



**מסמך רקע כלכלי בנושא:
הצעת החוק לעידוד השקעות הון,
התשס"ה-2004 –
ההשלכות של הוספת קריטריון היצוא
על מפעלים בפריפריה**

מוגש לחה"כ אלי אפללו

כתיבה: עמוס אולצור, כלכלן

ליווי מקצועי ואישור: ד"ר יעקב ורשבסקי,
מנהל מרכז מחקר ומידע

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"א באדר א' תשס"ה

2 במרס 2005

1. מבוא

בפרק יי של הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004 (להלן: הצעת החוק), הנדונה בימים אלו בכנסת לקראת קריאה שנייה וקריאה שלישית, מוצעים שינויים משמעותיים בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן: החוק לעידוד השקעות הון). אחד השינויים המשמעותיים ביותר הוא ההצעה לקבוע בחוק לעידוד השקעות הון עצמו תנאי זכאות בסיסיים לקבלת ההטבות המוקנות לפיו. כיום לא מצוינים בחוק תנאי זכאות בסיסיים, וההחלטה אם לאשר השקעה במפעל תעשייתי או בבית-מלון נקבעת במינהלת מרכז ההשקעות לפי נהלים פנימיים שניסחה, המסתמכים על מטרות החוק לעידוד השקעות הון.

המשמעות המעשית של תנאי הזכאות החדשים היא כי נוסף על מפעלים העוסקים בתחום הביוטכנולוגיה או הננוטכנולוגיה, יוכלו להגיש בקשות להטבות הניתנות לפי החוק לעידוד השקעות הון רק מפעלים המייצאים לפחות 25% מתוצרתם.

יש לציין כי במקביל להצעת החוק, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה יוזם בשיתוף משרד האוצר "מסלול תעסוקתי" (בדרך של מכרז), שבו תסבסד המדינה את שכר העובדים של מפעלים שיוזכו במכרז על-סמך עמידה בכמה קריטריונים, ובהם המרחק ממרכז הארץ, שכר העובדים ומספר העובדים שיועסקו. המסלול התעסוקתי אינו נכלל בהצעת החוק, ויופעל כסעיף תקציבי בתקציב משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

מסמך זה דן בהשלכות האפשריות של קביעת תנאי הזכאות החדשים לקבלת הטבות לפי החוק לעידוד השקעות הון על מפעלי התעשייה באזורי העדיפות הלאומית ועל התעסוקה בהם.

בפרק הראשון יובא הסבר קצר של מטרות החוק לעידוד השקעות הון ורקע על מרכז ההשקעות, שהוא הגוף האחראי להגשמת מטרות החוק. נוסף על כך יוצגו נתונים נבחרים על פעילות מרכז ההשקעות בשנה החולפת.

בפרק השני יוצגו ההשלכות האפשריות של תנאי הזכאות החדשים על המפעלים הממוקמים באזורי העדיפות הלאומית ועל העובדים בהם.

עיקרי הממצאים

לצורך בחינת ההשלכות של השינוי המוצע בחוק לעידוד השקעות הון נזקקנו לנתונים כמותיים עדכניים על מספר המפעלים שאינם עומדים בקריטריון היצוא. לצערנו, לא היתה אפשרות לקבל נתונים מעודכנים, והנתונים שברשותנו הם משנת 2000 (הם מופיעים בטבלה בעמ' 7). כמו כן, לא היה אפשר לקבל ממרכז ההשקעות נתונים על אישורים שניתנו למפעלים שאינם עומדים בקריטריון היצוא. להערכתנו, לפי סיווג הענפים שבהם המפעלים פועלים, שיעור המפעלים המאושרים שאינם עומדים בקריטריון היצוא הוא 5%-10% מכלל המפעלים המאושרים, ובאזורי עדיפות לאומית שיעור האישורים במפעלים כאלה אף נמוך יותר.

בחינת ההשלכות של קריטריון היצוא מראה כי בטווח הארוך הוספת קריטריון היצוא היא אכן צעד חשוב ונכון, אך היא לעצמה לא תביא למשיכת מפעלים טכנולוגיים לאזורי העדיפות הלאומית. לשם כך יש להשקיע בתשתיות ובכוח אדם. בתקופת המעבר, עד שההשקעה בכוח האדם ובתשתיות אכן תיעשה, הוספת קריטריון היצוא תביא לפגיעה בתעסוקה ברוב ענפי המשק באזורי העדיפות הלאומית גם אם יופעל המסלול התעסוקתי.

אפשר להציג את ההשפעות העיקריות של השינוי המוצע בחוק לעידוד השקעות הון בחלוקה לפי ענפים כדלהלן:

השפעת השינוי על מימוש מטרות החוק	הענף שאליו המפעל שייך
לא תהיה השפעה.	טכנולוגיה עילית
תיפגע התעסוקה וייפגע כושר התחרות של המפעלים באזורי העדיפות הלאומית. תיפגע היכולת להעתיק מפעלים ממרכז הארץ לאזורי העדיפות הלאומית.	טכנולוגיה מעורבת (מסורתית ועילית)
תיפגע התעסוקה וייפגע כושר התחרות של המפעלים באזורי העדיפות הלאומית, אך הפגיעה בסקטור זה קטנה יותר שכן המענקים הניתנים לו אינם תורמים לתוצר או ליצוא.	טכנולוגיה מסורתית

2. רקע

בסעיף 1 לחוק לעידוד השקעות הון נקבע כי מטרת החוק היא משיכת הון לישראל ועידוד יוזמה כלכלית והשקעות הון חוץ והון מקומי לשם –

(1) פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, ניצול יעיל של אוצרותיה ויכולתה הכלכלית וניצול מלא של כושר ייצורם של מפעלים קיימים;

(2) שיפור מאזן התשלומים של המדינה, הקטנת היבוא והגדלת היצוא;

(3) קליטת עלייה, חלוקה מתוכננת של האוכלוסייה על פני שטח המדינה ויצירת מקומות עבודה חדשים.

מטרות החוק מוגשמות על-ידי מתן מענקים או הטבות מס לתוכנית להקמת מפעל או הרחבתו, להקמת מבנים להשכרה לתעשייה ולבניית בתי-מלון.

הגוף שמופקד על הגשמת מטרות החוק הוא מרכז ההשקעות, שבאחריות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. במרכז ההשקעות פועלת מינהלת מרכז ההשקעות, שחברים בה נציגים של משרדי הממשלה, ומתפקידה לבחון את הבקשות המוגשות למענקים או להטבות מס ולהחליט אילו בקשות לאשר. לאחר אישור הבקשה נעשה מעקב אחר ביצוע ההשקעות והעמידה בתנאים שנקבעו באישור שניתן לתוכנית ההשקעות, כגון עמידה ביעדי תעסוקה, מכירות ויצוא מינימליים.

כיום החוק עצמו אינו עוסק בתנאי זכאות בסיסיים שתוכנית השקעות צריכה לעמוד בהם כדי שתוכל להגיש את בקשתה לאישור מרכז ההשקעות. החוק קובע בסעיף 18 כי מינהלת מרכז ההשקעות רשאית לאשר תוכנית או חלק ממנה לפי שיקול דעתה, אם ראתה שביצועה עשוי לסייע להגשמתה של מטרת החוק. כלומר, ניתן למנהלת מרכז ההשקעות שיקול דעת מלא אם לאשר תוכנית השקעה בכפיפות למטרות החוק.

בפועל, מינהלת מרכז ההשקעות קבעה נהלים פנימיים שבהם מפורטים תנאי סף לבחינת תוכניות השקעה, ובהם השקעה מזערית מזכה, מספר מועסקים מתוכנן ושיעור יצוא מינימלי של 35% מהמכירות המתוכננות. עם זאת, כפי שצוין לעיל, נותר שיקול דעת למינהלת מרכז ההשקעות לוותר על אחד מהתנאים, למשל, לוותר על תנאי היצוא משיקולי תעסוקה.¹

ההטבות הניתנות כיום במסגרת החוק לעידוד השקעות הון נחלקות למענקים לרכישת מכונות וציוד ולהטבות מס. מענקים ניתנים כיום רק באזורי עדיפות לאומית א' וב', ואילו הטבות מס ניתנות גם במרכז הארץ.

להלן נתונים נבחרים על פעילות מרכז ההשקעות בשנת 2004²

בשנת 2004 התקבלו 585 בקשות בענפי התעשייה והתיירות בהיקף של 1.18 מיליון דולר – עלייה של כ-24% במספר הבקשות ושל כ-21% בהיקפן לעומת שנת 2003. בשנת 2004 אישר מרכז ההשקעות 494 בקשות בהיקף כולל של כ-724 מיליון דולר. 484 אישורים ניתנו להקמה ולהרחבה של מפעלים בתעשייה, ובהן 416 בקשות במסלול החלופי (מסלול הטבות המס). נתונים אלו מלמדים על עלייה של כ-29%

¹ מכון היצוא, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "השינויים המוצעים בחוק לעידוד השקעות הון ומסלול התעסוקה החדש", מצגת ביום עיון, ינואר 2005.

² איתי יחזקאל, מרכז ההשקעות, מכתב, 16 בפברואר 2004.

במספר האישורים לעומת שנת 2003, אולם היקף האישורים ירד ב-21%. הענפיים העיקריים שבהם ניתנו אישורים היו בתי תוכנה (22%), תעשיית המתכת (11%), כימיקלים ותרופות (10%) ותעשיית המכשור הכירורגי (8%).

בשנת 2004 ניתנו 237 אישורים באזור עדיפות לאומית א' בהיקף של 358 מיליון דולר ו-33 אישורים באזור עדיפות לאומית ב' בהיקף של 91 מיליון דולר. האישורים באזורי עדיפות לאומית א' וב' הגיעו ל-55% ממספר האישורים ול-62% מההיקף הכספי של האישורים בשנת 2004.

יש לציין כי רק כ-5%-10% מהאישורים שנתן מרכז ההשקעות ניתנו למפעלים בענפים שאינם מייצאים לפי קריטריון היצוא החדש, למשל מזון, דפוס והלבשה.

3. השלכות השינויים בהצעת החוק על מפעלים באזורי עדיפות לאומית

השינוי המוצע בחוק לעידוד השקעות הון

סעיף 44 להצעת החוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004, קובע כי בסעיף 18 לחוק לעידוד השקעות הון ייתוסף סעיף קטן (א1), וייקבע בו כי מינהלת מרכז ההשקעות לא תאשר תוכנית או חלק ממנה בעבור מפעל תעשייתי או בית-מלון, אלא אם כן שוכנעה כי המפעל התעשייתי או בית-המלון יתרום לעצמאות הכלכלית של משק המדינה וכי הוא מפעל בר-תחרות התורם לתוצר המקומי הגולמי. לעניין זה ייחשב מפעל תעשייתי או בית-מלון למפעל בר-תחרות התורם לתוצר המקומי הגולמי אם יתקיים בו בכל שנת מס אחד מאלה:

(א) פעילותו העיקרית היא בתחום הביוטכנולוגיה או הננוטכנולוגיה;

(ב) הכנסתו בשנת המס ממכירות המפעל בשוק מסוים אינה עולה על 75% מכלל הכנסתו ממכירות המפעל באותה שנת מס;

(ג) 25% או יותר מכלל הכנסתו ממכירות המפעל בשנת המס הם ממכירות בשוק מסוים שבו 12 מיליון תושבים לפחות.³

נוסף על כך נקבע כי מפעל תעשייתי שהוא עצמו אינו עומד בתנאים שפורטו לעיל אך משמש קבלן משנה למפעל העומד בתנאי הזכאות, ייחשב גם הוא למפעל בר-תחרות התורם לתוצר המקומי הגולמי, ויהיה זכאי להגיש למרכז ההשקעות בקשה למענק או להטבות מס.⁴

המשמעות המעשית של תנאי הזכאות החדשים היא שמפעל שאינו בתחום הביוטכנולוגיה או הננוטכנולוגיה ואינו מייצא לפחות 25% מהמכירות שלו, לא יהיה זכאי להגיש בקשה לאישור תוכנית ההשקעה שלו ולקבל סיוע ממשלתי בדרך של מענק או של הטבות מס.⁵ יש לציין כי מפעל כזה יוכל להתמודד במכרז במסגרת המסלול התעסוקתי החדש, ואם יזכה במכרז יקבל סבסוד שכר לעובדיו.

הפגיעה במפעלים שאינם מייצאים 25% מהמכירות שלהם לפחות תבוא לידי ביטוי במקרים האלה:

1. מפעלים שקיבלו בעבר סיוע ממשלתי להקמת המפעל לא יוכלו לקבל עוד סיוע לפי החוק לעידוד השקעות הון אם ירצו להרחיב את מפעלם;

2. יזמים המעוניינים להקים מפעל חדש לא יהיו זכאים לסיוע הממשלתי לפי החוק לעידוד השקעות הון;

3. בעל מפעל המעוניין להעתיק את המפעל ממרכז הארץ לאזור עדיפות לאומית לא יהיה זכאי לסיוע ממשלתי לפי החוק לעידוד השקעות הון.

ככלל, מנקודת המבט של המפעל היחיד, הפגיעה במפעלים שאינם עומדים בקריטריון היצוא תהיה זהה במרכז הארץ ובאזורי עדיפות לאומית, משום שמפעל שאינו עומד בקריטריון היצוא לא יהיה זכאי להטבות לפי החוק לעידוד השקעות הון, יהיה אשר יהיה מקומו בארץ. הפגיעה עשויה לבוא לידי ביטוי

³ הנוסח המובא אינו ציטוט מדויק של הסעיף בהצעת החוק.

⁴ תנאים מפורטים להגדרת מפעל כקבלן משנה יפורטו בתקנות לחוק.

⁵ ייתכן מצב שמפעל מייצא 100% מתוצרתו לשוק אחד שאין בו 12 מיליון איש, ולכן גם הוא לא יהיה זכאי לסיוע ממשלתי ממרכז ההשקעות, אך מצב זה אינו שכיח ולכן לא ציינו אותו.

בכך שבעל מפעל קיים המעוניין להרחיב את המפעל ולהוסיף קווי ייצור לא יוכל לקבל סיוע ממשלתי ולכן יימנע מלהרחיב את המפעל, או שהוא ירחיב את המפעל אך העלויות שלו יגדלו ויהיה לו קשה להתחרות מול היבוא או מול מתחרים בענף שלו שעומדים בתנאי היצוא. פגיעה זו עלולה להוביל לפיטורי עובדים או לקיצוץ בשכרם כדי שהמפעל ישמור בכל זאת על רווחיות. הדבר נכון גם לזים המעוניין להקים מפעל חדש במרכז הארץ או באזורי עדיפות לאומית, שיכולת התחרות שלו בענף שאליו הוא שייך תיפגע. מנגד, יש לזכור כי בתחרות חופשית ובכלכלת שוק, בענפים שבהם אין כשל שוק התחרות בשוק משקפת את הנעשה בשוק, וסיוע ממשלתי בדרך של מענק יעוות את התחרות באותו ענף ויפגע ברווחת הצרכן. בענפים שבהם אין תחרות חופשית ושולט בהם מספר קטן של חברות, יש הצדקה לסיוע ממשלתי לחברות קטנות או לחברות המעוניינות להיכנס אליהם כדי להגביר את התחרות בענף ובכך להגדיל את רווחת הצרכן.

במסמך זה נדון רק בפגיעה במפעלים דומים הממוקמים באזורי עדיפות לאומית, שכן כפי שצוין לעיל, מטרות החוק הן בין השאר פיזור האוכלוסייה במדינה ויצירת מקומות עבודה חדשים. השינוי המוצע בחוק עלול לפגוע בהגשמת מטרות אלו. נוסף על כך, באזורי העדיפות הלאומית יש בעיות תעסוקה חריפות יותר מבמרכז הארץ וקיימים פערים סוציו-אקונומיים ניכרים, המחייבים עזרה רבה יותר לאזורים אלו. באזורי העדיפות הלאומית שיעור המפעלים שאינם עומדים בקריטריון היצוא של 25% יצוא גבוה יותר מבמרכז הארץ, משום שבאזורים אלו יש פחות תעשיות מתוחכמות שמייצאות ויותר תעשיות מסורתיות, שברובן אינן מייצאות.

מפעלי התעשייה באזורי העדיפות הלאומית

את מפעלי התעשייה באזורי העדיפות הלאומית אפשר לחלק לארבע קבוצות מרכזיות לפי העוצמה הטכנולוגית שלהם, כשם שנהוג לחלק את המפעלים בכלל המשק:

טכנולוגיה עילית	טכנולוגיה מעורבת-עילית	טכנולוגיה מעורבת-מסורתית	טכנולוגיה מסורתית
מכונות למשרד ומחשוב	כימיקלים וזיקוק נפט	כרייה וחציבה	מזון, משקאות וטבק
כלי טיס	מכונות וציוד	גומי ופלסטיק	נייר דפוס ותוצריו
ציוד תקשורת אלקטרוני	ציוד ומנועים חשמליים	מינרליים אל מתכתיים	עץ ורהיטים
ציוד רפואי לבקרה ולפיקוח	כלי רכב מנועיים	מוצרי ברזל ופלדה	טקסטיל, הלבשה ועור
תרופות		מוצרי מתכת	
רכיבים אלקטרוניים		תכשיטים וצורפות	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2005.

מפעלים בסקטור הטכנולוגיה העילית והמעורבת-עילית – מפעלים אלו מתאפיינים בכוח אדם מיומן וטכנולוגי ובפריון גבוה יחסית לסקטורים האחרים. מפעלים אלו מייצאים כ-50% מכלל היצוא התעשייתי, ורובם מייצאים מעל ל-75% מתוצרתם. שכר העובדים בסקטור זה גבוה במידה ניכרת משכרם של עובדים בשאר הסקטורים.

מפעלים בסקטור הטכנולוגיה המעורבת-מסורתית והמסורתית – מפעלים אלו מתאפיינים בכוח אדם מיומן פחות ובפריון נמוך יחסית לסקטור הטכנולוגיה העילית. מפעלים בסקטור זה מתאפיינים בעתירות עובדים. שכר העובדים בסקטור זה נמוך במידה ניכרת משכר העובדים בסקטור הטכנולוגיה העילית. רוב המפעלים בסקטור זה, ובעיקר בטכנולוגיה המסורתית, אינם עומדים בקריטריון היצוא. להלן טבלה המציגה את שיעור העובדים בתעשייה המועסקים במפעלים העומדים בקריטריון היצוא – יצוא של 25% מתוצרתם לפחות – מתוך כלל העובדים באותו ענף, לפי סקר התעשייה לשנת 2000:⁶

שיעור העובדים המועסקים במפעלים העומדים בקריטריון היצוא מתוך כלל העובדים באותו ענף בכלל המשק (באחוזים)	שיעור העובדים המועסקים במפעלים העומדים בקריטריון היצוא מתוך כלל העובדים באותו ענף באזורי עדיפות לאומית א'+ב' (באחוזים)	ענף
39	47	סה"כ
7	27	נייר
7	8	מזון
3	7	דפוס
7	14	מינרלים אל-מתכתיים
6	14	הנעלה, עץ ועור
26	49	מתכת בסיסית
31	27	מנועים חשמליים
12	30	רהיטים
45	44	מכונות וציוד
23	43	מוצרי מתכת
27	51	הלבשה
78	75	כלי הובלה
52	61	פלסטיק וגומי
52	73	תכשיטים
86	74	ציוד תעשייתי, רפואי ומדעי
58	69	כימייה וזיקוק נפט
62	71	טקסטיל
47	68	כרייה וחציבה
66	73	רכיבים אלקטרוניים
95	85	ציוד תקשורת אלקטרוני

מקור: סקר התעשייה לשנת 2000, עיבודי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתוך "בחינת שינויים בחוק לעידוד השקעות הון והשפעתם על התעסוקה", רוני פריש וגיא נבון, מחלקת המחקר של בנק ישראל, 4 בדצמבר 2003.

אפשר לראות בטבלה זו כי בענפים המסורתיים (נייר, מזון, דפוס, הנעלה, עץ ועור) שיעור המפעלים העומדים בקריטריון היצוא נמוך מאוד – בין 7% ל-25% מהמפעלים. בענפים המעורבים (כלי הובלה, פלסטיק וגומי ומוצרי מתכת והלבשה) שיעור המפעלים העומד בקריטריון היצוא גבוה יותר – כ-50% מהמפעלים. בענפי הטכנולוגיה העילית 75%-80% מהמפעלים עומדים בקריטריון היצוא. בסך הכול, כ-47% מהמועסקים במפעלים באזורי עדיפות לאומית א'+ב' מועסקים במפעלים העומדים בקריטריון היצוא.

⁶ הנתונים המוצגים נכונים לשנת 2000. אין נתונים מעודכנים יותר, אך להערכתנו נתוני שנת 2000 משקפים את המצב כיום.

אם כן, השינוי המוצע ימנע את הסיוע הממשלתי משיעור גבוה מאוד של מפעלים, בעיקר בתעשיות המסורתיות, ויפגע בתעסוקה ובשכר של התושבים באזורי העדיפות הלאומית.

כעת יש לבחון את הסיוע הממשלתי לכל אחד מהסקטורים שהוזכרו. יש לבחון זאת לנוכח המטרות שלשמן נועד החוק לעידוד השקעות הון והתועלת שהמדינה מפיקה ממתן הסיוע הממשלתי.

מטרות החוק לעידוד השקעות הון הן כאמור פיתוח כושר הייצור של המדינה, ניצול מלא שלו, הגדלת היצוא והקטנת היבוא ובכך שיפור מאזן התשלומים, קליטת עלייה ויצירת מקומות תעסוקה כדי לפזר את האוכלוסייה בכל חלקי הארץ.

כאשר המדינה נותנת סיוע ממשלתי למפעל בסקטור מסוים, היא מצפה שהדבר יביא תועלת לכלל המשק במונחים של הגדלת התוצר, היצוא, התעסוקה ופיזור האוכלוסייה בכל חלקי הארץ. לפיכך יש לבחון בכל סקטור שנזכר לעיל אם אכן מתן הסיוע הממשלתי יועיל לכלל המשק ולא רק למפעל היחיד.

לשם כך נביא הקדמה קצרה:

ככלל, כאשר בענף מסוים מתקיימת תחרות חופשית, כוחות השוק עושים את שלהם ועל הממשלה להימנע מהתערבות בנעשה בענף. את מחירי ההון ומחירי המוצרים קובעים כוחות השוק, והם משקפים את הפעילות הכלכלית באותו שוק. כל התערבות של הממשלה בשוק על-ידי מתן מענק לחברה מסוימת בענף תביא לעיוות ולפגיעה ברווחת הצרכן. הסיוע הממשלתי נדרש במקרים של כשל שוק, שבהם יזמים פרטיים נמנעים מכניסה לענף בשל הסיכון הרב שקיים בו, ולכן הממשלה צריכה לסייע להם, בתנאי שתהיה למפעלים בענף זה השפעת חיובית על ענפים אחרים. סיוע ממשלתי הוא הכרחי גם כאשר אין תחרות חופשית באותו ענף, ועל המדינה לסייע לחברות הקטנות בענף כדי ליצור תחרות חופשית שתגדיל את רווחת הצרכן.

תנאי נוסף למתן סיוע ממשלתי הוא שהסיוע אכן יביא להגדלת התעסוקה בכלל המשק. יש ענפים שבהם יש עודף כושר ייצור ורוב המפעלים בהם אינם מייצאים, למשל ענף המזון. במקרה זה מתן מענק או הטבה לאחת החברות בענף לא תביא לגידול בכלל התעסוקה במשק, משום שהגדלת חלקה של החברה שקיבלה את המענק תביא לקיטון בנתח השוק של חברה אחרת בענף, וכך המדינה לא תפיק תועלת ממתן המענק. הדבר נכון כמובן בענפים שבהם רוב כושר הייצור מופנה לשוק המקומי ולא ליצוא ויש בהם הגנה מפני יבוא מתחרה, אך בענפים שבהם יש יצוא או תחרות מול יבוא מתחרה אפשר להגדיל את כושר הייצור של הענף, ואז תהיה תועלת לכלל המשק.

למתן המענק למפעלים בענפים שבהם שיעור היצוא גבוה יש יתרונות נוספים, כגון העלאת הפריון, הגדלת השכר לעובד ושיפור ההון האנושי.

כעת נדון בכל אחד מהסקטורים ונבדוק אם מתן הסיוע הממשלתי אכן יביא תועלת:

סקטור הטכנולוגיה העילית – רוב המפעלים בסקטור זה שוכנים במרכז הארץ, משום שהם דורשים כוח אדם מיומן ותשתיות ברמה גבוהה, החסרים באזורי העדיפות הלאומית. השינוי המוצע בחוק לעידוד השקעות הון לא יביא למעבר שלהם לאזורי העדיפות הלאומית מפני שהגורם המשמעותי ביותר למיקום המפעל בסקטור זה הוא הימצאות כוח אדם מיומן של מהנדסים ומתכנתים ותשתיות ברמה גבוהה, ולא הטבות מס או מענקים. רוב המפעלים בסקטור זה באזורי העדיפות הלאומית עומדים בקריטריון היצוא. לשם תיקון המצב יש להפעיל תוכניות ממשלתיות שיביאו להכשרת ההון האנושי הקיים באזורי העדיפות הלאומית ולמשיכת כוח אדם מיומן אליהם. מתן סיוע ממשלתי לסקטור זה יגדיל את התוצר

ואת היצוא, אך יקטין במעט את התעסוקה מפני שקיים בישראל קשר שלילי בין גידול ביצוא לגידול בתעסוקה.⁷

סקטור הטכנולוגיה המעורבת-עילית – בסקטור זה נכללים מפעלים בענפי הכימיה והנפט, המכונות והמנועים חשמליים, אך אנו נכלול בו גם את תעשיית הרכיבים האלקטרוניים, שבה אפשר להשתמש בכוח אדם מיומן פחות מזה הנדרש בסקטור הטכנולוגיה העילית. בענפי הכימיה והרכיבים האלקטרוניים יש שיעור גבוה יחסית של מפעלים העומדים בקריטריון היצוא – בין 70% ל-85% – ובענפים אלו אפשר להגדיל את כושר הייצור על-ידי הגדלת היצוא. בענף המכונות והמנועים החשמליים שיעור המפעלים העומדים בקריטריון נמוך יותר – בין 40% ל-50%. מפעלים אלו ייפגעו עקב השינוי המוצע בחוק, כיוון שכושר התחרות שלהם יקטן. מנגד, רבים ממפעלים אלו משמשים קבלני משנה למפעלים מסקטור הטכנולוגיה העילית, ועל כן ייתכן שגם הם ייכללו בקריטריון היצוא החדש. כפי שצינו לעיל, בענפים כאלה, שבהם יש תחרות חופשית, מתן המענק רק יעוות את הקצאת המקורות ויביא לפגיעה ברווחת הצרכן. מנגד, אין להתעלם מכך שהתעסוקה בענפים אלו תיפגע, וכדי למנוע זאת יהיה אפשר להיעזר במסלול התעסוקתי. יש לזכור כי המענק שהמדינה נותנת מיועד לרכישת מכונות וציוד, ועל כן הוא לא תמיד מגיע לעובדים להעלאת שכרם. לעומת זאת, סיוע באמצעות המסלול התעסוקתי יבטיח שכר הוגן לעובדים.

סקטור הטכנולוגיה המעורבת-מסורתית – בסקטור זה כמה ענפים: ענף הכרייה והחציבה פועל ממילא באזורי העדיפות הלאומית, ולכן אין סיבה שהמדינה תעניק סיוע ממשלתי לענף זה, בייחוד לנוכח העובדה שאין כשל שוק בענף זה. בענפי המתכת והגומי והפלסטיק 40% עד 60% מהמפעלים עומדים בקריטריון היצוא. מפעלים אלו מתאפיינים בעתירות עובדים, והיתרון היחסי של ישראל בהם הולך ונשחק. אותם מפעלים שאינם עומדים בקריטריון היצוא ייפגעו מקיצוץ הסיוע הממשלתי. הסיוע הממשלתי למפעלים בסקטור זה הוא שיקול משמעותי בהחלטה אם להעתיק את המפעל לאזורי העדיפות הלאומית, ולכן השינוי בחוק יפגע באפשרות של מפעלים אלו להעתיק את מיקומם.

סקטור הטכנולוגיה המסורתית – בסקטור זה כמה ענפים המתאפיינים בכוח אדם מיומן פחות ובעתירות עובדים גבוהה. רק 7% עד 14% מהמפעלים בענפים שבסקטור זה עומדים בקריטריון היצוא. בכמה מהענפים בסקטור זה, למשל בענף המזון, אין הצדקה לסיוע ממשלתי משום שענפים אלו אינם מייצאים ומוכרים בעיקר לשוק המקומי. מתן מענק למפעל אחד בענף יחזק אותו על חשבון מפעל אחר ולא יביא לגידול בתוצר ובתעסוקה בכלל המשק. יש לסייג את הדברים: לעתים העתקת מפעל ממרכז הארץ לאזורי העדיפות הלאומית עשויה להגדיל את התעסוקה בכלל המשק, משום שכיום לאותם עובדים שיפוטרו במרכז הארץ יש סיכוי גדול יותר למצוא עבודה מלמובטלים באזורי העדיפות הלאומית, שבהם הביקוש לעובדים לא מיומנים נמוך יותר. על-פי היגיון זה תגדל התעסוקה בעקבות העתקת מפעל המזון לאזורי העדיפות הלאומית, אך עדיין תיוותר הפגיעה ברווחת הצרכן עקב מתן המענק.

⁷ בני פפרמן, מנהל הרשות לתכנון וכוח אדם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, החוק לעידוד השקעות הון – אסור להחמיץ הון אנוש, מאי 2004.

4. סיכום

התיקון המוצע בחוק לעידוד השקעות הון, שלפיו תנאי זכאות בסיסי לקבלת הסיוע הממשלתי לפי החוק יהיה יצוא של 25% מהתוצרת של המפעל, יביא לפגיעה בתעסוקה ובשכר במפעלים רבים בכלל המשק, ובפרט באזורי העדיפות הלאומית, שבהם שיעור המפעלים שאינם עומדים בקריטריון גבוה למדי. סקטור הטכנולוגיה העילית כמעט לא ייפגע משינוי זה ואף ישתפר מצבו, שכן רוב הסיוע הממשלתי יופנה אליו. בסקטורים של הטכנולוגיה המעורבת (מעורבת מסורתית ומעורבת עילית) יש חשיבות רבה לסיוע הממשלתי במערכת השיקולים בקבלת ההחלטה היכן להקים את המפעל. השינוי המוצע בחוק יביא לאובדן אחד היתרונות שהיו לאזורי העדיפות הלאומית על מרכז הארץ, ויגרום לכך שמפעלים לא יעתיקו את מקומם לאזורי העדיפות הלאומית.

התעשייה המסורתית גם היא תיפגע מהשינוי המוצע בחוק, אך בה הפגיעה סבירה יותר כיוון שהמענקים הניתנים ברוב הענפים בתעשייה זו אינם מביאים תועלת למדינה.

הפעלת המסלול התעסוקתי על-ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה היא צעד משלים המתחייב אם השינוי המוצע בחוק יתקבל, אך צעד זה, שהוא חשוב לעצמו, אינו פתרון ארוך טווח לבעיות הקיימות באזורי העדפות הלאומית.

לפי מחקרים שנעשו בעבר, החוק לעידוד השקעות הון כשהוא לעצמו על תמריצי המיקום הנכללים בו אינו גורם משיכה מספיק לתעשיות המתוחכמות, והוא אף יצר מגמה הפוכה – של מתן סיוע ממשלתי לתעשיות מסורתיות עתירות עובדים המתאפיינות בפריון נמוך ובשכר נמוך.⁸

הפתרון הראוי לכך הוא שילוב בין מתן הסיוע הממשלתי לבין השקעה בהכשרת ההון האנושי באזורי העדיפות הלאומית והשקעה בתשתיות, שהם תנאי בסיסי למשיכת התעשיות הטכנולוגיות לאזורים אלו.

לטווח הארוך הוספת קריטריון היצוא היא אכן צעד חשוב ונכון, אך היא עצמה לא תביא למשיכת מפעלים טכנולוגיים לאזורי העדיפות הלאומית. לשם כך יש להשקיע בתשתיות ובכוח אדם. בתקופת המעבר, עד שההשקעה בכוח האדם ובתשתיות אכן תיעשה, הוספת קריטריון היצוא תביא לפגיעה בתעסוקה באזורי העדיפות הלאומית גם אם יופעל המסלול התעסוקתי.

⁸ ד"ר דפנה שורץ, סקירת ספרות – חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מיקום, 2003.

5. מקורות

חקיקה

- הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004.
- חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

ספרים ומאמרים

- מכון היצוא, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "השינויים המוצעים בחוק לעידוד השקעות הון ומסלול התעסוקה החדש", מצגת ביום עיון, ינואר 2005.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2005.
- סקר התעשייה לשנת 2000, עיבודי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- בני פפרמן, מנהל הרשות לתכנון וכוח אדם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, החוק לעידוד השקעות הון – אסור להחמיץ הון אנוש, מאי 2004.
- "בחינת שינויים בחוק לעידוד השקעות הון והשפעתם על התעסוקה", רוני פריש וגיא נבון, מחלקת המחקר של בנק ישראל, 4 בדצמבר 2003.
- ד"ר דפנה שוורץ, סקירת ספרות – חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מיקום, 2003.

מכתבים

- איתי יחזקאל, מרכז ההשקעות, מכתב, 16 בפברואר 2004.