



JIMS PP 08072009

בחינת נחיצות לשכת המדען הראשי והחוק לעידוד השקעות הון

זאב גולן

בחינת נחיצות לשכת המדען הראשי והחוק לעידוד השקעות הון

י' בתמוז תשס"ט

2 ביולי 2009

בשנת 2009 הוקצה סכום של 1,048 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב להמשך קידום המחקר והפיתוח התעשייתי. מעבר לכך, במסגרת תכנית "בלימה ותנופה" לשנים 2009-2010 תוגדל התמיכה במדען הראשי בכ-900 מיליון ש"ח. גם התמיכה בחוק לעידוד השקעות הון נאמדת בסך כ-900 מיליון ש"ח בשנים אלו. אם יוחלט לבטל את המענקים הללו – אין כבר צורך בהטלת מע"מ נוסף בשנה הקרובה. בנוסף, יש לציין כי גם בשנת התקציב 2008 הוחלט לתת תוספת תקציבית של 315 מיליון ש"ח ללשכת המדען הראשי.

בחינת כדאיות המענקים:

החוק לעידוד השקעות הון:

במשך השנים הוצאו מיליארדי שקלים באמצעות החוק לעידוד השקעות הון. כאשר ח"כ אמנון כהן מש"ס היה יו"ר ועדת ביקורת המדינה הוא הציג בוועדה דו"ח של מבקר המדינה שערך בדיקה מדגמית בנושא יעילות החוק לעידוד השקעות הון. לפי מאמרו של אמנון ב"דה מרקר" מיום 22 ביוני 2009, מדו"ח מבקר המדינה עולה ש: "לעומת 7,000 מקומות עבודה שהובטחו, נוצרו 524 בלבד. בין מפעלים גדולים שהבטיחו ליצור יותר מ-2,500 מקומות עבודה, במציאות פחת מספר המועסקים בכמעט 5,000. בנוסף, בדיקות אחרות העלו שכחצי מהמפעלים לא השלימו את השקעותיהם ו/או לא עמדו בהבטחות היצוא או התפוקה". ואכן, כלכלנים רבים מסכימים שהחוק לעידוד השקעות הון לוקה בחסר ואינו משיג את יעדו.

בעיה נוספת המועלת במאמרו היא בעיה מבנית: בגלל הרגולציה המסועפת רק חלק מהכסף מגיע ליעדו. נוצר מצב בו עצמאים ובעלי עסק קטן מתקשים להתמודד עם נפתולי הבירוקרטיה. הזמן הארוך שלוקח להקים עסק, רשימת הקריטריונים הארוכה הנדרשת מבעל המיזם או העסק, הליכי הרישום למס המסועפים והחוקים המשפטיים הסבוכים גורמים להרבה יזמים, ובעיקר לקטנים ולחלשים שמביניהם, להרים ידיים ולוותר על פנייה לבקשת מענק מהמדינה.

במקום שהממשלה תפעל ביתר שאת למען הפחתת הבירוקרטיה ולמען פישוט ההליכים, היא ממשיכה להזרים את התוספת הכספית כתוספת תקציבית שבסופו של יום מגיעה בעיקר לחברות הגדולות שברשותם עורכי דין ורואי חשבון היודעים להתמודד ביתר קלות עם נפתולי החוק ועם הליכי הקמת העסק הסבוכים הקיימים היום. על הממשלה לקדם רפורמה שונה בה הסיוע הממשלתי ניתן במקום תוספות תקציביות - כחיזוק המסלול הקיים בחוק לעידוד השקעות הון, והוא 'מסלול המיסוי' המעניק הקלות במס במקום מענקים. מדובר במסלול שאינו בעל עלות ישירה, ועל כן הוא מתאים יותר למדינה עם גירעונות תקציביים גדולים כמו ישראל, מאשר מסלול של מענקים.

ביטול התוספת התקציבית ללשכת המדען הראשי:

מחקר שנערך במכון ירושלים לחקר שווקים על המדען הראשי מעלה את הנקודות הבאות:

לשכת המדען הראשי נוצרה לפני שנים רבות, עוד לפני שקרנות הון סיכון פרחו בישראל. כיום, נשאלת השאלה באם יש בה עוד צורך והאם עצם קיומה תורם לכלכלת ישראל או לחלופין מהווה בזבוז כספי

הציבור. נציין, שתלותם של עסקים בממשלה, ובפרט בהחלטות פרטניות של משרדים, ועדות, שרים או פקידים בכירים, היא פתח לאי-יעילות ולשחיתות.

• **גידול בהוצאה הלאומית למו"פ אזרחי כאחוז מהתמ"ג**

במשך השנים ישנה מגמה של עליה חדה בהוצאה הלאומית על מו"פ: ההוצאה על מו"פ אזרחי כאחוז מהתמ"ג בישראל הוכפלה במשך 10 שנים. בשנת 1995 ההוצאה הלאומית למו"פ אזרחי עמדה על 2.2%, כאשר בשנת 2005 היא עמדה על 4.4% מהתמ"ג. בשנים 2006 ו-2007 נרשמה עלייה נוספת, וההוצאה עמדה על 4.5% ו-4.7% בהתאמה.

טבלה מס' 1: ההוצאה הלאומית למו"פ אזרחי כאחוז מהתמ"ג בשנים 1999-2007

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
4.7	4.5	4.4	4.4	4.5	4.8	4.8	4.5	3.7	ההוצאה הלאומית למו"פ אזרחי כאחוז מהתמ"ג

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמשכת העלייה בהוצאה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי ב-2006, הודעה לעיתונות, 1 באוג' 2007.

הוצאות משרדי הממשלה למו"פ אזרחי הסתכמו בשנת 2006 ב-4 מיליארד ש"ח. גם בשנת 2007 הן הסתכמו ב-4 מיליארד ש"ח. במגזר הממשלתי עלתה ההוצאה למו"פ ב-2006 ב-2.4% לאחר עלייה של 1.9% ב-2005. עיקר הוצאות המו"פ היו במשרד התמ"ת - חלקו של משרד זה הגיע ל-64% מסך הוצאות משרדי הממשלה למו"פ.

• **תנאי החזר נוחים – חלק זעיר מההשקעה חוזר לממשלה**

עוד בשנת 1999, התריע הכלכלן אדם רסקין במחקרו "סבסוד המו"פ בחברות היי-טק בישראל" כי תנאי המימון הניתנים על ידי המדען הראשי לחברות ישראליות הינם נוחים במיוחד בהשוואה למשקיעים מקרנות ההון סיכון ולעומת בנקאי השקעות הדורשים מהחברות המקבלות את התמיכה להקצות מניות בחברה שלהם כתנאי לקבלת המימון. אכן, המדען הראשי לא רק שאינו דורש זאת, אלא גם דורש תמלוגים נוחים בתנאים של חוסר סיכון מוחלט. למשל, אם חברה שקיבלה מימון מהמדען הראשי נכשלה היא אינה צריכה להחזיר דבר, גם אם יש לה שפע של מזומנים מפעילויות עסקיות אחרות, והמדינה מפסידה את כל ההשקעה שניתנה. במקרה שחברה מצליחה היא צריכה לשלם רק תמלוגים בשיעור של 2-6 אחוזים לשנה מהמכירות, עד להחזר מלא של 100 אחוז מהמענק.

עפ"י תקנות חוק המו"פ, שיעור התמלוגים ממכירות החברה בשלוש השנים הראשונות למכירת מוצרים המבוססים על הידע שנתמך עומד על 3% ומהשנה הרביעית ואילך 3.5%. לפי שיטה זו, התשואה המתקבלת על ההשקעות של לשכת המדען הראשי הינה שלילית. ניתן לראות כי בשנת 2008 הצליחה לשכת המדען הראשי לגבות תמלוגים בסכום של 406.6 מיליון ש"ח, שהסתכמו ב-30 אחוזים מהוצאותיה באותה השנה - 1,316 מיליון ש"ח.

במדיניות התקציב לשנים 2010-2009 דובר על כך שהמדינה מנסה לקדם שינוי בשיטת התמלוגים, לפיו שיעור התמלוגים והחזר התמלוגים יותאמו לגודל החברה. צעד זה נכון אך איננו מספיק, שכן במקרים רבים עדיין הממשלה תצליח לגבות רק חלק זעיר מסכומים שהשקיעה. לדוגמא, בעולם ההיי-טק מוצר חדש עלול להכניס כסף במשך מספר שנים בלבד ואחר כך הוא מתיישן ואינו נמכר עוד, וכך יועברו אחוזים בודדים כתמלוגים למדינה עבור השקעתה במוצר.

• **לא כל רעיון ראוי למימון**

רסקין אף טען במחקרו, ובצדק, כי בניגוד למדען הראשי ולמדינה, המגזר הפרטי המונע אך ורק על ידי רווח שוקל היטב את סיכוני הסטארט-אפ מול פוטנציאל הרווח שלו, ולכן בפועל מאשר מימון רק לאחוזים בודדים מכלל ההצעות העסקיות. המדען הראשי לעומת זאת מאשר את רוב הבקשות המוגשות לו. לדוגמא, בשנת 2008 אישרה לשכת המדען הראשי מענקים ל- 463 חברות מתוך 688 החברות שהגישו בקשות מימון, דהיינו, 67% מהחברות אושרו. בשנים 2005-2007 אחוז האישרים אף עבר את רף 75 האחוז, כפי שניתן לראות בטבלה מס' 2. זאת ועוד, מטבלה זו גם עולה כי משנת 2005 לשנת 2008 חל גידול של 86% במענקים שאושרו על-ידי הוועדה של לשכת המדען הראשי (מ-750 מיליון ש"ח ל-1.4 מיליארד ש"ח).

טבלה מס' 2: מס' חברות שהגיעו בקשה לעזמת מס' חברות שאושרו בפועל בשנים 2005-2008

שנה	מס' חברות שהגישו בקשה	מס' חברות שאושרו	אחוז האישרים	גודל היקף ההשקעה	מענקי לשכת המדען הראשי
2005	429	325	76%	1.8 מיליארד ש"ח	750 מיליון ש"ח
2006	471	371	79%	2.2 מיליארד ש"ח	917 מיליון ש"ח
2007	500	401	80%	2.2 מיליארד ש"ח	962 מיליון ש"ח
2008	688	463	67%	2.7 מיליארד ש"ח	1.4 מיליארד ש"ח

מקור: סיכום פעילות לשכת המדען הראשי לשנים 2006-2008, אתר משרד התמ"ת.

הסיבה לכך היא שתהליך האישור במדען הראשי מונע בעיקר על ידי שיקולי תקציב, ופחות על ידי שיקולי רווח והפסד למדינה, כפי שקיים במגזר הפרטי. מעבר לכך, אנשי המגזר העסקי יודעים כי הם לוקחים אחריות על כל אחת מההחלטות שלהם, בניגוד לעובדי המדינה שיודעים כי לא יאבדו את מקום העבודה במידה והחלטות המימון שלהם לא יוכיחו את עצמם וכספים רבים של המדינה ירדו לטימיון.

• **העדפת החברות הגדולות והרווחיות על פני החברות הקטנות**

מחקרו של רסקין הוכיח גם כי החלוקה של תקציב לשכת המדען הראשי בין חברות סטארט-אפ לחברות מבוססות הינה מעוותת. בכנס השנתי של המדען הראשי "מו"פ 2009" שהתקיים ב-26.11.08 הוענקו ע"י סגן רוה"מ ושר התמ"ת והמדען הראשי, פרסי הצטיינות ואותות הערכה ל-9 פרויקטי מחקר ופיתוח מצטיינים שבוצעו ע"י חברות ישראליות, אשר קיבלו את תמיכת המדען הראשי לאורך שנות פעילות המדען הראשי מזה כ-35 שנה. החברות הזוכות בפרסי הצטיינות היו: טבע תעשיות, גיוון אימג'ינג, אי.סי.איי טלקום, חברת אורבוטק וחב' קומברס. פעילותה זו של לשכת המדען הראשי מעוררת סימני שאלה: הלוא, כספי משלם המיסים, מועברים כמלגות לחברות פרטיות אלו הפועלות למטרות רווח. וכאשר מדובר בחברות ציבוריות כמו טבע, מענקים אלו מעשירים את בעלי המניות של החברה. מדוע זכאית חב' טבע הרווחית והחזקה לתמיכה ממשלתית מזה 35 שנה?

טבלה מס' 3: עשר החברות שקיבלו מענקים הגבוהים ביותר בשנת 2007 במסגרת קרן המו"פ:

שם החברה	מענקי מו"פ במיליוני ש"ח
אי.סי.איי ECI	46.5
טבע	24.7
אלביט מערכות (כולל אל-אופ)	22.3
אפלייד מטריאלס	18.0
אלתא מערכות	16.1
גמידה-סל	11.2
אורבוסק	10.0
אלוט	10.0
ורינט מערכות	9.9
די-פארם	9.7
סה"כ מענקים	178.4

מקור: לשכת המדען הראשי מסכמת את פעילות שנת 2007 של קרן המופ (18.3.08), אתר התמ"ת.

ניתן לראות כי סך הסכום שהועבר לעשר החברות שקיבלו מענקים גבוהים עומד על 178.4 מיליון ש"ח, המהווים כ-20% מתוך ה-917 מיליון ש"ח שהועברו לחברות כמענקים של המדען הראשי בשנת 2007. זאת למרות שעשר החברות הללו מהוות רק 2% מתוך 401 החברות שקיבלו אישור ומימון.

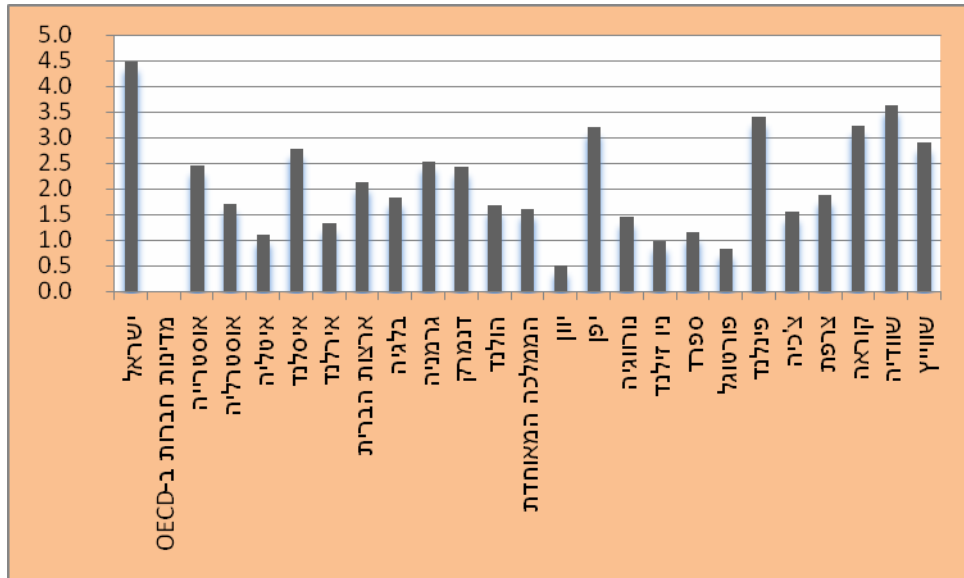
בנוסף, אחד מהיעדים העיקריים ברעיון מתן המענקים על-ידי לשכת המדען הראשי הוא פיתוח אזור הפריפריה ושיפור מצב התעסוקה באזורים אלו. אולם, מפרוטוקול ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת שהתקיימה ב-26 בפברואר 2008, עולה כי כאשר בוחנים את התמונה הכוללת על פני השנים 2007-2002 רק 10% מכלל תקציב לשכת המדען הראשי בקרן המו"פ הופנה לתעשייה בפריפריה.

• השוואה בינלאומית

בשנת 2005 אחוז ההוצאה למו"פ אזרחי מהתמ"ג בישראל היה 4.4% והוא הגבוה ביותר בהשוואה לארצות החברות בארגון ה-OECD: אחוז ההוצאה היה 3% ומעלה במדינות שוודיה (3.7%), פינלנד (3.5%), ויפן (3.3%); בשבע מדינות היה אחוז ההוצאה בין 2.1% ל-2.9%: אוסטריה, איסלנד, ארה"ב, דנמרק, גרמניה, שווייץ וקוריאה, ובשאר המדינות בין 0.5% ל-1.9%.

מגרף מס' 1 ניתן לראות כי גם בשנת 2006 ישראל מככבת במקום הראשון של אחוז ההוצאה למו"פ אזרחי מהתמ"ג בהשוואה לארצות החברות בארגון ה-OECD.

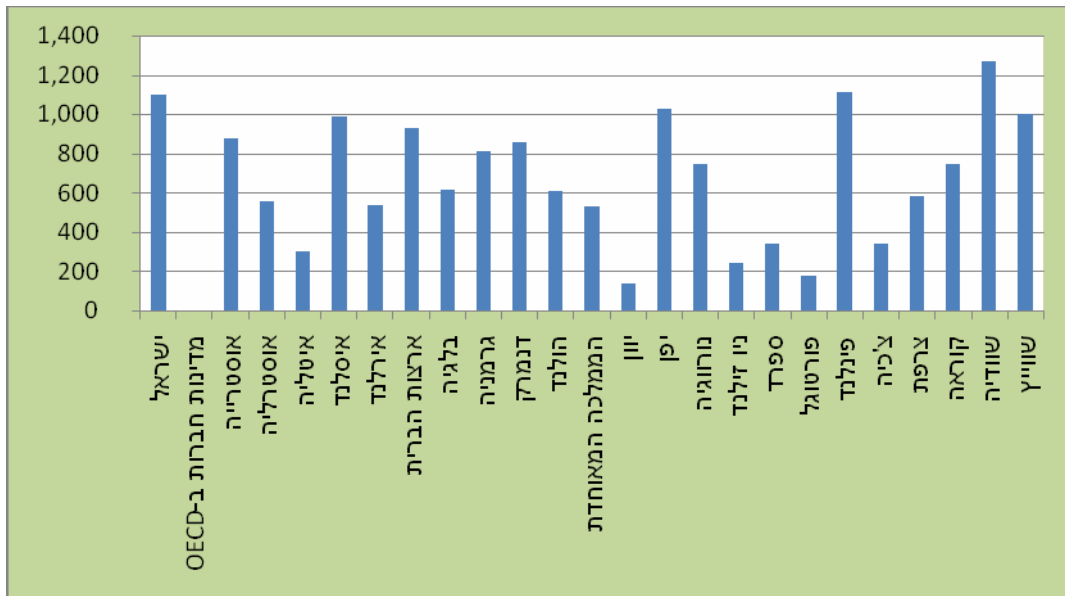
גרף 1: הוצאה לאומית למחקר ופיתוח (מו"פ) כאחוז מהתמ"ג בישראל ובמדינות OECD, 2006



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השוואות בינלאומיות: הוצאה לאומית למחקר ופיתוח (מו"פ), 2006, לוח 28.14

זאת ועוד, מגרף מס' 2 ניתן לראות כי ההוצאה למחקר ופיתוח, במונחי הוצאה לנפש בישראל, הינה בין הגבוהות במדינות העולם. בהשוואה למדינות ה-OECD, בישראל ההוצאה לנפש גבוהה יותר משאר המדינות, למעט פינלנד ושוודיה.

גרף 2: הוצאה לאומית למחקר ופיתוח (מו"פ), במונחי הוצאה לנפש, 2006, בדולרים, במחירים שוטפים



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השוואות בינלאומיות: הוצאה לאומית למחקר ופיתוח (מו"פ), 2006, לוח 28.14

מגרף מס' 3 ניתן לראות כי אחוז מימון המו"פ המועבר לקידום טכנולוגיות בישראל גם כן נחשב לגבוה במיוחד בהשוואה למדינות ה-OECD, למעט במדינות בלגיה וקוריאה.

גרף מס' 3: מימון מו"פ ע"י משרדי ממשלה בישראל ובמדינות ה-OECD, בחלוקה לפי יעד:



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מימון מו"פ ע"י משרדי ממשלה, בישראל ובמדינות ה-OECD, לפי יעד, מונחי 2007 לוח 23.

4. מסקנות:

- ניתן לבטל את התוספות הללו שמשרד האוצר מעוניין להעביר הן למדען הראשי והן לחוקר לעידוד השקעות הון, שכן תוספות אלו שניתנו לאורך השנים לא הוכיחו את עצמם. במידה ותוספות אלו יבוטלו לא יהיה צורך לדוגמא להטיל מע"מ על פירות וירקות שכן הכסף שיחסך מביטול המענקים – 1.8 מיליארד ש"ח, זהה בגודלו ל"חור" התקציבי שנוצר לשנה הקרובה מאי הטלת המע"מ. (להרחבה בנושא השלכות הטלת מע"מ על פירות וירקות ראה נייר עמדה קודם של מכון ירושלים לחקר שווקים "הטלת מס ערך מוסף על פירות וירקות": <http://www.jims-israel.org/ CPP.aspx>)
- רמת הסבסוד של המו"פ בישראל גבוהה בהרבה מזו הנהוגה במדינות ה-OECD. כך נוצר מצב בו לשכת המדען הראשי מחלקת את כספי משלם המיסים בנדיבות, ובלי סינון ומיון ראויים הנהוגים במגזר העסקי. לכן, אנו ממליצים לנתב כספים אלו למטרות אחרות (כמו ביטול העלות המס על פירות וירקות).
- כמו-כן, על הממשלה לבחון את נחיצות המשך מתן המענקים של לשכת המדען הראשי לחברות גדולות ורווחיות, זאת על חשבון יזמים וחברות סטארט-אפ קטנות הזקוקות למענקים אלו על מנת ליישם רעיונות חדשניים.
- אם בכל זאת מחליטים להמשיך את מסלול המענקים של לשכת המדען הראשי, יש לדאוג לשיטת תמלוגים נכונה יותר וטובה יותר אשר תלקח הן לפי גודל החברה והן לפי הכנסותיה הן מהמיזם המבקש מימון והן מפעילויותיה העסקיות האחרות. בחברות היי-טק וסטארט-אפים יש לשקול שיטת תמלוגים שונה בהן עיקר התמלוגים ינתן בשנים הראשונות. במידה ושיטת התמלוגים תשתנה חברות יזמים פחות יוקסמו מלקיחת המענק מהמדינה בשל התמורה שהם יצטרכו להחזיר בהמשך, ויפנו יותר למקורות מימון אחרים כמו קרנות הון סיכון ובנקאים במגזר הפרטי. אם בכל זאת רוצים גם לתמרץ עסקים ישירות: פתרון טוב יותר לעידוד עסקים שלא עולה כסף: פטור ממס לכולם – כל העסקים החדשים ו/או המתרחבים ו/או מחקר ופיתוח – למספר שנים. התוצאה: פחות הוצאה ממשלתית, פחות ביורוקרטיה, פחות אפליה, מתאים גם לעסקים קטנים