

משרד הכלכלה והתכנון

פעולות ביקורת

נבדקו ההכנות לוועידה הכלכלית, שנערכה בירושלים ב-1984, לרבות ההסדרים התקציביים וההתקשרויות עם גופים, שבהם הסתייע המשרד בתחום הארגון ויחסי הציבור.

הוועידה הכלכלית – ירושלים – 1984

ריכוז ממצאים

משרד הכלכלה, שמתקצבו מומנה הוועידה הכלכלית, לא ניסה להיעזר בגורמים ממשלתיים אחרים כדי להגיע לחסכון בהוצאות. חוסר רגישות בתחום זה בא לידי ביטוי גם באי-הקפדה על כך, שמספר המוזמנים לאירועים שונים, שארגנה הוועידה, לא יעבור על הסביר.

ארגון הוועידה נמסר לחברה פרטית, המתמחה בתחום זה, על פי מכרז מיולי 1983. החוזה בין משרד הכלכלה ולבין החברה נחתם רק בפברואר 1984, בעוד שמגיעים עם החברה בקשר לארגון הוועידה החלו עוד בחודשים מאי – יוני 1983. בחוזה, שנחתם בין המשרד לחברה, לא נקבעו דרכים לבדיקת ביצוע החוזה.

חברה ליחסי ציבור בארה"ב החלה להגיש שירותים לוועידה בנובמבר 1983. החוזה עמה נחתם באמצע ינואר 1984 ובוטל כעבור חודש. להתקשרות עמה לא קדמה בחינת דרכי הפעולה והמחירים של גורמים אחרים בענף זה בארה"ב, למרות שבעבר הובעה במקרים מסוימים אי-שביעות רצון משירותיה של החברה האמורה.

ברכישת שירותים של יחסי ציבור והסברה בארץ לא הקפיד משרד הכלכלה בהתקשרויותיו על הליכי מכרז ועל חתימת חוזים.

בימים 20 עד 25 במאי 1984 כונסה בירושלים ועידה כלכלית בנושא "התעשייה הישראלית לקראת שנות האלפיים". מטרת הוועידה הייתה להציג את יתרונות המשק הישראלי בפני קהיליית העסקים הבינלאומית כדי להגביר את מעורבותן של חברות מחוץ-לארץ בתחומי הייצור, הפיתוח הטכנולוגי והשיווק של תוצרת ישראלית בחו"ל. לפי נתונים של משרד הכלכלה, השתתפו בוועידה 480 איש ממרבית ארצות העולם המערבי, ביניהם ראשי חברות גדולות, בנקאים, עורכי דין ורואי חשבון, המעורבים בפעילות עסקית בינלאומית והמייצגים כמה מהחברות החשובות ביותר בעולם העסקים במערב.

בחודשים יולי - אוקטובר 1984 בדק משרד מבקר המדינה את ההיבטים המינהליים, הארגוניים והתקציביים של ועידה זו. הביקורת נערכה במשרד הכלכלה והתיאום הבינמשרדי⁽¹⁾, ובמשרד האוצר: בירורי השלמה נערכו במשרד התעשייה והמסחר ובמשרד החוץ.

התארגנות לקראת הוועידה

בינואר 1982 החליטה ועדת השרים לענייני תכנון כלכלי, תיאום ומינהל על ארגון הוועידה הכלכלית. ההחלטה קבעה, שהוועידה תיערך במאי 1983, משרד הכלכלה והתיאום הבינמשרדי (להלן - משרד הכלכלה), בתיאום עם משרד האוצר ומשרד התעשייה והמסחר יהיה אחראי לביצוע ולקביעת מתכונת לוועידה. המתכונת אשר תיקבע תובא לאישור ועדת השרים. למשרד הכלכלה לא היו הכלים הארגוניים לנושא זה, ולכן גייס צוות מכין לוועידה הכלכלית, אשר מנה שבעה עובדים, והוקמה לו לשכה בתל אביב. לראש הצוות מונה פרופסור מאחת האוניברסיטאות. באותה עת הייתה מגמת יוזמי הוועידה להציע לבאה, כי ישקיעו בארץ ברכישת קרקעות, במלונאות ובפרוייקטים תעשייתיים. חלק מהצוות המכין פעל ארבעה חודשים במגמה לאתר את הפוטנציאל התיירותי הטמון בארץ וחלק אחר החל ביצירת קשרים עם כארבעים מפעלים ומוסדות. פעולות אלה נעשו למרות קיומם של משרדים ממשלתיים, המטפלים באותם נושאים בתוקף תפקידיהם.

במאי 1982 פנה ראש הצוות המכין למשרד התעשייה והמסחר וביקש בשם משרד הכלכלה את עזרת הנציגים הכלכליים בחו"ל, הכפופים מקצועית למשרד התעשייה והמסחר, לשם גיוס המשתתפים בוועידה. באותו שלב החלה למעשה מעורבותם של משרד התעשייה והמסחר ומשרד האוצר, לרבות רשות ההשקעות, בהכנות לוועידה; וכן הוחלט, שהוועידה והתערוכה הטכנולוגית "ישראל 84" ייערכו באותו מועד, מאי 1984.

בחודש ספטמבר 1982 נתבקש עובד בכיר במשרד האוצר על ידי מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד התעשייה והמסחר לארגן את הוועידה הכלכלית. באותה עת הוחלט על ידי כל הגורמים המעורבים, שאין צורך במנגנון נפרד לוועידה, אלא את ההכנות לוועידה יש לראות כחלק מהפעילות השוטפת של המשרדים הנוגעים בדבר, והן ייעשו על ידי מנגנוני אותם משרדים. בתחילת 1983 פוטרו העובדים שגוייסו כצוות מכין לוועידה.

ב-25 בינואר 1983, בישיבה שנכחו בה שרי האוצר, הכלכלה התעשייה והמסחר, הוצג העובד הבכיר של משרד האוצר כאחראי לארגון הוועידה מטעם משרד הכלכלה (להלן - מרכז הוועידה); באותו מעמד סוכם בין השאר, שיש להתחיל בהכנת אומדן תקציב ההוצאות לוועידה. כדי לשתף את כל המשרדים הנוגעים לדבר בהכנות לוועידה הוקם מטה משותף בן 18 איש ובמסגרתו פעלו חמש ועדות - ועדת תכנית, ועדת גיוס משתתפים, ועדת הסברה, ועדת ארגון ווועדת היערכות המשק. המטה על ועדותיו החל בפעולה באפריל 1983, כאשר עיקר המשימות היו קביעת התכנית וגיוס המשתתפים מהמדינות השונות באמצעות הנציגים הכלכליים הפועלים בהן וקהיליית העסקים הישראלית.

כדי להשיג מעורבות של התעשייה הישראלית בוועידה החליטו השרים האמורים, שתוקם מועצה ציבורית, שבה יהיו חברים כל ראשי המשק הישראלי. יו"ר המועצה מונה באוקטובר 1983, והיא החלה בפעולתה רק במארס 1984. תפקיד המועצה היה לרכז את המעורבות של אנשי עסקים ישראלים בוועידה ויצירת קשר בינם לבין האורחים מחו"ל.

מטה הוועידה הכלכלית פעל באמצעות הוועדות הפונקציונאליות עד ראשית שנת 1984. בפברואר 1984 החלה מעורבות רבה יותר של משרד הכלכלה בהכנות לוועידה; המשרד הקים מטה לנושא זה בראשות סמנכ"ל משרד הכלכלה ומנכ"ל המשרד החל לפעול כמנכ"ל הוועידה. בעקבות התפתחות זו התפטר מרכז הוועידה באפריל 1984 מתפקידו.

תקציב הוועידה הכלכלית וביצועו

1. ההכנות לוועידה הכלכלית החלו עוד בשנת הכספים 1982, אולם באותה שנה לא הייתה הרשאה תקציבית נפרדת לנושא זה; ההוצאות נרשמו בתכנית "שירותים מרכזיים" ו"אמרכלות" שבתקציב משרד הכלכלה.

(1) ב-16 בספטמבר 1984 שונה שמו של המשרד למשרד הכלכלה והתכנון.

לשנת הכספים 1983, תוקצב בתקציב משרד הכלכלה סכום של 12.6 מיליון שקל להכנות לוועידה הכלכלית. בעקבות החלטות הממשלה מנובמבר 1983 על חסכון וצמצומים במשרדי הממשלה הוקטן תקציב זה ב-2 מיליון שקל.

לאחר החלטה מ-4.10.83 על התקשרות עם חברת יחסי ציבור בארה"ב (ראה להלן) סוכם בין משרד הכלכלה לאגף התקציבים להעביר מעודפי תקציב משרד הכלכלה משנת הכספים 1982 סך של 6.56 מיליון שקל לביצוע ההתקשרות. ההעברה נעשתה בחודש דצמבר 1983. למימון הפעולות השוטפות של משרד הכלכלה הופשרה בפברואר 1984 הרזרבה של המשרד, וממנה קיבל תקציב הוועידה תוספת של 2.1 מיליון שקל. התקציב לשנת הכספים 1983 היה אפוא, 19.26 מיליון שקל. מתוך תקציב זה הוצא סכום של 18.8 מיליון שקל (לפי מסמכי אגף התקציבים שמשרד האוצר, למעלה מ-250 אלף דולר).

אגף התקציבים התייחס לתקציב הוועידה הכלכלית כתקנה אחת בתקציב המדינה, ועל כן לא ראה משרד הכלכלה צורך לקבל אישורים מראש לשינויים בהוצאות על תכנון הוועידה והכנותיה הארגוניות. באוקטובר 1983 פנה הרפרנט לענייני משרד הכלכלה באגף התקציבים בבקשה לשתפו בוועדות השונות של הוועידה הכלכלית, כיוון שזה אחד הפרוייקטים הגדולים המבוצעים במשרד הכלכלה. משרד הכלכלה לא נענה לבקשה זו.

מחודש דצמבר 1983 לחץ אגף התקציבים על משרד הכלכלה להגיש לו סדר פעולות לוועידה הכלכלית, ותקציב, שיכלול את פירוט ההוצאות בשנת התקציב 1983 ובשנת התקציב 1984.

באמצע ינואר 1984 הגיש משרד הכלכלה לאגף התקציבים את התקציב המפורט לוועידה הכלכלית לשנות הכספים 1983 ו-1984. התקציב הוגש בדולרים של ארה"ב והסתכם בסך של 416,000 דולר לשנת 1983 ו-479,000 דולר לשנת 1984. תקציב זה, לדברי משרד הכלכלה, היה על סמך תכנון של 300 משתתפים מחו"ל ו-300 משתתפים מקהיליית העסקים בישראל.

לפי הסברי אגף התקציבים, סוכם בינו לבין משרד הכלכלה כי ההוצאות לוועידה הכלכלית יצומצמו מהסכום של כ-900,000 דולר לסך של 750,000 דולר. מסכום זה סך של כ-250,000 דולר יתוקצב בתקציב לשנת הכספים 1983 והיתרה בסך של כ-500,000 דולר לשנת הכספים 1984.

בתקציב לשנת הכספים 1984 נכללה בתקנה "ועידה כלכלית" הרשאה בסך 76.12 מיליון שקל בתוספת 5 מיליון שקל רזרבה לעניין זה.

בסוף אפריל 1984 פנה סמנכ"ל משרד הכלכלה לחשב המשרד בעניין עדכון התקציב לוועידה. במכתב זה צויין כי יש שינויים בתכנית הוועידה ובמספר המשתתפים: 400 משתתפים ו-200 נלווים מחו"ל, 300 משתתפים מישראל ועוד 100 ממלאי תפקידים, לרבות מטה הוועידה ושלוחותיו ונספחים מסחריים. המספר הכולל של באי הוועידה הועמד אפוא על אלף איש. לפי מסמכים במשרד הכלכלה, התריע מנכ"ל המשרד בפני הממונה על אגף התקציבים במאי 1984, כי התקציב הקיים לא יענה על הצרכים עקב הגידול במספר המוזמנים ועקב שחיקת התקציב בגלל האינפלציה.

באמצע יולי 1984 לאחר שנערכה הוועידה, פנה מנכ"ל משרד הכלכלה אל הממונה על אגף התקציבים בבקשה לקיים דיון דחוף בדבר תוספת תקציב, וזאת לאור העובדה כי ההרשאה הקיימת הוצאה בשלמותה ועדיין מצויות חשבוניות, שאותן חייבים לפרוע. לבקשה זו צורף מסמך שצוין, כי התוספת התקציבית המבוקשת לכיסוי העלויות הנותרות של הוועידה הכלכלית היא כ-210,000 דולר.

ממסמך זה מתברר, כי משרד הכלכלה הגיש לאגף התקציבים את התקציב בדולרים, ולא לקח בחשבון, כי תשלום החשבונות בארץ (כ-75% מהתקציב) יחייב תוספת מע"מ של 15%. לצורך כיסוי המע"מ ביקש המשרד מעל 50,000 דולר. כן צוין המשרד, כי הגידול בהוצאה בשקלים נבע גם מהעובדה, כי רוב ההוצאות שולמו בחודש יולי 1984 ולא בחודשים מאי - יוני 1984, כפי שתכנן אגף התקציבים. עיקר תוספת התקציב המבוקשת התבססה על הגידול הרב במספר המשתתפים. לפי מסמך זה, השתתפו בוועידה 480 אורחים בלוויית 190 נשות אורחים מחו"ל; מקהיליית העסקים בישראל השתתפו 290 איש; ואורחי הממשלה מתוך הפקידות הממשלתית והציבורית מנו עוד 200 איש (100 זוגות); בנוסף לכך השתתף מטה הוועידה הכלכלית, שמנה 40 איש. לפי זה, הגיע המספר הכולל של המשתתפים ל-1200 איש.

לאגף התקציבים היו השגות על הגדלת מספר המוזמנים לארוחות החגיגות שנערכו במסגרת הוועידה; ביניהן ארוחה, שבה השתתפו 1400 איש, שעלתה כ-74,000 דולר; וארוחה אחרת, שבה השתתפו 900 איש שעלתה כ-27,000 דולר.

לפי הסברים שנתן משרד הכלכלה לאגף התקציבים, נבע הגידול במספר המוזמנים מהחלטה של השרים הכלכליים. במהלך הביקורת לא נמצא תיעוד על כך בתיקים שנבדקו. הזמנת המשתתפים לאירועים הוטלה על הוועדה הציבורית, שפעלה באמצעות התאחדות התעשיינים, ובנוסף להזמנות שעל פי רשימתה, היה, לדברי המשרד, צורך להזמין את 240 עובדי הציבור, לרבות צוות הוועידה הכלכלית. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה שמתקציבו מומנו אירועים אלה, כי לא הקפיד במידה הדרושה על סבירות במספר המוזמנים ובהוצאות בגין אירועים אלו.

ההוצאה על אירוח בבתי המלון הסתכמה ב-4 מיליון שקל (כ-20,000 דולר בשעתו), וההוצאה על ארוחות ב-33.5 מיליון שקל (כ-150,000 דולר). לפי נתונים, שקיבל משרד מבקר המדינה, הוברר שבזכות קשריו הענפים של משרד החוץ עם בתי מלון בארץ ניתנות לו הנחות גדולות ממחירי החדרים והארוחות שהוא מזמין לאורחיו. לו נערך תיאום מוקדם עם משרד החוץ בנושאים אלה, ניתן היה לחסוך סכום ניכר לקופת המדינה. מסקנה זו מתקבלת גם משיחה שקיים מנהל המחלקה לאורחים רשמיים במשרד החוץ בפברואר 1984 עם אנשי משרד הכלכלה.

בעדכון התקציב לרבעון השני של שנת 1984, שוועדת הכספים של הכנסת אישרה באוגוסט 1984, הוגדלה הרזרבה לוועידה הכלכלית מ-5 מיליון שקל ל-15 מיליון שקל. בתחילת אוקטובר 1984 הסכים אגף התקציבים להגדיל את התקציב למימון הוצאות הוועידה הכלכלית ב-54.5 מיליון שקל, והסכום הכולל הסתכם ב-130.62 מיליון שקל. 48.5 מיליון שקל מתוספת זו הועברו מהרזרבה הכלכלית ועוד 6 מיליון שקל מרזרבה של משרד הכלכלה. לדברי אגף התקציבים, הייתה תוספת זו כ-150 אלף דולר (התרגום לשקלים נעשה לפי מועדים שהוסכמו בין הצדדים). ההגדלה אושרה בוועדת הכספים של הכנסת בנובמבר 1984. לפי נתוני משרד הכלכלה ואגף התקציבים, ההוצאות על הוועידה הכלכלית וקיומה בשנות הכספים 1983 ו-1984 הסתכמו בלמעלה מ-900,000 דולר.

בתיקי משרד הכלכלה ובתיקי אגף התקציבים לא נמצאה השוואה של התקציב, שהכין משרד הכלכלה בינואר 1984 לוועידה הכלכלית, אל הביצוע למעשה לפי הסעיפים השונים – הסברה, גיוס משתתפים, הזמנת אישים, פעולות ארגון. אף לא ניתן לוודא בכמה הסתכמו ההוצאות על הפעולות שבאמצעות חברת הארגון שנשכרה (ראה להלן).

בסוף אוקטובר 1984 פנה משרד הכלכלה לאגף התקציבים והסביר כי נתחוויר לו, שהסכום, שאושר כתוספת תקציב בתחילת אותו חודש לא יאה בו כדי לכסות את החובות, שלפי הרישומים של חשב המשרד, הסתכמו ב-20 מיליון שקל נוספים.

באמצע דצמבר 1984 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברה בסכום של 13 מיליון שקל מעודפי תקציב משרד הכלכלה לשנת הכספים 1983 למימון הוועידה הכלכלית. בעקבות זאת הגיעה ההרשאה למימון הוצאות הוועידה הכלכלית בשנת הכספים 1984 לסכום של 143.62 מיליון שקל ובנוסף על זה רזרבה בסך 15 מיליון שקל.

2. מבדיקת התשלומים, שנעשו במסגרת ההכנות לוועידה הכלכלית, עלו בין השאר הממצאים הבאים:

(א) בחודשים אפריל – מאי 1984 נרשמו תשלומים בסך כ-245,000 שקל לכיסוי הוצאות אירוח של אדם שבא מחו"ל בסוף חודש מארס כתוספת 700 דולר הוצאות טיסה. לדברי משרד הכלכלה, היה זה ייעוץ בתחום גיוס הון וארגון ועידות; לא נמצא תיעוד על היעוץ שנתן הלה למשרד הכלכלה.

(ב) מטה הוועידה הוציא שתי חוברות, ובהן "הוראות ארגון לוועידה הכלכלית": אחת בפברואר 1984 והשנייה בתחילת מאי 1984. עלות ההוצאה לאור של שתי חוברות אלה הייתה ביחד כ-1.9 מיליון שקל.

(ג) מטה הוועידה הכלכלית נעזר בנציגים הכלכליים של ישראל בארצות מעבר לים לגיוס המשתתפים ולהכנות לוועידה. בתקציב, שהגיש משרד הכלכלה לאגף התקציבים בינואר 1984, הוקצב לנושא זה סכום של 70,000 דולר.

בסוף ינואר 1984 העביר חשב משרד הכלכלה למשרד התעשייה והמסחר, סכום של 4 מיליון שקל (שהיו באותה עת כ-30,000 דולר) למען ימציא את הכספים, לפי רשימה מצורפת, לנציגים הכלכליים במדינות השונות, מקדמה על חשבון הוצאות בקשר עם הוועידה הכלכלית.

ב-15.5.84 ביקש חשב משרד הכלכלה ממשרד התעשייה והמסחר דו"ח על כספי המקדמה שהועברו, והוא חזר על בקשתו זו ב-13.7.84. ב-11.9.84 פנה סמנכ"ל משרד הכלכלה באופן ישיר לכל הנציגים הכלכליים, שהועברו להם כספים, וביקשם להגיש דו"ח מפורט על הוצאות שכוסו מכספים אלה: עוד צויין שבמידה ולא כל הסכום נוצל, הוא מבקש להחזיר את העודף באמצעות היחידה לסחר חוץ במשרד התעשייה והמסחר. העתקים מהפניות נשלחו גם למשרד התעשייה והמסחר. לאחר שמשרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של משרד הכלכלה על הצורך להגיב על הטיפול הבלתי תקין של משרד התעשייה והמסחר בעניין זה, הודיע משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 1984, כי הוא מטפל, בתיאום עם משרד התעשייה והמסחר, בהחזרת היתרות הבלתי מנוצלות.

התקשרות עם חברה לארגון אירועים

ועדת הארגון של מטה הוועידה הכלכלית שהחלה בפעולתה באפריל 1983, הייתה מורכבת מנציג משרד התעשייה והמסחר מנציג משרד הכלכלה וממרכז הוועידה הכלכלית. בישיבתה הראשונה סיכמה הוועדה לקיים פגישה עם מנכ"ל של אחת החברות לארגון אירועים (להלן – החברה). היוזמה לכך באה ממרכז הוועידה, שהמליץ, כי ארגון הוועידה הכלכלית ייעשה על ידי חברה זו, שזכתה ממכרו לארגון האירועים לתערוכת "ישראלטק"⁽²⁾.

באמצע מאי 1983 העביר מנכ"ל החברה ליועץ השר במשרד הכלכלה הערכה תקציבית לגבי הנושאים, שיהיו באחריות החברה במסגרת הוועידה הכלכלית. עוד ציין באותה פנייה, שהוא מצפה לסיכום נושאים שעדיין נשארו פתוחים בייחוד נהלי העבודה, נהלי התקציב וסדרי התשלומים. בישיבת ועדת הארגון מתחילת יוני 1983, שבה השתתף גם מנכ"ל החברה סוכמו נושאים שיטופלו על ידי החברה.

המנהל הכללי של משרד הכלכלה פנה בראשית יולי 1983 ליועץ המשפטי של המשרד לקבל את חוות דעתו על הצורך בפרסום מכרו לארגון הוועידה הכלכלית והאפשרויות החוקיות למסירת ארגון הוועידה ללא מכרו. חוות דעתו של היועץ המשפטי, לאחר בדיקת הנושא, הייתה, כי בעקבות המלצה מנומקת של ועדת הרכישות מוסמך מנכ"ל להחליט עקרונית על פטור ממכרו ועל מסירת ביצוע השירות לכל גורם. אולם נראה לו מבחינת ההיבט הציבורי כי רצוי לפרסם מכרו. מנכ"ל משרד הכלכלה קיבל את ההמלצה וביוני 1983 הוציא משרד הכלכלה מכרו, שעל פיו ביקש לקבל הצעות מחיר ממבצעים, המעוניינים להוציא לפועל את ארגון אירועי "הוועידה הכלכלית – ירושלים – 1984". המועד האחרון להגשת ההצעות היה 25.8.83. על מכרו זה ענן חמישה מציעים, בכללם החברה.

ב-29.8.83 מינה מנכ"ל משרד הכלכלה ועדת רכישות מרכזית, שהיא גם ועדת מכרזים של המשרד. ליו"ר הוועדה מונה סמנכ"ל למינהל במשרד, וחבריהם בה מנהל הרשות לתכנון כלכלי, היועץ המשפטי, חשב המשרד ועוזר השר. בחודש ספטמבר 1983, בדקה ועדת המכרזים שלוש הצעות, לאחר ששתי ההצעות הנותרות נדחו כבר כשלב ראשון כבלתי מתאימות.

ממסמכי הוועדה עולה, כי כקריטריון חשוב עמדה בפניה גם שאלת איכות השירות. לכן החליטה על ביקור בשלוש החברות לשם קבלת מידע הדרוש להכרעה. בעקבות הביקור סיכמה ועדת המכרזים להעדיף את החברה. בין נימוקיה ציינה הוועדה, כי מכיוון שהפרשי המחיר בין הצעות החברות, ביחס לעלות הכוללת ולהיקף התקציב אינם גדולים, אין הוועדה רואה את עצמה חייבת להעדיף דווקא את ההצעה הזולה ביותר.

ב-4 באוקטובר 1983 הודיע סמנכ"ל משרד הכלכלה לחברה, כי ועדת המכרזים של משרדו החליטה להטיל עליה לפי תנאי המכרז, את הארגון והביצוע של אירועי הוועידה הכלכלית 1984.

(2) תערוכה שתוכנן לערוך אותה במקביל לוועידה הכלכלית.

החוזה בין משרד הכלכלה לחברה נחתם רק ב-16.2.84, אך מגעים עם החברה בקשר לארגון הוועידה נמשכו באופן רצוף מתחילת יוני 1983. בחוזה נקבע שתמורת קיום כל התחייבויותיה על פי ההסכם תקבל החברה תמורה בשקלים בשווי של 5,000 דולר. כן רשאית החברה לגבות עמלות על שירותי תיירות, שיימכרו על ידי למשתתפי הוועידה. בדבר מחירים, אשר ישולמו לספקים השונים, הוסכם בין החברה למשרד הכלכלה, כי הממשלה רשאית לנהל עם כל ספק שתמצא לנכון משא ומתן על קביעת המחיר הסופי לטובין או לשירותים המסופקים על ידו. כן צויין בהסכם, שעבור מכירת כרטיסי טיסה וחבילות תיור יזוכה משרד הכלכלה בסכומים שונים ובהטבות וכן יקבל ללא תשלום 10 חדרי מלון לרשות הוועידה המארגנת.

לפי הסכם משרד הכלכלה, לא נמכרו כרטיסי טיסה וחבילות תיור על ידי החברה. מהמסמכים, שעמדו לרשות הביקורת, עולה, שבהתחשבות הסופית עם החברה קיבל משרד הכלכלה זיכוי עבור עשרת החדרים שהובטחו לו והוא לא השתמש בהם. בעקבות זאת הועמדה התמורה לחברה עבור שירותיה על סכום שווה ערך ל-2,900 דולר במקום 5,000 דולר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה על כך, כי המגעים עם החברה קדמו להחלטה למסור לה את העבודה. עובדה זו עלולה הייתה להשפיע על החלטתה של ועדת המכרזים של המשרד. עוד העיר המשרד שבהתקשרות זו לא נקבעו דרכי בדיקה של ביצוע החוזה.

התקשרות עם חברה ליחסי ציבור בארה"ב

ב-1 באפריל 1983 פנתה חברה ליחסי ציבור בארה"ב (להלן - החברה בארה"ב) למרכז הוועידה הכלכלית והציעה תכנית ליחסי ציבור בארה"ב בנושא הוועידה.

ועדת ההסברה, אחת מוועדות המטה של הוועידה, דנה בישיבתה מיום 19.4.83 בנושא ההסברה בארה"ב והחליטה, כי פעולות ההסברה ויחסי הציבור בארה"ב ייעשו במסגרת הנציגויות (בעיקר הנציגות בניו-יורק) ובמידת הצורך יתוגבר הצוות שם. עוד סוכם להודיע לחברה בארה"ב, כי הוחלט שלא לשכור מחברות פרטיות שירותי יחסי ציבור בחו"ל.

שבוע לאחר ישיבה זו קיימה ועדת ההסברה שנית ישיבה ונערך דיון חוזר על הצורך לשכור חברת פרסום בכלל ועל הצעת החברה בארה"ב כפרט. אחד מחברי הוועדה ציין, שבעבר נשכרה חברה זו לנסיון לחצי שנה; הנסיון לא עלה יפה, והתוצאות היו דלות. בישיבה זו סוכם, שלא לשנות את ההחלטה, שנתקבלה בישיבה הקודמת שלא לשכור שירותיה של חברת פרסום בארה"ב.

באמצע אוגוסט 1983 פנתה החברה בארה"ב פעם נוספת למרכז הוועידה הכלכלית והגיש לה תכנית מלאה ליחסי ציבור בארה"ב.

ב-4.9.83 התקיימה ישיבת ראשי ועדות המטה של הוועידה הכלכלית בהשתתפות מנכ"ל משרד הכלכלה, ראשי משרד התעשייה והמסחר, מנהל רשות ההשקעות, סמנכ"ל האוצר לתפקידים מיוחדים ומרכז הוועידה הכלכלית. אחד הנושאים, שנדונו בישיבה זו, היה נושא שכירת שירותי החברה בארה"ב. מנכ"ל משרד הכלכלה ומרכז הוועידה הכלכלית דיווחו על פגישותיהם הנפרדות עם ראשי החברה בארה"ב. כל הנוכחים גרסו, שהנסיון עם אחד מאנשי המפתח בחברה לא היה משביע רצון והובעו ספקות אם אכן אפשר יהיה לשכור את שירותי החברה מבלי שאיש זה יהיה מעורב בעניין. שניים מאנשי משרד התעשייה והמסחר הציעו לוותר על שירותי החברה ובמקום זה להגדיל את התקציב לנציגים המסחריים או להפעיל את נושא יחסי הציבור מהנציגות הישראליות בניו-יורק. סוכם שמשותפי הדיון יקבלו את הצעת החברה לעיון. בחיכים, שנבדקו במהלך הביקורת, לא נמצא, שהנוכחים בישיבה זו קיבלו את הצעת החברה והעירו את הערותיהם.

ב-5.9.1983 כתב הצייר הכלכלי בניו-יורק מכתב למרכז הוועידה, שבו הודיע לו כי שר התעשייה והמסחר בדעה שהחברה בארה"ב עשויה לתרום רבות להצלחת ארגון הוועידה; דעתם של שר זה ושל שר הכלכלה היא, שיש להעמיד לרשות המשלחת הכלכלית בארה"ב את התקציב הדרוש להעסקת חברה זו.

ב-4 באוקטובר 1983, כפגישה של שר הכלכלה, מנכ"ל משרדו ומרכז הוועידה הכלכלית עם שר התעשייה והמסחר ושר האוצר סוכם, שמשרד הכלכלה יקצה מתקציבו את הסכום הדרוש לשכירת

שירותי החברה בארה"ב - עד 160,000 דולר. אם לצורך פעולותיו יודקק משרד הכלכלה לסכום זה כמלואו או בחלקו עד סוף שנת התקציב 1983, הוא יקבל את הסכום ממשרד האוצר.

בעקבות החלטה זו הודיע מרכז הוועידה ב-11.10.1983 לציר הכלכלי בארה"ב, שלרשות המשלחת עומד תקציב של 120,000 דולר למימון פעולת החברה בארה"ב ושהציר הכלכלי מוסמך לחתום על ההתקשרות עם חברה זו.

בחודש נובמבר 1983 הוקפאן ההתקשרויות במשרדי הממשלה. למרות הפניות של משרד הכלכלה והציר הכלכלי בארה"ב למשרד האוצר בבקשה להפשיך התקשרות זו, לא ניתן אישור לכך. באותו זמן כבר החלה החברה בארה"ב בפעילותה בקשר לוועידה.

ב-13 בינואר 1984 נחתם הסכם בין החברה בארה"ב לבין ממשלת ישראל, שיוצגה על ידי הציר הכלכלי וגזבר השירותים הכלכליים בארה"ב. לפי ההסכם, אמורה הייתה החברה לספק ייעוץ בתחום יחסי ציבור במשך חמישה חודשים מ-16 בנובמבר 1983 ואילך. התמורה, שתשולם לה, תהיה 60,000 דולר, ועוד 60,000 דולר תשלום עבור הוצאות. החברה התחייבה, שתדווח כל שבועיים על הישגיה ועל ההתקדמות בפעולתה.

באמצע פברואר 1984, כחודש לאחר חתימת ההסכם בין הצדדים, נתן היועץ המשפטי למשרד הכלכלה על פי בקשת הסמנכ"ל, חוות דעת על האפשרות לבטל את ההסכם עם החברה בארה"ב. היועץ העיר, כי בהסכם לא נכלל סעיף בדבר זכותו של צד מן הצדדים לבטלו לפני המועד המוסכם, הן לאור התקופה הקצרה של ההסכם והן עקב העובדה שהחוזה נחתם חודשיים לאחר שכבר החלה החברה בעבודתה. היועץ המשפטי חיווה את דעתו, שאם החברה נותנת את התמורה המוסכמת ועבודתה סבירה, אין, לדעתו, אפשרות לביטול ההסכם לפני המועד המוסכם.

מדו"ח, שכתב סמנכ"ל משרד הכלכלה על ביקורו בארה"ב בימים 20:3.84-14 עולה, שמנכ"ל משרד הכלכלה ביטל את החוזה עם החברה בארה"ב. בתיקי משרד הכלכלה לא נמצאו מסמכים נוספים בנושא זה. לפי הסכמי המשרד, עבודת החברה בארה"ב לא הצדיקה את הצפויות שתלו בה, והשפעתה על פרסום הוועידה נראתה מזערית: לכן הפסיק מנכ"ל המשרד, בהיותו בארה"ב, את ההתקשרות עמה. התשלום הכולל, שקיבלה החברה, היה 105,000 דולר.

למשרד מבקר המדינה לא נמסרו מסמכים, המבהירים את השיקולים, שעליהם הייתה מבוססת ההחלטה למסור את העבודה לחברה בארה"ב. לדעת הביקורת, היה על משרד הכלכלה לבקש הצעות גם מגורמים אחרים כענף זה בארה"ב, כדי שיוכל להשוותן הן מבחינת דרכי הפעולה והן מבחינת המחיר. השוואה כזאת התחייבה בייחוד במקרה דנן, נוכח המידע על מקרים שבהם הייתה אי שביעות רצון משירותי החברה בעבר.

יחסי ציבור והסברה בישראל

1. בתחילת ינואר 1984 הציע מרכז הוועידה הכלכלית לתושבי ירושלים לקחת על עצמו את ריכוז ההסברה לוועידה הכלכלית. הטיפול בהעסקתו של אותו אדם (להלן - יועץ א') היה בידו מנכ"ל וסמנכ"ל משרד הכלכלה, להם הגיש יועץ א' בתחילת פברואר 1984 הצעה לביצוע קבלני של ההסברה לוועידה. הצעה זו אמורה הייתה לשמש בסיס לחוזה בין הצדדים.

ב-24.2.84 הודיע סמנכ"ל משרד הכלכלה ליועץ א', כי טרם סוכם הדברים לגבי היקף עבודתו, ושחווה עמו יחתם רק לאחר שיוסכמו הפרטים הדרושים לעריכת התחשיב בקשר להעסקתו.

למעשה, לא נחתם חוזה בין הצדדים. משרד הכלכלה שילם ליועץ א' כ-430,000 שקל. בעקבות תביעה שהגיש יועץ א' לבית הדין לעבודה שילם לו המשרד 350,000 שקל נוספים.

2. בתחילת ינואר 1984 פנה סמנכ"ל משרד הכלכלה ליועץ המשפטי של המשרד לקבלת חוות דעתו, אם את מערכת יחסי הציבור בנושא הוועידה הכלכלית ניתן למסור ללא מכרו לחברה שעליה הוטל ארגון הוועידה. מחוות הדעת מ-19 בינואר 1984 עולה, שבמכרז מחודש יולי 1983, נשמט נושא יחסי הציבור וההסברה בארץ, ומשרד הכלכלה רצה למסור, ללא מכרז, גם את הטיפול בנושא זה לחברה, שזכתה במכרז. אולם לדעת היועץ המשפטי, מערכת יחסי הציבור הוא נושא חשוב, העומד בפני עצמו, ומשלא נכלל במכרז, יש לנהוג לגביו, כאילו היה נושא נפרד. לכן איו לפנות

לחברה, שזכתה במכרז ולהטיל עליה - ללא הנוהל המתאים והמחייב - את הטיפול בנושא זה. לדעת היועץ המשפטי יש להעביר את הנושא לוועדת הרכישות: אם היא תמליץ בהמלצה מנומקת בפני המנהל הכללי למסור את הטיפול בנושא ללא מכרז לאותה חברה, יכול הוא לקבל המלצה זו: לא תמליץ ועדת הרכישות או שתמליץ והמנהל הכללי יחליט שלא לפעול על פיה, יש לפרסם מכרז כדיון. בתיקים לא נמצא תיעוד, שבעקבות חוות הדעת הובא נושא יחסי הציבור לדיון בוועדת הרכישות.

ב-27.3.84 הפנתה חברה, הפועלת בנושאי תקשורת, מכתב להנהלת הוועידה הכלכלית, אשר בו הציעה, כי מנהלה ישמש יועץ תקשורת לנושא הוועידה הכלכלית. ב-30.3.84 נחתם הסכם בין חברה זו (להלן - יועץ ב') למשרד הכלכלה, שיוצג על ידי סמנכ"ל המשרד. בהסכם צויין, שהיועץ יתן במסגרת מטה הוועידה שירותי ייעוץ בענייני תקשורת: מתפקידו לתכנן את מדיניות התקשורת בנושאים המתייחסים לוועידה: לפקח על פעולות הגופים השונים, העוסקים בתקשורת, כגון דובר, קצין עתונות: להדריך את כל נושאי התפקידים בוועידה בתחום אמצעי התקשורת ובנושאים נוספים. תוקף ההסכם היה מיום 20.3.84 ועד תום הוועידה ב-25.5.84. בהתאם לחוזה, יקבל יועץ ב' תמורה, שוות ערך ל-30,000 דולר, כש-25,000 דולר הם עבור שירותי ייעוץ ו-5,000 דולר הם בעבור הוצאות.

ב-1.4.84 פנה מנכ"ל משרד הכלכלה לסמנכ"ל המשרד ולחשב והודיע להם, כי לאחר התייעצות עם שר הכלכלה הוא החליט לפטור מעריכת מכרז את נושא ההתקשרות עם היועץ, הן מחוסר זמן לקיום מכרז, והן בשל המקצועיות המיוחדת הדרושה למתן שירות זה, ושיש ליועץ.

לפי חוות הדעת של היועץ המשפטי של המשרד, המבוססת על הוראות התכ"ם, פטור ממכרז מחייב את קבלת המלצתה של ועדת רכישות ואין די בהתייעצות עם השר הממונה על המשרד. לפי הסברים, שנתקבלו ממשרד הכלכלה, היו פניות לגורמים נוספים בתחום התקשורת, אך לא נערך תיעוד על מגעים אלה. לפי המסמכים שנבדקו במהלך הביקורת, לא הובא נושא זה במשך כל התקופה מאמצע ינואר עד תחילת אפריל 1984 לדיון בוועדת הרכישות, ולכן הנמקת מתן הפטור בחוסר זמן לעריכת מכרז אינה משכנעת.

חשב משרד הכלכלה שצריך היה לחתום על הסכם זה, לא חתם עליו ופנה לחשב הכללי לקבלת אישור לביצוע התשלום ליועץ ולפטור ממכרז.

לפי מסמכים באגף התקציבים, ההוצאה האמורה לא הייתה כלולה בתקציב הוועידה הכלכלית, שהוסכם עליו בין האגף ומנכ"ל משרד הכלכלה. הממונה על אגף תקציבים פנה לחשב הכללי ב-13.4.1984 והמליץ, שלא לפטור ממכרז העסקתו של יועץ תקשורת לוועידה הכלכלית. ההתכתבות בעניין זה התנהלה, לאחר שסמנכ"ל משרד הכלכלה כבר חתם על החוזה עם יועץ ב' בדבר העסקתו החל ב-20 במרץ 1984.

בעקבות משא ומתן הוסכם בין הצדדים, שהבסיס לתשלום תמורת עבודתו של יועץ ב' יהיה מחיר עבודתו של רואה חשבון בעל משרד (צמוד למדד מאי 1984). לפי חישובי הביקורת, הסכום שקיבל יועץ ב' לא היה שונה במידה רבה ממה שהובטח לו על פי החוזה. בהתאם לשער היציג של הדולר בתאריכי התשלום שולם לו בשקלים סכום שווה ערך ל-28,000 דולר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה שכמו בהתקשרות הקודמת עם יועץ א', כך גם בהתקשרות עם יועץ ב', הוא לא הקפיד על הליכי מכרז כפי שדורש התכ"מ. עם יועץ א' כלל לא נחתם חוזה; ועם יועץ ב' אמנם נחתם חוזה, אולם שלא בהתאם לנהלים המחייבים.

מתנה למשתתפי הוועידה

בינואר 1984 הועלה במטה הוועידה נושא המתנות לבאי הוועידה. במסמכים שנבדקו לא נמצא, שנושא זה זכה לטיפול נוסף עד סוף אפריל 1984. במועד זה, בהתאם לבקשת משרד הכלכלה, הגישה חברת פרסום הצעת מחיר לספר שיוכן על ידי באופן מיוחד לבאי הוועידה. ההצעה הייתה על סך של כ-28,000 דולר (ללא הובלה ומע"מ): החברה ציינה, כי במחיר זה נכללת תוספת עבור דחיפות ביצוע העבודה בהתחשב בכך כי עומדים לרשותה 14 ימי עבודה בלבד. ספר הוועידה הודפס באלף עותקים, ונועד לחלוקה גם בין המשתתפים הישראליים בוועידה.

לאחר דין ודברים בין משרד הכלכלה לחברה שולם לה במשך החודשים מאי - אוגוסט 1984 סך השווה לכ-44,000 דולר עבור הדפסת הספר. לדברי משרד הכלכלה גדל הסכום בגלל הדוחק בזמן ושינויים שחלו במהלך העבודה. לא נחתם חוזה עם החברה.

הואיל ונושא המתנה לבאי הוועידה נדון כבר בינואר 1984, לא הייתה לדעת הביקורת, הצדקה לדחות את הביצוע למועד, שבו נדרש תשלום מיוחד בשל קוצר הזמן. לעבודה בהיקף כספי כזה היה דרוש להזמין הצעות מחיר מגורמים נוספים בענף.



בוועידה הכלכלית השתתפו נציגים בעלי שם ממרבית ארצות העולם המערבי, ובמסגרתה הוצג בפניהם הפוטנציאל של ישראל בתחום הפיתוח של טכנולוגיות מתקדמות בתעשייתה. מארגני הוועידה ראו בה נקודת שיא במאמציה הממושכים של ישראל לקדם שיתוף פעולה תעשייתי ועסקי עם ארצות מעבר לים.

הביקורת התייחסה להיכסטים מינהליים וכספיים של ועידה זו, שאורגנה על ידי משרד הכלכלה ומומנה מתקציבו. ממצאי הביקורת הצביעו על חריגות ניכרות גם מהתקציב וגם מנוהל תקין; משרד הכלכלה לא הקפיד די הצורך על חסכון בהוצאות, ואף לא שמר על כללי התקשרות תקינים עם גופים ויחידים, ששירותיהם נשכרו, ולא קבע סדרי בקרה נאותים על ביצוע הפעולות. מן הראוי, כי משרדו ממשיך, שיעסקו בעתיד בארגון אירועים מסוג זה, יפיקו מממצאי הביקורת את מלוא הלקחים.