

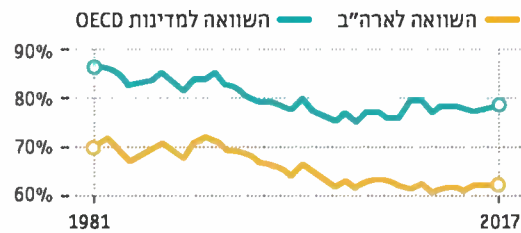


21.33x15.26	1/3	1 עמוד	הארץ - the marker	27/08/2019	69793908-1
מוטד שמואל נאמן - למחקר מדיניות לאומית בטכניו - 85300					

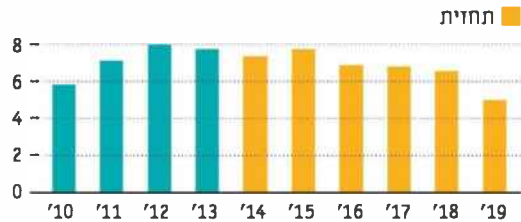
איך נגדיל את תפוקת העובד הישראלי – שלב הפתרונות

לאחר ההמלצה של בנק ישראל לכתוב מחדש את החוק לעידוד השקעות הון, תצטרך הממשלה לדרוש בשורת צעדים נוספים להזנקת הפריזון • על הפרק: עידוד לכניסת ענקיות מחו"ל, תמריץ לאימוץ טכנולוגיות, או הפחתת מס החברות • הרעיונות של משרד האוצר: החלשת ועדים וחינוך טכנולוגי • אבי וקסמן עמ' 2

התוצר לעובד בישראל כשיעור מהתוצר במדינות אחרות



הטבות המס בחוק לעידוד השקעות הון, במיליארדי שקלים



הממשלה מנהלת רומן עם התעשיינים – ומשאירה מאחור את הצרכנים

כלכלנים רבים כבר קראו לממשלה לתקן את החוק לעידוד השקעות הון, המעודד בעיקר את התעשייה והיצוא • בבנק ישראל מציעים עתה רפורמה – שתחליף את ההטבות ליצוא בתמיכה מאוזנת יותר בענפי המשק • הרפורמה אמורה לעודד חדשנות גם בענף המסחר, המתקשה להתחרות בהיי-טק על עובדי מחשוב ולאמץ טכנולוגיה שתטיב עם הצרכנים • ויש מי שמציעים להשתמש בכסף להורדת מס החברות

אבי וקסמן

מכל עשרות ההמלצות בתרי-בנית שפירסם בנק ישראל בשי-בוע שעבר להגדלת פיריון העבודה בישראל, האמריצה ביותר היא הקריאה לרפורמה עמוקה בחוק לעידוד השקעות הון, שבאמצעי-עותו מקצה הממשלה מיליארדי שקלים בשנה לעידוד פעילותו של המגזר העסקי – בהטבות מס, מענקים ותמריצים אחרים. הרפורמה המוצעת תסיט לכיוון חדש את התמריצים הממשלתיים, המופנים כיום בעיקרם לתעשייה, ובייחוד לחברות מייצאות.

האומץ בהמלצה הזאת – המ"סתרת בתוכנית מאחורי ניסוחים זהירים – אינו נובע מחדשנוי תה. זה שנים ארוכות, כלכלנים רבים מותחים ביקורת על החוק לעידוד השקעות הון, ואומרים כי אינו נכון, אינו יעיל ואינו מתאים לצרכים של המשק כיום. ההמלצה של בנק ישראל, המגי-שת לממשלה באה, בולטת בכך שמוסד ממלכתי מתייצב בפה מלא מאחוריה וקורא לא רק להוסיף הטבות חדשות, אלא לעשות זאת על חשבון הטבות קיימות. התגובה שפירסמה התאחדות התעשיינים רמוזה עד כמה ההמלצה החדשה דרמטית בעיני ענף התע-שייה. "ההמלצה לבטל את התמ"יצים לתעשייה שגויה ומסוכנת", אמרו בהתאחדות. "המשמעות היא ביטול הסיבות היחידות שעוד נות"רו לקיים תעשייה בישראל".

ביקורת עזה על החוק
מחוץ לגופים החותרים על דגלם את האינטרסים של התע-שייה, כמו התאחדות התעשיינים ולעתים גם משרד הכלכלה, קשה למצוא כלכלנים רבים המשבחים את נוסחו הקיים של החוק לעידוד השקעות הון – גם אם הם תומכים במטרותיו, ובהן פיתוח כלכלי של הפריפריה. "אכן, הנטייה של אני-שים ללכת להתגורר בפריפריה היא נמוכה, וכך גם הנטייה להקים מפעלים", אומר פרופ' (אמריטוס) אבי בן-בסט מהאוניברסיטה העב-רית. "לכן יש היגיון בתמרוץ של אזורים פיתוח, יותר ממה שמתמר-צים את המרכז – גם אם לא במי-דה שבה עושים זאת. אבל זה הרבר החיובי היחיד שיש בחוק לעידוד השקעות הון".
החוק סופג ביקורת מכמה



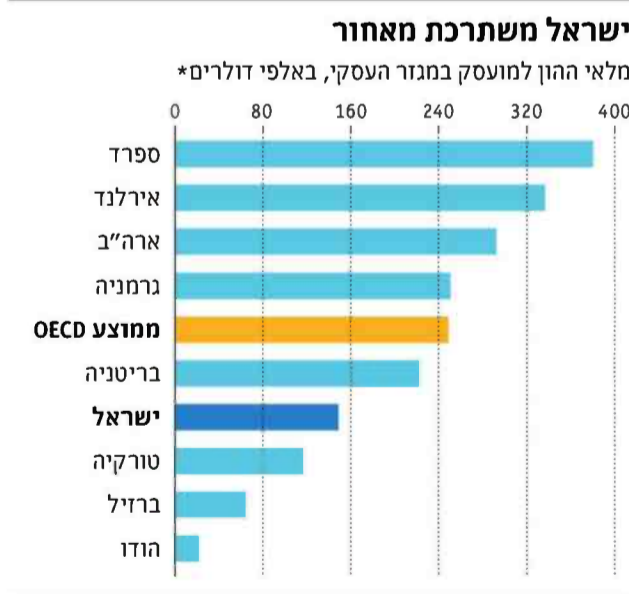
בנימין נתניהו במפעל אינטל ב-2016. בנק ישראל דווקא ממליץ לשמור על ההטבות לענקיות ההיי-טק צילום: קובי גדעון / לע"מ

הוא הוכחה כי לפחות 25% מתוצר-תה מיועדים ליצוא. אם החוק ייכתב מחדש, יהיה צורך למצוא מבחנים מורכבים יותר – למשל נוכח הרצון לתמוך גם בחברות שיישלו, היות שגם מהן זולג ידע לשאר המשק. בכל מקרה, סביר כי גם אם יתוקנו הקריטריונים לתמיכה – חברות מייצאות רבות הזכאיות כיום להי-טבות, ישמרו על זכאותן גם לפי המבחנים החדשים.

חדשנות יש גם במסחר
לפי ההערכות, המיקוד שע"ליו ממליצים בבנק ישראל יביא בעיקר לתמרוץ של פעילות מו"פ, בהשראת המודלים הקיימים במי-דינות אחרות – ובדומה להצעה שנבחנה בשנים האחרונות במועצה הלאומית לכלכלה. אחד היתרונות של עידוד כזה הוא שהמו"פ אינו חייב להיות מוגבל לענף התעשייה. בכוחם של פיתוחים טכנולוגיים לייעל ולקדם גם ענפים אחרים, שבישראל מצויים בחלקם בפיגור מבחינת רמת הפיריון בהם – כמו ענף המסחר.

עם זאת, בבנק ישראל מכירים בכך שגם אם יינתנו הטבות מס על מו"פ בתחום המסחר הקמעוני, רשתות השיווק לא ימהרו לפתוח מעברות חדשות. לשם כך יהיה צורך להתמודד עם חסמים ייחודיים לענף המסחר, ובהם העובדה שחלק מהפך באמצעות פטנטים – אלא להפך, אפשר לחקותו בקלות. העובדה הזאת דווקא עשויה לפעול לטובת המשק: אם חברה נחשונת אחת בכל ענף תאמץ מוצרים או פרקטיקות חדשניים שיקדצו לצרכנים, הדרך לאימוצם על ידי שאר החברות בענף אמורה להיות קצרה. ייתכן שיהיה משתלם לממשלה לתמרוץ חברות בודדות בענפים שונים לשם כך. "אם רשת שיווק זרה גרד" לה, כמו וולמארט האמריקאית או קארפור האירופית, תיכנס לישראל, כל השחקנים בע-נף יאלצו להתחדש, והצרכנים ירוויחו", אומר כלכלן בעקבות פרסום התוכנית של בנק ישראל. ההתחדשות יכולה להיעשות גם על ידי שחקנים מקומיים. למי-של, רשתות השיווק בישראל אינן מקרמות את השימוש בת-קן EMV לתשלומים בכרטיסי אשראי למרות התועלת שבו – בגלל ההשקעה הנדרשת בכך.

רות כאלה, או אף חברות שהפיריון בהן כבר גבוה. הסיוע הממשלתי, טוענים בבנק המרכזי, צריך להי-תמקד במקומות שבהם יש תועלת משקית החורגת מגדר הפעילות של החברה עצמה. בשפת הכלכל"נים, תועלת כזאת נקראת "השפעה חיצונית" (externality). השפעה חיצונית היא עלות או תועלת הגרמת מעסקה כלכלית, שבה נושאים מי שאינם צד לעסקה. לדוגמה, חברה המבצעת פעילות מו"פ עשויה לתרום ליצירת ידע שלא כולו יהיה שימושי בעבורה, אבל יוכל לשמש להקמה של חב"רות חדשות. פעילותה גם תתרום להכשרה של חוקרים שבהמשך דרכם יקימו חברות אחרות. במק"רה כזה, התמריץ של החברה עצמה להשקיע במו"פ יהיה נמוך מהרמה הרצויה לכלל הציבור, מפני שהיא עצמה לא תצא נשכרת מהתועלות האלה. דרך אפשרית לשנות את מאזן השיקולים היא מתן תמריץ ממשלתי לעידוד הפעילות. זהו הקודמת... במאה ה-21 אין מקום לחקיקה מיושנת מעין זו".



מקור: מוסד שמואל נאמן, נתוני 2011

עו"ד מיכאל שראל ור"ד אורי כץ, במאמר שפירסמו ב-TheMarker. לדבריהם, החוק לעידוד השקעות הון הוא מדיניות "שהתאימה למאה הקודמת... במאה ה-21 אין מקום לחקיקה מיושנת מעין זו".

ומה במקום?
בבנק ישראל סבורים כי אין מקום להטיה הברורה שבחוק הקיים לטובת חברות מייצאות – וכי אין תועלת במתן הטבות דווקא לחב"י-אלפיה לטובה של חברות מייצאות במתן הטבות ממשלתיות. לדבריו, אין עוד צורך דחוף למשוך לישראל מט"ח, וגם אין היגיון לתמרוץ דווקא יצוא ולא ייצור לשוק המקומי, המ"חליף יבוא. "אין גם ראיות בספרות הכלכלית לכך שמפעלים גדולים עדיפים על קטנים", הוא מוסיף. לדבריו בן-בסט, "בעבר היתה איזו הילה למוצרי תעשייה, אבל זה משנה מה מייצרים, כל עוד יש לכך ביקוש". דעה דומה השמ"י

כיוונים. ראשית, על מידת הנדיבות שלו: יש מי שטוענים כי ההטבות שמוענקות מכוחו מבזבזות כסף צ"י בורי על עידוד של פעילות שחלק ניכר ממנה היה מתרחש גם בלע"דיהן. אחרים טוענים כי ההטבות הן פיצוי חלקי בלבד על הקשיים שע"מם מתמודד המגזר העסקי, לרבות ביורוקרטיה מעיקה, תשלומי חובה גבוהים וקשיים במציאת עובדים מתאימים. בהקשר זה עולה לדיון גם העובדה כי הטבות המס המוענ-קות מכוח החוק זורמות ברובן לקר"מץ חברות גדולות, כגון טבע וצ'ק פוינט, ללא תקרות וללא מעקב על תועלתן. לדבריו בן-בסט, "דוב החב"רות הגדולות המקבלות הטבות מס היו פועלות פה גם בלעדיון. טבע, למשל, היתה צומחת גם בלי התמ"ריצים, ודעכה אף שקיבלה אותם".
ביקורת עזה נמתחת גם על האופן שבו מגדיר החוק מי זכאי להטבות. כפי שכותבים בבנק ישראל בתוכנית החדשה, "כלי המדיניות של הממשלה ממוקדים במידה רבה בענפי התעשייה ושי-רותי התוכנה, ונותנים העדפה חר"קית ומעשית לענפים המייצאים חלק ניכר מתוצרתם". המיקוד הזה, סוברים בבנק, אינו מוצדק – ומי-חקרים שנערכו בו בעבר אף רמזו כי אינו יעיל, ואינו בהכרח תורם להגדלת ההשקעות או התעסוקה. בן-בסט מסכים כי אין הצדקה

26.26x24.14	3/3	3	עמוד	הארץ - the marker	27/08/2019	69793910-4
מוסד שמואל נאמן - למחקר מדיניות לאומית בטכניון - 85300						

שווה את הכסף?

הטבות המס הניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון, במיליארדי שקלים לשנה



*תחזית
מקור: מינהל הכנסות המדינה
נתוני האמת של השנים האחרונות מתפרסמים באיחור עקב התמשכות הליכי השומה



אמיר ירון צילום: אמיל סלמן



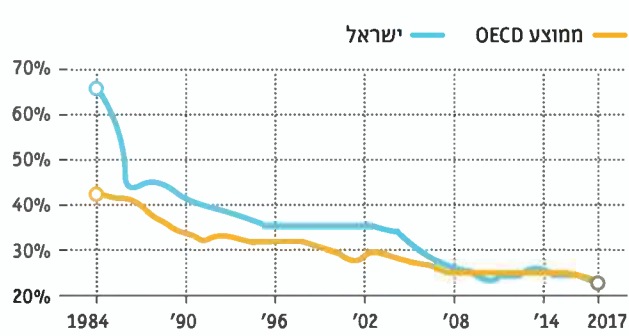
אבי בן-בסט צילום: ניר קירד

בין התועלות העקיפות של פעילות חברות אסטרטגיות למי שק – לחברות אחרות, כגון ספי קים, לאורך הפעילות או לכלל המשק – מונים במשרד האוצר את הרכש של סחורות ושירותים מספקים מקומיים; את ההכשרה של הספקים לפי תקן גבוה, שמאפשר להם לעבוד עם לקוחות בחו"ל; ואת קידומם של סטנדרטים גבוהים בתחום הגיהול והביטוחות. כאשר לתועלת הישירה – העבודה בחברות רב-לאומיות נמצאה כבעלת תרומה חיובית לשכר, גם לעובדים שעברו מהן לחברות אחרות.

בן-בסט דווקא חולק על ההמלצה של בנק ישראל להמשיך לחזור אחרי חברות כמו אינטל. "אומרים שבמרוץ על הקמת המפעל הבא של אינטל, ישראל ניצחה את אירלנד. אני דווקא חושב שהיטב אם המתנה שהסכמנו לתת לאינטל אינה מוגזמת. כל הפוליטיקאים אומרים שהם חסידי החרות – או איפה התחרות בשוק הגז? איכשהו הפוליטיקאים נוטים להגיע לנקודה שבה הם מעדיפים לפתוח את הארנק, במקום לפתוח שווקים לתחרות."

בכל מקרה, מקבלי ההחלטות יחשבו פעמיים לפני שימליצו לבנק ישראל טבות קיימות. בבנק ישראל סבורים כי פגיעה בחברות שכבר התחילו להשקיע על סמך הטבות שהובטחו להן תהיה טעות מרה. במשרד האוצר אף ציינו בהערת אגב בעבודה שפירסמו על הערכת השקעות אסטרטגיות כי ההצלחה של אירלנד במשיכת חברות רב-לאומיות קשורה בכך שמש החברות האירי לא רק נמוך (12.5%), אלא גם יציב – הוא לא שונה מאז 2003.

מס החברות צלל שיעור מס החברות הסטטוטורי



מקור: משרד האוצר

ידע" – כמה שכונה "המסלול האסטרטגי" ומוגדר כיום בחוק כמסלול "מפעל מועדף מיוחד". במסלול זה פועלת יצרנית שבני המחשב אינטל – שבינואר האחרון הודיעה הממשלה כי סיכמה עמה על מתן מענק של יותר מ-3 מיליארד שקל כנגד הקמת המפעל הבא של החברה בקריית גת. במשרד האוצר הכריזו אז כי חישובי העלות מול התועלת שנערכו לימדו שמתן המענק והטבות המס לאינטל משתלם למדינה. המשרד לא הציג את החישובים שערך, אבל באחרונה חשף את המתודולוגיה שגיבש לבחינת השקעות אסטרטגיות כמו זו של אינטל.

על פי המסמך שפירסם משרד האוצר, "בבחינת השקעה מסוג זה, ההשפעה מתמקדת בגידול הפוטנציאלי בפריז, שהוא תוצאה של הבאת הקדמה הטכנולוגית לפעילות בישראל – הן באופן ישיר, באמצעות העסקות אוכלוסיות שלולא העסקתן במסגרת ההשקעה הנבחנת היו מועסקות בתחומים שבהם רמות הפריז נמוכות יותר, הן באופן עקיף, באמצעות ההשפעות החיצוניות החיוביות על האזור."

מחצית מהפער מוסברת בהשקעות נמוכות של המגזר העסקי, והמחצית האחרת – בהשקעות נמוכות של הממשלה. במונחים של ישראל כיום, סגירת פער כזה תדרוש תוספת השקעה אדירה – בסך כ-40 מיליארד שקל בשנה. במסגרת זו, ההשקעה הממשלתית קריטית במיוחד, מפני שאף שהיא קטנה פי כמה מההשקעה של המגזר הפרטי, היא אחראית לחלק דומה של הפער בין ישראל למדינות המפותחות.

לדברי בן-בסט, "אנחנו מפגרים לא רק בהשקעות בכבישים ובתחבורה ציבורית, אלא גם בסוגים נוספים של תשתיות. כמה זמן עוד יתווכחו אם להקים את שדה התעופה הבא של ישראל בעמק יזרעאל או בנגב? ואגב, לא כל בעיה צריך לפתור באמצעות השקעה. למשל, הגיע הזמן להטיל אגרות גורש כדי לנצל טוב יותר את הכבישים."

אחרי חברות הענק ימשיכו לחזור

על אף ההמלצה של בנק ישראל לשנות את החוק לעידוד השקעות הון, בבנק ממליצים לשמר את ההטבות ל"חברות ענק עתירות

בין היצרנים השונים, ויש כאלה שהיא תועיל להם – למשל אם יורידו את מס החברות לכולם. בהקשר הזה כדאי לשים לב לתיגיל החלמאי שעושה הממשלה: זה כ-15 שנה ישראל מצויה בעודף במאזן התשלומים, והמצב הזה זה תומך בהתחזקות השקל. כיום התעשיינים זועקים על כך שהשקל חזק מדי. אפשר לעשות תרגיל פשוט יותר: נפסיק את התמריצים ליצוא, וכך ייווצר שיווי משקל טוב יותר, ולא יהיה עוד צורך להחליש את השקל."

לא לשכוח את התשתיות

העלאה של פריז העבודה תדרוש טיפול בשני הרכיבים המרכזיים המשפיעים עליו: ההון האנושי, שבו נדרש זינוק ברמת הכישורים של העובדים, שהיא כיום נמוכה בישראל חרף רמת ההשכלה הפורמלית הגבוהה; וההון הפיזי העומד לרשות העיר בדים (כגון מכונות, מבנים, כלי רכב וקניין רוחני) – שעליו אמורים להשפיע התמריצים לענפי המשק. לדברי בן-בסט, בתחום מלאי ההון לעובד, הפערים לרעת ישראל חמורים במיוחד – הוא נמוך ביותר משליש מהממוצע ב-OECD, לאחר שנים של השקעות נמוכות.

"הממשלה תמיד מכריזה שיש ראל רוצה להתקדם בדירוג התוצר לנפש – אבל אם זה מה שרוצים, צריך להשקיע יותר ממדינות אחרות", אומר בן-בסט. למרות זאת, סך ההשקעה בנכסים קבועים בישראל (כשיעור מהתמ"ג) נמוך בעקבות מהממוצע ב-OECD. לדברי בן-בסט, הפער הוא כ-3% מהתמ"ג בממוצע.

ואפשר גם להוריד את המס לכולם

לצד החזון האופטימי הזה, בבנק ישראל מציינים בתוכנית החדשה אפשרות חלופית: במידה להשתמש בכסף שייחסך מההטבות לחברות תעשייה כדי לעודד פעילויות מסוימות, אפשר יהיה לנצל את כולו או את מקצתו פשוט כדי להוריד את שיעור מס החברות לכל החברות במשק. שיעור זה כבר ירד בחדות בעשור האחרון, והוא כיום 23%. עבודה שערכו בעבר פרופ' צבי הרקוביץ וד"ר אביחי ליפשיץ – שבדקה את שיעור המס שהיה נהוג אז, 26.5% – הצביעה על האפשרות לחתוך אותו ביותר מרבע במקרה של ביטול כל ההטבות במס החברות.

בן-בסט תומך באפשרות של קיצוץ המס. "יש ערך בשימוש בכסף שייחסך לתמיכה בהרשנות – אבל השאלה היא אם נדע לזהות אותה", הוא אומר. לכן, לדבריו, אפשר להרחיב את המסלול הקיים לתמיכה במו"פ – אבל אפשר בהחלט גם לערוך הפחתת מס רוחבית. ואיך יהיה מתמודד עם הלוואי של היצואנים, הדורשים שהתמיכה בהם תימשך, באמצעות החוק לעידוד השקעות הון וגם ברב"ש שות דולרים על ידי בנק ישראל? "אכן יש לובי חזק, אבל צריך להתעלם ממנו", אומר בן-בסט. "אגב, רפורמה בחוק לעידוד השקעות הון לא תפגע בכל העתשיינים. היא תעשה צדק

מתן תמריץ לרשת שיווק אחת לאימוץ התקן יכול להביא לכך שהענף כולו יישר קו, וכך גם מתן תמריץ לחברת סלולר אחת שתאמץ את טכנולוגיית הדור החמישי.

האימוץ האטי של טכנולוגיה גיה במגזר העסקי בישראל בולט במיוחד על רקע העובדה שחלק משמעותי מהטכנולוגיה בתחומים הדלוונטיים לא מפותח בישראל. בבנק ישראל סבורים כי ייתכן שהדבר קשר בפער השכר בין חברות הייטק לשאר החברות במשק, המתקיים במקביל לפער בפריז העבודה ביניהן. בנק ישראל מציג נתונים שלפיהם כוח האדם הטכנולוגי בישראל מתרכז באופן חריג בחברות הייטק, בעוד במדינות אחרות גם חברות בענפים מסורתיים מצליחות למשוך אנשי מחשוב ולשלם את השכר שהם דורשים. ייתכן שהמצב היה מאוזן יותר אם התמריצים הממשלתיים היו מתחלקים אחרת בין הענפים השונים.

בן-בסט מסביר כי כששני מעסיקים מתחרים על אותו עובד, המעסיק שמקבל מהממשלה תמריץ ברמות שיעור מס חברות נמוך יותר, כנראה ינצח בתחרות – מפני שהוא יוכל להרשות לעצמו לשלם לעובד שכר גבוה יותר. כך נוצר עיוות בהקצאה של גודל מי הייצור: גם אם אתה יעיל ממני, תפסיד לי בתחרות על עובדים, וגם על אשתי", הוא אומר.

פרופ' אבי בן-בסט: "הממשלה תמיד מכריזה שישראל רוצה להתקדם בדירוג התוצר לנפש – אבל אם זה מה שרוצים, צריך להשקיע יותר ממדינות אחרות"