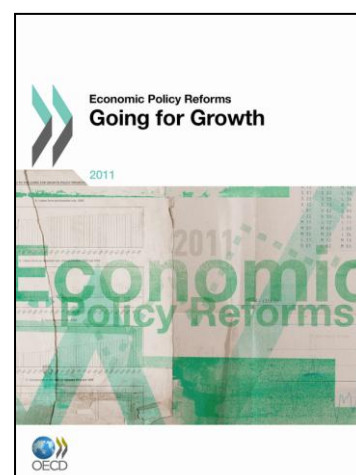


# OECD *Multilingual Summaries*



## Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth

Summary in Hebrew

### רפורמות במדיניות כלכלית 2011: הולכים על צמיחה

• ההתאוששות העולמית מן השפל העמוק ביותר מאז השפל הגדול בעיצומה. עם זאת, היא עודה תלויה יתר על המידה בצעדי מדיניות מקרו-כלכליים להמרצת הפעילות ועדיין לא הצליחה להקטין באופן משמעותי את שיעור האבטלה הגבוה הממשיך לשרור במדינות רבות. מהדורת 2011 של "הולכים על צמיחה" מדגישה את הרפורמות המבניות הדרושות כדי לחזור לפסים של צמיחה ארוכת-טווח בעקבות המשבר. היא מזהה - עבור כל אחת ממדינות ה-OECD וכן, לראשונה, עבור שש כלכלות מפתח מתעוררות (אינדונזיה, ברזיל, דרום אפריקה, הודו, סין ורוסיה) - חמישה תחומי עדיפות לרפורמה הצפויים להיות האפקטיביים ביותר בהבטחת צמיחה מתמשכת במהלך העשור הקרוב. הניתוח מלמד על כוחן של רבות מן הרפורמות הללו לסייע גם בקונסולידציה פיסקלית המתבקשת מאוד ולתרום לצמצום חוסר האיזון הגלובלי בחשבונות השוטפים במדינות השונות (להלן: פערי האיזון הגלובליים).

• האינדיקטורים המובאים במהדורה הנוכחית הם ברי-השוואה במישור הבינלאומי, ומאפשרים למדינות להעריך את ביצועיהן הכלכליים ואת המדיניות המבנית שלהן במגוון רחב של תחומים.

• בנוסף לכך, כוללת המהדורה הנוכחית שלושה פרקים אנליטיים העוסקים במדיניות דיור, ביעילות מערכת שירותי הבריאות במדינות השונות ובקשרים שבין מדיניות מבניות לחוסר האיזון בחשבונות השוטפים.

ההתאוששות העולמית מן השפל העמוק ביותר מאז השפל הגדול אמנם יצאה לדרך כבר לפני זמן מה, אך עודנה נשענת יתר על המידה על צעדי מדיניות מקור-כלכליים ממריצים, ועד כה עוד לא היה בה די כדי להתמודד עם האבטלה הגבוהה והעיקשת השוררת במדינות רבות. בהינתן שהתמריצים הפיסקליים יופסקו מן הסתם בהדרגה כדי להימנע מהתנהלות בתחום החוב הציבורי שלא ניתן לקיים לאורך זמן, ולאור התמיכה המועטה, אם בכלל, שעוד ניתן לצפות לה מצד המדיניות המוניטרית, האתגר העיקרי העומד בפני ממשלותיהן של מדינות ה-OECD כיום הוא להפוך התאוששות המונעת מכוח מדיניות לצמיחה המתקיימת בכוחות עצמה. האצת תהליך הרפורמה המבנית, תהליך שהואט במהלך השפל העולמי מלבד בתחום האסדרה (הרגולציה) הפיננסית, תוכל לתרום תרומה מכרעת במישור זה. בהקשר של יציאה ממשבר, ניתן לתת קדימות לרפורמות המעודדות, יותר מכל האחרות, צמיחה בטווח הקצר ועוזרות למובטלים ולמי שנמצאים מחוץ למעגל העבודה לא לאבד מגע עם שוק העבודה.

מהדורה חדשה זו של "הולכים על צמיחה" מזהה - עבור כל אחת ממדינות ה-OECD וכן, לראשונה, עבור כלכלות מפתח מתעוררות (אינדונזיה, ברזיל, דרום אפריקה, הודו, סין ורוסיה, המוכרות בשם BRIICS) - חמישה תחומי עדיפות לרפורמה המוערכים כאפקטיביים ביותר להבטחת צמיחה מתמשכת במהלך העשור הקרוב. ההמלצות הללו נקבעות על סמך מיפוי המקשר בין חולשות יחסיות בביצועים - הנמדדות על פי פערים בפריורן העבודה ובניצולת עובדים בהשוואה למדינות המצטיינות במדדים אלה - לחולשות במדיניות הננקטות בכל אחת מן המדינות הנבדקות. להלן המסקנות העיקריות העולות מניסיון התעדוף הזה, המסוכמות בפרק 1 (סקירה כללית) ומתוארות ביתר הרחבה בהתייחסויות למדיניות השונות (פרק 2):

- מדינות OECD בעלות הכנסה גבוהה יותר עומדות בפני קשת של אתגרי מדיניות, וניתן לחלקן באופן גס לשתי קבוצות. הקבוצה הראשונה מונה ברובה מדינות מאירופה הקונטיננטלית, הצריכות להעלות את ניצולת העובדים. בהתאם לכך, שיפור המבנה של מערכות הזכויות הסוציאליות, טיפול בדואלים של שוק העבודה באמצעות רפורמות להגנה על התעסוקה והסטת נטל המס מן העובדים מופיעים תדיר ברשימת ההמלצות, אם כי גם לרפורמות בשוקי המוצרים שמור שם מקום של כבוד. שאר המדינות העשירות יחסית ב-OECD עומדות מול שורת אתגרים מאוזנת יותר, עם דגש חזק יותר על פריורן עבודה - במיוחד במקרה של המדינות החברות האסיאתיות - כאשר ההמלצות השגורות הן רפורמות בתחומים של: אסדרת המגזר של מפעילי רשתות תשתית (network sector), מגבלות על השקעות זרות ישירות, מבנה המס והמגזר הציבורי.

- מדינות OECD בעלות הכנסה נמוכה יותר - ובהן אסטוניה, ישראל, סלובניה וצ'ילה, שהצטרפו ל-OECD ב-2010 - וכן מדינות ה-BRIICS ניצבות מול אתגרים נוספים הקשורים למערכות החינוך ולאסדרת שוק המוצרים שלהן. רפורמות בתחומים הללו נועדו להגביר פריורן. גם עבודה לא-רשמית מציבה אתגרי מדיניות ספציפיים במדינות הללו. במקרים רבים, צעדי המדיניות המומלצים בעדיפות למדינות ה-BRIICS דומים במהותם לאלה המומלצים למדינות OECD בעלות הכנסה נמוכה, אם כי היקף הרפורמות הדרושות גדול יותר ככלל במדינות ה-BRIICS. ההמלצות למדינות ה-BRIICS ולכמה מדינות OECD בעלות הכנסה נמוכה יותר כוללות בנוסף, בכמה מקרים, רפורמות במערכות המשפט ובאכיפת חוזים כמו גם שיפורים במערכות ממשל לצורך טיפול בשחיתות.

• רפורמות שיש בהן כדי להניב עליות מהירות בהכנסה ובמקומות עבודה הן "מצרך מבוקש" בנסיבות שלאחר משבר. בין העדיפויות שזוהו לצעדי מדיניות, כוללות רפורמות כגון אלה חסמים נמוכים יותר לתחרות (למשל, במסחר הקמעונאי או במקצועות החופשיים), מעמסות מנהלתיות מעטות יותר על עסקים והסרת חסמים להשקעות זרות ישירות. כמה מן העדיפויות שזוהו תוכלנה גם לתרום רבות למניעת התקבעות של שיעור אבטלה גבוה, עוד מושא משמעותי לדאגה בנסיבות ההווה. הרבה מאמצי המדיניות שהונהגו במענה למשבר ברמת שוק העבודה - כגון שימוש מוגבר בשעות עבודה קצרות או הגדלה של תקופת הזכאות והיקף הזכאות לדמי אבטלה - עזרו להקלות את השפעת השפל על האבטלה וריכזו את הקושי לעובדים. בד בבד עם התפתחות התנאים הכלכליים, תוכלנה יזמות חדשות לאמצעי מדיניות לתרום לחיזוק המרכיב התעסוקתי של ההתאוששות. רפורמות מעין אלה כוללות הוצאה מוגדלת על מדיניות פעילות הנוגעות לשוק העבודה ועל שיפורן, הפחתת הדואלים בשוק העבודה באמצעות רפורמות להגנה על התעסוקה, ותכנון משופר של תשלומי העברה.

• למצב הכלכלי העכשווי השלכות סותרות לגבי יכולתן של ממשלות לבצע רפורמות, כאשר מצד אחד נחיצותן לאחר המשבר מורגשת יותר אך מצד שני המצב הפיסקלי החלש יותר במדינות רבות עשוי להוות מכשול. על רקע זה, חיוני להבטיח כי הרפורמות יעלו בקנה אחד עם הצורך הדוחק בקונסולידציה פיסקלית.

• רפורמות מבניות חותרות בעיקר לשיפור רמות הכנסה בטווח הארוך אך עשויות להניב בנוסף גם תועלות-לוואי חשובות מבחינת היתרות התקציביות. כך, למשל, רפורמות המגבירות רמות תעסוקה תתרומנה בסבירות לקונסולידציה פיסקלית. בהינתן מימון ציבורי שאינו בר-קיימא, נעשו הרבה סוגים אחרים של רפורמות מבניות דחופים יותר. בפרט שיפורים במערכות מיסוי או התייעלות בתחומי החינוך ושירותי הבריאות יכולים להקל על גרעונות פיסקליים.

רפורמות מבניות מעודדות-צמיחה יכולות גם להשפיע לטובה בעקיפין על פערי איזון בחשבונות השוטפים, כפי שמעלה הבדיקה המפורטת בפרק 5. למרות הצטמצמות מסוימת במהלך המשבר, נותרו פערי האיזון הגלובליים גדולים במדינות OECD ואחרות, וצפויים להישאר כך בהעדר צעדי מדיניות. למרות שהרפורמות המבניות לא נועדו בעיקרון לטפל בפערי איזון גלובליים, יש בהן כדי להשפיע על חשבונות שוטפים מכוח השפעתן על החלטות החיסכון וההשקעה של משקי בית ופירמות, כמו גם על ידי שינוי החיסכון וההשקעות הציבוריים. ניתוח אמפירי חדש המוצג בפרק זה מלמד כי מספר רפורמות מבניות רצויות לכשעצמן עשויות לצמצם גם פערי איזון גלובליים על ידי צמצום הפערים בין חיסכון והשקעה מקומיים בכמה אזורים כלכליים גדולים:

• פיתוח מערכות רווחה בסין ובכלכלות אסיאתיות אחרות ישיג מטרה חברתית חשובה, ויפחית בתוך כך את הצורך בחיסכון "ליום סגריר". בכך ירוסנו העודפים הגדולים בחשבונן השוטף של כמה מן המדינות הללו.

• רפורמות פנסיוניות המעלות את גיל הפרישה יעלו את רמות ההכנסה ובמקביל יתרמו להפחתת חיסכון ועודפים בחשבונות שוטפים (אך יגדילו את הגרעונות במדינות עם גרעונות חיצוניים).

• רפורמות בשוקי המוצרים בענפים של מפעילי רשתות תשתית, במסחר קמעונאי או בשירותים מקצועיים עשויות לעודד הוצאות הוניות ובכך להקטין עודפים בחשבון השוטף במדינות כגון יפן וגרמניה.

• סילוק עיוותי מדיניות המעודדים צריכה, כגון הכרה בתשלומי ריבית על משכנתאות לצורך ניקוי מס בהעדר מיסוי על שכר דירה זקוף (רעיוני), יוכל להגדיל את חיסכון משקי הבית ולהקטין גרעונות חיצוניים במספר מדינות, ובהן ארצות-הברית, למרות שיישום הדבר יצטרך לחכות עד לאחר ייצוב נוסף של הכלכלה.

- רפורמות בשווקים הפיננסיים המגדילות את המורכבות והעומק שלהם עשויות להקל מגבלות על לקיחת הלוואות בכלכלות מתעוררות ולעודד בכך צריכה והשקעה, דבר שיתרום להקטנת העודפים בחשבון השוטף הנצפים אצל כמה מהן. רפורמות מעין אלה צריכות להיות מלוות באמצעי פיקוח מתאימים להבטחת התנהלות זהירה.
- בסך הכל, שילוב של ריסון תקציבי במדינות OECD, רפורמות בשוקי המוצרים בגרמניה וביפאן, הגדלת ההוצאה הציבורית על בריאות (בשתי נקודות האחוז מתוך התמ"ג) וליברליזציה של השוק הפיננסי הסיני יוכלו להקטין בכשליש את ממדיהם של פערי האיזון הגלובליים.
- מהדורה זו של "הולכים על צמיחה" כוללת פרק מיוחד העוסק בדיוור (פרק 4), תחום שבו מדיניות מוטעות תרמו להצתת המשבר האחרון ועלולות להאט עכשיו את ניידות העובדים ואת התאוששות מצב התעסוקה. הפרק מציג אינדיקטורים חדשים המתייחסים למדיניות המיושמת בשוק הדיור וכן ניתוח אמפירי של ה-OECD. להלן הממצאים העיקריים:
- חידושים בשוקי המשכנתאות צריכים להיות מלווים בפיקוח רגולטורי הולם ותקנות בנקאיות זהירות. ליברליזציה פיננסית וחידושים בתחום המשכנתאות הגבירו את נגישותם לדיור של משקי בית שהיו בעבר מוגבלים באשראי, ואולם יתכן כי רפורמות רגולטוריות בשוקי המשכנתאות אחראיות גם לעלויות ניכרות במחירי בתים - בשיעור ממוצע של 30% במדינות OECD בין שנות ה-80 המוקדמות של המאה ה-20 לאמצע העשור הראשון של המאה ה-21 - ובתנודתיות מחירי הבתים.
- ניתן לשפר את הרגישות של היצע הדיור לביקוש במדינות OECD רבות, למשל על ידי ייעול נהלים מסורבלים לקבלת היתרי בנייה. בכך ניתן יהיה להימנע מתנודתיות מוגזמת במחירי דיור. מצד שני, רגישות גבוהה יותר יכולה להתבטא גם בתנודתיות רבה יותר של השקעה בנכסים למגורים אלא אם כן ניתן לרסן את תנודתיות הביקוש.
- מדיניות דיור יכולה להקל על ניידות מגורים, ובכך לאפשר התאמה טובה יותר של עובדים לעבודות ולעזור לשוק העבודה להתאושש מן המשבר האחרון. הקטנת העלויות הגבוהות הכרוכות ברכישת מקום מגורים תשפר את הנגישות לאשראי ואת הרגישות של היצע הדיור. היא תוכל להביא גם לשיפור בניידות מגורים, כפי שתעשה גם הקלה מסוימת בפיקוח על שכר דירה ובתקנות המסדירות יחסים בין שוכר למשכיר, כאשר הללו נוקשים יחסית.
- מדיניות דיור צריכה להיות מתכוננת בצורה יעילה והוגנת. יש לסלק עיוותי מס על ידי השוואת המיסוי על דיור ועל השקעות חלופיות. בתכנון זהיר, מערכות דיור ציבורי ממוקדות-מטרה יכולות להשיג את מטרותיהן בעלות מזערית, ואילו קצבאות דיור מתוכננות-היטב עשויות להיות עדיפות על העמדה ישירה של דיור ציבורי מאחר שאינן מפריעות ישירות, ככל הנראה, לניידות מגורים.
- אחרון חביב, מהדורת 2011 של "הולכים על צמיחה" מכילה פרק על שירותי בריאות (פרק 6), מרכיב מפתח ברווחת הפרט וכוח מניע חשוב של צמיחה כלכלית ארוכת-טווח. ה-OECD אסף נתונים השוואתיים חדשים בין מדינות לגבי מדיניות לגבי מדיניות בתחום הבריאות ויעילותן של מערכות שירותי בריאות. הללו מלמדים כי בכל המדינות שנסקרו יש מקום לשפר את האקפטיביות של הוצאותיהן על שירותי בריאות ציבוריים:
- בממוצע מדינות ה-OECD, ניתן להעלות את תוחלת החיים בעת הלידה ביותר משנתיים, באותה רמת הוצאה על שירותי בריאות, אם כל מדינה תגיע לדרגת היעילות של המדינות היעילות ביותר בתחום זה.
- ביותר משליש מן המדינות, התייעלות תוכל לשפר את תוחלת החיים בעשר השנים שעד 2017 באותה מידה כמו בעשר השנים שקדמו לכך, תוך שמירה על רמת הוצאות קבועה בגין שירותי בריאות.

• לחלופין, שיפור היעילות של מערכות שירותי הבריאות יוכל להביא לחיסכון ניכר בהוצאה הציבורית, שיתקרב בממוצע ל-2% מתוך התמ"ג במדינות ה-OECD.

• אין סוג אחד של מערכת שירותי בריאות העולה על האחרות באופן שיטתי בהבטחת יחס עלות-תועלת טוב. לפיכך, יתכן שסוג המערכת פחות קובע מאופן ניהולה. על מתווי המדיניות לשאוף לעקביות במשתני המדיניות על ידי אימוץ שיטות העבודה המיטביות ממערכות הבריאות השונות והתאמתן לנסיבות בארצם. עם זאת, ההשוואה הבינלאומית מבליטה מספר מקורות אפשריים להתייעלות, כמו למשל שיפור התיאום בין הגופים המעורבים בניהול שירותי הבריאות, סינון מוגבר של גישה לשירותים, הגדלת ההשתתפות העצמית, שיפור המידע לגבי איכות ומחירים, רפורמה בתכניות שבהן נותן השירות נושא בתשלומים, או התאמת תקנות הנוגעות לכוח העבודה ולציוד בבתי חולים.

© OECD 2011

**תקציר זה אינו מהווה תרגום רשמי של ה-OECD.**  
שעתוק תקציר זה מותר בכפוף לאזכור זכות היוצרים של ה-OECD וכותרת הפרסום המקורי.  
**תקצירים רב-לשוניים הם קטעים מתורגמים מתוך פרסומים של ה-OECD שפורסמו במקור באנגלית ובצרפתית.**  
**ניתן להשיגם ללא תשלום בחנות המקוונת של ה-OECD, בכתובת**  
[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

למידע נוסף, ניתן ליצור קשר עם יחידת זכויות ותרגומים של ה-OECD, מינהלת ענייני ציבור ותקשורת, בדוא"ל: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org), או בפקס מס': +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

בקרן באתר האינטרנט שלנו: [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

