

החוק לעידוד השקעות הון - אסור להחמיץ הון אנוש

בני פפרמן¹

ב-1950 חתם אליעזר קפלן, שר המסחר והתעשייה, על החוק לעידוד השקעות הון. החוק נועד למימוש ארבע המטרות הבאות: פיתוח כושר ייצור, שיפור מאזן התשלומים, קליטת עלייה ופיזור אוכלוסין. תשע שנים לאחר מכן, ב-1959, חתם פנחס ספיר על חוק חדש בנושא, שהודגשה בו לראשונה אחריותה של המדינה ליצירת מקומות עבודה חדשים.

אחת מהביקורות על החוק מתייחסת לכך, שלעיתים הוא מעודד השקעות שתרומתן להגדלת התעסוקה היא נמוכה ביחס לגודל המענקים שמהם נהנים המפעלים, מצב שפירושו: יצירת משרות שעלותן למשק גבוהה. במילים אחרות, ניתן להגדיל את מספר מקומות העבודה במשק באמצעות קיצוץ המענק שבחוק והפנייתו במישרין ליצירת מקומות עבודה שעלות פיתוחם נמוכה יחסית, כגון: סיוע להקמת עסקים קטנים. אולם הקשר ההדוק בין המענק הניתן במסגרת החוק לבין תרומתו ליצירת משרות יקרות אינו מעיד בהכרח על חסרונו, ובלבד שהעובד במשרה היקרה יוצר תפוקה גבוהה דייה כדי לכסות על עלות פיתוחה למשק. יתרה מזאת, התומכים בקיצוץ המענק והפנייתו להשקעות המייצרות משרות זולות מדגישים אמנם את תרומת המהלך להגדלת התעסוקה במשק, אולם נמנעים מלהתייחס לפגיעה ביצוא לטווח הארוך, הנובעת מהסטת השקעות מהיצוא לפעילויות בשוק המקומי. במילים אחרות, ככל הנראה לא תמצא דרך מהירה שתביא להפניה משמעותית של תוצר מהשוק המקומי, המאופיין במקומות עבודה שעלות פיתוחם הממוצעת נמוכה, לעבר היצוא ובכך לחבר בין שתי המטרות העיקריות של החוק, הגדלת התעסוקה באמצעות הגדלת היצוא.

התמחותם של מפעלים ביצוא הביאה אותם לא אחת, בעשור האחרון, לניגוד בין מטרותם העיקרית להגדלת היצוא, לבין הצפייה מהם לקידום מטרות הגדלת התעסוקה, שכן היחלשותו של הקשר בין גידול הייצוא לבין גידול התעסוקה בישראל מאמצע שנות ה-80, האופייני למדינות המפותחות, נובע מהתחרות המתרחבת בין מדינות, וההכרח להגדיל את פיריון העובדים. הגדלה זו נעשית תוך העברת חלקים מפעילויות הייצור מחוץ לגבולות המדינה, וכן על ידי הוצאה החוצה של פעילויות שאינן בליבת הארגון, באמצעות קניית שירותים מקבלני מישנה ו/או העסקה באמצעות קבלני כוח אדם. לפיכך בעולם העבודה 'החדש', יש קושי למדוד את מספר מקומות העבודה העקיפים הנוספים מחוץ למפעלים הודות למענק לעידוד השקעות הון. נקודה זו מנוצלת היטב על-די מתנגדי החוק, המצביעים על ביצועיו הדלים כביכול של החוק, אך מתעלמים מההשלכות העקיפות שהוזכרו, שהפכו עם השנים למשמעותיות ביותר.

¹מנהל הרשות לתכנון כח אדם, משרד התמי"ת. העמדות המובעות במאמר הן דעותיו בלבד. benif@moital.gov.il.

עם זאת אין להתעלם מכך שבעוד שהחלק הניתן למדידה של התוספת בתעסוקה אינו מושפע באופן משמעותי על ידי החוק, החוק ממלא אחר מטרותיו בכל הנוגע להגדלת הייצוא. כך לדוגמא, כ-25% מסך ההשקעות במפעלים שאושרו להם בשנים האחרונות מענקים במרכז ההשקעות הינם מתחומי הכימיה, התרופות ופלסטיקה, ענפים שמרבית תפוקתם מיועדת ליצוא, שעמדה על למעלה מ-30% מסך הייצוא התעשייתי ללא יהלומים בשנת 2003. בחמש השנים האחרונות הוסיפו הענפים הללו לייצוא התעשייתי כ-2 מתוך סך כולל של 3.7 מיליארד \$ (55%), אך מספר העובדים בהם נשאר יציב למדי, כ-50 אלף עובדים, ולכן מחיר ההשקעה ליצירת מקום עבודה בענפים הללו הוא גבוה מאוד.

המסקנה המשתמעת מכך הינה שיש לחזור ולדון במטרות החוק ולהתאים להן את כלי הסיוע האפקטיביים. אחת האפשרויות הינה כי החוק יקדם את שתי המטרות הבאות: 1. הגברת צמיחה ברת קיימא תוך כדי קביעת עדיפות ברורה לסיוע לתכניות השקעה המגדילות יצוא על פני אלו המגדילות מכירות לשוק המקומי. 2. התחלקות שוויונית של השפעות הצמיחה בין אזורים גיאוגרפיים ובין אוכלוסיות. לשם יישום המטרות לעיל מוצע להפעיל בנוסף למסלול המענקים הקיים שני מסלולים נוספים. מסלול ראשון לקידום תעסוקה ופיתוח הון אנוש שבמסגרתו יינתן מענק לגיוס עובדים וייעוץ תעסוקתי, הכשרה והסבה מקצועית, התמחות וצבירת ניסיון מקצועי לאורך החיים, הסעות לעובדים, הקמה ותפעול מעונות ילדים, תמיכה בשכר והתאמת מקומות עבודה לאנשים עם מוגבלות. מסלול נוסף שיתמוך במתן מענקי עידוד להעברת מפעלים ביוזמה ממשלתית לאזורים מוכי אבטלה.

ההצעה לעיל נדונה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה והיא למעשה, המשך והרחבה של המלצות ועדת גבאי (1996), שהביאו להפעלת תוכנית ממשלתית ייחודית לעידוד מפעלים להשקעה בהכשרת עובדיהם. תוכנית זו שהייתה חדשנית לזמנה, הוחמצה ולבסוף שבקה חיים.

הפעלת המסלולים המוצעים מעלה שני חששות הראויים להתייחסות: ראשית, האם הפעלתם עלולה להגדיל את התעסוקה בתחומי פעילות שהמשק איבד בהם את יתרונו הכלכלי, כמו למשל בחלק מהתעשייה המסורתית? ניתן בקלות להפריך חשש כזה כאשר ידוע לכל שאין בגודלו של המענק לכסות על הפסד צפוי ליזמים מכניסה להשקעות בתחומים שעלות העבודה בישראל גבוהה בהם כיום ב-\$650 לעובד לחודש בהשוואה למתחרותיה, וכן תוצרתה חשופה בקביעות ליבוא מתחרה ולעיתים במחירי הצף.

שנית, תשלום מענק להגדלת תעסוקה ניתן כיום גם עבור עובדים "ניידים" בין מפעלים מבלי להבטיח שהצבתם במקום החדש תורמת לגידול בסך התעסוקה במשק. אין להתעלם מטיעון זה, העובר כחוט השני נגד תוכניות סבסוד שכר. ניתן למזער סיכון זה של הוצאה ממשלתית מיותרת עבור ניידות מוגברת שאינה מביאה עמה הגדלת התעסוקה במשק, אם יובטח שהמענקים יתמקדו יותר בסבסוד השקעות בהון אנוש, הסרת חסמי תעסוקה ומתן העדפה לתעסוקה של אוכלוסיות מודרות, ופחות- בסבסוד גיוס שוטף של עובדים. יוצא מכך, שהפעלה נכונה של מסלול מענקי התעסוקה לא תעצור את הירידה המתמשכת בחלקן של ההשקעות בענפים המסורתיים במרכז

ההשקעות, העומד כיום על 15% מסך ההשקעות לרבות 2.5% בתחומי הטכסטיל וההלבשה, וכן גם לא תגדיל את התעסוקה בהם.

לסיכום, עיקר בעייתו של החוק הנוכחי לעידוד השקעות הון בתעשייה הוא שמטרותיו שנוסחו ב-1959 לא הותאמו לשינויים המפליגים שעברו הכלכלה, החברה והתעשייה בישראל. כיום נדרשת ראייה מקיפה של מטרות החוק לטווח הארוך שיתייחסו הן לקידום ההשקעות במכונות וציוד, והן להשבת הון אנוש. לצורך זה יש להגדיל את המענקים בחוק, ולקבוע את הקצאתם ביחס הפוך לרמת הפעילות הכלכלית הכלל משקית בכדי שתהיה מרחיבה בזמן שפל ומצמצמת בזמן גאות. יש להקצות את המענקים בין המטרות השונות של החוק על פי סדרי עדיפויות ומבחן תוצאות. ראוי שמסלול התעסוקה יופעל במסגרת חוק עידוד השקעות כולל, ויתמקד בפיתוח הון אנוש באמצעות סבסוד הכשרה מקצועית והסבה. ולבסוף, הענקת סיוע להשקעה בהון אנוש במסלול התעסוקה על חשבון ויתור חלקי של המענק להשקעה בציוד ומכונות היא נכונה מבחינה כלכלית, צודקת מבחינה חברתית, ותורמת להפגת המתח המתמשך בין בעלי ההון לבין העובדים.