

# משרד התעשייה והמסחר

## פעולות ביקורת

נבדקו תוצאות הסיוע שניתן למפעלים במסגרת חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, שעל ביצועו מופקד מרכז ההשקעות שבמשרד. הביקורת התמקדה בשתיים ממטרות החוק: שיפור מאזן התשלומים והגדלת התעסוקה. נבחנה עמידת המפעלים בתחזיות בדבר גידול ביצוא והגדלת מספר המועסקים שהיו בסיס לאישורם.

במינהל המימון נבדק הסיוע ביעוץ למפעלים קטנים ובינוניים. הביקורת התמקדה בבחירת רכזים לפרויקט חונכות ולפרויקט ניהול חדשני בתעשייה. כמו כן נבדקה הפעלת פרויקט החונכות.

נבדקה פעילות קרן היערכות לחשיפה, בייחוד הליכי אישור הסיוע למפעלים.

נבחן הפיקוח של המינהל למחקר ופיתוח שבמשרד על העברת ידע וזכויות ייצור לחו"ל, שהם פרי מחקר ופיתוח שקיבל סיוע מתקציב המדינה.

כן נבחנה תכנית החממות ליזמות טכנולוגית. נבדקו הליכי אישור חממות והפרויקטים המופעלים בהן, והפיקוח של המינהל על הפעלת החממות והפרויקטים (ראה בפרק "קליטת עלייה").

ביחידת הממונה על מל"ח מזון, הפועל מטעם הרשות העליונה למזון שבמשרד, נבדקה הבטחת מלאי מזון לשעת חירום; נבחנו סדרי קביעת המוצרים שבמלאי, ותקני כמויות המלאי שקבע המשרד לכמה מוצרים. כן נבדק גודל המלאי הממשלתי, סדרי רכישתו וריענונו והפיקוח על החזקתו.

## סיוע להשקעות במפעלים ותוצאותיו

### ריכוז ממצאים

השקעות במפעלי תעשייה, שאושרו על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), מקנות זכאות להטבות, ובהן מענקים כספיים והקלות במסים על הפירות שההשקעות הניבו. לפני אישור תכנית השקעה נבחנת כדאיותה למשקיע ולמשק. הבחינה נעשית בידי הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ והמינהלים המקצועיים במשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). בבחינת הכדאיות של תכנית השקעה נעזרים בתחזית בדבר היקף המכירות, הגידול ביצוא והגידול במספר המועסקים הצפויים מביצוע התכנית.

מ-1985 עד 1994 ניתנו לביצוע תכניות מאושרות מענקים בסכום כולל של כ-2 מיליארד דולר (במחירים שוטפים). על אף הסכומים הגדולים שהמדינה השקיעה בתחום זה, לא עשה מרכז ההשקעות שבמשרד בדיקה מקיפה בדבר עמידת כלל התכניות בתחזיות שהיו שיקול עיקרי לאישורן. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה כזו בכל המפעלים שתכניות ההשקעה שלהם אושרו בשנים 1985 - 1989; ההשקעה בהם נסתיימה עד סוף שנת 1992; והיו בידי המשרד נתונים בדבר תחזית היצוא ותוספת התעסוקה הצפויים מביצוע תכניות ההשקעה שלהם. נמצאו 159 מפעלים כאלה: 49 מפעלים חדשים; 94 מפעלים קטנים שהורחבו; ו-16 מפעלים גדולים שהורחבו.

לפי התחזיות אמור היה מספר המועסקים במפעלים הגדולים שהורחבו לגדול בעקבות ההשקעות ב-2,600; הבדיקה העלתה שבפועל פחת מספר המועסקים בהם ב-4,800. מפעלים אלה קיבלו מענקים בסכום של 100 מיליון דולר לביצוע התכניות.

בבדיקת 49 המפעלים החדשים עלה שרק כחמישית מהם עמדו ב-50% משיעור הגידול ביצוא שנצפה בתחזיות ששימשו בסיס לבדיקת כדאיות הקמתם.

שתיים מהמטרות העיקריות של החוק הן: שיפור מאזן התשלומים בדרך של הגדלת היצוא ויצירת מקומות תעסוקה. הבדיקה העלתה שרק כרבע מבין 159 המפעלים שנבדקו עמדו בשתי התחזיות הנוגעות ליעדים אלה, שהיו בין השיקולים העיקריים לאישור תכניות ההשקעה שהגישו. לנוכח העובדה שתחזיות אלה לא התממשו, ספק אם ההשקעות בתכניות שנבדקו היו כדאיות למשק הלאומי.



הממשלה מסייעת למשקיעים במפעלי תעשייה ותיירות באמצעות מענק השקעה והקלות במסים על פירות ההשקעה, הניתנים לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ובאמצעות הטבות נוספות אחרות. החוק נועד, בין היתר: לעודד את פיתוח כושר הייצור של משק המדינה; לשפר את מאזן התשלומים של המדינה; לסייע בקליטת עולים; לסייע בפיוזר האוכלוסייה ברחבי הארץ בצורה מתוכננת וליצור מקומות עבודה חדשים. שר האוצר ושר התעשייה והמסחר יחדיו ממונים על ביצוע החוק. הביצוע השוטף הוא בידי מרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר. ואלה רשויות המרכז: (א) המועצה, שמתפקידיה לייעץ לממשלה בכל הנוגע להגשמת המטרות של החוק; (ב) המינהלה, שבין תפקידיה לדון בתכניות ההשקעה המובאות לפניה ולאשר את אלה 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 המועצה והמינהלה.

המינהלה מאשרת השקעות במפעלי תעשייה ותיירות, והמרכז עושה מעקב אחר ביצוע התכניות. על פי החוק יש ארבעה מסלולי סיוע למפעלים תעשייתיים ותיירותיים: (א) מענקים והטבות במס (להלן - מסלול המענקים); (ב) הטבות במס בלבד (החל בשנת 1986); (ג) הלוואות בערבות מדינה והטבות במס (החל בשנת 1990); (ד) שילוב של הלוואות בערבות מדינה, מענקים והטבות במס (החל בשנת 1990).

יזם הבוחר במסלול המענקים זכאי, (עד אמצע דצמבר 1995) למענק בעד השקעה בנכסים קבועים: 38% מההשקעה באזור עדיפות לאומית א' ו-20% מההשקעה באזור עדיפות לאומית ב'. עד אפריל 1986 ניתן למפעלים באזור עדיפות לאומית ג' (מרכז הארץ) מענק הישבון בשיעור של 5%. מאז השקעות במרכז הארץ מזכות בהטבות מס, אך אינן מזכות במענק השקעה.

יזם המבקש שמפעלו יקבל מעמד של מפעל מאושר לתכנית השקעה צריך להגיש בקשה הן למרכז והן לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - הבנק). בבקשה עליו לפרט, בין היתר, את תחזיותיו בדבר מחזור המכירות, היצוא ומספר המועסקים הצפויים במפעל אחרי סיום הביצוע של תכנית ההשקעה. כמו כן עליו להגיש תכנית שיווק. בתכנית השיווק על היזם לפרט את סך הכול המכירות שיהיו עקב ביצוע תכנית ההשקעה ואת חלוקתן בין השוק המקומי לשוקי החוץ. בקשת היזם מועברת למינהל הענפי המתאים במשרד כדי שיחווה את דעתו על התאמתה של התכנית למדיניות עידוד התעשייה של המשרד. אם חוות הדעת חיובית, הבקשה מועברת לבנק, והוא עושה סקר כלכלי (להלן - הסקר) כדי לבדוק את כדאיות ההשקעה. בהסתמך על תוצאות הסקר וחוות הדעת של המינהל הענפי במשרד, מחליטה המינהלה אם לאשר או לדחות את תכנית ההשקעה.

הסקר הוא מקור המידע העיקרי העומד לרשות המינהלה בעת שהיא דנה בבקשות לאישור תכנית השקעה. ניתוח נתוני הסקר ותוצאותיו מאפשר למינהלה להעריך את כדאיות ההשקעה למשקיע ולמשק הלאומי, את הסיכון הכרוך בביצועה ואת תוצאותיה והשפעותיה הכלכליות הכוללות. כדי שתחזיות הסקר יהיו כלי עזר יעיל לבחינת כדאיות התכנית למשק הלאומי, חשוב מאוד שהנתונים שעליהם מתבססים יהיו נכונים. אם לאחר סיום התכנית המאושרת התוצאות התפעוליות של המפעל נמוכות באופן מובהק מתחזיות הסקר, משמע שהתכנית לא השיגה את היעדים שהמינהלה רצתה להשיג על ידי אישורה.

ביצוע ההשקעה במלואה הוא אחד התנאים באישור המינהלה. בתוספת לאישור ההשקעה שהיא חלק בלתי נפרד מכתב האישור, נאמר שעל המפעל למסור למרכז כעבור שלושה חודשים מסיום התכנית דוח מסכם על ביצועה. המרכז רואה בביצוע 80% מהתכנית המאושרת כביצוע התכנית במלואה. אחר בדיקת הדוח, המרכז נותן למפעל ולרשויות מס הכנסה אישור על ביצוע סופי של התכנית. באישור ביצוע זה מציין המרכז את השנה הראשונה להפעלת התכנית לצורכי קבלת הטבות במסים בהתאם לחוק. עוד נקבע בתוספת לכתב האישור שמפעל חייב לפעול לפחות שבע שנים אחרי סיום התכנית. המינהלה רשאית לדרוש את החזר המענקים ולבטל הטבות במס למפעל שאינו מסיים את ביצוע התכנית המאושרת או אינו מקיים אחד מתנאי האישור, כגון עמידה בתכנית השיווק שהוגשה למרכז, או מפסיק לפעול לפני תום שבע שנים ממועד סיום התכנית.

בחודשים ינואר - מאי 1995 בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה עמדו מפעלים שאושרו להם תכניות השקעה, בתחזיות בדבר הגידול ביצוא ובתעסוקה, שהיו בין השיקולים העיקריים לאישורן של תכניות אלה. ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה בנושא מעקב אחרי אישורי השקעות במסלול המענקים נעשתה בשנת 1992 (ראה דוח שנתי 43, עמ' 562).

**1. על אף ההוצאה הממשלתית הניכרת בעידוד השקעות לפי החוק, שמאז 1985 הגיעה ליותר מ-2 מיליארד דולר (במחירים שוטפים), לא בדק המרכז מעולם באיזו מידה תכניות ההשקעה שהמינהלה אישרה תרמו להשגת מטרות החוק, שהן, כאמור, פיזור אוכלוסייה, קליטת עלייה, יצירת מקומות עבודה ושיפור במאזן התשלומים. בהעדר בדיקה מטעם המרכז, המוסמך לקבל מהמפעלים את הנתונים הדרושים לעריכתה, עשה משרד מבקר המדינה בדיקה חלקית הנוגעת להשגת שתיים ממטרות החוק: תרומת ההשקעות לשיפור במאזן התשלומים של המדינה וליצירת מקומות תעסוקה.**

2. משרד מבקר המדינה בדק 440 מפעלים שקיבלו כתבי אישור במסלול המענקים בשנים 1985 - 1989. 217 (49%) מהמפעלים האלה לא סיימו את השקעתם עד סוף 1992; 64 מפעלים (15%) אף לא התחילו עד אותו מועד את השקעתם. רק 159 מפעלים (36%) סיימו את השקעתם,

קיבלו סיוע במענקים על פי החוק והיו בידי המשרד נתונים בדבר תחזית היצוא ותוספת התעסוקה שבסקרי הבנק. סכום המענקים הכולל שקיבלו מפעלים אלה הוא כ-240 מיליון דולר, ועל פי תחזיות הסקרים, הם היו אמורים להביא לתוספת של כ-7,000 משרות ולתוספת יצוא בסכום של כ-800 מיליון דולר.

בדיקת 159 המפעלים כללה תכניות השקעה שנסיימו עד סוף 1992, ובמערכת הממוחשבת של המרכז נמצאו תחזיות של הגידול הצפוי במספר המועסקים וביצוא עקב ביצוען. בבדיקה נעשתה השוואה בין התחזיות האלו, שהיו בין השיקולים העיקריים לאישור התכניות, לבין הגידול במספר המועסקים וביצוא כפי שנמדדו בפועל לאחר סיום התכנית. תכניות השקעה שהמינהלה אישרה אחרי שנת 1989 לא נבדקו, כיוון שבחלק הארי מהן עדיין לא הסתיים שלב הביצוע.

אלה ההנחות שהניח משרד מבקר המדינה בעת הבדיקה של השגת יעדי התעסוקה והיצוא שנכללו בתכנית ההשקעה המאושרת: (א) מועד סיום התכנית הוא המועד הרשום באישור הביצוע הסופי שניתן למפעל; לגבי מפעלים שלא קיבלו אישור ביצוע סופי, מועד סיום התכנית הוא השנה שבה סיים המפעל לפחות 80% של התכנית. (ב) במפעלים שקיבלו יותר מכתב אישור אחד בשנים 1985 - 1989, החישוב של הגידול בתעסוקה וביצוא מבוסס על איחוד התחזיות של כל התכניות שאושרו באותן שנים; החישובים נוגעים לתאריך שבו סיים המפעל את כל התכניות. (ג) תוספת היצוא היא ההפרש בין הערך בדולרים של היצוא השנתי הממוצע שביצע המפעל ממועד סיום התכנית עד שנת 1994 ועד בכלל לבין הממוצע השנתי של היצוא שביצע המפעל משנת 1985 עד סיום התכנית. התוספת במספר המועסקים מחושבת בצורה דומה. (ד) עובדים שהמפעל מעסיק כיועצים חיצוניים או באמצעות חברות לכוח אדם אינם נכללים בנתוני התעסוקה שלו, מפני שנתונים אלו לא היו לפני משרד מבקר המדינה. את נתוני היצוא של המפעלים שנבדקו סיפק המשרד למשרד מבקר המדינה מתוך רישומי המערכת לסחר חוץ לשנים 1985 - 1994.

כדי לבחון באיזו מידה עמדו 159 המפעלים האמורים בתחזיות התעסוקה והיצוא שנקבעו להם, חילק משרד מבקר המדינה את המפעלים לשלוש קבוצות: (1) מפעלים חדשים; (2) מפעלים שהורחבו ושערב סיום התכנית המאושרת הועסקו בהם פחות מ-500 עובדים (להלן - מפעלים קטנים); (3) מפעלים שהורחבו ושערב סיום התכנית המאושרת היו בהם יותר מ-500 עובדים (להלן - מפעלים גדולים).

3. בעת עריכת הסקר קשה לחזות במדויק את הגידול במספר המועסקים שעתיד להתרחש שנים מספר לאחר הכנתו. לפיכך קבע משרד מבקר המדינה לצורך ניתוח הנתונים, שעמידת המפעל ביותר ממחצית התחזית בדבר הגידול במספר המועסקים בו תיחשב כעמידה ביעד התעסוקה. בטבלה 1 שלהלן, בעמוד הבא, מובאים נתונים על הגידול בפועל במספר המועסקים בהשוואה לתחזית הגידול שבסקרי הבנק וכן נתונים על מספר המפעלים שעמדו ביעד התעסוקה.

**הנתונים בטבלה 1 מראים שהיתה ירידה במספר המועסקים הכולל במפעלים שנבדקו בהשוואה למספרם לפני ביצוע ההשקעות; הסיבה לכך היא ירידה במספר המועסקים במפעלים גדולים שהורחבו. גם המפעלים הקטנים שהורחבו לא עמדו בתחזית הגידול הכולל בתעסוקה, ובסך הכול עמדו בכ-80% מהתחזית.**

**רק מפעל אחד מבין 16 המפעלים הגדולים שהורחבו השיג את יעד התעסוקה כפי שהוגדר לעיל; שני שלישים מהמפעלים החדשים והמפעלים הקטנים שהורחבו עמדו ביעד.**

טבלה 1: תחזית הגידול במספר המועסקים במפעלים והגידול בפועל במספרם

מספר המפעלים*	תחזית הגידול במספר המועסקים	הגידול בפועל במספר המועסקים	מספר המפעלים שצמדו ביעד	אחוז המפעלים שצמדו ביעד	
41	1,888	2,212	27	66	מפעלים חדשים
61	2,514	2,095	39	64	מפעלים קטנים שהורחבו
16	2,611	-4,836	1	6	מפעלים גדולים שהורחבו
<b>118</b>	<b>7,013</b>	<b>-529</b>	<b>67</b>	<b>57</b>	<b>ס"ה</b>

\* למשרד מבקר המדינה לא היו נתונים מלאים על הגידול במספר המועסקים ב-41 מ-159 המפעלים שנבדקו, ולכן נכללו בטבלה זו רק 118 מפעלים.

אחד הנימוקים של המרכז לעידוד הרחבות של מפעלים הוא, שבהרחבה של מפעל, בהשוואה להקמת מפעל חדש, אפשר להביא לגידול מהיר יותר של מספר המועסקים, ולכן בתקופת אבטלה עדיף לעודד הרחבות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנתונים שהובאו לעיל על התוספת במספר המועסקים בעקבות הרחבות של מפעלים, על המרכז לשקול שנית את יעילות השיטה הנקוטה בידי לעידוד השקעות בהרחבת מפעלים לשם השגת מטרתו לעידוד תעסוקה.

4. עקב הקושי לדייק בתחזית של הגידול ביצוא שינבע מההשקעה, קבע משרד מבקר המדינה לצורך ניתוח הנתונים, שעמידת המפעל ביותר ממחצית התחזית בדבר הגידול ביצוא שלו תיחשב כעמידה ביעד היצוא. בטבלה 2 שלהלן, מובאים נתונים על הגידול בפועל ביצוא של 159 המפעלים שנבדקו, בהשוואה לתחזית הגידול שבסקרי הבנק; ופירוט של מספר המפעלים שצמדו ביעד הגידול ביצוא.

טבלה 2: תחזית הגידול ביצוא של מפעלים והגידול בפועל

מספר המפעלים	תחזית הגידול ביצוא	הגידול ביצוא בפועל	מספר המפעלים שצמדו ביעד	אחוז המפעלים שצמדו ביעד	
49	149	77	10	20	מפעלים חדשים
94	332	447	53	56	מפעלים קטנים שהורחבו
16	311	290	12	75	מפעלים גדולים שהורחבו
<b>159</b>	<b>792</b>	<b>814</b>	<b>75</b>	<b>47</b>	<b>ס"ה</b>

(א) מניתוח הטבלה עולה שאף שתחזית הגידול ביצוא של כלל המפעלים שנבדקו מומשה, המפעלים החדשים ייצאו רק בכמחצית הסכום שנחזה בסקרים.

רק 10 מפעלים חדשים, שהם כ-20% מהמפעלים החדשים שנכללו בבדיקה, עמדו ביעד הגידול ביצוא. נתונים אלו מצביעים שתחזיות בדבר הגידול ביצוא של מפעלים חדשים אינן מתממשות.

המרכז מייחס חשיבות רבה לתחזית היצוא הנכללת בסקר שבו נבדקת כדאיות ההשקעות במפעלים חדשים. לא פעם יש משקל רב לתחזית זו בהחלטה אם לאשר השקעה ולתת הטבות למפעל. נוכח ממצאי הביקורת על מידת המימוש של תחזיות היצוא במפעלים חדשים, על המשרד לשקול באיזו מידה עליו להתחשב בתחזיות בדבר היצוא הצפוי בקביעת החלטות בדבר אישור הקמתם של מפעלים חדשים, בעיקר מפני שהתחזיות אינן נבדקות לאחר מכן.

(ב) מניתוח נתוני היצוא שבידי המשרד עולה שברבע מהמפעלים שנבדקו חלה ירידה ביצוא בהשוואה ליצוא לפני ההשקעה, או לא היה יצוא כלל.

אחד התנאים בחלק גדול מכתבי האישור שהמרכז מוציא הוא עמידה בתכנית השיווק. בביקורת קודמת שעשה משרד מבקר המדינה עלה, שהמרכז אינו בודק באיזו מידה עומדים המפעלים בתכניות השיווק, ולכן גם אינו נוקט אמצעים נגד מפעלים שלא עמדו בהן. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח נתוני הבדיקה מן הראוי שהמרכז יבדוק באיזו מידה המפעלים עומדים בתכניות השיווק ויפעל לביטול כתבי האישור של מפעלים שלא עמדו ב-50% מתכניות השיווק או בקריטריון אחר שהמינהלה תקבע, ולגביית ההטבות שניתנו להם. בדרך זו עשוי להצטמצם מספר המפעלים שיגישו תחזיות יצוא מוגזמות, ובדיקת התכניות תהיה מהימנה יותר.

5. מניתוח נוסף של הנתונים עולה שרק כרבע מכלל המפעלים שנבדקו עמדו בשני היעדים: גידול במספר המועסקים וגידול ביצוא. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח העובדה ששלושה רבעים מכלל המפעלים שנבדקו לא עמדו בשני היעדים גם יחד, ספק אם ההשקעות בתכניות שנבדקו היו כדאיות למשק הלאומי.



אמנם חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, נועד, בין השאר, לעודד גידול ביצוא ובמספר המועסקים, אך הגידול ביצוא והגידול במספר המועסקים אינם אמות המידה היחידות שעל פיהן נבחנת כדאיות של תכנית השקעה בהשוואה לתכנית אחרת. בסקר הבנק נעשית גם בדיקה של הכדאיות הכלכלית של ההשקעה, ונכללים בה, בין היתר, גם תחזיות הרווחיות של תכנית ההשקעה מנקודות הראות של המשקיע, של המפעל ושל המשק הלאומי. כן נעשית תחזית בדבר ההשפעות של ביצוע תכנית ההשקעה ותפעולה על מאזן התשלומים של המדינה. משרד מבקר המדינה הסתפק בבדיקת הגידול ביצוא והגידול בתעסוקה, כיוון שנתוני המפעלים המבצעים תכניות השקעה אינם עומדים לרשותו.

לנוכח הממצאים שהועלו בביקורת, על המרכז לעשות בדיקה מקיפה של תכניות השקעה שביצוען הסתיים. הבדיקה צריכה לכלול מספר גדול ככל האפשר של תכניות השקעה שהסתיימו ולהתבסס על נתונים מפורטים מכל מפעל שאושרה לו תכנית השקעה. בבדיקה יש להשוות את הכדאיות הכלכלית של התכנית, בעיקר למשק הלאומי, בהתאם לנתונים בפועל, בהשוואה לכדאיות שחושבה בזמן התחזיות. המידע שיצטבר בעקבות בדיקות מסוג זה יוכל לסייע בעתיד בבחינת כדאיותן של תכניות השקעה במפעלים חדשים, בענפי תעשייה שונים או באזורים גיאוגרפיים שונים.

לפני דיון באישור השקעה בהרחבת מפעל דרושה בדיקה של הכדאיות הכלכלית של ההשקעות שנעשו בו בעבר. בבדיקה זו יש להשוות בין התוצאות הממשיות של ההשקעה במפעל לבין התוצאות החזויות בסקר. התוצאות של בדיקה כזאת צריכות להיות שיקול עיקרי בעת הדיון באישור השקעות בהרחבת מפעלים.

בתשובת המרכז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1995 נאמר, כי המרכז ייערך בזמן הקרוב ביותר לעריכת בדיקה סדורה של מידת עמידתם של מפעלים בתחזיית שבהסתמך עליהן אושרו תכניות ההשקעה שלהם. הכוונה היא להתרכז בבדיקת הגידול במכירות הנובע מההשקעה, הגידול ביצוא וחישוב תוספת היצוא מתוך תוספת המכירות, והגידול במספר המועסקים במפעל בעקבות ההשקעה.

## סיוע בייעוץ למפעלים קטנים ובינוניים

### פרויקט החונכות

כאשר גברו גלי העלייה לארץ בתחילת שנות התשעים, חיפש משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) דרכים למזער את האבטלה הן בקרב העולים החדשים והן בקרב האוכלוסייה הוותיקה ולהגביר את הצמיחה במשק. המשרד מצא שלמפעלים קטנים ובינוניים יש פוטנציאל צמיחה גדול, ושאת הבעיות המונעות את התפתחותם היא רמת הניהול בהם. ב-1991 החליט המשרד לסייע בשיפור הניהול במפעלים קטנים ובינוניים בדרך של מימון 75% מעלות העסקתם של מומחים לניהול, שישמשו חונכים להנהלות המפעלים ויעניקו להן ייעוץ בכל הקשור לניהול. ביצוע המשימה הוטל על מינהל המימון במשרד. מאז 1992 התרחב פרויקט החונכות בהתמדה: מספר המפעלים המקבלים סיוע בשיפור הניהול גדל, ופריסתם ברחבי הארץ הלכה והתרחבה. לפרויקט הוקצו מתקציב המשרד: בשנת 1994 - 8.7 מיליון ש"ח; בשנת 1995 - 9.8 מיליון ש"ח; ולשנת 1996 - 9.3 מיליון ש"ח. ההרשאה להתחייב לשנת 1996 הועמדה על 8.2 מיליון ש"ח. במהלך 1995 קיבלו סיוע במסגרת זו כ-430 מפעלים.

### מכרז ליועץ - רכז לפרויקט

בתחילת 1991 החל המשרד להעסיק, באופן ניסיוני, יועץ שיסייע בגיבושו של רעיון החונכות. בתחילת 1992 החל המשרד להעסיק על פי מכרז שתי חברות ייעוץ לריכוז פרויקט החונכות. בפברואר 1993 החליט המשרד להרחיב את פרויקט החונכות והוציא מכרז ליועץ שירכז את הפרויקט. נתקבלו 49 הצעות, והוקמה ועדת משנה לבדיקתן. ביוני אותה שנה המליצה ועדת המשנה לפני ועדת המכרזים של המשרד להתקשר עם חברה (להלן - חברה א'). ההחלטה נומקה בין היתר, באמינותה של חברה א', שכבר הראתה את יכולתה בפרויקטים קודמים של המשרד. בסוף יוני אותה שנה קיבלה ועדת המכרזים את המלצתה של ועדת המשנה ואשררה את ההתקשרות עם חברה א' לריכוז הפרויקט בהיקף של 100 מפעלים בשנה, תמורת 18,000 ש"ח לחודש, בתוספת מע"מ והוצאות נסיעה.

1. במכתבה של ועדת המשנה לוועדת המכרזים מיום 20.6.93 צוין, שאחת החברות שניגשו למכרז דורשת 18,750 ש"ח לחודש. הביקורת העלתה, כי ועדת המשנה התבססה על נתון שגוי. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הצעתה של החברה האמורה היתה 15,875 ש"ח לחודש, לפני מע"מ, ולא 18,750 ש"ח כפי שנרשם בדוח של ועדת המשנה. כאמור, הצעתה של חברה א', שזכתה במכרז, הסתכמה ב-18,000 ש"ח לחודש ללא מע"מ, ומכאן שהיתה יקרה מההצעה שהגישה החברה האמורה. זאת ועוד, הדירוג שנתנה ועדת המשנה לחברה א', לאחר שבחנה את רמתן המקצועית של המציעות, היה נמוך מזה של החברה האמורה.

2. לפי חישובי משרד מבקר המדינה היה על חברה א', לפי תנאי המכרז, לצרף ערבות בנקאית בסכום של 48,000 ש"ח. מפרוטוקול ועדת המכרזים על פתיחת תיבת המכרזים עולה, כי חברה זו צירפה ערבות בנקאית בסכום של 21,600 ש"ח בלבד.

על פי פסיקת בית המשפט העליון, פגם במילוי דרישת הערבות גורם לפסילת ההצעה, אפילו מקורו בתום לבו של המציע<sup>1</sup>. אי-קיום תנאי מפורש בנוגע לסכום הערבות הבנקאית הוא בגדר פגם מהותי בהצעה, הואיל וגרם להפרת השוויון בין המתחרים שהגישו את הערבות כנדרש לבין מי שלא עמד בתנאי הנדרש<sup>2</sup>.

3. בעקבות החלטתה של ועדת המכרזים חתם המשרד על הסכם עם חברה א', ונקבע שהסכם זה יהיה בתוקף מ-1.7.93 עד 30.6.94. על פי ההסכם ישלם לה המשרד מדי חודש, בתמורה לשירותי הייעוץ והבקרה, סכום של 18,000 ש"ח בתוספת מע"מ, כפי שהציעה במכרז. בהצעתה במכרז לא כללה חברה א' תנאי הצמדה כלשהם, אולם בהסכם שהמשרד חתם עמה נקבע שהסכום יהיה צמוד לשינויים בתעריף השכר ליועצים בכירים, תעריף הנקבע בידי הממונה על השכר באוצר. כבסיס להצמדה נקבע תעריף ינואר 1992.

משרד מבקר המדינה חישב את ההפרש בין הסכום ששולם לחברה א' על פי ההסכם האמור לבין הסכום שוועדת המכרזים אישרה לשלם לה בחודש (18,000 ש"ח). התברר כי מיולי 1993 עד מארס 1994 שולם לחברה א' סכום הגדול בכ-36,600 ש"ח מהסכום שוועדת המכרזים אישרה לשלם לה. בתשובת המשרד נאמר, כי נפלה טעות, וכי המשרד פועל לקבל בחזרה את סכום היתר ששולם לחברה א'.

היות שבסוף 1993 עמד לפוג תוקפם של ההסכמים עם שתיים מהחברות שריכזו את הפרויקט, הוציא המשרד בנובמבר אותה שנה מכרז נוסף. למכרז ניגשו 16 חברות, וועדת המשנה של ועדת המכרזים המליצה על שלוש מהן. שלוש החברות האלה היו החברות שהועסקו בריכוז הפרויקט בתקופה שקדמה להוצאת המכרז. במכתב של ועדת המשנה לוועדת המכרזים נאמר, שהן "היחידות שעונות לכל הקריטריונים של המכרז". מסיכום הראיונות שערכה ועדת המשנה עולה שלשתיים מהן ניתן הציון "טוב - מתאים" ולאחרת - "טוב - מתאים מאוד". בינואר 1994 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרויות עם החברות האמורות.

(א) הפרוטוקול של דיוני ועדת המשנה לא נשא תאריך ולא נחתם בידי חברי הוועדה. לא נמצאה רשימה של הקריטריונים שעל פיהם נבחנו המציעים או של הדירוג שנתן כל אחד מחברי הוועדה לכל אחת מן החברות שהשתתפו במכרז. רק לחלק מן החברות שנציגיהן רואיינו ניתן ציון מספרי. בטבלת הסיכום ניתן הציון "טוב - מתאים" עוד לשתי חברות נוסף על אלה שנבחרו במכרז, ומכאן שגם הן התאימו לביצוע העבודה. זאת ועוד, הצעתה של אחת מהן היתה זולה מההצעות של שלוש החברות שנבחרו.

(ב) במועד ההתקשרות היה למשרד הסכם עם חברה א' שהתבסס על מכרז קודם (ראה לעיל). תוקפו של הסכם זה היה עד סוף יוני 1994, ונקבע בו שתמורת שירותיה תקבל החברה, כאמור לעיל, סכום של 18,000 ש"ח בחודש. למרות זאת חתם המשרד עם חברה א' על הסכם חדש שתחולתו מאפריל 1994, ולפיו ישולם לה סכום של 30,000 ש"ח בחודש, בתוספת הצמדה לשינויים בתעריף שכר יועצים ממועד הגשת

<sup>1</sup> בג"ץ 173/82 מבני פלס, חברה הנדסית לבניין בע"מ נ' עיריית נהריה ואחרים, פ"ד לו(2) 474

<sup>2</sup> בג"ץ 158/87 דניה סבוס, חברה לבנייה בע"מ נ' רשות שדות התעופה ואח', סביר, תקציר פסקי דין כט(5) 79.



ההצעה. על פי ההסכם החדש, שילם המשרד לחברה א' סכום כולל של כ-40,000 ש"ח יותר ממה שהיה משלם אילו היה ממשיך את ההתקשרות עמה על פי ההסכם הקודם עד למועד שנקבע לסיומה - סוף יוני 1994.

(ג) הביקורת העלתה שגם במכרז מנובמבר 1993 לא עמדה חברה א' בתנאי הנוגע לסכום הערבות: על פי תנאי המכרז היה עליה לצרף ערבות בנקאית על סכום של 87,048 ש"ח, אך היא צירפה להצעתה ערבות על סכום של 73,000 ש"ח. עקב פגם זה (ראה לעיל) היה על המשרד לפסול את הצעתה, אך הדבר לא נעשה.

מתיאור ההליכים בשני המכרזים עולה, שעקב טיפול לקוי של המשרד זכתה בהם חברה שלא היתה ראויה לכך.

## הפעלת פרויקט החונכות

לשם ביצוע הפרויקט הוקמה במינהל המימון יחידת חונכות ובה חמישה עובדים. תפקידה של יחידה זו הוא להפעיל את פרויקט החונכות באמצעות הרכזים שנבחרו במכרזים. הרכזים פרוסים בארץ על פי חלוקה לאזורים, ותפקידם לאתר מפעלים המתאימים לפרויקט, לשכנע אותם בכדאיות ההצטרפות אליו, לאבחן בעיות מרכזיות המקשות על התפתחות המפעלים ולהפנות אליהם חונכים שיש להם כישורים מתאימים ליעץ בפתרון בעיות אלה. תחומי הייעוץ העיקריים של החונכים הם: ניהול כללי, ניהול כספים, ניהול השיווק ופיתוח מערכות מידע.

1. הרכז מתחייב לפני החונך שאם המפעל ישלם לו 25% ממחיר הייעוץ, תשלם לו המדינה ישירות או באמצעות הרשות המקומית את 75% הנותרים, והחונך מתקשר עם המפעל. רק לאחר ההתקשרות בין החונך למפעל ולאחר שהחונך כבר נתן למפעל כ-50 שעות ייעוץ, מדווח הרכז למשרד על ההתקשרות באמצעות דוח הפעילות החודשי.

מהאמור לעיל עולה, שאף שהמשרד מממן 75% מהעלות, ההחלטה לאיזה מפעל יינתן סיוע נתונה בפועל בידי הרכז, שהוא גורם פרטי, ולפני ההתקשרות בין המפעל לחונך אין היא נבחנת בידי עובד של המשרד כפי שראוי היה לעשות. יש לציין, כי בפרויקט לניהול איכותי (ראה להלן) ניתנת למפעל התחייבות לתשלום החתומה בידי חשב המשרד ועובד נוסף.

2. כאמור, החונכים, נבחרים בידי הרכזים, והם מפנים אותם למפעלים בהתאם לכישוריהם ולצורכי המפעלים. לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והמשרד משלם את עיקר שכרם של החונכים, ראוי היה שהוא ידאג להקמת מאגר של חונכים בדרך של פרסום בציבור, וממנו יבחרו הרכזים את החונכים שיוצעו למפעלים.

3. על פי החלטה מפרברואר 1994 של ועדת היגוי לעניין פרויקט החונכות נקבעה מכסה כוללת של שעות ייעוץ לכל שנת כספים; בהחלטה נקבע שהמספר המרבי של שעות הייעוץ שיוקצו בכל שנת כספים יהיה 800 לחונך יחיד ו-1,600 שעות לחברות המעסיקות יותר מחונך אחד. הביקורת העלתה שבשנת 1994 הקצה המשרד לחברה אחת למתן שירותי חונכות 1,800 שעות ולאחרת 1,850 שעות. ל-16 חונכים יחידים הקצה המשרד מ-900 שעות ל-1,700 שעות לכל אחד, ובממוצע 1,180 שעות. בתיקי המשרד לא נמצאו הנמקות להקצאות חריגות אלה.

4. מאז תחילת הפעלתו של פרויקט החונכות עברו יותר מארבע שנים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יעשה סקר מקיף ומעמיק כדי לבדוק אם אמנם חל שיפור במצב המפעלים שקיבלו סיוע במסגרת הפרויקט, ומהי התועלת שהפיקו ממנו. בבדיקה יש להשוות בין נתוני יסוד של המפעל, כגון מחזור מכירות, רווח ויצוא, ערב

**הצטרפותו לפרויקט החונכות לבין נתוני המפעל שנים מספר לאחר הפעלת הפרויקט. על הבדיקה להתמקד בנקודות התורפה של המפעל שבעטיין הוא נזקק לסייע של חונך.**

### **הפרויקט לעידוד ניהול איכותי בתעשייה**

בסוף 1993 החליט המשרד לפעול להגברת כושר התחרות של מוצרי התעשייה הישראלית בשוקי העולם על ידי עידוד הנהגתו של ניהול איכותי וחדשני במפעלי התעשייה. מטרת המשרד היתה לעודד שימוש בטכנולוגיות ניהול מתקדמות לבקרת איכות ולשפר את האיכות של תהליך הייצור והמוצר התעשייתי; לעודד התאמה לתקינה בין-לאומית; ולהגביר את שימוש המפעלים בשיטות ניהול חדשניות, כגון: ניהול איכותי כולל (T.Q.M), ניהול בזמן ממשי (J.I.T) ובקרת תהליכים סטטיסטית (S.P.C).

המשרד החליט כי מתכונת ההפעלה של הפרויקט לעידוד הניהול האיכותי תהיה דומה לזו של פרויקט החונכות. הסיוע יינתן בדרך של השתתפות מתקציב המדינה בתשלום של חלק מההוצאות שיהיו למפעל על העסקת יועץ שמומחיותו בשיטות ניהול חדשניות ואיכותיות. הוחלט שהסיוע במסגרת פרויקט זה יינתן למפעלים קטנים ובינוניים המעסיקים מ-50 עד 500 עובדים. היקף הסיוע יהיה בשיעור של 50% מעלות העסקת היועץ, לתקופה של חצי שנה עד שנה, ובהיקף מרבי של 400 שעות. עד סוף מאי 1995 ניתן הסיוע ל-29 מפעלים; 16 נוספים נמצאו בהליכי הצטרפות לפרויקט; 8 מפעלים אחרים שנמצאו מתאימים לפרויקט החליטו שלא להצטרף אליו.

### **המרכז להעסקת רכו הפרויקט**

כיוון שבקרב עובדי המשרד לא היו מומחים לשיטות ניהול חדשניות, פרסם המשרד, באוקטובר 1993, מכרז לרכז שיפעיל מטעמו את הפרויקט. באמצע נובמבר אותה שנה נפתח המכרז. הוגשו 22 הצעות. לשתיים מהן לא צורפה ערבות בנקאית כנדרש, והן נפסלו על הסף. ועדת המשנה של ועדת המכרזים שראיינה את נציגי החברות המציעות, המליצה על אחת מהן (להלן - חברה ב'). יצוין שלא נרשמו פרוטוקולים מהראיונות שקיימה ועדת המשנה. בסוף ינואר 1994 הועברה ההמלצה של ועדת המשנה לוועדת המכרזים, וזו אימצה את ההמלצה. הצעת חברה ב', החברה שנבחרה, היתה 385,000 ש"ח (בתוספת מע"מ) לטיפול ב-100 מפעלים; הצעה זו לא היתה הזולה ביותר.

1. החברה בעלת ההצעה הזולה ביותר לא השלימה עם דחיית הצעתה, ובהתבסס על תקנה 21 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ביקשה לעיין בפרוטוקול שבו נרשמה ההחלטה ובהצעת הזוכה במכרז. לאחר שעיינה במסמכים, פנתה החברה אל היועץ המשפטי של המשרד והעירה את תשומת לבו לכך שהחברה שזכתה במכרז לא צירפה ערבות בנקאית בסכום המתאים. במאי 1994, לאחר בדיקת המידע האמור, פסל היועץ המשפטי של המשרד את הצעת החברה הזוכה והודיע לה על ביטול ההסכם שנחתם עמה.

2. באותו חודש הוציא המשרד מכרז חדש לריכוז הפרויקט. המפרט של המכרז ורוב תנאיו היו זהים לאלה של המכרז שקדם לו. נתקבלו 13 הצעות, אך שלוש מהן נדחו על הסף בשל טעמים הנוגעים לערבות הבנקאית. ביולי אותה שנה קבעה ועדת המכרזים כי בשלב ראשון תיבחן הרמה המקצועית של החברות המתמודדות על פי הדרישות המובאות במפרט. על כל חברה לקבל בכל אחד מהתחומים שבהם נקבעת הרמה המקצועית ציון שלא יהיה קטן מ-5, וכדי לעבור לשלב ב'

עליה לקבל ציון כולל ממוצע של 7 לפחות. למחיר שדרשה כל חברה ולרמה המקצועית שלה יינתן משקל שווה (50% לכל רכיב).

נציגי החברות המציעות הוזמנו לראיון באוגוסט ובספטמבר 1994, וכל מרואיין קיבל ציון מכל אחד מחברי הוועדה על פי אמות מידה שנקבעו. לאחר שנקבע הציון הממוצע לכל אחת מהחברות, נמצא כי הציון המקצועי הגבוה ביותר ניתן לחברה ב', החברה שזכתה במכרז הקודם, שבוטל ביוני אותה שנה, והיא זכתה גם במכרז זה. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של המשרד במכרז והעלה:

(א) המציע שגרם לביטול המכרז הקודם הגיש הצעה גם למכרז זה ונדחה. בתלונה שהגיש ליועץ המשפטי לממשלה הוא קבל על כי ההודעה על דחיית הצעתו לא נשלחה לו במועד. במשרד נמצא מסמך ובו כתוב שהוא נשלח בדואר רשום אל כל המציעים שנדחו במכרז האמור, אך שמות המציעים שנדחו אינם מפורטים בו. ואכן, היועצת המשפטית של ועדת המכרזים אישרה בתשובתה למתלונן "כי נפלה טעות, והתשובה לגבי המכרז הגיעה אליכם באיחור מה".

(ב) בעת הראיונות עם נציגי החברות לא נרשם פרוטוקול, אף שהיועץ המשפטי של המשרד, שבדק את מסמכי המכרז הקודם ופסל את החברה שזכתה בו, דרש כי להבא יירשם פרוטוקול בעת הראיונות. משקל כל אחד מהתחומים שעל פיהם הוחלט לקבוע את הרמה המקצועית של המציעים נקבע ביולי 1994, לאחר פתיחת המכרז, שהיתה ביוני אותה שנה.

השיטה שבה נקטו חברי הוועדה כדי להעריך את היכולת המקצועית של המועמדים לא היתה אחידה, ולפיכך, אצל כל אחד מהם משקלה של כל נקודה בדירוג היה שונה. אף על פי כן, בסיכום הסופי של הנקודות לא הובא בחשבון המשקל השונה של כל נקודה, וכדי לקבוע את הציון הכולל נעשה ממוצע חשבוני פשוט של הנקודות.

בטבלת הסיכום שהיתה לפני הוועדה, שכאמור גם היא אינה מדויקת, חושב ממוצע הנקודות של תשעה מציעים. מהטבלה עולה שרק שניים מהם (חברה ב' וחברה ג') עמדו בתנאי לעלייה לשלב ב' שנקבע בהחלטת הוועדה מיולי 1994, ושעל פיו הציון הכולל הממוצע של הרמה המקצועית צריך להיות 7 לפחות. על פי החלטת ועדת המכרזים מאותו מועד יינתנו למחיר שדורש המציע בין 0 ל-50 נקודות, כאשר להצעה הזולה מכולן יינתנו 50 נקודות ולהצעה היקרה מכולן - 0 נקודות. אולם הוועדה לא הכינה טבלת סיכום סופי של הנקודות הכוללת גם את המחיר. משרד מבקר המדינה ערך את הסיכום הסופי על פי הנתונים שהיו לפני הוועדה. מסיכום זה עולה, כי הצעת חברה ג' עדיפה, אולם כאמור חברה ב' היא שזכתה במכרז. ועדת המכרזים שהתכנסה ב-12.9.94 החליטה לקבל את הצעתה של חברה ב' בנימוק שהצעה זו - "היא היחידה שהמחיר שהיא הציעה כולל גם הוצאות שיווק". יצוין כי במכרז שפורסם בעיתונים נאמר כי תפקידי החברה יהיו, בין היתר: "שיווק הפרויקט - שכנוע מפעלים להיכנס לפרויקט". בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו מציעים שצינו בהצעתם שהיא אינה כוללת הוצאות שיווק, ואילו היתה הצעה כזאת היה על הוועדה לפסול אותה על הסף. הנימוק דלעיל של ועדת המכרזים היה אפוא חסר כל יסוד.

ועדת המכרזים החליטה להתקשר עם חברה ב' תמורת סכום של 260,000 ש"ח בתוספת מע"מ - סכום התואם את הצעתה של החברה לטיפול ב-40 מפעלים בשנה. התשלום החודשי שהיה על המשרד לשלם לחברה על פי החלטה זו הוא כ-21,670 ש"ח. בדיקת ההסכם (ללא תאריך) עם חברה ב' העלתה, שתוקפו הוא מ-1.11.94 עד 31.8.95 (דהיינו עשרה חודשים), וכי הסכום שנקבע בו הוא 320,000 ש"ח, דהיינו 32,000 ש"ח לחודש.

בהסכם נקבע, כי חברה ב' תטפל ב-100 מפעלים לכל היותר, עם אפשרות להארכת ההתקשרות עמה בשנה נוספת. הגדלת היקף העבודה והסכום החודשי המשולם תמורתה לא אושרו בוועדת המכרזים, דבר הנוגד סדרי מינהל תקין.



אחת הדרכים שבהן מסייע משרד התעשייה והמסחר למפעלים קטנים ובינוניים היא בדרך של השתתפות בתשלום שכרם של יועצים. הסיוע ניתן במסגרת פרויקט לשיפור הניהול (פרויקט החונכות) ופרויקט לניהול חדשני ואיכותי. לשם הפעלת שני פרויקטים אלה פרסם המשרד ארבעה מכרזים לרכזים לפרויקטים. משרד מבקר המדינה העלה שהיו ליקויים רבים ומהותיים בהליך בחירת הרכזים ובהתקשרות עמם, המעוררים תהיות וחשש ליחס מפלה:

לא היתה הקפדה על קבלת ערבות בנקאית בשיעור שנדרש על פי תנאי המכרז, דבר שהוא פגם מהותי במכרז. בשני מכרזים נבחרו הזוכים בהתבסס על חישוב שגוי; חישוב נכון היה מקנה עדיפות למציעים אחרים. בשלוש התקשרויות נקבעה בהסכמים תמורה הגבוהה מזו שאושרה בוועדת המכרזים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון מחדש את דרכי עבודתה של ועדת המכרזים לאור חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנותיו ולנוכח הוראות תכ"ס.

## קרן היערכות לחשיפה

### ריכוז ממצאים

משרד התעשייה והמסחר הקים בתחילת 1992 קרן היערכות לחשיפה, כדי לסייע למפעלי תעשייה שנפגעו, או שעלולים להיפגע, מחשיפת תוצרתם ליבוא מתחרה ממדינות שאין לישראל הסכמי סחר עמן. החשיפה נעשתה על ידי המרת הגבלות יבוא מינהליות במכסים פוחתים והולכים.

במרבית תכניות השקעה שאישרה הקרן לא נמצאו תחשיבים המראים כיצד יישארו המפעלים לאחר ביצוע ההשקעה על פי התכנית, עם תזרים מזומנים חיובי שיאפשר להם לעמוד בתחרות עם היבוא.

בין 12 תכניות השקעה שבדק משרד מבקר המדינה נמצאו 2 של מפעלים שהקרן הכירה בהשקעותיהם ברכוש קבוע שנעשו עוד לפני שניתן האישור, דבר המנוגד להוראות המנכ"ל. לאחד מהם אישרה הוועדה סיוע למימון רכישת קו ייצור וציוד משומש שנרכש מחברה אחות ב-1986, אישור שזיכה אותו במענק בסכום של 240,000 ש"ח.

הוועדה אישרה סיוע לשני מפעלים לשם השקעה במבנים, לאחר שסגרו אתרי ייצור במקומות אחרים ומכרו את המקרקעין. בעת אישור הסיוע לא הובא בחשבון הסכום שקיבלו המפעלים בגין מכירת המקרקעין.



באפריל 1991 החליטה הממשלה לחשוף את המשק הישראלי ליבוא ממדינות שאין לישראל הסכמי סחר עמן (להלן - מדינות שלישיות), דהיינו להמיר את ההגבלות המינהליות שהוטלו על היבוא מאותן מדינות במכסים. נקבע שתהליך החשיפה יימשך שנים מספר, ובספטמבר אותה שנה הוחל ביישומו. כדי לסייע למפעלים שמוצריהם נחשפו ליבוא ממדינות שלישיות, הקים משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) קרן היערכות לחשיפה (להלן - הקרן). הקרן נועדה להעמיד לרשות מפעלי תעשייה שנפגעו מהחשיפה, או שעלולים להיפגע ממנה, סיוע לשם היערכות שתאפשר להם להתמודד עם יבוא מתחרה. הסיוע מהקרן הוא באמצעות מענקים וערבות מדינה להלוואות, והוא ניתן למפעלים אשר יראו יכולת להתייעל ולבצע תהליכי התאמה שיאפשרו להם לעמוד בתחרות עם היבוא בלא הגנות מינהליות ובמסגרת הגנה מכסית פוחתת והולכת. הקרן החלה לפעול בינואר 1992.

הקרן פועלת על פי נהלים המעוגנים בהוראות מנכ"ל המשרד ומעודכנים מפעם לפעם. על פי הוראות אלה, זכאים לסיוע מהקרן מפעלי תעשייה אשר מרבית תוצרתם, המיועדת לשוק המקומי, נחשפה ליבוא. שיעור הסיוע הוא כמפורט להלן: 20% מההשקעה בנכסים קבועים, לשם היערכות החדשה, הניתנים במענק ו-30% מההשקעה הכוללת, לרבות הון חוזר, הניתן בערבות המדינה להחזר ההלוואות שהמפעל לקח למימון היערכותו החדשה. שיעור התמיכה הכולל (מענק וערבות) לא יעלה על 50% מתכנית ההשקעה המאושרת. קבלת הסיוע מותנית בהגדלת ההון העצמי בדרך של הגדלת הון המניות הנפרע ב-33% לפחות מסכום תכנית ההשקעה המאושרת. מפעל זכאי לסיוע מהקרן פעם אחת בלבד.

החלטה על מתן סיוע מוסמכת לקבל ועדה שבראשה נציג המשרד וחברים בה ארבעה נציגים של המשרד ושני נציגים של משרד האוצר (להלן - הוועדה). הניהול השוטף של הקרן, כולל קבלת בקשות, הכנת חומר לדיון בוועדה וקשר עם המפעלים, נעשה בידי מרכז הקרן. מאז הקמתה ועד מארס 1995 אישרה הוועדה 20 תכניות השקעה בסכום כולל של 64.2 מיליון ש"ח, ובגינן אושרו מענקים בסכום כולל של 12.8 מיליון ש"ח שמהם שולמו 11.8 מיליון ש"ח. עוד אושרה ערבות מדינה להלוואות בסכום של 5.1 מיליון ש"ח.

להלן נתוני החשב הכללי על מענקי הקרן (באלפי שקלים):

שנה	ביצוע*
1992	411
1993	3,794
1994	6,014
1995	1,609
ס"ה	11,828

\* הנתונים מעודכנים ל-27.4.95.

בחודשים פברואר - מארס 1995 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעילות הקרן; בדיקות משלימות נעשו במינהלים הענפיים במשרד. נבדקו 12 מ-20 תכניות שאישרה הוועדה. ממצאי ביקורת על חשיפת המשק הישראלי ליבוא ראה ברוח שנתי 45, עמ' 522 ואילך.

1. עם התחלת החשיפה בספטמבר 1991 בוטלה חובת הרישוי על יבוא מוצרים ממדינות שלישיות, ובמקומה נקבעה הגנה מכסית ההולכת וקטנה עד תום החשיפה, על פי לוח זמנים קבוע הנע בין חמש לתשע שנים. כלומר, שיעור ההקטנה השנתית והשיעור הסופי של המכס היו ידועים כבר בהתחלת החשיפה. מפעלים שמוצריהם נחשפים יודעים אפוא מהו שיעור ההתייעלות הנדרש מהם על מנת שיוכלו להתחרות במוצרי המדינות השלישיות. אולם במרבית תכניות ההשקעה שצורפו לבקשות לקבלת סיוע, שהוועדה אישרה, לא נמצאו תחשיבים המראים כיצד ישפר הסיוע מהקרן את כושר התחרות של המפעל, כך שיוכל לעמוד בתחרות עם היבוא, אגב הגנה מכסית פוחתת והולכת כפי שנקבע בתכנית החשיפה. להלן דוגמה:

מפעל טקסטיל, השוכן במרכז הארץ, הגיש לקרן בקשה לאישור השקעה בסכום של 1,185,000 דולר. לבקשה לא צורפו תחשיבים המראים כיצד יוכל המפעל להתחרות במוצרי יבוא מהמזרח הרחוק כאשר ההגנה המכסית על מוצריו תפחת בעשרות אחוזים ותגיע בשנת 2000 ל-8% בלבד. הנהלת מינהל הטקסטיל שבמשרד המליצה לאשר את הבקשה במלואה. ב-16.3.93 החליטה הוועדה לאשר תכנית השקעות בסכום של 1,107,000 דולר. פריטי ההשקעה שלא אושרו היו השקעה ברכישת משאית ובפינוי דייר מוגן.

להמלצת מינהל הטקסטיל לא צורפו תחשיבים המבססים אותה. בתיק המפעל בקרן אמנם נמצא תזרים מזומנים של המפעל, אך רק לשנים 1992 - 1994, ואילו החשיפה של מוצריו תושלם בשנת 2000. מתרומת הרווח לתזרים המזומנים שצורף לבקשת המפעל עולה, כי משנת 1992 עד לשנת 1994 יגדלו רווחיו פי 7.5: מ-80,000 דולר ל-600,000 דולר. הקרן לא דרשה מהמפעל פירוט של התחשיבים או הסבר כיצד תביא ההשקעה לגידול ברווחיו.

**יצוין שעל פי הוראות מנכ"ל המשרד מינואר 1992, שהיו בתוקף בעת שהנהלת הקרן אישרה למפעל את השקעתו, נועדה הקרן לתת סיוע רק בגין השקעות שיבוצעו לאחר מתן האישור של הנהלת הקרן. אולם מהאישור לביצוע התכנית שנשלח למפעל עולה, שהאישור יחול על השקעות שכבר בוצעו מ-1.9.91 ואילך. בדיקת רשימת הציוד ומועד רכישתו העלתה, כי השקעות בסכום של 510,000 דולר, לפחות, בוצעו לפני מתן האישור; המענק למפעל בגין השקעות אלה הגיע לכ-100,000 דולר.**

2. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא, כי לשני מפעלים אישרה הוועדה השקעות במבנים לאחר שהם סגרו אתרי ייצור במקומות אחרים ומכרו את המקרקעין. להלן הפרטים:

(א) באפריל 1992 אישרה הוועדה למפעל לייצור נעליים תכנית השקעות בסכום של כ-2.2 מיליון ש"ח. כמחצית מן הסכום שאושר נועד להשקעות בבנייה: 259,900 ש"ח (113,000 דולר) לתכנון ולפיקוח על הבנייה; 779,900 ש"ח (339,000 דולר) להתקנת ולמערכות במבנה; 149,960 ש"ח (65,000 דולר) לשיפורים במושכר. יצוין שהמפעל היה בעלים של מקרקעין במרכז הארץ שעליהם עומד מבנה תעשייתי. המקרקעין נמכרו לאחר שהופסקה הפעילות וחלק מהייצור הועתק למבנים שבהם נעשתה ההשקעה. יוצא, שהמשרד סייע למפעל בהכשרת מבנה חלופי בלא שדרש ממנו להשקיע במפעל את התמורה ממכירת המבנה.

באפריל 1995, שלוש שנים לאחר אישור ההשקעה למפעל, השקעה שהיתה אמורה להביא להכשרתו לתחרות, חדלו הבעלים להפעילו. הבעלים פנו אל המשרד ואל משרד ראש הממשלה וביקשו סיוע נוסף לשם חידוש פעילותו. בתגובה להערת משרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי אם ייסגר המפעל לצמצמות יינקטו צעדים להשבת המענק.

(ב) בסוף אוגוסט 1993 אישרה הוועדה תכנית השקעות בסכום של כ-7.2 מיליון ש"ח למפעל המייצר כלים (להלן - מפעל א'). מסכום זה נועדו כ-1.5 מיליון ש"ח (568,000 דולר) להשקעות

בנכס מקרקעין: 816,000 ש"ח (300,000 דולר) לפיתוח קרקע ותשתית ו-728,960 ש"ח (268,000 דולר) לבנייה ולתשתית. ההשקעות נועדו לאפשר קליטת קווי ייצור של שני מפעלים ממרכז הארץ שנסגרו, ונכסי המקרקעין שלהם נמכרו. יצוין שבמאי 1994, כשמונה חודשים לאחר שאושרה תכנית ההשקעות וכחצי שנה לאחר שבוצעה, הגיש המפעל למרכז ההשקעות שבמשרד בקשה לקבלת מעמד של מפעל מאושר ובה תכנית להעביר את המפעל לאזור תעשייה באזור פיתוח בגליל. בבקשת המפעל נאמר, בין היתר, כי "המפעל הנוכחי בנוי טלאי על טלאי על מפעל שראשיתו ב-1937. מערך הייצור משובש ואינו מאפשר ניצול יעיל וחסכוני". בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי המפעל משך את בקשתו ממרכז ההשקעות וכי בעקבות הביקורת העבירה הקרן למנהל מרכז ההשקעות העתקים מאישורי הקרן, למפעל זה ולמפעלים אחרים, כדי למנוע כפילויות באישורי השקעות.

**האישור שנתן המשרד לסייע מכספי הקרן למימון להשקעה במקרקעין, איפשר מצב שבו התמורה ממכירת מקרקעין ששימשו בייצור תישאר בידי בעלי המניות, ואילו המדינה תממן לאותם בעלים חלק מן ההשקעה בנכסי מקרקעין המשמשים לייצור אותם מוצרים במקום אחר. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול אם יש מקום לאשר למפעל סיוע להשקעה בנכס מקרקעין, אם זמן קצר לפני מועד האישור הוא סגר קווי ייצור ומכר את הנכס שבו הם פעלו.**

3. מפעל א' העסיק כ-200 עובדים, בעיקר בייצור שני מוצרים. לאחר תחילת החשיפה, באפריל 1992, הגיש המפעל לקרן בקשה לסיוע במימון השקעה של 2.3 מיליון דולר. בבקשה נאמר שההשקעה נועדה לאפשר התמודדות עם יבוא מוצרים המתחרים במוצרי המפעל, יבוא שעד תחילת החשיפה סירבה הרשות המוסמכת להתיר. עקב אבטלה בשיעור של כ-12%, ששררה באזור שבו שכן המפעל, הוכרו מוצרי המפעל כמוצרים רגישים. לכן על יבוא של מוצרים מתחרים למוצרי המפעל הוטל מכס בשיעור גבוה אשר יפחת בשיעור של 14% כל שנה במהלך שבע שנים, במקום הפחתה בשיעור של 20% כל שנה במהלך חמש שנים, כנקבע למוצרים שאינם מוגדרים רגישים.

ברשימת ההשקעות בציוד, שהגיש המפעל, נכללו מערכות ציוד משומש בסכום של 750,000 דולר, לרבות מכונה בת 22 שנה, שנרכשו מחברה אחת שנסגרה. המינהל הענפי במשרד המליץ לאשר את ההשקעה, אולם הוועדה החליטה במאי 1992 לדחות את הבקשה בנימוק שאינה עומדת בקריטריונים של הקרן. ביולי אותה שנה דנה הוועדה פעם נוספת בבקשה האמורה, בעקבות בקשת המפעל לעיון נוסף, והשאירה בעינה את החלטתה הקודמת. גם פניית מזכ"ל ההסתדרות להנהלת המשרד דאז לאשר את הבקשה נדחתה. הנימוק לדחייה היה שרוב הציוד הכלול בהשקעה אינו אלא ציוד ישן שנקנה מחברה בת.

**(א) באפריל 1993 חידש המפעל את בקשתו לסיוע מהקרן. ההערכות במשרד בעניין סיכויי המפעל לשרוד בתנאי חשיפה היו פסימיות: הן המינהל הענפי והן מרכז הקרן העריכו שגם לאחר קבלת סיוע מהמשרד לא ישרוד המפעל יותר מארבע - חמש שנים. בסוף אוגוסט אותה שנה התכנסה הוועדה לדיון מיוחד, ובו דווח על בקשת המפעל לאישור תכנית השקעות בסכום של כ-12.4 מיליון ש"ח (4.5 מיליון דולר). בעקבות הדיון, אישרה הוועדה למפעל ברוב דעות של שלושה נציגי המשרד נגד שני נציגי האוצר, תכנית השקעות בסכום של 7.2 מיליון ש"ח (2.6 מיליון דולר).**

**(ב) באישור הוועדה כלולה השקעה בקו ייצור וביצוד משומש שרכש המפעל בסכום של 1.2 מיליון ש"ח (450,000 דולר). בגין השקעה זו זכאי המפעל למענק בסכום של 240,000 ש"ח (90,000 דולר). קו ייצור זה נרכש מחברה אחת בשנת 1986, עוד לפני התחלת החשיפה, וכאמור סירב המשרד בשנת 1992 לממנו. אישור זה נוגד**

את הוראות המנכ"ל ממאי 1993, שהיו בתוקף בעת ההחלטה, ולפיהן אין לאשר השקעות שבוצעו יותר משישה חודשים לפני מועד הגשת הבקשה. הואיל והבקשה הוגשה ב-6.4.92 לא היה צריך לאשר השקעות שבוצעו לפני 6.10.91.



כדי להבטיח שהסיוע הניתן למפעלים המתקשים להתמודד עם יבוא מתחרה מחו"ל אכן ישיג את מטרתו, על משרד התעשייה והמסחר לבדוק באופן מעמיק אם בעקבות תכנית ההשקעות יוכלו המפעלים להתחרות ביבוא. עוד על המשרד לשקול אם יש מקום להעניק סיוע כזה גם למפעל העובר לאזור פיתוח שבו ההשקעה בנדל"ן נמוכה מן התמורה שהמפעל עשוי לקבל בגין הנדל"ן הקודם, ועל ידי כך לממש חלק מהשקעתו בעזרת סיוע ממשלתי.

## פיקוח על העברת ידע וזכויות ייצור לחו"ל

### ריכוז ממצאים

המדינה מסייעת למחקר ופיתוח לשם פיתוח תעשייה עתירת ידע, יצירת מקומות עבודה לאנשי מדע וטכנולוגיה ושיפור מאזן התשלומים של המדינה. הסיוע ניתן בעיקר באמצעות מענקים והלוואות על פי חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984, לתכניות מחקר ופיתוח (מו"פ) שאושרו בוועדת מחקר. לשם ביצוע החוק פועל במשרד התעשייה והמסחר המינהל למחקר ופיתוח תעשייתי. לפי החוק, העברת ידע או זכויות ייצור לחו"ל טעונה היתר, אם לא קבעה הוועדה אחרת. הוועדה רשאית להתנות את ההיתר בהחזרת המענק שקיבלו המפתחים, או אף סכומים גדולים ממנו.

גם כאשר מפתחים ביקשו היתר להעברת ידע וזכויות ייצור לחו"ל לאחר שההעברה כבר בוצעה, היינו בדיעבד, לא דרשה הוועדה החזר מידי של הסכומים שלפי קביעתה היה עליהם להחזיר.

הוועדה אינה דורשת מהחברות שתכניות המו"פ שלהן אושרו להביא לאישורה הסכמים שכרתו עם גורמים אחרים בנוגע לזכויות ייצור ושיווק של המוצר או מוצר ביניים שהם פרי המו"פ.

כאשר מפתחים מדווחים שהמוצר אינו נמכר, אין המינהל בודק את אמיתות הדיווח ולו מדגמית, כדי לוודא שלא הועבר ידע בלא היתר.



המדינה מסייעת למחקר ופיתוח תעשייתי (מו"פ) לשם פיתוח תעשיית מוצרים עתירי ידע, יצירת מקומות עבודה לקליטת כוח אדם מדעי וטכנולוגי ושיפור מאזן התשלומים של המדינה. הסיוע



ניתן, בין היתר, בדרך של מתן מענקים או הלוואות על פי חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן - החוק). ההטבות ניתנות בגין תכניות מו"פ שאושרו בידי ועדת מחקר (להלן - הוועדה). לשם ביצוע החוק, הוקם במשרד התעשייה והמסחר מינהל למחקר ולפיתוח תעשייתי (להלן - המינהל), שבראשו עומד המדען הראשי של המשרד (להלן - המדען).

החוק קובע, כי יזם המבקש אישור בגין תכנית לביצוע מו"פ יגיש לוועדה תיאור מפורט של התכנית שבדעתו לבצע. עליו לפרט, בין היתר, את הנתונים האלה: הדרך שבה ייוצר המוצר שיפותח; פרטים על בעלי זכויות בידע, בייצור ובשיווק; וסקירה בדבר היכולת לשווק את המוצר. אישור לא ינתן אם לא הוכח להנחת דעת הוועדה כי נעשו הסדרים נאותים להבטיח שהייצור יעשה אך ורק בישראל. לפי החוק כנוסחו בעת הביקורת, אם לא קבעה הוועדה קביעה אחרת, יחולו על כל תכנית מאושרת התנאים האלה: ייצור המוצר שיפותח כתוצאה מהמו"פ יעשה אך ורק בישראל; הידע שיופק במהלך המו"פ, אשר על פי התכנית המאושרת אינו המוצר שיוצרו אלא משמש לייצור אותו מוצר, לא יועבר לאחר אלא בהסכמת הוועדה.

משאושרה תכנית מוציא לה המינהל כתב אישור. יזם שתכנית המו"פ שלו אושרה חייב, לפי החוק, לדווח על התקדמות המו"פ ועל הוצאותיו, במועדים ועל פי כללים שתקבע הוועדה. בהתאם לנהלים של הוועדה, על היזם להגיש למינהל, בתוך שלושה חודשים לאחר סיום המו"פ, דוח על הסכומים שהוציא על ביצועו. עוד עליו למסור דוח טכני המפרט את תוצאות המחקר, ולציין בו אם פיתוח המוצר הסתיים בהצלחה. אם לא פותח המוצר, עליו לפרט לאיזה שלב הגיע המחקר, ולציין אם פותחו כתוצאה ממנו מוצרי לוואי שאפשר לשווק, ואם אפשר להשתמש בידע שנצבר במחקרים אחרים שיביאו לפיתוח מוצרים. אם נכשל הפיתוח, עליו לציין מה היו הסיבות לכישלון.

החוק קובע, כי מי שניתן לו אישור מו"פ חייב לשלם לאוצר המדינה החזר (תמלוגים) - בשיעור שייקבע בתקנות - ממכירת המוצר פרי המו"פ. בתקנות שהותקנו על פי החוק נאמר, כי מי שקיבל אישור לתכנית מו"פ ידווח למינהל בכל חצי שנה על היקף מכירות המוצר, למן תום התקופה המאושרת לביצוע תכנית המו"פ ועד לתשלום מלוא ההחזר שהוא חייב בו. בדרך כלל, סכום ההחזר לא יעלה על סכום המענק שקיבל, צמוד לשער הדולר, ולגבי סוגי תכניות מו"פ מסוימות - לא יותר מפי 1.5 מסכום המענק הצמוד לדולר. אם לא נמכר המוצר, חייב המפתח לדווח על כך למינהל ולציין את הסיבות לכישלון. הטיפול בקבלת הדיווחים מהמפתחים ובגביית ההחזר נעשה באמצעות עובדי המינהל.

החוק קובע כי מפתח שקיבל סיוע לפיתוח מוצר ורוצה להעביר את הידע שפיתח, במלואו או בחלקו, או להעביר את זכויות הייצור, במלואן או חלקן, לחו"ל חייב לבקש היתר מהוועדה. כאשר הוועדה מתירה העברת זכויות ייצור לחו"ל, היא מתנה את ההיתר בהחזר סכום כולל העולה על סכום המענק. עד תחילת 1994 לא היו למינהל הנחיות מפורטות בנושא זה, והמפתח חויב בדרך כלל בהחזר תשלומים עד לשיעור מרבי של 150% מסכום המענק. באותו מועד, כדי למנוע משוא פנים, קבע המינהל הנחיות חדשות, שלפיהן התשלומים נקבעים לפי שיעור זכויות הייצור שהמפתח העביר לחו"ל. בעד העברת עד 50% מהזכויות ישלם המפתח תשלומים עד לשיעור של 120% מסכום המענק; בעד העברת 50% - 90% מזכויות הייצור - 150% מסכום המענק; ובעד העברת יותר מ-90% מהזכויות - 300% מסכום המענק. שיעור ההחזר שישולם בכל שנה, מסך כל התקבולים ממכירות המוצר ומהעברת זכויות וידע בגין המוצר, נקבע בהתאם לשיעור ההשתתפות של המינהל בסך כל הוצאות המו"פ.

עוד נאמר בחוק, כי מי שלא קיים הוראה מהוראות החוק או התקנות או הכללים שהותקנו על פיו או לא קיים את התכנית המאושרת או תנאי מתנאי האישור, רשאית הוועדה להתלות את

האישור שניתן לו או לבטלו ממועד שייקבע או למפרע; לעכב הטבות עד לכירורג נוסף; לדרוש החזרת הטבות שניתנו.

בחודשים מארס - אוגוסט 1995 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפיקוח שהמינהל מפעיל על העברת ידע וזכויות ייצור לחו"ל.

כאמור, אחת ממטרותיו העיקריות של החוק היא לעודד ייצור של מוצרי תעשייה עילית (היי-טק) בארץ, כדי להגדיל את היצוא ולהגביר תעסוקה ברמת שכר גבוהה. כאשר הידע וזכויות הייצור, במלואם או בחלקם, מועברים לחו"ל, הן בהיתר מהוועדה והן בלי היתר, המשק הישראלי אינו מפיק כל תועלת, או מפיק תועלת חלקית בלבד, מפירות המו"פ. החזרת המענק נועדה לשמש אמצעי הרתעה מפני הכוונה להעביר לחו"ל ידע שפותח בסיוע המינהל. דרישת הוועדה להחזיר את המענק במקרים כאלה, ואפילו בתוספת מסוימת, אינה אלא פיצוי מזערי, ולא נאות, על אבדן ההכנסות של המשק הישראלי ומקומות התעסוקה בו.

### העברה של מלוא הידע וזכויות הייצור לחו"ל

משרד מבקר המדינה בדק שש מבין תכניות המו"פ שלאחר סיומן הועברו מלוא הידע פרי המחקר ומלוא זכויות הייצור לחו"ל. בשתיים מהתכניות אישרה הוועדה את העברת הידע וזכויות הייצור לחו"ל לאחר שהעברה כבר בוצעה, היינו בדיעבד. להלן הפרטים:

1. בשנת 1993 אושרה לחברה א' תכנית מו"פ של מוצר בענף המחשבים. בחברה א' שלטה חברה רשומה בחו"ל שהיתה בבעלות משותפת של חברה ישראלית וחברה מחו"ל. המינהל שילם לחברה א' מענקים בסכום של כ-140,000 דולר. בספטמבר 1994 מכרה חברה א' את הידע שפיתחה וזכויות הייצור לתושב ארה"ב. רק באוקטובר אותה שנה ביקשה חברה א', בדיעבד, את אישור הוועדה למכירה. היא נימקה את בקשתה בחוסר משאבים להמשך הפיתוח. הבקשה אושרה במאי 1995, שבעה חודשים לאחר שהוגשה. הוועדה התנתה את האישור בהחזרת סכום השווה ל-300% מהמענק שקיבלה, מזה 150,000 דולר לאלתר, ואת היתר בתשלומים שנתיים: כל תשלום שנתי בסכום השווה ל-16% מהתקבולים שחברה א' תקבל מחו"ל.

2. באוקטובר 1992 אישרה הוועדה לחברה ב' מו"פ של מכשירים רפואיים. בנובמבר 1993 אישרה הוועדה לחברה תמיכה בשלב המעבר מייצור אב-טיפוס לייצור המוני. בסך הכול קיבלה חברה ב' מענקים בסך כ-118,000 דולר. בסוף 1994 ביקשה חברה ב' אישור להסכם שעשתה עם חברה זרה, ולפיו תעביר ידע ומלוא זכויות הייצור לחברה שתקים בחו"ל בשותפות עם החברה הזרה. חברה ב' הסבירה שלהשלמת המו"פ היא זקוקה לידע שיש לחברה הזרה. לדבריה, היא זקוקה לחברה הזרה גם לשם ייצור ושיווק המוצר בחו"ל, כיוון שאין ביכולתה לעשות זאת במשאביה. בתחילת 1995 החליטה הוועדה לאשר את בקשת חברה ב' וחייבה אותה להחזיר סכום השווה ל-300% מהמענק שקיבלה: 150,000 דולר בחמישה תשלומים חודשיים החל בפברואר אותה שנה, ואת היתרה ב-24 תשלומים חודשיים (בתוספת ריבית והפרשי הצמדה). אם לחברה ב' או לחברה שתוקם בחו"ל יהיו הכנסות מעסקאות נוספות בקשר למו"פ הנדון, יהיה על חברה ב' לשלם את יתרת החוב בתוך שנה ממועד החתימה על העסקה.

**מהתיאור שלעיל עולה, שהוועדה הקלה עם חברה א' וחברה ב' ולא דרשה החזר מידי של הסכומים שקבעה שעליהן להחזיר, אלא פרסה אותם לכמה תשלומים, ולפרק זמן ארוך.**

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, שכדי למנוע מצב שהידע וזכויות הייצור יועברו לחו"ל, עליו להקפיד לבדוק לפני אישור התכניות את ההסתברות שיהיה אפשרי להשלים את המו"פ

ויהיו יכולת וכדאיות לייצר בארץ את המוצר פרי המו"פ. הבדיקה חייבת להיעשות בעיקר כאשר המבקש הוא חברה קטנה שלמינהל אין ניסיון קודם של מו"פ משותף עמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המינהל, כי בדיקה כזאת תגרום ל"סגירת הדלת" בפני חברות מתחילות, שאין בידן אמצעים משלהן לייצר את המוצר, וכי חברות אלה "מהוות מרכיב עיקרי ביצוא וסיכוי אמיתי של מדינת ישראל" לעמוד בתחרות בשוק העולמי.

**לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לעודד חברות מתחילות מצד אחד, ולהימנע ממתן סיוע למו"פ שלא יביא לייצור בארץ בהתאם למטרות החוק מצד שני, על המינהל לבדוק לפני מתן האישור להתחלת המו"פ, ולפני האישורים להמשך המו"פ, אם אכן כדאי לייצר את המוצר בארץ, ושלמפתח יש אפשרות לגייס את האמצעים הדרושים לכך. רק אם ניתן להבטיח במידת סבירות ראויה ייצור מלא או חלקי בארץ, יש להמשיך ולסייע בביצוע המו"פ.**

מן הראוי שהוועדה תימנע ככל האפשר ממתן אישור להעביר לחו"ל ידע שפותח בארץ, לפני שהמפתח הוכיח לה את טענתו בדבר אי-יכולת לייצר את המוצר בארץ. כל אימת שהיא מתירה העברה כזאת, עליה להתנותה בכך שהחברה שאליה יועבר הידע תתחייב לקנות בארץ מוצרים או שירותים, בשיעור מסוים מהתקבולים שתקבל בעתיד ממכירות המוצר שפותח במו"פ. בדרך זו יפיק המשק הישראלי בעקיפין תועלת מפירות המו"פ, על ידי הגדלת היצוא לחו"ל והתעסוקה בארץ.

### **העברה של חלק מהידע וזכויות הייצור לחו"ל**

משרד מבקר המדינה בדק חמש תכניות של חברות שחלק מן הידע שפיתחו וחלק מזכויות הייצור הועברו לחו"ל. לארבע מהן הוועדה התירה בדיעבד העברת ידע וזכויות ייצור לחו"ל. להלן הפרטים:

1. בתחילת 1991 אישרה הוועדה לחברה ג' תכנית מו"פ של מוצר בענף האלקטרוניקה. החברה קיבלה מענקים בסכום של כ-449,000 דולר.

החברה האם של חברה ג', הפועלת בחו"ל, נקלעה לקשיים באמצע 1993, והחליטה למכור את מפעלה בארץ. באותה עת מכרה חברה ג' לחו"ל חלק מזכויות הייצור של המוצר שפותח. חברה ג' לא ביקשה היתר מן הוועדה. רק לאחר שנודע למינהל על העברת זכויות הייצור לחו"ל, הגישה חברה ג' לוועדה בקשה להתיר בדיעבד את העברת הזכויות. בספטמבר 1994, כאשר עמדה בפני עובדה מוגמרת, החליטה הוועדה להיענות לבקשה. היא דרשה מהחברה להחזיר בכל שנה 4% מהתקבולים בגין מכירות המוצר והעברת הידע וזכויות הייצור, עד לסכום מרבי של 150% מסכום המענק שקיבלה. עד מועד סיום הביקורת שילמה החברה את מלוא ההחזר בסכום של כ-674,000 דולר.

2. הוועדה אישרה לחברה ד' באפריל 1992 תכנית מו"פ של מכשיר בענף הבטיחות. המינהל שילם לחברה מענקים בסכום של כ-168,000 דולר, בעבור המו"פ. באפריל 1993 אישרה הוועדה תכנית להמשך המו"פ מינואר עד אוגוסט אותה שנה. המינהל שילם לחברה מענקים לביצוע המשך המו"פ בסכום של כ-117,000 דולר. באפריל 1995 נודע למינהל שהחברה חתמה הסכם עם חברה מחו"ל להעברת 50% מזכויות הייצור. באותו מועד הגישה החברה למינהל בקשה לאשר לה תכנית מו"פ חדשה והמינהל החליט שלא לדון בה. בסופו של דבר החליטה הוועדה לאשר את העברת זכויות הייצור לחו"ל, ודרשה מחברה ד' להחזיר סכום השווה ל-120% מהמענק שקיבלה, בתשלומים שנתיים; עד מועד סיום הביקורת לא נקבע סכומם.

הוועדה גם אישרה לחברה ד', באפריל 1995, תכנית מו"פ נוספת שבגינה זכאית החברה למענקים בסכום של כ-142,000 דולר. באוגוסט אותה שנה אישרה הוועדה תכנית מו"פ חדשה שתזכה את החברה במענקים בסכום של כ-143,000 דולר. עד מועד סיום הביקורת שילמה החברה החזר בסכום של 3,103 דולר על מכירות המוצר.

המינהל הסביר כי בביקורת שעשה בחברה נבדק הסכם לשיתוף פעולה בשיווק, שחתמה החברה. נמצא כי בהסכם נכללה אופציה לייצור 50% בחו"ל. מנכ"ל החברה הבהיר למינהל כי האופציה ניתנה כביטחון בגין הסיכון הביטחוני בעבודה עם ישראל, וכי התחייב שלא להעביר לחו"ל כל ידע בעניין הייצור, ולכן החליט המינהל שלא לדרוש מיד את החזר המענק.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מתן האופציה לייצור בחו"ל, היה טעון מלכתחילה היתר מאת הוועדה, שכן אפילו ניתנה כביטחון בלבד, יש באופציה כדי לכבול את שיקול דעת הוועדה בבואה לדון בעתיד בבקשה להעביר לחו"ל את ייצור המוצר. מכל מקום, עתה לא נותר למינהל אלא לעקוב אחר קיום ההתחייבות של החברה.**

3. בשנים 1990 - 1995 אישר המינהל לחברה ה' תכניות מו"פ של מוצר בענף הדלק. בהתאם לאישורים, החברה זכאית למענקים בסכום של 4.9 מיליון דולר. המוצר נועד לשמש בתחנות כוח ובכלי רכב. מאז שנת 1991 התמקדה החברה בפיתוח המוצר לרכב בלבד, והשקעותיה בפיתוח המוצר לתחנות כוח היו מזעריות. עד לאותו מועד הגיעו המענקים שקיבלה החברה לצורך פיתוח המוצר לתחנות כוח לסכום של 1,185,000 דולר.

עוד ב-1990 החלה החברה, בידיעת המינהל, במגעים עם חברה בחו"ל להעביר לה חלק מזכויות הייצור של המוצר לרכב. במשא ומתן בין המינהל לחברה ה' הסכים המינהל להעברת זכויות הייצור לחו"ל, והתנה זאת, בן היתר, בכך שהחברה תשלם, בעקבות העסקה, החזר שיכסה גם את המענקים שקיבלה לשם פיתוח המוצר לתחנות כוח.

בספטמבר 1993 דיווח הבודק המקצועי - שבדק את תכניות המו"פ של החברה - לוועדה, כי עוד בדצמבר 1992 חתמה החברה על הסכם עם רשות ציבורית באירופה. ההסכם דן, בין היתר, בהעברת ידע לרשות ובהמשך פיתוח משותף של המוצר לרכב. אם הפיתוח יסתיים בהצלחה, חלק מייצור המוצר ייעשה בחו"ל. הוועדה לא נתבקשה לתת היתר להסכם.

בינואר 1994 אישרה הוועדה העברת זכויות ייצור ושיווק של המוצר לרכב לחברה איטלקית, והסכימה שזו תהיה בעלת זכויות שיווק בלעדיות בכמה ממדינות אירופה. הוועדה התנתה את האישור בכך ש-35% מהייצור הכולל על פי ההסכמים שבין חברה ה' לחברה האיטלקית יבוצעו בארץ. מהמסמכים שחברה ה' הגישה לוועדה עולה, שהיא חתמה על ההסכמים עם החברה האיטלקית עוד לפני שביקשה את אישור הוועדה לכך. תמורת ההסכמים קיבלה חברה ה' מהחברה האיטלקית סכום של 3 מיליון דולר, והיא עתידה לקבל גם תמלוגים מהמכירות.

בדצמבר 1994 החליטה הוועדה, שחברה ה' תחזיר את המענקים שקיבלה בגין פיתוח המוצר לרכב; המענקים יוחזרו בשלושה תשלומים, האחרון שבהם - לא יאוחר מסוף שנת 1996. בהסדר זה לא נכלל מענק בסכום של כ-1.2 מיליון דולר שקיבלה חברה ה' לצורך פיתוח המוצר לתחנות כוח, אף שהמינהל היה בדעה כי יש קשר בין שני המוצרים וכי הידע שנצבר בפיתוח המוצר לתחנות כוח הוא חלק מהידע ששימש לפיתוח המוצר לרכב. הוועדה קבעה, כי הסכום של 1.2 מיליון דולר יוחזר רק לאחר 1996, בשיעור של 2% מתקבולי החברה ממכירת המוצר, אם יהיו כאלה.

בתחילת 1995 אישרה הוועדה לחברה ה' שתי תכניות מו"פ נוספות להמשך פיתוח המוצר לרכב בסכום כולל של כ-3 מיליון דולר, ומענק כולל של כ-1.8 מיליון דולר. על אף שבעת מתן אישור זה, כמו בעת מתן האישורים הקודמים, ידעה הוועדה כי חלק מהייצור של המוצרים

שיפותחו ייעשה בחו"ל, היא החליטה שחברה ה' תשלם תמלוגים בשיעור של 2% ממכירותיה במסגרת ההסכמים עם החברה האיטלקית, עד לסכום המענק בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המינהל, כי עוד בתחילת פעילותה הודיעה חברה ה' כי חובה לייצר חלק ממוצריה בחו"ל, בשל אופי הפעילות והיקף ההשקעה הנדרשת.

**לדעת משרד מבקר המדינה, אם כבר בעת אישור המענקים היה ידוע שחלק מהייצור ייעשה בחו"ל, היה על המינהל לדרוש בעת אישור תכניות המחקר, כפי שנהג במקרים דומים, תשלום תמלוגים בסכום כולל העולה על סכום המענק שקיבלה.**

4. בשנים 1982 - 1992 שילם המינהל לחברה ו', העוסקת בענף הכימיה, מענקים בסכום של 13.65 מיליון דולר. החברה נוסדה בשנת 1978 בידי קבוצה הרשומה בחו"ל. מאז הקמתה עסקה החברה בפיתוח וייצור של חמישה מוצרים.

(א) בסוף 1991 ביקשה החברה מהמינהל להתיר לה להעביר ידע לחברה האם, לשם ייצור ומכירה של מוצר שפותח בסיוע המינהל (מוצר א'). במכתב ששלח לחברה סגן המדען הראשי של משרד התעשייה והמסחר, הוא הודיע לה כי הוועדה אישרה את בקשתה בכפוף לכמה תנאים, ובהם: תובטח בישראל "פעילות ייצור המוצר ונגזרותיו" בהיקף שלא יפחת מ-50% מהחומר הפעיל הדרוש לקיום מלוא מכירותיה של החברה האם.

(ב) באפריל וביוני 1994 ביקשה החברה מהמדען היתר להעברת ידע וזכויות ייצור של מוצר נוסף (להלן - מוצר ב') למתקני החברה האם בחו"ל. החברה נימקה את בקשתה בעובדה שיש תחרות קשה עם חברות אחרות, המעוניינות אף הן לייצר את המוצר, ובצורך לייצר בשני אתרים כדי שלא להגיע למצב שבו יהיה הכרח להפסיק את הייצור.

הוועדה מינתה את המדען, סגנו ואחד מנציגי הציבור בוועדה לוועדת משנה לצורך בחינת הבקשה, קיום מגעים עם הנוגעים בדבר וגיבוש המלצות לקראת דיוני הוועדה.

בעת הדיונים בוועדת המשנה היה בידיה המידע הזה:

(1) ביוני 1988 נחתם הסכם בין חברה המשמשת זרוע מסחרית של מכון מדעי, החברה והחברה האם (להלן - קבוצה א') לבין שלוש חברות יפניות (להלן - קבוצה ב'). הקבוצות הסכימו שלא לתבוע זו את זו על שימוש שלא כדין בפטנטים שעניינם במקטעים שונים הקשורים לייצור מוצר ב'. בעת חתימת ההסכם היו תלויות ועומדות בקשות לאישור פטנטים הנוגעות למוצר ב' שהגישו שתי הקבוצות ושל חברה נוספת (להלן - קבוצה ג'), ולא היה אפשר לדעת על שם מי יירשם הפטנט. הקבוצות הסכימו, שכל אחת מהחברות תוכל להמחות פעם אחת את זכויותיה שבהסכם לחברה אחרת דבר שיעניק לה "מטריית הגנה מפני תביעות".

(2) בדצמבר 1993 חתמה החברה האם הסכם עם קבוצה ג'. בהסכם המחתה החברה האם לקבוצה ג' את זכויותיה בדבר הגנה מפני תביעות בעניין פטנטים, לפי ההסכם שבין קבוצה א' לקבוצה ב', למעט זכויותיה במקום מושבה של החברה האם. תחילה הומחתה הזכות לגבי ארה"ב, קנדה ומכסיקו תמורת סכום של 5 מיליון דולר. לקבוצה ג' ניתנה אופציה לקבל זכויות על פי הסכם, גם לאזורים אחרים, תמורת 5 מיליון דולר נוספים ותשלום החזר בשיעור של 5% מהתקבולים ממכירותיה נטו. לעובדה שהזכויות הומחו לקבוצה ג' על פי ההסכם, עשויה להיות השפעה על יכולת החברה האם לשווק את מוצר ב' בחו"ל. יצוין שחברה ו' אמורה לייצר את החומר הפעיל המשמש לייצור מוצר ב'.

(3) בינואר 1993 חתמה חברה ו' הסכם עם החברה האם; ההסכם עוסק במכירת שלב ביניים בפיתוח וייצור המוצר (להלן - פיתוח שלב הביניים) שפיתחה חברה ו', ובהעברת הידע הנוגע לפיתוח שלב הביניים לחברה האם. בפיתוח שלב הביניים טמון ידע רב שפותח בישראל, והוא

משמש שלב הכרחי בייצור מוצר ב'. על פי מידע נוסף שהגיע לידי ועדת המשנה, פיתוח שלב הביניים הועבר לחברה האם שנתיים לפני חתימת ההסכם, וההסכם נועד לאשרר את ההעברה. במאי 1994 דרש המדען מחברה ו' להחזיר לאלתר לארץ את פיתוח שלב הביניים. בדרישתו הוא טען שהעברת הפיתוח והידע שלא לצורך רישום מוצר ב' בחו"ל, בלי קבלת היתר מהוועדה, היא "הפרה חמורה של הוראות הדין, כתבי האישור, וההסכמים החלים על החברה". החברה הסבירה כי הוגשה לה חוות דעת של יועץ משפטי שממנה עולה, כי פיתוח שלב הביניים הוא למעשה מוצר ביניים, ולכן בהעברתו לחו"ל אין משום העברת ידע. עוד הסבירה החברה, שבחוק ובתקנותיו אין כל איסור על העברת מוצר ביניים לחו"ל.

בסיכום דיוניה קבעה ועדת המשנה בעניין העברת פיתוח שלב הביניים: "אנו ראינו ורואים בחומרה פעולה זו של החברה אשר צריכה היתה לבקש אישור לפעולה זו, הן על פי הדין, והן על פי החוזים המגדירים ידע בצורה רחבה ביותר". למרות זאת לא המליצה ועדת המשנה לנקוט צעדים כלשהם נגד החברה בשל העברת פיתוח שלב הביניים בלא היתר מהמדען. הוועדה המליצה לאשר את הבקשה בנימוקים האלה: (1) החברה האם היא החברה היחידה מחו"ל שהשקיעה השקעות גדולות בארץ בענף הכימיה; בכך תרמה למימוש שאיפת המדינה להביא לארץ השקעות של חברות זרות רב-לאומיות, שיביאו להגדלת הייצור בארץ ולהגדלת היצוא לחו"ל. (2) כדי להבטיח ייצור שוטף לרחבי העולם, החברה האם אינה יכולה להסתמך על ייצור החומר הפעיל בישראל בלבד. (3) הפריה הדדית באמצעות העברת ידע ועזרים טכניים בין חברה ו' לחברה האם, תתרום לפיתוח מוצר בעל תכונות מיטביות ותגדיל את סיכויי מכירתו בשוקי העולם.

ועדת המשנה המליצה להתנות את ההיתר להעברת הידע וזכויות הייצור במספר רב של תנאים. אשר לזכויות הייצור המליצה הוועדה: (1) מתקני ייצור מוצר ב' בחברה ייצרו בארץ את כל החומר הפעיל של מוצר ב', שייצור בידי הקבוצה שבבעלות החברה האם, לפחות עד אמצע שנת 1997. לאחר מכן תייצר חברה ו' לפחות 50% מהחומר הפעיל של מוצר ב' המיוצר בידי הקבוצה, לפחות עד אמצע שנת 2001. (2) חברה ו' או החברה האם יוכלו לפנות במהלך התקופה האמורה לוועדת המחקר בבקשות לשינוי התנאי שבסעיף (1), וזו תשקול ותדון בבקשה כזאת, בהתחשב בהוראות החוק ובנסיבות המתאימות. הייצור של החומר הפעיל של מוצר ב' בידי החברה האם, מחוץ לישראל, יוכל להיות גדול יותר משנקבע בסעיף (1), אם עלייה זו תתחייב מדרישות חוקיות של מדינות הדורשות ייצור בארצן, בתנאי לשיווק. (3) לאחר אמצע שנת 2001 תוכל החברה האם להגדיל מעבר ל-50% את שיעור ייצור החומר הפעיל של מוצר ב' מחוץ לישראל, ובלבד שהייצור בחברה ו' לא יפחת מהייצור של חברה ו' באותה עת. (4) החברה האם מתחייבת, כי אם ידרש אתר נוסף לייצור המוצר הסופי, או לייצור מוצר אחר מהמוצרים שהיא מייצרת כיום או תייצר בעתיד, תעשה החברה האם את מרב המאמצים שהמפעל של חברה ו' יהיה האתר הנוסף.

אחד מחברי ועדת המשנה הסתייג מההמלצה הרביעית שלעיל. לדעתו, היה מקום לעמוד על עיקרון של הדדיות בהעברת הייצור, ולחייב את החברה האם להעביר לחברה ו' זכויות לייצור המוצר הסופי בארץ, תמורת העברת הייצור החומר הפעיל לחו"ל; כתוצאה מכך תוכל חברה ו' למכור בעצמה את המוצר הסופי, תיפסק תלותה המלאה בחברה האם ותהיה לה אפשרות להתרחב לייצור מוצרים נוספים. חבר הוועדה העלה אפשרות אחרת, שהחברה האם תעביר לחברה ו' את הייצור החומר הפעיל של מוצר אחר שהיא מייצרת, או ייצור מוצר סופי אחר.

עוד המליצה ועדת המשנה, כי החברה האם תצהיר כי לא העבירה ולא תעביר ידע או זכויות ייצור לגוף שלישי, וכי שיעור השקעותיה במו"פ בעתיד בחברה ו' יחסית למכירות יהיה כמקובל בענף, ולא יפחת מהשיעור בעת שניתן ההיתר. ועדת המשנה המליצה לדרוש עוד תנאים: (1) בכל סוף שנת כספים תמציא החברה ללשכת המדען דוח מבוקר בידי רואה חשבון, המעיד

שקוימו כל התנאים שנמנו לעיל. (2) חברה ו' תתקשר עם החברה האם ועם מדינת ישראל בהסכם שישקף את התנאים האמורים של ההיתר, ויכלול התניה שלפיה הפרתו בידי אחת החברות תקנה למדינת ישראל ייפוי כוח בלתי חוזר המעביר לבעלותה את כל הזכויות בידע מושא הבקשה. (3) חברה ו' תשלם למינהל החזר בשיעור של 3% מהתקבולים ממכירות המוצר בכל שנה ועד 120% מסך כל המענקים שקיבלה לפיתוח מוצר ב'.

הוועדה אימצה את כל המלצות ועדת המשנה, ובדצמבר 1994 אישרה העברת ידע וזכויות ייצור לחברה האם בתנאים שקבעה ועדת המשנה.

**ועדת המשנה וכן הוועדה עמדו למעשה לפני עובדות מוגמרות בבואן לדון בבקשת החברה: פיתוח שלב הביניים והמידע הקשור בו כבר היו בידי החברה האם, וכאמור היא חתמה הסכמים שונים עם גופים אחרים.**

כדי למנוע מצב מעין זה בעתיד, לגבי החברה הנדונה וחברות אחרות, מן הראוי שמשרד התעשייה והמסחר יפעל לשינוי החוק, כדי שיובהר בו שבלי היתר של הוועדה אסור להעביר לחו"ל ידע או זכויות ייצור ושיווק של פיתוח ביניים, או מוצר, שאינו המוצר הסופי. על המינהל להתנות את מתן הסיוע בכך שכל הסכם בין מפתח וגוף בארץ או בחו"ל, הנוגע להגנה מפני תביעות על הפרת זכויות פטנט או גניבת ידע, וכל הסכם אחר שיש לו השפעה על זכויות ייצור המוצר בארץ ושיווקו בארץ ובחו"ל, יובא לאישורו בטרם יהיה בר תוקף. עוד על המינהל לקבוע אילו אמצעים לנקוט נגד מפירי החוק והתנאים שבכתב האישור, ולא להסס להשתמש בהם בעת הצורך.

מן הדוגמאות שהובאו לעיל בדבר הטיפול בהעברת ידע וזכויות ייצור, כולם או חלקם, לחו"ל עולה שהמינהל הקל עם החברות ולא דרש מהן החזר מידי של הסכומים שקבע שעליהן להחזיר, אף כאשר המפתחים ביקשו את ההיתר בדיעבד; יתר על כן, המינהל פרס את התשלומים למשך תקופה ארוכה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המינהל כי עשה הסדרי תשלום עם חברות כיוון שהן לא היו מסוגלות לשלם מיד את מלוא הסכום הנדרש. בתיקי המינהל אין תיעוד על בדיקות לקביעת יכולת התשלום של החברות ולקביעת הסדר התשלומים בהתאם לתוצאותיהן.

עוד הסביר המינהל בתשובתו, כי כאשר הוועדה דנה בבקשות המוגשות לה בדיעבד, אין היא פועלת כבית משפט שמחובתו להעניש על עבירה על החוק, ושיקולה היחיד הוא טובת המשק; כדי להרתיע את החברות ולמנוע עבירה על החוק, הוא יזם שינוי בחוק, אשר לפיו העברת הידע בלא היתר היא עבירה פלילית ויש עליה עונש, ואכן ביולי 1995 תוקן החוק בעניין זה. בתיקון נקבע כי מי שהעביר או איפשר להעביר לחו"ל ידע שפותח במסגרת תכנית מו"פ מאושרת, בלא אישור הוועדה, דינו מאסר שלוש שנים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שאמצעי ההרתעה שהחוק מעמיד לרשות המינהל ישיג מטרתו, אל לו למינהל להירתע מלהשתמש בו במידת הצורך. התיקון לחוק לא נועד להחליף את השימוש באמצעים האחרים העומדים לרשות המינהל, כגון דרישה להחזר מידי של הסכומים שהוועדה קבעה שעל המפתח להחזיר.**

### **פיקוח על העברת ידע וזכויות ייצור לחו"ל**

כאמור, המפתחים חייבים לדווח למינהל על היקף מכירת המוצר פרי המו"פ, וגם אם המוצר לא נמכר - על המפתח לדווח על כך למינהל ולציין את הסיבות לכישלון. במאגר הנתונים של

המינהל בסוף 1994 היו 127 תכניות שהסתיימו בלא שפותח מוצר (כשל טכנולוגי); ו-283 תכניות שהסתיימו בפיתוח מוצר שהמפתחים לא הצליחו למכור אותו (כשל שיווקי).

הביקורת העלתה, שהמינהל אינו בודק, ולו מדגמית, את המקרים שבהם המפתחים מדווחים שהמוצר אינו נמכר כלל (כשל טכנולוגי או שיווקי). הבדיקה נועדה לוודא שלא היו העברות ידע לחו"ל בלא היתר מן המינהל או מכירות שלא דווחו. הבדיקה דרושה בייחוד כאשר המחקר הסתיים בהצלחה בפיתוח מוצר, אולם היה כשל בשיווק. בבדיקה כזאת על המינהל להסתייע ברואה חשבון, במאגרי מידע ובאמצעים אחרים, כדי לוודא שידע או ייצור שפותחו בסיוע המדינה לא הועברו לחו"ל בלי היתר.



שימוש בארץ בידע שפותח בסיוע מתקציב המדינה, נועד להביא לפיתוח תעשייה חדשנית בישראל, להעסקת עובדים ברמה טכנולוגית גבוהה ולשיפור במאזן התשלומים. הביקורת העלתה שהמינהל למחקר ופיתוח תעשייתי שבמשרד התעשייה והמסחר מסתפק בדוחות של המפתחים כאשר המחקר אינו מסתיים במכירת מוצר, ואינו מוודא בעצמו את נכונות הדיווח. כאשר נודע למינהל כי מפתחים העבירו ידע לחו"ל בלא שביקשו היתר מראש, העניקה להם הוועדה היתרים כדיעבד להעברת הידע ולא נקטה נגדם את כל האמצעים העומדים לרשותה במסגרת החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להקל את הפיקוח על העברת ידע לחו"ל ולהגבירו, על המינהל לבחון את האפשרות שהמדינה תהיה שותפה בכל ידע פרי מחקרים שהיא מסייעת במימונם או שהמפתחים ישעבדו את הידע לטובת המדינה. המדינה תעביר את זכויותיה בידע למפתחים כאשר יחל בארץ ייצור המוצר פרי המו"פ, ובהסכמתה - גם בחו"ל. בדרך זו יקשה על המפתחים להעביר ידע או זכויות ייצור לחו"ל בלא היתר מן המינהל או בכפוף לתנאים הנראים לו.

## הבטחת מלאי מזון לשעת חירום

### ריכוז ממצאים

מערך המשק לשעת חירום מבוסס על החלטת ממשלה משנת 1972, הקובעת כי בשעת חירום כל משרד ממשלתי אחראי להפעיל את המשק האזרחי שעליו הוא מופקד בעת רגיעה. ועדה עליונה למשק לשעת חירום, שחבריה הם מנכ"לים של משרדי ממשלה, מנחה את משרדי הממשלה בכל הקשור לפעילותם בעניין זה. הרשות העליונה למזון שבמשרד התעשייה והמסחר מופקדת על מערך מלאי חירום למזון.

קביעת המוצרים שבמלאי חירום לא התבססה על סקר הרגלי צריכה.



בעקבות ההסכם שנחתם עם הרשות הפלשתינאית במאי 1994, הועברו לידיה הסמכויות בעניינים כלכליים. על אף זאת, לא חל כל שינוי בכמויות מלאי החירום שהוחזקו בשביל תושבי האוטונומיה.

בבדיקת תקני מלאי החירום של שלושה מוצרים - אורז, סוכר ושמן - נמצא, כי משרד התעשייה והמסחר לא אמד כהלכה את כמויות האורז והשמן שיש להחזיק במלאי חירום. המשרד גם לא נתן את דעתו על כמות מוצרי המזון, החיוניים לקיום האוכלוסייה בשעת חירום, שביצורם משתמשים בסוכר ובשמן.

בקביעת גודל המלאי הממשלתי לשעת חירום, התבסס המשרד על המלאי התפעולי הממוצע שמחזיקים גופים מסחריים, אף כי לא חלה עליהם חובה חוקית להחזיק מלאי.



מערך המשק לשעת חירום (להלן - מל"ח) מבוסס על החלטת ממשלה משנת 1972, הקובעת כי בשעת חירום (להלן - שע"ח) כל משרד ממשלתי יהיה אחראי להפעיל את המשק האזרחי שעליו הוא מופקד בעתות רגיעה. כדי להנחות את משרדי הממשלה בכל הקשור בעניין פעילותם בשע"ח ובעניין שמירת מלאי לשע"ח, הוקמה, על פי החלטות ממשלה, האחרונה שבהן מ-1986, ועדת מל"ח עליונה (להלן - ומ"ע) שחבריה הם מנכ"לים של משרדי ממשלה. יו"ר ומ"ע הוא סגן שר הביטחון; הוא מינה לתפקיד זה ממלא מקום קבוע, ועל פי החלטת הממשלה מואצלות לו כל סמכויות היו"ר. הוקם גם מטה מל"ח ארצי, שתפקידו, בין היתר, להנחות ולתאם את פעולות מערך מל"ח. מטה מל"ח ארצי מקבל מצה"ל תחזית בדבר משך התקופה שבה תשרור שע"ח, ועל פיה הוא קובע, בשיתוף המשרד הממשלתי הנוגע בדבר, את כמויות המלאי שיש להחזיק לשע"ח, כדי לספק את הצריכה באותה תקופה. סוגי המלאי והכמויות נקבעים בידי ומ"ע, באישור של ועדת השרים לענייני כלכלה.

משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) עסק במשך שנים רבות, באמצעות מינהל הסחר הממשלתי, ביבוא ובשיווק של מוצרי מזון בסיסיים. אף שב-1994, עם השלמת הליברליזציה וסגירת מינהל הסחר הממשלתי הופסקה פעילותו בתחום זה, נשארה הרשות העליונה למזון במשרד (להלן - הרשות) רשות ייעודית של מערך מל"ח. הרשות פועלת במסגרת ומ"ע ואחראית לשמירת מלאי ממשלתי מתאים של מצרכי מזון חיוניים ולאספקתם לאוכלוסייה בשע"ח. במסגרת הרשות פועל במשרד ממונה על מל"ח מזון, שתפקידו, בין היתר, לטפל בצד התפעולי של החזקת מלאי המזון: רכישת מלאי בשעת צורך; הבטחת מקומות אחסון; פיקוח שוטף על קיומו של המלאי ועל איכותו; וריענון המלאי.

מצרכי המזון, שהוגדרו חיוניים לשע"ח, הומלצו על ידי הרשות ואושרו בידי ומ"ע הם: חיטה, קמח, שמרים, סוכר, אורז, בשר בקר קפוא, אבקת חלב, פולי סויה, שמן, תה, קפה וטבק. מלאי החירום של חיטה מוחזק בידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר. ביבוא ובשיווק של מוצרים אלה שוררת ריכוזיות רבה, ולעתים השליטה בשוק במוצר מסוים נמצאת בידי גוף מסחרי אחד. לפיכך, למכרזים לריענון המלאי, דהיינו הוצאת המוצר הישן והכנסת מוצר טרי תחתיו - או לרכישת כמות נוספת למלאי קיים - מוגשת לעתים הצעה אחת בלבד, כך שאין תחרות בין מציעים.

רכיבי ההוצאה השוטפת של המשרד על החזקת המלאי הם בעיקר: ריענון, אחסון, פיקוח ובעת הצורך - הוצאות להגדלת המלאי. בשנת 1993 הוציא המשרד על שמירת המוצרים שבמלאי

החירום כ-9 מיליון ש"ח, וב-1994 - כ-9.7 מיליון ש"ח. נוסף על ההוצאה הכלולה בתקציב, יש לממשלה הוצאה תחשיבית - מימון המלאי - שאינה נזקפת בתקציב המשרד. מחישוב שערך משרד מבקר המדינה עולה כי ערך מלאי המזון לשע"ח שבבעלות המדינה מגיע לכ-55 מיליון דולר ועלות המימון השנתית מגיעה לכ-3.9 מיליון דולר.

בחודשים מאי - יולי 1995 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי קביעת המוצרים שבמלאי ואת תקני כמויות המלאי שקבע המשרד לכמה מוצרים; את גודל המלאי הממשלתי; את סדרי הרכישה והרעיון של המלאי ואת הפיקוח על החזקתו.

### קביעת המוצרים במלאי החירום

באפריל 1992 מינה ממלא מקום קבוע ליו"ר ומ"ע צוות בראשות ראש הרשות (להלן - הצוות) והטיל עליו לבחון מחדש את סל המזון לשע"ח. הצוות התבקש לבחון את הרגלי הצריכה של האוכלוסייה ואת הפריטים החיוניים להחזקה במלאי חירום. בבחינה התבקש הצוות להביא בחשבון את יכולת הייצור של המוצרים בארץ בהתחשב בחומרי גלם מהארץ ומחו"ל ואת פריסת אחסון המוצרים. באוגוסט אותה שנה הגיש הצוות את מסקנותיו למנכ"ל המשרד ולממלא מקום קבוע ליו"ר ומ"ע, ולפיהן לא חלו שינויים בהרגלי הצריכה הבסיסיים של האוכלוסייה ויש להמשיך ולשמור לשע"ח את המוצרים שנשמרו בעבר. הצוות בחן את המוצרים המוחזקים במלאי חירום וחילקם לשלוש קבוצות בסיסיות:

(1) מוצרי מזון בסיסיים שבלעדיהם אין קיום לאוכלוסייה ולצה"ל, הכוללים חיטה, שמנים, סוכר, אבקת חלב.

(2) מוצרי מזון הנגזרים מהרגלי הצריכה היום יומיים הכוללים קפה, תה, אורז.

(3) מוצרי מזון המוכתבים בעיקר ע"י צה"ל: טבק, בשר קפוא.

1. להשלמת סל המוצרים הבסיסיים הביא הצוות בחשבון צריכה בשע"ח של המוצרים המיוצרים בארץ באורח שוטף, ואלה הם: פירות, ירקות, ביצים, בשר עוף, חלב ותוצרת חלב. היות שהייצור בארץ מספק את מלוא הביקוש למוצרים אלה, אין צורך לשמור מהם מלאי לשע"ח.

ענף החלב מספק זה שנים רבות את מלוא הצריכה של חלב ניגר. למרות זאת מחזיק המשרד מאז 1980 מלאי חירום של אבקת חלב מיובאת, כדי שתשמש חומר גלם לתעשיית המזון. לפי נתוני "מאזן המזונות" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יובאה בשנים 1990 - 1993 אבקת חלב בהיקף של כ-20% מן הצריכה השנתית הממוצעת. מאחר שההנחה היא שבארץ ימשיכו לייצר מוצרים חיוניים בשע"ח, יהיה אפשר - על פי נתונים אלה - להמשיך ולייצר חלב שיספק את כל הצריכה ואבקת חלב בשיעור של 80% מהצריכה הדרושה לייצור תוצרת חלב, הכוללת מגוון של מוצרים ומעדנים. ערך מלאי אבקת החלב הנשמר בידי המשרד מגיע למיליוני דולרים ועלויות המימון השנתיות מגיעות למאות אלפי דולרים, נוסף על ההוצאות השוטפות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי יש לבדוק אם בשע"ח יהיה אפשר לצמצם את ייצור מוצרי החלב לכמה מוצרים בסיסיים, ולהימנע משמירת אבקת חלב במלאי המזון לשע"ח.

בתשובתו מאוקטובר 1995 הודיע המשרד, כי על פי החלטת ממשלה מאוגוסט אותה שנה בדבר הקטנת התקציב להחזקת מלאי מזון וגרעינים ועל פי סיכום במטה מל"ח ארצי, ב-1996 יוקטן מלאי אבקת החלב ב-500 טון. הכמות שתוחזק כמלאי חירום, לאחר ההפחתה, מיועדת בעיקר

לצריכת תינוקות, ודרושה עקב הקושי להבטיח הובלה של חלב ניגר בשע"ח. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי הכמות המוקטנת נתקבלה כתוצאה מהפחתה של 500 טון מהמלאי ולא על סמך חישוב הכמות הדרושה לצריכת תינוקות.

**2. כאמור, נימק הצוות את שמירת התה, הקפה והאורז לשע"ח בצורך לספק את הרגלי הצריכה היום-יומיים של האוכלוסייה. אולם קביעת הצוות כי מוצרים אלה משקפים את הרגלי הצריכה היום-יומיים לא התבססה על סקר הרגלי צריכה.**

בתשובתו מאוקטובר 1995 הודיע המשרד, כי מחקר של אגף התכנון שבמטה הכללי של צה"ל (אג"ת) מיוני 1991, שבדק את הרגלי הצריכה, מצביע שמחסור בתה ובקפה בשע"ח עלול לפגוע בכושר העמידה של הציבור בעורף. מעיון במחקר עולה, כי בחינת רשימת מוצרי המזון מתבססת על הערכה סובייקטיבית של צוות המחקר, הערכה הנשענת על נורמות התנהגותיות אשר לדעתם יש להן אחיזה בציבור הרחב, ולא על סקר הרגלי צריכה.

### כמות מלאי החירום

1. מלאי החירום שנקבע אמור לספק את צריכת האוכלוסייה בשע"ח. כדי לקבוע את גודל המלאי הנדרש, יש לבדוק כמה צורכת האוכלוסייה מכל מוצר ומוצר בפרק זמן שאורכו כאורך תקופת החירום שנקבעה. משרד מבקר המדינה בדק את האומדנים שקבע המשרד לשלושה מהמוצרים שבמלאי - אורז, סוכר ושמן. הבדיקה התבססה על נתוני מאזן המזונות של ישראל, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. "מאזן המזונות" הוא רישום המזון וסיכומו בתוך תחומי הקו הירוק והתפלגותו לפי ייצור בארץ, יצוא, יבוא ושינוי במלאי. המצרכים הרשומים במאזן הם מצרכי מזון "ראשוניים" הכלולים גם במוצרי מזון מעובדים אחרים. לדוגמה: בחישוב כמות הצריכה של הסוכר כוללים גם את הסוכר המשמש בייצור ממתקים, תרכיזים, משקאות קלים ועוד. על פי מאזן המזונות, היצוא כולל גם את המצרכים המועברים מישראל לאזורי יהודה והשומרון וחבל עזה (להלן - השטחים). מאחר שבשנים 1988 - 1993 היה על המשרד לשמור מלאי חירום, לרבות לצריכת תושבי השטחים, אמד משרד מבקר המדינה את צריכתם על יסוד ההנחה שהצריכה הממוצעת לנפש בשטחים זהה לצריכה הממוצעת לנפש בתוך הקו הירוק. הצריכה של מוצר מזון מחושבת בדרך הזאת: הכמות המיוצרת בארץ בתוספת הכמות המיובאת והשינויים במלאי פחות כמות מיוצאת. לכמות המתקבלת מחישוב זה יש להוסיף את אומדן הצריכה בשטחים.

משרד מבקר המדינה השווה את אומדני הצריכה של האוכלוסייה בתוך הקו הירוק ובשטחים, בשנים 1988 - 1993, לתקני המלאי שקבע המשרד, ולהלן הממצאים:

**צריכת אורז:** המשרד קבע את תקן מל"ח לאורז בהסתמך על נתוני היבוא בלבד ואילו משרד מבקר המדינה אמד את צריכת האורז על פי נתוני מאזן המזונות. השוואת תקני המשרד לאומדני הצריכה שערך משרד מבקר המדינה מלמדת שבכל אחת מהשנים הנסקרות היה תקן מל"ח גדול מהדרוש להבטחת הצריכה בשע"ח בשיעור שנע מ-26% עד 52%.

**צריכת סוכר:** את תקן מל"ח לסוכר קבע המשרד על פי נתוני יבוא סוכר בניכוי הכמות המופנית לתעשיות התרכיזים והמשקאות הקלים. גם במוצר זה ביסס המשרד את תקן מל"ח על נתוני היבוא בלבד. משרד מבקר המדינה אמד את צריכת הסוכר על פי נתוני מאזן המזונות (כולל התאמתה לצריכת תושבי השטחים). אומדן הצריכה מורכב מצריכה ישירה של סוכר בידי משקי בית ומצריכת סוכר לשימוש בתעשייה לייצור תרכיזים, משקאות קלים, ממתקים וכד'. משרד מבקר המדינה אמד את הצריכה הישירה של סוכר ב-335- מהצריכה הכוללת של סוכר (האומדן נעשה על בסיס מסמך שהוכן בשביל המשרד בידי מנהל מפעל מענף הסוכר).

השוואת תקני המשרד לאומדני הצריכה הישירה שערך משרד מבקר המדינה מלמדת שבכל אחת מהשנים הנסקרות היה תקן מל"ח גדול מהדרוש להבטחת הצריכה הישירה בשע"ח בשיעור שנע מ-154% עד 187%.

בתשובתו מאוקטובר 1995 ציין המשרד כי "צמצום מלאי הסוכר לתעשייה משמעו השבתת חלק ממפעלי תעשיית המזון החיוניים, אשר חיוניותם של מוצריהם בשע"ח הולכת וגדלה וזאת מסיבות כדלקמן:

א. לאוכלוסייה השוהה במקלטים ובמרתפים מוגנים.

ב. אריזה מוגנת - בצנצנות ובפחיות העמידים בפני חל"כ ונוחים לשמירה והפצה."

לדעת משרד מבקר המדינה, הנימוק שמוצרים שיש בהם סוכר הארוזים בצנצנות ובפחיות מוגנים מפני חל"כ (חומרי לחימה כימיים) אינו הגיוני, שכן הסוכר המשמש חומר גלם לייצור המוצרים אינו מוגן מפני חומרים אלה.

**צ ר י כ ת ש מ ן:** תקן מל"ח למלאי השמן מורכב משני תקני משנה: תקן למלאי פולי סויה שמהם מפיקים שמן; ותקן לשמן מזוקק, או שמן גולמי שמזקקים בארץ. מאחר שהאוכלוסייה צורכת שמן ולא פולי סויה, תרגם משרד מבקר המדינה את תקן מלאי פולי סויה למונחי שמן.

משרד מבקר המדינה אמד את הצריכה הכוללת של שמן (האומדן כולל צריכת שמן ומרגרינה<sup>1</sup> של תושבים בתוך תחומי הקו הירוק ובשטחים לצריכה ישירה ולתעשייה). על פי אומדן מינהל המזון של המשרד, 40% מצריכת השמן ו-64% מצריכת המרגרינה נצרכים ישירות במשקי הבית והשאר - בתעשיית המזון. בתעשיית המזון משמשים השמן והמרגרינה לייצור טוגנים, חטיפים, רטבים ועוד. משרד מבקר המדינה הפחית מאומדן הצריכה הכוללת את כמויות השמן והמרגרינה המופנות לתעשיית המזון והגיע לאומדנים של צריכה ישירה של שמן.

**השוואת תקני המשרד לאומדני הצריכה הישירה שערך משרד מבקר המדינה מלמדת שבכל אחת מהשנים הנסקרות היה תקן מל"ח גדול מהצריכה בשיעור שנע מ-63% עד 100%. בתשובתו מאוקטובר 1995 הודיע המשרד, כי על פי החלטת הממשלה מאוגוסט אותה שנה יפורסם בשנת 1996 מכרז למכירת 1,400 טון שמן, ודבר זה יקטין את המלאי הממשלתי.**



לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון אילו ממוצרי המזון, שסוכר ושמן משמשים רכיב בייצורם, אכן חיוניים לקיום האוכלוסייה בשע"ח. בחינה זאת יש לעשות בשים לב לעובדה שאף אם יוחלט שמוצרים מסוימים חיוניים בשע"ח, יתכן שרכיבים נוספים המשמשים בייצור אותם מוצרים לא יהיו בהישג יד או שיחסרו אמצעי ייצור אחרים (כוח אדם, למשל) לייצורם. לבחינת נושא זה יש חשיבות רבה גם מבחינה כספית, משום שבמלאי מוצרי המזון שאינם משמשים לצריכה ישירה מוחזקים סוכר ושמן בשווי של עשרות מיליוני דולרים.

2. עד ליישום הסכם האוטונומיה עם הרשות הפלשתינאית חלה על המדינה החובה לדאוג בזמן חירום לאוכלוסייה בשטחים המוחזקים. אולם, מאז העברת הסמכות בעניינים כלכליים לידי

<sup>1</sup>המרגרינה מכילה 85% שמן.

הרשות הפלשתינאית מכוח ההסכם שחתמה עמה מדינת ישראל בסוף מאי 1994, אין למדינה מחויבות בתחום זה כלפי תושבי אזור חבל עזה ואזור יריחו המונים כ-0.8 מיליון תושבים. על אף העברת הסמכות, לא שונתה הכמות הנשמרת במלאי חירום. בספטמבר 1995, לאחר סיום הביקורת, ביקש ממלא מקום קבוע ליו"ר ומ"ע מהממונה על אגף התקציבים שבמשרד האוצר לקבל החלטה בדרג ממשלתי, בדבר מחויבות מדינת ישראל למלאי חירום באזורי האוטונומיה.

3. כמות המלאי שנשמרה מכל המוצרים היא בהיקף הנדרש למספר חודשי צריכה, למעט טבק שהמלאי שלו היה בהיקף גדול יותר. ברור שלא יתכן מצב שבו חלפה שע"ח לגבי כל המוצרים ונשארה שע"ח לגבי טבק. לפיכך, החזקת טבק בכמות ליותר חודשי צריכה מיתר המוצרים היתה בלתי סבירה.

במאוס 1995 הפחית המשרד את מספר חודשי הצריכה לצורך החזקת טבק. אולם בעקבות קיצור מספר חודשי הצריכה של שמירת טבק לא הוקטן המלאי הממשלתי, אף שהדעת נותנת שהיה על המשרד להקטינו. הקטנת ערך מלאי הטבק היתה מתבטאת בחסכון של מאות אלפי דולרים.

**בתשובתו מדצמבר 1995 הודיע המשרד, כי במסגרת החלטת הממשלה מאוגוסט 1995, הנוגעת לשנת 1996, סוכם בומו"ע שהממשלה תחדל להחזיק מלאי של טבק.**

### גודל המלאי הממשלתי

מדיניות ומ"ע והמשרד היא, כי יש להחזיק מלאי בבעלות ממשלתית שעליו יש לרשות שליטה ישירה ויש לקיים פיקוח שוטף על המלאים שבבעלות יבואנים פרטיים, העוסקים ביבוא של המוצרים הנכללים במלאי חירום. הפיקוח השוטף נועד לאיסוף מידע על המלאי הפרטי, כדי שבעת חירום תוכל הרשות לשלוט גם עליו, והכמות שתעמוד לרשות האוכלוסייה תכלול את המלאי הממשלתי ואת המלאי הפרטי שמחזיקים גופים מסחריים משיקולים תפעוליים ועסקיים.

כדי לקבל מידע על המלאי הפרטי של מוצרי מל"ח, מבקש המשרד מהגופים המסחריים לדווח לו בכל חודש על הכמות של כל מוצר שהם מחזיקים. הבקשה נעשית בלא סמכות חוקית, והדיווח נמסר מרצונם החופשי של בעלי המלאים. על פי דיווח זה רושם המשרד את הכמות שבידי הגופים המסחריים כחלק ממלאי החירום בלא לוודא שהכמויות שדווח עליהן אכן נמצאות במחסנים. לפי הסברי המשרד, גודל המלאי הממשלתי נגזר מההפרש שבין התקן לבין הכמות הממוצעת של המלאי המוחזקת בידי הגופים המסחריים.

כאמור, לא חלה על הגופים המסחריים חובה חוקית להחזיק מלאי בכמות מסוימת, ושיקוליהם להחזקת מלאי הם שיקולים כלכליים שאינם קשורים למלאי חירום, אלא מושפעים משער הריבית, מציפיות לשינויים במחירי המוצרים ומגורמים אחרים. לפיכך יש סיכון בהסתמכות על מלאי תפעולי כזה. כאשר מתבססים על המלאי הממוצע, גדל הסיכון אם הנתונים מצביעים על סטיות גדולות ממנו. הסיכון הקטן ביותר כרוך בהסתמכות על הכמות המזערית שאליה הגיע המלאי התפעולי הפרטי במשך שנים אחדות.

גם בהסתמכות על המלאי המזערי טמונה סכנה, והיא - שבשע"ח המלאי שהובא בחשבון לא יהיה זמין, כולו או חלקו. לפיכך, ההחלטה אם להביא בחשבון מלאי פרטי לשע"ח ואם כן - באיזו מידה, צריכה להתקבל אצל הגורמים הביטחוניים והמדיניים המתאימים.

בידי המשרד יש נתונים על המלאי התפעולי שהחזיקו הגופים המסחריים מיוני 1993 עד אפריל 1995. משרד מבקר המדינה ריכז את הנתונים על הכמות המזערית שהגופים הללו החזיקו מכל

אחד מהמוצרים שבמלאי החירום, והוסיף את הכמות הזאת לכמות המצרכים שהממשלה החזיקה באותה תקופה. הכמות הכוללת השוותה למלאי הנדרש על פי תקן מל"ח.

מההשוואה עולה כי במלאי של שני מוצרים יש עודף בשיעור ניכר: בטבק - 67% ובשמן - 22%. לעומת זאת, המלאי של שלושה מוצרים היה קטן בהרבה מהנדרש: אורז - 29% פחות מהנדרש, תה - 27%, ואבקת חלב - 25%. במלאי של סוכר ופולי קפה היה חוסר של 2% בלבד.

לשינוי במלאים על פי תקני מל"ח יש משמעות כספית: הקטנת מלאי הטבק והשמן מביאה לחיסכון של 8.0 מיליון דולר. להגדלת מלאי הסוכר, האורז, פולי קפה, התה, ואבקת חלב, נדרשת תוספת כוללת של 4.5 מיליון דולר. החיסכון נטו משינוי במלאים על פי תקני מל"ח יגיע ל-3.5 מיליון דולר.

כאמור, בהשוואה הובאה בחשבון הכמות המזערית שהחזיקו הגופים המסחריים בעבר, אך אין ודאות שאפילו אותה הם ימשיכו להחזיק בכל עת. אפשר שיחזיקו כמות קטנה מהמזערית שהחזיקו בעבר, ואז עלול להיווצר מחסור במלאי החירום.

### החזקת מלאי סוכר

מלאי הסוכר הממשלתי מוחזק מקצתו בידי המשרד, במחסן ממשלתי או במחסן שהממשלה שוכרת, ומקצתו בידי שלושה גופים מסחריים, במחסניהם. לשם ריענון מלאי הסוכר המוחזק בידי המשרד, עליו לפרסם מכרז פעם בשנים מספר ולשלם תמורת החלפת הסוכר הישן בסוכר טרי. אשר לריענון המלאי שבידי הגופים המסחריים - הדבר כלול בתשלום החודשי שהמשרד משלם תמורת החזקת הסוכר.

משרד מבקר המדינה בחן את העלות החודשית (במחירי מאי 1995) של החזקת מלאי הסוכר בידי המשרד עצמו, לעומת החזקתו בידי גופים מסחריים. להלן בטבלה תוצאות ההשוואה (בש"ח לטון):

אזור	עלות החזקה* בידי המשרד עצמו	עלות החזקה* בידי גופים מסחריים	הפרש
צפון	13.09	11.61	1.48
מרכז	12.70	10.61	2.09
דרום	9.09	10.99	-1.90

\* אלה רכיבי העלות שהובאו בחשבון: דמי שכירות בפועל של המחסן, או פחת וריבית על השקעה במחסן שבבעלות ממשלתית; מסי ארנונה ודמי ריענון המלאי. על פי נתוני המשרד, תדירות ריענון המלאי, היא אחת לארבע שנים באזורי הצפון והמרכז, ואחת לשלוש שנים באזור הדרום. דמי הריענון חושבו על פי תדירות זאת.

הטבלה מראה שבאזורי הצפון והמרכז היתה ההחזקה העצמית יקרה מהחזקת המלאי בידי גופים מסחריים, ובאזור הדרום היתה ההחזקה העצמית זולה יותר. אילו הוחזק המלאי כולו בידי גופים מסחריים, היה נחסך סכום של כ-84,000 ש"ח בשנה.

## מכרזים ממשלתיים

כאמור, כל המלאי הממשלתי, למעט חלק מהסוכר, מאוחסן ומרוענן אצל הגופים המסחריים. חלוקת הכמויות שיוחזקו בידי הגופים המסחריים השונים והמחירים המשולמים להם נקבעו, למרבית המוצרים, במכרזים.

בספטמבר 1992 העניקה ועדת פטור ממכרז של אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר פטור ממכרז להתקשרות עם "המועצה לענף החלב בישראל" לשם אחסון אבקת חלב. הנימוק לפטור היה, שהמועצה היא הגוף הבלעדי בארץ האחראי ליבוא, לייצור ולשיווק של אבקת החלב. נוסף על כך אושרו באותו מועד בקשות להארכת תקופת ההתקשרות עם הגופים האלה: שלושה מפעלים לאחסון ולריענון שמן; טחנת אורז - לאחסון ולריענון 1,000 טון אורז; חברה לייצור סיגריות - לאחסון כ-480 טון טבק. כמו כן אושרה הארכת תקופת ההתקשרות לשכירת המחסנים בצפון הארץ ובדרומה.

הביקורת העלתה, כי המכרז האחרון להחזקת סוכר ממשלתי היה בדצמבר 1992. הוא נועד להחלפה, לריענון ולאחסון סוכר המוחזק במחסן ממשלתי בצפון הארץ ואחסונו במחסן של הזוכה במכרז. למכרז התקבלו שלוש הצעות, ונבחרה ההצעה הזולה מכולן. כמות הסוכר שהוצעה במכרז היתה כ-10% מכלל הסוכר הממשלתי וכ-15% מהסוכר שבידי גופים מסחריים. הביקורת העלתה, כי ביוני אותה שנה הוארך בשלוש שנים בלא מכרז, חוזה לאחסון כ-85% מכלל הקפה שבבעלות ממשלתית. מכאן, שבשלוש השנים האחרונות עשה המשרד מכרז להחזקת כמות קטנה יחסית של סוכר, אך לא ראה לנכון לפרסם מכרז להחזקת קפה בכמות האמורה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעשות מכרזים מפעם לפעם כדי לתת לגופים מסחריים אחרים אפשרות להיכנס לתחום זה ולהתחרות בגופים שכבר עוסקים בכך.



הרשות העליונה למזון אחראית להחזקת מלאי חירום של מזון, על פי מדיניות ועדה עליונה למשק לשעת חירום (ועדת מל"ח עליונה). הביקורת העלתה כי קביעת המוצרים שיש לשמור במלאי חירום לא התבססה על סקר הרגלי צריכה. משרד מבקר המדינה בחן שלושה תקני מלאי של מוצרים הנכללים במלאי חירום (אורז, סוכר ושמן), והעלה כי משרד התעשייה והמסחר קבע את התקנים שלהם בהסתמך על היבוא בלבד. כתוצאה מכך תקני המלאי של אורז ושמן אינם משקפים את הצריכה. הביקורת העלתה כי תקני המלאי של סוכר ושמן כוללים את הכמויות הדרושות לתעשיית המזון וכי המשרד לא קבע אילו מוצרי מזון שסוכר ושמן משמשים חומרי גלם בייצורם אכן חיוניים לקיום האוכלוסייה בשעת חירום. לפי חישובי משרד מבקר המדינה ערך הסוכר והשמן, שאינם משמשים לצריכה ישירה, המוחזקים במלאי חירום מסתכם בעשרות מיליוני דולרים. בקביעת החלק שבבעלות הממשלה מתוך מלאי החירום, התבסס המשרד על כמות המלאי הממוצעת שבידי הגופים המסחריים ולא על הכמות המזערית שבידיהם, ובכך נטל סיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התעשייה והמסחר לקבוע אילו מוצרים יש לשמור במלאי החירום בהתבסס על בחינת הרגלי הצריכה של האוכלוסייה. על המשרד לבחון מחדש את תקני הכמויות של כל המוצרים שבמלאי החירום ולקבוע תקנים שישקפו כראוי את הצריכה. עוד על המשרד לקבוע אילו מוצרים המשמשים חומרי גלם בתעשיית המזון אכן חיוניים לקיום האוכלוסייה בשעת חירום ולקבוע את תקני המוצרים בהתחשב בבחינה זאת. על הגורמים הנוגעים בדבר לשקול מחדש, בעת קביעת גודל המלאי שבבעלות ממשלתית, האם ניתן להתבסס על המלאי הממוצע הנמצא בידי גופים פרטיים או על המלאי המזערי שבידיהם או שעל הממשלה להחזיק בבעלותה את כל מלאי החירום.