

חוק עידוד השקעות הון עמדת התאחדות התעשיינים

התאחדות התעשיינים תומכת בשלושה עקרונות מנחים, בהתייחס לחוק לעידוד השקעות הון:

- 1. יש צורך לחזק בצורה משמעותית את המענקים הניתנים מכוח החוק:** הפחתת עלויות (לרבות מתן מענקים) מסייעת לחברות לצאת לדרך של השקעה ולהגיע למצב של רווחיות. חברות רבות, בעיקר בשלבי ההשקעה הראשוניים, אינן מצויות במצב של רווחיות ועל כן מסלול הטבות המס אינו רלוונטי להן באותה נקודת זמן. על מנת לאפשר להן להגיע בהמשך לרווחיות וליהנות ממסלול המס, נדרשת בראש וראשונה השתתפות בסיכון, באמצעות מענק.
- 2. נחיצות וחשיבות השתתפות המדינה בסיכון ההשקעה:** מענק מהווה בפועל השתתפות של המדינה בסיכון היזם/המשקיע, אשר נאלץ לרוב להיכנס להתחייבויות גדולות בשלב ההשקעה. השתתפות זו בסיכון נדרשת, במטרה לעודד את היזמים לבצע השקעות הנחוצות לשיפור כושר התחרות של המשק ולהאצת הצמיחה.
- 3. כל מסלולי חוק עידוד השקעות הון צריכים להוביל לקיום מטרות החוק:** ההטבות הניתנות במסגרת החוק צריכות להביא לקיום מטרות החוק, שהינם עידוד השקעות הון ויזמה כלכלית, תוך עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח. זאת תחת ההתייחסות למטרות הנוספות בחוק שהינם פיתוח כושר הייצור של משק המדינה; שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים ויצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני קיימא. למטרות חוק אלו, יש להוסיף מספר מטרות חשובות נוספות, בראשן: פיתוח התעשייה המקומית, תוך העלאת פריין העבודה והשבחת ההון האנושי.

על פי עקרונות מנחים אלה, גיבשה התאחדות התעשיינים את עמדתה:

1. הגדלת תקציב מסלול המענקים וטיובו

מבחינה כלכלית נמצא כי מסלול המענקים בחוק עידוד השקעות הון עמד במטרותיו. במחקר שביצעה חברת תבור בשנת 2007¹ נמצא כי החוק הביא לגידול של קרוב ל- 9% בהשקעות התעשייה ברכוש קבוע מדי שנה, ואפשר הגדלת התפוקה במפעלים שנהנו ממסלול המענקים עד פי 2 ו- 3. כך, תורם החוק מדי שנה כ- 0.6% לתוצר העסקי, ובין 2 ל- 5 מיליארד ₪ בשנה לתוצר המשק כולו (לתמ"ג). בנוסף, הניב החוק תוספת הכנסות ממיסים בהיקף של כ- 1.6 מיליארד ש"ח בשנה. כך, קבע המחקר כי "עלות החוק נטו לתקציב המדינה הינה 40% מתקציבו המזומן".



עוד עולה מהמחקר כי מענקים בהיקף של מיליארד ש"ח בשנה, הביאו לתוספת מועסקים של 5,200 בשלוש השנים שלאחר המענק, ושל 8,500 מועסקים ב- 7 שנים שלאחריה.

כמו כן, מצא המחקר כי החוק מסייע בפיזור האוכלוסייה, שכן הקמת מפעלי עוגן באזורי פיתוח מושכת אליה אוכלוסייה חזקה יותר ושירותים עסקיים נלווים. המחקר בדק גם את השגת יעד השיפור במאזן התשלומים של המדינה, ומצא כי גם מטרה זו הושגה, שכן החוק תרם לגידול של 9 מיליארד ש"ח ביצוא הישראלי².

מסלול המענקים הינו קריטי בעיקר לחברות הקטנות והבינוניות, בשל הקושי בהשגת מקורות מימון לביצוע השקעותיהם, ובשל העדר היתרון לגודל ממנו נהנות החברות הגדולות, עובדה המקשה על חלק ניכר מהחברות הקטנות והבינוניות להגיע למצב של רווחיות וליהנות מהטבות המס.

למרות זאת, נשחק משמעותית תקציב המענקים בחוק עידוד השקעות הון בעשור החולף: מכ- 930 מלש"ח בשנת 2000 ל- 300 - 350 מלש"ח בשנים 2013/4³. יוזכר כי תקציב מרכז ההשקעות אינו מצוי בבסיס תקציב המדינה, ויש צורך למעשה לקבוע אותו מחדש מדי שנה.

בנוסף, מסלולי החוק השונים נותנים מענה חלקי למציאות העסקית של ימינו ולצרכי התעשייה: התעשייה הישראלית מתמודדת עם שחיקה מתמשכת בכושר התחרות המביאה לפגיעה ביצוא ולשחיקת משקלו בסך המכירות, זאת על רקע התיסוף בשער החליפין, לצד דרישות רגולטוריות מרובות בתחום הסביבתי, מחסור מתמשך בעובדים מקצועיים, פריון נמוך בהשוואה בינלאומית ועוד.

לאור האמור, מוצעים הצעדים הבאים:

- הגדלת תקציב המענקים (מרכז השקעות) פי 3, ל- 0.3% מתקציב המדינה.
- הכנסתו לבסיס התקציב וקביעתו כחוק תקציבי, כמוגן מקיצוצי רוחב.
- השארת ההעדפה למפעלים קטנים בינוניים, ושמירת הפרופורציה של 80 – 20⁴.
- יצירת מסלול מענקים לאזור עדיפות ב' לקידום טכנולוגיות, חדשנות ופריון.
- הוספת סעיפים אלו למטרות החוק: השבחת הון אנושי, הכשרת עובדים, שיפור אקולוגי, ושדרוג טכנולוגי.
- אימוץ ותקצוב המלצות דו"ח שני לגבי:
 1. הקמת מסלול שדרוג טכנולוגי – תוכנות ומערכות לניהול רצפת ייצור והדרכות.
 2. הקמת מסלול אקולוגי - יצירת מסלול מנהלי לשיפור הביצועים הסביבתיים (מסלול מענקים ופחת מואץ להשקעות הון, ללא תנאי הגדלת פריון ו/או תעסוקה).
 3. מסלול הכשרת עובדים – יצירת מסלול להכשרת מקצועיות.

2. עידוד הקמת מפעלים חדשים ופיתוח התעשייה המקומית

במהלך העשור החולף גדל שיעור המפעלים להם פעילות יצרנית בחו"ל מ- 16% בשנת 2004 לכ - 27% בשנת 2013⁵, חלק לא מבוטל מהם התרחבו על חשבון הפעילות היצרנית המקומית. במקביל, מסתמנת מגמת ירידה ברורה במספר המפעלים⁶ החדשים המוקמים בישראל, מ- 56 מפעלים בשנת 2005 ל- 31 בשנת 2012, זאת לצד האטה בקצב צמיחת התעשייה המקומית: מקצב שנתי של קרוב ל- 7% בממוצע השנים 2004-2008 לכ- 1.6% בשנים 2009-2013.

מגמה זו מדאיגה במיוחד, שכן התעשייה הינה מנוע הצמיחה המרכזי של המשק, סביבה מתפתחים יתר ענפי השירותים והמסחר. כך, על כל עובד בתעשייה מועסקים בין 1 ל- 3 עובדים נוספים בענפי השירותים השונים (פיננסיים, ביטוח, הסעדה, הסעות וכו.). יתרה מכך, התעשייה היא המובילה את החדשנות במשק, משקיעה סכומי עתק במחקר ופיתוח, מפתחת מוצרים חדשניים ומתקדמים, פורצת ליצוא בתחומים שהינם בחזית החדשנות הטכנולוגית ומשלמת שכר הגבוה משמעותית (בכ- 37%) בהשוואה לשכר הממוצע במגזר העסקי: כ- 12,900 ₪ לחודש בתעשייה, לעומת 9,450 ₪ לחודש בממוצע במגזר העסקי.

לאור זאת, מוצע להוסיף למטרות החוק סעיף של "פיתוח התעשייה המקומית", ולהרחיב בהתאם את הקריטריונים ומסלולי החוק, כדי להשיג את המטרה של פיתוח התעשייה, לרבות.

- מתן תוספת מנהלית של 5% בשיעור המענקים למפעלים חדשים, שעומדים בקריטריוני חדשנות, פריזון ותעסוקה איכותית.
- מתן הלוואות לטווח ארוך⁷ (10-15 שנים) לביצוע השקעות במרכז הארץ⁸.
- מתן הטבות מס לחברות בפריפריה שאינן עונות על קריטריון היצוא, לתקופה מוגבלת של 3 שנים בלבד. מסלול זה יותנה בהצגת תוכנית עסקית לחדירה ליצוא, ובקבלת ליווי מקצועי בכלים הנדרשים.
- הכנסת כל מסלולי התעסוקה המנהליים לחוק והכפלת תקציבם (כיום, בשל מגבלת התקציב זמין מסלול זה לקליטת חרדים וערבים בלבד).
- הוספת סעיפים אלו למטרות החוק: השבחת הון אנושי, הכשרת עובדים, שיפור אקולוגי, ושדרוג טכנולוגי.
- אימוץ ותקצוב המלצות דו"ח שני לגבי:
 1. הקמת מסלול שדרוג טכנולוגי – תוכנות ומערכות לניהול רצפת ייצור והדרכות.
 2. הקמת מסלול אקולוגי - יצירת מסלול מנהלי לשיפור הביצועים הסביבתיים (מסלול מענקים ופחת מואץ להשקעות הון, ללא תנאי הגדלת פריזון ו/או תעסוקה).
 3. מסלול הכשרת עובדים – יצירת מסלול להכשרות מקצועיות.



גב חשק אגש"ן

3. הפחתת בירוקרטיה במסלול מענקים

לצד תקציב המענקים הנמוך יחסית המופנה לעידוד השקעות הון בשנים האחרונות, הרי שהבירוקרטיה המרובה הכרוכה בקבלת מענקים, פוגעים באפקטיביות ובנגישות המענק בעיקר לחברות קטנות ובינוניות.

כך, לדוגמא, נאלצות החברות הקטנות והבינוניות, שאינן מצוידות במחלקות כלכליות גדולות, להסתייע בחברות תיווך ("מאכרים") לשם הגשת הבקשה, דבר המשיט עליהן עלויות כלכליות עודפות ומיותרות.

לפיכך, מוצע לבצע מספר מהלכים להפחתת הבירוקרטיה במסלול המענקים, לרבות:

- הקלת תהליך הגשת הבקשות למרכז ההשקעות, והקטנת הצורך בחברות תיווך.
- קביעת מסלול "ירוק" מסלול מהיר לאישור מענקים להשקעות קטנות יחסית

4. הבטחת וודאות ויציבות בחוק ומסלוליו:

השינויים התכופים בחוק עידוד השקעות הון, ובפרט בשיעורי המס המוצעים במסגרת חוק עידוד, מרחיקים מכאן משקיעים פוטנציאליים. תעשיין שמקבל החלטת השקעה על סמך שיעור המס הקיים צריך לדעת ברמת וודאות גבוהה ששיעורי מס אלו יישארו יציבים על-פני זמן ולא יועלו בכל פעם שנדמה שיש חריגה מיעד הגירעון.

לאור זאת, אנו מציעים לפעול למקסימום וודאות ויציבות במסלולי החוק השונים:

א. השארת מסלול הטבות המס במתכונתו הנוכחית.

למסלול הטבות המס חשיבות רבה במשיכת השקעות זרות למשק. כך לדוגמא, באירלנד ובסינגפור, המציעות מס חברות אטרקטיבי⁹, נמצא שיעור גבוה של השקעות ריאליות זרות, כאשר עיקר ההשקעות במשק מבוצעות ע"י זרים, בעוד שיעור ההשקעה המבוצע ע"י המפעלים המקומיים נמוך ביותר.

בנוסף, מסלול זה מסייע לרסן במידה מסוימת את מגמת ההעברה של פעילות יצרנית לחו"ל: הודות לרפורמה בחוק עידוד, שהעניקה מס מופחת למפעלים עתירי יצוא, דיווחו כ-20% מהמפעלים כי בכוונתם להחזיר לישראל השקעות שתוכננו להתבצע בחו"ל או להשיב פעילות יצרנית מחו"ל לארץ¹⁰.

בהתייחס לגובה ההטבה, שהסתכמה בשנת 2011 בכ- 7.2 מיליארד ש"ח, נציין כי לא מדובר בסעיף תקציבי, אלא בויתור על חלק מהכנסות המס שהחברות משלמות. מעבר לכך, נציין כי לגבי למעלה מ-99% מהחברות המוטבות, גבוהים תשלומי המס המשולמים למדינה¹¹ פי 2.5 עד 3 מהיקף הטבות המס¹².



גב חסך אגשיון

כמו כן, יש לזכור כי היקף הטבות המס בשנת 2011 עדיין כולל בתוכו חברות נהנות מסלולי החוק הקודם, דהיינו מ- 0% מס. מסלולים אלו צפויים להסתיים בהדרגה בשנים הקרובות, עובדה שתביא בפועל לעלייה בשיעור המס האפקטיבי הממוצע של החברות הנהנות מהחוק.

לאור האמור, מוצע להשאיר את מסלול הטבות המס במתכונתו הנוכחית.

ב. החזרת מס החברות הסטטוטורי ל- 25%, תוך הפחתה מקבילה של שיעורי המס בחוק עידוד.

מסלול הטבות המס מיועד לחברות יצואניות בלבד (עם שיעור יצוא של 25% ומעלה). מנגד, חברות מוטות שוק מקומי (עם משקל יצוא הנמוך מ- 25%) שחלקן הגדול הינן מענפים מסורתיים ומאופיינות בפריון עבודה נמוך יחסית, אינן זכאיות להטבות המס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. חברות אלו נאלצו החל מינואר 2014 לספוג העלאת מס חברות של 1.5 נקודות האחוז, כאשר שיעור מס החברות עלה ל- 26.5%. עובדה זו רק מקבעת את פער הפריון ממנו סובלת התעשייה המסורתיות, עתירת שוק מקומי, בכך שההון הפנוי הנוותר להשקעה מחודשת בשדרוג מפעלים אלו ובהעלאת הפריון – פוחת ויחד איתו פוחת התמריץ להשקעה בשדרוג טכנולוגי.

לפיכך, מוצע להחזיר את מס החברות הסטטוטורי ל- 25%, רטרואקטיבית מתחילת ינואר 2014.

נזכיר, כי ישראל מתמודדת על משיכת משקיעים מהארץ ומהעולם, מול מדינות המציעות מסלולי מס אטרקטיביים ביותר, למשיכת משקיעים זרים ומקומיים.

להלן פרוט של מספר דוגמאות מהעולם:

פולין	פטור ממס חברות על חלק מהשקעה חדשה (עד 30% - 50% מההשקעה, לפי אזור)
צ'כיה	פטור ממס חברות לתקופה של עד 10 שנים בהשקעה חדשה. חברה קיימת המשקיעה בפרויקט שדרוג/ הרחבה - פטור חלקי ועד 5 שנים.
סרביה	מס חברות - 10%. השקעות גדולות - 10 שנים פטור ממס.
בולגריה	מס חברות - 10%. 0% מס חברות באזורים מוכי אבטלה.
אירלנד	מס חברות - 12.5% ללא תלות בהשקעה
ליטא	מס חברות - 15%. 0% מס חברות ל-6 שנים ראשונות, 7.5% מס חברות ל-10 שנים נוספות. סה"כ הטבה ל-16 שנים
רומניה	מס חברות - 16%. פחת מואץ בשיעור 50% מערך ההשקעה בשנה הראשונה להפעלתם.
הונגריה	מס חברות - 16%. פטור ממס בהיקף של עד 80% מסכום ההשקעה, לתקופה של עד 10 שנים, בהתאם לקריטריונים של מיקום, גידול בעובדים, שכר.
סינגפור	מס חברות - 17%. 0-10% מס חברות למשך 15 שנים
תורכיה	מס חברות - 20%. ליצואניות (מעל 85%) - פטור ממס הכנסה על עובדים. הסדרים פרטניים להשקעות גדולות או אסטרטגיות. באיזורי סחר חופשי: לתעשייה פטור מלא ממס חברות, מכס, מע"מ.
איטליה	זיכוי במס על השקעות בהון ובעובדים - ניכוי מסכום המס.



בן חסן אגסיין

אין ספק כי העלאת שיעורי המס לאחרונה, במסגרת חוק עידוד השקעות הון, ל-16% במרכז ו-9% בפריפריה, פגעה באטרקטיביות ההשקעה בישראל לעומת מתחרותיה ברחבי העולם.

כמו כן, העובדות מדברות בעד עצמן, שכן עוד לפני הפגיעה הנוכחית בשיעורי המס, הטבות המס לא היו אטרקטיביות מספיק ומשכו לישראל רק מספר מצומצם של חברות רב-לאומיות.

בהקשר זה חשוב לציין, כי קביעת תקרה להטבות המס, תעודד את אותן חברות שהתקרה רלבנטית עבורן, להסיט פעילות למקומות אחרים בעולם, זאת בהתאם לגובה התקרה ושיעורי המס המשוקללים שיתקבלו. בתרחיש זה, גם המס שנגבה כיום ללא התקרה לא ישולם בישראל, ושכרנו ייצא בהפסדנו.

לפיכך, מוצע לשמור על הפער הנוכחי בין שיעור המס הסטטוטורי לשיעורי המס במסגרת חוק עידוד, דהיינו לרדת לשיעורי מס של 14.5% במרכז הארץ ו-7.5% בפריפריה.

נזכיר, כי שיעורי מס אלו עדיין גבוהים ביחס לשיעורי המס שראו לפניהם המשקיעים, בעת שקיבלו החלטות השקעה בשנים 2011 – 2013 (12% במרכז, 6% בפריפריה).

5. הגדלת נגישות מסלולי החוק למפעלים קטנים ובינוניים

המפעלים הקטנים והבינוניים נתקלים בקשיי נגישות רבים בבואם להנות ממסלולי החוק, ולראייה פחות משליש מסך ההטבות (מענקים והטבות המס) מופנה לאוכלוסייה זו.

דו"ח שני התייחס לסוגיה זו, כאשר ציין כי "השימוש בחוק יצר העדפה בפועל למפעלים גדולים. כ-50% מן החברות המעסיקות למעלה מ-500 עובדים זכות למעמד של מפעל מוטב, בעוד שרק 5% מהחברות המעסיקות 50 ופחות מכך נהנות מהטבות מס". חיזוק לכך ניתן לקבל גם מדו"ח מנהל הכנסות המדינה, אשר מצא כי 90% מהחברות המוטבות נהנו רק מ-8.8% מסך הטבות המס בשנת 2011.

פער הפריון בישראל בהשוואה לעולם, נגזר בעיקרו מהמפעלים הקטנים והבינוניים, המאופיינים בפריון עבודה נמוך בכ-40% בהשוואה למפעלים הגדולים¹³, זאת בין היתר על רקע היקף ההשקעות הנמוך יחסית בהון לעבוד. לפיכך, יש מקום להרחיב ולהנגיש את המסגרת הקיימת כיום בחוק, באופן שתאפשר גם למפעלים קטנים ובינוניים ליהנות מהמסלולים השונים.

בנוסף, מחריג תנאי היצוא¹⁴ מהחוק, חלק ניכר מהמפעלים הקטנים והבינוניים, שמשקל היצוא מסך מכירותיהם לא מגיע ברוב המקרים לרף ה-25% (כ-21% בממוצע).

כמו כן, מתמודד התעשיין הקטן והבינוני עם קושי בירוקרטי כבד ביותר בשלב מילוי הבקשה. התעשיינים נאלצים להיעזר במתווכים המייקרים את עלות הגשת הבקשה, ולעיתים הופכים את התהליך לכל-כך מורכב, עד שחלק מהחברות מוותרות מראש.



בן חשק אגשיון

זאת ועוד, היצואנים העקיפים מתמודדים עם קושי רב להוכיח את תנאי ההכרה כיצואן עקיף, זאת כשמרבית היצואנים העקיפים הינם מקרב החברות הקטנות והבינוניות.

כך, הופכים מסלולי החוק השונים ללא נגישים למגזר זה, עובדה המקבעת את פער הפיריון שקיים כבר היום בינם לבין המפעלים הגדולים.

לאור האמור, אנו ממליצים להגדיל את נגישות החוק לעסקים קטנים ובינוניים, תוך:

- הפחתת תנאי שיעור הייצוא ל- 10% לקטנים ובינוניים.
- הגדלת שיעור המענק מ-20% מהיקף ההשקעה המאושרת ל-30% עבורם.
- יצירת מסלול "ירוק" – מסלול מהיר לאישור מענקים להשקעות קטנות יחסית.
- הקלה בתנאי העברת המענק לחברות עם קרדיט ירוק במרכז השקעות- העברה של 90% מהמענק המאושר במקום 65%.

6. הכללת בתי אריזה בחוק לעידוד השקעות הון בתעשייה

פעילות בתי אריזה בתחום החקלאות הינה פעילות יצרנית, העונה על הגדרות הלמ"ס לפעילות תעשייתית, כפי שהוגדרה בספר הסיווגים (סדר C תעשייה וחרושת). פעילות בתי האריזה כרוכה בהפיכת חומרי אריזה לכדי מוצר אריזה משוכלל, תוך הכנסת חידושים ושינויים למוצר¹⁵ ולכן עומדת בהגדרת מפעל תעשייתי. לפיכך, מוצע להכיר בבתי האריזה גדולים ובינוניים¹⁶ כפעילות תעשייתית העונה על הגדרות סעיף 51 בחוק לעידוד השקעות הון.

7. אנו רואים חשיבות רבה בביצוע מעקב וניתור אחרי עמידת החוק במטרותיו.

8. אנו מבקשים כי התאחדות התעשיינים תוזמן להציג את עמדתה.

¹ "החוק לעידוד השקעות הון, מסלול המענקים - כדאיות החוק", בשנים 1993-2006.
² תרומת החוק ליצוא עמדה על 9 מיליארד ש"ח לשנה (כ- 4 מיליארד ש"ח לשנה ללא אינטל).
³ מקור: מרכז ההשקעות, תמ"ת.
⁴ 80% משורייין למפעלים קטנים ובינוניים.
⁵ מקור: סקר הציפיות בתעשייה של אגף המחקר הכלכלי בהתאחדות התעשיינים.
⁶ המעסיקים 20 עובדים ומעלה.
⁷ תוך שימוש בכספי המוסדיים למינוף תקציב ההלוואות.
⁸ כולל מה שהוגדר בעבר אזור עדיפות ב'.
⁹ 12.5% באירלנד ו- 17% בסינגפור, אשר בה המס על השקעות חדשות אף נע בין אפס ל- 10%.
¹⁰ על פי סקר שערכה המחלקה לכלכלת עסקים בהתאחדות התעשיינים בינואר 2013.
¹¹ מס חברות וניכוי מס מהעובדים.
¹² לפי דו"ח מנהל הכנסות המדינה.
¹³ עיבוד של האגף למחקר כלכלי בהתאחדות התעשיינים לנתוני למ"ס לשנת 2011.
¹⁴ אשר מגדיר חברות מועדפות כחברות אשר מייצאות באופן ישיר או עקיף 25% מהמחזור.
¹⁵ דוגמת ייצור מוצרי אריזה השומרים על רמת לחות קבועה, מצע אנטי-בקטריאלי, טמפ' קבועה ועוד.
¹⁶ בתי אריזה המטפלים ביבול בהיקף העולה על 800 טון.