



תרומת הממשלה לריכוזיות במגזר הפרטי

ירדן גזית

07/2010

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

תרומת הממשלה לריכוזיות במגזר הפרטי

ירדן גזית

בנייר עמדה זה מתגלה בין מקורות הריכוזיות במשק הישראלי גורם אחד מפתיע ומשפיע מאוד לריכוזיות: הממשלה עצמה, אשר לכאורה נלחמת בריכוזיות, היא אחראית במידה רבה לבעיה.

נייר זה יבחן מספר דרכים בהן תורמת מדיניות הממשלה לריכוזיות במשק, וימליץ על דרכים לשינוי המצב. בנייר נראה, כי באמצעות החוק לעידוד השקעות הון, המדען הראשי במשרד התמ"ת, הסיוע ליצואנים ומנגנונים נוספים, מעבירה הממשלה מיליארדי ש"ח מדי שנה לקבוצות העסקיות החזקות במשק.

הדפוס

במדינה בעלת מסורת סוציאליסטית כדוגמת ישראל, תשלומי העברה מיועדים לחלק מחדש את פרי עבודתם של אזרחי המדינה, ולקחת את רווחי האזרחים כדי לחלק אותם לאזרחים או למפעלים חלשים, לכאורה. אולם כאשר עובדי ממשלה כלשהי הופכים לאחראיים לחלוקת כספים השייכים לאזרחים אחרים, מי שנהנה מהסידור הם תמיד הקרובים לצלחת וכרישי המשק אשר יודעים "לחלוב" את התכניות השונות לטובתם, ואשר עובדי הממשלה והשרים רוצים בטובתם.

האזרח הישראלי חייב לעמוד כדי להשיג את כספיו ולהשקיע אותם, וגם בעלי הקבוצות העסקיות הגדולות עמלים כדי להשיג את כספיו של אזרח זה ולהשקיע את כספיו של משלם המסים. בכך בעל הקבוצה מעמיד פחות מכספיו האישיים בסכנה. הוא משכיל להרוויח ממענקים על חשבון משלמי המסים גם כאשר החברה או המפעל שהוא מקים אינו רווחי.

כך קורה שעובדי ממשלת ישראל, פקידיה ושריה מעבירים את כספי משלמי המסים בדרגות חברתיות-כלכליות בינוניות וחלשות לקבוצות העסקיות השולטות במשק ויוצרים כמו ידם את הריכוזיות השנואה עליהם לכאורה, ואת הפירמידות הידועות לשמצה, בו בזמן ששרים ופקידים אלה משלמים מס שפתיים לחובה להילחם בתופעות אלו. טבלאות 1 ו-2 ממחישות את התהליך.

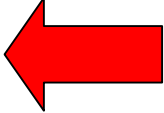
למרות שבשנים האחרונות פרשיות שחיתות רבות נחשפו, חשוב להדגיש כי באף אחד מן המקרים שצוינו בנייר זה לא מדובר בהטבות שהושגו באופן לא חוקי. כאשר המדינה מכריזה כי היא תעניק הטבות בסכומים של מיליארדי ש"ח, תמיד יהיו אלה הגופים החזקים ביותר ובעלי המשאבים הרבים ביותר שידעו להתאים את עצמם לקריטריונים ולנצל את מדיניות הממשלה לטובתם. העובדה כי הטבות ממשלתיות ניתנות באופן לא פרופורציונאלי לחברות גדולות, או לחברות אשר מסונפות לקבוצות עסקיות גדולות, היא תוצאה טבעית של מדיניות ההתערבות הממשלתית במשק. כל עוד הממשלה ממשיכה להתערב באופן בולט במשק כדי לסייע למטרות מסוימות, ספק אם ניתן יהיה לשנות דפוס זה.

טבלה 1: תשלומי העברה לעשירי המשק - הדגמה

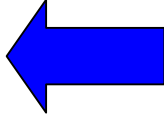
מי משלם	מי מעביר	מי מקבל
מס הכנסה: נלקח מ: בינוניים וחזקים מע"מ: נלקח מ: חלשים בינוניים וחזקים מס חברות: נלקח מ: קטנות ובינוניות	המדען הראשי	אי די אי טכנולוגיות
		תרכובות ברום
		מגנזיום ים המלח
		טאואר
		לומניס
		מודו
		איסקיור
		הליופיקס
		חממת ניות:
		ננופס
		קוראסיסט
		אי זי ס רג'יקל
		ג'ט פרפ
		צ'קמרקס
		נקסטניין
	מנטורווייב	
	קורפלו	
	אם ג'י וי אס	
	אנזימוטק	
		טלרד
		מכתשים
		די-פארם
		טרומבוטק
		קירטק
		מדיוונד
		אנדרומדה
		ביוקין
		בריינטקט
		פרוטאב ביוקנסל
		ביוקנסל
	מרכז ההשקעות	טאואר
		מפעלי ים המלח
		כרמל אוליפנים
		נובטייד

מי מרוויח

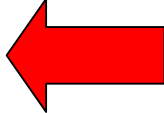
קבוצת עופר



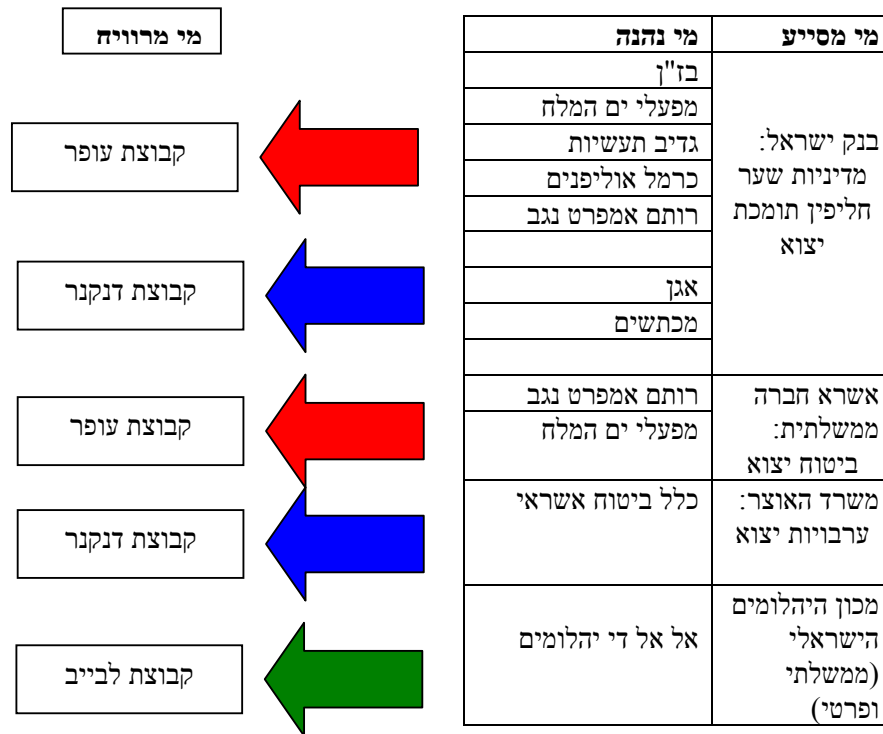
קבוצת דנקנר



קבוצת עופר



טבלה 2: סיוע לעשירי המשק - הדגמה



תרומת הממשלה לריכוזיות במשק

ראש הממשלה בנימין נתניהו הכריז, כי כוונתו לטפל בבעיית הריכוזיות במשק הישראלי. הכול מסכימים שהמשק הישראלי ריכוזי, ושהדבר פוגע בכלכלה הישראלית. אולם על הדרכים להתמודד עם הבעיה אין הסכמה.

לאחרונה הוצעו מספר פתרונות מרחיקי לכת, וחלקם אף חסרי תקדים. לדוגמה, הוצע לבטל את הפטור ממס על דיווידנד בין חברות, ואף לאסור על בעלים של תאגידים ריאליים להחזיק גם בחברות פיננסיות. אך בטרם אימוץ מדיניות העלולה לפגוע במשק, יש לבדוק אם אין דרכים אחרות לטפל בבעיה.

במחקרו משנת 2002 טוען ד"ר דניאל ממן מאוניברסיטת בן גוריון, כי התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל החלה בשנות השישים (הרבה לפני עידן ההפרטה) כתוצאה בלתי מכוונת של מדיניותה הכלכלית של הממשלה.¹ לטענת ממן, הסיוע הכספי מממשלות זרות (ארה"ב וגרמניה) הפחית את התלות של המשק בהשקעות זרות של גופים פרטיים. דבר זה, בשילוב עם רצון לפתח את המשק ואת התעשייה הביטחונית המקומית (בעקבות האמברגו הצרפתי), גרם לממשלה לנקוט במדיניות שהגנה על הקבוצות העסקיות מפני תחרות בינלאומית ואפשרה להן לתפוש נתח גדול מהשוק המקומי.

מטבען של השקעות פרטיות, שהן מנותבות לחברות יעילות העשויות ליצור רווחים עבור המשקיעים. שלא כמו השקעות, סיוע מממשלות זרות מגיע לקופת הממשלה כאן, כמו גם הכנסות ממכירת אג"חים ממשלתיים. כאשר הממשלה בישראל בקשה סיוע מחו"ל וקבלה, היא החליטה איפה להפקיד את הכספים ובמי להשקיע. כך נבנו הבנקים הגדולים לאומי והפועלים, כך התעשרה ההסתדרות, וכך נבחרו אנשים או חברות אשר הממשלה הפכה אותם לגופים דומיננטיים במשק.

¹ Daniel Maman, "The Emergence of Business Groups: Israel and South Korea Compared," *Organizational Studies*, volume 23 no. 5, 2002.

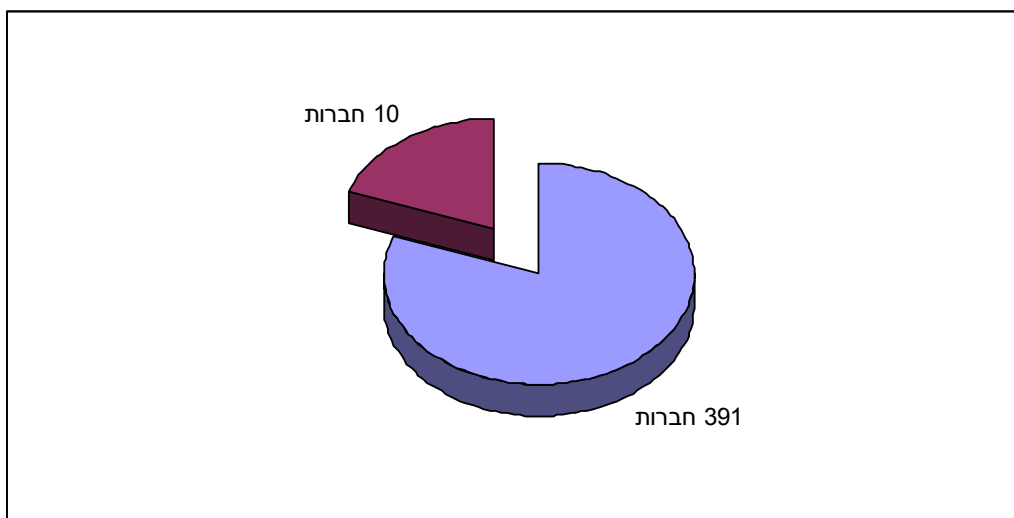
מדיניותה הכלכלית של הממשלה השתנתה מאוד מאז שנות השישים, אולם דבר אחד לא השתנה. על מנת להגשים את מטרות הממשלה, היא נוקטת במדיניות אשר מגנה ומסבסדת, גם אם לעתים באופן בלתי מכוון, את קבוצות העסקים הגדולות, על חשבון משלם המסים. דבר זה נעשה על ידי מספר רב של מנגנונים, אשר נייר עמדה זה ידון רק בכמה מהם. אין נייר זה בא להציג סקירה מקיפה של כל ההטבות שניתנו על ידי המדינה לבעלי הון לאורך השנים, אלא להצביע על הדפוס, שראוי לשנותו.

המדען הראשי

אחד האמצעים הוא מענקי המדען הראשי. על מנת לקדם את הטכנולוגיה העילית, שהיא אחד מענפי היצוא המובילים בישראל, וענפים נבחרים אחרים, מעניקה הממשלה, דרך משרד המדען הראשי במשרד התמ"ת, מענקים לחברות אשר משקיעות במחקר ופיתוח. בשנת 2009 העניקה קרן המו"פ של המדען מענקים בסך 1.25 מיליארד ש"ח.² למרות ש-573 חברות זכו למענקים, עשרת המענקים הגדולים ביותר הסתכמו בכ-190 מיליון ש"ח. מענקים אלה ניתנו על חשבון משלם המסים לחברות גדולות ורווחיות כמו אי סי אי (ECI), ניס מערכות ואפלייד מטריאלס. כך יוצא, כי 1.7% מהחברות קיבלו 15% מהכסף. זהו דפוס הנמשך לאורך שנים. בשנת 2007, 2% מהחברות קיבלו כ-180 מיליון ש"ח, כ-20% מסך המענקים לאותה שנה.³ בשנת 1998, 24 חברות זכו ל-642 מיליון ש"ח, כ-39% מסך המענקים.⁴

באיורים 1 ו-2 ניתן לראות את הריכוזיות שבמענקי המדען הראשי, בשנת 2007 (10 חברות מול 391 חברות), ובשנת 2009 (10 חברות מול 563 חברות).

איור 1: ריכוזיות מענקי המדען הראשי, 2007



מקור: עיבוד ל: זאב גולן, בדיקת נחיצות לשכת המדען הראשי והחוק לעידוד השקעות הון, מכון ירושלים לחקר שווקים, 2009, <http://www.jims-israel.org/heb/pdf/ChiefScientist.pdf>

² המדען הראשי, סיכום פעילות שנת 2009, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה,

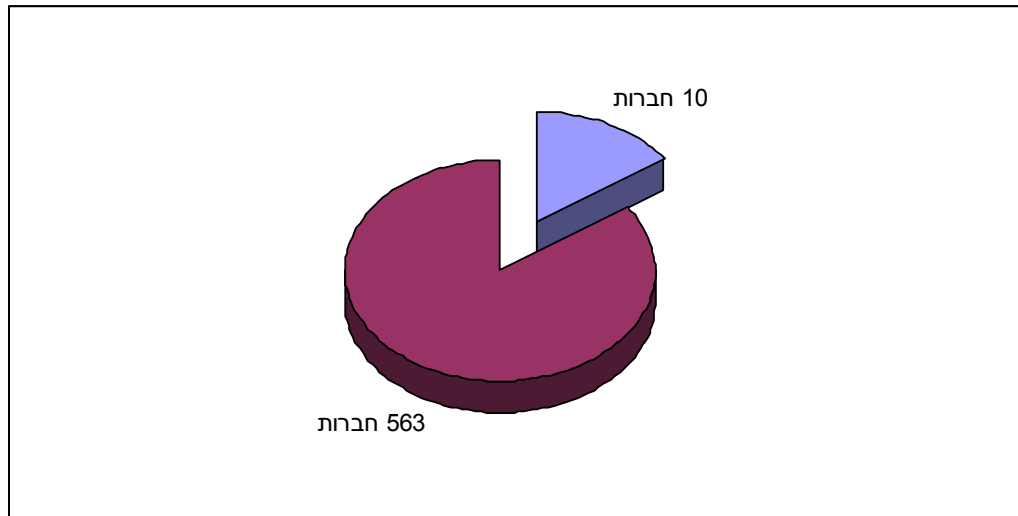
<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/795C000C-3BDF-4A00-ABCC-AE08DD298D4C/0/2009.PDF>

³ זאב גולן, בדיקת נחיצות לשכת המדען הראשי והחוק לעידוד השקעות הון, מכון ירושלים לחקר שווקים, 2009,

<http://www.jims-israel.org/heb/pdf/ChiefScientist.pdf>

⁴ Adam Ruskin, *Israeli Government Research and Development Subsidies to High Tech Companies*, Institute for Advanced Strategic and Political Studies, July 1999; ש"ח לדולר 4.09 לפי שער הליפין ממוצע של

איור 2: ריכוזיות מענקי המדען הראשי, 2009



מקור: עיבוד למדען הראשי, סיכום פעילות שנת 2009, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/795C000C-3BDF-4A00-ABCC-AE08DD298D4C/0/2009.PDF>

אך נתון זה אינו מספר את כל הסיפור. הקבוצות העסקיות בישראל שולטות בחברות רבות, כך שמענקי המדען הראשי מגיעים לחברות שונות של אותה קבוצה. בשלוש השנים האחרונות, למשל, לפחות 8 חברות בשליטת סמי ויולי עופר (או בבעלות חלקית שלהם) קיבלו מענקים מהמדען הראשי: אי די אי טכנולוגיות (מכוני התפלה בשיתוף עם קבוצת דלק של יצחק תשובה), תרכובות ברום (חברת בת של כיל, אשר בשליטת החברה לישראל), מגנזיום ים המלח, טאוואר סמיקונדקטרס, לומניס, מודו, איסקיור והליופיקס.⁵

נוסף על כך, המדינה מכרה את אחזקותיה בחממת ניות לעופר הייטק, קרן ההון סיכון שבבעלות האחים עופר. החממה פעלה למעשה כגוף פרטי כבר מספר שנים, אך הופרטה סופית בשנת 2009. יחד עם זאת, המדען הראשי ממשיך לתת מענקים לחברות בחממה העומדות בקריטריונים, ולמעשה מסבסד את האחים עופר, אשר מחזיקים מניות בכל החברות השייכות לחממה. החברות ננופס, קוראסיסט, אי זי סרג'יקל, ג'ט פרפ, צ'קמרקס, נקסטניין, מנטורווייב, קורפלו, אם גי וי אס ואנזימוטק, כולן שייכות לחממת ניות וזכו למענקים של המדען הראשי בשלוש השנים האחרונות.

לפי חוק המו"פ המקורי, חברות אשר קיבלו סיוע בפיתוח מוצר מהמדען הראשי היו חייבות לבצע לפחות 50% מהיצור בישראל. בשווקים מסוימים, הדבר העניק כוח רב בידי מספר קטן של חברות, אשר נמצאות בבעלות קבוצות עסקיות. בשנת 2002, למשל, טענו מספר חברות לפיתוח שבבים כי המדען הראשי חייב אותן לייצר את השבבים במפעל טאוואר, המפעל היחיד בישראל ליצור שבבים.⁶ דרישת המדען הראשי העניקה מונופול לחברת טאוואר, בבעלות האחים עופר, על יצור שבבים שפותחו על ידי חברות אשר קיבלו מענק מהמדען הראשי. תיקון לחוק שהתקבל בשנת 2005 מעניק שיקול דעת נרחב למדען הראשי, ועדיין דורש נסיבות מיוחדות כדי לפטור את החברות מחובה זו.

למרות ההתמקדות לעיל בקבוצת עופר, היא כלל אינה הקבוצה העסקית היחידה הנהנית ממענקי המדען הראשי. קבוצת אי די בי, של נוחי דנקנר, היא דוגמא נוספת לתופעה: תלרד נטוורקס ומכתשים מפעלים כימיים, שתיהן מקבוצת אי די בי, זכו למענקים כאלה בשלוש השנים האחרונות. בנוסף, 9 מתוך 15

⁵ המדען הראשי, מאגר חברות שקיבלו סיוע מהמדען, 1 בינואר 2010,

<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/52CA357D-9E72-4A17-96FE-CEC931C8D6B8/0/complis012010.xls>

⁶ דה מרקר, 24 בנובמבר 2002, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20021124_3

החברות המוחזקות על ידי חברת כלל ביוטכנולוגיה, גם היא מקבוצת אי די בי, זכו גם הן למענקים מהמדען הראשי.⁷ החברות הן די-פארם (15 מיליון ש"ח ב-2009), טרומבוטק, קיורטק, מדיוונד, אנדרומדה ביוטק, ביוקין, בריןטקט, פרוטאב, וביונסל.

גם חברות בקבוצות שטראוס, אפריקה ישראל ודלק נמצאות ברשימה, כמו גם חברות גדולות אחרות.

ראיה נוספת לכך שמענקי המדען הראשי תורמים לריכוזיות היא עמדתו של פורום CFO, המאגד את מנהלי הכספים של החברות המובילות במשק. חברי המועצה של הפורום הם מנהלי כספים בחברות עם מחזור של למעלה מ-\$200 מיליון. בינואר 2009 קרא הפורום לממשלה להגדיל את תקציב המדען הראשי ב-\$400 מיליון, להגדיל את שיעור המימון הממשלתי בפרויקטים מאושרים, ואף להעניק הלוואות למיזוגים ורכישות של חברות. יו"ר הוועדה למדיניות ומימון מו"פ של הפורום, איציק ציון, הוא מנהל הכספים של חברת ECI, אשר קיבלה את המענק הגדול ביותר שהעניק המדען הראשי בשנת 2009, מענק בסך 37 מיליון ש"ח.⁸

החוק לעידוד השקעות הון

החוק לעידוד השקעות הון מאפשר למרכז ההשקעות במשרד התמ"ת לתת מענקים והנחות במס לחברות על מנת לעודד השקעות הון מצדן, אשר יתרמו להגדלת היצוא והתעסוקה, בדגש על הפריפריה. החל משנת 2005 אחראית רשות המסים על מתן הטבות מס, בעוד מרכז ההשקעות ממשיך להיות אחראי על מתן מענקים. בשנים האחרונות עלה המרכז לכתורות בעקבות פרשיות שחיתות לכאורה ובשל כך שהוא אינו דורש כספים בחזרה מחברות שלא עמדו בתנאי המענק.⁹

אולם גם כאשר הוא פועל באופן "תקיין", תורם המרכז להגברת הריכוזיות במשק. מחקר של בנק ישראל, אשר בחן את כל המפעלים אשר זכו להטבות ממרכז ההשקעות בשנות התשעים, מצא כי מפעלים שזכו לסיוע הם גדולים יותר, שיעור היצוא שלהם גבוה יותר, וכוח האדם המועסק בהם גדול יותר.¹⁰ זאת על עף שהסכום הדרוש ליצירת משרה אחת במפעל גדול גבוה פי חמישה מאשר עבור מפעל קטן או בינוני. כספי משלם המסים המוענקים לתעשייה דרך מרכז ההשקעות מופנים אם כן לחברות גדולות, אך במקום לספק מקומות עבודה הם מספקים הזדמנויות לבעלי הון.

דו"ח של משרד האוצר, אשר בחן את הטבות המס שניתנו בשנת 2002 לפי החוק לעידוד השקעות הון, מחזק את הטענה לפיה החוק תורם לריכוזיות. לפי הדו"ח, 486 חברות מימשו הטבות מס בשווי כולל של כ-2.4 מיליארד ש"ח. אולם 60% מתוך סכום זה, 1.43 מיליארד ש"ח, הופנו לטובת 10 חברות בלבד. בנוסף, המחקר מצא כי "ההסתברות של חברות קטנות ואף בינוניות לזכות בהטבות מס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון הינו נמוך למדי, בודאי בהשוואה לחברות הגדולות יותר".¹¹ המצב לא השתפר גם לאחר שהאחריות על הטבות מס עברה ממרכז ההשקעות לרשות המסים. בשנת 2007, לדוגמה, לפי נתוני מינהל הכנסות המדינה, 57% מסך הטבות המס רוכזו בידי 5 חברות בלבד. העשירון העליון של החברות מקבלות הטבות זכה ל-87% מסך הטבות.¹² באיור 3 ניתן לראות את הריכוזיות שבהטבות החוק לעידוד השקעות הון.

⁷ רשימת האחזקות של כלל ביוטכנולוגיה לקוחה מאתר האינטרנט של החברה: www.cbi.co.il

⁸ פורום CFO, פרוטוקול התייעצות ישיבת הייטק לאור המשבר, 29 בינואר 2009, [http://www.cfo-](http://www.cfo-forum.org/Uploads/dbsAttachedFiles/pro.doc)

[forum.org/Uploads/dbsAttachedFiles/pro.doc](http://www.cfo-forum.org/Uploads/dbsAttachedFiles/pro.doc)

⁹ ראה התנועה למען איכות השלטון, כסף אבוד: איך ירדו לטמיון למעלה משני מיליארד ש"ח, התנועה למען איכות השלטון בישראל 2009.

¹⁰ גיא נבון ורוני פריש, השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני

מיקרו, בנק ישראל, 2009 <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0912h.pdf>

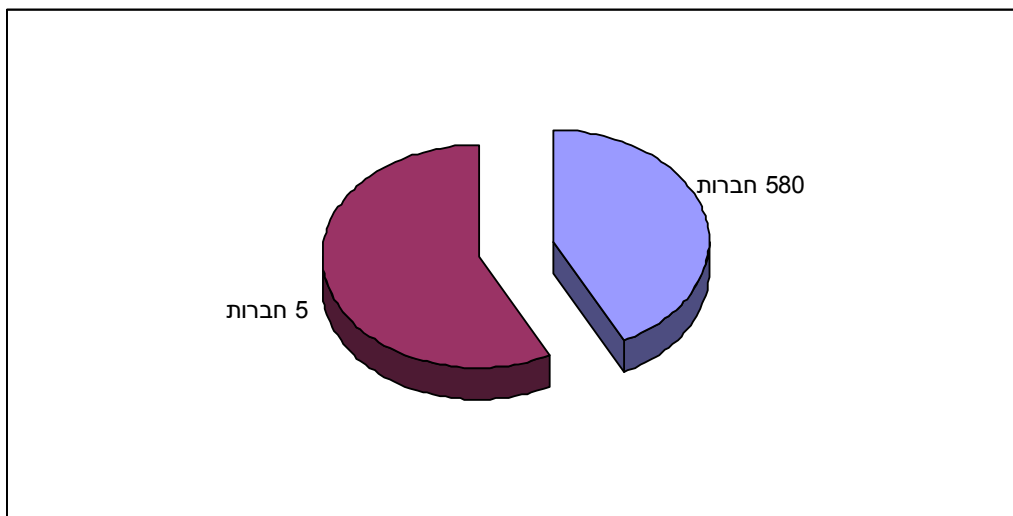
¹¹ גלית בן נאים, חוק עידוד השקעות הון – ממצאים אמפיריים על החברות שהיו במעמד מפעל מאושר בשנת 2002, משרד

האוצר, מרץ 2006, <http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/Artical08032006.pdf>

¹² הממונה על הכנסות המדינה, לוח שנתי 2008 משרד האוצר. נובמבר 2009, פרק ט,

<http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch08/docs/perek9.pdf>

איור 3: ריכוזיות הטבות לעידוד השקעות הון, 2007



מקור: עיבוד לממונה על הכנסות המדינה, ל"ח שנת 2008 משרד האוצר. נובמבר 2009, פרק ט, ע' 205, <http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch08/docs/perek9.pdf>

(בנוסף, רק כחמישית מההטבות מופנות לפריפריה.)

בעוד שרוב החברות אשר זכו להטבות שילמו למדינה מס בסכומים הגבוהים פי שניים ויותר מסך ההטבות שקיבלו, דווקא חברות במאיון העליון של מקבלי ההטבות זכו להטבות בסכום כמעט זהה לסך תקבולי המסים שהתקבלו מהן. כך מועברים מדי שנה סכומים גבוהים (4.1 מיליארד ש"ח בשנת 2006) לחברות הגדולות במשק, על חשבון אזרחים אשר אינם זוכים להטבות מס.

בשנת 2000, לדוגמה, אישר המרכז מענק בסך 250 מיליון דולר לחברת טאוואר סמיקונדקטרס, אשר בבעלות קבוצת עופר, לשם הקמת מפעל לייצור מוליכים למחצה.¹³ גם חברות אחרות של קבוצת עופר זכו למענקים והטבות מהמרכז: מפעלי ים המלח (14 מיליון דולר), כרמל אוליפנים (חברת בת של בתי הזיקוק, 11 מיליון דולר), נובטייד (חברת בת של כ"ל, כ-2 מיליון דולר), ועוד.

גם כאן אין קבוצת עופר היחידה הנהנית ממענקי המרכז. בשנת 2004 אישר מרכז ההשקעות 494 בקשות בהיקף כולל של 724 מיליון דולר, שהיו 3.2 מיליארד ש"ח.¹⁴ אולם ערכן של ההטבות שניתנו לשלוש חברות בלבד – HP, ישקר ותרו – עמד על 624 מיליון ש"ח, שהם כ-20% מסך ההטבות שניתנו באותה שנה.¹⁵ בשנת 2005 אישר מרכז ההשקעות מענק בסך 525 מיליון דולר לחברת אינטל. סכום זה כפול מסך שאר ההשקעות שאושרו על ידי המרכז באותה שנה.¹⁶

חברות גדולות רבות קיבלו מענקים מהמרכז לאורך העשור שהחל בשנת 2000. המרכז אישר מענק בסך 65 מיליון ש"ח לקוקה קולה ישראל, אשר בשליטת מוזי ורטהיים, עבור העתקת מפעלה לאשקלון,¹⁷

¹³ דובר משרד התעשייה והמסחר, "התייחסות בנושא טאוואר", הודעה לעיתונות, 15 בנובמבר 2004.

¹⁴ לפי שער חליפין ממוצע של 4.48 ש"ח לדולר בשנת 2004, על פי נתוני בנק ישראל.

¹⁵ משרד התמ"ת, ידיעון מס' 41, מרץ 2005, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/D5C5D694-AF85-4DE6-92ED-FD038361E48C.htm>

¹⁶ משרד התמ"ת, "סיכום פעילות מרכז השקעות 2005", הודעת לעיתונות, 27 בפברואר 2006, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/7D2371DF-34AD-47FD-8E01-E9CF47CDE293.htm?WBCMODE=pre>

¹⁷ דובר משרד התעשייה והמסחר והתעסוקה, "מנהלת מרכז השקעות אישרה היום את בקשת מפעל קוקה קולה להעתקת מפעלה לאשקלון", הודעה לעיתונות, דצמבר 2003, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/93C85CEF-9518-44AD-83CA-C5CC617FB2E7.htm>

אולם המעבר לא יצא אל הפועל. אתר מיני ישראל הוקם על ידי קבוצת עזריאלי בסיוע מענק של 11.5 מיליון דולר מהמרכז.¹⁸

סיוע ליצוא

ממשלת ישראל מעוניינת בעידוד היצוא, אשר מהווה חלק משמעותי מהתוצר הלאומי. עידוד זה מוענק בכמה דרכים. ראשית, המדינה מחזיקה, בשיתוף עם המגזר הפרטי, במכון הישראלי ליצוא. בשנת 2008 העבירה המדינה 29 מיליון ש"ח למכון.¹⁹ בנוסף, המדינה מחזיקה בחברת אשרא לביטוח יצוא, המעניקה שירותי ביטוח ליצואנים. כמו כן מחזיקה הממשלה ברבע, בערך, ממכון היהלומים הישראלי, אשר מטרתו לקדם את ענף היהלומים הישראלי. אך הסיוע העיקרי ליצואנים מתבטא בערבויות מדינה.

לפי חוק ערבויות המדינה – 1958, המדינה רשאית להנפיק ערבויות לגופים פרטיים בסכום של עד 10% מתקציב המדינה. מטרת הערבויות הן לסייע לענפים במצוקה ולעודד פעילות כלכלית ויצוא. בשנת 2009 העניקה המדינה ערבויות בסך 3.7 מיליארד ש"ח.²⁰ עיקר הערבויות הוענקו לחברות ממשלתיות. 1.5 מיליארד ש"ח ניתנו כערבות לחברת החשמל, ו-173 מיליון ניתנו לתעשייה הצבאית. בנוסף, הועברו כ-200 מיליון ש"ח לאל על, התעשייה האווירית והתעשייה הצבאית בגין הסכמי פרישה לפנסיה. רק כ-80 מיליון ש"ח הועברו לקרן לעסקים בינוניים ולבתי מלון. שאר הסכום, כ-1.5 מיליארד, הועבר כסיוע יצוא לחברות ביטוח היצוא אשרא, בסס"ח וכלל ביטוח אשראי. בנוסף, באמצע 2009 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את הרחבת ערבויות המדינה ליצוא ל-4 מיליארד ש"ח, על מנת לסייע ליצואנים להתמודד עם המשבר הכלכלי.

המדינה העניקה לחברת אשרא ערבויות בסך 1.275 מיליארד ש"ח, על אף שמבקר המדינה קבע בשנת 2007, כי "ספק רב אם מוצדק שהחברה תוסיף להתקיים בכלל, וכחברה ממשלתית... בפרט."²¹ אשרא עוסקת בביטוח לטווח בינוני וארוך, ועל לקוחותיה נמנות "חברות היצוא המובילות במשק הישראלי."²² בחודש יוני 2010 פורסם כי החברה ביטחה עסקאות של רותם אמפרט נגב ומפעלי ים המלח, שתיהן מקבוצת עופר, בהיקף של עשרות מיליוני דולרים.²³

אולם ביטוח יצוא לטווח קצר מוצע רק על ידי חברת בסס"ח, מקבוצת הראל, וחברת כלל ביטוח אשראי, מקבוצת כלל אשר בשליטת איש העסקים נוחי דנקנר. שתי חברות אלה נהנות מפריחה בעסקים בעקבות ערבויות המדינה.

דנקנר אינו בעל קבוצת העסקים היחיד שנהנה מהסיוע ליצוא. דו"ח של מינהל המחקר והכלכלה במשרד התמ"ת הראה כי "אחד המאפיינים הבולטים של היצוא בישראל היא מידת הריכוזיות שלו."²⁴

לפי הדו"ח, אשר לא כלל יצוא יהלומים, 25 היצואנים המובילים בשנת 2007 ייצאו כ-45% מכלל היצוא התעשייתי של ישראל. בין 25 היצואנים המובילים נכללות חברות כמו בתי הזיקוק, מפעלי ים המלח, גדיב תעשיות פטרוכימיות, כרמל אוליפינים ורותם אמפרט נגב אשר בשליטת קבוצת עופר, וגם אגן יצרני כימיקלים ומכתשים מפעלים כימיים אשר מקבוצת אי די בי. 2% מהיצואנים ייצאו כ-65% מכלל

¹⁸ גלובס, 1 בינואר 1998.

¹⁹ המכון הישראלי ליצוא ולשיתוף פעולה בינלאומי, סיכום פעילות ותמצית הדוחות הכספיים 2008-2009,

<http://www.export.gov.il/Uploads/30819Assembly09.pdf>

²⁰ החשב הכללי, ממשלת ישראל, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2009 משרד האוצר, אפריל 2010, ע' 100,

<http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/4B9FBA04-BC50-47C9-9285-4EF2F487ACD9/0/doch12009.pdf>

²¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת 2007, ע' 267,

<http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=514&id=0&frompage=281&contentid=9594&parentid=9589&direction=-1&bctype=2&frombutton=0&startpage=14&sw=911&hw=442>

²² אשרא החברה הממשלתית לביטוח יצוא, דוח שנתי 2009, ע' 21,

<http://www.ashra.gov.il/Uploads/dbsAttachedFiles/SCRHZ409.pdf>

²³ תעשיות, "כי"ל ביטחה שתי עסקאות יצוא לברזיל באמצעות חברת אשרא", 27 ביוני 2010,

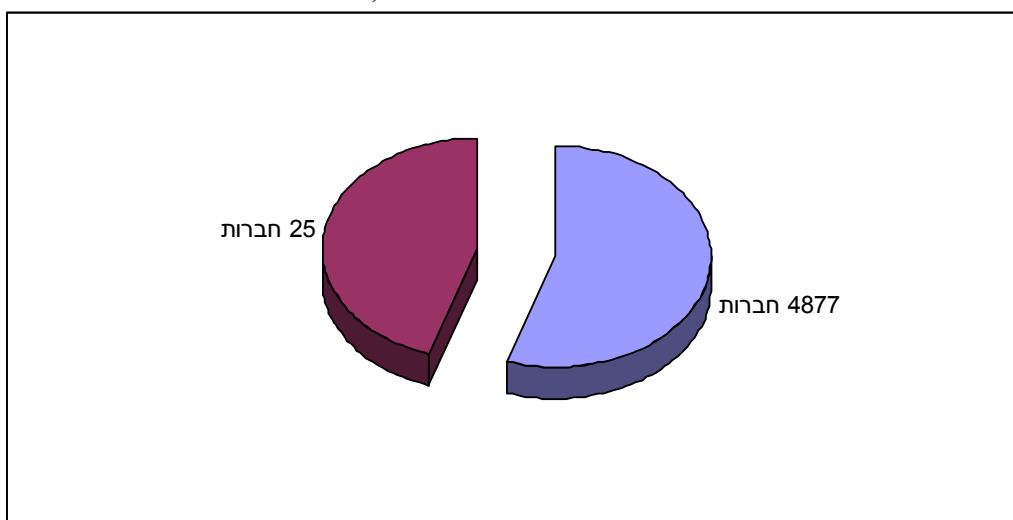
<http://www.industry.co.il/Index.asp?CategoryID=95&ArticleID=3092>

²⁴ מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, מדדי מאה היצואנים המובילים, משרד התמ"ת, 2008,

<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/CE17BF8E-A10B-4096-95DD-CB53A68E32AE/0/X8294.pdf>

היצוא. בענף היהלומים פועלת חברת אל אל די יהלומים אשר בבעלות איש העסקים לב לבייב, בעל השליטה בקבוצת אפריקה ישראל. אל אל די היא אחת מחברות היהלומים הגדולות בעולם, ובשנת 2009, על אף המשבר הכלכלי העולמי, היא ייצאה מישראל יהלומים מלוטשים בשווי 241 מיליון דולר.²⁵ יצואני היהלומים מייצאים למעלה מ-40% מסך יצוא היהלומים בישראל. הממשלה אם כן מסבסדת את היצואנים, המהווים ענף ריכוזי, וכך הסבסוד מנותב אל החברות הגדולות - ובמקרה זה, אל היצואנים הגדולים (ביניהם קבוצות עופר, דנקנר, לבייב ואחרים). באיור 4 ניתן לראות את הריכוזיות שבענף היצוא.

איור 4: ריכוזיות היצוא הישראלי, 2007



מקור: עיבוד למינהל מחקר וכלכלה בשרד התמ"ת, מדדי מאה היצואנים המובילים, משרד התמ"ת, 2008, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/CE17BF8E-A10B-4096-95DD-CB53A68E32AE/0/X8294.pdf>

יש לציין כי גם מדיניות רכישת המט"ח של בנק ישראל, אשר שומרת על שער חליפין גבוה באמצעות רכישת כמויות גדולות של מטבע חוץ, מהווה סיוע ליצואנים. סיוע זה בא על חשבון שאר האזרחים, שכן הוא מעלה את הסיכון לאינפלציה וחושף את בנק ישראל לתנודתיות מסוכנת בשוק מטבע החוץ.²⁶

סיוע עקיף

נייר זה מתמקד בסיוע ישיר שמעניקה הממשלה לבעלי הון. אולם תרומתה העקיפה של הממשלה לריכוזיות אינה נופלת מזו הישירה. הממשלה מעמידה חסמים לתחרות בשוקי הבנקאות והביטוח, אשר הנם מהשווקים הריכוזיים ביותר בישראל, ואשר מהווים את מרכז הכובד של הקבוצות העסקיות בישראל.²⁷

ההליכים הבירוקרטים בישראל מסובכים ומקשים על חברות רבות להתחרות. למותר לציין שחברות גדולות ובעלות משאבים יכולות להתמודד ביתר קלות עם דרישות הבירוקרטיה הממשלתית והרגולציה מאשר חברות קטנות יותר, כך שהבירוקרטיה תורמת לריכוזיות.

²⁵ דובר משרד התמ"ת, "רשימת היצואנים הגדולים של יצוא יהלומים מלוטשים נטו לשנת 2009", הודעה לעיתונות, 20 בינואר 2010, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/810BA782-0771-42CB-8E54-79C49197F8F3.htm>

²⁶ בועז ארד, רכישת מטבע חוץ על ידי בנק ישראל, מכון ירושלים לחקר שווקים, אוקטובר 2009, <http://www.jims-israel.org/pdf/ppboioct2009.pdf>

²⁷ קונסטנטין קוסנקו, התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק, בנק ישראל, אפריל 2008, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0802h.pdf>

סיכום

באמצעים שונים ולאורך שנים רבות מחזקת המדינה את העסקים הגדולים והחזקים ביותר, על חשבון משלם המסים. מתוך כוונה לחזק את הכלכלה, את היצוא ואת הפריפריה, מעבירה הממשלה מיליארדים רבים של כספי ציבור לחברות ענק אשר נמצאות בבעלות קבוצות עסקיות מעטות. הריכוזיות בישראל גבוהה, ויש לה השלכות על התחרויות במשק ועל ה"סיכון המערכתי". אחת הדרכים אשר הוצעו לטיפול בבעיה היא איסור על קבוצות עסקיות להחזיק בבנקים ומוסדות פיננסיים, על מנת שלא ימנפו את החברות שלהן באמצעותם. אולם נראה, כי לפני שמאמצים מדיניות מרחיקת לכת כזו, יש להפסיק את המינוף של קבוצות עסקיות גדולות באמצעות המדינה.

ראוי להפסיק לאלתר את כל המענקים הממשלתיים המאפשרים לעובדי ציבור להלאים את הכנסותיהם של אזרחים אחדים ולהחליט למי לחלקם.

כדי "לעודד השקעות" ולתמוך במו"פ אפשר להעניק פטור ממס חברות למספר שנים אשר ייקבע (לדוגמה, 5-8 שנים) לכל חברה חדשה במשק או לכל חברה שלא נהנתה עד כה ממענקים על חשבון הציבור, או המוכנה להחזיר מענקים שקבלה. "עלות" תכנית זו לקופת המדינה תהיה זהה לעלות המענקים היום, אולם היא תשפיע על כלל העסקים ולא על המשפחות השולטות במשק בלבד. התוצאה תהיה תנופה לכלל חברות ועסקי המשק ולא רק לכרישיו, ופיזור ההון במקום יצירת ריכוזיות על ידי הממשלה, וכן חיסכון אדיר בהוצאות ממשלה והוצאות משפטיות הקשורות להפעלת שיקול דעת אישי על ידי פקידי הממשלה.