

# משרד המסחר והתעשייה

## פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות מרכז ההשקעות. נבדקו סדרי המעקב אחר ביצוע תכניות השקעה מאושרות; כן נבדקו סדרי המעקב אחר מילוי תנאי היצוא הנקבעים בכתבי האישור ואחר סדרי תשלום מענקים לרכישת ציוד ומכונות מתוצרת הארץ.

נבדקו פעולות המשרד הכרוכות בפיקוח על הסדרים כדבילים.

נבדקו פעולות המשרד הנוגעות למתן תמיכות מיוחדות לעידוד היצוא.

נערכה ביקורת על סיוע הממשלה להרחבת הייצור של מפעל תעשייתי במרכז הארץ; על סיוע להקמת מפעל לייצור חומצה זרחתית ועל הקמת קרית תעשייה במישור האדומים.

נערכה ביקורת על הקמת מערך לשימוש בפחם כמקור אנרגיה נוסף לייצור חשמל בארץ; פעולות המשרד לאחסון בדלק ומערך הגנרטורים להפקת כוח (חשמל) בשעת חרום.

## מרכז ההשקעות

הסיוע הממשלתי למשקיעים ניתן על פי חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט—1959. ביצוע החוק הוא בידי שר האוצר ושר המסחר והתעשייה בעזרת מרכז ההשקעות הפועל במסגרת משרד המסחר והתעשייה. סיוע ממשלתי זה כולל הקלות במסים ישירים, מסים עקיפים והשתתפות הממשלה במימון תכנית ההשקעות על ידי מתן מענק. מינהלת מרכז ההשקעות רשאית, לפי שיקול דעתה בהתאם לסמכות המוקנית לה בסעיף 19 לחוק, לקבוע באישור תנאים לביצוע התכנית ולפעולות שלאחר מכן. לפי סעיף 75(א) לחוק, מינהלת המרכז רשאית להתלות אישור או לבטלו לעתיד או למפרע, אם לא קיימה הוראה מהוראות החוק או מהתקנות שהותקנו על פיו, או התכנית המאושרת, או תנאי מתנאי האישור; משעשתה כן, ישולמו האגרות, המסים ותשלומי החובה האחרים, שלגביהם ניתנו הטבות, וזולת אם קבעה המינהלה שלא ישולמו או ישולמו רק מקצתם. על האגרות, המסים ותשלומי החובה האחרים תיוסף ריבית פיגורים — מאז יוני 1976 — 22% לשנה או — לפי תיקון החוק מאוגוסט 1976 — 20% מהסכום שיש להחזיר, הכל לפי הסכום הגבוה יותר. אם ניתן מענק והמפעל לא הוכיח, כי מילא אחר הוראות החוק ותקנותיו ושביצע את התכנית המאושרת כולה וקיים את כל תנאי האישור, יחזיר את המענק, וזולת אם קבעה המינהלה שלא יחזיר, או שיחזיר רק מקצתו. החזרת המענק תיעשה, בתוספת ריבית פיגורים מיום קבלתו, תוך תשעים יום מהתאריך שבו נשלחה לבעל המפעל הודעה על החובה להחזירו.

בשנים 1972 עד 1975 הוציא מרכז ההשקעות 4,270 אישורים להשקעות שהסתכמו בכ-20 מיליארד ל"י. באותה תקופה שולמו 570 מליון ל"י כמענק בגין השקעות שבוצעו בפועל.

בביקורת קודמת, שנערכה ב־1972 (דו"ח שנתי 23 עמ' 400), בדק משרד מבקר המדינה את דרכי פעולתו של המרכז ומוסדותיו, הטיפול בבקשות לאישור תכניות, וקביעת התנאים שעל המפעל למלא, חישוב ההטבות הניתנות לתכניות המאושרות לסוגיהן והמעקב, שעורך המרכז אחר ביצוע התכניות ואחר מילוי התנאים הנקבעים באישורים.

בחודשים מארס—נובמבר 1976 ערך משרד מבקר המדינה לסדרו ביקורת חוזרת במרכז ההשקעות, שעסקה בדרכי הבקרה והמעקב, שמפעיל המרכז על ביצוען של תכניות השקעה שאושרו \* ועמידתן של היזמים בתנאים הנלווים לאישורים; עוד נבדקו סדרי תשלום מענקים לרכישת ציוד ומכונות מתוצרת הארץ.

\* בעניין ביצוע השקעות בשני מפעלים גדולים ראה גם דו"ח שנתי 26 עמ' 557, ובדו"ח שנתי זה, עמ' 376.

# המעקב אחר ביצוע התנאים הנקבעים בכתב האישור

## ביצוע ההשקעה

ביצועה של תכנית ההשקעות, כפי שאושרה בכתב האישור המוצא על ידי מרכז ההשקעות, הוא חלק בלתי נפרד מן התנאים המזכירים את המפעל להטבות המוקנות למפעל מאושר או מוכר. בתוספת לכתב האישור של כל תכנית השקעה נאמר, שהתכנית תבוצע במועד שנקבע בכתב האישור, ואם לא נקבע מועד כזה, תוך שנה מתאריך כתב האישור. באותה תוספת נקבע גם מועד להגשת דו"ח על ביצוע תכנית — שלושה חודשים ממועד סיום הביצוע. בעקבות הביקורת הקודמת המליץ מבקר המדינה, כי בכל מקרה, שלא נתקבל במרכז ההשקעות דו"ח על ביצוע התכנית עד ל־15 חודש אחרי מתן האישור, יבדוק המרכז, באיוו מידה מילא המשקיע אחר תנאי ההשקעה. אי-ביצוע מעקב כזה או עיכוב בעריכתו או עיכוב בהסקת מסקנות מהמידע המצטבר בידי המרכז על אי-ביצוע תכניות עלול לגרום לכך שבמקרים, שמתעורר הצורך בביטול כתב האישור לא תהיה אפשרות מעשית לגבות חזרה את כספי ההטבות, מעניקים וכו' שניתנו ליום התכנית.

1. הביקורת הנוכחית העלתה, כי במרכז ההשקעות לא הונהגה גם בשנים האחרונות מערכת בקרה מתאימה המבטיחה קבלת דו"ח מכל מפעל עם תום מועד ביצוע התכנית. דו"חות כאלה מתקבלים רק באותם מפעלים המבקשים לקבל הטבות שונות, המתונות באישור ביצוע התכנית, כגון הקלות במסים ישירים. מרכז ההשקעות פונה בזימתו אל מפעלים בדרישה, כי ימציאו דו"ח על ביצוע התכנית, בעיקר באותם מקרים, שנודע לו, כי מפעל נמצא בטיפול של יכנסו וינכסים, או עקב מידע המגיע למרכז באקראי מגורמים אחרים.

להלן מספר מקרים לדוגמה, שהמרכז לא קיים מעקב אחר ביצוע תכנית ההשקעות כפי שאושרה:

(א) באפריל 1971 אישרה מינהלת מרכז ההשקעות הקמת מפעל למצננים לרכב באזור פיתוח א' בהשקעה בסך 296,000 ל"י ברכוש קבוע ו-200,000 ל"י בהון חוזר. באוקטובר 1972 אישרה הגדלת התכנית, והיא הועמדה על 420,000 ל"י ברכוש קבוע. ההשקעה בהון חוזר לא שונתה. בינואר 1972 פנה המפעל אל המרכז בבקשה, כי יאושר לו תשלום חלק מן המענק המגיע על פי החוק, וצירף דו"ח התקדמות, שלפיו בוצעה השקעה בסך 218,000 ל"י, ואמנם שולם למפעל מענק בסך 62,000 ל"י. מאז לא הגיש המפעל כל דו"ח נוסף, והמרכז לא פנה אל המפעל ולא ביקש דו"חות התקדמות נוספים, והוא אף לא עשה צעדים כדי לבטל את כתב האישור. רק בעקבות הביקורת, בנובמבר 1976, פנה המרכז אל המפעל, וביקש כי ימציא דו"ח ביצוע תוך שלושים יום.

(ב) ביוני 1970 אישרה המינהלה הקמת מפעל למכשירי מדידה במרכז הארץ בהשקעה של 443,000 ל"י ברכוש קבוע ו-262,000 ל"י בהון חוזר. לפי דו"ח התקדמות אחרון, שהגיש המפעל במאי 1971, הוא ביצע השקעה בסך 272,000 ל"י בלבד וקיבל מענק בסך 44,000 ל"י. מאותו מועד אין בתיקי המרכז כל דו"ח נוסף של המפעל. בעקבות בדיקת המחלקה לביצוע התחייבויות יצא שבמרכז, שנערכה ביוני 1976, והשתלחה שהמפעל אינו פועל, בוטל באוגוסט אותה שנה כתב האישור של המפעל. עד למועד כיום הביקורת לא נבנה המענק מן המפעל.

אישורה של תכנית והקניית מעמד של מפעל מאושר או מוכר כרוכים בבדיקת התכנית על ידי משרד המסחר והתעשייה ועל ידי המוסד הפיננסי שעתידי להשתתף במימון התכנית, לרוב הבנק לפיתוח התעשייה בע"מ, מבחינת כדאיותה למשק המדינה וליום. ביצוע חלקי של תכנית ההשקעות עלול לשנות את ההנחות הכלכליות ששימשו בסיס בשיקולי המשרד ומרכז ההשקעות בעת קבלת ההחלטה על מתן המעמד למפעל. העדרה של מערכת בקרה עלול לגרום לכך, שמפעל יבצע רק חלק מתכנית ההשקעות, יקבל עבור אותו חלק את ההטבות השונות, ויחזיק בהן למרות שלא מילא אחר תנאי כתב האישור, דהיינו לא ביצע את כל התכנית המאושרת.

2. באותם מקרים, שנודע למרכז ההשקעות, אם באמצעות אחד הבנקים העוסקים במתן הלוואות פיתוח ואם באמצעות משרד המסחר והתעשייה, שהתכנית איננה מבוצעת לפי תנאי כתב האישור, שולח המרכז "התראה לבטול כתב האישור". הביקורת העלתה, כי חולף זמן רב, לעתים עד שלוש שנים ממועד משלוח ההתראה, עד לביטולו הסופי של כתב האישור. עם ביטול כתב האישור נדרש המפעל להחזיר את ההטבות שקיבל אולם זאת בערכן הנומינלי, בתוספת ריבית נמוכה יחסית — בשיעורים שצוינו לעיל. לדוגמה:

(א) למפעל לייצור תכשירים ולביקוע יהלומים תעשייתיים אושרה במאסר 1968 השקעה בסך 3.3 מיליון ל"י ברכוש קבוע ו-3 מיליון ל"י בהון חוזר. מאז 1968 פנו היומים פעמים מספר אל מרכז ההשקעות בבקשה לדחות את מועד סיום ביצוע התכנית והמרכז נענה לבקשותיהם. הדחייה האחרונה מולי 1972 א שרה לימים לסיים ביצוע התכנית

עד 31.3.1973. במאי 1973 פנה המפעל אל מרכז ההשקעות וביקש ארכה של חצי שנה להפעלת מחלקת החכשטים ושל שנתיים להפעלת מחלקת הביקוע. מאוקטובר 1973 דחתה המינהלה את בקשת המפעל ונשלחה התראה לביטול כתב האישור. עד למועד זה קיבל המפעל מענקים בסך 175,000 ל"י. בסוף 1973 השיג המפעל על התראה הביטול. רק ביולי 1976 בוטל כתב האישור של המפעל. עד מועד סיום הביקורת לא עשה המרכז כדי לגבות חזרה את המענק.

(ב) חברה שבבעלותה מפעלי מתכת רכשה ביולי 1969 מידי כונס נכסים מפעל מתכת בדרום הארץ. בכתב האישור, שהוצא באותו מועד, נאמר, כי על החברה הרוכשת לקבל על עצמה את ההתחייבויות בגין המענק בסך של כ-300,000 ל"י שקיבל המפעל וכן עליה ליצא טובין בשווי של 50,000 דולר בשנת 1971 ו-100,000 דולר בשנת 1972 ואילך. בחיקי המרכז לא נמצא כתב התחייבות בגין המענק חתום בידי החברה הרוכשת. ביוני 1973 נשלחה התראה לביטול כתב האישור. החברה הודיעה בתשובה, כי היא לא קיימה את ההתחייבות לייצא. רק באפריל 1976 ביטלה מינהלה מרכז ההשקעות את כתב האישור לחברה הרוכשת. מאחר שלא היה כתב התחייבות מצד החברה הרוכשת, לא עלה בידי המרכז לגבות את המענק.

### ביצוע תנאי יצוא

במרבית המקרים נהוגת המינהלה לקבוע כי על המפעל ליצא אחוז מסוים מתפוקתו החל ממועד מסוים לאחר הפעלת המפעל. באישורים להרחבת מפעלים, קובעת המינהלה, כי על מפעל מרחיב לייצא אחוז מסוים מתוספת המחזור הנובעת מן ההרחבה. יש שהמינהלה מלבד השיעור מן המחזור שעל המפעל ליצא קובעת את היקף היצוא המינימלי שעל המפעל לבצע בפועל. מאחר שמחזור המפעל נמדד בל"י, נוהג מרכז ההשקעות לקבוע את היקף היצוא של המפעל על פי התמורה במטבע חוץ, שהמפעל מקבל עבור יצואו, לפי השער הרשמי, בתוספת חוזרי מסים עקיפים.

על המפעל לעמוד בתנאי היצוא במשך חמש שנים מהמועד שנקבע בכתב האישור; ובאותם מקרים, שהמינהלה קבעה כתנאי, כי על המפעל לייצא שיעור מתפוקתו הכולך וגדל במשך מספר שנים — במשך חמש שנים מכניסתו של השיעור המירבי לתוקף. מפעל, שלא עמד בתנאי היצוא במלואם, אך ייצא בהיקף של 50% לפחות מן המוטל עליו, ייראה לפי הנהוג שנקבע במרכז כעומד חלקית בתנאי, והוא יהיה זכאי למלוא ההטבות וההנחות שהחוק מקנה — להוציא הנחות ממס הכנסה שיינתנו לו רק באופן חלקי. המעקב השוטף אחר ביצוע תנאי היצוא נעשה מאז ראשית 1970 על ידי מחלקה, שהוקמה במיוחד לשם כך והמונה שבעה עובדים.

להלן נתונים על מצב הטיפול בכתבי אישור מותנים ביצוא שהוצאו בשנים 1968—1971:

ש"ה	בוטלו	עמדו בתנאי	בטיפול	ס"ה
1968	49	77	103	229
1969	60	59	88	207
1970	56	37	150	243
1971	19	19	260	298
ס"ה	184	192	601	977

מהטבלה לעיל עולה, כי על אף שחלפו חמש שנים ויותר מאז הוצאת כתבי האישור, עדיין נמצאו 60% בטיפול של המחלקה.

1. בבדיקת התיקים של עשרים תכניות השקעה שבוטלו או נשלחו ליומים התראות לביטול כתבי אישור בשנים 1975, 1976, העלתה הביקורת, שקיים פיגור רב בבדיקת נתוני היצוא של המפעלים, וממילא בנקיטת הצעדים המתבקשים מאי-מילוי תנאי היצוא. לדוגמה:

(א) בדצמבר 1970 הוצא כתב אישור להקמת מפעל טכסטיל בתנאי יצוא של 25% מהמחזור בשנה הראשונה ו-50% מהשנה השנייה ואילך. על המפעל היה להתחיל ליצא ב-1972. על המפעל היה להתחיל ליצא ב-1972 רק בספטמבר 1975 פנה מרכז ההשקעות לראשונה אל המפעל בבקשה, כי יגיש דין ותשבון על היצוא בשנים 1972—1974. בדצמבר 1975 הודיע המפעל, שלא ביצע יצוא וביקש ארכה. המרכז דחה את הבקשה, וביטל את כתב האישור רק במאי 1976.

(ב) מפעל אחר, שהקמתו אושרה בשנת 1963, נדרש רק בשנת 1970 להוות על היצוא שביצע. המפעל לא ענה על פניות המרכז, ורק ביוני 1976 בוטל כתב האישור.

2. הביקורת בדקה 25 תיקי מפעלים, שלגביהם קבעה המחלקה, כי עמדו בתנאי היצוא כפי שנקבעו בכתבי האישור. התברר כי לחמישה מפעלים מביניהם אושר, כי עמדו בתנאי היצוא, לאחר שהתנאים שוגו למפרע בהתאם. לדוגמה:

השקעה בסך כ-400,000 ל"י במפעל למוצרי חשמל אושרה בדצמבר 1966, בתנאי שהמפעל ייצא 80% ממחזור. שנת 1969/70 הייתה השנה הראשונה, בה היה על המפעל לעמוד בתנאי היצוא. על פי בקשת המפעל, שנומקה בשיווק מוגבר בארץ כחוסך יבוא, שונה ביוני 1971 תנאי היצוא ל-50% מן המחזור, וכך נמצא המפעל כעומד בתנאי. בדיקת נתוני השיווק שבתיקי המרכז מצביעה, כי ב-1971 אמנם גדל ההיקף הכספי של מכירות המפעל בשוק המקומי מכ-270,000 ל"י בשנים 1969 ו-1970 לכ-400,000 ל"י, אך בשנה שלאחר מכן ירד ההיקף ל-120,000 ל"י.

3. בבדיקת 22 תיקי מפעלים, שהוצאו להם בשנת 1968 כתבי אישור. מותנים ביצוא ובנובמבר 1976 הוגדרו כנמצאים בטיפול, העלתה הביקורת, כי לגבי שלושה מפעלים לא ניתן היה לסיים את הטיפול, כיוון שעל פי התלטת המינהלה נדרש חישוב ממוצע של היצוא לתקופה של חמש שנים שטרם הושלמה; שבעה מפעלים לא עמדו או עלתה הלקיחה בלבד. בתנאי היצוא, והמרכז לא עשה כדי לבטל את כתבי האישור; חמישה מפעלים אחרים אמנם הגישו נתונים חלקיים על היצוא שביצעו, אך לא היה בנתונים כדי לקבוע, אם עמדו המפעלים בתנאים; חמישה אחרים לא הגישו כל נתונים על היצוא; שני המפעלים הנותרים הגישו דוחות למרכז במשך שנים מספר, אולם המחלקה לא עשתה שימוש בנתונים.

בכתבי אישור להרחבות מפעלים נוהגת המינהלה לקבוע כתנאי, כי היצוא יוגדל בשיעור מסוים מן הגידול במחזור הנובע מן ההרחבה כאשר היצוא והמחזור מבוטאים בל"י במחירים שוטפים. בשל תנאי האינפלציה הקיימים בשנים האחרונות השינויים התכופים בשער הלירה ובשיעורי ההחזר של מסים עקיפים, מן הראוי היה, לדעת הביקורת, לקבוע בכתבי האישור תנאי יצוא שיבטיחו, כי המפעל אמנם יגדיל בעקבות ההרחבה את יצואו במונחים ריאליים.

## גביית מענקים

כפי שצוין לעיל, בעת ביטול כתב אישור שהוצא למפעל מתבטלות אף ההטבות השונות שניתנו למפעל, ועליו להחזיר את כספי המענק, ולשלם את האגרות, המסים והשלומי החובה האחרים, אלא אם המינהלה החליטה אחרת. כדי להבטיח את החזרת המענק מתחים הבנק הנותן את ההלוואה, את בעלי המפעל בעת קבלת המענק על איגרת חוב, אשר לפיה הוא משעבד את כל נכסיו שיעבוד שוטף לזכות המדינה למקרה שיתחייב בהחזרת המענק. במקרה שימומשו נכסי המפעל — קדמוה לפי תנאי האגרת בסדר העדיפות, תביעותיהם של פועלי המפעל, הבנקים המסחריים ורשויות ממשלתיות אחרות לתביעת מרכז ההשקעות להחזר המענק.

עד אמצע 1975 היה הטיפול בגביית המענקים ממפעלים, שבוטלו כתבי האישור שהוצאו להם, בידי הבנק שנתן את ההלוואה למפעל. מאז מטפל המרכז ישירות בגביית כספי המענק. הביקורת העלתה, כי המרכז לא הפעיל פיקוח נאות על פעולות הבנקים בתחום זה. בבדיקה מסורגת של תיקי מפעלים נקבע, כי בחלק גדול מן המקרים הדרישה להחזרת כספי המענק נשלחה זמן רב, לעתים שנים מספר לאחר החלטת הביטול, וגם אחרי משלוח הדרישה לא נעשו הצעדים שיביאו לגבייה. לדוגמה:

(א) בספטמבר 1973 ביטלה המינהלה כתב אישור, שהוצא בדצמבר 1967 למפעל מתכת בשל אי-ביצוע תכנית ההשקעה בסך 1.2 מיליון ל"י בשלימותה. רק בדצמבר 1975, למעלה משנתיים לאחר ביטול כתב האישור, נדרש המפעל להחזיר את המענק בתוספת ריבית, בסה"כ 81,000 ל"י. המפעל לא מילא אחר דרישת המרכז, ועד דצמבר 1976 לא נעשו צעדים נוספים לגביית החוב.

(ב) ביולי 1974 ביטלה מינהלת מרכז ההשקעות כתב אישור מיוני 1969 למפעל מתכת במרכז הארץ בשל אי-עמידה בתנאי יצוא. רק כעבור שנה, באוגוסט 1975, נדרש המפעל להחזיר את המענק והריבית שהצטברה בסך כולל של כ-80,000 ל"י. במאוס 1976, לאחר שנשלחה תזכורת למפעל, הגיע המרכז להסדר תשלומים עם המפעל. אולם עד דצמבר 1976 לא נגבה כל סכום בגין חוב זה.

רוב ההטבות בעיקר המענקים, על פי החוק לעידוד השקעות הון, ניתנות כבר במהלך הקמת המפעל. בעוד שעל בעל המפעל למלא את התנאים הכרוכים בהטבות אלו בתקופות יותר מאוחרות. מצב דברים זה מחייב, לדעת הביקורת, מערכת בקרה ומעקב סדירה, שתאפשר לנקוט בעוד מועד צעדים במקרה של אי-קיום התנאים.

מבקר המדינה הצביע בביקורת קודמות על ליקויים בתחום זה ומהביקורת הנוכחית עולה, כי לעומת שיפורי מה שחל בבדיקה בדבר מילוי תנאי היצוא, לא עשה המרכז כדי להנהיג מעקב יזום אחר ביצוע ההשקעות.

## מענקים בגין קניית ציוד ומכונות מתוצרת הארץ

על פי סעיף 62 לחוק עידוד השקעות הון, פטורים מפעלים מאושרים — ועל פי החלטות מיוחדות, גם מפעלים מוכרים — מתשלום מסים עקיפים על יבוא מכונות וציוד המיועדים להקמתו או להרחבתו של מפעל בהתאם לתכנית מאושרת. החל בנובמבר 1973 חויבו מפעלים אלו, על פי תיקון מס' 9 לחוק, בתשלום מכס עד שיעור של 5% על יבוא ציוד ומכונות. מיולי 1974 (תיקון מס' 10) חויבו המפעלים בתשלום מכס עד שיעור של 15%.

כדי לעודד בארץ את הייצור של מכונות וציוד תעשייתי נקבע בסעיף 40 ב' לחוק, שהוסף בתיקון מינואר 1971, כי בעל מפעל מאושר או מוכר, הרוכש במסגרת הקמה או הרחבה של המפעל מכונות או ציוד מתוצרת הארץ, זכאי, בנוסף למענק הרגיל, למענק, כפי שיקבע שר האוצר ושר המסחר והתעשייה בצו באישור ועדת הכספים של הכנסת; שיעור מענק זה יהיה באחוזים, מן המחיר המקורי של המכונות או הציוד, כפי שייקבעו השרים.

צו, שהוציאו השרים באפריל 1971, קובע, כי כציוד מתוצרת הארץ ייחשבו מכונות וציוד, אשר יוצרו בארץ; שיעור הערך הנחסך בייצורם הוא 50% לפחות; לא נעשה בהם שימוש קודם; בעלותם של בעלי המפעל במכונות ובציוד היא לאחר יום ג' בטבת תשל"א (31 בדצמבר 1970) והם הגיעו לתחום המפעל לאחר אותו מועד; שיעור המענק יהיה 15% מן המחיר המקורי של המכונות והציוד.

באפריל 1975 הוצא תיקון לצו ולגבי בקשות, שהוגשו אחרי פרסום הצו המתקן, נקבעו שיעורי המענק כדלהלן: 3% מן המחיר המקורי של המכונות והציוד, אם הוצאות ההובלה הכלולות במחיר אותן מכונות וציוד, כשהם מיובאים, מגיעות ל-15% או יותר מהמחיר פו"ב בגמל המוצא; 10% מן המחיר המקורי של המכונות והציוד האחרים.

לשם תשלום המענק נקבע נוהל כלהלן: על היום להגיש בקשה, שבה עליו לפרט את סוגי הציוד שקנה, שם היצרן, מועד הרכישה והמחיר. לבקשה יש לצרף חשבוניות של יצרן הציוד וכן הצהרות שלו על שיעור הערך הנחסך בציוד וחשבון הוצאות הובלה והתקנה מאושרים על ידי רואה חשבון.

לאחר קבלת חוות דעת החטיבה המקצועית המתאימה במשרד המסחר והתעשייה ואישור הבנק בדבר רכישת הציוד בפועל, מאשרת המחלקה לביצוע השקעות שבמרכז ההשקעות את תשלום המענק לזיזם.

המענק משולם מתקציב משרד המסחר והתעשייה — סעיף "מענקים לפי חוק עידוד השקעות הון"; מסעיף זה משולמים גם המענקים האחרים על פי החוק בגין השקעות בציוד, מכונות ומבנים של מפעלים מאושרים.

הביקורת העלתה, שלא במשרד המסחר והתעשייה ולא במרכז ההשקעות אין נתונים מרוכזים על הסכומים, ששולמו כמענק בגין רכישות ציוד ומכונות מתוצרת הארץ; לפי אומדן שערך המרכז מסתכמות ההוצאות על תשלום המענק מאז 1971 בכ-20—25 מיליון ל"י.

בצו בדבר מענק בגין קניית מכונות וציוד מתוצרת הארץ לא הוגדר המושג "מכונות וציוד". למעשה שולם המענק בגין כל מוצר, שיוצר בארץ והמשמש כמפעל מאושר או מוכר, ובלבד שהערך הנחסך בייצורו אינו נופל מ-50%. באופן זה גדל משנה לשנה מספר הבקשות למענק המוגשות למרכז, מ-400 בשנת 1972 עד למעלה מ-1,300 ב-1975, והן מתייחסות למעשה לכל המוצרים מתוצרת הארץ הנרכשים על ידי מפעלים אלה. כל בקשה מתייחסת למספר ניכר של פריטים המיוצרים לרוב על ידי יצרנים שונים, ובדיקת הבקשה נעשית לעתים במקביל במספר חטיבות ענפיות של משרד המסחר והתעשייה — בהתאם לסוג הפריטים שאליהם מתייחסת הבקשה.

מנתוני המרכז עולה, כי קרוב למחצית ממספר הבקשות מתייחסות לרכישות, שהמענק בגינן אינו עולה על 2,500 ל"י, ובמקרים רבים אף לא על עשרות ל"י.

המענק משולם, בלא להתחשב בכך, שסוגי ציוד ופריטים רבים הן נקנים בארץ גם ללא מענק, לדוגמה, ציוד שליציורו בארץ יש יתרון יחסי והמוצרים עולים בטיבם או זולים ממוצרי יבוא, או ציוד שאינו סטנדרדי ודורש שרטוט תכניות בהתאם לצרכים המיוחדים של המפעל.

בבדיקת כמאה אישורים לתשלומי מענקים העלתה הביקורת, כי מלבד שני מקרים, ששולם המענק עבור רכישת מכונות תעשייתיות מתוצרת הארץ, היו עיקר הרכישות ציוד שינוע, מיון ואריזה, מגוונים השמליים, לוחות חשמל ובקרה, מערכות צנרת קרור וקונסטרוקציות שונות הקשורות בשרטוט תוכניות מפורטות במקום שבו מבוצעת העבודה. דבר זה בא לידי ביטוי גם בתזכיר, שהוכן על ידי מרכז ההשקעות בראשית 1976 ובו נאמר, כי מאז 1971, עת הוחל בתשלום המענק, חלו במשק מספר שינויים, העשויים לעודד משקיעים לרכוש טובין מתוצרת הארץ: הונהג תשלום תוספת מכס בגין יבוא ציוד על ידי מפעלים מאושרים; הציפיות לשינויים גדולים בשער הל"ג, בצד "הפיתוחים הזוחלים", המקנות איודאות בקשר למחירים של ציוד מיובא — תופעות המעודדות משקיעים לרכוש מתוצרת הארץ; התפתחות התעשייה בארץ ומעבר חלק מן המפעלים המקומיים לייצור בטיב, מחירים, וזמני אספקה סבירים בהשוואה לרכישות בחוץ ארץ; התפתחויות אלו והמשך תשלום המענק בגין-רכישות מייצור מקומי, בלא להגדיר במפורש את הפריטים הזכאים לו, הביאו, לדעת עורכי התזכיר, למצב, שלפי הערכתם, 50% מן המענקים משולמים בגין מכונות או ציוד, שבלאו הכי היו נרכשים בארץ.

עידוד רכישות של ציוד תוצרת הארץ בדרך של מענק נדון בעקבות התזכיר גם במשרד המסחר והתעשייה, ובעקבות ההסתייגויות שהועלו הוחלט לבדוק אפשרות של הנהגת סלקטיביות בציוד שבגיננו זכאי המפעל למענק.

בדצמבר 1976 הודיע משרד המסחר והתעשייה למשרד מבקר המדינה, כי הוחל בבדיקת האפשרויות להכנת רשימת מכונות וציוד, שרק לגביהם ישולם המענק. עם הכנת הרשימה יועבר הטיפול בתשלום המענק לידי הבנקים המבצעים את תשלום המענק הרגיל על פי החוק.

הביקורת העלתה מקרים מספר, שהטיפול המינהלי בבקשות לקבלת המענק לא היה נאות:

1. חברה לייצור סיבים הגישה בפברואר 1974 בקשה לתשלום מענק בסך כ-400,000 ל"י. לבקשה לא צורפו חשבוניות יצון. במאי 1974 שולמה למפעל מקדמה בסך של 250,000 ל"י. מאז לא חזר מרכז ההשקעות לטפל בבקשת המפעל, לא דרש כי ימציא את החשבוניות הדרושות ולא נערכה התחשבות סופית.
2. למפעל זכוכית, שהגיש בקשה למענק בגין רכישת ציוד בסך 210,000 ל"י ביולי 1973, אושר תשלום רק כעבור שנה ביולי 1974. לאותו מפעל אושר באותו חודש תשלום מענק עבור ציוד אחר בשווי של 321,000 ל"י, על פי חשבונית שהגיש; הציוד יוצר במפעל עצמו, והמרכז לא בדק את עלות הייצור.

ממצאי הביקורת בכללותם וכן מבדיקות, שערך משרד המסחר והתעשייה, מסתבר, ששיטת העידוד הנקוטה לא הביאה לתוצאות בעלות משקל. ההוצאה מתקציב המדינה, שהייתה כרוכה בביצוע ההסדר, אף כי בכללותה לא הייתה גדולה מאוד, שימשה רק בחלקה למטרות, שלהן היא נועדה; ביצוע ההסדר הצריך גם טיפול מינהלי מסורבל. כמו בשאר צורות העידוד דרושה גם לגבי הסדר זה זמן לזמן הערכה של התועלת המופקת ממנו והסקת מסקנות בכיוון של רפורמות בשיטה ותיקונים בביצוע.

## הגבלים עסקיים

בישראל — מחיריהם של חלק קטן מהמוצרים הם בפיקוח ישיר של הממשלה. מחירי מרבית המוצרים נקבעים על ידי בעלי העסקים, כאשר ההתחרות ביניהם נחשבת לגורם מרסן בקביעת מחירים גבוהים מן המוצדק מבחינה כלכלית. מה שאין כן, כאשר ליום מעמד מונופוליסטי בשוק או כאשר קבוצה של יומים מתקשרת בהסדר כובל כדי לשלוט בדרך זו בענף.

מצד אחד הכוח הכלכלי, המרוכז בידי הסדרים כובלים (קרטלים) ומונופולין, עלול להפלות לגבי המחיר בין צרכנים שונים, לצמצם את התפוקה ולהביא לאבטלה בענף, ואף לגרום עיוותים בהקצאת משאבים בין השימושים השונים; מצד אחר יש מצבים, שקיומם של הסדרים כובלים או מונופולין הוא יעיל מבחינה כלכלית, ביחוד בשירותים ציבוריים מסוימים ובאותם ענפי תעשייה, שיש בהם יתרונות לייצור בקנה מידה גדול, אך השוק אינו נרחב במידה מספקת כדי לקיים

מספר מפעלים גדולים למדי בתנאי התחרות. באותם מקרים, שמוצדק קיומו של מונופול או הסדר כובל, עדיין יש חשש מפני ניצול המעמד המונופוליסטי לרעה. מסיבות אלו מקיימות מדינות תעשייתיות רבות מערכות תחיקתיות ומינהליות מסועפות להגבלת עוצמתם הכלכלית של הסדרים כובלים ומונופולין, ובישראל הווק לאותה מטרה חוק ההגבלים העסקיים, תשי"ט—1959.

הפיקוח המעשי על הסדרים כובלים ומונופולין הוא בידי הממונה על ההגבלים העסקיים, שעל פי החוק מתמנה על ידי הממשלה בהודעה ברשומות, ודינו כדון עובד מדינה. הממונה ממלא את תפקידיו בעזרת אחת מיחידות משרד המסחר והתעשייה. בעת הביקורת הועסקו בה מלבד הממונה, שהוא משפטן, ארבעה עובדים: שלושה משפטנים ומוכירה. תקן היחידה כולל אף משרה לכלכלן. מאז ינואר 1976 אין המשרה מאוישת. ביחידה הועסקו שני חוקרים במשרות חלקיות במשך כשנתיים, ובגלל קיצוצים הופסקה עבודתם במאי 1976.

בחודשים אפריל—אוקטובר 1976 ערך משרד מבקר המדינה לסירווגין ביקורת במשרד המסחר והתעשייה על דרכי ביצוע חוק ההגבלים העסקיים. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1967 (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 333).

### הסדרים כובלים (קרטלים)

החוק הנהיג חובת רישום של הסדרים כובלים — פרט להסדרים מסוימים, שהחוק לא הותל עליהם — ואישור הפעלתם על ידי מועצה ציבורית, שהיא המועצה לפיקוח על הגבלים עסקיים. בהתאם לחוק, מורכבת המועצה מיושב ראש, שהוא שופט בית משפט מחוזי, ומעוד ארבעה חברים לפחות, שאחד מהם לפחות הוא נציג ציבור הצרכנים.

על פי הנסיון מהפעלת החוק הוכנסו בו במרוצת השנים (ב' 1961, 1963, 1971 ו' 1973) שינויים. התיקון העיקרי משנת 1973 בא כתי לצמצם את מספר ההסדרים, הפטורים מתחולת החוק, ולהחמיר במבחנים, שלפיהם יאושרו הסדרים כובלים.

סעיף 2 לחוק מגדיר כהסדר כובל הסדר בין בני אדם המנהלים עסקים, הבא למנוע או להגביל את אחד הצדדים להסדר לגבי מצרך או שירות באחד מעניינים אלו: (1) תמורה או כל גמול אחר שיתקבל או יינתן; (2) ריווח שיופק; (3) עיסוק ותנאיו; (4) אנשים או סוג אנשים, אשר אתם או בשבילם יעסקו; (5) מקום עיסוק; (6) השקעה לשם העסק ותנאיה.

סעיפים 16 ו' 18 לחוק קובעים, שהממונה ינהל מירשם על הסדרים כובלים ועל כל מי שנמנה עם הסדר כובל לרשמו במירשם ולהגיש בקשה לאשר אותו תוך 15 יום ממועד שנעשה צד להסדר. סעיף 25 קובע, כי המועצה לא תאשר הסדר כובל, אלא אם היא סבורה, כי ההסדר הוא לטובת הכלל. בסעיף 28 נקבע, שבבוא המועצה לשקול את טובת הכלל עליה לבדוק במיוחד, אם יש צורך סביר להסדר הכובל לפי אחד או יותר מההיבטים הבאים: (1) להבטיח את המומחיות הדרושה בקשר לרכישתו, לשימוש, לצריכתו או להתקנתו של מצרך או שירות מסוים; (2) להבטיח לציבור יתרון מסוים, שאין להשיגו אלא בקיום ההסדר; (3) למנוע אדם, שאיננו נמנה עם ההסדר, מפעולה העשויה להביא לכבילת התחרות במצרך או בשירות, שבהם עוסקים השותפים להסדר; (4) לאפשר לשותפים להסדר להשיג הספקה של מצרך או שירות בתנאים הוגנים מידי אדם השולט בחלק ניכר מהייצור או מהסחר באותו מצרך או שירות, או לספק בתנאים הוגנים מצרך או שירות לאדם; (5) לשמור על המשך קיומו של ענף שלם שהוא כדאי למשק הארץ; (6) להביא לידי ייעול הייצור או השיווק או להורדת המחירים של מצרך או של שירות מסויים; (7) להביא לידי שיפור במאזן התשלומים של המדינה, הקטנת היבוא או הגדלת היצוא. עוד נאמר, שעל המועצה לבדוק, אם טובת הכלל הכרוכה בהסדר תעלה באופן ממשי על הנזק העלול להיגרם לחלק מהכלל או ליחידים, שאינם נמנים עם ההסדר.

על פי סעיפים 37 ו' 38, נתונה לממונה הסמכות לדרוש ידיעות ואף לערוך חיפושים, כדי להבטיח ביצועו של החוק. סעיפים 42—44 קובעים, שמי שנמנה עם הסדר כובל שלא אושר ופועל בהתאם לכבילותיו אותו הסדר, עובר עבירה וצפוי לעונשים שפורטו בחוק.

בתחילת ספטמבר 1976 היו רשומים 24 הסדרים מאושרים וארבעה הסדרים, שפעלו על פי היתר זמני כמפורט להלן:

תקופת האישור	תאריך האישור	שם ההסדר
זמן בלתי מוגבל	16.3.1961	1. אטריות ומוצרי מזון שונים
זמן בלתי מוגבל	25.5.1961	2. סודיום היפוכלורייט (א)
זמן בלתי מוגבל	25.5.1961	3. סודיום היפוכלורייט (ב)
זמן בלתי מוגבל	6.7.1961	4. הספקת תרופות
זמן בלתי מוגבל	18.1.1962	5. צביעה ואשפחה
זמן בלתי מוגבל	5.7.1962	6. שימורי ירקות ופירות
זמן בלתי מוגבל	21.11.1963	7. מוצרי המרוקים
זמן בלתי מוגבל	16.1.1964	8. שירות בנקים - שעות קבלת קהל
15 שנה	9.5.1964	9. מתיל ברומיד
זמן בלתי מוגבל	19.11.1964	10. סיגריות
זמן בלתי מוגבל	29.4.1965	11. מיצים ושימורים של פרי הדר
זמן בלתי מוגבל	3.3.1966	12. חלקי חילוף למכוניות
זמן בלתי מוגבל	22.7.1966	13. שירות פרטום
זמן בלתי מוגבל	9.2.1967	14. מוצרי פרי הדר ושימורי ירקות
חמש שנים	15.3.1972	15. אפיית לחם בחיפה
שנתיים	(1) 19.12.1974	16. שמן מאכל וכוספה (2)
שנתיים	19.12.1974	17. חוטי כותנה (2)
שנתיים	(1) 19.12.1974	18. מכוונת תפירה (2)
שנתיים	(1) 27.4.1975	19. משלוחי פרחים
שלוש שנים	27.4.1975	20. המשביר לצרכן - שיווק
שנה	(1) 5.2.1976	21. קידוח בארות מים
שנתיים	(1) 5.2.1976	22. אבזרי השקייה
חמש שנים מיום	(1) 29.4.1976	23. תומרים כימיים לחקלאות
11.2.1976		24. לבידים
שנה	(1) 6.6.1976	על פי היתר זמני
עד מתן החלטה	26.4.1973	1. טחנות קמח
עד מתן החלטה	17.10.1975	2. מוצרי נייר
עד מתן החלטה	22.8.1976	3. ברגי פח ועץ
עד מתן החלטה	3.9.1976	4. הספקת תרופות וטרינריות ותוספות מזון לבעלי חיים בענף הלול והרפת

(1) תאריך חידוש האישור.  
(2) עם פוג. תוקפם של האישורים נמצאים הסדרים אלו בבדיקה בידי הממונה לצורך חידוש האישור או ביטול ההסדר.

הביקורת העלתה, שלגבי רוב ההסדרים, שאושרו בחקופה שעד 1967 ללא הגבלת זמן - 13 מבין 24 ההסדרים הכובלים המאשרים שהיו בתוקף במועד סיום הביקורת - לא עשה הממונה כדי לבדוק, אם הסדרים אלו מוסיפים לפעול; אם ובאיזו מידה חלו שינויים בתנאי המשק, המצדיקים המשך קיומם; ובאיזו מידה הם ממלאים את התנאים שנקבעו באישור.

הביקורת בדקה את פעולותיו של הממונה לגבי מספר הסדרים, כמפורט להלן.

**לבידים**

אל ההסדר, שאושר לראשונה בשנת 1960, קשורים חמישה מפעלים הקיימים בענף. בביקורת קודמת כמסוכס בדו"ח שנתי 18 של מבקר המדינה (עמ' 336) הוצבע על כך, שלמרות שההסדר לא מילא את תנאיו שנקבעו באישור, לא עשה הממונה למען ביטול האישור. בביקורת הנוכחית נבדק טיפול הממונה בהסדר החל משנת 1971 והועלה, שכל פעם כאשר פג תוקפו של האישור להסדר, המליץ הממונה בפני המועצה על מתן אישור להמשך קיומו, אף כי השו"ת תפיים להסדר לא הקפידו במילוי אחרי התנאים, שנקבעו עוד בשנת 1967. על פי המלצת הממונה אושר ההסדר מחדש בדצמבר 1971 לחקופה של שלוש שנים, וכשפג תוקפו של האישור בדצמבר 1974 הוציא יו"ר המועצה, על פי



המלצת הממונה, היתר זמני, שחודש מספר פעמים עד לאמצע שנת 1976, כאשר הגיע הנושא לדיון בפני המועצה. ואמנם בדיון זה החבר, שהסדר לא מילא אחר התנאים שנקבעו: (א) תכנית הייצור והיצוא, שנקבעה עוד בשנת 1965 כתנאי לאישור ההסדר, לא בוצעה. חלקה של התוצרת, שעל השותפים להסדר היה לייצא אמור היה להיות כ-60% מכלל התפוקה של הלבדים; אולם בפועל הגיע הייצוא בשנת 1973 לכ-30%, ומאז שנת 1974 מייצאים המפעלים שבהסדר אף פחות מ-20% מתוצרתם; (ב) המפעלים שבהסדר הכולל לא הגבירו את הייצור - בשנת 1975 הגיע הייצור ל-57% בלבד מכיוון התפוקה; סך כל תפוקת הלבדים הגיעה באותה שנה לכ-200 מיליון ל"י ומתוך זה יוצאו לבידים בשווי של כ-4.3 מיליון \$ (שהם, לפי הישוב ממוצע כ-30 מיליון ל"י); (ג) הסכומים, שהקציב ההסדר למחקר ופיתוח - כפרומיל וחצי בלבד מהמחזור - לא הספיקו, כדי שניתן יהא לערוך מחקר ראוי לשמו. על פי ממצאים אלו הגיעו הממונה והמועצה למסקנה, שאין צידוק ענייני להסדר, ויש לפעול לביטולו; אולם מאחר שההסדר פעל תקופה ארוכה, החליטה המועצה, ביוני 1976 על פי המלצת הממונה, להתיר לו לפעול לתקופת מעבר של שנה נוספת.

### ענף אביזרי השקיה

בענף קיים הסדר כובל זה שנים בין שלושה יצרנים של ציוד השקיה. מטרתו העיקרית להגביר את הייצוא של מספר מוצרים של מפעלים אלו. לקראת הדיון בפני המועצה, כשהיה צורך להחליט בדבר המלצה על חידוש האישור שפג חוקפו באפריל 1975, פנה הממונה אל החטיבה המקצועית המתאימה במשרד המסחר והתעשייה בבקשה לבדוק את השאלה של קיום טובת הכלל בהסדר כובל זה, תוך פירוט הנושאים שעל החטיבה לבדוק. החטיבה לא סיפקה פרטים לכל השאלות שנשאלו על ידי הממונה - למשל אם היו הוזלות ביצור, במה מתבטאת ההוזלה שהושגה ואם היא מוצאה ביטוי במחיר לצרכן - אך ציינה בהמלצתה, כי תוצרת המפעלים היא בפיקוח מכון התקנים, ועל סמך המלצת החטיבה המליץ הממונה בפני המועצה על חידוש האישור.

מהאמור לעיל יוצא, כי ההמלצה בפני המועצה למתן אישור להמשך קיומו של ההסדר הכולל לא נתבססה על בדיקות יסודיות. יתר על כן, הביקורת העלתה, כי מרבית מוצרי השקיה של המפעלים אף לא עמדו לפיקוח המכון.

### ענף ציוד לבתי אריזה של תוצרת חקלאית

בפברואר 1970 אושר הסדר בין יצרני ציוד לבתי אריזה של תוצרת חקלאית, אשר הקימו חברה משותפת העוסקת בחקר שווקים בחו"ל, תכנון מערכות וקבלת הזמנות ייצור של ציוד לבתי אריזה של תוצרת חקלאית. החברה המשרד חפת נועדה לאפשר חלוקת הייצור לפי תחומי התמחותם של המפעלים. הכבילות לפי ההסדר היו: (א) חלוקת הזמנות מחו"ל בין היצרנים השותפים להסכם; (ב) ייצור לשם יצוא במחירים, בטיב ובמועדים כפי שנקבע; (ג) אישור יצוא שלא באמצעות החברה המשותפת. ההסדר, שאושר לשלוש שנים וחודש בפברואר 1973 לתקופה נוספת עד יולי 1976, לא התייחס לשוק המקומי, ומטרתו הייתה להביא לקידומו של יצוא, אך הממונה לא המליץ בפני המועצה להתנות את אישור ההסדר בכיבוע של יצוא בשיעור כל שהוא.

ביולי 1976 חתמו השותפים להסדר על הסכם, שלפיו החברה המשותפת שהוקמה על ידם, תמשיך לפעול, אך כל אחד מהנמנים עם ההסדר יהיה חופשי להתקשר עם החברה באופן נפרד. בא כוח ההסדר המציא העתק של ההסכם לממונה על התגבילים העסקיים, וציין במכתב הלואי, שעל פי ההסכם הם ההסדר הכולל. מהמסמכים שבתיקי המשרד מתברר, שהיצוא באמצעות החברה המשותפת בשנים 1971-1975 היווה אחוז קטן בלבד ממחזורם הכללי של המפעלים. החברה המשותפת המשיכה לפעול גם אחרי יולי 1976 כחברת שיווק בלעדית לשני המפעלים העיקריים שהיו שותפים להסדר.

העובדה, שרובה הגדול של תוצרת המפעלים נועדה לשוק המקומי, שהייצור חולק לפי תחומי התמחות, וכן שהמפעלים ממשכילים לקיים את החברה המשותפת, הייתה, לדעת הביקורת, מחייבת את הממונה לבדוק לגבי העבר, אם להסדר לא היו השלכות על השוק המקומי, ואם אכן חדל ההסדר להתקיים, דבר שלא נעשה.

### ענף ברגי עץ ונח

בשנת 1959 נעשה הסדר כובל בין שני מפעלים הפועלים בענף. המפעלים הקימו גם משרד משותף, אשר ריכז את שיווק תוצרתם ואת קניות חומרי הגלם של שני המפעלים. בשנת 1964 החלו המפעלים בשיווק נפרד, והמשרד המשותף הפסיק את פעולתו. באוגוסט 1967 הגישו המפעלים בקשה לרישום של הסדר כובל חדש שמגמתו: רציו-גאליציה. של ייצור, רכישת חומרי גלם, שיווק יצוא במשותף, החלפת ידע, קביעת מחירים במשותף, בהסכמת משרד המסחר והתעשייה, אפשרות לעמוד בתחרות יבוא והגדלת הייצוא. לדברי המבקשים, ההסדר יפעל על פי הסכם, שנחתם בין שני המפעלים ביולי 1967. הנהלת משרד המסחר והתעשייה המליצה לדחות את הבקשה, ובניואר 1968 דחתה המועצה את הבקשה.

בעקבות תלונה אחת שהגיש אחד מאותם מפעלים ביוני 1975 בדבר הצפת השוק המקומי בברגי עץ ופח מתוצרת חרץ, בוק הממונה על ההגבלים העסקיים את הנושא. ממצאי הבדיקה שערכה יחידת הממונה רוכזו בסקירה, שנערכה בספטמבר 1975 ובא נאמר: "לאחר בדיקה מקיפה הוברר, שהסדר אמנם לא קיים להלכה, אך למעשה התנהגות המפעלים ממשיכה להיות קרטלית עד היום הזה וקיים הסדר כובל ביניהם בכל הנוגע למחירים ולחלוקת השווקים". הואיל והממונה סבור היה, לנוכח המלצת החטיבה המקצועית, שעל פי הנסיבות שנשטנו יש צידוק ענייני לקיום ההסדר, הוא פנה אל המפעלים בדרישה להירשם כהסדר ולהגיש בקשה מתאימה למועצה להגבלים עסקיים. המפעלים הגישו את בקשתם באפריל 1976, ובאוגוסט 1976 ניתן היתר זמני המאשר את ההסדר עד למתן החלטה על ידי המועצה.

מהתיאור דלעיל יוצא, כי ההסדר פעל זה שנים בלי אישור, וכי הממונה נקט צעדים רק בשנת 1975 — וגם זאת כחוצאה מתלונה, אף על פי שהנסיבות במקרה זה — דחיית הבקשה משנת 1968 — היו מחייבות מעקב אחר סדרי השיווק של המפעלים כדי לוודא, אם אין המפעלים נוהגים למעשה כהסדר כובל.

## מונופולין

מונופולין לפי הגדרת החוק הוא: "הספקת מצרך או שירות יאו רכישתם על ידי אדם אחד בשיעור העולה על השיעור שנקבע בצו על ידי שר המסחר והתעשייה כמונופולין לגבי אותו מצרך או שירות בכלל או באיזור מסוים". הפיקוח על מונופולין מופקד בידי הממונה ובעניין זה נאמר בסעיף 31: "ראה הממונה, שקיים מונופולין לגבי הספקת מצרך פלוני או שירות פלוני, וכי אלמלא המונופולין הייתה רמת המחירים של אותו מצרך או שירות נמוכה מן הקיימת, או שהאיכות, דרכי הייצור או השיווק של אותו מצרך או שירות היו שפירים יותר, או שהכמות המסופקת של המצרך או השירות היתה גדולה יותר, רשאי הוא, באישור המועצה, להציע לשר המסחר והתעשייה לקבוע בצו הוראת בדבר מחירים מקסימליים, איכות, דרכי ייצור או הספקה של אותו מצרך או שירות, והשר רשאי לצוות כאמור".

מכאן שהבסיס להפעלת פיקוח על מונופולין הוא צו של השר, הקובע את השיעור אשר הופך אספקה של מצרך או שירות לאספקה מונופוליסטית. צו כזה דרוש בכל אותם מקרים, שקיים בפועל מונופולין ושלגביהם טובת הציבור מחייבת לכאורה פיקוח.

פרט לצו בדבר קמח, שפורסם ב־1962, פורסם הצו המקיף הראשון בדבר קביעת מונופולין במארכ 1966 (צו ההגבלים העסקיים (קביעת מונופולין) תשכ"ז—1966), הקובע, שאספקת מצרך או שירות מאלו שפורטו בצו על ידי אדם אחד בשיעור העולה על 50% מכלל הייצור, או האספקה של המצרך או השירות הוא מונופולין. בצו פורטו 53 מצרכים ושירותים, שלגביהם הופעל החוק בדבר הפיקוח על מונופולין. מאז עדכנה רשימת המצרכים והשירותים אחת לשלוש שנים — בשנים 1969, 1972 ולאחרונה בשנת 1975 — ולאחר העדכון האחרון היא כוללת 110 מוצרים ו־11 שירותים. בצו האחרון נוספו 23 מצרכים ושירותים חדשים.

1. הנהוג לעדכן את הרשימה רק אחת לשלוש שנים גורם, שלעיתים חולפת תקופה ארוכה ממועד היווצרותו של מונופול למעשה ועד לכלילתו בצו. הביקורת העלתה, שלגבי חלק מהמוצרים והשירותים שיעור הרכיזיות, שבגיננו הוכרו עליהם כמונופולין, התקיים זמן רב לפני פרסום הצו, כמה מהם אפילו לפני פרסום הצו משנת 1972, שבו לא נכללו. להלן מספר דוגמאות:

(א) כרום — המצרך מיוצר על ידי חברה אחת בלבד, שהתחילה בייצורו עוד בשנת 1957, והיא מכסה את מלוא הצריכה המקומית.

(ב) פקפין — המצרך מיוצר על ידי חברה אחת בלבד, שהתחילה בייצורו עוד בשנת 1961.

(ג) רשנים — יש ספק כמעט בלעדי מאמצע שנות ה־60.

(ד) ירקות קפואים — הם מיוצרים על ידי חברה אחת בלבד, שהתחילה בייצורם בשנת 1972.

(ה) צבקים — שני מפעלים, המספקים למעלה מ־90% מהצריכה, התאחדו בשנת 1974, והוכרו על המצרך כמונופול בצו שפורסם בשנת 1975. אולם מנתונים שבחטיבה המקצועית שבמשרד המסחר והתעשייה עולה, שמפעל אחד מהשניים — לפני האיחוד — סיפק למעלה מ־50% מהתצרוכת המקומית מתחילת שנות ה־70.

2. כדי להבטיח פיקוח נאות על המונופולין יש צורך באיסוף מידע שוטף — עסקי, ארגוני, משפטי, סטטיסטי וטכנולוגי — הנוגע למפעלים מונופוליסטיים. עוד יש צורך בעריכת תחקירים, סקירות ובדיקות, כדי להיווכח אם יש ליקויים הנוגעים לייצור המוצרים, לטיבם

ולדרכי שיווקם, ואם קיימים ליקויים, לנקוט צעדים לתיקונם בדרכים מינהליות או כלכליות ואף באמצעות צוים.

הביקורת העלתה, שלמעשה אינו מופעל על מפעלים מונופוליסטיים פיקוח ראוי לשמו מההיבטים שפורטו בחוק. ביחידת הממונה אין הנתונים הדרושים למילוי יעיל של תפקידיה, והנהלת המשרד לא עשתה למען שיתוף פעולה בין היחידה להגבלים עסקיים לבין החטיבות המקצועיות של המשרד, שבהן מרוכז מידע רב על פעילות המפעלים בענפי המשק השונים.

(א) מאז הביקורת הקודמת — בשנת 1967 — שערך משרד מבקר המדינה ביחידה, לא נעשו כלל בדיקות יוזמות יסודיות במפעלים מונופוליסטיים, פרט לשני מקרים — לגבי מלח וכלור — בעקבות תלונות שנתקבלו במשרד. גם בשני מקרים אלו הסתפק המשרד בעריכת הבדיקה בלא לנקוט צעדים לתיקון הליקויים שנקבעו:

(1) בדו"ח על תוצאות הבדיקה לגבי מלח נקבע, שאלמלא המונופולין הייתה רמת המחירים של המלח לכל סוגיו יותר נמוכה, ודרכי הייצור והשיווק היו יותר שפירים. עוד נקבע, שהמלח למזון משווק בשמות ובכינויים הסוטים מהתקן ואף לא בהתאם לדרישותיו.

(2) בדו"ח על תוצאות הבדיקה לגבי כלור הצביעו עורכי הבדיקה על אספקה לא סדירה של כלור, והמליצו על הנהגת שיפורים, בין השאר על הטלת חובה על המפעל להחזיק מלאי מינימום של מיכלים קטנים למילוי הכלור לשם שיווק וקביעת תנאים לשימוש בכלים והשאלתם לקונה.

הדו"ח על בדיקת המלח הוגש להנהלת המשרד בפברואר 1975, והדו"ח בעניין הכלור בפברואר 1976; אולם עד מועד סיום הביקורת — ספטמבר 1976 — לא נעשו צעדים לתיקון הליקויים שתוארו בדו"חות.

ביוני 1975 מינה המשנה למנכ"ל משרד המסחר והתעשייה חמש ועדות, בהרכב עובדים מהמשרד ובהשתתפות נציגי מכון התקנים, לבדיקת חמישה מונופולין — חמצן, גפרורים, קפה נמס, נורות, חשמל נייר — ועדה לכל מונופול. בכתב המינוי לוועדות נאמר, שעליהן לסיים את עבודתן עד סוף ספטמבר 1975, עד לנובמבר 1976 הוגשו רק שני דו"חות ביניים — אחד על נורות חשמל ואחד על נייר.

(ב) היחידה אינה מטפלת כלל בבדיקת מחירים, ובתחום זה היא מסתמכת על הפיקוח המופעל על ידי הממונה על המחירים שבמשרד, אולם פיקוח זה, כפי שתואר בדו"ח שנתי 25 עמ' 442, מצטמצם במניעת העלאה של מחירים שלא במסגרת הקריטריונים, שנקבעו על ידי הממונה על המחירים. הבדיקה של הממונה על המחירים מתבססת על המחירים, שהיו קיימים במועד הפעלת הפיקוח, ועל חישוב של שיעורי העלייה של מרכיבים שונים בתשומות הייצור בלא לבדוק את סבירות המחירים המקוריים. הואיל ובדרך כלל במוצרים מונופוליסטיים נעדר אלמנט ביקורת השוק הפועל בענפים, שבהם קיימת תחרות, מן הצורך לערוך לגבי מונופולין תחשיבים מלאים כדי לעמוד על סבירות המחירים.

יתר על כן, מגמת הממונה על המחירים היא לפטור חלק מהמוצרים מפיקוח. בין המוצרים, שבוטל הפיקוח עליהם במשך שנת 1976, נמצאים גם מוצרים ושירותים שעליהם הוכרו כמונופולין בצו משנת 1975. לדוגמא: (1) אשפרה — הפיקוח על המחיר הוסר בספטמבר 1976; (2) שירות למזגני אוויר, אפריל 1976; (3) שירות לאחזקת מעליות, אפריל 1976; (4) ירקות מיובשים, פברואר 1976.

(ג) לא נקבעו הסדרים להבטחת בדיקות שיטתיות של איכות המוצרים, המיוצרים על ידי מפעלים מונופוליסטיים. אף לא הונהג הסדר לקביעת תקנים למוצרים של המפעלים. אמנם במקרים מעטים קיימים מכוח חוק התקנים או חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים הסדרים להבטחת בדיקות איכות שיטתיות של מוצרים, המיוצרים על ידי מפעלים מונופוליסטיים, ולקביעת דרישות טיב מחייבות, אך הממונה אינו נעזר בהם כדי להפעיל את הפיקוח הדרוש.

(ד) היחידה ברוב המקרים אינה עורכת בדיקות יוזמות בדבר דרכי השיווק של מצרכים, שלגביהם קיים מונופול. בדיקות כאלה רצויות במיוחד במקרים, שקיימת האפשרות לנצל מעמד מונופוליסטי בהתנאות תנאים לאספקת מצרך.

(ה) היחידה נהגת מזמן לזמן לבקש ממפעלים מונופוליסטיים המצאת דו"חות כספיים. הביקורת העלתה, שהדו"חות המגיעים ליחידה ברוב המקרים מתויקים בתיקי המפעלים, בלא שהם

עוברים בדיקה עניינית. במקרים, שהדו"ח לא היה מאושר על ידי רואה חשבון, לא עמדה היחידה על קבלת האישור. במקרים, שלא הומצא כלל דו"ח על פי פניית היחידה, לא נעשתה פעולה נוספת לשם קבלתו.

\*

בתעשיות רבות קיימים יתרונות לגודל, הנובעים מגורמים טכנולוגיים או מסחריים. סדר הגודל של השוק הישראלי אינו מאפשר במקרים רבים מיצוי, ולוא חלקי, של אותם יתרונות, אלא כאשר קטן מספר היצרנים; כך שקיומם של מונופולין או הסדרים כובלים בענפים מסויימים הוא למעשה בלתי נמנע. האפשרות לקזז את כוח השוק של הגבלים עסקיים או מונופולין על ידי יבוא מתחרה מוגבלת על ידי הנטייה המובנת לחסכון במטבע חוץ ברוב המקרים ובחוסר אפשרות לייבא בחלק מהם. על כן נודעת חשיבות מרובה להפעלה יעילה של חוק ההגבלים העסקיים.

עוד בביקורת הקודמת ב-1967 הצביע מבקר המדינה על החשיבות הנודעת לפיקוח על הגבלים עסקיים והשלכותיו על ייעול המשק. החוק משאיר בידי הממונה על הגבלים עסקיים חופש פעולה רב בקביעת שיטות עבודתו, ובמיוחד בנוגע להיקף ולעומק של הפיקוח המופעל מצדו, כדי לצמצם ככל האפשר את הנוק מתופעות מונופוליסטיות.

מן הביקורת הנוכחית עולה, כי הפיקוח על ההגבלים העסקיים והמונופולין לא הופעל בעקביות הדרושה. משרד המסחר והתעשייה לרוב לא ריכז מידע מספיק כדי לבדוק, אם אמנם מילאה ההתנהגות של מפעילי ההגבלים העסקיים שאושרו את הציפיות מהם, ואם אמנם הייתה הצדקה לרישוי. נראה שמלבד הגברת היעילות בתחום המינהלי רצוי לבחון דרכים להגברת המודעות הציבורית לנושא על ידי הצגת מידע בפני הציבור. כך למשל: כיום פטורים מפעלים מוגר-פוליסטיים, המאוגדים כתברות פרטיות, מלפרסם את הדו"חות הכספיים שלהם ברבים. מן הראוי היה לשקול תיקון בחוק, אשר יחייב מפעל או שירות, שהצורך בפיקוח על אספקת מוצריו או שירותיו הוכרו בצו, לפרסם את דו"חותיו הכספיים ללא קשר למעמדו על פי חוק התברות.

## תמיכות מיוחדות לעידוד היצוא

מלבד התמיכות הישירות לעידוד היצוא, בדרך של מתן "חזר מסים על תשומות יצוא שלא נכללו במסגרת ההישכון", נותן משרד המסחר והתעשייה ליצואנים תמיכות מיוחדות בדרך של הלוואות ומענקים לשם פיתוח היצוא וקידומו. התמיכות ניתנות כהשתתפות הממשלה בהוצאות היצואן על פעולות להחדרת מוצרים לשוקי חוץ; חקר שווקים; פרסום; החזקת משרדים ומחסנים בחו"ל; הוצאת קטלוגים; רישום ורישום של מוצרים ופטנטים בחוץ לארץ; והשתתפות בתערוכות וירידים.

על פי הסדרים, שהנהיג המשרד כדי לאשר השתתפות בהוצאות היצואנים הכרוכות בפעולות אלו ושהיו בתוקף עד 1973, היה על יצואן להגיש למשרד בקשה, ובה פירוט הפעולות וההוצאות שהוציא. אל הבקשה היה עליו לצרף חשבוניות ומסמכים אחרים להוכחת ההוצאות. המשרד נהג לדון בכל בקשה לגופה ולאשר השתתפות בהוצאות על פי קריטריונים שקבע (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 312). החל ב-1973 ניתנות התמיכות המיוחדות לכלל היצואנים — למעט אלו שמענף היהלומים ואלו המייצאים דרך גשרי הירדן — בצורת תשלום אחד של 10 אג' לכל \$ יצוא, המתוסף על החזר המסים כאמור לעיל. בראשית 1974 חזר המשרד לשיטה של מתן תמיכות מיוחדות כמקודם, בדרך של הלוואות ומענקים על פי דיון בכל בקשה ובקשה, אך ממשיך גם בתשלום 10 האג' לכל \$ יצוא לכלל היצואנים. יצואן, המבצע יצוא עד \$ 100,000 לשנה ואשר הוצאותיו על פעולות קידום יצוא עולות על שיעור 4% מסך היצוא השנתי, זכאי בנוסף לתשלום של 10 האג' להשתתפות בצורת מענק במחצית מהוצאותיו, העולות על השיעור האמור, בתנאי שההשתתפות לא תעלה על 2% מסך יצואו השנתי. באוגוסט 1975 הונהג הסדר, שלפיו ניתן ליצואן לבקש מענק למימון שכירת משרדים בחו"ל — בשיעור 40% מההוצאות בשנה הראשונה ובשיעור של 30% בשנה השנייה להפעלת משרד המכירות — ומענק להוצאת קטלוגים ולפרסום. ניתנת לו האפשרות לבקש הלוואה בשיעור 75% מההוצאה.

בחודשים מארס-יוני וספטמבר 1976 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת במשרד המסחר והתעשייה ובמכון היצוא הישראלי על ההסדרים בדבר מתן הלוואות.

למימון הפעולות לקידום היצוא בדרך של מתן הלוואות הוקמו שתי קרנות:

(א) קרן ליד בנק ישראל — קרן יצוא עקיף — בניהולו של משרד המסחר והתעשייה ושהרכבה הוא: 65% נכיון משנה, 22.5% שחרור מנוילות ו-12.5% מאמצעי הבנקים. כנגד הסכומים, שמעמיד בנק ישראל לצורך נכיון משנה של שטרות, מפקיד משרד המסחר והתעשייה בבנק כספים מתקציבו, שנועד לקידום היצוא. הכספים נרשמים בבנק כפקדון של האוצר ונושאים רבית בשיעור 1.25%.

(ב) קרן בניהולה של ועדה שליד מכון היצוא הישראלי, מורכבת מאישי ציבור מעובדי המסחר ומעובדי משרד המסחר והתעשייה. מתן הלוואות הוא בידי מספר בנקים מסחריים. הרכב המימון של הקרן: 25% מכספי הבנקים ו-75% מכספי האוצר, המועברים לבנקים מתקציב משרד המסחר והתעשייה.

מקרנות אלו ניתנות הלוואות לפעולות, שהן, לפי ההגדרה שבהנחיות המשרד, בבחינת השקעה בקידום היצוא, שאין עמה פירות מידיים.

1. ההלוואות מהקרן, הפועלת ליד בנק ישראל, ניתנות בהמלצת החטיבות המקצועיות שבמשרד המסחר והתעשייה, על פי החלטה של ועדת ההלוואות לקידום היצוא המורכבת מעובדי המשרד. ההלוואות ניתנות בדרך כלל ליצואנים בעלי היקף יצוא העולה על \$ 250,000 בשנה וליצואנים, שיצואם קטן מסכום זה, אם המדובר הוא בהלוואה העולה על 25,000 ל"י. היקף ההלוואה הוא עד 75% מההוצאות החזויות בריבית, שהייתה בסוף שנת 1976 17% לשנה, ללא הצמדה, לתקופה, שאינה עולה על שנתיים.

(א) יתרת הפקדון של המשרד בבנק ישראל לאמצע יוני 1976 הייתה 21.6 מליון ל"י; יתרת ההלוואות מהקרן לאותו מועד הייתה כ-11.3 מליון ל"י בלבד. הואיל ורק 35% מהקרן ממומנים על ידי הבנקים, יוצא, שלמימון חלקו של האוצר בהלוואות שניתנו בפועל דרוש היה סך של כ-7.3 מליון ל"י בלבד. לפי זה, הוצאת הכספים הנוספת בסך של 14 מליון ל"י, שנעשתה מהתקציב לשנת 1975, הייתה מיותרת, באשר הכספים לא היו דרושים באותה שנה. יצוין, שהתקציב לשנת 1976 כולל למטרה זו הקצבה בסך 11 מליון ל"י, שניתן להשתמש בה, במידה שהיקף ההלוואות יגדל בשנת 1976; אולם עד סוף אותה שנה לא נסתמנה דרישה כזאת.

(ב) לפי הנהל שנקבע, על היצואן להגיש, תוך שישה חודשים מקבלת ההלוואה, דין וחשבון על ביצוע הפעולה, מועדה ותכליתה בפירוט הסכומים שהוצאו ובצירוף אישור רואה חשבון.

משרד מבקר המדינה בדק 50 תיקים של לווים, שהיו בטיפול הוועדה מתחילת 1975 ועד אמצע 1976, והעלה, שהמשרד לא הקפיד על קיום התנאים לקבלת ההלוואות ולא נקט אמצעים, כאשר מקבלי ההלוואות לא השתמשו בהן למטרות שלהן גועדו. לדוגמא:

(1) באפריל 1975 אושרה לאיגוד, המייצג מפעלים מספר, הלוואה בסך שלושה מליון ל"י למימון פעולות בהיקף של ארבעה מליון ל"י. ביוני 1976 הגיש האיגוד דו"ח, שממנו יוצא, כי היקף מלוא ההוצאה על פעולות האיגוד, שלשם השתתפות במימון אושרה הלוואה, לא עלה על סכום ההלוואה, דבר שהוא בניגוד לקריטריונים, שלפיהם על ההלוואה לכסות לא יותר מ-75% מהיקף הפעולות. יתירה מזו, כמחצית ההוצאה כללה הוצאות שוטפות — במיוחד הוצאות נסיעה והוצאות פרסומים בארץ שבמסגרת הפעולות העסקיות הרגילות של האיגוד. לדו"ח אף לא צורף אישור רואה חשבון כדרוש.

(2) לחברה מסחרית אושרה בפברואר 1975 הלוואה בסך 240,000 ל"י לקידום יצוא של ציוד חקלאי. החברה הגישה ביוני 1976 דו"ח על סך 97,000 ל"י בלבד; בסכום זה נכללו גם הוצאות החורגות ממטרות האישור, למשל משכורות לעובדים המועסקים בארץ.

(3) למפעל לאלקטרוניקה אושרה בספטמבר 1975 הלוואה בסך 200,000 ל"י, והוא דיווח על ביצוע הפעולות ביוני 1976. מדיווח המפעל עולה, כי מחצית כספי ההלוואה שימשו למימון נסיעות במסגרת הפעילות העסקית הרגילה של המפעל.

(4) למפעל למוצרים אלקטרוניים אושרה ביולי 1974 הלוואה בסך 350,000 ל"י. במאי 1975 אושרה למפעל הלוואה חדשה בסך 1,050,000 ל"י. רק ביוני 1976 הגיש המפעל דו"ח על חלק מההלוואה הראשונה ובאוקטובר 1976 — על החלק הנותר. על ההלוואה השנייה הוגש, עד מועד סיום הביקורת, דו"ח חלקי בלבד, אף כי עברה כשנה מהמועד, שנבקע כסופי לצורכי הדיווח.

(5) הביקורת הצביעה על שבעה מקרים נוספים, שמפעלים לא הגישו כלל דו"חות או שהגישו רק דו"חות חלקיים, עד המועד שבו צריכים היו להתקבל הדו"חות, והמשרד לא נקט פעולה של ממש לקבלתם.

(6) במאי 1976 אישרה הוועדה הלוואה בסך 1.5 מליון ל"י למכון היהלומים כמימון ביניים לרכישת אולם תצוגה ליהלומנים. בשל הסתייגויות, שהיו לכמה מחברי הוועדה, ובעקבות עמדת הביקורת, שהאישור הורג מייעוד הקרן, דנה הוועדה שנית בדבר וביטלה את האישור. באוקטובר 1976 הודיע משרד המסחר והתעשייה למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה דנה בצעדים לשיפור הנהלים וכי היא החליטה שלא לדון בבקשות הלוואות חדשות למפעלים, שלא מילאו אחר התנאים, שנבקעו באישורים להלוואות קודמות:

2. מהקרן שבניהולו של מכון היצוא ניתנות הלוואות ליצואנים, שיצואם קטן מ-250,000\$, בריבית בשיעור של 9%, ללא הצמדה, לתקופה של שנתיים. על הכספים, שהאוצר מפקיד למימון הקרן, משלמים הבנקים ריבית בשיעור של 4% לשנה. ביוני 1976 הגיעה יתרת הקרן ל-1.8 מליון ל"י.

משרד מבקר המדינה בדק כ-100 תיקים של לוויים, שהיו בטיפול הוועדה שלידי מכון היצוא מאמצע 1974 עד אמצע 1976.

רוב הלוואות מהקרן ניתנו לנסיעות לחו"ל. מקבלי הלוואות ברוב המקרים לא נדרשו להמציא תכנית סיורים ופגישות ואף לא הוכחות על התקשרות עם הנספחים המסחריים.

בין מקבלי הלוואות היו גם כאלה, שלפי הנתונים שבתיקי המשרד אינם מנהלים ספרי חשבונות. כן היו מקרים, שלכאורה לא היה יסוד לאישור הלוואה — כגון במקרה שהמפעל לא החל לייצר ולא הוכיח, כי הוא מסוגל לייצא. מן הצורך היה לבקש במקרים אלו פרטים על פוטנציאל היצוא.

מכון היצוא לא עמד על קבלת דו"חות ממקבלי הלוואות על תוצאות הנסיעות, בכלל זה פרטים על מגעים עסקיים, שנערכו במהלך הנסיעה. אמנם באחרונה החל המכון לדרוש תיעוד על הוצאות הנסיעה, אולם בהעדר דיווח ענייני אין באפשרות המכון לעמוד על כך, אם הנסיעה אכן שימשה לקידום יצוא, הרחבת שווקים קיימים וחדירה לשווקים חדשים — או אם המדובר היה בנסיעה במהלך העסקים הרגיל או אם בכלל הייתה זו נסיעה עסקית.

בביקורת הועלו מקרים אחדים, שיצואנים פנו במועדים סמוכים ובהנמקות דומות לקרן שלידי מכון היצוא וגם לקרן שלידי בנק ישראל וקיבלו הלוואות משתי הקרנות גם יחד.

הביקורת הציעה, שבעת אישור של הלוואה מקרן ממלכתית יתא בידי הקרן מידע על אישורים קודמים; ושיהא תיאום בין שתי הקרנות; וייעשו שיפורים בנהלים, במיוחד בקרן שלידי מכון היצוא.

בדצמבר 1976 הודיע משרד המסחר והתעשייה למשרד מבקר המדינה, כי לקרן שלידי מכון היצוא מונתה ועדה חדשה בראשות נציג המשרד. הוועדה קבעה נהלים, שיש בהם כדי להביא לתיקון הליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת — כגון נהלים להבטחת תיאום בין היחידות המקצועיות במשרד לבין היחידות הענפיות במכון, להחלפת מידע בין הוועדות המאשרות הלוואות ולבדיקת הבקשות.

## סיוע להרחבת הייצור של מפעל תעשייתי

בראשית 1976 הושלמה הרחבתו של מפעל תעשייתי גדול בהשקעה בסך 217 מליון ל"י ברכוש הקבוע. הסיוע, שנחנה הממשלה למפעל בדרך של מימון מוכוון ונתמך בתקופת ביצוע ההשקעה הסתכם ב-208 מליון ל"י. בחודשים ספטמבר-דצמבר 1976 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין

ביקורת במשרד המסחר והתעשייה ובבנק לפיתוח התעשייה על פעולות גופים אלו הקשורות באישור תכנית ההשקעה ובמתן הסיוע לביצועה. בהתחשב בעול הגדול ובסיכונים, שנטלה על עצמה המדינה בשל סיוע זה, התייחסה הביקורת גם לשאלה, באיזו מידה היה בשעתו יסוד כלכלי לעצם התכנית; בדיקה זו, אשר כדוגמתה יש מקום לערוך לגבי מספר השקעות גדולות אחרות, שנהנו מסיוע ממשלתי נרחב, עדיין לא נסתיימה.

במאי 1972 פנתה החברה בעלת המפעל אל משרד המסחר והתעשייה ואל הבנק לפיתוח התעשייה בבקשה, כי תאושר לה הלוואה מכווננת בסך 23 מליון ל"י למימון תכנית השקעות בסך 55 מליון ל"י לשם הקמת מפעל חדש באזור פיתוח ב'. במפעל, שעתיד היה לקום על שטח של 250 דונם, תוכנן להעסיק 240 עובדים לשם ייצור 31,000 טון מוצר א' לשנה. ביולי 1973 הגישה החברה תיקון לתכנית ההשקעות והעמידה אותה על סך 71 מליון ל"י ברכוש קבוע. בספטמבר 1973 הגישה החברה תיקון נוסף, שלפיו תסתכם ההשקעה ב-85 מליון ל"י. התכנית האחרונה התייחסה למערכת מכונות שתייצר, מלבד מוצר א', מוצר ב', בכושר ייצור כולל של 60,000 טון בשנה. לפי התכנית אמור היה המפעל החדש להשתמש במהלך ייצור מוצר א' בעיקר בחומר גלם מקומי, שניצולו מקודם היה מועט.

החברה הגישה את התכנית גם לאישורו של מרכז ההשקעות, על פי החוק לעידוד השקעות הון, ובנובמבר 1973 אישרה מינהלת מרכז ההשקעות \* את התכנית להקים באזור פיתוח ב' מפעל לייצור מוצרים א' ו-ב' בהשקעה של 85 מליון ל"י ברכוש קבוע ו-10.5 מליון ל"י בהון חוזר. באישור המרכז נאמר, כי המפעל שיוקם על פי התכנית יהא "מפעל מוכר" בתנאים הבאים: 35% לפחות מההשקעות ברכוש קבוע ימומנו בהון מניות (רגילות) נפרע; תנוהל הנהלת השבונות נפרדת למפעל האמור, תוך זקיפה נאותה של הוצאות; יבוצע יצוא שנתי ישיר ושיעור של 20% ממחזור המפעל החל בשנה השנייה שלאחר ביצוע התכנית. המפעל המוכר יהא זכאי לפי סעיף 62 לחוק לעידוד השקעות הון, לפטור ממסים עקיפים.

אחרי אישורה של תכנית ההשקעה על ידי מרכז ההשקעות הוכנסו בה תיקונים נוספים, שבחלקם נבעו משינויים בתכנית ובחלקם מהתייקרויות ושינויים בשער ה"ל": בספטמבר 1974 נקבע, כי המפעל יוקם לא באזור פיתוח ב' כי אם ליד המפעל הקיים במרכז הארץ, ויועסקו בו רק 166 עובדים במקום 240, שלפי התכנית המקורית; ההשקעה הועמדה על 155 מליון ל"י. בסוף 1974, לאחר שינוי שער ה"ל" בנובמבר 1974 מ-4.20 ל-6 ל"י לדולר, הועמדה ההשקעה ברכוש קבוע על 205 מליון ל"י, וזו בהון חוזר על 10.5 מליון ל"י. לפי תיקון התכנית אמור היה היקף הייצור השנתי של שני המוצרים להגיע ל-70,000 טון — כושר ייצור כפול מזה של המפעל מלפני ההרחבה.

בפברואר 1975 אישרה מינהלת מרכז ההשקעות את הגדלת ההשקעה הקבועה ל-205 מליון ל"י לפי השינוי בתכנית בכפוף לתנאים, שנקבעו באישור מנובמבר 1973; באישור נקבע, כי תוספת ההשקעה במפעל תהיה אף היא במעמד של מפעל מוכר, אם 30% לפחות מההשקעה הכוללת ברכוש קבוע ימומנו מהון מניות (רגילות) נפרע.

בסקר הכלכלי, שערך הבנק לפיתוח התעשייה ביוני 1975 על מצב החברה, צוינו — על פי הנתונים שהומצאו לבנק על ידי החברה — מקורות המימון של ההשקעה ברכוש קבוע כדלהלן (במליוני ל"י):

45.2	1.	מקורות עצמיים של החברה (הון מניות וצבירה פנימית)
42.0	2.	הלוואה במטבע חוץ בסך 7 מליון \$ באמצעות בנק מסחר א'
8.8	3.	הלוואה מקרן משאבים ליצירת תעסוקה לאקדמאים ובעלי מקצוע שליד בנק לפיתוח התעשייה
92.2	4.	הלוואות מבנק לפיתוח התעשייה
16.8	5.	הלוואה מיוחדת מבנק לפיתוח התעשייה למימון הפרשי שינוי שער ה"ל"
205.0	סה"כ	

\* על הביקורת במרכז ההשקעות, ראה בדרי"ח זה עמ' 363.

הביקורת העלתה, שבין מקורות המימון כמפורט לא נכללה הלוואה, שקיבלה החברה בתנאים מועדפים באישור האוצר. המדובר הוא בהלוואה בסך 15 מליון ל"י, שנתן בנק מסחרי ב' באפריל 1974 בריבית של 13% לשנה לתקופה של 17 שנה, כאשר על החברה לפרוע בתמש השנים הראשונות את הריבית בלבד. בגין הלוואה זו נתן האוצר ביטוח הצמדה תמורת פרמיה בשיעור של 6% לשנה.

לגבי ההלוואות דלעיל יצויין:

1. 42 מליון ל"י — הלוואה בסך שבעה מליון דולר ניתנה על ידי בנק מסחרי א' לתקופה של חמש שנים בשיעור ריבית כמקובל לגבי הלוואות מכספי איורו-דולר בתוספת 1.5%. בתחילת 1975 אישר האוצר בגין הלוואה זו ביטוח שער תמורת פרמיה שנתית בשיעור 8%;

2. 8.8 מליון ל"י — ההלוואה ניתנה בפברואר 1975 מקרן משאבים ליצירת תעסוקה לאקדמאים ובעלי מקצוע לתקופה של שמונה שנים ובריבית של 12% לשנה, בתנאי שהמפעל יעסיק 110 אקדמאים ובעלי מקצוע;

3. 92.2 מליון ל"י — ההלוואות מהבנק לפיתוח התעשייה ניתנו במספר שלבים: בתקופה 1973 עד יוני 1975 ניתנו 44.2 מליון ל"י לתקופה של שמונה שנים בריבית של 9% לשנה ללא הצמדה; עם עדכון תכנית ההשקעה והעמדתה על סך 205 מליון ל"י ביקשה החברה בסוף 1974 להגדיל את ההלוואה המוכוונת עד לשיעור של 45% מסך ההשקעה בנכסים קבועים, כמקובל לגבי מפעלים מוכרים במרכז הארץ. ביוני 1975 אישר הבנק הלוואה בסך 48 מליון ל"י לתקופה של שש שנים בריבית של 12% לשנה ללא הצמדה.

4. 16.8 מליון ל"י — בחזור החשב הכללי מפברואר 1975 נקבע, כי למפעלים מאושרים או מוכרים יינתנו הלוואות מיוחדות למימון תוספת הוצאה בגין ציוד שהוזמן — לאמור "מימון אותו סכום הוצאה שנותר לאחר ניכוי תוספת המענק וההלוואה הרגילה, שהמשקיע זכאי לה עקב התיקרויות שנגרמו על ידי הפיחות". בחזור נקבעו גם תנאים שונים, שעל מפעלים מבקשי הלוואות, למלא כדי להיות זכאים להלוואות המיוחדות — כגון הזמנת הציוד לפני מועד הפיחות בנובמבר 1974 וקבלתו עד 31.3.1976. מאחר שבתכנית ההשקעות המעודכנת שבסך 205 מליון ל"י נכלל ציוד בסך 17 מליון דולר, ביקשה החברה לקבל במסגרת זו הלוואה בסך 16.8 מליון ל"י.

באותו סקר כלכלי דלעיל של הבנק לפיתוח התעשייה מיוני 1975 צויין, כי בידי עורכי הסקר לא היו "הנתונים לבדיקת גובה ההשקעה בציוד מיובא שבגיננו זכאים היזמים להלוואה, אולם בהתאם לאומדן כלכלי נראה הסכום סביר. בעת ביצוע ההלוואה תברור מחלקת הביצוע את ההשקעות הזכאיות להלוואה הנ"ל". ההלוואה בסך 16.8 מליון ל"י אושרה ביוני 1975 לשלוש שנים בריבית של 12% לשנה, ללא הצמדה, כשבשנה הראשונה תפרע החברה ריבית בלבד.

הביקורת העלתה, כי הבנק לפיתוח התעשייה נתן את ההלוואה, בלי לבדוק, אם מלוא הציוד שאליה התייחסה הלוואה, אמנם נרכש בתנאים המזכים את המפעל להלוואה בהתאם לקריטריונים שקבע החשב הכללי.

ביוני 1975, בעת אישור שתי ההלוואות דלעיל בסך 48 מליון ל"י ובסך 16.8 מליון ל"י, נקבע, כי על החברה להגדיל את הון המניות הנפרע שלה, אשר, לפי מאזן החברה ליום 31.3.1975, הסתכם בכ-31 מליון ל"י, עד לסך של 93 מליון ל"י בסוף 1976. למעשה לא הגדילה החברה את הון המניות הנפרע אלא עד 41 מליון ל"י, ומרכז ההשקעות הסכים ביולי 1976, שקרן ההון המיועדת לחלוקת מניות הטבה, שבה נצטבר עד 31.3.1976 סך 59.6 מליון ל"י, ייראה כהון מניות נפרע.

בסוף 1975, לקראת גמר הרכבת מערכת המכונות ותחילת הרצתה, עידכנה החברה את תכנית ההשקעות, בהגדילה את סכום ההשקעה ברכוש קבוע, מ-205 מליון ל"י, כפי שנקבע בסוף 1974, לסך 217 מליון ל"י. החברה ביקשה מהבנק לפיתוח התעשייה הלוואה נוספת בסך 5.5 מליון ל"י, והיא ניתנה לתקופה של שש שנים בריבית בשיעור כמקובל לגבי הלוואות מוכוונות למפעלים במרכז הארץ.

בראשית 1976, לאחר שאושרו לחברה כל ההלוואות המבוקשות למימון התכנית שהיקפה הכספי הגיע כאמור ל-217 מליון ל"י, ביקשה החברה הלוואה נוספת בסך 24.7 מליון ל"י, אך בלא להגדיל את ההיקף הכספי של ההשקעה אלא לשם השלמת המימון של התכנית הקיימת.



בסקר, שערך הבנק במאוס 1976 לקראת הדיון בבקשה, תוארה תכנית המימון כדלהלן (במליוני ל"י):

הלוואות מהבנק לפיתוח התעשייה:	
92.2	הלוואות פיתוח
8.8	קרן משאבים
16.8	הלוואה מיוחדת למימון הפרשי פיתוח
5.5	הלוואה נוספת
24.7	הלוואה לפי בקשת המפעל מינואר 1976
<u>148</u>	ס"ה הלוואות מהבנק לפיתוח התעשייה
45	הלוואה מבנק א'
24	מימון עצמי
<u>217</u>	ס"ה תכנית ההשקעה

בסוף מאי 1976 נדונה בין שר האוצר לשר המסחר והתעשייה בקשת החברה בדבר ההלוואה שבסך 24.7 מליון ל"י. בזכרון דברים על הדיון נאמר, כי החברה לא הצליחה להגדיל את ההון העצמי שלה בהיקף הנדרש, וכתוצאה מכך התהווה חסר באמצעי המימון של ההשקעה; עוד נאמר, כי החברה מבקשת לראות בהלוואה של שבעה מליון דולר מבנק א', אשר לגביה אישר האוצר בזמנו ביטוח שער, כמיועדת למימון השקעות אחרות של החברה וחברות הבת שלה מאשר ההשקעה שבסך 217 מליון ל"י על פי התכנית הנדונה. המשרד מצדו לא בדק את ההשקעות האחרות וזכאותן למימון נתמך על ידי הממשלה. על אף זאת הוחלט, לפי בקשת החברה, לראות בהלוואה של שבעה מליון דולר כמיועדת בעיקרה למימון ההשקעות האחרות של החברה ולאשר לה באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה הלוואה משלימה בסך 24.7 מליון ל"י למימון התכנית הנדונה לתקופה של שלוש שנים בריבית של 17% לשנה, ללא הצמדה, בשנה הראשונה תפרע החברה ריבית בלבד.

בתשובה על שאלות משרד מבקר המדינה בדבר היקף הסיוע, שניתן לחברה לשם ביצוע תכנית ההשקעה, הציג המשרד את הפירוט הבא (במליוני ל"י):

148.0	ס"ה הלוואות מבנק לפיתוח התעשייה
15.0	הלוואה מבנק מסחרי ב'
<u>163.0</u>	ס"ה

הודעת החברה על הצורך בהעברת ההלוואה של שבעה מליון דולר להשקעות בפרוייקטים אחרים סותרת כל מה שנאמר על אודותיה בסקרים, שנערכו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה ושבם מוצגת ההלוואה כמקור למימון תכנית ההשקעה של הרחבת המפעל במרכז הארץ. יתר על כן, החברה עצמה בתכנית מימון שהגישה לבנק בפברואר 1975 ציינה הלוואה זו כאחד המקורות למימון ההשקעה; גם ממכתבה של החברה אל משרד האוצר מספטמבר 1976 יוצא, שההלוואה שימשה את המפעל המורחב נשוא התכנית. לדעת הביקורת יש לראות את כל הסיוע במימון — בין בצורת הלוואות פיתוח ובין בצורת ביטוח שער או ביטוח הצמדה — שנתנה הממשלה למפעל כמקשה אחת בויקה לתכנית הרחבה; לפי זה, הסיוע במימון מגיע לכ-96% מן הנכסים הקבועים.

באמצע 1976, לאחר שהוחל בהרצת המפעל המורחב ובהכנות לשיווק התוצרת, נתברר כי החברה מתקשה לשווק את תוצרתה בהיקף שהיא כללה בתחזיותיה, דבר שגרם לה גם קשיים כספיים. כדי לעזור למפעל להיחלץ ממצוקתו החליט משרד האוצר באוקטובר 1976 לדחות לתקופה של שנה ומחצה תשלומים על חשבון ההלוואות, שקיבל המפעל בסיוע הממשלה — תשלומים המסתכמים ב-55 מליון ל"י. מאחר שההלוואות ניתנו ללא הצמדה כרוכה דחיתת התשלומים

\* ראה ד"ח שנתי 26, עמ' 546.

בהוצאות ניכרות לאוצר המדינה. נוסף לכך החליט משרד האוצר לגרום לכך, שהמפעל יקבל הלוואה חדשה במטבע חוץ בסך שבעה מליון דולר, כשהנושא של ביטוח שער הלוואה זו יידון בשלב יותר מאוחר. פירושה של ההסדרים הכספיים מאוקטובר 1976 הוא, שהממשלה מסייעת למפעל לא רק במימון מלא של הנכסים הקבועים אלא גם במימון של הון חוזר, אשר על פי הקריטריונים הקיימים בנדון אין המפעל זכאי לכך.\* מלבד ההסדר הכספי נקט משרד המסחר והתעשייה צעדים כדי לעודד צרכנים של החברה להגביר רכישותיהם.

\*

המדובר בפרק זה במתן סיוע ממשלתי להקמת מפעל עתיר הון, שממילא מספק מקומות עבודה מועטים לעומת היקף ההשקעה הדרושה. לפי התכנית המקורית אמור היה המפעל לקום באיזור פיתוח בהשקעה, שנאמדה ב־1972, ב־60 מליון ל"י; בפועל קם במרכז הארץ, והושקעו בו יותר מ־200 מליון ל"י — עקב שינויים בתכנית והתפתחויות, שחלו במשק במשך שנות ביצוע הפרוייקט.

בעלי המפעל קיבלו ממקורות ממשלתיים הקלות ניכרות במימון — רובן בצורת הלוואות מוכונות והשאר בצורת הלוואות לזמן יותר קצר, וביטוח שער וביטוח הצמדת על מימון שהשיגו בעצמם, — וביחד התייחסו לכדי 95% מן ההשקעה בפרוייקט.

באחרונה, לאחר שנקלע המפעל לקשיים כספיים, עוד הגדילה הממשלה את סיועה על ידי דחיית מועדי הפרעון של חלק מההלוואות, שקיבל המפעל.

סיוע בהיקף כזה גדול ניתן, בלא שבשקלה כדבעי האפשרות, שלאוצר המדינה יובטח חלק בסיכויי ההשקעה במקביל לנטל, ולסיכון שנטל עליו מחמת המעורבות בתכנית המימון.

החלטת

## הקמת מערך לשימוש בפחם כמקור אנרגיה נוסף בייצור חשמל בישראל

באוגוסט 1974 אישרה הממשלה את החלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה\*\*, שעל פיה תפעל חברת החשמל לישראל בע"מ להתאמת תחנות הכוח, המיועדות להקמה "באתר השרון", לשימוש בפחם ובדלק נוזלי-מוזט או דלק גולמי. מערכת הובלת הפחם ואחסונו תיקבע תוך תיאום בין חברת החשמל למשרד התחבורה. הסידורים והתקנות לשמירת איכות הסביבה ייקבעו בתיאום עם הרשויות המופקדות על כך ועל דעתן. על חברת החשמל הוטל להכין תצהיר איכות הסביבה, ונקבע, שהמועצה הארצית לתכנון ולבנייה תמנה ועדה, שתבדוק את היבטי איכות הסביבה לגבי התחנה ותעקוב אחר ההתפתחויות בתחום זה. ההקצבות הדרושות להתקנות להובלת הפחם, פריקתו ואחסונו, שאינן כלולות בתקציבי הפיתוח של משרד התחבורה, ייקבעו במסגרת תקציב הפרוייקט.

משרד מבקר המדינה סקר את ההכנות, שנעשו על ידי גורמים ממשלתיים ועל ידי חברת החשמל לקראת ההחלטה, ואת הפעולות העיקריות של הגופים הנוגעים בדבר עד סוף 1976 לשם מימושה. הביקורת התייחסה לפעולות של הגופים הבאים: משרד המסחר והתעשייה, משרד התחבורה, רשות הנמלים בישראל, רכבת ישראל, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, השירות לשמירת איכות הסביבה וחברת החשמל לישראל בע"מ.

### הרקע להחלטה

1. הפחם שימש במשך שנים רבות מקור אנרגיה עיקרי בייצור העולמי של חשמל; אולם חלקו בכלל מקורות האנרגיה, המשמשים לייצור החשמל, ירד בהדרגה עקב תחרות גוברת והולכת של דלק נוזלי וגז טבעי הזולים יחסית; הירידה הושפעה גם מניצולה של האנרגיה ההידראולית בייצור חשמל. בשלב יותר מאוחר נוספו על גורמי הירידה שיקולים אקולוגיים ותחילת יישומה

\* ראה ד"ר שנת 26, עמ' 546.

\*\* החלטה כל/194 מיום 14.7.1974.