

מכון אהרון - הבינתחומי הרצליה

נייר מדיניות

האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרותיו
המוצהרות?

אסף צימרינג ועומר מואב

1/10/2015

טיוטה

הקדמה

הפסד ההכנסות הישיר שהחוק לעידוד השקעות הון גורם לממשלת ישראל שווה לפער בין המיסים שגורמי הייצור הנהנים מהטבות המס שבחוק משלמים כיום, ובין המיסים שגורמי ייצור אלו היו משלמים אילו החוק לא היה קיים. על פי אותו הגיון, 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 החוק לא היה 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 שהחוק משפיע רק על הקצאת המקורות במשק בין פעילויות כלכליות שונות: החוק איננו יוצר מקורות חדשים יש מאין, ובהיעדרו של החוק מקורות אלו לא יעלמו.

הערכת התועלת או העלות של החוק דרך השוואת הקצאת המקורות תחת השפעת החוק ובלעדיו אינה בתיאוריה כלכלית כלשהי. תיאוריות כלכליות יכולות רק לסייע לנו לשער איך הייתה נראית הקצאת המקורות במשק הישראלי אילו החוק לעידוד השקעות הון לא היה קיים; הן לא קובעות עבורנו את עצם הצורך להשוות בין ההקצאות. בכל זאת, השוואה כזו כמעט ואינה 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", [בנט פירט 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 ימנעו מהרחבת פעילותן בישראל, אלא הוא מניח שללא הפעילות שלהן בישראל כל גורמי הייצור שחברות אלו מעסיקות, הון ועובדים כאחד, יעלמו, או לכל הפחות יוותרו מובטלים. כפי שנבהיר בהמשך נייר המדיניות הזה, יש לדחות את ההנחה הזו כבלתי סבירה בעליל.

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 וטיעון 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 לא 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 תיאורטיים כדי להצדיק את ההשפעה של החוק על הקצאת המקורות במשק. יתר על כן, אפילו אם מקבלים את הטיעונים לפיהם לחוק יש השפעה חיובית על הקצאת המקורות במשק, החוק בצורתו הנוכחית הוא לכל היותר Second Best. סובסידיות ישירות לפעילות שהממשלה רוצה לעודד יהיו יעילות יותר, צודקות יותר, ושיקופות יותר.

רקע: החוק לעידוד השקעות הון

החוק לעידוד השקעות הון אשר נחקק בשנת 1959, שימש במשך השנים ככלי מדיניות מרכזי לפיתוח התעסוקה בארץ ובעיקר באיזורי הפריפריה. בתחילה החוק איפשר הענקת מענקים ממשלתיים והלוואות בערבות המדינה להשקעה במפעלים באיזורי פיתוח. אולם במהלך השנים חלו שינויים רבים במטרות החוק, בהטבות אותן הוא מקנה ובקריטריונים לקבלת ההטבות. החל משנות ה-90 נדחקו המענקים לטובת הטבות מס (מס חברות ומס דיבידנדים) והורחבה תחולת החוק גם למפעלים באיזור 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 השנה המשק הישראלי (שכולל, לצורך הגדרה זו, את הגדה המערבית) מנה 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 האוכלוסיה בישראל ובגדה המערבית (הנחשבים לצורך החוק למשק אחד) חצה את הסף של 12 מיליון איש, המחוקק עידכן 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.

מסגרת תיאורטית

המסגרת התיאורטית שהיא נקודת המוצא לנייר המדיניות הזו היא המודל הניאו-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 מאד לתעסוקה מלאה. לפי סקרי כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ליוני 2015 ישנם 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.¹ 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 [דיווחה](#) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על קיומן של כ-6,000 משרות פנויות למהנדסים בחודשים יוני עד

¹ישקר – 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.

אוגוסט בלבד. במילים אחרות, אפילו אילו חמש החברות הנ"ל היו מצמצמות את מצבת העובדים שלהם לאפס, הנחה קיצונית למדי, קשה מאד להאמין ששיעור התעסוקה ארוך הטווח בישראל היה משתנה בצורה משמעותית.

זה המקום להזכיר שסחר בינלאומי, ככלל, לא משפיע של 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 אותה מטבע: הגדלת הייצוא לא תגרום לגידול בשיעור התעסוקה. חלקו של הייצוא מתוך כלל הייצור המקומי לא 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.²

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

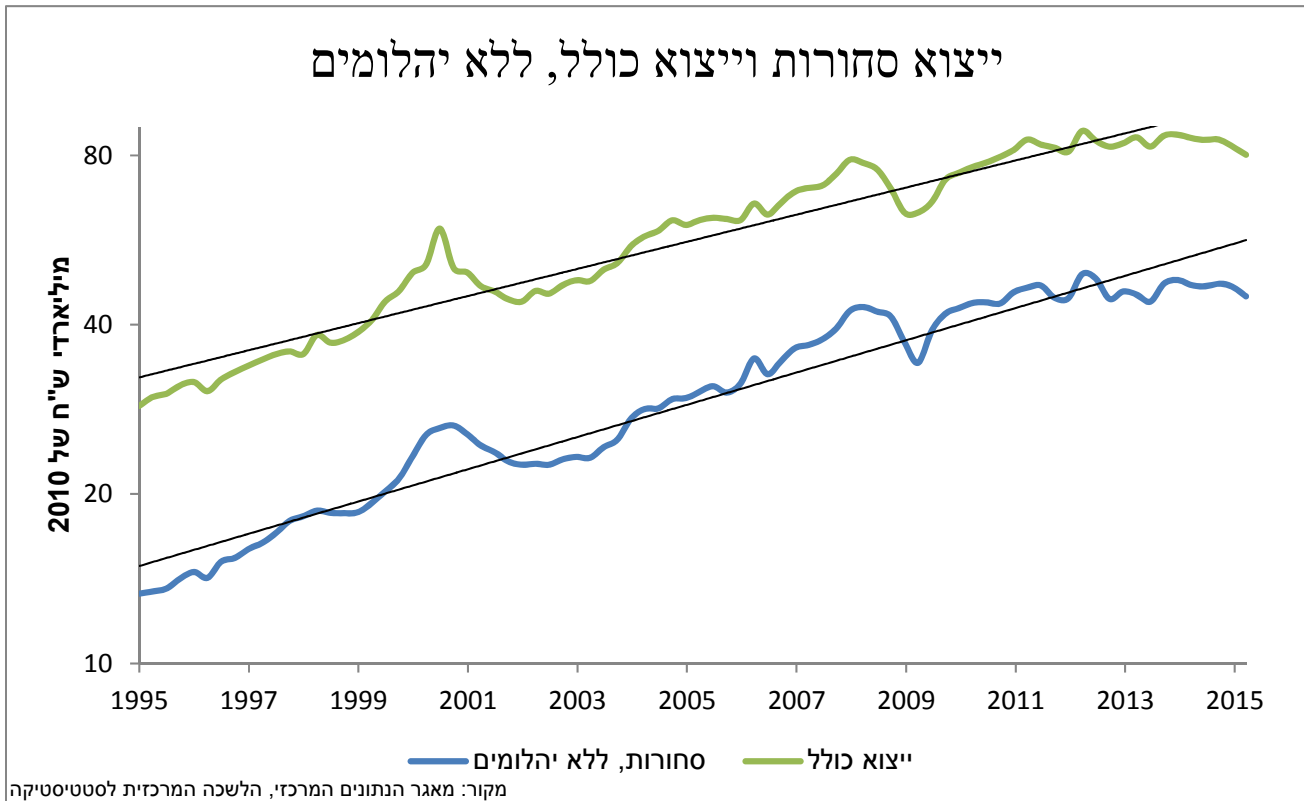
Unfortunately, just about every attempt to quantify the overall employment effect of trade is an exercise in futility. This is because the impact of trade on the total number of jobs in an economy is best approximated by zero. Total employment is not a function of international trade.³

מבט בנתונים מצרפיים מדגים את חוסר המשמעות של החוק ברמת המקרו של המשק הישראלי, אפילו כאשר מתמקדים במטרות המיידיות ביותר של החוק – עידוד הייצוא. גרף 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 שאין בגרף 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.

² Krugman, Paul. *The Uncomfortable Truth about NAFTA: It's Foreign Policy, Stupid*. **Foreign Affairs**, November/December 1993. pp

³ Irwin, Douglas. *Free Trade Under Fire*. **Princeton University Press**, 2009. p. 104

תרשים 1:



יתר על כן, גם מחקרים שעשו שימוש בנתוני מיקרו לא מצאו השפעה חיובית של החוק על תעסוקה. מואב ורינגוורץ (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.⁴ כל השיקולים האלו מחזקים את ההנחה שלנו, לפיה אפילו אם החברות הנהנות כיום מההטבות בחוק לא היו פועלות בישראל כלל, רובם המכריע של גורמי הייצור שהן מעסיקות היו מועסקים בפעילות אחרת.

שנית, המודל הניאו-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 מגיני 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 עם בעיות במאזן התשלומים של ישראל, נושא שלא ניתן לנתח באמצעות המודל הניאו-קלאסי של

⁴ עם זאת הם מוצאים כי החוק אינו גורם לעיוות בהקצאת ההון במשק.

הטווח הארוך. אלא שכפי שניתן לראות בתרשים 2, 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, לשון החוק שונתה כך ששיפור במאזן התשלומים של המשק כבר איננה אחת ממטרותיו המוצהרות של החוק.

האם עידוד הייצוא הוא דבר רצוי כשלעצמו?

הרעיון שייצוא, כלשעצמו, 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, בעוד שבנין פחות מ-20%. ישנן יצואניות גדולות וקטנות בקרב מדינות בעלות הכנסה בינונית: בלארוס מייצאת כמעט 60% מהתוצר שלה, בעוד שברזיל מייצאת רק 12% משלה. וכמובן, ישנן יצואניות גדולות וקטנות בקרב המדינות העשירות: בלגיה מייצאת מעל 80% מהתוצר שלה, בעוד שיפן מייצאת רק 15% משלה. ובכל זאת, התפיסה שהייצוא כלשעצמו הוא דבר חיובי, ושיש לשאוף להגדיל אותו ככל הניתן, פופולארית מאד בדיון הציבורי בישראל.

לכן, אנחנו פותחים סקירה זו בהבהרה מדוע הייצוא איננו דבר רצוי כשלעצמו, ודנים בסיבות להשתרשותה של התפיסה השגויה הזו בישראל.

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... (Adam 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 להיפך.

התיאוריה 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, ושגירסתו 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 שבה 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, לפיה השוק, ובפרט – מערכת המחירים, תספק תמריץ חזק ליצרנים מקומיים להתמחות בענפים שבהם יש למשק המקומי יתרון יחסי, פשוט מכיוון שענפים אלו יהיו רווחיים יותר עבורם.

עד כאן הטיעון התיאורטי. 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 ותקופות שונות, מוצא שהתשובה היא חיובית באופן מובהק (ראה בין השאר: Irwin 2012, Costinot and Donladson 2012, Bernhofen and Brown 2004, Nunn 2007, 2005). בהתבסס על עושר הראיות הנ"ל, קשה למצוא ביסוס לרעיון שדרושה אפליה במיסוי בין חברות יצואניות לחברות שאינן מייצאות כדי שהמשק יקצה את מקורותיו בהתאם לעיקרון היתרון היחסי.

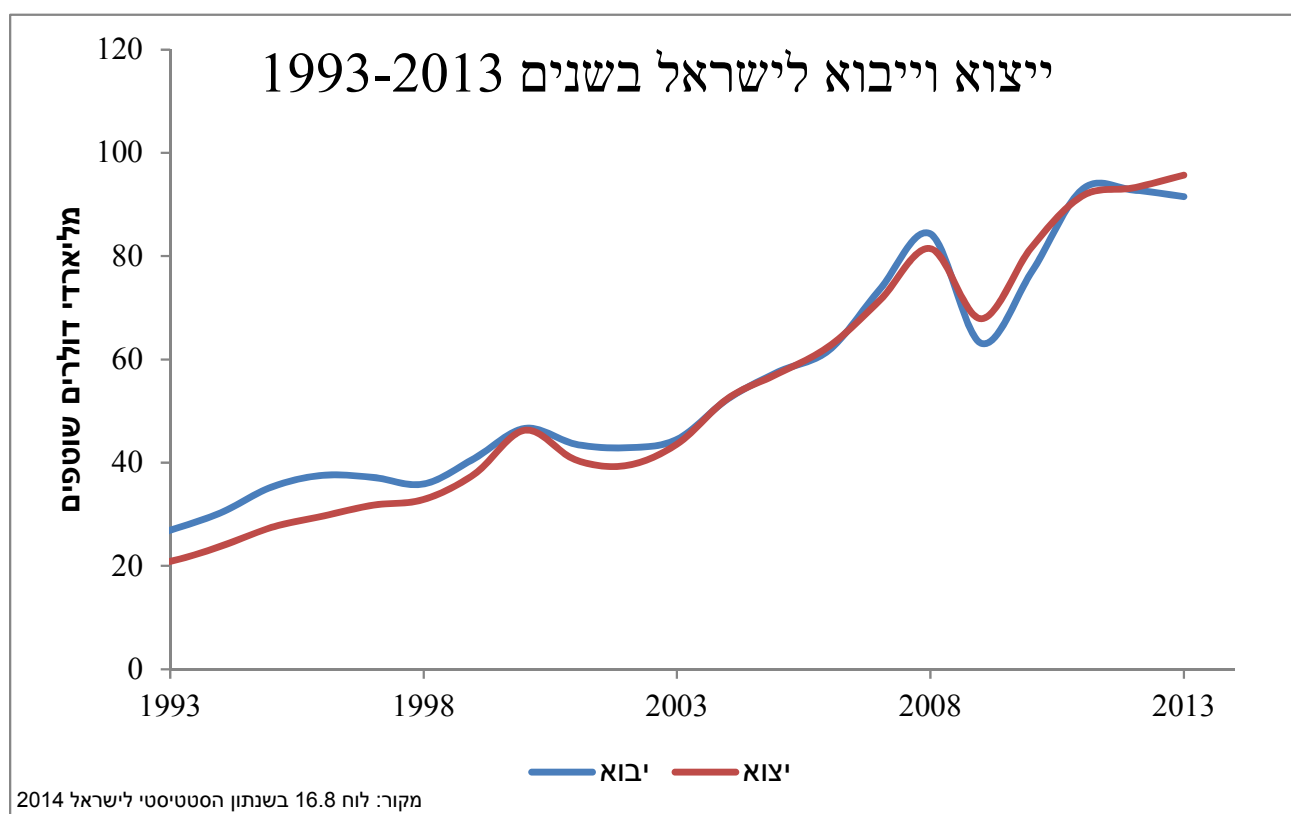
אם כן, לפי התיאוריה הכלכלית הקנונית, קיומו של מסחר בינלאומי תורם לרווחת המשק ומערכת המחירים שתיקבע בשיווי משקל תאפשר הקצאה יעילה של גורמי הייצור והגעה לרמה אופטימלית של מסחר בינלאומי. מודלים חדשים יותר המדגישים את חשיבותן של תשואה עולה לגודל ושל הטרוגניות בין פירמות מדגישים אמנם מנגנונים אחרים, אך מגיעים 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 רווחתו, ומאליו אין 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 כל משק אחר, מכך שהוא שולח את 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 ישראלים עבדו ללא תמורה עבור רווחתם של צרכנים בחו"ל. העובדה שעסקאות אלו מתווכות באמצעות מטבע חוץ לא מעלה ולא 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 מאד. מבט בנתוני הסחר הבינלאומי של ישראל בעשרים השנים האחרונות, שנים שבהן המשק הישראלי היה חשוף, בין השאר, לפתיחה משמעותית של המשק לייבוא מתחרה, לשני משברים כלכליים, לקליטה של כמות משמעותית מאד של עולים, ולשלוש מלחמות, מבהיר את המסר הזה בחדות⁵.

תרשים 2:



המתאם בין ערך הייבוא השנתי לישראל וערך הייצוא באותה השנה במשך התקופה המתוארת בגרף הוא 0.993, כאשר מתאם של 1 מהווה מתאם חיובי מושלם – נדיר מאד למצוא במדעי החברה גדלים אמפיריים שהמתאם ביניהם כל כך קרוב למושלם. המתאם בין השינוי השנתי (באחוזים) בערך הייבוא והשינוי השנתי (באחוזים) בערך הייצוא באותה התקופה, מדד רגיש במיוחד אפילו לסטיות קטנות יחסית,⁶ הוא 0.911 –

⁵מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 16.1

⁶הסיבה 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 הוא 103. למרות שהפער בין הייבוא לייצוא הוא פחות מ 1%, הפער בין הגידול בייבוא והגידול בייצוא הוא של 50%.

עדיין מתאם נדיר בגובהו במדעי החברה. חריגות מהשוויון המוחלט בין הייבוא והייצוא מוסברות בכך שלעיתים 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 מאד וחשוב מאד. אבל התמונה שעולה מהנתונים הישראליים בעשורים האחרונים מצביעה במובהק על כך שהייבוא והייצוא, בקירוב טוב מאד, 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, בודאות גבוהה מאד, לגידול דומה בייבוא.** כיוון שהייבוא שיתקבל בתמורה לייצוא ידחק את רגליהן של תעשיות מקומיות הפונות למשק המקומי – שהרי הן הייבוא והן התעשיות המקומיות מתחרות 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 שיפסידו 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 בפניהן (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 אחת יבוא בהכרח על חשבון השניה. 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 האמיתית שניצבת בפנינו, שהיא "האם טוב להגדיל את תעשיות הייצוא על ידי אפליה לטובתן במיסוי, ועל חשבון קיטון בתעשיות המקומיות המופנות לצריכה מקומית?".

טענות אלו יראו אולי טריוויאליות לרוב הכלכלנים, אבל זו טעות לחשוב שהנושא מובן היטב בציבור. [דבריה](#) של ח"כ שלי יחימוביץ' משנת 2011, בזמן המחאה הציבורית נגד מחירי הקוטג', שהייתה מעין חזרה גנרלית למחאה החברתית שהתפוצצה כמה חודשים לאחר מכן:

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

שיעולו 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.

אי אפשר לבקש ניסוח מזוקק יותר של חוסר ההבנה הפופולארי 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 הזמן שבו ממשלת ישראל נותנת את הטבות הייצוא שהן הנושא של נייר המדיניות הזה, כלומר – פועלת בעקיפין גם להגדלת הייבוא, ממשלת ישראל גם פועלת לצמצום הייבוא דרך מכסים משמעותיים 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 הזמן ממש שבו ממשלת ישראל מסבסדת יצוא, החליט משרד הכלכלה לצאת בקמפיין לטובת רכישת "כחול לבן", שבו הג'ודוקא אריק זאבי מנסה לשכנע את הישראלים לקנות תוצרות מקומית ולא מיובאת? ממשלת ישראל פועלת בזמנית להשגת מטרות שמנוגדות זו לזו לחלוטין.

מהיכן נובעת התפיסה המוטעית לפיה ייצוא 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 והחסרונות של העברת משאבים בין תעשיות, אלא אי הבנה שמדובר בשאלה של העברת משאבים בין תעשיות, שנובעת מאי הבנת הקשר ההדוק בין ייצוא וייבוא. כך, למרות שהנאמר לעיל מעוגן ביסודות התיאוריה והמחקר הכלכלי, ישנה טעות רווחת בציבור לפיה עידוד הייצוא הוא מטרה נעלה בפני עצמה, ומביא בהכרח לשיפור במצבו של המשק. אי ההבנה הזו כל כך נפוצה, וכל כך חשובה לצורך הדיון שלפנינו, שברצוננו לשפוך אור על המקורות לטעות זו.

סביר שאחת הסיבות המרכזיות לנטייה לראות בייצוא מטרה נעלה בפני עצמה היא ואריאציה כזו או אחרת על עיקרונות המרכנתליזם. בייחוד רלוונטית לעניינו התפיסה שחתן פרס נובל בכלכלה, ואחד מגדולי חוקרי 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. למרות 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,⁷ 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 היא לעולם אינה מטרה בפני עצמה.

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. (Frederic Bastiat, What is Seen and What is Not Seen, 1848)

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

⁷משק בית יכול כמובן לשאוף לעשות זאת באופן זמני, כדי להגדיל את חסכוניותו. אבל ברור שהמטרה של הגדלת החסכונות היא הגדלת ההוצאה בעתיד. אין שום הגיון עבור משק בית להגדיל את הכנסותיו ולהקטין את הוצאותיו באופן קבוע.

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 ורוב 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, ולמרות 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 מלפני גל העלייה וחשיפת המשק לייבוא.⁸ 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 יביאו לשיפור נראה לעין בתעשיות הייצוא – בטכנולוגיה שלהן, בפריון שלהן, במשרות שהן יוצרות, ובכמות ההשקעות בהן – יש לזכור שסביר מאד 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 שיהנו ממנה באופן ישיר, אלא גם על התעשיות שיפגעו ממנה באופן עקיף.

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 להגדלת 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

⁸מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: לוח 12.1 בשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2014.

לספק למשק כזה סיבה נוספת לפעול למען הגדלת כמות מטבע החוץ שברשותו, כיוון ששינויים זמניים (מלחמה למשל) עלולים להקשות מאד על ייצוא לתקופה מסוימת, ואם המשק לא יכול לקבל הלוואות במטבע חוץ, חוסר היכולת לממן ייבוא עלול לגרום לשיבושים קשים, למשל בתעשיות המסתמכות על חומרי גלם מייובאים. במצבים כאלו, למרות שעבור המשק כולו הייצוא עדיין משמש לצורך מימון הייבוא, מנקודת המבט של האזרח, הוא נדרש להקטין את הביקוש הפרטי שלו למוצרים מייובאים, ולראות בגידול בייצוא מטרה משקית חשובה. יודגש שוב, גם 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 העשורים 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 בשווקי האשראי העולמיים, ושיש בהן צורך דחוף בייבוא ממשלתי יקר, אין לה כל נגיעה למצבה של מדינת ישראל כיום, שבו הן הממשלה, והן גופים פרטיים, יכולים בקלות לממן את הייבוא הדרוש להם באמצעות רכישת מטבע חוץ בשווקי המט"ח, שלא לציין את רזרבת המט"ח הגבוהה שצבר בנק ישראל. אלא שנראה שהתודעה שנצרבה בשנים ההן קנתה לה שביתה בהלך הרוח הציבורי בישראל, וכך למרות שכיום אין שום רלוונטיות לשאיפה לאומית להגדלת כמות המט"ח במשק, רבים עדיין סבורים בטעות שגידול בייצוא, כשלעצמו, הוא רצוי, בגלל שהוא משרת את המטרה הזו.

האם ניתן להצדיק את החוק לעידוד השקעות הון?

תחת ההנחות הסטנדרטיות של המודל הניאו-קלאסי, ללא החצנות, שיקולי יעילות לא 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 שלא משפרים את הקצאת המקורות במשק, הם יוצרים הקצאה פחות יעילה שלהם. פירמות שנהנות משיעור מס מופחת יעסיקו יותר מדי גורמי ייצור, יחסית להקצאה אופטימלית, ופירמות שלא נהנות מההטבות יעסיקו מעט מדי. לכן, במסגרת הניתוח הזו, הצדקה להטבות מס צריכה להסתמך על אחד משני סוגי שיקולים:

1. קיומן של החצנות חיוביות 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 מאד שלילית. התשובה לשאלה השניה היא כמעט בודאות שלילית.

האם הפריזון הגבוה של פירמות מייצאות מצדיק אפליה לטובתן בשיעורי המס?

הטיעון הנפוץ ביותר בקרב התומכים בחוק לעידוד השקעות הון קושר בין הפריזון הגבוה של פירמות מייצאות, ובין הכדאיות בסבסוד שלהן באמצעות הטבות מס. כיוון שייצואנים הם בעלי פריזון גבוה, כך הטיעון, הטבות מס שיגדילו את פעילותם ישפרו את הפריזון 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 ייצוא, 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 יהפכו אותן

לגדולות מדי. שנית, למרות שבממוצע פירמות מייצאות הן בעלות פריון גבוה יותר מאשר פירמות דומות שאינן מייצאות, החוק ישפיע על הפירמות השוליות (אלו שללא 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. שלישית, רוב המחקר, גם אם בפירוש לא כולו, מצביע על כך שפירמות שהן בעלות פריון גבוה מלכתחילה ייטו לייצא, ולא שפניה לייצוא משפרת את הפריון של הפירמות, כך שלא סביר שעידוד חברות ישראליות לפנות לייצוא יגרום להן להשתפר. רביעית, אפילו אם מקבלים את הטענה שפניה 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 לא יכולה להצדיק סבסוד של הייצוא באמצעות הטבות מס. יתר על כן, ככל ששוק האשראי בישראל רחוק משלמות, קשה להאמין שפירמות בעלות פריון גבוה יתקשו לפנות לייצוא בגלל מגבלות אשראי. הדבר נכון במיוחד בהקשר של הדין הנוכחי, מכיוון שחלק גדול מאד מההטבות המחולקות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון מגיע לכיסיהן של חברות ענק וקשה מאד להאמין שחיכוכים בשוק האשראי מונעים מהן לממש את הפוטנציאל הגלום בפניה לייצוא. וחמישית, כלל לא ברור שפעילות ייצוא גורמת להחצנות חיוביות.

ייצוא ופריון

כדי לדון בפירוט בהשפעה של ייצוא על פריון גורמי הייצור במשק צריך קודם כל 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 לפיו 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 ייצואניות משיקולי יעילות.

בנוגע לשאלה הראשונה, התשובה היא כנראה חיובית. ישנו שפע של מחקר אמפירי שמוצא מתאם חיובי בין פריון גבוה ופעילות ייצוא: הפריון הממוצע של פירמות מייצאות גבוה יותר מפירמות באותה תעשייה, ובגודל דומה, שאינן מייצאות. אלא שכבר עכשיו חשוב להדגיש שאפילו המתאם הזה צריך להילקח בערבון

מוגבל לצורך הדיון כאן, מכיוון שהוא משווה בין הפיריון של הפירמה **הממוצעת** בקרב הייצואניות והפיריון של הפירמה **הממוצעת** בקרב אלו שאינן מייצאות.⁹ לצורך דיון בחוק לעידוד השקעות הון, הגודל החשוב הוא הפיריון של הפירמה **השולית**, כלומר הפירמה שבגלל הטבות המס תשנה את התנהגותה. במודל הקנוני המקשר בין פיריון וייצוא (Melitz 2003), קיימת רמת סף שפירמות בעלות פיריון גבוה ממנה יפנו לייצוא, ופירמות בעלות פיריון נמוך ממנה יפנו רק לשוק המקומי. במודל זה, אם החוק יגרום לחברות מסוימות לפנות לייצוא, הוא ישפיע בדיוק על פירמות שהיו בעלות פיריון גבוה יחסית לפירמות שאינן מייצאות, ובהשפעתו הן יהפכו להיות פירמות בעלות פיריון נמוך יחסית לפירמות ייצואניות. כך שכלל לא ברור שניתן להשליך מהמצאים האמפיריים, הנוגעים להבדל בפיריון של הפירמה הממוצעת, להשפעה שיכולה להיות לחוק, שמטבעה תהיה על פירמות שוליות.

התשובה לשאלה השניה היא לא חד משמעית. רוב גדול של המחקר בנושא מוצא שהיחס הסיבתי הוא דווקא הפוך, כלומר שפירמות שהן בעלות פיריון גבוה מלכתחילה ייטו לייצא חלק מהתוצרת שלהן, ולא שפירמות שבוחרות לייצא מגדילות בעקבות כך את הפיריון שלהן. אמנם ישנם גם מחקרים חדשים שמצביעים על קיומו של יחס סיבתי לפיו אכן פירמות שפונות לייצוא ישפרו כתוצאה מכך את הפיריון שלהן, אולם ככל הנראה אין בממצאים אלו רלוונטיות ממשית למציאות בה פועל המשק הישראלי, בכך נדון בפירוט בהמשך חלק זה.

בקשר לשאלה השלישית, אפילו אם יש מקום לטענה שקיים יחס סיבתי לפיו פעילות ייצוא גורמת לשיפור הפיריון בחברות שבוחרות לייצא, אין ביסוס לטענה שחברות שרק בגלל אפליית המיסוי יבחרו לייצא יראו גם הן שיפור בפיריון שלהן.

התשובה לשאלה הרביעית היא מטבעה ספוקלטיבית 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 כל כן, כפי שנטען בפרק שיוקדש לנושא, אפילו אם ישנן החצנות חיוביות מפעילותן של החברות שנהנות כיום מהחוק לעידוד השקעות הון, המדיניות הנכונה היא סבסוד ישיר של הפעילות שגורמת להחצנות האלו, ולא עידוד הייצוא.

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

המתאם החיובי בין ייצוא ופריון

מחקר אמפירי ענף החל מאמצע שנות התשעים של המאה הקודמת מעלה שקיים מתאם חיובי מובהק בין פעילות ייצוא ובין פריון (ראה בין השאר: Bernard and Jensen 1999, Aw, Chung and Roberts 2000, Clerides, Lack and Tybot 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 הפריון של פירמות ובין הבחירה שלהן לייצא הוא אחד הנושאים הנלמדים ביותר בחקר המסחר הבינלאומי. המתאם החיובי בין פריון וייצוא איננו מוטל בספק.

כמובן שהמתאם החיובי הזה לא פותר את שאלת כיוון הסיבתיות: האם פירמות שהן בעלות פריון 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, לפיו פירמות בעלות פריון גבוה בוחרות לייצא נקרא בספרות "בחירה עצמית לייצוא" (Self Selection into Exporting), והערוץ השני נקרא "למידה על ידי ייצוא" (Learning by Exporting).

האם קיים יחס סיבתי לפיו פעילות ייצוא גורמת לשיפור הפריון בחברות שבחרות לייצא?

הראיות לכך שפירמות שמלכתחילה הן בעלות פריון גבוה יותר נוטות לייצא יותר, אינן מוטלות במחלוקת מחקרית. הראיות לקיומו של המנגנון שמוביל פירמות בעלות פריון גבוה לבחור לייצא ולהצליח בכך הן חד משמעיות, וקיימת כיום גם הבנה תיאורטית 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 מוגבלת. במאמר סקירה חשוב משנת 2007, שנכתב על ידי אנדרו ברנרד, ברדפורד ג'נסן, סטיבן רדינג, ופיטר שוט – 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, התפרסמו עוד מספר קטן מאד של מחקרים שמצאו תמיכה מסוימת לקיומו של ערוץ ה"למידה על ידי ייצוא", הבולט שבהם תיעד את השינויים בסלובניה עם המעבר שם מכלכלה מתוכננת לכלכלת שוק (De Loecker, 2007). למרות 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 ריאלי 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 שווקי אשראי מקומיים מוגבלים מאד, היו גורם מרכזי שהביא לכך שפירמות מייצאות, שנמלטו מהמגבלות האלה, שיפרו את הפריון שלהן. אלו שיקולים שהרלוונטיות שלהם למדינות מפותחות בכלל, ובישראל בפרט, היא אפסית.

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

ייצוא והשקעה בפיתוח ואימוץ טכנולוגיות חדשות

שני מחקרים מהתקופה האחרונה, מקנדה (Lileeva and Trefler 2010) ומארגנטינה (Bustos 2011), תיעדו אמפירית את הנטיה של חברות שפונות לייצוא להשקיע משאבים בפיתוח, רכישה, ואימוץ של טכנולוגיות חדשות, ובכך לשפר את הפריון שלהן. בנוסף, מחקרים אלו בנו מסד תיאורטי להבנת התופעה הזו. המנגנון שמתארים מחקרים אלו, כמו גם הראיות האמפיריות שהם מספקים לו, הם הרלוונטיים ביותר למדינות ברמת הפיתוח של ישראל, ומהם ניתן לשער שהגדלת הייצוא מישראל תביא לשיפורים בפריון הנמדד. למרות שנדרשת זהירות כשבאים להסתמך על מספר קטן כל כך של מחקרים, ובפרט כאשר הם חדשים מאד, 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 הפריין של גורמי ייצור אחרים, כמו עובדים ומכונות. במנגנון המתואר על ידי Lileeva and Trefler ועל ידי Bustos, הטכנולוגיה היא בעצמה גורם ייצור. הסיבה שזהו הבדל מרכזי היא זו: כאשר טכנולוגיה היא בעצמה 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 המיומן במפעל – כולם יגדילו את התוצרת, אך לכולם יש עלות. ממילא ברור שכאשר טכנולוגיה היא בעצמה 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 השפעה מקסימלית בטכנולוגיה.

על רקע הגדרה זו של טכנולוגיה יש להבין את המנגנון שמתארים Bustos | Lileeva and Trefler. הן בעבודה האמפירית שלהם, והן במודל התיאורטי שהם בנוים על סמך העובדות שהם מתעדים, רמת הטכנולוגיה האידיאלית 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 הפירמה תעדיף 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 – למרות שהטכנולוגיה היקרה יותר מגדילה את הפריין של המפעל במובן מסוים, ובעיקר – מדידות אמפיריות של הפריין של המפעל יצביעו אולי על פריין 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 הפריון שלהן, אלא כמות הייצור הכוללת, ואחת היא אם הייצור מופנה לצריכה מקומית או לייצוא. המחקרים Bustos | Lileeva and Trefler 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 שלהם, דרך גישה לשווקים חדשים, הובילה אותן לבחור להשקיע יותר באימוץ טכנולוגיות חדשות. כזכור, עיקר ההשפעה של אפליה לטובת פירמות מייצאות היא צמיחה של תעשיות אלו, וקיטון בתעשיות הפונות לשוק המקומי. לפיכך, לפי המנגנון המתואר כאן, אפליה במיסוי לטובת פירמות מייצאות לא צפויה לשרת את המטרה של פיתוח כושר הייצור של המשק, אלא לכל היותר מביאה לשיפורים טכנולוגיים בחברות מסוג אחד שירחיבו את הייצור שלהן (יצואניות) במקום בחברות מסוג אחר שיצמצמו את הייצור שלהן (אלו המייצרות לצריכה מקומית).

2. אפילו השיפורים הטכנולוגיים שאולי יקרו בחברות שיגדילו 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 ייצואניות, אם תשפיע על הבחירה הטכנולוגית של הפירמות האלו, סביר שתביא אותן להשקעת יתר בטכנולוגיה.

התיאוריה הכלכלית מספקת טיעון דומה גם עבור השקעות בהון פיזי, ומה שנכון לטכנולוגיה, נכון גם להשקעות בהון פיזי. המסגרת התיאורטית 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 בעליה בפריון העבודה הנמדד בתעשייה הזו. כך, הטבות מס לפירמות ייצואניות סביר שיגדילו את כמות ההשקעה בתעשיות אלו, ובכך יגדילו את כמות ההון בהן, וישפרו את פריון העבודה בהן. אלא שאותה

הביקורת שהזכרה קודם תקפה גם כאן: גידול השקעה בענפי הייצוא יכול להביא לגידול בפריזון 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 בפריזון 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 פריזון 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 ישקיעו 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. בגלל שגידול ייצוא יביא בודאות גבוהה מאד 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 ולנסיה טכנולוגית בענפים הפונים לצריכה מקומית. לכן, לא ניתן לראות במנגנון הזה הצדקה לקיומן של הטבות מס לייצוא.

האם פירמות שייצאו רק בעקבות הטבות המס יהיו בעלות פריזון 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 יוכלו להבין זאת לא פחות טוב מהמחוקק, ולכן, סביר מאד להניח שפירמות שעבורן ערוץ זה הוא משמעותי מספיק כדי להצדיק פנייה לייצוא, ייבחרו לייצא גם ללא עידוד ממשלתי דרך הטבות מס, כדי ליהנות מהשיפור בפריזון שפעילות ייצוא יכולה לגרום. עבור פירמות שיבחרו לייצא, או להגדיל את הייצוא שלהן, רק בגלל הטבות המס ניתן להניח שערוץ ה"למידה על ידי ייצוא" לא גדול מספיק כדי לגרום להן לבחור בפניה לייצוא. לכן, גם כשלוקחים בחשבון את האפשרות שערוץ זה של השפעת הייצוא על הפריזון קיים, הטבות מס לייצוא לא משרתות את המטרה של שיפור הפריזון במשק, ובפרט שדרישת הייצוא קובעת סף שרירותי למדי בשיעור של 25%. במצב זה יתכן, ואפילו סביר, כי חברות ימכרו מוצרים במחירי הפסד בחו"ל, על מנת להגיע ליעד של 25%, וליהנות מהטבות מס על מכלול הפעילות שלהן, וזאת ללא כל זיקה לשאלת קיומו של פריזון עודף.

לסיכום, אם לא קיימות החצנות חיוביות מפעילות הייצוא, או כשלי שוק שמונעים מפירמות לנצל את הזדמנויות הייצוא שלהן, סבסוד של פעילות הייצוא תפגע ביעילות הקצאת המקורות במשק, ולא תועיל 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 הפריזן במשק.

האם קיימים כשלי שוק המונעים מחברות לייצא באופן יעיל?

אילו היו ראיות לכך שפירמות בעלות פריזן 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 לפיה פירמות מייצאות (או פירמות שמעוניינות לייצא) סובלות יותר מאשר פירמות אחרות ממחנק אשראי, ולכן קשה להצדיק הטבות דווקא לייצוא בתור מענה לכשלים בשוק האשראי. שיקול זה מתחזק על רקע העובדה שחלק גדול מאד 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.

החצנות חיוביות מייצוא לעומת החצנות חיוביות מפעילותן של פירמות מייצאות

תומכים בחוק לעידוד השקעות הון מרבים לציין את היתרונות שמפיק המשק הישראלי 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'. גם 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 אילו 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 לתמוך 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. (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 תאגידים בינלאומיים. המחקר העדכני ביותר בנושא (Ibrahim and Macphee 2010) עשה שימוש בשני סוגי מבחנים סטטיסטיים (חתכי רוחב וסדרות עיתיות), ומצא שבמבחנים שעשו שימוש בחתכי רוחב לא ניתן למצוא כל אישוש לקיומן של החצנות חיוביות מייצוא, ובסדרות העיתיות 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 לפיהן פעילות 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 מדינות מתפתחות רבות פעלו לפי הסיסמא: "כדי להגיע לרמת הפיתוח 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 שייצרו 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 מדיניות זו ננטשה, 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 הפניה 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 פניה 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 [ההדגשות 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 נייטרלית של חשיפה של המשק לסחר בינלאומי, הטענה שמדיניות שמפלה לטובת הייצוא תורמת לצמיחה לא מקבלת תמיכה בנתונים.

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

התשובה לשאלה זו תלויה בזיהוי 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

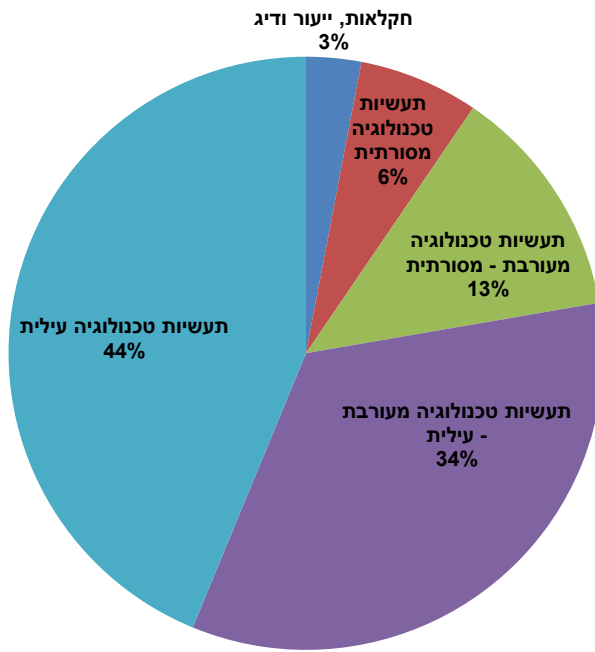
לקוחותיהם של פירמות מייצאות, שהם, בהגדרה, אינם אזרחי המדינה. הטבות לבעלי ההון של פירמות מייצאות, כמו כל הטבה לבעלי הון, הן כמעט בודאות רגרסיביות: אמנם לא כל מחזיקי המניות של הפירמות האלו נמנים בהכרח עם עשירי ישראל, אבל ההון בישראל (כמו בכל העולם) מחולק בצורה מאד לא שיוויונית, ולכן הטבות להון ייטו להגדיל פערים חברתיים וכלכליים, ולא להקטין אותם.

התמונה מעט מורכבת יותר בנגע לעובדים, אך השורה התחתונה זהה. תרשים מספר 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 גליונה), טכנולוגיה עילית-מעורבת (כימיקלים, ציוד חשמלי, מכונות וציוד לנמלי אוויר, כלי רכב ומנועים, ציוד רפואי), תעשייה מסורתית-מעורבת (בעיקר מוצרי מתכת, פלסטיק, גומי, וכדו'), תעשייה מסורתית (מזון, משקאות, טקסטיל, מוצרי עץ ונייר), וחקלאות. באופן צפוי, ניתן לראות בגרף 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 ייטו להגדיל את השכר של עובדים שממילא משתכרים שכר גבוה מהממוצע. כך שקשה להצדיק את הטבות המס לפירמות מייצאות בגלל השפעתן על התפלגות השכר של עובדים.

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

תרשים 3:

התפלגות הייצוא מישראל 2010-2015, לפי עוצמה טכנולוגית



האם ישנם אמצעים טובים יותר להשגת המטרות שהחוק לעידוד השקעות ההון מנסה להשיג?

רשימה מפורטת של אמצעי מדיניות לשיפור הפריון 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 ויזמות צריכה להינתן על בסיס שיווינוי ככל הניתן.

שנית, פעילות ממשלתית יכולה לסייע להשגת הקצאת מקורות יעילה יותר כאשר קיימים כשלי שוק. אלא שלצורך ניסוח של מדיניות מיטבית צריך לזהות את כשל השוק באופן ברור, ולבחור מדיניות שתפעל באופן ישיר ככל האפשר לצמצום ההשפעה של כשל השוק. ניסיון לפעול בדרכים עקיפות כמו תמיכה בייצוא הוא בזבזני במקרה הטוב, וחסר תועלת במקרה הפחות טוב.

סיכום

הדרך הנכונה לחשוב על השפעותיו של החוק לעידוד השקעות ההון היא הבנה של ההשפעה שלו על הקצאת המקורות במשק. הרעיון שביטא שר הכלכלה לשעבר נפתלי בנט, לפיו אילו אינטל לא הייתה פועלת בארץ כל העובדים וההון שמועסקים בה כיום היו נותרים מובטלים הוא מופרך. החוק לעידוד השקעות ההון מעביר גורמי ייצור בין חברות וענפים במשק. הוא לא יוצר אותם יש מאין.

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 יביאו, אם בכלל, להקצאת מקורות פחות יעילה.

1. Aitkem, B., G. H. Hanson, and A. E. Harrison (1997): "Spillovers, Foreign Investment, and Export Behavior," *Journal of International Economics*.
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*.
3. Balassa, B. (1978): "Exports and Economic Growth; Further Evidence," *Journal of Development Economics*.
4. Bastiat, F. (1848): *Selected Essays on Political Economy*. Irvington-on-Hudson, NY: The Foundation for Economic Education, Inc.
5. Bernard, A. B., and B. J. Jensen (1999): "Exceptional Exporter Performance: Cause, Effect, or Both?," *Journal of International Economics*.
6. Bernard, A. B., B. J. Jensen, S. J. Redding, and P. K. Schott (2007): "Firms in International Trade," *Journal of Economic Perspectives*.
7. 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*.
8. Bustos, P. (2011): "Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence in the impact of MECOSUR on Argentinian Firms," *The American Economic Review*.
9. Clerides, S. K., S. Lach, and J. R. Tybout (1998): "Is Learning By ExpExport Important? Micro-Dynamic Evidence from Colombia, Mexico and Morocco," *The Quarterly Journal of Economics*.
10. Costinot, A., and D. Donaldson (2012): "Ricardo's Theory of Comparative Advantage: Old Idea, New Evidence," *American Economic Review: Papers and Proceedings*.
11. De-Loecker, J. (2007): "Do Exports Generate Higher Productivity? Evidence from Slovenia," *Journal of International Economics*.
12. Eaton, Jonathan, and Samuel Kortum (2007). "Technology, geography, and trade." *Econometrica*.
13. Esfahani, H. S. (1991): "Exports, Imports and Economic Growth in Semi-Industrialized Countries," *Journal of Development economics*.
14. Ibrahim, I., and C. R. Macphee (2003): "Export Externalities and Economic Growth," *The Journal of International Trade and Economic Development*.
15. Irwin, D. (2005): "The Welfare Cost of Autarky: Evidence from the Jeffersonian Trade Embargo, 1807-09," *Review of International Economics*.
16. ----- (2009): *Free Trade Under Fire*. Princeton University Press.

17. Krugman, P. (1993): "The Uncomfortable Truth About NAFTA: It's Foreign Policy, Stupid," *Foreign Affairs*.
18. Krugman, P., M. Obstfeld, and M. Melitz (2011): *International Economics: Theory and Policy*. Addison-Wesley.
19. Lal, D., and S. Rajapatirana (1988): "Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries," *The World Bank Research Observer*.
20. Lileeva, A., and D. Trefler (2010): "Improved Access to Foreign Markets Raises Plant Level Productivity... For Some Plants," *The Quarterly Journal of Economics*.
21. Melitz, M. (2003): "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity," *Econometrica*.
22. Nunn, N. (2007): "Relationship Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade," *The Quarterly Journal of Economics*.
23. Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Methuen & Co., Ltd.
24. Van-Biesebroeck, J. (2005): "Exporting Raises Productivity in Sub-Saharan African Manufacturing Firms," *Journal of International Economics*.

25. מואב ע., ריינגוורץ י. (2007). "חוק עידוד השקעות הון בישראל: התעסוקה באזורי הפיתוח בשנים 1984-2004" המכון החברתי-כלכלי, מרכז שלם.

26. נבון ג., פריש ר. (2009). "השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו" סדרת מאמרים לדיון 2009.12, חטיבת המחקר, בנק ישראל.

א. אחר:

1. השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2014, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2. חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.