

האם חוק עידוד השקעות

הון תורם לכלכלה ולחברה

ומשיג את מטרותיו המוצהרות?

אסף צימרינג ועומר מואב\*

נייר מדיניות 2016.01 / ינואר 2016



\* אסף צימרינג, בעל תואר ד"ר לכלכלה מאוניברסיטת סטנפורד, הוא עמית ב-Cornerstone. [azimring@cornerstone.com](mailto:azimring@cornerstone.com). עומר מואב הוא פרופסור לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה ובאוניברסיטת ורויק באנגליה. [omoav@idc.ac.il](mailto:omoav@idc.ac.il).

# מכון אהרן למדיניות כלכלית

## על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

### ← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

### ← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

### ← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

### ← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: [aaron.economics@idc.ac.il](mailto:aaron.economics@idc.ac.il)

אתר: [www.aiep.idc.ac.il](http://www.aiep.idc.ac.il)

## האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרותיו

### המוצהרות?

חוק עידוד השקעות הון נועד לעודד השקעות בתעשייה הישראלית, וכיום הוא כולל הטבות מס לחברות העומדות בקריטריונים הקשורים להיקף הייצוא. נייר זה סותר מספר תפיסות מקובלות בדיון הציבורי. אנו מראים שהטבות מס ליצואנים אינן מייצרות מקומות עבודה "יש מאין", אלא משנות את הקצאת העובדים בין חברות מייצאות לחברות שאינן מייצאות, ולכן עידוד הייצוא אינו תורם לתעסוקה. באותו האופן, פתיחת המשק לייבוא משנה את הקצאת העובדים בין ענפים שונים ואינה מחסלת מקומות עבודה, על כן פתיחת המשק לייבוא לא תפגע בתעסוקה. המדיניות הקיימת של עידוד ייצוא ובו בזמן מדיניות לצמצום ייבוא הן פעולות הסותרות זו את זו וגורמות לבזבוז משאבים ולפגיעה ברווחה, מכיוון שהייצוא והייבוא משתווים בטווח הארוך דרך מנגנון של התאמות שער החליפין. על מנת להצדיק את החוק נדרש יחס סיבתי בין פעילות ייצוא לפיריון של הפירמה המייצאת, היחס הזה צריך להתקיים במיוחד עבור פירמות שבחרות לייצא רק בגלל החוק, ונדרש שלפיריון תהיינה השפעות חיוביות. סקירת הספרות המחקרית אינה מעידה על אף לא אחד מהתנאים הללו.

## תוכן העניינים

5	1. הקדמה
7	2. רקע: החוק לעידוד השקעות הון
8	3. מסגרת תאורטית
10	סך הכנסות הממשלה ממסים
11	4. האם עידוד הייצוא הוא דבר רצוי כשלעצמו?
11	4.1 איך ייצוא תורם לרווחה?
14	4.2 מהיכן נובעת התפיסה המוטעית שייצוא תורם לתוצר?
14	4.2.1 מרקנטיליזם
15	4.2.2 הנראה והבלתי נראה
16	4.2.3 ראשית ימי המדינה
17	5. האם ניתן להצדיק את החוק לעידוד השקעות הון?
17	5.1 האם הפריון הגבוה של פירמות מייצאות מצדיק אפליה לטובתן בשיעורי המס?
18	5.2 ייצוא ופריון
19	5.2.1 המתאם החיובי בין ייצוא ופריון
20	5.2.2 האם קיים יחס סיבתי שלפיו פעילות ייצוא גורמת לשיפור הפריון בחברות שבחרות לייצא?
21	5.3 ייצוא והשקעה בפיתוח ואימוץ טכנולוגיות חדשות
23	5.4 האם פירמות שתייצאנה רק בעקבות הטבות המס תהיינה בעלות פריון גבוה?
24	5.5 האם קיימים כשלי שוק המונעים מחברות לייצא באופן יעיל?
24	5.6 החצנות חיוביות מייצוא לעומת החצנות חיוביות מפעילותן של פירמות מייצאות
25	האם קיימות החצנות חיוביות מייצוא?
26	5.7 האם ניתן להצדיק את ההטבות לייצוא דרך שיקולים של צדק חברתי?
28	6. האם יש אמצעים טובים יותר להשגת המטרות שהחוק לעידוד השקעות הון מנסה להשיג?
29	7. סיכום

## 1. הקדמה

הפסד ההכנסות הישיר שהחוק לעידוד השקעות הון גורם לממשלת ישראל שווה לפער שבין המסים שגורמי הייצור הנהנים מהטבות המס שבחוק משלמים כיום ובין המסים שגורמי ייצור אלו היו משלמים אילו לא היה החוק קיים. על פי אותו היגיון, הרווח הישיר למשק מהחוק לעידוד השקעות הון שווה לפער בין סך הערך שמייצרים גורמי הייצור הנהנים מהטבות המס שבחוק, ובין סך הערך שגורמי ייצור אלו היו מייצרים אילו לא היה החוק קיים. לחוק יכולות להיות גם השפעות עקיפות, אם למשל גורמי הייצור שנהנים מההטבות בחוק יוצרים החצנות חיוביות, ובפרט – החצנות חיוביות שלא היו נוצרות ללא החוק. אבל הנקודה שחשוב להדגיש היא שבהיתן סך ההכנסות ממסים שהממשלה מעוניינת לגבות,<sup>1</sup> החוק משפיע רק על הקצאת המקורות במשק בין פעילויות כלכליות שונות: החוק איננו יוצר מקורות חדשים יש מאין, ובהיעדרו של החוק מקורות אלו לא ייעלמו.

הערכת התועלת או העלות של החוק דרך השוואת הקצאת המקורות תחת השפעת החוק ובלעדיו אינה תלויה בתאוריה כלכלית כלשהי. תאוריות כלכליות יכולות רק לסייע לנו לשער איך הייתה נראית הקצאת המקורות במשק הישראלי אילו לא היה החוק לעידוד השקעות הון קיים; הן לא קובעות עבורנו את עצם הצורך להשוות בין ההקצאות. בכל זאת, השוואה כזו כמעט אינה נוכחת בדיון הציבורי בנושא. דוגמה בולטת ומטרידה במיוחד ניתן למצוא [בדבריו של נפתלי בנט](#), אז שר הכלכלה:

בוא ניקח את מפעל אינטל בקריית גת לדוגמה [...] מנהלי אינטל העולמי התכנסו כדי לקבל החלטה איפה יקום המפעל הבא של החברה. עמדו בפניהם האפשרויות של ארה"ב, אירלנד וישראל. אם המס על המפעלים בישראל היה גבוה [...] ההחלטה של אינטל הייתה קלה: המפעל היה קם באירלנד, פשוט כי המס שם נמוך יותר [...] אירלנד הייתה זוכה בעשרות אלפי מקומות עבודה חדשים. גם את מס ההכנסה הייתה מקבלת הממשלה האירית. וישראל! ישראל לא הייתה מקבלת כלום. או במילים אחרות: היינו צודקים, רק בלי מפעלים.

וכדי להסיר כל ספק בנוגע לכוונותיו במילים "ישראל לא הייתה מקבלת כלום", [פירט בנט במקום אחר](#): [אם נעניק הטבות מס לחברות כמו טבע] נקבל 3,000 עובדים [...] נקבל את מס ההכנסה שאותם עובדים משלמים, נקבל ארנונה שאותו מפעל משלם, נקבל עוד 7,000 עובדים שעובדים בתעשיות נלוות [...] וגם הם משלמים מס! [...] אם נבוא ונגיד – מה פתאום! [...] אנחנו לא נותנים לאף אחד הטבות כאלה! אין בעיה. הם לא יבואו. כל זה לא יהיה. מה מדינת ישראל תקבל אם היא לא נותנת הטבות! כלום!

כלומר, בנט לא רק מניח שללא הטבות המס חברות כמו אינטל או טבע תימנענה מהרחבת פעילותן בישראל, אלא הוא מניח שללא הפעילות שלהן בישראל כל גורמי הייצור שחברות אלו מעסיקות, הן ועובדים כאחד, ייעלמו, או לכל הפחות ייוותרו מובטלים. כפי שנבהיר בהמשך נייר המדיניות הזה, יש לדחות את ההנחה הזו כבלתי סבירה בעליל.

---

<sup>1</sup> כפי שיוסבר בהמשך, הרכב המיסוי וגובהו יכולים להשפיע על שיעורי ההשקעה במשק, ולכן על יצירת הון יצרני נוסף. במובן זה, החוק לעידוד השקעות הון יכול לסייע ביצירת גורמי ייצור נוספים, או לפגוע ביצירתם. הנקודה שאנחנו מבקשים להדגיש כאן היא רק שהחוק אינו יוצר באופן ישיר יותר הון או יותר עובדים. למשל, מפעל חדש של אינטל אינו יוצר עובדים והון בכמות שהמפעל מעסיק – אלו היו קיימים עם החוק ובלעדיו. לכל היותר, מפעל כזה מגדיל את כמות ההון העתידית בערך השווה לגידול בערך הייצור כתוצאה מקיום המפעל, כפול הנטייה השולית להשקיע.

לנייר המדיניות הזה יש שלוש מטרות. ראשית, להבהיר כי המסגרת המחשבתית הנכונה לניתוח השפעות החוק לעידוד השקעות הון היא כזו שמשווה את הקצאת גורמי הייצור במשק תחת החוק להקצאה שניתן לשער שהייתה מתקבלת בהיעדרו. שנית, בהתבסס על התנאים הספציפיים המוגדרים בחוק בנוסחו הנוכחי, שעיקרם מתן הטבות לחברות מייצאות, לנתח את ההשלכות של החוק על הקצאת גורמי הייצור במשק. מאחר שטיעון נפוץ בקרב תומכי החוק נוגע לפריון הגבוה יותר של פירמות מייצאות, נתייחס בהרחבה לטיעון הזה. שלישית, להציע אמצעים אחרים, טובים יותר, להשגת המטרות המוצהרות של החוק לעידוד השקעות הון.

המסקנות שעולות מהניתוח שלנו הן שהחוק כיום אינו מקדם מטרות של יעילות ולא מטרות של צדק חלוקתי. מחקרים אמפיריים בישראל לא מצאו השפעה חיובית של החוק, וקשה, או בלתי אפשרי, לעשות שימוש בשיקולים תאורטיים כדי להצדיק את ההשפעה של החוק על הקצאת המקורות במשק. יתר על כן, אפילו אם מקבלים את הטיעונים שלפיהם יש לחוק השפעה חיובית על הקצאת המקורות במשק, החוק בצורתו הנוכחית הוא לכל היותר Second Best. סובסידיות ישירות לפעילות שהממשלה רוצה לעודד תהיינה יעילות יותר, צודקות יותר ושקופות יותר.

## 2. רקע: החוק לעידוד השקעות הון

החוק לעידוד השקעות הון נחקק בשנת 1959 ושימש במשך השנים ככלי מדיניות מרכזי לפיתוח התעסוקה בארץ, ובעיקר באזורי הפריפריה. בתחילה אפשר החוק הענקת מענקים ממשלתיים והלוואות בערבות המדינה להשקעה במפעלים באזורי פיתוח. אולם במהלך השנים חלו שינויים רבים במטרות החוק, בהטבות שהוא מקנה ובקריטריונים לקבלת ההטבות. החל משנות ה-90 נדחקו המענקים לטובת הטבות מס (מס חברות ומס דיבידנדים) והורחבה תחולת החוק גם למפעלים באזור המרכז (אם כי עדיין קיימת דיפרנציאציה). בשנים האחרונות בוצעו בחוק מספר תיקונים משמעותיים. בשנת 2005 חוקק תיקון 60 לחוק שבין היתר קובע כי תנאי הזכאות להטבות הוא מכירת 25 אחוזים מערך הייצור למשקים המונים יותר מ-12 מיליון איש, כאשר באותה שנה מנה המשק הישראלי (שכולל, לצורך הגדרה זו, את הגדה המערבית) פחות מ-12 מיליון איש. כלומר, הגדרה זו נועדה להיטיב עם פירמות מייצאות. ככל הנראה הגדרה משונה זו של ייצוא נובעת מאילוצים משפטיים שחלים על ישראל מתוקף חברותה בארגון הסחר העולמי. כדי להסיר כל ספק בנושא, כאשר גודל האוכלוסייה בישראל ובגדה המערבית (הנחשבים לצורך החוק למשק אחד) חצה את הסף של 12 מיליון איש, עדכן המחוקק את החוק (בתחולה רטרואקטיבית) והעלה את הסף המזכה בהטבות מס למכירת 25 אחוזים מערך הייצור למשקים המונים יותר מ-14 מיליון איש. הפעם נקבע בחוק גם מנגנון המגדיל אוטומטית את הרף לאורך זמן.

### 3. מסגרת תאורטית

המסגרת התאורטית שהיא נקודת המוצא לנייר המדיניות הזה היא המודל הנאו-קלאסי של משק בתעסוקה מלאה. לפני שניגש ליישום של המסגרת הזו, חשוב להגן על הבחירה שלנו להשתמש בה, ובפרט, להגן על הבחירה במודל שמניח תעסוקה מלאה.

ראשית, בשנים האחרונות המשק הישראלי אכן קרוב מאוד לתעסוקה מלאה. לפי סקרי כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ליוני 2015 יש בישראל 3.64 מיליון מועסקים, ושיעור האבטלה הוא 5.2%. לעומת זאת, מספר העובדים בישראל בחברות אינטל, טבע, כ"ל, ישקר וצ'ק פוינט, שהן הנהנות מהחלק הארי של הטבות המס תחת החוק לעידוד השקעות הון, הוא כ-25,000, שהם פחות מאחוז אחד מכלל המועסקים בישראל.<sup>2</sup> יתר על כן, לפי נתוני סקר כוח האדם וסקר המשרות הפנויות של הלמ"ס, הביקוש לעובדים בתחומי הנדסת חשמל ואלקטרוניקה ופיתוח תוכנה, שמהם מגיעים חלק ניכר מהמועסקים בחברות אלו, עלה על היצע העובדים בתחומים אלו בתחילת שנת 2015. בחודשים האחרונים [דינוחה](#) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על קיומן של כ-6,000 משרות פנויות למהנדסים בחודשים יוני עד אוגוסט בלבד. במילים אחרות, אפילו אילו צמצמו חמש החברות הנ"ל את מצבת העובדים שלהן לאפס, הנחה קיצונית למדי, קשה מאוד להאמין ששיעור התעסוקה ארוך הטווח בישראל היה משתנה בצורה משמעותית.

זה המקום להזכיר שסחר בינלאומי, ככלל, אינו משפיע על שיעור התעסוקה הכולל במשק בטווח הארוך. בדרך כלל מקובל להזכיר זאת מול הטענה השגויה שחשיפה לייבוא תגרום לאבטלה. כאן חשוב להזכיר את הצד השני של אותו מטבע: הגדלת הייצוא לא תגרום לגידול בשיעור התעסוקה. חלקו של הייצוא מתוך כלל הייצור המקומי אינו משפיע על שיעור האבטלה בקרב גורמי ייצור – עובדים או הון. פול קרוגמן, חתן פרס נובל בכלכלה על מחקריו בנושאי מסחר בינלאומי, כתב כך על הנושא:

[T]he whole idea of counting jobs gained and lost through trade represents a misunderstanding of the way the U.S. economy works (Krugman, 1993).

כאשר הטיעון במאמר של קרוגמן נכון באותה מידה בדיוק לישראל, מאחר שהוא נשען רק על קיומו של בנק מרכזי. כך גם פרופסור דאגלס אירוויין, מהחשובים שבחוקרי המסחר הבינלאומי:

Unfortunately, just about every attempt to quantify the overall employment effect of trade is an exercise in futility. This is because the impact of trade on the total number of jobs in an economy is best approximated by zero. Total employment is not a function of international trade (Irwin, 2009, p. 104).

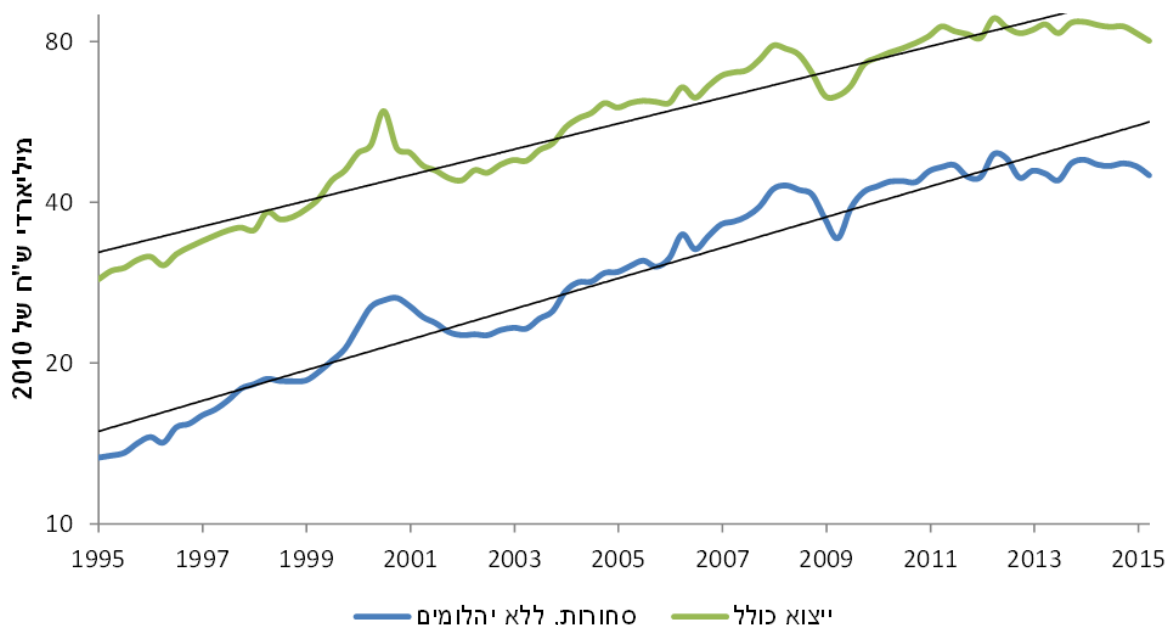
מבט בנתונים מצרפיים מדגים את חוסר המשמעות של החוק ברמת המקרו של המשק הישראלי, אפילו כאשר מתמקדים במטרות המידיות ביותר של החוק – עידוד הייצוא. אזור 1 מציג את נתוני הייצוא של ישראל על פני זמן (בסולם לוגריתמי), בנפרד עבור הייצוא הכולל, ועבור ייצוא סחורות בלבד (ללא יהלומים) שמדידתן נחשבת מדויקת יותר, כאשר לכל סדרה מותאם קו מגמה. באופן לא מפתיע, לא ניתן לזהות שום שינוי במגמה סביב שנת 2005, השנה שבה שונה החוק לנוסחו הנוכחי המדגיש תמיכה בפירמות מייצאות. כמובן אין באיור הפשוט הזה כדי לבסס את הטענה שלא הייתה לחוק שום השפעה, אבל הוא מחזק את הטענה שאפילו הייתה השפעה, היא לא הייתה גדולה מספיק כדי לשנות את שיעור התעסוקה ארוך הטווח במשק.

<sup>2</sup> ישקר – כ-3,000 עובדים; כ"ל – כ-5,000 עובדים; טבע – כ-7,000 עובדים; צ'ק פוינט – כ-1,700 עובדים (כמחצית מכלל העובדים בחברה); אינטל – כ-8,500 עובדים.



יתר על כן, גם מחקרים שעשו שימוש בנתוני מיקרו לא מצאו השפעה חיובית של החוק על תעסוקה. מואב וריינגוורץ (2007) מוצאים כי להיקף ההשקעות המאושרות במסגרת החוק ולהיקף ההשקעות לתושב אין השפעה מובהקת על מספר מקבלי קצבאות האבטלה ועל שיעור מקבלי הקצבאות. נבון ופריש (2009) במחקר של בנק ישראל, מצאו גם הם כי לא ניתן לקבוע שינוי השפעה של המענקים על עידוד התעסוקה.<sup>3</sup> כל השיקולים האלו מחזקים את ההנחה שלנו שאפילו אם החברות הנהנות כיום מההטבות בחוק לא היו פועלות בישראל כלל, רובם המכריע של גורמי הייצור שהן מעסיקות היו מועסקים בפעילות אחרת.

איור 1: ייצוא סחורות וייצוא כולל, ללא יהלומים



המקור: מאגר הנתונים המרכזי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שנית, המודל הנאו-קלאסי, בוודאי כאשר הוא מניח תעסוקה מלאה, הוא מודל של טווח ארוך, וטוב שכך: מדיניות מסוג החוק לעידוד השקעות הון היא במובהק מדיניות שיש להפעיל לגביה שיקולים של טווח ארוך. ככל הידוע לנו, גם מגני החוק הנלהבים ביותר אינם טוענים שמדיניות הטבות המס במסגרתו משמשת כתמרוץ קיינסיאני לפעילות כלכלית בתקופות שפל. האם יש מי שמציע להעלות את המס על פירמות מייצאות בתקופות של גאות כלכלית?

שלישית, החוק בנוסחו כיום מתמקד במתן הטבות לפירמות מייצאות, כך שעקרונית ניתן לטעון שהוא עשוי לסייע בהתמודדות עם בעיות במאזן התשלומים של ישראל, נושא שלא ניתן לנתח באמצעות המודל הנאו-קלאסי של הטווח הארוך. אלא שכפי שניתן לראות באיור 2 בהמשך, מזה כמה עשורים שמאזן סחר החוץ של ישראל מאוזן כמעט לחלוטין, כך שלא ניתן להגן על החוק מתוך שיקולים של מאזן הסחר של ישראל. אולי מסיבה זו, בשנת 2011, באיחור ניכר יש לומר, שונתה לשון החוק כך ששיפור במאזן התשלומים של המשק כבר איננו אחת ממטרותיו המוצהרות של החוק.

<sup>3</sup> עם זאת הם מוצאים כי החוק אינו גורם לעיוות בהקצאת ההון במשק.

## סך הכנסות הממשלה ממסים

לכל אורך נייר המדיניות הזה אנחנו נמנעים לחלוטין מלדון בשאלת הגובה הראוי של סך הכנסות הממשלה ממסים. אין ספק שניתוח כלכלי יכול לסייע להבנה טובה יותר של המשמעויות של רמות מיסוי שונות, אלא שדיון כזה נמצא הרבה מעבר למטרות הצנועות יחסית של נייר המדיניות הזה, ולכן, כמו רבים בספרות המחקרית שעוסקת במיסוי אופטימלי, אנחנו מניחים שסך הכנסות הממשלה ממסים הוא נתון, ועוסקים רק בהחלטה לתת הטבות מס לחברות מייצאות.

יתר על כן, אנחנו מניחים גם שסך הכנסות הממשלה ממסי חברות הוא נתון. ההצדקה לשימוש בהנחה הזו זהה להצדקת ההנחה בנוגע לסך המיסוי – רצון להתמקד בממד אחד בלבד של המדיניות. אלא שההשלכות של ההנחה הזו על הניתוח שלנו משמעותיות יותר. הסיבה לכך היא שספרות ענפה תומכת בטענה שמסי חברות נוטים ליצור עיוותים חמורים יותר בהקצאת המקורות לעומת מסים אחרים (כמו מסים מבוססי הכנסה או צריכה), ושהם נוטים יותר לפגוע בשיעורי הצמיחה [ראה למשל Mertens and Ravn, 2013, ובהקשר הישראלי את סטרבצ'ינסקי, 2015]. יתר על כן, בחלק מהספרות בנושא מיסוי אופטימלי נטען שהמס האופטימלי על הון (ומסי חברות הם צורה מסוימת של מס על הון) הוא אפס! [ראה למשל Chamley, 1986]. על בסיס הספרות הזו ניתן לטעון שהטבות מס לחברות כלשהן, מייצאות או שאינן מייצאות, יכולות לקרב אותנו למיסוי יעיל יותר. בפרט, ניתן לטעון למשל שאם הטבות המס לחברות מייצאות ממומנות על ידי העלאת המע"מ ומסי ההכנסה, התוצאה היא הקצאה יעילה יותר של המקורות במשק (במודל סטטי), ושיעורי צמיחה גבוהים יותר (במודל דינמי).<sup>4</sup> אך בכל מקרה, המסקנות מהמחקר הן שמוטב להוריד את שיעורי מס החברות באופן אחיד במטרה להשיג צמיחה מרבית.

לכן, חשוב להדגיש שהתרגיל המחשבתי שעומד בבסיס הניתוח שלנו הוא צר יחסית: האם, בהינתן סך **מסי החברות** שגובה ממשלת ישראל, יש הצדקה להפלות לטובה פירמות מייצאות? השאלה האם יש לשנות את הרכב המיסוי בישראל ולהפחית את משקל מסי החברות בתמהיל המיסוי היא בוודאי שאלה חשובה, אבל לצורך הבנה טובה יותר של השפעת החוק לעידוד השקעות הון בנוסחו הנוכחי אנחנו מתמקדים רק באפליה בין חברות, ולא בהשפעות של הנטל הכולל של מסי חברות על המשק.

---

<sup>4</sup> לפוליטיקאי שיקרא להפחתת מסי חברות והעלאת המע"מ ומס ההכנסה כדי לממן זאת אין לנו אלא לאחל הצלחה בחיים שמחוץ לפוליטיקה...

## 4. האם עידוד הייצוא הוא דבר רצוי כשלעצמו?

הרעיון שייצוא, כשלעצמו, הוא דבר רצוי, יישמע תמוה לכל כלכלן מודרני: האם משק המייצא 60% מתוצרתו נמצא במצב עדיף על משק המייצא רק 15%? ישנן יצואניות גדולות וקטנות בקרב המדינות המתפתחות: אנגולה מייצאת כ-60% מהתוצר שלה, ואילו בנין פחות מ-20%; ישנן יצואניות גדולות וקטנות בקרב מדינות בעלות הכנסה בינונית: בלארוס מייצאת כמעט 60% מהתוצר שלה, ואילו ברזיל מייצאת רק 12% משלה; וכמובן, ישנן יצואניות גדולות וקטנות בקרב המדינות העשירות: בלגיה מייצאת מעל 80% מהתוצר שלה, ואילו יפן מייצאת רק 15% משלה. ובכל זאת, התפיסה שהייצוא כשלעצמו הוא דבר חיובי, ושיש לשאוף להגדיל אותו ככל הניתן, פופולרית מאוד בדיון הציבורי בישראל. לכן, אנחנו פותחים סקירה זו בהבהרה מדוע הייצוא איננו דבר רצוי כשלעצמו, ודנים בסיבות להשתרשותה של התפיסה השגויה הזו בישראל.

### 4.1 איך ייצוא תורם לרווחה?

It is the maxim of every prudent master of a family never to attempt to make at home what it will cost him more to make than to buy... What is prudence in the conduct of every private family can scarce be folly in that of a great kingdom... (Smith, 1776).

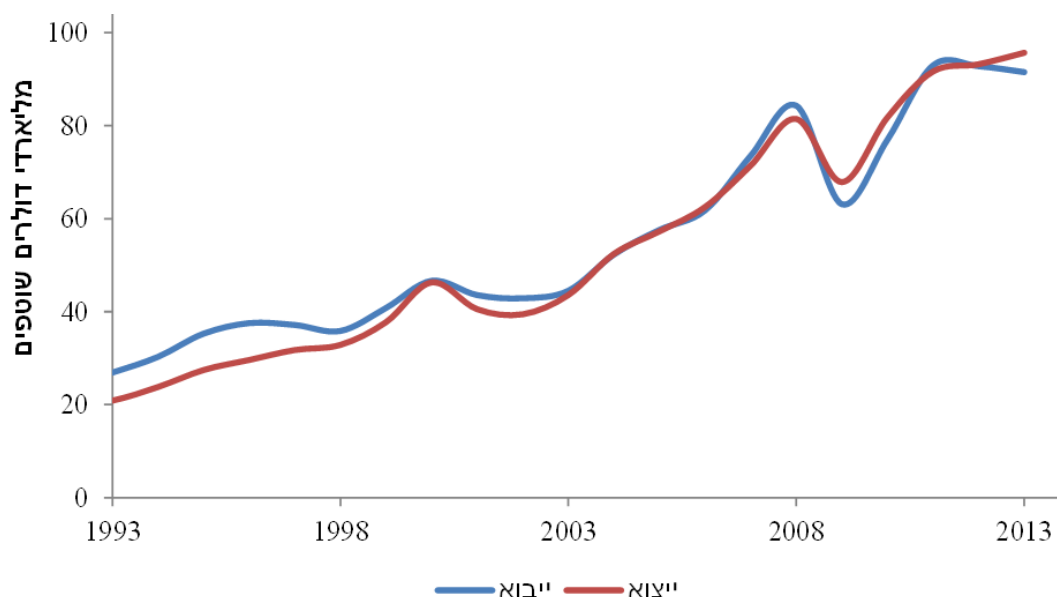
המשק הישראלי, כמו כל משק, יכול לייצר מוצרים ושירותים לשימושים מקומיים, שהם צריכה של משקי הבית, אספקת שירותים ציבוריים והשקעה, או שהוא יכול לייצר מוצרים ושירותים לייצוא, ולקבל תמורתם מוצרים ושירותים אחרים לשימושים מקומיים. כלומר, הבחירה הניצבת בפני המשק היא איך להקצות את גורמי הייצור שבו בין ייצור לשימוש מקומי ובין ייצור לצורך חליפין עם העולם. הציטוט מפי אדם סמית' שהובא כאן מבהיר את העיקרון הכלכלי המרכזי הנוגע לשאלת ההקצאה האופטימלית של גורמי הייצור במשק: מוצרים ושירותים שזול יותר לייצר בישראל – עדיף לייצר בישראל, ומוצרים ושירותים שזול יותר לייבא – עדיף לקבל כחליפין תמורת ייצוא ישראלי. ישנם יתרונות רבים למציאת ההקצאה האופטימלית הזו, אך אין כל יתרון אינהרנטי לייצוא על פני ייצור מקומי או להפך. התאוריה הכלכלית המרכזית הנוגעת לשאלה כיצד להקצות את המקורות של המשק בין שני סוגי התעשיות האלו (לייצוא ולשימוש מקומי) עוסקת במושג היתרון היחסי שפיתוחו מיוחס בדרך כלל לדויד ריקרדו, ושגרסתו המודרנית פותחה על ידי ג'ונתן איטון וסמואל קורטום (Eaton and Kortum, 2002). לפי עיקרון היתרון היחסי, לכל מדינה יש יתרון יחסי בתחומים מסוימים וחסרון יחסי באחרים, והבחירה האופטימלית עבורה תהיה להתמחות בענפים שבהם יש לה יתרון יחסי, לייצר בעצמה את מוצריהם, הן לצריכה מקומית והן לצורכי ייצוא, ולהסתמך על ייבוא בענפים שבהם יש לה חיסרון יחסי. יתר על כן, לצד הטענה הנורמטיבית – שכך טוב להקצות את גורמי הייצור במשק – למודל הריקרדיאני יש גם טענה פוזיטיבית שלפיה השוק, ובפרט מערכת המחירים, יספקו תמריץ חזק ליצרנים מקומיים להתמחות בענפים שבהם יש למשק המקומי יתרון יחסי, פשוט מכיוון שענפים אלו יהיו רווחיים יותר עבורם. עד כאן הטיעון התאורטי. נותרת השאלה האמפירית – האם הנתונים בפועל אכן מספקים תמיכה לרעיון שמערכת המחירים תקצה את המקורות במשק בהתאם ליתרונות היחסיים שלו. מחקר אמפירי ענף בנושא, ממדינות ומתקופות שונות, מוצא שהתשובה היא חיובית באופן מובהק (ראה בין השאר: Irwin, 2005; Nunn, 2007; Bernhofen and Brown, 2004; Costinot and Donaldson, 2012). בהתבסס על עושר הראיות הני"ל, קשה למצוא ביסוס לרעיון שדרושה אפליה במיסוי בין חברות יצואניות לחברות שאינן מייצאות כדי שהמשק יקצה את מקורותיו בהתאם לעקרון היתרון היחסי.

אם כן, לפי התאוריה הכלכלית הקנונית, קיומו של מסחר בינלאומי תורם לרווחת המשק, ומערכת המחירים שתיקבע בשיווי משקל תאפשר הקצאה יעילה של גורמי הייצור והגעה לרמה אופטימלית של מסחר בינלאומי. מודלים חדשים יותר המדגישים את חשיבותן של תשואה עולה לגודל ושל הטרוגניות בין פירמות מדגישים אמנם מנגנונים אחרים, אך מגיעים למסקנות דומות: פתיחות לסחר בינלאומי מביאה להקצאה יעילה יותר של המקורות במשק. עם זאת, יש להדגיש כי המסחר בפני עצמו אינו מטרה אלא כלי הנועד לאפשר לאזרחי המשק למקסם את רווחתם, ואין כל יתרון בניסיון להסיט את המשק לרמת מסחר גבוהה יותר מזו שהתקבלה בשיווי משקל, שכן מדיניות שכזו תפגע ברווחה.

אחד הדברים הנובעים מהבנת הרעיונות האלו הוא שייצוא איננו מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי למימון הייבוא. בטווח הארוך – שכאמור הוא הרלוונטי לדיון הנוכחי – אין תועלת למשק הישראלי, או לכל משק אחר, מכך שהוא שולח חלק מתוצר העבודה של עובדיו למדינות אחרות, למעט קבלה בתמורה של חלק מהתוצר שייצרו עובדי המדינות האחרות. כלומר – המטרה של ייצוא היא קבלת ייבוא בתמורה. ייצוא שלא מתקבל תמורתו ייבוא בערך דומה משמעו שעובדים ישראליים עבדו ללא תמורה עבור רווחתם של צרכנים בחו"ל. העובדה שעסקאות אלו מתווכות באמצעות מטבע חוץ אינה מעלה ואינה מורידה לעניין זה – למעט במקרים חריגים שאינם רלוונטיים לשאלה העומדת בפנינו. אין למטבע חוץ כל שימוש, למעט האפשרות לשלם באמצעותו עבור ייבוא. במילים אחרות, אין למטבע חוץ כל שימוש למעט היכולת שלו לתווך בחליפין בין ייצוא וייבוא, ובטווח הארוך ברור שהוא איננו משנה את טבע החליפין של העסקה הזו – ייבוא תמורת ייצוא.

לקביעה הנורמטיבית הזו – מטרתו של הייצוא היא לאפשר ייבוא – יש גם פן פוזיטיבי: בפועל, הייצוא אכן משמש בדרך כלל למימון הייבוא, וכתוצאה, גודלם של הייצוא והייבוא בישראל נוטה להיות דומה מאוד. מבט בנתוני הסחר הבינלאומי של ישראל בעשרים השנים האחרונות, שנים שבהן היה המשק הישראלי חשוף, בין השאר, לפתיחה משמעותית של המשק לייבוא מתחרה, לשני משברים כלכליים, לקליטה של כמות משמעותית מאוד של עולים ולשלוש מלחמות, מבהיר את המסר הזה בחדות.

איור 2: ייצוא וייבוא לישראל בשנים 1993–2013



המקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2014, לוח 16.1.

המתאם בין ערך הייבוא השנתי לישראל וערך הייצוא באותה שנה במשך התקופה המתוארת באיור הוא 0.993, כאשר מתאם של 1 מהווה מתאם חיובי מושלם – נדיר מאוד למצוא במדעי החברה גדלים אמפיריים שהמתאם ביניהם כל כך קרוב למושלם. המתאם בין השינוי השנתי (באחוזים) בערך הייבוא והשינוי השנתי (באחוזים) בערך הייצוא באותה תקופה, מדד רגיש במיוחד אפילו לסטיות קטנות יחסית,<sup>5</sup> הוא 0.911 – עדיין מתאם נדיר בגובהו במדעי החברה. חריגות מהשוויון המוחלט בין הייבוא והייצוא מוסברות בכך שלעתים התמורה לייצוא בהווה היא התחייבות לקבלת ייבוא בעתיד, כלומר, הלוואות של המשק לחו"ל, או במקרה ההפוך – הלוואות של משקים בחו"ל למשק הישראלי. אין צריך לומר שהשאלה מה משפיע ומה מושפע מן הלוואות האלו הוא נושא נרחב מאוד וחשוב מאוד, אבל התמונה העולה מהנתונים הישראליים בעשורים האחרונים מצביעה במובהק על כך שהייבוא והייצוא, בקירוב טוב מאוד, שווים זה לזה, ובכל מקרה הם נוטים לנוע ביחד.

החשיבות של הבנת הקשר בין הייבוא והייצוא לצורך השאלה שלפנינו היא בכך שהיא מבהירה איך נכון לחשוב על מדיניות לעידוד הייצוא: **כל מדיניות אפקטיבית שתביא לגידול בייצוא תביא בטווח הארוך, בוודאות גבוהה מאוד, לגידול דומה בייבוא.** כיוון שהייבוא שיתקבל בתמורה לייצוא ידחק את רגליהן של תעשיות מקומיות הפונות למשק המקומי – שהרי הן הייבוא והן התעשיות המקומיות מתחרים על כיסיהם של אותם צרכנים ישראלים, כל מדיניות אפקטיבית לעידוד הייצוא משמעה מדיניות שתגדיל תעשיות מסוג אחד – תעשיות מופנות ייצוא, ותקטין תעשיות מסוג אחר – תעשיות המופנות לצריכה מקומית שתפסדנה בתחרות מול הייבוא שיגדל. במילים אחרות, מדיניות של עידוד הייצוא אינה מדיניות של הגדלת הייצוא בלבד. זוהי מדיניות של אפליה בין תעשיות. יודגש, לא מדובר רק באפליה במובן של שיעורי מס שונים שתעשיות או חברות שונות ניצבות בפניהם (מבלי לזלזל בחשיבות של אפליה זו), אלא גם, ובעיקר, במובן הכלכלי: לא ניתן, וממילא אין טעם, לשפר את מצבן של תעשיות הייצוא מבלי לפגוע בתעשיות הפונות למשק המקומי. בטווח הארוך, גידול של האחת יבוא בהכרח על חשבון האחרת. אין אפשרות לפעול לטובת תעשיות הייצוא לאורך זמן מבלי שהדבר יפגע בתעשיות המופנות למשק המקומי. יתר על כן, אפילו הייתה אפשרות שכזו (וניתן אולי לדמיין, לפחות במדינות לא דמוקרטיות, מדיניות שתאסור על אזרחי המדינה לעשות שימוש במט"ח שבידיהם, ותכריח אותם בכל זאת לעסוק בייצוא) – אין כל טעם להגדיל את הייצוא הישראלי למעט העובדה שגידול זה יאפשר קבלת ייבוא בתמורה. לכן, השאלה "האם טוב להגדיל את תעשיות הייצוא?" היא ניסוח חלקי ומטעה של השאלה האמתית שניצבת בפנינו: "האם טוב להגדיל את תעשיות הייצוא על ידי אפליה לטובתן במיסוי, ועל חשבון קיטון בתעשיות המקומיות המופנות לצריכה מקומית?"<sup>6</sup> טענות אלו תיראנה אולי טריוויאליות לרוב הכלכלנים, אבל זו טעות לחשוב שהנושא מובן היטב בציבור.

**דבריה של ח"כ שלי יחימוביץ'** בשנת 2011, בזמן המחאה הציבורית נגד מחירי הקוטג', שהייתה מעין חזרה למחאה החברתית שהתפוצצה כמה חודשים לאחר מכן, מדגימים את אי ההבנה הפופולרית: והכי מקומם – "פתרון הקסם" של שר האוצר, שמגיע אוטומאטית, בשליף-שלוף, יחד עם "פרשנות כלכלית" ברוח דומה, מפיו של נחמיה שטרסלר, כהן הכלכלה העבשה והמיושנת של שנות השמונים: לאפשר ייבוא מוצרי חלב. להציף את הארץ במוצרי חלב זולים מטורקיה, למשל. זה כמובן פתרון הרסני, שליפה מהמותן, והוא יביא באופן ודאי לסגירת מפעלים ולפיטורי עובדים שיועלו על המזבח האופנתי של סערת הקוטג'. בדיוק ההיפך מזה צריך להיעשות: לא פתיחה ליבוא, אלא עידוד וסיוע פעיל דווקא ליצוא של הקוטג' הישראלי ומוצרים דומים לאירופה.

<sup>5</sup> הסיבה שמדד זה רגיש במיוחד לשינויים קטנים יכולה להיות מובהרת באמצעות דוגמה: נניח שבשנת 2000 ערך הייצוא וערך הייבוא היו בדיוק 100. נניח שבשנת 2001 ערך הייצוא היה 102 וערך הייבוא היה 103. אף שהפער בין הייבוא לייצוא הוא פחות מ-1%, הפער בין הגידול בייבוא והגידול בייצוא הוא של 50%.

<sup>6</sup> אף על פי שקשה לחשוב על הצדקה למהלך כזה, תיתכן כמובן מדיניות ממשלתית שמטרתה הגדלת עודף הייצוא (למשל, גידול בחיסכון הממשלתי), וניתן אולי להשיג מטרה כזו בטווח הבינוני, ולא רק בטווח הקצר. אלא שמעבר לכך שאפילו מדיניות כזו, בסופו של דבר, לא תוכל ליצור עודף ייצוא מתמיד, עידוד הייצוא באמצעות סובסידיות אינו צפוי להשפיע משמעותית על אף אחד מהגורמים שקובעים את עודף הייצוא, שהם בעיקר הפער בין החיסכון וההשקעות במשק. לכן, לצורך הדיון כאן, ההנחה שגידול בייצוא יביא לגידול מתואם בייבוא היא הנחה טובה, וקל וחומר שכך לאור הנתונים מישראל בעשורים האחרונים.

אי אפשר לבקש ניסוח מזוקק יותר של חוסר ההבנה הפופולרי בנושא: הייצוא הוא טוב, הייבוא הוא רע, ובעיקר – אין כל קשר בין השניים, וממשלת ישראל צריכה לפעול לצמצום האחד ולהרחבת השני. שלושה חודשים לאחר פרסום הדברים האלו נבחרה יחימוביץ' לעמוד בראשות מפלגת העבודה. חוסר הבנת הקשר בין ייבוא וייצוא מוביל ליותר מאשר התבטאויות תמוהות בבלוגים של פוליטיקאים. ממש באותו זמן שבו ממשלת ישראל נותנת את הטבות הייצוא שהן הנושא של נייר המדיניות הזה – כלומר פועלת בעקיפין גם להגדלת הייבוא – ממשלת ישראל פועלת לצמצום הייבוא דרך מכסים משמעותיים וקשיים אחרים (תקנים ורגולציה למשל) על מוצרים רבים. ואם על מכסים ניתן אולי להגן בטענה שהם מקור הכנסה לממשלה (האם הכנסות אלו משמשות למימון ההטבות לייצוא?), איך ניתן להגן על כך שבאותו זמן ממש שבו ממשלת ישראל מסבסדת ייצוא, החליט משרד הכלכלה לצאת בקמפיין לטובת רכישת "כחול לבן" שבו הגידוק אריק זאבי מנסה לשכנע את הישראלים לקנות תוצרת מקומית ולא מייבואת? ממשלת ישראל פועלת בו בזמן להשגת מטרות שמנוגדות זו לזו לחלוטין.

## 4.2 מהיכן נובעת התפיסה המוטעית שייצוא תורם לתוצר?

נייר מדיניות זה יעסוק בהרחבה בשאלת התועלת, או נכון יותר – היעדר התועלת, בגידול תעשיות הייצוא על חשבון תעשיות הפונות לשוק המקומי מעבר לשלב המיצוי של היתרונות היחסיים של המשק. אלא שנראה שאי-ההבנה הנפוצה ביותר איננה בנוגע ליתרונות ולחסרונות של העברת משאבים בין תעשיות, אלא אי-הבנה שמדובר בשאלה של העברת משאבים בין תעשיות שנובעת מאי-הבנת הקשר ההדוק בין ייצוא וייבוא. כך, אף שהנאמר לעיל מעוגן ביסודות התאוריה והמחקר הכלכלי, ישנה טעות רווחת בציבור שעידוד הייצוא הוא מטרה נעלה בפני עצמה, והוא מביא בהכרח לשיפור במצבו של המשק. אי-ההבנה הזו כל כך נפוצה, וכל כך חשובה לצורך הדיון שלפנינו, שברצוננו לשפוך אור על המקורות לטעות זו.

### 4.2.1 מרקנטיליזם

סביר שאחת הסיבות המרכזיות לנטייה לראות בייצוא מטרה נעלה בפני עצמה היא ואריאציה כזו או אחרת על עקרונות המרקנטיליזם. בייחוד רלוונטית לענייננו התפיסה שחתן פרס נובל בכלכלה, ואחד מגדולי החוקרים של המסחר הבינלאומי במאה העשרים, פרופסור פול קרוגמן, כינה בזלזול בספר הנושא את אותו שם: "Pop Internationalism". לפי תפיסה זו, משק המדינה נתפס, בטעות, כפירמה עסקית שמטרתה השאת רווחים. תחת חשיבה זו, הייצוא נתפס בתור צד המכירות של הפירמה, ולכן בתור צד ההכנסות, הייבוא נתפס בתור צד ההוצאות של הפירמה, והפער ביניהם הוא שורת הרווח. מטרת מדיניות הסחר של מדינה, לפי תפיסה שגויה זו, היא להביא למקסימום את הייצוא ולמינימום את הייבוא, כדי להביא למקסימום את שורת הרווח. אף שמבט שטחי עלול להימשך לרעיונות אלו, ברור לחלוטין שהם שגויים. משק המדינה איננו פירמה שמטרתה מקסום רווח, אלא דומה יותר למשק בית שבו השאיפה לגידול בהכנסה נובעת מהיכולת לעשות שימוש בהכנסה הזו לצורך רכישת מוצרים ושירותים. כפי שברור שאין כל טעם למשק בית לשאוף באופן קבוע להגדיל את הכנסתו ובו בזמן לשאוף להקטין את רמת הצריכה שלו,<sup>7</sup> כך גם לגבי משק המדינה. בהערת אגב, אפילו פירמות שמטרתן השאת רווחים עושות זאת כיוון שהרווחים האלו עוברים לידי בעלי השליטה, והם אלו שיעשו שימוש ברווחים האלו כדי להגדיל את אפשרויות הצריכה שלהם. הגדלת ההכנסות לעולם אינה מטרה בפני עצמה.

<sup>7</sup> משק בית יכול כמובן לשאוף לעשות זאת באופן זמני, כדי להגדיל את חסכוניותו, אבל ברור שהמטרה של הגדלת החסכוניות היא הגדלת ההוצאה בעתיד. אין שום היגיון עבור משק בית להגדיל את הכנסותיו ולהקטין את הוצאותיו באופן קבוע.

## 4.2.2 הנראה והבלתי נראה

In the economic sphere an act, a habit, an institution, a law produces not only one effect, but a series of effects. Of these effects, the first alone is immediate; it appears simultaneously with its cause; it is seen. The other effects emerge only subsequently; they are not seen; we are fortunate if we foresee them (Bastiat, 1848, What is Seen and What is Not Seen).

ההבחנה הקלאסית של פרדריק בסטיאט בוודאי רלוונטית לסיבה שרבים רואים בייצוא דבר חיובי כשלעצמו, ובייבוא דבר שלילי. לעובדים המועסקים בתעשיות הייצוא יש שמות ופנים, והם אכן חייבים את קיומו של מקום העבודה הספציפי שבו הם עובדים לקיומו של הייצוא: לכל מהנדסת המועסקת באינטל יש משפחה שחייבת את פרנסתה לייצוא הישראלי. כך גם העובדים לשעבר בתעשיות שהצטמצמו או נעלמו בגלל תחרות עם הייבוא – לכולם יש פנים ושמות, ומקומות עבודה ספציפיים במפעלים שנסגרו. אם להשתמש בטרמינולוגיה של בסטיאט, אלו התוצאות הנראות. לעומת זאת, לא ניתן "לראות" את הקשר בין הייצוא והייבוא, ורק חשיבה על הנושא, ומבט בנתונים, מאפשרים את הבנת הקשר הזה. הגידול הצפוי בייבוא שיגיע אם יהיה גידול בייצוא הוא התוצאה הלא נראית, אבל אפשר בהחלט לצפות אותה. היותו של הייצוא אמצעי למימון הייבוא, ולא אמצעי ליצירת מקומות עבודה – כאמור, ייצוא ללא ייבוא משמעו מקומות עבודה ללא תמורה – הוא רעיון שלא ניתן "לראות". מאחר שרוב בני האדם נוטים להתייחס רק לתוצאות הנראות, הם נוטים לחשוב שייצוא הוא טוב, כיוון שהוא יוצר מקומות עבודה, וייבוא הוא דבר רע, כיוון שהוא מחסל מקומות עבודה. ההתפתחויות במשק הישראלי בשנות התשעים הן דוגמה מובהקת: למרות קליטה של למעלה ממיליון עולים מבריה"מ, ואף על פי שבאותה התקופה ממש נחשף המשק הישראלי לייבוא, ומשרות רבות בהחלט חוסלו בעקבות כך, שיעור האבטלה הכולל במשק עלה לתקופה קצרה יחסית בלבד: מרמה של 6.4% בשנת 1988 (לפני תחילת גל העלייה) עלה שיעור האבטלה בשנים 1990–1993 מעל 10%, אך כבר בשנת 1994 ירד שיעור האבטלה מתחת ל-7%, ובשנת 1995 כבר היה שווה לרמתו שמלפני גל העלייה וחשיפת המשק לייבוא.<sup>8</sup> רבות דובר על מקומות העבודה שאבדו בתחרות מול הייבוא, אך תשומת לב מועטה בלבד ניתנה לעובדה שאותו המהלך ממש יצר מקומות עבודה רבים בענפי הייצוא.

העיוורון כלפי מה שאינו נראה הוא חוט שני השזור בדיון בנושא. בכל מקום שבו נטען שהטבות המס תבאנה לשיפור נראה לעין בתעשיות הייצוא – בטכנולוגיה שלהן, בפריז שלהן, במשרות שהן יוצרות ובכמות ההשקעות בהן – יש לזכור שסביר מאוד לצפות להשפעה הפוכה, ולכאורה "בלתי נראית" (כלומר, שלא ניתן לראות את הקשר שלה למדיניות לטובת הפירמות המייצאות), בתעשיות הפונות למשק המקומי. כאמור, באופן יסודי, מדיניות של הטבות לייצוא היא מדיניות של אפליה בין תעשיות, ותהיה לה השפעה לא רק על התעשיות שתינה ממנה באופן ישיר, אלא גם על התעשיות שתיפגענה ממנה באופן עקיף.

<sup>8</sup> המקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2014, לוח 12.1.

### 4.2.3 ראשית ימי המדינה

במשקים ברמת פיתוח נמוכה יחסית, וששוררת בהם אי ודאות משמעותית בנוגע לעתיד, כפי שהייתה למשל מדינת ישראל בראשית ימיה, יכול להתקיים מצב שבו המשק יעמוד בפני צורך להגדיל את כמות מטבע החוץ שבו. הדבר נכון בעיקר כאשר חלק משמעותי מהייבוא הדרוש איננו מוגבל למוצרי צריכה לרווחת משקי הבית, אלא מופנה לצריכה ממשלתית למטרות כמו התעצמות צבאית. כאשר מדינה ניצבת, למשל, בפני צורך לייבא ציוד צבאי יקר, וכאשר היא איננה מסוגלת לקבל הלוואות מתאימות לצורך כך, מדיניות של הגדלת הייצוא והגבלת הייבוא הפרטי היא חלופה סבירה, בגלל הצורך הממשלתי במטבע חוץ למימון ייבוא ממשלתי. כאשר נוספת למצב אי ודאות בנוגע לעתיד, או סכנה משמעותית למיתון, הן יכולות לספק למשק כזה סיבה נוספת לפעול למען הגדלת כמות מטבע החוץ שברשותו, כיוון ששינויים זמניים (מלחמה למשל) עלולים להקשות מאוד על ייצוא לתקופה מסוימת, ואם המשק אינו יכול לקבל הלוואות במטבע חוץ, חוסר היכולת לממן ייבוא עלול לגרום לשיבושים קשים, למשל בתעשיות המסתמכות על חומרי גלם מיובאים. במצבים כאלו, אף על פי שעבור המשק כולו הייצוא עדיין משמש לצורך מימון הייבוא, מנקודת המבט של האזרח הוא נדרש להקטין את הביקוש הפרטי שלו למוצרים מיובאים, ולראות בגידול בייצוא מטרה משקית חשובה. יודגש שוב שגם במצב כזה, בסופו של דבר, צבירת מטבע חוץ איננה מטרה בפני עצמה אלא רק אמצעי למימון הייבוא, אלא שההבדל בין מימון של ייבוא פרטי ומימון של ייבוא ממשלתי, וקיומה של אי ודאות, יכולים להקנות סבירות למדיניות של צבירת מטבע חוץ, לכאורה, כמטרה בפני עצמה. ניתן לדון רבות בשאלה האם זו המדיניות הטובה ביותר תחת תנאים כמו אלו ששררו בישראל בשנים הראשונות, או אפילו בעשורים הראשונים לקיומה, ואנשים סבירים יכולים שלא להסכים בנושא, אבל בדבר אחד אין כל ספק: מזה תקופה ארוכה מדינת ישראל איננה ניצבת בפני תנאים כאלו כלל וכלל. תהא אשר תהא המסקנה בנוגע למדיניות הנכונה עבור מדינות ברמת פיתוח נמוכה, ללא רזרבה מספקת של מטבע זר, שמתקשות לקבל הלוואות בשוקי האשראי העולמיים, ושיש בהן צורך דחוף בייבוא ממשלתי יקר – אין לה כל נגיעה למצבה של מדינת ישראל כיום, כשהן הממשלה והן גופים פרטיים יכולים בקלות לממן את הייבוא הדרוש להם באמצעות רכישת מטבע חוץ בשוקי המט"ח, שלא לציין את רזרבת המט"ח הגבוהה שצבר בנק ישראל. אלא שנראה שהתודעה שנצרכה בשנים ההן קנתה לה שביתה בהלך הרוח הציבורי בישראל, וכך אף שכיום אין שום רלוונטיות לשאיפה לאומית להגדלת כמות המט"ח במשק, רבים עדיין סבורים בטעות שגידול בייצוא, כשלעצמו, הוא רצוי, משום שהוא משרת את המטרה הזו.



## 5. האם ניתן להצדיק את החוק לעידוד השקעות הון?

בהנחה שסך נטל המס קבוע, ותחת ההנחות הסטנדרטיות של המודל הנאו-קלאסי, ללא החצנות, שיקולי יעילות אינם יכולים להצדיק אפליה במיסוי בין פירמות שונות במשק: כיוון שהנטל העודף פרופורציוני לריבוע שיעור המס, הנטל העודף המינימלי מתקבל כאשר כל הפירמות ניצבות בפני שיעור מס אחיד. במילים אחרות, בהינתן סך הוצאות הממשלה, פטורים ממס לא רק שאינם משפרים את הקצאת המקורות במשק, אלא שהם יוצרים הקצאה פחות יעילה שלהם. פירמות שנהנות משיעור מס מופחת תעסקנה יותר מדי גורמי ייצור, יחסית להקצאה אופטימלית, ופירמות שאינן נהנות מההטבות תעסקנה מעט מדי. מחקרם של צבי הרקוביץ ואביחי ליפשיץ (2015), מציג גם אומדן כמותי להשפעה של העיוות בהקצאת המקורות: תחת ההנחה שסך הכנסות הממשלה ממסים נשאר קבוע, ביטול הטבות המס לפירמות מייצאות והחלפתן במס אחיד יגדילו את התוצר במשק באחוז אחד, וכך גם את השכר ואת פרוץ העבודה. אלו אמנם מספרים צנועים, אבל הם בוודאי אינם שליליים. לכן, במסגרת הניתוח הזה, הצדקה להטבות מס צריכה להסתמך על אחד משני סוגי שיקולים:

1. קיומן של החצנות חיוביות – כגון גלישה של ידע וטכנולוגיות חדשות למשק – לפעילות שנהנית מהטבות המס.

2. קיומם של שיקולים למעט יעילות – בעיקר שיקולים של צדק חלוקתי – שיכולים להצדיק פגיעה ביעילות של הקצאת המקורות.

כיוון שהחוק לעידוד השקעות הון בנוסחו הנוכחי מעניק הטבות מס בעיקר לפירמות מייצאות, יש לשאול האם פעילות ייצוא גורמת להחצנות חיוביות, והאם שיקולים של צדק חלוקתי יכולים להצדיק הענקת הטבות מס לפירמות מייצאות. התשובה לשאלה הראשונה היא בסבירות גבוהה מאוד שלילית – בעוד שיש ראיות מסוימות לכך שפירמות בינלאומיות יוצרות החצנות חיוביות, אין ראיות לכך שפירמות מייצאות יוצרות החצנות כאלו. התשובה לשאלה השנייה היא כמעט בוודאות שלילית – הטבות מס לפירמות מייצאות טיטנה להגדיל פערים כלכליים.

### 5.1 האם הפריון הגבוה של פירמות מייצאות מצדיק אפליה לטובתן בשיעורי המס?

הטיעון הנפוץ ביותר בקרב התומכים בחוק לעידוד השקעות הון קושר בין הפריון הגבוה של פירמות מייצאות ובין הכדאיות בסבסוד שלהן באמצעות הטבות מס. כיוון שיצואנים הם בעלי פרוץ גבוה, כך הטיעון, הטבות מס שתגדלנה את פעילותם תשפרנה את הפריון הכולל במשק, ומשיפור זה ירוויחו כלל אזרחי ישראל. כך, למשל, [מצטטת](#) מירב ארלוזורוב גורמים במשרד האוצר ובמשרד התמ"ת:

גם באוצר וגם בתמ"ת מאמינים שישראל חייבת להמשיך לעודד השקעות כבסיס ליצירת צמיחה ותעסוקה, אבל המשרדים הרימו ידיים בנוגע ליכולת של הממשלה לזהות ולעודד רק השקעות טובות ונכונות. לכן, במקום לנסות לעודד השקעות טובות, כפי שהיה בחוק הישן הכושל, עברו לעודד חברות טובות. מהן חברות טובות? כמובן, חברות יצוא, שהן תחרותיות יותר ולכן כנראה גם טובות יותר.

בתמצית, הטיעון הזה הוא שגוי מכמה סיבות. ראשית, מהטענה שיש חברות יעילות יותר לא נובעת המסקנה שיש לסייע לחברות היעילות יותר לגדול באמצעות הטבות מס. הגודל היעיל לחברה יעילה איננו "כמה שיותר גדול", ולמעט במקרים שהוזכרו קודם (החצנות, שיקולי צדק חלוקתי), הטבות מס תהפוכנה אותן לגדולות מדי. שנית, אף על פי שבממוצע פירמות מייצאות הן בעלות פרויזן גבוה יותר מאשר פירמות דומות שאינן מייצאות, במידה שתהיה לחוק השפעה על פעילות הייצוא הרי שהוא ישפיע על הפירמות השוליות (אלו שלא החוק קרובות לאדישות בהחלטה בנוגע לייצוא), ולא על הפירמות הממוצעות. לכן, בכל הנוגע להטבות מס לייצוא, יש להתייחס בזהירות רבה לממצאים בנוגע למתאם בין ייצוא ופריון. שלישי, רוב המחקר, גם אם בפירוש לא כולו, מצביע על כך שפירמות שהן בעלות פרויזן גבוה מלכתחילה ייטו לייצא, ולא על כך שפנייה לייצוא משפרת את הפריון של הפירמות, כך שלא סביר שעידוד חברות ישראליות לפנות לייצוא יגרום להן להשתפר. רביעית, אפילו אם מקבלים את הטענה שפנייה לייצוא יכולה לגרום לשיפור בפריון, אין סיבה שהמחוקק יבין זאת טוב יותר מהפירמות עצמן, ולכן בהיעדר כשל שוק מוגדר (למשל בשוק האשראי) שמונע מהפירמות לנצל באופן יעיל את האפשרות לייצא, טענה זו אינה יכולה להצדיק סבסוד של הייצוא באמצעות הטבות מס. יתר על כן, ככל ששוק האשראי בישראל רחוק משלמות, קשה להאמין שפירמות בעלות פרויזן גבוה תתקשנה לפנות לייצוא בגלל מגבלות אשראי. הדבר נכון במיוחד בהקשר של הדיון הנוכחי, מכיוון שזכאות להטבות המס דורשת ייצוא של לפחות רבע מסך התוצרת, רמה גבוהה יחסית, ומכיוון שחלק גדול מאוד מההטבות המחולקות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון מגיע לכיסיהן של חברות ענק, קשה מאוד להאמין שחיכוכים בשוק האשראי מונעים מפירמות אלו לממש את הפוטנציאל הגלום בפנייה לייצוא. בכל מקרה, אם חיכוכים בשוק האשראי מונעים מפירמות להגיע לרמה אופטימלית של מיסוי, הפתרון צריך להיות הענקת אשראי לפירמות כאלו, ולא הטבות מס כוללות. וחמישית, כלל לא ברור שפעילות ייצוא גורמת להחצנות חיוביות.

## 5.2 ייצוא ופריון

- כדי לדון בפירוט בהשפעה של ייצוא על פרויזן גורמי הייצור במשק צריך קודם כול להפריד בין ארבע שאלות:
1. האם קיים מתאם חיובי בין פעילות ייצוא של פירמות ובין הפריון שלהן?
  2. אם התשובה לשאלה הראשונה היא חיובית – האם קיים יחס סיבתי שלפיו פעילות ייצוא גורמת לשיפור הפריון בחברות שבחרות לייצא חלק משמעותי מהתוצרת שלהן כאשר הן מגיבות לתמריצים של מערכת השווקים?
  3. אם התשובה לשאלה השנייה חיובית – האם יחס כזה יתקיים גם עבור פירמות שבחרות לייצא רק בגלל האפליה במיסוי לטובת פעילות ייצוא?
  4. אם התשובה לכל השאלות האלו היא חיובית, האם יש לפעילות הייצוא החצנות חיוביות? רק אם התשובה לכל השאלות האלו היא חיובית, ניתן להצדיק הטבות מס לפירמות יצואניות משיקולי יעילות.

בנוגע לשאלה הראשונה, התשובה היא כנראה חיובית. ישנו שפע של מחקר אמפירי שמוצא מתאם חיובי בין פריזון גבוה ופעילות ייצוא: הפריזון הממוצע של פירמות מייצאות גבוה יותר מפירמות באותה תעשייה, ובגודל דומה, שאינן מייצאות. אלא שכבר עכשיו חשוב להדגיש שאפילו המתאם הזה צריך להילקח בעירבון מוגבל לצורך הדיון כאן, מכיוון שהוא משווה בין הפריזון של הפירמה **הממוצעת** בקרב היצואניות והפריזון של הפירמה **הממוצעת** בקרב אלו שאינן מייצאות.<sup>9</sup> לצורך דיון בחוק לעידוד השקעות הון, הגודל החשוב הוא הפריזון של הפירמה **השולית**, כלומר הפירמה שבגלל הטבות המס תשנה את התנהגותה. במודל הקנוני המקשר בין פריזון וייצוא (Melitz, 2003) קיימת רמת סף שפירמות בעלות פריזון גבוה ממנה תפנה לייצוא, ופירמות בעלות פריזון נמוך ממנה תפנה רק לשוק המקומי. במודל זה, אם החוק יגרום לחברות מסוימות לפנות לייצוא, הוא ישפיע בדיוק על פירמות שהיו בעלות פריזון גבוה יחסית לפירמות שאינן מייצאות, ובהשפעתו הן תהפוכנה להיות פירמות בעלות פריזון נמוך יחסית לפירמות יצואניות. כך שכלל לא ברור שניתן להשליך מהממצאים האמפיריים, הנוגעים להבדל בפריזון של הפירמה הממוצעת, להשפעה שיכולה להיות לחוק, שמטבעה תהיה על פירמות שוליות.

התשובה לשאלה השנייה היא לא חד-משמעית. רוב גדול של המחקר בנושא מוצא שהיחס הסיבתי הוא דווקא הפוך, כלומר שפירמות שהן בעלות פריזון גבוה מלכתחילה תיטנה לייצא חלק מהתוצרת שלהן, ולא שפירמות שבוחרות לייצא מגדילות בעקבות כך את הפריזון שלהן. אמנם ישנם גם מחקרים חדשים שמצביעים על קיומו של יחס סיבתי שלפיו אכן פירמות שפונות לייצוא תשפרנה כתוצאה מכך את הפריזון שלהן, אולם ככל הנראה אין בממצאים אלו רלוונטיות ממשית למציאות שבה פועל המשק הישראלי, ובכך נדון בפירוט בהמשך חלק זה.

בקשר לשאלה השלישית, אפילו אם יש מקום לטענה שקיים יחס סיבתי שלפיו פעילות ייצוא גורמת לשיפור הפריזון בחברות שבוחרות לייצא, אין ביסוס לטענה שחברות שרק בגלל אפליית המיסוי תבחרנה לייצא תראנה גם הן שיפור בפריזון שלהן.

התשובה לשאלה הרביעית היא מטבעה ספקולטיבית יותר. ישנם ממצאים נגד קיומן של החצנות חיוביות מייצוא, אבל הם לא רבים, ולא בטוח שהם רלוונטיים למציאות הישראלית. בכל מקרה, נטל ההוכחה צריך להיות על מצדדי החוק. לא ניתן לבסס מדיניות על כך שאי אפשר לפסול את האפשרות שקיימות החצנות חיוביות: יש להצביע במפורש על החצנות כאלה, או לפחות על קיומן בסבירות גבוהה. יתר על כן, כפי שנטען בפרק שיוקדש לנושא, אפילו אם ישנן החצנות חיוביות מפעילותן של החברות שנהנות כיום מהחוק לעידוד השקעות הון, וקיימות ראיות מסוימות לכך שזו אפשרות סבירה, המדיניות הנכונה היא סבסוד ישיר של הפעילות שגורמת להחצנות האלו, ולא עידוד הייצוא.

## 5.2.1 המתאם החיובי בין ייצוא ופריזון

מחקר אמפירי ענף, החל מאמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, מעלה שקיים מתאם חיובי מובהק בין פעילות ייצוא ובין פריזון (ראה בין השאר: Bernard and Jensen, 1999; Aw, Chung and Roberts, 2000; Clerides, Lach and Tybout, 1998 שבחנו את הנושא עבור ארה"ב, טאיוואן, מרוקו, קולומביה ומקסיקו). למעשה, ובעיקר מאז פרסום המאמר פורץ הדרך של מארק מליץ בשנת 2003, יחסי הגומלין בין הפריזון של פירמות ובין הבחירה שלהן לייצא הוא אחד הנושאים הנלמדים ביותר בחקר המסחר הבינלאומי. המתאם החיובי בין פריזון וייצוא איננו מוטל בספק.

<sup>9</sup> ישנם גם מחקרים שבהם ההשוואה מדויקת יותר, עם רגרסיה שכוללת משתנים נוספים. אבל כל רגרסיה, בסופו של דבר, משווה ממוצעים מותנים, ולכן הביקורת כאן עומדת בעינה.

מובן שהמתאם החיובי הזה אינו פותר את שאלת כיוון הסיבתיות: האם פירמות שהן בעלות פרויקט גבוה יותר מלכתחילה בוחרות לייצא, ואף מצליחות בכך לאורך זמן, או שפירמות שבחרות לייצא, בגלל פעילות הייצוא, נוטות לשפר את הפריון שלהן, או כמובן שילוב של השניים. הערוץ הראשון, שלפיו פירמות בעלות פרויקט גבוה בוחרות לייצא, נקרא בספרות "בחירה עצמית לייצוא" (Self Selection into Exporting), והערוץ השני נקרא "למידה על ידי ייצוא" (Learning by Exporting).

## 5.2.2 האם קיים יחס סיבתי שלפיו פעילות ייצוא גורמת לשיפור הפריון בחברות שבחרות לייצא?

הראיות לכך שפירמות שמלכתחילה הן בעלות פרויקט גבוה יותר נוטות לייצא יותר אינן מוטלות במחלוקת מחקרית. הראיות לקיומו של המנגנון שמוביל פירמות בעלות פרויקט גבוה לבחור לייצא ולהצליח בכך הן חד-משמעיות, וקיימת כיום גם הבנה תאורטית מעמיקה של המנגנונים הכלכליים שפועלים כדי להביא לתוצאה הזו. לעומת זאת, הראיות לקיומו של הערוץ השני – למידה על ידי ייצוא, חלשות יחסית, מעורבות, והרלוונטיות שלהן לישראל מוגבלות. במאמר סקירה חשוב משנת 2007 שנכתב על ידי Bernard, Jensen, Redding and Schott – מהחוקרים המרכזיים ביותר באג'נדת המחקר הזו – הראיות לקיום שני הערוצים מסוכמות על ידם כך:

The finding that exporters are systematically more productive than nonexporters raises the question of whether higher-productivity firms self-select into export markets, or whether exporting causes productivity growth through some form of "learning by exporting". Results from virtually every study across industries and countries confirm that high productivity precedes entry into export markets... Most studies also find little or no evidence of improved productivity as a result of beginning to export; However, some recent research on low-income countries finds productivity improvement after entry. Van Biesebroeck (2005), for example, reports evidence that exporting raises productivity for sub-Saharan African manufacturing firms.

מאז פרסום מאמר הסקירה הזה התפרסם עוד מספר קטן מאוד של מחקרים שמצאו תמיכה מסוימת לקיומו של ערוץ ה"למידה על ידי ייצוא", והבולט שבהם תיעד את השינויים בסלובניה עם המעבר שם מכלכלה מתוכננת לכלכלת שוק (De Loecker, 2007). אף שהמחקרים של Van Biesebroeck ושל De Loecker הם בעלי משקל מסוים, הרלוונטיות שלהם לישראל מוגבלת: המקרה הסלובני הוא מקרה ייחודי של מעבר מכלכלה מתוכננת לכלכלת שוק, גידול ראלי של 42% בייצוא בתקופה קצרה יחסית (שש שנים), וגידול פי ארבעה במספר הפירמות המייצאות, מספרים חריגים בכל קנה מידה. המחקר של Van Biesebroeck, שעסק בכלכלות אפריקאיות שמדרום לסהרה שכולן נמצאות בשלבי פיתוח נמוכים לאין שיעור לעומת המשק הישראלי, מצא שהיעדר אכיפה ברורה של חוזים בשוק המקומי, בתוספת שוקי אשראי מקומיים מוגבלים מאוד, היו גורם מרכזי שהביא לכך שפירמות מייצאות שנמלטו מהמגבלות האלה שיפרו את הפריון שלהן. אלו שיקולים שהרלוונטיות שלהם למדינות מפותחות בכלל, ולישראל בפרט, היא אפסית.

בהקשר הישראלי, Gallo (2011) מנתח את הנתונים של פירמות ישראליות בין השנים 1996 ו-2003, ומוצא כי פנייה לייצוא יכולה לגרום לעלייה בפריז, אם כי התוצאות שלו אינן חד-משמעיות ותלויות בשיטת האמידה. שימוש בשיטות אמידה שונות לא זו בלבד שמביא לתוצאות שונות מבחינה כמותית, אלא ששיטת אמידה אחת מראה שיש לייצוא השפעה חיובית על פריז (אם כי במידה צנועה למדי), בעוד ששיטת אחרת אינה מוצאת ראיות להשפעה כזו. קשה לראות בממצאים אלו ראיה חותכת לכאן או לכאן. ממילא, כפי שנבהיר בהמשך, אפילו אם יש השפעות כאלו – אין בכך הצדקה לאפליה לטובת פירמות מייצאות בשיעורי המס.

לסיכום, בעוד שאין חולק על כך שפירמות מייצאות נוטות, בממוצע, להיות בעלות פריז גבוה יותר, ספרות ענפה מאוד מצביעה על כך שכיוון הסיבתיות העיקרי הוא כזה שפירמות שהן מלכתחילה בעלות פריז גבוה יותר נוטות לייצא. באשר לכיוון הסיבתיות ההפוך, בעוד שיש ראיות מסוימות לקיומו של ערוץ ה"למידה על ידי ייצוא", הראיות האלו מועטות מאוד, ומתבססות על מקרים מיוחדים שהרלוונטיות שלהם למקרה הישראלי נמוכה מאוד, וממילא, ניתוח נכון של השפעות החוק צריך להתייחס לפריז של פירמה שולית, ולא של פירמה ממוצעת.

### 5.3 ייצוא והשקעה בפיתוח ואימוץ טכנולוגיות חדשות

שני מחקרים מהתקופה האחרונה, מקנדה (Lileeva and Trefler, 2010) ומארגנטינה (Bustos, 2011), תיעדו אמפירית את הנטייה של חברות שפונות לייצוא להשקיע משאבים בפיתוח, רכישה ואימוץ של טכנולוגיות חדשות, ובכך לשפר את הפריז שלהן. בנוסף, מחקרים אלו בנו מסד תאורטי להבנת התופעה הזו. המנגנון שמחקרים אלו מתארים, כמו גם הראיות האמפיריות שהם מספקים לו, הם הרלוונטיים ביותר למדינות ברמת הפיתוח של ישראל, ועל פיהם ניתן לשער שהגדלת הייצוא מישראל תביא לשיפורים בפריז הנמדד. אף שנדרשת זהירות כשבאים להסתמך על מספר קטן כל כך של מחקרים, ובפרט כאשר הם חדשים מאוד, אין חולק על כך שמדובר בחוקרים ובמחקרים מהשורה הראשונה ושיש לתת משקל לתוצאותיהם. אלא שהבנת המנגנון הכלכלי שעומד מאחורי התופעה המתוארת במחקרים אלו מבהירה שהוא איננו משנה את מסקנותינו בנוגע לחוק לעידוד השקעות הון.

ראשית, חשוב להבין את ההבדל בין המנגנון הכלכלי של השקעת משאבים בפיתוח, רכישה ואימוץ של טכנולוגיות חדשות ובין המנגנון המכונה "למידה על ידי ייצוא". לב ההבדל הוא באופן שבו חושבים על שיפורים טכנולוגיים. במנגנון ה"למידה על ידי ייצוא", טכנולוגיה, במובן הרחב (כלומר, בהגדרה הכוללת טכניקות ניהול וארגון למשל, לא רק מכונות משוכללות) היא גורם לא מדיד, ולא קל להגדרה, שקובע את הפריז של גורמי ייצור אחרים, כמו עובדים ומכונות. במנגנון המתואר על ידי Lileeva and Trefler ועל ידי Bustos, הטכנולוגיה עצמה היא גורם ייצור. הסיבה שזהו הבדל מרכזי היא זו: כאשר הטכנולוגיה עצמה היא גורם ייצור, שיפורים טכנולוגיים אינם דבר המתרחש "מעצמו" כאשר פירמות בוחרות לייצא (למשל דרך ההיכרות עם פרקטיקות מקובלות במדינות אחרות), אלא תוצאה של השקעת משאבים על ידי הפירמה. במובן זה, שיפור טכנולוגי אינו שונה מגידול במספר העובדים או בכמות המיכון במפעל – כולם יגדילו את התוצרת, אך לכולם יש עלות. ממילא ברור שכאשר הטכנולוגיה עצמה היא גורם ייצור שיש לו עלות ישנה רמה אופטימלית של טכנולוגיה שכל פירמה תבחר בהתאם לשיקוליה. כפי שברור שעבור כל פירמה יש מספר אופטימלי של עובדים, ושהטענה שכל פירמה תרצה להעסיק כמה שיותר עובדים היא אבסורדית, כך גם בנוגע לטכנולוגיה כאשר הטכנולוגיה מוגדרת כגורם ייצור שיש לו עלות: שיפור כושר הייצור של המשק משמעו השקעה אופטימלית בטכנולוגיה, ולא השקעה מקסימלית.

על רקע הגדרה זו של טכנולוגיה יש להבין את המנגנון שמתארים Lileeva and Trefler ו-Bustos. הן בעבודה האמפירית שלהם והן במודל התאורטי שהם בונים על סמך העובדות שהם מתעדים, רמת הטכנולוגיה האיךאלית עבור כל פירמה תלויה בסך ההכנסות של הפירמה. המודל המלא הוא מורכב, אבל העיקרון בבסיס הבחירה האופטימלית בטכנולוגיה הוא עיקרון כלכלי בסיסי ופשוט: כאשר השקעה חד-פעמית (fixed cost) יכולה להפחית את עלות הייצור ליחידת מוצר (marginal cost), ככל שכמות היחידות שפירמה מייצרת גדולה יותר כך תעדיף הפירמה לבצע השקעות חד-פעמיות גדולות יותר. דוגמה מספרית פשוטה יכולה להבהיר את העיקרון הזה. נניח שמפעל לייצור שולחנות יכול לרכוש אמצעים טכנולוגיים חדשים בעלות של עשרת אלפים ש"ח, ואמצעים אלו יפחיתו את העלות לייצור כל שולחן בעשרה ש"ח. מהי הבחירה האופטימלית עבור מפעל כזה? חישוב אריתמטי פשוט יראה שהבחירה האופטימלית בטכנולוגיה תלויה בכמות השולחנות שהמפעל צפוי למכור. בפרט, אם המפעל צפוי למכור יותר מאלף שולחנות, הרי שחיסכון של עשרה ש"ח עבור כל שולחן משמעו חיסכון כולל של יותר מעשרת אלפים ש"ח, והמפעל יעדיף לרכוש את הטכנולוגיה החדשה, שעלותה עשרת אלפים ש"ח, שכן החיסכון בעלויות השוטפות שהיא תגרום יהיה גבוה יותר ממחירה. חשוב להדגיש – אף על פי שהטכנולוגיה היקרה יותר מגדילה את הפירון של המפעל במובן מסוים, ובעיקר – מדידות אמפיריות של הפירון של המפעל יצביעו אולי על פירון גבוה יותר, היא איננה טכנולוגיה עדיפה באופן עקרוני; היא פשוט הטכנולוגיה שמתאימה יותר לייצור כמויות של מעל אלף יחידות. אם המפעל צופה מכירות של פחות מאלף שולחנות, הרי שהוא יעדיף שלא להשקיע בטכנולוגיה החדשה, שכן זו תהיה הבחירה האופטימלית מבחינתו.

מכאן גם נובע הקשר בין ייצוא ובין אימוץ טכנולוגיות חדשות: הגישה לשווקים חדשים עשויה להגדיל את הכמות שמפעל מסוים מצפה למכור, ובכך, הפנייה לייצוא תהפוך את ההשקעה בטכנולוגיות חדשות לרצויה עבור המפעל.

שתי מסקנות חשובות נובעות מהבנת המנגנון הנ"ל:

1. לא גודל הייצוא, כשלעצמו, הוא מה שגורם לפירמות לאמץ טכנולוגיות שמשפרות את הפירון שלהן, אלא כמות הייצור הכוללת, ואחת היא אם הייצור מופנה לצריכה מקומית או לייצוא. המחקרים של Lileeva and Trefler ו-Bustos תיעדו את השיפורים הטכנולוגיים האלו בקרב פירמות שהחלו לייצא, והסבירו את הסיבה לשיפורים הטכנולוגיים האלו דרך המנגנון המתואר להלן. אבל הם אינם טוענים שהייצוא, כשלעצמו, הוא זה שהוביל לשיפורים הטכנולוגיים שהם תיעדו, אלא שבמצבים מסוימים (בשני המקרים – חתימת הסכם סחר חופשי), היכולת של פירמות מסוימות להגדיל את הכמות הכוללת של הייצור שלהן דרך גישה לשווקים חדשים הובילה אותן לבחור בהשקעה רבה יותר באימוץ טכנולוגיות חדשות. כזכור, עיקר ההשפעה של אפליה לטובת פירמות מייצאות היא צמיחה של תעשיות אלו, וקיסון בתעשיות הפונות לשוק המקומי. לפיכך, לפי המנגנון המתואר כאן, אפליה במיסוי לטובת פירמות מייצאות אינה צפויה לשרת את המטרה של פיתוח כושר הייצור של המשק, אלא לכל היותר להביא לשיפורים טכנולוגיים בחברות מסוג אחד שתרחבנה את הייצור שלהן (יצואניות) במקום בחברות מסוג אחר שתצמצמנה את הייצור שלהן (אלו המייצרות לצריכה מקומית).
2. אפילו השיפורים הטכנולוגיים שאולי יקרו בחברות שתגדלנה את הייצוא שלהן בגלל הטבות המס אינם בהכרח רצויים. לפי המנגנון המתואר כאן, שיפורים טכנולוגיים אינם דבר רצוי כשלעצמו. הדבר הרצוי הוא בחירה ברמה אופטימלית של השקעה בטכנולוגיה, ולא ברמה גבוהה ככל האפשר של טכנולוגיה. אפליה במס לטובת פירמות יצואניות, אם תשפיע על הבחירה הטכנולוגית של הפירמות האלו, סביר שתביא אותן להשקעת יתר בטכנולוגיה.

התאוריה הכלכלית מספקת טיעון דומה גם עבור השקעות בהון פיזי, ומה שנכון לטכנולוגיה, נכון גם להשקעות בהון פיזי. המסגרת התאורטית הרלוונטית נקראת מודל "ריקרדו-ויינר", או "מודל גורמי הייצור הספציפיים" (Specific Factors Model). במודל זה, כאשר תעשייה מסוימת הופכת רווחית יותר, היא תמשוך לכיוונה יותר השקעה, וכמות ההון היצרני בשימוש התעשייה הזו יגדל. מכיוון שגידול בכמות ההון (יחסית לכמות העובדים) שעומד לרשות תעשייה מסוימת מגדיל את פריון העובדים בתעשייה, מהלך כזה יתבטא בעלייה בפריון העבודה הנמדד בתעשייה הזו. כך, הטבות מס לפירמות יצואניות סביר שתגדלנה את כמות ההשקעה בתעשיות אלו, ובכך תגדלנה את כמות ההון בהן, ותשפרנה את פריון העבודה בהן. אלא שאותה הביקורת שהוזכרה קודם תקפה גם כאן: גידול השקעה בענפי הייצוא יכול להביא לגידול בפריון הנמדד בענפים אלו דרך הגידול בהשקעות, אלא שכאשר הוא בא על חשבון תעשיות הפונות למשק המקומי – וזו תוצאה בלתי נמנעת, כאמור – אין סיבה לצפות לעלייה בפריון בכלל המשק. יתר על כן, ישנה רמה אופטימלית של השקעה, ואין מקום לטענה שכדאי להשקיע כמה שיותר.

לסיכום, שני מחקרים מהשנים האחרונות מצאו שפירמות שהגדילו את פעילותן כאשר נוצרה עבורן הזדמנות לייצא – נטו להשקיע יותר ברכישת טכנולוגיות חדשות, כך שבנתונים הסטטיסטיים נמדד עבורן פריון גבוה יותר, וטיעון דומה עבור השקעות בהון יכול להתבסס על מודל ריקרדו-ויינר. אלא ששני המחקרים, כמו גם המסגרת המחשבתית של מודל ריקרדו-ויינר, מסכימים על שני נושאים. ראשית, יש מידה אופטימלית של אימוץ טכנולוגיה או השקעה בהון יצרני, ואין בסיס למחשבה שככל שפירמות תשקענה יותר משאבים ברכישת טכנולוגיות חדשות או בהון כן ייטב. שנית, לא הייצוא, כשלעצמו, הוא זה שמוביל לאימוץ טכנולוגיות חדשות, אלא הכמות הכוללת של הייצור היא זו שיש לה משמעות. מכיוון שגידול בייצוא יביא בוודאות גבוהה מאוד לגידול בייבוא, ולכן גם לצמצום גודלן של תעשיות הפונות לצריכה מקומית, אפליה לטובת ייצוא לא תשפר את הרמה הטכנולוגית בכלל המשק, אלא, לכל היותר, תגרום להאצה טכנולוגית בענפי ייצוא ולנסיגה טכנולוגית בענפים הפונים לצריכה מקומית. לכן, לא ניתן לראות במנגנון הזה הצדקה לקיומן של הטבות מס לייצוא.

## 5.4 האם פירמות שתייצאנה רק בעקבות הטבות המס תהיינה בעלות פריון גבוה?

אלא שבכל מקרה, נשאלת השאלה השלישית שהועלתה קודם: האם ערוץ ה"למידה על ידי ייצוא" קיים, ובאיזו מידה, גם עבור פירמות שבוחרות לייצא רק בגלל האפליה במיסוי לטובת פעילות ייצוא? אפילו במידה שקיים ערוץ של "למידה על ידי ייצוא", פירמות מקומיות תוכלנה להבין זאת לא פחות טוב מהמחוקק, ולכן, סביר מאוד להניח שפירמות שעבורן ערוץ זה הוא משמעותי מספיק כדי להצדיק פנייה לייצוא תבחרנה לייצא גם ללא עידוד ממשלתי דרך הטבות מס, כדי ליהנות מהשיפור בפריון שפעילות ייצוא יכולה לגרום. עבור פירמות שתבחרנה לייצא, או שתבחרנה להגדיל את הייצוא שלהן, רק בגלל הטבות המס – ניתן להניח שערוץ ה"למידה על ידי ייצוא" אינו גדול מספיק כדי לגרום להן לבחור בפנייה לייצוא. לכן, גם כשלוקחים בחשבון את האפשרות שערוץ זה של השפעת הייצוא על הפריון קיים, הטבות מס לייצוא אינן משרתות את המטרה של שיפור הפריון במשק, ובפרט כשדרישת הייצוא קובעת סף שרירותי למדי בשיעור של 25%. במצב זה ייתכן, ואפילו סביר, כי חברות תמכורנה מוצרים במחירי הפסד בחו"ל על מנת להגיע ליעד של 25% ולהינות מהטבות מס על מכלול הפעילות שלהן, וזאת ללא כל זיקה לשאלת קיומו של פריון עודף.

לסיכום, אם לא קיימות החצנות חיוביות מפעילות הייצוא, או כשלי שוק שמונעים מפירמות לנצל את הזדמנויות הייצוא שלהן, סבסוד של פעילות הייצוא יפגע ביעילות הקצאת המקורות במשק, ולא יועיל לה. בהמשך הסקירה נתייחס במפורש לשאלות של צדק חלוקתי והקשר שלהן לחוק לעידוד השקעות הון, אבל כבר כעת חשוב להדגיש שבהיעדר החצנות חיוביות או כשלי שוק רלוונטיים, יש לשפוט את החוק לעידוד השקעות הון בכלים של צדק חלוקתי, ולא כאמצעי להגדלת הפריון במשק.



## 5.5 האם קיימים כשלי שוק המונעים מחברות לייצא באופן יעיל?

אילו היו ראיות לכך שפירמות בעלות פרוץ גבוה מתקשות לפנות לייצוא בגלל כשל שוק כלשהו, למשל בשוק האשראי, ניתן היה להצדיק הטבות לייצוא כדרך להתגבר על כשל השוק, ולהתקרב להקצאת מקורות יעילה יותר. אלא שלא ידוע לנו על ראיות כאלו. יתר על כן, גם אם אין מחלוקת על כך ששוק האשראי הישראלי רחוק משלמות, קשה לחשוב על סיבה שבגללה פירמות מייצאות (או פירמות שמעוניינות לייצא) סובלות יותר מאשר פירמות אחרות ממחנק אשראי, ולכן קשה להצדיק הטבות דווקא לייצוא בתור מענה לכשלים בשוק האשראי, לא כל שכן לחברות שמייצאות מעבר לסף השרירותי של 25% מתוצרתן. שיקול זה מתחזק על רקע העובדה שחלק גדול מאוד מההטבות במסגרת החוק מגיעות לידיהן של חברות ענק במשק. קשה להאמין שחברות אלו, שהן הנהנות העיקריות מן החוק, ניצבות בפני קושי משמעותי בשוקי האשראי. כך שאפילו אילו היו ראיות לקיומם של כשלי שוק רלוונטיים, למשל חוסר בנגישות לאשראי של פירמות קטנות או צעירות, החוק הנוכחי הוא דרך בזבזנית להפליא לסייע למספר קטן יחסית של פירמות קטנות להשיג רמות יעילות של ייצוא.

## 5.6 החצנות חיוביות מייצוא לעומת החצנות חיוביות מפעילותן של פירמות מייצאות

התומכים בחוק לעידוד השקעות הון מרבים לציין את היתרונות שהמשק הישראלי מפיך מפעילותן של פירמות כמו צ'ק פוינט, אינטל וטבע. בין השאר, פירמות אלו מכשירות כמות גדולה של עובדים שלאחר מכן מפזרים את הידע שרכשו בכל תעשיית ההיי-טק הישראלית. פעילותן בישראל מקנה למשק המקומי מוניטין שממנו נהנות גם חברות ישראליות אחרות, וכו'. הספרות המחקרית בנושא מספקת תמיכה מסוימת לטענות אלו. במחקר מפורסם של חוקרים מ-MIT, ברקלי והארורד (Greenstone, Hornbeck and Moretti, 2010), נמצא שהקמתו של מפעל בגודל משמעותי גורמת לאורך זמן לגידול של כמה אחוזים בפריון של פירמות אחרות באזור – ראייה לכך שקיימות השפעות חיזוניות לפעילותם של מפעלים כאלה. ייתכן בהחלט שמפעלי הענק של חברות כמו טבע, אינטל וישקר, או פעילותן של חברות כמו צ'ק פוינט, יוצרות השפעות חיזוניות חיוביות, ולכן סבסוד שלהן יכול להועיל. השאלה באיזו מידה החצנות אלו קיימות היא מעבר למטרותיו של נייר מדיניות זה. אלא שגם מבלי לקבוע עמדה בנוגע למידת החשיבות של החצנות אלו, ברור שהן אינן קשורות בהכרח לפעילות ייצוא. גם בנק בינלאומי גדול יכול, עקרונית, ליצור את אותן החצנות אם יפעל בישראל, וזאת מבלי לייצא דבר. לכן, החצנות מן הסוג הזה אינן יכולות להצדיק אפליית מיסוי לטובת פירמות מייצאות. בהמשך נייר המדיניות נחזור לדון בשאלה האם תמיכה בייצוא יכולה להיות מוצדקת כדרך עקיפה לתמיכה בפעילות שיוצרת את החצנות המדוברות, אבל חשוב להפריד בין הדיון בהחצנות של החברות שכיום נהנות מהטבות המס ובין החצנות מן הפעילות שהטבות המס מעודדות.



## האם קיימות החצנות חיוביות מייצוא?

אם קיימות החצנות חיוביות מייצוא, מעורבות ממשלתית בצורת סבסוד לייצוא תשפר את הקצאת המקורות במשק. אלא שלא ידוע לנו על ראיות משכנעות לקיומן של החצנות כאלה. מחקר אמפירי שמנסה לאשש את קיומן של החצנות כתוצאה מייצוא הוא נדיר למדי. אספהני (Esfahani, 1991) הראה שגם במידה שיש קשר בין ייצוא ובין צמיחה מואצת אין מקום לטענה שהייצוא גורם להחצנות חיוביות:

Export-promotion policies as a superior development strategy for semi-industrialized countries (SICs) have found support in the statistically significant correlations established between export expansion and output growth. This positive export-GDP association is often attributed to the possible externalities of competition in world markets — e.g., efficiency of resource allocation, economies of scale, and various labor training and 'demonstration' effects. In this paper, we show that the correlation mainly has been due to the contribution of exports to the reduction of import 'shortages', which restrict the growth of output in many SICs.

מחקר עדכני יותר (Aitken et al., 1997) לא מצא תמיכה לקיומן של החצנות ידע (knowledge spillover) כתוצאה מייצוא, אלא רק כתוצאה מפעילותם של תאגידי בינלאומיים. המחקר העדכני ביותר בנושא (Ibrahim and Macphee, 2003) עשה שימוש בשני סוגי מבחנים סטטיסטיים (חתכי רוחב וסדרות עתיות) ומצא שבמבחנים שעשו שימוש בחתכי רוחב לא ניתן למצוא כל אישוש לקיומן של החצנות חיוביות מייצוא, ובסדרות העתיות ניתן למצוא קשר כלשהו רק במיעוט מתוך המדינות שנבחנו במחקר, וגם במקרים האלו יש ספק רב ביציבותן של התוצאות.

לסיכום, אין ביסוס מחקרי משמעותי לטענה שלפעילות ייצוא ישנן החצנות חיוביות. המסקנות שעולות מהספרות המועטה בתחום הן שכנראה אין החצנות חיוביות כאלה. קל וחומר שאין ביסוס מחקרי לטענה שהחצנות כאלו קיימות במדינות ברמת הפיתוח של ישראל.

מעבר לדיון מפורט במנגנונים השונים, אפשר לשאול האם קיימות ראיות אמפיריות לכך שפעילות ייצוא תורמת לצמיחה במשק. הקשר בין פעילות ייצוא וצמיחה זכה לבחינה אמפירית מרובה בעיקר בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת, אך כמעט רק במדינות ברמת פיתוח נמוכה משמעותית מרמת הפיתוח של ישראל כיום. העניין בקשר האמפירי בין צמיחה של תעשיות ייצוא ובין צמיחה בתוצר הכולל של המשק התפתח על רקע שינויי מדיניות מרחיקי לכת במדינות המתפתחות, בייחוד באסיה. בעשורים הראשונים שלאחר מלחמת העולם השנייה פעלו מדינות מתפתחות רבות לפי הסכמה: "כדי להגיע לרמת הפיתוח של המדינות העשירות, צריך לייצר את מה שהמדינות העשירות מייצרות". תחת תפיסה זו פעלו מדינות רבות כדי לצמצם את החשיפה שלהן לסחר בינלאומי, ולנסות ליצור תעשיות מקומיות שתציצרנה בעצמן מוצרים שיוכלו להחליף את מוצרי הייבוא. מדיניות זו כונתה Import Substitution Industrialization. יש הסכמה רחבה שמדיניות זו לא הובילה לתוצאות המקוות. עד לשנות השמונים של המאה הקודמת ננטשה מדיניות זו, ומדינות מתפתחות רבות פנו למדיניות ההפוכה – חשיפה של המשק לסחר בינלאומי והתמחות בתעשיות ייצוא, במקום בתעשיות שמטרתן להחליף את הייבוא. הצמיחה המרשימה של מדינות אסיאתיות רבות שפנו לנתיב זה, החל מן "הנמרים האסיאתיים" (הונג-קונג, סינגפור, דרום קוריאה וטאיוואן) ועד סין והודו, יצרה עניין רב בקרב קהילת המחקר בנושא הקשר שבין הפנייה להתמחות בתעשיות הייצוא ובין הצמיחה המהירה במדינות אלו. חוקרי הבנק העולמי מספקים סקירה של הספרות הזו, ומחלקים את התוצאות לשני גלים: בגל הראשון מצאו החוקרים קשר חיובי חזק בין פנייה לייצוא ובין צמיחה מהירה. אלא שבגל השני, שחוקרי הבנק העולמי מכנים בקריצה The

Counterrevolutionaries, מצאו שמדינות שהפלו לטובה תעשיות מייצאות לא נהנו מצמיחה מהירה יותר. חוקרי הבנק העולמי מסבירים שהפער בתוצאות נובע מניסוח שונה של שאלת המחקר: מחקרים שמצאו קשר חיובי בין ייצוא לצמיחה התמקדו בקשר הפשוט בין ייצוא לצמיחה, ומצאו קשר חיובי, כלומר, מדינות שייצאו יותר גם צמחו מהר יותר. לעומתם, מחקרים שבדקו האם מדיניות שמפלה לטובת ייצוא תורמת לצמיחה, לא מצאו קשר חיובי כזה [ההדגשה במקור]:

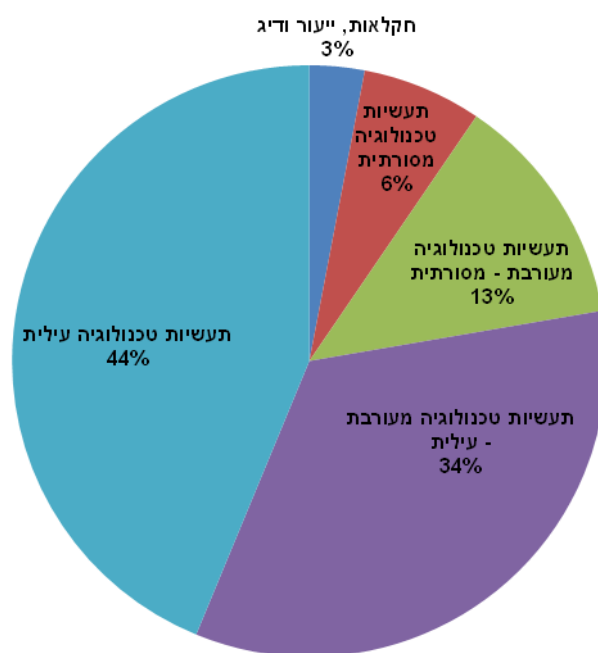
It is clear... that the statistical counterrevolutionaries are testing for the growth enhancing effects of development strategy that *biases* incentives toward exports... [I]t is clearly unwarranted to identify the case for outward orientation (or, more precisely, for neutral trade policies) with that for an export bias.

דבריהם של חוקרי הבנק העולמי מהווים סיכום מוצלח לנושא: בעוד שיש תמיכה אמפירית לטענה שייצוא משפר את הצמיחה במדינות מתפתחות כאשר הוא חלק ממדיניות ניטרלית של חשיפה של המשק לסחר בינלאומי, הטענה שמדיניות שמפלה לטובת הייצוא תורמת לצמיחה אינה מקבלת תמיכה בנתונים.

## 5.7 האם ניתן להצדיק את ההטבות לייצוא דרך שיקולים של צדק חברתי?

התשובה לשאלה זו תלויה בזהותם של אלו שנהנים מהחוק בצורתו הנוכחית. כמו כל הטבת מס, גם הטבת המס לפירמות מייצאות תתחלק בין שלושה גורמים: בעלי ההון, העובדים והלקוחות. מאליו מובן שאין לממשלת ישראל כל אינטרס, קל וחומר שלא אינטרס הנובע מרצון לקדם צדק חלוקתי, להיטיב עם לקוחותיהן של פירמות מייצאות, שהם, בהגדרה, אינם אזרחי המדינה. הטבות לבעלי ההון של פירמות מייצאות, כמו כל הטבה לבעלי הון, הן כמעט בוודאות גרסיביות: אמנם לא כל מחזיקי המניות של הפירמות האלו נמנים בהכרח עם עשירי ישראל, אבל ההון בישראל (כמו בכל העולם) מחולק בצורה מאוד לא שוויונית, ולכן הטבות להון תיטנה להגדיל פערים חברתיים וכלכליים, ולא להקטין אותם. התמונה מעט מורכבת יותר בנוגע לעובדים, אך השורה התחתונה זהה. איור 3 מציג את התפלגות הייצוא מישראל בשנים 2010–2015 בין חמישה סוגי ענפים: טכנולוגיה עילית (הכוללת תרופות, מחשבים וציוד אלקטרוני ואופטי, כלי טיס, חלליות וציוד נלווה), טכנולוגיה עילית-מעורבת (כימיקלים, ציוד חשמלי, מכונות וציוד לנמלי אוויר, כלי רכב ומנועים וציוד רפואי), תעשייה מסורתית-מעורבת (בעיקר מוצרי מתכת, פלסטיק, גומי וכדו'), תעשייה מסורתית (מזון, משקאות, טקסטיל, מוצרי עץ ונייר) וחקלאות. באופן צפוי, ניתן לראות באיור כי כ-78% מהייצוא מישראל הוא בענפים של טכנולוגיה עילית, או טכנולוגיה עילית-מעורבת. ענפים אלו מעסיקים בעיקר עובדים בעלי כישורים גבוהים, כך שבמידה שהטבות המס מגיעות לידי העובדים, הן תיטנה להגדיל את השכר של עובדים שממילא משתכרים שכר גבוה מהממוצע, כך שקשה להצדיק את הטבות המס לפירמות מייצאות בהשפעתן על התפלגות השכר של העובדים.

איור 3: התפלגות הייצוא מישראל 2010–2015, לפי עצמה טכנולוגית



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לסיכום, תמיכה בפירמות מייצאות, כשלעצמה, אינה משרתת את המטרה של צמצום פערים. אותו חלק מן ההטבות שמגיע לידיהם של צרכנים בחו"ל בוודאי אינו מסייע לצמצום פערים בישראל, ושאר השווי של ההטבות ייטה, סטטיסטית, להיטיב עם מי שממילא נהנים מהכנסות גבוהות יחסית למוצע בישראל.

## 6. האם יש אמצעים טובים יותר להשגת המטרות שהחוק לעידוד השקעות ההון מנסה להשיג?

רשימה מפורטת של אמצעי מדיניות לשיפור הפריזון בישראל היא הרבה מעבר למטרתו של נייר מדיניות זה. ובכל זאת, ניתן להצביע על כמה עקרונות שיכולים להדריך את הקביעה של מדיניות כזו. ראשית, הרצון של ממשלת ישראל לעודד השקעות ויזמות, כפי שהוא משתקף בדברים שציטטה מירב ארלוזורוב, הוא מבורך. אבל הרעיון שהדרך להשיג את המטרה הזו היא שהממשלה תבחר חברות מסוימות, או פרויקטים מסוימים, ותפלה אותם לטובה, הוא רעיון שצריך לחלוף מן העולם: גם ממשלות שכוונותיהן טהורות אינן מצטיינות בזיהוי הכיוונים המבטיחים ביותר לפיתוח, וממשלות במציאות עוד פחות. תמיכה בהשקעות וביזמות צריכה להינתן על בסיס שוויוני ככל הניתן. שנית, פעילות ממשלתית יכולה לסייע להשגה של הקצאת מקורות יעילה יותר כאשר קיימים כשלי שוק או החצנות מוגדרות היטב. אלא שלצורך ניסוח של מדיניות מיטבית צריך לזהות את כשל השוק, או את ההחצנה החיובית, באופן ברור, ולבחור מדיניות שתפעל באופן ישיר ככל האפשר לצמצום ההשפעה של כשל השוק, ולהשגת הקצאה אופטימלית בהינתן ההחצנה החיובית. ניסיון לפעול בדרכים עקיפות, כמו תמיכה בייצוא, הוא בזבזני במקרה הטוב, וחסר תועלת במקרה הפחות טוב.

## 7. סיכום

הדרך הנכונה לחשוב על השפעותיו של החוק לעידוד השקעות הון היא הבנה של ההשפעה שלו על הקצאת המקורות במשק. הרעיון שביטא שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, שלפיו אילו לא הייתה אינטל פועלת בארץ היו כל העובדים וההון שמועסקים בה כיום נותרים מובטלים, הוא מופרך. בטווח הארוך החוק לעידוד השקעות הון מעביר גורמי ייצור בין חברות וענפים במשק; הוא אינו יוצר אותם יש מאין. אין להכחיש שבטווח הקצר, שיכול להימשך שנים מספר, ייווצרו קשיים משמעותיים בתהליך ההתכנסות לשיווי המשקל החדש של הטווח הארוך. הדרך הנכונה לבטל את ההטבות שמקנה החוק לעידוד השקעות הון כיום צריכה לקחת בחשבון את הקשיים האלו. אלא שאי אפשר לקבל מצב שבו חשש מפני עלויות בטווח הקצר גורמות לממשלה להימנע מיישום מדיניות שהיא עדיפה בטווח הארוך. האם החוק בצורתו הנוכחית יכול לשפר את הקצאת המקורות במשק? אנחנו סבורים שלא. בין אם מטרת החוק היא לסייע לחברות מוצלחות לגדול עוד יותר, ובין אם מטרתו היא לגרום לחברות נוספות לפנות לייצוא ובכך להפוך לחברות מוצלחות, לא ניתן להצדיק את החוק. למעט במקרים של כשלי שוק מוגדרים היטב, הטבות מס סלקטיביות תבאנה, אם בכלל, להקצאת מקורות פחות יעילה.

1. Aitken, B., G.H. Hanson and A.E. Harrison (1997): "Spillovers, Foreign Investment, and Export Behavior", *Journal of International Economics* 43(1-2).
2. Aw, B.Y., S. Chung and M.J. Roberts (2000): "Productivity and Turnover in the Export Market: Micro-Level Evidence from the Republic of Korea and Taiwan (China)", *The World Bank Economic Review* 14(1).
3. Bastiat, F. (1848): *Selected Essays on Political Economy*, Irvington-on-Hudson, NY: The Foundation for Economic Education, Inc.
4. Bernard, A.B. and B.J. Jensen (1999): "Exceptional Exporter Performance: Cause, Effect, or Both?", *Journal of International Economics* 47(1).
5. Bernard, A.B., B.J. Jensen, S.J. Redding and P.K. Schott (2007): "Firms in International Trade", *Journal of Economic Perspectives* 21(3).
6. Bernhofen, D.M. and J.C. Brown (2004): "A Direct Test of the Theory of Comparative Advantage: The Case of Japan", *Journal of Political Economy* 112(1).
7. Bustos, P. (2011): "Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MECOSUR on Argentinian Firms", *The American Economic Review* 101(1).
8. Chamley, C. (1986): "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives", *Econometrica* 54(3).
9. Clerides, S.K., S. Lach and J.R. Tybout (1998): "Is Learning By Exporting Important? Micro-Dynamic Evidence from Colombia, Mexico and Morocco", *The Quarterly Journal of Economics* 113(3).
10. Costinot, A. and D. Donaldson (2012): "Ricardo's Theory of Comparative Advantage: Old Idea, New Evidence", *American Economic Review* 102(3).
11. De-Loecker, J. (2007): "Do Exports Generate Higher Productivity? Evidence from Slovenia", *Journal of International Economics* 73(1).
12. Eaton, J. and S. Kortum (2002): "Technology, Geography, and Trade", *Econometrica* 70(5).
13. Esfahani, H.S. (1991): "Exports, Imports and Economic Growth in Semi-Industrialized Countries", *Journal of Development economics* 35(1).
14. Gallo, L. (2011): "Export and Productivity – Evidence from Israel", *Bank of Israel Discussion Paper 2011.8*.

15. Greenstone, M., R. Hornbeck and E. Moretti (2010): "Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings", *Journal of Political Economy* 118(3).
16. Ibrahim, I. and C.R. Macphee (2003): "Export Externalities and Economic Growth", *The Journal of International Trade and Economic Development* 12(3).
17. Irwin, D. (2005): "The Welfare Cost of Autarky: Evidence from the Jeffersonian Trade Embargo, 1807-09", *Review of International Economics* 13(4).
18. ----- (2009): *Free Trade Under Fire*, Princeton University Press.
19. Krugman, P. (1993): "The Uncomfortable Truth About NAFTA: It's Foreign Policy, Stupid", *Foreign Affairs* 72(5).
20. Lileeva, A. and D. Trefler (2010): "Improved Access to Foreign Markets Raises Plant Level Productivity... For Some Plants", *The Quarterly Journal of Economics* 125(3).
21. Melitz, M. (2003): "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica* 71(6).
22. Mertens, K. and M.O. Ravn (2013): "The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States", *American Economic Review* 103(4).
23. Nunn, N. (2007): "Relationship Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade", *The Quarterly Journal of Economics* 122(2).
24. Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Methuen & Co., Ltd.
25. Van-Biesebroeck, J. (2005): "Exporting Raises Productivity in Sub-Saharan African Manufacturing Firms", *Journal of International Economics* 67(2).
26. הרקוביץ, צ' וא' ליפשיץ (2015): "השפעות הטבות המס ליצואנים על הכלכלה הישראלית", מכון אהרן למדיניות כלכלית (יתפרסם בקרוב).
27. מואב, ע' וי' ריינגוורץ (2007): "חוק עידוד השקעות הון בישראל: התעסוקה באזורי הפיתוח בשנים 1984–2004", המכון החברתי-כלכלי, מרכז שלם.
28. נבון, ג' ור' פריש (2009): "השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו", סדרת מאמרים לדיון 2009.12, חטיבת המחקר, בנק ישראל.
29. סטרבצ'ינסקי, מ' (2015): "מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
30. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2014.
31. חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.