

מן הראוי שהמשרד יבחן כיאות את בקשות היזמים להשקעות וימליץ לפני מרכז ההשקעות לאשר הטבות שאינן חורגות מאלה שהוא עצמו קבע. עוד על המשרד לבדוק בקפידה, לאחר גמר ההשקעה, אם היזמים ממלאים את התנאים שנקבעו בכתבי האישור.

ההגנה על הצרכן - הפיקוח על הסחר הקמעונאי

הפיקוח על הסחר הקמעונאי מופקד בידי משרד התעשייה והמסחר (להלן - 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; וחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. הפיקוח על הסחר הקמעונאי מופקד במשרד בידי המינהל לסחר פנים (להלן - המינהל) ובידי הממונה על התקינה, שבאחריותו הטיפול בחוק התקנים, התשי"ג-1953.

מכוח חוקים אלה עושה המשרד ביקורות יזומות בבתי עסק כדי לבדוק אם הוצגו מחירים, אם לא הופקעו מחירים, אם סומנו מוצרים, ואם לא נעשה פרסום מטעה. מכוח הפקודה מבצע המשרד כיול של מכשירי שקילה ומדידה, וביקורת על השימוש בהם לצורכי מסחר. המשרד מברר תלונות המתקבלות מן הציבור אשר נוגעות לתחומי הביקורת האמורים. פעילות זו מופקדת בידי ארבעת משרדיו המחוזיים - בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. בירור התלונות והביקורות היזומות נעשים בידי מבקרים שהוסמכו לכך. אם בבירור תלונה או בביקורת יזומה עולה שלכאורה נעברו עבירות על החוקים האמורים, מועבר הטיפול אל הלשכה המשפטית שבמשרד המחוזי.

בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1994 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות המשרד בתחום הפיקוח על הסחר הקמעונאי. הביקורת נעשתה במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים, והתרכזה בעיקר במעקב מורחב אחר תיקון ליקויים שהועלו בביקורת קודמת בנושא זה, שנערכה בסוף 1992 ופורסמה בדוח שנתי 43, עמ' 573.

פעולות הפיקוח

1. עובדי יחידות סחר פנים במשרדים המחוזיים (להלן - המבקרים) עוסקים בפיקוח על הסחר הקמעונאי ועושים ביקורת בבתי עסק במסגרת ביקורת יזומה ובעקבות תלונות שנתקבלו מן הציבור. מנתוני המערכת הממוחשבת של המשרד עולה, כי בשנת 1993 נעשו 46,800 פעולות ביקורת, ובמחצית הראשונה של 1994¹ - 28,600 פעולות ביקורת.

המינהל אינו עושה שימוש בנתוני המערכת הממוחשבת לצורך בקרה על עבודת המשרדים המחוזיים; עדיין נשלחים אליו, על פי דרישתו, דוחות ידניים על ביקורות שנעשו במחוזות. נמצאו הבדלים ניכרים בין המסמכים השונים שבחן משרד מבקר המדינה באשר למספר הביקורות שנעשו ב-1993: ממכתב הממונה על המינהל מ-11.12.94 עולה שנעשו 47,979 ביקורות; ממכתב עוזר סגנית השר מ-1.1.95 עולה כי באותה שנה נעשו 55,230 ביקורות; ממכתב הממונה על סחר פנים מ-11.4.94 עולה כי נעשו 56,879 ביקורות. על פי הרשום במחשב (בתוספת נתוני מחוז המרכז) נעשו, כאמור, 46,800 ביקורות. לדעת משרד מבקר המדינה, הפרשים כאלה בין מספר

¹ הנתונים על מחוז המרכז, שטרם החל להשתמש במערכת הממוחשבת, מבוססים על מסמכי המחוז.

הביקורות באותה תקופה מעלים חשש באשר לאמינות הנתונים, ומן הראוי שהמשרד יגביר את הבקרה בתחום זה ויצג נתון אחד ל-1994 שישקף את מספר הביקורות שנעשו באותה שנה. נתון זה יוכל לשמש למינהל כלי לפיקוח על הייעול והניהול של עבודת המחוזות.

2. כדי שהמינהל יוכל לקבוע תכנית עבודה לביקורות בבתי עסק, דרוש לו מידע על בתי העסק הפעילים בתחום הנתון לביקורת ועל התפלגותם לענפים ולאזורים. החל ב-1992 הוקמו קובצי עסקים במערכת הממוחשבת במחוזות צפון, ירושלים ודרום. המידע על מספר העסקים ועל הענף שבו הם עוסקים הופק מן הרישומים שהיו במחוזות ומדוחות על ביקורות קודמות שנעשו בעסקים החל ב-1988. כדי לאתר את העסקים שלא היו כלולים בקובצי העסקים, יצאו המבקרים לסיוורים באזורים אחדים ורשמו את העסקים הפועלים בהם.

(א) הדרך שבה נבנה הקובץ אינה מבטיחה שיהיה שלם ויכלול את כל העסקים שבכל אחד מהמחוזות. במחוז המרכז הוחל, כאמור, רק ב-1994 בהכנת קובץ עסקים ממוחשב, ועד אוקטובר נכללו בו רק מעט מהעסקים שבמחוז.

אחד ממקורות המידע העיקריים על עסקים הפועלים בתחום שיפוט של רשות מקומית הוא מידע על רישיונות עסק. אולם מאחר שמספר הזיהוי של עסק הרשום ברשות המקומית אינו זהה למספר הזיהוי של עסק במשרד (הזהה למספר עוסק מורשה במע"מ), היה קושי להשתמש במידע זה.

(ב) אחד הגורמים שיש להביא בחשבון בעת הכנת תכנית עבודה לביקורת צרכנות הוא מועדי הביקורות האחרונות שנעשו בעסק. משרד מבקר המדינה בדק באמצע אוקטובר 1994 את המועדים שבהם עשה המשרד לאחרונה ביקורת ב-26,742 מכלל בתי העסק הרשומים במחשב (כל העסקים האלה נכללים בקובץ "ביקורת" שבמערכת הממוחשבת של המשרד). הבדיקה העלתה, כי ב-11,192 בתי עסק, שהם כ-40% מכלל העסקים, לא נעשתה ביקורת ב-22 החודשים שקדמו לבדיקה. עוד העלתה הבדיקה כי ב-7,805 (29%) בתי עסק לא נעשו ביקורות ב-34 החודשים שקדמו לבדיקה. תדירות נמוכה כזאת של ביקורות בשיעור ניכר מבתי העסק, אינה מבטיחה אכיפה יעילה של חוקי הצרכנות.

(ג) לפי נתוני המחשב, מינואר 1993 עד אוקטובר 1994 עשה המשרד ביקורת ב-15,550 עסקים - שתי ביקורות בממוצע בכל עסק. אולם מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה שבבתי עסק רבים נעשה מספר ביקורות גדול בהרבה מהממוצע. נמצאו 880 בתי עסק שבהם נעשו בתקופה הנסקרת (כ-22 חודשים) חמש ביקורות ויותר. עם זאת, נמצא כאמור, כי אלפי עסקים לא נבדקו כלל באותה תקופה.

בירור תלונות

1. משרד מבקר המדינה בדק את הרישומים במחשב המשרד בדבר תלונות שנתקבלו ומועד התחלת הטיפול בהן. הבדיקה העלתה שעד תחילת נובמבר 1994 לא הוחל בבדיקתן של כ-135 תלונות שנתקבלו במחוז הצפון מתחילת 1992 עד סוף ספטמבר 1994.

2. על פי נוהלי המשרד, סגירת תיק תלונה צריך שתיעשה בידי מנהל מחוז או סגנו, או מי שהוסמך בידי מנהל המחוז. בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה הועלה שבמחוז המרכז נסגרו תיקים שבהם הועלו ממצאי ביקורת שלא בידי המוסמכים לכך. הביקורת הנוכחית העלתה שהליקוי תוקן.

3. כדי לבחון את אופן הטיפול בתלונות במחוז המרכז דגם משרד מבקר המדינה מתוך יומן התלונות 80 תיקים שנפתחו מינואר 1993 - אוגוסט 1994. אולם 26 תיקים משנת 1993 לא נמצאו במשרדי המחוז עד מועד סיום הביקורת. לפי הסברי מנהל המחוז, שניים מתיקים אלה שייכים לקבוצה של 26 תיקים שנשארו בידי עובד שאינו מועסק עוד במשרד המחוזי. עוד שני תיקים שייכים לקבוצה של 20 תיקים שנגנבו בפריצה לשתי מכוניות של מבקרי המחוז. 22 התיקים הנוותרים לא הומצאו למשרד מבקר המדינה עד מועד סיום הביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמספר גדול של תיקי תלונות אינם בנמצא, דורשת בדיקה של הסיבות להעדרם של התיקים.

קנסות שהוטלו על פי חוק העבירות המינהליות

על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - החוק), הוסמך שר המשפטים לקבוע בתקנות, שעבירה על הוראה שנקבעה באחד החוקים המנויים בתוספת לחוק או בתקנות שהותקנו לפיו, שאינה פשע, היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית (להלן - קנס מינהלי). התקנות טעונות הסכמה של השר הממונה על ביצועו של החוק שלפיו נקבעה העבירה, ואישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת. עם העבירות המפורטות בתוספת לחוק נמנות גם עבירות על הפקודה, על חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, ועל חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. היתרונות שבהפעלת מערכת הקנסות המינהליים כתחליף להעמדה לדין הם, בין היתר, מהירות התגובה כאשר נתפס העבריין, הקטנת עומס העבודה על מערכת בתי המשפט ועל מערכת התביעה, ואי-הכתמת שמו של העבריין ברישום פלילי אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות את העמדתו לדין פלילי. בשנת 1987 פרסם היועץ המשפטי לממשלה נוהל והנחיות להפעלת החוק.

משהוחלט להטיל קנס מינהלי, מנפיק המשרד המחוזי באמצעות המחשב הודעה על תשלום קנס. בעת הביקורת היה סכום הקנס אחיד - 400 ש"ח לאדם ו-800 ש"ח לתאגיד. קנס שלא שולם במועדו צובר ריבית פיגורים והפרשי הצמדה. המעקב אחר גביית קנסות מינהליים נעשה באמצעות המחשב של שירות עיבודים ממוכנים (להלן - שע"מ), שהיא יחידת המחשב של מינהל הכנסות המדינה, המטפלת ברישום הקנסות שהמשרד מטיל. מנתוני שע"מ עולה כי מינואר 1988 עד יולי 1994 רק 61% (2,120) מן הנקנסים שילמו את הקנס.

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. סעיף 19 לחוק קובע, כי אם לא שילם אדם קנס מינהלי בתוך שישה חודשים מיום שהוטל הקנס, רשאי בית המשפט, על פי בקשת התובע, לצוות כי יוטל עליו, במקום הקנס שלא שילם, מאסר שלא יעלה על שנה.

1. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נאמר כי גביית קנס מינהלי היא חלק חשוב בשיטת העבירות המינהליות. השיטה לא תשיג את מטרותיה אם גביית הקנס לא תיעשה ביעילות ובמועד. יש לראות בגביית הקנס המינהלי לא רק שיקולי כדאיות כלכלית, ועל האזרח לדעת מראש כי אם לא ישלם את הקנס שהוטל עליו, יופעל מנגנון יעיל של גביית הקנס. לשם כך נקבע כי גביית הקנסות המינהליים שלא שולמו במועד לא תיעשה בנפרד בידי כל משרד המפעיל את שיטת העבירות המינהליות, אלא בצורה מרוכזת על ידי יחידות משרד האוצר. לייעול הגבייה נקבע, בין היתר, שבאגף מס הכנסה ירוכז הטיפול בהטלת עיקולים על כספים או על רכוש של נקנסים אשר לא שילמו את הקנס המינהלי שהוטל עליהם.

המשרד לא פעל במשך השנים לאכיפת הגבייה של הקנסות שלא שולמו. נמצא, שלא הופעל המנגנון לייעול ולריכוז גביית הקנס כמפורט בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. במועד הביקורת הגיע סכום הקנסות שלא שולמו לכ-0.5 מיליון ש"ח, כולל ריבית והפרשי הצמדה.

2. על פי החוק, עבירה מינהלית חוזרת היא עבירה מינהלית שעבר אדם בתוך תקופה שנקבעה בתקנות מיום שעבר לפני כן אותה עבירה ושילם בשלה קנס מינהלי או הורשע בשלה. על פי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי צרכנות), התשמ"ח-1988, הקנס המינהלי הקצוב על עבירה מינהלית חוזרת יהיה כפל הקנס על עבירה מינהלית ראשונה. מי שהוטל עליו קנס מינהלי ולא שילם אותו לא יחשב לעובר עבירה מינהלית חוזרת. מכאן, שכל עוד המשרד איננו פועל לאכיפת הגבייה של קנסות, מי שלא שילמו את הקנס נהנים ממעמד של בעלי עבירה מינהלית ראשונה ואינם מחויבים בכפל הקנס.

ביקורת חוזרת

על פי נוהלי המשרד, כאשר מבירור תלונה עולים ממצאים על בית עסק, מועבר הטיפול בתיק ללשכה המשפטית שבמשרד המחוזי. מרכז הלשכה המשפטית מחליט, על פי שיקול דעתו ובכפוף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אם יש מקום להגיש כתב אישום. החליט מרכז הלשכה המשפטית שלא להגיש כתב אישום, ראשי הוא להמליץ לפני מנהל המחוז כי תישלח התראה לנלון אם סבר שעובדות המקרה מחייבות זאת. כל אימת שנמצאה תלונה מבוססת לכאורה ועניינה עבירה שעל פי מדיניות המשרד ניתנת בה התראה לפני הגשת כתב אישום, ישלח מנהל המחוז התראה לנלון. גם החלטה על התראה בעקבות ביקורות יזומות מתקבלת על פי נוהל זה.

1. מבדיקה של 425 התראות שנשלחו לבעלי עסק מ-1.1.93 עד 31.7.94 עולה כי מביצוע העבירה ועד משלוח ההתראה חלפו בין יום אחד ל-405 ימים, ובממוצע 56 ימים. עוד עולה מהבדיקה, כי עד אוקטובר 1994 לא בוצעה ביקורת חוזרת ב-207 (כ-50%) מבתי העסק האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבבתי העסק שנשלחה אליהם התראה, תיעשה ביקורת חוזרת בזמן סביר לאחר מתן התראה, כדי לוודא שהוא נוהג בהתאם לחוקי הצרכנות. בתשובתו מינואר 1995 הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת נעשו במחוז ירושלים ובמחוז הדרום 144 ביקורות חוזרות בחודשים נובמבר ודצמבר 1994.

2. כאמור, יש בעלי עסק שהוטל עליהם קנס מינהלי והם לא שילמו אותו. במקרים אלה מן הראוי היה לעשות ביקורת חוזרת כדי לוודא שלא נשנו העבירות. בבדיקה מדגמית של 34 תיקים נמצא שעד מועד סיום הביקורת לא עשה המשרד ביקורות חוזרות אצל 17 מהנקנסים שלא שילמו את הקנס.

הקרן לעידוד השיווק לחו"ל

ריכוז ממצאים

הקרן לעידוד השיווק לחו"ל הוקמה ב-1991 כדי להניע יצואנים להגדיל את פעילותם השיווקית לחו"ל, אגב הקטנת הסיכון העסקי שהם לוקחים עליהם. יצואן שתכנית השיווק שלו אושרה, מקבל מענק ממשלתי בשיעור של שליש עד מחצית מסכום

המשרד לא פעל במשך השנים לאכיפת הגבייה של הקנסות שלא שולמו. נמצא, שלא הופעל המנגנון לייעול ולריכוז גביית הקנס כמפורט בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. במועד הביקורת הגיע סכום הקנסות שלא שולמו לכ-0.5 מיליון ש"ח, כולל ריבית והפרשי הצמדה.

2. על פי החוק, עבירה מינהלית חוזרת היא עבירה מינהלית שעבר אדם בתוך תקופה שנקבעה בתקנות מיום שעבר לפני כן אותה עבירה ושילם בשלה קנס מינהלי או הורשע בשלה. על פי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי צרכנות), התשמ"ח-1988, הקנס המינהלי הקצוב על עבירה מינהלית חוזרת יהיה כפל הקנס על עבירה מינהלית ראשונה. מי שהוטל עליו קנס מינהלי ולא שילם אותו לא יחשב לעובר עבירה מינהלית חוזרת. מכאן, שכל עוד המשרד איננו פועל לאכיפת הגבייה של קנסות, מי שלא שילמו את הקנס נהנים ממעמד של בעלי עבירה מינהלית ראשונה ואינם מחויבים בכפל הקנס.

ביקורת חוזרת

על פי נוהלי המשרד, כאשר מבירור תלונה עולים ממצאים על בית עסק, מועבר הטיפול בתיק ללשכה המשפטית שבמשרד המחוזי. מרכז הלשכה המשפטית מחליט, על פי שיקול דעתו ובכפוף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אם יש מקום להגיש כתב אישום. החליט מרכז הלשכה המשפטית שלא להגיש כתב אישום, ראשי הוא להמליץ לפני מנהל המחוז כי תישלח התראה לנלון אם סבר שעובדות המקרה מחייבות זאת. כל אימת שנמצאה תלונה מבוססת לכאורה ועניינה עבירה שעל פי מדיניות המשרד ניתנת בה התראה לפני הגשת כתב אישום, ישלח מנהל המחוז התראה לנלון. גם החלטה על התראה בעקבות ביקורות יזומות מתקבלת על פי נוהל זה.

1. מבדיקה של 425 התראות שנשלחו לבעלי עסק מ-1.1.93 עד 31.7.94 עולה כי מביצוע העבירה ועד משלוח ההתראה חלפו בין יום אחד ל-405 ימים, ובממוצע 56 ימים. עוד עולה מהבדיקה, כי עד אוקטובר 1994 לא בוצעה ביקורת חוזרת ב-207 (כ-50%) מבתי העסק האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבבתי העסק שנשלחה אליהם התראה, תיעשה ביקורת חוזרת בזמן סביר לאחר מתן התראה, כדי לוודא שהוא נוהג בהתאם לחוקי הצרכנות. בתשובתו מינואר 1995 הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת נעשו במחוז ירושלים ובמחוז הדרום 144 ביקורות חוזרות בחודשים נובמבר ודצמבר 1994.

2. כאמור, יש בעלי עסק שהוטל עליהם קנס מינהלי והם לא שילמו אותו. במקרים אלה מן הראוי היה לעשות ביקורת חוזרת כדי לוודא שלא נשנו העבירות. בבדיקה מדגמית של 34 תיקים נמצא שעד מועד סיום הביקורת לא עשה המשרד ביקורות חוזרות אצל 17 מהננקסים שלא שילמו את הקנס.

הקרן לעידוד השיווק לחו"ל

ריכוז ממצאים

הקרן לעידוד השיווק לחו"ל הוקמה ב-1991 כדי להניע יצואנים להגדיל את פעילותם השיווקית לחו"ל, אגב הקטנת הסיכון העסקי שהם לוקחים עליהם. יצואן שתכנית השיווק שלו אושרה, מקבל מענק ממשלתי בשיעור של שליש עד מחצית מסכום

התכנית. תכנית השיווק שהמשרד מאשר כוללת פעולות כגון: השתתפות בתערוכות ובירידים בחו"ל, הפקת קטלוגים ופרסום בחו"ל. בתמורה למענק מתחייב היצואן, שאם יהיה גידול ביצואו הוא ישלם לקרן, תמלוגים בשיעור 3% מהתוספת השנתית של הגידול ביצוא, עד להחזרת מלוא סכום המענק.

בשנת 1992 לא החלו כלל בביצוע תכנית השיווק שאושרה להם לאותה שנה כרבע מהמפעלים, ובשנת 1993 - כשליש מהם.

המשרד לא גבה מקדמות בש"ח בשווי של 2.55 מיליון דולר מ-195 מפעלים שלא החלו בביצוע תכניות השיווק.

הממוצע השנתי של ביצוע תכניות השיווק, יחסית להיקף הכספי המאושר שלהן, הגיע בשנת 1992 לכ-52% ובשנת 1993 לכ-48%. בקרב המפעלים הקטנים הגיע ממוצע זה באותן שנים לכשליש בלבד.

הקרן לא גבתה ריבית מהמאחרים בתשלום תמלוגים.



ב-1991 הוקמה הקרן לעידוד השיווק לחו"ל (להלן - הקרן), המופעלת במשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד), ואלה מטרותיה העיקריות: הגדלת היצוא על ידי השתתפות בסיכון שהיצואן נוטל עליו בפעילותו לקידום השיווק לחו"ל; המרצת החשיבה השיווקית והשימוש בכלים שיווקיים חדשניים. עם פעולות השיווק שהקרן נועדה לעודד נמנים: השתתפות בתערוכות בחו"ל, חקר שווקים בחו"ל או איתור שותפים אסטרטגיים בחו"ל, עיצוב האריזה לשם התאמתה ליצוא. ההנחיות שעל פיהן מופעלת הקרן מפורטות בהוראות מנכ"ל המשרד (להלן - הוראות המנכ"ל), ובמועד הביקורת היו בתוקף הוראות המנכ"ל מינואר 1994.

את הקרן מפעילים הגופים האלה:

(א) **הנהלת הקרן**: בהנהלה חברים יושב ראש, מנהל, ומרכז; מתפקידה להגיש חומר לוועדת הקרן ולבצע את החלטותיה;

(ב) **ועדת הקרן**: חברי ועדת הקרן (להלן - הוועדה) מונו בידי מנכ"ל המשרד והם נציגים של המשרד, של משרד האוצר, של מכון היצוא הישראלי ושל מוסדות להשכלה גבוהה. תפקידה של הוועדה לדון בבקשות של מפעלים המבקשים סיוע מן הקרן, לאשרן או לדחותן. משנת 1992 מוסרת הקרן למשרד של רואי חשבון עבודות מינהליות וחשבונאיות, כגון: הזנת נתוני האישורים למחשב, הכנת הוראות תשלום ומעקב אחר גביית תמלוגים.

יצואן המבקש לקבל סיוע מהקרן נדרש להגיש לה תכנית שיווק הכוללת את כל הפעולות שבכוונתו לבצע לשם קידום יצואו לחו"ל, לרבות תיאור שוקי היעד ופירוט דרכי פעולה. הקרן מסייעת ליצואן בדרך של מתן מענק מותנה (להלן - מענק) ששיעורו, בדרך כלל, שליש עד מחצית מהוצאותיו בתחום זה, עד לתקרת הוצאות (כמפורט להלן). בהוראות המנכ"ל מפורטים הכללים להגשת תכנית שיווק ופעולות השיווק המזכות יצואן בסיוע מהקרן. הקרן מעבירה את התכנית לבחינה של המינהל הענפי המתאים במשרד ושל מומחה חיצוני לשיווק (להלן - בודק שיווקי) שתפקידו לחוות דעה על טיב התכנית. לאחר קבלת חוות דעתם, מחליטה הוועדה אם לדחות או לאשר את הבקשה.

את החלטתה לאישור תכנית שיווק מעבירה הקרן למנכ"ל ולחשב המשרד, והם מודיעים למפעל על התכנית שאושרה, סכום המענק ותנאיו. יצואן שתכניתו אושרה מקבל מקדמה בשיעור של 33% מסכום המענק. המקדמה מקוזזת מהתשלומים המגיעים ליצואן בגין ביצוע התכנית. במהלך ביצוע התכנית מגיש היצואן לקרן דוחות על ביצועה, ותשלום יתרת המענק נעשה על פי החלק היחסי מהתכנית שביצע היצואן. יצואן המקבל מענק, מתחייב שאם יהיה גידול ביצוא הוא ישלם לקרן תמלוגים בשיעור של 3% מהתוספת השנתית של היצוא, עד להחזר מלוא סכום המענק שקיבל. יצואנים שהיקף יצואם קטן פטורים מתשלום תמלוגים.

על פי הוראות מנכ"ל מ-1994, מבחינה הקרן בארבע קבוצות של יצואנים, לפי היקף היצוא שביצעו בשנת הבסיס (השנה האזרחית שהסתיימה לפני הגשת הבקשה לקרן), והשתתפות הקרן תלויה בסיווג היצואן, כמפורט להלן:

יצואן מתחיל: הוא יצואן שייצא בשנת הבסיס עד לסכום של 100,000 דולר. ליצואן מתחיל ניתן סיוע למימון ייעוץ שיווקי בלבד. הסיוע הוא בשיעור של 50% מעלות מקובלת של 50 שעות ייעוץ.

יצואן קטן: הוא יצואן שייצא בסכום של 100,000 דולר עד 2 מיליון דולר בשנת הבסיס. סכום המענק המרבי שיצואן מקבוצה זו זכאי לקבל הוא 50,000 דולר, וכן סיוע כספי של הקרן במימון ייעוץ שיווקי (50% מההוצאות עד 50 שעות).

יצואן בינוני ויצואן גדול: לפי הגדרת הקרן, "יצואן בינוני" הוא מי שייצא בשנת הבסיס בסכום של 2 - 15 מיליון דולר, ו"יצואן גדול" הוא מי שייצא בשנת הבסיס בסכום גדול מ-15 מיליון דולר. יצואנים אלה זכאים למענק עד לתקרה של 400,000 דולר. במקרים מיוחדים רשאית הנהלת הקרן, על פי שיקול דעתה, לחרוג מתקרה זו. תקרת ההשתתפות השנתית לתכנית שיווק, המבוססת בעיקרה על בניית שם מותג, היא 1 מיליון דולר ליצואן. יצואן בינוני זכאי גם לסיוע כספי במימון ייעוץ שיווקי (50% מההוצאות עד 200 שעות).

תקופת הזכאות לקבלת סיוע מהקרן מוגבלת לשלוש שנים, ותכנית השיווק השנתית נדונה בוועדה בכל אחת מהשנים. כתנאי להמשך הסיוע בשנה השנייה והשלישית דורשת הקרן מהיצואן ביצוע של 70% לפחות מהתכנית בשנה שקדמה לה. יצואן העולה בסיווגו מיצואן קטן ליצואן בינוני או מיצואן בינוני ליצואן גדול ובמהלך שלוש השנים הראשונות גדל יצואו ב-50% לפחות, זכאי לתקופת סיוע נוספת של שלוש שנים.

להלן נתוני הקרן על בקשות של יצואנים לסיוע מהקרן (לא כולל יצואנים מתחילים):

<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994*</u>
720	1,056	982	657
697	1,030	944	570
543	874	746	411
29	54	55	26
סכום המענק המאושר (במיליוני דולרים)			

* עד לאוקטובר.

להלן פירוט תקציב ההוצאה, תקציב ההרשאה להתחייב והוצאה מותנית בהכנסה של הקרן לשנים 1991 (תשעה חדרים), 1992, 1993, והתקציב המאושר ל-1994 (במיליוני ש"ח):

תקציב		הרשאה להתחייב		הוצאה מותנית בהכנסה		
השנה	מאושר	ברצ	מאושר	ברצ	מאושר	ברצ
1991	62.1	23.9	75.8	86.3		
1992	141.2	72.1	151.1	141.9		
1993	168.4	85.5	194.6	190.8	11.0	6.6
**1994	142.0		141.9	12.0		

* מקור ההוצאה המותנית בהכנסה הוא מתמלוגים שהיצואנים משלמים.

** התקציב השנתי על שינויי עד לאוקטובר 1994.

במהלך חודש אוקטובר 1994 בדק משרד מבקר המדינה כמה תחומים של פעילות הקרן. ביקורת קודמת בתחום זה ראה דוח שנתי 42, עמ' 659.

אישור תכניות שיווק

סיווג של יצואנים. כאמור, בהוראות המנכ"ל נקבעו הכללים להגדרת יצואנים. לדעת משרד מבקר המדינה, הכללים האמורים עלולים ליצור עיוותים, ולא תמיד הם תואמים את מטרת הקרן לעודד יצואנים. כך למשל, "יצואן בינוני" הוא מי שייצא בסכום של 2 - 15 מיליון דולר ו"יצואן גדול" מי שייצא ביותר מ-15 מיליון דולר. תקופת הזכאות לסיוע מהקרן היא שלוש שנים, אך יצואן שעלה בסיווגו והגדיל את יצואו ב-50% לפחות זכאי שוב למלוא תקופת זכאות של שלוש שנים גם בסיווגו החדש. כלומר תנאי הכרחי לזכאות לתקופה נוספת הוא שהיצואן עלה בסיווגו. מכאן שיצואן אשר בראשית תכנית השיווק שלו ייצא בסכום של 2 מיליון דולר ובתום שלוש השנים ייצא בסכום של 14 מיליון דולר, יצואן אמנם גדל פי שבעה, אך הוא עדיין מוגדר "יצואן בינוני" ואינו זכאי להמשך סיוע. לעומת זאת, יצואן אשר בראשית תכנית השיווק שלו ייצא בסכום של 10 מיליון דולר ובתום התקופה ייצא בסכום של 15.1 מיליון דולר, יצואן גדל ב-50%, והוא עלה בסיווגו ל"יצואן גדול" וזכאי להמשך סיוע עוד שלוש שנים. הדעת נותנת שהיצואן הבינוני - בדוגמה שהובאה לעיל - ראוי להמשך סיוע על הישגיו לא פחות, ואולי אף יותר, אך הכללים שנקבעו מונעים ממנו סיוע זה.

בדיקת תכניות שיווק: כאמור, יצואן המגיש בקשה לקרן נדרש להגיש תכנית שיווק ולשם כך הוא זכאי (אם אינו "יצואן גדול") לקבל מהקרן סיוע כספי למימון העסקת יועץ לשיווק. לצורך בדיקת התכניות מסתייעת הקרן בחוות דעת של בודקים שיווקיים (ראה לעיל). עם הבודקים השיווקיים, אשר נבחרו במכרז, נחתם הסכם בו נאמר, בין היתר, כי הבודק השיווקי לא ישמש יועץ למפעל שהוא בדק. יוצא, שבודק שיווקי מטעם הקרן רשאי לשמש יועץ למפעלים המגישים לה בקשות, בתנאי שאינו בודק אותם מטעמה.

מתיאור ההתקשרות בין מומחי השיווק לבין הקרן עולה, שהנהלים הקיימים מאפשרים שאותו מומחה לשיווק ייצג בקרן פעם אינטרסים שלה ופעם אינטרסים של מפעל. בנסיבות אלה אפשר שבודק שיווקי מטעם הקרן יימנע מפסילת תכנית שיווק שהוכנה בידי יועץ עמית בשביל המפעל המבקש, וזאת מחשש שהעמית יפסול תכנית שהבודק השיווקי יכין למפעל, בעת שהעמית ישמש בודק תכניות מטעם הקרן. משרד מבקר המדינה הציע, שהקרן תשקול התקשרות רק עם בודקים שיווקיים שיתחייבו שלא לשמש יועצי שיווק למפעלים המגישים תכנית לקרן. בתשובת המשרד

נאמר, כי הקרן ערה לבעיה האמורה וכי בעבר ניסתה להתקשר רק עם מומחים לשיווק אשר יימנעו ממתן שירותי ייעוץ, אולם רק מומחים מעטים, שאיכותם המקצועית נמוכה, נאותו לקבל את הצעתה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול דרכים חלופיות לבדיקת תכניות שיווק.

עבודת הוועדה: החלטות הוועדה בדבר סכום תכנית השיווק המאושרת, פירוטה וסכום המענק הנגזר ממנה, נרשמות בעת הדיון בטופס "פירוט בקשות לוועדת קרן שיווק". ההחלטות אינן מאושרות בחתימת חברי הוועדה הנוכחים בדיון. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה תאשר את החלטותיה, כדי לוודא שלא נפלו טעויות.

בקרה על ביצוע תכניות שיווק

משרד מבקר המדינה בדק את שיעורי הביצוע של 2,163 תכניות שיווק שאישרה הוועדה למפעלים בשנים 1991 - 1993, כפי שהם רשומים במחשב המשרד. בטבלה שלהלן מובא סיכום הבדיקה (באחוזים):

שיעור מכלל המפעלים

שיעור הביצוע	ב-1991	ב-1992	ב-1993
0	8.6	25.6	35.4
מ-1 עד 25	8.8	11.4	5.6
מ-26 עד 50	18.0	22.8	18.1
מ-51 עד 70	18.0	18.4	15.2
71 ומעלה	46.6	21.8	25.7
	100.0	100.0	100.0

מהנתונים שבטבלה עולה, כי בשנת 1992 כרבע מהמפעלים לא החלו כלל בביצוע תכנית השיווק, ובשנת 1993 - יותר משליש. עוד עולה, כי בשנים 1992 ו-1993 רק כרבע מן המפעלים ביצעו 70% ומעלה מן התכנית, וכ-60% מן המפעלים לא ביצעו אף 50% מתכנית השיווק שאושרה להם.

תכניות שיווק שלא בוצעו: יצואן שתכנית השיווק שלו אושרה מקבל מיד עם אישורה, ישירות לחשבון הבנק שלו, מקדמה בשיעור של 33% מסכום השתתפות המשרד. המשרד מקזז את המקדמה מהתשלומים המגיעים ליצואן בגין ביצוע התכנית על פי דוחות ביניים שהוא מגיש. לשם התחשבות סופית חייב היצואן, בתוך שישה חודשים מתום כל שנת תכנית, להגיש למשרד דוח מפורט, מאושר בידי רואה חשבון, המסכם את ביצוע הפעולות הכלולות בתכנית שאושרה והסכומים שהוציא על ביצועה.

אם מפעל קיבל מקדמה אך לא הגיש דוחות ביניים ודרישה לתשלומים נוספים, אם משום שלא ביצע את תכנית השיווק ואם מסיבות אחרות כגון סגירה או פירוק המפעל, אין למשרד כל בקרה על השימוש שנעשה במקדמה. רק בהגיע מועד הגשת הדוח הסופי - כשנה וחצי לאחר תשלום המקדמה - מתחיל המשרד לבדוק מי לא הגיש דוח סופי.

הקרן שולחת מכתב תזכורת להחזר המקדמה לכל המוקדם כ-18 חודשים לאחר ששולמה ליצואן. בהוראות המנכ"ל נאמר, כי אם ביטלה הקרן תכנית שיווק, על היצואן להחזיר לה את הסכום שקיבל, בתוספת הפרשי הצמדה לדולר. הקרן נהגה לגבות כך את המקדמות ממי שנענו למכתב התזכורת. רק באוגוסט 1994 החל המשרד לטפל בגבייה באמצעות הממונה על הגבייה במשרד, לפי פקודת המסים (גבייה), מחייבים אשר לא נענו לפנייתו. עם כמה חייבים הגיע הגובה לידי הסדר תשלומים שהיה מבוסס על הצמדת החוב למדד המחירים לצרכן, בתוספת ריבית, או בהצמדה לדולר, בלא ריבית; הליכי עיקול ננקטו נגד עשרה חייבים. באוגוסט אותה שנה - כשנתיים לאחר המועד שבו היה על המשרד להתחיל בגביית המקדמות - פנה חשב המשרד אל המנכ"ל ודרש לשנות את הסעיף בהוראות המנכ"ל המחייב הצמדה לדולר בלבד ולדרוש ריבית; עד סיום הביקורת באוקטובר 1994 לא שונה הסעיף. החל בנובמבר 1994 הודיעה הנהלת הקרן לחייבים, כי עליהם להסדיר את חובם באמצעות הממונה על הגבייה במשרד.

במועד הביקורת עדיין היו 195 מפעלים שלא החזירו למשרד מקדמות בשווי כולל של 2.55 מיליון דולר, שקיבלו בשנים 1991 - 1993, כמפורט להלן:

1991	1992	1993	ס"ה
32	126	37	מספר המפעלים החייבים
180	1,769	598	ס"ה חובות (באלפי דולרים)
		2,547	

ביצוע חלקי של תכניות שיווק: כאמור, על היצואן להגיש לקרן תכנית שיווק כוללת המפרטת את פעולות השיווק שלו. בשנים 1991 - 1993 הוגשו לקרן 2,758 בקשות לסיוע, מהן אושרו 2,163 בקשות. לאחר שבחנה הוועדה את הבקשות היא אישרה ל-2,163 המבקשים כ-70% בלבד, בממוצע, מהסכום של כ-197 מיליון דולר שביקשו.

עמדת המשרד היא שתכנית השיווק, המאושרת על ידי הקרן, צריכה להיות מכלול של פעולות שיווק, שרק ביצוען הכולל עשוי להביא את התפנית ביצוא. משרד מבקר המדינה בדק את שיעורי ביצוע התכניות על פי סיווג היצואן בשנים 1991, 1992 ו-1993; סיכום הבדיקה מובא בטבלה שלהלן:

היצואן	1991		1992		1993	
	שיעור ביצוע	מספר	שיעור ביצוע	מספר	שיעור ביצוע	מספר
	התכנית	המפעלים	התכנית	המפעלים	התכנית	המפעלים
	(באחוזים)		(באחוזים)		(באחוזים)	
קטן	31.5	351	33.6	548	37.8	450
בינוני	66.6	187	54.1	317	49.3	283
גדול	85.6	5	81.3	9	55.1	13
ממוצע שנתי	66.8		51.9		48.0	

מן הטבלה עולה, כי יצואנים גדולים, שמספרם מועט, עמדו בממוצע בשנים 1991 - 1993 בשיעור הביצוע המזערי (70%) שהקרן דורשת מאז 1994 כתנאי להמשך הסיוע. שיעור הביצוע הממוצע באותה תקופה בקרב יצואנים קטנים הגיע לכ-34%, ושל יצואנים בינוניים - לכ-57%.

אם ראתה הקרן כי היצואן אינו מבצע את תכנית השיווק שלו כפי שאושרה, או שלא הגיש לה את הדוחות על פי הוראות המנכ"ל, עליה לאפשר ליצואן להסביר את הדבר. אם הסבירו אינם מניחים את הדעת, היא רשאית לבטל את האישור שנתנה ועל היצואן להחזיר לה את המימון שקיבל, בתוספת הפרשי הצמדה לדולר. ליצואנים שתכניותיהם אושרו מיולי 1994 ואילך החלה הקרן להודיע כי "ביצוע בשיעור של פחות מ-50% מהתכנית המאושרת ימנע ... את האפשרות לקבל את סיוע הקרן". תנאי זה לא הובא לידיעת כלל היצואנים. בתשובתו מנובמבר 1994 הודיע המשרד, כי מאחר שאינו נוהג להוציא הוראות מנכ"ל במהלך השנה, ייכללו שינויים אלו בהוראות המנכ"ל רק בראשית 1995.

גביית תמלוגים

יצואנים בינוניים וגדולים מתחייבים לשלם תמלוגים לקרן תמורת השתתפותה בהוצאותיהם לקידום השיווק. שיעור התמלוגים הוא 3% מתוספת היצוא שביצעו היצואנים החל בשנת תכנית השיווק השנייה ולאחריה, כל זאת בהשוואה לשנת התכנית הראשונה; מועד התשלום הראשון הוא באפריל שלאחר סיום השנה השנייה לתכנית. תשלום התמלוגים נמשך כל עוד יש תוספת ביצוא, בהשוואה לשנת התכנית הראשונה, עד להחזר מלוא הסכום בערכים דולריים, שהיצואן קיבל מהקרן.

הואיל והקרן הוקמה ב-1991, היה המועד הראשון לגביית התמלוגים באפריל 1993 והמועד השני - באפריל 1994. על פי הגידול ביצוא בשנת 1992 במפעלים שקיבלו סיוע מהקרן, היה על הקרן לגבות באפריל 1993, לפי חישוביה, 3.1 מיליון דולר, אולם בפועל נגבו 2.8 מיליון דולר בלבד. ב-1993 גדל היצוא של המפעלים שקיבלו סיוע מהקרן, והגיעו לה תמלוגים בשווי של 4.8 מיליון דולר. גביית התמלוגים ב-1994 החלה באיחור עקב ספק משפטי בדבר סמכות עובדי המשרד להפיק נתוני יצוא ממאגרי המידע של רשויות המכס. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1994, נגבו על חשבון שנת 1994 0.7 מיליון דולר בלבד.

בהוראות המנכ"ל לא פורטו הצעדים שיינקטו נגד המאחרים בתשלום התמלוגים ואף לא שיעורי הריבית שיהיה עליהם לשלם בגין חובם. לפיכך, רשומים חובות המפעלים במחשב המשרד בדולרים בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע בהוראות המנכ"ל המובאות לידיעת היצואנים חובת תשלום הריבית שתחול על המאחרים בתשלום התמלוגים, לפרט את הצעדים שיינקטו נגד המאחרים בתשלום, ולפעול ביעילות לאכיפת ההוראות.



הסיוע ליצואנים, הניתן על ידי הקרן לעידוד השיווק לחו"ל, נועד להניע את היצואנים להגביר את מאמצי השיווק של תוצרתם בחו"ל, אגב השתתפות המשרד בסיכון הכרוך בהוצאות על כך. הביקורת העלתה, כי רק יצואנים גדולים ניצלו את המשאבים שהועמדו לרשותם וביצעו את תכניות השיווק כפי שאושרו בידי הקרן. לעומת זאת נמצא, כי יצואנים בינוניים ביצעו, בממוצע, רק כ-57% מתכניות השיווק המאושרות, והיצואנים הקטנים ביצעו כ-34% בלבד. לנוכח ממצאים אלה ראוי כי המשרד יבחן מחדש את הצרכים לעידוד יצואנים ויפיק לקחים מהניסיון שנצבר.

שיקום מרכזים מסחריים באזורי פיתוח

ריכוז ממצאים

בשנת 1992 החל משרד התעשייה והמסחר להקצות כספים לשיקום מרכזים מסחריים בערי פיתוח. להקצאת הכספים לא קדם סקר מקיף בדבר מצב המרכזים המסחריים, הצורך בשיפוצם והתועלת שתופק מזה. לא נקבעו סדרי עדיפות להקצאת הכספים לשיקום המרכזים המסחריים בין ערי הפיתוח השונות.

המשרד לא עשה כדי לפתוח תכנית תקציב נפרדת לשיקום מרכזים מסחריים ובכך לא נתן גילוי נאות להוצאה זו. התחייבויות המשרד ב-1992 - 1993 בסכום של כ-20 מיליון ש"ח נזקפו לתכנית התקציב "פיתוח אזורי תעשייה חדשים באזורי פיתוח" שאין קשר בינה לבין מרכזים מסחריים, ובכך פעל המשרד שלא על פי חוק התקציב.

המשרד סלל סמוך לשוק של אחד היישובים קטע מכביש עירוני, אף שאין זה מתפקידו, ולא דרש מהרשות המקומית וממשרד התחבורה להשתתף בהוצאות, אף שהם האחראים למימון כבישים עירוניים.

בכמה ערים שופצה גם רחבת המועצה המקומית הנמצאת סמוך למרכז המסחרי, ואילו חלק מהמרכז עצמו לא שופץ. המועצות המקומיות לא השתתפו בהוצאות השיפוצ.

מקצת התקציבים שהוצאו במסגרת שיפוצ המרכזים המסחריים נועדו לסלילת מגרשי חנייה המשרתים גם גורמים פרטיים או ציבוריים שאינם קשורים ישירות למרכז המסחרי, אך הם לא נדרשו להשתתף במימון ההוצאות.



המרכזים המסחריים בעירות הפיתוח הוותיקות הוקמו עוד בשנות החמישים. ברוב המקומות הם לא תוחזקו כיאות ונזקקו לשיקום. בתחילת 1992 החליט שר התעשייה והמסחר דאז להקצות סכום של 5 מיליון ש"ח לשיקום מרכזים מסחריים בחמישה יישובים הנמצאים באזורי פיתוח, בלי לנקוב בשמות היישובים. על השיקום הופקדה היחידה לאזורי פיתוח במשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). היחידה היתה בקשרי עבודה עם כמה חברות ניהול שזכו במכרז לנהל עבור המשרד את העבודות להקמת תשתית לתעשייה באזורי פיתוח, והיא הטילה על חברות אלה לנהל גם את שיקום המרכזים המסחריים.

במאס 1992 הגדילה היחידה לאזורי פיתוח לעשרה את מספר היישובים ברשימה והטילה על אחת מחברות הניהול לקדם את התכנון של עבודות הפיתוח ביישובים אלה בתיאום ובהסכמה עם הרשויות המקומיות שלהם. הרשימה כללה את היישובים האלה: קריית שמונה, טבריה, עפולה, מגדל העמק, יקנעם, קריית גת, מעלה אדומים, אופקים, מצפה רמון ונתיבות.

לאחר שנציגי חברת הניהול נפגשו עם ראשי היישובים האמורים וגם סיירו אתם באתרים, הגישה החברה למשרד את המלצותיה בדבר עבודות הפיתוח שיש לבצע בכל אחד מהיישובים ובדבר היקף העלויות. רשימת העבודות אושרה בידי המשרד. מאחר שבמגדל העמק לא נמצא מרכז מסחרי המתאים לשיקום, הוחלט לקרוא סוף 1992 לבטל את התקציב שיועד ליישוב זה ולחלקו בין תשעת היישובים האחרים.

באוקטובר 1992 מינה שר האוצר, על פי החלטת הממשלה, ועדת מנכ"לים לטיפול במוקדי אבטלה (להלן - ועדת המנכ"לים). לראש ועדת המנכ"לים מונה מנכ"ל המשרד, ולחברים בה מונו מנכ"ל משרד התיירות, מנכ"ל שירות התעסוקה, מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל, הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש מינהל הרכש במשרד הביטחון. בכתב המינוי של ועדת המנכ"לים הוגדר "מוקד אבטלה" יישוב אשר שיעור המובטלים בו גדול מ-10% מכוח העבודה האזרחי, ונקבע כי ועדת המנכ"לים תפעל ביישובים האלה: נצרת עילית, אור עקיבא, שדרות, ירוחם, עכו, דימונה, אופקים, כרמיאל, מצפה רמון ונתיבות. בין שאר פעולותיה בשנת 1993 היא גם הקצתה 14.2 מיליון ש"ח לשיקום מרכזים מסחריים ביישובים האמורים. מסכום זה הקציב המשרד 11.4 מיליון ש"ח בשנת 1993, והיתר - בשנת 1994.

בשנת 1993 החליט המשרד כי נוסף על העבודות שהוחלט עליהן בוועדת המנכ"לים ייעשו עבודות בסכום נוסף של 5.1 מיליון ש"ח, לשיקום מרכזים מסחריים בשמונת היישובים האלה: קריית גת, טבריה, יקנעם, קריית שמונה, בית שמש, חצור, מעלות וקריית מלאכי. בשנת 1994 החליט המשרד לבצע עבודות בסכום של 15.2 מיליון ש"ח לשיקום מרכזים מסחריים.

בחודשים מארס - אפריל 1994 בדק משרד מבקר המדינה ביחידה לאזורי פיתוח את פעולות המשרד לשיקום מרכזים מסחריים באזורי פיתוח.

תקציב

האחריות לטיפול במרכזים מסחריים עירוניים ולתחזוקתם מחולקת בין שני גורמים: הרשות המקומית - שהיא הגורם העיקרי - שגובה ארנונה מבעלי השטחים המסחריים הפרטיים שבמרכז ומטפלת בשטחים הציבוריים; ובעלי השטחים המסחריים עצמם, שעניינם הוא לטפל ולתחזק את השטחים הפרטיים ואת השטחים שבבעלותם המשותפת במרכז המסחרי. כדי שהמשרד יוכל להשתתף במימון השיקום הפיזי של מרכזים מסחריים, דרושה הקצאה מתאימה למטרה זו בדרך של פתיחת תכנית בחוק התקציב.

1. המשרד לא פתח תכנית תקציב מיוחדת לשיקום מרכזים מסחריים. בשנים 1992 - 1993 התחייב המשרד לבצע עבודות למטרה זו בסכום של כ-20 מיליון ש"ח. ההתחייבויות נזקפו לתכנית התקציב "פיתוח אזורי תעשייה חדשים באזורי פיתוח". יוצא אפוא שהמשרד לא נתן גילוי נאות להתחייבויות אלו בדרך של פתיחת תכנית מתאימה בחוק התקציב. גם בדברי ההסבר לתקציב המשרד בשנים אלה לא נאמר דבר על כוונת המשרד לעסוק בשיקום מרכזים מסחריים. המשרד התחייב על פי תכנית שאינה מתאימה ליעד זה, ובכך פעל שלא על פי חוק התקציב.

2. בשנת 1993 פתח המשרד פריט תקציב: "עבודות במרכזים מסחריים ביישובים מוכי אבטלה", ובו הרשאה להתחייב בסכום של כ-14 מיליון ש"ח. פריט זה הוא חלק מהתכנית "לפיתוח אזורי תעשייה חדשים באזורי פיתוח". משום היותו פריט תקציב ולא תכנית תקציב, לא היה צורך להביא את דבר פתיחתו לאישור הכנסת או לידיעתה, ולפיכך לא היה בפתיחת פריט תקציב זה, לדעת מבקר המדינה, משום מתן גילוי נאות להוצאה. רק ביוני ובדצמבר 1994, במסגרת הגדלת התכנית "פיתוח אזורי תעשייה חדשים באזורי פיתוח", הובא לידיעת ועדת הכספים של הכנסת גם הסכום שהוקצב בפריט זה.

הקצאת הכספים ליישובי הפיתוח

1. הביקורת העלתה, כי לפני כניסת המשרד למעורבות בשיקום מרכזים מסחריים הוא לא בדק את מצב המרכזים הקיימים ואת הצורך לשקמם, את העלות הצפויה של

השיפוצים, את תרומת השיקום להגברת הפעילות המסחרית באזור ומשתנים אחרים. במצב דברים זה לא יכול היה המשרד להכין תכנית עבודה שנתית בהתאם לסדר עדיפויות ולתקציב שיוקצב, ואכן הוא לא עשה זאת.

המשרד פעל לפי רשימת יישובים שהכינו הנהלת המשרד ויועץ השר לאזורי פיתוח. הרשימה שהוכנה נמסרה לחברת הניהול, וזו בדקה, יחד עם ראש הרשות המקומית ומהנדס העיר, את הצרכים ביישוב והמליצה על תכנית עבודה. ברוב היישובים קבע המשרד את תכנית העבודה לפי המלצתה של חברת הניהול; חברת הניהול בשיתוף עם המשרד הם שבחרו במתכנן ופרסמו את המכרז.

2. אף שהקצאת התקציב לשיקום מרכזים מסחריים החלה עוד ביוני 1992, רק ביוני 1993 הכין עוזר השר לאזורי פיתוח כללים לבחירת המרכזים המסחריים שישוקמו; אולם לא נקבעו סדרי עדיפות בין פרויקטים. אלה הכללים שקבע עוזר השר למתן הסיוע: המשרד יפעל לשיקום מרכזים מסחריים ביישובים שיש בהם שיעור אבטלה גדול והזנחה רבת שנים או ביישובים שהמרכז המסחרי שלהם נבנה לפני יותר מעשר שנים ולא שופץ בחמש השנים האחרונות; תקרת ההשתתפות תיקבע במשותף בידי המשרד ובידי משרד האוצר; הסיוע לשיקום יינתן באופן חד-פעמי, והרשות המקומית תתחייב לקבל עליה את הטיפול במרכז, כולל התחזוקה; העבודה לא תיעשה בשטחים פרטיים אלא רק בשטחים משותפים. הכללים האמורים לא פורסמו בחוזר המנכ"ל.

3. שלא כמו בכתב המינוי של ועדת המנכ"לים, בכללים למתן הסיוע שקבע עוזר השר לא צוין במפורש מהו שיעור אבטלה גבוה המזכה ביישוב בקבלת סיוע. ואמנם שיעור האבטלה ביישוב לא הנחה את המשרד בבחירת 17 היישובים שנכללו בתכנית הסיוע לשנים 1992 - 1993 ושלא נבחרו בידי ועדת המנכ"לים. שיעור האבטלה במרבית היישובים שנבחרו היה קטן מ-10%, ונמצאו ביישובים שלא נבחרו אף ששיעור האבטלה בהם היה גדול מזה שביישובים שנבחרו.

4. כאמור, הקצתה ועדת המנכ"לים סכום של כ-14.2 מיליון ש"ח לשיקום המרכזים המסחריים ביישובים ששיעור האבטלה בהם ב-1993 היה גדול מ-10%. הדעת נותנת כי כאשר הקריטריון להקצאת התקציב לשיקום המרכז המסחרי הוא שיעור האבטלה הגדול ביישוב, ידרוש המשרד מהקבלנים, במסגרת תנאי המכרז, התחייבות להעסיק פועלים מתושבי המקום בלבד, אם יימצאו דורשי עבודה במקצועות הנדרשים. אולם הביקורת העלתה כי תנאי כזה לא נדרש, ובשיקולים לבחירת עובדיהם לא הביאו הקבלנים בחשבון את מקום מגוריהם של העובדים.

עבודות לשיקום מרכזים מסחריים

משרד מבקר המדינה בדק לאלו מטרות הוצאו הכספים שנועדו לשיקום מרכזים מסחריים, ונמצא כי חלק מן הכספים לא הוצאו למטרות שלהן נועדו אלא למטרות אחרות:

סלילת כביש ובניית מדרחוב

1. בסמוך לשוק העירוני בעפולה נסלל ב-1992 במימון המשרד כביש דו-מסלולי באורך של כ-600 מ' ובו נתיב נסיעה אחד לכל כיוון, אי תנועה, מערכת תאורת כביש חדשה, מדרכות ומקומות חנייה. העבודה עלתה כ-0.95 מיליון ש"ח. הכביש הוקם בתוואי שבחלק ממנו היה קודם לכן כביש משובש. הכביש מחבר בין שני כבישים מרכזיים, ורק מחציתו סמוכה לשוק. לאורך

הכביש, לכל כיוון נסיעה, נסללו, חוץ מנתיב הנסיעה, גם מפרצי חנייה, וכן הוקם מגרש חנייה בסמוך לשוק.

2. בינואר 1993 החליטה ועדת המנכ"לים לטיפול במוקדי אבטלה על השתתפות המשרד בבניית מדרחוב בעכו, וביוני אותה שנה הקציב המשרד 2.2 מיליון ש"ח לביצוע העבודה. עד מועד סיום הביקורת לא בוצע דבר במסגרת פרויקט זה.

אין זה מתפקידו של המשרד לעסוק בסלילת כביש או בבניית מדרחוב, מה גם שלא יועד תקציב למטרה זו. הכביש או המדרחוב משרתים גם גורמים אחרים בעיר, שאינם קשורים לשיקום המרכז המסחרי, אך הם לא נדרשו להשתתף במימון. יצוין, שעל פי המקובל, הרשות המקומית משתתפת במימון סלילת כבישים בשיעור הנע בין 30% ל-50% מהעלות, והיתר ממומן מתקציב משרד התחבורה.

עבודות עפר להכשרת מגרש למרכז מסחרי

בשנת 1992 ביצע המשרד עבודות עפר במגרש במעלה אדומים, שהוא התכנון שיוקם בו מרכז מסחרי. עלות העבודה להכשרת השטח הגיעה לכ-526,000 ש"ח.

הקמת מזרקה פיסולית ופרגולה

1. בשנים 1992 - 1993 הוציא המשרד לשיקום המרכז המסחרי במצפה רמון כ-890,000 ש"ח והתחייב, באמצעות חברת הניהול, להוסיף עוד כ-0.5 מיליון ש"ח כסיוע במימון עבודות לשיקום המרכז. העבודות נעשו ברחבה השוכנת בחזית בניין המועצה, שמתחתיו מצוי המרכז המסחרי, וכללו ריצוף הרחבה ובניית מדרגות ישיבה סביבה, עבודות גינון, התקנת תאורה והצבת ספסלים. המשרד גם מימן הקמת מזרקה פיסולית בעלות של 280,000 ש"ח בבריכת המים שהוקמה במרכז הרחבה. לעומת זאת, לא שופץ חלק מהמרכז המסחרי, והוא נותר לא משוקם. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הקמת המזרקה הפיסולית תרמה תרומה אסתטית לסביבה, לא היה מקום לממנה מתקציב המשרד.

2. בכל אחת מהשנים 1993 - 1994 הקצה המשרד 1 מיליון ש"ח (ס"ה 2 מיליון ש"ח) לשיקום המרכז המסחרי בנתיבות. חלק גדול מן העבודה נועד לשיפור החזות של המרכז העירוני ולא רק לשיקום המרכז המסחרי. למשל, במועד הביקורת נמצאו בשלבי ביצוע הקמת פרגולה ועיצוב המעבר שבין בניין המועצה המקומית לבניין המתנ"ס המקומי, וכן הקמת תאורה ופינוט ישיבה בסמוך למתנ"ס. לעומת זאת, חלק מן המרכז המסחרי, הנמצא מעבר לכביש ממול למתנ"ס, לא נכלל בתכנית השיקום, והוא נותר לא משוקם.

שיקום רחבת משרדי המועצה

בחלק גדול מעיירות הפיתוח נמצא המרכז המסחרי בסמוך לבניין המועצה המקומית. לדברי המשרד, אי אפשר לשקם את המרכז המסחרי בלי לעשות תכנון לכל השטח, כולל רחבת המועצה. אולם באף אחד מן היישובים ששופצה בהם הרחבה של משרדי המועצה המקומית לא דרש המשרד מהמועצה המקומית להשתתף במימון העבודות.

הביקורת העלתה, כי במסגרת שיקום מרכזים מסחריים שוקמו הרחבות שליד בנייני המועצות ביקנעם עילית, בשדרות, בנתיבות ובמצפה רמון. באופקים כללה העבודה לשיקום המרכז המסחרי גם פרזול דקורטיבי של חזית בניין המועצה המקומית. מועצת אופקים התחייבה בשנת 1992 לשלם 300,000 ש"ח תמורת עבודה זו, אולם היא לא עמדה בהתחייבותה ולא ננקטו נגדה

צעדי אכיפה. ביקנעם עילית כללו השיפוצים גם רחבות של מוסדות ציבוריים אחרים שלא השתתפו במימון: הספרייה העירונית ומשרדים של מוסד ציבורי.

הקמת מגרשי חנייה

בשל הגידול במספר כלי הרכב נוצר צורך במגרשי חנייה במרכזים של ערי הפיתוח. בכמה מרכזים כאלה הקים המשרד מגרשי חנייה, שאמנם משרתים את באי המרכז המסחרי, אך משתמשים בהם גם גורמים אחרים במרכז העיר שאינם קשורים לשיקום המרכז המסחרי. אף אחד מגורמים אלה לא נדרש להשתתף במימון הקמת מגרשי החנייה. להלן כמה דוגמאות:

(א) באופקים הוקם מגרש חנייה המשרת גם את הבאים למשרדי המועצה, לפארק, למתנ"ס ולאולם שמחות.

(ב) ביקנעם עילית משרת מגרש החנייה העליון שהמשרד הקים גם את כל מי שבא למועצה המקומית, לספרייה העירונית, למוסד ציבורי ולבנק, השוכנים במפלס העילי של הפרויקט.

(ג) מגרשי החנייה שבמועד הביקורת נבנו בנתיבות ישרתו גם את מי שיבואו למשרדי המועצה, למתנ"ס ולאולם שמחות.

(ד) בקריית שמונה לא ביצע המשרד שום עבודות שיקום. המשרד הקים מגרש חנייה גדול לכמה עשרות מכוניות, ומגרש זה משרת גם את הבאים לתחנת אגד, לקופת חולים ולתחנת מגן דוד אדום.



בשנים 1992 - 1993 התחייב משרד התעשייה והמסחר להוציא סכום של כ-20 מיליון ש"ח לשיקום מרכזים מסחריים באזורי פיתוח, עניין שלא זכה לתמיכת המשרד בשנים קודמות. המשרד לא עשה כדי לפתוח תכנית תקציב נפרדת לשיקום מרכזים מסחריים ובכך לא נתן גילוי נאות להוצאה זו. הוצאה זו נזקפה לתכנית התקציב "פיתוח אזורי תעשייה חדשים באזורי פיתוח" שאין קשר בינה לבין מרכזים מסחריים, ובכך פעל המשרד שלא על פי חוק התקציב. הביקורת העלתה, כי הקצאת הכספים לחלק מהיישובים לא התבססה על רמת האבטלה ביישוב. ההקצאה גם לא התבססה על בדיקה של צורכי כלל היישובים, מצב המרכזים המסחריים הקיימים בהם ותרומת שיפוץ המרכז להגברת פעילות המסחר ביישוב ולשיפור רמת התעסוקה. מהשיקום והשיפוצים נהנו גם גופים ציבוריים ופרטיים בלי שנדרשו להשתתף במימון.