

משרד המסחר והתעשייה

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות המשרד בניהול קרנות להון חוזר לתעשייה. ביחידה לסחר ממשלתי נבדק יבוא בשר קפוא ושיווקו. בתחום סחר חוץ נערכה ביקורת על מכירת חלקה של הממשלה בחברת "אלדא", חברה ישראלית לסחר חוץ בע"מ, ועל ניהול קרן הצמר ומוצרים סינטטיים.

הוחל בבדיקת הפעולות של היחידה לעידוד הסרט הישראלי. הבדיקה נמשכת.

הון חוזר לתעשייה

המחסור המתמיד בהון חוזר הניע עוד בראשית שנות ה-50 את משרד המסחר והתעשייה וגורמים אחרים במשק, במסגרת המאמצים לפיתוח התעשייה המקומית, להקים קרנות למתן הלוואות להון חוזר לייצור, המיועד ליצוא ולשוק המקומי כאחד.

למימון הייצור לשוק המקומי פעלו בשנים קודמות מספר רב של קרנות, כשמטרת כל קרן הייתה לעזור במימון ענף (לדוגמא קרן המוסכים) או סקטור בתעשייה (כגון קרן הקיבוצים, קופת הקואופרטיבים, הקרן הירושלמית). כיום פועלות בתחום זה שתי קרנות והן: קרן הון חוזר, המנוהלת על ידי משרד המסחר והתעשייה (קרן א'), וקרן הון חוזר, המנוהלת על ידי בנק ישראל (קרן ב'). מהכספים של קרן א' הוקמו בשנת 1964 שתי קרנות משניות: אחת באחריות התאחדות בעלי התעשייה, ואחת באחריות איגוד התעשייה הקיבוצית.

מטרת הקרנות הוגדרה במכתבו של המנהל הכללי של משרד המסחר והתעשייה מיום 3.8.1970 אל משרד מבקר המדינה כדלהלן: "הקלה על מפעלים מועדפים, במיוחד חדשים, בצרכי ההון החוזר שלהם — הן בנפח והן במחיר. קרן א' פועלת להעמדת הון חוזר לשוק המקומי לשתי קבוצות עיקריות של מפעלים: מפעלים באזורי פיתוח ומפעלים מייצאים; כן רשאית הקרן להעמיד הלוואות למפעלים אחרים בעלי עדיפות משקית מיוחדת. עקרונות פועלת קרן ב' לאותן המטרות ועל פי אותם כללים".

ההיקף הכספי של האישורים מקרן א', שניתנו ליום 30.9.1970, הסתכם ב-111.5 מליון ל"י וסכום ההלוואות, שניתנו לאותו יום, היה 99.8 מליון ל"י; ההיקף הכספי של האישורים מקרן ב' הסתכם לאותו יום ב-47.7 מליון ל"י, וסך ההלוואות — ב-40 מליון ל"י.

להלן פירוט האישורים וההלוואות לפי ענפי תעשייה.

אשראי לייצור לשוק המקומי (1) (באלפי ל"י)

הקרן המשותפת עם בנק ישראל (קרן ב')		הקרן המשותפת למשרד ולבנקים (2) (קרן א')		הענף
יתרת ההלוואות שניתנו	הסך שאושר	יתרת ההלוואות שניתנו	הסך שאושר	
12,406	12,695	24,123	26,045	מתכת
3,492	4,616	9,896	11,056	מזון
10,626	12,770	29,533	29,975	טקסטיל
113	138	1,498	1,755	עור
4,884	7,043	9,444	12,532	כימיה
600	600	1,412	1,603	גומי
2,478	2,711	4,502	4,816	פלסטיקה
510	725	1,069	1,297	זכוכית
30	50	500	630	קרמיקה
1,078	1,530	2,530	2,730	עץ
654	710	1,033	1,171	דפוס ונייר
1,158	2,039	1,113	3,125	חומרי בניין
1,989	2,116	9,071	10,338	שונות
—	—	4,101	4,417	בנק למלאכה
40,018	47,743	99,825	111,490	סה"כ

(1) הנתונים מתבססים על פרסומים של המחלקה למימון תעשיות.

(2) הקרן המשותפת למשרד ולבנקים כוללת את הקרנות המשניות של התאחדות בעלי התעשייה ושל איגוד התעשייה הקיבוצית.

בהודשים מארס-יולי 1970 ערך משרד מבקר המדינה במחלקה למימון תעשייתי שבמשרד המסחר והתעשייה ביקורת על ניהול שתי קרנות אלה. הנושא נדון גם עם המפקח על הבנקים בבנק ישראל.

קרן א'

קרן א' ממונת מפקדונות הממשלה בשיעור של 30%; מכספי הבנקים המסחריים, שבאמצעותם ניתנו ההלוואות, בשיעור של 30% ועוד 40% המשוחררים מחובת יחס הנזילות. ההלוואות ניתנות על אחריות הבנקים בריבית של 9% ("אשראי מכוון"), ואילו פקדון הממשלה נושא ריבית של 6%.

הנוהלים להגשת בקשות והטיפול בהן

1. לפי הנוהלים, שנקבעו על ידי משרד המסחר והתעשייה, על מפעל, המבקש לקבל אשראי במסגרת הקרן להון חוזר, להגיש באמצעות הבנק, שממנו מבקש המפעל לקבל

הלוואה, בקשה מנומקת. אליה יש לצרף: שני המאזנים האחרונים, לרבות חשבון רווח והפסד לאותן שנים, כשהם מאושרים על ידי רואה חשבון; מאזן בוחן לתקופה שבין המאזן האחרון לבין מועד הגשת הבקשה; תכנית ייצור לשנה השוטפת, תוך הפרדה בין ייצור לשוק המקומי לבין ייצור ליצוא ותכנית פיננסית.

הבקשות המתקבלות במשרד נבדקות על ידי עובדי החטיבות הענפיות המתאימות; לאחר הבדיקה מועברת הבקשה בהמלצת החטיבה אל המחלקה למימון תעשיות שבמשרד. כל בקשה מובאת להחלטה בפני הוועדה המשרדית להון חוזר המורכבת מנציגי המחלקה למימון תעשיות ומנציגי החטיבות הענפיות.

- בדיקת סדרי הגשת הבקשות העלתה, כי במרבית המקרים שנבדקו — כ-100 — לא הקפיד המשרד על כך, שהמפעל יגיש את הבקשה באמצעות הבנק, ושיצורפו לבקשה כל המסמכים, כמפורט לעיל. בחלק ניכר מתיקי המפעלים, שנבדקו על ידי הביקורת, לא נמצאו מאזנים מאושרים על ידי רואה חשבון ותוכניות פיננסיות; במרבית התיקים לא נמצאו מאזני בוחן. ותכניות ייצור. אמנם אפשר להבין את הוויתור על קבלת המסמכים ממפעלים קטנים, כי ניתן לעמוד על מצבם גם בלעדי המסמכים אך לגבי מפעלים יותר גדולים ויתור כזה משמעו שלילת כל אפשרות של חישוב צורכי המפעל בהון חוזר ושיעורי זכאותו בקבלת הלוואה מן הקרן.

- נמצא מקרה, שהמשרד אישר את ההלוואה והבנק סירב לתתה בהיעדר בטחונות מספיקים. המשרד הסכים לערוב להחזרת ההלוואה, כדי שהאישור שניתן על ידי המשרד, לא ייעשה פלסתר. לדעת הביקורת, לו הקפיד המשרד על קיום הנוהל לקבל את הבקשה באמצעות הבנק, לא היתה בקשה כזאת מגיעה לכלל דיון בפני הוועדה.

הזכאים לקבלת הלוואה

לראשונה הוצאו הנחיות על ידי המשרד בשנת 1965; הנחיות הושלמו בתחילת 1968, ולפיהן זכאים לקבל אשראי מקרנות הון חוזר:

(א) מפעלים באזורי פיתוח, שבהם לבעלי עדיפות גבוהה יינתן הון חוזר בשיעורים יותר גדולים. בקביעת הסכום יובא בחשבון ותק המפעל.

(ב) מפעלים, המייצאים חלק מתוצרתם לחו"ל, יהיו זכאים לעדיפות במימון ייצורם לשוק המקומי. שיעור היצוא מכלל הייצור יובא בחשבון בקביעת שיעור ההשתתפות מכספי הקרנות. בהנחיות נאמר, שלאחר רכישת נסיון מצד המשרד, הוא ישתדל לפרסם נתונים יותר מפורטים בדבר השפעת אחוז היצוא על גובה השתתפות במימון השוק המקומי מכספי הקרנות להון חוזר.

(ג) מפעלים המבצעים משימות בעלות עדיפות למשק, בהתאם למדיניות הממשלה, כגון מפעלים התורמים ממשית לשיפור המאזן המסחרי והמפעלים הזקוקים להלוואה לשם חיווק המבנה הפיננסי שלהם על ידי הטבת היחס בין ההון העצמי לבין ההתחייבויות לפי הלוואות.

באותן הנחיות נאמר עוד, שלא יינתן עידוד על ידי הקצבת כספים מקרנות ההון החוזר למפעלים:

המעניקים ללקוחותיהם המקומיים אשראי לתקופה ארוכה מוז, שנקבעה כרצויה וכמקובלת בענף, או שהענף מוכן להסתגל אליה; שבעליהם הוציאו מהם כספים על ידי הקטנת הלוואות בעלים, חלוקת קרנות או משיכת רווחים בלתי סבירה; שאינם מקיימים את ההתחייבויות, שקיבלו על עצמם, אם בעת קבלת הלוואה מתקציב פיתוח או בעת קבלת אישור ממרכז ההשקעות — התחייבויות המתייחסות, למשל, לסוגי המוצרים,

למחיר, לטיב, לאחוזי יצוא ומבנה הון; המגדילים את הרכוש הקבוע על חשבון הקטנת ההון החוזר של המפעל; המראים בריציפות הפסדי תפעול, שהם תוצאה מחוסר יעילות בייצור ובמינהל ואינם נובעים משיעורי ריבית גבוהים. הכוונה למפעלים, שהפסדיהם המצטברים במשך שנים גורמים מחסור בהון חוזר.

- ההנחיות האמורות — כפי שנראה מגיסוחן — הן כלליות ביותר, ומסתבר שניתן להחילן כמעט על כל המפעלים בארץ. נוסף על כך לא נקבעה בהנחיות דרך לחישוב גובה ההלוואה. הכלכלנים של החטיבות הענפיות, בבדקם את הבקשות, נוהגים לאמוד את גודל ההלוואה כדלהלן: למפעלים באזורי פיתוח א' בגובה של 50% מערך המלאי של מפעל, שנועד לשוק המקומי; למפעלים באזורי פיתוח ב', בגובה של 40% מערך המלאי לשוק המקומי; מפעל, המייצא לפחות 20% מתוצרתו, זכאי להלוואה בגובה של 60% מערך המלאי לשוק המקומי, מוכפל באחוז היצוא. (לדוגמא, מפעל, המייצא 40% מתוצרתו, זכאי להלוואה לגבי המלאי הנועד לשוק המקומי בשיעור של $60\% \times 40\%$, דהיינו 24%). אולם אין דרכי חישוב אלה מחייבות, ולמעשה חופשית הוועדה בהחלטותיה הן לגבי קביעת הזכאות והן בכל הנוגע לגובה הסכום ולאורך תקופת האשראי.

- בשנים האחרונות נערכו במשרד דיונים בנושא זה, והודגש הצורך להגיע לקריטריונים ראויים לשמם; אף הועלו מספר הצעות, אולם עד סוף שנת 1970 לא הוצאו הנחיות והוראות מפורטות ומחייבות בדבר מתן הלוואות מן הקרן, ולא נקבע דרך חישוב גובה ההלוואה ומועדי פרעונה.

- בפרוטוקולים על דיוני הוועדה אין הנמקות, כך שלא ניתן לוודא, מה היו שיקולי הוועדה בכל החלטה מהחלטותיה. לדעת הביקורת, בהיעדר קריטריונים ברורים וחד-משמעיים נודעת לרישום כזה חשיבות רבה כדי למנוע טענת הפלייה.

1. מצב הדברים שהיה קיים לא הנטיח טיפול אחיד, ותוצאה מכך נתקבלו החלטות שונות במקרים דומים. הביקורת המציאה למשרד מקרים מספר, שנדחו בקשותיהם של מפעלים שונים בנימוק, שאין הם נמצאים באזורי פיתוח ואינם מבצעים יצוא, לדוגמא:

(א) במכתבים ממועדים שונים — יולי 1967, ינואר 1969, יולי 1969 — אל שלושה מפעלים שנדחו בקשותיהם, צוין, שקרן הון חוזר לתעשייה מיועדת אך ורק למפעלים באזורי פיתוח או למפעלים המבצעים יצוא.

(ב) לעומתם אושרו הלוואות למפעלים אחרים מאותה קבוצה, לדוגמא:

(1) למפעל בצפון הארץ שאינו באזור פיתוח וגם אינו מבצע יצוא. למפעל זה ניתן מ-1964 ואילך הלוואות — בין בדרך של חידוש הלוואות קודמות ובין בדרך של מתן הלוואות נוספות; בסוף 1964 אושרה למפעל הלוואה בסך 150,000 ל"י, בתנאי שההון העצמי הנפרע יוגדל בסכום דומה; המפעל הגיש אישור מרשם החברות, שלפיו נרשמה בספרי הרשם החלטה מיוחדת בדבר הגדלת הון המניות בסך 150,000 ל"י, ועל פי אישור זה נתן המשרד אישור סופי לבנק לביצוע ההלוואה.

ב-1967, כשביקש המפעל לחדש את האשראי, נתברר, שהמפעל לא הגדיל את הון מניותיו הנפרע אלא רק את ההון הרשום, אף על פי כן אישר המשרד, לאחר שהמפעל פנה להנהלת המשרד, את חידוש ההלוואה בפעם זו, ובפעם נוספת בסוף שנת 1968.

(2) מפעל במרכז הארץ קיבל בסוף 1969 אישור על הלוואה בסך 150,000 ל"י; במקרה זה הסביר המשרד, כי ההלוואה ניתנה לחיזוק מבנהו הפיננסי של המפעל על ידי הגדלת הון המניות שלו. לדעת הביקורת, לא היה מקום לאישור ההלוואה, מאחר שהמפעל אינו

נמצא באיזור פיתוח ואינו מייצא; מאידך קיימים מפעלים רבים, שמבנם הפיננסי רעוע, ודבר זה לא היווה סיבה מספקת למתן הלוואות מהקרנות האמורות.

2. בהנחיות, שהושלמו בשנת 1968, צוין, שלא יינתן אשראי למפעלים המראים ברציפות הפסדים תפעוליים מחוסר יעילות. הביקורת הצביעה למשרד על מספר מקרים, שמהם ניתן ללמוד, שהמשרד לא היה עקבי בהפעלת ההנחייה.

לדוגמה: לגבי מפעל במרכז הארץ, שביקש בשנת 1969 הלוואה, ערכו כלכלני המשרד סקר, שבו נאמר: המפעל הפסיד ברציפות; ההפסדים עלו מ-370,000 ל"י בסוף 1967 ל-620,000 ל"י במאסר 1969; ההון העצמי הוא שלילי, דהיינו ההפסד עלה על השקעות הבעלים בסכום של 450,000 ל"י.

אמנם, הפדיון ב-1968/69 עלה ב-11%, אולם עלות המכר עלתה ב-11.3%, הוצאות הנהלה וכלליות עלו ב-16% והוצאות מכירה עלו ב-14%, דבר שהביא לעלייה בהפסד השנתי השוטף. בסיכום הסקר קבעו הכלכלנים, כי בנתונים שלפניהם אינה משתקפת כל הבראה במפעל.

על אף דו"ח שלילי זה אושרה למפעל במאי 1969 הלוואה בסך 200,000 ל"י, בערבות הממשלה, שווה בשווה עם גורם ציבורי.

המשרד הסביר, שההלוואה אושרה להבראת המפעל; במועד הביקורת היה המפעל בטיפולו של כונס נכסים.

להלן מספר מקרים, שאושרו למפעלים הלוואות שלא בהתאם לחישובים שלפיהם כלכלני המשרד, בדרך כלל, נהגו לאמוד את גודל ההלוואה (ראה לעיל).

(א) בסוף מאסר 1970 הסתכם האשראי להון חוזר שבידי מפעל אחד ב-540,000 ל"י מקרן א', 200,000 ל"י מקרן איגוד התעשייה הקיבוצית ו-640,000 ל"י מקרן ב', בסך הכל 1,380,000 ל"י.

על פי המאזן מ-31.12.1968, שהיה בידי המשרד במועד האמור, ייצא המפעל 60% ממחזורו. ערך המלאי לפי המאזן הסתכם ב-2.15 מליון ל"י, מזה נועד לשוק המקומי מלאי בהיקף כספי של 860,000 ל"י. היות והמפעל אינו נמצא באיזור פיתוח, וכאותו להלוואות בקרנות הון חוזר גובעת מהיותו מפעל מייצא. לפי הנוסחה המתאימה דלעיל זכאי היה המפעל לקבל 310,000 ל"י $= 860,000 \times 0.60 \times 0.60$. גם אם ינוכה מסכום ההלוואות שבידי סך של 300,000 ל"י, שניתן למפעל בחלקו בפברואר ובחלקו ביולי 1969 כדי לסייע לו להתגבר על קשיים כספיים, שנגרמו לו מחמת פגעי טבע, אפילו אז אין להסביר את גובה ההלוואות שניתנו למפעל.

(ב) מפעל בצפון הארץ נהנה מאז 1966 מהלוואה בסך 1 מליון ל"י מקרן הון חוזר לתעשייה. ההלוואה הנ"ל חודשה לאחרונה בספטמבר 1968 לארבע שנים, בתנאי שהיא תוחזר בתשלומים חדשיים של 20,000 ל"י, החל מנובמבר 1968.

בעת קבלת ההחלטה על חידוש ההלוואה ב-1968 היה בידי המשרד מאזן החברה ליום 31.12.1966, שלפיו מלאי המפעל הסתכם בכ-400 אלף ל"י. המפעל, הנמצא באיזור פיתוח א', זכאי היה להלוואה בסכום מירבי של 200 אלף ל"י בלבד, לפי החישוב: $400,000 \times 0.5 = 200,000$.

3. בהסכמים עם הבנקים נקבע, שכל הלוואה תסולק תוך 23 חודש מיום נתינתה. במקרים רבים אישר המשרד הלוואות לתקופות יותר ארוכות, לעתים עד שש שנים. הביקורת

הצביעה למשרד — לדוגמא — על מספר מקרים כדלהלן המראים, שמלכתחילה אושרו הלוואות לתקופה של שלוש וארבע שנים ובמקרה אחד אף ליותר משש שנים.

בסוף 1966 אושרה למפעל במרכז הארץ הלוואה בסך 125,000 ל"י לתקופה של ארבע שנים.

במאוס 1967 אושרה למפעל בצפון הארץ הלוואה בסך 200,000 ל"י לתקופה שלמעלה משש שנים.

במאוס 1968 אושרה למפעל במרכז הארץ הלוואה בסך 100,000 ל"י לתקופה של שלוש שנים (ראה גם חידוש ההלוואה ב-1968 לארבע שנים למפעל בצפון הארץ, שהוזכר לעיל). המשרד הסביר, כי הסעיף המגביל את אורך תקופת ההלוואה נכלל בהסכמים עם הבנקים בעת שחובת ההצמדה חלה על הלוואות ארוכות מועד.

עם ביטול חובת ההצמדה פנה המשרד בנובמבר 1970 אל החשב הכללי וביקש לבטל את ההגבלה שבהסכמים עם הבנקים.

לדעת הביקורת, נכון היה להנהיג הגבלה באורך תקופות האשראי כך שיהיו הולמות את אופיין של הלוואות ואת המטרה, שלשמה הן ניתנות, דהיינו לשמש הון חוזר, במיוחד כשחלות במשך הזמן התפתחויות במצבם הפיננסי של המפעלים.

ק רן ב'

קרן ב' מורכבת מכספי הבנקים, ב-70% מהם 40% המשוחררים מזילות, ומנכיון משנה בבנק ישראל ב-30%. ההלוואות, כגון אלו שמקורן א', ניתנות בריבית של 9%, ובעד נכיון המשנה שילמו הבנקים עד אפריל 1970 ריבית של 6%; מאז 3.5%.

הבקשות להלוואות מוגשות באמצעות הבנקים המסחריים ונדונות בוועדה, המורכבת מנציגים של בנק ישראל, של משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה. מקרן ב' ניתנות הלוואות גם למפעלים, שאינם ממלאים את תנאי הכשירות לקבלת הלוואה מקרן א'. עוד ניתנות ממנה לעתים הלוואות למפעלים, שקיבלו הלוואות גם מקרן א', ובהלוואות מקרן ב' רואים מעין השלמה להלוואות מקרן א', המוגבלות מבחינה תקציבית. בעת הדיון מקרן ב' לוקחת הוועדה בחשבון, אם המפעל הוא יצואן ואם הוא נמצא באיזור פיתוח, אך אינם קיימים קריטריונים מוגדרים לגבי הזכאות לקבלת הלוואה וקביעת סכומה.

אמנם, בעת ההחלטה על אישור הלוואה מאחת הקרנות מובאים בחשבון סכומי ההלוואות, שכבר אושרו מקרן א', אך לדעת הביקורת אין זה רצוי, ששתי הקרנות, הצריכות לשמש אותה מטרה ינוהלו בנפרד בשני מוסדות ממלכתיים כשהמחליטים בכל אחד ממוסדות אלה פועלים על פי שיקולים משלהם. מצב זה מביא בהכרח להחלטות על פי שיקולים שונים ולטיפול שונה בנסיבות דומות.

המצב אינו רצוי גם מבחינה מינהלית; הוא גורם תוספת עבודה על ידי הצורך בניהול תיקים נפרדים למקבלי הלוואות ועל ידי כפילות בפעולות רבות, במיוחד ניהול חשבונות, דיווח מצד הבנקים, איסוף נתונים, בדיקתם וביירוים ודיונים בוועדות.

קרנות במסגרות אחרות

1. באוגוסט 1964 הוקמה, בהסכמת שר המסחר והתעשייה, בשותפות עם התאחדות בעלי התעשייה, קרן בסך 10 מליון ל"י למתן הלוואה להון חוזר. הקרן ממומנת מכספי קרן

א'. ההיקף הכספי של האישורים להלוואות מן הקרן ליום 31.5.1970 הסתכם ב-10.6 מליון ל"י. במאי 1970 הוסכם בין התאחדות בעלי התעשייה לבין משרד המסחר והתעשייה ולבין בנק ישראל להגדיל את הקרן על ידי השתתפות הממשלה והבנקים בסכום נוסף של 3 מליון ל"י.

בהתאם להסכם, נמסרה האחריות לניהול הקרן בידי בעלי התעשייה. בהנהלת הקרן חברים נציגי ההתאחדות. נציגי הבנקים המסחריים המשתתפים בקרן ונציג משרד המסחר והתעשייה. לנציג המשרד בהנהלה אין זכות וטו על החלטות ההנהלה. בעת הקמת הקרן לא נקבעו עקרונות, שעל פיהם היא תפעל.

בינואר 1965 ביקש הממונה על המחלקה למימון תעשיות שבמשרד מהשר לקבוע עקרונות לפעולות הקרן, מאחר שהנהלת הקרן אינה מקיימת את דרישת המשרד, שההלוואות מן הקרן לא יישמשו להרחבת האשראי לצרכן. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו עקרונות לקרן.

2. בתחילת 1964 הוקמה קרן איגוד התעשייה הקיבוצית בסך של 3 מליון ל"י, שהיא חלק מן הקרן להון חוזר המנוהלת במשרד המסחר והתעשייה. בשנת 1965 הוגדלה הקרן לסך 5 מליון ל"י.

ההלוואות מן הקרן ניתנות בהמלצות האיגוד, למפעלי איגוד התעשייה הקיבוצית באמצעות הבנקים המסחריים, המשתתפים בקרן, בתנאים דומים להלוואות מקרן א' להון חוזר. מפקידה לפקידה מדוות האיגוד למשרד על ביצוע הלוואות מן הקרן וכן על סך כל האישורים ועל ההלוואות שניתנו על פיהם באמצעות הבנקים השונים.

3. - על ידי הקמתן של שתי הקרנות האמורות, שהיקפן כעת הוא כ-18 מליון ל"י, העביר משרד המסחר והתעשייה את סמכות ההחלטה בדבר הזכאות להלוואות מן הקרנות וקביעת סכומיהן לגופים, שאינם משתתפים במימון קרנות אלה. קיומן של שתי קרנות נוספות אלה אינו רצוי גם מבחינה מינהלית (ראה לעיל).

הסכמים עם הבנקים

בהסכמים, שחתם החשב הכללי עם הבנקים השונים, נקבעו התנאים למתן הלוואות ללווים וכן חובות הבנקים כלפי הממשלה; בין השאר נקבע:

הבנק ידווח בכל שבעה בחודש על ביצוע ההלוואות, על הגביות ועל היתרות. הממשלה רשאית בכל עת לשלוח לבנק הודעה, שבה היא דורשת מהבנק להחזיר לה את היתרה הבלתי מנוצלת של הפקדון. הבנק חייב להחזיר את היתרה האמורה תוך שבעה ימים מיום מסירת הדרישה. הממשלה יכולה בכל עת להפקיד מחדש בבנק, והבנק חייב לקבל מחדש כל סכום, שהוחזר לממשלה בתור יתרה בלתי מנוצלת. הסכום, שהופקד מחדש יהא חלק מהפקדון ויחולו עליו כל הוראות ההסכם.

אי הקפדה על משיכת פקדונות הממשלה מן הקרן מותירה בידי הבנקים כספי ציבור בריבית נמוכה (ראה דו"חות שנתיים 13, עמ' 32; ו-16, עמ' 54).

- בדיקת הדו"חות החודשיים של הבנקים בחשב הכללי העלתה, כי אין הקפדה על כך, שיוחזרו היתרות הבלתי מנוצלות לאוצר ואין גובים עליהן ריבית בשיעור קרוב לזה של הריבית המסחרית.

יבוא ממשלתי של בשר קפוא

משרד המסחר והתעשייה מבצע יבוא של כמה מצרכי מזון בסיסיים: פולי סויה, סוכר, בשר קפוא ואבקת חלב.

המשרד ריכוז בידיו את הסחר במצרכי מזון אלה, כשלענינו שתי מטרות עיקריות: (א) שמירה על יציבות מחירים של מצרכים חיוניים; (ב) החזקת מלאי למטרות כלכליות או בטחוניות והבטחת אספקה סדירה בשעת חירום.

עליית רמת החיים בארץ הביאה לגידול חלקם של החלבונים בסל המזון, בעיקר בדרך של צריכת הבשר לסוגיו. המכירות של הבשר הקפוא, הזול מן הבשר הטרי, גדלו מאז 1962/63 פי שלושה ויותר ועלו ב-1969/70 על 37,000 טון. כל הבשר הקפוא מיובא על ידי המשרד מחוץ לארץ.

להלן טבלה המראה את כמויות הבשר, שיובאו ושויקו מאז 1962/63 (באלפי טונות).

יבוא בפועל	מכירות	יתרה בסוף השנה	
12	11,7	2,8	1962/63
14,3	15,7	1,4	1963/64
21,9	19,6	3,7	1964/65
29,3	30,4	2,6	1965/66
33,9	28,4	8,1	1966/67
25,1	30,0	3,2	1967/68
40,8	36,7	7,3	1968/69
35,6	37,5	5,4	1969/70

בחודשים אפריל-נובמבר 1970 ערך משרד מבקר המדינה לסירווג ביקורת במשרד המסחר והתעשייה, ביחידה לסחר ממשלתי, על פעולות הכרוכות ביבוא בשר ושיווקו.

כמעט עד סוף 1970 יובא הבשר הקפוא מארצות דרום אמריקה: ארגנטינה, אורוגוואי וברזיל, שבהן היה עד אז מחיר הבשר הנמוך באופן יחסי, וכן מארצות מזרח אירופה.

בשנים 1968/69—1969/70 היה חלקה של דרום אמריקה ביבוא הבשר כ-85% מכלל היבוא. החל בסוף שנת 1970 הוחל בהתקשרויות ליבוא בשר גם מארצות אחרות.

הקניות באירופה מבוצעות על ידי התקשרות ישירה בין המשרד לבין ספק הבשר בארץ המוצא, ואילו את הבשר מדרום אמריקה נוהג המשרד לרכוש באמצעות חברות מסחריות. בעת הביקורת עמד המשרד בקשר עם שש חברות, שאתן ערך מומן לזמן הסכמים על אספקת הבשר. שיטה זו של רכישה באמצעות חברות מסחריות נבחרה גם נוכח הקשיים הכרוכים בשחיטה כשרה, באחסנה בארץ המוצא, בהטענה ובהובלה של הבשר.

כל אחת מחברות אלה נמצאה בקשר עם בית מטבחים אחד או כמה בתי מטבחים, המספקים את הבשר. המשרד לא היה מוכן להתקשר עם יבואן חדש, אלא אם זה האחרון הציע לספק בשר מבתי מטבחים, שלא היה אתם קשר באמצעות חברות אחרות, וזאת כדי למנוע, לפי דברי המשרד, תחרות בין החברות על הקשר עם אותם בתי מטבחים.

לדעת הביקורת, מן הראוי, שהמשרד ישקול מחדש אם יש לשמור על עקרון זה בכל הנסיבות.

בהסכמי האספקה עם החברות המסחריות נקבעים מחיר הבשר, הכמות, שעל החברה לספק, מועדי המשלוחים, טיב הבשר והפיצוי, שיהא על החברה לשלם, במידה שלא תמלא אחר התנאים. בעבר נהג המשרד לקבוע את המחיר על פי שיטת "קוסט פלוס", דהיינו המחיר, ששילמה החברה המסחרית לבית המטבחיים בדרום אמריקה, על פי החשבונות שהציגה החברה, בתוספת של סכום בעד הוצאות כשרות, הובלה, קירור והשגחה, מינהלה ורווח ליבוא.

החל ב־1968 קונה המשרד במחיר קבוע, שהוסכם עליו במשא ומתן נפרד על כל עסקה. כדי להעריך את סבירות המחירים, הנדרשים על ידי החברות המסחריות, אוסף המשרד מידע על מחירי הבשר בשוקי העולם, לרבות תשוק בדרום אמריקה, ולוקח בחשבון את ההפרש שבין מחיר של בשר כשר לבין מחיר של בשר שאינו כשר.

במחירי הבשר בדרום אמריקה, שנקבעו בהסכמים בשנת 1968—1969, היו תנודות, והם נעו מ־\$470 לטון עד ל־\$560 לטון. עם גבור הביקוש בשוק הבינלאומי לבשר הדרום אמריקני בסוף 1969 התחילו המחירים לעלות, ובהסכמים, שנערכו בשנת 1970, נקבעו מחירים עד \$700. בעקבות שינוי המחירים ונוכח הקושי בקבלת הכמויות הדרושות מדרום אמריקה, ערך המשרד בנובמבר 1970 הסכם על אספקת בשר מהרפובליקה של אירלנד במחיר של \$895 לטון; לדעת המשרד, בשר זה הוא בעל איכות יותר גבוהה.

בהתחשב בשיקולים כלכליים ובטחוניים קבעה הנהלת המשרד ב־1966, כי יש לקיים רמת מלאי, שתכסה צריכה רגילה של שלושה חדשים. באוגוסט 1969 נקבעה רמת מלאי של 12,000 טון, המהווים צריכה רגילה של כ־3½ חודשים.

הביקורת העלתה, שלפי התחזיות החודשיות, שנערכו במשרד בתקופה פברואר—1969 — אפריל 1970 — תחזיות, המבוססות על מועדי האספקה שבהסכמים, שהיו בתוקף במועד עריכת התחזית — חזה המשרד מלאי בהיקף ממוצע של כ־8,000 טון, דהיינו שני שלישים מזה שנקבע, אולם למעשה אף צפייה זו לא נתאמתה. המלאי בסוף פברואר 1969 היה כ־7,000 טון, ומאז ירד בהדרגה והגיע בסוף נובמבר 1969 ל־4,000 טון; לאחר שחזר ועלה ל־6,300 טון ירד באוקטובר 1970 ל־3,300 טון, שוב עלה בנובמבר וב־1.12.1970 עמד על 4,400 טון — צריכה רגילה של פחות מחודש וחצי.

המשרד הסביר, כי בשוקי הבשר בעולם חלו לאחרונה שינויים, שהביאו להגברת הביקוש ולהקטנת ההיצע; מאורעות בלתי צפויים, שהתרחשו בכמה מארצות היצוא השונות, במיוחד בדרום אמריקה, אף להם הייתה השלכת ישירה על אספקת בשר לישראל. המשרד ראה מתפקידו לספק בשר זול ככל שאפשר לאוכלוסייה, ומשום כך ניסה למצות את כל האפשרויות לקבלת בשר מדרום אמריקה, שהוא יותר זול. כשהפער בין מחירי הבשר ממקורות היבוא הצטמצם והמצב בבתי המטבחיים בדרום אמריקה התדרדר, לדברי המשרד, בצורה שסיכנה את האספקה, לא ראה המשרד כל מוצא אלא לרכוש בשר ממקורות חליפיים במחירים יותר יקרים, כמוזכר לעיל.

לדעת הביקורת, תפקידו של גורם ממשלתי, שהוטל עליו להבטיח אספקה סדירה של מצרך חיוני, הוא להזמין באורח שוטף, את הכמויות הדרושות, ורק בגבולות צרים יכול הוא לנסות להימנע מרכישות בעת תנודות מחירים כלפי מעלה. אמנם בדרך כלל, אין לדרוש ממנו כי יאמוד את התפתחות המחירים בעתיד, אולם במקרה הנוכחי קיבל המשרד עוד בראשית השנה תחזיות והערכות של נציגים מסחריים בדרום אמריקה, שעליהם יכול היה המשרד להסתמך בעת תכנון רכישותיו.

ביצוע ההסכמים

בהסכמים עם החברות המסחריות מפורטים כמויות הבשר שיסופקו ומועדי האספקה. על הספק לדווח בכל שבוע על קצב השחיטה. עוד כוללים ההסכמים את תיאור הבשר, את אחוזי העצמות והשומן המותרים, את פירוט תהליכי הבדיקה ואת שיעורי הפיצוי, שעל הספק לשלם, אם יעלה אחוז השומן על זה שנקבע.

על הספק להפקיד, לפי ההסכמים, ערנות בנקאית בשיעור של 5% משווי הקניה, שניתן להחלטה אם לא יבוצע תנאי מתנאי ההסכם; מלבד זאת נקבע בכל הסכם, שהמשרד רשאי לדרוש מהמוכר פיצוי בעד נזק הנגרם בשל אי ביצוע תנאי ההסכם.

בדיקה מסורגת של ההסכמים העלתה מקרים, שבהם האריך המשרד את המועדים, שנקבעו בהסכם, או שקיבל את המשלוחים באיחור, בלא שדרש פיצוי. בכמה מקרים לא סופקו הכמויות שהוזמנו, והמשרד לא נקט את הצעדים הדרושים, לדוגמא:

(א) ב-5.8.1969 נערך הסכם עם חברה אחת על אספקת 2,000 טון בשר מאורגוואי, במשלוחים של 400 טון לחודש, החל באוקטובר 1969. בפברואר 1970 הסכים המשרד לדחות את מועדי האספקה לחודשים מארס-יולי 1970. במאי 1970 שוב קבע המשרד מועדים אחרים — יולי-נובמבר. עד לסיום הביקורת לאסיפקה החברה אף משלוח אחד.

(ב) ב-31.12.1969 נערך הסכם עם חברה אחת על אספקה של 1,500 טון במשלוחים של 250 טון לחודש, החל מפברואר 1970. עד יולי אותה שנה סיפקה החברה כ-650 טון בלבד, ועד אוקטובר כ-450 טון נוספים. ב-1.1.1970 נערך הסכם אחר עם החברה על אספקה של 2,500 טון, במשלוחים של 300 טון, החל מפברואר 1970. עד אוקטובר 1970, מועד המשלוח האחרון, סיפקה החברה כ-1,000 טון בלבד.

(ג) בהסכם, שנערך ב-12.5.1969 עם חברה אחת, התחייבה החברה לספק 3,000 טון בשר, במשלוחים חודשיים של 300 טון בתקופה מאי 1969 — פברואר 1970. עד ספטמבר 1969 סיפקה החברה 575 טון במקום 1,500, כפי שנקבע בהסכם, ועד פברואר 1970 — 1,500 טון במקום 3,000. עד יוני סיפקה החברה 2724 טון ולא ביצעה את המשלוחים הנוספים, שחייבת הייתה לשלוח על פי ההסכם האמור.

במועד גמר הביקורת, באוקטובר 1970, היו היבואנים המייבאים בשר מדרום אמריקה חייבים על חשבון הסכמים משנת 1969/70 כ-9,500 טון, ואף על פי כן המשיך המשרד לקנות מיבואנים אלה בשנת 1970/71 כמויות נוספות ובמחירים יותר גבוהים.

בינואר 1971 דרש המשרד פיצויים מחברה אחת והפעיל את הערבות שהייתה בידיו בשל אי-ביצועם של שני הסכמי אספקה, אחד מאוגוסט 1969 ואחד מספטמבר 1970.

המשרד הסביר, כי הפיגורים באספקת הבשר גרמו אמנם להקטנת המלאי, אך האפשרויות שניתן היה לבחור ביניהן, היו מצומצמות, והוא עמד בפני הברירה:

(א) לחלוט את הערבויות הנבקאות (5% משווי הקניה בהתאם להסכמים), להינתק ממוכרים אלה ולעבור למקורות חלפיים יותר יקרים, או;

(ב) להקל על המוכרים, אם על ידי רכישה נוספת במחיר השוק להספקה, במקביל להסכם הקיים ואם על ידי השלמה עם דחיית משלוחים.

לדעת הביקורת, מן הראוי שמשרד ממשלתי יעמוד עקרונית על קיום תנאי החוזים, שעליהם חתם, ויממש את הזכויות הנובעות מחוזים אלה. אמנם יש מצבים שבהם יש סיבות נגד קיום הזכויות במלואן, בעיקר אם ביצוע החוזה נתקל בקשיים או מתעכב

מסיבה, שהיא מחוץ לשליטת הצד השני. אולם נוכח מצב המלאי הייתה נשקפת על ידי אי מילוי החוזים סכנה של הפרעות באספקה, והתעורר הצורך לפנות למקורות יקרים יותר. בנסיבות אלה מן הנכון היה לדרוש פיצויים לשם כיסוי ההפריש במחירים.

עוד בסוף 1967 דנה ועדה של פקידים בכירים במשרד על הסדרי הרכישה של בשר קפוא בחוץ לארץ ודרכי שיווקו בארץ. הוועדה המליצה, בין השאר, להנהיג ליברליזציה חלקית ביבוא הבשר בדרך של מסירת היבוא מאמריקה הדרומית בידיים פרטיות, ועל הסדרים שונים להבטחת קיום מלאי מספיק ולוויסות המחירים. המלצות הוועדה לא נתקבלו על ידי הנהלת המשרד. לדעת הבקורת, מן הראוי, שהמשרד יבחן מחדש לאור נסיבות השוק, שנשתנו בתקופה האחרונה, דרכים אחרות, העשויות להבטיח פיתוח מקורות אספקה ויתר שמירה על קיום החוזים. יש לחתור לכך, שלפני הממשלה יהיה מירב של אפשרויות, ללא פגיעה בעקרונות, שהממשלה קבעה לגבי יבוא בשר.

אחד התנאים בהסכם האספקה הוא, שאחוז השומן לא יעלה על 12%. בכל הסכם הנחתם עם הספקים נקובים שיעורי הפיצוי, שעל הספק לשלם, כל אימת שאחוז השומן במשלוח חורג מן האמור לעיל. את סכום הפיצוי יש לשלם בדולרים, ושיעוריו נעים מ-3 \$ עד 20 \$ לטון, בהתאם למידת החריגה.

(א) בדיקת חמישה מבין ההסכמים, שנחתמו ב-1969, העלתה, שבהסכם עם חברה אחת נקבעו שיעורי הפיצוי בסכומים, הנמוכים מאלו הנהוגים בהסכמים עם חברות אחרות, ב-0.5 \$ — 10 \$ לטון, בלא שנמצא הסבר לכך.

(ב) לפי תנאי ההסכם, על הספק, שהוטל עליו תשלום הפיצוי, לשלם את הסכום תוך 14 יום. המשרד לא הקפיד על העברת תביעותיו לספקים מיד לאחר עריכת הבדיקה וגילויי החריגות; לא בכל המקרים עמד המשרד על גביית הסכום במועד הנקוב בהסכם; לעתים הסתפק בגביית הפיצוי בלירות ישראליות ולא בדולרים, כפי שנקבע בהסכם.

להלן מספר דוגמאות.

(1) בסוף פברואר 1970 תבע המשרד מחברה אחת פיצויים בסך של 17,595 \$ בגין משלוחים, שהגיעו בדצמבר 1969 ובינואר 1970. הסכום שולם רק ב-6 באפריל בלירות ישראליות.

(2) באותו מועד תבע המשרד מחברה אחרת סך 2,600 \$ בגין בדיקות, שנעשו בדצמבר ובמועד יותר מוקדם. החברה שילמה את הפיצוי באפריל ובלירות ישראליות.

במארס 1970, עם גבור הביקוש לבשר מדרום אמריקה ועליית המחירים שם, החליט המשרד בעקבות לחץ הספקים שלא לדרוש פיצויים לתקופת נסיון עד סוף אוקטובר.

הפיקוח בחוץ לארץ

לפיקוח בחוץ לארץ על ביצוע תקין של כמה מפרטי ההסכמים משתמש המשרד בשירותי חברה להשגחה. במסגרת הסכם כללי עם החברה מוזמן המשרד את הפיקוח בנפרד לגבי כל הסכם אספקה, לפי מחיר קבוע לכל טון בשר. בהזמנה מפורטים התפקידים והאישורים, שעל חברת ההשגחה להמציא: תעודות משקל, שיכללו משקל רבעים נטו וברוטו, אישור שהבשר הועמס במצב קפוא, ללא סימני הפשרה, וכן ציון טמפרטורות הבשר בזמן אחסונו. לגבי כמה מבתי המטבחיים על החברה לבצע גם את ההשגחה על הטמפרטורה שבמכוניות הקירור במשך כל זמן העברת הבשר עד לאגירה.

בדיקת דו"חות החברה להשגחה, הנשלחים מחוץ-לארץ העלתה:

(א) בעת העמסה על כמה אניות בחודש מארס 1970 בדק נציג החברה את הבשר במפעל בלבד ולא בנמל ההטענה; משום כך בדו"חותיו לא באה לידי ביטוי העובדה, שעליה התריע הרופא הווטרינרי, שנשלח על ידי המשרד לאמריקה הדרומית, והיא שהמכונות עמדו יומיים בנמל ההטענה עד שפורק מהן כל מטען הבשר.

(ב) כדי שהפיקוח בחוץ לארץ יהיה בעל משמעות, יש לדווח בעוד מועד למשרד הראשי על כל ליקוי שמתגלה. לדיווח מהיר נודעת חשיבות, מאחר שעל המשרד להתחשב בממצאיו בעת תכנון האחסון והשיווק, עוד לפני שהגיעה האניה ארצה, שכן טיפול לא נאות בבשר בחוץ לארץ עלול לפגוע במצבו של הבשר, ביחוד בכומר השתמרותו. המשרד לא הקפיד בכל המקרים על כך, שהחברה להשגחה תשלח בעוד מועד את ממצאיה. בכמה מקרים נתקבלו דו"חות החברה, המצביעים על ליקויים רק לאחר שהגיע הבשר ארצה, או לאחר שחברת האניות דיווחה על הליקויים בבשר, שהועמס על האניה. הביקורת המליצה להגביר את הפיקוח על השירותים שהמשרד מקבל מהחברה.

המשרד הודיע בדצמבר 1970, שהוא פועל בכיוון זה.

הובלת הבשר

1. הבשר מובל ארצה באניות של חברה ימית ישראלית. לפי ההסכמים עם הספקים יש למשרד המסחר והתעשייה הזכות לבחור את נמל פריקת הבשר — חיפה או אשדוד. בהתחשב בעובדה שכ-63% מן הבשר נועדו לדרום הארץ ומרכזה, מן הראוי היה כי הבשר בחלקו הגדול יפורק בנמל אשדוד, אולם החברה להובלה ימית העדיפה לפרוק את אניותיה בחיפה, משום שלדעתה סדרי העבודה שם יותר יעילים והתפוקה יותר גבוהה. כפיצוי בעד הוצאות הובלה מיותרות שילמה החברה למשרד 2.5 ל"י לכל טון בשר, שהובל בדרך זו.

ועדה ציבורית בראשותו של השופט אולשן, שמונתה בינואר 1969 על ידי שר המסחר והתעשייה לבדוק את דרכי הפיקוח התברואי והווטרינרי על בשר קפוא המיובא על ידי משרד המסחר והתעשייה, המליצה בדו"ח שלה מיולי 1969, בין השאר, שיש לשפר את סדרי העבודה בנמל אשדוד, כדי שאפשר יהיה לפרוק ביעילות את הבשר.

מ-1.1.1971, עם גמר בנייתו של בית קירור חדיש באשדוד, נפרק כל הבשר בנמל זה; הבשר מוכנס לבית הקירור ומשם הוא מועבר לבתי הקירור ברחבי הארץ.

2. הובלת הבשר מן הנמל אל בתי הקירור נעשתה עד תחילת 1971 על ידי שבעה ארגוני הובלה, לפי תעריפים מוסכמים, שנקבעו לאחרונה ב-1.1.1968. ההובלה בוצעה במשאיות רגילות מכוסות בברזנטים, וזאת בניגוד לתקנה 72 א' לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות) (תיקון) תשכ"ח-1967, שפורסמה בקובץ התקנות 2131, מיום 9.11.1967, ושנכנסה לתוקף ב-12.1968. לפי תקנה זו, מותר להוביל בשר קפוא בכלי רכב מבודד בלבד*. המשרד הפעיל את התקנה רק לגבי הסיטונאים, שחויבו להוביל את הבשר, שהם קונים מהמשרד, במכונות מבודדות, אולם הוא עצמו תוסיף להוביל את הבשר מנמלי הפריקה אל בתי הקירור במשאיות פתוחות.

עוד במאי 1968 כתב מנהל השירות הארצי לפיקוח על מוצרים מן החי לווטרינרים המחוזיים, כי רבו המקרים, שדוגמאות, שהועברו למעבדה של המכון הווטרינרי, משקפות

* בעניין הובלת בשר טרי משיטה מקומית ראה הלן הפיקוח הווטרינרי ברשויות המקומיות, עמ' 807.

משלוחי בשר, שמצב השתמרותן ירוד ביותר; בדיקות חוזרות של משלוחים, שנעשו מיד עם הכנסתם לבתי הקירור ומספר שבועות לאחר מכן, מוכיחות ללא כל ספק, שבשר זה נובע מצורת הובלה רשלנית ובלתי מתאימה מהנמל לבית הקירור.

ועדת אולשן אף היא העירה בשעתה הערה ביקורתית על ההובלה במשאיות פתוחות ועל חוסר טפול מצד משרד המסחר והתעשייה.

את האיחור בהפעלת התקנה הסביר המשרד בכך, שבעת פרסומה לא היו מכוניות מבודדות בארץ ובתקופת המשא ומתן עם המובילים (ראה להלן) התברר, שהשרותים הווטרינריים לא יסתפקו במכוניות מבודדות, הואיל והם עומדים לשנות בעתיד את הצו ולהורות על השימוש במכוניות בעלות מתקני קירור; יש להתכונן איפוא למימוש הצו החדש, ובתקופת המעבר אין טעם לבצע הוראה העתידה להתבטל בקרוב.

לדעת הביקורת, אין בכך כדי להצדיק מצב, שבו, עד מועד סיום הביקורת, דהיינו למעלה משתיים וחצי שנים אחרי פרסום הצו האמור, עדיין מובל הבשר במשאיות פתוחות.

באוקטובר 1969 פנה המשרד אל שבעת ארגוני ההובלה, העוסקים בהובלת בשר מן האניות לבתי הקירור, וביקש אותם להודיע, אם יהיו מוכנים להוביל את הבשר בקירור ובאלו תנאים. לאחר משא ומתן חתם המשרד בדצמבר 1970 עם ארבעה מבין שבעת ארגוני ההובלה על הסכם, שלפיו הבשר הקפוא יובל על ידי הארגונים הנ"ל — החל מינואר 1971 — בכלי רכב מקוריים באופן בלעדי במשך ארבע השנים עד דצמבר 1974.

בהסכם נקבעו הכמויות השבועיות, החודשיות השנתיות, שיובלו באמצעות הארגונים, תנאי ההובלה והקירור, מחירי ההובלה לאזורי הארץ השונים בששת החודשים הראשונים להפעלת ההסכם, והפיצויים, שיהא על המובילים לשלם על איחור בהפעלת ההסדר.

בתום ששת החודשים ממועד התחלת ההובלות ייערך דיון חד פעמי בין הצדדים לקביעת מחירי ההובלה. המשרד התחייב להעמיד לרשות המובילים הלוואה לא צמודה למשך ארבע השנים בגובה של מחצית ההשקעה לכל יחידת קירור, בתנאים המקובלים לגבי הלוואות הניתנות על ידי הבנק לפיתוח התעשייה.

המשרד לא בירר, לפני עריכת ההסכם, אם ניתן לעניין גורמים אחרים ולהשיג על ידי יצירת תחרות תנאים יותר נוחים להובלת בשר.

המשרד הסביר, שהעדיף שלא להציע הובלה לגופים אחרים, שכן לא ראה דופי בשירותי החברות, שעמן עבד עד אז. עוד הסביר המשרד, כי המשך שיטת הבלעדיות בהובלת הבשר אפשר ארגון יעיל של ההובלה והשגת מחירי הובלה זולים וסבירים. גם אם נימוקי המשרד בדבר המשך ההתקשרות בשלב זה עם אותם גורמים כבעבר מתקבלים על הדעת, הרי לקראת העתיד על המשרד לחתור לכך שיהיה פחות תלוי באותם ארגונים שעמם בלבד הוא קשור עתה ושהיו בידי אלטרנטיבות מציאותיות, שיאפשרו לו ניהול משא ומתן, כמקובל בין צרכן לבין ספק.

אחסון הבשר

1. הבשר הקפוא מאוחסן בכמה בתי קירור ברחבי הארץ. החוזים, שהמשרד חותם עם בעלי בתי הקירור, הם אחידים, ותוקפם לשנה אחת, פרט לשני בתי קירור, שהחוזים עם בעליהם הם לשנתיים.

שכירת נפח האחסון נעשית על פי תחזית של יבוא בשר ושל המלאי לתקופות הזמן השונות. הוצאה בשנת 1969 על שכירת בתי קירור הסתכמה בכ-1.5 מליון ל"י.

קיימות שתי שיטות לאחסון הבשר בבתי קירור: השיטה הרגילה ושיטת הכלובים. בשיטת האחסון הרגילה מונחים רבעי הבשר, (דהיינו גושים, שגודלם כרבע מגוף הבהמה השחווטה) כשהם נערמים זה על זה, ובעת הוצאת הבשר מבית הקירור יש להעמיס כל רבע בודד על המלגו; לעומת זאת, בשיטת האחסון בכלובים מכונסים הרבעים לתוך כלובי מתכת גדולים, המושמים זה על גבי זה ולשם הוצאת הבשר מוצא הכלוב כולו. חסרונה של שיטה זו הוא בכך, שניתן לאחסן לפיה כמות קטנה מזו המאוחסנת באותו נפח לפי שיטת האחסון הרגילה.

ועדת אולשן העירה במסקנותיה, ש"כל מאמץ כדאי בעניין הרחבת שיטת הכלובים, כדי שתחול על כל בתי הקירור בארץ", שכן שיטה זו עדיפה על שיטת הערמות, מבחינת תנאי הגיהות. המשרד הודיע, שהוא פועל כדי להנהיג באופן הדרגתי אחסון בשיטה של כלובים בכל בתי הקירור, שאתם הוא מתקשר.

2. עם בית קירור, המופעל לפי שיטת הכלובים, ערך המשרד באוגוסט 1967 הסכם, שלפיו ישלם המשרד לבית הקירור 62,062 ל"י לחודש תמורת אחסון למעשה של 3,850 טון בשר, דהיינו 16,12 ל"י לטון בשר לחודש. מנסיון אחסנה קודם, לפי הסכם מאוגוסט 1966, ידע המשרד, שבית הקירור אינו מסוגל לקלוט יותר מאשר כ-3,500 טון, ובמשך כל תקופת ההתקשרות אחסן המשרד בבית הקירור כמויות, שלא עלו על 3,500 טון.

באוגוסט 1968 חידש המשרד את ההסכם וכלל בו סעיף, המחייב את בעלי בתי הקירור לפצות את המשרד בסך של 16.12 ל"י לכל טון, במידה שיתברר שבית הקירור אינו מסוגל לקלוט 3,850 טון.

בסוף 1968 הובאו לבית הקירור משלוחים יותר גדולים, אך לא הייתה אפשרות לקלוט בו יותר מ-3,500 טון. הבעלים טענו, שהדבר גובע מתקלה שקרתה וביקשו לערוך בדיקה נוספת. גם אחרי המקרה הזה לא ניסה המשרד לעמוד כיאות על כושר הקיבול של בית הקירור. המשרד דרש מבעלי בית הקירור פיצוי בסך 50,000 ל"י בעד ההפרש של כ-350 טון שלא ניתן להחסנה. בעלי בית הקירור סירבו לשלם את הסכום בטענה, שהמשרד לא בדק את כושר הקיבול. בסופו של דבר התפשרו הצדדים על סכום של כ-5,500 ל"י, וההסכם חודש לתקופה נוספת על בסיס של פשרה.

לדעת הביקורת, כל עוד לא נעשתה הבדיקה של כושר קיבול מציאותי בתנאי אחסון אלה, לא היה מקום לקבוע את המחיר הכולל של האחסון, המבוסס על נפח של 3,850 טון.

3. דמי השכירות בשיעור קבוע לטון נקבעו על פי משא ומתן עם בעלי בתי הקירור. לשיטה זו הייתה הצדקה בשנים קודמות, כשכל הנפח המתאים לקירור עמוק בבתי הקירור בארץ נשכר על ידי המשרד; כיום כשלפי הנתונים שבידי המשרד מצוי עודף של נפח קירור וניתן לעניין גורמים שונים בהקמת בתי קירור, מן הצורך היה, לדעת הביקורת, לחתור לקראת השגת תנאי שכירות נוחים וגמישים ביותר, תוך ניצול מעמד של המשרד כצרכן גדול של נפח קירור, והאפשרויות של ויסות השימוש בנפח הקירור לאחסון תוצרת חקלאית עונתית.

מכירת חלקה של הממשלה בחברת אלדא

יסוד החברה

אלדא, חברה ישראלית לסחר חוץ בע"מ, גוסדה בשנת 1963, בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, כחברה משותפת לחברת הגג למפעלי יצוא בע"מ, שכל מניותיה בידי הממשלה, ולמספר גורמים עסקיים — ציבוריים ופרטיים (ראה דו"ח שנתי 15 עמ' 317).

בהחלטת ועדת השרים נקבע בין מטרותיה העיקריות של חברת אלדא לפקח על שלוש חברות יצוא, שהממשלה, באמצעות חברת הגג, החזיקה בהן מניות באותה עת יחד עם מספר גורמים עסקיים. על פי ההחלטה רכשה אלדא את מניותיהן של החברות; הבעלות עליהן וניהולן הועברו אליה ב-1.4.1964, ושווין של שלוש החברות נקבע לפי מאזניהן המאושרים ל-31.3.1964, כדלהלן:

ההפסדים של שלוש החברות האמורות הסתכמו ב-8 מליון ל"י; הון המניות הנפרע והתשלומים על חשבון מניות ולכיסוי הפסדים הסתכמו ב-4.2 מליון ל"י. שלוש החברות הועברו איפוא לחברת אלדא במצב של הון עצמי שלילי בסך 3.8 מליון ל"י. חברת אלדא שילמה בעד ההשקעות של בעלי המניות מחיר סמלי של לירה אחת.

השקעות הממשלה בחברת אלדא

הונה הנפרע של אלדא ליום 31.12.1969 הסתכם ב-4 מליון ל"י. מלבד זה השקיעו בשנים 1963 ו-1964, בעלי המניות, בחברת אלדא, סך 3.35 מליון ל"י, שנרשם במאזנה כהלוואות ארוכות מועד; ביום 31.12.1969 התחלקו הון המניות וההלוואות בין בעלי המניות, כמפורט להלן (בל"י וב%).

התחלקות הון המניות	התחלקות ההלוואות	
399,995	10.0	2,000,000
1,822,225	45.6	750,000
1,200,000	30.0	450,000
177,780	4.4	150,000
400,000	10.0	
4,000,000	100.0	3,350,000
		ס"ה

בשנת 1967 סוכם עקרונית בין החשב הכללי לבין מועצת המנהלים של אלדא, כי הלוואות מדינת ישראל יומרו במניות. בשל חילוקי דעות בין הצדדים בדבר זכויות המניות לא בוצעה ההמרה.

בשנים 1963 ו-1966 השקיעה הממשלה גם באחת מחברות הבת של אלדא סכומים בסך כולל של 1,218,000 ל"י. תמורת השקעה זו קיבלה הממשלה אגרת חוב צמותה, שאינה נושאת ריבית.

בשנת 1962 נתנה חברת הגג לחברת בת אחרת של אלדא הלוואה בסך 100,000 ל"י, בתנאי שהיא תיהפך למענק לאחר שש שנים, במידה שלא יהיו רווחים לחברה.

ההשקעות של הממשלה ושל חברת הגג בחברת אלדא, יחד עם הסכומים, שהושקעו בשלוש חברות היצוא (כ-0.5 מליון ל"י), הסתכמו ב-6.8 מליון ל"י.

נוסף על אלה ערבה הממשלה לחברת אלדא על הלוואותיה בארץ ובחוץ לארץ. סכום הערבות היה 0.6 מליון לירות שטרלינג ב-1963 ו-3 מליון לירות שטרלינג בשנת 1969. במחצית השנייה של שנת 1968 פנתה חברת כור בבקשה לרכוש את השליטה באלדא. נוכח פנייה זו נדון הנושא על ידי שר האוצר ושר המסחר והתעשייה, וסוכם, שלוועדת השרים לענייני כלכלה תובא הצעה למכור את מניות הממשלה במכרז. בחדשים ספטמבר-נובמבר 1970 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד המסחר והתעשייה וברשות החברות הממשלתיות על הפעולות של המשרד ושל הרשות הכרוכות במכירה של חברת אלדא.

מכירת החברה

(1) בנובמבר 1968 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על מכירת חלקה של הממשלה בחברת אלדא. בהחלטה נאמר, שחברות ממשלתיות בעלות מניות באלדא, המעוניינות למכור את מניותיהן, יהיו רשאיות להצטרף למכרז. הוועדה החליטה להסמיך את רשות החברות הממשלתיות לפרסם מכרז על מכירת המניות.

(2) בעקבות ההחלטה האמורה מינה מנהל רשות החברות הממשלתיות ביום 30.12.1968 ועדה להערכת השווי הכולל של הנכסים — ההתחייבויות וזכויות הבעלות בחברת אלדא ובנותיה — על מרכיביהם, כגון: רכוש קבוע, רכוש שוטף, מוניטין, קשרים, ידע ונסיון מצטבר וכל רכוש אחר או התחייבויות אחרות. חברי הוועדה היו רואה החשבון של החברה ושני חברים נוספים.

הוועדה פתחה בדיוניה בינואר 1969. הדו"ח שלה הוגש ב-1.7.1969, מאחר שרק באמצע יוני 1969 הומצאו לוועדה דו"חות כספיים ארעיים של חברת אלדא לשנת 1968. הוועדה התבססה על נתונים שבדו"חות, תוך התאמות, שנעשו לאור בירורים עם מנהלי החברה.

בהערכת שווי החברה בחרה הוועדה בשיטה המבוססת על הערכת השווי הריאלי של הנכסים, בניכוי ההתחייבויות, ובצירוף גורם המוניטין.

הוועדה העריכה את שווי הנכסים כמפורט להלן (במליוני ל"י).

	נכסים	48.5
	התחייבויות, למעט התחייבויות לבעלים	44.6
3.9	ערך נכסי נקי	
	תיקונים, שבוצעו על ידי הוועדה:	
	הערכה מחודשת של שווי הרכוש הקבוע	1.0
	מוניטין (1)	1.0
2.5	שווי ההפסד לצורכי מס	0.5
(0.2)	התחייבויות נוספות לגבי עובדים	
6.2	סה"כ	

(1) המוניטין מורכב מחסכון בהוצאות של הקמת רשת הסניפים (16 במספר), חסכון בהוצאות הקשורות בהקמת מנגנון מרכזי ושווי הנסיון וקשרי המסחר שהצטברו. אחד מחברי הוועדה העריך את שווי המוניטין ב-2.5 מליון ל"י בהנמקה, שההפרש נובע מהערכה של קשרים, שנרכשו עם ממשלות ושלטונות בארצות מעבר לים ועם לקוחות אחרים, ושההוצאות הקשורות בהקמת סניפים עולות על הסכום, שהוערך על ידי שאר חברי הוועדה.

(3) ביולי 1969 מינה שר האוצר ועדת מכרז בת ארבעה חברים — שניים ממשרד האוצר, אחד ממשרד המסחר והתעשייה ואחד ממשרד המשפטים. בעלי המניות הנוספים — צים ועוד חברה אחת — הסכימו להציע את מניותיהן למכירה יחד עם הממשלה.

ועדת המכרז החליטה לערוך את המכרז בשני שלבים: בשלב א' — תפורסם הודעה בעתונות, שבה יבקשו בעלי המניות של אלדא הצעות לרכישת מניותיהם וזכויותיהם בבעלות החברה; המעוניינים להשתתף במכרז ולקבל את נוסחו יפנו אל ועדת המכרז, שתקבע מי מהם יתבקש להגיש הצעה. בשלב ב' יישלח נוסח המכרז לאלה מבין החברות, שתאשר השתתפותן, ויידונו ההצעות. פרסום המכרז בשני שלבים מטרתו למנוע אפשרות, שגורמים מתחרים או אלה שלדעת הוועדה אין להם סיכוי שהצעותיהם יתקבלו, יקבלו פרטים על עסקי החברה.

המודעה התפרסמה באוגוסט 1969, ונענו לה שש חברות; לחמש מהן אישרה ועדת המכרז השתתפות בשלב ב'. מחברה אחת דרשה הוועדה נתונים נוספים, כדי להחליט אם לאפשר לה לגשת למכרז, אך הנתונים לא נתקבלו.

לחמש החברות, שאושרה השתתפותן, נשלח נוסח המכרז ומאזן מאושר של החברות הקשורות באלדא ליום 31.12.1968; המכרז כלל פרטים על החברה, הון המניות, הלוואות הבעלים ודרישות בעלי המניות מקוני החברה. בין תנאי המכירה, כפי שפורטו במכרז, היו: (א) התשלום ייעשה במוזמן; (ב) סגירת סניפים תוך שלוש שנים מתאריך ההסכם מותרת בהסכמת הממשלה בלבד; (ג) הקונה ישחרר את הממשלה מערבותה. כמועד להגשת ההצעות נקבעו חודשיים מתאריך פרסום המכרז.

(4) למכרז נענו שתי חברות: האחת חברת כור, שהציעה מחיר של 3.2 מליון ל"י, כפוף למספר תנאים והנחות, שלא תאמו את כל תנאי המכרז, בין השאר אחריות של המוכרים לנכונות הערכים שבמאזן; והאחרת חברה מסחרית שהודיעה, כי נוכח קוצר הזמן, שעמד לרשותה, והעובדה, שלא קיבלה עוד את כל החומר המבוקש מאלדא, אין באפשרותה להגיש הצעה. החברה הודיעה, כי אם יוחלט על הארכת המועד, תמשיך לטפל בנושא.

ועדת המכרז, בישיבתה מ-16.11.1969, קבעה, כי המחיר, שהוצע על ידי כור, אינו הולם את שווי המניות, והוא נמוך בהרבה מהמחיר, שקבעה הוועדה, שמונתה לצורך הערכת שווי המניות (3.2 מליון ל"י לעומת 6.2 מליון ל"י); אף לא נראו לוועדה כמה מתנאי ההצעה. הוועדה החליטה שלא לקבל את ההצעה, אך סברה, שהיא מהווה בסיס למשא ומתן במקביל ובתנאים שווים למשא ומתן עם כל מציע אחר, ובתנאי שהמחיר שיושג לא תהיה בו סטייה ניכרת מהערכתה של הוועדה, שנתמנתה לקביעת שווייה של החברה, וגם בהתחשב בשינויים, שחלו בעסקי החברה מאז נעשתה ההערכה (משנת 1968 הורחבו עסקיה של החברה ומאזניה הראו רווח).

הוועדה הגישה את המלצותיה ב-17.11.1969 לשר האוצר, שהסמיך אותה לנהל משא ומתן עם המציעים; בעת ובעונה אחת פנה מנהל רשות החברות הממשלתיות לשני המציעים האמורים. בתיקי רשות החברות לא נמצאו תשובותיהם של שני המציעים לפנייתו של מנהל הרשות. המשא ומתן נמשך עם חברת כור בלבד.

(5) ב-7.12.1969 הודיע יושב ראש הוועדה לשר האוצר, כי כור הציעה לרכוש את מניות אלדא באחת משתי הדרכים: לשלם את המחיר, שהוצע על ידה במכרז — דהיינו 3.2 מליון ל"י במוזמן — תוך ויתור על חובת הממשלה לערוב לערך המאזני של החברה, לפי המאזן לסוף 1968, או לשלם מחיר גבוה יותר, 5 מליון ל"י, בתשלומים, שחלקם ישאו ריבית וחלקם לא ישאו ריבית, ולכלול בהסכם המכירה את החובה לערוב לערך

המאזני. הוועדה המליצה בפני השר למכור את המניות לכור, וזאת לפי החלופה השנייה, מתוך השיקולים הבאים:

(א) מגמת הממשלה היא להוציא את עסקי החברה מבין פעולותיה הישירות, ואין נימוק סביר להמשיך בהחזקת החברה נוכח הישגיה לאחר התבססותה.

(ב) אין כל ערובה, שאכן עסקי החברה יהיו תמיד כאלה, שיביאו לידי כך שההפסד המצטבר יקטן בכל שנה ושיומצא לה קונה בעתיד.

(ג) ההערכה, שנעשתה על ידי הוועדה לקביעת ערך המניות, מבוססת על ערך אובייקטיבי, בלי שהובאו בחשבון מצבה הפנימי של החברה ושינויים נוספים, העשויים לחול בה.

שר האוצר קיבל את המלצות הוועדה, אישר את מכירת החברה לפי החלופה השנייה והסמיך את הוועדה לסכם את המשא ומתן עם כור.

(6) באמצע דצמבר 1969 התקיימה ישיבה בין נציגי הממשלה לנציגי כור, שבה סוכמו בכתב עיקרי הדברים. בסוף דצמבר הוכנה טיוטה, ששימשה בסיס להסכם הסופי; ב-1.1.1970 הועבר ניהול החברה לידי כור.

מסיבות שונות התעכבה חתימת ההסכם, בין השאר, כתוצאה מכך, שצים כבעלת מניות, שעמדו למכירה באותו מכרז, לא הסכימה לנוסח, שסוכם עליו בין הצדדים.

כדי להביא לחתימת ההסכם, רכש החשב הכללי את זכויותיה של צים בחברה — מניות בערך נקוב של 1.2 מליון ל"י והלוואת בעלים בסך 0.45 מליון ל"י — סך הכל 1.65 מליון ל"י. תמורת זכויות אלה שילם החשב הכללי 1.2 מליון ל"י. מחיר זה חושב לפי התמורה שנתקבלה ממכירת החברה, יחסית לחלקה של צים בחברה, בתוספת 90,000 ל"י.

(7) הסכם העברת הבעלות נחתם ב-16.8.1970, ועיקריו הם:

(א) תמורת המניות וזכויות הבעלים תשלם כור 4,950,000 ל"י;

(ב) תנאי התשלום היו: ב-1.1.1970 — 500,000 ל"י; ב-1.1.1971 — 677,780 ל"י; היתרה תשולם בחמישה תשלומים שנתיים שווים ורצופים, החל מ-1.1.1972, בתוספת ריבית בשיעור 9% לשנה;

(ג) הממכר מבוסס על מאזן מאוחד של החברה ובנותיה ליום 31.12.1968, כפי שאושר על ידי רואה החשבון; המחיר עשוי להשתנות, במידה שיגדל או יקטן ערכם של פריטים שוטפים במאזן, ששימשו בסיס לקביעת המחיר; הסעיפים העיקריים, שעשויים לחול בהם שינויים הם המלאי והחייבים.

(ד) לא יחולו שינויים בתמורת הממכר כתוצאה משינוי בערכי המאזן, בסעיף ההשקעות במפעלי תעשייה באפריקה;

(ה) לממשלה הזכות למנות חבר במועצת המנהלים של החברה, שיכהן עד 30.6.1972;

(ו) אם יהיה בדעתה של אلدא למכור או לחסל סניפים תוך שלוש שנים מחתימת ההסכם, יוצעו הסניפים לראשונה לממשלה; המחיר, שיהיה על הממשלה לשלם, הוא הגבוה ביותר, שיוצע על ידי גורמים אחרים או מחיר, שייקבע על ידי מעריך, שיוסכם עליו בין הצדדים;

(ז) המדינה תמשיך להיות ערבה לאשראי, שהחברה קיבלה למימון היצוא כמקודם — עד 3 מליון ליש"ט; כור קיבלה על עצמה לשחרר את המדינה מערבויותיה באופן הדרגתי מ-1.1.1972 עד 1.1.1976, כשבסוף כל שנה יופחת רבע מסכום הערבויות הכולל.

בהסכם נאמר, שהסכום של 4,950,000 ל"י, שחברת כור תשלם תמורת חברת אלדא, יחולק כלהלן (בל"י).

177,780	דיזנוף מערב אפריקה
367,460	בעל מגיות נוסף
4,404,760	הממשלה וחברת הגג (כולל חלקה של צים)

*

מכירת חברת אלדא לשלביה נמשכה יותר משנה מאז קבלת ההחלטה בנובמבר 1968 עד ינואר 1970 — מועד העברת הניהול לחברת כור. בתקופה זו חלה התפתחות חיובית מאד בחברה: באופן ברור הסתמנה מגמה להגדלת היקף העסקאות והוחל בעשיית רווחים: המאזן ל-31.12.1968 מראה, שהמחזור בשנת 1968 גדל ב-100% (מ-48 מליון ל"י ב-9 חודשים של שנת 1967 ל-118 מליון ל"י בשנת 1968), ושלעומת הפסדים בשנים קודמות בסתיימה שנה זו ברווח, אם כי עדיין בסכום צנוע של 0.3 מליון ל"י. המאזן ל-31.12.1969 הצביע על התרחבות נוספת: המחזור הגיע בשנת 1969 ל-151 מליון ל"י והרווח הסתכם ב-1.4 מליון ל"י. אף על פי כן המחיר שנקבע לא רק שלא היה גבוה מההערכה אלא נמוך ממנה בהרבה.

(2) בין הנכסים של חברת אלדא היה נכס "השקעות במפעלי תעשייה באפריקה", שנמכר על ידי החברה לאוצר עוד בדצמבר 1969, דהיינו זמן רב לפני חתימת ההסכם על מכירת אלדא, במחיר גבוה מזה, שנלקח כבסיס על ידי ועדת ההערכה בעת קביעת שווי החברה. האוצר קיבל על עצמו בדצמבר 1969 את ההתחייבות לשלם לאלדא תמורת ההשקעה סך 3.2 מליון ל"י, ואחרי ניכוי ההוצאות הקשורות בחיסול ההשקעה בסך 0.65 מליון ל"י, תישאר בידיה תמורה נטו בסך 2.55 מליון ל"י. השקעה זו, שהוערכה על ידי ועדת ההערכה בסך 1.75 מליון ל"י, הייתה רשומה במאזן ל-31.12.1968 בסך 1.9 מליון ל"י, ונוצר איפוא רווח בסך 0.65 מליון ל"י. לדעת הביקורת, מן הנכון היה להתחשב ברווח הג'ל בעת המשא ומתן על תנאי המכירה, ולא היה מוצדק לקבוע בהסכם העברת הבעלות, שלא יחולו שינויים בתמורת הממכר, כתוצאה משינוי בערך הנכס האמור, כפי שהיה רשום במאזן (ראה לעיל). לגבי פריט מאזני זה נכון היה לקבוע הסדרים דומים לאלה החלים על מלאי וחייבים.

(3) המחיר, שקיבלה הממשלה בעבור סך כל השקעותיה בחברה, הוא 4.4 מליון ל"י, עם שהתשלומים מבוצעים במשך 6 שנים. דחיית התשלומים לתקופה ארוכה יחסית, וזאת ללא קביעת הצמדה כלשהי, מורידה את ערכה הנוכחי של התמורה, שהממשלה קיבלה.

(4) ההשקעה הכוללת של הממשלה ושל חברת הגג בחברת אלדא ובנותיה הגיעה ל-8 מליון ל"י. (בכלל זה הסך 1.2 מליון ל"י שהממשלה שילמה לצים בעד חלקה זו בחברה). הפסדה של הממשלה מסתכם איפוא ב-3.6 מליון ל"י. בהערכת הפסד זה יש להביא בחשבון, שהחברה רכשה בעת ייסודה גופים עסקיים במצב של הון עצמי שלילי, בהיקף של 3.8 מליון ל"י, מצד אחד, ושבמשך כל התקופה שהיתה החברה איגוד ממשלתי, לא קיבלה הממשלה שום תמורה על השקעותיה ואף סבלה מירידת כוח הקנייה של המטבע מצד שני.

הקדמה למוצרי צמר ולמוצרים סינטטיים

בראשית שנות ה-60 הקים משרד המסחר והתעשייה לארבעה ענפי תעשייה — צמר, עור, כותנה ולבידים — קרנות השוואה. מטרתן הייתה לגבות היטלים על יבוא חומרי גלם ומוצרים חצי-מוגמרים, שנועדו לשוק המקומי, ולשלם הטבות על יצוא מוצריהם של אותם ענפים. עקב שינויים בנסיבות חוסלו במרוצת הזמן שתיים מן הקרנות — קרן הכותנה וקרן הלבידים — והתפקידים, שמילאו אותן שתי קרנות, הועברו לידי היחידות הממשלתיות השונות, המטפלות ביבוא ויצוא של טובין.

גביית ההיטלים על צמר ומוצרי מושתתת על תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), תשי"ח—1958, והסמכות לגבייתם נאצלה על ידי שר המסחר והתעשייה ל-12 חברי הנהלת הקרן, שמונו על ידי השר, מהם ארבעה שהם עובדי מדינה — שלושה ממשרד המסחר והתעשייה ואחד ממשרד האוצר. הקרן פועלת על פי הוראות נוהל, שהותקנו על ידי השר ב-1962 ותוקנו בסוף 1965, והמפרטות, בין היתר, את התנאים לגביית היטלים, שיעורי הישבון והטבות ותנאי תשלום.

בסוף 1969 פעלו בארץ ובענפי הצמר והמוצרים הסינטטיים השונים קרוב ל-750 מפעלים: 27 מטוויות, 9 מפעלי אריגה, 7 מפעלים לייצור חוטי נפח סינטטיים, 2 מפעלים המייצרים חומרי גלם למטווית צמר (טופסים), כ-300 מפעלי סריגה וכ-400 מפעלי קונפקציה. בשנת 1969 הסתכם היבוא של הצמר ומוצריו ב-49 מליון דולר והיצוא, ב-63 מליון דולר.

היקף פעולותיה הכספיות של הקרן גדל מאז שנת 1966 פי ארבעה בקירוב, כפי שמשקף בטבלה הבאה (באלפי ל"י).

1966	1967	1968	1969	
25,673	37,269	59,388	97,247	הוצאה ס"ה
				הטבות על חשבון מכירות מקומיות ויצוא בשנה השוטפת
8,126	11,032	17,187	24,018	
1,755	2,067	5,744	6,997	הטבות על חשבון שנים קודמות
				הישבון על חשבון מכירות מקומיות ויצוא בשנה השוטפת
13,976	20,167	33,349	58,758	
1,618	3,787	2,847	7,214	הישבון על חשבון שנים קודמות
177	216	261	260	הוצאות מינהליות
21	—	—	—	חובות אבירים
29,013	28,251	64,781	82,230	הכנסה ס"ה
25,811	21,607	52,568	64,131	היטלים על יבוא בשנה השוטפת
3,070	6,484	11,310	17,483	היטלים על קניות מקומיות בשנה השוטפת
—	—	855	493	היטלים על קניות מקומיות בשנים קודמות
132	160	48	123	ריבית שנחשבה והכנסות אחרות
3,340	(9,018)	5,393	(15,017)	עודף (גרעון)
—	2,250	17,228	19,250	הקצבות מתקציב המדינה

נוסף על ההכנסות מההיטלים יש לקרן הכנסות מהשתתפות תקציב המדינה, המיועדת לכיסוי גרעון הקרן.

בחודשים אפריל-נובמבר 1970 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת בקרן למוצרי צמר ומוצרים סינטיים (להלן קרן הצמר). בדבר ממצאי ביקורת קודמת ראה דו"ח 14, עמ' 275*.

לפי הצווים בדבר היטלים, שהוצאו על ידי שר המסחר והתעשייה על פי תקנה 2 לתקנות שעת חירום (תשלומי חובה), מוטלים על יבוא של צמר ומוצרים (פרט לחריגים בודדים) שני סוגי היטלים: (א) היטל לפי ערך, שהוא בסך 80 אג' לכל 3.5 ל"י מערך ס"ף על הטובין המיובאים; היטל זה חל על הצמר ומוצרים המיובאים לכל סוגיהם. (ב) היטל כמותי, שהוא בין 3.5 ל"י לק"ג לבין 5.5 ל"י, החל על מספר סוגי צמר (בעיקר סינטיים) בנוסף להיטל לפי הערך.

את ההיטל על היבוא גובה הקרן, בין במוזמן ובין בהתחייבות, בד בבד עם שחרור הטובין מרשות המכס. על היבואן להגיש לקרן את העתקי רשימוני היבוא, כשהם ממולאים לצורכי המכס, בצירוף חשבון הספק מחו"ל. על פי מסמכים אלה מחשבת הקרן את סכום ההיטל החל על היבוא, גובה את ההיטל ומאשרת לשלטונות המכס, שמבחינתה ניתן לשחרר את הטובין. ההיטלים על קניות מקומיות לייצור לשם יצוא, דהיינו קנייתם של חומרי גלם מיובאים או חומרים חצי מוגמרים העשויים מחומרים מיובאים מיצרן (יבואן) על ידי יצרן, (יצואן), נגבים בעת ההודעה על ביצוע העסקה ובדרך דומה לזו הנהוגה ביבוא. בעת יצוא הטובין משלמת הקרן הישבון היטל על הערך המוחלף והטבות על הערך המוסף.

1. ההיטל, ששולם על חומר הגלם, ששימש לייצור המוצרים המיוצאים, מוחזר ליבואן בעת היצוא וכאסמכתא משמש העתק רשומן היצוא, כשהוא מאושר על ידי המכס, וחשבוניות היצואן**. הישבון היטל לפי ערך ניתן על בסיס הערך המוחלף ביצוא פו"ב נטו; והישבון היטל כמותי, על בסיס משקל משלוח היצוא נטו של אותם חומרים, הכלולים במוצר, שהם חבי היטל לקרן, בתוספת פחת מוכר (ראה להלן).

ההישבון ניתן ליצואן מיד עם הגשת רשמוני היצוא, בלא שיש צורך בהמצאת אישור על קבלת התמורה.

2. לעומת זאת ההטבות על מוצרי טכסטיל משולמות עם המצאת אישור בנק סוחר מוסמך על קבלת התמורה במטבע חוץ ומכירתה לאוצר. ב-1.4.1969 החל המשרד בהקטנה הדרגתית של ההטבות ליצוא.

קביעת הערך המוסף והמוחלף

1. מן האמור עולה, שחשיבות רבה נודעת לקביעת הערך המוסף והמוחלף של המוצרים השונים המיוצאים בארץ. משרד המסחר והתעשייה קבע ערכים אלה בעת ייסוד הקרן בשנת 1962: פרט מאשר לגבי כמה מוצרים, בעיקר סינטיים, שנקבע להם שיעור אחר, על כל שלב בייצור מחושב ערך מוסף בשיעור אחיד של 25%. פירושה של קביעה זו הוא, שהערך המוסף המחושב באחוזים ממחיר הייצור הוא אחרי שלב ראשון 25% ;

* ממצאי ביקורת על הקרנות האחרות פורסמו בדו"ח 16, עמ' 310, ובדו"ח 18, עמ' 319.

** במקרה של מכירת החומר המיובא ליצרן אחר בארץ הקונה את חומרי הגלם או את החומרים החצי מוגמרים לייצור לשם יצוא, מחזירים ליבואן את ההיטל בעת ביצוע עסקת המכירה.

במערכת הליכים דו-שלבית (לדוגמה אריגת בדים וקונפקציה) הערך המוסף שנקבע הוא 45% ובתלת-שלבית הערך המוסף הוא 60%.

- מאז היווסד הקרן ב-1962 חלו תמורות רבות הן במחירי חומרי הגלם בחו"ל והן במחירי המוצרים המוגמרים. חלו שינויים גם בשיטות הייצור, שחייבות היו להביא במקביל לשינויים בשיעורי הערך המוחלף והמוסף.

אמנם לגבי מספר ענפי משנה נעזר המשרד במכוני מחקר לבדיקת שיעורי הערך המוחלף בייצור, ונמצא, כי בענפים אלה השיעורים המציאותיים קרובים בעיקרם לאלה הנהוגים בקרן, אך אינה נעשית מומן לזמן בדיקה יסודית, כדי לקבוע שיעורים מתאימים למסיבות המשתנות.

קביעת התשלומים של ההישבון ושל ההטבה על בסיס שיעורי הערך המוסף והמוחלף, שלא הוערכו מחדש מדי פעם בפעם, עלולה להביא להגדלת התשלומים מקופת המדינה. בינואר 1971 הודיע המשרד, שהוא עומד לבחון מחדש את שיעורי הערך המוסף והמוחלף במיוחד בענפי החוטים, וביקש מהתאחדות בעלי התעשייה להמציא תחשיבים. עוד עומד המשרד לבחון בפעם נוספת את הצדקתם של השיעורים, שנקבעו למספר מפעלים.

2. - באותם מקרים, שיש להחזיר היטל לא רק לפי ערך אלא לפי משקל, נודעת חשיבות מכרעת לקביעת שיעור הפחת המתהווה בייצור החומר. שיעורי הפחת נקבעו לאחרונה ב-1966, והם נעו בין 9% ל-33% ממשקל חומר הגלם, שהוכנס לתהליך הייצור. אף על פי שקביעת שיעורי הפחת כרוכה בבדיקות יותר פשוטות מאלו שנועדו לקביעת הערך המוסף, לא נערכו בדיקות מחודשות מדגמיות, כדי לעמוד על נכונות השיעורים. באוקטובר 1970 הנהיגה הקרן שיטת חישוב של תצרוכת חומרי הגלם על פי הנהלת ספרים — שיטה הנהוגה על ידי שלטונות המכס לצורך חישוב הישבון המכס. הסדר זה מתייחס רק להתחשבוניות הקשורה בחישוב הפחת במוצרים, שההיטלים עליהם נגבים גם לפי משקל.

הקרן הסבירה, כי השיטה האמורה לא הונהגה לגבי חישוב הערך המוסף והמוחלף של כל המוצרים, מאחר שהשיטה מחייבת השארת חשבונות פתוחים במשך תקופה ארוכה, בעוד שלפי מדיניות עידוד היצוא יש להשתדל לשלם את ההישבון עם ביצוע היצוא. לדעת הביקורת, על אף חסרון זה, רצוי, שהמשרד ישקול הרחבת השיטה והחלתה על כלל המוצרים, מאחר שהיא מבטיחה חישוב ההישבון וההטבות על בסיס הקרוב ביותר למציאות.

אשראי לתשלום היטל

הקרן מעניקה ליצרנים אשראי לתשלום ההיטל, החל על יבוא חומרי גלם ומוצרים חצי גמורים, שנועדו לייצור לשם יצוא. בתחילת כל שנה קובעת הקרן, על פי אומדני היצוא של המפעלים השונים, מכסת אשראי לכל מפעל, שבמסגרתה רשאי המפעל לנצל אשראי מן הקרן.

מכסת אשראי מבוססת על אומדן היצוא, אחוז הערך המוחלף, גובה ההיטל החל על החומרים המשמשים לייצור ומידת ניצול המכסה של השנה הקודמת.

מטוויות צמר סרוק מקבלות אשראי גם על יבוא לשוק המקומי, במידה שהן מייצאות לפחות 37½% מתוצרתן.

בענף הצמר המנופץ ניתן אשראי גם על יבוא לשוק המקומי ללא התחשבות באחוז הייצוא, וזאת בגובה של 50% מסך כל ההיטל.

כבטחונות לאשראי חייבים היצרנים להפקיד בקרן כתבי התחייבויות בשיעור של 90% מהאשראי ושטרות בשיעור של 10% הנותרים. ככתב התחייבות משמש טופס, שלפיו מתחייב היצרן לפרוע בתאריך שנקבע את חובותיו לקרן. אשראי הקרן ניתן ללא ריבית. יצרן, המפגר במילוי התחייבויותיו לקרן במשך תקופה העולה על חודש ימים, חייב לשלם ריבית של 9% לשנה, החל במועד הפרעון של כתב ההתחייבות או של השטר. יצרנים רשאים לבקש דחיית מועדי תשלום או הארכת תקופת אשראי. בקשותיהם מובאות לדיון בוועדת האשראים שליד הקרן.

1. בדיקת סדרי האשראי העלתה מקרים, שהקרן לא הקפידה על הצגת התחייבויות ושטרות לגבייה, גם כשעבר זמן פרעונם. לדוגמא:

(א) בעת הביקורת ביוני 1970 נמצאו בידי הקרן כתבי התחייבות ושטרות של מפעל אחד על סך כולל של 42,000 ל"י, שמועדי פרעונם היו מארס-מאי 1970; ושל מפעל אחר על סך 17,000 ל"י, שמועד פרעונם היה אפריל 1970, ועל סך 66 אלף ל"י, שמועד פרעונם היה מאי 1970. בשני המקרים לא נעשה למען הגבייה במועדי הפרעון, אלא שהחובות הושהו עד שקווצו בחודשים הבאים עם ביצוע הייצוא.

(ב) במקרה נוסף היו בידי הקרן באותו מועד התחייבויות ושטרות של מפעל אחר על סך 110,000 ל"י, שמועדי פרעונם היו: אוגוסט וספטמבר 1969; בפברואר 1970 פנה המפעל לקרן בבקשה לדחות את מועדי הפרעון של 110,000 ל"י לחודשים אפריל ומאי 1970. ועדת האשראי החליטה לאשר את בקשת המפעל. המפעל לא עמד אף במועדי הפרעון החדשים; הוא שילם מיוג עד דצמבר 1970 רק 70,000 ל"י. הקרן לא עשתה למען גביית היתרה בסך 40,000 ל"י, ובדצמבר 1970 אישרה הנהלת הקרן ארכה נוספת.

(ג) עוד במקרה אחד נמצאו בידי הקרן בסוף מאי 1970 שטרות חתומים על ידי מפעל על סך 27,000 ל"י, שמועד פרעונם היה אפריל 1970, אך לא הוצגו לפרעון, גם כשעבר המועד.

המשרד הסביר, שלגבי יצואנים, שחשבונם סדיר ושוטף וללא פיגורים, הנוהל הוא, שאין מציגים שטרות לפרעון, שכן מחזירים אותם ליצואנים עם זיכויים בהישבון, כך שהקרן רואה אותם כשטרי בטחון בלבד.

לדעת הביקורת, רצוי היה להסדיר על ידי הוראות נוהל מתאימות את דרך ההתחשבות במפעלים שחשבונם סדיר וללא פיגורים, ולמנוע בכך אפשרות של שוני בטיפול במפעלים.

2. הוראות הנוהל של הקרן מ-1965 קובעות:

החזר הישבון ייעשה על ידי החזרת שטרות והתחייבויות, שניתנו בגין תשלום היטלים, אף אם טרם הגיע מועד פרעונם; החזר הישבון במזומנים ייעשה רק במידה שאין בידי הקרן התחייבויות או שטרות. תשלום הטבות יצוא ייעשה במזומנים, אלא אם כן בידי הקרן התחייבויות ושטרות, שהגיע מועד פרעונם, והחזרתם ליצואן תשמש תשלום על חשבון ההטבה.

הביקורת העלתה מספר מקרים, שבהם לא הקפידה הקרן על כיום הוראות אלה:

(א) ביום 10.4.1970 שולמו למפעל במזומנים הטבות בסך כ-7,000 ל"י, אף כי היה אז בידי הקרן שטר על סך 21,000 ל"י, שמועד פרעונו היה 4.4.1970 והמפעל לא הגיש באותו זמן כל תביעה נוספת להישבון היטל.

(ב) ביום 30.4.1970 שולמו למפעל אחר במזומנים הטבות בסך כ-40,000 ל"י, אף על פי שהיו אז בידי הקרן שטרות והתחייבויות על סך של כ-117,000 ל"י, שהגיע זמן פרעונם.

(ג) על אף האמור בהוראות הנוהל, משלמת הקרן החל ממארכ 1969 למפעל אחד הישבון רק באותם שטרות, שכבר הגיע מועד פרעונם, ואת היתרה במזומנים, במקום לשלם את ההישבון גם בשטרות, שטרם הגיעו מועדי פרעונם. מלבד זאת, כיוון שהזמן הדרוש לייצור ולשיווק מוצרי המפעל קצר מתקופת האשראי של הקרן, נהנה המפעל מאשראי מעבר למקובל, המסתכם במליוני ל"י ללא ריבית.

לדוגמא: בנובמבר 1969 שולם למפעל במזומן סך 502,000 ל"י, מזה 188,000 ל"י בגין הישבון, אף על פי שבידי הקרן היו שטרות על סך כ-270,000 ל"י, שמועד פרעונם בנובמבר 1969, ושטרות על סכומים של מאות אלפי ל"י, שמועדי פרעונם מדצמבר 1969 ואילך.

3. בעת חישוב מכסת אשראי נלקחת בחשבון מחזוריות הייצור, דהיינו התקופה הדרושה לשם השלמת מחזור ייצורו ושיווקו של מוצר. על פי המחזוריות נקבעת גם אורכה של תקופת האשראי, הניתן למפעל. עם הקמת הקרן בשנת 1962 נקבעו בהוראות הנוהל תקופות אשראי למפעלים השונים—תקופות הנעות בין ששה לתשעה חודשים.

— תקופות האשראי, שנקבעו ב-1962, לא התבססו על מדידות או חישובים; מאז לא עשה משרד המסחר והתעשייה למען קביעת תקופות ייצור ושיווק במטרה להגיע למחזוריות מציאותית.

הביקורת השוותה את המחזוריות בקרן הצמר, שעל פיה נקבעו תקופות האשראי, אל המחזוריות, המשמשת בסיס למתן הלוואות מקרן הון חוזר ליצוא, הניתנות על פי המלצות המחלקה למימון התעשייה במשרד. ההשוואה העלתה, שלגבי כלל המפעלים נקבעה בקרן הצמר מחזוריות יותר קטנה, לעתים כדי מחצה או שליש, מזו שנקבעה במחלקה למימון התעשייה. מחזוריות קטנה פירושה קביעת תקופות אשראי יותר ארוכות ומכסות אשראי יותר גדולות בהתאם לכך. קביעת תקופות אשראי ארוכות ממחזור הייצור והשיווק מביאה לגלישת חלק מן האשראי לייצור לשוק המקומי ואף להתהוות גרעון קופתי בקרן*.

בשנת 1968 התהווה בקרן גרעון קופתי גדול; אף על פי שהכנסות הקרן מההיטלים עלו אותה שנה בלמעלה מ-5 מליון ל"י על תשלומי ההטבות וההישבון, העביר החשב הכללי לקרן 17.2 מליון ל"י לכיסוי הגרעון.

בשנת 1969 הסתכמו ההכנסות מההיטלים ב-82 מליון ל"י לעומת תשלום הטבות והישבון בסך 97 מליון ל"י. הגרעון המוחלט לא היה איפוא אלא כ-15 מליון ל"י; אולם האוצר העביר לקרן סך 19.2 מליון ל"י, כדי לכסות גם גרעון קופתי.

* אם קטנים התקבולים במזומנים מההוצאות במזומנים, דהיינו אם האשראי הניתן גדול מהאשראי המתקבל, נוצר גרעון קופתי; גרעון כזה יתכן גם כשהכנסות הכוללות — מזומנים ולא מזומנים — אינן נופלות מההוצאות, ואפילו עולות עליהן.

לתנאי האשראי הנוחים — הן מבחינת ההיקף והן מבחינת הזמן — שנקבעו על ידי הקרן, הייתה השלכה בעלת משמעות על תקציב המדינה. מאחר שהתמיכה בקרן מתקציב המדינה אינה מבוססת על חשבון עסקי של הקרן אלא על מצב הקופה שלה, ניתנו לה תמיכות גדולות והולכות ועל ידי כך גדל בקצב מהיר ההון העצמי של הקרן. לדעת הביקורת, חשיבות מיוחדת נודעת לקביעת תקופות אשראי על פי מחזוריות ייצור מדודה כדי שהאשראי לא יחרוג מהדרוש לייצור הנועד ליצוא.

משרד המסחר והתעשייה הודיע בינואר 1971 למשרד מבקר המדינה, שבאותו חודש הוחלט על קיצור חלקי של תקופות האשראי. דבר זה יבוצע באופן מודרג, כדי למנוע מיצואנים ועוזעים פיגוסים.

הקרן לצמר סרוק

בשנת 1960 הוקם על ידי התאחדות בעלי התעשייה גוף וולונטרי "הקרן למוצרי צמר סרוק", שגבה היטלים בשיעורים מוסכמים על יבוא לשוק המקומי ושילם תמריצי יצוא ליצואנים בענף. פעולות הקרן הופסקו בפברואר 1962 עם הקמת הקרן למוצרי צמר ומוצרים סינטטיים, שקיבלה על עצמה את תפקידי הקרן הקודמת. בסוף 1963, עם סיום הפעולות הכספיות והחשבוניות שהיו כרוכות בהפסקת פעולות הקרן, הצטבר בה עודף בסך 267,454 ל"י (בדבר ביקורת על חלקה של הממשלה בקרן, ראה דו"ח 14, עמ' 279).

הנהלת קרן הצמר השקיעה את הכספים באגרות קצרות מועד ובעסקאות של תיווך שטרות כדי ליהנות מריבית גבוהה. עד 30.6.1970 הצטברה ריבית בסך 159,049 ל"י. בדצמבר 1967 הועבר מתוך כספי הריבית שנצטברו סך 25,000 ל"י לזכות התאחדות בעלי התעשייה. יתרת הריבית צורפה לקרן, שגדלה בדרך זו עד למועד האמור לסך 401,503 ל"י.

בישיבה, שנתקיימה בהשתתפות נציגי התאחדות בעלי התעשייה, נציג הקרן ונציגי משרד המסחר והתעשייה והאוצר ב-3.8.1970, הוחלט שסך 100,000 ל"י יועבר לידי אגף הטקסטיל שעל יד התאחדות בעלי התעשייה למטרות קידום הפעולות המקצועיות של האגף; יתרת הקרן והריבית תועבר לקרן הצמר.