

## VII. משרד המסחר והתעשייה

### פעולות הביקורת

נערכו בדיקות ביחידות הבאות: במשרד הראשי — יחידת הממונה על ההגבלים העסקיים וחשבות המשרד; בחטיבת סחר חוץ — אגף היבוא, אגף יבוא מזון ואגף היצוא; בחטיבת התעשייה — היחידה לביצוע תקציב פיתוח, המחלקה להגנת תוצרת הארץ, המכון לסיבים ומוצרי יער; בחטיבת המזון — המחלקה לקמחים ולשירותים מסחריים והמחלקה לתעשיית מזון.

### א. הסדרים ענפיים לעידוד היצוא

אחת השיטות הראשונות למתן עידוד ליצואנים, שננקטה מאז סוף שנת 1952 ועד סוף שנת 1959, הייתה שיטת הפמ"ז (פקדון במטבע זר). לפי שיטה זו ניתן ליצואן לייבא בחלק מהפדיון במטבע חוץ, המהווה את הערך המוסף, חומרי גלם לייצור מוצרים לשוק המקומי ולהשיג בדרך זו פיצוי בעד הפסדים הנובעים מעסקת היצוא. שיטה אחרת הנהוגה מאז סוף שנת 1955 בכמה מענפי ייצור היא שיטת ההצמדה של היבוא ליצוא, דהיינו על כל דולר יצוא ניתן ליצואן לייבא חומר גלם לייצור מוצרים לשוק המקומי בשיעור, כפי שנקבע על ידי משרדי האוצר והמסחר והתעשייה. הצד השווה לשתי השיטות — שיטת הפמ"ז ושיטת ההצמדה — הוא, שהעידוד הניתן ליצואן הוא בדרך של היתר יבוא לצורכי השוק המקומי והריווח המושג מהשווק מהווה את העידוד ליצוא.

כיוון שהשוק המקומי עשוי במוקדם או במאוחר להגיע לרוויה בביקוש למוצר מסוים, אין בשתי השיטות האמורות כדי מתן עידוד לקידום היצוא בממדים גדולים. לפיכך החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה בשנת 1955 על נקיטת שיטה נוספת לעידוד היצוא, שלפיה משתלמת תמיכה על כל דולר ערך מוסף. שיטה זו נעשתה משנת 1959 ואילך השיטה העיקרית לעידוד היצוא. התמיכה נקבעה תחילה ב־50 אג'. במשך השנים גדלה התמיכה ל־85 אג', והגיעה עד כדי 1.20 ל"י ויותר על דולר ערך מוסף ביצוא. במקביל לקבלת ההחלטה בשנת 1955 על נקיטת השיטה הנוספת, נכללה בתקציב המדינה כל שנה מאז שנת 1956/57 הקצבה לפעולות לעידוד יצוא; היא מיועדת בעיקרה לתשלום תמיכה על הערך המוסף. ההקצבה גדלה מ־10 מליון ל"י בשנת 1956/57 ל־140 מליון ל"י בשנת 1961/62.

התמורות בתנאי סחר החוץ מצד אחד והעלייה הנוספת ברמת המחירים בארץ מצד אחר הביאו לידי כך, שהתמיכה, ואפילו בשיעורה המוגדל, הייתה קטנה משתוכל לשמש עידוד ליצואנים בענפי ייצור מסוימים. בשנים לב לכך הונהגה שיטה של תשלום תמיכה נוספת לאותם יצואנים, בעיקר בדרך של ייסוד קרנות השוואה — קרן לענף ייצור. בשנים 1960 ו־1961 נוסדו על ידי משרד המסחר והתעשייה קרנות השוואה לשמונה הענפים הבאים: כותנה; צמר סרוק; לבידים; מלט; צמיגים; שלחים; אריחי קיר; יין. בהנהלת הקרנות כותנה, צמר לבידים ושלחים, הנדונות להלן, משתתפים נציגי המשרד ונציגי הענף המתאים. פרט לקרן לענף הלבידים, נזונות הקרנות מהיטלים, הנגבים מיצרני הענפים. ההיטל הוא על חומרי גלם לייצור מוצרים לשוק המקומי, כפי שזה בענפי הכותנה, הצמר והשלחים.

או על מוצרים מוגמרים לשוק המקומי, כפי שזה בענפי המלט, הצמיגים, אריחי הקיר והיין. בחמישה ענפים (הכותנה, המלט, הצמיגים, אריחי הקיר והיין) מבוסס ההיטל על צווים, שהוצאו על ידי שר המסחר והתעשייה על פי תקנות שעת חירום (תשלומי חובה). תשי"ח—1958; ב־2 הענפים האחרים (צמר ושלחים) מבוסס הוא על הסדרים בין המשרד לבין יצרני אותם ענפים. אשר לקרן לענף הלבידים, אין היא נזונה מהיטל כזה; ליצרני ענף זה ניתן לקבוע את מחירי המוצרים לשוק המקומי ברמה, שתפצה אותם על הפסדים מעסקאות יצוא. מלבד זאת סוכם בין המשרד לבין היצרנים, שעליהם לייצא מכסה קבועה מכלל תוצרתם; כל יצרן, שלא ייצא את מלוא חלקו במכסה זו, יחויב בתשלום לאותה קרן. כל תשלום של תמיכה מכספי קרן כזאת טעון אישורו המוקדם של המשרד.

קרנות השוואה לעידוד היצוא  
לסוף דצמבר 1961

היקף היצוא בשנת 1961	היתרה	ס"ה התשלומים עד סוף 1961	ס"ה התקבולים עד סוף 1961	תאריך ייסוד הקרן	הענף
\$	₪	₪	₪		
6,000,000	5,250,000	2,000,000	7,250,000	1.9.1961	כותנה
7,800,000	966,000	2,219,000	3,185,000	1.4.1960	צמר סרוק
4,100,000	500,000	—	500,000	1.2.1961	לבידים
2,000,000	(—) 1,900	4,009,100	4,007,200	1.3.1959	מלט
8,700,000	157,450	376,150	533,600	15.8.1960	צמיגים
150,000	203,000	101,000	304,000	1.12.1960	שלחים
24,000	89,600	48,000	137,600	1.1.1961	אריחי קיר
700,000	76,000	—	76,000	1.1.1961	יין

ענף הכותנה

בשנים האחרונות כושר הייצור של מטוויות הכותנה הוא בסימן עלייה; כדי להבטיח שיווק מסודר לחוטים בארץ ולמנוע הפרעות בביצוע יצואם עודד המשרד שיווק מאורגן של חוטים בארץ ובחוץ לארץ.

מראשית מארס 1960 עד סוף אוגוסט 1961 הונהג בענף הסדר, שלפיו חויבו בעלי המטוויות, על סמך צווים שהוצאו על ידי שר המסחר והתעשייה לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים חיוניים, תשי"ז—1957, לייצא חלק מתוצרתם: בתקופה ממארס 1960 עד פברואר 1961 40% מתוצרתם; ובתקופה ממארס 1961 עד סוף אוגוסט 1961 הועלה שיעור זה ל־50%. אותם בעלי מטוויות, שלא היו מייצאות בשיעור שנקבע הוטל עליהם קנס. כדי לפצות את בעלי המטוויות על הפסדיהם מיצוא אותו חלק, שחויבו בו, קבע המשרד את המחירים של יתרת התוצרת המיועדת לשוק המקומי ברמה כזאת, שעשויה הייתה לפצות את היצואנים על הפסדיהם אלה. במידה שבעל מטוויה ייצא בשיעור העולה על זה שנקבע או ייצא בשיעור שנקבע, אך מחירי הממכר של המוצרים יהיו נמוכים או מחירי הרכישה של חומרי הגלם יהיו גבוהים, מכפי שהובא בחשבון התחשיבים בעת קביעת המחירים לשוק המקומי, קיבל עליו המשרד לפצות את היצואן על הפסדים שיתהוו מכך. עד 31.8.1961 התהווה, לפי טענת

יצרני הענף, הפסד בסך 1,902,000 ל"י: סך 1.3 מליון ל"י מיצוא כותנה מעל לשיעור שנקבע או במחירים יותר נמוכים, וסך 602,000 ל"י מרכישת חומרי גלם במחירים יותר גבוהים. בתביעה על סך 602,000 ל"י הכיר המשרד, ובראשית 1962 פרע 300,000 ל"י מהחוב. אשר לתביעה על סך 1.3 מליון ל"י, עדיין היא בבירור.

הפעלת הסדר זה הייתה כרוכה בקשיים מינהליים, כיוון שעל המשרד היה לבדוק, אם כל יצרן ייצא את המכסה שנקבעה, ולגבות את הקנס מאותם יצרנים, שלא מילאו את המכסה. לשם פישוט התהליך נקט המשרד מאז 1.9.1961 שיטת עידוד בדרך של קרן השוואה. לפי שיטה זו, חל על כל ק"ג כותנה מקומית או כותנת יבוא המשוקת למטוויות היטל, שעד סוף אוקטובר 1961 היה בסך 1.15 ל"י ומאז נובמבר 1961 בסך 1.20 ל"י השווה לסך 1.30 ל"י בממוצע לפי ק"ג חוטים. כספי ההיטלים מופקדים בקרן השוואה.

כל פעם שמבוצע יצוא מקבל היצואן כספים מהקרן; אם מוצר היצוא הוא חוטים, ניתן לו על כל ק"ג סך 1.80 ל"י — סך 1.30 ל"י שהוא החזר ההיטל וסך 50 אג' בתורת תמיכה. אם המוצר הוא אריגים או בגדי כותנה, ניתן לו על כל דולר ערך מוסף סך 1.30 ל"י. ועדת היצוא דנה על הנהגת שיטה זו, אך לא אישרה אותה בהחליטה, שיש להביא את העניין לפני ועדת השרים לענייני כלכלה; ועדת השרים לא דנה בעניין.

#### ענף הצמר הסרוק

עד סוף 1958 ניתן עידוד ליצואני ענף הצמר הסרוק גם לפי שיטת הפמ"ז וגם לפי שיטת ההצמדה. מאז ראשית 1959 ניתן העידוד לפי שיטת התמיכה הישירה: היצואנים חויבו למכור לאוצר חלק מהערך המוסף, ומינואר 1961 את כולו; על כל דולר ערך מוסף שנמכר שולמה להם תמיכה בשיעורים המקובלים.

ב־1.4.1960 נוסדה קרן השוואה הענפית למתן תמיכה נוספת ליצואנים. ביוני 1960 הוקמה המועצה ליצוא מוצרי צמר סרוק, ובה מיוצגים בעלי מטוויות הצמר ובעלי רוב מפעלי האריגה והסריגה. עם הקמת המועצה קבע המשרד, שהיבוא של "ראשי צמר", שאינו בחזקת יבוא לשם יצוא אלא משמש לצורכי השוק המקומי, ירוכז בידי אותה מועצה; ועל כל דולר יבוא יחול היטל. היטל זה היה עד סוף 1960 40 אג' ומ־1.1.1961 ואילך סך 1.80 ל"י. כספי ההיטלים מופקדים בקרן השוואה. אם מתהווה גרעון בקרן, על המשרד לכסות את הגרעון.

בתקופה מ־1.4.1960 עד 31.12.1960, כשההיטל היה בסך 40 אג', שולמה מכספי הקרן תמיכה ליצואן רק על מוצרי סריגה ואריגה, שהיקף יצואם עלה על \$ 50,000 לשנה; התמיכה נעה בין 1.15 ל"י לדולר ערך מוסף, כשהיצוא הוא בסך \$ 50,000, לבין 1.95 ל"י, כשהיצוא הוא בסך \$ 450,000 ומעלה. מאז 1.1.1961, עם העלאת ההיטל ל־1.80 ל"י על כל דולר יבוא, משולמת תמיכה ליצואן גם על מוצרי טוויה; התמיכה היא בסך 80 אג' לכל דולר ערך מוסף ביצוא בסך \$ 100,000 ומעלה.

#### ענף השלחים

ב־1.12.1960 נוסדה קרן השוואה לענף השלחים לשם מתן תמיכה ליצואנים נוסף על התמיכה הרגילה. ניהול הקרן הוא בידי חברה מסחרית פרטית. המשרד קבע, שרשיונות ליבוא שלחים לא יינתנו ליצרנים במישרין אלא דרך החברה. לפני שהחברה פונה אל

המשרד בדבר קבלת רשיון יבוא בשביל יצרן, עליו לשלם לה היטל בשיעור של 8.25% ממחיר פו"ב של היבוא. 7% מאותו שיעור מועברים לקרן, ו-1.25% נותרים בידי החברה כדמי עמלה. מכספי הקרן משלמים את התמיכות ליצואנים; סך התמיכה 1.35 ל"י לדולר ערך מוסף. דמי העמלה שנצטברו בידי החברה עד סוף 1961 היו בסך 54,000 ל"י בקירוב.

### ענף הלבירים

רכישת חומרי הגלם לייצור לבידים ושיווקם בארץ ובחוץ לארץ נעשית באמצעות חברה, שהוקמה על ידי יצרני הענף. הפדיון ממכירות בשוק המקומי גדול במידה ניכרת מזה המתקבל מעסקאות יצוא. במחצית הראשונה של שנת 1961 קבע המשרד, שעל היצרנים לייצא להבא 63% לפחות מתוצרתם. עם זאת ניתן ליצרנים, בתורת פיצוי, לשווק בארץ את יתרת התוצרת (37%) במחירים כאלה, שהפדיון ממנה יהא בו כדי לכסות את הוצאות היצרן ולהעניק לו ריווח סביר מהעסקאות שבשוק המקומי ובשוקי החוץ גם יחד. יצרן, שלא ייצא במכסה שנקבעה, עליו לשלם לקרן ההשוואה של הענף את ההפרש שבין מחיר השוק המקומי למחיר היצוא — סך 230 ל"י לכל מ<sup>3</sup> שלא יוצא. מאידך יצרן, שייצא מעל למכסה, יקבל מכספי הקרן לכל מ<sup>3</sup> נוסף שייצא אותו סכום של 230 ל"י.

עד סוף 1961 לא הוצאו כספים מהקרן. בינואר 1962 הלוותה הקרן, על פי בקשת שר המסחר והתעשייה, למשרד סך 300,000 ל"י; סכום זה שולם לבעלי מטוויות הכותנה על חשבון הפסדים בסך 602,000 ל"י, שהתהווה מרכישת כותנה — חומרי גלם לייצור חוטי כותנה ליצוא — במחירים גבוהים מכפי שהובא בחשבון בתחשיבים (ר') לעיל ענף הכותנה. עמ' 148).

1. ההסדרים למתן תמיכות מיוחדות ליצואנים דרך הקרנות הענפיות כרוכים היו בתשלומי השוואה — היטלים — שנגבו בעת רכישת חומרי גלם או המוצר המוגמר של אותו ענף לצורכי השוק המקומי. יש שנגבו ההיטלים על פי צווים; ויש שנגבו על פי הסכמים בין משרד המסחר והתעשייה לבין נציגות הענף. כשההיטל אינו נגבה על פי צו, אין חובה לשלם את ההיטל; אולם למעשה אין לרוכש של חומרי הגלם או של המוצר מוצא אחר, כיוון שכל עוד אין הוא משלם את ההיטל אין לו האפשרות לרכוש לצורכי השוק המקומי.

2. כספי ההיטלים שנגבו לא נכללו בהכנסות המדינה אלא הוחזקו בקרנות מיוחדות. חלק מהקרנות התנהלו באגף החשב הכללי בחשבונות לא-תקציביים וחלק בבנקים מחוץ למערכת הכספים של הממשלה. השפעת הממשלה על ניהול כספי הקרנות, שלא התנהלו בידי החשב הכללי, הצטמצמה לכך, שכל הוצאה כספית מאותן קרנות דרשה אישור משותף של נציג הממשלה ונציג הענף.

3. השיטה של גביית ההיטלים ותשלום תמיכות על פי הסדרים ענפיים יוצרת תלות ישירה בין התמיכה ביצוא של ענף מסוים לבין אפשרויות השיווק של מוצרי אותו ענף בשוק המקומי, בלא שיהיה קיים מתאם (קורלציה) ביניהם. על ידי כך עלולים להיווצר שינויים בניצול גורמי הייצור, שנודעת להם השפעה מעבר לתחום הענף, שבו נקבע ההסדר הענפי. השיטה של גביית ההיטלים וההסדרים בכל ענף וענף הונהגה על יסוד משא ומתן בין משרד המסחר והתעשייה לבין נציגי כל ענף וענף. נוכח העובדה, ששיטת ההסדרים הענפיים יש לה אספקט כלכלי כללי, מן הצורך היה שעצם השיטה תקבל את אישורה

העקרוני של הממשלה או של ועדת השרים לענייני כלכלה, ואילו ההסדר שבכל ענף וענף את אישורה של הוועדה הבינמשרדית לענייני יצוא.

### ב. יצוא שמן מאכל

לשם פיתוח יצוא של שמן, המיוצר מפולי סויה, נעשה באפריל 1959 הסכם בין המשרד לבין יצרני השמן. תנאיו העיקריים של ההסכם ניתנים להלן.

המשרד ייבא את פולי הסויה וימכור אותם ליצרנים. לכל טון שמן שיוצא יובטח ליצרן סכום, שיכסה את הוצאות הייצור ויתן ריווח סביר. כספי תמיכות האוצר (פרמיה בשיעור 85 אג' לדולר ערך מוסף, החוזר של הפרשי מחירי דלק ושל הפרשי מחירי הובלה לאילת), שהוענקו באותה תקופה כעידוד ליצואנים בכלל, ייגבו על ידי המשרד ויוחזקו בקרן ליצוא שמן. במידה שהפדיון מעסקאות היצוא — לפי שער חליפין  $1 = 1.80$  ל"י — לא יתן ליצרן את ההכנסה כמוסכם, יושלם החסר מכספי התמיכות. הכספים שייוותרו לאחר הבטחת ההכנסה ליצרנים יחולקו כך, ש-35% מהיתרה ישולמו ליצרנים כבונוס ו-65% הנותרים ישמשו אמצעי השקעה בחברה ליצוא שמנים העתידה לקום: 25% יקבלו היצרנים בצורת השקעה במניות החברה והן יהוו את מחצית הון המניות שבבעלות היצרנים, כשהמחצית השנייה תושקע על ידי הממשלה ממקורות מימון אחרים; ה-40% יהוו קרן שמורה. תוקף ההסכם היה לשנה. נעשו הסכמים גם לשנת 1960/61 ולתקופה מאפריל עד סוף דצמבר 1961, ובכל אחד נקבע הסכום לטון שמן יצוא. שבתקופה הנדונה הובטח ליצרן; בהסכם האחרון צוין במפורש, שהיצרנים לא יהיו זכאים להטבות נוסף על ההכנסה המוסכמת. בניגוד להסכם לשנת 1959/60 לא צוין בשני ההסכמים שלאחר מכן, מה ייעשה ביתרות הרווחים — אם יתהוו יתרות כאלה — לאחר הבטחת ההכנסה המוסכמת ליצרנים.

בתקופה מ-1.4.1959 עד 31.3.1961 יוצאו 34,694 טון שמן תמורת \$ 8,386,000. התמיכות על יצוא זה הסתכמו ב-2,190,163 ל"י — פרמיה בסך 1,404,333 ל"י, החוזר של הפרשי מחירי דלק (מזוט ובניזין) בסך 645,000 ל"י והפרשי מחירי הובלה בסך 140,830 ל"י. כספים אלו הוכנסו לקרן ונכללו בחשבון המסחרי של המשרד. מהכספים שולמו ליצרנים סך 1,110,831 ל"י להשלמת ההכנסה המוסכמת, לאחר שהפדיון מיצוא השמנים לא הספיק לכך, וסך 201,943 ל"י כבונוס לשנת 1959/60; היתרה של הקרן ליום 31.3.1961 הייתה אפוא בסך 877,389 ל"י.

1. את מחירי הקנייה של פולי הסויה לייצור שמן ליצוא קבע המשרד בשנים 1959/60 ו-1960/61 בלא להביא בחשבון את מלוא הוצאות הרכישה; אותו חלק מההוצאות שלא נכלל במחירים נזקף על ידי לחשבון פולי סויה, שנמכרו לצורכי השוק המקומי. לפי חישובי הביקורת, היווה חלק זה סך כ-70,000 ל"י בשנת 1959/60 וסך כ-73,000 ל"י בשנת 1960/61. יתרת הקרן ל-31.3.1961 — לאחר תשלום הסך 1,110,831 ל"י ליצרנים — הראתה אפוא רווחים בסך 143,000 ל"י יותר מכפי שצריכה הייתה להראות. מכאן גם הבונוס ליצרנים לשנת 1959/60 התבסס על יתרת רווחים מוגדלת בסך 70,000 ל"י לאותה שנה, וכששולמו להם 35% מהיתרה, היה זה בסך 24,500 יותר משהגיע להם.

2. על פי החלטת הוועדה הבינמשרדית ליצוא זכאים יצרנים המייצאים חלק מתוצרתם להחזר של הפרשי מחירי דלק מזוט: אם היקף היצוא הוא 25% או יותר מהתוצרת כולה,

מחזיר להם האוצר את ההפרש המלא בין מחיר הדלק לצרכן לבין מחיר הרכישה הממוצע. כפי שנקבע על ידי המפקח על הדלק. אם היקף היצוא הוא פחות מ-25%, זכאים הם להחזר כיחס היצוא לתוצרת.

היקף היצוא של השמן אינו מגיע ל-25% מהתוצרת המופקת מכלל הכמות של פולי סויה המיובאת לארץ והמעובדת על ידי היצרנים. ייצור טון שמן מלווה בייצור של כ-4.4 טון כוספא. השמן הוא בחלקו ליצוא ובחלקו לשוק המקומי, ואילו הכוספא כמעט כולה נמכרת בשוק המקומי. על בסיס מחירי השמן והכוספא בשוק העולמי מהווה שווי הכספי של השמו שיוצא כ-15% מזה של התוצרת כולה; ושל השמן והכוספא הנמכר בשוק המקומי כ-85%. לפי זה זכאי המשרד לקבל מהאוצר כ-15% מהפרש המחירים של דלק מווט — כ-100,000 ל"י לשנים 1959/60 ו-1960/61. למעשה דרש וקיבל המשרד בתחילה לאותה תקופה את מלוא ההפרש בסך 667,000 ל"י, כאילו היווה היצוא 25% מהתוצרת. בספטמבר 1961 נדון העניין בין משרד האוצר לבין משרד המסחר והתעשייה והוחלט, שהמשרד יחזיר לאוצר סך 367,000 ל"י מ-667,000 ל"י שנגבו; בקרן נותר אפוא כ-300,000 ל"י — כ-200,000 ל"י מעל המגיע. לאותן שנים דרש המשרד גם החזר של הפרשי מחירי בנזין בסך 500,000 ל"י על הכמויות, שנצרכו אגב תהליך ההפקה של השמן ליצוא. כיוון שאגב כך הופקה גם כוספא הנמכרת כמעט כולה בשוק המקומי, זכאי היה משרד לדרוש את החזר רק על חלק מההפרשים לפי היחס של השווי הכספי של השמן שיוצא לזה של התוצרת כולה, בכללה הכוספא; חלק זה הגיע לכדי 180,000 ל"י. גם בעניין החזר זה הוחלט בדיונים המשותפים מספטמבר 1961 על פשרה, לפיה קיבל המשרד סך 345,000 ל"י — כ-165,000 ל"י מעל המגיע.

3. בדצמבר 1961 הגיעה הנהלת משרד המסחר והתעשייה לידי הסדר עם החשב הכללי על ייעודה של יתרת קרן השמן בסך 877,000 ל"י בקירוב. סוכם, שהכספים לא יוכנסו לאוצר המדינה כהכנסה תקציבית אלא המשרד ישתמש בהם למטרות שהן מחוץ למסגרת התקציב: 650,000 ל"י יועברו בתורת מענק לחברה ליצוא ונאמנות בע"מ — חברה ממשלתית שלא היה לה עד אז כל שייכות ליצוא שמנים — לכיסוי הפסדיה, מאז הקמתה ב-1957, מעסקאות יצוא בענפי צורפות, טכסטיל ועסקאות אחרות. היתרה בסך 227,000 ל"י תוחזק בידי החשב הכללי — בחשבון מחוץ למערכת התקציב — לכיסוי הפסדים נוספים של החברה ליצוא ונאמנות בעתיד, במידה שיהיו. עם זאת נקבע, שהחברה לא תעסוק להבא אלא ביצוא שמן.

היתרה של קרן השמן בסך 877,000 ל"י בקירוב מקורה בתמיכות האוצר על יצוא שמן: תמיכה על הערך המוסף ותמיכה בדרך החזר של הפרשי מחירי דלק והובלה, תמיכות אלו בחלקן עלו בשיעוריהן על המקובל בענפי ייצור אחרים. לאחר עשיית החשבון עם היצרנים ותשלום הסכומים להם על פי ההסכמים הפך הסכום שנותר לכסף המדינה. מהראוי היה אפוא להכניסו למסגרת התקציב. לא נכון היה להשתמש בלא הרשאה תקציבית בסך 650,000 ל"י לכיסוי הפסדיה של החברה ליצוא ונאמנות, שלא נבעו מיצוא שמן, ואף לא להחזיק את היתרה בסך 227,000 ל"י לפקודתו של משרד המסחר והתעשייה בחשבון שמחוץ לתקציב.

## ג. מענק ליבוא הון

בינואר 1959 נעשה בין הממשלה לבין משקיע חוץ הסכם, לפיו יקים המשקיע באזור פיתוח מפעל לייצור מוצרי כותנה וצמר; המשקיע ימציא 30% מכספי ההשקעה, והממשלה תמציא, בתורת הלוואה, 70%. ההשקעה המתוכננת במפעל היא כ-6,178,000 ל"י, מזה סך 4,324,000 ל"י מתקציב הפיתוח. המפעל הוקם ב-1960.

זמן קצר לאחר חתימת ההסכם הודיע שר המסחר והתעשייה למשקיע, שאם במכסת השקעתו יעביר לישראל סך \$ 240,000 במוזמנים, יינתן לו על סכום זה מענק בסך 85 אג' לדולר. המשקיע עשה כן, ובאוגוסט 1959 הורה המשרד לבנק לפיתוח התעשייה לשלם לו סך 204,000 ל"י. במארס 1960 העביר המשקיע סכום נוסף של \$ 100,000 במטבע חוץ, ובנובמבר 1960 הורה המשרד לבנק לשלם לו סך 85,000 ל"י.

את הכספים לתשלום המענק בסכום כולל של 289,000 ל"י גייס המשרד בדרך של החלת היטל מיוחד על ראשי צמר, שיובאו לצורכי השוק המקומי; ההיטל היה בסך 1.10 ל"י לכל דולר מערך היבוא. בספטמבר 1959 הוציא המשרד רשיונות יבוא על סך \$ 240,000; ההכנסה שנתקבלה מההיטל הסתכמה ב-264,000 ל"י. במאי 1960 הוציא המשרד רשיונות על סך \$ 100,000; ההכנסה שנתקבלה הסתכמה ב-110,000 ל"י. כספי ההיטל בסך 374,000 ל"י הועברו לבנק לפיתוח התעשייה, ומאותם כספים מומן המענק למשקיע בסך 289,000 ל"י. אשר ליתרה בסך 85,000 ל"י, סך 25,000 ל"י ניתן, על פי הוראת המשרד, כהלוואה לחברה ממשלתית — חברת היצוא והנאמנות; וסך 60,000 ל"י הועבר לקרן שליד מועצת הצמר הסרוק.

ההכנסה בסך 374,000 ל"י נגבתה מכוח סמכותה של הממשלה להוציא רשיונות יבוא. יש לראותה כחלק מהכנסות המדינה, שיש להעבירן לאוצר המדינה ושאינן להוציאן אלא במסגרת התקציב. ההכנסה נגבתה שלא על פי צו. המענק ניתן למשקיע שלא בדרך התקציב. אם מבחינה עניינית הייתה הצדקה למתן המענק למשקיע, מן הצורך היה לשלמו ממקור תקציבי.

## ד. ייצור מקומי של פח ומוטות פלדה

עד שנת 1958 לא יוצרו בארץ פח מעורגל, בכלל זה סרטי פחים, ומוטות פלדה משוכים בקור אלא הם יובאו מחוץ לארץ. כדי לעודד ייצור מקומי של מוצרים אלו סייע משרד המסחר והתעשייה בייסודן של שתי חברות: חברה לייצור פחים מעורגלים בקור וסרטי פחים, שנוסדה בשנת 1958; וחברה לייצור מוטות פלדה משוכים בקור, שנוסדה בשנת 1959. שתי החברות נוסדו על ידי אותם בעלי הון ישראליים בשיתוף בעלי הון מחוץ לארץ. מפעלי שתי החברות משוכנים באותו מקום.

בחודשים מאי וספטמבר 1961 נבדקו פעולות המשרד, שהיו כרוכות בשני מפעלים אלה.

### החברה לייצור פחים מעורגלים בקור וסרטי פחים

החברה לייצור פחים מעורגלים בקור וסרטי פחים, שנוסדה ב-1958, הושקע בה סך 986,000 ל"י, מזה מתקציב הפיתוח הלוואה בסך 540,000 ל"י. לפי המתוכנן צריך היה הייצור במפעל החברה להביא לידי חסכון ניכר במטבע חוץ; ההנחה הייתה, שהמפעל ייבא פח מסוג ב'

ויעבד אותו לפת מסוג א' וסרטי פחים; על ידי כך ייחסך מטבע חוץ בשיעור של 15% עד 20% מהיקף ההוצאות, ששולמו על יבוא החומרים הנדונים. בסוף שנת 1957 — ערב ייסודה של החברה — סוכם בין משקיעי ההון לבין המשרד, שגם לאחר התחלת הייצור במפעל שיוקם יימשך היבוא של פחים מעורגלים בקור וסרטי פחים בלא הטלת מכס מגן. בכל זאת הפסיק המשרד את יבואם בסמוך לאחר ייסוד החברה: באפריל 1959 סוכם בין משרד המסחר והתעשייה לבין החברה, שהמשרד יפסיק להוציא למפעלים אחרים רשיונות יבוא לפת מעורגל בקור וסרטי פחים, בתנאי שהחברה תספק מתוצרתה לשוק המקומי את הכמות הדרושה של החומרים באיכות ובמחירים, שיקבלו את אישור המשרד. כמות הפח — 1,660 טון בקירוב — שיובאה על ידי החברה בשנת 1958 הייתה מורכבת כמעט במלואה מפח מסוג ב', שעובד על ידי המפעל של החברה. מאז שנת 1959 הלך וקטן חלקו של הפח מסוג ב' בכלל היבוא: בשנת 1959 יובאו כ־4,900 טון פח, מזה 2,500 טון מסוג ב'; בשנת 1960 כ־4,080 טון, מזה 2,080 טון מסוג ב'; בשנת 1961 כ־6,700 טון, מזה 2,400 טון מסוג ב'. החסכון במטבע חוץ שהושג בשנים אלו נפל אפוא בהרבה מהמצופה.

לאחר שהמשרד העניק לחברה מעמד ייחודי בענף ייצור היוני זה, שומה היה עליו לעמוד על כך, שמחירי החומרים לא ייקבעו אלא באישורו, כפי שסוכם ביניהם. המשרד לא בדק את התחשיבים, שעליהם ביססה החברה בשנת 1959/60 את המחירים לפחים מעורגלים בקור, ולא אישר את המחירים, שלפיהם מכרה החברה את החומרים בשוק באותה שנה.

מאז אפריל 1960 נהג המשרד לאשר את מחירי הפחים. עד סוף אוגוסט 1961 נקבעו המחירים אחת ל־4 חודשים; בספטמבר 1961 הם נקבעו ל־7 חודשים. התחשיבים, ששימשו יסוד לקביעת אותם מחירים, התבססו לא על מחירי הרכישה, ששולמו על ידי החברה, אלא על מחירים יותר גבוהים: ממוצע המחירים הבינלאומיים בארבעת החודשים שקדמו ליום, בו ניתן תוקף למחירים החדשים לצרכן — וזה בשעה שהמחירים הבינלאומיים עמדו בסימן ירידה. מאז ינואר 1961 כללה החברה בתחשיביה, על פי אישור המשרד, גם תוספת בשיעור 5% מממוצע המחירים האמור כנגד סיכון של עלייה במחירים הבינלאומיים בעתיד.

אשר לאישור המחירים לסרטי פחים, פרט לאישור חד־פעמי באוגוסט 1960 של מחירי אחד הסוגים, לא בדק המשרד את התחשיבים ולא אישר את המחירים.

נמצא אפוא, שיבואם של פחים מעורגלים בקור וסרטי פחים הופסק, והמחירים לכמה מהמוצרים נקבעו בלא אישור המשרד ולכמה מהם עתים בלא אישורו ועתים אמנם באישורו. אולם על פי תחשיבים המתבססים על מחירי רכישה לא־ריאליים. כתוצאה מכך, שילמו הצרכנים מחירים גבוהים מאלו שהיו משלמים, לו נמשך היבוא החופשי ברוח החלטת המשרד משנת 1957.

#### החברה לייצור מוטות פלדה משוכים בקור

החברה לייצור מוטות פלדה משוכים בקור, שנוסדה ב־1959, הושקע בה סך 300,000 ל"י, מזה מתקציב הפיתוח הלוואה בסך 150,000 ל"י. בראשית 1959 — ערב ייסודה של החברה — סוכם בין המשרד לבין משקיעי ההון, שהמשרד יפסיק להוציא רשיונות יבוא למוטות פלדה משוכים בקור, בתנאי שטיב מוצריו של מפעל החברה יהא ברמת הטיב הבינלאומית



ומחיריהם — לפי חישוב של 2.65 ל"י הדולר הנחסף — לא יעלו על מחירי המוצרים מאותו סוג בשוקי אירופה המערבית.

מאז ייסוד החברה ועד פברואר 1961 הוצאו לחברה רשיונות ליבוא של כ־3,500 טון מוטות פלדה: 3,100 טון חומרי גלם לייצור פלדה ו־400 טון מוצרי פלדה מוגמרים. באותה תקופה לא הוציא המשרד רשיונות יבוא למפעלים אחרים בענף המתכת — להוציא כמה מפעלים גדולים, כל פעם שנוכה, שהחברה לא תוכל לספק להם את המוצרים מהסוגים המתאימים ובזמן הדרוש.

עד מאי 1961 — במשך כשנה וחצי מאז הופעל המפעל — לא עשה המשרד להבטחת טיב המוצרים ברמה הבינלאומית. הוא אף לא דרש מהחברה נתונים על התחשיבים, שעליהם נתבססו מחירי המוצרים, כדי לקבוע, אם אותם מחירים אינם עולים על אלו שבשוקי מערב אירופה. מנתונים חלקיים, שריכוז משרד המסחר והתעשייה באוקטובר 1961 על מחיריהם של כמה מהמוצרים, ששווקו על ידי החברה, מסתבר, שהמחירים היו בדרך כלל גבוהים בהרבה מאלו, שהחברה התחייבה לשווק לפיהם. מחיר הדולר הנחסף לכמה מהמוצרים היה בדרך כלל מעל ל־5 ל"י.

### ה. רשיונות יבוא כפיצוי

ביקורת, שנערכה באוגוסט 1961, העלתה, שבשנת 1960 הוציא המשרד, בתורת פיצוי, לחברה מסוימת רשיונות ליבוא מוצרים מאותם סוגים, שבדרך כלל לא הותר יבואם באותה תקופה. בשנת 1955 התחייבה החברה לספק לקבלן, שעמד לבצע עבודות בנייה בהיקף גדול בחוף לארץ, כלי עבודה וחומרי בנייה בסך של כ־1 מליון דולר. המשרד לא אישר לחברה את הרשיונות ליצוא הכלים והחומרים. כתוצאה מכך נגרמו לה, לדבריה, הפסדים כספיים ניכרים. מלבד זאת התחייבה כלפי אותה חברה, בשנת 1958, חברת יצוא ממשלתית, שתעניק לה הלוואה בסך 150,000 ל"י לביצוע עסקת יצוא. חברת היצוא לא עמדה בהתחייבותה, ולדברי החברה שוב נגרמו לה הפסדים כספיים. במאי 1959 סיכמה החברה את תביעותיה בדרשה מהמשרד סך 560,000 ל"י בקירוב. בינואר 1960 סוכם בין המשרד לבין החברה, שלחיסול תביעותיה יוצאו לה רשיונות ליבוא כלי עבודה ומוצרים שונים, שבאותה שנה לא הותר יבואם. עד סוף שנת 1960 הוצאו לה רשיונות על סך של כ־85,000 \$ בקירוב, והחברה הצהירה שבזה היא רואה פיצוי מלא בעד תביעותיה.

הצורך לפצות את החברה על תביעותיה מהמשלה אין בו כדי להצדיק מתן רשיונות ליבוא מוצרים, שהשמשרד באותה תקופה לא נהג לאשר את יבואם. בדו"ח השנתי מס' 10 (עמ' 146) הביע מבקר המדינה דעה זו. אם היה יסוד לתביעות, מהנכון היה לשלם לתובע מהסעיף התקציבי המתאים.

### ו. המכון לסיבים ומוצרי יער

תפקידו העיקרי של המכון לסיבים ומוצרי יער הוא לבדוק אפשרויות לניצול צמחים מקומיים לצורכי תעשייה ולייעץ למשרדי הממשלה ולענפי תעשייה — בעיקר ענפי טכסטיל ונייר — בעניין זה. הוא עוסק במחקרים, שהוא עצמו יוזם אותם — כגון מחקרים לניצול גבעולים של פשתה וכותנה ולניצול פסולות אגבה — ובמחקרים על פי הזמנתם של משרדי ממשלה ומפעלי תעשייה. מלבד זאת עורך המכון, על פי הזמנות התעשייה

המקומית, בדיקות טכנולוגיות במפעלים וגם מפעיל פיקוח על טיב התוצרת של 12 מפעלים מענף הטכסטיל ועל טיב השירות הניתן על ידי 32 מכבסות. עד סוף אפריל 1958 היווה המכון יחידה במשרד החקלאות. ב־1.4.1958 הוא הועבר למשרד המסחר והתעשייה.

תקציב המכון לשנת 1961/62 הוא בסך 450,100 ל"י. לפי התקציב צריכות ההוצאות להתר כסות, פרט להקצבה סמלית של 100 ל"י, ממקורות ההכנסה הבאים: השתתפות חטיבת התעשייה של המשרד בסך 200,000 ל"י; הכנסות מקרן התמורה של עודפי מזון בסך 180,000 ל"י; והכנסות מביצוע מחקרים ובדיקות בסך 70,000 ל"י. המכון מעסיק 59 עובדים: 38 עובדי מחקר וטכנאים ו־21 עובדי מינהל.

בספטמבר 1961 נערכה ביקורת על המכון. ביקורת קודמת, שנערכה בשנת 1958, סוכמה בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 169).

### מקומו של המכון בשירות התעשייה

את הנהלת משרד המסחר והתעשייה מעסיקה זה מכבר השאלה כיצד להבטיח, שפעולות המכון יתוכננו ויוכוונו כך, שיהא במחקריו כדי לשרת את צורכי המשק. לשם הבאת שאלה זו על פתרונה ניסה המשרד במשך שנים מספר להקים ליד המכון קורטוריון מורכב מנציגים של הממשלה, התעשייה והמוסדות המדעיים. שיכוון את עבודתו ויעשה למען הידוק קשריו עם התעשייה; אך עדיין לא עלה בידו להקימו. אין המכון מקיים במידה מספקת קשר עם המפעלים הגדולים מענפי הנייר והעץ. כתוצאה מכך לא נודעה למחקריו השפעה ניכרת על תהליכי הייצור בענפים אלו. לדעת הביקורת, שומה על המשרד להביא להקמתו של גוף ציבורי (קורטוריון), שיעמוד לימין המכון במילוי ייעודו.

### הדיווח על המחקרים

כדי שאפשר יהיה לעמוד על מידת התקדמותם של מחקרי המכון מהדין היה, שימציא למשרד המסחר והתעשייה דו"חות תקופתיים — לפחות אחת לשלושה חודשים. נתברר, שהמכון נהג להמציא דו"חות רק בסיום של המחקר במלואו או של שלבים חשובים בו הנמשכים בדרך כלל זמן רב. לפיכך לא היה בדיווח של המכון משום אינפורמאציה שוטפת להנהלת המשרד על פעולותיו בתחום המחקר.

רישום הוצאות המכון התנהל בחשבות של המשרד במסגרת מערכת החשבונות התקציבית, אך לא נוהל רישום, שישקף את ההוצאות לפי כל מחקר ומחקר. בהעדר רישום כזה אין לקבוע, בכמה עלה כל מחקר, ובאיזו מידה סטו ההוצאות בפועל מהאומדנים, שהכין אותם המכון, לפני שהוחל בעריכת המחקרים.

### סדרי כספים ומינהל

(1) את התשלומים לבדיקות, שעורך המכון לפי הזמנת מפעלים, עליו לקבוע בהתאם לתעריפון, שנכנס לתוקפו במארכ 1961. תעריפון זה מבוסס על הערכה של מספר שעות העבודה וכמויות החומרים הדרושים לכל בדיקה.

על פי רוב לא נרשמו פרטי החישוב של דמי הבדיקה לא בתעודת הבדיקה ולא בחשבון. לא הייתה אפוא אפשרות לבדוק, כיצד חושב הסכום, שהמפעל נדרש לשלמו, ואם הסכום

שנקבע הוא לפי התעריפון. במקרים מספר נתון המכון למפעלים שונים הנחות בשיעור של 20% עד 40% ממחירי התעריפון, בלא שנרשמה במסמכים הנמקה לכך. יש שזוכו מפעלים בסכומים, בלא שצוינו בכרטיסי החשבונות האסמכתאות לאותם הזיכויים. במקרים אחדים לא גבה המכון סכומים, שמפעלים היו חבים בעד בדיקות, שנערכו עוד בשנת 1958.

(2) במסמכי הקניות לא צוין, שהסחורות שנתקבלו נבדקו ונמצאו מתאימות להזמנה. רישום האיננוטר של המעבדות ושל בתי המלאכה לא היה מעודכן. מאז שנת 1954 לא נערכה ספירת מלאי של הציוד המדעי הטכני. לא התנהל רישום סדיר על הספרים שהושאלו ולא נערכו ספירות תקופתיות של הספרים בספרייה.

## ז. ביקורת על טיב מוצרי מזון המיועדים ליצוא

חוק פיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, תשי"ד—1954, מטיל על משרד המסחר והתעשייה חובה ביקורת על טיב מוצרי המזון המיועדים ליצוא. ב־1957 הוקם השירות לביקורת היצוא, שתפקידו לבדוק את מוצרי המזון, תהליך עיבודם ואריזתם. הבדיקות נערכות על פי תקנות, שהותקנו לחוק זה ביולי 1957, ולפיהן אין ליצא אלא אותם מוצרים, שהוגשו לבדיקה ואושרו על ידי השירות.

השירות מעסיק 13 עובדים. עיקר עבודתו הוא בדיקת הטיב של שימורים — שימורי פירות וירקות, תרכיזים ומיצים המיוצרים ב־25 מפעלים בארץ — ושל משקאות חריפים המיוצרים ב־5 יקבים. מלבד זאת נבדקים גם מוצרי מזון אחרים (דברי מתיקה) המיוצרים ב־15 מפעלים. מטרה עיקרית של הבדיקה היא לקבוע, אם המוצרים העומדים ליצוא יוצרו על פי התקנים הרשמיים, שנקבעו על ידי המשרד. עובדי השירות נוטלים דוגמאות מהמוצרים, שיוצרו במפעל ביום מסוים והמיועדים ליצוא, ומעבירים אותן למעבדות לצורכי בדיקה. אם הראו התוצאות, שהמוצרים ראויים ליצוא, ממציא השירות אישור למפעל, שכוחו יפה לחודשיים. כעבור חודשיים על המפעל להצטייד באישור חדש. בשנת 1961 יוצאו, על פי אישורים, שימורים בסך \$ 8,600,000; יינות ומשקאות חריפים בסך \$ 700,000; ומוצרי מזון אחרים בסך \$ 880,000.

בינואר 1961 נבדקו סדרי העבודה של השירות לביקורת היצוא; בדיקת מעקב נערכה בינואר 1962.

(1) הקצב של גטילת הדוגמאות, העברתן למעבדות וקבלת תוצאות הבדיקות מהן היה איטי לעומת הצרכים; במיוחד היה פיגור בתקופה מינואר עד מאי, שהיא עונת השיא ביצוא שימורי מזון. פיגור זה הביא לידי כך, שכמויות ניכרות של מוצרים אישר המשרד ליצוא, כשעוד לא היו ידועות לו תוצאות הבדיקות של המעבדות.

(2) המשרד הציב רק פקח אחד בנמל חיפה, שתפקידו לבדוק, אם כל מוצרי המזון, שנועדו ליצוא, אמנם מצוידיים באישור הדרוש. כיוון שמשלוחי מוצרים מגיעים לנמל ומוטענים על האניות בכל שעות היום והלילה, אין עבודתו של פקח אחד עשויה להבטיח ביצוע נאות של הפיקוח.

(3) לשם הגברת הפיקוח על משלוחי המזון המיועדים ליצוא נקבעו על ידי המשרד בפברואר 1961 הסדרים חדשים. לגבי מפעלים, המאוגדים באיגודי יצרנים — והם הרוב —

על האיגודים ליטול דוגמאות, להעביר אותן לבדיקה במעבדות ולחת את האישורים ליצוא. השירות עצמו עוסק מאז בבדיקת דוגמאות רק לגבי המספר הקטן של המפעלים, שאינם חברים באיגוד יצרנים. עם צמצום היקף תפקידו עבר משקל הכובד של הפיקוח לנמלי היציאה, מקום שם נבדק כל משלוח ומשלוח לטיב אריותו וסימונו, וגם ניטלות דוגמאות מכמה מהמשלוחים לאימות התוצאות של בדיקות המעבדות.

נתברר, שגם הסדרים אלו לא הבטיחו ביצוע יעיל של הפיקוח: במספר ניכר של מקרים לא נערכו הבדיקות המעבדתיות בהיקף הדרוש; באישורי יצוא רבים לא נכללו הפרטים הנחוצים לשירות למילוי תפקידי הפיקוח.

## ח. הפיקוח על המאפיות

בארץ פועלות כ־750 מאפיות, מחציתן מאפיות ללחם ומחציתן מאפיות לפיתות וכעכים, לעוגות ועוגיות. הוראות בדבר אפיית המאפה לסוגיו ניתנו בצווים, שפורסמו בתקופות שונות, ולאחרונה בשנת 1959. צווים אלו מתבססים על חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ז—1957, וכוללים בין השאר הוראות על החסנת קמחים, לחות המאפה ומידת חמיצותו, משקל התוצרת וסימונה.

בחטיבת המזון של המשרד פועל מדור המאפיות, שמתפקידו לפקח על המאפיות, אם הן ממלאות אחרי הוראות הצווים. הפיקוח מופעל בדרך של עריכת ביקורים במאפיות ונטילת דוגמאות מתוצרתן לשם בדיקתן במעבדות. מספר עובדי המדור, שלושה. הביקורים במאפיות נעשים על ידי 12 מפקחים של המשרדים המחוזיים של המשרד, שעליהם מוטלים גם תפקידי פיקוח אחרים.

ביקורת על עבודת מדור המאפיות נערכה באוגוסט 1961. המדור קבע עקרונות, שלשם פיקוח יעיל יש לערוך שני ביקורים לפחות לחודש בכל מאפייה. כדי להבטיח, שהביקורים יקיפו תוך תקופה סבירה את כל המאפיות, מהדין היה, שהביקורים ייערכו על פי תכנית עבודה לתקופה מוגדרת. תכניות כאלה לא הוכנו. בכמה מאפיות נערכו בתקופה מסוימת ביקורים מספר, כנגד זה, במאפיות אחרות לא נערך באותה תקופה שום ביקור. לדוגמא, במאפיות לעוגות ועוגיות שבמחוז חיפה וברוב אותן מאפיות שבמחוז תל אביב לא נערכו ביקורים תוך השנתיים האחרונות. אשר למאפיות לפיתות שבמחוז תל אביב, לא נערכו ביקורים בתקופה זו אלא בחלק קטן מאותן מאפיות.