



שיפור הגישה לשוק השירותים של האיחוד האירופי

מרק לובן*
נייר מידע
יוני 2021

שונות רגולטורית בין ישראל לבין שותפות הסחר המרכזיות פוגעת בפוטנציאל הסחר. התכנסות לסטנדרטים רגולטורים של האיחוד האירופי תסייע בהעלאת היקף הסחר וההשקעות. עדכון הסכם הסחר עם האיחוד האירופי שנחתם ב-1995, עשוי לתת מענה אופטימלי לשונות הרגולטורית ולשפר גישה הדדית לשוק השירותים.

א. חשיבות הסחר בשירותים

- מגזר השירותים מהווה מרכיב משמעותי בכלכלת ישראל: כ-70 אחוזים מהתוצר וקרוב ל-80 אחוזים מכוח העבודה (בדומה לממוצע מדינות OECD). לראשונה, יצוא השירותים של ישראל השתווה בשנת 2020 ליצוא הסחורות, בדומה למגמות העולמיות המצביעות על צמיחה משמעותית בסחר בשירותים. כשליש מהיצוא הישראלי נובע מענפי השירותים, ובמונחי ערך מוסף השיעור עולה לכדי 54 אחוזים (זאת כיוון שמגזרי השירותים, כמו שירותי תחבורה, לוגיסטיקה, שירותים פיננסיים, תקשורת ועוד, מהווים תשתית לסחר בסחורות).
- בניגוד לסחר בסחורות, שירותים הם לעתים קרובות בלתי מוחשיים ובלתי נראים. שירותים כוללים, בין היתר, הובלה של סחורות ואנשים, תקשורת, הפצה, בתי מלון ומסעדות, חינוך, בריאות, בנייה, שירותים פיננסיים (בנקאות, ביטוח וניירות ערך), ושירותים מקצועיים (עריכת דין, ראיית חשבון, אדריכלות ועוד).
- סחר והשקעות בשירותים הולכים ותופסים חלק חשוב ומרכזי במסחר הבין-לאומי, והופכים לקטר צמיחה מוביל בכל העולם. התפתחותן המואצת של טכנולוגיות מידע ותקשורת הרחיבו באופן משמעותי את היקף הסחר חוצה הגבולות בשירותים. השקעות זרות (סחר בשירותים באמצעות נוכחות מסחרית במדינה שנייה) משמשות אפיק השקעה מרכזי להעברת ידע טכנולוגי באמצעות חברות רב-לאומיות, ויש להן השפעות כלכליות חיוביות על חברות מקומיות המספקות להן שירותים וסחורות. מדדים חדשים שפיתחו ארגונים כלכליים בינלאומיים מראים את ההשפעות החיוביות של האצת הסחר בשירותים על חוסנו הכלכלי של משק המדינה.
- ישראל עשויה להפיק תועלת רבה מפתחת המשק ליבוא שירותים, שחלקם בסחר העולמי הולך וגדל בהדרגה. כך, לדוגמה, ההסכם על הסדרי התעופה בין האיחוד האירופי לישראל (רפורמת "השמיים הפתוחים") הביא לגידול ניכר של פעילות חברות התעופה הזרות בארץ והכפיל את היקף היציאות של ישראלים לחו"ל בדרך האוויר (מ-3.9 מיליון יציאות בשנת 2012 ל-7.8 מיליון בשנת 2018). הרפורמה הביאה לעליה של כמעט 50% בתיירות הנכנסות לישראל (מספר התיירים הנכנסים דרך האוויר גדל מ-5.2 מיליון בשנת 2012 ל-6.3 מיליון תיירים בשנת 2018), תרמה לייעול חברות התעופה הישראליות, והגדילה את רווחת הנופש הישראלי.¹

* מרק לובן עובד באגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר. הוא אחראי על הקשרים עם ארגון ה-OECD, קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) ונציבות האיחוד האירופי (EU Commission), ומתמקד בהסרת חסמים בפני סחר בשירותים. הנייר מבטא את דעתו האישית בלבד.

¹ דו"ח בנק ישראל, 2018.

- מגפת הקורונה והשפעתה על הכלכלה העולמית הביאה לידי ביטוי את תפקידו העיקרי של מגזר השירותים הפיננסיים² בתמיכה בכל הפעילויות הכלכליות ברמה הלאומית וברמה הבין-לאומית באמצעות ייצוב השווקים והבטחת זרימת האשראי והתשלומים. במשבר זה, התחדד הצורך להבטיח זרימה מהירה של אשראי ובמחירים הוגנים לעסקים ולמשקי בית.

ב. סחר בשירותים בין ישראל לאיחוד האירופי – המצב הקיים

- הסחר של ישראל עם האיחוד האירופי נעשה על בסיס הסכם ההתאגדות (Association Agreement) משנת 1995, שהוא הסדר מסחרי מ'הדור הראשון', המתמקד רובו ככולו בהקלה ובפישוט הסחר במוצרים תעשייתיים וחקלאיים, ואינו מכיל פרקים ייעודיים להסדרת הסחר בשירותים ובהשקעות. ההסכם כולל סעיפים המאפשרים הרחבת תחולת ההסכם לכיסוי שירותים, אולם אלו מעולם לא יושמו.³ בשנים האחרונות ישנו מעבר בעולם להסכמים מ'הדור החדש', שמטרתם הרחבה משמעותית ומקיפה של הסחר בין הצדדים. הסכמים אלו משקפים שאיפה גוברת להעמקת הליברליזציה בסחר, כולל סחר בשירותים, ופתיחת הגישה לשווקים.
- העדר פרק שירותים והשקעות בהסכם ההתאגדות של ישראל עם האיחוד האירופי עלול ליצור מצב של הסטת סחר (Trade Diversion) לטובת מדינות שלישיות הנהנות מהסכמי סחר חופשי מתקדמים עם האיחוד האירופי.⁴
- האיחוד האירופי הינו שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל, כאשר היקף הסחר בשירותים גדל מידי שנה (תרשים 1). אחד המאפיינים העיקריים של יחסי הסחר בין הצדדים הוא הגירעון המסחרי של ישראל בשירותים. שדרוג הסכם הסחר והוספת פרק שירותים עשוי לשנות מגמה זו.

תרשים 1. מאזן סחר בשירותים בין ישראל לאיחוד האירופי (מיליארדי אירו)



מקור: Eurostat

² בעשור האחרון נרשם גידול חד בסחר בשירותים פיננסיים בקרב 37 מדינות OECD, אשר הסתכם בשנת 2018 בכ-200 מיליארד \$, פי שניים מהיקף הסחר ב-2010. תופעה זו משולבת עם התחזקות רכיב הסחר בכלל ענפי השירותים בעולם כתוצאה ממהפכה דיגיטלית המשנה את הרגלי הצריכה. השוואת הרכב יבוא השירותים של ישראל לזה של מדינות ה-OECD מלמדת שהיבוא של שירותי ביטוח ופיננסים בישראל נמוך: יבוא זה מהווה 2.7% בלבד מסך יבוא השירותים, לעומת 9.7% במדינות ה-OECD.

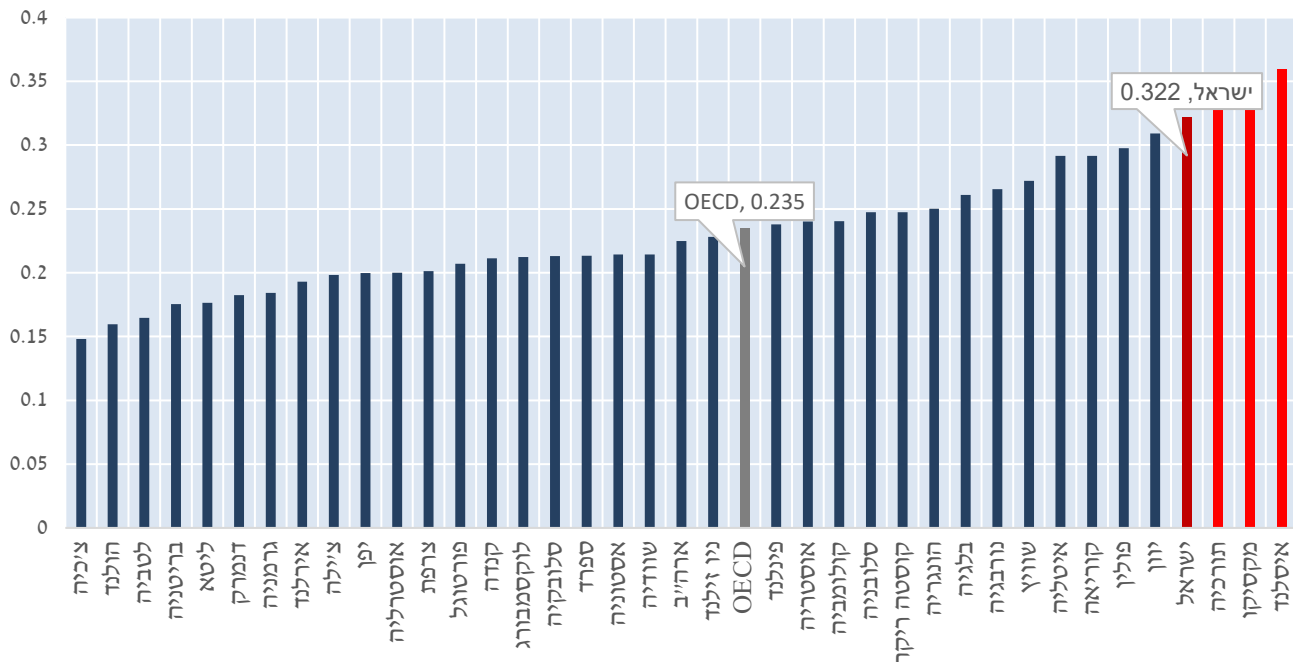
³ למשל: סעיף 29 'זכות כינון ואספקת שירותים' - הצדדים מסכימים להרחיב את היקף ההסכם לכיסוי זכות כינון של חברות של צד אחד בשטחו של הצד האחר ולליברליזציה של אספקת שירותים על ידי פירמות של צד אחד לצרכני שירותים אצל הצד האחר. סעיף 48 'שירותים פיננסיים' - הצדדים ישתפו פעולה, מקום שמתאים על ידי כריתת הסכמים, באימוץ כללים ותקנים משותפים, בין היתר, לחשבונאות ולמערכות פיקוח וביקורת של הבנקאות, הביטוח ומגזרים פיננסיים אחרים. סעיף 55 'קירוב דינים' - הצדדים יעשו כמיטב יכולתם על מנת לקרב את הדינים של כל אחד מהם כדי להקל על יישום הסכם זה.

⁴ קנדה חתמה ב-2016 על הסכם CETA המכיל פרק על סחר בשירותים. [לפי דיווחי הנציבות האירופית](#), בעקבות הסכם זה, ייצוא השירותים מהאיחוד האירופי לקנדה גדל ב-12.3 אחוזים בין 2017-2018. אוקראינה, גיאורגיה ומולדובה חתמו ב-2014 על הסכם אזור סחר חופשי מעמיק ומקיף (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA). תוניסיה ומרוקו מנהלות עם האיחוד האירופי משא ומתן על הסכם מסוג זה.

ג. השפעת חסמים רגולטוריים ולא-רגולטוריים על סחר בשירותים

- החסמים הרגולטוריים בישראל גבוהים מהמוצע ב-OECD (תרשים 2), פוגעים בכדאיותן של השקעות, מרתיעים משקיעים חדשים, ומרחיקים את המשק ממיצוי פוטנציאל הצמיחה בהיקף הסחר וההשקעות. בעוד הדיון בחסמים בסחר בסחורות מתמקד בעיקר בחסמים באמצעות מכסים ומכסות כמותיות, הרי שהחסמים בסחר בשירותים מתאפיינים בעיקר באמצעות חסמים לא-מכסיים (Non-tariff barriers to trade - NTBs) (הוראות, תקנות, נהלי הסמכה והליכי בדיקה למיניהם, המציבים מגבלות על יצוא/יבוא), הנוגעים למגוון רחב של היבטי רגולציה, הוראות ותקנות, המציבות מגבלות על סחר בשירותים.
- על פי מדד Services Trade Restrictiveness Index (STRI) של ארגון OECD מפרוואר 2021, ישראל ממוקמת במקום 35 (מתוך 38) עם מספר המגבלות הרב ביותר על הסחר הבינלאומי בבחינת 22 ענפי שירותים.

תרשים 2. מדד STRI עבור 22 ענפי השירותים שבמדד (2021)
(אינדקס סולמות מדידה של מגבלות, כאשר 0 מציין העדר מגבלות)



מקור: OECD

- דוגמאות לחסמים רגולטוריים בישראל על סחר והשקעות בשירותים:
 - תהליך מרובה שלבים וממשקים בעת הקמת חברה ורישומה (העדר תחנת שירות אחד - One-stop-shop – העשוי להוריד חסם כניסה משמעותי לפירמות קטנות, לעודד כניסתם של שחקנים נוספים, להגביר את התחרות, לדחוף להעלאת הפריון, ועשויה להביא גם להפחתת העלויות לצרכנים ולשיפור איכות ומגוון המוצרים);
 - רכישת קרקע על ידי זרים מותנית באישור רשות מקרקעי ישראל;
 - דרישת תושבות/אזרחות כתנאי לאספקת שירותים;
 - מגבלות אשרת כניסה – העדר ויזות ייעודיות לקטגוריות של ספקי שירותים;
 - עריכת מבחני שוק (labor market test) להנפקת היתרי עבודה עבור אדם המועסק על ידי חברה זרה ומבקש לעבוד בישראל לתקופה מוגבלת;
 - חסמי כניסה⁵ עבור ספקי שירותים מקצועיים (משפט, ראיית חשבון, אדריכלות, הנדסה).

⁵ העדר הכרה הדדית בתארים אקדמאים ומקצועיים (Mutual Recognition Agreements - MRA) בין ישראל לשותפותיה מהווה חסם כניסה.

ד. משמעות הסרת חסמי סחר בשירותים ודוגמאות לצעדים אפשריים

- הסרת חסמי סחר בענפי השירותים צפויה להביא להעצמת התחרות מיבוא⁶ והעמקת התמחותו של המשק בענפים בהם יש לו יתרון יחסי, ובכך לתרום לשיפור רווחת הצרכנים ולהגדלת הפרייון.⁷ משרד האוצר מקדם באמצעות דיאלוגים פיננסיים וכלכליים את הרעיון להוספת פרק השקעות ופרק שירותים פיננסיים מול ארה"ב, האיחוד האירופי, שוויץ ובריטניה.⁸
- לסביבה החוקית והרגולטורית ההשפעה רבה על הצמיחה והפרייון במשק. הפחתת השונות הרגולטורית בין ישראל לאיחוד האירופי על ידי התכנסות לממוצע שונות רגולטורית של האיחוד האירופי עשויה להביא לשיפור בהנגשת השירותים הפיננסיים ולחשיפה למוצרים פיננסיים חדשים כתוצאה מגידול בהשקעות הזרות. צעדים אפשריים הם, למשל:
 - קירוב דינים – על מנת ליצור תמריצים חזקים יותר עבור משקיעים זרים וליהנות מיתרונות לגודל (economies of scale), תבחר מדינה קטנה לאמץ רגולציות, סטנדרטים ונורמות של שחקן משמעותי כגון האיחוד האירופי (לדוגמה, ישראל אמצה באופן חד-צדדי דירקטיבה אירופית(Solvency II Directive (2009/138/EC), שנועדה להסדיר את כושר הפירעון של חברות הביטוח);
 - ליברליזציה הדדית – הרחבת ההזדמנויות של שחקנים ישראלים לפעול בחו"ל;
 - כבילת ביצוע רפורמות קיימות ועתידיות באמצעות מחויבות בין-לאומית – נטילת התחייבות מצד מדינה בהקשרים אלה מגבירה את היציבות ויכולת הניבוי של משטר הסחר ;
 - גישה להון בינלאומי – נוכחות מסחרית זרה, בפרט בתחומים הפיננסיים, עשויה להקל על גישה לשוקי הון בינלאומיים ולהגדיל היקף השקעות הזרות;
 - שקיפות רגולטורית – פעילות של מוסדות פיננסיים זרים מחייבת הגברת שקיפות המידע מצד הרגולטורים המקומיים לגבי תקנות ונהלים מקומיים;
 - מודרניזציה של המערכת הפיננסית המקומית – הטמעת מיומנויות, טכנולוגיות ושיטות ניהול חדשות, לרבות שיפור נהלי הערכת סיכון אשראי ומערכות איסוף מידע;
- ליברליזציה בסחר בשירותים פיננסיים והתאמת הרגולציה לסטנדרטים בינלאומיים מסייעת בהעמקת השווקים הפיננסיים, הרחבתם ומאפשרת פיזור רחב יותר של סיכונים משקיים באמצעות פעילות והשקעות של שחקנים זרים חדשים. כל אלה עשויים לסייע בייצוב המערכת הפיננסית ועמידותה בפני זעזועים.⁹

⁶ המשק הישראלי הוא ריכוזי, ולכן מיוחסת חשיבות מיוחדת לתחרות מיבוא לצורך הורדת רמת המחירים.
⁷ "קיים קונצנזוס נרחב באשר ליתרונות של פתיחות לסחר בינלאומי: היא מאפשרת התמחות ביצור מוצרים ושירותים בהתאם לייעילות ביחס לעולם, ורכישת מוצרים ושירותים שיוצרו ביעילות במקומות אחרים. בכך היא משפרת את הרווחה וכן מגדילה את הפרייון" מתוך: דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פרייון העבודה, בנק ישראל עמ' 42, אוגוסט 2019.

⁸ פרישתה של בריטניה מהאיחוד (ברקזיט) תביא לצמצום היקפי הסחר הביטראלי בין מדינות האיחוד לבין בריטניה, ותעמיד אותה בפני קשיים גדולים ביצוא שירותים (כולל שירותים פיננסיים המהווים אחד מיתרונותיה היחסיים ונתח משמעותי מהתמ"ג בבריטניה). אחת הסיבות היא שמדינות האיחוד יכולות לקבוע רגולציות חדשות ובהעדר אימוץ על ידי בריטניה הן יהיו חסמים לא-מכסיים (NTBs) ליבוא שירותים ממנה לאיחוד. ברקזיט יגרום להסתת סחר (Trade Diversion) לטובת מדינות שליטות הנהנות מהסכמי סחר עם האיחוד ועם בריטניה, גם אם הן מרוחקות משוקי היעד. ב-1 בינואר 2021, נכנס לתוקף הסכם הסחר החופשי של ישראל עם בריטניה. מדובר בהסכם המשעתק את ההסכם הקיים עם האיחוד האירופי משנת 1995, אשר אינו כולל התייחסות לשירותים, מאחר ומדובר בהסכם סחר מ'הדור הראשון' המכסה מוצרים תעשייתיים וחקלאיים בלבד זו הסיבה שנוון להיום לא תוכל ישראל ליהנות מהסתת סחר בענפי השירותים. משרד האוצר יזום הוספת פרק שירותים פיננסיים מול בריטניה (אחד מהסקטורים הגדולים בכלכלתה).

⁹ "המערכת הבנקאית בישראל נכנסה למשבר הקורונה במצב איתן: הבנקים נהנו מעודפי הון גדולים, מיחסי נזילות חזקים ומתיקי אשראי איכותיים. מאז המשבר העולמי ב-2008 פעל הפיקוח על הבנקים לחיזוק הונם ויציבותם של התאגידים הבנקאיים על ידי אימוץ של סטנדרטים בין-לאומיים מתקדמים, שיפור איכות ההון והגדלת היקפו, ביזור תיק האשראי, צמצום החשיפה ללווים גדולים, ועוד" (דו"ח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2020).

ה. סיכום והצבעה על כמה כיווני פעולה והמלצות כלליות עבור ישראל אל מול האיחוד האירופי

- קיימים מספר מודלים תיאורטיים של שיתוף פעולה בין ישראל לאיחוד האירופי, החל מחברות מלאה, הצטרפות לאיחוד המוניטרי, דרך איחוד מכסים וכלה בחברות במרחב הכלכלי האירופי (European Economic Area – EEA).¹⁰ בחינת מערכות האילוצים העומדות בפני הצדדים תמנע גלישה לכיוונים שאינם רלוונטיים מלכתחילה. כבר מראשית שנות ה-90 הצהירו מנהיגי האיחוד כי ישראל לא תוכל להצטרף במעמד של חברות מלאה גם בעתיד הרחוק.¹¹ כפי שעולה מרכיבי הסכם האסוציאציה, ניתן לראות כי האיחוד יהיה מוכן להתקדם עם ישראל למערכת יחסים שלא תתעלה אל מעבר לשלוש החרויות – (א) סחורות, (ב) שירותים ו(ג) הון.
- מסלול מרכזי לשדרוג היחסים עם האיחוד האירופי כולל ניהול משא ומתן על כינון אזור סחר חופשי עמוק ומקיף (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA), בדומה להסכמים שחתם האיחוד עם שותפות מזרחיות (אוקראינה, מולדובה וגאורגיה) כחלק מהסכמי ההתאגדות, ואף מעבר לכך. מדובר בדור חדש של הסכמי אסוציאציה מתקדמים הנשענים על קירוב דינים (התאמה משפטית חוצה גבולות), אימוץ רגולציות, סטנדרטים ונורמות אירופאיים בתמורה להשתלבות בשוק הפנימי האחיד של האיחוד האירופי (EU Internal Market). ההסכם מאמץ את עקרון ארבע החירויות המבטיח תנועה חופשית של סחורות, הון, שירותים ואנשים (אנשי עסקים ומשקיעים), באמצעות הסרה מלאה של מכסים, הסרת חסמים בלתי-מכסיים (NTBs), יצירת מסגרת הסכמית המבטיחה וודאות והגנה עבור משקיעים, מתן גישה למרכזים ממשלתיים, ליברליזציה במשטר הוויזות ועוד. משא ומתן על הסכם מסוג זה צריך להתבסס על אינטרסים משותפים לשני הצדדים תוך אימוץ גישה מבדלת – ייצור מסגרת הסכמית באופן ייעודי המבדילה בין ישראל, החברה בארגון ה-OECD, לבין מדינות ים-תיכוניות וצפון אפריקה (Middle East & North Africa – MENA).
- הבסיס המשפטי לשדרוג זה מצוי גם בהסכם ההתאגדות, 1995 (הערה 3), וגם ב**תכנית הפעולה (EU- Israel Action Plan)** בין ישראל לבין האיחוד האירופי משנת 2004, בדבר "קידום פתיחת משא ומתן דו-צדדי עם ישראל בנושא ליברליזציה של שירותים... חיזוק שיתוף הפעולה בין האיחוד האירופי לישראל בתחומי הרגולציה, הפיקוח והיציבות הפיננסית, ובחינת האפשרות למיזוג עם מסגרת הולמת של הסדרה/פיקוח המקבילה לעקרונות הבסיסיים לאלה הקיימים באיחוד האירופי, תוך התחשבות בזכותה של ישראל לשמר ולקבוע יעדים ותקנות. הערכת ההיקף האפשרי של קירוב דינים מתוך כוונה לכלול מגזר זה באזור סחר חופשי, ובסופו של דבר השתתפות ישראל בשוק האירופי האחיד לשירותים פיננסיים".
- ב-9 בפברואר 2021, **פרסמה נציבות האיחוד** סדר יום חדש עבור מדינות אגן הים-התיכון, לפיו "בכוונת האיחוד האירופי להגביר את שיתוף הפעולה הקיים עם ישראל בתחום הדיגיטלי, מחקר וחדשנות תוך זיהוי הזדמנויות להעמקת שיתוף פעולה בתחומים קשורים בעלי עניין הדדי".
- חתירה לחתימה על הסכם מסוג AA/DCFTA בין האיחוד האירופי לישראל עשויה להביא את השותפות לכדי התקרבות (approximation) מקיפה לסטנדרטים בין-לאומיים, לחקיקה ולתקנות של האיחוד האירופי. קירוב רגולטורי זה, עשוי להגדיל את היקף יצוא השירותים לאיחוד ולהוביל להשתלבות כלכלית הדרגתית של ישראל בשוק הפנימי של האיחוד האירופי.

¹⁰ באזור זה חברות נורבגיה, איסלנד וליכטנשטיין. הן חלק מהשוק המשותף של האיחוד האירופי (להוציא חקלאות ודיג) ומקבלות את כל חקיקותיו בתחום.

¹¹ מדינות האיחוד מחזיקות בעמדה הרואה במדינת ישראל בראש ובראשונה מדינה ים-תיכונית לא-חברה. כינון הסכם אסוציאציה מסמל מערך יחסים עם מדינה שכנה אך ללא צפי חברות באיחוד האירופי.