

— בתקיפה מאוגוסט 1962 עד מארס 1963 נערכה רק בדיקה אחת של מלאי ממשלתי בכל הטחנות. הביקורת, שנערכה במארס 1963, עמדה על הצורך בעריכת בדיקות תכופות יותר. מאז נערכות בדיקות אלה כל שלושה חודשים.

3. חובת הטחנות להחזיק מלאי של גרעינים או קמחים בשיעור של 75% מן האשראי מחייבת בדיקות תכופות של מצב המלאי הן על פי הדו"חות השבועיים, שמגישים בעלי הטחנות, והן על ידי בדיקה פיזית, שתיעשה מזמן לזמן לשם אימות דו"חות אלה. רק בפברואר 1963, דהיינו שישה חודשים לאחר הפעלת ההסדר, התחיל מדור הטחנות בבדיקת מצב המלאי על פי הדו"חות. אפילו לפי דו"חות אלה, שלא אומתו על ידי בדיקה פיזית, נתברר, שרוב הטחנות לא החזיקו מלאי בשיעור הנדרש. בדיקה מסורגת של דו"חות הטחנות, שנערכה באותו זמן על ידי הביקורת, העלתה את המקרים הבאים: טחנה אחת החזיקה במשך חודשיים רק כמחצית המלאי הדרוש בין 360 עד 740 טון במקום 1,200 טון; טחנה אחת החזיקה בשבוע אחד 1,340 טון במקום 1,550 טון. טחנה אחת החזיקה במשך כשישה שבועות בכל שבוע בין 44 טון לבין 132 טון פחות מהמלאי הדרוש, שהיה 321 טון.

דרישת המשרד, שבעלי הטחנות יחזיקו מלאי בשיעור שנקבע, באה בין השאר כדי להבטיח אספקת קמחים לשעת חירום. הביקורת עמדה על הצורך, שהמשרד יפעיל פיקוח יעיל על קיום תנאי זה, וינקוט צעדים נאותים במקרים שלא יישמר.

יבוא בשר קפוא

יבוא בשר קפוא, איחסונו ושיווקו הם בידי הממשלה. בשנת 1962/63 ייבא משרד המסחר והתעשייה כ-12,000 טון בשר קפוא במחיר של כ-5.5 מליון דולר (סי"ף). למחיר זה נוספו הוצאות שחיטה וכשרות, חלקן במטבע חוץ, כ-450,000 ל"י; הוצאות שונות בנמל, כ-400,000 ל"י; ומכס בסך 18 מליון ל"י בקירוב. הבשר היה מאוחסן בתדרי קירור, שנשכרו ב-17 בתי קירור שונים; דמי שכירות, ששולמו בשנת 1962/63, הגיעו ל-970,000 ל"י.

הובלת הבשר מהנמל אל בתי הקירור ואיחסונו הם בידי היחידה לשירותים מסחריים שבחטיבת המזון, הנעזרת בחברה קבלנית. עד אוגוסט 1962 נהג המשרד לשווק את הבשר, על פי מכרזים, על ידי משווקים; מאז משווק המשרד עצמו את הבשר לסיטונאים ולקצבים, גם זאת בעזרת החברה.

באפריל 1963 נערכה ביקורת על סדרי האחסנה של בשר קפוא ושיווקו.

1. מאז אפריל 1962 מוכר המשרד את הבשר במחיר 2.75 ל"י הק"ג (פרט לחודשים יולי-אוגוסט 1962, בהם היה המחיר 3.25 ל"י). לקבוצות מסוימות של צרכנים מוכר המשרד את הבשר במחיר מוזל: 2.20 ל"י הק"ג למטבחי פועלים של מפעלי תעשייה המקיימים מטבחים בפיקוח משרד העבודה, לבתי ספר חקלאיים ומקצועיים לפי אישורי משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה, ולמספר מוסדות חינוך גבוה; 1.77 ל"י הק"ג לפועלי נמל באישור ועדי העובדים. בשנת 1962/63 נמכרו 569 טון לפי 2.20 ל"י הק"ג, ו-170 טון לפי 1.77 ל"י הק"ג. מכירת בשר קפוא במחירים מוזלים הקטינה את פדיון התשבון המסחרי בסך 500,000 ל"י בקירוב.

הביקורת ציינה, שסכום זה מהווה סובסידיה, שמן הדין שלא תובלע בחשבון המסחר וששתתקף בתקציב המדינה ובדו"ח על ביצועו. בעקבות הביקורת אישר משרד האוצר, ביוני ובנובמבר 1963, על פי בקשת משרד המסחר והתעשייה, הקצבה כוללת של 500,000 ל"י להוזלת בשר קפוא מהסעיף "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים של כוצרים ושירותים חיוניים".

2. יבוא בשר קפוא מתנהל זה שנים בדרך כלל ללא תקלות תברואיות, אך בקיץ 1962 אירעה תקלה, שגרמה גם נזק כספי ניכר. באוגוסט 1962 הגיעה לנמל חיפה כמות של 2,860 טון בשר קפוא. אותה שעה היו מאוחסנים בבתי קירור כ-2,300 טון בשר. כיוון שהקיבול הכולל של חדרי הקירור השכורים הגיע ל-6,400 טון, ניתן היה לקלוט את כל הכמות בבתי הקירור. לאחד מבתי הקירור נשלחו 824 טון בקצב של כ-100 טון ליום. בעונת הקיץ מן הדרוש לטפל באחסון הבשר רק בשעות הלילה, ואותו בית קירור היה מסוגל לטפל ב-50 עד 60 טון ליממה בלבד. כיוון שהגיעו אליו כמויות גדולות יותר, נמשכו העבודות על פי רוב גם במשך היום, ובגלל החום הפשיר חלק מהבשר.

כאשר הוצא הבשר לשיווק, נמצאה כמות של 303 טון פגומה ולא מתאימה לשימוש רגיל: 157 טון נמכרו — באישור תברואי מתאים — לתעשיית שימורי בשר; במחיר 2,250 ל"י הטון; 84 טון נמכרו למשטרה לשם הזנת כלבים במחיר 100 ל"י הטון; ו-62 טון נמכרו לשם עיבוד לקמח בשר להזנת דגים במחיר 20 ל"י הטון. ההפסד — עלות הבשר, להוציא מכס, בניכוי הפדיון מהמכירות — הגיע ל-115,000 ל"י בקירוב.

בינואר 1963 מינה המנהל הכללי של המשרד ועדה, שהוטל עליה לקבוע: מה היו הנסיבות, שהביאו לפגירת הבשר; אם קיימת אפשרות להטיל אחריות לנזק, שנגרם למדינה, ועל מי להטילה; ומה הם הצעדים, שיש לנקוט כדי למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד. עד סוף דצמבר 1963 לא סיימה הוועדה את עבודתה.

הביקורת ציינה, שסיכום עבודת הוועדה מתעכב יתר על המידה, והדבר עלול להכביד על הבהרת העניינים, שקרו לפני זמן רב.

חוקיות עסקאות יהלומים

יהלומים הוכרו כמצרכים בני פיקוח באכרזה שפורסמה על ידי שר המסחר והתעשייה במאי 1959, בתוקף סמכותו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957. כן הוציא שר המסחר והתעשייה במאי 1959, בתוקף סמכותו לפי אותו חוק, צו יצוא יהלומים, תשי"ט—1959; לפי סעיף 2 של הצו אסור להחזיק יהלומים או להעביר את הבעלות בהם אלא למטרת יצוא ולפי היתר בכתב, כללי או מיוחד, מאת המפקח על היהלומים.

— בינואר 1963 דחה בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים (ע.א. 107/62), את תביעתו של יהלומן נגד יהלומן אחר לתשלום תמורתם של יהלומים שמכר לו. בית המשפט הגיע להחלטתו על יסוד העובדה, שהמוכר לא קיבל מאת המפקח על היהלומים היתר להעברת הבעלות ביהלומים לקונה, כנדרש בצו יצוא יהלומים. לכן ראה בית המשפט העליון את המכירה כעסקה בלתי חוקית, שאין לבסס עליה תביעה משפטית. המפקח על היהלומים בעדותו בפני בית המשפט הודה, שאינו נוהג להקפיד על קיום ההוראה בצו בדבר מתן היתר. אולם בית המשפט החליט, שעליו לפסוק על פי

לשון החוק; הוא ציין, שאינו יכול להיזקק לטענה, שהנוהג הנקוט בידי המפקח, שלא לעמוד על הוצאת היתר לכל עסקה, הופך את הוראת הצו להלכה ואין מורין כן. לדעת בית המשפט נוהג זה אין בו כדי לרפא את פגם אי החוקיות. על המפקח לבצע את החוק והצווים הקיימים, ואין לו סמכות לוותר על מילויים, הן לגבי עצמו והן לגבי אחרים. אם הצווים מכבידים בלא צורך, יבוא מי שנתן אותם ויתקנם, אך כל עוד הם קיימים, יש לקיימם.

— כל יהלומן, המקבל הקצבה ליבוא יהלומים או היתר להעברת הבעלות בהם לזולתו, נדרש לחתום על התחייבות יצוא לפי סעיף 4 של צו יצוא יהלומים, לפיה הוא מתחייב למכור לאוצר, תוך 3–4 חודשים מביצוע היבוא, דולרים בסכום השווה לערך היהלומים המיובאים בתוספת שווי עיבודם בארץ (הערך המוסף). בענף היהלומים פועלים יבואנים, מתווכים, יצרנים בשלבי ייצור שונים ויצואנים; היהלומים עוברים בדרך כלל ידיים רבות בטרם ייוצאו. המפקח, כשם שאינו נוהג להוציא היתרים להעברת הבעלות ביהלומים — פרט למקרים שהוא מתבקש לעשות כן על ידי אחד הצדדים לעסקה — כך אינו מקפיד, שכל רוכש יהלומים בשלבי הביניים השונים יחתום מצדו על התחייבות יצוא, אלא רואה את בעל ההתחייבות המקורית אחראי למילויה.

— אחרי פרסום פסק הדין הצביעה הביקורת על כך, שאין להשלים עם מצב, שבו עסקאות רבות של ענף שלם וחשוב אינן חוקיות. הביקורת ציינה, שעל המפקח להוציא את ההיתרים הדרושים; אם מנגנון המשרד אינו מאפשר לו לקיים זאת, עליו ליוזם את השינויים בצווים, כדי לחסל את הפער בין מה שדורש החוק לבין מה שקיים במציאות. המפקח ענה, שאמנם אין באפשרותו מטעמים מינהליים לקיים את הפיקוח במלואו; מאידך הוא חושש שהנהגת היתר כללי תפגע בתוקפן המעשי של התחייבויות היצוא, הואיל ויבואני היהלומים עלולים לטעון, שהם העבירו על פי היתר כללי לזולתם את היהלומים, שחייבים היו לייצא. עם זאת הודיע המשרד ביוני 1963, כי הוא בודק את האפשרויות למציאת הסדר תקין לבעייה הנדונה. עד סוף 1963 לא חל שינוי במצב.

*

הביקורת סבורה, שאין להשאיר את ענף היהלומים במצב, שהפעילים בו עלולים למצוא עצמם, במהלך הסדיר והרצוי כשלעצמו של עסקיהם, כמפירי חוק וללא אפשרות של קבלת סעד משפטי בשעת הצורך. על המשרד למצוא פתרון, שיתחשב הן בצרכיו האדמיניסטרטיביים והן באינטרס המוצדק של הפעילים בענף.

עידוד המלאכה, המסחר הזעיר והשירותים

משרד המסחר והתעשייה מפעיל כ־20 קרנות, שמהן ניתנות הלוואות למלאכה, למסחר זעיר ולשירותים. חלק מהקרנות הן משותפות עם בנקים ומוסדות ציבוריים; חלקה של הממשלה בקרנות המשותפות הוא על פי רוב בין שליש למחצית מסכום הקרן. ההשתתפויות מתקציבי המדינה בקרנות ליום 31.3.1963 הסתכמו ב־10 מליון ל"י בקירוב. בשנים 1960/61–1962/63 מומנה השתתפות הממשלה מהסעיף "עידוד המלאכה והמסחר הזעיר" שבתקציב הפיתוח;

בתקציב הפיתוח ל-1963/64 נקבעו שני סעיפים: "עידוד המלאכה והתעשייה הזעירה" ו"עידוד המסחר הזעיר והשירותים".

הקרנות מנוהלות בדרך כלל על ידי הנהלות המורכבות מנציגי הממשלה, מנציגי מוסדות ציבוריים ובנקים. הנהלת הקרן מחליטה על מתן הלוואות על יסוד המלצות גורמים רשמיים, כגון היחידות המקצועיות של משרד המסחר והתעשייה והחברה לפיתוח תעשיית תיירות, הכול לפי העניין. ההלוואות ניתנות לתקופות שבין 2 ל-10 שנים. ביצוע ההלוואות וגבייתן הם בידי הבנקים ועליהם גם האחריות לסילוקן פרט למקרים מיוחדים, שבהם מסכים האוצר להסדר אחר. ההלוואות ניתנות בריבית של 7.5%—8%; אוצר המדינה מקבל על חלקו בקרן 4.5%—6%. הלוואות הניתנות לתקופה העולה על שנתיים מוצמדות למדד.

הפיקוח על הקרנות הוא בידי האגף למלאכה וקואופרציה שבחטיבת התעשייה.

הנוהלים של אישור הלוואות מהקרנות וסדרי המעקב אחרי השימוש שנעשה בהן נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1960 (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 142). בין היתר נקבע הצורך בהנמקת ההחלטות על אישור ההלוואות ושיעוריהן, במיוחד כשניתן אישור להלוואה על אף חוות דעת שלילית של הגורמים המקצועיים; בקבלת דו"חות תקופתיים מהבנקים, כדי שעל פיהם יוכל המשרד לוודא, אם ניתנו ההלוואות למטרות, להן הועדו כספי הקרן, ואם השתתף הבנק במימון ההלוואות בשיעור שנקבע; ובהפעלת מעקב שיטתי אחרי השימוש בכספי הלוואות על ידי הלווים.

באוקטובר 1963 נערכה ביקורת על סדרי הפיקוח על הקרנות מטעם משרד המסחר והתעשייה. הביקורת הקיפה 11 קרנות, שהן רוב הקרנות המשותפות; ההשתתפות מתקציבי המדינה בקרנות אלה ליום 31.3.1963 הסתכמה ב-4.25 מליון ל"י בקירוב.

1. בדברי ההסבר להצעות התקציב מפורט ייעודן של ההקצבות שנקבעו לקרנות השונות. הביקורת העלתה מקרים מספר, בהם שימשו כספי הקרנות למטרות, שאינן מתיישבות עם הייעוד שנקבע.

— בקרן למבני צרכניות באזורי פיתוח משתתפים הממשלה, מרכז הקואופרציה הצרכנית ובנק הפועלים בחלקים שווים. עד 31.3.1963 הועברו לקרן הקצבות מהפרט התקציבי "הלוואות למבני צרכניות באזורי פיתוח" בסכום של 550,000 ל"י. לפי דברי ההסבר לפרט זה בהצעות התקציב 1961/62 עד 1963/64 נועדות ההלוואות לתרום לשיפור רמת השירות הקמעוני ולוויסות המחירים בערים חדשות ובעיירות פיתוח. בדברי ההסבר להצעת התקציב 1962/63 מובאת רשימת מקומות, שבהם מתוכננת הקמתם של מבנים חדשים; ברשימה זו מובאים כדוגמאות יישובים הנמצאים באזורי פיתוח מובהקים, כגון אילת, כפר ירוחם, דימונה וקרית שמונה. גם בדברי ההסבר לפרט האמור בהצעת התקציב 1964/65 צוין, שההלוואות נועדות למבנים לצרכניות באזורי הפיתוח.

הביקורת העלתה, שעוד ביוני 1960 סוכם בין נציגי האגף למלאכה וקואופרציה, מרכז הקואופרציה הצרכנית ובנק הפועלים, שכספי הקרן יינתנו לאגודות צרכניות לפי המפתח הבא: 1/3 לאגודות באזורי פיתוח, 1/3 באזורי קליטה—מושבות ו-1/3 בערים. בשנים 1961 ו-1962 — השנים הראשונות לפעולת הקרן — ניתנו מהקרן הלוואות בסכום הקרוב ל-1.5 מליון ל"י. מסכום זה ניתנו 325,000 ל"י לאגודה צרכנית באילת, כ-400,000 ל"י לאגודות בירושלים, קרית שמונה, צפת, פוריה, נצרת, עכו, טבעון, קרית עמל, גבעת עדה, קרית אונו, נס ציונה ואשקלון; כ-295,000 ל"י לאגודות שבערים חדרה, נתניה, הרצליה,

פתח תקוה, רמת גן, בני ברק, ראשון לציון ורחובות ; וכ- 430.000 ל"י לאגודות בתל אביב ובחיפה. חלק ניכר מהכספים שימשו אפוא למטרה שונה מזו, שנקבעה להם בחוק התקציב. אמנם כספי המדינה מהווים רק שליש מסכום הקרן, אך ברור, שההקצבה באה כדי להפעיל אמצעים נוספים ממקורות שמחוץ לתקציב המדינה לאותה המטרה.

— בתקציב 1962/63 נקבע פרט "הלוואות להקמת חנויות כל בו על ידי המשביר לצרכן באזורי הפיתוח" בסך 300.000 ל"י. מהקצבה זו הוצא רק סכום של 100.000 ל"י, שהועבר על ידי המשרד ביוני 1962, כהשתתפות הממשלה בהוצאות הרחבתה של חנות כל בו של המשביר לצרכן בראשון לציון, שבמימון השתתף גם הבנק בסכום דומה. בנובמבר 1962 העביר הבנק למשביר לצרכן את מלוא הסכום של 200.000 ל"י. בעת העברת החשלוש לבנק עדיין לא הייתה בידי המשרד תכנית להקמת חנויות כל בו על ידי המשביר לצרכן ; תכנית כזאת הוגשה באוקטובר 1962, ולפיה תוכננה הקמת חנויות בין השאר ביישובים, הנמצאים באזורי פיתוח מובהקים, כגון דימונה ואשדוד.

בהתחשב במטרת ההקצבה — הקמת חנויות כל בו באזורי הפיתוח — לא היה לדעת הביקורת מקום להוציא כספים להרחבת חנות כל בו בראשון לציון.

— מהקרן לביסוס הקואופרציה היצרנית ניתנות הלוואות לביסוסם ולהרחבתם של מפעלים קואופרטיביים, ומשתתפים בה הממשלה, חברת העובדים, בנק הפועלים ומרכז הקואופרציה היצרנית. עד 31.3.1963 הועבר לקרן מתקציב המדינה סך 900.000 ל"י.

מדין וחשבון על פעולות הקרן, שהוגש למשרד ביוני 1963, מתברר, שמכספי הקרן ניתנה הלוואה בסך 200.000 ל"י לאחת מקרנות הפנסיה. המשרד הסביר, שההלוואה ניתנה בלא אישור הנהלת הקרן ובלא ידיעת נציג הממשלה בה. בעקבות הביקורת נקט המשרד בסוף 1963 צעדים להחזרת כספים אלה למסגרת הקרן.

2. נקבעו מקרים רבים, שאושרו הלוואות, בלא שהנהלות הקרנות השונות הזדקקו לחוות דעת מקצועית, ולעתים גם בלא שקדם לכך דיון בהנהלות הקרנות.

— הקרן למלאכה בהתיישבות הוקמה בשנת 1958/59, ועד 31.3.1963 שילם המשרד כהש-תפתותו בקרן סך 220.000 ל"י. מהקרן ניתנו ההלוואות בסכומים שבין 2.000 ל-4.000 ל"י. הביקורת, שנערכה עוד בשנת 1960, העלתה, שמהקרן ניתנו הלוואות על יסוד רשימות, שהבנק היה ממציא למשרד, בהיעדר הנהלה לקרן, לשם אישור, והמשרד נהג לאשרן בלא להזדקק לחוות דעת מקצועית. הביקורת הנוכחית העלתה, שלא חל שינוי במצב. גם בבדיקת קרנות אחרות הועלה מספר ניכר של מקרים. שהלוואות אושרו בלא שצורפו לבקשות חוות דעת מטעם גורם מקצועי מוסמך ; כך ניתנו מקרן העזר לביסוס הקואופרציה היצרנית של הפועל המזרחי בסה"כ 7 הלוואות בסכום כולל של 95.000 ל"י ; רק על אחת מהן קיימת חוות דעת מקצועית.

— עם הקמת הקרן לבתי מלון מהדרגות הבינוניות בשנת 1961 מונתה לה הנהלה, המור-כת מנציגי המשרד, החשב הכללי ובנק הלוואה וחסכון תל אביב. עד 31.3.1963 השתתף המשרד בקרן בסך 400.000 ל"י. הביקורת העלתה, שהנהלת הקרן לא פעלה : באוקטובר 1961 היא החליטה, שנציג המשרד בקרן יבדוק בעצמו את הבקשות מבחינה מקצועית ויעביר לבנק לשם בדיקת הבקשות מבחינת הבטחונות רק את אלה, שהוא ממליץ על אישורן, בלא להזדקק לישיבת חברי ההנהלה. נציג המשרד בהנהלה נהג לקבל את הסכמת הגורם הרשמי — החברה לפיתוח תעשיית תיירות — ואת הסכמת התאחדות בעלי בתי מלון

להמלצותיו החיוביות בלבד. הביקורת ציינה, שהתפקיד לדון בכל הבקשות ולהחליט על אישורן או דחייתן מוטל על הנהלת הקרן כולה.

3. כדי לוודא, אם כספי הקרנות משמשים למטרותיהם, יש צורך במעקב אחרי השימוש, שנעשה בהלוואות: אם הוקם המבנה, נרכש הציוד וכיו"ב. נקבע, שלגבי רוב הקרנות אין מעקב כזה.

מתיקי המשרד ניתן לעמוד על תוצאות מעקב רק לגבי קרן אחת — הקרן הקונסטרוקטיבית לקליטת עלייה חדשה. מקרן זו, בה השתתפה הממשלה עד 31.3.1963 בסך 1.1 מליון ל"י, ניתנו הלוואות למפעלים, הקולטים עובדים מבין העולים החדשים, בסכום המגיע עד 1,500 ל"י לעובד. לפי התחייבות הלווים עליהם להחזיר את כספי ההלוואות, אם הם אינם מקיימים את התנאי של העסקת עולים חדשים. בדיקה מסורגת של 14 מבין 62 תיקי ההלוואות, שניתנו מהקרן בתקופה אפריל 1962 — ספטמבר 1963, העלתה: שלושה מפעלים, שהיו צריכים לקלוט 37 עובדים וקיבלו לשם כך הלוואות בסך כולל של 40,000 ל"י, היו סגורים בעת המעקב, שערך המשרד באוקטובר 1963; שני מפעלים אחרים העסיקו במועד זה עולים חדשים במספר קטן מזה, שהתחייבו לקלוט.

4. דיווח תקופתי של הבנקים על פעולת הקרנות ומצבן הכספי דרוש כדי לקבוע, בין היתר, אם ובאיזו מידה הכניסו הגורמים האחרים המשתתפים בקרן את חלקם בה; כמה הלוואות בוצעו, באילו סכומים, ולאילו מטרות; מהו מצב פרעון ההלוואות שניתנו.

רוב הבנקים היו ממציאים דו"חות חודשיים, אולם מתכונת הדו"חות לא איפשרה במספר מקרים לקבוע את כל הנתונים שהוזכרו. אחד הבנקים לא המציא דו"חות חודשיים על שתי קרנות; על קרנות אלה נהוג הבנק להמציא דו"חות שנתיים, אולם בפיגור ניכר. על הקרן האחת הומצא הדו"ח לשנת 1960/61 רק בינואר 1963, והדו"חות לשנים 1961/62 ו-1962/63 עוד לא הומצאו. על הקרן השנייה הומצאו הדו"חות לשנים 1960/61 ו-1961/62 רק בספטמבר 1963, והדו"ח לשנת 1962/63 עוד לא הוגש. בסוף 1963 הנהיג המשרד טופס דיווח חודשי, הכולל את הפרטים הדרושים לידיעת הפעולות הכספיות של הקרנות.

מכונות אוטומטיות לשיווק משקאות *

קבוצה של משקיעי חוץ הגישה למרכז ההשקעות במאי 1960 תכנית של מפעל להרכבת מכונות אוטומטיות למכירת משקאות על בסיס חלב ולשיווק משקאות אלה בשיתוף עם גורמים מקומיים. לפי התכנית ייובאו בשלב הראשון 50 מכונות מוגמרות, ומערכות של חלקים ל-350 מכונות נוספות, שהרכבתן תיעשה בשיתוף עם מפעל מתכת מקומי; בשלב יותר מאוחר יעבור מפעל ההרכבה גם לייצור של חלקי המכונות. בתזכיר, שהגישו היוזמים למרכז ההשקעות, הם התחייבו לשיווק חלב למשקאות על בסיס חלב בלבד, דבר שיהיה בו משום הקלה לפתרון הבעייה של עודפי החלב בארץ. ההשקעה הכוללת בתכנית נאמדה ב-833,000 ל"י.

* הביקורת נערכה במרכז ההשקעות ובאגף המכס והבלו.

התכנית אושרה על ידי מינהלת מרכז ההשקעות במאי 1960; ההשקעות וההלוואות המתוכננות קיבלו מעמד של השקעות והלוואות מאושרות, ואותו חלק מהמפעל המתוכנן, שעניינו הרכבת המכונות להבדיל משיווק המשקאות, קיבל מעמד של מפעל מאושר.

בביקורת, שנערכה במאוס ובנובמבר 1963 במרכז ההשקעות ובאגף המכס והבלו, נבדקו אישור התכנית והטיפול בה לאחר האישור.

1. מינהלת מרכז ההשקעות אישרה את התכנית, בלא שהיו לפניו חוות דעת מקצועיות חיוביות; הממונה על תעשיית המתכת ציין בחוות דעתו, שלמשרד לא היה בעבר עניין ביבוא מכונות אוטומטיות או בהרכבתן בארץ, ומשום כך אין הוא יכול להביע דעה בלא בדיקה יסודית. הממונה על תעשיות המזון ציין אף הוא, שאין ביכולתו לנקוט עמדה בלא בדיקת שאלות שונות הכרוכות בתכנית שהוגשה, והביע ספק, אם אמנם קיימת בארץ בעייה של עודפי חלב. הבדיקות שהוצעו, ושתוצאותיהן מן הראוי היה, שישמשו בסיס לדיונים על התכנית, לא נעשו, ולמעשה אושרה התכנית על יסוד נתונים והערכות של יוזמיה בלבד.

2. אישור התכנית על ידי מינהלת מרכז ההשקעות ניתן בלא תיאום עם הנהלת המשרד, שמדיניותה באותה תקופה הייתה לא להוציא רשיונות יבוא למכונות אוטומטיות אלא לנכים לשיקומם הכלכלי. ואכן שני נכי צה"ל ייבאו באמצע 1961 11 מכונות כאלה במסגרת רשיון יבוא, שהמשרד נתן להם על יסוד המלצה של מחלקת השיקום של משרד הבטחון מיוני 1960. הנהלת המשרד, כשאישרה את רשיון היבוא למכונות, שויבאו על ידי נכי צה"ל, לא ידעה על תכניתה של החברה המסחרית לייבא 400 מכונות כאלה ועל האישור, שניתן לתכנית על ידי מרכז ההשקעות.

3. על פי החוק לעידוד השקעות הון פטור ציוד של מפעל מאושר ממסי יבוא. מאחר שלאותו חלק מהתכנית, שעניינו שיווק, לא הוענק מעמד של מפעל מאושר, לא הייתה החברה זכאית לפטור ממסי היבוא על 400 מכונות השיווק, שהיא עמדה לייבא. בהיותו ציוד של מפעל השיווק ולא של מפעל ההרכבה, היוזמים טענו, שפטור זה הוכטח להם בדיונים, שקדמו לאישור התכנית ושתשלום המסים ימנע מהמפעל להגיע לרווחיות. סכומי המסים, שחלו על המכונות וחלקיהן, הגיעו ל-435,000 ל"י בקירוב (לפי מחיר של \$740 למכונה מוגמרת ו-\$470 למערכת של חלקי מכונה). במחצית השנייה של 1960 נתקיימו דיונים בעניין זה בין נציגי המשקיעים לבין מרכז ההשקעות ומינהל הכנסות המדינה. בעקבות דיונים אלה סוכם, ש-50 המכונות המוגמרות יהיו פטורות ממסי יבוא; 350 המכונות הנותרות, שויבאו בצורת חלקים, יוערכו בסך \$300 המכונה, ויחויבו במס בשיעור מחצית מערכן. כתוצאה מהנחות אלה הועמדו מסי היבוא, שהוטלו על החברה, על סך 94,500 ל"י.

כדי לאפשר את מתן הפטור, הובאה התכנית פעם נוספת לדיון במינהלת מרכז ההשקעות. בנובמבר 1960 אישרה המינהלה את תכנית החברה "להשקיע ביבוא 50 מכונות שלמות לחלב וכן ביבוא 276 (מערכות) חלקים למכונות — כתכנית מאושרת". מטרת ההחלטה הייתה להגביל את תחולת המסים, לפי שיעוריהם דאז, ל-74 המערכות של חלקי המכונות הנותרות; מסים אלה הסתכמו לפי חישובי מרכז ההשקעות ואגף המכס והבלו ב-94,500 ל"י, הוא הסכום עליו הוסכם קודם לכן בין החברה לבין מרכז ההשקעות ומינהל הכנסות המדינה. מאחר שהכוונה הייתה לתת למשקיעים אך ורק את הפטור החלקי ממסי יבוא ולא זכויות אחרות שנבעו מהאישור, הם הפקידו בידי המרכז כתב ויתור על הזכויות האחרות.

לפי החוק משנת תשי"ט—1959 רשאי המרכז לאשר תכנית, על כל ההקלות וההטבות הנובעות מזה, או לא לאשרה כלל; חוק זה, שלא כחוק משנת תשי"א—1950, כפי שתוקן בשנת תשט"ו—1955, אינו מסמיך את מרכז ההשקעות לתת הטבות חלקיות. לא היה אפוא מקום לתת אישור, הנוקט לשם ביסוסו לחוק זה, לצורך מתן חלק מההטבות. ההסדר, שלפיו נתקבל מהמשקיעים כתב ויתור על הזכויות הנוספות הכרוכות לפי החוק באישור, איננו תואם דרכי מינהל ממשלתי.

4. המכונות וחלקי המכונות של החברה הגיעו בשני משלוחים: 50 המכונות המוגמרות יובאו באוקטובר 1960 ושותררו מהנמל עם הגיען, והחלקים להרכבת 350 המכונות הנותרות יובאו במארס 1961 ואוחסנו במחסן ערובה. 150 מכונות הורכבו על ידי החברה מחלקי המכונות הללו עוד בהיותן במחסן, והן שותררו על ידי החברה בשני שלבים: 59 מכונות שהורכבו שותררו ממחסן הערובה ביוני 1961, ו-91 מכונות שותררו בספטמבר אותה שנה. מערכות החלקים ל-200 המכונות הנותרות עדיין נמצאות במחסן הערובה.

במחצית הראשונה של שנת 1961 נתברר, ששיווק המשקאות על בסיס של חלב בלבד, שהיה עילה לאישור התכנית ותנאי מפורש להנחות ממסים, אינו עולה יפה, והחברה, שהייתה מעוניינת לעסוק גם בשיווק משקאות אחרים, באה לשם כך בדברים עם מרכז ההשקעות ועם מינהל הכנסות המדינה. בעקבות משא ומתן זה הוסכם באוגוסט 1961, שהחברה תהיה רשאית לשווק משקאות גם מסוגים אחרים, אך הפטור המלא ממסי יבוא יחול על 50 המכונות הראשונות, רק אם ישווקו בהן משקאות מחלב. על המכונות הנוספות תשלם החברה מסים בשיעור של 50% מערכן, אך בתנאי שגם בהן תשווק חלב. אם לא ישווקו משקאות חלב במכונות, הן ב-50 הראשונות והן ביתר המכונות, תשלם החברה מסי יבוא במזומנים בשיעור של 50% מערכן, וגם תשלש ערבות עצמית בגובה יתרת סכום המסים, בהתאם לתעריפים הקיימים, עד ששיעורי המסים על מכונות אלה ייקבעו סופית. בספטמבר 1962 הוכנס תיקון בתעריף המכס, שלפיו המסים על מכונות אלה נקבעו ב-45% מערכן, כ-600 ל"י לכל מכונה לפי השער החדש של הדולר. סכומי המס, שהוטלו על החברה לפי תעריף זה, הגיעו ל-90,000 ל"י בקירוב.

נתברר, שהנהלת המכס גבתה מהחברה סכומים קטנים בהרבה מאלו, שהגיעו ממנה: בעוד שאחד מתנאי ההסדר עם החברה מאוגוסט 1961 חייב אותה לשלם עד אמצע ספטמבר 1961 25,000 ל"י — שהוא סכום המסים על 59 המכונות ששותררו ממחסן הערובה ביוני 1961 — גבתה הנהלת המכס מהחברה רק ב-1.4.1963 על חשבון סכום זה 9,416 ל"י בלבד.

בעקבות הביקורת גבתה הנהלת המכס מהחברה, ביוני 1963, סכום נוסף של 18,872 ל"י, והודיעה לביקורת, שנקטה צעדים לגבייה של יתרת המסים, שהסתכמה אז בלמעלה מ-60,000 ל"י.

5. לפי החוק יש לשלם את המסים על טובין המוחסנים במחסן ערובה תוך שנה מהחסנתם, אלא אם כן נתן מנהל המכס ארכה נוספת. לא שולם מכס תוך הזמן, שנקבע בחוק, רשאי מנהל המכס למכור את הטובין בתום התקופה, ואם הטובין הם פסידים, גם לפני שתקופה זו פוקעת. בעקבות הביקורת ערכו עובדי המכס ביוני 1963 בדיקה של 200 מערכות המכונות הנמצאות במחסן הערובה, ונתברר, שמחמת ההחסנה הממושכת עלולים טובין אלה לאבד מערכם, וכבר אז ניכרו בהם סימני חלודה. הביקורת הצביעה על כך, שבנסיבות אלה צריך

היה מנהל המכס להפעיל את סמכויותיו כדי להבטיח את קבלת מסי היבוא המגיעים לאוצר המדינה ובמועדים, שנקבעו לכך, ולהקפיד על קיום התנאים, שלפיהם ניתנו ההנחות לחברה.

6. המשרד חש עצמו אחראי לכשלונו מפעלם של שני נכי צה"ל, שייבאו מכוונות, בלי שידעו, שהמשרד התיר יבוא מספר גדול של מכוונות מסוג זה (ראה להלן, עמ' 443). במחצית השנייה של שנת 1961 הציע המשרד לחברה לרכוש מהנכים את מכוונותיהם. החברה נאותה לכך, אולם התנתה, בין היתר, את הסכמתה בכך, שהאישור, שניתן בזמנו למפעל ההרכבה, יורחב ויכלול גם הרכבת מכוונות שלא לשיווק חלב ומוצריו. באפריל 1962 אישר מרכז ההשקעות את בקשת החברה בדבר כלילת ייצור המכוונות לשיווק משקאות רגילים במסגרת האישור הקודם, שניתן למפעל ההרכבה, והחברה רכשה את מכוונותיהם של הנכים.

7. החברה מפעילה מכוונות ספורות בלבד המשווקות ברובן משקאות שאינם על בסיס חלב. המכוונות הבלתי מופעלות נמצאות בחלקן במחסני החברה, ויתרן כאמור במחסן הערובה. אשר למפעל ההרכבה והייצור, המועד שנקבע בזמנו להשלמתו היה סוף 1962; בנובמבר 1962 ניתנה לחברה, על פי בקשתה, ארכה סופית של שנה לסיום התכנית. עד גמר הביקורת לא הוקם המפעל.

*

ממצאי הביקורת עולה, שרשיון היבוא ניתן על ידי מרכז ההשקעות שלא בהתאם למדיניות הכללית של המשרד באותה עת, ובלא שנערכה בדיקה נאותה של סיכויי התכנית, של ביצועה נועד יבוא זה. במרוצת הזמן הורחבה מסגרת האישור המקורי, שניתן לתכנית, תוך אישור הנחות והקלות נוספות למשקיעים מעבר למה שהיה מתוכנן מלכתחילה. גם לאחר מתן הטבות אלה לא הוקפד על קיום התנאים, שלפיהן ניתנו, ואגף המכס והבלו נתן מצדו הנחות נוספות על אלה, שכבר הוענקו לחברה, המתבטאות בכך, שגבה ממנה סכומים נמוכים בהרבה מאלה שהוטלו עליה, ואף זאת בפיגור רב. על אף ההטבות וההקלות שניתנו לחברה בתבורה, שמטרתה העיקרית של תכניתה, ייצור מכוונות אוטומטיות לשיווק חלב, לא הושגה, וגם לאחר הארכה שניתנה למשקיעים, אין סימנים לכך, שמפעל כזה עומד לפני השלמתו.

תיקון ליקויים

יצוא חוטי כותנה

ד"ח שנתי 13, עמ' 169

רובן הגדול של המטוויות אוגדו, בשנים 1959–1961, לפי יוזמת המשרד, בשתי חברות שיווק; ממאוס 1960 חויבו המטוויות לייצא אחוז מסוים מתוצרתן. מאוקטובר 1960 עד אוגוסט 1961 הייתה קיימת שיטה של הטלת היטל על חוטי כותנה שנמכרו בארץ, לשם יצירת קרן השוואה, ממנה ישולמו תמיכות על יצוא בדים מחוטי כותנה. בספטמבר 1961 בוטלו ההיטל על חוטי כותנה ומכסות היצוא, ובמקומם הוטל היטל על כותנה גולמית.