

החוק לעידוד השקעות הון -  
מוטיבציה לקיומו בעולם הגלובלי  
והשלכותיו על המשק הישראלי

רויטל בר

עמיתת מכון מילקן



## תודות

מחקר זה לא היה יוצא לאור ללא עזרתם המסורה, המקצועית והאדיבה של אנשים רבים. תודה מיוחדת לנתנאל עודד, על ההנחיה המקצועית, המקוריות והסבלנות הרבה. תודה לכל עובדי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה על הכוונה מקצועית, תמיכה והדרכה מסורה. תודה לאנשי מחלקת תכנון וכלכלה ברשות המיסים ובראשם לסמנכ"ל ערן יעקוב על ההדרכה והסיוע; לגב' איילת קול למר אבי כהן ולמר פיטר שלומוביץ על הסיוע בניתוח הנתונים.

תודה לחבריי, עמיתי מילקן 2013, ובמיוחד לגלעד ברנד ואסף עמית על סיעור מוחות מנצח.

תודה גדולה שמורה לצוות תוכנית עמיתי מכון מילקן – לפרופ' גלן יאגו ולמר סטיבן זכר על שלימדו אותי את רזי עולם הכלכלה והחידושים הפיננסיים ולגב' אורלי מובשוביץ-לנדסקרונר על תמיכה אינסופית, מקצועית ואישית.

## על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת החלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי החלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותנו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים<sup>™</sup> במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: [www.mifellows.org](http://www.mifellows.org)



**החוק לעידוד השקעות הון -  
מוטיבציה לקיומו בעולם הגלובלי  
והשלכותיו על המשק הישראלי**

**רויטל בר**

עמיתת מכון מילקן



# תוכן עניינים

1	תקציר מנהלים
3	מבוא
4	פרק ראשון: רקע
4	מיקום פעילותן של חברות בעולם הגלובלי
8	מצב הפריון, התעשייה וההשקעה בישראל
14	החוק לעידוד השקעות הון
18	תועלת ממיקומן של חברות רב-לאומיות בישראל
19	פרק שני: ממצאים אמפיריים
19	התפלגות החברות הכלולות בחוק עידוד השקעות הון וריכוזיות ההטבות
23	השפעות גיאוגרפיות של החוק לעידוד השקעות הון
25	עיוות הקצאת המקורות במשק על-ידי העדפה של מפעלים מייצאים
27	החוק כמשנה התנהגות של חברות בינלאומיות
29	סיכום
31	נספחים
33	ביבליוגרפיה

## תקציר מנהלים

החוק לעידוד השקעות הון בישראל נחקק לראשונה בשנת 1959. מאז עבר החוק שינויים ותיקונים רבים. הטבות המס והמענקים שניתנו במסגרתו גדלו בהתמדה, ובשנים האחרונות הגיעו לכדי כמה מיליארדי שקלים בשנה. כדי להבין את המוטיבציה של ישראל לתת הטבות מס בסדרי גודל משמעותיים כל כך, יש להבין את השינוי המהותי שחל באופי פעילותן של חברות.

בעבר מיקמו חברות את כל השלבים בשרשרת הייצור, השיווק וההפצה שלהן במדינה אחת – לרוב על-פי הקרבה לשוקי היעד או על-פי עלויות חומרי הגלם וכוח האדם הדרושים להן לייצור. המדינה המארחת נהנתה אפוא מן התועלות הפיסקליות והמשקיות מפעילותן של אותן חברות. כיום, חברות רב-לאומיות מפזרות את פעילותן הכלכלית ברחבי מדינות שונות, וההחלטה היכן למקם כל שלב בשרשרת הייצור מתקבלת על-פי היתרון היחסי של כל מדינה בשרשרת הערך הגלובלית. כאשר חברה רב-לאומית ממקמת שלב מתוך שרשרת הייצור שלה במדינה כלשהי, היא עושה זאת באמצעות השקעה זרה ישירה, וזאת באחת מכמה צורות: הקמת חברה-בת או מטה באותה מדינה, מיזוג עם חברה קיימת או שיתוף פעולה חד-פעמי לצורך מיזם משותף. מדינות רבות משתתפות בתחרות על משיכת חברות רב-לאומיות אליהן, וזאת משום שלהשקעות זרות ישירות יש השפעות חיוביות על המדינה אשר מקבלת אותן. בין השפעות הללו: א. קליטה של ידע טכנולוגי (Spillovers) על-ידי פעפוע אנכי לספקים וללקוחות, פעפוע אופקי לחברות שותפות או מתחרות, והגירה פנימה של כוח אדם מיומן. ב. השקעה ושיפור ההון האנושי באמצעות הכשרה ושמירה על סטנדרטים בינלאומיים בשוק העבודה. ג. פיתוח אזורי. ד. חיזוק הקשרים הבינלאומיים בתחומי המסחר, המחקר והפיתוח.

מטרותיו של החוק לעידוד השקעות הון בישראל הן פיתוח כושר הייצור של המדינה, שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בינלאומיים ויצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני קיימא. מטרות אלו קשורות קשר הדוק להיקף ההשקעות הישירות, ולכן חשוב לישראל להיות חלק מהתחרות על משיכת פעילותן של חברות רב-לאומיות. הפריזון של ישראל כיום נאמד בכ-76% בלבד מהפריזון הממוצע במדינות ה-OECD. אף שהיקף ההשקעות הזרות הישירות בישראל גדול, עיקר ההשקעות האלה נעשות בתחומי המחקר והפיתוח, שבהם לישראל יתרון יחסי. אמנם תחומים אלו מאופיינים בערך מוסף גבוה לעובד, אולם ההשפעה התעסוקתית הרחבה בהם נמוכה – הכמות והמגוון של המשרות הדרושות קטנים. נוסף על כך, מרכזי מחקר ופיתוח פועלים במתכונת cost plus – כלומר הרווח של מרכזי הפיתוח הוא שיעור תוספת קבוע על עלויות הייצור. עקב כך, ישראל לא נהנית מהערך המוסף הגבוה הטמון בקניין הרוחני שהוא פעמים רבות תוצאה של התהליכים המבוצעים במרכזים האלו, וכמו כן, היא אינה זכאית לפדיון מס על מלוא התגמולים בגין קניין רוחני זה.

על אף ההיגיון הטמון במשטר הטבות המס של ישראל, הנובע מהסיבות שפורטו לעיל, נשמעה לאורך השנים ביקורת רבה על החוק לעידוד השקעות הון. בין היתר נאמר כי החוק מעוות את הקצאת המקורות במשק משום שהוא נותן עדיפות למוצרי ייצוא וכי הוא מוביל להקמה של מפעלים שפעילותם אינה כדאית למשק מבחינה כלכלית. עוד נטען כי קריטריון הייצוא אינו הקריטריון החשוב לבחירת החברות שיהנו מהטבות המס, ושיש להחליפו בקריטריון מידת החדשנות הטמונה במוצרי החברה – אינדיקטור מתאים יותר לסבירות שהחברה תמקם את פעילותה מחוץ לישראל. נוסף על כך, הביקורת גרסה כי החוק נכשל במטרתו העיקרית ולא הביא לידי יצירת מקומות עבודה חדשים בעלי פריזון גבוה בפריפריה. בעקבות

המחאה החברתית טענה ועדת טרכטנברג גם כי הטבת המס העצומה הניתנת לחלק מהחברות במסגרת חוק עידוד הינה מקרית בלבד, שכן מתווה ההפחתה של שיעור מס החברות הסטטוטורי נעצר, ועל כן נוצר פער גדול במיוחד בין שיעור זה לבין שיעור המס המופחת.

החשיבות בקיומו של משטר מס המיטיב עם חברות רב-לאומיות בעולם גלובלי, והביקורת הנוקבת שסופג החוק לעידוד השקעות הון בישראל, העלו את הצורך לבחון מהן התועלות השונות הנובעות מהחוק אל מול עלותו של החוק למדינה. בהתייחסו לסוגיות אלו, המחקר עושה שימוש בנתוני רשות המסים הכוללים נתונים כלכליים על החברות הכלולות בחוק עידוד השקעות הון ונתוני פרט על העובדים בהן.

הממצאים המרכזיים של המחקר הם שהטבות המס הניתנות לחברות אינן מפולגות באופן אחיד. מאז שנת 2010, כ-70% מסך הטבות המס ניתנים לארבע חברות גדולות בלבד (3.9 מיליארד שקלים מתוך 5.6 מיליארד). גודל ההטבה מחושב באופן הבא:

$$Tax Benefit = (Statutory Tax Rate - Effective Tax Rate) \cdot Taxable Income$$

הקשר הישיר בין גובה רווחי החברה לבין גודל ההטבה שהיא מקבלת ברור מאלי. יחד עם זאת, מהנתונים עולה כי גורם חשוב נוסף לכך שהחברות בעלות הרווחים הגבוהים ביותר נהנות מההטבות הגדולות ביותר הוא שחברות אלו משלמות את שיעור מס החברות האפקטיבי הנמוך ביותר. הדבר נכון בייחוד עבור המאון העליון של החברות (על-פי גודל ההטבה), אשר משלמות שיעור מס אפקטיבי ממוצע של 5%, לעומת שיעור מס חברות אפקטיבי ממוצע של 10% בקרב שאר החברות הנהנות מחוק עידוד השקעות הון.

ממצא מעניין נוסף הוא הממצא הנוגע לתעסוקה במפעלים מוטבים בהשוואה לתעסוקה במפעלי תעשייה שאינם כלולים בחוק, בדגש על ההבדלים ביניהם בחלוקה גיאוגרפית. מהנתונים עולה כי מפעלים במרחק 50-100 ק"מ מתל אביב מעסיקים עובדים רבים יותר ממפעלים באזור המרכז, אולם באזור המרכז קיים הבדל משמעותי בשכר בין מפעלים מוטבים לבין מפעלי תעשייה שאינם מוטבים (השכר במפעלי תעשייה מוטבים בתל אביב גבוה כמעט פי שניים מהשכר הממוצע בכלל מפעלי התעשייה בתל אביב, ואילו הפער בשכר בין מפעלים מוטבים לבין מפעלי תעשייה שאינם מוטבים בפריפריה נמוך הרבה יותר). כלומר, נראה כי החוק לא מצליח למשוך משרות עם פרוץ ושכר גבוהים לפריפריה, וכי היקף המשרות הגבוה שם נובע מעלויות נמוכות יותר של כוח האדם והקרקע.

אפיון החברות הכלולות בחוק עידוד השקעות הון באמצעות נתוני רשות המסים מעלה עוד כי בקרב המאון העליון של החברות (על-פי גודל הטבת המס), ההפרשים בין הטבת המס הממוצעת לעובד לבין השכר הממוצע לעובד גדולים במידה ניכרת מהפרשים אלו בשאר החברות. ממצא זה מראה כי בקרב חברות אלו הטבות המס נועדו כדי להתחרות על פעילותן מול משטרי מס מיטיבים אחרים, ולא רק מול עלויות כוח אדם וחומרי גלם זולים יותר במדינות אחרות. ממצא נוסף מראה כי החברות הנהנות ממרבית הטבות המס הן חברות מוטות הון, ועל כן משקל הטבות המס בהחלטת המיקום שלהן גדול יותר. ממצאים אלו מצביעים על כך שרובן המוחלט של ההטבות מגיעות לחברות בעלות סבירות גבוהה להעביר את פעילותן מישראל בהיעדר משטר מס מיטיב, ולכן אין לראות בהטבות המס עלות אלא כלי הכרחי לקבלת התועלת מפעילותן של אותן חברות.

החיסרון העיקרי של המחקר הנוכחי הוא היעדר קבוצת ביקורת זהה – מפעלים בעלי מאפייני פעילות דומים אשר עומדים מול אלטרנטיבות מיקום דומות ולא נהנות ממשטר מס מיטיב – אשר תאפשר בדיקת Counterfactual causation ותאפשר לאמוד את ההסתברות האמיתית שחברות יעזבו את ישראל ללא הטבות המס.

בשל המחסור בנתונים מסוג זה, ומכיוון שנראה כי רובן המוחלט של ההטבות מגיעות למספר מצומצם של חברות ספציפיות, יש מקום למחקר נוסף על התנהגותן של חברות אלו בדגש על אופי הפעילות שלהן, שיעורי הייצוא, היקף וסוג התעסוקה, מיקומן בתוך ישראל והאלטרנטיבות העומדות לרשותן בחו"ל. כמו כן, נראה שההתנהגות של רוב החברות הכלולות בחוק עידוד השקעות הון לא מושפעת מהטבות המס באופן שבו התכוון המחוקק, ועל כן יש מקום להמשיך לנתח את דפוסי הפעילות והמאפיינים שלהן כדי לוודא כי (1) הטבות המס לא מובילות אותן לקבל החלטות שאינן כדאיות עבורן מבחינה כלכלית ו-(2) לבחון אם קיימים מסלולי סיוע חלופיים שבהם אפשר לקדם חברות אלו במונחים של שיפור הפריץ, הגדלת מספר המועסקים בתעשייה ומידת הפרודוקטיביות שלהם, וכן למצוא את מיקומן האופטימלי של החברות בתוך ישראל מבחינת הכדאיות העסקית לחברה והכדאיות המשקית והאזורית למדינה.

## מבוא

בעידן של כלכלה גלובלית, מדינות מתחרות זו בזו על משיכת הפעילות של חברות רב-לאומיות. מדינת ישראל משתתפת גם היא בתחרות, במטרה לשפר את רמת הפריץ במשק וליצור מקומות עבודה חדשים בעלי פרודוקטיביות גבוהה בשוק העבודה המקומי. אחד הכלים המרכזיים בתחרות זו הוא משטר המס שנוקטת המדינה. בישראל, עיקר המדיניות מבוססת על החוק לעידוד השקעות הון, אשר מעניק לחברות שעומדות בקריטריונים מסוימים הטבות מס על פעילותן בארץ.

החוק לעידוד השקעות הון קיים מאז 1959, ולאחר שעבר תיקונים ושינויים רבים, סך ההטבות הניתנות במסגרתו בשנים האחרונות מסתכמות בכמה מיליארדי שקלים בשנה. לכן חשוב מאוד להבין את המטרות שהחוק נועד להשיג ולאמוד את התוצאות שהוביל אליהן.

המחקר בנוי באופן הבא: בפרק הראשון מוצגת פעילותן של חברות רב-לאומיות ומוצגים השיקולים המנחים אותן בבחירת מיקום פעילות זו בעולם גלובלי. אחר כך מופיעה סקירה של מצב הפריץ במשק הישראלי וההשקעה הזרה הישירה של חברות רב-לאומיות בו, ולבסוף מוצג החוק לעידוד השקעות הון ככלי מרכזי למשיכת חברות רב-לאומיות לישראל, והביקורת על חוק זה.

בפרק השני במחקר מוצג אפיון של החברות הכלולות בחוק, בדגש על ממצאים כגון התפלגות ההטבות, היקף התעסוקה והשכר בחברות אלו והמיקום שלהן בישראל. הפרק מנסה להתמודד עם כמה מהביקורות שהועלו בפרק הראשון והוא מלווה בנתונים אמפיריים על פעילות החברות. כמו כן, הפרק מאפיין את קהל היעד העיקרי של החוק לעידוד השקעות הון – בדגש על ההבדלים בין החברות שהחוק מכוון אליהן לבין החברות הנהנות ממנו בפועל.

## פרק ראשון: רקע

### מיקום פעילותן של חברות בעולם הגלובלי

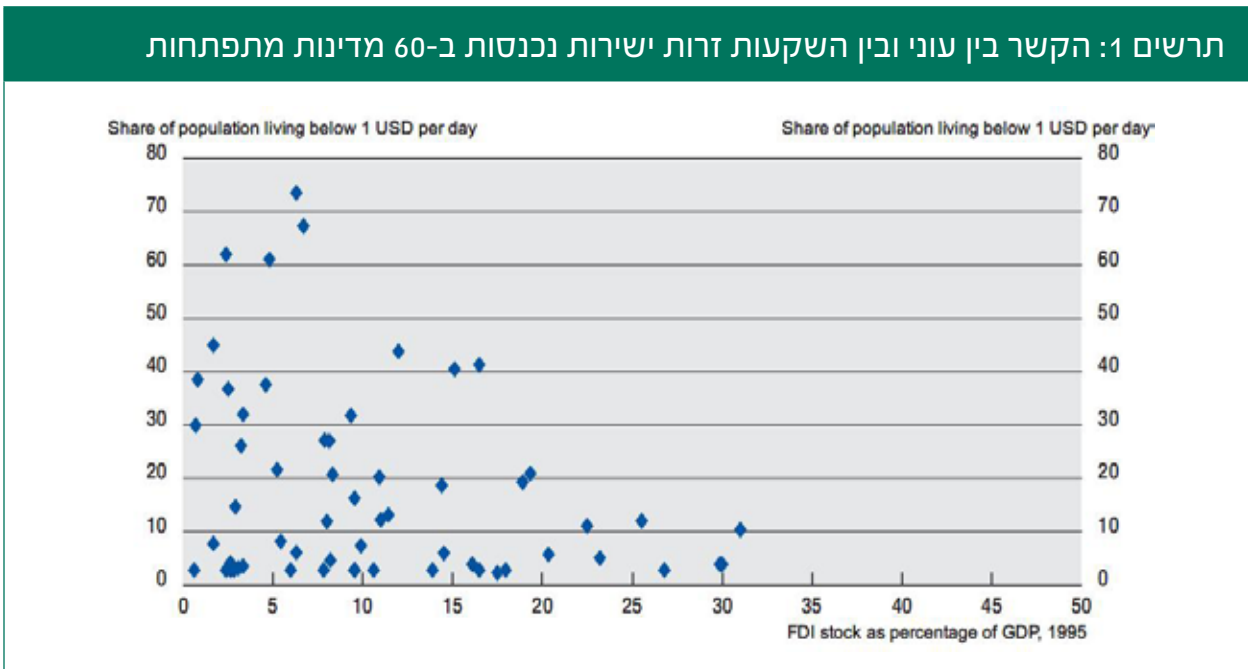
חסמים על הגירת עבודה, עלויות הובלה גבוהות ומכסים גרמו בעבר לחברות למקם את כל שרשרת הייצור שלהן במדינה אחת, לרוב על-פי הקרבה לשוקי היעד או הימצאות חומרי הגלם הדרושים להן לייצור. בהתאם, התועלות מפעילותן של אותן חברות בהיבטים כגון תעסוקה, מחקר ופיתוח והתקדמות טכנולוגית, נזקפו לטובת אותה מדינה. גם ההכנסות ממסים על רווחי החברה היו מגיעות למדינה שבה פעלה. בעידן הנוכחי של כלכלה גלובלית, חברות רב-לאומיות רואות בעולם כולו אפשרות למיקום קווי הייצור שלהן, להקמת מפעלי המחקר והפיתוח (מו"פ), לרישום ולניהול הקניין הרוחני (Intellectual Property – IP) וכמקור לאספקה של התשומות הדרושות לייצור ולביצוע מו"פ. פתיחות וניידות אלו מאפשרות לכל חברה רב-לאומית למקם את השלבים השונים בשרשרת הייצור ברחבי העולם על-פי יתרונותיה היחסיים של כל מדינה, וכך למקסם את יעילותה. עקב כך, חברות רב-לאומיות נהנות לרוב מפרודוקטיביות גבוהה יותר מזו של חברות מקומיות.

פיזור הפעילות של חברות רב-לאומיות במדינות שונות נעשה לרוב באמצעות השקעות זרות ישירות (FDI – Foreign Direct Investment) באותן מדינות. ישנן כמה מסגרות המאפשרות לחברה רב-לאומית להשקיע במדינה זרה. ראשית, החברה יכולה להקים במדינה חברה-בת, בצורת מפעל או מטה, שתהיה בשליטתה המוחלטת של החברה הרב-לאומית (Greenfield). שנית, חברה מקומית יכולה להפוך לרב-לאומית על-ידי רכישה של חברה מקומית או מיזוג עמה. צורות נוספות של שיתוף פעולה רב-לאומי הן שימוש בשרשרות אספקה ותשתיות מקומיות או ביצוע מיזמים משותפים לפיתוח מוצרים חדשים על-ידי החברה הרב-לאומית והחברה המקומית ללא יצירת ישות עסקית חדשה (Raff, Ryan and Stahler, 2005). להשקעות זרות ישירות כמה השפעות חיצוניות חיוביות על המדינה שבה הן מבוצעות:

1. **העברת ידע טכנולוגי (Spillovers)** – חברות רב-לאומיות הן בדרך-כלל חברות בעלות פרודוקטיביות גבוהה. יש להן מרכזי מחקר ופיתוח ברחבי העולם, ובהם הטכנולוגיה המתקדמת ביותר. השקעות זרות ישירות על-ידי חברות רב-לאומיות מאפשרות פעפוע של ידע טכנולוגי בארבעה נתיבים עיקריים: פעפוע אנכי לספקים וללקוחות של נציגות החברה הרב-לאומית; פעפוע אופקי לחברות מתחרות או לחברות המייצרות מוצרים משלימים באותו סקטור; הגירה פנימה של עובדים מיומנים המעבירים ידע ויכולות ייחודיות; ושיתופי פעולה בינלאומיים בתחום המחקר והפיתוח.

2. **השקעה ושיפור ההון האנושי** – ראשית, כפי שצוין לעיל, כדי להיות אטרקטיביות להשקעות זרות ולהצטייר כשוק מתקדם ונוח לעשיית עסקים, המדינה נוקטת צעדים ורפורמות שונות. בין הצעדים הללו שמירה על רמת סף של השכלה ועל סטנדרטים תקינים בשוק העבודה בכל הנוגע לנוהלי עבודה, מניעת אפליה, זכויות עובדים וכו'. שנית, נמצא כי חברות רב-לאומיות משקיעות יותר מחברות מקומיות בהכשרה בתפקיד (on the job training) ובקורסים מקצועיים לעובדים. שיפור ההון האנושי והעברת הידע הטכנולוגי מתואמים מאוד זה עם זה ומחזקים זה את זה.

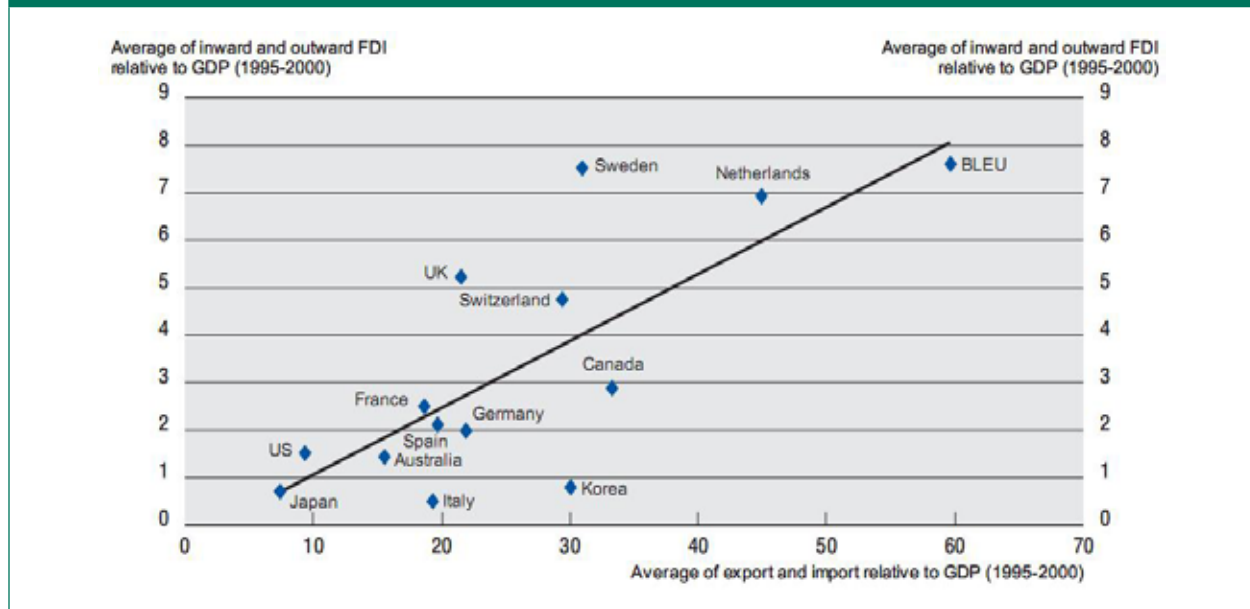
3. **פיתוח אזורי** – השקעות זרות במדינות מתפתחות מובילות לאימוץ סטנדרטיים בינלאומיים בתחומים כגון זכויות עובדים, הבטחת שקיפות ומנהל תקין ושמירה על תקני איכות הסביבה. נוסף על כך, מחקרים מראים כי הצמיחה הנוצרת בזכות ההשקעות הזרות מחלחלת לשכבות הנמוכות ביותר באוכלוסיה ומסייעת למדינה להיחלץ מעוני (OECD, 2002). בתרשים שלהלן אפשר לראות שקיים מתאם שלילי בין מלאי ההשקעות הזרות הנכנסות לבין שיעור האוכלוסייה המתקיים בתקציב של פחות מדולר אחד ליום.



מקור: World Development Indicators - OECD, Foreign Direct Investment for Development — Maximizing Benefits, Minimizing Costs, 2002.

4. **חיזוק הקשרים הבינלאומיים והגדלת היקפי הייבוא והייצוא** – בחירתה של חברה רב-לאומית להתמקם במדינה כלשהי תלויה רבות באפשרות להשתמש במדינה המארחת בתור שער לייבוא ולייצוא ליעדים חדשים. לכן, מדינות אשר מעוניינות להפוך לאטרקטיביות יותר בעיני חברות רב-לאומיות נוקטות צעדים כגון שינויי מדיניות (הגברת הפתיחות) וחיזוק תשתיות הסחר. בהתאם, נמצא כי גידול בהיקפי הסחר מתואם באופן חיובי עם השקעות זרות ישירות – כלומר, חברות רב-לאומיות בוחרות להשקיע במדינות אשר נוקטות צעדים להגדלת היקפי הסחר.

## תרשים 2: הקשר בין פתיחות למסחר בינלאומי לבין השקעות זרות ישירות



מקור: OECD International Direct Investment Statistics and OECD Economic Outlook - OECD, Foreign Direct Investment for Development – Maximizing Benefits, Minimizing Costs, 2002.

ההשפעות החיצוניות שצוינו לעיל נובעות מנוכחות פיזית של חברות זרות במדינה המארחת, ולא מהשקעה פיננסית בלבד. ישנם ממצאים אמפיריים נוספים המחזקים את הטענה שיש צורך בנוכחות פיזית ומראים כי פעפוע של ידע וטכנולוגיות מתקדמות הוא תופעה מקומית יותר מאשר גלובלית, והיא מתרחשת במרחקים גיאוגרפיים קצרים יחסית. בכך ושותפיו (Bahar et al, 2012) מצאו למשל כי יש חשיבות להעברת ידע בין מדינות שכנות – אם מוצר מיוצא בהצלחה על-ידי מדינה כלשהי, הסיכוי שהמדינה השכנה תתחיל לייצא אותו גדול ב-65%. בהנחה שהמדינה השכנה לא פיתחה את המוצר בעצמה, סביר שהידע הדרוש לייצורו ברמת פרודוקטיביות שבה יהיה משתלם לייצאו, הגיע ממדינה אחרת.

אחד הכלים בעבודה של בכר, אשר יופיע גם בהמשך המחקר הנוכחי, הוא ההתייחסות לייצוא המוצר בתור אינדיקציה למידת יעילותה של המדינה בייצורו – בעולם של סחר חופשי, מובן שכדי לייצא מוצר בהצלחה ולאורך זמן, על המדינה לייצר אותו בפרודוקטיביות גבוהה המאפשרת תחרות בזירה הבינלאומית. מכיוון שלישראל אין יחסי מסחר או שיתופי פעולה מחקריים וטכנולוגיים עם שכנותיה, עליה לפעול כדי להביא את הידע הזה מן השותפות הטבעיות שלה.

Polanyi טען כבר ב-1962 (Polanyi, 1962) כי חלק ניכר מהטכנולוגיות אינו מוטבע בחומרי הגלם או במכונות אלא הוא בעל אופי מרומז יותר (Tacit knowledge). לכן, העברת ידע מסוג זה דורשת צורות ישירות יותר של אינטראקציה ועבודה משותפת, דבר המגביל את פעפוע הידע למבנים מקומיים או אידיאליסטיים (Arrow, 1969). על-פי בכר, תכונה זו התחזקה עם השנים, כאשר הכלכלה עברה מדגש על גורמי ייצור קלאסיים לדגש על תשומות ביניים בתור הרכיב הקובע את רמת הפרודוקטיביות. הבדלים ברמות הפרודוקטיביות בין מדינות מעידים על הבדלים בזמינות תשומות בלתי סחירות (ובהן החלק בידע ובטכנולוגיה שאי-אפשר להטביע בתוך תשומות ממשיות) העומדות לרשות המדינות. קלר טען כי יותר

מ-90% מהצמיחה בפרודוקטיביות הלאומית נובעת ממקורות טכנולוגיה זרים (Keller, 2002, 2004), ובעבודתו המשותפת עם אקריה הם מצאו כי בעוד עלייה של 10% במו"פ מקומי מעלה את הפרודוקטיביות ב-1.5%, ההשפעה של עלייה דומה בהיקף הטכנולוגיות הזרות גדולה פי שלושה – כלומר, עלייה של 10% במו"פ זר מעלה את הפרודוקטיביות ב-4.5 אחוזים (Acharya and Keller, 2007).

## יצירת שרשרות ערך גלובליות

פעילותן של חברות רב-לאומיות מביאה ליצירה של שרשרות ערך גלובליות, ובהן כל חברה ממקמת כל שלב בשרשרת במדינה שונה, על-פי היתרון היחסי של אותה מדינה. הערך המוסף הכולל מתחלק על-פי הערך המוסף הכרוך בפעילות בשרשרת שבה לקחה המדינה חלק. למשל, אף שתהליך הייצור של רכיבי מכשיר ה-iPod מחוץ לארה"ב היה אחראי בשנת 2006 ליצירת משרות רבות פי שניים ממספר המשרות בתחום המו"פ, התכנון, העיצוב והשיווק שנוצרו בתוך ארה"ב, ארה"ב הרוויחה מהמוצר באותה שנה 753 מיליון דולר, ואילו ההכנסות ממנו בשאר העולם הסתכמו ב-318 מיליון דולר בלבד. הערך המוסף הגבוה ביותר בשרשרת הערך הגלובלית טמון בפעילויות כגון מחקר ופיתוח וייצור של רכיבי מפתח. כפי שהוזכר, פעילויות אלו כרוכות לרוב בשימוש ב-tacit knowledge - ידע שאינו מוטבע במוצר עצמו, וביצירה ובניהול של טכנולוגיות מתקדמות. תכונות אלו הן שקובעות באיזו מידה יהיה המוצר הסופי מובחן בשוק ומה הערך המוסף הכולל שנוצר בשרשרת הערך. משום כך, המחסום העיקרי העומד בפני מדינות המעוניינות לפתח פעילות עם ערך מוסף גבוה הוא השמירה על הידע, שכן ברגע שהמתחרים יכולים לשחזר את הידע הזה או ליצור תחליפים דומים, הערך המוסף הטמון בו נשחק (OECD, 2013).



כפי שאפשר לראות בתרשים, כל שלב בשרשרת הערך טומן בחובו השפעות שונות על כלכלת המדינה. עקב כך, מדינות שואפות להכיל בכלכלה שלהן שלבים רבים ככל האפשר של שרשרת הערך, וזאת כדי ליהנות מיתרונותיהם השונים. מדינות מנסות לקדם את רמתן הטכנולוגית על-ידי הקמה של מרכזי מחקר ופיתוח, לקיים מגוון של אפשרויות תעסוקה על-ידי בנייה של תהליך ייצור, שיווק ומכירה, וליהנות מהערך המוסף הגבוה הטמון ברישום זכויות על הקניין הרוחני. המבנה המתואר של שרשרות ערך גלובליות גורם למדינות להתחרות זו בזו על משיכת פעילויות בעלות ערך מוסף גבוה של חברות רב-לאומיות אליהן. מלבד המאפיינים של שוקי העבודה, חומרי הגלם של כל מדינה, מערכת הרגולציה ואיכות התשתיות, כלי מרכזי שהן מתחרות באמצעותו הוא תמריצי המס. אלכסנדר קלם טען כי משקלו המס בתור

גורם המשפיע על החלטת המיקום משתנה על-פי מאפייני המשק הרלוונטי. קיימים כמה משטרים עיקריים, כגון בסיס מס רחב בשילוב עם שיעור מס נמוך, מס חברות על הכנסות בלבד ללא מיסוי רווחי הון, ביטול מס חברות וגביית מס הכנסה בלבד, מערכת תמריצי מס ועוד. הבחירה במשטר המס האופטימלי תלויה במאפייני המדינה ובסוג הפעילות הכלכלית בה – למשל בפעילות סביב משאבים טבעיים מקומיים, במאפיינים של כוח העבודה הנדרש (כוח אדם נייד או כוח אדם תחת מגבלות הגירה), ובמשטרי המס במדינות מתחרות. נוסף על ההטבות בשיעורי מס החברות, שני כלים נוספים לעידוד השקעה הם פטור מוחלט ממס במשך השנים הראשונות של פעילות החברה הזרה במדינה (Tax Holidays), ומענקי השקעה – מענקים כספיים שהחברה מקבלת מהמדינה לצורך ביצוע השקעה זרה בה (Klemm, 2009).

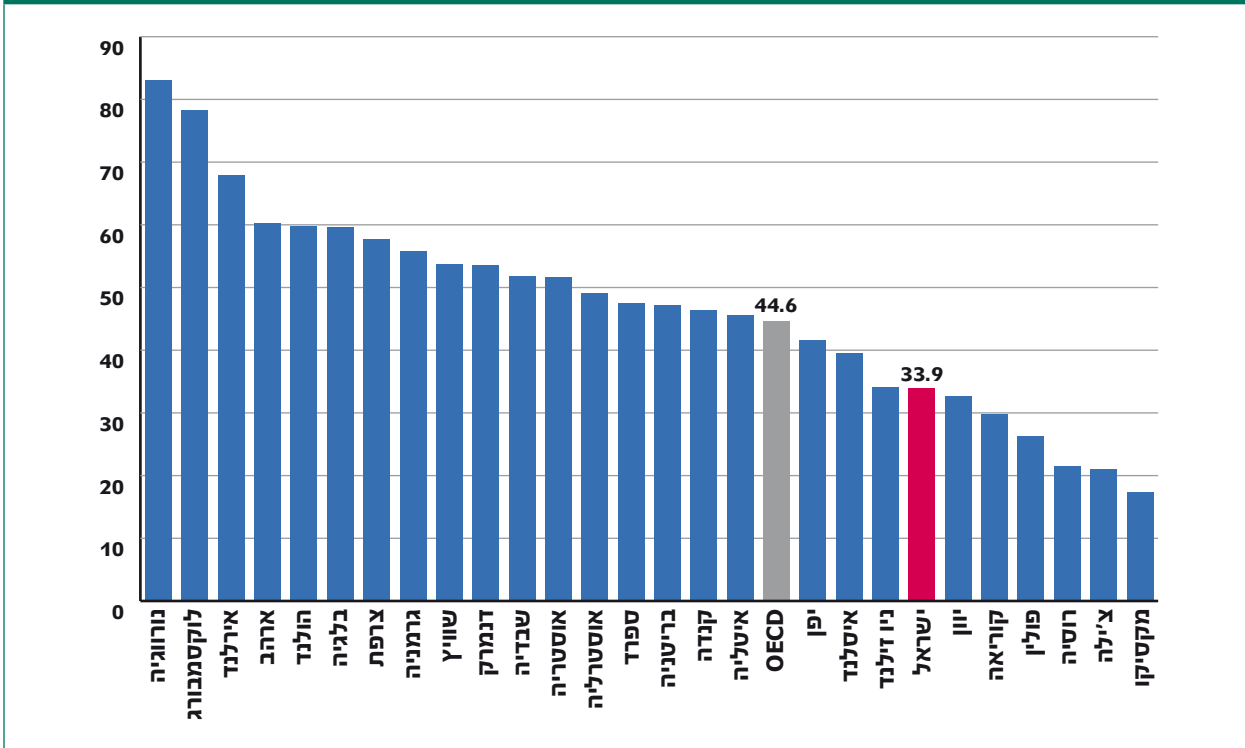
בנוגע למידת האפקטיביות של תמריצי מס במשיכת השקעות ישירות זרות, קלם מצא במחקר אחר כי עלייה של 10 נקודות אחוז בשיעור מס החברות במדינה מורידה את היקף ההשקעות הישירות הזרות בה בהיקף שבין 0.33 לבין 0.45 אחוזי תוצר. הוספת 10 שנים לפטור ממס (Tax Holidays) מעלה את ההשקעה הזרה הישירה באחוז תוצר אחד, ואילו למענקי השקעה אין השפעה מובהקת על היקף ההשקעות הזרות הישירות (Klemm and Van Parys, 2009).

## מצב הפריזון, התעשייה וההשקעה בישראל

החוק לעידוד השקעות הון הוא חלק אינטגרלי ממדיניות המס של ישראל מאז שנת 1959. שתי המטרות הראשונות של החוק הן: (1) פיתוח כושר הייצור של המדינה ו-(2) שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בינלאומיים. משמעותן של מטרות אלו היא שישראל מעוניינת למשוך לשטחה השקעות זרות, טכנולוגיות חדשניות ושיטות ניהול וייצור יעילות (בעלות פרודוקטיביות גבוהה מזו של ישראל) שיאפשרו לה לשפר את הפריזון שלה ולהביא את המוצרים והשירותים שלה לרמה בינלאומית. המטרה השלישית של החוק – יצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני-קיימא – קשורה קשר הדוק למטרות הראשונות, שכן היות שישראל היא משק קטן, הבטחת יכולת התחרות ועמידה בסטנדרטים בינלאומיים הכרחיות להגשמת מטרה זו.

הפריזון של ישראל נאמד כיום בכ- 76% מהפריזון הממוצע במדינות ה-OECD.

תרשים 3: הפריין במדינות ה-OECD בשנת 2011 (תוצר לשעת עבודה, מחירים שוטפים, בדולרים)



מקור: OECD Stat.

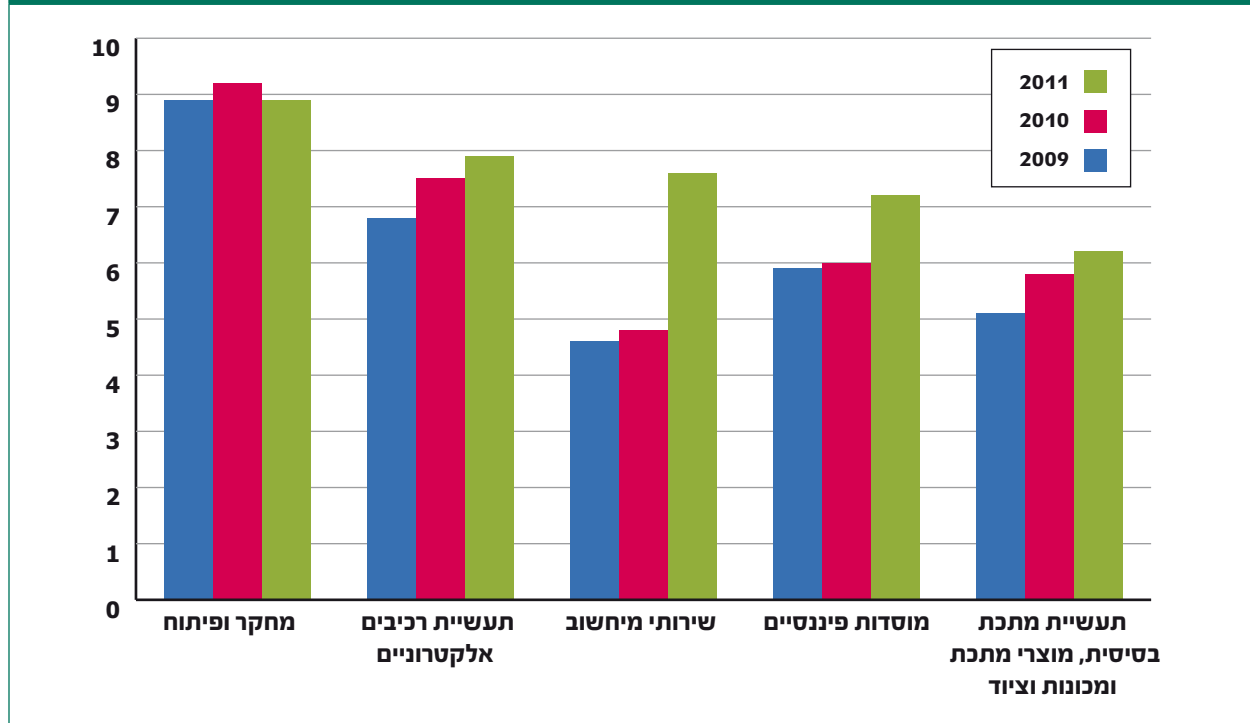
גורמים רבים אחראים להפרש בתוצר לעובד, אולם אחד החשובים שבהם הוא הפריין הכולל (TFP) הנמוך יותר בישראל לעומת רמתו ב-OECD (Acharya and Keller, 2007). השקעה נוספת במלאי ההון, למשל, ללא שיפור של הפריין הכולל, תביא עם הזמן לידי עלייה בתעסוקה אולם לא תתבטא בעלייה של התוצר לעובד לאורך זמן.<sup>1</sup> לכן, חשוב לשפר את רמת הפריין של חברות בישראל. אחת הדרכים לעשות זאת היא באמצעות משיכת חברות רב-לאומיות בעלות פריין גבוה מזה של חברות מקומיות, בהנחה שההשפעות החיצוניות של ההשקעות הזרות הישירות, כפי שפורטו לעיל, יביאו לידי שיפור הפריין בישראל.

## השקעות זרות ישירות בישראל

בשנים 2009-2011 גדל מלאי ההשקעה הזרה בישראל בכ-19%, מ-56 מיליארד שקלים ב-2009 ל-66 מיליארד ב-2011. רוב ההשקעה הזאת מבוצעת בתחומי המחקר והפיתוח (תחומים שבהם טמון היתרון היחסי של מדינת ישראל), בתעשיית הרכיבים האלקטרוניים ובשירותי המשוב.

<sup>1</sup> בהנחת פונקציית ייצור סטנדרטית (קוב דאגלס), גידול במלאי ההון (K) יביא לידי גידול בכוח העבודה (L), אולם התוצר לעובד בש"מ לא ישתנה משום שהטכנולוגיה (A) לא תשתפר.

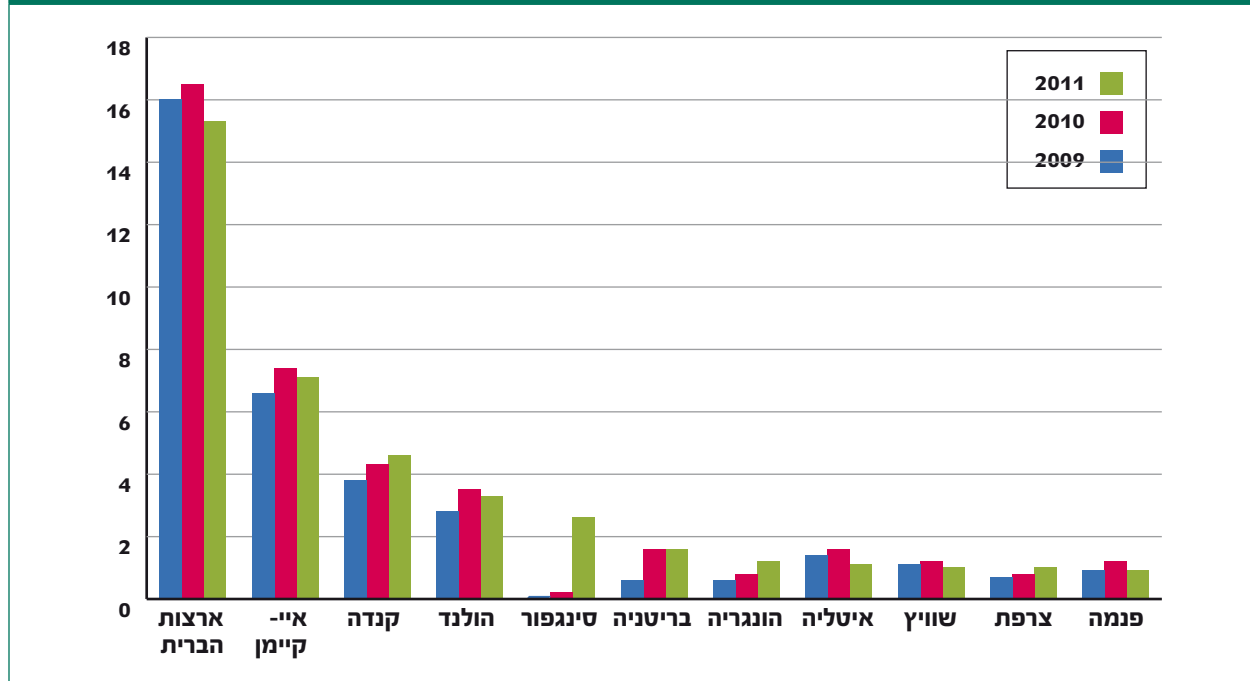
### תרשים 4: יתרת ההשקעות הישירות של תושבי חוץ בישראל (IN), לפי ענפי כלכלה עיקריים (במיליארדי שקלים)



**מקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעות לעיתונות, "השקעות ישירות של ישראל בחו"ל ושל חו"ל בישראל, לפי ענפי כלכלה ולפי מדינות - 2009-2011", 12 בפברואר 2013.

רובן המוחלט של ההשקעות הזרות הישירות בישראל נעשות על-ידי חברות רב-לאומיות מארה"ב, אולם גם מדינות נבחרות במערב אירופה החלו להגדיל את השקעתן כאן. נוסף על ארה"ב בולטות בגודלן ההשקעות המבוצעות על-ידי חברות מאיי קיימן, אשר מהווים בסיס לפעילותן של חברות רב-לאומיות רבות (דוגמת אינטל) בשל משטר המס הנוח הקיים שם. ההשקעות הישירות הזרות בישראל נעשו גם בדמות מפעלים חדשים (greenfields) וגם בדמות מיזוגים ורכישות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעות לעיתונות, 2013).

## תרשים 5: יתרות ההשקעות הישירות של תושבי חוץ בישראל (IN), לפי מדינות עיקריות (במיליארדי שקלים)

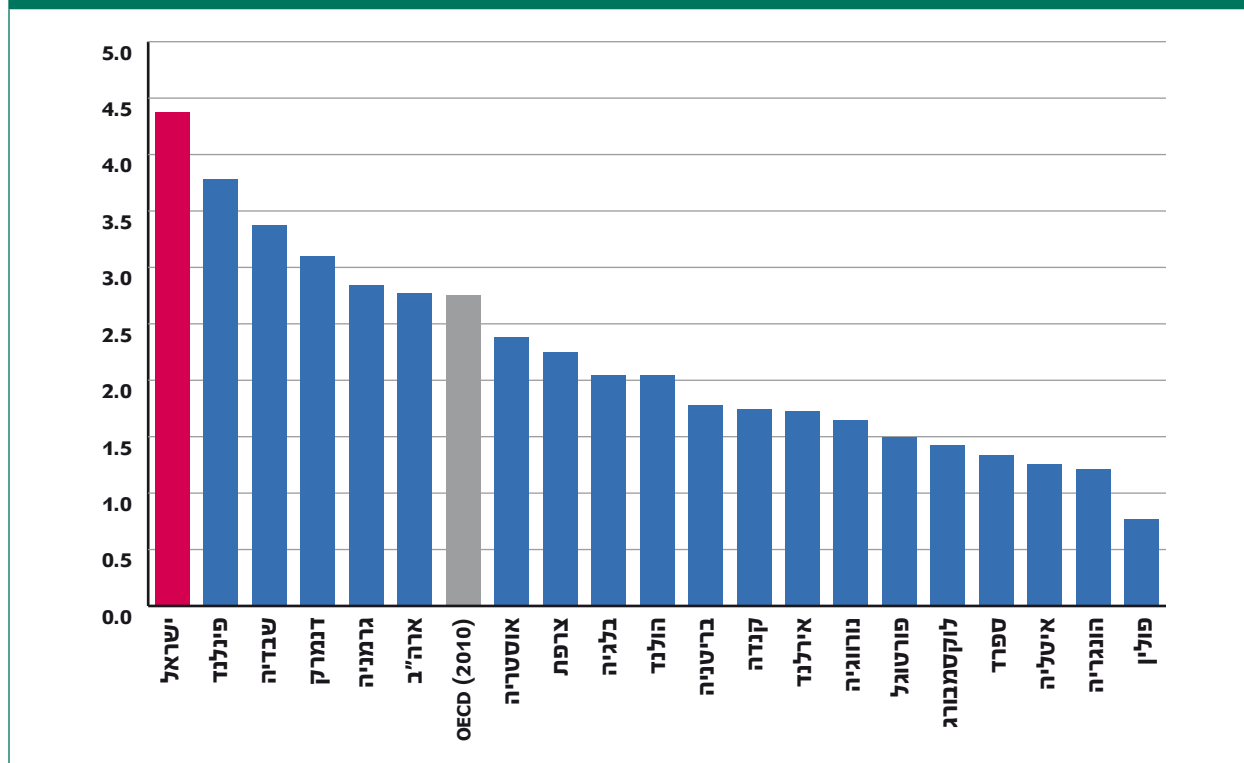


**מקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעות לעיתונות, "השקעות ישירות של ישראל בחו"ל ושל חו"ל בישראל, לפי ענפי כלכלה ולפי מדינות - 2009-2011", 12 בפברואר 2013.

## ישראל בשרשרת הערך הגלובלית- מרכז מו"פ בלבד?

כפי שצוין לעיל, חברות רב-לאומיות ממקמות חוליות שונות של שרשרת הערך הגלובלית על-פי היתרון היחסי שיש למדינה בכל אחת מהחוליות. מנתונים על ישראל עולה כי היתרון היחסי המובהק שלה נמצא בשלבי המחקר והפיתוח, ונובע מתכונות הייחודיות לה – פיתוח ממשלתי של מוקדי ידע טכנולוגיים במערכת הביטחון (יחידות מודיעין ומחשוב), הון אנושי מתקדם, תשתית מימונית מתוחכמת להקמה מהירה של חברות צעירות וחדשניות, ומערכת קשרים ושיתוף ידע עם ארה"ב. לנוכח יתרון זה, חברות רב-לאומיות מבצעות בישראל מחקר ופיתוח בהיקפים גדולים ויוצאי דופן, וההשקעה הזרה הישירה בתחום זה היא מרבית ההשקעה בישראל.

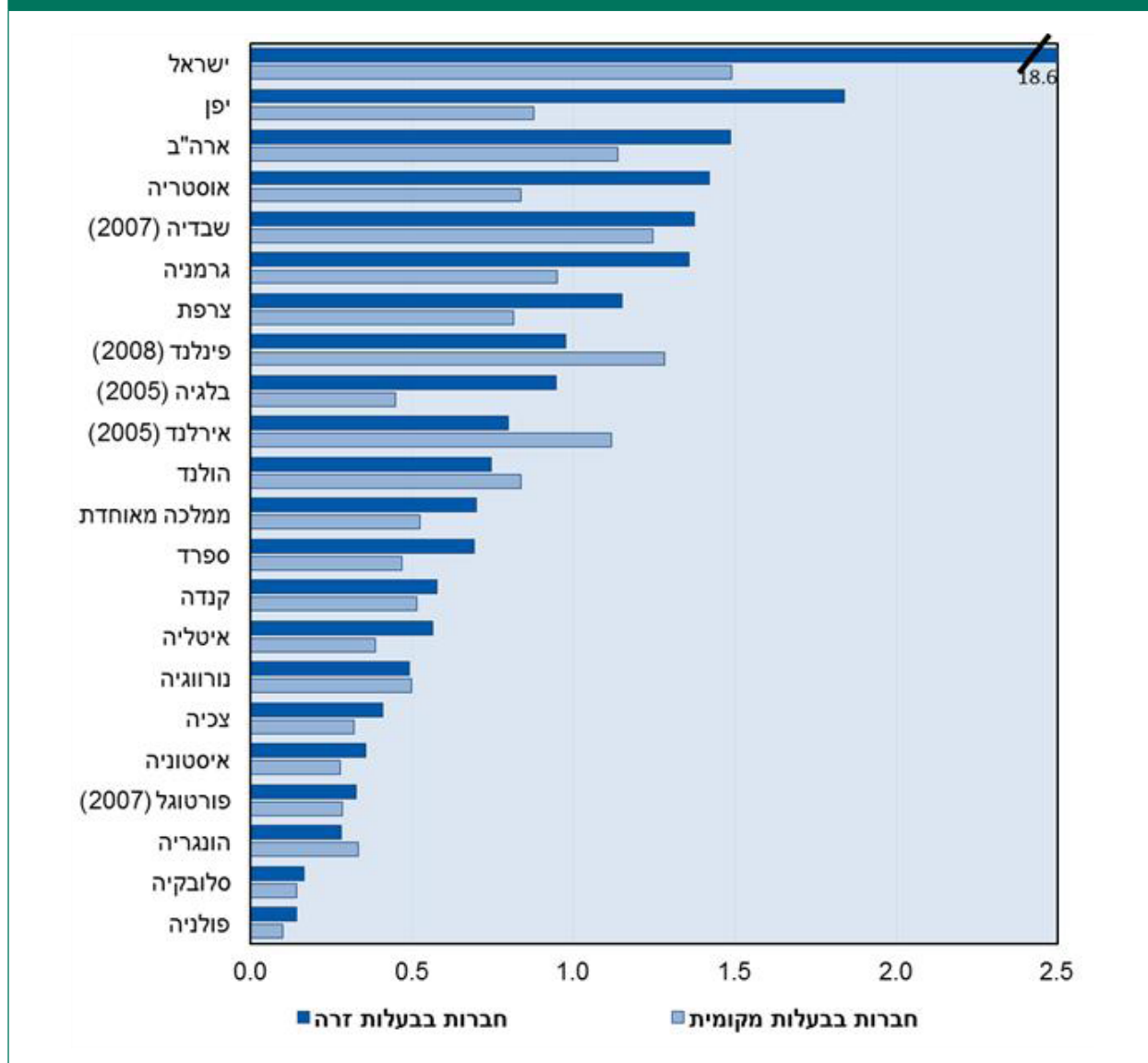
## תרשים 6: הוצאה על מחקר ופיתוח כאחוז מהתמ"ג, 2011



מקור: OECD Stat.

הנתונים מראים גם כי חברות רב-לאומיות מודעות ליתרונה של ישראל בזירה הבינלאומית בתחום המחקר והפיתוח, וזאת על-פי ההעדפה הנגלית שלהן: 42% מההוצאה הלאומית בישראל על מו"פ מקורם בחברות זרות. שיעור זה גדול פי שניים וחצי מהשיעור במדינה הנמצאת במקום השני. מדד נוסף המצביע על יתרונה היחסי של ישראל בביצוע מו"פ הוא גובה עצימות המו"פ שלה (Research and Development Intensity Index) – שיעור ההוצאה למו"פ מתוך סך המכירות. מדד זה משמש ככלי להערכת החשיבות היחסית של המחקר והפיתוח במגזרים שונים או בין חברות שונות באותו מגזר. ישראל היא המובילה בעולם בגובה עצימות המו"פ הן בקרב החברות המקומיות והן בקרב החברות הזרות בכל משק. בקרב החברות הזרות פער זה חריג אף יותר: ישראל נמצאת במקום הראשון, ומדד עצימות המו"פ בה גבוה פי עשרה מביפן, הנמצאת במקום השני. (משרד התמ"ת, דו"ח פמוט, 2013).

## תרשים 7: עצימות המו"פ בחברות בבעלות זרה ובחברות בבעלות מקומית במגזר העסקי, 2009



מקור: נתוני ה-OECD והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

העניין של חברות זרות בישראל ממוקד בכוח האדם המשכיל הרב הקיים בה, בעוד במדינות אחרות הסיבות לכוח המשיכה של השקעות זרות מגוונות הרבה יותר: הקרבה לשווקים גדולים, לחומרי גלם ולכוח עבודה זול, הטבות מס ותמריצים נוספים שממשלותיהן של מדינות אלו מציעות.

ואולם, לתעשייה הישראלית יש מאפיינים המקשים על חברות רב-לאומיות למקם בישראל פעילות אחרות משרשרת הערך, כגון ייצור וניהול, רישום ואחזקה של קניין רוחני. על-פי מדד עשיית העסקים של הבנק העולמי, נכון לחודש יוני

2012, ישראל ממוקמת במקום ה-38 במידת הקלות לעשיית עסקים בה (ירידה של 2 מקומות מהשנה שלפניה, מתוך 185 כלכלות). כאשר מפרקים את הכותרת הזאת לגורמים אפשר לראות כי בחלק מהתחומים מצבה של ישראל גרוע אף יותר: ישראל ממוקמת במקום ה-41 בפשטות של הקמת עסק חדש, במקום ה-91 בחיבור לחשמל, ובמקום ה-139 בתהליכי השגת אישורי בנייה. מדדים אלו, שהם תוצאה של ביורוקרטיה נרחבת, מרתיעים חברות רב-לאומיות ומונעים מהן למקם פעילות חדשה בישראל. יחד עם זאת, ישראל נמצאת במקום ה-6 בתחום ההגנה על משקיעים, במקום ה-12 בתחום נגישות המימון והאשראי, ובמקום ה-10 בפשטות הביצוע של מסחר בינלאומי (The World Bank, IFC, 2012).

להיותה של ישראל מרכז מחקר ופיתוח בינלאומי יש כמה משמעויות. כפי שמתואר בתרשים שרשרת הערך הגלובלית, ישראל, כמדינה המארחת מרכזי מחקר ופיתוח רבים, נהנית מערך מוסף גבוה לעובד, אולם יחד עם זאת ההשפעה התעסוקתית הרחבה נמוכה – הכמות והמגוון של המשרות הדרושות קטנים. נוסף על כך, מרכזי מחקר ופיתוח פועלים במתכונת cost plus – כלומר הרווח של מרכזי הפיתוח הוא שיעור תוספת קבוע על עלויות הייצור. עקב כך, ישראל לא נהנית מהערך המוסף הגבוה הטמון בקניין הרוחני שהוא פעמים רבות תוצאה של התהליכים המבוצעים במרכזים האלו, וכמו כן, היא אינה זכאית לפדיון מס על מלוא התגמולים בגין קניין רוחני זה.

## החוק לעידוד השקעות הון

ניסיונה של ישראל למשוך חברות רב-לאומיות לבצע השקעה (הקמת מפעל או הרחבה של מפעל קיים) מושתת בעיקר על החוק לעידוד השקעות הון. במסגרת החוק, מפעלים מאושרים – מפעלי תעשייה אשר יותר מ-25% מהכנסותיהם מקורן בייצוא – זכאים להטבות מס. עד שנת 2011 היה החוק מורכב משלושה מסלולים עיקריים: במסגרת "המסלול החלופי" העניק החוק פטור מלא ממס לכמה שנים, על-פי אזור העדיפות שבו מוקם המפעל (10 שנים באזור עדיפות א', 6 שנים באזור עדיפות ב' ושנתיים בשאר הארץ). לאחר סיום הפטור שילם המפעל שיעור מס מופחת, בהתאם לשיעור אחזקת החוץ בחברה, למשך כמה שנים נוספות (עד 4 שנים באזור עדיפות ב' ועד 8 שנים בשאר הארץ). "מסלול אירלנד" העניק לחברות באזור עדיפות א' אפשרות לשלם מס חברות מופחת בשיעור 11.5% למשך 10 שנים. נוסף על כך היה קיים בחוק מסלול למפעלים תעשייתיים מיוחדים,<sup>2</sup> המסלול האסטרטגי, אשר במסגרתו קיבלו החברות פטור מלא ממס ל-15 שנים. מסלולים אלו היו רלוונטיים רק להכנסות החברה מהמפעלים המאושרים שברשותה.

בשנת 2011 בוטלו המסלול החלופי ומסלול אירלנד ובמקומם נקבע כי חברות הכלולות בחוק הנמצאות באזור פיתוח א' ישלמו 10% מס, וחברות הכלולות בחוק הנמצאות בשאר הארץ ישלמו 15% מס.<sup>3</sup> על-פי מתווה החוק, שיעורים אלו היו אמורים לרדת ל-6% ול-12% בהתאמה עד שנת 2015 (ללא תלות בשיעור אחזקת החוץ של החברה), אולם במסגרת חוק ההסדרים 2013 הוקפא מתווה זה ושיעורי המס נותרו על 10% ו-15%. את "המסלול האסטרטגי" החליף "המסלול המופחת", אשר מאפשר לחברות רב-לאומיות גדולות במיוחד (שמחזורן גבוה מ-20 מיליארד שקלים, וגבוה מ-1.5 מיליארד

<sup>2</sup> רק חברות רב-לאומיות שמחזורן גבוה מ-20 מיליארד שקלים ומחזורן הישראלי גבוה מ-1.5 מיליארד שקלים היו זכאיות להיכלל במסלול האסטרטגי. נוסף על כך, היה על התכנית העסקית שלהן לכלול אחד משלושת המרכיבים הבאים: (1) השקעה בנכסים יצרניים בהיקף של 400 מיליון שקלים או 800 מיליון על פני 3 שנים באזור עדיפות א' או בשאר הארץ בהתאמה. (2) השקעה במו"פ בהיקף של 100 מיליון שקלים או 150 מיליון בשנה באזור עדיפות א' או בשאר הארץ בהתאמה. (3) העסקת עובדים חדשים (250 בשנה).

<sup>3</sup> להסבר על הגדרת אזורי העדיפות לפני תיקון 68 לחוק ואחריו ראו את החוק לעידוד השקעות הון סעיף 40 ד'. באופן כללי, באזור עדיפות א' נכללים מפעלי תעשייה הממוקמים במחוזות ירושלים, דרום וצפון ובנפת חיפה.

שקלים בישראל) באזור עדיפות א' לשלם 5% מס בלבד, ולמפעלים מאושרים בשאר הארץ 8% (כניסה למסלול המופחת דורשת גם אישור מיוחד של משרדי האוצר והכלכלה). בניגוד למצב שלפני התיקון, הטבות המס מאז 2011 מיושמות על כלל הכנסות החברה, ולא רק על ההכנסות מהמפעל המאושר (משרד הכלכלה, החוק לעידוד השקעות הון, 1959).

## החוק וחברות רב-לאומיות

מתיאור החוק כיום עולה כי התואי שלו אינו האופטימלי למשיכת סוג החברות הרב-לאומיות והפעילויות בשרשרת הערך שמדינת ישראל רוצה למשוך אליה. ראשית, כפי שצוין לעיל, שיעור הייצוא של החברה הוא אינדיקציה להסתברות שלולא הטבות המס הייתה חברה רב-לאומית בוחרת שלא למקם את פעילותה בישראל. שיעור ייצוא גבוה מצביע על כך שלחברה שוקי יעד גדולים בחו"ל, ושהמוצרים שהיא מייצרת תחרותיים בשוק הבינלאומי. יש הסתברות גבוהה שחברה זו תעביר רכיבים מפעילותה מישראל למדינות אחרות ללא הטבות מס, בפרט אם פעילותה בישראל אינה פעילות הנמצאת בתחומי היתרון היחסי של ישראל.

מצד שני, חברות בעלות שיעורי ייצוא נמוכים הן חברות שההסתברות שיוציאו את פעילותן מישראל נמוכה. חברות אלו יכולות להיות חברות שפעילותן קשורה לרכיב מקומי ייחודי, חברות שההון וכוח האדם הרלוונטיים בהן אינם ניידים או שעלות ניודם גבוהה מאוד, חברות שהמוצרים שלהן לא תחרותיים מספיק בשוק הבינלאומי או חברות ששוקי היעד שלהם מחוץ לישראל אינם גדולים.

שיעור הייצוא הנדרש כיום כדי ליהנות מהטבות המס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון הוא 25%. שיעור זה נמוך, ומוביל ליצירתם של "טרמפיסטים" – חברות שנהנות מהטבות מס על פעילותן על אף שפעילותן זו הייתה ממוקמת בישראל גם בהיעדר הטבות אלו. בין החברות הללו עשויות להימצא חברות המייצאות במחירי הפסד, כלומר חברות שאינן תחרותיות בשוק הבינלאומי, אולם מתעקשות לייצא 25% מתוצרתן משום שבהינתן הטבת המס, ייצוא במחירי הפסד עדיין מייצר לחברה רווחים גבוהים יותר (הדגמה לתרחיש זה תובא בפרק 2). מבנה הטבות שכזה עלול ליצור עיוותים במשק, להביא לידי הקצאת משאבים וכוח עבודה לתעשיות לא יעילות, ולידי פגיעה בהכנסות המדינה ממסים מפעילות יצרנית תחרותית בתחומים שבהם למשק הישראלי יתרונות יחסיים אמיתיים.

הסוגיה המרכזית הנוגעת לחברות רב-לאומיות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון היא משיכה של חברות בעלות טכנולוגיה, ידע, יכולות ופרודוקטיביות גבוהים מאלה של חברות ישראליות. כפי שצוין, ההשפעה החיצונית החיובית המשמעותית ביותר של השקעות זרות ישירות בדמות נציגויות של חברות רב-לאומיות היא פעפוע של ידע וטכנולוגיות מתקדמות, והכשרה של כוח אדם יעיל יותר. לכן, מדיניות הטבות מס חייבת לוודא כי החברות הזוכות להטבה הן חברות חדשניות – לאו דווקא במובן של מוצרים בחזית הטכנולוגיה, אלא במובן של טכנולוגיות ושיטות עבודה שיישעו להקפיץ את פריון המשק.

## החוק וחברות ישראליות

החוק אינו מפלה בין חברות רב-לאומיות הבוחרות לפעול בישראל לבין חברות ישראליות הפעילות בשווקים בינלאומיים ובוחרות לשמר גם את פעילותן בישראל. הוא נועד להפוך את ישראל ליעד אטרקטיבי עבורן. יחד עם זאת, מבחינה אמפירית, רבות מן החברות הנכללות כיום בחוק עידוד השקעות הון הן חברות ישראליות, ללא נציגויות בחו"ל, שההסתברות שיוציאו את פעילותן ממדינת ישראל נמוכה. בגרסאות הקודמות של החוק היה הדגש על פיזור התעסוקה

בישראל – בדגש על יצירת מקומות עבודה חדשים ובני-קיימא בפריפריה באמצעות מתן הטבות מס נדיבות יותר. כיום, בשל קריטריון הייצוא הנדרש והרצון למשוך לישראל השקעות זרות, קשה לקבוע מה המטרה שההטבה נועדה להשיג עבור חברות ישראליות שפעילותן מקומית בעיקרה. ייתכן שיש דרכים אחרות לסייע לחברות אלו באופן שיהיה יעיל יותר עבורן.

לאורך חייו של החוק לעידוד השקעות הון, ובייחוד בשנים האחרונות, שבהן אזרחי ישראל מרגישים כי נטל המס על כתפיהם הולך וגדל בעוד זה המוטל על חברות נמוך בהרבה, נשמעה ביקורת רבה ופקפוק ביעילותו של החוק. במסגרת הביקורת נשמעות כמה טענות עיקריות:

- החוק מעדיף יצואנים, וכך הוא יוצר עיוות של הקצאת המקורות במשק: ההעדפה של מפעלים למוצרי ייצוא על פני מפעלים למוצרים מקומיים, המהווים תחליף למוצרי יבוא, גורמת לעיוותים ולהקמה של מפעלים שבלי ההטבות אינם כדאיים (בן בסט, 2013). כמו כן, סבסוד הייצוא למפעלים גדולים (כמו אינטל) מייקר את שער החליפין ובעצם מייקר את הייצוא של מפעלים אחרים (מואב, 2013).
- ההטבה הניתנת גדולה מדי בשל מקריות בלבד: הטענה היא כי השינוי האחרון בחוק עידוד השקעות הון נעשה בעת שהיה קיים מתווה להורדת מס החברות בהדרגה עד לשיעור של 18%. ועדת טרכטנברג הובילה להקפאת מתווה ההורדה במס החברות, והוא נשאר על 25% במקום 18%, דבר שהגדיל מאוד את ההטבה הניתנת בפועל לחברות מוטבות (ההפרש בין המס הסטטוטורי למס האפקטיבי).
- קריטריון מתן ההטבה צריך להיות מבוסס על חדשנות – הטענה היא כי החדשנות היא שיוצרת השפעות חיצוניות חיוביות כגון פיתוח טכנולוגיה עילית והכשרה של כוח אדם איכותי, ולכן יש לסבסד חברות שעומדות בקריטריון זה ולהעלות את שיעור המס לחברות האחרות (אקשטיין, 2013).
- אי-הבחנה של ממש בין חברות שעשויות "לברוח" לבין כאלו שלא.
- לחוק השפעה מועטה על התעסוקה, ובייחוד על הפיזור שלה ברחבי הארץ: במתכונתו המקורית היה החוק אמור לעודד תעסוקה בפריפריה. בפועל, נראה כי שיעור המועסקים במפעלים המוטבים בפריפריה, שגם גרים בפריפריה, נמוך.

נוסף על ביקורת זו נערכו במהלך השנים כמה מחקרים כדי לקבוע באיזו מידה השיג החוק את מטרותיו. במחקר שנערך בבנק ישראל ניסו המחקרים נבון ופריש לאמוד את השפעת חוק עידוד השקעות הון על שני משתנים מוסברים עיקריים – הראשון, השפעת המענקים במסגרת החוק על התוצר באמצעות אומדן פונקציית הייצור ברמת המפעל; והשני, השפעת מענקי ההשקעה והטבות המס על השינוי בתעסוקה ועל ההשקעה במפעלים קיימים. המחקרים מצאו כי השפעת ההון המסובסד על הפריון שלילית ולא מובהקת, וכי למענקים ולהטבות המס אין השפעה על גודל ההשקעה. גם כאשר השתמשו בתעסוקה כמשתנה המוסבר נמצא כי להטבות המס אין השפעה מובהקת על התעסוקה (נבון ופריש, 2009).

מחקר נוסף שאמד את השפעת החוק לעידוד השקעות הון על התעשייה בישראל ערכו ברגמן, פוס ורגב. הנתונים שעמדו לרשותם נבנו באמצעות מיזוג של שלושה סקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקר חברות הכולל מידע על הכנסותיו והוצאותיו של המפעל, על תשומות גורמי הייצור ועל ההשקעה; סקר מלאי ההון הקבוע הגולמי בתעשייה הכולל נתונים על מלאי ההון, השקעות ההון ומענקי הון; וסקר הכולל נתונים על השקעה ומענקים למחקר ופיתוח. המחקרים בנו

שני משתנים מסבירים עיקריים – שיעור המענקים מסך ההון (CSB) ושיעור המענקים בתוספת הלוואות והטבות מס מסך ההון (GNT) – ואילו המשתנה המוסבר היה פריון העבודה.

החוקרים מצאו כי ככל ששיעור ההון המסובסד גבוה יותר, כך הייצור יותר מבוסס הון. כמו כן נמצא כי שיעורי התשואה על ההון גבוהים יותר ככל ששיעור ההון המסובסד גבוה יותר. תוצאה זו מצביעה על סבסוד-יתר של הון (כלומר, סבסוד הון בפרוייקטים בעלי תשואה גבוהה שהיו מבוצעים בלאו הכי), בייחוד באזור עדיפות ג' (מרכז הארץ), שבו לא הוגדר יעד לפתח או לשפר את התשתיות. בכל הנוגע לשיפור הפרודוקטיביות, נמצא כי ככל שהמפעל מסובסד יותר, התפוקה ליחידת עבודה דווקא נמוכה יותר (בכ-3%). ברגמן, פוס ורגב מסכימים שעל אף הממצאים שהתשואה על ההון המסובסד גבוהה יותר והייצור יעיל פחות, אי-אפשר לקבוע שהחוק מזיק, שכן יש נתיבים עקיפים שבהם הוא יכול להשפיע לחיוב על הייצור והצמיחה. בתהליך ייצור שבו אפשרית תחלופה בין גורמי הייצור, הון זול יותר יוביל להיצע גדול יותר ולמחירים נמוכים יותר. הדבר יביא לידי עלייה בביקושים, והצמיחה תביא לידי יצירת מקומות עבודה חדשים (Bergman, Fuss and Regev, 1998).

## משטרי מס במדינות אחרות והיתרונות היחסיים שלהן

כמו החוק לעידוד השקעות הון, גם משטרי המס שנועדו לעודד השקעות זרות במדינות אחרות הם מורכבים. כמו כן, לכל מדינה היתרונות היחסיים שלה, ובהתאם לכך הפעילויות במעלה שרשרת הערך שברצונה לעודד. בגלל מורכבות משטרי המס השונים, חלק זה יתמקד רק בשתיים מן המדינות המתחרות בישראל על משיכת ההשקעות הזרות אליהן – אירלנד וסינגפור. מגינות אלו הן דוגמה למדינות קטנות ומוטות טכנולוגיה (בדומה לישראל), אשר נוקטות מדיניות אגרסיבית של עידוד השקעות זרות.

### אירלנד

לאירלנד כמה מאפיינים אשר הופכים אותה ליעד אטרקטיבי עבור חברות רב-לאומיות, חברות ייצור, חברות ניהול, חברות אחזקת קניין רוחני וחברות פיננסיות. לאירלנד יש תכונות חשובות – היא חברה באיחוד האירופי ב-37 השנים האחרונות, השפה הרשמית בה היא אנגלית, ויש לה רשת ענפה של נתיבי אוויר בינלאומיים וקשרים היסטוריים עם ארה"ב. מבחינת שוק העבודה, אירלנד נמצאת במקום הראשון בדירוג הזמינות של כוח עבודה מיומן, ויש בה תנאי עבודה מצוינים למהגרי עבודה. לצד היתרונות הללו, לאירלנד מערכת תמריצי מס אטרקטיבית עבור חברות בינלאומיות ועובדיהן. מלבד מס חברות נמוך ביותר (השני בעולם) של 12.5%, אירלנד מציעה חבילת הטבות רחבה אשר כוללת התייחסות לכמה מהמרכיבים המרכזיים של פעילות חברות רב-לאומיות:

קניין רוחני – אירלנד מעניקה הקלות מס על רכישה ופיתוח של קניין רוחני (IP). הוצאות רכישה ורישום של IP יכולות להירשם לצרכים חשבונאיים על פני 15 שנים או על פני משך חיי הקניין הרוחני, ולהיות מנוכות מחבות המס. הטבה זו מעודדת פיתוח של קניין רוחני באירלנד ורישומו שם גם אם הוא משמש בפועל לייצור ביעדים אחרים. כך אירלנד נהנית מתמלוגי מס גם על ייצור שנעשה מחוצה לה, ובלבד שהוא מבוסס על IP הרשום אצלה.

מתן נקודות זיכוי על הוצאות מו"פ - 25% מהוצאות המו"פ יכולות להיות מנוכות מחבות המס של החברה. בצורה זו אירלנד מעודדת ביצוע מחקר ופיתוח במדינה, דבר המגדיל את הפריון שלה ומשפר את מיקומה בתחרות הגלובלית על יעילות הייצור.

פעילות בינלאומית בתחום אמנות המס – לאירלנד רשת הסכמי מס בינלאומיים עם מדינות אחרות המתרחבת בהתמדה, והיא מעניקה פטור ממס על מימוש מניות של חברות בנות. הדבר הופך אותה ליעד אטרקטיבי להקמת חברות ליבה וחברות-אם המרכזות פעילות מול סניפים בינלאומיים.

תקנות כח אדם – אירלנד גובה מס הכנסה על בסיס מס צר במיוחד ממהגרי עבודה בסניפים האיריים של חברות בינלאומיות, ומעניקה נקודות זיכוי לבעלי הכנסה גבוהה. על-ידי כך אירלנד מעודדת חברות רב-לאומיות להתמקם בשטחה גם אם חלק מהעובדים שהן מביאות עמן אינם עובדים איריים (IDA Ireland, 2013).

מחקרים מראים כי תמריצי המס הנוספים מביאים את מס החברות האפקטיבי שמשלמות חברות רב-לאומיות באירלנד ל-6.5% בלבד, והם מאפשרים לה להיות אטרקטיבית על אף עלויות כוח האדם הגבוהות. השכר הממוצע באירלנד הוא השני בגובהו בעולם (אחרי ארה"ב), אולם יש לציין כי במדד זה אין בקרה על השכלת העובדים או על חלוקה לתעשיות שונות ולתפקידים שונים (Lamb, 2012).

## סינגפור

מאז שנת 1997 הורידה סינגפור בהתמדה את מס החברות הסטטוטורי שלה, ובשנת 2010 הוא התייצב על 17% מהכנסת החברה. חברות שהתאגדו בסינגפור ומשלמות בה מסים (Incorporated and tax resident in Singapore), ואשר להן לא יותר מ-20 בעלי מניות (מתוכם בעל מניות אחד לפחות המחזיק ב-10% מהחברה או יותר) זכאיות להטבות נוספות. הטבות אלו הופכות את מס החברות האפקטיבי שהן משלמות לנמוך אף יותר, אולם נראה כי מדובר בהטבות לחברות קטנות וליזמים צעירים, ולא הטבות למשיכת חברות רב-לאומיות. חברות העומדות בקריטריונים אלו משלמות 0% מס על הכנסות של עד 100 אלף דולר סינגפורי (כ-80 אלף דולר אמריקאי) מדי שנה בשלוש השנים הראשונות לפעילותן בסינגפור. שאר החברות יכולות לשלם 8.5% מס בלבד על הכנסות של עד 300 אלף דולר סינגפורי בשנה, ללא הגבלה על מספר השנים. נוסף על כך, קיימים כמה סוגים של מענקים לחברות המתאגדות בסינגפור (Guide Me Singapore, 2012). מלבד הטבות המס, בשנת 2010 דורגה סינגפור במקום הראשון במדד עשיית העסקים של הבנק העולמי. מדדים נוספים מעידים כי סינגפור מספקת לחברות רב-לאומיות סביבה רגולטורית בטוחה ויעילה, תהליכים ביורוקרטיים קצרים, מכסים נמוכים ותהליכי ייבוא וייצוא נוחים ופשוטים.

## תועלת ממיקומן של חברות רב-לאומיות בישראל

בעת בחינת ההשפעה של מתן תמריצי מס יש לבחון אם התועלת משינויי ההתנהגות שנגרמו בשל תמריצים אלו גדולה מאובדן ההכנסות ממסים מחברות אשר נהנו מן החוק בלי ששינו את התנהגותן. במקרה של החוק לעידוד השקעות הון, יש לבחון האם, ובאיזה היקף, החוק אכן הצליח לגרום לחברות לפעול בישראל באופן רחב יותר משהיו פועלות לולא ניתנו הטבות מס אלו, ומהי התועלת למשק מפעילות זו. ערך זה יש להשוות להיקף הטבות המס שניתן לחברות אשר אפשר להעריך שהיו פעולות באותו אופן בישראל גם לולא הטבות המס. את הטבות המס של החברות אשר פעלו בישראל רק בשל הטבות המס אין לראות כעלות, לנוכח העובדה שולוא הטבות אלו הן ממילא לא היו משלמות מסי חברות על פעילותן בישראל.

עלות הטבות המס למדינה מוגדרת באופן מסורתי כהפרש בהכנסות המדינה ממסי חברות – שהוא בעצם הפער בין שיעור מס החברות הסטטוטורי בישראל לבין שיעור המס האפקטיבי כפול רווחי החברה – הפסד שנרשם בפועל כאשר חברה

מקבלת מעמד של מפעל מאושר/מוטב. יחד עם זאת, הפסד זה הוא בגדר עלות רק אם מדובר בחברה שהייתה מתמקמת בארץ גם לולא קיבלה את הטבות המס, ולכן יש לכפול את ההפסד בהסתברות לתרחיש שכזה. אם מדובר בחברה שלא הייתה פועלת בישראל אלמלא הטבות המס, מובן שאין לראות בהפרש בהכנסות ממסים עלות, שכן אין תרחיש שבו הייתה ישראל מקבלת מהחברה את מס החברות הסטטוטורי.

מנגד, התועלת מהרחבת הפעילות בישראל כוללת את הכנסות המדינה ממסים – מס חברות (אמנם מופחת), מס הכנסה של העובדים בחברה, מס רווחי הון על דיבידנדים שהחברה הייתה מחלקת, והתועלת למשק: מקומות עבודה, ביקושים לתשתיות ולעסקים תומכים, ובעיקר השפעות חיצוניות ופעפוע של ידע.

אם הייתה אפשרות לאמוד את כל המשתנים שהוזכרו, המודל האופטימלי שבו הייתה המדינה צריכה להשתמש לצורך קביעת מדיניות הטבות המס הוא כזה המאפשר לבחור שיעור מס מרבי שעדיין הופך את ישראל לאטרקטיבית בעיניי חברות רב-לאומיות. באופן רחב יותר, מודל זה היה מאפשר למדינה לעצב חבילת הטבות מס אשר מעודדת את שאר המטרות שהחוק מעוניין לעודד – רישום ופיתוח של IP בישראל, השקעה במחקר ובפיתוח, גידול בתעסוקה ועלייה בשכר וכו'.

יחד עם זאת, מרבית הפרמטרים של משוואות אלו מסובכים מאוד לחישוב, בשל היעדר נתונים, משתנים בלתי נצפים וסיבתיים הפוכה. מרבית הנתונים הללו משתנים מחברה לחברה ואין אפשרות לקבוע כלל אחד עבורם, שכן הם תלויים מאוד בהיקף הפעילות של החברה, בחלופות הקיימות לכל אחת מהן, למשקל שהן מעניקות לערכים הטמונים בפעילות בישראל ועוד.

## פרק שני: ממצאים אמפיריים

כפי שהוזכר בפרק הראשון, מאז יצירתו של החוק לעידוד השקעות הון נשמעו ביקורות רבות נגדו – האם הוא מגשים את המטרות שלשמן חוקק? האם המחיר שהמדינה משלמת אינו גבוה מדי? מה מרוויחה המדינה מפעילות החברות הכלולות בחוק ומה הייתה המדינה מפסידה בהיעדרו? הנתונים האמפיריים שעליהם מבוסס המחקר מתייחסים למפעלים המאושרים ולעובדים בהם בשנים 2008-2010.<sup>4</sup> אמנם הנתונים מצומצמים למדי, אולם אפשר להיעזר בהם כדי ללמוד על החברות הכלולות בחוק, על התנהגותן ועל פרופיל התעסוקה בהן – בדגש על ההבדל בין החברות הזוכות למרבית הטבות המס לבין שאר המדגם. נוסף על אפיון החברות הכלולות בחוק עידוד השקעות הון, פרק זה יבחן חלק מהביקורות שהועלו בפרק הראשון ויספק ממצאים אמפיריים רלוונטיים להן.

### התפלגות החברות הכלולות בחוק עידוד השקעות הון וריכוזיות ההטבות

מספר המפעלים בקובץ הנתונים שעמד לרשות המחקר בשנים 2008-2010 הוא כ-380 בשנה (הקובץ כולל רק מפעלים שקיבלו הטבת מס חיובית, וששיעור המס האפקטיבי ששילמו נמוך מ-25%). סך הטבות המס השנתיות שניתנו לחברות אלו באותן שנים נע בין 5.2 ל-5.5 מיליארד שקלים. אחת הביקורות המרכזיות בנוגע לחוק היא שחלק ניכר מאותן הטבות מגיע למספר מצומצם מאוד של חברות. מהנתונים עולה כי חלקן של 4 החברות שזכו להטבות הגדולות ביותר עמד בשנת 2010 על 70% מסך ההטבות.

<sup>4</sup> ראו נספח א' לתיאור בסיסי הנתונים.

סכום ההטבה אשר הגיע למאון העליון של החברות הכלולות בחוק (4 חברות בלבד) הוא 3.9 מיליארד שקלים. שאר הסכום, 1.6 מיליארד שקלים, התחלק בין כמעט 400 חברות אחרות. מדובר בהבדל משמעותי מאוד. הבדל זה מדגיש את החשיבות שבהבנת הפרופיל של אותן חברות בהשוואה לשאר החברות בהיבטים כגון הרווחיות שלהן, התועלת הפיסקלית שהן מביאות והשפעתן על שוק העבודה (בדגש על ההבדלים בהשפעה על שוק העבודה במרכז ובפריפריה). להלן כמה היבטים משמעותיים שבהם קיים הבדל בין הקבוצות:

## הקשר בין גודל ההטבה, רווחי החברה ומס החברות ששולם

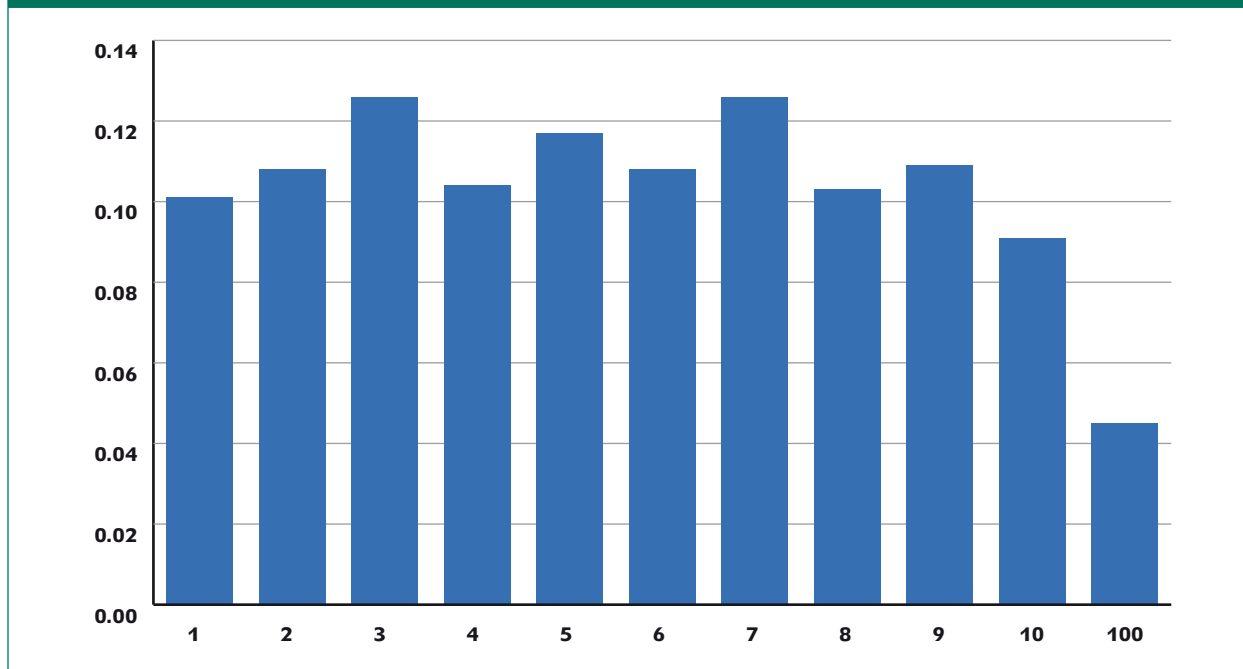
הטבת המס שהחברות מקבלות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון מחושבת על-פי הנוסחה הבאה:

$$Tax\ Benefit = (Statutory\ Tax\ Rate - Effective\ Tax\ Rate) \cdot Taxable\ Income$$

לפיכך, גודל הטבת המס מושפע משני גורמים. ראשית, גודל הרווח של החברה הוא בסיס המס שעל-פיו החברה משלמת שיעור מס מסוים. ככל שרווח זה גדול יותר, בסיס המס רחב יותר ועל כן גובה ההטבה עולה. שנית, שיעור המס האפקטיבי שהחברה משלמת קובע את ההפרש בין שיעור מס זה לשיעור המס הסטטוטורי. הפרש זה הוא המרכיב השני הקובע את גובה ההטבה.

בהינתן אופן חישוב גודל ההטבה, מובן מאליו כי הקולִינאריות המתקיימת בין גובה רווחי החברה לבין גודל ההטבה שהיא מקבלת מתבטאת במתאם כמעט מושלם (0.98) בין שני המרכיבים. לפי אותו היגיון היינו מצפים גם כי מס החברות שהחברה שילמה יהיה מתואם באופן כמעט מלא עם הכנסות החברה (בהינתן שיעור מס מופחת אך אחיד בין חברות בעלות מאפיינים דומים). בפועל, לעומת זאת, מתאם זה היה קרוב מאוד לאפס, ואף שלילי (-0.1). בשנת 2010, סך מס החברות ששילמו 4 החברות בעלות הרווחים הגבוהים ביותר הסתכם בכ-635 מיליון שקלים, ואילו סך מס החברות ששילמו שאר החברות יחד עמד על 1.06 מיליארד שקלים. כלומר, בסיס מס רחב של החברות בעלות הרווחים הגבוהים אינו הסיבה היחידה להטבות המס הגבוהות שלהן. סיבה נוספת היא שיעור המס האפקטיבי הנמוך שחברות אלו משלמות. כאשר בוחנים את שיעור המס האפקטיבי על-פי עשירוני הרווח של החברות, אפשר לראות כי אין הבדלים משמעותיים בין עשירוני ההכנסה (בהתאם למתאם החלש שנמצא), אולם כפי שצוין, החברות השייכות למאון העליון בלטו בשיעור המס האפקטיבי הנמוך שהן משלמות:

## תרשים 8: שיעור מס החברות האפקטיבי הממוצע ששילמו מפעלים מוטבים, על-פי עשירוני רווח, שנת 2010



מקור: נתוני רשות המסים, 2010.  
עיבוד: המועצה הלאומית לכלכלה, 2010.

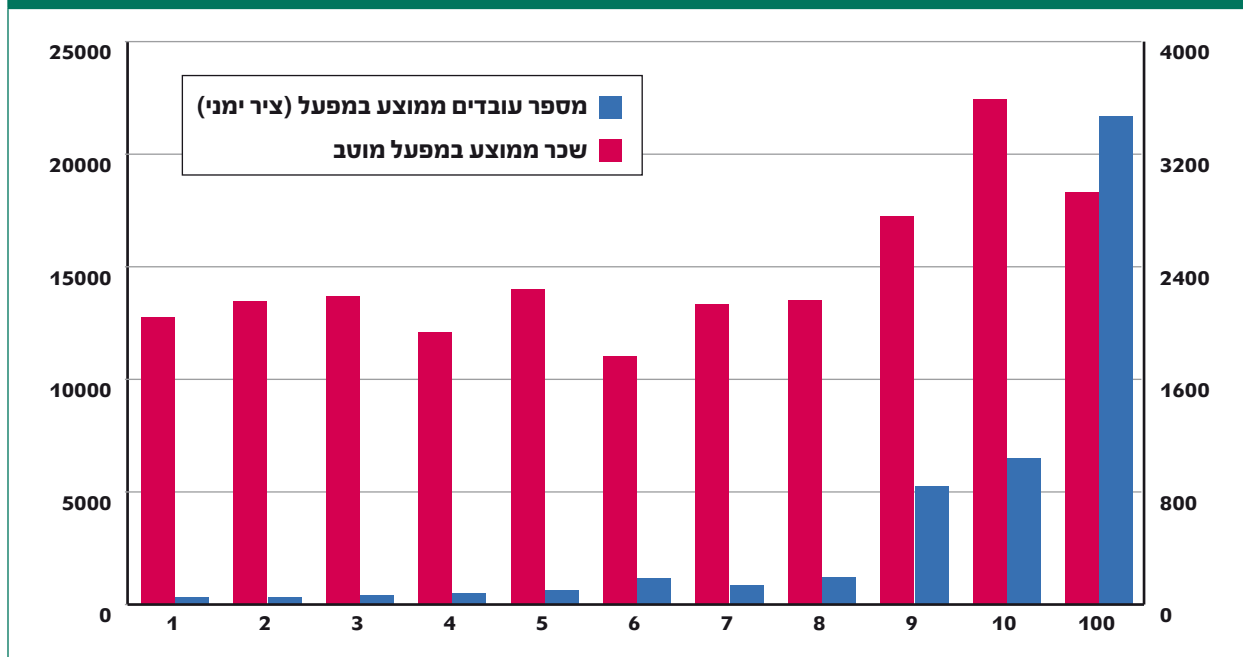
### תעסוקה ושכר בקרב מפעלים מוטבים

אחת המטרות של החוק לעידוד השקעות הון היא יצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני-קיימא. מסלולי הטבות המס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון פועלים בהנחה שמפעלים קיימים נמצאים בנקודה אופטימלית עבורם מבחינת יחס הון-עבודה, ועל כן כוונת החוק לעידוד השקעות הון היא ליצור מקומות עבודה חדשים באמצעות הקמה של מפעלים חדשים שלא היו בוחרים לפעול ללא הטבות המס, ולא באמצעות הרחבה של מפעלים קיימים. כדי לבדוק באיזו מידה תרם החוק להשגת מטרה זו דרוש אומדן של היקף הפעילות וההעסקה של מפעלים הדומים במאפיינים שלהם למפעלים המוטבים, אך פועלים ללא הטבות מס. אומדן זה אינו אפשרי באמצעות הנתונים העומדים לרשות המחקר.<sup>5</sup> במסגרת מסלולי הסיוע וההטבות של מרכז ההשקעות קיימים גם מסלולי עידוד תעסוקה אשר נועדו להגדיל את מספר המשרות במפעלים קיימים באמצעות סבסוד עלויות השכר למעסיקים, אולם אין זה מוקד המחקר הנוכחי.

<sup>5</sup> בדיקה שכזו נקראת Counterfactual theories of causation – האם בהיעדר הטבות המס, לא היה קם מפעל מסוים. בדיקה זו דורשת נתונים על מפעלים זהים במאפיינים שלהם למפעלים מוטבים אך לא נהנים מהטבות מס. <http://plato.stanford.edu/entries/causation-counterfactual>

מטרה נוספת של החוק, שצוינה בפרק הראשון, היא לשפר את הפיריון של החברות בישראל, אשר נמדד בין היתר על-ידי השכר הממוצע בהן. מהנתונים עולה כי המתאם בין גודל ההטבה לשכר החודשי הממוצע בחברות מוטבות חיובי אך נמוך, ועמד בשנת 2009 על 0.12 בלבד. לכן קשה לקבוע כיצד משפיע גודל ההטבה על השכר הממוצע.

### תרשים 9: השכר הממוצע ומספר העובדים הממוצע במפעלים מוטבים, על-פי עשירוני גודל הטבת המס, 2009



מקור: נתוני רשות המסים, 2009.  
עיבוד: המועצה הלאומית לכלכלה, 2013.

אחת הדרכים לבדוק את השפעת הטבות המס על השכר במפעלי תעשייה היא להשוות את השכר הממוצע במפעלים המוטבים לשכר הממוצע במשק מתוך סקר ההכנסות של הלמ"ס. כאשר בוחנים את כלל המפעלים המוטבים בהשוואה למפעלים רגילים, נראה כי קיימת השפעה חיובית. השכר הממוצע במשק בשנת 2009 לשכירים עמד על 7,852 שקלים בחודש.<sup>6</sup> שכר זה נמוך מהשכר הממוצע במפעלים מוטבים, אשר עמד באותה שנה על 14,343 שקלים, וגם מהשכר הממוצע בקרב העשירון עם הטבת המס הנמוכה ביותר, שעמד על 12,757 שקלים. כלומר, גם במפעלים שקיבלו הטבה נמוכה מאוד, השכר הממוצע גבוה מהשכר הממוצע במשק.

אחד החסרונות המרכזיים בבסיס הנתונים ששימש למחקר הוא היעדר מידע על שנות ההשכלה של העובד, דבר שלא מאפשר להעריך את שיעור העובדים המשכילים והלא משכילים במפעלים המוטבים. הנחה מחמירה במיוחד היא שכלל העובדים במפעלים המוטבים הם בעלי 12 שנות לימוד לפחות. גם בהינתן הנחה זו, השכר הממוצע במשק בקרב אנשים

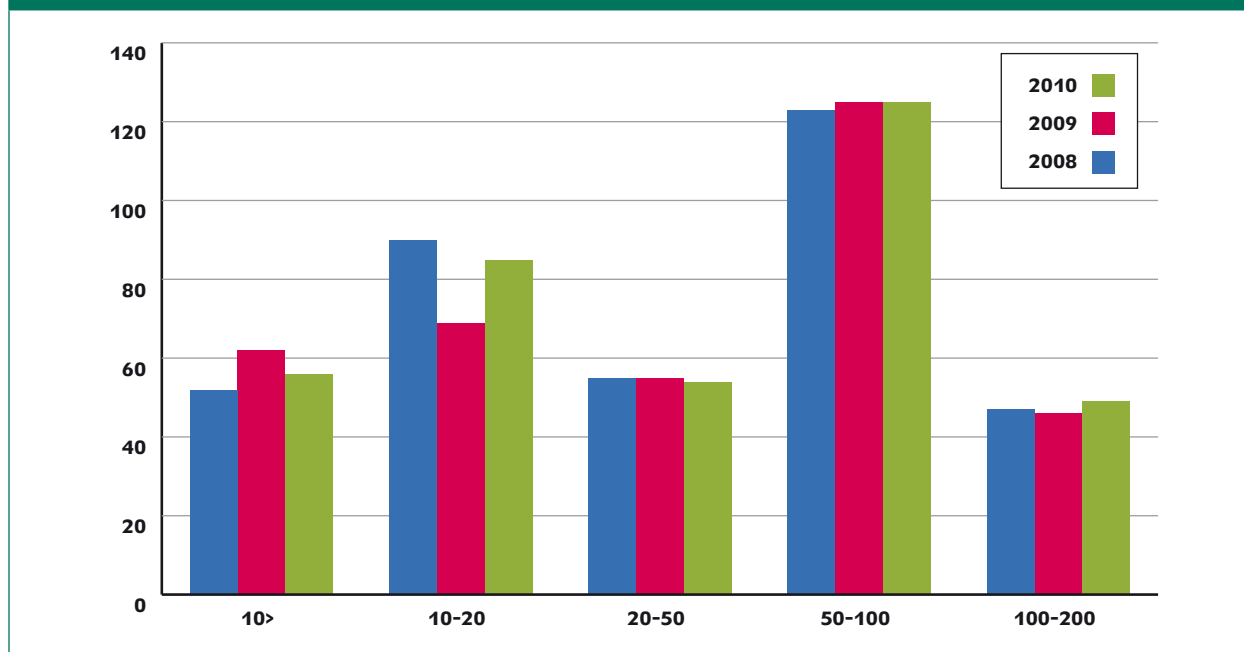
<sup>6</sup> למ"ס, סקר הכנסות.

בעלי 12 שנות לימוד ומעלה נמוך מזה שבמפעלים המוטבים, ועומד על 8,249 שקלים בלבד. מובן שבפועל מועסקים במפעלים המוטבים עובדים שלא סיימו 12 שנות לימוד, ומנגד עובדים רבים בעלי תארים אקדמיים מתקדמים. דרך נוספת לדלות מסקר ההכנסות רק את הנתונים של עובדים הדומים לעובדים במפעלים המוטבים, ועל-ידי כך ליצור את קבוצת הביקורת הנכונה ביותר, היא להגביל את נתוני סקר ההכנסות לעובדים במגזר התעשייה בלבד (שאליו שייכים מרבית המפעלים המוטבים). בקרב עובדים אלו עמד השכר הממוצע בשנת 2009, לפי סקר ההכנסות, על 9,350 שקלים בחודש – שכר נמוך גם כן מהשכר הממוצע בעשירון התחתון של החברות מבחינת גודל ההטבה. לכן, על-פי השוואה לכלל האוכלוסייה, נראה שהשכר הממוצע במפעלים הנהנים מהטבות מס גבוה יותר מבמפעלים רגילים.

## השפעות גיאוגרפיות של החוק לעידוד השקעות הון

בראשיתו נועד החוק לעידוד השקעות הון להיות מכשיר לפיתוח התעשייה בפריפריה. החוק היה אמור לעודד פיזור שווה יותר של האוכלוסייה, לתמרץ פיתוח אזורי באמצעות משיכה של ספקים ונותני שירות, ובעיקר להיטיב עם שוק העבודה בפריפריה על-ידי יצירה של מקומות עבודה חדשים (בהיבט הכמותי) בעלי פריון גבוה (בהיבט האיכותי) ומשיכה של כוח אדם מיומן. השפעות אלו נועדו להביא לידי עלייה ברמת ההשכלה של העובדים בפריפריה ועקב כך להעלות גם את השכר הממוצע באזורים אלו. אחת השאלות המרכזיות שעולות מהביקורות שהועלו בפרק הקודם היא באיזו מידה הצליח החוק בהגשמת מטרות אלו – גם מבחינה כמותית וגם מבחינה איכותית. לשם בחינת הביקורת הזאת, המחקר מנתח נתונים על היקפי התעסוקה והשכר הממוצע במפעלים מוטבים באזורים שונים בארץ.

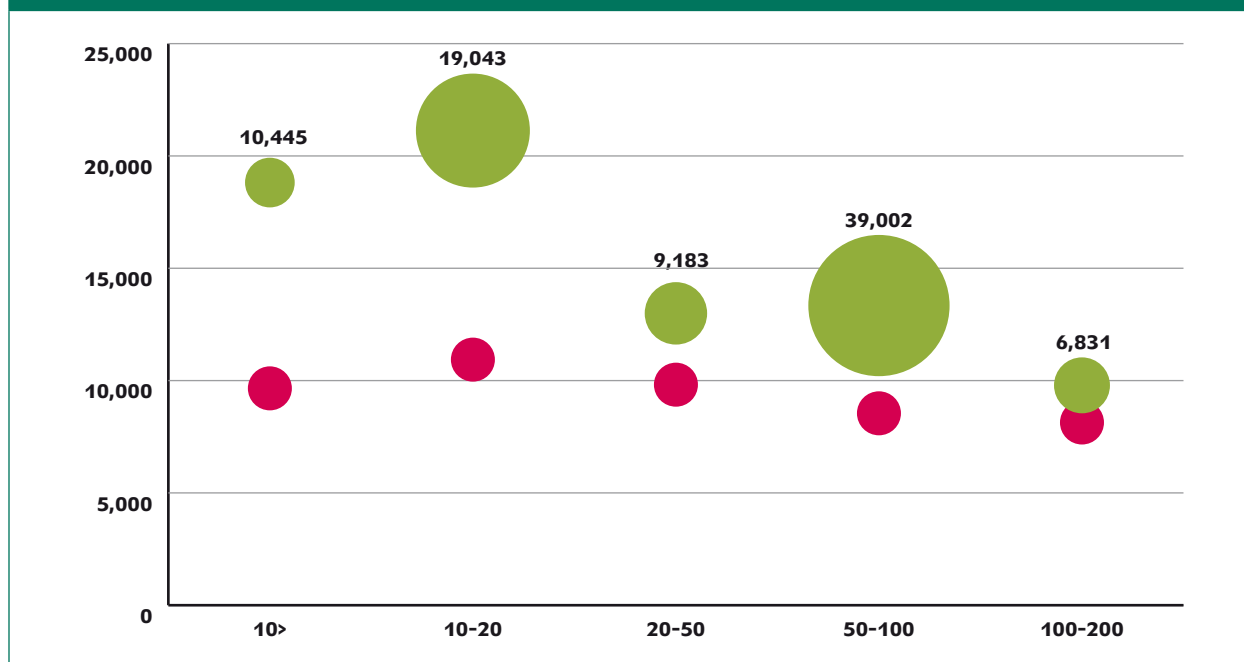
תרשים 10: מספר המפעלים המוטבים על-פי מרחק מתל אביב (בק"מ), 2008-2010



מקור: נתוני רשות המסים, 2010.  
עיבוד: המועצה הלאומית לכלכלה, 2013.

אם בוחנים את המפעלים על-פי המרחק שלהם מתל אביב, נדמה כי החוק הצליח ליצור פיזור של המפעלים ברחבי הארץ: כמעט מחצית מהמפעלים המוטבים נמצאים במרחק של יותר מ-50 ק"מ מתל אביב. עם זאת, כאשר בוחנים את מאפייני המפעלים הללו, מבחינת היקף התעסוקה והשכר הממוצע בהם, התמונה משתנה. הניתוח שלהלן משתמש שוב בנתוני סקר ההכנסות של הלמ"ס בתור קבוצת ביקורת (שימוש בעובדים השייכים למפעלי תעשייה בלבד) כדי לבדוק את השפעת ההטבות על התעסוקה והשכר, אולם הפעם בחלוקה גיאוגרפית.

### תרשים 11: השכר החודשי הממוצע על-פי המרחק מתל אביב, מפעלים מוטבים בהשוואה לסקר ההכנסות, 2010



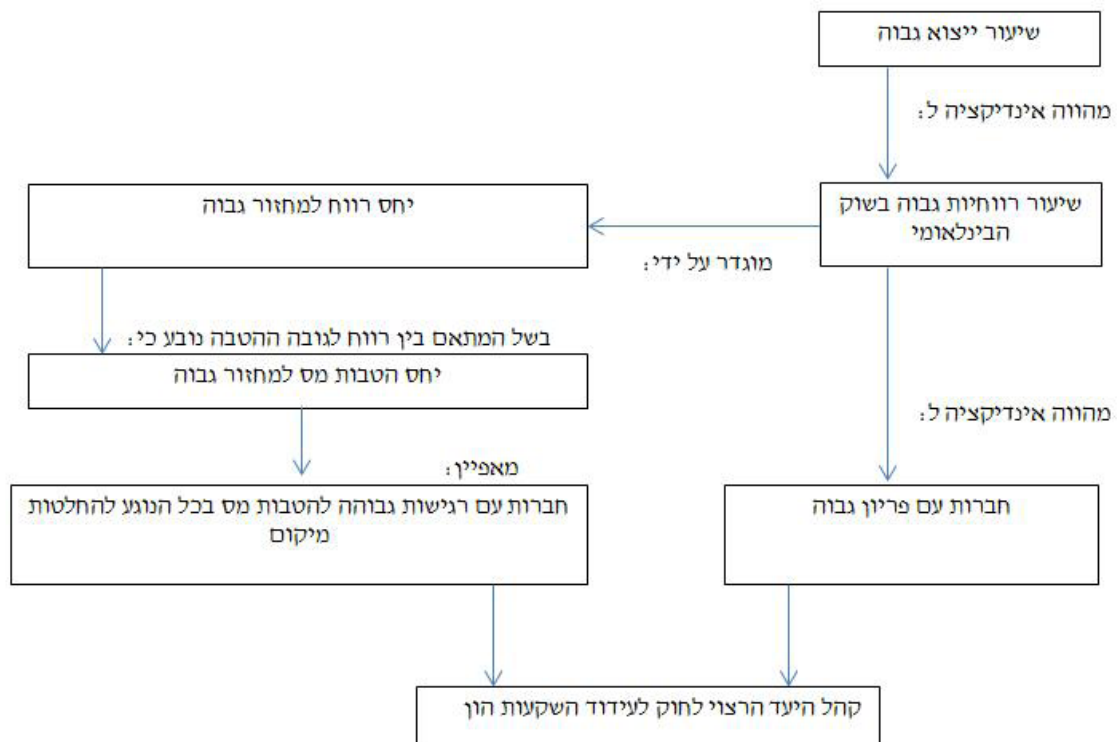
**מקור:** נתוני רשות המסים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקר הכנסות), 2010.  
**עיבוד:** המועצה הלאומית לכלכלה, 2013.

ראשית, אפשר לראות שהשכר הממוצע במפעלים במרכז הארץ גבוה במידה ניכרת מהשכר במפעלים הממוקמים בפריפריה – השכר הממוצע במפעלים המרוחקים עד 20 ק"מ מתל אביב גבוה כמעט פי שניים מהשכר הממוצע במפעלים המרוחקים בין 100 ל-200 ק"מ מתל אביב, ופי 1.5 מהשכר הממוצע במפעלים המרוחקים בין 50 ל-100 ק"מ מתל אביב. שנית, בהשוואה לשכר הממוצע באזורים אלו בקרב כלל העובדים בענפי התעשייה (על-פי סקר הכנסות של הלמ"ס), שכר העובדים במפעלים המוטבים כפול מהשכר הממוצע בענפי התעשייה במרכז הארץ, ואילו בפריפריה פער זה קטן הרבה יותר - פי 1.2 בלבד. מנתונים אלו נראה כי מפעלים מוטבים שבהם משרות עם פריון גבוה (מפעלי טכנולוגיה עילית) לא העתיקו את פעילותם לפריפריה ונשארו במרכז הארץ, ואילו בפריפריה נותר ריכוז של מפעלים בעלי פריון דומה לפריון הממוצע של שאר מפעלי התעשייה באזור – ככל הנראה מפעלים בעלי רמת טכנולוגיה מסורתית או מעורבת.

נקודה מעניינת נוספת היא מספר העובדים בתעשייה אשר שייכים למפעלים מוטבים בחלוקה לאזורים, ובפרט – שיעור העובדים בענפי תעשייה אשר עובדים במפעלים מוטבים בכל אחד מן האזורים הללו. מהנתונים עולה כי קרוב ל-40% מהעובדים בענפי התעשייה באזורים המרוחקים מתל אביב מרחק של 50-100 ק"מ עובדים במפעלים מוטבים לעומת רק 25% במרכז הארץ. שיעור העובדים הגבוה במפעלים מוטבים מתוך כלל מפעלי התעשייה בפריפריה יכול להוות אינדיקציה לכך שהחוק הצליח ליצור מקומות עבודה חדשים בפריפריה באמצעות עידוד הקמה של מפעלים שם. ואולם, בהיעדר נתונים על מפעלי תעשייה דומים בפריפריה אשר אינם כלולים בחוק עידוד השקעות הון, אין באפשרותנו לקבוע אם מפעלים אלו היו מתמקמים בפריפריה גם בלי הטבות המס.

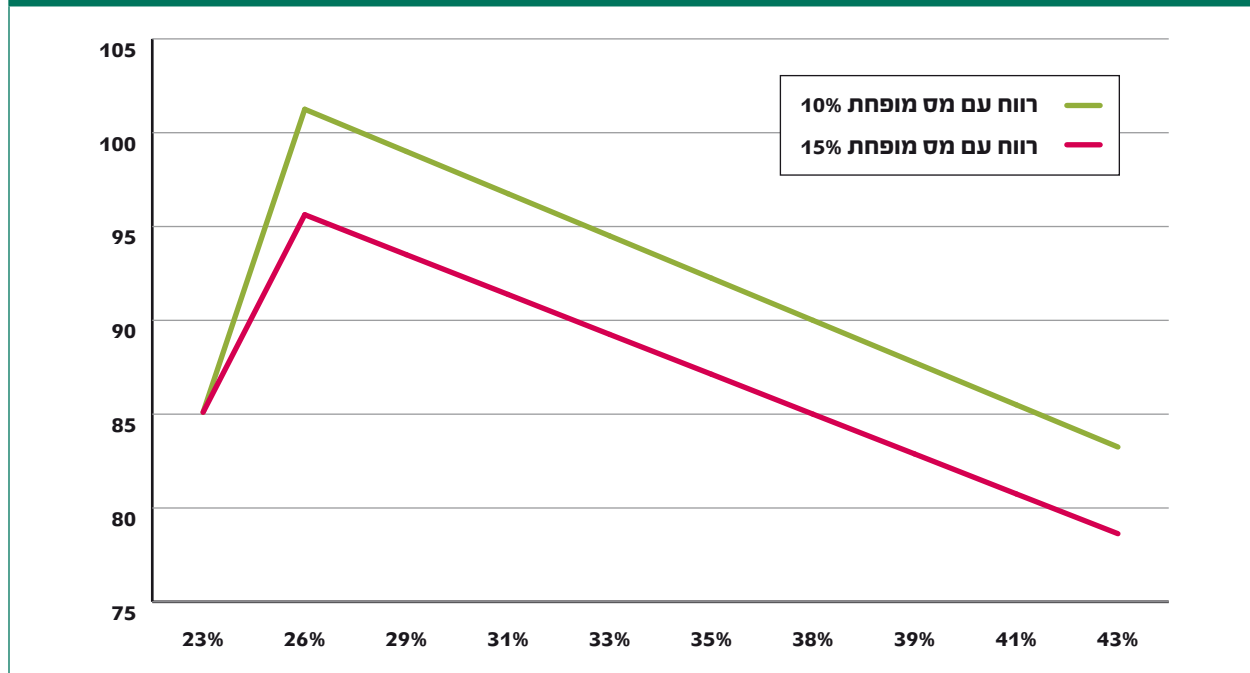
## עיוות הקצאת המקורות במשק על-ידי העדפה של מפעלים מייצאים

אחת הדרישות המוצבות בפני מפעלים כדי להיכלל בחוק עידוד השקעות הון היא מכירה של לפחות 25% מהתוצרת של המפעל המוטב לשוק הבינלאומי. דרישה זו מתבססת על ההנחה כי שיעור ייצוא גבוה הוא אינדיקציה לכך שהמפעל המוטב פועל בשיעורי רווחיות גבוהים בשוק הבינלאומי (או לפחות גבוהים משיעורי הרווחיות בשוק המקומי). הנחה נוספת שבבסיס המדיניות הזאת היא ששיעורי הרווחיות, המחושבים על-ידי חלוקת רווחי המפעל במחזור הפעילות שלו, מצביעים על יעילותו, על הפרודוקטיביות שלו ודרך כך גם על התחרותיות שלו בשוק הבינלאומי. נוסף על כך, כפי שהוזכר בתחילת הפרק, רווחים גבוהים מגדילים את הטבת המס, ולכן שיעור רווחיות גבוה מסמל יחס גבוה יותר בין הטבות המס למחזור הפעילות. פירוש הדבר שהחברה רגישה יותר להטבות המס הניתנות לה, ולכן יש להן משקל גדול יותר בהחלטות המיקום שלה. כלומר, ההיגיון מאחורי הדרישה לשיעור ייצוא מינימלי מתבסס על הקשר הבא:



כפי שצוין, שיעור הייצוא הנדרש כדי לקבל הטבות מס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון הוא 25%. כפי שהוזכר בפרק הראשון, שיעור ייצוא נמוך עלול לגרום להיווצרותם של "טרמפיסטים" – חברות שלא היו משנות את התנהגותן גם בהיעדר הטבות המס. סימולציה פשוטה של שיעורי הייצוא של חברות אל מול הטבות המס הניתנות מגלה כי אכן קיימים מקרים שבהם משתלם לחברות לייצא מעל לשיעור הנדרש גם במחירי הפסד, ובלבד שיהנו מההטבה. בדוגמה שלהלן מובא תרחיש של חברה המייצרת לשוק המקומי וגם מייצאת חלק מהתוצרת שלה. שיעור הרווחיות של החברה בארץ הוא 13%, ואילו שיעור הרווחיות של מוצרי הייצוא של החברה הוא 5%-. כלומר, בשוק הבינלאומי החברה מוכרת במחירי הפסד. התרשים מדגים מדוע כאשר שיעור הייצוא הנדרש לחברה כדי ליהנות מהטבת מס הוא 25% בלבד, ישנן חברות שכדאי להן לייצא במחירי הפסד (בשיעורי הטבה של 10% ו-15% באזורי עדיפות א' וב' בהתאמה, במקום שיעור מס חברות סטטוטורי של 25%).<sup>7</sup>

### תרשים 12: רווח אחרי מס של חברות מוטבות, על-פי שיעורי הייצוא



אפשר לראות כי תחת ההנחות של שיעורי רווחיות כאלה, באזורים שבהם שיעורי המס המוטבים הם 10% ו-15%, נדרשת העלאה של שיעור הייצוא ל-43% ול-38% בהתאמה כדי למנוע היווצרותם של טרמפיסטים. מובן שלכל תרחיש ספציפי ישנם שיעורי המס המתאימים לו, אבל בהינתן שאר התכונות שעליהן מצביע שיעור ייצוא גבוה (פרודוקטיביות גבוהה, חדשנות) נראה כי העלאת שיעור הייצוא כקריטריון מרכזי לקבלת הטבות מס היא צעד מומלץ.

<sup>7</sup> התרשים מבוסס על סימולציה המבוצעת בנספח ב'.

## החוק כמשנה התנהגות של חברות בינלאומיות

בקרב התומכים בחוק נשמעת לעתים קרובות הטענה כי לחברות רב-לאומיות יש אפשרויות רבות למיקום השלבים השונים בשרשרת הייצור שלהן, וכי הן מחליטות היכן למקם שלבים אלו על-פי היתרון היחסי של כל מדינה (כפי שהוסבר בפרק הראשון). אחת הטענות המרכזיות היא שבישראל מרוכזים מרכזי מו"פ רבים בשל היתרון היחסי שלה בביצוע מחקר, אולם כדי שחברות יבחרו למקם בה גם מפעלי ייצור, ישראל חייבת להעניק הטבות מס משום שעלויות כוח האדם וחומרי הגלם בה אינן תחרותיות. כדי לבחון את נכונותה של טענה זו מעניין לבדוק מהי תוספת הרווח לעובד הנובעת מהטבת המס, ומה צריך להיות ההפרש בעלויות כוח האדם שיקזזו תוספת זו.

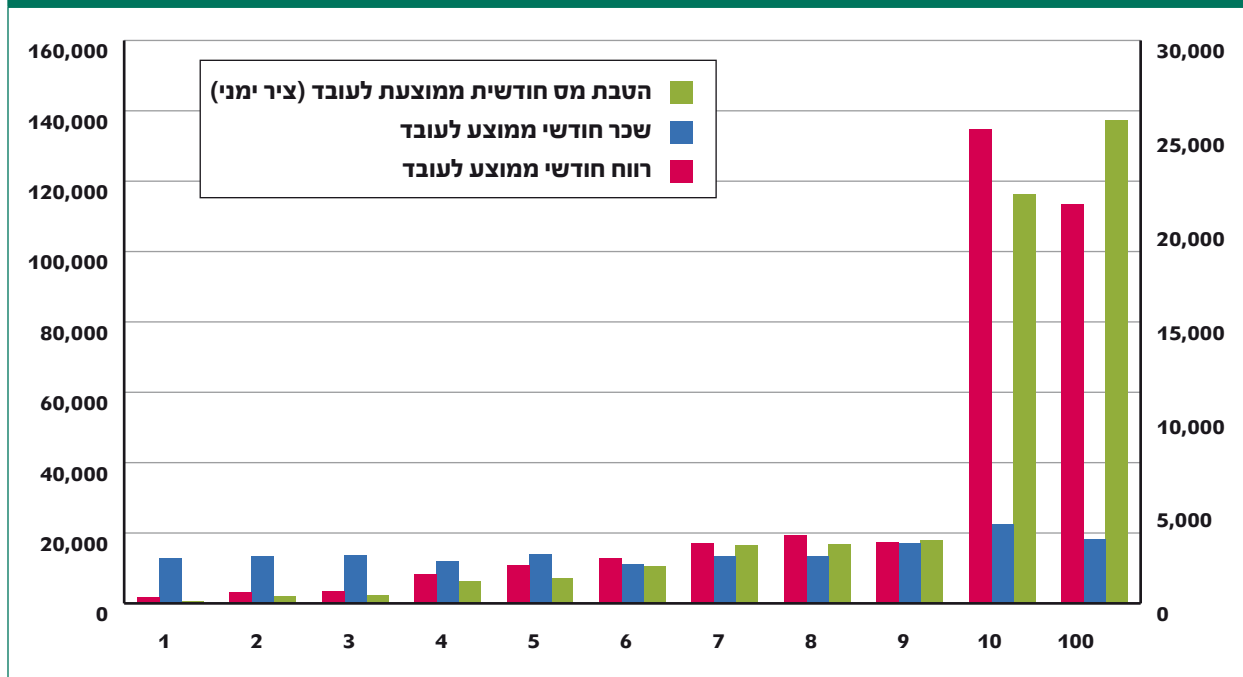
בשנת 2009, למשל, עמד הרווח לעובד במפעלים מוטבים על 270 אלף שקלים בשנה בממוצע. בהינתן העובדה כי מס החברות האפקטיבי הממוצע ששילמו חברות אלו היה 10% (במקום מס חברות סטטוטורי של 25%), שיעור ההטבה הוא גבוהה 15% מן הרווח. כלומר, אם עלות כוח האדם הממוצעת בישראל הייתה נמוכה ב-40 אלף שקלים בשנה (כ-3,300 שקלים בחודש), שהם שיעור ההטבה הממוצע כפול הרווח הממוצע לעובד, הרווח של החברה ללא הטבות מס היה זהה לרווח שלה כיום.

גם בהיבט זה יש כמובן הבדל משמעותי בין החברות הזוכות לרוב ההטבה ומשלמות בפועל מס חברות אפקטיבי נמוך בהרבה מהממוצע (ולכן דרושה ירידה משמעותית יותר בעלויות הייצור האחרות כדי לקזז את ההטבה הזאת), לבין שאר החברות. בקרב 4 החברות הנמצאות במאון העליון של הטבות המס היה הרווח לעובד בשנת 2009 גבוה במיוחד, ועמד על 1.5 מיליון שקלים לשנה. נוסף על כך, שיעור המס האפקטיבי בחברות הללו עמד על 5% בלבד. כלומר, גובה ההטבה לעובד הגיע לכ-300 אלף שקלים בשנה.<sup>8</sup> כדי לאפשר לחברה להגיע לאותם רווחים ללא הטבות מס, עלויות כוח האדם (או עלויות הייצור האחרות) צריכות להיות נמוכות ב-300 אלף שקלים בשנה, שהם 25 אלף שקלים בחודש.

מובן שאין לישראל אפשרות להוריד את עלויות כוח האדם וחומרי הגלם ב-25 אלף שקלים בחודש (שהם יותר מהשכר הממוצע באותן חברות). עם זאת, כאשר מעניקים לחברה רב-לאומית הטבת מס מופלגת שכזאת, כדאי לבחון מהם תנאי ההשקעה החלופיות של אותה חברה. אם מדובר בחלופות כגון אלו שהוזכרו בפרק הראשון – אירלנד וסינפור, ולא במדינות העולם השלישי, יש לזכור כי הן דומות ולעתים אף יקרות יותר מבחינת עלויות כוח האדם ועלויות הייצור האחרות, אולם הטבות המס הניתנות בהן משמעותיות. מובן שבעת בדיקה שכזאת יש לאמוד גם את עלויות חומרי הגלם, קשרי הגומלין עם הספקים, הסיכונים הגיאופוליטיים וגורמים נוספים שהטבת המס נועדה לקזז.

<sup>8</sup> גובה ההטבה – ההפרש בין המס הסטטוטורי לבין המס האפקטיבי הממוצע ששילמו החברות במאון העליון.

### תרשים 13: רווח והטבות מס לעובד אל מול שכר במפעלים מוטבים, על-פי עשירוני הטבת מס, שנת 2009



מקור: נתוני רשות המסים, 2009.  
עיבוד: המועצה הלאומית לכלכלה, 2013.

ממצא מרתק שעולה מן הנתונים הוא הפער האדיר בין הרווח הממוצע לעובד לבין השכר בעשירון העליון של הטבת המס. אם תפקידו של משטר מס מייטיב היה רק לסבסד את עלויות הייצור בישראל, ובהינתן שעלויות כוח האדם מהוות פרוקסי מקובל לעלויות אלו, היחס בין השכר במפעלים לבין הרווח לעובד (וכך גם הטבת המס לעובד) היה צריך להיות אחיד לאורך עשירוני הטבת המס, שכן האחד נועד לקזז את האחר. אלא שהפער המשמעותי בין הרווח לעובד לבין השכר הממוצע בקרב העשירון העליון של החברות על-פי גודל ההטבה, מדגיש כי הטבות המס המשמעותיות נועדו לאפשר לישראל להתחרות במשטרי מס תחרותיים במדינות אחרות, ולא כדי להפוך אותה למשתלמת יותר מבחינת עלויות הייצור.

זווית מעניינת נוספת היא זו הבוחנת את היחס בין ההון לעבודה במפעלים המוטבים. כפי שצוין לעיל, החישובים בנוגע לעבודה מתבססים על ההנחה שפונקציית הייצור של המפעלים היא פונקציית ייצור סטנדרטית (קוב דאגלס), עם תשואה קבועה לגודל. במקרה של פונקציית ייצור שכזו, חלק ההון בהכנסות החברה, המסומן באופן סטנדרטי כאלפא, ניתן לחישוב בעזרת הנתונים העומדים לרשותנו כשיעור הרווח לעובד מתוך סכום הרווח לעובד והשכר. מהנתונים עולה כי לחברות עם רווחים אבסולוטיים גבוהים יותר יש אלפא גבוהה יותר. מכיוון שכבר ציינו את המתאם הגבוה בין רווחי החברה לבין הטבות המס, חברות עם אלפא גבוהה יותר הן חברות עם הטבת מס גבוהה יותר, כלומר חברות שלמשטר המס משקל רב יותר בהחלטת המיקום שלהן. לנוכח זאת, ככל שהאלפא בחברה נמוכה יותר, גדלה הסבירות כי היא "טרמפיסטית", מכיוון שהטבת המס שלה זניחה ביחס לשאר ההוצאות. כאשר לחברה אלפא גבוהה, עולה הסבירות כי

פעילותה בהיקף הקיים בישראל קשורה באופן ישיר להטבת המס שלה. הטבות מס אלו, למרות גודלן המופלג, הן תוצר הלוואי הישיר של מדיניות החוק. יחד עם זאת, תוצר זה אפקטיבי במשיכת חברות עם רמת אלפא (רווחיות) גבוהה, וסביר כי לולא הטבות המס, שום תועלת מפעילותה של אותה חברה לא הייתה מגיעה לישראל, אלא הייתה עוברת למדינה אחרת עם משטר מס אטרקטיבי יותר (לנוכח המשמעות הדרמטית שיש לדבר על תוצאות החברה). לכן אין לראות בהטבת המס הניתנת לה עלות אלא כלי להשגת התועלת הנובעת מפעילותה.

לסיכום, נראה כי רוב ההטבות במסגרת החוק אכן מגיעות למספר מצומצם מאוד של חברות. עובדה זו לא נובעת רק מרווחיהן הגבוהים של אותן חברות, אלא גם מהעובדה שהן משלמות מס אפקטיבי נמוך במיוחד. עוד נדמה כי החוק לא הצליח למשוך מפעלים בעלי פרויקט גבוה לפריפריה, שכן הפער בין השכר הממוצע בכלל התעשייה לבין השכר הממוצע במפעלים מוטבים באותם אזורים דומה, בעוד במרכז הארץ השכר במפעלים המוטבים גבוה במידה ניכרת מהשכר במפעלי תעשייה רגילים. כמו כן, קיימים ממצאים התומכים בכך ששיעורי הייצוא הנמוכים הנדרשים כיום כדי להיכלל בחוק עידוד השקעות הון יכולים, בתרחישים מסוימים, להביא לידי יצירת עיוות בהקצאת המקורות של המשק וקבלת החלטות שאינן כדאיות מבחינה כלכלית. לעומת זאת, הנתונים מצביעים גם על כך שמרבית ההטבות מגיעות לחברות הרגישות ביותר להטבות מס, ועל כן יש משקל רב למשטר המס בהחלטות המיקום שלהן.

## סיכום

בעידן הנוכחי של כלכלה גלובלית, פעילותן של חברות רב-לאומיות אינה כפופה למגבלות גיאוגרפיות. חברות בוחרות למקם שלבים שונים בפעילותן במדינות שונות בעולם, ומבצעות השקעות זרות ישירות מסוגים שונים. מדינות הרוצות ליהנות מהיתרונות הטמונים באירוח כל אחד משלבים אלו – מחקר ופיתוח, ייצור, שיווק ומכירה וכו' – מתחרות ביניהן על פעילות החברות הרב-לאומיות באמצעים שונים, ביניהם משטרי מס מיטיבים.

ישראל משתתפת אף היא בתחרות על השקעות זרות ישירות, וזאת כדי לשפר את הפרויקט של חברות מקומיות ולקדם את שוק העבודה המקומי על-ידי יצירה של מקומות עבודה חדשים, בדגש על משרות עם פרויקט גבוה. ההנחה היא שהשקעות כאלה מניבות גם השפעות חיצוניות חיוביות כגון פיתוח אזורי, חיזוק קשרי מסחר בינלאומיים ופעפוע (אנכי ורוחבי) של ידע טכנולוגי. הכלי העיקרי שבו משתמשת ישראל במסגרת מדיניות הטבות המס הוא החוק לעידוד השקעות הון, על מסלוליו השונים. החוק נוצר בשנת 1959 ומאז עבר כמה שינויים, אולם היקף ההטבות במסגרתו גדל בהתמדה ועמד בשנת 2010 על 5.6 מיליארד שקלים. עלותו הגבוהה של החוק, מבחינת אובדן ההכנסות הפוטנציאליות ממסים, עוררה ביקורת חריפה נגדו. נטען שהוא אינו משיג את מטרותיו ושהוא משרת מספר קטן של חברות שתרומתן למדינת ישראל מוטלת בספק.

מטרת המחקר הנוכחי הייתה לבדוק האם וכיצד החוק משנה את התנהגותן של החברות הכלולות בו, ולבחון אם הביקורת נגדו מוצדקת. מהממצאים עולה כי רוב ההטבות במסגרת החוק אכן מגיעות למספר מצומצם מאוד של חברות. עובדה זו לא נובעת רק מרווחיהן הגבוהים של אותן חברות, אלא גם מהעובדה שהן משלמות מס אפקטיבי נמוך במיוחד. מהנתונים עולה עוד כי החוק לא הצליח למשוך מפעלים בעלי פרויקט גבוה לפריפריה: הפער בין השכר הממוצע בכלל התעשייה לבין השכר הממוצע במפעלים מוטבים באותם אזורים דומה, בעוד במרכז הארץ השכר במפעלים המוטבים גבוה במידה ניכרת מהשכר במפעלי תעשייה רגילים. נוסף על כך, סימולציה שנעשתה מגלה כי שיעורי הייצוא הנמוכים הנדרשים כיום כדי

להיכלל בחוק עידוד השקעות הון יכולים בתרחישים מסוימים להוביל למצב שבו חברות מייצאות במחירי הפסד רק כדי ליהנות מהטבות המס, אף על פי שהייצוא אינו כדאי עבורן מבחינה כלכלית. יחד עם זאת, נראה כי החברות הנהנות ממרבית ההטבות הן חברות מוטות הון אשר רגישות מאוד להטבות המס, ולכן אין לראות בהטבות המס עלות אלא כלי נדרש לקבלת התועלת מפעילותן של אותן חברות.

כדי לבחון באיזו מידה משפיע החוק על התנהגותן של החברות ולהסיק כיצד היו נוהגות אלמלא החוק, יש צורך בנתונים על "מציאות חלופית" (counterfactual) – כלומר, על מפעלים הדומים במאפייניהם למפעלים הכלולים בחוק עידוד השקעות הון ועומדים בפני אלטרנטיבות מיקום דומות, אולם אינם זכאים להטבות מס. בלי נתונים כאלה אין אפשרות לאמוד מה הסבירות שמפעלים דומים היו בוחרים להשקיע בישראל אלמלא ההטבות.

בשל המחסור בנתונים על קבוצת ביקורת מתאימה, ומכיוון שנראה כי רובן המוחלט של ההטבות מגיעות למספר מועט של חברות ספציפיות, יש מקום למחקר נוסף על התנהגות חברות אלו בדגש על אופי הפעילות שלהן, שיעורי הייצוא, היקף התעסוקה וסוגה, מיקומן בתוך ישראל והחלופות העומדות לרשותן בחו"ל. מנגד, נראה כי ההתנהגות של רוב החברות הכלולות בחוק עידוד השקעות הון לא מושפעת מהטבות המס באופן שבו התכוון המחוקק, ועל כן יש מקום להמשיך לנתח את דפוסי הפעילות והמאפיינים שלהן כדי לוודא כי (1) הטבות המס לא גורמות להן לקבל החלטות שאינן כדאיות עבורן מבחינה כלכלית, (2) לבחון האם קיימים מסלולי סיוע חלופיים שבהם אפשר לקדם חברות אלו (במונחים של שיפור הפיריון והגדלת מספר המועסקים בתעשייה ומידת הפרודוקטיביות שלהם), ולמצוא את מיקומן האופטימלי של החברות בישראל, הן מבחינת הכדאיות העסקית לחברה והן מבחינת הכדאיות למשק ולמדינה.

## נספחים

### נספח א' - תיאור בסיס הנתונים ששימשו למחקר

הניתוח האמפירי בעבודה מבוסס על נתונים שאוספת רשות המסים בישראל, ובפרט על שלושה קבצים עיקריים:

(1) קובץ מפעלים מאושרים – קובץ זה כולל נתונים על המפעלים הכלולים בחוק עידוד השקעות הון בשנים 2000-2010. הקובץ מכיל מידע על הכנסות החברה, על מסלול ההטבה שבו נכללה, על שיעור המס שחויבה בו, ועל כמותם והיקפם של הדיבידנדים שהחברה חילקה.

(2) קובץ מע"מ – קובץ זה כולל נתונים ממערכת המע"מ עבור מפעלים מאושרים בשנים 2005-2010. הקובץ מכיל מידע על מיקום המפעל בארץ, על היקף הייצוא שלו ועל הענף שאליו הוא שייך.

(3) קובץ עובדים – קובץ העובדים כולל נתונים על כל העובדים שהועסקו במפעלים המאושרים בשנים 2008-2011. הקובץ מכיל מידע על שכר העובדים, על מס ההכנסה ששילמו, על חודשי העבודה שבהם הועסקו ועל היישוב שבו הם גרים. במהלך עבודת טיוב הנתונים הוחלט שלא להשתמש בנתוני המחזור, הענף והייצוא בשל איכותם הירודה של משתנים אלו (ערכים חסרים רבים ותצפיות חריגות ולא מהימנות). כמו כן הוחלט להתמקד רק בשנים 2008-2010, משום שרק עבור שנים אלו עמדו לרשותנו שלושת סוגי הקבצים. סינון נוסף נעשה על-פי גודל ההטבה ושיעור המס האפקטיבי ששילמו החברות. משום שחברות רבות נמצאות במאגר החברות המוטבות של רשות המסים מסיבות היסטוריות (למשל, חברות שהיו מאושרות בעבר והפסיקו לעמוד בקריטריונים), המחקר השתמש בפועל רק במפעלים מוטבים שזכו להטבת מס חיובית (כלומר, היו להם רווחים חיוביים והם שילמו מס חברות אפקטיבי הנמוך ממס החברות הסטטוטורי).

בסיס הנתונים הסופי כולל 375 מפעלים מאושרים בשנה, וזאת בשנים 2008-2010, כאשר על כל מפעל נתונים על הכנסה חייבת (רווח), גודל הטבת המס, מס החברות ששולם, שיעור המס האפקטיבי, המספר העובדים במפעל והשכר הממוצע בו, ומרחקו של המפעל מתל אביב.

### נספח ב' - סימולציה של רווחי החברה בהינתן שיעורי רווחיות, ייצוא ומס חברות שונים

מטרת הסימולציה היא להראות כי גם בהינתן שיעורי רווחיות הגיוניים שבהם משתלם לחברה למכור את מוצריה לשוק המקומי בלבד ולא לייצא, חברה עלולה להחליט לייצא את מוצריה כדי ליהנות מהטבות מס.

דוגמה: חברה מוכרת את מוצריה בשוק המקומי בשיעור רווחיות של 13%, בעוד בשוק הבינלאומי היא מפסידה כ-5% על כל מכירה. ללא הטבות מס, מובן שהחברה תבחר למכור את תוצרת בשוק המקומי בלבד, להבטיח את היעילות והתחרותיות של מוצריה בארץ, ולא לפעול בשווקים שבהן אינה תחרותית. נניח עוד כי שיעור המס הסטטוטורי הוא 26%, בעוד המס המופחת שמשלמות חברות מוטבות הוא 10% ו-15% באזור עדיפות א' ובשאר הארץ בהתאמה. כדי ליהנות משיעור המס המופחת, על חברה לייצא מעל 25% מהתוצרת שלה. הטבלה שלהלן מדגימה כי שיעור ייצוא זה לא מונע מצב שבו חברות מייצאות במחירי הפסד רק כדי לזכות בהטבות המס. תרחיש זה גורם לתכנון מס, להקצאה לא יעילה

של מקורות הייצור (כוח אדם ומשאבים משמשים ליצירת מוצרים שאין תחרותיים) ולעיוותים נוספים כגון ייקור שער החליפין, אשר מקשה על יצואנים שמוצריהם תחרותיים.

טבלה 1: סימולציית רווחים של מפעלים מוטבים בהינתן שיעור מיסוי מופחתים של 10 ו-15 אחוז\*

				שיעור מיסוי מוטב 15%		שיעור מיסוי מוטב 10%	
מכירות מקומיות	מכירות בחו"ל	אחוז ייצוא	רווח	שיעור מיסוי	רווח אחרי מס	שיעור מיסוי	רווח אחרי מס
1000	300	23%	115	26%	85.1	26%	85.1
1000	350	26%	112.5	15%	95.625	10%	101.25
1000	400	29%	110	15%	93.5	10%	99
1000	450	31%	107.5	15%	91.375	10%	96.75
1000	500	33%	105	15%	89.25	10%	94.5
1000	550	35%	102.5	15%	87.125	10%	92.25
1000	600	38%	100	15%	85	10%	90
1000	650	39%	97.5	15%	82.875	10%	87.75
1000	700	41%	95	15%	80.75	10%	85.5
1000	750	43%	92.5	15%	78.625	10%	83.25

הערה: הנחה של שיעור רווחיות מקומי ובינלאומי של 13% ו-5% בהתאמה.

אפשר לראות כי בדוגמה הספציפית הזאת, העלאת שיעור הייצוא הנדרש ל-43% ול-38% באזור עדיפות א' ובשאר הארץ, בהתאמה, היתה מונעת עיוותים אלו. מובן שלכל תרחיש ספציפי ישנם שיעורי המס המתאימים לו, אבל בהינתן שאר התכונות שעליהן מצביע שיעור ייצוא גבוה, נראה כי העלאת שיעור הייצוא כקריטריון מרכזי לקבלת הטבות מס היא צעד מומלץ.

## ביבליוגרפיה

- בן בסט, א. 2013. "מומחים על הטבות המס לטבע: חייבים לתקן את חוק עידוד השקעות". אתר גלובס, מרס 2013.  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000829271>
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2013. השקעות ישירות של ישראל בחו"ל ושל חו"ל בישראל, לפי ענפי כלכלה ולפי מדינות – 2009-2011.
- מואב, ע. 2013. "החוק לעידוד השקעות הון דבילי – להחליפו בהפחתת מס חברות". אתר הארץ, מאי 2013.  
<http://www.themarker.com/news/macro/1.2017772>
- משרד התמ"ת, פורום מדע וטכנולוגיה – פמו"ט. 2013. תמורות במערך המו"פ הלאומי האזרחי.  
<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/6F4CD66B-DA81-4D5A-B3DB-8B55CE0CF6D8.htm>
- נבון, ג. ופריש, ר. 2009. השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו. סדרת מאמרים לדיון, חטיבת המחקר בבנק ישראל.
- פגישה עם פרופ' צביקה אקשטיין, דיקן בית הספר לכלכלה במרכז הבינתחומי ולשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל. פברואר 2013. ירושלים.
- Acharya, R.C. and Keller, W. 2009. "Technology transfer through imports." *Canadian Journal of Economics*, 42 (4): 1411-1448.
- Arrow, K. J. 1969. "Classificatory Notes on the Production and Transmission of Technological Knowledge." *The American Economic Review*, 59 (2): 29-35.
- Bachar, D., Hausmann, R. and Hidalgo, C.A. 2012. "International Knowledge Diffusion and the Comparative Advantage of Nations". *Harvard Kennedy School — CID Working Papers*, (235).
- Bergman, A., Fuss M. and Regev. H. 1998. "The Effects of Capital Subsidization on Israeli Industry", *NBER Working Papers* 6788.
- Guide Me Singapore. 2012. Singapore Tax Report, October 1st. <http://www.guidemesingapore.com/docs/singapore-taxation-handbook.pdf>
- Industrial Development Agency, Ireland. 2013. IDA Ireland Tax Regime Brochure. <http://www.idaireland.com/invest-in-ireland/tax-regime/>
- Keller, W. 2002. "Geographic localization of international technology diffusion", *American Economic Review*, 92 (1): 120-142.
- Keller, W. 2004. "International Technology Diffusion", *Journal of Economic Literature*, 752—782.

Klemn, A. 2009. "Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives", *IMF Working Papers* 21.

Klemn, A. and Van Parys. S. 2009. " Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives", *IMP Working Papers* 136.

Lamb, A. 2012. "Ireland's effective corporate tax rate as low as 6.5% according to study, *Company Formation IE*. November 8th.

<https://www.companyformations.ie/blog/irelands-effective-corporate-tax-rate-as-low-as-6-5-according-to-study/>

OECD. 2002. Foreign Direct Investment for Development — Maximizing Benefits, Minimizing Costs: 37-42

OECD conference report. 2013. Growth Innovation and competitiveness — maximizing the benefits of KBC.

Polanyi, M. 1962. *Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy*. London,UK: Routledge.

Raff, H., Ryan M. and Stahler F. 2005. "The Choice of Market Entry Mode: Greenfield Investment, M&A and Joint Ventures", *Economic Discussion Papers* No.0513, University of Ontago.

The World Bank, International Finance Corporation. 2012. Doing Business Index. <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

FELLOWS | MILKEN  
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן  
רחוב ושינגטון 4  
ירושלים, 9418704

[info@mifellows.org](mailto:info@mifellows.org)  
[www.mifellows.org](http://www.mifellows.org)