

משרד המסחר והתעשייה

פעולות הביקורת

בתחום התעשייה והמלאכה נערכה ביקורת על הסיוע למפעלים באזורי פיתוח; על הפעולות הכספיות והמשקיות שהיו כרוכות בהקמת החברה "המטוויות המאוחדות בישראל בע"מ"; ועל הפיקוח על קרנות למתן הלוואות למלאכה ותעשייה זעירה. בתחום סחר חוץ נערכה ביקורת על התמיכות המיוחדות לעידוד הייצוא ועל פעולות קרן הנאמנות למוצרי עור. נבדקו הפעולות של יחידת הממונה על הגבלים עסקיים; פעולות המשרד לשמירה על יציבות המחירים; ופעולות יחידת הממונה על הסרט הישראלי.

סיוע למפעלים באזורי פיתוח

היקף הסיוע

הממשלה מעודדת הקמת מפעלים באזורי פיתוח כדי ליצור בהם מקומות תעסוקה. עד שנת 1966 התבטא העידוד בעיקר במתן הלוואות להשקעות ולהון חוזר ובדאגה לכך, שלרשות המפעלים יועמדו מבני תעשייה בתנאים נוחים. באוגוסט 1965 החליטה הממשלה לנקוט אמצעים כלכליים חדשים כדי לזרז את קידום אזורי הפיתוח. בעקבות החלטה זו הונהגה החל משנת 1966 שורה של הקלות והטבות גוספות שעיקרן הן: הלוואות למימון ההשקעה בשיעורים גבוהים מאלה הניתנים לגבי אזורים אחרים; הקטנת שיעורי הריבית; מענקים להעברת ציוד של מפעלים המועברים לאזורי פיתוח; המלצה על מתן מעמד של מפעל מאושר לכל מפעל באיזור פיתוח הזכאי לקבל עזרה בהלוואה או בסיוע אחר ממשרד המסחר והתעשייה; מענקים לרכישת ציוד ובניינים למפעלים, שקיבלו מעמד של מפעל מאושר.

אזורי הפיתוח סווגו לפי סדר עדיפות לשני סוגים: איזור א' הכולל את מקומות הפיתוח מבית שאן עד קרית שמונה בצפון ומשדרות עד אילת בדרום, ואיזור ב' הכולל את סביבות עפולה, עכו ונהריה בצפון ואת מקומות הפיתוח שבין ירושלים לבין באר שבע בדרום לרבות יבנה, אשדוד ואשקלון. במפעלים באיזור א' משתתפת הממשלה במימון ההשקעה, לרבות המענקים, עד 80% מההשקעה הכוללת; הריבית להלוואות נקבעה בשיעור של 7½%, והחל מ-1.1.1967 הוקטן שיעורה ל-6.5%. באיזור ב' משתתפת הממשלה במימון

ההשקעה, לרבות המענקים, עד 70% ; הריבית להלוואות נקבעה בשיעור של 9%, והחל מ-1.1.1967 — 8%. שיעורי המענקים נקבעו בחוק לעידוד השקעות הון כלהלן (ב-%) :

באיור א'	באיור ב'
33.3	25
20	15
ציוד	
מבנים	

הנהלים למתן הסיוע

יזמים, שיש בדעתם להקים או להרחיב מפעל באיזור פיתוח או להעביר אליו מפעל מאזורים אחרים, חייבים להמציא למשרד בקשה בלווית תכנית מפורטת, שבה מופיעים נתונים על מקורות המימון, על כדאיות ההשקעה ועל מספר העובדים, שיועסקו במפעל. הבקשות נבדקות על ידי עובדי המשרד מבחינה כלכלית ומבחינה מקצועית. הבדקים עורכים חוות דעת, המשמשת בסיס לקבלת החלטה. על כל בקשה מתקיים דיון בפני ועדה מתאמת ענפית, המורכבת מעובדי היחידות המקצועיות של המשרד, ובה משתתפים הכלכלנים המומחים בענף. על פי המלצת הוועדה המתאמת מחליט מנהל החטיבה הענפית, שהוא בדרך כלל יושב ראש הוועדה, על מתן הסיוע ותנאיו.

ביצוע ההלוואות והמענקים הוא בידי הבנקים — לרוב בידי הבנק לפיתוח התעשייה — והמימון העיקרי שלהם למטרה האמורה מקורו בסעיפי תקציב המדינה, שנועדו לפיתוח התעשייה. עם קבלת ההחלטה החיובית שולח מנהל החטיבה המלצה לבנק, ובה, מלבד סכום ההלוואה וסכום המענק, מציין הוא גם את שיעור ההשקעה שהוכרה על ידי המשרד לצורך קביעת גובה התמיכה. העתקים מההמלצה נשלחים ליחידות האחרות של המשרד, המטפלות בעניין, ולפעמים גם למגיש הבקשה.

עם קבלת ההמלצה מהמשרד עורך הבנק מצדו סקר על תכנית ההשקעה, במיוחד מבחינה עסקית, על המצב הפיננסי של המפעל ועל טיב הבטחונות. העתק מסקר הבנק מועבר לידי המשרד לשם איגפורמציה.

המשרד מקיים באמצעות המשרדים המחוייבים גם מעקב אחרי ניצול כספי הממשלה. לשם כך מבקרים עובדי המשרדים המחוייבים מדי פעם בפעם במפעלים שקיבלו סיוע ומדווחים על תוצאות בדיקותיהם לעובדי היחידות במשרד הראשי המטפלים בעניין.

בשנת 1966 אישר המשרד הלוואות לזמן ארוך לשם השקעות ל-199 מפעלים תעשייתיים, בסך כולל של 96.8 מליון ל"י, מהם 135 מפעלים הם באזורי פיתוח, ואושרו להם הלוואות בסך 56.9 מליון ל"י.

בחודשים מאי — יולי ונובמבר 1967 ערך משרד מבקר המדינה במשרד המסחר והתעשייה ביקורת על הטיפול בבקשות למתן סיוע למפעלים באזורי פיתוח. הביקורת הקיפה מספר ענפים — מתכת, כימיה, פלסטיקה, עץ ודפוס — שבהם אישר המשרד בשנת 1966 הלוואות ומענקים. נבדקו 30 מקרים מתוך כ-70, שאושרו בשנה האמורה.

להלן (עמ' 308) טבלה המראה את הרכב ההלוואות לפי גובהן, לפי ענפי כלכלה ולפי אזורים רגילים או אזורי פיתוח, בשנת 1966.

הרכב ההלוואות בשנת 1966 (בל"י)

ס"ה (1+2)	סיכום ביניים		מעל 1,000,000		מ-500,001 עד 1,000,000		מ-250,001 עד 500,000		מ-100,001 עד 250,000		מ-50,001 עד 100,000		מ-25,001 עד 50,000		עד 25,000	
	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)
48	11	37	—	3	1	3	2	5	2	15	3	4	2	7	1	—
36	9	27	3	6	2	—	—	3	1	8	1	7	2	3	—	—
27	8	19	2	4	1	1	1	3	4	4	—	2	—	4	—	1
30	16	14	5	2	2	1	—	2	4	5	4	3	1	—	—	1
50	15	35	—	2	2	3	1	5	4	6	7	9	1	7	—	3
8	5	3	2	—	1	1	—	1	—	1	2	—	—	—	—	—
199	64	135	12	17	9	9	4	19	15	39	17	25	6	21	1	5

הענף

מתכת

טכסטיל ועור

כימיה, גומי,

פלסטיקה זכוכית

חומרי בנייה

עץ, דפוס, נייר

והעשיות שונות

מזון

מבנים תעשייתיים

ס"ה

(2) איזור רגיל.

(1) איזור פיתוח.

— המשרד אישר במספר ניכר של מקרים הלוואות ומענקים למפעלים, שבקשותיהם לא נבדקו במידה מספקת או שהיחידות הכלכליות והמקצועיות של המשרד, שבדקו את התכנית, נתנו לגביהם חוות דעת שלילית, שלפיה לא היה סיכוי להצלחת המפעל. במקרים כאלה ניתן האישור, לרוב, על פי הוראה של הנהלת המשרד, והדיון בפני הוועדה הענפית נהפך לתהליך פורמאלי בלבד.

— הביקורת העלתה מקרים, שמפעלים, קיבלו הלוואות מתקציב הפיתוח בשנים קודמות, והיו זקוקים לסיוע נוסף עקב כשלונות בניהול המפעל. המשרד אישר את ההלוואות החדשות, בלא שערך בדיקות יסודיות על סיבת הכשלונות כדי לקבוע, אם קיים סיכוי להבראת המפעל.

— למשרד נודעת השפעה רבה על החלטות הבנק לפיתוח התעשייה. על כך הצביע מבקר המדינה בדיון וחשובן על הביקורת בבנק לפיתוח התעשייה מדצמבר 1965. גם בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת ממאוס 1966 גאמר שעל הבנק לתת דעתו על בחינה מדוקדקת — לפי מיטב הראייה הבנקאית — של התכניות עבורן מאשר הבנק הלוואות, תוך הבאת עמדתו המקצועית של הבנק והשגותיו — כיועץ מומחה — בפני הממשלה לגבי כל תכנית, שאינה נראית לו מבוססת די צורכה. במסגרת האחריות הכוללת, שהמשרד קיבל על עצמו, אחראית הממשלה בגין כל הלוואה בודדת לסיכון ראשון, עד לשיעור של 80% מסכום ההלוואה. העובדה, שהבנק ערך את בדיקותיו אחרי שההלוואה כבר אושרה על ידי המשרד, הביאה אף היא לידי כך, שלתוצאות הבדיקות של הבנק לא היה המשקל הדרוש כדי להשפיע על שיקול המשרד ועל ביצוע החלטתו.

כדי לורז את הטיפול ולייעלו שינה המשרד, החל באמצע 1967, את הנהל לאישור ההלוואות. עתה נבדקות הבקשות על ידי הבנק ועל יסוד סקר הבנק מגבשים את דעתם הן המשרד והן הנהלת הבנק.

— בכמה מקרים סירב הבנק תחילה לבצע את ההלוואה, עקב חוות דעת שלילית במיוחד של כלכלני הבנק או בשל ספקות רציניים, שהבנק הביע לגבי מהימנותם של היוזמים, אך המשרד הפעיל את השפעתו על הבנק והביא לשינוי עמדתו. להלן דוגמאות:

(א) בתחילת ינואר 1964 הגישה חברה, העוסקת בייצור מוצרי פלסטיק ואלומיניום, בקשה למתן סיוע לשם העברת המפעל לאיזור פיתוח ולשם הרחבתו. באפריל 1964 אישר המשרד הלוואה בסך 3.4 מליון ל"י (מהן ניתנו 1.45 מליון ל"י בערבותו של בנק פרטי), מתוך השקעה כוללת של 5.3 מליון ל"י שהיו דרושים לפי התכנית לביצועה — על פי סיכום בין הנהלת המשרד לבין החברה, בלא שנערכה בדיקה על ידי היחידות המקצועיות והכלכליות של המשרד.

מתוך הסקר, שערכו כלכלני הבנק לפיתוח התעשייה באוגוסט 1964, מסתבר, שבבדיקת כדאיות ההשקעה הסתמכו הכלכלנים על תחזיות המכירות והרווחיות של החברה, בלי שיכלו על פי נתונים בדוקים לעמוד על מידת ביסוסן של התחזיות.

בדצמבר 1965 הגישה החברה בקשה דחופה למתן הלוואה נוספת בסך 2 מליון ל"י, כיוון שתחזיות המכירות של החברה לא התאמתו, ולפי המאזן הלא-מאושר של החברה ליום 30.9.1965 עלו ההפסדים המצטברים, בתקופה אפריל 1964 — ספטמבר 1965, על ההון העצמי שלה, שהיה באותו זמן בסך 2.3 מליון ל"י.

המשרד לא ערך בדיקה יסודית של ספרי המפעל כדי לעמוד על סיבת הפסדיו הגדולים ועל הסיכויים להבראתו, אלא הטיל על אחד מכלכלניו לבדוק את תכנית המפעל לעתיד. בשל חוסר זמן הצטמצמה בדיקה זו בתחזיות בלבד והתבססה בעיקר על הצהרות מנהלי המפעל, שלפיהן עמד המפעל להגיע לנקודת איזון כבר בשנת 1966. למשרד מבקר המדינה לא הוצעו אסמכתאות המכילות נתונים או הסברים, שהיה בהם כדי לבסס תחזיות אלה. ביום, שבו הגיש הכלכלן את סקירתו, אישרה הנהלת המשרד את ההלוואה הנוספת להון חוזר בסך 2 מיליון ל"י בערבות האוצר: ב-1966 שולמו 1.5 מיליון ל"י, וב-1967 0.5 מיליון ל"י.

במסגרת המעקב, שהבנק עורך אחרי התפתחות המפעלים, שהוא נותן להם הלוואות; נתגלה, שהגרעון של המפעל והמצב, שבו הוא שרוי מבחינה מינהלית, דורשים בירור יסודי ודחוף כדי להחליט על עצם קיומו. הבנק הודיע על כך למשרד במאי 1966. בעקבות פנייה זו מונתה ביוני 1966 ועדת כלכלנים ומהנדסים לבדיקת המצב. במסקנותיה מיוני 1966 קבעה הוועדה, שעד 31.3.1966 הצטברו במפעל הפסדים בסך 3.3 מיליון ל"י, ועד 30.9.1966 היו צפויים הפסדים נוספים בסך 0.7 מיליון ל"י; שהמפעל ביצע תכנית הרחבה העברה לאיזור פיתוח, אף כי עוד לפני כן נתגלו קשיים בשיווק של תוצרתו; שתחזיות המפעל הן מופרות; שכתוצאה מההפסדים ההון העצמי הוא שלילי — בסך 1.7 מיליון ל"י — והתחייבויות השוטפות עולות ב-2 מיליון ל"י על הרכוש השוטף. הוועדה הגיעה למסקנה שנוכח הנתונים הקיימים אין סיכויים להבראת המפעל גם אם יימחקו כל החובות על ידי הפיכתם למענק. לאור מסקנות הדו"ח מונתה ועדה שנייה, שהייתה מורכבת מעובדים בכירים של המשרד ושל האוצר, ועל פי מסקנותיה מונו באוגוסט 1966 כונסי נכסים למפעל.

כדי לאפשר את הפעלתו של המפעל עד למכירתו, ניתנו לו בשנת 1967 הלוואות נוספות, שהסתכמו עד אוקטובר 1967 בסך 1.3 מיליון ל"י. נוסף על כך התחייב המשרד לכסות מתקציבו את כל ההפסדים התפעוליים, שייגרמו בתקופה, שבה מתנהל המפעל על ידי כונסי הנכסים. עד סוף ספטמבר 1967 הצטברו הפסדים בסך 700,000 ל"י בקירוב. בסך הכל ניתנו למפעל הלוואות בסכום של 6.7 מיליון ל"י, מהן 2 מיליון ל"י באחריות ישירה של הממשלה, ו-4.7 מיליון ל"י באחריות הבנק לפיתוח התעשייה יחד עם בנק פרטי.

(ב) ב-1962 הוקם מפעל לתוצרת חקלאית בהשקעה של 1.6 מיליון ל"י; מזה סך של 0.6 מיליון ל"י היה הלוואה מתקציב הפיתוח. בעת מתן ההלוואה לא היו בידי המשרד נתונים, שעל פיהם ניתן היה לקבוע, באיזו מידה יש למפעל סיכויים למכור את תוצרתו המיועדת בעיקר ליצוא.

בסוף 1966 אישר המשרד הלוואה נוספת בסך 650,000 ל"י ומענק בסך 200,000 ל"י, בלא שערך בדיקה כלכלית ומקצועית על התפתחות המפעל. המשרד הסביר, כי המוצר היה מיועד ברובו ליצוא וכי הבעלים השקיעו בו סכומים גדולים מכספיהם. לדעת הביקורת היה מקום — על אף העובדות הללו — לערוך בדיקות יסודיות לפני אישור ההלוואה.

בבדיקה שערך הבנק לפיתוח התעשייה נקבע, שאם כי עברו כארבע שנים מאז ייסוד המפעל, לא הוחל בו עדיין בניצור סדר, ובינתיים הצטברו הפסדים בסך 800,000 ל"י בקירוב. המפעל התחיל לייצא בתחילת 1966 כמויות ועומות ביחס להשקעה, ועד אמצע 1967 לא שופר המצב.

(ג) בתחילת 1964 אישר המשרד לכמה יומים הלוואה בסך 850,000 ל"י לשם הקמת מפעל בתחום התעשייה הקלה בהשקעה של כ-2.2 מליון ל"י. באוקטובר 1966 אושרה למפעל הלוואה נוספת להשקעה בסך 500,000 ל"י והלוואה להון חוזר בסך 400,000 ל"י, בלא שהייתה לפני המחליטים חוות דעת על התפתחותו. לפי הדו"חות הכספיים של המפעל הצטברו מהתחלת הייצור באפריל 1965 עד ספטמבר 1966 הפסדים העולים על 800,000 ל"י, ולפי הערכת הבנק לפיתוח התעשייה צפויים למפעל גם בשנת 1967/68 הפסדים ניכרים.

(ד) בשנת 1964 הקימו מספר יומים מפעל לייצור מוצרי מתכת בהשקעה של 880,000 ל"י, המשרד אישר למפעל תמיכה בסך 640,000 ל"י, מזה 270,000 ל"י כהלוואה להשקעה, 100,000 כהלוואה להון חוזר ו-270,000 ל"י כמענק.

הבדיקה, שקדמה לאישור הלוואה והמענק, לא הייתה מספקת. בסקר של הבנק לפיתוח התעשייה הובעו ספקות רציניים לגבי ביצוע התכנית, המושתתת רק על הצהרתו של אחד השותפים, שלפיה יש לו ידע מספיק לייצור המוצר. עוד נאמר בסקר, שאין אפשרות לקבוע דבר לגבי רווחיות המפעל, מאחד שלא ניתן להשיג מן היוזמים את תכנית הייצור.

במאי 1965 הגישו בעלי המפעל בקשה למתן הלוואה נוספת לשם הרחבת התכנית, ובנובמבר אושרו להם הלוואה בסך 115,000 ל"י ומענק בסך 82,000 ל"י, בלי שנבדקה הכדאיות שבתמיכה ממשלתית נוספת.

מסקר שערך הבנק ביוני 1966 מתברר שהיוזמים לא המציאו מאזן בדוק של המפעל, ולפיכך לא ניתן לאמוד את חלקם בהשקעות ולבדוק את הפעולות, שנעשו בחברה; שהבעלים מסרבים לתת ערבות אישית להלוואה, והבטחונות המוצעים אינם מספיקים; שלמרות ביצוע ההשקעות לא התחיל המפעל בייצור ולא ידוע לבנק על כל התקשרות עם גורמי שיווק. בעקבות נתונים אלה עיכב הבנק את מתן הלוואה, אך ביצע אותה לאחר ההשפעה, שהופעלה עליו מצד המשרד. במועד הביקורת נמצא המפעל בידי כונס הנכסים.

(ה) במחצית השנייה של 1965 אישר המשרד לכמה יומים, לשם הקמת מפעל לייצור מוצרי מתכת, הלוואה להשקעה בסך 690,000 ל"י והלוואה נוספת למימון הון חוזר בסך 100,000 ל"י. בסקר, שנערך על ידי הבנק לפיתוח התעשייה הובעו ספקות בקשר לתכנית המפעל; צוין בו, שהיוזמים קשורים בתכנית להקמת מפעל אחר, שגם לגבי הצלחתו קיים ספק; היוזמים אינם מוכנים לתת ערבות אישית, והבטחונות המוצעים אינם מספיקים.

באפריל 1967 נודע למשרד כי המפעל, שקיבל בינתיים מהבנק 260,000 ל"י, נסגר סמוך לפתיחתו והשאיר חובות גדולים, וכי ערך הציוד אינו עולה על 60 אלף ל"י ויש יסוד להאמין כי חלק מההלוואות, שניתנו בערבות ממשלתית, לא נוצלו למטרה, שלשמה ניתנו.

(ו) באוגוסט 1966 הגישה חברה בקשה למתן הלוואה מתקציב הפיתוח לשם הקמת מפעל לייצור מתקנים המיועדים לטיהור מים לפי פטנט, שהיה בבעלותו של אחד היוזמים. לפי התכנית הייתה דרושה השקעה בסך 600,000 ל"י בקירוב; מזה 200,000 ל"י כתשלום לבעל הפטנט.

מהנדס המשרד, שבדק את הצד המקצועי של התכנית, הגיש חוות דעת שלילית, שלפיה מתבססת התכנית על שרטוטים וחישובים תיאורטיים בלבד ולא על נסיונו של הממציא. לדעת המהנדס יש צורך לבנות תחילה דגם נסיוני של המתקן ולהביאו לבדיקה בפני מוסד מוסמך, כדי שאפשר יהיה להעריך את כדאיות ההשקעה. כלכלן חטיבת התעשייה, שבדק את הצד העסקי של התכנית, המליץ על מתן הלוואה. מהדו"ח של הכלכלן אין לוודא, באיזו דרך בדק את הנתונים, שהומצאו לו על ידי היוזמים.

בדצמבר 1966 אושרה למפעל הלוואה בסך 209,000 ל"י. מהסקר, שנערך על ידי הבנק לפיתוח התעשייה בפברואר 1967, ניתן ללמוד, שהיוזמים מתכוונים לייצר את המתקנים בעיקר ליצוא, אך כושר ההתחרות של המוצר בשוקי חוץ מוגבל מאד, ולדעת הבנק אין מקום להמליץ על הקמת המפעל, ללא בניית מתקן נסיוני, ולפני שיהיו בידי היוזמים אישור הפטנט ותחזית ברורה ביחס לאפשרויות השיווק. המשרד לא שינה את החלטתו וההלוואה בוצעה.

הביקורת אינה מתעלמת מכך, שעקב מצב התעסוקה באזורי הפיתוח היה המשרד נאלץ לפעול בקצב מזוהר, ויש סיכון מסוים במתן סיוע לביצוע תכניות, שלגביהן הסיכויים להצלחה אינם ניתנים תמיד להערכה מראש. אולם העובדה, שהמגמה העיקרית בפעולת המשרד בתחום זה היא יצירת תעסוקה אין בה כדי להצדיק מתן סיוע ללא בדיקה נאותה. על המשרד לערוך בדיקה מפורטת בכל מקרה ומקרה כדי להגיע למסקנה בדבר הסיכוי והסיכון הכרוכים בתכנית, ולפי זה לקבוע את ההקלות שיש לתת.

לדעת הביקורת, ההקלות למפעלים המוקמים באזורי פיתוח בתחום מתן ההלוואות צריכות להתבטא בעיקר בטיב הבטחונות, באורך תקופת ההלוואה ובשיעורי הריבית. אף יש מקום לתמוך במפעל באזור פיתוח, שסיכויי פחות טובים מאשר במקום אחר, אולם בדרך כלל, ובמיוחד כשהמדובר בהשקעה גדולה, יש להעניק תמיכה רק אם קיימים סיכויים סבירים להצלחת התכנית, שכן עיקר מטרתה של העזרה הממשלתית היא ליצור תעסוקה בת קיימא ולא בת-חלוף.

תמיכות מיוחדות לעידוד היצוא

אחת הדרכים לעידוד היצוא על ידי משרד המסחר והתעשייה, נוסף על התמריצים הרגילים, היא מתן תמיכות מיוחדות ליצואנים, כהשתתפות בהוצאות הכרוכות בהחדרת מוצריהם לשוקי חוץ. בשנים 1963 ו-1966 בדק משרד מבקר המדינה בתחום היצוא נושאים אלה: החזר דמי רציף, החזר מכס על ציוד, השתתפות בהוצאות בארצות השיווק, השתתפות בהוצאות הובלה, תמיכות מיוחדות לעידוד היצוא, מענק על מחזור חברות יצוא, כיסוי הפסדי חברות יצוא (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 262, ודו"ח שנתי 17, עמ' 328). כמה סוגים עיקריים של התמיכות המיוחדות היקפן הלך וגדל משנה לשנה. ההוצאות

בסעיפי התקציב האמורים היוו בשנת 1966/67, לפי נתונים מהדו"חות הכספיים של החשב הכללי, כ-12% מכלל ההוצאות לתמריצי יצוא למיניהם, כדלהלן (באלפי ל"י):

1964/65	1965/66	1966/67	הסעיף התקציבי
1,585	2,187	3,848	השתתפות בהוצאות פרסומת, חקר שווקים והחזקת משרדים בחו"ל
126	1,438	1,245	פעולות לקידום היצוא ופיתוח מוצרים חדשים
		934	השתתפות בהוצאות החדרת מוצרי יצוא לשווקים חדשים
		2,083	פיתוח מוצרים חדשים, מחקרים לייעול היצוא והשתתפות בהוצאות הרצה
		214	פיתוח פרויקטים מיוחדים
<u>1,711</u>	<u>5,625</u>	<u>10,324</u>	

(1) חלק מההוצאות מסעיף זה נעשה באמצעות מכון היצוא הישראלי.

באוגוסט וספטמבר 1967 נבדקו בחטיבת התעשייה ובחשבונות של משרד המסחר התעשייה התשלומים, שבוצעו בשנים 1965/66 — 1966/67 לתמיכות מיוחדות לעידוד היצוא.

1. התמיכות האמורות מהוות השתתפות בהוצאות הממשיות של היצואנים על פעולותיהם למען הגברת היצוא. לשם קביעת הזכאות וגובה ההשתתפות הותוו הנחיות, שגובשו מחדש ב-1964, ומנהל חטיבת סחר חוץ קבע לפיהן נהלים ופירט את שיעורי ההשתתפות. הנחיות ונהלים אלה כוללים ארבעה סוגי תמיכות בלבד: פרסומת, חקר שווקים, החזקה משרדי מכירה בחו"ל ופיתוח מוצרים.

שיעורי ההשתתפות בהוצאות פרסומת הם עד שליש מההוצאה, בדרך כלל, ובהוצאות על קטלוגים עד 50%, אולם בידי המנהל של חטיבת סחר חוץ הסמכות לאשר השתתפות בהוצאות עד 75%. לגבי חקר שווקים נקבע, שיצואנים ותיקים המייצאים לאיזור חדש מקבלים מרבע עד שליש מההוצאותיהם ואילו יצואנים חדשים, ארגונים ענפיים ויצואנים המייצאים לאזורים מועדפים — בין שליש לבין מחצית ההוצאה. מנהל חטיבת סחר חוץ רשאי להורות על חריגה משיעורים אלה עד 75%. בהחזקת משרדי מכירה בחו"ל משתתף המשרד בשנה הראשונה בשיעור עד 50% מההוצאה, ובמקרים יוצאים מהכלל גם בהחזקת משרד המכירה בשנה השנייה בשיעור עד שליש של ההוצאה. ההשתתפות בהוצאות לפיתוח מוצרים חדשים נקבעה בשיעור עד 50%.

נהלים אלה משאירים איפוא תחום רחב לשיקול דעתם של העובדים המוסמכים להחליטה על גובה התמיכה מסוג זה. לגבי שאר סוגי התמיכות לא נקבעו הנחיות כלל, וההחלטה בדבר שיעורי התמיכה נתונה בידי העובדים הנוגעים בדבר.

העדר קריטריונים ברורים מטבע הדברים מביא לידי כך, שאין אחדות בטיפול בבקשותיהם של היצואנים, ופותח כר נרחב לאפשרויות של הגדלת סכומי התמיכות בדרך של משא

ומתן ושל פניות וערעורים לדרג יותר גבוה בהנהלת המשרד. ביחוד אמורים הדברים באותן התמיכות, שלגביהן לא נקבעה כלל מסגרת של שיעורים.

בפרטומי המשרד המיועדים ליצואנים מוזכרת רק האפשרות לקבלת התמיכה לגבי פרסומת, חקר שווקים והחזקת משרדים, ואף זאת ללא פרטים על היקף התמיכה ותנאיה.

2. — הביקורת העלתה, שהיו מקרים לא מעטים של הבדלים ניכרים בהיקף התמיכה שניתנה ליצואנים, ובמקרים רבים לא ניתן לעמוד על סיבות ענייניות, שיצדיקו הבדלים כאלה. לעתים קרובות הגדיל המשרד את הסכום, שנקבע באישור המקורי, או שינה תנאים בעקבות פניות חוזרות של היצואן, מבלי שניתנה הנמקה מספקת לכך. שולמו תמיכות בשיעורים שונים, לפי היקף היצוא, בלי שנדרשו הוכחות על הוצאות או הפסדים, שנגרמו בפועל בשל היצוא. המשרד השתמש איפוא בהקצבות, שנועדו לכיסוי הוצאות מיוחדות הקשורות ביצוא, למתן תמריצים למספר יצואנים בשיעורים העולים על אלה הניתנים ליצואנים אחרים במסגרת ההסדרים שנעשו והתקציבים שנועדו למטרה זו.

להלן דוגמאות:

(א) מפעל לתעשייה קלה קיבל במשך שנות הכספים 1965/66 ו-1966/67, נוסף על תמריצים רגילים, על החזר מסים, על דמי ביטוח מלחמתי ועל השתתפות בהוצאות הובלה, גם הטבות החורגות בהרבה מהמקובל על סמך משא ומתן, כמפורט להלן. היקף היצוא של המפעל היה בשנת 1965 1.1 מיליון \$ ובשנת 1966 1.4 מיליון \$, הערך המוסף הוא 50%.

(1) שטעון טובין, שיובאו לשם יצוא. המשרד שילם למפעל 50% מכלל הוצאותיו בסך 760,000 ל"י בעד שטעון והובלה של חומרי גלם המיובאים מנמלים, שאין להם קשר ישיר עם נמלי ישראל. המשרד שילם גם 50% מההוצאות על ההובלות הישירות בסך 187,000 ל"י, בלא אסמכתה המנמקת את התשלום. מפעל זה הוא היחיד, שקיבל השתתפות בהוצאות על שטעון והובלה של חומרי גלם מיובאים.

(2) החזר ארנונה. היה נהוג להחזיר לכל יצואן עד 50% מתשלום מס רכוש על ציוד ומלאי (תשלובות טקסטיל באזורי פיתוח מקבלות החזר נוסף של $\frac{1}{4}$ מהמחצית השנייה של המס), המפעל, אף כי אינו מפעל טקסטיל ואינו נמצא באזור פיתוח, נהנה מהסדר זה לגבי השנים 1961 עד 1966, ועל חשבון הטבה זו שולם לו בפברואר 1966 סך 24,000 ל"י. באוגוסט 1966 החליט המשרד לבטל את הטבה, כיוון שהמפעל הוא היחיד מסוגו שקיבל החזר זה, ולפצות את המפעל עבור הביטול. כדמי פיצוי שולמו לו 8,000 ל"י בדרך של הגדלת ההשתתפות בהוצאות פרסומת וחקר שווקים.

(3) פרסומת, חקר שווקים, החזקת משרדים ופיתוח מוצרים. בהוצאות למטרות אלה השתתף המשרד לגבי שנת 1965 ב-115,000 ל"י בקירוב. אחרי משא ומתן התחשב המשרד בביטול ההטבות החורגות ושילם למפעל לשנת 1966 235,000 ל"י, אף על פי שהיצוא גדל ב-25% בלבד.

בפירוט סוגי ההוצאות, שלכיסויים מיועד הסכום ששולם, נכללת הוצאה בעד החזקת משרד בחו"ל בסך 38,500 ל"י. במקרה זה חרג המשרד מההנחיות לגבי סוג הוצאה זה, הקובעות,

שהשתתפות בהוצאות החזקה במשרד ניתנת רק בשנה הראשונה, ובמקרים יוצאים מהכלל בשנה השנייה, ואילו מפעל זה קיבל שלוש פעמים כספים למטרה זו.

במכתבו מספטמבר 1967 הסביר המשרד, שהתמיכה המוגדלת ניתנה למפעל זה, מאחר שהוא מייצא כמעט את כל תוצרתו, ואין לו אפשרות להפיק רווחים ממכירות בשוק המקומי. לדעת הביקורת ניתן היה להחיל נימוק זה גם על מפעלים אחרים במשק, שלא נהנו מתמיכה בהיקף כזה.

(ב) שני מפעלים לייצור מוצרי גומי ביקשו באפריל 1966 להעניק להם תמריץ בשיעור של 3% מערך היצוא. לפי ההנחיות, שהיו בתוקף באותו זמן (אפריל — אוקטובר 1966), נקבע שיעור התמריץ למוצרים אלה ב-1.5% בלבד מערך היצוא (לפי ערך מוסף של 40%). לפני אפריל 1966 לא נהגו לשלם תמריצים כלל. אחרי משא ומתן הסכים המשרד להשלים את השתתפותו ל-3% ממקורות תקציביים אחרים על יצוא, שיבוצע בשנת 1966/67. המשרד שילם למפעל האחד, נוסף על התמריץ הרגיל בשיעור של 1.5%, סך 191,000 ל"י כתמיכה מיוחדת לחדירה לשישה שווקים חדשים, על יצוא בהיקף של כ-4.2 מליון \$, שהמפעל עשה בתקופה ינואר — ספטמבר 1966. הבדיקה העלתה, שמתוך סך כל היצוא, שבעבורו קיבל המפעל את התמיכה המיוחדת, יוצא למעשה כ-75% לשווקים ישנים וזכ-20% לשוק חדש, שבעבורו ניתן כבר בעבר מענק; רק כ-5% יוצא ליתר 5 השווקים החדשים.

באותו זמן שילם המשרד גם למפעל האחר, כתמיכה מיוחדת לחדירה לארבעה שווקים חדשים, על יצוא בהיקף של כ-2.4 מליון \$ שהמפעל עשה בתקופה ינואר — אוקטובר 1966, סך 109,000 ל"י. הביקורת העלתה, שגם מפעל זה ייצא לשווקים חדשים רק כ-5% מכלל היצוא, שבעבורו הוא קיבל את התמיכה המיוחדת.

(ג) למפעל לייצור ציוד כבד שילם המשרד 200,000 ל"י לכיסוי הוצאת הרצה והכשרת עובדים ו-100,000 ל"י כהשתתפות בהוצאות הכרוכות בהבאת מומחים בחו"ל. אף על פי שהמשרד הודיע למפעל, שסכום המענק הוא סופי, שילם לאחר פניות חוזרות ונשנות של המפעל מענק נוסף בסך 180,000 ל"י.

(ד) יום הודיע למשרד על ייסוד חברה לקידום היצוא של ידע ישראלי ושל שירותים מקצועיים, מינהליים ופיננסיים. ההון המונפק והנפרע של החברה היה 2 ל"י, ולמעשה משמשת החברה מסגרת לפעולתו של היום, שהוא מנהלה ועובדה היחיד. המשרד שילם ליזם 20,000 ל"י לכיסוי חלקי של הוצאותיו, בלא שקשר השתתפות זו בהישגים כלשהם בתחום היצוא או בתנאים אחרים. הסכום שולם ליום על פי דו"ח כספי המראה את ההוצאות של החברה ועל פי תזכיר, שבו פורטו תכניותיה לעתיד. מאז קבלת הכסף, בסוף שנת 1966, לא פנה היזם למשרד, והמשרד לא דרש ממנו דו"ח על תוצאות פעולותיו.

(ה) בנובמבר 1964 נוסדה, על פי יזמת המשרד, חברה לשיווק מוצרי פרי הדר לארץ מערבית. בחברה לקחו חלק רוב היצרנים שבענף זה, והמשרד התחייב להשתתף בהוצאות להחזקת משרדה בישראל — בשנה הראשונה לקיומה בשיעור של 50% מההוצאה, עד למכסימום של 35,000 ל"י, ובשנה השנייה בשיעור של 31% עד למכסימום של 17,500 ל"י. לחברת השיווק לא היה משרד משלה, אך חברה מסחרית, שנוסדה באפריל 1964 לשם קידום המסחר עם אותה ארץ (ואשר מנהלה ובעל המניות שלה הוא גם מנהל חברת השיווק), הסכימה לספק לה שירותים מינהליים ומסחריים, תמורת דמי עמלה בשיעור של 2% מהיצוא שיבוצע. המשרד אישר את ההסדר בין שתי החברות וויתר מראש על

קבלת הוכחות על כך, שאמנם היו לחברה המסחרית הוצאות לקידום מטרות חברת השיווק בחוץ לארץ.

לכיסוי הוצאות להחזקת משרד בישראל לא מצאה הביקורת תקדים בפעולת המשרד או אחיזה במסגרות, שנקבעו לעידוד היצוא.

(ו) להלן כמה מקרים, שבהם אישר המשרד ליצואנים בודדים, גוסף על תמריצי יצוא רגילים, מענקים מיוחדים להחדרת מוצריהם לשוק חדש, או לכיסוי הוצאות הרצה של מפעלים חדשים.

המוצר	תוספת תמריץ לדולר יצוא (באגורות)	תוספת מירבית (בל"י)
פלסות שולחן	10	60,000
מריקי מים	20	48,000
צינוד להשקיה	35	110,000
נייר	19.5	26,000
ממטרות	15	24,000
מוצרי כותנה	30	600,000
חלבון	} 100,000 ל"י על יצוא של \$ 42,000	} 100,000 ל"י על יצוא עד \$100,000 גוספים.

באישורים לא צוין, מהו הבסיס לקביעת שיעור המענקים האמורים.

(ז) בסוף 1964, במסגרת של דיונים, שהתנהלו במשרד המסחר והתעשייה על הקטנת הפרמיה מקרן הכותנה ליצוא חוטי כותנה ועל הגדלתה ליצוא בדים ומוצרי קונפקציה, סוכם בין שר האוצר והמסחר והתעשייה לבין שלוש תשלובות כותנה על תשלום מענק כולל בסך מליון ל"י.

במסמכים המתייחסים לתשלום זה אינו משתקף בבירור, לאלו מטרות ניתן המענק וכיצד נקבע גובהו. עידוד היצוא של בדים ומוצרי קונפקציה לעומת הקטנת יצוא של חוטים נוגע לא רק לשלוש התשלובות האמורות אלא גם למפעלים האחרים בענף, ולמשרד מבקר המדינה לא הומצאו הסברים על הבעיות המיוחדות לשלוש התשלובות, שיצדיקו את מתן התמיכה המיוחדת להן.

הסכום שולם בספטמבר 1965 ונוקף לחובת הסעיף התקציבי "פעולות לקידום היצוא", בעוד שכל שאר ההטבות בענף זה משתלמות במסגרת הקרן למוצרי כותנה, הניזונה מהיטלים ומהקצבות מסעיפי תקציב אחרים. מחליפת מכתבים בין המשרד לבין אגף התקציבים מסתבר, שהסיבה העיקרית לכך, שהמענק לא נכלל בקרן, הייתה הכוונה למנוע דרישות דומות מצד מפעלים אחרים.

ממצאי הביקורת הובאו לידיעת המשרד באוגוסט 1967.

בנובמבר 1967 הוכן במשרד סקר על עניין התמיכות המיוחדות, ובדצמבר מינה המנהל הכללי ועדה לבדוק את דרכי קביעת ההשתתפויות ליצואנים ואת כל מערכת התמריצים הנהוגה בתעשייה לשם המלצה על מדיניות המשרד בעתיד. בכתב המינוי נאמר, שהעקרונות, שינחו את הוועדה בבדיקתה, יתבססו על הנקודות הבאות:

צמצום מספרם הגדול של כל סוגי ההקלות ושל ההשתתפויות הקיימים כעת; בחירתן והגדרתן של ההשתתפויות באופן שתתאפשר הענקתן בצורה אוטומטית ככל האפשר;

קביעת מערכת קריטריונים ברורים ופשוטים ביחס להקלות שאינן אוטומטיות;

פירסום מלא של ההשתתפויות השונות של המשרד ליצואנים;

קביעת נהלים לקבלת החלטות, כולל קביעת הדרג המחליט;

הצעת שיטה למעקב על הביצוע.

קרנות למתן הלוואות למלאכה ותעשייה זעירה

משרד המסחר והתעשייה מפעיל, בהשתתפות בנקים ומוסדות ציבוריים, קרנות למתן הלוואות, בעיקר למלאכה ותעשייה זעירה. חלקה של הממשלה בקרנות אלו נע בין שלישי לבין חצי.

הנהלים לאישור הלוואות מהקרנות וסדרי הפיקוח עליהן נבדקו בעבר על ידי משרד מבקר המדינה, לאחרונה בשנת 1963 (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 291). במאסר — אפריל 1967 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד המסחר והתעשייה בקשר לקרנות, שהוקצו להן סכומים מתקציב המדינה בתקופה מ-1.4.1963 עד 31.3.1967.

באותה תקופה הועדו בתקציב המדינה למטרה האמורה כ-12 מליון ל"י, והוצאו כ-10.5 מליון ל"י. הסכום חולק בין 26 קרנות: 24 קרנות ניתנו להן כספים בצורת הלוואות בסכום כולל של כ-8 מליון ל"י, ו-2 קרנות הושקעו בהן כ-2.5 מליון ל"י בדרך של רכישת מניות. הביקורת הקיפה 8 קרנות: חמש שנועדו לתמיכה במפעלים קואופרטיביים, שתיים למפעלי תעשייה ומלאכה בהתיישבות ואחת לקליטת עלייה.

קרנות לעידוד מפעלים קואופרטיביים

1. המשרד השתתף בשלוש קרנות לעזרה לקואופרטיבים, שליד אחד הבנקים:

(א) קרן ביסוס הקואופרציה היצרנית בסכום של 1.5 מליון ל"י, מזה סך 500,000 ל"י כספי המדינה; עד 31.12.1966 אושרו מהקרן 26 הלוואות בסכום כולל של 917,000 ל"י.