



בצל המשבר הכלכלי העולמי – אתגרים ליצוא הישראלי

נייר עבודה - כנס הרצליה ה-13

מחבר: אורי סלונים

עיקרים:

עפ"י נתוני האו"ם וארגון הסחר העולמי נמצא הסחר הבינלאומי בהאטה הנובעת בעיקרה מחולשת הכלכלות המפותחות באירופה. היצוא הישראלי מתנהג בהתאם להתפתחות העולמית, היינו גידול מתון עם חולשה בולטת של היצוא לאירופה.

הנתונים המעידים על התכווצות היצוא אינם מעידים בהכרח על ירידה בהיקף הסחורות והשירותים המיוצאים מישראל. היקף היצוא נשמר אך הפדיון ירד.

העליה במחירי הסחורות ובמקרה הישראלי העליה בהיקף יבוא הדלקים על רקע הפסקת הזרמת הגז ממצרים פגעו במאזן הסחר הכולל של ישראל.

המשבר הכלכלי העולמי לא הוביל עד היום להגברת ההגנות על משקים מקומיים. להיפך, במהלך השנים האחרונות ישנה תנופה במגעים לחתימה על הסכמי סחר חדשים ועדכון הסכמי סחר קיימים. השיחות המתקדמות בין ארצות הברית ואירופה בנושא זה הם דוגמה בולטת למגמה זו.

עדכון הסכמי סחר וחתימה על הסכמי סחר חדשים עשויים להציב את ישראל בפני סביבת סחר חדשה. בהסכמי הסחר מהדור החדש נכללים מרכיבים הנוגעים להגנה על השקעות, קניין רוחני, שירותים, דיני עבודה, נידות עובדים מיומנים וכד'. מרכיבים אלה עשויים לשנות את סביבת הסחר בה פועלות חברות ישראליות. הסכמים חדשים, במיוחד זה הנוגע ליחסי ארה"ב והאיחוד האירופי, עשויים לשנות את היתרונות היחסיים בתחום הסחר העומדים לרשותה של ישראל במסגרת ההסכמים הנוכחיים מול כל אחד מהגופים המדיניים הנ"ל.

ישראל ממקדת מאמצים מדיניים גדולים בחתימה על הסכמי סחר עם מדינות מפתח באסיה, וזאת חלק ממאמץ להגדיל את היקף היצוא ליבשת זו. במסגרת מאמצים אלה נמצאים המגעים עם הודו בשלב מתקדם ביותר. מגעים בשלבים מוקדמים יותר מתנהלים עם סין ועם קוריאה. המגעים בנושא סחר כוללים רכיבים חדשים בהם תנועת עובדים מיומנים, פעילות של חברות רב לאומיות, השקעות וקניין רוחני. נושאים בעלי חשיבות מיוחדת בהקשר הישראלי שעדיין לא נתגבשה לגביהם מדיניות לאומית.

מעבר למדינות אסיה זוהתה אפריקה כיעד לפיתוח יצוא ישראלי. מדובר ביעד יצוא הדורש פיתוח ידע וכלים ארגוניים חדשים המותאמים לצרכים היחודיים של המדינות השונות ביבשת זו. יפן וצ'ילה הן מדינות נוספות המזוהות כמטרה לעידוד פעילות יצוא ישראלית.

במסגרת המאמצים לעידוד פעילות היצוא מפעילה המדינה לשכות סיוע ליצואנים במספר מדינות מפתח. לשכות אלה מסייעות בפיתוח קשרים עם גורמים עסקיים מקומיים, מסייעות בהיבטים בירוקרטיים של הסחר ומספקות מידע על הזדמנויות עסקיות. הנסיון העולמי מעיד כי מכשירים פיננסיים תומכי סחר (אשראי מסחרי, ערבויות וביטוח סיכוני סחר חוץ) הם הכלים היעילים ביותר בסיוע לפיתוח פעילות יצוא.

חלק ניכר מהיצוא הישראלי מתרכז במספר מצומצם מאד של חברות, הבולטות שבהן: טבע, אינטל, כ"ל, אמדוקס ומכתשים-אגן. על רקע התלות שפיתחה פינלנד במפעלי נוקיה החלה ריכוזיות זו של לעורר חשש כללי בקרב גורמי מדיניות וכלכלה בישראל וזאת למרות שיצואנים גדולים אלה מתאפיינים בפיזור ענפי ובהתמחויות שונות. פיתוח פעילות יצוא של עסקים קטנים ובינוניים (SME's) נחשב בארץ ובעולם כמענה להתמודדות עם ריכוזיות מסוג זה וכן כמכשיר להגברה מהירה של חיוניות המשק וכן לפיזור רחב יותר של סיכונים.

מגמות בסחר העולמי

בחודש ספטמבר 2012 פרסם ארגון הסחר העולמי (ה-WTO) עדכון לתחזית הסחר לשנים 2012 ו-2013. לגבי 2012 עדכן הארגון כי לפי האינדיקטורים המשמשים אותו לניטור הסחר צפויים סיכומי שנת 2012 להצביע על גידול של 2.5% בלבד לעומת שנת 2011, וזאת בשונה מתחזית מוקדמת שצפתה גידול של 3.7%. לגבי שנת 2013 צופה הארגון גידול של 4.5%, וזאת לעומת 5.6% בתחזית קודמת. התמשכות המשבר באירופה, צמיחה נמוכה מזו שנחזתה לארה"ב וביפן, וכן סימנים להאטת הצמיחה בסין הם הגורמים לעדכון התחזיות. בחינת הנתונים האחרונים ביחס לאירופה מחזקת הערכות אלה כאשר מתחילת שנת 2011 ועד לסוף הרבעון השלישי של 2012 ירד היבוא למדינות אירופה בכ-4.5%. חברת הביטוח לידס פרסמה כי בין ינואר 2012 ועד אוקטובר 2012 ירד מספר המכילות ששונעו מימית מאסיה לאירופה בכ-13.2%.

התמודדות הכלכלה העולמית עם משבר דו-שלבי שכלל משבר ראשון בסוף שנת 2007, התאוששות וצמיחה בשנים 2009-2010 ומשבר נוסף שהתפתח במהלך 2011, מקשה על ניתוח הנתונים אולם ההתאוששות של הסחר העולמי בשנים 2009-2010 אפיינה בשינוי במפת הסחר בה עלה מאד משקלן של הכלכלות הצומחות לעומת הכלכלות המפותחות. היקף הסחר העולמי בסוף שנת 2011 היה גדול ב-8.2% מהיקפו ערב המשבר ב-2008, שנחשב אז לשיא. יש לציין כי נתוני הסחר נוטים להיות קיצוניים יותר ממגמות התפתחות התמ"ג, בשנים בהם נרשמת צמיחה מובהקת נרשמים נתוני סחר עולמי הגבוהים פי 2.5-2 מהצמיחה בתמ"ג העולמי ולהיפך. בחינה מקרוב של נתוני הסחר מעלה כי הסכימה של היקפי הסחר וחלוקתם בין שני גושים, מדינות מתפתחות מול מדינות מתפתחות, אינה מגלה את כל התמונה על מאפייניו הנוכחיים של הסחר העולמי. בחינת הרכב הסחר מגלה כי הגירעון המסחרי בו נמצאות המדינות המפותחות מול המדינות המתפתחות נובע רובו ככולו מעליה דרמטית במחירי חומרי הגלם ותשומות ייצור. בתחום המוצרים המוגמרים ובתחום השירותים נוטה עדיין מאזן הסחר לטובת המדינות המפותחות וזאת תוך שמירה על יציבות לאורך העשור האחרון. אפילו הנתונים שפורסמו לאחרונה לפיהם הפכה סין לגורם סחר גדול יותר מזה האמריקאי (3.87 טריליון דולר בסין לעומת 3.82 טריליון דולר בארה"ב) מקבלים משמעות שונה אם מצרפים אליהם ייצוא שירותים ואת הסחר בחומרי גלם, שבצירופם הופכת ארה"ב למדינה בעלת היקף סחר גדול יותר. מלבד העליה המשמעותית במחירי חומרי הגלם מטשטשים הנתונים הכלליים את השונות הרבה המתקיימת בין מדינה למדינה אפילו כאשר מדובר במדינות בעלות מאפיינים דומים. למשל גרמניה מול אנגליה.

עד כה לא הוביל המשבר הכלכלי העולמי לחיזוק הגנות על משקים מקומיים. להיפך, בשנים האחרונות מנסות המדינות המפותחות, הנפגעות העיקריות, להתמודד עם המשבר באמצעות הרחבת היקף היצוא וזאת באמצעות הרחבת הסכמי סחר. דוגמה בולטת למגמה זו הם המגעים המתקדמים בין ארה"ב לאירופה על יצירה של איזור סחר חופשי מלא בין ארה"ב ואירופה. בין השנים 2008 ל-2012 נחתמו כ-61 הסכמי סחר בי-לטרליים, רובם הגדול בין מדינות מפותחות. מגמות של העדפת תוצרת מקומית לא באות לידי ביטוי בצד ההגנות אלא דווקא בתחום עידוד היצוא באמצעות נסיונות מצד מדינות לקדם פחות של המטבע שלהן וזאת לצורך הגברת התחרותיות של המוצרים והשירותים המיוצרים בהן, וכן נסיונות ליצוא בהיצף. מדובר בנושאים הזוכים לטיפול במסגרת מסגרות סחר בינלאומיות.

מאפייני סחר החוץ של ישראל זהים כמעט לחלוטין לאלה של מדינות ה-OECD המרכזיות. היצוא הישראלי מתבסס על מכירת סחורות מעובדות בשלבים שונים של שרשרת היצור ושירותים, למעט חריגה הנוגעת ליצוא המחצבים שמבצעת חברת כימיקלים לישראל (כי"ל). סיכומים ראשונים של שנת 2012 מגלים פגיעה בהיקף היצוא הישראלי (סחורות ושירותים) שירד לעומת שנת 2011 בכ-1% והסתכם ב-90 מיליארד שקלים. יש לשים לב כי נתונים אלה מתייחסים לערך הפדיון הדולרי ולא בהכרח לנתונים כמותיים של היצוא, וכן לעיוותים הנובעים משיטות רישום של עסקאות מורכבות הכוללות רכיבי יבוא לשם יצוא, עיבוד חלקי וכן עסקאות רב-שנתיות. נתון מדאיג שהופיע בנתוני היצוא של שנת 2012 נוגע לירידה של 1% ביצוא ההיי-טק, שייתכן ומעיד על מגמת החלשות בענף יצוא מרכזי זה.

התרחבות הגרעון המסחרי על רקע הרחבת היבוא (חלקו נובע מהצורך להגדיל משמעותית את יבוא הדלקים לצורך יצור חשמל כתחליף ליצור בגז שסופק ממזרים) והצמצום בפדיון היצוא מציב את המשק הישראלי מול שורה של אתגרים בכל הנוגע ליצוא וסחר חוץ:

1. **הסכמי סחר:** חלק גדול מהסחר בעולם מתבצע בין מדינות השותפות להסכמי מסגרת של ארגון הסחר העולמי. ארגון ה-WTO נוסד בשנת 1995 במטרה ליצור מערכת הסכמי סחר חדשה שתחליף את הסכמי GATT משנת 1949, שעסקה רק בתחום המכסים והסחורות ושהתמקדה בסחר דו-צדדי בין מדינות. בארגון ה-WTO חברות כ-150 מדינות, והוא מאפשר נורמות וכללים אחידים בין כל המדינות החברות בו וכן מקיים מוסד לבירור תלונות ויישוב סכסוכים. ההסכמים המתקיימים במסגרת הארגון מתייחסים גם לנושאים כמו סחר בשירותים, סחר רב-מדינתי, היבטים משפטיים, כללי רישום אחידים למוצרים ועוד. מסגרת הסכמי ה-WTO נחשבת כאחד המאמצים החשובים של תופעת הגלובליזציה ובמקומות רבים בעולם מתייחסים להסכמים אלה בביקורתיות בהיותם מקדמים אינטרסים כלכליים קצרי טווח של התאגידים, שהם הגורמים העיקריים בסחר העולמי, וזאת על פני העדפת האינטרס הציבורי ארוך הטווח.

המרכיב המולטי-לטרי של החברות בארגון יוצר רובד אחיד, מערכת סטנדרטים מינימלית לניהול סחר בינלאומי. מאז שנת 2001 פועל הארגון להרחיב את הסדרי הסחר ולכלול בהם מרכיבים בתחומים נוספים: איכות סביבה, הסכמי עבודה, השקעות וכללים אחידים הנוגעים בהן (למשל ביחס למדינות המחייבות פיתוח פעילות באמצעות שותפות עם גורם מקומי או פתיחה של נציגות). הרחבת התחולה של הסכמי הסחר של ה-WTO נדונה כאמור מאז שנת 2001 ("סיבוב דוחא") כשהחברות עדיין לא הצליחו לגבש את הקונצנזוס הנדרש לצורך הפעלתן של הרחבות אלה. תחומים אלה מקבלים בשנים האחרונות ביטוי מעשי במסגרת הסכמי סחר בי-לטריים הנוטים להיות מרחיבים יותר גם בהיבטים מסורתיים דוגמת מכסים והיטלים.

מלבד חברות ב-WTO חתומה ישראל על 62 הסכמי סחר עם מדינות שונות בעולם. לנוכח המגמה העולמית צפויה ישראל בשנים הקרובות לבצע עדכונים בהסכמים אלה כך שיורחבו לנושאים כמו קנין רוחני, חוקי עבודה, איכות סביבה והשקעות. ההסכמים מהדור החדש צפויים גם לכלול היבטים של הגירה או העסקת כח אדם מיומן העשוי להביא לשינוי בשוק העבודה הישראלי.

מלבד סוגיית עדכון הסכמי הסחר נמצאת ישראל במגעים לחתימה על הסכמי סחר חדשים עם מספר מדינות. בראשן מדינות מפתח באסיה דוגמת הודו וסין. המגעים עם הודו מתקדמים מאד והם כוללים גם את ההיבטים החדשים הנוגעים למעבר של עובדים מיומנים. יש לציין שגם בהעדר הסכם סחר בי-לטרי הודו היא אחת מהמדינות מולה נמצאת ישראל בעודף מסחרי. חתימה על הסכמי סחר הוא תהליך ממושך האורך 5 או 6 שנים לפחות.

2. **הסטת הסחר לשווקים המתעוררים, אסיה ושאלת סין:** ההכרה בצורך לפתח יעדים חדשים ליצוא הישראלי אינה חדשה. אסיה סומנה בשנים האחרונות כיעד כללי בו יושקעו מאמצים מיוחדים לעידוד היצוא. במאמצים אלה נכללים בראש ובראשונה המגעים לחתימה על הסכמי סחר עם הודו, סין וקוריאה, וכן פתיחה של נציגויות סחר והרחבה של מסגרות יעודיות למימון סחר ולביטוח אשראי (ראה הרחבה בהמשך), וקיום ירידי סחר. במסגרת זו תופסת סין מקום מרכזי מבחינת מאמצים ותשומת לב, מדובר בכלכלה צומחת ובשוק ענק המלא בהזדמנויות. ישראל, כמו רב מדינות העולם, משקיעה מאמצים להגביר את המכירות של מוצרים, סחורות ושירותים במדינה זו. נתוני היצוא של שנת 2012 מגלים כי סין תופסת נתח של 26% מהיצוא לאסיה ובשנה זו גדל היצוא הישראלי למדינה זו בכ-7%. יחד עם זאת, מרבית הגידול ביצוא לסין נובע מעסקאות יצוא שביצעה חברת אינטל. בניטרול מרכיב זה צנח למעשה היצוא הישראלי לסין בכ-16%. רכיבים אלקטרוניים תופשים נתח של 50% מסך היצוא לסין ולמעשה ישראל נכשלה עד כה בנסיונותיה לפתח יצוא ישראלי לסין של מוצרים מוגמרים ושל שירותים. הקושי עמו מתמודדת ישראל אינו יחודי למקרה הישראלי והוא משותף ליצואנים רבים במדינות המפותחות המנסים לבצע בסין עסקים. קשיים בירוקרטיים ובעיות אתיקה מאפיינות חלקים גדולים בסחר עם סין

מלבד הודו וסין אותרו מדינות נוספות לגביהן הוחלט על מיקוד מאמצים לפיתוח היצוא. מדינות אלה כוללות את קוריאה, צ'ילה ויפן (יפן היא מדינה נוספת בה נתקלים הנסיונות לפיתוח עסקים בקשיים מבניים ותרבותיים רבים). מעבר למדינות אלה זוהתה יבשת אפריקה כיעד כללי חשוב הדורש פיתוח מדיניות לעידוד היצוא.

3. **ריכוזיות היצוא:** ההטיה שיצר היצוא של חברת אינטל בנתוני הסחר הישראלי לסין הוא דוגמה לאחד המאפיינים המרכזיים של תמונת היצוא הישראלי במסגרתה מתקיים ריכוז של מעל מ-40% מהיצוא ב-40 חברות בלבד, בראשן אינטל, טבע, וכימיקלים לישראל. לצדן של חברות גדולות אלה נמצא מספר מצומצם של חברות נוספות דוגמת אמדוקס (שירותים) ומכתשים-אגן. התלות של המשק הפניי בחברת נוקיה עוררה צורך בבחינה של הסיכונים הכרוכים בהשענות כה כבדה על מספר מצומצם של חברות גדולות כאשר משבר באחת מהן יש בו משמעות אסטרטגית של ממש, הן מבחינת הכנסות והן מבחינת תעסוקתית ופיננסית-משקית. במקרה הישראלי הקנו חברות אלה חוסן לכלכלה הישראלי שנבעה מיחודיותן ומאפייניהן העסקיים. אינטל מעצם הדומיננטיות המכרעת שלה בשוק השבבים העולמי, טבע מיתרונותיה בתחום הייצור האיכותי של תרופות גנריות וכי"ל שנהנית מרמות המחיר הגבוהות של חומרי גלם. בניגוד לחברת נוקיה היצואנים הישראליים הגדולים אינם עוסקים במוצרי צריכה מוגמרים ולכן רגישים פחות לתנודות בטעמי הצרכנים או שינוי בכח הקניה.

למרות היציבות שהפגינו פירמות אלה לאורך השנים התפתח בשנים האחרונות שיח מקצועי, בקרב גורמים קובעי מדיניות, שתכליתו עידוד פיתוח שכבה רחבה יותר של עסקים בינוניים וקטנים מוטי יצוא כחלק ממדיניות פיזור סיכונים. עידוד תעשיות חדשות בתחום הביו-טכנולוגיה (בכלל זה מכשור רפואי), השקעה בננו-טכנולוגיה ואפילו דחיית הבקשות של חברת אינטל לעידוד הקמת מפעל נוסף בארץ יכולים להחשב כחלק ממדיניות זו. רעיונות אלה עדיין לא התגבשו לכדי אסטרטגיה קוהרנטית מלאה המגובה בתקצוב מתאים.

4. **מכשירים פיננסיים לעידוד הסחר:** אחד המכשירים היעילים ביותר לעידוד הסחר הוא אשראי מסחרי. זמינותו של אשראי ותמחורו הנכון הם תנאי לביצוע פעילות מסחרית בינלאומית. המשבר הפיננסי יוצר קושי בהעמדת אשראי לצורך קידום הסחר. חלק גדול מהאשראי לסחר בינלאומי מקורו בבנקים אירופיים שלאחר המשבר נדרשים לעמוד ברגולציה מחמירה של ניהול סיכונים וכן בתנאי הלימות הון מגבילים. פיתוח קרנות מימון ממשלתיות עשויה להקנות בתנאים הנוכחיים יתרון ליצואנים ישראלים על פני יצואנים הנדרשים לממן פעילותם בשוק האשראי המסחרי.

5. **עידוד עסקים קטנים ובינוניים:** הנסיון שנמצבר במהלך השנים האחרונות גילה את החיוניות שמספקים לכלכלה העסקים הקטנים והבינוניים. צמיחה ושגשוג של עסקים מסוג זה מזוהה כיום כאחד המנופים לעידוד הצמיחה תוך פתרון מהיר יחסית לבעיות אבטלה ופיזור סיכונים אשראי. במסגרת זו מתפתחת במקומות שונים בעולם דוקטרינה ממשלתית לסיוע בקידום עסקים קטנים ובינוניים לעבר פעילות יצוא. דוגמה בולטת לקידום מדיניות עידוד יצוא יעודית של סקטור זה היא תכנית ה-Small Business Act של האיחוד האירופי שבמסגרתה פועלת תכנית ה-Internationalization of European SME's. מחקרים שבוצעו סביב התכנית בארה"ב ובאירופה מצאו כי עידוד היצוא של עסקים קטנים ובינוניים תלוי בהסכמי סחר המאפשרים מסגרת פעילות שאינה דורשת הקמת נציגות של החברה במדינת היעד. הקושי המובן של SME's לקיים נציגויות בחו"ל נחשב כמחסום סחר ראשי. עוד מצאו מחקרים אלה כי דווקא מדינות בעלות משק מקומי קטן הן המדינות שבהן נרשמו ההצלחות הגדולות ביותר בכל הנוגע להגדלת היצוא של עסקים קטנים ובינוניים. המגבלות הנובעות מגודל העסקים מונעות מהם בד"כ לפנות לכמה שווקי יצוא במקביל ולכן הם נוטים להתרכז בשוק יצוא אחד. במקרה האירופי כוללת תכנית הסיוע הקמת לשכות סיוע ייעודיות לפיתוח יצוא להודו וסין. מדיניות עידוד היצוא לשווקים אלה לא הביאה עד כה להצלחות בתחום היצוא אלא רק להגדלת היקף היבוא מצד SME's. יש לציין כי גם ישראל מפעילה מרכזי סיוע ליצואנים במתכונת דומה לזו האירופית וכי גם במקרה הישראלי קשה להצביע על הצלחה בהגדלת היקף היצוא של SME's ישראליים לסין.

6. **פעילותן של חברות ישראליות במסגרת חברות רב-לאומיות:** מכירת מניות של מכתשים-אגן לחברת כימצי'נה והמגעים למכירת חברת כי"ל לפוטאש הקנדית הם דוגמה לכניסה של חברות ישראליות משמעותיות לתוך חברות רב-לאומיות. מדובר במהלך שעשויות להיות לו משמעותיות כלכליות ומסחריות אסטרטגיות הדורשות מיפוי וחשיבה.