

ממענקי מו"פ הניתנים מהקרן למחקר ולפיתוח והפרשה מקבילה באותו סכום מתקציב הפיתוח של המשרד. בשנת הכספים 1981 היה תקציב הקרן כ־9 מיליון שקל, בשנת 1982 כ־19 מיליון שקל, בשנת 1983 היה אומדן התקציב של הקרן 32 מיליון שקל.

הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

הנהלת הקרן אינה עורכת אומדן של הכנסות והוצאות הקרן לפני תחילת כל שנת כספים; עד למועד סיום הביקורת, ינואר 1984, לא הוכנו דו"חות כספיים מרשימים לשנות הכספים 1981 ו־1982. סכומים ניכרים מכספי הקרן הוצאו לא למטרות שלהן היא נועדה. על הוצאת סכומים אחרים, בעיקר למימון ההשתתפות בתערוכות וכירידיים, נתקבלו ההחלטות בהנהלת הקרן רק לאחר תחילת שנת הכספים ובמרבית המקרים רק בדיעבד.

לדעת הביקורת, על הנהלת המשרד והנהלת הקרן לבחון מפעם לפעם את דרך הקצאת כספי הקרן, והתועלת המופקת מהפעולות שהיא מממנת, ולפעול לכך שכל כספי הקרן יוצאו אך ורק למטרות שלהן נועדו. עוד על הנהלת הקרן לפעול לעריכת דו"חות כספיים ואומדני תקציב במועד.

ממצאי מעקב

מינהל הסחר הממשלתי — רכישת גרעינים

דו"ח שנתי 32, עמ' 477

ישראל מייבאת את רוב תצרוכת הגרעינים שלה מארצות הברית. רכישת הגרעינים שם נעשית באמצעות משלחת האספקה של ישראל, היושבת בניו־יורק. ההוצאה לרכישת גרעינים בשנת 1983 נאמדת בסכום של כ־400 מיליון דולר. מאז הקמת המשלחת היא רכשה סחורות בשווי מיליארדי דולרים. למרות היקף רכישותינו לא ערך מינהל הסחר הממשלתי (להלן — המינהל) מחקר הערכה מקיף על יעילות רכישותיה של המשלחת. היעילות של ביצוע הרכישות על ידי המשלחת באה לביטוי בקביעת עיתוי מתאים לכניסה לשוק כאשר ניתן להשיג את הסחורה במחיר הנמוך ביותר ככל האפשר. בעקבות הביקורת הקודמת נערך מינהל הסחר הממשלתי לביצוע בדיקה באמצעות מחשב, בדיקה שהעלתה יתרון מובהק לקניות אקראיות על פני קניות המשלחת.

מאז חודש יולי 1982 מתבצעת רכישת פולי סויה במתכונת נסיונית — הכמות המתוכננת לקניה מחולקת לשלוש מגות: מנה א' נקנית בהמישה מועדים שונים, בכל מועד כ־1/5 המנה, כאשר המועדים נקבעים על פי תאריכים מקריים שקובע מחשב. מנה ב' נקנית אף היא בהמישה מועדים שונים, אולם אלה נקבעים על פי שיקול דעתה של המשלחת. מנה ג' נקנית בבת אחת, אף זאת על פי שיקול דעתה של המשלחת. על פי התכנית יוסקו מסקנות מן הניסוי בסוף שנת 1984. עיתוי רכישות התיירס והסורגום נקבע על פי שיקול דעת המשלחת; אולם במגמה להוזיל את העלות הכוללת נערך, בדרך כלל, פיצול בין רכישת הסחורה עצמה לבין רכישת השירותים הנלווים כגון: הוצאות הובלה לנמל היצוא, טעינת האונייה, פחת, מימון. ברכישת החיטה לא חל שינוי.

מבדיקת הפרוטוקולים על תהליך לרכישת הגרעינים בדרך של מכרז, לשנת 1980, לא ניתן ללמוד על השיקולים שהינחו את המשלחת להוציא מכרז במועד שבו הוצא, בהעדר הסברים בכתב להחלטות שנתקבלו.

בדיקת הפרוטוקולים המתייחסים לשנת 1983 העלתה כי ברוב המקרים מנמקת ועדת המכרזים של המשלחת את שיקוליה לצאת למכרז במועד שבו בחרה. ההחלטות מבוססות, בדרך כלל, על הערכות המשלחת לגבי מגמות עתידיות בשוק הסחורות, ועל מידע מהבורסה.

לאחר השוואת ההצעות החליטה לעתים ועדת המכרזים, שיש מקום לנהל משא ומתן עם המציעים, כדי להוריד את המחיר. בבדיקה שנערכה באגף התקציבים, שהתייחסה לתקופה שבין תחילת דצמבר 1978 לתחילת פברואר 1981, והתבססה על בדיקת הפרוטוקולים של ועדת המכרזים של המשלחת, נמצא, שבשמונה מקרים לא נוהל משא ומתן עם בעל ההצעה הזולה ביותר, אלא עם ספק אחר וכתוצאה מכך הוא זכה במכרז. בפרוטוקול לא צוינו הנימוקים לדרך פעולה זו. לדעת הביקורת, אם מתנהל משא ומתן, יש להגיש הצעה נגדית קודם כל לבעל ההצעה הזולה ביותר ולאחר מכן לאלה שאחריו, על פי דירוג ההצעות, לפי המחירים הנקובים בהן.

בדיקה מסורגת של הפרוטוקולים לשנת 1983 העלתה שבכל המקרים שנבדקו, נוהל תחילה משא ומתן עם בעל ההצעה הזולה ביותר, ורק לאחר מכן עם מציעים נוספים.

המינהל הוא בבחינת לקוח של המשלחת המזמין אצלה את כמות הסחורה הדרושה לו, קובע את מועד הגעתה ארצה, וכן את מיפרט איכותה. על המשלחת לבצע את הרכישה במועד הנראה לה הטוב ביותר מבחינת התנאים בשוק, אך בלא חריגות מההזמנה שערך המינהל, שאותה ביסס על רמות מלאי, כושר אחסון, וצפיפות בנמל. בכמה מקרים לא ביצעה המשלחת במדויק את הזמנות המינהל ולא קיבלה את אישורו לשינויים.

לא הועלו מקרים נוספים, שבהם לא בוצעה הזמנת המינהל במדויק.

רכישת חיטה מקומית

בהסכם שחתם המינהל עם מגדלי החיטים לשנת התש"ם נקבע, שהמינהל ישלם במהלך מסירת החיטה מקדמות "לפי שער חליפין שיקבע בין הצדדים מפעם לפעם במשך הקציר". המינהל החליט, שלא על פי ההסכם, לשלם כל תשלום שיגיע לספקים לפני אוגוסט 1980 על פי שער החליפין היציג הידוע ביום התשלום, ולראות בו תשלום סופי.

בסוף עונת תש"ם ראה המינהל את תשלומיו כסופיים. לעומת זאת, דרשו הספקים שהוא יחשב את התמורה הסופית — לפי השער בסוף יולי — וממנה ינכה את המקדמות וישלם להם את היתרה. יתרה זו הגיעה באוגוסט 1980 ל-15 מיליון שקל בקירוב. בבירור המחלוקת בין המינהל לספקים, שהתקיים אצל הממונה על התקציבים שבאוצר, הוחלט שהמינהל ישלם יתרה זו במלואה ביום 1.11.80; המינהל שילם סכום זה במועדו. יוצא, שהמינהל שילם באורח שוטף בשקלים, סכום השווה לתמורה המלאה בדולרים, בגין החיטה שרכש, ולאחר מכן שילם הפרשי שער בגין התמורה בדולרים, שכבר שולמה במלואה.

בהסכם לרכישת יבול התש"ג, שנחתם בחדש אפריל 1983, נקבע שהמחיר הבסיסי יהיה 216 דולר לטון חיטים, שישולמו בשקלים 21 ימים לאחר המועד שבו התקבל המשלוח, לפי שער החליפין היציג של השקל ביחס לדולר ביום שקדם ליום הגשת התשובה. לתשלום השבועי האחרון בתקופת הקציר יתוסף סכום של אחד ורבע פרומיל על כל הסכומים ששולמו בשקלים עד לאותו מועד. לא שולמו מקדמות למגדלי החיטים.

בהסכם שבין המינהל ומשרד האוצר לבין המגדלים נקבע, שהמחיר שישולם למגדלים תמורת החיטה יהיה המחיר החליפי של חיטה, שהמינהל מייבא מארצות הברית. המינהל קבע את מחיר החיטה על בסיס שלושה מהמרכיבים של עלות חיטה מיובאת. משרד מבקר המדינה הצביע בפני המינהל, כי כדי לחשב את המחיר החליפי של היבוא יש להשוות את מחיר החיטה המקומית למחיר חיטה מיובאת בפתח היציאה של ממוגרת השינוע שבנמל, ולפיכך על המינהל להכליל את מרכיבי העלות: ביטוח ימי, הוצאות מימון, הוצאות בנקאיות, דמי רציף ופריקה בחישוב המחיר החליפי.

לנוכח ממצאי הביקורת, המליצה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בסיכומיה והצעותיה, כפי שאושרו במליאת הכנסת, שהמחיר שייקבע לרכישת חיטה מקומית לא יהיה קטן מסכום כל המרכיבים של עלות חיטה מייבוא באותה איכות.

בחודש מארס 1983 חתם המשרד עם נציג ארגון מגדלי הפלחה על זכרון דברים להסדר רב שנתי בדבר מחיר חיטה מקומית. לפי הסדר זה המחיר הבסיסי לחקלאים יקבע על פי המחיר הגבוה, מן השניים: א. המחיר החילופי של החיטה, כלומר מחירה בבורסה שבארצות

הברית לרבות פרמיה ממוצעת והוצאות הובלה; ב. מחיר מינימום שיקבע במשאל ומתן. לשנת 1983 נקבע מחיר מינימום בסך של 216 דולר לטון. מנתונים של המינהל עולה, שהמחיר החילופי של החיטה הגיע ל-202 דולר לטון, כלומר הפרש של 14 דולר לטון בין המחיר החילופי לבין המחיר ששולם בפועל, ולפיכך שולם לחקלאים מחיר המינימום שהיה כאמור 216 דולר לטון.

תמיכות ללחם

דו"ח שנתי 32, עמ' 487

הממשלה קובעת מחירים מירביים, מוזלים, ללחם ומשלמת תמיכה למאפיות בסכום ההפרש שבין עלות הייצור, לרבות הוצאות מימון ורווח (להלן — עלות הייצור הכוללת) לבין המחיר המירבי. עד לאמצע יולי 1980 חושב סכום התמיכה, שניתן לכל מאפיה, לפי תצורות הקמח שלה כפי שדיווחה המאפיה למשרד התעשייה והמסחר (להלן — המשרד). באמצע יולי 1980 שינה המשרד את השיטה והתמיכה ניתנת לשלושה סוגי לחם בלבד: לחם לבן, במשקל 750 גר', לחם אחיד במשקל 750 גר' וחלות במשקל 500 גר'. בכל חודש מחושבת עלות הייצור הכוללת של כל אחד מסוגי הלחם הנתמכים. סכום התמיכה לככר לחם מסוג מסוים הוא ההפרש שבין עלות ייצורו הכוללת לבין מחיר המכירה שלו בשערי המאפיה. כבסיס לקביעת עלות הייצור שימשו הנתונים שנאספו בסקר המאפיות משנת 1978. על סמך נתוני הסקר נקבעה ההוצאה לכל אחד ממרכיבי הייצור, ובעיקר קמח ושכר עבודה.

הביקורת העלתה, שעם הנהגת השיטה החדשה עודכנה ההוצאה רק לגבי מחיריהם של מרכיבי הייצור אך לא לגבי הכמות הנצרכת נהם, שנשארה זהה לזו, שנקבעה בסקר שנערך כאשר למאפיות היה תמריץ לדווח על תצורות קמח גדולה מהדרוש. עוד קבעה הביקורת, שיש חשיבות מרובה לקביעה מדויקת של עלויות הייצור, במיוחד בהתחשב בהתפתחות הניכרת שחלה בענף מאז 1978 והמעבר ממאפיות קטנות לגדולות ומשוכללות. בעקבות ממצאי הביקורת פרסם המשרד, בתחילת שנת 1982, מכרז לעריכת סקר חדש בענף, שממצאיו ישמשו בסיס לחישוב עלות הייצור של הלחם.

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה כפי שאושרו במליאת הכנסת קראה הוועדה למשרד לסיים את הסקר בהקדם, כדי שיהא ניתן לקבוע במדויק ובאורח עדכני את עלות הייצור של הלחם הנתמך לסוגיו והתפלגות העלות בין גורמי הייצור.

הסקר הסתיים בסוף נובמבר 1982. נציגי המשרד ונציגי בעלי המאפיות הטילו ספק באמינות ממצאיו באשר להוצאות על שכר עבודה וכמויות הקמח הדרושות לייצור. בינואר 1983 עודכנה ההוצאה, על כל אחד ממרכיבי הייצור בעלות ייצור הלחם כאשר ההוצאה על שכר עבודה וקמח נקבעה, בהסכמת המשרד והמאפיות, שלא בהתאם לממצאי הסקר.

באפריל 1983 פורסם מכרז לעריכת סקר חדש שעתה הוחל בעריכתו. הוקמה ועדת היגוי, שחברים בה נציגי המשרד ונציגים של בעלי המאפיות, והוטל עליה ללוות את הסקר בכל שלבי עריכתו.

מן הדו"חות שצירפו המאפיות לבקשותיהן לתמיכה מהמשרד בתקופה יולי — דצמבר 1980 עולה, שמאז הנהגת שיטת התמיכות החדשה, חל שינוי בהרכבו של סל סוגי הלחם ששיווקו המאפיות, ועלה חלקם בסל של הסוגים הנתמכים. המשרד לא בדק כלל את דו"חות המאפיות בתקופה שבין יולי 1980 למאוס 1981. תשלום התמיכות באותה תקופה בוצע בהתאם לחשבונות שהגישו המאפיות. רק ביולי 1981 מונו שני רואה חשבון לבדוק את נכונות הדו"חות של המאפיות.

עד אמצע דצמבר 1981 הגישו רואי החשבון למשרד דו"חות על שלוש מאפיות בלבד. מהדו"חות עלה, שאין למעשה אפשרות לערוך, במצב הקיים, ביקורת יעילה על דו"חות המאפיות מנימוקים אלה: (1) רבות מן המאפיות משווקות כ-30%—60% של הלחם באמצעות מחלקים, שהם לעתים בעלי המאפיות, ולעתים עובדים קבועים בהן. המאפיות הנפיקו חשבוניות מס שבועיות או יומיות למחלקים ולא להן מן הקמעונאים שדרשו חשבוניות. החשבוניות לקמעונאים לא נרשמו בספר החשבונות של המאפיה ולא היתה אפשרות של

פיקוח על דו"חות המאפיות בדרך של השוואה בין כמויות הלחם ששווקו לקמעונאים, לבין כמויות הלחם, שעליהם דיווחו המאפיות למשרד; (2) שיטת הרישום של שיווק הלחם מנעה גם אפשרות של עריכת ביקורת פיסית אצל המחלקים והקמעונאים, כדי להשוות בין כמויות הלחם שהם שיווקו בפועל, לבין אלה, שנרשמו בחשבוניות שהנפיקו המאפיות למחלקים; (3) כמה מן המאפיות שיווקו לחם ישירות לצרכנים, דבר שלא איפשר ביקורת יעילה על כמות הלחם שנמכרה בדרך זו.

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה כפי שאושרו במליאת הכנסת דרשה הוועדה מהמשרד לבדוק, באורח שיטתי ורצוף את דו"חות המאפיות, כדי להבטיח שהתמיכה תשולם רק לזכאים ובהיקף הדרוש.

מאז יולי 1981 מעסיק המשרד, ברציפות, רואי חשבון העורכים ביקורות שוטפות במאפיות. הם בודקים את הבקשות של המאפיות לתמיכה, לעתים מזומנות. כשמתעורר צורך נערכות גם ביקורות מיוחדות.

במאי 1983 הוצאו הוראות חדשות למאפיות בדבר ניהול הספרים והפרטים שיש לדווח עליהם למשרד, לביסוס הבקשה לתשלום התמיכה. בין השאר נקבע, שהדו"ח חייב להתבסס על חשבונית מס, שהוציאה המאפיה ללקוח (ולא למחלקי הלחם). בגלל התנגדותם של האופים עדיין לא יושמו ההוראות החדשות ומתנהל אתם משא ומתן על יישומן. כן נערכים דיונים עם שלטונות מס הכנסה והמכס כדי לתאם בין שיטת ניהול הספרים הנדרשת מהמאפיות לצורך תשלום התמיכה ללחם, לבין זו הנדרשת לענין מס הכנסה ומס ערך מוסף.