



תמריצים ממשלתיים בענפים שונים:

פנסיה וגמל

היי-טק

אינטרנט

רשות השידור

זאב גולן

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

תמריצים ממשלתיים בענפים שונים:

פנסיה וגמל

היי-טק

אינטרנט

רשות השידור

זאב גולן

"הקב"ה הוא שותף שקט לזוג הנשוי, כך
שהנישואים היהודיים האידיאליים מהווים משולש"
- הרב מוריס לם

הציטוט הנ"ל מתאר מצב אידיאלי ביחסים רצוניים בן שני אנשים אוהבים, המחליטים מרצונם החופשי להזמין את הא-ל לתוך ביתם. ברוב ענפי המשק הישראלי לדורותיו, וכן היום, יש ליצרנים, לספקים, ולקונים שותף שקט: הממשלה. שני גורמים המתקשרים בחוזה או מנהלים משא ומתן ביניהם – מהווים למעשה משולש.

באופן תיאורטי, הימצאותה של הממשלה ביניהם תוכל להועיל או לחלופין להזיק, ויש לבחון מלכתחילה האם המשק יוצא נשכר כלל מהתערבותה של הממשלה בסחר המקומי.

אולם, ההגדרה של השותף השקט היא שהשותף הוא אחד הבעלים של העסק אך הוא אינו רשאי להתערב בניהולו. במקרים מסוימים, ממשלת ישראל אינה מתפקדת כשותפה שקטה אלא הופכת לשותפה פעילה לחוזים שאמורים לכאורה להיות עניינם של שני הצדדים בלבד.

כדי שנוכל להגיע למסקנה על אודות טיב התערבות הממשלה, ומי למעשה יוצא נשכר ממנה, נבחן כעת מספר דוגמאות. בין היתר ננסה ללמוד מזוכה פרס הנובל פרופ' רוברט אומן, אשר ציין בהרצאתו במכון ירושלים לחקר שווקים, בחודש דצמבר 2008, שבכל כלי מדיניות, כדאי לבחון את התמריצים הנוצרים על ידי מדיניות זו: איזו פעילות זוכה לעידוד, ואלו תמריצים נוצרים עבור בני האדם המושפעים מהמדיניות.¹

1. פנסיה וחיסכון

ב-7 בדצמבר 2009 פרסם המפקח על הביטוח במשרד האוצר חוזר המשנה את כללי הדיווח של קרנות הפנסיה, הגמל והביטוח. משרד האוצר אסר עליהן לפרסם תשואות עדכניות וכפה עליהן לפרסם את תשואותיהן אחת לשנה. כך הסביר משרד האוצר את הצעד:

עד היום, יכלו הגופים המוסדיים לפרסם תשואות חודשיות או לתקופות קצרות אחרות. מאחר ומדובר בחסכון לטווח ארוך, נאסר על הגופים המוסדיים ועל משווקי מוצריהם להשתמש בתשואה של הטווח הקצר על מנת לפרסם או להשוות בין מסלולים וקופות.

כן כתב משרד האוצר ש:

השינויים האמורים תואמים את תפיסת אגף שוק ההון כי בחינה של מכשיר חיסכון פנסיוני וביצועיו צריכה להתבצע בראיה ארוכת טווח. לפיכך קיימת חשיבות בקבלת נתוני תשואה הנוגעים לתקופות של למעלה משנה.²

¹ <http://www.jims-israel.org/Aumann.aspx>

² משרד האוצר, הודעת הדובר, 7 בדצמבר 2009,

צעד זה נעשה כדי להגן לכאורה על החוסכים אשר ירצו לעבור מקופה לקופה בראותם את חסכונותיהם יורדים. אגף שוק ההון אם כך מגן על החוסכים, ומונע מהם מידע העלול לגרום להם להחליט החלטה נמהרת בקשר לכספם: מה-1 בפברואר 2010, מיום החלת הכללים החדשים של משרד האוצר, תיחסך מהחוסכים עוגמת הנפש הקשורה בירידת ערך חסכונותיהם משום שהם לא יידעו על ירידה זו (אלא אם יידרשו למאמץ מיוחד הכולל פנייה לקרן בה מופקד כספם לשם קבלת מידע עדכני, השוואת סכומי החיסכון העדכניים לסכומים שדווחו בעבר, וניסיון לקבל פרטים דומים על חסכונות המופקדים בקרנות אחרות לשם השוואה). חוסר השקיפות הנוצר אמור, על פי גישת האוצר, למנוע מעמיתים למשוך את כספם מקרן שצוברת הפסדים.

ככל הנראה איסור פרסום התשואות באופן שוטף יסייע לקופות אשר ערכן יורד במהלך השנה, אולם האיסור יפגע בשיקול הדעת של האזרח. צעד זה יפגע בחופש האזרחים לעשות שימוש ברכושם הפרטי – בחסכונותיהם, ויקשה עליהם לבחון בצורה ראויה את כל האופציות העומדות בפניהם. משרד האוצר הפך ממפקח על ענף הביטוח – שותף שקט העומד אי-שם מעל לכל חוסך ולכל חברת ביטוח – למעין שותף פעיל העומד בין שני הצדדים לחוזה. הוא מתפקד כאח הגדול השומר על אחיו הקטן (במקרה זה: האזרח הקטן) כי הוא יודע טוב יותר מה נכון לאזרחים. אח גדול זה פשוט החליט, שעדיף שהם לא יידעו מה קורה לחסכונותיהם, ושדיווח שנתי יספיק להם לכלכל את מעשיהם.

מעבר לפגיעה בחופש המידע, ומעבר לפגיעה בעקרון הבעלות על רכוש פרטי, יש לבחון את שאלת התמריצים. האוצר מבקש לעודד חיסכון לטווח ארוך. אולם בפועל התמריצים הנוצרים מצעדי האוצר הם כדלקמן:

- נוצר תמריץ לאזרחים בעלי יכולת לחיפוש אפיקים חדשים לחסכונותיהם, הפטורים מהוראות משרד האוצר והמספקים מידע עדכני ורלוונטי יותר, גם אם אפיקי השקעות אלה יהיו בחו"ל.
- נוצר תמריץ לקופות החיסכון להגביר את הסיכון שבהשקעותיהן, ביודען שיש להן שנה לתקן כל הפסד, לפני שיתגלה.
- נוצר תמריץ לשחיתות ולהשקעות המוטלות בספק.
- נוצר תמריץ לאזרח להפחית את אחריותו האישית, ולסמוך על האחר בנוגע להחלטותיו.

2. היי-טק

בראשית חודש נובמבר, מספר חברות היי-טק התאגדו ל"פורום" חדש ("פורום חברות ההיי-טק הצעירות") במטרה "להיאבק ברגולציה שמכבידה עליהן". על-פי הדיווח ב"הארץ", "היעד הראשון שהציב הארגון הוא שינוי סדר העדיפויות בתקציבי המדען הראשי".³

כעבור חודש בדיוק, הודיעו משרד האוצר ומשרד התמ"ת על תוספת של 200 מיליון ש"ח למדען הראשי.⁴ חצי מהסכום אמור לבוא ממשרד האוצר והחצי השני הינו מקדמה על חשבון תקציב 2010, כאשר בכוונת המדען להשתמש בכספים אלו כבר בשנת 2009.

יעילותן המוטלת בספק של השקעות המדען הראשי נדונה בנייר עמדה קודם של המכון⁵ ועל כן לא תידון כאן בהרחבה. אולם, על מנת לבחון את התמריצים הנוצרים על ידי הממשלה בענף ההיי-טק, חשוב להתמקד בהחלטת חברות ההיי-טק אשר יצרו את ה"לובי" הפועל למען הגדלת תקציביהן. לטענתן, יש לציין, הן התאחדו כדי להיאבק ברגולציה. אולם צעדן הראשון היה לדרוש תקציב מהממשלה.

חשוב לציין כי בהשוואה בינלאומית שבדקה את מידת הקלות בה נעשים עסקים בעולם, ישראל דורגה על ידי הבנק העולמי במקום מספר 29 מתוך 183 מדינות. זה אומנם הישג לא מבוטל, אולם בהשוואה למדינות האחרות, ישראל דורגה במקום ה-147 ברישוי רכוש, 120 בכל הקשור להשגת רישיון בנייה,

³ דה מרקר, 8 בנובמבר 2009,

http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20091108_1126526&log=true

⁴ דה מרקר, 8 בדצמבר 2009,

http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=pw20091208_48929

⁵ <http://www.jims-israel.org/pdf/ChiefScientist.pdf>

99 באכיפת חוזים, 90 בכל הקשור להעסקת עובדים, ו-83 בקלות תשלום מסים.⁶ למרות כל הבעיות האלו, חברות ישראליות אינן מתאגדות כדי להביא לפישוט תקנות המיסוי, להורדת מדרגות המס, להגמשת תהליך רישוי העסק או לקיצור תהליך השגת רישיון בנייה - אלא בוחרות בדרך הקלה של הקמת לובי למען קבלת מענקים נוספים מהמדען הראשי, המועברים ישירות מכספי משלם המסים.

יש לבחון במיוחד את טענת החברות שדרשו מענקים, ואשר לפי הזרמת התוספת התקציבית, ככל הנראה גם יזכו במענקים שביקשו:

הארגון הסביר כי לאחר שחברות רבות הגישו בקשה לקבלת מענקים מהמדען, כמדי שנה, ובנו את תקציביהן בהתייחס למענקים, גילו כי תשלומים אלה עוכבו ורק בספטמבר ניתן לכך הסבר. ממכתב שפירסם מנכ"ל משרד התמ"ת עולה כי המשרד שינה את מדיניותו מינואר, ומעתה קיימת העדפה לחברות הגדולות. לדברי בסול, "לבוא בהודעה כזו, באמצע השנה, לאחר שחברות כבר השקיעו - זאת פשוט שערורייה מצד הפקידים".⁷

מהודעה זו משתמע שחברות אלו טוענות לבעלות על כספי משלם המסים רק משום העובדה שהן "הגישו בקשה לקבלתם".

אם כן, מדיניות החברות מעידה שהתמריצים הנוצרים על ידי הממשלה נקלטו על ידן:

- נוצר תמריץ להפניית מאמצי העסקים להשגת השקעות. במקום לשכנע משקיעים פרטיים להשקיע בהן, או לקוחות חדשים לרכוש את מוצריהן ושירותיהן, נוצר תמריץ לפנות אל הממשלה, אשר יכולה להשקיע בהן ולחסוך להן את הטירחן לשכנע משקיעים ולקוחות חופשיים להתקשר עימן על בסיס עסקי וחופשי.
- כתוצאה מכך, איכות מוצריהן ושירותיהן עלולה להיפגע.
- נוצר תמריץ שלילי עבור המשקיע הפרטי. הממשלה נכנסה בין המועסק בישראל העשוי להשקיע את כספו כפי שנראה לו, ליעד ההשקעה, והיא למעשה מחליטה עבורו במי כדאי לו להשקיע. זהו תמריץ שלילי המדכא את הרצון לעבוד קשה יותר ולחסוך כסף נוסף.

3. האינטרנט

בדיון בוועדת המדע של הכנסת ב-7 בדצמבר 2009 הציע שר התקשורת, שהממשלה תקים חברת תשתית לאומית אשר תוכל לספק אינטרנט מהיר. באותו הדיון הודיע השר ש"עד שלא יכנסו חברות תשתית נוספות התחרות תהיה מינימאלית".⁸ שתי ההצהרות סותרות, מכיוון שכניסת הממשלה לשוק והקמת חברת ענק שתוכל לפעול ללא התחשבות באילוצים הכלכליים יוצרת תמריץ שלילי לחברות התשתית הפרטיות להמשיך ולהשקיע בענף.

בפני ועדת המדע הוצגו נתוני ה-OECD, על פיהם מהירות הגלישה הממוצעת בישראל היא בין 2-2.5 מגה, בעוד שבעולם המהירות מגיעה עד ל-100 מגה. לכאורה, מצב קשה זה מצריך התערבות ממשלתית, ולכן יו"ר הוועדה קרא למשרד התקשורת "לבדוק את מהירות הגלישה".⁹ אולם, יש לציין שכבר באותה הישיבה, נציגי חברת אינטרנט מסוימת הודיעו שבחודש אוקטובר השיקה החברה שירות גלישה במהירות של 100 מגה, ובסוף 2010 תוכל החברה להציע את המהירות הזו לכל מי שמחובר אליה בישראל.

כאמור, המשרד טען שבעולם גולשים במהירות 100 מגה לעומת 2.5 מגה בישראל, וזה בהתבסס על נתוני ה-OECD. אולם מבט על נתוני ה-OECD מראה שלא כך הם פני הדברים. בעוד שביפן גולשים בכ-93 מגה, בכל המדינות האחרות שנבחנו להוציא שתיים, המהירות היא פחותה מ-20, וכמעט בחצי מהן - כולל בארה"ב - היא פחותה מ-10, וזה לא סוף הסיפור. ה-OECD מצייין בפרוש שהמהירויות

⁶ הבנק העולמי, Doing Business, <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>

⁷ דה מרקר, 8 בנובמבר 2009.

⁸ <http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/975/562.html>

⁹ שם.

שייחוסו למדינות השונות הן המהירות המרבית התיאורטית על פי הטכנולוגיה שבשימוש אותה המדינה, אך גולשים בדרך כלל גולשים במהירות פחותה.

לדוגמא, לנוורווגיה מיוחסת מהירות של כ-12 מגה, אולם המהירות הממוצעת בנוורווגיה היא כ-1.5 מגה. לארה"ב מיוחסת מהירות של קצת פחות מ-10 מגה, אולם המהירות הממוצעת היא 2.3 מגה בלבד. יפן, לה מיוחסת מהירות של 93 מגה, נהנית במציאות ממהירות של 63 מגה בממוצע. זה עדיין כמעט פי 30 מישראל אולם גם פי 30 מארה"ב. בכל מקרה, רוב הגולשים אינם זקוקים כלל למהירות גלישה כאלו.¹⁰

המסקנה מכל האמור לעיל היא שחברות האינטרנט בישראל השקיעו סכומים גדולים בטכנולוגיות חדשות, זאת מתוך כוונה ליהנות מהרווחים על השקעותיהן, וממילא הן מרשתות את הארץ באינטרנט מהיר בכל קנה מידה בינלאומי. עובדה, שלפי משרד התקשורת, 82 אחוזים מהבתים בישראל מחוברים לאינטרנט מהיר. בהשוואה למדינות אשר נבחנו על ידי ה-OECD, זהו אחוז גבוה יותר מכל המדינות להוציא אחת.¹¹ כלומר, כוחות השוק, והחברות הפרטיות הפועלות בשוק, הביאו לאחוז חדירה גבוה במהירות סבירה אשר צפויה עוד לעלות במהלך השנה הקרובה.

מעבר לכך, הצעה להקים חברה ממשלתית לאינטרנט מהיר יוצרת תמריץ שלילי להשקעות בתשתית:

- לא רק שהקמת חברה ממשלתית לאינטרנט אינה נחוצה על פי הנתונים שהובאו לעיל, אלא גם שאפילו איום להקימה עלול ליצור תמריץ שלילי לגיוס משקיעים נוספים לקראת השקעות עתידיות בתשתיות האינטרנט.

4. טלוויזיה

ההסכם המתגבש אשר יאפשר לממשלה לבצע את הרפורמה המתוכננת ברשות השידור, כולל, על פי ההסכמים שכבר נחתמו, פיטורי 700 עובדים. העובדים הפורשים אמורים לזכות בהטבות מעבר לתנאי הפרישה של עובדים בשירות הציבורי, אשר מלכתחילה טובים יותר מתנאי הפרישה של אזרחים שאינם עובדי מדינה. סכום הפיצוי הממוצע לעובד מוערך בכמיליון ש"ח. הפורשים יזכו בעליית שתי דרגות ובתוספת של 10 אחוזים לעובד ששיעור הפנסיה שלו הוא עד 70%. עובדים שיפרשו ואשר גילם הוא מעל ל-50, יהיו זכאים לפנסיה מוקדמת.¹²

מסתבר שגם כאשר האזרח הספון בביתו צופה בטלוויזיה, יש לו שותף פעיל. השותף דואג לגבות ממנו אגרת טלוויזיה וגם מסים, ולאורך שנים הוא מממן על ידם את רשות השידור בה הועסקו 700 מאות עובדים שככל הנראה היו – לפחות חלקם – מיותרים ועל כן יש צורך לפטרם. אולם, כעת נדרש האזרח שצופה בטלוויזיה, וגם כל האזרחים שאינם צופים בטלוויזיה אך משלמים מסים, להעביר מיליון ש"ח נוספים לכל עובד שהתפרנס עד כה על חשבונם.

התמריצים הנוצרים על ידי הסכם כזה הם:

- תמריץ המעודד אנשים לנסות להתקבל לעבודה ממשלתית מיותרת, כדי לזכות בתנאים המפליגים של מגזר זה. זוהי פגיעה בכוח המשיכה של המגזר היצרני.
- תמריץ לשביתות של עובדי ממשלה. בשעה שמתרבים השביתות בישראל, לאחר תקופה של רגיעה יחסית, ובשעה שהממשלה מתכננת רפורמות במקרקעין ובנמלים, ואולי גם בחברת החשמל, הסכם המעניק הטבות מפליגות לעובדי ציבור, משדר לעובדי כל החברות הממשלתיות האחרות שההסכם הוא נקודת ההתחלה עבורם. עלות ההסכם בטלוויזיה מוערכת בלפחות 800 מיליון ש"ח. אולם, הסכמים דומים במנהל מקרקעי ישראל, בחברת מקורות, ברשות הנמלים, או בחברת החשמל ירוששו את האזרח משלם המסים אשר יידרש להעביר את פרי עבודתו לעובדים

¹⁰ OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/10/53/39575086.xls>; Download-Speed, *בחירת מהירות הברודבנד הגלובלי*,

<http://www.download-speed.org/speed-test/Norway>; ספידמטרס, *לחץ על מהירות האינטרנט בכל 50 המדינות*,

http://www.ohiobroadbandcouncil.org/resources/docs/cwa_report_on_internet_speeds_2008.pdf

¹¹ OECD, *בתים עם נגישות לברודבנד אינטרנט*, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/59/39574039.xls>

¹² דה מרקר, 9 בדצמבר 2009, <http://shivuk.themarker.com/news/index.dot?id=23139>

הפורשים. התוצאה עלולה להיות מספר רב של שביתות, עליית שיעור המס, ודחיית כל רפורמה מוצעת.

אין בציון התמריצים האלה בכדי לרמוז שאין לפצות עובדים מפורטים. אולם לשם זה יש קרן פיצויים, חיסכון פנסיוני, ביטוחים וכדומה. במקרה זה, מדובר בהסכמת הממשלה לפצות 700 עובדים מפורטים בכספם של עובדים ישראלים אחרים, שיועבר אליהם כפיצוי נוסף. השאלה שנדונה כאן היא שאלת התמריצים הנוצרים על ידי נדיבות יתר ממשלתית.

סיכום

נייר עמדה זה לא ניסה לדון בכל בעיות המשק המוצבות בפני ישראל, ואף לא להציע פתרון לבעיה ספציפית זו או אחרת. אלא, ניסינו לבחון בו את המדיניות של הממשלה מבחינת התמריצים שהיא יוצרת. מומלץ לקובעי המדיניות, ולציבור משלמי המסים, לבחון מחדש את עמדות הממשלה לאור התמריצים האלה, ולשקול מחדש באם כלי המדיניות אכן ישיגו את מטרותיהם או לחלופין יביאו יותר נזק ותמריצים שליליים מאשר תועלת.