משרד התעשייה והמסחר

פעולות ביקורת

במשרד התעשייה והמסחר נבדק הסיוע שנותן המשרד לעיירות פיתוח בכמה מסגרות:א. החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.ב. תכניות סיוע שונות שהופעלו בעקבות המלצות ועדה שבחנה כלי סיוע שיחליפו את הכלים הקיימים להשגת מטרות החוק לעידוד השקעות הון; הביקורת התמקדה בתכנית לפיתוח הון אנושי לתעשייה, ובטיפול הממוקד בעיירות פיתוח.ג. החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (ראו גם הפרק "ערי הפיתוח בדרום הארץ").

נבדקו פעולות של הצוות להקמת הרשות להסמכת מעבדות, ושל פעולות הרשות ממועד הקמתה. הביקורת התמקדה בהליכי הסמכת מעבדות ובנושאי כוח אדם.

תכניות עידוד לאזורי עדיפות לאומית

סיוע באמצעות החוק לעידוד השקעות הון

משרד מבקר המדינה בדק את הסיוע שנותן משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) לעיירות פיתוח בכמה מסגרות: 1. החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק); 2. תכניות סיוע שונות שהופעלו בעקבות המלצות ועדה שבחנה כלי סיוע שיחליפו את הכלים הקיימים להשגת מטרות החוק; 3. החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984.

החוק משמש זה עשרות שנים הכלי העיקרי לעידוד השקעות הון בישראל. החוק נועד לעודד יוזמה כלכלית והשקעות של משקיעים מהארץ ומחו"ל כדי לממש מטרות אלה: 1. פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, ניצול יעיל של אוצרותיה ושל יכולתה הכלכלית וניצול מלא של כושר הייצור של מפעליה; 2. שיפור מאזן התשלומים של המדינה, על ידי הקטנת היבוא והגדלת היצוא; 3. קליטת עלייה, פיזור מתוכנן של האוכלוסייה ברחבי המדינה ויצירת מקורות עבודה חדשים. עיקר העידוד שניתן לפי החוק למשקיעים במפעלי תעשייה הוא סיוע במענקים והטבות מס על פירות ההשקעה, ומסוף 1990 עד סוף 1996 גם הלוואות בערבות מדינה. על ביצוע החוק ממונים שר האוצר ושר התעשייה והמסחר (להלן - שר התמ"ס), והביצוע בפועל הוא בידי מרכז ההשקעות שבמשרד (להלן - המרכז). מינהלת המרכז (להלן - המינהלה) דנה בתכניות השקעה

המובאות לפניה ומאשרת את התכניות הכדאיות למשק המדינה או שיש בהן כדי לקדם את מטרות החוק[1].

יזם המבקש לקבל מעמד של מפעל מאושר לשם ביצוע תכנית השקעה, צריך להגיש בקשה הן למרכז והן לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - בל"ת). בבקשה עליו לפרט, בין היתר, את תחזיותיו בדבר מחזור המכירות של המפעל, היקף היצוא שלו ומספר המועסקים בו אחרי סיום ביצוע התכנית. בל"ת עושה סקר כלכלי כדי לבדוק את כדאיות ההשקעה, ובהסתמך על תוצאותיו ועל חוות הדעת של המינהל הענפי במשרד, מחליטה המינהלה אם לאשר או לדחות את תכנית ההשקעה. לאחר שהמינהלה מאשרת תכנית השקעה, מוציא המרכז כתב אישור ליזם, ובו מפורטים סכום ההשקעה ותנאים מיוחדים שהאישור מותנה בהם.

הערכת המועילות של הסיוע על פי החוק

1. כדי לגרום לפיזור מתוכנן של האוכלוסייה ברחבי המדינה וליצור מקומות עבודה חדשים, נקבע בחוק כי יזם המשקיע במפעל באזורי עדיפות לאומית (להלן - אזורי עדיפות) יהיה זכאי למענקים, ויזמים באזור עדיפות א', המרוחק יותר ממרכז הארץ, יהיו זכאים למענקים בשיעור גדול יותר מאשר באזור עדיפות ב', הקרוב יותר למרכז הארץ. יזם המשקיע במרכז הארץ אינו זכאי למענקים. גם שיעור הטבות המס שיזמים זכאים לקבל על פירות השקעתם נקבע לפי אזור העדיפות שבו נמצא המפעל. בדרך זו רצה המחוקק לתמרץ יזם, שהשיקול המרכזי המנחה אותו הוא הכדאיות הכלכלית של השקעתו, להשקיע באזורי עדיפות למרות נחיתותם היחסית.

גם אמות המידה לאישור השקעה מקלות עם מפעלים באזורי עדיפות. כך, לדוגמה, במרכז הארץ יקבל מפעל מעמד של מפעל מאושר רק אם הוא אמור לייצא חלק ניכר מתפוקתו, ואילו שיעור היצוא הנדרש ממפעלים מאושרים באזורי עדיפות קטן יותר, ולעתים אין הם נדרשים לייצא כלל. הקלה זו מושכת לאזורי העדיפות גם מפעלים שסיכוייהם לעמוד בתחרות בחו"ל קטנים, ואלה ברובם מייצרים מוצרים שאינם מתוחכמים, ושכר העובדים בהם נמוך יחסית.

2. כיוון שהמענק ניתן בשיעור מסוים מההשקעה בציוד ובמבנים, מעודד החוק השקעה במפעלים עתירי הון, ואמנם הוקמו באזורי העדיפות, במיוחד בעבר, בעיקר מפעלים עתירי הון בענפים לא מתוחכמים. השכר במפעלים מסוג זה נמוך יחסית, ושיעור המהנדסים והטכנאים המועסקים בהם קטן בהשוואה למפעלים אחרים. במחקר שנעשה בשנת 1997[2] הועלה כי רק 7% מהמועסקים במפעלי תעשייה במחוז הדרום הם מהנדסים וטכנאים, לעומת 10.8% בשאר אזורי הארץ. גם בענפים מתוחכמים, דוגמת חשמל ואלקטרוניקה, מוצרי מתכת, מכונות וכלי הובלה, קטן שיעור הטכנאים והמהנדסים במחוז הדרום מזה שביתר אזורי הארץ - 21% לעומת 37% - והשכר נמוך יחסית. לדוגמה, בשנת 1998 היה השכר הממוצע לשעת עבודה בענפי המתכת והאלקטרוניקה במחוז הדרום 40 ש"ח, ואילו השכר הממוצע הארצי לשעת עבודה בענפים אלה היה 46 ש"ח[3]. ככל הנראה, ההבדלים בין התעשיות המתוחכמות בדרום לתעשיות כאלה ביתר האזורים, נובעים בין היתר מכך שלתעשיות מתוחכמות, שההשקעה בהון אנושי בהן גבוהה, אין תמריץ מספיק להגיע לאזורי עדיפות.

3. באמצע 1991 החליטה הממשלה לפתוח את המשק הישראלי בתוך שבע שנים ליבוא ממדינות שאין לישראל הסכמי סחר עמן (מדינות שלישיות). החלטה זו חייבה מפעלים בענפים

---

[1] בדיקה קודמת שעשה משרד מבקר המדינה להערכת השגת מטרות החוק ראו בדוח 46, עמ' 585

[2] דפנה שורץ ועליזה פליישר, האם הנגב ערוך לקליטת התעשיות החדשות, רחובות 1997.

[3] משרד התעשייה והמסחר, מינהל תכנון וכלכלה, התעשייה בישראל 1998

שאינם מתוחכמים, בעיקר ענפים עתירי כוח עבודה, לעמוד בתחרות עם מוצרי יבוא זולים. עקב כך נסגרו מפעלים, ובמפעלים אחרים צומצם הייצור או הועבר למדינות שכנות. מאחר שנפגעו מפעלים בענפים שאינם מתוחכמים, נפגעה במיוחד התעסוקה באזורי העדיפות, שבהם מרוכזים מפעלים אלה.

פתיחת המשק ליבוא האמור, יחד עם מדיניות כלכלית מצמצמת שהוחל בביצועה בשנת 1996, היו בין הגורמים שהגדילו את שיעורי האבטלה בדרום הארץ יותר מאשר במרכזה. לפי נתוני בנק ישראל, ההפרש בין שיעורי האבטלה במרכז הארץ לשיעורי האבטלה בדרומה גדל מ-2.4% בשנים 1990-1993 לכ-4.2% בשנים 1994-1997. גם מנהל מרכז ההשקעות הצביע על תופעה זו, ובדוח שלו לשנת 1998 נאמר כי "המשק הישראלי נמצא בשינוי מבני המתבטא במעבר מענפים מסורתיים עתירי הון או עבודה זולה לענפים מתקדמים עתירי ידע וטכנולוגיה ...

מגמות אלה גררו בעקבותיהם תהליך של אבטלה מבנית באזורי העדיפות הלאומית אשר בהם בלטה הירידה בפעילות התעשייה המסורתית".

4. מאז נחקק החוק לפני 40 שנה, שילמו המשרדים הממונים על ביצועו מיליארדי דולרים ליזמים במענקים, בהטבות מס ובהטבות אחרות. למרות זאת לא העריך המשרד את תרומת החוק לתעשייה בארץ, ובמיוחד לתעשייה באזורי העדיפות. המשרד לא בדק אם המפעלים שקיבלו הטבות לפי החוק עמדו בתחזיות בדבר מספר המועסקים, התפוקה, היצוא ועוד, שעל פיהן אושרו ההטבות. המשרד גם לא בדק אם אורך החיים של מפעלים אלה גדול משל מפעלים שאינם מקבלים הטבות לפי החוק, ומה הסיבות לקריסת מפעלים שקיבלו הטבות אלה.

מאז נחקק החוק חלו שינויים מבניים בתעשייה: מעבר מתעשיות עתירות הון לתעשיות עתירות טכנולוגיה, שבהן ההשקעה במבנים ובציוד נמוכה יותר, וההשקעה בהון האנושי גבוהה. גם השינויים שחלו במדיניות ההגנה על "תעשיות המסורתיות", והחשיפה ליבוא מתחרה ממדינות שלישיות, חייבו בדיקה מערכתית ומקיפה של התאמת החוק למצב החדש שנוצר ובמיוחד לצורך לעודד מפעלים עתירי טכנולוגיה להשקיע באזורי העדיפות, אך דבר זה לא נעשה.

(א) חוקרים באקדמיה ניסו לבדוק במהלך השנים אם השיג החוק את מטרותיו ומה השפעתו על התעשייה, בעיקר באזורי העדיפות. להלן תמצית המסקנות של כמה מן המחקרים בעניין זה, שנעשו בשנים 1976-1997:

בסוף שנות השישים החלה מגמה של סגירת הפער התעשייתי בין המרכזלפריפריה, אולם מגמה זו לא נכרה בשנות השבעים והשמונים, ובאזורי העדיפות החלו להצטבר דווקא "מפעלים מסורתיים" שאינם מאפשרים תעסוקה מקצועית ברמה גבוהה ושכר גבוה.

יעילות התמריצים הניתנים לפי החוק מוגבלת למדי. התמריצים עודדו השקעות באזורי העדיפות, אולם בסופו של דבר לא הביאו לגידול בהיקף ההשקעות, לתוספת של מפעלים או של מועסקים. לתמריצים יש השפעות לוואי לא רצויות: העדפת פעילות עתירת הון - במקום סיוע בהגברת התעסוקה; ניצול קטן יחסית של ההון המושקע; משיכת מפעלים שההשקעה בהם כרוכה בסיכון רב, סיכוייהם להיסגר גדולים ותוצרתם אינה מיועדת ליצוא, ולכן הם בעלי פוטנציאל צמיחה נמוך, דבר הפוגע ביציבות מצב התעסוקה.

ממחקר בנושא התעשייה בנגב שפורסם בשנת 1996[4] עולה שבעקבות העלייה הגדולה ותהליך השלום, חל גידול משמעותי במספר המפעלים והמועסקים בתעשייה בנגב. חל גם שינוי באופי התעשייה, אולם הוא לא גרם לשינוי הרצוי בשכר: במקום המפעלים בענף הטקסטיל עתיר העבודה המשלמים שכר נמוך, הוקמו מפעלי אלקטרוניקה לא מתוחכמים המשלמים אף הם שכר נמוך יחסית, וכך מונצח הפער בין הנגב למרכז הארץ.

המחקרים חזרו פעמים מספר, כבר מאמצע שנות השמונים, על הצורך הדחוף בבחינת החוק והתאמתו לצרכים החדשים של המשק, ואף הדגישו את הצורך לבחון מדיניות שונה וכלים חלופיים לחוק. למרות זאת לא יזם המשרד בחינה כנדרש.

(ב) בתחילת 1995 בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה עמדו מפעלים שאושרו להם תכניות השקעה, בתחזיות הנוגעות לשתיים מהמטרות העיקריות של החוק[5]: יצירת מקומות עבודה והגדלת היצוא. נבדקו מפעלים שניתנו להם הטבות לפי החוק בסך של 2 מיליארד דולר בשנים 1985-1994. נמצא, שרק רבע מהמפעלים עמדו בתחזיות בשני התחומים. עוד נמצא, כי אף שלפי התחזיות, שעל פיהן אושרו תכניות ההשקעה, היו ההשקעות אמורות ליצור כ-7,000 מקומות עבודה חדשים, גדל מספר מקומות העבודה במפעלים שבהם אושרו התכניות רק ב-500.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד לעשות בדיקה מערכתית ומקיפה של תכניות ההשקעה שביצוען הסתיים.

בדיון בממצאי הביקורת שהתקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה באוקטובר 1996 אמר מנהל המרכז: "אני מרגיש מאד לא נוח שמי שעשה את העבודה הראשונה להערכת הביצוע של מרכז ההשקעות זה מבקר המדינה. כמנהל המערכת אני מתכוון לקיים לעצמי מערכת של הערכה וביקורת ... משום שאני חושב שזה מכשיר ניהולי בסיסי כדי להפיק לקחים ממה שאנחנו עושים".

(ג) רק ב-1997, ובעקבות הדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה, יזם המרכז מחקר הערכה של יעילות הסיוע הניתן לפי החוק. במחקר נכללו 350 מפעלים, וב-50 מהם החליט המרכז לעשות מחקר מפורט יותר. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 1999, לא הסתיימה הסקת המסקנות מן המחקר.

בבדיקה שעשה המרכז ב-1998 על 26 המפעלים באופקים שביצעו תכניות השקעה שאישר המרכז בשנים 1985-1997, הועלה ש-20 מהמפעלים (כ-75%) היו פעילים. עוד העלתה הבדיקה שבכל ההיבטים שנבחנו (היקף ההשקעות, מחזור המכירות, היקף היצוא ומספר המועסקים), יש פער ניכר בין התחזיות שעל פיהן אושרה התכנית לבין התוצאות בפועל. תוצאה זו תואמת את ממצאי הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-1995.

(ד) מדד אפשרי נוסף לתועלת של הסיוע הניתן על פי החוק הוא מידת שרידותם של מפעלים שקיבלו סיוע כזה. באפריל 1999 בדק משרד מבקר המדינה, בעזרת נתוני המערכת הממוחשבת של המרכז, אם מפעלים שקיבלו סיוע בשנים 1985-1998 היו עדיין פעילים. נבדקו 347 מפעלי תעשייה שכל אחד מהם קיבל מהמרכז אישור לתכנית השקעה אחת או יותר ובסך הכול אושרו להם 537 תכניות. מפעלים אלה הם כל מפעלי התעשייה בדרום הארץ - להוציא את מצפה רמון ואילת - שקיבלו אישור לתכניות השקעה בשנים האמורות.

---

[4] אורן יפתאל, יהודה גורדוס וערן רזין, התעשייה בנגב - תהליכים מבנה ומיקום, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, 1996.

[5] ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח 46, עמ' 585.

הבדיקה העלתה ש-51 מפעלים (כ-15%) לא סיימו לבצע אף אחת מתכניות ההשקעה שאושרו להם אף על פי שחלפה שנה או יותר מהמועד הסופי שקבע להם המרכז לביצוען.

296 מפעלים סיימו לבצע לפחות תכנית אחת. מהם 59 מפעלים (20%) לא היו פעילים באפריל 1999. מפעל לא פעיל הוגדר מפעל שמחזור מכירותיו היה מזערי או אפס. 11 מ-237 המפעלים הפעילים (5%) היו בהליכי פירוק, והדבר מטיל ספק רב בכושר ההישרדות שלהם בעתיד.

משרד מבקר המדינה בדק גם מדגם אקראי של 60 מ-237 המפעלים הפעילים. הבדיקה העלתה ש-3 מפעלים (5%) היו בהליכי פירוק, ועוד 7 מפעלים (12%) הוגדרו בידי חברה המספקת מידע עסקי כמפעלים שסיכויי ההישרדות שלהם לטווח ארוך קטנים ביותר.

לסיכום, 20% מהמפעלים שסיימו לבצע את תכניות ההשקעה שאושרו להם בתקופה הנבדקת לא היו פעילים באפריל 1999, ולפי הבדיקה המדגמית, כ-17% מהמפעלים הפעילים היו ברמת סיכון גבוהה (מפעלים בפירוק או מפעלים שסיכויי ההישרדות שלהם לטווח ארוך נמוכים).

בחלוקה בין תכניות להקמת מפעלים לבין תכניות להרחבת מפעלים עולה כי 32% מהמפעלים שאושרה תכנית להקמתם לא היו פעילים באפריל 1999, ו-14% מהמפעלים שאושרה תכנית להרחיבם, לא היו פעילים באותו מועד.

בערים אופקים, שדרות ונתיבות היו כ-70% מהמפעלים פעילים באפריל 1999, ובירוחם היו כל המפעלים פעילים באותו מועד.

ההשקעה במפעלים הפעילים בדרום הארץ בעבור תכניות השקעה שאושרו להם בשנים 1985-1998 הסתכמה בכ-2.7 מיליארד דולר, והמענקים ששולמו להם - בסכום של כ-800 מיליון דולר. במפעלים הלא-פעילים, שההשקעה בהסוהמענקים ששולמו להם ירדו לטמיון,הסתכמה ההשקעה ב-188 מיליון דולר, והמענקים בסכום של כ-40 מיליון דולר.

מאז נחקק החוק לפני 40 שנה, שילמו המשרדים הממונים על ביצועו מיליארדי דולרים ליזמים במענקים, בהטבות מס ובהטבות אחרות. למרות זאת לא העריך המשרד את תרומת החוק לתעשייה בארץ, ובמיוחד לתעשייה באזורי העדיפות. לדעת משרד מבקר המדינה דרושה בדיקה מעמיקה של הסיבות לכישלון מפעלים כדי למקד את הטיפול בסיבות אלה ולהקטין ככל האפשר את מספר המפעלים הנכשלים. כמו כן מתחייבת בדיקה מעמיקה של התוצאות העסקיות שהשיגו המפעלים הפעילים, כדי לבחון אם עמדו בתחזיות שהיו בסיס לאישור תכניות ההשקעה בהם, ואם הסיוע להם השיג את מטרות החוק.

יישום המלצות ועדת גבאי

ממצאי הבדיקה של משרד מבקר המדינה מ-1995 נמסרו למשרד ראש הממשלה בתחילת 1996. בתחילת מארס אותה שנה דנה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל בממצאים והחליטה כי ראש הממשלה, בהתייעצות עם השרים הממונים על ביצוע החוק, ימנה צוות בראשות נציג משרד ראש הממשלה, שחבריו יהיו נציגים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומומחים מקרב הציבור.

הצוות יבחן בתוך חמישה חודשים את כללי העידוד למשקיעים שהיו נהוגים בעת מינויו ואת הכלים הדרושים לעידוד המשקיעים (להלן - כלי תמיכה) על פי צרכיה העתידיים של המדינה.במאי 1996 התקיימו בחירות לכנסת ה-14 ובעקבותיהן - חילופי שלטון. עבודת הצוות התעכבה, וביולי 1996 מונתה במקומו ועדה בהרכב שונה (ראו להלן).

ב-7.7.96, במסגרת הדיון על תקציב המדינה ל-1997, החליטה הממשלה להפחית את שיעור המענק הניתן למפעלי תעשייה (מסלול מענקים) באזור עדיפות א׳ מ-34% ל-20% ובאזור עדיפות ב׳ מ-17% ל-10%

בסוף אוקטובר 1996 הגישה הממשלה לכנסת במסגרת הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ״ז-1996 (להלן - חוק ההסדרים), את התיקונים בחוק שעליהם החליטה ביולי אותה שנה.

חוק ההסדרים שהתקבל בכנסת בסוף דצמבר 1996 קבע ששיעור המענקים למפעלים באזור עדיפות א׳ יופחת ל-20%, ובאזור עדיפות ב׳ – ל-10% בתיקון לחוק מיום 15.1.98 נקבע שמפעלי תעשייה שיושקעו בהם עד 140 מיליון ש״ח, יהיו זכאים למענק בשיעור 24% באזור עדיפות א׳ ו -12% באזור עדיפות ב׳.

באמצע יולי 1996, כשבוע לאחר החלטת הממשלה על הפחתת המענקים, מינו שר התמ״ס דאז, מר נתן שרנסקי, ושר האוצר דאז, מר דן מרידור (להלן - השרים), ועדה לבחינת החוק וכלי מעורבות חלופיים; בוועדה היו חמישה חברים - עובדי מדינה ואנשי הסקטור הפרטי - ובראשותה עמד מר יורם גבאי (להלן - ועדת גבאי).

בכתב המינוי של ועדת גבאי נאמר כי מאחר שהחוק אינו כלי הולם להשגת היעדים הכלכליים של המשק, הוחלט להפחית את שיעורי המענקים הניתנים לפי החוק ולבחון ביסודיות את האפשרות לעשות בחוק שינויים נוספים ואף לבטלו. על הוועדה הוטל לבחון את החוק ולהמליץ בתוך 60 יום על כלי תמיכה שיחליפו או ישלימו את התמריצים הניתנים לפי החוק. מסגרת התקציב שהעמידו השרים להקצאה בידי הוועדה לשם הפעלת כלי התמיכה האמורים בשנת 1997 היתה 40 מיליון ש״ח בתקציב ההוצאה במזומן ו-450 מיליון ש״ח בהרשאה להתחייב. החלטת השרים לא הגבילה את הוועדה לייעד את כלי התמיכה לאזורי עדיפות בלבד.

בתחילת דצמבר 1996, כחמישה חודשים לאחר מינויה ובאיחור של כשלושה חודשים, הגישה ועדת גבאי את המלצותיה לשרים. הוועדה המליצה כי עיקר המשאבים שיתפנו עקב הפחתת המענקים, יחולקו לחמישה תחומים עיקריים, ששלושה מהם מיועדים לאזורי עדיפות בלבד ושניים מהם לכל הארץ, אגב מתן עדיפות לאזורי העדיפות. ואלה חמשת התחומים: קידום והכשרה של כוח אדם, קידום עסקים קטנים ויוזמות מקומיות, תמיכה באזורי תעשייה, פיתוח סחר חוץ וקידום היצוא ותמיכה בתשתית מחקר ופיתוח. הוועדה המליצה לצמצם את הטבות המס הניתנות למפעלים במרכז הארץ ולהוסיף הטבות מס למפעלים מאושרים באזורי עדיפות שבחרו במסלול מענקים, ובד בבד לבטל את הטבות המס הייחודיות למשקיעים מחו״ל ולהשוותן
להטבות הניתנות למשקיעים ישראלים. לתקופת המעבר שמהורדת שיעור המענקים ועד הפעלתם המלאה של כלי התמיכה החילופיים ומימוש הטבות המס הנוספות, המליצה הוועדה להקצות תקציב מיוחד לטיפול ממוקד בערי פיתוח באמצעות פרויקטים מיוחדים למשך שלוש שנים.

הוועדה גיבשה את המלצותיה לאחר שראיינה 62 אישים ובהם נציגי גופים ציבוריים, נציגים של גופים בעלי עניין ואנשי אקדמיה, ואלה הציעו חלופות לשינויים בחוק ולשימוש בתקציב שנחסך. הוועדה גם סיירה בערי פיתוח ונפגשה שם עם מנהלים של מפעלי תעשייה. אולם

הוועדה לא התבססה על מחקר שיטתי שיכול לבסס מדעית את המלצותיה, וגם אילו ביקשה לעשות זאת לא היה הדבר עולה בידה עקב מגבלת הזמן שהעמידו לפניה השרים - 60 יום.

בכתב המינוי של ועדת גבאי נאמר שעליה "לבחון ולהמליץ על כלי מעורבות ממשלתיים אשר יהיו תחליף ו/או אמצעים משלימים לשינויים בחוק", וכי "הוועדה רשאית להתייחס לנושאים ולתחומים נוספים ככל שיראו לה, גם אם אלה חורגים מתחום האחריות הישירה של משרדי התמ"ס והאוצר". מדברים אלה משתמע שתפקיד הוועדה היה להביא לשינוי מקיף בכלי המרכזי לעידוד השקעות - החוק, על ידי גיבוש מדיניות חלופית ומשלימה רחבת היקף - בין-תחומית ובין-משרדית - ועיצוב פרוגרמה ממשלתית מתאימה. התבקש, אם כן, שבוועדה יהיו גם נציגים של משרדים אחרים, כמו משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העבודה), משרד התיירות, משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) ומשרד התחבורה. בפועל לא היו בוועדה נציגים של משרדים אלה, והוועדה אף לא ראיינה שום נציג שלהם, למעט מנכ"ל משרד החינוך לשעבר.

ימים אחדים לאחר מסירת הדוח הוציאו השרים הודעה משותפת לעיתונות ובה אימצו את המלצות הוועדה והדגישו כי הן מיועדות בעיקר לסיוע לאזורי עדיפות ויבוצעו במשך חמש שנים לפחות. מלבד ההמלצה להוסיף הטבות מס למפעלים מאושרים באזורי עדיפות, שמימושה היה טעון שינוי חקיקה, לא נדונו ההמלצות, וממילא לא אושרו, בידי הממשלה, אף שמדובר בפעילות שהיא בחלקה בתחום משרדים אחרים, בשינויים מפליגים בתחום עידוד ההשקעות, ובהקצאה מחודשת של כחצי מיליארד ש"ח מתקציב המדינה.

להלן מרכיבי התכנית שאושרו על פי ההודעה המשותפת של השרים, והסכום הכולל שאושר להם, בתקציב ההוצאה במזומן ובהרשאה להתחייב:

ההטבה	יעד ההטבה	מיליוני ש"ח
הטבות מס	איזורי עדיפות	75
קידום והכשרה של כוח אדם	איזורי עדיפות	100
פרויקטים לטיפול ממוקד ופיתוח אזורי תעשייה	איזורי עדיפות	100
שיווק לחו"ל	כל הארץ – עדיפות לאזורי עדיפות	145
תמיכה בתשתיות מו"פ	כל הארץ	50
הסבת כוח אדם טכנולוגי	כל הארץ	20
קידום עסקים קטנים ויוזמות	אזורי עדיפות	20
	ס"ה	**510**

יצוין, כי אף שהמשרד אינו עוסק באופן שוטף בחלק מהתחומים שהוקצו להם תקציבים, הוא האחראי לביצוע של כל פרטי התכנית. יוצא אפוא, שהמשרד הפך להיות מעין משרד בין-תחומי לעידוד אזורי העדיפות, בלא שקדמו לכך דיון והחלטה של הממשלה.

תקציב לכלי תמיכה חליפיים

היות שהפחתת מענק ההשקעה חלה רק על מענקים שניתנו לאחר קבלת חוק ההסדרים, מתפנים בהדרגה המשאבים המיועדים למימון תשלומים בגין כלי התמיכה החילופיים. לאחר שעל כל ההשקעות תחול מלוא ההפחתה, אמורים המשאבים המתפנים להגיע לסכום של כ-510 מיליון ש"ח לשנה, בהנחה ששיעורי המענקים ירדו לשיעורים שנקבעו בחוק ההסדרים. ב-14.7.97 סיכמו מנכ"ל המשרד וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי תקציב ההרשאה להתחייב לשנת 1997 יהיה 196 מיליון ש"ח, ותקציב המזומן 68 מיליון ש"ח; תקציב ההרשאה להתחייב ל-1998 יהיה 298 מיליון ש"ח, ותקציב המזומן 200 מיליון ש"ח.

להלן נתונים מדוח החשב הכללי שבמשרד האוצר על ביצוע תקציב המזומן בסעיפי התכניות התקציביות שנוספו או תוגברו על פי המלצות ועדת גבאי (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

	1997		1998		1999
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב
הנושא					
תכניות לעידוד השיווק	35	35	66	66	
קידום עסקים קטנים	9	9	5	5	
הכשרה והסבה של כוח אדם	5	5	30	30	36
פיתוח תשתיות וטיפול ממוקד	13	10	90	89	113
תמיכה בתכניות מו"פ	-	-	16	16	
ביטוח סיכוני סחר חוץ	6	-	10	-	
ס"ה	**68**	**59**	**217**	**206**	**149**

* התקציב ל-1999 מעודכן לתחילת יוני אותה שנה.

להלן הערות אחדות על נתוני התקציב שהובאו לעיל:

1. התכניות שלהלן נמצאו בתקציב המשרד עוד קודם אך תוגברו במשאבים על פי המלצות ועדת גבאי: תכניות לעידוד השיווק; קידום עסקים קטנים; תמיכה בתכניות מו"פ; השתתפות בביטוח סיכוני סחר חוץ; פיתוח תשתיות באזורי תעשייה באזורי עדיפות. התכניות שהוכנסו לתקציב המשרד בעקבות המלצות ועדת גבאי הן: הכשרה והסבה של כוח אדם; טיפול ממוקד בערי פיתוח באמצעות פרויקטים מיוחדים; הטבות מס נוספות לעידוד השקעות (גם לפני ועדת גבאי הקנה החוק הטבות מס, אך ועדת גבאי הגדילה את ההטבות לאזור עדיפות א').

2. בשנים 1997 ו-1998 - השנתיים הראשונות להפעלת כלי התמיכה החילופיים – התבטאה התוספת התקציבית שניתנה לפי המלצות ועדת גבאי גם בפריטים תקציביים מיוחדים שנוספו בתכניות קיימות. אולם בתקציב 1999 בוטלו פריטים אלה, והתוספת נכללה בפריטים הוותיקים בלא שניתן להבחין בינה לבין יתר התקציב הכלול בפריט. תוקצבו בנפרד רק התכניות החדשות: "הכשרה והסבה של כוח אדם" ו"פיתוח תשתיות וטיפול ממוקד", ועקב כך התקציב שנועד לכלי התמיכה ירד לכאורה מביצוע של 209 מיליון בשנת 1998 ל-149 מיליון בשנת 1999. לדעת

משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמשרד האוצר יציג את הסכום המלא שהוקצה לכל התכניות, הן החדשות והן הישנות, בעקבות המלצות ועדת גבאי.

3. ב-22.7.97 החליטה הממשלה על קיצוץ תקציבי שכלל גם קיצוץ בתקציב המשרד, ובדיון שהתקיים ב-29.7.97 בין נציגי המשרד לנציגי אגף התקציבים שבמשרד האוצר סוכם על קיצוץ בבסיס התקציב ועל קיצוץ חד-פעמי. משרד מבקר המדינה מצא כי מבין פריטי התקציב שקוצצו, ואשר בתחילת אותה שנה ניתנה בהן תוספת על פי המלצות ועדת גבאי - בשבע תקנות תקציב היה קיצוץ בסכום כולל של 25.5 מיליון ש"ח בתקציב המזומן ו-30.7 מיליון ש"ח בתקציב ההרשאה להתחייב. דהיינו, כי עוד לפני שיבשה הדיו על ההחלטה להוסיף תקציב לתכניות שישמשו כלי תמיכה חלופיים לחוק, קיצץ בהן המשרד קיצוץ תקציבי מהותי, שכן 25.5 מיליון ש"ח שקוצצו בתקציב המזומן, הם יותר משליש מכל תקציב המזומן למטרה זו לאותה שנה – 68 מיליון ש"ח. לאחר קיצוץ כזה לא ניתן להשיג את המטרות בהיקף שתוכנן.

באוקטובר 1999, במסגרת הדיונים על התקציב לשנת 2000, הוחלט להגדיל את תקציב התכנית לפיתוח הון אנושי ב-20 מיליון ש"ח בתקציב המזומן וב-25 מיליון ש"ח בתקציב ההרשאה להתחייב. במקביל הוחלט לקצץ בתקציבי המזומן של הטיפול הממוקד ב-42.5 מיליון ש"ח, של הקרן לעידוד השיווק ב-35 מיליון ש"ח ושל הרשות לעסקים קטנים ב-6 מיליון ש"ח. הקיצוץ נטו מתקציב המזומן לשנת 2000 בתכניות שנוספו או תוגברו בעקבות המלצות ועדת גבאי הוא 63.5 מיליון ש"ח.

החלטת המשרד לקצץ פעמיים בתקציב התכניות המשמשות כלי תמיכה חלופיים לחוק, מעידה על החשיבות הקטנה יחסית שהוא מייחס לכלים אלה, ומונעת מאזורי העדיפות, שנפגעו מהשינוי בחוק, לקבל סיוע בסכומים משמעותיים לשם שיפור מצבם.

תכניות לעידוד השיווק

ועדת גבאי המליצה להגדיל ב-112 מיליון ש"ח את תקציב התמיכה בקרן לקידום השיווק בחו"ל, וכי הקרן תיתן למפעלים באזורי עדיפות א' מענק בשיעור גבוה יותר מלמפעלים באזור עדיפות ב', ולאלה מענק בשיעור גבוה יותר מלמפעלים במרכז הארץ. תקציב הקרן הוגדל, אולם היא ממשיכה לתת מענקים בשיעור שווה ליצואנים מכל הארץ כהשתתפות בהוצאות השיווק שלהם, בלא מתן עדיפות למפעלים באזורי עדיפות.

התכנית לפיתוח הון אנושי לתעשייה

ועדת גבאי קבעה כי כדי להביא לצמיחת התעשייה באזורי העדיפות יש לשפר את איכותו ולהגדיל את זמינותו של כוח עבודה מיומן ברמה בינונית וברמה גבוהה, והציעה לתמוך בתכניות הכשרה מקצועית של עובדים במפעלים באזורים אלה, כדי לקדם את כוח העבודה מבחינה טכנולוגית ולשפר את כושרם הניהולי של מנהלים במפעלים בכל הרמות. התכנית אמורה להקטין את הסיכון בהשקעה באזורי העדיפות, משום שתבטיח את זמינותו של כוח אדם מיומן ותקטין את עלות הכשרת העובדים. מבחינת האזור, תתרום התכנית להשבחת כוח אדם מקומי העשוי, בחלקו לפחות, להישאר באזור גם אם ייסגר המפעל שבו הועסק. הוועדה המליצה להקצות 120 מיליון ש"ח בשנה לביצוע התכנית.

על בסיס המלצות ועדת גבאי מינה שר התמ"ס ועדה לפיתוח הון אנושי לתעשייה (להלן - הוועדה) בראשות ד"ר דפנה שורץ שהיתה חברה בוועדת גבאי. תפקיד הוועדה היה לגבש כללים

מפורטים לתמיכה בהכשרת כוח אדם בתעשייה, הכוללים את סוג ההכשרה, משך ההכשרה, היקף ההכשרה במפעל ומחוץ לו, אוכלוסיית היעד של התמיכה והיקף התמיכה הכספית.

אף על פי שהוועדה עסקה בהון אנושי ופיתוחו, לא היו בה נציגים של משרד העבודה, משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה. יתרה מזו, בכתב המינוי של הוועדה נאמר שעליה "להגדיר בבירור ולתחום את תחומי הפעולה בהם יהיה מעורב משרד העבודה מול משרד התמ"ס. המלצות הוועדה יונחו במטרה של מניעת כפילויות בתחומי הפעילות והמעורבות של שני המשרדים. יחד עם זאת יש מקום לבחון שיתוף פעולה". התחייב אפוא שילובם של נציגי משרד העבודה בוועדה ושיתופם בדיונים לאחר הגשת ההמלצות, אך דבר זה לא נעשה.

באוגוסט 1997 הגישה הוועדה לשר התמ"ס המלצות בארבעה תחומים עיקריים: סיוע למפעלים באזורי עדיפות להפנים את התרבות של פיתוח העובדים כחלק בלתי נפרד מפעילותם השוטפת; מניעת פיטורי עובדים במפעלים באזורי עדיפות בשל חוסר התאמתם לצרכים המשתנים של התעשייה; עידוד הקמת מפעלים והשקעה במפעלים קיימים באזורי העדיפות; הרחבת מאגר ההון האנושי בתחומים הנדרשים לתעשיות עתירות ידע ועתירות טכנולוגיות ייצור (להלן – תעשיות מתקדמות).

הוועדה המליצה על ארבעה מסלולי סיוע לתכניות הכשרה מקצועית:

מסלול 1: סיוע למפעלים באזורי עדיפות בביצוע תכניות הכשרה מקצועית שוטפות שמטרתן לשמור על הרמה המקצועית של העובדים. המסלול מיועד לכל העובדים, ותכני הלימוד רב-תחומיים, ובהם הכרת מכלול פעילויות המפעל, עבודה בצוות, ניהול, שיווק ושיפור האיכות.

מסלול 2: סיוע למפעלים באזורי עדיפות בביצוע תכניות הכשרה מקצועית בתחומים הדרושים להם, לשם שיפור ניכר של כישורי העובדים או לשם הקניית כישורים בתחומים החדשים להם. המסלול מיועד, בין היתר, למפעלים הרוצים להתקדם מבחינה טכנולוגית ונתקלים במחסור בכוח אדם מיומן, בעיקר בתעשיות עיליות (היי-טק), ונועד לעזור במשיכת תעשיות מתקדמות לאזורים אלו. המסלול מיועד לעובדים במפעלים קיימים ולמועמדים להיקלט במפעלים קיימים וחדשים, שההכשרה הניתנת להם נגזרת מתכנית ההשקעה של המפעלים.

מסלול 3: ביצוע פרויקטים מיוחדים מחוץ למפעלי התעשייה שעשויים להביא לפיתוח משאבי אנוש באזורי עדיפות, כולל פרויקטים בשיתוף עם מוסדות להשכלה גבוהה.

מסלול 4: תכניות לפיתוח הון אנושי ברמה גבוהה בעבור תעשיות מתקדמות בכל הארץ.

הוועדה קבעה כללים למתן סיוע בכל מסלול. בעקבות המלצות הוועדה הוציא מנכ"ל המשרד הוראות, שנכנסו לתוקף ב-1.11.97 והיו בתוקף בתקופה הנבדקת (להלן - ההוראות), ובהן אומצו ההמלצות במלואן; ב-1.6.99 קיבלו תוקף הוראות חדשות המפשטות את מסלולי הסיוע.

על פי ההוראות, מסלולים 1 ו-2 מיועדים למפעלים באזורי עדיפות בלבד. ההבדל העיקרי באופן הסיוע לשני המסלולים הוא שבמסלול 2 משתתף המשרד בעלות שכר העובדים המשתתפים בתכנית ההכשרה, ואילו במסלול 1 אין השתתפות כזאת. השתתפות המשרד במסלול 2 לעובדים ותיקים היא בשיעור של 25% מעלות השכר של העובד עד תקרה של 4,000 ש"ח בחודש, ולעובדים חדשים בשיעור 50% מהשכר הממוצע במשק. היקף ההכשרה במסלול 1 מוגבל ל-200 שעות לעובד בשנה, והיקף הסיוע למפעל במימון ההכשרה המקצועית מוגבל ל-4,800 ש"חלעובד לשנה. במסלול 2 ההכשרה חייבת להימשך בין חודש לשנתיים ואין הגבלה על היקף

הסיוע. שיעורי הסיוע בשני המסלולים נעים בין 20% ל-80% מעלות ההכשרה ונקבעים לפי גודל המפעל, שנת ההפעלה של תכנית ההכשרה והמסלול. בבקשה לקבלת הסיוע מצהיר המפעל כי לא קיבל סיוע לפעילות זו מגוף ממשלתי אחר.

יצוין, כי משרד העבודה מקיים תכנית להכשרה פנים-מפעלית, שמטרתה הקניית התנסות בעבודה למובטלים מקבלי דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה, וגם מתן הכשרה מקצועית במפעל. בין תנאי הזכאות נקבע כי זכאים לסיוע מפעלים המתחייבים שלא לפטר עובדים בשל קבלת המובטלים להכשרה הפנים-מפעלית. אין זכאים להשתתף בתכנית מפעלים המקבלים מימון ממשלתי אחר לאותה פעולה או בעבור אותם עובדים.

ביצוע התכנית: ועדת גבאי המליצה להקצות לתכנית 120 מיליון ש"ח בכל שנה, מתחילת 1997. הוועדה לפיתוח הון אנושי לתעשייה המליצה להקצות בכל שנה 88 מיליון ש"ח למסלולים 1 ו-2 ו-32 מיליון ש"ח למסלולים 3 ו-4. התכנית החלה לפעול בנובמבר 1997 ותוקצבה לשנים 1997 ו-1998 בסכום של כ-28.6 מיליון ש"ח בלבד, מהם כ-20.7 מיליון ש"ח למסלולים 1 ו-2. להלן בטבלה סיכום נתוני הפעילות במסלולים 1 ו-2 בשנים 1997-1998.

הפעילות במסלולים 1 ו-2 בשנים 1997-1998 (באלפי ש"ח)

סוג המפעל	מספר מפעלים	הוצאות מבוקשות	הוצאות מאושרות	מענק מאושר
מפעלים באיזורי עדיפות				
קטן	13	2966	2648	1417
בינוני	41	14432	9976	4517
גדול	46	22454	15635	6362
ס"ה	**100**	**39852**	**28259**	**12296**
מפעלים במרכז הארץ				
קטן	5	295	213	110
בינוני	5	2448	2180	816
גדול	18	32248	23310	7470
ס"ה	**28**	**36991**	**25703**	**8396**
סיכום הפעילות				
קטן	18	3261	2861	1526
בינוני	46	16879	12157	5334
גדול	64	56703	38944	13832
ס"ה	**128**	**76843**	**53944**	**20692**

1. הבסיס התקציבי של התכנית הוא הפחתת שיעור המענק הניתן לפי החוק, שהקטינה את כדאיות ההשקעה באזורי העדיפות. ההפחתה פוגעת קשות בהשקעות במפעלים עתירי הון, ואילו התכנית אמורה לפצות במידת-מה על השקעות במפעלים עתירי ידע וטכנולוגיה. משיכת

מפעלים עתירי ידע - במקום מפעלים עתירי הון - להשקיע באזורי עדיפות, עשויה להאיץ את התפתחותם של אזורים אלו; דבר זה מתבטא בדברי הוועדה והוא אחת ממטרות התכנית כפי שהיא רואה אותן.

הוועדה קבעה כי באזורי העדיפות חסר כוח אדם מיומן ברמה גבוהה וברמה בינונית, בהשוואה למרכז הארץ. לכן קשה למשוך לאזורי העדיפות מפעלים, בעיקר של התעשיות המתקדמות, וכאשר מגיעות תעשיות כאלה לאזור, מתקשה כוח האדם המקומי להשתלב בהן.

אף שהוועדה ייחדה את מסלולים 1 ו-2 לאזורי העדיפות, איפשר המשרד מתחילת ספטמבר 1998 עד סוף אותה שנה גם למפעלים ממרכז הארץ לקבל סיוע במסלול 2. המשרד אישר את הבקשות למענקים לפי סדר הגעתן, בשיטת "כל הקודם זוכה". שיטה זו מקנה עדיפות למפעלים במרכז הארץ, שהם מפותחים יותר מן המפעלים באזורי העדיפות, וערוכים להכין ולהגיש במהירות תכניות להכשרת עובדים. כמצוין בטבלה, אושרו למפעלים במרכז הארץ עד סוף 1998 מענקים בסכום של כ-8.4 מיליון ש"ח. עוד לפני תום שנת 1998 נוצל מלוא התקציב שהוקצה למסלולים 1 ו-2, ובקשות רבות של מפעלים לא אושרו. לפי השיעור הממוצע של המענקים שניתנו באותה שנה, סכום המענקים שלא אושרו לתכניות באזורי עדיפות היה אמור להסתכם בכ-4.6 מיליון ש"ח.

יוצא, שלולא הורחב מסלול 2 למרכז הארץ, היה אפשר לאשר את כל הבקשות מאזורי העדיפות בשנת 1998, שהתמיכה בהם היא לב התכנית. החלטת המשרד להרחיב את מסלול 2 ואת ההטבות הכרוכות בו למרכז הארץ עומדת בסתירה למטרות העיקריות של התכנית ופוגעת במפעלים באזורי העדיפות.

2. על פי החלטת המשרד, מפעלים ממרכז הארץ שהגישו בקשות עד 31.12.98 קיבלו מענקים מתקציב 1999 על אף שהוחלט להרחיב את התכנית למרכז הארץ עד סוף 1998 בלבד. מינואר עד ספטמבר 1999 אושרו מענקים בסך של כ-20 מיליון ש"ח, כמחצית מהם למפעלים במרכז הארץ.

לפי הערכת מנהלי התכנית, מספטמבר 1999, ייגמר התקציב המיועד למענקים לשנת 1999 לפני סוף השנה, ואם כך יהיה - שוב יידחו בקשות של מפעלים מאזורי עדיפות, אף שהם אוכלוסיית היעד לתמיכה.

3. לפי המלצות הוועדה נועד מסלול 2 לשיפור ההון האנושי בתחומים הנדרשים לתעשיות המתקדמות. הדוגמאות היחידות שהובאו בדוח לתחומים אלה הן: הנדסאים, טכנאים ומהנדסים.

(א) בהוראות מוגדר מסלול 2 כמסלול סיוע לפיתוח ההון האנושי, אך לא פורטו תחומי ההכשרה הנכללים בו, ולא ברור מההוראות מה הם התחומים והכיוונים הרצויים למשרד. בשל אי-הגדרת התחומים אושרו מענקים לסיוע בתחומים שאינם נדרשים לתעשיות המתקדמות, בעוד עקב מגבלת התקציב לא קיבלו חלק מן המפעלים סיוע כלל. בתשובת המשרד נאמר כי הפירוט לא הובא בהוראות הואיל ותחומי ההכשרה המקצועית משתנים מעת לעת, וכל בקשה של מפעל נדונה בידי ועדה ציבורית מקצועית. משרד מבקר המדינה העיר כי עקב המחסור בתקציב יש צורך לקבוע באופן כללי את התחומים והכיוונים הרצויים למשרד, ובתוכם יש מקום לשיקול דעת של הוועדה המאשרת את התמיכה.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק 34 תכניות (שהן 27% מכלל התכניות), שסך המענקים שאושרו להן הוא כ-11.7 מיליון ש"ח (שהם 57% מסך כל המענקים). סכום המענקים נע מ-9,000 ש"ח עד 2.13 מיליוני ש"ח למפעל. 21 מהתכניות שנבדקו היו במרכז הארץ ואושרו להן מענקים בסכום של כ-9.5 מיליון ש"ח. מן הבדיקה עולה כי במסלול 2 אושרו הכשרות שאינן קשורות במישרין

לתעשיות מתקדמות; מדובר בעיקר בלימודים לתואר ראשון ולתואר שני במינהל עסקים. ל-23 מהמפעלים שנבדקו אושרו מענקים ללימודי מינהל עסקים בסך של כ-1.9 מיליון ש"ח, מהם כ- 1.8 מיליון ש"ח (95%) במרכז הארץ. מספר העובדים שנשלחו ללימודי מינהל עסקים מכל מפעל נע בין 1 ל-40. יצוין כי אין בארץ מחסור בבוגרים ובמוסמכים במינהל עסקים, ובוודאי לא במרכז הארץ. המשרד הסביר שהעובדים שקיבלו את הסיוע ללימודים אלה הם בעלי השכלה טכנולוגית הממלאים או מיועדים למלא תפקידי ניהול, ולא ניתן להשוותם לבוגרי מינהל עסקים אחרים, שאינם בעלי השכלה טכנולוגית. בבקשות המפעלים שבידי המשרד לא פורטו תפקידי העובדים והשכלתהמקצועית, ולא ניתן להסיק שהם בעלי השכלה טכנולוגית.

במרכז הארץ אין מחסור בעובדים בעלי הכשרה במינהל עסקים. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, אין לתת סיוע למפעלים במרכז הארץ לצורך הכשרת עובדים בתחום זה, ולו גם לעובדים הטכניים.

4. כל בקשה לאישור תכנית להכשרה מקצועית נבדקת בידי בודק מקצועי, והוא ממליץ אם לאשרה או לדחותה. הבקשה מועברת לאישור הוועדה, וזו מאמצת על פי רוב את המלצות הבודק המקצועי במלואן. בקשה שאושרה נבדקת בידי רואה חשבון, הוא קובע את סכום הסיוע לפי אמות המידה שנקבעו בהוראות, ומעביר כתב אישור ובו פירוט התכנית המאושרת למוסמכים להתחייב בשם המשרד.

בהוראות נקבע כי לפחות 50% מהסיוע לכל מפעל ישמשו להכשרה חוץ-מפעלית[6]. כאשר עלות ההכשרה הפנים-מפעלית היתה גבוהה מעלות ההכשרה החוץ-מפעלית, המליץ הבודק המקצועי לצמצם את שיעור ההשתתפות בהכשרה הפנים-מפעלית ל-50% מהיקף הסיוע, ולהקטין בהתאם את השתתפות המשרד בעלות השכר של המשתתפים בהכשרה זו.

הביקורת העלתה כי מפעל במרכז הארץ הגיש בקשה שבה עלות ההכשרה הפנים-מפעלית גבוהה מעלות ההכשרה החוץ-מפעלית. הבודק המקצועי המליץ לאשר סכום שווה לשני סוגי ההכשרה, כנקבע בהוראות המנכ"ל, אך לא הפחית בהתאם את השתתפות המשרד בעלויות השכר של העובדים המשתתפים בהכשרה הפנים-מפעלית. בכתב האישור אישר רואה החשבון למפעל סיוע בהכשרה הפנים-מפעלית כפי שביקש, אף שעלותה היתה גדולה מ-50%. כתוצאה מכך אושר למפעל מענק יתר בסכום של 162,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 הודיע המשרד כי בעקבות הביקורת הוכן למפעל כתב אישור חדש שבו הופחת מענק היתר.

5. הוועדה בהמלצותיה קובעת כי דרושה העדפה למפעלים קטנים ובינוניים, כמקובל בארצות מפותחות רבות, בין היתר כיוון שמודעותם לנחיצות של הכשרת העובדים קטנה, ומשום שהם חסרים את התשתית הנדרשת לביצועה. הסיוע למפעלים אמור, בין היתר, להמחיש להם את התרומה של הדרכת העובדים למפעל, ולהביאם להגדיל את היקף ההדרכה, ואף להקים יחידות הדרכה משלהם. במפעלים גדולים, לעומת זאת, יש בדרך כלל מודעות לחשיבות תחום ההדרכה גם בלא הסיוע.

[6] הכשרה הניתנת בידי מוסד לימודי שאין בינו לבין המפעל קשר של עובד-מעביד, מלבד הקשר העסקי לשם הכשרת העובדים.

על פי ההוראות, קבלת הסיוע אינה מותנית בהגדלת היקף ההדרכה או עלותה. גם לא נקבעו בהוראות מדדים לתרומת התכנית לפעילות ההדרכה, ולא נקבע מנגנון הבודק אם הורחבה תכנית ההדרכה של המפעלים בעקבות הסיוע שקיבלו, ולפיכך לא ניתן למדוד את תרומת הסיוע. בידי המשרד לא היה מידע אם חברות גדולות שיש להן מערך הדרכה מסודר ומבוסס אכן מגדילות את תכנית ההדרכה שלהן כתוצאה מהסיוע שקיבלו מהמשרד. בהעדר התניה כאמור ובהעדר מנגנון בקרה, יתכן שבכספי הסיוע מקטינות החברות את עלות ההדרכה, ובכך הן מגדילות את רווחיהן ולא את היקף ההדרכה.

6. המשרד מינה שני רכזים שתפקידם להציג את התכנית למפעלים חדשים ולבדוק את התקדמות התכניות במפעלים המשתתפים בהן. ביקורי הרכזים מתואמים מראש עם המפעלים, ולא נמצא כי נעשות בדיקות שאינן מתואמות מראש לפיקוח על ההכשרות הפנים-מפעליות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול לקיים בדיקות כאלה, כדי לוודא את עצם קיומן של ההכשרות ולאמת את מספר המשתתפים בהן.

7. הביקורת העלתה כי תשעה מפעלים קיבלו סיוע להכשרה פנים-מפעלית הן מהמשרד והן ממשרד העבודה. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיהיה אפשר לבחון את התכנית הכוללת של מפעל להכשרת עובדים יש צורך שאישור התכניות ייעשה תחת קורת גג אחת.

המשרד לא בדק אם תכניות שאישר קיבלו גם סיוע ממשרד העבודה, אלא הסתמך על הצהרת המפעל שלא קיבל סיוע להכשרה המבוקשת מגוף ממשלתי אחר. לפי הוראות משרד העבודה, מפעלים המקבלים מימון ציבורי או ממשלתי אחר בגין אותה פעולה או בעבור אותם עובדים, אינם זכאים לסיוע. הביקורת העלתה כי מפעל קיבל, לכאורה, משני המשרדים סיוע לתכנית להכשרת אותם עובדים. המפעל קיבל מהמשרד סיוע להכשרת 14 עובדים בקורס לתכנון ייצור באמצעות מחשב בחודשים ספטמבר-דצמבר 1998. בחודשים אפריל-נובמבר 1998, שארבעה חודשים מתוכם חופפים את התקופה שבגינה ניתן סיוע מהמשרד - קיבל המפעל ממשרד העבודה סיוע להכשרת עובדי ייצור. שמות שמונה עובדים צוינו בידי המפעל הן ברשימת המשתתפים בקורס שבסיוע המשרד והן ברשימת המשתתפים בקורס שמימן משרד העבודה. שמות ארבעה עובדים אחרים מצוינים בשתי הרשימות בשינויים קלים העשויים לנבוע מטעות סופר. כיוון שהמשרד לא הקפיד לדרוש מהמפעל למלא את כל הפרטים שבטופס, כגון: מס׳ ת״ז, כתובת וחתימת המשתתף, לא היה אפשר לדעת מעל לכל ספק כי מדובר באותם עובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד בתיאום עם משרד העבודה, לעשות בדיקה במפעל ולבדוק אם אותם עובדים הוכשרו באותה תקופה הכשרה מקצועית בסיוע שני המשרדים.

טיפול ממוקד בעיירות פיתוח

ועדת גבאי קבעה, על פי ניתוח גורמי ההצלחה והכישלון הכלכליים-חברתיים בעיירות הפיתוח, כי אין מתכון אחיד לטיפול בעיירות הפיתוח, ולפיכך יש לתת לכל יישוב סיוע המותאם לצרכיו (להלן - טיפול ממוקד). עוד קבעה הוועדה כי יש לראות בטיפול הממוקד השלמה לתמיכה

הניתנת על פי החוק, שהפחתת שיעורי המענק הניתנים על פיו פינתה את התקציב שאיפשר את הקמת התכנית לטיפול ממוקד.

הטיפול הממוקד נועד לצרכים של היישובים ולא של מפעלים ספציפיים. הוועדה המליצה כי המשרד, בתיאום עם משרד האוצר, יבחר בחמישה עד עשרה יישובים שיהיו זכאים להשתתף בתכנית בכל שנה. היישובים ייבחרו על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים מוסכמים. תינתן עדיפות ליישובים שהקמת פרויקטים בהם תשפיע לטובה גם על יישובים נוספים בסביבתם ולפרויקטים שיספקו מקומות עבודה רבים.

לכל יישוב שייבחר תוכן תכנית פרטנית לביצוע בתוך שלוש שנים. התכנית תוכן בשיתוף עם הרשות המקומית ותאושר בידי צוות היגוי מטעם המשרד, והיא תכלול פרויקטים בתחומים מוסכמים כגון: כבישים, תשתיות לאזורי תעשייה, מוסדות חינוך וקהילה, תשתיות תקשורת, ביוב ומים, הכשרת שטחי מגורים ותכנון כולל. תקציב התכנית הכוללת יהיה 70 מיליון ש"ח בשנה (במחירי 1996), למשך שלוש שנים החל בשנת 1997. הוועדה גם המליצה לשלב בביצוע הפרויקטים רשויות מקומיות, משרדי ממשלה הנוגעים בדבר (משרד הפנים, משרד החינוך, משרד התשתיות, משרד התחבורה ועוד) ואת הסוכנות היהודית (להלן - הסוכנות) כדי להגדיל את תקציבי הפרויקטים.

1. בראשית שנת 1997 אישרו שר התמ"ס והנהלת המשרד את התכנית לטיפול ממוקד. רק יישובים באזור עדיפות א' היו מועמדים להשתתף בתכנית, והם דורגו על פי אמות מידה אלה: המדד הסוציו-אקונומי לאפיון רשויות שפורסם בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גודל היישוב, שיעור המובטלים ושיעור מקבלי השלמת הכנסה מכלל דורשי העבודה ביישוב ומרחקו ממרכז הארץ. נבחרו 21 יישובים, חלקם בהסתמך על רשימת הדירוג, ואחרים כדי לתת ייצוג לרבדים חברתיים נוספים. הוחלט כי 11 היישובים הראשונים בדירוג (להלן – היישובים המועדפים) ייהנו מעיקר התקציב. אלה היישובים המועדפים: אופקים, בית שאן, דימונה, ירוחם,מעלות, מצפה רמון, נתיבות, קריית ארבע, קריית שמונה, שדרות ושלומי. ואלה עשרת היישובים הנוספים שנבחרו: ביתר עילית, חצור הגלילית, טובא זנגריה, ירכא, עמנואל, צפת, תל שבע, מעלה אפרים, נווה דקלים וקצרין.

2. במארס 1997 מינה המשרד ועדת היגוי בראשות מנהל המינהל לאזורי פיתוח, שחבריה הם המשנה למנכ"ל המשרד, נציג מרכז ההשקעות שבמשרד ונציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר. תפקידי הוועדה היו קביעת העקרונות שעל פיהם ייבנו חבילות הסיוע ליישובים, בחינה ואישור של חבילות הסיוע, וקבלת דיווחים על התקדמות התכנית.

המשרד בחר באמצעות מכרז משרד לניהול פרויקטים (להלן - משרד הניהול) והפקיד בידיו את הצד המקצועי של התכנית. הוועדה אימצה את המלצות משרד הניהול בדבר עקרונות מנחים לבניית חבילות הסיוע. בעקרונות אלו נקבע כי מטרות התכנית הן פיתוח תעשייה תחרותית, טכנולוגיה ויזמות, השבחת כוח האדם באזורי העדיפות והצבת יישובי התכנית בשורה אחת עם יישובים במרכז הארץ במישור התעסוקתי והחברתי. חבילות הסיוע יכללו בין היתר השתתפות בתקציב מינהלות של אזורי תעשייה בין-עירוניים, השתתפות בתקציבי פיתוח תשתיות למרכזים מסחריים, עידוד הקמת קריות למלאכה ותעשייה זעירה באזורי תעשייה בתחום היישובים ופיתוח תשתיות לפרויקטים תיירותיים. כמו כן יבוצעו פרויקטים ספציפיים המתאימים למטרות התכנית, על פי צורכי היישובים, בעיקר בתחומי התשתית, במטרה לקדם את הפיתוח התעשייתי והכלכלי ביישוב.

משרד הניהול מינה פרויקטורים אזוריים לבחירת פרויקטים לפי הנחיות ועדת ההיגוי. הוועדה קבעה כי תהליך בחירת הפרויקטים וביצועם יהיה כדלקמן:

- איתור בעיות קריטיות ביישובים.

- הכנת רשימה של פרויקטים אפשריים, בשיתוף עם הרשויות המקומיות.

- אישור ועדת ההיגוי לבחינת כדאיות הפרויקטים.

- קבלת חוות דעת מקצועית על הפרויקטים ובדיקות כלכליות.

- אישור פרויקטים ותקציבים לביצועם בידי ועדת ההיגוי.

- ביצוע הפרויקטים אגב בקרה תקציבית, חשבונאית והנדסית.

הנחיות הוועדה מדגישות כי לפרויקטים שאינם מיועדים לתחומים חברתיים חייב להיות צידוק כלכלי, ומזהירות שלא לטפל בפרויקטים המוגדרים כלכליים ואשר אינם כאלה, המוצעים מפאת לחץ כלשהו, או בשל מחסור בפרויקטים ביישוב מסוים. עוד נקבע בהנחיות, כי אל למשרד להקים פרויקטים בהנחה שבבוא היום יימצא המימון לתפעולם; הוכחת היכולת למימון שוטף היא תנאי מוקדם לאישור כל פרויקט.

לוועדת ההיגוי הוצגה חוות דעת של פרויקטור על כל פרויקט שהובא לדיון, ובה נתונים שעל פיהם תיבחן התאמת הפרויקט לעקרונות התכנית, וכן ייבחנו יתרונותיו וחסרונותיו של הפרויקט, כגון מספר מקומות העבודה שיתוספו אם יבוצע; תרומתו להגדלת בעלי ההכשרה או ההשכלה; תרומתו להאצת התפתחות התעשייה והמסחר ביישוב; תרומתו להגדלת המחזור הכספי של היישוב; מידת השתלבותו בתהליכים קיימים ביישוב; משך הזמן שבו תהיה לו השפעה על היישוב; הסיכוי להחזר ההשקעות הציבוריות בפרויקט; הסיכוי להשקעות של גופים אחרים בפרויקט; והתאמת הפרויקט למסגרת התקציב.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המינהל לאזורי פיתוח שבמשרד בתחום הטיפול הממוקד. להלן ממצאי הביקורת:

1. הפרויקטורים הציגו לוועדת ההיגוי, פרויקטים מתאימים לכל 21 היישובים. ועדת ההיגוי החליטה בישיבתה מ-8.9.97 כי בשנת 1997 יבוצע בכל יישוב פרויקט אחד לפחות, ופרויקטים נוספים שביצועם זמין ידורגו לפי סדרי עדיפויות עד למכסה התקציבית המאושרת. כן הוחלט שהיישובים המועדפים יקבלו תקציב גדול פי ארבעה מהיישובים האחרים.

> בפועל אישרה הוועדה באותה ישיבה לשנת 1997 תקציב בסך 37 מיליון ש"ח, מהם כ-23 מיליון ש"ח, שהם 62% מהתקציב, ליישובים המועדפים, דהיינו 18% פחות מהשיעור שהוחלט עליו. לשנת 1998 אושר תקציב של כ-72 מיליון ש"ח, ולשנת 1999 - כ-99 מיליון ש"ח. גם בשנים אלו היה פער בין שיעור התקציב שקיבלו היישובים המועדפים לבין השיעור שהיו אמורים לקבל לפי ההחלטה בשיעורים דומים לזה שבשנת 1997.

2. הפרויקטים לטיפול ממוקד שהמשרד משתתף במימונם אינם בעלי אופי מסחרי או תעשייתי בלבד: במסגרת התכנית בוצעו בין היתר פרויקטים בתחום התקשורת, הרווחה, הפנים, התחבורה, החינוך והתרבות והתיירות, שאינם בתחום ההתמחות של המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלה של תכנית רב-תחומית כמו תכנית הטיפול הממוקד מצריכה הקמת ועדת היגוי בין-משרדית שתרכז ותנהל את התקציב המיועד לערי פיתוח של כל המשרדים המיוצגים בוועדה. אף שמקור התקציב להפעלת התכנית הוא בקיצוץ בחוק שעל יישומו מופקד המשרד, אין חובה שהיא תופעל בידי המשרד בלבד.

3. על אף החלטת ועדת ההיגוי שהפרויקטים הזמינים ידורגו, לא נמצאה עדות לכך שהפרויקטים שאושרו למימון במסגרת התכנית דורגו לפי סדר עדיפויות. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד לדרג את כל הפרויקטים המוצעים לפי סדר עדיפותם ללא קשר ליישוב שבו יתבצעו. ההתחייבות לבצע פרויקט אחד לפחות בכל יישוב גרמה לכך שפרויקטים בעלי חשיבות עליונה לא בוצעו ביישובים שבהם בוצעו פרויקטים אחרים, וביישובים אחרים בוצעו פרויקטים שמידת חשיבותם קטנה יותר. זאת ועוד, הגדלת מספר היישובים המשתתפים בתכנית מ-10 לכל היותר, כפי שהמליצה ועדת גבאי, ל-21 הובילה לחלוקת ה"עוגה" לפרוסות קטנות. עקב כך נמנע ביצועם של פרויקטים בעלי חשיבות עליונה שהתקציב הדרוש לביצועם גדול, כמו הקמת תשתית הביוב בירוחם.

הטיפול בשפכים של ירוחם נעשה כיום בבריכות חמצון בלב הפארק שבו נמצא אגם ירוחם. הבריכות הן מפגע תברואתי קשה ומטרפדות את התכניות לפיתוח הפארק. כמו כן, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה התנתה את אישור תכניות הפיתוח של אזור התעשייה בירוחם בפתרון בעיית טיהור מי הביוב. פתרון הבעיה כרוך בהשקעה של 15 מיליון ש"ח. ראשי המועצה המקומית דירגו פרויקט זה כראשון במעלה, וועדת ההיגוי החליטה לבצעו בתנאי שמשרדי ממשלה וגופים אחרים ישתתפו במימונו. ההשתתפות הדרושה במימון הפרויקט לא הושגה, ועד מועד סיום הביקורת טרם נמצא פתרון לבעיית הביוב בירוחם.

4. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הבחירה של כמה פרויקטים נוספים ביישובים שדרות, ירוחם, נתיבות ואופקים, את כדאיותם הכלכלית ואת מימון הפעילות השוטפת שלהם.

(א) **הקמת מרכז ללימודי מוסיקה אתנית בשדרות:** הפרויקט כולל שיפוץ של בית העם והפיכתו לאולם חזרות והופעות, הסבת חדרים במבנה אחר לאולפנים וכיתות לימוד ורכישת ציוד למרכז המוסיקה. הוקצו לפרויקט 5.4 מיליון ש"ח, מהם 4.6 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לטיפול הממוקד, והיתרה מתקציב הרשות המקומית. המרכז ללימודי המוסיקה אמור לפעול כעמותה, ועלות התפעול השוטף שלו נאמדה בתחילה בכ-1.7 מיליון ש"ח בשנה. מקורות המימון לתפעול השוטף שמחוץ ליישוב היו על פי התכנון הראשוני השתתפות שנתית של משרד החינוך בסך מיליון ש"ח ושל הסוכנות בסך 160,000 ש"ח. מקורות המימון לתפעול השוטף שבתוך היישוב יהיו תשלומים תמורת שירותי המרכז בסך 150,000 ש"ח בשנה ותקציב מהרשות המקומית בסך 390,000 ש"ח.

לאחר שהוחל בפרויקט שונה האומדן של עלות התפעול השוטף למיליון ש"ח לשנה, בשל החלטה לצמצם את היקף הפעילות המתוכנן. משרד החינוך והסוכנות משכו את ידם מן המימון, ועל פי התכנון, תממן החברה למתנס"ים, מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ, 300,000 ש"ח בשנה. את היתרה בסך 700,000 ש"ח תממן הרשות המקומית (כולל 150,000 ש"ח תשלומים תמורת שירותים). הרשות המקומית והחברה למתנס"ים לא מסרו למשרד התחייבות בכתב למתן המימון השוטף.

נתונים אלו מורים כי בניגוד להחלטת ועדת ההיגוי, אושר פרויקט זה ואף החלה בנייתו לפני שנמצאו המקורות למימון מלא של תפעולו השוטף. זאת ועוד, בתחילת 1999 היה הגירעון המצטבר של הרשות המקומית כ-24 מיליון ש"ח, ולכן יש ספק גדול ביכולתה להשתתף במימון השוטף של הפרויקט. אם לא תוכל לעשות זאת יישא בסופו של דבר תקציב המדינה במלוא המימון, או שהמרכז לא יפעל מחוסר תקציב.

בחוות הדעת של הפרויקטור נאמר כי הפרויקט יביא ישירות לתוספת של כ-40 מקומות עבודה, ובעקיפין לתוספת של עוד עשרות מקומות עבודה. עוד נאמר כי הקמת המרכז בשדרות תעודד את מימוש הפוטנציאל הטמון בה, והמרכז יהיה מנוף לפיתוח כלכלי קהילתי. לא נמצא פירוט של הנתונים והחישובים שעל פיהם נקבעו הערכות אלה.

(ב) **הקמת מעונות סטודנטים בשדרות**: הפרויקט כולל הסבת דירות מגורים למעונות ל-550 סטודנטים ממכללת הנגב הסמוכה לשדרות ותכנית למעורבות של הסטודנטים בקהילה. את עלות הפרויקט - 6.6 מיליון ש"ח - היו אמורים לממן, בחלקים שווים, שלושה שותפים: המשרד - במסגרת הטיפול הממוקד, הסוכנות וקרן ציבורית, אך במהלך ביצוע הפרויקט משכה הסוכנות את ידה ממנו. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 1999, הושלמו רק כ-40% מן המעונות שתוכננו ובהם גרים כ-150 סטודנטים, כיוון שחלק מן הדירות המיועדות להסבה למעונות לא פונו מדייריהן.

בידי המשרד אין ניתוח של נחיצות הפרויקט ושל סיכויי הצלחתו. ניתוח כזה היה אמור לכלול נתונים על מקום מגוריהם הקבוע של הסטודנטים במכללה, נתונים על מקומות המגורים האפשריים לסטודנטים בשדרות עצמה וביישובים סמוכים, והשוואה בין עלות המגורים בהם לבין עלות המגורים במעונות המתוכננים. לדעת משרד מבקר המדינה, הפרויקט הוא הטבה לסטודנטים, שרובם ככולם אינם תושבי המקום, שכן המגורים במעונות זולים במידה ניכרת מהמגורים במקומות אחרים. אשר למעורבות הסטודנטים בקהילה, לא נמצאו במסמכי המשרד תכניות שהכינו הפרויקטורים למעורבות זו.

(ג) **הקמת מבנה טכנולוגי להשכרה בירוחם**: אושר תקציב של 4 מיליון ש"ח להקמת מבנה ששטחו 2,000 מ"ר להשכרה למפעלי טכנולוגיה עלית (היי-טק) שיצאו מחממות טכנולוגיות. בשלב הראשון שוחררו 100,000 ש"ח מתקציב זה לתכנון המבנה. הפרויקט אושר בשל טענת הרשות המקומית כי מחסור במבנים המתאימים לטכנולוגיה עלית מונע כניסת תעשיות מתקדמות ליישוב.

בידי המשרד לא נמצאה רשימת מפעלים ששקלו להגיע לירוחם ולא עשו זאת עקב מחסור במבנים. לדעת משרד מבקר המדינה, בטרם התכנון - שכבר בוצע - ובוודאי בטרם הבנייה, היה ראוי שהמשרד יבדוק אילו מפעלים ספציפיים עשויים להשתמש במבנה זה.

(ד) **הקמת מועדון לקשיש בנתיבות**: מפעל הפיס, אגודה ציבורית והמועצה המקומית נתיבות חברו יחדיו להקמת מועדון לקשיש בעלות של כ-2 מיליון ש"ח. עד אמצע 1997 הוקם שלד המבנה ובוצעו חלק מעבודות הגמר, אך עקב קשיים בגיוס משאבי הרשות המקומית לפרויקט הופסקה הבנייה. נדרשו עוד כמיליון ש"ח, שהם כ-50% מעלות המבנה, להשלמת עבודות הגמר והפיתוח ולרכישת רהיטים וציוד.

המשרד קיבל על עצמו את השלמת הבנייה בעלות של כמיליון ש"ח מתקציב הטיפול הממוקד. הן הפרויקטור והן הוועדה שאישרה את השתתפות המשרד בפרויקט, לא בדקו מה יהיו המקורות למימון התפעול השוטף של המועדון, שבהעדרו הוא עלול לעמוד כאבן שאין לה הופכין, והאוכלוסייה לא תפיק ממנו את התועלת המצופה. בנובמבר 1999 הודיע המשרד כי המוסד לביטוח לאומי התחייב לממן את התפעול השוטף של המועדון. במסמכי המשרד לא נמצאה התחייבות זו.

(ה) **הקמת בית אבות סיעודי באופקים**: במימון הקמת בית האבות בעלות של 18 מיליון ש"ח השתתפו אגודה ציבורית, המוסד לביטוח הלאומי ומשרד הבריאות וכן נתרמו תרומות לצורך ההקמה. הבנייה לא הושלמה עקב מחסור של 3.5 מיליון ש"ח, מחציתם משום שהרשות המקומית לא מילאה את התחייבותה להשתתף במימון הפרויקט, ומחציתם בשל

שינויים שנדרשו בביצוע הפרויקט. המשרד קיבל על עצמו את השלמת הבנייה מהתקציב לטיפול ממוקד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן תמיכה לרשויות מקומיות בלא להבטיח שהן יעמדו בהתחייבויותיהן, כמו בפרויקט זה ובהקמת המועדון לקשיש בנתיבות, עלולה לתת לרשויות תמריץ להתחיל בביצוע פרויקטים כשאין להן משאבים להשלמתם, בציפייה שסיומם יתאפשר באמצעות תקציב המדינה.

סיוע למחקר ופיתוח באזורי עדיפות לאומית

משרד מבקר המדינה בחן את הסיוע הניתן לתכניות מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) באזורי עדיפות לאומית לפי החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה התשמ"ד-1984 (להלן – חוק המו"פ).

המדינה מסייעת למו"פ התעשייתי לשם פיתוחה של תעשיית היצוא של מוצרים עתירי ידע, ולשם יצירת מקומות עבודה בתחומי הטכנולוגיה. בין השאר ניתן סיוע בדרך של הענקת מענקים על פי חוק המו"פ. הסיוע ניתן לתכניות מו"פ שאושרו בידי ועדת מחקר המורכבת מנציגי המשרד ומשרד האוצר, נציגי ציבור ונציגי התעשיינים. הוועדה מאשרת תכנית מו"פ לעניין זה אם לדעתה התקיימו תנאים אלה: תוצאות של תכנית המו"פ עשויות להביא לייצורו של מוצר תעשייתי חדש, לשיפור האיכות של מוצר קיים, או לפיתוח תהליך ייצור חדש של מוצר תעשייתי; המוצר או התהליך שיפותחו מיועדים ליצוא או לשמש תחליף למוצר מיובא; פיתוחם כדאי מבחינה כלכלית; תכנית המחקר סבירה מבחינה טכנולוגית ומבחינת הסכום הדרוש לביצועה.

על פי התוספת לחוק המו"פ, שיעור המענק הרגיל הוא 50% מהוצאות המו"פ המוכרות. תכנית המבוצעת באזור עדיפות א' מזכה את מבצעה במענק בשיעור של 60% מההוצאות.

להלן נתונים על מספר המפעלים שקיבלו סיוע לתכניות מו"פ בשנים 1995-1998 ועל תקציב המענקים שהוקצה לתכניות אלו במיליוני ש"ח במחירים שוטפים:

	מספר התוכניות	מענקים	שעור מכלל הסיוע
איזורי עדיפות	494	318	8%
מרכז הארץ	3190	3611	92%
ס"ה	**3684**	**3929**	**100%**

מהנתונים עולה שעל אף שלאזורי עדיפות ניתנת תוספת מענק לפי חוק המו"פ, שיעור התקציב המוקצה להם הוא מזערי. כלומר, אם בכוונת המחוקק לעודד מו"פ באזורי העדיפות, עליו לבחון דרכים אחרות למימוש מטרה זו.

★

באמצע יולי 1996, בעקבות החלטת הממשלה על הפחתת מענקי ההשקעה הניתנים לפי החוק לעידוד השקעות הון, מינו שר התעשייה והמסחר דאז ושר האוצר דאז ועדה לבחינת החוק וכלי מעורבות חלופיים (ועדת גבאי). תפקיד הוועדה היה לגבש, בין היתר, מדיניות חלופית רחבת היקף בין-תחומית ובין-משרדית.

בתחילת דצמבר אותה שנה הגישה הוועדה את המלצותיה, ולפיהן המשאבים שיתפנו כתוצאה מהפחתת המענקים יופנו בין היתר לקידום והכשרה של כוח אדם, לקידום היצוא ולטיפול ממוקד בעיירות פיתוח באמצעות פרויקטים מיוחדים. שר התעשייה והמסחר ושר האוצר אישרו את המלצות הוועדה, אך הן לא נידונו ולא אושרו בידי הממשלה, אף שמדובר בשינויים מפליגים ובהקצאה מחודשת של כחצי מיליארד ₪ מתקציב המדינה. משרד התעשייה והמסחר אחראי לביצוע כל פרטי התכנית שהוכנה על פי ההמלצות, וביניהם תחומים שהוא אינו עוסק בהם באופן שוטף, ובכך נהפך למעין משרד בין-תחומי לעידוד אזורי העדיפות הלאומית. להטלת האחריות לביצוע התכנית על המשרד לא קדמו דיון והחלטה של הממשלה.

אף שהמלצות הוועדה כוונו בעיקרן לחיזוק אזורי העדיפות, שנפגעו מהשינוי בחוק, קיצץ המשרד פעמיים - בשנת 1999 ולקראת שנת 2000 - בתקציב התכנית, ולכן נמנע מאזורי העדיפות לקבל סיוע בסכומים משמעותיים לשם שיפור מצבם. בחודשים ספטמבר-דצמבר 1998 הרחיב המשרד את אחד ממסלולי הסיוע להכשרה מקצועית, שנועד לאזורי העדיפות בלבד, גם למרכז הארץ, ולכן לא קיבלו חלק מהמפעלים באזורי העדיפות את הסיוע שביקשו. גם המלצת ועדת גבאי לתת למפעלים באזורי העדיפות מענקים לעידוד השיווק בשיעורים גבוהים יותר מלמפעלים במרכז הארץ לא יושמה.

ההחלטה בדבר הפרויקטים שיזכו לסיוע במסגרת התכנית לטיפול ממוקד לא התבססה על דירוג כל הפרויקטים המתאימים, ובחירת אלה שתרומתם לקידום אזורי העדיפות תהיה הגדולה ביותר. הוחלט שלכל אחד מ-21 מן היישובים שנכללו בתכנית יאושר פרויקט אחד לפחות. כתוצאה מכך לא קיבלו סיוע פרויקטים בעלי חשיבות עליונה שהתקציב הדרוש לביצועם גדול.

תשעה מפעלים קיבלו סיוע להכשרה מקצועית פנים-מפעלית הן ממשרד התעשייה והמסחר והן ממשרד העבודה. נמצא כי מפעל אחד קיבל סיוע משני המשרדים בעבור אותם עובדים באותו פרק זמן. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיהיה אפשר לבחון את התכנית הכוללת של מפעל, יש צורך שהאישור ייעשה תחת קורת גג אחת.

אשר לסיוע למחקר ופיתוח העלתה הביקורת שעל אף שלאזורי העדיפות ניתנת תוספת מענק לפי חוק המו״פ, שיעור התקציב המוקצה להם הוא מזערי. אם בכוונת המחוקק לעודד מחקר ופיתוח באזורי העדיפות, עליו לבחון דרכים אחרות למימוש מטרה זו.