

ענף השמנים

ריכוז ממצאים

בארץ פועלים 6 מפעלים לייצור שמן מאכל המעבדים בעיקר סויה לשמן וכוספא לצריכה מקומית. המשרד קובע את מכסות הפולים שיוקצו למפעלים, את מחירם, ואת מחירי המכירה של שמן וכוספא.

בעת קביעת מחירי השמן, ביוני 1985, אישר המשרד למפעלי השמן רווח גבוה מזה שהוא נוהג לאשר ליתר היצרנים, המיצרים מוצרים הנתונים לפיקוח מחירים. כתוצאה מכך יגדל הרווח של המפעלים ב-2.6 מיליון דולר לשנה.

עם הנהגת המדיניות לייצוב המשק, הכיר המשרד בסעיפי הוצאות שונים של מפעל השמן בעלויות גדולות מאלה שאושרו באותם סעיפים ליתר המוצרים, הנתונים לפיקוח מחירים.

מבדיקות שעשה המשרד עולה, שעלויות ייצור השמן בארץ גבוהה במידה ניכרת מזו שבחו"ל. למרות זאת לא פעל המשרד ליעול ייצור השמן בארץ ולא התיר יבוא מתחרה של שמן סויה וכוספא מחו"ל.



בארץ פועלים שישה מפעלים לייצור שמן מאכל, המעבדים בעיקר פולי סויה לשמן וכוספא לצריכה מקומית וליצוא. כל המפעלים מאורגנים בהסדר כובל, הבא להסדיר יצוא משותף של שמן וכוספא. ארבעה מביניהם קשורים גם בהסדר כובל, המסדיר ביניהם שיווק משותף של כוספא לשוק המקומי. בענף השמנים הועסקו בשנת 1985 כ-1100 עובדים בייצור שמן ומוצרי לוואי.

בייצור שמן שלושה שלבים: מיצוי, זיכוך ואריזה. בשלב המיצוי מתקבלים מכל טון פולי סויה כ-178 ק"ג שמן גולמי, כ-790 ק"ג כוספא המשמשת להאבסת בעלי חיים וכן חומרי לוואי בייחוד לציטין וסובסטוק. השמן נמכר, לאחר שעבר אחד או יותר משלבי העיבוד, ובחלקו משמש גם שלא למאכל.

פולי הסויה מיובאים על ידי הממשלה באמצעות מינהל הסחר הממשלתי במשרד התעשייה והמסחר, המוכר אותם למפעלים לצורך ייצור השמן. המשרד אינו מתיר יבוא חופשי של שמן סויה וכוספא. המשרד קובע גם את מכסות הפולים, שיוקצו לכל אחד מן המפעלים, את מחירם ואת מחירי המכירה המירביים של הכוספא ושל השמן לסוגיו בכל אחד משלבי השיווק. מפעלי הענף פועלים למעשה כמעין קבלני משנה.

הכמות של הפולים, המעובדים על ידי המפעלים לצריכה מקומית, נקבעת בהתחשב בכמות הכוספא, הדרושה לענף בעלי החיים בארץ. מאחר שכמות השמן שהתקבלה מעיבוד כמות הפולים הנחוצה למילוי הביקוש לכוספא לא סיפקה את מלוא הביקוש לשמן בארץ, ייבא מינהל הסחר הממשלתי מפעם לפעם שמן גולמי, והוא זוכך במפעלי השמנים. המפעלים מעבדים גם כמויות קטנות של פולים, שהשמן והכוספא, המתקבלים מהם, מיועדים ליצוא.

על יבוא שמן, שיוצר מחומרי גלם אחרים, כגון תירס, חריע או חמניות, מוטל היטל כדי להביא להשוואתו של מחיר השמן המיובא אל מחיר שמן סויה שיוצר בארץ.

כושר הייצור של ענף השמנים בשנת 1984 נאמד ב-670,000 טון פולים לשנה. המפעלים עיבדו מדי שנה ב-3 השנים מ-1982 - 1984 כ-400,000 טון פולים. מכאן שרק כ-60% מכושר הייצור של הענף מנוצלים.

בחודשים אפריל - ספטמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה במשרד התעשייה והמסחר לסירוגין את דרך חישוב התמיכות במחירי השמן והמרגרינה, שיעורי התמיכה בהם והסיוע שניתן לשיקום שני מפעלים בענף. ממצאי הביקורת סוכמו בדו"ח השנתי 34. להלן עיקר הממצאים:

כיוון שקיים עודף כושר ייצור בענף, קבעה הממשלה עוד בתחילת שנות ה-50 מכסות פולים שיימכרו למפעלים. מאז חלו שינויים קלים בלבד בחלוקת המכסות בין המפעלים. בקביעת מכסות הייצור לא נלקחה בחשבון יעילות המפעלים. למפעלים יותר יעילים לא ניתנו מכסות ייצור יותר גדולות. חלוקת מכסות הפולים על פי יעילות המפעלים היתה עשויה להביא לירידה בעלות הייצור הכוללת בענף וכתוצאה מכך להקטנת התמיכה במחירי השמן או הוזלת המחירים לצרכן.

במשך תשע שנים לא נערך כל עדכון בכמויות גורמי הייצור הדרושות לעיבוד טון פולי סויה, אף על פי שחלה התייעלות בענף, ביחוד עם שיקומם של שניים מן המפעלים.

המשרד לא ניצל את האפשרות שהייתה בידו לצמצם את כושר הייצור של הענף על ידי מניעת סיוע לשיקום המפעלים שנשרפו, דבר שהיה מביא לחסכון בתשלומי התמיכות לענף או להוזלת מחירי השמן. המשרד לא בדק את הסיבות והגורמים להפרשים שבין העלות הממוצעת של עיבוד פולי הסויה בארץ לבין עלות עיבודם בחו"ל ולא פעל כדי ליעל את הענף.

בחדש דצמבר 1985 חזר ובדק משרד מבקר המדינה במשרד התעשייה והמסחר את דרך חלוקת מכסת פולי הסויה וקביעת מחירי המכירה של השמן לצרכנים בארץ.

חלוקת מכסת פולי הסויה למפעלי השמנים

בתחילת 1982 מינה מנכ"ל המשרד ועדה לבדיקת ענף השמנים. בספטמבר אותה שנה הטילה הוועדה על חברת ייעוץ לערוך סקר עלויות ייצור של שמן סויה במפעלי השמנים. הסקר כלל חמישה מבין ששת מפעלי השמנים ומטרתו היתה לקבוע: א. תחשיב ענפי כולל של עלות הייצור של שמן על כל שלביו; ב. ניתוח צורכי המימון של הענף; ג. הכנת חלופות לחישוב ההון המושקע במפעלי הענף; ד. ניתוח עלויות העיבוד בכל מפעל. הסקר התבסס על נתוני הענף לשנת 1981 והוגש לוועדה בפברואר 1984.

חברת הייעוץ קבעה, שמבחינה כלכלית רצוי לשנות את חלוקת מכסות הייצור כהתאם ליעילות המפעלים וכושר ייצורם. החברה המליצה, שבחלוקת המכסות יש לתת עדיפות ראשונה למפעל היעיל ביותר; רק לאחר שהוקצתה לו מכסת עיבוד כדי כושר ייצורו, תוקצה מכסה למפעל השני לו מבחינת יעילות והלאה עד להקצאת מלוא כמות הפולים שתעובד באותה שנה. הקצאת מכסת הפולים בצורה זו כשנת הסקר 1981 הייתה נורמלית, שלמפעל המדרוג במקום השישי (מפעל א') לא היו מוקצים כלל פולי סויה. כתוצאה מחלוקה כזאת הייתה קטנה באותה שנה עלות העיבוד הממוצעת של פולי סויה כ-20%; הואיל ועלות העיבוד הממוצעת לטון פולים כשנת הסקר הייתה 847 שקל, ניתן היה להוזילה כ-169.4 שקל או \$14.8 (לפי שער דולר ממוצע של 11.4 שקל לשנת 1981). מאחר שמדי שנה מעובדים 400,000 טון פולים, ניתן בדרך האמורה לחסוך כ-6 מיליון דולר מרמי העיבוד.

בינואר 1985 הסביר המשרד, שמשמעות אימוצה של המלצת חברת הייעוץ היא סגירת מפעל א' הנמצא בצפון הארץ שבו מועסקים 400 עובדים בייצור שמן ומוצרי לוואי. בגלל בעיות תעמוקה באיזור החליט המשרד שלא לקבל את המלצת חברת הייעוץ. המשך הפעלת המפעל, והעסקת כל 400 עובדיו מעלה כאמור לעיל את הוצאות ייצור השמן כ-6 מיליון דולר בשנה. יוצא אפוא כי העסקת כל אחד מעובדי המפעל עולה למשק המדינה כ-15,000\$ מדי שנה.

עד מועד סיום הבדיקה החוזרת לא שונתה חלוקת מכסות הפולים בין מפעלי השמן. לדעת הביקורת, על המשרד לפעול כדי להביא לחלוקה שונה של מכסות הפולים בין המפעלים בהתחשב ביעילות ייצורם כמומלץ בסקר, או לחילופין להפסיק כליל את הקצאת הפולים למפעלים על פי מכסות קבועות ולמכור אותם במכירה חפשית. בהתפתחות כזאת יעברו המפעלים היעילים יותר פולים, וכתוצאה מכך יופחתו הוצאות העיבוד ובסופו של דבר גם יוולו מחירי השמן לצרכן.

התמיכה במחירי השמן

1. בסקר, שערכה חברת הייעוץ, חושבו עלויות הייצור הממוצעות של שמן גולמי מזוכך וארוז וההוצאה הממוצעת בענף לכל אחד ממרכיבי עלויות הייצור: דלק, חשמל, שכר עבודה ועוד.

חברת הייעוץ המליצה, כי לצורך קביעת מחירי השמן יאושר למפעלים רווח של 4% על הוצאות הענף לשכר ומשכורת ורווח של 1% על קניית חומרים ושירותים. בשיטה זו הרווח לכל טון פולים מסתכם ב-1,600 שקל בקירוב, במחירי ספטמבר 1984. חברת הייעוץ נימקה הצעתה בכך, שעלות הפולים מהווה 85% מעלות הייצור של שמן. תוצאות הסקר ומסקנותיו הובאו גם לידיעתם של מפעלי השמנים, ואלה התנגדו בעיקר לשיטת חישוב הרווח, שעליה המליצה חברת הייעוץ. המפעלים דרשו רווח של 10% על שכר עבודה, 4% על ערך ההשקעה במפעלים ו-1.5% על עלות פולי הסויה ובס"כ רווח כולל בשיעור של 6% על כל עלויות הייצור. לאחר משא ומתן ממושך הסכימו המפעלים להורדתו של שיעור הרווח ל-3.5% מעלויות הייצור. ברם המשרד לא הסכים לכך, ומנכ"ל המשרד מינה ועדה בראשות סמנכ"ל המשרד לענייני מימון לבחון את הנושא.

2. ביולי 1984 המליצה הוועדה דלעיל לנהוג במפעלי השמן כמקובל לגבי יתר המפעלים, שמוצריהם נתונים לפיקוח מחירים, דהיינו מחירי השמן לצרכן בתוספת הסובסידיה יכסו את הוצאות הייצור השוטפות ורווח בשיעורים שבין 5% ל-9% מההשקעה לאחר ניכוי פחת במפעלים. כיוון שענף השמנים אינו עתיר הון, המליצה הוועדה לאשר למפעלי השמנים את שיעור הרווח הגבוה - 9% מכלל ההשקעה לאחר ניכוי פחת במפעלים. השקעה זו הסתכמה בשנת 1981 ב-24 מיליון דולר. שיעור הרווח, שעליו המליצה הוועדה, היה דומה לזה שבהצעת חברת הייעוץ והסתכם ב-1,650 שקל לטון פולים במחירי ספטמבר 1984.

עוד המליצה הוועדה לאמץ את ההצעות שבסקר חברת הייעוץ ולכסס את תחשיב העלות הממוצעת לייצור שמן על ממוצע עלויות הייצור של ארבעה מבין חמישה המפעלים שנסקרו, דהיינו להוציא את עלויות הייצור של מפעל א' מן התחשיב - דבר שהיה מוריד את עלות העיבוד הממוצעת בכ-20% כמוזכר לעיל.

3. בישיבה משותפת בסוף אוגוסט 1984 החליטו שר האוצר ושר התעשייה והמסחר, כי בחישוב מחיר השמן יילקח בחשבון רווח של 9% על ההשקעה ללא ניכוי פחת במפעלי השמן - כ-36 מיליון דולר. שיעור זה שווה ערך לרווח של 2,500 שקל בקירוב לטון פולים, במחירי ספטמבר 1984.

4. המפעלים לא קיבלו גם את הצעת השרים, ובסוף אוגוסט 1984 גיבשו מנהל חטיבת המזון במשרד וסגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר נוסחת פשרה נוספת שלפיה יחושב הרווח לפי 12% על ההשקעה ללא ניכוי פחת במפעלים, דהיינו כ-3,370 שקל לטון פולים, במחירי ספטמבר 1984. רווח זה היה גבוה בכ-1,700 שקל לטון פולים מן הרווח בסך 1,650 שקל לטון פולים, עליו המליצה הוועדה בראשות סמנכ"ל המימון של המשרד. כיוון שמדי שנה מעובדים כ-400,000 טון פולים, עשוי הרווח הנוסף למפעלי השמן להסתכם ב-680 מיליון שקל לשנה (2.1 מיליון דולר, לפי שער הדולר שהיה נהוג בתחילת ספטמבר 1984).

5. גם ההצעה האחרונה מאוגוסט 1984 נדחתה על ידי המפעלים. בעקבות דיון, שקיים שר התעשייה והמסחר עם נציגיהם ב-9.10.84, הורה השר, כי לצורך קביעת מחירי השמן יילקח בחשבון רווח בשיעור של 3% על כל עלויות הייצור, דהיינו 5,500 שקל לטון פולים, במחירי ספטמבר 1984. בחישוב הרווח על פי הוראה זו יש חריגה מן הכללים לחישוב הרווח כנהוג לגבי יתר המוצרים, הנתונים לפיקוח מחירים. ההפרש בין סכום הרווח, על פי הוראת השר מאוקטובר 1984, לבין סכום הרווח שבהצעה דלעיל מאוגוסט 1984 היה 2,130 שקל לטון פולים שיעובדו - תוספת רווח שנתית ליצרנים בסך של 850 מיליון שקל בקירוב (2.6 מיליון דולר לפי שער הדולר בתחילת ספטמבר 1984).

בספטמבר 1984 תיקן המשרד את נוסחת החישוב של מחירי השמן ובניגוד להמלצת הוועדה בראשות הסמנכ"ל למימון של המשרד, בוסס החישוב על ההוצאה הממוצעת של כל המפעלים שנכללו בסקר של חברת הייעוץ. ההוצאה על כל אחד ממרכיבי הוצאות הייצור עודכנה על פי עליית המחירים מאז עריכת הסקר ועד לחודש ספטמבר 1984.

במשך התקופה מאז ספטמבר 1984 ועד חודש יוני 1985 העביר החשב הכללי באוצר למשרד התעשייה והמסחר את הסכומים הדרושים לתשלום הסובסידיה ליצרני השמן. הסובסידיה חושבה כדי להפרש שבין עלויות הייצור בתוספת רווח בסך של 3,370 שקל לטון פולים מעובדים, לפי ההצעה מאוגוסט 1984, לבין מחירי השמן בשערי המפעלים.

ביוני 1985 בוטלה הסובסידיה לשמן, ומחירי המכירה שלו נקבעים על ידי המשרד. החל באותו מועד אישר המשרד מחירי מכירה, אשר חושבו בהתאם להוראת השר מ-9.10.84, כך שיכסו את עלויות הייצור ויתנו רווח בשיעור 3% על עלויות אלו.

6. יצרני השמן דרשו לקבל רווח בשיעור 3% גם עבור התקופה שמאז ספטמבר 1984, המועד בו חושב מחיר השמן לפי עלויות הייצור שנקבעו בסקר החדש, ועד סוף מאי 1985. משרד האוצר ואנשי חטיבת המזון במשרד התנגדו לכך, אולם שר התעשייה והמסחר החליט בסוף יולי 1985 לקבל את דרישת היצרנים, שהסתכמה בכ-1.5 מיליארד שקל (מיליון דולר) במחירי אוגוסט 1985, ולשלם להם סכום זה בהקדם האפשרי.

ב-1.7.85, עם הנהגת התכנית לייצוב המשק, הועלו מחירי כל המצרכים במשק, ביניהם גם מחירי השמן. מחירי השמן החדשים חושבו בהתאם לכללי החישוב, שלפיהם נקבעו מחירי יתר המוצרים שבפיקוח, דהיינו, הוצאות פחת ומימון נשאריו בלא שינוי; הוצאות אחזקה, מסים, ביטוח והוצאות שונות הועלו בשיעור מירבי של 17%; יתר מרכיבי הוצאות הייצור עודכנו בהתאם לעלויות מחיריהם. כתוצאה מחישוב זה הועלו מחירי השמן במוצע בכ-60%.

ב-1.8.85 הורד שיעור הרבית, שבו חויבו מפעלי השמן בגין אשראי לרכישת פולי סויה - המהווה חלק ממחיר פולי הסויה בחישוב מחירי השמן - מ-14% ל-12% לחדש. הורדות נוספות היו באמצע אוגוסט ובתחילת ספטמבר אותה שנה. ב-1.10.85 הועמדה הרבית על 6% לחדש בלבד. הורדת שיעורי הרבית הוזילה את עלות הייצור של השמן למפעלים. למרות ירידה זו, לא הוזיל המשרד את מחירי השמן לצרכנים. רק ב-21.10.85, כאשר נקבעו מחירי מכירה חדשים לשמן מחמת הירידה במחירי פולי הסויה בעולם, נלקחה בחשבון גם הירידה בשיעור הרבית. במועד זה הוזל מחיר השמן לצרכן ב-10% בממוצע.

לקראת הוזלת מחירי השמן באוקטובר 1985 דרשו היצרנים לפצותם בגין ההפרשים שבין הרווח בשיעור 3% ממ"כ העלויות לבין הרווח שקיבלו בפועל בתקופה מספטמבר 1984 עד סוף מאי 1985; נדרש פיצוי בסך 1.5 מיליארד שקל. בדיון בין שר התעשייה והמסחר לבין נציגי מפעלי השמנים החליט השר בתחילת אוקטובר 1985 לערוך תחשיב עלויות מחודש ל-1.7.85, מועד שבו הועלו מחירי השמן. כתחשיב זה נלקחה בחשבון מלוא העליה בכל מרכיבי הייצור, כולל פחת ביטוח וכו'. בכך חרג התחשיב מכללי החישוב, שנקבעו לגבי כלל המוצרים הנתונים לפיקוח מחירים. ההפרש בין עלות הייצור לפי התחשיב החדש לבין זו שלפי התחשיב הקודם הסתכם בכ-9,000 שקל לטון פולים שיעובדו; לתקופה יולי 1985 - אוקטובר אותה שנה בסך 600 מיליון שקל. מהסכום של 2.1 מיליארד שקל, שדרשו יצרני השמן בגין ההפרשים, הם הפחיתו 900 מיליון שקל, שקיבלו ביתר בשל הורדת שיעור הרבית על האשראי לרכישת פולים, אשר נכה מינהל הסחר - הורדה שכאמור לא לוותה בהוזלת מחירי השמן. כס"כ הם תבעו פיצוי בסך של 1.2 מיליארד שקל.

לשם פיצוי היצרנים בסך 1.2 מיליארד שקל הוזלו מחירי השמן ב-21.10.85 ב-10% בממוצע במקום בכ-20%, כפי שחייב התחשיב שנערך על ידי חטיבת המזון.

לפי נתוני חטיבת המזון, פוצו המפעלים כמלוא הסכום בסך 1.2 מיליארד שקל עד ליום 1.11.85. במועד זה ניתן היה שוב להוזיל את מחיר השמן. הוזלה נוספת בשיעור של 10% בוצעה רק ב-18.11.85. עקב זאת נהנו היצרנים מרווח נוסף בסך 800 מיליון שקל. היצרנים טענו, שבעת הוזלת מחירי השמן ב-21.10.85 היה בידם מלאי מייצור קודם, שאף אותו היה עליהם למכור במחירים המוזלים החדשים. עקב זאת נגרם להם הפסד בסך כ-450 מיליון שקל, כך שהסכום שקיבלו ביתר הסתכם לא ב-800 מיליון שקל אלא רק ב-350 מיליון שקל.

ב-6.12.85 הוזלו פעם נוספת מחירי השמן ב-14.5% בקירוב בממוצע, וב-26.12.85 חלה ירידת מחירים נוספת בשיעור של כ-10%, שנבעה בעיקר מהוזלת מחיר פולי הסויה ב-8%.

כדאיות הייצור של שמן

בדיקות, שנערכו ב-1982 על ידי מחלקת התכנון במינהל הסחר הממשלתי, הראו, שעלות העיבוד של פולי סויה בארץ גבוהה ב-60% בקירוב מזו שבחו"ל. השוואה של עלות מיצוי טון פולי סויה בארץ ובחו"ל שנערכה ב-1984, הראתה, כי עלות המיצוי בחו"ל נעה בין 10 ל-15\$ לטון לעומת עלות ממוצעת בארץ של כ-34\$ לטון. מכאן שבשלב המיצוי בלבד ניתן היה לחסוך על ידי יבוא שמן וכוספא לארץ כ-7.6 מיליון דולר בשנה.

על אף תוצאות הבדיקות הנ"ל, שהראו, שעלות עיבוד פולי הסויה בארץ גבוהה במידה ניכרת מזו שבחו"ל, לא נקט המשרד כל פעולה לייעול הייצור בארץ.



בענף השמנים שישה מפעלים, שחלקם פועלים זה עשרות שנים. רק 60% מכושר הייצור של הענף מנוצל לשם אספקת הביקוש לשמן ולכוספא בארץ. המשרד מקצה מכסות פולי סויה לכל אחד מן המפעלים לשם עיבודם לשמן ולכוספא, ואינו מתיר יבוא חופשי של מוצרים אלה. על יבוא שמן מחומרי גלם אחרים מוטל היטל לשם השוואת מחיריו למחירי שמן הסויה המיוצר בארץ. המשרד קובע גם מחירים מירביים לשמן ולכוספא בהתאם לעלות העיבוד הממוצעת של כל המפעלים בענף. שיעור הרווח, שאישר המשרד למפעלים לצורך חישוב של מחירי המכירה של השמן לצרכן ושל התמיכה, שהוא תומך במחירים, גבוה מזה שנקבע לגבי יתר המוצרים, הנתונים לפיקוח מחירים.

בקביעותו אלה ממשיך המשרד לתת יד לחוסר היעילות הקיימת בענף ולמניעת תחרות בין המפעלים לבין עצמם ובינם לבין יבוא מתחרה. תחרות כזאת היתה עשויה להביא להוזלת מחירי השמן והכוספא.

באוגוסט 1985 המליצה ועדה, שמינה שר התעשייה והמסחר לצורך בדיקת הנהלים והכללים, שלפיהם יועבר היבוא הממשלתי לטיפול של גורמים מסחריים, כי יבוא פולי סויה יועבר לידי חברה משותפת של מפעלי השמן. עוד המליצה, כי עלות פולי הסויה, שתילקח בחשבון לצורך קביעת מחירי השמן, תיקבע בהתאם לעלות תקן ולא בהתאם לעלות בפועל בתוספת רווח. המלצות הוועדה טרם נדונו.

עד לקבלת החלטה בעניין המלצות הוועדה הנ"ל על המשרד לפעול, לדעת הביקורת, להנהגת יתר ליברליזציה בענף, בין על ידי התרת יבוא מתחרה של שמן סויה וכוספא ובין על ידי ביטול חלוקת מכסות פולים קבועות למפעלים ומכירת הפולים באורח חופשי למפעלים. צעדים אלו יש בהם כדי להביא לייעול הענף ולחסכון בהוצאות המשק על אספקת שמן וכוספא לאוכלוסייה.

סיוע להרחבת מפעלים בענף הכימיה

ריכוז ממצאים

מרכז ההשקעות אישר במארס 1981, על פי המלצת משרד התעשייה והמסחר, הענקת מעמד של מפעל מאושר להשקעה בסך של 18 מיליון דולר בהרחבת מפעל שמנים בסיסיים חיפה. בהשקעה זו נכלל סכום של 3 מיליון דולר שנועד למימון חידוש ציוד המפעל, למרות שלפי

ב-6.12.85 הוזלו פעם נוספת מחירי השמן ב-14.5% בקירוב בממוצע, וב-26.12.85 חלה ירידת מחירים נוספת בשיעור של כ-10%, שנבעה בעיקר מהוזלת מחיר פולי הסויה ב-8%.

כדאיות הייצור של שמן

בדיקות, שנערכו ב-1982 על ידי מחלקת התכנון במינהל הסחר הממשלתי, הראו, שעלות העיבוד של פולי סויה בארץ גבוהה ב-60% בקירוב מזו שבח"ל. השוואה של עלות מיצוי טון פולי סויה בארץ ובח"ל שנערכה ב-1984, הראתה, כי עלות המיצוי בח"ל נעה בין 10 ל-15\$ לטון לעומת עלות ממוצעת בארץ של כ-34\$ לטון. מכאן שבשלב המיצוי בלבד ניתן היה לחסוך על ידי יבוא שמן וכוספא לארץ כ-7.6 מיליון דולר בשנה.

על אף תוצאות הבדיקות הנ"ל, שהראו, שעלות עיבוד פולי הסויה בארץ גבוהה במידה ניכרת מזו שבח"ל, לא נקט המשרד כל פעולה לייעול הייצור בארץ.



בענף השמנים שישה מפעלים, שחלקם פועלים זה עשרות שנים. רק 60% מכושר הייצור של הענף מנוצל לשם אספקת הביקוש לשמן ולכוספא בארץ. המשרד מקצה מכסות פולי סויה לכל אחד מן המפעלים לשם עיבודם לשמן ולכוספא, ואינו מתיר יבוא חופשי של מוצרים אלה. על יבוא שמן מחומרי גלם אחרים מוטל היטל לשם השוואת מחיריו למחירי שמן הסויה המיוצר בארץ. המשרד קובע גם מחירים מירביים לשמן ולכוספא בהתאם לעלות העיבוד הממוצעת של כל המפעלים בענף. שיעור הרווח, שאישר המשרד למפעלים לצורך חישוב של מחירי המכירה של השמן לצרכן ושל התמיכה, שהוא תומך במחירים, גבוה מזה שנקבע לגבי יתר המוצרים, הנתונים לפיקוח מחירים.

בקביעותו אלה ממשיך המשרד לתת יד לחוסר היעילות הקיימת בענף ולמניעת תחרות בין המפעלים לבין עצמם ובינם לבין יבוא מתחרה. תחרות כזאת היתה עשויה להביא להוזלת מחירי השמן והכוספא.

באוגוסט 1985 המליצה ועדה, שמינה שר התעשייה והמסחר לצורך בדיקת הנהלים והכללים, שלפיהם יועבר היבוא הממשלתי לטיפול של גורמים מסחריים, כי יבוא פולי סויה יועבר לידי חברה משותפת של מפעלי השמן. עוד המליצה, כי עלות פולי הסויה, שתילקח בחשבון לצורך קביעת מחירי השמן, תיקבע בהתאם לעלות תקן ולא בהתאם לעלות בפועל בתוספת רווח. המלצות הוועדה טרם נדונו.

עד לקבלת החלטה בעניין המלצות הוועדה הנ"ל על המשרד לפעול, לדעת הביקורת, להנהגת יתר ליברליזציה בענף, בין על ידי התרת יבוא מתחרה של שמן סויה וכוספא ובין על ידי ביטול חלוקת מכסות פולים קבועות למפעלים ומכירת הפולים באורח חופשי למפעלים. צעדים אלו יש בהם כדי להביא לייעול הענף ולחסכון בהוצאות המשק על אספקת שמן וכוספא לאוכלוסייה.

סיוע להרחבת מפעלים בענף הכימיה

ריכוז ממצאים

מרכז ההשקעות אישר במאוס 1981, על פי המלצת משרד התעשייה והמסחר, הענקת מעמד של מפעל מאושר להשקעה בסך של 18 מיליון דולר בהרחבת מפעל שמנים בסיסיים חיפה. בהשקעה זו נכלל סכום של 3 מיליון דולר שנועד למימון חידוש ציוד המפעל, למרות שלפי

החוק לעידוד השקעות הון השקעה בחידוש ציוד אינה זכאית למעמד של מפעל מאושר ולסיוע ממשלתי למימון.

במסגרת ההשקעה האמורה המליץ המשרד, ומרכז ההשקעות אישר, להקים מתקן לייצור שמן סיכה מסוג ברייטסטוק. למרות שהמפעל תכנן לייצר לא יותר מ-12,000 טון שמן מסוג ברייטסטוק בשנה, אושר למפעל להקים מתקן, בעל כושר ייצור של 22,000 טון בשנה. המשרד לא בדק בכמה יגדלו עלויות הייצור כתוצאה מהפעלת מתקן בעל כושר ייצור גדול מהנחוץ.

ההשקעה בהרחבת המפעל אושרה, למרות ששיעור התשואה של ההשקעה למשק היה נמוך מן השיעור המזערי הנהוג בבחינת כדאיותן של תכניות השקעה. ההנחות, שהיו ביסוד חישובי שיעור התשואה, לא היו מבוססות דיין והיה קיים חשש סביר, ששיעור התשואה למשק יהיה אף יותר נמוך מהשיעור המזערי דלעיל.

בנובמבר 1982 אישר מרכז ההשקעות למפעל שמנים בסיסיים חיפה, בהסתמך על המלצת המשרד, להגדיל את תכנית ההשקעות להרחבת המפעל לסך של 31 מיליון דולר בקירוב. סך של 7 מיליון דולר מתוך השקעה זו נועד לחידוש ציוד, ולכן חלק זה של ההשקעה לא היה זכאי לפי החוק למעמד של מפעל מאושר. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, העלות של הסיוע הממשלתי שניתן בגין ההשקעה של 7 מיליון דולר בחידוש ציוד הסתכמה במיליון דולר בקירוב.

באפריל 1984 אישר מרכז ההשקעות, בהסתמך על המלצת המשרד, מעמד של מפעל מאושר להשקעה אחרת בסך של כ-4.6 מיליון דולר בהרחבת מפעל לייצור תרופות. 1.8 מיליון דולר מתוך ההשקעה נועדו לחידוש מבנים.

ההשקעה בהרחבת מפעל התרופות זכתה למעמד של מפעל מאושר, בניגוד להוראות שהוציא מרכז ההשקעות לעניין אשור השקעות בהרחבת מפעלים.



חלק ניכר מההשקעות בתעשייה מופנה למפעלים קיימים, להרחבת קווי הייצור שלהם או להוספת קווי ייצור חדשים. משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מעודד השקעות של יזמים בהרחבת מפעלים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון התשי"ט 1959 (להלן - החוק). החוק קובע, כי תכנית להקמה או להרחבה של מפעל או חלק ממנו יכולה לזכות באישור ובהטבות לפי החוק, לרבות הטבות בגין השקעות בציד למפעל המוקם או המורחב. מאידך אין השקעות שנועדו לחידוש ציוד במפעל קיים מזכות את היוזם בהטבות לפי החוק, ובהלוואות פיתוח. המדובר על פי רוב בחידוש ציוד שכבר זכה לסיוע ממשלתי בעבר.

בחודשים דצמבר 1984 - מאי 1985, בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בחטיבת הכימיה שבמשרד ובמרכז ההשקעות את דרך אישורן של שתי בקשות להרחבת מפעלים בענף הכימיה.

תכנית להרחבת מפעל שמנים בסיסיים חיפה⁽¹⁾

חברת שמנים בסיסיים חיפה (להלן - שב"ח) נוסדה בינואר 1964. 50% מהון המניות שלה הם בידי בתי הזיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"מ) 50% הנותרים נחלקים בין חברות שיווק הנפט. החברה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 כגוף שבהנהלתו משתתפים גופים מבוקרים לפי סעיף 9(5) לחוק - בתי זיקוק לנפט בע"מ ופז חברת נפט בע"מ.

(1) ראה גם דו"ח על הביקורת בחברה זו, מיולי 1985.

בשנת 1965 הקימה שב"ח באיזור חיפה מפעל לייצור שמנים מסוגים שונים. בשנים 1977 - 1979 ייצר המפעל ככל שנה כ-33,000 טון שמנים בסיסיים בעלי צמיגות נמוכה ובינונית, ששווקו במלואם לשוק המקומי. כמו כן ייצר המפעל כ-5000 טון שעוות פרפין המופקת בתהליך עיבוד השמנים. המפעל ייצא בכל שנה, ביצוא ישיר ועקיף, חלק מהשעווה שייצר.

באוקטובר 1979 הגישה שב"ח למרכז ההשקעות בקשה לאשר לפי החוק הרחבת מפעלה בהשקעה של 18 מיליון דולר ברכוש קבוע, ובד בבד פנתה לבנק לפיתוח התעשייה וביקשה לקבל הלוואת פיתוח בשיעור 40% מן ההשקעה. תכנית ההרחבה נועדה להגדיל את תפוקת השמנים שהמפעל מייצר ב-30%, ואת תפוקת השעווה ב-60%. נוסף לכך כללה התכנית הקמת מתקן חדש להפקת שמן בעל צמיגות גבוהה (ברייטסטוק) שיעובד משאריות נפט כבד. הברייטסטוק שיופק במתקן נועד להחליף שמן מיובא מסוג זה.

1. שב"ח צירפה לבקשתה דו"ח על בדיקת הכדאיות של ההשקעה ליוזמים ולמשק, שנערכה על ידי המחלקה הכלכלית של בז"ץ. בדו"ח הבדיקה צויין, כי 3 מיליון דולר, מתוך ההשקעה בסך של 18 מיליון דולר, נועדו לחידוש ציוד לשם שמירה על התפוקה הקיימת של המפעל. לדברי עורכי הבדיקה, השקעה זו היתה נעשית גם ללא תכנית להרחבת המפעל.

באוגוסט 1980 הכין הבנק לפיתוח התעשייה סקר בדבר כדאיותה של תכנית ההשקעות. גם בסקר זה, כמו בבדיקת הכדאיות שערכה בז"ץ, צויין, שסכום של 3 מיליון דולר מתוך ההשקעה נועד לחידוש ציוד קיים, כדי לאפשר להפעיל את המפעל ברמת תפוקה, כפי שהייתה לפני ההרחבה.

חטיבת הכימיה המליצה, בדצמבר 1980, בפני מינהלת מרכז ההשקעות להעניק מעמד של מפעל מאושר למלוא ההשקעה כמפעל בסך של 18 מיליון דולר, אף על פי ששב"ח הביאה, כאמור, לידיעתה, ש-3 מיליון דולר מתוך ההשקעה נועדו לחידוש ציוד של המפעל במתכונתו הקיימת.

באוקטובר 1985 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הסכום של 3 מיליון דולר שהיה מיועד לשיפוץ ולשיפור המפעל הקיים, דהיינו חידוש הציוד הקיים, לא נוכה מההשקעה בשל קשוי הבחנה בין ציוד הדרוש להרחבה ולשיפור תהליך הייצור לבין השקעה בחידוש ציוד.

לדעת הביקורת, גם אם היו קשוי הבחנה כאלה, היה על המשרד להעריך את הסכום הנכון שיושקע בחידוש הציוד ולנכות סכום זה מההשקעה הכוללת בתכנית ההרחבה, או לפחות את הסכום שהחברה עצמה ציינה בתכנית שהגישה למשרד כהשקעה בחידוש הציוד.

2. בתכנית ההשקעות של שב"ח צוין, שכושר הייצור המבסימלי של המתקן להפקת שמן ברייטסטוק שיוקם יהיה 22,000 טון שמן בשנה, למרות ששב"ח תיכננה להפיק מן המתקן לא יותר מ-12,000 טון בשנה. שב"ח החליטה להקים את מתקן הייצור הגדול, כיוון שהיתה בידה תכנית הנדסית מוכנה למתקן זה אשר הוכנה עוד ב-1974. שב"ח הסבירה כי תכנון הנדסי מחודש של המתקן יהיה כרוך בהוצאות על שכר מתכננים, ולא יביא לחסכון בהשקעה. לפני אישור ההשקעה, המשרד לא עשה כדי לבדוק מה היא התוספת להוצאות העיבוד הנובעת מהפעלת מתקן גדול מהנדרש, והאם הוא כדאי מבחינת המשק.

יצויין כי עם הגשת תכנית השקעות מעודכנת, ביוני 1982, בסכום של 31 מיליון דולר (ראה להלן), תיקנה שב"ח ביוזמתה את תכנית ההשקעות, וכללה בה מתקן לייצור שמן ברייטסטוק בעל כושר ייצור של 12,000 טון בשנה בלבד.

3. בבדיקה שערכה המחלקה הכלכלית של בז"ץ, בספטמבר 1979, ובבדיקה שערך הבנק לפיתוח התעשייה באוגוסט 1980, נמצא, ששיעור התשואה הנקי למשק של תכנית ההשקעות בסך 18 מיליון דולר הוא 5% בלבד. אם מנכים מסכום זה את ההשקעה בסך של 3 מיליון דולר בחידוש ציוד, שיעור התשואה למשק על ההשקעה הנוותרת בסך של 15 מיליון דולר, הוא 9% בקירוב. לדעת הביקורת, שיעורי תשואה נמוכים כאלה, מטילים ספק בכדאיות למשק של תכנית ההשקעות.

הבדיקות הכלכליות התבססו, על ההנחות הבאות:

1. צריכת השמנים הבסיסיים בארץ תגדל בשיעור של 3% מדי שנה. כתום עשר שנים להפעלת המפעל במתכונתו החדשה תימכר כל תוצרתו לשוק המקומי. עד אז ייצא המפעל את תוצרתו העודפת: יצוא זה ילך ויקטן במשך השנים ככל שתגדל הצריכה המקומית.
2. בעת הפקת שמן ברייטסטוק מתקבלת כמות גדולה של אספלט ממיצוי פרופן. כאשר המתקן לייצור שמן הבריטסטוק יפעל במלוא התפוקה המתוכננת - 12,000 טון בשנה - תתקבל כמות של כ-90,000 טון אספלט. בבדיקת הכדאיות הונת, שכל כמות האספלט תשווק בארץ במחיר שיתיר בידי החברה הכנסה נטו של דולר אחד לטון אספלט.

לדעת הביקורת, הנחות אלו, שהיוו, כאמור, בסיס לחישוב הכדאיות של התכנית למשק, לא היו מבוססות דיין:

1. בעת עריכת הבדיקה הכלכלית היה ידוע, כי צריכת השמנים הבסיסיים מתוצרת המפעל לא גדלה בשנים 1978 - 1979, מאחר שבאותה תקופה: (א) התחילו לחדור לשוק שמנים ממוחזרים המהווים חלופה לשמנים מתוצרת המפעל; (ב) ירדה צריכת השמנים על ידי מערכת הבטחון; (ג) הגידול במספר המכוניות הנעות בכבישי הארץ לא הביא לגידול מקביל בצריכת השמנים, מאחר שבמכוניות מדרגים חדשים דרושה החלפת שמנים לעיתים רחוקות יותר מאשר בדרגמים הישנים. יוצא איפוא, שההנחה בדבר גידול בביקוש לשמני המפעל בארץ בשיעור של 3% בכל שנה היתה כלתה מבוססת, ואמנם עד סוף שנת 1984 לא חל גידול בצריכת השמנים מתוצרת המפעל.

אם המגמה של יציבות בצריכת השמנים בארץ תמשך יהיה צורך לייצא כמויות גדולות מאלה שהונחו בבדיקת כדאיות התכנית. מחירי התוצרת המיוצאת נמוכים ב-20% - 30% מהמחירים בארץ. מכאן, שהגדלת הכמות המיוצאת יהיה בה כדי להקטין באופן ניכר את התמורות שיקבל המשק מההשקעה במפעל, וכתוצאה מכך את שיעור התשואה הנקי של ההשקעה למשק.

בבדיקה הונת, שהיצוא ינוע מכ-10,000 טון שמן בשנת הייצור הראשונה לאפס בשנה העשירית לייצור. המשרד הסתמך על הנחת המפעל שיצליח לשווק לחו"ל את מלוא עודפי הייצור מהשוק המקומי ולא עשה כדי לבדוק האם קיים בחו"ל שוק למוצרי המפעל, מה הם מחירי היצוא, והאם יצליח המפעל להתחרות במפעלי הענק בחו"ל מבחינת מחיר המוצר ואיכותו.

2. האספלט המתקבל בתהליך הייצור של שמן הבריטסטוק אינו אספלט רגיל, ולא ניתן להשתמש בו לסלילת כבישים. בבדיקת הכדאיות הונת, כאמור, שהמפעל יצליח לשווק את כל האספלט בתמורה נטו של דולר אחד לטון. בעת עריכת הבדיקה לא סיימה החברה את בדיקת האפשרויות לשיפור האספלט כדי שניתן יהיה לשווק אותו, ולמעשה עד מועד סיום הביקורת, יולי 1985, עדיין לא ברור אם ניתן יהיה לשווק את האספלט. אם לא ימצא שימוש לאספלט, יהיה צורך לבלול אותו עם מרכיבים שונים כדי לקבל מוצר. העלות נטו של הבלילה למשק היא גבוהה ביותר, ונאמדת בכ-100\$ לכל טון שמן ברייטסטוק. יוצא איפוא, שאם המפעל לא יצליח לשווק את האספלט או ישווק רק את חלקו תגרם הוצאה נוספת בבלילת האספלט לשם יצירת מוצר, דבר שיקטין עוד יותר את כדאיות ההשקעה למשק.

חטיבת הכימיה של המשרד, המליצה בדצמבר 1980, למינהלת מרכז ההשקעות להעניק מעמד של מפעל מאושר להשקעה בסך של 18 מיליון דולר, כולל ההשקעה בחידוש ציוד. ההמלצה ניתנה למרות ששיעור התשואה הנקי של ההשקעה למשק היה נמוך והיה ספק כפי שהוסבר לעיל אם ניתן אף להגיע לשיעור תשואה נמוך זה.

לפני מתן ההמלצה, לא בדקה החטיבה מהו מחיר דולר ערך נחסך ודולר ערך מוסף מייצור המפעל שמרבית תוצרתו נועדה, כאמור, להחלפת יבוא, וחלקה ליצוא.

במארס 1981 החליטה מינהלת מרכז ההשקעות לתת מעמד של מפעל מאושר למלוא ההשקעה במפעל. באותו מועד הוציא מרכז ההשקעות כתב אישור למפעל להשקעה האמורה, בסך של 135 מיליון שקל (18 מיליון דולר). בכתב האישור נקבע, ש-30% מן ההשקעה ימומנו מהון מניות נפרע.

המפעל נמצא במרכז הארץ והיה זכאי, לפי החוק לעידוד השקעות הון, למענק הישבון בשיעור של 5% מן ההשקעה וכן להלוואת פיתוח בשיעור של 40% מן ההשקעה, בריבית של 1.5% בהצמדה למדד המחירים לצרכן, או 7.5% בהצמדה לדולר.

העלות לאוצר המדינה של המענק והלוואות הפיתוח שניתנו למפעל, בניגוד להוראות החוק, למימון השקעתו בחידוש ציוד הסתכמה ב-\$450,000, (החישוב נעשה בהנחה ששער גיוס ההון על ידי הממשלה הוא 13%).

הגדלת התכנית להרחבת מפעל שב"ח

ביוני 1982 הגישה שב"ח לחטיבת הכימיה שבמשרד בקשה להגדלת ההשקעה במפעל לסך של כ-31 מיליון דולר. כ-50% מתוספת ההשקעה נועדו לדברי שב"ח לממן עליות מחירים בחו"ל ו-50% הנותרים למימון תוספת ריאלית להשקעה. החברה ציינה בבקשתה, כי 7 מיליון דולר מתוך ההשקעה נועדו לחידוש ציוד. בתכנית זו הוקטן, כאמור לעיל, המתקן לייצור שמן ברייטסטוק, כך שכושר הייצור שלו יהיה 12,000 טון בשנה, ההשקעה בפריט זה הוקטנה ב-3 מיליון דולר בקירוב.

חישובי הכדאיות התבססו על אותן הנחות כבחישובי הכדאיות שנערכו בעת הגשת הבקשה הראשונה באוקטובר 1979. אף כי מאז לא חל גידול בצריכה המקומית של שמנים מתוצרת המפעל, לא נערכה בדיקה מעמיקה של אפשרויות הייצוא של מוצרי המפעל. באותה תקופה גם לא נמצא פתרון מלא לבעיית האספלט המופק בתהליך ייצור שמן ברייטסטוק.

בחישוב הכדאיות של ההשקעה למשק נמצא, ששיעור התשואה הנקי של ההשקעה הוא 8% בלבד. כמו כן נמצא, שעליה בשיעור של 10% בהיקף ההשקעה או ירידה בשיעור דומה במכירות בארץ מקטינות את שיעור התשואה ל-6% בלבד, דבר המטיל ספק רב בכדאיות ההשקעה למשק.

ביוני 1982 המליצה חטיבת הכימיה בפני מינהלת מרכז ההשקעות לאשר את מלוא ההשקעה במפעל בסך כ-31 מיליון דולר כולל ההשקעה בחידוש ציוד. המלצת החטיבה אינה מתיישבת עם הוראות החוק בדבר השקעות בחידוש ציוד. כמו כן נוגדת ההמלצה את ההנחיה שהוציא אנף התקציבים שבמשרד האוצר, למנכ"לי המשרדים הכלכליים, מאוגוסט 1982, לפיה אין לאשר השקעות בעלות סיכון ששיעור התשואה שלהן למשק נמוך מ-10%, והשקעות אחרות ששיעור התשואה שלהן נמוך מ-8%.

בנובמבר אותה שנה החליטה מינהלת מרכז ההשקעות לאשר את מלוא ההשקעה במפעל בסך של 532 מיליון שקל (כ-31 מיליון דולר). בכתב האישור שהוצא להשקעה נקבע, ש-30% מתוספת ההשקעה ימומנו מהון מניות נפרע.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, העלות לאוצר המדינה של מתן המענק והלוואות הפיתוח בעבור מלוא ההשקעה במפעל היתה בסך כולל של כ-4.6 מיליון דולר, מסכום זה העלות של מתן ההטבות בנין ההשקעה בחידוש ציוד בסך 7 מיליון דולר, שקיבל המפעל מעבר למקובל, הסתכמה במיליון דולר.

הרחבת מפעל בענף התרופות

החברה בעלת מפעל התרופות (להלן - החברה) נוסדה בשנת 1939 ובאותה שנה הקימה מפעל לייצור תרופות. המפעל מייצר תרופות לבני אדם, תרופות לבעלי חיים וחומרי גלם פרמצבטיים. בשנת 1978 רכשה החברה חברה אחרת באותו ענף, העוסקת בעיקר בייצור תרכיבי חיסון לבעלי חיים.

המפעל פועל בשתי שלוחות במרכז הארץ: האחת שבה מתרכזות עיקר פעולת הייצור של המפעל (שלוחה א'), והשנייה שבה נמצאים המשרדים וכן חלק קטן ממתקני הייצור (שלוחה ב').

ביוני 1983 הגישה החברה למרכז ההשקעות בקשה לקבל מעמד של מפעל מאושר להשקעה בסך של כ-275 מיליון שקל (4.6 מיליון דולר) ברכוש קבוע, שנועדה להרחבת המפעל. בד בבד ביקשה החברה מבנק מסחרי (להלן - הבנק) לקבל הלוואת פיתוח למימון השקעה זו.

לדברי החברה נועדה ההשקעה להגדיל את כושר הייצור של המפעל ב-20% ואת היצוא ב-1.6 מיליון דולר, להוזיל את עלויות הייצור ולשפר את המוצרים, להתאים חלק מיחידות הייצור לתקני ייצור בחו"ל, ולהרחיב את המעבדות ולבנות בנין משרדים ומגרש חנייה.

הביקורת העלתה, כי בתכנית להרחבת המפעל כלולה השקעה בסך של 1.7 מיליון דולר להקמת בניין משרדים בשלוחה א', שנועד לקלוט את עובדי החברה המועסקים במשרדה שבשלוחה ב', וכן השקעה בסך של 0.1 מיליון דולר להכשרת מגרש חנייה לרכבם של אותם עובדים.

אף על פי שלפי החוק וההוראות אין השקעות בחידוש ציוד או מכנים זכאיות למעמד של מפעל מאושר ולהנות מן ההטבות הכרוכות כמעמד זה, המליצה חטיבת הכימיה שבמשרד, באוקטובר 1983, בפני מינהלת מרכז ההשקעות לאשר את מלוא ההשקעה במפעל, בסך של כ-4.6 מיליון דולר, כולל ההשקעות במבנה המשרדים ובמגרש החניה בשלוחה א' בסך 1.8 מיליון דולר, שנועדו להחליף מבנה ומגרש קיימים בשלוחה ב'.

בהוראות לבדיקת תכניות להרחבת מפעלים, שהיו בתוקף בעת הגשת בקשת המפעל, נקבע, שהרחבת מפעל תוכר כמפעל מאושר לפי החוק, אם היא תביא להגדלת תפוקת המפעל ב-35% לפחות; לגבי מפעלים גדולים תוכר כמפעל מאושר הרחבה שתגדיל את תפוקת המפעל ב-25% לפחות ותגרום לתוספת יצוא של 3 מיליון דולר לפחות. התכנית להרחבת המפעל אינה עומדת בקריטריונים אלה שכן כתוצאה מהרחבה תגדל התפוקה, לפי התכנית ב-20% בלבד והיצוא ב-1.6 מיליון דולר. אף על פי כן אישרה מינהלת מרכז ההשקעות באפריל 1984, בהסתמך על המלצת חטיבת הכימיה שבמשרד, את תכנית ההרחבה של המפעל; מרכז ההשקעות הוציא לחברה ב-24.4.84, כתב אישור להרחבת המפעל בהשקעה של 275 מיליון שקל (4.6 מיליון דולר) בתנאי ש-30% לפחות מההשקעה ימומנו בהון מניות נפרע, והמפעל ייצא 50% מתוספת התפוקה שתנבע מן ההרחבה.

המפעל נמצא במרכז הארץ והיה זכאי בעת מתן כתב האישור למענק הישבון בשיעור 5% מן ההשקעה, ולהלוואת פיתוח בשיעור 40% ממנה בריבית של 6.5% בהצמדה למדד המחירים לצרכן, או 10.5% בהצמדה לדולר.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, העלות לאוצר המדינה של מתן ההלוואות והמענקים בסך של 4.6 מיליון דולר להשקעה בהרחבת המפעל תסתכם בכ-400,000\$ בקירוב, בכלל זה 160,000\$ כעבור ההשקעה בחידוש מבנים בסך 1.8 מיליון דולר, אשר על פי החוק אינה זכאית למעמד של מפעל מאושר.



משרד מבקר המדינה בדק מתן מעמד של מפעל מאושר במאמר 1981 להשקעה בסך של 18 מיליון דולר בהרחבת מפעל שב"ח, אשר הוגדלה בנובמבר 1982 לסך של 31 מיליון דולר ולהשקעה בסך של 4.6 מיליון דולר להרחבת מפעל תרופות באפריל 1984.

למפעל שב"ח אושר מעמד של מפעל מאושר גם להשקעה בסך של 3 מיליון דולר ובתכנית ההשקעות המוגדלת של 7 מיליון דולר לחידוש ציוד, למרות שלפי החוק, השקעה בחידוש ציוד

אינה זכאית למעמד של מפעל מאושר. העלות של מתן ההטבות בנין השקעה זו לאוצר המדינה הסתכמה בכמיליון דולר.

המשרד המליץ על התכניות של שבי"ח מ-1979 ומ-1982 להרחבת המפעל ומרכז ההשקעות אישרו אותן, למרות שהתשואה למשק מן ההשקעה הייתה נמוכה ביותר ונעה בין 5% ל-8%. שיעורים אלה היו נמוכים מן השיעור המזערי, שקבע האוצר לבחינת תכניות השקעה שיש בהן סיכון.

מרכז ההשקעות אישר, בהתאם להמלצת המשרד, השקעה בכך 4.6 מיליון דולר בהרחבת מפעל תרופות, אף על פי שזו לא עמדה בקריטריונים, שהיו נהוגים בעת האישור לגבי הרחבת מפעלים. במסגרת השקעה זו נכלל גם סכום של 1.8 מיליון דולר, שנועד לחידוש מכנים ואינו זכאי למעמד של מפעל מאושר בהתאם לחוק. מתן סיוע ממשלתי לחידוש ציוד משמעו הנצחת תמיכה בהוצאות ייצור שוטפות, והיא מעודדת קיום מפעלים לא כדאיים.

מחקרים לפיתוח תשתית

ריכוז ממצאים

משרד התעשייה והמסחר הקציב בשנת הכספים 1985 כ-370 מיליון שקל למימון מחקרי תשתית - מחקרים אשר טרם הגיעו לשלב יישומי ואשר בתוצאותיהם יש עניין לענף תעשייתי שלם. ברוב תיקי המחקר שנבדקו לא היתה חוות דעת של בודק מקצועי בדבר ההשפעות של תוצאות המחקר על הענף התעשייתי הנוגע לו. במצב זה אין ודאות שנושאי מחקר שנבחרו הם אכן בעלי חשיבות ושל תוצאותיהם תהיה השפעה כנדרש בהוראות המשרד לאישור מחקרי תשתית.

ההקצבות למימון מחקרי תשתית שימשו למעשה מקור נוסף להשלמת תקציביהם של מכוני המחקר, הנתמכים ממילא מתקציב המשרד.

לשכת המדען הראשי לא נקטה צעדים נגד מבצעי מחקרים אשר לא המציאו במועד דו"חות ביניים ודו"חות סופיים על תוצאות המחקרים.

לשכת המדען הראשי תומכת במחקרי תשתית כבר שנים רבות, אולם היא לא בדקה במשך כל העת את תוצאות המחקרים, ואלה מהם יושמו בתעשייה.



משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מסייע, בין יתר תפקידיו, לקידומו של המחקר והפיתוח (מ"פ) התעשייתי. בדרך כלל ניתן הסיוע במסגרת החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, החש"מ"ד-1984, כאשר לדעת המשרד תוצאות המ"פ עשויות להביא לייצורו של מוצר תעשייתי חדש, או לשפר איכותו של מוצר קיים, או לפיתוח תהליך חדש בייצורו של מוצר תעשייתי. המוצר או התהליך שיפותחו צריכים שיהיו מיועדים ליצוא או להחלפת יבוא, ופיתוחם כדאי מבחינה כלכלית. המדען הראשי של המשרד (להלן - המדען) מופקד על הטיפול באישור הסיוע. השתתפות המשרד ניתנת בדרך כלל במענקים, ששיעורם מגיע ל-50% מהיקף הוצאות המחקר, או בהלוואות בשיעור של 54% מההוצאות, הניתנות לשותפויות מוגבלות למימון מ"פ.

המשרד תומך גם שלא במסגרת החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, במ"פ בנושאים שטרם הגיעו לשלב שיהיה אפשר ליישם את תוצאותיהם לאלתר לפיתוח מוצרים חדשים, וכן במחקרים שבתוצאותיהם יש עניין לענף תעשייתי שלם או לכמה ענפים. מחקרים אלה קרויים מחקרי תשתית,

אינה זכאית למעמד של מפעל מאושר. העלות של מתן ההטבות בנין השקעה זו לאוצר המדינה הסתכמה בכמיליון דולר.

המשרד המליץ על התכניות של שבי"ח מ-1979 ומ-1982 להרחבת המפעל ומרכז ההשקעות אישרו אותן, למרות שהתשואה למשק מן ההשקעה הייתה נמוכה ביותר ונעה בין 5% ל-8%. שיעורים אלה היו נמוכים מן השיעור המזערי, שקבע האוצר לבחינת תכניות השקעה שיש בהן סיכון.

מרכז ההשקעות אישר, בהתאם להמלצת המשרד, השקעה בכך 4.6 מיליון דולר בהרחבת מפעל תרופות, אף על פי שזו לא עמדה בקריטריונים, שהיו נהוגים בעת האישור לגבי הרחבת מפעלים. במסגרת השקעה זו נכלל גם סכום של 1.8 מיליון דולר, שנועד לחידוש מכנים ואינו זכאי למעמד של מפעל מאושר בהתאם לחוק. מתן סיוע ממשלתי לחידוש ציוד משמעו הנצחת תמיכה בהוצאות ייצור שוטפות, והיא מעודדת קיום מפעלים לא כדאיים.

מחקרים לפיתוח תשתית

ריכוז ממצאים

משרד התעשייה והמסחר הקציב בשנת הכספים 1985 כ-370 מיליון שקל למימון מחקרי תשתית - מחקרים אשר טרם הגיעו לשלב יישומי ואשר בתוצאותיהם יש עניין לענף תעשייתי שלם. ברוב תיקי המחקר שנבדקו לא היתה חוות דעת של בודק מקצועי בדבר ההשפעות של תוצאות המחקר על הענף התעשייתי הנוגע לו. במצב זה אין ודאות שנושאי מחקר שנבחרו הם אכן בעלי חשיבות ושל תוצאותיהם תהיה השפעה כנדרש בהוראות המשרד לאישור מחקרי תשתית.

ההקצבות למימון מחקרי תשתית שימשו למעשה מקור נוסף להשלמת תקציביהם של מכוני המחקר, הנתמכים ממילא מתקציב המשרד.

לשכת המדען הראשי לא נקטה צעדים נגד מבצעי מחקרים אשר לא המציאו במועד דו"חות ביניים ודו"חות סופיים על תוצאות המחקרים.

לשכת המדען הראשי תומכת במחקרי תשתית כבר שנים רבות, אולם היא לא בדקה במשך כל העת את תוצאות המחקרים, ואלה מהם יושמו בתעשייה.



משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מסייע, בין יתר תפקידיו, לקידומו של המחקר והפיתוח (מ"פ) התעשייתי. בדרך כלל ניתן הסיוע במסגרת החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, החש"מ ז"ד-1984, כאשר לדעת המשרד תוצאות המ"פ עשויות להביא ליצורו של מוצר תעשייתי חדש, או לשפר איכותו של מוצר קיים, או לפיתוח תהליך חדש בייצורו של מוצר תעשייתי. המוצר או התהליך שיפותחו צריכים שיהיו מיועדים ליצוא או להחלפת יבוא, ופיתוחם כדאי מבחינה כלכלית. המדען הראשי של המשרד (להלן - המדען) מופקד על הטיפול באישור הסיוע. השתתפות המשרד ניתנת בדרך כלל במענקים, ששיעורם מגיע ל-50% מהיקף הוצאות המחקר, או בהלוואות בשיעור של 54% מההוצאות, הניתנות לשותפויות מוגבלות למימון מ"פ.

המשרד תומך גם שלא במסגרת החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, במ"פ בנושאים שטרם הגיעו לשלב שיהיה אפשר ליישם את תוצאותיהם לאלתר לפיתוח מוצרים חדשים, וכן במחקרים שבתוצאותיהם יש עניין לענף תעשייתי שלם או לכמה ענפים. מחקרים אלה קרויים מחקרי תשתית,

והמשרד מממן אותם בשיעור של 100%. בשל אופיים הכללי, מחקרי התשתית מבוצעים בדרך כלל במכוני מחקר של מוסדות להשכלה גבוהה, ובמכוני מחקר הקשורים למשרד או הנתמכים על ידו.

בשנת הכספים 1984 הוקצב למחקרי תשתית סכום של 180 מיליון שקל, ונחתמו חוזים לכביצוע מחקרים בסכום של 112 מיליון שקל. מסכומים אלה נוצלו כ-80 מיליון שקל. בשנת 1985 הוקצבו למחקרי תשתית 369 מיליון שקל. המשרד גם תומך מתקציבו ב-11 מכוני מחקר המסונפים אליו: בשנת הכספים 1985 הוקצבו לתמיכה שוטפת בהם 918 מיליון שקל, ועוד 155 מיליון שקל מתקציב הפיתוח של המשרד להשקעות בנכסים קבועים.

משרד מבקר המדינה בדק בנובמבר 1985 את טיפולו של המשרד באישור תמיכה למחקרי תשתית. הבדיקה נערכה בלשכת המדען והקיפה את כל מחקרי התשתית שאושרו בשנות הכספים 1984 ו-1985, 17 במספר. עוד נבדק הטיפול בשני תיקי תעשייה (ראה להלן), וכן תמיכת המשרד בכנסים מדעיים, הממומנת מתקציב מחקרי התשתית.

אישור המחקרים

על יום המבקש תמיכת המשרד במימון תכנית מחקר, להגיש למדען תיאור מפורט של המחקר, בצירוף פרטים על ההשקעה הנדרשת ומקורות המימון, סקירה על הידע הקיים בנושא והיכולת להשיגו, תיאור המוצר שיפותח, סקירה בדבר היכולת לשווק את המוצר וכן כל פרט או מסמך אחר שיידרש. הנתונים נבדקים בידי בודק מקצועי - בדרך כלל איש מדע המתמחה בתחום שבו נעשה המו"פ - מטעם לשכת המדען, ועליו לחוות את דעתו לגבי נושא המחקר, תכנית העבודה והיבטיו התקציביים והמדעיים. בסיכום בדיקתו, על הבודק להמליץ האם הנושא ראוי לתמיכת המדען, ובאיוה היקף כספי.

ואלה אמות המידה שעל פיהן נבחנו ההצעות למחקרי תשתית:

1. מחקר העשוי לקדם ענף תעשייתי שלם.
2. לימוד טכנולוגיות חדשות, בדרך כלל במוסדות להשכלה גבוהה, שלאחר פיתוחן הן נקלטות בתעשייה.
3. מחקרים טרום תעשייתיים, המצויים בדרך כלל בשלב אקדמי, ואינם בשלים עדיין לתעשייה.
4. הכנת תיקי תעשייה: רעיונות או מחקרים טרום תעשייתיים הדורשים עבודה נוספת, לרוב עיונית, כדי לשכנע מפעלים תעשייתיים להשקיע בפרוייקט. בתיק התעשייה נתונים, כגון סקרי שווקים, הערכות טכניות וכלכליות, והם מחקרים בהיקף מצומצם.
5. אוצרות טבע: בדיקת יישומם התעשייתי.
6. מחקרים וסקרים לצורך תכנון ובדיקת היבטים חשובים של מו"פ תעשייתי.

המלצותיו של הבודק המקצועי נדונות בוועדה טכנולוגית - שבה חברים המדען והבודקים המקצועיים - והמלצותיה מובאות לאישור בפני ועדת המחקר (להלן - הוועדה). בוועדה חברים ארבעה נציגים של המשרד, שני נציגים של משרד האוצר ושלושה נציגי ציבור, שניים מהם תעשיינים: היו"ר שלה הוא המדען. אם מחליטה הוועדה לאשר את הנושא וקובעת את סכום השתתפות המדען במימונו, נחתם הסכם עם יוזם המחקר, והוא רשאי להתחיל בעבודה ולקבל כספים על חשבון המחקר.

חשיבות מיוחדת נודעת לחוות דעתו של הבודק המקצועי בעת גיבוש עמדתה של ועדת המחקר בדיוניה במחקרי תשתית: השתתפות המשרד במימון מחקר רגיל מגיעה לכדי 50% מן ההוצאות, ואת היתרה מממנים מבצעי המו"פ, דבר היוצר מעורבות כספית מצידם ויתר זהירות בהוצאות, ואילו את מלוא ההוצאות הכרוכות במחקרי תשתית מממן המשרד. יתר על כן, מחקר רגיל עוסק, בדרך כלל, בנושא ספציפי שניתן להגדירו ולאפיינו, ויש לו מטרה ברורה. לעומת זאת, מחקרי התשתית, ברוב המקרים, אופיים כללי ואין הם ניתנים ליישום מיידי.

כל 17 מחקרי התשתית שאושרו בשנות הכספים 1984 ו-1985 נעשו במכונים הקשורים למשרד, והוא כאמור, גם תומך ישירות בתקציביהם. בדיקת הליכי האישור בתיקי המחקר העלתה:

1. בשישה תיקי מחקר שהיקפם הכספי הכולל הוא כ-160,000\$, לא נמצאה חוות דעת של בודק מקצועי. בשמונה תיקי מחקר בהיקף כספי של כ-140,000\$, היתה חוות דעת כללית, ורק לגבי שלושה היתה התייחסות ספציפית של הבודק המקצועי להשפעות המחקר על הענף. במצב זה אין ודאות שהנושאים שנבחרו הם באמת חשובים ולתוצאותיהם יהיה משקל.

2. הכנתו של תיק תעשייה אחד אושרה מטעם הוועדה בפברואר 1985 עוד לפני קבלת חוות דעתו של הבודק המקצועי.

3. בחוות דעת מ-15.4.85 שהכין בודק מקצועי לקראת אישור של מחקר שיוזם המכון לפלסטיקה, הוא קבע, כי המחקר המוצע הוא למעשה מחקר בסיסי וכי קיים רק סיכוי קטן להגיע לפיתוח מוצר תעשייתי המתאים ליצוא. על אף קביעתו זו של הבודק אושרה הוועדה, כאותו יום שהוגשה חוות הדעת, את בקשת המכון. על פי המלצתו של הבודק קוצץ התקציב שביקש המכון למימון המחקר מסכום כולל של כ-122 מיליון שקל (כ-94,000\$) לסכום של 26 מיליון שקל (כ-20,000\$). בהמלצתו הסביר הבודק, כי הסכום המוקצץ שהוא מציע שווה לסכום הסיוע למכון שעליו סיכם המדען עם הנהלת המכון, עוד לפני הגשת הבקשה לעריכת המחקר.

4. בחוות דעת מפברואר 1985 בתיק אחר, לביצוע שני מחקרים בתקציב כולל של כ-12.3 מיליון שקל במכון מחקר טכנולוגי, ציין הבודק המקצועי, כי מאחר שהמכון נתמך על ידי לשכת המדען ובעבר הוא קיבל הקצבות מקרן התשתית בעבור פרויקטים בעלי זיקה תעשייתית, הוא ממליץ על פרויקט באותה מסגרת. מכאן, שלמעשה המחקרים אושרו לא משיקולים ענייניים ומקצועיים, אלא בגלל שהמכון קיבל כבר בעבר תמיכה באמצעות מחקרים.

5. עם המעבר הישראלי לפיזיקה שבמשרד נחתם הסכם לביצוע מחקר תשתית, שנושאו בדיקת פרויקטים באלקטרוניקה, שהיה אמור להתחיל ב-1.4.84 בתקציב של 8.75 מיליון שקל. הסכם המחקר נחתם באוקטובר 1985, דהיינו שנה וחצי לאחר המועד שהמחקר אמור היה להתחיל. למעשה לא נערך כל מחקר, והכסף יועד לתשלום משכורתה של בודקת מקצועית - עובדת של המעבדה לפיזיקה - כלשכת המדען. הניצול של תקציב המחקר להעסקת עובדים כלשכת המדען היא עשיית שימוש בו למטרה שלא לה יועד. במקרה זה לא היתה חריגה משיא כוח אדם של המשרד, אלא שימוש בכוח אדם מיחידה אחת (המעבדה לפיזיקה) ביחידה אחרת (לשכת המדען) בתוך המשרד.

מניתוח של נושאי המחקר שאושרו ושל חוות הדעת של הבודקים המקצועיים לגביהם, עולה, כי במקרים רבים ההקצבות למימון מחקרי התשתית שימשו למעשה מקור נוסף להשלמת תקציביהם של מכוני מחקר. מכונים אלה נתמכים ממילא מתקציב המשרד, ולא בכל המקרים שימשו כספי המחקרים לביצוע מחקרי תשתית על פי אמות המידה שקבע המדען.

הסכמי המחקר

שאושר מחקר בוועדה, נחתם, כאמור, הסכם בין המדען ובין מבצע המחקר. בהסכם מפורטים נושא המחקר, לוח הזמנים לביצועו, הסכום שתממן המדינה, וכן חובות מבצע המחקר. ואלה העיקריים: (א) לנהל חשבון מיוחד לגבי כל הכספים הנקובים בפירוט התקציבי של התכנית. (ב) להשתמש במימון המדינה אך ורק לעריכת המחקר לפי ההסכם. (ג) להמציא כתום שלושה חודשים, ולא יאוחר מתום שישה חודשים מיום התחלת המו"פ, דו"ח ביניים, כספי על ההוצאות שהוצאו עד לתקופת הדו"ח. (ד) להכין ולהמציא ללשכת המדען, לא יאוחר מ-90 יום מתום תקופת

הביצוע, חסר מסכם בדבר הוצאות המחקר ומסקנותיו, לרבות פרטים על המצאות שנתגלו תוך כדי עריכת המחקר, וסיכום סופי, מלא ושלם, על כל פעולה הכרוכה בעריכת המחקר. (ה) לצרף לתסקיר המסכם דו"ח כספי מלא ומדויק, מאושר בידי רואה חשבון, על כל הכספים שהוצאו בפועל לעריכת המחקר.

בדיקת ההסכמים, שבתיקי 17 מחקרי התשתית שנסקרו, העלתה:

1. כל הסכמי המחקר שנבדקו נחתמו לאחר תחילת תקופת ההתקשרות, שמונה מהם עד חודשיים לאחר תאריך תחילת ההסכם, ושלושה נחתמו בחמישה חודשים לאחר תחילת ההסכם. שישה הסכמי מחקר לגבי מחקרים שהיו אמורים להתחיל ב-1.4.85 לא נחתמו עד למועד סיום הביקורת - נובמבר 1985. ההסכמים בגין שני תיקי תעשייה שנבדקו, נחתמו לאחר שתקופת המחקר כבר הסתיימה.

בינואר 1986 הסביר המדען למשרד מבקר המדינה, כי הסיבות לעיכובים בחתימת ההסכמים נבעו מהקפאת התקשרויות בתקופה הנדונה, וכן משחרור מבוקר של תקציב ההרשאה להתחייב על ידי חשב המשרד.

2. על שבעה מחקרים היו החוקרים צריכים להגיש, על פי ההסכמים שנחתמו עמם, דו"חות ביניים על התקדמותם, לא יאוחר מ-1.10.85, וזאת בהתחשב בזמן שחלף מאז תחילת המחקר; רק שניים הגישו דו"חות כנדרש. שחרור כספים בידי לשכת המדען מותנה בהמצאת הדו"חות, ובהעדרם לא שולמו כספים (פרט למקדמות) לאותם חמישה מבצעי המחקרים שלא דיווחו כנדרש. לשכת המדען לא פעלה לקבלת הדו"חות, כדי לעמוד על התקדמות המחקרים.

3. הזמן שהוקצב לסיומם של ארבעה מן המחקרים כבר חלף, ולכן היה על מבצעייהם להמציא דו"חות סופיים. שלושה דו"חות סופיים אכן הוגשו, אולם כלי אישור רואה חשבון, כנדרש בהסכם המחקר. למבצעי המחקר שלא הגישו דו"ח סופי, לא שולמו אמנם יתרות הכספים המגיעות להם לפי ההסכם, אך גם לא ננקטו צעדים לזרז שיגישו את הדו"ח, בין היתר על ידי נקיטת הליכים לגביית כספים שקיבלו בעבר.

4. לשכת המדען משתתפת גם במימון כינוסים מדעיים המתכנסים בארץ. בפברואר 1985 אישרה הוועדה השתתפות בשני כנסים, האחד מטעם מכון המתכות, בסכום של מיליון שקל (כ-1400\$) והאחר, מטעם אוניברסיטת בן גוריון, בסכום של 900,000 שקל (כ-1250\$). במקדמות שולמו לעורכי הכנסים 500,000 ו-450,000 שקל, בהתאמה, מן התקציב שיועד למימון מחקרי תשתית. העברת יתרת הכספים הותנתה בהמצאת דו"חות כספיים סופיים על ההוצאות לעריכת הכנסים. עד נובמבר 1985 לא הגישו עורכי הכנסים דו"חות כספיים סופיים; לשכת המדען לא עשתה לקבלת הדו"חות האמורים, ולא העבירה להם את יתרת הסכומים שאושרו, אך גם לא עשתה צעדים כדי לדרוש החזר הכספים שכבר שולמו.

מעקב אחר ביצוע המחקרים

בבחינת טיפולה של לשכת המדען במחקרי התשתית שנעשו במימונה העלתה הביקורת:

1. במאוס 1985 חתמה לשכת המדען הסכם עם מכון מחקר טכנולוגי (ראה לעיל) לביצוע שני מחקרים בתקציב כולל של 12.8 מיליון שקל, שהיו אמורים להסתיים, על פי ההסכם, ב-31.3.85. דו"ח סופי הוגש רק לאחר מועד הביקורת, בינואר 1986, דהיינו תשעה חודשים לאחר המועד המתוכנן לסיום המחקרים.

2. לחברה לחקר ימים ואגמים נמסרה הכנתו של תיק תעשייה בתקציב של 50 מיליון שקל, והיתה אמורה להסתיים בסוף ספטמבר 1985. עד סוף ינואר 1986 לא הסתיימה הכנת התיק התעשייה, אך לשכת המדען נקטה צעדים לזירוז השלמתו רק בעקבות הביקורת.

3. תיק תעשייה אחר, שביצע מכון הסיכים, הסתיים במועד שנקבע ובתקציב שנקבע (כ-2.3 מיליון שקל). מטרתו המקורית של התיק היתה למצוא דרך לייצור חומרי צבע

תכולים שימשו לצביעת טליתות, אולם התיק עוסק בעיקר בכירור מחלוקות הילכתיות בעניין זיהוי של צדפות שימשו להפקת חומרי הצבע האמורים, ואין בו המלצות ליישומים תעשייתיים.

4. לשני מחקרים שנערכו במכון הסיבים, בתקופה 1.4.84 – 31.3.85, הוקצב סכום מקורי של 9 מיליון שקל, והוא הוגדל במארג 1985 ל-15.6 מיליון שקל. שני המחקרים הושלמו במועד ואף הוגשו דו"חות כספיים וענייניים כדרוש, אולם אין למשרד מידע על שימוש שנעשה בתוצאותיהם או על העברתו ליישום תעשייתי.

יישום תוצאות המחקרים

למחקרי התשתית יש, כאמור, מטרה כללית יותר מאשר למחקרים הרגילים, ולתוצאותיהם יכולה להיות השפעה רבה על ענף תעשייתי שלם. לפיכך, וגם בהתחשב שמחקרים אלה ממומנים בשיעור של 100% מתקציב המדינה – דבר המצמצם את הסיכון שהחוקר נוטל על עצמו ולכן יכול גם לפגוע בהנעה להצליח במחקר – יש חשיבות, לדעת הביקורת, למעקב קפדני אחר תוצאות המחקרים, ולהפצתן בקרב ציבור המשתמשים בכוח.

על פי הסכמי המחקר, תוצאות המחקרים הינם קניינה הבלעדי של הממשלה וכל המצאה, זכות יוצרים, פטנט או זכות אחרת הינם בבעלותה הבלעדית של הממשלה. המדינה פועלת בנושאים אלו באמצעות לשכת המדען ועל כן על הלשכה לערוך בדיקות ומעקבים כדי לדעת מה הן תוצאות המחקרים ולקבוע הסדרים שייתנו הגנה לזכויות המדינה בכל המצאה, פטנט או זכות אחרת כאמור.

אף כי התמיכה לעריכת מחקרי התשתית ניתנת מזה שנים רבות, לא ערכה הלשכה בדיקה או מעקב אחר תוצאות המחקרים: האם נשאו המחקרים פירות כלשהם, ואלה מהם יושמו בתעשייה. אין בידי הלשכה מידע על פטנטים שנרשמו בעקבות המחקרים. אין גם מעקב אחר טיב התוצאות, דהיינו האם הן עונות על הציפיות של ועדת המחקר בעת שאישרה את נושאי המחקר. לא נערכה גם בדיקה בדבר הצלחת המחקרים, הממוינת על פי מכוני המחקר שבהם נערכו, כדי ללמוד על הצלחתו של כל מכון, ועל התועלת שהמשרד מפיק מתמיכתו בהם.

לדעת הביקורת על לשכת המדען לקבוע דרכים ליישום תוצאות המחקרים ולהבטיח תוך כדי כך את זכויות המדינה.



משרד התעשייה והמסחר הקצה בשנות הכספים 1984 ו-1985 סכום של כ-450 מיליון שקל לביצוע מחקרי תשתית במכוני מחקר המסונפים אליו. מחקרים אלה הם בנושאים שטרם הגיעו לשלב שיהיה אפשר ליישם את תוצאותיהם לאלתר בתעשייה, או שיש בהם עניין לענף תעשייתי שלם או לענפים מספר, ואישורם בידי המדען הראשי.

ממצאי הביקורת מצביעים: (א) נושאי המחקרים לא תמיד נבחרו לאחר בדיקה יסודית, ואין ודאות שתוצאות המחקרים יהיו ישימות ובעלות חשיבות. (ב) למעשה שימשו מחקרי התשתית מקור נוסף למימון תקציביהם של מכוני מחקר, הנתמכים בלאו הכי מתקציב המשרד. (ג) בכמה מקרים לא המציאו מבצעי המחקרים דו"חות ביניים ודו"חות סופיים על תוצאות המחקרים, ולשכת המדען הראשי לא נקטה צעדים נגדם. (ד) אין בלשכת המדען הראשי מידע מרוכז על התוצאות שהושגו במחקרי התשתית ואלה מהם שיושמו בתעשייה.

אספקת מזון בשעת חירום

ריכוז ממצאים

קיים חוסר בכוח אדם מרותק להפעלת מפעלי מזון, שאושרו כחיוניים לשעת חירום. במיוחד חסרים אנשי אחזקה ונהגים.

ברוב מפעלי המזון החיוניים אין אמצעים לאגירת מים. במיוחד חמור המצב במאפיות לאפית לחם הנזקקות לכמויות ניכרות של מים.

חסרים. למפעלים דיזלגנרטורים לשעת חירום, בהספק כולל של 61.3% מהדרוש. ב-26 מפעלים, בהם קיימים דיזלגנרטורים, אין מאגרי דלק אשר יאפשרו להפעיל את הדיזלגנרטורים בעת הצורך.

רכב המיועד להובלת גרעינים מהממגורות הוא מיושן, אינו תקין וההתקנים שלו במצב גרוע. טרם פורסמו הוראות בדבר מיגון פריטי מזון לסוגיהם בפני אמצעי לוחמה ביולוגית וכימית.



מערך משק לשעת חירום (מל"ח) מבוסס על החלטת הממשלה משנת 1972 הקובעת, כי בשעת חירום כל משרד ממשלתי יהיה אחראי להפעיל את המשק האזרחי בתחום עליו הוא מופקד ברגיעה, במסגרת התכנית אשר הוצאה על ידו, ואשר אושרה על ידי ועדת המל"ח העליונה (ומ"ע).

הרשות העליונה למזון (להלן - הרשות) במשרד התעשייה והמסחר, היא אחת הרשויות הייעודיות של מערך מל"ח, ופועלת במסגרת ומ"ע: הרשות אחראית לאספקת מצרכי מזון חיוניים לשעת חירום. ראש הרשות הוא מנהל מינהל הסחר הממשלתי במשרד התעשייה והמסחר, וסגנו משמש כממלא מקום ראש הרשות. הרשות אחראית לתכנון ענף המזון ולארגונו לקראת שעת חירום, ולהפעלתו בשעת חירום, לאספקת חופשית של מצרכי מזון מיבוא ומייצור מקומי לאוכלוסייה, לרבות לצה"ל ולאוכלוסיית השטחים.

בחודשים אוקטובר - דצמבר 1984 ובפברואר 1985 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולות הרשות בשנים 1983 ו-1984, ביניהן הבטחת רמות המלאי של מצרכים חיוניים, סדרי אחסנתם ואספקתם לאוכלוסייה בעת הצורך. הנתונים עודכנו בחודשים אוקטובר ונובמבר 1985.

בדיקות השלמה נערכו ברשות העליונה לכוח (חשמל), ברשות העליונה לתובלה יבשתית, אצל המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה ובמטה ארצי של ומ"ע. ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה על הרשות העליונה למזון נערכה ב-1979, וממצאיה פורסמו בדו"ח שנתי 30, עמ' 591.

הנחיות לתכנון אספקת מזון לשעת חירום

תכנון אספקת המזון לשעת חירום מבוסס על המשך אספקת חופשית ושוטפת, כבשעת רגיעה, של מצרכי המזון הבסיסיים, וכן של תוצרת חקלאית המצויה בארץ. לפי הוראות ומ"ע, על הרשות להיערך להנהגת קיצוב של מצרכי המזון בהיקף ארצי או מקומי, במצבים של ירידה גדולה במלאים או של הפרעות קשות בייצור המזון ובהובלתו. בשעת חירום הקיצוב יופעל במקום ובמועד עליהם יחליט שר התעשייה והמסחר.

הרשות עובדה תכנית לקיצוב, שעוגנה בהוראות נוהל, שהופץ לרשויות המקומיות. סדרי קיצוב המזון לא תורגלו. הרשות הסבירה שהיא נמנעת מתרגול מחשש שדליפת מידע על

תרגול הקיצוב עלולה לגרום פירושים לא נכונים של הציבור, והשלכות כלתי רצויות על כלכלת המדינה.

תפקידי הרשות וסמכויותיה

בזמן רגיעה, תפקידי הרשות הם להמליץ בפני שר התעשייה והמסחר על תכנון היבוא הממשלתי של מזון, כדי להבטיח מלאי קבוע ושוטף של כל המצרכים החיוניים שנבקעו (ראה להלן): לקיים מעקב אחר היבוא בפועל, ואחר הייצור והאספקה של המזון החיוני, מתוצרת חקלאית ומהתעשייה; לטפל באחסנת מלאים של פריטי מזון חיוניים, ובפיזור מתאים של המחסנים ברחבי הארץ; ליוזם הכרזתם של מפעלי מזון ומוסדות שיווק כמפעלים חיוניים; לערוך בדיקות כוננות, ולתרגל את מוסדות השיווק בחלוקת מזון במצבי חירום קריטיים; לתאם את הפעולות הדרושות עם רשויות מל"ח האחרות בכל הנוגע לייצור המזון, שיווקו וחלוקתו, בעיקר בתחום של כוח אדם, הובלה, כוח (חשמל), מים ודלק.

תפקידיה של הרשות בשעת חירום הם לארגן את האספקה של המזון החיוני, את ההפעלה של הסדרי שיווק ומחירים, ואת הפיקוח עליהם; לקבוע סדרי עדיפויות בייצור של מצרכי המזון החיוניים ובהובלתם, ולטפל בפרסומים ובהודעות לאוכלוסייה.

שר התעשייה והמסחר האציל לרשות מסמכויותיו, לעת רגיעה ולשעת חירום, השאובות בעיקר מחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. כהתאם לכך רשאית הרשות, בין היתר, להסדיר את הייצור, האספקה והמכירה של מצרכים ולתת שירותים; באישור השר לחייב להפעיל מפעל העוסק בפעולה חיונית או לאסור להפסיק את פעולתו. הוכנו גם תקנות מיוחדות, שיופעלו בשעת חירום, ושיאפשרו להרחיב את סמכויותיה של הרשות בתחום האספקה, הייצור והשיווק של המזון.

רמות מלאי

1. מצרכי המזון הבסיסיים בזמן רגיעה ובזמן חירום, כוללים מצרכים שאספקתם תלויה, במלואה או בחלקה, ביבוא מחוץ לארץ, ומצרכים המיוצרים בארץ בכמות העונה על צורכי האוכלוסייה.

מצרכי מזון בסיסיים מיובאים כוללים מצרכים שהממשלה מממנת את יבואם, כגון חיטה, בשר קפוא, שמן גולמי, ועליה לרוכשם בכמויות שיבטיחו בכל עת שרמת המלאי שתוכננה, הן לרגיעה והן לשעת חירום (ראה להלן), אכן קיימת. לפי נתוני הרשות הסתכמה ההוצאה על רכישת מצרכים אלה, בשנת הכספים 1983, בכ-410 מיליון דולר; התקציב בשנת הכספים 1984 הסתכם בכ-413 מיליון דולר⁽¹⁾.

חלק ממצרכי המזון הבסיסיים, כגון סוכר, תה, קפה ואבקת חלב, מיובאים על ידי יבואנים פרטיים; כיוון שהם אינם מחזיקים מלאים של מצרכים אלה לפי רמות המלאי הנדרשות לשעת חירום, נאלצת הממשלה לרכוש, לפי הצורך, כמויות חד פעמיות של מצרכים אלה, להחזיקם במלאי לשעת חירום ולדאוג לריענונם. השתתפות הממשלה ברכישת מצרכים כאלה ובהוצאות לאחסונם, הסתכמה בשנת הכספים 1983 בכ-1.77 מיליון דולר; התקציב לשנת הכספים 1984 הסתכם בכ-1.87 מיליון דולר.

2. הרשות קובעת, בהתייעצות עם גורמי צה"ל וועדת מל"ח עליונה, את רמות המלאי של מצרכי המזון הבסיסיים החייבות להישמר בכל עת, במונחים של חודשי צריכה. רמת המלאי הדרושה משתנה בעקבות שינויים בצריכה, גידול האוכלוסייה, ושינויים ברמת החיים המשפיעים על הרגלי התזונה. בקביעת רמות המלאי מביאה הרשות בחשבון את הצריכה של האוכלוסייה האזרחית, צה"ל ואוכלוסיית השטחים. רמת המלאי הדרושה למרבית מצרכי המזון הבסיסיים נקבעה בשנת 1977.

(1) בעניין יבוא הבשר ורמות המלאי שלו ראה בדו"ח זה, בפרק על יבוא ושיווק של בשר קפוא, עמ' 785.

בשנת הכספים 1984 ובחודשים אפריל - ספטמבר 1985, תאמו המלאים בפועל של רוב המצרכים את התכנון, בכל חודשי השנה, ובמקרים לא מעטים אף היו גבוהים מהמתוכנן; בחודשים מסוימים היה המלאי של מספר מצרכים קטן מהמתוכנן. הרשות הסבירה, כי החסר במלאי בחודשים מסוימים נובע מפגורים במשלוחים של פריטי מזון מחו"ל, ובמקרים אחרים ממדיניות הממשלה בנושא רמת המחירים, הגורמת שינויים בביקוש, המשפיעים על רמת המלאים הקיימים במחסנים.

3. ביולי 1979 העבירה היחידה לביטחון לאומי במשרד הביטחון לאישור ומ"ע, מסמך המפרט את היעדים והעקרונות לתכנון מערך מל"ח עד לשנת 1985.

לפי המסמך, לצורכי שעת חירום צריכה להימצא במדינה רמת מלאי ראויה לכל סוגי המצרכים, כולל לצורכי צה"ל במלחמה. רמת המלאי לפי סוגים, פריסת האחסון והתשתית הדרושה לטיפול בו, ייקבעו על ידי הרשות העליונה למזון בתיאום עם ומ"ע ועם היחידה לביטחון לאומי.

בדיון, שהתקיים בדצמבר 1979 בלשכת מ"מ קבוע ליו"ר ומ"ע אושרו ההנחיות האמורות, אולם עד מועד הביקורת באוקטובר 1985 לא שונו רמות המלאי המתוכננות לשעת חירום של מצרכי מזון בסיסיים. הרשות הודיעה, שרמות המלאי לא שונו כיוון שהתקציב הדרוש לכך לא ניתן לה.

מפעלים חיוניים

לצורך ייצור המזון ואספקתו בשעת חירום לאוכלוסייה האזרחית ולצה"ל נקבעה, ביזמת הרשות, מערכת רחבה של מפעלים חיוניים בתחום המזון, הכוללים מפעלים לייצור ולעיבוד מוצרי מזון, מוסדות לשיווק ולאספקת מזון ומתקנים לאחסון מזון, שאושרו כחיוניים לשעת חירום.

באחריות הרשות מצויים מפעלים שאושרו כחיוניים לשעת חירום. כאמור, הרשות נושאת באחריות כוללת לפיקוח ולמעקב אחר הכוננות לשעת חירום של מפעלים אלה.

כדי שהמפעלים יוכלו לספק בשעת חירום בכמויות שנקבעו את מצרכי המזון, שבגינם אושרו כחיוניים, הם זקוקים, בין היתר, לכוח אדם, לאמצעים לאספקת כוח (גנרציה של חשמל), לדלק, לאמצעי תובלה ולמים.

כבר בדו"ח שנתי 32, עמ' 157, עמד מבקר המדינה על כך שהנסיונות להביא את המפעלים הפרטיים לידי כך שיצטיידו בדיולגנרטורים בדרך של מתן הלוואות בתנאים מועדפים, לא נתנו את התוצאות הרצויות, וכי על הרשות לנקוט פעולות נוספות שיביאו להגדלת מצאי של דיולגנרטורים לשעת חירום.

1. כוח אדם: קביעת תקני כוח אדם וריתוקו למפעלים החיוניים הם בטיפולו של משרד העבודה והרווחה בתיאום עם הרשות. ל-3% מבין המפעלים החיוניים טרם נקבעו תקנים של כוח האדם הדרוש להפעלתם בשעת חירום. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, ביוני 1985, כי משרד העבודה והרווחה קבע תקנים לכמחצית מבין המפעלים האלה.

ביולי 1985 היו מאוישות, על ידי ריתוק למפעלים, רק 77% מהמשרות שבתקן כוח אדם של המפעלים, שנקבעו להם תקנים. במיוחד חסרים אנשי אחזקה ונהגים.

2. מים: מפעלי מזון חיוניים זקוקים למים לצורך הייצור. מפעלים אלה צריכים להצטייד באמצעים לאגירת מים (מיכלים או מאגרי מים), כדי שיוכלו להמשיך ולייצר את מוצריהם בשעת חירום, על פי המכסות שהוטלו עליהם, גם כאשר מסיבות שונות ינותק זרם המים למפעליהם.

הרשות ריכזה את הנתונים בדבר כמות המים להם יודקו המפעלים, כאשר תחול הפסקה של שמונה שעות באספקת מים.

הביקורת העלתה, שב-92 מהמפעלים אין אמצעים לאגירת מים כלל. החסר במיכלים או במאגרי מים, לפי ענפי הייצור, מתחלק כלהלן: במפעלי תעשייה של איטריות, קפה נמס, שוקולד וממתקים, ובמפעלים להקפאת פירות וירקות אין מיכלים או מאגרים כלל. בכתי

מטבחיים, במפעלים לייצור מוצרי שמן, בטחנות קמח, במפעלים לייצור שימורים וחומרי ניקוי חסרים אמצעים לאגירת מים בנפח הנע בין 81% לבין כ-97% מהדרוש. בממגורות ובמפעלים לייצור מוצרי חלב חסרים אמצעים לאגירת מים בנפח כולל של 53.6% מהדרוש. המצב חמור במיוחד במאפיות לחם הנזקקות לכמויות ניכרות של מים (ליטר מים לכיכר לחם); חסרים בהן אמצעים לאגירת מים בנפח כולל של 76% מהדרוש.

3. חש"מל: להפעלת מפעלי המזון, שאושרו כחיוניים לשעת חירום והזקוקים לגררציה של חש"מל לצורך הפעלתם נדרש הספק חש"מל. האמצעים העצמיים לייצור חש"מל, הקיימים במפעלים, יוכלו לספק רק כ-55.7% מההספק הדרוש להם.

במחצית השנייה של שנת 1975 קבעה הרשות העליונה לכוח, בתיאום עם הרשויות הייעודיות האחרות של מערך מל"ח, חמש דרגות עדיפות לאספקת חש"מל למפעלים חיוניים במצבי החירום השונים. סדר העדיפויות נקבע בנפרד עם כל רשות ייעודית ביניהן הרשות למזון בנוגע למפעלים החיוניים שבתחום אחריותה.

העדיפויות שנקבעו למפעלים לייצור מזון הם: בדרגת עדיפות א' נכללו מפעלים שאין להפסיק בהם את אספקת החשמל כלל, כגון משטחות, מפעלים לייצור מוצרי חלב, מאפיות וממגורות. בדרגת עדיפות ב' נכללו מפעלים שניתן להפסיק את אספקת החשמל בהם עד 24 שעות, כגון מפעלים לייצור שמני מאכל ושימורים. בדרגות עדיפות ג', ד' וה' נכללו כל שאר מפעלי המזון בהם ניתן להפסיק את אספקת החשמל מ-48 שעות עד שבוע ימים.

על פי הנחיות ומ"ע, צריכים המפעלים שסווגו בדרגת עדיפות א' וחלק מהמפעלים שסווגו בדרגת עדיפות ב' להצטייד בדיולגנטורים.

(א) לפי נתוני הרשות מיולי 1985, 70 מפעלי מזון היו מסווגים בדרגת עדיפות א', ו-18 בדרגת עדיפות ב'. המפעלים בדרגת עדיפות א' כוללים מאפיות, שבהן קיימים אמצעים עצמיים לאספקת חש"מל בהספק העולה על הדרוש כ-132 קו"ט. לשאר המפעלים להם דרושה אספקת חש"מל, היו במועד האמור 21 דיולגנטורים, שסיפקו רק 39% מההספק הדרוש.

(ב) לפי נתוני הרשות לאותו מועד, קיימים מפעלים חיוניים, שסווגו בדרגות עדיפות ג' עד ה', ולצורך הפעלתם דרוש חש"מל. האמצעים העצמיים הקיימים בהם לאספקת חש"מל סיפקו רק 36.5% מההספק הדרוש.

4. הובלה: (א) לפי ההנחיות של ומ"ע, בשעת חירום הובלת מצרכי המזון הבסיסיים שבבעלות הממשלה תבוצע באמצעות יחידות תובלה, שבאחריות משרד התחבורה, שיועדו להובלת מזון לשעת חירום. ההובלה של שאר מצרכי המזון תבוצע באמצעות הרכב המרותק למפעלים החיוניים.

לפי נתוני הרשות, הוקצו בשנת 1984 על ידי ומ"ע להובלת מזון בשעת חירום כלי רכב של יחידות תובלה ורכב מרותק למפעלים חיוניים.

מסיכומי דיונים שקוימו בומ"ע בנושא המזון עולה, שחלק מכלי הרכב המיועדים להובלת גרעינים מהממגורות הם מיושנים, אינם תקינים וההתקנים שבהם במצב גרוע. לחלק מהמפעלים החיוניים לא רותק רכב להובלת תוצרתם.

(ב) בשעת חירום יפעלו יחידות תובלה מחוזיות של הרשות הייעודית לתובלה, שיקבלו הזמנות לתובלה מהרשויות הייעודיות לחקלאות למזון, למשק כללי ולבנייה. בהנחיות ומ"ע נקבע שבשעת חירום רשויות אלה יספחו ליחידות התובלה נציגים, שעליהם יהיה לקבוע את העדיפויות ואת יעדי ההובלה. הביקורת העלתה שהרשות העליונה למזון טרם מינתה נציגים ל-12 יחידות תובלה מחוזיות. בבדיקת השלמה שנערכה באוקטובר 1985 הוברר כי לאחר התארגנות חדשה, שנעשתה בתיאום עם ומ"ע, מונה ביוני 1985 נציגי הרשות ליחידות התובלה המחוזיות.

5. דלק: על המפעלים החיוניים להצטייד במאגרי דלק כדי להפעיל את הדיולגנטורים שברשותם בשעת חירום, אם יחולו שיבושים באספקת כוח מהתחנות הסדירות של חברת החשמל, ואם יחולו שיבושים באספקת הדלק הדרוש להפעלת הדיולגנטורים. לפי נתוני הרשות היו חסרים באוקטובר 1985, מאגרי דלק לכרבע מהמפעלים בהם קיימים דיולגנטורים.

אחסנת מצרכי מזון

נוכח קיומם של אמצעי לוחמה כימיים (חל"כ) בחלק ממדינות האויב יש צורך בתכנון ובהכנה של אמצעי הגנה מתאימים בפני אמצעים אלה גם למוצרי המזון המיועדים לשעת חירום.

משרד הבריאות אחראי לפרסום הנחיות המקצועיות למיגון של מצרכי המזון בפני חל"כ, ובדבר השימוש הנכון במזון במקרה של היפגעותו. עוד ב-1979 ביקשו המטה הארצי של ומ"ע והרשות העליונה למזון ממשרד הבריאות לפרסם הנחיות דרושות בנושא. משרד הבריאות פנה בעניין זה למפקדת קצין רפואה ראשי. בינואר 1981 נתקבלה בזמ"ע, באמצעות משרד הבריאות, תשובת מפקדת קצין רפואה ראשי הקובעת שמיגון יעיל של מזון בפני חל"כ הוא לשמור את המזון בקופסאות פח אטומות במכסה; מיגון בשיטה אחרת טעון בדיקה ואישור נפרד של הגורמים המקצועיים במפקדת קצין רפואה ראשי.

למרות שבתשובה של מפקדת קצין רפואה ראשי לא היה משום מענה מלא לכל הבעיות בתחום המיגון, לא ננקט, מאז 1981 ועד למועד סיום הביקורת באוקטובר 1985, צעדים לקבלת הנחיות משלימות ומוסמכות בדבר מיגון מצרכי המזון לסוגיהם בפני חל"כ. הביקורת רואה בחומרה את חוסר הפעולה בעניין זה, ומצביעה על הצורך, שהגורמים הנוגעים בדבר ישלימו את הטיפול בנושא.

אספקת מזון ביישובי קו העימות

בפברואר 1982 פרסמה הרשות נוהל התארגנות לאספקת מזון לאוכלוסייה ביישובי קו העימות בצפון הארץ, במצב של אש בגזירה מוגבלת. הנוהל תואם עם צה"ל, משטרת ישראל, משרד הפנים, ראשי הרשויות המקומיות באזור ורשות שיווק. הנוהל מתייחס להיערכות לקראת אספקת מזון במצבי חירום שונים, כלהלן:

מצב א': מערכת שיווק המזון מתנהלת כפריסה נאותה והאוכלוסייה מסוגלת להצטייד במזון;

מצב ב': באזורים מסוימים לא יפתחו חנויות המזון, כולן או מרביתן;

מצב ג': האוכלוסייה תשהה זמן ממושך במקלטים ויהיה צורך לספק לה מזון.

הנוהל קובע הנחיות בדבר כיצד אספקת מזון ליישובי קו העימות במצבים השונים, בציינו שיש צורך להתכונן לקראת האפשרות של אספקת מזון בסיסי לאותם יישובים, העלולים לעמוד במצב של ניתוק, או של קשיים בקבלת אספקה.

באפריל 1984 פרסם המטה הארצי של ומ"ע נוהל היערכות של מערך מל"ח במלחמה מוגבלת, בתחומי מל"ח השונים, והוא כולל בין היתר את ההנחיות שנקבעו בנוהל הרשות משנת 1982.

הרשויות המקומיות המופקדות על הספקת שירותים לאוכלוסייה בזמן רגיעה, אחראיות להספקת אותם שירותים גם בשעת חירום (מזון, דלק, מים ועוד). הרשויות המקומיות עורכות תרגילים כדי לעמוד על מידת הכוננות של הרשות לקראת שעת חירום. בתרגילים אלה משתתפים גם נציגי הרשויות הייעודיות הארציות. בשנים 1982 - 1984 נערכו כ-10 יישובים שבכו העימות, השייכים למרחב פיקוד הצפון, תרגילי כוננות ובהם תורגל גם נושא המזון. מסיכומי התרגול עולה, כי בשלושה מהיישובים, הממונים על נושא המזון, לא הייתה מודעות לקיום הנוהל או לצעדים שעליהם לנקוט לקראת אפשרות של שהייה ממושכת של האוכלוסייה במקלטים, ולכן לא תכננו את אספקת המזון כנדרש במצב חירום.

ג'. לגבי יישוב אחד לא פורסם כלל סיכום של התרגול שנערך בו. הרשות העליונה למזון לא עקבה אחר תיקון הליקויים שהתגלו במהלך התרגול.



אספקת מזון לצה"ל ולאוכלוסייה האזרחית בשעת חירום תלויה ביכולתם של מפעלי המזון, שאושרו כחיוניים לשעת חירום, לספק את הפריטים שבנינם אושרו ככאלה.

בשעת חירום עלול להיווצר מצב, בו המפעלים החיוניים ינותקו, לתקופות שונות, ממקורות סדירים של אספקת חשמל, מים ודלק. במפעלים חיוניים רבים אין אמצעים לאספקה חלופה בשעת הצורך, ובמקרה של נתק ממקור אספקה סדיר לא יוכלו מפעלים אלה להמשיך בייצור.

כיום אינה חלה על המפעלים החובה להצטייד באמצעים האמורים. לדעת הביקורת על הרשות העליונה למזון, בשיתוף עם ומ"ע ויתר הגורמים הנוגעים בדבר, להגדיר את סדרי העדיפות במערכת, ולגבש תכנית שתביא להשלמת החסר, כשהאמצעים שיועמדו לרשותה יופעלו בהתאם לסדר העדיפות שייקבע.

ממצאי מעקב

פיקוח על הסחר הקימעונאי

דו"ח שנתי 34, עמ' 523

הביקורת בנושא הפיקוח על הסחר הקימעוני נעשתה בחודשים אוקטובר - דצמבר 1983 ופורסמה בדו"ח השנתי 34 של מבקר המדינה, עמ' 523. הביקורת שפורסמה בדו"ח השנתי 34 התייחסה בעיקר לנושאים אלה: מיעוט ביקורת יזומה בתחום הפיקוח על המחירים; תדירות נמוכה של פיקוח על השימוש במשקלות ובמידות. משרד מבקר המדינה המליץ, שמשרד התעשייה והמסחר יפעל כלהלן:

1. יפעל לקידום יזמת החקיקה להנהגת ברירת קנס על חלק ניכר מעבירות צרכנות, שהמשרד החל בה עוד בסוף 1981. חקיקה זו תתרום לצמצום הצורך להיזקק לבתי המשפט.
2. ישקול הענקת סמכות של מבקרים בתחומי הצרכנות, הפיקוח על המחירים וסימון מוצרים, למתנדבים מן הציבור.
3. ישקול ניהול כרטסת ממוחשבת של בתי עסק שבה ירשמו ויעודכנו פרטים על הביקורות שנעשו בבית העסק בכל התחומים שבהם המשרד עוסק, תוצאותיהן, וכן עבירות שביצע בעל העסק, כיולים במשקלות ובמידות שנעשו, מועד הכיול הקרוב וכדומה.
4. יבדוק אם קיימת אפשרות להעביר את עשיית הכיולים לידי חברה פרטית שתורשה לכך מטעם המשרד. המשרד יעסוק בפיקוח על החברה, בהסמכה של עושי הכיול ובקביעת תקנים ונהלים מקצועיים.

בדצמבר 1985 ערך משרד מבקר המדינה מעקב, שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה.

אלה ממצאי המעקב: