

שותפות הממשלה בחברה המטוויות המאוחדות בישראל ויצאתה ממנה

הקמת החברה

במסגרת מאמצי הממשלה לאפשר המשך קיומן של מטוויות, שפעלו באזורי פיתוח, ושעמדו בסכנת פירוק, הוחלט בשנת 1965 על הקמת חברה "המטוויות המאוחדות בישראל בע"מ" בשותפות עם הממשלה, ובחברת מוזגו ארבע מטוויות — שלוש שהוקמו באזורי פיתוח ואחת במרכז הארץ.

בסוף שנת 1967 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות הכספיות והמשקיות, שהיו כרוכות בהקמת החברה ובפעולתה. עיקר ממצאי הביקורת פורסמו בדו"ח שנתי 18 עמ' 324 ומהם התברר:

הממשלה השקיעה במניות ובהלוואות בעלים כ-12 מליון ל"י, ובמעגקים כ-2.5 מליון ל"י. הפעלת המטוויות במסגרת החדשה לא זו בלבד שלא קידמה אותן בדרך לרווחיות אלא אף הביאה להפסדים גדולים: בתום השנה הראשונה של פעילות החברה — 30.9.1966 — הגיע ההפסד ל-4.2 מליון ל"י ובתום השנה השנייה — 30.9.1967 — גדל ההפסד המצטבר ל-8.8 מליון ל"י. משרד המסחר והתעשייה לא ערך לפני חתימת הסכם המיזוג את הבדיקות הדרושות מבחינה הנדסית וכלכלית כדי לעמוד על כל הסיבות, שגרמו הפסדים למטוויות, שעמדו להתמוג, ועל מידת הכדאיות של ההשקעות וההלוואות, שהיה צורך לתת בעקבות המיזוג; אף לא הוכנו תכניות לארגון המטוויות מחדש.

תוך שנתיים מעת הפעלת החברה נאכל חלק גדול מהון המניות שלה וחלקה של הממשלה בהפסדי החברה עד מועד הביקורת, סוף 1967, היה גדול מהיקף החובות, שהיא ערבה לתשלומם לפני הקמת החברה. לא זו בלבד שהממשלה לא מנעה אבדן חובות, שערבה להם, אלא צפויים לה הפסדים ניכרים נוספים.

ועדת הכספים של הכנסת קיבלה את דעת הביקורת. בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 18, כפי שאושרו על ידי הכנסת, קובעת ועדת הכספים, כי "ההחלטה על הקמת חברת המטוויות המאוחדות בישראל בע"מ", שבאה מתוך רצון להמשיך ולהבטיח תעסוקה באזורי פיתוח, לא לוותה בדיוק שהיו דרושות, כדי לעמוד על הסיכויים להצלחת המשימה, שהונחה ביסוד הקמתה של החברה".

באוקטובר 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד המסחר והתעשייה על הפעולות הכספיות והמשקיות, שבוצעו בקשר לחברת המטוויות המאוחדות בישראל בתקופה מסוף 1967 עד אוקטובר 1972.

סיוע הממשלה לחברה

1. על פי מאוני החברה הלכו וגדלו בקצב מהיר הפסדיה המצטברים והגיעו מ-8.8 מליון ל"י ב-30.9.1967 ל-14.2 מליון ל"י ב-30.9.1968. במאמציה לאפשר המשך פעילותה של החברה המשיכה הממשלה להזרים כספים אליה.

2. הסיוע הנוסף של הממשלה ניתן בצורות שונות, כמפורט להלן:

(א) אגרת חוב צמיתה — בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מדצמבר 1967 בדבר ביטול הפרשי הצמדה של הלוואות, שניתנו לתעשייה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 92) תבעה החברה החזר הפרשים אלה על הלוואותיה ארוכות המועד.

בתחילה דחה האוצר את תביעת החברה בנימוק, כי ועדת השרים קבעה בהחלטתה בעניין ביטול הפרשי הצמדה, כי מפעלים, אשר הוסכם להמיר חלק מחובם במניות, לא יוענקו להם ההקלות הנובעות מההחלטה. מאחר שבאוגוסט 1967 המירה הממשלה, יחד עם שאר בעלי המניות את הלוואותיה לחברה בסך 10 מליון ל"י במניות בכורה (ראה דו"ח 18, עמ' 329) חל סייג זה על החברה. אולם בדיונים נוספים בין הנהלת החברה לבין האוצר סוכם בספטמבר 1968 — בניגוד לקו, שנבקע על ידי ועדת השרים — כי סך 2,850,000 ל"י, הנובע מחוב על חשבון הפרשי הצמדה בסך 3.3 מליון ל"י יומר באגרת חוב צמיתה של החברה, נושאת ריבית בשיעור של 6%. בתנאי אגרת החוב לא הובטחה החזרת הקרן למקרה שתצא הממשלה מהחברה.

(ב) מענקים בעד שיתוק פלכים — בשל עודף כושר הייצור שנוצר בענף, החליט משרד המסחר והתעשייה בשנת 1966 לעודד השתקת פלכים במטויות. בשנים 1967—1971 שילם המשרד סך 11 מליון ל"י למפעלים שונים בגין השתקת פלכים. כ-80% מסכום זה שולם לחברת המטויות המאוחדות, שחלקה בענף, במונחים של מספר הפלכים, היה 24%.

מספר הפלכים	
15,244	מטויה א'
20,600	מטויה ב'
20,300	מטויה ג'
15,234	מטויה ד'
71,378	סה"כ

על פי החלטה מאוקטובר 1966 שיתקה החברה בתקופה מאי 1967 — דצמבר 1968, 16,350 פלכים, 6,322 של מטויה ב' ו-10,028 של מטויה ג'. תמורת שיתוק פלכים שולם לחברה מענק של 150 ל"י לפלך, בסך הכל 2,452,500 ל"י, שמרביתו הועברה לבנק לפיתוח התעשייה להקטנת חוב החברה. עם חיסול מטויה ד' הועברו הפלכים שבמפעל, שהיו חדשים יחסית, למטויה ב' — 3,738 פלכים, ולמטויה ג' — 11,496 פלכים. עם ביצוע שינויים אלה צומצם מספר הפלכים הפעילים ל-55,028, שהיו ממוזקמים כלהלן:

מספר הפלכים	
15,244	מטויה א'
18,016	מטויה ב'
21,768	מטויה ג'
55,028	סה"כ

בשנת 1969 החליטה החברה לסגור את המטויות ב' ו-ג' והפעלת הפלכים בשני מפעלים אלה הופסקה בהדרגה עד יולי 1970. הממשלה הסכימה להמשיך ולשלם בעבור כל פלך, שיושתק באותם מפעלים 150 ל"י. בהתאם למספר הפלכים, שהיו בשני מפעלים אלה (39,784), שולם לחברה סך 5,967,600 ל"י. הסכום הועבר לבנק לפיתוח התעשייה להקטנת החוב של החברה.

בסך הכל שותקו אפוא 56,134 פלכים, שמימושם היה כדלהלן: 8,700 נמכרו על ידי החברה, בהסכמת משרד המסחר והתעשייה, במחיר של 125,000 ל"י; 26,458 פלכים

פורקו ונמכרו כגרוטאות; על היתרה 20,976 פלכים שהיו כולם במטווייה ג', ערכה הממשלה ביולי 1971 הסכם עם החברה, שלפיו מוכרת החברה את הפלכים לממשלה במחיר של 150 ל"י לפלך, (דהיינו תשלום המענק בעד שיתוק הפלכים נעשה בצורה של רכישת הפלכים). בהסכם נאמר, שהפלכים יישארו בהחזקת החברה, כשומרתם מטעם המדינה, והמדינה התחייבה לשאת בהוצאות האחסון, הטיפול והשמירה עליהם. החברה רשאית לפעול כשליח המדינה לעניין מכירתם של הפלכים ויצואם לקונה בחוץ לארץ, במידה שהיא תקבל אישור לגופה של העיסקה ממנכ"ל משרד המסחר והתעשייה. יוצאו הפלכים או נמכרו בדרך אחרת, על פי אישור מנכ"ל המשרד, בין כציד, ובין כגרוטאות, תשלם המדינה לחברה את ערך הפלכים כגרוטאות, וזאת כתמורה בעד טרחת החברה בשמירת הפלכים. עד למועד סיום הביקורת לא נמכרו הפלכים, והוצאות הממשלה, הכרוכות באיחסונם, הסתכמו בסך 250,000 ל"י בקירוב.

מלבד המענקים בעד שיתוק הפלכים דרשה החברה תשלום ריבית לתקופה משיתוק הפלכים ועד לתשלום המענקים. המשרד קיבל את התביעה, ושילם לחברה ריבית בשיעור עור של 9% על המענק בסך 2.45 מליון ל"י, שהוטח בשנת 1966, וריבית בשיעור של 11% על המענק בסך 5.97 מליון ל"י, שהוטח בשנת 1969. בסך הכל הסתכמה הריבית ב-705,000 ל"י. נוסף על כך שילם המשרד סך 125,000 ל"י, כהשתתפות בהוצאות שכר עבודה בחודש הסגירה של מטווייה ג'.

(ג) מניות נידחות — הממשלה רכשה בחברה מניות נידחות בערך נקוב של 420,500 ל"י ושילמה בעבורן סך 841,000 ל"י כשהפרש נחשב כפרמיה. פעולה זו — שנוכח מצב החברה באותה עת ניתן לראותה כמתן מענק במלוא הסכום ששולם — נעשתה בקשר לחיסול חובותיה של מטווייה ד' וסיוע לבעלים של אותה מטווייה לפרוע חובות, שלהם הם ערבו אישית.

3. במחצית הראשונה של 1970 סגרה החברה את המטוויות ב' ו-ג' ומכרה את נכסיהן, למעט הפלכים, במחיר של 5,347,000 ל"י. בתחילת 1972 פרעה החברה את כל הלוואות הבעלים, כולל אלו של הממשלה, שהסתכמו באותו מועד ב-6.7 מליון ל"י, כולל ריבית, והשתמשה לצורך זה גם בסכום, שקיבלה בעד מכירת הנכסים.

4. לפי מאזן החברה ליום 30.9.1970 גדל ההפסד המצטבר ל-16.9 מליון ל"י. באותו מועד פעל רק מפעל אחד — מטווייה א' — ובו 15,000 פלכים. הפעלתו בשנת 1970/71 הסתיימה בהפסד שוטף של כ-40,000 ל"י.

הבעלות על החברה שנכסיה הקבועים היו רק המבנים והפלכים של מטווייה א', התחלקה כלהלן (בל"י):

מניות יסוד	מניות רגילות	מניות נדחות	מניות בכורה	מניות הון מניות	פרמיה על מניות	השקעה במניות	ס"ה
260	1,170,000	1,455,500	6,450,000	9,075,760	2,625,500	11,701,260	הממשלה
680	3,060,000		3,550,000	6,610,680	3,060,000	9,670,680	הבעלים האחרים
940	4,230,000	1,455,500	10,000,000	15,686,440	5,685,500	21,371,940	ס"ה

11,701,260 ל"י

להשקעות הממשלה במניות בסך
יש להוסיף את הסכומים שהממשלה
הזרימה בצורות אחרות:

2,850,000	בעד אגרת חוב צמיחה
8,420,000	בעד השקת פלכים
375,000	בעד הוצאות
705,000	בעד ריבית
<u>12,350,000</u>	
24,051,260 ל"י	

מכירת חלקה של הממשלה במניות החברה

1. מאז סוף שנת 1969 קוימו מגעים עם גורמים שונים בדבר מכירת חלקה של הממשלה בחברה. לפי חישוב, שנערך ברשות החברות הממשלתיות לאחר סגירת המטוויות ב' וג', נקבעה ערכה של חברת המטוויות המאוחדות לתחילת אוקטובר 1970 על פי תחזית רווחיות, שהוכנה על ידי החברה עבור מטוויה א', בסך 5.2 מליון ל"י, בשיעור היוון של 12%, ו-4.75 מליון ל"י בשיעור היוון של 15%. חלקה של הממשלה, בהון המניות היה ל-56.6%, ולפי זה היה מגיע חלקה בתמורה 2.9 מליון ל"י.

2. בשנת 1971 רכש תעשיין ישראלי — שהיה חבר בדירקטוריון של חברת המטוויות המאוחדות — את חלקם של בעלי המטוויה א' בחברת המטוויות המאוחדות. לאחר מכן, יחד עם משקיעי חוץ, סיכם על תנאי רכישה חלקם של שאר השותפים במטוויות המאוחדות, פרט לממשלה, שזכויותיה נשארו זכויות מיעוט — 28% בלבד. במצב זה נראה לרשות החברות, שכדאי גם לממשלה למכור חלקה לתעשיין, שהרי אם הוא יחזיק ב-72% מזכויות השליטה בחברה, לא ימצא מלבדו קונה בעתיד.

על פי חישוב חדש העריכה רשות החברות את שוויין של מניות החברה בשוק, שבידי הממשלה ב-1,419,000 ל"י. החישוב התבסס על המחיר בסך 600,000 ל"י, שלפיו מכרו הבעלים לשעבר של מטוויה ב' את המניות שהיו בידיהם ואשר ערכם הנקוב הסתכם בסך 3,215,000 ל"י, שהיוו 22.2% מסך הון המניות. בידי הממשלה היו כ-53% מהון המניות (לאחר ניכוי ערך נקוב של מניות נדחות). בנוסף לכך הייתה בידי הממשלה אג"ח צמיחה בערך נקוב של 2,850,000 ל"י, נושאת 6% ריבית. השווי של אג"ח זו הוערך על פי היוון התקבולים, שיתקבלו בגינה בשיעור ההיוון של 15%, ב-1,140,000 ל"י. ערכן של סך כל השקעות הממשלה בחברה ירד, איפוא, לפי החישוב הנ"ל, ל-2,559,000 ל"י. חישוב דומה נערך גם ע"י יו"ר הדירקטוריון של החברה, שהיה נציג הממשלה.

יו"ר הדירקטוריון של המטוויות המאוחדות הטיל על רואה חשבון, שאיננו רואה החשבון של החברה, להעריך לתחילת 1972 את השווי הנוכחי של מניות החברה על כל צורותיהן "כפי שעשוי היה להיקבע, בהתחשב בתנאים הקיימים בין קונה מרצון לבין מוכר מרצון". עוד נתבקשה מרואה החשבון הערכה של דמי ויתור "סבירים והוגנים שעל הממשלה היה לקבל תמורת אגרות חוב".

רואה החשבון העריך את כל זכויות הממשלה בחברה — מניות ואגרת חוב — בסכום שביין 2.0 — 2.3 מליון ל"י. הערכה זו נעשתה, כפי שנאמר בדו"ח של רואה החשבון, על פי רווחיות החברה, ככל שהדבר ניתן להיעשות לפי ההסכמים שבידי החברה; הערך הנכסי הנקי של החברה; שווי אגרת החוב, על פי בסיס היוון זרם ההכנסות הצפוי בגינה. רשות החברות הממשלתיות לא דרשה המצאת פרטי החישוב.

3. ביוני 1972 סוכם בין התעשיין הישראלי לבין משרד המסחר והתעשייה ומשרד האוצר על מכירת זכויות הממשלה בחברת המטוויות המאוחדות במחיר כולל של 2 מיליון ל"י — מחציתו במזומן ומחציתו ב-50 תשלומים חדשיים ורצופים ובשיעור ריבית שייקבע. בתחילת יולי 1972 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה את מכירת כל זכויותיה של הממשלה בחברה בתנאים דלעיל, ובספטמבר 1972 נחתם ההסכם על פי תנאים אלה בין המדינה לבין התעשיין הישראלי וחברה של משקיעים זרים (ביסוד), כששיעור הריבית נקבע ב-3%.



1. באוקטובר 1967, כאשר הובאו מסקנות הביקורת שנערכה אז, לידיעת משרד המסחר והתעשייה, הסתכמו השקעות הממשלה בחברה, בכלל זה התחייבויות לתמיכה בשל שיתוק פלכים, בסך 14.5 מיליון ל"י בקירוב (12 מיליון ל"י השקעה ו-2.5 מיליון ל"י התחייבויות — ראה דו"ח 18, עמ' 329).

במאמציה לאפשר המשך קיומה של החברה הוריימה הממשלה סכומים נוספים לחברה, כך שסך כל ההוצאה מכספי המדינה הגיע ל-24 מיליון ל"י בקירוב. בעת יציאתה מהחברה עלה בידי הממשלה לממש שני מיליון ל"י בלבד.

2. על אף הורמת סכומים גדולים אלה לא נמנע תהליך חיסולה של החברה. במסגרתה נשאר רק המפעל שבמרכזו הארץ, דבר ששם לאל אחת המטרות, שלמענה נוסדה החברה; עידוד מפעלים עתירי עבודה באזורי פיתוח.

3. גם הפעולות הקשורות במכירה לא בוצעו ביעילות הדרושה. לא נעשה מאמץ לנהל משא ומתן משותף על מכירת המניות, דבר שהיה מחזק את עמדת המיקוח של הממשלה והיה מאפשר להשיג מחיר יותר גבוה. בידי הממשלה היו 28% מזכויות ההצבעה ובידי גופים נוספים, שלממשלה הייתה השפעה עליהם, 24.4% (בידי המועצה לייצור ושיווק כותנה — 3.2%, בידי חברת ההשקעות של הבנק לפיתוח התעשייה — 4.2% ובידי הבנק לפיתוח התעשייה 50% ממניות חברה ב', שבידיה היו 34% מהמניות בעלות זכות הצבעה). כבר בנובמבר 1969 הוחלט, כי הממשלה, יחד עם השותפים האחרים, תמכור את חלקה, אך במשא ומתן עם הקונה הוחל רק לאחר שנקבע מחיר המניות שבידי חברה ב' ולאחר שהקונה הגיע לסיכום עם שאר השותפים, כך שהממשלה עמדה כבר בפני עובדה מוגמרת.

ההתפתחות בכללותה קשורה בשינוי מקומה ותפקידה של תעשייה קלה ועתירת עבודה במשק: תעשייה זו, שבתקופה מסויימת תרמה לפיתוח התעשייה בארץ ולהגברת התע-סוקה — דבר שהיה חשוב במיוחד באזורי פיתוח — נתברר שקשה לה להתחרות בשוק הבינלאומי לנוכח התפתחות תעשיות דומות בארצות שבהן רמת שכר העבודה נמוכה יותר. ניתן להבין שלא קל היה להשלים עם התפתחות זו, במידה שהיא חייבה חיסול מפעלים על המשתמע מכך לגבי כוח האדם המועסק בהם, אולם היא הוכיחה את עצמה כבלתי נמנעת, והנסיון לעמוד בפרץ בתקופה, שבה מבחינת תנאי המשק בכללותו כבר לא הייתה הצדקה לכך, היה כרוך בהפסד גדול.

החזר מסיים עקיפים על תשומות ייצוא

אחת הדרכים לעידוד הייצוא, כנקוט בידי משרד המסחר והתעשייה מאז אפריל 1966, היא החזר המסיים העקיפים, המוטלים על תשומות הייצור של תעשיות הייצוא. בחודשים

מאי—יוני 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות משרד המסחר והתעשייה הכרוכות בתשלום ההחזרים. נבדק הבסיס לקביעת שיעורי ההחזרים בשלושה ענפים — אלקטרוניקה, כימיה ואביזרי אינסטלציה — שבהם מקבלים היצואנים החזרים לפי השיעורים הגבוהים ביותר.

חישוב הערך המוסף

עם שינוי שער הלירה בנובמבר 1967 הונהגו, על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, שיעורי החזר חדשים לדולר יצוא. ההחזר נע בין 10 אג' לדולר בקבוצת מוצרים שבהם נכלל ערך המוסף בשיעור 25%—45% ועד ל-35 אג' לדולר למוצרים בקבוצת הערך המוסף 66% ומעלה. בעקבות ביקורת קודמת הצביע מבקר המדינה בדו"ח השנתי 20 (עמ' 409) על ליקויים בקביעת הערך המוסף במוצרים השונים; נאמר, שהנתונים, ששימשו בסיס לקביעת הערך המוסף, לוקטו מחישובים, שנערכו לפני שנת 1966, ושהמשרד ביזמתו לא ערך בדיקות של החישובים משנים קודמות לשם עדכון הסיווג.

מאז 1969 שינה המשרד פעמים מספר את סכום התמריץ. בד בבד עם הטלת תוספת מכס בשיעור של 20% (היטל הבטחון) באוגוסט 1970, הוגדלו ההחזרים לקבוצות השונות והם נעו בין 70 אג' לבין 105 אג' לדולר. בינואר 1971 חולקו המוצרים לשש קבוצות ערך מוסף: עד 25%, 26%—35%, 36%—45%, 46%—55%, 56%—65% ו-66% ומעלה, ונקבעו החזרים שבין 72 אג' ועד 112 אג' לדולר. לאחר שינוי שער הלירה באוגוסט 1971 שוב שונו ההחזרים, והם נעים בין 84 אג' לדולר לבין 89 אג' לדולר בהתאם לקבוצות הערך המוסף דלעיל.

משרד המסחר והתעשייה נוהג להביא באמצעות חוזרים לידיעת היצואנים מדיניותו בקשר להחזרי מסים עקיפים על יצוא. עוד נוהג המשרד, בשיתוף עם אגף המכס והבלו לפרסם מזמן לזמן ילקוט סיווג סחורות יצוא, ובו פרטים על סיווג כל מוצר וסכומי ההחזר בגין יצואו.

הביקורת העלתה, כי בשלושת הענפים שנבדקו. לא עשה המשרד כדי לקבוע את הערך המוסף האמיתי במוצרים המיוצאים.

להלן ממצאי הביקורת הנוגעים לענף האלקטרוניקה. נבדקו המסמכים, המתייחסים לשתי חברות שהן מהגדולות בענף.

1. חברה א' ייצאה בשלוש שנים 1969, 1970 ו-1971 בהיקף כספי של 2.7 מליון דולר, 5 מליון דולר ו-11.6 מליון דולר.

אין בידי המשרד תחשיבים או דו"חות אחרים של כלכלני המשרד לצורך חישוב הערך המוסף במוצרי החברה. לעומת זאת נמצאים במשרד התכתבות ונתונים, שמהם ניתן ללמוד, שהערך המוסף שבמוצרי החברה אינו מגיע ל-66%. במכתב החברה מ-12.11.1967 נאמר: "בשלב ראשון הגיע ערך החמרים המיובאים במחיר התוצרת ל-50% בערך ועם תהליך ההעמקה ירד אחוז זה ויגיע תוך 2—3 שנים ל-30% בערך". אחוזים אלו מתייחסים רק ליבוא של חמרים ישירים ואינם כוללים ערך מוחלף סמוי. בבקשתה לקביעת מכסת אשראי למימון היצור ליצוא מיום 2.3.1972 ציינה החברה, ששיעור הערך המוסף הוא 60%.

המשרד לא בדק את נכונות הנתונים שבפניות החברה ומידת ההעמקה בתהליכי היצור. גם לאחר, שלגבי חברה אחרת, המייצרת מוצרים דומים, נתברר במחצית הראשונה של

שנת 1971 שהערך המוסף במוצריה מגיע ל-41% בלבד, לא נקט המשרד צעדים, כדי לקבל נתונים מבוססים לגבי מוצרי החברה.

2. חברה ב' היא בעלת מפעל, שיצאה בשנת 1971 בסכום של כ-8 מליון דולר מתוך מחזור כולל של כ-60—70 מליון ל"י. ילקוט סיווג סחורות היצוא מזכה את יצוא מוצרי החברה בהחזר, כפי שניתן בעד קבוצת המוצרים, שבה הערך המוסף הוא 66% ומעלה.

בבדיקה, שנערכה על ידי המכס בגמל תעופה לוד במאוס 1971, הועלה, כי באחד ממשלוחי היצוא של החברה, אשר בגינו תבעה החזר מסים עקיפים בסך 212 אלף ל"י, נכללו מספר מכשירים, שהחברה ייבאה לפני כן כמוגמרים, ולכן לא הייתה זכאית להחזרים בגינם. לאחר בירור בין שלטונות המכס ובין החברה הוקטן סכום תביעתה ל-104 אלף ל"י.

בעקבות אותו מקרה נדרשה החברה על ידי מחלקת הפיקוח של אגף המכס לחשב את הערך המוסף הנכלל בטובין, שיוצאו על ידיה בתקופה משנת 1966 עד 1970/71, ולציין את הסכומים המגיעים לה בתור החזר.

עם קבלת הדרישה של המכס פנתה החברה אל משרד המסחר והתעשייה בבקשה לקבל הבהרות ביחס לחישוב אחוז הערך המוסף הכלול במוצריה ושיעורי החזר המגיעים לה.

במאוס 1971, בפגישה עם נציגי החברה, הבהירו נציגי משרד המסחר והתעשייה את מדיניות המשרד בכל הקשור בתשלום ההחזרים. מדיניות זו הובהרה גם במכתב המשרד אל החברה מיוני 1971, בו נאמר, בין היתר, כי עניין "ההחזרים הוא ברור וחד משמעי, כאשר ההחזרים מתקבלים עבור יצוא של מוצרים בעלי ערך מוסף מוגדר. ההחזר המכסימאלי ניתן למוצרים שהערך המוסף שלהם הוא לפחות 65%. החברה תקבל אמנם את החזר המכסימאלי מתוך הנחה, כי מוצרי החברה (מוצרים ומערכות) הם בעלי ערך מוסף של 65% לפחות במוצריה".

אחרי קבלת הבהרות אלה המציאה החברה למחלקת הפיקוח של אגף המכס חישובים של הערך המוסף המתייחסים לשנים 1966/67 ועד 1969/70. חישובים אלה כוללים את הנתונים הבאים:

היצוא פו"ב בניכוי עמלות ב-8	אחוז הערך המוסף	סך ההחזרים שנתקבלו (בל"י)	ההחזר המגיע לחברה (בל"י)	החזרי היתר (בל"י)
391,151	36.6	14,759	8,552	6,207
903,303	39.5	75,851	29,315	46,536
1,211,840	35.2	145,425	42,292	103,133
4,842,964	41.3	512,604	155,625	356,979
7,349,258	—	748,639	235,784	512,855

במכתב לוואי לחישובים מספטמבר 1971 ביקשה החברה לחייב את חשבונה בהחזרי היתר ששולמו לה.

לגבי שנת 1970/71, שבה הגיע היצוא של החברה כאמור לכ-8 מליון דולר, לא הגישה החברה חישובים דומים, אף על פי ששלטונות המכס ביקשו זאת.

בדצמבר 1971 כתבה החברה בעניין ההחזר אל משרד המחסר והתעשייה: החברה ציינה שהמכס דרש להתאים את ההחזר, אשר שולם לחברה בפועל משנת 1966 ועד 1971 על יצוא מוצרים מייצור מקומי, להחזר המגיע לפי אחוז הערך המוסף הממוצע של יצוא מפעל החברה. מאחר שההחזר, כפי ששולם, ניתן באישור משרד המחסר והתעשייה, ברצון החברה לקבל הנחיות ברורות כיצד לנהוג. עוד הודיעה החברה, שעד לקבלת ההנחיות היא מקפיאה את ענין ההתחשבות לגבי החזרי היתר.

בינואר 1972 השיב המשרד, שיצוא מוצרי החברה, המסווגים בילקוט, זכאים להחזר, כמפורט בו; הסיווג אינו ענפי אלא מתייחס למוצרים מוגדרים בהתאם לסעיפי מכס שונים. עם סיווג מוצר הוא זכאי להחזר בהתאם לכך, בלא שיהא צורך להוכיח כל פעם מחדש את הערך המוסף הממשי.

מהאמור, יוצא, שמאז 1966 מקבלת החברה החוזרים בשיעור גבוה מהמגיע על פי העקרונות, שעליהם מבוססת שיטת חישוב החוזרים והמובאים מדי פעם לדיעת היצור. אנים. דבר זה נתאפשר מחמת היעדר גוהלים מינהליים מתאימים, כגון שיטת לקביעת ערך מוסף מציאותי בענפי הייצור השונים, סדרי בקרה ופיקוח, והעדר בסיס חוקי, המקשה על המשרד. לתבוע החזר יתר, שניתן שלא על פי העקרונות שנקבעו על ידי המשרד.

באמצע ינואר 1973 הודיע משרד המחסר והתעשייה למשרד מבקר המדינה, שלאחר קבלת הערות הביקורת נבדק מחדש סיווג הפריטים השונים שבמוצרי החברה ונקבע, כי חלק מהפריטים לא תאמו את ההגדרות שבילקוט אגף המכס והבלו. לאחר סיווגם מחדש של משלוחי יצוא של החברה בתקופה 1.4.1966 עד 30.8.1972, נתברר, ששולם לה החזר בסכום של 492,000 ל"י מעל למגיע לה, והמשרד עומד לגבות סכום זה. אותו סכום, שהחברה נתבעה להחזירו למשרד, אינו נובע — לפי הסברי המשרד — מחישוב חדש של הערך המוסף במוצרי החברה, אלא מהגדרה מוטעית של מספר פריטים. שהחברה ציינה אותם, שלא לפי סיווגם הנכון, ברשמוני היצוא.

עוד הסביר המשרד שלא נערך חישוב מחדש של הערך המוסף שבמוצרי המפעלים, שבקשר לתשלומים להם הועלו ממצאי הביקורת מאחר שמפעלים אלו שייכים לענפים שהוכרו עליהם "כענפי קידום" בשנת 1966, ואשר להם נקבע החזר בשיעור המירבי בלא התחשבות בשיעור הערך המוסף בפועל; זאת כדי לאפשר פיתוח התעשייה בענפים אלו.

משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שההעדפה של ענפי קידום בהחזר בוטלה על ידי הנהלת המשרד עוד בשנת 1967, כאשר הוחלט, כי העידוד לענפי קידום יינתן בעת הקמת המפעלים; לפיכך אין הצדקה לכך, שמפעל בענף קידום, לאחר שהתפתח והתבסס, ימשיך לקבל במשך תקופה ארוכה החזר בשיעור גבוה מזה המגיע על פי הקריטריון של שיעור הערך המוסף כנהוג לגבי המפעלים האחרים.

משרד המחסר והתעשייה הודיע, שעל פי החלטת הנהלת המשרד ממאסר 1972 נערכות שנית בדיקות של חישובי ערך מוסף.

החזר מסיים בגין עסקה אחת

חברה א' עמדה לערוך עסקה בהיקף של 8 מליון דולר, שהייתה כרוכה ביצוא ציוד ובנוסף על כך בתכנון של מפעל ובמתן סיוע טכני וידע. על כן ביקשה ביולי 1970 לאפשר לה לקבל תמריץ מיוחד בגין עסקת יצוא זו, כדי שתוכל לעמוד בהתחזרות.

המשרד איפשר לחברה לקבל החזר בשיעור מוגדל על ידי כך, שהסכים שהסכום שניקב בחוזה יחולק מחדש בין התמורה בעד ציוד, מערכות ואביזרים, שעליה מגיע לחברת החזר, לבין התמורה בעד תכנון, ידע וסיוע טכני, שעליה אינו מגיע החזר, כתוצאה מפעולה זו אמורה הייתה החברה לקבל החזר בסך 6,594,000 ל"י במקום סך 5,612,000 ל"י.

לדעת הביקורת לא נהג המשרד לפי כללי המינהל התקין בכך, שהסכים לרשום ברשימי מוני היצוא מחירים, שלא על פי החוזה של היצואן עם הלקוח. המשרד אף לא בדק במפורט, אם מבנה המחירים שבעסקה היה בו — במקרה זה במיוחד — כדי להצדיק סטייה מהכללים בדבר עידוד היצוא. אם המשרד ראה צורך לסטות מהכללים, החלים על כלל ציבור היצואנים, היה עליו לעשות זאת בצורה גלויה, בדרך של הקצבה מיוחדת.

מחיר הסוכר לייצור לשם יצוא

היצוא של מוצרי תעשיית המזון הולך ומתרחב, ובשנת 1972 הגיע היקפו הכספי קרוב ל-76 מליון דולר. חלק גדול מיצוא זה מהווים שימורים, שעליהם משלם המשרד החזר מיסים עקיפים בשיעור הגבוה ביותר, מתוך הנחה, שהערך המוסף בהם אינו קטן מ-66% (ראה בדו"ח זה, עמ' 424). אחד המרכיבים העיקריים בייצור שימורים הוא הסוכר, שייבואו ושיווקו בארץ מרוכזים, בדומה למוצרי מזון בסיסיים אחרים, בידי משרד המסחר והתעשייה.

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים יולי—אוגוסט 1972 ביקורת ביחידת הממונה על המחירים במשרד המסחר והתעשייה על דרך קביעת מחיר המכירה של הסוכר לייצור לשם ייצוא.

1. עד סוף 1968 נהג משרד המסחר והתעשייה לקבוע את מחיר הסוכר ליצרנים למטרות ייצוא פעם אחת בשנה כדי להקל על תחשיבי הייצואנים. המשרד חישב את מחיר המכירה על בסיס מחירים בינלאומיים משוערים בתוספת הוצאות מקומיות. בתחילת 1969 נקבע המחיר הבינלאומי ב-76.50 דולר לטון, בתוספת הוצאות מקומיות בסך של 39 ל"י ובס"ה 306.75 ל"י לטון. עם זאת החליט המשרד עקרונית, שעקב תנודות המחירים הצפויות בעתיד לא ייקבע המחיר החדש לשנה, אלא לתקופה בלתי מוגדרת, והמשרד יחזור וידון בשינוי המחיר, כל אימת שיתעורר הצורך בכך.

החל מאוגוסט 1970 הוטלה תוספת מכס (היטל בטחון) בשיעור של 20% על כל הייבוא חוץ מפריטים אחדים, שנמנו בצו. היטל זה, בהבדל ממכס, לא הוחזר לייצואן בעת הייצוא. כדי למנוע פגיעה בכדאיות הייצוא הוגדלו החוזרי המיסים העקיפים ועל ידי כך עוקרה השפעת ההיטל על כדאיות הייצוא. הסוכר היה בין הפרטים, שעליהם לא הוטלה בשעתה תוספת המכס, והוא היה פטור מהיטל זה עד לינואר 1972, אך ייצוא של מוצרים הכוללים סוכר נהנה ממלוא החזר מיסים, בדומה לכל שאר מרכיבי הייצוא הנושאים בעול ההיטל. כדי למנוע מתן הטבה בלתי מוצדקת ליצרני השימורים, הועלה מחיר הסוכר בספטמבר 1970 ב-20% דהיינו ל-368.10 ל"י לטון.

באותו מועד הייתה עלות הסוכר 405.15 ל"י, כך שמחיר המכירה לא רק שלא ביטל את יתרון ייצואני השימורים, שתואר לעיל, אלא אף לא היה בו כדי לכסות את העלות. בנובמבר 1970 הביא המפקח על מטבע חוץ לתשומת לבו של המשרד, שמחירי המכירה של הסוכר לייצואנים אין בהם כדי לכסות את המחירים, שהמשרד משלם עבור הסוכר בחו"ל, אך המשרד לא נקט שום פעולה בעקבות ההערה.

כיוון שמחירי הסוכר המיובא האמירו בקצב מהיר, העלה המשרד בינואר 1971 את מחיר המכירה של סוכר לייצור לשם ייצוא ל-460 ל"י לטון, אולם בינתיים עלה המחיר בחו"ל בשיעור יותר גבוה, ולפי חישובי משרד מבקר המדינה הייתה העלות הממוצעת באותה תקופה 526.50 ל"י לטון, ואחרי אפריל 1971 571.50 ל"י לטון. באוקטובר 1971 הועלה המחיר ל-600 ל"י לטון, סכום שעלה על מחיר העלות, שהיה באותה עת 586.60 ל"י לטון, אך לא כיסה את ההיטל.

משרד מבקר המדינה העריך את ההפסד הנגרם לאוצר המדינה כתוצאה ממדיניות זו בתקופה ספטמבר 1970 — ינואר 1972 (16 חודשים) על בסיס כמויות הסוכר המשוערות, ששימשו מרכיבים למוצרי ייצוא, ב-814,000 ל"י בקירוב, לפי החישובים דלקמן:

הפסד (רווח) כולל (בל"י)	הפסד (רווח) לטון (בל"י)	מחיר מכירה לטון (בל"י)	עלות לטון (כולל הוצאות מקומיות) (בל"י)	כמות הסוכר המיוצרת לייצוא (אומדן בטונות)	התקופה
122,000	37.05	368.10	405.15	3,300	31.12.1970 — 1.9.1970
219,000	66.50	460	526.50	3,300	29.4.1971 — 1.1.1971
513,000	111.50	460	571.50	4,600	13.10.1971 — 30.4.1971
(40,000)	(13.40)	600	586.60	3,000	1.1.1972 — 14.10.1971
814,000	—	—	—	14,200	

הטבה נוספת לייצואני השימורים התבטאה כאמור בכך, שקיבלו החזר מיסים עקיפים בשיעור המוגדל למרות שלא חל היטל בטחון על סוכר; הטבה זו מסתכמת — לגבי התקופה הנ"ל — בסך 1,381,000 ל"י.

משרד המסחר והתעשייה ערך חישוב, שלפיו ההפסד הוא קטן מזה שחישב משרד מבקר המדינה. בחישוביו התבסס המשרד על עלות הסוכר במלאי, שנקנה לפי המחיר הנמוך ביותר ושהחוזק לצורכי שעת חירום לצריכה המקומית. עוד הסביר המשרד, שרצוי למכור את הסוכר ליצואנים במחירים קבועים מראש לתקופה ארוכה, כדי שיוכלו לתכנן את מכירותיהם לתקופות יותר ממושכות.

לדעת הביקורת, המלאי שבידי המשרד נועד בראש וראשונה להבטחת אספקה סדירה לצרכנים בשעת חירום וצריכה שוטפת במחיר זול, עם שההפרש בין העלות לבין מחיר המכירה מכוסה על ידי סובסידיה מסעיף התקציב להוזלת מצרכים ושירותים חיוניים. אם בידי המשרד היה מלאי, שנרכש במחירים זולים, היה עליו למכרו לציבור בארץ ולחסוך בכספי הסובסידיה.

המשמעות של הממצאים דלעיל היא, שמוצרי ייצוא הכוללים תשומת סוכר, נהנים מתמריץ מוגדל לעומת מוצרי ייצוא אחרים. לדעת הביקורת, הטבה נוספת זו אינה מעוגנת בתקציב, והיא נוצרה לא על ידי שימוש בסעיפי התקציב לעידוד הייצוא אלא טמונה בסעיף תקציבי, שמטרתו אחרת לגמרי, דהיינו "הוזלת מצרכים ושירותים חיוניים" לשוק המקומי והקטנת ההכנסות כתוצאה מאי הטלת היטל בטחון.

2. הביקורת העלתה, שבתקופה ינואר—אפריל 1971 נגרם הפסד נוסף לאוצר המדינה עקב סדרי המכירה, שהיו נהוגים באותה עת. באותה תקופה היה המחיר למטרת ייצוא,

כאמור, 460 ל"י והמחיר לצריכה מקומית 310 ל"י בתוספת 300 ל"י מכס, בסך הכל 610 ל"י. יצרן, שהיה קונה סוכר ממחסן הערובה לשם ייצור לייצוא, שילם במזומנים 460 ל"י וחויב ב-300 ל"י מכס, ובסכום זה זוכה בעת הייצוא. אולם ההסדר הקיים איפשר לייצרנים לקנות את הסוכר ממחסן המשרד במחיר של 610 ל"י לכאורה לשם ייצור לשוק המקומי, להשתמש בו לייצור לשם ייצוא ולתבוע מאגף המכס החזרה במזומנים של סכום המכס בסך 300 ל"י, שהיה כלול במחיר. באופן כזה עלה לייצרן הסוכר 310 ל"י בלבד. אחרי שנתגלה, שייצרן אחד ניצל את הפרצה, נקבע באפריל 1971, שכל יצרן ישלם עבור טון סוכר 610 ל"י, ובעת הייצוא יקבל היצואן חזרה 150 ל"י בלבד כהישבון.

3. בינואר 1972 בוטל המכס על ייבוא סוכר, אך לעומת זאת הוטלה עליו תוספת המכס (היטל בטחון) בשיעור של 20%. לשנת 1972 קבע המשרד מחיר מכירה אחיד של 690 ל"י לטון סוכר, הן לשוק המקומי והן לייצור לשם ייצוא.

מחירי העלות בשנת 1972 הגיעו עד ל-230 דולר לטון בסוף השנה, והמחיר הממוצע היה כ-220 דולר שהן 924 ל"י ובתוספת 20% תוספת מכס, בסך 184 ל"י והוצאות מקומיות, לפי אומדן, בסך 39 ל"י. סך כל העלות של טון סוכר הייתה 1,147 ל"י בממוצע. ואילו מחיר המכירה לייצואנים, היה, כאמור 690 ל"י. תשומת הסוכר במוצרים לייצוא נאמדת לשנת 1972 בכ-10,000 טון ובהתאם לכך תסתכם באותה שנה התמיכה העקיפה, שאוצר המדינה נותן על יצוא שימורים ב-4.5 מליון ל"י בקירוב.

ממצאי מעקב

יבוא ממשלתי של בשר קפוא

דו"ח שנתי 21, עמ' 370

קניית בשר קפוא מדרום אמריקה בוצעו על ידי המשרד באמצעות שש חברות מסחריות; המשרד לא היה מוכן להתקשר עם ספק חדש, אלא אם זה האחרון הציע לספק בשר מבתי מטבחים, שלא היה אתם קשר באמצעות חברות אחרות, וזאת כדי למונע, לפי דברי המשרד, תחרות בין החברות על הקשר עם אותם בתי מטבחים. ב-1966 קבעה הנהלת המשרד, שיש לקיים רמת מלאי, שתכסה צריכה של שלושה חודשים; המלאי בפועל לא הגיע לרמה הדרושה והיו תקופות, שבהן המלאי כיסה את הצריכה של פחות מחודש וחצי.

בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 21, כפי שאושרו על ידי הכנסת (ראה דו"ח 22, עמ' 922), קיבלה ועדת הכספים את דעת הביקורת, שעל המשרד לשקול מחדש אם יש לשמור על העקרון בדבר דרכי ההתקשרות עם ספקים חדשים בכל הנסיבות; וקבעה, שעל המשרד לעשות כל מאמץ, כדי להבטיח אספקה סדירה של הכמויות הדרושות לקיום רמת המלאי הנאותה.

לא חלו שינויים בדרכי ההתקשרות. בינואר 1973 הודיע המשרד, ששקל את שיטת ההתקשרות הנוכחית והגיע למסקנה, שבנסיבות הנוכחיות אין לשנותה. בעקבות דיונים נוספים בוועדה העליונה לתכנון המשק לשעת חירום הוחלט לקיים רמת מלאי שתכסה צריכה של חודשיים, תוך מגמה להאריך את התקופה עד לשלושה חודשים. המלאי בפועל של בשר קפוא בשנת 1972 עלה משך כמחצית חודשי השנה על הצריכה של חודשיים, וביתר החודשים הוא התקרב אל צריכה זו.