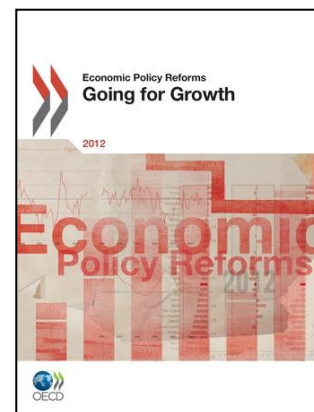


OECD *Multilingual Summaries*

Economic Policy Reforms 2012. Going for Growth

Summary in Hebrew



לקריאת הגרסה האנגלית המלאה:

10.1787/growth-2012-en

רפורמות במדיניות כלכלית 2012. הולכים על צמיחה

תקציר בעברית

- "הולכים על צמיחה" הוא הדו"ח השנתי של ה-OECD המדגיש התפתחויות במדיניות מבניות במדינות ה-OECD. הוא מזהה תחומי עדיפות לרפורמות מבניות לצורך הגדלת ההכנסה הריאלית עבור כול אחת ממדינות ה-OECD ועבור כלכלות מפתח מתעוררות (ברזיל, סין, הודו, אינדונזיה, רוסיה ודרום אפריקה). הניתוחים הנערכים במסגרת "הולכים על צמיחה" כוללים גם בחינה סדירה של מצב יישום הרפורמות בכל המדינות הנסקרות.
- הדו"ח הנוכחי מביא אינדיקטורים ברי-השוואה במישור הבינלאומי המאפשרים למדינות להעריך את ביצועיהן הכלכליים ואת המדיניות המבנית שלהן במגוון רחב של תחומים. בנוסף, כוללת כול מהדורה כמה מחקרים נושאים.

מאז 2005, מזהה ה-OECD, בעזרת עבודת הניתוח הנעשית במסגרת "הולכים על צמיחה", תחומי עדיפות לרפורמות מבניות שעניין הגדלת ההכנסות הריאליות עבור כול אחת ממדינות ה-OECD, והחל ממהדורת 2011, עבור כול אחת ממדינות ה-BRICS – ברזיל, סין, הודו, אינדונזיה, רוסיה ודרום אפריקה, מדינות מפתח מחוץ ל-OECD שה-OECD עובד איתן באופן הדוק. תהליך זה מעמיד לרשות ממשלות כלי לחשיבה המאפשר להן לשקול רפורמות במדיניות שיש בהן כדי להשפיע על רמת החיים של תושביהן בטווח הארוך. הניתוח המבוצע במסגרת "הולכים על צמיחה" משמש בתהליך ההערכה ההדדית של ה-G20 מאז פסגת פיטסבורג ב-2009.

מהדורה חדשה זו של "הולכים על צמיחה" אומדת את ההתקדמות שהושגה על ידי המדינות השונות בכול הנוגע לרפורמות מבניות מאז תחילת המשבר, בהתייחס לכול התקופה שבין השנים 2007 ו-2011. המשבר זימן אתגרים ולקחים חדשים בתחום של עיצוב המדיניות, אך גם המחיש ביתר שאת את הצורך באימוץ עדיפויות רבות המוצעות במהדורות השונות של "הולכים על צמיחה". להלן דפוסי הרפורמה העיקריים המסתמנים במרוצת השנים מאז תחילת המשבר, המסוכמים בפרק סקירה כללית (פרק 1) ומתוארים ביתר הרחבה בהתייחסויות למדינות השונות (פרק 2):

- קצב הרפורמות, כפי שהוא נמדד על ידי מידת היענותן של מדינות לעדיפויות ברפורמות כפי שהללו זוהו במהדורות קודמות של "הולכים על צמיחה", היה מהיר יותר ככלל לאחר המשבר מאשר לפניו.

- קצב הרפורמות וטבען השתנו, עם זאת, באופן ניכר בין השלבים המובחנים של המשבר. המיתון של 2008 הביא תחילה להאטת הרפורמות המבניות במדינות ה-OECD, כאשר בראש סדר הדאגות עמד הצורך הדחוף לייצב את הביקוש המצרפי ולתמוך בהכנסות המובטלים. עם התגברות הצורך בקונסולידציה פיסקלית לטווח בינוני, יושמו רפורמות בתחומי מדיניות שהיה בהם כדי לסייע בתהליך ההתאמה הפיסקלית, כגון תכניות פנסיה, מערכות רווחה והמגזר הציבורי.

- המשבר וההתאוששות העצלה לאחריו פעלו כזרז לרפורמות מבניות במיוחד במדינות OECD שבהן התחייבו רפורמות יותר מאשר באחרות. מדינות OECD בעלות הכנסה נמוכה יותר, שבהן רפורמות בדרך כלל נחוצות יותר, וכן אותן מדינות שידעו את העלויות הגבוהות ביותר באבטלה לאורך תקופת המשבר, היו פעילות יותר בתרגום העדיפויות הנוגעות להן ב"הולכים על צמיחה" לשפת המעשה.

- הצורך להבריא את הקופה הציבורית והלחץ הפיננסי שנבע מהתפשטות החוב הריבוני נתנו תנופה נוספת לרפורמות מאז 2009, וזאת בניגוד לתופעה שנצפתה בעבר לפיה הידוק חגורה פיסקלית נטה לעכב רפורמות. בשלב האחרון של המשבר, בפרט, היינו עדים להאצה של רפורמות רגישות מבחינה פוליטית שנועדו לתרום להמרצת הצמיחה הפוטנציאלית, להשיב את תחרותיות המחירים ולשקם את הקיימות הפיסקלית במדינות שנפגעו ממשבר החוב האירופי.

- השפעת המשבר הייתה מתונה יותר וקצרה יותר במדינות ה-BRICS, אך מצד שני גם הבליטה יותר את הצורך בצעדים שיש בהם כדי להבטיח צמיחה מקיפה יותר. כול הכללות המתעוררות הנסקרות כאן יישמו מדיניות שמטרתן לשפר את מערכות החינוך שלהן מבחינת איכותן ונגישותן לכלל האוכלוסייה, אך פחות נעשה בעניין עדיפויות חשובות אחרות, כגון הקטנת החסמים להשקעה זרה ישירה וחיזוק שלטון החוק.

- לאור מה שנעשה בשנים האחרונות, יש לתת קדימות למדיניות המסוגלות להגדיל את התעסוקה בהקשר של קונסולידציה פיסקלית מתמשכת:

- * מדיניות פעילות ואפקטיביות בשוק העבודה שמטרתן להכשיר מחדש עובדים שאיבדו את עבודתם ולעודד חזרה לעבודה יכולות להחליש את כוח ההתמדה של האבטלה. יש מקום להוציא מדיניות כאלה מתחום התחולה של מאמצי הקונסולידציה, וכן להשלימן על ידי רפורמות בדמי האבטלה ברגע שהתאוששות הביקוש בשוק העבודה מתייצבת. בפרט, ניתן יהיה לבטל בהדרגה העלאות בגובה דמי האבטלה ו/או באורך תקופת תשלומם שבוצעו סביב המשבר, ולעומת זאת להפוך כמה מן ההרחבות האחרונות בטווח הכיסוי של דמי האבטלה לקבועות.

- * רפורמות מס תומכות-צמיחה תוכלנה לעזור בחיזוק הפן התעסוקתי של ההתאוששות, ולתרום במקביל לקונסולידציה פיסקלית, במידה שהן מיושמות בצורה המגדילה את ההכנסות ממסים. הללו כוללות סילוק של הוצאות מס והעברת נטל המס לבסיסי מס הפוגעים פחות בתעסוקה ובצמיחה, כגון נדל"ן, צריכה ומסים סביבתיים.

* רפורמות בשוקי מוצרים הן בבחינת עדיפות עבור מדינות OECD רבות – במיוחד באירופה, ויכולות להשפיע מהר למדי על צמיחה, במיוחד אם הן מיושמות במגזרים מוגנים מסוימים כגון מסחר קמעונאי ושירותים מקצועיים, המתאפיינים בפוטנציאל די גבוה ליצירה מהירה של מקומות עבודה.

* בכלכלות החוזרות למצב של חולשה וכושר ייצור עודף, חשוב שהמענה שיינתן במסגרת המדיניות יתבסס על לקחי המשבר באשר לאמצעים שבכוחם לספוג את השפעתה של פעילות חלשה על שוק העבודה, כגון קיצור זמני של שעות העבודה (כדי להימנע מפיטורים).

בעוד שהמשבר חידד יותר את הצורך ברפורמות מבניות ונתן תנופה לנקיטת פעולות, הועלו חששות שכמה מהן עלולות להזיק בטווח הקצר, למשל אם הן תחלשנה את הביקוש המצרפי עוד יותר. בהסתמך על 30 שנים של התנסויות ברפורמות במדינות OECD שונות, פרק 4 שופך אור על השפעתן של רפורמות מבניות בטווח הקצר. הוא מציע מספר לקחי מדיניות המלמדים כיצד לבנות את תכנית הרפורמה הקיימת בדרכים שתעזורנה לעורר את ההתאוששות:

- חששות בדבר השפעות שליליות אפשריות של רפורמות מבניות בטווח הקצר נראות מוגזמות. נראה כי רפורמות מבניות מסוימות ממריצות צמיחה די מהר, ואילו רק קומץ מהן, אם בכלל, כרוכות בעלויות לטווח קצר.
- מצד שני, לעתים קרובות קורה שהתועלות המתקבלות מרפורמות אינן מתממשות במלואן אלא כעבור זמן מה – בדרך כלל שנים אחדות.
- בנוסף לכך, השפעותיהן קצרות-הטווח של רפורמות משתנות בהתאם לתנאים המחזוריים השוררים. קיימות כמה עדויות לכך שב"זמנים קשים", רפורמות מסוימות בשוק העבודה (במערכות דמי אבטלה ובהגנה על תעסוקה בעיקר) יכולות להחמיר זמנית את המצב הכלכלי. בכלכלות הנתונות עדיין בשפל מוטב אולי לפיכך להוציא לפועל רפורמות כאלה רק ברגע ששוק העבודה מגלה סימני התאוששות ברורים, אלא אם כן המדיניות המיושמת בהווה נראת בלתי תקינה בעליל.
- חבילה מתוכננת היטב של רפורמות בשוק העבודה ובשוקי המוצרים צפויה להביא להישגים הגדולים ביותר ולהקל על עלויות המעבר של רפורמות מסוימות; כך, למשל, ליברליזציה של שוקי המוצרים לצד רפורמות בהגנה התעסוקתית או בתחום דמי האבטלה יכולה למתן ירידות אפשריות בשכר הריאלי הנלוות לאלה האחרונות.
- השפעתן קצרת-הטווח של רפורמות מבניות תהיה חזקה יותר אם אסטרטגיה תקשורתית אפקטיבית וענף בנקאי חזק ומוסדר היטב ישרו אמון ויביאו משקי בית ופירמות להוציא כסף כנגד עליות עתידיות בהכנסות כתוצאה מן הרפורמות.
- ההכרה בפערי הכנסה הולכים ומעמיקים ברוב מדינות ה-OECD במהלך העשורים האחרונים הבליטה חששות שרפורמות מבניות – ולפיכך כמה מן העדיפויות של "הולכים על צמיחה" – עלולות להחריף אי-שוויון בחלוקת ההכנסות. חששות כאלה התבלטו עוד יותר על רקע המשבר, בפרט במדינות שבהן פעילות הרפורמה הנוכחית מונעת בעיקר על ידי יעדים של קונסולידיציה פיסקלית. פרק 5 בוחן היכן הפחתת אי-שוויון וקידום צמיחה כלכלית משלימים זה את זה והיכן הם סותרים זה את זה:
- רפורמות מבניות רבות מניבות רווח כפול בהיותן מפחיתות אי-שוויון בהכנסות תוך הגדלת התמ"ג לנפש בטווח הארוך במקביל. דוגמאות לכך כוללות צעדים המאפשרים לצבור הון אנושי בעיקר ברמת החינוך התיכוני, שיפור היעילות והשוויוניות של החינוך, הפחתת הדואליזם של שוק העבודה, קידום השתלבות של מהגרים וטיפוח השתתפות נשים בשוק העבודה. הפחתת הוצאות מס לצד הקטנת שיעורי המס השולי תורמות גם הן בדרך כלל לשתי המטרות.
- בניגוד לכך, רפורמות אחרות יכולות ליצור סתירה בין יעדי צמיחה ליעדים הקשורים לחלוקת הכנסות. לדוגמה, העברת מרכז הכובד של סל המס ממיסי הכנסה על עובדים וחברות לעבר מיסי צריכה משפרת תמריצים לעבוד, לחסוך ולהשקיע, אך עלולה לפגוע בשוויוניות. עם זאת, העברות מזומנים לטובת בעלי ההכנסות הנמוכות יותר יכולות לפעול להקלה על הסתירה הזאת.

חלוקת ההכנסות אינה מעוצבת אך ורק על ידי מגמות ארוכות-טווח כגון שינויי מדיניות ושינויים מוסדיים, שינוי טכנולוגי או גלובליזציה, אלא מושפעת גם, לפעמים לאורך זמן רב, מזעזועים מקרו-כלכליים דוגמת המשבר הפיננסי

האחרון. על סמך ניתוח אמפירי המתייחס ל-40 מדינות OECD ו-BRIICS על פני 30 שנה, בוחן פרק 6 את ההשפעות של זעזועים מקרו-כלכליים על ההכנסה והתעסוקה לרוחב האוכלוסייה, ואת התפקיד של מדיניות ומערכים מוסדיים בעיצובן. הפרק מזהה את המרוויחים והמפסידים, ושופך אור על הקשר בין יעדים של חלוקת סיכונים ובין יעדי צמיחה:

- זמנים קשים פוגעים יותר מכול, ככלל, בהכנסותיהם של העניים ובתעסוקת צעירים, גם אם עלייתן של אלה חזקה יותר בימים טובים. במקרה של משברים פיננסיים בעבר, הן משקי בית בעלי הכנסה גבוהה והן העניים נפגעו קשה יותר משכבות הביניים.

- רפורמות המסוגלות לשפר את חלוקת הסיכונים ולהועיל במקביל לצמיחה ולתעסוקה, בעיקר על ידי הקלה על הקצאה מחדש של כוח העבודה לרוחב הכלכלה, כוללות ליברליזציה של שוקי מוצרים, הסרת חסמים לסחר ולהשקעה זרה ישירה, והקטנת מיסים גבוהים על העבודה.

- תכניות רבות להגנה חברתית מיתנו, כנדמה, את אבדן מקומות העבודה או ההכנסה של קבוצות פגיעות בעקבות זעזועי עבר, אך מאחר שלתכניות כאלה יכול להיות מחיר מבחינת תעסוקה והכנסה, נדרש משנה זהירות בעיצובן. הדבר נכון במיוחד לגבי דמי אבטלה נדיבים, שכר מינימום גבוה והגנה תעסוקתית מחמירה.

- ניתן לסווג מדינות לארבע קבוצות, על פי המידה שבה המדיניות שלהן מכוונת לספק הגנה חברתית או להקל על הקצאה מחדש של כוח העבודה. ברוב מדינות אירופה היבשתית נעשית חלוקת סיכונים ההכנסה בעיקר באמצעות תכניות להגנה חברתית, בשעה שמדינות OECD דוברות אנגלית ואסיאתיות מסתמכות בעיקר על מערך המעודד הקצאה מחדש של משאבים. מדינות נורדיות נוטות לשלב בין שתי השיטות, בשעה שבמדינות מתעוררות, אף אחת משתי השיטות אינה מפותחת. תמהיל מדיניות אפקטיבי שייתן מענה ליעדי חלוקת סיכונים וליעדי צמיחה צריך לשלב מערך המעודד הקצאת משאבים מחדש – המועיל תמיד לשתי המטרות – ומערכת הגנה חברתית מתוכננת היטב – כלומר כזאת המשיגה יעד ביטוחי נתון בעלות מינימלית.

© OECD

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/

למידע נוסף, ניתן ליצור קשר עם יחידת זכויות ותרגומים של ה-OECD, מינהלת ענייני ציבור ותקשורת, בדוא"ל:

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

בקרר באתר האינטרנט שלנו: www.oecd.org/rights/

