

משרד התעשייה, המסחר והתיירות

שטחים ומבנים למפעלי תעשייה ולבתי מלאכה

דו"ח שנתי 28, עמ' 613

פיתוח עצמי של שטחים

מתן מענקים לפיתוחם של שטחי תעשייה בידי יזמים פרטיים מחייב אישורה של הוועדה לפיתוח שטחים הפועלת ליד היחידה לאזורי פיתוח שבמשרד התעשייה המסחר והתיירות. משרד מבקר המדינה הצביע בפני המשרד על כמה מקרים, שהוועדה לפיתוח שטחים אישרה ליזמים מענקים בגין עבודות, שעל פי הקריטריונים הקיימים לא היו בגדר עבודות פיתוח כלליות ויישור המגרש, ועל כן לא היו זכאים למענקים.

בבדיקה מסורגת של החלטות הוועדה לפיתוח שטחים, משנת 1979 נמצא שהוועדה לא אישרה מענקים בגין עבודות שהיוזמים לא היו זכאים להם לפי הקריטריונים. החלטות הוועדה היו מנומקות בכתב.

פיתוח שטחים באמצעות חברת מבני תעשייה בע"מ

בעוד שההוצאות על העבודות הכרוכות בפיתוח שטחים מתכסות במלואן מתקציב המשרד, ממומנות עבודות הבנייה והפיתוח הצמוד הכרוכות בהן מהונה העצמי של חברת מבני תעשייה בע"מ (להלן: החברה), ממענק על פי החוק לעידוד השקעות הון, תשכ"ט—1959 (להלן: החוק) ומחלואות מהבנק לפיתוח התעשייה. לא בכל מקרה הקפידה החברה על רישום נפרד של הוצאותיה בגין עבודות פיתוח משני הסוגים. בכרטיסי החשבוניות של החברה נרשמו הוצאותיה על תכנון ופיקוח של עבודות פיתוח שטחים ושל בניית מבנים ללא הפרדה, בחשבון אחד. רק בסוף כל שנת כספים נוהגת החברה להעמיס על פי הערכה, חלק מן ההוצאה הכוללת על עלות המבנים והחלק האחר על עלות פיתוח שטחים. משרד מבקר המדינה העיר, שהיה על החברה לרשום את ההוצאות על פי כל יעד בנפרד.

החל ב־1.4.78 שונתה שיטת רישום ההוצאות ומאז הן נרשמות על פי היעדים שלהן כפי שהמליצה הביקורת.

קביעת מדיניות לפיתוח שטחים ולבניית מבנים ואיכלוסם

בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד על השיקולים, שהנחו את היחידה לאזורי פיתוח שבמשרד בהחלטותיה על פיתוח שטחים או על בניית מבנים באזורי הארץ השונים ועל היקף הבנייה בהם. בהעדר מסמכים על אופן הקצאת האמצעים הכספיים ועל קביעת סדרי עדיפויות לגבי היישובים השונים לא ניתן היה לקבוע, אם אכן הובאו בחשבון כל הגתונים והשיקולים הדרושים לקבלת החלטות לפיתוח שטחים ולבניית מבנים.

בתיקי המשרד יש עתה תיעוד בדבר השיקולים המנחים את היחידה לאזורי פיתוח בהתאם לטותיה על פיתוח שטחים או על בניית מבנים באזורי הארץ השונים ועל היקף הבנייה בהם.

בניית מבנים

במארס 1973, בסמוך למועד תום תוקף ההסכם על מבנה ההון של החברה, המסדיר את מימון פעולות הבנייה שמבצעת החברה, פנתה החברה אל משרד האוצר ואל משרד התמ"ת בבקשה לעבד הצעה חדשה להסכם בינה לבין המדינה בדבר מימון הבנייה שהיא מבצעת ומבנה ההון שלה. הדיונים נמשכו עד ספטמבר 1976, שבו הוחלט לרשום סכום של 100 מיליון ל"י, שהועברו על-ידי האוצר לחברה בשנים 1972—1976, כהלוואת בעלים ולא כהון עצמי — כדרישת הבנק בחוץ לארץ שהלווה סכום זה לאוצר. שינוי זה היה בו כדי להביא לעלייה ניכרת בהוצאות המימון של החברה בשנים הבאות. עד לסוף שנת 1977 לא נחתם הסכם חדש בגין משרד האוצר לבין החברה; המשרד המשיך להעביר לה כספים בלא שנקבע, כיצד הם ישתקפו בדו"חות הכספיים שלה.

לשנת הכספים 1978 נחתם הסכם בין החברה לבין המשרד להחשבונות ביניהם (ראה להלן).

בהתאם לסעיף 40 ג' של החוק, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת משנת 1979 קבעו שר האוצר ושר התמ"ת, כי כספי הלוואות שמקבלת החברה באמצעות תקציב המדינה ואשר משמשות להשקעות במפעלים מאושרים, שבבעלות החברה יראו אותם כסכום ששולם למעשה בעד מניות, שהוקצו כנגד הון שאושר במסגרת התכניות לאותם מפעלים. בהתבסס על קביעת השרים, נערכת התחשבות שוטפת בין החברה לבין משרד האוצר ומשרד התמ"ת על העברת הכספים לחברה.

קביעת דמי שכירות

בעת חידוש חוזה שכירות של מבנה סטאנדארדי עם דייר ותיק נקבעו דמי השכירות לתקופה החדשה על בסיס דמי השכירות, ששילם השוכר בתקופה הקודמת בתוספת של הצמדה חלקית למדד הבנייה. מכאן שהנחה תחילתית מזמינה שכירות, חזקה עליה שתתמשך ועוד תעלה מבחינה ריאלית בתקופות השכירות הבאות.

בעקבות הבדיקה, שערכה החברה נקבעו בינואר 1979 נהלים בדבר "השכרת מבנים למסחר ולשירותים" הקובעים את יום התימת החוזה כמועד הקובע להחלת התעריף של דמי שכירות.

הביקורת העלתה מקרים, שהיחידה לאורי פיתוח שבמשרד אישרה לחברה להשכיר מכלל המבנים שבידיה מבנים למטרות מסחר ושירותים או החסנה. המשרד לא קבע קריטריונים לתנאי השכרת מבנים למטרות אלו, בכלל זה קביעת דמי שכירות.

ב־1979 נקבעו נהלים להשכרתם של מבנים שלא למפעלי תעשייה ובתי מלאכה ושיטת קביעת דמי שכירות בעדם.

התחשבות בין המשרד לבין החברה

המשרד לא נהג לדרוש מהחברה דו"חות ביצוע תקופתיים על פרויקטים שבוצעו ועלותם, ולא ערך בדיקה שוטפת של עלויות הפרוייקטים, שביצעה בעבור החברה. המשרד אף לא עיכב באופן שוטף את רישומי יתרת חובו לחברה; עיכוב כזה היה בו גם כדי למנוע חריגות מהמוקצב לפעולות אלו.

המשרד מינה עובד העורך מעקב אחר ביצוע התקציב והתחשבות עם החברה, והחברה נדרשת להמציא למשרד דו"חות ביצוע תקופתיים.

בדצמבר 1969 נחתם הסכם בין המשרד לבין החברה להסדרת היחסים ביניהם. תוקפו של ההסכם פג במארס 1974, ומאז לא חודש, והמשרד הוסיף לשלם לחברה הפרשי השלמה לדמי שכירות ריאליים ודמי שכירות למבנים פנויים, ללא מסגרת חוזית.

ב־3.3.78 נחתם ההסכם החדש עם החברה שהיה בתוקף עד ל־31.3.79; על המשך ההסכם לתקופה נוספת מתקיים דיון בין המשרד והחברה.

בכמה מקרים נתברר לחברה, לאחר נסיגתם של שוכרים למבנים, כי עוד אין אפשרות להפיק מהם הנאת דיור, אם מחמת העדר חיבור לרשת החשמל והמים ואם מחמת אי־השלמתן של חלק מעבודות הבנייה. במקרים אלה נהגה החברה לפטור את השוכר מתשלום דמי שכירות לתקופה שממועד מסירת המבנה בידיו ועד להשלמת החסר. הביקורת העלתה, שהחברה לא נהגה במקביל לפטור את המשרד מן הצורך לשלם הפרשי השלמה. באוקטובר 1977 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי תוקם ועדה, בהרכב נציגי החברה והמשרד, שתאשר קבלת מבנים גמורים ותקבע את המועד לצורך התשלום של דמי שכירות.

המשרד לא מינה ועדה שתאשר קבלת מבנים, אך מאפריל 1979 הונהג נוהל הקובע את התנאים למסירת מבנים וקובע שהמסירה תתבצע לאחר השלמת עבודות הבנייה וחיבור המבנים לרשת החשמל והמים.

שיטת ההתחשבות בין המשרד לבין החברה, שלפיה המשרד בכל מקרה השלים לה את ההפרש שבין דמי השכירות הריאליים לבין דמי השכירות שנגבו מהשוכר למבנה ספציפי שנבנה לפי דרישות יזם, לא היה בה כדי להבטיח שהחברה תעשה מאמצים כדי להביא לסיום מהיר של חישוב עלות המבנה ובעקבות זה לאירוז גביית דמי השכירות במלוא הסכום המגיע.

החברה פועלת, לדבריה, לזירוז גביית דמי השכירות במלוא הסכום המגיע מהשוכרים; לצורך זה היא מעדכנת, באופן שוטף, את תחשיב העלות, כך שבמועד מסירת המבנה לשוכר ניתן לחשב את העלות הסופית של המבנה.

הנחות מדמי שכירות

החברה נותנת לשוכרים, על פי הוראות המשרד, הנחות מדמי שכירות. הביקורת העלתה מקרים, שהחברה נענתה לבקשות שוכרים ונתנה להם הנחות מתעריפי דמי שכירות, שנקבעו על ידי המשרד. בתיקי המשרד והחברה לא נמצאו אישורים מהמשרד למתן ההנחות. לעומת זאת השלים המשרד לחברה את הפרש שבין דמי השכירות הריאליים לבין דמי השכירות שלאחר ניכוי ההנחה.

בנובמבר 1979 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שבמסגרת ההתחשבות עם החברה נבדקו כל האסמכתאות על מנת למנוע מקרים כגון אלה; כן הודיעה החברה, בינואר 1980, שניתנה הוראה לעובדיה שלא לתת הנחות ללא אישור בכתב מאת המשרד לגבי כל מקרה.

מכירת מבנים

במשך שנות פעילות החברה נצטברו ברשותה מבנים בחיקף ניכר; שטחם הגיע בסוף שנת הכספים 1976 ליותר מ-640,000 מ². מלאי בחיקף כזה, מלבד זאת שהוא מחייב הוצאות ניכרות וטיפול מינהלי לא מבוטל, מרתק הון עצמי רב שהיה יכול לשמש מקור למימון פעולות בנייה חדשות של החברה. המשרד והחברה לא גיבשו תמריצים נאותים לעידוד רכישת מבנים סטאנדארד-דיים מותאמים ומבנים ספציפיים, שהושכרו שלא על פי חוזה "שכר-מכר" והתקשרות.

החברה הודיעה בנובמבר 1979, כי קשה להפעיל בו זמנית מערכת של הטבות ותמריצים, המיועדים להווייל דמי שכירות מחד, ולהמריץ רכישות מבנים מאידך. בשיטת "שכר-מכר" חייב השוכר לרכוש את המבנה עד תום חמש שנות שכירות, ולכן יש לראות בה פעולת מכירה בתשלומים, שיחלו לא יאוחר מאשר בעוד חמש שנים, ולפעמים עוד לפני כן.

בשנת הכספים 1978 נעשו 195 עסקאות שבהן נמכרו מבנים בשטח כולל של 43,167 מ². ב-31.3.79 הגיע שטחם של המבנים שברשות החברה לכ-663,000 מ². ובחודשים אפריל-נובמבר 1979 נחתמו 100 חוזי מכר, שלפיהם נמכרו 52,678 מ² נוספים.

הליקויים, שהועלו בדו"ח שנתי 28 מתמקדים בשיטת הקביעה של דמי השכירות לשוכרים; בחוסר דיוק בהתחשבות שבין החברה לבין המשרד; בחיקף המבנים הפנויים שבידי החברה ובאי-מצאות דרך יעילה לעידוד רכישת מבנים על-ידי משקיעים.

מממצאי ביקורת המקב עולה שחלק מן הליקויים תוקנו, אך עדיין היו ליקויים שטרם באו על תיקונם.

מדו"ח רואה החשבון של החברה מפרואר 1979 יוצא שלא נעשת התאמת שוטפת של החשבוניות עם משרד התמ"ת; לא קוימו קריאה שוטפת והתאמות של כרטיסי החשבון של השוכרים במועד; התביעות הכספיות של החברה מהבנק לפיתוח התעשייה, לא הוגשו לו באופן שוטף.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1980, שבכוונתה לסיים התאמת כרטיסי החשבון עד סוף שנת הכספים הנוכחית; החל באוקטובר 1979 מוגשות התביעות הכספיות של החברה לבנק לפיתוח התעשייה בתדירות של אחת לחדש.

מימון מחקר תעשייתי

דו"ח שנתי 28, עמ' 624

כדי לעודד במפעלי תעשייה את המחקר והפיתוח (להלן — מו"פ) של מוצרים תעשייתיים ותהליכי כים חדשים לייצורם, משתתף משרד התעשייה, המסחר והתיירות בהשקעות מפעלים במו"פ תעשייתי של מוצרים לייצוא או מחליפי יבוא ופיתוח מקורות אנרגיה חליפיים.

בדיקת התכניות

בחלק גדול מתיקי המחקרים שנבדקו, בחינת ההיבט הכלכלי לקה בחסר. הביקורת עמדה על כך, שמאחר שלפחות מחצית מן ההוצאות על עריכת מחקרים — למעט המחקרים לפיתוח מוצרים מחליפי יבוא — ממומנות מתקציב המשרד, על המינהל למחקר תעשייתי שבמשרד התמ"ת (להלן — המינהל) לעמוד על כך שהוצעה לעריכת מחקר יצורפי, בהתאם להיקף התקציב הנדרש, סקר שוק מתאים או נתונים אחרים, אשר יאפשרו להעריך את כדאיות ההצעה למבקש ולמשק המדינה. בינואר 1978 הודיע המינהל, כי מונה כלכלן כאחראי לקביעת הנחיות לביצוע בדיקות כלכליות של הפרוייקטים ולביצוע בדיקות של פרויקטים גדולים.

החל ביולי 1979 נדרשו מפעלים המבקשים מענקי מחקר לצרף לבקשותיהם נתונים שונים על הכדאיות הכלכלית של הפרוייקט. באותו חודש הוציא הכלכלן הנחיות לבדוקים המקי צועים של הפרוייקטים, והם נדרשו להתייחס בתווה דעתם להיבטים השיווקיים של הפרוייקטים: אפיון הצרכנים הפוטנציאליים, ארצות השיווק, היקף השוק בכל ארץ וקצב גידולו בעתיד, כן נדרש הבדוק להתייחס למחיר המוצר בהשוואה למחיר מוצרים דומים, לאומדן הרווח של המפעל ולמרכיב היבוא בעלות המוצר. בהתאם לאותן הנחיות לא יאושרו פרויקטים בהיקף של 2 מיליון ל"י ויותר אם הנתונים הנדרשים לא יהיו מצורפים לבקשת המפעל. עד למועד סיום הביקורת בדק הכלכלן עשרה פרויקטים גדולים.

בבדיקת תכניות מחקר לא נעזר מינהל המחקר התעשייתי במרכז לחקר שווקים, שביחידת סחר חוץ שבמשרד, לשם הערכת הנתונים המובאים בבקשות, ואף לא במידע הקיים במרכז הלאומי למידע טכנולוגי ומדעי שבמשרד ראש הממשלה (מאז יוני 1977, במשרד האנרגיה והתשתית). במינהל לא היו נתונים מרוכזים על מחקרים בנושאים שונים שהעלו חרס או לא נערכו כלל. כתוצאה מכך לא ניתן היה לדון בתכנית מחקר על פי נסיון העבר לגבי תכניות דומות, או לבדוק, אם המציע הגיש בעבר תכנית זהה או דומה, שלא הניבה פירות או לא נערכה מסיבות שונות.

עדיין אין שימוש במידע הקיים ביחידה לחקר שווקים וכן במידע הקיים במרכז הלאומי למידע טכנולוגי ומדעי. עם זאת, הודיע המשרד בינואר 1980, שניתנו הוראות לכלכלן לשכת המדען הראשי של המשרד להשתמש במידע הקיים ביחידה לחקר שווקים והופנתה תשומת לב הבדוקים המקצועיים למידע הקיים במרכז הלאומי למידע טכנולוגי ומדעי. אין עדיין ריכוז של תכניות מחקר לפי נושאים ותוצאות המחקרים; הריכוז הקיים הוא לפי מפעלים. הבדוק המקצועי, בהמלצתו על תכנית מחקר, אינו מתייחס, בדרך כלל, לתוצאות מחקרים זהים או דומים שנערכו בעבר, וזאת בעיקר בשל הקושי בריכוז נתונים אלה.

מתכון הצעות התקציב ואישורן

על מבצע, המבקש לקבל מענק מחקר, לצרף לבקשתו הצעת תקציב, שבה עליו לפרט את ההוצאות הצפויות הכרוכות בעריכת המחקר. אין המבקש נדרש לפרט את ההוצאות לפי תת תכניות או נושאי המשימה. חלק ניכר מן המחקרים — במיוחד אלה המוגדרים כפרוייקטים לאומיים — כרוכים בהוצאות בהיקף ניכר ביותר, נמשכים תקופות ארוכות ומקיפים נושאים רבים; לפיכך, הצעות התקציב כפי שהן היו ערוכות, ודו"חות הביצוע הכספיים, שהוגשו על פיהן במהלך המחקר, לא איפשרו בדיקה מעמיקה תוך כדי עמידה על סבירות ההוצאות או השוואה של ההוצאה למעשה בביצוע תת תכנית אל ההוצאה המתוכננת. גם אם מהדיווח הטכני עלה, שנושא משימה לא בוצע כלל או בוצע חלקית בלבד בניגוד לתכנון המקורי, לא ניתן היה ללמוד על כך מהדו"ח הכספי.

עדיין אין דרישה, בכל מקרה — גם לגבי מחקרים בעלי היקף תקציבי ניכר — לפרט את הוצאות המחקר, לפי תת תכניות או נושאי משימה.

אישור התקציבים לעריכת המחקרים ניתן על-ידי המינהל באיחור רב, לעיתים אף לאחר תום עריכת המחקר. במקרים אלה ניתן למעשה אישור בדיעבד להוצאות שהוצאו בפועל.

המינהל הודיע, כי הליך אישור התקציבים זורז וכיום חולפת תקופה של כארבעה חודשים, בממוצע, ממועד הגשת הבקשה עד לאישור סופי של התכנית, וכחודש נוסף עד שנשלח לחתימת המפעל חוזה הכולל פירוט תקציבי של התכנית. לגבי תוכניות המשך (מחקרים המתמשכים על פני כמה שנים), כחודש לאחר הגשת הבקשה ניתן אישור עקרוני לביצוע התכנית, ומאושר התקציב הנומינלי של השנה שקדמה לכך או מחצית התקציב המבוקש לשנה הנוכחית, הנמוך מבין השניים; המפעל חותם על ההחייבות בלתי חוזרת, שכאשר יוגש לו חוזה הכולל פירוט התקציב, לאחר בדיקה מפורטת של התכנית, שיערוך המדען הראשי של המשרד, הוא יחתום עליו.

בחלק מתיקי המפעלים שנבדקו נמצא, כי בספרי החשבוניות שלהם לא הייתה הפרדה בין הוצאותיהם על עריכת המחקרים לבין הוצאות הייצור השוטפות שלהם, במיוחד בסעיף שעות עבודה.

המינהל הקים, באוקטובר 1979, "ועדת חריגים" על מנת לדון במקרים, שבהם רואה החשבון של המשרד ציין, שהמפעל לא גילה חשבוניות נפרדים כנדרש, אולם המליץ לשלם לו את הוצאות המחקר, בסמכות הוועדה להחליט, בכל מקרה, בהתאם לנסיבות, אם לקיים את ההתחייבות להשתתף במימון הפרוייקט. בכל מקרה המפעל מצידו נדרש להתחייב בכתב לתקן את הליקוי, ובשלכת המדען של המשרד יתנהל מעקב מסודר אחר תיקון הליקויים.

חתימת חוזים

עם קבלת ההחלטה על השתתפות המינהל במימון מחקר, ניתנה הודעה למבקש שבה היו מפורטים התקציב שאושר והמענק. ההודעה הייתה חתומה בידי המדען הראשי וחשב המשרד, והיא היוותה התחייבות המינהל לתשלום המענק. רק בשלב יותר מאוחר, חתם המינהל יחד עם המפעל, על חוזה מחקר, שבו פורטו התנאים לתשלום המענק והתחייבויות המפעל כלפי המינהל; עד אז לא הייתה בידי המינהל התחייבות נגדית מצד המפעל לגבי ביצוע חלקו הוא בהסכם. הביקורת העלתה, שכ-65% מחוזי המחקר נחתמו חצי שנה ויותר לאחר התחלת הביצוע, מהם 30% אף שנה ויותר לאחר תחילת הביצוע, ובחלקם אף לאחר השלמת המחקר.

ההודעה החד צדדית החתומה בידי המדען הראשי וחשב המשרד בוטלה. חוזי מחקר עדיין נחתמים באיחור; הם נשלחים כחמישה חודשים לאחר התחלת ביצוע המחקר לחתימה למפעלים.

דיווח ומעקב

חוזה המחקר בין המינהל לבין המפעל מחייב את האחרון להכין דו"ח ביצוע כספי לא יאוחר משישה חודשים מתחילת ביצוע המחקר. בתום המחקר על המבצע להגיש דו"ח טכני ודו"ח כספי מאושר על-ידי רואה חשבון תוך 90 ימים. הביקורת העלתה, שהמינהל לא הקפיד על מילוי תנאי זה. המינהל לא הייתה קיימת מערכת בקרה ומעקב אחר ביצוע המחקרים, קבלת דו"חות הביניים — כספיים וטכניים — ודו"חות סופיים.

עדיין אין במינהל מערכת בקרה ומעקב אחר ביצוע המחקרים. מערכת כזו שתבוצע באמצעות מחשב נמצאת בשלבי הכנה סופיים, ותפעולה מותנה בהקצבה כספית לנושא. ביקורות ידניות על משלוח דו"חות ביניים ודו"חות סופיים לא נערכו באופן יסודי ושיטתי. רק באפריל 1979 הוחל בעריכת ביקורות כאלה לגבי חוזי מחקר שנחתמו בשנים 1976 ו-1977, והן נסתיימו בנובמבר 1979. בעיקבות הביקורת נשלחו לכ-30 מפעלים, שלא עמדו בתנאי החוזה מכתבי התראה על ידי היעץ המשפטי של המשרד, שבהם הם נדרשו לספק דו"חות כנדרש או להחזיר את סכומי הכסף שקיבלו.

היערכות לקראת הקמת איזור סחר חופשי עם הקהילה הכלכלית האירופית

דו"ח שנתי 28, עמ' 630

ממצאי הביקורת על היערכות משרד התעשייה, המסחר והתיירות לקראת הקמת איזור סחר חופשי עם הקהילה הכלכלית האירופית נדונו בדצמבר 1978 על-ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה, כפי שאושרו על-ידי הכנסת ב-2 באפריל 1979, נאמר:

"הוועדה הגיעה למסקנה, כי נושא זה לא קיבל את המשקל הראוי לו, ולא את העדיפות הדרושה בהשוואה ליתר הנושאים שהינם בתחום אחריות המשרד. יו"ר הוועדה יבוא בדברים עם השר הקבוע החדש לכשיתמנה, כדי להעמידו על הצורך, במתן מלוא תשומת הלב לנושא כבד משקל זה".

באוקטובר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח השנתי 28.

היערכות ליישום ההסכם עם הקהילה

במאי 1975 נחתם בבריסל הסכם בדבר הקמת איזור סחר חופשי בין הקהילה הכלכלית האירופית (להלן — הקהילה) ובין ישראל, שתחילת תקפו ב-1.7.1975. היערכות המשק לקראת ביצוע ההסכם כדי ליהנות מהיתרונות ולהקטין את הסיכונים היא משימה, שלשם הגשמתה דרושה הכוונה למפעלים שבמשק הן באופן כולל והן לכל מפעל כפרט. הצורך בפעילות מתואמת הוכר על-ידי הממשלה, ובראשית 1975 — עוד לפני חתימת ההסכם עם הקהילה — מינה שר המסחר והתעשייה ועדה ציבורית (להלן — הוועדה העליונה), כדי שתפעל ותכין את התעשייה המקומית לקראת ביצוע ההסכם ותשמש גוף מתאם בין-משרדי. בראש הוועדה המנהל הכללי של המשרד.

הוועדה העליונה הקימה ועדות משנה, שיסייעו לה בנושאים שונים; ותכננה גם הקמת שני צוותים — אחד לשיתוף פעולה תעשייתי ופיננסי ואחד להסבת מפעלים. עד מועד סיום הביקורת לא החלו הצוותים בעבודתם.

הצוותים לא הוקמו, אך בסוף 1979 נתמנו במקומם שלושה צוותים אחרים (ראה להלן), הדנים לא רק בהיערכות לקראת ביצוע ההסכם עם הקהילה האירופית אלא בעידוד היצוא הישראלי במישור כלל עולמי.

במקביל להקמת ועדות המשנה הטיל המשרד על מכון מחקר להכין מחקר לשם איתור מפעלים, העלולים להיפגע מהורדת תעריפי המס על היבוא מארצות הקהילה, והפעולות שיש לנקוט כדי להתמודד עם היבוא המתחרה בתוצרת מקומית.

מסקנות הוועדה העליונה והמחקר הביאו את המשרד עוד ב-1977 לכלל החלטה, שיש צורך בשידוד מערכות היצוא ובשכלול כלי היצוא. ביצוע ההמלצות הרבות של הוועדה העליונה מצד המשרד היה בעיקר בתחום הכספי; המשרד לא הקים במקביל מערך להיזון חוזר כדי לקבוע, באילו מידה השיגו התמיכות את היעדים — במיוחד עידוד לארגון מחדש של המפעל, בחינת אפשרויות לייצור מוצרים חדשים והרחבת אפשרויות היצוא על-ידי מוסדות ומפעלים.

בהערות שר האוצר העיר המשרד במאי 1978, שהוועדה העליונה טרם סיימה עבודתה. ההמלצות בנושאים, שיש להן השלכות על כלל המשק, טרם גובשו סופית בשל הצורך לשכנע מפעלים להתארגן לייצור. עם גיבושן בוועדה העליונה הן יובאו בפני השר למען יגישן, לאישור הממשלה. לאחר מכן יחל המשרד בתהליך יישום ההמלצות.

הוועדה העליונה לא התכנסה מאז יוני 1977, ולכן לא היה טיפול מועדף בסוגיית ההיערכות בקשר להסכם עם הקהילה. בסוף 1979 הגיע המשרד למסקנה, כי אינו קיים צורך בהקמת מערך מיוחד להיזון חוזר, דבר שהיה מחייב תוספת כוח אדם. כתחליף לכך מופעל מעקב שוטף אחר ההתפתחויות בתעשייה על ידי החטיבות המקצועיות במשרד ובאמצעות לשכת המדען הראשי, המעודדת ייצור מוצרים חדשים ופיתוח שיטות ייצור מתקדמות.

תפקידי שלושה צוותים שמוגו בסוף 1979 הם: להכין הצעות לקידום היצוא התעשייתי; להכין הצעות להדרכת מפעלים המעוניינים בהסכם לייצוא; לבדוק מימון התעשייה בעקבות הצעדים הכלכליים של הממשלה. לדעת המשרד יש לראות בכך המשך ישיר לפעולות הוועדה העליונה, והמלצותיהם יובאו בפני השר לשם הגשתן לאישור הממשלה.

המשרד לא מצא דרכים אל המפעל היחיד כדי להעמידו על הסיכויים והסיכונים כאחד שבעקבות ההסכם. הממצאים הספציפיים של מחקר, שנערך ביזמת המשרד ב-1976, לא הובאו לידיעת המפעלים או ענפי התעשייה; גם בתחום של גיוס כוח אדם, הדרכתו, הסבתו וניידותו לא נעשו פעולות בעקבות הגשת מסקנות הוועדה העליונה; בעיות משפטיות, המתעוררות משוני של נוהלי מסחר בישראל ובארצות הקהילה לא נדונו.

ממצאי המחקר מ-1976 הופצו, ונערכו מספר כנסים ענפיים בתיאום עם התאחדות התעשיינים; הבעיות המשפטיות, המתעוררות מהשוני בנהלים של המסחר בישראל ובארצות אחרות, נדונו על ידי הממונה על סחר חוץ שבמשרד עם נציבות הקהילה הכלכלית האירופית, במסגרת דיוני הוועדה המעורבת ותת הוועדה לענייני מכר ונהלי יבוא, והובאו לידיעת התעשיינים הנוגעים לדבר. נעשו גם פעולות להדרכה, בהשתתפות נציגי מנציבות הקהילה האירופית.

הרחבת הקהילה על ידי צירופן של יוון, ספרד ופורטוגל תחמיר את מצבה של ישראל בארצות הקהילה: לפי מחקר של נציבות הקהילה האירופית ב-1979, עלול להיפגע היצוא התעשייתי בכללו — והיצוא בענף מזון מעובד בפרט — מישראל לארצות הקהילה בשל קביעת מכסות יבוא על ידיהן. צפויה ירידה בשיעור של כ-40% ביצוא לגבי ענף מזון מעובד ובשיעור 16% לגבי ענפי התעשייה בכללם.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1980, כי הוא מקיים דיונים פנימיים עם הגורמים הנוגעים לדבר על ההשלכות הנובעות מהרחבת הקהילה עם הצטרפות יוון, ספרד ופורטוגל. מגעים ראשוניים בקשר לכך קיים הממונה על סחר חוץ עם נציבות הקהילה. כן יפעל המשרד לשמירת חלקה של התעשייה הישראלית בארצות הקהילה על ידי חתירה לשינוי ההסכם.

פירוק החברה לתערוכות וירידים בע"מ

דו"ח שנתי 28, עמ' 648

על פי הצעתו של שר המסחר והתעשייה, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה באוגוסט 1976 לפרק את החברה לתערוכות וירידים בע"מ ולהעביר את תפקידיה למכון היצוא. בספטמבר אותה שנה החליטה האסיפה הכללית המיוחדת של החברה על פירוק החברה מרצון, ומינתה כמפרק משפטן, שבמשך שנים היה חבר במועצת המנהלים של החברה (ראה דו"ח זה, עמ' 575), בנושא השתתפות בתערוכות וירידים בחוץ לארץ).

הליכי הפירוק והעברת תפקידים

בישיבה ממאוס 1977 קבעה ועדת הביקורת, שמונתה עלי ידי האסיפה עוד ב-1976 כדי לפקח על תהליכי הפירוק, שלא הועברו אליה דו"חות על פעולות הפירוק ואף לא דו"חות כספיים. לכן היא לא פעלה, כפי שוועדה כזאת אמורה לפעול. מאז יוני 1977 לא התכנסה ועדת הביקורת.

ועדת הביקורת לא התכנסה עוד, ולא הועברו אליה כל הדו"חות. בינתיים תמו הליכי הפירוק והעברת התפקידים.

המיוזג

מבנהו הארגוני של המכון המאוחד הוא שילוב של המבנה הארגוני הקודם של מכון היצוא ושל מבנה, שהוצע עלי ידי חברת יעוץ שהגישה תכנית להעברת תפקידיה של החברה למכון היצוא. בין היתר, המליצה החברה להקים ועדות משנה, שיסייעו להנהלת המכון במילוי תפקידיה. ועדות המשנה לא הוקמו.

בסוף 1977 קמו הוועדות, והן פועלות. אחת מהן — הוועדה לקידום היצוא — מטפלת בנושאים הקשורים לאגף ביצוע תערוכות וירידים שבמכון; קודם לכן טיפלה באותם נושאים הנהלת החברה.

פעולות המפרק

על פי הערות רואי החשבון, שצורפו לדו"חות הכספיים של החברה ליום 9.9.1976 — המועד שבו הועבר ניהול החברה לידי המפרק — כלולה בסעיף התחייבויות, בין היתר, הפרשה בסך 1,760,000 ל"י בגין הוצאות על תערוכות וירידים בשנים קודמות, שבקשר להן טרם נתקבלו חשבוניות.

ביחס להפרשה בסך 1,760,000 ל"י — בגין הוצאות על תערוכות וירידים, בעיקר בארה"ב — נתקווה החשבונות והן נבדקו במסגרת התחשבויות הסיום של החברה עם המשרד.

רואי החשבון ציינו, כי במאזן לא נכלל סכום של 300,000 ל"י, שהחברה תבעה משלטונות מכס ב"ה"ל בתורת החזר של מס ערך מוסף, אך עוד לא הוכר בכך; אף לא נכללו בו חוב התעשייה האווירית לחברה בסך 63,770 ל"י, על פי רישומי החברה, וחוב נגדי של החברה בסך 165,350 ל"י לתעשייה האווירית.

החברה קיבלה כבר את המגיע לה משלטונות המכס ב"ה"ל. ההתחשבויות עם התעשייה האווירית סויימה.

גביית חובות

המכון החליט למחוק חובות — עד 1,000 ל"י שחבים לו כ-80 מציגים, בסך כולל כ-25,000 ל"י. חובות אבהים שטרם נמחקו (מפושטי רגל, מחייבים שנפטרו ומאלו שירדו מהארץ ועוד) מכ-45 מציגים מסתכמים ב-102,450 ל"י. במועד ביצוע המעקב באוקטובר 1979 — אף כי מאז פירוק החברה חלפו כשלוש שנים — עדיין יש חובות לא גבוים, בעיקר ממציגים. תיקים של 62 מציגים, אשר חובם מסתכם בכ-420,000 ל"י, הם בטיפול עודד המכון.

יתרת זכות

סכום של כ-18,000 מ"ג עדיין נמצא בחשבון מיוחד בבנק למקרים של דרישות לא צפויות, אשר מקורן בפעילות החברה ב"ה"ל.

המשרד והמכון הודיעו בדצמבר 1979, שבכוונתם לסגור את החשבון לקראת סוף שנת הכספים 1979 ולהעביר את הכספים למשרד והוא יקבל על עצמו את האחריות לתביעות, במידה שיהיו.

רשות נאות מרפא

דו"ח שנתי 28, עמ' 651

הרשות ומסדותיה

ב-1973 הוקמה הרשות לנאות מרפא כתאגיד סטאטוטורי על פי חוק רשות נאות מרפא, תשל"ג — 1973. על ביצוע החוק ממונים שר התעשייה המסחר והתיירות ושר הבריאות. הרשות לא הגישה לשרים דו"חות שנתיים בכתב כדרוש על פי החוק.

בדצמבר 1977 הגיש מנכ"ל הרשות לשעבר דו"ח בכתב על פעולות הרשות בתקופה שבין 1.1.1974 לבין 31.12.1977. המנכ"ל החדש שנכנס לתפקידו במאי 1978, הודיע לביקורת, כי יגיש בתחילת 1980 דו"ח מסכם לשנים 1978 ו-1979.

הכרזה של נאות מרפא

לפי החוק רשאים השרים, על פי המלצת הרשות ובהסכמת שר הפנים, להכריז על שטח פלוגי כשטח נאות מרפא. שר הפנים לא יתן את הסכמתו אלא לגבי שטח, שיועד לכך בתכנית לפי חוק התכנון והבנייה. בדצמבר 1976 הציעה הרשות לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה הנוגעות בדבר הצעות לתכנית לגבי שישה אתרים, אולם עד סוף 1977 לא אושרו תכניות אלו, וכתוצאה מזה טרם הוכרזו שטחים כלשהם כשטחי נאות מרפא לפי החוק, והרשות חסרה בסיס לביצוע חלק חשוב מתפקידיה.

התכניות שהרשות הגישה לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, עדיין נמצאות בוועדות המחוזיות וטרם קיבלו תוקף עקב התנגדותם של גורמים שונים. על כן עדיין לא הוכרזו שטחים כלשהם כשטחי נאות מרפא.

תקנות

הגשתן של חלק ניכר ממטרות החוק כרוכה בהתקנת תקנות על ידי הרשות והשרים. הטיפול בנושא הוטל על הוועדה הרפואית המדעית של הרשות, אשר המציאה באוגוסט 1976 טיוטת תקנות מרפא ומרחצאות לאישורה של הרשות. לאחר שהרשות אישרה את התקנות ביוני 1977, שלחה את הטיוטה לאישורם של השרים, אולם התקנות טרם אושרו.

עד סוף שנת 1979 לא אושרו התקנות.

פיתוח נאות מרפא

מע"ין נון: בפברואר 1975 הגישה קבוצת משקיעים לרשות בקשה לקבלת רשיון לניצול בלעדי של מי מע"ין נון הנמצא בקרבת החוף המערבי של הכנרת. עד סוף שנת 1977 לא עלה בידי המש"קיעים לקבל את הזיכיון למרות פניותיהם החוזרות ונשנות ונכוונות לעמוד בדרישות הספציפיות שהועלו על-ידי הרשות במהלך משא ומתן. הביקורת העירה שבנסיבות המקרה היה מקום לטיפול יותר יעיל בבקשת היזמים לנצל את מי מע"ין נון ולהסדרת העניין תוך זמן הרבה יותר קצר.

ביוני 1978 חתמה הרשות על הסכם עם המשקיעים והעניקה להם את הזכיון. לדברי הרשות, המשקיעים אינם מבצעים את התנאים שבחוזה, והיא שוקלת גקיטת הליכים משפטיים לביצוע החוזה או שלילת הזכיון מן המשקיעים.

מחקרים

הוועדה הרפואית המדעית החליטה, לאפשר גם לחבריה להגיש בקשות למענקי מחקר, בתנאי שבדיון על בקשה של חבר הוועדה או איש ממחלקתו לא ישתתף אותו חבר בהצבעה על אישור המענק. הביקורת העלתה מקרים, שהוועדה פעלה בניגוד להחלטה זו ואישרה מענק מחקר לחבר הוועדה, כאשר בדיון השתתף אותו חבר עצמו.

הרשות פועלת על פי ההחלטה.

חוקר, שבקשתו למענק מחקר אושרה, חייב לעשות עם הרשות חוזה, שלפיו הוא מתחייב להגיש לרשות שישה חודשים מיום חתימת החוזה תסקיר מדעי על ממצאי המחקר ודו"ח כספי על שימוש בכספי ההקצבה בתום המחקר. הרשות לא הקפידה על קבלת הדו"חות כנדרש.

מאז הביקורת ניתנו שני מענקי מחקר. על מחקר אחד נתקבל תסקיר מדעי, אך עדיין לא נתקבל דו"ח כספי על השימוש בכספי המענק. המועד להגשת תסקיר מדעי ודו"ח כספי על המחקר השני נקבע לסוף ינואר 1980; עד תחילת פברואר 1980, מועד סיום הביקורת, הדו"חות לא נתקבלו.

כספים וחשבונות

הרשות אינה רשאית לאצול סמכותה לקבוע את תקציבה; אולם ביוני 1975 הסמיכה הרשות את ועדת התקציבים לאשר את תקציבה לשנת הכספים 1975 — בלא דיון במליאת הרשות.

מסגרת תקציב הרשות לשנת הכספים 1979 אושרה כדרוש במליאת הרשות ביום 4.4.79.

אגף התקציבים במשרד האוצר דרש בספטמבר 1974, בפברואר ובאפריל 1975, כבסיס לאישור התקציב לשנת הכספים 1975, תכנית עבודה שנתית, תכנית עבודה לא הגושה והתקציב אושר בלעדית.

לתקציב הרשות לשנת הכספים 1979 צורפו תכניות עבודה.

הרשות הוציאה כספים למטרות שלא תוקצבו: בשנה הראשונה לפעולותיה סך של כ-25,000 ל"י על הזמנת מומחים מחו"ל ובשנת 1976 סך של 7,750 ל"י לרכישת מזגן אוויר, בלא שנתקבל אישור השרים לשינויים אלה בתקציב כדורש.

בשנת הכספים 1979 לא הוציאה הרשות כספים למטרות שלא תוקצבו אך אושרו מראש.

משרד התקשורת

קביעת עדיפויות לבקשות טלפונים

דו"ח שנתי 28, עמ' 675; דו"ח שנתי 29, עמ' 617.

רשימת דרגות העדיפות, שמשרד התקשורת פעל על פיה, נצטמצמה משמעותה גם משום היותה מסובכת מבחינת מרכיביה, אך בעיקר משום שהמשרד מתכנן בדרך כלל את פיתוח תשתית התקשורת הקווית על פי שיקולים כלכליים. לכן למעשה מרבית ההתקנות לא היו בהתאם לסדר, שהתחייב על פי דרגות העדיפות שקבע. מבקר המדינה המליץ לעשות לפישוט הרשימה על-ידי צמצומה באופן משמעותי.

ועדה ציבורית, שנתמנתה על-ידי שר התקשורת בפברואר 1978 כדי להציע סדר קדימויות חדש להתקנת טלפונים, הגישה המלצותיה לשר בספטמבר 1978, ולפיהן סולם העדיפויות החדש קטן בהרבה מהנהוג במשרד התקשורת.

בתחילת 1979 אושרו המלצות הוועדה הציבורית על ידי הנהלת המשרד והוחל בהכנות להפעלת סולם עדיפויות חדש החל בנובמבר 1979; אולם הוא לא הופעל במועד המתוכנן, והגם שנעשו הצעדים הדרושים לתיאום עם הגורמים מחוץ למשרד.

בסוף נובמבר 1979 העיר משרד מבקר המדינה להנהלת משרד התקשורת, שנוכח החלטת המשרד על האצת קצב ההתקנות כדי להגיע ל-70,000 טלפונים חדשים ב-1979 ול-100,000 ב-1980, תושפע ההתקנה עוד יותר משיקולים כלכליים; דהיינו, מרכיב המשאבים יושקעו במקומות, שבהם ריכוז גדול של בקשות טלפון, ולפי זה תקטן בהרבה משמעותן של העדיפויות הקיימות. עם זאת תישאר בעינה עבודתם של שירותי הטלפון בכל הקשור לטיפול בבקשות — ובמיוחד, קביעת דרגת עדיפות לכל בקשה. לפיכך יש לעשות בכל ההקדם לפישוט ענייני העדיפויות.

בדצמבר 1979 הודיעה הנהלת משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה, שהשינויים המתוכננים בקביעת סדרי העדיפות הם בתהליך יישום. ב-8.12.79 מינה מנכ"ל המשרד ועדה פנימית, שעד סוף ינואר 1980 נתבקשה להגיש המלצות על הנהגת לוח זמנים מרוכז ונקיטת האמצעים הדרושים להפעלת סדרי העדיפויות ועל עריכת תכנית מפורטת ומוגדרת לביצועה במחוזות השירות.

הוועדה הפנימית הגישה המלצותיה להנהלת המשרד באמצע ינואר 1980. הוועדה עסקה גם בנושא של הסבת נתוני רשת הטלפונים למחשב (בהקשר זה ראה דו"ח זה, עמ' 636 בפרק על שירותים ממוכנים לשירותי הטלפון). בעניין סולם העדיפויות החדש שעליו המליצה הוועדה הציבורית, הציעה הוועדה לאפשר לשירותי הטלפון להפעילו לאלתר מאחז-שיש בו כדי לפשט את הליכי העבודה בשירות ולחקטין את היקף הניירת והבירורים. מלבד זאת, יהא בכך גם כדי להגדיל את הקצב של הפקת חשבוניות דמי התקנה, של סריקות קווים פנויים ומתפנים ושל ניפוק הודעות ביצוע.

המלצות הוועדה הפנימית תואמות איפוא את המלצות משרד מבקר המדינה לעשות בהקדם לפישוט רשימת העדיפויות של בקשות טלפון.