

משרד התעשייה והמסחר

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי היבוא של בשר בקר קפוא לארץ.

נערכה ביקורת על פעולות המשרד לעידוד ענף הטקסטיל.

נבדקו סדרי מתן סיוע לשותפות מוגבלת זרה לשם עריכת מחקר ופיתוח תעשייתי בארץ.

נבדקה התחשבות המשרד עם מפעלי השמונים בארץ.

נבחן הסיוע שנתן המשרד למפעלים בענף הכימיה.

נערכה ביקורת על סדרי אישור מענקים לעריכת מחקרי תשתית.

נבדק הסיוע ליצואנים הניתן באמצעות החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. הבדיקה נערכה במשרד התעשייה והמסחר ובחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובבנק ישראל. ממצאי הביקורת נמסרו למשרד התעשייה והמסחר ולחברה.

נבדקו פעולות הרשות להבטחת רמות מלאי של מצרכי מזון חיוניים לשעת חירום, ומידת הכוונות של המפעלים החיוניים אשר בשעת חירום יצטרכו לספק מצרכי מזון לצה"ל ולאוכלוסייה האזרחית.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית של המשרד (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, עמ' 13 ו-42).

אישור הקמתו של מפעל לייצור משקאות

בפברואר 1985 אישרה מינהלת מרכז ההשקעות תכניתם של יזמים להקים מפעל לייצור משקאות בעיירת פיתוח בדרום הארץ, בהשקעה בסך של 10 מיליון דולר. האישור להקמת המפעל ניתן אף כי:

(א) בארץ פועלים מזה שנים רבות שני מפעלים – האחד בצפון והאחר במרכז הארץ – המייצרים משקאות כו"ל. בשני המפעלים, שהם בבעלות של חברה אחת השייכת למשקיעים מחו"ל, קיים עודף כושר ייצור של כ-30% והם מסוגלים לספק את כל הצריכה המקומית לאותם משקאות, גם אם זו תגדל, לעוד שנים מספר.

(ב) המוצר אותו אמור לייצר המפעל החדש, נכלל ברשימת המוצרים לגביהם נקבע בהוראות מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר כי מפעלים המייצרים מוצרים

אלה, יהיו זכאים לקבל מעמד של מפעל מאושר רק כאשר עיקר התפוקה מיועד ליצוא הכדאי למשק, או משיקולים מיוחדים של הרחבת התעסוקה, וזאת בתנאי שהמפעל כדאי למשק ויש עניין בכושר הייצור הנוסף. לפי התכנית שהוגשה למשרד, המפעל החדש אמור לספק 90% מתוצרתו לשוק המקומי ורק 10% מן התוצרת מיועדים ליצוא.

(ג) מסקר שערך הבנק המסחרי שאמור היה לתת את הלוואות הפיתוח ליוזמים וכן בחוות הדעת של החטיבה הענפית במשרד התעשייה והמסחר הנוגעת לנושא עולה, שהקמת המפעל הנוסף אינה כדאית למשק.

(ד) היוזמים הנפיקו לציבור, בנובמבר 1981, באישור משרד האוצר, מניות בסך של 71.5 מיליון שקל. התמורה נועדה, על פי תשקיף ההנפקה, למימון חלק מן ההשקעה הדרושה להקמת מפעל לייצור אותם משקאות באחת הערים בגוש דן. המפעל שבגינו אושרה הנפקה לא הוקם.

עוד לפני שמינהלת מרכז ההשקעות דנה בבקשת היוזמים, הודיע עוזר שר התעשייה והמסחר בראשית פברואר 1985 ליוזמים כי השר החליט לאשר הקמת המפעל בעיירת הפיתוח במעמד של מפעל מאושר: המפעל יהנה מכל ההטבות כמקובל באיזור פיתוח א'; היוזמים נתבקשו להתחיל מיידית בהקמת המפעל; עוד נאמר בהודעה שהשר ביקש ממנהל מרכז ההשקעות להביא הנושא לדיון ואישור המינהלה.

מאחר ועיקר תוצרת המפעל תופנה, כאמור לעיל, לשוק המקומי, לא תביא הקמת המפעל להגדלת הכנסות המדינה במט"ח, והתועלת היחידה למשק מהקמתו תהיה בהעסקת כ-100 עובדים בעיירת הפיתוח. תחשיב שערך משרד מבקר המדינה מראה, כי אם ינתן למפעל סיוע כמקובל, תעלה לאוצר המדינה, העסקתו של כל אחד ממאה העובדים במשך 10 שנות קיומו של המפעל, סכום השווה לכ-520\$ לחודש.

בחודש אוגוסט 1985 הופסק הטיפול בהקמת המפעל לאחר שהיוזמים רכשו בסוף יולי אותה שנה את החברה בעלת מפעלי המשקאות בצפון ובמרכז הארץ.

יבוא ושיווק של בשר קפוא

ריכוז ממצאים

יעילות הרכישות של בשר קפוא על ידי המינהל לא נבחנה במשך שנים רבות.

התמורה ששולמה בעד שירותיהם של קבלני השחיטה הכשרה לא התבססה על תחשיב.

ספירות מלאי פיזיות בבתי הקירור נערכו רק לעתים רחוקות.

כדי להגן על יצרני הבשר המקומי נמכר הבשר בידי המינהל במחיר הגבוה ב-160% מעלות רכישתו.

בעקבות הביקורת על תנאי היבוא שקבע המשרד בכעין מכרו להוצאת רישיונות יבוא לבשר עגל, עיכב המשרד את מתן הרישיונות.

מינהל הסחר הממשלתי (להלן - המינהל) שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מופקד על היבוא והסחר בכמה מוצרים חיוניים - בשר קפוא, גרעיני חיטה וסויה - הן בשל ההיקף הכספי הניכר הכרוך בהם והן בשל הצורך להחזיק מלאי ולקיים אספקה סדירה ומחירים מבוקרים. יבוא בשר קפוא טעון רישיון יבוא, והמשרד נותן רישיונות אלה ליוזמים פרטיים רק לשם יבוא של חלקי פנים. המינהל עצמו הוא היבואן הבלעדי של בשר לארץ.

להלן נתונים, מתוך מאזני החשבון המסחרי, על כמויות הבשר שייבאו ושווקו בשנות הכספים 1982 - 1984:

שנה	הכמות המיובאת, בטונות	העלות הכוללת,* באלפי דולרים	הכמות המשוקת, בטונות	מלאי בסוף השנה, בטונות
1982	34,589	*88,541	35,650	12,251
1983	36,180	84,376	38,502	9,929
1984	36,042	78,949	38,028	7,943

* עלות הרכישה כוללת: מחיר הבשר, הובלה ימית, ביטוח והוצאות מקומיות.
** חושב לפי שער דולר ממוצע באותה שנה.

לעומת המצרכים האחרים, שהמינהל סוחר בהם - חיטה, ופולי סויה, שאת מפרטיהם ניתן להגדיר בצורה אחידה והנסחרים בבורסות מיוחדות למוצרים אלה - הבשר הינו מוצר בעל מפרטי איכות שונים ומגוונים שיש להגדירם לקראת ביצועה של כל עיסקת רכישה: גם אינה קיימת בורסה לבשר. ההיצע והביקוש למוצר זה מושפעים מגורמים רבים, המביאים לידי תנודות חריפות במחיריו. המחיר לכל עיסקה נקבע בנפרד, וההתקשרות בין הצדדים היא קיצרת טווח, שאינו עולה על חודשים מספר.

המינהל רוכש את הבשר ישירות מן היצרנים, פרט להתקשרויות המינהל הנעשות בארגנטינה, שבה ההתקשרות בין המינהל לבין מועצת הבשר, המחלקת את אספקת הבשר בין בתי המטבחיים השונים (היצרנים). כתנאי להתקשרות על היצרן להיות מאושר מטעם הרשויות הווטרिनריות בישראל. לשחיטה הכשרה אחראיות חברות מסחריות, הדואגות גם לפיקוח על הטיפול בבשר. הבשר נרכש כשהוא מפורק מן העצמות, חתוך וארוז בקרטונים בצורה אחידה על גבי משטחים עטופים ביריעות פלסטיק.

המינהל דורש, שהבשר שהוא רוכש יעמוד בדרישות אלה: א. שחיטה - שחיטה כשרה המבוצעת בידי שוחטים, שאושרו למטרה זו מטעם הרבנות הראשית בישראל; ב. סוג הבשר - גיל, ומין הבקר הנשחט (בדרך כלל זכרים בגיל צעיר); ג. צורת העיבוד התעשייתי - ניצול הרבעים הקדמיים בלבד, צורת החיתוך, העיבוד והאריזה, סילוק חלק מהשומן ובמקרים מסוימים המלחה ושטיפה. מיפרטים אלה שהמינהל דורש ומקצתם מיוחדים לו, גורמים קשיי ארגון ועבודה נוספת למפעלי הבשר, ומביאים לידי ייקור מחירו של הבשר שהמינהל דורש לעומת בשר שאחרים רוכשים. לעומת זאת, רכישת בשר משני הרבעים הקדמיים של הבקר, שהם פחות מבוקשים, יש בה כדי להוזיל את מחירו.

בחודשים פברואר - אפריל 1985 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את היבוא של בשר קפוא מחו"ל, אחסנתו בארץ ושויוקו לצרכנים. חלק מן הנתונים עודכנו בדצמבר 1985. ביקורת קודמת בנושא זה הובאה בדו"ח שנתי 30, עמ' 588.

מחירי הבשר

עד סוף 1974 נהג המינהל לרכוש בשר קפוא מארצות דרום אמריקה באמצעות סוכנים, דהיינו חברות מסחריות, אשר כל אחת מהן היתה קשורה ליצרני בשר באותן ארצות. מסוף אותה שנה ועד מארס 1984 נהג המינהל לפנות אל יצרני הבשר, לבקש מהם הצעות מחיר ולנהל עמם משא ומתן, ותוצאותיו נקבעו במידה רבה על פי כושר המיקוח של הצדדים. מאז מארס 1984 שינה המינהל את שיטת הרכישה והחל לרכוש בשר באמצעות פרסום מכרזים בין-לאומיים. כאשר מתקבלת במינהל החלטה לרכוש כמות מסויימת של בשר, הוא מפרסם הודעה על כך ב"רשומות", מודיע לכל ספקי הבשר שמהם רכש בעבר וכן מודיע לנספחים המסחריים של הארצות יצואניות הבשר על קיום מכרז. המינהל מפרט את האיקות והכמויות הנדרשות ואת תנאי האספקה. הספקים מתבקשים להגיש הצעות מחיר לבשר, הכוללות הוצאות כשרות. לאחר שנתקבלו ההצעות, הן נבדקות בידי צוות בראשותו של מנהל המינהל, והמונה חמישה עובדי המינהל ונציג האוצר. הצוות מחליט עם מי מהמציעים להתקשר, ואיזו כמות לרכוש מכל אחד מהם.

המינהל שינה, אמנם, את שיטת הרכישה, אולם עדיין נותרו שני חריגים: ממארס עד דצמבר 1984 רכש המינהל 9,300 טון בשר מארגנטינה (כרבע מהכמות השנתית), והמחיר נקבע במו"מ, דרך שלא היה בה כדי להבטיח רכישה במחיר הנמוך האפשרי. רכישת הבשר מארגנטינה היתה על פי הסכם מסגרת ממאי 1982, שנחתם בין ישראל לארגנטינה לתקופה של שלוש שנים, ולפיו התחייבה ישראל לקנות 12,000 - 18,000 טון בשר בשנה. במארס 1985 רכש המינהל 500 טון בשר עגל מהולנד, שמחירו נקבע במשא ומתן ולא באמצעות מכרז בין-לאומי, כפי שכבר היה מקובל לגבי בשר בקר באותה עת. מחיר בשר העגל נקבע ל-\$1775 הטון, כולל הוצאות הכשרות ואשראי, (מחיר השווה ל-\$1630 הטון בניכוי מרכיב האשראי). מחיר זה אמנם זול מן המחירים ששילם המינהל בעבר בעד אותו סוג של בשר, אולם מדובר בתקופה שהמחירים בשוקי העולם היו במגמת ירידה.

1. משרד מבקר המדינה ריכו נתונים על מחירים (פ"ב, אינו כולל הוצאות כשרות), ששילם המינהל בגין יבוא בשר מארגנטינה והישווה אותם למחירי הבשר ששילמו שאר המדינות שרכשו בשר מאותה ארץ בשנים 1975 - 1984. מן הנתונים עולה, כי היו שנים שישלם ישראל רכשה בשר מארגנטינה במחיר זול מהמחיר הממוצע שבו רכשו שאר מדינות העולם בשר מארגנטינה, והיו שנים שישלם ישראל קנתה במחיר יקר מזה. אולם, מן הנתונים שרוכזו לא ניתן ללמוד על יעילות הרכישות של המינהל, שכן מיפירטי הבשר שישלם קונה שונים מאלה שאחרים קונים. מיפירטי הבשר שהמינהל קונה פועלים לשני הכיוונים, הן לייקור הבשר והן להוזלתו, בהשוואה לבשר הנרכש בידי הלקוחות האחרים של ארגנטינה. אלה מרכיבי המיפרט הגורמים לייקור הבשר: רכישה של בשר פרים צעירים בלבד; שחיטה כשרה; פירוק לתשעה נתחים וסילוק חלק מהשומן; אריזה מיוחדת ומשטוח. ואלה המרכיבים הגורמים להוזלת הבשר: רכישת בשר משני הרבעים הקדמיים בלבד של הבקר - בשר שאיכותו נמוכה משל שני הרבעים האחוריים, ולכן מחירו זול מהם.

הביקורת העלתה, כי המינהל, המופקר זה שנים רבות על הרכישה והיבוא של כל הבשר הקפוא הנצרך בארץ, והוא בעל מונופול בתחום זה, לא ערך במשך כל אותה תקופה ארוכה תחשיב של עלות המרכיבים השונים של המיפרט הנדרש על ידיו, ומשקליהם במחיר הכולל של הבשר. הוא גם לא בנה מפתח, שבאמצעותו ניתן יהיה להשוות את מחירי הבשר שהוא שילם לעומת המחירים ששילמו הרוכשים האחרים. בהעדר תחשיב כזה גם לא נבחנה יעילות הרכישות של המינהל במשך התקופה כולה. לדעת הביקורת, הנחנתה של שיטת הרכישה באמצעות מכרזים מוסיפה חשיבות להכנתו של תחשיב כזה, שעשוי לשמש כחומר רקע לבחינת ההצעות המתקבלות במכרזים, לגיבוש עמדה כאשר לסבירותן של ההצעות ולקבלת ההחלטה על הפעולות המתחייבות: רכישת הבשר במחירי ההצעה הזולה ביותר, ניהול משא ומתן עם המציעים או הימנעות מרכישה.

2. מאז 1982 מסתמנת ירידה במחירי הבשר שרכש המינהל מכל המקורות: באוקטובר 1981 רכש המינהל בדרך של משא ומתן בשר במחיר של 2000 - \$2200 הטון (אינו כולל הוצאות שחיטה כשרה); בשנים 1982 - 1983 נרכש בשר לפי אותו מיפרט במחיר ממוצע של כ-\$1700 הטון. המחיר

נקבע במשא ומתן עם היצרנים. בפברואר 1985 רכש המינהל באמצעות מכרז בשר במחיר של 1300 - \$1500 הטון. ברכישה האחרונה הושפע המחיר, לבד מירידת מחירי הבשר בעולם, גם משיטת הרכישה החדשה - מכרז בין-לאומי - ולא ניתן לבודד את השפעתו של כל גורם על המחיר.

מיום שהחל המינהל ברכישה בדרך של מכרזים בין-לאומיים חל שיפור בסדרי הרכישה: (1) מספר המציעים עלה ל-30 בקירוב, ואילו בעבר מספר הספקים שאתם נוהל משא ומתן לרכישת בשר לא עלה על 15. סביר להניח, שהעלייה במספר המתחרים תרמה להורדה במחיר, ומעידה כי בעבר התקשה המינהל למצות את כל מקורות האספקה האפשריים. (2) על פי השיטה הישנה נהגו נציגי המינהל לנהל מו"מ בלא לתעדו ולא ניתן היה לשחזר את ניהולו ואת ההצעות השונות שנדונו. כיום ההצעות מתקבלות במכשיר הטלקס של המינהל ותהליך בקרת הרכישה שופר. (3) הספקים מתבקשים להציע מחיר לבשר כשר, דהיינו שירותי השחיטה הכשרה נהיו גם הם תחרותיים, בניגוד לשירות הקרטלי שיצר המשרד במודע, ושמדרך הטבע היה יקר משירות תחרותי (ראה להלן).

המשך הרכישה של רבע מהכמות השנתית מארגנטינה, ללא מכרז בין-לאומי, מונע, לדעת הביקורת, השגת מלוא התועלת משיפורים אלה. על המינהל, אפוא, לפעול שגם הרכישות מארגנטינה ייעשו באמצעות מכרזים בין-לאומיים. באוגוסט 1985 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוא יבחן מחדש את דרך הרכישות של בשר מארגנטינה.

שחיטה כשרה

אף על פי שהמינהל רוכש, מאז 1974, את הבשר ישירות מן היצרנים, ולא באמצעות הסוכנים, נשארו ענייני השחיטה הכשרה והפיקוח על הטיפול בבשר בידי אותם סוכנים שסיפקו למינהל את הבשר עד אז (להלן - קבלני כשרות). קבלני הכשרות מתקשרים עם צוותי שוחטים, שאישרה מחלקת הכשרות של הרבנות הראשית בישראל, ומשגרים אותם למפעלי היצרנים. כל אחד מקבלני הכשרות קשור למפעל אחד או יותר, שמהם נהג בעבר לרכוש את הבשר.

1. עד לסוף 1982 נהג המינהל להתקשר בהסכם עם כל קבלן כשרות לצורך ביצוע השחיטה במפעל שעמו הוא קשור. בהסכמים נקבעו חובות הקבלן בכל הנוגע לשחיטה, לפיקוח על פירוק הבשר ואריזתו, לדיווח על כמויות הבשר שיוצרו ולתיאום משלוחי הבשר. להבטחת התחייבויותיהם על פי ההסכם חויבו הקבלנים להמציא ערבויות בנקאיות. בסוף אותה שנה פג תוקפם של ההסכמים האמורים והמינהל המשיך להעסיק את קבלני הכשרות בלא הסכם בכתב, ושילם להם מאז יותר מ-5 מיליון דולר.

2. התמורה שתשולם בעד שירותיהם של קבלני הכשרות נקבעה במשא ומתן בין המינהל לבנים. המחיר עלה מפעם לפעם במונחים ריאליים אף כי לא חל שינוי בהיקף השירות. כך למשל, בשנים 1979 ו-1980 שילם המינהל בגין שירותיהם של קבלני הכשרות בכל ארצות דרום אמריקה כ-\$130 הטון. בעקבות מו"מ שנערך בלשכת שר התעשייה המסחר והתיירות בינואר 1981, הועלה התעריף ונקבע כי בברזיל ישלם המינהל \$145 הטון ובשאר ארצות דרום אמריקה \$160 הטון, וזאת בלי שהמינהל קיבל שירות נוסף.

הסכמת המשרד לתעריפים אלה לא התבססה על תחשיב עלות השירות. על המחיר הגבוה שהסכים המשרד לשלם לקבלנים ניתן ללמוד מן הדוגמה הבאה: בשנת 1976 שילם המינהל לשני מפעלים שסיפקו בעצמם את שירותי הכשרות - בעקבות התקשרות ישירה בינם לבין שוחטים שאישרה הרבנות בישראל - רק \$90 הטון, ואילו באותה עת ובאותה מדינה שילם המינהל לקבלנים \$130 הטון (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 638). בנסיון להוזיל את הוצאות בגין שירותיהם של קבלני הכשרות, החל המינהל, מאז תחילת 1984, לכלול הוצאות אלו במחיר הבשר שהוא רוכש; בעת הוצאת מכרז המינהל מבקש מהמשתתפים לכלול בהצעתם את מחיר שירותי הכשרות כחלק ממחיר הבשר.

3. בדיקת הפעילויות, שעליהן התחייבו קבלני הכשרות בהסכמים עם המינהל, מצביעה, שהעלות העיקרית היא תשלום שכרם של השוחטים והמשגיחים שהם כולם אזרחי ישראל שאושרו מטעם הרבנות הראשית לשמש בתפקידם. קבלני הכשרות הם חברות זרות (הרשומות בחו"ל) אשר להן

משלם המינהל מדי שנה בשנה בעד שירותיהן יותר מ-5 מיליון דולר. בתוקף מעמדן – חברות זרות – הן זכאיות להוציא סכום זה מהארץ במטבע חוץ והן מממשות זכות זו במלואה לגבי כל תשלומי המינהל. עקב מעמדן, כמפורט לעיל, אין דיני המס הנהוגים בישראל חלים עליהן ולכן אין הן חייבות לנכות מס הכנסה וביטוח לאומי במקור, מתשלומים שהן משלמות לאזרחי ישראל בחו"ל, ואין הן חייבות לשלם מס חברות ולנכות מס על דיבידנד שהן משלמות לבעלי המניות שלהן.

יוצא אפוא, שהתקשרות המינהל עם חברות זרות איפשרה להן להוציא מן הארץ מטבע חוץ בסכומים ניכרים, מקצתם לתשלום משכורות למועסקים ומקצתם כרווחים. גם אין אוצר המדינה נהנה מהכנסות שהיה יכול לקבל מניכוי מס במקור משכר עובדיהן הישראלים וכן מאבדן מס חברות ודיבידנד אילו היו החברות ישראליות. לדעת הביקורת, על המינהל לפעול לכלילת תנאי, במכרזים שהוא מפרסם מפעם לפעם, שלפיו יסופקו שירותי הכשרות בידי חברות הרשומות בישראל. בדרך זו יתאפשר פיקוח מתאים על הוצאות מט"ח בידי חברות אלו לחו"ל.

בינואר 1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוחלט, שבמכרזים, שיפרסם המשרד, יכלל תנאי ולפיו תבוצע השחיטה הכשרה בידי חברות הרשומות בישראל בלבד, והתשלום בעבור שירות זה יועבר לחברות אלה.

אחסון הבשר

לצורך אחסון הבשר שכר המינהל מקום בחמישה בתי קירור: שניים סמוכים לנמלים שבהם נפרקות אניות הקירור – אשדוד וחيفا, שניים סמוכים לחל אביב ואחד בירושלים. להלן נתונים על כושר האחסון של כמויות ששכר המינהל בבתי הקירור, בשנות הכספים 1983 – 1984:

התקופה	כמות הבשר נטו, באלפי טונות
אפריל-דצמבר 1983	10.9
ינואר 1984	11.2
פברואר-דצמבר 1984	12.4
ינואר-מארס 1985	12.2

1. מנתונים, שהוכנו במינהל לגבי צריכת הבשר בארץ, עולה, כי בשנת 1982 נצרכו בממוצע חודשי 2934 טון, בשנת 1983 – 3349 טון ובשנת 1984 – 3055 טון. מנתונים אלה עולה, כי בחישוב רב שנתי הכמות הממוצעת הנצרכת בחודש היא 3113 טון. על פי הנחיות הרשות העליונה למזון, האחראית לאספקת מצרכי מזון חיוניים לאוכלוסיית המדינה בשעת חירום, על המינהל להחזיק גם מלאי בשר קפוא לשלושה חודשי צריכה, דהיינו כ-9400 טון⁽¹⁾. למעשה, על המינהל לשכור נפח קירור שיספיק לאחסון כמויות גדולות מזה היות שנוסף על מלאי החירום עליו להחזיק גם מלאי לצרכים מסחריים. המינהל לא חישב את כמות המלאי הדרוש לצרכים מסחריים, שעליו להחזיק, ולעומת זאת שכר נפח אחסון המספיק לארבעה חודשי צריכה – שלושה חודשי מלאי חירום ועוד חודש מלאי מסחרי.

2. משרד מבקר המדינה חישב, על פי נתוני המלאי של המינהל, את כמויות הבשר שהחזיק המינהל במלאי, לעומת הכמויות שהיה עליו להחזיק במלאי חירום. להלן בטבלה תוצאות החישוב, לפי רבעונים, לשנות הכספים 1983 – 1984 (בטונות):

(1) בעניין החזקת מלאי חירום ראה גם בדו"ח זה עמ' 825.

הרבעון	מלאי בשר נסו	באחוזים ממלאי החירום
אפריל-יוני	34,520	121
יולי-ספטמבר	30,971	109
אוקטובר-דצמבר	24,213	85
ינואר-מרץ	25,387	89
אפריל-יוני	30,539	107
יולי-ספטמבר	27,585	97
אוקטובר-דצמבר	26,948	95
ינואר-מרץ	26,261	92

מן הטבלה עולה, כי בחמישה משמונת הרבעונים שנבדקו היה מלאי הבשר בארץ נמוך מזה שנקבע כמלאי חירום.

3. בשנת 1983 הוציא המינהל יותר מ-2.5 מליון דולר על אחסון הבשר ושינועו בבתי הקירור. התשלום לבתי הקירור נעשה על פי חשבוניות שהם מגישים והמינהל משלם בעבור כל נפח הקירור שהוא שכר, בין אם ניצל אותו במלואו ובין אם לאו. החוזים המקוריים עם בתי הקירור נחתמו לשכירת נפחי קירור, והתעריף היה צמוד בכ-70% למדד המחירים לצרכן, וב-28% בקירוב למחיר החשמל לתעשייה: 2% מהתעריף היו ללא תנאי הצמדה. בספטמבר 1983 הוסכם במשא ומתן עם בתי הקירור לעבור לשיטת תשלום על פי משקל, ובהצמדה לפי אותו יחס למדד המחירים לצרכן ולמחיר החשמל לתעשייה. מחישוב שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי התשלום לבתי הקירור בגין אחסון טון בשר במאי 1985 היה כלהלן:

בית הקירור	תשלום בגין טון (בשקלים)
א'	13,446
ב'	12,705
ג'	10,779
ד'	9,660
ה'	9,373

מן הטבלה עולה, כי התעריף לבית הקירור א' - שהוא סמוך לנמל אשדוד - גבוה בכ-4% מן התעריף בבית קירור ב', שהוא סמוך לנמל חיפה.

המשרד נוהג זה שנים רבות לאחסן את הבשר סמוך, ככל האפשר, לנמלים, כדי לחסוך בהוצאות שינוע והובלה בפנים הארץ. המשרד מוכר את הבשר לפיטונאים ישירות מבתי הקירור שבנמלים. בשני בתי הקירור האמורים שבנמלים המשרד נוהג לאחסן את רוב הכמות הנמכרת. לקראת חידוש החוזים לשכירת נפח קירור בבתי הקירור נהג המשרד לנהל משא ומתן עם בעליהם לשם קביעת מחירי האחסון ויתר התנאים. לאחרונה נחתמו חוזים עם בעלי בתי הקירור שבנמלים בסוף 1983 לתקופה של שלוש שנים. בחוזים שנחתמו לא הכטיח המשרד את דרך הישובי מחירי האחסון לתקופות השכירות הבאות. מאחר ששיטת השיווק של הבשר בארץ הותאמה, כאמור, לדרך האחסון בנמלים, נוצר מצב שקיימת אפשרות שהוא יהיה חשוף לתביעות להעלאת מחירים מעל למתחייב משינויי המחירים במשק. לדעת הביקורת, על המשרד לפעול כדי לכלול בהסכמים סעיפים בדבר דרך קביעת המחירים בתקופות שכירות עתידיות, ולהכין תכנית לשינוי פיזור האחסון של הבשר ברחבי הארץ ולהתאמת שיטת השיווק המתחייבת מכך, למקרה שלא יעלה בידו לשכור את בתי הקירור בנמלים במחירים סבירים.

מנתונים על ניצול נפח האחסון השכור בידו - שריכו המינהל לבקשת משרד מבקר המדינה - המבוססים על שיא הצריכה החודשי בכל אחד מחודשי השנה, לרבות בשר הנמצא באניות בנמלים, עולים הממצאים האלה: בשנות הכספים 1983 - 1984 עמדו לרשות המינהל כממוצע חודשי 12,000 טון אחסון; מהם ניצל המשרד (לרבות מלאי שבבעלות משרד הביטחון) כ-9650 טון, המהווים כ-80%. כדי לצמצם את ההוצאה בגין הנפח שאינו מנוצל, ובעבורו הוא משלם, השכיר המינהל נפח אחסון לשתי חברות פרטיות ולמועצת הלול. השכרות משנה אלה הגיעו לכ-940 טון בחודש, המהווים כ-8%.

לדעת הביקורת, על המינהל לקבוע את רמת המלאי המירבית שעליו להחזיק בכל עת, תוך אבחנה בין מלאי החירום, שאין לרדת ממנו, והמלאי המסחרי. על המינהל גם לבחון מחדש את הצרכים שלו בנפח אחסון שכור, תוך בחינת התנודות בין שיאי המלאי ונקודות השפל, ובדיקת חלופות אחסון שונות לגישור על פני תקופות שבהן המלאי בפועל עולה על נפח האחסון שנשכר, וזאת במטרה לצמצם את נפח האחסון השכור, ולחסוך בהוצאה הכרוכה בכך.

4. לצורך הפעלת הפיקוח על פריקת הבשר מאניות הקירור, החסנתו בבית הקירור והוצאתו משם לצורך שיווק ללקוחות, המשרד משתמש בשירותיה של חברת השגחה. בין תפקידי החברה, לוודא שכל הבשר שהגיע נפרק מן האנייה, והוכנס לבית הקירור; בעת מכירת הבשר נוכחים נציג בית הקירור ונציג החברה והלה מודא מסירת הבשר הנכון לקונים; החברה מנהלת רישומי מלאי.

כאמור, הבשר מגיע מחו"ל כשהוא ארוז בקרטונים על גבי משטחים עטופים. לכל משטח צמודה תעודה, ועליה רשום סוג הבשר, המפעל שבו יוצר, תאריך ייצורו והאנייה שבה הגיע. תעודות אלו מוזנות למחשב, וספירת המלאי נעשית, בדרך כלל, באמצעות השוואת נתוני הכניסה והיציאה של המשטחים לבית קירור לפי נתוני המחשב. נמצא, שספירות מלאי פיזיות נערכו רק לעתים רחוקות, ונעשו בדרך כלל כאשר מלאי הבשר בבית קירור זה או אחר ירד לרמה נמוכה. יוצא אפוא, שאין למינהל מידע מדויק על מצאי הבשר בכל בית קירור, ולמעשה בית הקירור יכול לגלגל את החוסר לתקופות ארוכות. גם אם על פי ההסכם יפצה בית הקירור את המינהל בגין החוסר במועד שהתגלה, לא יקבל המינהל את מלוא הפיצוי בגין הוצאותיו על מימון החסר.

בספירת מלאי, שערך המינהל בפברואר 1984 בבית הקירור קישון, נתגלה חוסר של כ-12 טון בשר; בית הקירור שילם למינהל, ביולי אותה שנה, את שווי. בספירת מלאי אחרת, שנערכה בינואר אותה שנה באשדוד, לא נמצאו חוסרים לגבי התקופה פברואר 1981 - נובמבר 1983. לדעת הביקורת, על המינהל להכין תכנית רב שנתית לעריכתן של ספירות מלאי בבתי הקירור, שבמסגרתן תיערך פעם אחת בשנה ספירת מלאי פיזית בכל אחד מבתי הקירור.

מכירת בשר

המינהל משווק את הבשר שהוא מייבא לסיטונאי בשר, ליצרנים של מוצרי בשר, לרשתות שיווק וכן לקמעונאים מספר, לאחר שהוכיחו כי עמדו בתנאים אלה: (א) המציאו אישורים על היותם עוסקים מורשים מטעם מע"מ, ועל ניהול ספרים כדיון. (ב) הם בעלי רישיונות עסק עירוניים. (ג) המציאו אישור וטרינרי בדבר התאמת רכב הקירור שלהם להובלת בשר קפוא; ואישור שברשותם חדר קירור מתאים. מכירת הבשר נעשית באמצעות המשרדים המחוזיים של המשרד והם המופקדים על עמידת הקונים בתנאים האמורים.

1. בבדיקה אקראית, שערך משרד מבקר המדינה במשרד המחוזי בתל אביב בפברואר 1985, וכללה תיקים של 20 סיטונאים, נמצא: לחמישה לא היה רשיון עסק עירוני, או שהרשיון לא היה בר תוקף; לאחר לא היה אישור על היותו עוסק מורשה ולאחר לא היה אישור על ניהול ספרים; לשלושה לא היה אישור על תקינות רכב הקירור, בהם אחד שברכבו מצא הוטרינר העירוני ליקויים שמנעו אישורו ככלי רכב להובלת בשר.

2. בשר קפוא הינו מוצר בר פיקוח, שמחירו המירבי לסיטונאי, לקמעונאי ולצרכן נקבע בידי המשרד בתוקף סמכותו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. במחירים שקבע המשרד גלום פער שיווק כולל של כ-20%, בין מחיר הבשר לסיטונאי בשער בית הקירור לבין מחירו לצרכן.

בהיות הבשר הקפוא מצרך חיוני, יש לקביעת מחירו תוצאות כלכליות נרחבות. העלאה גבוהה של מחירו תביא לעלייה במדד המחירים לצרכן, וכן מעבר של הצרכנים לסוגי בשר חלופיים ולהצטברות מלאי בשר. לעומת זאת, השארת מחירו ברמה נמוכה תביא לגידול בביקוש ולהצטברות מלאי של בשר עוף קפוא ובשר הודו.

בשל ההיקף הכספי הגדול הכרוך בעיסוק בענף הבשר לסוגיו השונים, ובשל האינטרסים המנוגדים של ספקי סוגי הבשר, פועלת ועדת מנכ"ל לבשר, המונה את המנכ"ל של משרד התעשייה והמסחר, המנכ"ל של משרד החקלאות והממונה על התקציבים במשרד האוצר. מטעם הוועדה פועלת ועדת משנה, ובה חברים נציגים של אגף התקציבים במשרד האוצר, של משרד החקלאות, של חטיבת המזון במשרד התעשייה והמסחר, ושל המינהל. באמצעות ועדת המנכ"לים וועדת המשנה מווסתת הממשלה את רמות המחירים, כך שיישמר החלק היחסי של הבשר הקפוא (המיובא) לעומת סל הבשרים מייצור מקומי (בשר בקר טרי, עוף קפוא, הודו וכבש)⁽²⁾. מתחשיבים, שהוכנו במשרד החקלאות ונדונו בוועדת המשנה בפברואר 1984, עולה, כי מחיר דולר נחסך בממוצע כתוצאה מאי יבוא בשר, וגידול פסמים במקומו, היה באותו מועד גדול פי 2.15 משער החליפין. בהתחשב בירידה הריאלית שחלה במחירי הבשר הקפוא בעולם ממועד עריכת התחשיבים ועד אפריל 1985, סביר להניח, שמחיר הדולר הנחסך עוד עלה.

במגמה להגן על יצרני הבשר המקומי, הבשר הקפוא נמכר לסיטונאי במחיר הגבוה מן העלות (הכוללת את כל ההוצאות הנילוות): בשנת 1983 היה מחיר הבשר גבוה ב-29% מן העלות, בשנת 1984 ב-27%, ובנובמבר 1985 ב-160% ויותר. בנסיבות אלו של מכירת הבשר במחיר העולה בשיעור ניכר ביותר מעל לעלותו למינהל, לא נהנה הצרכן בישראל מהירידה הריאלית במחירי הבשר בעולם.

העברת יבוא הבשר מן הממשלה ליזמים פרטיים

עוד בסוף 1967 דנה ועדה שמינה שר המסחר והתעשייה דאז והורכבה מעובדים בכירים של המשרד על הסדרי הרכישה של בשר קפוא בחו"ל ודרכי שיווקו בארץ. הוועדה המליצה, בין השאר, להנהיג ליברליזציה חלקית ביבוא הבשר בדרך של מסירת היבוא מאמריקה הדרומית לידיים פרטיות, ועל הסדרים שונים להבטחת קיום מלאי ולוויסות המחירים. המלצות הוועדה לא נתקבלו בהנהלת המשרד.

באמצע 1978 המליצה מועצה ציבורית, שמינה המשרד, לבחינת האפשרות להנהגת ליברליזציה ביבוא בשר, להעביר בהדרגה את יבוא הבשר הקפוא לידיים פרטיות. בנובמבר אותה שנה החליטה הנהלת המשרד לדחות את תכנית הליברליזציה, והטילה על המינהל להמשיך ברכישותיו.

במארס 1985 מינה שר התעשייה והמסחר ועדה שנתבקשה למצוא דרכים לביצוע ליברליזציה ביבוא הממשלתי - גרעינים ובשר קפוא - תוך שמירה על אספקה סדירה, מחיר סביר, שמירה על מלאי חירום, ולגבי בשר - הקפדה על כשרות. הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט אותה שנה ובהן המלצה להעביר את היבוא והמסחר בבשר לגורמים פרטיים. הוועדה נימקה את החלטתה בכך שהתחרות שתהיה בין הגורמים הפרטיים שייבאו את הבשר תביא לידי יתר גמישות ברכישת הבשר ובמכירתו: סוגי בשר באיכות שונה ימכרו במחירים שונים ולא במחיר אחיד כפי הנהוג כיום; לא ירכש בשר באיכות העולה על הדרוש, לשימוש תעשייתי, תוך תשלום פרמיה על כך, כפי שנעשה כיום. המלצת הוועדה הותנתה בשמירת התנאים האלה: א. כשרות - יאסר יבוא של בשר לא כשר

(2) בעניין זה ראה גם בד"ח זה עמ' 464.

לארץ. ב. מלאי חירום - יונהגו כללים שיבטיחו שמירת רמת מלאי חירום בהיקף שלושה חודשי צריכה על ידי היבואנים הפרטיים. ג. הגנה על החקלאים הישראליים - הנהגת היטל שיגן על מגדלי הבקר והעופות בארץ.

להמלצות הוועדה השפעה גם על המגזר החקלאי, ולכן הן צריכות להידון בוועדת השרים לענייני כלכלה. עד דצמבר 1985 לא הסתיימו הדיונים בנושא.

מתן רישיונות יבוא לבשר עגל

כדי לגוון את סל הבשרים המוצע לצרכן הישראלי נהג מינהל הסחר הממשלתי, מאז 1982, לייבא באורח שוטף, נוסף על בשר הבקר הרגיל, גם בשר עגל. בספטמבר 1985 פרסם המינהל מכרז בין-לאומי לרכישת בשר, במפרטים הרגילים שלו. במסגרת מכרז זה ביקש המינהל גם הצעות לרכישת 2000 טון בשר עגל. במועד פתיחת המכרז, ביום 13.10.85, נמצאו שתי הצעות לאספקת בשר עגל, שתיהן מהולנד: א. ממפעל א' במחיר של \$2,264 הטון פ"ב, כולל הוצאות כשרות ואשראי לשנה וחצי (או \$1995 במזומן). ב. ממפעל ב' ב-\$2,350 הטון, במזומן.

ועדת המכרזים החליטה שלא לדון בשתי ההצעות לאספקת בשר עגל משום שעוד קודם לפתיחת המכרז, ב-1.10.85, החליט שר התעשייה והמסחר להיענות לבקשתו של סיטונאי שהוא גם נציג של מפעל א' בארץ, (להלן - סוחר הבשר) ולהתיר מתן רישיונות ליבוא בשר עגל בידי יבואנים פרטיים.

1. עד לגמר ההליכים הקשורים במתן רישיונות ליבואנים פרטיים, החל המינהל לנהל מו"מ עם מפעל א', שהגיש את ההצעה הזולה במכרז, כדי לרכוש ממנו את בשר העגל. נקודת המוצא של המינהל במו"מ היתה המחיר ששילם ביולי 1985, כאשר רכש בשר עגל תמורת \$1,850 הטון. מחיר זה כלל אשראי ל-1.5 שנים, אשר בניכוי מרכיב האשראי (ריבית יורו בשיעור 9%), היה שווה ערך ל-\$1,630. מחיר זהה - \$1,630 - שילם המינהל כשרכש בשר עגל במאסר אותה שנה. קנה מידה נוסף שהיה למינהל לקביעת מחיר בשר העגל היה שיעור הפרשיות קבוע (כ-20%), שהיה מקובל בשוק, בין מחיר בשר עגל לבין מחיר בשר בקר רגיל. מחירי בשר הבקר הרגיל שהוצעו במכרז מספטמבר אותה שנה נעו בין \$1300 ל-\$1400 הטון, במזומן.

במו"מ לא הסכים מפעל א' להוריד את המחיר שהוא הציע במכרז. לפיכך היה המחיר שדרש תמורת בשר עגל גבוה ב-19% בקירוב מהמחיר שבו רכש המינהל בשר עגל ביולי אותה שנה, וגבוה ב-44% ממחירי בשר בקר רגיל שהוצעו למינהל במכרז מספטמבר 1985. גם לאחר התאמת המחיר שדרש סוחר הבשר לירידת שער החליפין של הדולר לעומת הפלורין ההולנדי, נמצא המחיר גבוה, והמינהל החליט שלא לרכוש את בשר העגל.

2. לאחר שהמינהל סירב לרכוש את הבשר במחיר שהציע מפעל א' במכרז שב סוחר הבשר, שהוא כאמור גם נציג מפעל א' בארץ, וביקש מאת המשרד רישיון לייבא את הבשר בעצמו. בשלב זה עלתה שאלת סכום ההיטל על היבוא להגנה על תוצרת הארץ, שהוא ידרש לשלם. כדי להגן על תוצרת הארץ מוכר המינהל את בשר הבקר הרגיל שהוא מייבא במחיר הגבוה בכ-\$2,400 הטון מסכום העלות ובשר עגל בכ-\$2,830 הטון מעל לסכום העלות שלו. מנכ"ל המשרד ביקש מהמינהל לחוות דעתו על גובה ההיטל ומנהל המינהל הציע, שההיטל יהיה באותו סכום שהמינהל מוכר את בשר העגל מעל לסכום העלות, דהיינו \$2,830.

סוחר הבשר סירב לשלם היטל בסכום זה בטענה של חוסר כדאיות, ובדיון בלשכת השר, שהיה ב-10.11.85, הורה השר למנהל המינהל לבדוק עם החשב הכללי את הסכמת האוצר לאשר רכישת 2,000 טון בשר עגל ממפעל א'. עוד הורה השר, שאם יתברר שהחשב הכללי לא יאשר את הקנייה, יעניק משרד התעשייה והמסחר רישיונות יבוא ליבואנים פרטיים. השר החליט, כי יוטל על היבוא תשלום חובה בסך של \$2,300 לטון בלבד. כדי לאפשר לכל המעוניינים להשתתף ביבוא זה תינתן להם ארכה של שבוע ימים להגשת בקשותיהם. למחרת נערך דיון בלשכת החשב הכללי והוא החליט שלא לאשר את רכישת הבשר בידי המינהל כתנאים שהוצעו, בשל מחירו הגבוה לעומת מחיר בשר הבקר מדרום אמריקה.

לפיכך, שלחה חטיבת המזון שבמשרד ב-17.11.85 הודעה ללשכת המסחר בתל אביב, על האפשרות לקבל רישיונות יבוא, למי שיעמדו בתנאים אלה:

- (1) את הבקשות יגישו יבואנים מוכרים מטעם המשרד, עד 25.11.85, דהיינו תוך שמונה ימים.
- (2) הכמות הכוללת ליבוא היא 2000 טון.
- (3) בבקשות מדובר על בשר עגל כשר מהולנד, בשר שמקורו בחלקים הקדמיים של העגל ובלי עצמות.
- (4) לבקשות יש לצרף העתק הצעה מקורית של הספק.
- (5) בבקשה יצוין המחיר במזומן. אם המחיר באשראי, תצוין תקופת האשראי.
- (6) על המפעל להיות מאושר מטעם השירותים הווטרinריים בישראל.
- (7) המבקש יצרף ערבות ביצוע בנקאית בגובה של 10% מערך הבשר שייבוא על פי הרישיון.
- (8) על היבוא יוטל תשלום חובה בשקלים, בשווי של \$2,300 הטון.
- (9) תוקף הרישיון יהיה לשישה חודשים מיום נתינתו, עם אפשרות הארכה בחודש.

3. לדעת הביקורת, מקצת מן התנאים שהציב המשרד לקבלת רישיון היבוא בלתי מוצדקים בנסיבות העניין:

(א) בהודעה ללשכת המסחר נקבע, שיינתן רישיון ליבוא בשר עגל שמקורו בהולנד בלבד. למשרד מבקר המדינה לא הומצאו נימוקים להכללת תנאי זה, מלבד הנימוק שהדבר נעשה בהוראת השר. יוצא, שאף אם ניתן להשיג בשר באיכות שווה, מארץ אחרת, בהוצאה נמוכה יותר של מ"ח, לא ינתן לכך רישיון יבוא.

(ב) פרק הזמן של שבוע, שהוקצב למילוי התנאים להגשת הבקשה לרישיון, לדעת הביקורת, קצר הוא, בעיקר בהתחשב בכך שיבואן המעוניין להתקשר עם מפעל בשר שאינו מאושר מטעם השירותים הווטרinריים בישראל, יתקשה להשיג אישור בתוך פרק זמן קצר זה. תהליך השגת האישור הווטרinרי כרוך בכדיקה של בית השחיטה בחו"ל בידי רופא וטרinרי מישראל ומתן חוות דעת בכתב למנהל השירותים הווטרinריים, שהוא המוציא את האישור הווטרinרי. מגבלת הזמן עלולה לגרום תחרות בלתי הוגנת בין המבקשים, היות שהיא מקנה עדיפות למי שכבר קשור עם מפעלים בהולנד, ובעיקר לסוחר הבשר, הקשור עם מפעל א' שעמו התקשר המינהל בעבר, והוא בעל האישורים הדרושים. גם לא היה מקום לדרוש השתתפות בבקשות לקבלת רישיונות יבוא כפרק זמן קצר זה, במיוחד כשמדובר ביבוא שיבוצע במשך תקופה של חצי שנה.

4. מינהל הסחר, שהוא הגורם המקצועי הנוגע בדבר, המליץ בפני השר והמנכ"ל ב-13.10.85, שההיטל יהיה בסכום של \$2,830 הטון. ההמלצה התבססה על ההכנסה של המדינה ממכירת בשר עגל על ידי. השר הפחית את ההיטל ב-\$530 והעמידו על \$2300 הטון. להחלטה לא צורפו הנמקות ולא ניתן לדעת על מה התבססה. כתוצאה מהחלטה זו נוצרה הנסיבות כדלהלן:

(1) מחיר בשר העגל שהמינהל מוכר לסיטונאים הוא \$4,693 הטון. המחיר מורכב מעלות הבשר בסכום של \$1,630 הטון פו"ב בתוספת הוצאות יבוא בסך \$233 וכן ההיטל בסכום של \$2,830 הטון. לעומת זאת, העלות לסוחר הבשר, אם יינתן לו רישיון יבוא, כפי שעולה מהצעת המפעל שהוא מייצג, תהיה \$1,995 הטון פו"ב, בתוספת הוצאות יבוא בסכום של \$233, היטל בסכום של \$2,300 וכן \$28 הוצאות למימון ההיטל, וכיחד \$4,556 הטון. יוצא, שהסכום שסוחר הבשר יכול למכור לסיטונאים את הבשר שהוא מייבא נמוך ב-\$137 לטון ממחיר בשר העגל שהמינהל מוכר. נוצר, אפוא, פער לטובת סוחר הבשר בסכום מחושב של \$274,000 על כמות של 2,000 טון. הפער עשוי להיות עוד גדול ממנו כיוון שהוא מבוסס על הוצאות יבוא בסכום של \$233 הטון, כפי שיש למינהל בסעיף זה. יצוין, כי סוחר הבשר, בתזכירו לוועדה להנהגת ליברליזציה בסחר הממשלתי, טען, כי ניתן להוריד את הוצאות היבוא בסכום ניכר על ידי ניהול יעיל של היבוא.

(2) בשר העגל – אם ינתן לסוחר הבשר רישיון לייבא – ימכר, מקצתו לאחר תום תקופת הקפאת המחירים שנקבעה בחוק לסוף יוני 1986. על פי קצב המכירות הנוכחי יאזל מלאי בשר העגל שבבעלות המינהל כבר באפריל אותה שנה. יוצא אפוא, שלאחר תום תקופת ההקפאה אפשר שתהיה לסוחר הבשר בלעדיות בשיווק בשר עגל קפוא והוא יהיה חופשי לקבוע את המחיר לפי שיקוליו, ואז המחיר עלול להיות גבוה מהמחיר שבו שיווק המינהל בשר עגל.

בעקבות הביקורת החליט המשרד לעכב את מתן הרישיונות עד לבדיקה מחודשת של הנושא.



מינהל הסחר הממשלתי שבמשרד התעשייה והמסחר מופקד, בין יתר תפקידיו, על היבוא של בשר בקר קפוא לארץ ומכירתו. הבשר נרכש על פי מפרטים מיוחדים, והשחיטה הכשרה נעשית באמצעות קבלני כשרות, שרובם חברות זרות.

ממצאי הביקורת מצביעים: (1) המינהל, המופקד על הרכישה והיבוא זה שנים רבות, לא ערך תחשיב של עלות המרכיבים השונים של המפרט שהוא דורש. (2) התמורה ששולמה בעד שירותיהם של קבלני הכשרות נקבעה במשא ומתן בין המינהל לביןם, ולא בהתבסס על תחשיבי עלות השירות. קבלני הכשרות הם חברות זרות, וההתקשרות עמן איפשרה להן להוציא מן הארץ מטבע חוץ בסכומים ניכרים. המשרד החל בצעדים למתן רישיונות יבוא לבשר עגל, אולם בעקבות הביקורת על תנאי היבוא שקבע המשרד, לרבות סכום ההיטל על היבוא, הוא עיכב את מתן הרישיונות.

לדעת הביקורת, על המינהל לפעול לכלילת תנאי, במכרזים שהוא מפרסם מפעם לפעם, שלפיו יסופקו שירותי הכשרות בידי חברות הרשומות בישראל. על המינהל לקבוע את רמת המלאי המירבית שעליו להחזיק בכל עת, תוך אבחנה בין מלאי החירום, שאין לדרת ממנו, לבין המלאי המסחרי. עליו גם לבחון מחדש את צרכיו בנפח אחסון שכור. על המינהל להכין תכנית רב שנתית לעריכתן של ספירות מלאי פיזיות בכתי הקירור, שבמסגרתן תיערך לפחות פעם בשנה ספירה ככל אחד מבתי הקירור.

פעולות לעידוד ענף הטקסטייל

ריכוז ממצאים

המחירים של חוטי הכותנה הנטוויים במטוויות המקומיות נקבעים באישור המשרד והם גבוהים מאלה שבהם יכול המשק לרכוש ממקורות חוץ. כתוצאה מכך גבר יבוא החוטים, כחומר גלם לייצור לצורך יצוא; מאידך גיסא נוצרו עודפים בידי היצרנים המקומיים של החוטים.

אף כי קיים עודף כושר ייצור במטוויות הפועלות בארץ, אישר מרכז ההשקעות תכניות להרחבתן והמדינה השתתפה במימון.

מרכז ההשקעות, בהמלצת החטיבה, אישר תכניות השקעה בלא שנבדקה כדאיותן של התכניות למשק.

מרכז ההשקעות אישר מעמד של מפעל מאושר לתכניות שכללו השקעות בהחלפת ציוד ישן של מפעלים, ציוד שקיבל כבר בעבר סיוע מהממשלה.

(2) בשר העגל – אם ינתן לסוחר הבשר רישיון לייבא – ימכר, מקצתו לאחר תום תקופת הקפאת המחירים שנקבעה בחוק לסוף יוני 1986. על פי קצב המכירות הנוכחי יאזל מלאי בשר העגל שבבעלות המינהל כבר באפריל אותה שנה. יוצא אפוא, שלאחר תום תקופת ההקפאה אפשר שתהיה לסוחר הבשר בלעדיות בשיווק בשר עגל קפוא והוא יהיה חופשי לקבוע את המחיר לפי שיקוליו, ואז המחיר עלול להיות גבוה מהמחיר שבו שיווק המינהל בשר עגל.

בעקבות הביקורת החליט המשרד לעכב את מתן הרישיונות עד לבדיקה מחודשת של הנושא.



מינהל הסחר הממשלתי שבמשרד התעשייה והמסחר מופקד, בין יתר תפקידיו, על היבוא של בשר בקר קפוא לארץ ומכירתו. הבשר נרכש על פי מפרטים מיוחדים, והשחיטה הכשרה נעשית באמצעות קבלני כשרות, שרובם חברות זרות.

ממצאי הביקורת מצביעים: (1) המינהל, המופקד על הרכישה והיבוא זה שנים רבות, לא ערך תחשיב של עלות המרכיבים השונים של המפרט שהוא דורש. (2) התמורה ששולמה בעד שירותיהם של קבלני הכשרות נקבעה במשא ומתן בין המינהל לביןם, ולא בהתבסס על תחשיבי עלות השירות. קבלני הכשרות הם חברות זרות, וההתקשרות עמן איפשרה להן להוציא מן הארץ מטבע חוץ בסכומים ניכרים. המשרד החל בצעדים למתן רישיונות יבוא לבשר עגל, אולם בעקבות הביקורת על תנאי היבוא שקבע המשרד, לרבות סכום ההיטל על היבוא, הוא עיכב את מתן הרישיונות.

לדעת הביקורת, על המינהל לפעול לכלילת תנאי, במכרזים שהוא מפרסם מפעם לפעם, שלפיו יסופקו שירותי הכשרות בידי חברות הרשומות בישראל. על המינהל לקבוע את רמת המלאי המירבית שעליו להחזיק בכל עת, תוך אבחנה בין מלאי החירום, שאין לדרת ממנו, לבין המלאי המסחרי. עליו גם לבחון מחדש את צרכיו בנפח אחסון שכור. על המינהל להכין תכנית רב שנתית לעריכתן של ספירות מלאי פיזיות בכתי הקירור, שבמסגרתן תיערך לפחות פעם בשנה ספירה ככל אחד מבתי הקירור.

פעולות לעידוד ענף הטקסטייל

ריכוז ממצאים

המחירים של חוטי הכותנה הנתונים במטוויות המקומיות נקבעים באישור המשרד והם גבוהים מאלה שבהם יכול המשק לרכוש ממקורות חוץ. כתוצאה מכך גבר יבוא החוטים, כחומר גלם לייצור לצורך יצוא; מאידך גיסא נוצרו עודפים בידי היצרנים המקומיים של החוטים.

אף כי קיים עודף כושר ייצור במטוויות הפועלות בארץ, אישר מרכז ההשקעות תכניות להרחבתן והמדינה השתתפה במימון.

מרכז ההשקעות, בהמלצת החטיבה, אישר תכניות השקעה בלא שנבדקה כדאיותן של התכניות למשק.

מרכז ההשקעות אישר מעמד של מפעל מאושר לתכניות שכללו השקעות בהחלפת ציוד ישן של מפעלים, ציוד שקיבל כבר בעבר סיוע מהממשלה.

אושרו הלוואות מן הקרן לסיוע למפעלי תעשייה שלא למטרות שהקדן נועדה להן. לא תמיד הקפיד המשרד שמקבלי האשראי יבצעו את תכנית ההכרזה של מימושה ניתנה ההלוואה.



תעשיית הטקסטיל ומוצריו מקיפה מגוון רחב של פעילויות תעשייתיות, החל בהכנת הסיבים וטוויתם לחוטים ועד למוצרים המוגמרים - מוצרי לבוש, מחנאות, חגור ועוד. פעילויות תעשייתיות אלו מבוצעות במפעלים גדולים וקטנים: כאלה העוסקים בתחום אחד. בלבד ובייצור מוצרים ספציפיים ואחרים המייצרים מגוון של מוצרים; יש העוסקים בכמה שלבים של ייצור המוצר הסופי וישנן תשלובות העוסקות בכל התהליך החל בטווית החוטים ועד לייצור המוצר המוגמר.

בענף תעשייה זה מקובל להבחין בשני תת-ענפים:

תת-ענף הטקסטיל, שתחומי פעילותו העיקריים הם: (א) הכנת הסיבים המשמשים חומר גלם למטוויות; (ב) מטוויות - ייצור חוטים מסיבים למיניהם: חוטי כותנה, חוטי צמר, חוטים סינטטיים וחוטים מעורבים מסיבים טבעיים וסינטטיים; (ג) בתי אריגה - ייצור בדים מהחוטים בשיטת האריגה; (ד) מפעלי גימור הבדים - אשפרת הבדים, הלבנתם, צביעתם והדפסתם.

תת-ענף ההלבשה ומוצרי טקסטיל, שתחומי פעילותו העיקריים הם: (א) סריגת בדים; (ב) מתפרות - תפירת בדים ארוגים וסרוגים למוצרי הלבשה, כלי מיטה, וילונות, מגבות, מוצרי מחנאות, חגור צבאי ועוד.

תעשיית הטקסטיל ומוצריו מפיקה כ-13% מהייצור התעשייתי בארץ, והועסקו בה ב-1984 כ-50,000 עובדים, שהיוו כ-16% מכלל המועסקים בתעשייה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היה השכר הממוצע של שכירים בתעשייה זו הנמוך ביותר בין ענפי התעשייה בישראל וב-1984 הגיע לשיעור של 56% מהשכר הממוצע בתעשייה ושל כ-64% מהשכר הממוצע במשק.

בשנת 1984 היה יצוא מוצרי הטקסטיל וההלבשה בסכום של 373 מיליון דולר, אשר היווה 7.4% מכלל היצוא התעשייתי. באותה שנה היה היבוא של בדים וחוטים - תשומות לייצור, בעיקר לשם יצוא - בסכום של 184 מיליון דולר, ושל מוצרי הלבשה מוגמרים בסכום של 10.8 מיליון דולר (אינו כולל יבוא אישי).

חטיבת הטקסטיל ותעשיות קלות (להלן - החטיבה) שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מופקדת על הטיפול בתעשיית הטקסטיל ומוצריה. עיקר תפקידה ופעולותיה של החטיבה - אשר בשנת הכספים 1985 הועסקו בה 29 עובדים - הם:

(א) עידוד ההשקעות בענף - ייעוץ ליוזמים, בדיקת תכניות השקעה ומתן חוות דעת והמלצות למרכז ההשקעות עליהן;

(ב) עידוד וסיוע ליצוא - ייעוץ, הסברה והדרכה ליצואנים ועידוד לייצא את תוצרתם, הכוונת קניינים מחו"ל ליצרנים בארץ, הכנת המלצות לקרנות למימון היצוא בדבר אמדני יצוא ודיווח על היצוא בפועל;

(ג) קרנות סיוע - בדיקת בקשות המפעלים לסיוע, ומתן חוות דעת והמלצות להנהלת הקרנות;

(ד) רישוי - הוצאת רישיונות יבוא או יצוא או סירוב לתיתם;

(ה) ריכוז מידע כללי על הענפים שבטיפול החטיבה ומתן מידע לזקוקים לו.

להלן טבלה ובה נתונים על עידוד ענף הטקסטיל, בנושאים עיקריים, בשנות הכספים 1983 - 1985 (באלפי דולרים):

1983	1984	* 1985	
18,000	24,400	-	אישור תכנית השקעה
1,800	1,900	2,300	מענקים לעידוד השיוק בחו"ל
2,600	600	200	אשראי לסיוע למפעלים במצוקה

* הנתונים ל-1985 מתייחסים למחצית הראשונה של השנה.

בחודשים מארס - אוגוסט 1985 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפול המשרד במטוויות הכותנה; פעולותיו לעידוד השקעות בענף הטקסטיל ואת הסיוע המיוחד למפעלי טקסטיל שבמצוקה.

מטוויות הכותנה

חוטי הכותנה הם כמחצית מכמות החוטים המשמשים בתעשיית הבדים, הסרוגים והארוגים. מטוויות הכותנה מייצרות מגוון של חוטים, מבחינת עובי החוט, טיבו, תכונותיו והרכבו, לרבות חוטים מעורבים מסיבי כותנה וסיבים סינטטיים.

1. הארצות המתפתחות נוהגות להשקיע במטוויות וממשלותיהן מסבסדות את ההשקעות ואף תומכות בייצור השוטף. כתוצאה מכך גדל כושר התחרות של החוטים מארצות אלה, ובמשך הזמן גם נוצר בעולם עודף כושר ייצור בתחום זה. הוצאות המטוויות לרכישת הכותנה הגולמית מהוות כמחצית מהוצאות הייצור של החוטים. מחירי הכותנה נתונים לתנודות תכופות ואף חדות והדברים תורמים לתנודות ולא-היציבות הקיימות, לאורך זמן, במחירי החוטים.

כתוצאה מעודף כושר הייצור העולמי ומהירידה במחירי הכותנה הייתה בחמש השנים, מאז 1980, ירידה תלולה במחירי החוטים בשוק העולמי והממשלות התערבו, כדי להגן על הייצור המקומי, בדרך של הטלת מכסים, היטלים, והגבלות מינהליות, כגון חובת רישוי ואף איסור יבוא של חוטי כותנה. לפיכך, המחיר הממשי של חוטים בתוך הארצות השונות תלוי לא רק במחירי השוק העולמי, אלא לא פחות מכך בצעדים שנקטו הממשלות כדי להגן על הייצור המקומי.

גם בארץ יש עודף כושר ייצור בטווית חוטי כותנה (כולל חוטים מעורבים). כושר הייצור של עשר המטוויות שפעלו בארץ באמצע שנת 1984, בניצולת בשלוש משמרות, הגיע לכ-23,000 טון בשנה. התפוקה בפועל הגיעה רק לכ-16,500 טון בשנה. בחמש המטוויות הנמצאות באזור פיתוח א' הועסקו (נכון לאפריל 1984) 1,900 עובדים, והם היוו כ-66% מכלל המועסקים במטוויות בארץ. למטוויות אלה יש יותר ממחצית כושר הייצור של הענף.

כמחצית מתפוקת המטוויות מיועדת לתצרוכת עצמית של תשלובות לייצור מוצרי טקסטיל, שמקצת מהמטוויות שלובות בהן והמחצית האחרת - כ-8,000 טון בשנה - מיועדת ללקוחות אחרים בשוק המקומי, ובמקרים של עודפים - ליצוא. במאי 1985 נסגרה אחת התשלובות הגדולות ועמה נסגרה גם המטוויה, שתפוקתה הייתה כ-3,000 טון בשנה. לעומת זאת הוקמה, ללא תמיכת המשרד, מטוויה חדשה, שכושר ייצורה הוא כ-3,000 טון, כך שלא חל שינוי בעודף כושר הייצור.

2. היצוא הישיר של חוטי כותנה מישראל נתון לתנודות חריפות. בשנים 1980 - 1983 היו עליות וירידות בכמויות המיוצאות: ב-1980 יוצאו 5,400 טון (בערך כספי של 23 מיליון דולר); ב-1981 - 1900 טון (7.1 מיליון דולר); ב-1982 - 1300 טון (4.6 מיליון דולר); וב-1983 - 2,300 טון (6.7 מיליון דולר). היצוא הישיר של חוטי כותנה בשנת 1984 הסתכם ב-13 מיליון דולר.

לעומת זאת, התייצבה הכמות השנתית המיוכאת של חוטי הכותנה בשנים 1980 - 1983 על כ-6000 טון, בערך כספי של 18 - 21 מיליון דולר: ב-1984 עלתה הכמות המיוכאת ל-6,800 טון בקירוב בערך כספי של כ-26 מיליון דולר; היבוא היה לשם יצוא.

3. חומר הגלם העיקרי שהמטוויות משתמשות בו הם סיבי הכותנה, שהיוו כ-50% מתשומות הייצור של החוטים. עד 1983 היתה רוב הכותנה הנצרכת מגידול מקומי, אולם ב-1984 עלה יבוא

הכותנה והגיע, לפי נתוני המשרד, ל-10,000 טון - כמחצית מהצריכה המקומית. שיווק הכותנה המיוצרת בארץ מרוכז בידי מועצת הכותנה.

4. הכותנה נסחרת בבורסות ברחבי העולם ויש לה מחיר בין-לאומי. התנודות במחירי הכותנה בבורסות הן לעתים חדות. היות והמועצה קובעת את מחיר תוצרתה למטוויות בארץ, לפי התמורה שמתקבלת מהיצוא, גם מחירי הכותנה, המסופקת על ידי מועצת הכותנה למטוויות, מושפעים מתנודות המחירים שבשוק העולמי. מדי שנה בשנה נעשה הסדר בין מועצת הכותנה ובין המטוויות לקביעת אופן החישוב של מחיר הכותנה שתספק המועצה למטוויות, מהיכול של אותה שנה, וזאת על בסיס מחירי הכותנה בבורסות העולם.

כדאיותן של מטוויות הכותנה למשק

1. בשל עודף כושר הייצור במטוויות וכדי למנוע תחרות פרועה ביניהן העלולה למוטט אותן, נעשה הסדר כובל (קרטל) בין שמונה מעשר המטוויות שפעלו בסוף 1985. ההסדר הכובל אושר, בפברואר 1973, בידי המועצה להגבלים עסקיים (לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשי"ט-1959) לתקופה מוגבלת, והאישור חודש מדי פעם בפעם ולאחרונה ביום 4.5.84, לתקופה של שנתיים.

במסגרת ההסדר הוקמה חברה (להלן - חברת הקרטל) ש-50% ממניותיה מוחזקים בידי המטוויות שבהסדר ו-50% בידי קונצרן עסקי גדול. חברת הקרטל קובעת מכסות ייצור ומועדי אספקה לכל מטוויה, וקונה מהן את החוטים מיד עם גמר ייצורם. המלאי מוחזק במחסני חברת הקרטל שהיא המשווקת את כל החוטים הגמורים. מחירי החוטים מהייצור המקומי המשווקים בארץ נקבעים על ידיה (להלן - המחירון) ונתונים לפיקוח ועדת המחירים, הפועלת ליד המשרד. המחירים במחירון נקבעו לפי תשומות הייצור של המטוויות המקומיות והם מתעדכנים בהתאם לשינויים החלים בתשומות אלו.

2. המשרד הסכים להסדר הכובל שביטל את התחרות בין היצרנים המקומיים. כמו כן הגן המשרד על הייצור המקומי באמצעים פיסקאליים - מכס והיטלים אחרים, ובאמצעים מינהליים - הטלת חובת רישוי היבוא. החל בנובמבר 1981 ואילך אין המשרד מוציא רישיונות ליבוא חוטים לצורכי השוק המקומי - להבדיל מיבוא לשם יצוא - ובכך הוא מונע באורח מינהלי תחרות מסוג כלשהו: הן בין היצרנים לבין עצמם והן בין היצרנים המקומיים ליבוא מתחרה.

3. לפי הזמנה של חטיבת הטקסטיל ערך המכון לפריון העבודה והייצור ניתוח כדאיות של ענף מטוויות הכותנה בארץ. בדו"ח הסיכום של הניתוח (להלן - דו"ח המכון), שהוגש בינואר 1983, נכללה טבלת השוואה בין מחירי היבוא סי"פ בפועל (כולל עמלת סוכן) לבין מחירי הקרטל. מהשוואה זו עולה, כי בחודשים אוקטובר 1980 - אוגוסט 1982 היו מחירי הקרטל גבוהים בממוצע ב-23% - 34%, בהתאם לסוגי החוטים שנבדקו (חוט מס' 16, 20, 30, 30, סרוק). יוצא, אפוא, שהמחיר החלופי מבחינת המשק, כלומר מחיר היבוא, היה נמוך ממחירי חברת הקרטל ב-23% - 34%, בתקופה שנבדקה.

השימוש בחוט מייצור מקומי עדיף לבתי האריגה והסריגה מהשימוש בחוט המיובא, כיוון שאספקתו של החוט המקומי סדירה, מחירו ניתן לחיזוי מראש יותר משניתן לעשות כן לגבי החוט המיובא, ומלאי החוטים שעל בית האריגה להחזיק קטן מזה הדרוש בייצור מחוט מיובא. לדברי האורגים, שנשאלו על ידי עורכי דו"ח המכון, הם יעדיפו להשתמש בחוט מקומי רק כל עוד אין מחירו עולה ביותר מ-15% על מחיר החוט המיובא. הואיל ופער המחירים גבוה, כאמור, בהרבה מ-15%, הרי שהאורגים לא ישתמשו בחוט המקומי אלא אם הדבר יכפה עליהם.

4. בסיכום דו"ח המכון קבעו עורכיו, כי אין להשקיע במטוויות חדשות מאחר שבעולם קיים עודף כושר ייצור בטוויה ואין להניח שתחול התייקרות ניכרת במחירי החוטים, שאינה נובעת מעלות מחירי הכותנה. לעומת זאת, יש לקיים כושר ייצור מוצרי בענף, שיתבסס על המטוויות הקיימות, כדי להבטיח אספקה סדירה של חומרי גלם לתעשייה בארץ, כיוון שלטווח הארוך אין מקורות האספקה מהחוז אמינים דיים. הדו"ח גם ממליץ, שלא לייחס משקל רב לשיקולי תעסוקה, בקביעת

המדיניות לעידוד הענף, היות שעקב מבנה השכר ותנאי העבודה בענף יקשה להשיג כוח אדם, שגם במועד עריכת הדו"ח הגיע ברובו בהסעה מחוץ לעיירות הפיתוח שבהן המטוויות נמצאות. עוד המליץ הדו"ח, שמדיניות ההגנה על הייצור המקומי תשאף שהמטוויות הפועלות בשוק המקומי יכסו, לפחות, את הוצאותיהן המשתנות השוטפות בתוספת רווח סביר.

5. בעקבות דו"ח המכון קבע המשרד לעצמו מדיניות שלא לעודד הקמת מטוויות חדשות. בשנים 1984 - 1985 אישר מרכז ההשקעות, בהמלצת החטיבה, השקעות בסכום של 11 מיליון דולר במטוויות קיימות. כתוצאה מההשקעות החדשות, שבחלקן היו לחידוש ציוד, לא עלה אמנם כושר הייצור של הענף, אך אישור השקעות אלה היה בהן משום תמיכת המשרד בשימור עורף כושר הייצור הקיים בענף (ראה להלן).

עידוד השקעות

המדינה מעודדת השקעות הון בתעשייה בדרך של מענקים והטבות מס בשל השקעות במפעלים מאושרים, בהתאם לתכניות השקעה שאושרו לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - חוק העידוד), וכן, עד יולי 1985, במתן הלוואות בריבית מוזלת (להלן - הלוואות פיתוח). שיעורי המענקים והריבית על הלוואות הפיתוח משתנים לפי האיזור שבו המפעל מצוי.

בשנים 1983 - 1984 אישר מרכז ההשקעות, בהתבסס על המלצות החטיבה, שמונה תכניות השקעה במפעלי טקסטיל ומוצריו בסכום כולל של 42.5 מיליון דולר: שלוש תכניות להקמת מפעלים חדשים בהשקעה כוללת של 31.5 מיליון דולר; וחמש תכניות להרחבת מטוויות קיימות בסכום כולל של 11 מיליון דולר.

1. הבנקים למימון התעשייה מבצעים סקר כדאיות ההשקעה, שהוא תנאי לאישור המימון המכוון, ואת התמורה בגין ביצוע הסקר הם מקבלים במסגרת המרווח שהחשב הכללי נתן להם בעת ביצוע ההלוואה. בהוראות המשרד מפברואר 1981 נקבעו הפרטים שעל הסקר לעסוק בהם ובין היתר בבדיקת הכדאיות. על בדיקת הכדאיות לכלול: דו"ח רווח והפסד צפוי לשנת תפוקה מלאה וחישוב נקודת האיזון; ניתוחי רגישויות, לגבי הגורמים העיקריים המשפיעים על הרווח ומצביעים על מידת הסיכון שבהשקעה; חישוב שיעור התשואה הפנימי של הפרוייקט; הכדאיות למשק; מחיר דולר ערך מוסף - ערך נחסך; הוצאות מימון ריאליות.

הביקורת העלתה שבע תכניות השקעה במפעלי טקסטיל ומוצריו, בסכום כולל של 30 מיליון דולר, אשר אושרו בהמלצת החטיבה לאחר מתן ההוראות האמורות בסברואר 1981. תכניות אלה אושרו בלי שקודם לאישורן נערכו בסקר הבנק או כלכלני החטיבה בדיוקת כדאיות למשק וניתוחי רגישות, כנדרש. להלן שתי דוגמאות:

(א) כמאי 1982 אישר מרכז ההשקעות, בהמלצת החטיבה, תכנית השקעות בסך של 30.2 מיליון שקל (כ-1.5 מיליון דולר) בהקמת מפעל חדש (ראה להלן החברה הכת) בצפון הארץ. לפי התכנית, כל הייצור מיועד לשוק האירופי.

לקראת אישור התכנית לא נבדקה רגישותה לירידת מחירים, העלולה לנכוע הן מירידת מחירים בארץ היעד והן מירידת שער החליפין של המטבעות האירופיים לעומת הדולר. לפי חישובי משרד מבקר המדינה ירידה של 7% במחיר עושה את ההשקעה לכלתי-כדאית למשק. יצוין, כי התכנית מומנה מתקציב המדינה בשיעור של 85% (35% מן ההשקעה במענקים ו-50% בהלוואות פיתוח). עלות הסיוע הכלול במימון זה הגיעה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה ל-14.1 מיליון שקל בקירוב (כ-700,000\$).

(ב) ביוני 1985 אישר מרכז ההשקעות, בהמלצת החטיבה, תכנית השקעה במטוויה בדרום הארץ בסכום של כ-1.2 מיליארד שקל (כ-1.7 מיליון דולר). מדובר במפעל שבשנת הכספים 1982 צבר הפסד (לפני הכנסות אחרות) בשיעור של 4% ממחזור המכירות ובשנת הכספים 1983 בשיעור של 14% ממחזור. עקב ההפסד היה סכום האמצעים העצמיים של המפעל, דהיינו הון מניות נפרע, קרנות הון ואלוואות בעלים, שלילי בסכום של 11.6 מיליון

שקל. באותה שנה, ערב ההשקעה החדשה שאושרה, היה ההון החוזר של המפעל שלילי בסכום של 470,000 שקל והיחס השוטף, דהיינו נכסים שוטפים להתחייבויות שוטפות, 0.73. נוכח נתונים פיננסיים אלה מן הראוי היה, לדעת הביקורת, כי יקפידו לערוך סקר מדויק שיכלול את כל הבדיקות והניתוחים הכלכליים הדרושים לפי הוראות המשרד. בדיקות כאלה לא נערכו (בקשר לתכנית זו ראה גם להלן בעניין החלפת ציוד).

2. תכנית השקעה בהחלפת ציודו של מפעל קיים אין לאשרה, כמסגרת חוק העידוד, כיוון ש"תכנית" לעניין החוק, היא "הקמתו או הרחבתו של מפעל או של חלק ממנו" ולא החלפת ציודו. קל וחומר שאין לחזור ולהעניק הטבות – כמענקים ובהלוואות אשר גלומה בהן הטבה ניכרת – להחלפת ציוד במפעלים, אשר בגין הציוד המקורי שעומדים להחליף כבר נתקבלו ההטבות האמורות בעת שנרכש לראשונה. יצוין, שבגין הציוד המוחלף ניתן למפעל במשך תקופת הפעלת הציוד לצבור אמצעים להחלפתו בדרך של התרת ניכוי פחת מההכנסות החייבות כמס. במקרים שתכנית הרחבה כוללת גם השקעה בהחלפת ציוד, נוהג המשרד לנכות את הסכום הדרוש להחלפת הציוד מן ההשקעה שבתכנית המאושרת. הביקורת העלתה, שלא תמיד הקפיד המשרד לנכות מתכניות ההשקעה שהוגשו לאישורו את החלק שמטרתו החלפת ציוד. להלן שתי דוגמאות לאישור הטבות חוזרות להשקעות בהחלפת ציוד למפעלים, שברכישת הציוד המקורי כבר נהנו מהטבות כמענקים ובהלוואות:

(א) תכנית ההשקעה, שאושרה ביוני 1985 למטוויה בדרום הארץ, עיקרה היה החלפת ציוד ישן (כ-89% מתכנית ההשקעה). המפעל יקבל, אפוא, מענקים החורגים בסכום של כ-517,000\$ מהמניע על פי חוק העידוד והלוואות פיתוח – הריגה בסכום של כ-443,000\$. לפי חישובי המשרד, הלוואות הפיתוח למפעלים באיזור פיתוח א', שבו מצויה המטוויה, מסובסדות בשיעור של 28% מסכומן. לפיכך, עלותם הכוללת לקופת המדינה של המענקים והלוואות הפיתוח שניתנו להחלפת ציוד המטוויה תגיע ל-620,000\$ בקירוב.

(ב) בינואר 1985 אישר מרכז ההשקעות לתשלובת טקסטיל תכנית השקעה בסך של כ-17 מיליון דולר. תכנית זו כללה החלפת ציוד בסכום של כ-4.8 מיליון דולר (כ-28% מהיקף התכנית). המענקים שתקבל התשלובת בגין החלפת הציוד, החורגים מהמניע על פי חוק העידוד, יגיעו ל-1.7 מיליון דולר בקירוב והלוואות הפיתוח ל-1.4 מיליון דולר בקירוב. עלותן הכוללת של ההטבות האלה לקופת המדינה תסתכם ב-2 מיליון דולר.

סיוע מיוחד למפעלי טקסטיל

המשרד מעמיד לרשות מפעלים שנקלעו למצוקה אמצעים כדי לסייע להם להיחלץ ממצוקתם. הכלי העיקרי להגשת הסיוע למפעלים במצוקה הוא קרן סיוע למפעלי תעשייה, אשר המקורות למימונה הם תקציב המדינה, בנק ישראל והבנקים המסחריים מבצעי האשראי. האשראי ניתן בלא תנאי הצמדה וברבית מוכוונת בידי הממשלה שגלומה בו הטבה ניכרת למקבל הסיוע.

בחוזר המנכ"ל מאפריל 1980 נקבעו הקריטריונים, שלפיהם תקצה ועדת קרן הסיוע אשראי למפעלים אשר נתקיים בהם אחד מאלה: המפעל עובר הסבה לייצור ליצוא או מתכנן הגדלה ניכרת של יצואו; חלה הרעה ארעית בתנאי הסחר הבין-לאומי של המפעל; המפעל סובל מירידה ניכרת בביקוש למוצריו בארץ ובחול, אך ביסודו הוא בריא ורווחי. האשראי מהקרן נועד לסייע למפעל התעשייתי להיחלץ ממצוקה ארעית שנקלע אליה ולכן תנאי עיקרי הוא שהמפעל המבקש אשראי מהקרן יצרך לבקשתו תכנית הבראה של המפעל, שביצועה יחד עם האשראי מהקרן, נותנים סיכוי סביר שהוא אמנם ייחלץ מקשייו תוך זמן קצר. הוועדה מתנה את מתן האשראי במילוי אחר כל התנאים שנקבעו להבראת המפעל. לפני דיון הוועדה בבקשה לאשראי מן הקרן, הבקשה נבדקת בחטיבה, והיא מגישה את חוות דעתה לוועדה (ביקורת קודמת בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 31, עמ' 549).

במשך שנים רבות היתה היוזקתו של ענף הטקסטיל ומוצריו לסיוע באשראי מן הקרן גדולה מחלקו של הענף בכלל תפוקת התעשייה. להלן טבלה המפרטת את האשראי שאישרה הקרן בכלל ולענף בפרט, בשנים 1980 - 1984:

מזה לטקסטיל ומוצריו				
השנה	מספר האישורים	הסכום הכולל באלפי דולרים	מספר האישורים	הסכום הכולל באלפי דולרים
1980	290	20,490	62	5,900
1981	128	7,975	35	2,900
1982	158	7,260	23	1,700
1983	110	6,616	25	2,348
1984	120	1,900	15	645

מהטבלה עולה, כי בשנים אלה קיבל הענף מן הקרן כ-30% מהאשראי שהיקצתה לכלל מפעלי התעשייה, ואילו חלקו הממוצע של הענף בתפוקת התעשייה היה 13% בלבד.

הביקורת העלתה, כי האשראי למפעלי טקסטיל מהקרן לא תמיד אושר על פי הקריטריונים שנקבעו בחוזר המנכ"ל:

1. בדצמבר 1982 אישרה ועדת הקרן הלוואה בסך של 10 מיליון שקל (כ-300,000\$) להון חוזר לחברה בעלת מפעלי טקסטיל (להלן - חברת הטקסטיל); ההלוואה ניתנה כתנאים שהיו מקובלים אז בקרן, דהיינו רכבית של 65% בשנה, לתקופה של 20 חודש, בעשרה תשלומים חודשיים של קרן ורכבית, החל מתום עשרה חודשים ממתן ההלוואה. היתה זו הגדולה בהלוואות שנתנה הקרן עד אותה עת ופי שלוש מסכום האשראי הממוצע (בערכים דולריים) שאישרה הוועדה באותה תקופה. ערכם הריאלי של ההחזרים על חשבון ההלוואה (כולל הרכבית) נשחק וסכומם הכולל, בערכים ריאליים, הגיע רק לכמהחצית מהקרן המקורית. עלות ההלוואה למשק הגיעה, אפוא, ל-5 מיליון שקל, שערכם בדצמבר 1982 היה כ-150,000\$.

האשראי אושר בוועדת הקרן במסגרת "תכנית הבראה וסיוע" לחברת הטקסטיל שהוסכם עליה ביום 1.12.82 בין נציגי המשרד ונציגי אנף התקציבים באוצר. מתן האשראי נומק בכך שמפעלי החברה ממוקמים באזורי פיתוח א' + וא' וכן שהוא יצואן. לדעת הביקורת, נימוקים אלה אינם עולים בקנה אחד עם הקריטריונים להקצאת אשראי מן הקרן, שנקבעו בחוזר המנכ"ל.

2. ביוני 1983, כחצי שנה בלבד לאחר אישור האשראי מהקרן, פנתה חברת הטקסטיל שוב למשרד בבקשת סיוע, והציעה תכנית הבראה נוספת. התכנית נדונה במינהל המימון ובחטיבה, והובאה לסיכום בישיבה בהשתתפות שר התעשייה והמסחר דאז, הממונה על התקציבים, מנכ"ל המשרד וראש מינהל המימון. בישיבה הוחלט לאשר תכנית הבראה חדשה כדלקמן (להלן - התכנית המוסכמת): (א) החברה תגרום לכך שיושקעו בהון מניותיה הנפרע 2.5 מיליון דולר, מהזרמה חיצונית; (ב) החברה תגייס מבנקים הלוואה מסחרית בסכום של 2 מיליון דולר לשלוש שנים (להלן - ההלוואה המסחרית); (ג) החברה תבצע את כל תכניות הייעול והחיסכון שפירטה בפנייתה האמורה מיום 3.6.83, הכוללות בעיקר: השלמת ביצוע תכניות ההשקעה המאושרות בהחלפת ציוד מחלקת הקירוזול ומפעל החברה הבת, האמורות להביא לידי חיסכון בהוצאות חברת הטקסטיל ולהגדיל את הכנסותיה; מיווג מפעלי חברת הטקסטיל עם מפעליה של חברה אחות, במהלך שנת 1984; צמצום כוח האדם כ-110 עובדים, בשנים 1983 ו-1984; ורכישה של זכות שימוש בשם מסחרי (בח"ל).

לעומת אלה התחייב המשרד, על דעת משרד האוצר: (א) קרן הסיוע תיתן לחברת הטקסטיל הלוואה בסך של 0.5 מיליון דולר כתנאי הקרן; (ב) המדינה תכסה מתקציבה

את עודף הרבית על ההלוואה המסחרית, שמעל לשיעור של 6.5% (רבית דולרית) אך לא יותר מרבית של 5% (דולרית).

חברת הטקסטיל הורשתה להגדיל את הונה בשני שלבים: הראשון – הגדלה בסכום של 1.7 מיליון דולר, והיתרה בשלב השני. הסיוע של המדינה, כאמור לעיל, יינתן לאחר הגדלת ההון, באופן יחסי להגדלה.

בסוף 1984 החל המשרד לשלם לחברת הטקסטיל את הפרשי הרבית בגין ההלוואה המסחרית. בכך מילא המשרד את חלקו בסעיף זה שבסדר.

בחודשים יוני – אוגוסט 1983 הגדילה חברת הטקסטיל את הונה הנפרע, בסכום השווה ליותר מ-1.5 מיליון דולר. בעקבות ההגדלה, ולמילוי התחייבותו של המשרד בתכנית המוסכמת, הובאה התכנית המוסכמת עם המלצת החטיבה, לאישור בוועדת הקרן. בספטמבר אותה שנה אישרה הקרן את מתן ההלוואה, בסכום של 30 מיליון שקל (0.5 מיליון דולר): 17 מיליון שקל שוחררו מיד והיתרה עוכבה עד לאחר שהחברה תגדיל את הונה הנפרע במיליון דולר נוספים.

יתרת ההלוואה שוחררה באוקטובר 1983 על סמך אישור רואה חשבון, שלפיו היקצתה חברת הטקסטיל באותו חודש מניות ליצרן חוטי ניילון – חומר הגלם למוצרי החברה – (להלן – היצרן) שתמורתן שילם היצרן לחברה סכום השווה ל-\$650,000. כן אישר רואה החשבון, שלפי הסכם, מאוקטובר 1983 בין החברה ליצרן, התחייב היצרן לרכוש ממנה עד אמצע אפריל 1984 עוד מניות נפרעות של חברת הטקסטיל בסכום השווה ל-2.05 מיליון דולר. כל המניות האמורות שירכוש היצרן יקנו לו שליטה בשיעור של 22% בחברת הטקסטיל.

(א) מבקשה, שהגישה חברת הטקסטיל למרכז ההשקעות בדצמבר 1983, עולה, כי ההסכם האמור אינו בדבר הקצאת מניות בלבד אלא גם שתועבר ליצרן התכנית המאושרת (הנוכרת בתכנית המוסכמת) להחלפת הציוד במחלקת הקירוזול של החברה והתחייבות החברה להגדיל את כמות החוטים שהיא תרכוש מהיצרן עד ל-85% מצריכתה. עוד התחייבה החברה, שאת כל תצרוכתה בחוטים מקורזולים (חוטי הסטריץ') המשמשים לה בייצור, היא תרכוש מהיצרן מתפוקת מכונות הקירוזול החדישות שהוא ירכוש. התכנית לרכישת מכונות קירוזול על ידי החברה בוטלה. מרכז ההשקעות אישר את "עיסקת ההעברה".

מהתיאור דלעיל עולה, כי היתה סטייה מהתכנית המוסכמת: מחד גיסא יושקע בהון מניות נפרע של חברת הטקסטיל סכום של 4.2 מיליון דולר במקום 2.5 מיליון דולר כפי שנקבע בתכנית המוסכמת, מאידך גיסא, בוטלה ההשקעה במחלקת הקירוזול, שהיתה אמורה, לפי התכנית, לגרום שחברת הטקסטיל תחסוך מדי שנה בשנה סכום של 0.5 מיליון דולר בהוצאותיה. יוצא אפוא, כי לעומת הגדלה בסכום נוסף של 1.7 מיליון דולר של הון המניות הנפרע של חברת הטקסטיל קטנו הכנסותיה בסך של 0.5 מיליון דולר בשנה (במשך עשר שנות הפרויקט), שערכם בעת עריכת ההסדר היה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, 2.3 מיליון דולר (החישוב נעשה במחיר הון של 17% בשנה, כמחיר האשראי השולי של חברת הטקסטיל, כמפורט במסמכים שהגישה החברה למשרד).

למעשה המשיכה חברת הטקסטיל לקבל את מלוא הסיוע לפי התכנית המוסכמת, אף על פי שהדבר היה מותנה, בין היתר, בהשקעה במחלקת הקירוזול. כמסגרת חברת הטקסטיל ובהנחה שייצור החוטים המקורזולים ייעשה בידי החברה עצמה. בתיקי המשרד לא נמצאו מסמכים בדבר עריכה של בדיקה כלכלית מחודשת, וממילא לא נבחן אם גם במצב שנוצר בעקבות העיסקה עם היצרן תביא התכנית המוסכמת להבראתה של חברת הטקסטיל.

(ב) התכנית המוסכמת כללה גם השקעה בחברה בת שתהיה כבעלותה של חברת הטקסטיל ושאמורה היתה, לדברי החברה, להזרים אליה, החל בשנת 1984 ואילך, רווחים שנתיים בסך של \$400,000 בשנה.

מתיק החברה הבת אצל רשם החברות מתברר, כי בעת אישור התכנית המוסכמת היה הון המניות הנפרע של החברה בסך של 11.5 מיליון שקל, מורכב ממניות רגילות ומ-300 מניות המכוננות מניות רווחים, בנות 1 שקל כל אחת. מניות הרווחים הקנו לבעליהן זכות ל-30% מהרווחים נטו (לאחר תשלום המסים וההטלים) של החברה. המניות הרגילות היו מוחזקות בידי חברת הטקסטיל ומניות הרווחים בידי שישה אנשים (מהם בעלי מניות, בעקיפין, בחברת הטקסטיל). כמצב דברים זה רק 70% מרווחיה (נטו) של החברה הבת אמורים היו להגיע לידי חברת הטקסטיל אף על פי שהיא השקיעה 99.99% מהונה הנפרע של החברה הבת. הביקורת העלתה, שהמשרד לא נתן דעתו על המתואר לעיל, ולא בחן את ההצדקה למתן סיוע לחברת הטקסטיל בתור מפעל השרוי במצוקה כספית כשחלק ניכר מהרווחים הצפויים מהשקעותיה (בחברה הבת) יועברו לאחרים.

(ג) לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, הרי גם אם יתממשו כמלואן התחזיות שנצפו בסקר הבנק שנעשה בקשר לתכנית ההשקעה בחברה הבת, תכסה חברת הטקסטיל רק בשנת 1988 את השקעתה בחברה הבת ומאותה שנה ואילך עשויה היא להפיק רווחים ריאליים מההשקעה, וגם אז רק בסכום של כ-140,000\$ בשנה. כאמור, ביסוד התכנית המוסכמת הונח, שכבר בשנת 1984 יתחילו לזרום לחברת הטקסטיל רווחים מהחברה הבת, בסכום של כ-400,000\$ בשנה. חישובי משרד מבקר המדינה התבססו על נתוני סקר הבנק ובמחיר הון של 17% בשנה (דולרי), שהוא שיעור הרבית ששילמה חברת הטקסטיל בשנת 1982 בעד האשראי השולי שלה.

כפי שכבר צוין, תכנית ההשקעה לא נבחנה בבדיקות ביקוש ורגישויות. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, אפילו במחיר הון של 10% בשנה תפסיד חברת הטקסטיל בשל השקעתה אם המחיר שתקבל החברה הבת בעד המוצר שלה ירד מ-11.5\$ (שנצפה בסקר) ל-11.1\$.

(ד) המיזוג של מפעלי החברה האחות עם מפעלי חברת הטקסטיל, שהיה אחד הסעיפים בתכנית המוסכמת, לא בוצע עד למועד סיום הביקורת. המשרד לא עמד על ביצוע סעיף זה אף כי המיזוג אמור היה ליעל את התשלובת ולהביא לידי חיסכון בהוצאות בסכום של 1 - 1.5 מיליון דולר בשנה.

3. ביוני 1983 אישרה ועדת הקרן אשראי בסך של 5 מיליון שקל (כ-98,000\$) לחברה לייצור הלבשה (להלן - חברה א'), וזאת כשאך זה סיימה החברה לסלק אשראי קודם בסך של 1 מיליון שקל (כ-86,000\$), שניתן לה ביוני 1981. לחברה א' מפעל בתל אביב, המעסיק כ-100 עובדים, ומפעל בדרום הארץ, שהועסקו בו כ-40 עובדים. בשלוש השנים שנסתיימו במאוס 1983 סבלה החברה מהפסדים שנתיים בשיעור של 21% - 31% ממחזוריה. הוצאות המימון באותן שנים נעו בין 21% ל-32% מהמחזור. עקב רווחיות נמוכה ירד היצוא של חברה א' בשנת 1981 בשיעור של 70%, לעומת זה שהיה בשנת 1980 והמשיך לרדת גם בשנת 1982. עד ל-31.3.83 צברה חברה א' הפסדים בסך של כ-14.3 מיליון שקל (כ-358,000\$). מדובר, אפוא, בחברה השרויה במצוקה מתמשכת ולא בקשיים זמניים. עיקרה של תכנית ההבראה של החברה היתה, הורדת הוצאות המימון באמצעות אשראי מקרן הסיוע, והלוואת בעלים צמודה לדולר, בסך השווה ל-235,000\$ לתקופה החופפת את תקופת האשראי מקרן הסיוע, ושלא תישא רבית באותה תקופה (פרט להצמדה כאמור).

החטיבה המליצה, ביולי 1983, להעניק מהקרן אשראי בסך של 5 מיליון שקל. החטיבה נימקה את המלצתה בהסכמת חברה א' להעביר בהדרגה את הפעילות היצרנית למפעל שבדרום הארץ ולהגדיל את מספר המועסקים בו ל-60 עובדים.

ביוני 1984 פנתה חברה א' שוב בבקשת אשראי מהקרן והחטיבה המליצה לתת לה אשראי בסכום של 35 מיליון שקל (כ-148,000\$); ועדת הקרן לא החליטה בבקשה ודחתה אותה לדיון חוזר.

במאוס 1985 ביקר שר התעשייה והמסחר במפעל החברה שבדרום הארץ ובעקבות הביקור הוצא אישור למתן הלוואה מהקרן לחברה, בסכום של 40 מיליון שקל. באישור פורט, כי על החברה להמציא למשרד, עד ליום 15.5.85, אישור שהיא מעסיקה 60 עובדים לפחות,

במפעל שכדרום הארץ. כאמור, עוד ביולי 1983 קיבלה החברה אשראי מן הקרן, בנימוק של הגדלת מספר המועסקים עד ל-60.

לפי הבטחת השר, סוכם במשרד, בסוף מארס 1985, שפרעון האשראי מקרן הסיוע, שניתן לחברה כשבועיים קודם לכן (ב-14.3.85), יוארך בעשרה חודשים; יינתן לחברה אשראי נוסף מקרן הסיוע, בסכום השווה ל-\$45,000, ופרעונו יתחיל רק לאחר 20 חודשים מנתינתו, אף שהמקובל כקרן שתחילת הפירעון הוא עשרה חודשים לאחר מתן החלואה. האשראי הנוסף הותנה בהמצאת אישור מרואה חשבון, שהפסד החברה על ביצוע הזמנת משרד הביטחון מגיע ל-\$95,000 בקירוב. היות שהקרן לא נועדה לפצות יזמים על עסקאות בלתי כדאיות שביצעו, ניתן, אפוא, האשראי הנוסף, בסך של \$45,000, שלא כהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוזר המנכ"ל.

באוקטובר 1985 הגישה חברה א' לבית המשפט בקשה לפירוק מרצון עקב הפסדים וחוסר יכולת לממן את המשך פעילותה. מדיווח הבעלים לאמצעי התקשורת עולה, כי המפעל בדרום הארץ הצליח לגייס ביישוב רק מקצת ממספר העובדים שעל העסקתם התחייב. יוצא, שלסיוע שניתן, כאמור לעיל, במטרה להגדיל את התעסוקה לא היה סיכוי להשיג את יעדו והוא שימש, למעשה, לשיפור זמני של מצב הנוזלות של החברה.



הנתונים שהעלתה הביקורת מצביעים שהן בעולם והן בארץ קיים עודף כושר ייצור במטוויות, וטוויות חומי כותנה, לפי סקר המכון לפיריון העבודה והייצור, אינה כדאית למשק המדינה. אף שהמטוויות בארץ מוכרות את החוטים במחירים הגבוהים במידה ניכרת מן המחירים הבין-לאומיים בתוספות עלויות היבוא ואף שהשכר המשולם לעובדים בענף נמוך במידה רבה מהמקובל בתעשייה, נזקקו המטוויות בארץ לסיוע רב מן הסיוע המקובל לכלל התעשייה בארץ. הסיוע, התבטא בין היתר, באישור תכניות להחלפת ציוד ישן, אשר נהנה כבר בעבר מסיוע, ובסיוע בהשקעות ששמרו על עודף כושר הייצור.

הענף נהנה גם מיתרונותיו של הסדר כובל (קרטל) הקיים בין המטוויות. הסדר זה מאפשר למכור את החוטים בארץ במחירים הגבוהים במידה ניכרת ממחירי החוטים המיובאים, דבר המהווה תמיכה נוספת בענף, הממומנת בירי הקונים של מוצר כותנה בארץ.

השתתפות במימון מחקר ופיתוח באמצעות שותפות מוגבלת

ריכוז ממצאים

משרד התעשייה והמסחר התקשר עם שותפות מוגבלת לעריכת מחקר ופיתוח (להלן – מו"פ) כשאחד השיקולים, שהביא בחשבון בעת האישור, היה מכתב כוונות מיום אמריקני ליזם ישראלי, ולפיו יזמין היזם האמריקני וישווק את המוצרים שיפותחו. עקב מצבה הכספי של החברה, שבשמה נתן היזם האמריקני את המכתב, לא היתה למכתב משמעות מעשית.

המשרד התקשר עם השותפות ועם חברה לביצוע המו"פ אולם מבצע המו"פ בפועל היה קבלן משנה של קבלן המשנה שעמו התקשרה החברה. התקשרות כזו טומנת בחובה קשיים בבקרה.

במפעל שכדרום הארץ. כאמור, עוד ביולי 1983 קיבלה החברה אשראי מן הקרן, בנימוק של הגדלת מספר המועסקים עד ל-60.

לפי הבטחת השר, סוכם במשרד, בסוף מארס 1985, שפרעון האשראי מקרן הסיוע, שניתן לחברה כשבועיים קודם לכן (ב-14.3.85), יוארך בעשרה חודשים; יינתן לחברה אשראי נוסף מקרן הסיוע, בסכום השווה ל-\$45,000, ופרעונו יתחיל רק לאחר 20 חודשים מנתינתו, אף שהמקובל כקרן שתחילת הפירעון הוא עשרה חודשים לאחר מתן החלואה. האשראי הנוסף הותנה בהמצאת אישור מרואה חשבון, שהפסד החברה על ביצוע הזמנת משרד הביטחון מגיע ל-\$95,000 בקירוב. היות שהקרן לא נועדה לפצות יזמים על עסקאות בלתי כדאיות שביצעו, ניתן, אפוא, האשראי הנוסף, בסך של \$45,000, שלא כהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוזר המנכ"ל.

באוקטובר 1985 הנישה חברה א' לבית המשפט בקשה לפירוק מרצון עקב הפסדים וחוסר יכולת לממן את המשך פעילותה. מדיווח הבעלים לאמצעי התקשורת עולה, כי המפעל בדרום הארץ הצליח לגייס ביישוב רק מקצת ממספר העובדים שעל העסקתם התחייב. יוצא, שלסיוע שניתן, כאמור לעיל, במטרה להגדיל את התעסוקה לא היה סיכוי להשיג את יעדו והוא שימש, למעשה, לשיפור זמני של מצב הנוזלות של החברה.



הנתונים שהעלתה הביקורת מצביעים שהן בעולם והן בארץ קיים עודף כושר ייצור במטוויות, וטוויות חומי כותנה, לפי סקר המכון לפיריון העבודה והייצור, אינה כדאית למשק המדינה. אף שהמטוויות בארץ מוכרות את החוטים במחירים הגבוהים במידה ניכרת מן המחירים הבין-לאומיים בתוספות עלויות היבוא ואף שהשכר המשולם לעובדים בענף נמוך במידה רבה מהמקובל בתעשייה, נזקקו המטוויות בארץ לסיוע רב מן הסיוע המקובל לכלל התעשייה בארץ. הסיוע, התבטא בין היתר, באישור תכניות להחלפת ציוד ישן, אשר נהנה כבר בעבר מסיוע, ובסיוע בהשקעות ששמרו על עודף כושר הייצור.

הענף נהנה גם מיתרונותיו של הסדר כובל (קרטל) הקיים בין המטוויות. הסדר זה מאפשר למכור את החוטים בארץ במחירים הגבוהים במידה ניכרת ממחירי החוטים המיובאים, דבר המהווה תמיכה נוספת בענף, הממומנת בירי הקונים של מוצר כותנה בארץ.

השתתפות במימון מחקר ופיתוח באמצעות שותפות מוגבלת

ריכוז ממצאים

משרד התעשייה והמסחר התקשר עם שותפות מוגבלת לעריכת מחקר ופיתוח (להלן – מו"פ) כשאחד השיקולים, שהביא בחשבון בעת האישור, היה מכתב כוונות מיום אמריקני ליזם ישראלי, ולפיו יזמין היזם האמריקני וישווק את המוצרים שיפותחו. עקב מצבה הכספי של החברה, שבשמה נתן היזם האמריקני את המכתב, לא היתה למכתב משמעות מעשית.

המשרד התקשר עם השותפות ועם חברה לביצוע המו"פ אולם מבצע המו"פ בפועל היה קבלן משנה של קבלן המשנה שעמו התקשרה החברה. התקשרות כזו טומנת בחובה קשיים בבקרה.

סכסוך משפטי בין הזים האמריקני לבין חברה שביצעה את המו"פ מנע ייצור והחדרה לשוק של המוצר שפותח בפרוייקט אחד בסיוע המשרד, ובכך נמנע יצוא חזוי של מוצר זה בסכום של 13 מיליון דולר.

בעת שהוגשה הבקשה לאישור הפרוייקט האחר צפו הזימים יצוא בסכום של פי 17 מן ההשקעה במו"פ, אך לאחר חצי שנה ירדה התחזית לייצוא לפי 6 מן ההשקעה. אילו היה ידוע שיעור זה בעת האישור לא היה הפרוייקט מקבל אישור.

הועלו ליקויים בתחום ההתחשבות, לרבות תשלומי יתר. המשרד הודיע, כי הוא פועל לגבייתם.

החברה קיבלה מעמד של מפעל מאושר על סמך סקר, שלדעת הביקורת, לא היה מבוסס דיו ובלי שנמצא אישור מטעם רשות ההשקעות בדבר זהות בעליה.



משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מפקד, בין יתר תפקידיו, על קידומו ועידודו של המחקר והפיתוח (מו"פ) התעשייתי. הסיוע למו"פ ניתן כאשר, לדעת המשרד, תוצאותיו עשויות להביא לייצורו של מוצר תעשייתי חדש, או לשפר איכותו של מוצר קיים, או לפיתוח תהליך חדש בייצור של מוצר תעשייתי; המוצר או התהליך שיפותחו מיועדים לייצוא או לשמש כתחליף יבוא; פיתוחם כדאי מבחינה כלכלית; תכנית המחקר סבירה מבחינה טכנולוגית ומבחינה של הקצאת משאבים. הטיפול באישור הסיוע מופקד בידי המדען הראשי של המשרד.

המשקיעים האמריקניים בתכניות מו"פ בארץ מתארגנים בדרך כלל כ"שותפות מוגבלת" הרשומה בארה"ב - צורת התארגנות משפטית שבה אחריות השותפים המוגבלים מוגבלת בסכום שהסכימו להשקיע בשותפות, ואחריות בלתי מוגבלת חלה על השותף הכללי. השותף הכללי מנהל את השותפות, פועל לפרסום תשקיף על תנאי ההשקעה ולגיוס המשקיעים. השותפות המוגבלת מתקשרת עם מפעל ישראלי שיבצע בעבורה את תכנית המו"פ והיא מממנת 90% מהוצאות המו"פ - 36% ממקורות השותפות ו-54% השקעת השותפים, שמקורה הוא הלוואה שהם מקבלים מתקציב המדינה. הלוואה התקציבית היא הלוואה צמודה לשער החליפין של הדולר לעומת השקל, בשיעור רבית של 5% בשנה והחזר הקרן בתום 12 שנים מקבלתה. השותפות מתחייבת, כי אם יצליח המו"פ היא תשלם למדען הראשי סכום של 2% מן המכירות מיד עם תחילתן עד לכיסוי מלוא סכום הלוואה. המפעל מבצע המו"פ מקבל, בדרך כלל, זכויות בלעדיות לייצור בישראל של המוצר שפותח, ועליו לממן 10% מתקציב המחקר.

על מפעל, המבצע מו"פ בעבור שותפות מוגבלת והמבקש לקבל את סיוע המשרד, להמציא למדען הראשי פרטים על: נושא המחקר; ההיבטים הכלכליים והמדעיים של תכנית המחקר; תכנית עבודה ופירוט סעיפי ההוצאה על המחקר. לאחר שהנתונים נבדקים בידי בודק מקצועי, מומחה בתחום שבו אמור המחקר להיערך, ונבדקים התקציבים הכרוכים בביצועו והיבטיו הכלכליים, לרבות הערכת התחזיות לשיווק המוצר שיפותח, מובאת הבקשה לדיון בפני ועדת מחקר, בראשותו של המדען הראשי. עם אישורם של הצעת המחקר ושל התקציב לביצועו, נחתם חוזה בין המשרד ובין השותפות המוגבלת והמפעל המבצע שתוקפו שנת כספים אחת, אולם נקבעת בו המסגרת התקציבית והמחקרית לשנים מספר, בהתאם לתקופת המחקר.

בהסכם מתחייבת השותפות המוגבלת לערוך את המחקר, באמצעות המפעל המבצע, לפי תכנית עבודה ותקציב מוסכמים; להמציא מפעם לפעם למדען הראשי דו"חות ביניים, כספיים וטכניים, ועם תום ביצוע הפרוייקט, דו"ח כספי סופי מלא, מאושר בידי רואה חשבון, ותסקיר בדבר תוצאות המחקר. השותפות והמפעל מתחייבים שידע ופטנטים שיירכשו במחקר לא יוצאו מן הארץ בלא אישור המדען הראשי.

בחודשים מארס - מאי 1985 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את התקשרות המשרד עם שותפות מוגבלת (להלן - השותפות המוגבלת) ועם המפעל הישראלי מבצע המחקר (להלן - חברה א'), לביצוע מו"פ בשני מכשירים רפואיים. הבדיקה נעשתה בחטיבת המתכת, במרכז ההשקעות ובלשכת המדען הראשי שבמשרד, וכן במחלקת האשראי בבנק ישראל. ביקורת קודמת בנושא מימון מו"פ באמצעות שותפויות מוגבלות הרשומות בחו"ל נערכה ב-1982.

התקשרות בהסכם מו"פ

בספטמבר 1983 הוציא יזם אמריקני (להלן - היוזם האמריקני) - אשר בשליטת משפחתו כמה חברות שעסקו בשיווק ובהשכרה של מיכשור רפואי וכן בהשקעות במו"פ בתחום זה - מכתב כוונות בשם אחת החברות שבשליטתו (להלן - חברה ב') הנוגע להעברת חלק מפעילותה לישראל. המכתב הופנה ליזם ומנהל של השקעות מו"פ בישראל (להלן - היוזם הישראלי) ונאמר בו, כי יש בכוונתו להזמין 30 מכשירים רפואיים אשר ייצורם, והמו"פ של הדגם הבא שלהן, ייעשו במפעל ישראלי שתקים חברה בשליטת היוזם הישראלי. עוד נאמר במכתב, כי למפעל זה תנתן גם הזדמנות לייצר 1,000 יחידות מדגם מתקדם של מכשיר רפואי אחר שעמד לפני השלמת פיתוחו.

באותה תקופה פעלו בארה"ב שני היוזמים האלה להקמת השותפות המוגבלת שתשקיע במו"פ בשני המכשירים האמורים. בד בבד פנה היוזם הישראלי אל המדען הראשי, וביקש סיוע למו"פ כמקובל לשותפויות מוגבלות - הלוואה מכוונת בשיעור של 54% מן ההשקעה במו"פ בשני המכשירים הרפואיים. בנובמבר 1983 אישרה ועדת המחקר שבלשכת המדען הראשי מסגרת תקציבית בסכום של 4 מיליון דולר לשני הפרוייקטים, לתקופה של שלוש שנים. למחצית השנה הראשונה, דצמבר 1983 - מאי 1984, אושר תקציב מו"פ בסך של 1.2 מיליון דולר בקירוב, שמתוכם יממן המשרד כ-0.6 מיליון דולר; כ-0.4 מיליון דולר למכשיר אחד (להלן - פרוייקט א') וכ-0.2 מיליון דולר לשני (להלן - פרוייקט ב'). בסוף דצמבר 1983 נחתם הסכם בין המשרד לבין השותפות המוגבלת לביצוע המו"פ באמצעות חברה א'.

1. אחד משיקולי המשרד להתקשרות בהסכם המו"פ היה הבטחת היוזם האמריקני, באמצעות חברה ב', להזמין ולשווק בארה"ב את המכשירים שיפותחו בשווי של 24.5 מיליון דולר: מן המכשיר שיפותח בפרוייקט א' ב-20 מיליון דולר ומן המכשיר האחר שיפותח במסגרת פרוייקט ב' ב-4.5 מיליון דולר. בתשקיף של השותפות המוגבלת, שהוציא השותף הכללי לשם גיוס כספי המשקיעים (להלן - התשקיף), ונמסר לבדיקתם של המשרד ומשרד האוצר, נמסרו פרטים פיננסיים על החברות שבשליטת היוזם האמריקני, שהוא גם, באמצעות אחת החברות שבשליטתו (להלן - חברה ג'), שותף כללי יועץ בשותפות המוגבלת.

מן המידע שניתן בתשקיף, עולה, כי חברה ב', שכשמה נתן היוזם האמריקני את מכתב הכוונה להזמין את המוצרים ולשווקם, הייתה בסוף 1983 במצב כספי קשה: הונה החוזר היה שלילי בסכום של 1.7 מיליון דולר. ההפסד המצטבר שלה הניע בנובמבר 1983 ל-2.9 מיליון דולר בקירוב - כמעט כל הונה העצמי, ואיגוד סוחרי ניירות הערך בארה"ב חדל לפרסם את שערי המניות שלה. בנסיבות הפיננסיות הללו לא היה ערך למכתב הכוונה בדבר ההזמנות הצפויות בסכומים שננקבו. אולם במשרד לא הוסקו המסקנות המתבקשות מן המידע שבתשקיף. ההתייחסות אל מכתב הכוונה היתה כאילו הוא ניתן לביצוע, ובהתבסס עליו, בין יתר השיקולים, נתקבלו ההחלטות ונחתם הסכם המו"פ.

2. המו"פ בשני הפרוייקטים נעשה בידי שתי חברות נפרדות - כל פרוייקט בידי חברה אחת. אף על פי כן נחתם הסכם אחד לגבי שני הפרוייקטים. מהסכם המו"פ מתברר, שחברה א' היא שתבצע את פרוייקט א', אולם תעסיק קבלן משנה (להלן - חברה ד') לביצוע העבודה. בפועל גם חברה ד' לא ביצעה את הפרוייקט, אלא מסרה את העבודה לקבלן משנה (להלן - חברה ה'). ערב חתימת הסכם המו"פ, ביולי 1983, נחתם הסכם בין חברה אמריקנית שבשליטת היוזם האמריקני (להלן - חברה ו'), לבין חברה ה', ולפיו תרכוש חברה ו' את חברה ד' מידי חברה ה', שהיתה החברה האם של חברה ד'.

לדעת הביקורת, שרשרת ההתקשרויות האמורה טומנת בחובה קשיים בבקרה על זרימת הכסף מן המשרד אל מבצע המו"פ, ועל ההוצאות הכרוכות בעריכתו. על המשרד היה להבטיח, שבהסכם המו"פ יקבע בבירור מי המבצע העיקרי בפועל של המו"פ בעבור השותפות, וזאת לגבי כל פרוייקט בנפרד.

3. משרד מבקר המדינה בדק את פרטי הרישום של חברה א' - החברה המבצעת את המו"פ - אצל רשם החברות בישראל והתברר, שבעליה הם שני תאגידים זרים: 59.9% מהמניות בידי חברה עלומה הרשומה באנטיליים ההולנדיים ו-40% בידי חברה עלומה הרשומה בפנמה; 0.1% מהמניות מוחזקים בידי שני ישראלים. המשרד לא בדק את זהות התאגידים. מנהלי החברה דיווחו למשרד, שהתאגיד הרשום באנטיליים קשור ביום הישראלי והתאגיד הרשום בפנמה קשור ביום האמריקני.

4. המכשיר שיפותח במסגרת פרוייקט א' הוא דגם שני של מכשיר שנבנה בפרוייקט מו"פ ושנתמך בידי המשרד ובוצע בשנים 1980 - 1982 בידי חברה ד' בארץ; הבעלות על חברה זו היתה אז בידי חברה ה'. בשנת 1983 עבר אב טיפוס של דגם א' את מבחני סוכנות המזון והתרופות בארה"ב (F.D.A.) וקיבל את אישורה. לאחר קבלת האישור הוחלט להמשיך בכיוצו מו"פ, כדי שבעקבותיו תהיה אפשרות לתקשורת מחשבים בין בית החולה למרפאת הרופא המטפל, וכן כדי להביא לשיפורים בשני מיכללים אשר בעזרתם יתוקנו פגמים שנתגלו בתפקוד המכשיר.

ביולי 1983 נחתם, כאמור לעיל, ההסכם, שלפיו תרכוש חברה ו' את חברה ד'. ממסמכים שבידי המשרד עולה, כי היום האמריקני נסוג בסוף 1984 מעסקה זו לפני השלמתה, בטענה שהמכשיר שפותח בידי חברה ד' פוגע בפטנטים רשומים והמוכרים לא נתנו לפגיעה זו ביטוי במו"מ שנוהל עמם ובהסכם שנחתם. היום האמריקני הגיש נגד המוכרים (חברה ה') תביעה בארה"ב, בסכום של 20 מיליון דולר, בשל אבדן רווחים כתוצאה מאי הגילוי שהמוצר שפותח פוגע בפטנטים. המוכרים טענו, שאין ממש בתביעה והגישו תביעה נגדית בסכום של 5.5 מיליון דולר על הפרת חוזה הרכישה.

בינתיים, בשל הסכסוך המשפטי בין היום האמריקני לבין חברה ה', מוטלת כאבן שאין לה הופכין השקעה במו"פ בפרוייקט זה בסכום של 2.5 מיליון דולר בקירוב. לשכת המדען דורשת מהשותפות שתבצע את הייצור ואת החדרת המוצר לשוק ואילו השותפות מפנה את דרישת הלשכה לחברה ה'. חברה ה', לאחר שמכרה את חברה ד', יצאה מן הענף של מיכשור רפואי, והיא מפנה את הדרישה לקונה (חברה ו'). לפי תחזית הייצוא לשנים 1984 - 1985, שהוגשה ללשכת המדען, אמורים היו הייזמים לייצא בשנים אלה מוצרים בשווי של כ-13 מיליון דולר מהמוצר שפותח. בפועל לא הוחל אף בהקמת המפעל לייצור המוצר ואין כל תחזית לגבי מועד סיום ההליכים המשפטיים בין חברה ה' ליום האמריקני. בנסיבות אלה עלול להיווצר מצב שעד שיוחל בייצור המכשיר שפותח יגיע לשוק מכשיר חדיש ממנו, ואולי אף זול ממנו, שיפותח בידי מתחרים, ואז כל ההשקעה במו"פ תרד לטמיון.

5. בשונה מפרוייקט א' אושר פרוייקט ב' בוועדת המחקר בנובמבר 1983, בלי שנעשתה במשרד עבודת הכנה מספקת: לקראת הדיון לא הוכנה חוות דעת מטעם בודק מקצועי של לשכת המדען; האישור ניתן לשותפות מוגבלת אחת ולאחר מכן - כשהיא לא גייסה את הכסף - שונה האישור והוסב לשותפות המוגבלת שעמה נחתם ההסכם.

במארס 1984, לאחר כחצי שנה מתחילת המו"פ הוכנה, לקראת דיון בהמשך המימון, חוות דעת של בודק מקצועי בתחום המו"פ הנדון, שכללה גם בדיקה כלכלית. בחוות דעת זאת נאמר, כי צפוי, בחמש השנים הראשונות של המכירות, יצא בסכום של כ-20 מיליון דולר - כשליש מהסכום שאותו צפתה החברה חצי שנה לפני כן בעת שביקשה לאשר את הפרוייקט. כתוצאה מכך ירד היחס שבין סכום הייצוא לעלות המו"פ מ-17:1 ל-6:1 - יחס נמוך מדי לפי אמות המידה של לשכת המדען. בחוות הדעת צוין, כי באותה עת כבר לא ניתן היה להקטין את עלויות המו"פ, היות שכבר נוצרה התחייבות של המדינה למימון לאחר שהמשרד חתם על ההסכם עם השותפות המוגבלת.

6. מן החומר שהוגש ללשכת המדען הראשי עולה, כי בפיתוח המכשיר שבפרויקט ב' עוסקות גם שמונה חברות מתחרות בארה"ב ואחת מהן קיבלה כבר את אחד האישורים (P.M.A.) של סוכנות המזון והתרופות, שהוא תנאי להמשך הבדיקות של הסוכנות. בחוות הדעת של הבודק המקצועי לוועדת המחקר נמסר, כי יש "מלחמת פטנטים" וכי הפטנט שבידי חברה א' אינו בלעדי. מפרוטוקול על דיוני ועדת המחקר לא נראה, כי הנושא נדון בה אף על פי שעשויה להיות לו השפעה רבה על הכדאיות הכלכלית של הפרויקט ועל הייצור והשיווק של המוצר המפותח.

שחרור כספים בגין ביצוע מו"פ

ההתחשבות בין לשכת המדען הראשי ובין השותפות המוגבלת וחברה א' ושחרור הכספים לתמיכה במו"פ, נעשו במשותף לגבי שני הפרוייקטים. לפי נהלי לשכת המדען, על מפעל המבצע מו"פ להגיש דו"ח כספי מצטבר מדי חודש בחודשו ודו"ח סופי מאושר בידי רואה חשבון בתום תקופת ההסכם. לאחר אישור הדו"ח בידי הגורמים הממונים בלשכת המדען מועברת, באמצעות החשב הכללי, הוראת תשלום, לבנק המממן, בשיעור של 54% מן ההוצאה המאושרת. הבנק מעביר את הסכום כהלואה לשותפות, באמצעות המפעל המבצע. הסכם המו"פ עם השותפות המוגבלת וחברה א' לתקופה 1.10.83 - 30.5.84, היה, לאחר תיקונים ועידכונים, בסכום של כ-109 מיליון שקל, ולתקופה 1.6.84 - 31.5.85 בסכום של כ-570 מיליון שקל. מתוך סכומים אלה היה המימון הממשלתי המכוון בשיעור של 54% בגין שני הפרוייקטים כ-366 מיליון שקל.

1. בדו"ח כספי מס' 1 מיום 3.1.84 דיווחה חברה א' על עבודות קבלן המשנה - חברה ד' - בפרוייקט א' בחודשים ספטמבר, אוקטובר ונובמבר 1983. הסכום ששילם המשרד בגין חודש ספטמבר, בהסתמך על דו"ח זה, הגיע ל-10,000 בקירוב. הסכם המו"פ נחתם ב-25.12.83 וקיבל תוקף למפרע מ-1.10.83. יוצא, אפוא, שהמשרד שילם תשלום יתר של כ-10,000 בגין מו"פ בחודש ספטמבר שלא נכלל בהסכם. בעקבות הביקורת הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי לפי נהליו ניתן יהיה לגבות את הכסף לאחר סיום ביקורת של רואה חשבון מטעמו.

2. ההוצאה על שכר עבודה בגין המו"פ בחודשים אוקטובר - נובמבר 1983 בפרוייקט א', שעליה דיווח בדו"ח כספי מס' 1, הייתה כ-259,000\$, מסכום זה שילם המשרד כ-140,000\$. התשלום נעשה בדרך של קיזוז סכום זה מהמקדמה שקיבלה חברה א'. שכר עבודה בדו"ח זה היה מבוסס על חשבוניות שהגיש קבלן המשנה (חברה ה') של קבלן המשנה (חברה ד') והן התבססו על תעריפי שכר עבודה הנבחרים פי 2.2 - 2.75 מהשכר המירבי שאישרה לשכת המדען. משרד מבקר המדינה ערך התאמה של הסכומים לפי השכר המירבי שלשכת המדען מאשרת וממנה עולה, כי שולם ביתר בגין אותם חודשים סכום בשקלים בשווי של כ-85,000\$. רק בסוף מאי 1984 נערך חשבון סופי מותאם לפי השכר המירבי, ותשלומי היתר נוכו לפי ערכם הנומינלי. לפיכך, יש לראות בסכום זה הקדמת מימון, בלא רבית ותנאי הצמדה, לחמישה חודשים בקירוב; כאותה תקופה שררה בארץ אינפלציה של כ-100%. המשרד הודיע באוקטובר 1985 למשרד מבקר המדינה, שהוא מעכב תחת ידיו סכום של 24 מיליון שקל מהמגיע לחברה א', וכן יש בידיו ערבות של היום הישראלי, וזאת עד לעריכת חשבון סופי בידי רואה החשבון.

מעמד של מפעל מאושר לחברה א'

באמצע נובמבר 1983, הגישה חברה א' למרכז ההשקעות בקשה לאישור תכנית השקעה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. על פי הבקשה, תכננה חברה א' להקים בכרמיאל, בהשקעה של כ-2 מיליון דולר, מפעל לייצור שני המכשירים הרפואיים. לאחר כמה חודשים שינתה חברה א' את מיקום המפעל מכרמיאל לירושלים, והגישה בקשה להכיר בה כמפעל עתיר ידע ובתור שכזה, בירושלים, היא תקבל הטבות הנהוגות לגבי איזור פיתוח א'.

1. באוקטובר 1984, בעקבות המלצת חטיבת המתכת והאלקטרוניקה, אישרה מינהלת מרכז ההשקעות את תכנית ההשקעות בסכום של 1.7 מיליון דולר, כתנאי שיבוצע - החל בשנה השנייה

לאחר ביצוע התכנית - יצוא בשיעור של 45% ממחזור המפעל. יחד עם זאת, הוחלט לעכב את הוצאת כתב האישור עד לקבלת אישור מרשות ההשקעות בגין זהות החברות הזרות העלומות שהן; כאמור לעיל, בעליה של חברה א'. בתיקי המשרד לא נמצא אישור מנציג רשות ההשקעות בדבר זהות הבעלים, ועל אף זאת עוד באותו חודש הוצא כתב האישור.

2. בסקר כדאיות, שערך הבנק המממן, הוא צפה, כי בשנים 1984 - 1985, ימכרו 39 יחידות של מכשירי פרוייקט ב' בהיקף כולל של 2 מיליון דולר, על אף שמאותו סוג של מכשיר, שיוצר בארה"ב, הצליחו למכור רק שני מכשירים. בסקר לא צוינו סיבות לכך שהמכשיר שיוצרכ בארץ ימכר טוב מזה שמיוצר בחו"ל. יתר על כן, השוק העיקרי, ארה"ב, עדיין היה חסום בפני חברה א', מאחר שהציוד עדיין לא קיבל את אישורי סוכנות המזון והתרופות, שהוא תנאי לשיווק המכשיר בארה"ב.

3. בסוף ינואר 1985 הודיעה חברה א' למרכז ההשקעות, כי המפעל הוקם במרכז הארץ וביקשה פעם נוספת אישור לשינוי מיקומו. עד סוף דצמבר 1985 לא ביצע המפעל יצוא של מוצריו.

אשראי מקרנות הייצוא

בסוף ספטמבר 1983 הביעה, כאמור, חברה ב' את כוונתה בפני אחד המייסדים של החברה להזמין, במרוצת שנתיים, 30 מכשירים מהסוג שבו עסק פרוייקט ב', שייצרו במפעל החברה, בסכום של 4.5 מיליון דולר. בתשקיף השותפות נקבע, שהשותפות תרכוש כמה מכשירים ותעביר אותם לידי חברה ג' לצורך ניסויים קליניים בארה"ב.

באפריל 1984 הזמין היום האמריקני, בשם השותפות המוגבלת, מחברה א' חמישה מכשירים בסכום כולל של כ- \$640,000 ובתחילת יוני הזמין עוד חמישה מכשירים בסכום כולל של כ- \$660,000. בסוף יולי אותה שנה הגישה חברה א' - על יסוד ההזמנה - בקשה לקביעת מיכסת אשראי למימון הייצוא. בבקשתה צפתה החברה, שמכשירים בשווי של \$640,000 ייוצאו ברבעון יולי - ספטמבר 1984 ובשווי של \$660,000 ייוצאו ברבעון אוקטובר - דצמבר 1984. על יסוד הבקשה אושרה לחברה א' מסגרת אשראי מקרנות הייצוא לפי אומדן יצוא בסך של \$300,000.

בספטמבר אותה שנה הגישה חברה א' בקשה לקבלת "אשראי קונים" מהקרן למימון משלוחי יצוא לטווח ארוך ובינוני, המשותפת לבנק ישראל ולמשרד. הקרן מעמידה אשראי קונים לרשות קונים של מוצרי יצוא ישראליים מסויימים, כגון מוצרי השקעה, והקונים בסיוע אשראי זה משלמים במזומן לייצואן הישראלי. הבקשה יוחדה לקבלת אשראי לשותפות המוגבלת לתקופה של חמש שנים לרכישת עשרה מכשירים. לפי תחשיבי בנק ישראל, שיעור הסכסוד הגלום באשראי המוכווני, למימון עיסקה זו מכל הקרנות, בכל דולר ערך מוסף, אמור להיות 21.7%.

משרד מבקר המדינה בדק את עיסקת הייצוא ביחידות השונות של המשרד ובקרנות הייצוא, והעלה:

1. בד בבד עם עבודות המו"פ שביצעה חברה א' בעבור השותפות היא רכשה, מחברה ג', במאי 1984 עשר מערכות של מכשירים לקויים, בסכום כולל של \$457,000, שפותחו בארה"ב. מטרת הרכישה היתה לפרק את המערכות, לערוך בהן שיפורים, באמצעות הכנסת מערכות חילופיות, המבוססות על מו"פ של חברה א', להרכיבן מחדש, ולשלוח אותן למוכרת (חברה ג'). למימון העיסקה תקבל השותפות אשראי מקרן משלוחים לטווח ארוך. למשרד לא הייתה אפשרות לבחון את המחיר, שהרי הקונה היא חברה א' שבשליטת היום האמריקני ומכשירים כאלה שאין להם אישור F.D.A., אינם סחירים בשוק והמוכר יכול להכתיב את המחיר באורח שרירותי. מאידך, שימשה חברה ג', בעקיפין, גם כלקוח של חברה א' - הרי בעבורה הזמינה השותפות את המכשירים - אך את התשלום בניגם ביצעה השותפות, כל זאת בנסיבות של זהות בין השותף הכללי בשותפות מחד גיסא ושליטה בחברה הקונה ובחברה המוכרת מאידך גיסא. בנסיבות אלה קיים קושי לוודא שהסכסוד הגלום באשראי ניתן לייצוא תעשייתי ולא לעיסקה כספית - הכנסת מו"פ לארץ.

2. בספטמבר 1984 אישרה הקרן למימון משלוחי יצוא לטווח ארוך, אישור עקרוני, את בקשת השותפות בתנאי המקובל שיוכסח שתמורת המט"ח תועבר לארץ במועדי הפרעון של ההלוואה. תנאי זה חייב עריכת ביטוח סיכוני סחר חוץ, או קבלת ביטחונות ממקבל המימון. השותפות ביקשה מהקרן לוותר על דרישה זו כדי שתוכל לעמוד בדרישות רשויות המס בארה"ב לגבי ניכוי ההלוואה. הקרן דחתה את הבקשה.

בתחילת נובמבר 1984 נתקבל בהנהלת הקרן למימון יצוא לטווח ארוך מכתב אנונימי ובו מידע בדבר פרטי העיסקה שבחלקם לא היו ידועים להנהלת הקרן. בעקבות מכתב זה החלה בדיקה מטעם המשרד ומטעם הנהלת הקרן. בתחילת דצמבר אותה שנה הודיעה השותפות להנהלת הקרן, כי עקב ההתקדמות המהירה במו"פ שביצעה חברה א' היא החליטה שלא לייצא דגם אחד: לגבי דגם שני החליטה ליצא בלא לממש את זכותה לקבל הלוואת מימון לייצוא; ולגבי דגם שלישי החליטה לחדש את בקשת המימון בבוא הזמן. בינואר 1985, בעקבות התלונה האנונימית, החליטה הנהלת הקרן לבטל את האישור העקרוני לאשראי מקרן למימון משלוחים לטווח ארוך. כמו כן בוטל פנקס המימון שהוצא לחברה א' ונשלחה דרישה לחסלום הפרשי רבית בסך של \$10,000 עקב ניצול עודף בקרנות הייצוא.

3. במארס 1985 הסבירה חברה א' למשרד, כי היא ייצרה את המכשירים והם היו מוכנים למשלוח במועד, אולם חברה ג', שהבטיחה להשיג את אישור סוכנות המזון ותרופות כדי לערוך ניסויים קליניים בעזרת מכשירים אלה, לא עמדה בהבטחתה. עוד הסבירה חברה א', כי השותפות השעתה את חברה ג' מטיפול באישור האמור והעבירה זאת לטיפולה. לשנת 1985 ביקשה חברה א' שייקבע לה אומדן יצוא בסך של \$280,000. הייצוא תוכנן לביצוע בחודשים אוקטובר - דצמבר 1985, אולם, כאמור, לא ביצעה החברה יצוא.



הביקורת העלתה: (א) אחד משיקולי המשרד להתקשרות בהסכם המו"פ היה מכתב כוונות של יזם אמריקני, כאמצעות אחת החברות שבשליטתו, להזמין ולשווק בארה"ב את המוצרים שיפותחו. אולם מן התשקיף, שהוציא השותף הכללי לשם גיוס כספים משותפים מוגבלים, עולה, שבאותו מועד היתה חברה זו במצב פיננסי קשה עד כי לא הייה ערך למכתב הכוונות. (ב) לכיצוע פרוייקט א' התקשרו השותפות והמשרד עם חברה א' שהיא בשליטת היום האמריקני, אך היא לא ביצעה בעצמה את המו"פ. היא התקשרה עם חברה ד', כקבלן משנה שלה, שגם היא בשליטת היום האמריקני, אך גם זו לא ביצעה את המו"פ, אלא לקחה לעצמה כקבלן משנה את חברה ה'. שרשרת ההתקשרויות האמורה גרמה לקשיים בכקרה על זרימת הכסף מן המשרד אל מבצע המו"פ ועל ההוצאות הכרוכות בעריכתו. (ג) סכסוך משפטי בין היוזמים מנע ייצור והחדרה לשוק של המוצר שפותח בפרוייקט א', שעלות פיתוחו הייתה כ-2.5 מיליון דולר - כמחציתה מכספי המדינה. עקב סכסוך זה גם לא מומשה תחזית יצוא לשנים 1984 - 1985, בשווי של כ-13 מיליון דולר מן המוצר שפותח. (ד) בעת שביקשו היוזמים לאשר את פרוייקט ב' הם צפו יצוא בחמש שנים בסכום הגדול פי 17 מן ההשקעה במו"פ. חצי שנה אחרי כן ירדה התחזית שלהם לסכום הגדול פי 6 מן ההשקעה במו"פ, יחס נמוך מן הקריטריונים של לשכת המרען לאישור פיוע במו"פ, אולם עקב ההתקשרות עם השותפות לא ניתן היה להקטין את עלויות המו"פ. (ה) הועלו ליקויים בתחום ההתחשבנות עם מבצעי המחקר, לרבות תשלומי יתר. המשרד הודיע, כי הוא פועל לגבייתם. (ו) חברה א' קיבלה מעמד של מפעל מאושר על סמך סקר בנה, שלדעת הביקורת, לא היה מבוסס דיו וכן בלי שנמצא אישור בכתב, של רשות ההשקעות, בדבר בדיקת זהות הבעלים.