



המשרד לפיתוח ירושלים



הרשות לפיתוח ירושלים
THE JERUSALEM DEVELOPMENT AUTHORITY



מכון ירושלים
לחקר ישראל

תוכנית מרום

ליווי, פיתוח ידע, מעקב, הערכה ומחקר

תעשיית הביוטכנולוגיה בירושלים – הערכת כלי מדיניות

החוקרים:

ד"ר דן קאופמן

ימית נפתלי

2014

תוכן עניינים

1. הקדמה 3
2. ממצאים עיקריים 4
3. תיאור הפעילות המחקרית 6
4. כללי 8
5. התהליך 9
6. תנאי הסף 10
- נספח: רשימת החברות שאושרו לקבלת מענק מהרל"י 11

1. הקדמה

מכון ירושלים לחקר ישראל נבחר ללוות, ליעץ ולהעריך את פעילות הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) המתבצעת במסגרת תכנית 'מרום' לפיתוחה הכלכלי של העיר.

לירושלים יתרון יחסי בולט בתחום הביוטכנולוגיה. בירושלים מצויים מרכיבי האשכול המרכזיים ובהם: בתי חולים מובילים, מחקר אקדמי מוביל, תשתית תעשייתית, כוח אדם וחברות בעלות יכולות משלימות. יתרון זה בא לידי ביטוי במספר החברות, במספר המועסקים ובכוח אדם רלוונטי המצוי בשפע וכן, במספר גבוה של חברות המצויות בירושלים.

אחד מהיעדים המרכזיים שהוצבו בתכנית 'מרום', הוא חיזוק מעמדה של העיר כמוקד מחקר, פיתוח ותעשייה בתחום הביוטכנולוגיה. חיזוק תעשיית הביוטכנולוגיה נשען על ההנחה כי חוזקה היחסי של העיר בעשייה זו מעיד על יתרונות מוחלטים אשר הובילו לכך. התערבות שתפעל ליצירת יתרונות יחסיים נוספים עתידה לחזק מגמה זו ולהוביל גופים נוספים, גם כאלו שללא התערבות היו בוחרים שלא להתמקם בירושלים. במטרה להשיג יעד זה מפעילה הרשות לפיתוח ירושלים כלי מדיניות לעידוד התעשייה, חלקם בצורת מענקים ואחרים מיושמים באמצעות מרכז ביו-ירושלים.

מכון ירושלים לחקר ישראל אחראי על ביצוע הערכה מעצבת לפעולות לקידום תחום הביוטכנולוגיה בעיר, הממומנת על-ידי תכנית 'מרום', בעיקר באמצעות מיזם ביו-ירושלים. במסגרת זו מבצע המכון פעילות מחקרית להערכת תרומתם של הכלים המיושמים על-ידי ביו-ירושלים. המטרה היא לסייע למקבלי ההחלטות בדרג העירוני והממשלתי לבחון את יעילותם של אמצעי המדיניות המופעלים ולהתוות כיווני התערבות חדשים. במסמך זה נציג תוצאות ראשוניות העולות מבדיקת הערכת הכלים המופעלים כיום.

2. ממצאים עיקריים

1. למענקים הניתנים לחברות תפקיד חשוב במערכת השיקולים שלהם להגיע ו/או להישאר בירושלים, אולם לתזמון המענק יש חשיבות רבה מבחינת החברה. יש חשיבות לתפקיד של רכז תחום המכיר את החברות בירושלים ומחוצה לה ויכול לייצר הלימה בין המענקים ובין הצרכים של החברה בנקודת זמן מתאימה. יש גם חשיבות רבה לקשר קבוע עם חברות חממה שנראה כי, במקרים מסוימים, הוא לא קיים.
2. הרושם הכללי הוא כי החברות מעריכות ומוקירות את הקשר האישי המתקיים עם נציגי הרל"י. החברות מרגישות שיש להן 'בית' והן מקבלות מענה אישי לצרכיהן. עם זאת, נתקבלו מספר תלונות על טיפול איטי במיוחד בכל הנוגע למענקים שכבר אושרו (העברת הכסף לידי החברה). בחלק מהמקרים מדובר בעיכוב של מספר חודשים.
3. רוב החברות שמעו על ההטבות לתעשייה שמעניקה הרל"י באופן מקרי, בכנס או מפה לאוזן. בנוסף, מראיונות נוספים שערכנו עם חברות ירושלמיות, שלא קיבלו מענק, עלה כי החברות לא היו מודעות למענקים אלו. מסתמן כי קיים כשל שיווקי.
4. על אף שהמענק ניתן הן בגין עובדים תושבי ירושלים והן בגין תושבים שאינם תושבי ירושלים (במקרה זה מדובר במענק מופחת) ניכר כי חברות רבות סבורות שהמענק ניתן רק לעובדים המתגוררים בירושלים. גם כאן קיים כשל שיווקי. מבדיקת חברות שקיבלו מענק, עולה כי מספר העובדים שאינם מתגוררים בירושלים כפול ממספר העובדים המתגוררים בירושלים. ניכר כי במקרים רבים התקשו החברות לאתר כוח-אדם מתאים בעיר ועל כן נאלצו לקלוט עובדים המתגוררים מחוצה לה (כל החברות טענו כי היו מעדיפות לקלוט עובדים מקומיים ללא קשר למענק). בירושלים קיים פרדוקס מדאיג מאחר שהעיר מובילה במאגר הבוגרים בכל התארים הרלבנטיים לתעשייה אך החברות מתלוננות כי הן לא מצליחות לגייס כוח אדם מתאים ואיכותי ייתכן שהדבר נובע ממחסור במקומות עבודה לבוגרים שאינם בעלי ניסיון תעסוקתי שעוזבים את העיר בשלב מוקדם של הקריירה המקצועית. בשלב מאוחר יותר, עם צבירת ניסיון ולאחר שביססו את מקום מגוריהם מחוץ לעיר, הם נקלטים ע"י חברות ירושלמיות. סוגיה זו תיבחן במחקר עומק ייחודי במהלך שנת 2014.

5. כל החברות ברכו על המענק הניתן להעסקת עובדים. עם זאת, מבנה המענק, המחייב העסקת העובדים בטרם קבלתו מקשה מאוד על ניתוח השפעת המענק על ההחלטה לקלוט את העובדים. בחלק מהמקרים החברות ניצלו את ההזדמנות לקבל מענק בגין עובדים שממילא נקלטו בעוד שבמקרים אחרים צוין כי המענק היה המניע המרכזי בקליטת עובדים. מספר המענקים, המועט יחסית, שניתנו עד כה אינו מאפשר בשלב זה לנתח לעומק את השפעת המענק על קליטת עובדים.

3. תיאור הפעילות המחקרית

מחקר ההערכה המעצבת אמור ללוות את תהליך יישום המדיניות ע"י מיזם 'ביו-ירושלים'. פעילות זו אינה מתמקדת בהערכת ביצועים ובמידת מדדי ביצוע (KPOs) בלבד אלא מנסה לבחון את הדינמיקה המאפיינת את יישום כלי המדיניות, את תהליך היישום עצמו לרבות קשיים/חסמים המלווים אותו וכן לאמוד משתנים 'רכים' הנוגעים לאופן בו מתקבלים כלי המדיניות על-ידי הציבור לו הם מיועדים. יתרה מזו, מהלך ההערכה כולל ניסיון להבין האם כלי המדיניות המופעלים מספקים מענה מקיף לכלל הקשיים/כשלי השוק הקיימים, ובמידת הצורך, להציף את הנושאים בהם מזהים קושי/כשל שאינו מקבל מענה. במידת הצורך אחראי המחקר להציע כיווני מדיניות חדשים לצורך התמודדות עם כשלי השוק המזוהים.

עיקר פעילות המחקר נשענת על שיחות פנים אל פנים ושיחות טלפון עם חברות שנעזרו בכלי המדיניות המופעלים וכן עם חברות, מהמעגל הירושלמי המורחב, שאינן מקבלות סיוע כלשהו אך עדיין יכולות לשפוך אור על צרכים האופייניים לתעשייה באזור זה.

החברות עימן שוחחנו עשו שימוש באחד או יותר מסוגי המענקים הבאים:

- מענק על הרחבה פיזית של המפעל (מענק הניתן על פי מ"ר של הרחבה) המיועד לחברות שהעתיקו מיקומן לירושלים או לחברות ירושלמיות המעוניינות להרחיב את שטחי הייצור שלהן. הסיוע בגובה של 400 ₪ למטר ונפרס על פני שנתיים.
- מענק על קליטת עובדים חדשים שמטרתו לעודד חברות להרחיב את מעגל כוח האדם המועסק על ידן, תוך מתן עדיפות להעסקת כוח אדם ירושלמי. המענק ניתן עבור כל עובד חדש המוגדר כעובד 'מזכה' והוא בהיקף משתנה בהתאם לגודל החברה, למקום המגורים של העובד ולמספר השנים בהן ניתן המענק. כ-23 חברות קיבלו מענקים. פירוט המענק הניתן להעסקת כוח-אדם חדש מצורף בטבלה להלן:

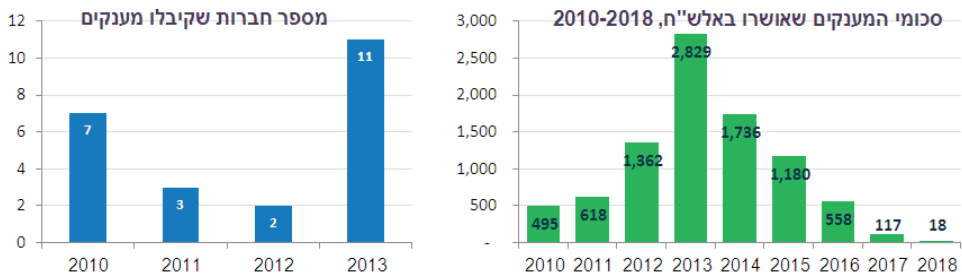
סוג החברה	מספר עובדים מזכים	שנה 1 סכום המענק בש"ח בגין כל עובד מזכה המתגורר בירושלים	שנה 2 סכום המענק בש"ח בגין כל עובד מזכה המתגורר בירושלים	שנה 2 סכום המענק בש"ח בגין כל עובד מזכה המתגורר מחוץ לירושלים	שנה 2 סכום המענק בש"ח בגין כל עובד מזכה המתגורר מחוץ לירושלים	שנה 3 סכום המענק בש"ח בגין כל עובד מזכה המתגורר בירושלים	שנה 3 סכום המענק בש"ח בגין כל עובד מזכה המתגורר מחוץ לירושלים
חברה קטנה	6-1	48,000	40,000	48,000	40,000	-	-
חברה בינונית או גדולה	20-1	60,000	50,000	18,000	15,000	18,000	15,000
חברה בינונית או גדולה	החל מהעובד ה-21 ועד העובד ה-35	42,000	35,000	18,000	15,000	18,000	15,000
חברה בינונית או גדולה	החל מהעובד ה-36 ועד העובד ה-50	24,000	20,000	18,000	15,000	18,000	15,000
חברת שירותי מו"פ	20-1	60,000	50,000	18,000	15,000	18,000	15,000

ארבע עשרה חברות שקיבלו מענק (מתוכן לשתי חברות אושר מענק שני ולחברה אחת אושר מענק שלישי) רואיינו על ידנו. ראיונות טלפוניים בני 45 דקות התקיימו עם הגורמים בחברה להם הייתה נגיעה ישירה להגשת הבקשה וליווי המהלך לקבלת המענק. החברות נשאלו, בין היתר, על מידת שביעות רצונן מהמענקים; מידת שביעות רצונן מהתהליך ותנאי הסף של קבלת המענק; המשקל שהמענק מקבל במערכת השיקולים של החברה בהקשר של העסקת עובדים חדשים ובהקשר של השפעת המענקים על שיקולי החברה בקביעת מיקומה ובהרחבת פעילותה.

בהמשך יוצגו הממצאים מראיונות אלו.

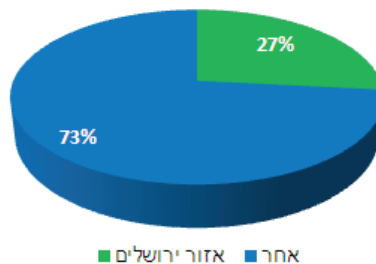
4. כללי

- בין השנים 2010-2013, 23 חברות קיבלו מענקים מהרל"י בסכום כולל של 8.9 מיליון ש"ח (מתוכן 12 במסגרת הנוהל החדש).
- בין השנים 2010-2013 ניתנו מענקים בגין קליטה/העסקה של 192 עובדים (מתוכם 60 עובדים במסגרת הנוהל החדש).



- **בנוהל החדש**, חברות מקבלות מענק מוגדל עבור מועסקים חדשים המתגוררים באזור ירושלים. זאת לעומת הנוהל הישן, לפיו חברות קיבלו מענק אחיד בגין כל עובד בתנאי ש- 30% מהעובדים המזכים מתגוררים באזור ירושלים.
- **במסגרת הנוהל החדש** העובדים הירושלמים היו 27% מסך מקבלי המענק. יתר העובדים בגינם קיבלו החברות מענק הם עובדים שאינם מתגוררים בירושלים.

התפלגות העובדים בגינם החברות קיבלו מענקים, לפי אזור מגורים



5. התהליך

רוב החברות דיווחו על תהליך נוח ופשוט של הגשת הבקשה לקבלת המענק. במקרים בודדים דווח כי התהליך היה מורכב ודרש מאמץ ביורוקראטי מיוחד. יחד עם זאת, רוב החברות ציינו כי קיבלו ליווי אישי מהגורמים הפועלים בתחום הביוטק בהרליי. גם במקרים חריגים בהם חברות נתקלו בשינוי תנאי המענק/נהלים בזמן תהליך הגשת הבקשה, כאשר פנו והלינו על הקושי הכרוך בדבר, נענו בחיוב ובתמיכה מאנשי הצוות שהציעו להם פתרון מידי. בנושא מועד קבלת המענק, דווח כי תקופת הזמן ממועד אישור הבקשה ועד מועד העברת הכסף לחברות, ארוכה מאוד (כחצי שנה), דבר המקשה על החברות. בנוסף, שש חברות ציינו כי הסכומים שניתנו נמוכים ולא משמעותיים לחברה ואין בכוחם להשפיע על החלטות הנוגעות לגיוס כוח אדם לחברה. כלומר, ההחלטה על העסקת עובדים נוספים נקבעת על פי צרכי החברה ועל בסיס איכות העובדים ואינה פועל יוצא של המענק. מטבע הדברים ישנה העדפה להעסקת עובדים המתגוררים בסמיכות לחברה. יתר החברות ציינו כי הן מרוצות מאוד מהמענק וכי למענק הייתה השפעה חיובית על החלטתן לקלוט עובדים חדשים. אחת החברות טענה כי התכוונה להגיש בקשה למענק, מאחר שהייתה מעוניינת להעסיק עובדים חדשים, אבל כיוון שהמענק ניתן רטרואקטיבית החליטה החברה שלא לגייס עובדים חדשים עקב מחסור תקציבי (כלומר, העובדים צריכים להיות מועסקים בחברה טרם הגשת הבקשה).

ראוי לציין כי במסגרת המחקר המקביל אשר עסק בשיקולי המיקום של חברות ביוטק בירושלים, רואיינו 41 חברות. מספר רב של חברות השיבו כי כלל לא שמעו על המענקים כאשר נשאלו "האם למענקים הייתה השפעה על שיקולי המיקום של החברה".

6. תנאי הסף

רוב החברות עמן שוחחנו, טועות לחשוב כי המענקים מתקבלים רק עבור עובדים המתגוררים בירושלים (בפועל, מתקבל מענק מופחת עבור עובדים חדשים שאינם ירושלמים) ולכן אינן מבקשות לקבל מענק.

קריטריון נוסף שנתפס כבעייתי, בעיני החברות, הוא כי המענק ניתן בגין משרה מלאה בלבד, בעוד שלעתים קרובות מעסיקות החברות עובדים שונים בחלקיות משרה ולכן הן אינן זכאיות למענק.

קריטריון אחר המקשה על החברות, הוא התנאי כי על החברה להיות חברה חדשה הפועלת לכל היותר שש שנים. תנאי זה מקשה על חברות בתעשייה מאחר שמאפיין בולט של חברות בתחום הוא כי משך הזמן, בשנים, ממועד הקמת החברה ועד שמתבצעת בה פעילות משמעותית, ארוך. לפחות במקרה אחד הגישה חברה פניה לוועדת חריגים בגין תנאי זה וזכתה במענק. מומלץ לשקול את שינוי הקריטריון במטרה לעודד חברות נוספות לפנות לקבלת המענק.

קריטריון נוסף שנתפס בעייתי בעיני החברות הוא הדרישה למינימום שטח של 50 מ"ר משרדים (שאינו כולל את שטח המעבדות). רוב החברות בירושלים קטנות ופועלות מתוך שטח משרדים מצומצם כאשר בנוסף הן מחזיקות שטחי מעבדות גדולים. כפי שצוין לעיל, שטח זה אינו נחשב במסגרת הקריטריון לקבלת המענק. אחת מחברות פנתה לוועדת חריגים ונקבע כי היא זכאית למענק על אף אי עמידתה בתנאים. מומלץ לשקול את שינוי הקריטריון במטרה לעודד חברות נוספות לפנות לקבלת המענק.

במסגרת השיחות עם כלל החברות הירושלמיות ועם החברות שקיבלו מענק, עלה כי החברות מעניקות משקל משמעותי לגובה ההוצאה לשכירות המשרדים. חברות שקיבלו מענק הקמה/הרחבה טוענות כי המענק נתפס בעיניהם כהזלה של דמי השכירות והייתה לו השפעה משמעותית על החלטתם לעבור לירושלים.

נספח: רשימת החברות שאושרו לקבלת מענק מהרל"י

מס"ד	שם החברה	נוהל
1	רנל סנס בע"מ	נוהל חדש
2	נובלוס די איקס	נוהל חדש
3	סלקיור ניוורסאיינסס בע"מ	נוהל חדש
4	תרופות תאי גזע בע"מ	נוהל חדש
5	אומריקס ביופרמצבטיקה - בקשה ראשונה	נוהל חדש
6	ליפוקיור בע"מ	נוהל חדש
7	לקודיאקס בע"מ	נוהל חדש
8	היל אפלייד מדיקל	נוהל חדש
9	אומריקס ביופרמצבטיקה - בקשה שנייה	נוהל חדש
10	ביומאס בע"מ	נוהל חדש
11	אימפרודיה בע"מ	נוהל חדש
12	רזיאל תרפויטיקס	נוהל חדש
13	אימיוניבייטיב טרפיס בע"מ	נוהל ישן
14	סינתזה מולקולר דיטקטשין ישראל בע"מ	נוהל ישן
15	ריג'נקיור בע"מ	נוהל ישן
16	ווי אנד בי מדרס צויס בע"מ	נוהל ישן
17	אורמד בע"מ	נוהל ישן
18	ביומרקר	נוהל ישן
19	לקודיאקס	נוהל ישן
20	פרוטאב	נוהל ישן
21	parasight	נוהל ישן
22	דרור אורתודיזין	נוהל ישן
23	אומריקס ביופרמצבטיקה בע"מ	נוהל ישן