

## ההגנה על הצרכן – הפיקוח

### על הסחר הקמעונאי

#### ריכוז ממצאים

הפיקוח על הסחר הקמעונאי הוא בידי משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד), מכוח סמכויות שהוקנו לו בחוקים שונים. על הפיקוח מופקד המינהל לסחר פנים שבמשרד. בבירור התלונות מן הציבור ובפעולות הביקורת היוזמות מטפלים ארבעה משרדים מחוזיים של המשרד.

המשרד לא הכין תכנית עבודה לביקורות יזומות בעסקים ואין לו כרטסת עסקים הכוללת מידע על מקום העסק, הענף שהוא משתייך אליו, ביקורות קודמות שנעשו בו ותוצאותיהן, דבר שהיה מסייע בידו להכנת תכנית כזו. מרבית הביקורות בעסקים במחוזות תל אביב וירושלים בוצעו במהלך בירור תלונות ולא ביוזמת המשרדים המחוזיים. הביקורות היוזמות העיקריות נעשו במסגרת מבצעים מיוחדים, לרוב לפני חגים.

לא היתה התאמה בין הדוחות השנתיים שערך המשרד על מספר הביקורות שנעשו במחוז תל אביב לבין הדוחות שמסר המשרד המחוזי. גם בדוחות המשרד וגם בדוחות המשרד המחוזי היו טעויות חשבוניות, המעוררות ספק באשר לנכונות הנתונים שנמסרו ובאשר לשימוש שעושה בהם המינהל לצורך תכנון ובקרה על עבודת המשרדים המחוזיים.

המשרד לא קבע מספר רצוי של פעולות ביקורת שעל מבקר לעשות במשך יום עבודה, ולא הפעיל בקרה מינהלית ומקצועית נאותה על עבודת המבקרים.

הטיפול המינהלי בתלונות במשרד המחוזי בתל אביב לא אפשר מעקב אחר גמר הבירור: תלונות לא תויקו; בתיקי התלונות היו חסרים מסמכים, ולא היה אפשר לדעת כיצד הסתיים הטיפול בתלונה; משך הטיפול, ברוב התלונות שבהן היה אפשר לבדוק זאת, היה ארוך מאוד.

המפקח על משקלות ומידות הכין תכנית עבודה לביצוע ביקורות וכיולים, אך התכנית לא בוצעה. כיולים של משאבות דלק ושל מאזני גשר נעשו בתדירות נמוכה ממה שקבע המפקח, ובכל שנה כוילו מחדש רק כ-5% ממערכות השקילה. משמעות הדבר היא - כיול אחת לעשרים שנה, במקום אחת לשנתיים, כפי שקבע המפקח.

במשרד המחוזי בתל אביב היו מקרים רבים שבהם נעברה לכאורה עבירה על החוק, אך החומר לא הועבר ללשכת היועץ המשפטי, כדי לפתוח בהליכים משפטיים. המעקב אחר תיקים שהועברו לייעוץ המשפטי במשרד המחוזי היה לקוי, ולא תמיד היה מידע על סיום הטיפול המשפטי בהם.

העבירות על חוקי הצרכנות נמנות עם העבירות שאפשר להטיל עליהן קנס מינהלי. מ-1988 ועד ספטמבר 1992 הוטלו 1,220 קנסות מינהליים על עבריינים, אולם כשליש מהם לא שילמו את הקנסות. המשרד לא השתמש באמצעים העומדים לרשותו לאכיפת הגבייה.



הפיקוח על הסחר הקמעונאי מופקד בידי המשרד מכוח סמכויות שהוקנו לו בארבעה חוקים: פקודת המשקלות והמידות, 1947 (להלן - הפקודה); חוק התקנים, התשי"ג-1953; חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957; חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. במשרד מופקדים על הפיקוח המינהל לסחר פנים (להלן - המינהל) והממונה על התקינה שבאחריותו הטיפול בחוק התקנים.

מכוח חוקים אלה מבצע המשרד ביקורות יזומות בבתי עסק כדי לבדוק הצגת מחירים, הפקעת מחירים, סימון מוצרים ופרסום מטעה, וכן לברר תלונות המתקבלות מן הציבור. פעילות זו מופקדת בידי ארבעת משרדיו המחוזיים - בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. בירור התלונות והביקורות היזומות נעשים בידי 25 מבקרים שהוסמכו לכך, והמועסקים ביחידות לסחר פנים שבמשרדים המחוזיים. אם בעקבות בירור תלונה או ביקורת יזומה מתברר, שלכאורה נעברו עבירות על החוקים האמורים, מועבר הטיפול אל הלשכה המשפטית שבמשרד המחוזי. ליועץ המשפטי של המשרד המחוזי יש סמכות, כנציג היועץ המשפטי לממשלה, להגיש כתבי אישום ולהופיע במשפטים אלה כתובע.

הפיקוח על שימוש במשקלות ובמידות לצורכי מסחר הוסדר בפקודה ובתקנות ובצווים שהוצאו על פיה. פיקוח זה בא לידי ביטוי בשני תחומי פעולה עיקריים: כיול ראשוני וכיול מחדש של מכשירי שקילה ומדידה, וביקורת על השימוש במשקלות ובמידות לצורכי מסחר. על פי הפקודה מינה שר התעשייה והמסחר עובד במשרד הראשי למפקח על משקלות ומידות (להלן - המפקח). המפקח ממלא את תפקידיו על פי הפקודה בעזרת 19 מבקרים שהוא הסמיך. המבקרים מועסקים ביחידות לסחר פנים שבמשרדים המחוזיים, והם כפופים מינהלית למנהלי המחוזות ומקצועית למפקח. ברוב המקרים יש למבקרים סמכויות ביקורת המעוגנות בכמה חוקי צרכנות.

בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1992 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות המשרד בתחום הפיקוח על הסחר הקמעונאי. הביקורת נעשתה במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים בירושלים ובתל אביב, שבהם יותר מ-60% מהפעילות, והתרכזת בביקורות יזומות, בבירור תלונות מהציבור ובפיקוח על משקלות ומידות. ממצאי ביקורת על פעולות המשרד בתחום אכיפת התקינה פורסמו בדוח שנתי 42, עמ' 700; ממצאי ביקורת קודמת על פעולות המשרד בתחום הפיקוח על הסחר הקמעונאי הובאו בדוח שנתי 34, עמ' 523; ממצאי מעקב אחר תיקון ליקויים הובאו בדוח שנתי 36, עמ' 830; וממצאים בתחום הפיקוח על המחירים פורסמו בדוח שנתי 38, עמ' 584.

## פעולות הפיקוח

1. מבקרי המשרד העוסקים בפיקוח על הסחר הקמעונאי בודקים בית עסק בעקבות תלונה שנתקבלה מן הציבור, או במהלך ביקורת יזומה. במרבית הביקורות נבדקים עניינים מספר המוגדרים בחוקים האמורים, כמצוין לעיל. על המבקרים לרשום בגיליון הביקורת את הפרטים הדרושים על בית העסק ועל בעליו. אם נמצא שנעברה לכאורה עבירה על החוק, עליהם למלא גם טפסים נוספים, לפי נושא הביקורת, על פי הנחיות שהוציא המשרד. אם לדעת המבקרים נעברה לכאורה עבירה על החוק, מובאים הממצאים למנהל המשרד המחוזי, או למי שהוא הסמיך לכך, ואם גם הוא בדעה דומה, מועבר הנושא ללשכה המשפטית.

להלן נתוני המשרד על פעולות הביקורת, כולל בירור תלונות, שקיים בשנים 1990 ו-1991 (באלפים)<sup>1</sup>:

| 1990 | 1991 | נושא הביקורת         |
|------|------|----------------------|
| 22.7 | 21.0 | הצגת מחירים          |
| 10.9 | 13.0 | הפקעת מחירים         |
| 9.1  | 9.5  | סימון מצרכים         |
| 19.7 | 18.0 | פעולות אחרות, משקלות |
| 62.4 | 61.5 | סך כל פעולות ביקורת  |

<sup>1</sup> הטבלה מבוססת על נתוני דוח שנתי על פעולות המחוזות שהוכן בידי המינהל, בהתבסס על דוחות של המחוזות. טעויות חשבוניות תוקנו בידי משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה העלה, שבדוח שהוכן בידי המינהל היו טעויות חשבוניות, וכי מקצת הנתונים שהובאו בו על ביקורות שנעשו במשרד המחוזי בתל אביב שונים מהנתונים שעליהם דיווח המשרד המחוזי למינהל. נמצאו טעויות גם בסיכום של מספרן הכולל של הביקורות, כפי שהובאו בדוחות החודשיים במחוז תל אביב. יש בכל אלה כדי לעורר ספק בנכונות הנתונים שנמסרו, ונראה שהמינהל אינו עושה שימוש בדוחות לצורך בקרה על עבודת המשרדים המחוזיים ותכנון עבודת הביקורת.

במהלך ביקורת בבית עסק נבדקים כמה נושאים, וכל אחד מהם נחשב כפעולת ביקורת נפרדת. מכאן שמספר בתי העסק שבהם נעשתה ביקורת הוא קטן במידה ניכרת ממספר הביקורות. למינהל אין מידע על מספר בתי העסק שבהם נעשתה ביקורת, אף שמידע כזה דרוש לו לשם הכנת תכנית עבודה ובדיקת ביצועה.

2. כדי לאכוף ביעילות את חוקי הצרכנות, יש לעשות ביקורות בעסקים בתדירות הרצויה על פי קביעת המשרד. לשם כך על המינהל והמשרדים המחוזיים להכין לכל משרד מחוזי תכנית ביקורת שנתית יזומה. בתכנית יש להביא בחשבון את סדרי העדיפות שיקבע המינהל לענפים ולאזורים השונים.

כדי שהמינהל יוכל לקבוע תכנית עבודה לביקורות בעסקים, לרבות פיקוח על מידות ומשקלות, דרוש לו מידע על העסקים שעיסוקם הוא בתחום הנתון לביקורת ועל חלוקתם לענפים ולאזורים. כמו כן צריך להיות בידי המינהל מידע מרוכז על עסקים שנעשתה בהם ביקורת בשנים האחרונות, על מקומו של כל עסק, על הענף שהוא משתייך אליו, על נושאי הביקורת ועל תוצאותיה.

בעקבות ביקורות קודמות שעשה משרד מבקר המדינה בנושא הפיקוח על הסחר הקמעונאי, המליצו מבקרי המדינה על הכנת כרטסת עסקים ממוחשבת בכל משרד מחוזי, שבה ירוכז כל המידע הדרוש על העסק ועל תוצאות ביקורות שנעשו בו. כרטסת כזו תוכל לסייע למשרד בהכנת תכנית עבודה שנתית לביקורות בעסקים. הביקורת הנוכחית העלתה שרק בשנת 1992 החל המשרד בצעדים ראשונים להכנת כרטסת עסקים, למעט במשרד המחוזי בתל אביב שלא החל כלל בפעילות זו.

עוד העלה משרד מבקר המדינה, שלמשרד המחוזי בתל אביב אין תכנית עבודה, וביקורות יזומות שעשה היו רק במסגרת מבצעים מיוחדים שבהם נבדקו סימון מוצרים והצגת מחירים, בעיקר לקראת חגים. שאר הביקורות שעשה המשרד המחוזי היו למטרת בירור תלונות. במשרד המחוזי בירושלים אמנם הוכנה רשימה כללית של בתי העסק וחלוקתם, לפי הנושאים השונים שהיה בכונת המחוז לבדוק, אולם לא נגזרה ממנה תכנית עבודה מפורטת. משום כך לא היה אפשר לקבוע, האם עמד המשרד המחוזי בתכנית העבודה.

כדי שהפיקוח על הסחר הקמעונאי יהיה יעיל ויכלול את כל תחומי הסחר הנתונים לפיקוח, על פי מידת חשיבותם בעיני המשרד, עליו להכין תכנית עבודה שתתמקד בפעולות יזומות ולא לבסס את עיקרי הביקורת על תלונות הציבור.

3. על כל מבקר מטעם המשרד למלא טופס ריכוז של פעולות הביקורת שביצע בכל יום. בין היתר עליו לפרט בטופס את שעת הביקור בעסק ואת תוצאות הביקורת. משרד מבקר המדינה העלה, שהמבקרים אינם מציינים בטפסים את שעת הביקורת, ובמקרים רבים הם מציינים שלא הועלו כל ממצאים במהלך הביקורת בעסק. המינהל לא עשה מעולם בקרה על עבודת המבקרים כדי לבדוק, אם אמנם ביצעו את כל הביקורות שרשמו, ואם הביקורות בוצעו כהלכה. יתרה מכך, המינהל גם לא קבע מספר רצוי או מספר מזערי של פעולות ביקורת, שעל כל מבקר לבצע במהלך יום עבודה, כדי שיוכל לשמש אמת מידה להספקי המבקרים, ויאפשר לפקח על עבודתם.

## בירור תלונות ופעולות יזומות

התלונות למשרד מגיעות בכתב או באמצעות הטלפון; רבות מהן בעילום שם. אלה הנושאים העיקריים שעליהם נסבו התלונות: הפקעת מחירים, מכירת מוצרים מטיב ירוד, אי הצגת מחירים, העדר סימון למוצרים, אי מתן שירות ופרסום מטעה. כאשר מגיעה תלונה היא נרשמת במשרד המחוזי ביומן תלונות, ואם היא אינה בעילום שם - מאשר המשרד המחוזי למתלונן בכתב את קבלתה, ואמור לפתוח בבירורה. עם תום הבדיקה על המשרד המחוזי להשיב למתלונן אחת משלוש תשובות אפשריות: התלונה אינה מוצדקת, דהיינו המשרד קיבל את גרסת בעל העסק; התלונה מוצדקת, אך היא מסוג העניינים שהמשרד אינו מטפל בהם; התלונה מוצדקת והמשרד יפעל נגד בית העסק על פי ההליכים הקבועים בחוק, או יסייע למתלונן בפתרון הבעיה בלי לפתוח בהליכים. המינהל מרכז נתונים על תלונות שנתקבלו במשרדים המחוזיים, אולם אין לו מידע מרוכז על מספר התלונות שנמצאו מוצדקות. לפי נתוני המינהל, בשנת 1990 נתקבלו 6,259 תלונות ובשנת 1991 - 7,437 תלונות. ברישום התלונות שנתקבלו נכללו גם הביקורות היוזמות שבהן נמצאה לכאורה עבירה על החוק, כאילו היו תלונות.

1. להלן נתוני המינהל על מספר התיקים שהיו בהם ממצאים על עבירות לכאורה, ועל מספר התיקים מביניהם, שהועברו ליועצים משפטיים במשרדים המחוזיים, בשנים 1990 ו-1991:

### הועברו ליועץ המשפטי

| השנה | עבירות לכאורה | תיקים | באחוזים |
|------|---------------|-------|---------|
| 1990 | 3,317         | 1,278 | 39      |
| 1991 | 1,611         | 1,141 | 71      |
| ס"ה  | 4,928         | 2,419 | 49      |

מן הטבלה עולה כי בשנים 1990 - 1991 רק 49% מהתיקים שהיו בהם ממצאים על עבירות לכאורה הועברו לטיפול היועצים המשפטיים של המשרד. הביקורת העלתה, כי מקצת התיקים האחרים נסגרו בידי מי שלא הוסמכו לכך, ולא הועברו לפני סגירתם לחוות דעת משפטית. המינהל אינו מנהל מעקב אחר הטיפול בעבירות לכאורה שאינן מועברות ליועץ המשפטי ואחר הסיבות לכך.

2. הטיפול המינהלי בתלונות במשרד המחוזי בתל אביב אינו מאפשר לעקוב אחר גמר הבירור. תלונות רבות שנרשמו ביומן התלונות, לא נמצאו בתיקים. משרד מבקר המדינה בדק כ-300 תיקי תלונות ועבירות לכאורה שנמצאו בביקורות יזומות משנת 1991 (הרשומות יחדיו ביומן התלונות, כאמור לעיל), שהטיפול בהן נסתיים לכאורה. הבדיקה העלתה, כי ב-100 מתיקי התלונות היו חסרים מסמכים שהנוהל מחייב למלא, ולא היה אפשר לדעת האם המתלונן קיבל תשובה, ומה היתה הסיבה לסיום הטיפול.

3. עוד העלה משרד מבקר המדינה, שב-56 תיקי ביקורות יזומות, מבין 300 התיקים שנבדקו, צוין בטופסי סיכום הביקורת שהיתה הצגת מחירים בהיקף של 60% - 80%. על גבי מקצת הטפסים לא נרשם שם העסק, אולם לטפסים צורפו, כאסמכתה לעריכת הביקור, כרטיסי ביקור או שוברי קופה. כל 56 התיקים נרשמו ביומן התלונות, כמקובל במשרד המחוזי, כתיקי עבירות לכאורה, אולם מלבד טופס סיכום הביקורת לא מולאו, אף לא באחד מהתיקים האלה, הטפסים הנוספים שעל המבקרים למלא כשנמצא שנעברה עבירה לכאורה. בכל 56 התיקים הסתיים הטיפול בהחלטת מנהל היחידה לסחר פנים לסגור אותם בלי שהועברו קודם לכן לחוות דעת משפטית כנדרש. מטופסי הביקורת עולה החשש,

# **שבדיקת המבקרים בעסקים לא נעשתה כיאות; למרות זאת לא נעשתה ביקורת חוזרת הדרושה לשם בקרה על עבודת המבקרים.**

4. משרד מבקר המדינה בדק את משך הטיפול עד לסגירת תיק, או עד להגשת כתב אישום, ב-196 תיקי תלונות וביקורות יזומות במשרד המחוזי בתל אביב בשנים 1990 - 1991, שנבחרו מיומן התלונות. ב-103 מהם לא היה אפשר לקבוע על פי הרישומים מתי הסתיים הטיפול. משך הטיפול בשאר תיקי התלונות היה כלהלן: ב-21 תיקים (23%) הסתיים הטיפול תוך שלושה חודשים; ב-7 תיקים (7.5%) הסתיים הטיפול בתוך ארבעה עד שישה חודשים ו-7 תיקים טופלו בין שמונה לעשרה חודשים; הטיפול ב-58 תיקים (62%) נמשך יותר משנה.

5. כדי לבחון את אופן הטיפול בתלונות במשרד המחוזי בתל אביב בחר משרד מבקר המדינה מיומן התלונות מדגם של תיקי תלונות: 41 משנת 1989 ו-52 מן החודשים יולי - אוקטובר 1991, שעד סוף ספטמבר 1992 לא צוין שהטיפול בהם נסתיים. במשרד המחוזי לא הצליחו לאתר את כל התיקים שבמדגם - אלא 14 בלבד - כך שלא היה אפשר לבדוק את הסיבה לאי סיום בירור התלונות. משום כך נבדקו רק 14 תיקי התלונות שהיו בנמצא במשרדי המחוז. להלן תיאור הטיפול בכמה תלונות:

(א) ביולי 1989 פנה אל המשרד ועד של בית משותף בתלונה נגד חברת גז. על פי הרישומים ביומן התלונות נסתיים הטיפול בתיק באוגוסט אותה שנה, מחוסר הוכחות לעבירה. למעשה לא נסגר התיק, אלא הועבר לייעוץ המשפטי, והוא ביקש עוד פרטים להשלמת הבדיקה. בנובמבר 1991, שנתיים לאחר שנרשם ביומן התלונות שהתיק נסגר, נשלח מכתב אל המתלונן, ובו הוא נתבקש לסור למשרד המחוזי למסירת עדות. מהמסמכים אי אפשר לדעת האם המתלונן התייצב למסירת עדות, ומה היה גמר הטיפול.

(ב) באפריל 1990 פנה מתלונן אל המשרד הראשי והתלונן נגד חנות חשמל בפתח תקווה בגין הפקעת מחירים. התלונה הועברה במאי אותה שנה לטיפולו של המשרד המחוזי בתל אביב, ובאוגוסט נשלח מכתב הזמנה לבעל חנות החשמל לסור למדור התלונות לבירור. מהמסמכים אי אפשר לדעת אם התייצב בעל החנות במדור התלונות, ואיך נגמר הטיפול בתלונה.

(ג) ביוני 1991 פנה מתלונן אל המשרד המחוזי בתל אביב בתלונה על מכלי גז, שמוקמו בניגוד לכללי הבטיחות. משהתברר בבדיקה, שמכלי הגז אכן ממוקמים בניגוד לדרישות התקן הישראלי, פנה המשרד המחוזי בינואר 1992 אל בעל המכלים ודרש ממנו לטפל בפינוי המפגע בתוך שבועיים מיום קבלת המכתב, שאם לא כן תוגש נגדו תביעה משפטית. העתקי המכתב נשלחו גם למתלונן ולמכון התקנים, אך לא לממונה על התקינה, שתפקידו לאכוף את החוק בעניינים הנוגעים לעבירות על חוק התקנים. בפועל התעלם בעל המכלים מן הדרישה, ואף שהמתלונן הודיע למשרד המחוזי ביוני ובספטמבר 1992 שהמפגע לא הוסר, לא המשיך המשרד המחוזי בטיפול בנושא ולא ננקטו צעדים משפטיים נגד בעל המכלים. בעקבות הביקורת הועברה התלונה אל הממונה על התקינה.

(ד) במאי 1991 נתקבלה תלונה על דרישת מחיר מופקע בעבור תיקון מצלמה, והמשרד המחוזי פנה אל בעל העסק באותו חודש לקבלת תגובתו. בעל העסק לא הגיב, לא נשלחה תשובה למתלונן, ואף על פי כן נסתיים הטיפול בתיק, והוא נגזר.

6. אין במשרדים המחוזיים בתל אביב ובירושלים ריכוז של תלונות לפי נושאי התלונות ותוצאות הבירור. משום כך אי אפשר ללמוד באילו נושאים ובאילו ענפים ועסקים יש הצטברות גדולה של תלונות, ומה שיעורן באיזורים השונים. מידע כזה יאפשר לאתר את התחומים שבהם יש למקד את הביקורות ואת העסקים המועדים להפרת החוק ויסייע בהכנת תכנית עבודה שנתית לביקורות.

7. עוד העלתה הביקורת, שהמשרד המחוזי בתל אביב לא עשה שימוש בנתונים על בעלי עסקים שעברו על החוק וננקטו נגד בעליהם צעדים משפטיים, או כאלה שנקנסו בקנס מינהלי או שנשלחה להם התראה. מן הראוי היה שמשרד המחוזי יקיים ביקורות חוזרות בעסקים אלה כדי לבדוק אם הם מקיימים את החוק.

## פיקוח על שימוש במשקלות ובמידות

במסגרת הפיקוח על השימוש במשקלות ובמידות נבדקים: מכשירי שקילה ומדידה בבתי עסק; מאזני גשר (המיועדים לשקילת כלי רכב על מטעניהם); משקלם של מוצרים ארוזים טרם שיווקם; משאבות דלק; ומתקני לחץ אוויר בתחנות דלק. עיקר עבודת הביקורת מתבצעת באמצעות המבקרים שבמשרדים המחוזיים, ומקצת הפעילות נעשית ביחידת המפקח. נוסף על הביקורות מופקדת היחידה גם על עריכת כיוולים באותם תחומים כמתחייב מהפקודה. בשנים 1989 ו-1990 העסיק המשרד 14 עובדים שהוסמכו כמבקרים בנושא משקלות ומידות, בשנת 1991 הועסקו 12 עובדים, ובשנת 1992 העסיק המשרד 7 עובדים נוספים, בעיקר בכיול מחדש (ראה להלן).

לפי הפקודה, מבקר רשאי לעשות ביקורת, בכל זמן סביר, על כל המשקלות, המידות או מכשירי השקילה שיש לו סיבה סבירה להאמין כי הם משמשים לצורכי מסחר. תדירות הביקורת נקבעת על פי שיקול דעתו של המפקח, לפי כוח האדם והאמצעים העומדים לרשותו.

על פי צו המשקלות והמידות (שימוש במכשירים לצורכי מסחר), התשכ"ג-1963, נאסר השימוש לצורכי מסחר במידת קיבול, במשאבה, במשקלות או במכשיר שקילה, אלא אם כן כוילו והוחתמו בהתאם לתקנות המשקלות והמידות, התשכ"ג-1963. סמכות הכיול והטבעת החותם היא בידי המפקח והמבקרים שהסמיך, לפיכך עליהם לכויל כיוול ראשוני את הפריטים שנקבעו בצו לפני מכירתם וקודם להכנסתם לשימוש אצל הקמעונאים. ואכן, הכיול הראשוני נעשה במפעלים בידי עובדי המשרד שהוסמכו לכך בידי המפקח.

אשר לכיול מחדש (כל כיוול שאינו ראשוני) קובעת הפקודה: כל אדם המחזיק במשקל, במידה או במכשיר שקילה, לשם שימוש במסחר, יראם למבקר לשם כיוולם מחדש בתאריך, בזמן ובמקום שיקבע המפקח. בהודעה ממאוס 1990, שפורסמה בילקוט הפרסומים, קבע המפקח, כי על כל בעל מאזני גשר ומכונות שקילה אוטומטיות לשקילת מוצרים בתפוזות אשר כושר שקילתם הוא 50 ק"ג או יותר, להראותם למפקח לשם כיוול מחדש בשנה השנייה שלאחר כיוולם האחרון. באשר לכיול מחדש של יתר המשקלות והמידות קבע המפקח עוד בתכנית העבודה משנת 1987, כי רצוי שכיול כזה ייעשה אחת לשנתיים. הכיול כרוך בתשלום, לפי תעריפים שנקבעו בתקנות המשקלות והמידות, התשכ"ג-1963.

1. על פי נתוני המפקח לשנת 1991, כ-33,000 בתי עסק ברחבי הארץ היו נתונים לפיקוח בנושא מידות ומשקלות, והיו בהם כ-103,000 מערכות שקילה. כמו כן היו נתונים לפיקוח 9,372 משאבות דלק, 1,300 מדי דלק דירתיים, 2,000 תאי מכליות קיבול, 538 מאזני גשר, וכן 25,400 מערכות שקילה בכ-6,350 מפעלי תעשייה.

להלן נתונים שמסר המפקח על מספר פעולות הכיול מחדש בשנים 1989 - 1991:

| 1989  | 1990  | 1991  |                          |
|-------|-------|-------|--------------------------|
| 1,573 | 1,323 | 1,648 | משאבות דלק               |
| 214   | 225   | 225   | מאזני גשר                |
| 5,767 | 5,046 | 4,443 | מערכות שקילה             |
| 339   | 31    | 70    | מידות (אורך, קיבול ועוד) |
| 1,354 | 396   | 330   | מונים ומכליות            |

מן הטבלה עולה, שמאז 1989 היתה ירידה במקצת פעולות הכיול, והיא בולטת במיוחד בתחום המונים והמכליות, וקטנה יותר בתחום מערכות שקילה. על פי ההודעה בדבר כיוול בשנית, שהוציא המפקח במאוס 1990, כיוול של משאבות דלק היה צריך להתבצע אחת לשנתיים, דהיינו 4,686 כיוולים בשנה (מחצית מ-9,372 המשאבות). בכל שנה משלוש השנים שצוינו בטבלה נעשו 1,514 כיוולים בממוצע (32%), ואפילו 1,648 הכיוולים, שנעשו

בשנת 1991, אינם אלא 35% בלבד ממספר הכיולים שיש לעשות בכל שנה על פי הנחיות המפקח. במקום 320 מאזני גשר שלפי ההנחיות היה צריך לכייל בכל שנה, כוילו בממוצע 220 בלבד, דהיינו 68%. בכל שנה כוילו כ-5% בלבד ממערכות השקילה, משמעות הדבר היא כיול מחדש של המערכות רק אחת ל-20 שנים במקום אחת לשנתיים, כפי שקבע המפקח. משנת 1992 החל המשרד להעסיק בכיול עוד שבעה עובדים, אולם לא יהיה בכך די להדביק את הפיגור בכיול מערכות שקילה.

2. נוסף על כיול ראשוני וכיול מחדש מקיים המפקח ביקורות יזומות בנושא משקלות ומידות. בביקורת נבדקת תקינות מכשיר המדידה ברמת דיוק שנקבעה בתקנות. אם נמצא בביקורת שהמכשיר אינו עונה להוראת התקנות, או שהוא שבור או פגום במידה רבה, נמחק חותם הכיול, והמכשיר נפסל לשימוש לצורכי מסחר, עד שיכוייל מחדש ויוטבע בו חותם. המפקח לא קבע באיזו תדירות יש לעשות ביקורת על כל סוג של מכשיר מדידה.

להלן נתונים שמסר המפקח, על ביקורות בתחום מידות ומשקלות בשנים 1989 - 1991 (הנתונים כוללים מקצת פעילויות הביקורת שהובאו לעיל):

| 1989   | 1990   | 1991   |                      |
|--------|--------|--------|----------------------|
| 19,084 | 15,603 | 15,886 | בדיקות רגילות*       |
| 3,679  | 3,178  | 3,292  | בדיקות של משאבות דלק |
| 313    | 356    | 336    | בדיקות של מאזני גשר  |
| 121    | 78     | 53     | בירור תלונות         |
| 23,197 | 9,215  | 19,567 | ס"ה                  |

\* בדיקות בנושאי צרכנות, מקצתן יחד עם יחידות סחר פנים, ובהן בדיקות של מערכות שקילה, של סימון מוצרים, ושל מוצרים ארוזים מראש.

מן הטבלה עולה, שבשלוש השנים שצוינו בטבלה נבדקו בכל שנה בממוצע 36% מכלל משאבות הדלק ו-62% ממאזני הגשר. למפקח אין מידע על מספר הביקורות שנעשו במערכות השקילה ועל תדירות הביקורת של מערכות אלה.

3. משרד מבקר המדינה העלה, שהמפקח הכין תכנית עבודה כללית לביצוע ביקורות וכיולים, אך המשרדים המחוזיים לא עמדו בביצועה. במשרד המחוזי בירושלים הוכנה תכנית עבודה בלא תיאום עם המפקח. בתכנית זו יש פירוט של ימי העבודה שיוחדו בכל חודש לכל נושא ביקורת, אולם אין בה פירוט של מספר הביקורות שיבוצעו בכל נושא. במשרד המחוזי בתל אביב לא הוכנה תכנית כזו, אלא הוכן סידור עבודה שבועי, שעל פיו צריכים לפעול מבקרי משקלות ומידות במחוז זה.

4. ממסמך של יחידת המפקח מפברואר 1992, המבוסס על כרטסת של כ-160 תחנות הדלק שבמשרד המחוזי בתל אביב, עולה, כי כ-20 תחנות דלק לא נעשתה ביקורת יותר משלוש שנים, 8 מהן אינן מספקות שירות לציבור הרחב. עוד העלתה הביקורת, שכאשר המבקרים עושים ביקורת בתחנות דלק אין הם בודקים את תקינותם של מדי לחץ האוויר במתקנים למילוי אוויר בצמיגים.

## טיפול משפטי בעבריינים

כאשר מבירור התלונה או מממצאי הביקורת היזומה מתעורר חשש שנעברה עבירה על החוק, יש להעביר את כל החומר אל היועץ המשפטי שבמשרד המחוזי, כדי לקבוע על פי הנחיותיו את המשך הטיפול. היועץ המשפטי יכול להורות: לסגור את התיק בגלל העדר ראיות; להחזיר את החומר החקירה אל מדור התלונות לצורך השלמת פרטים חסרים; לשלוח התראה לעבריינים, כיוון שזו להם

עבירה ראשונה, או משום שנסיבות המקרה מצדיקות זאת; להטיל קנס מינהלי על פי חוק עבירות מינהליות, התשמ"ו-1985; להעמיד לדין את העבריין. הנקנס רשאי להודיע בכתב למי שהטיל את הקנס, כי ברצונו להישפט על העבירה. בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים הוסמך ממנה לקחת כופר מידי אדם שעבר על הוראות החוק - אם אותו אדם מסכים לכך - במקום להעמידו לדין.

המעקב אחר קנסות מינהליים מתבצע באמצעות המחשב של שע"מ, שהיא יחידת המחשב של מינהל הכנסות המדינה, המטפלת בגביית הקנסות בעבור המשרד. המחשב בלשכת היועץ המשפטי שבמשרד המחוזי בתל אביב קשור אל מחשב שע"מ והוא משמש לטיפול בקנסות על עבירות מינהליות בלבד. המעקב אחר הטיפול בלשכת היועץ המשפטי בכל שאר הנושאים מתנהל באמצעות כרטסת ידנית. במשרד המחוזי בירושלים מתנהל המעקב אחרי הטיפול המשפטי בתיקים באמצעות מחשב של המשרד, מתחילת 1992.

לפי רישומי לשכת היועץ המשפטי במשרד המחוזי בתל אביב בשנים 1990 - 1992 (עד ספטמבר) הועברו ללשכה 1,826 תיקים. לפי רישומים אלה באותן שנים הועברו לתביעה או הסתיימו בתשלום כופר - 509 תיקים, והוטלו קנסות מינהליים על 436 עבריינים. הרישומים אינם מלאים, וחסר בהם מידע על תיקים שנסגרו ועל תיקים שעדיין לא הסתיימו הטיפול בהם. מבין התיקים שלא נרשם כיצד הסתיימו הטיפול בהם, או שהוחזרו ליחידת סחר פנים שבמשרד המחוזי לצורך השלמות, דגם משרד מבקר המדינה 138 תיקים שנפתחו ב-1990 ו-101 תיקים שנפתחו ב-1991.

מבדיקת 239 התיקים האמורים עולה כי 17 הסתיימו בתביעה משפטית או בכופר. ל-28 עבריינים נשלחו הודעות לתשלום קנס מכוח חוק עבירות מינהליות; ל-33 עבריינים לכאורה נשלחו התראות; 6 תיקים עדיין בטיפול; 87 תיקי עבירות לכאורה נשלחו לגניזה (דהיינו לא ננקטו כל צעדים). גורלם של עוד 68 תיקים לא היה ידוע בעת הבדיקה; בעקבות זאת נתבקש המשרד המחוזי בתל אביב בידי משרד מבקר המדינה לאתרם. תוצאות האיתור העלו ש-56 תיקים נמצאו בשלבים שונים של טיפול, ו-12 הוחזרו ליחידה לסחר פנים ולא אותרו שם.

**מן האמור לעיל עולה, שהלשכה המשפטית והנהלת המשרד המחוזי אינן מנהלות מעקב נאות אחר הטיפול בתלונות ובממצאי הביקורות שהועברו ללשכה המשפטית, ואין להן שליטה על הטיפול בתיקים.**

### **קנסות שהוטלו על פי חוק עבירות מינהליות**

בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - החוק), הוסמך שר המשפטים לקבוע בתקנות, שעבירה על הוראות חוקים מסוימים המפורטים בתוספת לחוק ובתקנות היא עבירה שבשלה אפשר להטיל קנס בדרך מינהלית (להלן - קנס מינהלי). עם העבירות המפורטות בתוספת לחוק נמנות גם עבירות על הפקודה, על חוק הגנת הצרכן ועל חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים. היתרונות שבהפעלת מערכת הקנסות המינהליים כתחליף להעמדה לדין הם מהירות התגובה כאשר נתפס העבריין, הקטנת הלחץ על מערכת בתי המשפט ועל מערכת התביעה, ואי הכתמת שמו של העבריין ברישום פלילי.

במקרים שבהם הוחלט להטיל קנס מינהלי, לשכת היועץ המשפטי מנפיקה באמצעות המחשב את ההודעה על תשלום הקנס. בעת הביקורת היה סכום הקנס 400 ש"ח ליחיד או 800 ש"ח לחברה. קנס שלא שולם במועדו צובר ריבית פיגורים ותשלומי הצמדה.

המערכת לגביית קנסות באמצעות שע"מ אינה מנפיקה רשימות מרוכזות של מי שלא שילמו את הקנס שהוטל עליהם, והמעקב אחר חייבי הקנסות מתנהל ידנית באמצעות כרטסת. המערכת שולחת אוטומטית תזכורות למי שלא שילמו את הקנסות, אולם אינה מדווחת ללשכות היועצים המשפטיים במחוזות על תזכורות אלה. במשרד המחוזי בתל אביב היה פיגור של תשעה חודשים במעקב הידני אחר חייבי הקנסות שלא פרעו את הקנס ולא ביקשו להישפט.

על פי נתונים של שע"מ, מראשית 1988 ועד אמצע ספטמבר 1992 הוטלו במחוז תל אביב 498 קנסות, 159 מהם (32%) שולמו; 117 בוטלו; 30 חייבי קנס ביקשו להישפט במקום לשלם את הקנס; ו-192 קנסות עדיין לא שולמו (40%). בכל הארץ (כולל תל אביב) הוטלו בתקופה האמורה 1,220 קנסות: 415 מהם (34%) נגבו, 300 (25%) בוטלו, 117 חייבים (10%) ביקשו להישפט, ו-388 (31%) קנסות לא שולמו.

סעיף 19 לחוק קובע, כי אם לא שילם אדם קנס מינהלי שהוטל עליו בתוך שישה חודשים, רשאי בית המשפט על פי בקשת התובע, לצוות כי יוטל עליו, במקום הקנס שלא שילם, מאסר שלא יעלה על שנה. סעיף 18 לחוק מחיל את הוראות פקודת המסים (גבייה) על גבייתו של קנס מינהלי שלא שולם במועדו. פקודת המסים (גבייה) מאפשרת בתנאים מסוימים לבצע עיקולים, בין השאר של חשבונות בנק.

**משרד מבקר המדינה העלה, שהמשרד לא השתמש באמצעים העומדים לרשותו לגביית הקנסות המינהליים שלא שולמו.**



המשרד מיעט בפעולות ביקורת יזומות ועסק בעיקר בבירור תלונות מן הציבור. הפעולות היזומות שביצע לא נעשו על סמך תכנית עבודה, ובידי המשרד אין אפילו מידע על מספר העסקים ועל התפלגותם הגיאוגרפית והענפית, שהיה מאפשר בניית תכנית כזאת. פחות מ-50% מהמקרים שבהם הועלה חשש שנעברה עבירה על חוקי הצרכנות, הועברו לטיפול של לשכת היועץ המשפטי. הטיפול המינהלי בתלונות במשרד המחוזי בתל אביב לקוי, וקשה לקבוע אם הטיפול הסתיים. שליש מהעבריינים שהוטל עליהם קנס מינהלי לא שילמו אותו, והמשרד לא נקט צעדים לגבייתו. היקף פעולות הכיול היזומות שנעשו במשקלות, מכוח פקודת המשקלות והמידות, היה רק כ-10% מהנדרש לפי הנחיות המפקח.

החוקים להגנת הצרכן תכליתם להגן על הצרכן מול גורמי המסחר השונים. מממצאי הביקורת עולה, שהמשרד לא הצליח לאכוף את החוקים, כדי להעניק לצרכן הגנה ברמה רצויה. על המשרד לפעול להגברת הפיקוח על הסחר הקמעונאי, תוך ניצול ומיצוי כל כוח האדם שהוקצה למטרה זו. הדבר יכול להיעשות, בין היתר, באמצעים האלה: הכנת תכנית עבודה שנתית שתתבסס על נתונים בדבר העסקים הנמצאים בכל מחוז, מידע על ביקורות שנעשו בהם בעבר וקביעת תקן למספר ביקורות למבקר; פיקוח על ביצוע תכנית העבודה ועל עבודת המבקרים ומחשוב של הפעילויות במחוז תל אביב; מימוש הדרכים החוקיות הקיימות לאכיפת הגבייה של קנסות מינהליים שלא שולמו; בדיקת האפשרות לבצע את הביקורת על מצרכים ארוזים מראש ועל סימונם, עוד בבית החרושת, לפני יציאתם לשוק; והעברת ביצוע הכיולים, כפי שהמליץ מבקר המדינה בעבר, לגוף חיצוני, שיהיה תחת פיקוח המשרד ויפעל על פי נהלים מקצועיים שיקבע המשרד.

## מכון היצוא הישראלי

### ריכוז ממצאים

מכון היצוא הישראלי הוא עמותה שהוקמה כדי לעודד ולקדם את היצוא מישראל. כ-65% מתקציב המכון מקורם בהקצבה של משרד התעשייה והמסחר, ויתרת התקציב ממומנת מתשלומים המתקבלים מיצואנים תמורת שירותים שהם מקבלים מהמכון ומדמי חבר

שמשלמים יצואנים. המכון עוסק בארגון ביתנים ישראליים ליצואנים בתערוכות בחו"ל, מארגן בארץ תצוגות של יצרנים ואליהם מוזמנים קניינים מחו"ל (להלן - שבועות ענפיים), נותן שירותי הדרכה ושירותי מידע בנושאים הקשורים ביצוא, ומפיק קטלוגים ופרסומים לקידום תדמית התעשייה הישראלית בחו"ל.

לקראת סוף שנות הכספים 1990 ו-1991 נותרו יתרות בלתי מנוצלות בכמה מהוראות התקציב המפורטות של המשרד המיועדות למימון פעולות המכון. המשרד העביר למכון מחצית מיתרות אלה עוד בשנת הכספים השוטפת, במקום להציגם כעודפים בדוח ביצוע תקציבו, ובכך עקף המשרד את הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. דוחות ביצוע התקציב לא שיקפו אפוא כיאות את הביצוע של הוראות התקציב האמורות.

בשנת הכספים 1991 העביר המשרד כספים מתכנית לתכנית בלא שקיבל אישור של ועדת הכספים של הכנסת. בדוחות ביצוע התקציב של המשרד באותה שנה נרשם ניצול לא נכון בהוראות התקציב הנוגעות למכון ושנעשו בהן ההעברות.

לשם מימון חלק מפעולותיו בחו"ל, מעביר המכון כספים לנציגויות המסחריות של ישראל בחו"ל (להלן - הנספחים). המשרד והמכון לא הצליחו לאכוף על הנספחים שידווחו על השימוש בכספים. גם כאשר נספחים העבירו דיווחים, הם לא צירפו אסמכתות על התשלומים שביצעו, ועל אף זאת המכון זיכה אותם ברישומיו.

עד ראשית 1992 לא היה במכון מעקב יעיל אחר לקוחות חייבים; מאותו מועד החל המכון לטפל בגביית חובות העבר בגין השתתפות בתערוכות, אך לא גבה את חובותיהם של חייבים בעד השתתפות בפעולות הדרכה. המכון לא היתנה מתן שירות נוסף לחייבים בפירעון חובם על שירות קודם.

המכון מחלק את תקציב התערוכות בין ענפי התעשייה השונים על פי מפתח שקבע ב-1988, ולא על פי חשיבות התערוכות לקידום היצוא של ישראל.

לביתן ישראל בתערוכה ממנה המכון מנהל שתפקידו לפקח על הקמתו ותפעולו ולייצג את היצרנים בענף ואת המוצרים בפני קניינים. לא נקבעו קריטריונים לבחירת מנהל הביתן. יש שמונו מנהלי ביתנים מקרב עובדי המשרד, לפי סבב ולא לפי התאמתם דווקא.

המכון מוסר חלק מעבודותיו באמצעות מכרז סגור. בוועדת המכרזים של המכון היה חבר המבקר הפנימי דבר שעשוי לגרום לניגוד עניינים. מעטפות ההצעות נפתחו בידי יו"ר ועדת המכרזים לבדן, מה שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין; כמה מיישבות ועדת המכרזים התקיימו בלא מניין, כנדרש לפי הנוהל, אחדות מהן בנוכחות היו"ר בלבד.

המכון הפיק ב-1991 קטלוג מוצרי צריכה. במהלך ההפקה הוכנסו בו שינויים שהגדילו את עלות ההפקה למשרד ולמכון מסכום בש"ח בשווי של 28,000 דולר לסכום בשווי של 100,000 דולר. כמה מהיצואנים שפורסמו בקטלוג לא נדרשו לשלם בעד הפרסום. יצואנים שאינם חברי המכון שילמו תמורת פרסום בקטלוג כמו חברי המכון, אף כי לפי קביעת המכון היו אמורים לשלם יותר.

המכון מסר למפיקים ביצוען של כמה עבודות פרסום שלא בהתאם להוראות הפנימיות שלו. נתקבלו הצעות מחיר בפקסימילה ובאמצעות טלפון, דבר הנוגד את כללי השוויון.



1. מכון היצוא הישראלי (להלן - המכון) הוא עמותה שהוקמה ב-1958 במטרה לעודד ולקדם את היצוא מישראל. בראשה ועד פועל ובו נציגים של הממשלה, התאחדות התעשיינים, חברת העובדים והיצואנים.

הוועד הפועל הקים מקרב חבריו כמה ועדות: ועדה לקידום יצוא, ועדת ביקורת, ועדת כספים וועדת מינויים. כ-65% מתקציב המכון מקורם בהקצבה של משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). יתרת התקציב ממומנת מתשלומים המתקבלים מן היצואנים, תמורת שירותים שונים שהם מקבלים מהמכון, ומדמי חבר שמשלמים יצואנים. לפי נתוני המכון, חברים בו כ-1,500, מבין כ-4,200 היצואנים, והם מייצאים כ-90% מהיצוא של ישראל.

המכון מסייע כספית וארגונית ליצואנים המציגים את מוצריהם בביתנים ישראלים שהוא מארגן בשבילם בתערוכות ובירידים בחו"ל. הוא גובה מן היצואנים רק חלק מהוצאותיו על ארגון התערוכות והירידים, ויתרת ההוצאות ממומנות מתקציבו. עוד מסייע המכון בארגון שבועות ענפיים בארץ, שאליהם מוזמנים קניינים מחו"ל. המכון נותן, תמורת תשלום, שירותי הדרכה והשתלמויות ושירותי מידע בנושאים שונים הקשורים ליצוא. המכון גם מפיק קטלוגים, אינדקסים (רשימות מפעלים), סרטי וידאו ודפי מידע, לקידום תדמית התעשייה והיצוא הישראליים.

במהלך 1991 אורגן המכון מחדש, בהתאם להמלצות בדיקה שעשתה חברה לייעוץ ארגוני, והוא חולק ליחידות האלה: אגף השיווק, אגף שירותי יצוא, אגף תכנון ומידע וחטיבת התערוכות. במסגרת הארגון מחדש נמכר בית המלאכה של המכון, שנועד בעיקר להקמת ביתנים של ישראל בתערוכות בחו"ל. לאחר מכירת בית המלאכה והארגון מחדש צומצם מספר העובדים מ-94 ל-79.

אגף השיווק מורכב ממרכזים ענפיים. לכל מרכז יש הנהלה ציבורית שחבריה הם יצואנים חברי המכון; תפקיד ההנהלה הציבורית הוא ליזום תכניות לקידום היצוא בענף שהיא עוסקת בו ולסייע בפעולות הקידום; בסך הכל פועלות 13 הנהלות ציבוריות. אגף שירותי יצוא עוסק בייעוץ והדרכה באמצעות קורסים והשתלמויות, ובמסגרתו פועל מטה תדמית חו"ל, המופקד על פרסומי המכון. אגף תכנון ומידע מופקד על תכנון תקציב המכון ועל מתן שירותי מידע (ספרייה ומאגרי מידע ממוחשבים) ליצואנים. חטיבת התערוכות מופקדת על ארגון התערוכות והירידים בחו"ל וגיוס המשתתפים בהם.

בתקציב המשרד יועדו למכון תקציבים המחולקים להוראות תקציב מפורטות, ואלה העיקריות שבהן: ארגון תערוכות וירידים, עידוד היצוא לארצות יעד, פעולות תשתית לקידום היצוא והוצאות ארגוניות (שכר והוצאות מינהליות).

2. המכון הוא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(5) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בחודשים פברואר - יוני 1992 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במכון. נבדקו הנושאים האלה: תקציב וכספים, תערוכות וירידים, ועדת מכרזים ורכישות. ביקורת קודמת במכון נעשתה בשנת 1986, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 36, עמ' 833.

## תקציב וכספים

### תקציב המכון

כאמור, פעולות המכון ממומנות מתקציב המדינה, מהשתתפות היצואנים בפעולות שונות ומדמי חבר. קצין התקציבים של המשרד מופקד על ניהול התקציב שהוקצה למכון מתקציב המדינה. בעמ' הבא טבלה ובה נתונים על תקציב ההוצאות של המכון בשנות הכספים 1990 - 1992 (במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים).

1. עד שנת הכספים 1991 חולק תקציב המכון לשניים: תקציב רגיל שבאחריות ועדת הכספים של המכון, ותקציב מיוחד באחריות הוועדה לקידום היצוא שבמכון. התקציב המיוחד נועד לפעולות לקידום היצוא בארה"ב, באסיה ובארצות יעד אחרות, והוא ממומן במלואו בידי המשרד ומתוקצב בשלוש הוראות תקציב. המשרד העביר למכון כספים מהוראות אלה לא בהתאם לקצב ניצולם, כפי שנקבע בהוראות התכ"ס, וכתוצאה מכך נוצרו במכון יתרות כספים בלתי מנוצלות בתקציב המיוחד. לפי הדוחות הכספיים של

המכון לשנת הכספים 1990, הסתכמה היתרה בתקציב המיוחד ב-5 מיליון ש"ח. בדוחות הביצוע של תקציב המדינה נרשם כאילו נוצלו במלואן ההוראות המממנות את התקציב המיוחד, אף כי בידי המכון נותרו כאמור יתרות בלתי מנוצלות.

| 1992 תקציב     | 1991 (ביצוע 9 חודשים) | 1990 ביצוע |
|----------------|-----------------------|------------|
| תערוכות        | 12.8                  | 7.1        |
| פעולות         | 11.4                  | 7.3        |
| מינהלה ושכר    | 9.3                   | 5.7        |
| ס"ה            | 33.5                  | 20.1       |
| מזה מימן המשרד | 20.8                  | 13.4       |
|                |                       | 8.8        |

משנת הכספים 1991, התקציב המיוחד הוא חלק מתקציב המכון, אולם יתרות הכספים שבתקציב המיוחד, שלא נוצלו בשנים קודמות, אינן נכללות בו.

2. בתקציב המשרד לשנת הכספים 1990 יועדו 3.048 מיליון ש"ח לתערוכות וירידים; מנתוני המכון על ניצול תקציב המדינה עולה, שהוא הוציא רק 2.47 מיליון ש"ח למטרה זו. למרות זאת, העביר לו המשרד, בניגוד להוראות התכ"ס, את מלוא הסכום שתוקצב לתערוכות וירידים. בדוח ביצוע התקציב של המשרד לאותה שנה נרשם ניצול של 100% מהתקציב בהוראה זו. ההפרש בסך 578,000 ש"ח נוצל לפעולות אחרות.

3. על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אם נותר סכום עודף באחת מהוראות התקציב לשנת כספים פלונית, רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת, להחזיר את השימוש באותו סכום בשנת הכספים שלאחריה לאותה תכנית או לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב. אישור להעברת עודפים ניתן, בדרך כלל, אם כנגדם יש התחייבויות לתשלום.

בסוף מארס 1991, לקראת תום שנת הכספים 1990, פנה המכון אל קצין התקציבים של המשרד וביקש להעביר לו מתקציב המשרד סכום של 2.28 מיליון ש"ח, שיועדו למכון ולא נוצלו עד לאותו מועד. קצין התקציבים אישר להעביר לאלתר 1.072 מיליון ש"ח לחשבון בנק של המכון שנפתח למטרה זו, כאילו הסכום מיועד להוצאה עוד בשנת 1990, ואת יתרת הסכום - כעודפים בשנה שלאחריה, בהליך המקובל. עד תום שנת הכספים לא ניצל המכון את הסכום שהועבר לחשבון המיוחד בבנק.

כך אירע גם בשנת הכספים 1991: בסוף השנה פנה המכון אל קצין התקציבים וביקש להעביר אליו לחשבון הבנק כספי תקציב שלא נוצלו באותה שנה בסך של 1.01 מיליון ש"ח, ולרשום סכום דומה כהתחייבויות ולהעבירו כעודפים בשנה הבאה אחריה. קצין התקציבים נענה לבקשה. בדרך זו נרשם בדוח ביצוע התקציב של המשרד, הן בשנת הכספים 1990 והן בשנת הכספים 1991, כאילו הסכומים שהועברו לחשבון בבנק - ולא נעשה בהם שימוש בשנות הכספים השוטפות - הוצאו למעשה. בשיטה זו של העברת כספים עקף המשרד את ההליך הקבוע בחוק יסודות התקציב להעברת עודפי תקציב שיש התחייבויות בגינם משנת כספים אחת לבאה אחריה.

הביקורת העלתה, כי חלק מן ההתחייבויות שבגינן נרשמו הסכומים אינן אלא תכניות של המכון ולא התחייבויות בפועל, והרישום כהתחייבויות נועד לשריין למכון את התקציב העודף.

בעקבות הביקורת מסר המכון, כי בעתיד הוא יבקש הרשאה להתחייב בהוראות התקציב שבהן הוא מתכנן להתחייב בשנה השוטפת אך להוציא את ההוצאה, במלואה או מקצתה, בשנה שלאחריה.

4. הקצבת המשרד למכון ב-1991 נכללה בשתי תכניות: באחת מהן יועדו כל הוראות התקציב למכון, ובאחרת - רק שלוש הוראות תקציב. אחת מן השלוש היתה "יעודה לפעולות לקידום היצוא" בסך של 3.856 מיליון ש"ח. היעודה משמשת כרזרבה והקצאת כספים ממנה, להוראות התקציב, טעונה אישור אגף התקציבים שבאוצר. במהלך 1991 ביקש המכון מאגף התקציבים לאשר העברת כספים למכון מהוראת תקציב זו, כנגד הוצאות שהוא יוציא מהוראות תקציב אחרות באותה תכנית תקציבית, ומהוראות תקציב שבתכנית התקציבית האחרת. עובד אגף התקציבים אישר את הבקשה במזכר שהעביר לקצין התקציבים שבמשרד. בדוח ביצוע התקציב באותה שנה דווח על הוצאת 85% מהיעודה לפעולות לקידום היצוא.

**לדעת מבקר המדינה אין לזקוף הוצאה ליעודה, אלא יש לזקוף תחילה כספים מן היעודה להוראות התקציביות המתאימות ורק אז לחייבן. אמנם עובד אגף התקציבים אישר במזכר את העברת הכספים למכון, אך הדבר לא נעשה בהליך של אישור תקציבי מפורט, כנדרש להעברת סכומים בין הוראות תקציב מפורטות. יתירה מזו, העברת התקציב הגדולה ביותר, בסך 1.2 מיליון ש"ח, מהיעודה, להוראת תקציב תערוכות וירידים היתה העברה מתכנית לתכנית; לשם כך נדרש אישור מראש מועדת הכספים של הכנסת.**

5. (א) לשם ביצוע חלק מפעולותיו בחו"ל, נעזר המכון ב-30 נציגים מסחריים (להלן - הנספחים) של ישראל בעולם. עם פעולות אלה נמנים: תשלום לשכירת שטח בתערוכות, פעולות לקידום בחו"ל של שבועות ענפים בארץ ופעולות לקידום ביתני ישראל בתערוכות בחו"ל. למימון פעולות אלו, מעביר המכון כספים לנספחים, ועליהם לדווח לו על הוצאתם. בשנת הכספים 1991 העביר המכון לנספחים כ-1 מיליון דולר. לצורך הפעילות באמצעות הנספחים מנהל המכון שלושה חשבונות: אחד לפעילויות המכון, אחד לשבוע התכשיט ואחד לשבוע המזון; לשבוע התכשיט ולשבוע המזון ההעברות הכספיות קטנות יחסית. לכל נספח מנוהל בגזברות המכון כרטיס חובה וזכות (חו"ז) ובו הוא מחויב כאשר מועברים אליו כספים ומזוכה כאשר מתקבל דיווח על הוצאת הכסף.

לשם סגירת ספריו בסוף כל שנת כספים, פונה המכון לנספחים ומבקש מהם דיווח על הכספים שהועברו אליהם, ניצולם והיתרה הבלתי מנוצלת. הביקורת העלתה, שבחשבונות של השבועות הענפיים עדיין לא נעשתה התאמה לסוף 1991 בין היתרות הרשומות במכון לבין היתרות שבידי הנספחים. רק ביולי 1992 הוכנה רשימה של העברות כספים לנספחים לשבוע המזון והם התבקשו להעביר במהלך חודש יולי דיווחים על ההוצאות שהיו להם בשנת 1991. אשר לשבוע התכשיט, לא החל המכון בפעולת התאמה של היתרות עד מועד סיום הביקורת.

בסוף 1991 פנה המכון לנספחים וביקש לקבל דיווח על ניצול הכספים שהעביר להם לפעולות המכון, כדי שיוכל להשוות את היתרות שעומדות לזכותו אצלם לסכומים הרשומים בספריו. משרד מבקר המדינה מצא, כי בדיווחי עשרה נספחים לא היתה התאמה בין היתרות הרשומות אצלם ליתרות שבספרי המכון, ומעשרה אחרים לא נתקבל דיווח כלל. לכמה נספחים פנה המכון פעמים מספר; חרף זאת לא קיבל מהם דיווח. מקצתם אף לא מסרו דיווח על ניצול כספים שהועברו אליהם עוד בשנת 1990. על אף זאת המשיך המכון להעביר כספים לאותם נספחים לביצוע פעולות נוספות.

(ב) הנספח אמור לדווח על כל הוצאה לפי המטרה היעודה ולצרף לדיווח אסמכתות. בפועל, הנספחים אינם מצרפים לדיווחים אסמכתות, כמו חשבוניות, קבלות או חוזים. רק במקרים ספורים צירפו הנספחים כרטיסי חו"ז ובהם, בין היתר, פירוט ההוצאות שהוציאו בשביל המכון. בדרך כלל, נכללות בכרטיסי החו"ז גם הוצאות שאינן בשביל המכון, אך הנספח אינו מציין בכרטיס מה נועד למכון, דבר המקשה לאמת את דיווחיו. אף שהנספחים לא צירפו לדיווחיהם אסמכתות כאמור, זיכה המכון את חשבונותיהם אצלו על פי דיווחים אלה.

**מן הראוי, שהמכון והמשרד ידרשו אסמכתות, או לפחות את כרטיסי החו"ז שמנהלים הנספחים, כדי שישמשו בסיס לזיכוי חשבון הנספחים; זיכוי בלא אסמכתה נוגד כללי מינהל תקין. על המשרד והמכון למצוא במשותף דרך לאכוף על הנספחים דיווח על כל הוצאה**

**שהוציאו בשביל המכון בסמוך לביצועה, כדי שבמכון תהיה יתרה מעודכנת של הסכום העומד לזכות הנספחות. עדכון זה ימנע העברת כספים נוספים בעת שהנספחות עדיין לא ניצלה את מלוא הקצבת המכון.**

המכון והמשרד הודיעו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי יגבשו נוהל דיווח שיחייב את הנספחים, והמשרד יאכוף את ביצוע הנוהל באמצעות החשב שלו.

#### גבייה

1. המכון לא חייב את היצואנים בתשלום מראש בעבור שירותים שסיפק להם, כגון: ארגון השתתפות של יצואנים בביתן ישראל בתערוכות ובירידים בחו"ל, ארגון קורסים ליצואנים ומתן שירותי מידע ושימוש בספריית המכון. כתוצאה מכך כמה יצואנים היו חייבים למכון כספים, וגזברות המכון הופקדה על גביית אותם חובות.

2. עד ראשית 1992 לא טופלה מערכת הגבייה כראוי, ולא היה מעקב יעיל אחר חייבים. מאז, מטפל בגבייה של חובות שמקורם בתערוכות רואה חשבון שאינו נמנה עם עובדיו הקבועים של המכון, ואמנם חובות מן העבר בגין השתתפות בתערוכות כמעט חוסלו. לעומת זאת, לא בדק המכון בשיטתיות את פעולות ההדרכה שנעשו, כדי לאתר משתתפים שלא שילמו בעד השירות שקיבלו. משרד מבקר המדינה השווה בין מספר המשתתפים ב-15 השתלמויות שהתקיימו בשנת 1991 לבין מספר המשלמים בעדן. נמצא, כי בתשע מהן היה מספר המשתתפים גדול ממספר המשלמים. עוד העלתה הביקורת, שתשלומים לא נרשמו לזכות ההשתלמות שבה השתתפו המשלמים אלא לזכות השתלמויות אחרות. לנוכח הממצאים שהועלו, יש מקום לעשות בדיקה שיטתית של כל ההשתלמויות ולאחר את החייבים.

מן הראוי שהמכון ישקול את האפשרות לקבל את התשלומים עוד לפני מתן השירות, כדי לחסוך בהוצאות הגבייה.

**3. המכון אינו מתנה מתן שירות נוסף ליצואן בפירעון חובות בגין שירותים קודמים שקיבל. הביקורת העלתה, שיצואנים היו חייבים כספים למכון בעבור שירות שקיבלו ובכל זאת קיבלו שירות נוסף, ומקצתם אף לא שילמו בעבורו. להלן דוגמאות:**

(א) חברה א' השתתפה באוקטובר 1989 בתערוכת סילמו (אופטיקה) בפריז, ולא פרעה חוב בסך 9,072 ש"ח על השתתפות. בינואר 1990 הגיש המכון נגד החברה תביעה משפטית להחזר החוב. באוקטובר אותה שנה חייב בית המשפט את החברה לשלם את החוב וכן הוצאות משפט בסך 1,205 ש"ח. החברה שילמה את החוב אך לא את הוצאות המשפט. בפברואר אותה שנה, כשהעניין היה תלוי ועומד בבית המשפט, נרשמה החברה לתערוכת מידו שהתקיימה במאי באיטליה. במאס הוציא המכון לחברה חשבון על סך 8,520 ש"ח. החברה שילמה בשני שיקים. מועד פירעונו של השיק הראשון היה באפריל, עוד לפני התערוכה, אולם הוא לא נפרע, ואף על פי כן המכון לא מנע מהחברה להשתתף בתערוכה.

ביוני 1990 פנה היועץ המשפטי של המכון לחברה א' בדרישה לשלם סך של 8,520 ש"ח ועוד 154,700 לירטות (4,000 ש"ח) בעבור אבזרים שסיפק המכון לחברה במהלך התערוכה. ביולי הגיעו המכון והחברה להסדר תשלומים, אך השיק הראשון ששילמה החברה במסגרת ההסדר לא כובר. בדצמבר אותה שנה הוגשה תביעה נוספת בגין החוב החדש. למרות זאת איפשר המכון לחברה להשתתף בתערוכה שארגן בניו יורק בפברואר 1991 בלא ששילמה מראש בעד ההשתתפות. החברה נותרה חייבת למכון בגין תערוכה זו סכום של 3,315 דולר, ובסופו של דבר החליט המכון בסוף 1991 לרשום את החובות כאבודים.

(ב) חברה ב' השתתפה בשלוש תערוכות בדיסלדורף. בגין השתתפותה בתערוכה שנערכה בפברואר 1991 נותרה חייבת 300 מרקים גרמנים (מ"ג); באוגוסט אותה שנה לא שילמה החברה

דמי השתתפות בסך של 3,366 מ"ג; למרות זאת אישר המכון את השתתפותה בתערוכה נוספת בפברואר 1992. גם בעד ההשתתפות בתערוכה זו לא שילמה החברה סכום של 6,708 מ"ג. יתירה מזו, שיק שלה על סך 2,200 ש"ח, מתאריך 28.2.92 בעבור דמי חברות במכון, לא כובד בידי הבנק. המכון פתח בהליכים משפטיים לגביית החובות.

באוקטובר 1992 הודיע המכון למשרד מבקר המדינה, כי עבר להשתמש בתוכנות מחשב חדשות שישפרו את הטיפול בגבייה וימנעו מתן שירות נוסף לחייבים. עוד הודיע המכון, כי בעקבות הביקורת הוצא נוהל השתלמויות ובו מפורט עניין התשלומים.

## תערוכות וירידים

ארגון תערוכות הוא חלק מרכזי של פעילות המכון; ההוצאה על ארגון התערוכות היא כ-35% מתקציבו. המכון משתתף בכ-50 תערוכות בכל שנה; ב-36 מהן הוא משתתף בקביעות. המכון מממן כ-55% מההוצאות על התערוכות ויתרת ההוצאות ממומנת בידי המציגים. בכמה מן התערוכות שיעור ההשתתפות של המכון נמוך מ-55%. בתערוכות שבהן המכון אינו מקיים ביתן ישראלי, יכולים יוצאנים להשתתף באופן פרטי, ולקבל סיוע מהקרן לקידום השיווק לחו"ל שמפעיל המשרד.

בשנת 1988 קבע הוועד הפועל של המכון חלוקה של התקציב שיועד לארגון התערוכות ברחבי העולם, והיא לא השתנתה מאז. לקבוצת מוצרי התעשייה הוקצו 64% מן התקציב, ולקבוצת מוצרי הצריכה 36% ממנו. עוד קבע הוועד הפועל באותו מועד את שיעור התקציב שיקבל כל ענף ממוצרי התעשייה וממוצרי הצריכה וגם הוא לא השתנה מאז. משקיבלה ההנהלה הציבורית של הענף את התקציב שהוקצה לה, היא מחליטה על התערוכות שהענף מעוניין להשתתף בהן ועל שיעור התמיכה, במסגרת התקציב שקבע הוועד הפועל. לאחר שההנהלות הציבוריות קובעות את רשימת התערוכות, הוועדה לקידום היצוא מאשרת אותה.

1. בשיטת הקצאה קבועה של תקציב התערוכות, כפי שתוארה לעיל, נמנעת הגמישות של הקצאת התקציב בכל שנה לפי חשיבות התערוכות, ויכולתן לתרום לגידול היצוא ותרומתן למשק, למשל לפי ארצות יעד וענפים מועדפים. לדעת מבקר המדינה, לפני הקצאת התקציב צריכה להיות לפני הוועד הפועל רשימה של כל התערוכות שעומדות להתקיים ותרומתן הצפויה ליצוא או לקידום הענף, כדי שיוכל להקצות את התקציבים בהתאם.

2. שיעור הסבסוד להשתתפות בתערוכה, שקבעה ההנהלה הציבורית, אחיד לכל המשתתפים. מן הראוי שהמכון והמשרד ישקלו את האפשרות לתת ליצואנים קטנים ומתחילים סיוע גדול יותר מזה הניתן ליצואנים ותיקים, ובדרך זו להגדיל את מעגל היצרנים שיחשפו את תוצרתם בחו"ל. כדי לעודד יצואנים מתחילים, יש גם מקום שהמכון יוציא תדריך ליצואנים מתחילים המשתתפים פעם ראשונה בתערוכה; בתדריך יפורטו ההכנות הנדרשות לקראת התערוכה, סוג המוצרים שכדאי להציג, צורת ההצגה, וכן באיזו דרך ליצור קשרים עם קניינים, במהלך התערוכה ואחרי נעילתה. בעקבות הביקורת הודיע המכון, שהוא עומד לפתוח במבצע הדרכה פנים-מפעלית ליצואנים מתחילים.

3. בנובמבר 1989 אישרה הוועדה לקידום היצוא השתתפות ב-130 תערוכות בתקופה מאפריל 1990 עד מארס 1992, ואחר כך, אישרה השתתפות בעוד 15 תערוכות באותה תקופה. הביקורת העלתה, כי המכון לא השתתף ב-46 מן התערוכות שתוכננו, ברובן כיוון שלא הצליח לגייס די משתתפים. המכון לא בחן אם חוסר ההצלחה בגיוס משתתפים למספר כזה של תערוכות נובע משיווק לא יעיל של התערוכות, מבחירה לא מתאימה שלהן או מסיבה אחרת.

4. עלות ההשתתפות בתערוכה נקבעת לפי אומדן הוצאות צפויות, כמו: שכירת שטח, הקמת הביתן, פעולות לקידום התערוכה, אבטחה והוצאות כלליות; המחיר למ"ר שנדרש המציג לשלם נקבע על פי סך כל ההוצאות מחולק בשטח הביתן הישראלי, ולפי שיעור הסבסוד. תמחיר

התערוכות אינו כולל את שכר עובדי חטיבת התערוכות ולא את הוצאות התקורה של המכון. כתוצאה מכך, שיעור הסבסוד של כל תערוכה גבוה מהמתוכנן, ולמשרד ולמכון אין מידע מדויק על עלות התערוכה ושיעור הסבסוד האמיתי.

#### מנהלי ביתנים

1. המכון משתתף, כאמור, בכ- 50 תערוכות בשנה. לכל תערוכה או יריד שהמכון מקים בהם ביתן, מתמנה מנהל. תפקידו של מנהל הביתן לפקח על הקמתו ותפעולו התקין ולוודא שכל הוצאה כספית בחו"ל תיעשה בהתאם להוראות ובמסגרת התקציב שאושר מראש לתערוכה. עוד על מנהל הביתן להציג לפני קניינים את פוטנציאל היצוא של הענף נושא התערוכה ואת המוצרים והיצרנים בענף בישראל. לבחירה של האנשים המתאימים למנהל ביתן יש חשיבות רבה.

כמחצית ממנהלי הביתנים מתמנים מקרב עובדי המכון ומחצית מקרב עובדי המשרד. מנהלי הביתנים נבחרים ביד ועדה שחברים בה מנכ"ל המכון, ראש המינהל לסחר חוץ שבמשרד, וסגן יו"ר המכון, אך המועמדים אינם מופיעים לפני הוועדה, ואף לא מוגש לה כל חומר כתוב אודותם. לוועדה יש רק רשימת מומלצים של המשרד והמכון.

עוד בעבר קבע מבקר המדינה, ולאחרונה בדוח שנתי 36 (עמ' 836): (א) המכון עדיין לא קבע אילו כישורים נדרשים ממועמד לשמש מנהל ביתן, בכל הקשור לניסיונו הקודם בארגון ובניהול תערוכות וירידים, וידיעת שפת המדינה שבה התערוכה מתקיימת, והכרת הענף שהוא נושא התערוכה. (ב) הוועדה לבחירת מנהלי הביתנים אינה מנהלת רישומים על החלטותיה, פרט לקביעת המנהל, ובמצב זה אי אפשר לוודא שלכל תערוכה או יריד נבחר המועמד המתאים ביותר, מבין אלה שמועמדותם נשקלה.

#### 2. הביקורת הנוכחית העלתה כמה מינויים של עובדי המשרד למנהלי ביתנים בתערוכות שאינן קשורות לתחום התמחותם. ממסמכים שבדק משרד מבקר המדינה עולה הרושם, כי בכמה מהמקרים המשרד שיבץ את עובדיו למנהלי ביתנים לפי סבב ולא דווקא לפי התאמתם לתפקיד. להלן דוגמאות:

(א) באוגוסט 1990 פנה המדען הראשי של המשרד למנהל המינהל לסחר חוץ (חבר בוועדה למינוי מנהלי ביתנים) וציין, כי בעקבות ההבנה שהושגה עמו ועם מנהל המכון ישובצו גם עובדי לשכת המדען הראשי לתפקיד מנהלי ביתנים. הוסכם, שנציגי המדען ימונו למנהלי ביתנים בשתי תערוכות. עוד נאמר בפנייה, כי לבקשתו של נציג מינהל הכימיה והמחצבים שבמשרד, המדען הראשי מוותר על מינוי נציגו למנהל ביתן בתערוכה מסוימת אולם זאת בתמורה להבטחה שנציגו ינהל ביתן בתערוכה אחרת.

(ב) במאס 1991 פנה מנהל מינהל כימיה ומחצבים שבמשרד במכתב אל מנכ"ל המשרד וציין, כי חשוב מאד שהממונה המקצועי במינהל יהיה נוכח בתערוכות פלסטיקה 1992 שתערך בגרמניה. עוד ציין מנהל המינהל, כי התברר לו שבעקבות "דילים" מונה נציג המדען הראשי למנהל ביתן בתערוכה זו אף על פי שתחום הפלסטיקה אינו עתיר מחקר ופיתוח. עוד כתב במכתבו, שהוצע למינהל לשלוח מנהלי ביתנים לתערוכות בתחום הרפואי ולדעתו יש להעביר תחום זה בשנה האמורה לאנשי המדען הראשי.

(ג) היצרנים, מטבע הדברים, אינם מלינים על מינוי מנהלי ביתנים שהם עובדי המשרד או המכון, היות שהם תלויים בסיועם גם בתחומים אחרים. אף על פי כן הביקורת העלתה, שהוגשו תלונות על חוסר התאמה של מנהלי ביתנים לתפקידם. לדוגמה, במאס 1992 פנה יצרן תכשיטים למכון וציין, כי נודע לו שלתערוכה החשובה ביותר של תכשיטים - בבאזל - מונו שני מנהלי ביתן שלאיש מהם אין ניסיון בענף. עוד ציין, "כי המשמעות של השתתפות בתערוכה עבור היצרנים היא עסקית ולא של חלוקת הטבות, ולא יעלה על הדעת, כי ימונו מועמדים ללא ניסיון בענף כמנהלי ביתנים". בסופו

של דבר מונו לתערוכה עובדת מהמכון שהיא אמנם חסרת ניסיון אך עוסקת בנושא, ועובדת המשרד שאינה בקיאה בענף.

**לדעת מבקר המדינה, מאחר שהצלחת תערוכה תלויה במידה רבה במנהל הביתן, על המשרד והמכון לקבוע אמות מידה לבחירת מנהלי ביתנים, ובהן הכרתם את הענף המוצג בתערוכה, כושרם הניהולי והארגוני ונתונים אישיים אחרים החשובים לביצוע התפקיד.**

בעקבות הביקורת קבעה ועדת המינויים בשיבתה מאוקטובר 1992: אם לא יימצא מועמד מתאים מקרב עובדי המשרד והמכון יהיה אפשר למנות מועמד חיצוני; להנהלה הציבורית תהיה זכות ערעור על קביעת ועדת המינויים ובמקרים כאלה יוצע מועמד חלופי מתאים; אם המועמד למנהל ביתן אינו מוכר לחברי הוועדה הוא יוזמן לראיון; תהיה הקפדה על ידיעה נאותה של שפה זרה ועל כושר ארגון וניהול; המנהלים שיתמנו יידרשו על פי הצורך להיפגש עם המציגים בתערוכה לצורך לימוד והכרת הענף.

## ועדת מכרזים

1. לצורך ביצוע פעולותיו מתקשר המכון עם ספקים ונותני שירותים שונים, ואלה העיקריים שבהם: מפיקים של פרסומים, מעצבי ביתנים לתערוכות, מקימי ביתנים ומשרדי נסיעות. המכון קבע נוהל התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים (שחלו בו שינויים מדי פעם), ובו נקבע, כי התקשרות מעל סכום מסוים מחייבת לקיים מכרז. הוראות המכון קובעות, כי רכישה בסכום של עד 1,500 דולר פטורה ממכרז ומהצורך לקבל כמה הצעות; למסירת עבודות בסכומים של 1,500 דולר עד 4,000 דולר יש לבקש שלוש הצעות בכתב; עבודות בסכום של יותר מ-4,000 דולר יימסרו רק לאחר מכרז סגור (עד ספטמבר 1990 היה הסכום 3,000 דולר). על פי ההוראות מינה הוועד הפועל של המכון ועדת מכרזים. ביולי 1989 מונו לוועדה שלושה חברים קבועים שאינם עובדי המכון: יו"ר - היועץ המשפטי של המכון, המבקר הפנימי וחבר נוסף. עוד משתתפים בוועדה שני חברים שאינם קבועים, המתמנים מקרב ההנהלות הציבוריות, לפי העניין.

לדעת מבקר המדינה, בחברותו של המבקר הפנימי בוועדת המכרזים יש ניגוד עניינים, שכן הוא עשוי להתבקש לבקר פעולות שאושרו בוועדה שהוא חבר בה. המכון הודיע באוקטובר 1992, כי בעקבות הביקורת מונתה ועדת מכרזים חדשה והמבקר הפנימי אינו חבר בה.

2. על פי ההוראות, ועדת המכרזים רשאית לקיים את ישיבותיה בנוכחות שני חברים לפחות. בהוראות מ-1992 נקבע, כי מעטפות ההצעות למכרז ייפתחו בידי יו"ר ועדת המכרזים, הוא ירשום את ההצעות, ויבדוק את כשירותן ויעבירן לגורם המקצועי במכון כדי להשוות ביניהן.

**הביקורת העלתה, כי בדרך כלל מעטפות ההצעות למכרזים שהגיעו למכון ביום המכרז, הועברו למשרדו הפרטי של יו"ר ועדת המכרזים, שם הוא פתח אותן לבדו, הכין פרוטוקול ובו רשם את שמות המציעים והצעות המחיר שלהם. בפרוטוקול ציין, כי הוועדה מעבירה את ההצעות להשוואה לגורם המתאים במכון.**

**לדעת מבקר המדינה, פתיחת ההצעות בידי אדם אחד אינה עולה בקנה אחד עם דרכי פעולה מקובלות של ועדות מכרזים, שלפיהם נדרשת בקרה הדדית של חברי הוועדה על כל פעולותיה.**

3. רבות מישיבות הוועדה התנהלו בהשתתפות היו"ר בלבד בלא שיהיה מניין חוקי. היו"ר רשם את פרוטוקול הוועדה וציין כי ההחלטה שנתקבלה טעונה אישור של החברים האחרים; לאחר הישיבה נתקבלה הסכמת החברים האחרים טלפונית או בפקסימילה. קבלת החלטות בדרך זו היא בניגוד להוראות המכון, מונעת דיון המביא להפריה הדדית ולקבלת החלטה בצורה המיטבית, ויש בה טעם לפגם, בין היתר משום שאינה מאפשרת בקרה מספקת כמקובל בוועדות מכרזים.

המכון הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי בעקבות הביקורת עודכנו ההוראות של המכון. על פי ההוראות החדשות, פתיחת ההצעות תהיה במליאת הוועדה ויידרש מניין של שלושה חברים לפחות בכל ישיבה.

## מסירת עבודות ורכישות

הפקת קטלוג של מוצרי צריכה

1. ביולי 1990 עשה המכון מכרז בין שמונה מפקים וביקש מהם הצעות להפקת קטלוג של מוצרי צריכה. הקטלוג הזה היה הגדול בהיקפו מכל הקטלוגים שהפיק המכון עד אז, ותוכנון שיהיו בו 96 עמודי פרסום של יצואנים. נקבע, שמפיק הקטלוג יגייס את היצואנים שיפרסמו בקטלוג, מתוך רשימות יצואנים שימציא לו המכון, יגבה מהם את הכספים תמורת הפרסום ויטפל בכל שלבי ההפקה, לרבות צילום, הדפסה וכריכה. המכון קבע את מפרט הקטלוג, והקצה מתקציבו להפקה זו סכום של 40,000 ש"ח. נקבע, שהמשרד ישתתף ב-10,000 דולר (כ-22,000 ש"ח), ויתרת הסכום תמומן בידי היצואנים שיפרסמו בו. קודם שהוחלט להפיק את הקטלוג לא נבדקה מה הדרך היעילה להשגת המטרה: האם כדאי להפיק קטלוג כללי לכל מוצרי הצריכה או קטלוג נפרד לכל ענף או קבוצת ענפים. גם ההחלטה להפיק 3,000 עותקים ואחר כך להפיק עוד 2,000 לא התבססה על אומדן כלשהו בדבר הביקוש לקטלוג.

2. חמישה מפקים נענו לבקשת המכון והגישו הצעות; באוגוסט 1990 החליטה ועדת המכרזים לבחור באחד מהם. בתחילת אוקטובר אותה שנה חתם המכון על הסכם עם המפיק הזוכה, להפקת קטלוג של 156 עמודים, במחיר כולל בש"ח בשווי של כ-60,000 דולר.

לאחר חתימת ההסכם עם המפיק, עשה המכון כמה וכמה שינויים בהפקה, ואלה העיקריים שבהם: (1) הוספת קטלוגים מוכנים של ענפי נעליים, אופנה ואופטיקה לתוך הקטלוג. (2) הוצאה של קטלוגים ענפיים מתוך הקטלוג הכולל, כדי שיהיו למכון קטלוגים נפרדים לאותם ענפים. (3) מספר העותקים הוגדל ל-5,000. (4) מספר העמודים הוגדל ל-226 ויחד עם העמודים שנוספו מהקטלוגים הענפיים ועמודי מידע, כולל הקטלוג 328 עמודים. (5) שינויים בסוג הנייר, הכריכה וציפוייה.

הביקורת העלתה: (א) 72 היצואנים שפרסמו בקטלוגים הענפיים שנוספו לקטלוג לא שילמו תמורת פרסומם בקטלוג הכללי. כתוצאה מכך גדלה עלות ההפקה בסכום של כ-16,500 דולר, והיא לא כוסתה בהכנסות מן היצואנים.

(ב) מהקטלוג הוצאו קטלוגים נפרדים בענפים האלה: חפצי חן, קוסמטיקה, תכשיטים ואופטיקה. רק 95 יצואני התכשיטים שילמו 200 דולר כל אחד תמורת הקטלוג הענפי שלהם, ואילו האחרים לא שילמו כלל. עלות הוצאת הקטלוגים הענפיים שלא מומנה מהכנסות הגיעה ל-18,700 דולר בקירוב.

(ג) כל היצואנים, לרבות אלה שאינם חברי המכון, שילמו מחיר אחיד של 400 דולר תמורת עמוד, והנזקקים לשירותי צילום שילמו 125 דולר אף כי לפי ההסכם, יצואנים שאינם חברי המכון היו צריכים לשלם 600 דולר בעד עמוד ו-250 דולר לצילום.

(ד) קיימת מחלוקת בין המכון, שלפי חישוביו העלות הכוללת של הקטלוג היא 248,000 דולר, לבין המפיק התובע סכום של 286,000 דולר. עד מועד סיום הביקורת לא הוכרע העניין.

(ה) השתתפות המשרד שנקבעה כאמור בסכום של 10,000 דולר, גדלה ל-41,700 דולר.

(ו) הקטלוג שהופק, נאה בצורתו ואף איכותו משביעה רצון, אך הוא שונה לגמרי מן הקטלוג שלהפקתו נתבקשו הצעות למכרז, עד כי ההצעות ששימשו בסיס למכרז איבדו את משמעותן. הוראות המכון קובעות, שאם חל שינוי של יותר מ-5% (או 500 דולר) במחיר של עבודה שנמסרה במכרז, יש לקבל אישור מחדש של ועדת המכרזים. לא כך נעשה בהפקת הקטלוג. אף על פי שהחלטות על שינויים בהפקת הקטלוג ובעלותו הגדילו את ההשתתפות המתוכננת של המכון והמשרד יחד מכ-

**28,000 דולר ליותר מ-100,000 דולר, הן נתקבלו בידי ועדה פנימית של ארבעה חברים, שלא מונתה בידי איש, וועדת המכרזים הועמדה לפני עובדות מוגמרות.**

מסירת עבודות בלא מכרז

**הביקורת העלתה, שכמה עבודות נמסרו שלא על פי הוראות המכון בדבר מסירת עבודות במכרז. להלן דוגמאות:**

(א) בסוף 1989 רכש המכון 2,000 תיקים קשיחים מספק א' תמורת כ-10,000 ש"ח; הרכישה נעשתה לאחר שהמכון ביקש הצעות משלושה ספקים, בלא שקיים מכרז כפי שדורשות הוראות המכון בעניין רכישה בסכום כזה. בתחילת 1991 הזמין המכון עוד תיקים קשיחים במחיר של 33,000 ש"ח, לאחר שביקש הצעות משלושה ספקים, אולם בלא מכרז כנדרש על פי הוראותיו.

(ב) היחידה לחקר שווקים שבמכון החליטה בסוף 1990 להפיק קטלוג שירותי מידע. היחידה חתמה עם מפיק א' הסכם, ולפיו הוא יכין את הקטלוג במחיר של 4,600 ש"ח, לא כולל הדפסה. באוקטובר 1991 פנתה היחידה לשני בתי דפוס וקיבלה מהם הצעות מחיר להדפסה. בד בבד פנה מפיק א' לבית דפוס אחר וקיבל ממנו הצעת מחיר בסכום של כ-14,300 ש"ח. בהוראת המכון התקשר המפיק עם בית הדפוס הזה שנבחר בלא מכרז.

מכרזים שנתיים

המכון מזמין במהלך השנה מאות עבודות פרסום: חוברות, קטלוגים, אינדקסים, מיילרים (פרסום לקידום אירועים) ועוד. על פי הוראות המכון, ועדת המכרזים רשאית להחליט לאילו מן העבודות שמוזמנות כמה פעמים בשנה יערך מכרז שנתי. הוועדה תבחר מבין המציעים שלושה זוכים, מהם יבקש המכון הצעת מחיר לכל עבודה, ויבחר את הזולה ביותר.

**1. משרד מבקר המדינה בדק את המכרזים השנתיים שעשה המכון בשנים 1989 - 1991 והעלה, כי בשנת 1989 לא בחר המכון שלושה מבצעים לכל סוג של עבודה, כפי שנקבע בהוראותיו, אלא מבצע אחד לכל תחום. לקראת שנת 1990 לא עשה המכון מכרז לבחירת מבצעים לעבודות פרסום, והמשיך להתקשר עם אלו שנבחרו בשנה הקודמת. לקראת 1991 בחר המכון כמה מציעים לכל סוג עבודה, מהם היה על המכון לבקש הצעות מחיר לכל עבודה, אולם לעתים ביקש הצעות מחיר רק ממבצע אחד.**

עוד העלתה הביקורת, כי המכון מסר עבודות בתחום אחד למפיק שנבחר לבצע עבודות בתחום אחר, בלא שקיבל לכך אישור מוועדת המכרזים. מדובר בעבודות בהיקף של עשרות אלפי ש"ח. הועלה, שהיו מקרים שהמכון קיבל הצעות מספר, ולא בחר בהצעה הזולה, וזאת בלי לנמק את הסיבות לבחירתו.

**2. יש שהמכון ביקש שלוש הצעות, והן התקבלו באמצעות מכשיר הפקסימילה; יש שהוסיפו להצעה תיקונים בעקבות בירורים טלפוניים. קבלת הצעות בפקסימילה (שהן גלויות) ותיקונים באמצעות הטלפון או פקסימילה, ולא מכל המציעים, יש בה כדי לפגוע בעקרון שוויון ההזדמנויות של המציעים.**

המכון מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי הנהלים עודכנו וניתנו הנחיות שלא לקבל הצעות מחיר בפקסימילה אלא במעטפות סגורות עד תאריך קבוע. כמו כן, יש להכין תרשומת המנמקת את ההחלטה למסור את העבודה לספק הזוכה.

## מחסן

למכון יש מחסן ובו מאוחסנים פרסומים שהפיק, תיקים, נייר משרדי, כרזות ועוד. מהמחסן מפיצים את החומר לנשפחים המסחריים או לתערוכות בחו"ל ובארץ.

1. עד מארס 1992 לא נוהלה במחסן כרטסת מלאי למעקב אחר התנועות של כל פריט ולא נעשתה ספירת מלאי. ניהול המלאי לא היה אלא תיוק של תעודות המשלוח אל המחסן והבקשות להוציא מהמחסן חומר למשלוח. בעת הביקורת במארס אותה שנה נערכה ספירת מלאי, ומאז האחראי רושם בעת הוצאת חומר מהמחסן רק את היתרה החדשה בלא לרשום את התנועה והיעדר של הפריטים שהוצאו.

2. לכל סוג פרסום המכון מדפיס כמות קבועה מראש של עותקים בלי לבדוק אם יש צורך בכל הכמות. מספירת המלאי עולה, כי במחסן היו פרסומים ישנים שמונחים בלא שימוש, דבר המעיד כי הודפסו יחידות רבות מן הדרוש.

3. לפרסומים שבמחסן אין ערך מסחרי אך הדפסתם עולה למכון בכסף רב. המלאי במחסן לא הוערך בידי שמאי ולא נכלל בפוליסת הביטוח של המכון. בעקבות הביקורת בוטח המלאי ב-5.7.92, זמנית, בסכום של 300,000 דולר, והוזמנה הערכת שמאי לקביעת שווי המלאי.



**מכון הייצוא הישראלי הוקם כדי לסייע לקידום הייצוא. עיקר פעילות המכון מתמקדת בהקמת ביתני ישראל בתערוכות בחו"ל ובמתן שירותי מידע, הדרכה וייעוץ ליצואנים. המכון ממומן בעיקר מתקציב המשרד.**

על המשרד לשפר את רישום ביצוע ההוצאות בהוראות התקציב הנוגעות למכון, באופן שישקפו כראות את הניצול בפועל. עוד על המשרד להקפיד על העברות כספים בין הוראות תקציב ובין תכניות על פי חוקי התקציב, ולדאוג שעודפי תקציב, שלא נוצלו בשנה השוטפת, יועברו לשנה הבאה אחריה, לפי חוק התקציב.

כדי להרחיב את מעגל היצואנים המשתתפים בתערוכות, על המשרד והמכון למצוא דרכים לעודד יצואנים מתחילים להצטרף למעגל המציגים בתערוכות בחו"ל. הקצאת התקציב לתערוכות שהמכון מקים בהן ביתן ישראלי צריכה להיקבע לפי חשיבות התערוכות לקידום הייצוא של ישראל, ולא על פי חלוקה ענפית קבועה.

## רשות לשיתוף פעולה תעשייתי

### ריכוז ממצאים

הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי (להלן - הרשפ"ת) פועלת כיחידה ממשלתית, במסגרת משרד התעשייה והמסחר. אלה עיקר תפקידיה של הרשפ"ת, על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, שהתקבלה כהחלטת ממשלה: לגרום שגופים ציבוריים יעדיפו רכישות מתוצרת הארץ; לאשר יבוא של גופים ציבוריים, מקצתו מותנה בהתחייבויות לרכש גומלין של החברות בחו"ל; ולפעול למימוש התחייבויות אלה.

החלטת הממשלה, בדבר הצורך באישור הרשפ"ת לגופים ציבוריים לייבא באמצעות יבואן, הוסדרה בהוראות התכ"ם בכל הנוגע למשרדי ממשלה. לרשויות מקומיות, גופים סטטוטוריים וגופים נתמכים לא הוסדרה ההחלטה בחיקוק.

רשויות המכס שחררו טובין שייבאו גופים ציבוריים גם כאשר אלה לא הציגו אישור מהרשפ"ת, כנדרש בנוהלי המכס.

משרד הבינוי והשיכון לא דרש ביצוע רכישות גומלין מספקי קרואונים, מגורונים ובתים מוכנים, בניגוד להחלטת הממשלה והוראות התכ"ם.

משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא בדקו, האם כלילת סעיף רכש גומלין בהסכמים לרכישת פחם ובשר כדאית למשק. על אף זאת, נדרשו ספקי פחם ובשר לקנות קניות גומלין בארץ.

ועדת המשמעת, שתפקידה לאכוף את החלטות הממשלה, לא קיימה דיונים מאז 1985, כיוון שמינוי חבריה לא חודש בידי שר התעשייה והמסחר. סמכויות הוועדה לדון בהפרה של החלטות הממשלה, מצד חלק מהגופים הציבוריים המנויים בהחלטת הממשלה, אינן מוסדרות.



1. באוגוסט 1966 הוקמה, על פי החלטת שר התעשייה והמסחר, יחידה ממשלתית במשרד התעשייה והמסחר ושממה הרשות לקבלנות משנה חרושתית. הרשות הוקמה כדי לקדם יצוא של מוצרים בקבלנות משנה, דהיינו יצוא חלקים ומערכות משנה לציוד, שמייצרות ומשווקות חברות מחוץ לארץ. על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה ממאוס 1977, עסקה הרשות, ממועד ההחלטה, בהפניה של גופים ממשלתיים, או גופים נתמכים מתקציב המדינה, לרכוש ציוד מתוצרת הארץ במקום מיבוא. כמו כן עסקה הרשות בסיוע להגברת יצוא תעשייתי בדרך של קניות גומלין, היינו חיוב יצרנים מחו"ל, המוכרים לגופים אלה, לרכוש בתמורה ממוצרי התעשייה הישראלית.

במהלך השנים שונה שמה של הרשות והיא נקראה "הרשות לקניות גומלין". לאחרונה, ב-1988, שוב שונה שמה ל"רשות לשיתוף פעולה תעשייתי" (הרשפ"ת).

2. המסמך העיקרי שקבע את המשימות ותחומי הפעולה של הרשפ"ת הוא החלטה של הממשלה מפרברואר 1984 בדבר מתן עדיפות לתוצרת הארץ, כל עוד האכיזות והמחיר של התוצרת המקומית עומדים בקריטריונים שנקבעו, וכן בדבר רכש גומלין. בהחלטה נקבע, כי היא תחול על הגופים הציבוריים האלה (להלן - הגופים הציבוריים): משרדי הממשלה; תאגידים שהוקמו על פי דין; חברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות שלפחות 95% מבעלותן היא ממשלתית; רשויות מקומיות; וגופים שלפחות 20% מתקציבם מקורו מתקציב המדינה.

על פי ההחלטה, כל בקשה לרישיון יבוא של אחד הגופים הציבוריים, שעניינה קנייה של טובין בערך של 50,000 דולר ומעלה, תיבדק על ידי הרשפ"ת, וזו תמליץ לפני הרשות המוסמכת להוציא רישיונות יבוא אם לאשר את הבקשה או לדחותה. הרשפ"ת תבדוק אם יש אפשרות לרכוש את הטובין או תחליפיהם מתוצרת הארץ. אם הדבר אפשרי, ומחיר תוצרת הארץ אינו עולה על מחיר הטובין המיובאים בתוספת של 15% (ולגבי חברות ממשלתיות שהן יצואניות 10%), תהיה המלצת הרשפ"ת לרשות המוסמכת שלילית, בתנאי שאיכות הטובין משתווה לטובין שמתכוונים לייבא.

בעניין רכש גומלין החליטה ועדת השרים כי כל גוף ציבורי הרוכש טובין מיובאים (לאחר קבלת האישורים הנדרשים) חייב להבטיח כלילת סעיף של רכש גומלין בהסכם הרכישה, בהתאם לכללי הרשפ"ת בעניין הזה. הרשפ"ת קבעה, כי כאשר מתקבלות אצלה בקשות לרכישת טובין בחו"ל בסכומים קטנים מ-250,000 דולר, מספקים שהיקף הסחר השנתי שלהם עם הגופים הציבוריים הוא מצומצם, היא בודקת בעיקר את האפשרות לרכוש את המוצר בארץ במקום בחו"ל. אם אין אפשרות לרכוש אותו בארץ, היא תתיר לייבאו.

כשהרשפ"ת מחליטה להתיר יבוא טובין, היא מתנה את הסכמתה לייבוא בסכום של יותר מ-250,000 דולר בהתחייבות הספק בחו"ל לבצע רכישות גומלין, בדרך כלל בשיעור של 35% מהיקף העסקה; כאשר ערך ההזמנה הוא מעל 500,000 דולר, היא רשאית לדרוש השתתפות במשא

ומתן עם הספק, בשעת הדיון ברכש גומלין; ההזמנה לספק תוצא רק לאחר סיכום הסעיף בהסכם המבטיח קניות גומלין.

הממשלה קבעה, כי החלטתה תחול, בשינויים המחויבים, גם על רכישת טובין מיובאים מיבואן הטובין.

3. על פי צו מתן רישיונות יבוא, שהוצא מכוח פקודת הסמכויות בעניין היבוא, היצוא והמכס (הגנה), 1939 (היום: פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979), רשאים מנהל המכס והבלו, או הרשות המוסמכת, להתנות תנאים למתן רישיון יבוא, המפורטים בו. יבוא טובין על ידי הגופים הציבוריים הוצא מתחולת צו יבוא חופשי, התשל"ח-1978, ולפיכך חלות עליו הוראות הצו משנת 1939, יבוא טובין שערכו יותר מ-50,000 דולר, על ידי גוף ציבורי, טעון רישיון.

הרשויות שהוסמכו לתת רישיונות ורשויות המכס קבעו בנוהל, בעקבות החלטת הממשלה, כי רישיון היבוא של הגופים הציבוריים שנמנו בהחלטת הממשלה יותנה בהיתר מאת הרשפ"ת. בקשותיהם מועברות לבדיקת הרשפ"ת, המחליטה על פי הכללים שנקבעו בהחלטת הממשלה.

4. בראש הרשפ"ת עומד מנהל שממנה שר התעשייה והמסחר, בהסכמת שר הביטחון ושר האוצר. ברשפ"ת מועסקים, מלבד המנהל, עוד תשעה עובדים בארץ בשמונה משרות וחצי, ושליח ועובד מקומי בנציגות הרשפ"ת בארה"ב. הוצאות המשרד על החזקת הרשפ"ת בשנת 1991 הגיעו לכ-1.2 מיליון ש"ח (כ-523,000 דולר) ותקציב הרשפ"ת לשנת 1992 הוא כ-1.8 מיליון ש"ח.

5. בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את ביצוע החלטת הממשלה בידי הרשפ"ת והגופים הציבוריים. הבדיקה התמקדה ברכישות בחו"ל של גופים ציבוריים אזוריים בלבד, או של מוצרים מיובאים שרכשו גופים ציבוריים אזוריים מיבואנים מקומיים.

## התחייבויות לרכש גומלין ומימוש

התחייבויות הספקים בחו"ל לרכישות גומלין נכללות בהסכמים שעושים הגופים הציבוריים עם הספקים ונרשמות ברשפ"ת. כל רכישה שמבצע הספק בארץ מקטינה את התחייבותו. על אי ביצוע ההתחייבות אין סנקציה אולם הוא עלול לגרום לספק קשיים בהמשך קשריו העסקיים עם הגופים הציבוריים, שכן הרשפ"ת עלולה שלא לאשר רכישות נוספות מספק כזה.

להלן טבלה המפרטת את התחייבויות החברות בחו"ל לרכישות גומלין, ואת היקף מימוש ההתחייבויות לתקופה ינואר 1982 - אוקטובר 1992 (במיליוני דולרים):

| אזורי                      | ביטחוני | ס"ה     |                                    |
|----------------------------|---------|---------|------------------------------------|
| 2,109.7                    | 4,618.5 | 6,728.2 | התחייבויות                         |
| 31.4%                      | 68.6%   | 100.0%  |                                    |
| מימושים*                   |         |         |                                    |
| 2,129.1                    | 4,100.7 | 6,229.8 | (לרבות מימושים בגין תקופות קודמות) |
| 100.9%                     | 88.8%   | 92.6%   |                                    |
| יתרה למימוש                |         |         |                                    |
| 264.6                      | 979.4   | 1,244.0 | (לרבות יתרות מתקופות קודמות)       |
| 12.5%                      | 21.2%   | 18.5%   |                                    |
| מזה: יתרה שמועד מימושה עבר |         |         |                                    |
| 68.3                       | 137.8   | 206.1   | (לרבות יתרות מתקופות קודמות)       |
| 3.2%                       | 3.0%    | 3.1%    |                                    |

\* המימושים כוללים מימושי יתר (מעבר להתחייבות) אצל קצת מהחברות המחויבות.

## רכישות מיבואנים מקומיים

בהחלטת הממשלה נקבע, כי היא תחול, בשינויים המחויבים, גם על רכישת טובין מיבואן הטובין. בקשות בעניין זה יועברו לבדיקת הרשפ"ת והיא תחליט, בהתאם לכללים שנקבעו בהחלטת הממשלה, אם לאשר את הבקשה או לדחותה.

יבוא ישיר של הגופים הציבוריים טעון, על פי נוהלי רשויות המכס, כאמור, אישור הרשפ"ת, לא כן הדבר לרכישת טובין מיבואן בידי רוב הגופים הציבוריים. למשרדי ממשלה הוסדר העניין בתכ"ס, והם נזקקים לאישור הרשפ"ת גם לרכישות מיבואנים מקומיים. לא כן הדבר לרשויות מקומיות, גופים סטטוטוריים, גופים נתמכים וחברות ממשלתיות שהדירקטוריונים שלהם לא אימצו את החלטת הממשלה. כל אלה גופים עצמאיים שהחלטת ממשלה, בלא שינוי בחקיקה הנוגעת לפעולתם, אינה מחייבת אותם. ואכן, הביקורת העלתה בבדיקה מדגמית, כי שבע רשויות מקומיות, ביניהן עיריות ירושלים ותל אביב, רכשו טובין מיבואנים מקומיים בסכום כולל של כ-6.5 מיליון דולר, בלא שנזקקו לאישור או לפנייה מוקדמת לרשפ"ת.

הרשפ"ת לא ידעה על הרכישות הנקובות לעיל, וממילא לא בדקה אפשרות לרכוש לפחות מקצת הטובין מתוצרת הארץ, או בחיוב הספק ברכש גומלין. גם אילו נודע לה דבר הרכישות היו לדרישותיה על פי החלטת הממשלה תוקף של המלצות בלבד.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לתת את הדעת על כך שיישומה של החלטת הממשלה בדבר רכישות של גופים ציבוריים, שאינם משרדי ממשלה, מיבואנים מקומיים טעון הסדר חקיקתי, כדי שיוענקו לרשפ"ת, או לרשויות המוסמכות בענייני יבוא, הסמכויות הנדרשות לביצוע החלטת הממשלה בגופים אלו.

## אישורי יבוא

1. בהחלטתה קבעה הממשלה, כאמור, כי יש להעדיף רכישות טובין מתוצרת הארץ כל עוד מחירם אינו עולה ביותר מ-15% על מחיר אותם טובין מיבוא. יוצא אפוא, ששיעור ההגנה על הערך הנחסך (החיסכון במט"ח הנובע מייצור המוצר בארץ, במקום רכישתו בחו"ל) אינו זהה למוצרים השונים, כתוצאה מהשוני בערך הנחסך, המושג על ידי ייצורם בארץ.

2. משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני המכס על יבוא ישיר של טובין בידי גופים ציבוריים, בסכומים של 50,000 דולר ומעלה לכל רכישה, בשנים 1990 ו-1991, לבין נתוני הרשפ"ת על אישורי היבוא שהוצאו לגופים אלה. מההשוואה עולה, שבמקצת הגופים נמצאו הפרשים בין מספר האישורים לבין מספר הרכישות. לדוגמה: לפי נתוני המכס, ביצעה רשות השידור בתקופה הנסקרת, 43 רכישות בסכומים העולים על 50,000 דולר כל אחת, וקיבלה רק 24 אישורים; רשות הדואר ביצעה 15 רכישות וקיבלה רק 5 אישורים; ומשטרת ישראל ביצעה 25 רכישות, אך קיבלה רק אישור אחד.

מבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה במסמכי המכס עולה, שמבין 30 רשימוני יבוא, בסכום של יותר מ-50,000 דולר כל אחד, שהוגשו למכס בידי רשות השידור, רשות הדואר ומשטרת ישראל, רק ל-7 מהם צורפו אישורי יבוא של הרשפ"ת. יוצא, שרשויות המכס אינן מקפידות על נהלים שהן עצמן קבעו, המחייבים גופים ציבוריים.

בדצמבר 1992 הודיע מנהל המכס ומע"מ למשרד מבקר המדינה, כי כדי להבטיח שרשימוני יבוא שהוציאו גופים ציבוריים ישוחררו רק בצירוף אישור הרשפ"ת, עודכן מחשב אגף המכס ברשימת הגופים, ולכל רשימון שלהם, בערך של יותר מ-50,000 דולר, ירשום המחשב בפלט: "חייב באישור רשפ"ת".

3. בהחלטת הממשלה נאמר, כי כדי להקל על הרשפ"ת ולזרז את תהליך הבדיקה ואת מתן האישור לייבא טובין, יעבירו הגופים הציבוריים לרשפ"ת, לקראת כל שנת כספים, את תכנית הרכישות השנתית של טובין מיובאים, הנוגעת לרכישות שערך כל אחת מהן הוא יותר מ-50,000 דולר.

**הביקורת העלתה, שרבים מהגופים הציבוריים אינם מגישים תכנית רכש שנתית, למעט גופים גדולים שעושים כן, כגון חברת החשמל וגופים הקשורים למשרד הביטחון. לרשפ"ת אין סמכות לחייב את הגופים הציבוריים להגיש לה תכנית רכש, למעט משרדי ממשלה אשר להם, הוסדרה החובה בהוראות התכ"ס.**

**רבות מן הבקשות לאישור, מוגשות סמוך לרכישה, לעתים אף לאחר שכבר סוכמו פרטי העסקה, או כאשר הטובין כבר נמצאים בנמל. בנסיבות אלה, אין הרשפ"ת יכולה להשפיע על הגוף הרוכש להעדיף רכישה של תוצרת הארץ, או לרכוש רק מחברות בחו"ל המוכנות להתחייב לבצע רכישות גומלין בארץ.**

## רכישות בהיקף כספי גדול

כאמור, על פי החלטות הממשלה, על כל גוף ממשלתי, המקבל מהרשפ"ת אישור לייבא טובין, להבטיח שהסכם הרכישה שהוא חותם עם הספק מחו"ל יכיל סעיף של רכש גומלין, על פי הכללים שקבעה הרשפ"ת. כאשר ערך ההזמנה הוא יותר מ-500,000 דולר, רשאית הרשפ"ת לדרוש לשתפה במשא ומתן עם הספק בכל הנוגע לרכש גומלין, וההזמנה תוצא רק לאחר שיובטח בהסכם רכש גומלין. אם רכישות הגופים הציבוריים מחברה זרה מגיעות ליותר מ-1 מיליון דולר בשנה, רשאית הרשפ"ת לתבוע מהחברה מחו"ל לחתום עמה על הסכם מסגרת, שבו תחייב החברה ברכש גומלין בשיעור שיקבע על פי הסכום הכולל של הרכישות הממשלתיות ממנה.

1. בשל התגברות העלייה מברית המועצות ב-1990 נדרש משרד הבינוי והשיכון למצוא פתרונות דיור מהירים לאכלוס העולים. ביולי - דצמבר 1990 קיים משרד הבינוי והשיכון מכרזים לרכישת קרוואנים, מגורונים ובתים מוכנים מספקים בחו"ל. על פי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, שולמו ליצרנים בחו"ל - בעיקר באמצעות יבואנים מקומיים - כ-170 מיליון דולר. על פי הוראות הרשפ"ת, היה על המשרד להתנות את חתימתו על ההסכם לרכישת הקרוואנים בהתחייבות החברות הזוכות במכרז לבצע רכישות גומלין בשיעור של 35% מערך היבוא, דהיינו 60 מיליון דולר בקירוב.

**בתחילת יוני 1990, עוד קודם שנחתמו החוזים עם היבואנים, פנתה הרשפ"ת אל משרד הבינוי והשיכון והביאה לידיעתו את חובת המשרד לפעול על פי החלטת הממשלה בעת יבוא בתים וקרוואנים. המשרד נתבקש להפנות את היבואנים אל הרשפ"ת מבעוד מועד, כדי להבטיח שהחברות הזוכות במכרז יחתמו על התחייבויות לפני קבלת ההזמנה. בדוח שנתי 41, עמ' 122, בפרק הדן ברכישת קרוואנים ובתים מוכנים שנרכשו עד נובמבר 1990, בסכום של כ-90 מיליון דולר, קבעה מבקר המדינה, כי המשרד לא פעל על פי בקשת הרשפ"ת וחתם על ההסכמים עם היזמים בלא שאלה חויבו לבצע רכישות גומלין.**

2. בדצמבר 1990 פורסם עוד מכרז לרכישת 5,073 בתים מוכנים מחו"ל. לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, שולם ליצרנים תמורת הבתים האלה כ-80 מיליון דולר. הביקורת העלתה, שרק מספק אחד, אשר זכה במכרז להספקת 244 בתים קלים בסכום של כ-4 מיליון דולר, התקבלה התחייבות בדבר רכישות גומלין, ובשיעור של 30% בלבד.

## רכישות בשר ופחם

בהחלטת הממשלה מפברואר 1986 נקבע, שברכישות של דלק, פחם ומזון שנעשות בחו"ל בידי גופים ממשלתיים אין לדרוש אוטומטית התחייבות לרכש גומלין, אלא יש לחייב ברכש גומלין רק

אם הדבר יהיה כדאי למשק. בדיקת הכדאיות הוטלה על משרד התעשייה והמסחר ועל משרד האוצר, במשותף. הבדיקה בנושאי דלק ופחם הוטלה במשותף על משרד התעשייה והמסחר, על משרד האוצר ועל משרד האנרגיה והתשתית.

**הביקורת העלתה, שלא נבדק באיזה שיעור עלול להתייקר יבוא המוצרים האמורים אם יוסיפו למכרז את התנאי המחייב רכש גומלין, ומהי התועלת הכלכלית שיוכל המשק להפיק מהגדלת היקף היצוא בעקבות מימוש התנאי.**

להלן נתונים שריכז משרד מבקר המדינה על יבוא בשר ופחם בידי הגופים הממשלתיים:

יבוא בשר

מינהל הסחר הממשלתי (להלן - המינהל) שבמשרד, שהוא מפעל עסקי של המדינה, מופקד על יבוא של בשר בקר קפוא ועל הסחר בו. המינהל עצמו הוא היבואן הבלעדי של חלקים קדמיים של בשר קפוא.

המינהל רוכש בשר באמצעות מכרזים בין-לאומיים מהיצרנים או ממועצות ייצור בארצות מספקות בשר, שמקורות בינו לבין היצרנים. בשנים 1988 - 1991, יותר מ-90% מן הבשר יובא ממדינות בדרום אמריקה. בתנאי הרכישה המפורטים במכרז כלול תנאי, המחייב את הספק ברכש גומלין בשיעור של 35% מערך רכישות המינהל.

להלן טבלה המפרטת את כמויות הבשר שנרכשו בשנים 1988 - 1991, את מחירי הבשר ואת רכישות הגומלין שעל פי תנאי המכרזים היה על הספקים להתחייב לבצע:

| השנה | כמות הבשר<br>(באלפי טונות) | מחיר הבשר (באלפי<br>דולרים) | רכישות גומלין<br>(באלפי דולרים) |
|------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| 1988 | 34.7                       | 54,444                      | 19,060                          |
| 1989 | 29.9                       | 57,886                      | 20,260                          |
| 1990 | 33.8                       | 71,980                      | 25,190                          |
| 1991 | 34.9                       | 76,780                      | 26,870                          |
| ס"ה  | 133.3                      | 261,090                     | 91,380                          |

הטבלה מראה כי, המינהל רכש בשנים 1988 עד 1991 בשר בסכום כולל של כ-261 מיליון דולר וכי היה רשאי לחייב את הספקים ברכישות גומלין בסכום של כ-91 מיליון דולר.

הביקורת העלתה, שעם מקצת הספקים נחתם הסכם, אף שהם הודיעו למינהל על התנגדותם לעמוד בתנאי המחייב רכישות גומלין. הספקים שהתחייבו בהסכם לקבל עליהם ביצוע רכישות גומלין לא עמדו בתנאי, והפרתו לא גררה סנקציה כל שהיא. המינהל המשיך להזמין ספקים אלה להשתתף במכרזים ולרכוש מהם בשר, אף שמנתוני הרשפ"ת עולה, שהספקים לא ביצעו בארץ אף לא רכישת גומלין אחת.

רכישות פחם

מדינת ישראל רוכשת פחם, באמצעות החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ (להלן - חברת הפחם), בהיקף של כ-180 מיליון דולר בשנה מהמקורות האלה: דרום אפריקה כ-60%, קולומביה כ-15%, ארה"ב כ-15%, ואוסטרליה כ-10%. להערכת הרשפ"ת, אפשר לחייב את ספקיות הפחם ברכישות גומלין בשיעור של 20% - 30% לפחות.

1. בעשר השנים שנסתיימו ב-1991 רכשה חברת הפחם מחמש חברות בדרום אפריקה פחם בסכום כולל של 550 מיליון דולר, והיה אפשר לחייב את החברות לבצע בתמורה לרכישתן מהן רכישות גומלין בסך של 110 - 170 מיליון דולר. אף על פי כן, בהסכם עם החברות האלה לא נכלל תנאי המחייב אותן ברכישות גומלין. לדברי חברת הפחם, הושגה עם אחת החברות הסכמה בעל פה כי תסייע להצלחתה של עסקה, למכירת מטוס מנהלים מישראל לחברה בדרום אפריקה, בסכום של כ-6 מיליון דולר.
2. בדצמבר 1989 נחתם הסכם בין חברת הפחם לבין חברה לאספקת פחם בקולומביה, וצורף אליו מכתב חתום בידי שתי החברות, ובו נאמר, שלחברת הפחם יש עניין לעודד את גידול היצוא הישראלי של סחורות ושירותים, וכי ספקית הפחם תעשה כמיטב יכולתה לקידום יצוא כזה לקולומביה. עד כה רכשה החברה בקולומביה פחם בסכום של כ-80 מיליון דולר, אך עדיין לא נעשתה אף לא רכישת גומלין אחת בעקבות ההסכם.
3. חברת הפחם רוכשת כ-15% מצריכת הפחם של ישראל מארבע חברות בארה"ב. ב-1990 הוארכו ההסכמים עם החברות ולא נכלל בהם סעיף המחייב אותן ברכישות גומלין.

לדעת מבקר המדינה, על משרד התעשייה והמסחר, משרד האוצר ומשרד האנרגיה והתשתית לבדוק, האם כדאי לכלול בהסכמים עם ספקיות הפחם והבשר תנאי המחייב לבצע רכישות גומלין: יש לבחון את התועלת שיכולות רכישות אלה להביא למשק לעומת ההפסד שעלול להיגרם לו, אם החברות המוכרות פחם ובשר ייקרו את מחירם בגלל התנאי האמור. אם המסקנה תהיה שהדבר כדאי למשק, יש לכלול את התנאי המחייב ברכישות גומלין בכל ההסכמים ולעשות למימוש ההתחייבות הנובעת ממנו; אם המסקנה תהיה שלילית, יש להימנע מהצגת תנאי זה במשא ומתן ובהסכמים, היות שהספקים זוקפים למחיר פרמיה מסוימת כאשר יש דרישה לרכש גומלין.

## ועדת משמעת

על פי החלטת הממשלה מ-1984, הוקמה באותה שנה ועדת משמעת בין-משרדית וחברים בה נציג משרד התעשייה והמסחר, נציג הרשפ"ת, נציג משרד הפנים, נציג החשב הכללי, ונציג אגף תקציבים. תפקיד הוועדה הוא לדון במקרים שבהם גוף ציבורי, למעט חברות ממשלתיות, יבא שלא על פי החלטות הממשלה, או יפצל רכישות כדי לפטור את עצמו מהצורך לקבל עליהן אישור מהרשפ"ת. כן נקבע, כי "בסמכות הוועדה להחליט על קיצוץ בתקציבו של אותו גוף ושיעור הקיצוץ וכן להמליץ לפני הרשות המוסמכת באותו גוף כי ינקטו אמצעים משמעתיים כנגד האחראים להפרה".

מאז הקמתה התכנסה הוועדה לישיבה אחת בלבד, ב-1985; באותה ישיבה היא המליצה על קיצוץ בתקציב של רשות מקומית אשר רכשה טובין מיבואן, בלא היתר מהרשפ"ת, אולם משרד הפנים לא ביצע את ההמלצה. מאז, פג תוקפם של המינויים שניתנו לחברי הוועדה והם לא חודשו בידי שר התעשייה והמסחר ולפיכך גם לא ננקטו כל צעדים כאשר הופרו החלטות הממשלה. יש לציין, כי גם אם יחודשו המינויים אין לוועדה סמכות לדון בענייניהם של כמה מהגופים הציבוריים המנויים בהחלטת הממשלה. עד למינוי ועדת משמעת חדשה והסדרת סמכויותיה כדי שיחולו על כל הגופים הציבוריים, מן הראוי שהרשפ"ת תתריע בפני הרשויות ובעיקר בפני החשב הכללי - האחראי למילוי הוראות התכ"ס - ובפני משרד הפנים, על כל חריגה שחרגו משרדי הממשלה והרשויות המקומיות מהחלטות הממשלה בעניין רכישות מתוצרת הארץ, וחייב ספקיהם ברכישות גומלין.



הרשפ"ת הוקמה כדי לחייב גופים ציבוריים לרכוש תוצרת הארץ, לאשר יבוא של טובין אשר אינם מיוצרים בארץ, או שמחירים גבוה בהרבה מטובין דומים בחו"ל, וכן לעודד יצוא באמצעות רכש גומלין של הספקים. הרשפ"ת אינה נוקטת פעולות יזומות במידה הדרושה לאיתור גופים ציבוריים, שעליהם הוחלה החלטת הממשלה בעניין זה, שייבאו טובין בלא לקבל ממנה היתר. גם כאשר נודע לרשפ"ת שגופים ביצעו רכישות שלא על פי החלטות הממשלה, לא היה באפשרותה לנקוט צעדים נגדם, עקב אי חידוש המינויים לחברי ועדת המשמעת, שתפקידה לאכוף את החלטות הממשלה. הביקורת העלתה, כי בענייניהם של כמה מהגופים הציבוריים שנמנו בהחלטת הממשלה אין לוועדה סמכות לדון, גם אם יחודשו מינויי חבריה והיא תחדש את פעילותה.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר ומשרד התעשייה והמסחר יבדקו במדגם של מוצרים אם המשק משלם תוספת מחיר בעבור רכישות הגומלין. במדגם יש להתמקד ברכישות גומלין של מוצרים מתוצרת הארץ ששיעור הערך המוסף שלהם נמוך, ולפי תוצאות הבדיקה לקבוע האם כדאי למשק להמשיך ולחייב ברכישות גומלין של מוצרים אלה.

על הרשפ"ת גם לעשות לאיתור יבוא של טובין בידי גופים ציבוריים, שבוצע שלא כדין; האיתור יעשה באמצעות גופי ביקורת ממשלתיים, כגון יחידת הביקורת של החשב הכללי, וכן באמצעות רשות החברות הממשלתיות ורשויות המכס. כמו כן, על הרשפ"ת לדאוג שנגד הגופים שיפרו את החלטות הממשלה בעניין האמור יינקטו הצעדים שנקבעו לכך. מן הראוי לשקול לעגן בחוק את סמכויות הרשפ"ת, הנוגעות לרכישת טובין מיבואנים בארץ בידי גופים ציבוריים, המנויים בהחלטת הממשלה, שאינם משרדי ממשלה.

## המעבדה הלאומית לפיסיקה

### ריכוז ממצאים

המעבדה הלאומית לפיסיקה (מל"פ) היא יחידה במשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) המשמשת כמעבדת כיוול ראשונית, מספקת שירותים בתחום זה למפעלי תעשייה ומסמיכה מעבדות כיוול משניות ומפקחת עליהן.

המשרד ומל"פ לא גיבשו מדיניות לאומית בנושאי כיוול וסטנדרדים. המל"פ לא נתבקשה, ולא הגישה לאישור המשרד, תכניות עבודה שנתיות ודוחות תקופתיים על פעילותה.

מחירי שירותי המל"פ נקבעו לפי מחירים שגבו מעבדות דומות בחו"ל בתחילת שנות ה-80. המחירים עודכנו בדרך כלל לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. המל"פ לא בדקה את עלות השירותים שהיא נותנת. במצב זה אין למל"פ ולמשרד מידע על מידת התמיכה הגלומה בכל שירות שהמל"פ נותנת, וכמובן ששיעור התמיכה אינו נקבע בידי המשרד בהתאם למדיניותו.

הועלו ליקויים בתחום המינהל הכספי: לא היו למל"פ טופסי הזמנת עבודה; בחלק מהמחלקות, הרישום הפנימי של הבדיקות שבוצעו לא כלל מידע על הנפקת חשבונות. חשבונות בגין שירותים והסמכת מעבדות נשלחו באיחור; לא היתה בקרה על חשבונות שבוטלו לאחר שהונפקו; לא היה מעקב אחר פירעון חשבונות שנשלחו ללקוחות; היו מקרים שבוצעו עבודות בלא שהונפקו חשבונות בגינן.