

הצעת חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד – 2014: התייחסות המכון לרפורמות מבניות

רקע

הצעת החוק אשר צפויה לעלות לקריאה שניה ושלישית נועדה להקים את ה"קרן לאזרחי ישראל" אשר מטרתה להסדיר בחוק את ניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט ("מס שיינסקי"). החוק קובע כי עקרונות מדיניות ההשקעה של הקרן ייקבעו על-ידי מועצת הקרן ואילו ניהול נכסי הקרן ינוהל במחלקה ייעודית שתקום לשם כך בבנק ישראל. עוד נקבע בחוק כי כל נכסי הקרן יושקעו בנכסים מחוץ לישראל ובמטבע חוץ בלבד ובכל שנה הקרן תקצה שיעור מסוים מערך הקרן לטובת מטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות.

עוד נקבע בחוק כי רק במקרה שהממשלה תכריז על ארוע מסוים כארוע בעל השפעה חריגה על כלכלת ישראל, תהיה הכנסת רשאית לאשר מתן הלוואה מנכסי הקרן לתקציב המדינה, ברוב מיוחד של 70 ח"כים.

איסור השקעה בארץ - פגיעה פוטנציאלית קשה במשק הישראלי

סעיף 35 (ב) בהצעת החוק קובע כי "נכסי הקרן יושקעו בנכסים מחוץ למדינת ישראל...".

עמדת המכון היא שמדובר באיסור מחמיר וחסר הצדקה כלכלית עם השלכות בעלות פוטנציאל שלילי על המשק הישראלי. הרציונל העומד מאחורי האיסור הוא הרצון להקים את הקרן בארץ על פי המודל הנורבגי והחשש מ"המחלה ההולנדית", מצב שבו הכנסה בלתי צפויה כדוגמת גילוי משאבי טבע בהיקף משמעותי מובילה לגידול חד בהכנסות ממטבע חוץ והתחזקות המטבע המקומי - דבר אשר עלול לגרום לירידה בתפוקה ובכוש התחרות של הענפים הרלוונטיים.

כפי שאנחנו מראים במסמך זה המודל הנורבגי הוא המודל היוצא דופן הנובע מהמאפיינים היחודיים של הכלכלה והקרן הנורבגית **וברובן המוחלט של קרנות הריבון בעולם לא קיים איסור על השקעה של הקרן בנכסים מקומיים, ורוב הקרנות אף משקיעות חלק מכספן בכלכלה המקומית.**

החוק קובע הקמת מנגנון ניהול המורכב ממומחים בתחום ניהול ההשקעות ואשר תפקידם להחליט כיצד להשקיע את כספי הקרן בצורה מיטבית. מכאן, לא ברור הצורך לקבוע איסור בחוק על השקעה במשק הישראלי. עמדתנו היא כי **צריך להשאיר את ההחלטה על בחירת ההשקעות של הקרן למנהל הקרן ואין להגבילו מראש, ועוד בחקיקה ראשית.**

הבנק העולמי קבע במחקר שנערך בתחילת 2014 בנושא השקעה "ביתית" של קרנות ריבון כי **השקעות מקומיות אשר יכולות להניב תשואות גבוהות או זהות להשקעות בחו"ל כדאיות למשק.**¹

השקעות אלו יכולות להיות בפיתוח ועידוד התעשייה המקומית, בחינוך ובהשכלה גבוהה, בצמצום פערים, במחקר ופיתוח ובתחומים נוספים שמסייעים בפיתוח המשק.

¹ <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2014/02/11/000158349_20140211115309/Rendered/PDF/WPS6776.pdf



למסקנה דומה הגיע בנק ישראל במחקר שערך על תרומת ההון האנושי לצמיחה ולפיריון שבו קבע כי "מהאומדנים עולה כי התשואות של ההון האנושי והון המו"פ (המייצג את הגורם הטכנולוגי), גבוהות יותר מאלו של ההון הפיזי והון המניות."²

ישראל איננה נורבגיה

הקביעה על איסור השקעות מקומיות נובעת מהחשש מפני ה"מחלה ההולנדית" ומסתמכת בעיקרה על המודל הנורבגי, אך ישראל אינה עומדת בפני הסכנה של פרדוקס השפע. כפי שניתן לראות בטבלה, נורבגיה הינה יוצאת מן הכלל מבחינת גודל הקרן ושימושיה ביחס לתוצר. בארצות הברית, קנדה ואוסטרליה ישנן קרנות גדולות יותר משל ישראל באופן יחסי והן מושקעות בשווקים המקומיים.

מדינה	גודל הקרן (מיליארדי דולרים)	הסכום המוקצה להעברה לתקציב (כאחוז מהתוצר)	השקעה מקומית (כאחוז מסך הקרן)
ישראל (2037) ³	71.9	0.53%	איסור על השקעה מקומית של הקרן
אוסטרליה	83.6	0.72%	31%
אלברטה, קנדה	16.5	0.58%	8%
אלסקה, ארה"ב	42.1	1.23%	28%
נורבגיה	878	6.81%	איסור על השקעה מקומית של הקרן

הכנסות המדינה השנתיות מהגז אשר עתידות להיכנס לקרן הינן בשיעור נמוך יחסית ומהוות רק 1% בממוצע מהתמ"ג של ישראל, שיעורים דומים למדינות המוצגות לעיל.

החשש מה"מחלה ההולנדית" מבוסס על מחקרים מיושנים, כך מראה מחקר חדש מטעם ה- IMF (קרן המטבע הבינלאומית) משנת 2013 ומצביע על כך שכיום ה"מחלה ההולנדית" אינה מתרחשת בהכרח כאשר ישנן הכנסות חד פעמיות בהיקפים גדולים מסיוע חיצוני.⁴

איסור השקעה במשק הישראלי הוא טעות גאו-פוליטית

בשנים האחרונות נהנית מדינת ישראל משנים של שקט יחסי וצמיחה כלכלית שמאופיינת בתהליך של כניסה הולכת וגוברת של משקיעים זרים למשק הישראלי. ואולם, לא תמיד המצב היה כך ולפני שמונעים מקור מימון אפשרי להשקעות במשק הישראלי, חשוב לזכור שמדינת ישראל מאופיינת במצב גאו-פוליטי רגיש עם מרכיב גבוה של חוסר ודאות לגבי המציאות הבטחונית. לאור האמור, תהיה זו טעות ואף חוסר אחריות להגביל מראש את ההשקעה של הקרן בארץ, כאשר ישנו תרחיש אפשרי שבו הקרן תהווה מקור מימון חיוני למשק הישראלי בתקופות של אי ודאות כלכלית ובטחונית.

לאור כל האמור לעיל, אנחנו קוראים לכם להתנגד לחוק במתכונתו הנוכחית ולפעול לשינוי החוק, כך שלא תוגבל היכולת של הקרן להשקיע במשק הישראלי. ניתן וצריך להשתמש בקרן הגז על מנת לעודד את צמיחת המשק הישראלי ולא תשמש כמקור להכנסה נוספת למתווכים פיננסיים שונים.

² <http://boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp0514h.pdf>

³ <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03260.pdf>

⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1373.pdf>