

משרד המסחר והתעשייה

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על מתן המלצות להקצאת קרקעות למפעלים, פעולות מינהל המחקר התעשייתי, הטיפול באספקת מלט ופעולות המשרד בתחום ייצור מקומי של שמן וכוספא. כן נבדק מתן מענקים למימון הוצאות לפיתוח שטחים באזורי פיתוח.

המלצות להקצאת קרקע למפעלים

הואיל ומרבית העתודות הקרקעיות שבמדינה הן בידי מינהל מקרקעי ישראל, נזקק יום, המכ-קש להקים מפעל, להרחיב מפעל קיים או להעביר את מפעלו מאיזור צפוף אוכלוסין לאיזור תעשייה או לאיזור פיתוח, להקצאת קרקע מהמינהל. המינהל רשאי למסור קרקע לצורכי תעשייה שלא בדרך של מכרז פומבי רק על פי המלצה משר המסחר והתעשייה או מטעמו. (בדבר ההסדרים הכלליים בעניין זה וכן בדבר ממצאי ביקורת על עסקאות הקצאה אחדות, ראה בדו"ח זה, בפדק על מינהל מקרקעי ישראל). מכאן שלמשרד המסחר והתעשייה נועד תפקיד מרכזי בכל הנוגע להקצאת קרקעות למפעלי תעשייה, מהיותו הגוף המקצועי הבודק את צורכי היום והממליץ בפני המינהל. פעולותיו של משרד המסחר והתעשייה בתחום זה אמורות גם לשרת מטרות כלליות של מדיניות עידוד התעשייה ומדיניות פיזור התעשייה לאזורי פיתוח.

לפי נתונים של מינהל מקרקעי ישראל אישר המינהל בשנת הכספים 1972 בסקטור תעשייה ומלאכה ומסחר 341 עסקות בהיקף כולל של 1895 דונם.

בחודשים אפריל - דצמבר 1973, לסרוגין, בדק משרד מבקר המדינה במשרד המסחר והתעשייה, ביחידה לאזורי פיתוח המרכזות את הטיפול בענייני קרקע את פעולותיו בתחום האמור: ההסדרים לבדיקת בקשות, דרכי גיבוש ההמלצות, וסדרי הפיקוח. בדיקות השלמה נערכו במינהל מקרקעי ישראל ובחברה הכלכלית לירושלים בע"מ.

יום, שהוקצתה לו קרקע של המינהל, מקבל אותה בדרך כלל בחכירה ל-49 שנה, הניתנת להארכה לתקופה נוספת של 49 שנה, בכפופות להערכה חדשה. החוכר נדרש לשלם עד 80% מערך הקרקע כדמי חכירה ראשוניים.

בשנת 1967 החליטה מועצת מקרקעי ישראל, כי דמי חכירה ראשוניים יהיו באיזור פיתוח "א" 0%-80% מערך הקרקע, ובאיזור פיתוח "ב" 40%-80%; השיעור ייקבע על ידי המינהל מתוך התחשבות במשאלת החוכר ובהמלצת המשרד הממשלתי המטפל באותו נושא. לגבי יתר אזורי הארץ נקבע שיעור 80% מערך הקרקע, אלא אם השר, המטפל באותו נושא, ימליץ אחרת. לכיתני מלאכה, שאינם באזורי פיתוח, נקבעו 40% עד 80%.

• ראה בדו"ח זה עמ' 417.

את הקרקעות, שנועדו לצורכי התעשייה, ניתן לסווג לשני סוגים:

1. קרקעות באזורי פיתוח, נקבע להן מחיר נמוך במסגרת מדיניות פיזור האוכלוסין. קרקעות אלה נמסרות במחירים קבועים, שבקביעתם משתתפים נציגי משרד המסחר והתעשייה, מינהל מקרקעי ישראל והשמאי הממשלתי. היישובים באזורי פיתוח מסוגים למספר קבוצות, כשלכל קבוצה נקבע מחיר אחר לקרקע. המחירים מפורטים בטבלה, ומעודכנים מדי שנה. המחירים שבטבלה הם מחירי עידוד, וקיים פער ניכר ביניהם לבין מחירי השוק באזורים הקרובים למרכז הארץ.

2. מחיר קרקעות בשפלת החוף עולה בהתמדה, נוכח הביקוש הגואה וההיצע המועט. באזורים אלו נמסרה עד סוף 1972 קרקע על פי הערכה של השמאי הממשלתי, שהעריך את הקרקע לגבי כל הקצאה והקצאה. מהחלטת הממשלה בדבר המדיניות הקרקעית משנת 1965 עולה, שהשמאי הממשלתי בהערכתו אינו צריך להתחשב בהאמרות ספקולטיביות מקריות של מחירי הקרקע.

החל בינואר 1973 הונהג הסדר, שלפיו מגרשים בשפלת החוף מוצעים במכרזים פומביים מוגבלים, שבהם רשאים להשתתף יומים, שקיבלו המלצה מהמשרד. צעד זה, לפי דעת המשרד, עשוי לאפשר פעולה חופשית של הכוחות הפועלים בשוק במגמה לקבוע מחיר על פי ההיצע והביקוש. מחובת ההשתתפות במכרז הוצאו מפעלים מאושרים, חברות משותפות עם רשויות מקומיות, וכן מקרים, שמדובר על הרחבת המפעל על מגרש הצמוד למפעל הקיים ועל הקמת קריות לריכוז בתי מלאכה. במקרים אלה ממשיכים לקבוע את מחיר הקרקע על פי הערכת השמאי הממשלתי.

העסקאות שבוצעו על פי ההסדר החדש היו מעטות – פורסמו מכרזים רק על כ-15 מגרשים בשפלת החוף. חלק מעסקאות מעטות אלה בוטל, משום כך לא יכלה הביקורת לעמוד על יעילותו של ההסדר החדש.

יום שברצונו לקבל קרקע חייב להגיש בקשה למשרד המסחר והתעשייה – היחידה לאזורי פיתוח. הבקשה מועברת לשם בדיקה למשרד המחוזי – כאשר המדובר הוא בבית מלאכה או מפעל קטן – או לחטיבה המקצועית שבמשרד הראשי – כאשר המדובר הוא במפעל גדול. במקביל על היום לפנות אל הרשות המקומית, שבה בדעתו להקים את המפעל, ולבקש ממנה לצה אם הרשות המקומית מחליטה לתמוך בתכנית היום, היא מאתרת חלקה, בהתחשב בתכניות הפיתוח שלה, וממליצה על הקצאתה למגיש הבקשה. בחלק מהישובים שבאזורי פיתוח, בעיקר בדרום הארץ, קיימות ועדות איתור משותפות, שבהן משתתפים נציגי הרשות המקומית, משרד המסחר והתעשייה ומינהל מקרקעי ישראל, העוסקות באיתור קרקעות והתאמת המפעלים באזור התעשייה.

משרד המסחר והתעשייה אמור לבדוק את הבקשה ולהחליט, על פי תוצאות הבדיקה, אם יש מקום להמליץ על הקצאת קרקע ועל גודל השטח הדרוש. אם ההחלטה חיובית, ממליץ המשרד בפני מינהל מקרקעי ישראל על הקצאת השטח, והמינהל עורך עם היום בשלב ראשון הסכם פיתוח, שלפיו נמסרת הקרקע ליזם בתור ברירות לשם ביצוע פעולות הפיתוח והקמת המפעל; ובשלב שני, לאחר הקמת המבנים, חווה חכירה.

בתקופה 1969–1972 הוגשו למשרד כ-1500 בקשות להמלצה להקצאת קרקע. הביקורת בדקה תיקים הנוגעים לכ-500 מקרים והעלתה:

קביעת גודל השטח

היום הפונה אל המשרד נדרש למלא טופס, שבו עליו לפרט את גודל השטח המבוקש, גודל שטח הבינוי, סוג הבנייה, מספר העובדים, כמות המים וכו' חשמל. אין בטופס שאלות בדבר כמויות מתוכננות של המוצרים, פירוט קווי ייצור, שילוב המכונות בקווי הייצור וכו', נתונים הדרושים כדי לחשב את גודל השטח. בחלק הגדול מהתיקים אין תיעוד על כך, אם אמנם נעשתה בדיקה מקצועית-הנדסית.

1. כאשר המדובר במפעלים קטנים או בבתי מלאכה, מבוססות ההמלצות במקרים רבים על חוות דעת של עובד המשרד המחוזי המבקר במקום. מחוות דעת רבות אין לראות, אלו בדיקות ערך ואלו נתונים היו לפניו. אין גם הוראות נוהל בדבר דרך עריכת הבדיקה והדיווח עליה.

המשרד מנמק היעדר נתונים מספיקים בטופס הבקשה מטעמי פישוט וזירוז תהליך הקצאת קרקעות לתעשייה. לדעת המשרד, ניתן לקבוע אל נכון את גודל השטח הדרוש על פי המידע שבטופס, על סמך תוכנית של המערך הפנימי והתשריט לניצול השטח, וכן על פי הסברים בעל פה של היום; לדברי המשרד, מוזמן כל יום לשיחה.

הביקורת העלתה, שכרוב התיקים שנבדקו, לא היתה תכנית של מערך פנימי ותשריט לניצול השטח. לדעת הביקורת, כאשר מדובר בהמלצה, שיש לה משקל כלכלי ניכר, מן הצורך, שהמסמכים ישקפו את מלוא הנתונים, שעליהם היא התבססה, וזאת הן מטעמים של מינהל תקין ובקרה והן כבסיס לפיקוח ולמעקב אחרי הביצוע (בעניין מעקב ופיקוח ראה להלן).

משרד המסחר והתעשייה הודיע בינואר 1974, כי הוכנו נוהלים בכתב, שמטרתם לשפר את הליכי הטיפול בבקשות להקצאת קרקעות.

לעתים קרובות מוסרים העובדים המבקרים במקום העתקים מחוות דעתם ליוזמים. לדעת הביקורת, חוות הדעת היא מסמך פנימי, שתפקידו לשמש כסיס לקבלת החלטה של המוסמך לכך במשרד הראשי, ומסירת העתק ליום עלולה לגרום תופעות לא רצויות ולהכביד על קבלת החלטה באופן חופשי, במיוחד במקרים, שההחלטה משיקולים נוספים אינה תואמת את חוות הדעת.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ניתנה הוראה שאין למסור העתק מחוות הדעת ליוזם.

2. כאשר מדובר במפעלים יותר גדולים, בעיקר מפעלים מאושרים, מסתמכת ההמלצה בדבר גודל השטח על אישור החטיבה המקצועית שבמשרד. המשרד הסביר, כי ההמלצות של החטיבות המקצועיות ניתנות רק לאחר בירורים מקיפים הנערכים על ידי מומחים לענף. התיקים של המשרד אינם משקפים את הבדיקה הזאת, והיחידה אינה דורשת מהחטיבה המקצועית לנמק בכתב במפורט את המלצתה בדבר גודל השטח, אף כאשר המדובר במאות דונם.

במקרה אחד ניתנה המלצה להקצאת שטח גדול מאוד (750 דונם שהוגדל לאחר מכן ל-1000 דונם) בדרום הארץ במקום, שאינו מרוחק ממרכזי האוכלוסיה, לחברה פרטית, בהתבסס על המלצה של משרד הבטחון, שהחברה מבצעת כעבורו עבודות והיא זקוקה לשטח הגדול בשל דרישות של בטיחות. המלצת משרד הבטחון הייתה מנוסחת בצורה כללית, ומעיון בתיק של משרד הבטחון אינו עולה, שהוא נכנס לפרטי העניין. לדעת הביקורת היה על משרד המסחר והתעשייה לגבש דיעה משלו – במידת הצורך בעזרת מומחים של משרד הבטחון – כמה

שטח דרוש לפעולותיה של אותה חברה ואם אמנם מוצדק להקצות את כל השטח בחכירה לזמן ארוך. ההמלצה של משרד הבטחון, שעניין הקצאת קרקע כלל אינו באחריותו, לא היה בה כדי לפטור את המשרד מהצורך להיכנס לגופו של עניין.

הקצאת קרקעות שלא לצרכי תעשייה או למטרות חולפות

1. במקרים לא מעטים ממליץ המשרד על הקצאת מגרשים בערי פיתוח (אילת, דימונה, אשקלון ועוד) לצורכי מסחר, אחסנה או אף משרדים, דהיינו לא לצורכי תעשייה ומלאכה. המשרד נימק נוהג זה בכך, שהתעשייה, שהוא מעוניין בטיפוחה באזורי פיתוח, זקוקה לשירותים במקום, ועל כן יש לטפח גם את אלה.

משרד מבקר המדינה עוד בודק מספר המלצות, שהמשרד הוציא על קרקע באיזור מנשייה, שבתחום שיפוטה של עיריית תל-אביב – איזור שנועד למרכז המסחרי החדש של תל אביב.

לדעת הביקורת יש להתחשב בכך, שההסדר בדבר הקצאת קרקעות לתעשייה הוא חריג מן הכלל, שקרקעות עירוניות של המדינה יימסרו בדרך של מכרז פומבי; ואם בדעת המשרד להרחיב את המסגרת, מן הצורך שהחלטתה על כך תתקבל על ידי אותו דרג, שקבע את המדיניות של הקצאת קרקעות.

בין המטרות, שלמענן ניתנו המלצות, היו מטרות חולפות, דהיינו תכניות, שלביצוען אין צורך בהקמת מבני קבע, בהיקף ניכר כגון ייצור בלוקים או איחסון חומרי בנייה וציוד. במקרים כאלה מן הצורך היה, לדעת הביקורת, להכניס בהמלצה סייג, שהשטח יוחזר לתקופה מוגבלת ושייבחר ליזם, שאין כל התחייבות שתוארך תקופת החכירה, שכן עשויות להיות לגבי השטח עדיפויות אחרות. החכרת קרקע לתקופה ארוכה למטרה שאינה קשורה בהשקעה קבועה ניכרת בשטח, פותחת פתח לניצול הקרקע למטרות שונות מאלה, שלשמן היא הוקצתה.

בין המקרים, שהביקורת הצביעה עליהם, מקרה של המלצה מספטמבר 1971 להקצאת שטח בן 40 דונם באיזור תעשייה של עיר בינונית במרכז הארץ להפקת סרטים – מערבונים. מטרה כזאת, שאינה דורשת השקעה גדולה בבניה ביחס לגודל השטח ומאפשרת בקלות יחסית שינוי ייעודו היתה מחייבת לכלול בהמלצה סייג, שתקופת החכירה תוגבל לשנים מועטות.

הטיפול בקרקע מתמנה

בין אלו, שהומלץ להקצות להם קרקע לשם העברת מפעל קיים או לשם הרחבת המפעל, היו יזמים, שקיבלו בזמנם קרקע ממינהל מקרקעי ישראל באותם תנאים נוחים, שלפיהם מוקצות קרקעות לתעשייה. בעיקר היה זה, כאשר האיזור, שבו נמצא המפעל, היה בשעתו איזור תעשייה, שייצודו שונה לאיזור מגורים, וכתוצאה מכך עלה בהרכה ערך הקרקע, שעליו הוקם המפעל. המשרד הסביר, כי אחד ממקורות המימון החשובים להקמת פרויקטים חדשים מתקבל בגין מכירת הנכס הישן ושלילת זכות זו עשויה למנוע הרחבת מפעלי תעשייה. זו גם אחת הדרכים שמעודדים מפעלים לעקור מערים ולעבור לאזורי פיתוח. המינהל הסביר, שבמקרים, שמחזיק קרקע מוסר וזכויותיו, נוהג המינהל לתבוע כדמי הסכמה 30% מהמחיר. במקרים של שינוי ייעוד הקרקע נוהג המינהל לתבוע 40% מהמחיר, שהיזם מקבל, והוא שוקל להגדיל חלקו עד ל-51%.

לדעת הביקורת, על המשרד, בתיאום עם המינהל, לשקול לפי נסיבות העניין, אם אין להתנות את הקצאת הקרקע במקום החדש בהחזרת הזכויות על השטח המתפנה, וכאשר החזרת הזכויות אינה רצויה, באיזו צורה אחרת ייקבע פיצוי נאות.

מעקב אחרי ביצוע התכנית שלמענה הוקצתה הקרקע

הביקורת העלתה, כי אין הסדרים, המבטיחים מעקב סדיר אחרי ביצוע התכנית, שלמענה הוקצה השטח. ביקורים במקום על ידי עובדי משרד המסחר והתעשייה נעשים בעיקר, כאשר היום פונה למשרד בבקשות נוספות, אך בדרך כלל סומך המשרד על המעקב הנעשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל. המינהל אינו ערוך לביצוע הבדיקות הדרושות ובמיוחד בדיקות, הצריכות לקבוע לא רק, שיש בנייה כלשהי בשטח, אלא שאמנם ביצע היום את התכנית, שלשמה הוקצה השטח (בקשר לכך ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 398). בכמה מקרים העלתה הביקורת, על פי המסמכים שבתיקים, שאמנם הוקם מבנה, אך הוא שימש לפחות בחלקו, למטרה אחרת מזו, שלמענה נועד; במקרים כאלה מילא החוכר מבחינה פורמלית את התחייבותו כלפי המינהל, אבל למעשה לא הקים מפעל אלא ניצל את זכויותיו למטרות אחרות.

משרד מבקר המדינה דן עם המשרד ועם מינהל מקרקעי ישראל על הצורך לפתח במשותף כלים מתאימים לשם קיום פיקוח יעיל ומשמעותי.

המינהל למחקר תעשייתי

במאסר 1971 אישרה ועדת השירות שליד נציבות שירות המדינה הקמת מינהל למחקר תעשייתי, במסגרת משרד המסחר והתעשייה, כיחידת סמך של המשרד. המינהל החל לפעול בספטמבר 1971. שר המסחר והתעשייה מינה למינהל מועצת מנהלים; יושב הראש שלה הוא המדען הראשי של המשרד וסגנו הוא מנהל המינהל.

בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 1969 בדבר ארגון המחקר הממשלתי וניהולו אישרה, בדצמבר 1970, ועדת שרים המורכבת משר המסחר והתעשייה, שר החקלאות ושר הפיתוח, תקנון להפעלת מינהלי המחקר הממשלתיים כיחידות סמך במשרדים השונים, העצמאיות בתחומים שונים. תקנון זה נועד לאפשר למינהלים שליטה אופרטיבית וארגונית כאחד, על מכוני המחקר הממשלתיים, שנכללו בתחום פעילותם. עוד נקבע, כי מעמד המשפטי של מכוני המחקר, בין שהם תאגידים ובין שהם יחידות ממשלתיות, לא ישתנה, והם יפעלו בהתאם לתקנון הפעולה המאושר שלהם, אולם בכל הקשור בתכניות העבודה שלהם, בתקציביהם ובמינוי מועצות המנהלים הם יהיו כפופים למינהלי המחקר. (בדבר ביקורת בנושא ארגון המחקר הממשלתי וניהולו בעקבות החלטת הממשלה, ראה דו"ח זה בפרק — משרד ראש הממשלה; על ביקורת קודמת, ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 330).

במסגרת המינהל שבמשרד המסחר והתעשייה פעלו בסוף 1973 שמונה מכוני מחקר, מהם שתי יחידות ממשלתיות, ארבע חברות בע"מ ושני מכוני המנהלים בשיתוף עם אחד המוסדות להשכלה גבוהה.

להלן נתונים בדבר תקציבי המכונים וכוח האדם המועסק בהם:

תקציבי המכונים לשנות הכספים 1972 ו-1973 (באלפי ל"י)

1972		1973		המכון
השתתפות מסו"ת	תקציב כולל	השתתפות מסו"ת	תקציב כולל	
2,742	3,550	3,162	3,750	מרכז למחקר תעשייתי
1,350	2,244	1,434	2,735	המכון הישראלי לסיבים
90	2,200	250	2,500	מכון המתכות הישראלי
1,000	1,266	1,330	1,431	המעבדה הישראלית לפיסיקה
153	540	200	596	מכון לקרמיקה ולסיליקטים
220	390	290	430	יחידת התסיסה
70	247	80	272	איגוד למחקר גומי
54	260	75	350	איגוד למחקר צבעים

(1) אינו כולל אגרת טכסטיל (ראה להלן).

מצבת כוח אדם לסוף 1973

אחרים	טכנאים	אקדמאים	
17	39	44	
23	22	43	מרכז למחקר תעשייתי
5	26	24	המכון הישראלי לסיבים
5	14	21	מכון המתכות הישראלי
3	6	6	המעבדה הישראלית לפיסיקה
2	4	5	המכון לקרמיקה ולסיליקטים
3	2	4	יחידת התסיסה
1	3	4	איגוד למחקר גומי
			איגוד למחקר צבעים

ב-1973 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת במינהל למחקר תעשייתי. הביקורת כללה את פעולותיהם של שני מכוני המחקר שהם יחידות ממשלתיות – המכון הישראלי לסיבים והמעבדה הישראלית לפיסיקה. עוד נבדקו הפעולות הכרוכות במחן מענקים לעידוד המחקר התעשייתי.

המכון הישראלי לסיבים

המכון הישראלי לסיבים (להלן המכון) נוסד בשנת 1952 על ידי המועצה המדעית (כעת המועצה הלאומית למחקר ופיתוח) והועבר למסגרת המינהל עם הקמתו בשנת 1971.

המדען הראשי של משרד המסחר והתעשייה מינה בשנת 1971 למכון הנהלה מדעית, המונה 15 חברים: נציגי התעשייה, מדענים ממוסדות להשכלה גבוהה, מנהל המכון ועובדים אחרים של משרד המסחר והתעשייה. ההנהלה נועדה לייעץ בקביעת תכניות העבודה השוטפות של המכון, בהכוונת תחומי פעולתו לטווח ארוך ובטיפול הקשרים ההדדיים בין המכון לבין התעשייה המקומית.

בשנת הכספים 1972 הסתכמו הוצאות המכון ב-2.15 מליון ל"י. הוצאות אלה מומנו בחלקן הגדול מכספי קרן אגרת טכסטיל, שהוקמה ב-1971 (1.4 מליון ל"י); מהשתתפות המשרד ומהכנסות משירותים.

המכון עוסק במחקר, במתן שירותים ובקידום ההתמחות המקצועית. למכון חמש מעבדות: לצביעה ואשפרה; לכימיה של סיבים; לאנליזות; לטכנולוגיה טכסטילית ולפיסיקה.

(1) המכון עוסק בביצוע מחקרים שימושיים, בעבור תעשיית הטכסטיל ומוצרי היער, בפיתוח מוצרים ותהליכים חדשים, ובחקר חומרי גלם לשם ניצולם בתעשייה. חלק ניכר מפעילות המכון מוקדש לפתרון בעיות לטווח קצר, המופנות אליו על ידי מפעלי תעשייה ומוסדות אחרים.

מאז הקמתו עסק המכון ב-38 מחקרים. 12 מהם היו בשלבים של ביצוע במועד הביקורת בספטמבר 1973, מהם 10 בשלבים מעבדתיים, ולגבי השניים הנוספים נעשו נסיונות יישום. עד 1969 היה תפקידו העיקרי של המכון חקירת חומרי גלם, שנדרשה באותה תקופה כדי להניח יסוד להקמת תעשיות בסיסיות של סיבים ומוצרי יער. ואמנם בוצעו כ-10 מחקרים בכיוון זה, והמכון דיווח לממשלה על תוצאותיהם. בין הנושאים המרכזיים, שבהם עסק המכון עד 1969, היו חקר תהליך הברומינציה של עץ ומוצריו, דבקים וחומרים פלסטיים המשמשים את תעשיית העץ ותכונות הקימוט של בדי טכסטיל. מאז 1969 מתרכזת פעילותו של המכון במחקרים בתחום הטכסטיל.

עד מועד סיום הביקורת הגיע מחקר אחד לשלב של יישום העשוי להביא גם לתוצאות עסקיות. בעקבות עוד מחקר אחד נמסרה למפעל תעשייתי זכות לפתח אב-טיפוס של מכשיר. הידע שנצבר כתוצאה משלושה מחקרים נוספים נמסר לייצור ולשיווק למפעל תעשייתי. עד מועד הביקורת רשם המכון מספר פטנטים, שההכנסות מהם לא היו משמעותיות. המכון ציין, כי רבים מן המחקרים מטרתם לסייע למפעלים על ידי מתן מידע, כגון הצעות לשיטות אנליטיות לקביעת איכות של חומרים כימיים, שתעשיית הטכסטיל משתמשת בהם, ופתרונות לבעיות טכנולוגיות.

המדיניות המוצהרת של המינהל לפעילותם של מכוני המחקר היא שהמחקרים יהיו בעלי חשיבות לתעשייה המקומית ושניתן יהיה, לפי הצפוי, לסיימם וליישמם בפרק זמן המתקבל על הדעת. אין בידי המכון ובידי המינהל מידע מרוכז, שעל פיו ניתן לעמוד על התועלת המעשית, שהופקה מהמחקרים שהסתיימו. למעשה גם לאחר הקמתו של המינהל למחקר תעשייתי המשיך המכון לפעול בהתאם לדפוסים ושיטות העבודה, שהיו נהוגים בו בעבר. בינואר 1974 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא הגיע למסקנה, שפעילות המכון לסיבים אינה עונה בהיקף הדרוש על צרכי התעשייה המקומית, ובמיוחד על הצרכים לטווח קצר ובינוני. לפיכך יזם המינהל, בסוף 1973, בדיקה מחדש של תכנית העבודה של המכון.

(2) המכון עוסק גם במתן שירותים לתעשייה ולמוסדות ציבוריים ופרטיים; בייצוא להכנת מיפרטים למוצרים ושירותים בתחומי טכסטיל, נייר, עץ, עור, כביסה ודטרגנטים ובביצוע ביקורת איכות במעבדות המכון. השירותים ניתנים תמורת תשלום. ההכנסות משירותים אלה הסתכמו בשנת 1972 בכ-300,000 ל"י.

(3) עוד עוסק המכון בקידום ההשכלה המקצועית ברמה אקדמית וטכנית. בתחום זה פיתח המכון קשרים הדוקים עם כמה מחלקות באוניברסיטה העברית, ובהתאם להסדר אתה, רשאים תלמידי האוניברסיטה לערוך במכון עבודות מוסמן ועבודות דוקטור בהדרכה משותפת של מינהל המכון ומורי האוניברסיטה. ההוצאות הכרוכות בפעילות זו מכוסות

מכספי האוניברסיטה ומכספי הקרן למחקר ופיתוח שליד האוניברסיטה. פעילות זו, וההסדרים המינהליים והכספיים הקשורים בה, אינם בפיקוח המינהל למחקר תעשייתי.

ציוד ואפסנאות

בידי המכון ציוד מתוחכם, מכונות טכסטיל וסיבים, בתי מלאכה ומתקנים חצי חרושתיים. ערך הציוד המעבדתי (למעט מבנים) עולה, לפי נתוני המכון, על 3 מליון ל"י. ספירת מלאי לא נעשתה מזה שנים.

בדיקה מדגמית העלתה, שפריטי ציוד יקרים, שנרכשו על ידי המכון, לא הוכנסו כלל לשימוש, ביניהם מכשיר אוטוקלאב, שנרכש ב-45,000 מארק גרמניים וציוד מיקרופילם שנרכש ב-5,000 דולר.

המעבדה הישראלית לפיסיקה

המעבדה הישראלית לפיסיקה הוקמה בשנת 1950 אף היא על ידי המועצה המדעית (כעת המועצה הלאומית למחקר ופיתוח). בעקבות המלצת הוועדה לבדיקת ארגון המחקר הממשלתי וניהולו (להלן הוועדה) הועברה המעבדה בספטמבר 1972 למינהל המחקר והפיתוח התעשייתי עם הקמתו. מאז 1969 פועלת המעבדה בקשר הדוק עם הקרן למחקרים מדעיים (להלן: הקרן), שהיא אגודה עותומנית ועיקר הכנסותיה ממענקים ומתרומות. המעבדה עוסקת בעריכת מחקרים בפיסיקה שימושית במטרה לפתח מוצרים חדשים וכדי לעודד הקמתן של תעשיות המבוססות על ידע זה; בשמירה על סטנדרטים פיסיקליים יסודיים; ובטיפול בבעיות של איכות הסביבה.

1. עד שנת 1973 פעלו במעבדה קבוצות חוקרים בשלושה תחומים עיקריים: פיסיקה, אופטיקה ואלקטרוכימיה. בתחום הפיסיקה התרכז המחקר בשנים 1964–1970 בנושא של תאים פוטו-סולאריים (הפיכת אנרגיית השמש לאנרגיה חשמלית), שלא הגיע לשלב של יישום; החל ב-1970 עסקו החוקרים במחקר הגלאים, שתוצאותיו נמסרו בראשית 1973 להמשך פיתוחם למוסד ממלכתי אחר. עם סיום המחקר הופנתה הקבוצה לעיסוק במחקר בתחום שיפור איכות הסביבה.

בתחום האופטיקה עסק המכון, החל בשנת 1965, בפרוייקט של הכרת דמויות והכרת דפוס. במסגרת זו עסקו החוקרים בפיתוח מכונת כתיבה ומכונת קריאה לעיוורים. בשנת 1971 התרכז המחקר בתכנון מכשיר לזיהוי טביעות אצבעות, ועד מועד סיום הביקורת החלו החוקרים לעסוק במחקר על שני ספקטרומטרים ומכשיר למיון טביעת אצבעות.

בתחום האלקטרוכימיה הוחל בסוף 1972 בחקר הנושא של פיתוח מצברים.

2. לביצוע מחקרים על ידי המעבדה לא קדמו בדיקות בדבר הכדאיות הכלכלית של יישום תוצאותיהם. ואכן, חלק מ-19 המחקרים שבוצעו מאז 1967, הופסקו משיקולים של חוסר כדאיות כלכלית ביישומם. במקרה אחד הופסק ביצוע המחקר מסיבה זו, לאחר שנמשך ארבע שנים ובמקרה אחר אף שש שנים. לדעת הביקורת מן הצורך, שהמינהל ידאג להסדרים לעריכת בדיקות כלכליות של מחקרים מעבר לשלב של בדיקת רעיון.

3. במתכונתה הנוכחית לא הייתה המעבדה מסוגלת לבצע בכוחות עצמה את כל שלבי עריכת מחקרים ובעיקר את פיתוחם ויישומם בתעשייה. לא עמד לרשותה מהנדס פיתוח, שעל חשיבותו בקידום מחקרים בשלבי היישום והפיתוח עמדה גם הוועדה לארגון המחקר

הממשלתי וניהולו. מחקר אחד בלבד מבין אלה שבוצעו מאז 1967, הגיע לשלב של בניית דגם, וייצורו נמסר למפעל תעשייתי. ביצועם של מחקרים אחרים הופסק או נמסר לטיפולם של גורמים שונים, בעיקר לקרן.

4. בהסכמים, שערך משרד ראש הממשלה עם הקרן, בסמוך להקמתה ניתן לה רשיון לייצור ומכירה של מכשירים וטכנולוגיות, שיפותחו על ידיה או כאמצעותה מתשעה רעיונות, שהם תוצאות של מחקרי המעבדה ואשר לגביהם לא המשיכה המעבדה בפיתוח וביישום. הקרן התחייבה לשלם למשרד 50% מהתמלוגים, שהיא תקבל מיישום של ההמצאות. בשנת 1972 נערך הסכם נוסף עם הקרן על מחקר משותף בפרוייקט אחד (פיתוח מצברים) שלפיו הבעלות על פטנטים שיפותחו תהיה משותפת למעבדה ולקרן. בשנת 1973 הסתכמו התוצאות הקרן ב-1.35 מליון ל"י.

מנהל המעבדה משמש גם כיושב ראש הקרן ויושב ראש הוועד המנהל שלה. במצב זה מרוכזות בידיו הסמכויות להוצאת כספי המעבדה שהם בעיקרם כספי תקציב המדינה, וכספי הקרן, שלה אין זיקה לתקציב. הקשר ההדוק בין שני גופים אלה אף אינו מאפשר הבחנה ברורה בין העבודות, הנעשות בעבור הקרן, לבין אלה, הנעשות בעבור המעבדה, ומקשה על קביעת ההשתייכות המעשית של העובדים לגוף האחד או האחר. מתוך כך אין תחום זה של פעילות המעבדה נתון למעשה לפיקוחו ולהכוונתו של המינהל למחקר תעשייתי, וההסדרים המינהליים והכספיים, הכרוכים בפעילות זו, אינם בפיקוח של גוף ממלכתי. מלבד זה, כיוון ששכרם של עובדי הקרן גבוה מזה של עובדי המעבדה, נוצרו קשיים בניהול כוח האדם במעבדה, הואיל ומועסקים בה זה ליד זה, ולעתים באותם פרוייקטים, עובדים המקבלים בעבור עבודתם תמורה שונה.

הקרן למחקרים מדעיים הוקמה עקב הקשיים, שבהם נתקלה המעבדה בביצוע מחקרים. יחד עם זאת המתכונת הארגונית, שבה פועלת המעבדה בשיתוף עם הקרן היא יוצאת דופן. לדעת הביקורת, יש מקום לבחון מחדש את תפקידיה של המעבדה במגמה לאבחן את התפקידים, שלפי מהותם יש אמנם לבצעם במסגרת של יחידה ממשלתית. אחד השיקולים, שעליהם יהיה מקום לתת את הדעת, הוא ההתפתחות, שחלה מאז הקמתה של המעבדה ב-1950, בכיוון של הרחבת פעילותן של תעשיות עתירות מדע, העוסקות בפיתוח וביישום של מחקרים בתעשייה. המינהל הבהיר, שהוא מכיר בצורך להגדיר בצורה מעודכנת יותר את תפקידי המעבדה, בייחוד בקשר להעברתה למסגרת משרד המסחר והתעשייה.

מענקים למחקר בתעשייה

1. במגמה לעודד את המחקר בתעשייה מקציב משרד המסחר והתעשייה מדי שנה בשנה סכומים למחקר בתעשייה. המשרד מממן את מחצית הוצאות המחקר בתנאי שהמחצית השנייה תמומן על ידי המפעל יוזם המחקר. להלן נתונים על התקציב שהועד למטרה זו ועל המענקים, שאושרו בשנות הכספים 1970 עד 1973 (במליוני ל"י):

שנת הכספים	תקציב	הוצאה בפועל	מענקים שאושרו
1970	15.9	6.7	8.1
1971	17.2	6.2	10.5
1972	14.0	7.9	—
1973	15.0	—	—

השתתפותו של המשרד במחקר ופיתוח ניתנת כמענק ללא תנאים מגבילים, להוציא הגבלה על ייצוא הידע, שנרכש במהלך המחקר. כאשר המפעל עורך המחקר אינו מצליח לנצל את תוצאותיו לפי תנאי ההסכם, שנחתם עמו, הזכויות לניצול תוצאות המחקר שמורות למשרד.

2. הבקשות לקבלת מענקי מחקר מתקבלות ביחידה למחקר ושירותים לתעשייה שבמשרד ומועברות לחוות דעת בדבר הכדאיות הכלכלית בכיצוע המחקר אל החטיבה המקצועית, שנושא הבקשה שייך לתחומה. לאחר מכן נדונה הבקשה על ידי ועדת מחקר בראשות המדען הראשי, שבה חברים נציג המועצה הלאומית למחקר ופיתוח ונציגי החטיבות המקצועיות שבמשרד.

הקריטריונים המגדירים את המטרות ואת התנאים, שלפיהם ניתן המענק, לא גובשו בכתב, ולא הוגדרו באופן ברור סוגי ההוצאות הישירות והעקיפות המוכרות במסגרת תכנית מחקר. במקרים, שבהם נדחתה הבקשה, נרשמה ההנמקה לדחייה בסיכום דיוני הוועדה, אך היא לא צוינה בהודעה, שנשלחה למגיש הבקשה, ולא הופנתה תשומת לבו לזכותו לערער על ההחלטה.

בדיקה, שנערכה על ידי יחידת אר"ש של משרד המסחר והתעשייה באמצע 1972, העלתה, שהפיגור בטיפול בבקשות, שהוגשו לוועדה, הלך וגדל. הפיגור המצטבר של בקשות, שהטיפול בהן לא סיים, הגיע באמצע 1972 ל-135. הטיפול היה איטי גם בשנת 1973. לעתים עברה יותר משנה ממועד הגשת הבקשה עד לאישורה או עד לביצוע התשלום הראשון. במקרים, שבהם אין מפעל מוכן להסתכן בכיצוע מחקר, בלא שתוכנן קודם לכן השתתפותו של המשרד במימונו, עלולים עיכובים באישור בקשה לתמיכה לגרום להפסד זמן ניכר, שהוא בתחום המחקר והפיתוח גורם בעל חשיבות רבה.

קיימות דעות, כי שיטה של עידוד המחקר על ידי מענק, הניתן בשיעור קבוע על ההוצאה הכוללת – לירה כנגד לירה – בלא להבחין בין מחקרים לסוגיהם ובין מפעלים, כפי שנעשה על ידי משרד המסחר והתעשייה, אינה יעילה די הצורך, מאחר שאינה יוצרת תמריצים מספיקים, בהתאם לאפשרויות המיוחדות בכל מקרה. מקובלות בעולם שיטות מגוונות של תמריצים למחקר תעשייתי, ובכמה מדינות אף נהוג לקבוע בצורה גמישה את שיעורי ההשתתפות מ-10% עד 100% מהוצאות המחקר.

אם כי הנהלת המשרד סבורה, שבתנאי הארץ שיטת התמיכה בשיעור קבוע היא המתאימה, נראה לביקורת שמן הראוי, נוכח הצרכים של פיתוח המשק, שהמשרד יבחון מחדש, בשיתוף עם המועצה הלאומית למחקר ופיתוח, את הדרכים לגיוון השיטה של מתן התמריצים לעידוד המחקר בתעשייה ולפישוט התהליכים המינהליים. במידה שיוחלט לאמץ שיטה יותר גמישה, יש לתת את הדעת על כך, ששיעור התמיכה ייקבע לאחר בדיקה יסודית, בציון הנימוקים לקביעתו ותוך שמירה על העקרון המבטיח שוויון למתחרים עסקיים.

הטיפול באספקת מלט

נוכח המחסור במלט, שהורגש במיוחד בשנים 1972 ו-1973, סקר משרד מבקר המדינה, בחודשים מאי-ספטמבר לסירוגין ובדצמבר 1973, נושאים הקשורים באספקת מלט, במידה שהם בתחום טיפולם של גופים מבוקרים. הסקירה נערכה במשרד המסחר והתעשייה, ברשות הנמלים, באגף המכס והכלו ובמשרד השיכון.

מכלל תצרוכת המלט בארץ, כ- 80% מנוצלים לבנייה ו- 20% בקירוב למיפעלי חשמל, למיפעלי מים, למיתקני תחבורה ותקשורת, ולמיתקנים בטחוניים.

המלט מיוצר על-ידי קלייה של תערובת מלאכותית של מינרלים בטמפרטורות גבוהות, וטחינת מוצר הקלייה, הידוע בשם קלינקר, לאבקה. בישראל מצויים חומרי הגלם הדרושים לייצור מלט, אולם הארץ ענייה בעפרות כרזל ובעץ, העשויים לשמש לו תחליף, ומשום כך רבה חשיבותו של המלט בישראל.

ייצור המלט בארץ הוא בידי חברת מפעלי מלט פורטלנד נשר בע"מ (להלן: נשר) והיא גם היבואן העיקרי של מלט. לנשר שני מיפעלים — בחיפה וברמלה; מפעל שלישי של חברה זו נמצא בהר טוב, בתהליך הקמה. המיפעלים ממוקמים ליד מקורות חומרי הגלם, באזורים שהם גם מרכזי הצריכה.

שיווק המלט שנשר מייצרת ומיבאה נעשה באמצעות חברת-בת שלה, נשר-סחר (שיווק מלט) בע"מ, המוכרת בעיקר לקבלנים, ליצרני מוצרי מלט ולסוחרים.

התפתחות ענף הבנייה וצריכת המלט

בהתפתחות ענף הבנייה בארץ, הקובע את היקף צריכת המלט, חלו תנודות חזקות. בשנים הראשונות לקיום המדינה הושקעו משאבים רבים יחסית בבניית שיכונים עולים, והיקף התחלות הבנייה גדל בקצב מהיר. בשנים 1952 עד 1954 חלה ירידה בהיקף התחלות הבנייה. בשנים 1955 עד 1964 שוב נמצא הענף בתהליך של צמיחה מהירה, פרט לתקופת מלחמת קדש. בשנת 1964 הגיע היקף התחלות הבנייה ל-5.6 מיליון מ"ל לשנה. בשנת 1965 חל מפנה חד בתהליך זה, בין היתר מחמת צימצום בעלייה וסיום בניית מיפעלי פיתוח גדולים, כמו למשל נמל אשדוד.

באותה עת נכנס המשק לתקופת המיתון, שנמשכה עד לסוף 1967; באותה שנה הגיע היקף התחלות הבנייה ל-2.8 מיליון מ"ל בלבד. למן שנת 1968, לאחר מלחמת ששת הימים, עם גידול האוכלוסייה, עלייה ברמת החיים, שהיתה מלווה במעבר משפחות רבות לדירות מרווחות, והתרחבות המגמה של רכישת דירות על-ידי תושבי ישראל ומשקיעים מחוץ לארץ, לא רק למטרות של השתכנות מיידית, אלא גם כהשקעה, התאושש ענף הבנייה במהירות, ובשנת 1972 הגיע היקף התחלות הבנייה לשיא של 7.6 מיליון מ"ל, כ-170% יותר מאשר בשנת 1967, דהיינו גידול שנתי ממוצע של 34%. בסוף שנת 1973, עם פרוץ מלחמת יום הכיפורים, ובעיקבות ההאטה הזמנית של ענף הבנייה, ירד הביקוש למלט באופן תלול. להלן נתונים על התפתחות היקף הבנייה וצריכת המלט בארץ:

היקף ענף הבנייה בשנים 1964–1972 שטח בנוי (באלפי מ"ל) (1)

התחלות בנייה			גמר בנייה			שנה
מגורים	יעוד אחר	ס"ה	מגורים	יעוד אחר	ס"ה	
3,752	1,857	5,609	2,964	1,401	4,365	1964
3,089	1,643	4,732	3,125	1,599	4,724	1965
2,057	1,364	3,421	3,116	1,755	4,871	1966
1,650	1,165	2,815	2,381	1,137	3,518	1967
2,396	1,426	3,822	1,994	1,427	3,421	1968
3,667	1,447	5,114	2,428	1,215	3,643	1969
4,500	1,460	5,960	3,134	1,323	4,457	1970
5,085	1,730	6,815	3,805	1,580	5,385	1971
5,976	1,585	7,561	4,670	1,217	5,887	1972

(1) הנתונים מהשנתון הסטטיסטי לישראל, כרך 24, 1973.

צריכת המלט בשנים 1964–1972 (באלפי טונות) (1)

הגידול ב-% לעומת השנה הקודמת	כמויות	
—	980	1964
6	1,044	1965
—17	867	1966
—25	650	1967
45	948	1968
31	1,242	1969
15	1,426	1970
17	1,671	1971
26	2,107	1972

(1) הנתונים לפי דו"חות בנק ישראל לשנים 1970 ו-1972.

מכלל התחלות הבנייה הגיע היקף התחלות הבנייה הציבורית — שהיא הבנייה ביוזמת הממ"שלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות וחברות שהן בשליטתם המלאה של מוסדות אלה — ל-2,107,000 מ' בשנת 1970, ל-1,985,000 מ' בשנת 1971, ול-2,231,000 מ' בשנת 1972.*

שיעור הגידול בצריכת המלט היה בשנים האחרונות גדול משיעור הגידול בשטח הבנייה, מכמה טעמים, ביניהם הגידול בכמות המלט הדרושה לכל מ' בנייה, בגלל בניית בתים גבוהים בהיקף ניכר; הפעלת בנייה בשיטות טרומיות, וגידול בבניית מיקלטים. היווצרות המחסור והצפייה להמשכו גרמו לאגירת מלט, וזו הגדילה עוד יותר את הביקוש בפועל.

ייצור מלט בארץ

עד שנת 1969 סיפקה תעשיית המלט המקומית את הדרישה למלט בארץ. בדרך כלל היה היקף הייצור גבוה מהיקף הצריכה המקומית, וחלק מהייצור העודף הופנה לייצוא. היקף הייצור עלה מ-380,000 טון בקירוב בשנת 1950, ל-800,000 טון בשנת 1960 ול-1,384,000 טון בשנת 1970. מאותה שנה נשאר היקף הייצור מחומר גלם מקומי קבוע**.

עד 1953 פעל בארץ מפעל מלט אחד — מפעל נשר שבחיפה. באותה שנה החל בייצור מיפעל נשר ברמלה, ובשנת 1954 — מפעל של חברה אחרת בהר טוב. נוכח גידול צריכת המלט בתחילת שנות השישים, החליטה חברת נשר להרחיב את מיפעליה, והתקינה בהם כיבשני מלט נוספים. אולם התקנת הכשנים החדשים הושלמה רק בשנים 1965 ו-1966, כלומר בתקופת המיתון, אשר בה ירד במידה ניכרת הביקוש המקומי לחומרי בנייה, וביניהם מלט. כתוצאה מכך נפגעה רווחיות מיפעלי המלט; בתחילת 1968 הופחת זמנית, למפרע, הבלו שהיה מוטל על המלט שיוצר בארץ (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 130). המיפעל בהר טוב נסגר באותה עת.

* הנתונים לקוחים מהשנתון הסטטיסטי לישראל, כרך 24, 1973.

** החל ב-1971 נסחן במתקני המיפעל הנמצאים בהר טוב גם קלינקר מיובא.

בשנת 1968, שבה שוב התעורר הביקוש למלט היה היקף הייצור גדול במידה ניכרת מהצריכה. אולם בשנת 1969 כבר נצרכה כמעט כל הכמות שיוצרה בארץ, והתגלו סימנים ראשונים של מחסור, שהתמיר והלך עד סוף 1973.

ביולי 1971 אישר משרד המסחר והתעשייה לנשר הקמת מפעל חדש בהר טוב, כתנאים של מפעל מוכר, במקום בו פעל בזמנו מפעל המלט שנסגר בשנות המיתון. היקף הייצור השנתי המתוכנן של מפעל זה הוא 600,000 טון. לפי התכנית המקורית שאושרה, היה צורך להשקיע במפעל 65 מיליון ל"י. בשנת 1973, לאחר מספר תיקונים בתכנית, הגיע היקף ההשקעה הכוללת לסכום של 113 מיליון ל"י, והיקף ההלוואות שאושרו הגיע ל-65 מיליון ל"י. המפעל היה אמור להתחיל בייצור בשנת 1973, אולם הפעלתו נדחתה לשנת 1974. בינתיים מופעלות מסחנות המפעל לטחינת קלינקר מיובא.

בשנת 1973 הגיע משרד המסחר והתעשייה למסקנה, כי גם לאחר שמפעל המלט השלישי יתחיל בייצור, לא ידביק הייצור את הדרישה המקומית למלט, ומשום כך הוחלט על הקמת מיפעל מלט רביעי. הוגשו למשרד חמש הצעות, מהן נבחרה, במאי 1973, הצעה משותפת של חברה קבלנית גדולה והחברה לישראל בע"מ בנימוק שחברות אלה הן גורמים ביצועיים ופיננסיים רציניים. ההשקעה במיפעל מוערכת ב-200 מיליון ל"י, התחלת הייצור היתה צפויה בסוף שנת 1976, ותפוקתו המתוכננת – 800,000 טון בשנה.

בסיכום דיון שהתקיים במשרד המסחר והתעשייה ביום 22 במאי 1973, רשם היועץ הכלכלי של השר, כי המשרד מציע להעניק למיפעל מעמד של מיפעל מוכר, וכי אם יוקם תמיפעל כנגב, תישקל אפשרות להעניק לו מעמד של מיפעל מאושר. היזמים נתבעו להתקשר עם גורם בעל ידע בענף ייצור המלט, בדרך של הסכם או של שותפות.

הטיפול במחסור במלט

המחסור במלט שיבש את תהליכי העבודה הסדירים בענף הבנייה, וכך נגרמו נזקים גם לענפים הקשורים בענף זה. מחמת המחסור עוכבה השלמתם של שיכונים, מיפעלי תעשייה ופיתוח, בתי ספר, בתי חולים ומוסדות אחרים.

בראשיתו של המחסור, רווחה ההנחה שלא יהיה קושי בהשגת מלט ממקורות חוץ במידת הצורך, וניתן יהיה לספק ביקוש גובר למלט, בלא עיכובים ניכרים, גם ללא התאמה מלאה בין כושר הייצור לביקוש בתקופות שיא. הפעלתו הצפויה של המיפעל בהר טוב בשנת 1973 הייתה אמורה להקטין את המחסור באופן משמעותי, או אף לחסלו.

עם הזרפת המחסור, נקטו משרדי ממשלה צעדים, שנועדו למלא את החסר בדרך של ייבוא. גם הייבוא כוצע בעיקר על-ידי נשר. בשנים 1972 ו-1973 התחילו גם מספר סוחרים וקבלנים, לייבא מלט בכמויות לא גדולות, למכירה או לשימוש עצמי. עם התחלת תהליכי הייבוא, בשנת 1970, הייתה הכמות שהיה צורך לייבא קטנה. אולם, כאשר הכמויות הדרושות גדלו, התברר שישנו קושי להשיג מלט בכמויות ובמועדים הדרושים: גם בשוק העולמי התעורר באותה עת ביקוש גובר למלט, וארצות שייצאו מלט, היו ליבואניות. גם בעיות של הובלה ימית ושל שינוע הכבירו על כיצוע הייבוא. כתוצאה מכך עלו מחירי המלט בעולם, והחריף הקושי בהשגתו. בישראל הייתה תקרה נמוכה יחסית למחיר המלט, שנקבעה בצו על פי חוק הפיקוח על מיצרכים ושירותים, תשי"ח-1957.

כדי להקטין את הפער בין המחיר המירבי לבין מחירו הריאלי של מלט מיובא, הופחת המכס שהיה מוטל עליו, וניתנה סובסידיה לייבוא. המחיר המירבי הועלה בהדרגה מ-106

ל"י לטון באפריל 1971 ל-130 ל"י לטון החל באפריל 1973. נעשו גם פעולות בין-משרדיות להגברת שינוע המלט בנמלים.

הוקם צוות, בו השתתפו נציגי משרד המסחר והתעשייה ורשות הנמלים, לטיפול שוטף בבעיות ייבוא המלט. בדיון שהתקיים באפריל 1973, בהשתתפות שר האוצר, שר המסחר והתעשייה, שר השיכון, שר התחבורה ושר הבריאות, הוחלט על הקמת ועדה, שחבריה הם המנהלים הכלליים של משרד המסחר והתעשייה, משרד השיכון ורשות הנמלים, והוטל עליה לעקוב באורח שוטף אחר בעיות אספקת המלט וייבואו.

המריצים לייבוא מלט

משנת 1962 מלט הוא מיצרך בר-פיקוח. לפי חוק הפיקוח על מיצרכים ושירותים, תשי"ח—1957. במסגרת זו הוציא שר המסחר והתעשייה צווים, בהם נקבע מחיר מיירבי למלט, המיוצר על ידי נשר. המחיר המירבי הוחל גם על מלט מיובא. בעקבות תלונות של חברת נשר, שמחמת התייקרות המלט בשוקי העולם מכירת המלט המיובא, במחיר המירבי גורמת לה הפסדים, הופחת המכס על המלט המיובא: עד ינואר 1971 היה המכס המוטל על טון מלט — 40 ל"י ו-20% היטל יבוא. באותו מועד הופחת המכס ל-22.50 ל"י לטון. ובמארס 1972 בוטל כליל. היטל היבוא לא בוטל.

בספטמבר 1972 הועלה מחיר המלט לצרכן, לפי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, מייצור מקומי ומייבוא ב-3.70 ל"י לטון; הבלו על מלט מייצור מקומי הופחת ב-2 ל"י לטון.

העלאת מחיר המלט גם על הייצור המקומי נועדה לפצות את נשר על המחיר הנמוך יחסית, שבו היה עליה למכור את המלט המיובא. אולם לא היה בכך כדי להמריץ את נשר, להגדיל את היקף היבוא במידה הדרושה. מאידך גיסא, לא היה באמצעי זה כדי לעודד במידה הדרושה ייבוא על ידי יבואנים אחרים.

מומן לזמן הוציא משרד המסחר והתעשייה היתרים לייבואנים לגבות בעד מלט מחיר העולה על הקבוע בצו כללי.

בדיון שקיימו שרי ממשלה באפריל 1973, (ראה לעיל), הוחלט להעניק סובסידיה ניכרת לכל יבואן, כדי לעודד ייבוא גם על ידי גורמים אחרים. על פי הסדרים שקבע משרד המסחר והתעשייה לתשלום הסובסידיה, הוקמה קרן השוואה, המתנהלת באגף המכס והבלו. על מלט מייצור מקומי הוטל היטל של 27.50 ל"י לטון, שיועד למימון הקרן. נקבע, כי שיעור הסובסידיה לטון מלט מיובא יהיה 55 ל"י; לטון קלינקר — 10.25 ל"י, אולם, אם יוכח, שייבוא הקלינקר גורם הפסד בסכום גדול יותר, יוסיף המשרד סובסידיה לכיסוי.

לפי הסדר בין משרד המסחר והתעשייה לבין נשר מומן ההיטל על הייצור המקומי בחלקו, על-ידי העלאת מחיר המלט המקומי והמיובא ב-11 ל"י לטון, והמפחתת הבלו, שהיה מוטל על המלט המקומי, ב-2.25 ל"י לטון, וכן מהגדלת שיעור רווחי נשר בייצור, לפי ההסדר מספטמבר 1972. נקבע שלכיסוי ההפסדים הנוספים, שתישא בהם נשר עקב תשלום ההיטל וביצוע הייבוא, היא תקבל, החל באפריל 1974, תוספת מחיר של לפחות 2 ל"י לטון מלט שהיא תשווק. תוספת זו באה לפצות את נשר בעד הפסדי שנאמדו בסכום של 12 מליון ל"י. על סכום ההפסד ישלם משרד המסחר והתעשייה לנשר, ריבית בשיעור של 11% בשנה, ללא הצמדה. באותו הסדר התחייב המשרד שייבוא מלט מתורכיה יכוצע רק על-ידי נשר.

באוגוסט 1973 הוגדלה הסובסידיה לטון מלט מיובא, בשיעור נוסף של 45 ל"י ובסך הכל הגיעה הסובסידיה ל-100 ל"י לטון—למטעני מלט, שלגביהם נפתחו אשראים דוקומנטריים בחודשים אפריל עד אוגוסט, ואשר יובאו בפועל עד סוף 1973. כדי לזכות בסובסידיה היה על היבואן להתחייב, שישתמש במלט בעצמו, או ישווקו במחיר שאינו עולה על המחיר המירבי שנקבע, ובמקרה זה יספק 20% מהכמות המיובאת למשרד השיכון.

בנובמבר 1973 הועלה המחיר המירבי למלט ל-199 ל"י לטון, בד בבד עם הגדלת הבלו על המלט מייצור מקומי והגדלת היטל היבוא על המלט המיובא. תוקף הסדרי הסובסידיה פג ב-1.1.1974.

שינוע מטעני מלט בנמלים

כמות מטעני המלט שעברה את נמלי ישראל בשנים האחרונות, גדלה בשיעור ניכר משנה לשנה: בעוד שבשנת הכספים 1970 יובאו כ-40,000 טון, יובאו בשנת הכספים 1971 כ-390,000 טון מלט וקלינקר, בשנת 1972 — 715,000 טון, ולשנת 1973 היה צפוי יבוא של כמיליון טון. מרבית המטענים עברו דרך נמלי רשות הנמלים, ויתרם דרך נמל עזה, שאינו נמנה עם נמלי הרשות, אך פעולתו מתואמת על ידיה. חלקם של מטעני המלט במטען הכללי — מטען שאינו משונע בתפוזרת — אשר שונע על ידי רשות הנמלים, עלה מ-0.9% בשנת 1970, ל-5.9% בשנת 1971, ול-10.4% בשנת 1972*.

תכניות העבודה השנתיות של רשות הנמלים, מבוססות על מידע, המתקבל מבעלי מטענים, מחברות הספנות וממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. היקף יבוא מטעני המלט לא היה ידוע בעוד מועד לגורמים שטיפלו בו, ומשום כך היה הפרשני כר בין הכמות, שנכללה בתחזיות רשות הנמלים, ובין הכמות שיובאה למעשה.

שינוע מטעני מלט, הארוזים בדרך כלל בשקי נייר במשקל של 50 ק"ג כל אחד, הוא ידני וממושך. אניות, הפורקות שקי מלט, שוהות בנמלים זמן רב. רשות הנמלים היתה מעוניינת, שמלט יובא בשקים מעובדים, שניתן לפרקם בעזרת מנופים. מסיבות שונות לא עלה בידי היבואנים לייבא מלט בשקים מעובדים בכמויות משמעותיות. שיטת הובלה אחרת, שהייתה מאפשרת פריקה מהירה, היא תפוזרת. אולם שיטה זו דורשת השקעות במתקנים מיוחדים. בעקבות ההערכה, שבעיית יבוא המלט עשויה למצוא את פתרונה או להצטמצם תוך זמן קצר, הייתה רשות הנמלים זהירה בקבלת החלטות לרכישת ציוד מיוחד. קצב הטיפול של הנמלים במטעני המלט והקלינקר היה בכמה מקרים אטי, עקב קשיים בתפעול.

במאי 1972 דנו נציגי רשות הנמלים עם נציגי משרד המסחר והתעשייה, משרד התחבורה, חברת צ"ם ונשר, בעניין יבוא המלט מיולי 1972 עד ליוני 1973. על דעת כל המשתתפים בדיון נקבע, שצריכת המלט הצפויה לאותה שנה היא 2 מיליון טון, מזה תספק התעשייה המקומית 1.4 מיליון טון, ועוד 600,000 טון יהיה צורך לייבא. לדעת המשתתפים, היה כושר הייצור המקומי עתיד להגיע במחצית השנייה של שנת 1973 — עם הפעלת המפעל בהר טוב — ל-2 מיליון טון, והיבוא היה צפוי להיפסק.

בהתאם לכך נקבעו סדרי העבודה בנמלים לשנת הכספים 1972 כדלקמן: מטעני המלט יוכוונו לנמל עזה, שיקלוט כ-12,000 טון בחודש, והכמות שהוא לא יוכל לקלוט — תועבר לנמלי רשות הנמלים. כמות מטעני הקלינקר — המיובאים בתפוזרת — יהיו כמחצית כלל

* הנתונים לקוחים מתוך דוחות סטטיסטיים של רשות הנמלים.

המטענים, והם יפורקו בנמל אשדוד. המשתתפים באותו דיון העריכו, כי בחודשי הקיץ לא יתעוררו קשיים בפריקת המלט; מאידך גיסא יקשה על הנמלים לפרוק את המלט ללא המתנות בחודשי החורף. לכן קיבלה נשר על עצמה, להקדים ככל האפשר את הגעת המשלוחים לפני החורף. באותו דיון נדונו גם דרכים להובלת מלט בצורה, שתאפשר פריקה באמצעים משוכללים, כגון הובלה בשקים מעונבים. בספטמבר 1972 הודיעה נשר למשרד המסחר והתעשייה, כי הובלת מלט בשקים מעונבים עדיין נמצאת בשלבי ניסוי, ועל כן יגיעו מרבית מטעני המלט בשקים נפרדים. בנוסף לכך, כמות המלט והקלינקר שיש לייבא ולשנע עלתה מ-50,000 טון בחודש בממוצע, ל-90,000 טון בחודשים האחרונים של 1972, ול-70,000-75,000 טון בחודשי החורף של 1973. מאידך גיסא, רשות הנמלים הודיעה, כי לא תוכל לפרק כמויות כאלה בעונת פרי ההדר.

על דעת שר התחבורה ושר המסחר והתעשייה, ומנהלי משרדיהם, מנהל רשות הנמלים ונציגי נשר סוכם, בפגישות שקיימו בספטמבר ובנובמבר 1972, כי לנמל חיפה יופנו בחודשי החורף רק מיטענים שיגיעו בשקים מעונבים. לנמל אשדוד יופנו רק מיטעני קלינקר בצובר, ואילו מיטענים של שקי מלט נפרדים, יופנו רק לנמל עזה, אשר בו יוקם מוזן נוסף, ויוארך יום העבודה, כך שנמל זה יוכל להגיע להספק פריקה של 2,000 טון ביום.

במהלך הדיונים שנתקיימו בשנת 1972 הציעה נשר להקים מסוף מיוחד ליד רציף עמוק מים בנמל אשדוד, שיאפשר פריקת מלט בתפוזות מאניות גדולות. לאחר בחינת הצעה זאת ואפשרויות אחרות של רכישת מיתקנים לפריקה בתפוזות, החליטה רשות הנמלים לרכוש מיתקן נייד לשאיבה וסילוסים, שיוחקנו ליד רציף רדוד יותר, שיאפשר פריקה מאניות קטנות בלבד. יתרונו של מיתקן זה היה באפשרות התקנתו המהירה יחסית. המיתקן הופעל באמצע שנת 1973. באותה עת הורתה ועדת המנכ"לים לרשות הנמלים, בעקבות החלטה שהתקבלה בדיון בין שרי ממשלה, להזמין מיתקן שאיבה וסילוסים נוספים.

בגלל הקושי בשינוע המלט בנמלי הים התיכון נחתמו הכסמים לרכישת מלט ממדינות אפריקה והמזרח הרחוק, שהגיע דרך נמל אילת, אולם, ריחוקה של אילת ממרכזי צריכת המלט דרש הפעלת משאיות רבות להובלת המלט ליעדיו, ואלה לא תמיד נמצאו בכמות הדרושה.

הטיפול בשיווק המלט

עוד בשנת 1969 הופיעו סימני מחסור במלט: צרכני מלט פרטיים וציבוריים לא קיבלו באמצעי השיווק הרגילים את כמויות המלט שהיו דרושות להם, ומאידך ניתן היה להשיג מלט ממקורות שונים, במחירים מופקעים. צרכנים נתבעו לשלם בעד המלט עם קבלת ההזמנה, בעוד שההספקה התבצעה מספר שבועות או חודשים מאוחר יותר, דבר שהיה בו משום העלאת מחיר סמויה. הצרכנים גם חויבו להוביל את המלט שנרכש באמצעות רכב של המשווקים, או שהיה עליהם לשלם תוספת בעד הובלה ברכב שלהם. תופעות אלה גברו עם העמקת המחסור.

פיקוח על המחירים

עד סוף שנת 1972, לא חלו הצווים, שקבעו מחיר מירבי למלט, על דרגי השיווק השונים, כולל חברת נשר-סחר, אלא רק על חברת נשר, שכן הצווים היו אישיים והופנו אליה בלבד. החוק להארכת תקפן של תקנות שעת חירום (הסדרים בעקבות שינוי שער המטבע),

תשל"א-1971, אסר על יצרן, יבואן וסיטונאי למכור מיצרן במחיר העולה על המחיר היציב - דהיינו מחיר המיצרן ביום 15 באוגוסט 1971. האסור לא חל על קמעונאים, ועל כן, כשנתגלו מקרים של הפקעת מחירים על-ידי קמעונאים, לא הייתה אפשרות, לפי חוק זה, להעמידם לדין על הפקעת המחיר. באוקטובר 1972 נקבע בצו מחיר מירבי למלט, שחל על מכירה על-ידי יצרן, לרבות סוכנו או המפיץ שלו, וכן על יבואן או סיטונאי, ובנובמבר 1972 הורחבה תחולת הצו על כל מי שסוחר במלט. באותו צו נאסרה מכירת מלט על-ידי יצרני מוצרי מלט וקבלני בניין ללא קבלת היתר מיוחד. משרד המסחר והתעשייה הפעיל חברות חקירה לאיתור מפקיעי מחירי מלט. בעקבות פעולות החקירה הועמדו לדין כמה מפקיעי מחירים, באשמת הפקעות מחירים.

הקצאת המלט לצרכנים

הקצאת המלט לצרכנים הייתה נתונה באורח לכדי בידי נשר ונשר-סחר, עד לאמצע שנת 1973. משרד המסחר והתעשייה לא קיים פעולות הכוונה או פיקוח על השיווק. פניות של גורמים ציבוריים ופרטיים שונים אל המשרד, בבקשה כי יסייע להם בהשגת המלט הדרוש, נענו שהעניין נתון בידי נשר.

במאי 1973 הורתה ועדת השרים לענייני כלכלה לוועדת המנכ"לים לטיפול בבעיות מלט, שתדאג למתן עדיפות ראשונה באספקת מלט לבניית בתי חולים, לבתי-ספר ולמוסדות סעד.

ביוני 1973 מינתה ועדת המנכ"לים ועדה ציבורית והוטל עליה להמליץ לפני נשר על דרכים לחלוקת המלט. חברי הוועדה הם נציגי משרד המסחר והתעשייה, משרד השיכון, מע"ץ, מרכז הקבלנים, סולל בונה, לשכת המסחר תל אביב-יפו ואיגוד יצרני הבטון המוכן. הוועדה קיימה דיונים במשך חודשיים והחליטה על הקצאת המלט לצרכנים, לפי דרישות של נשר על כמות המלט העומד לשיווק ועל הדרישות של הצרכנים, שהוגשו לה.



מקורו של המחסור במלט היה בגידול מהיר של הצריכה, בעוד שהיקף הייצור המקומי נשאר קבוע. המחסור במלט אפשר היה למנוע על-ידי היערכות בעוד מועד להגברת הייצור המקומי. הגברת הייצור המקומי, שהוא כדאי למדי, כרוכה בהשקעות גדולות, והתקופה שבין קבלת החלטה על הקמת מפעל נוסף, או הרחבת מפעל קיים, לבין הפעלתו היא ארוכה. בהעדר חיוזי של מגמות התפתחות הענף והרחבתו הגדולה, ונוכח התנודות החריפות שידע הענף בעבר, לא היו יזמות של גורמים כלכליים להיכנס לענף ייצור זה.

הואיל ובעבר לא היה צורך מיוחד, שגורמים ממשלתיים יפעלו בתחום התכנון הכולל של הענף או בוויסות ההספקה בו, הם גם לא היו ערוכים לטפל במחסור שהתפתח, ותגובתם למחסור לא הייתה מהירה די-הצורך.

טיפולם של משרדי הממשלה במחסור במלט התרכז במרבית התקופה בעיקר במאמץ לייבא את כמות המלט החסרה. אולם, במצב של פיקוח על המחירים, לא היה תמריץ מספיק ליצרן ולגורמים אחרים להגביר את היבוא בין על-ידי היצרן ובין על ידי גורמים אחרים. הממ"ש שלה מצידה לא עשתה סידורים ישירים לייבוא. במישור התשתית לא הצליחו הנמלים להתאים את פעילותם לתביעות שהציג יבוא המלט.

למלט היה במשך תקופת המחסור מחיר מירבי, שקיומו נתמך על-ידי אוצר המדינה הן בדרך של הקלות במיסים והן על-ידי מתן סובסידיה לייבוא. מאידך גיסא, לא ננקטו צעדים מינהליים להקטנת הצריכה ולפיקוח על מערכת השיווק. כתוצאה מכך הגיע מלט, שנרכש במחיר נתמך, לשוק השחור, וגבר המחסור במלט בפרוייקטים, שהמדינה הייתה מעוניינת בהם ושמחירי הבנייה בהם חייבים להיות מבוססים על המחיר המירבי שנקבע למלט. רק באמצע 1973 נעשו צעדים ראשונים, שנועדו לתת עדיפות בהקצאת המלט לפרוייקטים ממלכתיים.

לקח שניתן ללמוד מהמחסור במלט ודרכי הטיפול בו הוא, שכאשר מדובר במיצר, החיוני לאחד מענפי המפתח שבמשק, אין גורמי הממשלה פטורים ממעקב — מחיזוי הצרכים מהצד האחד ומחיזוי האספקה מהצד האחר, אף אם בתנאים רגילים מתנהלת האספקה ללא התערבות ממשלתית ישירה. הדבר אפשרי, כאשר המשק הציבורי הוא גם אחד הצרכנים הגדולים של אותו מוצר וממילא, במידה שיש בכלל אפשרות לחזות את התפתחות הביקוש, הרי היא בידי גורמי הממשלה. בהעדר מעקב כזה, עלול לקרות — כפי שאמנם קרה בנושאי המלט — שההתערבות להסדר האספקה באה במאוחר מדי ואמצעה לא היו יעילים ביותר.

מאז מלחמת יום הכיפורים אין הבעיה של מחסור במלט עומדת על הפרק באותה מידה כבעבר, הן משום שהולכת ומסתיימת הקמתו של מפעל ייצור שלישי, והן מחמת ההאטה בהיקף הבנייה.

ייצור מקומי של שמנים וכוספא

ביולי-אוקטובר 1973 נבדקו ההסדרים, שקבע המשרד בתחום ייצור מקומי של שמנים וכוספא.

בישראל פועלים שישה מפעלים להפקת שמן וכוספא מגרעיני שמנים, בעיקר מפולי סויה (ראה גם דו"ח שנתי 15, עמ' 327). כושר העיבוד של התעשייה הגיע ב-1972 ל-455,000 טון גרעיני שמן. כמות הגרעינים, שהייתה דרושה לייצור שמן וכוספא לצריכה המקומית, הגיעה באותה שנה ל-330,000 טון ועודף כושר הייצור נוצל ליצוא.

להלן התפתחות הצריכה המקומית והיצוא של שמנים וכוספאות בשנים הקלנדריות 1970 עד 1973 (באלפי טון):

המצרך	1970			1971			1972			1973		
	מקומית	יצוא	ס"ה	מקומית	יצוא	ס"ה	מקומית	יצוא	ס"ה	מקומית	יצוא	ס"ה
שמן סויה	56	11	67	65.0	12.8	77.8	68.5	15.0	83.5	81.3	4.2	85.5
כוספא מטויה	206.4	43.3	249.7	219.0	65.5	284.5	230.0	74.0	304.0	273.5	20	293.5
שמנים אחרים	2	16	18	2.0	4.5	6.5	2.5	4.1	6.6	1.4	5.2	6.6
כוספאות אחרות	17.5	—	17.5	13.0	—	13.0	17.0	1.6	18.6	6.5	8.8	15.3
ס"ה	281.9	70.3	352.2	299	82.8	381.8	318.0	94.7	412.7	362.7	38.2	400.9

פולי הסויה, חומר הגלם העיקרי לתעשיית השמנים בישראל, מיובאים על ידי הממשלה, המוכרת את הפולים למפעלים במחיר מוזל. בשנת 1972 הסתכמה הסובסידיה ב-52 מליון

ל"י וניתנה מהסעיף "הוזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים". למעשה בגלל המכנה המיוחד של הענף שימש חלק מסכום זה כתמיכה ביצוא שמנים וכוספאות. נוסף על כך ניתנה לענף גם תמיכה ישירה לעידוד היצוא בסך כ-8 מליון ל"י מהסעיף "עידוד הייצוא". הממשלה קובעת את מחירי השמן והכוספא בשוק המקומי; אין פיקוח על מחיריהם של מוצרי לוואי מייצור הענף. פולי הסויה נמכרים למפעלים לפי מכסות ייצור.

להלן חלוקת המכסות:

המכסה באחוזים	כושר ייצור באלפי טונות	המפעל
17.07	110	א.
22.15	90	ב.
22.06	90	ג.
17.07	65	ד.
12.75	60	ה.
8.90	40	ו.
100.00	455	

חלק מהפעולות העסקיות בענף השמנים מרוכז בידי החברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ, שמניותיה בבעלות של חמישה מפעלי השמן הגדולים, (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 406 על מכירת חלקה של הממשלה בחברה). החברה משמשת צינור לחלוקת המכסות של פולי סויה ליצרנים. ארבעה מיצרני השמן המעבדים כ-75% של חומרי הגלם המיובאים מאורגנים בהסדר כובל (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 335).

בתנאי התארגנות אלה ובעקבות ההסדרים שעשתה הממשלה אין למעשה תחרות/ממשית בייצור שמן וכוספא במונחים של חלוקת השוק או מחירים, אף כי ייתכן שיעול פנימי במפעל נתון פועל לטובתו.

השמן והכוספא, המשמש בעיקר להאכסת בעלי חיים, מופקים בייחס קבוע של 178 ק"ג שמן ו-790 ק"ג כוספא לכל טון פולי סויה. מאז מלחמת ששת הימים גדלה הצריכה המקומית של שמן בקצב מהיר יותר מאשר בשנים הקודמות, בעיקר בעקבות שימוש מוגבר במרגרינה וצריכה של אוכלוסית השטחים המוחזקים. עיבוד פולי סויה בכמות המספיקה להפקת כל השמן הדרוש לצריכה מקומית יוצר עודפי כוספא, שאותם מייצאת התעשייה.

קיים זה שנים יבוא ניכר של שמן סויה, הנרכש בתנאי אשראי נוחים; אך יצרני השמן דורשים כי יבוא זה לא ישפיע על זכותם לייצר שמן במלוא הכמות של התצרוכת המקומית. היענות משרד המסחר והתעשייה לדרישה זו גרמה, שנוסף על יצוא של כוספא מיוצא גם שמן סויה מתוצרת מקומית.

הואיל ומשרד המסחר והתעשייה קובע את התנאים, שבמסגרתם פועל ענף השמנים, דהיינו מקצה את פולי הסויה, נוקב את מחיריהם תוך ויסותם, כך שיכסו את עלויות הייצור של המפעלים, ומפקח על מחירי שמן וכוספא בשוק המקומי, הרי נטל על עצמו את האחריות המלאה לתוצאות הכספיות של הענף, הפועל למעשה כקבלן ייצור. אחריות זו כרוכה בתשלום תמיכות בסכומים גדולים מקופת המדינה. בנסיבות אלה נודעת חשיבות רבה לשיקולים המנחים את הממשלה בהחלטותיה בדבר היקף תפעולו של הענף.

משרד מבקר המדינה חישב את כדאיות היצוא של מוצרי סויה בשנת 1972 על פי הנתונים של משרד המסחר והתעשייה של אותה שנה, כפי שהם משתקפים בחשבוניות המסחריים של המשרד ובתזכירים של עובדי המשרד המטפלים בנושא.

מאחר שהתמיכה ניתנת כאמור, על חומר הגלם, נערך החישוב על בסיס יחידת טון של פולי סויה, שמהם מפיקים 790 ק"ג כוספא ו-178 ק"ג שמן.

חשבון מטבע חוץ היה כדלקמן (הסכומים מעוגלים בדולרים ובליירות שלמות):

\$ 94	פדיון מיצוא 790 ק"ג כוספא לפי	\$ 118 לטון
\$ 42	פדיון מיצוא 178 ק"ג שמן לפי	\$ 236 לטון
\$ 136		
	עלות הסויה	\$ 131 לטון
\$ 132	ערך מוחלף בעלות עיבוד משתנה	\$ 1 לטון
\$ 4	ערך מוסף	

בערך המוחלף לא נכללו הוצאות נוספות במטבע חוץ, כגון מחיר שקים לסויה וכן הובלה מקומית. מאידך לא נלקחו בחשבון הכנסות במטבע חוץ בסכום של \$ 2-1 לטון בעד מוצר נוסף (לציטין) המיוצר מפולי סויה.

העלות המקומית הכרוכה בעיבוד של טון פולי סויה היתה כדלהלן:

ל"י	
20	עלויות עיבוד משתנות, בניכוי ערך מוחלף
40	הוצאות ביבוא סויה
39	הוצאות ביצוא 790 ק"ג כוספא לפי 49 ל"י לטון
4	הוצאות ביצוא שמן
103	סך הוצאות מקומיות
17	ערך מוסף \$ 4 לפי 4.20 ל"י
86	הפסד למשק מעיבוד טון פולי סויה להפקת שמן וכוספא ליצוא

בשנת 1972 ייצאה תעשיית השמן בישראל 74,000 טון כוספא וכ-15,000 טון שמן. ייצור כמויות כאלה מחייב יבוא ועיבוד של כ-93,000 טון פולי סויה, כך שההפסד למשק המדינה מסתכם ב-8 מליון ל"י.

חשבון סובסידיות

התמיכות הממשלתיות לטון פולי סויה, שעובד ליצוא, הסתכמו כדלהלן:

ל"י	
104	ההפרש בין מחיר הרכישה 594 ל"י - לבין המחיר 490 ל"י, שלפיו נמכרו הפולים ליצרני שמן
86	תמריצים ליצוא \$ 94 לפי 92 אג' לדולר
190	ס"ה התמיכות לטון פולי סויה

התמיכות הממשלתיות איפשרו כיסוי ההפסד הריאלי למשק בסך 86 ל"י ונוסף לכך תרמו להוצאות הקבועות של המפעלים ורווח.

הפחתת הכמות המעובדת של סויה וצמצום או ביטול היצוא לא היו חוסכים לתקציב המדינה את מלוא הסובסידיה של 190 ל"י, כפי שחושבה כאן. כיוון שהפחתת היקף הייצור לא הייתה מפחיתה את העלויות הקבועות של היצרנים, הרי הייתה עלולה לגרום להעלאת מחיר המוצרים לצריכה מקומית ועל פי המדיניות של שמירה על מחירים יציבים ממילא להעלאת הסובסידיה.

בהתחשב באמור לעיל ניתן להעריך את הסכום, שהיה נחסך בתקציב הסובסידיות הממשל-תיות על ידי מניעת יצוא הכוספא והשמן ב-1972 והפחתת יבוא הפולים ב-10 עד 15 מליון ל"י.

הדברים אמורים על בסיס שער של 4.20 ל"י לדולר. אילו חושבה התמיכה על בסיס השער הריאלי של 5.04 ל"י לדולר, דהיינו בהתחשב בהיטל בטחון, כי אז הייתה התמיכה מסתכמת בסכום גדול יותר בהרבה.

מהמתואר לעיל יוצא, שאם יקטן יצוא השמן והכוספא, יצטמצם ההפסד למשק הלאומי ולקופת המדינה, בלי שייפגעו בהכרח הכנסות המפעלים. הפסקה גמורה של יצוא התשומות הייתה מחייבת יבוא(שמן).

לפי החישובים דלעיל ברור, שבשנת 1972 לא היה כדאי לעבד פולי סויה מעבר לכמות הנדרשת לייצור כוספא לשוק המקומי. המסקנה לא הייתה משתנית, אף לו היה הדבר מביא לצורך לייבא שמן מאכל לפי תנאים מסחריים רגילים.

פעולות המשרד להרחבת ענף השמנים. בעקבות הספקות, שנעוררו בדבר כדאיות היצוא של כוספא ושמן, נתקיימו במשך שנת 1972 דיונים בין משרד המסחר והתעשייה ובין האוצר, וכן היו מגעים עם נציגי יצרני השמן, כדי להגיע להחלטה בדבר המשך המדיניות לגבי הענף.

החלט לבדוק מחדש את הנושא במגמה להגביל את הייצור המקומי ולהקטין בהתאם לכך את כמויות הפולים המיובאים.

בטרם סוכמו הדיונים ובניגוד למגמה שהשתקפה בהם המליץ המשרד לאשר את הבקשות של שני יצרני שמן, שביקשו לקבל הלוואות מוכוונות להרחבת מפעליהם. על פי המלצת המשרד ממאי 1972 אושרה למפעל אחד הלוואה בסך 7.4 מליון ל"י ועל פי המלצה מאוקטובר 1972 אושרה למפעל אחר הלוואה בסך 1.4 מליון ל"י. ההלוואות ניתנו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה. שני מפעלים אלה מרחיבים את כושר הייצור שלהם ביחד ב-130,000 טון פולי סויה.

הואיל ועל יסוד תצורות המשק בכוספא עד 1972 ולפי שיעור גידול של 7% לשנה, שהיה צפוי לפי התחזיות של אותה שנה, יגיע ענף השמנים לניצול מלא של הקיבולת הקיימת (לפני ההרחבה של שני המפעלים) בעוד 3-4 שנים, תשפיע ההרחבה בכיוון להגדלת ההפסד למשק ולקופת האוצר, אם יימשכו סדרי התפעול הנוכחיים של הענף, שלפיהם מחזירים למפעלים את כל ההוצאות הקבועות. בחישובים שהובאו לעיל, לא נכללו העלויות הקבועות בהוצאות הריאליות של המשק. חישוב כזה נכון כל עוד קיימת קיבולת ייצור עודפת. אך אם המשק משקיע בהגדלת כושר התפוקה של הענף, הרי שיש להתחשב גם בעלויות הקבועות הנוספות לאחר ההרחבה.

מהמסמכים, שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה נראה, שבחישובי הכדאיות להרחבה נלקחה בחשבון ההנחה, שתימשך התמיכה של הייצור המקומי אך יורשה יבוא חופשי של פולים במחיר השוק הבינלאומי לשם עיבודם ויצואם, ושאו הערך המוסף מיצוא זה לא יעלה, לפי סקר הבנק, שנתן את ההלוואה למפעלים, על חמישה אחוזים והרווח למפעל לא יעלה על אחוז אחד. הסיכון הוא, איפוא, גדול, ודי בעלייה קלה של עלות ההובלה או בשינויים קלים של היחסים בין מחירי חומר הגלם לבין מחירי המוצרים, כדי להפוך רווח זעיר כזה להפסד מוחלט. משרד המסחר והתעשייה הסביר שלדעתו אישור ההלוואה להרחבת מפעלי השמן מוצדק נוכח התפתחויות הצפויות בטווח ארוך יותר, ובמיוחד נוכח ההתפתחות בענף משק החי בארץ.

בעיה נוספת שעל המשרד לבדוק מחדש היא שיטת התמיכות. כאמור התמיכה לשם הוזלת המחירים לצרכן אינה ניתנת במישרין על המוצרים — שמן וכוספא — אלא על ידי מכירת חומר הגלם — פולי סויה — במחיר נמוך ליצרנים. הממשלה מעלה או מורידה את מחיר הפולים בהתאם להיקף הסובסידיה הדרוש.

מהאמור לעיל עולה כי לשיטה הקיימת של תמיכה באמצעות הוזלת הסויה השלכות לא רצויות, והעיקריות שבהן הן: (1) היא מעודדת יצוא בלתי כדאי; (2) כאשר חלק מהתפוקה מיועד ליצוא, אין התמיכה מוצאת למטרה לה נועדה, דהיינו להוזלת המחיר לצרכן בארץ, וגם אינה משתקפת בסעיפי התקציב המיועדים לעידוד היצוא; (3) היא גורמת הפליה לטובה של יצוא הכוספא והשמן לעומת ענפי יצוא אחרים, החייבים לשלם מחירים ריאליים בעד חומר הגלם המיובא. מלבד זה אי-הכללת היטל הבטחון במחיר הסויה גורמת, שבתקציב המדינה אינה מופיעה מלוא התמיכה למוצרים אלה.

בשנה האחרונה חלו שתי התפתחויות חשובות בנושא הנדון בפרק זה:

(א) גידול בייצור בענף משק החי הביא לגידול הצריכה בכוספא בשנת 1973 מעל למשוער, והגיע ל-14%; הציפייה לשנת 1974 היא גידול של 10%. כתוצאה מכך נספג חלק מעודף כושר הייצור, שנוצל בשנים קודמות ליצוא.

(ב) בתחילת 1974, בעקבות הקטנת הסובסידיות, העלה המשרד את מחיר הפולים ליצרנים מ-533 ל"י לטון, מחיר שהיה בתוקף בשנת 1973, ל-840 ל"י לטון, דבר המקטין בהרבה את הפער בין המחיר, שלפיו מקבלים היצרנים את הפולים מהמשרד, לבין המחיר הבין לאומי, שלפיו מיובאים הפולים, ובוה את כדאיות היצוא.

נוכח מגמות המחירים במשק וההסדרים הקיימים בענף אין, לדעת הביקורת, בכוחן של התפתחויות אלה כדי לשנות את משמעות הממצאים בכללותם.

מן הצורך שמשרד המסחר והתעשייה יבחן מחדש את מכלול הבעיות בענף השמנים ויערוך בדיקה יסודית של תחשיבי עלות ייצור השמנים והכוספאות על כל מרכיביהם ויסיק מסקנות על פי מערכת שיקוליו, שבה תינתן לשאלת הכדאיות למשק מקום הולם יותר משנעשה בעבר.