

משרד המסחר והתעשייה

פעולות הביקורת

במשרד הראשי נבדקו פעולות היחידה למבדק פנימי ; הממצאים הובאו לידיעת המשרד.

בחטיבת סחר חוץ נבדקו דרכי הטיפול במספר חברות יצוא וההסדרים בנוגע לשיווק שמנים וייצור מקומי של כוספא ; פעולות ביקורת נוהלו גם בחברת הגג למפעלי יצוא בע"מ. נערכה ביקורת על סדרי מתן הלוואות לחברות יצוא וסדרי מכירת סוכר לצורכי ייצור ליצוא. ביקורת מעקב נערכה על פעולות קרנות ההשוואה בענפי הצמר והמוצרים הסינטטיים, מוצרי כותנה ועורות עזים וכבשים, וכן על הסדרים אחרים לעידוד היצוא. נבדקו סדרי הוצאת רשיונות יבוא במספר ענפים.

בחטיבת התעשייה נערכה ביקורת בדבר הפיקוח על מכוני מחקר תעשייתי. נבדק הטיפול בשיקומו של מפעל תעשייתי. בקשר לביקורת, שנערכה במשרד התחבורה על ייצור ויבוא של חלקי חילוף לכלי רכב (ראה בפרק על משרד התחבורה, להלן עמ' 473), נערכו בירורים במחלקה להגנה על תוצרת הארץ. במחלקה זו נבדק גם הטיפול בחשיפת מספר מוצרים ליבוא מתחרה. הביקורת דנה עם המשרד על הנהגות נוהל נאות בדבר מסירת סקרים ומחקרים לביצוע גורמים שמחוץ למשרד.

בחטיבת המזון נערכה ביקורת על ההסדרים לרכישת סוכר מייצור מקומי ; ההסדרים במשק הקמחים והחטים ; הפיקוח על מחלבות (ממצאי הביקורת בדבר הפיקוח על טיב החלב מובאים בפרק על משרד הבריאות, עמ' 122) ; הפיקוח על הובלת בשר קפוא ועל שיווק בשר טחון ; וכן בנוגע לסדרי מכירת אבקת חלב. נבדקו רכישת חיטה מקומית לשם יצוא ויבוא תפוחי אדמה. נערכה ביקורת בנוגע לתשלומי תמיכות להוזלת המחיר של מוצרים תעשייתיים אחדים. נערכה ביקורת במדור הפיקוח על משקלות ומידות. נערכו בדיקות תקופתיות של דו"חות על מצב המלאי במחסנים לשעת חירום.

הובלה ברכב שכור — נבדקו ההסדרים בנוגע להובלת מצרכי מזון ברכב שכור ותשלום דמי הובלה. נמצאו תשלומים שונים שנעשו שלא בהתאם לתעריף.

שיווק שמן — בעקבות הביקורת בחשבות המשרד הונהגו שיפורים בסדרי עריכת החשבונות ובדיקתם.

חברות יצוא ממשלתיות

במטרה לרכוש שוקי יצוא חדשים לתוצרת התעשייה הישראלית יזם משרד המסחר והתעשייה מאז 1957 הקמת חברות מסחריות ליצוא, רובן בשנים 1960 — 1962. החברות הוקמו בשיתוף עם איגודים, בנקים מסחריים וחברות מסחריות פרטיות ואורגנו לפי אזורים גיאוגרפיים או לפי ענפים. לכל אחת מהחברות תפקיד משלה, מבחינה גיאוגרפית או ענפית. ברוב החברות רק מיעוט הון המניות הוא בידי הממשלה. את מניות הממשלה מחזיקה מאז 1961 חברת הגג למפעלי יצוא, שהיא חברה ממשלתית לבדית. לחברות הובטחו התמיכות המקובלות במסגרת ההסדרים לעידוד היצוא, ונקבעו למענן גם הסדרים מיוחדים, בעיקר מתן הלוואות לכיסוי הפסדים בשנות פעולתן הראשונות ומענק על מחזור היצוא.

בטבלה שב'עמ' 308 פרטים על הון המניות של חברות היצוא המסונפות לחברת הגג למפעלי יצוא, היקף יצואן ומצבן הכספי.

פעולתן של החברות נמדדת בעיקר על פי היקף היצוא והתוצאות הכספיות, שאליהן הגיעו; אולם יש להביא בחשבון גם את הקשיים, השונים ממקרה למקרה, בהם נתקל פיתוח היצוא בשווקים חדשים. עוד ראוי לציון, שפעמים עושות החברות עבודת חלוק, שממנה נהנים לאחר מכן יצואנים ישראלים אחרים.

משום האינטרס הכללי של הממשלה בחברות היצוא ומשום שהשתתפותה מקנה להן מעמד מיוחד, היה על נציגי הממשלה במוסדות המנהלים — לרוב עובדים בכירים של משרד המסחר והתעשייה — להקפיד על ניצול יעיל של כספי המדינה ועל ניהול הולם של החברות מבחינת החוקיות, השמירה על טוהר המידות, והפיקוח השוטף על מהלך העסקים. בשנים 1963 — 1964 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הטיפול של משרד המסחר והתעשייה ושל חברת הגג למפעלי יצוא בחברות היצוא ועל הפיקוח עליהן. בדין וחשבון 14 (עמ' 282) נכללו ממצאי הביקורת, שנערכה בשנת 1963 ביחס לחברת דיונגוף מערב אפריקה (מעקב אחרי הטיפול בממצאים אלה, ראה להלן עמ' 341). בפרק זה מובאים ממצאי הביקורת ביחס לשלוש חברות נוספות: חברה ליצוא לאמריקה הלטינית, חברה ליצוא מוצרי מתכת וחברה ליצוא טקסטילים. המדובר בחברות, שהפסיקו את פעולותיהן.

חברה ליצוא לאמריקה הלטינית

בינואר 1962 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל לבין חברת הגג למפעלי יצוא בע"מ, צי"ם חברת השיט הישראלית בע"מ, בנק מסחרי וחברה מסחרית פרטית — שניהם בארץ — בדבר הקמת חברה ליצוא לאמריקה הלטינית והמרכזית. בהסכם נקבע, שהחברה תירשם כחברה פרטית מוגבלת במניות, בהון רשום וחתום של 200,000 ל"י מחולק ל-200,000 מניות רגילות. לחברת הגג יוקצו 40,001 מניות (20%), ואילו לכל אחד משלושת השותפים האחרים יוקצו 53,333 מניות (26⅔%). בתקנות החברה נקבע, שהמניות שהוקצו לחברת הגג מקנות לה זכויות מיוחדות: לא ימונה מנהל החברה אלא בהסכמתה, ונציגיה בהנהלה רשאים לעכב ביצוע החלטותיה עד לבירורן במועצת המנהלים. כל אחד מבעלי המניות זכאי למנות שניים מבין שמונה חברי מועצת המנהלים, ואחד מבין ארבעת חברי ההנהלה. המנהל העסקי של החברה ימונה על ידי מועצת המנהלים; כמנהל עסקי ראשון ימונה אחד מבעלי החברה המסחרית הפרטית. הממשלה התחייבה לסייע לחברה במתן הלוואות להון חוזר ולמימון מלאי, ולתת לה הלוואה בשיעור 60% מהפסדי החברה — אם יהיו הפסדים — במשך 3 שנים, אך לא יותר מ-100,000 ל"י. על החברה להחזיר הלוואה זו במשך 6 שנים מתוך רווחיה, אם יהיו.

החברה נרשמה בדצמבר 1962. בינואר 1963 קראה לפרעון כל הונה, החברה המסחרית הפרטית לא פרעה עד מועד הביקורת סך 11,000 ל"י בקירוב על חשבון מניותיה.

נציגי חברת הגג במועצת המנהלים ובהנהלה הם עובדים בכירים של משרד המסחר והתעשייה. המועצה התכנסה רק לעתים נדירות; מוסד הניהול העיקרי של החברה הייתה ההנהלה, שהתכנסה אחת לחמישה עד שישה שבועות.

חברות יצוא המסונפות לחברת הגג למפעלי יצוא בע"מ

חברות יצוא המסופקות לחברות האגל למעלה יצוא בע"מ									
שם החברה	שנת היסוד	הון המניות (ב"י)		חלקה של חברת הגג בהון החתום (ב-%)	היצוא (ב-\$)		רווח-ההפסד מצטבר (ב"י)		
		חתום	נפרע		1963 לפי נתוני מדור רישום היצוא פו"ב	1964 (עד סוף נובמבר) לפי נתוני חברת הגג סי"ס	מועד	רווח	הפסד
חברות אזוריות									
דיזנגוף מערב אפריקה בע"מ	1957	940,000	940,000	10.6	2,155,000	2,318,000	לפי מאזן מבוקר ל-31.3.1964	—	1 5,712,700
חברה ליצוא למזרח אפריקה	1961	200,000	200,000	20	469,000	1,364,000	לפי מאזן ארעי ל-31.3.1964	—	2 1,646,747
חברה ליצוא למזרח הרחוק	1961	240,000	240,000	20	2,230,000	3,417,000	לפי מאזן ארעי ל-31.3.1964	—	3 739,238
חברה ליצוא לסוריקה	1961	60,000	60,000	35	1,444,000	4 576,300	לפי מאזן מאושר ל-31.12.1963	9,358	—
חברה ליצוא לאמריקה הלטינית	1962	200,000	186,911	20	392,000	—	לפי מאזן ארעי ל-31.3.1964	—	5 328,495
חברות ענפיות									
חברה ליצוא מוצרי מתכת	1960	360,000	151,000	44	55,000	—	לפי מאזן ארעי ל-31.7.1964	—	6 137,000
חברה ליצוא טקסטילים	1960	200,000	155,800	40	77,000	—	לפי מאזן מאושר ל-31.3.1964	—	119,677
חברה ליצוא מעילי גשם ודברי סריגה	1961	1,500,000	1,500,000	33.3	568,000	700,000	לפי מאזן מאושר ל-31.12.1963	—	245,345
החברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ יצוא שמנים 7	1962	1,000,000	1,000,000	53	4,371,000	5,124,000	לפי מאזן מאושר ל-31.3.1964	133,769	—
חברת החזקה									
אלדא, חברה ישראלית לסחר חוץ בע"מ	1963	4,000,000	4,000,000	40	—	617,000	לפי מאזן ארעי ל-31.3.1964	100,000	—

¹ ההפסד המצטבר לפי מאזן מבוקר ל-31.3.1963 מסתכם ב-4,09 מיליון ל"י. ² ההפסד המצטבר לפי מאזן מאושר ל-31.3.1963 מסתכם ב-941,462 ל"י. ³ ההפסד המצטבר לפי מאזן מאושר ל-31.12.1962 מסתכם ב-378,599 ל"י. ⁴ עד אוקטובר פ.ו.ב. ⁵ אין מאזנים קודמים. ⁶ ההפסד המצטבר לפי מאזן מאושר ל-31.3.1963 מסתכם ב-98,275 ל"י. ⁷ ראה עמ' 327.

ביולי 1963 החליטה מועצת המנהלים להעביר את ניהול פעולות החברה לאלדא, חברה ישראלית לסחר חוץ בע"מ. לקראת סוף 1963 החליטו בעלי המניות להפסיק את פעולות החברה ולהעבירן לידי חברה חדשה, שהוקמה למטרה זו (ראה להלן).

בהיותה חברת יצוא נהנתה החברה מההסדרים, שקבע המשרד למען עידוד היצוא. עד אמצע 1964 היא קיבלה מאוצר המדינה מענקים בסכום כולל של כ-120,000 ל"י בצורת השתתפות בהוצאות על החזקת משרדי מכירה בחו"ל, חקר שווקים, פרסומת והובלה, ומענק על מחזור היצוא. כן שילם משרד המסחר והתעשייה 50,000 ל"י על חשבון כיסוי הפסדיה; סכום זה שולם לחברת אלדא כהחזרה חלקית של הלוואה בסך 120,000 ל"י, שאלדא העניקה לחברה במאוס 1964.

ביוני ובספטמבר 1964 נבדקו בחטיבת סחר חוץ ובחברת הגג סדרי הפיקוח על פעולות החברה ליצוא לאמריקה הלטינית והעברת פעולותיה לחברה החדשה.

הפיקוח על פעולות החברה

1. הדיונים עם המשקיעים על הקמת החברה החלו עוד בשנת 1961. ביולי 1961, כחצי שנה לפני חתימת ההסכם על הקמתה, יצא מי שעתיד היה להיות המנהל העסקי של החברה לפנמה, ופתח סניף בפנמה העיר ומחסן סחורות באיזור החופשי של נמל קולון. מאז שהה מרבית הזמן באמריקה המרכזית וניהל משם את פעולות החברה באיזור. הניהול היומיומי של ענייני החברה בארץ נמסר לחברת יצוא אחרת תמורת דמי ניהול. במחצית השנייה של 1962 רכש המנהל העסקי חברה קיימת במכסיקו, שבאמצעותה פעלה החברה באותה ארץ. במספר ארצות אחרות פעלה החברה באמצעות סוכנים.

— כיוון שהריחוק הגיאוגרפי בין מרכז החברה לסניפיה היה גדול וכיוון שהמדובר היה בחדירה לשוק חדש, שהתנאים בו לא היו מוכרים במידה מספקת, היה צורך לקבוע מלכתחילה הסדרי דיווח שוטף מן הסניפים על מצב העסקים. גם כיוון שלמנהל העסקי של החברה, שניהל את עסקיה באיזור מפנמה, ניתן ייפוי כוח כללי לפעול באיזור לפי שיקול דעתו לטובת החברה, היה צורך בהסדרים שיאפשרו פיקוח ומתן הנחיות שוטפות מן הארץ. מהערתו של רואה החשבון על טיוטת מאזן החברה ל-31.3.1964 ומדינים וחשבונות שונים, שהוכנו בעיקר במחצית השנייה של 1963 על ידי חברת הגג ומרכז החברה בארץ, מתברר, שסדרי הדיווח מהסניפים והפיקוח עליהם מן הארץ היו לקויים. סניפי החברה לא נהגו לדווח באופן שוטף על המכירות. הדוחות על המלאי, במידה שהסניפים המציאו אותם, היו חלקיים בלבד, ולא הייתה אפשרות לשאוב מהם ידיעות מספיקות על מצב המלאי בסניפים מבחינה כמותית וכספית. דינים וחשבונות על הוצאות, במידה שהומצאו, נשלחו בפיגור, ולא צורפו אליהם אסמכתאות. בהעדר דיווח מלא על ההוצאות לא נמצאו בחברה באמצע 1963 הנתונים הדרושים לסיכום מדויק של ההוצאות, שנעשו מתחילת הפעולות ועד מועד זה, לפי סוגיהן ותקופותיהן. כמה נסיונות לסכם את ההוצאות, שנעשו במחצית השנייה של 1963, הביאו לתוצאות שונות זו מזו. גם על עניינים ארגוניים, כגון מספר העובדים המקומיים בסניפים, לא הייתה למרכז החברה ידיעה נאותה.

— כתוצאה מהליקויים בסדרי הדיווח לא ניתן היה לקבל תמונה נאמנה על מצב העסקים השוטף או לאמת את הנתונים בדוחות הכספיים הכוללים, שהגישו הסניפים לראשונה בסוף 1963. עד סוף 1964 לא היה אף מאזן מאושר של החברה (ראה להלן); כאשר הכינה החברה

ד"ר"ח כספי ל-30.9.1963 לצורך הוכחת זכאותה לקבל תשלומים מהמשרד על חשבון כיסוי הפסדים, נאלצה להמציאו לרואה החשבון, לצורך אישור, תוך ציון, שנתוני הסניפים אינם מבוקרים, לא על ידי רואי חשבון ולא על ידיה.

— ביוני 1964 המציאה החברה למשרד דין וחשבון כספי ל-31.3.1964, שנועד לשמש יסוד למאזן לאותו תאריך, הראשון שהחברה הכינה מאז ייסודה; דין וחשבון זה נמסר גם לרואה החשבון לביקורת. הדין וחשבון מבוסס על נתונים בלתי מאומתים של הסניפים ליום 31.12.1963, ומסתכם בהפסד של כ-180,000 ל"י (אחרי שנכללה הכנסה חד פעמית של 50,000 ל"י, שלמעשה לא נתקבלה עד תאריך המאזן — ראה להלן). בספטמבר 1964 המציא רואה החשבון לחברה את טיוטת המאזן שלו ל-31.3.1964, המצביעה על הפסד של כ-328,000 ל"י; הטיוטה כוללת מספר רב של הסתייגויות מפורטות. בסיכום ציין רואה החשבון, שלא ראה אפשרות להביע דעתו על נכונות סעיפי המאזן, מאחר שלא עלה בידו לאמת את מרביתם.

בנובמבר 1964 הודיע המשרד, שחברת הגג עורכת ביקורת על החשבונות, שחברת היצוא ניהלה בעבר.

2. ניהול ענייני החברה בסניפים לא הלם דרכי פעולה, כפי שיש לדרשן מחברה, בה משתתפת הממשלה, וגרם הפסדים ניכרים.

— נתברר, שהחברה תוכל לפעול במכסיקו רק באמצעות חברה, שתהיה רשומה במקום. ביולי 1962 נחתם במכסיקו הסכם בין המנהל העסקי של החברה לבין תושב מקומי, שלפיו תרכוש החברה ממנו חברה מקומית, שעסקה בעיקר בשיווק מוצרים ישראליים, תמורת \$21,600: בעד זכויות במוניטין החברה, ריהוט, ציוד ושונות — \$5,600; תמורת המלאי — \$12,000, ותמורת חלקו של המוכר ברווח הצפוי על המלאי — \$4,000, כפוף לתנאי, שהקביעה הסופית של מחיר המלאי והרווח למוכר תיעשה לאחר ספירת המלאי. לעסקה זו ולתנאיה לא ניתן אישור מוקדם של מוסדות החברה בארץ.

הסכום הכולל של \$21,600 שולם, חלקו במזומן וחלקו בצורת שטרות, בלא שנערכה ספירת מלאי. מדין וחשבון, שהגיש מרכז החברה למשרד ביולי 1963, נתברר, שחלק מהסחורות, מהציוד ומהריהוט לא נמצאו כלל. רוב הסחורות שנמצאו הם מלאי אטי או מת. עד אמצע 1963 נמכרו סחורות תמורת \$3,750 בלבד.

— בדין וחשבון הג'ל מיוולי 1963 הודיע מרכז החברה למשרד על אי-סדרים בחשבונות סניף מכסיקו. לא נערך מאזן ליום ההעברה של חברת השיווק לבעלות החדשה; לצורכי התאמת המלאי נערכו רישומים פיקטיביים בספרים; גם לאחר רישומים אלה היו עוד אי-התאמות, שלא ניתן להן הסבר.

— פעולות שני הסניפים היו בהפסדים; ההפסד בסניף פנמה היה גדול במיוחד; לפי דין וחשבון כספי (בלתי מבוקר) של הסניף ל-31.12.1963 מסתכם ההפסד ב-268,000 ל"י; בדין וחשבון זה כלול מלאי בשווי של כ-264,000 ל"י וחייבים — ללא הפרשה — בסך כ-220,000 ל"י. אחת הסיבות העיקריות להפסדי הסניף היו ההוצאות המינהליות הגדולות. גובה ההוצאות בסניף פנמה בהשוואה למשלוחים היה ידוע למרכז החברה, שהעביר מפעם לפעם כספים לכיסוין; על אף זאת לא נקבעה מסגרת להוצאות; לדבר זה נודעת חשיבות, גם משום שהסניף לא נהג להעביר את מלוא תקבוליו למרכז.

העברת הפעולות לחברה חדשה

בינואר 1964 הוחלט בממשלה על הפסקת פעולותיה של החברה בתחום סחר החוץ ישראל — אמריקה הלטינית. על פי ההחלטה תעביר החברה את שמה ואת קשריה המסחריים לחברה חדשה, שתוקם לשם טיפוח יחסי המסחר עם אמריקה הלטינית, בהון של 400,000 ל"י: 63.4% מהון המניות יהיו בידי קבוצת בעלי עסקים, 26.6% בידי בנק מסחרי בישראל, ו-10% יוקצו לחברת הגג ללא תמורה. למשקיעים הפרטיים החדשים היו קשרים באיזור הנדון, והם הסכימו לקבל על עצמם את ניהול העסקים תוך השקעת האמצעים הדרושים לפעולה מורחבת. הצטרפות הממשלה באה, לאחר שהמשקיעים עמדו על כך בהנחה, שהדבר יגביר את סיכויי ההצלחה של הפעולות.

ההסדרים המפורטים בדבר העברת הפעולות נקבעו בזכרון דברים שנחתם בין נציגי קבוצת המשקיעים לבין בעלי המניות של החברה הקודמת בנובמבר 1963. ואלה עיקרי ההסדר: ייערך מאזן החברה הקודמת ל-31.12.1963, והאחריות לפעולותיה תועבר למשקיעים מ-1.1.1964. סחורות החברה במלאי ליום 31.12.1963 יימכרו על ידי החברה החדשה במחיר שלא יפול מהעלות ס"ף בתוספת הוצאות עד למחסן; מכירה מתחת למחיר הקרן כנ"ל תהיה טעונה אישור מיוחד של החברה; $\frac{2}{3}$ % ממחיר הקרן של הסחורה שתימכר ישולם לחברה הקודמת ויתרת הרווח — אם יהיה — תתחלק בין שני הצדדים. סחורות, שלא יימכרו עד 31.12.1964, יוחזרו לרשות החברה הקודמת. החברה החדשה תגבה את החובות המגיעים לחברה הקודמת תמורת עמלה בשיעור 2%, והיא רשאית להשתמש בסכומי הגביות לחיסול חובותיה של החברה הקודמת; כל ההתחייבויות ליום 31.12.1963 חלות על החברה הקודמת. המשקיעים הסכימו לשלם לחברה הקודמת סך 50,000 ל"י תמורת המוניטין שלה וסכום נוסף של 6,000 ל"י תמורת מוניטין של החברה המקומית במכסיקו.

— בכוונת הצדדים להסדר היה לסכם את התנאים המפורטים בצורת חוזה. במשרד אמנם הוכנו מספר טיוטות — האחרונה במארכ 1964 — אך עד סוף 1964 לא נחתם כל חוזה. לחוזה צריכות היו להיות מצורפות מספר רשימות מוסכמות, של מלאי, אינוונטר, חייבים, זכאים וכו' — שלכל אחת מהן התייחסו ההוראות לפי ההסדר בין הצדדים. רוב הרשימות לא נערכו עד מועד הביקורת. חשיבות מיוחדת נודעת לרשימה מוסכמת של המלאי לפי רישום כמותי וכספי; בהעדרה עלולים להיווצר — ובהיקף מצומצם אף נוצרו — חילוקי דעות בין הצדדים על היקף המלאי. הנמצא למעשה במחסני הסניפים. בנובמבר 1964 נמצאו בידי חברת הגג רשימות מלאי בלתי חתומות על ידי הצדדים. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שהחברה החדשה הכירה ברשימות אלה. לפי הרשימות מגיע ערך המלאי ל-121,000 \$ בקירוב.

תוצאות פעולתה של החברה

בשנים 1962 ו-1963 נשלחו לחוץ לארץ על ידי החברה, לפי נתוני המדור לרישום היצוא, סחורות בהיקף כספי של 425,000 \$ בקירוב. מתוך זה נמכרו, עד 31.12.1963, לפי נתונים ארעיים, סחורות בשווי כ-300,000 \$.

חשבון רווח והפסד ארעי של החברה לתקופה עד 31.3.1964 מראה הפסד בסך 328,000 ל"י בקירוב; לסכום זה הגיעה החברה לאחר שכללה בחשבון את השתתפויות הממשלה, שנתקבלו עד תאריך המאזן, בסך 99,000 ל"י. עוד לא נכללה בו הכנסה מדמי מוניטין בסך

50.000 ל"י, שנתקבלה אחרי תאריך זה מהחברה החדשה. בעוד שכלילת ההכנסה ממוניטין תקטין את ההפסד ל-278.000 ל"י, קיים חשש, שלמעשה נסתיימו פעולות החברה בהפסד יותר גדול. הסיבות העיקריות, שבגללן עלול להיווצר הפסד נוסף הן: מהחובות, שלפי המאזן הארעי מסתכמים ב-328.000 ל"י, מזה 266.000 ל"י חובות של לקוחות; לא נעשתה הפרשה לחובות מסופקים. כמו כן נכלל במאזן מלאי בסכום של 327.000 ל"י, לאחר "הפרשה להתאמת מלאי" בסך 56.000 ל"י. סעיפי מאזן אלה מבוססים על נתונים שנתקבלו מהסניפים כמתואר לעיל ושלא בוקרו. רואה החשבון התייחס אליהם בהסתייגות רבה.

בחברה לא הונהגו סדרי מינהל ודרכי ניהול עסקים המתאימים למעמדה והעונים על צרכיה, ונציגי הממשלה במוסדות המנהלים לא עשו במידה מספקת למען הנהגתם. מבחינה כספית נסתיימו פעולותיה בהפסד ניכר, והיקף היצוא לא הגיע גם את דעת המשרד. הסיכום הסופי של הפסדי החברה עוד אינו ניתן לקביעה, ולא ברור, באיזה דרך יכוסה עודף ההפסד על ההון העצמי. עם זאת יצוין, שפעולות היצוא לארצות אמריקה הלטינית והמרכזית נמשכות במסגרת החברה החדשה, ושויי יצואה בשנת 1964 הגיע ליותר מ-1 מליון דולר.

חברה ליצוא מוצרי מתכת

בענף מוצרי המתכת קיימים מפעלים רבים המייצרים פריטים שונים במספר רב. לדעת משרד המסחר והתעשייה יכולים מוצרים אלה לכבוש לעצמם שוקי חוץ, אך אין המפעלים מסוגלים לשווק אותם בכוחות עצמם מחוסר ידע ויכולת פיננסית. בהנחה, שחברה המתמחה בשיווק מוצרי הענף תוכל להביא ליצוא בהיקף ניכר, יזם המשרד הקמת חברה ליצוא מוצרי מתכת. בהסכם, שנחתם בנובמבר 1959 בין הנהלת המשרד לבין חברה פרטית ושותפות פרטית בדבר הקמת חברה כזאת, נקבע, שההון הרשום והחתום של החברה יהיה 360.000 ל"י, שיתחלק ל-1.000 מניות רגילות בעלות זכות הצבעה ו-35.000 מניות בכורה 5%, כולן בנות 10 ל"י. חברה ממשלתית — בעת ההסכם החברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ ומאז ינואר 1961 חברת הגג למפעלי יצוא בע"מ — תחזיק 250 מניות רגילות ו-15.750 מניות בכורה; שאר המניות יוקצו למשתתפים האחרים: לחברה הפרטית 375 מניות רגילות ו-19.250 מניות בכורה ולשותפות 375 מניות רגילות בלבד. הממשלה מתחייבת לשאת ב-75% מהפסדי החברה במשך כל אחת משלוש השנים הראשונות, אך השתתפותה הכוללת בהפסדים לא תעלה על 100.000 ל"י; החברה תחזיר לממשלה סכומי ההפסדים שכוסו החל מהשנה הרביעית מרווחים, שיישארו אחרי חלוקת דיבידנדה על מניות הבכורה.

החברה נרשמה באמצע 1960. למועצת המנהלים נבחר נציג של כל צד; כמנהל החברה מונה נציג השותפות. בינואר 1961 מכרה החברה הפרטית את רוב מניותיה לשותפות והפסיקה להשתתף באופן פעיל בניהול החברה. מאז השתתפו במועצת המנהלים נציג השותפות, שהחזיק ברוב המניות הרגילות — 675 מתוך 1.000, ושני נציגי החברה הממשלתית, עובדים בכירים של חטיבת סחר חוץ.

פעולות החברה התרכזו בעיקר בארה"ב, בהן פעלה תחילה באמצעות משרד מכירות שלה; ומאז קיץ 1961 באמצעות חברת שיווק, שהקימה יחד עם משקיעים אמריקאיים. חלק ניכר

ממאמצי החברה בשנים הראשונות לפעולתה נעשו במחקר השווקים. הסחורות העיקריות שייצאה היו מוצרי יציקה לשימוש בתעשיית המתכת והפלסטיקה ואבזורים בנייה. באפריל 1964 נבדקו במשרד המסחר והתעשייה ובחברת הגג דרכי הטיפול בחברה והפיקוח עליה.

השתתפות הממשלה בהון החברה

— על פי ההסכם קיבלו על עצמם השותפים הפרטיים להשקיע 56% מהון החברה, והחברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ 44%. בהסכם נקבע, שפרעון ההון ייעשה בתנאים שווים לכל צד. לא עלה בידי המשרד להביא להשתתפות בעלי המניות הפרטיים בהון החברה לפי הסדרים אלה. במשך שנת 1961 הסכימו בעלי המניות על הכנסת שינויים בהרכב ההון של החברה ועל קריאות הון, שכתוצאה מהם חויבה בעיקר החברה הממשלתית בתשלומים על חשבון מניות: ההון הנפרע של החברה מגיע ל-151,000 ל"י, מזה מומנו 100,000 ל"י — דהיינו כ-66% במקום 44% — על ידי החברה הממשלתית.

— בסוף ינואר 1963 סוכם בין מנהל החברה — נציג השותפות — לבין המשרד, שהחברה תקרא לפרעון מניות בכורה נוספות; מזה תפרע השותפות 18,750 ל"י. במועצת המנהלים של החברה הוחלט באפריל 1963, שהשותפות תפרע סכום זה בשלושה תשלומים עד דצמבר 1963. עד סוף אוגוסט 1964 נפרע הסך 1,000 ל"י בלבד.

מענקים והלוואות

המשרד סייע לחברה על ידי השתתפות בהוצאותיה ובהפסדיה ועל ידי מתן הלוואות. עד סוף אוגוסט 1964 קיבלה החברה מהתקציב הרגיל של המשרד סכום כולל של כ-232,000 ל"י: כ-44,000 ל"י כהשתתפות בהוצאות חקר שווקים, כ-95,000 ל"י כהשתתפות בהוצאות על החזקת משרדי מכירה בחו"ל וכ-93,000 כהשתתפות בכיסוי הפסדיה, על פי ההסדר, שנקבע עם הקמת החברה. הסכום האחרון עודנו בגדר הלוואה, אולם בפברואר 1963 סוכם בין המשרד לחברה, שהתחייבות החברה להחזיר מרווחיה סכומים, שקיבלה על חשבון כיסוי הפסדים, תפוג תוך שלוש שנים, במידה שלא יהיו לה רווחים לכיסויים. אם יימצא משקיע חוץ לחברה, יהיה המשרד מוכן לדון בביטול מידי של החוב.

1. רוב ההשתתפות בהוצאות על החזקת משרדי המכירה שולמה לחברה בצורת כיסוי ההפסדים של חברות השיווק. בעניין זה סוכם בין המשרד לחברה, שהוא ישא במחצית ההפסדים של חברת השיווק, אולם בסכום שלא יעלה על השקעתה של החברה בחברת השיווק. הפסדי חברת השיווק ל-30.6.1963 הגיעו — על פי מאזן בלתי מאושר — ל-65,000\$. החברה מחזיקה בכמחצית הונה של חברת השיווק, ועד סוף 1963 השקיעה בה 35,000\$. שתמורתם בלירות — לפי השערים שהיו בתוקף בעת העברת הכספים — הסתכמה לדברי החברה ב-91,250 ל"י. סכום זה שילם המשרד לחברה כהשתתפות בהוצאות החזקתה של חברת השיווק.

בספטמבר 1964 הודיע המשרד, שבעלי המניות של חברת השיווק החליטו לגשת לפירוקה.

2. ההפסד הנצבר של החברה מגיע, לפי מאזן מאושר ל-31.3.1963, ל-98,275 ל"י. בשנים 1961/62 ו-1962/63 שולם לחברה ככיסוי ההפסדים סך 92,960 ל"י, אף כי לפי ההסכם

מגיעה לה השתתפות רק בשיעור 75% מההפסד. ההפרש בסך 20.000 ל"י בקירוב נובע מכך, שהמשרד שילם את השתתפותו על סמך דין וחשבון כספי ארעי ל-31.3.1962. שבו לא נכלל בין ההכנסות המקטינות את ההפסד חלק מהשתתפותו בהוצאות על החזקת משרדי המכירה. המשרד רואה את ההפרש כמקדמה על חשבון השתתפותו בכיסוי הפסדים נוספים, שלא התבטאו עד כה במאזנים. בעיקר הפסד ההשקעה בחברת השיווק.

— בסוף 1963 גרמה הממשלה למתן הלוואה בסך 100.000 ל"י לחברה, בתנאי שהחברה תחזיר מתוכה הלוואת ביניים בסך 30.000 ל"י, שקיבלה שנה קודם לכן מחברת הגג לתקופה קצרה; עד סוף 1964 לא החזירה החברה לחברת הגג הלוואה זו.

יציאת הממשלה מהחברה

בדצמבר 1963 החליטה מועצת המנהלים של חברת הגג לפעול לחיסול החברה. בפברואר 1964 נחתם זכרון דברים בין מנהל חטיבת סחר חוץ לבין מנהל החברה — מבעלי השותפות — לפיו תמכור חברת הגג לשותפות את כל מניותיה בחברה, בכללן המניות החתומות שטרם נפרעו, במחיר סמלי של 1 ל"י עם אופציה לרכוש חזרה במחיר זה תוך 3 שנים. הסדר זה אושר על ידי מועצת המנהלים של חברת הגג במאס 1964, אך עד סוף 1964 לא הוצא לפועל. כן סוכמו עם מנהל החברה התנאים, בהם יהיה המשרד מוכן להושיט לחברה עזרה כספית נוספת: אם החברה תגיש תכנית ריאורגניזציה של חברת השיווק בארצות הברית, הכוללת תקציב; תחזית מכירות; וגיוס הון אמריקאי וישראלי. נוסף, שיהא בו כדי להרחיב את העסקים להיקף רנטבילי.

תוצאות פעולתה של החברה

החברה ליצוא מוצרי מתכת הוקמה במטרה לפתח יצוא בענף, שקודם לכן ייצר בעיקר לשוק המקומי. החברה עמדה אפוא בפני תפקיד קשה של ארגון הייצור בארץ וארגון השיווק בחוץ לארץ. היה צורך בפעולה נמרצת ושיטתית בקרב היצרנים ובשוקי חוץ כדי לקבוע, אלו מוצרים מתאימים ליצוא ולהבטיח את התאמתם לנדרש בחוץ לארץ. כן היה צורך לדאוג לכך, שהפעולות המסחריות, שהחברה אחראית להן, ייעשו ללא תקלות. במאמציו לעניין גורמי תעשייה וכלכלה לקידום משימות אלה עלה בידי המשרד לשתף בחברה רק חברה מסחרית פרטית אחת, שפרשה עד מהרה מהשתתפות פעילה בחברה, ושותפות, שבעליה לא השתתפו בשיעור סביר בנטל הכספי של פעולות החברה.

פעולות אלה לא הביאו לתוצאות חיוביות מבחינת היקף היצוא ומבחינה כספית. בתזכיר, שהגישה החברה למשרד עם הקמתה, היא אמדה את היקף יצואה השנתי תוך שתיים — שלוש שנים במליון דולר, ולאחר מכן בסכומים גבוהים בהרבה מזה. על פי נתוני החברה הסתכם יצואה הכולל, מאז הקמתה, בכ- \$ 122.000 (ס.י.פ.) בלבד. היקף פעולה מצומצם זה אינו מצביע על יצירת קשרים מסחריים, שיש לצפות מהם לקידום רב של יצוא מוצרי המתכת בעתיד.

לפי אומדן הנהלת החברה מסתכם ההפסד המצטבר ל-31.7.1964 ב-137.000 ל"י. ההפסד יעלה כנראה במידה ניכרת, בעיקר בגלל תוצאות פעולת חברת השיווק; לפי אומדן החברה צפוי לה בעניין זה הפסד של 225.000 ל"י בקירוב, ממנו 135.000 ל"י על סחורות, שסופקו לחברת השיווק, והשאר — הפסד ההשקעה בה. גם רואי החשבון ציינו, שיש לצפות בעניין

זה להפסד ניכר. המשרד תמך בחברה בסכומים ניכרים במסגרת ההסדרים, שהנהיג לעידוד היצוא: עד אוגוסט 1964 הסתכמו תמיכות אלה ב־232,000 ל"י בקירוב. את השקעת הממשלה בחברה, בסך 100,000 ל"י, יש לראות כאבודת.

במשך התקופה של שנים מספר, בה ניתנה העזרה הניכרת של הממשלה והצטבר ההפסד, לא נעשה על ידי הנהלה — ששניים משלושת חבריה הם נציגי הממשלה — לגיבוש תכנית פעולות, ולא נבחן מפעם לפעם, אם אמנם יש מקום להמשיך בפעולה תוך הפסדים, שלא עמדו ביחס סביר להיקף היצוא.

חברה ליצוא טקסטילים

בינואר 1960 נחתם חוזה בין הממשלה לבין משקיעים פרטיים על הקמת החברה ליצוא טקסטילים ובגדים בהון מניות של 200,000 ל"י. לפי החוזה הוקצו מניות בסכום של 80,000 ל"י לחברה ממשלתית, החברה הישראלית ליצוא ונאמנות, שהעבירה את המניות במחצית השנייה של 1960 לחברת הגג למפעלי יצוא. שאר המניות הוקצו לחברה מסחרית ולשני בעלי מניות פרטיים, שהיו פעילים בענף הטקסטיל, כל אחד מאלה החזיק מניות בסכום של 40,000 ל"י. הממשלה התחייבה להעניק לחברת היצוא הלוואות להון חוזר ולמימון מלאי בתנאים המקובלים לגבי יצואנים.

החברה נרשמה ביוני 1960. למועצת המנהלים בת עשרת החברים מונו ארבעה נציגים של החברה הממשלתית; להנהלה בת חמשת החברים מונו שני נציגים של החברה הממשלתית. שניהם עובדים של משרד המסחר והתעשייה. כמנהלי עסקים של החברה שימשו מאמצע 1960 עד אמצע 1961 בקירוב שני בעלי המניות הפרטיים; מאז שימש כמנהל בעל פירמה פרטית, שפעלה בענף הטקסטיל, ובסוף 1962 חזר אחד מבעלי המניות הפרטיים לנהל את החברה.

החברה עסקה ביצוא דברי לבוש ובדים לאזורים שונים בעולם, בעיקר באירופה ובאפריקה. במשך תקופת פעולתה בוצע באמצעותה יצוא, המסתכם לפי נתוני המשרד ב־1.15 מליון \$ בקירוב, מזה יצוא בסך כ־950,000 \$ בשנים 1961—1962. בשנת 1963 צומצמו פעולות החברה באופן ניכר, ובאוקטובר 1963 החליטה הנהלת החברה להפסיק את פעולותיה. בהחלטה צוין, שלא נמצאו מתפרות מתאימות, שיוכלו לבצע הזמנות יצוא בזמן ובטיב הדרוש ובמחיר מתקבל על הדעת. הפעולות העסקיות של החברה הופסקו ב־1.2.1964.

ביולי ובנובמבר 1964 נבדקו במשרד המסחר והתעשייה ובחברת הגג דרכי הטיפול של המשרד בחברה והפיקוח עליה.

השתתפות בהון החברה

בחוזה מינואר 1960 התחייבו המייסדים לשלם עם רישום החברה 50% מערך המניות, שהוקצו להם; תשלומים נוספים ייעשו בהתאם להחלטתה של הנהלת החברה. בתקנות ההתאגדות נקבע, שהחוזמים על תזכיר ההתאגדות ישלמו לחברה תוך 50 יום מתאריך רישומה לפחות 50% מהערך הנקוב של מניותיהם. בספטמבר 1961 החליטה מועצת המנהלים על קריאה לתשלום המחצית השנייה של הון המניות.

— לא עלה בידי המשרד וחברת הגג להביא לידי כך, שכל בעלי המניות האחרים יפרעו את מלוא הסכום המגיע מהם על חשבון הון המניות: אחד מהם פרע סך 15,800 ל"י, והשני סך 20,000 ל"י. בעל המניות הגותר שילם את חלקו במלואו.

הפיקוח על פעולות החברה

מאחר שהניהול העסקי של פעולות החברה היה בידי אנשים, שהיו להם מדי פעם בפעם עסקים עם החברה על חשבונם, נודעה חשיבות מיוחדת לפיקוח נאות מטעם נציגי הממשלה על צורת ניהול הפעולות בחברה.

— מועצת המנהלים של החברה לא התכנסה בתקופה מספטמבר 1961 עד דצמבר 1963, מועד בו הוחלט על הקפאת פעולותיה. בתיקי חברת הגג נמצאו פרוטוקולים על 10 ישיבות הנהלה, שהתקיימו בתקופה יוני 1962 עד אוקטובר 1963.

— רואה החשבון של החברה הצביע בסוף 1962 ובתחילת 1963 בפני מועצת המנהלים על שורה של ליקויים בהנהלת החשבונות ובמינהל החברה. בין היתר צוין, שהנהלת החשבונות עד מארס 1962 הייתה משובשת מבחינת שיטות הרישומים וביצועם, שמירת התייעוד ואפשרות ההסתמכות על הנתונים הרשומים; באפריל 1962 אורגנה מערכת החשבונות מחדש. צוינו מקרים של הוצאות, שלא קיבלו אישור מועצת המנהלים; במקרים אחדים אישרה המועצה השתתפות חלקית בהוצאות על נסיעות של מנהלי החברה לחוץ לארץ. כיוון שאותן נסיעות שימשו גם לסידור עסקיהם הפרטיים, אך מתוך החשבונות לא ניתן לוודא, אם החברה נשאה רק בחלק מהוצאות הנסיעה. רואה החשבון העלה המלצות שונות לשיפור סדרי המינהל, ניהול הכספים והביקורת הפנימית בחברה. בין היתר המליץ, שמועצת המנהלים תאשר את תנאי כל עסקה, שהחברה תעשה עם מנהליה או בעלי מניותיה, לרבות אישור החשבונות הסופיים לפעולה. מהפרוטוקולים של הנהלת החברה לא ניתן לקבוע, שהמלצותיו של רואה החשבון נדונו והוגשמו.

לפי החלטת הנהלה מנובמבר 1961 נתנה החברה ערבות בסך 350,000 ל"י לבנק בשביל הפירמה, שבעלה ניהל אותה שעה את חברת היצוא; לעסקה, שעליה ניתנה הערבות, לא היה קשר ישיר לחברת היצוא. לפרוטוקול על ההחלטה צורף הסבר, שלפיו התחייבה הפירמה לבצע את כל יצואה באמצעות חברת היצוא ולשלם לה עמלה בגובה של 3%. עוד הוסבר, שהפירמה גם נתנה בטחונות משלה לבנק, ואמנם חברת היצוא לא נדרשה לשלם כל סכום שהוא בגין הערבות. לדעת הביקורת לא היו צריכים עובדי המדינה בהנהלת החברה להסכים למתן ערבות זו בנסיבות המתוארות ובגובה של קרוב לפי שניים של ההון העצמי של החברה.

ההסדר בדבר כיסוי הפסדים

ההפסד הנצבר של החברה ל-31.3.1964, לאחר כארבע שנות פעולה, הסתכם ב-120,000 ל"י בקירוב. בחוזה מינואר 1960 התחייבה הממשלה להעניק לחברה הלוואות בתנאי ריבית והצמדה נוחים בסכום של 75% מההפסדים של החברה במשך תקופה של שלוש שנים רצופות ממועד רישומה, ובלבד שהסך הכולל של הלוואות אלה לא יעלה על 100,000 ל"י. החברה התחייבה להחזיר הלוואות אלה מתוך רווחיה בשש השנים שלאחר מתן השיעור האחרון של ההלוואות; אם במשך שש שנים אלה לא יתהוו רווחים כדי כיסוי הקרן והריבית

של אותן ההלוואות, יוארך המועד לשש שנים נוספות. לאחר תקופה זו על החברה לשלם את מלוא יתרת חובה.

בפברואר 1964 ביקשה החברה מהמשרד מענק בשיעור 75% מן ההפסד הנצבר לכל תקופת פעולתה. היא ציינה, שבחזרה אמנם מדובר על הלוואה לזמן ארוך, אך היא הניחה בעת חתימת החוזה, שאם לא יעלה בידה לכסות מרווחיה את ההפסדים, תיהפך ההלוואה למענק. המשרד החליט לשלם לחברה כמענק סך 80,775 ל"י, 67.5% מן ההפסד הנצבר ל-31.3.1964. אגף התקציבים סירב באוקטובר 1964 לשחרר את הסכום בהצביעו על כך, שמתן מענק הוא בניגוד לתנאי החוזה.

*

פעולתן של חברות הייצוא הייתה כרוכה בקשיים ניכרים, במיוחד לגבי העסקים, שהתנהלו בשווקים מרוחקים; בחלקם היו אלה שווקים חדשים ליצוא הישראלי, והתנאים בהם לא היו ידועים בארץ די צורכם. מממצאי הביקורת מתברר, שבחברות לא הונהגו סדרי מינהל, ובמיוחד סדרי דיווח ופיקוח, המתחייבים מאופיין ומהיקפן של הפעולות. כיוון שהמוסדות המנהלים לא הפעילו פיקוח נאות על החברות, התברר רק, במאוחר לגבי כמה מהן, שהתוצאות הכספיות מפעולותיהן אינן מניחות את הדעת, ובשים לב להיקף המצומצם של הייצוא אין מקום להמשיך הפעולות לפי אותה מתכונת.

בדיקה של ייצוג הממשלה בחברות הראתה, שמספר קטן מבין העובדים הבכירים של המשרד, רובם מחטיבת סחר חוץ, נשא בעול הייצוג ברוב החברות. נציגי חברת הגג מילאו תפקידים אלה בצד תפקידם הרגיל, על פי רוב כמנהלי יחידות במשרד, ולאחידים היו גם תפקידים של נציגי הממשלה במספר חברות אחרות. בנסיבות אלה לא היה באפשרותם די הצורך לתרום את חלקם לניהול, להדרכה ולפיקוח, שהחברות זכאיות לקבל מהמוסדות המנהלים שלהן.

לפי יזמת המשרד השתתפו בייסוד חברות הייצוא חברות מסחריות ואנשי עסקים פרטיים. המשרד שיתף, מלבד כמה חברות גדולות, בעיקר גורמים פרטיים כבעלי נסיון בענף מסוים או בסחר חוץ, ובידיהם הופקד ניהול העסקים השוטפים. מממצאי הביקורת עולה, ששיתוף פעולה זה לא הביא לתוצאות משביות רצון מבחינת סדרי ניהול העסקים ותוצאותיהם.

בשנת 1963 נוסדה אلدא, חברה ישראלית לסחר חוץ בע"מ, כחברה משותפת לחברת הגג למפעלי יצוא ולמספר גורמים עסקיים בעלי משקל, ציבוריים ופרטיים. מאז קיץ 1963 מנהלת אلدא את פעולותיהן של שלוש חברות יצוא גדולות. המשנה למנהל הכללי של משרד המסחר והתעשייה ושני עובדים בכירים ממשרד זה וממשרד האוצר מונו כנציגי חברת הגג בוועד הפועל של אلدא. החברה נקטה צעדים כדי להגביר את הפיקוח על מהלך העסקים של החברות בחו"ל (ראה עמ' 316) וכדי לבסס את מצבן הכספי.

הלוואות לחברות יצוא

מאז שנת 1956/57 כלולות בחוקי התקציב השנתיים, במסגרת תקציב הפיתוח, הקצבות למתן הלוואות לחברות יצוא. בשנים הראשונות הייתה עיקר המטרה של הלוואות, לפי דברי ההסבר להצעות התקציב, מימון מחסני משגור (קונסיגנציה) של חברות יצוא בארץ ובחו"ל. בשנים 1961/62 עד 1963/64 נועדו הלוואות למטרה אחרת: בהתאם לדברי ההסבר הן נועדו להגדיל את ההון של חברות היצוא שבטיפולו של המשרד ולאפשר הקמת חברות יצוא חדשות. בדברי ההסבר להצעת התקציב 1964/65 צוין, שמהקצבה יינתנו הלוואות קצרות מועד לחברות יצוא, שבגלל הסיכון הכרוך בעסקאותיהן ובגלל חוסר יכולתן לתת ערבויות מתאימות הן נתקלות בקשיים בהשגת אשראי ממערכת הבנקים.

בתקציב 1963/64 הוקצבו ל"הלוואות יצוא" 600,000 ל"י; עודפים מאושרים משנות תקציב קודמות הסתכמו ב-669,000 ל"י, ובסה"כ עמדו לרשות המשרד למטרה זו 1,269,000 ל"י. במשך שנת 1963/64 נוצלו מתוך ההרשאות התקציביות האלה 993,000 ל"י. למעשה נתן המשרד באותה שנה הלוואות נוספות שלא מההקצבות האמורות בסכום כולל של 195,500 ל"י. מתן תוספת זו של הלוואות נתאפשר על ידי כך, שלפי הסדר, שהיה קיים בין המשרד לבין אגף החשב הכללי מאז אמצע 1959, נרשמו מרבית הגביות ע"ח הלוואות נפרעות לא כהכנסות המדינה אלא נזקפו לחשבון מיוחד של המשרד בבנק ישראל; חשבון זה נוהל מחוץ לתקציב וכספיו שימשו למתן הלוואות חדשות. לקראת שנת 1964/65 סוכם בין המשרד לבין אגף החשב הכללי על ביטול הסדר זה ועל חיסול החשבון המיוחד; סכומי גביות על חשבון הלוואות, שניתנו בעבר, הועמדו מחדש לרשות המשרד כהכנסה מיועדת והוצאתם הותרה דרך הפרט "הלוואות לחברות יצוא".

ביצוע הלוואות הוא בידי בנקים, המממנים ברוב המקרים את מחצית הלוואה המאושרת ממקורותיהם. הלוואות ניתנות בדרך כלל לתקופה של פחות משנתיים, בריבית של 5½%—8%, והן על פי רוב אינן צמודות. על כספי המדינה שבהלוואה משתלמת לאוצר ריבית של 3½%—6%. הלוואות אחדות — בעיקר מבין אלה שניתנו לחברות ממשלתיות — בוצעו במישרין על ידי החשב הכללי.

במידה שהלוואות ניתנות באמצעות בנקים, הסיכון הוא עליהם. עם אישור הלוואה על ידי המשרד מעביר האוצר לבנק את סכום השתתפותו כפקדון, וקובע יחד עם הבנק את שיעור הריבית ושאר תנאי הלוואה. על הבנק מצדו לעשות חוזה מתאים עם הלווה.

במאי 1964 נבדקו במשרד המסחר והתעשייה סדרי הטיפול בהלוואות, שניתנו בשנת 1963/64. נבדק גם הטיפול בהלוואות מספר, שניתנו בשנים קודמות.

נוהל אישור הלוואות

אינו קיים במשרד נוהל בדבר אישור הלוואות לחברות יצוא, כפי שקיים לגבי הלוואות הניתנות מקרנות אחרות של המשרד, כגון הקרנות לעידוד המסחר, המלאכה והשירותים; לגבי קרנות אלה קיים נוהל, שלפיו נדונה כל בקשה להלוואה בהנהלת הקרן, בה מיוצג בדרך כלל המשרד, האוצר, והבנק המשתתף במימון. דיון זה מתקיים על יסוד חוות דעת מקצועית, הנערכת על ידי יחידה מקצועית הנוגעת בדבר שבמשרד או שבגורם ממלכתי אחר. לעומת זאת הלוואות לחברות יצוא אושרו על פי רוב על ידי מנהל חטיבת סחר

חוץ בלבד. לדעת הביקורת מן הרצוי, שהתחלטה על מתן ההלוואות מכספי ההקצבה הנדונה תתקבל על ידי ועדה, שבה ישתתפו גם גורמים שמחוץ לחטיבת סחר חוץ.

מעקב אחרי השימוש בכספי ההלוואות

בעוד שעל הצד הכספי של ביצוע ההלוואות — השתתפות הבנקים, גביות וכו' — יש בידי המשרד נתונים בהיקף מניח את הדעת, אין הוא מרכז באופן שיטתי נתונים על ניצול כספי ההלוואות על ידי הלווה. בחלק מהמקרים לא ערך המשרד מעקב במועדים נאותים כדרוש כדי לוודא, שההלוואות נוצלו ליעודים שנקבעו להן.

ייעוד ההלוואות

בדיקת 9 ההלוואות בסך כולל של 993,000 ל"י, שניתנו מהקצבת התקציב ל-1963/64 ומעודפים מאושרים משנים קודמות, ו-10 הלוואות בסך כולל של 900,500 ל"י, שניתנו בשנים 1962/63 ו-1963/64 מהחשבון המיוחד של המשרד בבנק ישראל, העלתה, שחלק ניכר מהן ניתנו לחברות שאינן חברות יצוא ולמטרות שאינן מתיישבות עם דברי ההסבר, למשל:

(1) המשרד אישר בשנת 1962/63 הלוואות בסכום כולל של 480,000 ל"י ל-5 חברות גדולות, שהן בעלי מניות של "דיונגוף מערב אפריקה בע"מ", לשם מימון הגדלת חלקן בהון המניות של חברה זו; ההלוואות ניתנו בדרך כלל לתקופה של שנה, ומחציתן מומנה מכספי המדינה. כן ניתנה הלוואה בסך 133,000 ל"י לאחד המשקיעים, שהייתה מיועדת למימון שליש מהשקעתו בחברת אלד"א.

אחת המטרות של שיתוף גורמים לא-ממשלתיים בחברות יצוא ממשלתיות היא גיוס אמצעים מחוץ למקורות ממשלתיים למימון פעולותיהן של חברות אלה. במקרה הנדון נראה הממשלה — אמנם לפי תנאי ההלוואה לתקופה לא ארוכה יחסית — בחלק ניכר מנטל המימון של ההשקעות, שאותן קיבלו על עצמם המשקיעים הלא-ממשלתיים. המשרד הסביר, שההלוואות ניתנו לבעלי המניות כדי לאפשר בדרך זו את הגדלת הונה של חברת דיונגוף — דרך שנראתה למשרד עדיפה ממתן הלוואות ישירות לחברה, ושלאור המסיבות הובא העניין לדיון מיוחד בהנהלת המשרד, שאישרה את מתן ההלוואות.

לדעת הביקורת חורג מתן הלוואות לשותפים פרטיים לשם מימון התחייבויותיהם בחברות יצוא מייעוד הסעיף התקציבי.

(2) במאסר 1963 אישר המשרד הלוואה בסך 150,000 ל"י — שמחצית ממנה היא כספי המדינה — לחברה להרכבת מכוניות, לשם מימון מסע פרסומת לעידוד מכירות באחד משוקי היצוא. ההלוואה ניתנה לשנה באפשרות להארכה. החברה אינה חברת יצוא.

מהתנאים, שנקבעו בעת מתן ההלוואה, יוצא, שעל כל מכונית, שתייצא החברה לאותו שוק במשך שלוש שנים, ייהפך רטרואקטיבית סכום של 75 ל"י מהלוואה למענק עד לסכום המכסימלי של 75,000 ל"י, שהוא חלקה של המדינה בהלוואה. יש לציין, שלהשתתפות בהוצאות פרסומת של יצואנים קיימים במשרד הסדרים קבועים והקצבה בתקציב הרגיל; ושהחברה הנדונה אף נהנתה מהסדרים אלה: לשנת 1963/64 אושרה לה השתתפות בהוצאות פרסומת לפי שיעור של עד 100 \$ לכל מכונית, שתיוצא לאותו שוק. ההסדר

המיוחד בא להוסיף על השתתפות המשרד, שאושרה במסגרת ההסדרים הקבועים, בלא שהחברה חויבה להוכיח, כי נגרמו לה הוצאות נוספות.
לדעת הביקורת אין מקום להסדר מיוחד כזה, כשכבר קיים הסדר כללי לאותה מטרה.

ייצור מקומי של סוכר

היקף הייצור ומחירו

בשנת 1956 הוחל בארץ בייצור סוכר בשני מפעלים (להלן מפעל א' ומפעל ב') ובשנת 1961 הופעל מפעל שלישי (מפעל ג'). הייצור המקומי סיפק ב־1963 כשליש מצריכת הסוכר בארץ. ייצור זה יש בו מתן תעסוקה במידה ניכרת לחקלאות. במיוחד באזורי הפיתוח. הסוכר המיוצר בארץ בהכרח יקר מזה הניתן לרכוש בשוקי העולם, והקמת תעשייה מקומית ניתנת לביצוע רק על בסיס של הבטחת השיווק והמחיר ליצרנים.

להלן פרטים על תפוקת המפעלים בשנים 1961 — 1964 לפי הנתונים של משרד המסחר והתעשייה (בטונות).

ה ת פ ו ק ה				כושר הייצור	המפעל
1961	1962	1963	1964		
9,806	6,863	7,967	6,304	10,500	א'
12,761	9,565	10,515	10,907	12,500	ב'
7,277	10,665	12,560	15,670	* 15,000	ג'
29,844	27,093	31,042	32,881	38,000	ס"ה

* ב־1964 הוגדל כושר הייצור במפעל ג' ל־20,000 טון וכושר הייצור הכללי של הענף הגיע אפוא ל־43,000 טון.

התפוקה של מפעלי סוכר תלויה במספר ימי הייצור בעונה ובכושר הייצור ליממה. בראשית מאי מתחילים המפעלים בעיבוד הסלק, והעונה נמשכת בדרך כלל כ־75 יום, עד אמצע יולי. בשנים 1957 עד 1959 נעשו נסיונות להבטיח העסקה גם ביתר חודשי השנה על ידי זיקוק סוכר גולמי מיבוא; נסיונות אלה לא נמשכו (ראה דר"ח שנתי 10, עמ' 140).

המפעלים קונים את הסלק מהמגדלים במחיר, שהממשלה קובעת בכל עונה, והממשלה רוכשת את כל תפוקת הסוכר. אגף תעשיית מזון עורך תחשיב המחיר לכל מפעל לחוד על בסיס עלות הייצור שלו. מאז 1960 מאשרת ועדת השרים לענייני כלכלה את מחיר הסוכר, שישולם לכל מפעל.

להלן נתונים על מחירי סוכר, שאושרו מאז 1960, ועל מחירי הסלק (בל"י לטון).

השנה	מחיר הסלק	מחירי הסוכר		
		מפעל א'	מפעל ב'	מפעל ב'
1960	49.25	587.—	587.—	—
* 1961	50.—	610.—	610.—	771.63
1962	57.25	879.71	795.35	851.61
1963	60.—	861.43	799.65	822.78

* ב-1961 שילם המשרד למגדלים תוספת 1.50 ל"י לטון סלק מעל המחיר, שעליו התבסס תחשיב מחיר הסוכר; התוספת מייקרת את מחיר טון הסוכר ב-12 ל"י בקירוב מעל המחיר שבטבלה.

לפי נתונים שבמאזן החשבון המסחרי שילם המשרד בשנים 1961/62 עד 1963/64 בעד סוכר מקומי את הסכומים הבאים (בל"י).

עונת הייצור	טונות	הסכום הכולל	תשלום ממוצע לטון
1961	29,844	19,882,953	666
1962	27,093	24,361,854	899
1963	31,042	27,331,637	880

בסכומים אלה כלולים תשלומים נוספים על אלה, שהובאו בחשבון בעת קביעת המחיר המאושר למפעלים, ובעיקר הפרשי הצמדה, ששולמו למפעלים במועד יותר מאוחר, והפרשים אחרים. לא נכללו הוצאות המשרד על דמי אחסון, הובלה, סבלות והוצאות כלליות, שגם בהם חויב החשבון המסחרי.

הסדרים עם הייצרנים

ביולי 1959 נחתם חוזה בין הממשלה לבין קבוצת משקיעים על הקמת מפעל ג'*. בחוזה נקבע: הצדדים הסכימו, שההשקעה הכוללת במפעל תסתכם ב-14,215,000 ל"י. הממשלה תעניק למפעל הלוואה לתקופה של 15 שנה בשיעור 65% מההשקעה, אך לא יותר מ-9,750,000 ל"י. המפעל יוכר כמפעל מאושר על ידי מרכז ההשקעות. כל עוד קיים פיקוח ממשלתי על סוכר, אולם במשך לא פחות מ-15 שנה החל בעונת הייצור הראשונה של המפעל, תקנה הממשלה או תגרום לכך, שייקנה כל הסוכר שייצור בו. מחיר הסוכר ייקבע כך, שיכסה את כל הוצאות התפעול, ההנהלה, ריבית, פחת ורווח קבוע. בתחשיב תיכלל הריבית על הלוואה הממשלתית וכן ריבית על הלוואות אחרות, שהמפעל יקבל; במידה שהמפעל יחויב בתשלום הפרשי הצמדה על הלוואות הממשלה ועל הלוואה של היוזמים, שיינתנו במטבע חוץ, יוכרו ההפרשים שישולמו כהוצאה שוטפת.

פחת שנתי בשיעור 64% יחושב על ההשקעה, ורווח המפעל ייקבע בשיעור של 8% לשנה על השקעות היוזמים, נטו אחרי תשלום מס הכנסה אך לפני תשלום מס חברות בשיעור של לא יותר מ-28%. בתחשיב יובא בחשבון מס ההכנסה, שהמשקיעים מחו"ל יצטרכו

* לשלמות התמונה יצוין, שהקמת המפעל תוכננה עוד קודם לכן על ידי חברה ממשלתית וקבוצת המשקיעים לקחה על עצמה לבצע תכנית זו. למאורעות קודמים אלה אין נגיעה בעניין המתואר.

לשלם על הכנסתם מהמפעל, והמחיר יחושב כך, שההכנסה נטו של המשקיעים האלה לא תהיה נמוכה מהאחוז האמור. הפחת והרווח על השקעות היוזמים במטבע חוץ צמודים לשער הדולר. תחשיב המחיר יבוסס על יחס קבוע בין כמות הסלק המעובד לבין כמות התוצר. רווחים שיופקו כתוצאה ממיצוי יותר גדול של סוכר מסלק יהיו שייכים למפעל, נוסף על הרווח המובטח. שיעורי המיצוי ייבדקו כל שלוש שנים. מחירי הסלק ומחירי תוצרי הלוואי של סוכר (מולסה ופולפה) ייכללו בתחשיב לפי מחירים, שתקבע הממשלה.

מסתבר, שהשקעת היוזמים מוחזרת בהדרגה כתוצאה מכלילת הפחת בתחשיב; הרווח השנתי מובטח בסכום מוחלט כשהוא מחושב על ההשקעה המקורית, ואילו שיעורו כאחוז מההשקעה האפקטיבית עולה משנה לשנה. המונח "השקעת היוזמים" הוגדר בחוזה כך, שיש להוסיף על ההשקעה המקורית כל שנה את הסכומים, שסולקו עד אז על חשבון ההלוואה הממשלתית; פרעון ההלוואות מתאפשר גם הוא מהפחת על ההשקעה הנכללת בתחשיב, ואינו בא מרווחי המפעל. כתוצאה משני גורמים אלה מובטחים למשקיעים למעשה תשואה שנתית ממוצעת של 17% בקירוב על השקעתם האפקטיבית משנה לשנה. נוסף לתשואה זו ועל החזר השקעתם במשך תקופת החוזה נשאר למשקיעים בתום התקופה ערך השייר של המפעל במצב, שבו ימצא באותה שעה.

בספטמבר 1963 נחתם חוזה בין הממשלה לבין מפעל ג' בדבר הרחבתו בהשקעה נוספת של 3 מליון ל"י. מחצית מתוספת ההשקעה תמומן בהלוואה מתקציב הפיתוח ל-12 שנים. מרבית ההסדרים שנקבעו בחוזה המקורי חלים על ההרחבה; השוני העיקרי הוא, שלצורכי חישוב הרווח לא יתווספו על השקעה נוספת זו סכומי הפרעון של ההלוואה הממשלתית החדשה. לפי זה מסתכמת התשואה השנתית הממוצעת על ההשקעה האפקטיבית בהרחבה ב-12% בקירוב.

מאז 1960 הונהגו רוב ההסדרים בדבר קביעת מחיר סוכר שבחוזה עם מפעל ג', לרבות תשלום פחת בשיעור 64% ורווח 8% על ההשקעה המקורית, שאליה מצטרפים סכומי הפרעון של הלוואות הממשלה לגבי יתר מפעלי הסוכר. המשרד אף הכיר בהפסדים, שהצטברו במפעלים הוותיקים עד 1960, כחלק מהשקעתם הכללית, לצורכי חישוב פחת ורווח. משמעות הסדרים אלה היא, שכלל תעשיית הסוכר המקומית עובדת מאז 1960 לפי שיטה של רווח מובטח.

בשנת 1964 הגיעה הנהלת המשרד למסקנה, שמבחינה כלכלית עדיף היה, אילו הפסיק מפעל א' את ייצורו. על פי הצעת המשרד קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה ביולי 1964 החלטה לייפות כוחו של שר האוצר והמסחר והתעשייה לחתום על חוזה לרכישת נכסי מפעל א' במטרה להעביר את ציודו לאחד מאזורי הפיתוח. הוועדה אישרה, שתמורת הנכסים הקבועים (קרקע, מבנים וציוד) תשלם הממשלה 3.5 מליון ל"י ותקבל על עצמה התחייבות לפרוע את יתרות ההלוואות מתקציב הפיתוח, שהמפעל חייב לבנקים. יתרות ההלוואות ליום 1.9.1964 הגיעה ל-7.2 מליון ל"י בקירוב. החוזה בין הממשלה לבין המפעל נחתם בנובמבר 1964.

במהלך הביקורת, שנערכה בקיץ 1964, נבדקו ההסדרים עם המפעלים עד סוף 1963 והעסקאות לרכישת סוכר בשנים 1962 ו-1963.

ההשקעות במפעלים

סכומי ההשקעות בנכסים קבועים משמשים יסוד לחישוב הפחת והרווח המובטח. להלן נתונים על ההשקעות המצטברות בנכסים קבועים בשלושת המפעלים ועל הפסדי הרצה והפסדים אחרים, שצברו המפעלים א' ו-ב' עד 1960, כפי שהמשרד הסכים לצרפם להשקעות לצורך חישוב פחת ורווח (באלפי ל"י).

1960	1961	1962	1963	
מפעל א'				
6,353	7,862	8,294	8,400	ההשקעה בנכסים קבועים
2,169	2,169	2,169	2,169	הפסדי הרצה שהיונו
292	292	292	292	הפסד מצטבר ליום 31.3.1960
8,814	10,323	10,755	10,861	
מפעל ב'				
9,435	9,612	9,748	9,992	ההשקעה בנכסים קבועים
1,678	1,678	1,678	1,678	הפסדי הרצה שהיונו במאזן
—	—	674	674	הפסד מצטבר ליום 30.8.1959
11,113	11,290	12,100	12,344	
מפעל ג'				
—	15,537	16,533	16,804	ההשקעה בנכסים קבועים
19,927	37,150	39,388	40,009	ס"ה ההשקעה המוכרת (כולל הפסדים)

ההסדרים בדבר חישוב המחיר תוך התחשבות בהשקעה היו מחייבים את המשרד לבדוק באופן יסודי, אם ההשקעות במפעלים היו דרושות ואם נעשו בצורה יעילה.

ההשקעות בנכסים קבועים

— ההשקעות בנכסים קבועים של המפעלים א' ו-ב' נקבעו על יסוד מאזניהם לאחר עונת 1959. המשרד לא בדק, מה היה הרכבן של השקעות אלה ואם הן נחוצות במלואן לייצור סוכר. הצורך בבדיקה זו מודגם בעובדה, שבהשקעה המוכרת במפעל א' למארג 1960 נכלל סך 276,000 ל"י, שהושקע במתקנים, שאינם דרושים בתהליך הייצור של סוכר אלא לייצור מוצר אחר. המשרד לא עמד על כך אלא ב-1962, כאשר הומצא לו, לצורכי קביעת הנתונים של התחשיב לאותה שנה, אישור של רואה חשבון, בו פורטו ההשקעות.

— באוגוסט 1961 הטיל המנהל הכללי של המשרד על החשב לבדוק את ההשקעות של מפעל ג'. בעקבות דו"ח החשב הכיר המשרד בסך 15,537,342 ל"י כהשקעה קבועה לסוף ספטמבר 1961 דהיינו כ-3.25 מליון ל"י מעל לסכום של 12.28 מליון ל"י שנקבע בחוזה*. מהדו"ח מתברר, שהפער בין התכנית לבין ההשקעה למעשה נובע בעיקר מתוספת הוצאות על ציוד והרכבה, מגרש, בניינים, ודירות למומחים. בדו"ח צוין, שבמפעל לא נוהל רישום

* בחוזה צוין סכום של 14.2 מליון ל"י כהשקעה כוללת; ההפרש של כ-1.9 מליון ל"י מתייחס לקרן שמורה לכיסוי הוצאות הרצה. הקרן לא הוקמה, לאחר שהמשרד שילם ב-1961 במסגרת תחשיב הסוכר את כלל הוצאות הייצור של אותה שנה, לרבות הוצאות הרצה; המפעל ויתר לטובת המשרד על סכומי ביטוח בפני הפסדי הרצה בסך כ-1.18 מליון ל"י, ששולמו על ידי חברות ביטוח.

על ניפוק חומרים מהמחסן והשימוש בהם; המפעל הסביר, שבגלל קצב הבנייה לא הייתה אפשרות לנהל רישום סדיר. בסיכום הדו"ח נאמר, שכדי לענות על השאלה, באיוז מידה היו הוצאות המפעל חסכוניות ועיילות יש צורך בידע הנדסי וטכני. המשרד לא ערך בדיקות נוספות לבירור שאלות אלה.

מפעל ג' ניצל את מלוא מכסת ההלוואה הממשלתית הקבועה, שנקבעה בחוזה בסך 9.75 מליון ל"י. עד ספטמבר 1962 גדלה ההשקעה במפעל ג' במליון ל"י. באוקטובר 1962 ביקש המפעל הלוואה נוספת מתקציב הפיתוח בסך 750,000 ל"י. בבקשתו ציין, שההלוואה מיועדת למימון חלק מהשקעה בסך 1.5 מליון ל"י. חוות הדעת המקצועית והכלכלית של חטיבת התעשייה הייתה שלילית; בהנמקה נאמר, שההשקעה כבר נעשתה, ואין כל הצדקה לתת למפעל הלוואה נוספת מעל המכסה, שנקבעה בחוזה המקורי. על פי החלטה של הנהלת המשרד אושרה הלוואה נוספת בסך 450,000 ל"י לתקופה של 12 שנה לשם קונסולידציה של חובות קצרי מועד. המשרד החליט להחיל גם על ההלוואה הנוספת את ההסדר, שנקבע בחוזה עם המשקיעים, לפיו מצטרפת היתרה המסולקת להשקעות היוזמים הנושאות ריזון מובטח.

— את ההשקעות הנוספות, שנעשו במפעלים במשך השנים, לא בדק המשרד די הצורך. ההרחבות אושרו בדרך כלל לאחר מעשה; בחוזה עם מפעל ג' נקבע, שהשקעות נוספות טעונות אישור מוקדם של הממשלה.

חישוב פחת וריזון על ההשקעות

— למפעלים א' ו-ב' הובטח, שהפחת ייכלל בתחשיב בשיעור 63%; פירושו של דבר הפחתת ההשקעה תוך 15 שנה. הסדר זה מקביל לתנאים, שנקבעו בחוזה עם מפעל ג'. את חישוב הפחת — וכן את חישוב הריזון — מבסס המשרד על סכומי ההשקעה במחיר הקרן, בלא להתחשב בפחת, שנעשה בתקופה, שקדמה ל-1960 ושהסתכם בשינוי המפעלים ב-2.39 מליון ל"י בקירוב. תשלום פחת בשיעור 63% על מחיר הקרן של ההשקעות יאפשר למפעלים, בהתחשב בהפחתות אלה ובכך, שהמשרד מחזיר גם את ההפסדים שצברו עד אותו זמן ושחושבו לאחר זקיפת הפחת (ראה להלן), לממש תוך תקופה של 15 שנה מתחילת ההסדר, בתורת פחת, סכום העולה על המחיר המקורי של ההשקעה.

תשלום פחת וריבית על הפסדים

כשהונהגו ההסדרים מ-1960 לגבי המפעלים א' ו-ב' הסכים המשרד לכלול בהשקעה המוכרת גם את ההפסדים, שצברו עד אז, ובוזו חלו עליהם החישובים בדבר פחת וריזון כמתואר לעיל.

— תחילה הייתה מגמת המשרד להכיר רק בהפסדי תרצה, שהונו על ידי המפעלים בסכום כולל של כ-3.8 מליון ל"י; מאוחר יותר הכיר בהפסדיהם האחרים לשנת 1960 בסכום כולל של כ-970,000 ל"י. המשרד לא ערך בדיקות בדבר הרכב הפסדים אלה וגורמיהם אלא הסכים להכיר בסכומי ההפסדים, כפי שנרשמו במאזני המפעלים.

— המשרד הסביר, שכוונתו הייתה להחזיר את הפסדי המפעלים במשך תקופה ארוכה, ומן הסתם תוך פיצוי על הפסד רבית, אולם למתן פיצוי זה היה מספיק להתחשב כל שנה רק ביתרה הבלתי מסולקת של ההפסדים ולא במלוא ההפסדים.

— הפסדי ההרצה של מפעל ב' הופחתו על ידי המפעל עצמו בסכום של כ-200,000 ל"י עוד לפני כניסת ההסדר לתוקפו. מאותם הטעמים, האמורים לגבי פחת על ההשקעות, צריך היה לחשב פחת על סכום ההפסד נטו.

ריבית על הלוואה ממשלתית

בתחשיב של מפעל ג' מכיר המשרד בהתאם לחוזה ברווח מובטח של 8% על סכום ההשקעה הכוללת בניכוי הלוואה הממשלתית; לגבי הלוואה זו מחזיר המשרד את הריבית, שהמפעל משלם למעשה (6½%). בתחשיבים, שנעשו לגבי שני המפעלים האחרים, מחושבים 8% על סכום ההשקעה, ואינו מובא בחשבון, שחלק ממנה מומן על ידי הלוואות מתקציב הפיתוח, עליהן משלמים המפעלים ריבית של 6%—7½%. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, המבוססים על נתונים חלקיים בדבר הלוואות מתקציב הפיתוח, שניתנו לשני מפעלים אלה, מסתכמים הפרשי הריבית, ששולמו בדרך זו לשני המפעלים במשך ארבע שנים, ב-700,000 ל"י בקירוב.

המשרד הסביר, שמפעלים א' ו-ב' דרשו, שההסדר עמם יקבע בצורת חוזה מחייב בדומה לחוזה, שנעשה עם מפעל ג'. המשרד לא היה מוכן לערוך עמם חוזה מסוג זה, ולכן ראה מקום לפצותם בדרך אחרת.

בדיקת התחשיבים

— המפעלים מגישים למשרד כל שנה תחשיב הכולל חשבון של כל העלויות המתייחסות לייצור סוכר: הוצאות עיבוד, הוצאות כלליות, פחת וריבית. המשרד לא נהג לדרוש, שנכונות החשבונות תאושר על ידי רואה חשבון.

שיעור השינוי בהוצאה על מרכיבי העלויות משנה לשנה אינו אחיד בשלושת המפעלים. שיעורי השינוי לגבי כמה מרכיבים משנת 1962 לשנת 1963 מסוכמים ברשימה דלהלן, שמשרד מבקר המדינה ערך אותה על יסוד הנתונים שבתחשיבי המפעלים (ב-%).

עלויות התפוקה	מפעל א' + 16.57	מפעל ב' + 10.86	מפעל ג' + 10.16
מרכיבי עלויות			
שכר עבודה	+ 12.66	+ 11.20	- 4.73
דלק	- 3.45	- 9.63	+ 2.52
מים	- 13.17	+ 0.44	+ 2.53
פחם	+ 25.32	+ 37.03	- 18.63
כימיקלים	+ 84.71	+ 10.66	+ 61.64

— אם כי תיקונים, שנעשו בתחשיבי השנים האחרונות, מצביעים על כך, שהמשרד הגביר את הבדיקה של הוצאות המפעלים, הרי הוא קיבל בלא בדיקה את תביעותיהם בדבר הוצאות על חומרים, שכר עבודה, תחזוקה וכו'. המשרד גם לא ערך עדיין בדיקה מקצועית טכנית ותמחירית של עלויות הייצור של מפעלי הסוכר. לדעת הביקורת יש מקום להגיע על ידי בדיקות כאלה לסטנדרדים לגבי חלק ממרכיבי העלויות.

— בין ההוצאות הנכללות בתחשיב כלולה ריבית בשיעור מוסכם על החזקת מלאי חומרי עזר וחלקי חילוף. בשנת 1963 הסתכמה ריבית זו ב־164,000 ל"י בקירוב. המשרד נוהג לבסס את חישוב הריבית על שווי המלאי ביום המאזן. הביקורת הצביעה על כך, שיש לבדוק את תנודות המלאי במשך השנה ולהתבסס על שיעור שנתי ממוצע תוך בדיקת סבירותו מבחינת צורכי המפעל.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד בדצמבר 1964, שלהבא הוא ידרוש אישור רואה חשבון לאימות ההוצאות שיוכרו ושיערוך, בהתאם להמלצות הביקורת, בדיקות תמחיריות, לרבות בדיקת הרמות הסבירות למלאי חומרי עזר וחלקי חילוף.

שיעור צריכת הסלק

בחווה עם מפעל ג' נאמר, שקביעת מחיר הסוכר במשך שלוש השנים הראשונות תיעשה על בסיס צריכה של 8.1 טון סלק בתכולה של 16% סוכרים לכל טון סוכר. צריכה זו פירושה מיצוי של כ־77.16% מתכולת הסוכרים שבסלק. בדו"ח צוות הייעוץ התעשייתי, שפעל מטעם המשרד לפני הקמת המפעל, צוין, שהמפעל יוכל להגיע למיצוי של 80% בשנת הייצור השלישית.

בטבלה דלהלן נתונים על שיעורי מיצוי הסוכר בשנים 1962 — 1964 בשלושת המפעלים, כפי שחושבו על ידי הביקורת על פי נתוני התפוקה שבידי המשרד; כן כלולים נתונים של המשרד על עודף (או חוסר) סוכר, שייצרו המפעלים בהשוואה לכמות המתחייבת מהסטנדרד שנקבע.

השנה	מפעל א' (הופעל ב-1956)		מפעל ב' (הופעל ב-1956)		מפעל ג' (הופעל ב-1961)	
	המיצוי (ב-%)	עודף או חוסר (בטונות)	המיצוי (ב-%)	עודף או חוסר (בטונות)	המיצוי (ב-%)	עודף או חוסר (בטונות)
1962	76.7	6 —	79	226 +	75.3	264 —
1963	76.7	42 —	78.3	160 +	80.5	520 +
1964	79.8	207 +	79.2	281 +	80.92	643 +

יוצא, שמפעל ב' השיג עוד ב־1962 שיעור מיצוי גבוה מהסטנדרד; ב־1963 עבר גם מפעל ג' על שיעור זה באופן ניכר, וב־1964 עברו כל המפעלים על השיעור הסטנדרדי. הואיל וכל הוצאות המפעלים מוחזרות להם על בסיס שיעור מיצוי של 77.16% — כדי להגיע למחיר טון סוכר מחלקים את כלל ההוצאות בכמות הסוכר שהייתה צריכה להתקבל על בסיס שיעור זה — מהווה מלוא שווי הסוכר העודף רווח נוסף למפעלים. לפי המחירים שאושרו בשנת 1963, הגיע הרווח הנוסף ממיצוי גבוה במפעלים ב' וג' באותה השנה לסכום כולל של כ־560,000 ל"י, ויגיע בכל המפעלים ב־1964 — לפי אותם המחירים — ל־1 מליון ל"י בקירוב.

— החווה עם מפעל ג' קובע, ששיעור המיצוי ייבדק כל שלוש שנים. לפי זה צריך היה לערוך בדיקה בגמר העונה של 1963 כדי לאפשר לממשלה ליהנות מהיתרון המושג על ידי תפוקה מוגדלת. כפי שיוצא מהאמור, הסכום, שניתן היה לחסוך, הוא ניכר, והביקורת דרשה מהמשרד לפעול לשם תיקון ההסדר בהתאם לכך.

הפרשי הצמדה

— במאוס 1964 החליט המשרד עקרונית, שלכל מפעלי הסוכר יוכר כל שנה בתחשיב סכום הפרשי הצמדה, שפרעונם יחול בשנת החשבון. באפריל 1964 שולם למפעל א' סך 863,920 ל"י, המהווים הפרשי הצמדה לתקופה פברואר 1962 — ספטמבר 1963. הביקורת הצביעה על כך, שבחישוב סכום זה לא הובא בחשבון תשלום, שאותו מפעל קיבל עוד ב־1963 כהפרש הצמדה לתקופה פברואר 1962 — ספטמבר 1962. בעקבות הביקורת נגבה חזרה הסכום של 136,287 ל"י.

ייצור מקומי של כוספה

בארץ שבעה מפעלי שמנים, המעבדים זרעי שמנים מאכל ולכוספה — מזון רב־חלבון המשמש להזנת בעלי חיים בחקלאות. שמן מאכל וכוספה הם מוצרים מאוגדים, לאמור לא ניתן להגדיל את ייצורו של זה בלא שיגדל ייצורו של זה. בשנת 1963 עיבדו המפעלים 228,000 טון זרעי שמנים, מהם 200,000 טון פולי סויה, את פולי הסויה מייבאת הממשלה, והיא מוכרת אותם לתעשייה במחיר מוזל: הפולים, שנמכרו לתעשייה בשנת 1963/64, עלו לממשלה בממוצע ב־351 ל"י הטון; המחיר לתעשייה הוא 308 ל"י הטון.

כושר הייצור של תעשיית השמנים הורחב בשנים האחרונות במידה ניכרת, אך על אף הגידול בתפוקה מנוצלים כדי שני שלישים בלבד. לכן קבע המשרד, לאחר דיון עם היצרנים, מכסת ייצור לכל מפעל, ופולי סויה מוקצבים למפעלים לפי מכסותיהם. חמישה מבין המפעלים, המעבדים כ־92% מכלל זרעי השמנים, התאגדו בהסכמת המשרד להסדר כובל (קרטל), שאושר באוקטובר 1964 על ידי מועצת ההגבלים העסקיים.

כוספה היא מצרך בפיקוח, המוקצב לחקלאים במחיר רשמי של 295 ל"י הטון. לפי חישובי המשרדים הכלכליים יותר כדאי ייצורה המקומי של כוספה מאשר יבואה. היקף הייצור של תעשיית השמנים נקבע על פי הצריכה המקומית של כוספה; אולם ייצורה המקומי של הכוספה הדרושה למשק החקלאי — בשנת 1963 כ־171,000 טון מזה כ־160,000 טון כוספה־סויה — מביא לעודפי ייצור של שמן מאכל. בשנת 1963 הסתכמו עודפים אלה ב־6,000 טון בקירוב, והם יוצאו. לפי התחזית עמדה תצרוכת הכוספה לגדול בשנת 1964 ב־26,000 טון לעומת 1963, דבר שיחייב להגדיל את יצוא שמן המאכל ל־12,000 טון.

את השמנים מייצאת מאז אמצע 1962 החברה הישראלית ליצוא ונאמנות בע"מ (בדבר הסדרי היצוא לפני כן — ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 151). עד מאוס 1963 הייתה זו חברה ממשלתית לבדית, שכל מניותיה בידי חברת הגג למפעלי יצוא. באפריל 1963 רכשו חמישה יצרני שמנים 47% מהון מניותיה; 3% מהון המניות נשמרים ליצרן נוסף. ליצרנים ניתנה אופציה לרכישת כל מניות החברה בהתאם למגמת המשרד להעביר את יצוא השמנים בהדרגה לאחריותם המלאה.

החברה רוכשת את השמן מהיצרנים במחיר קבוע של 690 ל"י הטון. מאחר שתמורת היצוא נטו נופלת מהמחיר המובטח ליצרנים — בשנת 1963/64 עמדה בממוצע על 584 ל"י הטון — משלמת הממשלה לחברה 80 ל"י על כל טון שמן יצוא. במידה שסכום זה אין בו כדי לכסות את הפרשי המחירים, על החברה לממן את היתרה ממקורותיה היא. כמקור

עיקרי משמשים תשלומים מיוחדים, שהחברה גובה מהמפעלים, בעת שהיא מוכרת להם כסוכן הממשלה שמן לשם זיקוק ושיווק בארץ, בסך 25 ל"י הטון.

בסוף 1963 ובמחצית הראשונה של 1964 נבדקו ההסדרים, שקבע המשרד בתחום משק השמנים והכוספאות, וביצועם.

תחשיב הייצור המקומי של כוספה

משק השמנים והכוספאות נהנה מהתמיכות הממשלתיות הבאות: הוזלה במחיר פולי סויה, שבשנת 1963/64 הסתכמה ב-43 ל"י הטון, ותשלום של 80 ל"י על כל טון מעודפי השמן המיועדים ליצוא. בחשבונות של שנת 1963/64 רשומה תמיכה בצורת הוזלת פולי סויה בסך 9.5 מליון ל"י בקירוב, ותמיכה בצורת תשלומים על יצוא עודפי שמן בסך 0.4 מליון ל"י. הוצאות אלה שולמו מהסעיף התקציבי "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים".

לשם ייצור טון כוספה דרושים 1.295 טון פולי סויה, כשהתפוקה המקבילה של שמן גולמי מגיעה ל-0.227 טון. תוצרת זו נתמכת, בצורת מחיר מוזל של פולי סויה, בסך 55.7 ל"י לטון (43 ל"י $\times$ 1.295). המשרדים הכלכליים פועלים על פי ההנחה, שהתמיכה מיועדת בשיעור 20 ל"י הטון, להוזלת מחיר הכוספה, והיתרה, 35.7 ל"י, מהווה תמיכה על שמן בשוק המקומי (157 ל"י לטון).

ייצור מקומי של כוספה, סויה בכמות העולה על 134,000 טון בקירוב, מחייב, לפי צריכת השמן בארץ ב-1963 יצוא עודפי שמנים. לגבי הכוספה הנוספת, להלן שולית, יש לראות את כל התמיכה בסך 55.7 ל"י כתמיכה בכוספה: כיוון שהשמן מיוצא אין השוק המקומי נהנה מהוזלתו. לכך יש להוסיף את התמיכה לגבי יצוא עודפי שמנים בשיעור 80 ל"י לטון שמן, שפירושה 18.2 ל"י לטון כוספה. סה"כ התמיכה לכוספה השולית היא אפוא כ-47 ל"י לטון. תמיכה זו אינה גבוהה מהתמיכה, שהיה על הממשלה לשלם כדי להבטיח את המחיר הרשמי (295 ל"י הטון), לוא שווקה בארץ כוספה מיבוא: מחיר כוספה מיבוא, כולל הוצאות מקומיות, נאמד באמצע 1964 ב-370 ל"י הטון.

לפי נתוני המשרד, המתבססים על המחיר הריאלי של פולי סויה ואומדן של הוצאות העיבוד הממוצעות במפעלי השמן, חלקו של טון כוספה בעלויות הייצור מסתכם ב-368 ל"י על בסיס יצוא של עודפי השמן במחיר 580 ל"י הטון נטו. הביקורת ציינה, שלפי זה ייצור מקומי של הכוספה השולית בהשוואה ליבואה במחיר 370 ל"י הטון עודנו בגבול הכדאיות. אם תחול ירידה בפדיון השמן או אם ניתן לרכוש את הכוספה בשוק הבינלאומי במחיר יותר זול, תרד במקביל הכדאיות התחשיבית של הכוספה השולית. במסיבות אלה התעורר השאלה עד לאיזה גבול רצוי לתמוך בייצור המקומי של כוספה.

רווחיות ענף השמנים

תפוקת מפעלי השמן הורחבה בשנים האחרונות במידה לא מבוטלת. לפי האומדן עיבוד המפעלים ב-1963 כמות חומר גלם העולה ב-55% על זו שעיבודו ב-1959. מכירת שמן בבקבוקים עלתה מ-3.3 מליון בבקבוקים ב-1958 ל-17.9 מליון ב-1963. לדעת המשרד, הגידול בהיקף הייצור הוא אחת הסיבות העיקריות לכך, שמחירי השמנים בשוק המקומי לא עלו מאז 1959. מחומר, שהוכן על ידי המשרד לקראת הדיונים במועצת ההגבלים העסקיים

במחצית השנייה של 1964, מתברר, שרווחי ענף השמן היו 1.9 מליון ל"י ב-1962/63 ו-2.4 מליון ל"י ב-1963/64.

לפי התכנית תוגדל תפוקת הענף ב-1964 ב-6,000 טון שמן וב-26,000 טון כוספה בקירוב — הגדלה בשיעור של קרוב ל-15% בהשוואה ל-1963. הרחבת הייצור ב-1964 מביאה להגדלת כמות פולי הסויה הנמכרת לתעשייה במחיר נתמך ולהגדלת כמות עודפי השמן ליצוא, שעליהם ניתנת תמיכה בשיעור של 80 ל"י לטון. לעומת זאת השתתפות היצרנים במאמץ היצוא, בצורת תשלום של 25 ל"י על כל טון שמן, הנמסר להם לזיקוק ולשיווק מקומי. אינה משתנית, כיוון שאין לצפות לשינוי הכמות הכוללת, הנמסרת להם למטרה זו. עד אמצע 1964 לא היו בידי המשרד תחשיבים מעודכנים לגבי ייצור שמנים וכוספאות בכל מפעל; מדיניות המחירים והתמיכות מבוססת על אומדנים משנים קודמות. הביקורת עמדה על הצורך, שייבדק, מה הם תחשיבי עלות ייצור השמנים והכוספאות כיום, ושלאור התוצאות ייבחנו מחדש הסדרי המחירים והתמיכות. בהתחשב בהרחבת הייצור יתכן, שתחשיבים מעודכנים היו מראים, שיש מקום לתיקון ההסדרים, כך שיוקטנו שיעורי התמיכות הניתנות ליצרנים בלי לפגוע ברווחיות מפעליהם.

המשרד ציין, שמבחינת הרווחיות יש שוני בין המפעלים: בדיקה הראתה, שכמה מהם פועלים בתפוקה, שהיא מעבר לנקודת האיזון, דבר המאפשר להם רווח נאות, אך יש מפעלים העובדים בהפסד. עם זאת גם לדעת המשרד יש מקום לבדיקת הרווחיות בענף השמנים במגמה לקבוע, אם ניתן לחסוך לקופת המדינה חלק מהתמיכות לשמן ולכוספאות.

יצוא כוספה

בשנים 1963 ו-1964 נעשו מספר עסקאות של יצוא כוספה. משרד מבקר המדינה בדק עסקה, בה ייצאה החברה ליצוא ונאמנות, בתחילת 1964, כ-3,500 טון, שרכשה מהמפעלים במחיר של 295 ל"י הטון, והשיגה מחיר של 120 \$ הטון סי"ף. אחרי תשלום הוצאות היצוא נותר לה מעסקה זו רווח של 61,000 ל"י. בפברואר 1964 הצביעה הביקורת על העובדה, שעודף זה נחתוה רק בשל תמיכה במחיר הכוספה, המגיעה לפי האומדן ל-74 ל"י לטון. צוין, שתמיכה זו ניתנת כדי להבטיח מחיר מוחל של כוספה למשק החקלאי, ולא נועדה לאפשר לחברה להגיע לרווח מעסקת יצוא, שמבחינת המשק כרוכה בהפסד. משרד המסחר והתעשייה דרש מהחברה להחזיר את סכומי התמיכות החלות על הכוספה שיוצאה. החברה הכירה עקרונית בתביעה זו. היא החזירה בספטמבר 1964 סך 106,000 ל"י בקשר ליצוא של כ-1,500 טון כוספה, שבוצע בתחילת 1963. בנובמבר 1964 דרשה חשבות המשרד מהחברה סך 255,000 ל"י בקשר ליצוא 3,500 טון, שבוצע בראשית 1964. המשרד גם הודיע למשרד מבקר המדינה, שיצוא הכוספה הופסק.

שיקום מפעל תעשייתי

1. בשנת 1958 הוקם מפעל לשימורי מזון באחד מאזורי המיעוטים תוך שיתוף פעולה בין משקיע מקומי לבין יוזמים יהודיים. המפעל נועד לעיבוד התוצרת החקלאית של בני המיעוטים באיזור. הממשלה ראתה בהקמת המפעל פעולה חשובה לקידום השיתוף