



**תרומת הממשלה להיווצרות ריכוזיות
באמצעות המדען הראשי**

ירדן גזית

12/2011

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

תרומת הממשלה להיווצרות ריכוזיות

באמצעות המדען הראשי

וועדת טרכטנברג המליצה להגדיל את ההשקעה הממשלתית במחקר ופיתוח באמצעות מענקי המדען הראשי במשרד התמ"ת. גם המדען הראשי עצמו, אבי חסון, קרא באוקטובר 2011 לתוספת תקציב, באומרו כי בלי תוספת כזו "המדינה מפקירה את עתידה". קריאה זו זכתה להדים רבים בעיתונות על אף העובדה שקריאה של מנהל תוכנית ממשלתית לתוספת תקציב, המלווה באיומים על נזק רב במקרה שהקריאה לא תיענה, היא בבחינת כלב נשך אדם ואינה חדשות של ממש. על רקע קריאות אלו ראוי לבחון את השפעת מענקי המדען הראשי על המשק הישראלי. נייר זה יתמקד בהשפעת המענקים על הריכוזיות ועל התחלקות ההכנסות במשק, שני נושאים שעמדו במרכזו המחאה החברתית של קיץ 2011.

המדען הראשי נותן מענקים לחברות המתחייבות לקיים מחקר ופיתוח בישראל באמצעות מספר תוכניות, ותקציבו בשנת 2010 עמד על 1.6 מיליארד ש"ח. זהו סכום קטן יחסית לתקציב המדינה ולפירמידות העסקיות הגדולות. תקציב המדען הראשי לבדו, גם אילו התברר שהוא ניתן כולו ל"טייקונים", אינו יכול להיחשב כגורם עיקרי לריכוזיות במשק. לא ניתן גם לומר שהתקציב הזה לבדו מונע מהממשלה להוציא כספים על בעיות חברתיות חשובות. יתרה מכך, סקטור ההייטק, אליו מגיעים הכספים, הוא סקטור יצרני ומחולל צמיחה, בניגוד ליעדים של תוכניות ממשלתיות רבות. אך חלוקת מענקי המדען הראשי היא חלק מדפוס נרחב של מעורבות ממשלתית במשק, שמטרותיו המוצהרות הן הגברת הצמיחה, יצירת מקומות עבודה ופיתוח הפריפריה, ותוצאותיו בפועל הן משק ריכוזי, בזבוז משאבים והגברת אי השוויון.

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. אין זה מפתיע אם כן לגלות, כפי שנייר זה מגלה, שהטבות ממשלתיות ניתנות באופן לא מידתי לחברות גדולות או כאלו המסונפות לקבוצות עסקיות גדולות. זוהי תוצאה טבעית כמעט של מדיניות ההתערבות הממשלתית. כך, על ידי העברת כספי משלמי המיסים לקבוצות העסקיות הגדולות, מחזקת הממשלה את הריכוזיות השנואה עליה לכאורה. כל עוד הממשלה ממשיכה להתערב באופן בולט במשק כדי לסייע למטרות מסוימות, ספק אם ניתן יהיה לשנות דפוס זה.

רקע

המדען הראשי מוסמך על פי חוק לתת מענקים לחברות העוסקות במחקר ופיתוח בישראל. ההיגיון העומד מאחורי תקצוב ממשלתי של מחקר ופיתוח הוא כי עקב "זליגת מידע", חברות אינן נהנות מכל הרווח שנוצר עקב פיתוח מוצר או טכנולוגיה חדשה, ולפיכך לא ישקיעו במחקר ופיתוח את הסכום ה"יעיל", זה

שיוביל לצמיחה מרבית. לפיכך השקעה ממשלתית, אשר תהווה השתתפות של המדינה בסיכון שחברות נוטלות על עצמן, יכולה למלא את החוסר ולהגביר את הצמיחה במשק.

טיעון זה לעולם לא ניתן לבחינה אמפירית – למרות שמשרד התמ"ת מזמין ומממן מחקרים אשר זוקפים לזכותו שיעור מסוים מהצמיחה במשק - שכן לא ניתן לדעת כמה חברות ישקיעו בלי תמיכה ממשלתית כל עוד זו ניתנת, או כמה מהתמיכה הממשלתית למחקר הייתה מוצאת ממילא על ידי החברות. ניתן, לעומת זאת, לבחון את השפעת מענקי המדען על תחומים אחרים, כגון הריכוזיות במשק והתחלקות ההכנסות.

חוסר שקיפות ונתונים מטעים

על אף שמדובר בגוף ממשלתי ובכספי ציבור, המדען הראשי אינו מפרסם רשימה של חברות שקיבלו מענקים לפי שנים ולפי סכום המענק, אלא רק מאגר של חברות שקיבלו מענק במהלך תקופה של חמש שנים (2006-2010), בלי לפרט את סכום המענק. עובדה זו מקשה על בדיקה מדויקת של השפעת המענקים על המשק.

יחד עם זאת, ניתן באמצעות רשימה זו להסיק כמה מסקנות, ולו חלקיות, בנוגע למענקי המדען הראשי.¹

המדען הראשי מתגאה בכך ששיעור המענקים שהוענקו לחברות גדולות, המוגדרות ככאלו שמכירותיהן השנתיות הן למעלה מ-100 מיליון דולר בשנה, ירד מ-27% בשנת 2006 לכ-17% בלבד בשנת 2009.² אולם זוהי שוויוניות רק למראית עין: ראשית, במונחים של המשק הישראלי, חברה שמחזור מכירותיה הוא כמה עשרות מיליוני דולרים בלבד היא חברה גדולה למדי, אך היא מוגדרת על ידי המדען הראשי כחברה בינונית. שנית, וחשוב יותר, נתון זה מתייחס לכל חברה כישות עצמאית ומתעלם ממבנים פירמידליים הנפוצים במשק. לפי המדען הראשי, דין חברה קטנה המהווה חלק מקבוצה עסקית גדולה כדין חברה עצמאית קטנה.

מענקים לחברות פירמידה

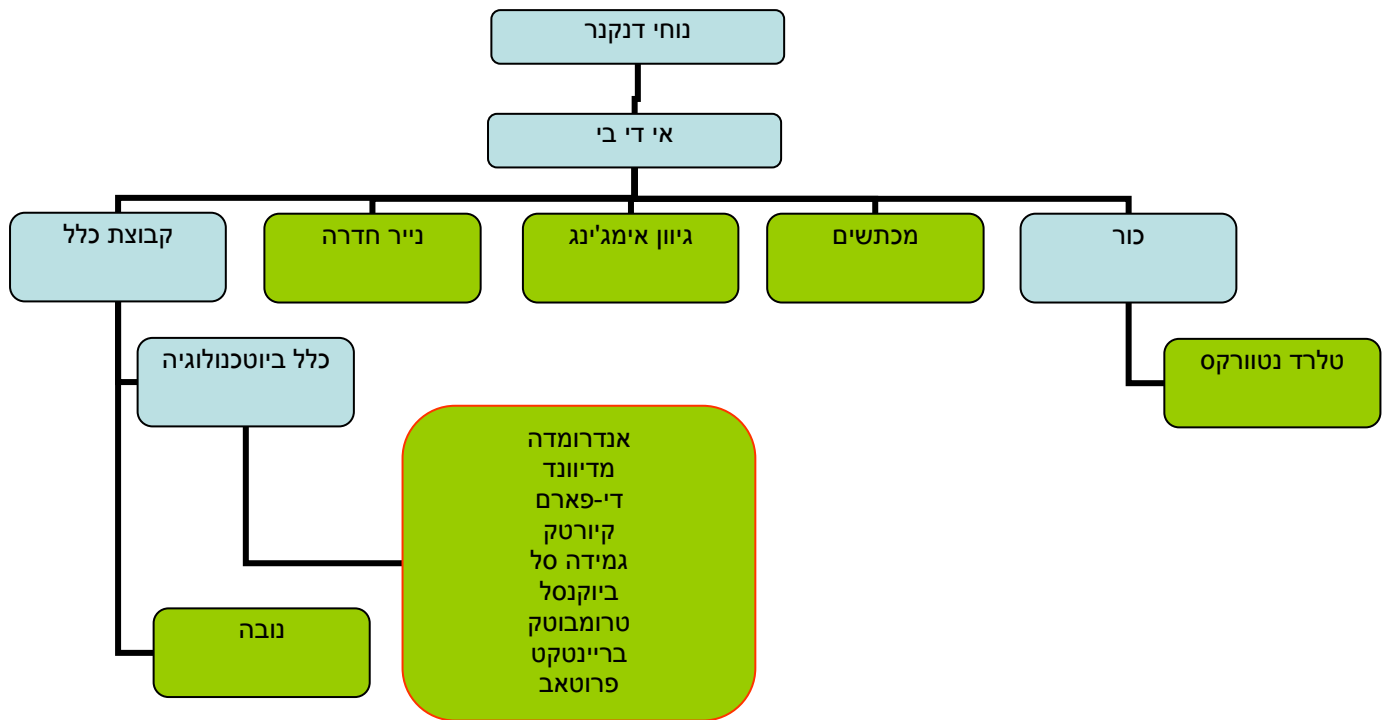
מעיון ברשימת החברות שקיבלו מענקים מהמדען הראשי בשנים 2006-2010 (כ-1,000 חברות בסה"כ), עולה כי לפחות שתי קבוצות עסקיות גדולות זכו למענקים באמצעות עשרות חברות בנות מהמדען הראשי. קבוצת אי די בי, אשר בבעלות איש העסקים נוחי דנקנר, למשל, מחזיקה בחברת כלל ביוטכנולוגיה אשר משקיעה בחברות הזנק (סטארט-אפ) בתחום זה. מתוך 15 החברות המוחזקות על ידי כלל ביוטכנולוגיה, 9 חברות זכו למענקים מהמדען הראשי בשנים 2006-2010: אנדרומדה, מדיוונד, די-פארם, קיורטק, גמידה סל, ביוקנסל תרפיוטיקס, טרומבוטק, בריינטקט ופרוטאב. גם חברות נוספות

¹ משרד התעשייה, המחקר והתעסוקה, "מאגר חברות שקיבלו סיוע מהמדען הראשי ב-5 השנים האחרונות", ינואר 2011, אתר משרד התמ"ת.

² המדען הראשי במשרד התמ"ת, סיכום פעילות שנת 2009 (ירושלים: משרד התמ"ת, 2010), ע' 15.

בשליטת אי די בי, כגון מכתשים מפעלים כימיים, נייר חדרה, טלרד נטוורקס וגיוון אימג'ינג זכו במענקים. כך יוצא שחברת ענק כגון אי די בי אחזקות זוכה למענקים רבים מכספי משלם המיסים, כאשר בסטטיסטיקה של המדען הראשי נרשם שהמענקים ניתנו לחברות קטנות ובינוניות.

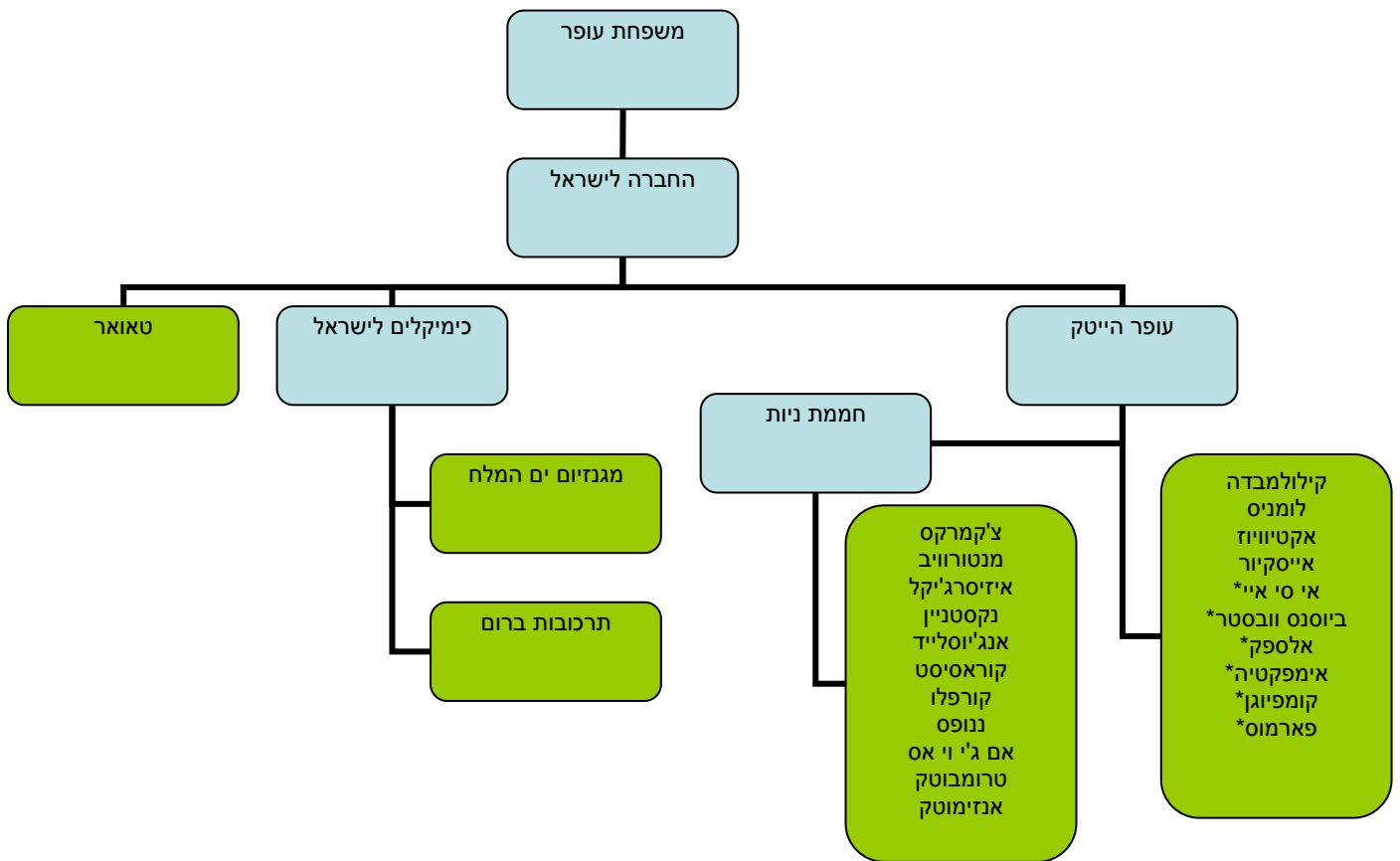
תרשים 1: חברות מקבוצת אי די בי שזכו למענקי המדען הראשי (בירוק)



מקור: מכון ירושלים לחקר שווקים

בתחום זה הגדילה לעשות קבוצת עופר. באמצעות שליטה בעופר היי-טק ובחממה הטכנולוגית המופרטת ניות, לפחות 16 חברות בשליטת הקבוצה זכו במענקי המדען הראשי: צ'קמרקס, מנטורווייב טכנולוגיות, איזי סרג'יקל, נקסטניין, אנג'יוסלייד, קוראסיסט, קורפלו, ננופס, אם ג'י וי אס, טרומבוטק, אנזימוטק, לומניס, אקטיביוז, איסקיור, אנג'יוסלייד וקילו למבדה. גם חברות אחרות בשליטת הקבוצה, כגון טאוואר, תרכובות ברום ומגנזיום ים המלח זכו במענקים. נוסף על כך, עופר היי-טק מתגאה בשישה "אקזיטים" של חברות שהיו בשליטתה או באחזקתה החלקית, וזכו במענקים אך נמכרו לחברות אחרות: אי סי אי, ביוסנס וובסטר, אלספק, אימפקטיה, קומפיוגן ופארמוס. כך יוצא שהמדען הראשי מימן פרויקטים ב-24 חברות בשליטת האחים עופר בחמש השנים האחרונות.

תרשים 2: חברות מקבוצת עופר שזכו למענקי המדען הראשי (בירוק)



* החברות זכו במענקים כשהיו בבעלות עופר היי-טק ולאחר מכן נמכרו.

מקור: מכון ירושלים לחקר שווקים

הקבוצות העסקיות הגדולות, אם כן, אינן זקוקות לגופים פיננסיים על מנת לממן ולמנף את השקעותיהן בענף הטכנולוגיה. הן עושות זאת בכספי משלם המיסים באמצעות מענקי המדען הראשי.

מענקים לחברות הגדולות במשק

לא רק חברות הפירמידה זוכות לסיוע מהמדען הראשי. גם חברות ענק בורסאיות נמצאות ברשימה. בין 10 החברות הגדולות ביותר (מבחינת שווי שוק) הנסחרות בבורסה בתל אביב (נכון ל-1 בנובמבר 2011), 4 חברות זכו במענקים מהמדען הראשי: טבע, נייס מערכות, פריגו והחברה לישראל (באמצעות חברות בנות). אך חברות גדולות רבות אינן עוסקות כלל בטכנולוגיה ולכן אינן זכאיות למענקים. בין 50 החברות במדד ת"א בלוטק, כלומר 50 חברות הטכנולוגיה הציבוריות הגדולות בישראל (נכון ל-1 בנובמבר 2011), 23 זכו למענק המדען הראשי: נייס מערכות, אלביט (באמצעות 7 חברות בנות), איזיצ'יפ, כלל ביוטכנולוגיה (באמצעות 9 חברות בנות), פרוטליקס, גיוון אימג'ינג, אלוט תקשורת, טאואר, מג'יק, נובה (באמצעות 2 חברות בת), גילת, קומפיוגן, אודיוקודס, פלוריסטם, ארד, קומטאץ, די-

פארם, אלווריון, קמטק, מזור, אינטק פארמה, ביוליין ואורכית - קוריג'נט. בין 10 החברות הגדולות במדד זה, 6 זכו במענקים: נייס, אלביט, איזיצ'יפ, כלל ביוטכנולוגיה, פרטליקס וגיוון אימג'ינג.

לא כל החברות במדד היו בין 50 הגדולות לכל אורך התקופה. יתכן שחלקן קיבלו מענקים טרם היו לחברות גדולות ומצליחות. אולם בין שהמדען הראשי נתן מענקים לחברות גדולות ומצליחות, ובין שהוא נתן מענקים לחברות בעלות פוטנציאל להפוך לכאלו בתוך שנים ספורות והיו ללא ספק יכולות לגייס לכך מימון בשוק הפרטי, התוצאה בכל מקרה היא מתן כספים של משלם המיסים לחברות הגדולות ביותר בסקטור המצליח ביותר במשק הישראלי.

המדען הראשי מאשר בממוצע את רוב הבקשות המוגשות אליו. אולם למרות זאת חברות רבות כלל אינן מגישות בקשות, אם משום שאין להן יכולת להתמודד עם המנגנון הבירוקראטי של המדען הראשי, אם משום שהן מצליחות לגייס כספים בשוק הפרטי ואם מסיבות אחרות. לפי אתר "מדריך חברות סטארט-אפ בישראל", כ-3,000 חברות היי-טק העוסקות במחקר ופיתוח פועלות בישראל. גם חברות העוסקות במחקר ופיתוח שלא בתחום ההיי-טק מתוקצבות על ידי המדען הראשי, כך שמספר החברות אשר להן הפוטנציאל להגיש בקשות למדען הראשי גבוה בהרבה. המדען הראשי נתן מענקים לכ-1,000 מתוכן. אם נניח – הנחה שמרנית לצורך הפשטות – שמדובר ב-3,000 חברות בלבד, לכאורה עולה כי הסיכוי הממוצע של חברה לזכות במענקים הוא 33%. אולם בפועל ככל שהחברה גדולה יותר, הסטטיסטיקה מלמדת שסיכוייה לזכות במענק גדולים יותר (46% בין 50 חברות הטכנולוגיה הגדולות). כאשר לוקחים בחשבון שמענקים רבים ניתנים לחברות רבות השייכות לאותה קבוצה עסקית, מתברר כי סיכוייהן של החברות העצמאיות הקטנות לזכות במענקים נמוכים הרבה יותר מהממוצע.

נוסף על כך שהמדען הראשי נותן מענקים באופן לא פרופורציונאלי לחברות גדולות או לחברות בנות של חברות גדולות, הוא אף נותן מענקים אלה בתנאים טובים יותר מאשר לחברות קטנות. למדען הראשי מסלול מענקים ייחודי לחברות גדולות הפוטר אותן מחובת תשלום תמלוגים למדינה על מכירות המוצר שפיתחו בכספי משלם המיסים. מסלול זה, שנוצר בשנת 2002, הוא הגורם לירידה בשיעור התקציב של המדען המגיע מקרן התמלוגים מכ-45% בשנים 2005-2006 ל-27% בלבד ב-2008.³

מענקים לתעשיות הביטחוניות

התעשיות הביטחוניות גם כן בולטות בקרב מקבלות המענקים. המדען הראשי נתן מענקים לחברות רבות בסקטור זה, וביניהן התעשייה האווירית, התעשייה הביטחונית, רפאל, שבע חברות בנות של חברת אלביט וסולתם. ממשלת ישראל רשאית, כמובן, להקצות משאבים למחקר ופיתוח בתחום הצבאי,

³ יעקב צ'רטוף, "ניתוח תקציבי לשכת המדען הראשי" (ירושלים: הכנסת – מרכז מחקר ומידע, ינואר 2010), <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02564.pdf>

באמצעות חברות ממשלתיות או פרטיות. אולם על רקע המחלוקות על תקציב הביטחון, עולה החשד שזוהי בעצם תוספת תקציב למערכת הביטחון מבלי שהדבר מופיע כסעיף בתקציב הביטחון. על כל פנים, אין זה מתפקידו של המדען הראשי, הממונה על הוצאה אזרחית למחקר ופיתוח, לממן פרויקטים ביטחוניים.

מענקים ממספר גורמים ממשלתיים

מאות רבות של חברות מוציאות אם כן כספים רבים מדי שנה על הגשת בקשות, התאמה לקריטריונים ומעבר כל השלבים הבירוקרטיים על מנת לקבל מענקים מהמדען הראשי במקום להשקיע משאבים אלה במחקר ופיתוח או בהשגת מימון בשוק ההון סיכון המפותח. חברות רבות אף מפתחות תלות בכספים ממשלתיים ובמקום לצבור מומחיות בתחום הטכנולוגיה, הן צוברות מומחיות בהשגת מענקים ממשלתיים. לדוגמה, מעיון ברשימת החברות שקיבלו סיוע במסגרת מסלול המענקים בחוק לעידוד השקעות הון בשנת 2010 (135 חברות בסך הכול מכל ענפי המשק) עולה, כי 17 חברות ברשימה מופיעות גם ברשימת החברות אשר זכו למענקים מהמדען הראשי. בין חברות אלו נכללו טאואר מקבוצת עופר ומכתשים מקבוצת אי די בי של נוהי דנקנר. במסלול התעסוקה במסגרת החוק נכללו גם כן מספר חברות שקיבלו מענקים מהמדען הראשי, וביניהן חברת הענק טבע, אלביט, ארד וחיפה כימיקלים.

השוואה בינלאומית

ההשקעה של המשק הישראלי במחקר ופיתוח ביחס לתל"ג – 4.27% בשנת 2009 - היא הגבוהה ביותר במדינות ה-OECD (הוצאה גולמית הכוללת השקעות פרטיות וממשלתיות). בכל אחת מהשנים 2003-2009 הייתה ההוצאה הישראלית על מו"פ ביחס לתל"ג הגבוהה ביותר ב-OECD. ברוב השנים הייתה ההוצאה הישראלית כפולה מהמוצע בכל מדינות ה-OECD.⁴

הגם שלא נעשו מחקרים מקיפים העורכים השוואה בינלאומית על תרומת המענקים הממשלתיים למחקר ופיתוח לריכוזיות במשק, מספר מדינות – וביניהן בריטניה, קנדה, יפן, קוריאה, הולנד, בלגיה ונורווגיה⁵ - מעניקות סיוע בשיעורים גבוהים יותר לחברות קטנות ובינוניות מאשר לחברות גדולות. נראה כי מדיניות זו נובעת מתפישה לפיה עסקים קטנים ובינוניים הם הכוח המניע של הכלכלה - ועל הממשלה לסייע להם להתגבר על קשיים איתם חברות גדולות אינן צריכות להתמודד – ולא מתוך רצון למנוע ריכוזיות. ככל הידוע באף מדינה אין התייחסות למבנים פירמידליים בכל הנוגע לסיוע ממשלתי למחקר ופיתוח.

⁴ OECD, "Gross Domestic Expenditure on R&D as a Percentage of GDP," OECD Science, Technology and R&D Statistics, April 2011, http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/gross-domestic-expenditure-on-r-d_2075843x-table1 accessed November 27, 2011 .

⁵ OECD, "Tax Incentives for Research and Development: Trends and Issues," <http://www.oecd.org/dataoecd/12/27/2498389.pdf> accessed November 27, 2011.

יחד עם זאת, תרומת מענקים ממשלתיים למחקר ופיתוח להיווצרות ריכוזיות בישראל ראויה לבחינה יותר מאשר במדינות אחרות משתי סיבות: ראשית, ענף ההייטק בישראל מהווה מרכיב משמעותי יותר במשק מאשר במדינות אחרות. ההיי טק בישראל מהווה כמחצית מהייצוא התעשייתי, והוא מנוע הצמיחה החשוב במשק. היווצרות ריכוזיות בסקטור כה גדול וחשוב במשק בעייתית יותר מאשר במדינות אחרות בהן תפקידו של סקטור היי טק שולי יותר. שנית, מסיבות היסטוריות המשק הישראלי הוא ריכוזי יותר ומורכב ממבנים פירמדיליים יותר מאשר רובן הגדול של מדינות ה-OECD. נושא הטיפול בריכוזיות ובפירמידות באופן כללי מצוי על שולחן הדיונים בכנסת, בועדות ממשלתיות ובתקשורת. תוכנית ממשלתית המחזקת את בעלי הפירמידות חשובה יותר במשק בו מבנים אלה נפוצים יותר מאשר במדינות בהן הוא מהווה תופעה שולית.

סיכום

התרומה של מענקי המדען הראשי למשק הישראלי, במידה שהיא קיימת, איננה ניתנת למדידה. יחד עם זאת, אין כל ספק שהמענקים מממנים באופן לא פרופורציונאלי חברות גדולות וקבוצות עסקיות גדולות, אשר יכולות להרשות לעצמן לקחת את הסיכון הכרוך במחקר ופיתוח, בוודאי אם הן אלו שיהנו מהרווחים. מענקי המדען הראשי נותנים יתרון לגופים גדולים ומאורגנים על פני יזמים קטנים, ועל ידי כך תורמים לריכוזיות במשק.

המענקים מגיעים מכספי משלם המיסים, ומממנים סקטור אשר המשכורות בו גבוהות מהמוצע במשק ואשר מרוכז במרכז הארץ (לשם הגיעו 68% ממענקי המדען הראשי בשנת 2009). כתוצאה מכך המענקים מהווים מעין מס רגרסיווי, תשלומים ממעמד הביניים אל העשירונים העליונים. ענף ההיי-טק הוא המצליח ביותר במשק הישראלי, וכל מי שעובד בו אינו זקוק לסבסוד ממשלתי. אין כל הצדקה להעביר כספים של משלמי המיסים לממן דווקא את הסקטור החזק ביותר במשק. נוסף על כך, מאות רבות של חברות מבזבזות משאבים רבים על הגשת בקשות, התאמה לקריטריונים ומעבר כל השלבים הבירוקרטיים על מנת לקבל מענקים מהמדען הראשי במקום להשקיע משאבים אלה במחקר ופיתוח או בהשגת מימון בשוק ההון סיכון המפותח.

המלצות

על כן מכוון ירושלים לחקר שווקים ממליץ לבטל את מענקי המדען הראשי למיניהם ולאפשר לשוק ההיי-טק המפותח לתפקד באופן עצמאי.

אולם גם אלה המצדדים בהקצאת כספי ציבור למימון מחקר ופיתוח הנעשה למטרות רווח על ידי חברות פרטיות יסכימו שאופן התנהלות המדען הראשי אינו משיביע רצון. נדרשים, לכל הפחות, מספר שינויים:

1. כבכל גוף ממשלתי האחראי על חלוקת כספי ציבור, נדרשת שקיפות מלאה. על המדען הראשי לפרסם מדי שנה באתר האינטרנט של משרד התמ"ת את הפרטים המלאים על הכספים שהוא מחלק: מי קיבל כמה ולמה,
2. יש לבטל את מסלול החברות הגדולות. על הקצאת הכספים להיות מבוססת על קריטריונים זהים לכל החברות ולא להפלות על בסיס גודל החברה,
3. יש לשאוף להגיע למצב בו רוב המימון למדען הראשי יגיע מקרן התמלוגים ולא מתקציב המדינה, ולהכין תוכנית פעולה בכיוון זה. כך למדען הראשי יהיה תמריץ לתמוך בפרויקטים בעלי פוטנציאל כלכלי,
4. יש לאסור על המדען הראשי לממן פרויקטים ביטחוניים. במידה והממשלה מחליטה שיש צורך לממן מחקר ופיתוח בתחום הצבאי, עליה לממן זאת מתקציב הביטחון.