

— בהתחשב בכך שמספר בתי הקולנוע במדינה עולה בהרבה על מספר עותקי היומן (30) המופצים ביניהם, מהצורך היה לקבוע מחזוריות להפצתם לפחות בשבוע הראשון והשני להופעת כל יומן. לא נעשו סידורים כדי להבטיח מחזוריות מתאימה של הפצת היומנים בין בתי הקולנוע השונים. בדיקת מחזוריות ההפצה של היומן בין 40 בתי הקולנוע שבתל אביב בתקופה מיולי 1966 עד מארס 1967 העלתה, שבין אחדים מבתי הקולנוע מופץ היומן כמעט מדי שבוע בשבוע; לעומת זאת בין אחרים, אחת לחודשיים ואף בתדירות קטנה מזו. מהדו"חות שבתיקי המשרד אינו ניתן לוודא, באיזו מידה ובאלו פרקי זמן מופצים היומנים בין בתי הקולנוע שבערי השדה.

השקעות הממשלה בחברת "המטוויית המאוחדות בישראל בע"מ"

ענף המטוויית פותח בארץ, בין השאר, כאמצעי עיקרי לתיעוש אזורי פיתוח, והיווה מקור תעסוקה חשוב. הפיתוח המזורז של הענף בשנים 1958—1962 גרם עודף כושר ייצור של חוטי כותנה — דבר שחייב הגברת המאמצים להגדלת היצוא. הממשלה סייעה למטוויית במאמציהן לייצא את עודף הייצור על ידי מתן פרמיות, שגדלו והלכו במשך הזמן (בדבר מתן פרמיות ראה לאחרונה דו"ח שנתי 16, עמ' 310). אולם תוך תקופה קצרה יחסית התחיל גם פיתוח מזורז של הענף בארצות אחרות, בעיקר בארצות מתפתחות, והמטוויית בישראל נתקלו בשנים האחרונות בקשיים בשיווק תוצרתן בשוקי חוץ ובהשגת מחירים סבירים בעדה. במיוחד פגעו קשיי השיווק בכמה מטוויית, שניהולן הבלתי יעיל וצידון, שלא היה מתאים, מנעו מהן גם בשנים קודמות להגיע לרווחיות. אחדות ממטוויית אלה נכנסו לקשיים כספיים ונמסרו לטיפול כונס הנכסים שמכר אותן לבעלים חדשים. במסגרת מאמצי הממשלה לאפשר המשך קיומן של מטוויית, שעמדו בפני סכנת פירוק, במיוחד של מטוויית שבאזורי פיתוח, הוחלט על הקמת חברה בשותפות עם הממשלה, "המטוויית המאוחדות בישראל בע"מ", ובה מוזגו ארבע מטוויית, שלוש שהוקמו באזורי פיתוח ואחת במרכז הארץ. בחודשים ספטמבר—דצמבר 1967 בדק משרד מבקר המדינה במשרד המסחר התעשייה ובבנק לפיתוח התעשייה את הפעולות הכספיות והמשקיות, שהיו כרוכות בהקמת החברה ובפעולתה.

מצבן של ארבע המטוויית לפני מיזוגן

אחת מארבע המטוויית עברה בשנת 1963 לידי כונס נכסים. לפי הודעת הבנק לפיתוח התעשייה ביקש האוצר ממנו לקנות את המפעל בידה עם מטווייה אחרת שעברה באותה שנה לכונס נכסים ולהחזיק בהם עד אשר יימצא הסדר לניהולם. שתי המטוויית קיבלו הלוואות מכספי תקציב הפיתוח. לשם רכישתן וניהולן של המטוויית ייסד

הבנק באמצעות חברת ההשקעה שלו ביחד עם בנק פרטי חברה, עם הון מניות של 4 מליון ל"י, שקנתה את המפעלים בסוף 1963. החברה, שילמה בעד הנכסים הקבועים של שני המפעלים 10.1 מליון ל"י — 4.1 מליון ל"י בעד הנכסים של המפעל האחד ו-6 מליון ל"י בעד הנכסים של המפעל האחר. המפעל האחד (להלן מטוויה ב) נוהל על ידי בעליו החדשים עד למיזוגו בחברת המטוויות המאוחדות, והמפעל האחר חוסל.

מטוויה אחרת (להלן מטוויה ג) קיבלה הלוואות מתקציב הפיתוח, באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה, בנק פרטי והחברה הכלכלית לירושלים, שבשנת 1965 הגיעו יחד, עם הפרשי הצמדה וריבית, ל-6 מליון ל"י בקירוב. המטוויה צברה הפסדים, הגיעה למצב של הון חוזר שלילי ולא היה באפשרותה לפרוע את התשלומים על חשבון ההלוואות ולעמוד בהתחייבויותיה השוטפות כלפי הנושים.

מטוויה נוספת (להלן מטוויה ד) הועברה לכוונס גכסים ונוהלה על ידי עד סוף 1965. חובותיה לבנק פרטי ולחברה הכלכלית, שבאמצעותם היא קיבלה הלוואות מתקציב הפיתוח, הסתכמו ב-5.2 מליון ל"י.

המטוויה הרביעית (להלן מטוויה א) לא צברה הפסדים אולם היו לה קשיים במילוי התחייבויותיה מחמת הון חוזר שלילי. ההלוואות, שניתנו למטוויה מתקציב הפיתוח, היו קטנות יחסית לעומת אלה, שניתנו ליתר המטוויות, והסתכמו ב-1.3 מליון ל"י.

הדיונים לפני המיזוג

בסוף 1964 ובתחילת 1965 ניהל משרד המסחר והתעשייה דיונים עם נציגי הבנק, שהיה הנושא העיקרי של המטוויות ג' וד', ועם נציג מטוויה א' בדבר הצעדים שיש לנקוט כדי להגיע להסדר, שיבטיח המשך פעולתן של המטוויות ג' וד' שהיו חייבות לפרוע לבנק את הלוואותיהן. במהלך הדיונים הוצע לצרף להסדר את מטוויה ב', זו שנקנתה על ידי הבנק לפיתוח התעשייה בשותפות עם בנק פרטי. באפריל 1965 התקיים דיון בין שר האוצר והמסחר והתעשייה לבין נציגי המטוויות, וסוכם בו על מיזוגן של ארבע המטוויות האמורות במסגרת חברה חדשה, שבה תחזיק הממשלה חלק מהמניות. עובדה הצעה, שלפיה מטרת המיזוג צריכה להיות הקמת יחידות ייצור גדולות, שיעבדו לפי תכנית ייצור רנטבילית. ושינוהלו על ידי הנהלה חזקה ומאוחדת, ובדרך זו יגיעו לרווחיות. ההצעה כללה תחזית ייצור ותחזית חשבון רווח והפסד, שלפיה תגיע החברה החדשה בשנה הראשונה לפעולתה לרווח נקי, לאחר ניכוי מס הכנסה, בסך של 300,000 ל"י בקירוב. הוועדה המרכזת של הבנק לפיתוח התעשייה, שדנה בהצעה, הסתמכה על המלצת שר האוצר ושר המסחר והתעשייה ואישרה על אף היסוסיה את הצעת המיזוג ביולי 1965. מתוך הפרוטוקול משיבת הוועדה המרכזת יוצא, שוועדת משנה שלה, שעליה הוטל לבדוק את ההצעה, לא בדקה את הצד הכלכלי של המיזוג, לא הסתמכה על מאזני המטוויות ואף לא העריכה את ערכן של המטוויות וכושר ייצורן.

על פי המסמכים, שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה, מתברר, שמשרד המסחר והתעשייה לא ערך לפני חתימת הסכם המיזוג את הבדיקות הדרושות מבחינה הנדסית וכלכלית כדי לעמוד על כל הסיבות, שגרמו הפסדים למטוויות, שעמדו להתמוג, ועל מידת הכדאיות של ההשקעות וההלוואות, שהיה צורך לתת אותן בעקבות המיזוג.

הסכם המיזוג

1. ב-12.11.1965 נערך הסכם בין שלוש מארבע המטוויות שעמדו להתמוג ובעלי המניות של מפעלים אלה, לבין הממשלה, הבנק לפיתוח התעשייה, בנק פרטי והחברה הכלכלית לירושלים. לפי ההסכם ימוזגו שלוש המטוויות במסגרת של חברה חדשה: "המטוויות המאוחדות בישראל בע"מ".

בהסכם נאמר, שלחברה המאוחדת יהיה הון מניות של 6,001,000 ל"י, מחולק ל-1,000 ל"י מניות יסוד, 4.5 מליון ל"י מניות רגילות, ו-1.5 מליון ל"י מניות נדחות. כל המניות הרגילות והנדחות יוקצו בפרמיה של 100%. למניות היסוד נקבעו זכויות מינוי מנהלים וזכויות הצבעה, למניות רגילות זכויות לדיבידנד, ולמניות הנדחות זכויות לרווחים פארי-פאסו עם המניות הרגילות רק בעודף מעל 12%, שיקבלו בעלי המניות הרגילות. עוד נקבע בהסכם שהחברות, שהן בעלי שלושת המפעלים, יהיו בעלי מניות בחברה החדשה לפי יחס השתתפותן בהון מניות היסוד ובהון המניות הרגילות, כדלהלן: חברה א' — 28%, חברה ב' — 32%, חברה ג' — 10%; שאר בעלי המניות יהיו הבנק לפיתוח התעשייה — 4%, הממשלה — 26%. המניות הנדחות נועדו להקצאה לממשלה בלבד.

נוסף על התשלומים בעבור מניות, ילוו, לפי ההסכם, בעלי המניות לחברה סך 4.5 מליון ל"י, באופן יחסי להשתתפותן בהון המניות. הממשלה תמיר את השתתפותה בחלק מהחובות לזמן ארוך, שהמטוויות חייבות לבנקים האמורים, ותפעל להענקת הלוואות לזמן ארוך לחברה בסך 3.25 מליון ל"י, באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה. החברה המאוחדת תרכוש את המטוויה, שהייתה בעת עריכת ההסכם בידי כונס הנכסים בסכום, שיוסכם עליו.

2. ארבע המטוויות ריכזו 70,000 פלכים (מטוויה א' — 15,000, מטוויה ב' — 20,000, מטוויה ג' — 20,000 ומטוויה ד' — 15,000) מבין כ-300,000 הפלכים שהיו בכל המטוויות שבארץ.

3. ב-7.12.1965 הגיש שר המסחר והתעשייה הצעה לוועדת השרים לענייני כלכלה לאשר את ההסכם בדבר ייסוד החברה המטוויות המאוחדות. הוועדה אישרה את ההצעה בישיבתה מיום 31.12.1965.

4. לפי ההסכם צריך היה מצב ההשקעות של הבעלים בחברה להיות כדלהלן (בל"י):

ס"ה	הלוואות בעלים	מניות נדחות כולל פרמיה	פרמיה	מניות רגילות	מניות יסוד	באחוזים	
6,510,260	1,170,000	3,000,000	1,170,000	1,170,000	260	26	הממשלה
3,780,280	1,260,000		1,260,000	1,260,000	280	28	חברה א'
4,320,320	1,440,000		1,440,000	1,440,000	320	32	חברה ב'
1,350,100	450,000		450,000	450,000	100	10	חברה ג'
540,040	180,000		180,000	180,000	40	4	בנק לפיתוח התעשייה
16,501,000	4,500,000	3,000,000	4,500,000	4,500,000	1,000	100	

העברת הנכסים

בהסכם המיזוג נקבע, שבעלי שלושת המפעלים יעבירו לגוף המאוחד את הרכוש הקבוע ואת מלאי חומרי הגלם והמוצרים המוגמרים.

רכוש קבוע

1. מחיר הנכסים הקבועים של המטוויות — קרקע מבנים וציוד — שרכשה החברה המאוחדת נקבע בהסכם המיזוג מיום 12.11.1965 בסכום קבוע, כמפורט להלן, תוך ציון, שהסכום מורכב מערכם של הנכסים לתאריכים מסוימים: לגבי מטוויה א' 1.4.1964, ולגבי שתי המטוויות האחרות 1.1.1965 — בניכוי פחת עד ליום עריכת ההסכם ובתוספת "הוצאות הרצה קפיטליות לא להפחתה" (בל"י):

מטוויה א'	מטוויה ב'	מטוויה ג'	סה
7,875,000	7,351,000	7,875,000	23,101,000

במאזן החברה המאוחדת ברשמו הנכסים, שנרכשו לפי חוזה המיזוג, בסעיף "רכוש קבוע" בסך 18.8 מליון ל"י, שלגבי סכום זה תהיה החברה, לפי הסכם עם שלטונות מס הכנסה, זכאית לפחת. היתרה בסך 4.3 מליון ל"י נרשמה כהוצאה קפיטלית בסעיף "הוצאות נדחות".

מהמסמכים, שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה לא ניתן היה לעמוד על אופן החישוב של שווי הנכסים הקבועים כפי שנקבע בהסכם המיזוג. מנהל חברת המטוויות המאוחדות הודיע למשרד מבקר המדינה, שמחיר הרכישה של הנכסים הקבועים על ידי החברה המאוחדת לא נקבע בדרך של הערכה עניינית ועסקית אלא במטרה לקבוע למטוויות ערכים, שהיקפם יאפשר, מן הבחינה הפנקסנית, לכסות את חובותיהן.

2. הנכסים של המטוויה, שהייתה בידי כונס הנכסים, נרכשו בסך 6,425,000 ל"י. המחיר נקבע לפי השיטה, שבה נקבע ערך הנכסים של יתר המפעלים שנרכשו; כבסיס להערכה שימש סיכום של הלוואות פיתוח וחובות מובטחים, בצירוף הצמדה וריבית עד ליום הרכישה, וכן חובות בלתי מובטחים, ללא צירוף ריבית, בסייג, שהסכום הכולל לא יעלה על 6,450,000 ל"י, בכלל זה מלאי בסך של 250,000 ל"י.

מנהל החברה הודיע, שהצירוד של שלוש המטוויות שבאזורי הפיתוח היה בחלקו גרוע ותחזוקתו לא הייתה נאותה. דבר זה נבע גם מכך, שהמשא ומתן על המיזוג נמשך כשנה, ועם התחלתו חדלו המפעלים, מטבע הדברים, לתת לציודם אף את מקצת הטיפול, שנתנו לו קודם לכן. גם במטוויה שבמרכז הארץ לא נעשו שום שיפורים טכניים במשך תקופה ניכרת שלפני המיזוג.

בישיבתה של מועצת המנהלים של החברה המאוחדת מיום 3.2.1967 העיר יושב ראש המועצה, שהמטוויות נקנו במחיר גבוה בהרבה מעל ערכן הריאלי. אחד ממנהלי החברה הביע דעתו, שההפרש במחיר מגיע ל-10 מליון ל"י.

כפי שנקבע בהסכם המיזוג, הונפקו המניות של החברה בפרמיה של 100% המשמשת כרזובה בהנחה, שבעתיד תימחק הפרמיה כנגד חלק מערכם של הנכסים. בתשלום

הפרמיה השתתפו, נוסף על הבעלים של המטויות, גם הממשלה והבנק לפיתוח התעשייה, שעליהם לשאת באופן כזה חלק מההפסד הנובע מרכישת הנכסים במחיר העולה בהרבה על שוים.

רכוש שוטף

לפי הסכם המיזוג הסכימה החברה המאוחדת לקנות את הנכסים השוטפים, שהיו בידי המטויות ביום העברתן לחברה המאוחדת בתנאים אלה: הומר גלם וחומר שבתהליך הייצור במחיר שייקבע על ידי מנהל החברה המאוחדת, ושלא יעלה על מחיר השוק; מוצר מוגמר — במחיר שהחברה המאוחדת תקבל בעת מכירתו פחות $3\frac{1}{2}\%$; חלקי חילוף וחומרי אריזה במחסנים — במחיר קנייתם.

לפי הנתונים שבסקר של הבנק לפיתוח התעשייה מיום 5.7.1966 הועבר הרכוש השוטף למטויות המאוחדות, לפי ערכים כמפורט להלן (בל"י):

מטויה א'	מטויה ב'	מטויה ב'	ס"ה
1,571,000	1,159,000	558,000	3,288,000

הפעלת המטויות בשנה הראשונה שלאחר המיזוג

1. לפי הסכם המיזוג נקבע לכל מטויה מועד, שבו היא תתמוג עם החברה החדשה: למטויה א' — 8.8.1965, למטויה ב' — 15.8.1965, ולמטויה ג' — 1.11.1965; המטויה, שהייתה בידי כונס הנכסים עמדה להצטרף למיזוג ביום רכישתה. עד 31.12.1965 הופעלה מטויה זו על ידי כונס הנכסים, ב-1.1.1966 קיבלה על עצמה החברה המאוחדת את הפעלת המטויה בכירה, וכך היא ניהלה אותה עד למועד רכישתה, סוף 1967.

2. לפי ההצעה היה המיזוג צריך להביא — נוסף על יתרונות בתחום ניהול המפעלים — להתמחות בייצור, והקטנת הוצאת הייצור על ידי הפחתה של מספר קווי הייצור במטויות הבודדות.

עם הפעלת הסכם המיזוג לא הוכנה תכנית לארגון המטויות מחדש, שהיה בו כורח חיוני כדי להביאן לרווחיות. המטויות דוסיפו לפעול במסגרות ובדרכי עבודתן הקודמות.

3. הפעלת המטויות במסגרת החדשה לא זו בלבד שלא קידמה אותן בדרך לרווחיות, אלא אף הביאה להפסדים גדולים. לפי המאזן, שנערך ליום 30.9.1966 — בתום השנה הראשונה של פעילות החברה — הגיע ההפסד לסך של 4,200,000 ל"י בקירוב (בסכום זה לא נכללו פחת והוצאות מימון של מטויה אחת). אף אם יובא בחשבון, שחלק מההפסד נגרם מחמת פחת מוגדל, הנובע מרכישת הציוד במחיר העולה על שווי עדיין גדול ההפסד בהרבה מההפסדים השנתיים, שהיו למטויות בכל אחת מהשנים האחרונות שלפני המיזוג, כאשר כל אחת מהן פעלה בנפרד.

לפי הסברי הנהלת החברה נובע ההפסד במידה רבה מההסדר הענפי, שנכנס לתוקפו ב-1.7.1966 ואשר גרם למטויות המאוחדות קשיים בשיווק תוצרתן. נוצר מלאי גדול,

שהביא להגדלת הוצאות המימון, והיה צורך לתת הנחות על מחיר המוצרים. בדיקת הדוחות הכספיים של החברה העלתה, שקשיי השיווק בשלושת החודשים האחרונים של שנת המאזן אוגוסט 1965 – ספטמבר 1966, גרמו אמנם חלק מההפסד השנתי, אולם עיקר ההפסד נוצר קודם לכן.

ההסכם הנוסף בין בעלי המניות וביצועו

1. כדי למצוא מוצא מן הקשיים הכספיים של החברה, שגדלו והלכו מחמת ההפסדים הגדולים, התנהלו דיונים בין בעלי המניות של החברה לבין שר האוצר, והם סוכמו בזכרון דברים מיום 30.10.1966. לפי הסיכום, שאושר על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה ב-9.5.1967, התחייבה הממשלה לפרוע, ביחד עם בעלי המניות של החברה, תמורת מניות בכורה הניתנות לפדיון, סך של 10 מליון ל"י מהחוב, שהחברה הייתה חייבת לבנק לפיתוח התעשייה, לפי יחס השתתפות כדלהלן: הממשלה – 64.5%, חברה א' – 15.5%, חברה ב' – 17.75%, הבנק לפיתוח התעשייה – 2.25%. בסיכום האמור גם נקבע, שהבנק לפיתוח התעשייה יעמיד לרשות המטויות המאוחדות הון חוזר עד סכום של 2 מליון ל"י לתקופה עד 4 שנים, בערבות של בעלי המניות, ושהמטויות יפסיקו להפעיל 17,000 פלכים, תמורת הקפאת קרן של ההלוואה בגובה של 150 ל"י לפלך לתקופת הפסקת ההפעלה.

2. בנובמבר 1967 ביצע הבנק לפיתוח התעשייה, על פי הוראת האוצר מאוגוסט 1967, את הפעולות החשבונאיות הקשורות בביצוע ההסכמים עם המטויות המאוחדות ועם בעלי המניות של החברה. השקעות הממשלה ויתר הגורמים בחברה משתקפות איפוא כדלהלן (בל"י):

ס"ה	מניות בכורה	הלוואות	מניות דחיות כולל פרמיה	פרמיה	מניות רגילות	מניות יסוד	אחוזים מבעלי מניות היסוד
12,030,260	6,450,000	1,170,000	2,070,000	1,170,000	1,170,000	260	(1) 26
5,330,280	1,550,000	1,260,000		1,260,000	1,260,000	280	(2) 28
6,095,320	1,775,000	1,440,000		1,440,000	1,440,000	320	(3) 32
1,350,100		450,000		450,000	450,000	100	(4) 10
765,040	225,000	180,000		180,000	180,000	40	(5) 4
25,571,000	10,000,000	4,500,000	2,070,000	4,500,000	4,500,000	1,000	ס"ה 100

(1) הממשלה. (2) חברה א'. (3) חברה ב'. (4) חברה ג'. (5) בנק לפיתוח התעשייה.

3. לאחר ביצוע ההסכמים נפרעו החובות, שהמטויות קיבלו מתקציב הפיתוח ושהן היו חייבות לבנקים ולחברה הכלכלית בסך של 17 מליון ל"י בקירוב. כיוון שההשקעות של בעלי המניות לא הספיקו כדי לכסות את כל החובות, נתן הבנק לפיתוח התעשייה

לחברה המאוחדת הלוואות חדשות להשלמת החסר. לפי סיכום של הבנק לפיתוח התעשייה מיום 16.11.1967 הסתכמו כל החובות, שהחברה המאוחדת חייבת לבנק ב-7,260,000 ל"י (בסכום זה נכללה הלוואה בסך 2.1 מליון ל"י למימון הון חוזר).

4. ההסכם הנוסף נערך אף הוא, בלא שקדמה לו בדיקה יסודית של גורמי ההפסדים, ופרט להחלטה בדבר הפסקת ההפעלה של חלק מהפליקים, לא פורטו בהסכם צעדים להבראת מצבן של המטוויות. בסוף שנת 1966 ערכה מחלקת המעקב של הבנק לפיתוח התעשייה בדיקה יסודית של פעולות החברה. מהדין וחשבון של המחלקה יוצא, שמלבד קשיי שיווק, שגרמו הצטברות מלאי — דבר, הקשור כאמור במצב ששרר בענף לאחר הנהגת ההסדר ב-1.7.1966 — יש לראות את הסיבות העיקריות להרעת המצב הכספי של החברה בליקויים בייצור ובשם הרע, שיצא לטיב התוצרת של המטוויות ב', ג' וד' מבחינת הטיב. עוד נאמר בדו"ח, שהיתרון היחסי שאפשר היה להשיגו על ידי חלוקת הייצור לפי סוגי החוטים בין המטוויות בהתאם לאפשרויותיהן הטכנולוגיות עוד לא נוצל, ומשום כך לא הושגה התמחות יתר בייצור ועלייה בתפוקה הכללית.

הפעלת המטוויות בשנה השנייה שלאחר המיזוג

1. בינואר 1967 בוטל ההסדר הענפי מיולי 1966, שגרם קשיי שיווק לחברה, והזקמה חברת שיווק, דבר שהביא לשיפור בסדרי השיווק ולהקטנה ניכרת במלאי של החוטים המוגמרים שבמטוויות. על אף זאת צברה החברה בשנת הפעלתה השנייה הפסדים בהיקף דומה, לאלה, שצברה בשנה הראשונה. לפי הרישומים הארעיים בהנהלת החשבונות של החברה מסתכם ההפסד בתקופה מ-1.10.1966 עד 30.6.1967 ב-3.5 מליון ל"י בקירוב, ולפי אומדן החברה יגיע ההפסד המצטבר מאז ייסודה של החברה ועד סוף ספטמבר 1967 ליותר מ-8.5 מליון ל"י. כדי לאפשר הפעלה תקינה של המפעל החליטו בעלי המניות לתת למפעל הלוואה להון חוזר בסך 1,650,000 ל"י, שבה תשתתף הממשלה בסך של 700,000 ל"י.

2. לפי הסכם המיזוג-התחייבה החברה לרכוש את המטוויה ד' מכונס הנכסים. ביצוע הרכישה התעכב כשנתיים, בעיקר בגלל התנגדותה של הנהלת החברה המאוחדת, שטענה, שהמחיר שעליו הוסכם גבוה מדי, המבנה, שבו פועלת המטוויה, אינו מתאים, ציוד המטוויה מיושן, ולכן תגרום הרכישה הפסדים ניכרים נוספים, שיגיעו, לפי האומדן של מנהלי החברה, ל-100,000 ל"י בחודש. כיוון ששר המסחר והתעשייה עמד על כך, שהחברה תעמוד בהתחייבותה החליטה הנהלת החברה ביולי 1967, שהחברה תרכוש את המטוויה, בתנאי שהיא תיסגר ושהציוד יועבר למטוויות האחרות של החברה. הרכישה בוצעה בסוף 1967.

3. לאחר שהוחלט באוקטובר 1966 על הפסקת הפעלתם של 17,000 פליקים, תמורת הקפאת קרן ההלוואה בגובה של 150 ל"י לפלך (ראה לעיל), הסכים המשרד, באוגוסט 1967, שבמקום הקפאת החוב ישולם לחברה מענק בסכום של 150 ל"י לפלך, דהיינו סך כולל של 2,550,000 ל"י.

עד מאי 1967 הופסקה הפעלתם של כ-10,600 פליקים (8,700 במטוויה ג' ו-1,900 במטוויה ב'). לפי התכנית, שהגישה החברה למשרד ביולי 1967 תופסק עד מארס 1968 הפעלתם של 6,400 פליקים נוספים (5,000 במטוויה ב' ו-1,400 במטוויה ד'). הפליקים הנותרים במטוויה ד' יועברו למטוויות אחרות.

מתוך הסברי החברה יוצא, ש-8,700 הפלכים, שהפעלתם הופסקה במטוויה ג', פעלו בחוסר יעילות וייצרו חוטים באיכות גרועה; 1,900 הפלכים שבמטוויה ב', שהוסכם על הפסקת הפעלתם, למעשה עוד לא התחילו לפעול, כיוון שהרכבתם לא הושלמה, כאשר הוחלט על הפסקת הפעלתם.

מנהל החברה הודיע, בדצמבר 1967, למשרד מבקר המדינה, שבתחום הייצור חל שיפור: מספר הפועלים צומצם והתפוקה לפועל עלתה.

מוסדות החברה

בהסכם המיזוג נקבע, שעד להקמת החברה המאוחדת ובחירת הנהלתה ייבחרו שמונה אנשים, ששמותיהם נקובים בהסכם, כמועצת המנהלים של איחוד המטוויות, ביניהם נציג אחד של הממשלה. לאחר ייסוד החברה נבחרה מועצת מנהלים בת 20 חברים, ביניהם 5 נציגים של המשרד בהתאם ליחס מניות היסוד שברשות הממשלה. ייצוג הממשלה לפי יחס מניות היסוד אינו מקנה לה השפעה מעשית על ניהול החברה. גם לאחר שהגדילה הממשלה את השקעתה בחברה, על ידי רכישת מניות נדחות ומניות בכורה — שלא הקנו לה זכות ניהול — עד כדי מחצית סך כל ההשקעות, לא פעל המשרד להגדלת נציגותו בחברה. בהנהלה המצומצמת, המנהלת למעשה את עסקי החברה והמורכבת משני המנהלים הכלליים בפועל ומארבעה נציגים של בעלי המניות, מיוצגת הממשלה על ידי נציג אחד בלבד. נציג זה התפטר באמצע נובמבר 1967, ועד מועד הביקורת לא מונה נציג אחר במקומו. כמנהלי עסקים כלליים של החברה נבחרו, לפי הסכם המיזוג, המנהל של מטוויה א' והמנהל של מטוויה ב'. באמצע שנת 1967 פרש הראשון מתפקידו.

כיוון שהממשלה — בעקבות השקעותיה בחברה, נושאת באחריות להפסדים בשיעור גבוה בהרבה מזה המתבטא ביחס השתתפותה במניות היסוד, מן הנכון היה, לדעת הביקורת, להבטיח, שלממשלה יהיה כוח הכרעה רב יותר, ובעניינים חשובים אף שליטה בחברה, ושנציגיה ישתתפו באורח יותר פעיל בניהול עסקיה.

הסדרים תקציביים

לכיסוי ההוצאות הכרוכות בהשקעות הממשלה בחברה ב-12 מליון ל"י ולהבטחת רזרבה ב-2.6 מליון ל"י הדרושה לכיסוי הוצאות ריבית והצמדה הוקצבו בתקציב הנוסף לשנת 1967/68, בסעיף "השקעות והלוואות לחברות לפיתוח התעשייה", סך 3,550,000 ל"י ובהצעת התקציב לשנת 1968/69 סך 3,750,000 ל"י, ס"ה 7,300,000 ל"י. הקצבות אלה אינן מכסות חלק מההשקעה בסך 7.3 מליון ל"י בקירוב, הנובעת מהלוואות, שניתנו על ידי בנק פרטי ושהומרו על ידי הממשלה במניות ובהלוואות חדשות. המשרד הסביר, שלגבי סכום זה אין צורך בהקצבה, כיוון שההלוואות ניתנו בשעתן מפקדונות של הממשלה, שכבר הוקצבו באותה עת, ולא מהאמצעים של הבנק. נוסף על ההקצבות האמורות כוללת הצעת התקציב לשנת 1968/69 הקצבה בסך 700,000 ל"י, כחלקה של הממשלה בהלוואה נוספת להון חוזר, וסך 2,550,000 ל"י כמענק בעבור הפסקת הפעלתם של 17,000 הפלכים.

גם אם הממשלה אינה מנועה להחליף נכסים מנכסי המדינה, דרוש היה, לדעת הביקורת, לציין בדברי ההסבר להצעת התקציב, שבה מבוקשת תוספת להשקעה, גם את עניין המרת ההלוואות של הבנק הפרטי, כדי שהתמונה על השקעות הממשלה בחברת המטוויות המאוחדות לכל צורותיה תהיה שלמה.

*

הממשלה, יחד עם הבנק לפיתוח התעשייה, השקיעו בחברה עד סוף 1967, בדרך של רכישת מניות ומתן הלוואות, סך של כ-23 מליון ל"י. נוסף על כך התחייבה הממשלה לשלם לחברה כ-2.5 מליון ל"י בתור מענק.

מובנות המטרות, שלמען השגתן קיבלה הממשלה על עצמה את הסיכון, שהיה כרוך בעסקה — הבטחת תעסוקה לעובדים באזורי פיתוח ונסיון למנוע אובדן חובות, שהממשלה ערבה לחלקם הגדול. אולם, לדעת הביקורת, היה על הממשלה לערוך בדיקה מוקדמת כדי לעמוד על כך, אם אמנם היו סיכויים סבירים להצלחת המשימה. דבר זה היה הכרחי, במיוחד נוכח מצבן הכספי והתפעולי של המטוויות שעמדו להתמזג ונוכח המשבר, שפקד את הענף כולו ושהצביע על הצורך בהקטנה כללית של היקף הייצור.

המשרד הרחיק לכת, כאשר הסכים לשחרר את בעלי המניות של המטוויות מחלק גדול של התחייבויותיהם על ידי כך, שאת נכסי המטוויות רכשה החברה במחירים מופרזים ושחלק מהנושים שוחררו בהסכמתו מסיכונם על ידי החזרת ההלוואות שהם נתנו למטוויות, ואף קיבל על עצמו, בין במישרין ובין באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה, אח הפסדים, שנבעו מהעסקה, לרבות עיקר הנטל של מימון פעולות החברה ונשיאה באחריות להפסדים הצפויים לחברה בעתיד. הממשלה גם לא הבטיחה לעצמה מידה נאותה של השפעה על גיהול החברה המאוחדת באופן יחסי להשקעתה ולסיכון שלקחה על עצמה.

תוך שנתיים מעת הפעלת החברה נאכל חלק גדול מהון המניות שלה, וחלקה של הממשלה בהפסדי החברה עד מועד הביקורת היו גדולים מהיקף החובות, שהיא ערבה לתשלומם לפני הקמת החברה. לא זו בלבד שהממשלה לא מנעה אובדן חובות שערבה להם, אלא צפויים לה הפסדים ניכרים נוספים.

משרד המסחר והתעשייה הסביר את מצבה הקשה של החברה במיתון הכללי במשק, שהחל זמן קצר אחר ייסודה של החברה ושגרם לירידת הביקוש המקומי לחוטי כותנה ולצורך לייצא חלק גדול יותר מן התפוקה במחירים נמוכים. נוסף על כך היו לחברה קשיים בביצוע תכנית המיזוג מחמת עיכובים בקליטת אחת מהמטוויות.

לדעת הביקורת, אמנם המיתון בפעילות הכלכלית הוסיף במידה מסוימת לקשיי החברה, אולם עיקר הפסדיה נבעו מהמצב התפעולי של המטוויות שמוזגו. העיכובים בקליטת אחת המטוויות והעובדה, שאחרי תקופה של שנתיים וחצי מאז ייסודה של החברה בוצע המיזוג רק בחלקו, מצביעים על כך, שמיזוג המטוויות לא היה מחושב דיו.

הגבלים עסקיים

חוק ההגבלים העסקיים, תשי"ט—1959, מתנה פעילות עסקית בצורה של הסדר כובל (קרטל) — להלן "הסדר" — באישורה של מועצה ציבורית, שמונתה על ידי הממשלה ושבראשה שופט בית משפט מחוזי.

הפיקוח על קיום הוראות החוק מוטל על הממונה על הגבלים עסקיים שבמשרד המסחר והתעשייה — להלן "ממונה" — שתפקידו הם: לנהל רישום של ההסדרים ולהביאם לידיעת הציבור; להוציא תעודות לצורך מתן היתר זמני על ידי יושב ראש המועצה; להכין את תיקי ההסדרים לקראת דיוני המועצה ולהופיע בפניה; לנהל מעקב אחרי ביצוע החלטות המועצה. הממונה מבצע את תפקידיו בעזרת יחידה, שבה הועסקו בעת עריכת הביקורת 5 עובדים במשרות שלמות ו-9 במשרות חלקיות, וכן מסתייע הוא ביחידות המקצועיות של המשרד — במרכז ובמחוזות — לעריכת בדיקות ובידורים כדרוש למילוי תפקידו.

משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הביצוע של חוק ההגבלים העסקיים בשנת 1962 (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 185). בחודשים אוגוסט—נובמבר 1967 ערך המשרד מחדש ביקורת במשרד המסחר והתעשייה על דרכי ביצוע החוק בשנים 1965 עד 1967.

בתקופה 1.4.1965 עד 31.8.1967 נפתחו ביחידת הממונה 58 תיקים על הסדרים: 30 הסדרים אושרו על פי החלטת המועצה, 6 קיבלו היתר זמני לפי החלטת יושב ראש המועצה, 11 הצעות להסדרים לא אושרו על ידי המועצה, 7 הצעות בוטלו על ידי הצדדים, ו-4 הצעות היו תלויות ועומדות. בסוף אוגוסט 1967 פעלו על פי החוק 35 הסדרים: 29 באישור המועצה ו-6 על פי היתר זמני של יושב ראש המועצה.

להלן (בעמ' 334) רשימת ההסדרים, שפעלו על פי החוק בסוף אוגוסט 1967, מספר הצדדים לכל הסדר והתאריך בו אושר.

החוק המקורי קבע שכדי לאשר הסדר כובל די היה בכך, שלא ראתה בו המועצה דבר הנוגד את טובת הכלל. על פי הנסיון, שהצטבר במשך השנים, תוקן החוק (חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 2) תשכ"ג—1963): על המועצה להשתכנע, שההסדר הוא לטובת הכלל — כלומר על המועצה לבדוק, אם יש צורך סביר בהסדר כדי להבטיח לציבור יתרון, שאין להשיגו בלעדי, ואם ההסדר הוא לטובת המשק; ועוד, שעל המועצה לבדוק, אם טובת הכלל הכרוכה בהסדר, תעלה באופן ממשי על הנוק העלול להיגרם לחלק מן הכלל או ליחידים שאינם צדדים להסדר.

בהתאם למגמת החוק נהגת המועצה להתנות את האישורים להסדרים בהשגת יעדים, הנראים חשובים כגורמים לפיתוח המשק, להגברת היעילות בתעשייה ולשמירה מפני עליית המחירים. יש שהותנה הסדר בהשגת מטרה אחת בלבד, ויש בכמה. ניתן למיין את היעדים, שהוצבו ל-35 הסדרים, שפעלו לסוף אוגוסט 1967, כדלהלן:

מספר ההסדרים	היעד
14	הגדלת היצוא
21	יציבות המחירים
13	יעילות הייצור וארגון
4	שיפור האיכות
7	הגבלת האשראי לקוחות
14	חלוקת מכסות ייצור

שם ההסדר	מספר הצדדים	תאריך האישור
על פי אישור		
1. אטריות ומוצרי מזון שונים	היצרן ולקוחותיו	16.3.1961
2. טודיום היפוכלוריס (א)	3	25.5.1961
3. טודיום היפוכלוריס (ב)	3	25.5.1961
4. החסנה והחסנה בערובה	28	1.6.1961
5. הספקת תרופות לטיפול רפואי	3	6.7.1961
6. אספקת תרופות	2	6.7.1961
7. צביעה ואשפחה	4	18.1.1962
8. שימורי ירקות ופירות	6	5.7.1962
9. כלי בית וכוסות מזכוכית	2	11.10.1962
10. דשנים	2	31.12.1962
11. מוצרי תמרוקים	יצרן וסוכניו	21.1.1963
12. בנקים - שעות קבלת קהל	35	16.1.1964
13. מתיל ברומיד	2	9.4.1964
14. שמני מאכל וכוספה	5	22.10.1964
15. סיגריות	6	19.12.1964
16. מיצים ושימורים של פרי הדר	4	29.4.1965
17. לבידים	5	26.10.1965
18. מצמידים ואביזרים לצינורות חמין	6	2.12.1965
19. מכונות תפירה	היצרן ו-36 סוכנים	2.12.1965
20. מוצרי אריזה מקרטון גלי	2	6.1.1966
21. מוצרי ספנות	8	6.1.1966
22. שירותי פרסומת	118	23.7.1966
23. שירותי אירוח בבית מלון	2	15.12.1966
24. הספקת תרופות מכבי	2	15.12.1966
25. קידוח בארות מים	10	15.12.1966
26. מוצרי פרי הדר ושימורי פירות וירקות	8	9.2.1967
27. מוצרי חשמל	2	2.3.1967
28. יצוא מוצרים פרמצבטיים וכימיים	2	2.3.1967
29. טיפול רפואי רנטגני	125	7.3.1967
על פי היתר זמני		
1. חוטי צמר	5	1.2.1967
2. חוטים מכותנה וחומרים סינטטיים	10	22.2.1967
3. סרדינים מדיג כנרת	8	19.3.1967
4. גורות חשמל	4	7.5.1967
5. סרדינים מדיג הים התיכון	9	7.5.1967
6. מסמרים ומוצרי מתכת	2	5.6.1967

תרומתם של חמשת היעדים הראשונים לטובת הכלל ברורה. היעד האחרון, חלוקת מכסות ייצור, גם לו יכולה להיות השלכה על הגברת היעילות הבאה מכוח התמחות.

בשנת 1965 ערך אגף התכנון של המשרד סקר כדי לבדוק, באיזו מידה נתגשמו היעדים, שבהשגתם הותנו אישורי ההסדרים, וכדי לאפשר להנהלת המשרד על פי מסקנות של הסקר להתוות קווי מדיניות בעתיד. המסקנות רוכזו בסקירה "לקח מההגבלים העסקיים 1962/1964". מהסקירה עולה, שהסדר עשוי לתרום לקידומו של היצוא, במידה שהוא מונע התחרות בין יצרנים מקומיים בשוקי חוץ. אפשרות אחרת בתחום זה היא בחסכון בהוצאות שיווק ליצוא על ידי הקמת מנגנונים משותפים לשיווק; ניתוח ההסדרים, שנרשמו למטרה של הגדלת היצוא, מוכיח, שרק כמחציתם השיגו מטרה זו, וחלק גדול מהם לא הביא להקמת מנגנון משותף לקידום היצוא. בנוגע לייעול הייצור וארגונו נאמר בסקירה, שמבדיקה, שערכו כלכלני המשרד, נתברר, שרוב היצרנים ראו את ההסדר כמכשיר לחלוקת מכסות ייצור של כלל המוצרים בין כל הצדדים להסדר, ולא להגברת ההתמחות על ידי חלוקת ייצור מוצרים לסוגיהם ודגמיהם בין הצדדים להסדר; אחת הסיבות לכך, שרוב ההסדרים מאושרים לזמן מוגבל, והיצרנים חוששים, שעם פוג תוקף האישור ופירוק ההסדר הם עלולים לאבד חלק מהשוק. עורכי הסקירה הגיעו גם למסקנה, שהסדרים המיועדים לשוק המקומי הם בדרך כלל שליילים, ואיגו גראה, שיביאו להוזלת הוצאות הייצור ולשיפור האיכות.

תוצאות הסקר מחייבות, שהמשרד, בבואו לתת המלצה לאישור הסדר, יבדוק, אם יש סיכוי סביר, שההסדר יבטיח השגת המשימה שלשמה הוקם. על המשרד להקפיד גם על כך, שהצדדים יקיימו את התנאים, שקבעה המועצה, על ידי מעקב שוטף ולפעול לפירוק הסדר, כשהנוק, שפעולותיו מביאות עמו גדול מהיתרון שהוא מעניק לכלל הציבור.

קיום תנאים של הסדרים כובלים (קרטלים)

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע החוק על ידי הממונה לגבי כמה הסדרים, החשובים מבחינת טובת הכלל, היקפם או משמעותם הכלכלית.

השמיים

בענף השמיים קיימים 7 מפעלים: 5 הם במסגרת ההסדר, 2 קטנים יותר, והם מחוצה לו. הפדיון בענף הוא כ-110 מליון ל"י, ומספר המועסקים בו ישירות מגיע ל-800 איש. ההסדר קיבל היתר זמני ביולי 1963, ואושר באוקטובר 1964 לשלוש שנים. המטרות שנקבעו לו היו: לאפשר יצוא שמן בתיאום בין המפעלים בלא לפגוע יתר על המידה בתחרות בשוק המקומי; לעודד מחקרים לקידום תעשיית השמיים על ידי הקמת קרן מיוחדת לעריכת מחקרים אלה; לאפשר עיבוד קופרה וזרעים מיובאים אחרים וכותנה, שכמויותיהם מוגבלות, במספר מפעלים קטן ככל האפשר בהתאם לשיקולי יעילות וחסכון בייצור; למנוע תחרות בין יצרנים על ידי מתן אשראי; לצמצם את הוצאות התייור בשוק על ידי הקמת משרד משותף. הצדדים להסדר חויבו שלא להעלות את מחירי השמיים והכוספה ולאפשר לקונים לרכוש שמיים לפי בחירה חופשית.

באמצע שנת 1965 קבע המשרד, שההסדר מילא את תפקידו בנוגע ליצוא ולצמצום מתן אשראי ללקוחות, אולם אינו מקיים דרישות אחרות: לא נערכו מחקרים ולא נעשו חילופי ידע בין המפעלים; לא נעשה ולא כלום להגברת הסטנדרדיזציה בייצור ולא להשגת שיווק משותף של שמנים. באותו מועד מינה המנכ"ל של משרד המסחר והתעשייה ועדה לבדיקת ההסדר. בדו"ח, שהגישה הוועדה למנכ"ל בינואר 1967, היא אישרה את אי-קיום התנאים האמורים.

הוועדה הגיעה למסקנה, שלרגל עודף כושר ייצור בענף — המנוצל בפועל רק כדי 60% — והפרשי יעילות בין המפעלים, היה מעבר לתנאי תחרות, במידה שכתוצאה מכך, היו נסגרים המפעלים הפחות יעילים, מביא לחסכוניות למשק המדינה. משום כך סבורה הייתה הוועדה, שאמנם רצוי לפרק את ההסדר. מחשש, שפירוק ההסדר עלול להביא לתוצאה הלא רצויה, שהמפעלים הלא-יעילים הם שיישארו בענף בעזרת קיומו של עודף פיננסי חזק לכיסוי הפסדים, המליצה הוועדה על השארת ההסדר הנוכחי, אך תוך העמדת דרישות קפדניות להפעלתו: בעיקר הגדלת היצוא, עריכת מחקרים לקידום תעשיית השמנים לצורכי יצוא ולשיפור איכות המוצר, ייעול ייצור השמנים וצמצום הוצאות התיווך בשיווק. גם לאחר שהובאו מסקנות הוועדה בפני המשרד, לא עשה צעדים נוספים בעניין. עם פוג תוקף ההסדר הגישו 4 מבין 5 המפעלים בקשה לרישום הסדר חדש, ובהמלצת המשרד הוצא להם היתר זמני.

הלבידים

בענף קיימים חמישה מפעלים, שכולם קשורים אל ההסדר. הפדיון הוא כ-60 מליון ל"י לשנה ומספר המועסקים בענף מגיע ל-2,300 איש. כשני שלישים מהתוצרת מיועדים ליצוא. ההסדר מופעל משנת 1960 על פי היתרים זמניים (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 316), ובאוקטובר 1965 אושר לתקופה עד ל-31.12.1967. לפי תנאי האישור נדרשו יצרני הלבידים להתחייב לתכנית ייצור ויצוא, שנקבעה על ידי המשרד; להקים ועדה מקצועית לחיפוש דרכים לייעול הענף בדרך של צמצום מספר המידות והגברת הסטנדרדיזציה על ידי חלוקת מכסות ייצור החומר לפי המידות השונות בין המפעלים.

ביולי 1966 הגיעה הנהלת המשרד למסקנה, שלא נעשה דבר לקיום התנאים, שנקבעו באישור, והיא נתנה לצדדי ההסדר שהות לעשיית הצעדים הדרושים עד סוף שנת 1966. במועד זה הודיע הממונה להנהלת המשרד, שההסדר אינו ממלא אחרי התנאים שנקבעו, אולם עד מועד הביקורת לא קיימה הנהלה דיון בעניין, ולא היה המשך לטיפול בו.

הסדר מוצרי אריזה מקרטון גלי

בענף קיימים 3 מפעלים, ש-2 מהם קשורים אל ההסדר. ההסדר אושר בינואר 1966 לתקופה של שנתיים למטרות הבאות: הגדלת היצוא, הגבלת האשראי, הפעלת קרנות יצוא ומחקר, הגברת יעילות הייצור וארגון וייצוב מחירים. הביקורת העלתה, שהיצוא לא עלה אלא ירד: בשנת 1963 הגיע שווי הטובין שיוצא ל-2.5 מליון דולר, בכל אחת מהשנים 1964 ו-1965 היה היצוא בסך 2 מליון דולר ובשנת 1966 הגיע היצוא ל-1.5 מליון דולר בלבד. המשרד לא בדק את הסיבות לירידה ביצוא ואף לא את מידת מילויים של שאר התנאים על ידי הצדדים להסדר. הממונה הודיע, שבקרוב ייבדק ההסדר בדיקה יסודית.

ההסדר אושר בשנת 1962, לפני תיקון החוק, ומטרתו היא חלוקת הייצור של המוצרים בין שני המפעלים הקיימים בענף. בהמלצת המשרד לאישור ההסדר נאמר, שההסדר אינו לטובת הצרכנים, אך המשרד ממליץ עליו, כיוון שבדרך זו יובטח קיומו של אחד משני המפעלים, שאין לו ציוד אוטומטי, שבעזרתו ניתן היה להויל את הייצור.

לדעת הביקורת, צריך היה הממונה לבדוק במשך הזמן, אם עדיין מחייבות הנסיבות את קיום ההסדר, ובמיוחד לאחר תיקון החוק בשנת 1963.

רק באוגוסט 1967 פנה הממונה אל היחידה המקצועית שבמשרד, וביקש חוות דעת מקצועית על המשך קיומו של ההסדר; עד גמר הביקורת לא ניתנה תשובה.

סדרי מעקב

המעקב אחרי קיום היעדים, שלהשגתם הוקמו ההסדרים, נערך על ידי שתי זרועות של משרד המסחר והתעשייה: היחידה של הממונה על הגבלים עסקיים, העוסקת בעיקר בצד המינהלי של התפקיד, כגון ניהול תיקים, רישום ומשלוח תזכורות; והיחידות המקצועיות לענפי הייצור העורכות את הבדיקות המקצועיות והכלכליות.

אם רואה הממונה צורך בבדיקה מקצועית של הסדר, הוא מבקש מהיחידה המקצועית לערוך בדיקה. עקב השוני במגמות של שתי הזרועות, כשהאחת רואה את עיקר תפקידה בפיקוח על השגת היעדים והאחרת בפיתוח מפעלים והרחבתם והקמת יחידות ייצור גדולות יותר, אין סדר העדיפויות, שהיחידות המקצועיות קובעות לעריכת בדיקות לטובת העניין, שלשמו הוחק חוק ההגבלים העסקיים. בתיקים אחדים מצאה הביקורת, שהממונה דרש מיחידה מקצועית עריכת בדיקה, ולא נענה עד מועד הביקורת. סדר הקדימה בעריכת הסקרים מהצורך שייקבע על ידי הנהלת המשרד ולא על ידי היחידות המקצועיות.

כדי להבטיח עריכת בדיקה תקופתית להסדר, כשזו נראית דרושה, נוהג המשרד להמליץ על מתן אישור לתקופה מוגבלת, בדרך כלל לשנתיים או שלוש. שיטה זו הביאה בסופו של דבר לידי כך, שהסדרים פעלו משך תקופת האישור בלא פיקוח ממשי. לדעת הביקורת יכול המשרד לערוך מעקב אחרי פעילותם של הסדרים בלי כל קשר לאורך תקופת האישור.

היתרים זמניים

סעיף 18 לחוק מחייב כל צד להצעת הסדר לרשום את ההסדר אצל הממונה ולהגיש למועצת ההגבלים העסקיים בקשה למתן החלטה עליה. קבע הממונה, שהסדר נעשה בהמלצת הרשות המינהלית המתאימה, או שהוא משוכנע, שהפעלת הסדר חשובה מבחינה כלכלית, רשאי יושב ראש המועצה להתיר לצדדים לנהוג על פי תנאי ההסדר, עד שתחליט המועצה סופית עליו (היתר זמני). מטרת ההוראה בחוק היא לאפשר הפעלת ההסדר, עד שיספיקו הממונה או המועצה לסיים את הבדיקות ואת הדיונים לשם קבלת ההחלטה.

באפריל 1965 הגישו כמה מטוויות כותנה בקשה לרישום הסדר לשם קביעת מחיר וסדרי יצוא. במאי 1965 המליץ מנהל חטיבת התעשייה על הוצאת היתר זמני, בתנאי שיתחייבו המפעלים שלא להעלות את מחירי החוטים ללא אישור המשרד, ושעל המפעלים לייצר בהתאם לתקן הישראלי. ההיתר ניתן ביוני 1965 וצוין בו, שהוא בתוקף עד למתן החלטה על ידי המועצה, אך לא נכלל בו כל תנאי. באוקטובר 1965 ביקשו הצדדים לדחות את הדיון במועצה, וקיבלו היתר זמני נוסף, בתוקף עד ינואר 1966, כדי שיוכלו עד אז להגיש הצעה מתוקנת. בפברואר 1966 הודיע הממונה למנהלי חטיבות התעשייה וסחר חוץ, שהדיון במועצה יתקיים במאוס 1966 ושבינתיים פועל ההסדר ללא אישור. באותו חודש קיבלו הצדדים היתר זמני נוסף — למתן שהות לחיסול ההסדר — לתקופה של 3 חודשים. באוקטובר 1966 קבע הממונה, שההסדר ממשיך לפעול, אף על פי שתוקף ההיתר הזמני פג ביוני 1966. בתחילת 1967 התארגנו אותן מטוויות במסגרת הסדר חדש, והגישו בקשה למתן אישור. בפברואר 1967 הוצא היתר זמני עד למתן החלטה. לשאלת משרד מבקר המדינה, מדוע לא השלים הממונה את הטיפול בהסדרים, הסביר הממונה, שלא עמד ההסדר במבחן וכל הפתרונות שהוצעו לא היו סופיים. ההסדר האחרון לא בא לכלל אישור סופי, כיוון שהוועדה, שמונתה על ידי המשרד, לבחינת בעיות הענף, עדיין לא סיימה עבודתה. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שההסדר פועל קרוב לשלוש שנים בלא אישור סופי ובלא התנאת תנאים.

בדצמבר 1965 אושר הסדר לשיווק חוטי צמר סרוק לתקופה של שנתיים; מטרת ההסדר הייתה הגבלת אשראי ללקוחות. ביוני 1966 ביקש הממונה מיחידה מקצועית של המשרד לבחון, אם ההסדר הוא לטובת הכלל ומביא להגבלת האשראי. בינואר 1967 ענתה היחידה, שההסדר לא הביא להגבלת האשראי. בנובמבר 1966 הגישו הצדדים להסדר בקשה לרישום הסדר חדש מורחב, שמטרתו הן: מדיניות אחידה למחירים ולאשראי לקונים, הקמת קרן ויסות לעידוד היצוא, קביעת מכסות לשיווק מקומי ושיווק משותף. בפברואר 1967 הוצא היתר זמני בלא ציון גמר תוקפו. באוקטובר 1967 בדק המשרד את פעולות ההסדר החדש.

מהמסמכים, שעמדו לרשות הביקורת, יוצא, שהצדדים להסדר העלו את המחירים בשיעור מעל לזה שאושר על ידי המשרד. אף היעדים, שלמענם הוקם ההסדר, לא הושגו. לדעת הביקורת לא היה המשרד צריך ליתן המלצותיו להיתרים זמניים במשך תקופות כה ארוכות ללא תנאים; המשרד היה צריך לדאוג להבאת ההסדר לדיון במועצה במועד יותר מוקדם.

פיקוח על המונופולין

בניגוד להסדר כובל, שאינו חוקי, אלא באישור המועצה או על פי היתר זמני, מונופול חוקי הוא, כל עוד לא הוגבל בפעולתו על ידי צו של שר המסחר והתעשייה. מונופול לצורך החוק הוא: אספקת מצרך או שירות או רכישתו על ידי אדם אחד בשיעור העולה על זה, שנקבע בצו של שר המסחר והתעשייה (סעיף 30 לחוק). הוציא שר המסחר והתעשייה צו, וראה הממונה, שאלמלא המונופול היו נמנעות תקלות בדבר רמת המחירים, איכות המוצר וכמותו ודרכי הייצור או אספקתו, הוא רשאי להציע לשר — באישור המועצה — לקבוע בצו הוראות לחיקון המצב, והשר רשאי להוציא צווים לצורך זה (סעיף 31 לחוק).

כדי לאפשר לשר המסחר והתעשייה לשקול, אם לנקוט צעדים נגד מונופול, דרושים לו נתונים על אותם ענפי משק, ששוררים בהם תנאי מונופול. בדו"ח השנתי 13 (עמ' 189) הצביע מבקר המדינה על הצורך בריכוזם ובעיבודם של נתונים על ענפי התעשייה השונים לשם החלטה על פעולה בתחום המונופול.

איסוף הנתונים נמשך שנים מספר. במארס 1966 פורסם צו ראשון (צו ההגבלים העסקיים (קביעת מונופולין), תשכ"ו—1966), הקובע, שאספקת מצרך או שירות על ידי אדם אחד בשיעור העולה על 50% מכלל הייצור או ההספקה של המצרך או השירות הוא מונופולין. הצו מתייחס ל-53 ענפים.

פרסום הצו איפשר לממונה לערוך את הבדיקות הנחוצות כדי לקבוע, אם באחד מהענפים שנוכרו בצו קיימים תנאים הדורשים טיפול. עד מועד הביקורת הספיקו הכלכלנים שביחידת הממונה לערוך את הבדיקות ב-10 ענפים. הם קבעו, שלגבי שלושה מונופולין יש צורך בפעולה כדי להשיג הוזלת מחירים. הדו"חות על הבדיקות יחד עם ההמלצות על דרכי הפעולה הוגשו לממונה במארס 1967. עד סוף 1967 לא הובאו הממצאים וההמלצות להנהלת המשרד לשם קבלת החלטות בדבר הפעלת סעיף 31 לחוק.

על מונופול אחד — שירות אחזקה למכשירים — הגיעו מראשית שנת 1966 ליחידת הממונה תלונות רבות, שהמפעל העלה את מחירי השירות פעמים מספר בתקופה קצרה יחסית. הממונה התחיל לטפל בעניין בפברואר 1966, אולם עד מועד הביקורת לא השיג את הנתונים הדרושים לסיום הבדיקות ולקבלת החלטה על הצעדים שיש לנקוט.

*

הממצאים מצביעים על כך, שבשטח הפיקוח על ההגבלים העסקיים, שיכולה להיות לו השלכה על ייעול המשק, הבלתי עשוי מרובה על העשוי. החוק נותן למשרד הממונה מקום רב לקביעת המדיניות בעניין — במיוחד באיזה היקף ועומק הוא רואה צורך לעמוד על המשמר כדי למנוע נזק, העלול להיגרם מתופעות מונופוליסטיות נוכח האפשרויות הנראות לו בהתחשב בהגבלות של משק קטן יחסית. ההנחה חייבת להיות, שהפעולות המינהליות ייעשו בהקפדה סבירה על השגת מטרותיהם המוצהרות של ההסדרים, ובתחום זה נמצאים הליקויים, שעליהם מצביעה הביקורת.