

OECD סקירה כלכלית ישראל



דצמבר 2011



OECD - סקירה כלכלית
ישראל
2011



ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD)

מסגרת המאגדת שלושים וארבע מדינות דמוקרטיות המנהלות כלכלות שוק חופשי.

הארגון המציין בשנת 2011 יובל שנים להקמתו משמש במה להשוואת ביצועי מדיניות, לאיתור פתרונות לקשיים משותפים ולזיהוי קודים ונוהלי עבודה חופפים כדי לנסח עקרונות מנחים למדיניות במטרה לשפר הרווחה הכלכלית וחברתית במדינות חברות הארגון ושאר העולם.

המדינות החברות בארגון הן: אוסטריה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, ארה"ב, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, יוון, יפן, ישראל, לוקסמבורג, מקסיקו, נורבגיה, ניו-זילנד, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צ'ילה, צרפת, קוריאה, קנדה, שבדיה, שווייץ, תורכיה. נציבות האיחוד האירופי שותפה לעבודת הארגון.

ההוצאה לאור של OECD מפיצה באופן נרחב את תוצאות העיבודים הסטטיסטיים של הארגון ואת מחקריו בנושאים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, כמו גם את האמנות, הקווים המנחים והתקנים המוסכמים על-ידי המדינות החברות.

פרטי הגרסה המקורית באנגלית:
ISSN 0376-6438
2011 SUBSCRIPTION (18 ISSUES)
ISSN 2225-1839
SUBSCRIPTION BY COUNTRY

ISBN 978-92-64-03802-8
10 2011 20 1 P

צילום עטיפה: © shutterstock
תרגום והפקה: תרגומי איכות (QT)



Translation & Localization
A Manpower Company

פורסם במקור על ידי הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) באנגלית ובצרפתית תחת הכותרת:

OECD Economic Surveys: Israel 2011
Etudes économiques de l'OCDE: Israël 2011
© OECD 2011

כל הזכויות שמורות.

© 2011 משרד האוצר - למהדורה עברית זו

פורסם בהתאם להסדר עם הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, פריס.
איכות התרגום ועקביותו עם הנוסח המקורי הן באחריות משרד האוצר.

מסמך זה וכל מפה הכלולה בזאת הנם מבלי לפגוע במעמד של טריטוריה כלשהי או בריבונות עליה, בתיחום של כל גבול בינלאומי ובשם של כל טריטוריה, עיר או אזור.

הנתונים הסטטיסטיים לישראל מסופקים על ידי הרשויות הישראליות הרלוונטיות ובמסגרת אחריותן. השימוש בנתונים אלה על ידי ה-OECD הנו מבלי לפגוע במעמד של רמת הגולן, מזרח ירושלים וההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית על פי כללי המשפט הבינלאומי.

תוכן עניינים

9	תמצית מנהלים.....
11	הערכה והמלצות.....
14	מדיניות מוניטרית ויציבות פיננסית.....
19	מדיניות פיסקלית.....
27	מדיניות בתחומי החינוך, העבודה והחברה.....
31	התקדמות בשיפור הסביבה העסקית.....
34	סוגיות סביבתיות.....
39	ביבליוגרפיה.....
40	נספח - התקדמות ברפורמות מבניות.....
43	פרק 1. שיפור מסגרת המדיניות הכלכלית עבור שוק הדיור.....
44	המאפיינים המרכזיים של מגזר הדיור.....
50	סקירה כללית של סוגיות המדיניות הכלכלית.....
52	תגובת היצע: מרחב לייעול הרגולציה של התכנון.....
55	המדיניות המשפיעה על רכישה, בעלות ומכירה.....
58	הסיוע הציבורי בדיור.....
66	הערות.....
67	ביבליוגרפיה.....
68	נספח פרטים נוספים על הסיוע בדיור.....
71	פרק 2. סוגיות בתחום הפיננסי במגזר הפרטי.....
72	התפתחויות מרכזיות.....
37	רקע.....
77	מבנה הפיקוח הפיננסי וכללים בעניין פיקוח מקרו-יציבותי.....
78	תחום הבנקאות, הסביבה המוסדית והסביבה הרגולטורית ממוצבות היטב להתמודדות עם אתגרים... ..
80	נקודות תורפה בשוק אג"ח החברות וסוגיות קשורות לגבי גופים מוסדיים.....
82	מקום לשיפור התמריצים ואפשרויות הבחירה של משקי הבית בחיסכון בגופים מוסדיים.....
85	סוגיות של תחרות וממשל תאגידי.....
95	הערות.....
96	ביבליוגרפיה.....
97	נספח החקיקה המרכזית ביחס למגזר הפיננסי.....

99.....	פרק 3. טיפול באתגרים במגזר האנרגיה
100.....	המאפיינים המרכזיים של מגזר האנרגיה
103.....	כיצד יכולה המדיניות לנהל את משאבי הגז הטבעי באופן מיטבי
109.....	מקום לתחרות רבה יותר בהפקת וחלוקת חשמל
111.....	ההשלכות הסביבתיות של השימוש באנרגיה
124.....	הערות
126.....	ביבליוגרפיה

תיבות

19.....	תיבה 1. ההמלצות המרכזיות בנושא המדיניות המוניטרית והרגולציה של השוק הפיננסי
27.....	תיבה 2. ההמלצות המרכזיות בנושא המדיניות הפיסקלית
31.....	תיבה 3. ההמלצות המרכזיות בנושאי המדיניות בתחומי החינוך, העבודה והחברה
34.....	תיבה 4. ההמלצות המרכזיות בנושא הסביבה העסקית
37.....	תיבה 5. ההמלצות המרכזיות בנושא מדיניות סביבתית קשורת אנרגיה
54.....	תיבה 1.1. השפעת החכירה על שוק הדיור
64.....	תיבה 1.2. אזורי עדיפות לאומית
65.....	תיבה 1.3. המלצות לשיפור המדיניות הכלכלית בשוק הדיור
76....	תיבה 2.1. הצעדים הזמניים שנקטו לצורך סיוע לשווקים הפיננסיים במהלך המשבר של 2008-09
89.....	תיבה 2.2. יתרונות וחסרונות של קבוצות חברות
93.....	תיבה 2.3. הגבלות הבעלות על ישויות פיננסיות בקוריאה
94.....	תיבה 2.4. המלצות בתחום הפיננסים במגזר הפרטי
108.....	תיבה 3.1. הדמיות של קרנות הון ממשלתיות
	תיבה 3.2. המאפיינים העיקריים של קביעת תעריפי החשמל
110.....	על ידי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל
119.....	תיבה 3.3. פרטים על מס קנייה על מכוניות
123.....	תיבה 3.4. המלצות למדיניות אנרגיה

טבלאות

13.....	טבלה 1. תחזית כלכלית לטווח קצר
23.....	טבלה 2. המאפיינים המרכזיים של המלצות ועדת טרכטנברג
44.....	טבלה 1.1. השפעות נרחבות על שוקי הדיור
51.....	טבלה 1.2. סוגיות של מדיניות מבנית בתחום דיור
56.....	טבלה 1.3. השינויים האחרונים ברגולציה של המשכנתאות
57.....	טבלה 1.4. מסים והיטלים בקשר לרכישת דירת מגורים
59.....	טבלה 1.5. תכניות סיוע בדיור של הממשלה המרכזית
62.....	טבלה 1.6. שיטת הנקודות המשמשת למדידת הזכאות לדיור ציבורי ולסיוע במשכנתא
83.....	טבלה 2.1. הכללים בעניין הפרשות וההתייחסות המסויית לחיסכון פנסיה מהרובד השני
85.....	טבלה 2.2. מאפיינים נבחרים של מוצרי חיסכון לטווח ארוך
86.....	טבלה 2.3. חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות
86.....	טבלה 2.4. שש קבוצות הביטוח הגדולות
91.....	טבלה 2.5. הוראות בולטות בסוגיית הממשל התאגידי בדיני החברות ובדיני הבנקאות
92.....	טבלה 2.6. סיכום הגבלות ההלוואה וההשקעה המוטלות על בנקים וגופים מוסדיים
100.....	טבלה 3.1. הגופים המרכזיים האחראים על מדיניות האנרגיה
103.....	טבלה 3.2. סיכום משאבים והיצע של גז טבעי (נכון לנובמבר 2011)
115.....	טבלה 3.3. מחירי פחמן משתמעים בכלו על דלקים ראשוניים
116.....	טבלה 3.4. התקדמות בתכניות להגדלת הפקת חשמל מאנרגיה סולארית ומאנרגיית רוח
116.....	טבלה 3.5. מנגנוני תמרוץ מרכזיים לאנרגיה מתחדשת

תרשימים

12.....	תרשים 1. התאוששות חזקה יחסית, אולם לאחורונה האטה
14.....	תרשים 2. האתגרים המרכזיים לטווח הארוך
15.....	תרשים 3. סוגיות שוטפות במדיניות המוניטרית
20.....	תרשים 4. תוצאות פסקליות
21.....	תרשים 5. ההוצאה הממשלתית האזרחית העיקרית וההוצאה הממשלתית הכוללת
21.....	תרשים 5. ההוצאה הממשלתית האזרחית העיקרית וההוצאה הממשלתית הכוללת
22.....	תרשים 6. תרשימים פסקליים בעמידה ביעדי הגירעון וכלל ההוצאות החדש
24.....	תרשים 7. אינדיקטורים של מסים
28.....	תרשים 8. אינדיקטורים של חינוך ושוק העבודה

32.....	תרשים 9. אינדיקטורים של מדיניות עסקית
36.....	תרשים 10. אינדיקטורים סביבתיים
12.....	תרשים 1. התאוששות חזקה יחסית, אולם לאחרונה האטה
14.....	תרשים 2. האתגרים המרכזיים לטווח הארוך
15.....	תרשים 3. סוגיות שוטפות במדיניות המוניטרית
20.....	תרשים 4. תוצאות פיסקליות
21.....	תרשים 5. ההוצאה הממשלתית האזרחית העיקרית וההוצאה הממשלתית הכוללת
22.....	תרשים 6. תרחישים פיסקליים בעמידה ביעדי הגירעון וכלל ההוצאות החדש
24.....	תרשים 7. אינדיקטורים של מסים
28.....	תרשים 8. אינדיקטורים של חינוך ושוק העבודה
36.....	תרשים 10. אינדיקטורים סביבתיים
46.....	תרשים 1.1. התפתחויות במחירים ובפעילות הבנייה בטווח הארוך
47.....	תרשים 1.2. העלייה הגדולה במחירי הדיור לאחרונה
49.....	תרשים 1.3. מבנה החזקה במדינות שונות
49.....	תרשים 1.4. התפלגות אזרחית של משקי בית ומחירי דירות לפי אזורים
52.....	תרשים 1.5. תגובות היצע למחירים מול משאבי קרקע מוגבלים ורגולציה של השימוש בקרקע
56.....	תרשים 1.6. השוואה בינלאומית של עלויות עסקה ברכישת דירת מגורים
58.....	תרשים 1.7. השוואה בינלאומית של מסים חוזרים ונשנים על נדל"ן
59.....	תרשים 1.8. ההוצאה של הממשלה המרכזית על סובסידיה לשכר דירה ועל סיוע ברכישת דירה
60.....	תרשים 1.9. מגמות במספר משקי הבית המקבלים סיוע בדיור
61.....	תרשים 1.10. דיני שוכר-משכיר בשוק השכירות הפרטיות, 2009
63.....	תרשים 1.11. דוגמאות למשכנתאות שניתן לקבל במסגרת התכנית הכללית לסיוע במשכנתאות
73.....	תרשים 2.1. החוב השוטף מנקודות מבט שונות כאחוז מהתמ"ג
74.....	תרשים 2.2. התרחבות שוק אג"ח החברות
75.....	תרשים 2.3. ההתפתחויות במגזר הפיננסי מאז 2008
79.....	תרשים 2.4. אינדיקטורים של סיכון והלימות הון במגזר הבנקאי

82..... תרשים 2.5. התפלגות והרכב תיק ההשקעות של הקרנות המוסדיות

תרשים 2.6. השוואה בינלאומית של יחסי תחלופה נטו בחיסכון הפנסיוני על פי רמות הכנסה,
 גברים (הדמיה)..... 84.....

88..... תרשים 2.7. משקלן של עשר הקבוצות המשפחתיות/העסקיות הגדולות בשוק המניות

101..... תרשים 3.1. תמהיל האנרגיה הראשונית בהשוואה בינלאומית

102..... תרשים 3.2. עצימות אנרגיה ופליטות פחמן דו-חמצני בהשוואה בינלאומית 2009

104..... תרשים 3.3. עתודות הגז הטבעי בהשוואה בינלאומית

105..... תרשים 3.4. תרחיש אפשרי של הפקה וביקוש לגז טבעי בישראל

107..... תרשים 3.5. השוואת חלקה של המדינה על פי משטר התמלוגים החדש

108..... תרשים 3.6. הדמיות של קרן הון ממשלתית

111..... תרשים 3.7. מחירי החשמל למשקי הבית

113..... תרשים 3.8. יעד פליטות גזי חממה - ישראל

113..... תרשים 3.9. השוואה בינלאומית של השינוי בפליטות הנובע מיעדי פליטות גז חממה

114..... תרשים 3.10. יעדים בהתייעלות אנרגטית והפקת חשמל ממקורות מתחדשים לשנת 2020

117..... תרשים 3.11. אינדיקטורים של פעילות תחבורתית

120..... תרשים 3.12. מחירים ומסים על בנזין ודיזל

121..... תרשים 3.13. מסים על בנזין ודיזל בהשוואה לאומדנים של החצנות

דוח זה מתפרסם באחריות ועדת ביקורת כלכלה ופיתוח של ה-OECD, הממונה על בחינת מצב הכלכלי של המדינות החברות. מצבה הכלכלי של ישראל ומדיניותה נבחנו על ידי הוועדה ב-2 בנובמבר, 2011. טיוטת הדוח תוקנה לאחר מכן לאור הדיונים וקיבלה אישור סופי כדוח המוסכם של כל הוועדה ב-18 בנובמבר, 2011. טיוטת הדוח של המזכירות הוכנה בעבור הוועדה על ידי פיליפ המינגס (Philip Hemmings) תחת פיקוחו של פיטר ג'ארט (Peter Jarrett). סיוע מחקרי ניתן על ידי פרנסואז קורייה (Françoise Correia). הדוח הקודם על ישראל פורסם בחודש ינואר 2010.

הארץ		שטח (1,000 קמ"ר)	
21.6	שטח הקרקע (1,000 קמ"ר)	22.1	שטח (1,000 קמ"ר)
האנשים			
3,147.1	כוח עבודה אזרחי (1,000)	7,623.6	אוכלוסייה, ממוצע (1,000)
	מהם:		מהם:
2,656.7	יהודים	5,753.3	יהודים
407.8	ערבים	1,554.7	ערבים
2,938.2	תעסוקה (1,000)	28.0	אוכלוסייה מתחת גיל 15 (% מסה"כ)
	מהם (% מסה"כ)	62.2	אוכלוסייה בגילאי 15 עד 64 (%)
1.6	חקלאות, ייעור ודייג	9.9	אוכלוסייה מעל גיל 65 (% מסה"כ)
14.3	ייצור		אוכלוסייה באזורים האורבניים העיקריים (31 בדצמבר, 1,000 בני אדם)
13.3	מסחר (סיטונאי וקמעונאי)	1,285	מחוז תל אביב
14.7	פעילות עסקית	945	מחוז ירושלים
28.1	חינוך, בריאות ושירותים קהילתיים	941	חיפה
הממשלה הרחבה			
	הממשלה הנוכחית: קואליציה		ההרכב הנוכחי של הכנסת:
	בחירות כלליות אחרונות: פברואר 2009	28	קדימה
		27	ליכוד
	הממשלה הרחבה (% מתמ"ג)	15	ישראל ביתנו
42.6	הוצאה כוללת	13	מפלגת העבודה
38.7	הכנסה כוללת	11	ש"ס
76.2	חוב ציבורי גולמי	5	יהדות התורה
		21	מפלגות פוליטיות עם פחות מחמישה מושבים
תוצר			
106,645	תמ"ג לנפש (ש"ח)	813.0	תוצר מקומי גולמי (מיליארדי ש"ח)
סחר חוץ			
	יבוא עיקרי (אחוז מסה"כ):		יצוא עיקרי (אחוז מסה"כ):
14.7	נפט, מוצרי נפט	22.2	יהלומים
11.6	כימיקלים ומוצריהם	23.1	כימיקלים ומוצריהם
28.3	מכונות וציוד הובלה		מכשירים וציוד לתקשורת, לקליטה
7.4	כלי רכב יבשתיים	5.9	ולשידור
14.4	יהלומים (ברוטו)	9.2	מכשירים חשמליים וחלקיהם
		4.8	נפט, מוצרי נפט
המטבע			
	שער החליפין ביחס לדולר ארה"ב, ממוצע של נתונים יומיים:		יחידה מוניטרית: שקל ישראלי חדש
3.7305	שנת 2010		
3.6849	אוקטובר 2011		

תמצית מנהלים

המשק הישראלי, לרבות המגזר הפיננסי שלו, עבר את המשבר של השנים 09-2008 במצב סביר יחסית, אולם מושפע היום מן התחזית הגלובלית המרחיפה; המתחים הגיאופוליטיים גבוהים; ו-מחאת האוהלים' הוסיפה ממד חדש לסדר היום החברתי-כלכלי. בנק ישראל עבר בצדק למדיניות ריבית מרחיבה.

הניתוח בעבור דוח זה מבליט את הצורך במתן תשומת לב לסוגיות פיננסיות אחרות:

- קיים סיכון לכך שלא תושג נחיתה רכה בשוק הדיור, וייתכן ובתגובה יהיה צורך לנקוט בצעדים מקרו-יציבותיים מתאימים נוספים.
- השפל הקודם חשף חולשות בשוק אג"ח החברות. יש לאמץ רגולציה קפדנית יותר אם הצעדים שננקטו להגדלת השקיפות ולשיפור ההנחיות לא יביאו לחיזוק מהותי של בדיקות הנאותות, אשר ללא ספק היו בלתי מספיקות.
- הפרשות החובה לפנסיה, אשר על פי ההחלטות הקיימות אמורות להגיע לשיעור של 17.5%, מספיקות, והתכניות לעידוד בניית תיק השקעות בשיטת מחזור החיים מבורכות. עם זאת, מיסוי הפנסיה דורש רפורמה, ויש לפשט את מוצרי הפנסיה.
- הפיקוח הפיננסי דורש תיאום הדוק בין הרגולטורים השונים, וניטור מוגבר של הקבוצות העסקיות הגדולות של ישראל. אגף הפיקוח על שוק ההון, ביטוח וחסכון צריך להיות מוצא ממשרד האוצר כחלק מהערכה רחבה יותר של הפיקוח על השוק הפיננסי, וזאת על מנת להבטיח את עצמאותו בפועל.

המדיניות הפיסקלית הייתה יציבה, אולם החוב הציבורי ממשיך להיות גבוה במידה בלתי נוחה ביחס לתמ"ג:

- השגת יעדי הגירעון כנדרש לצורך הקטנת החוב הציבורי ל-60% מהתמ"ג עד שנת 2020 צריכה להמשיך להיות בעדיפות עליונה, אולם יש להתייחס לרמת חוב זו כאל אבן דרך בלבד.
- הכלל הפיסקלי החדש לגבי הוצאות מאפשר גידול מבורך על פני זמן בהוצאה האזורית בהשוואה לקודמו. עם זאת, אין לפתוח מחדש את תקציב 2012, ומעבר לאופק זה יש להתנגד לצמיחה מהירה יותר משמעותית בהוצאות מכפי שמתיר הכלל, וזאת בשל העלויות הכלכליות של גיוס ההכנסות הדרושות.
- חרף היתרונות שהיו מביאים איתם, הביטול הצפוי של לוחות הזמנים המתוכננים להפחתה במס חברות ובמדרגות העליונות של מס ההכנסה האישי, יסייע לכך שההכנסות יעמדו ביעדי הגירעון. עם זאת, יהיה צורך בצעדים נוספים להגדלת ההכנסות, ואת אלה יש להשיג באמצעות רפורמות מס מועילות (כגון, הפחתת פטורים שמצירים את בסיס המס, מסים סביבתיים גבוהים יותר) ומע"מ. למעשה, יש להתנגד נמרצות לקריאות לקביעת שעורי מס מועדפים (preferential rates).
- הרפורמה במשטר התמלוגים/המסים על גז טבעי ונפט ראויה לשבח. עתה, על מנת לגדר את ההכנסות, יש להקים קרן הון ממשלתית (sovereign wealth fund) שתנוהל באופן בלתי תלוי ושהמשיכה המקסימלית (drawdown) ממנה תהיה מתונה במידה ראויה.

ליקויים במדיניות החינוך ובמדיניות החברתית
 תורמים לשיעור העוני הגבוה בישראל, במיוחד
 בקרב ערבים-ישראלים ויהודים חרדיים, ולשסעים
 הסוציו-אקונומיים המשמעותיים הקשורים, אך הם
 גם פוגעים בפיתוח בסיס המיומנויות של המשק
 הישראלי:

- מאז הניתוח המעמיק של הדוח הקודם, חלה התקדמות ברפורמה בחינוך, אולם, במיוחד, יש עדיין לתת לבתי הספר החרדיים עידוד תקיף יותר לחיזוק המיומנויות המקצועיות של תלמידיהם. במדיניות בתחום שוק העבודה ובמדיניות הסוציאלית, הרפורמות צריכות לכלול הנהגה מחודשת של תכניות השמה המופעלות על ידי המגזר הפרטי והרחבה של ההעלאה המשמעותית, עליה הוחלט לאחרונה, במס הכנסה שלילי (earned income tax credit) לאמהות.
- בחינה מעמיקה של שוק הדיור בדוח זה הראתה כי יש לקצץ בפטורים ממס לבעלי דירות ולמשקיעים בנדל"ן, וכי המדיניות בתחום הדיור צריכה להתמקד יותר בסיוע בשוק השכירות ולהתרכז יותר במשקי בית עם הכנסה נמוכה. יש לחוקק חקיקה המפרטת זכויות ואחריות מינימום של משכירים ושוכרים, על מנת לעודד את התפתחות שוק השכירות.

למרות שמסגרת המדיניות המבנית תומכת באופן
 כללי בפעילות העסקית, כוחה של התחרות בשוק
 חלש למדי במספר מגזרים:

- הצעדים המוצעים לייעול התהליכים המנהליים לתכנון קרקעות ולפיתוח נדל"ן מתקבלים בברכה, אולם אין לפגוע במערכות הבלמים והאיזונים בתהליכי התכנון.
- במגזר הפיננסי, ההפרדה המוצעת של המוסדות הפיננסיים מן הקבוצות העסקיות הגדולות של ישראל תשפר את הממשל התאגידי ותקטין את הפוטנציאל לסבסוד-צולב נעדר שקיפות.
- במגזר האנרגיה, יש צורך במדיניות מחויבת יותר לגישה מבוססת שוק במגזר החשמל, החל בבדק בית בחברת החשמל לישראל.

כמו במקומות אחרים, סוגיות מרכזיות בתחום
 המדיניות הסביבתית, בעיקר פליטות גזי חממה,
 קשורות לשימוש באנרגיה:

- יש לתת עדיפות גבוהה יותר לכלים כלל-משקיים באמצעות מעורבות ישראלית גבוהה יותר בסחר הבינלאומי בפליטות ומעבר מהמכסים הקיימים על דלקים ראשוניים למס פחמן (carbon tax).
- יש להרחיב את התחבורה הציבורית, ובה בעת יש ליצור קשר הדוק יותר בין מסים והיטלים הקשורים לשימוש ברכב לבין החצנות (externalities) סביבתיות.

הערכה והמלצות

המשק הישראלי עבר את השפל הגלובלי של השנים 2008-09 במצב סביר יחסית, אולם סובל כיום, לצד אחרים, מן ההשפעות המתמשכות של המשבר הגלובלי המתחדש, וכמו כן, המתחים הגיאופוליטיים התגברו. עד כה לא היו כשלים מהותיים כלשהם במגזר הפיננסי ולא היה צורך בתמריצים פיסקליים חריגים כלשהם. הדבר סייע במניעת גידול משמעותי בחוב הציבורי. יתר על כן, התגלו מאגרים חדשים משמעותיים של גז טבעי בים, דבר שיחזק את המעמד הפיסקלי, יקטין עוד יותר את התלות בדלקים מיובאים וישפר את האפשרויות בנוגע לביטחון אנרגיה. עם זאת, שיעורי הריבית הנמוכים שנבעו מן התגובה של המדיניות המוניטרית למשבר, תרמו לעלייה מהירה במחירי הנדל"ן, שמתקרבים לממדים של בועה.

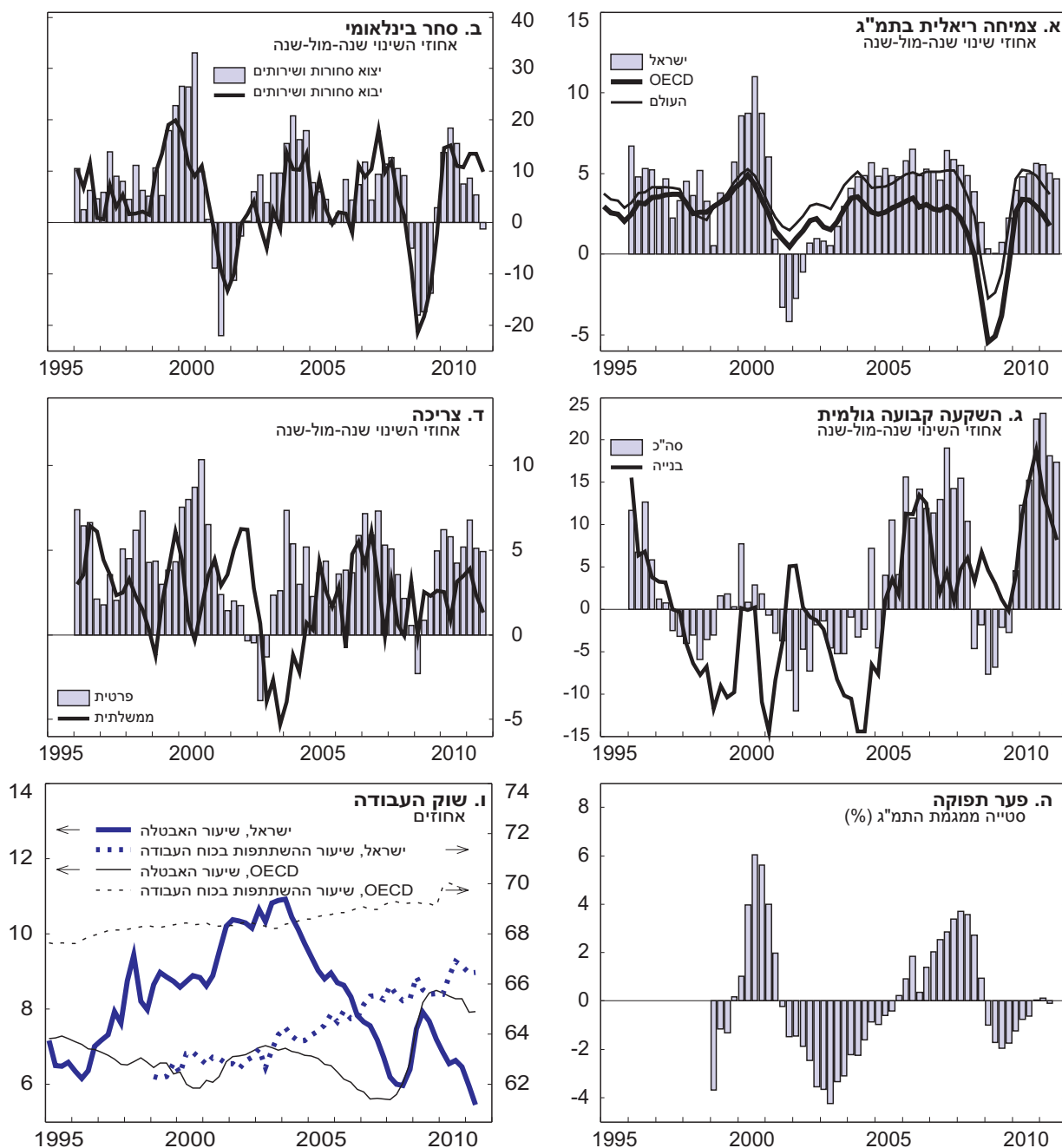
החולשה המתמשכת בגידול בהכנסה לנפש ושיעור גבוה של עוני, במיוחד בקרב קהילות מסוימות, ממשיכים להוות אתגרים מרכזיים לטווח ארוך. בנוסף, הבעיות של מעמד הביניים עלו על פני השטח באמצעות 'מחאת האוהלים' שהתעוררה לאחרונה, כאשר הטענות הבולטות נוגעות למחירי הדיור ולרמות המחירים במגזרים אחרים. סוגיות אלה קשורות לדיון בנוגע לרמת התחרות במשק ולתפקידן של הקבוצות העסקיות המשפחתיות הגדולות בישראל, המשחקות תפקיד משמעותי במגזר הפיננסי כמו גם במגזרים רבים אחרים שאינם פיננסיים. נכון לחודש נובמבר 2011, קבוצות העבודה שהוקמו בתגובה על המחאה (ועדת טרכטנברג) ובתגובה על החששות מפני כוחן של הקבוצות העסקיות (ועדת הריכוזיות), הגישו את המלצותיהן הראשוניות. נכון למועד הכתיבה, הצעות ועדת טרכטנברג בתחום המסוי אושרו על ידי הממשלה אולם טרם עברו את אישור הכנסת.

הערכה זו בוחנת את האתגרים הניצבים בפני המדיניות המקרו-כלכלית וההתקדמות ברפורמה המבנית לאור צירוף נסיבות מורכב זה. העלייה המהירה במחירי הדיור הניעה בחינה מעמיקה של ההתפתחויות בשוק הדיור ושל מסגרת המדיניות (פרק 1). פרק 2 בוחן את המגזר הפיננסי של ישראל, אשר, למרות שחמק מכשל קריטי, הציג בכל זאת מספר חולשות ומהווה חלק בלתי נפרד מן הדיון. ההתפתחויות וההשלכות של מציאת הגז הטבעי נדונות בפרק 3 כחלק מניתוח רחב יותר של סוגיות כלכליות וסביבתיות במגזר האנרגיה. ניתוח המדיניות בדוח זה אינו מכסה את הטריטוריות הידועות כרצועת עזה, רמת הגולן או הגדה המערבית לרבות מזרח ירושלים.

הצמיחה הייתה חזקה יחסית, אולם ההתפתחויות הגלובליות מחלישות את התחזיות

הביצועים הכלכליים המצרפיים ממשיכים להיות חזקים יחסית לרוב מדינות ה-OECD האחרות. הירידה בפעילות במהלך המשבר הכלכלי הגלובלי של 2008-09 הייתה מתונה יחסית, והצמיחה בתפוקה התאוששה במהירות. למעשה, התמ"ג הריאלי גדל ב-4.8% בשנת 2010 (תרשים 1; טבלה 1), כאשר היצוא, צריכת משקי הבית, ובמיוחד, ההשקעות, הראו צמיחה חזקה. הסיוע העיקרי לביצועים מקורו בהיעדר כשלים במוסדות הפיננסיים המקומיים במהלך המשבר. הנזק כתוצאה מחשיפה לחובות רעילים זרים היה מוגבל, ולא היו בעיות אשראי כלשהן שמקורן פנימי ישראלי (כמו כן, לא הייתה גאות קשורה במחירי הדיור שדרשה תיקון). עם זאת, לאחרונה ניתן לחוש את החולשה המתחדשת בכלכלה הגלובלית. הצמיחה בתמ"ג הריאלי מרביע לרביע עמדה על 4.7% ברביע הראשון, אולם הואטה ל-3.4% ברביע השלישי. חלק ניכר מן הירידה נבע מהאטה בצמיחה ביצוא, עם ההאטה המשמעותית בסחר העולמי. ה-OECD *Economic Outlook 90* של ה-OECD לחודש נובמבר 2011 מראה צמיחה בתמ"ג הריאלי בשיעור של 4.7% בשנת 2011, אולם פחות מ-3% ב-2012, עם גידול מתון באבטלה (טבלה 1). כל רכיבי ההוצאה הפרטית, מקומית וזרה, אמורים לתרום להאטה.

תרשים 1. התאוששות חזקה יחסית, אולם לאחרונה האטה



המקור: בסיס הנתונים של ה-OECD ל-89 Economic Outlook.

אי הוודאויות והסיכונים הקיימים משפיעים גם הם על התחזית מעבר לשנת 2011. קודם להידרדרות בתחזיות לעתיד לגבי הכלכלה העולמית, החששות בישראל התמקדו מאוד בסיכון של אילוצי היצע. ההזדמנות לגידול בתשומות עבודה הצטמצמה ללא ספק: שיעור האבטלה כבר הגיע לנקודה נמוכה היסטורית (5.5% ברביע השני של 2011), תוך ששיעור ההשתתפות עלה גם הוא. עם זאת, השוואה בינלאומית מראה כי שיעור ההשתתפות יכול ללא ספק להוסיף ולעלות. בכל זאת, בהתחשב בהתפתחויות האחרונות, תפקידם של אילוצים אלה דעך, ואיתו גם הלחצים האינפלציוניים העתידיים.

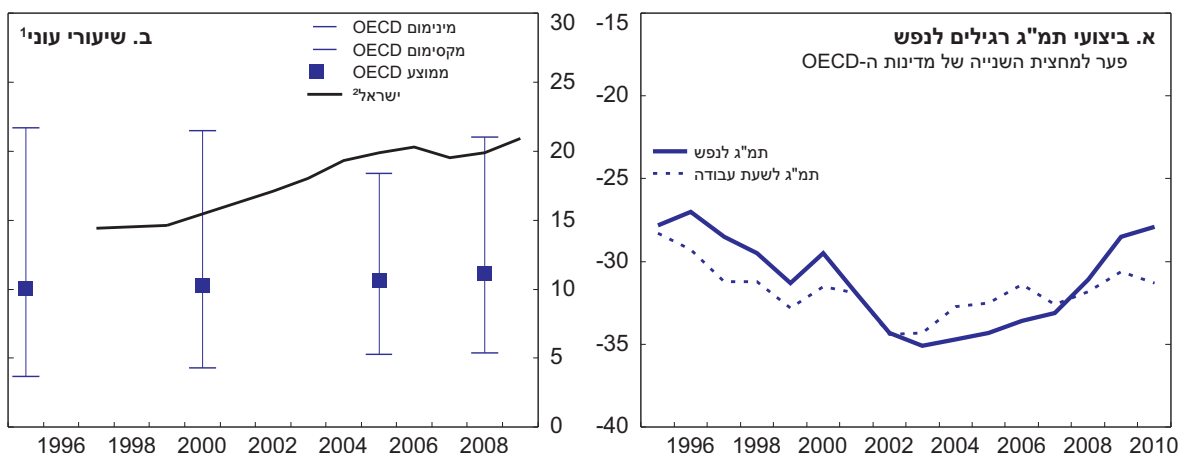
טבלה 1. תחזית כלכלית לטווח קצר

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
						מחירים שוטפים	
						מיליארד ש"ח	
						אחוז השינוי, נפח (מחירי 2005)	
3.9	2.9	4.7	4.8	0.8	4.0	686.5	תמ"ג ריאלי
3.6	1.6	4.9	5.3	1.4	2.8	388.9	צריכה פרטית
2.6	1.7	1.6	2.5	1.8	1.7	169.5	צריכה ממשלתית
7.5	8.0	17.2	13.7	-4.9	4.4	130.1	השקעה גולמית בנכסים קבועים
4.2	2.9	6.3	6.1	0.4	2.8	688.5	ביקוש מקומי סופי
0.0	0.3	0.7	-1.4	-0.5	-0.7	8.3	בניית מלאים ¹
4.2	3.2	7.2	4.7	-0.2	2.1	696.7	סה"כ ביקוש מקומי
7.8	3.9	4.8	13.6	-11.9	6.6	291.3	יצוא סחורות ושירותים
8.3	5.2	12.7	12.8	-14.0	2.2	301.6	יבוא סחורות ושירותים
-0.4	-0.6	-2.7	0.6	1.0	1.8	-10.2	יצוא נטו 1
						סעיפים מאזניים:	
1.9	2.5	1.6	1.2	5.0	1.3	-	מדד מחירי התוצר (GDP deflator)
2.1	2.0	3.5	2.7	3.3	4.6	-	מדד המחירים לצרכן
2.0	2.5	3.9	2.9	2.5	5.0	-	מפחת צריכה פרטית (Private consumption deflator)
5.8	6.0	5.6	6.6	7.6	6.1	-	שיעור האבטלה
-3.5	-3.8	-4.0	-5.0	-6.4	-3.8	-	המאזן הפיננסי של המגזר הממשלתי הכללי ^{2,3}
72.4	73.8	74.6	76.0	79.4	77.0	-	חוב ממשלתי גולמי
-1.7	-1.4	-0.8	3.0	3.5	1.1	-	מאזן שוטף ²

נשאר אתגרים בביצועי הפרייון לטווח ארוך ובסוגיית העוני

למרות שהביצועים המצרפיים היו מרשימים, הצמיחה בתמ"ג לנפש והצמיחה בפרייון העבודה היו פחות מרשימות (תרשים 2). עם זאת, הפערים בהכנסה לנפש ובפרייון העבודה ביחס למחצית המובילה של מדינות ה-OECD הצטמצמו מאז 2003, נתון מעודד אשר עשוי גם לבשר על תקופה של חיזוק השלמת הפערים בשנים הבאות. עם זאת, הפערים הסוציו-אקונומיים העמוקים בישראל מראים סימנים מועטים בלבד להצטמצמות, ושיעור העוני, הגבוה ביותר באזור ה-OECD, שוב עולה (תרשים 2; ראה גם OECD, 2010b; OECD, 2010a; בנק ישראל, 2011, פרק 8; המוסד לביטוח לאומי, 2010). האוכלוסייה הערבית-ישראלית (במיוחד קהילות מסוימות, כמו הבדואים) והקהילות היהודיות החרדיות אחראיות על כ-60% ממשקי הבית העניים. הערבים-הישראלים מהווים כ-20% מהאוכלוסייה והיהודים החרדים כ-10%, אולם שיעור הילודה הגבוה בקרב שתי הקבוצות משמעו שביחד הן אחראיות על כמחצית מן הילדים הנכנסים לבית הספר היסודי. בעיני משקיפים רבים, סוגיית העוני הרב שעוד ממשיך לגדול, היא עילה לבעיה חברתית משמעותית בפני עצמה. עם זאת, סוגיית העוני גם משקפת כשל במימוש מלוא הפוטנציאל של משאבי אנוש, וקשורה לפיכך לתחום של הדבקות פערים בתמ"ג לנפש במשק כולו. לפיכך, הבטחת תנאים הולמים יציבים וכוללים יותר להדבקות פערים בתוצאות לנפש חייבת להמשיך להיות מטרה עיקרית של המדיניות הכלכלית.

תרשים 2. האתגרים המרכזיים לטווח הארוך



1. שיעור העוני בו נעשה שימוש כאן מייצג את חלקם של יחידים עם הכנסה פנויה מחושבת על פי סולמות שקילות ("equivalised") הנמוכה מ-50% מהחציון לכלל האוכלוסייה, כאשר השקילות מבוססת על השיטה של ה-OECD לשקלול החברים במשק הבית על פי השורש הריבועי של גודל משק הבית (ראה פרק 4). הערכים לשנים 1998, 2000 ו-2001 מבוניים (חושבו כפעולת אינטרפולציה). שנות הייחוס לשיעורי העוני של ה-OECD משתנים במידה מסוימת ממדינה למדינה; נקודות הזמן של הנתונים המוצגים מתייחסות ל-"אמצע שנות ה-90", "סביב שנת 2000", "אמצע שנות ה-2000" ו-2008.
2. נתונים זמניים ל-2009.

המקור: OECD (2011), Society at a glance - OECD (2011), Economic Policy Reforms 2011: Going for growth.

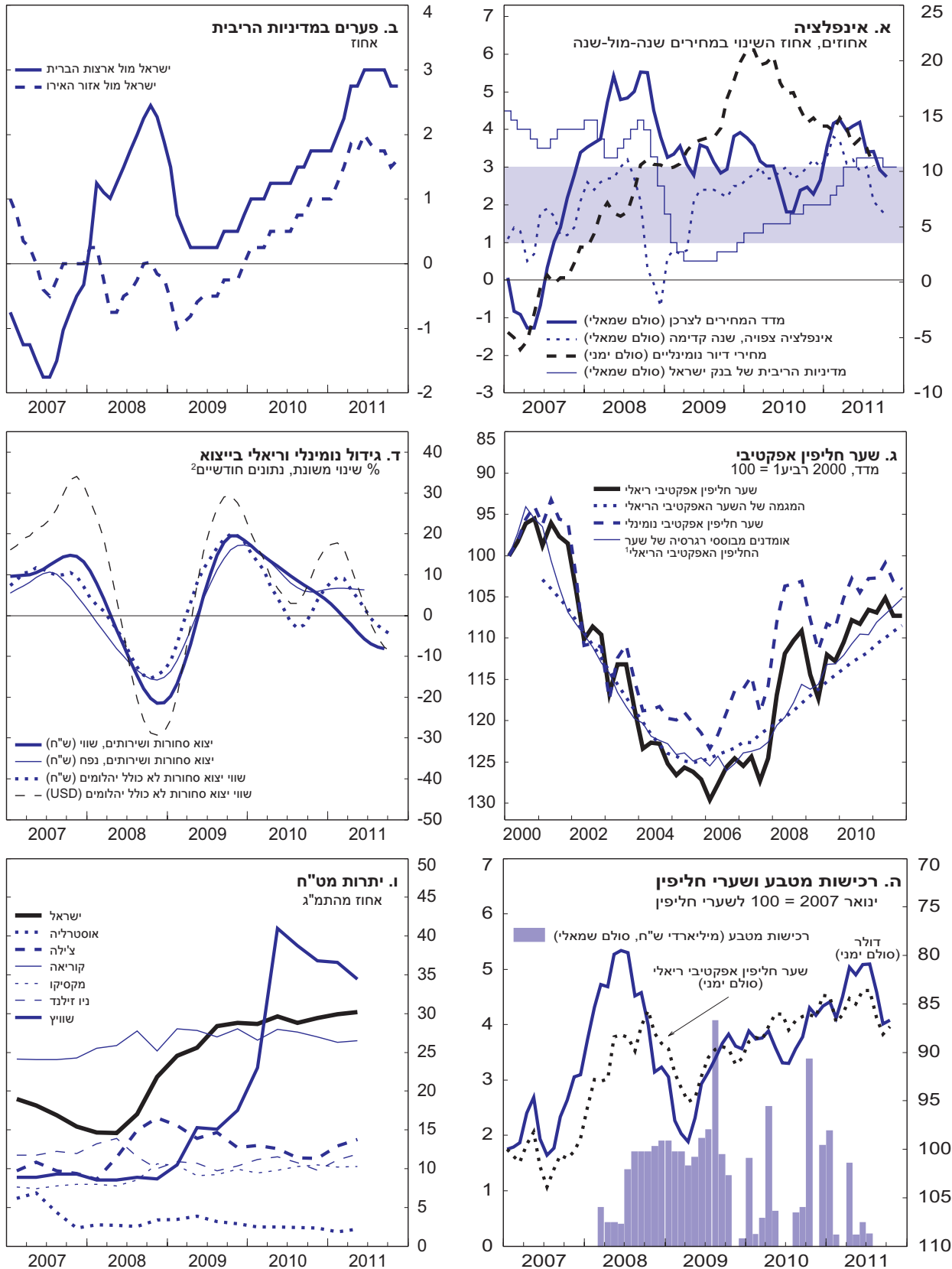
מדיניות מוניטרית ויציבות פיננסית

צירוף נסיבות חריג וקשה למדיניות המוניטרית...

בדומה למשקים פתוחים קטנים אחרים, האינפלציה בישראל נתונה לשינויים משמעותיים. למעשה, לעתים קרובות מאוד התוצאות נמצאות מחוץ לרצועת היעד (עלייה של 1% עד 3% במדד המחירים לצרכן; ראה תרשים 3). ברביעים האחרונים, לדוגמא, הושפעה האינפלציה מההתפתחויות הגלובליות במחירי הנפט והמזון ומגידול מהיר יחסית ברכיב הדיור באינפלציה, נתון המשקף בעיקר עלייה בשכר הדירה. בעבר, שכר הדירה הוצמד לשער החליפין שקל-דולר, מכיוון שהרוב הגדול של חוזי השכירות היה נקוב בדולרים ארה"ב. עם זאת, בעקבות מעבר סיטונאי לחוזי שכירות נקובים בשקלים, העלויות האחרונות משקפות את העלייה החדה במחירי הדירות. עליות המחירים הונעו מירידה בשיעורי הריבית על המשכנתאות בעקבות הקיצוצים החדים במדיניות הריבית של הבנק המרכזי ל-0.5% בעקבות המשבר הגלובלי. שיעור העלייה במחירי הדירות ירד מערכי השיא של שנת 2010, ונתונים אחרים מצביעים על התרככות בולטת יותר של השוק בחודשים האחרונים.

העלויות במחירי הדירות, בשילוב עם צמיחה חזקה יחסית בתמ"ג הריאלי, הצדיקו התחלה מוקדמת של העלאת הריבית של בנק ישראל לכיוון של טווח ערכים 'נורמאלי' יותר (המוערך בין 4% ל-5%, בנק ישראל, 2011, ע. 113 (בנוסח בשפה האנגלית)). ההעלאה הראשונה של הריבית לאחר המשבר התבצעה בחודש ספטמבר 2009, ועד חודש יוני 2011 הגיעה הריבית של בנק ישראל ל-3.25% (תרשים 3). עם זאת, העלאות הריבית עודדו ייסוף של המטבע, כאשר פערי הריבית הגדלים יחסית למטבעות עיקריים משחקים תפקיד סיבתי מרכזי. כתוצאה מכך נוצר חשש שמגזר היצוא סובל מירידה ברווחים ונתח השוק בשל נסיבות חריגות, ולא בגלל שינויים בשער החליפין המונעים מגורמים פונדמנטליים, אשר כשלעצמם נתנו בשנים האחרונות ליצואנים רוח נגדית. תרשים 3, לוח ג' מציג את הערכים החזויים של רגרסיה על פי הערכת בנק ישראל, לרבות פערי התפוקה לנפש של ישראל וארצות הברית ותנאי הסחר (terms of trade). ההשפעות של כוחות אלה נראות בבירור בערך השקלי של יצוא סחורות (למעט יהלומים האחראים על נתח גדול של הסחר, אך רק על חלק קטן מהערך המוסף), מגזר שהצמיחה בו אכן הייתה חלשה יחסית ברביעים האחרונים (תרשים 3).

תרשים 3. סוגיות שוטפות במדיניות המוניטרית



1. לפרטים נוספים על אומדנים מבוססי רגרסיה, ראה טקסט עיקרי.
2. הנתונים הוחלקו תוך שימוש בכילטר הודריק-פרסקוט. נתונים חודשיים של יצוא סחורות ושירותים (ערך נפח) בוינו (חושבו בפעולת אינטרפולציה) מנתונים רבעוניים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; בנק ישראל; OECD (2011), *Going for Growth*; ובסיס הנתונים של ה-OECD ל-Economic Outlook 89.

... טופל באמצעות שילוב של העלאות ריבית והתערבות בשוק המט"ח

במאמץ להגיע לפשרה בין הלחצים המקומיים על המחירים ולדאגה למגזר היצוא, שילב בנק ישראל את העלאות הריבית עם התערבות בשוק המט"ח. החל מתחילת 2008 ועד אמצע 2009 בוצעו מידי יום באופן סדיר רכישות של מטבע חוץ עליהן הוכרז מראש. בהמשך בוצעה ההתערבות על בסיס שיקול דעת. בתחילה, הדגיש הבנק שמטרת ההתערבות היא לבנות יתרות מטבע חוץ, אולם הנמקות מאוחרות יותר הבליטו את תפקידה של ההתערבות בהגנה על מגזר היצוא באופן מיוחד מפני ההשפעה של תזרימי הון משמעותיים לטווח קצר על שער החליפין (ראה, Sorezcky, 2010-1 Einstein and Friedman, 2011). ניתן לראות זאת, לדוגמא, מהעלייה במשקל של אגרות החוב לטווח קצר של בנק ישראל (מק"מ) המוחזקות בידי זרים מ-1% בסוף 2008 ל-28% בסוף 2010 (בנק ישראל, 2011, פרק 3). ההתערבויות לוו בדרישות דיווח חדשות לגבי חוזי החלפה (סוופס) ונגזרות מט"ח, דרישה מהבנקים להחזיק בעתודות כנגד עסקאות עם זרים בנגזרות מט"ח וביטול פטור ממס למשקיעים זרים על רוחים מאג"ח לטווח קצר המונפקות על ידי בנק ישראל והממשלה.

ההתערבות בשוק המט"ח מעידה על כך שהמדיניות המוניטרית הפכה להיות פחות ממוקדת באופן בלעדי בעמידה ביעד האינפלציה. למעשה, היו עליות מדאיגות בציפיות האינפלציה. באופן מיוחד, מאמצע 2009 עד אמצע 2011 ציפיות האינפלציה שנה אחת קדימה המשתמעות בתוצאות בשוק ההון היו על פי רוב קרובות או מעל לגבול העליון של רצועת היעד של 1% עד 3% (תרשים 3), דבר המעיד על ירידה באמינות המדיניות. כאשר מדובר במשקים קטנים, כמו ישראל, להתערבות בשוק המט"ח אין השפעות גלובליות, והאלטרנטיבות עשויות להיות מוגבלות מאוד כאשר סביבת המדיניות המוניטרית הזרה קיצונית בהכרח. אולם מספר מדינות אחרות נקטו גם הן צעדים חד צדדיים על מנת להשפיע על שער חליפין או על תזרימי הון. בעוד שאמצעים אלה הונהגו על מנת להשיג יעדים לגיטימיים של מדיניות פנים, אם מדיניות כאלה היו מיושמות באופן כללי יותר, עלולה הייתה להיות להן יחד השפעות גלויות שליליות על הסחר העולמי ועל הקצאת ההון.

יש לתפוס את ההתערבות כצעד זמני להתמודדות עם נסיבות חריגות. למעשה, בעבור ישראל, ההתערבות בשוק המט"ח הפכה לאחרונה להיות פחות רלוונטית במידה מסוימת שכן, היחלשות תחזיות הצמיחה והירידה באינפלציה הובילו את הבנק להשאיר את מדיניות הריבית שלו ללא שינוי מיוני עד ספטמבר ולהפחית את הריבית לחודש אוקטובר. לכל הפחות לזמן הקרוב, לא נראה סביר שיהיו העלאות ריבית נוספות, ולפיכך הרחבה נוספת של פערי הריבית. למעשה, התחזית המוצגת בטבלה 1 מותנית בהרפיה נוספת במדיניות המוניטרית בזמן הקרוב. הרפיית המדיניות המוניטרית, בשילוב עם תגובה על התפתחויות כלכליות גלובליות אחרות, הביאו לפיחות משמעותי של השקל. על פי הנתונים הקיימים האחרונים, בנק ישראל לא ביצע רכישות של מטבע זר מאז חודש יולי 2011.

נמשכים השינויים בדרך הפעולה (מודוס אופרנדי) של בנק ישראל

חקיקה חדשה שחלה על בנק ישראל נכנסה לתוקף בשנת 2010, והבהירה כי יעדי המדיניות של הבנק כוללים השגת מטרות משניות בתמיכה למדיניות הממשלתית (במיוחד, צמיחה כלכלית וצמצום אי-השוויון החברתי) כל עוד הדבר אינו פוגע ביעד העיקרי של יציבות המחירים או ביעילות וביציבות של המערכת הפיננסית. החקיקה גם הגדירה מסגרת חדשה לקבלת החלטות על רמת הריבית על ידי הצבעה של ועדת מדיניות מוניטרית. ועדה זו מונתה בחודש אוקטובר 2011. הוועדה המוניטרית כוללת את הנגיד בצירוף שני עובדים אחרים של הבנק ושלושה חברים חיצוניים (לנגיד יש קול מכריע). גוף חדש נוסף, המועצה המנהלית, שתפקידו כוללים, בין היתר, אישור התקציב ותכנית העבודה של הבנק, מונה באותו מועד.

ננקטים צעדים נוספים לצינון שוק הדיור

העלייה המהירה במחירי הדיור לא רק היוותה גורם בהחלטות על רמת הריבית, אלא הייתה גם נשוא צעדים מקרו-יציבותיים ברוכים: הוגדלו דרישות ההפרשה לחובות מסופקים על הלוואות משכנתא ורכיב הריבית המשתנה של כל משכנתא הוגבל לשליש. בנוסף, רכישת נדל"ן למטרות השקעה הפכה להיות יקרה יותר בשל העלות מסי עסקה, בעוד שמכירת נדל"ן שנקנה למטרות השקעה זוכה לעידוד באמצעות פטור זמני ממוקד ממס רווחי הון. בנוסף על צעדים מקרו-יציבותיים אלה, הואץ האישיור של פיתוח בנייני מגורים חדשים (ראה להלן).

עלויות המחירים נרגעו, אם לא נעצרו לחלוטין, ואינדיקטורי האזהרה (כגון היחס בין מחירי הדירות לשכ"ד, ראה פרק 1) לא הגיעו עדיין לרמות שנחשבות קריטיות. יתר על כן, הצעדים המקרו-יציבותיים הוסיפו מרווחי ביטחון נוספים לנוהגים השמרניים ממילא של מתן הלוואות משכנתא. עם זאת, קיים עדיין סיכון לכך שלא ניתן יהיה להשיג נחיתה רכה ושמחירי הדירות (ופירעון הלוואות) ביחס לשכר הדירה ולהכנסות עלולים להגיע לממדים של 'בועה', דבר שיעצים את הסיכון לתיקון חד ומזיק. במקרה כזה, יהיה צורך בהידוק מקרו-יציבותי נוסף ובשחרור מהיר יותר של קרקעות על ידי מינהל מקרקעי ישראל. מאידך, יתכן והסימנים המוקדמים לחולשה מנבאים שבקרב תתרחש ירידת מחירים חדה-מן-הרצוי, דבר שידרוש נקיטת אמצעים בכיוון ההפוך.

יש מקום לשיפור הפיקוח הפיננסי

הצעדים שנקטו בתגובה על ההתפתחויות בשוק הדיור משקפים הכרה רחבה יותר וברוכה בחשיבות של פיקוח ופעולה מקרו-יציבותיים. גם מבחינה המצוקה במערכת הבנקאית נעשים מחמירים יותר, והרשויות מתכוונות לפרסם דוחות תקופתיים על היציבות הפיננסית. עם זאת, יש מקום לשיפור:

- האחריות במבנה הנוכחי המורכב משלושה גופים מחולקת על פי גבולות מוסדיים (בנקים, מוסדות לא-בנקאיים ושוקי הון). בעוד שלמבנה זה יש יתרונות מסוימים, הוא דורש שיתוף פעולה הדוק על מנת להבטיח שנושאים רחביים יכוסו כראוי. גופי הפיקוח נפגשים כיום באופן קבוע, אולם נדרשים מאמצים מתמשכים בתחום זה.
- אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון נמצא תחת סמכותו הישירה של משרד האוצר. עד היום, הפיקוח היה טוב ונראה שהאגף נהנה מאוטונומיה מניחה את הדעת. למעשה, להסדר זה יש יתרון בכך שהוא מאפשר לאגף להשתמש בכוח המשמעותי של המשרד. בעוד שהעצמאות לא נפגעה, קיים בכל זאת סיכון לכך, ומשום כך האגף צריך בסופו של דבר להיות מוצא ממשרד האוצר, אם כי שינוי זה צריך להישקל במסגרת הערכה כוללת של הפיקוח על המערכת הפיננסית.
- קבוצות עסקיות משחקות תפקיד משמעותי במגזר הפיננסי ובכלכלה הישראלית כמכלול (ראה להלן). בעוד שהן כבר נבדקות במידה מסוימת, יחידה ייעודית בתוך אחד מגופי הפיקוח הקיימים או קבוצת עבודה קבועה הכוללת נציגים מכל אחד מגופי הפיקוח, יסייעו להבטיח שממד זה של הפיקוח הפיננסי ינוטר באופן מקיף ולא רק כאשר ממונה קבוצת עבודה מיוחדת.

בתחום הבנקאות, החקיקה המתוכננת המיועדת לאשר איגוח צריכה להתקדם תוך זהירות

דרישות ההפרשה לחובות מסופקים במסגרת הרגולציה על המשכנתאות, בצירוף היעדר איגוח (securisation), משקפים גישה שמרנית מאוד כלפי תחום הבנקאות. אין ספק שהדבר סייע לישראל להימנע מן הבעיות מהסוג שתרם למשבר הפיננסי הגלובלי. בנקאות שמרנית גם מפחיתה את הסיכון לכך שהעלייה המהירה במחירי הדירות תוכל לגרום לכך שרמות האשראי למשקי הבית יהיו לא מבוססות ובעלות פוטנציאל לפגיעה ביציבות. עם זאת, משמעות הדבר הייתה שהמערכת הפיננסית חסרה מאפיינים מסוימים שיכולים לשפר את

יעילות השוק מבלי להגדיל את הסיכון במידה מופרזת אם תהיה כפופה לרגולציה ולפיקוח הולמים. לאור הניסיון הבינלאומי, יש עם זאת להתקדם בתכניות לאישור איגוח תוך זהירות רבה.

שוק אג"ח החברות ממשיך להיות המקור העיקרי לדאגה

במהלך העשור האחרון גדל משמעותית האשראי החוץ-בנקאי בישראל בדרך של אג"ח חברות; ואז, במהלך המשבר של 2008-09, השוק התייבש לחלוטין. הדבר משך תשומת לב לבעיות של נפחי מסחר נמוכים, תזרימי מידע לקויים בהנפקות והערכת סיכונים והיעדר הליכים מסודרים למקרים של אי-פירעון. בתגובה, נקבעו תקנות חדשות לצורך חיזוק בדיקות הנאותות, במיוחד על ידי מנהלי גופים מוסדיים. קרנות אלה, המחזיקות בנתח גדול של אג"ח חברות ומנהלות את מרבית תכניות החיסכון והפנסיה של משקי הבית, כפופות להנחיות חדשות, לדוגמה, בנוגע לתנאים נלווים ('תניות חוזיות' - 'קובננטס' - 'covenants') בחוזי הנפקת אג"ח. גם מנפיקי אג"ח חברות כפופים לרגולציה קפדנית יותר, לרבות דרישות דיווח חדשות ואמצעים לשיפור ההליכים במקרים של אי-פירעון. עם זאת, נותרו עדיין חששות לגבי סיכוני השקעה, במיוחד במימון אג"ח חברות (לא מובטחות) במגזרי הנדל"ן והבנייה. עד כה, האמצעים שנקבעו ניסו לשפר את השקיפות ולהשפיע על ההתנהגות בעיקר באמצעות הנחיות. אם תימשך החולשה בשוק האג"ח, יש לנקוט בגישה פרואקטיבית יותר.

ניתן לשפר את המסגרת לחיסכון בגופים מוסדיים

בישראל, ההפרשות לפנסיות מן הרובד הראשון מוגבלות, ומשקי בית רבים מסתמכים לכן במידה משמעותית על התקבולים מהשקעות אישיות שלהם במוצרים מסוג-פנסיה כהכנסה לגיל פרישה. בעוד שלמערכת הפנסיה יש מאפיינים ראויים לשבח, ולא פחות מזה, מדובר בנטל פסיקלי קל יחסית, קיימות מספר סוגיות:

- בשנת 2008 הונהגה פנסיה מינימום חובה, במסגרתה מתוכנן שיעור הפרשה של 15% עם היישום המלא של התכנית. ב-2010 הועלה שיעור ההפרשה ל-17.5%, שיעור גבוה בהשוואה בינלאומית (גם בהתחשב בעובדה ש-5 אחוזים מן ההפרשה מוכפלים כביטוח לפיצויי פיטורים) ומעיד על יחס תחלופה גבוה לבעלי הכנסות נמוכות. ההפרשה, לפיכך, מספיקה, ואין צורך בהעלאות נוספות של שיעור ההפרשה.
- הפרשות החובה הונהגו מבלי לשנות את הטבות המס לחיסכון לטווח ארוך, כך שעובדים ממשיכים לקבל הנחות במס על רכיב החובה, מצב בזבזני מנקודת מבט של מדיניות. בנוסף, הטבות המס רגרסיביות ועל פי רוב הן חסרות ערך למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות. גם סוגיה זו צריכה להיבחן מחדש.
- למתן תמריצי מס על פני מגוון רחב של מוצרי חיסכון לטווח ארוך יש יתרון, אולם המורכבות הנובעת מכך משמעה שמשקי בית רבים מתקשים ככל הנראה לבחור בחירה מודעת. התכניות לקביעת הנחיות לתיק השקעות שיהיה תיק ברירת מחדל שמפחית את החשיפה לסיכון עם הזדקנות בעל הפוליסה ('בניית תיק השקעות בשיטת מחזור החיים') מתקבלות לפיכך בברכה. הדבר יסייע לפישוט מערך מוצרי הפנסיה, אולם יש צורך ביעול ובפישוט נוספים, ויש לשקול ביטול הגישה של סוגים מסוימים של פנסיות לאג"ח הנושאות ריבית מועדפת.

תיבה 1. ההמלצות המרכזיות בנושא המדיניות המוניטרית והרגולציה של השוק הפיננסי

- סיום ההתערבות בשוק המט"ח, אלא אם יהיה צורך בכך על מנת להתמודד עם גלים של תנועות הון נכנסות שיפגעו ביציבות.
- נקיטת פעולות מקרו-יציבותיות נוספות אם שוק הדיור לא יגיע לנחיתה רכה.
- חיזוק התיאום בפיקוח הפיננסי: הקמת יחידה מתמחה או קבוצת עבודה קבועה לבדיקת הקבוצות העסקיות; ובסופו של דבר, העברת אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון מסמכות משרד האוצר כחלק מהערכה רחבה יותר של הפיקוח על השוק הפיננסי (פרק 2).
- בנוגע למוצרים פיננסיים ספציפיים: התקדמות זהירה באיגות, אימוץ רגולציה קפדנית יותר של שוקי האג"ח אם יימשכו החולשות, ביצוע רפורמה במיסוי החיסכון הפנסיוני מהרובד השני ואי הגדלה נוספת של הפרשות החובה לפנסיה מעבר להעלאות המתוכננות כיום (פרק 2).

מדיניות פיסקלית

היעדר חילוץ של מוסדות פיננסיים, ירידה מתונה יחסית בפעילות הכלכלית בשנים 09-2008 והתאוששות המהירה לאחר מכן, סייעו לישראל להימנע מן המצב הפיסקלי המאתגר שניצב בפני מספר כלכלות אחרות ב-OECD. עם זאת, נותרו עדיין תחלופות (trade-offs) בולטות ביעדי המדיניות הפיסקלית בין הקטנת החוב, פיקוח על ההוצאות ורפורמת מס, ואלה הודגשו על ידי הלחצים שמקורם בגל המחאות העממיות האחרונות.

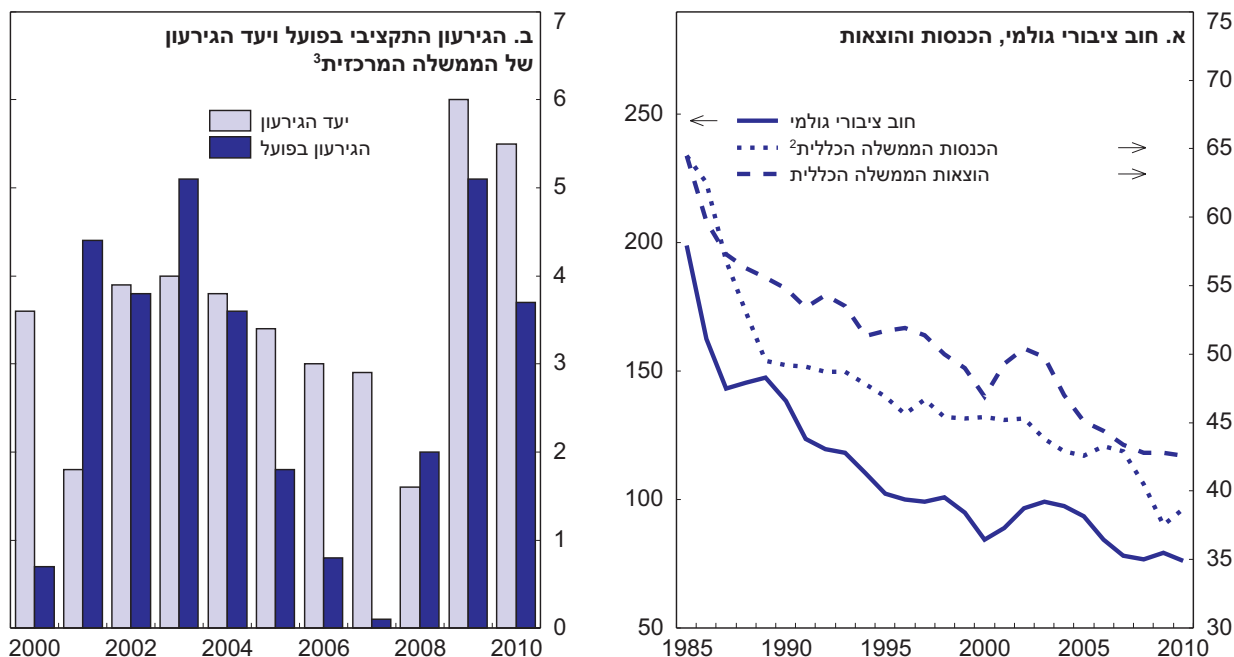
הקטנת החוב צריכה להמשיך להיות בעדיפות עליונה

ממשלה אחר ממשלה נקטו עד לאחרונה באסטרטגיה פיסקלית 'על פי הספר' (textbook' strategies) על פיה ניתנה עדיפות לקביעת לוחות זמנים להפחתה במס הכנסה ולהקטנת החוב (באמצעות יעדי גירעון) על ידי קביעת תקרה קשיחה להוצאות ושימוש מוגבר במיסוי עקיף. התשואות של אסטרטגיה זו היו משמעותיות. יחס חוב-תמ"ג ירד ל-76%, וה'גודל' הכולל של הממשלה ורמת המיסוי על ההכנסה הורדו מרמות גבוהות (תרשים 4).

עם זאת, יש צורך בהפחתה נוספת של החוב. היעד המשתמע של הממשלה של הקטנת החוב ל-60% מהתמ"ג עד 2020 על ידי קיצוץ הגירעון ל-1% מהתמ"ג עד 2014 (ושמירתו ברמה זו לאחר מכן) הנו יעד שקול. עם זאת, יש להתייחס אל היעד של 60% כאל אבן דרך בלבד בקונסולידציה ובנקודה כלשהי יש לאמץ יעד נמוך יותר. הדבר יבטיח הפחתה נוספת של תשלומי ריבית והמשמעות תהייה קיומו של בלם מספיק בפני שוקים חיצוניים והשלכות פיסקליות של גיול. במונחים רחבים, לרשויות יש היסטוריה של הצלחה בעמידה ביעדים שלהן; בשנים האחרונות, תוצאות הגירעון היו רק לעיתים רחוקות מעבר ליעדים (תרשים 4), אם כי היעדים ל-2009 ול-2010 תוקנו כלפי מעלה במידה משמעותית והתוצאות עלו משמעותית על היעדים המקוריים. עם זאת, הביצועים הפיסקליים הכוללים על פני הטווח הארוך מעידים על כך שיש לרשויות המשמעת הפיסקלית הדרושה על מנת לדבוק במסלול הגירעון. יש לעמוד בתקיפות נגד לחצים פוליטיים בעקבות מחאת האוהלים להקלה ביעד הגירעון לשנת 2012 הכלול בתקציב הדו-שנתי.

תרשים 4. תוצאות פיסקליות¹

אחוז מהתמ"ג



1. נתוני הגירעון מייצגים הגדרות לאומיות שכיחות של הגירעון הממשלתי שאינן מביאות בחשבון את עלויות ההצמדה הגלומות מאג"ח ממשלתיות צמודות. יחס החוב-תמ"ג זהה בהגדרה הלאומית ובהגדרות הבינלאומיות שהושו.
 2. כולל רווחי בנק ישראל. מ-1995, כולל הוצאה של 1.5% מהתמ"ג הנובעת מחוק הבריאות הממלכתי.
 3. לא כולל אשראי נטו.

המקור: בנק ישראל (2011), דוח שנתי 2010, נספח סטטיסטי.

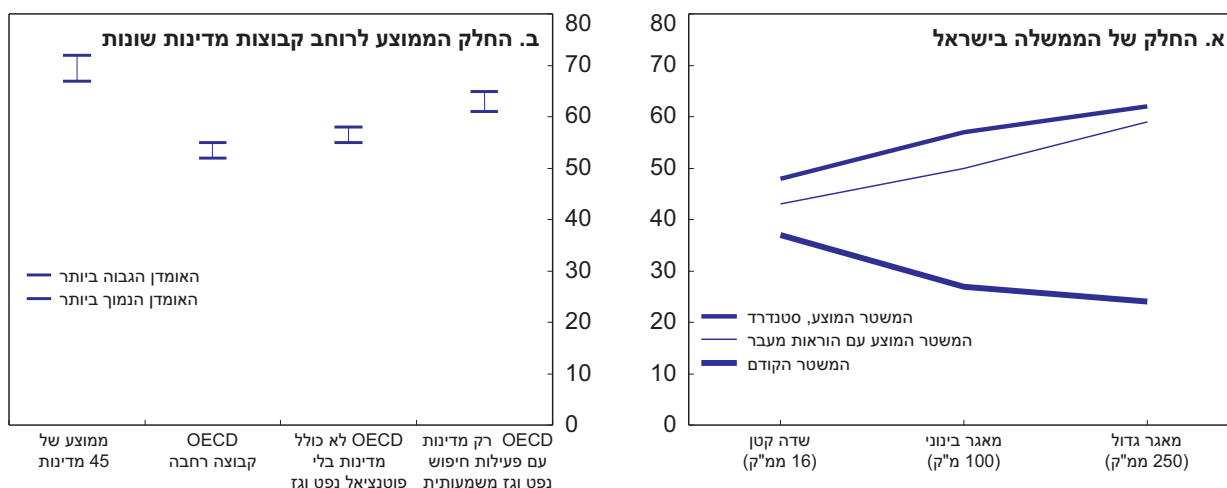
**גידול מהיר יותר בהוצאות במסגרת הכלל הפיסקלי
החדש מתקבל בברכה**

בנוסף על יעדי הגירעון, התקצוב מונחה על ידי כלל פיסקלי הקובע את שיעור הגידול המרבי בהוצאות של הממשלה המרכזית. החל בתקציב 2011-12 נקבע כלל חדש, שמעגן את ההוצאה ליעד יחס חוב-תמ"ג של 60%, על ידי הצמדת הגידול בהוצאות לעלויות עבר בתמ"ג ולתוצאה האחרונה ביותר של החוב הציבורי. באופן ספציפי, התקרה לגידול בהוצאה שווה לצמיחה הממוצעת בתמ"ג הריאלי על פני העשור הקודם כפול היעד יחס חוב-תמ"ג (60%) ליחס השנתי האחרון. חשוב לציין כי משמעותו של הכלל החדש היא שהגידול בהוצאות יהיה על פי רוב גבוה מכפי שהיה במסגרת הכלל הישן, שקבע שהגידול הריאלי בהוצאות יעמוד על 1.7% לשנה. לדוגמא, תקציב 2011-12 התבסס על גידול ריאלי של 2.7% מדי שנה. חרף הכלל, יש לרשויות מקום מסוים לשיקול דעת. באופן מיוחד, לעתים קרובות נוצרו סעיפי הוצאה חד-פעמיים ("תיבות" "boxes") שאינם נכללים בחישוב התקרה (ראה OECD, 2010a ובנק ישראל, 2010a).

ההוצאה הממשלתית צומצמה משמעותית בשנים האחרונות. סך כל ההוצאה הציבורית כחלק מהתמ"ג הורד אל קרוב לממוצע של ה-OECD, אולם ההוצאה האזרחית העיקרית הגיעה לאחת הרמות הנמוכות ביותר באזור ה-OECD, נתון המשקף את צורכי הביטחון הגדולים של ישראל (תרשים 5). יעדים קלים להשגה לשיפור היעילות וקיצוצים בשירותים הציבוריים הושגו ככל הנראה; חסכנות בהעברות תורמת לשיעור הגבוה של עוני יחסי, וקיים סיכון לדחייה מוגזמת ביישום תכניות להרחבת התשתית הציבורית (בעיקר, תחבורה). יתכן והשכר והתנאים במקצועות מסוימים במגזר הציבורי הובלו אל מתחת לרמות הנדרשות על מנת לשמור ולהניע כראוי עובדים קיימים ולמשוך מספיק עובדים חדשים.

תרשים 5. ההוצאה הממשלתית האזרחית העיקרית וההוצאה הממשלתית הכוללת

כאחוז מהתמ"ג, 2009 או שנה זמינה אחרונה



1. למעט הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית. חישוב ההוצאה האזרחית העיקרית עושה שימוש באומדן של הוצאות הביטחון לאותה שנה.

המקור: בסיס הנתונים לחשבונות לאומיים שנתיים של ה-OECD ובסיס הנתונים של ה-OECD ל-89 Economic Outlook.

לאור זאת, הגידול הגבוה יותר בהוצאות על פי הכלל החדש מבורך, ויש להימנע מקיצוץ משמעותי בגידול בהוצאות אל מתחת לזה המותר על פי התקרה. בה במידה, עם זאת, יש להתנגד ללחצים להאצה משמעותית של קצב הגידול בהוצאות שבשיקול דעת. אתגרי ההכנסה הטמונים בעיד הגירעון כבר משמעותיים דיים (ראה להלן) ועלולים שלא להיות ברי-השגה בקצב מהיר יותר של גידול בהוצאות. חרף הלחצים הנובעים ממחאת האוהלים, קיימות אינדיקציות מבורכות לכך שהרשויות מתכוונות לשמור על התקרה, ובחונות, לדוגמא, ערוצים לחיסכון בתקציב הביטחון על מנת ליצור אפשרות להוצאה נוספת בתחום החברתי.

התחזיות לטווח הקרוב בביצועים הפיסקליים נחלשו

התחזיות לטווח הקרוב ביחס לביצועים הפיסקליים נחלשו בשל השפל המתעורר. כאשר תחזיות הצמיחה היו חזקות יותר במידת מה, הגירעון ל-2011 היה צפוי להיות בפער נאה מתחת ליעד של 3% בגירעון של הממשלה המרכזית, חרף ביטולם של מספר אמצעים לגיוס הכנסות. אלה כללו דחייה של העלאת מס הבלו על בנזין והעלאות קטנות יותר של מחירי המים. החלטות אלה התקבלו בעקבות מחאות מצד הציבור הרחב בתחילת 2011 ביחס לעלייה בעלויות המחייה ולו בהתחייבויות להגדלת הסובסידיות לתחבורה הציבורית ולהעלאת שכר המינימום. עם היחלשות תחזיות הצמיחה, הגירעון ל-2011 צפוי עתה להיות קרוב ליעד של 3% וככל הנראה יחטיא את היעד של 2% ל-2012. התחזית העדכנית של ה-OECD (טבלה 1), לדוגמא, מציגה קונסולידציה פיסקלית של 0.2% בלבד בגירעון של הממשלה המרכזית ב-2012, נתון רחוק למדי מה-1% שסביר להניח שיידרש על מנת להגיע ליעד של הממשלה המרכזית. על בסיס ההנחה שהשפל הנוכחי הנו מחזורי, ולא מבני, יש לראות את החטאת היעד כמשקפת פעולה בריאה של מייצבים אוטומטיים. עם זאת, לא יהיה רצוי להיכנס להוצאות נוספות ל-2012 מעבר לאלה הכלולות בתקציב הדו-שנתי.

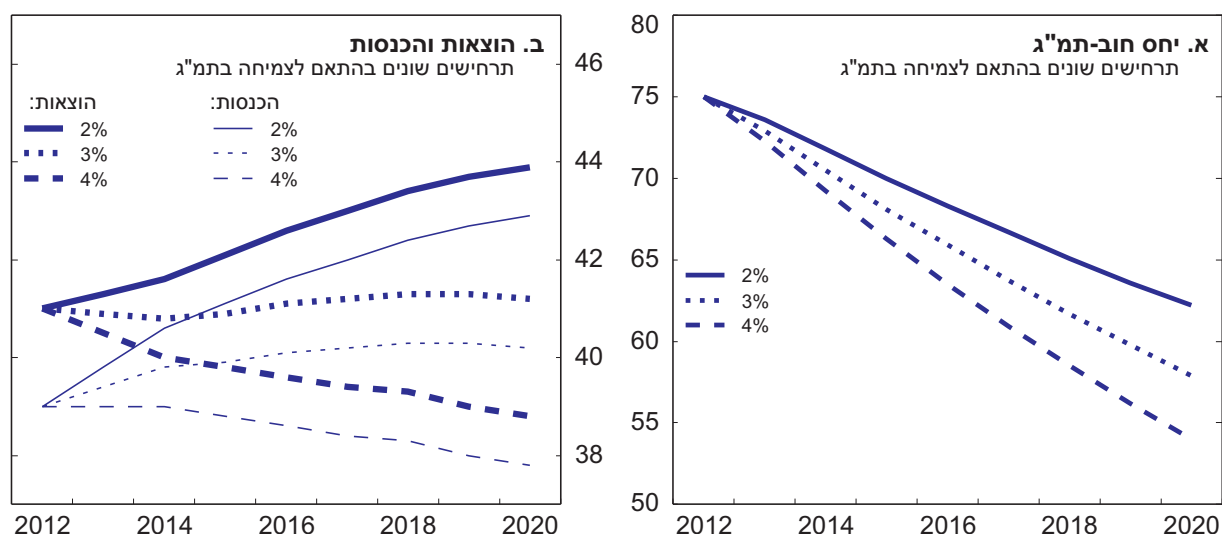
דאגה לכך שההכנסות ימשיכו להיות בכיוון הנכון בטווח הארוך יותר ממשיכה להיות אתגר מרכזי

הדמיות לטווח בינוני מראות שסביר כי הרשויות יהיו חייבות לנקוט צעדים פעילים לצורך הגדלת סך כל ההכנסות כחלק מהתמ"ג על מנת לעמוד ביעדי הגירעון וההוצאה שלהן. אין כמעט ספק בכך שעמידה ביעדי

הגירעון תביא ליחס חוב-תמ"ג של 60% בתוך פרק זמן סביר. בהנחה של צמיחה ריאלית ממוצעת של 3% (נתון מקורב לצמיחה ההיסטורית בתמ"ג לנפש בתוספת הגידול הצפוי באוכלוסיה), היעד של 60% יתממש ב-2019 לערך, ב-2018 לערך בצמיחה של 4% וב-2021 בצמיחה של 2% (תרשים 6). בהתחשב במנגנונים של הכלל, השאלה אם ההוצאה תגדל או תקטן כחלק מהתמ"ג תלויה באופן קריטי בקצב הצמיחה ביחס למוצע ההיסטורי שלו לטווח ארוך וביחס חוב-תמ"ג. חשוב לציין כי תרשים 6 מדגיש כי בצמיחה של 3% ההוצאה תישאר קבועה למדי כחלק מהתמ"ג. עם זאת, יש צורך בגידול במשקל של ההכנסות בתמ"ג במידה ומעוניינים לעמוד ביעד של מסלול של גירעונות פוחתים. נדרשת צמיחה ממוצעת גבוהה יותר בתפוקה אם המשקל של ההכנסות כחלק מהתמ"ג יישאר ללא שינוי או יפחת.

תרשים 6. תרחישים פיסקליים בעמידה ביעדי הגירעון וכלל ההוצאות החדש

כחלק מהתמ"ג



המקור: חישובי ה-OECD מתוך ה-OECD Economic Outlook 89 של ה-OECD.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג (טבלה 2), אישרה הממשלה בחודש אוקטובר 2011 חבילה של צעדי מסוי הכוללת החלפת ההפחתות המתוכננות בשיעורי מס ההכנסה על פרטים וחברות, בהעלאות. בנוסף על העלאת נטל המיסוי הישיר והפרוגרסיביות שלו, החבילה גם מפחיתה את המיסוי העקיף ומעניקה סיוע נוסף למשפחות. למעשה, החבילה כוללת את כל ההצעות של הוועדה, למעט הגדלת הפרשות המעסיקים לביטוח לאומי. עם זאת, במועד הכתיבה, הרפורמה לא עברה את הכנסת, ולפיכך, החבילה הסופית עשויה לסטות עוד מהמלצות ועדת טרכטנברג.

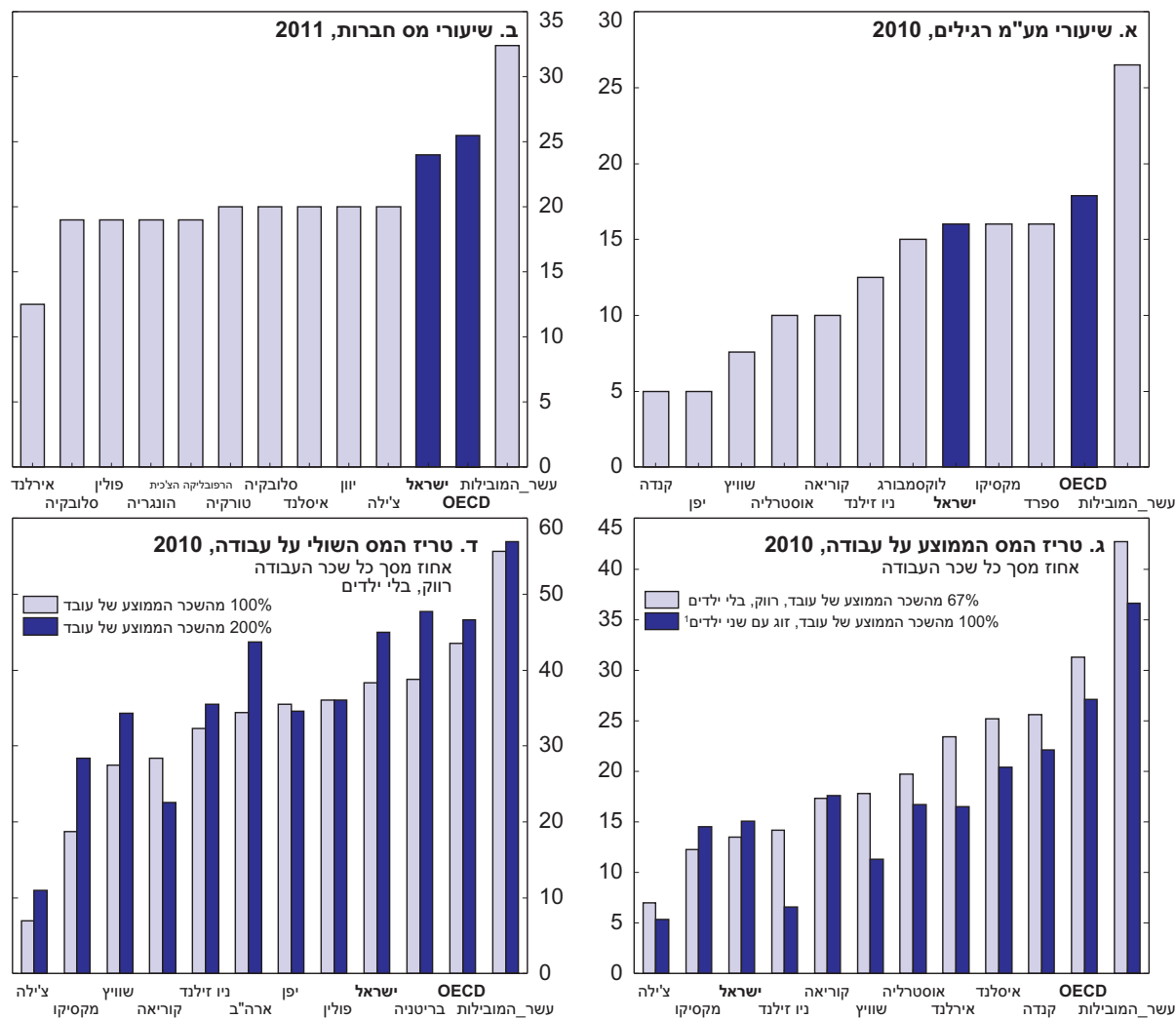
הפחתות בשיעורי המס האישי ומס החברות שבוצעו בעבר כבר הניעו את טריז המס הממוצע על עבודה לרמה נמוכה יחסית בהשוואה בינלאומית, והשיעורים השוליים (גם בשכר כפול מהשכר הממוצע) קרובים כיום למוצע של ה-OECD (תרשים 7). התפתחויות אלה, בשילוב העובדה שההעלאות המוצעות בשיעורי המס מתונות יחסית, מעידות על כך שכל כרסום בתחרותיות יהיה נמוך. עם זאת, יש להימנע מהעלאות משמעותיות נוספות במיסוי הישיר (או בהפרשות הסוציאליות) מעל ומעבר לאלה המוצעות על ידי ועדת טרכטנברג, כנדרש במקומות מסוימים. שיעורים גבוהים של מס הכנסה אישי (או של הפרשות סוציאליות של העובד) על בעלי השכר הגבוה יכולים להיות בעייתיים מכיוון שהם עשויים לעודד התחמקות ממס ולהפיק הכנסות נוספות מועטות בלבד. למעשה, זוהי אחת הסיבות לכך שהרשויות החליטו, כחלק מהחבילה, להקטין את תקרת הפרשות לביטוח הלאומי. יתר על כן, העלאות גדולות נוספות במיסוי הישיר יהוו סיכון לנזק משמעותי לתוצאות הצמיחה על ידי השפעות מזיקות על התחרותיות והיצע כוח העבודה.

טבלה 2. המאפיינים המרכזיים של המלצות ועדת טרכטנברג

צעדים הקשורים להכנסות	השפעה תקציבית (שנתית), מיליארד ש"ח ⁴
ביטול הפחתות מתוכננות בשיעור מס הכנסה	
שיעור מס החברות היה אמור לרדת מערכו הנוכחי, 24%, ל-18%, ולדוגמא, המדרגה העליונה של מס הכנסה על יחידים הייתה אמורה לרדת מערכו הנוכחי, 45%, ל-39%, בשני המקרים עד שנת 2016	2.5+
העלאת שיעורי מס הכנסה אישי במדרגה הגבוהה	
העלאת שיעור המס הגבוה ביותר מ-44% ל-48% (שיעור זה חל על ההכנסה החודשית החייבת במס העולה על 40,231 ש"ח, שהם כפי חמישה מהשכר הממוצע).	0.7+
הטלת מס נוסף בשיעור 2% על בעלי הכנסה העולה על 1 מיליון ש"ח לשנה (דהיינו, שווה ערך ל-83,333 ש"ח לחודש, שהם כפי עשרה מהשכר הממוצע).	0.4+
שינויים בהפרשות לביטוח לאומי	
החזרת התקרה להפרשות העובדים לביטוח לאומי לפי חמישה מהשכר הממוצע (בעקבות השפל של 09-2008 הועלתה התקרה, כצעד זמני, לפי תשעה מהשכר הממוצע)	0.8-
הגדלת שיעור ההפרשה של המעסיקים לביטוח לאומי מ-5.68% ל-7.5% לגבי המשתכרים למעלה מ-60% מהשכר הממוצע.	2.5+
העלאת מס חברות ומס רווחי הון	
העלאת מס החברות מ-24% ל-25% (ומאוחר יותר אולי ל-26%).	1.4+
העלאת מס רווחי הון מ-20% ל-25%.	1.3+
שינויים במסים העקיפים	
ביטול העלאה מתוכננת במסי בלו על דלק ודיזל.	2.5-
התחייבות להפחתה מתוכננת במכסי יבוא, למעט על מכונות ותוצרת חקלאית.	1.5-
ביטול ההפחתה המתוכננת בשיעור המע"מ מ-16% ל-15.5%.	2.5+
הטבות מס נוספות למשפחות	
מתן נקודות זיכוי לאבות עבור ילדים (בעבר, רק אימהות היו זכאיות לכך).	1.0-
העלאה של 50% במס הכנסה שלילי לאימהות.	0.8-
ההשפעה התקציבית נטו של הצעדים הקשורים להכנסות (לא כולל הגדלת שיעור ההפרשות של המעסיקים לביטוח לאומי)	2.2+
צעדים הדורשים הוצאה ציבורית נוספת	
הרחבת שירותי מעונות היום וחינוך בגיל הרך	
גידול בהוצאה הציבורית על שירותי מעונות יום לילדים עד גיל 3; הנהגת חינוך חובה חינוך מגיל 3 עד 5; (משוער)	4.0-
תכניות ממוקדות למיעוטים	
מוצעות מספר תכניות, שכולן מיועדות לעודד שילוב מיעוטים בכוח העבודה, במיוחד נשים ערביות-ישראליות וגברים חרדיים.	לא רלוונטי
צעדים נוספים להפחתת עלויות הדיור	
מוצעות מספר תכניות, לדוגמא יחידות דיור בר השגה להשכרה לטווח ארוך, הגדלת הסיוע בשכר דירה, העלאת מס רכוש על דירות ריקות.	לא רלוונטי
ההשפעה התקציבית הכוללת של ההוצאה הציבורית הנוספת (מבוסס על נתון של 30 מיליארד ש"ח לחמש השנים הראשונות)	6 (מוערך)
חיסכון בהוצאה הציבורית	
קיצוץ הוצאות הביטוחן השנתיות בסך 2.5 מיליארד ש"ח (מקו הבסיס) לחמש שנים.	2.5+
הפרטת שירותים ציבוריים במטרה לשיפור היעילות וחיסכון בעלויות.	לא רלוונטי
הגברת המאמצים להבטחת יעילות ותיאום בתכנון ויישום המדיניות.	לא רלוונטי
ההשפעה התקציבית הכוללת של החיסכון בהוצאה הציבורית	2.5+

תרשים 7. אינדיקטורים של מסים

השוואה עם עשר מדינות ה-OECD שבתחתית



1. ממוצע של שלושה מצבים לגבי השכר של המשתכר השני (0%, 33%-1, 67%)

המקור: בנק ישראל, נספח סטטיסטי לדוח השנתי של בנק ישראל (2010); בסיס הנתונים של ה-OECD בתחום מיסוי שכר. ובסיס הנתונים של ה-OECD בתחום מיסוי שכר.

ועדת טרכטנברג גם הגישה המלצות שיש להן השלכה על ההוצאה הציבורית (טבלה 2). הצעות אלה כוללות סיוע מוגדל למשפחות (במיוחד משפחות בהן יש לפחות עובד אחד). בנוסף, יש מספר המלצות להפחתת עלויות הדיור והגדלת שילובם של מיעוטים בכוח העבודה. נכון לחודש נובמבר 2011, הייתה התקדמות מוגבלת בלבד בקבלת אישור הממשלה והכנסת לצעדים אלה, והעיתוי וההיקף של ההוצאה הנוספת הקשורה אינם ודאיים. לבסוף, הוועדה הציעה שההוצאה הנוספת הקשורה לתכניות אלה תמומן חלקית על ידי קיצוצים בהוצאות הביטחון (אלה אושרו עקרונית על ידי הממשלה) והמליצה על דרכים לשיפור היעילות ולחיסכון בהוצאה הציבורית.

יישום המלצות ועדת טרכטנברג לא יפחית את הסיכונים העומדים בפני השגת היעדים הפיסקליים. הוועדה הונחתה לא לשנות את מסגרת ההוצאות, ועשתה כן, וזהו צעד מבורך. בנוסף, ל-2013 ואילך, המלצות הוועדה יביאו לגידול נקי בהכנסות בסכום שווה ערך להשפעות של ביטול הפחתות המס המתוכננות מקו הבסיס להכנסות (לדוגמא, סכום זה יעמוד על 11 מיליארד ש"ח עד 2016). עם זאת, תחת הנחות שמרניות להערכת הצמיחה הכלכלית, הכנסות מוגדלות אלה אינן מספיקות ככל הנראה על מנת להבטיח עמידה ביעדי הגירעון (והחוב) אם ההוצאה תגדל בהתאם לכלל החדש (בנק ישראל, 2010b). לפיכך, אלא אם הצמיחה הממוצעת בשנים הקרובות תהיה מעבר לממוצע ההיסטורי, הרשויות יידרשו לצעדים נוספים לגיוס הכנסות.

באשר למיסוי הישיר, החששות באשר לתחרותיות מגבילים את האפשרויות לצעדים משמעותיים חדשים לגיוס הכנסות בנוסף על אלה המופיעים כבר בהמלצות ועדת טרכטנברג. עם זאת, קיימות דרכים להכניס במס הכנסה או במס רווחי הון שינויים שיניבו דיבידנד כפול במונחים של הכנסות ורפורמה מבנית. לדוגמא, הבדיקה המעמיקה של מגזר הדיור לצורך דוח זה מזהה פטורים מופרזים מרווחי הון.

גם המיסים העקיפים יכולים לשחק תפקיד בהבטחת הכנסות נאותות. גם כאן קיימות הזדמנויות לרפורמות שיניבו דיבידנד כפול. לדוגמא, במגזר האנרגיה ניתן להעלות את מס הבלו הקיים על דלקים ראשוניים באופן שישקף החצנות (externalities) סביבתיות, וניתן להשתמש יותר במסים ובהיטלים הקשורים לשימוש ברכב (במונחים של בלו על הדלק, אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג על ידי הממשלה משמעו, למרבה הצער, נטישת המהלכים בכיוון זה, ראה טבלה 2). למעשה, "מסוי ירוק" באופן כללי עשוי בהחלט לספק מספר אופציות צנועות להכנסות שמהן כולם מרוויחים (win-win). עם זאת, כאשר אין הצדקה כלכלית לפטורים ממס, אזי המס העקיף צריך, באופן כללי, להיקבע באופן אחיד יותר. לדוגמא, למרות שאין מדובר ברפורמת מס באופן הצר של הביטוי, ועדת טרכטנברג הגישה המלצות מבורכות להורדת המכסים על מוצרי חשמל ומזון.

בנושא המע"מ, אנשי מחאת האוהלים העלו דרישות להרחבת הפטורים (או להנהגת שיעורי מע"מ מועדפים (preferential rates)) לגבי סחורות ושירותים מסוימים. טיפול בבעיות חברתיות בדרך זו הנו יקר מכיוון שכל משקי הבית נהנים מכך, לרבות אלה של בעלי ההכנסות הגבוהות. פטורים גם פועלים בניגוד לעקרון האחידות שממזער את העיוותים בבחירות של הצרכנים. הבחנה בין קטגוריות של סחורות ושירותים עלולה ליצור אנומליות בעייתיות בטיפול במע"מ ומזמינה לחצים מצד בעלי אינטרסים עסקיים. עד היום, שיטת המע"מ הישראלית הבנויה משיעור מס אחד יחיד כללה, באופן ראוי להערכה, פטורים מועטים בלבד בהשוואה למדינות אחרות. למעשה, למרות שהנם מינוריים יחסית, ניתן לבטל את הפטורים הקיימים ממע"מ (כיום חלים פטורים על עיר התיירות אילת, על פירות וירקות ועל שירותי תיירות מסוימים). יש להודות על כך שפטורים נוספים אינם מופיעים בהמלצות של ועדת טרכטנברג, ועל הממשלה להמשיך ולהתנגד לכל הצעה להצרה נוספת של בסיס המס באמצעות פטורים נוספים או הנהגת מספר שיעורי מס שונים.

בניגוד למה שרבים עשויים לחשוב, במספר מובנים העלאת שיעור המע"מ הנה הדרך בעלת הפוטנציאל הנמוך ביותר לגרימת נזק כלכלי בכדי להבטיח שההכנסות יעמדו כנדרש ביעדי הגירעון וההוצאות בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג. שיעור המע"מ עומד כיום על 16%, שיעור נמוך משמעותית מזה הקיים במספר לא קטן של מדינות ב-OECD (תרשים 7). בעוד שבמדינות ה-OECD, השיעורים הגבוהים יותר מלווים לעתים קרובות בפטורים נרחבים, יש מקום להתאמה מסוימת בשיעור המע"מ בישראל. בצעד מבורך, אישרה הממשלה את הצעת ועדת טרכטנברג לא להפחית את המע"מ מ-16% ל-15.5% כפי שתוכנן קודם לכן (שיעור המע"מ הועלה ב-1% במהלך המשבר הפיננסי של 2008-09 כצעד זמני. מאז הוא הופחת ל-16% והיה אמור לרדת ל-15.5% בחודש ינואר 2013). יש לשקול בנוסף על כך העלאה צנועה, כאמצעי להשגת יעדים פיסקליים. אכן, העלאת המע"מ היא צעד גרסיבי (אם כי פחות מכפי שחושבים בדרך כלל כאשר בוחנים את הסוגיה בהקשר של מחזור החיים) ולפיכך יש לשלבה עם צעדים מקזזים. לדוגמא, ניתן לשלב את העלאת המע"מ בהגדלת ההעברות למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות (לדוגמא, על ידי הגדלת מס ההכנסה השלילי; ראה להלן).

מעבר חדשני למחזור תקציבי של שנתיים

מאז שנת 2009 משתמש משרד האוצר בתהליך תקציבי 'מלא' של שנתיים (תקציב דו-שנתי), דהיינו, הדיון החקיקתי והתקציבי הנם על בסיס דו-שנתי. זוהי גישה חריגה ביותר. למעשה, עד כה נעשה בה שימוש באופן סדיר רק במספר מדינות בארה"ב ובעיקר בפורמאט 'מתגלגל' (דהיינו, תהליך התקציב הוא שנתי, אולם כל תקציב משתרע על פני שנתיים). עם זאת, אין ספק שתקצוב דו-שנתי על ידי ממשלה מרכזית אינו נעדר יתרונות ועשוי להתברר כגישה ראויה לאימוץ על בסיס קבוע. לתקציבים דו-שנתיים יש פוטנציאל להוביל ליצירת תהליכי קביעת מדיניות פחות עתירי משאבים ויותר טובים באמצעות חיסכון בתקורות מנהליות. בנוסף, תקציב דו-שנתי מאריך את האופק התקציבי ה"קשה" ולפיכך מרחיב את התכנון הפיסקלי בעוצמה רבה יותר מכפי שעושים רבים ממנגנוני התקצוב לטווח בינוני.

אולם, לתקצוב דו-שנתי יש חסרונות. תקצוב כזה מטיל דרישה כבדה על תחזיות ההכנסות וההוצאות, ורפורמות רצויות שדורשות אמצעים תקציביים ספציפיים עלולות להידחות בשל המחזור הדו-שנתי. קיימים גם שיקולים פוליטיים. המחזור התקציבי הוא פורום מרכזי לדיון במדיניות הכלכלית, ולפיכך עשויים להיות כאלה שיתנגדו להקטנת תדירות התקציב מן הנימוק שהדבר עלול לפגוע בתהליך הדמוקרטי. ניתן לטעון שבישראל, המחזור הדו-שנתי החדש מעניק כוח רב יותר בידי משרד האוצר, מכיוון שהוא יכול ליצור הקצאות-מחדש משמעותיות של ההוצאה הציבורית בתוך המחזור התקציבי בן השנתיים (בכפוף למגבלת ההוצאה הכוללת ולאישור ועדת הכספים של הכנסת). לסיכום, אין ספק כי קיימות אי-בהירויות חשובות סביב ההשלכות של תקצוב דו-שנתי על התכנון הפיננסי ועל הרפורמה הכלכלית, ועל הרשויות לנטר בקפדנות השלכות אלה. יתר על כן, הגישה הדו-שנתית אינה מהווה תחליף מלא לשיפור מנגנוני תקצוב טיפוסיים יותר לטווח בינוני, מכיוון שאלה רצויים בכל מקרה כאמצעי להרחבת האופק התכנוני מעבר למחזור התקציב.

ושיפור משמעותי בטיפול הפיסקלי במשאבים פחמימנים (הידרוקרבונים)

הפקת גז טבעי משדות גז בים החלה בתחילת שנות ה-2000 ואמורה לגדול משמעותית בשנים הבאות בעקבות גילוי מרבצים חדשים, במיוחד שדה לווייתן ב-2010. בסה"כ, תגליות אלה מסתכמות בכ-700 מיליארד מטרים מעוקבים של גז טבעי, נתון שמשמעותו, במחירים הנוכחיים, "עושר משאבים" של כ-15,000 דולר ארה"ב לנפש. בעוד שהתגליות עד היום אינן באותו סדר גודל כמו זה שנמצא במדינות עשירות מאוד בפחמימנים, קיים סיכוי סביר למציאת גז נוסף, וייתכן שאף נפט. המשאבים משמעם הכנסות פיסקליות נוספות, לא רק ממס חברות רגיל אלא גם מתמלוגים.

במהלך מבורך, הביאו הרשויות את הטיפול הפיסקלי הנדיב במשאבי נפט וגז שהיה נהוג בעבר קרוב הרבה יותר לרמות הטיפוליות במקומות אחרים. בעבר, חלקה של הממשלה בהכנסות משדות גז טבעי עמד על כ-30% עד 40%, בהתאם לגודל השדה. קיים הוא נע בין 50% ל-60%. הגידול נובע מהיטל מיוחד על רווחים שנכנס לפעולה כאשר היחס בין ההכנסות להוצאות מגיע לרמה מסוימת (ה-"R-ratio"). ההצעה הראשונית כבר כללה הוראות שהקלו את הנטל על פיתוחים קיימים ועתידיים, ולפני סיכום תהליך החקיקה ניתנו הקלות קלות נוספות. עם זאת, הוראות אלה לא נחשבות כפוגעות במידה מופרזת במבנה של השיטה החדשה.

החקיקה דורשת מן הממשלה להגיש הצעה לתיעול ההכנסות הפיסקליות משדות הגז הטבעי לקרן הון ממשלתית (sovereign wealth fund) המנוהלת באופן בלתי תלוי, וזוהי ככל הנראה אכן האופציה הטובה ביותר. הכנסות אלה צריכות להצטבר בהיקף נרחב למען הדורות הנוכחיים והבאים כאחד, מכיוון שהן מייצגות את התקבולים ממכירת נכס בבעלות ציבורית. יש להימנע מלאפשר לתקבולים אלה לזרום אל ההכנסות הכלליות של הממשלה (או לקרן ייעודית לתחומי הוצאות מסוימים) מכיוון שהדבר ייצור התמקדות מופרזת ברווחת הדורות הנוכחיים. קרן הון ממשלתית המושקעת במלואה בנכסים זרים תמתן את מה שמכונה 'מחלה הולנדית', אשר תהיה לה השפעה שלילית על התחרותיות והתעסוקה. בהתחשב בכך שקיים סיכוי סביר לתגליות נוספות, קרן הון ממשלתית תבודד את הגירעון מפני דליפה פיסקלית, כל עוד החלק של הקרן ממנו ניתן לבצע הוצאות נשמר ברמה נמוכה; משיכה בסדר גודל של 4% או 5% - בהתאם לתשואות הריאליות - תהיה ככל הנראה הנכונה ביותר. המסגרת המנהלית לקרן כזו צריכה להיקבע מהר ככל הניתן, לפני שיווצרו מחויבויות פוליטיות לשימוש בהכנסות במסגרת סעיפי ההוצאה השוטפת.

כללית, יש לעמוד בפני לחצים לסבסוד השקעה 'במורד הזרם' (downstream investment) במתקנים ליצוא גז או בתשתיות לביקוש מקומי נוסף. במסגרת תרחיש של 'עסקים כרגיל', ההערכה היא שהביקוש המקומי יכול לספוג עד 10 מיליארד מטרים מעוקבים של גז לשנה, אולם תחזיות הייצור גבוהות בהרבה מנתון זה, ולעת עתה לא קיימת תשתית ליצוא. רמה מסוימת של מעורבות ממשלתית בפיתוח הביקוש המקומי והיצוא הנה בלתי נמנעת בשל סוגיות של ביטחון אנרגיה והעובדה שאספקת החשמל ממשיכה להישלט על ידי חברה אחת בבעלות המדינה. עם זאת, יש להימנע ממעורבות מעבר לסוגיות לגיטימיות אלה; אין כמעט, או כל, הצדקה כלכלית

לתמיכה או להתערבות פיננסית של המדינה בפיתוח הביקוש המקומי או בהשפעה על השאלה האם וכיצד ייוצא הגז, והחלטה זו צריכה להישאר מבוססת שוק.

תיבה 2. ההמלצות המרכזיות בנושא המדיניות הפיסקלית

המשך מתן עדיפות עליונה להשגת יעדי הגירעון וקביעת ההעלאות בהוצאות בהתאם לכלל החדש. הימנעות מהעלאות נוספות שיעורי מס הכנסה אישי ומס חברות מעל ומעבר להעלאות המומלצות על ידי ועדת טרכטנברג. ניצול הזדמנויות לרפורמות במסוי הישיר והעקיף בדרך שתשיג דיבידנד כפול (כגון, הפחתת פטורים, הגדלת המיסוי הסביבתי).

אין להצר את בסיס המע"מ בניסיון לפתור סוגיות של חלוקה-מחדש באמצעות פטורים ממע"מ; במקום זאת, יש לפעול ליישום מס אחיד יותר בסך הכל ולהתמודד עם סוגיית החלוקה-מחדש באמצעות ערוצים אחרים. למעשה, יש להשתמש בהעלאת המע"מ כאמצעי לעמידה ביעדי הגירעון וההוצאות.

ניטור קפדני של ההשלכות של התקציב הדו-שנתי תוך חיזוק המנגנונים הרגילים לתקצוב לטווח בינוני.

הקמת קרן הון ממשלתית המנוהלת באופן בלתי תלוי לצורך החזקת ההכנסות הפיסקליות ממשאבים פחמימניים, השקעה בנכסים זרים ושמירה על שיעור משיכה מקסימלי (drawdown) נמוך מן הקרן (פרק 3).

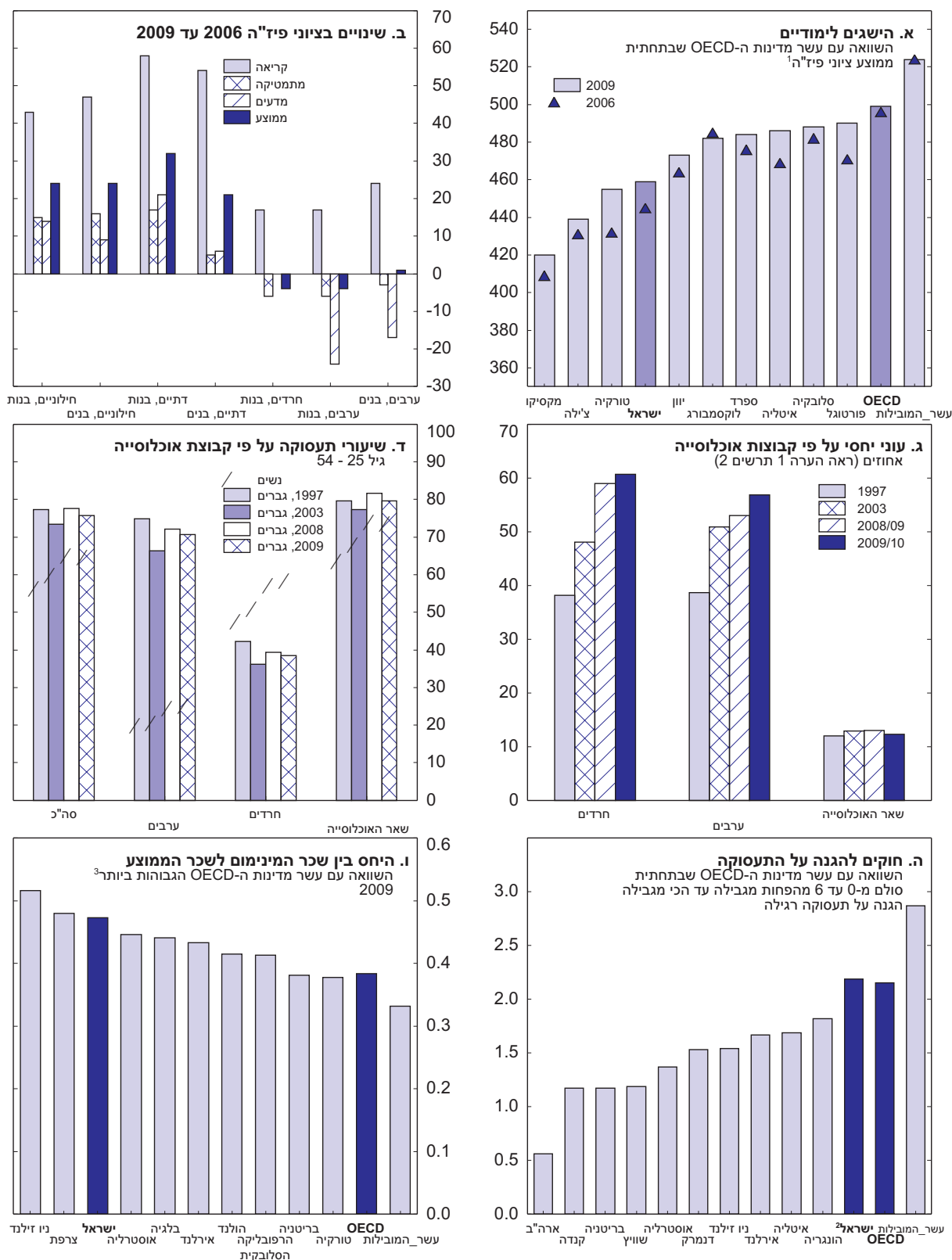
מדיניות בתחומי החינוך, העבודה והחברה

האתגרים המורכבים של ישראל במדיניות בתחומי החינוך, העבודה והחברה היו נשוא ניתוח מעמיק *בדוח* הקודם. השיעורים הגדלים של העוני היחסי בקהילה הערבית-ישראלית ובקהילה החרדית ממשיכים להיות סוגיה מרכזית, כאשר יכולת השתכרות נמוכה, התקשרות (attachment) נמוכה לכוח העבודה ובעיות במערכת החינוך - כולם משחקים תפקיד (תרשים 8). חשיבותן של בעיות אלה צפויה לגדול עם הזמן, שכן חלקן של שתי קהילות אלה באוכלוסיה הכוללת צפוי לגדול בשל שיעור הילודה הגבוה בהן. עם זאת, למרות שחלקן של קבוצות אלה באוכלוסיה עומד כבר על כ-30%, כ-40% מהחיים בעוני נמצאים במגזרים אחרים של האוכלוסייה. לפיכך, בעוד שיש הצדקה לתכניות שמתמקדות בקהילות מסוימות, הרי שמדיניות כללית שהזכאות לה רחבה אמורה לעשות חלק ניכר מהעבודה הקשה בשיפור התוצאות.

חדשות טובות מסוימות בתוצאות של מבחני פיז"ה
(PISA) האחרונים והתקדמות סבירה ברפורמה
בחינוך

כפי שנושא זה נדון *בדוח* האחרון, רמת ההשכלה הממוצעת באוכלוסיה בגיל העבודה גבוהה למדי בהשוואה בינלאומית, אולם התוצאות של מבחני פיז"ה ושל מבחנים בינלאומיים אחרים מצביעות על מיומנויות ליבה חלשות ברמת חטיבת הביניים והתיכון. מבחני פיז"ה האחרונים (שנערכו ב-2009 ופורסמו ב-2010) הראו שיפור בציון המצרפי של ישראל, המונע בעיקר מביצועים טובים יותר ברכיב הקריאה. עם זאת, באופן מדאיג במידה מסוימת, הציונים במדעים ובמתמטיקה בקרב תלמידים ערביים היו נמוכים יותר בפועל בהשוואה לתוצאות הקודמות (תרשים 8), וכך גם ציוני המתמטיקה לבנות חרדיות (הן לא השתתפו במבחנים במדעים, וכמו במבחני פיז"ה הקודמים, מספר הבנים החרדיים שהשתתפו בכל מבחני פיז"ה אינו מספיק על מנת להניב תוצאות אמיןות סטטיסטית).

תרשים 8. אינדיקטורים של חינוך ושוק העבודה



1. קריאה, מתמטיקה ומדעים.
2. ישראל מדורגת במקום ה-16.
3. קיימים נתונים לגבי 22 מדינות בלבד. חישובים של ה-OECD לגבי ישראל.

המקור: בנק ישראל (2011), דוח שנתי 2010; OECD.Stat; 2010 Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth; OECD (2011), OECD, בסיס הנתונים לנושא עבודה.

התקדמות מבורכת קיימת בהכנסת רפורמות בחינוך החובה. באופן בולט במיוחד, איגוד המורים בבתי הספר התיכוניים (החטיבה העליונה) כרת עסקה עם הממשלה, בדומה לזו עליה הוסכם קודם לכן בחטיבות הביניים, הכוללת העלאות שכר משמעותיות לצד שעות הוראה נוספות ורפורמות אחרות (ראה נספח). עם זאת, נותרה עדיין עבודה רבה, במיוחד באשר לחינוך בקהילה הערבית-ישראלית ובקהילה החרדית. הכיתות בבתי הספר הערבים-ישראלים ממשיכות להיות גדולות באופן יחסי, אם כי נעשים מאמצים לתקן מצב זה. יש לעודד את הקהילה החרדית באופן תקיף יותר לחזק את המיומנויות המקצועיות של צעיריה, באופן חלקי באמצעות דרישות תקיפות יותר לגבי תכני הלימוד הנדרשים לצורך קבלת מימון מהמדינה.

הצעות להנהגת רפורמה בחינוך העל-תיכוני והגבוה מועלות מחדש, בעקבות כשלון המאמץ להנהגת השינויים שהומלצו על ידי ועדת שוחט בשנת 2008. יוזמה אחרונה זו כוללת תכנית שש שנתית משמעותית שיעדיה העיקריים הם הגברת גיוס אנשי סגל, הגדלת מספר התלמידים מהאוכלוסייה הערבית-ישראלית ומהאוכלוסייה החרדית, הגדלת ההוצאה על קרנות מחקר תחרותיות, שדרוג תשתית ההוראה והמחקר והכנסת רפורמה בתקציב, כך שיווצר קשר הדוק יותר בין תשומות לתפוקות.

היעדר התקדמות בהגברת היעילות של מדיניות התעסוקה והמדיניות החברתית

ההתקדמות לקראת ייעול מדיניות חברתית מוכוונת-תעסוקה הייתה מאכזבת. תכנית ניסיונית מבטיחה של שירותי השמה פרטיים (שכונתה 'תכנית ויסקונסין') הגיעה לסיימה באביב 2010. עם זאת, על הרשויות להחזיר לחיים את הגישה, תוך הסקת לקחים מהתכנית הניסיונית, במיוחד בנוגע לתחרות בין הספקים. עם זאת, בצעד מבורך, מס הכנסה שלילי הורחב באופן המכסה את כל הארץ. יתר על כן, ועדת טרכטנברג המליצה על העלאת מס הכנסה שלילי ב-50% לאימהות עובדות (בצירוף הרחבה משמעותית של עזרה במעונות יום וחינוך לגיל הרך), מהלך שהנו צעד בכיוון הנכון. בחזיתות אחרות הושגה התקדמות מועטה בתחומים שהועלו בדוח האחרון ובעבודות אחרות של ה-OECD (ראה נספח). באופן מיוחד, הבטחת הכנסה כללית ממשיכה להיות זעומה, ולא היו יוזמות כלשהן לחיסכון בנושא קצבאות ילדים כלליות. באביב 2011 לחץ של הסתדרות העובדים הוביל להעלאות חריגות בשכר המינימום, דבר שדחף עוד יותר כלפי מעלה את היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע (תרשים 8). בה בעת, חוקי העבודה ותנאי ההעסקה המינימליים ממשיכים שלא להיאכף כראוי, דבר המשפיע במיוחד על העובדים בעלי ההכנסות הנמוכות. השקעה רבה יותר בתשתית ברשויות המקומיות הערביות מתקבלת בברכה (כמו זו שניתנת בתכנית פיתוח חמש-שנתית למגזר המיעוטים), אולם השקעה זו צריכה להצטרף למדיניות רחבה יותר בתחומי החינוך, התעסוקה, החברה והעסקים.

בתחום הדיור, סביבת המס נותנת העדפה מופרזת לבעלות על דירות מגורים...

סקירה מעמיקה לצורך דוח זה מוצאת כי המדיניות הישראלית נותנת באופן כללי העדפה לבעלות על דירות מגורים, וכ-70% ממשקי הבית הם מחזיקים-בעלים. שיעורים כה גבוהים של בעלות על דירות עלולים להגביל את הניידות, שכן, שוכרים מוכנים יותר לשנות מקום מגורים בתגובה על שינוי הזדמנויות בשוק העבודה - אם כי צפיפות האוכלוסין הגבוהה יחסית של ישראל פירושה שנושא זה פחות משמעותי מאשר במספר מדינות אחרות ב-OECD. בנוסף, התמריצים להחזקה על ידי בעלים מעוותים על פי רוב את התנהגויות הצריכה והחיסכון, ומייצגים הטבת מס 'בדלת האחורית' לבעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות. לפיכך, במנחים רחבים, המדיניות צריכה לפעול ליצירת תמריצים מאוזנים יותר לרכוש או לשכור נדל"ן.

הבעלות על דירות מגורים זוכה חלקית לעידוד באמצעות המסים השונים וסביבות מדיניות אחרות, אשר משפיעים על הרכישה, הבעלות והמכירה של נדל"ן, גם אם הרגולציה על המשכנתאות מעודדת זה מכבר יחס הלוואה לבטחונות (LTV) נמוך. ההתייחסות לרווחי הון ממכירת נדל"ן נדיבה במידה בלתי רגילה. כמו במדינות רבות, קיים פטור ממס רווחי הון רגיל על דירת המגורים העיקרית, אך גם, במידה מסוימת, על נדל"ן הנמצא בבעלות

משקי בית פרטיים למטרות השקעה (אם כי, זה קוצץ לאחרונה). כמינימום, יש להפחית פטורים אלה כך שיכסו רק את דירת המגורים העיקרית. עם זאת, במובנים אחרים ההתייחסות המסויית בתחום הדיור במצב טוב: מסי והיטלי עסקה (שגורמים עיוותים גדולים) - נמוכים; ההתייחסות המסויית כלפי בעלי דירות פועלת על פי פשרה סבירה (הכנסה רעיונית משכר דירה (implicit rental income) אינה חייבת במס, אך לא ניתן לנכות תשלומי ריבית על משכנתאות); והמסים על נדל"ן מנוצלים באופן מלא יותר מאשר במדינות רבות אחרות ב-OECD. למעשה, יש לשאוף לדרך פעולה אחרונה זו.

...ותכניות הסיוע בדיור משתרעות הרבה מעבר לסיוע למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה

הבעלות על דירות מגורים זוכה לעידוד גם באמצעות מענקים וסיוע במשכנתאות, על פי רוב לקבוצות אוכלוסיה מסוימות ולא תמיד תוך הגבלה למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. גישה זו סימפטומטית לסיוע בדיור ככלל ומשקפת ניסיון לשלב יעדים של רווחה חברתית עם יעדי מדיניות אחרים. באופן מיוחד, חלק גדול מן ההוצאה על סיוע בדיור מופנה לאלה שהתיישבו לאחרונה בישראל, כחלק מתכנית רחבה לעידוד ושילוב עולים. יתר על כן, רוב התכניות נדיבות יותר, בצורה זו או אחרת, למשקי בית באזורי הפריפריה (בעיקר בהתבסס על שיטה של 'אזורי עדיפות לאומית') ולעיתים קרובות ניתנת תשומת לב מיוחדת למי ששירתו שירות צבאי מלא.

סדר היום המגוון פירושו שניתן סיוע משמעותי למשקי בית שאינם בהכרח נצרכים. אמנם מדיניות הדיור מעניקה סיוע למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה באמצעות דיור ציבורי וסובסידיות לשכר דירה לאחר ביצוע מבחני אמצעים, אולם, בנוסף, לדוגמא, כל העולים החדשים מקבלים סיוע בשכר דירה במשך חמש שנים, ללא קשר להכנסה, שימוש בלתי יעיל לכאורה בכספי ציבור. כמו כן, הגישה לתכנית הכללית לסיוע במשכנתאות נשלטת על ידי שיטת נקודות חריגה במידת מה (אשר, לדוגמא, כוללת נקודות בעבור מספר האחים/אחיות של המבקש), שלא מתחשבת במישרין בהכנסה של משק הבית ונותנת העדפה ברורה למשפחות גדולות. יתר על כן, תכניות שקהל היעד שלהן מוגדר בבירור ממשיכות להופיע בסדר היום של מדיניות הדיור. בשנת 2011 הושקה תכנית חדשה, שיוזמיה הם פוליטיקאים המייצגים קהילות מסוימות, שמעניקה סיוע במשכנתא ל-28 ערים מוגדרות. יש לנטר בקפדנות את יעילותה, במיוחד באשר לסיכון שהסיוע יגיע לידי מפתחי נדל"ן באמצעות העלאת מחירים.

שלא כמו מדינות רבות אחרות ב-OECD, אין לישראל חקיקה מיוחדת לגבי חוזי שכירות, ויתכן והדבר פוגע בהתפתחות שוק השכירות בישראל. לא קיימת מסגרת משפטית ספציפית המגדירה את הזכויות והאחריות של בעלי בתים ושוכרים. לדוגמא, אין כל חקיקה לגבי פקדונות, תקופות הודעה או חידוש חוזה. כל הפרטים הללו נתונים לחלוטין לקביעת כל חוזה שהוא הנחתם בין המשכיר לשוכר. יש לבחון הנהגת קריטריונים משפטיים מינימליים מתונים כלשהם, על מנת לקבוע גבולות מסוימים לתוצאות קבילות.

תיבה 3. ההמלצות המרכזיות בנושאי המדיניות בתחומי החינוך, העבודה והתכנה

- המשך הרפורמות הכלליות בחינוך הציבורי היסודי והעל-יסודי ובמדיניות מוכוונת בתחום החינוך, במיוחד לשיפור ההשכלה של ערבים-ישראלים. עידוד תקיף יותר של הקהילה החרדית לחזק מיומנויות מקצועיות כחלק מאסטרטגיה רחבה יותר להגדלת ההשתתפות בשוק העבודה וההכנסה מעבודה.
- לגרום לכך שישתלם לעבוד. חידוש ישום תכנית 'מרווחה-לעבודה' על פי העקרונות של תכנית 'ויסקונסין' שבוטלה, והגדלת מס הכנסה שלילי. שקילת הגדלת גמלת רווחה כללית. שילוב אכיפה חזקה יותר של שכר המינימום וחוקי העבודה באופן כללי עם שחיקה הדרגתית של שווי שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע.
- באשר לסוגיות סוציו-כלכליות בתחום הדיור (פרק 1):
 - « הפחתת הפטורים ממס לבעלי דירות ולמשקיעים בנדל"ן.
 - « מיקוד הסיוע בדיור במידה רבה יותר במשקי בית בעלי הכנסה נמוכה.
 - « קביעת חקיקה המפרטת את הזכויות והאחריות של משכירים ושוכרים מתוך כוונה ליצור יותר ודאות והמשכיות בחוזי השכירות.

התקדמות בשיפור הסביבה העסקית

במונחים רחבים, המדיניות הכלכלית הישראלית מונחית כבר מזה זמן לשיפור הסביבה העסקית. ביסוס אינפלציה חד-ספרתית נמוכה וצמצום ה"גודל" הכולל של הממשלה, היו חיוניים. כמו כן, לתכניות סיוע ממוקדות (כמו התכנית להשקעות חדשות (greenfield investment) ולתמיכה בעסקים קטנים ובינוניים) יש נטייה ברורה לכיוון מגזר ההיי-טק ופעילות המחקר (תרשים 9), דבר שתורם ללא ספק לחוזקותיה של ישראל בתחומים אלה, שזכות להכרה רבתי. עם זאת, כפי שהודגש בדוח הקודם, יש חשיבות למסגרות חזקות להערכה, שינוי, ולפי הצורך, קיצוץ, של תכניות אלה. נדרשת גם הפחתה בבירוקרטיה הניצבת בפני העסקים. מערכת מרוכזת תחת קורת גג אחת (one-stop-shop) למתן היתרים ולנושאים מנהליים אחרים נמצאת בבנייה, אם כי האינדיקטור האחרון של הבנק העולמי מעיד על כך שהפירות של רפורמה זו טרם הושגו (תרשים 9).

באופן דומה, בחינת מדיניות הדיור לצורך דוח זה מגלה כי הליכי אישור התכנון לבנייה למגורים איטיים ביותר. בנוגע לסוגיית התחרות, סקירות קודמות של ה-OECD מצאו ליקויים טכניים מועטים בחקיקה הכללית בנושא התחרות והפיקוח, אולם זיהו באופן מיוחד עניינים בלתי גמורים ברפורמה בתחום תעשיית הרשת (network industry) וחששות רבים לגבי ההשפעה של הקבוצות העסקיות של ישראל בנושא התחרות. יתר על כן, המחאות החברתיות האחרונות התמקדו בהשלכות של התחרות הנמוכה במספר מגזרים על רמת המחירים הכללית.

במגזר הדיור יוצאות לדרך רפורמות ברגולציה על התכנון

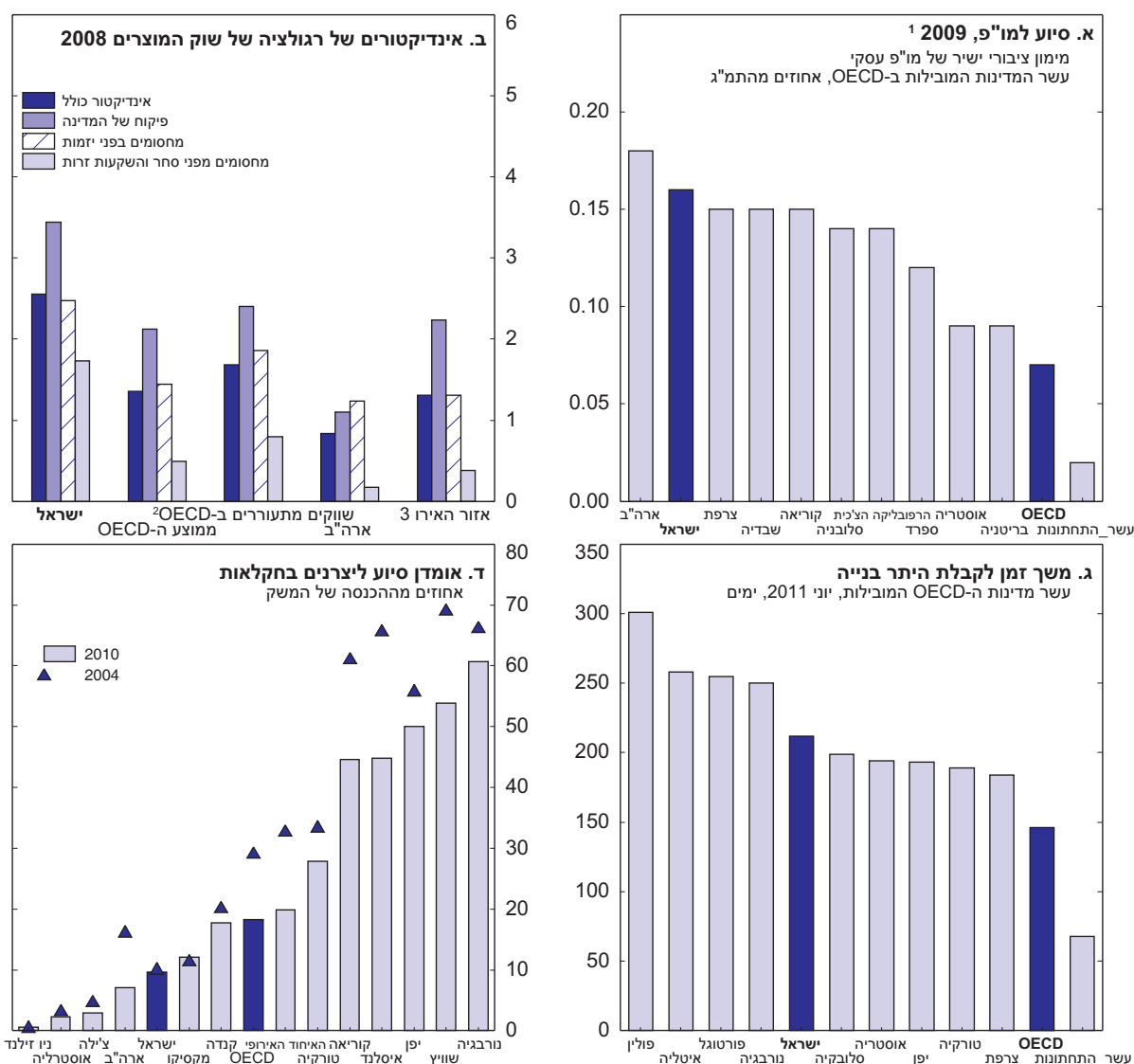
צפיפות האוכלוסין הגדולה יחסית של ישראל מגבילה את היכולת לתגובה מהירה של היצע הדיור ופיתוח הנדל"ן; אוכלוסיות צפופות דורשות תקנות ונהלים נרחבים למדי בשל קיומן של סביבות אורבניות מורכבות. עם זאת, ההנחה המקובלת היא שיש מקום למערכת תכנונית זריזה יותר בישראל. כאחד ממספר צעדים לצינון שוק הדיור, האיצי כבר הרשויות את אישורם של פרויקטי דיור חדשים במסגרת השיטה הנוכחית. מספר התחלות הבנייה עלה מאז תחילת 2010, ובשנת 2011 יהיו כ-44,000 התחלות בנייה. נתון זה מושווה ל-30,000 עד 35,000 התחלות בנייה בלבד לשנה בין השנים 2001 ל-2009 ועולה על הגידול השנתי במספר משקי הבית העומד על

כ-39,000. בנוסף, פיתוח נדל"ן המייצג כ-51,000 יחידות דיור זוהה ברשימה ראשונה של מועמדים לתהליך אישור זמני מוצע בשיטה של 'מסלול מהיר'.

כמו כן הייתה התקדמות ברפורמה קבועה בשיטות התכנון והבעלות על קרקעות. מכיוון שמרבית הקרקעות נמצאות בבעלות ציבורית או מעין-ציבורית, יש לרשויות באופן טבעי סמכויות חזקות בקבלת החלטות באשר למיקום ולסוג הפיתוח של נכסים חדשים. למעשה, מרבית בעלי הדירות בישראל הנם טכנית, בפועל, חוכרים. בעקבות חוק הרפורמה במקרקעין משנת 2009, ניתנת לחוכרים באזורים נבחרים הזדמנות לעבור לבעלות מלאה על הנכס שלהם, צעד מבורך ביותר אשר יש להוסיף ולהרחיבו. אמצעי זה יוסיף אכן יסוד חשובה להפחתת תפקידה של הממשלה המרכזית בשוק הדיור.

חוק הרפורמה במקרקעין גם סלל את הדרך לשינויים משמעותיים במינהל התכנון. הגוף הנוכחי, מינהל מקרקעי ישראל, מיועד להיות מוחלף על ידי גוף חדש שיפעל בתוך מערכת תכנונית מהירה יותר ופשוטה יותר. באופן מיוחד, הרפורמה מתכננת ביזור (דה-סנטרליזציה) של תחומי אחריות לרשויות מקומיות ולמפחתי נדל"ן. עם זאת, היישום איטי. יתר על כן, הועלו חששות מכך שההצעות אינן מבטיחות בלמים ואיזונים ראויים בתכנון ברמה המוניציפאלית. ברור שאם קשיים כאלה קיימים, יש לטפל בהם במסגרת הרפורמה.

תרשים 9. אינדיקטורים של מדיניות עסקית



1. או השנה האחרונה לגביה קיימים נתונים
2. הרפובליקה הצ'כית, הונגריה, קוריאה, מנסיקו, פולין, הרפובליקה הסלובקית, טורקיה
3. אוסטריה, בלגיה, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, אירלנד, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, פורטוגל, ספרד.

במגזר האנרגיה, רפורמה איטית בחשמל וחששות לגבי תחרות בגז הטבעי

ניתוח מגזר האנרגיה בסקירה זו מבליט את התקדמותה האיטית של ישראל ברפורמה בשרשרת אספקת החשמל. בשנת 1996 הוקם רגולטור בלתי תלוי (הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל), ובקרב אמור להיכנס לפעולה ייצור מסוים של חשמל על ידי המגזר הפרטי. אולם גם כאשר פעילות זו תתקיים בפועל, הגוף הנוכחי האוחז בתפקיד (חברת החשמל לישראל, חח"י) ימשיך להפיק את חלק הארי של החשמל וישאר הספק הבלעדי בכל השלבים של שרשרת האספקה. תהליך הרפורמה נמצא בקיפאון, עם חיכוכים קבועים בין הרשויות, ההנהלה ואיגודי העובדים. יתר על כן, מצבה הפיננסי של חח"י אינו יציב. יש צורך במדיניות מחויבת שתיצור ודאות גבוהה יותר לגבי התהליך והעיתוי של מעבר לקראת מודל מבוסס-שוק. בנוסף, תכנית הרפורמה צריכה ליישב את הקשיים הפיננסיים של חח"י וכן בעיות בכושר הייצור.

למרות שמגזר הגז הוקם על פי עקרונות מבוססי-שוק, קיימים חששות לגבי רמת התחרות. חיפוש ופיתוח הגז הטבעי בים מתנהלים במידה רבה על ידי קונסורציום יחיד, והענף נמצא תחת בדיקה של רשות ההגבלים. יתר על כן, יבוא גז טבעי ממצרים נתן משקל מועיל שכנגד לשדות הגז בים, אולם לאור ההפרעות באספקה לאחרונה, ייתכן ומשקל הנגד האמור יפחת. קיומם של מספר מקורות אספקה חשוב במיוחד מנימוקים של בטיחות אנרגיה. כמו כן קיים חשש באשר למסגרת המוסדית של המגזר. למרות שלגוף המפקח (רשות הגז) יש מאפיינים רבים של רגולטור בלתי תלוי, הוא פועל באותם תחומים בהם פועל משרד התשתיות הלאומיות והוא מוגדר משפטית כנמצא "בתוך" המשרד. יש לפעול להפרדה ברורה יותר של הרשות ממשרד התשתיות על מנת להבטיח שההחלטות הרגולטוריות וקביעת המדיניות יהיו בלתי תלויות זו בזו למען אחריות ברורה יותר.

סוגיות של תחרות במגזר הפיננסי ממשיכות להיות נושא לדיון

סוגיות של תחרות אינן מוגבלות לתעשיות רשת, ודוח זה מאיר חששות מסוימים הקשורים למגזר הפיננסי (פרק 2). רמת התחרות בבנקאות הקמעונאית מושכת תשומת לב כבר מזה זמן, ועמלות הבנקים מהוות יעד שכיח לתלונות מצד הציבור ככלל. לא הופעלה רגולציה ישירה של רמת העמלות בתגובה לכך, התייחסות המתקבלת בברכה. במקום זאת, הוגברה השקיפות באמצעות רציונליזציה והרמוניזציה של ההגדרות של העמלות ועל ידי הרחבת דרישות הגילוי. רפורמות דומות הוצעו לגבי העמלות במכשירי החיסכון המוסדיים, צעד שגם הוא יתקבל בברכה.

יתר על כן, המבנה, ההתנהלות והביצועים של הישויות הפיננסיות של ישראל קשורים בקשר בלתי ניתן לניתוק לדיון נרחב בנושא הממשל התאגידי, מכיוון שמרבית המוסדות הפיננסיים הגדולים נשלטים על ידי קבוצות עסקיות גדולות בבעלות מקומית. הדיון בנוגע ליתרונות היחסיים של קבוצות אלה התעצם לאחרונה, כאשר שתי סוגיות נוגעות למגזר הפיננסי. ראשית, נוכחותם של מוסדות פיננסיים בקבוצות חברות מגבירה על פי רוב את היתרונות והחסרונות שלהם. מוסדות פיננסיים תוך-קבוצתיים מסייעים לייעול התיווך הפיננסי, אולם יכולים גם לתת הזדמנויות רבות יותר להקצאות (appropriations) ולמכר-עצמי (self-dealing) על ידי בעלי מניות השליטה. שנית, עולות סוגיות של זהירות וסיכון שיטתי: יציבותן של ישויות פיננסיות עשויה להיות תלויה ביציבות של קבוצות חברות האם, אשר עשויות כשלעצמן להציב סיכונים שיטתיים. עם מספר מוסדות כאלה שהנם "גדולים מכדי ליפול" ("too big to fail"), קיים אינטרס ציבורי למנוע מהם מתן טיפול מועדף לישויות קשורות שאינן פיננסיות.

בדומה למרבית המדינות האחרות, המאמצים להגבלת החסרונות של קבוצות החברות פעלו עד היום בעיקר באמצעות חוק חברות רגיל ורגולציה של הגבלים עסקיים. מאמצים אלה זכו לאחרונה לדחיפה באמצעות חקיקה חדשה ("חוק הריכוזיות") המעניקה לרשות להגבלים עסקיים סמכויות רחבות יותר לפעול בשווקים שרמות

הריכוזיות בהם גבוהות מאוד באופן יחסי. בנוסף, ועדה בדרג גבוה שהוקמה על ידי ראש הממשלה במטרה לבחון דרכים לשיפור הממשל התאגידי בקבוצות העסקיות, פרסמה את המלצותיה הראשוניות בחודש ספטמבר 2011. המלצות אלה דורשות רפורמות מעמיקות וחדשניות מסוימות בכללי הממשל התאגידי, ועקרונית, יפחיתו משמעותית את היקף ההתנהגות הבלתי ראויה של תאגידיים. באופן מיוחד, יש ליישם את ההצעה לכפות הפרדה של הבעלות בין ישויות פיננסיות לישויות שאינן פיננסיות. הניתוח המובא בפרק 2 מראה כי, בנוסף על רפורמות אלה, על הרשויות להקים גוף קבוע שתפקידו יהיה לפקח על הקבוצות העסקיות בהקשר של התחרות בשוק. צעד זה יכול להיות משולב עם הקמת יחידה מתמחית בתוך אחד מגופי הפיקוח הקיימים, במטרה להעריך את הקבוצות בנוגע להשפעותיהן על היציבות הפיננסית. פרק 2 גם מדגיש את החשיבות של קידום נוכחות זרה רחבה יותר במגזר הפיננסי (ובקבוצות חברות), כאמצעי לגיוון הבעלות.

הדיון הציבורי בנושא רמות המחירים ועוצמת התחרות בשרשרת האספקה של סחורות למשקי בית, התעצם. המחאה האחרונה ניצתה בשל זעם על מחיר גבינת הקוטג', אולם תשומת הלב התרחבה למגזרים אחרים, וסוגיה זו הייתה נושא מרכזי של אנשי מחאת האוהלים. בהתחשב בגודלו של המשק הישראלי, קיימות לעתים קרובות נקודות בשרשרת האספקה בהן היתרון לגודל משמעו שיכול להיות מספר מוגבל בלבד של מפעילים מקומיים. בעוד שמצב זה אכן מניב פוטנציאלית רווחים מונופוליסטיים (ומחירים גבוהים), מדיניות וכללים מסוימים גורמים גם הם בעיות. מחירי המזון מושפעים משפע של הגבלות וממכסים על היבוא כחלק מן המאמצים להגן על התוצרת החקלאית המקומית (OECD, 2010c). כמו כן, עד לאחרונה, ניתן היה לרכוש מכוניות רק מסוכנויות מקומיות שכל אחת מהן מחזיקה על פי רוב בזכויות בלעדיות למכירת מותג רכב מסוים. לפיכך, נראה שניתן לבצע עבודה מרובה על מנת לחשוף את שרשרת האספקה המקומיות לתחרות זרה חזקה יותר. ההתקדמות בחזית זו יכולה גם לבטל את הצורך בחלק מהפיקוח על המחירים הקיים היום ואשר מטרתו להתמודד עם רווחים מופרזים בשרשרת האספקה.

תיבה 4. ההמלצות המרכזיות בנושא הסביבה העסקית

- במונחים רחבים, עשיית מאמצים כלליים להפחתת הביורוקרטיה הניצבת בפני עסקים, ניטור קפדני של סיוע ממוקד לעסקים (מתוך כוונה לקצץ) ומתן תשומת לב רבה יותר לתחרות בתעשיות רשת ובמשק הרחב יותר.
- המשך המאמצים לעידוד אספקת נכסי מגורים, אולם, עם זאת, פעולה תוך זהירות מסוימת לפישוט ולביזור הרגולציה על התכנון (פרק 1).
- חיזוק מדיניות מחויבת להכנסת רפורמה במגזר החשמל שביצועיו לקויים ובחברת החשמל לישראל בפרט (פרק 3).
- יישום ההצעות של ועדת הריכוזיות, במיוחד ההמלצה לכפות על קבוצות עסקיות להעביר את השליטה במוסדות פיננסיים. קידום נוכחות זרה רחבה יותר במגזר הפיננסי (פרק 2).

סוגיות סביבתיות

רבים מן האתגרים הסביבתיים של ישראל קשורים קשר הדוק לגידול המהיר באוכלוסיה שלה ובפעילותה הכלכלית. סוגיות סביבתיות הנובעות מהפקת אנרגיה ושימוש בה הן הסוגיות הבולטות (ונודנות בפרק 3 לזות זה). ניהול מים ופסולת נמצא גם הוא במקום גבוה בסדר היום, כאשר האקלים היבש של ישראל מוסיף לאתגרים. בנוסף, מיקומה הגיאוגרפי של ישראל משמעו שיש לה רמה גבוהה של מגוון ביולוגי (biodiversity) ושהיא מהווה נתיב חשוב למינים נודדים רבים.

התכניות להפחתת פליטות גזי חממה מתמקדות במגזר החשמל

פליטות גזי החממה של ישראל וזיהום האוויר הקשור הנם במידה רבה תוצאה של ייצור חשמל ושימוש באנרגיה בתחבורה. אספקת החשמל מקומית לחלוטין ומקורה באופן כמעט מלא בדלקים פחמימניים. כתוצאה מכך, למרות שעצמות האנרגיה נמוכה יחסית, הפליטות לנפש או ליחידה של התמ"ג גבוהות יחסית (תרשים 10). אספקת גז טבעי באמצעות צינור ממצרים ובאופן הולך וגובר משדות הגז בים, מאפשרת מעבר מייצור חשמל המבוסס על דלק ופחם, אולם החששות באשר לגמישות ולביטחון האספקה משמעם שיש גבול להחלפה נוספת. למעשה, הפרעות חוזרות ונשנות באספקת הגז ממצרים במהלך 2011 שימשו תזכורת לפגיעות של ישראל בחזית זו. התמונה בתחום האנרגיה המתחדשת מעורבת. תקנות שהותקנו בשנות השמונים של המאה העשרים הביאו לכך שהחלק הארי של חימום מים לצריכה ביתית מתבצע מזה זמן רב באמצעות לוחות סולאריים, שהם מקור לאנרגיה מתחדשת. עם זאת, רק כ-1% מהחשמל מופק כיום ממקורות מתחדשים.

הרפורמה במדיניות הסביבתית צברה בשנים האחרונות מומנטום. נקבע יעד מפורש המייצג הפחתה של 20% (22 מיליון טון שווי ערך פחמן דו-חמצני (CO₂-eq)) מחישוב קו בסיס לפליטות גז חממה עד שנת 2020. יעד זה פותח באמצעות גישה מעשית 'מלמטה למעלה' ('bottom-up') המבוססת על אמצעים ישימים להפחתת פליטות. מכיוון שהגידול באוכלוסיה וההתפתחות הכלכלית צפויים לנוע על פני קו בסיס תלול למדי, האומדן הוא שפליטות גז חממה יעלו בכל זאת ב-16.5% עד שנת 2020, גם אם יושג היעד. התכנית היא שהחלק הארי של ההפחתה בפליטות יגיע ממגזר החשמל. כמו כן נקבעו יעדים משניים להתייעלות אנרגטית ולהפכת אנרגיה מתחדשת. למרות שהתרגיל של קביעת היעד מייצג צעד ראוי להערכה קדימה, בעקבותיו צריך להתבצע ניטור וצריכה להתקיים מערכת דינמית של קביעת יעדים שמסתכלת קדימה אל מעבר לשנת 2020. כמו כן צריכה להיות מחויבות להערכה טכנית בלתי תלויה של ההתקדמות לכיוון היעד.

כיום, התכניות להפחתת פליטות אינן כוללות מכשירים כלל-משקיים, אולם אלה צריכים להיכלל בתכניות פיתוח עתידיות. למרות שאולי הסיכוי לכך קלוש, השתתפות גבוהה יותר בסחר הבינלאומי צריכה להמשיך להיות יעד אסטרטגי, וזאת על מנת להבטיח את מזעור העלויות של הפחתת הפליטות. כמו כן, 'מס פחמן' (carbon tax) המבוסס על מסי בלו קיימים המוטלים על דלקים ראשוניים (נפט, פחם וגז טבעי) יועיל על מנת להביא לכך שהעלויות השוליות הכרוכות בצמצום נזקי שינויי האקלים יתחלקו על פני מגזרים שונים. הדבר יהיה יעיל במיוחד בהתחשב בחלקן המהותי של פליטות גזי החממה הנובעות מדלקים אלה בישראל.

צורך בתחבורה ציבורית טובה יותר והמשך פיתוח המסוי על כלי רכב

השגת ההפחתה בפליטות גזי חממה ופיתוח בעיית הצפיפות האורבנית והחצנות אחרות הקשורות לתחבורה, דורשים באופן חיוני אופציות משופרות לחלופות לשימוש בכלי רכב פרטיים. עד היום, התחבורה הציבורית כללה בעיקר תחבורה באמצעות אוטובוסים בסבסוד של המדינה. ההתקדמות הקונקרטי להרחבת רשת הרכבות המוגבלת כיום, איטית. בעקבות עיכובים ארוכים שונים, פועלת כיום סוף סוף בירושלים רכבת קלה ובניית רכבת קלה נוספת בתל אביב החלה לאחרונה לאחר שנים רבות של עיכובים. ב-2011 אושרה על ידי הממשלה המרכזית תכנית ארוכת טווח לפיתוח מסילות רכבת וכבישים בין עירוניים ויישומה יזכה לעדיפות גבוהה.

מסים והיטלים המשפיעים על השימוש ברכב ניתנים גם הם לשיפור. בשנת 2009 הונהגה תכנית מבורכת שיוצרת בידול בין מסים על קניית מכוניות על פי קריטריונים סביבתיים. עם זאת, השיעור הבסיסי של מס הקנייה (83%) מעוות את התנהגות הצרכנים ועל בסיס זה יש להוסיף ולהפחיתו. לגבי מרבית הסוגיות הסביבתיות הגיוני יותר, בכל מקרה, להתמקד בשימוש במכוניות באופן ישיר יותר. באופן מיוחד, על מנת להפנים את העלויות החיצוניות של צפיפות והחצנות מקומיות אחרות יש לנצל באופן מלא יותר תכניות לגביית תשלום בגין שימוש בכביש (road pricing) ותכניות אחרות המתמקדות בשימוש ברכב, לדוגמא, על ידי הרחבת השימוש בשיטת האגרה, כמו זו שהונהגה לאחרונה במסלול אחד בכביש המהיר הראשי לתל אביב. ההתייחסות המסויית לרכבי חברה צריכה גם היא להיות פחות נדיבה, ויש לבחון מחדש את הכללת ההפרשה בגין רכב בגמול של העובדים במגזרים מסוימים (בעיקר במגזר הציבורי).

תיבה 5. ההמלצות המרכזיות בנושא מדיניות סביבתית קשורת אנרגיה

- בהמשך לתרגיל החד פעמי של קביעת היעדים להפחתת פליטות גז חממה, ביצוע ניטור מקיף, לרבות הערכה מחדש של ערכי קו הבסיס לפליטות וקביעת יעדים אל מעבר לשנת 2020.
- פעילות לקראת מכשירים כלל-משקיים: תכנון מעורבות גדולה יותר בסחר הבינלאומי בפליטות, ובחינת שימוש במכסים קיימים המוטלים על דלקים ראשוניים כבסיס ל'מס פחמן'.
- שיפור האופציות לחלופות לשימוש בכלי רכב פרטיים.
- התאמה רבה יותר של המסים וההיטלים בקשר לשימוש ברכב להחצנות סביבתיות. הפחתת מסים בנקודת המכירה (בעיקר מס קנייה), והעלאת אלה המשפיעים על השימוש; הפחתת הטבות המס על רכבי חברה; ואי-עידוד הכללת הפרשה לכלי רכב בחבילות שכר.

סוגיות בניהול מים ופסולת, ומגוון ביולוגי (biodiversity)

בשנת 2011 ערך ה-OECD את דוח הביצועים הסביבתיים הראשון לישראל (OECD, 2011). לישראל יש ניסיון נרחב בטכנולוגיות מים, שצפויות להמשיך להיות מקור ל-"אקו-חדשנות" ("eco-innovation"). כמו כן, ממדים מסוימים של כלכלת ניהול המים נמצאים במצב טוב. באופן מעשי, כל צריכת המים נמדדת (ומתומחרת

על פי מדרגות (block-tariff), השימוש ב"מדידה חכמה" גדל, ובסך הכל, בתמחור המים הושגה המטרה של החזר מלוא העלות. כמו כן, ניהול השפכים יעיל ביותר, שכן למעלה מ-80% מהם ממוחזרים, כיוון שמהלך כזה זול יותר מהתפלה. עם זאת, יש להפחית כמתוכנן את הסבסוד הצולב ממשקי הבית למגזרי החקלאות והתעשייה ויש לקבוע יעדים לצריכת המים הביתית. בנוסף, יש להרחיב את השימוש במכשירים כלכליים. לדוגמא, ניתן להרחיב את מס הזיהום כך שיכסה הזרמת שפכים למים מתוקים ולאקוויפרים.

יצירת פסולת מוניציפאלית הנה בין הגבוהות ביותר באזור ה-OECD על בסיס חישוב לנפש, ופסולת זו מסולקת עקרונית למטמנות. יוזמות מדיניות אחרונות כוללות במיוחד קביעת היטל הטמנה. עם זאת, יש להגדיל את רכיב איסוף הפסולת בארנונה המוניציפאלית, שכן כיום הוא אינו משקף באופן מלא את עלויות השירות. כמו כן, יש להנהיג בהדרגה תכניות לסילוק פסולת על בסיס נפח או משקל. תחום המחזור נשאר לא מפותח דיו וקיים צורך להציג תכניות לאיסוף נפרד של פסולת ותשתיות טיפול מתאימות, לרבות שימוש נרחב יותר בפתרונות של הפקת אנרגיה מפסולת (waste-to-energy).

לישראל יש רמה גבוהה של מגוון ביולוגי, במידה רבה בשל מיקומה בממשק של אפריקה, אסיה ואירופה. בהקשר זה היא משמעותית במיוחד כנתיב נדודים לציפורים ולמיני בעלי חיים ימיים. יש צורך בעבודה נוספת על מנת לקבוע את היקפן וערכן של המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי ומהם הלחצים המופעלים עליהם. יש לקבוע יעדים מדידים בתחום המגוון הביולוגי, לחזק את השימור ולנקוט צעדים להפחתת כניסתם של מינים זרים פלשניים. יש להרחיב את השימוש במכשירים מבוססי שוק, כגון אגרות בגין שירותי המערכת האקולוגית בפיתוח מגורים ותשתיות. כמו כן, יש לנצל הזדמנויות להשתתפות של המגזר הפרטי בהגנה על המגוון הביולוגי (כגון, תיירות אקולוגית).

ביבליוגרפיה

Bank of Israel (2010a), *Annual Report, 2009*, Bank of Israel, Jerusalem.

Bank of Israel (2010b), "Analysis of the 2011 and 2012 Draft Budget in view of Budget Targets and from a Long-term Perspective", Public Sector Analysis Unit, Research Department.

Bank of Israel (2011), *Annual Report, 2010*, Bank of Israel, Jerusalem.

Eckstein, Z. and A. Friedman (2011), "The Equilibrium Exchange Rate for Israel", *Bank for International Settlements*, Basel, forthcoming.

National Insurance Institute (2010), *Poverty and Social Gaps, Annual Report 2009*, Research and Planning Administration, Jerusalem.

OECD (2010a), *OECD Economic Surveys, Israel*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Israel*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010c), *A Review of Agricultural Policies in Israel*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011), *Environmental Performance Review of Israel*, OECD Publishing, Paris.

Sorezcky, A. (2010), "Did the Bank of Israel Influence the Exchange Rate?", *Bank of Israel Research Department Discussion Paper*, No. 2010.10, 17 October.

נספח - התקדמות ברפורמות מבניות

נספח זה בוחן את האמצעים שנקטו בתגובה להמלצות מדוחות כלכליים קודמים. ההמלצות החדשות לדוח הכלכלי הנוכחי נכללות בפרקים המקבילים.

המלצות	האמצעים שנקטו מאז דוח 2010
חינוך (דוח 2010)	
החינוך היסודי והעל-יסודי הרגיל (דהיינו, המגזר הנתון לפיקוח)	
<ul style="list-style-type: none"> • יישום מלא של תכנית אופק חדש בלימוד בחטיבת הביניים. • עידוד בעלי העניין בבתי הספר התיכוניים להגעה לעסקה דומה. • באשר לרפורמות הכלליות האחרות: <ul style="list-style-type: none"> « המשך יישום הרחבת חינוך חובה וקביעת גודל כיתה מרבי (תקרה), כמתוכנן. « המשך המאמצים למעבר מלמידת שינון (rote learning) <ul style="list-style-type: none"> « שינוי התקצוב כך שמדד שטראוס (או דבר דומה) יקצה את רוב, או כל, תקציבי החינוך • בחינת הרפורמות הכלליות הנוספות הבאות: <ul style="list-style-type: none"> « נקיטת אמצעים נוספים להפחתת הדומיננטיות של מורים שמלמדים כ"קריירה לכל החיים", בהתאם לעקרונות תכנית "אקדמאים להוראה" שהחלה לאחרונה ויזמות דומות. « הנהגת בונוס אישי למורים בהתאם לביצועים של התלמידים, בדומה לזה בו נעשה שימוש באחד מהפרויקטים הניסיוניים בתחילת שנות ה-2000. « פעולה לרפורמה נוספת במבחני הבגרות, במיוחד כך שייתנו מידע טוב יותר על יכולותיו של התלמיד באשר לכניסה לחינוך העל-יסודי. • עשיית מאמצים נמרצים יותר בדרך של העדפה מתקנת במיוחד לגבי התלמידים הערבים-ישראלים: <ul style="list-style-type: none"> « הערכת התכניות הממוקדות הרלוונטיות, ובהתאם לצורך, הכנסת רפורמות בהן. « וידוא שהרפורמות הכלליות פועלות גם לכיוון של הפחתת אי-השוויון בהשכלה. • אימוץ יעדים של שוויון בממדים מרכזיים של תשומות ותפוקות בחינוך. 	<p>בשנת הלימודים 2011-12 תכנית אופק חדש תיושם באופן מלא בחינוך היסודי, עם כיסוי נוסף בגני הילדים ובחטיבות הביניים.</p> <p>בחודש אוגוסט 2011 נכרת הסכם לגבי בתי הספר התיכוניים. רפורמת "עוז לתמורה" תעלה את השכר בכ-50%, בממוצע, בתמורה להעלאת מספר שעות העבודה השבועיות מ-24 שעות ל-40 שעות ומגוון רפורמות פדגוגיות, מקצועיות ומנהליות אחרות. היישום החל בשנת הלימודים 2011-12.</p> <p>בשנת הלימודים 2011-12, יתרחב חינוך החובה לכיתות י"א ו-י"ב ויכלול 35% מהתלמידים. הוגדל התקציב למימון גודל כיתה מרבי (תקרה) (ב-2011-12 עמד על 200 מיליון ש"ח).</p> <p>מספר תכניות מיועדות, בין היתר, להפחתת למידת שינון.</p> <p>מדד שטראוס ממשיך לקבוע רק חלק קטן ממימון תקציב החינוך.</p> <p>« תכנית "אקדמאים להוראה" החלה כמתוכנן וארבע תכניות חדשות נוספות לגיוס מורים הושקו בשנים 2010-11.</p> <p>« בונוסים למורים - רפורמת "עוז לתמורה" כוללת תכנית בונוסים לבתי ספר ולמורים מצטיינים.</p> <p>הושקו מספר יוזמות אחרות, לרבות תכניות להרחבת עצמאותם של בתי הספר (ניהול עצמי של בתי ספר) ומתן משקל רב יותר להעדפות של ההורים. בנוסף, ננקטו צעדים לחיזוק ההכשרה המקצועית. כמו כן נעשים מאמצים לשיפור השקיפות התקציבית.</p> <p>התכנית החמש-שנתית במגזר הערבי-ישראלי הפכה השנה להיות ממוקדת יותר ומתמקדת בשלושה תחומים: השפה הערבית, מתמטיקה ומדעים.</p> <p>יוזמות ממוקדות חדשות כוללות: שעות הוראה נוספות בכיתה ג' ובכיתה ד' בערבית, מתמטיקה ומדעים; מבחן קריאה בכיתה א' לצורך זיהוי וסיוע לתלמידים חלשים; תכנית שלהבת - שילוב הבנת הנקרא והבעה במקצועות הלימוד השונים; שדרוג איכות הליכי הקבלה של מורים; שיפור התאמת תכנית הלימודים בשפה הערבית למבחינים בינלאומיים.</p> <p>תכניות כלליות רבות מיושמות בדרך המיועדת להפחית את אי-השוויון. לדוגמה, בתכנית לקביעת גודל כיתה מרבי (תקרה), 67% מתקציב התכנית לבתי הספר היסודיים הוקצה למגזר הלא-יהודי, אחוז גדול בהרבה מחלקם בכלל התלמידים (העומד על כ-33%). התקציב לתכנית זו בחטיבת הביניים הוקצה באופן דומה.</p>
החינוך החרדי	
<ul style="list-style-type: none"> • עידוד הקהילה לחזק מיומנויות מקצועיות כחלק ממאמצים רחבים יותר להגדלת שיעורי התעסוקה, במיוחד בקרב גברים: <ul style="list-style-type: none"> « אכיפה קפדנית יותר של הדרישות הקיימות לגבי תכנית הלימודים כתנאי למענקים בגין שירותי הוראה בחינוך היסודי. החלת תנאים דומים לגבי בתי הספר העל יסודיים ומקורות אחרים של מימון על ידי המדינה, כמו מענקי תשתית. בחינת הנהגת תכנית לימודי ליבה לכל בתי הספר, דהיינו, דרישות לתכנית לימודים אחידה. 	<p>בשנת 2011 מונו ארבעה עשר מפקחים נוספים, במטרה להדק את הפיקוח על בתי הספר החרדיים ביחס להוראת מקצועות החיבה.</p> <p>המשרד עצר מימון בהתבסס על אחוז הוראת לימודי הליבה מתוך תכנית הלימודים.</p>

האמצעים שנקטו מאז דוח 2010	ההמלצות
<ul style="list-style-type: none"> נעשו מאמצים להגדלת ההזדמנויות לבנים חרדיים בתחום החינוך המקצועי. 	<p>« בתחומים בהם בתי הספר בוחרים שלא לקבל את התנאים למימון על ידי המדינה, בחינת מתן סובסידיה לחינוך והדרכה אופציונאליים מחוץ לבית הספר במסגרת המגזר הפרטי.</p>
<ul style="list-style-type: none"> פותחה תכנית רפורמה שש-שנתית שמשנה באופן מיוחד את ההעברות של המדינה לספקי החינוך העל-יסודי. עם זאת, הרפורמה אינה מציעה רפורמה בשכר הלימוד של הסטודנטים. 	<p>החינוך העל-יסודי</p> <ul style="list-style-type: none"> יישום רפורמות שוחט. למעשה, אף הרחבתה במספר חזיתות: מתן מרחב פעולה גדול יותר לספקים בקביעת גובה שכר הלימוד, תוך הבטחת גישה באמצעות הלוואות ומענקים לסטודנטים. דאגה לכך ששכר הסגל וקידומו יהיו יותר שקופים וגמישים.
<ul style="list-style-type: none"> לא קיימת רפורמה משמעותית כלשהי. 	<p>למידה לאורך החיים (lifelong learning)</p> <ul style="list-style-type: none"> בנוגע לסיוע בהשכלה מיוחדת לחיילים, וידוא סיוע דומה לאחר בית הספר יעמוד גם לרשות התלמידים הערבים-ישראלים.
<p>המדיניות בתחומי שוק העבודה, חברה ורווחה (דוח 2010)</p>	
<p>הטבות מס וגמלות</p>	
<ul style="list-style-type: none"> מס הכנסה שלילי חל כיום בכל הארץ; עם זאת, לא הועלה שיעור המענק לאמהות עובדות.. 	<ul style="list-style-type: none"> עשיית שימוש רב יותר במס הכנסה שלילי: הרחבת הכיסוי על הארץ כולה, ובחינת הגדלת שיעור המענק ובידול גדול יותר על פי מספר הילדים.
<ul style="list-style-type: none"> אין רפורמה משמעותית כלשהי בגמלת הבטחת הכנסה. העלאת קצבת הילדים מתבצעת כמתואר בדוח 2010 (ע. 110). 	<ul style="list-style-type: none"> הגדלת גמלת הבטחת הכנסה, והכנסת רמות חדשות של גמלה להורים ליותר משני ילדים. הימנעות מהעלאה נוספת בקצבות הילדים הכלליות מעבר לאלה שכבר תוכננו. למעשה, יש לבחון חיסכון נוסף, לדוגמה על ידי הרחבת יישום השיעורים הנמוכים יותר שחלים כיום רק על ילדים שנולדו אחרי מאי 2003.
<ul style="list-style-type: none"> אין רפורמה משמעותית בזיכוי מס שונים. 	<ul style="list-style-type: none"> הנהגת רפורמות בזיכוי מס שונים. לדוגמה, בחינת הפחתת זיכוי המס הרגילים (דהיינו, זיכוי מס שאינם מוחזרים (wastable) (במיוחד אם ישולב עם העלאת מס הכנסה שלילי). עם זאת, על פי העיקרון של התייחסות שווה, יש להחיל זיכוי זהה על גברים ועל נשים. אבות או אמהות, ולא רק אמהות, צריכים להיות זכאים לתבוע את הזיכוי הנוסף בגין ילדים.
<p>אחרים</p> <ul style="list-style-type: none"> תקרת הפרשות לביטוח לאומי הועלתה זמנית מפי חמישה לפי עשרה מן השכר הממוצע. 	<p>תנאי זכאות ושירות התעסוקה</p>
<ul style="list-style-type: none"> לא בוצעה הרחבה משמעותית של הזכאות. בין ההתאמות המינוריות השונות, ההגדרה של ילד למטרות ההטבה הועלתה מגיל 22 ל-24 למי שטרם סיים שירות צבאי. להתאמה זו עשויה להיות משמעות מיוחדת לגבי משפחות חרדיות וערביות. 	<ul style="list-style-type: none"> ביטול האיסור על בעלות על מכונית וגישה למכונית במבחן האמצעים הנערך לצורך קבלת הבטחת הכנסה והטבות קשורות ועריכת חקירה כללית לגבי הזכאות מתוך כוונה להרחבת הכיסוי.
<ul style="list-style-type: none"> תכנית 'אורות לתעסוקה' בוטלה באביב 2010. תכנית חלופית הועלתה לדיון, אולם טרם הוגשה הצעה קונקרטית כלשהי. 	<ul style="list-style-type: none"> המשך אימוץ כלל ארצי של תכנית 'אורות לתעסוקה', אולם קודם לכן, חשוב להגדיר את תפקידו העתידי של שירות התעסוקה.
<ul style="list-style-type: none"> לא יושמה רפורמה משמעותית כלשהי בקצבת הנכות. 	<ul style="list-style-type: none"> פעולה להקלת הכללים בעניין עבודה של מקבלי קצבת נכות, וזאת על ידי ביטול כללים המאפשרים שלתנאים בשוק העבודה תהא השלכה על הזכאות. כמו כן עריכת סקירה כללית של נוהל הזכאות. בנוסף, שקילת שינוי בגישה בהערכה הרפואית מנכות כללית לכושר עבודה.
<ul style="list-style-type: none"> אין רפורמה משמעותית. 	<p>שירותי טיפול בילדים</p>
<ul style="list-style-type: none"> בתחילת 2011 הוסכם על הגדלת חריגות בשכר המינימום. שכר המינימום הועלה מ-3,850 ש"ח ל-3,950 ש"ח בחודש אפריל ויועלה ל-4,300 ש"ח בחודש אוקטובר 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> הסיוע בשירותי טיפול בילדים נע בכיוון הנכון; שירותי מעונות יום לילדים ערבים-ישראלים דורשים תשומת לב מיוחדת.
<ul style="list-style-type: none"> הוגברה האכיפה לצורת התמודדות עם 'רדיפת רנטות' במערכת היתרי העבודה. מתוכננת הפחתה במכסות לעובדים זמניים, אולם, כמו בעבר, תכנית זו עשויה להיות מיושמת באופן חלקי בלבד. 	<p>חוקי עבודה</p>
<ul style="list-style-type: none"> אין רפורמה משמעותית כלשהי. 	<ul style="list-style-type: none"> הגברת המאמצים לאכיפת חוקי העבודה, אולם בשילוב עם הפחתת שווי שכר המינימום יחסית להכנסה הממוצעת. במגזרים בהם יש דומיננטיות לעובדים זרים, הגברת אכיפת חוקי העבודה, בשילוב אמצעים להגבלת 'רדיפת רנטות' (rent-seeking) במערכת היתרי העבודה.
<p>פנסיות</p>	<ul style="list-style-type: none"> לגבי פנסיות מהרובד הראשון, כמו בהבטחת הכנסה רגילה, בחינת כללי הזכאות להשלמת הכנסה מתוך כוונה להרחיב את הכיסוי.

המלצות	האמצעים שנקטו מאז דוח 2010
<ul style="list-style-type: none"> הרחבת העלאת גיל הפרישה של נשים לזכאות לפנסיה של המדינה מעבר לשנת 2017 על מנת להשוות בסופו של דבר לזה של הגברים. קיצוץ בהטבות המס על הפנסיה. החלת הזיכוי על חיסכון לטווח ארוך רק על חסכונות מעל ומעבר לרמות החובה ויש להפחית את הזיכויים בגמלות הפנסיה. ניתן גם לקבוע שהזיכויים הם זיכויים מוחזרים (non-wasteable) וזאת על מנת להגדיל את שוויים לבעלי הכנסות נמוכות. 	<ul style="list-style-type: none"> בכנסת עוברת הצעת חוק שמתנגדת להעלאת גיל הפנסיה של נשים מעבר לגיל 62. מתנהלים דיונים לגבי הטיפול המסווי בפנסיות בשילוב עם צעדים לעידוד התאמת פרופיל הסיכון של חיסכון הפנסיה למחזור החיים.
אמצעים אחרים	
	<ul style="list-style-type: none"> הושגה הסכמה על העלאה נוספת של הפרשות החובה ברובד השני. ההעלאות אמורות היו להסתיים בשנת 2013 (בשיעור של 15%) אולם יועלו ל-17.5% ב-2014. מתנהלים דיונים לגבי התאמת תיק-ההשקעות למחזור החיים בפנסיות מהרובד השני.

מדיניות כלפי עסקים (דוח 2010)

סיוע לעסקים

<ul style="list-style-type: none"> באופן כללי, דאגה לקיום תהליכים נאותים לקיצוץ, שינוי וחדשנות בתפריטים השונים של הסיוע לעסקים. בהתחשב ביעדי מדיניות אזוריים, איזון מחדש של יוזמות ההשקעה על מנת לטפל טוב יותר בבסיס המיומנויות של אזורי הפריפריה בהם מתמקדות תכניות אלה. בחירת הקטנת הסיוע הממוקד לעסקים בתמורה להפחתה משמעותית בשיעור מס חברות. הקטנת הסיוע לחקלאות כך שיהיה פחות מעוות, לדוגמה באמצעות צמצום נוסף של מחסומי הסחר על מוצרים חקלאיים ופישוט נוסף של הפרופיל המורכב מאוד של מכסי מגן הקיים היום, וכמו כן באמצעות קיצוצים בתשלומי הסיוע בהתבסס על שימוש בתשומות. 	<ul style="list-style-type: none"> החקיקה המרכזית החלה על סיוע לעסקים (החוק לעידוד השקעות הון) תוקנה וכוללת פישוט תהליכים מסויים. הסיוע לחדשנות בעסקים הואץ במספר חזיתות, לרבות: הכפלת התקציב של הקרן הישראלית למדע, הכנת תכנית לפיתוח דלקים חלופיים; ומענקים וערבויות מוסדיות שמשקיעות בהון סיכון (אוגוסט 2010).
המדיניות בתחום התחרות ורגולציה של תעשיות רשת	
<ul style="list-style-type: none"> ביחס לרשות הישראלית להגבלים עסקיים, בחינת הרשאה למתן קנסות אזרחיים, הגדלת התקציב על מנת להתמודד עם בעיות של שימור עובדים ודאגה לכך שתפקידי התמיכה והתפקידים הרגולטוריים של הרשות יהיו ברורים יותר. במגזר החשמל, המשך הפעלת לחץ לפתרון המבוי הסתום בעניין הרפורמה בחברת החשמל לישראל. בענף התקשורת, השלמת התכניות להפעלת רגולטור בלתי תלוי, והמשך הפעלת לחצים לפתיחת השוק, בעיקר באמצעות פירוק למקטעים (local loop unbundling). המשך הלחץ במאמץ להפרטה ולהנהגת או חיזוק התחרות על שירותי דואר, נמלי ים ומים. בדיקה אם יש הצדקה לכך שלמניות ה"זהב" של המדינה יהיו זכויות חזקות במידה בלתי רגילה, כפי שעולה מנתוני מדד ה-PMR (רגולציה של שוק המוצרים) של ה-OECD. מתן תשומת לב נמשכת למדיניות בתחום תשתיות הדרכים שאינן מפותחות מספיק ושירותי הרכבת. בחינת הקמת רשות לאומית לתחבורה ומתן תפקיד גדול רב לרשויות המקומיות בתכנון, מימון ותפעול של מערכות תחבורה ציבורית ורשתות כבישים. 	<ul style="list-style-type: none"> תוקן הסכם הסובסידיה לרכבת ישראל. הצעדים המיועדים לחיזוק התחרות במגזר התקשורת כוללים: רגולציה לצורך כפיית הקטנת העלות של שיחות בינלאומיות בטלפון הנייד, הפחתת מחירי הקישוריות, פורסם מכרז למפעיל סלולרי חדש. אושרה הרפורמה במס נמל, לרבות ביטול הדרגתי של סבסוד צולב בין יצוא ליבוא. אומצו הוראות המאפשרות יבוא ישיר של מכוניות מסוחרים זרים ויצוא מכוניות משומשות למדינות ערב. אושר חוק קבוצות ריכוז שמעניק למפקח על ההגבלים העסקיים סמכויות להצהיר על "קבוצת ריכוז" ולפעול נגדה. הוסכם על תכנית לטווח ארוך לפיתוח פסי רכבת וכבישים (תכנית "נתיבי ישראל").

1. התרומה לשינוי בתמ"ג הריאלי (אחוז מהתמ"ג הריאלי בשנה קודמת), סכום בפועל בטור הראשון.
2. כאחוז מהתמ"ג.
3. לא כולל רווחי בנק ישראל והעלויות הגלומות של אג"ח ממשלתיות צמודות למדד המחירים לצרכן.
4. המקור: בסיס הנתונים של ה-OECD ל-90 Economic Outlook. אומדנים של ועדת טרכטנברג.

פרק 1

שיפור מסגרת המדיניות הכלכלית

עבור שוק הדיור

מחירי הדירות בישראל עלו בלמעלה מ-50% במהלך שלוש השנים האחרונות. בחלקו, נתון זה משקף את העובדה שמזה מספר שנים בניית הדירות למגרים לא עמדה בקצב הגידול במספר משקי הבית. בתגובה על התפתחויות אלה, מוצאים תהליכי אישור תכנון שעד עתה היו איטיים. עם זאת, בנוסף, שיעורי הריבית הנמוכים הגבירו את הביקוש, וקיים חשש מכך שהמחירים כבר הונעו לקראת רמות של בועה. נעשו מאמצים להפחית את הביקוש, והשוק התקרר במידת מה, אולם נשאר הסיכון לנחיתה קשה עם תיקון חד של המחירים כלפי מטה והתכווצות בפעילות הבנייה. ההתפתחויות במחירים לאחרונה אינן הסוגיה הכלכלית היחידה בתחום הדיור בישראל. כמו במספר מדינות אחרות ב-OECD, מדיניות הדיור נותנת העדפה לבעלות על דירות באמצעות סביבת מס וסובסידיות לרכישת דירת מגורים, גישה שמעלה פוטנציאלית סוגיות של ניידות עובדים. באופן כללי יותר, הסיוע בדיור (דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה כמו גם סובסידיות לרכישה) עושה מאמצים לקיום סדר יום רחב במידה בלתי רגילה של המדיניות בתחום הדיור, מדיניות שמשתרעת הרבה מעבר לסיוע פשוט למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה בצורכי הדיור שלהם.

העליות המהירות במחירי הדירות מאז שנת 2008 הניעו מאמצים לצינון שוק הדיור על מנת למנוע היווצרות בועה. פרק זה עוקב אחר הרקע להתפתחויות אלה ובוחן סוגיות מדיניות אחרות בשוק הדיור בישראל, וביניהן: הכללים המנחים לגבי המיקום ומבנה החזקה של יחידות דיור חדשות; השלכות רגולטוריות ומסוייית על תהליך הקנייה, הבעלות והמכירה של יחידות דיור; ותכניות ממוקדות לסיוע בשכירת או ברכישת דירה למגזרים מסוימים של האוכלוסייה. המלצות מדיניות מסוכמות בסוף הפרק.

נושאים מסוימים בנושא הדיור בישראל קשורים קשר הדוק לסוגיות גיאוגרפיות-פוליטיות הנמצאות מעבר לתחום הניתוח של ה-OECD. כפי שצוין בדוח הקודם (תיבה 1.3), הדוחות של ה-OECD אינם מיועדים לכסות את האזורים הידועים כרמת הגולן, רצועת עזה או הגדה המערבית, לרבות מזרח ירושלים. במונחים של כיסוי סטטיסטי, עם זאת, מסיבות טכניות, פרק זה עושה שימוש כמעט בלעדי בנתונים שמתפרסמים ומתעדכנים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) או על ידי רשויות ישראליות אחרות, וכוללים נתונים בקשר למזרח ירושלים, ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית ורמת הגולן. מספר ניכר של ישראלים חיים באזורים אלה. על פי נתונים שחושבו על ידי הרשויות הישראליות בעבור ה-OECD (OECD, 2011), האוכלוסייה הכוללת באזורים אלה, נכון לשנת 2009, עמדה על 774 אלף, כאשר 444 אלף מהם חיים במזרח ירושלים, 289 אלף באזורים אחרים של הגדה המערבית ו-41 אלף ברמת הגולן. סך כל אוכלוסייתה של ישראל בשנת 2009 היה 7,485 אלף, כלומר, המתגוררים באזורים אלה מייצגים 10.3% מהסך הכל. החלק במלאי הדירות סביר שיהיה בסדר גודל דומה.

המאפיינים המרכזיים של מגזר הדיור

שוק הדיור של ישראל מונה על ידי אותן השפעות רחבות כמו במדינות אחרות (טבלה 1.1). התפתחויות דמוגרפיות וחברתיות שולטות מהותית על הביקוש למספר יחידות הדיור ובמקרה של ישראל הייתה להן השפעה מיוחדת. הגידול באוכלוסייה גבוה בהשוואה למרבית הכלכלות של ה-OECD ולעתים הושפע עמוקות מהגירה. יתר על כן, הקבוצות הדתיות והאתניות הנבדלות של ישראל חיות על פי רוב בקהילות נפרדות. בנוסף, הבדלים בגודל דירות המגורים, במאפיינים ובמיקום שלהן, משמעם שהביקוש לדיור במובן רחב יותר מונע על ידי גורמים נוספים, כמו רמת ההכנסה של משק הבית. הביקוש מתחלק, כמובן, בין ביקוש לדירות להשכרה לבין ביקוש לדיור על ידי בעלים; כמו במספר מדינות אחרות ב-OECD, האחרון הוא הדומיננטי. עם זאת, שוק הדיור גם מיוחד בכך שמרבית הקרקעות נמצאות בבעלות המדינה והשוק פועל באמצעות הסכמי חכירה לטווח ארוך. התגובה של צד ההיצע להיבטים השונים של הביקוש לדיור תלויה מהותית במגבלות של שטח (בישראל צפיפות אוכלוסין גבוהה באזורים המיושבים שלה) ובחקיקה שחלה על בנייה למגורים, החלפה, שיפוץ או הרחבה של יחידות דיור קיימות. מערכת הרגולציה והתכנון בישראל ריכוזית מאוד, וכך גם הניהול של הסיוע בדיור (כמו דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה).

טבלה 1.1. השפעות נרחבות על שוקי הדיור

השפעות	
השוק הכולל	ביקוש: השפעות דמוגרפיות ואחרות על מספר והרכב משקי הבית, תנאים מקרו-כלכליים. היצע: צפיפות אוכלוסין, רגולציה של התכנון והבנייה, תחרות בבנייה.
תת-שוק מחזיקים-בעלים	התייחסות מסוייית והיטלים בקשר להחזקה על ידי בעלים (רכישה, בעלות ומכירה), גישה לאשראי (רגולציה בתחום המשכנתאות), סיוע בדיור (סיוע במשכנתאות).
תת-שוק שכירויות	חוקים ורגולציה בתחום השכירות, מחירים ותנאים יחסית לבעלות על דירת מגורים, סיוע בדיור (דיור ציבורי, סיוע בדמי שכירות).

המקור: מבוסס על (Andrews et al. 2011).

מרבית הקרקעות בבעלות ציבורית או מעין-ציבורית

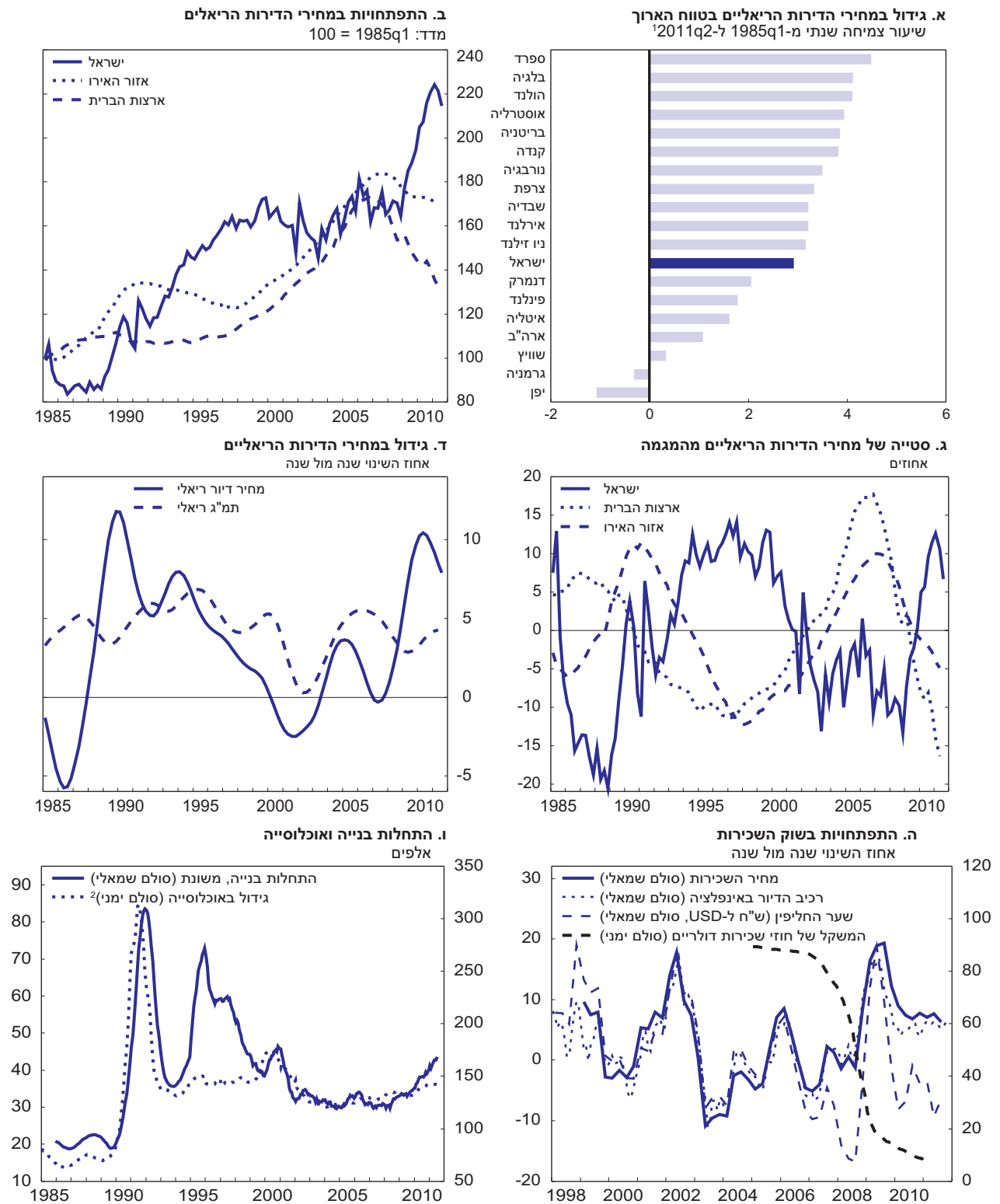
מרבית הקרקעות בישראל (בסה"כ 93%) נמצאות בבעלות ציבורית או מעין-ציבורית ומנוהלות על ידי גוף ממשלי מיוחד (מינהל מקרקעי ישראל, ממ"י). כ-81% משטח הקרקעות של ישראל נמצאים בבעלות ישירה של הממשלה או בחסות גוף מיוחד (רשות הפיתוח). הקרקע שבבעלות ישירה של המדינה מקורה בהעברת קרקעות מהמנדט הבריטי (אשר כשלעצמו ירש את רובן מהאימפריה העות'מאנית), בעוד שהקרקע שתחת חסות רשות הפיתוח מקורה בנכסים שננטשו (בעיקר על ידי תושבים ערבים) במהלך מלחמת 1948-49. בנוסף על הקרקע שבבעלות המדינה וזו שתחת חסות רשות הפיתוח, 12% מהקרקעות נמצאים בבעלות הקרן הקיימת לישראל (קק"ל), ארגון ללא כוונת רווח שהוקם בסוף המאה ה-19. בהסכם שנכרת בשנת 1960, העבירה קק"ל את הקרקעות שהיו מוחזקות בידיה לסמכותו של ממ"י בתמורה למחצית מן המושבים במועצה המנהלת את ממ"י; הסדר זה עדיין תקף. בהתאם לשורשיה של קק"ל, החכרת הקרקעות שלה שמורה עדיין ליהודים. עם זאת, ממ"י יכול לעקוף כלל זה. לדוגמה, לעתים מוסדרות החלפות זכויות בין קרקעות בבעלות קק"ל לקרקעות בבעלות המדינה, כך, שלדוגמה, משק בית ערבי יכול להיות צד להסכם חכירה (Alterman, 2002a). עם זאת, קיימים סיבוכים לגבי זכות הקניין על קרקעות מסוימות בנגב, שם קיימת מחלוקת ארוכת ימים בין מדינת ישראל לקהילת הבדואים המקומית (OECD, 2010a). בשנת 2011 התקבלה החלטת ממשלה המיישמת פיתרון בהתאם לעקרונות שהוצעו בשנת 2008 על ידי ועדת גולדברג שהוקמה על ידי הממשלה.

בסך הכל, לפיכך, ממ"י משחק תפקיד מרכזי בקביעת השימוש בקרקע ולפיכך יש לו השפעה חזקה מאוד על קצב פיתוח הנדל"ן. בנייה ומכירה של יחידות דיור חדשות מתבצעות על פי רוב על ידי קבלנים. אולם, גם מקובל מאוד שקונים מארגנים את התכנון והבנייה במישרין באמצעות "קבוצות רכישה", גישה אשר, עד לאחרונה, היו לה יתרונות מס. השלכה נוספת של שיטה בלתי רגילה זו של בעלות על הקרקע, היא שמרבית "בעלי הדירות" הם למעשה חוכרים, אם כי מתוכננים שינויים בחזית זו (ראה להלן).

היסטוריה של התפתחויות מחירים בלתי רגילות

העלייה הגדולה במחירי הדיור לאחרונה משקפת דפוס ארוך ימים של התפתחות שוק לא טיפוסית בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD. אמנם, שיעור העלייה הממוצעת של מחירי הדירות הריאליים (מחירים צמודים למדד המחירים לצרכן) בטווח הארוך לא היה בלתי רגיל (תרשים 1.1, לוח א'). לדוגמה, בין השנים 1985 ל-2010, הגידול הממוצע במחיר הריאלי היה 3.5% גבוה מן הגידול בארה"ב, אך נמוך מזה שבמספר מדינות אחרות. עם זאת, דפוס המחירים לא פעל על פי המגמות במקומות אחרים (תרשים 1.1, לוח ב'). בתחילת שנות ה-90 של המאה העשרים המחירים הריאליים עלו, בזמן שהמחירים בארצות הברית ובאירופה היו באופן כללי בירידה. כמו כן, המחירים נשארו ללא שינוי במהלך התנועה הארוכה כלפי מעלה במקומות אחרים החל מסוף שנות ה-90. גם ההתפתחות במחירים הנומינליים הייתה בלתי רגילה. עד סוף שנות ה-90 שררה בישראל אינפלציה גבוהה מאוד שמשמעה היה שעליות המחירים הנומינליות היו גדולות בהרבה מאלה שבמרבית מדינות ה-OECD. למעשה, העלייה המצטברת במחירים הנומינליים מאז 1990 היא עדיין אחת מן הגבוהות ביותר באזור ה-OECD. הסטיות מהמגמה הליניארית (מחושב מהרביע הראשון של 1985, תרשים 1.1, לוח ג') היו משמעותיות, ונעו מ-20% מתחת למגמה עד קרוב ל-16% מעליה. כמו כן, המתאם על פני זמן בין הגידול הריאלי במחירי הדירות לקצב הצמיחה במשק כמכלול אינה חזקה במיוחד (תרשים 1.1, לוח ד'). זאת בניגוד לשוקי נדל"ן למגורים במקומות אחרים, אשר בדרך כלל עוקבים אחר מחזור העסקים באופן הדוק למדי (ראה, לדוגמה: IMF, 2004; Catte et al., 2004; OECD, 2008).

תרשים 1.1. התפתחויות במחירים ובפעילות הבנייה בטווח הארוך



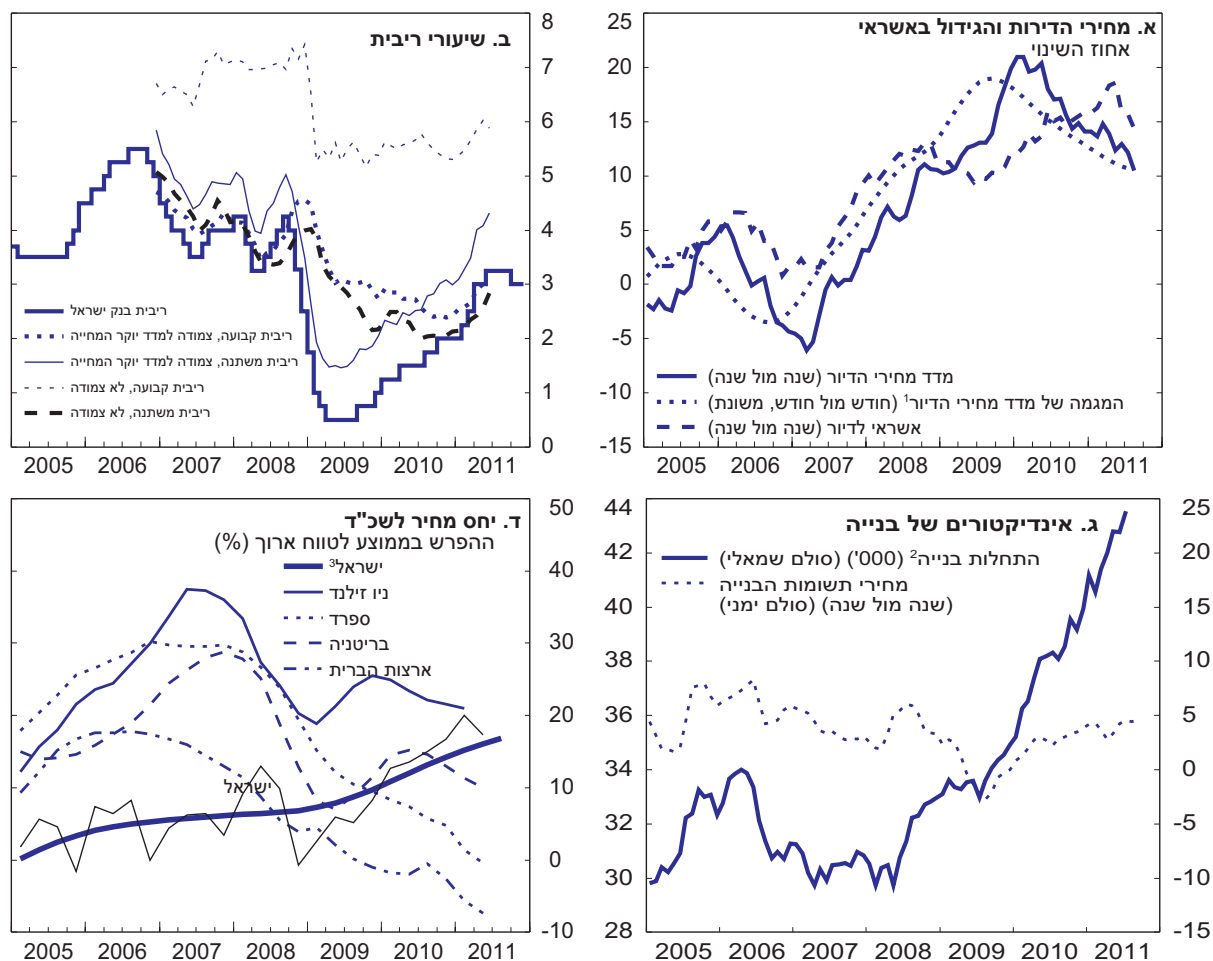
- או הנתונים האחרונים הקיימים. מחירי הדיור מופחתים במדד המחירים לצרכן (CPI) של ישראל ובמפחת הצריכה הפרטית למדינות האחרות.
- שינוי מ-12 חודשים מוקדם יותר (000').

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; בנק ישראל; בסיס הנתונים של ה-OECD לחשבונות לאומיים ובסיס הנתונים של ה-OECD ל-90 Economic Outlook.

העלייה הגדולה במחירי הדיור לאחרונה קשורה חלקית להורדת שיעורי הריבית בתגובה על המשבר

הפיננסי הגלובלי של השנים 2008-09. לפני 2008 הייתה במשך זמן מסוים תזוזה קלה בלבד במחיר דירה יציגה (תרשים 1.2, לוח א'), אולם בסוף אותה שנה הוא עלה בכ-10% בהשוואה שנה-מול-שנה. במהלך תקופה קצרה עליות המחירים נעצרו והגידול באשראי ירד, אולם שניהם עלו שוב בסופו של דבר. אם מעבירים מגמה דרך השינויים במחירים מחודש-לחודש, ניתן לראות שעליית המחירים הגיעה לשיאה באמצע 2009 בכ-20% משנות (מוכן שעליות המחירים שנה-מול-שנה הגיעו לשיא מעט מאוחר יותר). לאחרונה ממש הואט גם הגידול באשראי.

תרשים 1.2. העלייה הגדולה במחירי הדיור לאחרונה



1. מגמה חושבה תוך שימוש בפילטר הודריק פרסקוט, $\lambda = 400$.
 2. סה"כ על פני 12 החודשים שחלפו.
 3. הנתונים הוחלקו באמצעות פילטר הודריק פרסקוט, $\lambda = 100$.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל ו-OECD.

השינויים במחירי שכר הדירה היו גם הם בלתי רגילים במידת מה. במהלך תקופת האינפלציה הגבוהה בשנות ה-70 וה-80 של המאה העשרים נוצרו שיטות שונות של הצמדה לדולר ואלה המשיכו להתקיים בחוזי השכירות (ובכמה מגזרים אחרים של המשק) זמן רב לאחר שנכבשה האינפלציה (ראה, OECD, 2010b). עד שנת 2007, קרוב ל-90% מחוזי השכירות היו נקובים בדולרים ארה"ב, ובכך גרמו לתרגום ישיר של התנודות בשער החליפין לשינויים בשווי השקלי של שכר הדירה. כתוצאה מכך, השינויים בשער החליפין הסבירו למעשה את מלוא השינויים בעליית מחירי שכר הדירה (תרשים 1.1, לוח ה'). הייתה לכך משמעות מיוחדת לגבי המדיניות המוניטרית, מכיוון שמאז 1999, רכיב הדיור בחישוב האינפלציה התבסס על עלויות שכר דירה. עם זאת, ייסוף חזק של השקל כנגד הדולר החל מאמצע 2007 ועד אמצע 2008 עורר מעבר סיטונאי לחוזי שכירות נקובים בשקלים. למעשה, כיום, כחות מ-10% מהחוזים נקובים בדולרים. כתוצאה מכך, נעלם בפועל הקשר הישיר בין שינויים בשער החליפין למחירי השכירות.

הביקוש והמחירים הושפעו מאוד מהעלייה

גל העלייה הגדול בעקבות התמוטטות ברית המועצות בתחילת שנות ה-90 של המאה העשרים הניע גידול משמעותי בביקוש לדיור ובפעילות בנייה. גל העלייה העיקרי היה בשנים 1990 ו-1991 (תרשים 1.1), לוח (1), והמאמצים לעמוד בביקוש לדיור כללו בעיקר פרויקטים ביוזמה ציבורית שהתרכזו באזורי הפריפריה בצורה של בתים ניידיים ויחידות דיור שנבנו במהירות ובעלות נמוכה¹. לאחר מכן הגיע גל שני של פעילות בנייה, בעיקר במחוזות המרכז וביוזמת המגזר הפרטי, תהליך שמשקף את היציאה מיחידות הדיור הזמניות ואת כוח המשיכה הכלכלי של האזורים המרכזיים.

גל העלייה גם מסביר חלק ניכר מהתפתחות המחירים במהלך שנות ה-90. על פניו, המחירים הגואים בתחילת שנות ה-90 שיקפו חוסרים ברורים בהיצע, חרף מאמצי המדיניות המשמעותיים להאיץ את הבנייה. אולם, למעשה, המצב היה מורכב יותר. יש הסבורים כי לתכניות נדיבות למתן סובסידיות למשכנתאות לעולים החדשים (ראה להלן) הייתה השפעה משמעותית. למעשה, קיימות ראיות המאשרות כי מוכרים הצליחו ללכוד במישרין חלק מן הסובסידיה למשכנתאות בדרך של העלאות מחירים². יתר על כן, מכיוון שעליית המחירים הגדולה שנוצרה על ידי הסובסידיות למשכנתאות הייתה זמנית בלבד, הדבר מסביר חלקית מדוע המחירים בחלק האחרון של שנות ה-90 אל שנות ה-2000 היו כמעט ללא שינוי. יש אף הטוענים (בנק ישראל, 2010, לדוגמה) שגלי הבנייה הגדולים של שנות ה-90 עלו למעשה על הביקוש, ועל ידי כך גם תרמו לצמיחה חלשה במחירים לאחר מכן.

מרבית נכסי המגורים מוחזקים בידי הבעלים

כפי שניתן לראות בהמשך, תחומי מדיניות מסוימים מעודדים במכוון בעלות על דירות מגורים והייתה לכך השפעה ודאית. כ-70% ממלאי נכסי המגורים תפוסים על ידי הבעלים, 22% על ידי השכרות פרטיות ורק 6% על ידי השכרות ציבוריות (תרשים 1.3). מבנה חזקה זה דומה למצב הקיים במדינות דוברות אנגלית ב-OECD כמו אוסטרליה, בריטניה וארצות הברית (ראה, Andrews and Caldera-Sanchez, 2011). כמו במדינות אלה, ההתפתחויות במחירים ובתנאי האשראי למשכנתאות מהווים גורם משפיע חשוב על מצבם הפיננסי של משקי בית רבים ויכולה להיות להם השפעה פוטנציאלית עמוקה על ההכנסה הפנויה המצרפית ועל הצריכה, כמו גם על יציבות המערכת הפיננסית.

חלק גדול מאוד ממשקי הבית הערבים (למעלה מ-90% על פי Haider, 2008), הם מחזיקים-בעלים חרף הכנסות נמוכות יחסית בממוצע. למעשה, משקי הבית הערביים הם הבעלים של חלק גדול מהשטח בשיעור 7% שנמצא בבעלות פרטית (ראה לעיל). על פי רוב, הנכסים עוברים מדור לדור, ולפיכך משפחות רבות אינן מתמודדות עם עלויות משכנתא (או דמי שכירות). בנוסף, האוכלוסייה הערבית אינה נהנית מסיוע בדיור לעולים חדשים (ראה להלן), שכן עלייה לצמיחות שמורה ליהודים בלבד. בהתחשב במצב זה, קשה אינהרנטית לתכנן בישראל סיוע בדיור שיהיה לו תפקיד מקיף וחסר פניות בתמיכה במשקי בית בעלי הכנסה נמוכה (הקהילה הערבית-ישראלית אחראית על 20% מסך כל האוכלוסייה ועל חלק גדול יותר ממשקי הבית בעלי ההכנסה הנמוכה, ראה "הערכה והמלצות").

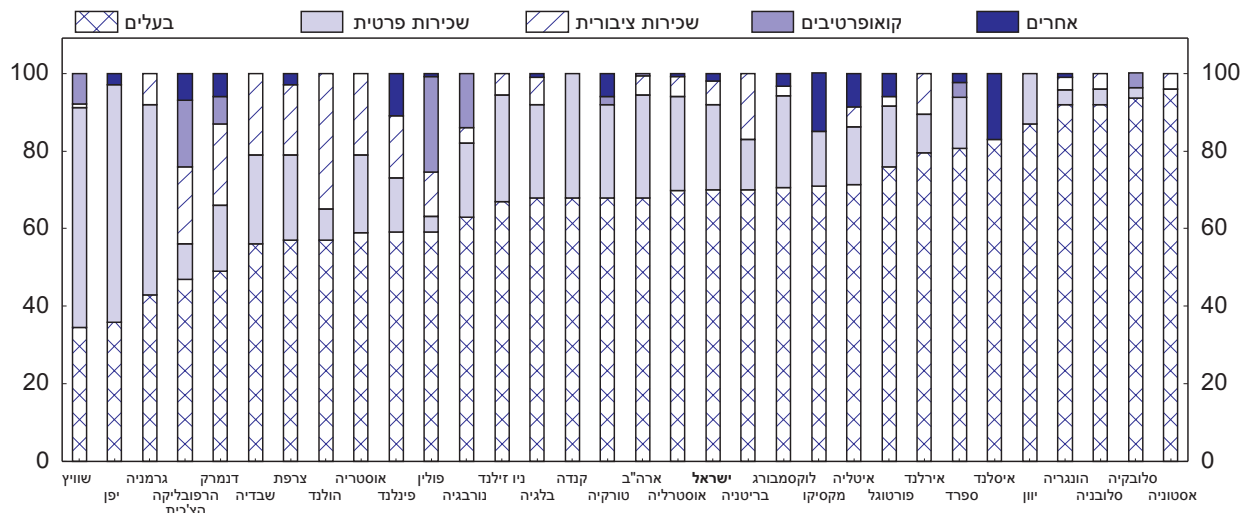
קיימת סגמנטציה גיאוגרפית לאורך גבולות דתיים ואתניים

הסגמנטציה הגיאוגרפית של האוכלוסייה בהתאם לרקע דתי ואתני בולטת. הברורים ביותר מתוך הנתונים הקיימים הם ההבדלים האזוריים במיקומם של משקי הבית הערבים ושל משקי הבית היהודים. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה הערבית אחראית על כמחצית ממשקי הבית במחוז הצפוני אולם על חלקים קטנים יחסית ממשקי הבית במחוז תל אביב ובמחוז מרכז, שמכסים את האזור האורבני הגדול ביותר בישראל (תרשים 1.4). למעשה, רק 1.3% ממשקי הבית במחוז תל אביב הם ערבים-ישראלים, בהשוואה ל-16% למדינה כמכלול. יתר על כן, הנתונים האזוריים אינם מגלים את מלוא היקף החיים בנפרד של הקהילות האתניות והדתיות השונות. ערים ועיירות נוטים להיות מחולקים לשכונות יהודיות וערביות נפרדות, ומקומות קטנים יותר הם בדרך

כלל או בעיקר ערביים או בעיקר יהודיים³. כמו כן, בתוך האוכלוסייה היהודית עצמה, קהילות נשלטות לעתים קרובות על ידי קבוצות מסוימות. משקי בית חרדיים, במיוחד, חיים לעתים קרובות בחלקים נפרדים של ערים או בקהילות נפרדות. בקרב האוכלוסייה דוברת הערבית קיימים מספר מיעוטים שחיים באזורים נפרדים, בעיקר הכדואים.

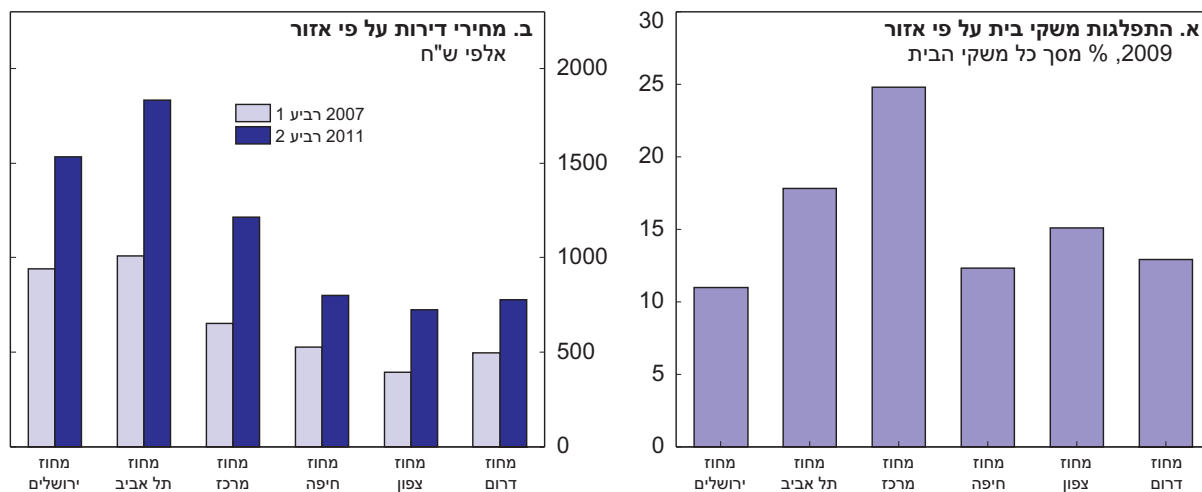
תרשים 1.3. מבנה החזקה במדינות שונות

אחוזים ממלאי נכסי המגורים, 2009



המקור: Andrews et al. (2011), "Housing market policies and structural policies in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836.

תרשים 1.4. התפלגות אזורית של משקי בית ומחירי דירות לפי אזורים



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

סגמנטציה אזורית ומקומית של קהילות על פי ממדים תרבותיים ואחרים שכיחה במדינות אחרות ב-OECD, אולם, על פי רוב, יש לה משמעות כלכלית (ולמעשה, פוליטית) פחותה מזו שבישראל. במונחים כלכליים, סגמנטציה מפחיתה, תיאורטית, את היעילות של שוק הדיור, מכיוון שצד הביקוש יגיב פחות על איתותי מחירים, בשל ההעדפות לגבי סוג הקהילה שמשקי הבית מוכנים לחיות בתוכה. לגבי קהילות מסוימות, סגמנטציה עשויה גם להשפיע על הגישה לשוקי העבודה. לדוגמה, משקי בית ערביים עשויים להסתייג ממעבר לאזור תל אביב המשגשג כלכלית ולמחוזות הסובבים אותו, בשל היעדר קהילות שבתוכן יוכלו 'להרגיש בבית'. עם זאת, גודלה הגיאוגרפי הקטן יחסית של ישראל משמעו שהמרחקים בין ערים ועיירות רבות מאפשרים נסיעה קבועה ביניהן,

דבר המרחיב במידת מה את יכולתם של משקי הבית להגשים את העדפותיהם באשר למקום המגורים מבלי לפגוע בהזדמנויות התעסוקה שלהם.

הסגמנטציה החברתית-כלכלית מודגמת גם בהבדלים הניכרים בין מחירי הדיור באזורים שונים. מחירי הדיור בצפון ובדרום הארץ, בהם מרוכזות קהילות ערביות, נמוכים משמעותית מאלה שבמרכז. לדוגמא, המחיר הממוצע במחוז הצפוני נמוך כיום בכ-30% מן המחיר באזור תל אביב, ובשנים האחרונות התרחב הפער (תרשים 1.4). על פניו, החשש הביטחוני באזורים מסוימים של הצפון והדרום סביר שיגביר את הפרשי המחירים בהשוואה לחבל הארץ המרכזי. עם זאת, מחקר בנושא הפרשי המחירים האזוריים (Sayag, 2011) מצא כי הקלות מס בגין דיור באזורי הגבול גוברות במקרים מסוימים על ההשפעה השלילית על המחירים בשל חששות ביטחוניים.

סקירה כללית של סוגיות המדיניות הכלכלית

מגוון רחב של תחומי מדיניות משפיע על מחירי הדיור ומעלה סוגיות נוספות. במונחים רחבים, ניתן לסווגם כדלקמן: (i) תחומי מדיניות המשפיעים על בנייה למגורים; (ii) תחומי מדיניות הקשורים לרכישה, בעלות ומכירה של יחידות דיור; (iii) תחומי מדיניות המונעים בעיקר משאלות חברתיות. תמצית של המניעים, סוגיות טיפוסיות והמצב הישראלי, מוצגים בטבלה 1.2. מרבית האמצעים והתכניות ניתנים להצדקה במונחים של כשל שוק או כמכשיר למימוש סדרי יום של מדיניות חברתית או אחרת כפי שהם מגולמים קונספטואלית בפונקציה של רווחה חברתית. במונחים של השפעה על השוק, מספר תחומי מדיניות משפיעים בעיקר על הפיצול בין פלח ההחזקה על ידי בעלים לבין פלח ההחזקה על ידי שוכרים וגורמים לביקוש כולל חזק יותר או חלש יותר לדיור (לא רק במונחים של מספר יחידות הדיור אלא גם במונחים של גודל, איכות ומיקום) ולאשראי לדיור. קיימות מספר תימות משותפות בין תחומי המדיניות הספציפיים: סיכונים לרגולציית יתר, סיוע בלתי מוצדק לבעלי הכנסה בינונית וגבוהה והשלכות התנהגותיות שליליות של הסיוע בדיור.

סוגיית המדיניות הכלכלית המיידית ביותר בנושא הדיור היא העלייה המהירה במחירים ברבעונים האחרונים. אמנם, על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בחודשים האחרונים נרגעו עליות המחירים בחישוב צמוד מדד מחירים הדוניסטי (תרשים 1.2), וגם נתונים אחרים מעידים על כך שהשוק כבר אינו רותח. עם זאת, הדבר אינו מבטיח שהנחיתה תהיה רכה. היחס מחיר-לשכ"ד כבר עומד על כ-20% מעל הערך הממוצע לטווח ארוך שלו (תרשים 1.2), ועל אחוזים גבוהים בהרבה באזורים מסוימים ובדירות מסוגים מסוימים. על פי מדד זה, יתכן והשוק כבר נמצא בטריטוריה מסוכנת, ויתכן וההתפתחויות האחרונות בשוק מסמנות את תחילתה של התכווצות מהירה בלתי רצויה. שוק הדיור בארצות הברית התמוטט כאשר היחס מחיר-לשכ"ד היה רק כ-15% מעל הממוצע לטווח ארוך שלו. עם זאת, שוקי הדיור בספרד ובבריטניה הגיעו ליחסי שכ"ד-למחיר בשיעור של 30% או יותר מעל הממוצע לפני שהתרחשה התאמה חדה, והיחס בניו זילנד הגיע לרמות גבוהות אף יותר ללא ירידות חדות. ההערכה היא כי בין שליש למחצית מהעליות במחירי הדיור בישראל יכולים להיות מיוחסים לשיעורי ריבית נמוכים (בנק ישראל, 2011). למרות שנורמליזציה נוספת של מדיניות הריבית של בנק ישראל נעצרה לעת עתה (למעשה, באוקטובר 2011 הופחתה הריבית), הסברה היא שהשפעות נגררות מעליות מחירים קודמות ימשיכו למשך זמן מה להשליך על עליות המחירים. צעדים מקרו-יציבותיים ומבניים ננקטו גם כן על מנת לצנן את שוק הדיור. תנאי האשראי להלוואות משכנתא הוחמרו בדרכים שונות, הליכי אישור תכנון הואצו וסביבת המס שונתה על מנת לעודד מכירת נכסים (ראה פירוט להלן). אם ההאטה הקיימת לאחרונה בשוק אכן תגבר, יתכן ויהיה צורך בהיפוך של חלק מצעדים אלה על מנת לסייע במניעת 'נחיתה קשה' שתגרור אחריה תיקון חד במחירים ומכירת נכסים.

טבלה 1.2. סוגיות של מדיניות מבנית בתחום דיור

המדיניות	הצדקה תיאורטית	השפעות עיקריות על שוק הדיור	סוגיות (טיפוסיות וספציפיות לישראל)
מדיניות המשפיעה על פעילות הבנייה (גמישות היצע)	החצנות (כגון, צפיפות)	תגובת היצע	טיפוסי. נטייה לרגולציה מופרזת בשל הצטברות מקטעים שונים של אמצעים והתנגדות מאינטרסים מוקנים להפסיק את הרגולציה או להכניס בה רפורמות. ישראל. רמה גבוהה במידה בלתי רגילה של ריכוזיות בתכנון.
מדיניות הקשורה לרכישה, בעלות ומכירה של נכסי מגורים	מיקרו-יציבותית (יציבות פיננסית)	במנחים רחבים, רגולציה קלה יותר של המשכנתאות נותנת עדיפות לבעלות על דירות, תומכת בביקוש ובמחירים	טיפוסי. המשבר הפיננסי של 2008-09 מיקד את תשומת הלב בחיזוק הפיקוח והרגולציה של האשראי לדיור. ישראל. על פניו, חששות מועטים לגבי רגולציה ופיקוח. הכלים המקרו-יציבותיים נראים מתאימים.
מסים והיטלים בנקודת המכירה	כיסוי עלויות מנהליות, הכנסות פיסקליות, בלימת תנודתיות במחירים	נותן עדיפות לשכירות	טיפוסי. נחשבים לעתים קרובות לגבוהים מדי, בהתחשב במאזן היתרונות והחסרונות, במיוחד מכיוון שמדובר במסים מעוותים. ישראל. לא סוגיה משמעותית.
התייחסות מבחינת מס הכנסה למגורים במהלך הבעלות (הסוגיה של הכנסה רעיונית משכר דירה)	התייחסות מסוייית זהה לכל הנכסים	תיאורטית, מסייע להבטיח ביקוש בלתי-מוטה לבעלות על דירות	טיפוסי. כשלי מידע מונעים פתרונות "מהמעלה הראשונה" ("first-best") ובמספר מדינות, ניתנת התייחסות מועדפת; למעשה, ממתיק מס למשקי בית בעלי הכנסה ביוניית וגבוהה. ישראל. לא סוגיה משמעותית.
ארנונה (מס מוניציפלי על הרכוש)	בסיס מס אמין, לא מעוות יחסית, יכול (תיאורטית) לסייע לדמוקרטיה בממשל המקומי	תלוי בדרך הטלת המס	טיפוסי. חרף המשיכה התיאורטית שלהם, על פי רוב, מסים אלה אינם משמעותיים. אחד מההסברים לכך הוא שהממשל המקומי מיומן במקום זאת בניצול כספים של הממשלה המרכזית (מועדף מבחינת נקודת המבט של הממשל המקומי). ישראל. מגייסת הכנסה מארנונה במידה רבה יותר ממדינות רבות אחרות.
פטורים ממס רווחי הון על מכירת נכס	לא קיימת הצדקה תיאורטית ברורה	נותן עדיפות לבעלות על דירות, תומך בביקוש ובמחירים	טיפוסי. הפטור למחזיקים-בעלים נפוץ מאוד ומשמש למעשה כממתיק למשקי בית בעלי הכנסה ביוניית וגבוהה. ישראל. פטורים נרחבים (אם כי צומצמו לאחרונה).
רגולציה של שכר הדירה	פגמי שוק (market imperfections), בעיקר כוח מיקוח לא שוויוני בין משכירים לשוכרים	הגנה חזקה על שוכרים מעניקה עדיפות לשכירות. במקרים מסוימים, הרגולציה מחלקת את שוק השכירות בין מגזרים 'מוגנים' ל'לא מוגנים'.	טיפוסי. סיכון לפגיעה בהיצע הדיור, השקעה בתחזוקת נכסי מגורים וניידות משקי בית. ישראל. הרגולציה עשויה להיות הדוקה מדי.
דיור ציבורי	סוגיות חברתיות (תיאורטית, מתאים לפונקציה של רווחה חברתית)	נותן עדיפות לשכירות בקרב משקי בית בעלי הכנסה נמוכה. עשוי להשפיע על מכירי השכירות בשוק הפרטי.	טיפוסי. עלול לדחוק החוצה את ההשקעה הפרטית. יכול להוביל לסגרגציה (בלתי רצויה) באזורי המגורים אם אינו מתוכנן/נאכף כראוי. הפחתת יוזמות ליציאה לעבודה ולניידות גיאוגרפית של משקי בית. ישראל. מגזר הדיור הציבורי קטן; תנאי הזכאות אינם רגילים.
קצבות לשכר דירה (בשוק השכירות הפרטיות)	סוגיות חברתיות (תיאורטית, מתאים לפונקציה של רווחה חברתית)	נותן עדיפות לשכירות	טיפוסי. סיכון ל"צריכת יתר" של דיור בקרב אוכלוסיות היעד (על פי רוב, משקי בית בעלי הכנסה נמוכה). עלול להפחית יוזמות ליציאה לעבודה. ישראל. במידה מסוימת עשויות לחול סוגיות דומות.
סיוע במשכנתאות	סוגיות חברתיות (תיאורטית, מתאים לפונקציה של רווחה חברתית)	נותן עדיפות לבעלות על דירות	טיפוסי. על פי רוב, אינו מסייע למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה מאוד. לעיתים מהווה הוצאה פיסקלית ממושכת ומשמעותית. ישראל. נעשה שימוש נרחב, עם תנאי זכאות בלתי רגילים ואוכלוסיות ואזורי יעד ספציפיים.

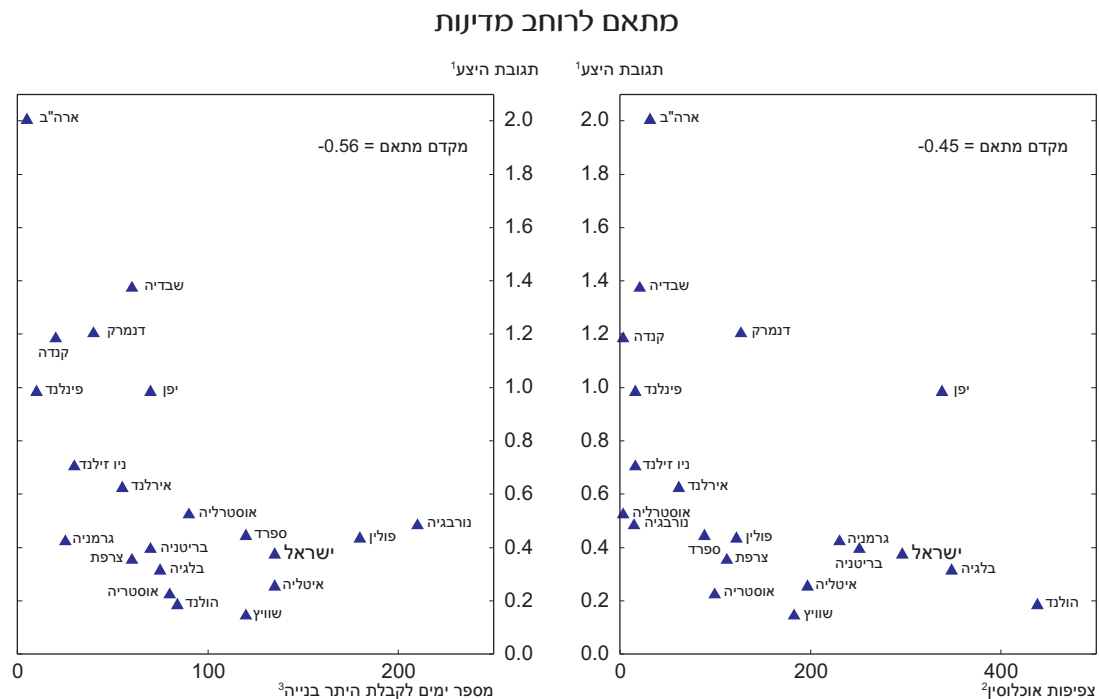
המקור: מבוסס על (Andrews et al. 2011).

סוגיית מדיניות שנייה היא שכמו בכלכלות רבות אחרות ב-OECD, מסגרות המדיניות והתכניות השונות נטו להעניק עדיפות מופרזת לבעלות על נכסי מגורים. הדבר החרף פוטנציאלית את היקף עליות המחירים שהיו לאחרונה. יתר על כן, במדינות ה-OECD ניתן למצוא ראיות לכך שהטיית המדיניות לכיוון של בעלות על נכסי מגורים עשויה לתרום לבעיות של חוסר נייחות של עובדים (Caldera-Sanchez and Andrews, 2011). התמריצים לבעלות על דירות מגורים כוללים בעיקר פטורי מס נדיבים על רווחי הון ומדיניות כללית של עידוד בעלות על דירות לקבוצות מסוימות (במיוחד באזורים מסוימים של המדינה). למעשה, הסיוע בדיור אינו רגיל במספר מובנים וההתמקדות שלו רק במשקי בית בעלי הכנסה נמוכה חלשה וסלקטיבית. מצב זה מייצג חולשה מבנית שלישית במדיניות הדיור.

תגובת היצע: מרחב לייעול הרגולציה של התכנון

במדינות בהן יש כמות מוגבלת יחסית של משאבי קרקע פנויים לבניית דירות חדשות, כמו ישראל, מלאי הדירות נוטה להיות בעל יכולת תגובה נמוכה יותר למחירים גבוהים. כך, צפיפות האוכלוסין הגבוהה של ישראל מציבה את שוק הדיור שלה בעמדת חיסרון טבעית (תרשים 1.5). בנוסף, לפחות על פי אינדיקטור אחד, הרגולציה של התכנון והבנייה מכבידה יחסית בהשוואה בינלאומית. ניתן להתייחס לרגולציה זו כאל מגננון להתגברות על החצנות בשימוש בקרקע (כגון, החצנות סביבתיות, השפעות על מערכת התחבורה וצפיפות). במידה מסוימת, לפיכך, קיים ככל הנראה קשר בין חומרת הרגולציה של התכנון לבין צפיפות האוכלוסין, מכיוון שהחצנות מסוימות מתעצמות כאשר בני אדם חיים בקרבה רבה זה לזה. עם זאת, אין זה סביר שניתן לייחס לחלוטין את הביורוקרטיה בדיור לצפיפות האוכלוסין הגבוהה, ואין כל ספק בכך שיש מקום לייעול הרגולציה והנהלים מבלי לפגוע יתר על המידה באיכות התוצאות. לפחות בעבר, הליכי קבלת האישורים וההיתרים נמשכו כשנתיים וחצי ממועד שחרור הקרקע לפיתוח על ידי הרשויות ועד רגע תחילת הבנייה (בנק ישראל, 2011, ע. 72 (בנוסח בשפה האנגלית)).

תרשים 1.5. תגובת היצע למחירים מול משאבי קרקע מוגבלים ורגולציה של השימוש בקרקע



1. אומדנים של ה-OECD של תגובת היצע ספציפיות של מדינות מסוימות בהתבסס על שיטות אקונומטריות.
2. צפיפות אוכלוסין נמדדת בתונים של אוכלוסיה לקמ"ר.
3. מספר הימים לקבלת היתר בנייה מתקבל מהאינדיקטורים של ה-Doing Business (2009) של הבנק העולמי.

המקור: Johansson, Å. (2011), "Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications", OECD Economics Department Working Papers, No. 836

יש לצמצם את תפקידה של הממשלה המרכזית בפיתוח נכסי נדל"ן. לממשלה המרכזית יש השפעה ניכרת, ובמובנים רבים מופרזת, על הקצב והמיקום של פיתוח נכסים בישראל. הליכי התכנון והאישור הקשורים זכו על ידי רבים לביקורת כמחמירים ואיטיים וככאלה הגורמים ליצירת צוואר בקבוק בהיצע של בתי מגורים חדשים. חלק ניכר מן ההשפעה של הממשלה המרכזית נובע מהשיטה הייחודית של בעלות על קרקע בישראל, וקשור לכך, מתפקידו של ממ"י בניהול הקרקעות. במידה מכרעת, ממ"י מאשר שחרור קרקע לפיתוח ולפיכך יש לו, פוטנציאליות, השפעה עמוקה על השאלה היכן ומתי ייבנו בנייני מגורים חדשים. בעבר, לכל הפחות, נראה שהיתרי פיתוח שהוצאו על ידי ממ"י נתנו עדיפות רבה יותר למדיניות איזורית מאשר להתפתחויות בשוק. לדוגמא, על פי בנק ישראל (2011, ע. 75 (בנוסח בשפה האנגלית)), בשנת 2009 ובשנת 2010 היתרים החדשים התרכזו באזור ירושלים והדרום, עם התמקדות פחותה למדי בצפון ובעיקר במרכז, שם עלו המחירים במהירות.

בישראל התקבלה חקיקה המאפשרת, באזורים נבחרים, המרת חכירה של מקרקעין לבעלות חוקית מלאה. בשנת 2009, כללה הצעת חוק הרפורמה במקרקעין הוראות המעניקות אופציית רכישה לחוכרים על 200,000 אקרים של קרקע המוחזקת בידי ממ"י (כ-5% מן הקרקעות המוסדרות על ידי ממ"י). מחצית מן הקרקע תוצע עד שנת 2014 והיתר לאחר מכן. לקרקע באזורי הפריפריה ייקבע מחיר מוסדר נמוך, בעוד שהמחיר במחוזות המרכז יתבסס על שווי שוק מוערך. השחרור הצנוע במידת מה של קרקעות להמרה משקף חלקית חששות מכך שלולא כן, קבלני בניין יוכלו להשתלט על שוק הקרקעות המקומי. על מנת למנוע אפשרות זו, הוספו לחקיקה תנאים נלווים לרכישה.

האופציה להמרה לבעלות על הקרקע מתקבלת בברכה רבה ויש להוסיף ולפעול ליישומה. כך הדבר גם למרות שהבעלות החוקית אינה צפויה ליצור שיפור אדיר ביעילות של שוק הדיור. כפי שמראה תיבה 1.1, במובנים רבים, השוק כבר פועל כמו במדינות מפותחות אחרות, חרף השכיחות של זכויות חכירה על קרקע ציבורית ומעין-ציבורית. כמו כן, המעבר מחכירה לבעלות לא ישנה מהותית את כללי התכנון לגבי השימוש בקרקע. עם זאת, בעלות משפטית על קרקע עשויה, במקרים מסוימים, לשפר את הגישה לאשראי. חשוב מכך, המעבר לבעלות משפטית הוא אבן יסוד מרכזית בצמצום תפקידה של הממשלה המרכזית בשוק הדיור והביורוקרטיה המכבידה לעתים קרובות הקשורה אליו. בהיעדר קשיים בלתי צפויים באופציה הנוכחית להמרה מחכירה לבעלות, מומלץ בשנים הבאות לשחרר קרקעות נוספות להמרה לבעלות פרטית.

תיבה 1.1. השפעת החכירה על שוק הדיור

חרף העובדה שרוב "בעלי" הנדל"ן הנם למעשה חוכרים, שוק הדיור דומה מאוד לשוק הבנוי בעיקרו מבעלות פרטית. תורמים לכך מספר גורמים, ובעיקר:

- חשיבותה של הקרקע שבבעלות פרטית גבוהה יותר בשוק הדיור מכפי שנראה תחילה, מכיוון שהיא מרוכזת באזורים אורבניים (רוב הקרקע שבבעלות המדינה נמצאת באזורים שברובם הגדול אינם מתאימים למגורים, למשל הנגב).
- כאשר נכרת לראשונה חוזה חכירה לקרקע ציבורית (או מעין-ציבורית), משולם סכום חד פעמי המייצג את הערך המנוכה של דמי שכירות למשך תקופת החכירה (על פי רוב, 49 שנים). החישוב מניח שדמי השכירות השנתיים הם 5% מהשווי המוערך של הנכס ועושה שימוש בשיעור ניכיון של 5%. על פני תקופת חכירה של 49 שנים, משמעות הדבר תשלום של 91% משווי הנכס ולפיכך, במובן זה, הוא דומה מאוד לרכישה. יתר על כן, בפועל, הסכמי החכירה הם ל-98 שנים, מכיוון שכאשר הונהג לראשונה התשלום מראש, הוסכם שלא יידרש תשלום כלשהו בעבור חכירה שנייה ל-49 שנים. קיימת הנחה כללית שכאשר הסכמי חכירה אלה יגיעו לסיומם, יינתנו הארכות נוספות, ללא תשלום, כך שלמעשה, הסכמי החכירה יהיו בפועל לצמיתות.
- הסכמי חכירה ניתן למכור או להעביר באופן חופשי, ועל ידי כך נוצר שוק משני שדומה מאוד לשוק נדל"ן 'נורמאלי'. למשך הזמן שנותר עד סיום הסכם החכירה לא הייתה (לפחות עד היום) השפעה על המחיר בשוק המשני בשל האופי ה'צמיתי' של הסכמי החכירה כפי שתואר לעיל.

עם זאת, מספר מאפיינים של השוק בכל זאת בלתי רגילים, ובמיוחד:

- הסדרי החכירה באזורים החקלאיים, שונים. השיטה של תשלום דמי שכירות מראש לא אומצה באזורים אלה, ועל פי רוב, הסכמי החכירה הם חוזים לשלוש שנים שניתנים לחידוש.
- כאשר הסכמי החכירה מועברים בשוק המשני, חלים מסים שונים (ראה טבלה 1.4 להלן). קונספטואלית, הם מייצגים מאמצים לגבות מס בגין רווחי הון על החזקת קרקע של המדינה (מבלי שיהיה הכרח למכור את הקרקע לשם כך). כמו כן, ההעברות דורשות אישור, כלומר, המדינה שומרת לעצמה סמכות להחליט מי יהיה ה'בעלים' של הנכס.

המקור: (Alterman 2002a).

יש לפעול באופן נמרץ יותר לביזור התכנון באמצעות הרפורמה בממ"א, אולם לא מבלי להקדיש תשומת לב נאותה לבלמים ואיזונים. הצעת חוק הרפורמה במקרקעין הניחה את הבסיס לרפורמה מבנית משמעותית שתחליף את ממ"א בגוף חדש שיפעל בתוך מערכת של תהליכים תכנוניים ומנהליים מהירים יותר וקלים יותר. הרפורמה גם מתכננת ביזור של תכנון מפורט לרשויות מקומיות וקבלנים. עם זאת, בזמן הכתיבה, הושגה התקדמות מועטת בלבד ביישום. כמו כן, הועלו חששות מכך שההצעות אינן מפרטות הגנות נאותות בנושא התכנון ברמה המוניציפאלית (בנק ישראל, 2010).

במקביל לרפורמות אלה, נקטו הרשויות צעדים מיוחדים להאצת אישור בנייה למגורים כחלק ממאמציהן לצינון השוק. צעדים אלה כללו תחילה האצה של הליכי תכנון ואישור במסגרת מערכת התכנון הרגילה. לצעדים אלה כבר הייתה השפעה כלשהי. פעילות הבנייה גדלה במידה ניכרת מאז שנת 2009, כאשר שיעור התחלות הבנייה עולה כיום על שיעור התהוות משקי בית (כיום יש כ-39,000 משקי בית חדשים לשנה). ההערכה היא כי עד סוף 2011 יהיו 40,000 התחלות בנייה, נתון המהווה גידול בהשוואה לזה של 2010 והמספר הגבוה ביותר מאז תחילת שנות ה-2000 (תרשים 1.1, לוח ו'). בנוסף, נכון לחודש דצמבר, 2010, חקלאים קיבלו תמריצים המעודדים אותם לוותר על הסכמי חכירה על קרקעות שאושרו לבנייה למגורים. תכנית זו תשחרר פוטנציאלית פיתוח של עד 12,000 יחידות דיור חדשות. כמו כן, בשנת 2011 התקבל חוק חדש (חוק ועדות הדיור הלאומיות) הקובע הליך תכנון זמני המבוסס על ועדות חדשות ברמה המחוזית האחראיות על מלוא תהליך תכנון הבנייה למגורים. המטרה

היא להאיץ את אישורם של פרויקטי פיתוח ל-113,000 יחידות דיור חדשות. עם זאת, יש לשים לב לכך שהליך זה יכול אמצעי זהירות נאותים על מנת להימנע מפרויקטי בנייה שיגרמו לחרטה בטווח הארוך יותר.

המספר הגבוה יותר של התחלות בנייה הגדיל את הביקוש לעובדי בניין. על פי נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2010 היו במגזר הבנייה 192,000 עובדים (מהם 157,000 ישראלים), בהשוואה ל-178,000 ב-2009 (מהם 147,000 ישראלים), גידול של כ-8%. עם זאת, עד עתה לכל הפחות, הנתונים הרשמיים אינם מעידים על העלאות שכר משמעותיות במידה חריגה, מה שאומר שאל לרשויות להיכנע ללחצים של הענף לבטל את הצמצום במכסות לעובדים זרים (ראה, OECD, 2011b), לדוח מעמיק על העובדים הזרים בישראל).

המדיניות המשפיעה על רכישה, בעלות ומכירה

תחומי מדיניות שונים משפיעים על תהליך הקנייה, הבעלות והמכירה של נדל"ן, ולעתים קרובות משפיעים משמעותית על החלטת משקי הבית לרכוש או לשכור. לפיכך, תחומי מדיניות אלה יכולים להשפיע על התפתחות המחירים בשוק הדיור, על הצריכה והתנהגות ההשקעה של משקי הבית ועל ההיקף והאופי של האשראי למשקי בית הניתן על ידי המגזר הפיננסי. סעיף זה עוסק בכללים ובתחומי מדיניות כלליים. סיוע ממוקד במשכנתאות ובשכר דירה נדון בסעיפים מאוחרים יותר.

רגולציה של האשראי לדיור: כלי מדיניות עוצמתיים מוחלים על הלוואות משכנתא

הרגולציה של המשכנתאות החדירה כבר מזה זמן משמעת להתנהגות הבנקים בתחום הלוואות בכך שהיא מעודדת יחסי הלוואה לבטחונות (LTVs) נמוכים יחסית. הדבר מושג, עקרונית, באמצעות הפרשה לחובות מסופקים, דהיינו, סכומי מינימום שעל הבנקים להפריש לכיסוי הפסדים פוטנציאליים. ההפרשות נקבעות כך שמעבר ליחסי הלוואה לבטחונות מסוימים, רווחיות הלוואות מופחתת משמעותית. קודם לצעדים שנקטו לאחרונה לצינון שוק הדיור (ראה להלן), ההפרשות השפיעו משמעותית על החלטות שלא לאפשר יחסי הלוואה לבטחונות של למעלה מ-70%. הפרשה נוספת לחובות מסופקים נדרשת על משכנתאות במקרה של איחורים בתשלום החזרי המשכנתא, תמריץ-שילי נוסף למתן הלוואות בחוסר זהירות.

בהיבטים אחרים, הרגולציה של המשכנתאות הייתה (לפחות מבחינה היסטורית) לא פולשנית יחסית. לדוגמה (כפי שלא נהוג על פי רוב במקומות אחרים), אין כללים רגולטורים לגבי גודל תשלומי ההחזר יחסית להכנסה. כמו כן, עד לאחרונה הייתה לבנקים יד חופשית לגבי סוג המשכנתא שנמכרת. בפועל, משכנתאות צמודות למדד המחירים לצרכן, על פי רוב לתקופה של 20 שנה (בריבית קבועה או משתנה), היו בעבר המוצרים הנפוצים ביותר. עם זאת, שיעורי הריבית הנמוכים בשוק שנקבעו בעקבות השפל של השנים 09-2008, יצרו גל של ביקוש למשכנתאות לא צמודות בריבית משתנה שעוקבת אחרי הריבית של בנק ישראל. למעשה, בשנת 2010, כמחצית ממספר המשכנתאות החדשות היו מסוג זה (בנק ישראל, 2011).

הרגולציה של המשכנתאות הודקה כחלק מסדרת האמצעים לצינון שוק הדיור לאור העלייה המהירה במחירים לאחרונה. הצעד הראשון ננקט בחודש יוני 2010 עם הגדלת הפרשה לחובות מסופקים על משכנתאות ליחס הלוואה לבטחונות של למעלה מ-60% (טבלה 1.3). מאוחר יותר הוגדלה הפרשה לחובות מסופקים לגבי הלוואות גדולות יותר, וממש לאחרונה הונהגו הפרשות מינימום חדשות לחובות מסופקים לגבי כל המשכנתאות. בנוסף, הורחבו דרישות הדיווח. כמו כן, החל מחודש מאי 2011, בכל משכנתא חדשה, רכיב הסכום שצמוד בריבית משתנה אינו יכול עוד לעלות על שליש.

טבלה 1.3. השינויים האחרונים ברגולציה של המשכנתאות

פירוט	הסוגיה הרגולטורית
הפרשות לחובות מסופקים (מאי 2010)	פורסמה טיוטת הנחיות המייעצת לבנקים להנהיג כרשת ביטחון נוספת, הפרשה של 0.75% משווי ההלוואה כאשר יחס ההלוואה לבטחונות גבוה.
כילים בעניין משכנתאות ל"קבוצות רכישה" (יולי 2010)	האשראי הניתן על ידי הבנקים לקבוצות רכישה שקונות למעלה מעשר יחידות לבנייה חייב להיות מסווג כאשראי לענף הנדל"ן ולא כאשראי למשכנתא.
דרישות דיווח (יולי 2010)	הורחבו דרישות הדיווח על הלוואות משכנתא. דרישות אלה כוללות עתה מידע על סוג נטל המשכנתא, שווי הנכס, החלק הממומן, יתרות שטרם נפרעו ופיגור בתשלום החוזרים.
הפרשות לחובות מסופקים (אוקטובר 2010)	נקבעה הגדלה של הפרשות המינימום לחובות מסופקים על הלוואות בסכום העולה על 800,000 ש"ח שבהן יחס ההלוואות לבטחונות הנו לפחות 60% וכאשר לפחות רבע מהסכום להחזר בריבית משתנה.
גודל רכיב ההחזר בריבית (מאי 2011)	רכיב הסכום שיוחזר בריבית משתנה בכל משכנתא חדשה מוגבל לשליש מסך כל שווי המשכנתא.
הפרשות לחובות מסופקים (מאי 2011)	נקבעו הפרשות מינימום חדשות לחובות מסופקים לגבי כל המשכנתאות. כמו כן הוחמרו ההפרשות לחובות מסופקים במקרים של פיגור בהחזרי משכנתא.

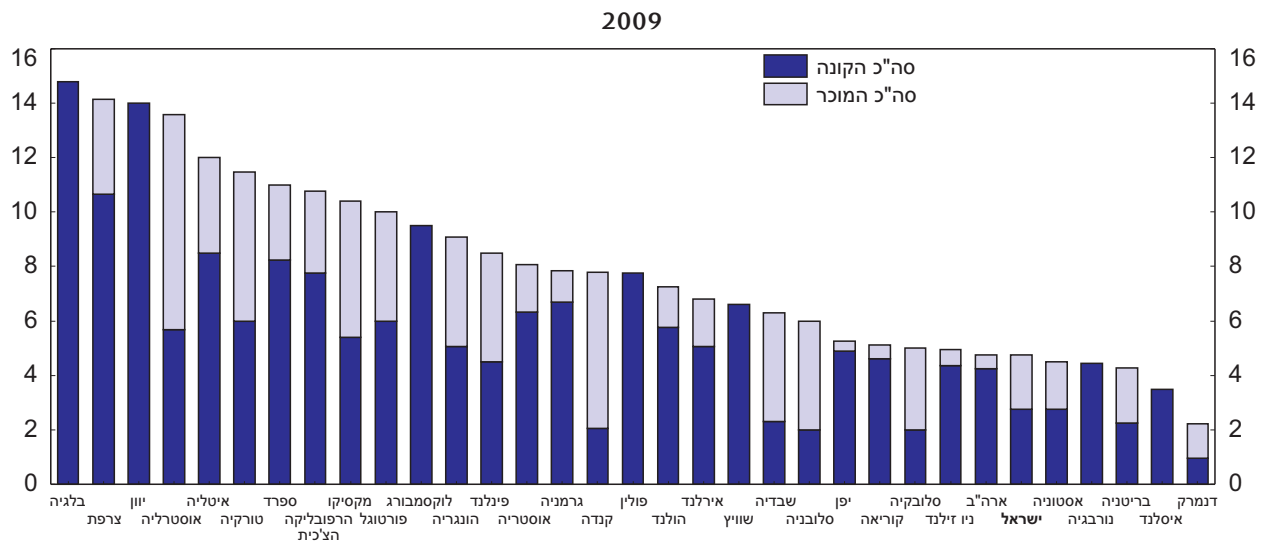
המקור: בנק ישראל.

קיים סיכון לכך שהידוק הרגולציה על המשכנתאות מעודד שינוי תיעול ולא הקטנה של האשראי לדיור. לדוגמא, יתכן והתגובה של הבנקים הייתה להתייחס בליברליות רבה יותר למחויבויות הפיננסיות של המבקשים ואולי כפיצוי על הידוק הרגולציה של המשכנתאות הם הגדילו את מתן ההלוואות שלא בדרך של משכנתא. על פי דרישות הדיווח הקיימות, לרשויות יש יכולת מוגבלת למדוד ולהשפיע על אומדן איכות האשראי של מבקשי המשכנתאות על ידי הבנקים, לרבות ביחס לשאלה האם הפיקדון המשמעותי הנדרש לצורך המשכנתא ממומן שלעצמו בצורה כלשהי של אשראי.

עלויות עסקה נמוכות

היטלי ומסי עסקה בנקודת הזמן של רכישת דירה קלים להפליא (תרשים 1.6). כאשר עלויות אלה גבוהות, התנדויות של מחירי הבתים עשויה לרדת, אולם, על יתרון זה גוברת ההשפעה השלילית שיש לעלויות עסקה גבוהות על נייחות במגורים (Andrews et al., 2011). בישראל, קיים רק מס מיוחד אחד שמוטל על רכישה (מס רכישה), ורכישה פרטית של דירת מגורים עיקרית עד שווי מסוים פטורה ממס זה (טבלה 1.4). כחלק ממספר אמצעים להרתעת מה שמכונה קבוצות רכישה, נסגרה בחודש ינואר 2011 פרצה חוקית שאפשרה להם לא לשלם מע"מ על עלות הבנייה. כמו כן, החל בפברואר 2011 מס רכישה הועלה זמנית לגבי מי שקונה למטרות השקעה; השיעורים המוגדלים יחולו ב-2011 וב-2012.

תרשים 1.6. השוואה בינלאומית של עלויות עסקה ברכישת דירת מגורים



המקור: OECD, Johansson, Å. (2011), "Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications", OECD Economics Department Working Papers, No. 836.

טבלה 1.4. מסים והיטלים בקשר לרכישת דירת מגורים

סוג המס	פירוט
היטלי ומסי עסקה במועד הרכישה	חלה חובה על קבלנים להסדיר ביטוח על תשלומים בעבור נכס בבנייה (עלות הביטוח חלה על פי רוב על הקונה).
ביטוח חובה לנכס בבנייה	לגבי דירת מגורים עיקרית יש פטור ממס רכישה לנכסים עד שווי מסוים (כיום, 1.35 מיליון ש"ח); מעבר לשווי זה שיעור המס נע בין 3.5% ל-5%. לגבי דירת מגורים שאינה הדירה העיקרית המס הועלה זמנית והוא נע בין 5% ל-7% משווי הנכס (בעבר הוא נע בין 3.5% ל-5%).
מס רכישה	מס זה היה בשיעור 2.5% על מכירת נכס מגורים כעסק (0.8% במקרה של קבלני בניין שמוכרים נכס).
מס מכירה (הופסק בשנת 2007)	
סוגיות מס במהלך הבעלות	ההתייחסות המסויית למשכנתאות
ההתייחסות המסויית למשכנתאות	אין הקלות מס על תשלומי ריבית על משכנתאות, אולם, מצד שני, ההכנסה החייבת במס אינה כוללת הכנסה רעיונית מדמי שכירות כבעלים-מחזיק.
מס עירוני (ארנונה)	משולם על ידי משתמש הקצה ומבוסס על שטח הנכס וגודלו.
ההתייחסות המסויית להכנסה משכר דירה	ההתייחסות המסויית להכנסה משכר דירה
ההתייחסות המסויית להכנסה משכר דירה	הכנסה משכר דירה הנצברת לעסק כפופה למס חברות, בעוד שהכנסה משכר דירה הנצברת למשקי בית פטורה חלקית במקרה של דירות מגורים (הכנסה משכר דירה מנכסים מסחריים ממוסה בשיעור המס האישי של הבעלים או בשיעור מס החברות שחל עליו).
ההתייחסות המסויית למכירת נכס	מס רווחי הון (מס שבח)
מס רווחי הון (מס שבח)	מבוסס על אינפלציה היסטורית ומספר הקלות מיוחדות. משקי בית פרטיים שיש להם דירת מגורים אחת בלבד פטורים, כל עוד הנכס הוחזק במשך 18 חודשים לפחות. נכסים נוספים פטורים גם הם כל עוד הם מוחזקים במשך ארבע שנים לפחות. כחלק ממאמצים להגדלת היצע הדיור, החל בחודש ינואר 2011 בעלי דירה שנייה פטורים מהמס כל עוד הדירה נמכרת במהלך 2011 או 2012. עם זאת, משנת 2013 ואילך, תקופת ההחזקה המינימלית תעלה לשמונה שנים ומספר פטורים אחרים יגיעו לסיומם.
מס הכנסה	שיעור המס הופחת בשנת 2000 מ-45% ל-20%, אולם ההפחתה כפופה לסעיף הכרה בחזקה (grandfathering), דהיינו, המוכרים חויבו בשיעור מס שמשקף את פרק הזמן של החזקה שלהם במהלכו החיוב במס היה 45%. רפורמה שהוכנסה לאחרונה ביטלה את סעיף ההכרה בחזקה, דהיינו, כל המוכרים מחויבים היום בשיעור של 20%.
היטל השבחה	קבלנים ומפתחים שמוכרים נדל"ן משלמים על מכירת הנכס מס הכנסה במקום מס רווחי הון. זהו מס מוניציפאלי שמשולם עם מכירה של נכס להשקעה שנהנה מעליית שווי בשל שינוי הייעוד של השימוש בקרקע או אישור זכויות בנייה נוספות. המס הוא בשיעור של 20% מההשבחה הריאלית המחושבת שנצברה במהלך הבעלות. פטור ממס ניתן לפרויקטים של פינוי-בינוי ולשיפורים המחזקים את המבנים נגד רעידות אדמה.

פשרה מקובלת בהתייחסות המסויית במהלך הבעלות

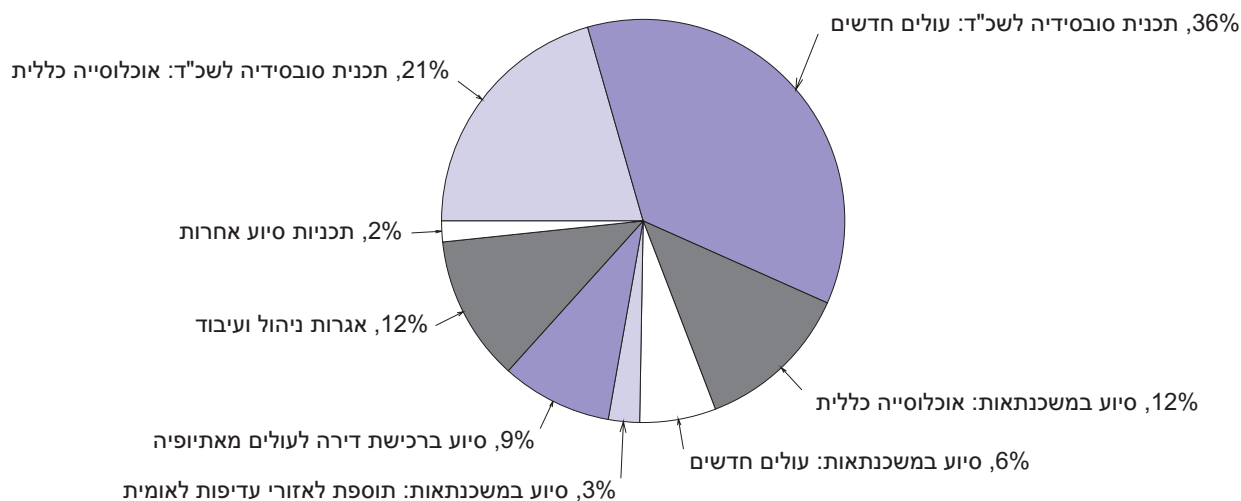
ההתייחסות המסויית במהלך הבעלות על נכסי מגורים היא בחירה בגישה הסבירה השנייה במעלה. אידיאלית, מחזיקים-בעלים היו ממוסים על ההכנסה הרעיונית שלהם משכר דירה אולם היו מורשים לנכות תשלומי ריבית על משכנתא. עם זאת, במרבית המדינות, לרבות ישראל, הכנסה רעיונית משכר דירה אינה חייבת במס בשל האתגרים והמחלוקות הפוטנציאליות בחישוב מס זה. בה בעת, ובדומה למספר מדינות אחרות, משקי בית אינם יכולים לנכות מההכנסה החייבת במס שלהם את הריבית על המשכנתא, דבר המפצה חלקית על היעדר חיוב במס על שכר דירה רעיוני⁴.

בישראל המס המוניציפאלי על הרכוש נרחב יותר מאשר בכלכלות רבות אחרות ב-OECD, ובכל זאת יכול היה להיות מנוצל יותר. המס (ארנונה) מבוסס על שטח וסוג הנכס ומהווה מקור הכנסה משמעותי לרשויות מקומיות. למעשה, ההכנסה ממנו שווה ל-2.5% מהתמ"ג; במרבית מדינות ה-OECD הכנסות מסוג זה נמוכות מ-1% מהתמ"ג (תרשים 1.7). במונחים רחבים, זהו מס מבוזר, בהתחשב בסיכון הנמוך להתחמקות, השלכות פחות מעוותות על ההתנהגות הכלכלית בהשוואה לבסיסי מס אחרים ופרוגרסיביות סבירה. עם זאת, לעיתים קרובות מתבצעת גביית חסר ברשויות מקומיות עניות יותר, דבר התורם לקשיים הפיננסיים שלהן ולהרחבת

51% מהסיוע בדיור של הממשלה המרכזית הופנה לתכניות כלליות לסובסידיה לשכר דירה או למשכנתא לעולים חדשים או לתכניות מיוחדות לעולים מאתיופיה (תרשים 1.8). חקירה מעמיקה יותר של הקריטריונים לזכאות ושל ההטבות מגלה סיבות אחרות לסיוע בדיור. בעיקר, קיים סיוע נוסף במשכנתאות למתגוררים באזורי הפריפריה (טבלה 1.5). תמריצים אזוריים מסוג זה יכולים להיות מוצדקים מנימוקים כלכליים ככלי לתגובה על החצנות שליליות (כגון, צפיפות) הנובעות מכוח המשיכה הכלכלי של אזורי המרכז של המדינה. עם זאת, כמעט ואין ספק בכך שזו אינה המוטיבציה היחידה. התחשבות מיוחדת ניתנת גם לאלה שסיימו שירות צבאי, דבר המשקף מגוון רחב יותר של הטבות המיועדות לעודד ולהניע שירות צבאי ושירות מילואים, אך משמעותו בפועל היא גם התייחסות שונה לקהילה היהודית ולקהילה הערבית.

תרשים 1.8. ההוצאה של הממשלה המרכזית על סובסידיה לשכר דירה ועל סיוע ברכישת דירה

סה"כ ל-2009, ההוצאה הכוללת 2.2 מיליארד ש"ח



המקור: תקציב משרד הבינוי והשיכון 2009.

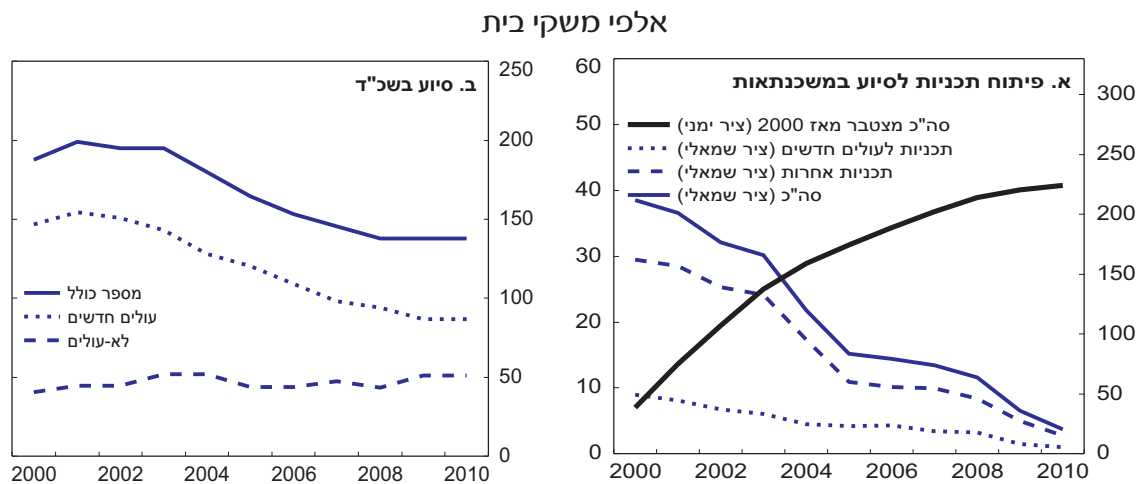
טבלה 1.5. תכניות סיוע בדיור של הממשלה המרכזית

התכנית	תנאי זכאות מרכזיים	גובה ההטבה
דיור סוציאלי	משפחות ומשפחות חד הוריות עם שלושה ילדים לפחות שמקבלות השלמת הכנסה מהביטוח הלאומי או שסך כל ההכנסה המשולבת שלהן משכר נמוכה מרמה מסוימת (כיום, 5,537 ש"ח. בנוסף, חייב להיות להן ציון של לפחות 1,400 נקודות בשיטת הנקודות (ראה טקסט עיקרי). משקי בית אחרים (למעט הקבוצות שלהלן) חייבים לעבור מבחן אמצעים שונה ולקבל בו ציון של לפחות 1,400 נקודות בשיטת הנקודות. עולים חדשים פונים באמצעות מבחן אמצעים אחר המנוהל על ידי משרד הקליטה. לא נדרשות נקודות. כמו כן חלים תנאים מיוחדים על משקי בית עם אנשים עם מוגבלויות.	שכר הדירה בשכירות שהחלו מאז שנת 2005 מבוסס על גובה שכר הדירה בשוק מיעוט מסוים שמשתנה על פי הרכב המשפחה והכנסתה. שכריות שהחלו לפני 2005 ממשיכות לפעול על פי שיטה קודמת (רלוונטי רק לאלה שמקבלים השלמת הכנסה מהביטוח הלאומי). בסה"כ, שכר הדירה הממוצע בדיור הסוציאלי עומד על 277 ש"ח לחודש.
תכנית סובסידיה לשכר דירה	הקבוצות הזכאיות הן: משפחות (לרבות חד-הוריות) וזוגות ללא ילדים. הזכאות מבוססת על הרכב המשפחה והכנסה. כאשר משק הבית כולל לפחות אדם אחד בעל מוגבלויות, הזכאות מבוססת על קבלת הבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי. בודדים בגיל +55 שמקבלים ביטוח לאומי ובודדים בעלי מוגבלויות בגיל +21. כל העולים זכאים לסובסידיות לשכר דירה מן השנה השנייה עד השנה החמישית לאחר הגעתם (הסיוע לשנה הראשונה ניתן באמצעות משרד הקליטה).	סכום ההטבה משתנה בהתאם להרכב משק הבית, מיקום ורמת הכנסה. ההטבות מצטמצמות מעבר לרמת הכנסה מסוימת.

התכנית	תנאי זכאות מרכזיים	גובה ההטבה
	מוגבל למשפחות (לרבות חד-הוריות) ולזוגות ללא ילדים.	הסיוע מבטיח שהריבית על המשכנתא תהייה צמודה למדד המחירים לצרכן בשיעור מרבי של 4%. הסובסידיה נכנסת לפעולה רק כאשר שיעורי הריבית עולים מעבר לסף זה.
סיוע כללי במשכנתאות	ההלוואה המרבית האפשרית תלויה בציון בשיטת הנקודות, פרק זמן השירות בצבא ומיקום (לכרטיס נוספים, ראה נספח לפרק זה). שיטה נפרדת פועלת ביחס למשקי בית בקיבוצים.	מאז שנת 2008, הסיוע למשקי בית שהציון שלהם הוא עד 1,999 נקודות בשיטת הנקודות (או 1,699 נקודות לרוכשים באזור עדיפות לאומית) כולל סובסידיות למשכנתאות בנקאיות רגילות. משקי בית שהציון שלהם ברמה גבוהה יותר זכאים למשכנתאות 'ישירות' בערבות המדינה.
<p>תכניות לקידום רכישת דיור ציבורי (התכנית האחרונה הסתיימה ב-2010 וטרם הוחלפה, ראה נספח לפרק זה).</p> <p>סיוע אחר לרכישת דירה שיטה מיוחדת של מענקים וסובסידיות לעולים מאתיופיה.</p> <p>הלוואות/מענקים לרכישת דירה ותשתיות ב-28 קהילות הנמצאות באזורי עדיפות לאומית א' (ראה טקסט עיקרי).</p>		

במונחים רחבים, מספר משקי הבית המקבלים סיוע בדיור נמצא בירידה מזה זמן. מספר משקי הבית המתגוררים בדיור ציבורי בשכר דירה נמוך ירד דרמטית בעיקר בשל תכניות המאפשרות מכירה של דיור זה. כמו כן ירד מספר מקבלי הסיוע בשכר דירה ומספר המצטרפים החדשים לתכניות סיוע במשכנתא (תרשים 1.9). מצב זה משקף חלקית מגמות של היחלשות העלייה, תנאי זכאות קפדנים יותר, ובמקרה של סיוע במשכנתא, תמריצים חלשים יותר לפנייה לתכניות אלה בשל ירידת הריבית על משכנתאות בשוק הפתוח.

תרשים 1.9. מגמות במספר משקי הבית המקבלים סיוע בדיור



המקור: משרד השיכון והבינוי.

סובסידיות לשכר דירה הן הדרך הנפוצה ביותר לסייע סדיר בדיור

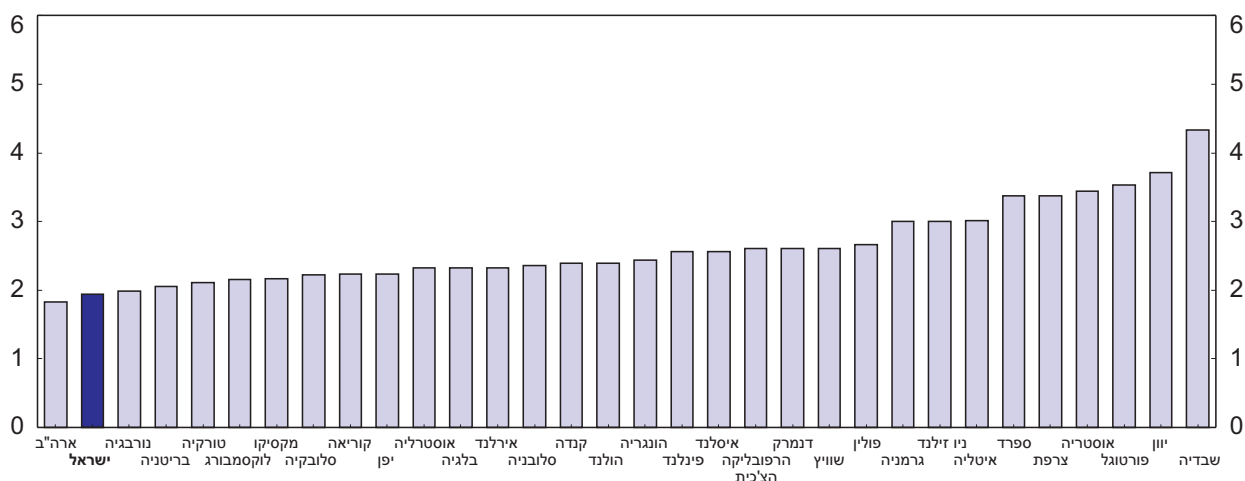
סובסידיות במזומן למשקי בית ששוכרים במגזר הפרטי ("מענקי השתתפות בשכר דירה") הן הדרך הנפוצה ביותר לסייע בדיור, ואחראיות על נתח משמעותי מתקציב משרד הבנייה והשיכון. בשנת 2010, מעט פחות מ-140 אלף משקי בית קיבלו סובסידיות לשכר דירה (תרשים 1.9), מספר נמוך בהרבה מזה שהיה בתחילת שנות ה-2000, בשל ירידה במספר העולים החדשים. למעשה, מספרם של אלה שאינם עולים חדשים והמקבלים סיוע עלה מעט במהלך תקופה זו. הסובסידיות לשכר דירה ניתנות לכל העולים החדשים, ללא קשר להכנסה, במשך חמש השנים הראשונות של החיים בישראל. מצב זה דורש תיקון, לדוגמה על ידי הנהגת מבחן אמצעים, על מנת למקד את ההוצאות בעולים הזקוקים לכך. מאידך, יש לבחון אפשרות להגדיל את הסיוע הסדיר בשכר דירה שניתן בעקבות מבחן אמצעים, וזאת כחלק ממאמצים רחבים יותר לצמצום העוני. סיוע בשכר דירה יכול לשחק תפקיד עזר בבלימת העוני, מכיוון שהוא מכניס הבחנה (דיפרנציאציה) מסוימת בסיוע לרווחה על פי מבחן יוקר המחיה (הסיוע בשכר דירה מחושב ביחס לדמי השכירות בשוק המקומי; ראה טבלה 1.5). כשלעצמה, העלאת שווי הסיוע בשכר הדירה יכולה להחלט להיות מוצדקת לצד הגדלת אמצעי רווחה אחרים, אולם ההעלאות חייבות להיות מכילות בתשומת לב תוך שימוש במיקרו-הדמיות על מנת להבטיח שילוב נאות שלהן עם אמצעי רווחה ומיסוי אחרים. בנוסף, תידרש זהירות מסוימת מכיוון שהעלאת הסיוע בדיור עשויה להפוך לעלייה בשכר הדירה בשוק.

יתכן שהרגולציה של בתחום השכירות רופפת מידי

הרגולציה של תחום השכירות רופפת מאוד בהשוואה בינלאומית. לא קיימים כללים כלשהם המסדירים את רמת או שיעור העלייה בגובה שכר הדירה, מצב מבורך. עם זאת, גישה ליברלית זו חלה על כל ההיבטים של חוזה השכירות עד לרמה שיתכן ואינה אופטימלית. על חוזי שכירות חלה רק החקיקה הכללית ביחס לנכסי דלא נייד ומיטלטלין (חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971). לפיכך, גם המשכירים וגם השוכרים אינם מוגנים על ידי חקיקה מיוחדת ביחס להשכרת יחידות דיור, מן הסוג אותו ניתן למצוא במדינות אחרות ב-OECD, כמו תקופת הודעה מוקדמת מינימלית וכללים לגבי פקדונות. על פי נתונים שנאספו במחקר שנערך לאחרונה על ידי ה-OECD (Andrews et al., 2011), ישראל קיבלה את הציון השני הנמוך ביותר באינדיקטור של דיני משכיר-שוכר (תרשים 1.10). אין ספק שחקיקה כזו עלולה להיות מכבידה מדי ולהוביל לשוק דליל. כמו כן, חוזי שכירות ישראלים שנכרתים בין משכירים לשוכרים כוללים על פי רוב סעיפים בעניין הודעה מוקדמת וכו'. יחד עם זאת, יש לשקול קריטריונים חקוקים אחידים מצומצמים מסוימים כאמצעי לחיזוק ההגנה המשפטית על שני הצדדים לחוזה ועידוד פיתוח שוק השכירות על ידי קביעת מספר כללי יסוד בסיסיים.

תרשים 1.10. דיני שוכר-משכיר בשוק השכירות הפרטיות, 2009

סולם מ-0 עד 6: עולה ככל שעולה ההגנה על השוכרים



הגישה לדיור ציבורי צריכה להיות אחידה יותר

הדיור הציבורי קיים כיום בישראל בהיקף קטן יחסית, אך הוא מעניק רמות סיוע נדיבות לזכאים. בשנת 2010 היו כ-65,000 יחידות דיור בבעלות ציבורית, מספר קטן למדי יחסית לכ-1.2 מיליון משקי בית. הדבר נובע חלקית מרצף של תכניות לקידום מכירת דיור ציבורי לדיירים. בין השנים 1999 ל-2010, נמכרו כ-33,000 יחידות דיור באמצעות תכניות שהציעו שילוב של הנחות במחיר המכירה ומשכנתאות בריבית מועדפת (ראה נספח לפרק זה). הערך המשתמע של הסיוע משמעותי: שכר הדירה הממוצע בדיור הציבורי עומד על 277 ש"ח לחודש בלבד, סכום שווה ערך ל-77 דולר ארה"ב, והוא נמוך בהרבה משכר הדירה בשוק (לדוגמא, על פי נתונים רשמיים, ממוצע שכר הדירה עמד ברביעי השני של 2011 על 3,104 ש"ח לחודש).

לגישה לדיור ציבורי יש מספר מסלולים (טבלה 1.5). באופן מיוחד, לגבי האוכלוסייה הכללית הקריטריונים לזכאות משתנים בהתאם לשאלה האם למשקי הבית יש לפחות שלושה ילדים או לא. כל הקבוצות חייבות לעבור סוג כלשהו של מבחן אמצעים. בנוסף, הגישה לדיור הציבורי למי שאינם עולים חדשים מוצרת עוד יותר על ידי שיטת נקודות בלתי רגילה במידת מה (שיטה זו מופיעה גם בסיוע במשכנתאות; ראה להלן). נדרש ציון של לפחות 1,400 נקודות והוא מבוסס על: מספר שנות הזכאות (מספר שנות הנישואים או מספר השנים בהן המבקש עבר את גיל 30), מספר הילדים וכמה אחים ואחיות יש לבני הבית המבוגרים (ראה טבלה 1.6). מתן נקודות בגין אחים ואחיות הנו דבר בלתי רגיל. המשמעות היא, לדוגמא, שזוג שנשוי במשך חמש שנים (שווה 450 נקודות) שיש לו שלושה ילדים (500 נקודות) יעבור את מבחן הנקודות לדיור ציבורי אם יש לבני הזוג לפחות חמישה אחים ואחיות (600 נקודות), אבל לא יעבור את המבחן אם יש להם ארבעה אחים ואחיות או פחות (400 נקודות). לדברי הרשויות הישראליות, הנקודות בגין אחים ואחיות משקפות את העובדה שלעתים קרובות, הורים מסייעים לילדיהם בעלויות הדיור, ולכן ילדים ממשפחות גדולות סביר שיקבלו פחות סיוע מההורים מילדים אחרים.

טבלה 1.6. שיטת הנקודות המשמשת למדידת הזכאות לדיור ציבורי ולסיוע במשכנתא

ערך	שנות זכאות	מספר ילדים	מספר אחים ואחיות ¹
1	30	0	0
2	250	350	50
3	300	500	100
4	400	800	400
5	450	900	600
6	500	1000	650
כל אחד/ת נוסף/ת	50	100	50

שיטת הזכאות צריכה להיות אחידה ופשוטה יותר. לכל הפחות, יש לבטל את ההבחנה בין משקי בית בהתבסס על השאלה האם יש בהם שלושה ילדים (או יותר). מתן נקודות בגין אחים ואחיות סביר שיהיה מדד מאוד בלתי מדויק לשאלה האם למשק בית יש גישה לתמיכה הורית, ולפיכך דרך זו מעניקה ככל הנראה גישה לדיור ציבורי לאנשים מסוימים ולא לאחרים באופן שרירותי משהו. ממד זה של שיטת הנקודות צריך להתבטל. בנוסף, לגבי סיוע בשכר דירה, קיומו של מסלול נפרד לעולים חדשים נתון בסימן שאלה.

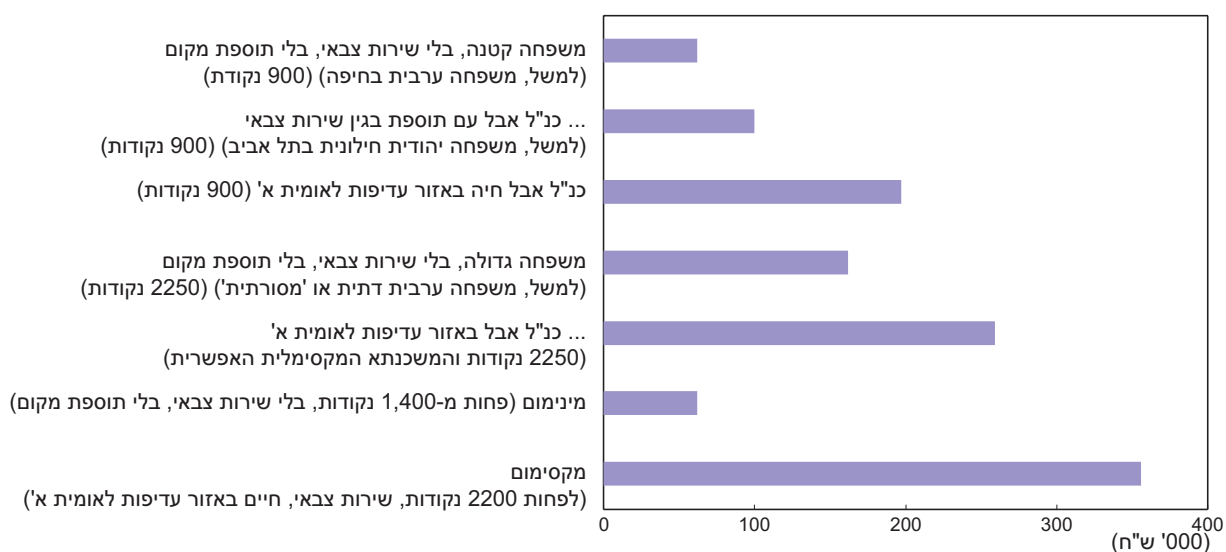
עד לאחרונה, הסבסוד לרכישת דירה היה בירידה

הירידה המשמעותית בסיוע לרכישת דירה בשנים האחרונות, מבורכת. בשנות ה-90 של המאה העשרים, היה סבסוד משמעותי באמצעות מענקים ישירים לרכישת דירות ולמשכנתאות בתנאים מועדפים. מענקים ישירים אפשריים עתה רק לעולים מאתיופיה. סיוע במשכנתא ניתן במסגרת תכנית שפתוחה לקהל הרחב, וכן, עד לאחרונה, במסגרת תכניות ממוקדות לקידום מכירת דיור ציבורי וצעדים ממוקדים בעולים חדשים. עד שנת 2011, ירד בהתמדה יישום התכניות. בשנת 2000, הוענקו כ-38,000 משכנתאות חדשות בריבית מועדפת, אולם בשנת 2009 נתון זה ירד לכ-2,500, מצב המשקף חלקית כללי זכאות קפדנים יותר. בנוסף, הריבית המרבית המובטחת

בשיעור 4% (צמוד למדד המחירים לצרכן) הפכה לאחרונה להיות פחות אטרקטיבית בשל ירידות בגובה ריבית המשכנתא שניתן לקבל בשוק הפתוח (ראה תרשים 1.2, לוח ב').

שלא כמו הסיוע בשכר דירה והדיור הציבורי, התכנית הכללית לסיוע במשכנתאות אינה דורשת מבחני אמצעים ישירים ולפיכך היא זמינה יותר, פוטנציאלית, למשקי בית בעלי הכנסות משמעותיות. הזכאות והגובה (המרבי) של המשכנתא שניתן לקבל תלויים בציון של משק הבית בשיטת הנקודות (טבלה 1.6), במשך השירות הצבאי ובמיקום של יחידות הדיור הקשורה למשכנתא (לפרטים נוספים, ראה נספח לפרק זה). לדוגמא, משקי בית שהציון שלהם נמוך מ-1,400 נקודות בשיטת הנקודות ושלא מקבלים תוספת בגין שירות צבאי או מקום, זכאים למשכנתא בסכום של עד 62,400 ש"ח (כ-17,300 דולר ארה"ב בשער חליפין של 3.6), בעוד שמשק בית עם 2,200 נקודות לפחות שקיבל את התוספת המרבית בגין שירות צבאי ונמצא באזור עדיפות לאומית (ראה תיבה 1.2), יכול להיות זכאי למשכנתא בסכום של עד 356,000 ש"ח (כ-98,850 דולר ארה"ב) (תרשים 1.11). למרות שמספר נמוך יחסית של משקי בית ניגש כיום לתכנית, יש לטפל בהיעדר תקרה כלשהי להכנסות של משק הבית לצורך הזכאות.

תרשים 1.11. דוגמאות למשכנתאות שניתן לקבל במסגרת התכנית הכללית לסיוע במשכנתאות



המקור: חישובים של ה-OECD בהתבסס על נתונים ממשרד הבנייה והשיכון, משרד סמנכ"ל בכיר אכלוס.

תיבה 1.2. אזורי עדיפות לאומית

אזורי העדיפות הלאומית נקבעו תחילה בשנת 1998, מכוח החלטת ממשלה מס. 3292, אשר קבעה אזורי עדיפות א' ואזורי עדיפות ב', כאשר הקבוצה הראשונה מקבלת סיוע גדול יותר מהשנייה. חקיקה שהתקבלה בשנת 2002 (החלטת ממשלה 2288) הגדירה-מחדש את הגבולות, אולם כתוצאה מכך התנהל דיון משפטי ובחודש פברואר 2006 פסק בית המשפט העליון שהחוק בלתי חוקי, במיוחד מכיוון שהוא מפלה נגד ישובים ערביים. בית המשפט הצהיר כי יש ליישם את פסק דינו בתוך שנה אחת (דהיינו, עד פברואר 2007) והדגיש שאם יחוקק חוק חדש אסור שיעניק לממשלה או לשריה סמכויות כלליות וגורפות לעניין סיווג ישובים כאזורי עדיפות לאומית והענקת הטבות ותקציבים מוגדלים לישובים אלה. עם זאת, פסק הדין מעולם לא יושם, והחוק משנת 2002 נשאר בתוקף עד לאחרונה. מאמצים להחלפת החוק מ-2002 החלו בחודש יולי 2009, כאשר העבירה הכנסת את הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, שכלל דבר חוק בעל ניסוח כללי המעניק לממשלה שיקול דעת נרחב בסיווג ישובים ואזורים כאזורי עדיפות לאומית ובחלוקת הטבות לאזורים אלה בתחומים שונים ולמשך פרקי זמן שונים.

בחודש דצמבר 2009, בהתבסס על הסמכויות שהוקנו מכוח החוק החדש, אישרה הממשלה את החלטה מס. 1060, שמציעה מפה משולבת של אזורי עדיפות לאומית המיועדת לשימוש בתחומי המדיניות הבאים: דיור ופיתוח אורבני, חינוך, עידוד תעסוקה, תשתית ציבורית ותרבות וספורט. זמן קצר לאחר מכן נקבע תיקון שהוסיף לרשימה זו מספר סוגים של סיוע לחקלאות. לפיכך, באופן עקרוני, הרוב הגדול של תכניות הסיוע של הממשלה המרכזית שכוללות קריטריונים גיאוגרפיים פועל כיום מכוח שיטת הגבולות הנ"ל. בקביעת אזורי העדיפות הלאומית החדשים יושמו ארבעה קריטריונים לבחירה. שני קריטריונים מגדירים אזורים גיאוגרפיים שיש בהם עניין בטחוני ואסטרטגי, חלקם מעבר לתחומי הניתוח של ה-OECD, בעוד שהשניים האחרים הם:

- ישובים בהתאם למדד המשלב מאפיינים סוציו-אקונומיים ומדידה של "מרחק" מרחבי מתל אביב (מדד הפריפריאליות). באמצעות מדד זה ניתן ניקוד לנפות השונות, כאשר אלה שקיבלו את הניקוד הנמוך ביותר סווגו כאזורי עדיפות לאומית (עד לכיסוי של 25% מהאוכלוסייה). כצפוי, אזורי עדיפות לאומית אלה נמצאים באזורי הצפון והדרום בהם יש שיעור גבוה של קהילות ערביות.
- "ישובים חדשים" שנכללים במפה על בסיס הנימוק שכאשר מוקמות קהילות חדשות, מתמודדים תושביהן עם סוגיות של ביורוקרטיה, תשתיות בלתי-גמורות ונטלים כלכליים הנובעים מקוטן האוכלוסייה.

בשנת 2011 החלה תכנית חדשה, המאותת על נכונות לחדש סיוע למשכנתאות בעל אופי מאוד ממוקד. התכנית מתמקדת ב-28 קהילות ייעודיות באזורי עדיפות לאומית ונקבעה לאחר לחצים עזים מצד פוליטיקאים המייצגים קהילות מסוימות. היא מעניקה סיוע בסכום של עד 100,000 ש"ח לרכישת דירות וקהל היעד שלה הוא משפחות צעירות (אחד מן התנאים לזכאות הוא שאסור שלמבקשים יהיה כבר בית משלהם). הסיוע ניתן תחילה בדרך של הלוואה שמומרת למענק (דהיינו, ההלוואה נמחקת) כל עוד משק הבית ממשיך להיות תושב במשך חמש שנים לפחות. התכנית גם מעניקה סובסידיות לקבלנים שבונים את התשתית הקשורה. לדברי הממשלה, התכנית תעודד 4,000 התחלות בנייה חדשות לשנה. כמו לגבי כל סיוע מסוג זה המיועד לרכישת דירה, קיימת סכנה לכך שהסובסידיות יעודדו עלייה מהירה במחירי הדירות ולפיכך תנוצל לפחות חלקית על ידי בעלי דירות קיימים ועל ידי קבלנים, ולא על ידי המשפחות הצעירות להן הייתה מיועדת.

מתנהלות תכניות לדיור בר-השגה

בחודש יולי 2011 הכריזה הממשלה המרכזית על שתי תכניות לדיור מוגן המערבות מנגנונים נוספים של סיוע עקיף מעבר לאלה שבסיוע הרגיל בדיור. אחת התכניות מיועדת לעודד הרחבת הבנייה לשכירות. התכנית היא לשחרר קרקע לפיתוח נדל"ן כאשר תנאי המכרז קובעים כי חלק מסוים מן הדירות (ככל הנראה בין 20%

ל-40%) יושכרו לטווח ארוך. פרויקטי פיתוח אלה (שלא כמו קרקע רגילה שמשוחררת לפיתוח) לא יהיו כפופים להצעת מינימום במכרז. הרשויות ימשיכו לשלוט בהחלטה למי יוצע דיור מסוג זה, אולם תנאי הזכאות טרם נקבעו. ועדת טרכטנברג (ראה "הערכה והמלצות") המליצה להקצות יחידות דיור אלה בדרך שתבטיח שתהיינה זמינות רק למשקי בית מקבלי שכר ולא לבעלי דירות קיימים או לבעלי הכנסות בארבעת העשירונים העליונים. הוועדה גם המליצה על מספר צעדים נוספים לעידוד השכרה; לדוגמא, היא המליצה על הטבות מס לגופים מוסדיים (או לישויות פיננסיות אחרות) על השקעה בנדל"ן להשכרה.

התכנית השנייה של הממשלה המרכזית לדיור בר-השגה מיועדת להשתמש בתהליך קיים של מכרז-הפוך על מנת לספק דיור מוזל לרוכשי דירות. מאז שנת 1994, כמה אלפי יחידות דיור ששווקו על ידי מינהל מקרקעי ישראל מדי שנה שוחררו תוך שימוש בתהליך מכרזי שבו מחיר החכירה של הקרקע נקבע מראש (בדרך כלל המכרזים ניתנים על בסיס מחיר החכירה). בשלב זה, הניגשים למכרז (דהיינו, הקבלנים) מתחרים על מחיר המכירה של יחידות הדיור הגמורות. בעבר, מחיר החכירה נקבע על פי הערכה של מחיר השוק. קיימת הצעה להקטין את מחיר החכירה ב-50% (עד מקסימום של 150,000 ש"ח ליחידה).

בנוסף, מספר רשויות מקומיות גדולות, ובמיוחד תל אביב וירושלים, פיתחו באופן עצמאי תכניות לדיור בר-השגה (להשכרה, אך גם לקנייה), אולם יוזמות אלה נתקלו במחסום משפטי שטרם נפתר.

תיבה 1.3. המלצות לשיפור המדיניות הכלכלית בשוק הדיור

בנייה למגורים

- הפחתת תפקידה של הממשלה המרכזית בפיתוח נדל"ן. הפעלת תכניות לביזור התכנון באמצעות רפורמות קבועות בממ"י ובתהליכי התכנון. עם זאת, אין לבטל בהגזמה את תהליכי התכנון וההתייעצות.
- מתן אפשרות לחוכרי יחידות דיור רבים יותר להמיר לבעלות משפטית מלאה.
- רכישת דירות, סוגיות פיננסיות של משקי בית במהלך בעלות ומכירת נכס
- התמודדות עם התנהלות חמקנית של בנקים שעוקפת ומדללת את הרגולציה בתחום המשכנתאות.
- קיצוץ הפטורים ממס רווחי הון על מכירת נדל"ן והכנסה משכר דירה המתקבלת על ידי משקי בית פרטיים.
- בחינת עשיית שימוש רב יותר בארנונה.

סיוע בדיור

- במונחים רחבים, פעולה ליצירת מערכת פשוטה יותר ושקופה יותר לסיוע בדיור. בנוסף:
- וידוא שהסיוע בדיור ישתלב עם היבטים אחרים של מערכת הטבות המס למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. בחינת העלאת הסובסידיות לשכר דירה כחלק ממאמצים רחבים יותר לצמצום העוני. בחינה מחדש של מתן סיוע אוניברסלי בשכר דירה לעולים חדשים.
- הבאה לכך שהזכאות לדיור סוציאלי תהיה אחידה יותר למשקי הבית השונים. במסגרת שיטת הנקודות, אין להעניק נקודות בגין אחים ואחיות.
- הפחתת הסיוע ברכישת דירה, לדוגמא, על ידי הכנסת קריטריון של הכנסה לצורך גישה לסיוע הכללי במשכנתאות.
- הנהגת קריטריון מינימום צנוע בחוזי שכירות, כך שגם המשכירים וגם השוכרים יהיו בטוחים יותר באשר לזכויות ולאחריות שלהם.

הערות

- 1 הממשלה סיפקה דיור במישרין ונתנה תמריצים שונים לבנייה על ידי המגזר הפרטי. לדוגמא, הוענקו בונוסים בעבור בנייה בתוך פרק זמן מסוים, וקרקעות הוחכרו בהנחה. (לפרטים נוספים, ראה, Alterman (2002b).
- 2 בן שטרית וצ'מנסקי (Benchetrit and Czamanski (2009)) מציגים נתונים על עסקאות דיור באזור חיפה בעבודה על הגירה, בעלות על דירות ותפקידן של הסובסידיות להלוואות משכנתא בשנות ה-90 של המאה העשרים. הנתונים מראים כי המחירים המופחתים של נכסים שנקנו תוך שימוש במשכנתאות המסובסדות עלו בתחילת שנות ה-90 במהירות רבה יותר מאלה שנרכשו בעזרת משכנתאות רגילות. הדבר מעיד על כך שבמידה מסוימת הסובסידיה למשכנתאות התחלקה בין העולים, הקבלנים ובעלי בתים קיימים. העלייה הגדולה במחירים במגזר הסובסדיה למשכנתאות הייתה קצרת מועד ובעקבותיה הגיעה ירידה משמעותית במחירים במונחים ריאליים בעוד ששאר השוק נשאר יציב יחסית.
- 3 קהילות יהודיות וערביות ניתנות על פי רוב לזיהוי על פי צבע דודי המים שעל הגגות. בקהילות היהודיות צבעם של דודי המים בדרך כלל לבן או כסף, בעוד שבאזורים הערבים הדודים בדרך כלל שחורים.
- 4 להשוואה בינלאומית בעניין סוגיית ההתייחסות למס הכנסה ומס רווחי הון בהקשר של נכסי מגורים, ראה Cheung (2011). על פי נתונים אלה, 13 מדינות ב-OECD אינן מחייבות במס בגין שכר דירה רעיוני והן ניתנות הקלה במס על ריבית משכנתא.
- 5 או השנה האחרונה לגביה קיימים נתונים. המקור: OECD.stat, בסיסי הנתונים לנתונים סטטיסטיים להכנסות ממסים.
- 6 האינדיקטור מודד את היקף הדינים החלים עליחסי שוכר-משכיר בית במהלך תקופת השכירות. הוא כולל את מידת האפשרות לכנות שוכר, רמות הביטחון בחזקה ודרישות לגבי פיקדון. לפרטים, ראה (Johansson (2011). המקור: Johansson, Å. (2011), "Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications", OECD Economics Department Working Papers, No. 836.

Alterman, R. (2002a), "The Land of Leaseholders; Israel's Extensive Public Land Ownership in an Era of Privatization", in S.C. Bourassa and Y. Hong (eds.), *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

Alterman, R. (2002b), "Strategies for Immigrant Absorption: Learning from the Israeli Experience", Research report prepared for the World Bank West Bank and Gaza Department.

Andrews, D., A. Caldera-Sanchez and A. Johansson (2011), "Housing market policies and structural policies in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836.

Andrews, D. and A. Caldera-Sanchez (2011), "Drivers of homeownership rates in selected OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 849.

Bank of Israel (2010), *Bank of Israel Annual Report, 2009*, Jerusalem.

Bank of Israel (2011), *Bank of Israel Annual Report, 2010*, Jerusalem.

Benchetrit, G. and D. Czamanski (2009), "Immigration and Home Ownership: Government Subsidies and Wealth Distribution Effects in Israel", *Housing, Theory and Society*, Vol. 26, No. 3.

Caldera-Sanchez, A. and D. Andrews (2011), "To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD?", *OECD Economics Department Working Papers*, No 846, Paris.

Catte, P., N. Girouard, R. Price and C. André (2004), "Housing Markets, Wealth and the Business Cycle", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 394, Paris.

Cheung, C. (2011), "Policies to Rebalance Housing Markets in New Zealand", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 878, Paris.

Haider, A. (ed.) (2008), *The Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel*, The Sikkuy Report 2008.

IMF (2008), *World Economic Outlook: Housing and the Business Cycle*, World Economic and Financial Surveys, IMF.

OECD (2004), *OECD Economic Outlook*, No. 75, June, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010a), *OECD Economic Reviews of Labour Market and Social Policies, Israel*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010b), *Economic Survey of Israel*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011a), *Study on the Geographic Coverage of Israeli Data*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011b), *International Migration Outlook*, OECD Publishing, Paris.

Sayag, D. (2011), "Measuring Local House Price Movements in Israel and Estimating Price Elasticity", Paper presented at the 12th Conference of the International Working Group on Price Indices, Wellington, New Zealand.

נספח פרטים נוספים על הסיוע בדיור

פרטים נוספים על התכנית הכללית לסיוע במשכנתאות

גובה המשכנתא שניתן לקבל

נקודות	גודל הלוואת המשכנתא ל-25/28 שנים (4%)
עד 1,399	62,400
1,400-1,499	74,350
1,500-1,599	85,250
1,600-1,699	96,190
1,700-1,799	107,090
1,800-1,899	117,985
1,900-1,999	128,930
2,000-2,099	139,825
2,100-2,199	150,720
2,200 ומעלה	161,665

המקור: משרד השיכון והבינוי, משרד סמנכ"ל בכיר אכלוס

תוספת בגין שירות צבאי

תוספת של אחוז אחד להלוואת המשכנתא לכל חודש של שירות צבאי, כשהתוספת המרבית היא של 60% לזוג. לפיכך, זוג שבו שני בני הזוג השלימו שירות צבאי סדיר (שלוש שנים לגברים ושנתיים לנשים) יהיה זכאי בדרך כלל לתוספת המרבית.

תוספות למשכנתאות ליחידות דיור ב"פריפריה" (ערכי 2011)

התוספת לסיוע במשכנתא	
אזור עדיפות לאומית א'	97,200 ש"ח (מחצית מזה ליחידים)
אזור עדיפות לאומית ב'	67,200 ש"ח (מחצית מזה ליחידים), אולם רק ביחידות דיור בבנייה רוויה (דהיינו, דירות)
"ישובים בקו העימות"	38,400 ש"ח (לרכישת יחידות דיור חדשות)
"ישובים בקו העימות" בצפון ישראל	38,400 ש"ח בתוספת מענק של 9,500 ש"ח (לרכישת יחידות דיור חדשות, המענק הנוסף מיועד לכיסוי עלות מרחב מוגן בדירה)
ישובים בנגב	נע בין 48,000 ל-84,000 בהתאם למיקום

המקור: משרד הבנייה והשיכון, משרד סמנכ"ל בכיר אכלוס.

תכניות לקידום מכירת דיור ציבורי

התכנית	"הבית שלי"	"קנה ביתך"	"כאן ביתו"	"דירה משלי"
התקופה	פברואר 1999 - דצמבר 2004	אפריל 2000 - דצמבר 2004	אפריל 2005 - דצמבר 2009	ספטמבר 2008 - דצמבר 2010
משך מגורים מינימלי	5 שנים	12 שנים	4 שנים באזורי עדיפות לאומית, 6 שנים במקומות אחרים. החל מפברואר 2007: 2-3 שנים, בהתאמה	5 שנים
פרמטרים לקביעת גובה ההנחה	ותק, מספר הנפשות במשק הבית	משך המגורים (3% הנחה לכל שנת מגורים)	מצב משפחתי ומקום המגורים	משך המגורים, הרכב משפחתי, מיקום, סוג הנכס
הנחה מרבית אפשרית	75% ממחיר השוק, עד ש"ח 400,000	90% מהמחיר עד ש"ח 600,000	85% מהמחיר עד ש"ח 795,000 (92% מפברואר 2007)	90% מהמחיר באזורי עדיפות לאומית, עד ש"ח 705,000
סבסוד הלוואות משכנתא	ריבית קבועה של 5% ל-3 שנים	ריבית קבועה של 4.5% ל-12 שנים	עד 150,000 ש"ח ל-20 שנה בריבית שלא תעלה על 5%	עד 150,000 ש"ח בריבית של עד 5% ל-15 שנים
הערות	שכ"ד נוסף באזורי עדיפות ובשכונות מצוקה	ההנחות הופחתו בסוף 2003	כללי התכנית שוננו בפברואר 2007	
מס. היחידות שנמכרו נכון לסוף ספטמבר 2010	3,800	16,070	10,030	3,500

המקור: משרד הבינוי והשיכון, אגף מידע וניתוח כלכלי

1. אחים ואחיות - מוגבל לבני משפחה תושבי ישראל. המקור: משרד הבינוי והשיכון, משרד סמנכ"ל בכיר אכלוס.



פרק 2

סוגיות בתחום הפיננסי

במגזר הפרטי

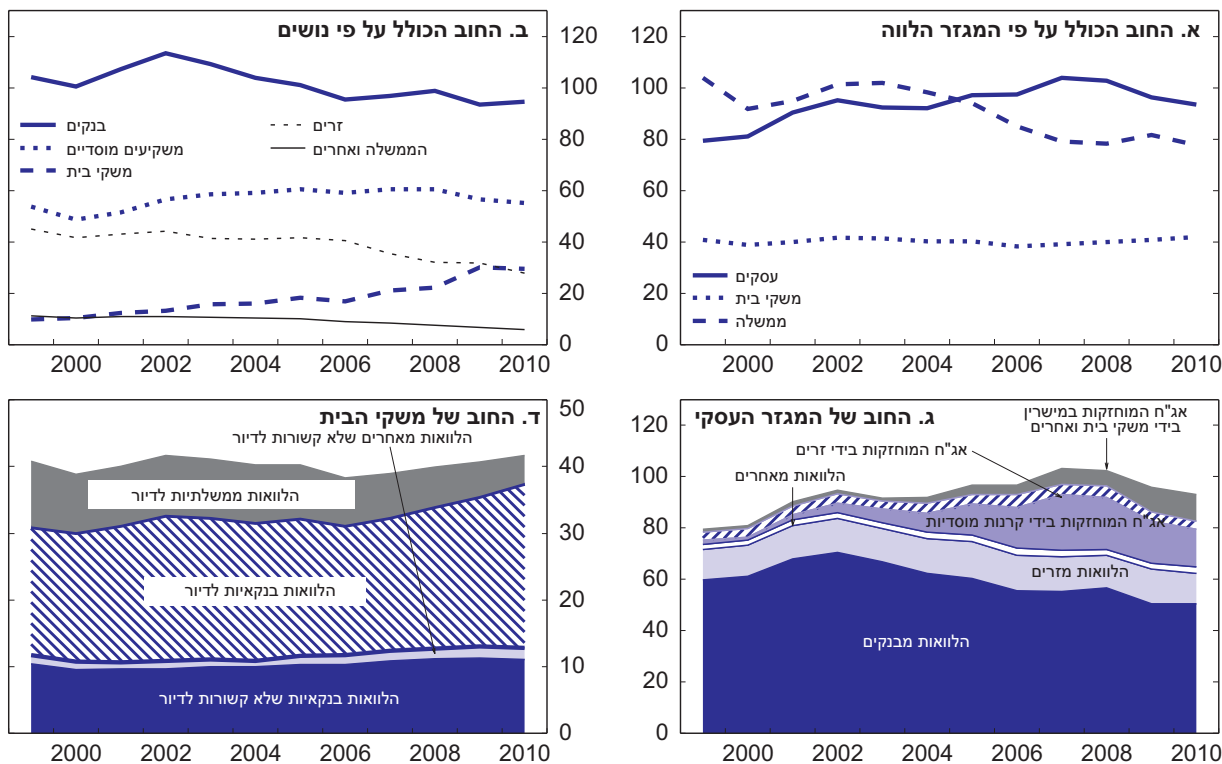
המשבר הפיננסי הגלובלי של השנים 09-2008 לא הביא לכשל של מוסד פיננסי גדול כלשהו בישראל, אולם חשף בכל זאת נקודות תורפה במגזר הלא-בנקאי - במיוחד בשוק אג"ח החברות. פיקוח שמרני על המגזר הבנקאי סייע לפלח זה להימנע ממשבר פיננסי, ויחסי הלוואה-בטחונות (LTV) נמוכים בהלוואות משכנתא מסייעים ללא ספק בהגבלת קצב עליית מחירי הדירות. עם זאת, כמו במקומות אחרים, הוגדלו דרישות הלימות ההון ומבחני המצוקה לבנקים. כמו כן הוגברו הזיהוי והניטור של סיכונים שיטתיים ובעיות מקרו-יציבותיות. בהקשר הישראלי מתעוררות סוגיות בלתי רגילות במידת מה כתוצאה מכך שהשליטה על מרבית המוסדות הפיננסיים העיקריים של ישראל נמצאת בידי קבוצות עסקיות בעלות בסיס משפחתי שהן בעלות אינטרסים משמעותיים במגזרים לא-פיננסיים של המשק. קשר הדוק זה בין המגזר הפיננסי למגזר הלא-פיננסי מניב סיכונים פוטנציאליים ליציבות הפיננסית, ומהווה סוגיה מרכזית בדיון רחב יותר באשר ליתרונות היחסיים של הקבוצות העסקיות במונחים של תחרות ושליטה במשק.

התחום הפיננסי במגזר הפרטי, דהיינו תהליך התיווך בין חיסכון להשקעה על ידי משקי בית ועסקים, נמצא בליבה של כלכלה מבוססת שוק. המדיניות המשפיעה על מתן וקבלת הלוואות ועל המבנה, ההתנהלות והביצועים של המתווכים הפיננסיים, משליכה על רווחתם של משקי הבית, על הצמיחה ועל הרווחיות של המגזר העסקי ועל סך כל הביצועים והיציבות המקרו-כלכליים. למרות שהמגזר הפיננסי הישראלי שרד את המשבר הפיננסי של 2008-09 ללא התמוטטות או צורך להציל מוסדות פיננסיים כלשהם, מחנק האשראי היה בכל זאת חמור. במהלך אפיזודה זו נחשפו נקודות תורפה והופעתם מחדש של תנאים בעייתיים חריגים בשווקים הפיננסיים הגלובליים מעוררת חששות חדשים, למרות שהסברה היא שלבנקים ולמוסדות הפיננסיים הישראליים אין חשיפה משמעותית ישירה לחוב הממשלתי הבעייתי באירופה.

התפתחויות מרכזיות

- כמו במדינות רבות, המשבר של 2008-09 עודד הסתכלות על מבנה הפיקוח הפיננסי, לא רק במונחים של הפיקוח על מוסדות מסוימים (פיקוח 'מיקרו-יציבותי'), אלא גם בחינת הביקורת מנקודות המבט הכלל-מערכתיות ('פיקוח מקרו-יציבותי'). גם ללא המשבר, משימת הפיקוח על התחום הפיננסי במגזר הפרטי הפכה בכל מקרה להיות יותר חשובה ומורכבת. החוב השוטף במגזר העסקי גדול היום יותר מן החוב הממשלתי (תרשים 2.1, לוח א'), וסך כל החוב המוחזק עבר מהבנקים והזרים לחוב המוחזק במישרין על ידי משקי הבית ובעקיפין באמצעות גופים מוסדיים (תרשים 2.1, לוח ב').
- הגידול בחוב המוחזק בידי משקי הבית ובידי הקרנות המוסדיות מתבטא בעיקר בצורה של אג"ח חברות, שהפכו להיות חשובות במידה הולכת וגוברת כאמצעי למימון המגזר העסקי מאז תחילת שנות ה-2000 (תרשים 2.1, לוח ג'). במהלך המשבר של 2008-09 שוק האג"ח התייבש לחלוטין למשך זמן מה, ומספר חברות ארגנו מחדש את החוב שלהן (restructuring). הדבר דחף לרגולציה קפדנית יותר של השוק.
- בבנקאות, הפיקוח היציבותי התגבר בתגובה על המשבר של 2008-09, אולם גם בתגובה על הגאות בשוק הדיור (ראה פרק 1). עד אמצע 2011, הגיעה ההלוואה למשכנתאות ל-220 מיליארד ש"ח, נתון המייצג עלייה של 56% מאז 2007 ושווה ערך ל-25% מהתמ"ג (תרשים 2.1, לוח ד').
- משקי בית רבים מסתמכים משמעותית על חיסכון בגופים מוסדיים לצורך יצירת הכנסה לגיל הפנסיה. בשנת 2008 נקבעו הפרשות חובה מינימליות, ושיעור הפרשות עולה באופן קבוע. בשנת 2010, הוסכם שהפרשות צריכות בסופו של דבר להגיע ל-17.5% (עד 2014), במקום היעד הקודם שהיה 15% (עד 2013). רכיב חובה מצטרף להטבות מס על מגוון מוצרי חיסכון בקרנות המוסדיות.
- מזה זמן רב מתנהל דיון בעניין הריכוזיות והתחרות במגזר הפיננסי. רפורמות שבאו זו אחר זו הפחיתו את הדומיננטיות של הבנקים, בעיקר באמצעות חקיקה שחייבה אותם למכור את זכויותיהם בקרנות החיסכון המוסדיות שלהם. אולם, חוסר השקט באשר לרמת התחרות בבנקאות הקמעונאית ממשיך להתקיים. יתר על כן, מרבית הבנקים הגדולים וקבוצות הביטוח נשלטים על ידי קבוצות חברות גדולות שבסיסן משפחתי, שיש להן גם אינטרסים של שליטה במגוון רחב של פעילויות שאינן פיננסיות. נוכחותן של ישויות פיננסיות בתוך הקבוצות מגבירה חששות שונים לגבי האסטרטגיה ודרך הפעולה של קבוצות אלה.

תרשים 2.1. החוב השוטף מנקודות מבט שונות כאחוז מהתמ"ג



המקור: בנק ישראל.

רקע

ליברליזציה והפרטה בשנות ה-80 וה-90 של המאה העשרים

עד אמצע שנות ה-80 של המאה העשרים, התקיימו התערבויות ופיקוח ממשלתיים מרחיקי לכת על המגזר הפיננסי, כפי שהיה לגבי רוב המשק. רוב האשראי למגזר הפרטי הוכון במסגרת תכניות ממשלתיות, והפיקוח על ההון הזר היה מקיף ביותר. קבוצות בנקאיות החזיקו ברוב הגדול של הנכסים הפיננסיים ועסקו במגוון רחב של פעילויות קשורות. כהדהוד למספר בעיות כלכליות חמורות בשנות ה-80, התמוטטות של מניות הבנקים גרמה בשנת 1983 להלאמה של רוב הבנקים². במקביל לרפורמות כלכליות רחבות יותר, המגזר הפיננסי עבר לאחר מכן ליברליזציה והפרטה הדרגתיות. בשנת 1993 יושרו רפורמות לעידוד פיתוח שוקי ההון, ובשנת 1995 שינויים במשטר הפנסיה וביטול הרגולציה של השקעות בקופות גמל העניקו למשקיעים המוסדיים גמישות רבה יותר בבניית תיקי השקעות שלהם³.

הרפורמה בפנסיה הייתה משמעותית במיוחד. בעבר, החיסכון של משקי הבית הופנה לקרנות פנסיה תעסוקתיות שהזכויות בהן מוגדרות (occupational defined-benefit pension funds) שנוהלו על ידי איגודים מקצועיים. חרף סבסוד באמצעות אגרות חוב ממשלתיות בריבית מועדפת ("אגרות חוב מיועדות"), עד אמצע שנות ה-90, הקרנות הפכו להיות גירעוניות, והרפורמה של 1995 הקפידה את החברות ויצרה קרנות שההפרשות בהן מוגדרות (defined-contribution funds) (קרנות הפנסיה ה'חדשות') ושמונהלות על ידי המגזר הפיננסי. נקבעו הסדרים שונים על מנת להביא לכך שהקרנות ה"ישנות" יגיעו למעמד פיננסי יציב וכיום גם הן מנוהלות על ידי המגזר הפיננסי.

הפרטה לרוחב המשק כולו במהלך שנות ה-90 של המאה העשרים עודדה שימוש רב יותר במימון בדרך של הנפקת מניות (equity financing). בנוסף, עם ביטול ההגבלות על גישה להון זר, החלו פירמות ישראליות רבות החלו להנפיק ני"ע בחו"ל. באופן הבולט ביותר, מגזר ההיי-טק, שגדל במהירות במהלך שנות ה-90, החל לרשום מניות למסחר בבורסות זרות לני"ע, במיוחד בנסדא"ק. כחלק ממדיניות ההפרטה הרחבה שלה, החלה הממשלה למכור את המניות הבנקאיות שלה, ומניות השליטה הגיעו בסופו של דבר לקבוצות החברות הגדולות של ישראל.

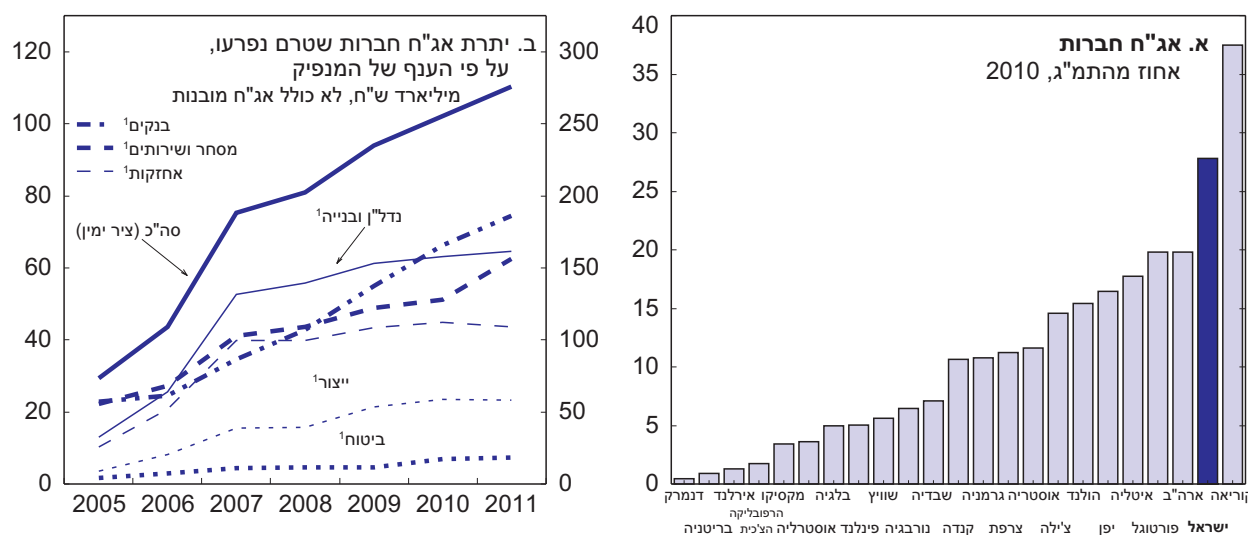
מאמצים להפחתת תחומי הפעילות של הבנקים בשנות ה-90 ובשנות האלפיים

בעקבות המלצות ועדת ברודט, נקבעו באמצע שנות ה-90 תקנות המגבילות את ריכוז הבעלות על ההון הבנקאי. בתחילת שנות ה-2000 הוקמה ועדה נוספת (ועדת בכר) לאור חששות שהבנקים משתמשים בשליטה שלהם על תכניות השקעות קולקטיביות (בעיקר חיסכון לפנסיה) לצורך מימון פירמות קשורות. כתוצאה מכך אולצו הבנקים בשנת 2005 למכור את האינטרסים שלהם בקרנות נאמנות ובקרנות פנסיה. רוב הקרנות נרכשו על ידי קבוצות ביטוח קיימות. לפיכך, למרות שרפורמת בכר הפחיתה בהצלחה את תחומי הפעילות של הקבוצות הבנקאיות, היא לא שינתה משמעותית את הרכב השחקנים בשווקים הפיננסיים. כמו כן, הרפורמה גרמה לריכוזיות של החיסכון המוסדי, מכיוון שקבוצות הביטוח כבר הציעו חבילות של ביטוח חיים עם רכיבי חיסכון משמעותיים. אלמנטים אחרים של רפורמת בכר כללו כללים המונעים מישויות שמציעות מוצרי חיסכון לטווח ארוך להציע גם שירותי ייעוץ לרכישת המוצרים. שירותים אלה נשארו בשליטת הקבוצות הבנקאיות.

התנועה לכיוון של אשראי חוץ-בנקאי מאז תחילת שנות ה-2000

התנועה לכיוון של אשראי חוץ-בנקאי, ובמיוחד אג"ח חברות, קיבלה דחיפה ממספר גורמים. אי רצונם של הבנקים להציע אשראי בעקבות מחזור ההתנפחות וההתפוצצות של בועת הדוט-קום, נחשב אחד הגורמים שהניעו את העסקים לכיוון של מימון באמצעות אג"ח חברות. ההאטה בהנפקת אגרות חוב ממשלתיות חדשות והמשך הליברליזציה בפיקוח על ההשקעות של גופים מוסדיים בתחילת שנות ה-2000, סייעו להמשך התנועה בכיוון זה. ראיות מראות כי בישראל, המימון באמצעות אג"ח חברות נרחב יותר מאשר במרבית מדינות ה-OECD (תרשים 2.2). אגרות החוב נמצאות בשימוש במגוון רחב של מגזרים, בעיקר במימון מגזרי הנדל"ן והבנייה.

תרשים 2.2. התרחבות שוק אג"ח החברות



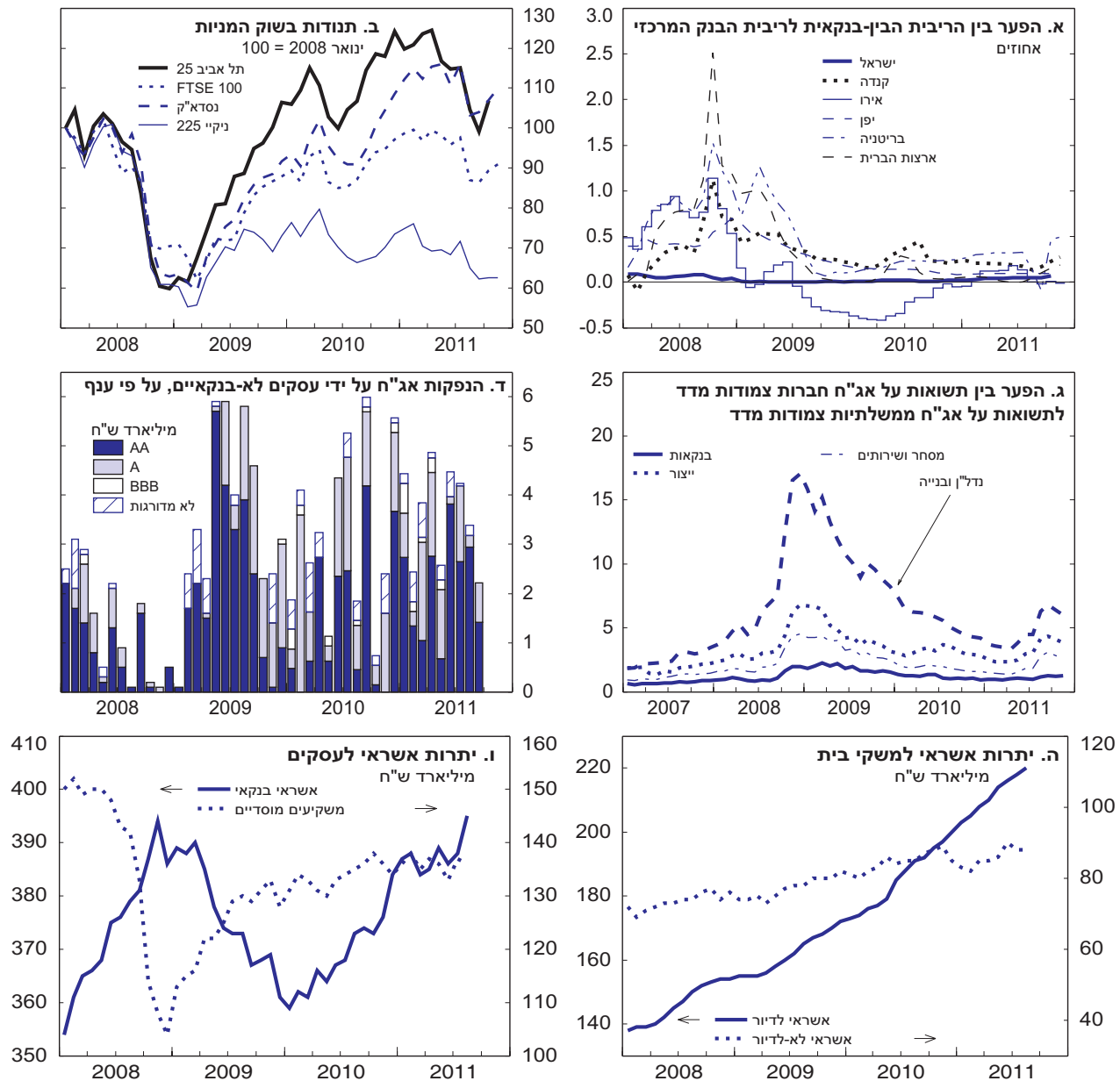
1. ציר שמאלי.

המקור: בנק ישראל (2010), דוח שנתי.

ההתפתחויות במהלך ומאז המשבר של 2008-09

למרות שהיה פחות הרסני מאשר במספר מדינות אחרות, מחנק האשראי של 2008-09 היה בכל זאת משמעותי. המגזר הבנקאי לא חווה עלייה חדה בריבית הבין-בנקאית (תרשים 2.3, לוח א'), אולם שוק המניות עקב באופן הדוק אחר הירידה המשמעותית במדדים הזרים (לוח ב'). ההתפתחויות בשוק אג"ח החברות עוררו את החששות הגדולים ביותר. התשואות בשוק המשני עלו באופן חד (לוח ג'), במיוחד באג"ח שהונפקו על ידי מגזרי הנדל"ן והבנייה, והדבר תרם לירידה דרמטית בהנפקות חדשות (לוח ד'). למעשה, בין חודש אוגוסט 2008 לפברואר 2009 הנפקות חדשות נפסקו כמעט לחלוטין. יתר על כן, מספר הפירמות שנכנסו להליכי ארגון מחדש של החוב שלהן עלה משמעותית בעקבות המשבר, אם כי שווי החוב לגבי התבקש הסדר לא היווה חלק משמעותי מהשווי הכולל של שוק אג"ח החברות.

תרשים 2.3. ההתפתחויות במגזר הפיננסי מאז 2008



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל ו-OECD.

כתגובה מיידית של המדיניות המוניטרית למשבר זה בעקבות אירועי ספטמבר 2008, הוריד בנק ישראל את הריבית שלו. הריבית הופחתה במספר צעדים מ-4.25%, הגיעה ל-0.50% בחודש מרץ 2009 והושארה ברמה זו למשך מספר חודשים לאחר מכן. צעדים אלה גובו ברכישות של אגרות חוב ממשלתיות בשוק המשני על מנת להגדיל את הנזילות ולהגביר את השפעת השינויים במדיניות המוניטרית על אגרות חוב עם טווח לפדיון ארוך יותר. התערבות זו נמשכה ממרץ עד אוגוסט 2009. יתר על כן, התאמות טכניות בפעילות המוניטרית של הבנק פעלה להעברת תמהיל הנזילות לכיוון של החזקות לטווח ארוך יותר. בנוסף, הבנק הרחיב והאריך את התכנית עליה הכריז מראש לרכישת מטבח זר באופן יום יומי, תכנית שהחלה באביב 2008. גם תכנית זו פעלה עד אוגוסט 2009, ומאז מתערב הבנק על בסיס שיקול דעת.

הממשלה התערבה באמצעות צעדים לתמיכה בשוק אג"ח החברות ולהקלה בתנאי האשראי לעסקים באופן כללי (תיבה 2.1). אמצעים אלה כללו הקמת קרנות השקעה; ערבויות לבנקים (שאף לא אחת מהן מומשה) וערבות זמנית לתשואות של חסכונות הפנסיה מהרובד השני לחוסכים הקרובים לגיל פרישה. כמו כן ננקטו מספר צעדים נוספים לסיוע למגזר העסקי הלא-פיננסי ולסיוע למחוסרי עבודה, אם כי אלה אינם מצטברים לכדי תמריץ פיסקלי גדול (ראה, דוח כלכלי קודם, OECD, 2010).

תיבה 2.1. הצעדים הזמניים שנקטו לצורך סיוע לשווקים הפיננסיים במהלך המשבר של 2008-09

מספר צעדים שמטרתם סיוע ישיר לשוק אג"ח החברות:

- הקמת קרנות השקעה פרטיות הנתמכות חלקית באמצעות הון ממשלתי (קרנות "מנוף"). הממשלה תקצבה לשם כך הפרשה של 1.1 מיליארד ש"ח, וסך כל המימון הפוטנציאלי היה 4.5 מיליארד ש"ח. הוקמו שלוש קרנות, אולם לא נעשה בהן שימוש במהלך המשבר.
 - השעיית הכללים לגבי שערך למחירי שוק (mark-to-market) למשקיעים מוסדיים עד תקרה של 3% מהנכסים שלהם ומותנה בהתחייבות להחזיק באגרות החוב עד לפדיון. ניתן פטור זמני ממס על ריבית מאג"ח חברות למשקיעים זרים וכמו כן הופחת שיעור המס על דיבידנדים מחו"ל.
- אמצעים אחרים כללו:
- ערבויות מדינה לבנקים ממשרד האוצר בגובה 6 מיליארד ש"ח (אלה מעולם לא מומשו).
 - הוראות מיוחדות המאפשרות לעסקים קטנים ובינוניים לשלם מסים בתשלומים והקטנת דרישת הערבויות מעסקים שמספקים לממשלה (השווי החד-פעמי של אמצעי זה הוערך ב-0.8 מיליארד ש"ח).
 - ערבות לחיסכון שהבטיחה שקופות גמל יניבו לבעלי פוליסות בגיל 57 תשואה ריאלית מינימלית בשיעור שווה לתשואה הריאלית שהייתה בתיק ההשקעות של בעל הפוליסה בסוף חודש נובמבר 2008 (ערבות זו מעולם לא מומשה).

למשך זמן מה, נראה היה שהשווקים הפיננסיים עולים על מסלול להתאוששות מלאה מהשפל של 2008-09, אולם בחודשים האחרונים התחדשה החולשה. המדד העיקרי של שוק המניות ירד מהותית בשנת 2011 (תרשים 2.3, לוח ב'), נתון שמשקף ככל הנראה הידבקות משווקים אחרים. נתון מדאיג יותר הוא שהפרשי התשואות על אג"ח חברות הצטמצמו (לוח ג'), דבר שמשקף אולי קשיים פיננסיים בקרב מספר מנפיקים (בעיקר קבוצות עסקיות). כמו כן, יתרות האשראי הבנקאי לעסקים התייצבו (לוח ו'). הדבר עשוי לשקף חלקית את ההאטה ביצוא, אולם עשוי גם להעיד על הידלדלות האמון בעוצמת הגידול של הביקוש המקומי. לעת עתה אין סימן כלשהו להאטה משמעותית בגידול בסך כל יתרות האשראי למשכנתאות (לוח ה'), אולם בהתחשב בסימנים להתרככות בשוק הדיור בחודשים האחרונים (פרק 1), זו עשויה להופיע בנתונים של החודשים הקרובים.

מבנה הפיקוח הפיננסי וכללים בעניין פיקוח מקרו-יציבות

הפיקוח הפיננסי מתבצע על ידי שלושה גופים שהאחריות ביניהם מתחלקת על בסיס מוסדי פחות או יותר. המפקח על הבנקים בבנק ישראל הוא הרגולטור והמפקח על הפעילות הבנקאית, בעוד שאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר הוא הרגולטור של הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל. הרשות הישראלית לניירות ערך אחראית על קרנות נאמנות, חברות השקעה בני"ע, ברוקרים ויועצי השקעות. הפיקוח הכללי על מבנה השוק והתחרות פועל באמצעות רשות ההגבלים העסקיים של ישראל. החקיקה המרכזית הנוגעת למבנה, להתנהלות ולביצועים של המגזר הפיננסי מפורטת בספח לפרק זה.

למרות שהמשבר של 2008-09 לא חשף ליקויים משמעותיים בפיקוח, הוא עורר תשומת לב מוגברת לפיקוח מיקרו ומקרו יציבות:

- מבחני הלחץ לבנקים משתפרים עם הכנסת תרחישים נוספים וטכניקות חדשות. לדוגמה, דוח של המפקח (בנק ישראל, 2010) מתאר מבחנים מיוחדים לבחינת יציבות האשראי לדיור. עם זאת, יש מקום לשיפור. על פי הערכה של קרן המטבע הבינלאומית, המבחנים צריכים להשתמש בנתונים מפורטים יותר של הבנקים, לעשות שימוש רחב יותר בנתונים מאזניים לחברות ולמשקי בית, לערב שיתוף פעולה הדוק יותר עם אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון ולהיות מקושרים באופן הדוק יותר לתחזיות מקרו-כלכליות (IMF, 2011).
- במונחים רחבים, הרגולציה המקרו-יציבותית הייתה איתנה. בחודש מרץ 2011 אירח בנק ישראל ועידה שהוקדשה לדיון בלקחים מהמשבר והכין דוח מפורט על הניסיון של ישראל (בנק ישראל, 2011). יתר על כן, תגובות המדיניות על ההתפתחויות בשוק הדיור (ראה פרק 1) מדגימות יכולת לתיאום תגובות בסוגיות ספציפיות. פיתוח מתמשך של חקיקה בעניין סוכנויות דירוג מתבצע על ידי הרשות הישראלית לניירות ערך.

לאור התרחבות סיכוני הירידה בחודשים האחרונים יש צורך להמשיך להקדיש תשומת לב מלאה, במיוחד לסוגיות מקרו-יציבותיות. הזעזועים בעבר ובהווה מעניקים לקחים שימושיים לגבי הנושאים אותם יש לנטר באופן קפדני יותר. עם זאת, הפיקוח לא יכול להיות ריאקטיבי בלבד מכיוון שהסיכונים העתידיים יכולים בהחלט להתעורר ממקורות שונים לחלוטין מאלה שבעבר. לפיכך, על הרשויות לוודא שהמגזר הפיננסי מנוטר ממספר היבטים. מקובל היום מאוד שהניטור צריך להשתרע מעבר לבחינת המוסדות האינדיבידואליים, לדוגמה, על ידי בדיקת היציבות הכוללת של המערכת הפיננסית ושל המבנה, ההתנהלות והביצועים של המגזר העסקי כמכלול. בהקשר זה יש לנקוט צעדים להבטחת תיאום ושיתוף פעולה הדוקים יותר בין גופי הפיקוח. לאחרונה נערכו פגישות חודשיות סדירות של גופי הפיקוח, אולם יתכן ואין די בכך. כמו כן, קיימות תכניות לפרסום דוח יציבות פיננסית, מהלך מועיל, שכן דוחות כאלה יכולים להבטיח עקביות בניטור ובמסרי המדיניות. כמו כן ננקוט צעדים ספציפיים שונים שמטרתם פיקוח מקרו ומיקרו יציבותי טוב יותר.

דיון ארוך ימים מתנהל באשר ליתרונות היחסיים של פעילות אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון בתוך משרד האוצר. המצדדים בסטטוס קוו מדגישים כי במידה רבה, האגף עצמאי בתוך המשרד בשל חקיקה מיוחדת שחלה על פעילותו, וכי ההתקדמות ברפורמה החקיקתית והרגולטורית והיעילות במהלך תקופות משבריות נהנו משיתוף הפעולה ההדוק בין האגף ליתר המשרד. עם זאת, ברמה הבינלאומית קיימת נטייה לחזק את העצמאות על ידי העברת הפיקוח משליטת המשרד הממשלתי (לא רק בתחום הפיננסי אלא גם במגזרים אחרים) לגופים שנפרדים באופן ברור יותר מן הממשלה. ככזה, נראה שההסדר בישראל אינו בהתאם לנוהג המיטבי (best practice). לשר האוצר יש סמכויות משמעותיות לגבי מינוי המפקח על הביטוח, ומגוון סוגיות דורשות את אישור השר. בעוד שיתכן ונכון שהעצמאות לא נפגמה, קיים עדיין סיכון עקרוני לכך, ויש לחפש מודל שמפריד באופן מלא יותר את פעילותו של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון ממשרד האוצר ובה בעת שומר על תמריצים לשיתוף פעולה הדוק.

למרות שבנק ישראל טען לעתים קרובות כי עליו ליטול את הפיקוד על פעילותו של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, זוהי רק אחת מהאפשרויות. אחריות פיקוח רחבה של הבנק המרכזי מאפיינת חלק ממדינות ה-OECD, אולם בהחלט לא את כולן. הדיון הבינלאומי באשר למבנה הפיקוח הפיננסי, לרבות בעקבות המשבר של 2008-09, לא הניב הסכמה גורפת מסוימת בנושא זה, ולא סביר שייקבע דירוג החלטי של מסגרות מוסדיות מכיוון

שיתרונותיהן היחסיים תלויים במידה רבה בהיבטים ספציפיים של המערכות הפיננסיות והמבנים הרגולטוריים בכל מדינה ומדינה. נראה שאיכות הפיקוח תלויה יותר בעוצמתם של גופי הפיקוח, ולא בהסדר מוסדי מסוים כלשהו. בכל מקרה, תהא אשר תהא ההחלטה שתתקבל, המשך שיתוף פעולה הדוק בין גופי הפיקוח יישאר בעל חשיבות מרכזית.

תחום הבנקאות, הסביבה המוסדית והסביבה הרגולטורית ממוצבות היטב להתמודדות עם אתגרים

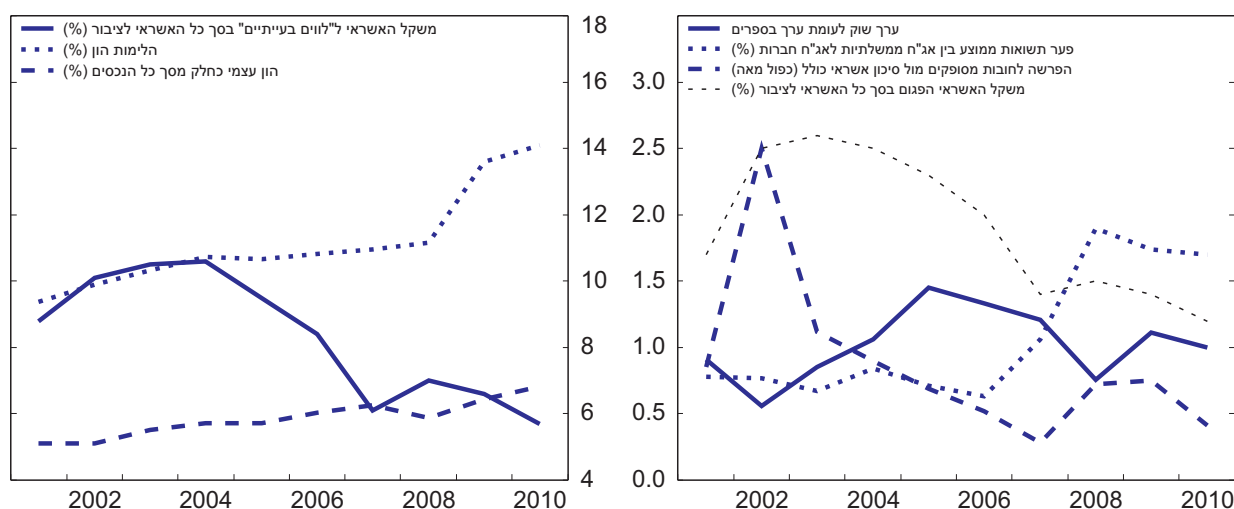
הבנקאות המסחרית השמרנית, במיוחד במונחים של מתן הלוואות למשקי בית ולעסקים, משמעה היה שבמהלך היווצרות המשבר של 2008-09 לא ניתן אשראי מקומי מופרז. באופן חלקי מסיבה זו, לא נוצרה בשנות ה-2000 בועה בשוק הדיור כפי שנוצרה במספר מדינות אחרות ב-OECD (אולם, מחירי הדירות עלו משמעותית מאז 2008; ראה פרק 1). בנוסף, החשיפה לאשראי זר רעיל הייתה מוגבלת. יחד עם זאת, המשבר עודד הנהגת רפורמה מסוימת והעלה את השאלה כיצד להמשיך בליברליזציה פיננסית נוספת.

הפרשות ההון במצב טוב

בתחום הפרשות ההון הושגה התקדמת טובה, ובאופן כללי, האינדיקטורים מעידים שהמגזר הבנקאי יציב. המלצות באזל II אומצו באופן מלא עד סוף שנת 2009 (בנק ישראל, 2010). קיום דרישות ההון המינימליות והמלצות אחרות כללו פעולה במספר חזיתות, לרבות שדרוג מסגרות ניהול הסיכונים, ביקורת וממשל תאגידי. המפקח קבע יחס הלימות הון כולל של 12%, ויחס הון הליבה המינימלי הועלה ב-2010 ל-7.5%. יתר על כן, כחלק מאימוץ המלצות באזל II, נקבע לוח זמנים להעלאות בשיעור יחס הון הליבה המינימלי. אמצעים אחרים שיישומם נמצא בתהליך כוללים אימוץ תקני הדיווח הפיננסי הבינלאומיים (IFRS) ואימוץ עקרונות מועצת היציבות הפיננסית (Financial Stability Board) בדבר נוהגי תגמול.

על פי הנתונים האחרונים ממוצע יחס הלימות ההון בכלל הענף עומד על 14%, הרבה מעבר ליעד, ואינדיקטורים אחרים מצביעים על מצב חיובי בתחומי ניהול הסיכונים והלימות ההון (תרשים 2.4). בנק ישראל חקר את היתרונות בהנהגת יחס הון מינימלי אנטי-מחזורי (counter-cyclical minimal capital ratio) (דהיינו, גבוה יותר בתקופות גאות ונמוך יותר בתקופות שפל) כפי שמוצע בתקנים הרגולטוריים של באזל II. עם זאת, מחקר שנערך על ידי הבנק מצא שבתקופות של שפל, הבנקים הישראליים ממותנים יותר בשל גידול סיכונים הלוויים מאשר בשל המחסור בהון, ממצא המעיד על כך שיחסי הון אנטי-מחזוריים עשויים שלא להיות יעילים במיוחד (בנק ישראל, 2011א').

תרשים 2.4. אינדיקטורים של סיכון והלימות הון במגזר הבנקאי



המקור: בנק ישראל.

יש להמשיך בזהירות באיגוח המשכנתאות

מאפיינים ותיקים שונים של החוקים והתקנות הישראלים בתחום הבנקאות סייעו להימנע מכשל של מוסדות פיננסיים בעלי חשיבות מערכתית במשבר של 2008-09. באופן מיוחד, הפיקוח על הפרשות לחובות מסופקים על הלוואות משכנתא, שהביא ליחסי הלוואה לבטחונות נמוכים, הוכח ככלי יעיל. אין כמעט ספק בכך שהפרשות אלה סייעו למניעת בועת דיור דומה לזו שהייתה במספר כלכלות אחרות של ה-OECD. כמו כן, אין ספק בכך שדרישות אלה מיתנו את העלייה המהירה במחירי הדירות לאחרונה. למעשה, ההפרשות נוצלו באופן פעיל על מנת לצנן את השוק. עם זאת, כפי שמוזכר בפרק 1, על הרשויות לפעול במהירות במקרה של התנהלות חמקנית של הבנקים שתעקוף ותדלל את ההשפעה של רגולציה קפדנית יותר על הלוואות משכנתא. בהתחשב בהתפתחויות האחרונות בשוק הדיור, ייתכן ויידרשו צעדים מקרו-יציבותיים בכיוון ההפוך על מנת למנוע נחיתה קשה.

לאור הממדים החיוביים של שמרנות במתן הלוואות משכנתא ולאור הניסיון הבינלאומי, יש להמשיך בזהירות בתהליך העברת סיכון האשראי על ידי איגוח. נכון להיום, בעוד שאין בישראל איסור על איגוח, המסגרת החוקית וההתייחסות המסויית משמען שמדבור בתהליך יקר ומכביד ולכן אינו נפוץ. עם זאת, קיימות תכניות לשינוי. מפותחות הצעות לאיגוח בתנאים מסוימים, לרבות "מכירה אמיתית" ("true sale") (דהיינו, למשקיעים תהיה זכות משפטית ביחס לתזרימים העתידיים) בתוספת דרישות לכך שהיזם (ה-*originator*) ישאיר בידיו חלק מינימלי מסוים של המוצר המאוגח (ככל הנראה 10%). בנוסף, ההליכים יפושטו ויוסרו הטיות בחוקי המס.

סוגיות אחרות

המשבר של 2008-09 חשף חולשות מסוימות במנגנונים המטפלים בבנקים בקשיים, ועם אלה יש להתמודד. החקיקה הקיימת נחקקה עוד בשנת 1969 ואינה מספיק בהירה בנקודות מסוימות ומיושנת באחרות. באופן מיוחד, בנק ישראל (2011) ממליץ על חיזוק סמכויות הנגיד והמפקח של הבנקים, לצורך התערבות מוקדמת עם הופעת איום על יציבותו של בנק. בנוסף, הבנק ממליץ על הוראות שיעקפו את הדרישות המשפטיות לגילוי פומבי כאשר בנקים נמצאים בקשיים, וזאת על מנת לסייע להצלה דיסקרטית, ועל ידי כך להנמיך את הסיכון לפאניקה בשווקים ובקרב הציבור בכלל. הדוח גם ממליץ על כללים ברורים יותר לגבי הבטחונות שבנק ישראל יוכל לקבל על מנת להבטיח את האשראי.

כמו במקומות אחרים, המשבר של 2008-09 עורר חששות מכך שמבני התגמול לעובדים במגזר הפיננסי מגבירים את הבעיות הכרוכות בבעיית הסוכן. במגזר הבנקאי הונהגו בחודש אפריל 2009 כללים חדשים הדורשים שהתגמול יתבסס, בין היתר, על רווחיות לטווח ארוך.

נקודות תורפה בשוק אג"ח החברות וסוגיות קשורות לגבי גופים מוסדיים

מקורות הבעייתיות בשוק אג"ח החברות

המשבר של 2008-09 הבליט חולשות שונות בשוק אג"ח החברות, וביניהן:

- נפחי מסחר נמוכים. חרף הצמיחה בשוק, על פי רוב, הנזילות ונפח המסחר לכל אג"ח נתונה נמוכים. לכן, מחירי השוק יכולים להיות תנודתיים ולהוות מדרך בלתי מדויק לסוחרים ולמשקיעים. במהלך השפל הדבר הוסיף לקשים ביציאה להנפקות חדשות.
- תזרימי מידע לקויים בתהליך הנפקת אגרות החוב ובאמות המידה המסייעות לסיווג מידת המסוכנות של אגרות חוב. באופן מיוחד, היעדר מכשירים שמגנים על סטטוס האשראי של אגרות חוב תרם לאובדן הביטחון בשוק במהלך המשבר. בישראל, חוזה ההנפקה של אגרת החוב ("שטר הנאמנות") כולל רק לעתים רחוקות סעיפים המיועדים להגן על מחזיקי האג"ח באמצעות תניות חוזיות ('קובננטס' - 'covenants') ואמות מידה פיננסיות מן הסוג המקובל בשוקי אג"ח חברות מפותחים יותר.⁵
- היעדר הליכים מסודרים להסדרי חוב. כאשר בכל זאת מתעורר ספק לגבי פירעון החוב, אין בהירות לגבי ההליכים בהם על בעלי האג"ח (בעיקר משקיעים מוסדיים) לנקוט לצורך הבטחת זכויותיהם.⁶

יכולתם של קובעי המדיניות לעשות דבר מה בנוגע לנזילות ולנפחי המסחר הנמוכים מוגבלת מאוד. באשר לקשיים האחרים, המשבר עורר ככל הנראה מודעות גדולה יותר לסיכון בקרב רוכשי אגרות חוב. למעשה, על פי הדוח האחרון של בנק ישראל (בנק ישראל, 2011א), למעט קרנות נאמנות, החזקותיהן של גופים מוסדיים באג"ח חברות הצטמצמו. עם זאת, כפי שהראה המשבר הפיננסי הגלובלי של 2008-09, אין לסמוך יתר על המידה על "רגולציה עצמית". לכן הנהיגו הרשויות מספר רפורמות רגולטוריות.

הצעדים שנקטו עד כה

שוק אג"ח החברות כפוף לחוק ניירות ערך (ראה נספח לפרק זה). כך, החקיקה וההנחיות הקשורות מכסים הנפקות של אגרות חוב סחירות (דהיינו, אג"ח שמוצעות לציבור מכוח תשקיף ונסחרות בבורסה לניירות ערך) והנפקות של אגרות חוב בלתי סחירות (דהיינו, אג"ח שמוצעות רק לישויות נבחרות, על פי רוב, משקיעים מוסדיים) שמוצעות על ידי חברות ציבוריות שרשומות למסחר בורסה לני"ע. לפיכך, אגרות חוב בלתי סחירות שמונפקות על ידי חברות פרטיות (מאזכרות בתיעוד הישראלי כ"אגרות חוב המונפקות על ידי תאגיד שאינו מדווח") אינן מכוסות על ידי חוק ניירות ערך ועד לאחרונה לא היו כפופות להנחיות כלשהן או לרגולציה.

הרשויות הידקו את הפיקוח על משקיעים מוסדיים הרוכשים אג"ח חברות, באופן חלקי כמינוף למדיניות בעניין הנפקת אגרות חוב על ידי תאגידי שאינם מדווחים. כתוצאה מיידיית של המשבר של 2008-09 אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון הידק כללים שונים והוסיף הוראות חדשות; לדוגמה, מוסדות אלה נדרשים עתה למנות מנהל סיכונים. צעדים נוספים נקטו בעקבות המלצות ועדת חודק (2009). אלה כוללים הנחיות לגבי נוהגים מיטביים (best practices) ומספר אמצעי חובה הנוגעים למשקיעים מוסדיים:

- הכנת אנליזה טרם רכישה בשוק הראשוני;
- אישור ועדת ההשקעות של המוסד במקרה של רכישת אג"ח מעבר לסף מסוים;

- רישום אג"ח לא סחירות בלשכת רישום חדשה שתוקם;
- קבלת תיעוד ספציפי מהמנפיק קודם להשקעה העיקרית;
- דרישה שברכישות מתאגידים שאינם מדווחים יתקבל מהמנפיק "מזכר הנפקה" (שווה ערך לתשקיף) ותינתן התחייבות של המנפיק למסור לרוכשים מידע במהלך חיי החוב;
- תניות חוזיות (קובננטס) ואמות מידה פיננסיות מינימליות (ומומלצות) ושימוש בתבניות חוזיות; ו-
- סיווג השקעות באג"ח חברות וקביעת אמות מידה ברורות על ידי ועדת ההשקעות של המוסד לגבי גודל והרכב ההשקעה באג"ח חברות.

כמו כן ננקטו צעדים לשיפור התנהלות החברות המנפיקות אגרות חוב. האמצעים שנקטו על ידי הרשות הישראלית לני"ע כוללים דרישות דיווח חדשות. בנוסף, בצנרת נמצאת חקיקה להגדלת האחריות של נאמנים לאגרות חוב ולשיפור הממשל התאגידי של חברות שמנפיקות אגרות חוב לציבור. יתר על כן, החלו תהליכים לחקיקה חדשה שתגביר את השקיפות ותקבע נהלים רשמיים לסוכנויות הדירוג. כמו כן נעשו מאמצים לשיפור הליכי הסדרי חוב (דהיינו, ארגון מחדש (restructuring)). הרשות הישראלית לני"ע הציעה תכנית לנהלים לארגון מחדש של אג"ח חברות ונוצרה מסגרת משפטית המיועדת לאפשר מינוי מנהלי אשראי (credit officers) שיסייעו בארגון מחדש של חובות סחירים.

בהתחשב בקשיים בצפיית יעילותה של רגולציה חמורה יותר, יש לנטר צעדים אלה בקפדנות. אם תימשך החולשה בשוק האג"ח, יהיה צורך להשתמש בגישה פעילה יותר עם רגולציה ישירה יותר. הניסיון בעקבות היישום עשוי לגלות, למשל, שהוראות מסוימות מספקות לשוק מידע שימושי מועט ורק מוסיפות לעבודת הניירת. הוראות אחרות עשויות להוכיח עצמן כיעילות במיוחד ויתכן ויהיה רצוי לעבות אותן. במקרה של המלצות ועדת חודק, הייתה הכרה מסוימת בכך שככל הנראה יידרש כוונן עדין; לדוגמא, הוועדה המליצה כי הכללים הדורשים קבלת תיעוד ספציפי ייבחנו לאחר 12 חודשים. עם זאת, לא הוצגה מחויבות כלשהי לניטור ולמעקב מקיפים אחר הצעדים השונים.

בנוסף, הכללים לגבי רוכשי אגרות חוב צריכים לחול באופן אחיד יותר, שכן החלת כללים חדשים רק על גופים מוסדיים לגבי חיסכון לטווח ארוך עוררה חששות מסוימים. לצעדים שנקבעו על ידי ועדת חודק כבר הייתה השפעה מסוימת. בדיקות מדגמיות של הנפקות של אגרות חוב מגלות כי בשנת 2010, כ-40% כללו תניות חוזיות (קובננטס) או דרישות לעמידה באמות מידה פיננסיות, בהשוואה ל-28% בשנת 2009 (בנק ישראל, 2011א). עם זאת, התקנות החדשות מעוררות סכנה של פיצול השוק, כאשר חלק אחד כולל אג"ח 'טוחות' יחסית שמקיימות את הרפורמות של ועדת חודק ומוחזקות בעיקר בידי גופים מוסדיים, והחלק האחר של אגרות החוב האחרות שאינן מקיימות רפורמות אלה ומוחזקות בידי משקיעים לטווח קצר (במיוחד קרנות נאמנות). חלוקה כזו עשויה להוביל לבעיות עם המסחר יידלדל והמחזיקים באג"ח של הנפקה מסוימת כלשהי יהיו פחות מגוונים.

עשויים עדיין להישאר חששות מסוימים בקשר לשימוש במימון באמצעות אג"ח חברות לא מובטחות במגזר הנדל"ן. עקרונית, נוהג זה עשוי להצטמצם בחלקים מסוימים של מגזר הנדל"ן עם ההנהגה המתוכננת של מכשירים לאיגוף משכנתאות. עם זאת, חלקים אחרים, כמו אלה המשקיעים בנדל"ן זר (פעילותן של חברות ישראליות במזרח אירופה הפכה להיות בולטת), עשויים להמשיך להסתמך על הנפקות של אגרות חוב לא מובטחות.

סוגיות אחרות הנוגעות למגזר הלא-בנקאי

האמצעים המתוארים לעיל עוסקים רק בקטע אחד של הקשר בין הלווה העיקרי למלווה: היחסים בין המנפיקים למנהלי הקרנות המוסדיות. היחסים בין מנהלי הקרנות לבעלי הפוליסות (דהיינו, הציבור) עשויים להיות לקויים בשל חוסר סימטריה במידע ושוני בעדיפויות. לדוגמא, גם אם שוק אג"ח החברות פועל באופן תקין, ההיקף וההרכב של אגרות חוב אלה בתיקי ההשקעות המוסדיים עשויים בכל זאת להיות בלתי ראויים. במאמץ להילחם בבעיות אלה, ובדומה למגזר הבנקאי, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון קבע תקנות הדורשות מגופים מוסדיים לאמץ

חבילות תגמול לעובדיהן בהתבסס על ביצועים לטווח ארוך. בנוסף, מתוכננת הקמת מסלולי ברירת מחדל לחיסכון לטווח ארוך (ראה הסעיף הבא), שגם היא עשויה למתן חלק מבעיית הסוכן.

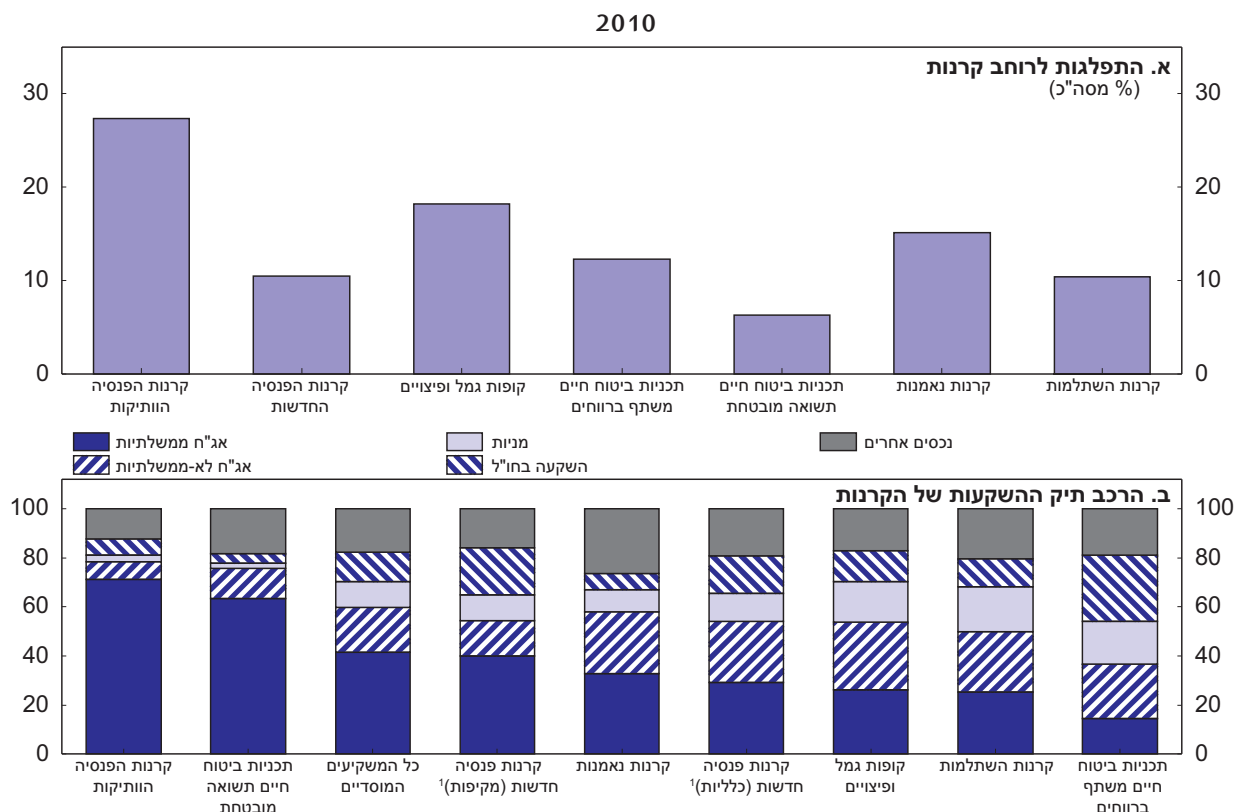
הלימות ההון וניהול הסיכונים בקבוצות הביטוח משתפרות באמצעות קביעת תקנות המהדהדות את אלה של דירקטיבה סולבנסי II של האיחוד האירופי עד חודש ינואר 2013. על פי בנק ישראל (2011א'), יחס ההון של חמש חברות הביטוח הגדולות כבר היה בהתאם לתקנות אלה בסוף 2010. עם זאת, הבנק הביע דאגה מכך שיתכן והמכשירים שלו למתן נזילות למגזר הלא-בנקאי במקרה של משבר אינם מפותחים לחלוטין. למרות שחוק בנק ישראל החדש קובע מסגרת משפטית להתערבות כזו, יש למסור פרטים נוספים לגבי מערכת ישימה.

מקום לשיפור התמריצים ואפשרויות הבחירה של משקי הבית בחיסכון

בגופים מוסדיים

החיסכון המוסדי של משקי הבית כולל שישה סוגי מוצרים, אשר ארבעה מהם מיועדים לחיסכון לטווח ארוך. כפי שהוזכר קודם לכן, הרפורמה בפנסיה בשנת 1995 יצרה שני סוגים של קרנות פנסיה: "ישנות" (זכויות מוגדרות) ו"חדשות" (הפרשות מוגדרות). בנוסף, ניתנות הטבות מס לשני סוגים אחרים של מכשירי חיסכון לטווח ארוך: קופות גמל ומוצרים של ביטוח חיים. לבסוף, קיימים שני מכשירי חיסכון לטווח קצר: קרנות נאמנות וקרנות השתלמות. קרנות הפנסיה הישנות אחראיות על הנתח הגדול ביותר של החיסכון המוסדי (תרשים 2.5) אולם הן מתרוקנות; תפקידן של קרנות הפנסיה החדשות, אשר אחראיות כיום על פחות מ-10% מהחיסכון המוסדי, יגדל בהתמדה (ראה להלן). סך כל מוצרי ביטוח אחראים על מעט פחות מ-20% מהחיסכון המוסדי, ומשקל דומה יש לקופות הגמל ולקרנות הפיצויים. לפרטים נוספים על מערכת הפנסיה הפרטית ראה OECD (2011b).

תרשים 2.5. התפלגות והרכב תיק ההשקעות של הקרנות המוסדיות



1. "קרנות פנסיה (מקיפות) חדשות" כוללות רכיב ביטוחי בעוד "קרנות פנסיה (כלליות) חדשות" אינן כוללות רכיב כזה.

המקור: בנק ישראל (2011), דוח שנתי 2010.

בדיקת הרכב תיקי ההשקעות מבליטה את השינוי המשמעותי בסוג ההחזקות של אגרות חוב בחיסכון המוסדי. לאגרות חוב ממשלתיות יש משקל משמעותי בתיקי ההשקעות של קרנות הפנסיה הישנות (73% ב-2009) ושל ביטוחי חיים עם הבטחת תשואה, ממצא המשקף לגבי שני המקרים צורך בתשואות עם סיכון נמוך. עם זאת, אגרות חוב ממשלתיות קיימות במידה פחותה בהרבה בסוגים האחרים של הקרנות המוסדיות, וקרנות אלה הולכות ומגדילות את נתח השוק שלהן. לדוגמא, בשנת 2009 רק 35% מקרנות הפנסיה (הכלליות) החדשות היו מושקעות באגרות חוב ממשלתיות (30% מקרנות אלה חייבים להיות מושקעים באג"ח ממשלתיות מיועדות), בעוד ש-26% היו מושקעים באג"ח חברות. יתר על כן, בשנת 2009, אג"ח ממשלתיות היו אחראיות רק על 16% מתיק ההשקעות של ביטוח חיים משותף ברווחים ואג"ח חברות על 26%.

באשר לחיסכון לטווח קצר, קרנות הנאמנות אינן נהנות מהטבות מס מיוחדות כלשהן, אולם קרנות ההשתלמות כן נהנות מהטבות כאלה. החיסכון בקרנות אלה נהנה מזיכוי מס, וחרף שמן, ניתן להשתמש בהן למגוון רחב של סחורות ושירותים. את הטבות המס על החיסכון לטווח קצר קשה להצדיק מנימוקים כלכליים, מכיוון שהן מטות את ההחלטה צריכה/חיסכון ובכך מעוותות את הקצאת המשאבים. לפיכך, יש לבטל בהדרגה את הטבות המס על החיסכון בקרנות אלה.

ארבעת סוגי החיסכון לטווח ארוך מהווים את 'הרובד השני' של מערכת הפנסיה. ההפרשות בפנסיות של הרובד הראשון צנועות, ולכן מרבית משקי הבית מסתמכים במידה משמעותית על התקבולים מחסכונות לטווח ארוך כהכנסה בעת פרישה. כל ארבעת סוגי החיסכון נהנים ממערכת משותפת של הטבות מס על ההפקדות, התשואות של הקרן ותשלומי (גמלת) הפנסיה (טבלה 2.1). בשנת 2008, הסכם בין נציגי המעסיקים לאיגודים המקצועיים הנהיג הפרשות חובה מינימליות לתכניות הפרשות-מוגדרות לכל העובדים. שיעור ההפרשה ההתחלתי נקבע על 2.5%, ובהסכם המקורי הוא היה מתוכנן להגיע ל-15% עד 2013 (5% הפרשה של המעסיקים ו-10% מהעובדים). ההערכה היא שבין 2008 ל-2010 עודד ההסכם כ-730,000 עובדים, הרוב הגדול עובדים בשכר נמוך, להצטרף לקרנות פנסיה. בנוסף, ההפרשות ברבות מאותן פוליסות שנפתחו לפני 2008 יגדלו כתוצאה מההסכם. ההסכם חריג במידה מסוימת בכך שהוא לא כלל פטורים לעובדים מבוגרים יותר. על פי רוב, כאשר מנהיגים או מגדילים הפרשות חובה, פוטרים את אלה הקרובים לגיל פרישה, בשל חששות לגבי הסיכון של תשואות שוק מתקופת הפרשות קצרה ותקורות בלתי פרופורציונליות בדמי ניהול. יש לנטר היבט זה של המערכת.

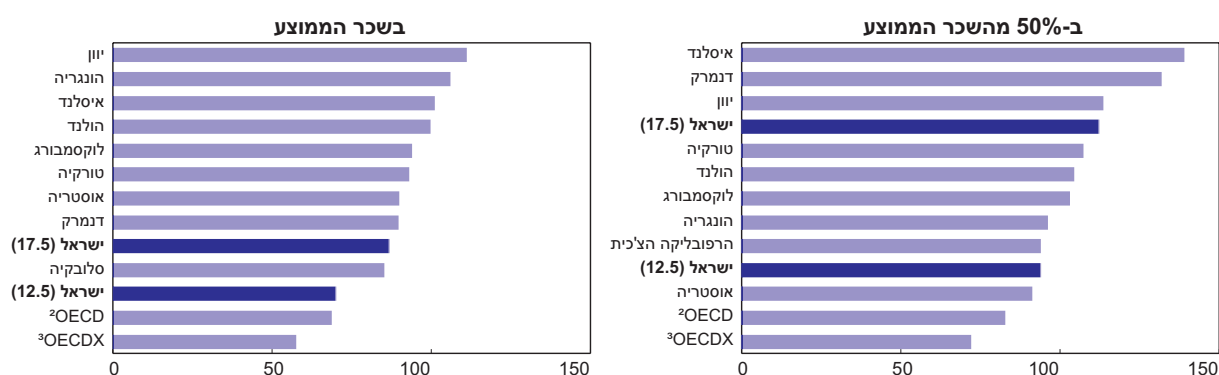
טבלה 2.1. הכללים בעניין הפרשות וההתייחסות המסויית לחיסכון פנסיה מהרובד השני

הפרשות	<ul style="list-style-type: none"> בשנת 2008 הונהגו הפרשות חובה מינימליות לקרנות הפנסיה החדשות והן חלות על שכר העובדים עד השכר הממוצע ברוטו. שיעור ההפרשה ההתחלתי הכולל עמד על 2.5%, אולם הוא עובר העלאות מדורגות ויגיע ל-17.5% (7.5% מהעובדים ו-10% מהמעסיקים) עד שנת 2014. חמישה אחוזים מההפרשה של המעסיק משמשים גם כביטוח לתשלום פיצויי פיטורין. שיעור ההפרשה המרבי על פי חוק הוא 22.8%: 7% מהעובדים ו-15.83% מהמעסיקים (7.5% פנסיה ו-8.33% ביטוח לתשלום פיצויי פיטורין).
התייחסות מסויית	<ul style="list-style-type: none"> ההתייחסות מסויית מועדפת למוצרי פנסיה, קופות גמל וביטוח חיים חלה לא רק על מוצרי פנסיה "רגילים" אלא גם על חיסכון באמצעות ביטוח חיים וקופות גמל. בשנת 2008 הושוותה ההתייחסות המסויית על פני מוצרי החיסכון. הפרשות המעסיק אינן נמנות בהכנסה החייבת במס של העובד (עם תקרה). הפרשות העובד כפופות לזיכוי מס (לא מוחזר (wastable)) בשיעור 35% (עם תקרה). התשואות על החיסכון לפנסיה אינן ממוסות. התשלומים (גמלות) ממוסים על פי כללי מס הכנסה רגילים, למעט: א) זיכוי מס בשיעור 35% על הגמלה (עם תקרה השווה ל-30% מהשכר הממוצע); ו-ב) "נקודת זיכוי" נוספת (ששווייה 197 ש"ח לחודש בשנת 2009 כנגד המס המגיע) אם בן הזוג אינו עובד ואין לו פנסיה.
ממדים אחרים	<ul style="list-style-type: none"> על פי רוב, תמריצי המס מנחים את החלטותיהם של בעלי הפוליסות באשר למועד הפרישה לגמלאות. לדוגמא, לאחר רפורמה במס ב-2008, פטורים ממס על חיסכון בקופת גמל חלים רק אם הקופה מוחזקת עד גיל 60 או יותר (קודם לכן, הפטורים חלו לאחר חיסכון בקופה במשך 15 שנים). פנסיונרים חייבים לפדות את הפנסיה שלהם בדרך של גמלה חודשית (ולא, לדוגמא, על ידי ביצוע משיכות הוניות), אלא אם לאותו אדם יש הכנסה חודשים נפרדת בסך 4,000 ש"ח לפחות (דהיינו, כ-60% מהשכר הממוצע). בשנת 2008 נקבעו הוראות ניידות המאפשרות מעבר בין תכניות פנסיה (בעבר, האיגוד המקצועי או המעסיק בחרו לעיתים קרובות את מכשיר החיסכון).

בשנת 2010, איגודי העובדים והמעסיקים הסכימו להגדיל את שיעור הפרשות החובה לפנסיה ל-17.5% עד שנת 2014. הדמיות של ה-OECD מראות כי הפרשה בסדר גודל כזה משמעה יחס תחלופה נטו גבוה יחסית בחיסכון הפנסיוני ברמות השכר הנמוכות בהשוואה לחישובים דומים למדינות אחרות (תרשים 2.6). למעשה, יחס התחלופה נטו הוא 112% במחצית מהשכר הממוצע, נתון שמשמעותו שיתכן וגובה הפרשות החובה גבוה מידי. עם זאת, מספר אזהרות: ראשית, חמישה אחוזים מההפרשות יכולים לשמש כתשלום פיצויים במקרה של פיטורין, ובמקרה כזה, אם ינוצלו באופן מלא, המשמעות היא שההפרשה לפנסיה עומדת על 12.5%, ויחס התחלופה עומד על 94%. בנוסף, משקי בית בעלי הכנסות נמוכות סביר שיצברו פחות שנים של הפרשות מכפי שהונח בחישובים של יחס התחלופה (שהניחו קריירות מלאות החל בגיל 20). יתר על כן, החוקים והתקנות הקיימים אינם מגדירים במדויק אילו רכיבים של השכר צריכים להיכלל בחישוב ההפרשה לפנסיה. באופן מיוחד, המשמעות היא שיש שונות ניכרת, בהתאם להסכם העבודה הספציפי, לגבי השאלה האם שעות נוספות והפרשות צריכות להיכלל במשכורת הבסיס. עם זאת, יחס התחלופה נראה מספיק ולכן אין צורך בהעלאות נוספות של גובה ההפרשות המינימליות. כמו כן יש לציין כי מחקרים מראים כי הנהגת חיסכון חובה לפנסיה מטילה עלות פיסקלית נקייה. זאת מכיוון שהפסדי ההכנסות בשל זיכויי מס על ההפרשות הנוספות עולים על החיסכון הנובע מאי מתשלום הבטחת הכנסה לפנסיונרים⁶.

תרשים 2.6. השוואה בינלאומית של יחסי תחלופה נטו בחיסכון הפנסיוני על פי רמות הכנסה, גברים (הדמיה)

עשר המדינות הגבוהות ביותר ב-OECD וישראל, לרבות פנסיות מהרובד השני



1. הנחת הסימולציה היא יחידים המתחילים קריירה מלאה בגיל 20.
 2. ממוצע לא משוקלל.
 3. ממוצע של ה-OECD לא כולל 10 הגבוהות ביותר.
- המקור: OECD, מהמודלים הפנסיוניים של ה-OECD.

קיימות תכניות לרפורמות בהתייחסות המסויית לפנסיה; רפורמות כאלה מבורכות, עקרונית, אם כי הפרטים טרם פורסמו. הפרשות החובה הונהגו ללא שינוי כלשהו בהטבות המס, ולפיכך העובדים ממשיכים לקבל הטבות מס על רכיב החובה, מצב בזבזני משהו מנקודת מבט של מדיניות. בכל מקרה, התמריצים רגרסיביים, לפחות לגבי בעלי ההכנסות הנמוכות והבינוניות. למעשה, להטבות המס על ההפרשות אין למעשה כל ערך למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה מכיוון שזיכויים אחרים מפחיתים את חשבונות המס שלהם לאפס או קרוב לאפס. טיעון דומה חל לגבי הקלות מס על גמלת הפנסיה. הדוח ל-2010 גם המליץ להביא לכך שזיכויי המס יהיו זיכויים מוחזרים (non-wastable) על מנת להגדיל לבעלי הכנסות נמוכות את התשואה מפנסיות הפרשות-מוגדרות על פני כל התקופה, וכמו כן, לבטל זיכויי מס מיוחדים על גמלות פנסיה, שוב מכיוון שזיכויים אלה בעיקר מיטיבים רק עם בעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות.

התכניות לבניית תיק ההשקעות בשיטת מחזור החיים מתקבלות בברכה. בדומה להתפתחויות במספר מדינות אחרות ב-OECD, מפותחות הצעות המגדירות מספר מוגבל של תיקי השקעה עם מאפייני סיכון שונים. הקרנות המוסדיות יהיו מחויבות להציע (לפחות כמה) מוצרים בהתאם לתבניות אלה, והעובדים ייקראו לבחור בין אפשרויות אלה ולנוע ממשנתה סיכון גבוה למשתנה סיכון נמוך ככל שהם מזדקנים (כמו כן יוצע רצף של תיקי ברירת מחדל). פוטנציאלית, כללים אלה לא רק יגנו על משקי הבית אלא גם יפחיתו את הסיכוי לסיכון

מוסרי (moral hazard) במצב שבו גופים מוסדיים ייטלו סיכון מופרז בהנחה שסביר שהמדינה תסייע לאלה שייפגעו ביותר במקרה של תשואות נמוכות (דהיינו, אלה הקרובים לגיל פרישה). במסגרת התהליך של הנהגת שיטת מחזור החיים, יש לשקול ביטול הכללים המעניקים לפנסיות (מקיפות) ישנות וחדשות גישה לאגרות חוב ממשלתיות בריבית מועדפת (למעשה, קרנות אלה חייבות להשקיע לפחות 30% באג"ח אלה), על מנת להקטין את העיוותים בבחירת תיק ההשקעות ולהביא את מוצרי החיסכון לטווח ארוך למעמד שווה יותר.

התכניות להנהגת שיטת מחזור החיים יסייעו בפישוט מוצרי הפנסיה, אולם רצוי להוסיף ולפשט מוצרים אלה. מערכת הפנסיה הישראלית מאפשרת מקום לדיפרנציאציה רחבה במוצרים, כך שככל הנראה משקי בית רבים אינם מקבלים החלטות מודעות היטב. מאמצים לשיפור ההשכלה הפיננסית יסייעו במידת מה, אולם יש לשלבם עם הבהרה ופישוט של מוצרי הפנסיה עצמם. כיום, אפילו הבחירה בין המוצרים מהסוג הבסיסי דורשת הערכה מתוחכמת למדי (אם כי קיימת תכנית פנסיה המהווה תכנית ברירת מחדל וכל עוד היא קרובה במידה סבירה להעדפות של אלה שאינם מעוניינים לקבל החלטה אקטיבית, מסייעת בהקשר זה). טבלה 2.2 מדגימה כיצד אמות המידה לביטוח, הכללים לגבי הפקדות חד-פעמיות, התקרות להפרשה והכללים בעניין אגרות חוב ממשלתיות מיועדות משתנים על פני הקטגוריות השונות של מוצרי החיסכון לטווח ארוך. בנוסף, ייתכנו הבדלים רחבים בתוך כל קטגוריה (לדוגמה, לגבי הפרטים של הרכיבים הביטוחיים).

טבלה 2.2. מאפיינים נבחרים של מוצרי חיסכון לטווח ארוך

מאפיינים משותפים	מאפיינים נבחרים של מוצרי חיסכון לטווח ארוך
קרנות פנסיה "מקיפות" חדשות	<ul style="list-style-type: none"> אפשרות בחירה בין משיכת סכום חד-פעמי לבין גמלה, בתנאי שבעל הפוליסה דאג להכנסה חודשית מינימלית בעת פרישה (על פי טבלה 2.1). חייבות לכלול ביטוח נכות ומוות. אסורות הפקדות חד-פעמיות. תקרת המשכורת המבוססת עומדת על פי שניים מהשכר הממוצע ברוטו. תיק ההשקעות חייב לכלול לפחות 30% אגרות חוב ממשלתיות 'מיועדות'.
קרנות פנסיה "כלליות" חדשות	<ul style="list-style-type: none"> אינן נדרשות לכלול ביטוח נכות או מוות. מותרות הפקדות חד-פעמיות. אין תקרה למשכורת המבוססת. תיק ההשקעות אינו יכול לכלול אגרות חוב ממשלתיות 'מיועדות'.
קופת גמל	<ul style="list-style-type: none"> אסור רכיב ביטוחי (כחלק מהצעה לרפורמות בתחום הפנסיה שהוגשה לאחרונה, משרד האוצר ממליץ לבטל איסור זה). הטבות המס חלות רק אחרי 15 שנה ואם בעל הפוליסה בן 60 לפחות. מותרות הפקדות חד-פעמיות. תיק ההשקעות אינו יכול לכלול אגרות חוב ממשלתיות 'מיועדות'.
פוליסות ביטוח חיים (עם רכיב חיסכון)	<ul style="list-style-type: none"> בד"כ כוללות ביטוח חיים ויכולות לכלול גם ביטוח אחר. מותרות הפקדות חד-פעמיות. תיק ההשקעות אינו יכול לכלול אגרות חוב ממשלתיות 'מיועדות'.

סוגיות של תחרות וממשל תאגידי

חרף אמצעים שונים, בעיקר רפורמת בכר (ראה לעיל), נותרה דאגה באשר לרמת התחרות במגזר הפיננסי. לחששות אלה שני ממדים בסיסיים. הראשון ברור למדי, והוא: שהמתווכים הפיננסיים עשויים לשתף פעולה בתכנון ובקביעת אמות המידה של מוצרים פיננסיים קמעונאיים. החשש השני נוגע לעובדה שמרבית המוסדות הפיננסיים נשלטים על ידי קבוצות עסקיות ישראליות בעלות אינטרסים משמעותיים במגזרים הלא-פיננסיים (ראה טבלאות 2.3 ו-2.4). במונחים רחבים, ייתכן והדבר תורם משמעותית לכוח והשפעה מופרזים של קבוצות אלה ושל היחידים ששולטים בהן.

תחרות במוצרים הקמעונאיים

הושגה התקדמות טובה לגבי העמלות בבנקאות הקמעונאית, שהיו זמן רב מושא לתלונות מצד הציבור. למעשה, עלו מזמן לזמן בכנסת הצעות חוק פרטיות המציעות פיקוח ישיר על גובה העמלות הבנקאיות, למרות שאף לא אחת מהן נכנסה לספר החוקים, דבר שהנו מבורך. במקום זאת, פעלו הרשויות להגברת השקיפות, ובשנת 2008 נקטו על ידי המפקח על הבנקים מספר צעדים בכיוון זה. בין צעדים אלה, הפחתת מספר העמלות, האחדה של ההגדרה שלהן והנהגת דרישות גילוי מחמירות יותר. ההערכה האחרונה של העמלות מאז שינוי הכללים (בנק ישראל, 2011א') מעידה על השגת התקדמות מסוימת: לדוגמא, הדוח מצא שהעמלות על שירותי עו"ש ירדו ב-13% במוצע במונחים ריאליים והעמלות על כרטיסי אשראי בלמעלה מ-20%. בנוסף, הדוח מצא שמבצעי קידום מכירות הפכו להיות נפוצים יותר, דבר שמעיד גם הוא על כך שהבנקים מתחרים ביתר מרץ. יתר על כן, בעקבות הרפורמה של 2008 נקטו צעדים נוספים: בחודש דצמבר 2010 הוכנסו תיקונים רגולטורים המיועדים לסייע במעבר ממנפיק כרטיס אשראי אחד למשנהו, ובשנת 2011 הועברה חקיקה המיועדת לעודד עוד יותר את התחרות בשוק כרטיסי האשראי.⁷

כמו כן הוצעו רפורמות בעמלות הנגבות על ידי קרנות חיסכון מוסדיות. בשנת 2010 הוגש לכנסת דוח שמצא העלאות משמעותיות בעמלות הניהול השנתיות של קופות גמל וקרנות פנסיה מאז שאלה הועברו מהבנקים לחברות הביטוח. בתגובה, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון הציע שינויים שונים. בעיקר, לדמי הניהול השנתיים בקופות גמל ומוצרים תלויי תשואה (unit linked) תיקבע תקרה של 1.2% מהנכסים הצבורים ו-5% מההפרשות, בעוד שדמי הניהול בקרנות הפנסיה החדשות יישארו בשיעור של 2% מהנכסים ו-6% מההפרשות. חברות הניהול יורשו לשנות את העמלות שלהן רק פעם בשנתיים.

טבלה 2.3. חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות

המשקל בסך כל הנכסים הבנקאיים (ספטמבר 2010) (%)	בעלי המניות העיקריים (נכון לאוקטובר 2011)	הקבוצה הבנקאית
29.7	נשלטת על ידי המדינה עם חלק מיעוט (6.03%). בעלי מניות מרכזיים אחרים: איש העסקים שלמה אליהו עם החזקות של 9.59%.	קבוצת בנק לאומי
27.1	נשלטת על ידי אריסון אחזקות עם חלק מיעוט (20.22%). אריסון אחזקות היא קבוצת חברות ישראלית בשליטת אשת העסקים שרי אריסון. בעלי מניות מרכזיים אחרים: קבוצת דלק (6.14%).	קבוצת בנק הפועלים
16.8	נשלט על ידי Treetops Acquisition Group Ltd (26.16%), שנשלטת על ידי איש העסקים מתיו ברונפמן, אשר, לדוגמא, שולט גם ברשת מרכולים ישראלית גדולה (שופרסל).	בנק דיסקונט לישראל
11.3	נשלטת על ידי קבוצת החברות עופר וורטהיים, עם חלק רוב (42.01%) משפחת עופר שולטת על אחת מהקבוצות העסקיות הגדולות ביותר בישראל (החברה לישראל). גם ורטהיים היא קבוצה עסקית. בעלי מניות מרכזיים אחרים: לין אחזקות (5.72%).	קבוצת בנק מזרחי טפחות
8.7	נשלטת על ידי פיבי אחזקות (53.53%) שרובה נשלטת על ידי איש העסקים הישראלי צדיק בינו. בעלי מניות מרכזיים אחרים: בנק דיסקונט לישראל (26.49%).	קבוצת הבנק הבינלאומי הראשון
93.6		סה"כ

המקור: הבורסה לני"ע של תל אביב, המשקל בסך כל הנכסים, מתוך בנק ישראל (2010), מידע על בעלי מניות מרכזיים ממקורות שונים.

טבלה 2.4. שש קבוצות הביטוח הגדולות

המשקל בסך כל נכסי החיסכון לטווח ארוך (%) (דצמבר 2009)	בעלי המניות העיקריים (נכון לאוקטובר 2011)	קבוצת הביטוח
16.80	נשלטת על ידי חברת הביטוח האיטלקית, Assicurazioni Generali S.p.A, בעלת מניות הרוב (69.13%). בעלי מניות מרכזיים אחרים: בנק לאומי (9.79%).	מגדל

כלל	נשלטת על ידי תאגיד אי.די.בי אחזקות (54.97%), קבוצת חברות ישראלית שבראשה עומד איש העסקים נוחי דנקנר. בעלי מניות מרכזיים אחרים: בנק הפועלים (9.51%).	14.76
מנורה-מבטחים	נשלטת על ידי פלמס אסטבליש (30.93%) וניידן אסטבליש (30.93%). בעלי מניות מרכזיים אחרים: קלמן אהרון (2.72%).	10.66
פסגות	נשלטת על ידי Apax Partners, קרן הון פרטית שמקום מושבה בלונדון.	9.68
הראל	נשלטת על ידי משפחה ישראלית (משפחת המבורגר) באמצעות ג.י.ן. יעוץ כלכלי וניהול בע"מ (49.35%).	8.99
פניקס ואקסלנס	נשלטת על ידי קבוצת דלק, קבוצת חברות ישראלית שבראשה עומד יצחק תשובה (56.98%). בעלי מניות מרכזיים אחרים: מאיר חברה למכונות ומשאיות בע"מ (1.93%).	8.44
סה"כ		69.3

המקור: הבורסה לני"ע של תל אביב, המשקל בכספי חיסכון לטווח ארוך, מתוך הדוח השנתי של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

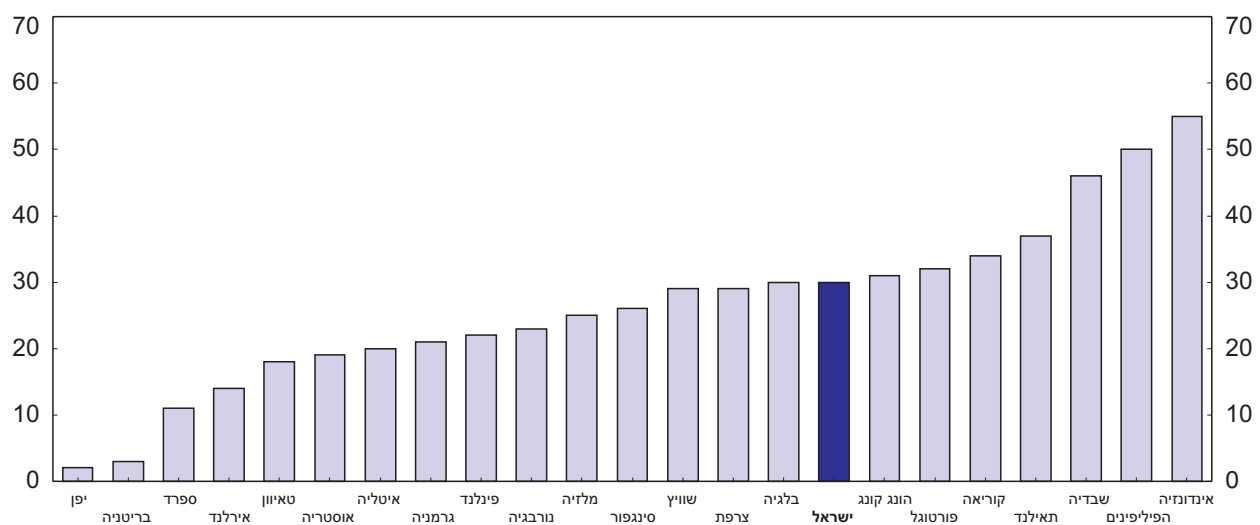
חלקם של המוסדות הפיננסיים בדיון על "הקבוצות העסקיות"

בשנים האחרונות התעצם הדיון בדבר יתרונותיהן של הקבוצות העסקיות בישראל. באופן חלקי, דיון זה הונע מתוצאות אמפיריות המדגישות את שרבים חשדו בו: שזיקות השליטה במשק ריכוזיות במידה בלתי רגילה. בשנת 2007, פורסם על ידי חוקר בבנק ישראל (Kosenko, 2007) מאמר שעשה שימוש בנתונים לגבי 650 פירמות הרשומות בבורסה לניירות ערך בתל אביב, בכדי לחקור את ריכוז הבעלות. המחקר גילה כי 20 המשפחות הגדולות (במנחים של החזקת מניות) החזיקו בכ-30% מסך כל שווי השוק. השוואה בינלאומית עם חישובים דומים לגבי 22 מדינות אחרות (מהן 17 היו חברות ב-OECD) הראתה כי נתון זה גבוה במידה בלתי סבירה (תרשים 2.7). בחודש אוקטובר 2010 הוקמה ועדה לבחינת הריכוזיות. המחאות החברתיות של 2011 העניקו דחיפה נוספת לדיון הציבורי, כאשר יש המאשימים (לפחות חלקית) את הקבוצות במחירים הגבוהים של הסחורות והשירותים הקמעונאיים.

לקבוצות החברות הישראליות יש מבני שליטה פירמידליים, ואי-ההתאמה בין זכויות הבעלות לזכויות השליטה עשויה להיות רחבה. במקרה קיצוני שדווח, לקבוצה אחת יש בעלות מלאה בתחתית הפירמידה כשהיא מחזיקה רק ב-3% מן הזכויות בהון (©OECD, 2011). שכיחות המבנים הפירמידליים נובעת בחלקה משימוש מוגבל בהבחנה (דיפרנציאציה) בין זכויות ההצבעה (voting-rights differentiation) הצמודות לסוגים שונים של מניות. האופציות לאפשרות אחרונה זו הוצרו משמעותית בשנת 1989 על ידי תיקון בחוק ניירות ערך, שעצר במידה רבה את המנגנונים לשיפור השליטה, כגון מניות מיעוט ותקרות לזכויות הצבעה². מניות בכורה והסכמי בעלי מניות מותרים עקרונית אולם אינם מאוד שכיחים. המבנים של קבוצות החברות בישראל דומים לאלה של מדינות רבות באירופה ובאסיה, כאשר קווי הדמיון הדומים ביותר הם לאלה של הקבוצות העסקיות (chaebols) של קוריאה (©OECD, 2011).

נושא קבוצות החברות מעלה שתי סוגיות בהקשר של המגזר הפיננסי. ראשית, כאשר קבוצות אלה כוללות מוסדות פיננסיים, עוצמת היתרונות והחסרונות של הקבוצות (תיבה 2.2) מתגברת פוטנציאלית. סביר להניח שמוסד פיננסי בתוך הקבוצה מסייע לתיווך פיננסי חיובי, אולם, הוא מאפשר פוטנציאלית הזדמנויות רבות יותר להקצבות ולעיוותים בהקצאת המשאבים. לדוגמא, מחקר שעשה שימוש בנתונים ממקסיקו, מגלה כי הלואאות מבנק לחברים אחרים בקבוצה פחות צפויות להיפרע ויותר צפויות להינתן בשיעורי ריבית מועדפים (La Porta et al., 2003).

תרשים 2.7. משקלן של עשר הקבוצות המשפחתיות/העסקיות הגדולות בשוק המניות



המקור: K. Kosenko (2007), "Evolution of business groups in Israel: their impact at the level of the firm and the economy", *Israel Economic Review*, Vol. 5, No. 2.

תיבה 2.2. יתרונות וחסרונות של קבוצות חברות

המאפיין המגדיר קבוצות חברות הוא שליטה משותפת בחברות ציבוריות, לעתים קרובות על ידי יחיד או משפחה, כאשר בעלותם חלקית (דהיינו, קיימים בעלי מניות שאינם בעלי שליטה). קבוצות כאלה נפוצות בעולם והן שונות מאוד באופיין מהמודל של ארצות הברית ובריטניה של חברות שההחזקות בהן מפוזרות בין משקיעים רבים (כאשר גם המבנים של חברות אלה עשויים להיות מורכבים וקשורים למערכת אחרת של סוגיות של ממשל תאגידי).

סינוף של חברות עם קבוצות עסקיות יכול להציע יתרונות שונים בהשוואה לשליטה ותפעול עצמאיים, בעיקר מכיוון שתזרימי מידע טובים יותר, עלויות עסקה מופחתות וזהות משותפת מאפשרים אינטראקציות בין חברות שלולא כן לא היו קיימות. ההזדמנויות לתיווך פיננסי יכולות להתרחב; לדוגמה, קבוצות יכולות לסייע בהקמת חברות קטנות עם פוטנציאל צמיחה גבוה אך עם קושי בהשגת גישה להון. אולם, היתרונות עשויים שלא להיות מוגבלים רק למימון ולניהול סיכונים. לדוגמה, קבוצות יכולות באופן יעיל להרחיב את השווקים לעובדים ומנהלים מומחים.

הביקורת על הקבוצות העסקיות מפנה את תשומת הלב למספר סוגיות הנוגעות לבעיית הסוכן. בעלי שליטה, יחידים או קבוצות, עשויים לנצל יתרונות מידע ויתרונות אחרים למטרות שלהם ולרעת בעלי מניות אחרים או לרעת רווחתן הכללית של החברות המסונפות, ולפיכך, של המשק ככלל. כחלק מתהליך זה, המבקרים מדגישים כי ראשי הקבוצות העסקיות יכולים על פי רוב לבצר את מעמדם באמצעות שתדלנות עסקית ופוליטית עוצמתית, וכי המבנה (המורכב בדרך כלל) של הקבוצות מאפשר שפע הזדמנויות להקצאות (appropriation).

מבנים פירמידליים מושכים תשומת לב מיוחדת מכיוון שבעלות מקוננת (nested ownership) כזו משמעה שבעל זיקת השליטה יכול שתהיה לו השפעה על החברות השונות הרבה מעבר למשקל הפיננסי שיש לו. לדוגמה, נניח שמשפחה מחזיקה בחלק מסוים (נניח 51%) בחברה בקודקוד הפירמידה, והחברה עצמה מחזיקה בחלקים דומים בחברות מהנדבך השני, ואלה מחזיקות חלקים בנדבך שלישי, וכן הלאה. המשפחה שולטת בכל הפירמות בפירמידה, אבל בזו אחר זו, בכל רמה ורמה, יש לה מחויבויות פיננסיות קטנות יותר. המחויבויות בנדבך השני הן בשיעור 26% (0.51 בריבוע, מבוסס באחוזים), 13% בנדבך השלישי (0.51 בשלישית, מבוסס באחוזים) וכן הלאה.

מנקודת מבט חיובית, פירמידות מאפשרות ליזמים להרחיב את עסקיהם מבלי לוותר על השליטה ומאפשרות לאחרים להשתתף בתשואות. בעלי מניות המיעוט יכולים, למשל, להעריך מאוד את היזם ולראות יתרונות חיוביים בקבוצה העסקית על פי העקרונות המתוארים לעיל. מאידך, פירמידות יכולות גם לשמש ככלי עוצמתי שבאמצעותו בעלי שליטה חסרי מצפון גוזלים הכנסות מבעלי מניות המיעוט. לדוגמה, מכיוון שהמשקל הפיננסי של בעל זיקת הרוב גדל ככל שעולים בפירמידה, יש לו תמריצים להסיט משאבים מחברות שנמצאות בתחתית הפירמידה, למשל באמצעות אסטרטגיות של המחרת העברה. קיימות ראיות לכך שהשווקים מגלמים התנהלות שלילית שכזו; המחיר של מניית המיעוט נמוך לעתים קרובות בהרבה מהמחיר של מניה בגוש השליטה ('פרמיית שליטה').

חברות מעטים פרטיות מהוות לעתים קרובות חלק מפירמידות של חברות, מצב שמספק אמצעים נוספים להעברת משאבים ולטשטוש התנהלויות עסקיות. עניין זה נתפס כסוגיה משמעותית לגבי הקבוצות העסקיות הישראליות. לבעלי זיקת השליטה בקבוצה יש מרחב תמרון גדול יותר במינוי דירקטורים ומנהלים בחברות אלה והם יכולים לנצל רגולציה רופפת יותר גם במובנים אחרים, לדוגמה ביחס לגילוי מידע.

שנית, נושא קבוצות החברות מעלה סוגיות של זהירות וסיכון שיטתי. יציבותן של ישויות פיננסיות עשויה להיות תלויה ביציבות הכללית של הקבוצות עצמן. יתר על כן, הקבוצה כמכלול עשויה להוות סיכון פיננסי שיטתי, גם אם אין בקבוצה בנק או מוסד דומה. למעשה, במהלך היעלמות שוק אגרות החוב בשנים 2008-09, עלו חששות מכך שאחת הקבוצות העסקיות עלולה ליפול. בנוסף, לגבי הקבוצות ששולטות על בנק, יתכן שביטוח פיקדונות

משתמע שימש כביטוח לקבוצה כמכלול, ממש כפי שביטוח פיקדונות כיסה בפועל את בנקאות ההשקעות במדינות בהן בנקאות השקעות יכולה להתנהל באותו מוסד בו מתנהלת בנקאות מסחרית. המהומה הפיננסית שנוצרה על ידי המגזר הבנקאי של איסלנד (שם קבוצות משקיעים מקומיות השיגו שליטה בשלושת הבנקים העיקריים בעקבות הפרטה) סיפקה לקח מועיל באשר לסיכונים של קשרי בעלות בין מגזרים בנקאיים למגזרים לא-בנקאיים (OECD, 2009).

הבלמים הקיימים נגד התנהלות המשרתת את התאגיד עצמו בלבד

בדומה למרבית מאמצי המדיניות במקומות אחרים, הניסיונות לצמצום הצדדים השליליים של קבוצות חברות עושים שימוש בכלים סטנדרטיים של ממשל תאגידי, כלומר, לא קיימים אמצעים משפטיים או רגולטורים ספציפיים המגדירים ומגבילים את הקבוצות עצמן. מספר הוראות בחוק החברות משנת 1999 מיועדות, בין היתר, להילחם בשימוש לרעה במעמד של בעלי מניות השליטה (ראה טבלה 2.5). אלה כוללות: כללים בדבר גילוי מידע בחברות פרטיות המהוות חלק מקבוצות ציבוריות; חובות נאמנות מיוחדות; מנגנונים המעניקים לבעלי מניות המיעוט זכויות מיוחדות, למשל, בעסקאות עם צדדים שלישיים ובהשתלטויות; וכללים שמטרתם להפחית את ההשפעה של בעלי מניות השליטה בקביעת הרכב הדירקטוריונים של חברות.

מספר אמצעים אחרים להידוק הממשל התאגידי נקטו לאור ההמלצות שניתנו בשנת 2006 על ידי ועדה שמונתה על ידי הממשלה (ועדת גושן, 2006). אמצעים אלה מיועדים עקרונית להעניק סמכויות רחבות יותר לבעלי מניות המיעוט ולדירקטורים בלתי תלויים, ובעיקר:

- דרישה שדירקטורים בלתי תלויים (וחיצוניים) יהוו רוב בוועדת הביקורת של החברה ושדירקטור חיצוני ישמש כיושב ראש הוועדה. כמו כן קיימים כללים חדשים לגבי תפקידי ועדת הביקורת וההליכים בה. באופן מיוחד, היא חייבת להגיש המלצות לאחר ניתוח הדוחות הכספיים של החברה והדירקטוריון מחויב לדון בהמלצות אלה.
- הקמת בית משפט כלכלי מומחה (או, ליתר דיוק, מחלקה מיוחדת בבית המשפט המחוזי של תל אביב) שהיעד המרכזי שלו הוא להעניק לבעלי מניות המיעוט גישה טובה יותר להליכים משפטיים (בית המשפט החל לפעול בשנת 2010).
- שינויים בכללי ההצבעה בעסקאות עם צדדים קשורים: כיום נדרש רוב של בעלי המניות שאינם בעלי עניין בעסקה, כאשר קודם לכן היה צורך בשליש מן הקולות בלבד (ועדת גושן המליצה שעם הקמת בית המשפט הכלכלי תוקל ההוראה ויידרש רוב פשוט, אולם המלצה זו לא הפכה לחלק מהחוק).

בנוסף, אשראי בנקאי והשקעות של גופים מוסדיים כפופים להגבלות שונות. נקבעו תקרות לגובה ההון של הבנק שיכול להינתן ללווה יחיד אחד, לקבוצת לוויים וללוויים שהם צדדים קשורים (טבלה 2.6). הכללים (שחלקם מיועדים לשינוי) מיועדים בעיקר להגן על יציבות הבנקים ומתמקדים לפיכך בהגבלת הריכוזיות של היצע האשראי של הבנק. מובן שאין פירוש הדבר שהאשראי הבנקאי הפנים-קבוצתי הינו בלתי משמעותי. לדוגמה, האשראי של הבנק יכול להיות אחראי לחלק משמעותי מסך כל האשראי שניתן לקבוצה מסוימת, ועדיין להישאר בגדר ההגבלות על ריכוזיות האשראי בתיק ההשקעות שלו. במקרה של השקעה מוסדית, נקבעו גבולות להשקעה בסדרה נתונה של אגרות חוב סחירות והגבלות על השקעה באגרות חוב שאינן סחירות. חרף זאת, קיימת אפשרות להחזקות משמעותיות של אג"ח פנים-קבוצתיות (למשל, באמצעות השקעה במספר סדרות אג"ח). הבעלות של קרנות על מניות מוגבלת למדי ביחס לחברות בתוך אותה קבוצה, אם כי קיימות תכניות להקל במידת מה על כללים אלה (טבלה 2.6).

טבלה 2.5. הוראות בולטות בסוגיית הממשל התאגידי בדיני החברות ובדיני הבנקאות

הוראה (תמצית)	הנושא
<p>כל בעלי המניות נדרשים לפעול "בתום לב וכדרך מקובלת". עם זאת, מעבר לכך, קיימות דרישות נוספות לגבי קבוצות מסוימות של בעלי מניות, בעיקר בעלי מניות שליטה. בעלי מניות אלה מצופים, בנוסף, "לפעול בהגינות" כלפי החברה. כמו כן, בהחלטות על עסקאות עם בעלי עניין, על סוגים אלה של בעלי מניות חלה חובה לגלות עניין אישי.</p>	<p>הוראות בחוק החברות (1999) חובות נאמנות כלליות</p>
<p>נהלים להסדרת הצבעת נעדר וסמכויות מיוחדות לבעלי מניות המיעוט לגבי נושאים בסדר היום ואסיפות כלליות מיוחדות.</p>	<p>החלטות בדבר חלוקת דיבידנדים, עסקאות עם בעלי עניין, בדיקת מסמכי החברה והליכי הצבעה.</p>
<p>אישור העסקה דורש הצבעה ברוב קולות הצדדים שאינם בעלי עניין או בהיעדר רוב כזה, הצבעה שאינה הצבעה ברוב קולות כל עוד הקולות המתנגדים מקרב בעלי המניות שאינם בעלי שליטה אינם עולים על 2% מכלל זכויות ההצבעה.</p>	<p>החלטות בדבר "עסקאות חריגות עם צד קשור" (עסקה שאינה במהלך העסקים הרגיל של החברה, עסקה שאינה בתנאי שוק או עסקה העשויה להשפיע באופן מהותי על רווחיות החברה, רכושה או התחייבויותיה).</p>
<p>יש לפעול על פי נוהל מיוחד ("הצעת רכש מיוחדת") אם כתוצאה מרכישה יעלה שיעור ההחזקות של הרוכש למעל 25% מזכויות ההצבעה (אם אין בעל מניות אחר המחזיק בשיעור כזה) או 45% (אם לאיש אין למעלה מ-50%). נוהל נפרד ("הצעת רכש מלאה") חל כאשר כתוצאה מהרכישה תהיה לרוכש החזקה של למעלה מ-90% ממניות החברה.</p>	<p>השתלטויות</p>
<p>הפרה של חוק החברות מובילה לתביעות אזרחיות בלבד, בעוד שהפרה של חוק ניירות ערך עלולה להוביל לתביעות פליליות.</p>	<p>הוראות בעניין פעולה משפטית נגד ההנהלה, הדירקטוריון או בעלי מניות אחרים</p>
<p>ההוראות בעניין תביעות ייצוגיות הורחבו בחוק תביעות ייצוגיות משנת 2006, המתיר לבתי המשפט לבחון תביעות בקשר לכל פעולה הנובעת מבעלות, החזקה או רכישה של נייר ערך או קרן נאמנות.</p>	<p>דירקטורים בלתי תלויים</p>
<p>חייבים להיות לפחות שני דירקטורים בלתי תלויים, אשר לפחות אחד מהם חייב להיות דירקטור "חיצוני". בין אמות המידה לכשירות, אסור, באופן מיוחד, שלדירקטורים אלה יהיו קשרים כלכליים או משפחתיים עם הנהלת החברה או עם בעלי השליטה בה. בנוסף, לדירקטורים חיצוניים חייבת להיות מומחיות פיננסית או חשבונאית (או בתחום דומה) אם לדירקטור חיצוני אחר יש כישורים כאלה). לפחות מחצית מבעלי המניות, למעט בעלי מניות השליטה, חייבים להצביע בעד כל דירקטור בלתי תלוי (או שסך כל הקולות המתנגדים למינוי מקרב בעלי המניות שאינם בעלי שליטה נמוך מ-2% מכלל זכויות ההצבעה בחברה). דירקטורים אלה ממונים לשלוש שנים, והגמול שלהם מוסדר על ידי משרד המשפטים.</p>	
<p>חובת הפרדה בין תפקיד יושב ראש הדירקטוריון לתפקיד המנכ"ל (מותר איחוד זמני עד שלוש שנים בכפוף לאישור של לפחות שני שלישיים מקולות בעלי המניות).</p>	
<p>החזקה ביותר מ-2.5% מהמניות דורשת דרישות דיווח מיוחדות; החזקה במניות נוספות בכמות העולה על 5% דורשת היתר שעל מנת לקבלו נדרשים תנאים נוספים ואישור של בנק ישראל. אחד מבעלי המניות מוגדר כ-"בעל שליטה" ועליו למלא תנאים נוספים. כיום מתקיים תהליך הכנה של חקיקה המיועדת לשנות את השיטה כך שיוכל להתקיים פיקוח ללא בעל שליטה.</p>	<p>הוראות בחוק הבנקאות (רישוי) (1981) כללי כשירות ומהימנות (Fit and proper)</p>
	<p>המקור: (OECD (2011c).</p>

טבלה 2.6. סיכום הגבלות ההלוואה וההשקעה המוטלות על בנקים וגופים מוסדיים

כללים בעניין חובות לבנקים	הגבלות על חובות של לווים	הגבלות על השקעה בסדרה בודדת של אג"ח סחירות	הגבלות על השקעה באגרות חוב לא סחירות	הגבלה על החזקת ני"ע ב"צדדים קשורים"	תמריץ מס שלילי
חוב של ישות לווה בודדת אינו יכול לעלות על 15% מההון של בנק כלשהו. לגבי קבוצות של לווים, ההגבלה היא 25% או 30%, בהתאם לנסיבות (קיימות תכניות לקביעת הגבלה אחת בשיעור 35%). בנוסף, החוב הכולל של ששת הלווים הגדולים ביותר (לרבות קבוצות של לווים) אינו יכול לעלות על 135% מההון של הבנק (קיימות תכניות להפחתת שיעור זה ל-120%).	החוב המצרפי לבנק של כל הצדדים הקשורים אינו יכול לעלות על 10% מההון של הבנק. כאשר החוב של רכיב בקבוצת החברות הוא בעיקר לאותו תאגיד בנקאי, החוב של אותו רכיב לא יכול לעלות על 10% כפול חלקו היחסי בהחזקות הליבה. לדוגמא, חברה הנשלטת על ידי חלק של 40% באותה קבוצה כמו הבנק, החוב שלה לא יכול לעלות על 4% מההון של הבנק.	ההגבלות משתנות בהתאם לדירוג האשראי של האג"ח. ההגבלה המרבית היא 15% לקרן בודדת ו-25% לגוף המוסדי כמכלול. קיימות תכניות לבטל את ההגבלה לגבי קרנות בודדות, לבטל את הקישור לדירוג האשראי של האג"ח ולהחיל את ההגבלות גם על חשבונות הנוסטרו של חברות ביטוח.	על קרנות פנסיה וקופות גמל לא חלה הגבלה כלשהי לגבי היקף ההשקעה באגרות חוב לא סחירות כל עוד האג"ח מדורגות BBB- ומעלה. על אג"ח בדירוג נמוך יותר קיימת הגבלה של 7.5% מהנכסים. על חברות ביטוח לא חלה הגבלה כלשהי כל עוד אגרות החוב מדורגות BBB לפחות. קיימות תכניות לקביעת כלל זהה על כל הקרנות המוסדיות.	קרנות פנסיה וקופות גמל אינן יכולות להשקיע בני"ע שהונפקו על ידי חברות השייכות לאותה קבוצה עסקית. חברות ביטוח אינן יכולות להשקיע בחברות ששולטות עליהן (אך יכולות להשקיע בחברות "אחיות"). קיימות תכניות לקביעת כלל משותף שמאפשר השקעה בחברות קשורות עד תקרה מסוימת אולם לא אם החברות הקשורות הן חברות מעטים ואו חברות "אם" בקבוצה.	אם ההחזקות עולות על 20% מהמניות של חברה הנסחרת בבורסה לני"ע, אזי מעמד הפטור ממס (ביחס למס הכנסה וביחס למס רווחי הון) אינו חל יותר על ההחזקה כולה.
					המקור: בנק ישראל.

הערכת האופציות לרפורמה נוספת

בחודש ספטמבר 2011 הוגשו ההמלצות הראשוניות על ידי הוועדה שהוקמה לבחינת קבוצות החברות (ידועה בשם 'ועדת הריכוזיות'). המלצות אלה אינן מכוונות לפירוק סיטונאי של הקבוצות, דבר הגיוני בהחלט. המודל הנוכחי של 'בעל שליטה' מבוסס היטב ואינו בלתי רגיל בהשוואה בינלאומית. בכל מקרה, המודל של פיזור החזקות בין משקיעים רבים יחד עם שליטה ניהולית הוכח כמציב בעיות סוכן משמעותיות משלו. עם זאת, הוועדה מציעה רפורמות רגולטוריות עמוקות (מדינת ישראל, 2011), שהבולטות בהן:

- בנוגע ליחסים בין המגזר הריאלי למגזר הפיננסי, הוועדה ממליצה לאסור על ישות "ריאלית" משמעותית לשלוט בישות פיננסית משמעותית. הפרדה זו בין ישויות גדולות ריאליות ופיננסיות תהיה צעד מבורך. עם זאת, הצלחתה הסופית תהיה תלויה במידה רבה בשאלה אילו יחידים או ישויות ישלטו בסופו של דבר בפירמות הפיננסיות. כמו כן, אם לשפוט על פי הניסיון הקוריאני (תיבה 2.3), מגבלות הבעלות על הבנקים (ואולי על ישויות פיננסיות אחרות) מסייעות במניעת יחסים בלתי רצויים בין ישויות פיננסיות ללא-פיננסיות, אולם אינן תרופה מרפאת כל. יתר על כן, קיים סיכון לכך שבתגובה לקביעת מגבלות בעלות, הקבוצות העסקיות יהיו מעורבות בדרכים חלופיות למימון פנים-קבוצתי, שהן עצמן עשויות להיות פחות רצויות.
- הוועדה ממליצה על צעדים אחרים הקשורים גם הם לישויות פיננסיות: הגבלות על כהונתו של אדם כדירקטור בו זמנית בישויות פיננסיות ובישויות שאינן פיננסיות; הגבלות על השליטה בישויות פיננסיות משמעותיות אחת על ידי ישות פיננסית אחרת בנוסף על ההגבלות שנקבעו על ידי ועדת בכר; וכללים קפדניים יותר לגבי החשיפה של ישויות פיננסיות לישות אחת בודדת או לקבוצת לווים.
- הוועדה גם ממליצה על מספר שינויים רגולטוריים בממשל התאגידי לצורך חיזוק ההגנה על בעלי מניות המיעוט. באופן מיוחד, הוועדה מציעה לקבוע הגדרה משפטית ל"חברות פער" ("wedge companies") (דהיינו, חברות בהן קיים פער בין שליטה לבעלות) ולהחיל עליהן כללי ממשל תאגידי נוספים. לדוגמא, לפחות שליש מהדירקטוריון של חברת פער יהיה חייב להיבחר על ידי בעלי מניות המיעוט (בניגוד

לשני דירקטורים במקרים אחרים). עם זאת, עשוי להתעורר חשש מכך שחרף יישום אמצעים אלה, החברה השולטת תוכל אולי להפעיל השפעה בלתי הולמת. לדוגמא, אם הכללים לגבי חובת הנאמנות של הדירקטורים של החברה כלפי כל בעלי המניות והחברה אינם יעילים מאוד בפועל (למשל בשל קשיים בהוכחת רשלנות בקיום חובת נאמנות), אזי בעל השליטה עשוי בכל זאת להצליח לקדם החלטות של ועדת ההיגוי לטובת הקבוצה, ולא לטובת החברה עצמה. בנסיבות כאלה, עשויה להידרש חקיקה המגדירה 'קבוצת חברות', כאמצעי להטלת חובת נאמנות על החברה האם ועל ידי כך להכניס שקיפות לפעילות החברה.

תיבה 2.3. הגבלות הבעלות על ישויות פיננסיות בקוריאה

בהתחשב בקווי הדמיון בין הקבוצות העסקיות של ישראל לבין הקבוצות העסקיות (*chaebols*) של קוריאה, ניתן ללמוד מניסיונה של קוריאה בהגבלת היחסים בין ישויות פיננסיות ללא-פיננסיות. מזה זמן רב מוטלות על ישויות פיננסיות (ולא-פיננסיות) הגבלות לגבי בעלות על בנקים. כיום, ישות אינה יכולה להיות בעלת למעלה מ-10% מהמניות בבנק נתון (15% במקרה של בנקים מקומיים, ראה OECD 2008). עם זאת, ראוי לציין שהגבלות אלה לא הספיקו לכאורה על מנת למנוע את הבעיות בממשל התאגידי שנוצרו במהלך המשבר באסיה בשנת 1997 (OECD, 1998). באופן מיוחד, ערבויות להלוואות פנים-קבוצתיות הפכו להיות מקור משמעותי לפגיעות. לפיכך, בעוד שהרשויות שמרו על הגבלות הבעלות, הן גם עסקו במגוון רחב של צעדים אחרים לשיפור הממשל התאגידי ולחיצוק התחרות, על ידי הסרת חסמי יבוא וחסמים בפני השקעות זרות ישירות בעקבות המשבר. ניתן לטעון כי אחד הצעדים המשמעותיים ביותר היה לתת לאחת הקבוצות הגדולות ביותר ליפול בפועל, מהלך ששינה מהותית את התפיסה של ה-*chaebols* לגבי ערבויות ממשלתיות משתמעות.

חרף רפורמות אלה, קבוצות החברות צפויות להמשיך להיות מקור לדאגה. לפיכך, יש לשקול הקמת יחידה קבועה (בתוך גוף מפקח קיים) או קבוצת עבודה קבועה, שיהיו אחראיות על ניטור הקבוצות העסקיות. היחידה (או קבוצת העבודה) יכולה לא רק לנטר את ההשפעות של הצעדים המיועדים לשיפור הממשל התאגידי, אלא גם לבדוק את יציבותן הפיננסית של הקבוצות ועל ידי כך להגביר בצורה מועילה את הפיקוח המקרו-יציבותי.

בנוסף, יתכן שחששות ובעיות מסוימות הנוגעות לקבוצות עסקיות אינם קשורים למבנה שלהן כשלעצמו, ולכן יש אולי צורך בצעדי מדיניות מחוץ לתחום הממשל התאגידי:

- קבוצות-עסקיות (ובעלי מניות שליטה) עשויים חלקית להימצא במצב של יתרון בשל רווחים מונופוליסטיים במגזרים מסוימים ולא בגלל סמכויות חזקות שנובעות, לדוגמא, משליטה 'עודפת'. ברור שמשמעות הדבר היא שיש צורך להבטיח שהמדיניות בסוגיות של תחרות מגזרית מסורתית תהיה במצב ראוי. החקיקה בחזית זו חוזקה בשנת 2011 על ידי אמצעים המעניקים לרשות ההגבלים סמכויות אכיפה מוגברות כאשר למספר קטן של חברות יש חלק של למעלה מ-50% משוק מסוים כלשהו.
- התלונות הפופולריות לגבי קבוצות עסקיות עשויות לשקף באופן חלקי חוסר שקט גלוי בנוגע לכך שיש בחברה אנשים עשירים בעלי הכנסה גבוהה. יתכן ובעיות הסוכן בקבוצות העסקיות (או סוגיות של תחרות מגזרית) אינן גדולות מאוד בפועל, אולם יש כאלה שבכל זאת מאמינים שהגמול לבעלים ולמנהלים בכל זאת אינו מוצדק. כל צעד מדיניות בתגובה לכך רצוי שיהיה מופנה באופן ישיר יותר באמצעות מיסי הכנסה, הון או עיזבון.

לבסוף, על הרשויות להמשיך לעודד נוכחות זרה גבוהה יותר במגזר הפיננסי ובקבוצות חברות באופן כללי, שכן הדבר יביא לגיוון בריא של הבעלות והשליטה. בפגישות שנערכו עם המפקח על הבנקים במסגרת ההכנות לדוח זה, ציינו הרשויות שהן עושות מאמצים כבירים על מנת למשוך בעלי מניות זרים אל המגזר הבנקאי, ברגע שתיווצר הזדמנות לכך. בחזית זו היו חדשות טובות מסוימות: בחודש יולי 2011 הודיע UBS כי הוא עומד להשיק שירותים פיננסיים ללקוחות אמידים, תאגידים ומוסדות, ובחודש אוגוסט העניק בנק ישראל ל-Barclays Bank רישיון בנק זר והיתר לפתיחת סניף.

ת'יבה 2.4. המלצות בתחום הפיננסיים במגזר הפרטי

מבנה הפיקוח ופיקוח מקרו-יציבותי

- העברת סמכויות הפיקוח המתבצעות כיום על ידי אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון ממשרד האוצר, כחלק מהערכה רחבה יותר של הפיקוח על השוק הפיננסי.
- חיזוק תקשורת ותיאום נוספים בין גופי הפיקוח, במיוחד לגבי פיקוח מנקודת מבט פונקציונלית ולא מוסדית.
- יישום תכניות לפרסום דוח יציבות פיננסית.
- התמקדות מיוחדת ברפורמה רגולטורית ובפיקוח על המגזר הפיננסי הלא-בנקאי.

המגזר הבנקאי

- הבניית הגנות חזקות בתכניות למתן היתר לאיגוח רחב יותר.
- חיזוק מנגנונים לטיפול בבנקים בקשיים, לדוגמה על ידי הרחבת סמכויות להתערבות מוקדמת של בנק ישראל.
- התמודדות עם פעולות חמקניות של בנקים שעוקפות ומדללות את ההשפעה של רגולציה קפדנית יותר בתחום הלוואות המשכנתא.

המגזר הלא-בנקאי (שוק אג"ח חברות)

- אימוץ כללים קפדניים יותר אם ימשכו החולשות בשוק אגרות החוב חרף הרפורמה של ועדת חודק. בנוסף, מתן תשומת לב לסיכון שהרפורמה תחלק את השוק; ייתכן ויהיה צורך ביישום אחיד יותר של הכללים.
- המשך ניטור קפדני של ההתפתחויות בשוק האג"ח, במיוחד לגבי מימון באמצעות אג"ח חברות (לא מובטחות) במגזר הנדל"ן.

החיסכון של משקי הבית

- יישום תכניות להכנסת רפורמה בהתייחסות המסויית לפנסיה ולבניית תיקי השקעות בשיטת מחזור החיים. כחלק מרפורמה זו, בחינת האפשרות לביטול כללים שנותנים לסוגים שונים של חיסכון לטווח ארוך גישה לאגרות חוב ממשלתיות בריבית מועדפת.
- פישוט המאפיינים והמגוון של מוצרי הפנסיה.
- הימנעות מהגדלה נוספת של חיסכון החובה לפנסיה.
- ביטול הדרגתי של הקלות המס על חסכונות בקרנות ההשתלמות.

ממשל תאגידי ותחרות

- יישום ההצעות של ועדת הריכוזיות, בעיקר הפרדה בין הישויות הפיננסיות לישויות הלא-פיננסיות.
- הקמת גוף, או פורום, קבוע, לניטור קבוצות החברות.
- דאגה לכך שהחקיקה והפיקוח על התחרות ברמת המגזר יהיו במצב ראוי.
- עידוד נוכחות זרה רבה יותר במגזר הפיננסי, ובקבוצות חברות באופן כללי, כאמצעי לגיוון הבעלות.

הערות

- 1 לתיאור מפורט יותר של התפתחות המגזר הפיננסי, ראה (OECD 2011a).
- 2 התמוטטות מניות הבנקים בשנת 1983 נבעה חלקית ממניפולציות במחירים על ידי בעלי מניות השליטה. כתוצאה מכך נקבע "הסדר המניות" בו תפסה הממשלה את השליטה על ארבעה מחמשת הבנקים הגדולים (כולם פרט לבנק הבינלאומי הראשון). המניות של בנקים אלה נמחקו מהמסחר בבורסה לניירות ערך, ובעלי מניות המיעוט קיבלו בתמורה להחזקותיהם אגרות חוב ממשלתיות.
- 3 קופות הגמל בישראל הן מכשיר חיסכון "טהור", אשר באופן בולט, נעדרים ממנו רכיבים ביטוחיים. התשואה מחושבת על פי חלקו של היחיד בנכסי הקרן (ראה טבלה 2.2).
- 4 תניות חוזיות (קובננטס) ואמות מידה פיננסיות מיועדות להגדיל את איכות האשראי של הנפקות אג"ח ועל פי רוב מספרן ועוצמתן גדלים עם סיכון ההשקעה. דוגמאות לקובננטס נפוצות: מגבלות על מיזוג; שעבודים שליליים (התחייבות לא לשעבד נכסים לצדדים אחרים); מגבלות על פעילויות עסקיות של הלווה; וסעיפי חדלות פירעון צולבת (cross-default) (חדלות פירעון אוטומטית של אגרת החוב במקרה של חדלות פירעון של אג"ח אחרת של המנפיק). הלווים גם עשויים להתחייב להגבלת גובה המינוף הכולל של המימון שהחברה יכולה לקחת.
- 5 החל ברביע האחרון של שנת 2008 ועד סוף 2009, 50 חברות, עם אג"ח בסכום כולל של 17.3 מיליארד ש"ח ערך נקוב נכנסו להסדרי חוב, ו-11 חברות נוספות עשו כן בשנת 2010 (גם אג"ח בסכום כולל של 2.1 מיליארד ש"ח). עד סוף 2010, 52 חברות נמצאו עדיין בהליכי הסדר, אולם הערך הנקוב עמד על 6.8 מיליארד ש"ח בלבד בשל סיכום הסדרים שכללו מספר חברות גדולות.
- 6 בנק ישראל (2011, ע. 258 (בנוסח בשפה האנגלית)) מעריך כי העלות של הפסד ההכנסה השנתית הנובע מתכנית פנסיונית החובה הנה 1,200 מיליון ש"ח לשנה במחירים של 2010 (דהיינו, כ-0.15% מהתמ"ג), בעוד שהסכום הכולל של תשלומי השלמת הכנסה לפנסיונרים נע בין 350 ל-400 מיליון ש"ח. לפיכך, גם אם, באופן בלתי סביר, חיסכון החובה לפנסיה יבטל את הצורך בתשלום השלמת הכנסה, בכל זאת תיווצר עלות פיסקלית נקייה.
- 7 הצעת החוק לעידוד התחרות בשוק כרטיסי האשראי, לדוגמא, כוללת הוראה לגבי חוזים עם עסקים (כגון, חנויות) שמחייבת את מנפיקי הכרטיסים העיקריים (מנפיקים של למעלה מ-10% מכרטיסי האשראי) לאפשר סליקה של כרטיסים עיקריים אחרים תחת אותו חוזה.
- 8 הבחנה בין זכויות הצבעה שנוצרה קודם לתיקון משנת 1989, הורשתה עקרונית להימשך. עם זאת, השינויים המשפטיים גם קבעו שהנפקות חדשות של מניות יכולות להתבצע רק במניות מהסוג הגבוה ביותר, הוראה שגרמה לכך שכמעט כל החברות ביצעו איחוד של כל סוגי המניות שלהן. כיום, רק בשמונה חברות שרשומות למסחר בבורסה לני"ע של תל אביב יש הבחנה בין זכויות הצבעה.

- Bank of Israel (2010), *Israel's Banking System: Annual Survey, 2009*, Jerusalem.
- Bank of Israel (2011a), *Annual Report 2010*, Jerusalem, March.
- Bank of Israel (2011b), *Israel and the Global Crisis 2007-09: Events, Policy and Lessons*, draft, Jerusalem.
- Goshen Committee (2006), *Examination of Corporate Governance in Israel*, Jerusalem.
- Hodek Committee (2009), "Committee for establishing parameters for institutional bodies' investments in non-governmental bonds", September.
- IMF (2011), *Israel: 2010 Article IV Consultation - Staff Report*, International Monetary Fund, January.
- Kosenko, K. (2007), "Evolution of business groups in Israel: their impact at the level of the firm and the economy", *Israel Economic Review*, Vol. 5, No. 2.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes and G. Zamarripa (2003), "Related Lending", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 1.
- OECD (1998), *OECD Economic Surveys, Korea*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2008), *OECD Economic Surveys, Korea*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2009), *OECD Economic Surveys, Iceland*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2010), *OECD Economics Surveys, Israel*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), OECD, *Israel: Review of the Financial System*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), OECD, *Israel: Review of the Private Pensions System*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011c), *Corporate Governance in Israel*, OECD Publishing, Paris.
- State of Israel (2011), *Committee on Increasing Competitiveness in the Economy, Interim Recommendations*, State of Israel, 2011.

נספח החקיקה המרכזית ביחס למגזר הפיננסי

הגוף המפקח הקשור	החקיקה
המפקח על הבנקים	<p>חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. מתאר את הסמכויות של בנק ישראל במתן רישיונות להפעלת בנקים ומגדיר הגבלות להחזקות ולפעילויות של בנקים.</p> <p>חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. קובע הגנה על הצרכן על ידי הגדרת נוהגים הוגנים בין בנקים ללקוחות קמעונאים ודרישות קשורות לגילוי מידע.</p>
אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר	<p>חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.</p> <p>תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (דירקטוריון וועדותיו), התשס"ז-2007.</p> <p>חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.</p> <p>תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (עמלות הפצה), התשס"ו-2006.</p>
הרשות הישראלית לניירות ערך	<p>חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968. החקיקה האופרטיבית המרכזית של הרשות הישראלית לני"ע. החוק מתאר את תפקידי הפיקוח ומתייחס בעיקר להנפקת מניות ואגרות חוב לציבור. החוק גם הניח את המסגרת המשפטית להקמת הרשות.</p> <p>חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשמ"ד-1994. החוק העיקרי החל על קרנות נאמנות.</p> <p>חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995.</p>
כללי	<p>חוק החברות, התשנ"ט-1999. חוק כללי שחל על כל החברות תוך הבחנה בין ישויות פרטיות לציבוריות. כולל מנגנונים מרכזיים רבים של ממשל תאגידי.</p>



פרק 3

טיפול באתגרים במגזר האנרגיה

תגליות הגז בים שחררו את ישראל מהסתמכות מוחלטת על יבוא דלקים ראשוניים ומאפשרות תמהיל אנרגיה נקי יותר. יתר על כן, בקרוב תתחיל הפקה נוספת, וכמו כן, קיים סיכוי סביר לגילוי גז חדש עם פוטנציאל מסחרי, ואולי גם נפט. הרשויות ערכו בדק כללי בשיטות התמלוגים והמסים, אם כי השאלה מהי הדרך המיטבית לניצול ההכנסות שיתקבלו, ממשיכה להיות נושא לדיון. בעקבות הפרעות ליבוא גז דרך צינור הגז ממצרים התעוררו חששות לגבי התחרות במגזר הגז, דבר שחיזק את מעמדו של הקונסורציום המוביל שמפתח את שדות הגז בים. זה מכבר קיימים חששות באשר לתחרות במגזר החשמל וזאת בשל רפורמה איטית שמטרתה יציאה מאספקה מונופוליסטית על ידי הספק הקיים \ שהוא חברה בבעלות המדינה. כמו במקומות אחרים, לשימוש באנרגיה יש השפעות לוואי סביבתיות חשובות. לאחרונה פותחה תכנית מקיפה להפחתת פליטות גז חממה, המסתמכת בעיקר על צעדים ליעילות אנרגיה וגידול משקל החשמל שמופק מאנרגיה מתחדשת.

תגליות הגז הטבעי שנמצאו לאחרונה בים מפחיתות את הסתמכותה הכבדה של ישראל על פחם ונפט, ובשילוב עם האפשרות לתגליות נוספות, התחזקו גם התחזיות להכנסות משמעותיות ממסים ומתמלוגים בעתיד. עם זאת, היקף התחרות במגזר הגז מהווה מקור לדאגה, ושרשרת אספקת החשמל ממשיכה להתנהל באופן כמעט מלא על ידי ספקית החשמל הדומיננטית הנוכחית שהיא חברה בבעלות המדינה המתאפיינת באינטגרציה אנכית. יתר על כן, ישראל התחייבה באיחור להפחתת פליטות גז חממה. פרק זה מתמקד בשאלה כיצד מדיניות יכולה לטפל באופן מיטבי בהזדמנויות ואתגרים אלה.

התפלגות האחריות על המדיניות הישראלית ביחס למגזר האנרגיה טיפוסית למדי. על הנייר לפחות, למשרד התשתיות הלאומיות יש אחריות חשובה בקביעת המדיניות לגבי מגזר האנרגיה (טבלה 3.1). המשרד להגנת הסביבה השיג לעצמו בולטות רבה יותר בקביעת מדיניות בתחום האנרגיה, ומשרדים ממשלתיים אחרים, כמו משרד התחבורה, משחקים ללא ספק תפקיד בעיצוב השימוש באנרגיה. עם זאת, כמו בתחומי מדיניות רבים אחרים, משרד האוצר משחק לעתים קרובות תפקיד מוביל בקביעת סדר היום למדיניות ובפירוט אמצעים ספציפיים.

טבלה 3.1. הגופים המרכזיים האחראים על מדיניות האנרגיה

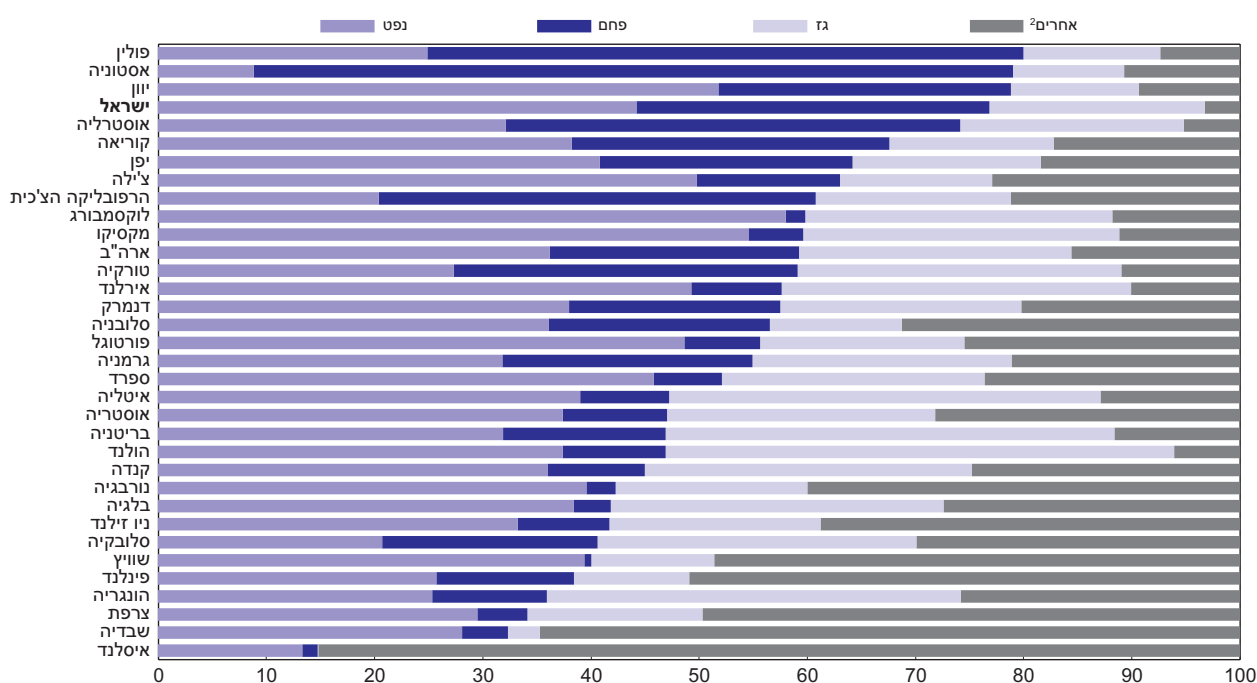
הגוף	התפקיד
משרד התשתיות הלאומיות	האחריות הכוללת על מגזרי החשמל, הגז ודלקים מבוססי-נפט, וכן על משאבי המים. כל הפיקוח על מגזר הגז פועל מתוך המשרד. לגבי מגזר החשמל, המשרד מכסה את כל הממדים שאינם מכוסים על ידי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (ראה להלן), בעיקר אישור תכניות השקעה להפקה, הולכה וחלוקה. החברות השונות שבבעלות המדינה (בעיקר חברת החשמל לישראל) נכנסות גם הן בגדר אחריות המשרד.
הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל	הוקמה על ידי חוק משק החשמל הישראלי משנת 1996. הרשות עצמאית על פי חוק ונפרדת ממשרד התשתיות הלאומיות במונחים של תקציב וכוח אדם. אחראית על קביעת תעריפי החשמל ותקנים לאיכות השירות; כמו כן, החל משנת 2005, אחראית גם על מתן רישיונות למשתתפים בשוק החשמל (בעיקר יצרני החשמל הפרטיים). הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל גם מיעצת למשרד התשתיות הלאומיות לגבי פרויקטי השקעה.
רשות הגז הטבעי	המפקחת על מגזר הגז. הוקמה בשנת 2003. זוהי רשות עצמאית אולם פועלת גם "בתוך" משרד התשתיות הלאומיות.
המשרד להגנת הסביבה	משחק תפקיד מרכזי בהעלאת סוגיות סביבתיות על סדר היום של המדיניות בנושא אנרגיה ושינויי האקלים.
משרד האוצר	באופן טיפוסי, משחק תפקיד מרכזי בהחלטות אסטרטגיות ובתכנון תכניות ספציפיות.

המאפיינים המרכזיים של מגזר האנרגיה

מגזר האנרגיה של ישראל הוא לא-טיפוסי במספר היבטים:

- הגז הטבעי בים מפחית משמעותית את התלות בנפט ובפחם מיובאים. עד אמצע שנות ה-2000, אספקת האנרגיה הראשונית בוצעה כמעט במלואה באמצעות יבוא ימי של נפט גולמי (או מוצרים נגזרים) ופחם (תרשים 3.1). הפקה מקומית של גז טבעי ימי החלה בשנת 2004. ההפקה ואומדני העתודות העתידיות גדלו מאז. בנוסף, צינור המייבא גז טבעי ממצרים החל להיות פעיל בשנת 2008, אולם בשנת 2011 הופרעה אספקת הגז מספר פעמים. בשנת 2010, הגז הטבעי היה אחראי על 20% מאספקת האנרגיה הראשונית. גם במצב זה, ישראל ממשיכה להיות תלויה יחסית בנפט ובפחם בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD.

תרשים 3.1. תמהיל האנרגיה הראשונית בהשוואה בינלאומית



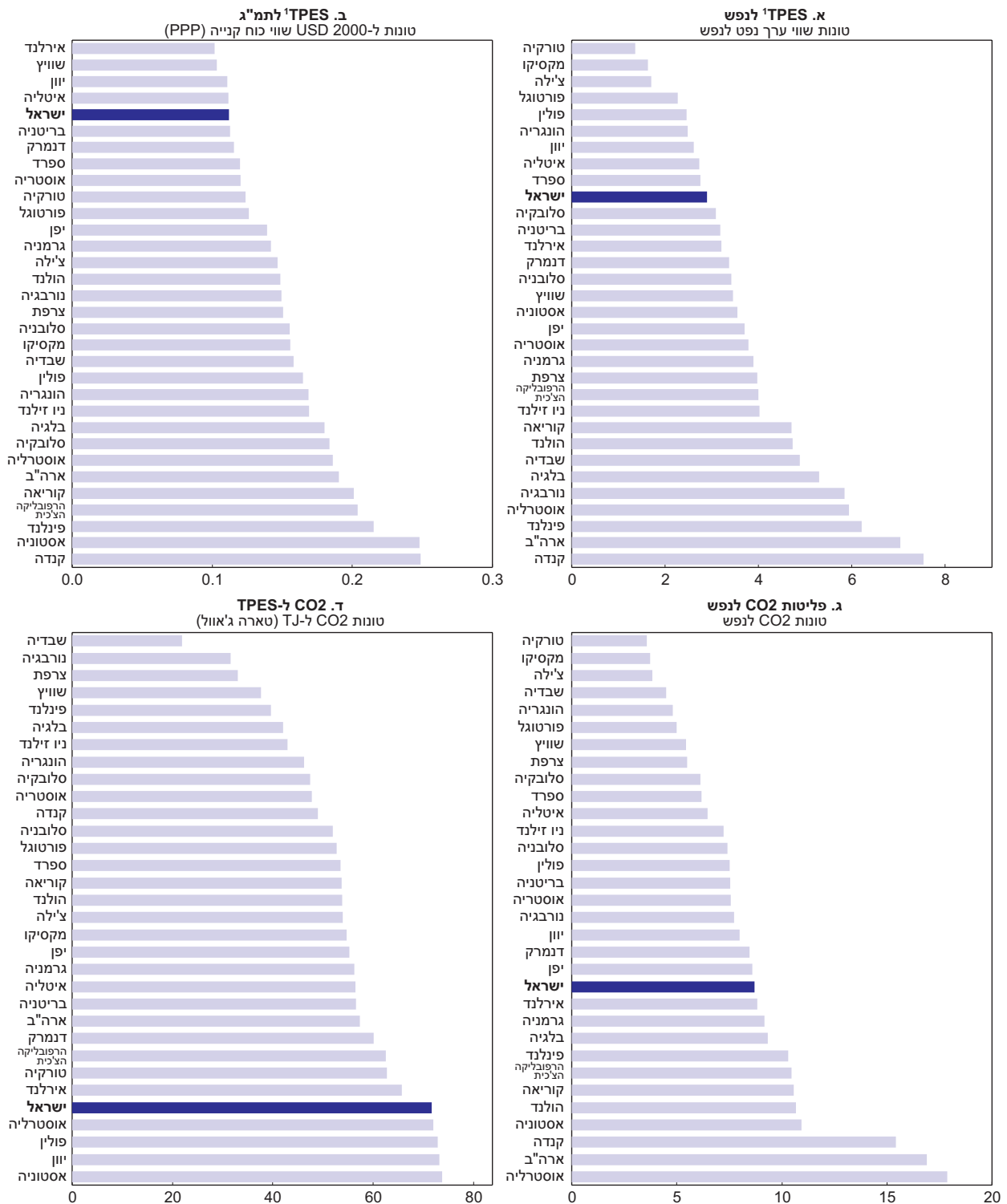
סה"כ אספקת אנרגיה ראשונית ב-2010, אחוזים מסה"כ

1. הנתונים ממוינים על פי החלק המשולב של נפט ופחם בתמהיל האנרגיה.
2. "אחר", כולל אנרגיה גרעינית, אנרגיה הידרו-חשמלית, אנרגיית שמש (סולארית), אנרגיית רוח, אנרגיית גאות ושפל / גלים / ים, אנרגיה ממקורות מתחדשים דליקים ופסולת.

המקור: הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה, בסיס נתונים למאזני אנרגיה עולמיים וחישובים של ה-OECD.

- במובנים אחרים, משק האנרגיה ממשיך להיות אוטונומי ביותר. החשמל מיוצר כולו בייצור מקומי, ואין חיבורי רשת עם משקים שכנים אחרים, פרט לעזה ולגדה המערבית, שם יש לישראל התחייבויות לאספקת אנרגיה. בדומה, לא קיים סחר חוץ קרקעי משמעותי בנפט גולמי או במוצרים מזוקקים. מצבה הגיאוגרפי של ישראל הוא ככל הנראה הגורם המרכזי במיעוט זה של קשרי אנרגיה (קרקעיים). המצב הגיאוגרפי משמעו גם שביטחון אנרגיה מהווה סוגיה מרכזית. ההפרעות בצינור הנפט שימשו כתזכורת לפגיעותה של ישראל בחזית זו ומדגישות את החשיבות המיוחדת של שמירה על קיום מספר מקורות אספקה.
- עצימות האנרגיה, במדידה לנפש ויחסית לתמ"ג, נמוכה למדי בהשוואה בינלאומית (תרשים 3.2). הגורמים התורמים לכך הם: מגזרים עתירי-אנרגיה קטנים יחסית, אקלים נוח במידה סבירה, צפיפות אוכלוסין גבוהה ותמ"ג לנפש ביוני (בהקשר של ה-OECD). עם זאת, הביקוש הכולל לאנרגיה ימשיך לגדול מהר יותר מאשר במרבית מדינות ה-OECD האחרות בשל הגידול הגבוה באוכלוסיה והצמיחה בתמ"ג לנפש.
- עם זאת, מגזר האנרגיה מדורג פחות טוב במונחים של פליטות שווי ערך פחמן דו-חמצני (CO₂eq) (תרשים 3.2). עצימות האנרגיה הנמוכה יחסית נפגמת על ידי התפוקה הגבוהה יחסית של CO₂eq ליחידת אנרגיה שמופקת, וזאת בשל השיעור הגבוה של פחם ונפט בתמהיל האנרגיה הראשונית. שיעור זה יופחת בעתיד, אולם לא סביר שיגיע לרמות הנמוכות אליהן הגיעו מספר מדינות אחרות, בעיקר מכיוון שהשיעור המשמעותי של הפקת חשמל מבעירת פחם צפוי להימשך מסיבות של ביטחון אנרגיה ואי-ודאות במחירים.

תרשים 3.2. עצימות אנרגיה ופליטות פחמן דו-חמצני בהשוואה בינלאומית 2009



1. TPES - צריכת אנרגיה ראשונית כוללת.

המקור: OECD, OECD.stat - בסיס הנתונים לאנרגיה.

- אנרגיה מתחדשת לחימום מים באמצעות לוחות תרמו-סולריים מנוצלת בהיקף עצום מזה זמן רב. לפיכך, קונספטואלית, כמות מסוימת של צריכת חשמל (או סוג אחר של צריכת דלקים לחימום) כבר הוחלפה במקור מתחדש. הפקת חשמל ממקורות מתחדשים הייתה עד עתה מוגבלת בהיקפה, אולם קיים פוטנציאל ליותר. לא רק שהתנאים האקלימיים מתאימים להפקת אנרגיה סולארית, אלא שפירמות ומוסדות ישראליים גם מעורבים בפיתוחים טכנולוגיים בתחום זה, ומציגים לפיכך אפשרות לסינרגיות מועילות לצמיחה-ירוקה¹.

כיצד יכולה המדיניות לנהל את משאבי הגז הטבעי באופן מיטבי

התפתחות העתודות עד היום

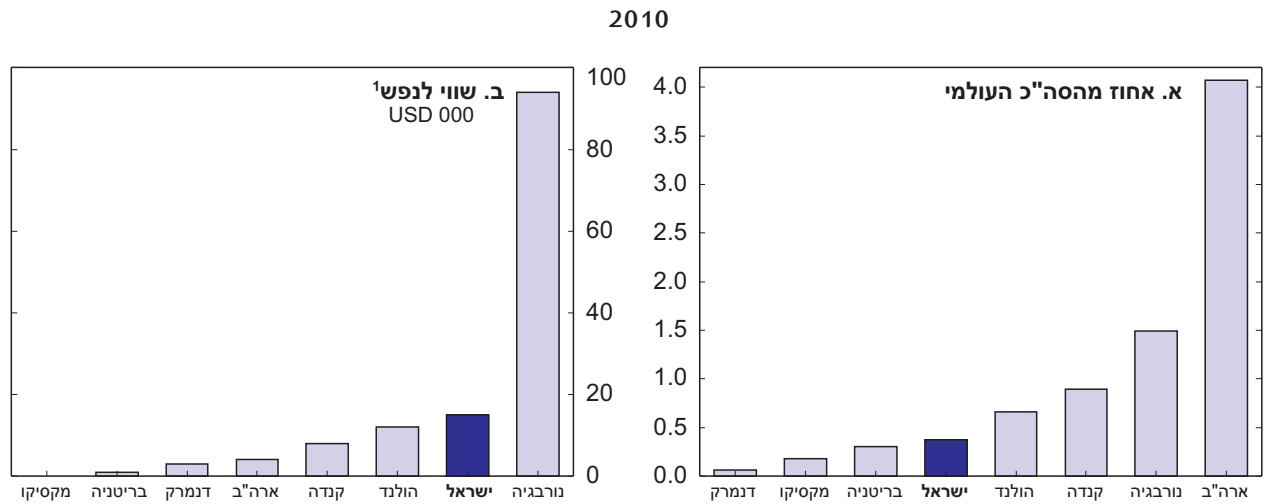
מאז שנת 2004, ההפקה והעתודות המוערכות של הגז הטבעי גדלו משמעותית. רוב ההפקה הראשונית הייתה ממאגר מרי-B, המהווה חלק משדה הגז של ים תטיס (ראה טבלה 3.2 ו-Shaffer, 2011). הפיתוח של שדה זה התקדם במקביל לבניית צינור ליבוא גז טבעי ממצרים שבסיסו קרקעי. לעתים קרובות נאמר כי פיתוח בו-זמני זה סייע לרשויות לשאת ולתת על מחירים ותנאי אספקה נוחים יותר. בתוך מספר שנים ימוצו העתודות של ים תטיס (למעשה, בשנת 2011 הן נוצלו מהר מכפי שציפו בתחילה בשל חוסרים שנבעו מהשבתות של אספקת הגז ממצרים). עם זאת, מאגרים אחרים אמורים להיכנס לפעולה, בעיקר משדה תמר שהוא שדה גדול בהרבה ומאוחר יותר משדה לווייתן הגדול אף יותר. בסה"כ, יש בשדות אלה כ-700 מיליארד מטרים מעוקבים (ממ"ק) - (bcm) של עתודות, אם כי עד היום, רק העתודות של תמר (250 ממ"ק) אושרו כמוכחות (proven) או מסתברות (probable) על פי אמות המידה הסטנדרטיות². לאחרונה, נמצאו תגליות בשדות מירה ושרה, למרות שגודלם עדיין מאוד לא ודאי (אומדנים שלהם לא נכללו בחישובים לצורך פרק זה).

טבלה 3.2. סיכום משאבים והיצע של גז טבעי (נכון לנובמבר 2011)

השדה	ההתפתחויות עד היום
שדות נפט בים	
ים תטיס	מרבית ההפקה הייתה ממאגר "מרי-B" שמספק גז לחברת החשמל לישראל (חח"י) מאז שנת 2004. נכון ל-2010, מוצו כ-17 ממ"ק ונשארו בין 10 ל-15 ממ"ק. המאגר צפוי להיות ממוצה לחלוטין בתוך מספר שנים.
תמר	קידוח ניסיון שנערך בשנת 2008 אישר עתודות בכמות של כ-250 ממ"ק (184 ממ"ק מסווגים כ"מוכחים" והשאר כ"מוכחים ומסתברים"). הדוחות מעידים כי ההפקה תחל ככל הנראה בשנת 2013.
לווייתן	קידוח בוחן שנערך בסוף 2010 הראה על כ-450 ממ"ק גז בר-הפקה, אם כי הממצאים טרם אושרו כעתודה "מוכחת". על פי דיווחים בעיתונות, ההפקה תוכל להתחיל כבר ב-2016.
מירה ושרה	סקר גיאולוגי שנערך ב-2011 הראה אומדן טוב ביותר של עתודות של 180 ממ"ק, אולם קיים טווח רחב בין האומדן הנמוך ביותר לגבוה ביותר.
מאגרי גז אפריים אחרים	ניתוח שנערך על ידי המכון הגיאולוגי של ארה"ב (ה-US Geological Survey) (Schenk et al., 2010) אמד את סך כל המשאבים המוערכים כניתנים להפקה באגן הלבאנט של מזרח הים התיכון בכ-3,400 ממ"ק, מהם כשני שלישים נמצאים במימי ישראל. בהתחשב בעתודות הקיימות, משמעות הדבר אולי סה"כ 1,500 ממ"ק או יותר משאבים ניתנים להפקה.
מקורות אחרים	
צינור הגז המצרי	צינור הגז המצרי פועל מאז שנת 2008, ומספק גז על פי חוזים עם חברת East Mediterranean Gas (EMG). קודם להפרעות שאירעו לאחרונה, סיפק המינור 2.1 ממ"ק לשנה לחברת החשמל לישראל וכ-2 ממ"ק ליצרני חשמל מהמגזר הפרטי ולתעשייה (קיבולת ההולכה המרבית של הצינור היא 7 ממ"ק לשנה).
אחרים (פוטנציאליים)	מתוכנן מסוף קבלה ליבוא גז"ן (גז טבעי נוזלי), עם קיבולת שנתית של 1 ממ"ק. על פי ההצעה הנוכחית המיקום של המתקן הימי הוא קרוב לחדרה.

למרות שעתודות אלה משמעותיות, הן לא יהפכו את ישראל למשק עתיר משאבים שיש לו יכולת להשפיע על המחירים העולמיים בסדר הגודל שניתן לראות במספר מדינות. גם אם מתחשבים בסך כל העתודות, המוכחות והבלתי-מוכחות (בעיקר שדה לווייתן), הרי שבמנחים גלובליים העתודות קטנות ביותר, ומייצגות כ-0.4% מהסך הכל העולמי המוערך, נתון הנמצא במקום כלשהו בין יתרת העתודות של בריטניה ליתרת העתודות של הולנד (תרשים 3.3). בחישוב לנפש, העתודות שוות כ-15,000 דולר ארה"ב, סדר גודל זהה לזה של הולנד, אולם הרבה מתחת לזה של נורבגיה.

תרשים 3.3. עתודות הגז הטבעי בהשוואה בינלאומית



1. בהנחה של מחיר גז של 4.5 דולר ארה"ב למיליון יחידות תרמיות בריטיות (MMBTU), שהוא שווה ערך ל-0.16 דולר ארה"ב למטר מעוקב. ההנחה לישראל היא 700 מ"ק. נתון זה כולל עתודות לא-מוכחות (הנתון של Cedigaz הוא 90 מ"ק).

המקור: Cedigaz, Natural Gas in the World, 2010 Edition - חישובים של OECD.

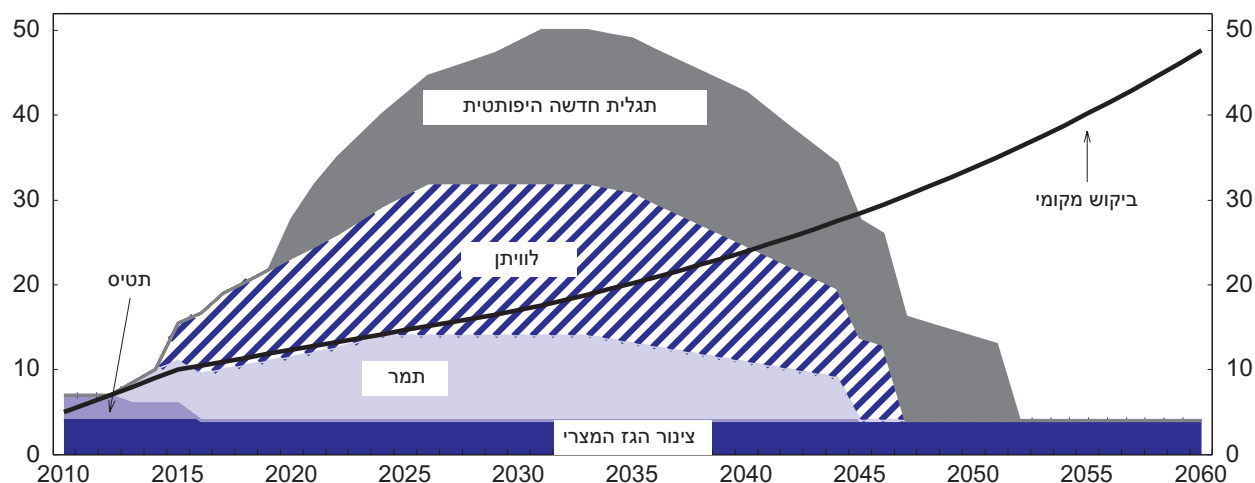
הפקת הגז תמשיך לגדול וסביר שבתוך השנים הקרובות תעלה על רמות הביקוש המקומי. הביקוש המקומי צפוי להשתנות בזמן הקרוב בערך להפכה משדה תמר בתוספת יבוא ממצרים (בהנחה שייפסקו ההשבתות) הקרוב באמצעות גידול נוסף בחלקו של הגז הטבעי בהפקת החשמל. כיום, הגז הטבעי נמצא בשימוש בקרוב ל-40% מהפקת החשמל ושיעור זה אמור לעלות ל-60% ב-5 השנים הבאות בהתחשב בפרופיל ההפקה של המתקנים הנמצאים היום בנייה. בעוד שיש הטוענים שניתן לאפשר לשיעור הגז הטבעי להגיע ל-70%, הדברים תלויים במידה רבה בסוגיות של ביטחון אנרגיה וגמישות תשומות. היחסים בין הביקוש להיצע מודגמים בתרחיש המוצג בתרשים 3.4. הוא מראה כי, אלא אם ייווצר ביקוש מקומי נוסף בסדר גודל נרחב, ההפקה משדה לוויטן תוכל ככל הנראה להיות מוצעת ליצוא. ברור שאם יהיו תגליות חדשות (כמו זו המוצגת לדוגמה בתרשים 3.4), האפשרות ליצוא גדלה עוד יותר. לצורך בחינת השאלה הוקמה ועדה ממשלתית והיא אמורה להגיש דוח בתחילת שנת 2012.

סביר למדי שיימצא גז נוסף, ויתכן גם שיתגלה נפט, אולם סדר הגודל של התגליות מאוד בלתי ודאי. אולם, גם אם הנתון של 1,500 מ"ק המאוזכר בטבלה 3.2 הוא נתון תקף, קשה לאמוד מה הכמות שתימצא בפועל ותוכח ככלכלית לאחר מכן. מבחינה גיאולוגית, נוכחות גז טבעי פירושה לעתים קרובות שקיימים גם משאבי נפט, מה שמוסיף לסדר הגודל של תגליות אפשריות של משאבים נוספים. קידוחי בוחן לנפט כבר החלו (לדוגמה, בשדה לוויטן), אולם, בזמן הכתיבה, לא נמצאו תגליות משמעותיות כלשהן. בנוסף, התעורר עניין מחודש במרבצי פצלי השמן היבשתיים של ישראל, ויש המעריכים כי באמצעות טכנולוגיות חדשות קיימת אפשרות להפקת נפט בכמות מסחרית.

עם התחזית לגידול נוסף בתפיקתו של הגז הטבעי, מתכננות הרשויות אספקה חיצונית נוספת על זאת המסופקת על ידי צינור הגז המצרי. קיימות תכניות מתקדמות במידה סבירה למסוף קבלת גז טבעי נזולי (גט"ן - LNG), כשהמוטיבציה לקבלתו היא בעיקר כיסוי חוסרים צפויים בגז טבעי ב-2012 וב-2013. כמו כן מתבצעת השקעה משמעותית בשדרוג רשת הולכת הגז הראשית, בעיקר על ידי חברת נתג"ז שהיא חברה ממשלתית להקמת והפעלת מערכת הולכה.

תרשים 3.4. תרחיש אפשרי של הפקה וביקוש לגז טבעי בישראל

מיליארדי מטרים מעוקבים לשנה



1. קווי ההפקה והביקוש מייצגים רק אחד ממגוון רחב של תרחישים אפשריים. ההנחה היא שהיבוא מצינור הגז המצרי קבוע בכמות של 4 מ"מ"ק לשנה. לגבי שדה ים תטיס ההנחה היא שההפקה עומדת על 15 מ"מ"ק יתרה ומיצוי עד 2015. לגבי שדה תמר, ההנחה היא שהוא מכיל עתודה כוללת של 250 מ"מ"ק ולגבי שדה לווייתן ההנחה היא של 450 מ"מ"ק. פרופילי ההפקה מבוססים על מקורות מידע שונים. ההנחה היא שההפקה משדה תמר תתחיל ב-2013, מלווייתן ב-2015 ומהשדה ההיפותטי ב-2020. הביקוש עד 2030 מבוסס על תיאור של צמיחה אפשרית בביקוש שמובא בדוח ששינסקי (מדינת ישראל, 2011, עמ. 17 בנוסח בשפה האנגלית). מעבר ל-2030 ההנחה היא שהביקוש יגדל ב-3.5%.

המקור: OECD.

מסגרת מוסדית ומשפטית

המסגרת המשפטית והמוסדית של מגזר הגז הטבעי יציבה בבסיסה. חוק משק הגז הטבעי מ-2002, כולל מערכת רישוי שמטרתה עידוד התחרות בהולכה ובחלוקה והקמת גוף רגולטורי (רשות הגז הטבעי). כמו בשיטות דומות במקומות אחרים, הבעלות של המדינה מוגבלת למפעיל הרשת (חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, שהוקמה בשנת 2004). בנוסף, המשטר הפיסקלי לחיפוש ולהפקת נפט וגז טבעי תוקן משמעותית (ראה להלן).

עם זאת, המסגרת המוסדית הייתה משתפרת אם רשות הגז הטבעי הייתה מופרדת משרד התשתיות הלאומיות. אמנם, תחומי האחריות של הרשות טיפוסיים למדי. בעיקר, היא מפקחת על בעלי רישיונות, מאשרת תעריפים ואחריות על קביעת הסדרים לדמי חיבור ורמתם (יש לשים לב לכך שהחיפוש והפיתוח בים כפופים לרגולטור נפרד). כמו כן יש לה ללא ספק מאפיינים רבים של רגולטור בלתי תלוי בתחום האנרגיה. לדוגמה, יש לה תקציב ספציפי והיא מנוהלת על ידי מנהל ומועצה שכוללת שני עובדי מדינה (כולל מנהל הרשות) ושני נציגי ציבור. עם זאת, הרשות מוגדרת משפטית כנמצאת "בתוך" משרד התשתיות הלאומיות, והיא בבירור פועלת ככזו באופן פיזי. כמו כן, שר התשתיות הלאומיות ממליץ בפני הממשלה על מינוי מנהל הרשות (בהתייעצות עם שר האוצר) והמנכ"ל יכול להיות מועבר מתפקידו עם המלצה של השר. משמעות הדבר היא שקיים סיכון לפגיעה בעצמאותה של הרשות. בכל מקרה, קביעת מדיניות שונה קונספטואלית מרגולציה ומפיקוח, ולפיכך, מבחינה לוגית, צריכה להיות נפרדת.

הבטחת תחרות בשרשרת האספקה של הגז הטבעי עשויה להתברר כקשה. למרות שמספר גדול של פירמות מעורבות בחיפוש ובפיתוח הגז בים, רבות מהן פועלות במסגרת קונסורציום יחיד (שבראשו עומדת Noble Energy Inc). מסיבה זו, הפיתוח המקביל במידת מה של צינור הגז הטבעי ממצרים ושל שדות הנפט בים העניק לרשויות כוח מיקוח מועיל, אם כי התחזיות העתידיות לכך הפכו להיות אי ודאיות לאור ההשבתות של צינור הגז. גם שחקנים מתחרים נוספים במגזר הגז הימי יועילו, אם כי השאלה אם הדבר בר-ביצוע תלויה באופי היתרונות לגודל בענף זה ובהיקף התגליות בעתיד. רשות ההגבלים העסקיים הישראלית מקדישה תשומת לב

ברוכה לחברות המעורבות כיום במגזר הגז. לדוגמא, בחודש ספטמבר 2011 הכריזה הרשות שהיא שוקלת לסווג באופן רשמית חברות ושותפויות שונות כמונופולים או קרטלים בתחום חיפוש ואספקת גז.

משטר המסים/תמלוגים החדש

לאור ממצאי הגז בים, שונה משמעותית משטר התמלוגים/מסים מחברות העוסקות בחיפוש ובפיתוח מסחרי של משאבי גז טבעי ונפט. השיטה החדשה מבוססת על המלצות של ועדת מומחים (ועדת ששינסקי; ראה (State of Israel, 2011), שהוקמה באפריל 2010 ומסרה את מסקנותיה הסופיות בחודש ינואר 2011. החקיקה התקבלה בכנסת באפריל 2011 עם הקלות קלות בלבד בהשוואה להצעה המקורית.

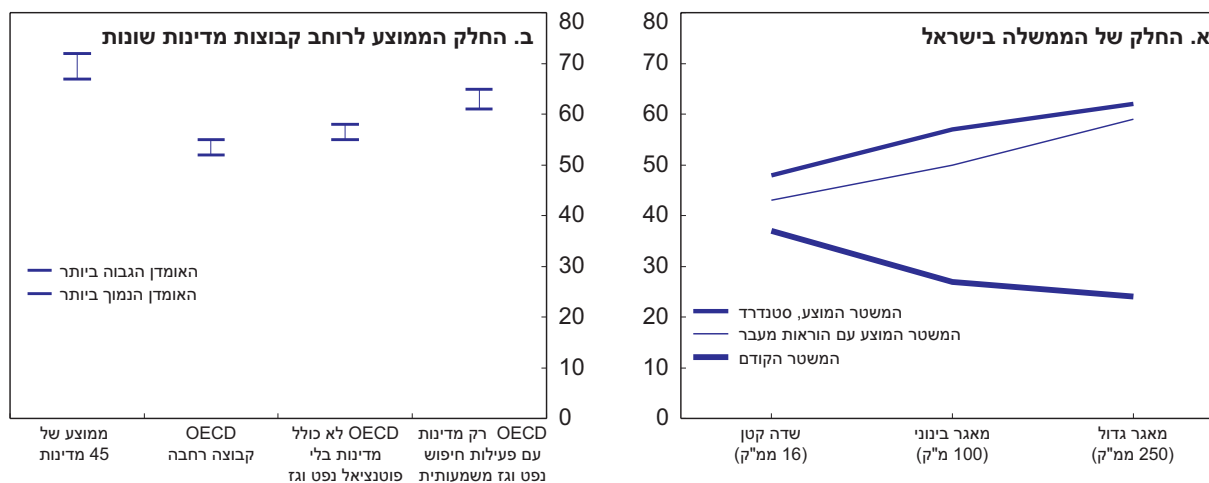
המשטר הפיסקלי החדש שונה במידה ניכרת מקודמו שנשאר בעיקרו ללא שינוי מאז קביעתו בתחילת שנות ה-50 של המאה העשרים. חשוב לציין כי המשטר החדש מיושם על פעילות קיימת כמו גם על פעילות עתידית, דבר שהיה נשוא דיונים משמעותיים במהלך גיבושה הסופי של החקיקה. ההיבטים המרכזיים של הרפורמה כוללים:

- השארת שיעור התמלוגים הקיים (12.5% כפי הבאר (at the wellhead)).
- ביטול "ניכוי האזילה" שאפשר הפחתה מהותית של ההכנסה החייבת במס. ועדת ששינסקי טענה, בצדק, כי הניכוי נעדר כל הצדקה כלכלית מכיוון (ששלא כמו בעסקים 'רגילים') חברות הגז והנפט למעשה אינן הבעלים של הנכס (דהיינו, של המשאבים במאגר הגיאולוגי); אלא שהמדינה היא הבעלים.
- הנהגת "מנגנוני פחת מואץ" לעלויות שנצברו (מנגנונים נפרדים לשלב החיפוש ולשלב ההפקה)³.
- הנהגת היטל רווחים שנתי מיוחד (בנוסף על מס החברות הרגיל) על ההכנסות מהפקה (בניכוי הוצאות תפעול ותמלוגים). שיעור ההיטל תלוי ביחס בין ההכנסות המצטברות להוצאות ההשקעה (מנגנון מסוג "R פקטור"). באופן ספציפי, המונה מורכב מערך ההכנסות המצטברות מההפקה בניכוי הוצאות תפעול, תמלוגים והיטל ששולם בשנים קודמות. המכנה מורכב מעלויות החיפוש עד שלב הפיתוח בתוספת הוצאות מצטברות במהלך שלב הפיתוח (כולל ריבית). ההיטל מוטל רק כאשר ה-R פקטור מגיע לרמה מסוימת והוא גדל פרוגרסיבית מ-20% עד 50% לכל היותר. ההיטל מחושב בנפרד לכל רישיון לשדה (דהיינו, גידור פרויקטים).
- הוראות מעבר להקלת הנטל הפיסקלי לגבי הפקות קיימות וקרובות (דהיינו, שדות ים תטיב ותמר). לדוגמא, ה-R פקטור המינימלי להטלת היטל הרווחים גבוה יותר לגבי הפקה שמתחילה לפני ינואר 2014.

במונחים רחבים, המשטר הפיסקלי החדש העלה משמעותית את המס האפקטיבי על משאבים. הדמיות שנערכו על ידי ועדת ששינסקי מראות כי על פי המשטר הפיסקלי הקודם, היחס בין ההכנסות הפיסקליות לסך כל ההכנסות על פני תקופת החיים של המיצוי ("חלקה של המדינה" - "GT") היה נמוך מ-30% למאגרים גדולים (תרשים 3.5). על פי המשטר החדש, חלקה של המדינה כמעט והוכפל. לדוגמא, על פי הדמיות אלה, חלקה של המדינה עומד כיום על כ-60% למאגר עם 250 מ"מ³. רמה זו דומה לרמות במקומות אחרים. לדוגמא, החלק הממוצע של המדינה בקרב מדינות OECD שמתנהלים בהן חיפוש נפט וגז משמעותיים, הוערך כנע בין 61% ל-65% (State of Israel, 2011).

תרשים 3.5. השוואת חלקה של המדינה על פי משטר התמלוגים החדש

כפי שחושב על ידי ועדת ששינסקי, אחוזים



המקור: הדוח הסופי של ועדת ששינסקי: (Sheshinski Committee Final Report (State of Israel, 2011).

יש לגדר את ההכנסות הפיסקליות הקשורות לגז

הכנסות ממשאבים טבעיים עלולות להתבזבז בקלות רבה מאוד מבלי שהחברה תזכה ליהנות מהן באופן קבוע, אם הן מנותבות להכנסות הכלליות של הממשלה. בכל מקרה, על בסיס עקרון השוויון הבין-דורי, צריכה להתקבל מהכנסות אלה הנאה קבועה, או לפחות ארוכת טווח, לחברה. עיקרון זה נובע מכך שפרט למס החברות הרגיל, מסים ותמלוגים אלה הנם, קונספטואלית, תקבולים ממכירה של משאב שאינו מתחדש וששייך לציבור. ככזה, ההנאה ממנו צריכה להצטבר לטובת הדורות הנוכחיים והבאים כאחד.

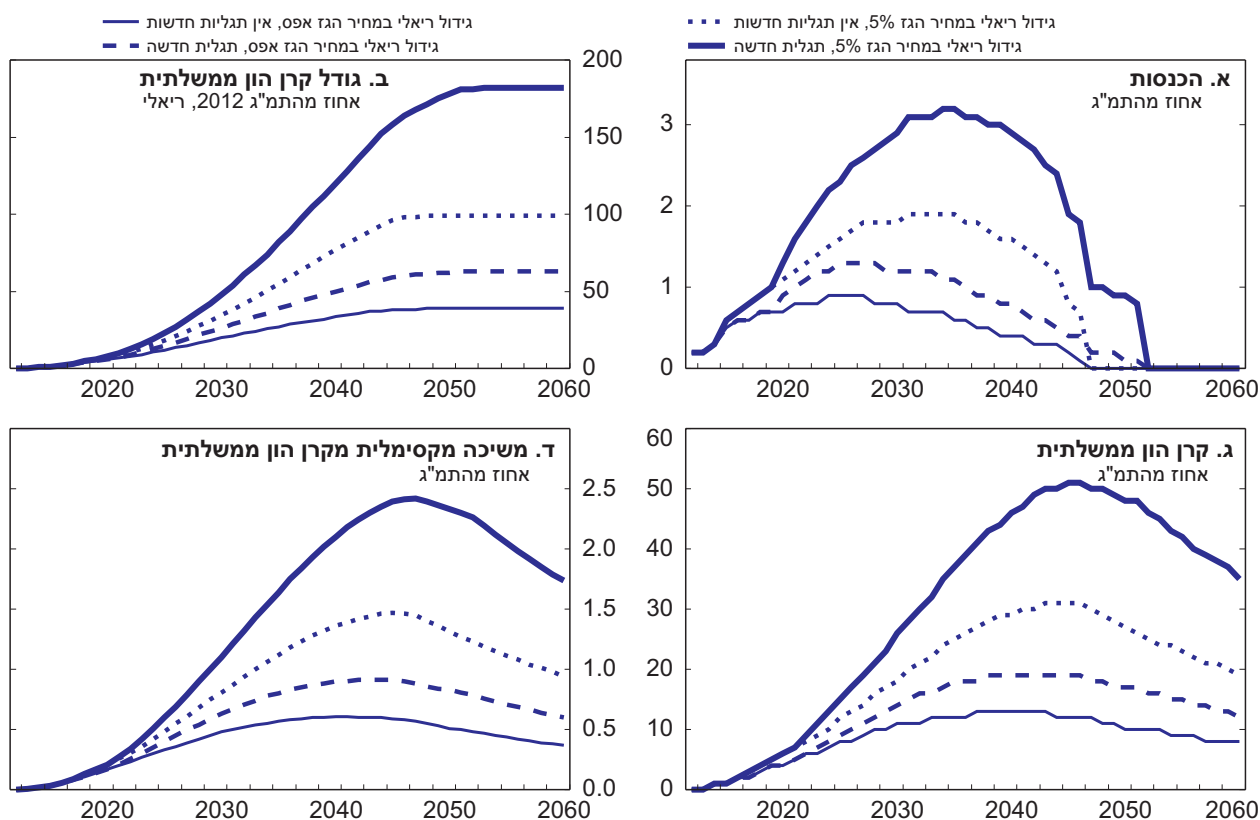
מתוך מודעות להיקף העתודות הקיימות ולסיכוי הסביר לתגליות עתידיות, יש צורך בהתחייבות שקופה לגבי השימוש שיעשה בכספים. אין לתעל את התקבולים להכנסות הכלליות של הממשלה ואין להכניסם לקרן מיוחדת או לסעיף תקציבי מיוחד המיועדים לתחומים מסוימים של ההוצאה הציבורית. ככל הנראה, הדרך הטובה ביותר להבטיח שהדורות הנוכחיים והבאים כאחד יוכלו ליהנות, היא ליצור קרן הון ממשלתית (Sovereign Wealth Fund - SWF) שתנוהל באופן בלתי תלוי ושמטרתה להחזיק בהכנסות ממשאבים, ולאפשר משיכת סכום קטן יחסית מהקרן מדי שנה (על פי רוב בהתאם לתשואה הריאלית של הקרן, דהיינו, ככל הנראה 4-5%) לשימוש במסגרת ההוצאה הממשלתית (כמו חינוך, הפחתת העוני או תשתית תחבורתית). בהתחשב בדפוס ההפקה הרחב המתואר בתרשים 3.4, ההכנסה מהגז הטבעי יכולה להיות מאופיינת כזמנית (כמו בנורבגיה). הכנסות שקשורות למשאבים יפעילו לחץ כלפי מעלה על שער החליפין הריאלי. "מחלה הולנדית" זו עלולה לדחוק החוצה פעילויות כלכליות אחרות ולהקטין משמעותית את התעסוקה, תופעות אשר יהיה קשה לשקם עם מיצוי כל המשאב. קרן הון ממשלתית שמושקעת בחו"ל, כמו בנורבגיה, יכולה לעצור השפעות מסוג המחלה ההולנדית. כמו כן, לתנודות במחיר הגז העולמי עשויות להיות השלכות לא רצויות אם התקציב לא יופרד על ידי הפקדת התקבולים בקרן הון ממשלתית (כפי שעושה צ'ילה עם קרן הייצוב (stabilization fund) שלה). תרשים 3.6 (ראה גם תיבה 3.1) מדגים תרחישים לקרן שבה רק התשואה הריאלית מוצאת מדי שנה. אם ההנחה היא שמחיר הגז הטבעי יישאר קבוע במונחים ריאליים ברמות הנוכחיות, אזי הנכסים של קרן ההון הממשלתית יגיעו לשיא בגובה נמוך מ-15% מהתמ"ג (תרשים 3.6, לוח ג'). עם זאת, תגליות נוספות או עלייה קבועה במחיר הגז יביאו לצבירת נכסים גדולה יותר במידה משמעותית. מסגרת חקיקתית ומנהלית זו לקרן ההון הממשלתית צריכה להיקבע מהר ככל הניתן. כאשר יגדלו ההכנסות, יתכן ולא ניתן יהיה מבחינה פוליטית לתעל אותן אל קרן כזו מכיוון שקיימת אפשרות שעד אותה נקודת זמן ינתנו יותר מידי התחייבויות פוליטיות לגבי השימוש בהכנסות לצורך ההוצאה הציבורית.

תיבה 3.1. הדמיות של קרנות הון ממשלתיות

קרנות הון ממשלתיות (SWFs) יכולות להבטיח זרם הכנסות קבוע (או לפחות ארוך טווח) מניצול משאב טבעי, על ידי קיפוי חלק קטן בלבד מהקרן מידי שנה (המשיכה המקסימלית (drawdown)). ההדמיות המוצגות בתרשים 3.6 עושות שימוש בתרחישי ההפקה המוצגים בתרשים 3.4 לצורך חישוב הכנסות הממשלה והצבירות בקרן היפותטית תחת הנחות שונות. באופן בולט, ההנחה היא ש'חלקה של המדינה' עומד על 40%, וששיעור התשואה הריאלית על קרן ההון הממשלתית הוא 5%. שיעור המשיכה המקסימלית נקבע בגובה זהה לשיעור התשואה הריאלית.

קביעת המשיכה המקסימלית בשיעור שווה לשיעור התשואה הריאלית משמעה שהקרן מתייצבת לצמיתות על ערך קבוע במונחים ריאליים. הדבר מודגם בלוח השמאלי העליון של תרשים 3.6, המראה את הצטברות הערך הריאלי של הקרן על פני זמן תחת תרחישים שונים. קונספטואלית, זוהי גישה אטרקטיבית, מכיוון שמשמעותה היא זרם הכנסות בערך קבוע במונחים ריאליים לכל הדורות העתידיים. עם זאת, הגידול הריאלי בתמ"ג משמעו שגודל הקרן והמשיכה המקסימלית, כאחוזים מהתמ"ג השוטף, אינם מתייצבים בערך קבוע אלא יורדים בטווח הארוך. הדבר מסביר מדוע הלוחות התחתונים בתרשים 3.6 מגיעים לשיא ואז יורדים.

תרשים 3.6. הדמיות של קרן הון ממשלתית



1. הפקה מבוססת על התרחישים המוצגים בתרשים 3.4. הנחות מרכזיות נוספות: (1) מחיר גז טבעי 6 דולר ארה"ב למיליון יחידות תרמיות בריטיות; (2) שער חליפין 3.6 ש"ח לדולר ארה"ב; (3) גידול שנתי בעליית המחירים ובמדד מחירי התוצר (GDP deflator); (2%); (4) גידול ריאלי בתמ"ג, 3.5%; (5) ריבית נומינלית על קרן הון ממשלתית, 7%; (6) תמ"ג בתקופות הראשונות (2012) 900 מיליארד ש"ח; (7) הכנסות הממשלה כחלק מהמחזור ("חלקה של הממשלה"), 0.6.

המקור: חישובים של ה-OECD

סוגיות של ביקוש

קצב החיפוש והפיתוח של הגז הטבעי תלוי בחלקו בשאלה האם הגז המופק יכול להיספג על ידי הביקוש המקומי, ואם לא, אילו אופציות טכנולוגיות וכלכליות ישימות קיימות על מנת לייצא אותו. סוגיה זו עשויה להיות מטעה במיוחד לגבי משאבי גז טבעי, מכיוון שלא כמו פחם ונפט, גז טבעי דורש השקעה נרחבת באחסון והובלה. הסוגיה של 'עודף' היצע יחסית לביקוש הצפוי טרם יושבה (אם כי הוקמה ועדה ממשלתית). כפי שנושא זה נדון קודם לכן, ההנחה המקובלת היא שתחת תרחיש של 'עסקים כרגיל' (BAU), הביקוש המקומי יכול לספוג עד כ-10 מ"ק מהגז שיופק בים, לשנה. ההפקה בשדה לווייתן משמעה תפוקה כוללת הרבה מעבר לנתון זה, וכמות זו צפויה להוסיף ולגדול בשל תגליות חדשות בהמשך הדרך. לצד זאת, לעת עתה אין מקור ברור לביקוש מקומי חדש. בהקשר זה, המגזר הפרטי ודאי יציע פרויקטי השקעה שונים שיצרכו גז או מתקנים ליצוא גז, ויפעיל לחץ על קובעי המדיניות לתרום את חלקם. פרויקטים כאלה עשויים להתברר כשימיים ורצויים, אולם יש לשפוט אותם בסופו של דבר בעיקר על סמך נימוקים מסחריים. בעוד שעל הממשלה לספק סביבת רגולציה ומדיניות יציבה ויעילה, עליה לעמוד בפני הפיתוי לסבסד פרויקטים אלה. בדומה, אין סיבה של ממש לסובסידיות ציבוריות להרחבת רשת צינורות הגז המקומית, למשל על מנת לספק גז לחימום ביתי. זאת מכיוון שכאשר בוחנים את הרשת מנקודת המבט של טובת הציבור, הנושא כבר מטופל על ידי מגזר החשמל שקיבלת הרשת שלו כבר מותקנת (חשמל וגז הם תחליפים מושלמים בהקשר זה).

מקום לתחרות רבה יותר בהפקת וחלוקת חשמל

מדינות רבות ב-OECD פתחו את פעילויות יצירת וחלוקת החשמל למגזר הפרטי, ומספר לא קטן ממדינות אלה הביאו מבחר של ספקים לרמת משקי הבית. הרפורמות בישראל היו איטיות מאוד; בהפקת חשמל, מספר יצרני חשמל פרטיים, של אנרגיה קונבנציונאלית ושל אנרגיה מתחדשת כאחד, מתוכננים להתחיל לפעול בקרוב, אולם חברת החשמל לישראל (חח"י) תמשיך להיות הדומיננטית. בכל המקטעים האחרים של שרשרת האספקה, חח"י ממשיכה להיות הספק היחיד.

צעד משמעותי פוטנציאלית לקראת השתתפות של המגזר הפרטי, ותחרות, נעשה עם קבלת חוק משק החשמל בשנת 1996, אולם הרפורמה שהתבצעה בעקבותיו הייתה איטית. החוק קבע מסגרת להשתתפות של המגזר הפרטי לכל אורך שרשרת האספקה של החשמל מכוח רישיונות⁴. בנוסף, החוק הקים גוף רגולטורי בלתי תלוי, הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל. לרשות שלושה תחומי אחריות: (i) קביעת תעריפים (ודרכי עדכוןם); (ii) קביעת אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות; (iii) הענקת רישיונות ופיקוח על קיום התנאים שנקבעו בהם. אין ספק שהחקיקה הייתה מיועדת לסלול את הדרך לשיטה הכוללת מספר ספקים, בדומה לשיטות שאומצו במדינות רבות אחרות ב-OECD. עם זאת, תהליך הרפורמה איבד בסופו של דבר מומנטום, והעלויות הסמויות הנובעות מעיכוב ההתקדמות החלו להצטבר. הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל החלה לפעול באופן מיידי, אולם ההתקדמות במתן רישיונות להשתתפות של המגזר הפרטי בשרשרת האספקה הייתה מוגבלת. למעשה, ההתקדמות היחידה הייתה בהענקת רישיונות להפקת חשמל, וגם תהליך זה נמצא בעצירה. עד שנת 2004, לא נקבעו תקנות מפורטות לגבי המבנה של חוזים למכירת חשמל עם יצרני חשמל פרטיים, והרישיון הראשון ניתן רק בשנת 2009.

למרות שבאופן רשמי היעד האסטרטגי הסופי ממשיך להיות מבנה מבוסס שוק, השאיפות הקונקרטיות לרפורמה נראות עתה מוגבלות להמשך הרחבת יכולת ייצור חשמל פרטי. ליצרני החשמל הפרטיים ניתן גיבוי חזק במידה סבירה, דבר המעיד על רצון להפחית לכל הפחות את נתח השוק של חח"י ביצירת חשמל. נכון לחודש נובמבר 2011, החלה בניית מתקני הפקה של יצרני חשמל פרטיים, עם יכולת ייצור כוללת של כ-1,300 מגה-וואט ותכניות ל-1000 מגה-וואט נוספים נמצאות בתהליך מתקדם. כאשר אלה יתחילו לפעול, ייצור החשמל על ידי יצרנים פרטיים יהיה אחראי על נתח ניכר מן התפוקה (סך כל יכולת הייצור עומדת היום על כ-12,000 מגה וואט). הרפורמה בחלקים האחרים של שרשרת האספקה מתקדמת באיטיות. לדוגמא, בשנת 2007 נוסחה על ידי משרד התשתיות הלאומיות חקיקה המפרידה ניהול רשת מחח"י, אולם חקיקה זו טרם אושרה על ידי הכנסת.

בהיעדר תנועה משמעותית לקראת מודל שוק, חברת החשמל לישראל תמשיך לשלוט על שרשרת האספקה. הרשויות מחזיקות בידיהן בקרות חזקות על פעילותה של חח"י. דוח יעוץ שהוכן לאחרונה על ידי הבנק העולמי (World Bank 2010)) קובע כי המרווח התפעולי של חח"י דומה לזה של מבחר מפעילים דומים במדינות אחרות, אולם יש לה חוב משמעותי (ועלויות החדר חוב) שמפחית מאוד את הרווחיות נטו. מצב זה מונע על ידי מספר גורמים. לחברת החשמל לישראל יש יכולת מועטה להשפיע על ההכנסות, מכיוון שהתעריפים נקבעים על ידי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (ראה תיבה 3.2), והביקוש לחשמל נשלט בשאר המובנים במידה רבה על ידי גורמים דמוגרפיים וכלכליים. בנוסף, כל פרויקט השקעה בעל משמעות חייב להיות מאושר על ידי משרד התשתיות הלאומיות. באופן זה, מרחב הפעולה של חח"י בפיתוח יכולת ייצור חדשה ופרופיל ההוצאות ההוניות שלה כפופים לפיקוח הדוק. כמו כן, כוח האדם בחברה, שמאוגד באיגודים מקצועיים חזקים, הוא בעל עניין רב עוצמה ויש לו מוניטין ככזה שמגביל את יכולתה של ההנהלה לבצע התאמות בעלות השכר וכחוסם רפורמה רחבה יותר במגזר.

תיבה 3.2. המאפיינים העיקריים של קביעת תעריפי החשמל על ידי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל

החוק משנת 1996 מגדיר את הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל ('הרשות') כאחראית על קביעת התעריפים, אולם קובע קווים מנחים רחבים בלבד לגבי אופן קביעת התעריפים. הפרטים המדויקים מפורטים בתקנות שפותחו תחילה על ידי הרשות וגובשו סופית בהתייעצות עם משרד התשתיות הלאומיות ותעשיית החשמל. עקרונית, הרשות יכולה להכניס שינויים פרמטריים בשיטת התעריפים על פי שיקול דעתה, אולם בפועל לא תעשה זאת ללא התייעצות עם המשרד לתשתיות לאומיות והמפעילים הרלוונטיים. שיטת התעריפים הקיימת פועלת מאז שנת 2002 ומאפייניה הם:

- קיימות מספר קטגוריות של צרכנים: "מסחר ותעשייה"; "ביתי וחקלאות"; "כללי" ו"מאור רחובות ציבוריים".
- למשתמשים תעשייתיים ומסחריים (האחראים על פחות מ-2% מהלקוחות, אולם על למעלה מ-50% מהביקוש לחשמל), התעריפים משתנים בהתאם לעונה ולשעה במהלך היום (קיימות 9 קטגוריות סה"כ). גובה התעריף למשתמשים אחרים אינו תלוי בדרך כלל בשעה במהלך היום.
- התעריפים מחושבים על פי נוסחה מבוססת עלות הכוללת שלושה רכיבים: ייצור, הולכה וחלוקה. התעריפים נקבעים כך שתתקבל תשואה ריאלית מוגדרת על ההון בשלושת הרכיבים (7% לייצור, 5.5% להולכה ו-6% לחלוקה). החוק מ-1996 מעניק לרשות שיקול דעת מסוים בשאלה אילו עלויות ייכללו בחישובים.
- התעריפים מורכבים מחיוב קבוע בתוספת מחיר שולי לקילו וואט שעה (קוט"ש) שאינו משתנה עם נפח החשמל שנצרך.
- התעריפים מותאמים מדי שנה חודשים, או כאשר העלויות עולות בלמעלה מ-3.5% מאז ההתאמה הקודמת בתעריף (הראשון מביניהם).

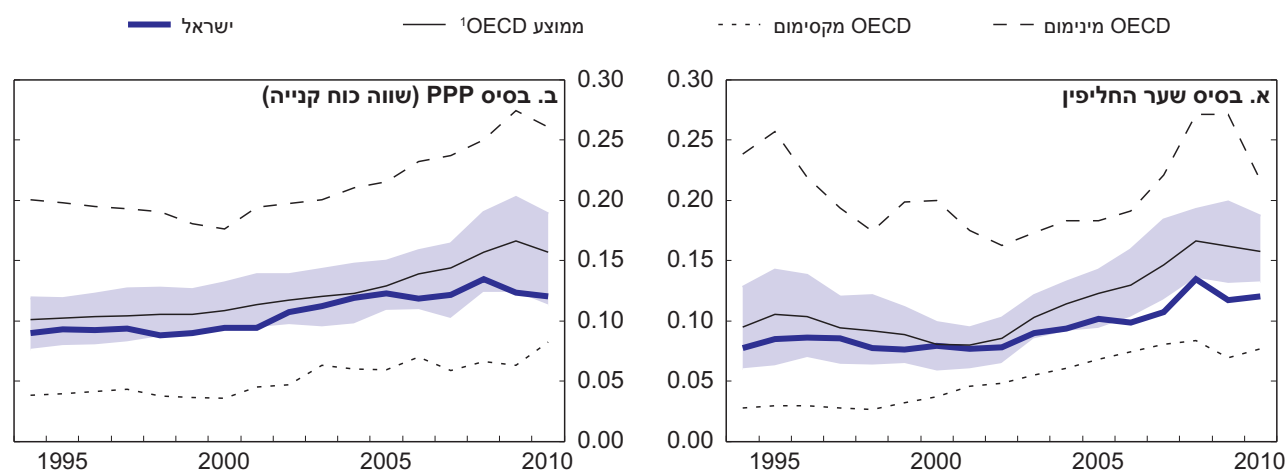
יש צורך בקביעת מדיניות מחויבת יותר לגבי הכיוון ולוחות הזמנים לרפורמה במגזר החשמל. כמו כן, יש לעשות כל מאמץ על מנת להתגבר על הסוגיות המאטות את ההתקדמות. היעד הסופי של הרפורמה צריך להיות מודל תחרותי מבוסס שוק דומה לאלה שאומצו במדינות רבות אחרות ב-OECD. הבעלות והשליטה של המדינה צריכות להיות מוגבלות למקטעי ה"רשת" של שרשרת האספקה, וצריכה להיות מחויבות מוחלטת לקידום התחרות בין הספקים מהמגזר הפרטי גם ביצירת חשמל וגם בחלוקתו, כאשר הדבר יעיל כלכלית וישים. הרפורמה צריכה לכלול יישוב הקשיים הפיננסיים של חח"י, אולם הדבר צריך להיות מותנה בהתחייבויות מצד החברה (והאיגודים המקצועיים) להיות חלק מתהליך הרפורמה. הדוח של הבנק העולמי (שהוזמן על ידי חח"י) קבע כי קיים צורך להביא את חברת החשמל לישראל למעמד פיננסי יציב יותר באמצעות שילוב של הזרקה הון מהממשלה, העלאת תעריפי החשמל וצעדים לחיסכון בעלויות (World Bank, 2010).

בנוסף, התכניות לרפורמה צריכות להבטיח יכולת ייצור הולמת, שכן נראה שכיום יכולת הייצור נמוכה מדי. לצורך ודאות רבה יותר בדרך להתפתחות הרפורמה, יש גם להימנע מהרמות הנמוכות עד כדי אי-נוחות של העתודה החשמלית (הפער בין יכולת הייצור לביקוש שיא) שהתפתחו בשנים האחרונות. על פי משרד התשתיות הלאומיות, העתודה החשמלית הנוכחית עומדת על כ-9% (מביקוש השיא), שיעור שעשוי שלא להתאים לצורך הבטחת אספקת חשמל אמינה בסביבה של גידול בביקוש בשילוב עם אי ודאות ומגבלות מימון שעלולים לעכב תגובה בהשקעות. יתר על כן, המשרד צופה ירידות נוספות בעתודה תחת הנחות של 'עסקים כרגיל'. בהנחה שהכלים לניהול הביקוש, כגון תמחור מיוחד לעומס שיא, נוצלו במלואם, הדבר מוסיף לטיעונים בעד יכולת ייצור נוספת. נראה שהבעיה בדרך לפתרון. תכניות להגדלת העתודה הזמנית (reserve capacity) מיושמות, ואלה, בשילוב עם ההפקה על ידי יצרני החשמל הפרטיים שתתחיל להתבצע, מיועדים להגדיל את הנתח של העתודה הזמנית אל למעלה מ-15% עד 2014.

במובן מסוים, לא ברור האם כתוצאה מרפורמות אלה מחירי החשמל יהיו גבוהים יותר או נמוכים יותר בסופו של דבר, וזאת מכיוון שהמחיר הנוכחי ככל הנראה נמוך באופן מלאכותי. על פניו, מחירי החשמל למגזר הקמעונאי (לא כולל מס) נמוכים יחסית בהשוואה בינלאומית (תרשים 3.7). עם זאת, אם החישובים של הבנק העולמי נכונים, אזי נראה שהמחירים אינם מספיק גבוהים על מנת שתהיה יכולת קיום לספק מונופוליסטי (גם עם צעדים לחיסכון בעלויות); חח"י מקבלת תמיכה פיננסית מן הממשלה. לפיכך, חרף רוחים צפויים ביעילות הכלכלית, רפורמה לכיוון של מבנה תחרותי עלולה לגרום לעלייה במחירי החשמל. מיותר לומר כי להתפתחויות במחירי הדלקים הראשוניים בעולם, שבמידה רבה הן מעבר לשליטת הרשויות, תהיה השפעה חשובה על ההתפתחויות העתידיות במחירי החשמל, עם או בלי רפורמות במגזר.

תרשים 3.7. מחירי החשמל למשקי הבית

מחירים לא כולל מסים, דולר ארה"ב לקוט"ש



1. ממוצע לא משוקלל. האזור המוצלל הוא הטווח של ה-OECD למאון ה-25 עד ה-75. מחצית מהמדניות נמצאות בתוך טווח זה. המקור: בסיס הנתונים של ה-OECD ל-OECD.stat-I Economic Outlook 90, בסיס הנתונים לאנרגיה.

ההשלכות הסביבתיות של השימוש באנרגיה

להחצנות סביבתיות רבות יש קשר הדוק להפקת אנרגיה ולשימוש בה. באופן מיוחד, פליטות של גזי חממה (GHGs) ומגוון מזהמים אחרים נובעים מן השימוש בדלקים פחמימניים (הידרוקרבונים). ישראל אינה חריגה. בשנת 2008 (הנתונים האחרונים הקיימים, ראה OECD, 2011a) סך כל הפליטות עמדו על 77.9 מיליון טונות שווי ערך פחמן דו-חמצני (CO₂eq) (לרבות גזים המכילים פלואור, או "F gases", כולל 40.2 טונות (דהיינו, 55% מהסה"כ) מתעשיות האנרגיה, 15.5 טונות (20%) מתחבורה, 9.7 טונות (12%) מתעשיות יצרניות, עיבוד יצרני ובנייה והשאר ממקורות אחרים.

באופן תיאורטי, מכשירים מבוססי שוק וכלל-משקיים יכולים לטפל בהחצנות סביבתיות בדרך אופטימלית. באופן מיוחד, הפנמת ההחצנה של פליטות גזי חממה יכולה להיות מטופלת באמצעות השתתפות בתכנית בינלאומית של 'מכסה וסחר' (cap-and-trade). עם זאת, גם השיטה המפותחת ביותר, תכנית הסחר בפליטות של האיחוד האירופי, אינה נחשבת עדיין יעילה מספיק על מנת לבטל את הצורך ב"אמצעי איגוף" כמו מסי פחמן (carbon taxes) על מגזרים שבהם ההשתתפות בסחר באשרות פליטה אינה מעשית. ההחצנות במגזר האנרגיה ממילא אינן מוגבלות לנושא של פליטות גזי חממה. לפיכך, קובעי המדיניות משתמשים על פי רוב בקשת מגוונת של מכשירים רגולטורים וכלכליים שמטרתם הרחבה היא להרחיק את תמהיל האנרגיה מפחמימנים ולקצץ בשימוש הכולל באנרגיה.

התקדמות העבר בקביעת מדיניות יותר ידידותית לסביבה ובהשגת תוצאות יותר בנות קיימא, הייתה איטית למדי. התקנות שהובילו לשימוש הנרחב בלוחות תרמו-סולאריים לחימום מים בשנות ה-80 של המאה העשרים, היוו הישג סביבתי משמעותי. כתוצאה מכך, חימום המים בלמעלה מ-90% מהבתים מושג לפחות חלקית באמצעות אנרגיה מתחדשת. אולם צורות אחרות של אנרגיה מתחדשת לא פותחו במידה משמעותית כלשהי; רק כ-1% מהחשמל מיוצר כיום ממקורות אנרגיה מתחדשים. אין ספק בכך שהמשך ההחלפה והמעבר בהפקת חשמל מנפט ופחם לגז טבעי מעבירים את תמהיל האנרגיה לכיוון הנכון, אולם מהלך זה צריך להיות מפורש לפחות חלקית כשינוי ב'עסקים כרגיל' בתגובה על תמריצים מבוססי שוק טהורים, ולא מדיניות סביבתית מכוונת כשלעצמה.

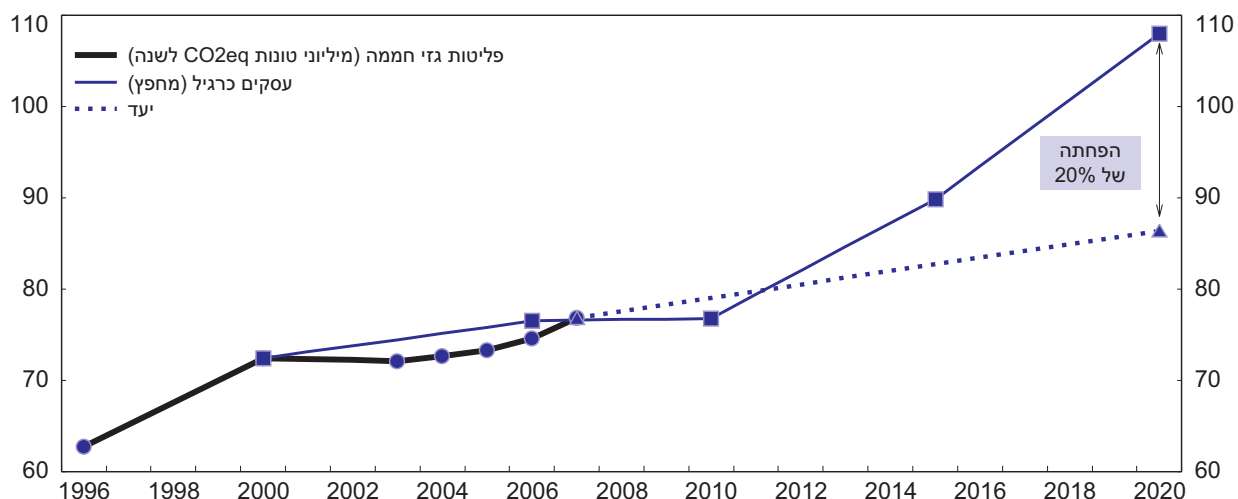
עם זאת, בשנים האחרונות, הרפורמה במדיניות הסביבתית צברה מומנטום. יושמו מספר אמצעים חשובים, כגון, חוק אוויר נקי (2008). חקיקה זו מאפשרת אפקטיבית להגדיר פליטות של גזי חממה כמזהמים, מהלך שפוטנציאלית, פותח את הדלת לניטור ורגולציה קפדניים יותר של פליטות גזי חממה ממתקנים גדולים. בנוסף, הרשויות פיתחו אסטרטגיה מקיפה להפחתת גזי חממה וכבר משיגות התקדמות בתכנון ויישום הצעדים הרלוונטיים.

האסטרטגיה והיעדים הנוכחיים בנושא הפחתת פליטות גזי חממה

ישראל התחילה מאוחר יחסית בתכנון יעדים מפורשים להפחתת פליטות גזי חממה ואסטרטגיות להשגתם. למעשה, יעד מפורש להפחתת גזי חממה לא הוגדר עד שנת 2009. אופי מעורבותה של ישראל בזירה הבינלאומית העוסקת בשינוי האקלים יכול להסביר, חלקית, מדוע לא אומצו יעדים עוד קודם לכן. ישראל אשררה את פרוטוקול טוקיו (שקבע בשנת 2004 מכסות להפחתת גזי חממה) אולם לא הייתה צד לנספח 1 לאמנת האומות המאוחדות בדבר שינוי האקלים, ולפיכך לא היה עליה לפרט מחויבות ספציפית להפחתת פליטות.

לצורך קביעת היעד נעשה שימוש בתהליך 'מלמטה למעלה' ('bottom-up'). הרשויות מינו שתי חברות ייעוץ, חפץ ומקינזי, לצורך חקירת דרכים אפשריות להפחתת פליטות. על בסיס דוחות אלה הוחלט כי הפחתה של 20% בפליטות גז חממה עד 2020 ביחס לתרחיש בסיס של 'עסקים כרגיל', היא יעד ניתן ליישום (תרשים 3.8). נתון זה תורגם לציר זמן של יעדים אופרטיביים, שהמיקוד שלו הוא חיסכון של 22 מיליון טונות CO₂ eq בפליטות שנתיות עד 2020. בעקבות האומדן הראשוני נערכו תכניות מפורטות להשגת יעד זה (ראה להלן).

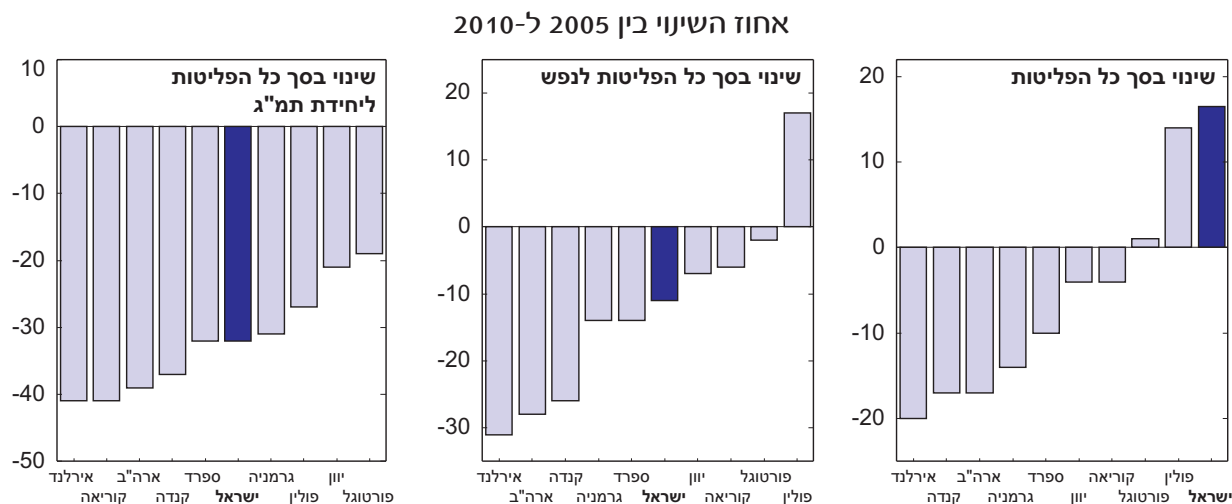
תרשים 3.8. יעד פליטות גזי חממה - ישראל



המקור: המשרד להגנת הסביבה.

מחישוברים המבוססים על תרחיש העסקים כרגיל (BAU) של המחקר של חפץ משתמע שעמידה ביעד פירושה יהיה בכל זאת גידול של 16.5% בפליטות עד 2020 בהשוואה לאלה של 2005 (תרשים 3.9). מאידך, היעדים במדינות אחרות משתמעת על פי רוב הפחתה בפליטות המצרפיות, בחלקן הפחתות גדולות מאוד. עם זאת, ישראל, כמעט בוודאות, תמשיך לחוות גידול מהיר יחסית באוכלוסיה ובתמ"ג. כתוצאה מכך, השינויים המשתמעים בפליטות גזי חממה בחישוב לנפש או בחישוב ליחידת תמ"ג קרובים הרבה יותר לאלה אליהם מכוונים במקומות אחרים (תרשים 3.9).

תרשים 3.9. השוואה בינלאומית של השינוי בפליטות הנובע מיעדי פליטות גז חממה



המקור: בסיס הנתונים של ה-OECD לקו בסיס לטווח בינוני; בסיס הנתונים של ה-OECD לאינדיקטורים כלכליים עיקריים; OECD (2011); OECD Environmental Performance Review; וחישובים של ה-OECD.

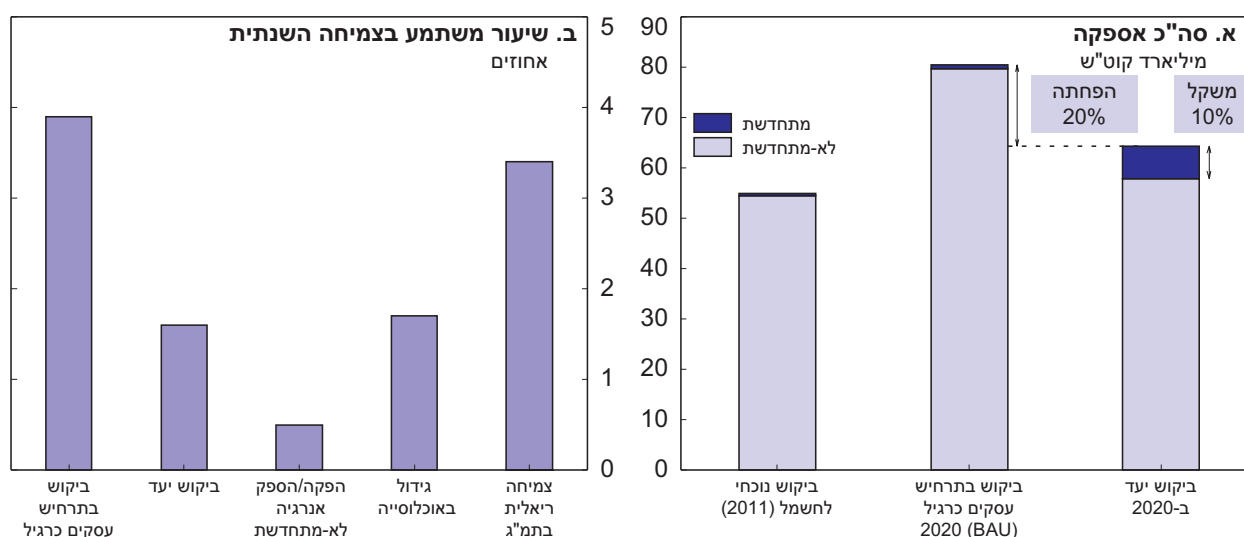
התכנית קובעת שרוב ההפחתה בפליטות תגיע מתכנית להתייעלות אנרגטית שבסיסה במגזר החשמל ומהגדלת ייצור חשמל ממקורות מתחדשים (סה"כ כ-17 מתוך 22 מיליארד טון CO₂eq). החיסכון באמצעות צעדים להתייעלות אנרגטית מתוכנן להפחית את הביקוש הכולל לחשמל אל 20% מתחת לקו הבסיס בתרחיש של 'עסקים כרגיל' עד 2020. היעד האחר הוא להגדיל ל-10% את משקל הפקת החשמל ממקורות מתחדשים, יעד המיתרגם ל-2,760 מגה וואט הספק אנרגיה מתחדשת חדשה. קו הבסיס ששימש למסגור היעדים אומד את הביקוש לחשמל ב-80.5 מיליארד קוט"ש ב-2020, נתון שמשמעו גידול שנתי ממוצע של 3.9%, שנמצא באיזור של צמיחה סבירה לטווח ארוך בתמ"ג הריאלי (תרשים 3.10). היעדים להתייעלות אנרגטית משמעם הפחתת הגידול

הממוצע בביקוש לחשמל ל-1.6%, דבר הדורש שצריכת החשמל לנפש תמשיך להיות קבועה למדי. אם מביאים בחשבון את היעד לגבי אנרגיה מתחדשת, נובע מכך שהצריכה של חשמל ממקורות שאינם מתחדשים תגדל באיטיות רבה עוד יותר.

הפחתת הפליטות של שאר ה-5 מיליון טונות CO₂eq מיוחסת להחלטה בדבר תחנת כוח ספציפית ("פרויקט D", שתי יחידות ייצור של 650 מגה וואט כל אחת) ומגוון צעדים אחרים. בתחילה, תוכננו לפרויקט D יחידות ייצור מוסקות בפחם, אולם לאחר מכן הוחלט להשתמש ביחידת גז מחזור-משולב עם גיבוי פחמי. אם היחידה אכן תשתמש בעיקר בגז, ההערכה היא כי החלטה זו תביא להפחתת פליטות של כ-3 מיליון טונות CO₂eq. עם זאת, בזמן הכתיבה מתנהל עדיין דיון מסוים באשר לאסטרטגיית הייצור הנכונה, כאשר יש המצדדים בשימוש בפחם בנסיבות קיצוניות בלבד ואחרים שטוענים כי הבחירה בסוג הדלק צריכה להיות תלויה בגורמים כלכליים (בעיקר המחיר היחסי של פחם ושל גז טבעי). לפיכך, לא ברור עדיין אם אכן ימומש מלוא החיסכון בפליטות.

קביעת היעדים הייתה עד כה תרגיל חד-פעמי. בעקבותיה יש לבצע ניטור וקביעת יעדים עם מבט אל מעבר לשנת 2020. תהליך זה צריך לכלול הערכה טכנית בלתי תלויה של ההתקדמות לקראת השגת היעד הנוכחי (גם באשר לאחוז ההפחתה מתרחיש הבסיס של עסקים כרגיל וגם באשר לרמת היעד). מהלך זה יסייע לשמור שהיעד הנוכחי ימשיך 'לחיות' וימנע, לדוגמא, תהליך שקט של שכחת היעדים או פרשנות-חדשה נדיבה שלהם. גם עם ניטור, תפקידם של היעדים הנוכחיים כגורם מניע לקביעת מדיניות יתעמעם ככל שתתקרב שנת 2020. הפרמטרים לניטור ולתהליך נוסף של קביעת יעדים צריכים להיות מוגדרים בבירור, ומקום שהדבר אפשרי, יש לנעול אותם באמצעות חקיקה.

תרשים 3.10. יעדים בהתייעלות אנרגטית והפקת חשמל ממקורות מתחדשים לשנת 2020



המקור: המשרד להגנת הסביבה; בסיס התונים של ה-OECD לקו בסיס לטווח בינוני; וחישובים של ה-OECD.

מכשירים כלל-משקיים

למרות שהסיכוי לכך אולי קלוש, השתתפות רבה יותר בסחר הבינלאומי בפליטות צריכה להמשיך להיות יעד אסטרטגי. כיום, המעורבות בסחר בפליטות מוגבלת ל"מנגנון הפיתוח הנקי" (Clean Development Mechanism), תכנית שנקבעה במסגרת פרוטוקול טוקיו ומאפשרת למדינות שהן צד לנספח 1 לרכוש אשרות הפחתת פליטה ממדינות שאינן צד לנספח 1 (כמו ישראל). נכון ל-2009, כ-54 פרויקטים ישראלים הוגשו לאישור בתחומים של פסולת, חקלאות, החלפת סוגי דלקים, התייעלות אנרגטית ותעשייתית (OECD, 2011a). עם זאת, נפח הפליטות המכוסות על ידי פרויקטים אלה קטן למדי.

אחת הדרכים להפנמת החצנות מפליטות גזי חממה היא באמצעות מס פחמן. לדוגמא, מחקר (Palatnik and Shechter, 2010) מצא כי מס כזה יפחית משמעותית את הפליטות, וזאת תוך השפעה כלכלית קלה בלבד, גם אם שיעור המס יהיה גבוה יחסית. יתר על כן, קיימת אופציה קלה יחסית ליישום מס פחמן בישראל. מכיוון שחלק גדול מהפליטות של ישראל נובעות מדלקים ראשוניים (גז טבעי, פחם ונפט גולמי) הרי שמס עליהם מהווה בסיס אפקטיבי במידה סבירה למס פחמן. יתר על כן, כבר מוטלים מסי בלו על דלקים ראשוניים וניתן פשוט להתאים אותם באופן שישקף מחיר ייחוס (benchmark price) לפחמן (טבלה 3.3). בצעד מבורך, מס הבלו על פחם עלה בשנת 2011 ל-43.3 ש"ח לטון (מ-8.6 ש"ח לטון), אולם נותר עדיין הרבה מתחת לערכים ההולמים מחיר סביר של פחמן. לדוגמא, חישובים מראים שהבלו על פחם צריך היה להיות 168 ש"ח לטון על מנת שיתאים למחיר פחמן של 15 אירו לטון CO₂eq, והבלו על גז טבעי ונפט כבד צריך היה להיות גבוה אף יותר.

טבלה 3.3. מחירי פחמן משתמעים בבלו על דלקים ראשוניים

סוג הדלק	בלו (ש"ח/טון)	מחיר פחמן משתמע €/טון CO ₂ eq	בלו משתמע ב-15 €/טון CO ₂ eq ש"ח/טון
דלק כבד	13.9	0.9	228
גז טבעי	15.8	1.2	202
פחם	43.3	3.9	168

הערה. מבוסס על שער חליפין של 4.8 ש"ח/€ וש אחד טון דלק כבד, גז טבעי ופחם מפיקים 3.17, 2.8 ו-2.34 טון CO₂eq, בהתאמה. לגז טבעי הנתון שווה ערך-טון.

המקור: חישובים של ה-OECD.

התכניות להתייעלות אנרגטית מיועדות להשיג היסכון משמעותי

עד לאימוץ היעד לפליטות גז חממה, לא היו קיימות תכניות משמעותיות כלשהן לחיסכון באנרגיה, ולפיכך יש מקום רב להשגת התייעלות. בשנת 2010 אושרה על ידי הממשלה תכנית מקיפה (התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה, 2011 - 2012; ראה, המשרד להגנת הסביבה, 2011), המבוססת על תכנית דומה שפותחה באותו זמן פחות או יותר (התכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית, ראה, משרד התשתיות הלאומיות, 2010). התכנית שאומצה צופה חיסכון בחשמל של כ-15.95 מיליארד קוט"ש עד שנת 2020 וזאת באמצעות שינויים רגולטורים והתנהגותיים. היסודות העיקריים כוללים: (i) דרישות טכניות קפדניות יותר ממכשירי חשמל; (ii) תכניות לגריטת מקררים ויחידות מיזוג אוויר (תכניות אלה קיבלו 269 מיליון ש"ח בתקציב 2011 - 2012, והתכנית מציעה הוצאה כוללת של 1.2 מיליארד ש"ח בין השנים 2011 ל-2020); (iii) סובסידיות במגזרי התעשייה והמסחר ובמגזר הציבורי (אלה קיבלו 114 מיליון ש"ח בתקציב, ומוצעת הוצאה כוללת של 626 מיליון ש"ח); (iv) צעדים לעידוד אימוץ תקנים לבנייה ירוקה (שהנם וולונטריים); (v) מסעי הסברה לציבור.

בעוד שהצעדים הננקטים לצורך השגת יעילות אנרגטית מקיפים למדי, יש לשקול מתן תשומת לב רבה יותר להתייעלות אנרגטית בבניינים. יש להנהיג תקנים ירוקים מחייבים לצד המערכת הוולונטרית הקיימת. כמו כן, יש להנהיג מערכת של אישורי יעילות אנרגטית חובה על מנת להעלות את מודעות משקי הבית לעלויות אנרגיה בזמן קניית והשכרת ציוד (OECD, 2011a). בנוסף, יש לשקול גישה של 'תחנת כוח וירטואלית' בדומה למוצע בתכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית⁵.

מדיניות לעידוד הפקת חשמל ממקורות מתחדשים

התכניות להגעה ליעד של 10% הפקת חשמל מאנרגיה מתחדשת מורכבות מתמהיל של מכרזים להפקת חשמל ומתעריפי הזנה (feed-in tariffs) המבוססים על מכסות. מתקנים ליצור אנרגיה תרמו-סולארית ומתקנים גדולים לייצור אנרגיה פוטו-וולטאית לצד הפקת אנרגיית רוח, מיועדים להיות אחראים על החלק הארי של הגידול העתידי בתפוקה (טבלה 3.4). תהליך הקצאת המכרזים וקביעת תעריפי הזנה התקדם באופן סביר (טבלה 3.5),

ועל הרשויות לפעול על מנת להתגבר על כל מכשול בפני המשך הפיתוח מייד עם היווצרותו. נכון ל-21 באוקטובר, חלק גדול מן המכרזים המתוכננים ומהמכסות לתעריפי הזנה להפקת חשמל ממקורות סולאריים כבר הוקצו. עם זאת, לא נחתמו חוזים להפקת אנרגיית רוח, והושגה התקדמות מועטה בהפקת אנרגיה המבוססת על ביו-גז או ביו-מסה. כמו כן, נותרו מכשולים רגולטורים נוספים לפני שניתן יהיה להתחיל בבנייה. באופן מיוחד, אם מתקן מסוים דורש "היתר לשימוש חורג בקרקע" על פי חוק התכנון, הדבר עשוי להאט משמעותית או אפילו לעצור לחלוטין את הפיתוח. דברים אלה חלים על המתקנים הגדולים שמתוכננים, אולם לא בהכרח על היחידות הקטנות יותר. על פי המשרד להגנת הסביבה, ננקטו צעדים להבהרת הכללים בעניין שימוש בקרקע, ומקום שהדבר אפשרי, אף להקלה בהם (OECD, 2011a).

הגישה של ישראל לסוגיית האנרגיה המתחדשת נראית סבירה, בהתחשב במטרה של הבטחת רמה מסוימת של יכולת הפקת אנרגיה מתחדשת. אחת ההשלכות היא שהסובסידיות המשתמעות שניתנות באמצעות המחירים המובטחים עומדות ככל הנראה הרבה מעבר למחיר הייחוס של פחמן והחצנות אחרות. בהתבסס על טווח תעריפי ההזנה בטבלה 3.5, חישובים גסים מעידים על מחיר הפחתה משתמע החל ב-€250 ל-400 טון CO₂eq. עם זאת, עלויות הפחתה משתמעות בסדר גודל כזה ניתן למצוא במדינות רבות ב-OECD. גם בהיעדר יעדים כאלה, יש שיטענו שאנרגיה מתחדשת דורשת סבסוד 'נוסף' על מנת לדרבן את הפיתוח הטכנולוגי.

טבלה 3.4. התקדמות בתכניות להגדלת הפקת חשמל מאנרגיה סולארית ומאנרגיית רוח

מנגנונים מתוכננים	מצב הדברים נכון לנובמבר 2011	הספק מתוכנן עד 2020 (MW)
תרמו-סולארי או פוטו-וולטאי גדול מוגבלות.	הוסדרו 460 MW על פי תעריף שנקבע. תערובת של מכרזים ותעריפי הזנה המבוססים על מכסות מוגבלות.	1,200
פוטו-וולטאי בינוני	הוצא מכרז לתחנת כוח תרמו-סולארית (280 MW), אולם טרם נקבע הזוכה. הספק מותקן של כ-5 MW, ומתוכננת להתחיל בניית יחידות עם הספק כולל של 70 MW. בסה"כ הוסדרה מכסה של 300 MW ולפי הדיווחים יש הזמנת יתר. המחיר המובטח שווה ערך לכ-40 סנט ארה"ב לקוט"ש.	350
פוטו-וולטאי להתקנה על גגות עד 50 KW	תעריף הזנה. מבוסס על מכסות מוגבלות אלא אם ממוקם בפריפריה או עד הספק של 4 KW (במקרה כזה בלי מכסה).	200
רוח	תערובת של מכרזים ותעריפי הזנה המבוססים על מכסות.	800
ביו-גז, ביו-מסה	תעריף הזנה, מבוסס על מכסות.	210
סה"כ		2,760

המקור: (©OECD 2011)

טבלה 3.5. מנגנוני תמרוץ מרכזיים לאנרגיה מתחדשת

תעריפי הזנה	תעריפי ההזנה (ש"ח לקוט"ש) למכסות הקיימות הם 1.51 למפעלים עם הספק של עד 50 KW, 1.1 לעד 60 MW ו-1.02 להספק של מעל 60 MW. שיעורי ההזנה יתחילו לרדת ב-2014 עד לביטולם הסופי ב-2020. המכסות מוקצות על בסיס העיקרון של "כל הקודם זוכה".
מכרזים	המכרזים יהיו בנויים בדרך כלל בפורמט BOT (בנה-הפעל-העבר). בחלקם ההצעות יתבססו על מחיר החשמל שמסופק ובאחרים על דמי השכירות לקרקע עליה ימוקם המתקן. בחודש מאי 2010 נקבע ניכוי כחת שנתי בשיעור 25% על מתקנים לייצור אנרגיה סולארית.
הטבות מס	בבדיקה. יתרונות מסויים נוספים למתקנים בעלי "ערך מוסף מקומי" שעולה על 70%. כפוף לאישור. פטור ממס (עד 18,000 ש"ח לשנה) על הכנסה של משק בית מיחידה פוטו-וולטאית על הגג או ממתקנים להפקת אנרגיית רוח.

נושאים אחרים
 מצבים של השתתפות ברווחים. במקרים בהם מתקן נמצא על קרקע חקלאית (לרבות שטחי מרעה) וכאשר לקהילות המקומיות יש תביעה חוקית כלשהי ביחס לקרקע (גם כאשר, במובן הצר של הדברים, מדובר בקרקע בבעלות המדינה), הספק חייב לחלוק את הרווחים חצי-חצי עם הקהילה המקומית.

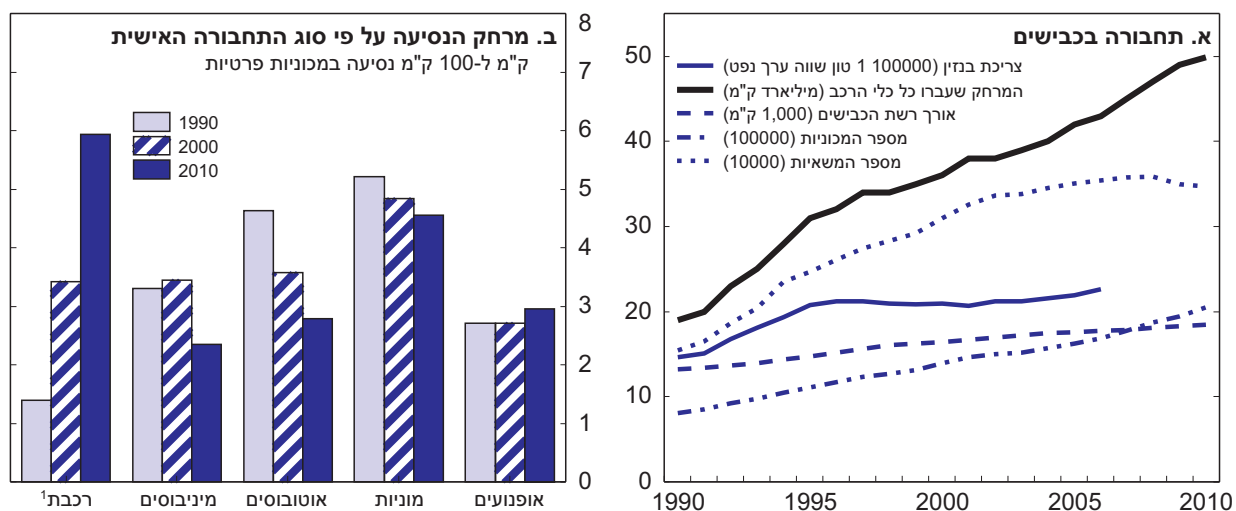
המקור: (©OECD 2011)

גם אם היעדים לאנרגיה מתחדשת היו מושגים, 90% מהפקת החשמל הייתה מבוססת על פחמימנים (אם כי, עם משקל גדול לגז טבעי) ולפיכך, מפיקה גז חממה. אין דרכים מעשיות לשפר נתון זה באמצעים אחרים בטווח הקצר. הטכנולוגיות ללכידת ואחסון פחמן (CCS) מספקות פיתרון פוטנציאלי, אולם הן עדיין אינן מפותחות מספיק לצורך שימוש מסחרי נרחב. עקרונית, אנרגיה גרעינית יכולה גם כן להפחית את פליטות גז החממה הקשורות להפקת חשמל. עם זאת, המשך אי הוודאות לגבי מידת הרציות של אנרגיה גרעינית, במיוחד ביחס לסיכוני בטיחות, וגורמים פוליטיים, מעידים שלא מדובר באופציה ישימה, ודאי שלא בטווח הקרוב.

השימוש באנרגיה בתחבורה

הצמיחה המהירה יחסית של ישראלי מבחינת אוכלוסייה ופעילות כלכלית מהדהדת בפעילות תחבורתית, דבר הגורם להגברת הלחצים הכלכליים וליצירת ביקוש כבד לתשתית תחבורתית. סך כל התחבורה בכבישים גדלה ביציבות, עם 50 מיליארד קילומטרים של נסיעה על ידי כל סוגי כלי הרכב בשנת 2009 בהשוואה ל-19 מיליארד ב-1990 (תרשים 3.11, לוח א'), ומכונות פרטיות ממשיות להיות אחראיות על מרבית הקילומטרים של נסיעות שבוצעו. למעשה, המרחקים אותם נסעו אוטובוסים פחתו בהשוואה למכונות פרטיות (לוח ב'). עם זאת, הנסיעה ברכבת עלתה במהירות גדולה למדי, אם כי מנקודת בסיס נמוכה מאוד. נכון לשנת 2009, היו בכל זאת רק 6.3 נוסע-קילומטר (passenger kilometers) של נסיעה ברכבת לכל 100 ק"מ שנסעו מכונות פרטיות (נ.ב. לא נוסע-קילומטר). בהתחשב בהתמקדות הגדולה בתחבורה היבשתית בדרכים עד היום, על המדיניות לקבוע אסטרטגיה דו-מסלולית המבטיחה שעלות השימוש ברכב פרטי (לרבות משא כביש (road freight)) תשקף החצנות באופן מלא תוך הרחבה סימולטנית של האפשרויות לדרכי תחבורה אחרות.

תרשים 3.11. אינדיקטורים של פעילות תחבורתית



1. לגבי הרכבת, הנתונים מתייחסים למספרי נוסע-קילומטר (passenger-kilometer), שאר הנתונים מראים את מספר הקילומטרים שנסע כל סוג של רכב.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מיסוי כלי רכב ואגרות כביש

מבחינה היסטורית, מיסוי כלי רכב נתפס במידה רבה כמקור יעיל להכנסה ציבורית תוך שמירה על קשר רופף בלבד עם סוגיות סביבתיות. עם זאת, האיכויות הסביבתיות של המיסוי המסורתי על כלי רכב נתונות תחת ביקורת הולכת וגוברת, ומסים והיטלים המיועדים ספציפית לטיפול בהחצנות סביבתיות מוטלים כחלק מאסטרטגיה של "צמיחה ירוקה"⁸.

תכנית חדשה שמנהיגה דיפרנציאציה בין מסי קנייה על מכוניות על פי אמות מידה סביבתיות ראויה במובנים רבים להערכה, אולם כפי שנטען בדוח הכלכלי 2010, יש לצמצם את טווח שיעורי המס. במשך עשרות שנים, הוטלו מיסים גבוהים מאוד על רכישת כלי רכב פרטיים. בשנת 2009, הונהגה שיטה חדשה ששומרת על מס קנייה בסיסי גבוה (כיום, 83%), אולם מאפשרת התאמה כלפי מטה באמצעות 'זיכוי ירוק' המבוסס על פליטות (ראה תיבה 3.3). בזיכוי נכללים מגוון של מזהמים מפליטות של כלי רכב, כולל פחמן דו-חמצני, דבר הראוי להערכה מיוחדת. נראה שהנהגת שיטת הזיכויים הסיטה את הביקוש ב-5% מרכישה של כלי רכב שהזיהום שלהם גבוה מאוד לרכישה של כלי רכב שהזיהום שלהם נמוך (בנק ישראל, 2011, עמ. 262 (בנוסח בגרסה באנגלית)). עם זאת, ההיקף הכולל של מסים אלה ממשיך להיות ברמה שקשה להצדיקה מנימוקים כלכליים⁹. הם מעוותים משמעותית את המחירים היחסיים, ומנימוקים סביבתיים הגיוני יותר להתמקד בשימוש ברכב. מאז הנהגת השיטה החדשה הרשויות כבר הפחיתו פעם אחת את השיעור הבסיסי של מס הקנייה (מ-90%). כמו כן, במונחים רחבים יותר, המשקל של הכנסות קשורות לרכב שנוגעות לשימוש בו נמצא בעלייה, לדוגמא, הוא גדל מ-43% ל-56% בין השנים 2001 ל-2009. יש לבצע הפחתות נוספות בשיעור הבסיסי של מס הקנייה, בשילוב עם אמצעים להעלאת עלות השימוש ברכב, למשל, באמצעות 'תמחור כבישים' (road pricing), אגרות גודש ו/או מס בלו גבוה יותר על הדלק, אולי בדרך של מס פחמן.

תיבה 3.3. פרטים על מס קנייה על מכוניות

פרט למספר חריגים זמניים (ראה להלן) מס הקנייה על מכוניות מחושב כדלקמן:

מס קנייה = שיעור בסיסי (% ממחיר הרכב לא כולל מע"מ) מינוס "זיכוי ירוק" (ערך בש"ח).

השיעור הבסיסי עומד היום על 83%, שיעור שהופחת מ-90% עם הנהגת הזיכוי הירוק לראשונה בשנת 2009.

הזיכוי הירוק מבוסס על מדד שמשקף את מאפייני הפליטות של הרכב ומשוקלל בערכים המשקפים עלויות החצנה (מבוטא באירו לטון). המדד מכסה פליטות של פחמן דו-חמצני (CO₂), פחמן חד-חמצני (CO), פחמימנים (HC), תחמוצות חנקן (NOx) וחלקיקים (PM) עם משקלות עלות של 30, 500, 900, 10,000 ו-20,000, בהתאמה. לדוגמה, מכונית שיש לה פליטות של 0.03, 0.05, 0.75, 162, 0-1 גרם לק"מ, של CO₂, HC, NOx ו-PM, נותנת ערך ביניים של 5,580. נתון זה מחולק ב-30 על מנת לקבל זיכוי ירוק שערכו 186. עתה, כל ערך במדד מקושר לזיכוי ירוק מסוים על פי 15 קבוצות של פליטות. מדד של 251 או יותר (קבוצת פליטות 15) אינו מקבל זיכוי כלשהו, בעוד שהזיכוי המרבי למכונית רגילה הוא קבוצת פליטות 3, שבה הזיכוי שווה 15,261 ש"ח לשנת 2011.

דוגמה. תיאורטית, הטווח האפשרי של מס קנייה על מכונית רגילה שמחירה בתצוגה לפני מס הוא 50,000 ש"ח (\$13,800 ארה"ב בשער חליפין 3.6) הוא בין 26,239 ש"ח עד 41,500 ש"ח, דהיינו, בין 52% ל-83%. הוספת מע"מ (בשיעור 16%) מעלה את הטווח לבין 68% ל-99%. המחיר הקמעונאי הכולל של המכונית יכול לפיכך לנוע בין 84,239 ש"ח ל-99,500 ש"ח, בהתאם למאפייני הפליטות שלה.

מסי קנייה על מכוניות חשמליות והיברידיים בנויים באופן שונה. מס הקנייה על מכוניות חשמליות עומד היום על 10%. הוא יעלה ל-30% בשנת 2015, והחל מ-2020 הוא יחושב על פי הנוסחה שלעיל (עם זיכוי ירוק מקביל). בדומה, לגבי רכב היברידי, שיעור מס הקנייה עומד היום על 30% ויעלה ל-45% ב-2015, והחל מ-2020, יחושב על פי השיטה שלעיל. הסובסידיה המשתמעת לרכב חשמלי משמעותית למדי. לדוגמה, מס הקנייה על מכונית חשמלית שעולה 50,000 ש"ח הוא 5,000 ש"ח, שמשמעו 'סובסידיה' מעבר למכונית רגילה בסכום שנע בין 21,239 ש"ח ל-36,500 ש"ח (שווה ערך ל-5,900 ארה"ב ל-10,138 ארה"ב).

למסים והיטלים על השימוש ברכב יש קשר ישיר יותר להחצנות שקשורות לפליטות מאשר למסים והיטלים על קניית רכב (או מנגנונים דומים). למעשה, ראיות ממחקר שנערך על ידי בנק ישראל מראות כי הפחתת הנסועה (mileage) של כלי רכב כתוצאה מהעלאת מחיר הבנזין גדולה פי שלושה מהפחתת הנסועה בשל גידול דומה בהכנסות באמצעות מסי קנייה¹⁰. עם זאת, קיימות מספר סוגיות של מדיניות:

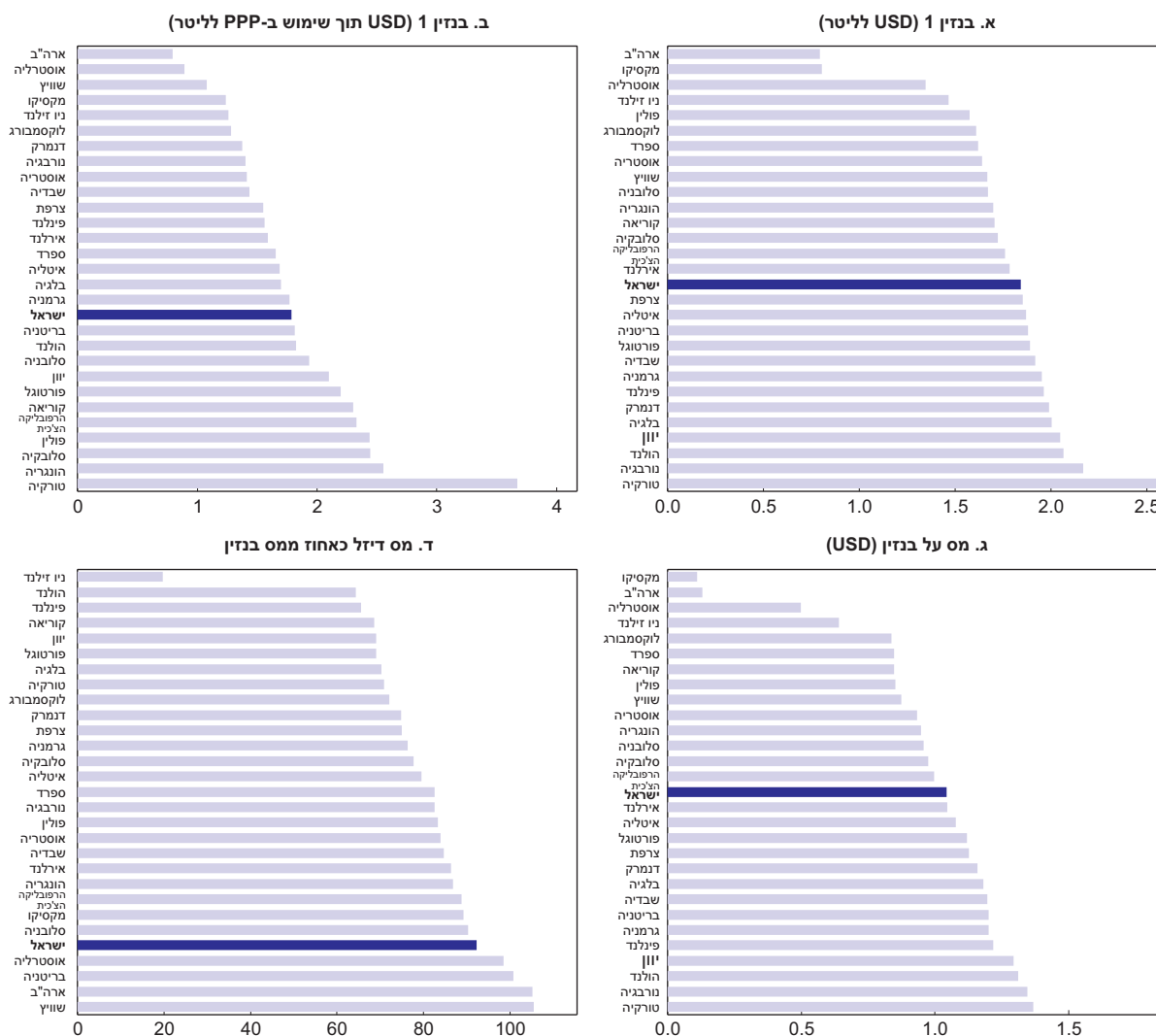
- ישראל חריגה בכך שמחירי הבנזין הקמעונאי שלה מוסדרים על ידי נוסחה שמבוססת, בין היתר, על מחיר השוק של נפט גולמי. כלל זה מיועד עקרונית להתמודד עם הסיכון של תחרות חלשה, מכיוון ששתי ספקיות שולטות בשרשרת האספקה של דלקים למכוניות. השוואה של מחיר הנטו של הבנזין (דהיינו, לא כולל מע"מ ובלו) במונחים דולריים מראה שהנוסחה מביאה למחיר זהה לזה הקיים במדינות רבות ב-OECD, ועל בסיס זה נראה שהנוסחה מחקה בצורה סבירה למדי תמחור מבוסס שוק. עם זאת, היה עדיף אם הרגולציה של מחיר הבנזין הייתה מתיישרת באמצעות תחרות חזקה יותר בשרשרת האספקה.

- יש מרווח מסוים להעלאת המסים על בנזין ודיזל. מתרשים 3.12 ניתן לראות כי משקי בית ועסקים במספר מדינות אחרות ב-OECD נושאים ברמות מס גבוהות מאלה של ישראל ועל בסיס (פשוט) זה יש מקום מסוים להעלאת מס הבלו תוך הישארות בתוך גבולות הניסיון הבינלאומי. יתר על כן, הצדקה סביבתית מדויקת להעלאת נוספות במס על הבנזין אפשרית, אם כי הצדקה כזו תהיה צריכה להיות מתוחכמת במידת מה. כמו לגבי מדינות אחרות עם מסי בלו בסדרי גודל 'אירופאים', הצדקה סביבתית מדויקת צריכה להניח מחיר משתמע גבוה מאוד של שווי ערך פחמן דו-חמצני, או להכיל החצנות נוספות (ראה: Persson and Song, 2010). הדברים מודגמים בתרשים 3.13, המשווה את המס על בנזין ודיזל

בישראל למס בכלכלות נבחרות אחרות כנגד ערכים אינדוקטיביים של החצנות שונות. בעוד שעל בסיס נימוקים כלכליים יתכן ויש מרווח להעלאת הבלו על בנזין ודיזל, ב-2011 לפחות, האקלים הפוליטי אינו מעודד זאת. העלאת הבלו על בנזין ודיזל נדחתה בחודש ינואר בשל התגובה הציבורית השלילית (לרוע המזל מבחינת הרשויות, מחיר הנפט בעולם עלה משמעותית באותו זמן) וחבילת צעדי המס שאושרה על ידי הממשלה בחודש אוקטובר 2011 כללה ביטול העלאה של מס הבלו שתוכננה להתבצע בינואר 2012 (ראה "הערכה והמלצות").

תרשים 3.12. מחירים ומסים על בנזין ודיזל

רביע 4, 2010

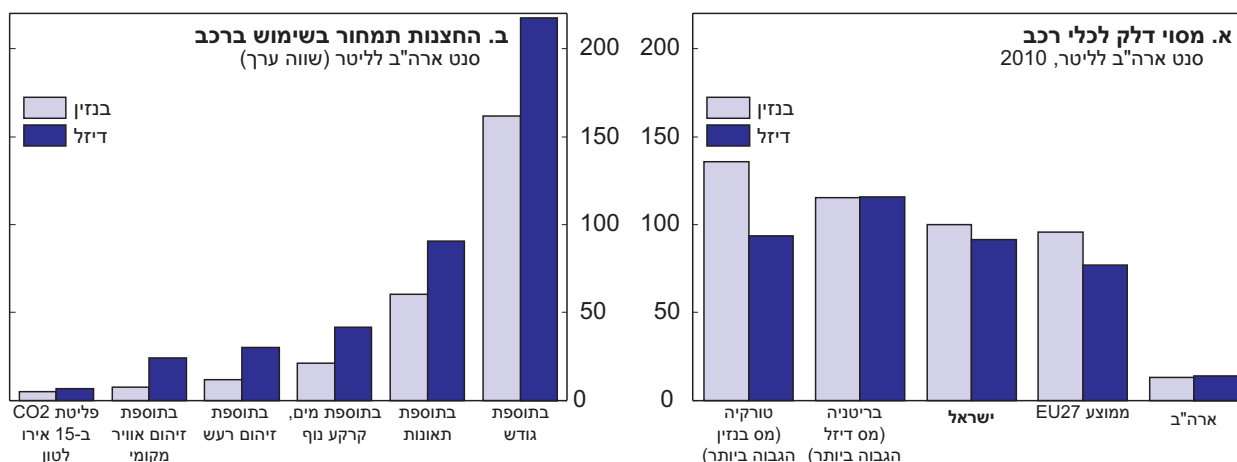


1. בנזין 95 אוקטן (RON) פרמיום נטול עופרת; "מסים", כולל בלו ומע"מ.

המקור: OECD, OECD.stat - בסיס הנתונים לאנרגיה ובסיס הנתונים של ה-OECD ל-90 Economic Outlook.

יש להוסיף ולבחון תכניות של 'תמחור כבישים' (road pricing) ותכניות אחרות המתמקדות בשימוש ברכב. עד היום, רוב התכניות מסוג זה קמו על בסיס מוגבל ומקוטע משהו מתוך עסקאות BOT (בנה-הפעל-העבר) בין הממשלה למגזר הפרטי לפיתוח מקטעי כביש מסוימים. עם זאת, בתחילת 2011 החלה לפעול תכנית חדשנית בכביש הראשי לתל אביב מכיוון דרום מזרח. נתיב אחד שמור ללקוחות בתשלום ולתחבורה ציבורית ללא תשלום (וכן למכוניות עם שלושה נוסעים או יותר). התורים בתחנות האגרה נמנעים באמצעות זיהוי הרכב על ידי מצלמה בשילוב עם מערכת תשלומים מבוססת אינטרנט. הדבר היותר מעניין אולי הוא שהמחיר משתנה בזמן אמת בהתאם למצב התנועה.

תרשים 3.13. מסים על בנזין ודיזל בהשוואה לאומדנים של החצנות



1. הנחות מרכזיות: צריכת בנזין של 7.5 ליטרים ו-6 ליטרים ל-100 ק"מ לבנזין ודיזל, בהתאמה; פליטה של 2.35 ו-3.23 ק"ג CO2 לליטר בנזין ודיזל, בהתאמה. החצנות על פי CE Delft באירו סנטים לק"מ (במחירי שנת 2000): זיהום אוויר מקומי (תקן דלק 4 EUR), דלק: 0.1; זיהום אוויר מקומי (תקן דלק 4 EUR), דיזל: 0.6; רעש: 0.2; זיהום טבע, נוף, אדמה מימ: 0.4; תאונות: 1.7; גודש: 4.4.

המקור: IEA, בסיס הנתונים למחירי אנרגיה; חישובים של ה-OECD בהתבסס על תוצאות של ה-CE Delft Handbook שפורסמו (Persson and Song 2010-2).

יש להמשיך ולהכניס התאמות בהתייחסות המסויית לרכבי חברה (שמסופקים על פי רוב על ידי חברות ליסינג), כך שעובדים יישאו בעלויות חברתיות שוליות בגין השימוש ברכב. בכל המדינות, ההתייחסות המסויית לרכבי חברה מורכבת, מכיוון שלרשויות קשה להפיק מידע אמין לגבי החלוקה בין שימוש פרטי לשימוש מקצועי. מבחינה היסטורית, הגישה של ישראל הייתה נדיבה. לגבי חברות, כל ההוצאות (ליסינג, תחזוקה ודלק) מותרות בניכוי מס מלא, ללא תקרה. באופן בלתי מפתיע, חלוקת רכבי חברה נפוצה מאוד. על פי דוח שנערך על ידי רשות מס הכנסה, היו בשנת 2008 304,000 רכבי חברה, או כ-16% מתוך 1.9 מיליון כלי רכב פרטיים. בנק ישראל חישב שבאותה שנה, לכ-10% מהעובדים היה רכב חברה. מאז שנת 2008 חל שיפור מסוים במדיניות, עם הכנסת אומדן שווי רכב חברה לבסיס מס ההכנסה האישי של העובדים. השווי משתנה בהתאם למאפייני הרכב (לרבות מאפייני פליטה) והוגדל הדרגתית בין 2008 ל-2011. מהלך זה יפחית לפחות את התמריצים למתן רכב חברה, במיוחד רכבים בעלי פליטות גבוהות. עם זאת, עדיין קיימת הבעיה שכאשר עובד מקבל רכב חברה, העלויות השוליות של השימוש ברכב הן למעשה אפס, מכיוון שהמעסיקים ממשיכים לכסות את מלוא העלויות (הפרטיות). יש צורך ברפורמה נוספת. לדוגמה, ניתן לקבוע תקרה לקיזוז מס על הוצאות הדלק של החברה, בדומה לתקרה שכבר קיימת לגבי טלפון חברה. עדיף שהתקרה תבוסא במונחים של שימוש בדלק ולא במרחק הנסיעה. תקרה לשימוש בדלק ניתנת לבדיקה בקלות על ידי רשויות המס ונותנת תמריצים טובים יותר לחברות לקנות מכוניות עם צריכת דלק יעילה ולעובדים לנהוג תוך מודעות לצריכת הדלק. בנוסף, יש לפחות להפחית משמעותית את התשלום בעבור אחזקת רכב הקיים במגזר הציבורי ובמגזר הבנקאי. כמו כן, יש לבחון מתן חנייה חינם לעובדים.

השימוש במכוניות חשמליות (כיום, כמעט אפס) זוכה לעידוד באמצעות סובסידיות משתמעות במסגרת מס הקנייה (ראה תיבה 3.3 ו-OECD, 2011c). בנוסף, עומדת להתחיל לפעול מערכת מהמגזר הפרטי (המנוהלת על ידי חברת בטר פלייס) שכוללת תחנות להחלפת והטענת סוללות (המשתמשים לא יהיו בעלי הסוללה אלא ישלמו בעבור השירות לסוללה), והרשויות קבעו את כללי היסוד למפרט הטכני, למיקום של התחנות ולנגישות השוק. ההשלכות הסביבתיות של כלי הרכב החשמליים תלויות מהותית בהנחות שניתן להניח באופן סביר לגבי הפליטות של החשמל הנוסף שנוצר לצורך הטענת הרכב. במקרה של ישראל, אם הפליטות השוליות בהפקת חשמל דומות לפליטות הממוצעות, אזי ההשלכה הסביבתית קטנה למדי מכיוון שהפקת החשמל ממשיכה להסתמך במידה רבה למדי על פחם ונפט. לחילופין, אם ניתן להניח שהפקת החשמל הנוספת תהיה מבוססת על גז (דבר שאינו בלתי סביר בהקשר הישראלי), אזי היתרונות הסביבתיים של המעבר למכוניות חשמליות משתפרים מהותית¹.

יש גם לבחון רגולציה נוספת ומסעי הסברה בתחום התחבורה הציבורית, כל עוד אלה אינם מניבים עיוותים כלכליים מוגזמים וחוסר יעילות ומעשיים במונחים של יישום וניטור. הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה, לדוגמה,

ממליצה על קביעת כללים לתקנים לצמיגים ושימוש בהם, תקני יעילות חובה לרכבי משא ועידוד נהיגה תוך צריכת דלק יעילה (International Energy Agency, 2008).

החלופות לנסיעה ברכבים פרטיים דורשות שיפור

לתמריצי מס שמיועדים לעודד אי-שימוש בכלי רכב פרטיים לא צפוי שתהיה השפעה גדולה על ההתנהגות ללא תחבורה ציבורית מקיפה ומתואמת יותר וניצול חלופות ישימות לתחבורת משא בכבישים. עד היום, התחבורה הציבורית כללה בעיקר שירותי נסיעה באוטובוס בסבסוד המדינה, כאשר חברה אחת (דן) היא הספקית העיקרית בתל אביב ופרכריה וחברת אחרת (אגד) מפעילה שירותי תחבורה ציבורית ברוב האזורים העירוניים העיקריים האחרים. שירותי תחבורה לקהילות קטנות יותר ולנסיעות בין-עירוניות מסופקים על ידי אגד ומספר חברות אחרות.

ההתקדמות הקונקרטית בהרחבת רשת הרכבות המוגבלת כיום, הייתה איטית, אולם ההתחייבויות האחרונות מעודדות. לאחר מספר עיכובים שנבעו מקשיים טכניים ומימוניים, בחודש אוגוסט 2011 החלה לפעול בירושלים רכבת קלה. עם זאת, בניית קו רכבת קלה בתל אביב, שמתוכנן מזה זמן רב, החלה רק עתה. התחזיות לגבי קשרי רכבות בין-עירוניים נראות סבירות בעקבות קביעת תכנית פיתוח בשנת 2010, תכנית שמיועדת בעיקר להשלים בניית קו רכבת מהירה בין תל אביב לירושלים עד שנת 2017. בנוסף, בשנת 2010 גם הוסכם על תכנית תחבורה כללית יותר הכוללת תכניות לקווי רכבת נוספים ולהוספת רכבות חשמליות. למרבה הצער, לא ברור אם תכניות אלה ייצאו לפועל כמתוכנן, בהתחשב בהיסטוריה של עיכובים בפיתוח רשת הרכבות.

בצעד מבורך, מתוכננת הקמת רשויות תחבורה מטרופוליטניות, והבולטת בהן, רשות המיועדת לתל אביב והסביבה. כיום, התחבורה העירונית סובלת מתיאום לקוי בין דרכי התחבורה השונות, סוגיה שרשות תחבורה אזורית תוכל לטפל בה כראוי.

תיבה 3.4. המלצות למדיניות אנרגיה

מגזר הגז

- תיעול התקבולים מהגז הטבעי לקרן הון ממשלתית בניהול בלתי תלוי. מוטב להקים את הקרן מוקדם ככל הניתן.
- אין לסבסד השקעה 'במורד הזרם' כסיוע לייצוא גז טבעי או להגדלת הביקוש לו.

מגזר החשמל

- קביעת מדיניות מחויבת יותר לגבי הכיוון ולוחות הזמנים להכנסת רפורמה במגזר החשמל. היעד הסופי של רפורמה כזו צריך להיות מודל תחרותי מבוסס שוק.
- פתרון הקשיים הפיננסיים של חברת החשמל לישראל, מותנה בהתחייבויות מצד החברה (והאיגודים המקצועיים שלה) להיות חלק מתהליך הרפורמה. הבטחת יכולת ייצור הולמת.

אנרגיה וסביבה

- בעקבות התרגיל החד פעמי בקביעת יעדי פליטות גז חממה, המשך פעולה באמצעות ניטור ומערכת של יעדים מתגלגלים שמסתכלת אל מעבר לשנת 2020.
- שקילת מס פחמן כלל-משקי על ידי שינוי מס הבלו הקיים על דלקים ראשוניים ושאיפה להשתתפות רבה יותר בסחר הבינלאומי בפליטות.
- הרחבת התכניות להתייעלות אנרגטית בבניינים. הנהגת תקנים ירוקים מחייבים לצד המערכת הוולונטרית הקיימת. כמו כן, הנהגת אישורי יעילות אנרגטית חובה.
- התגברות על מכשולים בפני הפעלת אנרגיה ממקורות מתחדשים, במיוחד תכנון ועיבוד היתרים לשימוש בקרקע.

מגזר האנרגיה והתחבורה

- יישום אסטרטגיה דו-מסלולית המבטיחה שעלות השימוש ברכב פרטי, לרבות משא כביש, תשקף החצנות באופן מלא, תוך הרחבה סימולטנית של האפשרויות לדרכי תחבורה חלופיות.
- יישום מלא של התכניות להרחבת שירותי הרכבת.
- שיפור המסים וההיטלים בקשר לשימוש ברכב:
- שמירה על שיטת הזיכוי הירוק, אולם הפחתת השיעור הבסיסי של מס הקנייה (כיום, 83%).
- עשיית שימוש רב יותר במסים והיטלים על שימוש ברכב.
- התאמת ההתייחסות המסויית לרכבי חברה כך שהעובדים יישאו בעלויות שוליות חיוביות כאשר הם נוהגים ברכב לשימוש פרטי. החלפת תשלומי אחזקת רכב שניתנים בחלק מהמגזר הפרטי ובמגזר הציבורי בצורות תגמול אחרות.
- שקילת רגולציה נוספת ומסעי הסברה לעידוד חיסכון ויעילות בשימוש ברכב.

הערות

- 1 לדוגמא, המערכות הראשונות להפקת אנרגיה סולארית שנבנו בשנות ה-80 של המאה העשרים בקליפורניה היו מבוססות על טכנולוגיות שפותחו על ידי חברה ישראלית. כמו כן, למכון ויצמן יש היסטוריה ארוכה של מחקר בתחום האנרגיה הסולארית. ראה, (International Energy Agency (2010a and 2010b), לסקירת ההתפתחויות הסקטוריאליים.
- 2 הסיווג המקובל של עתודות, כדלקמן:
- « "עתודות מוכחות" ("proven reserves") (עתודה 1P): עתודות שהתגלו ושלגביהן יש סבירות של 90% שניתן יהיה להפיק אותן ברווחיות על בסיס ההנחות הנפוצות לגבי עלות, גיאולוגיה, טכנולוגיה, סחירות ומחירים עתידיים;
- « עתודות "מוכחות ומסתברות" ("proven and probable") (עתודות 2P), הכוללות נפחים נוספים אשר נחשבים כקיימים במאגרים שהתגלו ויש סבירות של 50% שניתן יהיה להפיק אותם ברווחיות;
- « "תוספת עתודות" ("reserves growth"), גידול טיפוסי בעתודות 2P שמתרחש כאשר שדות נפט או גז שכבר התגלו מפותחים ומתבצעת בהם הפקה;
- « "סך המשאבים שניתן למצוא" ("ultimately recoverable resources"), פירושו האומדנים העדכניים לגבי סך כל נפח הפחמימנים (הידרוקרבונים) אשר נקבע כי סביר שניתן יהיה להפיק בסופו של דבר באופן מסחרי, לרבות עתודות 1P, תוספת עתודות ומשאבים שטרם התגלו.
- 3 השלבים השונים מוגדרים על ידי מערכת הרישוי בחוק הנפט משנת 1952 וכוללים שני שלבי חיפוש ושלב הפקה: (i: שלב של "היתר מוקדם", המעניק זכויות לחיפוש מוקדם למשך תקופה שלא תעלה על 18 חודשים; (ii) שלב "רישיון", שמעניק זכויות בלעדיות לעריכת סקרים סיסמיים וקדיחות ניסיון למשך תקופה שלא תעלה על שלוש שנים (עם אפשרות להארכה שנתית לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים); (iii) שלב "חזקה", המעניק זכויות בלעדיות לחיפוש והפקה. זכות החזקה ניתנת תחילה ל-30 שנה (עם אפשרות הארכה ל-20 שנה נוספות). חשוב לציין כי בעל החזקה מחויב להתחיל בהפקה מסחרית בתוך שלוש שנים.
- 4 תרגום לאנגלית של חוק משק החשמל ניתן למצוא באתר האינטרנט של משרד התשתיות הלאומיות.
- 5 התכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית הייתה דומה מאוד לתכנית שאומצה על ידי הממשלה, אולם, ראוי לציין שהיא גם הציעה הקמת קרן מיוחדת למימון התכנית על ידי שימוש בהכנסות ממס מיוחד שיהיה חלק מתעריפי החשמל לצרכן. מבחינה טכנית, המס היה מהווה היטל של 1% על ההכנסות של הספקים ממכירת חשמל. עם זאת, המס היה מיועד להיות 'הוצאה מוכרת' לצורך קביעת התעריפים, כלומר, הוא היה עובר כולו לצרכן בדרך של מחירים גבוהים יותר. לקרן המיוחדת היה היגיון כלכלי, מכיוון שגובה המס המוצע היה שווה לערך להעלאה בתעריף החשמל שהייתה נדרשת לצורך מימון הפקת חשמל נוסף אם החיסכון באנרגיה לא היה מושג. כך, שלמעשה, המס בשילוב עם הצעדים להתייעלות אנרגטית היה מהווה תחנת כוח 'וירטואלית' (בבעלות ממשלתית) שהתוצר שהיא 'מפיקה' הוא חיסכון באנרגיה.
- 6 לדוגמא, התקנת מערכת פוטו-וולטאית על גג מבנה דורשת רק היתר בנייה (לא היתר תכנוני); הפקת חשמל בכמות פחותה מ-50 מגה-וואט דורשת אישור של רשויות התכנון האזוריות בלבד (לא נדרש גם אישור של רשות התכנון הלאומית), וכל התקנה של יחידות פוטו-וולטאיות בשטח פתוח, קרקע חקלאית או במקומות אחרים נחשבת לשינוי שימוש.
- 7 בהתבסס על ההנחה שחשמל שמופק מדלקים פחמימניים מפיק 0.7 טון CO₂eq למגה-וואט שעה, ועולה 0.04 דולר ארה"ב לקילו-ואט שעה. מתבסס על הנחה של שער חליפין 3.6 ש"ח לדולר ארה"ב ו-0.7 אירו לדולר ארה"ב. להשוואה בינלאומית שנערכה לאחרונה של עלויות ההפחתה המשתמעות של תעריפי הזנה (ראה OECD (2011b).

- 8 לסקירה בנושא מיסוי וסביבה ראה (OECD 2010) ולסיכום עדכני של סוגיות של צמיחה ירוקה, ראה De Serres et al. (2010).
- 9 מסים סביבתיים על קניית כלי רכב יכולים להיות עדיפים על מסים על השימוש ברכב לגבי מזהמים בהם הפליטות משתנות מהותית בהתאם למאפיינים הטכניים של הרכב (כגון, לגבי תחמוצות חנקן (NOx), חלקיקים (PM) ופחמימנים (HC). בנסיבות כאלה, לאותו שימוש ברכב (במונחים של צריכת דלק ומדדים אחרים) יכולות להיות רמות פליטה שונות לחלוטין. במובן זה, מס קנייה עשוי להיות עדיף, אם כי מס זה כשלעצמו משמעו שלא קיים חיוב שולי בגין הפליטות הנוספות.
- 10 בנק ישראל (2010) מציג אומדנים המראים כי העלאה של 1% במחיר הקנייה של מכוניות מורידה את סה"כ הנסועה בכ-0.6% ומגייסת כ-166 מיליון ש"ח, בעוד שהעלאה של 1% במחיר הדלק למכוניות מפחיתה את הנסועה בכ-0.18% ומגייסת כ-178 מיליון ש"ח. משתמע מכך, שגם מעבר נייטרלי מבחינת הכנסות ממס קנייה למס על הדלק יהיה בו משום תועלת. אם מחיר הקנייה יופחת ב-1% ומחיר הדלק יעלה ב-1%, הנסועה תפחת ב-0.12%.
- 11 הפליטות הממוצעות מהפקת חשמל בישראל עומדות על כ-700 גרם לקוט"ש בעוד שהפקת חשמל מבעירת גז בלבד יכולה להניב רק כ-185 גרם CO₂eq לקוט"ש. בהנחה שמכונית חשמלית זקוקה ל-0.13 קוט"ש לק"מ, המשמעות היא פליטות של 90 או 24 גרם CO₂eq לק"מ לפליטות ממוצעות ולפליטות מבעירת גז, בהתאמה. (OECD 2011d) מביא השוואה מפורטת יותר בין כלי רכב חשמליים וקונבנציונליים המשווקים בצרפת ודומים לאלה שישווקו בישראל.

- Bank of Israel (2010), *Annual Report 2009*, Jerusalem.
- Bank of Israel (2011), *Annual Report 2010*, Jerusalem.
- De Serres, A., F. Murtin and G. Nicoletti (2010), "A Framework for Assessing Green Growth Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 774, Paris.
- International Energy Agency (2008), *Energy Efficiency Policy, Recommendations*, International Energy Agency, Paris.
- International Energy Agency (2010a), *Technology Roadmap, Solar Photovoltaic Energy*, International Energy Agency, Paris.
- International Energy Agency (2010b), *Technology Roadmap, Concentrating Solar Power*, International Energy Agency, Paris.
- Ministry of Environmental Protection (2011), "Greenhouse Gas Reduction Action Plan", *Environmental Bulletin*, No. 37, September.
- Ministry of National Infrastructures (2010), *National Energy Efficiency Plan*, Jerusalem.
- OECD (2010), *Taxation, Innovation and the Environment*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *Environmental Performance Review of Israel*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *OECD Economic Surveys: France*, Vol. 2011/2, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011c), *Better policies to support eco-innovation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011d), *Prospects for electric vehicles-an illustration with models marketed in France*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Palatnik, R.R. and M. Shechter (2010), "The Israeli Economy and Potential Post-Kyoto Targets", *Israel Economic Review*, Vol. 8, No. 1.
- Persson, J. and D. Song (2010), "The Land Transport Sector", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 817, Paris.
- Schenk, C.J., M.A. Kirschbaum, R.R. Charpentier, T.R. Klett, M.E. Brownfield, J.K. Pitman, T.A. Cook and M.E. Tennyson (2010), *Assessment of undiscovered oil and gas resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean*, U.S. Geological Survey Fact Sheet 2010-3014, Washington, D.C.
- Shaffer, B. (2011), "Israel-New natural gas producer in the Mediterranean", *Energy Policy* 39, Elsevier.
- State of Israel (2011), *Conclusions of the committee for the examination of fiscal policy with respect to oil and gas resources in Israel*, January.
- World Bank (2010), *Study of Israel Electric Corporation's Tariffs and Financial Situation*, World Bank report submitted to the Israel Electric Corporation, Washington, D.C.





סקירות נוספות

איטליה מאי 2011	אוסטרליה, נובמבר 2010
יפן, אפריל 2011	אוסטריה, יולי 2011
קוריאה, יוני 2010	בלגיה, יולי 2011
לוקסמבורג, מאי 2010	ברזיל, אוקטובר 2011
מקסיקו, מאי 2011	קנדה, ספטמבר 2010
הולנד, יוני 2010	צ'ילה, ינואר 2010
ניו-זילנד, אפריל 2011	סין, פברואר 2010
נורבגיה, מרץ 2010	צ'כיה, נובמבר 2009
פולין, אפריל 2010	אסטוניה, אפריל 2011
פורטוגל, ספטמבר 2010	מרחב האירו, דצמבר 2010
רומניה, אוקטובר 2002	איחוד אירופה, ספטמבר 2009
רוסיה, דצמבר 2011	מקדוניה, ינואר 2003
סלובקיה, נובמבר 2010	פינלנד, אפריל 2010
סלובניה, פברואר 2011	צרפת, מרץ 2011
ד. אפריקה, יולי 2010	גרמניה, מרץ 2010
ספרד, דצמבר 2010	יוון, אוגוסט 2011
שבדיה, ינואר 2011	הונגריה, פברואר 2010
שווייץ, דצמבר 2009	איסלנד, יוני 2011
תורכיה, ספטמבר 2010	הודו, יוני 2011
אוקראינה, ספטמבר 2007	אינדונזיה, נובמבר 2010
בריטניה, מרץ 2011	אירלנד, אוקטובר 2011
ארה"ב, ספטמבר 2010	ישראל, דצמבר 2011

הנוסח המלא לגיליון זה פורסם תחת השם:

OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Israel 2011*, OECD Publishing

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2011-en

עבודה זו מתפרסמת בספריית OECD, השומרת על ספרים, כתבי עת ומאגרי מידע סטטיסטי של OECD.

אתר הספרייה www.oecd-ilibrary.org מזמינה אתכם ליצור קשר למידע נוסף.