

משרד הפיתוח

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת באגף הנגב והערבה; במכון הגיאולוגי; ביחידת המפקח על המכרות.

הפיקוח על המכרות

על פי פקודת המכרות, 1925, טעון ניצול מחצבים והפקת חומרי מחצבות הרשאה מטעם המפקח על המכרות. על פי סמכותו לפי הפקודה מינה שר הפיתוח מפקח על המכרות, שתפקידו, בין השאר, לתכנן פיתוח שטחי המחצבים והמחצבות בארץ ולהבטיח, שכריית מחצבים והפקת חומרי מחצבות ייעשו בהתאם להוראות החוק. הצווים והתקנות, שהוצאו והותקנו על פי הפקודה, קובעים את התנאים למתן היתר חיפוש, רשיון לניצול מחצבים ולהפקת חומרי מחצבות, רשיון לפתיחת מכרה או מחצבה, ואת שיעורי האגרות למיניהם ודמי התמלוגים, שעל מפעילי המכרות והמחצבות לשלם למדינה. לפי חוק נכסי המדינה, תשי"א—1951, רשאי המפקח להחכיר קרקע לכרייה לתקופה של שלוש שנים על דעת עצמו; חכירה לתקופה העולה על שלוש שנים אך לא על עשר שנים מחייבת הסכמת ועדת הכספים של הכנסת, ואילו חכירה לתקופה העולה על עשר שנים מחייבת הסכמת הכנסת. עם קבלת ההיתר או הרשיון על מקבלו לשלם אגרה. מלבד זאת משלם חוכר המכרה למפקח דמי חכירה בהתאם לשטח המכרה ותמלוגים בהתאם לכמויות התפוקה. דמי החכירה והתמלוגים על מחצבים, שנתקבלו בשנת 1961/62, הסתכמו, לפי רישומי משרד הפיתוח, בסך 24,000 ל"י. על תשלום דמי חכירה ותמלוגים במחצבות, שהן בבעלות המדינה, ראה גם דו"ח שנתי 12 (עמ' 132).

בחודשים אפריל ויוני 1962 נבדקו במשרד הפיתוח הפעולות של יחידת המפקח על המכרות.

מכרות

ביוני 1962 היו קיימים שמונה חוזים לכריית מחצבים — שניים עם חברת פוספטים בנגב בע"מ ושישה עם חברות שונות להפקת מלח.

(א) חברת מחצבי ישראל בע"מ מחזיקה בתמנע מאז שנת 1951 במכרה נחושת המשתרע על פני שטח של כ-5,000 דונם והפיקה ממנו בשנת 1960/61 כ-5,800 טון נחושת, ששוים 5 מליון ל"י בקירוב.

משרד מבקר המדינה פנה ביוני 1962 אל משרד הפיתוח והצביע על העובדה, שעוד לא נחתם חוזה עם חברת מחצבי ישראל על כריית נחושת בתמנע ושהחברה לא נדרשה לשלם, ואף לא שילמה, תשלום כלשהו בעד ניצול המכרה — לא אגרה, לא דמי חכירה ולא דמי תמלוגים.

משרד הפיתוח הסביר, שהחברה התחילה להפיק נחושת בהפקה מסחרית בשנת 1958 ולא הסכימה לאחר מכן לחתום על חוזה חכירה לתקופה של שלוש שנים בלבד, מאחר

שתקופה זו קצרה. מדי למפעל, שהפחת בו מחושב לתקופה העולה על 10 שנים. בספטמבר 1962 החליט משרד הפיתוח לפנות לכנסת בבקשה לאשר לחברה חוזה הכירה לתקופה של 25 עד 30 שנה וכתוצאה מזה הסכימה גם החברה לחתום בינתיים על חוזה לתקופה של שלוש שנים.

(ב) חברת הפוספטים מחזיקה ומפעילה באורון שבנגב מכרה לכריית פוספטים. על פי פקודת המכרות יש לשלם למפקח את דמי התמלוגים בסוף כל חצי שנה; אם הפיגור עולה על חודש ימים מתווסף קנס בשיעור של 15% מסכום הפיגור. החברה לא שילמה במועד את דמי התמלוגים בסך 23,000 ל"י, לשנת 1961/62, ורק בנובמבר 1962 שילמה 20,000 ל"י; גם בשנים קודמות שולמו דמי התמלוגים בפיגור של למעלה מחצי שנה. המשרד לא דאג לתשלום התמלוגים במועדם ולא חייב את החברה לשלם את הקנס. המשרד נימק זאת במצבה הכספי הקשה של החברה.

מחצבות

הרוצה להחזיק מחצבה חייב לקבל רשיון, שיש לחדשו כל שנה. ביוני 1962 היו במדינה 219 מחצבות מורשות. בהוצאת הרשיונות למחצבות מטפלים קציני המחוז של משרד הפנים בשם המפקח על המכרות ולפי הנחיותיו. לפני מתן הרשיון נדרשות חוות דעת מגורמים שונים וביניהם ממחלקת העתיקות של משרד החינוך והתרבות ומאגף התכנון של משרד הפנים. התיאום עם גורמים אלו בא כדי לשמור על שלימות פני השטח ולמנוע חבלה באתרים היסטוריים.

על המפקח לקיים פיקוח על המחצבות כדי למנוע חציבה ללא רשיון ולהבטיח מילוי התנאים הכלולים ברשיון. ביחידת פיקוח המכרות עבדו בעת הביקורת שלושה עובדים: המפקח על המכרות, מהנדס מכרות ועוזר למפקח. בדיקות מסורגות של פעולות המפקח העלו:

(א) לא עלה בידי יחידת הפיקוח למנוע חציבה בלתי חוקית: היו מחצבות, שלא קיבלו רשיון; היו מחצבות, שפעלו בלא לחדש את הרשיונות; והיו מחצבות, שפעלו מחוץ לשטח ההרשאה.

(ב) תקנות המכרות מחייבות את בעלי המחצבות להמציא למפקח דו"חות רבע שנתיים ולציין בהם את הפרטים על כמות החומר שנחצב ועל העבודה שהושקעה בהפקה. נקבע, שמספר ניכר של מחצבות אינן מגישות את הדו"חות כדרוש, והמפקח לא עשה צעדים כדי להניען למילוי ההוראות שבתקנות.

המכון הגיאולוגי

המכון הגיאולוגי, הפועל מאז שנת 1953 כיחידה מינהלית של משרד הפיתוח, עוסק במיפוי הגיאולוגי של שטח המדינה, בחקר בעיות גיאולוגיות ובבדיקות כימיות הקשורות בפיתוח אוצרות הטבע של המדינה. את המחקרים הגיאולוגיים והבדיקות הכימיות עורך המכון לפי יוזמתו שלו או על פי הזמנותיהם של מוסדות ממשלתיים, ציבוריים או פרטיים. למכון שבע מחלקות לתחומי מחקר שונים, שבמסגרתן פועלות שש מעבדות. בספטמבר 1962 העסיק המכון 91 עובדים, מהם 41 גיאולוגים וכימאים ו-50 עובדים טכניים ומינהליים.

תקציב המכון לשנת 1961/62 היה בסך 692,000 ל"י (לאחר שינויים), ואומדן ההכנסות מעבודות מוזמנות היה בסך 119,000 ל"י. ההוצאות למעשה בשנה האמורה הסתכמו ב-661,000 ל"י, מסכום זה כוסה על ידי הכנסות סך 113,000 ל"י. תקציב המכון לשנת 1962/63 מסתכם ב-744,000 ל"י; ואומדן ההכנסות מעבודות מוזמנות הוא בסך 144,000 ל"י. בספטמבר 1962 נערכה ביקורת על הפעולות הכספיות של המכון; ביקורת קודמת, שנערכה בשנת 1959, סוכמה בדו"ח השנתי 10 (עמ' 215).

הכנת תקציב ורישום ההוצאות

לקראת הדיונים על התקציב מכין המכון אומדן תקציבי לעבודות מחקר, שהוא מציע לבצען בשנת התקציב תוך פירוט ההוצאות המשוערות לכל פרויקט ופרוייקט. התקציב המאושר למכון נופל על פי רוב במידה לא קטנה מהצעת התקציב המקורית. כיוון שכך מן הצורך היה, שלאחר אישור התקציב תיקבע מדי שנה בשנה תכנית פעולות ערוכה לפי הסכומים, שיועדו לכל פרויקט או חלק ממנו; כמו כן מן הראוי היה, שההוצאות יירשמו לפי כל פרויקט ופרוייקט.

פרט לשנת 1960/61 לא נערכה תכנית עבודה למכון על בסיס התקציב המאושר. רישום ההוצאות התנהל לפי מערכת החשבונות התקציבית בלבד, שהיא ערוכה לפי מתכונת ארגונית, אך לא התנהל רישום, שישקף את ההוצאות על כל פרויקט ופרוייקט. בהעדר תכנית עבודה מוחתמת לתקציב המאושר ובהעדר רישום ההוצאות לפי פרויקטים קשה לקבוע, בכמה עלה כל מחקר ובאיזו מידה סטו ההוצאות בפועל מהאומדנים, שהוכנו לפני התחלת העבודה.

סדרי כספים

(א) החל משנת 1960 ערך המכון בשיתוף עם שלוש חברות הנפט, הפועלות במדינה, מחקרים מספר הקשורים בחיפוש נפט. בתוצאות מחקרים אלה מעוניין כל צד: המכון במילוי תפקידיו הממלכתיים, והחברות לצורך החלטותיהן העסקיות. נוסף על עובדי המכון גם עובדי חברות הנפט השתתפו במחקרים אלה, והם נעזרו בציוד ובחומרים השייכים בחלקם לחברות. השתתפות המכון במחקרים אלה בשנת 1961/62 ו-1962/63 הסתכמה בסך 27,000 ל"י בקירוב.

הביקורת העלתה, שלא נערך חוזה בין המכון לבין החברות, שיסדיר את העניינים הכספיים והמינהליים הכרוכים במחקרים המשותפים האלה, כגון משך המחקר; כוח האדם והציוד, ששני הצדדים יועידו לו; וחלוקת ההוצאות ביניהם.

(ב) המכון עוסק בין השאר תמורת תשלום בביצוע בדיקות כימיות לפי הזמנת גורמים שונים; בשנת 1961/62 ביצע המכון בדיקות בהיקף כספי של 4,500 ל"י בקירוב. התשלום בעד בדיקה נע בין 5 ל"י עד 14 ל"י לפי סוג הבדיקה. מאז שנת 1958 עד סוף מארס 1962 לא שינה המכון את התעריף לפיו גבה דמי בדיקה, על אף העלייה בעלויות הבדיקות. באפריל 1962 אמנם העלה המכון את המחיר בשיעור של 20%, אולם לא בדק מקודם, אם שיעור ההעלאה מכסה את העלייה בעלויות.

(ג) את הכספים בעד בדיקות, שהמכון עורך לגורמי חוץ תמורת תשלום, גובה אותו

עובד של המכון, שגם היה מנהל את החשבונות. הסדר זה נוגד את העקרונות של בידוק פינימי. הביקורת עמדה על הצורך להפריד בין שני תפקידים אלה.

מלאי וספרייה

סדרי הרישום והפיקוח על מלאי הציוד המדעי, הספרייה המדעית והציוד המשרדי לא היו תקינים.

בשש מעבדות המכון נמצא ציוד מדעי רב, שהמכון מעריכו כ-90,000 ל"י בקירוב; ציוד זה מאז רכישתו לא היה רשום בספרי המלאי של המכון ולא נערכה ספירת מלאי של הציוד הזה. שוברות הכנסה הוכנו רק לגבי הציוד, שנרכש החל מסוף שנת 1961. לא התנהל רישום מסודר של הציוד המשרדי הנמצא במכון.

הספרייה המדעית של המכון מכילה כ-50,000 ספרים. ספירת המלאי האחרונה בספרייה נעשתה בשנת 1955. לא היה פיקוח על השאלת ספרים מהספרייה ועל החזרתם, ואף לא התנהל רישום סדיר של הפרסומים, שהמכון מחליפם עם מוסדות אחרים בארץ ובחוץ לארץ.