

משרד התעשייה והמסחר

פעולות ביקורת

במרכז ההשקעות, במינהל למחקר תעשייתי ובמינהל המימון שבמשרד, נבחנו פעולות לקידום התעסוקה. הביקורת התמקדה בסיוע להקמת מפעלים, להשקעות במו"פ ובקרב לעידוד השיווק בחו"ל.

ביחידה לאזורי פיתוח שבמשרד ובחברת מבני תעשייה בע"מ נבדק ביצוע השקעות בתשתית לתעשייה. במרכז ההשקעות ובחברה נבדקו הליכי מתן אישורים לבניית מבני תעשייה להשכרה. במשרד האוצר, במשרד, ובחברה נבדק ביטול ההסכם שבין החברה למדינה, והפרטת החברה.

במינהל הסחר שבמשרד, ובאגף התקציבים במשרד האוצר נבדק מימוש תכנית הליברליזציה בייבוא בשר קפוא והסחר בו; עוד נבדק יישום הרפורמה ברכישת חיטה והסחר בה.

ביחידת הממונה על התקינה ובלשכה לייעוץ משפטי שבמחוז תל אביב של המשרד, נבדקה אכיפת תקנים. במכון הישראלי לסיבים נבדקו פעילות המכון וניהול הכספים בו.

פעולות לקידום התעסוקה

ריכוז ממצאים

כדי להגביר את הצמיחה במשק ולהגדיל את התעסוקה בטווח הקצר והארוך, הפעילו משרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס) ומשרד האוצר (להלן - האוצר) כמה מסלולי עידוד. החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, תוקן (תיקון 39), ונוספו מסלולי סיוע חדשים למשקיעים בתעשייה. כדי לעודד יזמים להגדיל את השקעותיהם במחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) נוספו מסלולי עידוד חדשים במסגרת החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984, ומסלולי עידוד אחרים - במסגרת הוראות מינהליות שהוציא משרד התמ"ס. כדי להגדיל את הייצוא ואת התעסוקה לטווח הארוך, הגדיל משרד התמ"ס את הסיוע שהוא נותן לפעולות שיווק במסגרת הקרן לעידוד השיווק לחו"ל. האוצר, בשיתוף עם משרדים אחרים, פעל למתן תמריץ למעסיקים המגדילים את מספר עובדיהם, וכן יצר מסגרת של הכשרה מקצועית ל-1,000 מהנדסים.

מינהלת מרכז ההשקעות (להלן - המינהלה) שבמשרד התמ"ס אישרה סיוע למפעלים אשר הפסדיהם הביאו לידי כך שהונם העצמי נשחק, ועקב זאת איתנותם הכספית נחלשה. למקצתם אף היה הפסד תפעולי. משרד התמ"ס ומרכז ההשקעות לא ניתחו את הסיבות להפסדי המפעלים האלה, ולא דרשו מכמה מהם לכסות את הגירעון בהונם העצמי. המשרד גם לא בדק אם קיימת הסתברות גבוהה שההשקעה החדשה תצמיד את המפעל כולו לרווחיות או שההסתברות היא שההשקעה תיכשל.

אושרו השקעות גם בענפי משק שיש בהם עודף של כושר ייצור, בעיקר בנימוק של יצירת מקומות עבודה באזורים מוכי אבטלה. מפעלים כאלה יכולים להיכשל, אם לא יצליחו להתחרות במפעלים הקיימים. אם יצליחו בתחרות, הם ינגסו מנתח השוק של המפעלים הקיימים, וגם אם יוסיפו מקומות תעסוקה ביישוב שבו הוקמו, הם עלולים לגרום לפיטורים ביישובים אחרים. המינהלה אישרה הקמת מפעל בענף האלקטרוניקה, אף כי סקר לבדיקת כדאיות כלכלית העלה שהמפעל אינו כדאי למשק ולמשקיע.

אושרו הלוואות בערבות מדינה להשקעות שלפי סקר הבנק לפיתוח התעשייה בישראל משך קיומן ותקופת החזר ההשקעה קצרים מתקופת פרעון ההלוואה. אישור ערבות להלוואות לתקופה העולה על משך קיומו של הפרויקט היא מיותרת, ויתכן שבשנים האחרונות להחזר ההלוואה לא יהיו בידי המדינה ביטחונות להבטחת החזרתה.

המינהלה לא קבעה לעצמה אמות מידה לאישור השקעות בהון חוזר ולא הנחתה את החטיבות המקצועיות שבמשרד כיצד לבדוק את צורכי ההון החוזר של יזמים. לקביעה כזאת יש חשיבות נוכח רמת הסיכון הגבוהה שנוטלת עליה המדינה בהלוואות להון חוזר, שהבטחות בגין נמוכות. המינהל למחקר תעשייתי (להלן - המינהל) לא עשה בדיקה שיווקית-כלכלית-עסקית של פרויקטים במו"פ שאותם מימן בשיעור של 60%, אף על פי שכרוך בהם סיכון גבוה למשק.

התמיכה במו"פ המבוצע בקבלנות-משנה אושרה בחלק מן המקרים לאחר שנחתמו החוזים בין מזמיני העבודה מחו"ל לבין מבצעי המחקר. במקרים אלה, אפשר שהמענק יהפוך למעין בונוס הניתן בדיעבד, ואז אין בו כדי להגדיל את כושר התחרות עם קבלני משנה בחו"ל.

על דיוני ועדת הקרן לעידוד השיווק לחו"ל נרשמים פרוטוקולים, אולם הנהלת הקרן אינה מקפידה שיודפסו ויאושרו כדין. סכום התכנית המאושרת והמענק נקבעים, בדרך כלל, בידי הנהלת הקרן ולא בידי הוועדה שמונתה לשם כך.

במרבית חוות הדעת של החטיבות הענפיות במשרד התמ"ס ושל הבודקים החיצוניים על תכניות השיווק של המפעלים לא ניתנה הדעת לאיתנותם הכספית של המפעלים וליכולתם לבצע את תכנית השיווק והייצוא. בחומר המוגש לוועדת הקרן אין נותנים את הדעת על שיעור הערך המוסף בייצוא המפעל.

ממאי 1990 ואילך קיבלה הממשלה כמה החלטות בדבר קליטת מצטרפים חדשים למעגל העבודה במגזר היצרני. באפריל 1991 הופעל הסדר מינהלי באמצעות אגף מס הכנסה, ועל פיו מי שמעסיקים יותר מ-20 עובדים יקבלו תמריץ בעבור מועסקים חדשים. הטיפול המתמשך של משרדי הממשלה ביישום ההחלטה הביא לכך, שנוסף על ההסדר המינהלי, התקבל בכנסת ב-9.7.91 החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991. לפי חוק זה, ניתן התמריץ למי שמעסיקים יותר מחמישה עובדים, בגין כל עובד חדש שיעסיקו. ביצוע החוק הוטל על המוסד לביטוח לאומי. מצב זה, שבו התמיכה משולמת בידי שני גופים - אגף מס הכנסה והמוסד לביטוח לאומי - מגדיל את ההוצאות המינהליות ופוגע ביעילות ביצוע התשלומים.

האוצר, שהוא גוף מטה, התקשר עם חברה פרטית כדי שתכשיר 1,000 מהנדסים, פעולה שעליה מופקד, בדרך כלל, האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה. החברה התחייבה להכשיר מהנדסים ולאחר ההכשרה הם יועסקו במשך שלוש שנים בחברות הנדסה בישראל. ההתקשרות נעשתה בלי מכרז, במחיר גבוה מעלות הקורסים שמקיים משרד העבודה והרווחה. האוצר התחייב לממן עד לגובה שכר המינימום במשק, את שכרם של עד מחצית ממספר המהנדסים שהוכשרו ויועסקו בידי החברות, אם לא תהיה להם תעסוקה.

קליטת עולים בתעסוקה

האבטלה במשק

מאז תחילת 1990 ועד סוף 1991 עלו לארץ כ-376,000 עולים, מהם כ-200,000 ב-1990, וכ-176,000 ב-1991. צפי העלייה לשנת 1992, כבסיס לתכנון, הוא כ-200,000 עולים. משרד האוצר העריך ב-1991 את תרומת העולים לגידול הצפוי בכוח העבודה האזרחי בכ-70,000 איש בשנה. משרד העבודה והרווחה העריך את גידול כוח העבודה האזרחי בלי תרומת העלייה בכ-40,000 - 45,000 בשנה. הערכות אלה חזו, אפוא, גידול שנתי של כ-110,000 בשנה – כ-6% בכוח העבודה האזרחי - אם תתמיד העלייה באותו קצב.

בסוף הרבעון השלישי של 1991 הגיע שיעור האבטלה בישראל ל-10.4%, שיעור הזהה לזה ששרר בשנת 1966, והיה הגבוה ביותר ב-25 השנים האחרונות. להלן נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) על שיעור האבטלה בשנים האחרונות (באלפים)¹:

השנה	כוח עבודה אזרחי	מספר המועסקים	מספר בלתי מועסקים	שיעור האבטלה (באחוזים)
1988	1,553	1,453	100	6.4
1989	1,603	1,461	142	8.9
1990	1,650	1,492	158	9.6
*1991	1,780	1,595	185	10.4

* אומדן לסוף ספטמבר 1991 (נערך על ידי משרד מבקר המדינה).

הנתונים מצביעים, כי אף על פי שמספר המועסקים גדל בשנים האחרונות, עלה שיעור האבטלה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהגידול במספר המועסקים לא הדביק את הגידול בכוח העבודה האזרחי. הרשות לתכנון כלכלי שבמשרד העבודה והרווחה הצביעה, כי כ-90% מהאבטלה נבעו מהיעדר ביקושים לכוח אדם, ורק כ-10% ממנה נבעו מאי-התאמה בין כישורי המובטלים לכישורים הנדרשים למשרות הפנויות ומפרק הזמן שדורש עבודה זקוק לו כדי להיקלט במשרה המתאימה לו. היעדר ביקושים לכוח אדם הומחש בנתוני שירות התעסוקה: ב-1990 הגיע היחס בין דורשי עבודה, בממוצע בחודש, לבין מספר המשרות המוצעות, בממוצע בחודש, ל-4.1 דורשי עבודה למשרה בלשכות למבוגרים, ול-5.4 במרכז לתעסוקת אקדמאים.

מצוקת האבטלה בקרב העולים

למציאת תעסוקה לעולה יש חשיבות מרכזית בתהליך הקליטה בארץ, שכן השפעתה חורגת מעבר לתחום התעסוקתי הצר. תעסוקת העולה מאפשרת לו עצמאות כלכלית וניתוק התלות במוסדות הקולטים, קובעת במידה רבה את מקומו במערכת החברתית-הכלכלית, משפיעה על התערותו בחברה ועל תדמיתו העצמית, ומקנה לעולה הרגשה של קביעות וביטחון כלכלי.

העולים הבאים ארצה נאלצים להתמודד לא רק עם משק המאופיין בשיעורי אבטלה גבוהים, אלא גם עם נתוני פתיחה נחותים בשוק העבודה, הנובעים מקשיי שפה, קשיי הסתגלות לחברה הישראלית,

¹ הלמ"ס אומדת את האבטלה לפי נתוני סקר כוח אדם הכולל 12,000 בתי אב ונעשה בכל רבעון. בלתי מועסק הוא כל מי שחיפש עבודה בשבוע שבו נערך הסקר ולא עבד כלל באותו שבוע.

ובעיות התאמה בין השכלה, הכשרה מקצועית וניסיון מקצועי, שנרכשו בארץ המוצא, לבין דרישות שוק העבודה הישראלי.

כניסתם של העולים כדורשי עבודה לשוק העבודה משתקפת בנתוני הלמ"ס. לפי נתוניה, בסוף הרבע השלישי של 1991 הגיע מספר העולים שבאו לארץ מאז ינואר 1990 והצטרפו לכוח העבודה הישראלי לכ-112,000; מהם 44,000 (39%) היו בלתי מועסקים.

מצוקת האבטלה בקרב העולים משתקפת בנתוני סקר כוח אדם שנערך בידי הלמ"ס, על פי מדגם של כ-1,100 יחידות משפחתיות. הסקר בדק את מצב התעסוקה של העולים מבריה"מ, שעלו לארץ במחצית הראשונה של שנת 1990 והתפלגותם לפי מספר החודשים שהם שוהים בארץ; להלן נתונים מתוך הסקר על מצב התעסוקה של העולים בינואר - אפריל 1991 - 6 עד 15 חודשים לאחר עלייתם לארץ:

ס"ה		ותק בארץ					
		12-9 חודשים		15-12 חודשים			
אלפים	%	אלפים	%	אלפים	%		
37.5	10.7	18.9	7.9			עולים בגיל עבודה	
21.1	5.5	10.9	4.7			מהם בכוח העבודה האזרחי	
14.9	3.8	7.5	3.6			מועסקים	
6.2	1.7	3.3	1.1			בלתי מועסקים	

הנתונים מצביעים על שיעור אבטלה של כ-30% בקרב העולים ששהו בארץ בין חצי שנה לשנה, ושל כ-24% בקרב העולים ששהו בארץ בין שנה לשנה ורבע.

הסקר מצביע, כי שיעור גבוה מכלל העולים החליפו את משלח ידם בעקבות העלייה, ושיעור גבוה מהם מועסקים בארץ במשלח יד הנחשב נמוך יותר בסולם החברתי-הכלכלי (להלן - ניידות תעסוקתית כלפי מטה). להלן נתוני הסקר על משלח היד של העולים המועסקים בישראל, לפני העלייה ולאחריה לגבי כ-1,100 יחידות משפחתיות שנדגמו:

משלח יד בחו"ל	משלח יד בארץ	באחוזים
מקצועות מדעיים ואקדמיים	34.0	8.9
מקצועות חופשיים אחרים וטכניים	21.8	13.4
מנהלים	7.7	-
עובדים מקצועיים בתעשייה	19.6	36.6
עובדים אחרים בתעשייה ובלתי מקצועיים	0.8	11.0
עובדי חקלאות	-	2.0
עובדי שירותים	4.3	21.8
פקידים	7.8	3.5
עובדי מכירות	-	2.2
לא ידוע	-	0.6

הניידות התעסוקתית כלפי מטה מאפיינת הגירה ובכלל זה גם את גלי העלייה מבריה"מ בשנות השבעים. היא נובעת בחלקה מהגדרה שונה של משלח היד על פי הנורמות של המשק הישראלי ומעמדת הנחיתות של העולה. היא משקפת גם את הקשיים לקלוט במצב של אבטלה אוכלוסייה שבה שיעור גבוה של בעלי משלחי יד מדעיים ואקדמיים, בעיקר במקצועות הנדסיים-טכניים ובמקצועות

הרפואה, שיעור הגדול כמה מונים מזה הקיים במשק הישראלי: בקרב עולי בריה"מ ב-1990, בגיל העבודה, יש כ-40% בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים, מהם כ-6% רופאים ו-25% מהנדסים, לעומת כ-9% בקרב הישראלים ב-1989, מהם 1% רופאים, ו-2% מהנדסים.

ללמ"ס אין נתונים על עולים שאמנם מצאו תעסוקה ומיונם לפי מקצועותיהם, אך מן הטבלה משתקפת ניידות תעסוקתית גדולה כלפי מטה. תופעת הניידות כלפי מטה לא נבדקה, אך אם היא תימשך ותקיף עולים רבים, היא עלולה ליצור בעיה חברתית ותעסוקתית חמורה, שהשפעותיה על העלייה לישראל ועל הירידה ממנה עלולות להיות קשות.

השמת עולים בעבודה על ידי שירות התעסוקה

1. לשכות שירות התעסוקה למבוגרים: המספר הכולל של העולים מבקשי עבודה (להלן - דו"ע) ב-1990 בלשכות שירות התעסוקה למבוגרים הגיע ל-22,705, בממוצע 4,601 בחודש - 5.5% מכלל דו"ע בממוצע בחודש. במהלך אותה שנה גדל מספר העולים דו"ע בלשכות למבוגרים מ-2,206, שהיו 2.5% מכלל דו"ע בינואר, ועד ל-10,315, שהיו 11.9% מכלל דו"ע בדצמבר. בשנת 1991 גדל מספר העולים שהתייצבו בלשכות שירות התעסוקה למבוגרים, אולם בידי שירות התעסוקה עדיין אין נתונים מרוכזים על מספרם.

היחס של 4.1 דו"ע למשרה בחודש, בממוצע שנתי, שהיה קיים בלשכות למבוגרים בשנים 1989 ו-1990, יחס של 4.0 בשנת 1991, מבטא את הקושי בהשמת דו"ע. היחס הזה לא עלה בשנתיים האחרונות, על אף הגידול במספר דו"ע, בעיקר בשל האירועים ביש"ע ומלחמת המפרץ, שפגעו בהתייצבותם הסדירה של ערביי יש"ע במקומות עבודתם בתחומי הקו הירוק וגרמו לירידה במספרם. בעקבות זאת גדל הביקוש לעובדים ישראלים ברבע האחרון של 1990 וב-1991.

2. המרכז לתעסוקת אקדמאים: להלן נתוני המרכז על המספר השנתי הכולל של דורשי עבודה שפנו למרכז בשנים 1989 - 1991, מספר הפונים שסודרו בעבודה, ומספר הפונים שהופנו לקורסים:

<u>1991</u>	<u>1990</u>	<u>1989</u>	ס"ה
66,651	30,864	18,302	דורשי עבודה
9,007	1,694	836	הופנו לקורסים
6,517	4,860	6,179	סודרו בעבודה
10	16	34	שיעור המסודרים בעבודה מקרב דו"ע באחוזים
ותיקים			
12,658	13,563	14,572	דורשי עבודה
540	465	496	הופנו לקורסים
2,528	3,298	4,861	סודרו בעבודה
20	24	33	שיעור המסודרים בעבודה מקרב דו"ע באחוזים
עולים			
53,993	17,301	3,727	דורשי עבודה
7,867	1,229	340	הופנו לקורסים
3,989	1,567	1,315	סודרו בעבודה
7	11	35	שיעור המסודרים בעבודה מקרב דו"ע באחוזים
9	10	39	שיעור המסודרים בעבודה מקרב דו"ע שלא הופנו לקורסים באחוזים

הטבלה מראה, כי מספרם הכולל של דו"ע אקדמאים גדל ב-1991 פי 3.6 לעומת מספרם ב-1989, בשעה שמספר דו"ע אקדמאים עולים גדל פי 14.

נתוני סקר שעשתה הלמ"ס על תעסוקת העולים שעלו בחצי הראשון של 1990 מראים, כי העולים שאינם מועסקים מחפשים עבודה בכמה דרכים בעת ובעונה אחת: 77.3% באמצעות חברים או קרובים; 75.8% באמצעות שירות התעסוקה; 74.9% באמצעות מודעה בעיתון; 60.5% באמצעות פנייה ישירה למעסיק; 19.9% פנו ללשכת עבודה אחרת. עוד מראה הסקר, כי העולים שהועסקו מצאו את עבודתם בדרכים האלה: 53.1% מהם מצאו עבודה באמצעות חברים או קרובים; 18.0% באמצעות פנייה ישירה למעסיק; 9.6% באמצעות שירות התעסוקה; 4.7% באמצעות מודעה בעיתון; 1.8% באמצעות לשכת עבודה אחרת; והיתר בדרכים אחרות.

תוצאות הסקר מצביעות, כי הדרכים הלא ממוסדות הן היעילות ביותר למציאת עבודה, ולא הפנייה לשירות התעסוקה. התפקיד העיקרי שמילא שירות התעסוקה כלפי העולים היה רישום התייצבותם בלשכה לצורך קביעת הזכאות לקבלת דמי אבטלה.

מוקדי אבטלה

נתוני הלמ"ס לשנת 1990 מצביעים, כי ביישובים כפריים היה שיעור האבטלה נמוך - 4.4%; שיעור האבטלה בשלוש הערים הגדולות היה קרוב למוצע הארצי - 9.5% (בתל אביב - 8.8%, בירושלים - 9% ובחיפה - 10.2%) וכמוהו שיעור האבטלה בערים שאוכלוסייתן מונה בין 100,000 ל-200,000 תושבים - 9.6%. לעומת זאת, ביישובים עירוניים שבהם מתגוררים פחות מ-100,000 תושבים היה שיעור האבטלה גבוה מהממוצע, ובערי פיתוח אף הגיע ל-13.7%.

להלן נתוני הלמ"ס (באלפים) על האבטלה ב-1990 לפי מחוזות, וחלקן של ערי הפיתוח באבטלה:

מחוז	כח עבודה אזורי	מספר מועסקים	מספר מובטלים	% אבטלה
ס"ה	1,649.4	1,491.7	157.8	9.6
מזה ערי פיתוח	140.9	121.6	19.3	13.7
מחוז הצפון	242.9	221.0	21.9	9.0
מזה ערי פיתוח	78.2	68.0	10.2	13.1
מחוז הדרום	173.8	153.3	20.6	11.8
מזה ערי פיתוח	62.7	53.6	9.1	14.6
מחוז ירושלים	180.1	163.1	17.0	9.5
מחוז חיפה	224.4	200.4	24.0	10.7
מחוז המרכז	375.5	340.0	35.7	9.5
מחוז ת"א	418.9	382.1	36.8	8.8

הטבלה מצביעה על שלושה מוקדי אבטלה עיקריים: (א) מחוז הדרום, שבו בולט שיעור האבטלה הגבוה בערי פיתוח, שבהן 36% מכוח העבודה; אולם שיעור האבטלה במחוז, בלא ערי פיתוח, גבוה אף הוא משיעור האבטלה הארצי. (ב) מחוז חיפה, שבו הגיע שיעור האבטלה ל-10.7%. (ג) מחוז הצפון, שבו שיעור האבטלה (9%), נמוך מהממוצע, בעיקר בשל השיעור הגבוה של היישובים הכפריים שבו. אולם בערי הפיתוח, שבהן 32% מכוח העבודה שבאזור, שיעור האבטלה הגיע ל-13.1%.

תכניות לקליטת עולים

מאז החל גל העלייה, הכינו יחידות שונות במשרדי הממשלה תכניות לעידוד הצמיחה של המשק ולקידום התעסוקה בו. עם יחידות אלו נמנים אגף התקציבים שבאוצר, משרד התמ"ס (בעניין תכניתו של משרד זה, ראה גם דוח שנתי 41, עמ' 561), הרשות לתכנון לאומי וכלכלי במשרד הכלכלה והתכנון וכן מחלקת המחקר של בנק ישראל. תכניות אלו התבססו על העיקרון שיש לנקוט מדיניות כלכלית כוללת, אשר תאיץ את קצב הצמיחה של המשק שלא בדרך של יזמה ממשלתית ישירה להגדלת התעסוקה והקמת מפעלים ממשלתיים, אלא על ידי הענקת תמריצים מיוחדים ויצירת תנאים נוחים להתרחבותו של המגזר העסקי, ולהגברת כושר התחרות של המשק בשווקים הבין-לאומיים. את אלה יהיה אפשר להשיג על ידי פעולות לשכלול שוק הכספים וההון שיביאו להפחתת מחירי ההון, לליברליזציה של סחר החוץ ותנועות ההון מהמשק ואליו ועל ידי נקיטת מדיניות מתאימה של שער החליפין. ההנחה הייתה, כי קצב צמיחה של המגזר העסקי בשיעור שנתי של כ-9% - 10% ימנע גידול בשיעור האבטלה במשק.

על פי תכניות אלה, על הממשלה לנקוט את הצעדים האלה: (א) להעניק אמצעי קיום לעולים בתקופה הראשונה לשהותם בארץ; (ב) להרחיב שירותים ציבוריים כנדרש בשל תוספת האוכלוסייה; (ג) להרחיב את ההשקעות בתשתית, כדי ליצור תנאים להגדלת ההשקעות במשק ובעקיפין לשמש עוד מקור ליצירת מקומות תעסוקה בעת הקמת התשתית. (ד) להגדיל את הרווחיות ואת כושר התחרות של המגזר העסקי, בין השאר על ידי הגמשת שוק העבודה; (ה) לשמור על יציבות מחירים; (ו) להתערב בפעילויות שהשוק לא הצליח בהן, כגון מתן התחייבויות רכישה לקבלנים וצמצום הסיכון הרב הכרוך בהשקעות במשק מנקודת ראות המשקיע; (ז) על הממשלה לנקוט פעולות יזומות כדי להקל על בעיית התעסוקה בתקופת הביניים עד להבשלת השקעות ותחילת הצמיחה של המשק, שבעקבותיהן יגבר הביקוש לעובדים. בתקופת הביניים יש להגמיש את שוק העבודה ולצמצם את המסים על עבודה. כל זאת יש לבצע בלי להגדיל את הגירעון התקציבי.

להגברת הגמישות של שוק העבודה הוצע לנקוט את הצעדים האלה: (א) הגמשת שכר: הורדת תעריפי שכר, ביטול הצמדות שכר בהסכמת האיגודים המקצועיים, שינוי חוק שכר מינימום וחוק ביטוח אבטלה; (ב) ייעול ההשמה בתעסוקה על ידי הקמת שירותי תיווך פרטיים, לצד שירות התעסוקה הממלכתי; (ג) יצירת תנאים מתאימים להגדלת הביקוש לעובדים על ידי הפחתת עלות העבודה והגברת העבודה במשמרות; (ד) עידוד הכשרה מקצועית פנים מפעלית על ידי קיום קורסים מוכרים במפעל או הכשרה תוך כדי עבודה.

התכניות חזו, כי גם לאחר ביצוע ההמלצות יהיה שיעור האבטלה כ-12% - 14% במשך רוב התקופה עד 1995, משום שהיצע כוח האדם יגדל הרבה יותר מהגידול בביקוש לעובדים. שיעור האבטלה צפוי לרדת במהירות אחרי 1995.

בנק ישראל העריך, כי לקליטתם של מיליון עולים יהיה צורך לגייס הון נוסף בסך של 25 מיליארד דולר לשם מימון הגירעון השוטף במאזן התשלומים. אם מטבע החוץ שיגויס יסתכם ב-10 מיליארד דולר בלבד, לא יהיה אפשר לממש את כל ההשקעות המתוכננות וכתוצאה מכך שיעור הצמיחה של המשק יהיה נמוך מהצפוי, ושיעורי האבטלה יהיו גדולים אף יותר ויגיעו ל-15% - 16%.

החלטות ממשלה

1. מראשית 1990 קיבלו הממשלה וועדת השרים לענייני עלייה שורה של החלטות כלכליות בעניינים האלה: (א) שינויים דרושים בשוק העבודה; (ב) שינויים בשוקי ההון, הכספים ומטבע החוץ, במסים על רווחי הון ובהכנסות מנכסים פיננסיים ואחרים; (ג) חשיפת הייצור המקומי לתחרות עם מוצרים מיובאים; (ד) צמצום ההשפעות האינפלציוניות הנובעות מעדכון מחירים שבשליטת הממשלה; (ה) שינויים במסים עקיפים, וכן הגברת הגבייה וחיוזק האכיפה; (ו) כן אימצה הממשלה באוגוסט אותה שנה את תכניתו של משרד התמ"ס להגברת התעסוקה ולקליטת העלייה.

2. להלן עיקר ההחלטות הנוגעות לשוק העבודה שהתקבלו בממשלה או בוועדת השרים לענייני עלייה ואלה שיושמו עד אוקטובר 1991. החלטות אלה נתקבלו, בספטמבר 1990, למעט אלה שמצוין בצדן מועד אחר:

(א) הממשלה תיזום שינוי לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, ולפיו שר העבודה והרווחה ושר האוצר יוסמכו לקבוע שכר מינימום מיוחד לענפים שנקלעו לקשיים כלכליים; בשיטת העדכון של שכר המינימום ייעשו שינויים, אשר יביאו להורדתו; שכר מינימום לעובד חדש באותם ענפים במחצית השנה הראשונה להעסקתו יהיה בשיעור 80% משכר המינימום הרגיל.

בהסכם שנחתם בין הממשלה לבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים ולבין ההסתדרות ב-24.5.91 (עסקת החבילה) נקבע, כי לא ייעשה שינוי בחוק שכר מינימום אלא בהסכמת ההסתדרות והמעסיקים. עד דצמבר 1991 לא הוסכם על שינוי בתחום זה.

(ב) תיקון חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 - לעניין דמי אבטלה. הממשלה החליטה ליזום שינויים בחוק, שיחמירו את התנאים לקבלת דמי אבטלה, ולהסמיך את שר העבודה והרווחה בהסכמת שר האוצר לקבוע בתקנות כי קבלת דמי אבטלה, בחלק מתקופת הזכאות, תותנה בהשתתפות המובטל בעבודות ציבוריות.

חוק הביטוח הלאומי אכן שונה, בהוראת שעה למשך שנתיים מ-1.4.91, והוחמרו התנאים לקבלת דמי אבטלה, אך לא הוצאו תקנות בנוגע להשתתפות מובטלים בעבודות ציבוריות.

(ג) ביטול הצמדות בין הסכמי שכר - הוחלט ליזום חקיקה שתקבע, כי לא יחייבו עוד "סעיפי הצמדה" בהסכמי עבודה קיבוציים במגזר העסקי, שלפיהם שכר ותנאי עבודה של עובדים צמוד לשכר ולתנאי העבודה במגזר הציבורי.

ההחלטה לא קיבלה ביטוי בחוק. אולם בהסכם עסקת החבילה ממאי 1991 נקבע, כי תופסק הצמדת השכר בחברות הממשלתיות לשכר בשירות הציבורי, והשכר ייקבע במשא ומתן בין ההסתדרות והאיגודים המקצועיים לבין רשות החברות הממשלתיות. בסוף אוקטובר 1991 טיפלו משרדי האוצר והמשפטים בעניין מעמדה המשפטי של רשות החברות לעניין ניהול המו"מ לקראת חידוש הסכמי השכר באפריל 1992.

(ד) ביטול הגבלות על עבודת לילה - הוחלט ליזום חקיקה שתשעה לשלוש שנים סעיף בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, הקובע, כי במפעל שעובדים בו במשמרות לא יועסק עובד בעבודת לילה יותר משבוע אחד בתוך שלושה שבועות. ב-27.3.91 תוקן הסעיף האמור בחוק ונקבע, כי בשנים 1991 - 1993 לא יועסק עובד בעבודת לילה יותר משבועיים בתוך שלושה שבועות.

(ה) הפחתת דמי הביטוח הלאומי - במסגרת המאמצים להורדת עלות העבודה, הוחלט להפחית את תשלומי המעבידים והעצמאים לביטוח לאומי ב-4% מההכנסה או מהשכר. נקבע, כי אוצר המדינה ישפה את המוסד לביטוח לאומי על הפסד ההכנסות בגלל הפחתה זו; ההפחתה והשיפוי הנובע ממנה יהיו בתוקף מיום 1.10.90 עד 31.12.91. כן הוסמך שר האוצר להפחית מן התשלומים המועברים לגופים שהמדינה משתתפת בתקציביהם, סכומים בגובה החיסכון הנובע מההפחתה האמורה בדמי הביטוח הלאומי. לפי דברי ההסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת העלייה), התשנ"א-1990, הותנתה הפחתת עלות העבודה בהטלת מס ערך מוסף על שירותי תיירות ועל פירות וירקות.

החלטת הממשלה מספטמבר 1990 לא יושמה במלואה; ממאי 1991 ועד דצמבר 1992 תשלם הממשלה למוסד לביטוח לאומי 2% מההכנסה של כלל העובדים במשק במקום המעסיקים, לא כולל עצמאים. לקראת קבלת ההחלטה בדבר הפחתת עלות העבודה, לא נבדקה השפעתן של הפחתות קודמות, שנעשו מאז 1986, על מספר המועסקים שנוספו במשק כתוצאה מהן. עלות הפחתות אלו עד לסוף שנת הכספים 1990 הייתה כ-10 מיליארד ש"ח, במחירי 1990.

בתקציב המדינה לשנת 1991 נכלל סכום של 3 מיליארד ש"ח בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי, בהנחה שההפחתה תהיה בשיעור 4% מההכנסה או מהשכר. סכום זה ישולם למוסד לביטוח לאומי על ידי האוצר במקום המעסיקים.

עד סוף 1991 לא הוטל מע"מ על שירותי תיירות ועל ירקות ופירות.

(ו) ביטול חובת הזיקה לשירות התעסוקה - הוחלט לזווג חקיקה שתבטל את עקרון "חובת הזיקה" שנקבעה בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, האוסר לקבל עובדים אלא באמצעות שירות התעסוקה. כן הוחלט לזווג חקיקה שתבטל את האיסור על הקמת וניהול לשכות עבודה פרטיות.

חוק שירות התעסוקה תוקן במאוס 1991 ונקבע בו, שחובת הזיקה תחול רק על עובד או על מי שעומד להתקבל כעובד, ואינו אזרח ישראל או תושב ישראל.

(ז) מס מעסיקים - ב-23.8.90 החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר להגיש לה הצעות לביטול מס מעסיקים במגזרי משק מסוימים. חוק מס מעסיקים, התשל"ה-1975, שנחקק בתקופה שהיה בה עורף תעסוקה במשק, הטיל מס בשיעור 4% על כל תשלומי השכר של המעסיקים. בתיקון החוק מ-1980 נקבע, כי מעסיקים במפעל תעשייתי, שעיקר פעילותו פעילות יצרנית, במשק חקלאי, במלונאות, בחברות שיווק לייצוא ובבניית מגורים, יהיו פטורים ממס מעסיקים, כלומר, המס הוסר מעל המגזר היצרני.

בספטמבר 1990 אישרה הכנסת, על פי הצעת הממשלה, תיקון לחוק, ולפיו הורשה שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לשנות את שיעור המס ולקבעו בין 0% ל-4% לסוגים שונים של מעסיקים. בצו שהוציא השר, בתחולה מ-1.7.91, נקבעו שיעורי מס של 3% למגזר העסקי, ושל 4% לגופים ציבוריים, כגון רשויות מקומיות ומפעל הפיס.

בדברי ההסבר להצעת התיקון צוין, כי התיקון נועד לעודד את התעסוקה במגזר העסקי. לדברי ההסבר לא צורפו נתונים על תוספת התעסוקה שצפויה בעקבות תיקון זה. למעשה, התיקון הביא להורדה של 1% בשיעור המס שמשלם מגזר השירותים בלבד, משום שממילא המגזר היצרני פטור ממס זה. ב-1990 הסתכמו ההכנסות ממס מעסיקים ב-710 מיליון ש"ח. אומדן ההכנסות לשנת 1991 (שמנתה תשעה חודשים) היה 880 מיליון ש"ח, על פי חישוב שנתי.

(ח) השקעות של חברות ממשלתיות - ב-23.8.90 החליטה הממשלה, כי השרים האחראים לחברות ממשלתיות עסקיות ינחו את החברות שבאחריותם להקדים השקעות שעומדות בתנאי כדאיות כדי ליצור מקומות תעסוקה נוספים.

בסוף מאי 1991 פנתה רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), אל 22 חברות ממשלתיות והודיעה להן, כי משרד האוצר יסייע להן בהאצת תכניות לפיתוח, להרחבה ולהקמת פרויקטים חדשים, שיש בהם כדי לעודד ייצוא ולהגביר תעסוקה. החברות התבקשו להגיש תכניות כאלה בתוך 30 יום, כשהן מאושרות בידי הדירקטוריון. התכניות שיוגשו ייבחנו בידי צוותים מיוחדים שיוקמו לשם כך; בכל צוות יהיו נציגים של רשות החברות, של אגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) ושל אגף התקציבים. במיוחד תיבחן התוספת לתעסוקה שתנבע מתכניות אלה וההשפעות התקציביות שלהן.

לפניית רשות החברות נענו 11 חברות. לאחר בחינת התשובות של שתיים מהחברות הוקמו צוותים לבדיקת תכניותיהן: התעשייה האווירית - בחינת התכנית האסטרטגית שלה לא הסתיימה עד סוף אוקטובר 1991. בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - הצוות שבדק את תכנית ההשקעה דחה אותן, בין השאר, בטענה שהנתונים על קצב ההשקעות בתכניות הקיימות מצביעים על פיגור של כ-100 מיליון ש"ח לשנה, ולכן אין טעם להתחיל בתכניות השקעה חדשות.

בחודשים אפריל - דצמבר 1991 בדק משרד מבקר המדינה במשרד האוצר ובמשרד התמ"ס פעולות שנקטו משרדים אלה להאצת הצמיחה של המשק וליצירת מקומות תעסוקה לקליטתם של עולים

חדשים ושל מובטלים. במשרד התמ"ס נבדקו יישומם של כמה חלקים מן התכנית להגברת התעסוקה ולקליטת העלייה, שהכין המשרד, והממשלה אימצה באוגוסט 1990. נבדקו הסיוע להקמת מפעלים; עידוד להשקעות במחקר ובפיתוח; וסיוע להשקעות בפיתוח שווקים בחו"ל.

במשרד האוצר נבדקו פעולות המשרד להכשרת 1,000 מהנדסים ולעידוד העסקתם של מצטרפים חדשים למגזר היצרני.

היבטים אחרים הנוגעים לקליטת העלייה בתעסוקה נבדקו במשרדים האלה: במשרד הבריאות - קליטת העלייה במערכת הבריאות; במשרד לקליטת העלייה - קליטת מדענים עולים בתעסוקה, במוסד לביטוח לאומי נבדקה היערכות המוסד לקליטת העלייה ובמיוחד ההסדרים שהונהגו להבטחת הכנסתם של העולים בשנה השנייה לשהותם בארץ (ראה להלן בפרק: "המוסד לביטוח לאומי - היערכות לקליטת העלייה").

סיוע להקמת מפעלים

הממשלה מסייעת למשקיעים במפעלי תעשייה באמצעות מענקים על ההשקעה והקלות במסים על פירותיה, הניתנים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). על פי החוק, הוקם מרכז ההשקעות (להלן - המרכז) במסגרת משרד התמ"ס. במסגרת המרכז פועלת, בין היתר, המינהלה שמתפקידה לדון בתכניות ההשקעה המוגשות לה ולאשר את אלה שכדאיות למשק המדינה ושיש בהן כדי לקדם את מטרות החוק. מנהל המרכז הוא הממונה על ביצוע החלטות המינהלה.

מענקי ההשקעה למפעל תעשייתי הם בשיעור של 30% מן ההשקעה בנכסים קבועים באזור פיתוח א' ו-15% למפעל באזור פיתוח ב'. מפעל באזור אחר (להלן - מרכז הארץ) אינו זכאי למענק השקעה. נוסף על מענקי ההשקעה, זכאים משקיעים גם למענקי הון, בשיעור ההטבה שהייתה גלומה בהלוואות הפיתוח, שניתנו עד יולי 1985. אלה מענקי ההון, באחוזים מן ההשקעה בנכסים קבועים, על פי אזורי הפיתוח השונים, מינואר 1989: אזור פיתוח א' - 8%; אזור פיתוח ב' - 5%; במרכז הארץ אין מענקים.

בתחילת אפריל 1986 נכנס לתוקף תיקון לחוק, המאפשר למשקיע לוותר על זכאותו למענקים, ולבחור במסלול חלופי, שעיקרו הטבות מס גדולות יותר על פירות השקעתו. בתיקון לחוק מספטמבר 1990 (להלן תיקון 39) נוספו שני מסלולי סיוע חדשים להשקעות הזכאיות למעמד של השקעה מאושרת: (א) מסלול ערבות המדינה; (ב) מסלול משולב.

יזם הבוחר במסלול ערבות המדינה מוותר על זכאותו למענקים, ועליו להשקיע בהון עצמי שליש מסכום התכנית המאושרת. תמורת זאת זכאי היזם לערבות מדינה על הלוואות למימון יתרת התכנית המאושרת, ולהטבות המס שנקבעו במסלול הרגיל או במסלול החלופי, לפי בחירתו.

יזם הבוחר במסלול המשולב ישקיע בהון עצמי שליש מסכום התכנית המאושרת. 25% מן ההשקעה ברכוש קבוע יקבל כמענקי השקעה והון אם המפעל יוקם באזור פיתוח א' ו-10% אם המפעל יוקם באזור פיתוח ב'. עוד זכאי היזם לקבל במסלול זה ערבות מדינה על הלוואות שיקח למימון יתרת התכנית המאושרת. במסלול זה אי אפשר לקבל הטבות מס לפי המסלול החלופי.

תיקון 39 קובע גם שהמינהלה רשאית לאשר תכניות הכוללות השקעות בנכסים שאינם רכוש קבוע (בלתי מוחשיים), כמו הוצאות הקמה, רכישת ידע, מו"פ, הוצאות שיווק והון חוזר.

יזם המבקש לקבל מעמד של מפעל מאושר לתכנית השקעותיו מגיש בקשה בעת ובעונה אחת למרכז ההשקעות ולבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - הבנק). על היזם לצרף לבקשה דוחות כספיים מאושרים לשנתיים שקדמו למועד הבקשה.

לפני אישור תכנית ההשקעות של היזם, הבנק מכין סקר כלכלי, על פי הנתונים הכלולים בה. בסקר נבחנים מטרות ההשקעה, מקום המפעל, המוצר שיוצר, חומרי הגלם והחומרים האחרים שישמשו

בייצור ומקורותיהם, נתונים על מכירות צפויות, עלויות ייצור ורווחים צפויים. עוד נבחנים בסקר רכיבי ההשקעה ותכנית המימון שלה וכן פרטים על התאגיד ובעליו, וכדאיות ההשקעה למשקיע ולמשק. אשר לתכניות השקעה במסלול של ערבות מדינה, מבוסס סקר הבנק על הנתונים שהגיש היזם; הבנק אינו בודק ומאמת אותם. תוצאות הסקר מועברות לחטיבה הענפית של המשרד לשם מתן חוות דעתה והמלצתה לקראת הדיון במינהלה. משאשורה תכנית השקעות בידי המינהלה, מוציא לה המרכז כתב אישור ובו מפורטים סוג האישור (הקמה או הרחבה), סכום ההשקעה, המסלול שבו ניתן האישור, ותנאים מיוחדים שהאישור מותנה בהם.

משרד מבקר המדינה בדק במרכז ההשקעות ובחטיבות המקצועיות של המשרד 40 מהאישורים שניתנו מינואר ועד יוני 1991 להקמת מפעלי תעשייה ולהרחבתם. האישורים הללו נבחרו לאחר עיון בפרוטוקולים של ישיבות המינהלה.

להלן נתונים, לשנים 1986 - 1991, על מספר אישורי השקעות להקמות ולהרחבות מפעלי תעשייה (לא כולל השקעות בתיירות ובמבני תעשייה), סכומי ההשקעה בדולרים (במחירים שוטפים), ומספר המועסקים הצפוי אם יבוצעו ההשקעות לפי האישורים, ואם מספר העובדים שיועסקו יתאים לתחזית של היזמים:

<u>השנה</u>		<u>אישורים שהוצאו</u>		<u>ההשקעה</u>		<u>מועסקים</u>		<u>השקעה/עובד</u>	
		מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%
1989-1986									
(ממוצע)	226	100	634	100	7,900	100	80	100	
1990	312	138	* 799	126	12,400	157	64	80	
1991	426	188	* 930	147	16,680	211	56	70	

* סכומים אלה כוללים השקעות בהון חוזר, ידע שיווק ועוד, בסכום של 11 מיליון דולר בשנת 1990 ו-147 מיליון דולר בשנת 1991, בעקבות תיקון 39 לחוק.

מן הטבלה עולה, כי היה גידול של 47% בסכומי ההשקעה בשנת 1991 לעומת הממוצע בשנים 1986 - 1989. יצוין, שמסוף שנת 1990, במסגרת תיקון 39 לחוק, זכאיות לסיוע גם השקעות בהון חוזר, בידע ובשיווק, שבשנים קודמות לא אושרו בידי המרכז ולא נכללו בסכומי ההשקעה שעליהם הוא דיווח. בלא השקעות אלו חל גידול של 24% בסכום ההשקעות שאושרו ב-1990 לעומת ממוצע סכומי ההשקעות בשנים 1986 - 1989, ובשנת 1991 לא חל שינוי בסכומי ההשקעה לעומת השנה שקדמה לה. לעומת זאת חל גידול של 88% במספר האישורים בשנת 1991, גידול של 111% במספר המועסקים וירידה של 30% בהשקעה למועסק, לעומת ממוצע ב-1986 - 1989. אחת הסיבות לגידול במספר ההשקעות היא פתיחת מסלולי ההשקעה החדשים במסגרת תיקון 39. נתונים אלה מצביעים על מגמה רצויה של עידוד הצמיחה שתלויה גם ביצירת מקומות עבודה חדשים. עם זאת, המבחן האמיתי אינו במתן אישורי ההשקעה אלא בביצוע ההשקעות והעסקת עובדים בפועל, אך עדיין אין נתונים על כך.

כדאיות ההשקעה למשק

כאמור, הבנק בודק את כדאיות ההשקעה למשקיע ולמשק. במסגרת בדיקת כדאיות ההשקעה למשק המדינה, בוחן הבנק את ערכה הנוכחי הנקי של התכנית, שיעור התשואה הפנימי שלה, תקופת החזר ההשקעה בנכסים קבועים, שיעור הערך המוסף ומחיר הדולר המוסף או הנחסך. באמצע 1991 קבע האוצר, שהערכת כדאיותם של פרויקטים למשק המדינה תיעשה בשער ניכיון של 10% לשנה, במונחים ריאליים. משמעות הקביעה היא, שפרויקט ששיעור התשואה שלו למשק נמוך משער

הניכיון, שקבע האוצר, אינו כדאי למשק. למעשה, הבנק ממשיך לחשב את חישובי הכראיות בשער ניכיון של 12% ; לדברי מנהל מרכז ההשקעות, הבנק עושה כן משיקולים של זהירות.

1. פניות רבות הוגשו למרכז ההשקעות מחברות אשר בגלל הפסדיהן בעבר נשחק הון העצמי, ובמועד הגשת הבקשה היה הון העצמי שלילי, ואיתנותן הכספית נמוכה. למקצתן אף היה הפסד תפעולי. המינהלה הייתה ערה לסיכון הכרוך באישור תכניות השקעה של חברות כאלה, וקבעה לעצמה כלל, שלפיו אישור תכניות השקעה לחברות בעלות הון עצמי שלילי, יותנה בכך שבעלי המניות יכסו את הגירעון בהון העצמי, לפני ההשקעה בהון עצמי נפרע נוסף, כנדרש בחוק. השלמת ההון העצמי השלילי חשובה במיוחד במפעלים המבקשים הלוואות בערבות המדינה, כיוון שמפעלים אלה זכאים לערבויות גם על השקעות שאינן מוחשיות, כמו הון חוזר וידע, דבר המקשה על בדיקת ביצוע ההשקעות ומאפשר למפעלים להשתמש בהלוואות שקיבלו בערבויות מדינה לכיסוי הפסדים שנצברו בעבר. להשקעה הנוספת של הבעלים מהונם לכיסוי הגירעון בהון העצמי יש גם משמעות של הבעת אימון מצד הבעלים ביכולתם לשקם את מפעלם ולהעלותו מחדש על פסי רווחיות.

בבדיקה המדגמית שעשה משרד מבקר המדינה הועלה, שבתיקי המשרד לא נמצאו מסמכים על ניתוח הסיבות להפסדים שצברו המפעלים ועל בדיקה אם ההשקעה הנוספת עלולה להיכשל מאותן סיבות שגרמו בעבר הפסדים למפעלים. גם לא נמצאו מסמכים המוכיחים, כי ההשקעה החדשה תביא את המפעל כולו לידי רווחיות. יתירה מזו, לפי הדוח הכספי האחרון שבידי המשרד, לכמה מן המפעלים היה הפסד גדול יותר מהרווח שינבע, לפי תחזית המפעל, מההשקעה החדשה. לפיכך, יש אפשרות שהמפעל המורחב יוסיף להפסיד על אף ההשקעה החדשה. במקרים אלה קיים חשש שאמנם המפעל יגדיל זמנית את התעסוקה, אולם הוא לא יוכל להתקיים לטווח ארוך.

עוד הועלה, שהמינהלה לא דרשה מכמה מפעלים השלמה של ההון העצמי השלילי ואילו למפעלים אחרים, שהמינהלה קבעה בתנאי האישור שעל בעלי המפעל לכסות את הגירעון בהון העצמי, לא צוין הדבר בכתב האישור שניתן למשקיע. לפיכך, לא יוכל הבנק לפקח על עמידת הבעלים בתנאי זה. להלן דוגמאות:

(א) במאסר 1991 פנה מפעל מזון מצפון הארץ לקבל אישור להרחבתו. החטיבה המקצועית ציינה בחוות דעתה מאפריל אותה שנה, כי מאז הוקם ב-1984 לא הצליח המפעל לעלות על דרך המלך ובמשך שנים צבר הפסדים ניכרים. מן הדוחות הכספיים עולה, שב-1989 היה הפסדו התפעולי כ-5.6 מיליון ש"ח (כ-32% מהמחזור) לעומת רווח צפוי, מתכנית ההרחבה, של כ-2.4 מיליון ש"ח בשנה. ההפסד גרם להון עצמי שלילי בסך כ-3 מיליון ש"ח. החטיבה המקצועית שבמשרד המליצה שלא לאשר את ההרחבה המבוקשת, אלא אם בבדיקה מקיפה יתברר שההרחבה תחליף את המפעל מקשייו.

במאי 1991 אישרה המינהלה את התכנית כמבוקש, בסך של כ-2.3 מיליון דולר במסלול מענקים. התכנית אושרה בניגוד לחוות דעתה של החטיבה וכלי שנעשתה קודם לאישור בדיקה מקיפה באשר לסיכוי המפעל להבריא.

(ב) במאסר 1991 פנה מפעל מזון מדרום הארץ בבקשה לקבל אישור לתכנית השקעות להרחבתו במסלול ערבות המדינה. מהדוחות הכספיים של המפעל לשנת 1989 עולה, שלמפעל הפסד תפעולי בשיעור של 13% מהמחזור, והפסד כולל של כ-1.3 מיליון ש"ח (39%) ואילו הרווח השנתי הצפוי מהתכנית החדשה הוא כ-840,000 ש"ח בלבד. למפעל הון עצמי שלילי בסך של כ-3.5 מיליון ש"ח (140% מהמאזן). המינהלה החליטה לאשר את התכנית בסכום המבוקש של כ-1.8 מיליון דולר, מזה כ-0.6 מיליון דולר להון חוזר, בכפוף לבדיקת יכולתו של המפעל להשקיע בהון עצמי. למינהלה לא הוצגו נתונים המצביעים שכתוצאה מן ההרחבה יעלה המפעל על דרך המלך. בכתב האישור לא הותנה התנאי של כיסוי ההון העצמי השלילי.

לדעת מבקר המדינה, נוכח הממצאים, שהועלו כאמור מדגמית, יש מקום שהמרכז יבדוק אם יש עוד מפעלים שהונם העצמי שלילי ולא חויבו להשלימו, ולתקן במקרים המתאימים את כתבי האישור שהוצאו למפעלים האלה.

2. בבדיקת כדאיות ההשקעה, שעושים המשרד והבנק, נבדקת כדאיות ההשקעה למשקיע ולמשק. כאשר קיים בארץ עודף כושר ייצור של המוצר שהמשקיע אמור לייצר, יש אפשרות שהוא ינגוס מנתח השוק של מפעלים קיימים וההשקעה אז תהיה כדאית לו אך לא למשק, בין היתר בשל ההטבות שהוא זכאי לקבל. הביקורת העלתה, שאושרו השקעות בענפים שבהם קיים עודף כושר ייצור; האישור ניתן בעיקר מנימוק של יצירת מקומות תעסוקה באזורים מוכי אבטלה. הקמתם או הרחבתם של מפעלים כאלה יכולה להיכשל אם לא יצליחו להתחרות במפעלים הקיימים; גם אם יצליחו להתחרות, תהיה הצלחתם על חשבון מפעלים אלה; אמנם יתוספו מקומות תעסוקה ביישוב שבו הוקמו, אך הדבר יביא לפיטורי עובדים ביישובים אחרים. העברת מקומות תעסוקה מאזור אחד לאזור אחר, ספק אם יש בה תועלת למשק והיא ראויה לסיוע. לדוגמה:

(א) בעלי מפעל לאריזות במרכז הארץ ביקשו להעביר את מפעלם לדרום הארץ ולהשקיע בקניית ציוד חדש שיכפיל את כושר הייצור של המפעל. בנובמבר 1990 פנו בעלי המפעל למרכז בבקשה לאשר את תכנית ההשקעות. החטיבה המקצועית קיימה דיון ראשוני בדצמבר אותה שנה, והחליטה לא להמליץ על הקמת המפעל, היות שבענף קיים עודף גדול של כושר ייצור, ומפעלים קיימים שרויים במצב קשה. בינואר 1991 המליץ מנהל החטיבה בפני המינהלה לאשר את התכנית כיוון שתוצרת המפעל היא באיכות טובה ומקצתה משמשת אריזות למוצרי ייצור ובשל העברת המפעל לדרום הארץ.

סקר הבנק הראה, שרווחיות ההשקעה רגישה לשינויים: ירידה של 2% במחיר המכירה, או עלייה של 2% בעלויות הייצור או ירידה של 5% בכמויות המיוצרות יביאו את המפעל בדרום לסף כדאיות למשק. שינויים דומים יהפכו את ההשקעה אף ללא כדאית למשקיע. כיוון שבענף קיים, כאמור, עודף כושר ייצור ועלות חומרי הגלם מהווה 55% ממחזור המכירות, הרי שתוצאות בדיקת הרגישות מעידות על סיכון רב בהשקעה. עוד עולה מהסקר, כי המפעל עלול להתקשות בהחזר ההלוואות בערבות המדינה והלוואות אחרות במהלך קיום המפעל החדש. גם מניתוח הדוחות הכספיים של המפעל הקיים עולה, שהרווח התפעולי נמוך, הוצאות המימון גבוהות, וכתוצאה מכך יש למפעל הפסדים שנתיים מצטברים, והון עצמי שלילי. עוד ציין הבנק, שלא קיבל הוכחות ליכולתם של בעלי המניות להעמיד את ההון העצמי הדרוש לשם ביצוע ההשקעה. בפברואר 1991 אישרה המינהלה את התכנית כהרחבה במסלול ערבות מדינה בסכום של כ-1.8 מיליון דולר, מזה הון חוזר בסכום של 305,000 דולר. האישור ניתן על אף עודף כושר הייצור בענף, מצבו הקשה של המפעל הקיים, הרווחיות הנמוכה הצפויה של המפעל החדש ורגישותו הגבוהה.

כתב האישור שהוצא למפעל היה שונה ממה שקבעה המינהלה, ובו אושר סכום של 1.25 מיליון דולר להקמת מפעל, במקום להרחבה. השינוי הזה מהותי משום שאישור להקמת מפעל מקנה ליזם הטבות במס על כל מחזור המכירות, ואילו אישור להרחבת מפעל מקנה הטבות במס רק על תוספת המחזור שתנבע מההרחבה. בעקבות הביקורת תיקן המרכז את כתב האישור מהקמה להרחבה.

(ב) במאי 1990 פנתה קבוצת משקיעים למרכז בבקשה לאשר תכנית השקעות בסך של כ-4 מיליון דולר להקמת מפעל לייצור נייר לצריכה ביתית באזור פיתוח ג'. ההשקעות במפעל החלו באוקטובר אותה שנה, והמפעל אמור להגיע לתפוקה מלאה בשנת 1992.

בחוות דעתה מינואר 1991 ציינה חטיבת הכימיה, שקיים בארץ מפעל ותיק בענף, ובעיירת פיתוח בדרום הארץ נמצא בשלבי הקמה מתקדמים עוד מפעל לייצור נייר ביתי. לפיכך, בשנים הקרובות יספיק כושר הייצור המקומי למלא את הביקוש. החטיבה המליצה לאשר את הבקשה בהסתייגויות האלה: האישור יהיה במסלול הטבות במס בלבד, ולא תינתן ערבות מדינה; ההטבות במס ינתנו רק

בשנים שבהן יעמוד המפעל בתכנית השיווק שלו, שלפיה הוא עתיד לייצא 51% מתוצרתו. החטיבה העריכה, שהמפעל יתקשה לעמוד בתכנית הייצוא.

המינהלה החליטה ב-22.1.91 לא לקבל את עמדת החטיבה, ולאשר את התכנית בהשקעה של 4.06 מיליון דולר במסלול הלוואות בערבות המדינה; הוצאת האישור כפופה לבדיקת אמינות היזמים על ידי גורם חיצוני; האישור יותנה בעמידה בתכנית השיווק שפירוטו היזמים בבקשתם. המינהלה קבעה עוד תנאי והוא שהמפעל החדש לא יפגע במפעל המוקם בדרום הארץ.

מהחלטת המינהלה עולה, שהיו לה חששות שאין צורך במפעל נוסף, והגדלת כושר הייצור בענף עלולה לגרום לפגיעה דווקא במפעל בדרום הארץ, שהוא אזור מוכה אבטלה. לתנאי שלא לפגוע במפעל בדרום הארץ אין למעשה כל משמעות משום שאי אפשר לאכוף אותו.

3. בבדיקת המדגם האמורה של 40 אישורי השקעות נמצא, כי להשקעה אחת ערך נוכחי נקי שלילי ושיעור תשואה פנימית נמוך מזרישת האוצר. להלן הפרטים:

באפריל 1990 פנתה קבוצת יזמים בבקשה לאשר תכנית להקמת מפעל בענף האלקטרוניקה, ענף הנתון לתנודות מחירים חריפות, בהשקעה של כ-2.5 מיליון דולר במסלול ערבות מדינה באזור פיתוח א'. סקר הבנק מאפריל 1991 קבע, שהערך הנוכחי הנקי של ההשקעה למשק הוא שלילי, ושיעור התשואה הפנימי הוא 7.7%, ואילו שיעור התשואה הנדרש הוא 10%. מהסקר עולה, שההשקעה רגישה לשינוי במחירי המכירה של המוצר ובעלויות הייצור שלו - ירידה של 10% במחיר או עלייה של 10% בעלויות הייצור הופכים את ההשקעה לבלתי כדאית גם למשקיע, דבר שעלול לגרום לסגירת המפעל בטווח הארוך.

המינהלה אישרה ביולי 1991 את תכנית ההשקעות בסך כמיליון דולר, אף כי לפי סקר הבנק אינה כדאית למשק.

אישור השקעות שממשך קיומן קצר יותר מתקופת פרעון ההלוואות

תיקון 39 איפשר מתן הלוואות בערבות מדינה להשקעות מאושרות בכל אזורי הארץ. מתן ערבות של המדינה להלוואות שנוטלים יזמים משחררת אותם מהצורך להמציא ביטחונות לבנקים המלווים להם את הכסף. המצאת הביטחונות היא נטל כבד מאוד ללווים, המתבטאת גם בייקור מחיר ההלוואה ללווה. ערבות המדינה פירושה, שאם (בתנאים שנקבעו) לא יעמוד הלווה בפרעון הלוואתו לבנק, תשלם המדינה במקומו את יתרת ההלוואה שלא סילק. בשנת 1990 אישרה ועדת הכספים של הכנסת למשרד האוצר מסגרת של 700 מיליון ש"ח שינתנו מכוח חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, כערבות לבנקים שילוו ליזמים כספים למימון תכניות השקעה מאושרות.

על פי כתב הערבות הכללי, קבע החשב הכללי את משך פרעון ההלוואות, כלהלן: להקמת מבנה - לתקופה שלא תעלה על עשר שנים; לרכישת ציוד - לתקופה של עד שבע שנים; להשקעות אחרות ולהון חוזר - בהקמה של מפעל מאושר עד שבע שנים, ובהרחבה של מפעל מאושר עד חמש שנים. בשנתיים הראשונות מיום קבלת ההלוואה אין הלווה משלם תשלומים על חשבון הקרן, ומחזיר תשלומים על חשבון ריבית בלבד. תוקפה של ערבות המדינה מותנה בכך שהבנק קיבל מן החברה את הביטחונות שקבע החשב הכללי להבטחת פרעון ההלוואות: שעבוד קבוע ראשון על כל הנכסים הקבועים שתרכוש החברה במסגרת תכנית ההשקעות שלמימונה יועמדו ההלוואות, לרבות ידע, זכויות, פטנטים וזכויות הביטוח על נכסים אלה; שעבוד צף בדרגה העליונה, ככל האפשר, על כל הרכוש השוטף של החברה.

הביקורת העלתה, שאושרו ארבע השקעות שלפי סקר הבנק משך קיומן ותקופת החזר ההשקעה קצרות מתקופת פרעון ההלוואה. יוצא, שהיזמים קיבלו הלוואה בערבות מדינה לתקופה ארוכה יותר מהנדרש (לאחר שהחזירו לעצמם את מלוא ההשקעה). יתר על כן,

אישור ערבות להלוואות לתקופה העולה על משך קיום הפרויקט היא מיותרת ויתכן שבשנים האחרונות של החזרן לא יהיו בידי המדינה ביטחונות כדי להבטיח את החזרן, דבר המגדיל את הסיכון שהמדינה לוקחת עליה. להלן דוגמאות:

(א) בספטמבר 1990 הגישה חברה בענף האלקטרוניקה בקשה לאישור תכנית השקעות בסך של כ-5.7 מיליון דולר במרכז הארץ. המינהלה אישרה בינואר 1991 השקעה של כ-4 מיליון דולר להקמת המפעל, מזה כ-3.4 מיליון דולר בציוד, הון חוזר ובתכנית לשיווק, שבעבורה זכאי היזם לקבל הלוואה לשבע שנים, והשקעה בסך 0.6 מיליון דולר במבנה, שבעבורה זכאי היזם לקבל הלוואה לעשר שנים. בסקר הבנק, ששימש להערכת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט והתבסס על נתונים שמסרו היזמים, צוין כי משך קיום הפרויקט הוא ארבע שנים בלבד, ולפי נתון זה נעשו כל חישובי כדאיות ההשקעה.

(ב) במאוס 1991 פנתה קבוצת יזמים למרכז ההשקעות בבקשה לאשר תכנית השקעות להקמת מפעל לייצור רכיבים לבנייה מתועשת באזור פיתוח א'. במאי אותה שנה אישרה המינהלה את תכנית ההשקעות בסכום כולל של כ-1.8 מיליון דולר, במסלול ערבות מדינה, והיזמים יקבלו הלוואה לעשר שנים על חלק מן ההשקעה, ולשבע שנים על היתרה, אף כי לפי סקר הבנק משך קיום הפרויקט הוא חמש שנים בלבד.

המינהלה לא הגבילה את הערבות על מתן הלוואה למפעלים אלה לתקופה שלא תהיה ארוכה ממשך קיום הפרויקט. יוצא אפוא, שיתכן שתכנית סיימה לתת תשואה, היזם החזיר לעצמו את כל השקעתו אולם עדיין ישארו ברשותו כספי הלוואות שקיבל בערבות מדינה לשם ביצוע התכנית. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהלה תקבע בכתב האישור שהערבות תינתן לתקופה שאינה ארוכה מתקופת החזר ההשקעה.

הון חוזר

אחד מן החידושים העיקריים שקבע תיקון 39 הוא, שגם השקעות שלא ברכוש קבוע זכאיות להלוואה בערבות המדינה. במסגרת זו נכללות הוצאות שיווק, רכישת ידע, הוצאות מחקר ופיתוח והון חוזר. חלק הארי של השקעות היזמים ברכוש לא קבוע הן השקעות בהון חוזר.

ההון החוזר שהמינהלה מכירה בו כולל הוצאות על שכר עבודה (בדרך כלל לחודש אחד בלבד), הוצאות על מלאי חומר גלם, מלאי חומרים בתהליך, מלאי תוצרת גמורה ואשראי נטו ללקוחות. בהתאם למדיניות המשרד לזרז את הטיפול במשקיעים, נבדקות הבקשות במסלול ערבות מדינה בתוך פרק זמן קצר (בדרך כלל 12 יום), דבר המקשה על החטיבות המקצועיות במשרד לאמוד את הצרכים האמיתיים של היזמים בהון חוזר. גם בסקר הכדאיות שעורך הבנק, הוא אינו בודק את הנתונים שמגישים היזמים על ההון החוזר הדרוש להם, אלא רק מסדרם במתכונת אחידה ומזין בהם את תכנית המחשב לבדיקת כדאיות ההשקעה. נוסף על כך משווה הבנק את הנתונים שמוסרים היזמים לנתונים שהצטברו אצלו במאגר מידע על השקעות שאושרו בעבר באותם ענפים.

הביקורת העלתה, כי יש שהמינהלה מאשרת את מלוא בקשת היזם להון חוזר ויש שהיא מאשרת רק חלק ממנה. המינהלה קיימה דיונים מספר בנושא אישור השקעות בהון חוזר, אך לא קבעה לעצמה אמות מידה לאישור השקעות אלה, ולא הנחתה את החטיבות כיצד לבדוק את צורכי ההון החוזר של היזמים.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהלה תקבע אמות מידה לאישור השקעות בהון חוזר, שייבאו בחשבון את צורכי ההון החוזר לפי ענפים או תת ענפים, ויקבעו השקעה מרבית במלאי, על סוגיו השונים, ובאשראי לקוחות לכל ענף בשיעור מסוים ממחזור המכירות. קביעת אמות מידה לאישור השקעות בהון חוזר חשובה בשל הקשיים בבדיקת ביצוע ההשקעה בפועל בהון חוזר, ורמת הסיכון הגבוהה שנוטלת עליה המדינה בהלוואות להון חוזר שהבטוחות בגינן הן שעבוד צף של הרכוש השוטף.

אישור פרוטוקולים

בעת ישיבת המינהלה נרשמת טיוטת פרוטוקול המסכמת את הדיון בבקשות המפעלים, חוות דעת החטיבה, עמדותיהם של הנוכחים בישיבה והחלטת המינהלה. לאחר בדיקה הטיוטה בידי היועץ המשפטי של המשרד ויו"ר המינהלה, אמור הפרוטוקול לחזור לאישור המינהלה, ועל סמך הפרוטוקול מוציא מרכז ההשקעות את כתבי האישור למפעלים הזכאים לכך.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא, שעבר זמן רב ממועד ישיבות המינהלה ועד לאישור הפרוטוקולים של דיוניה; המרכז הוציא כתבי אישור ליזמים עוד קודם שהפרוטוקולים אושרו בידי המינהלה. עד למועד סיום הביקורת, סוף אוקטובר 1991, לא הודפסו ולא אושרו פרוטוקולים של 19 ישיבות מינהלה שהתקיימו מאז מאי אותה שנה.

לדעת מבקר המדינה, אין ערך רב באישור פרוטוקולים, הכוללים פרטים רבים, זמן רב לאחר הדיון, מה עוד שכבר ניתנו כתבי אישור ליזמים. מתן כתבי אישור קודם שאושר הפרוטוקול, כאשר יש אפשרות שנפלה טעות בטיטת הפרוטוקול, אינה תואמת כללי מינהל תקין.

במהלך הביקורת החל המרכז להדפיס את הפרוטוקולים מישיבות המינהלה סמוך למועד הישיבה, ולאשרם בישיבה שלאחר מכן.

סיוע להשקעות במו"פ

המדינה מסייעת למחקר ולפיתוח התעשייתי כדי להגדיל את התעשייה של מוצרים עתירי ידע המיועדים לייצוא וכדי ליצור מקומות עבודה לקליטת כוח אדם מדעי וטכנולוגי. העידוד ניתן, בין השאר, בדרך של הענקת מענקים על פי החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן - החוק). על פי החוק ולשם ביצועו הוקם המינהל למחקר ולפיתוח תעשייתי שבמשרד התמ"ס (להלן - המינהל). ההטבות ניתנות לתכניות מו"פ שאושרו בידי ועדת מחקר, שהיא רשות של המינהל, והיושב ראש שלה הוא המדען הראשי של המשרד (להלן - המדען) והוא גם ראש המינהל. משאשרה תכנית מוציא לה המינהל כתב אישור, שבו מפורט היקף הסיוע ותנאיו.

העלייה מברית המועצות מצטיינת בשיעור גבוה של בעלי מקצועות אקדמיים וטכניים, רבים מהם מהנדסים ובעלי מקצועות טכנולוגיים מתקדמים. מאחר שההרכב האנושי הזה יש בכוחו לתרום לפיתוח של תעשיות עתירות ידע, הציע המשרד תכנית להגברת המו"פ התעשייתי וליצירת מקומות תעסוקה חדשים למדענים ולחוקרים, אגב ניצול התשתית הקיימת בתעשייה. באוקטובר 1990 הוספו על פי הצעת המשרד, בתוספת לחוק, שלושה מסלולי עידוד חדשים למו"פ שיחולו על תכניות שיאושרו מ-1.10.90 עד 31.12.92, ואלה הם:

(א) יינתן סיוע למפעלים שייזמו תכניות מו"פ חדשות נוספות על תכניות שאושרו להם בעבר. הסיוע נועד לסייע למפעלים בביצוע תכניות שלא בוצעו מפאת קשיי מימון, מחמת הסיכון הגבוה שבביצוען או מסיבות אחרות. לשם כך יוגדל שיעור המענק מ-50% ל-60% מהוצאות המו"פ, בתנאים שנקבעו (פרטים על תכניות אלה ראה להלן).

(ב) כדי לעודד שיתוף פעולה במו"פ (להלן - מו"פ משותף), בייצור ובשיווק, מאפשר החוק מתן מענק בשיעור של 60% (במקום 50% כמקובל) מההוצאות למו"פ משותף לשתי חברות או יותר. עד מועד סיום הביקורת אושרו שתי תכניות למו"פ משותף ומועסקים בהן 14 עובדים.

(ג) מענק בשיעור של 25% מההוצאות יינתן לחברה שתבצע מו"פ שבמימונו משתתף גם משקיע מבחוץ, שזכאי להטבות במס בגין השקעתו (לפני יצירת מסלול זה לא הייתה החברה זכאית כלל למענק). עד מועד סיום הביקורת לא אושרה שום תכנית במסלול זה.

התכנית שהציע המשרד כוללת עוד מסלולי עידוד:

(א) תכניות מחקר לפיתוח תשתית (מו"פ גינרי) שיבוצעו בידי כמה מפעלים יחד, בשיתוף מכון מחקר, ומטרתן לפתח טכנולוגיות ענפיות מתקדמות, זכאיות למענק בשיעור של 66% מהוצאות המו"פ. עד מועד סיום הביקורת אושרה במסלול זה רק תכנית אחת.

(ב) לקבוצות מחקר שמבצעות מו"פ בקבלנות משנה בשביל חברות מחו"ל, יינתן מענק בשיעור של 20% מהוצאותיהן. על הקבוצות להעסיק לפחות חמישה חוקרים בביצוע התכנית, ושכר העבודה לא יפחת מ-70% מההוצאות (פרטים על תכניות מו"פ בקבלנות משנה ראה להלן).

(ג) מענק בשיעור של 100% מהוצאות השכר ועד 75% מהוצאות המו"פ האחרות יינתן למרכזי יזמות טכנולוגית (להלן - חממות) שבהם יפתחו יזמים, בעלי רעיונות, מוצרים חדשים, באמצעות התשתית והארגון הקיימים במפעלים או במוסדות מחקר שהם קשורים עמם (פרטים על מרכזי היזמות ראה להלן).

(ד) המשרד יממן מתקציבו את העסקתם של 50 עד 100 מדענים עולים במכוני מחקר שבחסותו. המימון יינתן לפרק זמן מוגבל, במגמה שהמדענים ייקלטו בתעשייה או במכוני המחקר. עד ספטמבר 1991 נקלטו במסגרת זו 43 מדענים.

(ה) המשרד יעודד הקמתן של קרנות הון סיכון למימון תכניות מו"פ. קיימות כמה דרכים לעידוד קרנות אלה: מתן ערבות מדינה, חלקית או מלאה, לכספי המשקיעים בקרן; הקלות במסים למשקיעים בקרן; השתתפות מתקציב המדינה בהשקעות הקרן. עד נובמבר 1991 ניתן אישור להקמת קרן הון סיכון אחת שאמורה לגייס כספים בחו"ל בהשתתפות ממשלתית של עד 10% או עד 4 מיליון ש"ח. הקרן שוקדת על גיוס כספים ולא החלה לפעול.

מענקים בשיעור של 60%

לפי התוספת לחוק מאוקטובר 1990, חברה זכאית למענק בשיעור של 60% מההוצאות למו"פ אם על פי המאזן המאושר של שנת המאזן האחרונה ייצאה בסכום העולה על 5 מיליון דולר, ובתנאי שוועדת המחקר שוכנעה שמתקיימים בתכנית תנאים אלה:

(א) התכנית היא תכנית מו"פ חדשה, שלא הוגשה לוועדת המחקר לפני המועד הקובע - 15 באוגוסט 1990; (ב) 50% ממספר המועסקים בתכנית יתחילו לעבוד בחברה לאחר הגשת התכנית לאישור ועדת המחקר; (ג) היקף פעולות המו"פ של החברה בתקופת התכנית, בלי התכנית, לא יקטן מהיקף הפעולות בשנה שקדמה לאישור התכנית; (ד) התכנית לא נועדה לפיתוח מוצרים לשימוש צבאי.

יום הרוצה לקבל סיוע במסלול זה מגיש בקשה למינהל. המינהל ממנה בודק מקצועי שיבדוק את הבקשה, ואם אושרה הוא יעקוב אחר ביצוע התכנית. בבדיקה אמורים להיבדק היבטים טכנולוגיים, והיבטים כלכליים-שיווקיים של התכנית וכן התקציב הנדרש לביצועה. עד סוף אוגוסט 1991 אושרו ארבע תכניות במסלול מענק בשיעור 60%, בתקציב כולל של 5.4 מיליון ש"ח בקירוב. משרד מבקר המדינה בדק שלוש מהן, שבהן יועסקו 42 עובדים, מהם 21 עובדים חדשים.

1. כמה מתכניות המו"פ נבדקות בידי המינהל בדיקה שיווקית כלכלית עסקית. הבדיקה מבוססת בעיקרה על נתונים שמוסר היזם, והיא נועדה לבחון את כדאיות ההשקעה במו"פ למשקיע ולמשק.

ככל שהשתתפות המדינה בתכנית המו"פ, באמצעות המענק, גדולה יותר, כן קטן הסיכון שיוזם המו"פ לוקח עליו וגדל הפער בין כדאיות ביצוע המו"פ ליזם לבין כדאיותו למשק. לכן, סביר שכאשר השתתפות המדינה היא בשיעור 60% (גדולה מהשתתפות היזם) יגישו היזמים תכניות שמידת הסיכון בהן גבוהה, ושלא היו מגישים אותן בשיעור מענק נמוך יותר. מסיבה זו מוטל על המשרד לבדוק בצורה מעמיקה את כדאיות התכניות למשק. בשלוש התכניות, שבדק משרד מבקר המדינה במסלול האמור, לא עשה המינהל בדיקה שיווקית כלכלית עסקית.

2. כאמור, על פי החוק, אחד התנאים לאישור תכנית מו"פ במסלול האמור הוא, שההוצאה על מו"פ של החברה, בלי התכנית הנדונה, לא תקטן מההוצאה על מו"פ בשנה שקדמה לאישור התכנית. כיוון שתכניות המו"פ מוגשות למינהל במהלך השנה, הבודק המקצועי אינו יכול לבדוק אם אמנם היקף המו"פ של החברה המבקשת אכן גדל לעומת השנה הקודמת. הביקורת העלתה, כי בכתבי האישור שהמינהל הוציא ליזמים לא נכלל תנאי זה. מן הראוי, שהמינהל יכלול בכתב האישור תנאי שלפיו היקף פעולות המו"פ של החברה בתקופת התכנית יגדל לפחות בהיקף הכספי של התכנית המאושרת.

קבלנות משנה

הסיוע שניתן למו"פ בקבלנות משנה נועד אף הוא ליצור מקומות תעסוקה חדשים, ולעודד שיתוף פעולה עם חברות מחו"ל. תקציב המינהל בשנת 1991 לתמיכה בעריכת מו"פ בקבלנות משנה היה כ-21 מיליון ש"ח. עד סוף אוגוסט אותה שנה אישר המינהל מענקים לתשע תכניות כאלה בסכום כולל של 1.6 מיליון ש"ח בקירוב. אלה התנאים לסיוע למו"פ במסלול הזה:

(א) הפרויקט הוא פרויקט חדש במפעל הישראלי והוא נוסף על הפעילות השוטפת של המפעל; (ב) במהלך כל תקופת ביצוע הפרויקט יועסקו בו לפחות 50% עובדים חדשים, ומספרם יהיה לפחות חמישה; (ג) המפעל הישראלי הוא חברה תעשייתית בעלת יכולת לבצע את המו"פ ומחזוריה לא יעלה על 50 מיליון דולר בשנה; (ד) אם החברה הישראלית היא חברה בת של חברה בחו"ל שמטעמה ייעשה הפרויקט, יידרש אישור מיוחד של הוועדה לקבלת סיוע במסלול זה; (ה) לפחות 70% מעלות הפרויקט בלא תקורה מיועדים לשכר עבודה; (ו) הפרויקט יסתיים לא יאוחר מ-24 חודשים מיום תחילת ביצוע העבודה; (ז) עלות הפרויקט תכלול רק את הרכיבים המוכרים, על פי הנוהל של המינהל בתכניות המו"פ ובהתאם לכללי התקציב.

משרד מבקר המדינה בדק תיקיהם של שישה מחקרים שמבוצעים בקבלנות משנה, והעלה:

1. כדי שחברות ישראליות יוכלו להתמודד בהצלחה עם האתגר של השגת הזמנות מחברות בחו"ל לעריכת מו"פ בקבלנות משנה, עליהן לדעת מראש את סכום המענק שיקבלו; המענק יאפשר להן להציע מחירים נמוכים משל מתחריהן ולמשוך את היזמים לבצע את העבודה בארץ. הביקורת העלתה, שאושר מענק לקבלן משנה שהחל לבצע את העבודה עוד קודם שהמשרד החליט לסייע לקבלני משנה, וקודם שנקבעו תנאי הסיוע. במקרה זה הסיוע אינו אלא בונוס לקבלן ולא היה בו כדי לתרום ליכולתו להתחרות בקבלנים אחרים בחו"ל. קבלני משנה אחרים הגישו בקשות זמן מה לאחר שחתמו חוזה עם חברות בחו"ל. במקרים אלה, תועלת המענק מוטלת בספק, מאחר שקבלן המשנה אינו יכול להביאו בחשבון בוודאות בעת הגשת הצעתו לחברה בחו"ל, ואפשר שהמענק יהיה בונוס בלבד ולא יגדיל את יכולת התחרות של קבלן המשנה הישראלי עם קבלנים בחו"ל. להלן דוגמאות:

(א) חברה בענף המחשבים פעלה כקבלן משנה בשביל מזמין מחו"ל. החברה התחילה בעריכת המו"פ באוגוסט 1990, כחודשיים קודם שנקבע המסלול של תמיכה בקבלנות משנה במו"פ ונקבעו תנאי הסיוע למסלול. מהמלצת הבודק המקצועי עולה, שהקבלן חתם על הסכם עם המזמין בתחילת ינואר 1991, כחודש וחצי לפני הגשת הבקשה למינהל. בתחילת מארס אותה שנה אישרה ועדת המחקר את התכנית בסכום של 1.4 מיליון ש"ח בקירוב, ובמענק של כ-280,000 ש"ח. מדרוך שהגיש קבלן המשנה למינהל עולה, שעד תחילת פברואר אותה שנה, כשבועיים לפני הגשת הבקשה, הוא כבר הוציא כ-600,000 ש"ח, שהם כ-40% מהתקציב המאושר.

בבקשתו הודיע הקבלן, שרק 5 מ-13 העובדים שיועסקו בתכנית יהיו עובדים חדשים. אף על פי שהבקשה לא עמדה בקריטריון של 50% עובדים חדשים, אישר המינהל את התכנית.

(ב) חברה בענף התעשייה האווירית (להלן - היזם) הוקמה באפריל 1990 כדי לחדור לשוק מכשירי ההדמיה האזרחיים ומערכות הדרכה. ביוני אותה שנה החלו מגעים בין היזם לבין חברה אירופית בעניין פיתוח מכשירי הדמיה למטוס הובלה קל. חוזה עם מזמין העבודה נחתם בתחילת ינואר 1991 והבקשה לסיוע הוגשה למינהל בתחילת מאי אותה שנה. באמצע יוני אותה שנה אישרה ועדת המחקר לחברה מענק של יותר מ-110,000 ש"ח.

2. לפי הכללים שקבע המינהל, על חברה שמקבלת מענקים במסגרת זו להגיש דוח טכני לפחות אחת לחצי שנה. בתיקי המינהל לא נמצאו דוחות טכניים של ארבע חברות שעל פי מועד תחילת המחקר היו צריכות להגיש דוחות אלה במועד הביקורת.

מרכזי יזמות טכנולוגית

כחלק מהמאמץ לקליטת העלייה וניצול הידע המדעי והטכנולוגי של העולים, החל המינהל, באישור הממשלה, להקים מסגרות לעידוד יזמות טכנולוגית. על פי התכנית, יוקמו מרכזים (חממות) אשר יאכסנו קבוצות חוקרים, בעיקר עולים חדשים, שיעסקו במחקר ובפיתוח מוצרים או תהליכים חדשניים, שיש להם פוטנציאל כלכלי. בכל חממה יהיו לא יותר מעשר קבוצות של חוקרים, והיא תספק לכל קבוצת מחקר (להלן - פרויקט) סביבה תומכת, שתיתן את כל השירותים הנלווים הדרושים (מינהל, תחזוקה וציוד).

על פי הכללים שקבע המינהל, חממה תהיה ישות משפטית עצמאית, ותהיה בה מעורבות פעילה של מוסד מחקר או של מפעל תעשייתי שגם יאפשרו שימוש, לפי הצורך, בתשתית הטכנולוגית שלהם.

את האישור הראשוני של נושאי המחקר בכל פרויקט, שיבוצע במסגרת חממה, תיתן ועדה לסינון פרויקטים, שתוקם ליד כל חממה; הסינון יעשה על פי אמות המידה שקבע המינהל. לאחר שתאשר ועדת הסינון את נושא המחקר המוצע, הוא יועבר אל המינהל, לבידיקה בידי בודק מקצועי, ולוועדת היגוי שתחליט אם לאשרו.

המינהל מממן את הוצאות התפעול השוטפות של החממה בסכום שלא יעלה על 250,000 ש"ח בשנה. עוד מממן המינהל לכל פרויקט את מלוא ההוצאות על העסקת כוח האדם ו-75% מההוצאות האחרות, לרבות ציוד וחומרים. בתקציב המשרד לשנת 1991 הוקצה סכום של כ-23 מיליון ש"ח למטרה זו.

פעילות המינהל בנושא זה החלה בדצמבר 1990, ועד ספטמבר 1991 אישר המינהל הקמת 14 חממות; חממה נוספת החלה לפעול בלא אישור, ומתקיימים עמה מגעים לקראת אישורה. ב-5 מ-14 החממות מבוצעים פרויקטים, ב-4 אותרו ונבחרו פרויקטים והם בשלבי התחלה, ו-5 החממות הנותרות הן בשלבי התארגנות ראשוניים. באוקטובר 1991 היו בביצוע 17 פרויקטים מביין כ-140 שתוכננו לביצוע, ובהם הועסקו 94 מדענים, מהם 78 עולים חדשים.

משרד מבקר המדינה בדק השמת מדענים בידי היחידה לקליטה במדע שבמשרד לקליטת העלייה והעלה, שאמנם היחידה הפנתה 15 עולים לחממה שטרם אושרה (באופקים), ואף השתתפה במימון שכרם, אך עד מועד סיום הביקורת לא הפנתה מדענים עולים לחממות האחרות. לשירות התעסוקה, ובעיקר ליחידה המטפלת בהשמת אקדמאים, לא הועבר כל מידע על החממות ועל האפשרויות להפנות אליהן עולים אקדמאים. לדעת מבקר המדינה, על שלושת הגופים הללו להגביר את התיאום ביניהם ולפעול כדי שבשירות התעסוקה יהיה מידע על החממות שאושרו, על הפרויקטים שיבוצעו ועל החוקרים, למקצועותיהם, שאפשר להעסיק בהן, כדי שיוכל להפנות אליהן מדענים עולים.

קרן לעידוד השיווק לחו"ל

כדי להגביר את הייצור לייצוא ובכך להגדיל את התעסוקה, החליט משרד התמ"ס, באישור הממשלה, לתת קדימות לפעילות השיווק לחו"ל. ב-1.3.91 הוציא מנכ"ל המשרד הוראות שתחולתן מיום 1.1.91, ועל פיהן הוקמה קרן לעידוד השיווק לחו"ל (להלן - הקרן). מטרתה העיקרית: הגדלת הייצוא על ידי השתתפות בסיכון שהיצואן נוטל עליו בפעילותו לקידום השיווק של מוצריו לחו"ל.

להלן פירוט תקציב הקרן לשנת הכספים 1991, והצעת תקציב לשנת הכספים 1992 (באלפי ש"ח):

תקציב 1991	הצעת תקציב 1992
תקציב	100,456
הרשאה להתחייב	116,142
61,642	82,103

את הקרן מפעילים הגופים האלה: (א) **הנהלת הקרן**: בהנהלה חברים יושב ראש הקרן, מנהל הקרן, ומרכז הקרן. לרשות ההנהלה עומד צוות של שישה עובדים. תפקידה להגיש חומר לוועדת הקרן ולבצע את החלטותיה. (ב) **ועדת הקרן**: חברי הוועדה מונו בידי מנכ"ל המשרד והם נציגים של המשרד, של משרד האוצר, ושל מכון הייצוא הישראלי. תפקידה לדון בבקשות של המפעלים המבקשים סיוע מן הקרן, לאשרן או לדחותן. ועדת הקרן מסתייעת בהחלטותיה, בין היתר, בחוות דעת של החטיבות הענפיות שבמשרד, ובבודקים חיצוניים המומחים בתחום השיווק, שתפקידם לבחון בקשות של מפעלים הפונים אל הקרן כדי לקבל סיוע ולחוות את דעתם על טיב התכניות.

הקרן מבחינה בארבע קבוצות של יצואנים, לפי היקף הייצוא שביצעו: (א) יצואן מתחיל; (ב) יצואן קטן; (ג) יצואן בינוני; (ד) יצואן גדול. סכום המענק שהיצואן יכול לקבל מהקרן נקבע לפי הקבוצה שהוא נמנה עמה. יצואן מתחיל יכול לקבל סיוע ביעוץ שיווקי בסכום של 500 דולר; יצואן קטן יכול לקבל, בגין תכנית שיווק כוללת, מענק עד לסכום של 30,000 דולר; יצואן בינוני או יצואן גדול יכול לקבל מענק בשיעור של 33% מההוצאות לפעולות השיווק אך לא יותר מ-500,000 דולר. נוסף על המענק יכול כל יצואן לקבל השתתפות במימון ייעוץ שיווקי, שסכומה נקבע לפי הקבוצה שעמה נמנה היצואן.

אלה סעיפי ההוצאות בתכנית השיווק המזכים בסיוע מהקרן כפי שנקבעו בחוזר המנכ"ל ובהנחיות משלימות לו: השתתפות בתערוכות ובירידים; הפעלת משרדים ומחסנים בחו"ל; חקר שווקים בחו"ל; הפקת קטלוגים; פרסום בחו"ל; רישום פטנטים בחו"ל; הוצאות על אישורי התאמה לדרישות תקן בחו"ל; ייעוץ משפטי בחו"ל; הוצאות על השתתפות במכרזים בחו"ל; ועיצוב אריזות. יצואן המבקש לקבל סיוע מהקרן יגיש תכנית שיווק לפי הדרישות שפורטו בחוזר המנכ"ל. לאחר קבלת חוות דעת של החטיבה המקצועית ושל הבודק השיווקי דנה ועדת הקרן בבקשה ומחליטה אם לאשר אותה או לדחותה. את החלטותיה למתן ההשתתפות מעבירה הקרן למנכ"ל ולחשב המשרד והם מודיעים למפעל על תכנית השיווק שאושרה, סכום המענק ותנאיו.

כנגד השתתפות הקרן בהוצאותיו לקידום השיווק, יתחייב יצואן בינוני או גדול לשלם לקרן תמלוגים בשיעור של 3% לשנה, שיחושב מתוספת הייצוא שיבצע מתום השנה הראשונה לתכנית. התמלוגים ישולמו עד שיוחזר מלוא סכום המענק שקיבל, צמוד לדולר לפי השער היציג במועד התשלום.

ממועד תחילת הפעלת הקרן עד אמצע אוקטובר 1991 הוגשו 362 בקשות לסיוע בביצוע תכניות שיווק בסכום כולל של כ-118 מיליון דולר. 194 בקשות בהיקף כולל של כ-40 מיליון דולר אושרו והמענק בגינן הוא כ-12 מיליון דולר, 28 בקשות נדחו ו-140 נמצאו בטיפול.

משרד מבקר המדינה דגם 40 תיקים שטופלו בידי הקרן, והעלה:

1. במהלך דיוני ועדת הקרן נרשמים פרוטוקולים, אולם עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 1991, לא הודפס שום פרוטוקול ולא הובא לאישור ועדת הקרן. הנהלת הקרן מעבירה לחתימת המנכ"ל ולחשב מכתבים שבהם מודיעה הקרן למבקשי הסיוע על אישור תכנית השיווק שהגישו, סעיפי ההוצאה שאושרו והמענק בגינם. בלי פרוטוקולים כמתואר אין החשב יכול לוודא שפרטי ההוצאה הרשומים במכתב הנשלח למבקש וסכום המענק תואמים את החלטת הוועדה. יתירה מזו, גם מה שנרשם בפרוטוקול במהלך דיוני הוועדה אינו מועבר למנכ"ל ולחשב לקראת חתימתם על המכתב המאשר מתן הסיוע.
2. (א) בדרך כלל, הוועדה מאשרת תכנית, לפי המלצת החטיבה הענפית או לפי המלצת הבודק, בלא לנקוב בסכום שאושר, לא של התכנית ולא של המענק. (ב) יש שהוועדה מאשרת עקרונית את התכנית ואף מציינת את הסכום המאושר. בשני המקרים מוחזרת התכנית להנהלת הקרן כדי לבדוק אם היא עומדת בכללים, בדבר סעיפי התכנית הזכאים לסיוע וסכומם. יש שהנהלת הקרן מפחיתה מסכומי ההוצאה ומסעיפי התכנית שהוגשה לוועדה, ויש שהיא מוסיפה עליהם.
- לדעת מבקר המדינה, על הוועדה להחליט על סכום המענק המאושר לפרטיו, ולא להשאיר החלטה זו בידי ההנהלה. אחת הדרכים להשיג מטרה זו היא שהנהלת הקרן המכילה את החומר לדיוני הוועדה תגיש לה את פרטי התכנית המקורית של המפעל ותפרט את הסכומים שאינם עומדים בכללי הקרן ועל כן יש לנכותם. לאחר שתקבל הוועדה את החומר הזה היא תחליט על סכום המענק לסעיפיו.
3. בחוזר המנכ"ל נקבע, שבדיוניה תביא הקרן בחשבון את החשיבות של ייצוא מוצרים בעלי ערך מוסף גבוה. בחוזר ובהנחיות המשלימות לא נקבע כיצד יובא הדבר בחשבון. בחומר המוגש לוועדת הקרן על המפעל, לרבות חוות הדעת של החטיבה הענפית ושל הבודק, לא נאמר דבר על שיעור הערך המוסף בייצוא. מן הראוי אפוא, שבטופסי הבקשה ייוחד מקום לחישוב הערך המוסף, נתון זה יבדק בידי החטיבה ויובא בחשבון בדיוני הוועדה.
4. כדי שמפעל יוכל לבצע תכנית שיווק מאושרת, ואחר כך להגשים את תכניתו להגדיל את ייצואו, עליו להיות במצב כספי שיאפשר לו זאת. על כן נקבע בהנחיות הקרן לחטיבות, שיש לבדוק את הדוחות הכספיים של הפונים אליה ולחוות את דעתן על חוסנם הכלכלי של המבקשים. הבודקים החיצוניים התבקשו לחוות את דעתם על תקציבי השיווק של הפונים ועל יכולתם הכספית לממן את הפעילות המתוכננת.
- בבדיקת ההמלצות של החטיבות הענפיות ושל הבודקים נמצא, שברוב חוות הדעת לא נאמר דבר על איתנותם הכספית של המפעלים ועל יכולתם לבצע את תכניות השיווק והייצוא במלואן.

עידוד מצטרפים חדשים למגזר העסקי

1. באפריל 1990 הציע אגף התקציבים שבאוצר, במסגרת תכנית שהכין לקליטת עלייה, כי הממשלה תממן הכשרתם של עולים, תוך כדי עבודה במפעלי תעשייה. במאי אותה שנה החליטה הממשלה לתמוך בשכרם של עולים שיועסקו במגזר העסקי בששת החודשים הראשונים להעסקתם. שיעורי ההשתתפות ייקבעו בידי שר האוצר בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה ועם השר לקליטת העלייה.
2. אולם עוד קודם שיושמה החלטת הממשלה, הניח ח"כ גדליה גל, ביוני 1990, על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית "חוק עידוד המגזר היצרני (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התש"ן-1990" (להלן - החוק לעידוד המגזר היצרני). על פי ההצעה, יינתן תמריץ למעסיק במגזר היצרני, דהיינו בענפי התעשייה, החקלאות, הבניין והמלונאות, אשר העסיק החל ביום הקובע חמישה עובדים, בגין

העסקתם של עובדים נוספים. התמריץ יהיה בשיעור של 30% מן השכר הממוצע המפעלי והוא ישולם בגין עובדים שיועסקו במשך שישה חודשים לפחות. התמריץ ישולם בדרך של קיזוז התשלום שהמעסיק זכאי לו מסכומי הניכויים למס הכנסה שהמעסיק מנכה מעובדיו ועליו להעבירם לפקיד השומה. כלומר, כל מעסיק יוכל לקזז מתשלומיו למס הכנסה את סכום התמריץ המגיע לו.

בסוף אוקטובר אותה שנה העבירה מליאת הכנסת את הצעת החוק לוועדת הכלכלה של הכנסת ובסוף מאי 1991 נתקבל החוק בכנסת בקריאה שנייה ושלישית. בחוק שאושר נקבע, כי התמריץ יהיה בשיעור של שליש מן השכר ישולם לעובד אך לא יותר מ-800 ש"ח לחודש, והוא ישולם במשך תקופה שלא תעלה על תשעה חודשים.

3. לאחר הגשת הצעת החוק הפרטית לכנסת, החליטה הממשלה בראשית אוגוסט 1990 להקצות בשנות הכספים 1990 ו-1991 סכום של 165 מיליון ש"ח למימון תכניות שונות של תמיכה בהעסקתם של כ-25,000 עובדים. אומדן זה התבסס על ההנחה, שבתקופה האמורה צפוי שיצטרפו למעגל התעסוקה 155,000 עובדים חדשים - 100,000 מהם יקלטו בתעסוקה במהלך רגיל, 30,000 ייקלטו בתכניות להכשרה ולהסבה מקצועית וכ-25,000 איש יזדקקו לתמיכה ממשלתית להעסקתם.

בסוף אוגוסט החליטה הממשלה, כי לשם יישום החלטתה בדבר תמיכה בהעסקתם של עובדים חדשים במפעלי תעשייה, יוקם צוות משותף למשרד התמ"ס ולמשרד האוצר שיציע את שיעור התמריץ שישולם למעסיקים, משך התקופה שבה ישולם התמריץ והדרכים לתשלום.

4. בנובמבר 1990, מייד לאחר העברת הצעת החוק של ח"כ גל לוועדת הכלכלה של הכנסת, פנה הממונה על התקציבים באוצר אל יו"ר הוועדה וציין, כי החוק המוצע טומן בחובו עיוותים משקיים רבים ובעיקר הוצאה תקציבית בהיקף שנאמד במיליארד ש"ח בשנה, הוצאה שאין תקציב המדינה יכול לשאת בה. כמו כן, ביקש להמתין לסיום עבודתו של הצוות האמור.

נציגי המשרדים בצוות לא הגיעו לידי הסכמה, ושר האוצר הטיל על הממונה על התקציבים לסכם את הנושא עם שר התמ"ס. על פי סיכום ביניהם מ-25.12.90, ישלם משרד התמ"ס, החל ב-1.1.91, תמריץ בגין מצטרפים חדשים למפעלים תעשייתיים שבהם מועסקים יותר מ-30 עובדים, במשך תקופה של שנה אחת. התמריץ יהיה בשיעור 20% משכרו של המצטרף עד לתקרת שכר של 3,000 ש"ח. התמריץ ישולם על פי אישור מראה החשבון של המפעל.

בראשית ינואר 1991, לאחר שגובשו הקריטריונים למתן הסיוע ודרכי תשלום, פנה שר האוצר אל יו"ר ועדת הכספים של הכנסת בבקשה לאשר העברת סך של 50 מיליון ש"ח מסעיף הרזרבה לקליטת עלייה לשנת 1990 לסעיף תעשייה ומסחר. הבקשה אושרה בוועדת הכספים של הכנסת ב-15.1.91.

ב-7.1.91 הודיע נציב מס הכנסה לממונה על התקציבים, כי אין מקום להקמת מערכת כספית ומערכת דיווח חדשה במשרד התמ"ס, מאחר שמערכות כאלה כבר קיימות באגף מס הכנסה ובמוסד לביטוח לאומי, והמערכת הקיימת באגף מס הכנסה כבר הותאמה ליישום החלטת הממשלה לעודד את המגזר היצרני.

בסוף אותו חודש פנה הממונה על הכנסות המדינה אל מנכ"ל משרד האוצר והציע לפעול למניעת אישור הצעת החוק הפרטית. לדעתו, יישום החוק פירושו הוצאה תקציבית נוספת של מאות מיליוני שקלים, בשעה שהגירעון התקציבי גדול ויש קשיי מימון גדולים וספק אם היא תביא להקטנת שיעורי האבטלה במשק.

לאחר שהצעת החוק הפרטית אושרה בקריאה ראשונה בכנסת (10.12.90), הכין אגף התקציבים נייר עמדה בנושא סבסוד שכר. לדעת האגף, בענפי הבנייה והמלונאות תסבסד המדינה את שכרם של עובדים שהיו מצטרפים לענפים האלה גם בלי הסיוע; אשר לתעשייה, סבסוד השכר לתקופה קצרה אינו שיקול מכריע אם להשקיע בהרחבת מפעל קיים, השקעה שתניב פירות כלכליים רק בטווח הארוך. כמו כן הצביע האגף על עיוותים כלכליים הצפויים מהפעלת הסבסוד, ובהם ירידה

בפריז, החלפת שירותים שנרכשו מגופים שהתמחו בתחומים שונים - כגון ייעוץ משפטי, שמירה, ניקיון והובלה - בעובדים שיועסקו ישירות בידי המפעלים.

עוד צוין בנייר העמדה, כי ב-1990 הועסקו בחקלאות, בתעשייה, בבנייה ובמלונאות 500,000 עובדים. להערכת האגף, בשעה שיש 180,000 דורשי עבודה ו-60,000 מקבלי דמי אבטלה, מספר המועסקים שיצטרפו לענפי הייצור כתוצאה ישירה מן הסבסוד לא יעלה על 1% ממספר המועסקים, דהיינו כ-5,000 מועסקים חדשים נוספים על 50,000 שהיו מצטרפים לענפים אלה גם בלי הסבסוד. עלות הסבסוד נטו (בניכוי חיסכון בתשלומי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה) נאמדה ב-350 מיליון ש"ח.

היות שהסבסוד יינתן לכל המצטרפים, בין שהצטרפו בעקבותיו ובין שהצטרפו מסיבות אחרות, הרי שהממשלה תשלם לכל מצטרף בעקבות הסבסוד - 5,000 עובדים - סכום כולל של 70,000 ש"ח לתשעה חודשים. יתירה מזו, אין כל ודאות שהמעסיק ימשיך להעסיק את העובדים הללו גם לאחר תום תקופת הסבסוד.

5. בפברואר 1991 דנה הממשלה פעם נוספת בנושא זה והחליטה: (א) ההשתתפות בשכרו של העובד הנוסף תועלה מ-20% ל-25% מן השכר, עד לתקרה של 3,000 ש"ח; (ב) התמריץ יינתן לכל מפעל תעשייתי המעסיק עשרה עובדים או יותר (במקום ל-30 עובדים ומעלה, כפי שסוכם בין שר התמ"ס והממונה על אגף התקציבים) - החלטה שהרחיבה במידה רבה את מעגל הזכאים בכוח; (ג) התמריץ ישולם החל מ-1.3.91 (במקום ב-1.1.91) וימשך עד ל-31.12.91; (ד) משרד התמ"ס יודיע על הפעלת התכנית האמורה לכל הגורמים הנוגעים לדבר במשך.

בהמשך להחלטה זו של הממשלה סוכם ב-6.2.91 בין שר התמ"ס ובין סגן שר האוצר, כי התמריץ ינתן למפעלי תעשייה המעסיקים יותר מ-20 עובדים, שיעורו יהיה 33% משכר המצטרף החדש עד לתקרה של 1,000 ש"ח לחודש, למשך עשרה חודשים לכל היותר. את התמריץ ישלם אגף מס הכנסה ועליו הוטל לפרסם, בתיאום עם משרד התמ"ס, את שיטת התשלום ולהביאה לידיעת המעוניינים בו.

ב-26.3.91 הודיע נציב מס הכנסה להתאחדות התעשיינים, ללשכת רואי החשבון וליועצי המס על החלטת הממשלה והוציא הוראת ביצוע ליחידות מס הכנסה בדבר דרך תשלום התמריץ בגין תוספת עובדים שייקלטו החל ב-1.4.91 (להלן - ההסדר המינהלי).

מן התיאור לעיל עולה, כי ביישומה של הצעת אגף התקציבים מאפריל 1990, בדבר תשלום תמיכה למפעלים שיעסיקו עובדים נוספים, הוחל רק כעבור כשנה, תשעה חודשים לאחר החלטת הממשלה בעניין זה.

6. בסוף מאי 1991 כאמור לעיל, התקבל בכנסת "החוק לעידוד המגזר היצרני (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991". מיד לאחר מכן פנה נציב מס הכנסה אל שר האוצר והתריע, כי שיטת תשלום התמריץ, כפי שנקבעה בחוק, אינה מאפשרת מעקב אחר סכומי התמריץ שישולמו ויש סכנה כי יאבדו חלק מההכנסות של מערכת המס. בעקבות פנייה זו התקבל בכנסת, ב-8.7.91, החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991 (להלן - החוק לעידוד המגזר העסקי). חוק זה התקבל כתיקון לחוק לעידוד המגזר היצרני והוא מבטל אותו. התיקון נועד גם להתאים את החוק למערכות המס הקיימות ולמנוע תשלומים מקופת המדינה למעסיקים שאינם זכאים לכך.

על פי חוק זה, יינתן תמריץ למגזר העסקי, למעט בגין מועסקים בענפי הבנייה והשירותים הציבוריים. סכום התמריץ יהיה בשיעור של 33% מן השכר החודשי המשולם לעובד, אך לא יעלה על 1,000 ש"ח לחודש. התמריץ ישולם למי שמעסיק יותר מחמישה עובדים במשך תקופה שלא תעלה על עשרה חודשים. תחולת החוק היא מ-1.7.91.

בהשוואה להסדר המינהלי שביצעו הוטל על אגף מס הכנסה, החוק הוחל על אוכלוסיית יעד גדולה יותר: (א) גדל מספר המעסיקים, שכן נקבע שהתמריץ ישולם למי שמעסיק חמישה עובדים או יותר

(במקום 20 על פי ההסדר המינהלי). (ב) החוק הוחל על עוד ענפים של המגזר העסקי - מלונאות וחקלאות; שיעור התמריץ ותקופת התשלום לא שונו.

ב-19.9.91 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי, ולפיו המוסד יהיה אחראי לביצוע התשלומים לפי החוק. לשם ביצוע החוק במשך תקופה של שנה, יועבר למוסד סך של 6 מיליון ש"ח. כמו כן, ישלם האוצר למוסד בעד שימוש במחשב ובעד טיפול בקובץ הנתונים והוצאות נוספות.

בדצמבר אותה שנה החליטה הממשלה להאריך את תחולת החוק לשנתיים; בשנה הראשונה יהיה התמריץ שליש מהשכר ובשנה השנייה רבע ממנו.

עקב השוני בין עקרונות ההסדר המינהלי לבין החוק לעידוד המגזר העסקי, מטפל אגף מס הכנסה מאפריל 1991 בתשלום התמריץ לחלק מהמעסיקים, ומיולי - מטפל המוסד לביטוח לאומי בתשלום למעסיקים אחרים. בנסיבות אלו, גדלות ההוצאות המינהליות הכרוכות בתשלום התמריץ; כל אחד משני הגופים האמורים משתמש במערכת ממוחשבת אחרת ובטפסים אחרים, והמעסיקים נדרשים לפנות לשני גופים, והדבר גורם בלבול. בספטמבר 1991 נקבע, כי המעסיקים שהגישו למס הכנסה בקשות לתמריצים, על פי ההסדר המינהלי, ימשיכו להגיש את הבקשות למס ההכנסה עד תום תקופת הזכאות. בתשובת נציבות מס הכנסה למשרד מבקר המדינה צוין, כי כפילות המערכות נוצרה כיוון שהיה רצון לפעול במהירות, וניתן היה להשיג זאת רק על ידי תשלום התמריץ באמצעות המערכת הקיימת במס הכנסה.

על פי נתוני אגף מס הכנסה מדצמבר 1991, הגישו המעסיקים בגין הרבעון הראשון להפעלת ההסדר המינהלי (אפריל - יוני אותה שנה), 485 בקשות, בעבור העסקתם של 4,375 מועסקים חדשים.

בשל הצורך למצוא פתרונות מהירים לבעיות התעסוקה במשק, הוכנו הצעות שונות לעידוד העסקתם של עובדים חדשים במגזר היצרני. משהתמשך גיבושה של שיטה לתשלום התמריץ, עברה היזמה בעניין זה ממשרדי הממשלה לידי הכנסת. מהלך זה הסתיים בחקיקתו של החוק לעידוד המגזר היצרני, אשר הרחיב את מסגרת המעסיקים שיהיו זכאים לתמריץ והגדיל את הנטל הכספי על הממשלה, הכרוך במימון התמריץ. עיגון התמריץ בחוק מיוחד לכך אינו מאפשר להפסיקו אלא בתיקון החוק, אף אם יוכח, בעקבות בדיקה מתאימה, כי תרומתו ליצירת מקומות תעסוקה חדשים היא מזערית גרידא ואינה עומדת ביחס נאות לעלות התמריץ לממשלה.

הכשרת 1,000 מהנדסים

בהסכם שנחתם במאי 1991 בין הממשלה לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ולבין ההסתדרות - עסקת החבילה - נקבע, בין היתר, כי הממשלה תפעל להעסקת 1,000 מהנדסים בחברות לייעוץ הנדסי, לאחר שאלה יוכשרו במסלול הכשרה של שנה אחת. החברות שיכשירו את המהנדסים יתחייבו להעסיקם במשך תקופה של ארבע שנים לפחות לאחר גמר ההכשרה.

משרד האוצר נשא ונתן, באמצעות הממונה על השכר, עם חברת מהנדסים פרטית (להלן - החברה) להכשרת 1,000 מהנדסים במקומות שונים בארץ. החשב הכללי הסתייג, בתחילת יוני, מן ההתקשרות עם החברה וציין, כי החברה תהיה קבלן בלעדי להכשרת המהנדסים וכי בהתקשרות עמה בלי מכרז היא בעצם הועדפה מחברות הנדסיות אחרות.

עוד ציין החשב"ל, שאת התכנית יכול לבצע מוסד מוכר להכשרת מהנדסים, והחברות לייעוץ הנדסי יפנו את המהנדסים לקבלת הכשרה וישתתפו בקביעת תכנית הלימודים, כדי להבטיח שדרישותיהן הייחודיות ייכללו בתכנית הלימודים.

בתחילת יוני אותה שנה אישר שר האוצר את ההתקשרות עם החברה, לאחר שהובאו בפניו כל השיקולים, לרבות עניין המכרז, וב-20.7.91 נחתם עמה הסכם. החברה התחייבה להקים, לארגן, לנהל ולרכז מערך הכשרה בשיתוף חברות הנדסה אחרות. מיון המועמדים וקביעת תכניות ההכשרה הוטלו על החברה. ההכשרה תהיה בהיקף של 2,000 שעות, היא תימשך שנה אחת ותהיה אפשרות להאריכה בשישה חודשים; לאחר גמר ההכשרה יועסקו המהנדסים במשך שלוש שנים בחברות הנדסה בישראל. אם לא תעמוד החברה בהתחייבותה זו, היא תחזיר לממשלה את הוצאות ההכשרה ששולמו לה. עוד נקבע בהסכם, כי בנסיבות אובייקטיביות של חוסר תעסוקה, תעסיק החברה את המהנדסים והממשלה תשלם שכר מינימום לכל היותר למחצית ממספר המהנדסים שהחברה התחייבה להעסיק. ההסכם לא הוגבל בזמן. על הקשר עם החברה הופקד הממונה על השכר.

בתקופת ההכשרה (12 חודשים) ישלם המשרד לקליטת העלייה למשתלמים דמי קיום כמקובל באותה תקופה, בתוספת 10%. בעד ביצוע ההכשרה ישלם משרד האוצר לחברה סך של 856 ש"ח לחודש בגין כל משתלם (90% מסכום זה צמוד לתעריפי שכר יועצים לניהול, שמפרסם הממונה על השכר). ההוצאות על שכירת מחשבים, כיתות לימוד ותוכנות הלימוד יכוסו בידי משרד האוצר על פי הוצאות בפועל שיהיו לחברה, לאחר שיאשר אותן רואה חשבון.

על פי ההסכם, החברה תפעל לצרף עוד חברות להכשרה בכל ענפי ההנדסה ובכך לא תוענק לה בלעדיות. כל חברה שתצטרף תחתום על התחייבות להעסיק לאחר תקופת ההכשרה את מספר המהנדסים שהוכשרו בשבילה.

ב-25.7.91 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת 6 מיליון ש"ח מהרזרבה לקליטת עלייה לתקציב משרד האוצר למימון ההסכם עם החברה. עלות ההכשרה נאמדת ב-12 מיליון ש"ח בשנתיים הראשונות והתשלומים למהנדסים, שישולמו מתקציב המשרד לקליטת עלייה, נאמדים אף הם בסכום כזה.

בסוף יוני אותה שנה נפתחו במכללה הטכנולוגית בבאר-שבע שתי הכיתות הראשונות ובהן 60 מהנדסים, שנבחרו מבין 200 מועמדים. עד מועד סיום הביקורת נפתחו עוד שש כיתות במכללה זו ושתי כיתות במכללת הגליל המערבי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הממונה על השכר, כי עד אמצע נובמבר 1991 התחייבו שבע חברות מהנדסים ובהן החברה עצמה לקלוט בגמר תקופת ההכשרה 690 מהנדסים.

במכללה הטכנולוגית בבאר-שבע מתקיימת מסגרת דומה להסבת אקדמאים, המאורגנת בידי האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה. קורסי הסבה אלה הם בהיקף של 500 שעות לימוד ונמשכים חמישה חודשים.

אגף התקציבים ערך השוואה בין תכנית החברה להכשרת מהנדסים לבין תכניות להשתלמות מהנדסים המתקיימות במכללות להכשרה טכנולוגית על ידי האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה. האגף ציין, כי עלות הכשרתם של 1,000 מהנדסים במשך 500 שעות לימוד על ידי משרד העבודה והרווחה תעלה כ-2 מיליון ש"ח, ואילו הכשרת מספר זה של מהנדסים באמצעות החברה תעלה כ-12 מיליון ש"ח (ב-2,000 שעות הכשרה).

מן התיאור לעיל עולה, כי משרד האוצר, שממלא תפקידי מטה, התקשר, באמצעות הממונה על השכר, עם חברה פרטית להכשרתם של 1,000 מהנדסים. ההתקשרות עם החברה נעשתה בלי מכרז, באישור שר האוצר. גם אם השר מוסמך, על פי חוק יסוד הממשלה, ליטול לעצמו מסמכויות החשכ"ל ולהעניק פטור ממכרז, צריך היה מתן הפטור להתבסס על נימוקים מתאימים.

עלות הכשרתם של המהנדסים באמצעות החברה הפרטית גבוהה בהרבה מעלות הכשרתם של מהנדסים עולים המבוצעת על ידי משרד העבודה והרווחה. דרך ההתקשרות עם החברה, מקנה לחברות המשתתפות בהכשרה, את האפשרות לבחור את המשתלמים ואף לבחון אותם תוך כדי עבודה מעשית, בשעה שבחלק גדול מן ההוצאות נושאת המדינה.



גל העלייה שהחל בסוף 1989 והגידול במספר המצטרפים לכוח העבודה מקרב התושבים הוותיקים, צפוי שיביאו בכל שנה, במהלך השנים הקרובות, אם תתמיד העליה באותו קצב, להצטרפותם של יותר מ-100,000 דורשי עבודה (כ-6%) לכוח העבודה האזרחי. כדי לקלוט את המצטרפים החדשים בתעסוקה מועילה למשק, הכינו משרדי הממשלה ובנק ישראל תכניות להגברת הצמיחה של המשק שתביא לקליטת עובדים לטווח ארוך, וכן תכניות להשמתם של עובדים במקומות עבודה בטווח קצר.

משרד התעשייה והמסחר הנהיג מאז סוף 1990 מסלולי עידוד חדשים לזימים, לאחר שתוקנו החוק לעידוד השקעות הון והחוק לעידוד השקעות במו"פ, כמו כן החל המשרד לסייע להם, על פי הסדרים מינהליים שונים, במטרה להביא לצמיחה ולגידול במספר המועסקים במשק בטווח הארוך. הביקורת העלתה, שהמשרד סייע, במסגרות אלה, גם להקמת מפעלים שאינם כדאיים למשק ואשר יתכן שלא יוכלו להתקיים לאורך זמן, וממילא גם לא יביאו לצמיחה ולהגדלת התעסוקה. לפי התחזיות, התכניות להשקעה שאושרו בשנת 1991 יביאו ליצירתם של כ-17,000 מקומות תעסוקה, לאחר שיסתיים שלב ההשקעות.

במועד סיום הביקורת היו מסלולי הסיוע החדשים במו"פ בשלבי ביצוע ראשוניים. לכן עדיין לא היה אפשר להצביע על פריצת הדרך המקווה ביצירת מקומות תעסוקה לחוקרים ולמדענים, ואילו התעשיינים נזקקו להם אך במידה מועטה. לעומת זאת, גדל היקף ההשקעות במו"פ במסלולים הרגילים.

מספר גדול של בקשות סיוע הוגשו לקרן לעידוד השיווק בחו"ל. על תרומת הסיוע הניתן במסגרת זו להגדלת הייצוא והתעסוקה יהיה אפשר ללמוד רק לאחר זמן.

לשם יצירת מקומות תעסוקה בטווח הקצר, חוקקה הכנסת חוק לעידוד המגזר העסקי. לפני חקיקת החוק, הוחלט להעניק, על פי הסדר מינהלי, סיוע למעסיקים המגדילים את מספר המועסקים במפעליהם. הסיוע למעסיקים, על פי החוק, ניתן החל מאפריל 1991 למן העובד הראשון שנוסף, אף שבעקבות הצמיחה במשק היה צפוי גידול במספר המועסקים גם בלאו הכי. הממשלה פעלה ליצירת מסגרות שונות להכשרה מקצועית. בקורסים להכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה הוכשרו בשנת 1991 כ-47,000 איש, מהם 23,000 עולים. משרד האוצר פתח מסגרת הכשרה מקצועית ל-1,000 מהנדסים בעלות גבוהה.

פעולות הממשלה ליצירת מקומות תעסוקה לטווח הקצר והגידול הטבעי במספר מקומות התעסוקה הביאו לגידול של 30,000 במספר המועסקים במשק ב-1990 ושל כ-100,000 במספר המועסקים ב-1991. אולם בכך לא היה די ושיעור האבטלה גדל מ-8.9% בשנת 1989 ל-9.6% בשנת 1990 ול-10.4% ברבע השלישי של שנת 1991. שיעור האבטלה בקרב העולים היה גבוה בהרבה משיעור האבטלה בקרב כלל האוכלוסייה. ברבע האחרון של שנת 1991 הגיע שיעור העולים המובטלים ל-39% מכוח העבודה האזרחי.

מאז גבור גל העלייה הממשלה הכינה תכניות שונות לפיתוח המשק ולקידום התעסוקה. תכניות סיוע אלה, מרביתן במסגרת כלי עידוד שכבר הופעלו בעבר, כגון החוק לעידוד השקעות הון והחוק לעידוד המו"פ שהורחבו עתה. הממצאים שהעלתה מבקר המדינה בעבר מראים, שלא תמיד השיגו אמצעי סיוע אלה את מטרתם: ההעדפה המיוחדת שניתנה לכמה מערי הפיתוח הביאה להקמתם של מפעלים שלא הצליחו להתקיים לאחר סיום תקופת ההטבות, וממילא לא היו פתרון לטווח הארוך למועסקים בהם.

מן הראוי, אפוא, שהמופקדים על מתן הסיוע ילמדו היטב מן הניסיון שנצבר ועל פיו יבחנו וינתבו את ההשקעות המבוקשות כדי להימנע מלחזור על שגיאות העבר.

חברת מבני תעשייה בע"מ –

פעולות בהכוונת המשרד

ריכוז ממצאים

חברת מבני תעשייה בע"מ (להלן - החברה) נוסדה לשם פיתוח תשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח ולשם הקמה והשכרה של מבני תעשייה באותם אזורים. משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מבצע את פיתוח התשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח באמצעות החברה. לפי בקשת המשרד, קיבלה עליה החברה גם הקמה והפעלה (עד אפריל 1990) של אתר לקליטת פסולת רעילה. החברה בנתה בהכוונת המשרד מבני תעשייה להשכרה וקיבלה לשם כך סיוע לפי החוק לעידוד השקעות הון. במסגרת מדיניות הממשלה להקטנת מעורבותה במשק והפרטה של חברות ממשלתיות החל האוצר בהפרטה של החברה.

עד יוני 1990 לא נכלל בתקציב המדינה סעיף להכנסות מגביית תשלומים מיזמים תמורת פיתוח תשתית, והחברה השתמשה בתקבולים לפי הכוונת המשרד.

עד אפריל 1989 בוצעו עבודות הפיתוח, בלא שהמשרד הוציא לחברה הזמנות מפורטות לעבודות האלה.

החברה ביצעה, על פי הכוונת המשרד, עבודות שלא ניתן לסווגן, במובן המקובל, כפיתוח תשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח, וביניהן: תחזוקה סביבתית; שיפור של אזור תעשייה במרכז הארץ; בנייה ופיתוח צמוד; הפקת סרטון לתשדיר שירות לקידום התיעוש באזורי פיתוח; הלוואה למימון ביניים להקמת טורבינת רוח. ניתנו הנחות מתשלום בעד הוצאות פיתוח שלא על פי קריטריונים.

החברה חרגה מהתקציב המאושר להקמת המפעל החרושי לטיפול בפסולת רעילה בסכום של 1.78 מיליון דולר, בלא שקיבלה אישור לכך מהמשרד מראש. בסופו של דבר, עם העברת האתר לידי החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, החזירה לה הממשלה את סכום השקעותיה באתר, למעט סכום של 200,000 דולר. בתפעול אתר פסולת רעילה היו סכנות ומפגעים.

מינהלת מרכז ההשקעות הכירה בתכניות השקעה שהגישה החברה - שכללו מבנים רבים באזורים שונים בארץ - כ"בניין תעשייתי". הכרה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. הקביעה האמורה של המינהלה איפשרה לחברה להשכיר באזורי פיתוח בניינים שלמים למפעלי תעשייה שאינם מאושרים ולגורמי מלאכה ומסחר. לפי אומדן משרד מבקר המדינה, הגיע סכום המענקים ששולמו בגין מבנים אלה, בשנים 1983 עד 1989, לכ-33 מיליון דולר.

למרכז ההשקעות לא היה מידע, אם החברה עמדה בתנאי ההשכרה למפעלים מאושרים, כפי שנקבע בכתב האישור.

מרכז ההשקעות אישר, מפעם לפעם, לבנק לפיתוח התעשייה בע"מ לשחרר לחברה מענקים, אף כי הוא ידע שהחברה לא הגדילה את הון המניות הנפרע כנדרש. בהסתמך על אישור שניתן בכתב בעניין תשלום מסוים, המשיך הבנק, במהלך יותר משנתיים לשלם לחברה מענקים בלא שעמדה בתנאי ההון הנפרע הנדרש.

בין החברה למדינה היה הסכם בדבר תשלום בגין מבנים שהחברה בנתה בהכוונת המשרד, ולא הצליחה להשכיר, ובדבר השלמת דמי שכירות נמוכים מדמי שכירות כלכליים, שגבתה החברה לפי הוראות המשרד. כדי להפריט את החברה, היה צורך לבטל את ההסכם ולפצות

את החברה בגין הביטול. סכום הפיצוי, כ-43 מיליון ש"ח, לא נקבע לפי תחשיב אלא במשא ומתן בין החברה לבין משרד האוצר.

בהנפקה הראשונה הנפיקה החברה לציבור מניות, אופציות ואג"ח. ערך החברה, לפי מחיר הנפקה זו היה כ-191 מיליון ש"ח, שהם 58% מההון העצמי המתואם לאחר ההנפקה.



חברת מבני תעשייה בע"מ (להלן - החברה) נוסדה על ידי הממשלה ב-1961 לשם הקמה והשכרה של מבני תעשייה באזורי פיתוח, ולשם פיתוח תשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח. במהלך שנות פעילותה בנתה החברה מבנים בשטח כולל של כ-1.75 מיליון מ' ופיתחה תשתית בשטח של כ-19,000 דונם. בסוף 1990 היו בידי החברה מבנים להשכרה ולמכירה בשטח של כמיליון מ', והיא השכירה את המבנים לכ-2,000 שוכרים, רובם באזורי פיתוח.

החברה היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, והשרים הממונים עליה הם שר התעשייה והמסחר ושר האוצר. החברה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. ביקורות קודמות בחברה נערכו בשנים 1978 ו-1984 ופורסמו ברוח שנתי 28 (עמ' 613) וברוח שנתי 34 (עמ' 508), בהתאמה.

בשנים 1988 - 1990 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בחברה. נבדקו פעולות החברה כנאמן של הממשלה לפיתוח תשתית, והקמת אתר פסולת רעילה; ביקורת משלימה בנושא זה נעשתה במשרד ובמשרד האוצר. כמו כן, נבדקו בחברה ובמרכז ההשקעות שבמשרד אישורים שניתנו לחברה לבניית בניינים תעשייתיים להשכרה; כן נבדק ביטול החוזה שבין החברה למדינה והפרטת החברה.

פיתוח תשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח

אחת הדרכים שבהן מעודדת הממשלה הקמת מפעלי תעשייה באזורי פיתוח היא בנייה של התשתית הדרושה להקמת המפעלים, והעמדתה לרשות היזמים במחיר נמוך מעלות הבנייה. בתקציב משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מיועדים מדי שנה בשנה כספים לפיתוח תשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח. מאז הקמתה משמשת החברה נאמן של המדינה לעניין זה: היא מאתרת קרקעות מתאימות לאזורי תעשייה; מכינה תכנון אב ותכנון מפורט לאזור; מבצעת עבודות עפר, סוללת כבישים פנימיים, מתקנה קווי מים, ביוב, חשמל ותקשורת; מבצעת את הפיתוח הסביבתי: בונה מדרכות, מבצעת גינון, מתקנה תאורת רחובות, ושלטים.

היקף העבודות לפיתוח תשתית שמבצעת החברה בכל שנה נקבע על פי הסכום שיועד לכך בתקציב הפיתוח של המשרד. החברה עורכת, בהכוונת המשרד ובאישורו, חלוקה של סכום התקציב לכל אחד מאזורי התעשייה שבהם יבוצעו עבודות תשתית במשך השנה. לאחר מכן היא מוציאה מכרזים סגורים לבחירת הקבלנים שיבצעו את העבודות; בוועדת המכרזים משתתף נציג המשרד. החברה קשורה עם חברות הנדסיות המנהלות את הבנייה, מפקחות על עבודות הקבלנים ומאשרות את חשבונותיהם. אם היזמים עצמם מפתחים גם את התשתית האזורית, בודקת החברה, מטעם המשרד, את מהות העבודות וכתבי הכמויות ומעבירה להם את המענק.

על כל ההוצאות הישירות שמוציאה החברה על פיתוח תשתית היא מדווחת למשרד ומקבלת החזר ההוצאות בתוספת דמי ניהול בשיעור של 4% מהסכום הכולל. לחברה יש בלעדיות בביצוע פעולות הפיתוח בעבור המשרד, ולמעשה היא אינה נושאת בכל סיכון עסקי בביצוען.

על פיתוח תשתית הוציאה החברה בשלוש שנות הכספים 1988 - 1990: 23.6 מיליון ש"ח, 21.2 מיליון ש"ח ו-20.9 מיליון ש"ח, בהתאמה, במחירים שוטפים.

1. על פי הוראות היחידה לאזורי פיתוח, נדרש היזם, שבעבורו מפתחים שטח להקמת מפעל, להשתתף בחלק מעלות פיתוח התשתית האזורית. החברה היא שגובה את התשלום מהיזמים. בארבע השנים האחרונות גבתה החברה סכומים אלה: בשנת 1987 - 1.03 מיליון ש"ח; בשנת 1988 - 2.49 מיליון ש"ח; בשנת 1989 - 2.01 מיליון ש"ח; ובשנת 1990 - 7.6 מיליון ש"ח.

בתקציב המשרד לא נכלל סעיף להכנסות מגביית תשלומים בעבור פיתוח תשתית, לפיכך השתמשה החברה בתקבולים שגבתה לפיתוח נוסף, לפי הכוונת המשרד, מחוץ לתקציב ובלא פיקוח מטעם הכנסת. החברה לא נדרשה לדווח למשרד על השימוש בתקבולים, כמקובל בביצוע סעיפי תקציב אחרים. משרד מבקר המדינה העיר לאגף התקציבים שבמשרד האוצר ולמשרד, כי מן הראוי היה לתקצב סכומים אלה כהוצאה מותנית בהכנסה שייעוד הוצאתם יהיה כייעוד התקציב לפיתוח תשתית.

בעקבות הביקורת, תוקצבו כספי הגבייה כהוצאה מותנית בהכנסה, ובהודעת שינוי לוועדת הכספים מיוני 1990 נכלל פרט תקציבי של הוצאה מותנית בהכנסה מגבייה בסכום של 2 מיליון ש"ח.

2. בכל הקשור לפיתוח תשתית, פעלה החברה כמעין מחלקה ממשלתית. עד שנת הכספים 1987 לא היה בין החברה לבין המשרד הסכם או מסמך בדבר הזמנת עבודות, כדרוש על פי כללי מינהל תקין. המשרד הודיע לחברה על התקציב השנתי, והיא דיווחה על הסכום הכללי שהוציאה מדי חודש בחודשו מתוך התקציב השנתי, בלי פירוט. לפי דרישה של החשב הכללי ואגף תקציבים, משנת הכספים 1987 ואילך, הוציאה המשרד בכל רבעון הזמנה, שבה פורט הסכום הכספי שאפשר להוציא בכל חודש, אך בלא פירוט לפי פרויקטים. בדוחות החודשיים שהגישה החברה למשרד פורט הסכום שהוצא בכל חודש. בסוף כל רבעון ניתן גם פירוט ההוצאה, לפי יישובים, אך לא לפי פרויקטים. החל באפריל 1989 מוסר המשרד בכל רבעון הזמנה מפורטת לפי פרויקטים בכל יישוב, והדיווח של החברה הוא חודשי ומפורט, בהתאם לפירוט שבהזמנה.

3. מקור הכספים שבהם מומן פיתוח התשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח היה, כאמור, תקציב הפיתוח של המשרד, וכן כספים בלתי מיועדים שמקורם בתשלומים שנגבו מיזמים. בדברי ההסבר לתקציב לא נכלל סיווג העבודות שאפשר לבצע מתקציב זה, והמשרד לא קבע לעצמו קריטריונים שיגדירו את סוגי העבודות שנכללות במסגרת פיתוח תשתית. הביקורת העלתה, כי ממקורות אלה מומנו פעולות שאי אפשר לסווגן במובן המקובל של "פיתוח תשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח". להלן דוגמאות:

תחזוקה סביבתית: (א) כדי שאזורי התעשייה יהיו מקום שנעים לעבוד בו, מכינה החברה את התשתית לגינון אזורי (להבדיל מהתשתית לגינון הצמוד לכל מפעל) ומבצעת את הגינון עצמו. תחזוקה שוטפת של הגינון וכן ניקוי אזורי התעשייה ופעולות ריסוס והדברה הם באחריות הרשות המקומית, כשם שבאחריותה ביצוע פעולות אלה בשאר האזורים שבתחום שיפוטה. היות שלא כל הרשויות המקומיות באזורי הפיתוח תחזקו כראוי את אזורי התעשייה, נהגה החברה שנים רבות להתקשר עם קבלנים לתחזוקת גינון וניקיון, כדי שיבצעו את הפעולות הדרושות לתחזוקה סביבתית תקינה. באזורי תעשייה אחדים שילמה החברה לרשויות המקומיות את הוצאותיהן על ביצוע העבודות הללו. את התשלומים לקבלנים ולרשויות המקומיות הוציאה החברה מאמצעיה, במסגרת הוצאותיה על תחזוקת המבנים שבבעלותה באזורי התעשייה, וכן מתוך המקורות לפיתוח תשתית שהיא ביצעה בעבור המשרד.

בפברואר 1988, הייתה חריגה ניכרת מן התקציב המתוכנן של החברה לתחזוקה של מבני תעשייה, ולכן הוחלט בישיבת הנהלה של החברה, כי מראשית שנת הכספים 1988 ישא התקציב לפיתוח תשתית של המשרד בכל ההוצאות של התחזוקה הסביבתית. ההוצאה הכוללת באותה שנה הייתה 1.1 מיליון ש"ח. במהלך הביקורת הודיעה החברה לרשויות המקומיות, כי החל באפריל 1989 יופסקו כל חוזי התחזוקה של אזורי התעשייה.

(ב) במאס 1986 פנתה מועצה מקומית באזור פיתוח וביקשה מהחברה השתתפות בסך של 195,000 ש"ח לפיתוח אזור התעשייה שבתחום שיפוט, ובכלל זה רכישת רכב לפינוי אשפה, תחזוקת צנרת ביוב ומים, תחזוקה של כבישים, מערכות תאורה. כן ביקשה השתתפות בהוצאות השמירה על אזור התעשייה. החברה שילמה למועצה המקומית 75% מהסכום המבוקש, דהיינו 146,250 ש"ח. כמו כן, השתתפה החברה בסכום של 125,000 ש"ח, שהוציאה המועצה בשנים 1987 ו-1988, על תיקוני גדרות, רכישת מכולות אשפה, והוצאות ביטחון של אזור התעשייה. בשני המקרים, הכספים באו מהמקורות לפיתוח תשתית שפורטו לעיל.

(ג) בנובמבר 1987 שילמה החברה מהמקורות לפיתוח תשתית סכום של 75,000 ש"ח למועצה מקומית אחרת, כהשתתפות בהקמת תחנת מעבר לאשפה באזור התעשייה של היישוב. בתחנת מעבר זו מרוכזת אשפה, נדחסת למכלים ומפונה משם.

שיפור של אזור תעשייה במרכז הארץ: בעקבות ביקור שר התעשייה והמסחר בסוף 1985 באזור התעשייה של עיר במרכז הארץ, הוחלט, כי המשרד ישתתף בשיפור אזור התעשייה בסכום של 300,000 דולר, הפרויקט. העירייה והתעשיינים יממנו את שני השלישים הנותרים והחברה תרכז את הנושא. במאי אותה שנה נחתם הסכם בין החברה לבין העירייה לביצוע עבודות השיפור בסכום של 0.9 מיליון דולר, מזה תממן העירייה 0.6 מיליון דולר ועל סכום זה תקבל החברה דמי ניהול בשיעור 4.5% מהעלות. מאז נחתמו בין הצדדים עוד ארבעה נספחים להסכם, אשר הגדילו את היקף העבודות לסך של 2.7 מיליון דולר בקירוב. מסכום זה שולמו עד סוף 1988, 0.7 מיליון דולר בקירוב, מהתקציב לפיתוח תשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח. עוד 0.2 מיליון דולר נכללו בהזמנות המשרד לפיתוח תשתית בשנת כספים 1989. ההוצאות הללו הוצאו על שיפור תשתית במרכז הארץ, מתקציב המיועד לאזורי פיתוח.

בנייה ופיתוח צמוד: יישור המגרש שעליו מוקם מבנה תעשייתי נחשב לפיתוח תשתית. כל שאר העבודות בתוך גבולות המגרש נחשבות פיתוח צמוד, והן נעשות על חשבון היזם. הביקורת העלתה, שנוסף על יישור המגרש, יש שהחברה ביצעה עבודות בתוך גבולות המגרש והשתמשה לשם כך בתקציב לפיתוח תשתית.

(א) לשלושה מפעלים שהוקמו בשנים 1987 - 1988 מומנה הקמת המקלט למפעל מתקציב המענקים לפיתוח תשתית.

(ב) למפעל אחד, מהשלושה האמורים, שהוא בבעלות המדינה, מומנו עבודות הגידור סביב המפעל ועבודות הגינון הצמוד למפעל, כולל אדמת גן ומערכת ההשקיה, מתקציב המענקים לפיתוח תשתית.

הפקת סרטון לתשדיר שירות: לצורך קידום התיעוש והשכרת מבנים שלא אוכלסו בהתיישבות הקהילתית והשיתופית ברחבי הארץ, החליט המשרד לעשות מסע פרסום. באוקטובר 1988 הזמין עוזר השר לאזורי פיתוח מחברה מסחרית הפקתו של תשדיר שירות, במחיר של 20,750 ש"ח (12,500 דולר). בהזמנה נאמר, כי את תמורת ההפקה תשלם החברה. במאס 1989, לאחר מכתב התראה מעורך דין של החברה המסחרית, שילמה החברה, מתוך המקורות לפיתוח תשתית, סכום של 23,210 ש"ח בקירוב, שכלל התייקרויות בסך 1,960 ש"ח ו-500 ש"ח שכר טרחת עורך דין.

הלוואה למימון ביניים: ביולי 1987 רכש מושב מאזור פיתוח טורבינת רוח ועמד להתקין אותה. כדי לקבל מהבנק לפיתוח התעשייה בע"מ את הסכום הדרוש למימון ההקמה היה המושב חייב להביא את הטורבינה למצב עבודה, לחתום חוזה עם חברת החשמל ולשעבד לבנק את הטורבינה והחוזה. כדי להביא את הטורבינה למצב עבודה היה דרוש למושב סכום של 200,000 ש"ח לפרק זמן של חודשיים. עוזר השר לאזורי פיתוח פנה לחברה וביקש לתת למושב את מימון הביניים מכספי פיתוח תשתית, בתנאים של הלוואה צמודה למדד. כביטחון להחזרתה תקבל החברה שיעבוד של הטורבינה והחוזה. החברה נתנה את ההלוואה, וכעבור חודשיים וחצי הוחזר הסכום בתוספת הפרשי הצמדה בסכום של 3,000 ש"ח בקירוב. מקור למימון ההלוואה שימשו כספי התקבולים שהחברה גובה מהיזמים.

תשלום בעבור הוצאות פיתוח: היחידה לאזורי פיתוח קבעה את הסכום לדונם שייגבה מן היזם כהשתתפותו בהוצאות הפיתוח של השטח שעליו יוקם מפעלו, בהתחשב בדרגת אזור הפיתוח, ובסוג המפעל (מאושר לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, או שאינו מאושר). התשלום מכסה רק חלק קטן מהוצאות הפיתוח, והיתרה היא סבסוד ממשלתי ליזם. על פי הנחיות היחידה, כאשר מוקצית באזור תעשייה קרקע מפותחת לגורמים לא יצרניים יש לגבות את מלוא הוצאות הפיתוח.

בסוף 1990 נעו סכומי התשלום שניגבו מן היזמים כהשתתפות בגין הפיתוח מכ-8,700 ש"ח לדונם באזור א+, ל-17,000 ש"ח לדונם באזור פיתוח ב'. למפעלים שלא אושרו נעו התשלומים מ-22,300 ש"ח עד ל-30,800 ש"ח לדונם. אשר לגורמים לא יצרניים, קבעה החברה, לפי הערכת שמאי, את הסכום שיש לגבות בכל אזור, על פי סוג הקרקע. הסכום נע מכ-13,500 דולר לדונם בקרקע חולית עד ל-24,500 דולר לדונם בקרקע הררית סלעית. סכומים אלה מכסים את מלוא הוצאות הפיתוח.

(א) החברה פיתחה שטחים לתעשייה באזור פיתוח א'. בנובמבר 1988 הוקצו באזור שפוחת 6.17 דונם לחברה של המועצה האזורית, בין היתר, לשם הקמת מרכז מסחרי ותחנת דלק. בהוראות היחידה לאזורי פיתוח נקבע, כי גורם לא יצרני, שיוקצו לו קרקעות באזור תעשייה, ישלם את מלוא הוצאות הפיתוח, שלפי הערכת שמאי הסתכמו באזור הנדון ב-24,500 דולר לדונם. אולם עוזר השר לאזורי פיתוח הודיע לחברה, כי יש לחייב את החברה של המועצה האזורית בתשלום לפי 500 ש"ח לדונם, היות "שהשטח מפותח בעבור שירותי המועצה האזורית למען התושבים ולא למטרות פרטיות". החברה גבתה בפועל 3,085 ש"ח, (שהיו באותו מועד כ-1,930 דולר). בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה ממאוס 1990 נאמר, כי אין שום יזם שיסכים לשלם באזור הנדון את מלוא הוצאות הפיתוח, על כן קבע המשרד תשלום מופחת. על פי הנחיות המשרד נקבע שיעור התשלום בעבור הוצאות הפיתוח על פי השימוש שנעשה בקרקע. כיוון שתחנת דלק ומרכז מסחרי אינם בגדר גורמים יצרניים, צריך היה לגבות, על פי אותן הנחיות, את מלוא הוצאות הפיתוח.

(ב) באפריל אותה שנה הוקצו למפעל 2,576 מ' באזור פיתוח. היות שמדובר במפעל "לא מאושר", היה צריך לחייבו, על פי ההנחיות, בסכום של כ-12,000 ש"ח. במאי 1988 פנה עוזר השר לאזורי פיתוח לחברה והינחה אותה לחייב את היזם בכ-25% מהתשלום שנקבע למפעלים לא מאושרים באותו אזור, דהיינו 3,000 ש"ח בלבד. בתשובת המשרד נאמר, כי אין שום יזם שיסכים לשלם באזור הנדון את מלוא הוצאות הפיתוח שנדרשו, ועל כן נקבע הסכום המופחת.

(ג) במאוס אותה שנה הוקצו ליזם 3,000 מ' (והם צומצמו לאחר מכן ל-1,500 מ'), לשם הקמת מסעדה לתיירים באזור תעשייה. בהחלטת ההקצאה נקבע, כי היזם ישלם את מלוא הוצאות הפיתוח. הממונה על אזורי פיתוח שבמשרד פנה לחברה וביקש, כי ייגבה מהיזם תשלום לפי התעריף למפעלים מאושרים, אף כי אינו מפעל מאושר. היזם שילם תמורת 1.5 דונם סכום בשקלים השווה ל-4,300 דולר בקירוב, לפי תעריף למפעלים מאושרים, בשעה שהיה עליו לשלם את מלוא הוצאות הפיתוח, שסכומם הגיע לכ-23,300 דולר.

(ד) במאי אותה שנה הוקצו למכון רישוי לרכב 3.4 דונם באזור תעשייה באזור פיתוח. לפי החלטת היחידה לאזורי פיתוח, מכון רישוי לרכב הוא בגדר מפעל שאינו מאושר, ולפיכך גבתה החברה 36,400 ש"ח (כ-23,500 דולר). היות שמדובר בגורם לא יצרני שאינו מפעל תעשייתי, מן הדין היה לחייב את המכון במלוא הוצאות הפיתוח, דהיינו 52,700 דולר.

בתשובת המשרד ממאוס 1990 נאמר, כי מוסכים, אף אם אינם יצרניים, נחשבים בכל אזורי הארץ למפעלים שאינם מאושרים. לדעת מבקר המדינה, אין היגיון כלכלי שנותני שירותים אחרים לא יקבלו מענקים מתקציב המדינה ואילו מוסכים הנותנים שירות לבעלי רכב יקבלו דווקא מענקים. על המשרד לכלול את המוסכים בין בעלי השירותים המשלמים את מלוא הוצאות הפיתוח.

הקמה והפעלה של אתר לקליטת פסולת רעילה

החל ב-1974 פיתחה החברה, מתקציב המשרד, את התשתית לאזור תעשייה ברמת חובב, שמדרום לבאר שבע. באזור תעשייה זה הקימה החברה גם כמה ממבני התעשייה במסגרת פעילותה בתחום

הבנייה להשכרה. ב-1978 ביקש המשרד מהחברה, שתפתח על חשבוננו, בשטח של כ-40 דונם שיועד לכך ברמת חובב, תשתית ומתקנים בסיסיים לשם קליטה של פסולת רעילה הנוצרת בעיקר מפעילות של מפעלי כימיה. ב-1980, עם סיום העבודות, השכירה החברה, בהוראת המשרד, את המתקנים הבסיסיים לחברה פרטית כדי שתקלוט באתר את הפסולת הרעילה.

באפריל 1982, לאחר שפרצה במקום שריפה, נסגר האתר על פי צו שהוציא משרד הבריאות. בעקבות זאת חדלה החברה הפרטית לפעול במקום, וחווה השכירות שהסתיים ב-1983 לא חודש. באותו מועד היו בשטח חביות פסולת מסוגים שונים וארבע בריכות שהכילו חומרים כימיים שונים.

במאי 1983 נענתה החברה לבקשת המשרד וקיבלה לאחריותה את האתר והחלה להפעילו לפי השלבים האלה: (א) הסדרת האתר ובכלל זה מיון וקבורה של הפסולת הנמצאת בו; (ב) הרחבת האתר כדי לקלוט פסולת רעילה, למינה ולאחסנה עד שיוקם מפעל לטיפול בה; (ג) הקמת מפעל חרושתי לקליטת פסולת רעילה וניטרולה. הסכם מפורט בין הצדדים נחתם ביולי 1984 (ראה להלן).

מיון וקבורת פסולת

בסוף יוני 1983 בחרה הוועדה לבחירת מתכננים של החברה בחברת תכנון שתכין את מפרטי המכרז להסדרת האתר הקיים: מיון וקבורה של הפסולת שבאתר. חברת התכנון הייתה המתכננת של האתר ולכן נבחרה לתכנן את העבודות שיש לעשות למיון הפסולת שהובאה בשנים 1980 - 1982 ולקבורתה של פסולת זו באופן מבוקר. חברת התכנון הכינה את מסמכי המכרז, תיאור העבודות, כתבי כמויות ואומדן המחירים. את ההיקף הכולל של העבודות אמדו המתכננים בסכום של כ-290,000 דולר.

למכרז הוזמנו להשתתף ארבעה קבלנים, בהם חברת התכנון שהכינה את המכרז. המכרז נפתח בספטמבר 1983, והתברר שניגשו רק שלושה קבלנים. את ההצעה הזולה מכלול הגישה של חברת התכנון, הצעתה הייתה בסך של כ-311,000 דולר, והיא זכתה במכרז. מדד הבסיס של המכרז, דהיינו המדד שלפיו יחושבו ההתייקרויות, נקבע למדד הבנייה של אוגוסט אותה שנה.

מפתיחת המכרז ועד אמצע אוקטובר אותה שנה פחת שער השקל בשיעור של 38%. בעקבות זאת טענה הזוכה במכרז, שההצמדה למדד הבנייה לא תבטא את ההתייקרויות האחרונות ברכיבים רבים של ציוד שמחירו נקוב בדולרים. היא ביקשה לשנות את שיטת ההצמדה, כך ששני שלישים מערך העבודה יוצמדו למדד ושליש - לשער הדולר. היענות החברה לפניית הקבלן, אף שלא התחייבה מתנאי ההסכם, משמעותה תוספת של כ-18,000 דולר לקבלן.

מבדיקת החשבון הסופי של עבודה זו עולה, כי תמורת העבודה שילמה החברה סכום של 484,000 דולר, לעומת סכום השווה לכ-311,000 דולר שנקבע בחוזה. מניתוח החשבונות עולה, כי התוספת, בשיעור 55% מהיקף העבודה, נובעת מכך שבאחד הפרקים העיקריים של המכרז, שעוסק בקבורת פסולת שנמצאה באתר, גדלה כמות העבודה ב-71%, לעומת מה שנצפה בתכנון ונקבע במכרז. ביצוע העבודה אושר בידי המפקח מטעם החברה.

לדעת מבקר המדינה, בעובדה שגורם שהכין את מסמכי המכרז השתתף בו יש לראות השתתפות פסולה. המתכנן עשה, אנליזה של החומרים שיש לקבור וקבע את דרגת סיכונם ואת כמותם בשטח. כן קבע המתכנן את אומדן מחיר העבודה. מידע זה הקנה לו יתרון על פני מתחרים אחרים. הדברים אמורים במיוחד על סוגי עבודות שיש בהם מרכיב של אי-ודאות, כמו בעבודות מיון חביות המכילות חומרים מסוכנים ולא מסומנים. שיתופו של מציע שבידיו מידע נוסף, הוא פגיעה בעקרון השיוויון, העומד ביסוד דיני המכרזים.¹

¹ בעניין זה ראה בג"צ 794/78 חרות נגד שר הבריאות פד/לג(2) 716.

הרחבת האתר וחידוש הקליטה של פסולת רעילה

מאז אפריל 1982 ועד לכניסת החברה לאתר, במאי 1983, היה האתר סגור ולא קלט פסולת. ביולי 1984, לאחר הסדרת האתר על ידי מיון וקבורה של החומרים שהיו מונחים בו, נחתם הסכם בין המשרד לבין החברה, ולפיו היא תרחיב את האתר ותפעילו הפעלה שוטפת למיון ואחסון של פסולת רעילה. כמו כן תכין החברה תכנון כללי של האתר והמתקנים שיהיו בו בעתיד, לרבות הערכה כלכלית של השקעות ועלויות תפעול שוטפות. בהסכם נכללה הסכמה עקרונית לתכנון מפורט ולהקמה של מתקן חרושתי לקליטה של פסולת רעילה ולנטרולה; אופן המימון של עבודות אלה יסוכם בין הצדדים.

אשר להוצאות התפעול השוטף, נקבע בהסכם, כי הן יכוסו מדמי שירות שתגבה החברה מהמשתמשים באתר. אם לחברה יהיה גירעון מהפעילות השוטפת, הוא יכוסה על ידי המשרד; ואם יצטברו עודפים, תעבירם החברה למשרד. הוצאות התפעול השוטפות יכללו את דמי הניהול של החברה, בשיעור של 4.5% מההוצאות השוטפות.

החברה החלה בהפעלת האתר לשם קליטת הפסולת, אך טיפלה רק בחומרים המיועדים לקבורה. כל סוגי החומצות המיועדות לניטרול, חומרים אחרים המיועדים לדטוקספיקציה (ניטרול רעלים) או לשריפה, אוחסנו לתקופת ביניים עד להקמת המתקנים המתאימים לטיפול בהם. החברה גבתה את דמי הטיפול, על פי תעריף שקבעה באישור המשרד לפסולת שהתקבלה לאחסון בלבד. היא גבתה את דמי הטיפול, משום שבקבלת הפסולת לאתר יש התחייבות לבצע את כל הטיפול הדרוש לכשיוקמו המתקנים (בעניין דוח הוצאות והכנסות - ראה להלן).

הקמת המפעל החרושת

באמצע 1986 גיבשו החברה, המשרד ומשרדי הפנים, הבריאות והאוצר, הקשורים בטיפול בפסולת רעילה, המלצות לטיפול בעניין. על החברה הוטל לטפל בביצוע ההמלצות (כמפורט להלן) ולשם כך חתמו החברה והמשרד, באוגוסט אותה שנה, תוספת להסכם, ולפיה היא תקים מתקן חרושתי לטיפול בפסולת רעילה. המפעל יוקם בשלבים: בשלב א' - מתקנים לניטרול ולדטוקספיקציה, מתקן עזר ומבנים; בשלב ב' - מתקני מיצוק, דהיינו הפיכת בוצה חומצית לחומר מוצק; בשלב ג' תוקם משרפה.

החברה התחייבה, בתוספת להסכם, להקים את שלב א' עד 31.8.87 בתקציב של 4.4 מיליון דולר (לא כולל מע"מ): 0.7 מיליון דולר לעבודות תשתית; 1.7 מיליון דולר למתקני ניטרול; 2.0 מיליון דולר למתקני דטוקספיקציה. לתכנון מתקן הניטרול ולקבלת שירותי רכש ופיקוח על ההקמה, התקשרה החברה עם חברת התכנון, שהכינה את תכנית האב לאתר. מתקן הניטרול הוקם בידי חברות מקומיות שנבחרו במכרזים. לשם הקמת מתקן הדטוקספיקציה התקשרה החברה עם חברה צרפתית ומסרה לה את התכנון וההקמה של המתקן. החברה התקשרה עם חברה ישראלית שיש לה ניסיון בניהול הקמת מתקנים כימיים ובפיקוח על הקמתם, כדי שתפקח מטעמה על הקמת המתקן בידי החברה הצרפתית.

על פי התוספת להסכם היה על החברה לדווח מדי ארבעה חודשים על ביצוע ההשקעות בשלב א' של הקמת המתקן החרושת, כדי שהמשרד יוכל לקבל תמונה על ההתקדמות בהשקעות ועל המצב הכספי של ההקמה. כמו כן נדרשה החברה בהסכם לדווח ולקבל אישור מראש על העברות בסעיפי התקציב ועל חריגה ממנו. אולם החברה לא דיווחה באופן ובמועדים שנקבעו, והמשרד גם לא דרש זאת ממנה. הדיווח היחידי שהמציאה החברה היה על סכום הכסף שהוציאה כל חודש ואשר שולם לה במלואו מתקציב המדינה, עד לסכום של 4.4 מיליון דולר. רק בספטמבר 1987, במועד שבו היה אמור הפרויקט להסתיים, פנה לחברה נציג חטיבת הכימיה והמחצבים שבמשרד וציין, כי לא קיבלו דוח אחד על ההתקדמות בביצוע ההשקעות, וכי נודע לו שיש לצפות לחריגה ניכרת מהתקציב

המאושר. ואכן, החברה חרגה מהתקציב המאושר ב-1.78 מיליון דולר, בלא לקבל אישור מראש. בכך לקחה עליה החברה סיכון מיותר, שהרי על פי ההסכם הייתה התחייבות הממשלה מוגבלת לסכום של 4.4 מיליון דולר, ולכן הייתה רשאית לסרב לממן את הסכום הנוסף (ראה להלן).

על פי התוספת להסכם, רשאי כל אחד מהצדדים להפסיק את ההסכם בהודעה מוקדמת של תשעה חודשים. בסוף דצמבר 1987, זמן קצר לאחר השלמת ההקמה של הפרויקט, הודיעה החברה למשרד ולאוצר, כי בהתאם לקבוע בהסכם היא מודיעה על הפסקתו. בד בבד היא פנתה למשרדים האמורים וציינה, כי עלות הקמת המתקן החרושתית מגיעה לכ-6.2 מיליון דולר וביקשה שהתקציב יעודכן; בקשת החברה לא נענתה. ההפעלה השוטפת של המתקנים התחילה למעשה רק בפברואר 1988 - חמישה חודשים לאחר המועד שנקבע בהסכם.

בינואר 1988 מינה מנכ"ל המשרד ועדה מייעצת לעניין אתר פסולת רעילה, בראשות נציג משרד האוצר. חברים בה: נציג המשרד ונציג החברה. בסוף אוקטובר אותה שנה הגישה הוועדה את המלצותיה, ואלה הן: האתר יופעל כחברה ממשלתית, נפרדת מהחברה, ותפעול האתר יהיה עיסוקה הבלעדי. בתוך כך הוקם המשרד לאיכות הסביבה, ובאפריל 1989 החליטה הממשלה, כי האתר על מתקניו יועבר לאחריות המשרד הזה וינהל על ידי חברה ממשלתית שתוקם לשם כך. במשך אותה שנה ניהלה חברת מבני תעשייה את האתר, בתוקף הסכם ניהול שעשתה עם המשרד לאיכות הסביבה. תמורת שירותי הניהול גבתה החברה, על פי ההסכם, 6% מסך התקבולים מדמי שימוש שנכנסו לקופת האתר וכן 50% מהשכר וההוצאות ששילמה החברה למהנדס מטעמה שטיפל בנושאי האתר.

הכנסות החברה מהקמת האתר ותפעולו

להלן נתונים על סיכום הפעילות הכספית של החברה באתר, הן בתחום ההשקעות והן בפעילות השוטפת, לסוף 1988, שאושר בידי רואי חשבון (בדולרים):

6,179,341	בחשבון השקעות- הוצאות החברה להקמת האתר
(4,347,752)	בניכוי: תשלומים ממשלתיים לפי ההסכם מ-1986
(365,317)	בניכוי: תשלומים שקיבלה ב-1984/85
1,466,272	השקעות החברה שלא מומנו על ידי המשרד
4,538,048	בחשבון שוטף- הכנסות מדמי טיפול בפסולת רעילה
37,858	הכנסות מבדיקת מעבדה
(3,153,942)	בניכוי הוצאות ישירות לתפעול האתר
1,421,964	יתרה לזכות המדינה

ההוצאה בחשבון ההשקעות הייתה 6.18 מיליון דולר והתקציב המאושר היה 4.4 מיליון דולר. החרیגה התקציבית בעלות ההקמה הייתה כ-1.78 מיליון דולר, לעומת התקציב שנקבע בהסכם בין הממשלה לבין החברה.

להלן החריגות, לפי סעיפי הוצאה באלפי דולרים:

סעיף	תקציב	חריגה
מתקן דטוקסיפיקציה	2,000	330
מתקן נטרול	1,700	830
תשתית	700	400
פיקוח וניהול	-	220
ס"ה	4,400	1,780

מניתוח הגורמים לחריגות עולה, כי בתקציב להקמת מתקן הדטוקסיפיקציה לא הביאה החברה בחשבון את ההוצאות על הקמת יסודות למתקנים ועל בדיקת תכניות. תקציב הציוד למתקן הניטרול לא שיקף את מלוא הצרכים; אומדן העלות של פריטים רבים שערכה החברה היה נמוך מדי ופריטים אחדים לא תוקצבו כלל. רק לאחר התכנון המפורט התברר, כי ההוצאה תהיה גבוהה יותר. הוצאות פיקוח וניהול לא נכללו כלל באומדן התקציב המקורי וההוצאות על הקמת התשתית עלו בכ-60% על האומדן התקציבי שעשתה החברה.

היות שהחברה לא קיבלה אישור להשקעות שמעל לסכום של 4.4 מיליון דולר, לא הגיע לה, על פי ההסכם עם המשרד, כל תשלום נוסף. אולם ביולי 1989 נחתם ההסכם בין החברה לבין המשרד לאיכות הסביבה, ולפיו היא תעביר את האתר למשרד זה כדי שיפעילו באמצעות חברה ממשלתית חדשה שיקים לצורך זה. ואכן, באפריל 1990 הוקמה החברה הממשלתית "החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ". במסגרת חיסול תביעות החברה כלפי הממשלה בעניין אתר פסולת רעילה סוכם, כי החברה תשלם לממשלה את סכום האגרות שגבתה והממשלה תחזיר לה את הסכום שהשקיעה באתר ושלא מומן על ידי המשרד, למעט סכום של כ-200,000 דולר שיהיה מעין קנס. יוצא, שאף כי החברה לא הצליחה להכין אמדנים נכונים וחרגה מהתקציב, הסכימה הממשלה להחזיר לה את כל השקעותיה באתר, למעט סכום הקנס.

החברה היא בעלת ידע, ניסיון ומוניטין בהקמת מבנים לתעשייה. היא בנתה מבני תעשייה גדולים ומסובכים בהיקף כספי גדול בהרבה מפרויקט האתר לפסולת רעילה. אולם כאן מדובר בהקמה ובניהול של מפעל כימי שלא בתחום עיסוקה ומיומנותה. מדיווח של מנכ"ל החברה לדירקטוריון החברה ביולי 1987 עולה, כי משאבי הזמן והמאמץ הניהולי שהשקיעה החברה בפרויקט זה היו מעל ומעבר לתרומתו להכנסות החברה, וזו גם הסיבה העיקרית שבגללה היא הודיעה למשרד, סמוך לאחר השלמת הבנייה, על הפסקת ההסכם. לדעת מבקר המדינה, מוטב היה למשרד לבחון את האפשרות שהמשימה תוטל על אחת מחברות הכימיה הממשלתיות שיש להן ידע וניסיון בהקמת מתקנים כימיים.

סכנות ומפגעים בתפעול האתר

בסוף 1988 העריכה הוועדה המייעצת לפסולת רעילה, שהקים מנכ"ל המשרד, כי כמות הפסולת הנצברת בכל הארץ ושיש לטפל בה באתר נאמדת ב-48,000 טון - 60,000 טון בשנה. ב-1991 ערכה חברה מחו"ל סקר שבו אמדה את כמות הפסולת הארצית ב-100,000 טון, בקירוב. בשנת 1988 טופלו באתר 23,300 טון פסולת, ב-1989 טופלו כ-43,000 טון וב-1990 כ-48,000 טון. לפני הקמת האתר פוזרה פסולת זו ברחבי הארץ. מבחינת תיקי החברה בעניין תפעול האתר ומבירורים שנערכו בחברה לשירותי איכות הסביבה העלה משרד מבקר המדינה:

1. עד סוף 1991 לא הוקמו מתקנים לטיפול בבוצה חומצית. עם זאת, האתר קולט בוצה חומצית המגיעה אליו, וזו מאוחסנת בבריכות איגום פתוחות, עד לטיפול על ידי מיצוק. מן החומרים עולים גזים המדיפים ריח טורדני.

2. לניטרול חומצות הוקם, כאמור, מתקן חרושתי בהוצאה של 2.53 מיליון דולר. אולם כדי לחסוך בהוצאות התפעול של המתקן, נהגה הנהלת האתר לנטרל חומצות גם בבריכות פתוחות המיועדות לקליטת חומרים מנוטרלים. חלק מהחומצות המגיעות לאתר מוכנסות לבריכות אלה ומנוטרלות באמצעות אבן גיר. בתהליך הזה, שאינו מבוקר, הניטרול אינו מלא ונפלטים, לפי דוחות של משרד הבריאות, גזים רעילים היוצרים גם מטרד ריח. המשרד לאיכות הסביבה, שהוא המשרד הממונה על החברה המפעילה את האתר, הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 1990, כי הוא מתנגד לניטרול חומצות בבריכות באבן גיר, וכי כבר נתן הנחיות למנהלי האתר הקובעות כי כל החומצות חייבות בניטרול במתקן.

3. לדברי מנהל החברה לשירותי איכות הסביבה, עד לסוף 1991 הצטברו באתר כ-20,000 טון של חומרים אורגניים רעילים הממתינים לשריפה מבוקרת במתקן מיוחד שטרם הוקם. החומרים מאוחסנים בחביות מתכת העוברת במשך הזמן תהליך של קורוזיה, והחומר נשפך מתוך חביות פגועות. יש סכנה שהחומר יחלחל למי תהום או יפלוט גזים לאטמוספירה וכן שיפוצו שריפות, אם חומרים אלה יבואו במגע עם מים. כפתרון ביניים עד להקמת המשרפה, כיסתה החברה את החביות ביריעות פוליאטילן ובעפר. אמנם הטיפול הזה מצמצם את הסכנה שיפוצו שריפות וייפלטו גזים לאטמוספירה, אך אינו מבטיח שלא יקרו תקלות בעתיד ואינו מונע את הדליפה למי תהום. יתר על כן, לדעת היועץ לפסולת רעילה של המשרד לאיכות הסביבה, גם אם תוקם משרפה, ספק אם יהיה אפשר להוציא את כל החביות עם החומרים האורגניים לשריפה, היות שחלקן יתפוררו והדבר עלול לזהם את מי התהום.

שריפה באתר

באוגוסט ובאוקטובר 1988 הובא לאתר חומר הדברה פסול שהוא רעיל ודליק מאוד. באותו מועד לא סוכם בין משרד הבריאות לבין הנהלת האתר על נוהל מתאים לטיפול בחומר רגיש כזה. עם קבלת החומר באתר הוא אוחסן מתחת לסככה. לדברי הכימאית הראשית של האתר, עקב רגישות החומר, הוא הועבר עם כיסוי פוליאטילן לבור קבורה פתוח. בבור הזה אוחסנו 240 חביות של חומר ההדברה בסמוך לרעלים אחרים: פסולת תרופות, פסולת מעבדות, משקעי ציאנידים לאחר ניטרול וחומרי הדברה אחרים. הבור לא כוסה, כדי לאפשר לרשויות לראות את החומרים המיועדים לקבורה בטרם יתנו רישיון לקברם על ידי כיסוי בעפר.

בדצמבר אותה שנה, בטרם כוסה הבור, נוצרו תנאי שריפה בשתי חביות ופרצה שריפה באתר. צוות האתר התחיל בפעולות כיבוי והזעיק את מכבי האש. האש התפשטה עוד ל-30 חביות, ורק לאחר פעולות כיסוי בעפר כבתה האש. עשן השריפה ריחף מעל האזור, ומדוח של משרד הבריאות עולה, כי שתי חיילות מבסיס הסמוך לאתר חשו ברע ופנו לבית חולים ושוחררו לאחר יומיים; הבסיס כולו פונה; והמשרטה סגרה את כביש באר שבע-רמת חובב עד לכיבוי האש. ריח השריפה הורגש גם בעיר באר שבע.

בעקבות השריפה, שינו משרד הבריאות והשירות לשמירת איכות הסביבה את תנאי רישיון העסק והורו להנהלת האתר לקבור את חומר ההדברה האמור קבורה מיידית ומבודדת, עם קבלתו לאתר.

חומרים אורגניים רעילים בכמות של כ-20,000 טון, הנמצאים באתר בהמתנה לשריפה, הם ריכוז מסוכן ביותר של חומר דליק ורעיל, שאם ידלק, הוא עלול לגרום לאסון המוני. השריפה בדצמבר 1989, שהסתיימה בלי נזקים חמורים, ממחישה את הצורך הדחוף להחיש את הקמת המשרפה לפסולת אורגנית המתוכננת לקום באתר. בעקבות השריפה, הכניס משרד הבריאות ברישיון העסק של האתר תנאי, כי בתוך שנתיים תוקם משרפה לחומרים אורגניים, אך היא לא הוקמה.

משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1990, כי מאז הקמת המשרד לאיכות הסביבה, הוא הפסיק את הטיפול באתר. כן הפסיקה את פעולתה הוועדה המייעצת (הבין-משרדית) לפסולת רעילה, משום שהאחריות הבלעדית לנושא הועברה למשרד לאיכות הסביבה.

מבירור שערך משרד מבקר המדינה בחברה לשירותי איכות הסביבה בינואר 1992 עולה, כי ביוני 1991 הגישה לה חברה מחו"ל, שנבחרה לשם כך, מפרט בסיסי וקווים מנחים להקמת משרפה. על פי מפרט זה, פנתה החברה לשירותי איכות הסביבה ל-12 חברות מחו"ל לקבל הצעות מפורטות להקמת המשרפה. בסוף 1991 נתקבלו שש הצעות. לצורך בחינת ההצעות, הוקמה ועדת משנה של דירקטוריון החברה לשירותי איכות הסביבה, שתגיש את המלצותיה לדירקטוריון.

באוקטובר 1991 חודש רישיון העסק של האתר והוא הותנה בהקמת משרפה בתוך שלוש שנים מאישור המפרט שלה בידי המשרד לאיכות הסביבה.

אישור השקעות במבני תעשייה להשכרה

היעדר הון עצמי התחלתי בסכום הדרוש לביצוע ההשקעה הוא אחד המגבלות העיקריות המונעות בעד יזמים להקים מפעלי תעשייה. כדי להקל על יזמים ולאפשר להם לממש את יזמותיהם, הכיר חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), בהשקעה בהקמת מבנה תעשייה, המיועד להשכרה למפעל תעשייתי שהוא מפעל מאושר, כהשקעה המזכה בהטבות לפי החוק. בדרך זו נפתרת בעיית ההון העצמי ההתחלתי הדרוש להקמת הבניין. הון זה משקיעים יזמים שאינם יזמי המפעל התעשייתי, ואילו יזמי המפעל התעשייתי משלמים את דמי השכירות לאחר הפעלת המפעל, מתוך הכנסותיו השוטפות.

על פי החוק, מי שמשקיע בהקמת בניין להשכרה שהוא בניין תעשייתי כמשמעו בחוק (ראה להלן), זכאי להטבות ובעיקר מענקים מן המדינה (להלן - מענק השקעה) והקלות במס הכנסה. להטבות זכאי משקיע שקיבל אישור לתכנית מאת מינהלת מרכז ההשקעות (להלן - המינהלה), שהיא הגוף המוסמך לכך, הפועלת במסגרת מרכז ההשקעות (להלן - המרכז) שבמשרד.

מלבד המענקים על פי החוק סייעה הממשלה למשקיעים, עד יולי 1985, גם באמצעות הלוואות פיתוח בשערי ריבית מוזלים. ביולי 1985 בוטלו הלוואות הפיתוח, ובמקומן מקבלים המפעלים, נוסף על מענקי ההשקעה, גם מענקי הון בגובה ההטבה למשקיעים שהייתה גלומה בהלוואות הפיתוח.

להלן שיעורי המענקים האמורים, כפי שניתנו מאז ינואר 1989 באחוזים מן ההשקעה (על פי דרגת אזור הפיתוח):

אזור הפיתוח	מענקי השקעה	מענקי הון	ס"ה מענקים
אזור פיתוח א'	30	8	38
אזור פיתוח ב'	15	5	20
מרכז הארץ	-	-	-

עד סוף 1990 הקימה החברה מבני תעשייה בשטח של כ-1.75 מיליון מ', והיא הגורם המוביל בענף. נוסף על החברה פעלה בענף, באזור ירושלים בלבד, עוד חברה שהייתה ממשלתית, והופרטה ב-1989. בענף פועלות בתחום הזה גם מספר מצומצם של חברות פרטיות הבונות בהיקפים קטנים. בשנים 1986 - 1990 אישרה המינהלה תכניות השקעה בהקמת בניינים תעשייתיים בסכום של 350 מיליון דולר. ביקורת קודמת בנושא זה ראה בדוח שנתי 40, עמ' 589.

1. עד נובמבר 1983 דרש המרכז מהחברה לכלול בבקשותיה לאישור תכניות למפעל מאושר מידע מצומצם בלבד. בבקשות שהעבירה החברה למרכז צוינו שמות היישובים שבהם היא תבנה מבני תעשייה במסגרת התכניות, שטחם הכולל של המבנים והאומדן הכספי של ההשקעה. המינהלה נתנה לחברה אישורים לתכניות, בלי שדרשה ממנה למסור פרטים נוספים הדרושים לשם בחינתן של התכניות. מאז נובמבר אותה שנה נדרשה החברה לפרט בתכניות שהגישה, נוסף על שם היישוב, גם

את שם המפעל שבשבילו היא בונה את המבנה, את שטחו ואת אומדן ההשקעה במבנה. כל אחת מהתכניות שהחברה הגישה מפעם לפעם למרכז, ושניתן להן אישור, כללה הקמת מספר רב של מבנים באזורי פיתוח שונים ובמרכז הארץ.

2. לפי החוק, רשאית המינהלה לאשר תכנית שהוגשה לה. תכנית לעניין החוק היא, בין השאר, תכנית להקמת מפעל או להרחבתו ותכנית להקמת נכס שהוא בניין להשכרה כמשמעותו בחוק; תכנית שהמינהלה אישרה היא תכנית מאושרת. מפעל שביצעו הוא נושא לתכנית מאושרת יהיה למפעל מאושר. למענק השקעה על פי החוק זכאית, בין השאר, חברה שבבעלותה מפעל מאושר שהוא בניין תעשייתי.

לפי ההגדרה של "בניין תעשייתי" שבחוק, צריך שיהיה זה "בניין שהוקם בהתאם לתכנית מאושרת ואשר הוכח למנהל כי ... כולו או עיקר שטחו, בשיעור שנקבע בכתב האישור, יושכר לראשונה למפעל מאושר, שהוא מפעל תעשייתי, אשר בתכניתו כלולה שכירת בניין כאמור ...". כאשר המינהלה יישמה את הסעיף הזה בכתבי האישור שנתנה לחברה, היא קבעה בתנאי האכלוס, כי חישוב השטח שיושכר לראשונה למפעלים מאושרים ייעשה במסגרת התכנית כולה, דהיינו - שיעור מסוים מכלל המבנים הבנויים ברחבי הארץ באותה תכנית, ולא שיעור מכל בניין ובניין בנפרד.

המינהלה קבעה, כי חישוב השטח שהושכר למפעלים מאושרים ייעשה במסגרת התכנית כולה ואין הכרח לעשותו לכל בניין ובניין בנפרד. בקביעה זו השתמשה החברה כדי להשכיר בניינים שלמים למפעלי תעשייה שאינם מאושרים, ואף לגורמי מלאכה ומסחר. בדרך זו קיבלו עידוד באמצעות החברה מפעלים אשר על פי החוק, או על פי מדיניות המשרד, לא היה מקום לעודדם. אילו פנו הם עצמם אל המרכז בבקשה לאשר את השקעתם, היו נענים בשלילה, כשם שנענים בדרך שגרה מפעלים כאלה. ההכרה שהכירה המינהלה בתכנית כולה - הכוללת, כאמור, בניינים רבים, הנמצאים באזורים שונים של הארץ - כ"בניין תעשייתי" אינה תואמת, לכאורה, את הוראות החוק.

בתשובת המשרד לממצאי הביקורת נטען, כי המדיניות של המרכז אינה סותרת את הוראות החוק. ניתנו לכך הטעמים האלה: לפי גרסתו של המרכז, אף השקעה במבנים שאינם משמשים מפעלים מאושרים מזכה בהטבות לפי החוק, משום שיש בהשקעה תרומה להגשמת מטרות החוק: הגדלת הפעילות הכלכלית באזורי פיתוח ויצירת מקורות תעסוקה. זאת ועוד, טעמים של פרשנות חוק אינם מונעים נקיטת מדיניות זו, כאשר מדובר בבנייני "בניין תעשייתי" ובהוראת החוק ש"כולו או עיקר שטחו, בשיעור שנקבע בכתב האישור, יושכר לראשונה למפעל מאושר". לטענת המשרד, חלה בעניין הזה הוראת סעיף 5 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, ולפיה האמור בחיקוק בלשון יחיד - אף לשון רבים במשמע, וכן להיפך.

בחוק הפרשנות עצמו, בסעיף 1, נקבע, כי החוק יחול אם אין הוראה אחרת לעניין הנדון ואם אין בעניין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם הוראותיו של חוק הפרשנות. לדעת מבקר המדינה, בעניין הזה יש לדחות את השימוש הנעשה בהוראת סעיף 5 לחוק הפרשנות. "בניין תעשייתי" כהגדרתו בחוק הוא, בין השאר בניין ש"יושכר ... למפעל מאושר ... אשר בתכניתו כלולה שכירת בניין כאמור". כלומר: ההגדרה של "בניין תעשייתי" מכוונת לבניין מוגדר שישמש מפעל מאושר מוגדר. ההטבות למשקיע בהקמת "בניין תעשייתי" הונהגו מכוח תיקון לחוק שנעשה בשנת 1969, והטעמים לעודד השקעה מסוג זה הובאו בדברי ההסבר להצעת חוק עידוד השקעות הון (תיקון מס' 6), התשכ"ט-1969, כדלקמן:

"כיום מעדיפים המשקיעים לשכור את הבניינים הדרושים למפעל במקום לבנותם, כדי לרכז את מאמציהם בצידוד המפעל ובתפעולו, אולם כדי לאפשר להם לשכור בניינים כאלה בדמי שכירות צריך להקל על בעלי הבניינים כדרך שהיו מקילים על בעלי המפעלים המאושרים, כאילו היו בונים בעצמם.

מוצע, אפוא, לאפשר מתן מענק למפעל מאושר שנושאו הוא בניין תעשייתי, היינו בניין המיועד להשכרה למפעל תעשייתי מאושר לשימוש של אותו מפעל, בהתאם לתנאים שתקבע מינהלת מרכז ההשקעות.

אף אם עובדתית נכונה טענת המשרד, כי הענקת הטבות להשקעה במבנים שאינם משמשים מפעלים מאושרים גם היא מגשימה את המטרות הכלליות של החוק, לא די בכך להענקת הטבות לפי החוק. על מינהלת מרכז ההשקעות לבחון, כל אימת שהיא מתבקשת ליתן אישור לתכנית, אם מתקיימים המבחנים המיוחדים למתן הטבות לפי החוק. כלומר: האם נושאה של תכנית הוא "בניין תעשייתי" כהגדרתו בחוק, בין בניין יחיד ובין מערכת של בניינים סמוכים המשמשים מפעלים מאושרים שונים ושירותים לאותם מפעלים (למשל, "פארק תעשייתי").

לפיכך, לדעת מבקר המדינה, כדי לעמוד בהוראת החוק לעניין התנאי בדבר השכרת חלק מסוים משטח המבנה התעשייתי למפעלים מאושרים, יש לעשות את החישוב לכל מבנה ומבנה בנפרד (כולל כמה מבנים סמוכים זה לזה המהווים יחד מכלול אחד).

לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, שילם המרכז לחברה בשנים 1983 - 1989 מענקים בסכום של כ-33 מיליון דולר בגין השקעה בבניית מבנים שאינם מיועדים להשכרה למפעלים מאושרים. לדעת מבקר המדינה, תשלומים אלה, כאמור, אינם תואמים את הוראות החוק, והדבר נובע משיטת חישוב השטחים שאיפשרה המינהלה.

בדצמבר 1990 הודיע המרכז למשרד מבקר המדינה, כי מאותה שנה ניתנים האישורים למבני תעשייה לכל אזור פיתוח בנפרד, ובתוך איזור הפיתוח - לכל אתר תעשייתי בנפרד; שיעור ההשכרה למפעלים מאושרים מחושב לכל תכנית בנפרד. בכתבי אישור שניתנו לחברה במאי 1991 צוין, כי העמידה בתנאי ההשכרה תעשה לכל אתר מאתרי הבנייה הכלולים בתכנית בנפרד, ולא בחישוב כוללני לתכנית כולה.

3. במרבית המקרים שבהם התבקשה המינהלה לאשר תכנית להקמת "בניין תעשייתי" כמשמעו בחוק, קבעה המינהלה באישור תנאים כדלקמן: 30% לפחות מההשקעה ימומנו בהון מניות (רגילות) נפרע נוסף; שיעור מסוים משטח המבנים יושכר לראשונה למפעלים מאושרים לתקופה של חמש - שבע שנים; תנוהל הנהלת חשבונות נפרדת לפרויקט אגב ייחוס נאות של הוצאות.

בתום תקופת ההשכרה למפעלים מאושרים, שנדרשה בכתבי האישור, נתן המרכז לחברה, בסוף מארס 1984, אישורים על ביצוע שש תכניות מאושרות (להלן - סגירת תכניות) שאושרו בשנים 1979 - 1980. המידע העיקרי על ביצוע תכניות אלה, שנמצא במרכז, היה אישור רואה חשבון על הסכום שהשקיעה החברה בכל פרויקט. החברה לא נדרשה למסור למרכז מידע אם עמדה בתנאי של שיעור ההשכרה למפעלים מאושרים, והמרכז גם לא וידא מיזמתו עמידה בתנאי הזה. בדצמבר 1988 ביקשה החברה מהמרכז לסגור עוד שש תכניות בשטח כולל של 400,000 מ², אשר לדבריה עמדה בתנאים שהמרכז היתנה בכתבי האישור שלהן. עד סוף 1991 לא סגר המרכז את התכניות האלה.

לפי החוק, אם נוכחה המינהלה לדעת, כי התנאים שקבעה באישור לתכנית לא קוימו במלואם, רשאית היא להחליט, כי ישולמו המסים ותשלומי החובה האחרים שהיזם היה פטור מתשלומם. אם ניתן גם מענק כלשהו לפי החוק, זכאית המינהלה לדרוש, כי יוחזר, כולו או מקצתו, בתוספת ריבית פיגורים כמשמעה בחוק, או בתוספת הפרשי הצמדה וריבית. לדעת הנהלת החברה, שהובעה בביאור לדוחות הכספיים של החברה ליום 31.12.89 וכן בשני התשקיפים שהוציאה, עומדת החברה בהתנאות שבאישורים.

החברה המציאה למשרד מבקר המדינה פירוט של שטחים שהושכרו למפעלים מאושרים לקבוצה של תכניות אחדות במשולב, אך לא לכל תכנית ותכנית בנפרד. התברר, כי לחברה ספר נכסים ממוחשב ובו רשומים כל מבני התעשייה שבבעלותה. לכל מבנה נרשם מספרו הסידורי, שטחו, שם השוכר או השוכרים והשטח שבידי כל אחד מהם. במערכת זו אין מידע לפי איזו תכנית מאושרת בידי המרכז

נבנה הבניין ואם השוכר הוא מפעל מאושר. פרטים אלה יש לאסוף ידנית, פעולה הנמשכת זמן רב. יוצא, שאין בחברה ריכוז של נתונים על ביצוע של תכניות, שמאפשר לברר אם החברה אכן מקיימת את תנאי האישורים.

בעקבות הביקורת, פנה המרכז בנובמבר 1990 אל החברה ודרש להמציא לו נתונים על שיעורי התפוסה של מפעלים מאושרים, בכל המבנים שקיבלו אישור בהתאם לחוק. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים הטיפול בנושא.

4. החוק קובע, כי סכום המענק שישולם למפעל לא יעלה על הסכום ששולם בעד מניות שהוקצו כנגד הון שאושר במסגרת התכנית. בהתאם לכך קבעה המינהלה בכתבי האישור שנתנה לחברה, כי 30% לפחות מההשקעה ברכוש קבוע ימומנו בהון מניות נפרע.

באוגוסט 1984 קבעו שר האוצר ושר התעשייה והמסחר, כי סכום המענק הניתן לחברה במסגרת תכנית מאושרת להקמת מפעלים באזור פיתוח א' יוגבל: הסכום שישולם למעשה בעד מניות שהוקצו כנגד הון שאושר במסגרת התכנית לא יפחת ממחצית מענק ההשקעה, והמחצית האחרת של המענק לא תעלה על הסכום שהשקיעה המדינה בחברה כנגד שטרי חוב צמייתים. באותו חודש אישרה ועדת הכספים של הכנסת את החלטת השרים, כנדרש בחוק. החלטה זו הייתה בבחינת הקלה רבה לחברה, שסבלה ממחסור בהשקעות בהון מניות נפרע התואם את היקף השקעותיה.

את תשלום המענקים לחברה ביצע הבנק לפיתוח התעשייה (בל"ת) בשביל מרכז ההשקעות. משרד מבקר המדינה בדק את תהליך אישור המענק ל-13 תכניות והעלה:

המרכז נהג מפעם לפעם לאשר לבל"ת לשלם את המענק, אף כי היה ידוע לו ולבל"ת כי החברה לא הגדילה את הון המניות הנפרע כנדרש; כמה מהאישורים ניתנו בטלפון. יתירה מזו, ב-10.10.85 אישר נציג המרכז בכתב לשלם מענק בגין חלק מההשקעה בתכנית מסוימת וציין, כי האישור ניתן "למרות בעיות ההון". בל"ת ראה באישור הזה, שניתן לתכנית מסוימת זו, אישור כללי. מאז ועד מארס 1988 שילם בל"ת מענקים גם להשקעה בתכניות אחרות, בהתבסס על האישור מ-10.10.85, כלומר בלי שהחברה עמדה בתנאי הנוגע להון המניות ושטרי החוב הצמייתים.

באוגוסט 1988, לאחר שגדל הונה של החברה עקב ההנפקה הראשונה שהייתה במאסר אותה שנה, היא העבירה לבל"ת אישור, שיש לה הון מניות נפרע בסך כ-198 מיליון ש"ח, שממנו הוקצו כ-72 מיליון ש"ח לתכניות שאושרו בידי מרכז ההשקעות, ולכל תכנית פורט סכום ההון שהוקצה בגינה.

הסדר חריג זה נעשה בניגוד לכללים לקבלת מענק השקעות החלים על כל משקיע, הנדרש להוכיח, באישור של רואה חשבון, את ההשקעה בהון מניות נפרע, נוסף, עוד בטרם יינתן לו המענק.

הפרטה של החברה

ביטול ההסכם עם המדינה

לפי הסכם מאפריל 1982 (להלן - ההסכם), בין החברה לבין המדינה, זכאי המשרד להורות לחברה להקים מבנים להשכרה, לקבוע את המקום שבו יוקמו המבנים, ולמי להשכיר את המבנים ולקבוע את דמי השכירות שישולמו בגינם. המדינה התחייבה לדאוג למקורות הדרושים למימון הבנייה וכן לשלם לחברה דמי שכירות בגין מבנים שלא הצליחה להשכיר, או להשלים את הכנסותיה בגין מבנים שהושכרו, על פי הכוונת המשרד, בדמי שכירות נמוכים מאלה שנקבעו בהסכם כדמי שכירות כלכליים.

במסגרת המדיניות להקטנת מעורבות הממשלה במשק ולהפרטה של חברות ממשלתיות, עודד האוצר את החברה לגייס הון מן הציבור על ידי הנפקת מניות באמצעות הבורסה לניירות ערך בתל אביב. מגמת האוצר הייתה לקצץ סכום של 4 - 5 מיליון דולר שהיה מיועד בתקציב המדינה בכל

שנה למימון השקעה בהון עצמי בחברה. נוסף על כך היה האוצר מעוניין בקיצוץ התקציב בסכום של כ-2.5 מיליון דולר שיועד בכל שנה לסבסוד שוכרי מבנים באמצעות החברה. כדי לצאת בהנפקה בבורסה וכדי לבטל את הסבסוד היה צורך לבטל את ההסכם שבין החברה לבין המדינה.

באפריל 1987 הגישה החברה למשרד האוצר הצעה להתחשבנות בגין ביטול ההסכם. בהצעתה דרשה החברה שהממשלה תשלם את דמי השכירות העתידיים של מבנים שהוקמו לפי דרישת המשרד וכן תשלום יתרת חוב המדינה ליום 31.3.87 בגין השלמת דמי שכירות. השלמת דמי השכירות נדרשה עבור 54,000 מ' של מבנים פנויים שהחברה בנתה בהכוונת הממשלה, ומרביתם לא הושכרו מעולם והיה חשש שלא יושכרו בעתיד, ועבור עוד 24,000 מ' פנויים שיושכרו בהדרגה. כן ביקשה החברה שהממשלה תשלם לדמי שכירות כלכליים את דמי השכירות שגובה החברה בגין מבנים שהושכרו תמורת דמי שכירות נמוכים, לא כלכליים, מהם לתקופות קצרות וביננויות (שלוש - חמש שנים) ומהם - עד שבע שנים. הסכום הכולל שביקשה החברה מן הממשלה הסתכם ב-57 מיליון ש"ח במחירי 1.4.87.

במאי 1987, בדיון אצל ממלא מקום שר האוצר, סוכם כי ההסכם בין המדינה לחברה יבוטל והאוצר יעביר לחברה סכום בשקלים בשווי של 18 מיליון דולר. סכום זה ישמש לפרעון מוקדם של הלוואות פיתוח שהחברה חבה לבל"ת.

הסיכום לא היה סופי ועד יולי אותה שנה נעשו בו שינויים: מתוך 18 מיליון דולר שנקבעו, ששוויים בעת ביצוע ההסדר היה כ-33.35 מיליון ש"ח (כולל מע"מ), יועדו 19 מיליון ש"ח לפרעון הלוואות פיתוח והיתרה יועדה לתשלום מס הכנסה ומע"מ שהחברה תחוב עקב הפיצי שקיבלה. האוצר הסכים להעביר לבעלות החברה מבנים בשווי של מיליון ש"ח. כמו כן הסכים להפחית מ-6% ל-0.5% את שיעור הריבית השנתית על הלוואות צמיתות שהחברה קיבלה מהממשלה. לפי חישובי האוצר, הפחתת הריבית מתבטאת בהטבה נוספת של 8.5 מיליון ש"ח. ההסדר כולו הוצג ביולי 1987 בפני ועדת הכספים של הכנסת, כשהוגשה הבקשה לאישור העברה של כ-27 מיליון ש"ח מהרזרבה לתקציב המשרד למימון ההסדר, וזאת נוסף על הסכום המקורי שיועד לסבסוד שוטף של מבני תעשייה; העברת התקציב אושרה בוועדת הכספים. באוגוסט 1987 נחתם הסכם מפורט בין הצדדים, המבוסס על אישור ועדת הכספים. יוצא אפוא, כי בסך הכול פוצתה החברה בגין ביטול ההסכם בסך של כ-43 מיליון ש"ח.

בתיקי משרד האוצר לא נמצאו תחשיבים שלפיהם נקבעו הסכומים האמורים, וממסמכי האוצר עולה, כי הוחלט עליהם במשא ומתן ועל פי הערכות כלליות שעשו הצדדים.

עם ביטול ההסכם האמור עם המדינה, גדלו הסיכונים העסקיים של החברה, שכן בוטלה השלמת דמי השכירות שניתנה בגין כל מבנה שנבנה על פי הכוונת הממשלה, לרבות על מבנים פנויים. עם זאת, גדל החופש של החברה לפעול על פי שיקולים מסחריים ועסקיים בלבד כדי לשפר את ריווחיותה. כן נפתחה לפני החברה הדרך לגייס הון מן הציבור. בדצמבר 1989 החליטה הממשלה, בהתאם לסמכותה על פי סעיף 63 א' לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, כי סעיפים 4(א) ו-33(ג) לא יחולו על החברה. משמעות ההחלטה היא, כי הממשלה אינה יכולה להורות לחברה לפעול על פי שיקולים שאינם עסקיים וכי ייעוד הרווחים יקבע בידי דירקטוריון החברה, בלי צורך באישור רשות החברות. מסוף 1989 החלה החברה להשקיע גם במרכז הארץ.

ההפרטה

על פי תשקיף שפרסמה החברה בסוף פברואר 1988, היא גייסה לראשונה הון מהציבור באמצעות הנפקה של מניות, אופציות לקבלת מניות, אגרות חוב (אג"ח) ניתנות להמרה למניות ואג"ח אחרות. לפי חישובי החברה, התמורה שהיא קיבלה (בניכוי עלויות ההנפקה), בתוספת סכומים שיתקבלו בעתיד בעקבות מימוש כתבי אופציה (סדרה 1) והמרת אג"ח הניתנות להמרה למניות, בשקלים של יום ההנפקה, מגיעים ל-55.2 מיליון ש"ח. שיעור הירידה בהחזקה בהון ובזכויות ההצבעה של המדינה הגיע, בעקבות ההנפקה, לכ-20%.

לפי נתוני החברה, סכום ההון העצמי שלה בש"ח של חודש ההנפקה (פברואר 1988) היה 288.8 מיליון ש"ח. התוספת להון העצמי הנובעת מההנפקה, בהנחה של מימוש והמרה מלאים, כשהיא מותאמת ליום ההנפקה, הייתה 38.5 מיליון ש"ח. יוצא, שסכום ההון העצמי לאחר ההנפקה מגיע ל-327.3 מיליון ש"ח.

לפני ההנפקה היו 179.4 מיליון מניות של 1 ש"ח ערך נקוב, ולאחר ההנפקה, ובהנחה שימומשו כל האופציות ויומרו כל האג"ח הניתנות להמרה, יהיו 224.7 מיליון מניות כאלה. לפי נתוני התשקיף, 0.85 ש"ח היה המחיר האפקטיבי שבו נמכרה לציבור מניה של 1 ש"ח ערך נקוב. יוצא אפוא, שערך החברה, לפי מחירי ההנפקה, הוא כ-191 מיליון ש"ח, דהיינו כ-58% מההון העצמי המותאם לאחר ההנפקה.

על פי הנתונים האמורים, הגיע ההון העצמי המותאם לכל מניה (1 ש"ח ערך נקוב) לפני ההנפקה ל-1.6 ש"ח, ולאחר ההנפקה ובדילול מלא - ל-1.46 ש"ח.

על פי תשקיף מסוף נובמבר 1989 הציעה המדינה לציבור ולבעלי ניירות הערך של החברה חלק מהחזקה בחברה. התמורה הכוללת נטו (לאחר הוצאות ההנפקה) שקיבלה המדינה מהצעת המכר שלה, שכללה מניות ואופציות, הגיעה ל-65.7 מיליון ש"ח בקירוב. אם ינוצלו כל כתבי האופציה (סדרה מ'), תגיע התמורה הנוספת שהמדינה תקבל לסך של 41.7 מיליון ש"ח, בהצמדה למדד אוקטובר 1989.

על פי התשקיף מנובמבר 1989, הנפיקה החברה אופציות אשר סכום התמורה נטו בגינן הייתה כ-1.2 מיליון ש"ח במזומן. אם ימומשו כל כתבי האופציה (סדרה 2) שהונפקו, צפוי שהחברה תקבל תמורה בסך 22 מיליון ש"ח, בהצמדה למדד אוקטובר 1989.

על פי התשקיף, המחיר האפקטיבי ששילם הציבור תמורת מניה רגילה בערך נקוב של 1 ש"ח היה 1.7 ש"ח, ובעלי ניירות הערך של החברה שילמו 1.624 ש"ח. שער הסגירה בבורסה של המניות הרגילות של החברה ערב פרסום התשקיף היה 1.675. השער הגבוה שנרשם במסחר במניות הרגילות עד ערב פרסום התשקיף היה 1.77, והשער הנמוך 1.514.

כתוצאה משתי הנפקות אלה, בדילול מלא (לאחר שימומשו כל האופציות ויומרו האג"ח הניתנות להמרה במניות), ירדו החזקותיה של המדינה בחברה לכדי 51%. בשתי ההנפקות, שהיו בתוך פחות משנתיים, קנה ציבור המשקיעים (ויקנה אם ינצל את זכויותיו) ניירות ערך של החברה בסכום של 100 מיליון דולר בקירוב. התמורה שנתקבלה במזומן והתמורה שתתקבל ממימוש אופציות יכנסו לקופת המדינה ולקופת החברה.

באוקטובר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור עוד 16% מהון המניות של החברה שבידי המדינה בהצעת מכר לציבור, וכן למכור את יתרת החזקות המדינה בחברה עד סוף יוני 1992 במכירה פרטית למשקיע או לקבוצת משקיעים.



בשנים 1988 - 1990 הוציא המשרד מדי שנה בשנה סכום של יותר מ-20 מיליון ש"ח לפיתוח התשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח. התשתית נבנית כדי להעמידה לרשות היזמים במחיר נמוך מעלות הבנייה, ובכך לעודדם להקים מפעלי תעשייה באזורי פיתוח. את העבודות ביצעה, בלעדית בשביל המשרד, חברת מבני תעשייה בע"מ, תמורת דמי ניהול בשיעור של 4% מהעלות הישירה (תשלום בשיטת "קוסט פלוס"). החברה גם הקימה והפעילה, לפי בקשת המשרד, אתר לקליטת פסולת רעילה ברמת חובב.

המשרפה לטיפול בריכוז הגדול של חומרים אורגניים רעילים, המאוחסנים באתר לקליטת פסולת ברמת חובב, טרם הוקמה. לדעת מבקר המדינה, על משרד התעשייה והמסחר, המופקד, בין היתר, על הטיפול במפעלי תעשייה אשר להם פסולת רעילה - בשיתוף עם המשרד לאיכות הסביבה

והחברה לשירותי איכות הסביבה - לפעול יחד ובמהירות להקמת משרפה, או למציאת פתרון הולם אחר לבעיית החומרים האורגניים הנצברים באתר.

כדי להקל על יזמים, שאין בידיהם אמצעים עצמיים מספיקים, לממש את יזמותיהם ולהקים מפעלים, הכיר החוק לעידוד השקעות הון בהקמת מבני תעשייה, המיועדים להשכרה למפעלים תעשייתיים שהם מפעלים מאושרים, כהשקעה המזכה בהטבות לפי החוק.

מינהלת מרכז ההשקעות הכירה לעניין זה בתכניות השקעה שהגישה החברה - שכללו מבנים רבים באזורים שונים של הארץ - כבניין "תעשייתי" ובהתאם לכך העניקה לחברה את ההטבות הקבועות בחוק. לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, שילם מרכז ההשקעות לחברה בשנים 1983 - 1989 מענקים בסכום של כ-33 מיליון דולר בגין השקעה בבניית מבנים המיועדים להשכרה למפעלים שאינם מפעלים מאושרים. תשלומים אלה אינם תואמים את הוראות החוק והדבר נובע משיטת חישוב השטחים שאיפשרה המינהלה.

לדעת מבקר המדינה, כדי לעמוד בהוראות החוק לעניין התנאי בדבר השכרת חלק מסוים משטח המבנה התעשייתי למפעלים מאושרים, יש לחשב את שיעורי האכלוס למפעלים מאושרים בנפרד לכל מבנה ומבנה (כולל כמה מבנים סמוכים זה לזה המהווים יחד מכלול אחד).

בסוף דצמבר 1991 עמדה חברת מבני תעשייה בע"מ בפני הפרטה מלאה. בנסיבות אלה, מן הראוי שהמשרד ישקול אם יש מקום להמשיך ולשמר לחברה את הבלעדיות בניהול ובפיתוח התשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח.

פעולות מינהל הסחר הממשלתי

ריכוז ממצאים

הייבוא של בשר קפוא והסחר בו מופקדים בידי מינהל הסחר הממשלתי, שבמשרד התעשייה והמסחר. כמה ועדות ממשלתיות שמונו במהלך השנים המליצו להעביר את ייבוא הבשר לידי גורמים פרטיים, אך עד סוף 1991 נותר הייבוא של בשר קפוא והסחר בו (כ-35,000 טון בשנה) בידי המינהל.

בסוף מארס 1990 שינתה הממשלה החלטה קודמת שלה והשאירה את ייבוא הבשר בידי המינהל. המינהל נערך ליבוא את כמויות הבשר הדרושות לצריכת הציבור, אולם כיוון שממועד ההחלטה על הרכישה ועד הגעת הבשר ארצה עוברים לפחות 90 יום, וכיוון שהספקים לא עמדו במועדי האספקה נוצר מחסור במלאי הבשר החל בחודש יוני 1990 והמינהל הנהיג קיצוב בכמויות שהוא מכר ללקוחותיו.

מתוך כ-29,000 טון בשר שרכש המינהל לאספקה בחודשים יוני 1990 - ינואר 1991, הגיעו רק 17,000 טון במועד המתוכנן. כתוצאה מכך ירד מלאי הבשר באמצע דצמבר 1990 עד כדי כמות המספיקה לצריכה של שבועיים בלבד.

במהלך שנת 1991 רכש המינהל לשיעורין 24,000 טון בשר בלא מכרז. מרבית הכמות נרכשה במחירי המכרז מדצמבר 1990, ויתרתה - במחירים נמוכים מאלה. בתיקי המינהל נמצא פרוטוקול אחד בלבד ובו אישור של ועדת הרכישות לרכוש 4,500 טון בשר בלא מכרז.

בעקבות הודעת הרבנות הראשית לישראל, כי גופים הנתונים לפיקוח כשרות מטעמה יחויבו להשתמש בבשר מוכשר בלבד, רכש המינהל במהלך 1991 כמות גדולה של בשר מוכשר. הצריכה של בשר מוכשר לא גדלה כצפוי והצטבר מלאי גדול של בשר כזה במחסני המינהל.