

פעולות ביקורת

במינהל למחקר ופיתוח תעשייתי נערכה ביקורת על הליכי האישור של תכניות מחקר ופיתוח למפעלים גדולים, ועל סדרי התשלום של מענקים לאותן תכניות.

נבדקו סדרי מינהל כוח אדם במשרד ובנציבות שירות המדינה. הביקורת התמקדה בשילוב נציגים חוזרים מחו"ל בעבודת המשרד, העסקת עובדים בלשכת השר, ותנאי פרישה של עובדים.

במחלקת המחשוב של המשרד נבדקה הרכישה של מערכת ענ"א והפעלתה בנציגויות המשרד בניו יורק.

במרכז ההשקעות נבדקו אישורים להשקעות בבניינים תעשייתיים.

סיוע למפעלים במחקר ופיתוח

ריכוז ממצאים

המדינה מעניקה סיוע לתכניות מו"פ על פי החוק לעידוד מחקר ופיתוח. לשם ביצוע החוק, הוקם המינהל למחקר ולפיתוח תעשייתי, ואלה רשויותיו: ראש המינהל; ועדת מחקר; מועצת המינהל. המדען הראשי שבמשרד התעשייה והמסחר הוא ראש המינהל ויו"ר ועדת המחקר. עיקר תפקידה של הוועדה הוא לאשר תכניות מו"פ. ראש המינהל ממונה על ביצוע החלטות הוועדה ופועל בשמה.

בשנת 1985 לא מינו השרים חברים למועצת המינהל, לוועדת מחקר ולוועדת ערר. ועדת המחקר הקודמת המשיכה בפעולתה. בשנים שלאחר מכן נעשו המינויים בדיעבד, כתוצאה מכך היו תקופות ארוכות שבהן פעלו הוועדות בלי מינוי תקף.

ועדת המחקר לא קבעה סדרים לדיוניה ולעבודתה.

תכניות מו"פ אושרו בדיעבד לאחר תום תקופת המו"פ, כתוצאה מכך נקבעו תקציבי המחקר בדיעבד בהתאם להוצאות בפועל. וועדת המחקר לא הייתה שותפה בקביעתם.

המינהל הוציא כתב אישור אחד לכמה תכניות; כתוצאה מכך ניתנו אישורים לשינויים בתקציב המחקר של תכניות על ידי הבודק המקצועי ולא על ידי ועדת המחקר, כדרישת החוק.

נמצאו מקרים שבהם היה ידוע למינהל שתכניות מחקר קיבלו סיוע ממשרדי ממשלה אחרים. המינהל לא הביא את המידע לידיעת ועדת המחקר וזו אישרה את תכניות המחקר בניגוד לקביעת החוק.

ועדת המחקר אישרה לתכניות מחקר מענק בשיעורים שונים מאלה הקבועים בתוספת לחוק.

כמה תכניות מחקר אושרו שלא כחוק בלא בדיקת בודק מקצועי. לגבי תכניות אחרות, לא בדק המינהל אם אפשר יהיה לייצא את המוצרים שיפותחו כתוצאה מהמו"פ.

נמצאו מקרים שבהם המינהל לא העביר לאישור ועדת המחקר הסכמים שנכרתו בין המפעלים המפתחים בארץ למפעלים בחו"ל, להעברת ידע וייצור משותף של מוצרים שהם תוצאת המו"פ הנתמך בידו.

המינהל אישר תשלומים בשיעור 33.3% משכר העבודה לכיסוי הוצאות סוציאליות, גם כאשר בפועל היו הוצאות המפתחים נמוכות יותר.

בנהלים נקבע, שתשלומים שוטפים בגין מענק לא יעלו על 90% מההוצאה המאושרת. הביקורת העלתה, כי במקרים אחדים אישר המינהל תשלומים בשיעורים גבוהים יותר.

עד מועד סיום הביקורת, אף כי עברו כשנתיים ממועד סיום ביצוע תכניות המחקר, לא הסתיימה ההתחשבות עם כמה מן המפעלים.

במקרים שבהם נמצא כי המפתחים קיבלו תשלומי יתר בגין מענק, הם לא חויבו להחזירם בתוספת הפרשי הצמדה ורביית מיום התשלום האחרון.



1. המדינה מסייעת למחקר ולפיתוח התעשייתי (להלן - מו"פ) לשם פיתוחה של תעשיית היצוא של מוצרים עתירי ידע ויצירת מקומות עבודה לקליטת כוח אדם מדעי וטכנולוגי. העידוד ניתן, בין השאר, בדרך של הענקת מענקים או הלוואות (להלן - הטבות) על פי החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק המו"פ). ההטבות ניתנות לתכניות מו"פ שאושרו בידי ועדת מחקר. לשם ביצוע החוק הוקם המינהל למחקר ולפיתוח תעשייתי (להלן - המינהל). אלה רשויות המינהל: ראש המינהל; ועדת מחקר; (להלן - הוועדה); מועצת המינהל. המדען הראשי שבמשרד המסחר והתעשייה (להלן - המדען) הוא ראש המינהל, ובתוקף תפקידו הוא חבר ויושב ראש הוועדה. בוועדה חברים ארבעה נציגי משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). שממנה שר התעשייה והמסחר; שני נציגי משרד האוצר שממנה שר האוצר; ושלושה נציגי ציבור שממנים שני השרים, ובלבד ששניים מהם יהיו מקרב התעשיינים. ראש המינהל מופקד על ביצוע החלטות הוועדה והמועצה ופועל בשמן. עיקר תפקידה של הוועדה הוא להחליט בדבר מתן אישור לתכניות מו"פ במסגרת תקציב המדינה; לקבוע סדרים ומועדים להגשת בקשות לאישור תכנית ולקבוע תנאים למתן הטבות. תפקידה העיקרי של המועצה הוא לקבוע יעדים לאומיים לקידום המחקר והפיתוח. לפני תחילת החוק ניתנו ההטבות מהקרן למחקר ולפיתוח תעשייתי שליד המשרד.

הסיוע למו"פ ניתן אם, לדעת הוועדה, נתקיימו כל התנאים האלה: תוצאותיו עשויות להביא לייצורו של מוצר תעשייתי חדש, או לשפר איכות של מוצר קיים, או לפיתוח תהליך חדש בייצור של מוצר תעשייתי; המוצר או התהליך שיפותחו מיועדים לייצוא או לשמש תחליף יבוא; פיתוחם כדאי מבחינה כלכלית; תכנית המחקר סבירה מבחינה טכנולוגית ומבחינה של הקצאת משאבים למו"פ.

על פי התוספת לחוק, שיעור המענק הרגיל הוא 50% מהוצאות המו"פ, למעט המקרים האלה: חברה מתחילה זכאית למענק בשיעור 66% מהוצאות המו"פ עד לסכום של 150,000 דולר, ומענק בשיעור 50% על ההוצאות שמעבר לסכום זה; תכנית המבוצעת באזור פיתוח א' ומבצעה גרים באותו מקום זכאית למענק בשיעור 60% מההוצאות; מו"פ שמטרתו פיתוח מוצרים לשימוש צבאי, או שיפור במוצר שפותח בסיוע כספי מהמדינה וכן פיתוח תוכנה מהשנה השנייה ואילך לביצוע המחקר זכאים למענק בשיעור 30% מכלל ההוצאות. בספטמבר 1989, שונתה התוספת לחוק והיא הוחלה על התקופה אפריל 1989 - מארס 1990. בתוספת החדשה נקבע, כי לתכניות שהיו זכאיות למענקים בשיעור 50% או 30% ניתן מענק נוסף בשיעור של 10% אם יעמדו בתנאים מסוימים.

2. חלק גדול והולך מתקציבי המו"פ של המשרד הוקצה מדי שנה למפעלים גדולים. כדי לאפשר למפעלים אלה להמשיך ולבצע מו"פ בלי לנגוס בתקציב המו"פ של המשרד, חוקק בשנת 1983 חוק מס הכנסה (הטבות להשקעות בניירות ערך שתמורתם נועדה למחקר מדעי), התשמ"ג-1983. החוק התייר למפעלים, שהיקף השקעתם במו"פ והיצוא הנובע ממנו גדולים במיוחד (להלן - חברות גדולות), להנפיק ניירות ערך לציבור ולהשתמש בתמורה לביצוע מו"פ. כדי לעודד את הציבור לרכוש את המניות שהונפקו במסגרת החוק, נקבע בו כי לרוכש יותר להפחית מהכנסתו החייבת במס את הוצאותיו על רכישת הניירות בשנה שבה הן הוצאו (חוק זה מכונה "חוק אלסינט").

לקראת שנת הכספים 1986 החליטו המשרד ומשרד האוצר להקפיא את הפעלת החוק, עקב ניצולן של הטבות המס שניתנו לפיו, שלא למטרות שאליהן כיוונו יוזמיו. כן הוחלט להקצות לחברות הגדולות תקציב מיוחד במסגרת תקציב המו"פ של המשרד. עוד הוחלט, שהענקת המענקים האמורים תהיה כפופה לכל הכללים, התנאים והמגבלות החלים על מתן מענקי מו"פ על פי חוק המו"פ, וכי כל אמות המידה שקבע המינהל לאישור ולתשלום מענקי מחקר יחולו גם על המסגרת החדשה.

באוגוסט 1986, בישיבה משותפת של נציגי האוצר והמינהל, הוחלט להקצות 35 מיליון דולר למתן מענקי מו"פ למפעלים שהיו זכאים לגייס הון על פי חוק אלסינט. באותה ישיבה הוחלט גם על חלוקה ראשונית של התקציב בין החברות, אגב התחשבות בגורמים הללו: מספר העובדים שמעסיקה כל אחת מן החברות בארץ, היצוא שלה בשנים 1984 ו-1985, וההיקף הכולל של תכניות המו"פ של כל חברה. ההקצאה הסופית לכל חברה בוצעה, כפי שנקבע בחוק, בידי הוועדה.

החברות הגדולות מבצעות מו"פ בהיקף גדול, ובדיקת תכניות המו"פ שלהן נמשכת זמן רב. כדי לא לעכב את התשלומים לחברות אלה עד קבלת האישורים מהוועדה החליטו המינהל ומשרד האוצר להעביר להן במשך חמשת חודשי השנה הראשונים מקדמות על חשבון הוצאותיהן: תשלום ראשון עם הודעת החברה על התחלת המו"פ, וארבעה תשלומים נוספים שווים מדי חודש בחודשו. כדי לקבל כל אחד מארבעת התשלומים שלאחר התשלום הראשון, על החברה להמציא למינהל דו"ח על הוצאותיה המצטברות על ביצוע המו"פ (להלן - דו"ח ביצוע תקופתי). עוד נקבע, שסך כל המקדמות לא יעלה על 40% מההוצאות המצטברות כפי שדיווחו החברות. תשלומים שוטפים בגין יתרת המענק מועברים על פי דו"חות ביצוע תקופתיים שמגישה החברה, ושיעור המענק מחושב בהתאם לשיעור המענק שקבעה הוועדה לכל אחת מתכניות המו"פ. לשם קבלת התשלום הסופי, על החברה להגיש דו"ח ביצוע תקציב סופי הנבדק בידי רואה חשבון מטעם המינהל.

3. להלן טבלה המפרטת את תקציב המו"פ וביצועו בשנות הכספים 1986 - 1989 (באלפי ש"ח), במחירים שוטפים ובמחירים קבועים של שנת הכספים 1988, והסכומים שהוקצו ממנו לחברות הגדולות:

שנה	מזה לחברות גדולות				ס"ה למו"פ			
	הוצאה בפועל		תקציב		הוצאה בפועל		תקציב	
	במחירים קבועים	במחירים שוטפים	במחירים קבועים	במחירים שוטפים	במחירים קבועים	במחירים שוטפים	במחירים קבועים	במחירים שוטפים
1986	64351	47977	79820	57632	131710	95057	145261	104882
1987	49729	44657	73127	62275	131900	113398	159778	136067
1988	52463	53367	57000	57000	151531	152981	163350	163350
1989				42000				145500

4. בחודשים מאי - אוגוסט 1989 בדק משרד מבקר המדינה במינהל את הליכי האישור של תכניות המו"פ של שש חברות גדולות ותשלום המענקים בגינן. בדיקות משלימות נערכו במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

אישור תכניות המו"פ בוועדה והוצאת כתב אישור

על פי חוק המו"פ, יזם המבקש אישור לתכנית יגיש לוועדה תיאור מפורט של התכנית שבדעתו לבצע, בצירוף הפרטים האלה: ההשקעה הנדרשת והמקורות למימונה; סקירה על הידע הקיים בנושא והיכולת להשיגו; תיאור של מהות החדשנות של המוצר שיפותח ויתרונותיו על מוצרים אחרים; פרטים בדבר הדרך שבה ייוצר המוצר שיפותח; פרטים על בעלי זכויות בידע, בייצור או בשיווק; סקירה בדבר היכולת לשווק את המוצר וכל חומר אחר שיידרש לוועדה לשם בחינת התכנית. התכנית נבדקת בידי בודק מקצועי, בתחום הטכנולוגי המתאים, שהסמיך לכך המינהל (להלן - הבודק). הבודק בוחן את סיכויי הצלחת המו"פ, החידוש שבו, סיכויי השיווק של המוצר, וכן ממליץ על היקף התקציב וחלוקתו לסעיפי הוצאה (כגון, שכר עבודה וחומרים). הבקשה לאישור תכנית וחוות דעת הבודק מובאות לדיון בוועדה. הוועדה מאשרת תכנית, רק אם ראתה שעל פי חוות הדעת יש סיכוי סביר לפתח מוצר יצוא חדש. משאשרה הוועדה תכנית, או חלק ממנה (להלן - תכנית), מוציא המינהל לחברה אישור בכתב הקובע את התקציב והמענק המאושרים לתכנית, לתקופה שאושרה לביצוע המו"פ. לכתב האישור מצורף נספח המפרט את התקציב המאושר על סעיפיו וכן כתב התחייבות שבו מתחייבת החברה על תנאים נוספים שאינם כלולים בחוק המו"פ.

אם הוועדה אינה מאשרת תכנית מו"פ או חלק ממנה, על ראש המינהל להודיע למבקש ולמסור לו בכתב את הנימוקים, בתוך 15 יום מיום קבלת ההחלטה. מי שרואה את עצמו נפגע מהחלטת הוועדה רשאי לערור על ההחלטה לפני ועדת ערר בתוך 45 ימים מקבלת ההחלטה. את ועדת הערר ממנים שר האוצר ושר התעשייה והמסחר, והיא מונה חמישה מביני חברי המועצה שאינם חברי הוועדה, בהם שלושה מקרב עובדי המדינה ושניים מקרב הציבור.

מינוי ועדות

1. חוק המו"פ נכנס לתוקפו בינואר 1985, ובאותה שנה לא מינו השרים את חברי מועצת המינהל, הוועדה וועדת ערר. הוועדה שפעלה קודם לכן הוחלפה במועצה המינהלית באותה שנה. באוגוסט 1986 מינו השרים חברים לשלושת הגופים האמורים. המינויים היו לתקופה ינאר - דצמבר אותה שנה. בינואר 1988 הוארכו המינויים למפרע לתקופה שמינואר 1987 עד פברואר 1988, ומאותו מועד הוארכו המינויים עד מאי 1991.

מהאמור לעיל יוצא, שבשנת 1985 אושרו מענקי מחקר על ידי ועדה שלא מונתה כדין. בשנים 1986 ו-1987 נעשו מינויי הוועדות בדיעבד, והיו תקופות ארוכות שבהן פעלו הוועדות בלי מינוי תקף, דבר שאינו תקין.

2. על פי החוק, הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ועבודתה ככל שלא נקבעו בתקנות.

עד למועד הביקורת נקבעו סדרים חלקיים בלבד לדיוניה ולעבודתה של הוועדה. לדעת הביקורת מן הראוי, שהוועדה תקבע כללים מפורטים לעניין סדרי דיוניה ותפרסם אותם ברשומות.

עוד העלתה הביקורת, שנציגי הציבור לא השתתפו בכמה מדיוני הוועדה. מאחר שלא נקבעו, כאמור, סדרים לדיוניה, ולא כללים בדבר חובת השתתפותם של החברים בישיבותיה, לא הוחלפו חברי ועדה שנעדרו דרך קבע מישיבותיה.

אישור תכניות מו"פ בדיעבד

אישורה של תכנית מחקר והתקציב הדרוש לביצועה, מן הראוי שייעשו לפני תחילת ביצוע המחקר או בראשיתו, כדי שהוועדה תוכל לבחון את מהות המחקר ואופיו, את התקציב לביצועו ואת חלוקת התקציב לסעיפיו. הביקורת העלתה כמה מקרים, שהוועדה דנה בתכניות מו"פ ואישרה את ביצוען זמן רב לאחר סיום המו"פ, ובדרך כלל היא אישרה בדיעבד את ההוצאות שהוציא המפעל בפועל. לדוגמה:

חברה א' הגישה, באפריל 1986, בקשה לאישור תכניות מחקר שיבוצעו מיולי אותה שנה עד יוני 1987 בעלות כוללת של 50 מיליון דולר. באוקטובר 1986 הגישה החברה בקשה מפורטת יותר ובה סיווגה את המחקרים לפי סדרי עדיפות, וכן ביקשה תקציב גדול יותר בסכום כולל של כ-57 מיליון דולר.

בפברואר 1987 אישרה הוועדה לחברה ביצוע 37 תכניות מחקר בתקציב כולל של 28 מיליון דולר ובמענק של כ-10.1 מיליון דולר. ביוני אותה שנה היא אישרה עוד 17 תכניות מחקר בתקציב של כ-3.9 מיליון דולר ובמענק של 1.3 מיליון דולר בקירוב.

בנובמבר 1988 סיכם רואה החשבון מטעם המינהל את תוצאות הבדיקה של דו"ח ביצוע התקציב שהגישה החברה. רואה החשבון מצא, כי הוצאות החברה על ביצוע המחקרים שאושרו הסתכמו ב-38.128 מיליון דולר, כ-6 מיליון דולר יותר מהתקציב שאושר בוועדה. רק במאי 1989, כ-20 חודשים לאחר תום תקופת המחקר, דנה הוועדה פעם נוספת בתכניות המחקר של החברה ואישרה למפרע את הגדלת התקציב לביצוע התכניות לסכום של 38,128 מיליון דולר, שהוציאה החברה בפועל, ואת המענק לסכום של 12.8 מיליון דולר בקירוב.

מהאמור לעיל יוצא, שתקציב תכניות המו"פ של החברה אושר בדיעבד על פי הסכומים שהוצאו בפועל.

בדצמבר 1986 העביר משרד האוצר למינהל סכום של 2.5 מיליון דולר כתשלום נוסף לחברה. במועד העברת הכספים לא פירט האוצר את מטרת ההעברה. רק חצי שנה לאחר מכן נקבע, שהסכום נועד לכיסוי הוצאות תקורה לתקופה אפריל 1984 - יוני 1986, שבה מומן תקציב המו"פ של החברה מהנפקות לציבור לפי חוק אלסינט. יצוין, שבתקופת ההנפקות אישר המינהל לכל החברות, לרבות חברה א', הוצאות תקורה בשיעור של 30% מההוצאות על שכר עבודה כולל הוצאות סוציאליות. התשלום הנוסף בגין הוצאות התקורה העלה את שיעור ההוצאות האלה שאושרו לתשלום לחברה א' ל-40% מההוצאות על שכר עבודה (עוד דוגמה ראה חברה ד' להלן).

כתב אישור לכמה תכניות

החוק מגדיר "תכנית" כתכנית שנתית או רב שנתית למו"פ שכתוצאה ממנה ימצאו הידע, התהליכים או השיטות לייצור מוצר חדש או לשיפור מהותי במוצר קיים או לפיתוח תהליך קיים או לשיפור מהותי בתהליך קיים. סעיף 17(ג) לחוק קובע: אישרה הוועדה תכנית או חלק ממנה יינתן על כך אישור בכתב חתום בידי ראש המינהל. עוד נקבע בחוק, כי שינוי בתוכן המחקר או בהיקף ההוצאות של תכנית מאושרת טעון אישור הוועדה. שינוי בהרכב הפנימי של ההוצאות, שאינו כרוך בחריגה מסך כל ההוצאה שאושרה לתכנית, טעון המלצת הבודק המקצועי ואישור המינהל.

הביקורת העלתה, כי לחברות הגדולות, למעט אחת, הוצא בשנת הכספים 1986 כתב אישור כולל אחד לכל תכניות המו"פ שאושרו להן באותה שנה. רבות מן החברות ביקשו בתום שנת המו"פ להעביר תקציבים מתכנית מחקר אחת לאחרת, וקיבלו לכך אישור בדיעבד מהבודק המקצועי. בדרך זו אישר המינהל לחברות להגדיל את ההשקעה בתכנית מו"פ אחת על חשבון אחרת בלא לקבל את אישור הוועדה כנדרש בחוק.

יוצא אפוא, שאת תקציב המחקר לכל תכנית לא הוועדה קבעה, אלא המפעל עצמו, באישור הבודק המקצועי, ובדיעבד בהתאם להוצאות על הביצוע בפועל.

סיוע ממשלתי נוסף למו"פ

החוק קובע, כי הוועדה לא תאשר תכנית אם המבקש יקבל בגינה סיוע בדרך של מענק מהממשלה או מאחר, על פי דין או בדרך אחרת, שלא לפי הוראות החוק. הביקורת העלתה, כי המינהל לא העביר לוועדה מידע שהיה ביזו על מימון שנתן משהב"ט לתכניות מחקר, והוועדה אישרה תכניות שקיבלו סיוע כזה, או שלא ביטלה את האישור שניתן להן.

1. חברה ב' הגישה ביולי 1986 לאישור הוועדה שש תכניות מו"פ בתחום הצבאי, אשר לביצוען נדרש תקציב כולל של 18.5 מיליון דולר. באוגוסט אותה שנה נחתם הסכם בין המינהל לחברה, ולפיו ישלם לה המינהל מקדמה בסך של 3,125,000 ש"ח בחמישה תשלומים חודשיים. בסוף אותו חודש הודיעה החברה על התחלת העבודה במו"פ והמינהל שילם לה תשלום ראשון בסך של 625,000 ש"ח, על חשבון מקדמה. בדצמבר הגישה החברה דו"ח ביצוע תקופתי לחודשים ספטמבר - נובמבר 1986, וממנו עולה, כי משהב"ט מימן באותה תקופה כ-29% מהוצאות המחקרים.

אף כי השתתפות משהב"ט במימון הייתה ידועה למינהל, לא הועבר מידע זה לוועדה בדונה באישור התכניות, והיא אישרה אותן בפברואר 1987 בתקציב של 12.5 מיליון דולר, ובמענק בשיעור של 30%. תקופת המחקר נקבעה ל-1.9.86 עד 31.8.87.

החברה המשיכה להגיש למינהל דו"חות ביצוע תקופתיים על הוצאותיה. מהדו"חות המצטברים שהגישה לתקופה ספטמבר 1986 - מארס 1987 עולה, כי הוצאות החברה הסתכמו ב-12.5 מיליון דולר, ומהן כ-5.1 מיליון דולר (כ-41%) מומנו על ידי משהב"ט. המינהל לא פעל לביטול כתב האישור שניתן לחברה או לגביית המקדמות שקיבלה או חלק מהן. רק בינואר 1988, בעקבות בדיקת דו"ח הביצוע הסופי, על ידי רואה החשבון מטעם המינהל, שהסב את תשומת לב המינהל למימון על ידי משהב"ט, הקפיא המינהל את התשלומים לחברה ופנה ליועץ המשפטי של המשרד כדי שיבדוק ויחווה את דעתו כיצד לנהוג במענקים שהועברו לחברה.

ביוני אותה שנה הודיע המדען הראשי לחברה, כי לפי חוות הדעת של היועץ המשפטי של המשרד עליה להפריד בין תחומי המחקר, בכל תכנית שאושרה, שעבורם קיבלה תמיכה של משהב"ט לבין אלה שמימנה במלואם בעצמה. מענקים מתקציב המשרד יינתנו לה רק לתחומי המחקר שבעבורם לא קיבלה תמיכה ממקור אחר. עד מועד סיום הביקורת, ינואר 1990, לא הסתיים הטיפול בנושא.

2. חברה ג' הגישה בדצמבר 1986 בקשה לביצוע 18 תכניות מו"פ בתחום הצבאי בתקציב כולל של כ-8 מיליון דולר. באותו חודש חתמו המינהל והחברה על הסכם שלפיו תשולם לה מקדמה בסכום של 1.5 מיליון ש"ח בחמישה תשלומים שווים.

הבודקת המקצועית המליצה לאשר את הבקשה, אולם ציינה, שקיימת אפשרות שכמה מהתכניות הכלולות בה יקבלו סיוע משהב"ט או מלקוח אחר. המינהל הביא את הבקשה לאישור הוועדה, בלא שקודם לכן נבדקה סוגיית המימון על ידי הגורמים האחרים.

במארס 1987 אישרה הוועדה את בקשת החברה בתקציב כולל של 7.75 מיליון דולר (12.8 מיליון ש"ח) והוצא לה כתב אישור לתקופה דצמבר 1986 - נובמבר 1987. בכתב האישור נקבע, כי לביצוע כל התכניות שבבקשה ישלם המינהל לחברה מענק בשיעור של 30% מההוצאות המתוכננות.

בחדשים מארס - דצמבר 1987, הגישה החברה למינהל דו"חות ביצוע תקופתיים ומהם עולה, שמשהב"ט השתתף במימון כמה מהתכניות. המינהל לא נקט כל צעדים להפסקת התמיכה בתכניות שקיבלו גם תמיכה של משהב"ט. בנובמבר אותה שנה, כחודשיים לפני סיום תקופת המו"פ המאושרת, ביקשה החברה מהמינהל להעביר את מלוא התקציב של שלוש מהתכניות (בסכום כולל של כ-1.6 מיליון דולר), שקיבלו גם תמיכה משהב"ט, לתכניות אחרות שהוועדה אישרה לביצוע. בקשת החברה אושרה במינהל על פי המלצת הבודק המקצועי, בלי שהדבר הובא לאישור הוועדה (ראה לעיל). עוד ביקשה החברה בדצמבר 1987 לאשר לה ביצוע תכנית מו"פ חדשה בתקציב של 1.6 מיליון דולר לתקופה ינואר עד דצמבר 1987, בלי לשנות את התקציב הכולל של התכניות שאושרו לה. רק בינואר 1988, לאחר סיום תקופת המו"פ המאושרת, אישרה הוועדה את התכנית הנוספת בתקציב של 1.2 מיליון דולר בקירוב, שהם כ-2 מיליון ש"ח.

מן האמור לעיל עולה, שתקציבי המחקר לכמה מתכניות המו"פ של החברה אושרו רק בסיום תקופת המו"פ המאושרת ולמעשה נקבעו בדיעבד על פי ההוצאות בפועל.

בתוספת לחוק נקבעו, כאמור, ארבעה שיעורים למענק המו"פ על פי מיקום החברה והוותק שלה (66%, 60%, 50% ו-30% מהוצאות המו"פ). הביקורת העלתה, כי הוועדה אישרה מענקים בשיעורים שונים מאלו שנקבעו בחוק, לדוגמה:

1. חברה ד' הגישה ביולי 1986 בקשה לביצוע 16 תכניות מחקר, בתחום הצבאי, בתקציב כולל של 32 מיליון דולר לתקופה 1.7.86 עד 30.6.87.
ש"ח. הוועדה אישרה את 16 תכניות המו"פ בתקציב כולל של 18.5 מיליון דולר. ל-4 מהתכניות, בהיקף של 6.4 מיליון דולר בקירוב (כ-10 מיליון ש"ח), אושר מענק בשיעור 40%.
2. לחברה א' אישרה הוועדה, בפברואר 1987, תכנית מחקר אחת בתקציב של 163,000 דולר ובמענק בשיעור 40% מהוצאות המו"פ המאושרות.

בדיקת התכניות

על פי סעיף 17(א) לחוק, לא תאשר הוועדה תכנית, זולת אם המליץ הבודק המקצועי לאשרה וראתה הוועדה שיש לתכנית סיכוי סביר להביא לייצור מוצר יצוא חדש.

הביקורת העלתה, שאושרו תכניות שלא נבדקו כלל בידי בודק מקצועי או שהוא לא בדק את תקציבן. במקרים אחרים לא ביצע המינהל בדיקות שהוועדה או הבודק המקצועי ביקשו שיבצע. לדוגמה:

ועדת המחקר אישרה לחברה א' (ראה לעיל) תכניות מחקר בתקציב כולל של 28 מיליון דולר. הוועדה היתנתה את האישור בקבלת אישור ממשבה"ט שאינו מתנגד ליצוא המוצרים שיפותחו עקב המו"פ. המינהל הוציא כתב אישור לתכניות בלא שקיבל אישור ממשבה"ט לנושא היצוא כנדרש, ואפשר שהחברה תהיה מנועה מלייצא את המוצרים. שתי תכניות מחקר בתקציב כולל של כ-1.3 מיליון דולר, אישרה הוועדה בלא שקודם לכן הוכנה חוות דעת של בודק מקצועי. שתי תכניות אחרות של החברה, בתקציבים של 0.8 ו-0.3 מיליון דולר בקירוב, אישרה הוועדה בלא שהייתה לפניה חלוקת תקציב המחקר לסעיפים. על אישור התכנית השנייה המליצה הבודקת, בתנאי שרואה החשבון המועסק על ידי המינהל יבדוק אם משהב"ט אינו משתתף במימונה. הוועדה אישרה את התכנית בלא בדיקה נוספת.

הסמכות למתן אישורים על פי החוק, כמו הסמכות להתנות את מתן האישור בתנאים, היא בידי הוועדה. למינהל אין סמכות להוציא כתבי אישור בניגוד לתנאי למתן האישור שנקבע על ידי הוועדה, וזאת, כל עוד הוועדה עצמה לא החליטה לבטל או לשנות תנאים אלו.

המינהל הסביר, כי קבלת אישור של משהב"ט שאינו מתנגד לייצוא המוצרים, נושא המו"פ, כרוכה בקשיים רבים, ולעתים הדבר אינו אפשרי לפני ביצוע יצוא בפועל.

לדעת מבקר המדינה, על המינהל לשקול אפשרויות אחרות לבדיקת הנושא או למצוא דרך לשיתוף פעולה יעיל יותר עם משהב"ט, שכן אפשרות היצוא היא שיקול מכריע באישור תכנית המו"פ.

העברת ידע

סעיף 19 (ב) לחוק קובע, כי אם לא קבעה הוועדה אחרת, יחולו על כל תכנית מאושרת התנאים האלה: 1. ביצוע המו"פ ייעשה בידי המבקש או בידי מי שהמבקש ציין בתכנית כי ביצוע המו"פ, או חלקו, יימסר לביצועו; שינוי במבצע המו"פ טעון אישורה של הוועדה, והחלפת החוקר הראשי טעונה הסכמת ראש המינהל;

2. ייצורו של המוצר שיפותח כתוצאה מהמו"פ ייעשה אך ורק בישראל;

3. הידע שיופק מהמו"פ, אשר על פי התכנית המאושרת אינו המוצר שייצור אלא משמש לייצור אותו מוצר, לא יועבר לאחר אלא בהסכמת ועדת המחקר, אגב אישור התכנית או לאחר מכן ובתנאי שיחולו על מקבל הידע החובות הקבועות בחוק זה ובתקנות שעל פיו ותנאי התכנית, לרבות החובה שלא להעביר את הידע לאחר אלא בהסכמת ועדת המחקר והחובה לשלם תמלוגים."

הביקורת העלתה, שהמינהל והוועדה לא פעלו תמיד על פי הוראות החוק. לדוגמה:

1. בינואר 1988 אישרה הוועדה לחברה ג' תכנית מו"פ בתקציב של 1.2 מיליון דולר בקירוב ובמענק של 0.36 מיליון דולר (ראה לעיל). התכנית היא המשך לתכנית שבוצעה בשנת הכספים 1985. ביולי אותה שנה נודע למינהל, כי החברה חתמה, בדצמבר 1986, הסכם עם חברה מחו"ל הנוגע לתכנית המו"פ האמור ולתכנית מו"פ אחרת שאושרה. לפי ההסכם, חברה ג' תעביר לחברה מחו"ל את כל הידע שנצבר אצלה בנושאי המו"פ עד סוף 1986. עוד נקבע בהסכם, כי המשך המחקרים מתחילת שנת 1987 ועד לסיומם יבוצע במשותף בידי שתי החברות, ידע שיצטבר אצל אחת מהן יועבר לאחרת, ומשפותח מוצר הוא ייוצר בחלקו בארץ ובחלקו בחו"ל, וכל חברה תשווק את המוצר באזורי המכירה שנקבעו לה בהסכם. המינהל לא הביא את דבר קיום החוזה לידיעת הוועדה כדי שתאשר את העברת הידע תוצאת המחקרים שאישרה במאוס 1987 ובינואר 1988, ואת הייצור המשותף של המוצר תוצאת המחקר בארץ ובחו"ל, או תבטל את האישור שניתן לתכניות הללו ותתבע את החזרת המענקים.

המינהל הסביר, כי החברה מחו"ל אינה עוסקת בתחום הייחודי שבו עוסקת החברה הישראלית. מסיבה זו אין לה אפשרות מעשית לנצל ידע שתקבל ולהשתמש בו לצורכי ייצור. בפועל לא הועבר ולא יועבר ידע מהחברה הישראלית לחברה בחו"ל.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שהסמכות היחידה שנקבעה בחוק לאישור העברת ידע וייצור משותף היא הוועדה, היה על המינהל להביא את החוזה לידיעת הוועדה כדי שתאשר את העברת הידע והייצור המשותף או תבטל את האישור שניתן למחקרים. בעת הצגת הנושא בפני הוועדה יכול היה המינהל להסביר מה הם נימוקיו לאישור התכנית, על אף ההסכם שנכרת בין שתי החברות.

2. במאוס 1987 אישרה הוועדה לחברה ד' ביצוע תכנית מו"פ בתקציב של כ-1.6 מיליון דולר ובמענק של 0.5 מיליון דולר. לחברה היה הסכם עם חברה בחו"ל בקשר לאותו מו"פ. הוועדה הסמיכה את המדען לבדוק ולאשר את ההסכם.

הבודק המקצועי ביקש את ההסכם מן החברה רק בנובמבר אותה שנה, שבעה חודשים לאחר אישור הוועדה. מההסכם שבין שתי החברות עולה, שהחברה הישראלית תעביר ידע שהוא תוצאת המו"פ לחברה בחו"ל, והמוצר תוצאת המו"פ ייוצר במשותף בשתי החברות. המדען לא הביא את תוכן ההסכם לידיעת הוועדה ולא ביקש את אישורה.

בעקבות הביקורת פנה המדען לחברה, באוגוסט 1989, וזו הודיעה לו שההסכם הוקפא, ולא הועבר כל ידע לחברה בחו"ל; גם בעתיד לא יועבר ידע ולא יהיה ייצור משותף של מוצרים.

תשלום מענקים וגמר ההתחשבות

על פי הנהלים, תשלומים שוטפים על חשבון ביצוע המחקר, שאינם בגדר מקדמות, ישולמו רק לאחר שהחברה תגיש דו"ח ביצוע תקופתי על הוצאותיה; הדו"ח יבדק בידי הבודק המקצועי ובתוך 30 יום ממועד הגשתו יועבר לחברה תשלום שוטף על חשבון מענק. עוד נקבע בנהלים, כי סך כל התשלומים השוטפים בגין מענק לא יעלה על 90% מהמענק שהוועדה אישרה לחברה. על החברה להגיש בתוך שלושה חודשים מסיום המו"פ דו"ח סופי על ביצוע תקציב. הדו"ח יבדק בידי רואה חשבון מטעם המינהל, והוא יקבע מהו סכום ההוצאה המאושרת בגין ביצוע המו"פ, ובהתאם לסכום שיאשר תשלום יתרת המענק לחברה.

על החברה לנהל חשבון הוצאות מיוחד של כספי המו"פ, והוא ינוהל באופן שיאפשר בדיקת כל סכום שהוצא במסגרת המחקר, או שהתקבל בעבור ביצועו. עוד נקבע בנהלים, כי הוצאות על שכר עבודה יירשמו בנפרד לכל תכנית ותכנית ויכללו פירוט של העובדים שהועסקו בתכנית ומספר השעות שהשקיעו בביצועה. דו"חות אלה יאושרו בידי מנהל תכנית המחקר בחברה.

הוצאות סוציאליות

עם ההוצאות העיקריות במו"פ נמנית הוצאה על שכר עבודה. בנהלים ובהנחיות למילוי הדו"חות הכספיים שהוציא המינהל נקבע, שרכיב שכר עבודה כולל גם הוצאות סוציאליות, ואלה המוכרות לצורך תשלום מענק לא יעלו על 33.3% משכר העבודה. הביקורת העלתה, שהמינהל לא בדק מה היה שיעור ההוצאות הסוציאליות ששילמו החברות בפועל ואישר תשלום מענקים בגינם בשיעור האמור, גם כאשר החברות דיווחו על הוצאות בשיעור נמוך יותר. לדוגמה:

1. לחברה ו' אישר המינהל תשלום מענק בגין הוצאות על שכר עבודה בסכום של כ-5 מיליון ש"ח והוצאות סוציאליות בשיעור של 33.3% מהם, דהיינו כ-1.7 מיליון ש"ח, בעוד שהוצאותיה בפועל היו בשיעור 29% בלבד משכר העבודה. גם לאחר קבלת דו"ח רואה החשבון, לא פעל המינהל לגבות את מענק היתר בסכום של כ-100,000 ש"ח, ששולם לחברה.

2. מדו"חות הביצוע שהגישה חברה א' בנובמבר 1987 עולה, שתשלומיה בעבור הוצאות סוציאליות היו כ-4.6 מיליון דולר (כ-30% משכר העבודה). באוגוסט 1988, תבעה החברה השלמת סכום ההחזר בגין הוצאות סוציאליות, עד לשיעור המירבי המותר למטרה זו - 33.3%. התוספת להוצאות האלה הסתכמה ב-460,000 דולר והמינהל שילם לחברה מענק בגינם בסכום של כ-150,000 דולר.

תשלומים על חשבון מענק

כאמור, על פי הנהלים התשלומים שוטפים על חשבון מענק לא יעלו על 90% מהמענק המאושר. היתרה תשולם רק עם הצגת דו"ח ביצוע תקציב סופי מאושר בידי בודק מקצועי ורואה החשבון מטעם המינהל. הביקורת העלתה מקרים שהמינהל אישר תשלומים שוטפים על חשבון מענק שסכומם הכולל עלה על 90%, ובכך זכו חברות אלה לתנאים מועדפים. לדוגמה:

לחברה ה' שילם המינהל תשלומים שוטפים על חשבון מענק בסך של כ-8.7 מיליון ש"ח, שהיה כ-99% מהמענק המאושר בסך כ-8.8 מיליון ש"ח. לחברה ו' שילם המינהל תשלומים שוטפים על חשבון מענק בסך של כ-5.8 מיליון ש"ח, שהיה כ-97% מהמענק המאושר בסך 6 מיליון ש"ח.

בדיקה לפני תשלום סופי

כאמור, נעשית התחשבות סופית על כל תכנית מו"פ לאחר בדיקת רואה החשבון מטעם המינהל ובהתאם להמלצתו. הביקורת העלתה, שהמינהל שילם לחברה את מלוא המענקים בגין ההוצאות שאישר רואה החשבון בלי שנעשתה בדיקה בהתאם להמלצתו: רואה החשבון המליץ לאשר לחברה א' את הוצאותיה בגין ביצוע אחת מתכניות המו"פ בתנאי שייבדק אם התכנית קיבלה גם מימון ממשבה"ט, דבר הנוגד את החוק. הביקורת העלתה, שהמינהל שילם מענק בסך כ-3.1 מיליון דולר בגין התכנית, בלי שבוצעה הבדיקה.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1989, עברו כשנתיים ממועד סיום ביצוע תכניות המחקר שאושרו לשש החברות שתיקיהן נבדקו, אולם נערכה התחשבות סופית רק עם חברה ו'. עם חברה אחת לא נסתיימה ההתחשבות משום שסוגיית העברת הידע טרם יושבה.

עם שתיים מן החברות לא נערכה התחשבות סופית בשל סוגיית הפחת. החברה המבצעת רשאית לזקוף מדי שנה בשנה הוצאות פחת בשיעור של 20% מערך הציוד שרכשה במיוחד לצורכי מו"פ. שתי החברות דיווחו על הוצאות פחת בסכומים של כ-2.3 וכ-1.3 מיליון דולר, בהתאמה, בעבור ציוד שנרכש במסגרת תכנית השקעות מאושרת וקיבל מענק הישבון לפי החוק לעידוד השקעות הון. רואה החשבון מטעם המינהל, שבדק במאי 1988 את דו"ח הביצוע הסופי של אחת מהחברות, ביקש לגרוע את הוצאות הפחת מתוך ההוצאות הזכאיות לתשלום מענקי מחקר. בעקבות המלצת רואה החשבון פנה המינהל וביקש חוות דעת בנושא מהיועץ המשפטי של המשרד. בחוות הדעת של היועץ המשפטי מיוני 1989 נאמר, כי מפעל שקיבל מענק הישבון בעבור ציוד אינו זכאי למענק מו"פ בעבור הוצאות הפחת על אותו ציוד. עד מועד סיום הביקורת עברו 16 חודשים מהגשת דו"ח רואה החשבון ו-3 חודשים מהגשת חוות הדעת של היועץ המשפטי, אולם המינהל טרם סיים את הטיפול בנושא. בדצמבר 1989, לאחר סיום הביקורת, הוחלט לגבות מהחברות את מענק ההישבון שקיבלו בגין הציוד, ולאשר להן תשלום מענק בגין הוצאות פחת עליו.

תשלומי יתר

הביקורת העלתה, כי בשני מקרים שבהם קיבלו חברות תשלומי יתר בגין מענק, הן חויבו להחזירם, אולם לא נגבו מהן מלוא הפרשי הצמדה ורביית מיום התשלום האחרון עד ליום ההחזרה. להלן הפרטים:

1. עם חברה ה' נערכה התחשבות סופית בדצמבר 1988, וממנה עלה, שהחברה קיבלה תשלומים עודפים בסכום של 700,000 ש"ח. בינואר 1989, כשנה ושמונה חודשים מיום קבלת התשלום האחרון, החזירה החברה את הסכום העודף בלי שהמינהל גבה ממנה הפרשי הצמדה או רבית.

2. מחברה א' קיזז המינהל, באוגוסט 1989, סך של 466,000 ש"ח, שהיה תשלום עודף על חשבון מענק, כפי שעלה מהתחשבות לא סופית שערך המינהל עם החברה. הסכום המקוזז חושב על פי עודף המענק בדולרים בנובמבר 1988, בתוספת הפרשי הצמדה למדד ורביית בשיעור 4% עד אוגוסט 1989. ההצמדה והרבית חושבו בנובמבר 1988, אף כי התשלום האחרון על חשבון מענק בוצע שנה קודם לכן - בנובמבר 1987.

המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי שנת הכספים 1986 הייתה השנה הראשונה שבה הוקפא "חוק אלסינט", ותכניות המו"פ של המפעלים מומנו מתקציב המשרד באמצעות המינהל. בשנים שבהן מומנו המחקרים מכספים שגויסו לפי "חוק אלסינט" היה היקפם גדול ביותר; משעבר המימון לתקציב המדינה לא ניתן היה לממן מחקרים, בהיקף כה גדול. המעבר "מחוק אלסינט", שלפיו המימון היה כוללני, למימון פרויקטים יחידים היה כרוך בקשיים מרובים ואלה מצאו את ביטויים בכתבי אישור כוללים, מקדמות שהתחייבו מהיקף הבדיקות ותקופת הסתגלות ארוכה.

מגמת המשרד היא להקטין את התמיכה למפעלים בדרך של מתן מקדמות ולעבור לאישור פרטני של פרויקטים. בשנת הכספים 1989 צומצמה התמיכה בשיטת המקדמות לסכום של 14 מיליון ש"ח בלבד. בשנת הכספים 1990 מתכנן המשרד לצמצם את התקציב הניתן למפעלים בשיטה זו למחצית ולבטלו כליל בשנת הכספים 1991.



ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים חמורים בדרך אישור המחקרים לחברות הגדולות ובתשלומי המענקים בעבורם. לדעת הביקורת, בגלל ההיקף הכספי הגדול של המענקים מצד אחד והמספר

הקטן של החברות הנהנות ממענקים אלה מהצד האחר, היה על המינהל לנקוט משנה זהירות בבדיקת תכניות המחקר לפני אישורן, בהליכי האישור ובביצוע התשלומים. המעבר ממימון באמצעות "חוק אלסינט" למימון מתקציב המדינה יכול להסביר את הקשיים שבהם נתקל המינהל באישור התכניות, אולם אין בו כדי להצדיק את הליקויים שהועלו.

ניהול כוח אדם

ריכוז ממצאים

משרד המסחר והתעשייה לא שילב בעבודה רבים מהנציגים הכלכליים החוזרים מחו"ל, והם פרשו לאחר שרכשו בחו"ל ניסיון רב ערך לעבודת המשרד.

כמה מהנציגים הכלכליים שולבו בעבודת המשרד זמן רב לאחר שובם מחו"ל; נציג אחד שולב בעבודה סדירה רק עשר שנים לאחר שובו.

עם שתי עובדות בלשכת השר נחתמו חוזי העסקה רק שנתיים וחצי לאחר קבלתן לעבודה. כל אותה העת הן קיבלו משכורת לפי דרגה גבוהה מזו שבתקן משרתן; אף על פי שהדבר היה ידוע לנציבות היא לא נקטה כל צעדים בנדון.

מינואר 1989, הועסק במשרד שלא כדין יועץ על פי חוזה קבלני במשרה, שעל פי הוראות התקשיר, צריכה להיעשות בידי עובד קבוע.

במסגרת מדיניות הממשלה לצמצם את כוח האדם המועסק במשרדי הממשלה, קבעה הנציבות תנאים מועדפים לעובדים מפורטים שמשרתם מתבטלת ולמשרד הנוגע בדבר יש עניין בסיום שירותם. הביקורת העלתה, כי המשרד ניצל את ההזדמנות והעניק תנאי פרישה מועדפים גם לעובדים שפרשו ביזמתם בגיל צעיר.



משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מופקד על ביצוע מדיניות הממשלה בכמה תחומים כלכליים מרכזיים של המשק. במסגרת זו מוצבות בפני המשרד מטרות מגוונות ובהן: פיתוח וביסוסה של תעשייה יעילה וריווחית; פיתוח סחר החוץ של ישראל וחתירה מתמדת לשיפור מאזן התשלומים; שיפור שיטות המסחר והשיווק בארץ; הגנה על הצרכן ודאגה לרווחתו; הבטחת אספקה סדירה, במחירים מבוקרים, של מצרכי מזון חיוניים ויסודיים; פיזור האוכלוסייה ברחבי הארץ ובניית תשתית כלכלית באזורי פיתוח. המשרד מורכב מתשע יחידות ענפיות מקצועיות ולצדן יחידות מטה ושירותים.

בעמ' הבא טבלה ובה נתונים על הוצאות לשכר עבודה בשנות הכספים 1986 - 1989, (באלפי ש"ח), במחירים שוטפים ובמחירים קבועים ממוצעים של שנת 1988.

בחודשים מאי - ספטמבר 1989 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד ובנציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) את סדרי ניהול כוח האדם במשרד. הביקורת התמקדה בשילוב נציגים מסחריים שחזרו מחו"ל בעבודת המשרד, העסקת עובדים בלשכת השר, ותנאי פרישה של עובדים.

<u>הוצאות על שכר</u>		<u>שנת כספים</u>
<u>במחירים קבועים</u>	<u>במחירים שוטפים</u>	
18858	13634	1986
17220	14668	1987
* 16706	* 16706	1988
	* 18565	1989

* לפי נתוני הצעת התקציב של המשרד.

שיבוץ נציגים מסחריים חוזרים מחו"ל

למדינת ישראל מערך של כ-80 נציגים כלכליים ומסחריים (להלן - נציגים) בחו"ל: 20 נציגים של משרד החוץ הממלאים גם תפקידים כלכליים, 26 כפופים למשרד, והיתר כפופים למשרד בשיתוף עם משרדים אחרים, או רק למשרדים אחרים.

עם תפקידי הנציגים נמנים, בין היתר: ייזום והוצאה לפועל, בתיאום עם המשרד ועם יתר הגופים העוסקים בקידום היצוא, של תכניות לעידוד ולקידום המכירות בחוץ לארץ; הזרמה שוטפת של מידע תעשייתי, כלכלי ומסחרי היכולים לשמש יסוד למדיניות ממלכתית ולהחלטות מסחריות של גופים כלכליים פרטיים בישראל; קיום מגעים עם משקיעים בכוח ועידודם להשקיע בישראל.

עד סוף 1986, מונו הנציגים על ידי ועדה בין משרדית - הוועדה העליונה למינויים כלכליים. מאותו מועד מתמנים הנציגים בדרך של מכרזים פנימיים, שמקיים משרד ממשלתי זה או אחר, ואליהם רשאים לגשת כל העובדים הקבועים באותו משרד העומדים בדרישות המשרה.

הנציגים נשלחים לחו"ל בדרך כלל לתקופה של שלוש - חמש שנים. עם תום כהונתם הם אמורים לחזור למשרד השולח ולהשתלב בעבודתו, אגב ניצול הניסיון והידע שרכשו בתחומים רבים בביצוע תפקידם בחו"ל.

כאשר נציג, עובד המשרד, יוצא לחו"ל ממונה במקומו עובד אחר למשרה שפינה. כתוצאה מכך, בעת שובו, משרתו הקודמת תפוסה, ועליו להשתלב בעבודת המשרד במשרה אחרת המתאימה לכישוריו.

משרד מבקר המדינה בדק 23 תיקים אישיים של נציגים שחזרו מחו"ל מסוף 1979 עד סוף 1989. הבדיקה העלתה, כי 9 מהנציגים פרשו מהעבודה לאחר שובם, 3 מהם לאחר ששהו במשרד שמונה עד עשרה חודשים בלא שניתן להם תפקיד מוגדר; 14 נציגים שובצו בעבודה במשרד, 9 מהם מיד לאחר שובם, ו-4 אחרים שובצו חמישה עד עשרה חודשים לאחר שובם. נציג אחד לא שובץ במשרה עשר שנים תמימות מיום שובו. להלן הפרטים:

באוגוסט 1979 חזר עובד שכהן כנציג רשות ההשקעות בארה"ב. עם שובו לא נמצאה לו משרה מתאימה. בראשית 1981, בתקופה שעדיין לא נמצאה לו משרה מתאימה, אישר לו המשרד עבודה פרטית לאחר שעות העבודה. בתחילת 1982 ופעמיים לאחר מכן ביקש המשרד מנציבות שירות המדינה לאשר את פיטוריו של העובד, שבעקבותיהם הוא יהיה זכאי לקצבת פרישה. הנציבות דחתה את הבקשה בנימוק שהעובד צעיר מכדי שיהיה ראוי שתשולם לו קצבה, ולכן יש לשלבו בעבודה במשרד או במשרד ממשלתי אחר. במהלך התקופה אושרו לעובד שתי חופשות ללא תשלום לתקופה כוללת של 19 חודשים; עם תום החופשות חזר למשרד. במהלך הביקורת, עשר שנים לאחר שובו משליחות בחו"ל, מונה העובד לתפקיד, שעד אז בוצע בידי עובד אחר במטה סחר חוץ, שמילא בד בבד עוד שני תפקידים: הממונה על תקציבי סחר חוץ, ומרכז מדיניות היבוא במשרד.

בדיון בוועדה לביקורת המדינה ב-20.6.89, אמר מנכ"ל המשרד, כי רק מספר קטן של נספחים שבים לעבודה במשרד. כתוצאה מכך, מאבד המשרד כוח אדם מיומן ובעל ניסיון, דבר הגורם

לירידת האיכות המקצועית שלו. בינואר 1990 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הדיון בוועדה הוא בודק עם נש"מ את האפשרות לחייב נספחים להמשיך בעבודתם במשרד לפחות שנתיים ממועד שובם.

עם הגורמים המקשים על קליטת הנציגים החוזרים נמנית העובדה שבעת שהותם בחו"ל קצב התקדמותם בסולם הדרגות אטי בהשוואה לזה של ממלאי תפקידים מקבילים בארץ ובהשוואה ל"זחילת הדרגות" שבתקני המשרות בארץ. כתוצאה מכך, נציג החוזר מחו"ל ורוצה להשתלב במשרה מקבילה לזו שעזב לפני צאתו, חייב לעתים לעמוד במכרז. יש שהנציג החוזר מוצא את עצמו כפוף לעובדים שהיו כפופים לו או שהיו בתפקיד מקביל לשלו בעבר, דבר המוסיף אף הוא לקשיי קליטתו.

מרבית הנציגים שבים ארצה בחודשים אוגוסט וספטמבר. רשימת הנציגים שעומדים לסיים את כהונתם בחו"ל ידועה למשרד כשנה לפני מועד הסיום. אף על פי כן, המשרד מוציא מכרזים למשרות המתפנות רק באיחור; לדוגמה, לשבע משרות של הנציגים שעמדו להתפנות בקיץ 1989, הוציא המשרד מכרזים רק באפריל אותה שנה, ותהליך המינויים הסתיים ביוני. כמה מהנציגים החוזרים משתלבים במשרות שמפנים היוצאים לחו"ל, לאחרים חייב המשרד למצוא משרות אחרות. לדעת מבקר המדינה, על המשרד לפעול להקדמת תהליך איושן של המשרות המתפנות בחו"ל כדי להותיר לו זמן מספיק לשילוב החוזרים, שלא שובצו במשרות שמפנים היוצאים לחו"ל, במשרות אחרות.

על המשרד לשקול את האפשרות להנהיג מערכת של מסלולי קידום מוכרים, שעל פיהם יתקדמו הנציגים ברמות התפקידים שימלאו. הקידום יעשה על פי כישוריהם ועל פי הניסיון שרכשו תוך כדי עבודתם בארץ ובחו"ל. הנהגת מסלולי קידום כאלה תקל על קליטת הנציגים החוזרים במשרד, תשפר את הכשרתם למילוי תפקידים ברמה גבוהה יותר הן בארץ והן בחו"ל ותאפשר תכנון לטווח ארוך, הן של העובד והן של המשרד.

עובדים בלשכת השר

בתקן המשרד 11 משרות בלשכת השר. כן מעסיקה הלשכה יועץ לענייני חקלאות, ויועצת לענייני נשים בתעשייה. משרד מבקר המדינה בדק את דרכי ההעסקה של עובדי לשכת השר, והעלה:

1. שתי עובדות הועברו ללשכת השר באוקטובר 1984 ממשרד ממשלתי אחר. המשרד ביקש מהנציבות להעלות את תקן המשרות שמילאו העובדות, אולם זו דחתה את בקשתו. במשך שנתיים וחצי הועסקו שתי העובדות בלא שנחתם עמן חוזה העסקה כדין. יתירה מזו, לאחת מהן שולמה משכורת לפי דרגה הגבוהה בשלוש דרגות מתקן משרתה, ולאחרת - לפי דרגה הגבוהה בדרגה אחת מזו שאישרה לה הנציבות. למרות שעובדת העסקתן של שתי העובדות בלא חוזה ובדרגה גבוהה מתקן משרתן הייתה ידועה לנציבות, היא לא נקטה כל צעדים בנדון.

במאי 1987 אישרה הנציבות בדיעבד את העסקת העובדות בדרגות שקבעה, שהיו גבוהות מתקן משרתן, ובהתאם לכך נחתמו אתן חוזי העסקה.

ביוני אותה שנה סוכם בין הנציבות לבין הסמנכ"ל לאמרכלות שבמשרד, כי העובדות לא יחויבו להחזיר את הפרשי השכר בין הדרגות שאישרה להן הנציבות בדיעבד, לבין הדרגות שלפיהן שולם שכרן.

2. בסוף 1986 הודיע מנכ"ל המשרד לנציב שירות המדינה, כי הוחלט למנות עובדת לתפקיד יועץ לענייני נשים בתעשייה וביקש לאשר את המשרה הנוספת. בינואר 1987 אישרה הנציבות בדיעבד את העסקת היועצת מנובמבר 1986, לתקופה של 120 ימים. עד מועד סיום הביקורת לא דנה הנציבות באישור המשרה הנדונה. כל אותה העת הועסקה היועצת, באישור הנציבות, לתקופות של

120 ימים כל אחת. את האישור האחרון להעסקתה, מאוגוסט 1989 - מארס 1990, נתנה הנציבות רק באמצע נובמבר 1989.

3. מאז מארס 1986 מעסיק המשרד יועץ לשר בענייני חקלאות, משרה שאינה קיימת בתקן המשרד. הצדדים התקשרו במה שהם כינו "חוזים קבלניים", וועדת הרכישות של המשרד אישרה את העסקת היועץ.

בחוזים שחתם המשרד עם היועץ לא פורט תפקידו, אלא נאמר שעליו לייעץ בענייני חקלאות ומועצות חקלאיות, ולבצע כל משימה מיוחדת שיטיל עליו השר. בחוזים גם לא נקבו במספר השעות שעל היועץ לעבוד בחודש, ולא נקבע קשר בין שכרו לבין מספר השעות שיעבוד. עוד העלתה הביקורת, כי ליועץ הוקצו במשרד חדר, מזכירה וטלפון, בניגוד להוראות התקשי"ר בדבר יועצים לפי חוזים קבלניים.

בינואר 1989 מונה אותו יועץ גם לתפקיד יועץ השר לאזורי פיתוח. משרה זו כלולה בתקן המשרד, וכל השנים מילאו אותה עובדי המשרד. בתשובה לפניית המשרד, קבע היועץ המשפטי של הנציבות, ביולי אותה שנה, כי על פי הוראות התקשי"ר, מאחר שהמשרה קיימת בתקן המשרד, אין מקום להעסיק במשרה זו עובד בחוזה קבלני.

למרות קביעה זו, המשיך היועץ לעסוק גם בתפקיד זה עד מועד סיום הביקורת. יתירה מזו, מאפריל 1989 לא נחתם עמו חוזה העסקה, ומאז אין כל מסגרת חוקית להעסקתו ואסמכתא לתשלום שכרו.

מבדיקת החוזה הקבלני, ומבחינת תפקידיו של היועץ עולה, שהוא הועסק ועודנו מועסק שלא כדין. לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה רבה את התנהגות המשרד בעצם העסקת היועץ, ואת העובדה שעד מועד סיום הביקורת לא ננקטו נגד האחראים להעסקתו הליכי משמעת, או הליכים לאכיפת הוראות סעיף 44 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

פרישת עובדים

לפי חוק שירות המדינה (גמלאות), התשל"ל-1970 (להלן - החוק), גיל הפרישה הוא 65. אולם החוק מפרט את הנסיבות שבהן מותר להוציא עובד לקצבה אף לפני הגיעו לגיל האמור - אם ביזמת המעביד ואם ביזמתו הוא (להלן - פרישה מוקדמת): עובד ששירת 10 שנים לפחות, רשאי נציב שירות המדינה להחליט על יציאתו לקצבה כשיהיה בן 60; כן זכאי עובד לקצבה, אם פוטר מסיבת מצב בריאות לקויה - אחרי 5 שנים, אם דרגת נכותו 25% או יותר, ואחרי 10 שנים - אם דרגת נכותו קטנה יותר, או אם פוטר מסיבה אחרת לאחר 10 שנות שירות כשהוא בן 40 או יותר ולא נפסל לשירות על ידי בית דין משמעת. העובד עצמו רשאי לפרוש לקצבה לאחר ששירת 25 שנים, אם הוא בן 55 (אולם במקרה זה תשולם לו הקצבה רק כשיהיה בן 60) ולאחר 10 שנים אם הוא בן 60, או אם ועדה רפואית קבעה כי בגלל נכותו אין הוא מסוגל לעבוד בשירות.

הקצבה, לפי החוק, היא בשיעור של 2% ממשכורתו הקובעת של העובד לכל שנת שירות, ובלבד שלא תעלה על 70% ממשכורתו זו, ולא תפחת מ-20% ממנה. עובד שפוטר לפני הגיעו לגיל 60 והוא זכאי לקצבה, זכאי גם למענק חד-פעמי השווה לחלק העשרים וארבע של משכורתו השנתית כפול מספר שנות שירותו, בכפוף למגבלות מסוימות.

באמצע 1985, עם הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה, החליטה הממשלה על צמצום ניכר של כוח האדם שהיא מעסיקה. תהליך הצמצומים נמשך גם בשנות הכספים 1986 - 1989.

להלן טבלה המפרטת את תכנון שיא כוח האדם במשרד, לפי הצעות התקציב לשנים 1985 - 1989, ושיא כוח האדם שהועסק בפועל באותן שנים:

שנת כספים	שיא כוח אדם	כוח אדם
1985	646	720
1986	635	673
1987	616	646.5
1988	606	617
1989	544.5	

כאמור, לפי החוק, עובד המפוטר בגיל 40 או יותר לאחר עשר שנות שירות זכאי לגמלה. בפועל, נציבות שירות המדינה לא עודדה פרישה של עובדים לפני גיל 50, גם בתקופה שנדרשו צמצומים בכוח האדם במשרדי הממשלה.

כדי לעודד פרישת עובדים, קבעה הנציבות תנאים מועדפים לעובדים מפוטרים שמשרתם מתבטלת ושלמשרד הנוגע בדבר יש עניין בסיום שירותם. עוד קבעה הנציבות, כי עובדים הרוצים לסיים את שירותם כמפוטרים לא יכללו בהסדרי הפרישה המועדפים אם המשרד אינו מעוניין לפטרם ולבטל את משרתם; להלן הסדרי הפרישה המועדפים:

עובד הזכאי לקצבה, בעקבות פרישתו, ומשרתו מתבטלת, יקבל תוספת לקצבתו, בשיעור של 5% ממשכורתו הקובעת, אם לא הגיע, בעת הפרישה, לגיל 60; הגיע גילו, בעת הפרישה, ל-60 אך לא ל-65, תחושב קצבתו כאילו המשיך לעבוד עד הגיעו לגיל 65. בכל מקרה לא תעלה הקצבה על 70% מהמשכורת הקובעת.

עובדים הזכאים לפיצויים שעבדו בשירות המדינה חמש שנים לפחות יקבלו פיצויים בשיעור 100%; עובדים שעבדו יותר מחמש שנים יהיו זכאים לפיצויים בשיעור 150%, כל זאת אם תבוטל משרתם.

עוד נקבע בהסדרי הפרישה, כי עובדים הזכאים לקצבה יקבלו גם מענק הסתגלות לתקופה מרבית של שלושה חודשים. עובדים הזכאים לפיצויים יקבלו מענק הסתגלות לתקופה מרבית של ארבעה חודשים.

כן נקבע, כי המשרד רשאי להעלות בדרגה עובדים לפני פרישתם, אם שהו בדרגתם שנה אחת לפחות; במקרים מסוימים, העלאת הדרגה טעונה אישור מהנציבות.

מינואר 1986 עד לאוקטובר 1989 - מועד סיום הביקורת - פרשו מהמשרד 234 עובדים. 53 מהם פרשו לקצבה בגיל 60 ומעלה; 50 עובדים שהועסקו על פי חוזים סיימו את עבודתם לאחר שתם חוזה העסקתם; 14 פרשו מסיבות שונות (כגון, פטירה, בריאות); 20 עברו למשרדי ממשלה אחרים. משרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם של 28 מבין 97 הפורשים האחרים, והעלה:

1. המשרד איפשר לעובדים בכירים, בגיל צעיר יחסית, לנצל את האפשרות לפרוש בתנאים מועדפים, הגם שלא היה לו עניין בפרישתם ומשרתם לא בוטלה. תנאים מועדפים אלה הוענקו באישור הנציבות.

(א) בסוף מארס 1986 פרש עובד בכיר באחת החטיבות המקצועיות שבמשרד. העובד פרש מיזמתו, מסיבות אישיות, בגיל 41. בנסיבות הפרישה היה העובד זכאי שהזכויות לקצבה, שצבר במשך תקופת שירותו, יישמרו, ובעתיד, כשיגיע לגיל 65, יתחיל לקבל קצבה ששיעורה יחושב לפי תקופת השירות שצבר עד לפרישתו. על אף שלמשרד לא היה עניין בפרישתו של העובד ולמרות שמשרתו לא בוטלה, המליץ המשרד בפני הנציבות להיטיב את תנאי הפרישה של העובד. הנציבות אימצה את ההמלצה וכתרה עם העובד חוזה (מיוחד) שלפיו הוא יהיה זכאי לקצבה כבר בהגיעו לגיל 55, קצבתו תוגדל (מעבר למגיע לו לפי שנות שירותו) ב-5% ממשכורתו הקובעת, ועם תחילת תשלום הגמלה ישולם לו גם מענק חד פעמי (בשיעור של שכר חצי חודש לכל שנת שירות), שלולא החוזה לא היה מגיע לו.

(ב) שני עובדים אחרים קיבלו תוספת של 5% לגמלתם בגין ביטול משרה. הביקורת העלתה, שבשני המקרים לא בוטלו המשרות שפינו העובדים, אלא משרות שדרגתן נמוכה יותר. במקרה אחד בוטלה משרה שדרגתה לפי התקן נמוכה בארבע דרגות מזו שפינה העובד, ובחמש דרגות מדרגת העובד בעת הפרישה; במקרה השני בוטלה משרה הנמוכה בשתי דרגות מתקן המשרה שפינה העובד, ובארבע דרגות מדרגתו בעת הפרישה. שני העובדים פרשו בדרגה +11, שהייתה הדרגה המרבית בדירוג המח"ר באותה העת. יוצא אפוא, כי קופת המדינה תשלם לעובדים שפרשו קצבה על פי משכורת בדרגה מן הבכירות שבסולם הדרגות, בעוד שהחיסכון שיושג יהיה בסכום השכר של דרגה נמוכה בהרבה בסולם.

2. כאמור, עובדים הפורשים במסגרת הצמצומים, וזכאים לפיצויים, יכולים לקבל פיצויים בשיעור 150% אם משרתם מבוטלת. כן קבעה הנציבות, שעובדים שיצאו לחל"ת (חופשה ללא תשלום) ופרשו לאחר מכן, אינם זכאים לפיצויים מוגדלים ולמענק הסתגלות. הביקורת העלתה שני מקרים שלא עמדו בקריטריונים האמורים. לדוגמה:

בסוף 1986 חזר נציג מסחרי מתפקידו בחו"ל. על אף הניסיון הרב שצבר במשך שתי תקופות כהונה בחו"ל, לא עלה בידי המשרד למצוא לו משרה מתאימה ולשלבו בעבודה, וסוכם כי יפרוש מהשירות. המשרד ביקש מהנציבות לאשר לעובד פיצויים בשיעור 150% בגין ביטול משרה, תשלום בעבור שלושה חודשי הסתגלות וכן תוספת דרגה. המשרה שביטל המשרד היא בדרגה 5 - 6 מח"ר, בעוד שדרגתו של העובד בעת פרישתו הייתה 11, ועל פי משכורתו בדרגה זו חושבו סכום הפיצויים והתוספות ששולמו לו.



ממצאי הביקורת מצביעים, שהמשרד מתקשה לשלב בעבודה נציגים כלכליים השבים מחו"ל. משום כך יש נציגים שפורשים והניסיון שצברו בעבודתם יורד לטמיון, ויש שמשתייכים בעבודת המשרד לאחר המתנה ממושכת.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד ליצור בשביל הנציגים הכלכליים מסלולי קידום בעבודתם שיכללו תקופות שירות בחו"ל ובארץ, ובדרך זו לאפשר תכנון לטווח ארוך של המשרד ושל העובד. עוד על המשרד לפעול להקדמת האיוש של המשרות העומדות להתפנות בחו"ל, כדי שהנציגים החוזרים יוכלו להשתלב במשרות שמפנים היוצאים לחו"ל, או במשרות אחרות, סמוך ככל האפשר למועד חזרתם ארצה.

המשרד העסיק עובדים בלשכת השר בלא שנחתמו עמם חוזי העסקה, ושילם להם משכורות לפי דרגות גבוהות מתקן משרתם. הנציבות, שתפקידה לפקח על המשרדים בתחום העסקת כוח אדם, לא נקטה כל צעדים נגד האחראים. יתירה מזו, היא אישרה בדיעבד את העסקת העובדים בדרגות שלפיהן שולמה משכורתם. המשרד העסיק יועץ בלשכת השר, שלא כדין. עד מועד סיום הביקורת לא ננקטו כלל הליכים נגד האחראים להעסקתו.

מיחשוב נציגויות המשרד בניו-יורק

ריכוז ממצאים

בנובמבר 1986 רכש המשרד מערכת ענ"א, חומרה ותוכנה, למיחשוב נציגות משלחת האספקה והנציבות המסחרית שהוא מחזיק בניו יורק.

נערכו שינויים תכופים בתצורת הציוד, דבר המצביע על ליקוי בתכנון התצורה הדרושה למערכת.

לאחר השלמת ההתקנה הבסיסית של החומרה והתוכנה החלו תקלות בתוכנת עיבוד התמלילים וכן בשילובה של תוכנה זו עם המערכת היישומית; התמיכה וההדרכה שנתקבלו מהספק לא היו מספיקים. במאוס 1989 החליטה מחלקת המיחשוב להחליף את תוכנת עיבוד התמלילים בתוכנה של יצרן החומרה.

התחזוקה לתוכנה היישומית הייתה מסורבלת מאחר שנעשתה לפי הנחיות מהארץ וחלקים חשובים של המערכת הופעלו רק באוקטובר 1988, כשנה וחצי לאחר המועד המתוכנן.

על פי התכנון המקורי הייתה המערכת אמורה לאפשר תקשורת מקוונת למאגר מידע עסקי. הואיל ואי אפשר היה לבצע יישום זה שנה ויותר באורח תקין, רכשה הנציבות המסחרית שלושה מחשבים אישיים, לרבות תוכנת תקשורת למאגר המידע.

ליקוי בסיסי בתוכנה היישומית, המתבטא בתגובת המערכת בזמן אטי מהסביר, לא תוקן. בנובמבר 1989 הודיע מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר, כי זמן התגובה נובע מכלי התוכנה שבשימוש, שאינו מתאים, וכי ניתן פתרון בכלי תוכנה אחר על חשבון הספק ובאחריותו. עדיין לא נעשה עם הספק הסכם בכתב בעניין זה.



עוד בשנת 1982 החל צוות, שמנה שני עובדי משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) ועובד משרד האוצר, בהיגוי ובתכנון של מיחשוב הנציגויות המסחריות של המשרד בחו"ל. מאז מאי 1983, מועד ההחלטה של הצוות להזמין ניתוח של המערכת, ועד מאי 1985, הוצאו, לפי מסמכי הנציבות המסחרית בניו יורק, כ-150,000 דולר תמורת ניתוח המערכת, רכישת החומרה ופיתוח התוכנה היישומית. בנציבות המסחרית בניו יורק עמדה המערכת לאחר התקנתה כאבן שאין לה הופכין, עקב טענות המשתמשים על קשיים בשימוש בה. למשלחת האספקה שבניו יורק, שעוסקת ברכישת גרעינים ועומדת בקשר יומי עם מינהל הסחר הממשלתי שבמשרד, לא היו כל אמצעי מיחשוב. בתחילת 1986 נתבקשו ראש משלחת האספקה והנציב המסחרי להגדיר את דרישותיהם ממערכת ענ"א והם הציגו בפני הגורמים הממונים בארץ את צורכי המיחשוב שלהם.

ביוני 1986 בדקה יחידת המחשב של מינהל הסחר שלוש חלופות למיחשוב הנציגויות: (1) החלפת המיני מחשב, ששימש באותה תקופה את נציגות האוצר, במחשב מיני, רב משתמשים, חדיש ובעל כושר עיבוד גדול יותר וניצול עודפי כושר העיבוד לשימוש נציגויות המשרד; (2) מחשב זעיר, רב משתמשים, בתצורה ראשונית של עד שמונה משתמשים, הניתנת להרחבה; (3) מחשבים אישיים, לעובדים הבכירים בשתי המשלחות, שניתן לקשרם לרשת תקשורת, באמצעות חומרה ותוכנה מתאימים.

בבדיקת עלות החומרה התברר, כי עלות החלופה הראשונה היא הגבוהה מכולן ומגיעה לכ-65,000 דולר. בין עלות מערכת המחשב הזעיר (החלופה השנייה) לבין עלות מערכת המחשבים האישיים (החלופה השלישית) לא היו הבדלים ניכרים, לגבי התצורה הבסיסית של שמונה תחנות עבודה. בתצורה של 16 תחנות עבודה, שהייתה כמות התחנות הדרושה לנציגויות בשלב הסופי שלאחר קליטת המערכת, הייתה החלופה השנייה הזולה ביותר ועלותה נאמדה בכ-40,000 דולר, לעומת כ-58,000 דולר החלופה השלישית. היקף התוכנה היישומית המלאה לא נקבע עד אז, ובעלות התוכנה הבסיסית המצומצמת שהובאה בחשבון לא נמצאו הבדלים ממשיים בין שתי המערכות: 3,500 דולר מערכת המחשב הזעיר (חלופה שנייה) ו-2,560 דולר מערכת המחשב האישי (חלופה שלישית). בסיכום ההשוואה הומלץ להנהלת המשרד לרכוש את מערכת המחשב הזעיר, שמחירה, כולל תוכנה בסיסית, נאמד אז בכ-43,500 דולר.

בנובמבר 1986, לאחר ההחלטה על התצורה ועל התוכנה היישומית ולאחר שגם אגף תקציבים באוצר בדק את הנושא, חתם המשרד על הסכם עם חברה ישראלית (להלן - החברה) וחברה בת שלה מניו יורק. לפי ההסכם, ירכוש מהן המשרד מערכת ענ"א - חומרה ותוכנה - תמורת סכום כולל של 101,000 דולר, כמפורט להלן: 57,000 דולר תמורת החומרה של מערכת המחשב הזעיר; 11,000 דולר תמורת כלי תוכנה; ו-33,000 דולר תמורת פיתוח היישומים שנדרשו לנציגויות בניו יורק ול-14 הנציגויות האחרות של המשרד ברחבי העולם.

ביוני 1989 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במחלקת המיחשוב של המשרד את הרכישה של מערכת ענ"א והפעלתה בנציגויות. בדיקה מכינה נערכה ביוני 1988 בעת הביקורת בנציגויות הכלכליות בניו יורק (על ממצאי הביקורת בנציגויות הכלכליות בניו יורק ראה בדו"ח שנתי 39, עמ' 9, 548, 568, ו-574).

1. לפי נתוני מחלקת המיחשוב, הוציא המשרד, עד סוף 1987, בגין רכישה המערכת החדשה סכום של 123,000 דולר, כמפורט להלן: כ-77,000 דולר תמורת ציוד, מזה 57,000 דולר תמורת הציוד שפורט בהסכם הרכישה ועוד 20,000 דולר תמורת תוספת ציוד להרחבת המערכת לשירותים של הצייר הכלכלי, נציגויות האוצר והרשות לשיתוף פעולה תעשייתי; 46,000 דולר על התוכנה המפורטת בהסכם ותוספת תוכנה לעיבוד תמלילים (בסך 2,000 דולר). סכום נוסף של כ-21,500 דולר שילם המשרד בעד הכנת תשתית תקשורת לחיבור הציוד בחדרי המשרדים.

תצורת החומרה שהובאה בחשבון בעת השוואת המחירים שנערכה ביוני 1986, בסכום של כ-40,000 דולר, לא הייתה התצורה הסופית של המערכת. כבר בספטמבר אותה שנה, במסגרת אמדן עלות הציוד שהוגש לאגף תקציבים, עלה האמדן ל-52,800 דולר. רכיב הציוד בהסכם הרכישה הגיע ל-57,000 דולר. לאחר מכן, במהלך שנת 1987, עקב החלטה לכלול בין המשתמשים את נציגות האוצר והצייר הכלכלי, הורחבה התצורה ל-77,000 דולר. פריטי הציוד העיקריים שנוספו היו מדפסות, מסופים, דיסק וציוד תקשורת (בקר ושרתי מסופים). השינויים התכופים שחלו בתצורת הציוד בתקופת זמן קצרה, יחסית, מצביעים על ליקויים בניתוח צרכי המשלחות במיחשוב, בתכנון השימושים הצפויים במערכת והשפעתם על תצורת הציוד הדרושה.

2. על פי ההסכם, אספקת המערכת בשלמותה, חומרה ותוכנה, הייתה אמורה להתבצע לא יאוחר מ-31.3.87. לעובדים המשתמשים במערכת תוכננו עשרה ימי הדרכה, ולאחר מכן - לא יאוחר מסוף אפריל - הייתה המערכת אמורה להיות בשימוש שוטף. אולם בלוח הזמנים חלו שיבושים, עקב דחיית מועד השלמת עבודות התשתית לקווי התקשורת במשרדים. משום כך גם נדחה מועד הספקת הציוד והתוכנה. ההתקנה הבסיסית הושלמה בסוף יולי 1987.

לאחר ההתקנה החלו להתגלות תקלות, הן בציוד והן בתוכנה. התקלות בציוד תוקנו בזמן קצר, יחסית. לא כן התקלות בתוכנה. השלב הראשון של תיקוני התוכנה הושלם רק באוקטובר 1987, עם ההתקנה של גרסה חדשה של תוכנת המערכת שאיפשרה את התחלת ההרצה.

לאחר השלמת ההתקנה הבסיסית של החומרה והתוכנה החלו תקלות בתוכנת עיבוד התמלילים וכן בשילובה של תוכנה זו עם המערכת היישומית, כדי למיין שמות וכתובות מתוך המאגר לרשימת תפוצה מודפסת. המשרד רכש את התוכנה מחברה, שהיא ספק ממשלתי, שסיפקה תוכנה כזאת גם לנציגויות של משרד החוץ. התמיכה וההדרכה שהתקבלה מהחברה לא הייתה מספקת ובשל כך עברה תקופה ארוכה, רצופת תקלות, עד אשר עיבוד התמלילים בוצע בצורה סבירה, אם כי לא מושלמת. במארכ 1989 החליטה מחלקת המיחשוב בארץ להפסיק לתקן את התקלות במעבד התמלילים ולהחליפו במעבד אחר מתוצרתו של יצרן החומרה; ההחלפה טרם בוצעה.

3. תקלות שונות שהתגלו בתוכנת המערכת, הנוגעות לפעולת הציוד ההיקפי, כגון מדפסות, תוקנו בידי מומחה לתוכנת המערכת מטעם החברה הבת של הספק בניו יורק. לא כן התוכנה היישומית שפיתחה החברה הישראלית. התחזוקה של תוכנה זו ניתנה בארץ

בדרך הזאת: האחראית על המחשב בנציגויות ריכזה נתונים על בעיות ותקלות שהמשתמשים נתקלו בהן ודיווחה עליהן בפקסימילה, או בדואר דיפלומטי, למחלקת המיחשוב בארץ; תקלה פשוטה נפתרה במחלקה ודבר התיקון דווח לניו יורק; נתונים על תקלה קשה, שלפתרונה דרוש מתכנן המערכת, הועברו אל החברה בארץ; לאחר התיקון דיווחה החברה למחלקת המיחשוב בירושלים ומשם הועברו פרטי התיקון לניו יורק. עד אשר נמצאו פתרונות מספקים לבעיות שעלו עבר זמן רב, ומשום כך לא נוצלה המערכת במלואה אף כי 95% ממחירה שולמו עד יולי 1987. להלן שתי דוגמאות:

(א) אחד היישומים העיקריים של המערכת בנציבות המסחרית היא רישום ממוחשב של כ-20,000 "כרטיסי ביקור" של אנשי מפתח, שעובדי הנציבות או היצואנים הישראלים המגיעים לארה"ב עומדים, או עשויים לעמוד, עמם בקשר. עקב ליקויים בתוכנה התנהלה הזנת "כרטיסי הביקור" למחשב בקצב אטי, וממילא נבצר מן המשתמשים להפיק מן המערכת את מלוא התועלת. רק בסוף 1988 בא ליקוי זה על פתרוננו.

(ב) על פי התכנון המקורי הייתה המערכת אמורה לאפשר תקשורת מקוונת למאגר מידע חיצוני אשר מספק, תמורת תשלום, נתונים עסקיים על השוק האמריקני. הואיל ושנה ויותר לאחר התקנת המערכת, עדיין הציוד ותוכנת התקשורת הדרושים להתחברות למאגר לא פעלו באורח תקין, רכשה הנציבות, באוקטובר 1988, שלוש מערכות של מחשב אישי, לרבות תוכנת תקשורת למאגר המידע ומדפסת, בסכום כולל של כ-6,000 דולר.

4. עם הנתונים המרכזיים של מאגר המידע נמנים נתונים על יצואנים ישראלים המייצאים לארה"ב. בתכנון המקורי של המאגר תוכנן לקלוט את הנתונים בתקשורת ישירה, ממערכת סחר החוץ של ישראל המעובדת במחשב של מלם מערכות בע"מ. אולם עקב עלות התקשורת הוחלט להעביר את הנתונים לסרט מגנטי ולשלחו בדואר.

בנתונים שהוזנו מהסרט המגנטי למחשב נעשה שימוש חלקי בלבד, היות שהנתונים - למשל, שם היצואן הישראלי וכתובתו - דרושים לחלק מהעובדים המקומיים והגורמים האמריקניים באנגלית, ואילו הנתונים הועברו בעברית, כפי שהם רשומים בקובץ סחר החוץ במלם. במארס 1989 עדיין נעשו תיקונים שונים בקשר לקובץ היצואנים, ובמועד סיום הביקורת, יולי 1989, עדיין לא היה קטע זה של המערכת בשימוש מלא.

5. רוב התקלות בתוכנה היישומית תוקנו, כאמור, עד אוקטובר 1988, לאחר שבספטמבר ביקרה בניו יורק מנהלת מחלקת המיחשוב של המשרד והתקינה גרסה חדשה של כלי התוכנה העיקרי שעליו בוצעו היישומים. אולם גם אז לא נפתרה בעייה בסיסית והיא אטיות התגובה של המערכת, בעיה שמאז הותקן המחשב לא חדלו המשתמשים מלהתריע עליה בפני מחלקת המיחשוב ובפני החברה. נעשו ניסיונות לשפר את זמן התגובה, אולם השינויים שהושגו בעקבות זאת היו קלים ולא הניחו את הדעת.

תגובת המערכת לבקשות המשתמש בתוך זמן סביר, במערכת ממוחשבת כמו זו שהותקנה בנציבות המסחרית היא עניין קריטי, שכן יש שהמשתמש זקוק למידע במהלך שיחה, פנים אל פנים או בטלפון, עם לקוחותיו. גם במערכת שהותקנה במשלחת האספקה יש חשיבות למהירות התגובה, שכן אם ידוע שיש להמתין כמה דקות לתגובה, אפשר שהמשתמש יעדיף לוותר על השימוש במחשב. הציפייה היא שהמערכת תגיב בזמן סביר: מייד, או לכל היותר לאחר עשר שניות, עקב מיון מורכב.

בפברואר 1989 עשתה האחראית על המחשב בניו יורק בחינה מחודשת ומדידה מדויקת של זמן תגובת המערכת על כל תיפקודיה; תוצאות המדידה הצביעו, שבתחומים מסוימים זמן התגובה אינו סביר, למשל: כדי להיכנס למערכת של הנציבות המסחרית יש להמתין 47 שניות; כדי למצוא חשבון לפי הוראת התשלום יש להמתין 5 שניות לכניסה ועוד 80 שניות לעיבוד, וכדי שהמחשב יציג את כל החשבונות דרושות 90 שניות.

במערכת מינהל הסחר, שהיא "כבדה" בהרבה מזו של הנציבות המסחרית, התגובה אטית עוד יותר, למשל: להצגת התשלום בעד הסחורה, לפי הרשאה לרכישה, נדרשו 145 שניות (2.4 דקות) וגם אז הוצגה מסגרת בלבד, דהיינו - הנתונים המעובדים לא הופיעו בדו"ח והוא נשאר ריק; הצגת נתונים על מצב הספינות הקשורות להובלת הגרעינים במועדים שונים נמשכה יותר מ-4 דקות; להצגת הנתונים הכרוכים בהעברת כסף לברוקר תמורת הגרעינים נדרשו 138 שניות (2.3 דקות) ולבסוף היה הדו"ח ריק והוצגה מסגרת בלבד.

בהסכם בין המשרד לחברה נקבע, כי התוכנה היישומית המיועדת לנציבות המסחרית תתאים גם לעבודה במחשב אישי. בדעת המשרד היה לצייד בתוכנה את 14 הנציגויות של המשרד ברחבי העולם (ואת כל הנציגויות שיפתחו), שכן המשימות והצרכים שלהן במערכת מידע דומים לאלה של הנציבות, אם כי בהיקף קטן יותר. עקב הפיגור והתקלות במסירתה לנציבות, ועקב תגובותיה האטיות בעת בחינתה על מחשב אישי, נמסרה המערכת באיחור של כשנה ורבע.

בסוף מארס 1989, לאחר עריכת שינויים בתוכנה במשך שנה וחצי ויותר, הודיעה מנהלת מחלקת המיחשוב במשרד לנציגי החברה, כי החברה לא עמדה בהתחייבויותיה בנוגע לזמני התגובה בתוכנה היישומית ולכן פיתוח התוכנה לא הושלם והמערכת לא עברה לשלב של תחזוקה שוטפת. בעקבות זאת הפסיק המשרד לשלם את חשבונות התחזוקה השוטפת. בתחילת יולי אותה שנה סוכם בין מחלקת המיחשוב לבין החברה, כי זו תתחיל בכתיבה מחדש של כל המערכת היישומית, תוך שימוש בגרסה החדשה של כלי התוכנה, ובכך יבוא העניין על פתרונו ויקוצר זמן התגובה.

בנובמבר הודיע מנכ"ל המשרד למשרד מבקר המדינה, כי לאחר ניסיונות אחדים לקיצור זמן התגובה שלא עלו יפה, סוכם עם החברה שכלי התוכנה אינו מתאים ויש למצוא פתרון אחר, על חשבון החברה ובאחריותה. עד למועד סיום הביקורת לא נעשה עם החברה הסכם בכתב בעניין זה.



המשרד רכש בשביל נציגויותיו המסחריות בחוץ לארץ, בשנים 1983 - 1985, מערכת ענ"א בסכום כולל של כ-150,000 דולר. אולם בנציבות המסחרית בניו יורק המערכת לא הופעלה עקב קשיים בשימוש בה. ב-1986 החליט המשרד למחשב את נתוני משלחת האספקה שבניו יורק, וכן למחשב מחדש את נתוני הנציבות.

בתצורת הציוד של המערכת הממוחשבת שהוחלט לרכוש חלו מיוני 1986 עד סוף 1987 ארבעה שינויים, ומחירה עלה מכ-40,000 דולר לכ-77,000 דולר. שינויים אלה, בפרק זמן קצר יחסית, מצביעים על ליקויים בתכנון התצורה הדרושה.

התמיכה וההדרכה שקיבלו הנציגויות בארה"ב מספק התוכנה לעיבוד תמלילים לא היו מספיקים והתחזוקה של התוכנה היישומית נעשתה לפי הנחיות מהארץ. עקב נסיבות אלה נמשכה הרצת התוכנות כשנה וחצי, שבמהלכן היו תקלות רבות וניצול המערכת לא היה תקין. לאחר תקופה זו החליטה המחלקה למיחשוב, כי התוכנה לעיבוד תמלילים תוחלף באחרת, וכי התוכנה היישומית תיכתב מחדש, על חשבון היצרן, כדי לתקן ליקוי בסיסי שנמצא בה - זמן תגובה אטי מהסביר.

בנובמבר 1989 הודיע מנכ"ל המשרד, כי לאחר ניסיונות אחדים לקיצור זמן התגובה, שלא עלו יפה, סוכם עם החברה שכלי התוכנה אינו מתאים, ויש למצוא פתרון אחר אשר ינתן על חשבון החברה ובאחריותה. עד למועד סיום הביקורת לא נעשה עם החברה הסכם בכתב בעניין זה.

אישור השקעות בבניינים תעשייתיים להשכרה

ריכוז ממצאים

בגלל חוסר בהירות בדבר שיעור הגדלת ההשקעה שמותר למרכז לאשר בלא הסכמת המינהלה, הוא אישר הגדלות השקעה בשיעורים גדולים מאלה שקבעה המינהלה בהחלטותיה.

המינהלה, בהמלצת המשרד, אישרה ליזמים תוספת לכתב אישור, שנועדה לבניית מבנים נוספים באזור אחר מזה שבו נבנה הבניין שאושר בכתב האישור המקורי. כתוצאה מכך זכו היזמים להטבות חריגות.

המינהלה אישרה תוספות לכתבי אישור כאשר שטח הבניינים שאושרו במסגרת התוספת היה גדול משטח הבניינים בכתב האישור המקורי. כתוצאה מכך זכו היזמים במענק הישבון.



המשקיע בהקמת מבנים (בניינים תעשייתיים) המיועדים להשכרה למפעלי תעשייה זכאי לסיוע לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). על פי החוק, "בניין תעשייתי" הוא בניין שהוקם בהתאם לתכנית מאושרת וכולו או עיקר שטחו, בשיעור שקבעה מינהלת מרכז ההשקעות (להלן - המינהלה), יושכר לראשונה למפעל תעשייתי מאושר, אשר טרם עברו שמונה שנים מאז הוצא לו כתב אישור.

הסיוע כולל מענק השקעה בשיעור של 30% מן ההשקעה בבניין תעשייתי ששוכן באזור פיתוח א' ו-15% מן ההשקעה - באזור פיתוח ב'. במרכז הארץ השקעה כזאת אינה זכאית למענק השקעה. עד אפריל 1986 ניתן גם מענק הישבון בשיעור 5% מן ההשקעה.

מלבד הסיוע האמור שניתן על פי החוק, סייעה הממשלה למשקיעים, עד יולי 1985, גם בהלוואות פיתוח בשערי רבית מוזלים. ההלוואות נועדו לממן עד 40% מן ההשקעה בבניין חדש, ו-30% מן ההשקעה בהרחבת בניין או אזור תעשייתי (קבוצת בניינים) קיים. ביולי 1985 בוטלו הלוואות הפיתוח ובמקומן ניתנים למשקיעים מענקי הון, שווי ערך להטבה שהייתה גלומה בהלוואות הפיתוח.

להלן שיעורי מענקי ההון באחוזים מן ההשקעה, על פי אזורי הפיתוח השונים:

עד מארס 1988		מאפריל 1988 * הקמה והרחבה	
הרחבה	הקמה		
6.9	9.2	8	אזור פיתוח א'
5.5	7.4	5	אזור פיתוח ב'
3.0	4.0	** 4	מרכז הארץ

* באפריל 1988 הושאו שיעורי מענק ההון להקמה ולהרחבה.
** מ-1.1.89 בוטל מענק ההון למרכז הארץ.

יזם המבקש לקבל אישור להשקעתו בהקמת בניין תעשייתי להשכרה פונה למרכז ההשקעות ולבנק לפיתוח התעשייה בע"מ (להלן - הבנק). בבקשה עליו לפרט את עלויות הבנייה, המפעלים שהמבנה יושכר להם, דמי השכירות הצפויים והמקורות למימון ההשקעה.

בקשת היום נבחנת בידי היחידה לאזורי פיתוח שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - היחידה), על פי הצורך בהקמת שטחים להשכרה לתעשייה באזור הנדון, ועל ידי הבנק, על פי כדאיות ההשקעה. תוצאות סקר הבנק וחוות הדעת של היחידה מובאים לדיון במינהלה, כדי שתחליט אם לאשר את ההשקעה. משאושרה התכנית, מוציא לה המרכז כתב אישור ובו מפורטים סוג האישור (הקמה, הרחבה או תוספת לכתב אישור קיים), סכום ההשקעה ותנאים מיוחדים שהאישור מותנה בהם.

על פי החוק, מי שחולק על החלטות המינהלה רשאי, בתוך 60 יום מיום שנמסרה לו הודעה על ההחלטה, לערור עליה לפני שר האוצר ושר התעשייה והמסחר. הערר יהיה בכתב ויפורט בו הנימוקים. הערר יוגש לוועדה שימנו השרים האמורים, וזו תגיש את חוות דעתה לשרים. השרים רשאים לאשר את החלטות המינהלה, לבטלן או לשנותן.

להלן נתונים על השקעות בבניינים תעשייתיים בשנים 1984 - 1988 (באלפי ש"ח במחירים שוטפים, ובמחירים קבועים של 1988).

<u>השקעה בבניינים תעשייתיים</u>		
	<u>במחירים שוטפים</u>	<u>במחירים קבועים *</u>
1984	9289	68800
1985	88355	163924
1986	112170	145865
1987	150048	161864
1988	36514	36514

* מחירים ממוצעים של 1988.

בחודשים מאי - יוני 1989 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במרכז ההשקעות וביחידה לאזורי פיתוח שבמשרד התעשייה והמסחר, את סדרי אישורן של השקעות בבניינים תעשייתיים. הביקורת התמקדה באישורים שהוצאו בשנים 1986 - 1988.

אישורים להגדלת השקעה

שינויים בתכנית השקעות, שאושרה במינהלה, טעונים אישור המינהלה. סעיף 19 ב' לחוק קובע, כי המינהלה רשאית להסמיך אדם, אף אם אינו עובד מדינה, לאשר על פי הנחיותיה (1) שינוי בתכנית הנובע משינויים במחירי הנכסים בלבד, שאינו משנה את כמות הציוד או סוגו או את שטח הבניינים או סוגם; (2) שינוי בתכנית שאינו מהותי בכמות הציוד או סוגו או בשטח הבניינים או סוגם. (3) שינוי במועדי ביצוע תכנית. כל שינוי אחר, כגון תוספת ריאלית לתכנית ההשקעה (להלן - הגדלה), טעון אישור של המינהלה עצמה.

המינהלה מאשרת שינויים כאמור, כתוספת לכתב האישור המקורי, המהווה חלק מהתכנית המקורית, ולפיכך המשקיע בהם זכאי לכל ההטבות שהיו קיימות במועד האישור המקורי. לעומת זאת, שינוי שממדיו חורגים מ"תוספת" כמתואר לעיל (להלן - הרחבה), מקנה את ההטבות שבתוקף במועד האישור החדש.

באפריל 1981 הסמיכה המינהלה את סגן מנהל מרכז ההשקעות ואת מנהל המחלקה לבחינת תכניות שבמרכז לאשר תוספות פיזיות (ריאליות) עד לשיעור של 10% מהיקף ההשקעה בתכניות מאושרות.

בספטמבר 1985 החליטה המינהלה להסמיך את מנהל מרכז ההשקעות ואת סגנו לאשר בקשות (בתיאום עם החטיבות המקצועיות של המשרד) בנושאים האלה: תוספות השקעה לתכניות מאושרות, שינויים פנימיים שאינם כרוכים בשינוי בהיקף ההשקעה, קביעת מועד לביצוע יצוא, שינוי מקום, הפעלה זמנית במרכז הארץ, שינוי בעלים והסבת כתבי אישור. המינהלה קבעה, שבקשות בנושאים הללו יכללו בסדרי היום של דיוני המינהלה בסעיף נושאים שונים ויאושרו בלי דיון, אלא אם כן אחד מחברי המינהלה יסתייג מהחלטות המנהל או סגנו. אם תהיה הסתייגות כאמור, או שמנהל מרכז ההשקעות וסגנו ימצאו לנכון, יובאו הנושאים לדיון במינהלה במתכונת רגילה. עוד החליטה המינהלה, כי צוות פנימי של אנשי המרכז, בתיאום עם החטיבות המקצועיות, ימיין את הבקשות ויקבעו אלו מהן יובאו לדיון במינהלה ואלו לידיעה בלבד.

1. הביקורת העלתה, כי במרכז שררה אי בהירות בדבר שיעור הגדלת ההשקעה שמותר למרכז לאשר בלא לקבל את הסכמת המינהלה לאישור. כתוצאה מכך אישר המרכז הגדלות השקעה בשיעורים גדולים מ-10% (השיעור שקבעה המינהלה בהחלטותיה בכתב): ביולי 1988 אישר סגן מנהל מרכז ההשקעות תוספות השקעה לכתב אישור מדצמבר 1985, בסכום של 4 מיליון ש"ח, שהן 20% מההשקעה, בלא שהביא את האישור לדיון במינהלה או קיבל הסכמתה. במאוס 1989 אישר סגן המנהל תוספת "ריאלית" להשקעה באותו כתב אישור בשיעור של 15%, אף זאת בלא שקיבל את הסכמת המינהלה.

בעקבות הביקורת, קבעה המינהלה נהלים לאישור תוספות להשקעה. בנהלים נקבע, כי תוספת השקעה עד 20% מהתכנית, אך לא יותר מ-0.5 מיליון דולר, או תוספת של 50,000 דולר כשמדובר בהשקעות קטנות, יאושרו על ידי מנהל מרכז ההשקעות או מי שהוסמך על ידו.

תוספת השקעה בסכום של עד 1 מיליון דולר או תוספת בשיעור של עד 50% מהתכנית ולא יותר מ-5 מיליון דולר, תאושר בידי פורום פנימי של אנשי המשרד בראשות מנהל מרכז ההשקעות, ותובא לידיעת המינהלה. כל שאר התוספות יובאו לדיון במינהלה.

2. המשרד ומרכז ההשקעות לא הוציאו הנחיות בכתב באלו נסיבות לאשר הגדלת תכנית השקעות בבניין תעשייתי כתוספת לכתב אישור קיים, ובאלו נסיבות לאשרה בהרחבה של כתב האישור.

בשינוי בתכנית השקעות רואה המרכז תוספת לכתב אישור קיים רק אם השינוי אינו מהווה סטייה של ממש מהתכנית המקורית ואינו משנה את יעדה. אין המרכז נוהג לאשר הגדלה ניכרת של ההשקעה (יותר מ-50%) כתוספת לכתב האישור, ואין הוא נוהג לאשר הגדלה כתוספת אם ההשקעה הנקובה בכתב האישור כבר בוצעה כולה או רובה בעת הדיון במינהלה.

(א) הביקורת העלתה, כי המינהלה אישרה ליזמים, על פי המלצת המשרד, שינויים בתכנית ההשקעות כתוספת לכתב אישור קיים גם כאשר הבניין הנוסף נבנה ביישוב אחר מזה שבו נבנו הבניינים על פי כתב האישור המקורי. אישור ההשקעות החדשות כתוספת זיכו את היזמים בהטבות חריגות שכבר לא ניתנו בעת אישור ה"תוספת". לדוגמה:

בפברואר 1986 אישרה המינהלה הקמת מבנים תעשייתיים בשטח של 8,000 מ"ר בעמנואל (אזור פיתוח א'). במאוס 1987 אישרה המינהלה כתוספת לכתב האישור השקעה בבניית 1,500 מ"ר בקרית ארבע, ו-1,500 מ"ר בגוש עציון. במאי 1988 אושרה עוד תוספת לכתב האישור המקורי לבניית עוד 1000 מ"ר בגוש עציון. המינהלה לא נימקה את החלטותיה.

אישורן של שתי ההשקעות האחרונות כתוספות לכתב האישור מפברואר 1986 זיכה את היזמים במענק הישבון בסכום של 110,000 ש"ח.

(ב) הביקורת העלתה מקרים שבהם אושרו שינויים בתכניות השקעות מאושרות כאשר שטח התוספת וההשקעה בבנייתה היו גדולים מן ההשקעה המקורית. כתוצאה מאישור השינויים כתוספת לכתב אישור קיים קיבלו היזמים הטבות חריגות, לדוגמה:

בדצמבר 1985 אישרה המינהלה הקמת מבנה תעשייתי בשטח של 5000 מ"ר באריאל. בתקופה שבין יוני 1986 לפברואר 1987 אישרה המינהלה שלוש תוספות לכתב האישור המקורי על פיהן הוגדל שטח הבניין התעשייתי ב-27,000 מ"ר. עבור תוספות אלה קיבלו היזמים מענק הישבון בסכום של

700,000 ש"ח. בספטמבר ונובמבר 1987 אישרה המינהלה הגדלת השטח הבנוי ב-20,000 מ"ר וב-25,000 מ"ר, בהתאמה, כהרחבה (ולא תוספת) לכתב האישור המקורי.

באוקטובר 1988 עררו היזמים על החלטת המינהלה וביקשו לאשר גם את שתי ההגדלות האחרונות כתוספות (ולא הרחבות) לכתב האישור המקורי, כדי שיהיו זכאים לקבל מענק הישבון בשיעור 5% מההשקעה. ועדת הערר המליצה בפני השרים לאשר את בקשת היזמים. השרים אימצו את המלצת הוועדה, ובדצמבר אותה שנה הוציא המרכז כתבי אישור בהתאם. עוד המליצה הוועדה בפני המרכז לקבוע באלו מקרים לאשר הגדלת תכנית לבניית בניין תעשייתי כתוספת לכתב אישור קיים, ובאלו כהרחבה.

באוגוסט 1989, לאחר סיום הביקורת, דנה המינהלה בקביעת כללים להבחנה בין אישור הגדלת השקעה כתוספת לכתב אישור קיים לבין אישורה כהרחבה של כתב האישור. בדיון נאמר, כי יש קושי בקביעת קריטריונים החלטיים להבחנה בין תוספת להשקעה להרחבה. לכן, לדעת המינהלה, יש להמשיך ולהשאיר בידיה שיקול דעת נרחב האם לאשר בקשה להגדלת השקעה כהרחבה, או כתוספת, או לא לאשרה כלל. המינהלה קבעה, כי שיקול הדעת יתבסס על העקרונות האלה:

אם הבנייה היא באזור תעשייה או ביישוב אחר מזה שבו בוצעה ההשקעה המקורית, או כשמדובר בהקמת מבנה או קבוצת מבנים חדשים, יש להעדיף אישור הבנייה כהרחבה.

כאשר הבנייה נועדה להתאמות ותוספת מערכות למבנים קיימים או לבנייה צמודה למבנים אלו, עדיף לאשרה כתוספת לכתב האישור המקורי.

בספטמבר אותה שנה הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי ידאג שהפרוטוקולים של ישיבות המינהלה יהיו מפורטים ומנומקים דיים, במיוחד כאשר החלטות המינהלה לא יתאמו לאמות המידה שקבעה.

מן הראוי, כי הבחנה בין הקמה של מפעל לבין הרחבה של מפעל ולבין תוספת לתכנית השקעות מאושרת, תעוגן בתקנות על פי החוק. עד להתקנתן של תקנות כאלה, על המינהלה לקבוע קריטריונים ברורים וחד משמעיים להבחנה כזאת, ולהביאם לידיעת המשקיעים.

ממצאי מעקב

קרן לקידום השיווק בחו"ל

דו"חות שנתיים: 38, עמ' 594; 39, עמ' 601

הקרן לקידום השיווק בחו"ל מסייעת ליצואנים במענקים מתקציב המדינה ובהלוואות, במטרה להקל עליהם במאמצי השיווק של תוצרת ישראל בחו"ל. בשנת 1987 נערכה במשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) ביקורת על פעולות הקרן, הממצאים פורסמו בדו"ח שנתי 38 (עמ' 594). ביקורת מעקב נערכה ב-1988 והממצאים פורסמו בדו"ח שנתי 39 (עמ' 601). בנובמבר 1989 ובפברואר 1990 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב נוספת. להלן עיקרי הממצאים הקודמים הנוגעים לביקורת המעקב הנוספת:

1. בפברואר 1985 פנה יזם אל שר התעשייה והמסחר בבקשה לאשר לו סיוע להפעלת יריד צף באמצעות חברה שבניהולו (להלן - החברה) בצפון אמריקה. מסעה הראשון של האנייה אמור היה להתחיל בראשית 1986. הנהלת המשרד לא שעתה לחוות הדעת של מכון היצוא,