

פעולות הביקורת

הביקורת הקיפה את היחידות הבאות: הנהלת האגף; המחלקה למימון היבוא והיצוא; מחלקת ההכנסות; המחלקה לתיאום ומקורות מיוחדים.

א. הפיקוח על מטבע החוץ המתקבל מיצוא הדירים

יצוא ההדירים מישראל ויבואם של חומרי האריזה ושל חומרים אחרים הדרושים לביצוע היצוא מת-רכזים בידי המועצה לשיווק פרי הדר. ההכנסות וההוצאות במטבע חוץ הקשורות ביצוא זה הן בעלות היקף גדול; לפי נתונים, שהיו בידי האגף, הסתכמו ההכנסות בעונת 1958/59 (מאוגוסט 1958 עד יולי 1959) ב-49.3 מליון \$ בקירוב וההוצאות (מלבד ההוצאות המינהליות) הסתכמו ב-8.5 מליון \$ בקירוב.

את הוצאותיה במטבע חוץ מממנת המועצה משני מקורות עיקריים: ממטבע חוץ המוקצב לה על ידי האגף למטבע חוץ ומכספי הכנסותיה במטבע חוץ. ההוצאות של המועצה חלק מהן – למשל ההוצאות הכרוכות ביבואם של חומרי האריזה ושל חומרים אחרים – אין היא רשאית לממן אלא באישורו המוקדם של האגף; וחלק מהן – למשל ההוצאות המינהליות של המועצה בחוץ לארץ – ניתן לממן מהכנסות המועצה במטבע חוץ בלא אישורו המוקדם של האגף, אולם בידיעתו.

1. במאי 1959 נערכה ביקורת על דרכי הפיקוח של האגף על מטבע החוץ המתקבל מיצוא הדירים.

(א) הפיקוח על ההכנסות וההוצאות במטבע חוץ

(1) פיקוח האגף על ההכנסות וההוצאות במטבע חוץ הקשורות ביבוא הדירים מוצא לפועל על יסוד דוחות תקופתיים, שהמועצה ממציאה לאגף.

הפיקוח על ההכנסות. המועצה ממציאה לאגף לפי דרישתו דוחות חודשיים על פעולותיה במטבע חוץ. דוחות אלה לא היה בהם כדי שהאגף יוכל לעמוד על מלוא היקף הכנסותיה של המועצה במטבע חוץ: הדוחות כוללים נתונים על כספי ההכנסות, שהוחזקו בבנקים שבחוץ לארץ, ועל כספי ההכנסות, שהועברו לישראל ומכרו לבנק סוחר מוסמך; אולם לא נכללו בהם נתונים על העסקאות עצמן, שבהן היו כרוכות ההכנסות, כגון כמויות הפרי שנמכרו ומחירי המכירה. האגף לא השווה את הנתונים שבדוחות החודשיים של המועצה על העברות של מטבע חוץ לישראל לנתונים שבדוחות החודשיים, שהוא מקבל מהבנקים. השוואה כזאת, שנערכה על ידי הביקורת לגבי כמה מהדוחות, העלתה הפרשים ניכרים. בתום העונה מקבל האגף מהמועצה דוח המשמש יסוד לתשלום פרמיה על הכנסותיה מיצוא הדירים. דוח זה כולל סיכומים על כספי ההכנסות במטבע חוץ מהמכירות שבאותה עונה; אך האגף לא עמד על כך, שדוח זה יכלול בין השאר פירוט על כלל ההכנסות במטבע חוץ, כגון קבלת תשלומים על חשבון מכירות פרי הדר בשנים קודמות וקבלת תשלומים מחברות ביטוח, ועל דרכי השימוש בהן במידה שלא הועברו לישראל. כיוון שכך, אף דוח זה לא היה בו כדי לשמש יסוד לפיקוח על ההכנסות במטבע חוץ.

הפיקוח על ההוצאות. סכומי ההוצאות המינהליות של המועצה במטבע חוץ כגון הוצאות ההחזקה של משרדיה בחוץ לארץ, הוצאות פרסומת, נסיעות ומשלחות גודע לאגף על היקפן רק לאחר המעשה – על יסוד הנתונים שבדוחות החודשיים.

כפי שמתברר מהדו"חות החודשיים של המועצה, היא החזיקה בבנקים שבחוץ לארץ סכומים ניכרים של מטבע חוץ. האגף לא קבע את הסכום במטבע חוץ, שהמועצה תהא רשאית להחזיק בבנקים שבחוץ לארץ לשם מימון הוצאותיה השוטפות.

(2) בהתחשב במעמדה של המועצה לשיווק פרי הדר, באופי פעולותיה ובהיקפן מוצדק לתת לה חופש מסוים בפעולותיה הכספיות במטבע חוץ; על אף זאת שומה על האגף לקבוע הסדרים, שיבדילו אלו פעולות במטבע חוץ אינן מחייבות את אישורו המוקדם של האגף ואלו מהן מחייבות את אישורו המוקדם; ולקבוע את מתכונת הדיווח עליהן. בדרך זו יובטח לאגף פיקוח מתאים על פעולות המועצה במטבע חוץ.

(ב) תשלום הפרמיה על הכנסות מיצוא

הסכום במטבע חוץ, שעליו תבעה המועצה פרמיה על הכנסות מיצוא לשנת 1957/58 הגיע לפי הדו"ח שלה ל-\$ 34,866,000.

פרמיות על הכנסות מיצוא משתלמות בדרך כלל על יסוד אישורים מבנק סוחר מוסמך, שההכנסות הועברו לישראל ונמכרו לאותו בנק. הפרמיה, ששולמה למועצה לשנת 1957/58, סכומה נקבע על יסוד הדו"ח הניגל של המועצה; בדו"ח לא פורטו הסכומים עם התאריכים, שבהם הועברו לישראל, ואף לא צוינו בו שמות הבנקים, להם נמכר מטבע החוץ.

2. בעקבות הביקורת הודיע האגף בינואר 1960: המועצה לשיווק פרי הדר תחויב להמציא לאישורו של האגף בסוף כל עונה אומדן הוצאותיה במטבע חוץ לעונה הבאה; בסיום כל עונה יהא עליה להמציא דו"ח מפורט על ההכנסות וההוצאות בעונה שחלפה – במתכונת שנקבעה על ידי האגף. נקבע הסכום במטבע חוץ, שמותר יהא למועצה להחזיק בבנקים שבחוץ לארץ לשם מימון הוצאותיה השוטפות; הוצאו הוראות נוהל הקובעות את סוגי ההוצאות, שהמועצה תורשה לממן מכספי הכנסותיה בלא אישורו המוקדם של האגף, ואת סוגי ההוצאות, שאין לממןן אלא באישורו המוקדם.

ב. שער החליפין למטבע החוץ שבידי מוסדות ישראליים

ב-1 באפריל 1958 הנהיג האגף למטבע חוץ בשביל כלל המוסדות הישראליים, ציבוריים ומדעיים יש שער אחד – $1\$ = 1.800$ ל"י – להמרת הכנסותיהם שבמטבע חוץ בלירות ישראליות. על חוסר הסדר כולל בתחום זה ועל הליקויים, שנבעו ממצב זה בתקופה שקדמה ל-1.4.1958, הצביע מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 150).

1. ביקורת, שנערכה באגף באוגוסט 1959, העלתה, שבשנים 1958 ו-1959 איפשר האגף למוסדות מספר – מוסד ציבורי אחד וארבעה מוסדות מדעיים – להשיג בהמרת הכנסותיהם במטבע חוץ שער גבוה מהשער האחד. מוסדות אלו קיבלו הרשאה לרכוש במטבע החוץ שהיה בידיהם חשבונות עצורים במקום להעבירו לישראל ולמכרו לבנק סוחר מוסמך: המוסד הציבורי ושלושה מהמוסדות המדעיים הורשו לרכוש חשבונות עצורים מסוגם של החשבונות החסומים, ששערם בתקופה ההיא היה כ-2.100 ל"י ל-\$ – המוסד הציבורי על סך \$ 240,000 בקירוב והמוסדות המדעיים על סכומים שנעו בין \$ 100,000 ל-\$ 150,000; ואחד מהמוסדות המדעיים הורשה לרכוש סכומים ניכרים מחשבונות עצורים מסוגם של החשבונות הרשומים, ששערם בתקופה ההיא היה \$ 18 – 3 ל"י.

את ההסדר המיוחד, שעקט כלפי המוסדות הנ"ל, נימק האגף בטענה, שהמדובר היה בכספי תרומות, שהועדו על ידי תורמיהן למימוש משימות מוגדרות מראש – משימות שלא היו ניתנות למימוש, לו הומרו הכספים לפי השער הרשמי האחיד.

2. לאחר שהביקורת הצביעה על הצורך לשמור על שער אחיד בהמרת מטבע החוץ שבידי המוסדות, הודיע האגף באוקטובר 1959, שלא יינתנו הרשאות מעין אלו שניתנו בעבר, אלא כל מוסד ומוסד יחויב בהעברת הכנסותיו במטבע החוץ לישראל ובהמרתן לפי השער האחיד.

ג. הפיקוח על הבנקים

הפעולות בתחום מטבע החוץ נעשות על ידי 18 הבנקים הסוחרים המוסמכים על פי הוראות האגף למטבע חוץ. עם פעולותיהם העיקריות נמנות הפעולות הקשורות: במימון היבוא; בקבלת התמורה מהיצוא ומתן אישורים עליה; ובניהולם של החשבונות העצורים ושל הפקדונות במטבע החוץ לסוגיהם. הביצוע של חלק מפעולות אלה של הבנקים מותנה באישורו המוקדם של האגף, ובחלק מהן אין הוא מחייב אישור מוקדם אלא דיווח שלאחר מעשה במתכונת הדיווח, שנקבעה על ידי האגף.

כדי לפקח על פעולות הבנקים, עד כמה הן מותאמות להוראות האגף, הקים האגף לפני כארבע שנים יחידה מיוחדת – יחידת ביקורת בבנקים; יחידה זו מנתה בסוף שנת 1959 8 עובדים.

1. במאסר 1959 נבדקו סדרי הפיקוח של האגף על פעולות הבנקים בתחום מטבע החוץ בתקופה משנת 1956 עד ראשית 1959. הביקורת העלתה:

עיקר הפיקוח על פעולות הבנקים במטבע חוץ הוקדש לבדיקות, שחייבו אותן נסיבות מיוחדות. בדיקות, שיהא בהן כדי להקיף את כל הפעולות בתחום מטבע החוץ, לא נערכו אלא בחלק מהבנקים; בדיקות, שנסבו על סוג מסוים של פעולות, הקיפו מספר יותר גדול של בנקים; בדיקות של פעולות בודדות, שנתעורר בהן צורך מיוחד, נערכו בבנקים כולם. כתוצאה מכך עברה לעתים תקופה ארוכה מבדיקה לבדיקה באותו בנק. בבנקים רבים לא נערכו בדיקות מעקב כדי לקבוע, באיזו מידה תוקנו ליקויים, עליהם הוצבע בבדיקות קודמות.

2. כדי להבטיח, שבתקופה מתקבלת על הדעת ייבדקו בבנקים כולם – במרכזים ובסניפים – פעולותיהם העיקריות במטבע חוץ, הציעה הביקורת, שהנהלת האגף תעבד תכנית להנחיית פעולותיה של יחידת הביקורת בבנקים. בתכנית זו ייקבעו למשל הנחיות לתכיפות הבדיקות בכל בנק – מספר הבדיקות שיש לערוך בכל בנק תוך פרק זמן מסוים; ולהיקף הבדיקות – הנושאים שאותם יש לבדוק. מלבד זאת יכללו בתכנית בדיקות מעקב לעתים מזומנות.