

תקציר מנהלים

עידוד השקעות הון בישראל:
בחינת החוק הקיים והצעת חלופות

שלי חסן

עמיתת קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת – 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 לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות 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 קורת – מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר 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 אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים 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 קורת – מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

עידוד השקעות הון בישראל: בחינת החוק הקיים והצעת חלופות

שלי חסן עמיתת קורת

- החוק לעידוד השקעות הון נכשל בהשגת כל המטרות לשמן חוקק, תוך בזבז מיליארדי ש"ח מכספי משלמי המסים. יש לבטלו לאלתר.
- יש להשתמש בכספים שתוקצבו לחוק למטרות הבאות:
 - בניית תשתיות שישפרו את התחבורה בין הפריפריה למרכזי האוכלוסייה הגדולים בארץ.
 - האצת הורדת שיעור מס החברות במטרה למשוך קרנות private equity והשקעות בינלאומיות לשם קידום הפיתוח הכלכלי בישראל.
 - מינוף הכספים להגדלת מקורות האשראי לעסקים קטנים בפריפריה, לשם הנעת הצמיחה הכלכלית ויצירת מקומות תעסוקה, במקום המשך תמיכה בתעשיות נכשלות, כפי שנעשה כיום באמצעות החוק.

מבוא

רמת השקעות הון היא אחד המדדים המרכזיים למדידת התפתחותו של משק ומיצובו ברמה הבינלאומית. הנהגת מדיניות של תמריצים לעידוד השקעות הון בתעשייה באמצעות חקיקה, מקובלת במדינות רבות בעולם. מדיניות זו ננקטת כאמצעי להשגת יעדים שונים: משיכת השקעות זרות, פיתוח אזורי, הגדלת הייצוא, עידוד תעסוקה ועוד.¹

בישראל, חוקק החוק לעידוד השקעות בשנת 1959. החוק מעניק הטבות מס, מענקים ותמריצים נוספים למשקיעים, בין אם דרך כלל ובין אם על יסוד תוכנית השקעה. הקריטריונים העיקריים שעל-פיהם נקבעים סוגה וגובהה של ההטבה המוצעת הם: סוג החברה, גובה ההשקעה ואזור ביצוע ההשקעה.² הרקע לחקיקת החוק בשנות החמישים היה מחסור בהון אנושי ופיזי וצורך עז בהשקעות הון זרות.³ בנוסף, החוק בא לתת מענה לבעיית האבטלה החריפה באזורי הפריפריה, שנבעה ממדיניות הממשלה דאז, שהפנתה לאזורים אלה עולים רבים חסרי כל הכשרה מקצועית.⁴ באמצעות החוק, ניתן סיוע ממשלתי למפעלי תעשייה עתירי עבודה לא מקצועית באזורי הפריפריה.⁵

שאלת יעילות התמריצים הממשלתיים לפיתוח ועידוד תעשייה אזורית עלתה במחקרים רבים בארץ ובעולם. אחת המסקנות החשובות אליהן הגיעו החוקרים, היא שהמדיניות הממשלתית מספקת טיפול בסימפטומים ולא מעניקה פתרון לבעיה המהותית של אותם אזורים. באמצעות תמריצי מיקום, למשל, מעודדת הממשלה השקעות באזורים נחותים כלכלית, מבלי שהיא מתייחסת למאפייני האזור.⁶ הקמת מפעלים שאינם ברי-קיימא מבחינה כלכלית הנציחה את הפיגור הכלכלי ואת עוני התושבים. גם היום, העברת מפעל של טכנולוגיה עילית לאזור פיתוח ללא תשתיות, רמת הון אנושי וסביבה עסקית תומכת, מקבילה למתן גלולת אקמול לחולה סופני. מעורבות של ארגונים מקומיים, ובפרט של התושבים עצמם, חיונית בכל אסטרטגיה של פיתוח כלכלי בהתאם למאפייני האזור.

בנוסף, ההבחנה האזורית במסגרת הסיוע הממשלתי משפיעה על שיקולי כדאיות ההשקעה ומטה את החלטת המיקום של מפעלים. כתוצאה מכך נוצרת אפליה אזורית, אשר מביאה לקריסת התעשייה באזורים הסובבים את האזור לו ניתנה ההטבה. כמו כן, העידוד הסלקטיבי מביא למשיכת השקעות לא רצויות, כגון מפעלים בלתי יציבים הנזקקים לתמיכה מתמשכת. המסקנה היא כי הטיית

שיקולי הכדאיות של משקיעים גורמת, פעמים רבות, להקצאת השקעות לא יעילה במשק ולהפסד למשקיעים עצמם, למדינה ובעיקר לתושבי האזור.⁷

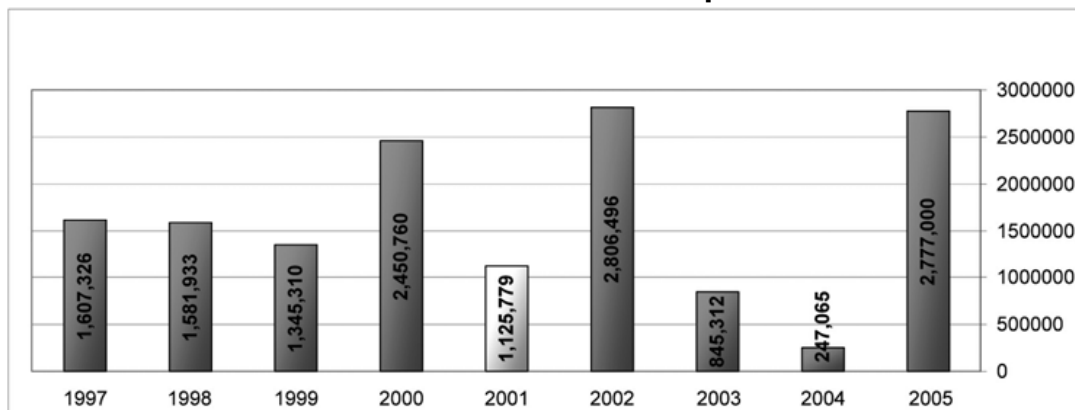
ממצא נוסף שעלה ממחקרים אלה, הוא שלמרות שהתמריצים מכוונים לאזורים הנחותים הם לא מכוונים לאוכלוסיות החלשות.⁸ החוקרים מצאו, שחברות באזורי פיתוח נוטות להעסיק עובדים משוק העבודה המטרופוליני ולא מהמקומי.⁹ כמו כן, נמצא כי תוכניות המיועדות לאזורים נחותים כלכלית אינן יעילות, אלא אם מושקעים משאבים רבים מאוד לתקופת זמן ארוכה.¹⁰ מדיניות המיסוי הממשלתית מהווה גורם נוסף המשפיע על פיתוח אזורי. נמצא, כי הפחתה של 10% במסים תגדיל בטווח הארוך את התעסוקה במטרופולין ואת הפעילות העסקית, בשיעור שנע בין 1% ל-6%, או לחלופין תגדיל את מספר החברות החדשות באזור ב-3%-2.1% יתרה מזאת, הגישה הרווחת אינה תומכת במתן הטבות מיסוי סקטוראליות, דבר שעלול ליצור כשלי שוק.¹² זאת, בעוד שהפחתת מסים כוללת מרחיבה את פעילותו הכלכלית של המגזר הפרטי כולו.¹³

חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959

כאמור, החוק לעידוד השקעות הון (להלן: החוק) מעניק למשקיעים הטבות מיסוי, מענקים ותמריצים נוספים, כאשר קיימת העדפה להשקעות באזורי הפיתוח.¹⁴ תחומי אזורי פיתוח נקבעים לפי צו ממשלתי. רשויות מקומיות במחוזות ירושלים, הדרום, הצפון ונפת חיפה נחשבות כאזור פיתוח א' במידה והן מזורגות במדד החברתי כלכלי באשכולות 1 עד 3, עם שיעור אבטלה שנתי ממוצע של 10% ומעלה, וכאזור פיתוח ב' במידה והן מזורגות ברמה של אשכול 4, עם שיעור אבטלה שנתי ממוצע של 8% ומעלה.¹⁵ שר האוצר ושר התעשייה, המסחר ותעסוקה (תמ"ת), אחראים לביצוע החוק כאשר מרכז ההשקעות הפועל בתמ"ת, פועל להגשמת מטרות החוק.¹⁶

מאז חקיקת החוק, העניקה ממשלת ישראל מענקים בגובה עשרות מיליארדי ש"ח. עלות הטבות המס שהוענקו במסגרת החוק נאמדת במיליארדי ש"ח נוספים. בעשור האחרון, למעט שנים בהן ניתנו הטבות מיסוי ומענקים להשקעות ענק, חלה מגמת ירידה בתקציבי הרשאה להתחייב. גרף מס' 1 מתאר את ניצול תקציבי הרשאה להתחייב (מענקים והטבות מס) של מרכז ההשקעות נכון לפי שנה.

גרף מס' 1
ניצול תקציבי הרשאה להתחייב (באלפי ש"ח)



מקורות: משרד התמ"ת, ז"ח מרכז ההשקעות לשנים 2002-3 (ירושלים: משרד התמ"ת, 2004), עמ' 51; משרד התמ"ת, ז"ח מרכז ההשקעות לשנת 2001 (ירושלים: משרד התמ"ת, 2002), עמ' 49; איתי יחזקאלי, כלכלן במרכז ההשקעות, ראיון טלפוני עם המחברת, 7 במאי 2006.

על אף השינויים המבניים שחלו בתעשייה הישראלית, מתכונת הסיוע הממשלתי להשקעות לא שונתה במהלך השנים.¹⁷ מצב זה השתנה עם קבלתו של חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים

2005, שתיקן את החוק לעידוד השקעות הון באופן המקיף ביותר מאז חוקק.¹⁸ אחד השינויים המשמעותיים ביותר שנעשו הוא קביעה חקיקתית של תנאי הזכאות לקבלת ההטבות הממשלתיות, תוך הדגשת קריטריון הייצוא וביטול קריטריון התעסוקה.¹⁹ השינוי החקיקתי אינו עולה בקנה אחד עם מטרות החוק לפיתוח אזורי, הואיל והבעיה המרכזית של אזורי הפיתוח היא בעיית אבטלה קשה, ששיעורה גבוה מזה שביתר אזורי הארץ. יתרה מזאת, אין להבין מדוע הוגבל העידוד לענפים תעשייתיים מסוימים, בהתבסס על קריטריון ייצוא, ולא הוחל על כל פעילות כלכלית שתתרום לצמיחה אזורית. טיעון זה מקבל משנה תוקף בהתחשב בכך שמרבית התעשיות באזורי הפיתוח הן תעשיות מסורתיות, שאינן מייצאות.²⁰ עוד טרם התקבל החוק, התייחס בנק ישראל, בהתבסס על הצעת החוק, להשפעות הצפויות של השינויים בחוק על התעסוקה, וקבע כדלקמן:

... סבסוד הון למפעלים מייצאים בלבד והעדפתם על מפעלים המייצרים לשוק המקומי מעוותים את הקצאת המקורות במשק. עידוד תעסוקה בכריפריה באמצעות השקעות הון בלבד, כפי שנהוג כיום, אינו יעיל, שכן סבסוד כזה מעודד שימוש עודף ובזבזני בהון ושימוש חסר בעבודה.²¹

המדיניות הממשלתית במתן הטבות להשקעות הון פיזי, עודדה עתירות הון, אי ניצול הון קיים ועיוות בהקצאת המקורות, תוך הזנחת ההון האנושי.²² כתוצאה מכך, לא רק שתושבי אזורי הפיתוח לא התקדמו והתאימו את יכולותיהם להתפתחויות הטכנולוגיות החדשות, אלא שהם אף איבדו את היתרון היחסי שלהם. מפעלי תעשייה רבים מאזורי הכריפריה העבירו את פעילותם לארצות עם כוח עבודה זול יותר, גורם שהביא לאבטלה גבוהה ולריכוז של כוח עבודה לא מוכשר באזורי הפיתוח. יתרה מזאת, תמיכה בהון פיזי על פני הון אנושי לא הוכחה כמדיניות שמסייעת ליציבות מפעלים ולצמיחתם. חוקרים, שבחנו יציבות של מפעלים במגדל העמק, מעלות ואופקים בין השנים 1977-1983, מצאו כי במפעלים גדולים (שהעסיקו יותר ממאה עובדים) חלה תופעה של סבסוד חוזר. כך, לדוגמה, חמשת המפעלים הגדולים במגדל העמק שזכו לסיוע ממשלתי קיבלו בסה"כ 16 מענקים, כאשר אחד מהמפעלים קיבל סיוע ממשלתי שש פעמים באותה תקופה. כן נמצא, כי גם עסקים שנסגרו, קיבלו טרם סגירתם סיוע ממשלתי יותר מפעם אחת.²³

תוצאות החוק

מדו"חות מבקר המדינה עולה, כי חרף עלותו הגבוהה של החוק, מרכז ההשקעות לא ערך בדיקה מקיפה לבחינת השגת יעדיו. לפיכך, המבקר יצא ובדק האם מפעלים שאושרו להם תוכניות בין השנים 1985-1989, עמדו בתחזיות התעסוקה והיצוא שעל פיהן אושרו תוכניותיהם. נמצא, שרק 36% מהמפעלים שקיבלו כתבי אישור במסלול מענקים, השלימו את השקעתם.²⁴ כן נמצא, כי לפי תחזיות התעסוקה, יותר מ-7,000 מקומות עבודה חדשים היו אמורים להיווצר בעקבות ההשקעות של המפעלים. בפועל, מספרם גדל רק ב-524 בלבד.²⁵ ב-16 המפעלים הגדולים, שקיבלו מענקים בסכום כולל של 100 מיליון דולר, אמור היה מספר המועסקים לגדול ב-2,600 עובדים. בפועל, לא רק שמספר העובדים לא גדל, אלא שהוא פחת ב-4,800.²⁶

בעקבות דו"חות מבקר המדינה ערך מרכז ההשקעות את "סקר הסקרים" במטרה להשוות את הביצוע בפועל לעומת התחזיות של מפעלים, שקיבלו מעמד של "מפעל מאושר" בין השנים 1990-1992. ממצאי הסקר עולה, כי התפוקה בפועל של המפעלים שנבדקו הייתה 55% מהתחזיות, שיעור הייצוא עמד על 54% מהתחזיות ומספר המועסקים היה 44% מהתחזיות.²⁷ הטבלה הבאה מסכמת את ממצאיהם של מבקר המדינה ו"סקר הסקרים":

טבלה מס' 1
עמידת מקבלי השקעות מאושרות בתחזיות

הקריטריון	שיעור הביצוע ביחס לתחזית
השלמת ההשקעה	36%
תפוקה	55%
ייצוא	54%
מספר מועסקים	כ-7.5% (המבקר) 44% ("סקר הסקרים")

מקורות: מבקר המדינה, *זוח מבקר המדינה* 46 (ירושלים: מבקר המדינה, 1996), עמ' 585-591; מבקר המדינה, *זוח מבקר המדינה* 252 (ירושלים: מבקר המדינה, 2002), עמ' 876-887.

תוצאות אלו מעידות על כך שהחוק במתכונתו הנוכחית לא צלח. יעדי החוק לפיתוח אזורי ולעידוד התעסוקה לא הושגו, ולמרות מאמציהן הרבים של ממשלות ישראל לדורותיהן, הבעיות באזורי הפיתוח לא באו על פתרון.

מדוע ערי פיתוח הן עדיין ערי פיתוח?

כאמור, מתכונת הסיוע הממשלתי לא הותאמה במהלך השנים להתפתחויות שחלו במשק הישראלי ובעולם כולו (כדוגמת מעבר מתעשיות עתירות הון לתעשיות ידע, תהליכי חדשנות ופיתוח שוקי ההון). כתוצאה מכך, וכפועל ישיר מהסיוע הממשלתי, התקבעו אזורי הפיתוח בענפים המסורתיים, ולא התאימו את סביבתם העסקית ויכולות תושביהם לצורכיהם של תעשיות טכנולוגיות מתקדמות. זאת, בניגוד לנעשה באזורים אחרים, שלא זכו לסיוע ממשלתי (תל-אביב וחיפה, למשל). לראיה, שיעור המועסקים בתעשייה בחיפה, תל אביב ואזור מרכז הארץ מכלל המועסקים בתעשייה בארץ בשנת 2004, עמד על 17.3%, 12.1% ו-16.2% בהתאמה, בעוד שבצפון ובדרום שיעור זה עמד על 23.5% ו-20% בהתאמה.²⁸

גם כישורי המועסקים באזורי הפיתוח ויכולותיהם הושפעו ישירות ממדיניות הממשלה. לראיה, שיעור בעלי משלח יד אקדמאי מכלל המועסקים במחוז הדרום והצפון עומד על 10.3% ו-9.8% בהתאמה, לעומת 15.9% בתל אביב ו-16.9% בירושלים.²⁹ הבדלי רמת ההון האנושי והביקוש הנמוך לעובדים מיומנים משפיעים על רמות השכר של בעלי מקצוע זומים בתעשייה בין המחוזות ומביאים להגירה של האוכלוסיות החזקות למרכז הארץ ולהעמקת הפערים החברתיים והכלכליים. ממצאי מחקר שערך בנק ישראל, בו נאמדה תרומת ההון האנושי לפריון ולצמיחת המשק הישראלי בין השנים 1970-1999, עולה כי להשקעות בהון האנושי יש שיעור תשואה גבוה יותר מאשר להשקעות בהון פיזי.³⁰

תוצאות השפעת המדיניות הממשלתית יכולות להילמד לא רק מהשוואה בין אזורים המרוחקים זה מזה, אלא גם מהשוואה בין ערים סמוכות. בשנות ה-90 של המאה הקודמת, העיר נהריה הוכרזה כאזור פיתוח א' והוענקו הטבות מיסוי גבוהות למפעלים שבתחומה. העיר עכו, לעומת זאת, הנמצאת במרחק של כ-10 ק"מ מנהריה, לא זכתה להטבות להן זכתה האחרונה, וכתוצאה מכך סבלה מהגירה שלילית של האוכלוסייה העובדת לעבר נהריה הסמוכה ומגסיסת התעשייה המקומית. גם כיום, כאשר הושוו התנאים בין הערים הסמוכות, עכו עדיין מפגרת אחר נהריה בתחומים רבים והממשלה משקיעה מיליוני ש"ח מדי שנה בניסיונות להשיב את הגלגל לקדמותו.³¹

אמצעים אלטרנטיביים לעידוד השקעות הון ופיתוח אזורי

שנות התשעים של המאה הקודמת מהוות נקודת מפנה במשק הישראלי. פתיחת המשק לייבוא, הסכמי סחר בינלאומיים והנהגת רפורמות בשוק ההון והבנקאות הביאו לצמיחת תעשיות מתקדמות כמו תעשיית המו"פ וקרנות ההון סיכון.³² כתוצאה, נחשב היום שוק ההון הישראלי לשוק מתקדם ומפותח וקיימות בו פעילויות פיננסיות ברמה בינלאומית.³³ לאור זאת, ולאור אמצעים אלטרנטיביים שיוצגו להלן, נראה כי המעורבות הממשלתית לעידוד הפיתוח האזורי והכלל ארצי נחוצה פחות.

Private Equity Fund - אלטרנטיב מימון

קרנות ה-Private equity, הינן מכשיר פיננסי מקובל בעולם, ובשנים האחרונות גם בישראל. קרנות אלו, להבדיל מקרנות הון סיכון, משקיעות בענפים מסורתיים, לאו דווקא תעשייתיים (כגון בנקאות ותקשורת). כיום פועלות בישראל יותר מ-10 קרנות, ושווי גיוס ההון בקרנות אלו מוערך באופן מצטבר ביותר מ-2.3 מיליארד ש"ח.³⁴ ענף חדש זה מאופיין במגמת צמיחה המוסברת במחסור מקורות מימון, נישא שהבנקים והממשלה מילאו במשך השנים ושצומצמה בשנות המיתון.³⁵ קרנות Turn around, המהוות חלק מהקרנות ה-Private equity, מכוונות את השקעותיהן בחברות שנקלעו לקשיים, כאשר האסטרטגיה היא לשלוט בחברה ולהעלות את ערכה.³⁶ קיומן של קרנות אלה הוא הוכחה, שמענקים ממשלתיים אינם נחוצים כיום; השוק הפרטי מסוגל ומעוניין להשקיע בתעשיות המסורתיות הקיימות, דבר המאפשר לממשלה לנתב את מאמציה לקידום ופיתוח הזדמנויות השקעה חדשות במקום לפעול לשם שימור תעשיות קיימות.

ארגונים מקומיים ועסקים קטנים

מדיניות פיתוח אזורי נכונה נקבעת לפי מאפיינים אזוריים. לפיכך, מעורבות של ארגונים מקומיים, ובפרט של התושבים עצמם, חשובה בכל אסטרטגיה של פיתוח כלכלי. ישנן ראיות, כי השירותים הניתנים על ידי ארגונים מקומיים יעילים יותר מאשר שירותים שבחסות הממשלה.³⁷ מדיניות ממשלתית, במסגרתה מוצעים תמריצים בהתאם למאפייני כל אזור, תביא השקעות כדאיות לאזור עצמו ולתועלות חברתיות רבות, כגון תעסוקה הראויה לכישורי התושבים המקומיים.³⁸ סקטור העסקים הקטנים מהווה נדבך חשוב בפעילות התעשייתית והתעסוקתית בישראל ולצמיחתו יש השפעות חיוביות על המשק כולו, ועל אזורי הפיתוח בפרט. אכן, במשקים המפותחים ניכרת מגמה לגיבוש מדיניות לעידוד מפעלים ועסקים קטנים מתוך הכרה בחשיבותם לפיתוח משק תחרותי, ליצירת מקומות תעסוקה ולקידום כלכלי-אזורי.

בשנת 2004, 96% ממפעלי התעשייה היו מפעלים קטנים ובינוניים, בגודל של עד 99 עובדים, שהעסיקו 45% מסך המועסקים בתעשייה. במפעלים המעסיקים בין 50 ל-99 עובדים, הפדיון השנתי למועסק עמד על 642 אלפי ש"ח, בעוד הממוצע בתעשייה הוא כ-636 אלף ש"ח.³⁹ משרד האוצר בחן בשנת 2002 את השפעת מסלול המענקים על התקציב, ומצא שההחזר למדינה גבוה יותר בחברות קטנות יחסית. כלומר, הכדאיות הכלכלית בהטבות להשקעות ענק, קטנה יותר.⁴⁰ עם זאת, לארגונים המקומיים ולעסקים הקטנים אין משאבים להשקיע בביסוס התנאים למשיכת משקיעים פוטנציאליים, כדוגמת שיפורי תשתיות או סיוע בהשגת מידע בינלאומי לצורכי עידוד יצוא.⁴¹ לממשלה, לעומת זאת, יש הן את האמצעים והן את התמריץ להשקיע בפיתוח תוכניות אלטרנטיביות פיננסיות.

הקן לעידוד עסקים קטנים

בשנת 1993 הוקמה הרשות לעסקים קטנים, שתפקידה לפעול בתחומים של פיתוח כלי מימון, טיפוח יזמות ועוד.⁴² המדינה מעניקה סיוע כספי לעסקים קטנים באמצעות "הקן לעידוד עסקים קטנים". מאז הוקמה, העניקה הקן 1,524 הלוואות בסכום כולל של 450 מיליון ש"ח.⁴³ "חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, המשמשת כגוף המתאם להלוואות הקן, סקרה את מצבם של 542

עסקים, מתוך 1,347 עסקים שקיבלו סיוע ממשלתי במהלך השנתיים הראשונות לפעילות הקרן. נמצא, שמספר מקומות העבודה גדל בכ-15%, בממוצע של 2.1 מקומות עבודה לכל עסק. ההוצאה הממשלתית הממוצעת ליצירת מקום עבודה בפועל, לאחר שהובאו בחשבון עלויות ניהול (6.75 מיליון ש"ח בתקופה שנסקרה) והפסדי ערבות (8.5 מיליון ש"ח), היא 5,644 ש"ח.⁴⁴ גם אם נכפיל או אף נשלש עלות זו, מכיוון שסקירתה של חברת תבור לא אומתה ע"י בודק חיצוני, הדבר לא יפגע במסקנה החד-משמעית, שהשקעת כספי ציבור במינוף אשראי או בקרן זו יעילה יותר ביצירת מקומות תעסוקה חדשים, מאשר השקעתם במסגרת החוק. לפי ממצאי "סקר הסקרים", עלות יצירת מקום עבודה אחד בפועל במסגרת החוק נאמדת בכ-2 מיליון ש"ח.⁴⁵

המלצות

מדיניות ממשלתית ומקומית צריכה לספק אגירה עסקית תומכת לעסקים. כחלק ממדיניות לפיתוח אזורי, יש לעודד פעילות עסקית באמצעות סילוק חסמים ביורוקרטים, סיוע בקבלת מידע בדבר הזדמנויות עסקיות ובדבר מאפייני האזור, סיוע בביצוע סקרי שוק והנחייה בדבר קבלת מקורות מימון.

מדיניות ממשלתית ראויה תשיג את מטרת החוק באופן יעיל ומוצלח יותר ואף בעלויות נמוכות יותר. ההמלצות להלן יתמקדו בהשגת יעדי החוק, פיתוח אזורי, עידוד השקעות הון, יצוא ותעסוקה, תחת הנהגת מדיניות ארצית ומקומית גם יחד.

השקעה בתשתיות

השגת צמיחה ברת-קיימא באזורי הפיתוח, מחייבת יצירת יכולות כלכליות עצמאיות, להבדיל מסיוע באמצעות מענקים, צעד שיוצר תלותיות בממשלה. פיתוח אזורי, שמכיר ביכולות התחרותיות של האזור כיחידה כלכלית, יביא לצמיחת אשכולות תעשייתיים וכלל האזור. חיבור הפריפריה הרחוקה למרכזי העסקים בארץ חיוני בכל מדיניות של פיתוח אזורי ושל עידוד תעשייה ותעסוקה, היות והוא מגביר את הניידות של סחורות וכוח אדם. במסגרת תוכנית החומש לפיתוח הרכבת, החליטה הממשלה על הקמת שני מסלולי רכבת, קו העמק בעלות של 984 מיליון ש"ח, וקו עכו-כרמיאל בעלות של 943 מיליון ש"ח. ביצועו של האחרון מעוכב בגלל בעיות תקציביות.⁴⁶ לשם השוואה, תחזית הטבות המס לשנת 2006 במסגרת החוק נאמדות בשני מיליארד ש"ח.⁴⁷ לאור כל התוצאות השליליות שנסקרו לעיל, עדיף יהיה להשתמש בכל הסכום הזה, לחיבור הפריפריה באמצעות תשתיות; מחצית מסכום זה תכסה במלואה את עלות בניית קו הרכבת עכו-כרמיאל, ובכך תתרום תרומה מעשית לתעסוקה ולצמיחה.

מדיניות ממשלתית המשקיעה בשיפור תשתיות פיזיות ובהון אנושי הוכחה כאמצעי יעיל יותר למשיכת השקעות הון. השקעה בתשתיות, בשיפור יכולות ארגוניות ובאינטגרציה בין המוסדות השונים תגדיל את התחרותיות של אזורים אלה אל מול מרכז הארץ.⁴⁸

עידוד השקעות הון

שיעור מס החברות בישראל עומד כיום על 31%, ועתיד לרדת בהדרגה עד לשיעור של 25% בשנת 2010.⁴⁹ שיעור זה גבוה באופן משמעותי ביחס לשיעורי המס במדינות אחרות, כדוגמת אירלנד (12.5%), וקפריסין (10%).⁵⁰ בשנת 2005 שיעור מס החברות היה 34% וההכנסות לקופת המדינה היו 24 מיליארד ש"ח. משמעות הפחתה של אחוז אחד בשיעור המס היא ירידת הכנסות המדינה ב-450 מיליון ש"ח.⁵¹ לשם השוואה, ההוצאה התקציבית במסגרת החוק באותה שנה היתה כ-2.77 מיליארד ש"ח.⁵² ממחקר שערכה התאחדות התעשיינים עולה, כי האצת קצב הפחתת המס ל-20% עד לשנת 2010 (במלים אחרות: הפניית מיליארדי הש"ח שמתוקצבים לחוק להפחתת 5% נוספים משיעור מס החברות) תביא לתוספת השקעות זרות ומקומיות בהיקף של כ-2 מיליארד דולר עד שנת 2009 ומיליארד דולר נוסף בכל שנה לאחר מכן.⁵³

יתרה מזאת, עידוד השקעות הון יכול להיעשות גם באמצעות מתן הקלות בעלויות מעסיק ועידוד פרויקטי יזמות והכשרת עובדים.

עידוד ייצוא

קשרים בינלאומיים הם מיתרונותיה התחרותיים של הממשלה. סיוע ממשלתי באמצעות שירותים ציבוריים רחבים, כגון: מידע על שווקים בינלאומיים והתפתחותם, בריתות והסכמי ייצוא, וכדומה, מהווה תמריץ לא רק ליצואן ספציפי שפונה ומקבל מענק, אלא גם ליצואנים חדשים שמתחילים לפעול בישראל. סיוע מסוג זה מעודד גילוי שווקים בינלאומיים חדשים והזדמנויות עסקיות בינלאומיות לעסקים המקומיים.

סיכום

כיום, יכול המשק הישראלי לתפוס את מקומה של הממשלה במתן סיוע למפעלים ובמשיכת השקעות הון מקומיות וזרות בצורה יעילה ואפקטיבית יותר. על מנת לסייע לכלכלה בכלל, ולאזורי מצוקה בפרט, לפתח וליצור צמיחה ברת-קיימא ומקומות תעסוקה, הממשלה צריכה להכחית את מעורבותה ובמקום זאת ליצור תנאים שיקדמו פעילויות אזוריות, יעודדו את הסקטור העסקי ליצור אינטראקציה עם מוסדות ואוכלוסייה מקומיים ויתמכו בפיתוח עסקים קטנים.

¹ דפנה שורץ, חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מיקום, סקירת ספרות - תמריצים ישירים לעידוד השקעות התעשייה - הניסיון הבינלאומי, נייר עבודה מס' 20 (באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי אוניברסיטת בן גוריון, 2002), עמ' 35.

² חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

³ משרד האוצר, "זו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (ירושלים: משרד האוצר, 2000), עמ' 143.

⁴ דיאנה זקס ושלי חסן, החיאה עירונית - רפואה דחופה לאזורים גוססים, מחקר מס' 6 (תל אביב: קרנות קרן קורת, 2005), עמ' 2.

⁵ שורץ, עמ' 7, 9.

⁶ שם, עמ' 11.

⁷ שם, עמ' 3, 9-11.

⁸ Marvin M. Smith, "Are economic development incentives a failure?" *Cascade* (Philadelphia: Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2004), http://www.phil.frb.org/ccs/spring04_7.htm

⁹ שם.

¹⁰ Timothy J. Bartik, *Evaluating the impacts of local economic development Policies on local economic outcomes: What has been done and what is doable?* (Michigan: Upjohn Institute, 2002), <http://www.upjohninst.org/publications/wp/03-89.pdf>

¹¹ Timothy J. Bartik, *Local economic development policies*, <http://www.upjohninst.org/publications/wp/03-91.pdf> (Michigan: Upjohn Institute, 2003)

¹² אבי נוב, "מערכת המס ועידוד השקעות", מיסים י"ט/1, עמ' א-1 - א-16.

¹³ גלובס, 27 בפברואר 2006.

¹⁴ חוק לעידוד השקעות הון, תוספת א.

¹⁵ משרד התמ"ת, צו לעידוד השקעות הון (קביעת תחומים של אזורי פיתוח), התשס"ג 2002.

¹² (<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/F197B5E2-8980-4835-940C-32EA22C80BD9.htm>) במרץ 2006; רשימת היישובים ואזורי התעשייה מתפרסמת באתר המשרד.

¹⁶ חוק לעידוד השקעות הון, סעיפים 4, 5.

¹⁷ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 252 (ירושלים: מבקר המדינה, 2002), עמ' 873.

¹⁸ עמוס אולצור, הצעת החוק לעידוד השקעות הון התשס"ה 2004 ההשלכות של הוספת קריטריון ייצוא על

- מפעלים בכריפריה (ירושלים: מרכז מידע ומחקר של הכנסת, 2005), עמ' 3, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01089&type=doc> (12 במרץ 2006).
- שם, עמ' 2. 19
- שם, עמ' 6. 20
- בנק ישראל, *דוח בנק ישראל לשנת 2003* (ירושלים: בנק ישראל, 2004), עמ' 49. 21
- בנק ישראל, *דוח בנק ישראל לשנת 2004* (ירושלים: בנק ישראל, 2005), עמ' 43. 22
- Dafna Schwartz and Michael Keren, "Location incentives and the unintentional generation of (employment instability: some evidence from Israel," (*Annals of Regional Science*, 2006, Draft 23
- מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 46* (ירושלים: מבקר המדינה, 1996), עמ' 585-591. 24
- מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 252*, עמ' 874-875. 25
- מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 46*, עמ' 586. 26
- מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 252*, עמ' 876. 27
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 2005*, לוח 12.14, http://www1.cbs.gov.il/shnaton56/st12_14x.pdf (10 בפברואר 2006). 28
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *סקר כוח אדם 2003*, לוח 2.24, http://www.cbs.gov.il/y_labor/2003/02_24.pdf (10 בפברואר 2006). 29
- אריה ברגמן ואריה מרום, *תרומת ההון האנושי לצמיחה ולכריין במגזר העסקי בישראל, 1970 עד 1999*, סדרת מאמרים לדיון 14.2005 (ירושלים: בנק ישראל, 2005), עמ' 2. 30
- משה בוצר, עכו: *תהליך הידרדרות של עיר והצעות לשיפור* (תל אביב: קרנות קורת, 2006). 31
- אבי בן בסט, "מסלול מכשולים לכלכלת שוק בישראל", *ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק* (תל אביב: מכון פאלק, 2001), עמ' 46-1. 32
- OECD, OECD Investment Policy Review: Israel (France: OECD, 2002) <http://www.oecd.org/dataoecd/23/38/1956091.pdf> (25 יוני 2006); גלובס, 16-17 בינואר 2006. 33
- רותם הבר, אנליסט, דיסקונט שוקי הון והשקעות בע"מ, ראיון עם המחברת 20 ביוני 2006. 34
- ג'רי סטון, מנהל יחידת כספים בקרן מרקסטון, ראיון טלפוני, 22 באפריל 2006. 35
- שם. 36
- Timothy J. Bartik, *What should the federal government be doing about urban economic development?* (Michigan: Upjohn Institute, 1994) <http://www.upjohninst.org/publications/wp/94-25.pdf> (23 מרץ 2006). 37
- Timothy J. Bartik, *Incentive Solution* (Michigan: Upjohn Institute, 2004) <http://www.upjohninst.org/publications/wp/04-99.pdf> (23 מרץ 2006). 38
- שם. 39
- הארץ, 8 במרץ 2006. 40
- Timothy J Bartik, *What should the federal government be doing* אתר הרשות לעסקים קטנים, <http://www.asakim.org.il> 41
- נועה כרג, *קרן מימון ממשלתית לעסקים קטנים ובינוניים בישראל* (תל אביב: קרנות קורת, 2006). 42
- שם. 43
- ערן ניצן, אז רכרנט אגף תקציבים ונציג האוצר במרכז ההשקעות, ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, *פרוטוקול מס' 15*, 17 ביוני 2003, עמ' 21. 44
- גלובס, 29 ביוני 2005; יעקב שטרית, עוזר סמנכ"ל תכנון ופיתוח רכבת ישראל, ראיון טלפוני עם המחברת, 26 ביוני 2006. 45
- משרד האוצר, *תקציב המדינה הצעה לשנת 2006*, חלק ד': תחזית הטבות המס לשנת 2006 (ירושלים: משרד האוצר, 2005), http://www.mof.gov.il/budget2006/pdf/002_2.pdf (25 יוני 2006). 46
- שורץ, חוק, עמ' 55-49. 47
- הוועדה לתכנית המיסים הרב שנתית ("ועדת מצא-קפוטא"), *זו"ת: עיקרי ההמלצות* (ירושלים: משרד 48

האוצר, (2005), עמ' 17-18, <http://www.mof.gov.il/hachnaso> (25 יוני 2006).

⁵⁰ גלובס, 27 בפברואר 2006.

⁵¹ אבי לבון, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, ראיון טלפוני עם המחברת, 25 ביוני 2006.

⁵² אייתי יחזקאלי, כלכלן במרכז ההשקעות, ראיון טלפוני עם המחברת, 7 במאי 2006.

⁵³ פוקוס, גיליון 497, 19 במאי 2005, <http://www.industry.org.il/Magazine/Index.asp>.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org