

משרד המסחר והתעשייה

פעולות הביקורת

המשרד הראשי

נערכה ביקורת ביחידת ארגון ושיטות במסגרת סקר על יחידות אלה במשרדי הממשלה (ראה פרק נציבות שירות המדינה במשרד האוצר עמ' 82).

חטיבת התעשייה

באגף היהלומים נערכה ביקורת על הסדרי אשראי בענף היהלומים, ונערכו בירורים בדבר הענקת רשיונות עיסוק ליהלומנים; עוד קיום בירור בדבר רישוי היבוא של מתכות עדינות לצרכים דנטליים (ראה פרק על משרד הבריאות, עמ' 150); במחלקה להגנה על תוצרת הארץ נבדק הטיפול בחשיפת מספר מוצרים ליבוא מתחרה.

חטיבת סחר חוץ

נערכה ביקורת על הטיפול בהתחייבויות יצוא. נבדק מתן סיוע הממשלה למפעל לייבוש ירקות. בוקרו החזר דמי רציף ליצואנים, הסדרים למתן מענק על מחזור של חברות יצוא ופעולות קרן הגרוטאות. במסגרת ביקורת, שנערכה בארצות הברית, נבדקו פעולות הנציבות המסחרית בניו יורק ובשיקגו (ראה עמ' 127); נבדק הפיקוח על טיב מוצרי מזון המיועדים ליצוא ומסירת בדיקות למעבדות פרטיות. נערכה ביקורת מעקב על הקרנות הענפיות בענפי הכותנה והלבידים. קוימו בירורים בקשר לרישוי היבוא לגבי כמה מוצרים בענף הבנייה וענף החשמל ומוצרים אחדים לשימוש ביתי.

חטיבת המזון

נערכה ביקורת על רכישת מפעל לייצור סוכר על ידי הממשלה וביקורת חוזרת על ההסדרים לרכישת סוכר מייצור מקומי. נבדקו סדרי יבוא של בשר קפוא. בוקרה רכישת זיתים ושמן זית באמצעות החשבון המסחרי; ממצאים אחדים כלולים בפרק על משרד החקלאות (ראה עמ' 239). משרד מבקר המדינה דן עם המשרד על אחסון שמן ועל שאלת הפרשיות נאותה במחיר שמן זית בהתאם לשיעור חמיצותו. נערכו בדיקות תקופתיות של דו"חות על מלאי מצרכי מזון במחסנים מיוחדים; נדונה שאלת פיזור נאות של המלאי בהתאם לתכנית שנקבעה. נבדקו סדרי הפיקוח על השמירה במחסני מזון. בקשר לביקורת, שנערכה במשרד הבריאות על הפיקוח של מצרכי מזון פגומים (ראה בפרק על משרד זה, עמ' 155), נערכו בירורים בדבר מכרזים למכירת מזון פגום. נערכה בדיקה חוזרת של פעולות המדור לפיקוח על משקלות ומידות.

מרכז ההשקעות

נבדק המעקב אחר מילוי תנאי יצוא של מפעלים מאושרים.

הטיפול בהתחייבויות יצוא

החל משנת 1956 ועד שינוי שער הלירה ב-1962 נדרש כל יבואן, שקיבל רשיון יבוא לשם יצוא, להמציא למשרד המסחר והתעשייה התחייבות בכתב, שייצא את המוצרים, שיוצרו מחומר היבוא, תוך שנה מתאריך מתן הרשיון. באותה תקופה היו נהוגים שני

סוגי התחייבויות: התחייבות כספית, דהיינו התחייבות לייצא מוצרים בהיקף הכספי שנקבע בהתחשב בערך היבוא ובערך המוסף של המוצר; והתחייבות כמותית, שבה נקבעו נוסף על ההיקף הכספי של היצוא גם הכמות של סחורות היצוא, שתיוצר מחומרי הגלם המיובאים. בהתחייבויות פורש שיעור התשלום שעל היבואן לשלם, אם לא יקיים את תנאי ההתחייבות (בדרך כלל 1.80 ל"י לכל דולר מערך היצוא שלא יוצא). כשהיבואן ייצא בסכום שבהתחייבותו הכספית, אך לא השתמש לשם כך במלוא הכמות של חומרי הגלם, כפי שהתחייב לייצא, הוא חויב בתשלום שנקבע בהתחייבותו הכמותית.

בשנים 1959—1962 היה המעקב אחר מילוי התחייבויות היצוא בידי מרכז הרישום שבאגף המכס שבמשרד האוצר, ואילו הטיפול בגביית התשלומים, המשתלמים מחמת אי ביצוע יצוא, היה במדור לתשלומי חובה של משרד המסחר והתעשייה. החל מ-1963 רוכז כל הטיפול בידי מדור זה.

בעקבות שינוי שער הלירה בפברואר 1962 הונהגה ליברליזציה ביבוא חומרי גלם בענפים רבים, והמשרד הפסיק לדרוש התחייבויות יצוא כספיות (להוציא ענף היהלומים); המשרד גם הורה למרכז לרישום היצוא שבאגף המכס להפסיק את המעקב אחרי מילוי התחייבויות אלה. ועדה משותפת למשרד המסחר והתעשייה, לאגף מטבע חוץ ולאגף המכס החליטה במאסר 1963 לבטל את ההתחייבויות הכספיות ליום 9.2.1962 לגבי אותם יצואנים, שלא היו חייבים לאוצר בעד מטבע חוץ, שהוקצב להם לצורך יבוא לשם יצוא, או שפרעו חובות אלה לפי השער החדש; לגבי יצואנים, שלא פרעו את החובות, הוחלט, שהתחייבויות היצוא הכספיות ייגבו בשיעור הפרשי השער של חובותיהם במטבע חוץ. לעומת זאת המשיך משרד המסחר והתעשייה גם אחרי שינוי שער הלירה לדרוש התחייבויות יצוא כמותיות בענפים, שבהם עוד לא הופעלה ליברליזציה, ובמיוחד בענפי הטקסטיל, ההלבשה והמוון. התשלום, שנקבע בהתחייבות למקרה של אי ביצוע היצוא, היה 4.20 ל"י לדולר יבוא. לאחר הנהגת הליברליזציה גם בחלק מענפים אלה נמשך ההסדר של ההתחייבויות הכמותיות בענף הצמר והמוצרים הסינתטיים ולגבי מספר חומרי יבוא בענפים אחרים, כגון סוגי עורות, סרטים לבלמים ולוחות זכוכית.

בסוף מארס 1966 היו רשומים במדור תשלומי חובה של המשרד חובים מחמת אי ביצוע יצוא — פרט ליהלומים — בסך 15.8 מליון ל"י, מזה סך 3.1 מליון ל"י חובות בטיפול הלשכה המשפטית של המשרד. רוב החובים שייכים לענף הטקסטיל.

ממצאי הביקורת על המעקב אחר מילוי התחייבויות היצוא עד ל-1962 כלולים בדו"חות שנתיים 9 (עמ' 159), 11 (עמ' 193) ו-13 (עמ' 45). באוגוסט ובנובמבר 1966 בדק משרד מבקר המדינה בחטיבת סחר חוץ של המשרד את המעקב אחר התחייבויות היצוא והטיפול בחובות, שנוצרו עקב אי מילוי של התחייבויות אלה.

הטיפול בהתחייבויות יצוא כמותיות

1. אף כי המשרד המשיך בשנים האחרונות לקבל התחייבויות יצוא כמותיות בכמה ענפים, הוא הפסיק ב-1963 את המעקב אחר מילוי ההתחייבויות. המשרד תכנן ליברליזציה בענפים שונים, שבהם הוא נהג לדרוש התחייבויות יצוא כמותיות, ותהליך זה צריך היה להביא לביטול ההסדר של התחייבויות היצוא בהם, בד בבד עם הנהגת מסי יבוא גבוהים על חומר גלם ועל מוצרי יצוא.

— אם כי לא הופעלה ליברליזציה בענף הצמר והמוצרים הסינתטיים ולגבי כמה חומרי גלם מענפים אחרים, לא דאג המשרד להמשך המעקב אחר התחייבויות היצוא

הכמותיות בענפים אלה. בעקבות הביקורת התחיל המשרד באוקטובר 1966 ברישום מרוכז של התחייבויות היצוא הכמותיות, שנתקבלו בשנים האחרונות, כשלב ראשון לעריכת מעקב.

2. באוקטובר 1964 הונהגה ליברליזציה בענף הכותנה; ב-13.10.1964 פורסם "צו שעת חרום (שיעור תשלומי חובה) (תיקון), תשכ"ה-1964", שקבע היטל של 5 ל"י למ" על כל הסוגים של בדי כותנה ותחליפיהם, נוסף על מכס ומס הקנייה המוטלים על הבד לפי ערכו; ערך המסים הכולל הגיע ל-10 ל"י למ" בקירוב. הצו גם קבע, כי על החייב בתשלום ההיטל למסור למנהל אגף המכס הצהרה על מלאי הבדים הנמצא ברשותו ביום פרסום הצו. לגבי מלאי זה רשאי היה היבואן לבחור בין תשלום המס לפי השיעור, שהיה בתוקף לפני פרסום הצו החדש, בתוספת היטל של 150% מערך המלאי, לבין תשלום המס, לפי השיעור שנקבע בצו החדש (בדבר ביצוע הוראות הצו על ידי אגף המכס, ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 97).

ל-53 יבואנים-יצואנים היו חייבים בעד התחייבויות יצוא בענף זה, וביניהם היו 30, שייצאו בעיקר מוצרי כותנה; החייבים של יבואנים אלה לגבי התחייבויות יצוא, הגיעו בסוף מארס 1966 ל-7.4 מליון ל"י בקירוב. כדי לבדוק, אם היבואנים עמדו בהתחייבויות היצוא — וכיוון שהנתונים על החייבים הרשומים במדור לתשלומי חובה לא היו מבוססים (ראה להלן) — דרש מהם המשרד בסוף ינואר 1965 להצהיר, עד סוף מארס אותה שנה, על כמות בדי הכותנה, שייבאו החל מ-1.1.1959, ועל היצוא שאותו ביצעו מחומרי גלם אלה. מ-23 היבואנים יבואנים הנותרים, שבדי הכותנה שימשו להם כנספחים במוצרים שהם ייצאו, לא דרש המשרד הצהרות על היבוא והיצוא. החייבים הרשומים של יבואנים אלה הגיעו ל-0.5 מליון ל"י. אגף היצוא הורה למדור לתשלומי חובה שלא לטפל בגביית סכומי החייבים עד לבידור עניינם; עד גמר הביקורת לא הגיע המשרד להחלטה.

— עד גמר הביקורת הגישו את ההצהרות 14 יבואנים מבין ה-30, שלגביהם היו רשומים חייבים בסך של כ-5.4 מליון ל"י. ל-16 היבואנים, שלא נענו לדרישת המשרד, נשלחה במאי 1966 תזכורת, ובה הם נדרשו להמציא את ההצהרה תוך 30 יום, ואם לא יעשו כן, ייגבה חובה; עד נובמבר 1966 לא מסרו 16 היבואנים את ההצהרות, והמשרד לא נקט צעדים נוספים לקבלת הצהרות או לגביית חובותיהם.

עד נובמבר 1966 בדק אגף היצוא את הצהרותיהם של 9 יבואנים בלבד; החייבים שנרשמו לגביהם הסתכמו ב-2 מליון ל"י בקירוב. לאחר הבדיקה ערך אגף היצוא חשבון, שבו חויב היבואן בכלל כמות היבוא חובה בכמות היצוא בתוספת המלאי, שעליו הוטל היטל. האגף נתן זיכוי נוסף של 5% ו-10% מכמות היבוא — השיעור הראשון לגבי מוצרים סטנדרטיים והשני על מוצרי אופנה — כיוון שלדעתו לא ניתן היה לייצא את כל המוצרים, שיוצרו מחומרי הגלם שיובאו. החשבונות של 8 מבין 9 היבואנים הסתכמו ביתרות זכות, ומנהל חטיבת סחר חוץ, באישור המנהל הכללי של המשרד, הורה על ביטול החייבים של יבואנים אלה.

משרד מבקר המדינה בחן את אופן הבדיקה, שערך המשרד, והצביע על ליקויים שונים, כגון בדיקה בלתי מספקת של הצהרות המפעלים, ועריכת חישוב משותף של התחייבויות כמותיות של צמר וכותנה, בניגוד לעקרון שבהסדר. בינואר 1967 הודיע משרד המסחר והתעשייה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוא הורה לעכב את ביטול החייבים של שמונה היבואנים עד לבדיקת הצהרותיהם מחדש.

התחייבויות יצוא משנים קודמות

להלן נתונים על תנועת החיובים, שנבעו מאי ביצוע יצוא בכל הענפים (פרט ליהלומים) בתקופה 31.3.1962 עד 31.3.1966, לפי רישומי המדור לתשלומי חובה (באלפי ל"י):

יחידה	גביות נטר (בניכוי החזרות)	זיכויים	חיובים	השנה
בסוף השנה				
4,516				1961/62
3,533	135	1,476	628	1962/63
10,443	67	1,478	8,455	1963/64
9,956	82	724	319	1964/65
15,781	54	387	6,266 ⁽¹⁾	1965/66
	338	4,065	15,668	סה"כ

(1) חיובים אלה מתייחסים להתחייבויות, שנלקחו עד 1964 ונרשמו באיחור במדור לתשלומי חובה.

סך החיובים הרשומים מורכב מחיובים משנים שלפני 1962, מחיובים, שנבעו מהפרשי שיערים עקב שינוי שער הלירה, ומחיובים, שנבעו מהתחייבויות כמותיות מהשנים 1962—1964. עד לבידור סופי של כל החיובים לא ניתן לקבוע בוודאות את הסכום שיש לגבות.

— סך של כ-3.2 מליון ל"י מסכומי החיובים מורכב מחיובים, שנבעו מהתחייבויות כמותיות ומהתחייבויות כספיות — מרביתם בענפי הטקסטיל — מהתקופה שלפני פברואר 1962; המדור לא יכול היה להפריד בין שני סוגי ההתחייבויות מחמת העדר מסמכים מתאימים בתיקי החייבים. כתוצאה מכך לא ניתן היה להפעיל את ההחלטה ממאוס 1963 בדבר מחיקת חובות, שנבעו מהתחייבויות כספיות של מפעלים, שפרעו את חובותיהם מהקצבות מטבע חוץ שקיבלו.

— במאוס 1964 מינה מנהל חטיבת סחר חוץ ועדה, שהייתה מורכבת מנציגי משרדו ומנציגי אגף המכס, ומתפקידה היה להמליץ בפניו על הטיפול בחובות, שנוצרו לפני שינוי שער הלירה; הוועדה נדרשה להגיש את מסקנותיה עד 1.7.1964. עד המועד האמור היא דנה רק ב-65 תיקים מבין 200 התיקים שבמדור. עד גמר הביקורת סיים המדור את הטיפול ב-17 תיקים, שנדונו בוועדה.

— חיובים בסך של כ-2.5 מליון ל"י התייחסו להפרשי שער של הקצבות מטבע חוץ ל-85 מפעלים, שחויבו בהפרשים אלה על ידי משרד האוצר ב-1.1.1963. כמליון ל"י מסכום זה הם חובות של 23 מפעלים, הנמצאים בטיפול הלשכה המשפטית של המשרד. אם כי הטיפול בחובות הנובעים מהפרשי שער אינו כרוך בקשיי אימות — שלא כהתחייבויות יצוא — לא טיפל בהם המדור בצורה נאותה, והגבייה הייתה כמעט אפסית.

— החיובים הנוגעים להתחייבויות יצוא כמותיות מהשנים 1962—1964 התבססו על דו"חות המרכז לרישום היצוא שבאגף המכס. האגף דיווח בכל המקרים, שבהם שילם יצואן מסי יבוא על חומרי גלם, שהובאו לייצור לשם יצוא ושעליהם הוא זכאי לפטור מותנה. המדור לתשלומי חובה פעל מתוך הנחה, שתשלום זה הוא ראיה לכך, שהיצואן אינו מתכוון לבצע את היצוא. לא נבדק, אם אמנם היצוא לא בוצע לאחר מכן, ובמקרים רבים הוכיחו יצואנים, שאמנם קיימו את היצוא, שחויבו על אי ביצועו.

— המדור לתשלומי חובה לא רשם חיובים בסך 1.8 מליון ל"י, שעליהם דיווח אגף המכס בחודשים ינואר—פברואר 1963 — התקופה שבה התחיל אגף המכס לדווח — למחלקות של אגף היצוא שבמשרד המסחר והתעשייה. כיוון שהאינפורמציה, שהייתה כלולה בדו"חות אלה, לא הגיעה למדור, נבצר ממנו לפעול לגביית סכום זה.

במקרים מספר החליט המשרד על ביטול חיוב, לאחר שהוא קיבל טענה של יצואנים, כי הם לא ביצעו יצוא מסיבות סבירות. לראשונה אושרו ביטולים אלה על ידי מנהל חטיבת סחר חוץ באישורו של חשב המשרד, ובמשך 1966 הם אושרו על ידי המנהל הכללי של המשרד.

הטיפול המינהלי

הטיפול ברישום ההתחייבויות ובבירור עם הרשויות המוסמכות במשרד בדבר נכונות החובות והטיפול בגבייה הוטל על המדור לתשלומי חובה. הקשר שבין המדור לרשויות המוסמכות באגף היצוא היה לקוי. לאחר שיצואנים ערערו על הודעות חיוב, השווה הרשויות במקרים רבים במשך תקופה ארוכה את הטיפול בבירור החובות שנמסר בידם, ובידי המדור לא עלה למלא את התפקידים, שהוטלו עליו; הישגיו בתחום של גביית חובות וחסולם היו קטנים למדי.

הטיפול בהתחייבויות היצוא שימש נושא לביקורות חוזרות של היחידה לביקורת פנימית שבמשרד, והיא הגישה המלצות לשיפור התהליכים בתחום זה. ההמלצות, ברובן הגדול, לא בוצעו.

*

במשך תקופה ארוכה לא נתן המשרד את דעתו במידה מספקת על הטיפול בחובות, שנוצרו מחמת אי קיום ההתחייבויות היצוא. כיוון שלא היה טיפול נאות בגבייה, היה קיים במשך שנים יתרון במכירת חומרי גלם ומוצרים שנועדו ליצוא דווקא בשוק המקומי, שבו ניתן היה להשיג תמורה גבוהה יותר. הדחייה הממושכת בטיפול בחובות הקשתה על גבייתם. מצד אחר הביאו הליקויים ברישום להטרת יצואנים רבים, שהיו צריכים להוכיח, שאמנם מילאו את ההתחייבויותיהם.

בעקבות הביקורת הודיע משרד המסחר והתעשייה בינואר 1967, שנוקטו צעדים כדי להבטיח טיפול נאות ושיטתי בהתחייבויות היצוא, לרבות גבייה מסודרת של החובות; לשם כך הוגדל תקן המדור לתשלומי חובה לארבעה עובדים, בכללם עובד בכיר של המשרד כמנהל המדור.

מרכז ההשקעות — מילוי תנאי יצוא

שיפור מאזן התשלומים על ידי הקטנת היבוא והגדלת היצוא, פיתוח כושר הייצור של משק המדינה ויצירת מקורות עבודה חדשים הם בין המטרות העיקריות של חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט—1959. על פי החוק רשאית המינהלה של מרכז ההשקעות לאשר תכניות, שמשקיעים מגישים לה כדי לקבל מעמד של "מפעל מאושר", אם לפי שיקול דעתה עשוי ביצוען לסייע להגשמתן של מטרות החוק; המינהלה גם מוסמכת להתנות את מתן התוקף לאישור במילוי תנאים מוקדמים, שייקבעו באישור, ולקבוע תנאים גם

בדבר ביצוע התכנית ופעולות המפעל בעתיד. החוק מעניק הטבות שונות למפעלים מאושרים: הקטנת התשלומים למס הכנסה וחישוב המס לפי פחת מואץ; פטור ממכס, ממס קנייה ומהיטלים לגבי מכונות וציוד המשמשים להקמת המפעל, ולגבי חומרי גלם הדרושים להרצה; פטור ממסי רכוש עירוניים וחקלאיים; מארגנות רכוש של הרשויות המקומיות וממס עזבון; דחיית תשלום של אגרות רישום; והקלות בהעברת מטבע חוץ לחוץ לארץ. לפי החוק לא תינתן הטבה אלא אם קוימו התכנית המאושרת ותנאי האישור, ומינהלת מרכז ההשקעות רשאית להתלות או לבטל אישור, אם לא קוימו תנאיו. על החלטות המינהלה ניתן לערער בפני שר האוצר ושר המסחר והתעשייה, שהם הממונים על ביצוע החוק.

מינהלת מרכז ההשקעות התנתה במשך תקופה ארוכה את מתן האישורים למפעלים רבים, שלגביהם היה לדעתה מקום לכך, בביצוע יצוא בהיקף מסוים או בשיעור קבוע מערך תפוקתם השנתית. משנת 1963 גדל מספרם של המפעלים, שאישורם הותנה בביצוע יצוא. להלן נתונים על אישורים, שהוענקו למפעלים חדשים (ולהרחבת מפעלים קיימים) ועל אישורים, שהותנו בביצוע יצוא, לפי שנתון מרכז ההשקעות 1965, בתקופה 1962 עד 1965.

השנה	מספר האישורים למפעלים חדשים ולהרחבת מפעלים קיימים	אישורים שהותנו בביצוע יצוא	באחוזים מכלל האישורים
1962	119	38	31.9
1963	138	86	62.3
1964	139	101	72.6
1965	113	79	69.9

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1966 בדק משרד מבקר המדינה במשרד המסחר והתעשייה את סדרי המעקב אחר מילוי תנאי היצוא, שנקבעו באישוריה של מינהלת מרכז ההשקעות.

1. מרכז ההשקעות לא קיים מעקב שיטתי ורצוף אחר ביצוע תנאי היצוא. את ביצוע תכניות ההשקעה בהתאם לאישורים, לרבות בדיקת ביצוע יצוא, בדקה מחלקת הביקורת של מרכז ההשקעות בדרך כלל שנה עד שנתיים לאחר ביצוע התכנית. כיוון שברובם הגדול של המקרים נמשכת התקופה, שבה התחייב המפעל לייצא, גם לאחר המועד, שבו בחנה המחלקה את ביצוע התכנית — ולעתים קרובות אף מתחילה התקופה, שלגביה התחייב המפעל לייצא אחרי שנה או שנתיים לאחר הקמתו, לא הראו הבדיקות, אם המפעל עמד בתנאי היצוא, כפי שהתחייב.

מאוקטובר 1964 ועד אפריל 1965 ערך המרכז פעולה מיוחדת לבדיקת מילוי תנאי היצוא לגבי התכניות, שאושרו בשנים 1959—1961. בהתאם להחלטת המינהלה הוקמה באוקטובר 1964 ועדה בראשות סגן מנהל המרכז ובהשתתפות נציגי חטיבות התעשייה וסחר חוץ שבמשרד המסחר והתעשייה ונציג אגף המכס שבמשרד האוצר, והוטל עליה לבדוק, אם המפעלים עמדו בתנאי היצוא, ולהמליץ בפני המינהלה על נקיטת צעדים נגד מפעלים, שלא קיימו את התנאים. המרכז דרש מ-75 מפעלים מבין 100, שבאישורם הותנה תנאי יצוא ושהיה לו יסוד להנחת, שלא עמדו בתנאי זה, שימציאו לו הוכחות על ביצוע היצוא. הוועדה דנה בארבע ישיבות שקיימה ב-61 מבין 75 המפעלים. לגבי 45 המליצה על

ביטול האישורים, כיוון שהמפעלים לא עמדו בתנאי היצוא. המינהלה ביטלה את האישורים של 43 מפעלים, והם נדרשו להחזיר הטבות, שקיבלו בעבר. 8 מפעלים הגישו עררים על החלטות המינהלה בפני שר האוצר ושר המסחר והתעשייה. 4 עררים נדחו, 2 נתקבלו, ולגבי 2 העררים הנותרים עוד לא נפלה הכרעה. תוצאות הבדיקה בשאר 16 המפעלים, שנדונו בוועדה, הראו שב-4 מקרים עמדו המפעלים בתנאי היצוא; ב-5 מקרים נתברר, שמסיבות שונות לא ניתן לדרוש את קיום תנאי היצוא; וב-7 מקרים החליטה הוועדה לדחות את הדיון למועד מאוחר יותר, אולם בגלל הפסקת פעולתה של הוועדה לא התקיים דיון על מפעלים אלה.

— בדיקת 14 מבין 21 המפעלים, שהוועדה לא דנה בהם או שהדיון בהם לא נסתיים, העלתה, שברוב המקרים לא קיימו המפעלים את תנאי היצוא, ומרכזו ההשקעות לא נקט צעדים כדי להביא את עניינם לפני המינהלה לשם דיון בביטול האישורים או בשינוי התנאים, שנקבעו להם.

2. נציבות מס הכנסה עוקבת אחר מילוי התנאים שבאישורים של המפעלים המאושרים בקשר להטבות, שהיא מעניקה להם על פי החוק. הנציבות הורתה לפקיד השומה בנובמבר 1965 לדרוש מהמפעלים אישורים של רואה חשבון בדבר ביצוע התנאים, שנקבעו באישורי מרכז ההשקעות, לרבות התנאי לביצוע יצוא. פקיד השומה בודקים בדרך כלל את מילוי התנאי בעת עריכת השומה הסופית; בעת עריכת השומה הזמנית נבצר מהם להעלות את המס מעל לסכום המגיע על פי דו"ח ההכנסה של המפעל, אף אם לא הוכיח את קיום התנאי האמור. כיוון שהשומה הסופית נערכת בדרך כלל זמן רב — לעתים אף 4 שנים — לאחר שנת המס, שאליה היא מתייחסת, נהנים המפעלים, שלא קיימו את תנאי היצוא, מדחיית התשלום של אותו חלק מהמס, שמפעלים מאושרים פטורים מתשלום.

גם המדור לפטור מותנה שבאגף המס והבלו ערך בעזרת לשכותיו המחוזיות מעקב אחר מילוי התנאים שבאישורי מרכזי השקעות וביניהם תנאי יצוא. מעקב זה נעשה לגבי מפעלים, ששוחררו מתשלום מס, מס קנייה והיטלים החלים על מכוניות, ציוד וחומרי גלם. הפטור הוא מלכתחילה זמני, והופך פטור מוחלט עם המצאת הוכחה על ביצוע תכנית ההשקעה ומילוי התנאים שבאישורים. אם בדיקת המדור העלתה, שמפעלים לא עמדו בתנאי היצוא, הוא לא גבה מהם את המסים המגיעים, כיוון שלא היה מוכן לקבל על עצמו את ההחלטה לנקוט פעולה זו, ופנה למרכז ההשקעות בבקשה להודיעו כיצד לנהוג בכל מקרה ומקרה.

— במספר ניכר של מקרים, בהם הודיע המדור למרכז ההשקעות — לעתים אף כמה פעמים לגבי אותו מפעל — שמפעלים לא עמדו בתנאי היצוא, או שלא נענו לבקשת המדור להמציא לו הוכחות לכך, לא נקט המרכז צעדים מתאימים בעקבות הודעות אלה ואף לא הורה למדור כיצד לנהוג. בדרך כלל השהה המרכז את הטיפול במשך חודשים רבים, ובמקרים אחדים עד לשנה.

בהעדר מעקב מטעם מרכז ההשקעות נמנע מגורמים ממלכתיים ואחרים, שהעניקו הטבות לפי החוק ושלא היה מתפקידם לבצע מעקב מסוג זה, כגון אגף מס רכוש שבמשרד האוצר, רשם החברות ורשויות מקומיות, לגבות את ההטבות ממפעלים, שלא עמדו בתנאי היצוא.

הביקורת עמדה על כך, שעל מרכז ההשקעות לערוך מעקב שיטתי אחר מילוי תנאי היצוא, ולהביא את המקרים, שבהם מתגלה, שלא קיום התנאי תוך תקופה סבירה, לדיון במינהלה, כדי שהיא תוכל להחליט, אם לבטל את האישורים או לשנות את תנאיהם.

על המרכז יהיה להביא את ההחלטות לידיעת הרשויות השונות המעניקות את ההטבות לפי החוק. עריכת מעקב שיטתי במרכז ההשקעות, תוך שיתוף פעולה הדוק עם הרשויות המוסמכות שבחטיבת סחר חוץ של משרד המסחר והתעשייה. תאפשר גיבוש עמדה מוסמכת באותם המקרים, שתנאי היצוא קוימו רק בחלקם או לא קוימו בגלל גורמים שמחוץ לשליטתם של המפעלים. המעקב השיטתי עשוי לדרבן את המפעלים המאושרים לקיים את תנאי היצוא, ולמנוע שהטבות ישארו שלא כדין בידי מפעלים שלא עמדו בתנאים אלה.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיעה הנהלת מרכז ההשקעות בדצמבר 1966, שהצורך במעקב הועלה לדיון במרכז עוד לפני כן, אך לא ננקטו אז הצעדים הדרושים להנהגתו; כעת — בעקבות הביקורת — ניתנה הוראה לחדש מיד את פעולות הוועדה לבדיקת תנאי יצוא, והוטל עליה להתכנס לפחות פעם בחודש כדי להחליט על המקרים, שיש להביאם לדיון בפני המינהלה; מונה מוזכיר קבוע לוועדה, שיטפל באיסוף החומר לקראת ישיבותיה, יקיים מגע עם המפעלים ובירורים עם הרשויות המוסמכות שבמשרד. בדעת המרכז להמציא לרשויות האחרות העתקים מאישורי הביצוע, שיוצאו לאחר גמר המעקב. הצעה של מנהל מרכז השקעות, שלהבא לא ייערך מעקב נפרד על ידי אגף המכס והבלו, נמצאת בבירור בין שני המשרדים.

הסדרי אשראי בענף היהלומים

ענף היהלומים התפתח בקצב מהיר, וכמעט כל תפוקתו מופנית ליצוא. יבוא היהלומים הגלמיים גדל מ-55 מליון דולר בשנת 1961 ל-131 מליון דולר בשנת 1966, ויצוא היהלומים המלוטשים (כולל תעשייתיים) גדל מ-63 מליון דולר בשנת 1961 ל-168 מליון דולר בשנת 1966.

ענף היהלומים, שלא כענפים אחרים, זקוק להשקעות יסוד קטנות, אך מצד אחד זקוק הוא, בגלל מחירים הגבוה של היהלומים, להון חוזר רב. כדי לעודד את פיתוח הענף נוהגת הממשלה בענף זה כבענפי יצוא אחרים, והיא גורמת להענקת אשראי בנקאי למפעלי יהלומים ברבית נמוכה. אשראי זה ניתן לגבי כל אחד משלבי המחזור העסקי של היהלומים — החל מיבוא היהלומים הגלמיים ועד קבלת תמורת היצוא של היהלומים המלוטשים, כשהמחזור כולו נמשך כ-4 עד 5 חודשים בממוצע. האשראי ניתן למפעלים בלירות ישראליות או במטבע חוץ למימון היבוא של יהלומים גולמיים ולעיבודם, להחזקת מלאי יהלומים גולמיים ומלוטשים המופקדים בבנקים, וליצוא היהלומים המלוטשים. מקור האשראי בלירות ישראליות הוא הקרן להון חוזר ליצוא, שבה משתתפים האוצר ובנק ישראל ב-40% והבנקים ב-60%. מקורות האשראי במטבע חוץ הם קווי אשראי בנקאיים ופקדונות תושבי חוץ בבנקים בארץ.

האשראי ניתן בריבית של 6½%. שיעור נמוך זה מתאפשר בדרכים אלה: על 40% מכספי קרן היצוא, הממומנים על ידי בנק ישראל והאוצר, משלמים הבנקים ריבית בשיעור של ¼% בלבד; בנק ישראל מעמיד לרשות הבנקים מימון בגובה אחוז מסוים מסך האשראי במטבע חוץ, שהם נותנים מקווי אשראי או מפקדונות תושבי חוץ למימון יבוא יהלומים גולמיים, בדרך נכיון משנה של שטרותיהם. המימון מסך האשראי היה עד מאי 1966 30%, וניתן בריבית של 2%; בעקבות עליית שיעור הריבית בשוק הכספים

הבין-לאומי בשנת 1966 הותר לבנקים החל ממאי 1966 לנכות בנקיון משנה בבנק ישראל 40%, והחל מספטמבר 1966 50% מהאשראי במטבע חוץ, שהם נותנים ליבוא יהלומים גולמיים, בריבית של 2.5%.

יתרת האשראי לענף היהלומים מכל המקורות הגיעה בסוף ספטמבר 1966 ל-181 מליון ל"י, מזה 88 מליון ל"י מקרן היצוא.

ההקלות בשיעורי הריבית מהוות את ההטבה העיקרית הניתנת לענף היהלומים בפעולת היצוא החשובה, שהוא מבצע. שוויה תלוי בהפרש בין הריבית לפי שיעור המזל לבין הריבית, שהענף היה יכול לממן בה את פעולותיו בשוק הכספים החפשי. ניתן לאמוד את ההפרש הזה בסכום שהוא במעט מעל 30 אגורות לכל דולר ערך מוסף.

בחודשים מארס-אפריל 1966 בדק משרד מבקר המדינה את הסדרי האשראי לענף היהלומים ביחידת המפקח על היהלומים שבמשרד המסחר והתעשייה, באגף מטבע חוץ שבמשרד האוצר ובמחלקת הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל.

אשראי בלירות ישראליות

בפברואר 1963 נערך הסכם בין אגף היהלומים, אגף מטבע חוץ, בנק ישראל וחמישה בנקים בדבר סדרי אשראי לענף היהלומים. בהסכם נקבעו יעדי האשראי בציון ההגבלות החלות עליו: מימון מלאי יהלומים מלוטשים הוגבל ל-80% משווים, מימון משלוחי יצוא — ל-90% משווים ומימון יבוא ומלאי חומרי גלם ניתן במלוא שווים. להבטחת האשראי חייבים היהלומנים להפקיד בבנקים את היהלומים; בעת הוצאת היהלומים (למטרת עיבוד או לשם הצגה למכירה) על היהלומנים למסור לבנקים שטרי נאמנות ובטחונות אחרים.

היקף האשראי, שניתן ליהלומנים הלך וגדל: לקראת סוף שנת 1964 הגיעו יתרות החובה מהאשראי, שניתן מקרן היצוא בלבד, ל-113 מליון ל"י לעומת 62 מליון ל"י בסוף שנת 1963. בסוף שנת 1964 ירד יצוא היהלומים, ומאחר שיבוא היהלומים הגלמיים לא פחת, הצטבר בידי היהלומנים מלאי גדול של יהלומים מלוטשים, והדבר הביא לגידול ניכר באשראי.

מאחר שהתברר, שיהלומנים אחדים ניצלו את אמצעיהם הכספיים ואף חלק מהאשראי המזל שקיבלו למימון עסקאות אחרות מחוץ לענף היהלומים, הוחלט בחודש אוקטובר 1964 בין נציגי בנק ישראל, משרד המסחר והתעשייה ואגף מטבע חוץ באוצר לפעול להגדלת השתתפות היהלומנים במימון עסקאותיהם מאמצעיהם הם על ידי צמצום האשראי, שניתן עד אז במלוא ערך היהלומים: האשראי למימון יבוא יהלומים גולמיים הוגבל ל-85% משווים, והאשראי להפקדת יהלומים גולמיים הוגבל ל-95% משווים.

באותה עת התברר, שהייתה אפשרות, שיהלומנים יוציאו מהבנקים יהלומים לעיבוד כנגד מסירת שטרי נאמנות ויפקידו אותם הפקדה חוזרת באותו בנק או בבנק אחר לשם קבלת אשראי נוסף. בעקבות כך הוחלט ביולי 1965, שאשראי הניתן כנגד שטרי נאמנות בעד יהלומים גולמיים, שנמסרו לעיבוד, יוגבל לפי מכסה אישית לכל יהלומן, ושאשראי זה יינתן לחודשיים בלבד. מכסות האשראי, שנקבעו על ידי אגף היהלומים, הוגדלו לאחר מכן על ידיו, בעקבות פנייה של נציגי הענף (ראה להלן). עוד נקבע בהסדר זה, שהיהלומן יקבל את האשראי במסגרת המכסות מבנק אחד או שניים לפי בחירתו. בספטמבר 1965 נכנס ההסדר לתוקפו, ובנק ישראל העביר לכל בנק רשימת מכסות האשראי, שנקבעו ליהלומנים הקשורים אליו בקבלת אשראי.

יתרות החובה מהאשראי, שניתן מקרן היצוא, פחתו בסוף שנת 1965 והגיעו ל-88 מליון ל"י, לעומת 113 מליון ל"י בסוף שנת 1964. סך כל האשראי לענף מכל המקורות ירד מ-208 מליון ל"י במארס 1965 ל-165 מליון ל"י בסוף השנה. צמצום זה בא מחמת הנהגת הגבלות האשראי וירידת המלאי של היהלומים המלוטשים עקב התאוששות שוקי היהלומים בעולם.

מכסות אשראי

המכסות האישיות לאשראי לעיבוד יהלומים חושבו על ידי אגף היהלומים על פי מפתח, שהתבסס על סוג היהלומים המעובדים ועל מחירם, תקופת העיבוד, התפוקה לעובד ומספר הפועלים. תקרת האשראי הכוללת לפי מכסות אלה, שנקבעה בהתאם למפתח, שהוצע לראשונה ביולי 1965, הגיעה ל-35 מליון ל"י; לאחר שתוקן המפתח בספטמבר 1965, הגיעה התקרה ל-48 מליון ל"י. התקרה הוגדלה בדרכים הבאות: נקבעה תקופת עיבוד ארוכה יותר מאשר בתחשיב הראשון; לאותם יצרנים שהם גם יצואנים נכללה בחישוב המכסה תקופת עיבוד נוספת של שבועיים. המכסות, שנקבעו על פי הנתונים שבידי האגף, שונו על פי דרישת היהלומן, אם המציא נתונים מעודכנים על מספר העובדים במפעלו ועל סוגי חומרי הגלם שהוא מעבד.

בבדיקה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה על חישובי המכסות המתוקנות ל-25 מבין כ-140 יהלומנים על סמך נתונים מעודכנים לסוף אוגוסט 1965, הועלו בשישה מקרים הפרשים בין המכסה, שהייתה צריכה להיקבע על פי המפתח, לבין המכסה, שנקבעה בפועל. ההפרשים, שמחוץ למקרה אחד הם לטובת היצרנים, היוו סטייה בשיעור של 10% עד 20% מהמכסה, שהייתה צריכה להיקבע להם, ונעו מ-30,000 ל"י עד 150,000 ל"י למפעל. הגורם העיקרי להיווצרות הסטיות הוא, שהנתונים בדבר מספר המועסקים בכל מפעל לא היו מדויקים ומעודכנים. המשרד הסביר, שבחישוב המכסות הוא הסתמך על נתונים מתוך דו"חות חודשיים על תעסוקה במלטשות, שלעתים מגיעים לאגף היהלומים באיחור, ולפיכך הסתמך בעת קביעת המכסה על דו"חות מתקופות קודמות, ובמקרים רבים על מצבת עובדים, כפי שנמסרו לו בהודעה בעל פה.

בעקבות הביקורת הודיעו בנק ישראל ואגף היהלומים, שייערכו בדיקות תקופתיות, ואמנם כתוצאה מבדיקה כזאת נקבעו מכסות חדשות, שהתבססו על נתונים חדשים של כוח אדם ועל השינויים במחירי היהלומים, והן נכנסו לתוקפן בהתחלת נובמבר 1966.

דו"חות הבנקים על מתן האשראי

עד מארס 1965 לא נדרשו הבנקים להמציא דו"חות על האשראי בלירות ישראליות, שהם נותנים למימון עסקאות יהלומים. בעקבות ההרחבה הגדולה בהיקף האשראי בסוף 1964 התחילו הבנקים על פי דרישת בנק ישראל לדווח לו החל במארס 1965 כל חודש על סכום האשראי, שניתן לכל יהלומן, ועל יעדיו. בנק ישראל העביר לבנקים הנוגעים בדבר ריכוז נתונים על היהלומנים הקשורים אליו בקבלת אשראי; בריכוז זה צוין סכום האשראי הכולל, שקיבל היהלומן משאר הבנקים. לאגף היהלומים העביר בנק ישראל דו"ח מרוכז על סך האשראי, שקיבל כל יהלומן מכל הבנקים. מטרת הדו"חות המרוכזים הייתה בעיקר לאפשר למפקח על היהלומים לקיים מעקב אחר סך האשראי, שקיבל כל יהלומן, בדרך של השוואת סך האשראי להיקף עסקאותיו ביבוא וביצוא של יהלומים, ולהודיע לכל בנק על האשראי, שקיבל יהלומן בבנקים אחרים. בנק ישראל העביר את הדו"חות האלה בפגיגור של כשלושה חודשים.

הדו"חות, שהגישו הבנקים על מתן אשראי עד לסוף 1965, היו מכמה בחינות לקויים בחסר. בפברואר 1966 דרש המפקח על הבנקים מהבנקים, שיכללו בדו"חות שלהם פרטים גם על ערך היהלומים, שכנגדם ניתן אשראי ליעדיו השונים. הוספת פרטים אלה נועדה לאפשר למחלקת הפיקוח על הבנקים לבדוק, אם הבנקים ממלאים אחר הוראותיה.

עד לגמר הביקורת לא בדק המפקח על הבנקים באורח שיטתי את דו"חות הבנקים. בבדיקת הדו"ח המרוכז מחודש נובמבר 1965, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, נמצאו שבעה מקרים, שניתן אשראי מעל המכסות שנקבעו בסכום כולל של כ-920,000 ל"י; הסטיות הגיעו ל-10% עד 35% מגובה המכסות. כן נמצאו שלושה מקרים, שניתן אשראי בסכום כולל של 4.48 מליון ל"י ליהלומנים, שלא היו להם רשיונות עיסוק, ולכן גם לא נקבעו להם מכסות.

המפקח על הבנקים הודיע למשרד מבקר המדינה, שבגלל המחסור בכוח אדם במחלקתו לא עלה בידו לבדוק את דו"חות הבנקים ולרכזם במועד. המפקח הוסיף, שדו"חות הבנקים ייבדקו על ידי מחלקתו; עם זאת אין הוא רואה בבדיקת דו"חות הבנקים תחליף לבדיקות, שעליו לבצע מדי פעם בפעם בבנקים, ולבדיקות של אגף היהלומים אצל היהלומנים. בכל המקרים, שהבנקים העניקו אשראי מקרן היצוא בניגוד להנחיות בנק ישראל, לא יכיר הבנק באותם סכומים עודפים כאשראי, שניתן מקרן היצוא, ולפיכך לא ייהנו הבנקים לגבי סכומים אלה מההקלות המקובלות בקרן זו. המחלקה גם תחקן את חישובי הנזילות של הבנקים בהתחשב בסכומי האשראי העודף שהם נתנו, ואם יתברר, שחרגו משיעורי הנזילות המותרים, יחויבו בקנסות.

לדעת הביקורת על בנק ישראל ועל אגף היהלומים להשתמש בדו"חות הבנקים לשם מעקב שוטף אחרי מתן האשראי תוך תיאום הבדיקות ביניהם, כדי שהפיקוח יהיה יעיל וימנע מתן אשראי בניגוד להנחיות בנק ישראל.

הפיקוח על פעולות המימון בבנקים

1. מאז הנהגת הסדר האשראי בפברואר 1963 ערכה מחלקת הפיקוח על הבנקים בדיקות בשני בנקים על מימון ענף יהלומים: אחת — בנובמבר 1963 ובשניה הוחל בראשית שנת 1966 והיא עוד לא נסתיימה. הבדיקות הקיפו רק חלק קטן מהמימון, שניתן על ידי בנקים ליהלומנים.

חוץ מבדיקות אלה בדקה המחלקה בסוף 1965 בשלושה בנקים את חשבונות האשראי, שקיבלו שני יהלומנים מבנקים אלה, כיוון שנתעורר חשד, שהלווים השתמשו בו למימון עסקאות אחרות מעסקאות יהלומים. בדיקה זו ובדיקה, שנערכה על ידי אגף היהלומים במפעלים של שני היהלומנים, העלו, ששווי מלאי היהלומים, שנמצא בידו המפעלים, נפל במידה ניכרת מסכום שווי היהלומים, שהיו משועבדים לבנקים ושנמסרו לידי הלווים כנגד שטרי הנאמנות, שמסרו המפעלים לבנקים להבטחת האשראי. לגבי מפעל אחד היה החסר במלאי, שהתייחס לאשראי באחד הבנקים, בסכום של מעל ל-1 מליון דולר, וננקטו צעדים מינהליים נגד הבנק והמפעל. במפעל שני היה החסר בסכום של כמה מאות אלפי דולרים, והעניין עדיין בביור.

הביקורת עמדה על כך, שמן הראוי לקיים בדיקות תקופתיות מקיפות בבנקים ובמידת הצורך במפעלים כדי להבטיח, שהאשראי המוזל ינוצל למטרה, שלה הוא נועד. המפקח על הבנקים הודיע בחודש אוקטובר 1966, שבתכנית מחלקתו לערוך בדיקות מסוג זה בכל הבנקים העוסקים במימון יהלומים.

2. הבנקים נהגו לממן עסקאות מכירת יהלומים מלוושים וגולמיים, שנעשו בין יהלומנים בארץ, כנגד התחייבויות קוני היהלומים. קונה היהלומים נתן למוכר כתב התחייבות לשלם לו במזומן את תמורת היהלומים תוך תקופה מסויימת; מוכר היהלומים היסב כתב התחייבות זה לבנק ותמורתו הוא קיבל אשראי. נהג מימון זה, שלא היה כרוך בהפקדת יהלומים ובקבלת חובת נאמנות לגביהם, השאיר לקונה את האפשרות לקבל על ידי הפקדתם אשראי נוסף על אותם יהלומים, שכנגדם מסר כתב התחייבות. האשראי לעסקאות מכירה אלה היה נכלל בדו"חות הבנקים בסעיף "התחייבויות קונים ובטחונות אחרים". יתרת האשראי בסעיף זה הגיעה בסוף מאי 1965 ל-12.7 מליון ל"י ובסוף נובמבר 1965 — ל-24.8 מליון ל"י.

רק ביוני 1965 הודיע המפקח על הבנקים לבנקים, כי אין הוא מכיר באשראי מסוג זה כאשראי, שעליו יחולו ההקלות הניתנות לבנקים במסגרת הסדרי האשראי בענף. מאחר שהבנקים כללו בדו"חות שלהם את האשראי, שניתן כנגד התחייבויות קונים, בסעיף אחד עם אשראי נגד בטחונות אחרים, אין אפשרות לדעת, אם הייתה השפעה להוראת המפקח על הבנקים, במיוחד בשים לב לעלייה באשראי בסעיף זה. בהתאם למתכונת, שלפיה היה על הבנקים החל מינואר 1966 להכין את הדו"חות שלהם, לא ניתן לכלול בו עוד את האשראי מהסוג הנדון, ובמידה שהבנק ימשיך לתת אותו, הוא לא יוכר על ידי המפקח לצורכי מתן ההקלות עליו.

עד גמר הביקורת לא ערך המפקח בדיקה כדי לקבוע, אם ובאיזו מידה ניתן אשראי מהסוג הזה, אחרי שהוא הורה להפסיקו.

אשראי במטבע חוץ

לפי הוראות הפיקוח על מטבע חוץ, שהוצאו בשנת 1963, רשאים בנקים, שקיבלו מן המפקח על היהלומים רשיון לעסוק בפעולות הקשורות ביבוא יהלומים ויצואם, להעניק אשראי במטבע חוץ ליהלומנים בשיעורים הנעים בין 70% ל-85% מערך היהלומים. האשראי ניתן לתקופה עד 105 יום לגבי יצוא יהלומים מלוושים, ולתקופות קצרות יותר ליעדי האשראי האחרים. מתן כל אשראי מותנה באישור בכתב מאת המפקח על היהלומים. על הבנקים להמציא דו"ח לאגף מטבע חוץ ולאגף היהלומים אחת לחודש על האשראי שניתן לסוגיו השונים. עד יוני 1966 היו הבנקים חייבים להודיע על כל מקרה, שיהלומן לא עמד בהתחייבותו לפרעון ההלוואה במטבע חוץ.

הפיקוח על החזרת האשראי

עד פברואר 1965 לא נקבע, אילו אמצעים יינקטו נגד היהלומנים והבנקים במקרים של פיגור בהחזרת אשראי. רק בפברואר 1965 הודיע אגף מטבע חוץ בחוזר לבנקים, שאם אשראי לא נפרע במועדו, על הבנק לקנות מבנק ישראל מטבע חוץ בשווי האשראי שלא נפרע. מטרת ההוראה הייתה להביא לרכישת מטבע חוץ מאמצעים גזילים של הבנקים ולייקר בזה את המימון ליהלומנים כדי להניעם לפרוע את התחייבויותיהם במועד. לאחר מכן באו אגף היהלומים ואגף מטבע חוץ לכלל מסקנה, שההסדר מהווה למעשה מכירה של מטבע חוץ לגופים ישראליים, שלא לשימוש מידי, וההוראה בוטלה.

בבדיקה מסורגת של דו"חות הבנקים משנת 1965, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, נמצאו מספר רב של מקרים, שהיהלומנים לא שילמו את חובותיהם במועד; הפיגורים בהחזרת ההלוואות הגיעו לכמה חודשים ובמקרים אחדים מעל לשישה חודשים. בינואר 1966 קבע המפקח על מטבע חוץ בחוזר לבנקים, שאם לא נפרע

אשראי במועדו, עליהם להפקיד בבנק ישראל את סכום הפיגור בלירות ישראליות בפקדון מיוחד. על פקדון זה לא ישלם בנק ישראל ריבית, והוא ישוחרר רק עם החזרת האשראי במטבע חוץ. בעקבות הסדר זה בוטלה ביוני 1966 ההוראה, שלפי חויבו הבנקים לדווח על הפיגורים בדו"חות החודשיים שלהם.

דו"חות הבנקים על מתן אשראי

בנקים אחדים לא כללו בדו"חות שלהם את כל הנתונים הנדרשים לפי הוראות הפיקוח על מטבע חוץ והנחוצים לשם פיקוח על מתן האשראי. מתכונת הדו"חות ושיטת הדיווח לא היו אחידים. אגף מטבע חוץ הודיע למשרד מבקר המדינה בחודש נובמבר 1966, כי הוא יתן בקרוב הוראות מתאימות.

הפיקוח על פעולות מימון בבנקים

הוראות הפיקוח על מטבע חוץ מקיפות מספר גדול של פעולות, והבנקים מבצעים את הפעולות האלה על פי רשיון כללי מאת המפקח על מטבע חוץ שבאוצר. המעקב על שמירת הוראות הפיקוח על מטבע חוץ על ידי הבנקים בכל השטחים — לרבות יהלומים — הוא בידי המחלקה לביקורת בנקים שבאגף הפיקוח הכללי של משרד האוצר. המחלקה פועלת בעניין זה על יסוד בדיקות מסורגות בבנקים, הנערכות במחזוריות מסוימת. מאז תחילת שנת 1963 נבדקו הפעולות, הקשורות במתן אשראי במטבע חוץ לענף היהלומים, בשלושה בנקים: התוצאות לגבי שני בנקים עדיין נמצאות בבירור בין אגף הפיקוח הכללי של האוצר לבין שני הבנקים; לגבי תוצאות הבדיקה בבנק שלישי, עדיין מתנהל בירור בין אגף הפיקוח הכללי לבין המפקח על מטבע חוץ.

*

בשנים האחרונות חל שיפור בהסדרי אשראי לענף היהלומים. כדי שהסדרים אלה ישיגו את מטרם, יש צורך, לדעת הביקורת, להגביר את הפיקוח על פעולות הגורמים השונים המטפלים בענף זה.

סיוע למפעל לייבוש ירקות

ב-1958 התחיל קיבוץ בנגב הצפוני יחד עם משקיעים זרים בהקמת מפעל לייבוש ירקות. למפעל הוענק מעמד של מפעל מאושר, והוא התחיל לייצר בסוף 1960. ההשקעה בפועל הגיעה ב-1965 לכ-2.9 מליון ל"י, מתוך זה הלוואות מתקציב הפיתוח בסכום כולל של כ-1.7 מליון ל"י. ב-1965 העסיק המפעל בממוצע 250 פועלים. תפוקתו הגיעה ל-1,600 טונות ירקות מיובשים, שיוצרו מ-14,000 טונות ירקות טריים. כמעט כל התפוקה נועדה ליצוא, והערך המוסף בו — לפי חישובי האוצר — מגיע ל-80%. התמורה בעד היצוא בשנים 1963 עד 1965 נעה בין \$600,000 לבין \$850,000 לשנה.

מאז הקמתו התלבט המפעל בקשיים מחמת הפסדים שהלכו וגדלו, וקימו אופשר רק על ידי תמיכה ממשלתית, שממדיה הלכו וגדלו אף הם. הבעיות העיקריות, שעמדו בפניו ושרובן לא נפתרו, היו: הגודל האופטימלי של המפעל; מציאת זני ירקות המתאימים לייבוש; אספקת ירקות רצופה במשך השנה — שחלק ניכר מהם באים מעודפים שכמויותיהם משתנות בכל שנה — כדי להבטיח תעסוקה רצופה; מחירי הירקות,

שעל המפעל לשלם לחקלאים; השגת ידע בסיסי וקשיים טכנולוגיים. העובדה, שכמעט כל תפוקת המפעל מיועדת ליצוא, אינה מאפשרת לו להעמיס חלק מהוצאות הייצור על השוק המקומי בדרך של הפרשיות במחירים.

בספטמבר ואוקטובר 1966 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהקמת המפעל ואת ההסדרים שנבקעו לשם תמיכה בו. הבדיקה נערכה בחטיבות התעשייה וסחר חוץ של משרד המסחר והתעשייה; ביחידת הממונה על הסובסידיות של משרד האוצר ובאגף החשב הכללי.

הרחבת המפעל

משרד המסחר והתעשייה סייע בהקמת המפעל, בלי שערך סקר על כדאיות הייבוש של ירקות, ובלי שעשה תחשיבים מפורטים בדבר סיכויי הרווחיות של המפעל.

לפי המלצת מומחה בין-לאומי בוצעה במפעל הרחבה ראשונה ב-1960, לפני שנסיימה הקמתו. לצורך הרחבה זו הוגדלה תכנית ההשקעה מ-720,000 ל"י ל-1.22 מליון ל"י. בסוף 1961 בקש המפעל אישור להרחבה נוספת וציין, שההרחבה הראשונה תעלה ב-725,000 ל"י על המתוכנן; ההשקעה הכוללת, לרבות שתי ההרחבות, נאמדה ב-2.45 מליון ל"י.

בחוות דעת כלכלית, שנתנה חטיבת התעשייה, הומלץ על הגדלת ההשקעה, אם כי צוין בה, שמחוסר ידע מתאים אין המשרד יכול לבדוק את דרישות המפעל; לפי תחזית החטיבה ירד מחיר הדולר המוסף עקב ההרחבה מ-3.95 ל"י ב-1961 ל-2.90 ל"י ב-1965.

המשרד המליץ בהתחלת 1962 בפני הבנק לפיתוח התעשייה על מתן הלוואות בשיעור של 70% מההשקעה לשם ההרחבה. בסקרים, שהוכנו על ידי כלכלני הבנק, תואר מצבו הכספי הקשה של המפעל. נאמר בהם, שיש רק סיכויים קלושים, שהתחזיות בדבר רווחיות המפעל יתאמתו, והובע ספק לגבי יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו.

בדו"ח של יועץ לעניינים תעשייתיים של משרד רואה חשבון, שנערך בנובמבר 1963 על פי הומנה של ועדה בין-משרדית (ראה להלן עמ' 316), נאמר, כי ההרחבה המוקדמת מדי של המפעל, שבאה עוד לפני שהוא נכנס לשנה אחת של תפעול רגיל, היא אחד מגורמי הפסדיו; כל עוד לא הספיקה התמורה ממכירת התוצרת לכסות את הוצאות הייצור הישירות, לא היה מקום להרחבה.

שאלת הגודל האופטימלי של המפעל טרם הוכרעה. ועדה בין-משרדית הצביעה במסקנות, שהוגשו לשרים הכלכליים ביולי 1966, גם על האפשרות להרחיב את כושר הייצור של המפעל עד 1969 ל-29,000 טונות ירק טרי (ראה להלן).

אספקת הירקות למפעל

מאז הקמתו נתקל המפעל בקשיים בהשגת אספקה רצופה של ירקות, שחלק מהם הוא השיג מעודפים וחלק על פי הומנה מראש של שטחי מורע ממשקים שונים.

באוגוסט 1962 מינה המנהל הכללי של משרד החקלאות ועדה, המורכבת מנציגים של משרד החקלאות, משרד המסחר והתעשייה, מועצת הירקות ומחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית, לשם מציאת פתרון לבעיית אספקת הירקות. נציגי משרד המסחר והתעשייה בוועדה תבעו להקציב למפעל שטחי קרקע ומים, כדי שהוא יוכל לגדל בעצמו

את הירקות הדרושים ועל ידי כך להגיע לייצור רווחי בדרך של זריעת זנים מיוחדים ושימוש במיכון. נציגי יתר הגופים התנגדו להצעה זו, שלדעתם הייתה עלולה לפגוע בפרנסת המתיישבים. הוועדה לא סיכמה את המלצותיה, אך דו"חות כלכליים על פעולות המפעל מצביעים על אי הסדירות בהספקה של הירקות כעל אחד הגורמים להפסדי המפעל. משרד המסחר והתעשייה הרגיש בפני משרד מבקר המדינה בדצמבר 1966, כי קביעת הסדר, המחייב את המועצה לייצור ולשיווק ירקות לספק את הירקות באורח סדיר, היא אחד התנאים לכך, שהמפעל יגיע לרווחיות.

מחקר זנים של ירקות לייבוש

בדו"חות השונים על המפעל צוין הצורך בעריכת מחקר זנים של ירקות כדי למצוא תחליפים לירקות, שייבושם גורם הפסדים; עוד נאמר בהם, שהמפעל עצמו אינו מסוגל לדאוג לעריכתם של המחקרים.

ביוני 1962 הציע יו"ר המכון הלאומי והאוניברסיטאי לחקלאות למנהלים הכלליים של משרד החקלאות ושל משרד המסחר והתעשייה, להקים ועדה יחד עם מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית, כדי לדון בעריכת מחקר תוך מימון משותף. הוועדה אמנם מונתה בדצמבר 1962 אך לא פעלה.

במארס 1964 מינו המנהלים הכלליים של משרד המסחר והתעשייה ומשרד החקלאות "ועדה לפיתוח תעשייה של ירקות מעובדים", ועליה הוטל לבדוק את אפשרויות ההרחבה של גידולי ירקות לתעשיית הייבוש וההקפאה ואת הדרכים להוזלת הגידול על ידי פיתוח זנים חדשים. בספטמבר 1964 המליצה הוועדה על עריכת נסיונות לאקלום זנים ונסיונות אגרוטכניים ועל התאמה של מיכון לגידול הירקות. עוד המליצה הוועדה להקים צוות חוקרים וועדה קבועה, שתנחה צוות זה. למסקנות הוועדה צורף לוח זמנים מפורט. ההמלצות לא הוצאו לפועל.

במשך שנת 1965/66 נערך על ידי שירות ההדרכה והמקצוע שבמשרד החקלאות מחקר לשם פיתוח ירקות וגידולם מזנים מיוחדים לתעשיית ההקפאה, השימור והייבוש. למחקר הוקצבו 30,000 ל"י, מזה 5,000 ל"י למחקר של ירקות מיובשים.

בפברואר 1966 מינו המנהלים הכלליים של משרד המסחר והתעשייה ומשרד החקלאות ועדה בין-משרדית חדשה לתכנון ענף הירקות לעיבוד תעשייתי; על הוועדה הוטלו תפקידים דומים לאלה של הוועדה משנת 1964. בהמלצת הוועדה מאוגוסט 1966 הוצע לערוך מחקר חמש שנתי בתחום ירקות לייבוש ומינוי ועדה מקצועית ומרכז, שידאגו לביצוע המחקר. עד דצמבר 1966 לא הובטחו התקציבים לביצוע ההמלצות.

יוצא, שעל אף חיוניותו של מחקר זנים, שבו תולים המומחים את סיכויי הצלחתה של תעשיית הייבוש, התקדם הביצוע למעשה במשך כ-5 שנים אך במעט מעבר לשלב של דיונים. מאחר שההשקעה הנדרשת למחקר הזנים עולה כנראה על אפשרויותיה של התעשייה — מחוץ למפעל יש עוד שני מפעלים העוסקים בייבוש ירקות בהיקף קטן בהרבה — היה מקום לכך, שהממשלה תיזום עריכת מחקר במועדו ותשתתף במימונו בדרך נאותה.

הכדאיות הכלכלית

מאז הקמת המפעל נבדקה לעתים תכופות כדאיותו הכלכלית ועובדו תחזיות לגבי המועד, שבו יגיע לרווחיות. הבדיקות נערכו על יסוד נתוני המפעל על ידי כלכלנים של משרדי

הממשלה, על ידי ועדות בין-משרדיות ועל ידי גורמי חוץ. התחזיות לא התאמתו במידה רבה.

לקראת הדיון על הלוואה מתקציב הפיתוח בשנת 1958/59 ציינה חטיבת התעשייה, כי יש סיכויים טובים, שהמפעל ייצא במחיר דולר שמתחת ל-2.65 ל"י. בדו"חות הכלכליים, שנערכו בשנים 1961—1962 נאמר, שהמפעל לא יכול אמנם לייצא במחיר של 3 ל"י לדולר ושיש צורך בתמיכה קטנה, אך ב-1965 יהיה המפעל רווחי ושוב לא יזדקק לתמיכה.

לאחר שהמפעל צבר בשנים 1961—1962 הפסדים ניכרים, מינה שר האוצר באוגוסט 1963 ועדה בין-משרדית בהשתתפות נציג של גורמים התיישבותיים, והטיל עליה לקבוע, מה הם הגורמים להפסדים ולהמליץ על הדרכים לתיקון המצב. הוועדה הומינה בדיון אצל יועץ לעניינים תעשייתיים של משרד רואה חשבון (ראה לעיל עמ' 314). בדו"ח על הבדיקה נאמר, שהגורם העיקרי להפסדים הוא העדר תמיכה עקיפה ביצוא מצד השוק המקומי. גורם נוסף הוא עצם היותו מפעל חדש בענף חדש ובאיזור פיתוח; בין שאר הגורמים נמנו ייצור בלתי יעיל, צוות ניהולי חסר נסיון, ניהול פיננסי ירוד, חוסר התאמה בצידוד, תחזוקה גרועה, וכן מחירי עמלה גבוהים מדי לסוכני מכירה בחוץ לארץ. לדעת מחבר הדו"ח, לא היה למפעל מראש כל סיכוי לכסות את הוצאותיו לפי השער הקיים. מחיר הדולר המוסף מגיע ל-5.60—5.90 ל"י ובתוספת סובסידיות עקיפות למגדלי הירקות — ל-6.60—6.95 ל"י. בדו"ח נכללו הצעות שונות להקטנת ההפסדים בעתיד ולכיסוי הפסדי העבר, שלפי הערכת היועץ הגיעו באוגוסט 1963 ל-2.5 מליון ל"י.

גורם מוסמך בהנהלת משרד המסחר והתעשייה הגיע על סמך הדו"ח למסקנה, שנוכח העובדה המכרעת, שגם במחירי הירקות הזולים אין המפעל מסוגל לייצא בלי הפסד, רצוי לסגרו ולהמשיך בנסיונות אגרוטכניים. הצעה זו לא התקבלה על דעת הוועדה הבין-משרדית. הוועדה לא סיכמה המלצות בכתב, אך המשיכה בדיון על הסיוע הכספי, שדרוש למפעל.

בפברואר 1964 מינה שר האוצר ועדה נוספת בהרכב דומה, שמתפקידה היה לבדוק את אפשרות צירופה של חברה ציבורית כבעלת מניות במפעל ולהמליץ על דרך הכיסוי של הפסדי העבר ועל חלוקתם בין הממשלה לבין גורמים התיישבותיים. גם ועדה זו לא הגישה המלצות בכתב.

ביוני 1964 הטיל שר האוצר על המנהל הכללי של משרדו לבחון את הבעיות המשקיות של המפעל. המפעל הגיש למנהל הכללי תכנית הבראה בצירוף חוות דעת של מומחה, שחברתו פעלה כיועצת לניהול והנדסת ייצור במפעל. בחוות הדעת נותחו ההפסדים בשנים 1961—1963: מן ההפסד בסך 3.37 מליון ל"י לסוף 1963 נוכחה הטבה שהייתה מגיעה למפעל, לו קיבל את תמורות היצוא לפי 4 ל"י לדולר; עוד נוכח מההפסד הוצאות המימון, שנבעו, לדעת המומחה, ממבנה הון לקוי.

בדרך זו התקבל הפסד בסך 1.75 מליון ל"י לסוף 1963; לסוף שנת 1964 נאמד ההפסד המצטבר ב-2 מליון ל"י. נערכה תחזית לשנת 1965 על יסוד שער של 4 ל"י לדולר, ולפיה היה המפעל צריך להגיע לרווח גולמי של 284,000 ל"י (בלי פחת וריבית).

במסקנותיו של המנהל הכללי של האוצר מאוגוסט 1964 נקבע בין השאר: אין בארץ יתרון יחסי בגידול ירקות לשם יצואם לאחר ייבוש; להקמת המפעל לא קדמה הכנה מחקרית וטכנית מספקת; המפעל רכש נסיון לגבי סוגי הירקות הזונים המתאימים

והונהגו שיטות עבודה שהגדילו את התפוקה ; פותחו שווקים וגרכשו מוניטין בגלל טיבו של המוצר. סגירת המפעל פירושה מחיקת הון ציבורי של כ-4—5 מליון ל"י וצורך לדאוג לתעסוקה ל-200—250 משפחות ולהכנסה לחקלאים ; בנסיבות אלה המליץ המנהל הכללי על המשך הפעלתו של המפעל. בהסקת מסקנה זו הסתמך המנהל הכללי על תחזיתו של המומחה בדבר כיסוי ההוצאות השוטפות של המפעל ב-1965 ועל תחזית יצוא של 1.5 מליון דולר באותה שנה, מנכ"ל האוצר המליץ על הדרך לכיסוי ההפסדים, שיצטברו עד סוף 1964, ועל העזרה, שתינתן למפעל בעתיד (ראה להלן).

לפי חוות דעת כלכלית, שהוכנה בדצמבר 1965 בחטיבת סחר חוץ של משרד המסחר והתעשייה, יגיע ההפסד המשוער ב-1965 (כולל פחת וריבית בסך 600,000 ל"י) ל-700,000 ל"י ; מחיר הדולר המוסף — לפי המחיר המזול של הירקות — יגיע ל-5.54 ל"י, המחיר הריאלי למשק, לרבות סובסידיה עקיפה למגדלים — ל-6.20 ל"י.

בתחילת 1966 החלה בעבודתה ועדה בין-משרדית, בראשותו של סגן המנהל הכללי של משרד החקלאות, שהוטל עליה לבחון את סיכויי הכלכליים של המפעל בשנים הבאות. ביולי 1966 היא הגישה לשר האוצר, שר המסחר והתעשייה ושר החקלאות את מסקנות הבדיקה, שהיא ערכה לגבי תכניות המפעל לארבע השנים הבאות : התפוקה תעלה מ-17,000 טונות ירק טרי ב-1966 ל-19,500 טונות ב-1969 (ואם יורחב המפעל — ל-29,000 טונות) ; ערך היצוא יעלה מ-1.06 מליון \$ עד 1.5 מליון \$ (ובמקרה של הרחבה עד 2.4 מליון \$). מחיר הדולר ברוטו, לרבות תמיכה בירקות, ירד מ-5.60 ל"י ב-1966 ל-4.50 ל"י ב-1969 (ול-4 ל"י לפי התכנית המורחבת). הנתונים הנ"ל מבוססים על מחירי התשומות של 1966, על שינוי הדרגתי של סל הירקות ועל השקעות נוספות בסך 1.1 מליון ל"י במשך 4 שנים (או 1.5 מליון ל"י במקרה של הרחבה).

התמיכה במפעל

המפעל קיבל תמיכה ישירה בדרך של תשלום מענקים, מתן ערבויות להתחייבויותיו לספקים ומחיקת חובות ותמיכה עקיפה בדרך של קביעת מחירי ירקות נמוכים מהמחיר המובטח לחקלאים ושל כיסוי ההפרש על ידי סובסידיה. להלן פירוט התמיכות, שניתנו החל משנת 1963/64 ושכוסו ברובן מן הסעיף התקציבי "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים" (בל"י) :

השנה	מענקים מפרט "הסכם הירקות"	מענקים מפרט "תמיכות עונתיות"	מחיקת חובות מפרטים תקציביים שונים	תמיכות עקיפות מפרט "הסכם הירקות"	תמיכות עקיפות מפרט "תמיכות עונתיות"	ס"ה
1963/64	564,000	325,000	—	1,000,000 ⁽¹⁾	—	1,889,000
1964/65	28,000	1,984,000	—	268,000	650,000	2,930,000
1965/66	—	1,630,000	680,000	629,000	460,000 ⁽¹⁾	3,399,000
1966/67 (עד סוף ספטמבר)	—	1,080,000	27,000	500,000	—	1,607,000
ס"ה	592,000	5,019,000	707,000 ⁽²⁾	2,397,000	1,110,000	9,825,000

(1) לפי אומדן.

(2) למפעל נמחקו חובות בסכום נוסף של 293,000 ל"י ; סכום זה עוד לא שולם לבנק.

מלבד הסכומים דלעיל קיבל המפעל, בדומה ליצואנים אחרים, הלוואות להון חוזר ומענקים במסגרת ההסדרים לעידוד היצוא.

התמיכות בשנים 1963 עד 1964

החל מ-1963 נתנה המועצה לשיווק ירקות לפי בקשת משרד האוצר ערבויות למגדלי הירקות עבור הירקות, שהמפעל הזמין אצלם; וכשזה לא פרע את חובותיו, פרעה אותם המועצה, והאוצר החזיר את הסכומים ששילמה. היקפם של התשלומים שנעשו על סמך הערבויות האלה בשנים 1963/64 ו-1964/65 הגיע ל-661,000 ל"י. נוסף על כך החזיר האוצר למועצה 330,000 ל"י בעד בצל, שהיא סיפקה ב-1964.

עוד קיבל המפעל מהמועצה לפי בקשת משרד האוצר מענקים בסך כולל של 500,000 ל"י ואף את הסכומים האלה החזיר לה משרד האוצר: 250,000 ל"י — אשראי לזמן קצר, שלא נפרע; 50,000 ל"י — כפיצוי על הפסדים, שנגרמו למפעל בגלל אי הספקת פלפל; 200,000 ל"י מענק, שהותנה במתן אופציה לממשלה או למועצה לקבל מניות במפעל, וניתן כנגד הפקדה של שטר עצמי ל-180 יום. הממשלה לא ניצלה את האופציה והמפעל לא פרע את השטר.

החל משנת 1964 שילם האוצר ישירות למפעל תשלומים שונים, שהגיעו עד דצמבר 1964 ל-1.05 מליון ל"י; סכומי התשלומים נקבעו מדי פעם בפעם לפי הצרכים השוטפים של המפעל.

כלל התמיכות הסתכם עד סוף 1964 ב-2,541,000 ל"י, מזה נזקפו לפרט "תמיכות עונתיות" 1,949,000 ל"י וסך 592,000 ל"י לפרט "הסכם הירקות".

לדעת הביקורת, הפרט "הסכם הירקות", שנועד להבטחת מחירי מינימום לירקות המשווקים בשוק המקומי, אינו המקור התקציבי הנאות לתשלומים אלה.

הסיוע הממשלתי בקשר לתכנית הבראה משנת 1964

באוגוסט 1964 הגיש כאמור המנהל הכללי של משרד האוצר לשר האוצר את מסקנותיו בדבר תכנית ההבראה למפעל. הוא המליץ על מחיקת הפסדים לסוף 1964, שעמדו להגיע לפי אומדן המפעל ל-3.85 מליון ל"י (המפעל הביא בחשבון, שהוא יקבל ב-1964 תמיכה של לירה לדולר יצוא). והרי ההמלצות העיקריות: בעלי המניות יוותרו על הון מניות בסך 650,000 ל"י; הגורמים ההתיישבותיים יוותרו על חובות בסך 850,000 ל"י; הממשלה תשלם לבנק לפיתוח התעשייה על חשבון חובות המפעל 1 מליון ל"י ותתן תמיכה ליצוא בסך 1.35 מליון ל"י לגבי התקופה פברואר 1962 עד סוף 1963; החל מ-1.1.1964 ישולם מענק של לירה לדולר יצוא. עוד הומלץ, שהחברה הציבורית תשותף במפעל בהשקעה של 1.5 מליון ל"י.

עד גמר הביקורת לא נמחק הון המניות בסך 650,000 ל"י. הגורמים ההתיישבותיים, שוויתרו על חובות בסך 850,000 ל"י, קיבלו בהקשר זה מהבנק לפיתוח התעשייה הלוואה בסך 250,000 ל"י ל-8 שנים. באפריל 1965 סוכם עם הבנק, שמחיקת מליון ל"י מהחוב תיעשה כך: יימחקו ריבית בסך 354,000 ל"י, הפרשי הצמדה בסך 496,000 ל"י והלוואה של 150,000 ל"י, שניתנה למפעל באוקטובר 1963.

בהתאם להמלצות הגיעה למפעל תמיכה על יצוא (1.35 מליון ל"י עד סוף 1963 ולירה לדולר מהתחלת 1964); לפי ההסדר צריך היה לנכות מסכום התמיכה את כל תשלומי הביניים, ששולמו מאז 1963 עד סוף 1964. לא נערכה התחשבות, ולפי חשבון שערך

משרד מבקר המדינה נשאלו בידי המפעל 588,000 ל"י מעל לגובה בהסדר. הפרש זה נובע מכך, שסך כל התשלומים ששולמו עד סוף 1964, הגיע ל-2,541,000 ל"י, ואילו בשל היצוא עד למועד זה היה המפעל זכאי לסכום של 1,953,000 ל"י בלבד (החישוב מבוסס על יצוא בפועל פו"ב, שהוא הבסיס המקובל לתשלום תמיכות).

סוכם, שהחברה הציבורית תקבל הלוואה על סך 1.5 מליון ל"י לזמן ארוך, מחציתה מן האוצר ומחציתה מחברת העובדים, כדי שתשקיע סכום זה במפעל. הממונה על התקציבים דרש בנובמבר 1964 מהחשב הכללי, שיתתם על הסכם הלוואה עם החברה בתנאי, שהסכם מקביל ייחתם עם חברת העובדים. החברה הציבורית תבעה, שבסכום ההלוואה תרכוש בה הממשלה מניות. כדי לא לעכב את התשלום למפעל הסכים החשב הכללי במאי 1965 לבצעו לחברת האם של החברה הציבורית, על מנת שזו תעבירו לחברה הציבורית לשם תשלום למפעל. החשב הכללי התנה את התשלום בכך שעד 31.3.1966 יוסכם על תנאי ההלוואה, ואם לאו — תחזיר חברת האם את הסכום בצירוף ריבית. עד לגמר הביקורת לא הוסדרו תנאי ההלוואה, והיא לא נפרעה. במשרד האוצר לא נמצאו מסמכים, שמהם ניתן ללמוד, אם החברה הציבורית קיבלה הלוואה של 750,000 ל"י מחברת העובדים ואם היא ביצעה את ההשקעה במפעל.

המענקים בשנים 1965 עד 1966

במשך שנת 1965 שילם האוצר למפעל תשלומים חודשיים של 90,000 ל"י על חשבון התמיכה ביצוא. לא נבדק, אם היצוא בפועל מצדיק תשלומים אלה ולמעשה הגיע היצוא פו"ב בשנה זו ל-846,000 \$ בלבד. גם מתוך הנחה, שהתמיכה שולמה על בסיס יצוא סי"פ, שעליו הצהיר המפעל, בלא שהצהרה זו נבדקה, עדיין עולה התשלום ב-100,000 ל"י על המגיע.

לקראת סוף השנה שילם האוצר שלוש מקדמות בסך כולל של 270,000 ל"י על חשבון התמיכה ב-1966, ועוד 100,000 ל"י כ"השתתפות במחקר ופיתוח זנים חדשים". סכומי המקדמות לא נוכו מן התשלומים ששולמו ב-1966; התמיכה במחקר לא הותנתה בהוכחה, שמחקר כזה נערך. משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1966, כי סך של 370,000 ל"י, המורכב מ-100,000 ל"י עודף תשלום בשנת 1965 ומ-270,000 ל"י המקדמות שלא נוכו, ייחשב כהלוואה בלתי מוצמדת וללא ריבית לתקופה של 10 שנים.

על פי החלטה, שהתקבלה בישיבה של שר האוצר ושר החקלאות, הוגדלה התמיכה החודשית החל מ-1966 ל-180,000 ל"י; באין פרוטוקול על ההחלטה לא הייתה בהירות לגבי פירושה: בעיקר לא היה ברור, אם התשלומים החודשיים מבוססים על תמיכה של 2 ל"י או של 2.20 ל"י לדולר יצוא.

הוועדה הבין-משרדית, שדנה במפעל באמצע 1966, החליטה, שהתמיכה היא 2.20 ל"י לדולר פו"ב. עד סוף ספטמבר שולמו על חשבון התמיכה 1,620,000 ל"י, והיצוא פו"ב בתקופה זו הסתכם ב-625,000 \$; על פי ההחלטה היה צריך לשלם עד מועד זה 1,375,000 ל"י בלבד.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1966, כי ייערך חישוב מדויק לגבי התמיכה לשנת 1966. הוא עיכב למפעל את ההקצבה לחודש דצמבר עד להתחשבות הסופית. הוועדה הבין-משרדית הודיעה למפעל ב-20.12.1966 על ההסדר הבא: התמיכה ביצוא תגיע ב-1967/68 ל-1.60 ל"י לדולר פו"ב, ב-1968/69 ל-1.40 ל"י וב-1969/70 ל-1.30 ל"י; על יצוא מעל ל-1.5 מליון דולר תינתן תמיכה של 0.85 ל"י בלבד.

ישולמו תשלומים חודשיים של 160,000 ל"י ואחת ל-3 חודשים תיערך התחשבות על סמך היצוא בפועל. למפעל הובטח גם להבא מחיר מוזל של הירקות והוכרה תביעתו בסך 280,000 ל"י לכיסוי הפסדים לשנת 1965; בהפסד נוסף זה הכיר האוצר, בלא שדרש מן המפעל להמציא מאזן מאושר על ידי רואה חשבון.

הטבות אחרות

המפעל זכה להלוואות להון חוזר ליצוא בסכום העולה על המקובל. בדרך כלל נקבעת מכסת ההלוואות על ידי חלוקת הערך המוסף במספר המחזוריים העסקיים של כל מפעל; את המכסה קובעים על יסוד אומדן היצוא, ואם היצוא בפועל קטן מזה, מקטינים את המכסה בשנה שלאחריה. בשנים 1963 עד 1965 נקבעו למפעל מכסות על פי אומדנים, וכפי שהתברר לאחר מכן, הם לא היו מבוססים; המכסה לשנת 1964 לא הוקטנה בהתאם ליצוא שבוצע בפועל. החל מ-1965 אמנם נוכו עודפי אשראי מהמכסות, אך כפיצוי ניתן למפעל אשראי מיוחד מקרן הון חוזר לתעשייה, המממנת בדרך כלל את ההון החוזר, הדרוש לייצור לשוק המקומי.

על פי בקשת שר האוצר הסכימה חברת "מקורות" למכור למפעל זכויות מים, המהוות השתתפות חד פעמית בהשקעות חברת "מקורות" במפעלי מים, לפי מחיר מוזל הנדרש מחקלאים. עבור זכויות מים ל-100,000 מ" ראשונים שילם המפעל ב-1960 12,500 ל"י במקום 42,000 ל"י, שהוא המחיר לתעשייה. בשנים האחרונות גדלה צריכת המים במפעל, ודבר זה היה כרוך בצורך לרכוש זכויות מים נוספות. משרד האוצר המליץ ב-1964 בפני "מקורות" למכור למפעל גם זכויות מים אלה במחיר לחקלאים, שלא השתנה מאז 1960. המשא ומתן בענין זה טרם הסתיים.

לפי בקשת האוצר, הסכים הבנק לפיתוח התעשייה לדחות מדי פעם בפעם את פרעון התשלומים על חשבון קרן ההלוואות, שהראשון מהם חל על המפעל עוד בנובמבר 1962; עד גמר הביקורת לא שילם המפעל שום תשלום על חשבון הקרן. המפעל לא פרע גם את הריבית, שהתחייב לשלמה מאפריל 1965 — לאחר שהריבית עד למועד זה נמחקה — ולפי בקשת משרד האוצר לא נקט הבנק צעדים משפטיים נגדו.

*

כדי לקיים את המפעל העניקה לו הממשלה סיוע בממדים רחבים: שולמו לו מענקים וניתנו לו תמיכות לשם הוזלת חומר הגלם, בסכום העולה פי שלושה על ההשקעה הכוללת. עוד קיבל המפעל הלוואות להון חוזר מקרנות משותפות לממשלה ולבנקים בשיעורים העולים על המקובל. עם זאת נהנה המפעל מההסדרים המקובלים לגבי ענפי יצוא אחרים.

כשיקול עיקרי לתמיכה בהיקף יוצא מהכלל במפעל זה צוינה השאיפה להבטיח עבודה לחלק ניכר מהאוכלוסייה בעיירת פיתוח, ואין להתעלם מהקשיים שבמשימה זו. עוד גורם, שהכביד על המפעל לעמוד ברשות עצמו, הוא, שכמעט כל תוצרתו מיועדת ליצוא. מצד אחר, במשך תקופה ארוכה למדי התבססו משרדי הממשלה על תחזיות אופטימיות, גם לאחר שתחזיות קודמות התבדו. לדעת הביקורת, יש צורך להגיע למסקנה מבוססת, עד איזה גבול מוצדק להמשיך בתמיכה, ואם המפעל יוכל בעזרתה לעמוד ברשות עצמו אחרי תקופה סבירה. ההחלטה על צמצום הדרגתי של התמיכה למפעל במשך השנים 1967 עד 1969, שעליה הודיעו לו בדצמבר 1966, מהווה מבחינה זאת צעד בכיוון הנכון.