

הישראלית, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת גם להרכב מנגנונה של החברה בארץ, שמתפקידה להכריע בשאלות חלוקת הסחורות, עדיפויות וכו'. חשוב הוא, שהחברה תקפיד בעת בחירת פקידיה האחראים, נוסף על כשרונותיהם המקצועיים, גם על עמדתם האישית בחיים הכלכליים על מנת לדאוג לכך, שכל הגורמים המעוניינים – בלי הבדלי השתייכות לענפים ולסקטורים השונים – יתייחסו באמונה לפעולות החברה.

(ג) למעשה משמשת חברת השילומים כגורם מרכזי וכמכשיר עיקרי לביצוע השילומים: בידיה רוכזו התכנון של הקניות, הכנתן והוצאתן לפועל. כאן יש להדגיש, שהחברה לא נטלה בכוח פונקציות, שאיזה גורם אחר תבע לעצמו, כי הממשלה לא עיבדה תכנית יסוד כללית לשימוש בכספי השילומים; הרשויות המוסמכות, שתחילה השלימו, פחות או יותר, עם החלטותיה של חברת השי-לומים על הקניות, רק במשך הזמן עברו לדרישות יותר נמרצות לשמירה על סמכויותיהן. התפתחות זו מאשרת את הדעה, שהובעה בדו"ח השנתי מס. 3 (עמ' 11, ראה גם בדו"ח זה, בפרק השני, עמ' 40–36): הצורה החוקית של חברת השילומים אינה הולמת את המעמד המתבטא בתפקיד שהיא ממלאה.

אם חברת השילומים תמשיך להיות חברה לפי פקודת החברות, ותפקידה לשמש כמכשיר מסחרי טכני בלבד לביצוע השילומים, מן הצורך הוא לקבוע, באיזה אופן ייקבעו התכניות לביצוע השילומים, ומי יחליט בשאלה המכרעת, אילו סוגים של מוסדות, מפעלים וסוחרים יקבלו את סחורות השילומים.

אולם אם לא ישתנה המצב הנוכחי, שבו מתרכזות בידי חברת השילומים כל הפונקציות, לרבות אלו של התכנון ושל הקצבת סחורות השילומים, אזי מן הצורך הוא להפוך את חברת השילומים לרשות השילומים, הראויה להיות נושא לגיטימי של כל הפונקציות הנדונות.

II. משרדים כלכליים

1. משרד המסחר והתעשייה

א. מפעולות הביקורת

(1) גם בשנת 1952/53 חלו שינויים ניכרים במבנה הארגוני של משרד המסחר והתעשייה. הוקמה חטיבה לסחר חוץ הכוללת את האגף ליבוא ואת האגף ליצוא (קודם לכך המכון ליצוא). אגף הטכסטיל והעור הועבר מחטיבת המסחר לחטיבת התעשייה.

עם הקטנת היקף הפיקוח החל מסוף שנת 1952 צומצמה חטיבת הפיקוח ותפקידה העיקריים הועברו בהדרגה לאגפים המקצועיים השונים.

השינויים התכופים בצמרת הפקידות של המשרד נמשכו גם בתקופת דו"ח זה, וגרמו לאותם הליקויים החמורים, שהזכרנו כבר בדו"ח מס. 3 (עמ' 58): הפרעות בסדרי העבודה, חוסר שיטתיות, חוסר עקביות ורציפות בנוהל ובביצוע וגם במידה מסוימת ירידת מתח האחראיות.

(2) הביקורת בתקופת דו"ח זה הקיפה את היחידות הבאות: חטיבת המזון (אגף היבוא והמחלקה לקמחים ולשירותים מסחריים); חטיבת התעשייה (אגף התעשייה הכבדה, אגף התעשייה הקלה ואגף הטכסטיל והעור); המכון ליצוא; אגף הכספים וכן את הסניפים של יחידות אלו במחוזות הצפון והדרום.

טיפלנו במויחד בנושאים הבאים: יבוא מזון על ידי הממשלה ומתן רשויות ליבוא מזון ליבואנים פרטיים; חוזים בין חטיבת המזון לבין ספקים שונים (במיוחד ספקי ירקות); מתן רשויות יבוא לחומרי גלם באגף התעשייה הכבדה ובאגף הטכסטיל והעור; עסקי חליפין במכון ליצוא; פעולות החשבון המסחרי ובפרט תשלומי חובה (מסי יתר וקרנות השוואה) וסובסידיות; רישום וני-הול של מלאי חומרי גלם; ביטוח; פריקה והובלה יבשתית.

(3) טיפלנו בבעיית הביטוח של סוגי סחורות מסוימים, לרבות מזון, המובאים על ידי משרד המס-

חר והתעשייה מחו"ל, נגד חוסר במשקל. הביטוח הנזכר נעשה אצל חברה בינלאומית, המפקחת על הטעינה ועל הפריקה בחו"ל ובארץ בצורת "אחריות על המשקל" (full outturn guarantee). משרדנו מצא, שהיחס בין הפרמיות המשתלמות לחברה בעבור אחריות זו לבין הערך הכולל של הנזקים מצדיק את הדרישה להחלת הפרמיה. בהסכם החדש, שאותו ערך משרד המסחר והתעשייה בשנת 1952/53 עם החברה המבטחת, הופחת שיעור הפרמיה מ-1.6% - 1.5% מערך הסחורה ל-1.05%. כמו כן נקבע, שחלק מהפרמיה הזאת ישולם במטבע ישראלי.

(4) תשלומי חובה: קרנות השוואה ומסי יתר

בסוף תקופת הדו"ח נמצאו בתהליך של סיום שני סוגים של תשלומי חובה, שמילאו תפקיד חשוב בשנים האחרונות - קרנות השוואה ומסי יתר. בשניהם טיפלו הדו"חות השנתיים הקודמים: דו"ח מס. 2 בחוקיות קרנות השוואה (עמ' 47, ב' 1) וליקויים בקביעת גובה התשלומים ובגבייתם (עמ' 59-60); ודו"ח מס. 3 בקביעת מסי יתר ובליקויים הראשונים שנתגלו בביצועם (עמ' 60). עכשו אפשר לתת סקירה כוללת על התפתחות העניינים וסיכום הליקויים העיקריים, שנתגלו בקביעתם ובגבייתם של תשלומים אלו.

(א) הבסיס החוקי

לשני סוגים אלה של תשלומי חובה מקור חוקי משותף: התקנה 46 (ב1) (ב) לתקנות ההגנה, 1939, שלפיה רשאית הרשות המוסמכת לתת הוראות תשלום, כשהיא סבורה, שההוראה דרושה למטרת הבטחת הפיקוח והסדרת האספקה והשירותים אשר יבטיחו את מציאותם בשוק של המצרכים במחיר הוגן ואת חלוקתם הצודקת.

על סמך תקנות אלו נקבעו התשלומים לקרנות השוואה מזמן המנדט ועד 1953. מתוך מגמה ליעל את הגבייה ולמנוע השתמשויות ופיגורים הועברה במשך שנת 1953 גביית רובם המכריע של התשלומים לקרנות ההשוואה לשלטונות המכס, כך שהתשלומים ייגבו מצעתה לפני שחרור הסחורות ליבואנים בצורת מכס.

בניגוד לקרנות השוואה, גביית מסי יתר היא עניין חד-פעמי הכרוך בשינוי שערי הדולאר מאז פברואר 1952. הבסיס החוקי לתשלום זה, שניתן על ידי התקנה 46 (ב1) (ב) דלעיל הורחב על ידי צו ההגנה (הוצאת סחורה מבית המכס), תשי"ב-1952, מ-13.2.1952, על ידי צו ההגנה (מתן הצהרות על מלאי סחורות), תשי"ב-1952, מ-19.2.52 ועל ידי תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), תשי"ב-1952, מ-11.4.1952.

(ב) קרנות ההשוואה

מקורן של קרנות ההשוואה עוד מימי המנדט (Equalization Fund) ומטרתן הייתה כלכלית בלבד, דהיינו קיום רמת מחירים אחידה וציבה על ידי קביעת מחיר ממוצע למצרכי יבוא. מפאת מטרתן זו של הקרנות הן הופעלו בתקופת המנדט ובתקופה הראשונה של המדינה ביחס למצרכי מזון בלבד. מ-1951 ואילך איבדו הקרנות הנ"ל במידה ניכרת את משמעותן המקורית ועם הרחבתן על רוב מצרכי היבוא נהפכו בעיקר למקור הכנסה למדינה. הליקויים העיקריים, שבהם נתקלנו תוך כדי ביקורתנו, היו: חוסר שיטתיות, עקביות ואחידות בקביעת המחירים למצרכים שונים; פיגורים ניכרים בקביעת המחירים וההיטלים ובגביית התשלומים.

(ג) מסי יתר

מסי יתר הונהגו במגמה שיכניסו לקופת האוצר אותם הסכומים שהצטברו בידי בעלי המלאי כתוצאה מעליית המחירים בעקבות הנהגת השערים החדשים. כבר בדו"ח מס. 3 (עמ' 60) הזכרנו, שכתוצאה מרישום לקוי ובלתי מושלם באגפים השונים של משרד המסחר והתעשייה נוצר מהמשרד לבסס את דרישותיו לתשלום מסי יתר על סמך רישום זה, ובמקום זה היה נאלץ לדרוש מבעלי

המלאי הצהרות מלאי חדשות, דבר שלא נעשה בכל המקרים בכנות ובדייקנות הדרושה. נתגלו מקרים, שהוגשו הצהרות כחבות או שלא הוגשו הצהרות בכלל. בשנת 1952/53 נעשו אמנם על ידי המשרד מאמצים גדולים לקבל מבעלי המלאי את ההצהרות המבוקשות והמדויקות, אבל מטבע הדברים לא עלה בידם לתקן את המצב במידה מספקת.

הליקויים, שנקבעו תוך כדי ביקורתנו בשנה הנסקרת, הם כלהלן:

נתבררו התוצאות של חוסר תכנון מוקדם להפעלת החלטתה של הממשלה לגביית מסי יתר ושל חוסר הכנה מספקת לביצוע המשימה הזאת. לא נתקיימו התייעצויות מוקדמות עם ראשי היחידות, שעליהן היה לבצע את ההחלטה, ולא נקבעו מראש הנחיות ברורות לטיפול בשאלות הנוגעות להחלטה הנדונה. חוסר שיטתיות ואחידות נתגלו בקביעת גובה המס. מחוסר הוראות ברורות נעשו החישובים לפי שיטה בלתי קבועה. כן הייתה מגמה להפריז בגובה החיוב. עובדה זו הביאה לידי מספר רב של ערעורים וזיכויים, שחלק מהם הצריכו תיקונים בחשבונות וחלק עדיין נמצא בשלב של דיון. במקרים רבים קבעו את ההנחות והזיכויים על סמך משא ומתן בעל פה, בלא שהתיקים והמסמכים יראו את הבסיס לחישוב החדש או להנחה.

גם גביית המס לא בוצעה ביעילות הדרושה. המשרד הקפיא אמנם בצו מיוחד מיום 19.2.52 את כל המלאי במגמה להבטיח את תשלום המס על ידי בעלי המלאי. אולם במקרים רבים שוחרר המלאי תמורת שטרות לזמני פרעון שונים. רק חלק מהשטרות נפרעו במועד. ברוב המקרים חודשו השטרות פעם ופעמיים; ואילו מספר ניכר של השטרות טרם נפרעו.

כתוצאה מהליקויים דלעיל נפלו הכנסותיה הכספיות של הפעולה בהרבה מהמשוער. בעלי המלאי חויבו בסכום כולל של 24 מיליון ל"י בקירוב. הנחות וזיכויים מתוך סכום זה הגיעו ל-6 מיליון ל"י. הסכומים שנגבו למעשה עד מארס 1953 הגיעו ל-11 מיליון ל"י בקירוב. לפי קצב הגבייה בחודשים האחרונים יש להניח, שההכנסה הכוללת תגיע ל-16 מיליון ל"י בקירוב.

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

(1) הוזלה מצרכים חיוניים

מ-5 מיליון ל"י, שנקבעו בסעיף 26 של תקציב 1951/52 להחלת מצרכים חיוניים, הוצאו סכומים גדולים למטרות שאינן קשורות בהחלת מצרכים (ראה דוח שנת מס. 3, עמ' 60). בתקציב 1952/53 נקבע להחלת מצרכים חיוניים סכום של -2,500,000 ל"י. גם בשנה הנסקרת שולמו הן על ידי משרד המסחר והתעשייה והן על ידי משרד החקלאות תשלומים מהסעיף הזה למטרות, שאינן כרוכות בהחלת מצרכים, או שהקשר שלהן אתה רופף ביותר. שני המשרדים השתמשו בכך ספים אלה אפילו לתשלומים, שלהם הוקצבו סכומים מסוימים בתקציב הרגיל.

(2) יבוא מרצפות חרסینה

ביום 19 במארס 1952 ניתן רשיון יבוא - כהעברת רכוש של היבואן - בלי הקצבת מטבע חוץ בשביל "כלי בית ואוכל, פסנתרים ורהיטים", בסך 18,350 ל"י. תוקף הרשיון היה יפה עד 19 בספטמבר 1952.

ביום 10 ביוני 1953 הוצא תיקון לרשיון זה, שלפיו הוארך תוקף הרשיון עד 30.9.53; במקום פסנתרים ורהיטים נכנסו "מרצפות חרסין", והשווי נקבע ב-48,000 ל"י, שער ג' במקום 18-000 ל"י שער א'; והוכנס בו תנאי מיוחד, שלפיו יבוא המרצפות טעון אישור מוקדם ומיוחד מצד הרשות המוסמכת, לפני המשלוח. כשעל סמך רשיון זה בחודש אוגוסט 1953 הגיעו מיליון מרצפות חרסין, לא שוחררה הסחורה בגלל אי מילוי אחרי התנאי, שלפיו יבוא הסחורה טעון אישור מוקדם לפני המשלוח. אחרי דיונים ממושכים ואחרי שהיבואן הגיש תביעה משפטית, שוחררה הסחורה לשיווק בתנאי, שתמורתה תופקד בידי הממשלה עד סיום הבירור המשפטי.

כשנתעוררו ספקות, אם היבואן רשאי היה לתבוע העברת רכוש ואם הרשיון הוצא כשורה,

נערכה לפי בקשת שר המסחר והתעשייה חקירה ע"י משרד מבקר המדינה. בעוד שהבירור של הנסיבות, שהביאו לידי הוצאת הרשיון, עדיין לא נגמר, כבר העלתה החקירה על ידי משרדנו מצד אחד פגיעות מסוימות תוך כדי טיפול ברשיון והומצד אחר מספר ליקויים מינהליים, שאיפשרו השלשות זו של העניין.

הפגיעות בונהל שנקבעו היו במיוחד:

(א) הרשיון הוארך ב-10.6.53, אף שכוחו פג כבר ב-19.9.52, ז.א. באיחור של קרוב ל-9 חודשים. יתר על כן, לפי הצעת היבואן, הרשו נוסף על סוגי הסחורות שברשיון גם כמות ניכרת של מרצפות חרסיה, ז.א. סחורה שונה לגמרי. שני השינויים האלו הפכו למעשה את התיקון למתן רשיון חדש, שהיה דורש בדיקה יסודית וטיפול מחדש.

(ב) מצד אחר התוספת בתיקון, שלפיה יבוא המרצפות טעון אישור מוקדם ומיוחד מצד הרשות המוסמכת לפני המשלוח ביטלה בעצם את רשיון היבוא - דבר שנתברר, כש-הסחורה הגיעה ולא שוחררה.

הליקויים המינהליים, שנקבעו על-סמך חקירת משרד מבקר המדינה, נלקחו בחשבון במסגרת התיאור הכללי של בעיות הסדר מינהל היבוא (ראה עמ' 36-31). הליקויים העיקריים הם:

(א) במקרה שלפי טיבה של הסחורה או מסיבות אחרות מספר יחידות במשרד יכולות לבוא בחשבון כמוסמכות למתן רשיון יבוא, מן ההכרח, שיהא הסדר ברור, שיקבע, איזו יחידה מהן תהיה המוסמכת לכך. הסדר כזה אינו קיים.

(ב) התיאום בין היחידות השונות של המשרד לקוי בזה, שאינו קיים הסדר שיבטיח, שידעו העשויות להיות גורם חשוב בהחלטת יחידה מסוימת, יועברו מיחידה המקבלת ידיעות כאלו אל יתר היחידות (היו בידי המשרד ידיעות, שעוררו ספקות לגבי אישיות היבואן ושלא הגיעו לידיעתה של הרשות המוסמכת, שהוציאה את הרשיון).

ג. פגיעות בחוק או בעקרונות החסכון והיעילות

(1) עסקי חליפין במכון ליצוא

בדקנו במשך שנת הכספים 1952/53 את פעולות המכון ליצוא וטיפלנו במיוחד בשאלות יצוא ועסקי חליפין במסגרת הפעולות של הוועדה הבינמשרדית לעידוד יצוא וחליפין, שבה משתתף נציג משרד האוצר. להלן נציין את הליקויים, שבהם נתקלנו תוך כדי ביקורתנו:

(1) לא היו עקרונות וקווים מנחים, שלפיהם הייתה הוועדה יכולה לטפל בעסקי חליפין באופן יעיל וכן לא נקבעו העקרונות המבררים, באילו תנאים ועל סמך אילו נתונים יאושרו או יידחו עסקות מסוימות ומה הם הבטחות שיידרשו כדי להבטיח את הביצוע של העסקות המאושרות. לא הייתה הכנה מספקת לקראת הטיפול בוועדה. במקרים רבים לא הקפידו לקבל מבעל העסקה תיאור כל הפרטים החשובים לשם הבהרת אופיה של העסקה. המכון לא ערך בירורים מספיקים כדי לקבוע, אם ההצעות הן בנות ביצוע בכלל.

(2) הפיקוח על ביצוע העסקות ובמיוחד על ביצוע היצוא לא היה שלם; הנוהל הקיים לא הבטיח, שבעל העסקה ימלא את התחייבויותיו כפי שנקבע באישור. העובדה, שלא היה קיים תיאום מספיק בין הרשויות השונות של היבוא ובין המכון ליצוא במשרד המסחר והתעשייה ובין האחרון לבין האוצר, אפשרה במקרים רבים לבעלי העסק לבצע רק את היבוא, אך לא את היצוא, שצריך להיות חלק בלתי נפרד מכל עסק חליפין.

כדוגמה לחוסר פיקוח ותיאום בין הרשויות השונות תשמש העסקה, שלפיה אושר על ידי הוועדה בחודש נובמבר 1952 יבוא של 150 טון צימוקים בשווי של \$ 45,000 כנגד יצוא של חול קווארץ. נתברר בין היתר, שבעל העסקה לא ביצע את היצוא, אף כי הותנה, שהרשות המוסמכת תאשר סופית את המחירים, נמכר אותו חלק מה-

סחורה, שהגיע בינתיים, בלא שנקבע לה מחיר. על אף שהותנה, שהצימוקים יועמדו לרשות הרשות המוסמכת, מכר היבואן את הסחורה בשוק החופשי. ברשיון היבוא נקבע, שהמפקח על מטבע חוץ רשאי לבטל את הרשיון, אם היצוא לכיסוי התמורה בעד היבוא לא ייצא לפועל לפני בואה של הסחורה. כן הותנה, שאם לא יינתנו בטחונו מספיקים להבטחת ביצוע היצוא, לא תשוחרר הסחורה מהמכס אלא לאחר קבלת אישורו בכתב של המפקח על מטבע חוץ, שתנאי זה קיים. הסחורה שוחררה מהמכס, אף כי היצוא לא בוצע.

(2) שקי מלט

משרד המסחר והתעשייה הוציא באוקטובר 1950 הוראה למפעלי המלט לא למכור מלט בלי לקבל מהקונה שקים ריקים ישנים. הוראה זו ניתנה כדי להבטיח את הניצול המאכסימאלי של שקי המלט ולחסוך על ידי כך הוצאת מטבע חוץ לרכישת שקים חדשים, שקנייתם עלתה אז כ-\$40,000 בקירוב לחודש. כדי להבטיח את החזרת השקים נקבע, שעל המפעלים לדרוש פקדון בסך 50 פרוטה לכל שק הנמסר לקונה, ושסכומי הפקדון יעמדו לרשותה של הממשלה ותחת פיקוחה. השיטה הזאת לא הביאה בדרך כלל לידי החזרת השקים, כי לא היה כדאי למחזיקי השקים להחזירם. עד סוף דצמבר 1952 הצטבר אצל מפעלי המלט סכום של 300,000 ל"י בקירוב. הצבענו על הצורך, שהמשרד ידרוש העברת הסכום הזה לקופת הממשלה; עד נובמבר 1953 שולמו כ-200,000 ל"י.

הטיפול בעניין השקים לא הלם את עקרונות היעילות ולא הביא לתוצאות המבוקשות. כדי לשפר את הסיכויים להחזרת השקים הוחלט להעלות החל מ-1.11.53 את הפקדון לגובה מציאותי יותר - ל-200 פרוטה לשק.

(3) יבוא גרוטאות

במסגרת ההקצבה לאספקה מסודרת של חומרי גלם חיוניים לצורכי תעשיית המתכת אושר באפריל 1951 לסוחר גרוטאות רשיון ליבוא גרוטאות שונות ועופרת בשווי של \$157,250. הסחורה הגיעה באוקטובר-נובמבר 1951, חלק ניכר ממנה באיכות גרועה. היבואן לא הצליח לשווק את הסחורה, כי אם הכניסה למחסן ערובה. רק באוגוסט 1953 נמכר חלק מהסחורה. בזמן מתן הרשיון ואישור התיקונים, שנעשו ברשיון, לא הקפיד המשרד על בדיקת מחירי היבוא, שכפי שנתברר היו כ-50%-20% גבוהים מהמחירים המקובלים באותו זמן בשוק העולמי.

2. משרד החקלאות

ביקורתנו בשנת הכספים 1952/53 הקיפה את היחידות הבאות: המחלקה הכלכלית, בכללה המדור ליבוא ויצוא; מחלקת הייעור, מחלקת הדיג; מחלקת הקרקעות; מינהל המים והגוברות הראשית. בדקנו את המבנה הארגוני של המדור ליבוא ואת ההסדר של מתן רשיונות יבוא; את החש-בון המסחרי במחלקה הכלכלית; קניות סירות דיג במחלקת הדיג; סדרי העבודה במחלקת הייעור ואת שיטת רישום הקרקעות והחכרתן. כן בדקנו את החווים, שנחתמו בין המשרד לבין ספקים שונים ובפרט את החוזה בין המשרד לבין חברת תכנון המים לישראל בע"מ (ת. ה. ל.).

א. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

(1) רשיונות יבוא לחומרי הדברה

ספקות, שנתעוררו לגבי צדקת מתן רשיונות יבוא לחומרי הדברה, הביאו לידי חקירה יסודית במדור ליבוא ויצוא בסדרי מתן רשיונות יבוא בכלל ובקשר לחומרי הדברה בפרט. כתוצאה מחוסר הוראות ברורות ובהיעדר רישומים ומסמכים בתיקי המדור ליבוא ויצוא, שישמשו הוכחה להצדקה או לאי-הצדקה למתן רשיון, לא יכלה החקירה להביא לידי קביעה סופית, אם המטפלים במתן הרשיון פעלו בניגוד לחובתם בעניין.