

משרד הפיתוח

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות המועצה לפיתוח דשנים וכימיקלים; נבדקו פעולות שימוש במחשב וניהול כספים של מכון למחקרי נפט וגיאופיזיקה, וכן דרכי פיקוח המשרד על כלל פעולות המכון; נבדקו סעיפים נבחרים מתקציב המשרד לשנת 1970/71. הוחל בבדיקת נושאים הקשורים באחריות המשרד על ציוד במכרות בסיני.

המועצה לפיתוח דשנים וכימיקלים

בשנת 1959 מינה שר הפיתוח ועדה בת ארבעה עשר חברים בשם "מועצה מקומית מייעצת לפיתוח דשנים". מתפקידה של הוועדה היה לייעץ לשר הפיתוח ולהדריך את חברות הפיתוח הנוגעות בדבר בעניין ייצור דשנים חדשים. המינויים היו אישיים וכללו עובדי מדינה, עובדי חברות הפיתוח ואישים מקרב הציבור. המנהל הכללי של משרד הפיתוח נתמנה ליושב ראש הוועדה ומתאם התכנון של המשרד — למרכזה. כעבור זמן לא רב נטלה על עצמה המועצה תפקידים נוספים והחלה לפעול כגוף ביצוע. בשנת 1961 שינתה את שמה ל"מועצה לפיתוח דשנים", ובשנת 1968 ל"מועצה לפיתוח דשנים וכימיקלים". היא הקימה מוסדות מנהלים, והעסיקה צוות ביצוע. מימון פעולותיה בא מכספי משרד הפיתוח וחברות הפיתוח.

בשנים 1970 ו-1971 נערכה לסירוגין ביקורת על פעולות המועצה במשרדה ובמשרד הפיתוח.

פעולות המועצה

הפעולות העיקריות של המועצה הן: עריכת מחקרים, חקר שווקים ומתן שירות מידע לחברים על התפתחויות בדבר פיתוח ושימוש בדשנים בארץ ובעולם; איסוף מידע וקניטולוג במערכת תיעוד המשמש חומר בסיסי לחקר שווקים ולמתן שירות מקצועי למבקשיהם; ייצוג חברים במוסדות בינלאומיים העוסקים בדשנים; השתתפות בניהול קורסים לטכנאי דישון מארצות מתפתחות וקיום מגע עם.

— הפעולות נעשו מכספי השתתפות החברים, לרבות משרד הפיתוח, מהתקציב השוטף של המועצה. בחלקן הן נעשו לפי הזמנות ספציפיות תמורת תשלום מיוחד. העבודות הכרוכות בפעולות הללו בוצעו, בלא שנקבעו שיטת הזמנות והסדרים הקשורים בביצוען.

— בעת תכנון העבודות לא הוגשו, בדרך כלל, הערכות מפורטות של עלותן. אף לא התנהל רישום של ההוצאות למעשה על כל עבודה ועל מתן כל שירות לחוד. אין אפוא אפשרות לוודא עלות כל עבודה שבוצעה והיקף השירות שניתן לכל אחד משותפי המועצה או לגורם אחר. אין גם אפשרות לפקח על יעילות הביצוע של פעולות המועצה.

המועצה עסקה גם בסקרים, שהומינו גורמי חוץ, לאו דווקא בתחום פעולותיה המוגדרות של המועצה, למשל סקר על אפשרות שיווק פרוטאינים כחחליף לבשר, חסכון במים

בתעשייה, תחזית לררישות כוח אדם בחקלאות. אשר לשילוב פעולות אלה בתכנית הפעולות המבוצעות עבור חברי המועצה, הסביר מנהל המועצה בישיבת ההנהלה בדצמבר 1970, כי הן נעשו כדי להשיג הכנסה נוספת לאיזון התקציב, כשאין כיסוי תקציבי לעבודות בעבור החברים. לפי דו"ח ביצוע עבודות, שנמסר באותה הישיבה על 27 נושאי עבודה מתוכננים לשנת 1970, הושלמו שישה; וגורמי חוץ הומינו שמונה עבודות, ונגמרו חמש. אף כי סקרים אלה חשובים אף הם למשק המדינה, עדיף היה, שהמועצה תעסוק בעבודות, שלמענן הוקמה ואשר בה עיקר ההתמחות של עובדיה.

מ-1963 ואילך מקיים משרד החוץ קורסים לטכנאי דיזון ממדינות מתפתחות. המועצה משתתפת בניהול הקורסים ובחלק מימנם עד ל-40,000 ל"י לשנה. עד המחצית הראשונה של 1971 השתתפו בקורסים כ-400 משתלמים. למעשה הוציאה המועצה למטרה זו בשנת 1970/71 כ-64,000 ל"י, כ-15% מתקציבה השנתי. על אף טענות חוזרות ונשנות של נציגי החברות במועצה, כי אין הוכחה, שהקורסים תורמים לקידום של שיווק דשנים בחוץ לארץ ואין להמשיך בהשתתפות כספית ישירה, לא נבדקה ההצדקה להשתתפות במימון. מן הראוי היה, שהנהלת המועצה תתן דעתה על עניין זה.

בשלוש השנים האחרונות פרסמה והפיצה המועצה, ללא תשלום, שבעה עלונים חודשיים ודו-שבועון אחד, מהם אחד באנגלית ואחד בספרדית להפצתם לחוץ לארץ ויתרם להפצה בין חבריה. הפרסומים הכילו לקטים ותמציות מספרות מקצועית, המופיעה בעיקר בחוץ לארץ. ההוצאה הסתכמה ב-46,000 ל"י בשנה. לא נעשה ניסיון לעמוד על האפקטיביות של פעולה זו.

בדצמבר 1971 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי במחצית השנייה של אותה השנה הפסיקה להפיץ את הפרסומים הנזכרים, ותפרסם עלון המבליט את פעולות החברות הישראליות.

מבנה ארגוני

- ב-1966 חל שינוי במבנה הארגוני של המועצה. במקום מינויים אישיים התבססה החברות במועצה על גופים — משרד הפיתוח וחברות הפיתוח; אולם המינויים האישיים כשלעצמם לא בוטלו, ואחדים מהאישים הוסיפו להשתתף בישיבות המועצה, אפילו אם לא ייצגו אותם גופים במועצה. החלטה בכתב על שינוי זה לא ניתנה ולא נקבעו הזכויות והחובות של חברי המועצה*.

- בעקבות השינוי החליטה המועצה להקים שני מוסדות מנהלים: את המועצה למעין דירקטוריון ואת ההנהלה. לא נתמנו חברים לשני המוסדות; התפקידים והסמכויות לא הוגדרו. למעשה פעלה המועצה, בלא שהייתה הפרדה בין שני המוסדות, כאשר בישיבות "הנהלת המועצה" השתתפו בין 4 ל-15 איש, שהתחלפו ביניהם תכופות.

בדו"ח שנתי 21 (עמ' 490) תואר חלק מפעולות המועצה, הקשורות בטיפול משרד הפיתוח בענייני מחקר. נאמר בו, כי המועצה היא גוף בלתי פורמלי, ולא הוגדרו הסמכויות, סדרי העבודה ודרכי קבלת ההחלטות של המועצה.

בעקבות הביקורת נעשו מאמצים לחקן מחדלים בסיסיים להסדרת ענייני הארגון והמינהל של המועצה, ובאמצע שנת 1971 הוחלט לכלול אותה כמחלקה בחברת

* בשנת 1970/71 נמנו בין חברי המועצה: משרד הפיתוח, חברת כימיקלים לישראל בע"מ, כימיקלים ופוספטים בע"מ, מפעלי ים המלח בע"מ, ערד — תעשיות כימיות בע"מ, וחיה כימיקלים בע"מ.

כימיקלים לישראל בע"מ, מה שנמצא כעת בתהליך התגשמות. לדעת הביקורת רצוי, שנוסף על צעדים אלה יוסדר הקשר בין הגופים, שהם כיום חברים במועצה, לבין חברת כימיקלים לישראל בע"מ, בתחום פעולותיה של המועצה.

מינהל המועצה

- עוד ב־1960 סוכם בין משרד הפיתוח לבין חברת מפעלי ים המלח, שתמורת תשלום תתן החברה למועצה שירותים טכניים, תטפל מבחינה מינהלית בעובדי המועצה ותנהל את ענייני הכספים שלה; עוד סוכם, שהחברה תעשה חוזה פורמלי עם המועצה וחוזי עבודה עם עובדי המועצה. החוזה עם החברה לא נעשה, ושלושה עובדים, שהועסקו אז בענייני המועצה, נתמנו על ידי החברה כעובדי מפעלי ים המלח. עובדים, שנתקבלו לאחר מכן, לא קיבלו מינויים כאלה.

- משנת 1960 עד אפריל 1971 גדל צוות עובדי המועצה מ־18 ל־11 אקדמאים ו־7 מינהליים; עם הגדלת סגל העובדים והרחבת פעולותיה לא קבעה המועצה נוהלים לקבלת עובדים. מנהל המועצה וסגנו קיבלו את העובדים וקבעו את דרגותיהם. ההסדרים המינהליים בדבר העסקתם, בכלל זה תנאי השכר, נקבעו באמצעות חברת מפעלי ים המלח: לעובדים שולמה משכורת י"ג, מענק להלבשה, תוספת מאמץ בין 39 ל"י לבין 106 ל"י לחודש. נוסף על כך אושרו 10 עובדים אקדמאים כפקידים נדרשים בהקצאת 12,000 עד 30,000 ק"מ לשנה, מהם לשמונה עוד השתתפות בהחזקת טלפון בבית בסכומים בין 240 ל"י עד 900 ל"י לשנה. הוצאות השכר כוסו מתקציב המועצה.

תקציב וכספים

תקציבי המועצה לא היו מאוזנים בשנים האחרונות וההוצאה למעשה עלתה על ההכנסה בפועל. להלן טבלה המראה את תקציבי המועצה וביצועם בשנים 1968/69—1970/71 (באלפי ל"י).

1968/69		1969/70		1970/71		1971/72	תקציב הכנסה:
תקציב ביצוע		תקציב ביצוע		תקציב ביצוע (1)		תקציב	
150	150	88	150	150	150	150	משרד הפיתוח
81	170	85	220	143	145	315	חברים אחרים
				60	62	50	גורמי חוץ
		2	15	21	65	5	שונות/ריבית
231	320	175	385	374	422	520	ס"ה
347	320	389	385	441	416	480	תקציב הוצאה

(1) לפי דו"ח כספי כפי שהוגש להנהלת המועצה לאישור ב־2.1.1972.

- מדי שנה בשנה הכין צוות עובדי המועצה לאישור ההנהלה תכנית שנתית לפעולותיה בצירוף להצעת התקציב הדרוש לכיסוי ההוצאות. התקציבים של המועצה

חלקם אושרו על ידי ההנהלה באיחור רב או אושרו רק בחלקם או לא אושרו כלל. להלן נתונים על אישור התקציבים לשנים 1969/70—1970/71:

(א) התקציב לשנת 1969/70 על סך 385,000 ל"י לא אושר.

(ב) התקציב לשנת 1970/71 על סך 422,000 ל"י אושר ב-28.1.1971.

(ג) התקציב לשנת 1971/72 על סך 520,000 ל"י לא אושר. באוגוסט 1971 ניתן אישור, במונחים כלליים, לתקציב עד אוקטובר 1971.

במצב זה אין תקציב המועצה יכול לשמש מכשיר לתכנון של פעולות המועצה ולפיקוח עליהן מטעם נציגי הגופים, המממנים את פעולותיה.

לא נקבעו קריטריונים לגובה דמי השתתפות של חברים במימון התקציב של פעולות המועצה ולא נקבעו זמני פרעונם. למעשה, התבססו מכסות ההשתתפות על הבטחות החברים ועל חלקו של משרד הפיתוח לפי חוקי התקציב, שהועידו סכומים למטרה זו. בהעברת כספים למועצה היה פיגור מתמיד, שהגיע לגבי אחד הגופים החברים במועצה עד לשלוש שנים. ב-31.11.1970 הסתכמה יתרת חובות החברים בסך 346,000 ל"י, שהיא כ-75% מתקציבה לשנת 1970/71, כמוכא להלן.

חובות חברי המועצה וגורמי חוץ לסוף השנים 1967/68—1970/71 (1) (בל"י)

שמות חברי המועצה	חוב ליום 31.3.1971	חוב ליום 31.3.1970	חוב ליום 31.3.1969	חוב ליום 31.3.1968
משרד הפיתוח	—	62,500	—	40,000
כימקלים ופרספטים	27,420	74,848	32,780	24,750
מפעלי ים המלח	—	—	21,702	—
כימקלים לישראל	10,000	45,000	14,030	10,000
עדר — תעשיות כימיות	—	10,000	10,000	8,132
חיפה כימיקלים	10,000	20,000	10,000	—
	47,420	212,348	88,512	82,882
גורמי חוץ	14,800			
ס"ה	62,220	212,348	88,512	82,882

(1) לפי מאזני רואי החשבון.

— אומדני ההכנסה לא התממשו, בעוד שההוצאה למעשה אף עלתה על המצופה. מצב זה גרם גרעון קופתי מתמיד. כדי לאפשר למועצה להמשיך בפעולתה בהיקף הנרחב, שחבריה היו מעוניינים בו על אף חוסר אמצעי תשלום, נהגו מפעלי ים המלח, במסגרת ניהול ענייני כספים של המועצה, לשלם את חשבונותיה בחיוב ריבית על יתרת החוב. בשנת 1970/71 חויבה המועצה בתשלום כ-21,000 ל"י בעד ריבית בשיעור של 15%. לדעת הביקורת מן ההכרח היה לצמצם את ההוצאה; לעמוד על קבלת השתתפות החברים ביתר יעילות; ולא להודק לאשראי בהיקף ניכר.