

תמציות מאמרים של חברי מחלקת המחקר בבנק ישראל, שנתפרסמו לאחרונה בחוץ לארץ

ההשפעות של התערבות הממשלה על התעשייה בישראל

אריה ברגמן¹

פעילות התעשייה והמשק בכללו מתנהלת במסגרת של התערבות ממשלתית ניכרת, במיוחד בשוק ההון. עבודה זו בוחנת את ההשפעה של התערבות זו על שיעורי התשואה (הרווחיות הכוללת של ההון), הסיכון (בעיקר החשש מפשיטת רגל) והיצוא, וכן על מבנה התעשייה. בדקנו גם את השפעות הגומלין בין המשתנים, כדי למצוא מהם הגורמים הקובעים את שיעורי התשואה — כלומר את מידת יעילותו של השימוש בהון — בענפי התעשייה השונים. תוצאות המחקר, שהקיף את 16 ענפי התעשייה הראשיים בשנים 1965 עד 1980, מורות, כי כמה מהגורמים המסבירים את ההבדלים בשיעורי התשואה הענפיים במדינות התעשייתיות מסבירים שיעורים אלו גם בישראל. מהם נציין שלושה: א. הסיכון — ככל שהסיכון בענף גבוה יותר, גם שיעורי התשואה גבוהים יותר. ב. גודל המפעלים בענף — ככל שמספר המפעלים הקטנים בענף גדול יותר, שיעור התשואה הענפי גבוה יותר. ממצא זה תומך בהשערה, כי בתנאי התעשייה הישראלית, יתרונותיו של הייצור בהיקף קטן עולים על היתרונות-לגודל: המפעלים הקטנים, שבהם התערבות הממשלה מעטה-ייחסית, יעילים מן הגדולים. ג. להוצאות על מחקר ופיתוח ולרמת "ההון האנושי" השפעה חיובית על שיעורי התשואה. סביר, כי הרווחיות במוצרים ובתהליכים חדשים גבוהה, משום שבמשך התקופה הראשונה נהנה המפעל ממונופול במוצר החדש.

שלא כמו במדינות אחרות, נמצא, כי לרמת הריכוזיות בענף (המייצגת שליטה של מפעלים מעטים בשוק המקומי של המוצר) אין השפעה חיובית על שיעור התשואה. ההסבר נעוץ, כנראה, בהשפעותיה של התערבות הממשלה: בענף ריכוזי בעל מפעלים גדולים התערבות זו חזקה יותר מאשר בענף תחרותי. ההתערבות הביאה יתר של ההשקעות ושל עתירות ההון, ובסופו של דבר הורידה את תשואת ההון בענפים ריכוזיים.

ענפים שבהם היתה התערבות חזקה של הממשלה, בעיקר באמצעות סכסוד ההשקעות, התאפיינו גם בסיכון נמוך, שכאמור, מצדיק שיעורי תשואה נמוכים יותר. התמיכה הציבורית מקנה למפעלים בענף ביטחון כלכלי, ומגדילה את ההסתברות כי הממשלה תמנע פשיטות רגל.

על שיעורי היצוא פעלה הממשלה במישרין — ואכן נמצא, כי שיעור היצוא גבוה יותר ככל ששיעור המימון הציבורי בענף גבוה יותר, וככל שהוא מוגן יותר מפני יבוא מתחרה.

לסיכום, אף שהתעשייה היא ברובה פרטית ותחרותית, יש לאמצעי המדיניות הממשלתית השפעה שלילית ניכרת, אם כי עקיפה ברובה, על המשתנים הקובעים את הצלחת הפעילות התעשייתית.