

משרד התעשייה והמסחר

פעולות ביקורת

במרכז ההשקעות, ובבנק לפיתוח התעשייה, נבדקו ההליכים לאישור השקעות; בייחוד נבחנה הבדיקה הכלכלית שעורך הבנק לפני אישור ההשקעה בידי מינהלת מרכז ההשקעות. כן נבחנו שני אישורי השקעה - למפעל בענף הכימיה ולמפעל לייצור אנרגיה. עוד נבדק המעקב שעורך המרכז אחר ביצוע ההשקעות, העמידה בתנאי האישורים, וגביית מענקים לאחר ביטול כתבי האישור. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים והחשב הכללי שבמשרד האוצר.

במינהל לסחר פנים וכן בשניים ממחוזות המשרד נבדק הפיקוח על הסחר הקמעונאי. הביקורת התמקדה בפעולות יזומות של המחוזות לאכיפת חוקי הצרכנות, בטיפול המשרד בתלונות הציבור, וכן בפיקוח על מידות ומשקלות.

במכון היצוא, שהוא עמותה ש-65% מתקציבה ממומנים בידי המשרד, נבדקו נושאי תקציב וכספים, ארגון תערוכות וירידים ומסירת עבודות.

ברשות לשיתוף פעולה תעשייתי (רשפ"ת), הפועלת כיחידה של המשרד, נבדק נושא העדפת רכישות מתוצרת הארץ וחייב ברכש גומלין. הביקורת נסבה גם על הסמכות החוקית לפעולות הרשפ"ת.

נבדקה המעבדה הישראלית לפיסיקה, שהיא יחידה של המשרד, ופעולותיה בתחום מתן שירותים לתעשייה והסמכת מעבדות. הביקורת התייחסה גם לרכישת ציוד למעבדה וכוח האדם המועסק בה.

במינהל הסחר הממשלתי שבמשרד, באגף התקציבים והחשב הכללי שבמשרד האוצר, ובמשרד החקלאות, נבדק מכרז למסירת החזקה של מלאי החיטה לשעת חירום.

במינהל המימון ובבנק לפיתוח התעשייה נבדקה הקרן למתן הלוואות לעסקים קטנים, שהוקמה במסגרת תכנית המשרד לעידוד הצמיחה ולהגברת התעסוקה.

השקעות במפעלי תעשייה

מבוא

1. הממשלה מסייעת למשקיעים במפעלי תעשייה באמצעות מענקי השקעה והקלות במסים על פירות ההשקעה, הניתנים לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). החוק נועד, בין היתר: לעודד את פיתוח כושר הייצור של משק המדינה; לשפר את מאזן התשלומים של המדינה; לסייע בקליטת עלייה, לסייע בפיתוח האוכלוסייה בצורה מתוכננת ברחבי הארץ וליצור מקומות

עבודה חדשים. שר האוצר ושר התעשייה והמסחר יחדיו ממונים על ביצוע החוק. הביצוע השוטף הוא בידי מרכז ההשקעות (להלן - המרכז) שבמסגרת משרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס). ואלה רשויות המרכז: (א) מועצה, שמתפקידה לייעץ לממשלה בכל הנוגע להגשמת המטרות של החוק; (ב) מינהלה, שבין תפקידיה לדון בתכניות ההשקעה המובאות לפנייה ולאשר את אלה שכדאיות למשק המדינה או שיש בהן כדי לקדם את מטרות החוק, וכן לבטל אישורים למי שלא ביצע את ההשקעה המאושרת, או לא קיים את תנאי האישור; (ג) מנהל המרכז, הממונה על ביצוע החלטות המינהלה והמועצה.

2. עיקר פעילות המרכז היא באישור השקעות במפעלי תעשייה. שיעורי מענקי ההשקעה למפעל תעשייתי, מן ההשקעה בנכסים קבועים, הם 30% באזור פיתוח א' ו-15% למפעל באזור פיתוח ב'. מפעל באזור אחר (להלן - מרכז הארץ) אינו זכאי למענק השקעה. נוסף על הסיוע לפי החוק האמור, סייעה הממשלה, עד יולי 1985, למשקיעים שהשקעתם אושרה בידי המינהלה, גם באמצעות הלוואות פיתוח בשערי ריבית מוזלים, שנועדו לממן עד 40% מן ההשקעה בנכסים קבועים. ביולי 1985 בוטלו הלוואות הפיתוח ובמקומן ניתנים למפעלים, נוסף על מענקי ההשקעה, גם מענקי הון, בשיעור ההטבה למשקיעים שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח.

בתחילת אפריל 1986 נכנס לתוקפו תיקון לחוק המאפשר למשקיע לוותר על זכאותו למענקים (מענק השקעה ומענק הון) ולבחור במסלול חלופי, שעיקרו הטבות מס גדולות יותר על פירות השקעתו.

בתיקון לחוק מ-26.9.90 נוספו לבחירת היזם שני מסלולי סיוע חדשים להשקעות: (א) מסלול ערבות המדינה, שבו זכאי היזם לערבות המדינה על מלוא ההלוואה מבנק, ובלבד שסכומה אינו עולה על שני שלישים מהתכנית המאושרת; במסלול זה, זכאי היזם להטבות במס לפי החוק, אך לא למענקים או להלוואות מתקציב המדינה. (ב) מסלול משולב, שבו זכאי היזם למענק מופחת וערבות המדינה על מלוא סכום ההלוואה, ובלבד שסכומה אינו עולה על סכום התכנית המאושרת בניכוי סכומי המענק וסכום ההון העצמי.

להלן שיעורי מענקי ההשקעה ומענקי ההון במסלול המענקים ובמסלול המשולב, על פי אזורי הפיתוח השונים, שהיו בתוקף באמצע 1992 (באחוזים מן ההשקעה בנכסים קבועים של מפעלי תעשייה):

ס"ה	מענקי הון		מענקי השקעה		אזור פיתוח
	מסלול מענקים	מסלול משולב	מסלול מענקים	מסלול משולב	
אזור פיתוח א'	38	8	8	17	30
אזור פיתוח ב'	20	5	5	5	15
מרכז הארץ	-	-	-	-	-

3. יזם, המבקש לקבל מעמד של מפעל מאושר לתכנית השקעות, מגיש בקשה בעת ובעונה אחת למרכז ולבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - בל"ת). בל"ת בודק את כדאיות ההשקעה ומגיש את המלצותיו למרכז. משאושרה תכנית השקעות בידי מינהלת מרכז ההשקעות (להלן - המינהלה), מוציא לה המרכז כתב אישור, ובו מפורטים סוג האישור (הקמה, הרחבה וכד'), סכום ההשקעה ותנאים מיוחדים שהאישור מותנה בהם.

במהלך 1992 בדק משרד מבקר המדינה במשרד התעשייה והמסחר, במרכז ההשקעות, במשרד האנרגיה והתשתית ובבנק לפיתוח התעשייה בע"מ את הליכי האישור של שתי תכניות השקעה במפעלי תעשייה, לרבות הבדיקות הכלכליות שעושה הבנק לקראת הדיונים באישור התכניות. כמו כן נבדק המעקב שעושה המרכז אחר ביצוע ההשקעות והתנאים שנקבעו באישורים.

א. בחינת כדאיות של תכניות השקעה

ריכוז ממצאים

למינהלת מרכז ההשקעות, שהוקמה על פי החוק, יש הסמכות להחליט אם תכניות השקעה ראויות לתמריצים אשר החוק מציע. מקור המידע העיקרי של המינהלה על תכניות ההשקעה המובאות לדיון הם הסקרים אשר עורך בל"ת. במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במרכז ובבל"ת עלו, בין היתר, הממצאים האלה:

בהכנת הסקרים מסתמך בל"ת במידה רבה על הנתונים אשר מגישים המשקיעים. בבדיקת תכניות השקעה לפי מסלול ערבות המדינה הוא מסתמך רק על נתונים אלה.

המרכז ובל"ת אינם מקיימים מעקבים חוזרים כדי לבחון אם אמנם התממשו התחזיות הכלולות בסקרים, כולל תחזיות ואומדנים המשפיעים על החלטות המינהלה בבואה לאשר או לדחות את התכניות לפי החוק. מרכז ההשקעות ובל"ת אינם בודקים אם התממשו תחזיות הסקרים גם כאשר נדונות בקשות להרחבת מפעלים שכבר קיבלו מעמד של מפעל מאושר בעבר. כך מוותרת המינהלה על אמצעי חשוב להערכת פעולתה בעבר, שהיה יכול לסייע גם בהליכי קבלת החלטות בעתיד.

בסקרים של בל"ת הוגדר מדד רווחיות מסוים בדרך שונה מן המקובל. הדבר גרם להטיה כלפי מעלה של אומדן הרווחיות בתכניות השקעה בלתי רווחיות.

אומדני הרווחיות של מפעלים השייכים למשקיעי חוץ מבוססים, לעתים, על הנחות לא מציאותיות המטות כלפי מעלה את אומדן הרווחיות למשק המדינה.

ההערכות הכוללות של תכניות ההשקעה מתבססות בעיקר על מדדי הרווחיות. באומדן הרווחיות למשקיע מובא בחשבון, המענק הממשלתי. כאשר המענק הממשלתי הוא הגורם העיקרי לרווחיות, מדדי הרווחיות בסקר אינם משקפים את הכדאיות שבחידוש ההשקעה בעתיד אלא אם כן גם החידוש יזכה למענק דומה. על כן יש חשש, כי יוקמו מפעלים שבמשך זמן רב יהיו תלויים במענקים מתקציב המדינה.

המינהלה אישרה הקמת מפעל עתיר הון בנגב. סך ההשקעות במפעל יגיע לכ-160 מיליון דולר, והמענקים הממשלתיים לכ-64 מיליון דולר. האישור להקמת המפעל ניתן, אף על פי שמסקר בל"ת עולה, כי הקמתו תגרום הפסד של כ-22 מיליון דולר למשק הלאומי. הרווח למשקיע יהיה בזכות המענקים של המדינה, וסכום המענקים הצפוי גדול מן הרווח כמעט פי עשרה.

משרד מבקר המדינה בדק מחדש את הנתונים שנכללו בסקר בל"ת והעלה, כי ההפסד למשק הלאומי יהיה גדול יותר מכפליים מההפסד על פי אומדן בל"ת, וכי סכום המענקים שיינתנו כפול כמעט מסכום העלות הכוללת של העבודה במפעל בתקופת פעילותו החזויה. בעקבות ממצאים אלה וממצאים אחרים, פנתה מבקר המדינה אל שר התעשייה והמסחר בהצעה כי ישהה את כתב האישור עד לבדיקה מחודשת של כדאיות הקמת המפעל למשק הלאומי. השר לא קיבל את הצעת המבקר.



בחודשים מאי - ספטמבר 1992, בדק משרד מבקר המדינה ביחידת הסקרים שבבל"ת את סקרי הכדאיות שהם מכינים בעבור מרכז ההשקעות, בדיקות השלמה נעשו במרכז ההשקעות שבמשרד התמ"ס ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

למינהלה שהוקמה כאמור על פי החוק, יש הסמכות להחליט אם תכניות השקעה ראויות לתמריצים אשר החוק מציע¹.

יחידת הסקרים בבל"ת מופקדת מטעם המרכז על הכנת סקרים לבחינת כדאיותן של תכניות השקעה. כל תכנית השקעה המוגשת לאישורו של המרכז צריכה להיות מלווה בסקר כדאיות. סקרי הכדאיות מתבססים על נתונים שמגישים המשקיעים, על מידע על הענף הכלכלי, שבו עתיד לפעול המפעל שיוקם, ועל הנחיות מקצועיות וכלליות שמשרד האוצר, משרד התמ"ס והמרכז נותנים ליחידה מפעם לפעם. **בתיקי בל"ת לא נמצאו הנחיות של המרכז או של משרד התמ"ס ואף לא פרוטוקולים המעידים שבל"ת או היחידה דנו בהנחיות מסוג זה.**

בסקרי הכדאיות יש מידע מעמיק על תכניות ההשקעה, וניתוח מפורט שלהן. הסקרים הם מקור המידע העיקרי העומד לרשות המינהלה בעת שהיא דנה בבקשות לאישור תכניות השקעה, והם מאפשרים לה להעריך האם ההשקעה הנדונה כדאית למשקיע ולמשק הלאומי, מהו הסיכון הכרוך בביצועה, ומה יהיו תוצאותיה והשפעותיה הכלכליות הכוללות.

בין היתר, כוללים הסקרים את המידע ואת האומדנים האלה:

- (א) אומדני רווחיות של תכניות ההשקעה. האומדנים נעשים מנקודות הראות של המשקיע, של המפעל עצמו ושל המשק הלאומי.
- (ב) ההשפעות שיהיו להקמת המפעל ותפעולו על מאזן התשלומים של המדינה (וכן אומדן של עלות הדולר המוסף או הנחסך, שהוא מבחן נוסף לכדאיות ההשקעה במפעל מנקודת הראות של המשק הלאומי).
- (ג) מבחני רגישות של האומדנים הללו. אלו מאפשרים להעריך מה מידת הסיכון שאומדני הרווחיות לא יתממשו בשל שינויים בהנחות היסוד אשר לפיהן הוכנו אומדנים אלה.
- (ד) הערכות בדבר החוסן הפיננסי של המפעלים שבהם יבוצעו ההשקעות.
- (ה) אומדנים של התוצאות וההשפעות הפיסקליות של ההשקעות. כלומר אומדן של התשלומים הישירים ממסים, שיתקבלו מן המפעלים, לעומת המענקים שיינתנו להם מתקציב המדינה.

לנתונים ולמידע שמגישים המשקיעים מוסיפה יחידת הסקרים שבבל"ת, לפי הצורך ובמידת האפשר, נתונים ממאגרי מידע כלכליים שונים, וממקורות אחרים, אך בדרך כלל המידע שמגישים המשקיעים הוא המקור העיקרי.

נוסף על הניתוח המפורט של נתוני ההשקעה, כאמור לעיל, נותן סקר בל"ת גם ציון כולל לתכנית, המתבסס בעיקר על אומדני הרווחיות.

בל"ת מכין שני סוגים של סקרים. סקר מורחב, כמתואר לעיל, וסקר מצומצם. הסקר המצומצם מבוסס רק על נתונים בלתי בדוקים שמגישים המשקיע. לפי נוהלי המרכז, תכניות השקעה במסלול המענקים חייבות להיות מלוות בסקר מורחב; לתכניות השקעה לפי תיקון מס' 39 לחוק, במסלול של ערבות מדינה, די בסקר מצומצם; ובתכניות השקעה במסלול החלופי, שבו מקבלים הטבות מס גדולות יותר כתחליף למענק, פטורים המשקיעים מהגשת סקר של בל"ת. הסיבות לכך הן אלה:

- (א) המרכז מעוניין להחיש את הליכי האישור ולהפחית ב"דרישות הבירוקרטיה" מהמשקיעים. בעניין זה, יצוין, כי הנהלת משרד התמ"ס הנחתה את המרכז להחליט בדבר האישור לתכניות ההשקעה במסלול ערבות המדינה, לפי תיקון מס' 39 לחוק, בתוך 12 יום ממועד הגשת הבקשה.

¹ על החלטות המינהלה אפשר לערור לפני ועדה המתמנה בידי שר האוצר ושר המסחר והתעשייה. על החלטות מסוימות של המינהלה, המפורטות בחוק, אפשר לערור לפני בית משפט מחוזי.

(ב) במרכז מניחים, שכיוון שהמשקיעים במסלול ערבות מדינה נושאים בסיכון חלקי, אין צורך בבחינה מדוקדקת של נתוני ההשקעה. בהשקעות במסלול זה המשקיע אינו מקבל מענק ממשלתי, ומשום כך כל הפסד שייגרם למפעל יפגע בראש ובראשונה בהון העצמי שלו (בהשקעות במסלול ערבות מדינה ההון העצמי לא יפחת משליש מסך ההשקעה).

לפי גישה זו, במסלול החלופי אין צורך בבדיקה כלל, מכיוון שקבלת הטבות המס מותנית בכך שיהיו למשקיע רווחים, וההטבות הן ביחס ישיר לרווחים.

עם זאת יש לציין, כי הסקרים של בל"ת אינם בוחנים רק את הסיכון הכרוך בהשקעה. הם גם משווים את הכדאיות של ההשקעה למשקיע עם כדאיותה למשק הלאומי. מכל מקום מדובר בהטבות מס ניכרות או בערבויות שלפיהן המדינה מקבלת עליה חלק ניכר מן הסיכון, וראוי כי אלה יינתנו למפעלים שההשקעה בהם כדאית למשק הלאומי ולא רק למשקיע.

לדעת מבקר המדינה, ראוי לבחון מחדש אם אמנם כדאי לוותר על תוספת המידע שמספק הסקר, בהתחשב בעלותו הקטנה יחסית ובזמן הקצר הנדרש לביצועו, כאשר מול אלה עומד מידע משופר כבסיס לקבלת החלטות.

אומדני הרווחיות בסקרי בל"ת

1. המבחן העיקרי שעושה בל"ת הוא מבחן הרווחיות הצפויה מתכנית ההשקעה. הרווחיות נבדקת משלוש נקודות ראות: של המשקיע, של המפעל בפני עצמו ושל המשק הלאומי. מבחני הרווחיות נעשים על פי תזרימי המזומנים הצפויים מתכנית ההשקעה.

בל"ת משתמש בשני מבחנים מקובלים לבחינת הרווחיות החזויה של תכניות השקעה: הערך הנוכחי הנקי (להלן - ענ"ב) ושיעור התשואה הפנימי (להלן - שת"פ). הענ"ב הוא למעשה הערך נטו המהווך למועד ההשקעה של תזרימי המזומנים של התכנית. קביעת הענ"ב נעשית על ידי חישוב התקבולים והתשלומים הצפויים בכל שנות קיומו של המפעל והיוונום במחיר ההון הרלבנטי. כשמדובר בענ"ב חיובי, המשמעות היא כי שיעור התשואה (ראה להלן) של המפעל גבוה ממחיר ההון, דהיינו המפעל מרוויח; כשמדובר בענ"ב שלילי, המשמעות היא כי שיעור התשואה נמוך ממחיר ההון - דהיינו המפעל מפסיד. בחישוב הענ"ב מובאים אפוא בחשבון שני גורמים: האחד - תזרימי המזומנים הצפוי מן ההשקעה; השני - מחיר ההון, שהוא גורם חיצוני לפרויקט המסוים ומבטא את העלות של גיוס ההון למשקיע ואת הזדמנויות ההשקעה העומדות לפניו.

השת"פ בהגדרתו המקובלת הוא תוצאה של נתוני הפרויקט בלבד - תזרימי המזומנים. השת"פ הוא מחיר ההון שבו הענ"ב שווה לאפס. כאמור, ענ"ב שווה לאפס מייצג מצב שבו כדאיות ההשקעה היא על סף הכדאיות. בדרך כלל, כאשר השת"פ גדול ממחיר ההון הרלבנטי, הענ"ב חיובי - דהיינו ההשקעה כדאית וכאשר השת"פ קטן ממחיר ההון הרלבנטי, הענ"ב שלילי - דהיינו ההשקעה אינה כדאית.

בל"ת משתמש במונח בלתי מקובל - "שת"פ מנורמל". השת"פ המנורמל הוא לא רק תוצאה של נתוני הפרויקט, אלא גם של מחיר ההון. ככל שעולה מחיר ההון הנדרש בידי המשקיע, כן גדל השת"פ המנורמל. כמו כן, כאשר הענ"ב שלילי, השת"פ המנורמל גדול מן השת"פ המקובל; ולהפך - כאשר סכום הענ"ב חיובי, השת"פ המנורמל קטן מן המקובל. התוצאה היא שכל אימת שצפוי שתכנית השקעה תגרום להפסדים, השימוש בשת"פ המנורמל מטה כלפי מעלה את אומדן הכדאיות.

לכאורה השימוש במונח שת"פ מנורמל הוא עניין טכני. זה היה נכון אילו בסקר בל"ת היה מובא הסבר למונח זה. כיוון שהדבר לא נעשה, אי הבנת המונח עלולה להביא את המינהלה להחלטות מוטעות. למשל: בסקר שעסק בתכנית השקעה אשר תידון להלן נמצא, כי הענ"ב היה שלילי אך השת"פ (המנורמל) שהוצג היה גבוה למדי - 10%. מעיון בפרוטוקולים של המרכז התברר, שמקצת חברי המינהלה לא היו מודעים להגדרה המיוחדת של השת"פ בסקר בל"ת, והבינו מהסקר, והבינו

שבמחיר הון של 10% הענ"נ יהיה 0; כלומר במחיר הון זה הפרויקט הוא על סף הכדאיות. בפועל היה השת"פ המקובל של אותה תכנית השקעה 6.8% בלבד. לדעת מבקר המדינה, ראוי כי בל"ת יבטל את השימוש ב"שת"פ מנורמל", או לחלופין - יסביר את משמעותו ויצג גם את השת"פ המקובל. בנובמבר 1992 הודיע בל"ת למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערתו, ייכללו בסקרי הכדאיות שני האומדנים: השת"פ המקובל והשת"פ המנורמל.

2. כאמור, מבחני הכדאיות נעשים משלוש נקודות ראות: נקודת הראות של המשקיע, נקודת הראות של המפעל, כישות העומדת בפני עצמה ובלא תלות בהרכב מקורות המימון, ונקודת הראות של המשק הלאומי. ההבדלים העיקריים בין התחשיבים, מנקודות הראות השונות, הם בדרך ההתחשבות במענק הממשלתי, במחירי התשומות והתפוקות שהם חלק מאומדן תזרים המזומנים, ובמחיר ההון המשמש לחישובים.

(א) **אומדן הכדאיות למשקיע**: אומדן זה נעשה לפי מחירי שוק לתשומות ולתפוקות של המפעל, כלומר כולל מסים עקיפים ותמיכות עקיפות. התקבולים למשקיע כוללים, בין היתר, את המענק הממשלתי. מחיר ההון למשקיע נאמד בידי מרכז ההשקעות ב-15%.

אומדן זה חשוב מאוד. התנאי לביצוע ההשקעה הוא כדאיותה למשקיע, אך אומדן הכדאיות למשקיע מושפע מאוד מן המענקים הממשלתיים, ויש שההשקעה אינה כדאית ללא המענק. במקרים כאלה אין האומדן מאפשר להעריך את כדאיות חידוש המפעל בעתיד. כאן ראוי להבחין בין שני סוגי מפעלים. יש מפעלים שצפוי שבטוח הארוך יהיו רווחיים גם בלא מענקים, כיוון שהגורמים לתלותם במענקים הם כאלה המאפיינים מפעלים חדשים, ומטבע הדברים הם זמניים; ויש מפעלים שרווחיותם לאורך זמן תלויה במענק, וכדי להתקיים יודקו למענקים גם בעתיד, ולא יוכלו לכסות בעצמם את מלוא ההוצאות הכרוכות בחידושם. יציבות התעסוקה של עובדים במפעלים מעין אלה תלויה אף היא בתשלום מענקים לחידוש הציוד. ההבחנה בין שני הסוגים עלולה להיות קשה בעת שדנים במפעל חדש, אך היא קלה יותר בעת שדנים בהרחבה של מפעלים קיימים.

(ב) **אומדן הכדאיות למפעל**: גם אומדן הכדאיות למפעל נעשה לפי מחירי השוק. אולם שלא כמו אומדן הכדאיות למשקיע, חישוב התקבולים אינו כולל את המענק הממשלתי, ולכאורה אין מבחן הכדאיות מושפע מן המענק. אולם מחיר ההון, שבו מהוון תזרים המזומנים העתידי, מחושב לפי שיעור ממוצע המשקלל את כל מקורות המימון על פני כל שנות הפרויקט, כולל המענק, כאשר הריבית המיוחסת למענק היא אפס; וזה גורם להגדלת הענ"נ המחושב בהשפעת המענק. כלומר, גם אומדן זה של הרווחיות אינו משקף את הכדאיות של חידוש המפעל בעתיד.

(ג) **אומדן הכדאיות למשק הלאומי**: אומדן זה שונה מן הקודמים. התפוקות והתשומות של המפעל מחושבות במחירים למשק, כלומר בניכוי מסים עקיפים ובתוספת תמיכות ממשלתיות. תפוקת המפעל כוללת רק את התוספת נטו לתוצר הלאומי. הדבר מתבטא בכך שכאשר התפוקה מיועדת לשוק המקומי, ייתכן שהיא תפחית את התפוקה של מפעלים אחרים, משום כך מפחיתים מאומדן התפוקה של המפעל החדש את הירידה בתפוקה הנגרמת למפעלים האחרים בשל הקמתו. כאשר מתכננים להקים מפעל באזור נגוע באבטלה מפחיתים מאומדן העלויות חלק משכר העבודה במשך שלוש השנים הראשונות, ובכך גדל אומדן הכדאיות למשק לעומת זו של המשקיע או של המפעל. מרווחי המפעל אין מפחיתים מסים. מחיר ההון שנקבע למשק לפי הנחיות מרכז ההשקעות הוא 12%.

הכדאיות למשק הלאומי מתכננות השקעה מושפעת גם מתרומתן הצפויה למאזן התשלומים של המדינה. משקלה של תרומה זו חשוב במיוחד כאשר מדובר בהשקעות של תושבי חוץ. העברת הון לישראל בידי משקיעים ומשיכת רווחים והחזרת הון לחו"ל על ידם משפיעים על אותה תרומה.

מאחר שבידי מכיני הסקר אין נתונים באשר למועדים שבהם יועברו התשלומים למשקיעים בחו"ל, הם מניחים שמרבית עודפי המזומנים אשר ייווצרו יישארו במפעל, וכי למפעל לא

תהיה הכנסה מעודפים אלה. מכיני הסקר מניחים, אפוא, כי העודפים יועברו לידי הבעלים בחו"ל רק בסוף תקופת קיום המפעל. היות שמדובר בתשלומים המוצאים מהמשק הלאומי, ולכן סימנם בתזרים המזומנים למשק הוא שלילי, ההנחה שהבעלים מושכים אותם רק בסוף תקופת קיום המפעל גורמת לכך שהיוונם למועד ראשית ההשקעה מפחית את ערכם מאוד. יש כאן הנחה סמויה, כי סכומים אלה תורמים למשק שלא דרך המפעל, ובלי שתרומה זו מגדילה במקביל את רווחי הבעלים, אף שהסכומים עומדים לרשותם.

השפעה על מאזן התשלומים

בסקר שעושה בל"ת נבחנת גם תרומתה של תכנית ההשקעה למאזן התשלומים של המדינה. אומדן זה נעשה על ידי חישוב תזרים מטבע החוץ למשק, הצפוי מביצוע ההשקעה.

תזרים המזומנים במטבע חוץ (להלן - מט"ח) כולל: (א) פדיון מיצוא, או מהחלפת יבוא דהיינו ייצור חלופי של סחורה, המיובאת בדרך כלל מחו"ל, הנעשה במפעל מקומי; (ב) העברות מט"ח על ידי משקיעי חוץ למימון השקעתם בהון עצמי של המפעל או כהלוואות בעלים למפעל; (ג) מרכיב מט"ח בעלות ההשקעה; (ד) מרכיב מט"ח בתשומות השוטפות לייצור; (ה) העברות מט"ח לחו"ל לבעלים תושבי חוץ לתשלום דיבידנדים, ריבית והחזר של הלוואות בעלים, והחזר הון במועד סיום ההשקעה.

תזרים המזומנים במט"ח אינו בוחן כדאיות כלכלית, מכיוון שאינו כולל תקבולים ותשלומים מקומיים כנגד אלה הנעשים במט"ח. אין הוא מבטא את העלות במטבע ישראלי של תזרים מט"ח חיובי או את התועלת למשק כנגד תזרים מט"ח שלילי. חשיבותו רבה כאשר מדובר במפעלים שעיקר תפוקתם מיועדת לייצוא או להחלפת יבוא ישירה. כמו כן הוא מאפשר לאמוד את עלות הדולר, המוסף או הנחסך, מתכנית השקעה.

הענ"נ של תזרים המזומנים במט"ח מחושב לפי מחיר ההון למשק. על כן חשוב לקבוע נכונה את זמני התקבולים והתשלומים. פדיון מיצוא, החלפת יבוא, השקעות של משקיעי חוץ בהון העצמי, מרכיב המט"ח בעלות ההשקעה ובתשומות השוטפות לייצור - כל אלו נובעים מתכנית ההשקעה ומתחזית התקבולים והתשלומים שלה. העברות מט"ח לחו"ל לבעלים שהם תושבי חוץ מושפעות בחלקן מהחלטות שיקבלו הבעלים בעתיד. מכיני הסקר של בל"ת אינם יכולים לדעת את המועדים שבהם ימשכו הבעלים מזומנים מהמפעל, למשל דיבידנדים. על כן הם הניחו בתחשיבים, כי מרבית עודפי המזומנים אשר ייווצרו במפעלים יועברו לבעלים רק בסוף תקופת הקיום של המפעל. מדרך החישוב עולה גם, כי אין מכיני הסקר מניחים שלמפעל תהיה הכנסה כלשהי מהשקעת אותם עודפים. המדובר בתשלומים המוצאים מן המשק הלאומי, ועל כן ההנחה שהם מוחזרים לבעלים רק בסוף תקופת הקיום של המפעל גורמת לכך שהיוונם, לפי מחיר ההון של המשק, מפחית מאוד את ערכם. התחשיב מבליע, למעשה, הנחה לא מפורשת, כי אותם סכומים תורמים למשק שלא דרך המפעל, ואף שהסכומים עומדים לרשות הבעלים, אין הם יוצרים להם כל הכנסה. כמובן, הנחה זו אינה סבירה.

הנחה זו גורמת להטיה כלפי מעלה של הענ"נ למשק כאשר מדובר במשקיעי חוץ. בסקר אחד לפחות נעשה חישוב הענ"נ בהנחה שחלק ניכר מהרווחים לא יועברו לבעלים גם בסוף קיום המפעל.

לדעת מבקר המדינה, עודפי כספים השייכים לבעלים שהם תושבי חוץ, ואשר אפשר להעבירם באופן חוקי לבעליהם, צריכים להיחשב כהוצאה למשק הלאומי כבר בעת היווצרותם. לחלופין, אפשר להניח כי הם מושקעים בהשקעה שתשואתה שווה למחיר ההון הרלבנטי, ואז עיתוי ההעברה אינו משפיע על מידת הכדאיות שבהשקעה. רק המסים החלים על רווחי הבעלים הם הכנסה למשק הלאומי. התעלמות מכך גורמת להטיה כלפי מעלה באומדנים של תזרים המט"ח למשק, ושל הרווחיות מנקודת הראות של המשק הלאומי, ולהטיה כלפי מטה באומדן עלות הדולר המוסף או הנחסך.

ראוי לציין, כי למעשה גם המרכז סבור כך. אפשר להסיק זאת מן העובדה שהוא מחשיב השקעה חוזרת של רווחי מפעלים מאושרים של משקיעי חוץ, כאילו היתה השקעה מחו"ל.

בנובמבר 1992 הודיע בל"ת למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל את עמדתו בנושא זה, וכי הם בכוונתו להכניס את השינויים המתבקשים לחישוב.

המאזן הפיסקאלי של התכנית

בל"ת מחשב גם את התוצאה נטו לאוצר המדינה מאישור התכנית והקמת המפעל. לשם כך הוא אומד את הענ"נ של זרם התשלומים והתקבולים של האוצר. בצד התשלומים שנותן האוצר כולל בל"ת את מענק ההשקעה וכן תמיכות עקיפות אחרות, כגון, הפסד ממכסים והיטלים; בצד התקבולים לאוצר כולל אומדן בל"ת מס חברות החל על המפעל ומס הכנסה על הרווחים המחולקים החל על בעלי המפעל. כמו כן, יש ונכללים באומדן גם המסים החלים על עובדי המפעל. זאת באותם המקרים שמניחים כי אילולא הוקם המפעל היו עובדים אלה מובטלים ולא היו משלמים מסים.

בל"ת כולל בין תקבולי האוצר את המע"מ ואת מסי הקנייה על תפוקת המפעל. יוצא שהוא מניח, כי אילולא הוקם המפעל לא היו מייבאים, או מייצרים בדרך אחרת, את מוצרי הצריכה או את מוצרי הביניים שהמפעל עתיד להפיק. כלומר, המפעל המייצר בעבור השוק המקומי גורם בכך להגדלת התצרוכת במשק. הנחה זו אינה מתקיימת בכל המקרים, ואפילו לא ברובם. כאשר ההנחה אינה מתקיימת, אין הצדקה לכלול את המע"מ ואת מס הקנייה החלים על תפוקת המפעל כהכנסה לאוצר הנובעת מעצם קיומו של המפעל. כך למשל: מכיני הסקרים הניחו, כי מפעל שעתיד לייצר מוצר צריכה אלקטרוני נפוץ, כגון טלוויזיה, או מפעל שימכור לחברת החשמל עודפי חשמל שייצר, ישלמו מסי קנייה ומע"מ על אותם שירותים ומוצרים, שלא היו מגיעים לאוצר המדינה לולא הוקמו המפעלים האלה. הנחה כזאת אינה סבירה, שכן אין זה סביר שמספר מכשירי הטלוויזיה שיימכרו בארץ יושפע מייצורם המקומי, וששתצרוכת החשמל של האזרחים תושפע מכך שיוקם מפעל לייצור חשמל מפצלי שמן. בעד מוצרים מיובאים בוודאי שמשלמים לא פחות מסים מאשר בעד מוצרים מקומיים, ומע"מ חל גם על תפוקתה של חברת החשמל.

לדעת מבקר המדינה, על בל"ת לשנות את שיטת החישוב באופן שלא יזקוף לזכות המפעל המאושר תקבולי מס שהיו נגבים בכל מקרה.

הערכה כוללת של המפעל

בסקר בל"ת ניתן גם ציון כולל לפרויקט. הציון הכולל הניתן לפרויקט יכול להיות אחד מארבעה: "כדאי ביותר", "כדאי במידה סבירה", "שולי ועל גבול הכדאיות", ו"אינו עומד במבחני הכדאיות". הציון הכולל נעשה על פי נוסחה המבוססת על שלושה מדדי עזר הנגזרים מניתוח הפרויקט. שניים מן המדדים - שת"פ מחולק במחיר ההון, ומדד הרווחיות - מבטאים ישירות את הרווחיות המיוחסת לפרויקט. מדד שלישי - היחס בין משך קיום המפעל לתקופת ההחזר של ההשקעה - מושפע אף הוא בעקיפין מן הרווחיות. כלומר, הציון הכולל הניתן לפרויקטים בסקרים של בל"ת משקף למעשה אך ורק את מדדי הרווחיות, ואילו השקלול של המדדים החלקיים, כגון השת"פ או הענ"נ או בחירתם, אינו מוסבר.

אף שהציונים מבוססים רק על רווחיות, יש שמתקבלים ציונים, שאינם תואמים את התוצאות של מבחני הרווחיות. למשל: הציון הכולל, מבחינת המשק הלאומי, לתכנית השקעה שתידון להלן, הוא "שולי ועל גבול הכדאיות", אף שהענ"נ למשק הלאומי מראה על הפסד של כ-22 מיליון דולר. בסקר אחר, שבו הענ"נ חיובי וסכומו גדול, והשת"פ הוא

18.1% שהם 6.1% יותר מהתשואה הנדרשת למשק הלאומי, הציון הוא "כדאי במידה סבירה". ייתכן אפוא, שהסקר כמעט שאינו מאפשר את מתן הציון הגבוה ביותר או הנמוך ביותר ברשימת הציונים. לדעת מבקר המדינה, הציון הכולל שצוין לעיל, האמור לשקף רק את הרווחיות, כנראה אינו תקף.

בל"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1992, כי הוא מסכים שהציון הכללי אכן אינו כולל את כל המרכיבים הרלבנטיים להערכת הפרויקט, וכי בתיאום עם מרכז ההשקעות יפעל לשינוי שיטת קביעתו.

ציון כולל המבוסס על מדדי הרווחיות בלבד מעלה עוד בעיות: ראשית, כאמור לעיל, ממדדי הרווחיות אי אפשר ללמוד באיזו מידה יהיה כדאי למשקיע לחדש את הציוד במפעל בבוא העת. כיוון שהרווחיות למשקיע מבוססת במידה רבה על מענקי ההשקעה, הרי שלפחות במקצת המקרים ייעשה חידוש ההשקעה בעתיד אך ורק אם שוב יוצעו למשקיע הטבות. שנית, מדדי הרווחיות אינם נותנים ביטוי מספיק לתרומת המפעל להגדלת התוצר והתעסוקה. אם ייבחנו שני מפעלים אשר תרומתם לתוצר הלאומי שווה, אך באחד הרווח גבוה מאוד ועלות השכר נמוכה, ואילו השני תורם תרומה נכבדה לגידול בתעסוקה אך רווחיותו אינה גבוהה - יינתן בסקר בל"ת ציון גבוה יותר למפעל הראשון. דירוג כזה היה יכול להיות מתאים, כאשר התעסוקה במשק היא מלאה, וכאשר המגמה היא לעודד מפעלים להפיק יותר רווחים ממספר עובדים נתון. ברור כי בשנים האחרונות מצב הדברים אינו כזה.

עוד יצוין, כי הסקר אינו מציג במפורש את עלותה של תוספת תעסוקה במפעל. בדיוני המינהלה ובשיקולי המשרדים הממליצים על אישור ההשקעות, נשקל עניין התעסוקה ומשפיע על ההחלטות. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שהסקר יציג את היחס שבין סך עלות העבודה החזויה במפעל לבין המענקים המשולמים לו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1992 הודיע מנהל מרכז ההשקעות, כי בכוונתו לקיים דיון בהשתתפות בל"ת ובעצה עם יועץ חיצוני, לבחינת הפרמטרים הכלכליים המשמשים את המינהלה לבדיקת השקעות.

ב. הקמת מפעל כימי בנגב

בחודשים מאי 1992 - ינואר 1993 לסרוגין, בדק משרד מבקר המדינה שבמרכז ההשקעות שבמשרד התמ"ס אישור שנתן המרכז להקמת מפעל כימי בנגב. בדיקות השלמה נעשו ביחידת הסקרים שבבל"ת, ביחידה לאזורי פיתוח שבמשרד התמ"ס ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

ב-10.5.92 החליטה המינהלה לאשר, על פי החוק, תכנית להקמת מפעל בדרום הארץ, שהגישה חברה בת (להלן - החברה), השייכת לחברה בענף הכימיה (להלן - חברת האם). החברה הגישה שתי בקשות נפרדות בקשר לאותו מפעל. האחת - בקשה לתת למפעל, שיוקם על פי תכנית ההשקעה, מעמד של מפעל מאושר - שהופנתה אל מרכז ההשקעות; והשנייה - בקשה לאישור מענקים לפיתוח התשתית הקשורה בהקמת המפעל - שהופנתה אל הממונה על היחידה לאזורי פיתוח שבמשרד התמ"ס ואל אגף התקציבים שבמשרד האוצר.

חברת האם התאגדה ב-1966. במפעלה מועסקים כ-500 עובדים, והוא המפעל המוביל בעולם בייצור מוצר כימי (להלן - מוצר א') (כ-50% מהייצור העולמי). מפעל זה, יחד עם מפעל של חברת אחות בארה"ב, מפיק כשני שלישים מן הייצור העולמי של מוצר א'. המפעל מייצר גם מוצר נוסף (להלן - מוצר ב').

בשנת 1986 נרכשה חברת האם בידי חברת החזקות אמריקנית. זמן קצר לאחר מכן היא קיבלה מהמרכז אישור לתכנית השקעות להרחבת המפעל לפי החוק. מתן האישור זיכה את החברה, בין

היתר, בהטבות מס, יחסית לחלק ההשקעה המאושרת כהרחבה מסך נכסי החברה. בדרך כלל נוהג המרכז לאשר הרחבות רק כאשר ההשקעה הנוספת תורמת להגדלת התפוקה. ההשקעה האמורה נועדה לשטחי אחסון ולא תרמה להגדלת התפוקה. מבקר המדינה מתח ביקורת על מתן האישור ועל הליכי הדיון בבקשה לאישור (ראה דוח שנתי 37, עמ' 874 - 876). המפעל החדש המתוכנן בנגב מיועד להפיק מוצרים זהים לאלה המיוצרים במפעל של חברת האם בצפון. לאחר השלמת תכנית ההשקעות, יופקו בו 200,000 טון ממוצר א' ו-30,000 טון ממוצר ב'. כושר תפוקה זה יושג על ידי השקעה של כ-143 מיליון דולר בנכסים קבועים. לפי התכנית, כאשר יגיע המפעל למלוא תפוקתו, יועסקו בו 200 עובדים. בשלב ההקמה יועסקו 500 עובדים. התוצרת של המפעל בנגב תשווק יחד עם התוצרת של המפעל שבצפון. הגדלת התפוקה תאפשר למפעלים ולחברת האחות בארה"ב לשמור על חלקם בשוק העולמי.

ההשקעה בנכסים קבועים תמומן מן המקורות האלה: הון עצמי של הבעלים - 43 מיליון דולר; הלוואות לזמן ארוך מבנקים בחו"ל - 47 מיליון דולר; מענקים מממשלת ישראל - 53 מיליון דולר. לפי סקר של בל"ת, יממנו הבעלים את השקעתם בחברה מן הרווחים של חברת האם בצפון. נוסף על ההשקעה בנכסים הישירים של המפעל, תידרש השקעה בתשתית. לפי הבקשה המקורית של המשקיעים, ההשקעה בתשתית, כולל בריכות אידיי לשפכי המפעל, היתה אמורה להסתכם ב-6.9 מיליון דולר. ההשקעה בתשתית תמומן ממענקים ממשלתיים, נוסף על מענק השקעה על פי החוק. כלומר, סך ההשקעה בנכסים קבועים ובתשתית אמור להגיע ל-150 מיליון דולר, והמענקים הממשלתיים - לכ-60 מיליון דולר.

טיפול נפרד בשני חלקי התוכנית

שתי הבקשות של המשקיע, הקשורות בהקמת אותו מפעל, הופנו אל שני גופים נפרדים. הבקשה לאישור תכנית ההשקעה כמפעל מאושר הופנתה אל המרכז, והבקשה למענקי השקעה בתשתית הופנתה אל הממונה על אזורי הפיתוח במשרד התמ"ס. הסיבה לכך היא שמדובר בסעיפי תקציב נפרדים, אך כאשר המינהלה דנה בתכנית השקעה, היא שוקלת גם את כדאיותה למשק הלאומי. אומדן הכדאיות מושפע מכלל ההשקעה הדרושה להקמת המפעל ולא רק מחלק ממנה.

לדעת מבקר המדינה, דיון נפרד בכל אחד ממרכיבי התכנית להקמת המפעל, כמקובל במשרד התמ"ס, אינו מבטיח שבעת בחינת הכדאיות למשק הלאומי תובא בחשבון מלוא ההשקעה הדרושה להקמת המפעל. מן הראוי שבדיון על כדאיות ההשקעה יובאו בחשבון כל חלקי ההשקעה, בלא קשר למקורות המימון התקציביים שלה.

אישור מענקי תשתית

היחידה לאזורי פיתוח במשרד התמ"ס נוהגת לממן מתקציבה השקעות בתשתית בעבור מפעלים המוקמים באזורי פיתוח. באפריל 1992 פנתה החברה אל אגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לאשר מענק לבצוע עבודות תשתית הנדרשות להקמת המפעל בנגב. פירוט העבודות כלל: עבודות עפר ויישור קרקע בשטח של 200 דונם, כביש גישה, חיבור לחשמל ולטלפון, שלוחת רכבת ובריכות אידיי לשפכי המפעל. אומדן ההשקעה הנדרש, שנעשה על ידי החברה באותה עת, הגיע לכ-6.9 מיליון דולר.

בבקשתה לכלול במסגרת מענק התשתית גם את שלוחת הרכבת הסתמכה החברה על סיכומים שהושגו עם מנהל מרכז ההשקעות. במהלך הדיונים בין אגף התקציבים במשרד האוצר והיחידה לאזורי פיתוח במשרד התמ"ס לבין הנציגים המשפטיים של החברה נתגלו חילוקי דעות. אלה היו בעיקר בעניין סכום המענק והכללת בריכות האידוי ושלוחת הרכבת כחלק ממנו. בחודש יולי 1992 פנה נשיא החברה אל שר האוצר דאז וביקש כי השר יגרום לכך ש"התחייבויות מפורשות שניתנו בעבר ויש בהן הגיון" ימומשו במלואן.

לאחר הקמת הממשלה החדשה הועבר הטיפול בנושא מידי הממונה על היחידה לאזורי פיתוח למנכ"ל משרד התמ"ס. באוקטובר 1992 הודיע מנכ"ל המשרד למנכ"ל החברה, כי המדינה תבצע עבור החברה את עבודות התשתית. עלות העבודות, לפי אומדן אשר הכין היועץ לפיתוח תשתיות של משרד התמ"ס, תגיע ל-16.9 מיליון דולר. בעניין חלק מן האומדנים התחייבה החברה, כי אם העלויות בפועל יחרגו מן האומדן שנקבע, תכסה החברה את ההפרש.

תכנית העבודות, שנקבעה בידי המנכ"ל, כוללת גם הקמת שלוחת רכבת מפעלית, בעלות מוערכת של מיליון דולר, אף שזו אינה מקובלת על פי הקריטריונים שקבע משרד התמ"ס. כמו כן כוללת התוכנית הקמת בריכות אידוי בעלות של עד 3.5 מיליון דולר. בקריטריונים של משרד התמ"ס לא נקבע, כי המדינה משתתפת בהוצאות מסוג זה.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שבריכות האידוי יוקמו במיוחד עבור המפעל, ולא ישמשו תשתית למפעלים אחרים, מן הראוי היה להתייחס אליהן כאל חלק מההשקעה של המפעל.

למשרד התמ"ס יש נהלים לקביעת דמי השתתפות של יזם בפיתוח, המבוססים על מחיר לדונם, לפי מיקום המפעל (סיווג אזור הפיתוח) ולפי מעמד המפעל (מאושר או לא מאושר). על פי נהלים אלו, יהיה על החברה לשלם תמורת העבודות האלו דמי השתתפות יזם בפיתוח בסכום של כ-6,800 דולר לדונם.

משרד התמ"ס טרם קבע את השטח אשר יקצה להקמת המפעל של החברה.

במכתב של מנכ"ל משרד התמ"ס אל מנכ"ל החברה מאוקטובר 1992 נאמר, כי המדינה תבצע ותממן את ישור הקרקע בשטח של 500 דונם, ונוסף על כך יוקצו בנפרד משטח המפעל 500 דונם לצורך הקמת בריכות אידוי.

היועץ לפיתוח תשתיות של משרד התמ"ס הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי בריכות האידוי יכללו בשטח המפעל לצורך "דמי השתתפות יזם בפיתוח", אף אם יוקמו בנפרד מהמפעל; עוד הסביר היועץ, כי העלות של 3.5 מיליון דולר בעבור בריכות האידוי מיועדת להקמת 350 דונם בריכות אידוי, לפי עלות של 10,000 דולר ל-1 דונם.

לפי אומדן זה של 850 דונם, תשלם החברה דמי השתתפות יזם בפיתוח בסך של 5.8 מיליון דולר. מענקי התשתית נטו במקרה זה יהיו 11.1 מיליון דולר.

אישור התכנית כמפעל מאושר

המינהלה דנה ב-10.5.92 בשני היבטים של הבקשה לאישור התכנית: (א) האם לאשר את התכנית; (ב) אם כן - האם לצורך ההטבות הנובעות מן החוק, תיחשב התכנית כהרחבה של המפעל בצפון או כמפעל נפרד. בקשר להיבט השני של הבקשה, הפנתה החברה את תשומת לבו של המחלקה לבחינת תכנית שבמרכז לסיכום דברים חיובי אשר נעשה עם מנהל המרכז בנוגע למעמדו של מפעלה כמפעל נפרד. לדברי החברה, סיכום דברים זה נעשה לפני הדיון במינהלה. לאותו נושא נדרש גם מנהל המינהל לכימיה ומחצבים במשרד התמ"ס בהמלצתו הכללית. לדעתו, "לצורך ההטבות במס יש לראות את התכנית כהרחבה של המפעל בצפון". המינהלה החליטה לאשר את התכנית כמפעל נפרד.

לדעת מבקר המדינה, צריך היה לדון באישור כהרחבה ולא כמפעל נפרד, כיוון שהמפעל החדש בנגב ייצר מוצרים זהים לאלה המופקים במפעל בצפון, ושיווק המוצרים של שני המפעלים אמור להיעשות במשותף. אישור המפעל כמפעל נפרד עלול להגדיל את הטבות המס שיינתן האוצר. אישור כזה אף מגדיל את הסיכון למדינה, אם לא תתממש תחזית התקבולים ממכירות. אם מסיבה זו או אחרת לא יגיעו המכירות למלוא כושר הייצור של

שני המפעלים, יהיה לחברה עניין להעביר חלק מהייצור מהמפעל (הוותיק) בצפון למפעל (החדש) בנגב, כיוון שהמפעל בצפון חייב בשיעורי מס גבוהים יותר מאלו שחייב המפעל בנגב. על ידי כך תזכה החברה בהטבות מס שלא היתה מקבלת אילו המפעל היה מאושר כהרחבה. כלומר, אילו התוספת לכומר הייצור היתה מאושרת כהרחבה, לא היה בהעברת ייצור ממפעל אחד לשני כדי להשפיע על חבות המס של החברה.

כאשר המינהלה דנה בהיבט הראשון של בקשת החברה, היו לפניה שני מסמכים הנוגעים לבקשה: האחד - מכתב המלצה של מנהל המינהל לכימיה ומחצבים במשרד התמ"ס והשני - סקר בל"ת.

1. בהמלצה של מנהל המינהל לכימיה ומחצבים נאמר, בין היתר, כי בהתחשב במשקלם של המוצרים של מפעלי חברת האם בשוק העולמי, יש חשיבות רבה לבדיקת התפתחות השוק ותכניות השיווק של החברה.

לדבריו, החברה מסרה סקירה קצרה, אבל לא היתה מוכנה למסור "שום נתונים נוספים". בהמשך ההמלצה נכתב, כי הפרויקט, אף שהוא כדאי למשקיע, אינו כדאי למשק הלאומי.

מנהל המרכז הסביר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1992, כי החברה נמנעה מלתת את הנתונים הרלבנטיים המלאים למרכז, מטעמים של סודיות עסקית.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מנהל המרכז לא היה צריך לקבל נימוק כזה. כאשר משקיע מבקש מענק כה גדול מן המדינה, הוא צריך להציג את כל המידע הנדרש לצורך הדיון בבקשתו, וחזקה על המינהלה כי תקפיד על שמירת הסודיות הנדרשת.

למרות הסתייגותיו, המליץ מנהל המינהל לכימיה ומחצבים לאשר את המפעל בשל הסיבות האלה: (א) מדובר בייבוא הון למשק; (ב) המפעל יביא להעסקת 500 עובדים בתקופת ההקמה (שצפוי שתימשך שלוש שנים). בהמלצתו של מנהל המינהל לא ניתן ביטוי לעלות למדינה, של תוספת התעסוקה הצפויה מהקמת המפעל, אף שזה היה אחד השיקולים להמלצה.

2. בדיקה מעמיקה יותר של תכנית ההשקעה של החברה נעשתה בידי מחלקת הסקרים של בל"ת, ותוצאותיה הוצגו בסקר מיוחד, שבמסגרתו נבדקו היבטים רבים של התכנית. להלן ממצאי הסקר:

- (א) סך ההשקעה בנכסים קבועים - 143 מיליון דולר (סכום זה אינו כולל את ההשקעה של הממשלה בתשתית למפעל).
- (ב) המענק הממשלתי - 53 מיליון דולר.
- (ג) ההשקעה לעובד - 700,000 דולר; והמענק לעובד - 265,000 דולר.
- (ד) שיעור הערך המוסף הצפוי - 37%, ומחיר הדולר המוסף - 2.94 ש"ח. מאחר שהתחשיבים נעשו לפי מחיר דולר השווה 2.40 ש"ח, יקבל היצוא של המפעל סובסידיה של 0.54 ש"ח לדולר יצוא (כ-22%), באמצעות מענק ההשקעה וההטבות האחרות שהוא זכאי להן על פי החוק. חישובים אלה אינם כוללים הטבות ליצואנים, שיתכן שהמפעל יהיה זכאי לקבל בעתיד, כגון ביטוח שער.
- (ה) אומדני הרווחיות מן הפרויקט למשקיע ולמשק הלאומי היו כדלהלן:

למשקיע	למשק הלאומי
ערך נוכחי נקי (במיליוני דולר)	6.6
שיעור תשואה פנימי (מנורמל)	17%
	10%

בעת הכנת הסקר היה שיעור התשואה הנדרש למשק הלאומי 12%. כפי שכבר הוסבר לעיל, כאשר השת"פ המנורמל נמוך משיעור התשואה הנדרש, המשמעות היא, כי השת"פ המקובל נמוך ממנו. השת"פ המקובל של זרם התקבולים מן הפרויקט הוא 6.8%. כלומר, רק בשיעור היוון של 6.8%

יעלה הערך הנוכחי הנקי (הענ"נ) מ-22.1 ל-0.0. בשיעור של 10% עדיין יהיה הענ"נ שלילי בסכום של 15.2 מיליון דולר.

עוד עולה מן הסקר כי כדאיות ההשקעה רגישה לשינויים בפרמטרים מסוימים של התכנית. בסקר כלולים גם מבחנים לאיתנות הכספית של החברה. מבחנים נוספים אלה היו חשובים, אילו היו אומדני הרווחיות למשק הלאומי טובים. במקרה כזה היה ראוי לבדוק אם התוצאות הטובות עומדות במבחני רגישות להנחות שונות, אולם אומדני הרווחיות, אשר נעשו על סמך נתונים ומידע שהמשקיע המציא לבל"ת, לא הצדיקו את ההשקעה. הממצאים העיקריים הם, כי אף שההשקעה כדאית למשקיע, בזכות המענק הממשלתי הגדול, אין היא כדאית למשק המדינה.

3. כנהוג בסקרי בל"ת, לא צוין כי אומדן השת"פ, כפי שהוצג שם, אינו אומדן השת"פ המקובל, כי אם אומדן "השת"פ המנורמל". הדבר הביא לפחות אחד מחברי המינהלה לכלל רושם, כי מדובר בתכנית, אשר התשואה ממנה למשק הלאומי מגיעה ל-10% (לעומת השת"פ המקובל שלא הוצג בסקר בל"ת - 6.8%, ראה לעיל). ייתכן כי מקצת חברי המינהלה סברו, כי תשואה זו (10%) היא מספקת.

4. הכדאיות למשק הלאומי, במובנה הרחב, היא גם תוצאה של השפעות חיצוניות של המפעל, לדוגמה: ההשפעה השלילית על איכות הסביבה, שעלולה להיות להקמת מפעל כימי, מפחיתה ממידת הכדאיות שבהקמתו; ולעומת זאת, תרומתו הצפויה לתעסוקה מגדילה את מידת הכדאיות שבהקמתו. כאמור, צפוי שהמפעל יעסיק 200 עובדים קבועים. תרומה כזו לתעסוקה בנגב גם תואמת את מדיניות הממשלה. אולם מדובר במפעל עתיר הון, וככלל מפעלים מעין אלה צריכים להיבחן בעיקר בזכות התרומה הכלכלית הכוללת. כאמור, צפוי שההשקעה לעובד במפעל תגיע ל-700,000 דולר. המענק לכל עובד יגיע לכ-266,000 דולר. סכומים אלה אינם כוללים מענקי תשתית למפעל (ראה לעיל).

לפי נתוני הסקר, יגיע הענ"נ של מענקי ההשקעות, בשיעור היוון של 12%, ל-41.4 מיליון דולר, ובתוספת מענקי התשתית, כפי שנצפו אז - לכ-47 מיליון דולר. לעומת זאת, הענ"נ של עלות העבודה של המפעל, כלומר השכר ועלות התשלומים הנלווים לו, יגיע במשך 15 שנות קיום המפעל לכ-26.6 מיליון דולר. כלומר, עלות המענקים לאוצר המדינה גדולה פי 1.8 מעלות העבודה למפעל במשך התקופה הנחזית לקיומו.

מן המידע והנתונים אשר עמדו לרשות המרכז עולה, כי מבחינת המשק הלאומי ההשקעה אינה כדאית וגם התרומה לתעסוקה אינה משנה מסקנה זו.

כאמור, החליטה המינהלה לאשר את התכנית כמפעל מאושר, ובניגוד להמלצת מנהל מינהל הכימיה והמחצבים - כמפעל נפרד, ולא כהרחבה של המפעל בצפון.

לדעת מבקר המדינה, לנוכח המידע אשר עמד לנגד עיניהם של חברי המינהלה, היה עליהם לדחות את הבקשה לאישור תכנית ההשקעות האמורה כמפעל מאושר, או לבקש בדיקה מחודשת של הנתונים אשר הוצגו לפנייהם.

5. משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים שעמדו לרשות המינהלה והעלה, כי ההפסד החזוי למשק המדינה מן הפרויקט האמור גדול יותר מן האומדן של בל"ת שהוצג לעיל.

המפעל הוא של משקיעי חוץ ובשליטתם. לפי החוק זכאים משקיעי חוץ להעביר לחו"ל את הרווחים מן ההשקעה לפי שיקול דעתם; כמו כן הם זכאים להוציא לחו"ל את השקעתם המקורית, אם המפעל יימכר.

מסקר בל"ת עולה, כי מכיני הסקר לא נתנו ביטוי נכון לאפשרות זו. בסקר הונח, כי כל עודפי המזומנים של המפעל יישארו בישראל. יתר על כן, בדגם שבנו הם הניחו, כי העודפים יישמרו במפעל כמזומנים או בחשבונות עו"ש בבנקים. כך יצא כי במאזנים חזויים, המובאים בסקר, עיקר נכסי החברה בשנים מסוימות הם בסעיף "מזומנים ובנקים":

בשנה	האחרונה	לקיום	המפעל	תגיע
------	---------	-------	-------	------

היתרה בסעיף זה לכ-107 מיליון דולר. לעומת זאת, מדרך החישוב שבסקר בל"ת עולה, כי מכינוי הניחו, כי עודפי הכספים העומדים בכל עת לרשות המשקיעים מניבים תשואה של 12% לשנה למשק המדינה. כך הגדיל הסקר באופן מלאכותי את אומדן תרומתו של הפרויקט למשק הלאומי במטבע חוץ ואת אומדן הענ"נ שלו.

בל"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1992, כי בעתיד הוא מתכוון לשנות את שיטת החישוב.

משרד מבקר המדינה ערך מחדש את חישוב הכדאיות למשק המדינה. החישוב נעשה על פי הנתונים הכלולים בסקר בל"ת ועל יסוד ההנחה כי תזרימי המזומנים מפעילות המפעל יעמדו לרשות הבעלים לאחר תשלום המס המגיע מהם.

לפי החישוב של משרד מבקר המדינה, ההפסד למשק המדינה מן הפרויקט לפי שיעור היוון של 12%, יגיע ל-43.7 מיליון דולר. אומדן הפסד זה אינו כולל את מלוא הערך של המענקים שנתנה המדינה לתשתית (ראה לעיל). אם יובא בחשבון מלוא ערכם של המענקים, יגדל ההפסד ויגיע ל-53.8 מיליון דולר. מובן שבשיעורי היוון נמוכים יותר יפחת ההפסד, אולם גם בשיעור היוון של 8% מגיע ההפסד ל-35 מיליון דולר בקירוב, או ל-45.5 מיליון דולר כולל מענקי תשתית. שיעור התשואה של הפרויקט (שיעור ההיוון שבו הענ"נ שווה לאפס), בלא מלוא ערך מענקי תשתית, הוא 0.94%. בהתחשב במלוא סכום מענקי התשתית יהיה שיעור התשואה של הפרויקט שלילי.

6. ב-9.7.92, בעקבות שיחה שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם מנהל המרכז, נשלח אליו מכתב ובו עיקר ממצאי הביקורת.

ב-18.8.92 השיב מנהל המרכז במכתב. להלן עיקרי דבריו:

"בנתוני הסקר אומנם הענ"נ בשער היוון של 12% היה שלילי אך השת"פ למשק כפי שהבנק מחשב לגבי כל הפרויקטים הינו כ-10%, שיעור זה בהחלט מקובל על הגורמים במשק. המינהלה שקלה את הבקשה על סמך הנתונים הנ"ל וכן לקחה בחשבון את הגורמים הבאים:

1. מדובר במשקיעים זרים בעלי ניסיון עסקי רב ומוכח. 2. כל התפוקה מיועדת ליצוא. 3. ההשקעה מיועדת לשמור על חלקה של החברה בשוק העולמי ולא לכבוש שווקים נוספים, עובדה המעידה על סיכון יחסית נמוך. 4. חומרי גלם המשמשים את המפעל נרכשים כולם בארץ. 5. מדובר באיזור מוכה אבטלה. לאור כל האמור לעיל וכמובן בהתחשב במצב המשק החליטה המינהלה פה אחד לאשר את הפרויקט."

על תגובת מנהל המרכז העיר משרד המבקר המדינה:

(א) הגורמים 1 עד 4 שנזכרו במכתב כבר הובאו בחשבון בסקר בל"ת ומצאו ביטוי בתוצאותיו. גם אותם גורמים שמנה מנהל המרכז אין בהם כדי לשנות את החישוב המתוקן שעשה משרד מבקר המדינה, שהרי עמדת מבקר המדינה בעניין התכנית מבוססת על ההנחה, כי כל התחזיות הכלולות בתכנית אמנם יתממשו. בעת קביעת העמדה לא הובאה בחשבון האפשרות שהציפיות לרווחים, למסים ולתשלומי שכר לא יתממשו. בסקר בל"ת הובאה בחשבון גם העובדה שחומרי הגלם המשמשים את המפעל נרכשים בארץ והתוצאות אשר התקבלו משקפות זאת. על כן גם טענה זו אין בה כדי לשנות את תוצאות החישוב המתוקן.

(ב) מובן שהיה מקום להביא בחשבון גם שיקולי תעסוקה. אולם, לדעת מבקר המדינה, דווקא שיקולים אלה היו צריכים לגרום למינהלה לדחות את בקשת המשקיע. מדובר במענקים שהיה צפוי שסכומם הכולל יגיע ליותר מ-60 מיליון דולר, שיינתנו למפעל שיגרום למשק הלאומי הפסד של עשרות מיליוני דולר. בסכום כזה היה אפשר ליצור תעסוקה למספר עובדים גדול פי כמה. עובדה זו

היא אשר היתה צריכה לעמוד לנגד עיני המינהלה כאשר שקלה מהי מידת התועלת שתביא הקמת המפעל לשיפור מצב התעסוקה.

עוד כתב מנהל המרכז במכתבו למשרד מבקר המדינה מ-18.8.92, כי נתוני המכירות שנכללו בבקשת המשקיע היו מוטים כלפי מטה, ו"לכן ביקשתי מהנהלת החברה את הנתונים האמיתיים כשהם מאושרים ע"י רואי חשבון. כאשר אקבל נתונים אלה יבצע הבנק את הבדיקות והחישובים המתבקשים ואז למעשה תתקבל תמונת המצב האמיתית ואותה אעביר אליך".

לדעת מבקר המדינה, כיוון שלא היה מקום לאשר את ההשקעה על סמך הנתונים הקיימים, היה על מנהל המרכז לדחות את ההחלטה עד לקבלת נתונים מוסמכים, אם סבר שאלה שנכללו בבקשת המשקיע מוטים כלפי מטה. אין הציפייה לנתונים אשר יציגו את "תמונת המצב האמיתית" מצדיקה אישור השקעה קודם שהתקבלו נתונים אלה; מה גם שהנתונים הקיימים כלולים, כאמור, בבקשת המשקיע עצמו.

הפנייה אל שר התעשייה והמסחר

מממצאי הביקורת שהובאו לעיל, עולה, כי המינהלה שגתה כאשר החליטה לאשר את תכנית ההשקעות האמורה כמפעל מאושר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה לא חלק מנהל המרכז על ממצאים אלה.

נוכח חשיבות העניין וסדרי הגודל שמדובר בהם פנתה מבקר המדינה, במכתב מיום 13.8.92, אל שר התעשייה והמסחר. המבקר הציעה, שלאור ממצאי הביקורת, תישקל אפשרות להשהות את האישור עד לבחינה מחודשת של כדאיות הפרויקט.

בתשובת שר התעשייה והמסחר מיום 22.10.92 הוצגה עמדת המרכז, כפי שהובאה גם במכתבו של מנהל המרכז למשרד מבקר המדינה. בהמשך מכתבו כתב השר, בין היתר:

"שקלתי והפכתי, בהתאם להצעתך, אם ראוי להשהות את האישור עד לבחינה מחודשת של כדאיות הפרויקט לאור ממצאי הביקורת. הגעתי לכלל מסקנה, כי בנסיבות הקיימות, אנו מנועים מעשות כן.

אישור מרכז ההשקעות ניתן זה מכבר, לאחר שהתקיים בעניין זה דין ודברים ממושך בין משרדי הממשלה ואנשי החברה, שאף נפגשו בתחילת שנה זו עם שר התעשייה והמסחר דאז, מר משה נסים. היזם, במקרה זה משקיע חוץ, בהסתמך על כתב האישור שלכאורה ניתן בידו כדין, נערך לביצוע התוכנית המאושרת, אגב השקעת דמים בתכנון ותוך וויתור על חלופות אחרות, שלדבריו עמדו בפניו, כמו הקמת המפעל בספרד.

השהיית כתב האישור בשלב יחסית כה מאוחר, רק משום שהליך האישור על ידי המדינה אפשר ולקה בחסר, תביא לדחייה ממושכת בביצוע התוכנית, אם בכלל תבוצע, ותפגע מאד ביזם. יתרה מזו, הרי ההשהייה כל כולה באה לבחון את כדאיות הפרויקט, אך במידה ויימצא כי הוא אינו כדאי למשק הלאומי, האם נוכח מימצא כזה בני חורין נהיה לבטלו? דעתי היא שלא נוכל לעשות כן.

ביטול כתב אישור בנסיבות כאלה של טעות אפשרית של המינהלה בהערכת כדאיות הפרויקט, יביא לפגיעה משמעותית באמינות ממשלת ישראל - היוצאת והנכנסת כאחת - כגורם המעורר השקעות והשוקד על צמצום תחלואיה של בירוקרטיה מסורבלת וכבדת מעש. במאמצי הממשלה דהיום, בחומר וברוח, לשווק בקרב קהיליית העסקים הבינלאומית את מדינת ישראל כיעד מושך ורווחי להשקעות ויזמות, אנו נתקלים חדשות לבקרים בטענה כי בארץ הבירוקרטיה אינה מאפשרת לסקטור העסקי לפעול ולפרוח. נקל לשער מה תהיה השפעת ביטול פרויקט גדול היקף של משקיע חוץ על אמינות הצהרות הממשלה בדבר מחויבותה לשיפור האקלים העסקי, להבטחת וודאות ויציבות ולהאצת ההשקעות במשק.

נזק זה, הגם שאינו מוחשי ואינו בר-כימות, גדול לאין שיעור לעומת התועלת העשויה לצמוח למשק מנקיטת צעד זה או אחר בנוגע למיזם הנדון.

יש אף לזכור כי מעבר לתחשיבי הכדאיות הנגזרים ישירות מתכונותיו של הפרויקט גופו, ינבעו הימנו תועלות נוספות אשר אינן מוצאות ביטויין במשוואה שמטבע הגדרתה בוחנת את הפרויקט כשלעצמו. די אם אציין את מצב התעסוקה במשק בכלל, ורמת האבטלה והסטגנציה ממנה סובל הנגב בפרט, כדי לאמוד את הברכה העשויה לבוא עקב הקמת מפעל מודרני בלב הנגב, העשוי להוות עוגן תעשייתי בלב האיזור ומאיץ להשקעות נוספות.

יתרה מזאת, הועלתה באזני הטענה כי חישובי הכדאיות שנערכו התבססו על נתונים פיננסיים 'קונסרבטיביים', ואילו חישוב המבוסס על נתונים כהווייתם בדבר מחירי עלות ומחירי מכירה יראו שמתן האישור היה ועודנו כדאי גם מבחינת משק המדינה. טענה זו נבחנת בימים אלה ממש, על בסיס נתונים שיומצאו לגורמים המקצועיים, כשהם מאומתים על ידי רואה חשבון. שבעתים ייטב אם אכן אלה יהיו פני הדברים."

השר גם ציין במכתבו כי החליט להודיע למליאת הממשלה על פניית המבקר אליו ועל החלטתו בנדון.

לדעת מבקר המדינה, אומנם אפשר לעתים לחרוג מן השיקול של רווחיות. למשל: כאשר המפעל תורם תרומה אחרת שמשקלה רב יותר, או שיש בו לפחות כדי לאזן את משקל ההפסד הצפוי. התרומה לתעסוקה היא בעלת חשיבות גדולה מאוד בימים של אבטלה גואה, אך עניין נכבד זה ראוי שיישקל מכל היבטיו. הכדאיות שבהוצאה על סיוע בסך 1 מיליון ש"ח, למשל, העתיד להביא לתוספת תעסוקה בשכר של 2 מיליון ש"ח, אינה דומה לכדאיותה של הוצאה בסך 2 מיליון שעתידה להביא לתוספת תעסוקה בשכר של 1 מיליון ש"ח. במקרה הראשון השימוש בכספי הסיוע הוא יעיל, ואילו במקרה השני יש בזבוז כספי ציבור ופגיעה בתעסוקה, שהרי היה אפשר להפיק בכספי הסיוע תעסוקה רבה יותר מזו הצפויה מההשקעה.

כאמור, סכום המענקים שיינתנו למפעל גדול כמעט כפליים מן ההוצאה על שכר החזויה למפעל לאורך תקופת פעילותו. המסקנה היא, כי דווקא בשל הצורך לשפר את מצב התעסוקה מן הראוי היה לפסול את תכנית ההשקעה. שכן בסכום המענקים היה אפשר לשלם שכר למספר עובדים גדול פי כמה ממספר העובדים שיועסקו במפעל.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לשקול מול אפשרות הפגיעה ביזם והפיצוי, ברוחב יד אם דרוש, שהיה כרוך בכך, והפגיעה באמינות מרכז ההשקעות והמדינה כפי שנטען במכתב השר, את העובדה שמדובר כאן בהפסד גדול מאוד של כספי ציבור. כאמור, סך המענקים נטו עלול להתקרב לכ-64 מיליון דולר וההפסד למשך הלאומי הוא כ-54 מיליון דולר. כספים אלה יכולים לתרום לקידום התעסוקה, אם ינוצלו בדרכים אחרות.

יצוין גם, כי אמינותה של הממשלה עלולה להיפגע אם ייווצר הרושם כי היא מוכנה להשקיע עשרות מיליוני דולרים מכספי משלמי המסים לקידום תכניות השקעה אשר ידוע מראש כי יגרמו להפסדים.



החוק לעידוד השקעות הון משמש בידי הממשלה אמצעי חשוב מאוד להמרצת ההשקעות במשק ולהכוונתן ולעידוד הגידול בתוצר ובתעסוקה. לביצוע החוק מקציבה הממשלה, מדי שנה בשנה, מאות מיליוני שקלים כמענקים ישירים, וסכומים גדולים מאוד, שאין אומדן מהימן שלהם, כהטבות מס. החוק הקנה למינהלת מרכז ההשקעות את הסמכות לאשר או לדחות בקשות סיוע לתכניות השקעה.

סמכות זו, המאפשרת למינהלה להחליט על דרך הוצאתם בכל שנה של מאות מיליוני שקלים מתקציב המדינה, מחייבת את המינהלה לדון בכובד ראש בתכניות המובאות לאישורה, ולהסתמך על בדיקות מקיפות ומעמיקות, כדי להבטיח שכספי המדינה יוצאו אך ורק לקידום המטרות שלהן נועדו, וכי תושג בהם תמורה מירבית.

לבחינה מדוקדקת נודעת חשיבות מיוחדת, כאשר המינהלה דנה בתכניות השקעה גדולות ועתירות הון. מסלול המענקים נותן עידוד מיוחד לתכניות כאלה, וסכומי המענקים הניתנים להן יכולים להגיע לעשרות ואף למאות מיליוני דולרים. חשוב מאוד להימנע מעידוד השקעה בתכניות להקמת מפעלים שכדאיותם למשקיעים נובעת רק, או בעיקר מן המענקים הממשלתיים, ובייחוד כשמדובר בתכניות עתירות הון. זאת ועוד: אם אמנם כדאיותם של המפעלים נובעת מן המענק, יש חשש שלא יהיה כדאי למשקיעים להמשיך ולהפעילם לאחר שתסתיים תקופת ההטבות הניתנות להם בזכות היותם מפעלים מאושרים, אלא אם כן ינתנו להם שוב מענקים להבטחת המשך קיומם.

משרד מבקר המדינה בחן את הליכי ההחלטות באישור תכנית השקעה להקמת מפעל כימי גדול בנגב. ההשקעה במפעל זה, כולל ההשקעה בתשתית, תגיע ל-157 מיליון דולר בקירוב, והמענקים הממשלתיים - לכ-64 מיליון דולר. כבר בעת שנתקבלה ההחלטה על האישור היה ידוע למינהלה, כי אף שהמפעל יהיה כדאי למשקיע, הקמתו תגרום למשק המדינה הפסד של כ-22 מיליון דולר. אומדן זה של ההפסד לא כלל את מלוא ההשקעות בתשתית והתבסס על הנחות לא מציאותיות בדבר החזר הון ורווחים למשקיע. אם מוסיפים את מלוא ההשקעות בתשתית ומתקנים הנחות אלה, מגיע ההפסד ל-54 מיליון דולר. משמעות הדבר היא, כי אושרה הקמתו של מפעל שכדאיותו למשקיע נבעה אך ורק מן המענקים הממשלתיים, וסכום המענקים גדול כמעט עשרה מונים מן הערך המהוון של הרווחים הצפויים למשקיע.

מפעל מעין זה אינו יכול לשמש אמצעי יעיל לעידוד התעסוקה. המענקים במקרה זה אינם יוצרים מנוף חיובי לתעסוקה, כיוון שסכומם כמעט כפול מעלות התעסוקה במפעל בכל תקופת פעילותו החזויה.

נוכח ממצאי הביקורת, מן הראוי היה לבדוק שוב את התכנית, ואם מסקנות הבדיקה הנוספת לא היו סותרים את ממצאי הביקורת - לבטל את התכנית ולתת פיצוי הוגן למשקיע על הנזק שנגרם לו. השקעה אינה בבחינת מטרה לעצמה, כי אם אמצעי לעידוד הצמיחה במשק וליצירת מקורות תעסוקה למפרנסים בישראל.

המינהלה מסתמכת בהחלטותיה בין היתר, על הסקרים שמכין בל"ת. בדוח הביקורת הועלו השגות על דרך הכנתם של מרבית האומדנים החשובים שבסקרים אלה. בחלק מהנושאים קיבל בל"ת את דעת מבקר המדינה והוא עומד לשנות את הסקרים. אולם לדעת מבקר המדינה אין די בכך. כאשר משתנים צורכי המשק והנסיבות הכלכליות, ראוי לבחון מחדש את אמות המידה שעל פיהן בוחנת המינהלה את תכניות ההשקעה, ובהתאם לכך - גם את אמות המידה הבאות לידי ביטוי בסקרים של בל"ת.

כך, למשל, עולה השאלה אם ראוי לאמוד את הכדאיות למשק על פי חלק מהתוספת לתוצר הלאומי - הרווח - או על כל התוספת לתוצר הלאומי, כולל שכר עבודה ותשומות מקומיות אחרות. הסקר של בל"ת נותן משקל רב לרווח, ואילו היו מסתמכים רק עליו היתה ניתנת עדיפות למפעל שתוספת התוצר בו קטנה, ונובעת בעיקרה מרווח, על פני מפעל אחר שתוספת התוצר בו גדולה יותר ונובעת בעיקרה משכר. גישה זו והעידוד המיוחד הניתן למפעלים עתירי הון, במסלול המענקים, אינה מעידה על מודעות מספקת לבעיות של השנים האחרונות, שבהן חשוב במיוחד להגדיל את מספר מקומות התעסוקה במשק.

על המינהלה לתת את דעתה גם לסוגיה, אם יש מקום לתמוך בהשקעה שתוספת התפוקה שתנבע ממנה לא תהיה גדולה מסכום המענקים הממשלתיים.

מכל מקום, החלטות המינהלה מושפעות מן המידע הכלול בסקר. הוא כולל תחזיות של התפוקה, של המכירות לייצוא, של התעסוקה במפעל ושל המסים אשר ישולמו במשך זמן רב. כאמור, בל"ת מכין את התחזיות על סמך נתונים שמוסרים המשקיעים. נתונים אלה אמנם נבחנים ומתוקנים לאור מאגר המידע הכללי של בל"ת, אולם בעיקרם הם עדיין משקפים את המידע שהמשקיעים המציאו.

לדעת מבקר המדינה חשוב מאד לבחון, לאחר מעשה, אם אמנם התממשו ההנחות והתחזיות אשר נכללו בסקרי בל"ת ואשר על פיהן ניתנו האישורים לתכניות ההשקעה. הדבר חשוב במיוחד בעת הדיון בבקשות לאישור הרחבות של מפעלים אשר קבלו אישורים בעבר. יש מפעלים אשר קיבלו אישורים לכמה הרחבות והדבר היה כרוך במענקים של עשרות ואף מאות מליוני שקלים. במקרים כאלה ראוי במיוחד לבחון ביסודיות עד כמה התממשו ההנחות והתחזיות מן העבר, וזאת בכל התחומים - השקעות, תפוקה, תעסוקה ותשלום מסים. היה רצוי לערוך בחינה כזו למדגם מייצג של כל המפעלים המאושרים; לפי שעה, ראוי לעשות זאת לפחות במפעלים המבקשים אישורים להרחבות.

ג. הקמת מפעל להפקת חשמל מפצלי שמן

ריכוז ממצאים

תכנית השקעה להקמת תחנת כוח, שתוזן בפצלי שמן, אושרה בידי מרכז ההשקעות ביולי 1992 כמפעל מאושר, הזכאי למענק על פי החוק. על פי התכנית, בשלב א', טכנולוגיה לניצול פחם באיכות ירודה תוסב לשריפת פצלי שמן הנכרים בישראל. שריפת הפצלים נבדקה עד כה רק במתקנים מעבדתיים; לכן, אין לראות בשלב א' השקעה במפעל ייצור, אלא השקעה במחקר ופיתוח, על כל המשתמע מכך לגבי הדרך שבה ראוי לדון בה ולאשר אותה.

הבנק לפיתוח התעשייה בדק את כדאיותה של תכנית ההשקעה. אולם הוא עצמו הסתייג מתוצאות בדיקתו, משום שהנתונים שהועמדו לרשותו היו חלקיים בלבד. הפרמטרים שבהם השתמש הבנק בבדיקתו מוטים כלפי מעלה. אילו השתמש הבנק בפרמטרים נכונים, היו מראות תוצאות הבדיקה כי כדאיותה של התכנית מוטלת בספק.

גם אם לדעת משרד האנרגיה ומרכז ההשקעות ראויה תכנית ההשקעה לאישור, על פי החוק, הדרך לאשרה נקבעה עוד בשנת 1986 בקריטריונים שהוסכמו בין המרכז ובין המשרד. על פי ההסכם, יתמכו במפעל אנרגיה, הראוי לתמיכה, מתקציבי שני המשרדים: 15% מתקציב משרד התעשייה והמסחר ו-15% מתקציב משרד האנרגיה.

סמוך למועד אישור התכנית, הגישה חברה א' (מבקשת המענק) בקשה לשינוי בקשתה המקורית. הבקשה המתוקנת, שלפיה ייוצרו תחנות כוח (להבדיל מייצור חשמל בבקשה המקורית), לא נדונה מחדש ולא נבדקה כדאיותה, כמקובל.



באוגוסט 1991 הגישה חברה א' למרכז ההשקעות (להלן - המרכז) בקשה לאישור תכניתה להקמת תחנת כוח בנגב, שתוזן בפצלי שמן (להלן - התכנית המקורית) לצורך קבלת הטבות על פי החוק.

על פי הבקשה, תהיה תחנת הכוח בעלת הספק של 25 מגוואט, תופעל בהספק מלא במשך 7,800 שעות בשנה (כ-89% מ-8,760 השעות שבשנה), תקורר באוויר ותכלול את המרכיבים האלה:

מכל מקום, החלטות המינהלה מושפעות מן המידע הכלול בסקר. הוא כולל תחזיות של התפוקה, של המכירות לייצוא, של התעסוקה במפעל ושל המסים אשר ישולמו במשך זמן רב. כאמור, בל"ת מכין את התחזיות על סמך נתונים שמוסרים המשקיעים. נתונים אלה אמנם נבחנים ומתוקנים לאור מאגר המידע הכללי של בל"ת, אולם בעיקרם הם עדיין משקפים את המידע שהמשקיעים המציאו.

לדעת מבקר המדינה חשוב מאד לבחון, לאחר מעשה, אם אמנם התממשו ההנחות והתחזיות אשר נכללו בסקרי בל"ת ואשר על פיהן ניתנו האישורים לתכניות ההשקעה. הדבר חשוב במיוחד בעת הדיון בבקשות לאישור הרחבות של מפעלים אשר קבלו אישורים בעבר. יש מפעלים אשר קיבלו אישורים לכמה הרחבות והדבר היה כרוך במענקים של עשרות ואף מאות מליוני שקלים. במקרים כאלה ראוי במיוחד לבחון ביסודיות עד כמה התממשו ההנחות והתחזיות מן העבר, וזאת בכל התחומים - השקעות, תפוקה, תעסוקה ותשלום מסים. היה רצוי לערוך בחינה כזו למדגם מייצג של כל המפעלים המאושרים; לפי שעה, ראוי לעשות זאת לפחות במפעלים המבקשים אישורים להרחבות.

ג. הקמת מפעל להפקת חשמל מפצלי שמן

ריכוז ממצאים

תכנית השקעה להקמת תחנת כוח, שתוזן בפצלי שמן, אושרה בידי מרכז ההשקעות ביולי 1992 כמפעל מאושר, הזכאי למענק על פי החוק. על פי התכנית, בשלב א', טכנולוגיה לניצול פחם באיכות ירודה תוסב לשריפת פצלי שמן הנכרים בישראל. שריפת הפצלים נבדקה עד כה רק במתקנים מעבדתיים; לכן, אין לראות בשלב א' השקעה במפעל ייצור, אלא השקעה במחקר ופיתוח, על כל המשתמע מכך לגבי הדרך שבה ראוי לדון בה ולאשר אותה.

הבנק לפיתוח התעשייה בדק את כדאיותה של תכנית ההשקעה. אולם הוא עצמו הסתייג מתוצאות בדיקתו, משום שהנתונים שהועמדו לרשותו היו חלקיים בלבד. הפרמטרים שבהם השתמש הבנק בבדיקתו מוטים כלפי מעלה. אילו השתמש הבנק בפרמטרים נכונים, היו מראות תוצאות הבדיקה כי כדאיותה של התכנית מוטלת בספק.

גם אם לדעת משרד האנרגיה ומרכז ההשקעות ראויה תכנית ההשקעה לאישור, על פי החוק, הדרך לאשרה נקבעה עוד בשנת 1986 בקריטריונים שהוסכמו בין המרכז ובין המשרד. על פי ההסכם, יתמכו במפעל אנרגיה, הראוי לתמיכה, מתקציבי שני המשרדים: 15% מתקציב משרד התעשייה והמסחר ו-15% מתקציב משרד האנרגיה.

סמוך למועד אישור התכנית, הגישה חברה א' (מבקשת המענק) בקשה לשינוי בקשתה המקורית. הבקשה המתוקנת, שלפיה ייוצרו תחנות כוח (להבדיל מייצור חשמל בבקשה המקורית), לא נדונה מחדש ולא נבדקה כדאיותה, כמקובל.



באוגוסט 1991 הגישה חברה א' למרכז ההשקעות (להלן - המרכז) בקשה לאישור תכניתה להקמת תחנת כוח בנגב, שתוזן בפצלי שמן (להלן - התכנית המקורית) לצורך קבלת הטבות על פי החוק.

על פי הבקשה, תהיה תחנת הכוח בעלת הספק של 25 מגוואט, תופעל בהספק מלא במשך 7,800 שעות בשנה (כ-89% מ-8,760 השעות שבשנה), תקורר באוויר ותכלול את המרכיבים האלה:

מערכת לשריפת פצלי שמן, לרבות מערכת שינוע לפצלים ולאפר; טורבינה עם מעבה אוויר וגנרטור. החשמל יימכר לחברת החשמל על פי חוזה שיחתם לזמן ארוך¹.

היקף ההשקעה, על פי כתב הבקשה, יהיה כ-55 מיליון דולר, על פי חישוב של 2,200 דולר לקילוואט מותקן (שער החליפין שלפיו נעשה החישוב היה 2.4 ש"ח ל-1 דולר); משך ההקמה הצפוי - כשנה וחצי; מיד עם תום ההקמה ייוצר חשמל ויוזרם לרשת החשמל.

מספר העובדים המשוער שיעסוק בהקמת הפרויקט הוא כ-300 איש; לאחר גמר הקמת התחנה יפעילו אותה 40 עובדים.

על פי הנהלים המקובלים, הופנתה חברה א' על ידי המרכז לבל"ת, כדי שיכין סקר כדאיות של הפרויקט המוצע. הואיל והפרויקט, כפי שהוצע, הוא בתחום האנרגיה, פנה המרכז למשרד האנרגיה בבקשה לחוות את דעתו על הפרויקט.

הבקשה המקורית אושרה בידי המינהלה במסלול מענקים, וביום 15.7.92 הוצא כתב אישור, אף כי חודש ימים קודם לכן הגישה חברה א' למרכז בקשה לשינוי התכנית (להלן - התכנית המתוקנת), אך זו לא הועברה לבחינה מחודשת לידי בל"ת או לידי משרד האנרגיה.

האישור הוצא ל"שותפות מוגבלת", שבה שותפים החברה האם של חברה א' ב-99% וחברה נכדה של החברה האם ב-1% (להלן - השותפות). לדברי חברה א', בדעתה לשתף שותפים נוספים, אך לא נמסרו כל פרטים עליהם.

על פי כתב האישור שהוצא לשותפות, התכנית נועדה להקמת "מפעל לייצור חשמל" מפצלי שמן במישור רותם (המוגדר אזור פיתוח א') בהשקעה של 43.1 מיליון דולר, כ-103.5 מיליון ש"ח.

ביצוע ההשקעה, על פי התכנית המאושרת, יזכה את השותפות במענק השקעה, בשיעור של 30% מערך ההשקעה, ובמענק הון, בשיעור של עוד 8%.

קיימים שני מסלולי הטבות נפרדים: הטבות למחקר ופיתוח (מו"פ) בתעשייה, שניתנות מכוח החוק לעידוד מחקר ופיתוח התעשייה, התשמ"ד-1984; והטבות להשקעות הון ולמפעלי ייצור, שניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. אשר למפעלי אנרגיה שנמצאו זכאים לתמיכה לפי החוק לעידוד השקעות הון, נקבע בהסכם בין משרד האנרגיה לבין המרכז, עוד ב-1986, כי שיעור המענק שיינתן למפעל כזה יהיה של 30% בלבד מערך ההשקעה, אם המפעל מוקם באזור פיתוח א' (ללא מענק הון, הקבוע בחוק); המענק ימומן מתקציב שני משרדים: 15% מתקציב משרד התמ"ס ו-15% מתקציב משרד האנרגיה.

בחודשים יולי - אוקטובר 1992 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הליכי בחינת התכנית, במשרד האנרגיה, בבל"ת ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר; כמו כן נבדק את אישורה בידי מינהלת מרכז ההשקעות. בירור משלים נעשה בלשכת המהנדס הראשי של חברת החשמל לישראל.

חוות הדעת של משרד האנרגיה

בחוות הדעת שהגיש משרד האנרגיה למרכז נאמר, בין היתר:

1. הטכנולוגיה של שריפה ב"מזרקת אוויר" שחברה א' מתכוונת ליישם בארץ פותחה בברית המועצות. המתקן הגדול ביותר שנבנה בטכנולוגיה זו מוגדר כמתקן הדגמה, ומנצל פחם באיכות ירודה. על פי דיווח של חברה א' למשרד האנרגיה, המתקן פועל שם כמתקן מסחרי לכל דבר.

¹ חברת החשמל מחויבת, על פי מדיניות משרד האנרגיה, לקנות חשמל מ"יצרן פרטי" אם הוא מייצר עד 25 מגוואט בשנה.

2. מתקני חברה א' ינצלו את הטכנולוגיה, שנקנתה בחבר העמים, אך במקום פחם באיכות ירודה ישתמשו בפצלי שמן, שכמות האנרגיה הגלומה בהם פחותה בהרבה מזו של פחם באיכות הירודה ביותר.
 3. חברה א' מתכננת לבנות כמה יחידות (מודולים), כל אחת בגודל זהה למתקן ההדגמה האמור, ותפיק כ-5 מגוואט חשמל.
 4. שריפת פצלי השמן נבדקה עד כה רק במתקנים מעבדתיים; תוצאות הניסויים של שריפת כמה עשרות גרמים של פצלים הוגשו לעיון המשרד; תוצאות בדיקה בשריפה של עשרות טונות, שנשלחו לבדיקה בחו"ל, לא הגיעו לידי משרד האנרגיה עד דצמבר 1992, מועד סיום הביקורת.
 5. מניסיון שהצטבר במתקן ההדגמה של חברת פמא² ובאוניברסיטאות, ומהחומר המועט שהגישה חברה א' נראה, כי שימוש בטכנולוגיה המוצעת יכולה לשפר את השימוש בפצלים, בהשוואה למתקן ההדגמה של פמא.
 6. אין יודעים על ביצועיו של המתקן העתיד לקום, מבחינת זמינות התפעול, התפוקה, התחזוקה וכיו"ב.
- ממסמכי משרד האנרגיה עולה, כי אין באפשרותו לתת חוות דעת מבוססת על אמינות המתקן המוצע; ביצוע הפרויקט כרוך באי ודאות טכנית וכלכלית, מה גם שחברה א' לא סיפקה את רוב הנתונים הטכניים והכלכליים שברשותה; כמו כן עולה ממסמכי המשרד, כי חברה א' נמנעה מלספק מסמכים שיבססו את אומדני התכנון שבידיה ואת היקף ההשקעות הדרוש לפי דעתה. על אף כל זאת אין למשרד בסיס ידע המספק סיבה מוצקה לדחות את ההצעה; הסיכון הכרוך בביצוע הפרויקט קשה להערכה, ולפיכך "אין יסוד למתן המלצה על בנית מפעל מסחרי". המשרד הגיע לכלל מסקנה, שהדרך להקטין את הסיכון היא לבצע את ההשקעה בשני שלבים:
- שלב א' - בניית מתקן ההדגמה (מודול) בהספק של יחידה אחת (5 מגוואט); לקראת סיום תכנונה של יחידה זו יגבשו יחדיו, המשרד והשותפות, מסמך מפורט ובו קריטריונים וערכי סף, להערכת מתקן ההדגמה.
- שלב ב' - בניית תחנת הכוח כולה; המעבר לשלב הזה יותנה בעמידת מתקן ההדגמה בתנאים שייקבעו. על פי הסברי המדען הראשי במשרד האנרגיה למינהלה, ייבדק בפועל מתקן ההדגמה בלי הטורבינה (וממילא בלי המעבה והגנרטור), כלומר ייבדקו בעיקר מערכת שריפת הפצלים וייצור הקיטור. על סמך נתוני הבדיקה תיעשה הערכת ביצועים של תחנת הכוח בהספק המלא.
- משרד האנרגיה הסתייג מכלילת עלויות פיתוח המכרה של פצלי השמן בתכנית העבודה של חברה א' שהוגשה למרכז.
- כדי להקל על חברה א' לגייס הון ממשקיעים, המליץ משרד האנרגיה לפני המרכז ב-15.6.92 לאשר את התכנית המקורית של החברה על שני שלביה.

לדעת מבקר המדינה, מהתיאור דלעיל עולה, שאין לראות בשלב א' תחילת השקעה במפעל ייצור אלא השקעה במחקר ובפיתוח. במקרה זה, מדובר בהתאמה של טכנולוגיה, שגם במקורה לא חרגה ממסגרת מתקן הדגמה, ומימיה לא נוסתה בפצלי שמן ישראליים, זולת ניסוי מעבדתי בעשרות גרמים. גם בתשובת המשרד למבקר המדינה הוא השתמש

² חברת פמא (פיתוח משאבי אנרגיה בע"מ) היא חברה בת ממשלתית בבעלות חברת החשמל (50%), בתי הזיקוק לנפט בע"מ (25%) וכימיקלים לישראל בע"מ (25%). מתקן הדגמה חצי חרושתי של פמא לניצול פצלי שמן להפקת חשמל וקיטור לשימוש תעשייתי (קוגנרציה), פועל בטכנולוגיה של שריפת הפצלים ב"מצע מרחף". משרד האנרגיה משתתף במימון המתקן משום שהוא פרויקט מו"פ; עד למועד סיום הביקורת הושקעו במתקן כ-40 מיליון דולר.

במינוחים, כגון: "מתקן הדגמה", "פיתוח מתקדם", "המפעל חייב להוכיח היתכנות טכנולוגית בשטח", "ניסיונות ההפעלה בחבר העמים נותנים יסוד להניח שיש סיכוי סביר" וכיוצא באלה. מונחים וביטויים אלה ואחרים מבליטים את אופיו של הפרויקט כמו"פ. לכן, שלב א' של הפרויקט הנדון, על פי אופיו, ראוי היה שיידון על פי החוק לעידוד השקעות במו"פ.

זאת ועוד, גם אם לדעתם של משרד האנרגיה והמרכז הצעת חברה א' ראוייה לאישור לפי החוק לעידוד השקעות הון, עליהם ליישם את הדרך שנקבעה בהסכם בין המרכז והמשרד משנת 1986, ולפייה ראוי מפעל אנרגיה לתמיכה רק אם הוא עומד בקריטריונים הבאים:

(א) תהליך ייצור האנרגיה אינו מבוסס על מוצרי נפט, פחם או חומר מיובא אחר; (ב) תפוקת החשמל של המתקן - 2 מגוואט לפחות; (ג) תכנית ההשקעה תיבדק על ידי בל"ת ותימצא כדאית על פי מחירי החשמל והדלק באותה העת ובמחיר הון שנקבע על ידי משרד האוצר; (ד) יובטח שחברת החשמל תרכוש את החשמל במחירים קבועים, לפחות לחמש שנים; (ה) התכנית תיבדק ותומלץ בידי משרד האנרגיה; (ו) הפרויקט יאושר בידי הרשויות המופקדות על השמירה על איכות הסביבה; (ז) יוקם תאגיד שכל עיסוקו הפקת אנרגיה כאמור בחוק; (ח) תהליך ייצור האנרגיה מוכח וקיים.

למפעל שיעמוד בכל שמונת הקריטריונים האמורים יאושרו ההטבות האלה: (1) מענק השקעה בשיעור 15%, מתקציב משרד האנרגיה. (2) מענק השקעה בשיעור 15%, מתקציב משרד התמ"ס, אם המפעל הוא באזור פיתוח א'; מענק השקעה בשיעור 5% בלבד, אם המפעל באזור פיתוח ב'.

"נוהל לתמיכה במפעלים (מסלול מענקים)" של המרכז, כולל קריטריונים אלה כתנאי לאישור מפעלי אנרגיה. בדרך זו אושרה, בשעתה, התחנה ההידרואלקטרית בכפר הנשיא. תכנית ההשקעה האמורה אינה עומדת, בקריטריון השמיני.

יתר על כן, בניגוד לנוהל האמור, נקבעו לפרויקט הנדון, בכתב האישור מ-15.7.92, מענקים בשיעור של 38% מתקציב המרכז, ואילו משרד האנרגיה אינו תומך מתקציבו בפרויקט.

המרכז ומשרד האנרגיה הסכימו, שהמשרד יחיל פיקוח מקצועי על הפרויקט; משאשר המרכז את הפרויקט התארגן המשרד לפיקוח מקצועי עליו, בעיקר על שלב א' (המודול):

1. מונה עובד אחראי לפרויקט מטעם לשכת המדען הראשי של המשרד.
2. המשרד עתיד להתקשר עם מומחה לתרמודינמיקה, המתמחה בשריפה של דלקים פוסיליים, כדי שישמש יועץ ומנחה לפעולות המעקב והפיקוח של המשרד על הפרויקט.
3. המשרד עומד להתקשר גם עם חברה להנדסה, אשר תפרט את דרישותיו, תבצע מטעמו מעקב בשטח ותסכם את התוצאות.

מערך הפיקוח האמור יעסוק בשלוש מטלות:

- (א) קביעת קריטריונים וערכי סף להוכחת ביצועי מתקן ההדגמה הראשון. במטלה זו נכללים: הכרה מלאה במתקן ההדגמה וכן הכנת מפרטים של תחנת הכוח, קביעת פרמטרים למדידה ושיטות מדידה, קביעת שיטה להערכת ביצועי מתקן ההדגמה, ערכי הסף וקריטריונים טכניים-כלכליים, שיידרש לעמוד בהם, כדי שיהיה אפשר לאשר את שלב ב'.
- (ב) מעקב באתר אחרי ביצועי מתקן ההדגמה הראשון.
- (ג) עיבוד תוצאות המדידה והסקת מסקנות בדבר השלמת הפרויקט.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 1992, קיימה חברה א' משא ומתן עם חברת החשמל על המחיר שתקבל בעד החשמל ועל תנאים נוספים שהיא תצטרך לעמוד בהם (בטיחות שנאות וכו'), כדי שתוכל למכור חשמל לרשת החשמל הארצית. כל עוד לא חתמה הסכם עם חברת החשמל, לא תוכל חברה א'

לגשת לביצוע הפרויקט, ומשרד האנרגיה לא יוכל להשלים את התארגנותו לפיקוח על הפרויקט ולהתקשר עם היועץ ועם חברת ההנדסה. עד למועד סיום הביקורת, לא החלה החברה בניצול כספי המענק.

כדאיות הפרויקט

בל"ת בחן, כנהוג בבקשות המוגשות למרכז, את תכנית ההשקעה (המקורית) שהגישה חברה א' והכין סקר בפברואר 1992.

על פי הסקר, ההשקעה בנכסים קבועים כוללת ציוד מקובל בתחנות כוח, שיירכש מספקים שונים בארץ ובחו"ל וציוד ייחודי לתחנה המוסקת בפצלי שמן (מערך שריפת פצלים ודוד קיטור, מעבה מקורר באוויר ועוד) שתבנה חברה א'.

על פי התכנית, תמומן ההשקעה כלהלן: 31.6% מהון בעלים; 30% ממענק השקעה; 8% ממענק הון; והיתר - בהלוואות לזמן ארוך. החברה האם של השותפות המוגבלת תגייס משקיעים נוספים, שיהיו שותפים בשיעור שאינו ידוע לפי שעה; מאחר שגם זהות המשקיעים אינה ידועה, נבצר מבל"ת לבדוק את איתנותם הפיננסית.

ההיקף הכספי של מכירת חשמל הצפוי נאמד ב-11.4 מיליון דולר בשנה. סכום זה חושב לפי תעריף הנהוג בחברת החשמל בקניית חשמל מ"יצרן חשמל פרטי"; תעריף זה שווה לתעריף תע"ז (תעריף על פי עומס וזמן) הנהוג בחברת חשמל במכירת חשמל ליצרנים גדולים, בתוספת פרמיה של 10%, שבזמן עריכת הסקר היה 58.25 דולר למגוואט. נתוני חברה א', שלפיהם זמינות התחנה תהיה בשיעור של 89% (שעות תפעול ושעות בעתודה), הובאו אף הם בכלל חשבון בקביעת סכום ההכנסות הצפוי ממכירת חשמל.

על פי תוצאות בדיקת הכדאיות, שנכללו בסקר, הפרויקט כדאי "במידה סבירה" למשקיע ולמשק הלאומי.

את שווי החשמל למשק הלאומי העריך בל"ת, על פי "העלות החלופית לייצור חשמל", ב-62.5 דולר למגוואט. הערכה זו לא נומקה בגוף הסקר. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי ההערכה מתבססת על פרמטרים מיושנים שבוטלו עוד ב-1987, ולכן תוצאות הבדיקה מוטות כלפי מעלה. בבדיקת הכדאיות הניחו הבודקים, כי חברת החשמל אינה משערכת, בבואה לקבוע את תעריפי תע"ז, את רכוש הקבוע. הנחה זו בטעות יסודה, חברת החשמל אמנם נהגה כך בעבר, אך התמחיר למן 1987, ובפרט זה ששימש את הבודקים, כבר כלל את שיערוך הרכוש הקבוע. לפיכך, ראוי היה לכלול בבדיקה את שווי החשמל למשק בערכו על פי תמחיר תע"ז בלא לתקנו. הכדאיות למשק, כפי שחושבה בבדיקה, מטה נתון זה כלפי מעלה; אילו חושבה כראוי כדאיות הפרויקט למשק, היו תוצאותיה אחרות; מה גם שבדיקת רגישות שעשה בל"ת העלתה, כי כדאיות הפרויקט תלויה מאוד בשינויים במחירי החשמל. כדאיות הפרויקט מנקודת ראות המשק מוטלת אפוא בספק.

אשר לאתר התחנה, הניחו בבדיקת הכדאיות, כי כריית פצלי השמן תיעשה באתר אורון, שלחברה א' אין היתר כרייה בו. תהליך קבלת היתר כרייה יכול להימשך זמן רב, ואין כל ודאות שיינתן. אם לא יאושר אתר אורון, יסופקו פצלי השמן לתחנה ממישור רותם, שבו בעלת זיכיון הכרייה היא חברה אחרת. חברה א' נושאת ונותנת עמה לקבלת זכויות שימוש במכרה שבמישור רותם. ההבדל בין שני האתרים הוא בערך הקלורי של פצלי השמן. כדי להפיק את כמות החשמל שבתכנית (195,000 מגוואט-שעה בשנה), יש צורך ב-643,000 טון פצלים מאתר אורון או ב-1 מיליון טון פצלים ממישור רותם. הבדל זה משנה את עלות התכנית ואת כדאיותה.

בדיקת הכדאיות שעשה בל"ת מושתתת על הנחה, שאינה מצוינת במפורש, כי ערכם של פצלי השמן במרבציהם הוא אפס.

יצוין, כי בתכניתה של חברה א' מדובר בתפעול התחנה בעומס מלא ב-89% מהזמן; אולם שיעור הזמינות (שעות תפעול ושעות בעתודה) של תחנות הכוח של חברת החשמל אינו מגיע כלל לשיעור כזה, חרף העובדה ששם אין מדובר בטכנולוגיה חדשה שטרם נוסתה בארץ ואף לא בעולם. מכאן חשיבותה של בדיקת הרגישות לירידה בתפוקת החשמל השנתית שנעשתה בידי בל"ת: ירידה של 2% פירושה אבדן של 6 1/2 ימי תפעול בעומס מלא בשנה, כלומר זמינות התחנה תקטן.

יודגש, כי בל"ת עצמו הסתייג בדוח על בדיקת הכדאיות, מטיב הנתונים שהיו לפניו: עיקר ההשקעה יהיה ברכישת ציוד ייצור (36 מיליון דולר); הציוד הייחודי לתחנות כוח המוסקת בפצלי שמן הוא בתחום עיסוקה של חברה א' וייבנה בידי החברה האם; מסמכים שיבססו את אומדן מחיר הציוד כולו (זה שייקנה מספקים אחרים ובמיוחד זה שייקנה מהחברה האם) לא הוגשו, כאמור, לבל"ת. לפיכך קבע הסקר: "אין באפשרותנו לחוות דעה ביחס להיקף תכנית ההשקעות; מאחר שהפרויקט רגיש ביותר (ההדגשה במקור) לשינוי בגובה ההשקעה, להיקף האמיתי של תכנית ההשקעה עשויה להיות משמעות רבה בקביעת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט". עוד נאמר שם, כי פרטים על משקיעים בכוח נעדרים מכתב הבקשה, ולפיכך לא נבדקה יכולתם הכספית. כמו כן, את הנתונים הכלולים בבקשת חברה א', בעניין היקף התפוקה הצפוי, קיבלו בודקי הכדאיות בלא בחינה נוספת.

בתשובת בל"ת מדצמבר 1992 למשרד מבקר המדינה ציינו הבודקים:

"מתוצאות בדיקת הרגישות שנערכה בגוף הסקר עלה בבירור כי הפרויקט רגיש ביותר לשינויים בפרמטרים רבים ורבי משמעות, בהם: מחיר המכירה לחברת החשמל, תפוקת התחנה, אורך חיי הפרויקט."

חומרת הביטוי שבה הסתייגו מטיב הנתונים הכלולים בבקשה כמוה כקביעה שהתכנית אינה כדאית: בתשובתם למשרד מבקר המדינה ציינו הבודקים גם כי "אופי ההסתייגויות והמסקנות, מידת חומרתן והאופן שבו נכתבו בסקר לא יכולות היו להיעלם מעיני קורא הסקר".

עמדת אגף התקציבים שבמשרד האוצר

באפריל 1992, הציגה חברה א' את התכנית גם לפני אגף התקציבים, שיש לו נציג במינהלה. האגף הכין מסמך מפורט שבסיכומו הוא הביע התנגדות לאישור הפרויקט משלושה טעמים עיקריים:

1. אין בתוספת החשמל שתייצר חברה א' כדי לגרום לגידול התוצר יותר מן הגידול הגלום בתכניות הפיתוח של חברת החשמל; בטכנולוגיה המוצעת בהספק המוצע אין מיצוי של יתרונות לגודל. לפיכך אפשר לומר, כי אין הפרויקט כדאי למשק בהשוואה לחלופות להפקת חשמל.
2. כיצדן חשמל תיהנה השותפות המוגבלת מוודאות מסחרית מלאה בכל הקשור להיקף מכירותיה ולתמורה שתקבל, לפיכך אין היא נזקקת לתמריצי השקעה.
3. מתן מענק לפרויקט כמוהו כמתן סובסידיה לייצור חשמל; מלבד השותפות, יש עוד גופים המעוניינים לייצר חשמל מפצלי שמן (בכללם חברת החשמל עצמה). הכרה בפרויקט הנדון כמפעל מאושר תשמש תקדים, שיקשה על המדינה להימנע ממתן הטבות ליזמים אחרים בתחום זה.

התנגדות אגף התקציבים הובאה לידיעת מנהל המרכז בכתב מאפריל 1992.

חברה א' הגישה. ביוני 1992 בקשה שנסבה על פרויקט השונה במהותו מן הפרויקט המקורי (ראה להלן). אגף התקציבים המליץ לאשר את הפרויקט החדש.

שינוי הבקשה

ב-8.6.92 הגישה חברה א' למרכז שינוי בתנאי הבקשה והציגה תכנית מתוקנת כלהלן:

(א) המוצר - שיווק, תכנון, ייצור, הקמה והפעלה של תחנות כוח, המפיקות חשמל מחומרי דלק בעלי איכות ירודה.

(ב) אתר הייצור - חצר המפעל של חברת מנועי בית שמש, שאת ניהולה מסרה המדינה לחברה א'.

(ג) השוק - כ-2/3 מתחנות הכוח שיוצרו יופנו ליצוא, בעיקר למזרח אסיה, מרכז אירופה וארה"ב; 1/3 יופנה לחברת החשמל³. היקף המכירות הצפוי 20 - 30 מיליון דולר בשנה.

(ד) המפעל יעסיק 150 עובדי ייצור ו-50 מהנדסים נוסף על 40 העובדים שיפעילו את אתר ההדגמה, ועוד 20 עובדים שיעסקו בכריית הפצלים.

למסמך שינוי הבקשה צורפה הערה כדלהלן:

"השינויים בבקשה משקפים בדיוקנות את פרטי הסקר שנערך ע"י בל"ת ובעצם שילוב הבקשה הישנה בתכנית רחבה יותר אין שום דבר שירע את תוצאות הסקר, שהראו על שיעור תשואה פנימי למשקיע של 18%, למפעל של 13% ולמשק של 14%⁴."

לדעת מבקר המדינה, על אף האמור בהערה לעיל, מדובר בשתי תכניות השקעה שונות זו מזו, בעיקר בשניים:

התכנית המקורית	התכנית המתוקנת
חשמל	תחנות כוח
אתר הייצור	מפעל מנועי בית שמש
חצר	מישור רותם

בל"ת סקר את כדאיות התכנית המקורית בלבד. ההכנסות שהבודקים כללו בו היו הכנסות ממכירת חשמל. נבדקה אפוא כדאיות ייצור החשמל. לדעת מבקר המדינה, אם אמנם המוצר שעתיד להיווצר הוא תחנות כוח (כפי שצוין בתכנית המתוקנת), יש לבדוק את כדאיות הייצור של תחנות כוח. כאמור, בדיקה כזאת לא נתבקשה ולא נעשתה.

אישור התכנית

על פי כתב האישור מיום 15.7.92, תכנית ההשקעה שאושרה היא התכנית המקורית.

אף על פי שהאישור קובע שהתכנית תבוצע בשני שלבים, לא ננקב בכתב האישור סכום מפורש, או שיעור מפורש מההשקעה הכוללת, להשקעה בשלב א' (מתקן ההדגמה)⁵.

שינוי הבקשה (התכנית המתוקנת) לא הועלה כלל לדיון בישיבת המינהלה מיום 21.6.92 שהמליצה לאשר את הפרויקט.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה בעניין זה:

³ מברור בחברת החשמל עולה, שאין לה עניין ביחידות של 5 מגוואט משיקולים של יתרון לגודל. היחידות שהיא מתכננת גדולות בהרבה, והספקן 75 - 150 מגוואט.

⁴ הערכים המספריים בבדיקת בל"ת הם 19%, 14%, ו-14% בהתאמה.

⁵ לפי פרוטוקול הישיבה של המינהלה, שאשרה את הפרויקט, חלקו של מתקן ההדגמה במימון יהיה 1/4 - 1/3 מערך הפרויקט.

"לגבי משרד האנרגיה המוצר בשתי התכניות זהה - מדובר בבניית תחנת כוח לייצור חשמל. אנו רואים בייצוא טכנולוגיה או חלק מפריטי הציוד תועלות נלוות, שלא היו משנות מהות המלצותינו. התכנית המתוקנת לא הוגשה לעיון המשרד."

לדעת מבקר המדינה, שתי התכניות שונות זו מזו במהותן ואישורן הצריך עריכתן של שתי בדיקות כדאיות שונות, שאחת מהן, הנוגעת לייצור תחנות כוח, לא בוצעה. למשרד מבקר המדינה לא הובהר מדוע התעלם המרכז, מהתכנית המתוקנת ומהמלצתו של משרד האנרגיה שלא לכלול את הוצאות פיתוח המכרה, בסך 6.5 מיליון דולר, בהשקעה שאושרה.

מנהל המרכז השיב בנובמבר 1992 למשרד מבקר המדינה, כי החלטת המינהלה לאשר את הפרויקט "אשר ייצר אנרגיה וכן מתקנים לייצור אנרגיה מפצלי שמן" היתה על פי שיקול דעתה ובמסגרת סמכותה. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לשקול בשלב א' מהי המסגרת המתאימה לדון בפרויקט; גם אילו הוחלט לדון בפרויקט במסגרת המינהלה, שומה היה לפעול על פי הקריטריונים המוסכמים בין המרכז לבין משרד האנרגיה; לא כך נהג המרכז במקרה זה.



שתי תכניות השקעה נסקרו לעיל: האחת לייצור חשמל מפצלי שמן בנגב בטכנולוגיה חדשה, והיא שאושרה בידי מינהלת מרכז ההשקעות. תכנית זו, שהיקפה כ-43 מיליון דולר, אושרה חרף התנגדותו של אגף התקציבים, וחרף הסתייגויותיו של הבנק לפיתוח התעשייה שבדק את כדאיותה.

התכנית האחרת היא לייצור תחנות כוח, שיהיה אפשר גם ליצאן. תחנות כוח אלה יוסקו בפצלי שמן ישראליים. לשם כך אמורה תכנית ההשקעה להשתמש בטכנולוגיה לניצול פחם באיכות ירודה, לשם שריפה של פצלי שמן ישראליים, שכמות האנרגיה הגלומה בהם פחותה מזו של הפחם בעל האיכות הירודה ביותר. שימוש כזה בטכנולוגיה האמורה הוא בעל אופי של מחקר ופיתוח.

המינהלה אישרה את הפרויקט, על אף העובדה ששינוי התכנית (מייצור חשמל לייצור תחנות כוח) לא הועמד כלל לדיון. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1992, לא הגיש המפעל דוח על התקדמות ההשקעה בפרויקט.

לדעת מבקר המדינה, יש לדון באישור התכנית מחדש; בראש ובראשונה יש להכריע מהו המוצר שעומדים לייצר. אם מדובר בתכנית לייצור תחנות כוח, יש לראות בה מחקר ופיתוח ולדון בה במסגרת החוק המתאים, הכלים והתקציב של המדען הראשי.

אם מדובר בתכנית לייצור חשמל, יש לשקול מחדש את האישור, נוכח התנגדות אגף התקציבים שבמשרד האוצר, והסתייגותו של הבנק מטיב הנתונים שהיו לפניו, שכמותו כהטלת ספק בכדאיות הפרויקט. גם אם תחליט המינהלה לאשר את הפרויקט, עליה לפעול על פי הקריטריונים שהוסכמו בין מרכז ההשקעות לבין המשרד; לפי הסכם זה, יש לשקול, לבדוק ולאשר מפעלי אנרגיה בידי משרד האנרגיה והמרכז יחדיו והם שיממנו אותם על ידי מענק בשיעור של 30% מערך ההשקעה.

ד. מעקב אחר אישורים לביצוע השקעות

ריכוז ממצאים

מרכז ההשקעות שבמשרד התמ"ס מופקד על ביצוע החוק. מינהלת מרכז ההשקעות מאשרת תכניות השקעה ובכך מקנה למשקיעים הטבות, ובעיקר: מענקים, הטבות מס וערבות מדינה.

המרכז מתנה את אישור התכניות בתנאים מיוחדים. מעקב אחרי עמידת המפעלים בתנאים אלה נעשה בידי המרכז, בשיתוף פעולה עם בנקים מסחריים. לא עמד משקיע בתנאי האישור, הסמכות בידי המינהלה להתלות או לבטל את האישור או חלק מההטבות על פיו.

המרכז איתר באיחור של שנים מפעלים שלא עמדו בתנאי כתב האישור, שבו נדרש ביצוע של 20% מההשקעה בתוך שנה ממועד האישור. נגד כמה מהמפעלים שאיתר לא נקט המרכז צעדים לביטול כתב האישור.

ביצוע השקעה במלואה הוא אחד התנאים לאישורה. המרכז רואה בביצוע של 80% מההשקעה כאילו בוצעה במלואה. למרכז אין מערכת בקרה הבודקת את התקדמות ההשקעות, והוא אינו עושה כדי לאתר השקעות ששיעור הביצוע שלהן הוא בין 20% ל-80%. המרכז שילם מענקים בסכום כולל כ-27 מיליון דולר ל-78 מפעלים שאושרו בשנים 1985 - 1986 וביצעו בין 20% ל-80% מהשקעתם. אף על פי שפג המועד לביצוע ההשקעות האלה, לא התחיל המרכז בהליכים לביטול האישורים ולגביית המענקים.

המרכז לא ביטל את האישורים ל-322 תכניות שאושרו בשנים 1985 - 1990, למרות שהיזמים לא החלו לבצען. לכן, כ-130 מיליון דולר מרותקים לתשלום המענקים, לפי אישורים אלה, בתקציב ההרשאה להתחייב של משרד התמ"ס.

המחלקה לבדיקת התחייבויות יצוא לא סיימה לבדוק התחייבויות יצוא ב-1,231 כתבי אישור, למרות שעברו 7 עד 22 שנים מיום שהוצאו כתבי האישור. לא נבדקה העמידה בתנאי יצוא שנקבעו ב-30 כתבי אישור שהוצאו ל-10 מפעלים מקונצרן תעשייתי אחד בשנים 1970 - 1985. מפעלים אלה לא ענו לפניות המרכז לדווח לו על ביצוע יצוא, אך הוא לא נקט צעדים נגדם. ערך המענקים, המתואם למדד בתוספת ריבית, ששולם בגין כתבי האישור הללו הגיע לכ-110 מיליון ש"ח.

בשנים 1990 - 1992 הוציא המרכז כתבי אישור חדשים בהיקף כספי של 800 מיליון דולר ל-111 מפעלים, על אף שלא דיווחו על עמידתם בתנאי היצוא שנקבעו בכתבי אישור קודמים שניתנו להם.

מאז 1985 נוהגת המינהלה לאשר תכניות השקעה הכוללות תכניות שיווק שבעקבותיהן יגדל היצוא. המרכז אינו עושה מעקב אחר העמידה בתכניות השיווק, וממילא אינו משתמש בסמכויותיו על פי החוק לבטל או להתלות אישורים של משקיעים שלא עמדו בתכניות שיווק.

בשנים 1988 - 1992 בוטלו 179 כתבי אישור של מפעלים שקיבלו מענקים. בעקבות ביטול כתבי האישור, היה על המפעלים להחזיר מענקים בסכום כולל של 75 מיליון דולר בקירוב. הבנקים המסחריים, שפעלו בנאמנות בשביל המרכז, ומערכת הגבייה במשרד התמ"ס גבו באותה תקופה כ-1 מיליון דולר מ-27 מפעלים. לשאר המפעלים נמחקו החובות בגין כספי המענק, או שהסיכוי לגבות אותם מוטל בספק.



1. הטיפול בהגשת תכניות ההשקעה לאישור המינהלה, קביעת ההטבות שהמפעל זכאי להן, ופיקוח ומעקב אחר ביצוע תכנית ההשקעות והתנאים שנקבעו בכתב האישור, נתון בידי מרכז ההשקעות באמצעות ארבע מחלקותיו: (א) המחלקה לבחינת תכניות, שתפקידה לקבל את החומר מאת מבקשי האישורים, לבקש חוות דעת מן החטיבה הענפית המתאימה במשרד בדבר התאמתה של

תכנית ההשקעות למדיניות עידוד התעשייה של משרד התמ"ס. מתפקידה של המחלקה גם לדאוג לקבלת סקר כלכלי של בל"ת, שבו נבחנים, בין היתר, תכניות המימון וכדאיות ההשקעה למשקיע ולמשק. המחלקה מכינה תקציר של החומר ומגישה אותו למינהלה. (ב) המחלקה לביצוע השקעות, שתפקידה לחשב את סכום המענק שזכאי כל מפעל לקבל בהתאם לכתב האישור שהוציאה המינהלה, ולבצע מעקב ופיקוח על תשלומי המענקים המשולמים על ידי בנקים מסחריים. (ג) מחלקת ביקורת, שתפקידה לבדוק אם בוצעו התכניות כפי שאישרה המינהלה. (ד) המחלקה לבידוק התחייבויות יצוא, שתפקידה לבדוק אם עמדו המפעלים בתנאי היצוא שנקבעו להם.

להלן נתונים על מספר אישורי השקעות במפעלי תעשייה ותיירות (הקמת מפעלים חדשים והרחבת מפעלים קיימים) וסכום האישורים שהוצאו בשנים 1985 - 1991:

שנה	מספר אישורים	סכום האישורים (באלפי דולרים)
1985	241	706,249
1986	250	689,556
1987	296	896,068
1988	268	777,404
1989	251	942,001
1990	369	1,075,475
1991	457	1,148,503
ס"ה	2,132	6,235,256

2. יזם שאושרה השקעתו, ורוצה לקבל מענק השקעה, חייב להגיש לבנק, שבאמצעותו בחר לקבל את המענק, דוח על ביצוע ההשקעה. בדוח עליו לפרט את הפרטים והסכומים של ההשקעה שביצע. על הבנק לבדוק, כנאמן של הממשלה, אם אכן נקנה הציוד ובוצעה ההשקעה בסכומים שציין היזם בבקשתו. הבנק משלם את המענקים בהתאם לדוחות התקדמות ביצוע ההשקעה שהיזם הגיש לו ובכפוף לתוצאות בדיקתו הוא, עד לסכום המרבי שאושר בכתב האישור על כל תוספותיו.

3. המינהלה רשאית להתנות את כניסת האישור לתוקפו במילוי תנאים מוקדמים (שייקבעו באישור) וכן לקבוע באישור תנאים בקשר לביצוע התכנית ולפעולות שלאחר מכן. המינהלה גם רשאית להתלות את האישור או לבטלו, לעתיד או למפרע, אם לא קוימה הוראה מהוראות החוק או מהתקנות שהותקנו על פיו, או לא קוימה התכנית המאושרת, או תנאי מתנאי האישור.

בהתאם לחוק, המרכז שולח ליזם הודעה מוקדמת על כוונתו להציע למינהלה לדון בביטול האישור; בהודעה מפורטים הליקויים שעל היזם לתקן בתוך 15 יום ממועד ההודעה, ואם לא עשה כן היזם, רשאית המינהלה להפעיל את סמכותה.

משובטל או הותלה האישור, על היזם לשלם את סכום ההטבות במסים ובתשלומי החובה שניתנו לו (פחת מואץ ושיעורי מס מופחתים) וכן להחזיר את המענקים שקיבל, בצירוף ריבית פיגורים, או, מאז דצמבר 1989, הפרשי הצמדה וריבית, לפי הסכום הגדול יותר, כל אלה, אלא אם כן קבעה המינהלה אחרת (תשלום חלקי או שחרור מתשלום).

4. בחודשים מארס - ספטמבר 1992 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במרכז ההשקעות. נבדקו דרכי הבקרה והמעקב שמפעיל המרכז על ביצוע של תכניות השקעה שאושרו והמעקב אחרי עמידת היזמים בתנאים שנקבעו בכתבי האישור. ביקורת קודמת בנושא הזה נעשתה בשנת 1982 (ראה דוח שנתי 33, עמ' 343). אשר לנושאים אחרים שנבדקו במרכז ההשקעות בשלוש השנים האחרונות, ראה דוח שנתי 40 (עמ' 589), דוח שנתי 41 (עמ' 518), ודוח שנתי 42 (עמ' 640 ו-676).

ביצוע תכנית ההשקעה

עם קבלת כתב האישור, חתום בידי מנהל המרכז, חייב היזם להתחיל בביצוע תכנית ההשקעה, כפי שאושרה בכתב האישור, ולבצעה בתוך 12 חודשים; בביצוע של 80% מהתכנית רואה המרכז בביצוע מלא. אולם אם היזם מבצע לפחות 20% מתכנית השקעות ברכוש קבוע ובמקרקעין בתוך 12 חודשים, ניתנת לו על פי האישור ארכה לשנה. אם ביצוע התכנית לא הסתיים במשך שנתיים נוספות המינהלה בדרך כלל, כאשר מתקבלת בקשה ממפעל, להאריך את מועד הביצוע עד שלוש שנים נוספות, ובמקרים מיוחדים - עד חמש שנים נוספות. לפי התיקון לחוק מספטמבר 1990, ניתנת ערבות מדינה להלוואות לביצוע התכנית כל עוד לא עברו שלוש שנים מיום שניתן כתב האישור.

בחוק נקבע, שמפעל מאושר חייב להמציא למרכז, לפי דרישתו, את כל המסמכים, הנתונים והראיות הנוגעים לביצוע התכנית המאושרת. כדי לשכלל את המעקב אחר ביצוע תכניות מאושרות הקים המרכז, באמצעות חברת הביטוח הממשלתית ענבל, מערכת ממוחשבת והוחל בהפעלתה ב-1989. באמצעות המערכת אפשר לעקוב אחר ביצוע ההשקעה ואחר תשלום המענקים וכן אחר עמידה בתנאים אחרים שנקבעו בכתב האישור. על המעקב אחר ביצוע תכניות השקעה מופקדת, כאמור, המחלקה לביקורת שבמרכז; בסוף 1992 הועסקו בה ממונה וחמישה עובדים.

1. לקיום מעקב אחר ביצוע ההשקעה נודעת חשיבות, שכן מפעל שביצע רק חלק מן ההשקעה אינו תורם למשק את התרומה הצפויה ממנו, לפי תכנית ההשקעות שבגינה ניתנו לו ההטבות לפי החוק. עד שהופעלה המערכת הממוחשבת לא קיים המרכז כל מעקב יזום אחר ביצוע ההשקעה. מאז הפעלת המערכת עשה המרכז רק שתי ביקורות יזומות: בשנת 1989 ובשנת 1991. שתי הביקורות נסבו על מפעלים שלא ביצעו 20% מההשקעה, אף כי עברה שנה ויותר מיום שניתן להם כתב האישור. להלן פרטי הבדיקה משנת 1991:

במאי 1991 מוינו באמצעות המחשב מפעלים שקיבלו כתבי אישור בשנים 1984 - 1989, כלומר עברו שנה וחצי - שבע שנים מיום שקיבלו את כתב האישור. במיון התברר, כי כ-400 מפעלים טרם ביצעו 20% מתכנית ההשקעות שלהם. בעקבות זאת שלח המרכז לכ-260 מפעלים הודעות על כוונתו להציע למינהלה לבטל למפרע את האישור עקב אי ביצוע התכנית. אשר לשאר המפעלים, הסביר המרכז, שהמידע במערכת לא היה מעודכן.

משרד מבקר המדינה בדק, בבדיקה מדגמית, את טיפול המרכז ב-26 כתבי אישור מבין ה-260 האמורים. הבדיקה העלתה, ש-8 מפעלים סיימו את תכנית ההשקעה, או שהמינהלה ביטלה את כתב האישור; ל-10 מפעלים הוארך, לפי בקשתם, מועד ביצוע התכנית ובמועד הביקורת טרם פג תוקף ההארכה, או הוקטן סכום ההשקעה ולפיכך עמדו בשיעור ביצוע של 20%; ו-8 מפעלים שהמרכז שלח אליהם הודעה בדבר הכוונה לבטל את כתבי האישור לא השיבו, או שפגה ההארכה שניתנה להם, אך לא נמשך המעקב מטעם המרכז כדי לוודא שהושלמה ההשקעה. אי עריכת מעקב כזה, או עיכובו, עלול להקשות על המשרד לגבות את כספי המענקים או ההטבות האחרות שניתנו לבעלי התכנית המאושרת. להלן שתי דוגמאות:

(א) למפעל בענף הטקסטיל ניתן כתב אישור בסכום של 1.7 מיליון דולר להרחבת המפעל בשנת 1985. באותה שנה ביצעו היזמים כ-10% מן ההשקעה והפסיקו להשקיע בתכנית המאושרת. באוגוסט 1986 קיבל המרכז מידע שהמפעל הועבר לידי כונס נכסים. רק ב-9.7.90 דרש המרכז לראשונה דוח סופי על ביצוע של התכנית המאושרת. הביקורת העלתה, כי כבר חודש לפני הדרישה נמחקה החברה, בעלת השליטה במפעל, מן המרשם שמנהל רשם החברות והדבר הובא לידיעת הציבור בילקוט הפרסומים מ-10.6.90. על פי מידע שהגיע לידי המרכז לאחר מכן, התברר שהבעלים עזבו את הארץ. המפעל קיבל מענקים לביצוע השקעתו החלקית שסכומם הגיע ל-100,000 ש"ח בקירוב, לרבות הפרשי הצמדה למדד ביום מחיקת החברה.

(ב) באפריל 1984 ניתן ליזם כתב אישור להשקעה בסך של 0.6 מיליון דולר בקירוב, בהקמת מפעל בענף הטקסטיל. היזם התקשה להשיג מבנה תעשייתי מתאים למפעל. בשנת 1986 האריך

המרכז בשנה את מועד סיום התכנית, בתנאי שהחל בשנת 1987 ייצא המפעל בשיעור של לפחות 50% ממחזור המכירות. תכנית ההשקעה בוצעה חלקית, ובשנת 1988 אישר המרכז הארכת מועד הביצוע עד לאפריל 1989. עוד ב-1988 הפסיק המפעל לפעול, לאחר שביצע רק 20% מן התכנית. בגין ההשקעה החלקית קיבל המפעל מענקים ששוויים, במחירי מארס 1992, הגיע לכ-280,000 ש"ח. ביוני 1991, שנתיים אחרי סגירת המפעל, נשלחה התראה לביטול האישור, בשל אי ביצוע התכנית, ועד מועד הביקורת לא היה טיפול נוסף בעניין.

2. בתוספת לכל כתב אישור קבועה חובת המפעל למסור למרכז דוח מסכם על ביצוע התכנית כעבור שלושה חודשים מסיומה. הדוח על ביצוע התכנית המאושרת אמור לכלול פירוט של התכנית, לרבות סעיפי ההשקעה העיקריים והסכום שהוצא בכל פריט וכן פירוט המקורות למימון התכנית: הון מניות נפרע; הלוואות מבנקים, מענקי השקעה ומענקי הון. בנספחים לדוח יש לרשום פירוט של רכישות הצידוד, פירוט השקעות לפי שנים, וכן פרטים על המענקים. על הדוח להיות מאושר בידי רואה חשבון ויש לצרף אליו דוחות כספיים מבוקרים על שנות ההשקעה על כל נספחיהם. לאחר בדיקת הדוח במחלקת הביקורת של המרכז נותן המרכז למפעל אישור על ביצוע סופי.

(א) למרכז אין מערכת בקרה הבוחנת את התקדמות ההשקעות. על הבנקים, המשמשים נאמנים של המרכז לתשלום המענקים, לבקר במפעלים ולבדוק את הביצוע בפועל לפני שחרור המענקים החלקיים שעליהם הגיש המפעל דוחות ביצוע. אם אין דרישה למענק, אין כל בקרה על התקדמות ההשקעה מלבד ביקורת מדגמית בהיקף קטן שנעשית בשביל החשב הכללי בידי רואי חשבון חיצוניים. המרכז אינו נעזר בנתוני המערכת הממוחשבת כדי לאתר מפעלים שביצעו יותר מ-20% מההשקעה ולא סיימו אותה. בנסיבות אלו מפעלים רבים שמידע אקראי עליהם לא הגיע למרכז או שלא נכללו בביקורת המדגמית, יכולים לבצע רק חלק מההשקעה ולקבל את המענקים בגין אותו חלק בלי להשיג את היעדים שלשמש אושרה התכנית וניתנו המענקים.

(ב) משרד מבקר המדינה ניתח, בעזרת מחשב, את נתוני ביצוע ההשקעה בשנים 1985 - 1990. הניתוח העלה, כי ל-322 תכניות השקעה, בסכום כולל של כ-1.1 מיליארד דולר, ניתנו כתבי אישור, אולם עדיין לא הוחל בהשקעה. המרכז אמנם לא שילם למפעלים אלה מענקי השקעה או מענקי הון, אך הם עדיין רשומים ברשימת המפעלים המאושרים. סכום המענקים בגין תכניות אלה, בעיקר באזורי פיתוח א' ו-ב', אמור היה להגיע לכ-130 מיליון דולר, והוא ריתק את תקציב ההרשאה להתחייב בסכום זה לצורך תשלום המענקים. עקב הזמן שעבר מאז אישור התכניות, סביר להניח שרובן לא יבוצעו.

בתיקון מס' 23 לחוק, מאפריל 1984, נקבע, כי הזכות למענקים בגין כתבי אישור שהוצאו לפני 31.3.86 בטלה לא יאוחר מ-31.3.92. התיקון הזה ביטל זכאות למענקים ל-50 מ-322 האישורים הנקובים לעיל. אולם עדיין נותרו 272 כתבי אישור, שהוצאו ממאוס 1986 עד סוף 1990, שהיזמים לא החלו בביצוע ההשקעה שאושרה להם. את האישורים הללו היה אפשר לבטל היות שהיזמים לא עמדו בתנאיהם, ולשחרר את התקציב. יתירה מזו, המרכז לא בדק את הסיבות למספר הגדול כל כך של התכניות שלא בוצעו, ולכן אין הוא יכול להפיק לקחים כדי לעודד ביצוע של תכניות שאושרו ולהימנע מאישור תכניות שאין סיכוי שיבוצעו. בדצמבר 1992 הודיע המרכז למשרד מבקר המדינה, כי התקשר עם חברה פרטית והיא סוקרת למענו התקדמות ביצוע ההשקעות ב-400 מפעלים ואת הסיבות לעיכובים בהשקעות.

(ג) בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעזרת מחשב נמצא, כי 78 מפעלים שקיבלו כתבי אישור בשנים 1985 ו-1986 (מבין 387 כתבי אישור בני תוקף לאותן שנים) ביצעו יותר מ-20% מן ההשקעה, קיבלו מענקים על השיעור שביצעו, אך טרם סיימו את תכנית ההשקעה (דהיינו, ביצוע בשיעור של 80% לפחות). להלן הנתונים (באלפי דולרים) על מפעלים אלה:

שיעור הביצוע (באחוזים)	מספר כתבי אישור	סכום כתבי אישור	הסכום שהושקע	אומדן מענק השקעה
59 - 20	46	78,222	29,578	9,577
79 - 60	32	171,709	111,797	17,199
ס"ה	78	249,931	141,375	26,776

הטבלה מראה, כי המרכז שילם למפעלים בשנים הנסקרות מענקים בסכום כולל הנאמד בכ-27 מיליון דולר. מפעלים אלה ביצעו פחות מ-80% מההשקעה שאושרה להם, על אף שעברו חמש עד שש שנים מיום שאושרה תכניתם. היות שמפעלים אלה לא ביצעו את מלוא תכנית ההשקעה במשך חמש שנים, היה על המרכז לבחון את הצורך לנקוט הליכים לביטול האישורים ולגביית המענקים.

3. משמגיש מפעל דוח על ביצוע השקעה, בודקת מחלקת הביקורת אם בעלי המפעל הזרימו הון נפרע בשיעור הנדרש, אם כל הציוד שנרכש במהלך ביצוע התכנית רשום בספרי המפעל ואם עמד המפעל בתנאים שנקבעו בכתב האישור. בסיום הבדיקה מוציאה המחלקה אישור שבו מפורטים סכום המענק ששולם, וכן סכום ההשקעה המוכרת לצורך חישוב ההטבות במס, בציון השנה לתחילת ההטבות האלה. המחלקה מוסמכת לדרוש מבעלי מפעל להשלים את השקעתם בהון מניות עד לשיעור הנדרש בכתב האישור. אם מתברר בעת הבדיקה, כי בדוח על ביצוע ההשקעה רשומים פריטים שאינם בגדר התכנית המאושרת, מקזזת המחלקה השקעות אלה מחישוב ההטבות במס.

משרד מבקר המדינה עיבד את הנתונים על מפעלי תעשייה שקיבלו כתבי אישור בשנים 1985 - 1986, ונמצא, כי 282 מפעלים ביצעו 80% עד 100% מסכום ההשקעה שאושרה להם המינהלה. מעיבוד הנתונים עולה, כי 96 מהמפעלים האלה לא הגישו דוח ביצוע סופי, על אף שעברה לפחות שנה מהמועד האחרון לביצוע תכנית ההשקעה. מפעלים אלה הוקמו באזורי פיתוח א' וב' וקיבלו מענקים בסכום כולל של כ-100 מיליון דולר.

עוד בדוח שנתי 23 (עמ' 408) ובדוח שנתי 33 (עמ' 343) המליצו מבקרי המדינה, כי כל תכנית השקעה שהסתיימה, והמרכז לא קיבל דוח סופי על ביצועה בתוך שלושה חודשים ממועד סיומה, יעשה המרכז כדי לקבל דוח ויבדוק אם המפעל מילא את תנאי ההשקעה. כאמור, אי ביצוע בדיקה כזאת, או עיכובה, עלול לגרום לכך שכאשר יוחלט לבטל את כתב האישור למפרע, שוב לא תהיה אפשרות לגבות חזרה את כספי ההטבות והמענקים שניתנו ליזם התכנית.

4. הביקורת העלתה, כי גם דוחות ביצוע סופיים שהוגשו לא טופלו במועד. בשנים 1982 - 1991 הוגשו בממוצע בכל שנה 175 דוחות סופיים. במדגם של 31 תיקים, שבדק משרד מבקר המדינה, הועלה, כי עברו בממוצע 32 חודשים מסיום תכנית ההשקעה ועד להגשת דוח ביצוע סופי. ממועד קבלת הדוח עד לסיום בדיקתו והנפקת אישור על ביצוע התכנית עברו בממוצע עוד 14 חודשים. להלן שלוש דוגמאות:

(א) מפעל בענף הכימיקלים הגיש דוח ביצוע סופי ביוני 1988. רק בנובמבר 1991, שלוש וחצי שנים לאחר הגשת הדוח, ביקשה מחלקת הביקורת מהמפעל לשלוח מסמכים נוספים הדרושים להשלמת הבדיקה. לאחר קבלתם הוציאה המחלקה בינואר 1992 אישור על ביצוע התכנית.

(ב) מפעל בענף התרופות נרכש בשנת 1980, סמוך למועד שבו הסתיימו שתי תכניות להרחבת המפעל. הבעלים החדשים טענו, שהגישו דוח ביצוע בשנת 1988 אולם הוא לא טופל ולכן שלחו אותו שוב בפברואר 1991. רק בינואר 1992, 12 שנה לאחר ביצוע התכנית, הוציאה מחלקת הביקורת אישורים על ביצוען.

(ג) מפעל בענף המזון סיים תכנית השקעה בשנת 1985 והגיש דוח ביצוע בדצמבר 1987. המפעל לא הגיב על בקשת מחלקת הביקורת, מיולי 1988, להמציא לה מסמכים נוספים. בנובמבר 1991, ארבע שנים לאחר קבלת הדוח, הוציאה המחלקה אישור ביצוע בלי שקיבלה את המסמכים שדרשה בשנת 1988.

5. לעובדי המרכז והמשרד אין גישה לניירות עבודה שהם אסמכתות לאישורי ביצוע שהוציאה מחלקת הביקורת לפני יולי 1991, מפני שהמסמכים ארוזים ומונחים בלי סדר במסדרון המשרד, ואי אפשר לאתר את המסמכים הדרושים. המסמכים נחוצים כדי לטפל בפניות של מפעלים המבקשים לשנות פרטים באישור ביצוע שהוציא להם המרכז ולאפשר למחלקה להתחייבויות יצוא לבדוק את נתוני הייצוא של מפעלים שסיימו את השקעתם (ראה להלן).

בדיקת ביצוע התחייבויות יצוא

ברוב כתבי האישור שהוציאה המינהלה עד שנת 1985 למפעלי תעשייה חדשים נקבע, שעל המפעל לייצא, לאחר שהתחיל לפעול, שיעור מסוים מתפוקתו. באישורים להרחבת מפעלים קיימים קבעה המינהלה, כי על המפעל לייצא שיעור מסוים מתוספת המחזור הנובעת מן ההרחבה. יש מפעלים שנקבע להם בכתב האישור, נוסף על שיעור יצוא, גם סכום יצוא מזערי. מפעל שנקבעו לו תנאי יצוא, חייב לייצא מהמועד שנקבע בכתב האישור, ולדווח על כך למרכז כל אימת שהוא זכאי להטבות בגין התכנית שאושרה לו. המרכז נוהג לבדוק את העמידה בתנאי יצוא במשך חמש שנים.

מפעל שלא עמד בתנאי היצוא במלואם, אולם ייצא יותר מ-50% מן הנקבע בכתב האישור, רואים בו מפעל שעומד חלקית בתנאי. מפעל כזה זכאי למלוא ההטבות שהחוק מקנה, חוץ מהטבות במס הכנסה, שאותן הוא יקבל על פי היחס שבין שיעור היצוא שייצא לבין השיעור שנקבע לו בכתב האישור. בדיקת העמידה בתנאי היצוא נעשית, בדרך כלל, מדי שנה בשנה באופן שוטף. יש שהחשוב נעשה, בהמלצת החטיבה הענפית המתאימה שבמשרד, על פי ממוצע רב-שנתי. את בדיקת העמידה בתנאי היצוא עושה המחלקה לבדיקת התחייבויות יצוא. בעת הביקורת הועסקו במחלקה ממונה ושני עובדים.

1. כאמור, מפעל מאושר אשר לא עמד בתנאי מתנאי כתב האישור ובכללם תנאי היצוא, רשאית המינהלה לבטל את כתב האישור ולדרוש ממנו להחזיר את המענק. עם זאת, בסמכות המינהלה להפעיל את שיקול דעתה ולוותר למפעל, שכתב האישור שהוצא לו בוטל, על החזרת המענק, כולו או מקצתו. במחשב המרכז רשומים מאות מפעלים שלא המציאו למרכז הוכחות כי עמדו בתנאי היצוא שנקבעו להם, אך המחלקה לבדיקת התחייבויות יצוא לא נקטה צעדים לביטול האישורים. בשנים 1982 - 1987 ביטלה המינהלה בכל שנה כ-40 אישורים, ומשנת 1988 ועד מועד סיום הביקורת ירד מספרם לכ-2 אישורים בשנה, בממוצע.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי לא הסתיים טיפול המחלקה ב-1,231 אישורים מהשנים 1970 - 1984 שנכללה בהם התחייבות המפעל לייצא חלק מתפוקתו. במחשב המרכז עדיין רשומות התחייבויות של המפעלים אלה לייצא, על אף הזמן הרב שעבר מאז מתן כתבי האישור. המחלקה לא קיבלה מהמפעלים דיווח על העמידה בהתחייבויות יצוא ב-802 תכניות השקעה מאושרות, ולא עשתה מיוזמתה כל בדיקה בדבר עמידתם בתנאים שנקבעו להם. ביתרת התכניות שאושרו (429) נבדקה העמידה בתנאי היצוא רק שנה עד שלוש שנים מחמש השנים שקבע המרכז. בגלל הזמן הרב שעבר מאז הוצאת כתבי האישור (7 - 22 שנים) לא יהיה אפשר לבדוק רבים מאלה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את טיפול המרכז ב-53 מפעלים שבכתבי האישור שלהם נקבעו תנאי יצוא. המפעלים נבחרו מדוח של המרכז ממאוס 1991 על מפעלים שטרם קיבלו אישור סופי על עמידתם בתנאי היצוא.

הבדיקה העלתה, כי לשבעה מפעלים ניתנו, לאחר מארס 1991, אישורים על עמידה בתנאי היצוא; 36 מפעלים לא המציאו למרכז נתונים על היצוא, ולמקצתם שלח המרכז דרישה להמציא נתונים, אך הם לא הגיבו והמרכז לא עשה דבר בעניין הזה; מפעל אחד נדרש להחזיר את המענקים ואמנם החזירם; ל-3 מפעלים בוטלו האישורים; למפעל אחד בוטל תנאי היצוא; ו-6 אישורים עדיין היו בטיפול. להלן פירוט ממצאי הבדיקה בקונצרן תעשייתי ובשני מפעלים:

(א) בשנים 1970 - 1983 הוציא המרכז למפעל השייך לקונצרן תעשייתי 14 כתבי אישור שהותנו בביצוע יצוא. ערך המענקים ששולמו למפעל בגין התכניות (במחירי יוני 1992) היה 50 מיליון ש"ח בקירוב. המפעל לא המציא נתונים על יצוא שביצע, למרות דרישות המרכז שנשלחו אליו בשנים 1989 - 1990. המחלקה לא המשיכה לטפל בעניין ולא יזמה דיון במינהלה כדי לבטל את האישורים ולגבות את המענקים, אף כי עברו שש שנים מאז סיום ההשקעה על פי כתב האישור האחרון ו-21 שנה מאז סיום ההשקעה לפי כתב האישור הראשון.

(ב) בשנים 1971 - 1985 הוציא המרכז 18 כתבי אישור לתשעה מפעלים אחרים של הקונצרן התעשייתי האמור, לביצוע השקעות בהיקף של 200 מיליון ש"ח בקירוב. בגין כתבי האישור שילם המרכז מענקים בסכום של 60 מיליון ש"ח בקירוב (הכול במחירי יוני 1992). הביקורת העלתה, כי נבדקה חלקית העמידה בתנאי היצוא שנקבעו ב-2 מכתבי האישור, ולא נבדקה כלל העמידה בתנאים שב-16 הנותרים. יוצא, שאף כי עברו 5 - 17 שנים מאז סיום ההשקעות טרם נבדקה עמידת מפעלי הקונצרן בתנאי היצוא של כתבי האישור האלה.

(ג) למפעל בענף הכימיה והמחצבים הוצאו שני כתבי אישור בשנים 1976 ו-1978. בגין שני כתבי האישור שילם לו המרכז מענקים בסכום של 2.2 מיליון ש"ח בקירוב (במחירי יוני 1992). קווי הייצור שהוקמו לפי תכניות אלה החלו לפעול בשנת 1980. המפעל ביצע 45% בממוצע מתנאי היצוא בשנים 1981 - 1985. אחרי הוצאת אישור ביצוע השקעה, בפברואר 1990, דנה החטיבה הענפית שבמשרד התמ"ס בבקשת המפעל להוריד את שיעור היצוא שנקבע, ובתחילת 1991 דחתה החטיבה את בקשת המפעל. באוגוסט אותה שנה הוכנה טיוטה של התראה לביטול כתב האישור, אך לא נשלחה התראה למפעל. מאז ועד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר בעניין זה.

3. המרכז לא ייחס את החשיבות הראויה לעמידה בתנאי היצוא שנקבעו למפעלים והמינהלה הוציאה כתבי אישור חדשים למפעלים שלא הוכיחו כי עמדו בתנאי היצוא שנקבעו בכתבי אישור קודמים. הביקורת העלתה, כי מינואר 1990 עד יוני 1992 אישרה המינהלה תכניות השקעה בהיקף כולל של כ-800 מיליון דולר, ב-111 מפעלים, שלא הוכיחו כי ייצאו בשיעור שנדרש מהם, אף כי עברו לפחות חמש שנים מאז קביעת תנאי היצוא בכתבי אישור קודמים שניתנו להם.

4. מאז שנת 1985, שבה חתמה המדינה על הסכם להקמת אזור סחר חופשי עם ארה"ב, הפסיקה המינהלה לקבוע במפורש בכתב האישור עצמו תנאים לביצוע יצוא. אולם מאחר שחשיבות רבה נודעת ליצוא, הובהר ליזמים, שבאישור תכניות השקעה תינתן עדיפות לתכניות השקעה שבעקבותיהן יגדל היצוא. לשם כך נדרשים היזמים לצרף לבקשותיהם גם "תכנית שיווק", ובכמה מהאישורים קובע המרכז שתכנית זו היא חלק בלתי נפרד מתכנית ההשקעה, אשר רק בביצועה המלא הוא יראה עמידה בתנאי כתב האישור ויקנה זכות להטבות.

הביקורת העלתה, כי המרכז אינו דורש מהמפעלים לדווח לו על ביצוע תכנית השיווק ואינו עוקב אחר ביצועה, וממילא גם אינו משתמש בסמכויות לפי החוק לבטל או להתלות אישורים, כאשר המשקיעים לא עמדו בתכניות השיווק.

5. מהנתונים שהובאו לעיל עולה, שהמרכז לא הקפיד על עמידה של המפעלים בתנאי היצוא שנקבעו בכתב האישור. לעומת 800 מפעלים ויותר שהמרכז לא בדק כלל את עמידתם בתנאי היצוא, העלתה הביקורת 119 מפעלים שכתב האישור שלהם בוטל בשנים 1985 - 1991 עקב אי עמידה בתנאי יצוא. הפיגור הגדול בבדיקת התחייבויות של מפעלים

לעמוד בתנאי יצוא, יוצר מעין העדפה של מפעלים שלא נבדקו, לעומת אלה שנבדקו ואישוריהם בוטלו. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהמרכז יגביר את מאמציו ויבדוק, לפי תכנית מסודרת, את עמידתם של כל המפעלים בתנאי יצוא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1992 הודיע המרכז, כי הוא עומד לאחד את מחלקת הביקורת עם המחלקה לבדיקת ביצוע התחייבויות יצוא, כדי להקטין במידת מה את הפיגור בבדיקות. עוד הודיע המרכז, כי הוא עומד לדון בעריכת בדיקה מעמיקה של התחייבויות היצוא, לרבות אפשרות של העסקת חברות חיצוניות לצורך זה.

גביית מענקים

כדי להבטיח את זכויות המדינה בנושא, בנסיבות המחייבות החזר המענקים שהמפעל קיבל לפי החוק, משעבד המפעל את רכושו הקבוע בשיעבוד צף לטובת המדינה. בדרך כלל, שליש מההשקעה ממומנת על ידי בנקים, במתן הלוואות, והם משעבדים בשיעבוד ספציפי את נכסי המפעל השונים. על פי דין קדימה של נושים, אם המפעל מפורק, בעלי השיעבודים הספציפיים קודמים למרכז בבואם להיפרע מהנכסים וכן קודמים למרכז חובות אחרים, כגון: הוצאות הפירוק, שכר עבודה לעובדי המפעל וחובות לרשויות מס. לפיכך מתקשה המרכז לגבות חזרה מענקים ממפעלים שהמינהלה קבעה כי עליהם להחזירם.

מפעל שחדל לפעול, או שבוטל כתב האישור שלו, מאחר שלא ביצע את התכנית המאושרת או שלא קיים את תנאי האישור, חייב להחזיר את המענקים לבנק ששילם לו אותם כנאמן של המדינה (להלן - הבנק), זולת אם המינהלה קבעה שלא יחזירם או שיחזיר רק מקצתם. הבנק דורש מבעלי המפעל להחזיר את המענקים, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, ואת הסכומים שגבה, בניכוי עמלת גבייה, הוא מעביר לחשב הכללי. אם פעולות הגבייה אינן נושאות פרי, הבנק מודיע על כך למחלקה לביצוע השקעות במרכז, והיא מביאה את המידע לידיעת פקיד הגבייה שבמשרד התמ"ס. פקיד הגבייה מונה לבצע את הגבייה בהתאם לפקודת המסים (גבייה) ובידיו סמכויות רחבות. כאשר הפקיד מחליט שאין סיכוי סביר לגבות את החוב, מובא העניין לפני ועדה במשרד (ראה להלן) וזו מחליטה על המשך הטיפול.

1. בשנים 1988 - 1992 ביטלה המינהלה 179 כתבי אישור שבגינם שולמו מענקים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, סכומי המענקים ששולמו בגין כתבי אישור אלה, לרבות הפרשי הצמדה וריבית של 8%, הגיעו בדצמבר 1992 לסכום של 206 מיליון ש"ח בקירוב (כ-75 מיליון דולר). לפי נתונים שמסר המרכז למשרד מבקר המדינה, נגבו בשנים הנסקרות מענקים מ-27 מפעלים בלבד. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ערך המענקים שהחזירו המפעלים, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית של 8%, מגיע, לסכום כולל של 2.5 מיליון ש"ח (מיליון דולר) בקירוב, דהיינו כ-2% מסכום המענקים שקיבלו המפעלים שכתב האישור שלהם בוטל. יוצא, שהמרכז אינו מצליח לגבות חזרה את רוב המענקים ממפעלים שבוטל להם כתב האישור.

כדי לאתר את הנסיבות שמקשות על גביית המענקים, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול ב-17 כתבי אישור שבוטלו. בדיקות משלימות נעשו בבל"ת ובאגף הגבייה של החשב הכללי. המפעלים שנבדקו נבחרו במדגם אקראי, מבין כתבי אישור שעברו לפחות חמש שנים מיום נתינתם ולפחות שנה ממועד הביטול ועד למועד הביקורת. הבדיקה העלתה, כי שני מפעלים נענו לפניית המרכז והחזירו את המענקים; לשני מפעלים המליץ המשרד למחוק את החוב; שישה מפעלים עדיין היו בטיפול כונס נכסים; המרכז עשה מעקב אחר טיפול הבנק במפעל אחד; ואילו מתיקי שישה מפעלים לא נראה כי נעשה מעקב ממועד ביטול כתב האישור.

2. אשר לכתבי האישור שבוטלו, רבים מהם בוטלו כמה שנים לאחר הפסקת ההשקעה או סגירת המפעל. מחלקת הביקורת אינה דורשת באופן סדיר דוח ביצוע סופי ממפעלים שהפסיקו להשקיע

(ראה לעיל). אם המחלקה דורשת את הדוח ואינה נענית, היא שולחת למפעל התראה בדבר כוונתה לבטל את כתב האישור. ממועד ההתראה ועד סיום תהליך הביטול עברו בממוצע כשמונה חודשים, וכ-20% מהביטולים נעשו אחרי שנה עד שלוש שנים. כאשר מסתיים התהליך והבנק מתחיל בפעולות לגביית המענקים, יש שהמפעל כבר שרוי בקשיים כספיים, ואפילו בכינוס נכסים, ואין בידיו אמצעים להחזיר את החוב.

3. בעת שהמפעל מגיש לבנק בקשה לתשלום מענקים עושה מהנדס הבנק בדיקה פיסית במפעל. בדיקות נוספות במפעל נעשות על ידי חברת ענבל לפי בקשת המרכז, או כאשר עובד משרד התמ"ס מגיע לצרכים אחרים לאזור התעשייה שבו שוכן המפעל. למרכז אין תכנית מעוגנת בנוהל, בדבר קיום ביקורים במפעלים בתדירות קבועה כדי שיצליח לאתר מבעוד מועד מפעלים שהפסיקו את השקעתם. מבדיקת תיקי מפעלים של חברות בפירוק עולה, שהנכסים של רבות מן החברות אינם מספיקים לכסות את החובות, אף לנושים מובטחים, ולכן לא מכל חברה המרכז יכול לגבות את המענקים שהמפעל חייב להחזיר. להלן דוגמאות, המצביעות על הסיבות לאי הצלחת המרכז לגבות את המענקים:

(א) ביולי 1985 הודיע הבנק למרכז, כי מונה כונס נכסים למפעל בענף האלקטרוניקה. באותו מועד דרש הבנק מבעלי המפעל להחזיר את המענקים שקיבל במסגרת תכנית השקעה מאושרת. נציג משרד התמ"ס ביקר במפעל שנה אחר כך ודיווח כי המפעל נמכר לגורם חיצוני בלי אישור המרכז. בנובמבר 1987 הודיעה מחלקת הביקורת ליוזם התכנית על כוונתה להמליץ לפני המינהלה על ביטול כתב האישור. במאי 1989 ביקשה המחלקה דוח ביצוע סופי אך לא נענתה. בינואר 1990 נשלחה התראה לביטול כתב האישור ובאפריל 1991 הוא בוטל למפרע מיום נתינתו. במועד הביטול היה ערך החוב למרכז, בגין המענקים, 300,000 ש"ח בקירוב, כולל ריבית והפרשי הצמדה. במועד הביקורת ביולי 1992, שנה לאחר ביטול כתב האישור, טרם נגבה המענק, ומתיק המפעל במרכז לא נראה שנעשו פעולות לגבייתו.

(ב) באפריל 1984, שנתיים אחרי המועד האחרון לביצוע ההשקעה במפעל בענף החשמל, ביקשה מחלקת הביקורת מהמפעל להגיש לה דוח ביצוע סופי, אך לא נענתה. באפריל 1986 הועבר המפעל לידי כונס נכסים.

הבנק ביקש למנות כונס לנכסי המפעל, משום שהמפעל הפסיק לפרוע את הלוואותיו, אך הבנק לא דרש את החזר המענקים ולא הודיע למרכז על מינוי הכונס. במאי 1989 שוב ביקשה מחלקת הביקורת דוח ביצוע סופי, ובינואר 1990 ביטלה המינהלה את כתב האישור. שווי החוב למרכז, בעת הביטול, היה 670,000 ש"ח בקירוב (במחירי יוני 1992). רק במארס 1990, ארבע שנים אחרי שהמפעל הועבר לידי כונס נכסים, פנה הבנק לכונס בדרישה להחזר המענקים. באוגוסט אותה שנה הודיע הכונס לבנק, שהטיפול בענייני המפעל הסתיים ואין אפשרות לגבות עוד כספים כדי לשלם את החוב למרכז. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1992, הסביר הבנק, כי בשנת 1986 שבה מונה הכונס, היה טיפול נפרד בגביית מענקים וטיפול נפרד בגביית הלוואות, ועקב תקלה לא הועבר המידע על הכינוס למחלקה לגביית מענקים.

(ג) ביוני 1982 אושרה תכנית להקים מפעל בענף התוכנה. עד שנת 1984, שבה הפסיקו היזמים להשקיע, בוצעו כ-40% מן התכנית המאושרת. המפעל לא ענה לבקשת מחלקת הביקורת ממאי 1989 להגיש דוח ביצוע סופי, ובאפריל 1991 בוטל כתב האישור. במאי אותה שנה פנה הבנק בדרישה לבעלי המפעל להחזיר לו את כספי המענקים בסכום של 43,000 ש"ח. באותו חודש הודיעו בעלי המפעל לבנק, שהמפעל אינו פעיל כבר משנת 1984. עד מועד סיום הביקורת לא נעשו פעולות נוספות לגביית החוב.

4. באפריל 1989 מינה החשכ"ל ועדה לבדיקת חובות שמפעלים חייבים למרכז. חשב משרד התמ"ס מונה ליו"ר הוועדה, ולחברים בה מונו פקיד הגבייה והממונה על המחלקה לביצוע השקעות. על הוועדה הוטל לבדוק את הסיבות להיווצרות חובות של מפעלים למרכז ולהחליט על דרך הטיפול

בגבייתם. הוועדה הוסמכה לאשר מחיקת חוב עד סכום של 1,000 ש"ח למפעל ולהמליץ לפני החשכ"ל על מחיקת חוב בסכום גדול מזה אם תשתכנע שאין כל סיכוי לגבות את החוב.

במועד הביקורת לא היתה הוועדה פעילה. נציג המרכז בוועדה פרש מן המשרד חצי שנה קודם לכן, ולא מונה לו מחליף. בפועל, חשב משרד התמ"ס הוא המאשר את המלצות פקיד הגבייה למחיקת חובות. בשנות הכספים 1989 ו-1990 מחקה הוועדה חובות של 24 מפעלים שנוצרו בגין מענקים שקיבלו לפני 1986; ערך החוב של כל אחד מהם, במונחים שוטפים, היה פחות מ-1,000 ש"ח. מבדיקת מדגם של תשעה מן המפעלים שהוועדה מחקה את חובותיהם התברר, כי הערך הריאלי של החוב של שמונה מהם היה גדול מ-1,000 ש"ח. החוב הממוצע, בערכים ריאליים, הגיע ל-180,000 ש"ח, ואחד מהם הגיע לכ-720,000 ש"ח.

בדצמבר 1992 הודיע החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי יפעל לביטול הוועדה.



מרכז ההשקעות מופקד על ביצוע החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, המקנה הטבות לזיזים המשקיעים בתכניות השקעה שאושרו בידי מינהלת מרכז ההשקעות. המרכז לא השתמש בנתוני המערכת הממוחשבת העומדת לרשותו כדי לאתר מפעלים שביצעו 20% ויותר מההשקעה המאושרת וקיבלו מענקים בגין זה, אך לא סיימו את ביצוע ההשקעה. הביקורת העלתה כי 78 מפעלים שקיבלו כתבי אישור בשנים 1985 - 1986 קיבלו מענקים בסכום של כ-27 מיליון דולר, למרות שלא סיימו את השקעתם, אף כי סיום ההשקעה הוא תנאי לקבלת המענק.

מנתוני המערכת הממוחשבת של המרכז עולה, שמאות תכניות השקעה שאושרו לא הוחל בביצוען אף כי חלפו שנים מספר מיום שניתן להן האישור; המרכז לא ביטל את כתבי האישור האלה, וכתוצאה מכך רותק בתקציב ההרשאה להתחייב סכום גבוה לתשלום המענקים שאותן תכניות היו אמורות לקבל. המרכז גם לא עשה כדי לברר את הסיבות שבעטיין לא ביצעו הזיזים את תכנית השקעתם. בירור כזה יכול היה לסייע בידיו בהסקת מסקנות בדבר דרכי סיוע יעילות שיש לנקוט, כדי שההשקעות יבוצעו.

המעקב הנעשה אחר עמידה בתנאי יצוא שנקבעו בכתבי אישור אינו יעיל והוא מבוצע רק בקצת מן המפעלים. עמידתם של יותר מ-1,000 מפעלים בתנאי היצוא שנקבעו להם לא נבדקה בידי המרכז.

עידוד השקעות בתעשייה הוא נושא רב חשיבות במיוחד נוכח העלייה המוגברת לישראל, ושיעור האבטלה הגבוה במשק. מרכז ההשקעות לא השכיל לעקוב אחר ביצוע ההשקעות שאישרה המינהלה, לא איתר סיבות לאי ביצוע השקעות ולא ביטל אישורי השקעות שביצען הופסקו. כתוצאה מכך נשארו בידי משקיעים כספים שקיבלו לשם ביצוע השקעות למרות שלא ביצעו אותן, והמדינה לא הפיקה תועלת מכספים אלה שנתנה. על המרכז לעשות שימוש במערכת הממוחשבת העומדת לרשותו ולבצע באמצעותה, ובאמצעים אחרים, מעקב ובקרה אחר יישומן של תכניות ההשקעה שאישר.