

לדעת הביקורת, על המשרד ועל הבנק לפעול להעמקת בדיקת כדאיותן של תכניות השקעה למשק. במיוחד חשוב הדבר כאשר נבחנות השקעות באזורי פיתוח מוכי אבטלה, שכן ההטבות המוגדלות הניתנות למשקיעים באזורים אלה עשויות לגרום שההשקעות יהיו כדאיות למשקיעים אך לא למשק, וכל שינוי בהטבות למשקיעים יכול להביא להתמוטטות המפעלים ולסכן את התעסוקה באזור. עוד על המשרד והבנק להיערך לבדיקה יסודית, בארץ ובחו"ל, של הנתונים על ההשקעה, הייצור והשיווק שמוסרים היזמים. בדיקות כאלה, אף שהן כרוכות בהוצאות נוספות, יש לערוך, במיוחד כאשר היקף ההשקעה גדול ועקב כך גדול גם הסיכון שהממשלה לוקחת עליה במימון המענקים וההטבות האחרות הכרוכים בהשקעה.

כמו כן, על המשרד ועל מרכז ההשקעות לקבוע אמות מידה ברורות וחד משמעיות לאישור הגדלות של תכניות השקעה, אם כתוספת לכתב אישור קודם ואם כהרחבה של מפעל קיים.

## **נציגויות כלכליות בארה"ב - הנציבות המסחרית**

### **ריכוז ממצאים**

יעדי הנציבות המסחרית לא הוגדרו בכתב ולא נקבעו לה דרכי פעולה ושיטות עבודה.

חלק מהמשרדים האזוריים, שעיקר עיסוקם בשנים האחרונות הוא בתחום עידוד היצוא, אינם כפופים מינהלית לנציב המסחרי.

כתוצאה מהעדר קריטריונים ברורים לפתיחת משרד אזורי, שונתה פריסתם של משרדים אלו חלפות, שינויים הכרוכים בעלויות ניכרות ובפגיעה בייצוג של מדינת ישראל בחו"ל.

גם במשרדים אזוריים שהיו פתוחים כל השנים, לא בכל המקרים הייתה תקופת שירות חופפת של הנספחים לצורך העברת תפקיד מסודרת.

דבר קיומם ותנאי השכרתם של חדרי המשרד שהנציבות משכירה ליצואנים בניו-יורק לא פורסמו, והמשרד לא קבע נהלים בכתב לזכאות לשכירתם. אחד החדרים הושכר לחברה שאינה יצואנית. על הסכמי ההשכרה חתם הנציב המסחרי בלא שיתוף החשב, כנדרש לפי סדרי מינהל תקין.

מפעם לפעם נתנה הנציבות המסחרית שירות הזמנת לינות בבתי מלון בתעריף מוזל, הניתן להזמנות ממשלתיות, גם לגורמים שהקשר שלהם ליצוא הוא עקיף.

הנציבות ומכון היצוא אחרו דרך קבע בתשלום תמורת שטח תצוגה בתערוכה בין-לאומית לתכשיטים, הנערכת בניו-יורק מדי שנה בשנה, דבר העלול למנוע בעתיד מיצואנים להציג את סחורותיהם בתערוכה.

הנציבות תמכה, שלא במסגרת תפקידיה הרגילים, בקיומו של פסטיבל סרטים ישראלי בארה"ב. לקראת אישור התמיכה, לא נדרשו מארגני הפסטיבל להכין תכנית שיווק. הפסטיבל זכה לתמיכה מגורמים ממשלתיים נוספים, בלי שכל גורם ידע על התמיכה שנתנו האחרים.

המשרד שילם סכום של כ- \$80000 בגין סיוע משפטי לעובד הנציבות. בבקשה לאישור תקציב לכך, שהוגשה לוועדת הכספים של הכנסת, לא היה גילוי נאות של מטרת ההוצאה.



המינהל לסחר חוץ שבמשרד התעשייה והמסחר מופקד על הפעולות בחו"ל שמגמתן להביא לקידום היצוא התעשייתי, ומטעמו הוקמה בארה"ב ב-1973 נציבות מסחרית. בנציבות, שבראשה עומד הנציב המסחרי לארה"ב, הועסקו ביוני 1988 18 עובדים: שלושה שליחים מהארץ ו-15 עובדים מקומיים שהועסקו בתפקידים מקצועיים וטכניים. תקציבה הכולל של הנציבות לשנת הכספים 1988, לרבות שכר עבודה של השליחים, הגיע ל-2.7 מיליון ש"ח בקירוב (1.7 מיליון דולר). במסגרת ביקורת בנציגויות כלכליות בארה"ב, בדק משרד מבקר המדינה, ביוני 1988, את פעולות הנציבות המסחרית בניו-יורק; בדיקות השלמה נערכו במינהל לסחר חוץ שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). בדבר ביקורת על פעולות הציר הכלכלי בארה"ב ראה בדו"ח זה, עמ' ... , ובדבר ביקורת על נציגות משרד התיירות בארה"ב ראה בדו"ח זה עמ' 548.

## ארגון ופעילות

1. יעדי הנציבות המסחרית ותפקידיה לא הוגדרו בכתב על ידי הנהלת המשרד. ממילא גם לא נקבעו בכתב דרכי הפעולה והשיטות שיינקטו להשגת יעדיה. המשרד לא הביא לידיעת ציבור התעשיינים מידע בדבר השירותים שאפשר לקבל מן הנציבות המסחרית (להלן - הנציבות). למעשה, הנציבות פועלת למען קידום היצוא מישראל לארה"ב: הרחבת החדירה של מוצרים קיימים ומציאת שווקים למוצרים חדשים. הפעילות, יחד עם מכון היצוא, מתבטאת בהשתתפות יצרנים ישראליים בתערוכות ובירידים בארה"ב; בשכנוע קניינים אמריקנים להשתתף בשבועות ענפיים בארץ, ובארגון נסיעותם; בארגון סמינרים לקונים בכוח של מוצרי תעשייה ישראליים על הקלות המכס הנובעים מהסכם לאזור סחר חופשי (להלן - אס"ח) עם ארה"ב; בטיפול ובסיוע בארה"ב ליצרנים ישראליים המגיעים לשם כדי ליצור קשר עם קונים בכוח לתוצרתם; בהפקה ובהפצה של פרסומים, וכן בטיפול יחסי הציבור של התעשייה הישראלית בעיתונות המקצועית בארה"ב.

לביצוע פעולותיה מעסיקה הנציבות ארבעה יועצים בתחום השיווק המכירים את מוצרי תעשיית היצוא הישראלית וכן מכירים, או מסוגלים לאתר, את הקונים בכוח למוצרים אלה בארה"ב. שני שליחים פועלים כנציגים של הרשות לשינוף פעולה תעשייתית, ומתפקדים ליצור קשר מסחרי בין חברות אמריקניות המוכרות לגורמים ממשלתיים בישראל (בייחוד מערכת הביטחון והחברות הממשלתיות הגדולות) לבין יצרנים ישראליים, זאת במסגרת ההתחייבויות של החברות האמריקניות לבצע רכישות גומלין בישראל. הנציבות גם מעסיקה עובדת מקומית המופקדת על יחסי הציבור והפרסום של הנציבות, עובד המשמש יועץ משפטי ועובדת המרכזת את הטיפול בנושא המחשב. שאר העובדים מועסקים בתפקידים טכניים. כמו כן, בשלושה משרדים כלכליים אזוריים - שיקאגו, יוסטון (עד אוגוסט 1988) ולוס אנג'לס - מועסקים שלושה שליחים ושישה עובדים מקומיים, שבין יתר תפקידיהם בתחום עידוד ההשקעות, עליהם לפעול גם כמשרדי השדה של הנציבות ברחבי ארה"ב.

2. המשרדים האזוריים הם במקורם של רשות ההשקעות שבמשרד האוצר, אולם בשנים האחרונות הם ייחדו את רוב זמנם ומאמציהם לפעולות לעידוד היצוא. שליש מהתקציב הכללי של המשרדים האזוריים ממומן מתקציב הנציבות, ומועבר אוטומטית לתקציב משרד האוצר. בתחום עידוד היצוא כפופים מנהלי המשרדים האזוריים (להלן הנספחים) מקצועית לנציב המסחרי. הם גם חייבים לקבל את אישורו התקציבי של הנציב לכמה מפעולותיהם המיוחדות לעידוד היצוא, כגון: תערוכות, ירידים וסמינרים לעידוד היצוא.

**לדעת הביקורת, המבנה המינהלי המתואר לעיל אינו עולה בקנה אחד עם שיקולי יעילות מינהלית: הממונה הישיר על הנספחים הוא מנהל רשות ההשקעות בארה"ב, ואילו תפקידם העיקרי של הנספחים בשנים האחרונות הוא, כאמור, בעידוד היצוא, שהממונה הישיר על כך הוא הנציב המסחרי. עקב זאת, אין לנציבות המסחרית שליטה מלאה על הפעילות**

לקידום היצוא. כך למשל, הדיווח על פעולות הנספחים בתחום קידום היצוא לוקה בחסר: מאז תחילת 1986 עד יוני 1987 נתקבל מהנספח בלוס אנג'לס דיווח חודשי אחד על פעילות לקידום היצוא, ומהנספחים בשיקאגו וביוסטון - שני דיווחים חודשיים על פעילותם. יש שגורם אמריקני אחד מוזמן לאותו אירוע, כגון תערוכה, הן על ידי הנציבות המסחרית והן על ידי המשרד האזורי. למבנה מינהלי שכזה יכולה להיות השפעה גם על אישורן של הוצאות כספיות, כגון: אישור ביקורים מקצועיים בארץ, או פעילויות אחרות בתוך ארה"ב הטעונות אישור הממונה - אם האחד מסרב, אפשר לפנות לעמיתו.

3. פריסתם של המשרדים האזוריים שונתה חליפות: כך למשל, המשרד באטלנטה נסגר ב-1972 ונפתח מחדש ב-1974, ונסגר שוב ב-1980. באמצע 1988 שוב החליטו המשרדים הכלכליים בארץ, על פי המלצת הציר הכלכלי והנציב המסחרי, לפתוח את המשרד באטלנטה, ובספטמבר החליטו להקפיא את פתיחתו. ב-1978 נפתחו משרדים אזוריים בערים בוסטון, פילדלפיה ויוסטון. ב-1985 נסגרו המשרדים בבוסטון ובפילדלפיה וב-1988 נסגר המשרד ביוסטון. בסוף 1988 נפתח מחדש המשרד בבוסטון. במימני נפתח המשרד ב-1986 אך נסגר לאחר תקופת פעילות קצרה.

רוב הפתיחות והסגירות של משרדים הן תוצאה מהעדר מדיניות ברורה בדבר פתיחתם של משרדים אזוריים. אין הגדרה של רשימת הפעילויות שעל נספח כלכלי לבצע, ולא נקבע כיצד נמדדת או נאמדת הצלחתו של משרד אזורי. לפתיחה ולסגירה של משרדים יש מחיר כלכלי: עבודות שליו שעות כ- \$100000 בשנה ועבודות עוזר מקומי ומזכירה מקומית שעלותן כ- \$50000 בשנה יורדות לטמיון, כאשר אין המשכיות במערכת הקשרים שהשליח מפתח עם גורמי הכלכלה המקומיים, ואין העברה של הידע והניסיון שנצבר לטובת קידום היצוא וההשקעות. גם אמינות המינהל הישראלי בחו"ל נפגעת אם בתוך שנתיים של פעילות סוגרים משרד, ואחר כך פותחים אותו מחדש בלי שחלו באזור שינויים כלכליים ממשיים באותה תקופה.

4. גם במשרדים שהיו פתוחים כל השנים לא הייתה תקופת שירות חופפת, לצורך העברת תפקידים מסודרת בין הנספחים, כמקובל בשירות המדינה. למשל, בתחילת 1987 היה ידוע למשרדים הכלכליים הממנים את הנספחים, שהנספח בשיקאגו יעזוב את תפקידו בספטמבר אותה שנה. אולם עד שנתקבלה ההחלטה על מינוי מחליפו, ועד שנספח זה נשלח למקום כהונתו ביולי 1988, עברו כעשרה חודשים שבהם התפקיד לא היה מאויש, ואת המשרד ניהל עובד מקומי. הנספח בלוס אנג'לס והנספח ביוסטון קיימו חפיפה קצרה ובלתי מספקת עם קודמיהם בתפקיד.

5. בקיץ 1988, לאחר מועד סיום הביקורת בארה"ב, נפתחו שני משרדים אזוריים חדשים, בבוסטון ובסן-פרנסיסקו, המוגדרים משרדים בשליטת משרד התמ"ס. השליחים מונו בעקבות מכרז פנימי שהיה בין עובדי משרד התמ"ס (לאחר שבסוף 1986 קבע בג"צ, בעקבות עתירה של עובדים, כי מינוי למשרת נספח כלכלי טעון מכרז). התקציב למימון פעולותיהם של משרדים אלה בא ממשרד התמ"ס. בפועל עוסקים הנספחים, מנהלי המשרדים האלה, בפעילות זהה לזו של עמיתיהם הנספחים מטעם רשות ההשקעות בלוס-אנג'לס ובשיקאגו שהם בשליטת משרד האוצר, ומאוישים בעובדי משרד זה. לקראת פתיחתם של שני המשרדים החדשים לא נערכו סקר או בדיקה בדבר נחיצותם, היקף פעילותם הצפוי, תחומי התמחות וכד' ולא הוכח הצורך בקיום המשרדים הנוספים.

עם פתיחתם של שני המשרדים החדשים, בבוסטון ובסן פרנסיסקו, נוצר מצב שקיימים שני סוגי משרדים אזוריים, האחד מאויש באמצעות מכרזים פנימיים שרשאים להשתתף בהם עובדי משרד האוצר בלבד, והאחר מאויש באמצעות מכרזים לעובדי משרד התמ"ס בלבד. יעדי המשרדים האזוריים לא הוגדרו, לא נקבעו תפקידיהם ולא הוצאו הנחיות לדרכי פעולתם. הכפיפות השונה של המשרדים האזוריים למשרדים בארץ, אישור התקציבים לפעולותיהם, ושיטות הפעולה והדיווח לארץ, כל אלה עלולים לגרום שיפעלו בצורה שונה

**זה מזה, בלי תיאום ביניהם, ובלי שיובטח שפעילותו של משרד אזורי אחד לא תופרע על ידי האחר.**

6. מתוך תקציב הנציבות לשנת 1988, בסכום של 1.7 מיליון דולר, הועידו לפעולות לקידום היצוא \$270000, לאחר ניכוי התשלום לייעוץ משפטי שוטף, שנותן משרד עורכי דין גדול לציר הכלכלי בווינגטון, נותרו למטרה של קידום היצוא \$210000, שהם כ-12% מכלל התקציב. סכום זה נועד לסייע ליצואנים להשתתף בכעשר תערוכות, להוצאות על ארגון שבוע סחר בווינגטון ולקיום סמינרים בנושא אס"ח.

7. לרשות הנציבות עומדים גם חמישה חדרי משרד ששכרה הממשלה בבניין אמפייר סטייט, בסמוך למשרדי הנציבות. הנציבות משכירה את החדרים במחיר השווה לדמי השכירות שהממשלה משלמת בעדם; ביוני 1988 היו דמי השכירות \$300 בחודש לחדר. החדרים הושכרו למי שהנציבות קבעה שהוא יצואן בראשית דרכו בארה"ב ומעוניין להגדיל את יצואו, ובתור שכזה זקוק למשרד מכירות בארה"ב.

אמנם אין בדמי השכירות משום סבסוד, אולם השוכר זוכה בהטבה ניכרת בקבלת המשרד: אמנם הוא משלם את מחיר העלות לממשלה, אולם הממשלה משלמת את דמי השכירות על פי הסכם מיוני 1978; בינתיים האמירו מחירי השוק בהרבה. השוכרים גם נהנים מן השירותים שמעמידה לרשותם הנציבות, כגון: שימוש במכשיר הטלקס, פקסימיליה ומכונות לצילום מסמכים, תמורת החזר העלות של שירותים אלה.

(א) דבר קיומם של חדרי משרדים אלה ותנאי השכרתם לא פורסם ולא הובא לידיעת המעוניינים ליצא לארה"ב. השכרת החדרים והחתימה על ההסכמים מבוצעות זה שנים רבות על ידי הנציב המסחרי לבדו, בלא שיתוף החשב, כנדרש על פי סדרי מינהל תקינים. המשרד לא קבע נהלים כתובים בקשר לזכאים לשכור את המשרדים. בהעדר נהלים כאלה, הושכר ביולי 1987 משרד לחברה העוסקת בחקר שווקים, אשר כלל אינה יצואן. אין לנציבות שליטה על פעילותה של החברה במשרד, ובמקביל לחקר שוק ליצואנים מישראל לארה"ב, היא יכולה לעסוק בחקר שוק ליבואנים ישראלים, דבר שלממשלה אין עניין בעידודו. לדעת הביקורת, בשל מספר החדרים המצומצם העומד לרשות הנציבות, מן הראוי היה לקבוע קריטריונים ברורים להשכרתם ולקבוע סדר עדיפויות של הזכאים.

(ב) תקופת ההשכרה שנקבעה בהסכמים היא חצי שנה, אולם בכל המקרים לא הסתיימה תקופת השכירות בתום חצי השנה, אלא הוארכה לשנה ובכמה מקרים אף לשנתיים. לדברי הנציבות, כל ההסכמים הוארכו לשנה משום שבתקופת שכירות של חצי שנה אי אפשר לפתח שוק בארה"ב. לדעת הביקורת, מן הראוי לקבוע בהסכמים את התקופה כפי שהיא למעשה, דהיינו שנה, ולא לחרוג מכך אלא במקרים מיוחדים, על פי החלטה של ועדה.

8. יצואנים ישראליים רבים מייחסים חשיבות רבה למפגש בלתי אמצעי עם השוק האמריקני ובאים לביקור בארה"ב ליצירת קשר עם קניינים בכוח של מוצריהם. הנציבות מסייעת מדי שנה בשנה לכ-500 יצואנים בביקוריהם העסקיים בארה"ב. הטיפול ביצואן מתחיל בהזמנת מקום במלון בניו-יורק. לנציבות יש הסדר עם בתי מלון, ולפיו כל הזמנה באמצעותה היא על פי תעריף ממשלתי שהוא זול בכ-20% מן הרגיל באותו מלון.

לאחר אישור ההזמנה בידי המלון מדווחת הנציבות ליצואן על אישור הזמנתו ועל מספרה. בהגיע היצואן לניו-יורק הוא זכאי חינם אין כסף במשך ימים מספר גם לשירותי משרד, כולל מקום ישיבה במשרדי הנציבות, שירותי מזכירות וטלפון לשיחות ארציות. עוד זכאי היצואן לסיוע חינם של יועץ השיווק בתחום שבו הוא עוסק, המתבטא בעיקר באספקת מידע ליצירת קשר עם קונים בכוח, באספקת מידע על מחירים מקובלים בארה"ב ולפעמים אף בסיוע בניסוח מכתבים מסחריים. היצואן גם זכאי, כנגד כיסוי העלות, לשוחח ממשרדי הנציבות שיחות טלפון בין-לאומיות ולהשתמש במכשיר הטלקס המותקן במקום.

(א) חלק הארי של אלפי ההזמנות ללינת לילה מצד הנציבות בבית המלון, שעמו קיים ההסדר, הוא בשביל יצואנים. אולם מפעם לפעם ניתן שירות זה גם למי שאינם יצואנים ישירים, אלא קשורים בעקיפין ליצוא, כגון בנקאים ויועצים כלכליים. לדעת הביקורת, מן הראוי שהנציבות תקפיד שסיועה ינתן ליצואנים ולגורמים ממשלתיים בלבד. רצוי להנהיג שכל הזמנת לינה בתעריף ממשלתי תירשם על גבי טופס שישאר במשרדי הנציבות למעקב, אגב ציון מספר היצואן (או שמו של הגורם הממשלתי) שבשבילו הוזמנה הלינה.

(ב) הסיוע ליצואנים בהגיעם לניו-יורק והתגובה על פניות יצואנים המגיעות באמצעות הדואר מהארץ, הביאה לצמצום פעילותם של יועצי השיווק בפיתוח יזמות חדשות, כגון: איתרון של הזדמנויות לפיתוח ושיווק מוצרים שבהם יש לישראל יתרון על פני מתחרים, עקב הסכם האס"ח או מסיבה אחרת, והבאת הזדמנויות אלה לידיעת התעשייה בארץ. לדעת הביקורת, על הנציבות לפעול לפי סדר עדיפות שייקבע, ולהכין תכנית עבודה שתכלול גם פיתוח יזמות ולא רק תגובות על אירועים שוטפים.

9. עובדי הנציבות, היועצים לשיווק, פועלים בשביל מכון היצוא בכל הקשור לארגון תערוכות וירידים בארה"ב שבהם יש למציגים ישראלים עניין: תיקצוב הפעילות, רישום המשתתפים בתערוכות ובירידים והזמנת שטחים בהם, התקשרות עם אדריכלים, תכנון השטחים, וכד'.

חלק מהפעילות של הנציבות עם מכון היצוא קשורה בתשלומים שונים שעל המכון להעביר לנציבות או ישירות לספקים בארה"ב. הביקורת העלתה, שהמכון לא העביר בזמן כספים תמורת השתתפות בתערוכות התכשיטים הבין-לאומית שהתקיימה בניו-יורק בפברואר 1988. ממכתבו של מנהל התערוכה עולה, כי ישראל איחרה דרך קבע בתשלום תמורת שטח התצוגה. התשלום (כ- \$40000 ב-1988) בוצע שבועות ואפילו חודשים לאחר המועד האחרון לתשלום, שנקבע בהסכמים. מנהל התערוכה ציין, שיותר מ-1,000 חברות ברשימת המתנה למקום בתערוכה זו וכי לישראל לא יוקצה שטח לתצוגה אם תאחר איחור נוסף. לדעת הביקורת, ליצוא הישראלי עלול להיגרם נזק אם תעדר ישראל מהתערוכה. בדצמבר 1988 הודיע מכון היצוא למשרד מבקר המדינה, כי כלקח מהמקרה שתואר לעיל שונו סדרי העבודה כך שניתן לזרז העברת דמי ההשתתפות בתערוכה.

10. חברה אמריקנית יזמה פסטיבל סרטים ישראלי שהתקיים באמצע 1988 בניו-יורק ובלוס אנג'לס. הנציבות תמכה בפסטיבל בסכום כולל של \$5500, \$2500 מן הסכום נתנה הנציבות בדרך של אספקת שירותי משרד ודואר ושימוש במכשיר טלקס ובמכונת צילום. ההוצאה נרשמה כהוצאה מינהלית של הנציבות, בעוד שלמעשה, על פי הסיכום בין מנהל החברה לבין הנציבות, מדובר היה בהוצאה לשם מתן חסות לפסטיבל. לדעת הביקורת, מן הראוי היה לתקצב תמיכה זו בנפרד. היתרה בסך \$3000 שולמה בתמורה לעמוד פירסומי בחוברת הפסטיבל, לציון הנציבות בין נותני החסות לפסטיבל, וכן בתמורה לשישה מקומות בסעודת גאלה שערכה הנהלת הפסטיבל. עובר למתן התמיכה לא קבעה הנציבות את היעדים שהיא מבקשת להשיג באמצעות תמיכה זו.

הביקורת העלתה, כי פרט לסיוע מתקציב הנציבות הועברו לחברה האמריקנית באמצעות הנציבות \$10000 מתקציב מטה חגיגות שנת הארבעים. כמו כן סייע משרד החוץ לחברה, באמצעות הקונסוליה בניו-יורק, בסכום של \$4000 מתקציב ההסברה. נציגות משרד התיירות וחברת תעופה גם הם עשו עם החברה הסכמי פרסום בסכום של \$20000. הגורמים הממשלתיים לא קיבלו מהחברה תכנית תקציבית, לרבות מידע על הכנסות ממכירת כרטיסים ומגורמים מסחריים. הסיוע ניתן בלי תיאום בין הגורמים הממשלתיים בדבר הסכום שכל אחד מהם יתן לחברה.

### תשלום הוצאות משפטיות של עובד הנציבות

הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי (רשפ"ת) היא יחידה מינהלית עצמאית שמעמדה המשפטי עדיין לא נקבע. תפקיד הרשפ"ת הוא, כאמור, לגרום לכך שחברות מחו"ל המוכרות מוצרים ושירותים

לממשלת ישראל, לחברות ממשלתיות, לרשויות מקומיות או לגופים הנתמכים בידי הממשלה ירכשו בחלק מתמורת העסקאות עמן, כקניות גומלין, מוצרים של התעשייה הישראלית. הממונה על הרשפ"ת הוא שר התעשייה והמסחר ולרשפ"ת זיקה הדוקה למשרד זה. במסגרת המשלחות הכלכליות המואמנות בארה"ב מחזיקה רשפ"ת משלחת של ארבעה עובדים, שניים מהם - נציג הרשפ"ת (להלן הנציג) וסגנו - שליחים, ושניים עובדים מקומיים. מושבה של המשלחת הוא בניו-יורק, והיא חלק מהנציבות המסחרית.

הנציג דהיום החל בתפקידו בסוף 1986. בחודש מארס 1987, נעצר הנציג בעת שטייל עם משפחתו בווינגטון הבירה, בעוון נשיאת נשק ללא רישיון, והוגש נגדו כתב אישום.

השגרירות העמידה לרשות הנציג הגנה משפטית באמצעות משרד עורכי דין שהיא קשורה עמו, לטיפול בענייניה השיגרתיים. הנציג דרש שעוד לפני הגשת כתב האישום תפעל השגרירות לפתרון בעייתו בדרג המדיני, אך הדבר לא עלה בידה, וכתב האישום הוגש. באוגוסט 1987, בעקבות פגישה עם עובדים בכירים של משרד החוץ בירושלים, הגיע הנציג לכלל מסקנה שקיים ניגוד אינטרסים, בין האינטרס האישי שלו לבין האינטרס של המדינה, קרי משרד החוץ. הוא החליט להפסיק את הקשר עם משרדו של עורכי הדין שייצגו את השגרירות והעביר את הטיפול בעניינו לפרקליט ישראלי, הקשור עם משרד עורכי דין בארה"ב (להלן המשרד החדש) ושטיפל בעבר במקרים שחייבו פעולה משפטית בארה"ב. לאחר מכן פנה הנציג להנהלת המשרד וביקש את אישורה להתקשרות עם המשרד החדש. במארס 1988, בעקבות פעולה משפטית באמצעות המשרד החדש, החליטו רשויות התביעה בווינגטון לבטל את כתב האישום. המשרד החדש הגיש חשבונות שכר טרחה שהסתכמו ב-\$78862: \$11500 (כולל מע"מ) לפרקליט הישראלי; \$33021 למשרד החדש; ועוד \$34321 למשרד אמריקני אחר, שנשכר על ידי המשרד החדש, וסייע בתחום התמחותו.

עוד בטרם הוגש החשבון הסופי היפנה המשרד את בקשת הסיוע המשפטי למשרד המשפטים, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לעובדי מדינה שהואשמו בפלילים עקב תפקידם. ועדה, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים ובהשתתפות נציג ציבור, קבעה בפברואר 1988, כי מדובר באשמה הקשורה במילוי תפקיד כעובד ציבור ולכן זכאי הנציג לכיסוי הוצאות הגנתו, אך אין זה בסמכותה להחליט בדבר הוצאות ההגנה, היות שמדובר בבית משפט מחוץ לישראל. הוועדה הציעה למשרד לפעול לפתרון הבעיה באחת משתי הדרכים האלה: לפנות לשר המשפטים שיסמך את הוועדה להחליט גם לגבי בקשות המתייחסות לבתי משפט בחו"ל; או שהמשרד יעסיק בחו"ל עו"ד, זאת במסגרת סמכויות המשרד להעסיק עו"ד פרטי במקרים שיש הצדקה לכך.

כשבועיים לאחר שהצעת הוועדה נמסרה למשרד, ביטלו רשויות התביעה בארה"ב את כתב האישום נגד הנציג. ב-24.4.88 כינס מנכ"ל המשרד ועדה משרדית ובה השתתפו הוא עצמו, מנהל הרשפ"ת, חשב המשרד והממונה על התקציב במשרד. בהחלטה מנומקת בכתב קבעה הוועדה: "העובדה שההליכים נגד הנציג בוטלו ועורכי הדין סיימו את עבודתם, לפיכך אין זה מעשי לפעול באחת משתי הדרכים המוצעות על ידי הוועדה לגבי המקרה הנוכחי. מה גם, שלא יהיה זה יאה לעכב יותר את תשלום שכר הטרחה". בהתחשב בכך ובהצעות הוועדה שבראשות מנכ"ל משרד המשפטים, החליטה הוועדה המשרדית, כי המשרד ישלם מתקציבו את שכר טרחת עורכי הדין, בהתאם לחשבונות שהוגשו, ושהסתכמו, כאמור, ב-\$78862.

**היות שלמשרד לא הועד בתקציבו סכום להוצאה לא רגילה כזאת, הוגשה לוועדת הכספים של הכנסת בקשה לשינוי בתקציב המשרד. סכום של 120,000 ש"ח הועבר מתכנית "פעולות לעידוד היצוא" לתכנית "הסכם אזור סחר חופשי עם ארה"ב", ובמסגרת התכנית - לתת-תכנית "סיוע משפטי בארה"ב". במקורה נועדה תת-תכנית זו לתת סיוע משפטי ליצואנים הנתקלים בארה"ב בבעיות לממש את היתרונות הנובעים מהסכם אס"ח עם ארה"ב. בדברי ההסבר שהובאו בבקשה לוועדת הכספים נאמר, שהשינויים הם "... במטרה להתאים את תקציב המשרד להוצאות הצפויות בנושא סיוע משפטי בארה"ב ...". הסבר זה, גם אם מילולית הוא נכון, אינו חושף את האמת לאמיתה. לדעת הביקורת, היה דרוש במקרה זה לבקש אישור לתת-תכנית נפרדת - שאינה קשורה להסכם אס"ח - בלווית הסבר מלא של ההחלטה לתת לנציג את הסיוע המשפטי.**

## נציגויות כלכליות - משלחת האספקה בניו-יורק

### ריכוז ממצאים

ב-1983 הנהיגה משלחת האספקה שיטת רכישה חדשה שלפיה עיתוי רכישת הגרעינים נקבע בשתי דרכים במגמה לערוך השוואה ביניהן ולבחור את השיטה המיטבית. על אף שעברו מאז יותר מחמש שנים, ההשוואה טרם נערכה.

כדי להעלות את מספר המשתתפים במכרזיה, ולהגדיל את התחרות ביניהם, נהגה המשלחת לשתף במכרזים גם הצעות שנתקבלו לאחר המועד האחרון להגשת הצעות.

לא נשמרת סודיותן של הצעות המשתתפים במכרז ושל טבלת ההשוואה ביניהן.

באוקטובר 1988 רכשה ועדה של משרד החקלאות, ללא תיאום עם המשלחת, 100,000 טון גרעינים. ממסמכי המשלחת עולה, כי היה אפשר לחסוך \$25000, לו היא, ולא הוועדה האמורה, הייתה רוכשת גרעינים אלה. רכישות אלה, כאמור, ללא תיאום עם המשלחת, עלולות גם להביא לידי כך שהממשלה לא תעמוד בהתחייבויותיה כלפי ממשלת ארה"ב לרכישת גרעינים בכמות של 1.6 מיליון טון, וכן שנפח ההובלה שחכרה הממשלה ינוצל חלקית בלבד.

עקב הפיגור בפתירת מכתבי האשראי מטעם היבואנים הפרטיים, נאלצה המשלחת לשלם במקומם בעד הגרעינים וההובלה הימית או לערוב לתשלום, וזאת בלי שהיה לה תקציב מאושר לכך. בעת הפיגור האמור היה בידי היבואנים אשראי ממשלתי לתקופה של 210 ימים ממועד הטענת המספוא בארה"ב.

אין ערך לבדיקות ההתאמה למפרט הרכישה ושל הימצאות רעלים הנערכות בארץ, שכן הדגימות אינן נלקחות, כנדרש לפי כללי הדגימה המייצגת.

בגלל העדר סידורים מתאימים בנמלי הארץ וכן עקב שימוש שעושים היבואנים בממגורה הטיפעולית כממגורת אחסון, שוהות האוניות הפורקות גרעינים בנמלי הארץ זמן רב מן הדרוש, והמשק הלאומי ניזוק מכך בסכום הנאמד בשני מיליון דולר בשנה.

במשלחת ישנה יחידה הרוכשת ציוד בשווי של כ-3.5 מיליון דולר בשנה בשביל ארבעה גופים ממשלתיים, ואין הצדקה לקיומה של היחידה ולהתערבות ממשלתית בתחום זה.



מאז קום המדינה יבוא גרעיני תבואה לארץ אינו חופשי. הממשלה, באמצעות מינהל הסחר הממשלתי שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן משרד התמ"ס) היא יבואנית בלעדית של גרעיני חיטה; שישה יבואנים פרטיים מייבאים את כל כמות המספוא הדרושה להאבסת בהמות ועופות: תירס, סורגום, חיטה למספוא ושעורה. אחד היבואנים מייבא 76% מהכמות הכוללת. בקשות של יזמים אחרים לקבל רישיונות ליבוא גרעיני תבואה נענו בשלילה. נוסף על הבלעדיות ביבוא מספוא, היבואנים הפרטיים מקבלים אשראי ממשלתי מוזל למימון ביניים של הוצאותיהם על רכישת המספוא לתקופה של 210 ימים. רווח היבואנים המאושר על ידי הממשלה, הוא 1.3% מעלות הסחורה, בתוספת כל ההוצאות הנלוות.

עד ינואר 1988 ייבאה הממשלה גם פולי סויה, ומאז הוחל בליברליזציה חלקית ביבוא טובין אלה והותר ליצרני השמנים לייבא בעצמם את הפולים.

רכישת הגרעינים, הן של החיטה בשביל הממשלה והן של המספוא, בשביל היבואנים הפרטיים, נעשית על ידי משלחת האספקה של ישראל (להלן - המשלחת), שמקום מושבה בניו-יורק. המשלחת היא יחידה של משרד האוצר, שהוקמה כדי לרכוש בצפון אמריקה, בשביל הממשלה, מוצרים בשוק האזרחי. זה שנים רבות, 99% מההיקף הכספי של רכישות המשלחת הן רכישות של גרעינים, והיתרה - ציוד ומוצרים שונים. המשלחת גם דואגת להטענה ולהובלה של כל הגרעינים, לרבות פולי הסויה והמספוא, באוניות החכורות על ידי הממשלה לזמן ארוך, או באוניות שהיא עצמה חוכרת בשוק החופשי. ב-1988 רכשה המשלחת 475,000 טון חיטה, ששווים, כולל דמי ההובלה, כ-75 מיליון דולר, וכן רכשה בשביל היבואנים כ-1.4 מיליון טון גרעיני מספוא בשווי של כ-140 מיליון דולר, כולל דמי ההובלה. ביוני 1988 הועסקו במשלחת שמונה עובדים: שליח, שהוא מנהל המשלחת, ועוד שבעה עובדים מקומיים<sup>1</sup>.

במאי 1988 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי רכישת הגרעינים על ידי המשלחת; את מימון הרכישה; את בקרת טיב הגרעינים שנרכשו; ואת סדרי הובלת הגרעינים ופריקתם. עוד נבדקו רכישות אחרות של המשלחת. הבדיקה נערכה במשרדי משלחת האספקה בניו-יורק, ובדיקת השלמה נערכה במשרדי מינהל הסחר הממשלתי בירושלים.

## רכישת גרעינים

המשלחת רוכשת בכל שנה 2.0 - 2.3 מיליון טון גרעיני תבואה, בעיקר בארה"ב. למדינת ישראל התחייבויות חוזיות ואחרות לרכוש בארה"ב כמות של 1.6 מיליון טון גרעינים מכל הסוגים בתמורה לסיוע שהממשל הפדראלי האמריקני מעניק למדינת ישראל. על פי תנאי סיוע זה, חייבת ישראל גם להוביל מחצית מכמות הגרעינים שהיא רוכשת בארה"ב, דהיינו 0.8 מיליון טון, באוניות נושאות דגל אמריקני. יתרת הרכישות של גרעיני מספוא, בעיקר שעורה, חיטה למספוא ותירס ללא נבטים, בכמות של 0.4-0.7 מיליון טון, רוכשת המשלחת ברחבי העולם.

## תהליך הרכישה

תהליך היבוא מתחיל בקביעת תחזית הביקוש לגרעינים בארץ לכל חודש, בטווח של עד שנה. התחזית לגבי חיטה נעשית במינהל הסחר הממשלתי ולגבי גרעיני המספוא - על ידי ועדת תכנון משותפת למשרד החקלאות, למינהל הסחר, ליבואני המספוא ולצרכניו. התחזית מבוססת על העיקרון שיש להבטיח אספקה סדירה ושוטפת של כל סוגי הגרעינים, אגב שמירה של מלאי תיפעולי ומלאי חירום. התחזית מעודכנת מפעם לפעם בהתאם לשינויים בצריכה. על יסוד התחזית, ובהתחשב בזמינות האוניות החכורות מראש, הגעת האוניות לנמל היעד ואילוצי צפיפות בנמלים ואחסון של הסחורות בארץ, מעביר המינהל למשלחת הזמנות מפורטות לרכישת הסחורות, שניים עד תשעה חודשים לפני המועד הרצוי לאספקת הסחורה בנמל המוצא. כל סוגי הגרעינים - פולי הסויה, גרעיני המספוא וגרעיני החיטה - מוטענים בתאים נפרדים ומובלים במשותף באוניות צובר, שהממשלה חוכרת, כאמור, והיבואנים הפרטיים משלמים לממשלה דמי הובלה יחסית להיקף מטענם.

1. שנים רבות נהגה המשלחת לרכוש את כמות הגרעינים הדרושה בשיטת "חווה מקיף", דהיינו היא רכשה גרעינים לאספקה במועד שנקבע בנמל מסוים, במנות של 30,000 - 60,000 טון, בהתאם לגודל האונייה שעמדה לפקוד את הנמל, במפרט ובאיכות שהוגדרו בחוזה. ספק הגרעינים נבחר בדרך של מכרז, שערכה המשלחת, ובו השתתפו הגדולים שבסוחרי הגרעינים בארה"ב. המשלחת התקשרה בחוזה אספקה עם הספק שנבחר. ההחלטה על עיתוי הוצאת המכרז, שהיא ההחלטה החשובה ביותר לעניין יעילות הרכישות, התקבלה במשלחת על יסוד הידע והמידע שצברה על שוק

1 נתונים על הוצאות החזקתה של משלחת האספקה ראה בדו"ח זה עמ' 11.

הסחורות. בדו"ח שנתי 32 (עמ' 477) קבע מבקר המדינה, שרכישות המשלחת לא היו יעילות יותר, וכמה מהן אף היו גרועות יותר, מרכישות לו נערכו באקראי, במועדים שנקבעו באמצעות מחשב. בעקבות אותה ביקורת החליט מינהל הסחר ב-1983 לשנות את שיטת הרכישה ולרכוש את הגרעינים ישירות בבורסת הסחורות.

כל רכישה הנעשית באמצעות אחד מסוכני הבורסה היא למעשה רכישה של חוזה לאספקת כמות של 100,000 בושל (2,500 טון), בנקודת האספקה המקובלת של הבורסה, ובמועד שנקבע בחוזה. היות שהסחורה צריכה להימצא בנמל שבו תתייצב האונייה המיועדת לטעינה, רוכשת המשלחת, באמצעות מכרז, את מכלול השירותים הדרושים להעברת הסחורה מנקודת האספקה של הבורסה ועד לבטן האונייה בנמל היצוא. השירותים כוללים: הובלה, טעינת האונייה, טיפולים מיוחדים בגרעינים וביטוח. הניסיון מראה, שהתשלום בעד מכלול השירותים היה כ-15% מהעלות הכוללת של הסחורה.

עיתוי הרכישה בבורסה נקבע בדרכים אלה: המשלחת קובעת, על פי שיקוליה, את המועד הנוח מבחינת מחיר השוק לרכישת חצי מכמות החיטה. לגבי המחצית האחרת נקבעים המועדים באקראי באמצעות מחשב. את כל הכמות של גרעיני המספוא רוכשת המשלחת במועדים הנקבעים על ידה - מחצית מן הכמות ישירות בבורסה והמחצית האחרת, על פי דרישת היבואנים, בשיטת החוזה המקיף. עבור המספוא הנרכש ישירות בבורסה, רוכשת המשלחת, במכרז, את מכלול השירותים, כנהוג לגבי חיטה.

2. בשיטה שהונהגה מאז 1983, הסיכון לרכישות כושלות הופחת, עקב פיזור הרכישות על פני מועדים רבים יותר והקטנת הכמויות הנרכשות בכל אחד מן המועדים: רכישה של משלוח אחד (30,000 - 60,000 טון) מפורז עתה בין 10 ל-20 מועדי מסחר שונים, בעוד שבשיטה הישנה נרכשה כל כמות המשלוח ביום אחד. פיזור מועדי הרכישה והקטנת הכמויות הנרכשות בכל מועד, וכן הבחירה המקרית של עיתוי הרכישה של מחצית מכמות החיטה, מביאים לכך שהמחיר הממוצע של הסחורה הנרכשת יהיה קרוב למחיר הממוצע של אותה סחורה בבורסה. לפיכך, השיטה החדשה, ששיעור הסיכון הכרוך בה נמוך, מתאימה לרכישות של גוף ציבורי שתפקידו להבטיח אספקת גרעינים שוטפת וסדירה. יתרון נוסף לשיטה: רכישה ישירה בבורסה בכמויות קטנות אינה משפיעה על המסחר השוטף ועל מחירי הבורסה. בשיטה הקודמת פרסמה המשלחת מכרזים לרכישת כמויות גדולות והמשתתפים במכרז, כדי להבטיח את עצמם, נהגו לרכוש בבורסה את הכמויות הנדרשות ביום אחד, דבר שהביא באותו יום להגדלת הביקוש ולעלייה במחירי הגרעינים המבוקשים.

3. בעת הפעלת שיטת הרכישה החדשה הסביר מינהל הסחר, כי היא נועדה גם לאפשר השוואת התוצאות, לאורך זמן, של רכישה במועדים אקראיים לרכישה במועדים הנקבעים על פי שיקול דעתם של ראשי המשלחת, לשם בחירת שיטת הרכישה המיטבית. הביקורת העלתה, כי אף על פי שעברו יותר מחמש שנים מאז הונהגה שיטת הרכישות הנוכחית, טרם נערכה השוואה בין השיטות השונות וממילא לא נקבע מה היא הדרך היעילה לבחירת מועדי הרכישה של חיטה.

יצוין, כי קיימות עוד אפשרויות לרכישה, אבל הן לא נבדקו. אפשר, למשל, לפצל את הכמויות ולרכוש בכל יום של מסחר, בין התחלת הרכישה לבין יום ההטענה, חלק יחסי של המשלוח המתוכנן. לדעת הביקורת, יש מקום שמינהל הסחר יבדוק את יעילות הרכישות מכמה היבטים: השוואה בין יעילות הרכישות שהמשלחת קובעת את מועדן לבין הרכישות שמועדן נקבע באקראי על ידי מחשב; וכן השוואה בין מחירי הרכישה שהושגו בשיטה החדשה לבין המחיר הממוצע של הסחורה בבורסה. בגלל היקפן הכספי של הרכישות שבהן מדובר והשפעתן על מדד המחירים לצרכן בארץ, ובאמצעותן על מערכת ההתחייבויות הממשלתיות הצמודה למדד, דרוש, לדעת הביקורת, לקיים מעקב ומשוב שוטפים על יעילות פעולותיה של משלחת האספקה. בדצמבר 1988 הודיע מנכ"ל משרד התמ"ס למשרד מבקר המדינה, כי הטיל על יחידת התכנון במינהל הסחר לבחון את יעילות רכישת החיטה.

4. המשלחת מפרסמת כ-30 מכרזים בשנה בין הגדולים שבסוחרי הגרעינים כדי לרכוש מחצית מכמות המספוא בשיטת החוזה המקיף, ומכרזים אחרים כדי לרכוש את מכלול השירותים הכרוכים בהעברת הסחורה מנקודת האספקה של הבורסה ועד לבטן האונייה. מפעם לפעם רוכשת המשלחת במכרז כמויות קטנות של גרעינים הדרושות למילוי אונייה, או כמויות גדולות שנדרשות לאלתר עקב שינויים לא צפויים בתכנון. הבסיס למכרז הם התנאים הכלליים של מכרזי הגרעינים שפותחו בידי המשלחת, ועודכנו באחרונה במאי 1988; התנאים נשלחו לכל הסוחרים. כאשר המשלחת מפרסמת מכרז, היא מודיעה, באמצעות טלקס, לכל הסוחרים את התנאים המיוחדים למכרז הנדון ומזמינה אותם להציע הצעות. הפנייה לסוחרים נעשית בשעות הצהריים, לאחר סגירת הבורסות לסחר בגרעינים, והם מוזמנים להגיש את הצעותיהם, באמצעות הטלקס, עד לשעה 15.00 (לפי שעון ניו-יורק) באותו יום. תוקף ההצעות עד למחרת בשעה 10.00 (לפי שעון ניו-יורק), שהוא מועד פתיחת המסחר בבורסות במערב התיכון של ארה"ב (שעה 9.00 לפי שעון מקומי שם).

(א) כדי להגביר את התחרות על ידי ריבוי משתתפים נהגה המשלחת לשתף במכרז גם הצעות שנתקבלו לאחר המועד האחרון להגשתן ולמעשה הובאה בחשבון כל הצעה שנתקבלה עד לסיום יום העבודה בשעה 17.00. היות שתנאי המכרזים הם מעין הסכם בין המשלחת למציעים בדבר תנאי המכרז, מחייבת מידת ההגינות להביא לידיעת כל המציעים את המועד האחרון להגשת ההצעות כפי שהוא בפועל. בעקבות הביקורת הודיע מנכ"ל משרד התמ"ס למשרד מבקר המדינה, כי הינחה את המשלחת לפעול בהתאם להמלצת הביקורת.

(ב) הצעות סוחרי הגרעינים מתקבלות בחדר הטלקס לפי סדר הגעתן, והקניין הראשי עורך, לקראת סיום יום העבודה, טבלת ההשוואה ביניהן. את הטבלה מעביר הקניין הראשי לידי חברי ועדת המכרז, והם: מנהל המשלחת, הקניין הראשי, הממונה על משלוחים, האחראי על חשבונות המשלוחים וכן נציג האוצר. טבלת ההשוואה אינה חסויה. ועדת המכרז מתכנסת רק למחרת היום בשעה 9.00, ועד שעה 10.00, מועד פתיחת המסחר, מכריעה הוועדה, לעתים לאחר מו"מ טלפוני עם המציעים, מי הזוכה במכרז. הביקורת העלתה, כי חדר הטלקס פתוח וכל עובד, או עובר אורח שניתנה לו הרשות להיכנס לאגף המשלחות הכלכליות, יכול לעיין בהצעות. לדעת הביקורת, חדר הטלקס דינו כדיון תיבת מכרזים שבאמצעותה מגישים המציעים את הצעותיהם. כדי להבטיח תנאים שווים ותחרות הוגנת לכל המשתתפים במכרז יש למנוע כל אפשרות שמציע יקבל מידע על הצעות של מתחריו. לפיכך, מן הראוי לנהוג בחדר הטלקס כלהלן: הוא ינעל כתיבת מכרזים; יפתח רק עם התכנסותה של הוועדה; חבריה יחתמו על ההצעות שהתקבלו עד אז ורק לאחר מכן תוכן טבלת השוואה. אם יהיה מו"מ טלפוני עם כמה מן המציעים, דרוש שהוא יעשה מיד עם סיום הכנת טבלת ההשוואה, או לחילופין יש לעשות סידורים מתאימים למניעת דליפה של מידע מן הטבלה אל מציע זה או אחר. כל מו"מ טלפוני או אחר עם המציעים במכרז ראוי שיעשה על פי כללים ברורים שיגובשו בתיאום עם היועץ המשפטי של המשלחת. מנכ"ל המשרד הודיע בדצמבר 1988, כי הורה למשלחת להכין נוהל חדש ברוח הערות הביקורת.

5. גרעיני המספוא שהמשלחת רוכשת הם הרכיבים העיקריים בתפריטי המזון המרוכז לבעלי חיים. בתפריטים אלה קיימים עוד רכיבים מיובאים, שאותם רוכשת ועדה בראשות נציג משרד החקלאות וחברים בה נציגים של מכוני התערוכה.

ביולי 1988 החלה ועדה זו למלא כמה מתפקידיה של משלחת האספקה ובאוקטובר 1988 היא הוציאה מכרז ובעקבותיו קנתה מטורקיה, בלא תיאום עם המשלחת, שעורה וחיטה למספוא בכמות של כ-100,000 טון. ממסמך של משלחת האספקה עולה, כי זו יכלה באותו מועד לקנות באירופה שעורה במחיר הנמוך ב-\$5 לטון מזה שקנתה הוועדה, דבר שגרם למשק נזק בסכום של \$25000.

מן התיאור דלעיל עולה, כי שני גורמים ממשלתיים מתחרים זה בזה ברכש של אותן סחורות בשביל יבואני המספוא. למדינת ישראל יש, כאמור, התחייבות לקנות בכל שנה בארה"ב, גרעינים בכמות שלא תפחת מ-1.6 מיליון טון. רכישת כמות של 100,000 טון

גרעינים בלא תיאום עם המשלחת, המופקדת על קיום התחייבויות הרכש מארה"ב, ובלא בחינה האם הצעה שהתקבלה במכרז מבטיחה שהעלות למשק (כולל הובלה והוצאות אחרות) תהיה מיטבית, עלולה לגרום שהממשלה לא תעמוד בהתחייבותה כלפי ממשלת ארה"ב מזה, ולהגדלת עלות הגרעינים מזה.

הקטנת היקף הרכישות בארה"ב גם מעמידה את המשלחת עם עודפי נפח הובלה שכבר נכרו: היא שריינה ליבואנים של פולי סויה חלק מנפח ההובלה באוניות אלה, בהנחה שביתרת הנפח יובלו גרעיני המספוא, הנחה שהתבררה כמוטעית עקב רכישות הוועדה. המשלחת נקטה צעדים לטיפול בנושא זה והחליפה אונייה אחת באחרת, קטנה ממנה, ואונייה אחת היא החכירה לצד ג'. גם לאחר זאת אין ביטחון שלא יהיו הוצאות מיותרות מכך שאוניות יפליגו כשהן טעונות רק בחלקן.

בעקבות הביקורת מונתה ועדה שמיוצגים בה משרדי האוצר, התמ"ס והחקלאות, והיא תקבע באילו נסיבות מותר יהיה לבצע רכישות ישירות מהארץ ואת המתכונת לכך.

## מימון הרכישה

לאחר כל מכרז, בין שהמשלחת רוכשת גרעינים לפי חוזה מקיף ובין שהיא רוכשת את מכלול השירותים, היא מתקשרת בהסכם עם הספק שזכה במכרז. גם במקרים שמדובר במספוא, שבהם הרכישות הן בשביל יבואנים פרטיים, ההסכם עם הספק נחתם על ידי המשלחת בשם מדינת ישראל, ומשמעות הדבר שנוצרת התחייבות של הממשלה לקנות את הסחורה אם יבואן לא ישלם תמורתה. מועד התשלום בעד הסחורה הוא עם סיום הטענת האונייה, אולם כביטחון דורשים הספקים שהרוכשים יפתחו לטובתם, עוד לפני התחלת הטעינה, מכתב אשראי בסכום הערך המשוער של הסחורה, מסמך המהווה התחייבות של בנק לשלם להם תמורת הסחורה. לפי הנוהל הקיים בין המשלחת לבין היבואנים, עליהם לפתוח את מכתב האשראי עשרה ימים לפני המועד המתוכנן לטעינת האונייה, או בתוך 72 שעות מאז קיבלו את ההודעה על מועד הטעינה - המאוחר מבין השניים.

הסדרים דומים נעשו בעניין דמי הובלה. כדי לייעל את הובלת גרעיני החיטה, הסויה והמספוא מארה"ב, התקשרה הממשלה כבר ב-1983 בהסכם לשבע שנים עם בעלי אוניות, ולפיו הם יובילו בכל שנה 1.6 מיליון טון. נפח ההובלה הדרוש לממשלה הוא כ-0.4 מיליון טון בלבד להובלת חיטה (לאחר העברת רכישת פולי הסויה לידי מפעלי השמנים); את נפחי ההובלה העודפים, כ-1.2 מיליון טון, מוסרת הממשלה לידי היבואנים הפרטיים. המשלחת משלמת לבעלי האוניות 90% - 100% מדמי ההובלה עם גמר ההטענה, והיתרה, כולל דמי השהייה ודמי זירוז, משולמת במועד אחר. בד בבד עם התשלומים לבעלי האוניות המשלחת דורשת מהיבואנים הפרטיים שיפתחו לטובתה מכתבי אשראי, כל אחד בסכום המשוער של חלקן בדמי ההובלה.

הסכמה של בנק לפתוח מכתב אשראי לפי בקשת הלקוח מותנית ביכולת הכספית של הלקוח, ביכולתו להפקיד בבנק את הסכום הנקוב במכתב במזומן, או להמציא ביטחונות לכך לשביעות רצון הבנק. עקב המשבר במגזר החקלאי, שהוא הלקוח של יבואני המספוא, נקלעו יבואני המספוא לקשיים כספיים, ובייחוד הגדול שבהם המייבא כ-76% מהמספוא.

1. הביקורת העלתה, שעקב קשייהם הכספיים של היבואנים, הם פתחו מכתבי אשראי זמן רב לאחר טעינת האונייה, במקום עשרה ימים לפני טעינתה. הביקורת הצביעה לפני המשרד על 21 מקרים שבהם פיגרו יבואני המספוא בפתיחת מכתבי אשראי לתשלום דמי הובלה ימית, 8 - 26 ימים לאחר טעינת האונייה ובמקרה אחד הגיע סכום הפיגור ל-\$763000 בקירוב. המשלחת חייבה את משרד החקלאות ברבית כלכלית על תקופת הפיגור, אולם עד סוף שנת 1988 לא חייב משרד החקלאות ברבית את היבואנים. לדעת הביקורת, אין זה מתפקידה של המשלחת ואין לה תקציב מאושר כדי לשמש, בעל כורחה, מקור אשראי ליבואני המספוא.

2. מצב דומה קרה בעת שהיבואנים נדרשו לפתוח מכתבי אשראי בסכומים גדולים, לטובת הספק, לתשלום בעד הסחורה עצמה. מנתונים שליקט משרד מבקר המדינה ממסמכי המשלחת עולה, כי בתשעה מקרים לא פתחו היבואנים מכתבי אשראי במועד, בתמורה למספוא שהזמינו. במקרה אחד, במארס 1987, היה פיגור של 22 ימים בתשלום סכום של כ-3.3 מיליון דולר. הספקים חייבו את המשלחת ברבית שהגיעה ברוב המקרים לשיעור של 1- לשנה, והיא חייבה את משרד החקלאות בתשלום הרבית ששילמה לספק; משרד החקלאות טרם חייב את היבואנים בתשלום הרבית.

במארס 1988 לא פתח היבואן הגדול מכתבי אשראי לטובת הספק בסכום של 5.8 מיליון דולר בגין שני מטענים של תירס. המשלחת הבטיחה לספק שעניין האשראי יוסדר והוא הטעין את האונייה. המשרד הסביר, שהמשלחת הסכימה להטענת האונייה משום שנציגי היבואן הודיעו למינהל הסחר הממשלתי שנעשו כל הסידורים הבנקאיים לפתיחת מכתב האשראי; רק לאחר הטענה התברר, שנציגי מינהל הסחר הוטעו והסידורים לא נעשו.

האונייה הפליגה לדרכה עם מטען התירס כאשר שטר המטען נרשם על שם היבואן ולאחר שבועיים, עוד קודם שהגיעה ארצה, פתח היבואן את מכתב האשראי. בעקבות זאת דרש נציג האוצר בניו-יורק שלא לבצע שום משלוח על שם היבואן אלא אם כן ימציא ערבות בנקאית כללית ובה התחייבות לפתוח מכתבי אשראי לפני כל משלוח.

בתחילת אוגוסט אותה שנה הוטענו שלוש אוניות ב-60,000 טון גרעיני מספוא בשווי כולל של כ-9 מיליון דולר, בלא שהיבואן פתח מכתבי אשראי כנדרש. במקרה זה שילמה המשלחת בעד המשלוחים, הם נשלחו על שמה לארץ וכך הובטחה בעלות הממשלה עליהם. בסופו של דבר פתח היבואן מכתב אשראי לטובת המשלחת במועד סמוך להגעת המשלוחים ארצה ושטרי המטען הוסבו על שמו.

3. ההסדר, הנהוג שנים רבות, שלפיו המשלחת מתקשרת בהסכם עם הספקים של גרעיני המספוא, הוא למעשה מעין ערבות מדינה שהסחורה שהזמינו היבואנים תירכש: אם הם ימציאו את מכתב האשראי תירכש הסחורה על שמם, ואם לא - תרכוש המשלחת את הסחורה ותעביר אותה לבעלותם, כאשר הם ישלמו תמורתה. אם בסופו של התהליך אין בידי היבואנים האמצעים לתשלום, תישאר הסחורה בבעלות הממשלה בלי שיש לה כלים נאותים לשיווקה ובלי שבתקציב המדינה יועדו הסכומים הדרושים למימון רכישת מספוא.

4. איחור בפתיחת מכתב אשראי יכול לעכב את התחלת הטעינה של אונייה, דבר המחייב תשלום דמי השהייה המגיעים עד ל-\$17000 ליום. בינואר 1988, כאשר יבואני הסויה לא פתחו מכתב אשראי במועד, נאלצה המשלחת להבטיח לספק שהתשלום יוסדר כדי שיתחיל לטעון וכך לחסוך דמי שהייה. סביר להניח, שהספק ראה בכך ערבות של המדינה לשלם את תמורת המטען אם יבואני הסויה לא ישלמו, והחל בטעינה.

לאיחור בפתיחת מכתבי אשראי יש גם נזק עקיף שעלולה להיות לו משמעות כספית גדולה. ספקים, שעקב הפיגורים אין להם ודאות שביום מסוים יכנס לקופתם סכום של מיליוני דולר בתמורה לסחורה שישפיקו, עשויים להעלות את מחיר הסחורה כדי להשיג פרמיה מסוימת תמורת אי הוודאות. בדרך זו המשק משלם, נוסף על רבית, את מחיר הפיגורים. כל אלה, לא זו בלבד שהם פוגעים באמינות היבואנים, אלא גם באמינות המשלחת המקיימת את הקשר בין היבואנים לספקים.

5. הנסיבות המתוארות לעיל מצביעות על מצב בלתי סביר, אשר בו ליבואנים אין כל סיכון בפעילותם: הם נהנים מבלעדיות ביבוא מספוא, ממירווח בשיעור של 1.3% מערך הסחורה, כולל כל ההוצאות; מאשראי מוזל מאת הממשלה למימון ביניים של הסחורה ממועד ההטענה לתקופה של כשבעה חודשים, ואם על אף האשראי הזה אין הם מסוגלים לשלם תמורת המספוא, ערבה הממשלה כלפי הספק בהיותה תומה על ההסכם עמו. רוב לקוחותיהם של היבואנים אדישים ליעילות היבוא, שכן בעקבות כל עלייה במחיר המספוא

**מאשרת הממשלה שינוי בשיעור הסובסידיה, או העלאה יחסית במחירי רוב המוצרים החקלאיים.**

**בנובמבר 1988 הודיע אגף התקציבים שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי ביולי החליטו המנכ"ל"ים של משרדי האוצר, התמ"ס והחקלאות להפעיל בענף גרעיני המספוא ריפורמה, שעיקרה הפסקת מעורבות הממשלה בענף ופתיחתו לתחרות; המועד לתחילת הפעלת הריפורמה נקבע לחודש אפריל 1989.**

## **בקרת טיב**

המשלחת מפרסמת תנאים כלליים החלים על כל המכרזים ובהם מפרטי טיב סטנדרדיים של הסחורות שהיא רוכשת. בתנאים נקבע, בין השאר, שהגרעינים יהיו תואמים את מפרט הטיב, שהכין משרד החקלאות האמריקני. לגבי כל אחד מסוגי הגרעינים נקבע שיעור לחות מרבי, ולגבי חיטה נקבעה גם תכולת חלבון מזערית של 12% ומשקל סגולי מזערי של 60.6 ליברה לבושל. עוד נקבע, בתנאים הכלליים של המכרז ובחווה שנחתם עם הספק, כי הבדיקה השגרתית שעורך משרד החקלאות האמריקני בעת הטענת האוניות היא שתקבע אם הסחורה מתאימה למפרט הטיב. לגבי גרעינים שנרכשים במקומות אחרים בעולם נקבע בחוזה, כי מעבדה בלתי תלויה תאשר את עמידת הסחורה במפרט הטיב המוסכם ואישור זה יהיה תנאי לעמידת הספק בסעיפי איכות הסחורה.

מינהל הסחר לא הסתפק בבדיקת הטיב שנעשית בעת הטעינה, וקבע כי במהלך הפריקה תערוך מעבדת המזון של משרד התמ"ס בדיקת טיב נוספת. בדיקה זו נועדה לשמש בקרה נוספת על בדיקות שנערכו בעת הטעינה, ולוודא שלא חלה בהם תקלה בזדון או בשגגה. בדיקות אלה נועדו גם להביא לפני רוכשי הגרעינים מידע על השינוי האיכותי שעלול לחול בגרעינים עקב ההובלה הימית והשינוע.

1. הואיל ובדיקת טיב של גרעינים היא בדיקה מדגמית של כל משלוח, יש חשיבות מכרעת שמערכת הדגימה תהיה מייצגת מבחינה סטטיסטית כדי שתעיד על טיב המשלוח כולו. הוצאת הדגימות לבדיקה שנערכת בארץ אינה עומדת, מבחינה טכנית-סטטיסטית, בכללי דגימה מייצגת, ולכן אין לבדיקה ערך מעשי. מאז 1983 היו כעשרה מקרים שבהם תוצאות הדגימות בארץ היו שונות ממפרט האיכות שנקבע בהסכם, אולם לא היה אפשר לתבוע מהספקים תשלום פיצויים, היות שהדגימה לא הייתה מייצגת. לדעת הביקורת, על משרד התמ"ס, בשיתוף עם משרד החקלאות, לבחון את האפשרות לרכוש דוגם אוטומטי להפעלה בנמלי הארץ, כך שהדגימות שיאסוף ייצגו מהימנה את המשלוח, ואם תוצאות הדגימות יצביעו שהטובין המיובאים אינם עומדים במפרטים שנקבעו בחוזי הרכישה, אפשר יהיה להציגן כראיות בעת בירור התביעות המשפטיות שיוגשו. לדגימה מייצגת יש חשיבות מכרעת גם בבדיקת רעלים העלולים להימצא בגרעינים (ראה להלן). הואיל והמשלחת ערה לצורת הדגימה בארץ, היא כללה בהסכם סעיף המתיר לה לעשות בדיקות טיב בממגורות הטעינה באמצעות חברת בדיקות בלתי תלויה, נוסף על בדיקת משרד החקלאות האמריקני. המשלחת נעזרת בחברה לבדיקת משלוחים רגישים, ובשנת 1987 בדקה החברה 20 מבין כ-70 משלוחים בשנה; עלות העסקתה הייתה כ-\$80000.

2. כמו בכל מזון, גם בגרעיני תבואה עלולים להימצא רעלים שמקורם מחומרי הדברה או ממיקרואורגניזמים שהתפתחו במהלך האחסון או המשלוח. בחוזים של המשלחת עם ספקי הגרעינים נאמר, שהמוכרים מבטיחים שהגרעינים שיופקו יתאימו למטרתם, אם למאכל אדם ואם למאכל בעלי חיים.

בקיץ 1983 רכשה המשלחת שעורה בקנדה ולאחר האבסת בהמות בשעורה זו, הגיעו למינהל הסחר תלונות שהבהמות לקו בשלשולים, ונרשמה ירידה בתנובת החלב שלהן; עם הפסקת ההאבסה בשעורה המיובאת חדלו התופעות. הועלה חשש שרעלים בשעורה המיובאת הם אשר גרמו את התופעות והנזק האמורים. מומחים קנדים שהגיעו ארצה לבדיקת התלונות טענו, שאין קשר הכרחי

בין השעורה לבין הנזק, ובעקבות זאת סירבו הספקים לשלם פיצוי. עמדת השירותים הוטרנריים בישראל הייתה, שגורם הנזק היא השעורה ולפיכך יש מקום להגשת תביעה. עד מועד סיום הביקורת לא הוגשה תביעת פיצויים.

בעקבות האירוע הקשור לשעורה הקנדית, מעבירה המשלחת דגימות מייצגות של גרעינים שהוצאו במהלך טעינה, למעבדה בלתי תלויה כדי לבדוק אם יש בהם רעלים. את תוצאות הבדיקה מעבירה המשלחת לשירותים הוטרנריים במהלך ההפלגה לארץ. אם על סמך תוצאות הבדיקה מחווים השירותים הוטרנריים את דעתם שיש לפסול את המטען, ניתן לעשות זאת עוד לפני פריקת האונייה.

3. לעתים חלים שינויים בשיעור הרעלים בגרעינים בפרק הזמן שבין הדגימה, במהלך הטעינה, לבין מועד פריקת הגרעינים בארץ. כך למשל, מחסני אונייה שאינם נקיים דיים עלולים לשמש מצע למיקרו אורגניזמים, שיכולים להתפתח בתקופת ההפלגה ולהפריש רעלים שיזהמו את המטען. לפיכך, בעת פריקת האונייה בארץ, מוצא ממנה מדגם לבדיקת רעלים הנותן התראה כללית אם יש צורך בניתוח כימי מעמיק, לבדיקת נוכחות של רעל זה או אחר.

**כאמור, הדגימה בארץ אינה מייצגת, ויכול להצטבר במקרה חומר רעלי דווקא בדוגמה שהוצאה, וזו אינה מלמדת על המשלוח כולו. לפיכך, יש לראות את הצורך בדוגם אוטומטי גם על רקע הצורך בדגימה לרעלים. יתר על כן, תוצאות הבדיקה להתראה כללית שנעשית בארץ מתקבלת זמן רב - חודש עד ארבעה חודשים - לאחר פריקת האונייה ונוצר מצב לא סביר, שעם קבלת התוצאות כבר הופץ המשלוח שממנו הוצא המדגם, ובדרך כלל כבר נאכל.**

#### גרעינים ופריקתם

הגרעינים מארה"ב מובלים באוניות צובר משלושה סוגים: קיבולת של 30,000 טון, של 55,000 טון ושל 60,000 טון; האוניות שקיבולתן 55,000 טון ומעלה קרויות "פנמקס". הגרעינים מאירופה מובלים באוניות קטנות מאלה וקיבולתן כ-22,000 טון. כל חמישה ימים, בממוצע, פוקדת אחת מהאוניות את אחד מנמלי פריקת גרעינים, חיפה או אשדוד, ובסך הכל כ-70 פקידות בשנה, מקצתן בעת ובעונה אחת בשני הנמלים. עלות הפקידה של אוניות אלו, המורכבת מדמי חכירה בתוספת דמי השהייה או בגריעת דמי זירוז, נעה מ-\$5000 ליום, לאונייה שנחכרה בשוק החופשי, עד ל-\$17,000, לאונייה המניפה דגל אמריקני. מרבית האוניות הן אוניות "פנמקס" ישראליות שעלותן 11,500 דולר ליום. הנתונים הללו מצביעים, שפריקה מהירה של גרעינים יש בה חיסכון רב וחשיבות כלכלית ומסחרית.

1. **בנמל חיפה יועד רציף מיוחד (דגון) לפריקת גרעינים. עם הכנסת אוניות ה"פנמקס" הגדולות לשירות, לפני כחמש שנים, התברר, שהרציף אינו מתאים ליעודו היות שמימי הנמל במקום אינם עמוקים דיים. כדי להתאים את הרציף לעגינת אוניות "פנמקס", סוכם בין משרד התמ"ס לרשות הנמלים, כי הנמל יועמק ב-3 מטר, ורשות הנמלים מסרה את עבודות ההעמקה לקבלן. עבודות ההעמקה נועדו להסתיים עוד ב-1987, אולם הן לא הסתיימו עד תחילת 1989 עקב קשיים טכניים וסכסוך עם הקבלן. בדצמבר 1988 הודיעה רשות הנמלים למשרד מבקר המדינה, כי העבודות יושלמו ביוני 1989.**

כפתרון ביניים הוחלט לפרוק בשיטות ישנות באמצעות מנופים כמות של כ-10,000 טון מכל אוניית "פנמקס" ברציף עמוק מים (חיפה מזרח), וכל זאת כדי להקטין את משקל האונייה ולהביאה לשוקע המתאים לעגינה ליד רציף הגרעינים. אף שברציף עמוק המים נפרקים כ-300,000 טון בשנה, הפריקה ברציף זה היא זמנית, ונעשית בשיטות ישנות משום שהרשות לא קנתה ציוד לפריקה זו. בנסיבות אלו, קצב הפריקה נמוך ודורש זמן פי שניים מזה שנדרש לפריקה ברציף דגון. גם ההזזה של האונייה מרציף לרציף כרוכה

**בהפסד זמן בין חצי יום ליומיים, ובהוצאות נוספות בהיקף ניכר מאד. שיטת הפריקה המתוארת גורמת עוד נזק - פחת הגרעינים גדול לעומת הפחת הנגרם בפריקה ברציף דגון.**

2. אוניית "פנמקס" יוצאת מן הרציף העמוק לאחר שנפרקו ממנה כ- 10,000 טון ואז היא כשירה לעגון ברציף דגון, שכאמור מיועד ומצויד לפריקת גרעינים. כושר הפריקה היומית של הציוד והממגורה התיפעולית בדגון הוא 16,000 טון, אולם הוא מנוצל בפחות ממחצית כושרו. הסיבה לניצול הנמוך נעוצה בכך שההוצאה בפועל של גרעינים מן הממגורה מגיעה בממוצע ל-6,000 טון ביום, ובתוך זמן קצר נסתמת הממגורה התפעולית שהקיבולת שלה מגיעה ל-87,000 טון. הסיבה לקצב האטי של הוצאה היא, שיבואני פולי הסויה, ולעתים גם יבואני המספוא, אינם מוציאים את הגרעינים מהממגורה כמועד הרצוי מבחינה תפעולית, אלא משתמשים בה כממגורת אחסון, ומוציאים סחורה בזמן הנוח להם, דבר שחוסך להם אחסון ביניים והוצאות שוליות לכך. על היבואנים האלה לא מוטל כל תשלום על אחסון זה ואין הוא מוגבל בזמן.

**לדעת הביקורת, על משרד התמ"ס, בשיתוף עם רשות הנמלים, לקבוע תשלום בגין דמי אחסון של גרעינים בממגורה התפעולית למי שמוציא גרעינים לאחר המועד שייקבע, ובכך להקטין את הכדאיות של השימוש בה לאחסון ביניים; התשלום ראוי שיהיה גבוה במידה ניכרת מזה המקובל בשוק לאחסון ביניים.**

בנמל אשדוד שני רציפים לפריקת גרעינים. ליד רציף אחד, שאיננו מיועד למטעני גרעינים ומימיו אינם עמוקים מספיק, נפרקות אוניות רגילות, וכן אוניות "פנמקס" לאחר שחלק ממטענם פורק בחיפה מזרח. קצב הפריקה של רציף זה מגיע בממוצע ל-10,000 טון ביום. הרציף האחר הוא רציף צובר יעודי, מימיו עמוקים, והוא בעל יכולת קליטה של אוניות "פנמקס". מתקני המודרניים של רציף זה מקנים לו כושר פריקה של 25,000 טון ביום, אולם בפועל הוא פורק רק 1,500 טון ביום - 6% מכושר פריקתו. הסיבה לקצב הפריקה הנמוך נעוצה בסכסוכי עבודה שעניינם מדידת נורמות.

**לדעת הביקורת, רצוי להגביל ככל האפשר את מספר האוניות הפוקדות את הרציף שמימיו עמוקים, עד אשר יחתם עם העובדים הסכם בדבר קצב פריקה התואם את כושר הפריקה של הציוד המותקן ברציף זה.**

3. בגלל המצב הלקוי שתואר לעיל, אוניות המובילות גרעינים הפוקדות את נמלי הארץ שוהות בנמלים יותר מן הזמן הדרוש בנסיבות תקינות וסבירות. ביוני 1988 אמד מנהל משלחת האספקה את השהייה של אוניות הגרעינים בנמלי הארץ ככפול מן הדרוש, ואת הנזק הכספי הישיר הנובע מכך - בסכום של יותר מ-2 מיליון דולר.

בדצמבר 1988 הודיעו משרד התמ"ס ורשות הנמלים, כי באוקטובר הם הכינו במשותף עם משרד האוצר תעריף פרוגרסיבי, לשירותי הממגורה, והתעריף הוגש לשר התחבורה. אישור התעריף עדיין לא הושלם, ובדצמבר 1988 עמד הנושא על סדר יומה של ועדת השרים לענייני כלכלה.

## **רכישת ציוד**

רוב רובה של פעילות המשלחת יוחד, כאמור, לרכש של גרעינים. אולם היא רוכשת גם ציוד בשביל ארבעה גופים ממשלתיים, ואלה הם: רכבת ישראל, משרד הבריאות, רשות שדות התעופה ובית החולים הממשלתי "שיבא" בתל השומר. ההיקף הכולל של הרכישות מגיע לכ-3.5 מיליון דולר בשנה. את הציוד רוכש קניין, המועסק בחצי משרה, ומסייעת לו מזכירה בחצי משרה, שניהם עובדים מקומיים. בשנת 1987 ביצעה המשלחת כ-750 משלוחים, רובם בסכומים קטנים. את עלות ההחזקה של יחידת רכש הציוד אמד משרד מבקר המדינה בכ-50000 \$ בשנה.

הציוד הנרכש בשביל משרד הבריאות ובית החולים שיבא הוא בעיקרו ציוד סטנדרטי למערכת הבריאות. הציוד בשביל רכבת ישראל הוא בעיקרו חלקי חילוף לקטרי הדיזל שנרכשו בזמנם בארה"ב, ועל כן הוא ברובו שיגרתי ונרכש מיצרן אחד. כבר הביקורת הקודמת, שנערכה ב-1979, העלתה, שתפקיד המשלחת מוגבל, בדרך כלל, לביצוע הוראות ספציפיות של המשרדים המזמינים,

וכך גם הועלה בביקורת הנוכחית. המשלחת מקבלת, באמצעות הטלקס, דרישה לקנות ציוד ובה נקובים שם היצרן והפריט המבוקש, והיא רוכשת את הפריט אצל היצרן.

לכמה מיצרני הציוד יש סוכנים בארץ. כמקובל בכמה ענפים, זכאי סוכן בלעדי לעמלה מכל מכירה, גם אם לא נעשתה באמצעותו. במקרים אלה, מעמיס, כמובן, היצרן את עמלת הסוכן על מחיר המוצר, ולכן משלמים הגורמים הממשלתיים עמלת סוכן גם על ציוד שנרכש באמצעות המשלחת. בבדיקה מדגמית העלתה הביקורת רכישות בסכום של כ- \$200,000 בקירוב מיצרנים שיש להם סוכנים בארץ.

המשלחת מחייבת את מי שרוכש ציוד באמצעותה בעמלת טיפול בשיעור של 1% מערך הציוד, ובכך היא מממנת את רוב הוצאותיה הישירות על שכר הנובעות מפעילות רכש הציוד. עם זאת, לדעת הביקורת, אין מקום להתערבות ממשלתית ברכש ציוד בהיקף קטן ולארבעה גופים ממשלתיים בלבד, מה גם שגופים אלה קונים ציוד באירופה ובמקומות אחרים בעולם באמצעות סוכני הציוד בארץ, או ישירות מהיצרנים בחו"ל. בנובמבר 1988 הודיעה רשות הנמלים והרכבות למשרד מבקר המדינה, כי עם שילובה של הרכבת ברשות הנמלים, באוגוסט 1988, נפסקו קשרי הרכבת עם המשלחת והיא פועלת ישירות עם הספקים. הרכבת הייתה הלקוח הגדול מבין ארבעת הגופים הממשלתיים שקנו באמצעות המשלחת, וכעת גם היא אינה נזקקת לשירותיה.



משלחת האספקה בארה"ב רכשה בשנת 1988 475,000 טון חיטה בשווי של כ-75 מיליון דולר, כולל דמי הובלה. כמו כן רכשה המשלחת בשביל יבואנים כ-1.4 מיליון טון גרעיני מספוא בשווי של 140 מיליון דולר, כולל דמי הובלה. המשלחת רכשה חלק מן הגרעינים ברכישות ישירות בבורסת הגרעינים וחלק אחר באמצעות מכרזים.

הביקורת העלתה:

ב-1983 הנהיגה המשלחת שתי שיטות לקביעת עיתוי הרכישות, שחשיבותן מכרעת לגבי יעילותן, אולם טרם נערכה השוואה לשם בחירת השיטה המיטבית; הצעות המשתתפים במכרז וההשוואה ביניהן אינן חסויות עד למועד החלטה על הזוכה במכרז; לבדיקת ההתאמת המשלוחים למפרטי הרכישה ולהימצאות רעלים אין ערך, שכן הדגימות אינן נלקחות כנדרש לפי כללי הדגימה המייצגת; במשלחת ישנה יחידה הרוכשת ציוד בסכומים קטנים בשביל ארבעה גופים ממשלתיים, כשאין הצדקה להתערבות ממשלתית בתחום זה.

לדעת הביקורת, על המשלחת להחליט איזו שיטה לעיתוי הרכישות היא הטובה ביותר ולפעול לפיה; לנהל את המכרזים כך שיינתן חיסוי מלא להצעות שהתקבלו, עד למועד קבלת החלטה על הזוכה; על משרד התעשייה והמסחר, בשיתוף עם משרד החקלאות ורשות הנמלים, לשקול רכישת דוגם אוטומטי שיקח דגימות מייצגות מכל משלוח; על משרד האוצר, בשיתוף עם משרד התעשייה והמסחר, לשקול את הצורך בהמשך קיומה של היחידה לרכישות ציוד שבמשלחת האספקה.