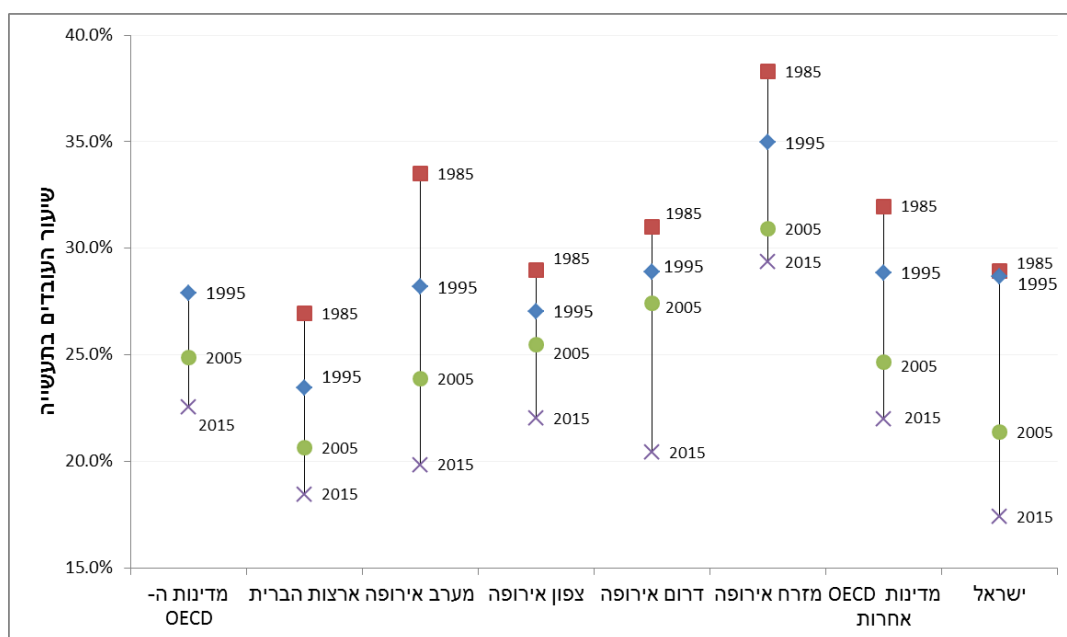


התייחסות עקרונית לתכניות לעידוד תעשייה

1. הקדמה: האם נדרש לקבוע כיעד את הגדלת חלקה של התעשייה במשק?

בעשורים האחרונים נרשמת במרבית המדינות המפותחות ירידה בחלקה של התעשייה בתוצר ובשיעור העובדים בתעשייה, במקביל לעלייה של מגזר השירותים. התרשים הבא מתאר את המצב מבחינת שיעור העובדים בתעשייה.

שיעור העובדים בתעשייה מתוך כלל העובדים במשק¹
 שנים: 1985, 1995, 2005, 2015



מקור: הבנק העולמי

¹ חלוקה אזורית בתוך אירופה – ממוצע פשוט של נתוני קבוצות המדינות, לפי הגדרות Eurovoc (ראו כאן את שמות המדינות בכל קבוצה: <https://en.wikipedia.org/wiki/Eurovoc>). מדינות ה-OECD – לפי הגדרות הבנק העולמי. בחירת השנים נעשתה על פי השנים שלגביהן יש נתונים לחלק ניכר מהמדינות, המגמה זהה גם עבור שנים אחרות. הגדרת "תעשייה" כוללת את מגזרי הייצור וכריית משאבי טבע.

הירידה בשיעור העובדים בתעשייה מאפיינת את כלל המדינות המפותחות, מארצות הברית ומדינות עשירות במערב אירופה ועד מדינות מזרח ודרום אירופה, וכן מדינות מתפתחות רבות. מבין המדינות הכלולות בקבוצות המדינות אשר בתרשים אין אף מדינה יחידה אשר מתקיימת אצלה מגמה הפוכה. בישראל היה אמנם שיעור נמוך של עובדים בתעשייה בשנת 2015 ביחס למוצעים של הקבוצות האחרות המתוארות בתרשים, אך היא איננה יוצאת דופן: בהולנד, יוון, קפריסין, לוקסמבורג וסינגפור היה שיעור נמוך יותר של עובדים בתעשייה בשנה זו מאשר בישראל, וגם במולדובה, איסלנד, שבדיה וארצות הברית היה שיעור מאוד דומה. ניתן לראות את אותה התופעה בדיוק גם בנתונים הבוחנים את חלקה של התעשייה בתוצר.

לפי הספרות הכלכלית, דעיכתן של התעשיות בארצות המפותחות נובעת בעיקר מהמגמות הבאות:²

1. גידול משמעותי של פריון העבודה בתעשייה (מעבר לגידול הפריון במגזר השירותים), אשר מפחית את הצורך בכוח אדם וגם תורם לירידה במחירי המוצרים.³ אם ירדת מחירי המוצרים התעשייתיים, ביחס למוצרים אחרים, היא מהירה יותר מהעלייה בכמות המיוצרת, התוצאה היא ירידת חלקם היחסי של מוצרים תעשייתיים בתוצר הכולל.
2. מרבית הצרכנים נוטים להוציא, ככל שהכנסותיהם גדלות, חלק גדול יותר מהכנסתם על שירותים וחלק קטן יותר על מוצרים, כולל מוצרים תעשייתיים.
3. העברת התעשייה למדינות מתפתחות, תהליך הנדחף גם על ידי הגידול בפריון העבודה והצמיחה במשכורות במדינות המפותחות. מכיוון שקל יותר לסחור בין מדינות במוצרים מאשר בשירותים, תהליך זה משמעותי יותר בתחום התעשייה מאשר בתחומי השירותים.

במילים אחרות, דעיכת התעשייה במדינות המפותחות מונעת על ידי תהליכים חיוביים בעיקרם המלווים צמיחה כלכלית. כמו מרבית השינויים המבניים, מעבר של משק מתעשייה לשירותים הוא לא אירוע חיובי או שלילי כשלעצמו, אלא אירוע המייצר מרוויחים וגם, בטווח הקצר, מפסידים. המפסידים המרכזיים הם העובדים ובעלי ההון בתעשיות, ואלו מפעילים לחץ על ממשלות בעשורים האחרונים במטרה לקבל מהן סובסידיות ישירות או עקיפות אשר יאפשרו למפעלים המקומיים להמשיך לשגשג למרות התגברות התחרות מחו"ל, השינויים הטכנולוגיים והשינויים בטעמי הצרכנים. מתן סובסידיות לתעשייה מתקיים כיום בממשלות ימין ושמאל בשלל מדינות מפותחות. דוגמאות לכך מהשנים האחרונות כוללות את ההתערבויות של ממשל טראמפ לתמיכה בתעשייה האמריקנית,⁴ את התגייסותו של ברק אובמה להצלת תעשיית הרכב האמריקנית בשנת 2009,⁵ את הקריאות בבריטניה למתן סובסידיות לחברת Tata Steel הקורסת,⁶ את המרכזיות של דעיכת התעשייה בצרפת בבחירות האחרונות שנערכו במדינה⁷ ועוד. גם בישראל התאחדות התעשיינים מבקשת דרך קבע סובסידיות שונות, בין השאר לאור העובדה ששיעור התעשייה בתוצר הישראלי נמוך ביחס למדינות מפותחות אחרות. אך לא נכון להסיק מעובדה זו שיש בעיה כלשהי במבנה המשק. במדינות שונות יש הרכב שונה של ענפים במשק, בהתאם ליתרונות יחסיים הנובעים ממשאבי טבע, מיקום גיאוגרפי, רמת ההון האנושי, הסכמי סחר ושלל משתנים אחרים.

² להרחבה ראו את המאמרים הבאים:

Rowthorn, R. E., & Ramaswamy, R. (1997). Deindustrialization: causes and implications. Kollmeyer, C. (2009). Explaining deindustrialization: How affluence, productivity growth, and globalization diminish manufacturing employment. *American Journal of Sociology*, 114(6), 1644-1674.

³ באופן עקרוני גידול בפריון העבודה יכול להוביל גם לגידול בתעסוקה, כתלות בפרמטרים של פונקציית הייצור ובגמישות התחלופה בין הון לעבודה. במקרה של התעשייה המחקר בתחום מעלה שהפרמטרים מובילים לירידה בתעסוקה.

⁴ קישור: <https://www.wsj.com/articles/indiana-gives-7-million-in-tax-breaks-to-keep-carrier-jobs-1480608461?mod=djemalertNEWS>

⁵ קישור: https://en.wikipedia.org/wiki/Presidential_Task_Force_on_the_Auto_Industry

⁶ קישור: <https://www.theguardian.com/business/2016/mar/30/tata-steel-uk-business-government-could-take-temporary-stake-find-buyer>

⁷ קישור: <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/emmanuel-macron-approving-new-industrial-policy-france>

תהליך דומה לדעיכת התעשייה התרחש בתחילת המאה ה-20 עם הירידה בחשיבותה של החקלאות, כאשר שיעור החקלאים במדינות מפותחות מכלל העובדים ירד מרמה של 80%-60% לאחוזים בודדים. בתחילת המאה ה-20 היה קשה לדמיין מדינה שאיננה מבוססת על מגזר חקלאי גדול וחזק, ובהתאם גם החזון הציוני של הוגי מדינת ישראל התבסס על עבודת אדמה. זו אחת הסיבות לכך שעד היום חקלאים בכל המדינות המפותחות נהנים משלל סובסידיות והגנות. אך כיום מדינות עשירות רבות משגשות למרות שאין בהן כלל מגזר חקלאי, או שהוא זניח. באותו האופן, רבים מתקשים לדמיין כלכלה עשירה שאיננה מבוססת על מגזר תעשייתי עתיר-עבודה, למרות שאין כל הכרח תיאורטי בקיומו של מגזר כזה. בדומה למתרחש בחקלאות, קיים החשש שממשלות במדינות מפותחות יתחזקו תעשיות מסוימות "בהנשמה מלאכותית", ללא הצדקה כלכלית.

על כן, מעל כל דיון בנושא חיזוק התעשייה הישראלית מרחפת השאלה החשובה ביותר: מהו גודלו הרצוי של המגזר התעשייתי בארץ? האם תמיכה בתעשייה היא העברת כסף שאיננה מוצדקת מכלל אוכלוסיית המדינה לקבוצה מצומצמת של בעלי הון ועובדים, או תמיכה חשובה בתחום מתפתח שלגביו יכול להיות לנו יתרון משמעותי ביחס לשאר מדינות העולם? חשוב לציין כי כבר כיום מגזר התעשייה מקבל סובסידיות רבות, ישירות ועקיפות, דרך חוק עידוד השקעות הון, מרכז ההשקעות, רשות החדשנות, התערבות בנק ישראל בשערי המט"ח ועוד. המטרה הסופית של מדיניות הממשלה צריכה להיות תרומה לרמת החיים של כלל הישראלים, ולא הנשמה מלאכותית של ענפים הנמצאים בדעיכה.

מסיבות אלו, הכוונה המסתמנת של הוועדה לחיזוק התעשייה שלא לקבוע את הגדלת חלקה של התעשייה במשק או את שימור הנתח הנוכחי שלה בתור יעד מדיניות היא צעד חיובי. התעשייה המסורתית היא לא "מנוע צמיחה" של המשק, אלא מגזר הנמצא בדעיכה בכל המדינות המפותחות. מדיניות ממשלתית יכולה כמובן לשפר את התחרותיות של התעשייה הישראלית, ואולי חלקה של התעשייה במשק יגדל כתוצאה מכך, אבל אין שום סיבה לקבוע זאת כיעד. ירידה בחלקה של התעשייה בעתיד לא תהווה כישלון של התכנית, אלא פשוט המשך המגמה הקיימת בכלל המדינות המפותחות.

2. מדיניות מכלילה לעומת מדיניות סלקטיבית

לפני שננתח את המדיניות המוצעת על ידי הוועדה, חשוב לעשות הבחנה בין שני סוגי מדיניות. **מדיניות מכלילה** היא מדיניות אשר מקלה על יזמות, השקעות, מסחר ועשיית עסקים באופן כללי, לכלל הענפים במשק. **מדיניות סלקטיבית**, לעומת זאת, ממוקדת בענפים ספציפיים, אשר לעיתים נטען כי יש להם פוטנציאל צמיחה, או שלמדינה יש יתרון יחסי לגביהם שאיננו ממומש כרגע. בעוד שמדיניות מכלילה יכולה לתרום לצמיחת המשק הישראלי, מדיניות סלקטיבית היא הימור שעלול להסתיים באופן שלילי, מכיוון שלאף אדם אין יכולת לחשב במדויק את היתרונות היחסיים של מדינת ישראל או לנחש מראש מגמות בכלכלה העולמית.

למשל, נניח ששר האוצר מזהה חברות ישראליות המשגשות בשוק העולמי בתחום מסוים. המשמעות היא שבעבר היה לנו יתרון יחסי בתחום זה, אבל איננו יודעים האם היתרון יישאר בעתיד. השר יכול להחליט על מדיניות סלקטיבית, לסבסד את החברות בתחום הספציפי הזה. יתכן שהמדיניות תצליח, אך יתכן גם שהשר יגלה בעוד מספר שנים שהיתרון היחסי נעלם, ושהחברות מתקשות להתחרות בשווקים בינלאומיים. החברות עלולות לדרוש סבסוד ההולך וגדל עד למצב שבו הן מתקיימות למעשה על חשבון כלל הציבור, הנאלץ לשלם מיסים גבוהים יותר ולהסתפק בשירותים ממשלתיים נחותים יותר על מנת לממן את הסבסוד, ואין הצדקה כלכלית או חברתית לקיומן. לא חסרות דוגמאות היסטוריות ליתרונות יחסיים שהשתנו, מתעשיית הטקסטיל הבריטית ששלטה בעולם במהלך מרבית המאה ה-19 והחלה לדעוך לקראת סופה, ועד תעשיית המכוניות האמריקאיות ששגשה אחרי מלחמת העולם השנייה אך נפגעה קשה כתוצאה מהתחרות אל מול מזרח אסיה לקראת סוף המאה ה-20. מדיניות סלקטיבית מעוותת את הקצאת המקורות במשק ומעודדת פרטים לעבוד ולהשקיע בענפים מסוימים ולא בענפים אחרים, בהתאם לתחזיותיהם של פקידים ופוליטיקאים ולא בהתאם ליתרונות היחסיים האמיתיים הצומחים מהשטח.

עד מהרה יגלה השר הבוחר במדינות סלקטיבית בעיה נוספת: לוביסטים רבים המגיעים אל משרדו וטוענים שגם הם מייצגים ענפים בעלי יתרון יחסי הזקוקים לסובסידיות. מדיניות סלקטיבית מגדילה את התמריצים לשחיתות ומובילה לפעילות מוגברת של קבוצות אינטרס. בעוד שברמה הצהרתית הטיעון

בעד מדיניות סלקטיבית הוא הרצון לתמוך בתעשיות שיש לגביהן יתרון יחסי, או ב"תעשיות ינוקא" הנמצאות בתחילת דרכן וזקוקות להגנה מפני תחרות, בפועל כמעט תמיד חלוקת הסובסידיות נקבעת בהתאם ללחצים פוליטיים ולפעילותם של לוביסטים. על כן, פירמות במדינות שבהן מתקיימת מדיניות סלקטיבית משקיעות אנרגיה רבה בפעילות לובי, על חשבון ניהול שוטף והתמודדות עם סביבה תחרותית. ואכן, אנחנו רואים כיום פעילות לובי ענפה סביב דיוני הוועדה. לפי דיווחים אחרונים ישנם לחצים מצידם של התעשיינים להגדיל את הסובסידיות שיועברו להם.⁸

לעומת זאת, אם שר האוצר יחליט על מדיניות מכלילה, אשר מקלה באופן כללי על השקעות, יזמות ומסחר בכל הענפים, צעדי המדיניות יתמכו בכל חברה מקומית שיש לה יתרון יחסי כרגע, ולא יהיה לאף קבוצה קטנה אינטרס לעסוק בלובי. כשמפת היתרונות היחסיים תשתנה עקב מגמות עולמיות כלשהן – והמפה תמיד משתנה – המדיניות הזו תסייע לצמיחת חברות חדשות. שיפור גמישות שוקי העבודה וההון יתרום לתגובה מהירה יותר לשינויים עולמיים. מדיניות מכלילה לא מעוותת את הקצאת המקורות במשק, לא משפיעה על החלטותיהם של פרטים לעבוד או להשקיע בתחום מסוים, ולא מייצרת תמריצים לשחיתות ולהשקעת משאבים רבים בשתדלנות. היא משפרת את יכולתו של המשק להסתגל במהירות וביעילות לשינויים בשווקים העולמיים, וכך משפרת גם את קצב ההתאוששות ממשברים.

נשתמש באבחנה בין צעדי מדיניות סלקטיביים לצעדי מדיניות מכלילים על מנת לנתח את הצעות המדיניות הספציפיות.

3. ניתוח הצעות המדיניות של הוועדה לעידוד התעשייה

3.1 פעילות לעידוד הפריין

הוועדה ממליצה על שורה של צעדים שנועדו לתמוך במו"פ, ביחוד עבור חברות קטנות ובינוניות, כגון מסלולי תמיכה להקמת מפעלים עבור חברות בתחום מדעי החיים, סיוע להטעמת תהליכי ייצור חדשניים בחברות, פעילות של הרשות לעסקים קטנים לעידוד הפריין, עידוד יצוא של עסקים קטנים ועוד. צעדים אלו מהווים מדיניות סלקטיבית, המעדיפה באופן מפורש סוג מסוים של פעילות עסקית על פני סוגים אחרים. יזם המעוניין להקים רשת סופרמרקטים חדשה לא יזכה לאותה העזרה מהמדינה כמו יזם המעוניין להקים חברת תרופות, יזם המעוניין להקים עסק ליבוא לא יזכה לאותה העזרה מהמדינה כמו יזם המעוניין להקים עסק לייצוא, וחלק מההצעות מפלות בין עסקים גם על פי קריטריונים שרירותיים כגון גודל העסק או מיקום גיאוגרפי.

האם מדינת ישראל זקוקה לחברות תרופות יותר מאשר לרשתות סופרמרקטים חדשות? ליצואנים יותר מאשר ליבואנים? לחברות קטנות יותר מאשר לחברות גדולות? על מנת לענות על שאלות כאלו באופן וודאי נדרשים נתונים ויכולות חישוב שאינם ברשותו של שום בן אנוש. אך השווקים משכללים את העדפותיהם של מיליארדי בני אדם בזמנית ואת עלויותיהם של שלל גורמי ייצור, ומשתמשים בהם על מנת לקבוע מחירים שמהם ניתן להסיק את צרכי המשק ולענות על השאלות האלו. בהינתן חופש מסחר והשקעה יזמים ומשקיעים יכולים לפעול לפי אותם המחירים ולענות על הביקושים במטרה למקסם את רווחיהם. אם למדינת ישראל יש יתרון יחסי של ממש בתחום מדעי החיים, מה מונע מיזמים להקים כיום מפעלים בתחום? מדוע נדרש כן עידוד של הממשלה? מדוע הממשלה נדרשת לקדם "פיילוט לתמיכה בהטמעת טכנולוגיות לאיסוף נתונים וניתוחם לצורך שיפור פריין (DDI) במפעלים קטנים"? אם הטכנולוגיות הללו משתלמות, מדוע בעלי המפעלים לא מסוגלים להטמיע אותן על חשבונם? אם עסקים קטנים הם "מונע צמיחה", מה מונע מיזמים להקים אותם? היכן נמצאים כשלי השוק המונעים מההון ומכוח האדם לזרום למקומות שבהם הם ינוצלו במידה הטובה ביותר? האם הם כשלים מהותיים? האם המעורבות הממשלתית תשפר את הקצאת המקורות במשק, או שמא תעוות אותה?

ללא מענה לשאלות אלו אין הצדקה להעברת הכספים מכלל הציבור לקבוצה מצומצמת של עובדים ובעלי הון העוסקים בפעילויות כלכליות ספציפיות. כאשר הממשלה מתמרצת יזמים להקים דווקא חברות בתחום מדעי החיים, או להשקיע דווקא בחברות קטנות ולא בחברות גדולות, ללא קשר ליתרונות

⁸ כתבה בעיתון "גלובס" בנידון: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001205477>

היחסיים של פעילות כלכלית מסוימת על פני אפשרויות אחרות, הייצור במשק כולו הופך לפחות יעיל. המשמעות היא צמיחה כלכלית נמוכה יותר ורמת חיים נמוכה יותר לכלל הציבור הישראלי. ראוי להתמודד עם פריון העבודה הנמוך במשק הישראלי על ידי מדיניות מכלילה, אשר תעודד את הפריון בכלל הענפים ועבור פירמות מכל הסוגים, ולא על ידי מדיניות סלקטיבית אשר מתעדפת סוגים מסוימים של פירמות על פני אחרות.

3.2 הרחבת מסגרות ההכשרה המקצועית

מחקר של פורום קהלת אשר יפורסם בקרוב מעלה כי בישראל קיימת תופעה משמעותית של השכלה אקדמית עודפת. שיעור האקדמאים בישראל הוא בין הגבוהים בעולם, בעוד ששיעור בוגרי מערכת ההכשרה המקצועית הוא בין הנמוכים בעולם. רמת ההשכלה הגבוהה לא תורמת להון האנושי הממוצע בישראל או לפריון העבודה, משום שרבים מהאקדמאים עובדים במשרות שאינן מצריכות תואר אקדמי, בעוד שבעלי מפעלים מדווחים על מחסור בעובדים מקצועיים לתעשייה.

על כן, השקעה ציבורית רבה יותר במסגרות ההכשרה המקצועית, כפי שמוצעת במסגרת התכנית, היא צעד מתבקש והכרחי – ביחוד כאשר היא מלווה ברפורמה מבנית שתייעל את היכולת של מערכת ההכשרה המקצועית לענות על צרכי המשק.

אך למרות זאת, אנו מעוניינים להציע שתי הסתייגויות מהתכנית הקיימת.

ראשית, הצעדים המוצעים מתמקדים באופן ספציפי בחינוך הטכנולוגי. זוהי מדיניות סלקטיבית, המניחה, למשל, שהמשק הישראלי זקוק כרגע דווקא להנדסאים ולא למנהלות חשבונות, ומסבסדת למעשה את בעלי העסקים הספציפיים הזקוקים להנדסאים על חשבון כלל הציבור. התמיכה במערך ההכשרה המקצועית צריכה להיעשות במסגרת מדיניות מכלילה, שאיננה מפלה בין מקצועות מסוימים לאחרים. מוסדות הלימוד צריכים לפתוח או לסגור מסלולים בהתאם לביקוש ולהיצע בשווקים, ולא בהתאם לחזונו של פקידי הממשלה בנוגע לצורך בבעל מקצוע כזה או אחר. על כן, אין שום סיבה להפריד בין המסלול ההנדסי, הטכנולוגי והתעסוקתי, כפי שמציעה הוועדה, ולהציבם מתחת למשרדי ממשלה שונים, עם רמות תקצוב ורגולציה שונות. באחד המאמרים המתארים את עבודת הוועדה נכתב כי "תבוצע מחשבה מחודשת על הרכב המגמות בכל אחד מן המסלולים, וכן על מספר התלמידים הרצוי בכל אחת מן המגמות"⁹, אך אין שום צורך בחשיבה שכזו מצידם של מתכננים מרכזיים. מספר התלמידים הרצוי בכל אחת מהמגמות צריך להיקבע על ידי הביקוש וההיצע בשוקי העבודה. הוועדה צריכה לקדם מערכת חינוך על-תיכונית לא-אקדמית שתהיה גמישה מספיק כדי לענות לביקושים במהירות וביעילות, ולא לנסות לנחש מהם הביקושים.

שנית, חלק מהגידול בתקציב מערכת ההשכלה המקצועית יכול לבוא על חשבון קיצוץ של תקציבי מערכת ההשכלה האקדמית המנופחת. הוועדה מתמקדת בשילובן של אוכלוסיות חלשות במערך ההכשרה המקצועית שיורחב, אך חשוב לא פחות להכיר בבעיית ההשכלה העודפת בישראל, ולהסית סטודנטים ממסלולים אקדמיים שאינם נדרשים בשוק העבודה אל מערך ההכשרה המקצועית. ניתן לעשות זאת למשל על ידי שינוי מודל התקצוב של הות"ת, כך שמכללות אקדמיות יתומצו שלא לפתוח חוגים שאין עבורם ביקוש בשוק העבודה.

3.3 הפחתת הנטל הרגולטורי

הועדה לעידוד התעשייה ממליצה על שינויים מבניים שונים שמטרתם היא הפחתת הנטל הרגולטורי והתאמת התקנים למצב באירופה ובארצות הברית. צעד זה מהווה דוגמה למדיניות מכלילה, אשר מסוגלת לתרום רבות למשק הישראלי. כיום מדינת ישראל בולטת לרעה במדדים בינלאומיים ליעילות המערך הבירוקרטי, כגון מדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי. בשנת 2016 ישראל הידרדרה למקום ה-53 לפי מדד זה, ואנו בולטים לרעה בייחוד בנוגע לתהליכי הקמת עסקים, קבלת היתרי בנייה, רישום נכסים ועוד. גורם נוסף המעיק על המגזר העסקי בישראל הוא מכון התקנים, אשר מאפשר

⁹ מאמר שפורסם בעיתון "דה-מרקר": <https://www.themarker.com/news/macro/1.4437002>

ליצרנים קיימים לחסום יבוא מתחרה.¹⁰ הנטל הרגולטורי משמעותי במיוחד עבור עסקים קטנים, עבור יבואנים ועבור יזמים חדשים. על כן, הוא מעמיד חסם כניסה בפני התחרות, וכך מעלה את יוקר המחיה בישראל.

בשנת 2010 הוקם אגף במשרד ראש הממשלה המיועד לפקח על הנטל הרגולטורי ולצמצם אותו, אך מחקר של יצחק קליין, אביטל בן-שלמה, שחר אבימור וקטיה קנוכלמן מפורום קהלת, אשר פורסם בינואר 2017, מעלה כי לגוף זה חסרות סמכויות, וכי המאמצים להפחתת הנטל הרגולטורי מפוזרים בינו לבין גופים רבים אחרים באופן שאיננו יעיל.¹¹ הפחתת הנטל הרגולטורי היא תהליך סיזיפי וקשה המעורר התנגדויות רבות. מרבית ההתייחסויות של פוליטיקאים לנושא זה נשארות ברמת הסיסמאות ולא מובילות לשינוי בשטח, אשר דורש התמודדות עם רגולטורים אשר אינם מעוניינים לשנות את תהליכי עבודתם, ולעיתים גם עם קבוצות אינטרס שונות הנעזרות ברגולציה כדי לחסום מתחרים פוטנציאליים.

על כן, השאלה המרכזית המרחפת מעל המלצות הוועדה בנושא זה נוגעת למידת התמיכה הפוליטית, ולמידת הנכונות להשקיע הון פוליטי על מנת לקדם שינוי משמעותי בתהליכי הרגולציה בישראל.

4. סיכום

חלקה של התעשייה הישראלית בתוצר ובמצבת העובדים ירד בעשורים האחרונים, כמו ביתר המדינות המפותחות, אבל המגמה הזו איננה שלילית או חיובית בהכרח, ולא ניתן להסיק ממנה שנדרש להגדיל את הסובסידיות שבעלי ההון והעובדים בתעשייה זו מקבלים על חשבון כלל הציבור בישראל. לא נכון לקבוע את הגדלת חלקה של התעשייה במשק בתור יעד לוועדה.

מדיניות סלקטיבית, המעניקה סובסידיות לענפים מועדפים בכלכלה, היא לא הדרך הנכונה לשגשוג כלכלי וחברתי במדינת ישראל. היא דורשת ממקבלי ההחלטות יכולות חיזוי לא אפשריות, מגדילה את התמריצים לשחיתות ומעודדת חברות להתמקד בשתדלנות ובהפעלת לחצים על מקבלי ההחלטות. הדרך הנכונה היא לתמוך בתעשייה על ידי מדיניות מכלילה, אשר תשפר את גמישות שוק העבודה ותקל על השקעות ויזמות. מדיניות כזו יכולה לכלול שיעורי מיסוי אטרקטיביים שימשכו השקעות זרות, יעול המערך הבירוקרטי, השקעות בתשתיות ובחינוך ועוד. על פי הדברים שפורסמו עד כה, תכנית "נטו תעשייה" עתידה לערבב בין מדיניות סלקטיבית למדיניות מכלילה. על כן, היא תאגד צעדים המייצרים תרומה של ממש למשק הישראלי עם צעדים המייצרים העברת כסף שאיננה מוצדקת מכלל הציבור לקבוצת אינטרס צרה. אין שום סיבה לאגד בין שני הדברים – ניתן ליישם את החלקים החיוביים בתוכנית תוך וויתור על קידום החלקים המזיקים.

אנו קוראים לחברי הוועדה לקידום התעשייה לעמוד איתן כנגד לחציהן של קבוצות האינטרס, לא להגדיל במסגרת הוועדה את הסובסידיות המועברות לקבוצות צרות על חשבון כלל הציבור, ולא לעוות עוד יותר את הקצאת המקורות במשק לטובת תחומים שספק אם יש לנו יתרונות יחסיים לגביהם. ממשלת ישראל יכולה לעשות רבות על מנת לתרום לגידול הפריון במשק, אך אין הצדקה למדיניות המפלה לטובה או לרעה סוגים מסויימים של פעילות כלכלית.

¹⁰ רותם סלע ואורי רדלר (2016), "מכון התקנים הישראלי: בחינה מחדש", פורום קהלת למדיניות. ניתן להוריד את הנייר בכתובת הבאה:

http://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2016/05/KPF048_%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%9F-%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%A0%D7%99%D7%9D.pdf

¹¹ יצחק קליין, אביטל בן-שלמה, שחר אבימור וקטיה קנוכלמן (2017), "טיוב האסדרה בישראל", פורום קהלת למדיניות.

קישור: http://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2017/07/KPF067_elmprovingRegulationIsrael_170717.pdf