

משרד התעשייה המסחר והתיירות

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות המשרד לפיתוח שטחים, ובניית מבנים לתעשייה ומלאכה. נבדקה פעולתן של הקרנות למימון המחקר והפיתוח התעשייתי. כן נבדקו הפעולות שנקט המשרד להכנת המשק לקראת ההסכם בדבר איזור סחר חופשי עם הקהילה האירופית; תשלומי המשרד לתמיכה במחיר מלט שיוצר מקלינקר מיובא; פעולות המשרד הקשורות ביבוא בשר קפוא ובתחום הצרכנות, פירוק החברה לתערוכות וירידים בע"מ והעברת תפקידיה למכון היצוא הישראלי.

ברשות נאות מרפא נבדקו התארגנות הרשות, פעולותיה לקידום נאות מרפא וסדרי מינהל וכספים; נבדקו פעולות המחלקה להדרכה ובמיוחד פעולותיה של חברת בית הספר לתיירות בישראל בע"מ.

בספטמבר 1977 ניתן דין וחשבון על הביקורת שנערכה על פעולות החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ. במרוצת 1976 ו-1977 נערכה ביקורת על פעולותיה של חברת בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ; הדין וחשבון עומד להיות מוגש בנפרד.

נסקרו ההסדרים המינהליים בקשר לשינוי מבנה המשרד במסגרת בדיקה כוללת על השינוי במבנה משרדי הממשלה עם כינון הממשלה הנוכחית ביוני 1977*.

דיונים בדבר קביעת מחירים

ביום 17.11.1977 פנה היועץ המשפטי לממשלה אל מבקר המדינה והביא בפניו את החשש, שהועלה על-ידי עובד משרד החקלאות, כי ייתכן שניגוד אינטרסים הייתה לו השלכה על קביעת מחיריהם של מוצרים מסוימים, ערב ההכרזה על המדיניות הכלכלית החדשה ביום 28.10.1977.

המדובר הוא במוצרי חלב. בישיבה שהתקיימה במשרד האוצר בשעות הערב של יום 27.10.1977 נידונה, בין היתר, שאלת שינוי המחירים של מוצרי חלב, עם קיצוץ הסובסידיות. בישיבה השתתף נציג משרד התעשייה, המסחר והתיירות. זה שנים היה נטוש ויכוח בין משרד המסחר והתעשייה לבין משרד החקלאות בעניין המחירים שיש לקבוע למוצרי חלב מסוימים; הוויכוח נמשך גם בישיבה זו ובסימומה, בחצי הלילה, סוכס, (אם כי לדברי נציג משרד תמ"ת לאו דווקא סופית) כי ההתייקרות לא תהיה אחידה, והמחירים יועלו מתוך שוני בשיעורי ההעלאה בין ניגרים, מעדנים וגבינות.

לפי מה שנמסר ליועץ המשפטי לממשלה, השתמע מהערותיו של מנכ"ל משרד האוצר כאילו לחץ בעניין זה, שהופעל עליו על-ידי משרד תמ"ת, קשור בעמדת שר התעשייה, המסחר והתיירות, מר יגאל הורוביץ, שהיה, עד להתמנותו כחבר ממשלה, בעליו של אחד המפעלים החשובים בתחום תעשיית המעדנים; כיום נמצא המפעל בבעלותם של בני משפחת השר.

מיד לאחר שהעניין הובא לפניו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, פתח מבקר המדינה בבירור, ובמהלכו נתקיימה פגישה בינו לבין מר הורוביץ. בפגישה זו הביע השר את דעתו, כי ההצעה על שיעורי ההעלאה, שהועלתה בערבו של אותו יום, מעידה על חוסר התחשבות במוצרים שאינם מסובסדים, ויש בה משום "גזר דין מוות" על המחלבות הקטנות. מאז ומתמיד היה נושא המחירים האלה שנוי במחלוקת בין משרד המסחר והתעשייה לבין משרד החקלאות, שניסה לשנותם לטובתם של מוצרים מתחרים, ודווקא בעת כהונתו של שר, שהחלטתו עלולה להיראות כאילו ניתנה בהשפעת אינטרס אישי, עלה בידי הקובעים להגיע להחלטה, שהיא כה בלתי צודקת לדעת השר. "כשראיתי את ההצעה — הודיע השר בשיחתו עם המבקר — אמרתי

במשרדי (שאלה) הצליחו כאשר יגאל הורוביץ שר התמ"ת. זה הדבר היחידי שאמרת. העובדה שאני שר הביאה אותם להעלאות שהוצעו.

במהלך השיחה הביע המבקר את דעתו, שמפאת הקרבה בין נושא המחירים של מוצרי החלב לבין ענייני העסקיים של המפעל, שהשר עמד בראשו, מן הראוי שהשר לא יתערב כלל בדיונים, ובזוהי לא יכריע בשאלות הקשורות בכך. העניין הספציפי צריך, לדעתו, להידון בוועדת השרים לענייני כלכלה, ללא השתתפותו של השר בדיון ובהחלטה, ותוך הודעה מפורשת שהשר הוא בעל עניין בדבר ואין הוא עוסק בנושא. השר הודיע, שזה הוא המצב כעת, ומשום כך הוא יסרב לחתום על צווים בנושא זה, ואף יבהיר במפורש לכל הנוגעים בדבר, כי יש לדון בו בלעדיו ובלא להתחשב בדעותיו.

ביום 21.12.1977 נתקיימה בלשכתו של המבקר שיחה בינו לבין מנכ"ל משרד האוצר. המנכ"ל הודיע מפורשות, שלא היה לו כל יסוד לסבור או להניח, שהייתה התערבות ישירה או עקיפה של השר בנושא מחירי החלב בשל עניין אישי בו. המגע שקיים ביום 28.10.1977 היה עם מנכ"ל משרד תמ"ת, אשר התנגד להצעה, שסוכם עליה ערב לפני כן תוך מחלוקת עם נציג תמ"ת. הטיפול בכל העניין התנהל מצדו בשעת מתח ודוחק של זמן. הוא הביע את צערו על שהתבטאותו בנסיבות אלה הייתה עלולה להתפרש כרמז ללחץ מצד השר; המלים, שבהן השתמש לא נשמרו בזכרונו. אך זכור לו בביור כי אמר "בסך הכל מי שצריך לאשר ולחתום זה שר התמ"ת", ולא הייתה בדברים אלה כל כוונה נגד השר עצמו או נגד פקידי.

עם זאת הצביע המבקר על חובת הזהירות בהתבטאות על הזולת, החלה על כולנו עפ"י דיני שמירת השלשון, והמחייבת במיוחד בעלי תפקיד רם בהתייחסות, שיש בה נימה אישית, אל שר בממשלה ואף בכל עניין אחר.

לעניין השר עצמו, הרי הנדרש ממנו מתבטא כעת בסעיף 7 לכללים של ועדת אשר, שהממשלה החליטה עליהם, אמנם רק ימים ספורים לפני האירוע שבו מדובר. ממה שנמסר והוסבר לביקורת נראה, שההערה שהשמיע השר לא היא שקבעה את התוצאה לגופו של עניין, אף על פי כן, בנושא, שהבריות בצדק כה רגישים לגביו, מוטב להחמיר ולהימנע מכל הערה שהיא.

שטחים ומבנים למפעלי תעשייה ולבתי מלאכה

חלק מן הסיוע הממלכתי לעידוד השקעות הון בתעשייה ובמלאכה באזורי פיתוח ניתן בדרך של העמדת שטחים מפותחים בעלי תנאי תשתית גאותים ומבנים לתעשייה ולמלאכה לרשות המשקיעים. ההחלטות העקרוניות על פיתוחם של אזורי תעשייה חדשים ועל הקמתם של מרכזי תעשייה אזוריים מתקבלות על ידי ועדת השרים לערי פיתוח. על פי החלטות אלו ובהתחשב בצורכי התעשייה והמלאכה באותם אזורים עורכת היחידה לאזורי פיתוח שבמשרד התעשייה, המסחר והתיירות (להלן היחידה) בשיתוף עם חברת מבני תעשייה בע"מ* (להלן החברה) את התכניות המפורטות לפיתוח שטחים ובניית מבנים לתעשייה ולמלאכה וקובעת את מקום המבנים והיקפם.

בחודשים מארס-נובמבר 1977 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין, ביקורת על דרכי עבודתו של היחידה ושל החברה בכל הנוגע לפיתוח שטחים, אכלוס מבנים, נהלי העבודה והיחסים הכספיים שבין שני גופים אלו.

פיתוח שטחים

מרביתן של עבודות פיתוח השטחים ושל עבודות הבנייה מבוצעות באמצעות החברה על פי תכניות הנערכות בשיתוף עם המשרד. כאשר יום פרטי מבצע בעצמו את עבודות הפיתוח, הוא זכאי למענק מחמדינה בשל ביצוע עבודות התשתית (ראה להלן).

* חברת מבני תעשייה בע"מ היא בבעלות מלאה של המדינה. השר הממונה על החברה - שר התעשייה, המסחר והתיירות. מטרת החברה היא להקים מבני תעשייה למכירה ולהשכרה. ביקורת קודמת בחברה ראתה דו"חות על הביקורת באיגודים - 1972, פרק 5.

בשנת 1975 הוחל בפיתוח ארבעה מרכזי תעשייה בינעירוניים: ברמת חובב, תפן ומחניים באמצעות החברה; ובמישור אדומים, באמצעות חברה כלכלית לירושלים*.

תקציב המשרד לפיתוחם של שטחי תעשייה בשנת 1976 היה בסך 120 מיליון ל"י: 109 מיליון ל"י הועד לפיתוח שטחים באמצעות החברה; 11 מיליון ל"י ליזמים פרטיים באמצעות הוועדה לפיתוח שטחים (ראה להלן). בשנת הכספים 1977 הוקצב סך 180 מיליון ל"י — מזה 20 מיליון ל"י ליזמים פרטיים.

במשך שנת הכספים 1976 העביר המשרד לחברה כ-108.9 מיליון ל"י: 81.9 מיליון ל"י שימשו למימון עבודות פיתוח; ו-27 מיליון ל"י לפרעון חובות המשרד משנים קודמות לחברה (ראה להלן "התחשבונויות בין המשרד לבין החברה").

פיתוח עצמי של שטחים

מתן מענקים לפיתוחם של שטחי תעשייה בידי יזמים פרטיים מחייב אישורה של הוועדה לפיתוח שטחים הפועלת ליד היתידה. חברי הוועדה המתמנים על ידי מנכ"ל המשרד הם: עוזר השר לאזורי פיתוח (יו"ר); שני עובדים נוספים של המשרד; עובד משרד השיכון; ונציג החברה. הוועדה מעסיקה יועצים ומפקחים כדי לעמוד על הביצוע ולבדוק את החשבונויות המוגשות על ידי היזמים. חשלומי המענק מבוצעים על בסיס חשבונויות היזמים בגין עבודות המזכות למענק.

על פי הקריטריונים שעבדה היתידה ניתן המענק לפיתוח שטחים רק בגין עבודות פיתוח כלליות ויישור המגרש, בניית קירות תומכים ועבודות ניקוז הקשורות בעבודות היישור, סלילת כביש גישה עד לגבול המגרש, הנחת קו מים מנקודת חיבור קרובה עד גבול המגרש, הנחת קו ביוב לסילוק השפכים מגבול המגרש ועד לנקודת חיבור קרובה קיימת וכן השתתפות בהתקנת רשת חשמל מחוץ לגבולות המגרש. לעומת זאת לא ישולם המענק בגין עבודות של חפירת יסודות או מילוי המסד, עבודות עפר הקשורות בהכנת הפיתוח הצמוד, הקמת מתקני טיפול במים או בשפכים ומתקני טיהור.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני המשרד על כמה מקרים, שליוזמים אושרו מענקים בגין עבודות, שעל פי הקריטריונים הקיימים לא נכנסו בגדר עבודות פיתוח כלליות ויישור המגרש, ועל כן לא היו זכאים למענקים.

פיתוח שטחים באמצעות החברה

1. פיתוח השטחים נעשה, כאמור, לרוב על ידי המשרד באמצעות החברה. מלבד עבודות פיתוח השטח עושה החברה על-פי רוב גם את עבודות הבנייה והפיתוח הצמוד הכרוכות בכך. הפיתוח הצמוד כולל חפירת יסודות ומילוי מסד, הכנת מצעים ועבודות אחרות בתוך שטח המפעל, בהתאם לסוג וטיב של המבנה והמפעל המתוכננים להקמה. ההוצאות על עבודות אלו הן חלק מעלות בניית המבנים.

בעוד שההוצאות על העבודות הכרוכות בפיתוח שטחים מתכסות במלואן מתקציב המשרד, ממומנות עבודות הבנייה והפיתוח הצמוד הכרוכות בהן מהונה העצמי של החברה, ממענק על פי החוק לעידוד השקעות הון, ומחלואאות מהבנק לפיתוח התעשייה (ראה להלן). הביקורת העלתה, כי החברה אינה מקפידה בכל מקרה על רישום נפרד של הוצאותיה בגין עבודות פיתוח משני הסוגים.

2. החברה מבצעת את עבודות פיתוח השטחים באמצעות קבלנים, והמשרד כאמור מכסה את כל הוצאותיה, לרבות תכנון ופיקוח ותוספת עמלה בשיעור של 4% מהיקף כל פרויקט — תוספת שנועדה לכסות הוצאותיה על ארגון וניהול.

בכרטיסי החשבונויות של החברה נרשמות הוצאותיה על תכנון ופיקוח של עבודות פיתוח שטחים ושל בניית מבנים, ללא הפרדה, בחשבון אחד. רק בסוף כל שנת כספים נוהגת החברה להעמיס, על פי הערכה, חלק מן ההוצאה הכוללת על עלות המבנים והחלק האחר על עלות פיתוח שטחים. הקצאה נכונה של ההוצאות השייכות לתכנון ולפיתוח של התשתית ושל ההוצאות השייכות לתכנון ולפיתוח הצמוד הכרוכים בבנייה, תבטיח ששלושת הגורמים — החברה, המשרד והשוכר — ישאו כל אחד במלוא אותם סכומים, שעל פי ההסכמים עליו לשאת בהם. לפיכך היה על החברה לרשום את ההוצאות על פי כל יעד בנפרד.

* בעניין זה ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 402.

קביעת מדיניות לפיתוח שטחים ולבניית מבנים ואכלוסם

1. עד סוף שנת 1977 לא הכין המשרד תכנית מיתאר או תכנית-אב ארצית לפיתוחם של אזורי תעשייה ברחבי הארץ ולתפרוסת מבני תעשייה באזורי הפיתוח לשנים הבאות. תכנית-אב הייתה מאפשרת קביעת סדרי עדיפות בפיתוח שטחים ובבנייה וייעול הביצוע תוך הסכון בהוצאות. הכנתה של תכנית כזאת צריכה להתבסס על היצע כח אדם בכלל וכוח אדם מקצועי בפרט באזורי הפיתוח, מלאי דירות לתושבים חדשים וכן פוטנציאל הביקוש של יומים ומפעלים העשויים לעבור לאזורי הפיתוח.

באוקטובר 1977 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי יעשה, בתיאום עם הרשויות המקומיות, משרדי הבינוי, הפנים, התחבורה, הבריאות וכו', להכנת תכנית רב-שנתית שבה יילקחו בחשבון תכניות לפיתוח אורבאני ברמה אזורית וברמה ארצית.

2. בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד על השיקולים, שהנתו את היחידה בהחלטותיה על פיתוח שטחים או על בניית מבנים באזורי הארץ השונים ועל היקף הבנייה בהם. בהעדר מסמכים על אופן הקצאת האמצעים הכספיים ועל קביעת סדרי עדיפויות לגבי היישובים השונים לא ניתן לקבוע, אם אכן הובאו בחשבון כל הנתונים והשיקולים הדרושים לקבלת החלטות לפיתוח שטחים ולבניית מבנים.

בניית מבנים

מבני התעשייה נבנים על ידי החברה באמצעות קבלנים על פי הוראות היחידה. הבנייה היא משני סוגים: (א) בנייה ספציפית, המוזמנת עבור מפעל מסוים בהתאם לדרישותיו המיוחדות, ובמקרים אלו אכלוס המבנים מובטח מראש; (ב) בנייה סטאנדארדית שאינה מיועדת מראש. מדיניות המשרד היא להחזיק במבנים סטאנדארדיים, כדי שיהיו מוכנים לאכלוס מידי — וזאת משתי סיבות: לשם משיכת יזמים פרטיים לאזורי פיתוח, שבהם מצויים מבנים אלו; קיצור משך הזמן העובר ממועד אישור תכנית ההשקעה ועד להפעלת המפעל. בשנת הכספים 1975 וכלל בתקציבי החברה לבניית מבנים משני הסוגים סך 150 מיליון ל"י; ההוצאה למעשה הייתה 137 מיליון ל"י. בשנת הכספים 1976 יועדו למטרה זו 180 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1977 — 206 מיליון ל"י.

בהסכם מדצמבר 1969, שנחתם בין המדינה — על ידי החשב הכללי — לבין החברה, הוסדרו היחסים הכספיים בין שתיהן (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 68, וכן דו"חות על הביקורת באיגודים — 1972). החל משנת 1972 ממומנות פעולות הבנייה של החברה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. מקורות המימון העומדים לרשותה הם כדלהלן: (א) הון עצמי בשיעור 30% מההשקעה, הממומן מתקציב המשרד והנרשם כהשקעת המדינה בהון המניות של החברה; (ב) מענק, על פי החוק לעידוד השקעות הון, שהוא בשיעור 20% מההשקעה בבנייה; (ג) 50% הנותרים הלוואות פיתוח מהבנק לפיתוח התעשייה.

החל מאפריל 1976 המועד, שבו נכנס לתוקפו התיקון בחוק לעידוד השקעות הון, מקורות המימון העומדים לרשותה הם כדלקמן: (א) מענק על פי החוק בשיעור של 30%; (ב) הון עצמי בשיעור של 30% (באמצעות המדינה); (ג) הלוואות פיתוח בשיעור של 40% מהבנק לפיתוח התעשייה.

במאוס 1973, בסמוך למועד תום תוקף ההסכם על מבנה ההון של החברה, המסדיר את מימון פעולות הבנייה שמבצעת החברה, פנתה החברה אל משרד האוצר ואל המשרד בבקשה לעבד הצעה חדשה להסכם בינה לבין המדינה בדבר מימון הבנייה שהיא מבצעת ומבנה ההון שלה. הדיונים נמשכו עד ספטמבר 1976, שבו הוחלט לרשום סכום של 100 מיליון ל"י, שהועברו על ידי האוצר לחברה בשנים 1972 — 1976, כהלוואת בעלים ולא כהון עצמי — כדרישת הבנק בחו"ל שהלווה סכום זה לאוצר. שינוי זה יש בו כדי להביא לעלייה ניכרת בהוצאות המימון של החברה בשנים הבאות. עד למועד סיום הביקורת — סוף שנת 1977 — לא נחתם הסכם חדש בין משרד האוצר לבין החברה; המשרד המשיך להעביר לה כספים, בלא שנקבע, כיצד הם ישתקפו בדו"חות הכספיים שלה.

להלן נתונים על שטח המבנים הפנויים בידי החברה בשנות הכספים 1973—1976 (באלפי מ²):

מבנים מיועדים (1)	מבנים פנויים	כלל המבנים שבידי החברה	
11	27	382	31.3.1974
28	42	442	31.3.1975
39	58	550	31.3.1976
62	(2) 82	640	31.3.1977

(1) מבנה מיועד הוא מבנה פנוי, שיש יזום המתעתד לאכלסו, אך טרם חתם על הסכם שכירות או רכישה.

(2) כולל מבנים בשטח של כ-4,500 מ², שאכלוסם אינם מאחריות המשרד.

בולטת עליית ממדי שטח המבנים הפנויים, במיוחד עליית שטחם של המבנים הפנויים שאינם מיועדים.

על פי דו"ח תכנון ובנייה ליום 31.3.1977 שהכינה החברה נמצאים מבנים פנויים בשטח של 32,682 מ² בצפון הארץ, 36,892 מ² בדרומה, ו-12,460 מ² במרכז הארץ. עיקר המבנים הפנויים מתרכזים במצפה רמון וערד בדרום; נצרת, עפולה, ומגדל העמק בצפון; וקרית גת במרכז. לפי הרישומים שבתיקי החברה כ-65% מהמבנים היו, ל-31.3.1977, פנויים פחות משנה, כ-20%, משנה עד שנתיים; ו-15%, מעל לשנתיים.

לפי הסברי החברה, לגבי רובו של שטח המבנים הפנויים הסיבה להיותם פנויים נעוצה בפעילות הבנייה המוגברת בשנת 1975/76, ורק כ-27,000 מ² משטח כלל המבנים נשארו פנויים תקופה ארוכה מחמת בעיות אכלוס, אולם הצמצום שחל בבנייה הסטאנדארדית בשנים 1976 — 1977 יביא, להערכת החברה, לירידה במלאי.

הצטברות מלאי בידי החברה בהיקף ניכר ובסכום, שלפי עלות תחשיבית עולה על 70 מיליון ל"י, מצביעה, לדעת הביקורת, על כך, כי פעילות הבנייה המוגברת בשנת 1975 לא התבססה על הביקוש הממשי למבנים באיזורי פיתוח או על תכניות לאכלוסם.

קביעת דמי שכירות

אכלוס המבנים נעשה על ידי החברה על פי הגחיות המשרד ובהתאם לאישוריו. שיעורי דמי השכירות, שגובה החברה מהשוכרים, נקבעים, לקראת התחלתה של שנת כספים, על ידי עוזר השר לאזורי פיתוח על פי המלצת ועדה לקביעת גובה דמי השכירות. בוועדה חברים שני נציגי החברה ושני נציגי המשרד. בקביעת תעריפי דמי השכירות מבחינים בין שוכרים של מבנים סטאנדארדיים לבין שוכרי מבנים ספציפיים. כן קיימת הבחנה בין שוכרים חדשים לבין שוכרים ותיקים המחזשים את חווי השכירות.

על פי הסכם מדצמבר 1969 בין המשרד לבין החברה משלים המשרד לחברה את ההפרש שבין דמי השכירות שהיא גובה מהשוכר לבין דמי שכירות ריאליים המגיעים לה (ראה להלן).

מבנים סטאנדארדיים

1. גובה דמי השכירות הנדרשים משוכרים חדשים של מבנים סטאנדארדיים מבוסס על עלות תחשיבית מוערכת למ² של המבנים, שבנייתם תושלם במהלך אותה השנה. ההערכה מבוססת בעיקר על מחירי הבנייה ביישובים שבין נהריה בצפון ודימונה בדרום, ולא על המחירים — היותר גבוהים — ביישובים מרוחקים, כגון קרית שמונה, בית שאן, ירוחם, מצפה רמון, אילת. דמי השכירות נקבעים כאחוז מהעלות התחשיבית; והאחוז משתנה לפי סוג אזור הפיתוח שבו נמצא היישוב. שיטה זו נועדה להקל את חישוב דמי השכירות ולהביא לאחידות בשיעורם ובכך למנוע את הפלייתם של שוכרים לרעה ביישובים מרוחקים, שבהם הוצאות הבנייה כאמור יותר גבוהות.

לקראת שנת הכספים 1976 המליצה הוועדה לקביעת דמי שכירות, כי העלות התחשיבית לצורך חישוב דמי השכירות תיקבע ב־1,000 ל"י למ². אולם עוזר השר לאזורי פיתוח קבע את העלות התחשיבית ב־900 ל"י, הגבוהה ב־12.5% בלבד מזו לשנת 1975/76 — 800 ל"י למ² — הגם שבאותה שנה עלה מדד מחירי התשומה בבנייה (להלן מדד הבנייה) בכ־30%; לא צורף תחשיב לקביעה. מאחר שהמשרד משלים את הפרש דמי השכירות הריאליים, הרי שבמצב דברים זה הולך וגדל חלקה של תמיכה זו של המשרד בהכנסות החברה.

חוזי השכירות עם השוכרים נחתמים בדרך כלל לתקופה של שנתיים בציון דמי השכירות שישולמו בכל אחת משתי השנים. עד תום שנת הכספים 1974 נהג המשרד לקבוע דמי שכירות אחידים לשתי שנות החווה. החל ב־1975 נקבעו דמי שכירות יותר גבוהים לשנת השכירות השנייה. להלן נתונים על העלות התחשיבית ועל דמי השכירות לשוכרים חדשים במבנים סטאנדארדיים (בל"י למ² לשנה).

שנת כספים	עלות תחשיבית ממוצעת	איזור פיתוח א' +		איזור פיתוח א'		איזור פיתוח ב'	
		שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה ראשונה	שנה שנייה
1975	800	48	56	56	64	72	80
1976	900	56	64	64	72	81	90
1977	1,200	72	96	84	108	120	144

באיזור פיתוח א' + היוו דמי השכירות 6% — 8% מהעלות התחשיבית; באיזור פיתוח א' היוו דמי השכירות 7% — 9%; ובאיזור פיתוח ב' 9% — 12%.

ההסדר בין המשרד לבין החברה אינו מגדיר את המועד לצורך קביעת תעריף דמי השכירות, שלפיו ישלם השוכר לחברה — מועד ההתקשרות עמו או מועד כניסתו למבנה. בבדיקת תיקי מבנים, שהושכרו לשוכרים בשנת 1975/76, העלתה הביקורת מקרים, שנדרש שוכר לשלם דמי שכירות, כפי שנקבעו בשנים קודמות — לרוב במועד ההתקשרות הראשונית עם השוכר. היה בכך כדי להגדיל את תמיכת המשרד בשוכר. להלן דוגמאות.

(א) באוגוסט 1974 המליץ המשרד בפני החברה להשכיר מבנה למפעל בבית שמש. באפריל 1976 נחתם חוזה עם השוכר לתקופה 1.11.1975 — 31.3.1977, בחווה נקבעו דמי שכירות של 45 ל"י למ² לשנה על פי התעריף, שהיה נהוג בשנת 1974/75 לגבי מבנים באיזור פיתוח ב' — 9% מעלות תחשיבית של 500 ל"י למ². לפי העלות התחשיבית של 800 ל"י למ² לשנת 1975/76 — מועד מסירת המבנה בידי השוכר — כפי שנקבע על ידי עוזר השר, היה על השוכר לשלם 72 ל"י למ² בשנה הראשונה ו־80 ל"י בשנה שלאחריה. על פי חישובי הביקורת שילם המשרד בתקופת החווה תמיכה נוספת בסך כ־33,000 ל"י.

(ב) למפעל בשדרות ניתנה בספטמבר 1974 המלצה לקבלת מבנה בשטח 1,017 מ² בשכירות. השוכר נכנס למבנה בראשית ספטמבר 1975. לפי חווה השכירות, שנערך ונחתם עמן רק בדצמבר 1975, נקבעו דמי השכירות ל־35 ל"י למ² לשנה למשך תקופה של 19 חודש המסתיימת ב־31.3.1977. קביעה זו התבססה על התעריף לשנת 1974/75 — 7% מעלות תחשיבית של 500 ל"י למ² — בעוד שדמי השכירות למבנים סטאנדארדיים באיזור פיתוח א' נקבעו לשנת 1975/76 ב־56 ל"י למ² לשנה, ובשנת 1976/77 ב־64 ל"י. לפי חישובי הביקורת שילם המשרד בתקופת החווה תמיכה נוספת בסך כ־50,000 ל"י.

בכל מקרה, שנקבעו לשוכר דמי שכירות, כפי שהיו בתוקף לגבי שנת כספים קודמת, יש לכך השלכות לא רק על תקופת החווה הראשונה אלא גם על התקופות הבאות: בעת חידוש חווה שכירות עם דייר ותיק נקבעים דמי השכירות לתקופה החדשה על בסיס דמי השכירות, ששילם השוכר בתקופה הקודמת בתוספת של הצמדה חלקית למדד הבנייה. מכאן שהנחה החילתית מדמי שכירות, חזקה עליה שתתמשך ועוד תעלה מבחינה ריאלית בתקופות השכירות הבאות.

באוקטובר 1977 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי תיערך בדיקה מחודשת בדבר המועד הקובע להחלת התעריף של דמי השכירות, שישלם השוכר, וגם ייקבע נוהל כדי למנוע הישנות מקרים כגון אלו, שמשדר מבקר המדינה הצביע עליהם.

מבנה ספציפי הוא מבנה, שנבנה מלכתחילה לפי דרישות יום. כאשר הדבר דרוש ואפשרי, נהוגת החברה להתאים מבנים סטאנדארדיים קיימים לדרישות של היום — מבנים סטאנדארדיים מותאמים. העלות למ² מבנה במבנים כאלו גבוהה מזו למ² המבנים סטאנדארדיים. דמי השכירות, ששוכרים של מבנים אלו משלמים, כוללים שני מרכיבים: (א) דמי שכירות בסיסיים, שנקבעו לאותה שנה לשוכרי מבנים סטאנדארדיים באיזור הפיתוח, שבו מצוי המבנה; דמי שכירות אלו משולמים בגין אותו מרכיב שבעלות הבנייה עד לגובה העלות התחשיבית למ², שנקבעה לאותה שנה. (ב) על ההפרש שבין העלות, בפועל למ² של המבנה לבין העלות התחשיבית משלם השוכר אחוז מסוים, הגבוה מזה המוטל כדמי שכירות על מבנים סטאנדארדיים, ובשנות הכספים 1975—1977 היה האחוז בין 9 ל-15 מאותה עלות, שהיא מעל לעלות התחשיבית, בהתאם לאיזור הפיתוח.

מאז שנת 1976 הונהגו בחברה שני חוזי שכירות לשוכרים חדשים של מבנים ספציפיים:

1. חוזה התקשרות, הנחתם בין החברה לבין היום עוד לפני תחילת בנייתו של המבנה הספציפי. תקופת השכירות היא לחמש שנים. התקופה הממושכת יחסית נועדה להבטיח לחברה את כדאיות הבנייה, מאחר שההשקעה במבנה ספציפי היא לרוב יותר גבוהה ומאידך אפשרויות השימוש האלטרנטיביות במבנה הן יותר מצומצמות. לעומת זאת, במבנים סטאנדארדיים, המותאמים לצורכי היום, הושארה בדרך כלל תקופת שכירות של שנתיים. דמי השכירות בחוזי התקשרות נקבעים מראש לכל אחת מחמש שנות השכירות באחוז מהעלות ההיסטורית של המבנה — אחוז העולה משנה לשנה. בחוזים שנחתמו החל ב-1976 נקבע אחוז דמי השכירות בין 8% ל-25% מעלות המבנה, בהתאם לאיזור הפיתוח ושנת השכירות.

2. חוזה שכירות — רכישה (שכר מכר). על פי חוזה זה מתחייב השוכר לרכוש את המבנה בתום חמש שנות השכירות הראשונות. בשנת 1976/77 נקבע, כי כל המבנים הספציפיים, שייבנו באיזור פיתוח ב', יושכרו רק על פי חוזה שכר מכר. ליומים באזורי פיתוח א' + ו' ניתנה האפשרות לבחור בין חתימה על חוזה התקשרות לבין חתימה על חוזה שכר מכר. בחוזי שכר מכר — בדומה לחוזה ההתקשרות — נקבעו דמי השכירות מראש לכל אחת מחמש שנות השכירות באחוז עולה מהעלות ההיסטורית. הגידול בשיעור דמי השכירות באזורי פיתוח א' + ו' מואץ החל מהשנה השלישית, כדי להגביר את התמריץ, שהיומים ירכשו את המבנים מוקדם ככל האפשר. בחוזים, שנחתמו ב-1976, נקבעו שיעורי דמי השכירות בין 6% ל-22% מהעלות ההיסטורית של המבנה, בהתאם לאיזור הפיתוח ושנת השכירות.

חידוש חוזי שכירות

בעת חידוש חוזים עם שוכרים נהוגת החברה, על פי קביעת המשרד, להעלות את דמי השכירות בשיעור חלקי של עליית מדד הבנייה במשך תקופת השכירות שהסתיימה. כך למשל נקבע, כי החל משנת הכספים 1975 יתווספו, בתום תוקפו של חוזה, לדמי השכירות בעד מבנים באיזור פיתוח א' + 30% מעליית מדד הבנייה; 40% באיזור פיתוח א'; 50% באיזור פיתוח ב'.

שיטה זו מביאה להעדפתם של שוכרים ותיקים על פני שוכרים חדשים, וככל שמתמשכת תקופת השכירות הולכים ופוחתים, במונחים ריאליים, דמי השכירות, שהשוכר הוותיק משלם, וגדל הפער, לטובת השוכר הוותיק, בין דמי שכירות שהוא משלם לבין אלו שמשלם השוכר החדש. כך למשל, בשנת 1976. שילם שוכר ותיק באיזור פיתוח א' 34 ל"י למ² לשנה לעומת 64 ל"י ששילם שוכר חדש באותו איזור. המשרד הסביר זאת בכך, שהיה עליו להתחשב בעובדה, שהיום הוותיק הגיע לאיזור הפיתוח, כאשר מחירי הבנייה היו יותר נמוכים, ואילו בנה את המבנה בעצמו, היה נהנה מהלוואות פיתוח בלתי צמודות וממענקים. כן הסביר המשרד את ההצמדה החלקית של דמי השכירות בכך, שגם המקורות למימון הבנייה אינם צמודים.

לדעת הביקורת, השיטה הנהוגה אינה מביאה בחשבון, שהיום, ששכר מהחברה את המבנה, נמנע מלהשקיע מהונו העצמי, כך שאינו נושא בסיכונים שבבנייה ובבעלות על המבנים. גם אם מקורות המימון — הלוואות הפיתוח והמענק על פי החוק לעידוד השקעות הון — הועמדו לרשות החברה ללא הצמדה, הרי מבחינת משק המדינה בכללותו אין לראות בכך מקורות מימון בלתי צמודים. השיטה הנהוגה יש בה גם כדי להפחית את הכדאיות של רכישת המבנים (ראה להלן).

השכרה למסחר ושירותים

באכלוס המבנים עוסקת החברה על פי הנחיות המשרד ובהתאם לאישוריו. הקו המנחה את המשרד הוא, שהמבנים יושכרו למפעלי תעשייה ולבעלי מלאכה. הביקורת העלתה מקרים, שהיחידה לאזורי פיתוח אישרה לחברה להשכיר מכלל המבנים שבידיה מבנים למטרות מסחר ושירותים או חסונה. חלק מהמבנים הושכרו בדמי שכירות נמוכים מהריאליים לאותם מבנים. המשרד לא קבע קריטריונים לתנאי השכרת מבנים למטרות אלו, בכלל זה קביעת דמי השכירות. להלן דוגמה. באוקטובר 1974 הושכר מבנה בדימונה בשטח של 1,017 מ² לסיטונאי מזון מקומי (להלן סיטונאי א'). דמי השכירות נקבעו ב-28 ל"י למ² לשנה — תעריף שהיה פחות ממחצית דמי השכירות הריאליים באזור באותה תקופה. הם היו נמוכים אף מדמי השכירות, ששילמו אותה עת מפעלים תעשייתיים באותו אזור — 35 ל"י למ². לסיטונאי מזון אחר באותו יישוב (להלן סיטונאי ב') הושכר באותה עת מבנה לצרכים זהים, בדמי שכירות של 60 ל"י למ² לשנה. בהיוודע התעריף הגבוה, שנקבע לסיטונאי א', השיג סיטונאי ב' על דמי השכירות, שנקבעו לו.

בתשובתו לסיטונאי ב' מאוגוסט 1974, ציין מנכ"ל המשרד, שדמי השכירות הנמוכים, שנקבעו לסיטונאי א' מקורם בטעות, אך החלטת בכל זאת להתחשב בכך ולקבוע את דמי השכירות לסיטונאי ב' בסכום יותר נמוך מכפי שנקבעו לו בתחילה — 35 ל"י למ² לשנה. בהמשך לאותה החלטה נקבע, שבתום תקופת השכירות — 1976 ו-1977 — ישלמו שני השוכרים דמי שכירות ריאליים. חוזהו של סיטונאי א' נסתיים ב-31.3.1976 ולא חודש; השוכר המשיך להחזיק במבנה ולנהל את עסקיו בו עד ה-15.9.1976. בגין תקופה זו נדרש השוכר לשלם דמי שכירות, כפי שנקבעו לשוכרים שחידשו חוזהם — 30 ל"י למ² — הגם שעל פי ההחלטה דלעיל היה על השוכר לשלם לאחר ה-31.3.1976 דמי שכירות ריאליים. במחצית ספטמבר 1976 העביר סיטונאי א' את עסקו שבמושכר לבעלים אחרים, בלא שקיבל, כפי שנקבע עמו בחוזה השכירות, אישור מוקדם מהמשרד או מהחברה להעברת המושכר. בהיוודע הדבר למשרד, קבע במכתבו מיום 26.10.1976 אל החברה, כי מהשוכר החדש תגבה החברה דמי שכירות ריאליים. במאסר 1977 הורה המשרד לחברה לעשות עם השוכר החדש חוזה שכירות לשנתיים — עד 30.9.1978. לפי הוראת המשרד נדרש השוכר לשלם דמי שכירות של 48 ל"י למ² לשנה הראשונה ו-56 ל"י למ² לשנה השנייה, אף על פי שמפעלי תעשייה, ששכרו אותה עת לראשונה מבנים באותו יישוב, נדרשו לשלם דמי שכירות של 64 ל"י למ² בשנה הראשונה ו-72 ל"י למ² בשנה השנייה.

החברה נוהגת להתחשבן עם המשרד כל שנה (ראה להלן). על פי התחשבות זו משלים המשרד לחברה את ההפרש שבין דמי השכירות הריאליים לבין דמי השכירות שמשלם השוכר. לפי חישובי הביקורת יסתכמו הסכומים, שיידרש המשרד להעביר לחברה לשם השלמת דמי שכירות ריאליים בגין המבנה של סיטונאי א' לתקופה אוקטובר 1974 עד לספטמבר 1978 — מועד גמר תקופת השכירות — בכ-153,000 ל"י. עד ליום 31.3.1976 חושבו דמי השכירות הריאליים שבגין המבנה על פי עלות מוערכת של המבנה — בסך 650,000 ל"י; לעומת זאת, העלות בפועל הסתכמה רק בכ-551,273 ל"י. משנקבעה העלות בפועל לא נערכה התחשבות מחודשת עם המשרד בגין מבנה זה ולא הוחזר למשרד תשלום היתר ששילם על פי הערכת העלות המוקדמת והמוגדלת. תשלום היתר הסתכם, לפי חישובי הביקורת, בכ-18,759 ל"י.

אשר למושכר לסיטונאי ב', חישה הביקורת ומצאה, שההפרש להשלמת דמי שכירות ריאליים ששילם המשרד לחברה לתקופה 1.10.1974 — 31.3.1977 היה בסך כ-45,000 ל"י.

לדעת הביקורת, על היחידה לאזורי פיתוח לקבוע נהלים להשכרתם של מבנים שלא למפעלי תעשייה ובתי מלאכה ולקביעת דמי שכירות בעדם. במיוחד רצוי לשקול, אם יש מקום לתמוך מחקציב המדינה במטרות אלו. באוקטובר 1977 הודיע המשרד, כי יפעל על פי המלצת הביקורת.

התחשבות בין המשרד לבין החברה

1. המשרד מעביר לחברה מזמן לזמן מקדמות על חשבון העבודות שהיא עושה, ולאחר תום כל שנת כספים מגישה החברה למשרד דו"ח מפורט על הוצאותיה בשנה שחלפה ועל יתרת חוב המשרד בגין עבודות פיתוח שטחים.

על פי נתונים שבחברה, הסתכם חוב המשרד לחברה ליום 31.3.1974 בסך של 13.4 מיליון ל"י, שמרביתו — כ-10.2 מיליון ל"י — בסעיף פיתוח שטחים. חוב זה הלך וגדל במרוצת השנים. ליום 31.3.1975 הסתכם חוב המשרד בכ-38.9 מיליון ל"י, מזה כ-33.9 מיליון ל"י בעבור פיתוח שטחים; וליום 31.3.1976 הגיע חוב המשרד לחברה לסך של כ-57.2 מיליון ל"י, מזה כ-44 מיליון ל"י בסעיף פיתוח שטחים.

בדו"חות הכספיים של החברה לשנות הכספים 1973 ו-1974 ציין רואה החשבון שלה, כי הוא נמנע מלחוות דיעה על חוב המשרד לחברה כפי שמוצג בדו"חות הכספיים, כיוון שהמשרד לא נהג לאשר לחברה את נכונות יתרת החוב. רק בינואר 1977 אישר עוזר השר את נכונות יתרת החוב, כפי שהופיעה במאזן החברה ל-31.3.1976.

המשרד אינו נוהג לדרוש מהחברה דו"חות ביצוע תקופתיים על הפרוייקטים שבוצעו ועלותם ואינו עורך בדיקה שוטפת של עלויות הפרוייקטים, שמבצעת עבורו החברה. המשרד אף אינו מעדכן באופן שוטף את רישומי יתרת חובו לחברה; עדכון כזה היה בו גם כדי למנוע חריגות מהמוקצב לפעולות אלו.

2. בדצמבר 1969 נחתם הסכם בין המשרד לבין החברה להסדרת היחסים ביניהם (ראה דו"חות על הביקורת באיגודים — 1972 עמ' 5.06). תוקפו של ההסכם פג במאוס 1974, ומאז לא חודש. המשרד מוסיף לשלם לחברה הפרשי השלמה לדמי שכירות ריאליים ודמי שכירות למבנים פנויים (ראה להלן) ללא מסגרת חוזית. גם היועץ המשפטי של המשרד, במכתבו מיום 16.2.1976, ציין, כי "הדבר אינו נראה תקין ביותר, שהמשרד הוציא כספים במשך כשלוש שנים ללא אסמכתא חוזית כלשהי".

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1977, שעומד להיחתם הסכם חדש להסדרת היחסים בין המשרד לבין החברה.

בהסכם שפג תקפו נקבע, שהמשרד ישלם לחברה את ההפרש בין דמי השכירות שהיא גובה מהשוכר ובין דמי השכירות הריאליים. עד סוף שנת הכספים 1974 חושבו דמי השכירות הריאליים לפי 12% מהעלות ההיסטורית של המבנה, ובשנת 1975 — לפי 13.5% — ב-1974 הסתכמו תשלומי המשרד בגין השלמת דמי השכירות ב-5,667 מיליון ל"י; וב-1975, ב-11,743 מיליון ל"י.

בשל השיטה הנקוטה בקביעת דמי שכירות ריאליים קורה לעתים, שדמי השכירות, שמשלמים שוכרים בעיקר במבנים ישנים, גבוהים מדמי השכירות הריאליים בעד אותם מבנים. מועצת המנהלים של החברה החליטה, לבקשת המשרד, בדצמבר 1975, כי במקרים, שהחברה גובה משוכרים דמי שכירות העולים על השיעור שנקבע כריאלי, יקוזזו הסכומים העודפים בסכומים, שעל המשרד להעביר לחברה כהשלמה לדמי שכירות ריאליים. בשנת הכספים 1975 הסתכמו התקבולים העודפים מהשוכרים ב-1,588,449 ל"י, אולם המשרד לא קיזז סכום זה בתשלומיו לחברה לאותה שנה אלא העביר את מלוא הסכום של 11,742,899 ל"י. החברה הסבירה, כי המשרד נמנע מקיזוז עודפי דמי השכירות כדי ליצור בחברה קרן, שתעמוד לרשות המשרד לשם פעולות שונות. באוקטובר 1977 הודיעה החברה, כי בחשבונות לסוף שנת הכספים 1976 קוזזו העודף.

על פי אותו הסכם משלם המשרד לחברה מלבד הפרשי השלמה לדמי שכירות ריאליים, דמי שכירות בגין מבנים פנויים שברשותה. מבנה פנוי מוגדר כמבנה חדש, שהושלמה בנייתו וניתן לאכלסו, או מבנה שהתפנה ועדיין לא נמצא לו שוכר. בשנת 1974 הסתכמו תשלומי המשרד בגין דמי שכירות בעד מבנים פנויים ב-1,136 מיליון ל"י, וב-2,989 מיליון ל"י. עלייה זו נובעת בעיקרה מגידול מספר המבנים הפנויים, ובחלקה מהעלאת תחשיב דמי השכירות הריאליים מ-12% ל-13.5% מהעלות ההיסטורית של המבנה.

3. להלן מרכיבי דמי השכירות הריאליים, כפי שחושבו על ידי החברה, באחוזים מהעלות ההיסטורית של המבנים בשנות הכספים 1974-1977:

1977	1976	1975	עד 1974
4.00	4.00	4.00	4.00
6.50	5.75	5.00	2.70
1.50	1.50	1.50	2.50
1.50	1.50	1.50	1.00
1.20	1.20	1.20	1.25
0.30	0.30	0.30	0.55
15.00	14.25	13.50	12.00
סה			

העלאת דמי השכירות כל שנה סיבתה נעוצה בעיקר בגידול הוצאות המימון של החברה על הלוואות מן הבנק לפיתוח התעשייה. החל משנת הכספים 1976 הועלה שיעור הריבית על הלוואות שקיבלה החברה מ-8% ל-12%, ובעקבות ההעלאה הוגדלו דמי השכירות הריאליים מ-13.5% ל-14.25%. בדיקת מרכיבי התחשיב לשנת הכספים 1975 העלתה, כי ההוצאות השוטפות למעשה — למעט פחת וריבית — בעיקר בסעיף אחזקה, היו נמוכות מהנקבע על פי תחשיבי החברה: בשנת 1975 הסתכמו הוצאותיה השוטפות של החברה — מסים, דמי חכירה וביטוח, אחזקה שוטפת, ניהול וארגון וחובות אבודים — ב-8,641 מיליון ל"י, שהם 3.4% מעלות המבנים הממוצעת לאותה שנה, לעומת 4.5%, שהובאו בחשבון בתחשיב לגבי מרכיבים אלו. בדרך זו קיבלה החברה באותה שנה מהמשרד פיצוי יתר בסך כ-2.8 מיליון ל"י.

בהתחשבות שבינה לבין המשרד נוהגת החברה לחשב את דמי השכירות הריאליים המגיעים לה על פי השיעור, שנקבע לאותה השנה לכלל המבנים שברשותה, בלא להביא בחשבון, שהמבנים הישנים נבנו בתקופות, שבהן הוצאות המימון שלה היו יותר נמוכות. דרך חישוב זו מגדילה את התמיכה, שהמשרד משלם לחברה במהלך השלמת דמי השכירות. לפי הסברי החברה, הונהגה שיטה זו מטעמי נוחות מינהלית.

אחת לשנה מגישה החברה למשרד דו"ח, המפרט את הסכומים, שעל המשרד לשלם כהפרשי השלמה. בעקבות בדיקת הדו"ח ליום 31.3.1976 הצביעה הביקורת בפני החברה על מספר מקרים, שהיא חייבה בטעות את חשבון המשרד בסכומים המסתכמים ביותר מרבע מיליון ל"י. באוקטובר 1977 הודיעה החברה, שבעקבות הביקורת יוכה המשרד בסכום דלעיל.

4. בכמה מקרים נתברר לחברה, לאחר כניסתם של שוכרים למבנים, כי עוד אין אפשרות להפיק מהם הנאת דיור, אם מחמת העדר חיבור לרשת החשמל והמים ואם מחמת אי-השלמתן של חלק מעבודות הבנייה. במקרים אלה נוהגת החברה לפטור את השוכר מתשלום דמי שכירות לתקופה שממועד מסירת המבנה בידי ועד להשלמת החסר. הביקורת העלתה, שהחברה אינה נוהגת במקביל לפטור את המשרד מן הצורך לשלם הפרשי השלמה. באוקטובר 1977 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי תוקם ועדה, בהרכב נציגי החברה והמשרד, שתאשר קבלת מבנים גמורים ותקבע את המועד לצורך התשלום של דמי שכירות.

5. דמי השכירות, שמשלמים שוכרי מבנים ספציפיים, מבוססים על עלותן הסופית של המבנה. במרבית המקרים מועבר המבנה לידי השוכר, עוד לפני שחושבה העלות הסופית של המבנה, ועד או משלם השוכר על החשבון סכומים בשיעור מסוים מן העלות המוערכת של המבנה בעת התכנון הראשוני; לעומת זאת המשרד משלם את הפרשי ההשלמה, מחושבים על בסיס העלות של המבנה, כפי שהמחלקה הטכנית של החברה מעריכה אותה, בעת סיום הבנייה. התחשבות סופית בין החברה לבין השוכר נערכת, לאחר שחושבה סופית העלות, ואמנם ברוב המקרים על השוכר להוסיף לחברה על התשלומים ששילם על החשבון. לעומת זאת אין נערכת במקביל התחשבות מסכמת בין החברה למשרד. במצב דברים זה משלם המשרד לחברה תשלומים עודפים. מאידך במקרים, שהעלות המוערכת על ידי המחלקה הטכנית, בעת סיום הבנייה נמוכה מן העלות הסופית, אין המשרד נדרש להשלים את דמי השכירות הריאליים — דבר הגורם הפסד לחברה.

שיטת ההתחשבות שבין המשרד לבין החברה שלפיה המשרד בכל מקרה משלים לה את ההפרש שבין דמי השכירות הריאליים לבין דמי השכירות הנגבים מהשוכר, אין בה, לדעת הביקורת, כדי להבטיח, שהחברה תעשה מאמצים כדי להביא לסיום מהיר של חישוב עלות המבנה ובעקבות זה לזירוז גביית דמי השכירות במלוא הסכום כמגיע. להלן דוגמה למתואר לעיל:

בפברואר 1972 נחתם הסכם התקשרות עם מפעל בענף המתכת בעד להקמת מבנה בשטח בנוי של כ-2,000 מ². על פי העלות, כפי שהוערכה בעת ההתקשרות, נקבעו למפעל זמנית דמי שכירות בסך 6,000 ל"י לחודש לפי התחשיב הבא: 18 ל"י למ² בגין עלות תחשיבית עד 300 ל"י ו-8% מהעלות שמעל ל-300 ל"י, שהוערכה באותו מועד ב-150 ל"י — לאמור 450 ל"י למ². המפעל קיבל לידי את המבנה באוגוסט 1973, ונחתם עמו חוזה שכירות עד ל-31.3.1976. במשך תקופה זו — 31 חודש — שילם המפעל זמנית דמי שכירות של 6,000 ל"י לחודש, ואילו המשרד שילם, על בסיס עלות מוערכת של המבנה, על ידי המחלקה הטכנית, בסך 1.90 מיליון ל"י, דהיינו כ-860 ל"י למ² בממוצע. ההתחשבות עם המפעל על פי העלות הסופית של המבנה הושלמה רק בסוף שנת 1976. העלות הסופית של המבנה הסתכמה בכ-1.94 מיליון ל"י, ולפי זה דמי השכירות החדשיים למשך תקופת החוזה צריכים היו להיות 11,822 ל"י. על פי בקשת המפעל, נבנה בחצר המפעל מחסן, שהועבר לידינו בנובמבר 1975. דמי השכירות הזמניים בעד המחסן נקבעו ב-793 ל"י

לחודש, על פי הערכת העלות בעת התכנון הראשוני. עלות המחסן בפועל הכתומה ב-262,000 ל"י, ודמי השכירות החודשיים, שעל השוכר היה לשלם על פי עלות זו, היו 1,520 ל"י. על פי ההסכם בין החברה ובין המפעל בדבר בניית המחסן ניתן היה לעדכן את דמי השכירות בעדו מפעם לפעם, עם עדכון הוצאות הבנייה, עוד לפני קביעת העלות הסופית. החברה לא השתמשה בזכותה זו ולא העלתה את דמי השכירות בעד המחסן. בגמר ההתחשבונו בין החברה לבין השוכר בדצמבר 1976 נקבע הסדר תשלומים, שלפיו יפרע השוכר את חובו שבסך כ-339,000 ל"י ב-15 חודש מינואר 1977 ועד למארס 1978.

הסדר תשלומים זה נוגד את ההסכם שבין החברה לבין המפעל, שלפיו היה על השוכר לפרוע את הפרשי דמי השכירות תוך 30 יום ממועד עשיית החשבון הסופי. החברה גם לא חייבה את השוכר בריבית ובהפרשי הצמדה בגין הסדר התשלומים. החברה לא ערכה התחשבונו מקבילה עם המשרד. לפי חישובי הביקורת, שילם המשרד לחברה לתקופה 15.8.1973 — 31.3.1976 תשלומים עודפים בסך של כ-165,000 ל"י בתור הפרשי השלמה בגין המבנה והמחסן.

הנחות מדמי שכירות

החברה נותנת לשוכרים, על פי הוראות המשרד, הנחות מדמי שכירות. בתיקי המשרד והחברה לא נמצא פירוט של התנאים, שעל השוכר למלא כדי לקבל הנחה. הביקורת הצביעה בפני המשרד על כמה מקרים, שניתנו לשוכרים הנחות בסכומים ניכרים — עד כדי מחציתם של דמי השכירות שהיה עליהם לשלם — בלא שבתיקי המשרד נמצאו הנמקות בכתב להסדרים המיוחדים עם השוכרים.

באוקטובר 1977 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שמתן הנחות ילווה להבא הנמקות בכתב. הביקורת העלתה, מקרים, שהחברה נענתה לבקשות שוכרים ונתנה להם הנחות מתעריפי דמי שכירות, שנקבעו על ידי המשרד. כך, למשל, במקרה אחד הסתכמו סכומי ההנחה בשנות הכספים 1975 ו-1976 בכ-150,000 ל"י; במקרה אחר, בכ-25,000 ל"י לתקופה 1.2.1976 — 31.3.1977. בתיקי החברה לא נמצאו אישורים מהמשרד למתן ההנחות. לעומת זאת השלים המשרד לחברה את ההפרש שבין דמי השכירות הריאליים לבין דמי השכירות שלאחר ניכוי ההנחה.

המשרד הודיע באוקטובר 1977 למשרד מבקר המדינה, שבמסגרת ההתחשבונו עם החברה ייקבע נוהל, שימנע הישנות מקרים כגון אלו.

מכירת מבנים

במשך שנות פעילות החברה הצטברו ברשותה מבנים בדיקף ניכר; שטחם הגיע בסוף שנת הכספים 1976 ליותר מ-640,000 מ"ר. מלאי בדיקף כה נרחב, מלבד זאת שהוא מחייב הוצאות ניכרות וטיפול מינהלי לא מבוטל, מרתק הון עצמי רב, שאחרת יכול היה לשמש מקור למימון פעולות בנייה חדשות של החברה. מגמת המשרד והחברה היא להגביר מכירת המבנים שברשותה.

1. בחברה פועלת ועדת מכירות, שתפקידה לקבוע את מחירי המכירה של המבנים. במכירת מבנים, סטאנדארדיים נוהגת החברה להזמין הערכת שמאי לצורך קביעת המחיר. לפי הנסיון, שהצטבר בחברה, הערכת שמאי בדרך כלל קרובה למחיר, שהיה נקבע על פי העלות ההיסטורית בתוספת הצמדה מלאה לבנייה.

לגבי מבנים ספציפיים, שהושכרו עד לסוף שנת הכספים 1975 ושניתנה לשוכרים אופציה לרכוש אותם בשתי שנות השכירות הראשונות, נקבע המחיר בהתבסס על עלות היסטורית בתוספת הצמדה מלאה למדד הבנייה ובניכויים של פחת בשיעור של 4% לשנה ושל מחצית סך כל דמי השכירות, מאז החל השוכר לשלם ועד למועד הרכישה. מחיר המכירה ליום, המעוניין לרכוש את המבנה לאחר תום תקופת האופציה, נקבע בהתבסס על הערכת שמאי.

2. החל בשנת הכספים 1976 חותמת החברה עם שוכרי מבנים ספציפיים על חווי שכר מכר או חווי התקשרות. בחוזים אלו נקבעו התנאים הכספיים לרכישת מבנים:

(א) הבסיס לקביעת מחיר המבנה הוא העלות ההיסטורית של המבנה. אולם החברה מצמידה את מרכיב ההון העצמי שבעלות המבנה אל מדד הבנייה: באזורים א+ וא', צמודים 30% מהעלות למדד מיום מסירת המבנה לשוכר. ועד למועד רכישתו; באזור ב' צמודים 40%. נקבע שלמפעל לא מאושר יהיו השיעורים הצמודים — 40% באזור א+ וא' ו-50% באזור ב'.

(ב) החברה נוהגת לזכות את הרוכש בחלק ממענק ההשקעה שקיבלה, על פי החוק לעידוד השקעות הון, בעת בניית המבנה.

(ג) להלן שיעורי המענק, שהחברה זיכתה בו מאז התחלת שנת 1976 מפעלים במעמד של מפעל מאושר — כאחוז מהעלות ההיסטורית של המבנה:

אזור פיתוח		רכישה בשנת שכירות
ב'	א, + א'	
15%	30%	ראשונה עד שלישית
11.25%	22.5%	רביעית
7.5%	15%	חמישית

(ד) הרוכש זכאי להלוואה, מבוססת על העלות ההיסטורית של המבנה, בשיעורים שבין 40% ל-60% בהתחשב במעמד המפעל ובאיזור הפיתוח.

3. החל בשנת 1972 בונה החברה מבנים לתעשייה בהתיישבות העובדת. עד 31.3.1976 בנתה החברה מבנים בשטח כולל של 28,235 מ² בהשקעה של כ-32.8 מיליון ל"י. ההתקשרות בין החברה לבין המפעלים בהתיישבות היא בשיטה של שכר מכר: למפעלים, שהתקשרו בחוזה עם החברה עד סוף שנת 1975, נקבע מחיר המכירה על פי העלות ההיסטורית של המבנה ובניכוי 5%—20% בגין מענק ההשקעה, שקיבלה החברה בעת בניית המבנה, וכל זאת בהתחשב בשנת השכירות שבה בוצעה הרכישה. כנגד זה, מחיר המכירה לרוכשי מבנים בערי פיתוח באותה עת נקבע על פי הערכת שמאי או על פי העלות ההיסטורית של המבנה בתוספת הצמדה למדד הבנייה ובלא כל ניכוי בגין מענק השקעה שקיבלה בשעתה החברה. מכאן שמפעלים בהתיישבות העובדת, שהתקשרו עם החברה בשנים 1975—1972, נהנים בעת הרכישה מתנאים יותר נוחים בהשוואה לרוכשי מבנים שבערי פיתוח.

החל בשנת 1976, עם הנהגת שיטת השכר-מכר לגבי כלל הרוכשים, הוחלו תנאים אלו גם על מפעלים בהתיישבות העובדת, ותנאי שכירתם ורכישתם של מפעלים בהתיישבות העובדת זהים עם אלו של מפעלים בערי פיתוח.

4. להלן נתונים על שטח המבנים שבידי החברה והיקף המכירות לפי האזורים, שבהם מצויים המבנים, בשלוש השנים 1976—1974:

מכירות							השנה
התיישבות עובדת	מרכז הארץ	איזור פיתוח ב'	איזור פיתוח א'	איזור פיתוח א' + ב'	סה"כ מכירות במ ²	שטח מבני החברה במ ²	
—	4,319	2,776	1,422	1,220	9,737	441,515	1974
1,200	4,064	1,189	2,701	486	9,640	549,518	1975
2,437	8,616	7,547	407	100	19,107	640,389	1976

מהנתונים עולה, כי היקף המכירות הכולל של החברה בשלוש השנים נע בין 1.75% מן המלאי שברשותה ב-1975 לכ-3% ב-1976. עיקר המכירות היו במרכז הארץ ובאיזור פיתוח ב'; באיזור פיתוח א' + בולטת מגמה של ירידה במכירות.

לדעת הביקורת, כמה סיבות להיקף המצומצם של המכירות. דמי השכירות שמשלמים השוכרים נקבעו מלכתחילה באחוז נמוך מעלות המבנה לחברה; במשך תקופת השכירות צמודים דמי השכירות רק בחלקם (30%—50%) אל מדד הבנייה. במרבית המקרים מחירי המכירה נקבעים לפי הערכת שמאי או עלות היסטורית בתוספת הצמדה למדד הבנייה. שיטת קביעתם של דמי שכירות מוזלים מחד ודרך קביעת מחירי מכירה, במיוחד בתקופה של עליית מחירים תלולה, מאידך היוו תמריץ שלילי לרכישת מבנים. יתירה מזו, השכירות אינה מוגבלת בזמן, ולפי זה יוכל השוכר להחזיק במבנה ככל שירצה. בהיותו שוכר, מכירים שלטונות מס הכנסה בדמי השכירות שהוא משלם כבהוצאה עסקית; אינם חלים עליו מסי רכוש ואף לא הוצאות החזקת המבנה. אשר למבנים המצויים באזורי פיתוח מרוחקים, קיים מגיע נוסף לחוסר הכדאיות שברכישתם; הצפייה לעליית מחירים של נכסי דלא נידי באזורים כאלה נמוכה למדי. החוזים "התקשרות" ו"שכר מכר",

שהונהגו לגבי שוכרים חדשים של מבנים ספציפיים, יש בהם כדי להביא להגברת המכירות בעתיד, מה גם שהמשרד קבע, כי באיזור פיתוח ב' לא יושכרו מבנים ספציפיים חדשים אלא בשיטת שכר מכר, שלפיה מתחייב השוכר לרכוש את המבנה. בחוזים אלו דמי השכירות נמוכים בשנות השכירות הראשונות ועולים מדי שנה בשנה בכ- 25%—30% בלא שים לב לעליית מדד הבנייה; מלבד זה שיעורי המענק, כפי שפורטו לעיל, פוחתים והולכים, ככל שמתמשכת תקופת השכירות. שני גורמים אלו מגבירים אצל השוכר את התמריץ לקנות את המבנה מוקדם ככל האפשר, מה גם שבעת הרכישה רק 30%—40% מהעלות ההיסטורית של המבנה צמודים למדד הבנייה, דבר המגדיל את כדאיות הרכישה. ברם, על אף כל זאת ניתן לציין, שהחברה והמשרד עדיין לא גיבשו תמריצים נאותים לעידוד רכישת מבנים סטאנדארדיים וסטאנדארדיים מותאמים ומבנים ספציפיים שהושכרו שלא על פי חוזי שכר מכר והתקשרות.

*

משרד התעשייה, המסחר והתיירות שוקד להבטיח, במימון המדינה, תשתית פיזית נאותה לתעשייה באזורי פיתוח ובניית מבנים באזורים אלה והעמדתם לרשות המשקיעים בתנאים נוחים.

חברת מבני תעשייה בע"מ משמשת זרוע מבצעת של המשרד במסרו בידיה את הכשרת התשתית, בניית המבנים, ניהולם והשכרתם או מכירתם. למשרד ולחברה חלק מכריע בהכנת התשתית לתיעוש אזורי הפיתוח.

היקף עבודות אלו מגיע כיום למאות מיליוני ל"י בשנה. גודל הסכומים המושקעים מתקציב הפיתוח מחייבים לפעול לגיבושה של תכנית כוללת לפיתוחם של שטחים ולבניית מבנים תוך התחשבות בביקוש הריאלי למבנים אלו. הליקויים שהועלו בדו"ח, מתמקדים בשיטת הקביעה של דמי השכירות לשוכרים; בחוסר דיוק בהתחשבות בין החברה לבין המשרד; בהיקף המבנים הפנויים שבידי החברה ואי-מציאת דרך יעילה לעודד רכישת מבנים על ידי משקיעים.

מימון מחקר תעשייתי

כדי לעודד במפעלי תעשייה את המחקר והפיתוח (להלן — מו"פ) של מוצרים תעשייתיים ותהליכים חדשים לייצורם, משתתף משרד התעשייה, המסחר והתיירות בסכומים גדלים והולכים בהשקעות מפעלים במו"פ תעשייתי של מוצרים ליצוא או מחליפי יבוא ופיתוח מקורות אנרגיה חליפיים. התמיכה ניתנת כמענק בשיעורים שונים, לפי סוגי המחקר: 50% מההשקעות מפעל במו"פ של מוצר שנועד ליצוא או של תהליך חדש לייצורו; 30% מההשקעות, כשמוצר נועד להחליף מוצר דומה מיובא (להלן — מחקרי קרן). מאז 1974 משתתף המשרד ב-80% מההשקעות מפעל במחקרים שהוגדרו כ"פרוייקטים לאומיים" — מחקרים, הכרוכים בהשקעות גדולות ובסיכון טכנולוגי רב, והמיועדים לפתח מוצרים בעלי פוטנציאל יצוא גבוה. המשרד מממן את מלוא ההוצאות למחקרי תשתית, בעיקר אוצרות הטבע, ומחקרים בתחום האנרגיה.

להלן נתונים על תקציבי המשרד למו"פ וביצועם; מספר הבקשות שהגישו מפעלים והיקפן הכספי בשנות הכספים 1973—1976 (באלפי ל"י):

שנה	סוגי מחקר	התקציב לאחר שינויי	מספר הבקשות	ההיקף הכספי של ההצעות שאושרו	השתתפות המשרד בהצעות שאושרו	ההוצאה בפועל
1973	מחקרי קרן	18,500	243	37,144	18,866	15,462
	פרויקטים לאומיים	—	—	—	—	—
	תשתית ואנרגיה	(1) 6,750	—	—	—	(1) 4,380
	סה	25,250	243	37,144	18,866	19,842
1974	מחקרי קרן	23,223	233	72,069	35,927	22,977
	פרויקטים לאומיים	—	4	3,300	2,640	—
	תשתית ואנרגיה	9,140	72	4,480	4,480	2,180
	סה	32,363	309	79,849	43,047	25,157
1975	מחקרי קרן	50,265	247	114,606	57,915	47,363
	פרויקטים לאומיים	—	12	25,354	19,735	—
	תשתית ואנרגיה	14,087	47	5,305	5,305	6,916
	סה	64,352	306	145,265	82,955	54,279
1976	מחקרי קרן	59,000	424	300,000	150,000	59,000
	פרויקטים לאומיים	45,500	15	90,000	72,000	45,000
	תשתית ואנרגיה	27,188	116	31,500	33,400	7,640
	סה	131,688	555	421,500	252,400	111,640

(1) נכלל בתקציב משרד הפיתוח.

המקור: דו"חות ביצוע תכניות מו"פ שנערכו על ידי לשכת המדען הראשי במשרד תמ"ת.

מלבד הסכומים שפורטו לעיל הורשה המשרד להתחייב בשנת הכספים 1976, בגין מחקרים שיבוצעו החל מ-1977, בסכום של 30 מיליון ל"י.

תקציב השתתפות המשרד במו"פ ב-1977 הוא 180 מיליון ל"י. מלבד הוצאה זו רשאי המשרד להתחייב, בגין מחקרים שיבוצעו החל מ-1978, בסך של 110 מיליון ל"י.

תמיכת המשרד ניתנת, אם תוצאות המחקר עשויות להביא לייצור מוצר תעשייתי חדש או מוצר קיים, בעל איכות משופרת, או לתהליך חדש בייצור מוצר תעשייתי; המוצר ייועד ליצוא או להחלפת יבוא; פיתוח המוצר כדאי למשק מבחינה כלכלית; תכנית המחקר סבירה מבחינה טכנולוגית ולמבצע היכולת להגשימה.

פרויקט לאומי מוגדר כמחקר, שהיתרונות הצפויים ממנו למשק יהיו מעל ומעבר למקובל, באשר הוא עשוי להגדיל במידה ניכרת את היצוא — לא פחות מ-10 מיליון \$ לשנה החל בשנה החמישית מהשלמת המחקר; להעלות את רמת המו"פ בארץ; ליצור מקומות תעסוקה לאקדמאים עולים או לתושבים חוזרים. על פרויקט לאומי להיות כרוך בהוצאות גבוהות ביחס למשאבי המפעל המבצע ובסיכון טכנולוגי גבוה. אישור מחקר כפרויקט לאומי מותנה גם בכך, שהיום או המפעל המבקש הוכיחו בעבר יכולת לייצא מוצרים מתוחכמים; המוצר או התהליך אינם נושא למחקר בפרויקט לאומי אחר; תכנית המחקר ותחזיות היצוא מבוססות; המחקר המוצע הוא תוספת למאמץ המו"פ של המפעל מעבר לנערך בעבר; המפעל מנהל ספרי חשבונות תקינים.

הוצאות מפעל על ביצוע מחקר, המזכות להחזר מלא או חלקי, הן: מלוא הוצאות משכורת ושכר עבודה לעובדים המועסקים ישירות במחקר, לרבות תנאים סוציאליים עד לשיעור של 30% מהשכר ברוטו; הוצאות גלוות (רכב וטלפון); הוצאות עקיפות (תקורה). בשיעור 25% מן ההוצאות על השכר כמפורט לעיל; הוצאות על חמרים וציוד מתכלה; פחת בשיעור של 20% (לשנה) ממחיר

ציוד ספציפי שנרכש עבור המחקר; תשלומים לקבלני משנה; תשלומים ליועצי חוץ מקצועיים; דמי הישום פטנטים; נסיעות לחו"ל.

בחודשים אפריל-ספטמבר 1977 בדק משרד מבקר המדינה במינהל למחקר תעשייתי שבמשרד (להלן המינהל), לסירוגין, את הטיפול בבקשות לקבלת מענקי מחקר.

נבדק הטיפול ב-8 פרויקטים לאומיים מבין 15 שהיו בביצוע בשנת 1977 וב-60 מחקרי קרן שאושרו בשנת 1975. ביקורת קודמת בנושא נערכה ב-1973 (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 439).

נוהלי הגשת בקשות ואישורן

דרך הטיפול בבקשות מפעלים להשתתפות המשרד במו"פ תעשייתי הוגדרה בכתב והובאה לידיעת המעוניינים, לאחרונה ב-1969. על אף השינויים שחלו מאז במערך המו"פ — עם הקמת המינהל בספטמבר 1971 — בהיקף התקציבים למו"פ ובהיקף הפעילות בתחום זה, לא הוצאו נהלים כתובים לטיפול בבקשות בהתחשב בנסיון שנרכש, וממילא לא הובאו כאלה לידיעת ציבור המעוניינים.

בינואר 1978 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוכנה מערכת נהלים חדשה, ולאחר שתאושר סופית, תובא לידיעת המעוניינים.

להלן דרכי הטיפול בבקשות להשתתפות במו"פ כנהוג במינהל מאז 1976:

בבקשה לקבלת מענק מחקר המוגשת למינהל מובאים בדרך כלל מלבד הגדרת נושא המחקר נתונים על ההיבטים המדעיים והכלכליים של התכנית, תכנית העבודה, ופירוט סעפי ההוצאה על המחקר. הבקשה מועברת לדיון ראשוני בוועדת תכניות פנימית, שבה חברים מנהלי החטיבות הענפיות, המהנדס הראשי ועובדים בכירים של המינהל. יו"ר הוועדה הוא המדען הראשי. הוועדה רשאית לאשר מחקרי קרן בהיקף של עד $\frac{1}{2}$ מיליון ל"י.

מחקרים בהיקף כספי גדול מזה או כאלה שמבוקשת בעדם הכרה כפרוייקטים לאומיים מועברים לבדיקה מעמיקה בידי מומחה בתחום, שבו עוסק המחקר (להלן — בודק מקצועי), והוא אחראי לבדיקת ההצעה ולמעקב אחר התקדמות הביצוע. לאחר קבלת חוות דעתו של הבודק המקצועי נדונה הבקשה בוועדת מחקר, שהרכבה וההרכב ועדת התכניות. הוועדה רשאית לאשר או לדחות את ההצעות המובאות בפניה. כן רשאית הוועדה לאשר תשלום מקדמה לעורכי המחקר, בטרם נתקבלה חוות דעת מקצועית כתובה. אם סווג מחקר על ידי ועדת התכניות כפרוייקט לאומי נדונה הבקשה בוועדה טכנולוגית, המורכבת מעובדי המינהל ומנציגי הלשכה המשפטית, החשובות והמשק של המשרד. גם יושב ראש ועדה זו הוא המדען הראשי. האישור הסופי לביצוע פרויקט לאומי ניתן על ידי המדען הראשי.

לאחר אישור הצעת המחקר נחתם חוזה בין המשרד לבין המבצע, המפרט את התקציב לסעיפיו לעריכת המחקר בציון סכום ההשתתפות של המשרד בו, בצורת מענק. נוסף על כך כולל החוזה סעיפים בנוגע להתחייבות המבצע להשקיע בפועל את אמצעי המימון שאינם באים מהמינהל; ייצור המוצר המוצע ויישום תהליך הייצור בארץ; ניהול חשבון נפרד לכל אחד מסוגי ההוצאה כנקוב בפירוט התקציבי שבתכנית; אי-מכירת הידע שסוגל. במהלך המחקר לגורם זה ללא אישור המינהל. אם בתום תקופה סבירה לאחר השלמת המחקר לא יושמו על ידי המבצע תוצאותיו באורח מסחרי, רשאי המשרד, על פי החוזה, ליישם את תוצאות המחקר בדרך שתיראה לו.

המבצע זכאי למקדמה בשיעור של 25% מן המענק המגיע לו חודשיים לאחר תחילת המחקר. תשלומים נוספים עד 75% מן המענק, כולל המקדמה, ניתנים עם הגשת דו"חות ביניים כספיים על ידי המבצע. עם סיום המחקר, על המבצע להגיש דו"ח ביצוע כספי סופי, מאושר על ידי רואה חשבון, וכן דו"ח ביצוע טכני. דו"חות אלו נבדקים על ידי הבודק המקצועי. דו"ח הביצוע הכספי נבדק גם על ידי רואה חשבון המועסק מטעם המינהל. רק לאחר קבלת אישור הבודקים מבוצעת יתרת התשלום.

בדיקת התכניות

על הוועדות המחליטות, אם לאשר בקשה למענק מחקר או לדחותה, לשקול זאת בשים לב למספר קריטריונים: אם תכנית המחקר עונה על הגדרת המשרד של מו"פ; אם קיימת סבירות טכנולוגית

למימוש התכנית; אם מצוי בידי המבצע הידע הטכני הדרוש לעריכת המחקר; מה היא כדאיות התכנית למשק ומה הן אפשרויות שיווקו של המוצר שיפותח ומה היא סבירות התקציב שהוגש.

1. על פי הכללים הנהוגים, מענק ניתן בגין תכנית מחקר העוסקת בפיתוח מדעי של מוצר או של תהליך ייצור. תכנית שעיקרה תכנון הנדסי או עיצוב אינה מוכה למענק.

— המינהל לא הגדיר בצורה ברורה וחד משמעית את סוגי התכניות המוכות למענק ולא קבע דרכים להבחין בין תכניות המוכות למענק לבין תכניות שעיקרן תכנון הנדסי או עיצוב.

בינואר 1978 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוכן מסמך המגדיר בצורה מפורטת, מה הוא מו"פ מנקודת ראותו של המינהל ומה הן הדרישות שעל המבקש למלא כדי לקבל מענק מחקר.

2. בדיקת ההיבט הכלכלי של תכניות המחקר נועדה להבטיח, שתמיכת המשרד תיתן רק לגבי מחקרים, שיש בהם כדי להניב פירות לא רק ליום אלא גם למשק המדינה בכך, שיחול שיפור במאזן התשלומים בשל הגדלת יצוא או החלפת יבוא.

הביקורת העלתה, שבחלק גדול מתיקי המחקרים שנבדקו, בחינת ההיבט הכלכלי לוקה בחסר: להצעות לעריכת מחקרים לא צורפו בכל המקרים נתונים על מחירו הצפוי של המוצר, הערך המוסף בייצורו ואפשרויות שיווקו בארץ ובחו"ל. בחלק מן ההצעות אמנם צוין גודל השוק העולמי למוצר, אולם לא נעשתה הערכה, איזה חלק בשוק עשוי להיות למוצר הישראלי ומה היתרון היחסי בייצור המוצר בארץ. בחלק אחר מההצעות לא נמצא, שנערך מחקר שוק כדי לבסס את תחזיות המכירה של המבצע, ובמקרים אחרים לא נבדקה כלל הכדאיות הכלכלית למשק. כאשר מוצר נועד להתחליף יבוא — סוג הצעות המהווה מיעוטן של ההצעות לעריכת מחקרים המוגשות למינהל — לא חושב במרבית המקרים הערך הנחסך ומחיר ה"ה הנחסך; לא נערכה השוואה של מחיר המוצר המיובא אל מחיר המוצר המקומי כדי לוודא, שאמנם כדאי יהיה לפתח ייצור מקומי של המוצר. אף לא הייתה התייחסות להגנה הפיסקאלית הקיימת והעשויה להתבטל עם חשיפת השוק המקומי לתחרות מיבוא. לדוגמא:

(א) באוקטובר 1974 אושר לתאגיד להתחיל בעריכת מחקר, שהוגדר כפרויקט לאומי בנושא ניצול פסולת חקלאית לשם הפקת גז. בחוות דעת הבודק המקצועי מאוגוסט 1974 צויין, שלפי נתוני מחקרים שנערכו בארה"ב, הפקת גז מפסולת חקלאית עדיין אינה כדאית. באותם מחקרים גם נקבע, כי רק אם תוך כדי הפקת גז ייוצרו מוצרי לווי, יתכן שהפקת אנרגיה ממקור זה תהיה בעתיד כדאית. הבודק המקצועי המליץ לערוך חישובים, מותאמים לתנאי הארץ, כדי לאמוד את כדאיות המחקר. גם במסמך שהגיש הבודק באפריל 1977 נקבע, שיש צורך במחקר נוסף כדי להוכיח כדאיות. עד דצמבר 1977 שולם לתאגיד סכום של 3.2 מיליון ל"י כמענק לעריכת המחקר. ניתוח כלכלי של הפרויקט נעשה רק בדצמבר 1977, ולדברי אנשי המינהל, תוצאות ראשוניות מצביעות על כדאיותו.

(ב) בקשה של מפעל א' לייצור תרופות לקבלת מענק לשם עריכת שבע תכניות מחקר אושרה על ידי ועדת המחקר בנובמבר 1974, במסגרת מחקרי קרו, בתקציב כולל של כ-2.4 מיליון ל"י. על אף הסכום הגבוה שנדרש לעריכת המחקרים לא צורף לבקשת המפעל סקר שוק. המפעל ציין בבקשתו את היקף השוק העולמי לכמה מן המוצרים שבהצעה, ולמוצרים האחרים אף לא צויין גודל השוק העולמי.

(ג) בדצמבר 1975 אושרה למפעל בענף האלקטרוניקה עריכת מחקר בתקציב של כ-1.6 מיליון ל"י. לבקשה לאישור הצעת המחקר לא צורף סקר שוק או נתונים על העלות הצפויה של המוצרים, הערך המוסף בייצורם, יתרונם על פני מוצרים דומים המיוצרים בעולם וכו'. בסיום המחקר נתקל המפעל בקשיים במציאת שוק למוצריה והיה צריך להשקיע מאמץ נוסף בפיתוח שימושים ויישומים אחרים למוצריה. המינהל העביר למפעל עד דצמבר 1977 מענקים בסך כולל של כ-550,000 ל"י.

לדעת הביקורת, מאחר שלפחות מחצית מן ההוצאות לעריכת המחקרים — למעט המחקרים לפיתוח מוצרים מחליפי יבוא (ראה לעיל) — ממומנות מתקציב המשרד, על המינהל לעמוד על כך, שלהצעה לעריכת מחקר יצורפו, בהתאם להיקף התקציב הנדרש, סקר שוק מתאים או נתונים אחרים, אשר יאפשרו להעריך את כדאיות ההצעה למבקש ולמשק המדינה.

בינואר 1978 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי מונה כלכלן כאחראי לקביעת הנחיות לביצוע בדיקות כלכליות של הפרוייקטים ולביצוע הבדיקות של פרוייקטים גדולים.

3. הביקורת העלתה, שחלק מן המחקרים שאושרו על ידי המינהל כפרוייקטים לאומיים לא עמדו בחלק מן הקריטריונים שנקבעו על ידי המינהל:

בין התנאים לאישור פרוייקט לאומי גם דרישה, כי המפעל ינהל חשבון נפרד לכל אחד מסעיפי ההוצאה כמפורט בתקציב המחקר.

למפעל ב' לייצור תרופות אושרה בדצמבר 1976 עריכת מחקר כפרוייקט לאומי בנושא פיתוח צמחי רפואה בתקציב של 1.7 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976, אף כי רואה החשבון מטעם המינהל, שבדק את הדו"חות הכספיים שהגיש המפעל בקשר לתכניות מחקר קודמות משנת 1975, קבע, כי המפעל אינו מנהל חשבונות נפרדים לנושאי המחקר כנדרש.

למפעל א' לייצור תרופות (ראה לעיל) אושר מחקר כפרוייקט לאומי במטרה לפתח שישה זנים של תרופות חדשות נגד חיידקים בתקציב כולל של כ-4.6 מיליון ל"י. פיתוח הזנים השונים אינו תלוי זה בזה. לפיכך מורכב המחקר משישה נושאים נפרדים, שרק צירופם לפרוייקט יחד הביא להיקף ההשקעה שמדובר בה ולסיכון הכספי הרב שבו כרוך הביצוע. בתיקי המינהל לא נמצאה הנמקה לצירופם לפרוייקט אחד. בנסיבות אלו, ספק אם היה מקום לאשר שורת מחקרים אלו כפרוייקט לאומי, שפירושו מימון ממשלתי עד ל-80% מן ההשקעה במחקר.

עוד העלתה הביקורת, שלהצעת המפעל לא צורף סקר כלכלי או פירוט תחזיות השינוק של המוצרים, מחיריהם הסופיים בהשוואה למחירי מוצרים מתחרים ויתרונם על פני מוצרים מתחרים.

4. הביקורת העלתה מקרים, שוועדת המחקרים אישרה פרוייקטים בניגוד לחוות דעת הבודקים המקצועיים או בלא שהסתייגויותיהם נלקחו בחשבון. כפרוטוקולים מישיבות הוועדות לא נמצאו הנמקות להחלטותיהן.

לדעת הביקורת, אף אם הוועדות הן הסמכות העליונה להחלטה, מהדין שהחלטותיהן יתבססו על חוות הדעת של הבודק המקצועי, שמונה כדי לבדוק את תכניות המחקר; ובמקרים שהוועדות מקבלות החלטות, שאינן תואמות את חוות הדעת, עליהן לעגן את ההחלטות בהנמקות מפורטות.

5. בבדיקת תכניות מחקר לא נעזר מינהל המחקר התעשייתי במרכז לחקר שווקים שביחידת סחר חוץ שבמשרד לשם הערכת הנתונים המובאים בבקשות ואף לא במידע שבמרכז למידע טכנולוגי שבמשרד ראש הממשלה. במינהל אין נתונים מרוכזים על בקשות מחקר שהוגשו בנושאים שונים והעלו חרס או לא נערכו כלל. כתוצאה מכך לא ניתן לדון בתכנית מחקר על פי נסיון העבר עם תכניות דומות או לבדוק, אם המציע הגיש בעבר תכנית זוה או דומה שלא הניבה פירות או לא נערכה מסיבות שונות.

מתכון הצעות התקציב ואישורן

1. על מבצע, המבקש לקבל מענק מחקר, לצרף לבקשתו הצעת תקציב, שבה עליו לפרט את ההוצאות הצפויות הכרוכות בעריכת המחקר: משכורות, חומרים, תשלומים לקבלני משנה וכו'.

אין המבקש נדרש לפרט את ההוצאות לפי תת-תכניות או נושאי המשנה. חלק ניכר מן המחקרים — במיוחד אלו המוגדרים כפרוייקטים לאומיים — כרוכים בהוצאות בהיקף ניכר ביותר ונמשכים תקופות ארוכות, לעיתים מספר שנים, ומקיפים נושאים רבים. לפיכך הצעות התקציב, כפי שהן ערוכות, ודו"חות הביצוע הכספיים, המוגשים על פיהן במהלך המחקר, אינם מאפשרים בדיקה מעמיקה תוך כדי עמידה על סבירות ההוצאות או השוואה של ההוצאה למעשה בביצוע תת-תכנית אל ההוצאה המתוכננת. גם אם מהדיווח הטכני עולה, שנושא משנה לא בוצע כלל או בוצע חלקית בלבד בניגוד לתכנון המקורי, אינו ניתן לעמוד על כך מן הדו"ח הכספי.

הביקורת העלתה מקרים, שהוגשה הצעת תקציב משותפת למספר מחקרים בנושאים שונים, והמינהל אישר אותה בלי לבקש בהצעות התקציב הפרדת ההוצאות לגבי כל נושא.

2. אישור התקציבים לעריכת המחקרים ניתן על ידי המינהל באיחור רב, לעתים אף לאחר תום עריכת המחקר. במקרים אלו, ששוב אין משמעות לדיון בהצעת תקציב המחקר, ניתן למעשה אישור בדיעבד להוצאות שהוצאו בפועל.

3. בחלק מתיקי המפעלים שנבדקו נמצא, כי בספרי החשבונות שלהם לא הייתה הפרדה בין הוצאותיהם על עריכת המחקרים לבין הוצאות הייצור השוטפות שלהם, במיוחד בסעיף שעות

עבודה. כתוצאה מכך לא נתאפשר לרואי החשבון הן מטעם המפעל והן מטעם המשרד לבדוק בצורה נאותה את דו"ח הביצוע הכספי שהגיש המפעל ולוודא, שההוצאות, שדיווח עליהן המפעל, אמנם הוצאו לעריכת המחקר.

להלן דוגמאות:

(א) מפעל בענף המכונות החל בשנת 1973 במחקר לפיתוח מערכות להספקת אנרגיה. עד למועד סיום הביקורת — דצמבר 1977 — אושר לצורך מחקר זה תקציב כולל בסך של כ-40 מיליון ל"י. למרות ההיקף הכספי הגדול ומורכבות הנושא לא חולקה הצעת התקציב לפי ההוצאות הדרושות לפיתוח תת-פרוייקטים או נושא משנה. דו"חות הביצוע הטכניים שהוגשו למינהל אמנם מפרטים את היקף העבודה וההתקדמות בכל אחד מתת-הפרוייקטים לעומת התכנון, אולם אין הדו"חות הכספיים מפרטים את ההוצאות למעשה על ביצוע תת-הפרוייקטים. כתוצאה מכך אינו ניתן לבחון ולהשוות את התקדמות הביצוע אל מידת ניצול התקציבים.

עוד העלתה הביקורת, כי התקציב לביצוע המחקר בשנה הקלנדרית 1973 (במסגרת מחקרי קרן) בהיקף כולל של 1.5 מיליון ל"י אושר באפריל 1974. חוזה מחקר לאותה תקופה נחתם רק בספטמבר 1974. התקציב לשנת 1974 בסך 2.7 מיליון ל"י אושר בספטמבר אותה שנה, וחווה מחקר נחתם רק כעבור חודשיים. בשנת 1975 ביקש המפעל לבצע חלק מן המחקר כמקודם במסגרת מחקרי קרן וחלק אחר כפרוייקט לאומי. הצעת התקציב למחקר הקרן, בסך 1.5 מיליון ל"י, לא נבדקה ולא אושרה. עד פברואר 1976 קיבל המפעל במסגרת זו מקדמה בסך 175,000 ל"י. עד למועד סיום הביקורת לא נחתם חוזה מחקר עם המפעל, והוא מצדו לא הגיש דו"חות טכניים או כספיים על ביצוע המחקר, והמינהל לא דרש את החזרת המקדמה. הצעת התקציב לשנת 1975 לאותו חלק מהמחקר, שאושר כפרוייקט לאומי, בסך כ-1.6 מיליון ל"י, אושרה רק בפברואר 1976; במועד זה גם נחתם חוזה לביצוע חלק זה של המחקר.

(ב) לחברה בענף המתכת אושר ב-1970 ביצוע מחקר לפיתוח מנוע מסוג מיוחד. לשנת המחקר הראשונה (1970) הגיש המפעל תכנית בהוצאה של כ-7.9 מיליון ל"י. בדצמבר 1970 נחתם חוזה מחקר עם המפעל לתקופה של 18 חודש המסתיימת ביולי 1971. למפעל לא ניתן מענק כמקובל, כי אם הלוואה עומדת, שתיהפך למענק, אם יוקם מפעל לייצור מנועים מן הסוג שיפותח לא יאוחר מתום 3 שנים מיום החלטת הוועדה. המפעל קיבל הלוואה בסך 225,000 ל"י, שאותה החזיר בפברואר 1973, משלא הוקם המפעל. המפעל לא הגיש תכניות מחקר נוספות לתקופה המסתיימת בסוף 1973. באפריל 1975 אושר למפעל תשלום ריטרואקטיבי בסך 900,000 ל"י — החזר הוצאות המחקר לשנים 1970—1973.

בנובמבר 1975 אושר למפעל תקציב לביצוע מחקר לשנת הכספים 1975 בסך 5.8 מיליון ל"י. מהדו"חות הכספיים של המפעל עולה, שהוצאותיו באותה תקופה היו כ-7.9 מיליון ל"י. המפעל לא פנה למינהל ולא ביקש הגדלת התקציב, לפני שהרחיב את ההשקעה, וממילא לא קיבל אישור להוצאה. רק באוגוסט 1976 — מועד שבו הוחלט להאריך את חוזה המחקר שתקפו פג במארכם 1976 לתקופה נוספת של שישה חודשים עד ספטמבר 1976 — אושר למפעל תקציב מוגדל של 10.1 מיליון ל"י לכל התקופה. גם במקרה זה, על אף ההיקף הגדול של ההוצאות לביצוע המחקר, לא חולקה הצעת התקציב לתת-פרוייקטים או נושאי משנה, דבר שיש בו כדי להקשות הן על בדיקת הצעת התקציב והן על המעקב אחר ביצוע התקציב.

חתימת חוזים

עם קבלת ההחלטה על השתתפות המינהל, במימון מחקר ניתנת הודעה למבקש, שמפורטים בה התקציב שאושר והמענק. ההודעה תתוּמָה בידי המדען הראשי וחשב המשרד, והיא מהווה התחייבות המינהל לתשלום המענק. רק בשלב יותר מאוחר חותם המינהל יחד עם המפעל על חוזה מחקר, שבו מפורטים התנאים לתשלום המענק והתחייבויות המפעל כלפי המינהל; עד אז אין בידי המינהל התחייבות נגדית מצד המפעל לגבי ביצוע חלקו הוא בהסכם. הביקורת העלתה, שכ-65% מחוזי המחקר נחתמו חצי שנה ויותר לאחר התחלת הביצוע, מהם 30% אף שנה ויותר לאחר תחילת הביצוע, ובחלקם אף לאחר השלמת המחקר.

דיווח ומעקב

1. חוזה המחקר בין המינהל לבין המפעל מחייב את האחרון להכין דו"ח ביצוע כספי לא יאוחר מ־6 חודשים מתחילת ביצוע המחקר. בתום המחקר על המבצע להגיש דו"ח טכני דו"ח כספי, מאושר ע"י רואה חשבון, תוך 90 יום. הביקורת העלתה, שהמינהל אינו מקפיד על מילוי תנאי זה. במינהל אינה קיימת מערכת בקרה ומעקב אחר ביצוע המחקרים, קבלת דו"חות הביניים — כספיים וטכניים — ודו"חות סופיים. הביקורת הצביעה בפני המינהל על מספר מקרים, ששילם למפעלים מקדמות על חשבון ביצוע מחקרים, ובתיקי המחקרים לא נמצאו דו"חות ביצוע; המינהל לא בירר את הסיבה, ובמקרה הצורך לא עשה למען גביית הסכומים חזרה.
2. הביקורת העלתה מקרים, שבדו"חות הביניים, שהגישו מפעלים למשרד, הם מסרו על שינויים, שחלו באפשרויות השיווק של המוצר שעמדו לפתח; על אף זאת לא חזר המינהל לדון במסקנות המתחייבות מזה.

*

ההכרה בחשיבותו של המחקר והפיתוח בתעשייה והשפעתם על מאזן-התשלומים של המדינה בדרך של הגדלת היצוא מחד והחלפת היבוא מאידך הביאו את הממשלה להקדיש מתקציבה סכומים גדלים והולכים למטרה זו.

עיקר הליקויים שהועלו מתייחסים לדרכי הטיפול באישור הבקשות לקבלת מענקי מחקר, אישור התכניות והמעקב אחר הביצוע. לדעת הביקורת, כדי להעריך את תוצאות המאמצים המושקעים בתחום זה וכדי לאפשר בדיקה נאותה של הבקשות להשתתפות המינהל בהשקעות בממ"ס, חשוב שבידי המינהל למחקר תעשייתי תהיה מערכת מידע מעודכנת על הבקשות שהוגשו, הנושאים שבפיתוח והתוצאות שהושגו.

בינואר 1978 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי מוקמת מערכת מידע ממוכנת, אשר תרכז במיוחד מידע על מידת הצלחתם של המחקרים, הנערכים על ידי המפעלים, ועל ההוצאה לממ"ס מחד וממדי היצוא והשיווק המקומי שבעקבות יישום תוצאות המחקר על ידי כל מפעל ומפעל מאידך.

היערכות לקראת הקמת איזור סחר חופשי עם הקהילה הכלכלית האירופית

תהליך האינטגרציה המדינית והכלכלית של מדינות אירופה קיבל תנופה מחודשת עם חתימת "אמנת רומא" ב־1957, אשר ייסדה את הקהילה הכלכלית האירופית (להלן: הקהילה). לשם השגת מטרת הקהילה הוקם "שוק משותף"; זאת, על ידי ביטול הגבלות הסחר ותנועת המוצרים בתוך הקהילה וקביעת תקנות אחידות כלפי הסחר והחלפת מוצרים עם ארצות אחרות שאינן חברות בקהילה — ארצות שלישיות.

ישראל ביקשה ב־1960 להצטרף לקהילה כ"חברה נלווית", דהיינו חברה, שקשריה עם הקהילה דומים לאלו הקיימים בין המדינות החברות בה.

בקשת ישראל להתקבל כחברה נלווית נדחתה, אך ביוני 1964 נחתם הסכם סחר לתקופה של שלוש שנים. בין ישראל לבין הקהילה, שהעניק הנחות משיעורי המכס המוטל על יבואם של מספר מצומצם של פריטים מישראל לקהילה. ב־1970, לאחר משא ומתן ממושך, נחתם הסכם העדפה עם הקהילה לתקופה של חמש שנים; לפי אותו הסכם ניתנו הנחות בשיעור 50% מהמכס החל על יבוא תעשייתי לארצות הקהילה ובשיעור 40% על יבוא פרי הדר. לא ניתנה הנחה ממכס על טובין מההווים שליש מהתוצרת ומהייצור הישראלי, ביניהם סוגי ירקות טריים, מוצרי טקסטיל וכימיקלים. בתמורה התחייבה ישראל לתת הנחה ממכס בשיעור ממוצע של 18% על יבוא בהיקף מצומצם של מספר מוצרים מארצות הקהילה.