



**כשלי שוק, כשלים ממשלתיים וכשלים בלוגיקה**

**ירדן גזית**

**07/2011**

**מכון ירושלים לחקר שווקים**

**[WWW.JIMS-ISRAEL.ORG](http://WWW.JIMS-ISRAEL.ORG)**

## כשלי שוק, כשלים ממשלתיים וכשלים בלוגיקה

ירדן גזית

"מערכת החינוך הישראלית היא כשל שוק", הכריזה כותרת ב"דה מרקר" ב-1 ביוני 2011. בהמשך החודש למדו קוראי "כלכליסט" כי העובדה ששוערי כדורגל מרוויחים פחות מחלוצים נובעת מכשל שוק. ב"גלובס" דווח לקראת סוף החודש כי "יש כשל שוק; על המחלבות להוריד מחירים". דומה שבכל שבוע מדווח על כשל שוק חדש. הביטוי "כשל שוק" מופיע יותר ויותר מעל דפי העיתונות הכלכלית, אך דומה שבמקרים רבים השימוש בו מהווה כשל לוגי או אי הבנת המושג.

נייר זה יגדיר את משמעות המושג כשל שוק ויסקור את השימוש בו בשיח התקשורתי. לאחר מכן יתאר הנייר את השווקים המתוארים ככושלים, ויבחן האם אכן מדובר בכשל שוק או שמא מדובר בכשל ממשלתי (או שאין כשל כלל). עבור כל שוק ימליץ הנייר על מספר דרכים לתיקון או שיפור המצב.

### רקע

הראשון שהטביע והגדיר את המונח כשל שוק היה הכלכלן פרנסיס בייטור ב-1958. בייטור הגדיר כשל שוק כמצב של חלוקה לא יעילה של משאבים. בניגוד לשוק יעיל, בו משאבים מופנים לשימוש הכי מוערך שלהם, כלומר זה שצרכנים מוכנים לשלם בעבורו את המחיר הגבוה ביותר, בכשל שוק משאבים מופנים לשימושים בלתי יעילים מנקודת מבטם של כלל הצרכנים.

בניגוד לאידיאליזציה שעושים לו ספרי הלימוד לכלכלה, מנגנון השוק מלא בכשלים. כשל שוק יכול לנבוע מסיבות מגוונות. הדוגמה הרווחת ביותר היא מקרים בהם צד שלישי משלם את המחיר של עסקאות בהן הוא אינו מעורב, כמו במקרים של זיהום אוויר לדוגמה. דוגמה נוספת היא "בעיית הסוכנות", ולפיה במקרים מסוימים לצד האמור לייצג גוף או צד אחר (כמו במקרים של עובד ומעסיק או עורך דין ולקוח) ישנם אינטרסים מנוגדים לאלה של הצד המיוצג. לעיתים מידע א-סימטרי, מצב בו לצד אחד לעסקה יש יותר מידע מאשר לצד השני, גורם לחלוקה לא יעילה של משאבים (כמו לדוגמה כאשר הימצאותן של כמה מכוניות פגומות מורידה את מחירן של כל המכוניות המשומשות בשוק, כיוון שהקונים לא יודעים אם המכונית שהם קונים פגומה או לא).

על אף שכשלי שוק הם חלק ממצואות חיינו, רבים מהזועקים על כשלי שוק סובלים מכשלים לוגיים.

## כשל לוגי מספר 1: של מי הכשל?

הכשל הלוגי הרווח ביותר הוא השימוש במונח כשל שוק לתיאור כישלונות ממשלתיים בתחומים בהם לא קיים שוק של ממש. דוגמאות:

"מחירי הדיור המשתוללים... נוצרו בגלל כשל שוק" כלכליסט, 16 במאי 2011

עליית מחירי הנדל"ן מעידה לדברי רבים על כשל שוק. עמדה מקובלת זו היוותה גורם תומך להתערבות הממשלתית במהלך שנת 2011, הן מצד בנק ישראל שהתערב באופן ישיר וחסר תקדים בשוק המשכנתאות וקבע רף עליון לשיעור משכנתאות בריבית משתנה, והן מצד הממשלה המגבירה את קצב שיווק הקרקעות, מעניקה פטור זמני ממס שבח, ושוקדת על רפורמה שתייעל את הליכי התכנון והאישור של בנייה חדשה.

אולם עוד בטרם גל ההתערבות הזה, ענף הנדל"ן בישראל לא היה שוק חופשי, ולא רק בגלל שכמעט 93% מהקרקעות נמצאים בבעלות המדינה.

הבנייה בישראל היא הליך בירוקראטי ארוך של קבלת אישורים מצד ועדות ממשלתיות למיניהן. בדו"ח של הבנק העולמי על קלות עשיית עסקים במדינות שונות בעולם, מדורגת ישראל בשנת 2011 במקום ה-121 ביעילות הליך קבלת אישורי בנייה. הליך קבלת אישור לבניית מחסן בישראל כולל 20 שלבים (בהשוואה למוצע של 16 ב-OECD), נמשך 235 יום (166 ב-OECD), ועלותו 104% מההכנסה השנתית לנפש (62% ב-OECD).<sup>1</sup> ביעילות הליכי רישום נדל"ן (קבלת זכויות על נכס לאחר רכישה) מדורגת ישראל במקום ה-147. הליך רישום נכס בישראל כולל 7 שלבים (לעומת ממוצע של 4.8 במדינות ה-OECD), נמשך 144 יום (33 ב-OECD), ועלותו 5% משווי הנכס (4.4% ב-OECD).

הממשלה ממסה בכבודות את הענף באמצעות מס רכישה, מס מכירה, מס שבח, היטלי השבחה, היטלי פיתוח, אגרות בנייה ועוד. לפי מחקר שערכה חברת הייעוץ BDO זיו האפט עבור התאחדות הקבלנים, הכנסות המדינה ממיסי נדל"ן עמדו בשנת 2010 על 6.9 מיליארדי ש"ח.<sup>2</sup> ביחד עם תשלומי מע"מ על דירות חדשות הגיעו הכנסות המדינה מענף הנדל"ן ל-11.5 מיליארד ש"ח בשנת 2010. סך תשלומי המיסים מגיעים לדברי חברת BDO זיו האפט לכ-30% ממחיר הדירה. לפי נתוני ה-OECD, מיסוי ענף הנדל"ן בישראל הגיע בשנת 2008 לכדי 3.2% מהתמ"ג, כמעט כפול מהממוצע ב-OECD שעמד על 1.8%.<sup>3</sup> שיעור מיסי הנדל"ן מסך כלל המיסים עמד בישראל על 9.4%, לעומת ממוצע של 5.4% במדינות ה-OECD.

<sup>1</sup> The World Bank and the International Finance Corporation, "Doing Business Project,"

[www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

<sup>2</sup> BDO Consulting Group והתאחדות הקבלנים והבונים בישראל, "ענף הבנייה והתשתיות – סקירת ההתפתחויות לשנת 2010 ותחזית לשנים 2011-2012", ע' 54.

<sup>3</sup> OECD, "Tax Database," table 22,

[http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34897\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34897_1942460_1_1_1_1,00.html)

### טבלה 1: קבלת אישורי בנייה ורישום נכס בישראל וב-OECD

OECD	ישראל	
16	20	שלבים בקבלת אישור בנייה
166 ימים	235 ימים	משך זמן הליך קבלת אישור בנייה
62%	104%	עלות הליך קבלת אישור בנייה כאחוז מההכנסה השנתית לנפש
4.8	7	שלבים בהליך רישום נכס
33	144	משך זמן הליך רישום נכס
4.4%	5%	עלות רישום נכס כאחוז משווי הנכס

Source: The World Bank and the International Finance Corporation, "Doing Business Project," [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

### טבלה 2: מיסוי נדל"ן בישראל וב-OECD

OECD	ישראל	
1.8%	3.2%	מיסוי נדל"ן כאחוז מהתמ"ג
5.4%	9.4%	מיסוי נדל"ן כאחוז מסך המיסים

Source: OECD, "Tax Database," table 22, [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34897\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34897_1942460_1_1_1_1,00.html)

נוסף על גובה המס, הממשלה יוצרת עיוותים בשוק הנדל"ן באמצעות שורה של הטבות מס שנוצרו לאורך השנים כטלאי על טלאי: הטבות מס לבונים דירות להשכרה, פטור ממס שבח על דירות למגורים, פטורים שונים מהיטלי השבחה, ועוד ועוד. כל ההטבות הללו משרתות היטב את משרדי עורכי הדין ויועצי המס, אך הם אינם מאפשרים את תפקודו התקין של שוק הנדל"ן.

גם בנק ישראל לא החל להתערב בשוק הנדל"ן בשנה האחרונה. לריבית אותה הוא קובע ישנה השפעה ישירה על גובה המשכנתא, ודרכה על הביקושים בשוק הנדל"ן. בנספח 1 ניתן לראות את

ריבית בנק ישראל והריבית הממוצעת על המשכנתאות החל מינואר 2001. שינוי מגמה בריבית בנק ישראל גורר אחריו שינוי מגמה בריבית על המשכנתאות.

אין ספק כי הריביות הנמוכות שקבע בנק ישראל החל ממצצת 2008 ועד החודשים האחרונים הוזילו מאוד את המשכנתאות והגבירו את הביקושים באופן מלאכותי, מה שגרם לעלייה ניכרת במחירי הדיור, שלא לומר לבועה.

כשכל הצעדים הממשלתיים האלה לא מביאים לתוצאה הרצויה, ישנה נטייה להאשים את השוק. אולם ברור כי כל עוד הממשלה מחזיקה ברוב המוחלט של הקרקעות, אחראית על הליכי התכנון והאישור המסורבלים, קובעת את גובה הריבית, ולקחת 30% ממחיר הדירה לכיסה, הכשל הוא כשל ממשלתי מאי ועד ת'.

הפתרון לפיכך אינו מעורבות ממשלתית מוגברת ועיוותי מס נוספים לטווח הקצר, אלא דווקא פורמות מקיפות שיצמצמו את מעורבות הממשלה בשוק, וביניהן:

1. ארגון מחדש של מנהל מקרקעי ישראל ומעבר למודל של מכירת קרקעות ולא חכירתן.
2. חקיקת חוק תכנון ובנייה משופר שיצמצם את משכם של הליכי תכנון ואישור תוכניות בנייה.
3. הפחתת המיסוי על ענף הנדל"ן ובמקביל ביטול הפטורים וההטבות הגורמות לעיוותים. שני צעדים מקבילים אלה לא יפגעו בהכנסות המדינה ממיסים (הפחתת המס תמומן על ידי ביטול הפטורים) אך יאפשרו לשוק לתפקד באופן יעיל.

#### **"יש כשל שוק; על המחלבות להוריד מחירים" גלובס, 21 ביוני 2011**

מחאת הקוטג' והנתונים אודות מחירי מוצרי החלב – אשר עלו בשנים האחרונות בקצב מהיר יותר ממדד המחירים לצרכן – גרמו לרבים להניח כי ישנו כשל שוק בתחום זה.

ובכן, במדינת ישראל חוקקה הכנסת את "חוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011". עצם קיומו של חוק בן 15 עמודים בנושא מוכיח שאין כאן שוק חופשי – הרי לא קיים בישראל חוק תכנון משק המחשבים, משק העפרונות או משק האופניים.

שוק החלב ומוצריו הוא חיקוי נאמן למקור של השיטה הסובייטית. שר החקלאות, ולא הביקוש וההיצע, קובע בצו את כמות החלב שתיוצר בישראל מדי שנה. ועדה ממשלתית קובעת כמה מכמות זו ייצר כל יצרן. שרי התמ"ת והחקלאות קובעים גם את המחיר אותו ישלמו המחלבות ליצרנים עבור החלב. החוק אוסר על יבוא מוצרי חלב אלא באישור מיוחד של שר התמ"ת.

ענף המתנהל באמצעות מכסות ממשלתיות, ואשר קיים בו איסור על יבוא מוצרים המונע תחרות, איננו שוק חופשי. מחאת הקוטג' מעידה אולי על הצורך בתיקון, אך לא של השוק החופשי אלא של המדיניות הממשלתית המונעת את קיומו.

כדי שהשוק יתפקד ביעילות, יש לבטל את מכסות הייצור, את המחירים הקבועים ואת איסור היבוא, ולאפשר לכל מי שרוצה לייצר חלב להיכנס לשוק ולהתחרות.

**”מערכת החינוך הישראלית היא כשל שוק”** דה מרקר, 1 ביוני 2011

כאן מגיע הכשל הלוגי לקצה גבול ההיגיון. האמירה שמערכת החינוך הישראלית כושלת כבר איננה חדשות. הכשל ישנו, אבל היכן השוק?

מערכת החינוך בישראל היא מערכת ציבורית בירוקראטית ריכוזית המוכוונת ומנוהלת על ידי משרד החינוך. הורים אינם יכולים לבחור בית ספר עבור ילדיהם – אלה נשלחים לבית ספר על סמך שיקול דעתו של פקיד ממשלתי או עירוני. למנהלי בתי הספר אין כלים לנהל, כיוון שכל הסמכויות מצויות בידי משרד החינוך. הם אינם יכולים לשנות את תוכנית הלימודים, לתגמל מורה מצטיין או לפטר מורה שאינו מתאים לתפקידו. הם אינם נמדדים לפי שביעות הרצון של התלמידים והוריהם, ואף לא לפי הישגיהם הלימודיים של התלמידים, אלא לפי עמדתם הסובייקטיבית של “אנשי המקצוע” במשרד החינוך ובמחלקות החינוך העירוניות. אין להם תמריץ כלכלי או קידומי להעלות את רמת התלמידים או לענות על דרישותיהם של ההורים. גם המורים אינם נמדדים לפי כל קריטריון אובייקטיבי, וחופש הפעולה שלהם מוגבל אפילו יותר מזה של המנהלים. משרד החינוך אינו מפרסם נתונים על הצלחתם של בתי ספר – על אף שהנתונים על שיעורי הזכאות לבגרות קיימים – על מנת שלא ליצור תחרות בין בתי ספר.

דווקא בתי הספר המצטיינים – לפי נתוני שיעורי הזכאות לבגרות של משרד החינוך – ניחנים במאפיינים של שוק ושל תחרות. אלה ברובם בתי ספר על אזוריים, כלומר כאלה שתלמידים והורים בוחרים בהם, המקפידים על תגבור לימודים בתחומים מסוימים (כגון מדעים, אומנויות, לימודי דת). בתי ספר אלה, אשר רובם הגדול בפריפריה, משרתים ציבור תלמידים מגוון משכבות חברתיות שונות (בין 15 בתי הספר המצטיינים חמישה בתי ספר ערביים, וששה בתי ספר יהודים דתיים).<sup>4</sup>

מערכת החינוך הממלכתית היא ההפך המוחלט משוק, ועל כן כל הכישלון כולו מונח על כתפי הממשלה. דווקא העובדה כי בתי הספר המצטיינים ניחנים במאפיינים של שוק מעידה כי רפורמות בכיוון זה ישפרו את תפקוד המערכת והישגי התלמידים. בין הרפורמות האלה כדאי לשקול את:

1. פתיחת אזורי הרישום ומתן אפשרות לתלמידים משכונות “חלשות” ללמוד בבתי ספר “חזקים”.

2. מעבר לשיטת הוואוצ'רים, בה הורי התלמידים מקבלים שובר בגובה ההוצאה הממשלתית הממוצעת לתלמיד. כך יכולים הורי התלמידים לבחור בית ספר עבור ילדיהם בלי שנפגע ערך השוויון. בתי הספר יתוקצבו על סמך השוברים, ועל כן יהיה להם תמריץ להצטיין ולמשוך תלמידים נוספים.

<sup>4</sup> משרד החינוך, כאמור, אינו מפרסם את הנתונים המלאים, ורשימת בתי ספר המצטיינים מבוססת על נתונים שהודלפו לעיתונות.

3. הרחבת תמריץ ההצטיינות למורים, ובמקביל יצירת מנגנון מקל יותר לפיטורי מורים בלתי מתאימים.
4. הרחבת סמכויות המנהל בנוגע להעסקת מורים, לתוכניות הלימודים ולתקציב בית הספר.
5. פרסום נתוני הזכאות לבגרות לפי מוסד לימודים על מנת שהורים ותלמידים יוכלו לבחור בית ספר על סמך עובדות ולא על סמך שמועות ומידע בלתי מבוסס.

## **כשל לוגי מספר 2: השוק נכשל כי אני אמרתי**

כשל אחר הוא הקביעה כי השוק כושל מכיוון שהוא לא מביא לתוצאה הרצויה לדעת הכותב. אינו יכול לומר מה התוצאה היעילה של מנגנון השוק המורכב, מהו המחיר הראוי, או היכן צריכים מוצרים להימכר. החברה מאפשרת למנגנון השוק לפעול כדי לגלות זאת. כשל שוק אינו רלוונטי למונחים כמו צדק חלוקתי, שוויון בהכנסות או כל רעיון אחר כיצד "ראוי" שהחברה תיראה לדעת מאן דהו. מחיר בשוק היעיל (כאשר אין בו התערבות ממשלתית) אינו כשל שוק, אלא ביטוי למציאות ולהעדפות הצרכנים. מי שהעדפות הצרכנים אינן מוצאות חן בעיניו לא חייב לקבל אותן כראויות, אך אל יהרוג את השליח. לדוגמה:

**"קיים כשל שוק במוסד הביקורת הפנימית"** דה מרקר, 12 ביוני 2011

דובר לשכת המבקרים הפנימיים לשעבר אלון קוחלני כתב לשר המשפטים יעקב נאמן בעקבות ביטול הזיכיון של הלשכה הישראלית על ידי לשכת המבקרים הבינלאומית, כי "קיים כשל שוק במוסד הביקורת הפנימית". על פי הדיווח ב"דה מרקר", קוחלני ממשיך במכתבו בביקורת על הלשכה הישראלית שפעלה לדבריו בניגוד לתקנים הבינלאומיים. אם אכן פעלה הלשכה בניגוד לתקנים הבינלאומיים, הרי שיש מקום לביקורת עליה. אך מה לכך ולכשל שוק? לקוחלני הפתרוניים.

**"כשל השוק המובנה של היצירה המקומית הישראלית"**, מכתב של איגודי הבמאים והתסריטאים

למשדד התקשורת, 22 באפריל 2007<sup>5</sup>

מכתבם של איגודי התסריטאים, הבמאים והשחקנים קובל על כך שייבוא סדרות וסרטים אשר יוצרו בחו"ל זול יותר מאשר הפקות סדרות וסרטים ישראלים מקוריים. על רקע מה שהם מכנים "כשל שוק" זה, מבקשים האיגודים רגולציה שתחייב את הגופים המשרדים לשדר יצירה ישראלית מקומית. אפשר לטעון שעל הממשלה לסבסד יצירה ישראלית מקורית או לחייב גופים אחרים להשקיע בה בשל החשיבות שביצירת תרבות ישראלית ייחודית בשפה העברית (ובשפה הערבית). אך העובדה כי הקהל הישראלי מעדיף סרטים הוליוודיים וטלנובלות דרום אמריקאיות על פני הפקות מקור אינה כשל שוק. גם העובדה שלגופי השידור זול יותר לרכוש סדרות מיובאות מאשר סדרות ישראליות אינה מעידה על כשל שוק.

<sup>5</sup> איגוד התסריטאים ואיגוד הבמאים, מכתב לוועדה הציבורית לגיבוש המלצות בדבר מדיניות וכללי התחרות במשדד התקשורת, 22 באפריל 2007, <http://www.moc.gov.il/new/documents/gronau/shacham.pdf>

השוק אינו מכתוב את טעמו על הצרכנים, אלא להיפך, טעמים של הצרכנים קובע מה יימכר בשוק. אם ערוץ טלוויזיה רוכש סדרה כיוון שהוא חושב שצופיו ייהנו ממנה, למקום הייצור של הסדרה אין שום רלוונטיות ליעילות השוק. אם זול יותר לגוף שידור לרכוש מוצר מיובא, הצופים מרוויחים בדמות דמי מנוי נמוכים יותר או פחות זמן פרסומות, ואין בכך שום פסול, בוודאי לא כשל.

### **כשל לוגי מספר 3: כשל שוק מחייב התערבות**

יש הטוענים כי כשל שוק מחייב התערבות ממשלתית על מנת לתקנו. כך למשל, שר התמ"ת שלום שמחון צוטט ב-22 ביוני ב-NRG כאומר: "נבצע מהפכה בכל מקום בו יתגלה כשל שוק".

זהו טיעון משונה. יתכן שמצב מסוים של כשל שוק מצדיק התערבות ממשלתית. אך כשל השוק לבדו אינו מהווה תנאי מספיק להצדקת התערבות ממשלתית. לפני כן יש להוכיח כי התערבות ממשלתית תוכל לתקן את הכשל בעלות סבירה ובלי ליצור בעיות חדשות. לעתים השוק ה"כושל" טוב יותר מהשוק ה"מתוקן".

עמלות הבנקים, לדוגמה, היוו סמל ל"כשל שוק" (שבעצם היה ועודנו כשל ממשלתי המעודד קרטל בנקאות ישראלי). בניסיון לתקן את הכשל, חוקקה הכנסת בשנת 2007 חוק המצמצם את מספר העמלות שרשאים בנקים לגבות ומעניק סמכויות למפקח על הבנקים לבטל עמלות בנקאיות מסוימות. בעקבות החוק לא רק שסך העמלות הנגבה על ידי הבנקים לא פחת, אלא שהוא עלה. על פי דו"ח של המועצה לצרכנות, יישום הרפורמה "הוביל לתוצאה המנוגדת לתכליתה... אנו עדים להתייקרות חדה [בעמלות]. בהתאם לפרסום [של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה], זינקו מחירי השירותים הבנקאיים ב-16.2%".<sup>6</sup> במקרה זה מוטב היה אילו המחוקקים היו מתעסקים בהגברת התחרות בשוק על ידי ביטול חסמי כניסה, ולא בהתערבות מזיקה בשוק.

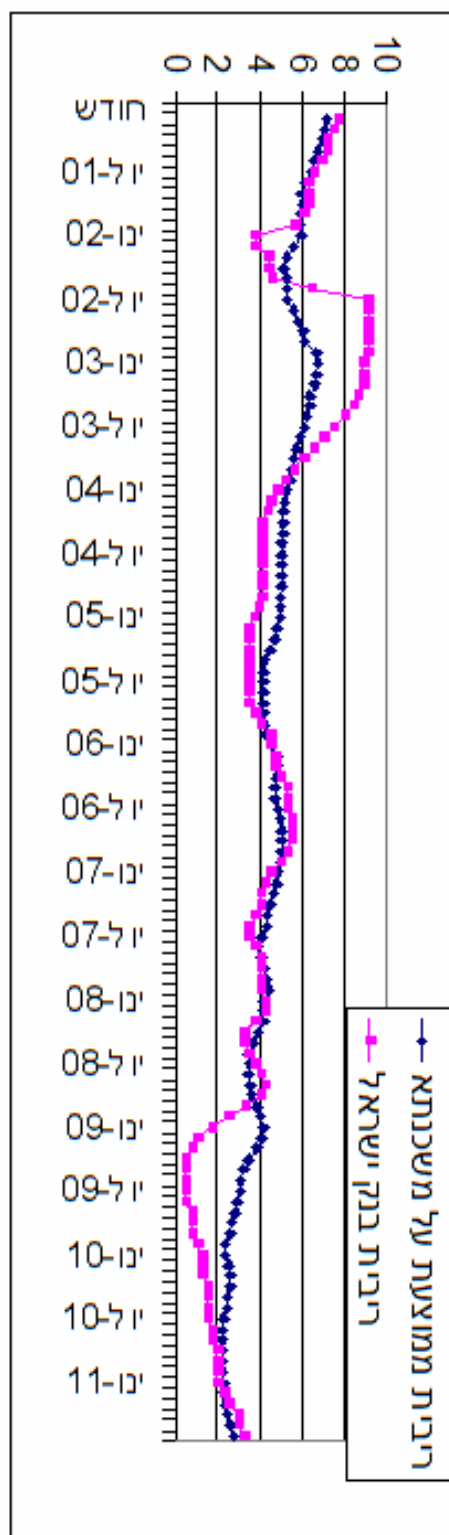
### **סיכום**

ראוי שהדיון הציבורי בנוגע למעורבות ממשלתית במשק יתבסס על היגיון בריא. כאשר עולה טענה על כשל שוק, יש לבחון האם אכן יש כשל. במקרים רבים אין כשל אלא רק חוסר שביעות רצון מצד גורם כלשהו, שאין בינו ובין יעילות השוק שום דבר. במידה וישנו כשל, כדאי לבדוק האם השוק אחראי לו. לרוב נגלה כי זו דווקא התערבות ממשלתית שאינה מאפשרת לשוק לתפקד באופן יעיל. גם אם הכשל לא נגרם על ידי הממשלה, יש לבדוק האם הממשלה מסוגלת לשפר את המצב, או שהתערבות מצדה רק תביא להתדרדרות. רק אם התשובה לכל אלה חיובית אפשר לתכנן התערבות ממשלתית מועילה.

<sup>6</sup> המועצה הישראלית לצרכנות, "עמדת המועצה לצרכנות בעניין עמלות הבנקים לאחר הרפורמה", 20 באוגוסט 2008.



נספח 1: ריבית בנק ישראל והריבית הממוצעת על המשכנתא, ינואר 2001 עד יוני



מקור: עיבוד לבנק ישראל, "הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד",  
<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/ribit/mortgageh.htm> ולבנק ישראל, "ריביות בנק ישראל",  
<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/monetar/interest/bointerh.htm>