



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 –**

**תיאור וניתוח**

**מוגש לוועדת הכלכלה**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

**כתיבה: עמי צדיק, כלכלן**

אישור: אדוארד קורצנשטיין, ראש הצוות הכלכלי

פקס: 02 - 649 6103

כ"ב באב תשס"ז

6 באוגוסט 2007

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכלכלה על **חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959** (להלן: החוק), לקראת החלטה על הארכתו המחודשת בתחילת שנת 2008. במסמך תיאור קצר של התפתחות החקיקה במשך השנים, פירוט ההטבות הניתנות כיום וניתוח השפעות החוק.

## 1. החוק

### 1.1. מטרת החוק

חוק עידוד השקעות הון משמש אמצעי מרכזי במדיניות התיעוש של ישראל מאז חקיקתו בשנות ה-50. המטרות העיקריות של החוק:

- **עידוד הצמיחה והיצוא** ושיפור מאזן התשלומים באמצעות תמריצים המיועדים לעודד השקעות במשק. התמריצים העיקריים הם מתן **מענקים** או **הטבות מס** לשם יישום תוכניות להקמת מפעל חדש, להרחבת מפעל קיים, להקמת מבנה להשכרה לתעשייה ולבניית בית-מלון. מפעל שמקבל סיוע על סמך החוק נקרא "מפעל מאושר".
- **עידוד השקעות באזורי פיתוח ופריפריה** והרחבת התעסוקה באמצעות מתן **תמריצי מקום** גבוהים יותר למפעלים באזורי פיתוח.

הגוף המופקד על יישום מטרות החוק הוא מרכז ההשקעות, שבאחריות משרד התמ"ת. במרכז ההשקעות פועלת מינהלת מרכז ההשקעות, שחברים בה נציגים של משרדי ממשלה, ותפקידה הוא לבחון את הבקשות המוגשות ולהחליט אילו בקשות לאשר. לאחר אישור בקשה מרכז ההשקעות עוקב אחר העמידה בתנאים שנקבעו באישור שניתן לתוכנית ההשקעות, כמו עמידה ביעדי תעסוקה, מכירות ויצוא.

### 1.2. התפתחות החקיקה

מאז נחקק החוק המקורי בשנת 1950 נעשו בו שינויים רבים, חלקם בעקבות דיוני ועדות שהוקמו לשם בחינתו.<sup>1</sup> בשנת 1959 נקבע כי מפעל השוכן באזור פיתוח יקבל הטבות נוסף על ההטבות שמפעלים במרכז הארץ מקבלים. בשנת 1967 הוחלט על מתן מענק כספי בשיעור מסוים מסך ההשקעה; עד לשנה זו התמריץ העיקרי היה הלוואות פיתוח. בשנת 1980 נקבע כי הלוואות הפיתוח יוצמדו למדד המחירים לצרכן או לדולר; עד לשנה זו לא היתה הצמדה. בשנת 1986 נעשו שני שינויים מהותיים: בוטלו הלוואות הפיתוח וניתנה למפעל אפשרות להמיר את המענק בתוספת של הטבות מס לפי סיווג האזור.

בשנת 1990 התווסף **מסלול חלופי** לתמיכה בהשקעות ללא העדפת אזורים, במטרה להאיץ את ההשקעות בתעשייה בזמן העלייה ההמונית לארץ. במסלול החלופי היה המשקיע זכאי לערבות ממשלה לאשראי שנועד לממן השקעות, עד לשיעור של שני-שלישים מהיקף ההשקעה. בשל קשיי בקרה, פשיטות רגל וגורמים נוספים מקור תמיכה זה כמעט נעלם.

בשנת 1995 הוחלט על שינוי מהותי – **הפחתת שיעור המענק**. בשנת 1996, על סמך המלצות ועדה בראשותו של יורם גבאי, הוחלט על צמצום נוסף, הדרגתי, בשיעור המענק. ועדת-גבאי הוקמה על רקע ההחלטה לצמצם את שיעור המענק ולהפנות את המקורות התקציביים ה"מתפנים" להפעלת אמצעי מעורבות משלימים ו/או חלופיים לחוק, כדברי הוועדה:

<sup>1</sup> דפנה שוורץ, סקירת ספרות – חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מקום, אוניברסיטת בן-גוריון, 2003.

"הוועדה אימצה את הגישה הבסיסית לפיה יש לצמצם את המענקים על השקעות הון הניתנים למפעלים באזורי פיתוח ולהמירם בתמיכה ממוקדת **בחיזוק הון אנושי ותשתיות פיזיות** ובהסרת כשלי שוק וגורמי סיכון המונעים הקצאה אופטימלית של גורמי ייצור".

ועדת-גבאי המליצה על הפניית המקורות הכספיים המתפנים עקב הפחתת שיעור המענק לחמישה תחומים: שיפור גורם ייצור העבודה באזורי פיתוח; תמיכה באזורי תעשייה בפריפריה; עידוד הייצוא; קידום עסקים קטנים ויזמות מקומית; עידוד מחקר ופיתוח וחדשנות. ואכן, מעורבות הממשלה בעידוד תחומים אלו באה לידי ביטוי מאז שנות ה-80 בשורה של חוקים וכלי מדיניות שהפעיל משרד התמ"ת, ובהם סבסוד מחקר ופיתוח במסגרת **חוק לעידוד המחקר והפיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984**; סבסוד הון אנושי לתעשייה באמצעות תוכניות לשיפור כושר הניהול, היצרניות, העיצוב התעשייתי והשיווק; השקעות בתכנון ובפיתוח של אזורי תעשייה בפריפריה; עידוד עסקים קטנים.

בשנת 2005 נעשו שני שינויים נוספים בחוק: התוסף **תנאי זכאות בסיסי של עמידה ב-25% יצוא** לפחות (עד שנה זו לא היו תנאי זכאות ברורים, וההחלטה אם לאשר השקעה נקבעה במינהלת מרכז ההשקעות לפי נהלים פנימיים המסתמכים על מטרות החוק), וביצוע המסלול החלופי (הטבות מס) **עבר לרשות המסים** (מסלול ירוק); במסלול זה המשקיע אינו מגיש בקשה לפני השקעה, ומקבל הטבת מס בעת הגשת הדוח השנתי לרשויות המס. כמו כן, נקבע כי מסלול המענקים יוותר עד לסוף שנת 2007. ביולי 2007 מינה שר התמ"ת ועדה מייעצת בהשתתפות תעשיינים וחוקרים מהאקדמיה לשם בחינה מחודשת של החוק לקראת החלטה בדבר הארכתו בתחילת שנת 2008. תפקידי הוועדה:

- בחינת השפעתו של החוק על התפתחות התעשייה והתאמת מטרותיו לשינויים שחלו בכלכלת ישראל.
- בחינת כלי הסיוע הקיימים בחוק לעומת הנעשה בתחום במדינות אחרות.
- בחינת יישום המסלול החלופי ובחינת האפשרות להפקיד שוב את הפעלתו בידי מרכז ההשקעות.
- בחינת החלתו של החוק על ענפי משק נוספים, כמו שירותים מוטי-יצוא.

### 1.3. מסלולי הטבות עיקריים

כיום מסלולי הטבות העיקריים בחוק הם:

**מסלול מענקים.** שיעור המענק בסך ההשקעה הקבועה כיום הוא כדלקמן: באזור פיתוח א' – 24% עד 140 מיליון ש"ח ו-20% מעל סכום זה; באזור פיתוח ב' – 10%, ללא תלות בסכום ההשקעה הקבועה. נוסף על כך המשקיע זכאי לפטור ממס חברות לשנתיים ולמס חברות מופחת לחמש שנים נוספות (משקיע ישראלי) או לשמונה שנים נוספות (משקיע זר).

**מסלול הטבות מס.** אזור פיתוח א' – פטור מוחלט ממס חברות לעשר שנים; אזור פיתוח ב' – פטור ממס חברות לשש שנים, מס חברות מופחת לשנה נוספת (משקיע ישראלי) או לארבע שנים נוספות (משקיע זר); מרכז הארץ – פטור ממס חברות לשנתיים, מס חברות מופחת לחמש שנים נוספות (משקיע ישראלי) או לשמונה שנים נוספות (משקיע זר). נוסף על כך יש פטורים והנחות במסי דיבידנדים ופחת מואץ. יש לציין כי רשויות המס רואות בהטבות המס במסלול החלופי (פטור או הפחתה לשנים אחדות) דחיית מס, שכן בעת חלוקת הרווחים בעתיד ימוסה הרווח בשיעור של 25%.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> עם זאת, בפסיקה אחרונה של בית-המשפט המחוזי בת"א (עמ"ה 1053/05) קבע השופט כי מדובר בפטור ממס בהקשר של קיזוז הפסדים מפעילות רגילה.

## 2. ניתוח החוק

בניתוח התרומה של החוק יש לדון בשאלות האלה:

- האם סבסוד הון היא הכלכלי היעיל להשגת מטרות של צמיחה, יצוא והרחבת התעסוקה, לעומת כלים אחרים כמו מדיניות אקטיבית לעידוד עבודה?
- האם יישום החוק אכן הביא לחיזוק של אזורי פיתוח בפריפריה מבחינה חברתית וכלכלית?
- כיצד מדינות מפותחות מנסות להשיג מטרות אלו ומהי המגמה במדינות אלו?

### 2.1. תקציב החוק

ההשקעה הגולמית הכוללת בכל ענפי המשק ישראל (מכונות וציוד, מבנים וכלי תחבורה) הסתכמה בשנת 2005 בכ-98 מיליארד ש"ח. מתוך זה ההשקעה בענף התעשייה הסתכמה בכ-16 מיליארד ש"ח, שהיו 2.7% מהתוצר המקומי הגולמי.

בעשור האחרון **תקציב החוק לעידוד השקעות הון ירד מכ-0.75% מהתוצר לכ-0.45% מהתוצר**. מאז שנת 1997 עלה במידה ניכרת חלקן של הטבות המס בתקציב החוק, וחלק מהמענקים הצטמצמו במידה ניכרת. יתרה מזו, בשנת 2005 עבר הטיפול במסלול הטבות המס לרשות המסים והוסרה מגבלת התקציב שחלה עליהן.

לפי אומדן של מינהל הכנסות המדינה, היקף הטבות המס שניתנו על סמך החוק הגיע בשנת 2006 לכ-2.4 מיליארדי ש"ח, לעומת כ-1.6 מיליארד ש"ח בשלוש השנים הקודמות. לעומת זאת, תקציב המענקים ירד משיא של 1.3 מיליארד ש"ח בשנת 1997 לכ-160 מיליון ש"ח בשנת 2006 (ללא הטבות המס הקיימות במסלול זה).<sup>3</sup> תקציב זה ניתן עבור השקעה של פחות מ-1 מיליארד ש"ח, שהם כ-5% מסך ההשקעות בתעשייה בישראל.

התקציב הדרוש כדי לענות על הביקוש לקבלת מעמד של מפעל מאושר גדול במידה ניכרת מהתקציב הקיים. באמצע 2007 היו למרכז ההשקעות כ-400 בקשות המתאימות לתנאי החוק בהיקף השקעה של 9 מיליארדי ש"ח ובהיקף מענקים של 2.2 מיליארדי ש"ח (אף שמפעלים רבים, בעיקר קטנים, נמנעים מלכתחילה מלפנות אל מרכז ההשקעות), אולם תקציב המענקים השנה הוא 100 מיליון ש"ח. דהיינו, תקציב המענקים הוא כ-4.5% מהסכום המבוקש, והסכום הדרוש כדי לענות על הביקוש גדול פי-20 מהתקציב בפועל. למצב זה יש שתי השפעות ברורות:

- נוצר **חוסר שוויון מובהק** בין מפעלים שקיבלו מעמד של מפעל מאושר (בעיקר מפעלים גדולים, וראה להלן סעיף 2.3), לבין מפעלים שלא קיבלו מעמד כזה. חוסר השוויון מוביל לפגיעה בתחרות בין מפעלים שקיבלו מענקים והטבות מס לבין מפעלים שלא קיבלו **ולחברת הריכוזיות של התעשייה הישראלית**.
- להנהלת מרכז ההשקעות יש כוח עצום, שכן היא מחליטה אילו מפעלים להעלות לדיון במינהלת מרכז ההשקעות. הדבר עלול לגרור **השפעות זרות**, כמו יועצים המקדמים תוכניות השקעה ("מאכערים"), והן אף קיבלו ביטוי בכמה דוחות של מבקר המדינה.

<sup>3</sup> שי כהן, עוזר למנהל מרכז ההשקעות, משרד התמ"ת, שיחת טלפון, 2 באוגוסט 2007.

## 2.2. סבסוד הון להשגת מטרות של צמיחה, יצוא ותעסוקה

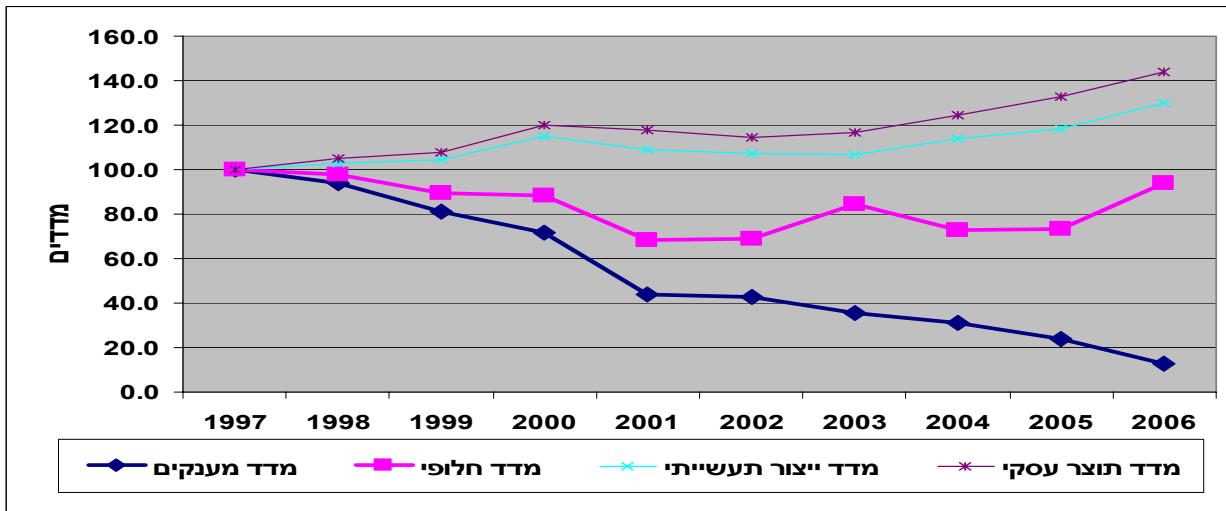
על יישום החוק ותרומתו נערכו מחקרים רבים. מסקנותיהם העיקריות הן שסבסוד הון בלבד, ללא אמצעי תמיכה נוספים כגון השקעות בהון אנושי ובתשתיות פיזיות, אינו משיג את המטרה.

לדברי החוקרים, מדיניות סבסוד ההון הובילה את המפעלים המאושרים לחוסר יעילות בתוצר בשיעור שנע בין 5% במפעלים שקיבלו סיוע ברמה ממוצעת ל-15% במפעלים שסובסדו בהיקף גדול יחסית.<sup>4</sup> המחקרים מלמדים כי החוק פוגם ביעילות במשק, וכי **יש לו השפעה מעוותת או מועטה על התעסוקה**. סבסוד ההון יוצר שימוש יתר בהון על פני עבודה, ולכן אינו מגדיל את הביקוש לעובדים במידה הרצויה. נוסף על כך, הישרדותם של המפעלים שקיבלו מענק נמוכה מהישרדותם של מפעלים שקמו במימון פרטי מלא, ולכן ההשקעות המסובסדות מצליחות לספק בעיקר תעסוקה זמנית ולא יציבה.<sup>5</sup>

ממצא זה קיבל חיזוק גם בדוח הביניים של **ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל**:<sup>6</sup> "מערכת המס בישראל יוצרת העדפה להשקעה בהון על פני השקעה בעבודה – חוקים כגון החוק לעידוד השקעות הון גורמים להעדפת השימוש בתשומת הון על פני תשומת עבודה. מדיניות זו מעודדת הקמת מפעלים עתירי הון על חשבון העסקה של עובדים".

תרשים 1 משקף את השינוי בתקציב המענקים והטבות המס בעשור האחרון לעומת השינוי במדד הייצור התעשייתי ובתוצר העסקי (בכל המדדים שנת הבסיס היא 1997).

**תרשים 1: מדדי תקציב מענקים, תקציב הטבות מס, ייצור תעשייתי ותוצר עסקי 1997-2006**<sup>7</sup>



מן התרשים עולה כי אף שבשנים האחרונות חלה ירידה בתקציבי המענקים (במונחי תוצר הירידה גדולה אף יותר), מדד הייצור התעשייתי והתוצר העסקי צמחו בשנים אלו במידה ניכרת. לפיכך אפשר להניח כי

<sup>4</sup> דפנה שוורץ, סקירת ספרות – חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מקום, אוניברסיטת בן-גוריון, 2003.

<sup>5</sup> בנק ישראל, דן וחשבון לשנת 2006, פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק, תיבה ב'-3: החוק לעידוד השקעות הון והשפעתו על התעסוקה באזורי פיתוח, אפריל 2007.

<sup>6</sup> דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל בראשות חבר הכנסת רן כהן, 2002.

<sup>7</sup> מקורות: בנק ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי מרכז המחקר והמידע של כנסת.

לאמצעי מדיניות אחרים, הן ברמת המקרו (כמו שער הריבית לטווח ארוך) והן ברמת המיקרו (כמו השקעות בתשתיות פיזיות), יש השפעה גדולה הרבה יותר מאשר לסבסוד הון ישיר.

### 2.3. ריכוזיות בתעשייה הישראלית

מינהל הכנסות המדינה בדק נתונים על חברות שהיו במעמד של מפעל מאושר בשנת 2003.<sup>8</sup> לפי הממצאים, ההטבות מס מכוח החוק הסתכמו בשנת 2003 בכ-2.2 מיליארדי ש"ח, ומתוך זה 1.1 מיליארד ש"ח במסלול החלופי (הטבות מס), 1 מיליארד ש"ח במסלול משקיעי חוץ וכ-0.1 מיליארד ש"ח במסלול מענקים (במסלול זה מדובר בהטבות מס בלבד, ללא חלק המענקים).

בשנת 2003 היו 725 חברות במעמד של מפעל מאושר, מתוך כ-26,000 עסקים הפועלים בענף התעשייה. לפי הממצאים, רוב המפעלים המאושרים הם גדולים: **שליש מחברות התעשייה שעובדים בהן יותר מ-1,000 איש היו במעמד של מפעל מאושר**, לעומת 6% מאלו המעסיקות 25-49 עובדים. נוסף על כך, ההטבות של שמונה חברות שקיבלו הטבה בשווי של 50 מיליון ש"ח לפחות כל אחת הסתכמו ב-1.1 מיליארד ש"ח – **מחצית מסכום הטבת המס הכולל שקיבלו המפעלים המאושרים בשנת 2003**. נבדק גם שווי ההטבה לעובד לעומת השכר הממוצע של העובדים, לפי גודל המפעלים (טבלה 1):

#### טבלה 1 – שווי הטבה ממוצע לעובד לעומת שכר ממוצע לעובד

מספר מפעלים	גודל הטבה למפעל	שווי הטבה ממוצע לעובד	שכר ממוצע שנתי לעובד
3	מעל 100 מיליון ש"ח	98,000 ש"ח	157,000 ש"ח
133	עד 100,000 ש"ח	1,000 ש"ח	60,000 ש"ח

מהטבלה עולה כי שווי ההטבה הממוצעת לעובד במפעלים הגדולים גבוה כמעט פי-100 משווי ההטבה הממוצעת למפעלים קטנים, בעוד השכר הממוצע במפעלים גדולים גבוה מהשכר הממוצע במפעלים קטנים פי-2.5 בלבד.

נוסף על כך, היחס הממוצע בין שווי ההטבה לעובד לבין השכר הממוצע לעובד במסלול החלופי (הטבות מס) היה 20%, ובמסלול משקיעי חוץ – 17%. יחס זה גבוה במידה ניכרת מזה שנמצא במסלול המענקים – 3%. ההסבר לכך הוא שרוב החברות במסלול הטבות מס הן חברות צמיחה במרכז הארץ, בעיקר היי-טק, והשכר בהן גבוה במידה ניכרת מהשכר בחברות במסלול מענקים.

המס ששילמו המפעלים המאושרים בשנת 2003 הסתכם ב-1.7 מיליארד ש"ח, וניכויי המס בגין שכר עובדים הסתכמו בכ-2.4 מיליארדי ש"ח. כלומר, ההכנסות ממסים שנבעו מחברות אלו הסתכמו ב-4.1 מיליארדי ש"ח – סכום גבוה ב-2 מיליארדי ש"ח משווי הטבות המס שקיבלו במסגרת החוק. נמצא כי ה"חוזר" הגבוה ביותר במונחי ניכויי שכר על הטבת המס התקבל מהחברות הקטנות יחסית.

**ממצאים אלו מעלים כי בדרך כלל חברות גדולות ניהנות יותר מתמריצי החוק לעומת חברות קטנות, וכי החוק מגדיל את הריכוזיות בתעשייה הישראלית.**

### 2.4. העדפת אזורי פיתוח

<sup>8</sup> גלית בן נאים, דוח שנתי 2006, פרק י' - חוק עידוד השקעות הון, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, אוגוסט 2007.

אחת המטרות המרכזיות של החוק היא להרחיב את התעסוקה ולהקטין את שיעור האבטלה הגבוה בפריפריה, ולהביא לידי צמצום של הפערים החברתיים בישראל. במחקר שערך בנק ישראל נבדקו מענקים והטבות מס ב-15 אזורי פיתוח בדרום הארץ ובצפונה בשנים 1987 עד 2003.<sup>9</sup> כדי לבחון את ההשפעה המצטברת של ההשקעות נבדקה השפעת ההשקעה הממוצעת במשך חמש שנים על מצב התעסוקה בשנה השישית. **נמצא כי שינוי בהיקף ההשקעות המאושרות מסביר במידה מועטה בלבד, ולרוב לא מובהקת, את השינוי בשיעור האבטלה.** במחקר עלה כי כדי להוריד את שיעור האבטלה בכל אזור פיתוח א' ב-1% דרוש מימון ממשלתי שנתי של כ-2 מיליארדי ש"ח במשך חמש שנים.

מחקרים אחרים העלו תוצאות דומות. כך למשל נמצא כבר בשנות ה-70 כי למרות הרחבת מקורות התעסוקה באזורי פיתוח, **היה בהם תהליך מתמיד של הגירה שלילית**, בעיקר של אוכלוסייה בעלת פוטנציאל כלכלי, וכי הבסיס הכלכלי-תעסוקתי שהתפתח בהם היה נחות לעומת מרכז הארץ. בעוד במרכז הארץ ענפי צמיחה, כמו אלקטרוניקה ותוכנה, היו דומיננטיים, הרי באזורי פיתוח דומיננטיים דווקא הענפים המסורתיים, כמו טקסטיל ומזון. **במחקרים עלה כי הפער הענפי בין מרכז הארץ לאזורי הפיתוח לא נסגר במרוצת השנים.**

אחד ההסברים לאפקטיביות הנמוכה של התמריצים הוא טווח הפעולה שלהם – התמריצים מקנים למפעלים הטבות למספר שנים מועט יחסית, אולם מפעלים פועלים על-פי שיקולים של כדאיות כלכלית לטווח ארוך יותר. מפעלים בענפי צמיחה נתקלים בחסרונות של אזורי פיתוח – תשתיות פיזיות לקויות, מחסור בהון אנושי, ריחוק ממרכז הארץ ועוד חסרונות יחסיים – ולכן נוטים שלא להתמקם באזורי פיתוח אלא במרכז הארץ. **התמריצים משכו לאזורי פיתוח בעיקר תעשיות מסורתיות ולא יציבות.** למעשה, יישום החוק במתכונתו הנוכחית הנציח את החסרונות היחסיים של אזורי הפיתוח, שכן עבודה לא יציבה במפעלים מסורתיים לא אפשרה שיפור של ההון האנושי במפעלי צמיחה.

על חוסר היציבות מצביעים למשל הנתונים האלה: **כ-70% מהמפעלים שהוקמו בעיר אופקים בשנים 1979-1970 לא התקיימו בשנת 1980.** בשנים האלה הוקמו בכל שנה שניים עד ארבעה מפעלים, ומספר דומה של מפעלים נסגרו. למעשה, המפעלים החדשים החליפו את הישנים, לעתים אף באותו בניין ועם אותה חברה אך בשם חדש.

המחקרים מעלים כי גם בערים שבהן גדלו ההשקעות המאושרות, תושבי העיר או האזור לא בהכרח הפיקו מכך תועלת רבה, בין היתר בשל חוסר אינטגרציה בין המפעלים לאזור. אזור הפיתוח לא היה ערוך מבחינת התשתיות, כמו הון אנושי ותשתית עסקית מקומית, להשתלב בצמיחה הנובעת מן המפעלים. מחקר לשנת 2003 העלה כי רק חלק מעובדי המפעלים המאושרים בפריפריה הם מהיישוב או מהאזור, וכי יש פער מובהק בין שכר עובדי האזור לשכר עובדי המפעל שבאו ממרכז הארץ.<sup>10</sup>

**החוק מעודד השקעות בפריפריה, אך לא מצליח להביא לשיפור כושר התחרות שלה מאחר שהוא מטפל בסימפטום – שיעור האבטלה – ולא בבעיה – העדר כושר תחרותי במונחי הון אנושי ותשתית פיזית.** המסקנה היא ש**סבסוד הון ללא השקעה בתשתיות פיזיות ואנושיות, ארגוניות ואחרות לשם העלאת כושר התחרות של הפריפריה לרמה במרכז הארץ, רק מנציח את הפער בין הפריפריה למרכז הארץ.**

<sup>9</sup> בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2006, פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק, תיבה ב'3: החוק לעידוד השקעות הון והשפעתו על התעסוקה באזורי פיתוח, אפריל 2007.

<sup>10</sup> גלית בן נאים, דוח שנתי 2006, פרק י' – חוק עידוד השקעות הון, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, אוגוסט 2007.

### 3. כלי מדיניות חלופיים

ברוב המדינות המפותחות ננקטת מדיניות של תמיכה ישירה בתעשייה, בעיקר לשם עידוד התעשייה באזורים מועדפים כמו הפריפריה. בדוחות של ארגון המדינות המפותחות (OECD) עולה כי כ-66% מהתמיכה הישירה מוקצים לצמצום פערים בין-אזוריים, כ-19% – לתמיכה במו"פ וחדשנות וכ-17% – לתמיכה ביצוא ובסחר בין-לאומי. מחקרים ניסו לבדוק מהם הכלים האפקטיביים ביותר לתמיכה בתעשייה ולצמצום פערים בין אזורים. ככלל, המסקנה דומה לזו שהוסקה במחקרים שנעשו בארץ: השקעה בהון אנושי, בתשתיות פיזיות ובהפחתת מס חברות עדיפה מהשקעה במענקי הון.

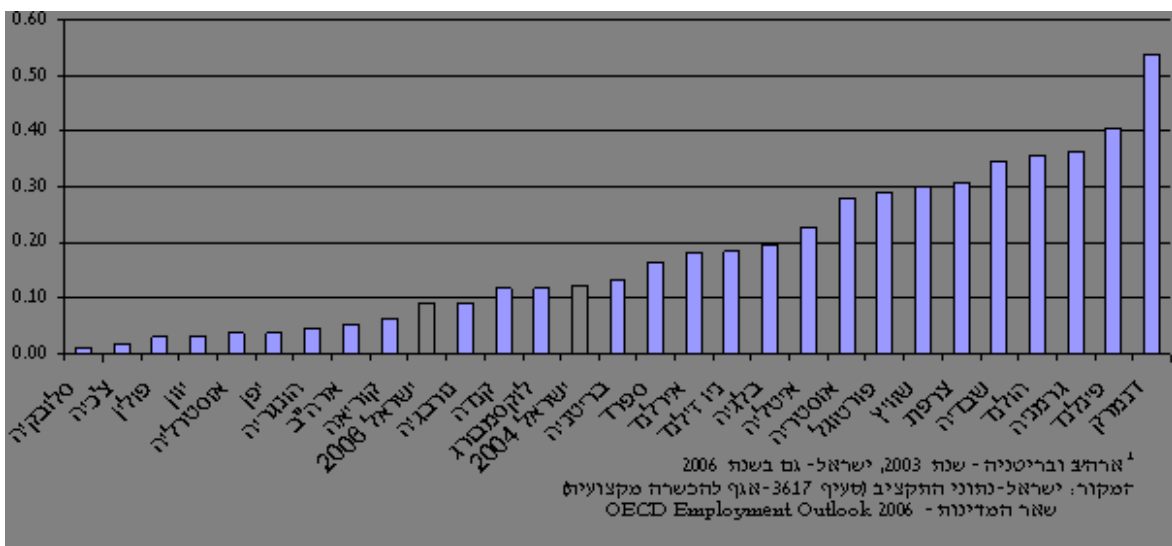
#### 3.1. מדיניות אקטיבית לעידוד עבודה – ALMP

מדיניות אקטיבית לעידוד עבודה (Active Labor Market Policy) היא כלי מדיניות עיקרי במדינות אירופה לשם השגת מטרות של צמיחה ותעסוקה באמצעות השבחת ההון האנושי של מובטלים ובעלי שכר נמוך. מדיניות זו כוללת השקעות ממשלתיות ישירות בשוק העבודה, ובכלל זה הכשרה מקצועית, תמריצי תעסוקה ישירים, שילוב נכים בשוק העבודה ותמריצים למיזמי מחקר ופיתוח (סטרט-אפים).

**ההוצאה האקטיבית בישראל לעידוד עבודה נמוכה במידה ניכרת מההוצאה במדינות המפותחות – 0.2% מהתוצר, לעומת 0.7% בממוצע במדינות המפותחות<sup>11</sup> ובאיחוד האירופי.<sup>12</sup>**

ההשקעה בהכשרה מקצועית בישראל ביחס לתוצר נמוכה במידה ניכרת מההשקעה במדינות המפותחות, כפי שאפשר לראות בתרשים 2. ההשקעה בישראל ביחס לתוצר אף הצטמצמה בשנתיים האחרונות.<sup>13</sup>

תרשים 2: שיעור ההוצאה הציבורית על הכשרה מקצועית מהתוצר ב-OECD ובישראל בשנת 2004<sup>1</sup>



<sup>11</sup> בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2005, פרק ח' – סוגיות במדיניות רווחה עמ' 268, אפריל 2006.

<sup>12</sup> European Commission, The Social Situation in the European Union 2004, Labor Market Policy Expenditure.

<sup>13</sup> בנק ישראל, הכשרה מקצועית בישראל, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2007.



נוסף על כך, ההכשרה המקצועית בישראל אינה מתאימה לצורכי שוק העבודה. כיום משרד התמי"ת ממונה על ההכשרה המקצועית בישראל, והיא ניתנת במרכזים ממשלתיים וכן בקורסים שהמשרד קונה. לשיטה זו יש חסרונות, ובעיקר העדר קשר ישיר בין צורכי שוק העבודה לקורסים שמרכזי ההכשרה נותנים וחוסר שיתוף מספיק של המעסיקים בתוכני הקורסים. הגדלה ניכרת של תקציב ההכשרה המקצועית וביצועה באמצעות התעשיינים **בהכשרה פנים-מפעלית** שלאחריה ייקלטו העובדים בעבודה במפעל עשויים להביא להגדלת ההון האנושי ולתרומה גבוהה יותר לתעסוקה.

ההשקעה הממשלתית הלא-המספקת בהכשרה מקצועית מקבלת חיזוק מנתוני סקר שערכה התאחדות התעשיינים, המעיד על **מחסור באלפי עובדים מיומנים**.<sup>14</sup> חסרים לא רק מהנדסים ומתכנתים בענפי ההיי-טק, אלא גם עובדים מקצועיים בתעשיות מסורתיות ומעורבות בענפי המתכת והחשמל, כמו חרטים וחשמלאים. נתונים אלו מקבלים חיזוק גם מניתוח של בנק ישראל,<sup>15</sup> שלפיו **צוואר הבקבוק בהתפתחות התעשייה הוא בעיקר עובדים מיומנים**.

### **סבסוד הון אנושי במחקר ופיתוח מביא לתוצאות חברתיות-כלכליות**

בדור האחרון מדינת ישראל מעודדת **מחקר ופיתוח**, ובעיקר **סבסוד הון אנושי**. לשם כך משמשים כלים כגון סבסוד ישיר על-ידי לשכת המדען הראשי במשרד התמי"ת, סבסוד חממות היי-טק, קרנות מו"פ דו-לאומיות, ובעבר – סבסוד קרנות הון-סיכון (מדיניות אשר הביאה ליצירת מאסה קריטית של תעשיית קרנות הון-סיכון פרטית).

מדיניות זו הביאה לתוצאות חברתיות-כלכליות ראויות במונחי הוצאה לאומית למו"פ, אשר יש לה השלכות ניכרות על הצמיחה, היצוא, התעסוקה והרווחה החברתית בישראל. ואכן, **ההוצאה הלאומית למו"פ אזרחי ישראל בשנת 2006 היתה 4.5% מהתוצר, והיא הגבוהה בעולם. ההוצאה הממוצעת למו"פ במדינות ה-OECD היא 2% מהתוצר**.<sup>16</sup>

כיום רוב פירות ההשקעה במו"פ מתרכזים במרכז הארץ. מתן תמריצי מקום גבוהים לאזורי פיתוח בהשקעה במו"פ ובהון אנושי עשויה להביא להתפשטות מרכזי היי-טק לפריפריה.

### **3.2. תמריצים מבוססי חוקים ותקנות**

התחרות בין המדינות במשיכת השקעות זרות גברה בשנים האחרונות, בין היתר בעקבות תהליכי גלובליזציה, ובהם צמצום חסמי סחר והגברת ניידות ההון בין המדינות. בעשורים האחרונים הצטרפו לתחרות הגלובלית גם מדינות שהיו בעבר סגורות וריכוזיות יחסית, בעיקר סין, הודו ומדינות מזרח אירופה, וכך גדלה עוד יותר התחרות בין המדינות במשיכת השקעות. מחקרים מעלים כי מדינות רבות מנסות למשוך השקעות ענק כדי שיהיו **עוגן תעשייתי** להעסקת אלפי עובדים ולהעצמת יכולת הייצור והפיתוח של המשק (כמו ההשקעה של "אינטל" במפעל בקריית-גת).

האמצעים למשוך משקיעים זרים נחלקים בעיקרם לשניים:

- **אמצעים מבוססי תמריצים**, כמו סבסוד השקעות הון על-ידי מענקים והטבות מס;

<sup>14</sup> התאחדות התעשיינים, נמשך הקושי בגיוס עובדים לתעשייה, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2007.

<sup>15</sup> בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2006, פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק.

<sup>16</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמשכת העלייה בהוצאה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי בשנת 2006, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2007.

- **אמצעים מבוססי חוקים ותקנות**, כמו הפחתת מסים כללית ורפורמות להגברת כושר התחרות, אשר מגבירים את כושר התחרות בלי לפגוע בתהליך הקצאת המקורות של המשקיעים.

בחינת מצבה של ישראל בכל הקשור לאמצעים מבוססי חוקים ותקנות מעידה על הצורך בשיפור כושרה התחרותי, בעיקר באמצעות הגדלת התחרותיות והקטנת חסמי ביורוקרטיה ושיעור מס חברות.

### ביורוקרטיה

ישראל מדורגת במקום ה-26 מתוך 155 מדינות בעולם **במדד הידידותיות לעסקים** של הבנק העולמי. בכמה תחומים הדירוג של ישראל נמוך במידה ניכרת מהדירוג הכללי. טבלה 2 מציגה את התחומים שבהם יש מחסומים גבוהים בפני עסקים קטנים בישראל:

**טבלה 2 – מחסומים ביורוקרטיים בולטים בישראל<sup>17</sup>**

תחום	דירוג ישראל	המצב בישראל	ממוצע ב-OECD
טיפול בקבלת רשיונות (מספר פרוצדורות)	101	21 פרוצדורות	14 פרוצדורות
רישום נכס (מספר ימים)	150	144 ימים	32 ימים
סגירת עסק (מספר שנים)	36	4 שנים	1.4 שנים

רפורמות להגברת הכושר התחרותי ולהקטנת הביורוקרטיה מושכות השקעות זרות איכותיות לטווח ארוך. מדינות שמקומן במדד הידידותיות לעסקים גבוה מושכות השקעות זרות בהיקף גדול.

### שיעור מס חברות

בכלל המדיניות למשוך השקעות זרות התפתחה בעשור האחרון **תחרות מס** (tax competition) בין מדינות בעולם, בעיקר על-ידי הפחתת שיעור מס חברות.

עד אמצע שנות ה-70 היתה עלייה הדרגתית בשיעור מס החברות בישראל, עד לרמה מרבית של 40% בשנת 1975; בתוספת מס הכנסה בשיעור של 35% על רווחים לא מחולקים, הגיע **שיעור המס הכולל על הכנסות החברה ל-61%**. במחצית השנייה של שנות ה-80 התהפכה המגמה: בשנת 1987 הופחת שיעור מס הכנסה על חברות מ-35% ל-8.3%, וכך שיעור המס הכולל ירד ל-45%. בשנת 1992 בוטל סופית מס הכנסה על רווחים לא מחולקים, וכך שיעור מס החברות הכולל ירד ל-40%.<sup>18</sup>

משנת 1993 עד שנת 1966 ירד מס החברות ב-1% לשנה עד שהתייצב על 36%. בתקופה זו שיעור המס בישראל היה דומה לשיעורו הממוצע במדינות ה-OECD (38%). ואולם, בשנים 2004-1996 חלה **ירידה ממוצעת של 7.6% בשיעור מס החברות במדינות** אלו בשל תחרות המס, והוא הגיע לשיעור ממוצע של 30%. שיעור המס ממשיך לרדת במסגרת רפורמות מס במדינות המפותחות.

בשנים 2003-1996 נותר שיעור מס החברות בישראל 36%, למרות ההפחתות במדינות המפותחות, ולכן **נחלש כושר התחרות של המשק הישראלי**. הפחתת שיעור מס החברות בעולם הובילה בשנת 2004 להחלטה להפחית בהדרגה את מס החברות בישראל עד לרמה של 25% משנת 2010 ואילך. בשנת 2007 שיעור מס חברות הוא 29%.

<sup>17</sup> מקור: הבנק העולמי, Doing Business, באתר האינטרנט: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

<sup>18</sup> משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2006, פרק י"ט – השוואות בינלאומיות, אוגוסט 2007.

הפחתת שיעור מס חברות לרמה הממוצעת ב-OECD מגדילה את כושר התחרות של המשק הישראלי ומעודדת השקעות זרות, ובמקביל מקטינה את שווי הטבות המס הגלום בחוק לעידוד השקעות הון.



## מקורות

### חקיקה

- חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

### מסמכים ודוחות

- משרד התמ"ת, מרכז ההשקעות, סיכום פעילות מרכז ההשקעות בשנת 2005, פברואר 2006.
- בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2006, פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק, תיבה ב'-3: החוק לעידוד השקעות הון והשפעתו על התעסוקה באזורי פיתוח, אפריל 2007.
- בנק ישראל, הכשרה מקצועית בישראל, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2007.
- התאחדות התעשיינים, נמשך הקושי בגיוס עובדים לתעשייה, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2007.
- משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2006, פרק י' – חוק עידוד השקעות הון, פרק י"ט – השוואות בינלאומיות, אוגוסט 2007.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמשכת העלייה בהוצאה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי בשנת 2006, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2007.
- שוורץ דפנה, סקירת ספרות – חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מקום, אוניברסיטת בן-גוריון, 2003.
- The Social Situation in the European Union 2004, Labor Market Policy Expenditure.

### שיחות טלפון

- בן נאים גלית, מנהלת תחום מחקר כלכלי, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, 5 באוגוסט 2007.
- כהן שי, עוזר למנהל מרכז ההשקעות, משרד התמ"ת, 2 באוגוסט 2007.
- רייפן אוהד, רפרנט תעשייה, אגף התקציבים, משרד האוצר, 5 באוגוסט 2007.

### אתרי אינטרנט

- משרד התמ"ת, [www.moit.gov.il](http://www.moit.gov.il).
- בנק ישראל, [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il).
- משרד האוצר, [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [www1.cbs.gov.il](http://www1.cbs.gov.il).
- התאחדות התעשיינים, [www.industry.org.il](http://www.industry.org.il).