

אגף מטבע חוץ

תפקידים, סמכויות ודרכי פעולה

הפיקוח על מטבע חוץ נועד לאפשר ויסות של העסקאות הכלכליות הכרוכות בתשלומים, או בתקבולים, של מטבע חוץ (להלן מט"ח). הפיקוח מקל על הממשלה לקבוע ולקיים שער חליפין ללירה הישראלית, השונה מן השער שהיה עשוי להיקבע, כתוצאה מפעולתם החופשית של גורמי השוק, וזאת בדרך של שליטה מסויימת בביקוש למט"ח, והכוונתו באמצעות מנגנון הרישוי. מנגנון זה מצמצם את הביקוש למט"ח לצרכים מסויימים על ידי קיצוב המטבע, למשל, לנסיעות לחו"ל, או מונע את הביקוש למטרות אחרות, במיוחד יצוא הון.

הפיקוח על תנועות הון מגדיל גם את חופש התמרון של הרשויות המוניטריות בישראל על ידי ניתוק, או החלשה, של הקשר בין שערי הריבית בישראל לאלה בחו"ל.

לפיכך, משמש פיקוח זה אחד הכלים לביצוע המדיניות הכלכלית של הממשלה. אגף מט"ח באוצר מופקד על ביצוע דיני הפיקוח, וההוראות הנובעות מהם ברוח המדיניות הכלכלית ובמסגרתה, כפי שהיא נקבעת על ידי הממשלה בהתאם לנסיבות.

מבקר המדינה בדק בעבר נושאים ספציפיים שונים בתחום הפיקוח על מט"ח (ראה להלן). לנוכח ההרעה שחלה בשנתיים האחרונות במאזן התשלומים של המדינה, ובמצב הררזבות שלה במט"ח, נערכה בחדשים יולי-נובמבר 1975 בדיקה כוללת באגף מטבע חוץ באוצר. הבדיקה התייחסה לתפקידי האגף, לסמכויותיו, למבנהו ולדרכי פעולתו. לא נבדקו נושאים מיוחדים, שהם עניין לפעילות שוטפת, ואף לא פעולות בודדות.

התפתחות הפיקוח על מט"ח

שרשיו של הפיקוח על מט"ח נעוצים בשתי תקופות, שבהן שרר בארץ מחסור חריף: שנות מלחמת העולם השנייה, והשנים הראשונות לאחר קום המדינה. באותן תקופות היתה התערבות הממשלה בתהליכי המשק ישירה ומקיפה ביותר, והיא התבטאה הן בקיצוב מט"ח, והן בקיצובים פיסיים של מצרכים. שררה אז ההכרה, ששני סוגי הקיצוב הם כלים שלובים.

מאז אמצע שנות ה-50 אין קיצוב פיסי, וגם הפיקוח על מט"ח נעשה ליברלי. ביטוי לכך הוא ירידת מספר עובדי אגף מט"ח עד כדי מחצית, אף כי מאזן התשלומים גדל בינתיים פי 18.

בשלבם הראשונים של התפתחות זו הצטמצם מאוד הקיצוב של מט"ח, והרישוי הפך להיות מכשיר שמטרותיו העיקריות הן הכוונה, ושמירה על כך, שהפעילות במט"ח תיעשה על פי נוהלים מסויימים, ושיתנהל דיווח עליה. בשלבים מאוחרים יותר, ועד לתקופה האחרונה, הונהגו הקלות רבות ברישוי ובפיקוח. הדבר נעשה תוך כדי פישוט ההליכים, ובדרך של העברת מירב הביצוע של הרישוי והפיקוח לידי הבנקים, באמצעות הוצאת היתרי פעולה כלליים. משנת 1965 אין מכינים עוד תקציב מט"ח.

המפקח על מט"ח מפעיל כיום שיקול דעת לגבי מקרים אינדיבידואליים רק בתחומים מוגבלים. הקיצוב קיים עדיין בעיקר במט"ח הניתן לנסיעות לחו"ל, ועקרונית חל

עדיין איסור על ייצוא הון. אגף מט"ח פועל כיום כיחידת מטה, ובפעולות הקשורות בתחום הביצוע הישיר, כמעט רק בתנועות הון ובייצוא.

השינויים בפיקוח היו תוצאת פעולתם של שני גורמים שהייתה ביניהם השפעת גומלין: מצב טוב, יחסית, בררנות המט"ח של המדינה, ושינויים במאזן התשלומים; שינויים במדיניות של האוצר.

תפקידי אגף מט"ח

פעולת אגף מט"ח מבוססת על תקנות ההגנה (כספים), 1941, שתוקפן מתחדש מפעם לפעם על ידי הכנסת. סמכויות הביצוע מוקנות על פיהן לשר האוצר, והוא מעבירן למפקח על מט"ח. התקנות, וכן צווים, הודעות, והוראות שהוצאו מכוחן, מהווים ביחד את תחיקת מט"ח. החלק האופרטיבי של התחיקה הן הוראות המפקח על מט"ח. התחיקה כפי שהיא כיום, הרי היא הצטברות רבת שנים של תוספות, השמטות ותיקונים, ובאגף מט"ח עוסקים כבר כמה שנים בניסוח חוק חדש המיועד להחליפה.

התקנות קובעות הגבלות ואיסורים על עריכת עסקאות במט"ח, או בנכסים אחרים שיש להם נגיעה למט"ח. התקנות הן חוק מסגרת גמיש המקנה לשר האוצר סמכויות ביצוע כלליות, ומכוח סמכויות אלה ניתנו במשך השנים היתרים ואישורים, כלליים ומיוחדים, המסייגים את ההגבלות והאיסורים הנ"ל. התקנות מקנות לשר האוצר, ומכוחו למפקח על מט"ח, סמכויות אכיפה ישירות: השגת ידיעות, חיפוש והחרמה, קבלת תשלום כופר במקום הליכים פליליים.

אגף מט"ח משמש כיחידת מטה בנושאי מט"ח; כרשות רישוי למט"ח; וכרשות לפיקוח על מט"ח.

בתפקידו כיחידת מטה עוסק האגף בניתוחים ובייעוץ כלכליים, ואוסף את המידע הכלכלי, ואת הנתונים הסטטיסטיים הדרושים.

בתפקידו כרשות רישוי עוסק אגף מט"ח בהוצאת היתרים להחזקת מט"ח ולמסחר בו*. במסגרת פעולה זו מעורב האגף גם בפעילות לגיוס הון בחו"ל. לאגף מט"ח יש סמכות לתת פטור כללי מהפיקוח על מט"ח, אך היא מופעלת רק במקרים בודדים, לגבי חברות ותושבים ישראלים, שעיקר עסקיהם בחו"ל, ואינו קשור עם ישראל.

בתפקידו כרשות פיקוח עוקב אגף מט"ח אחר השימוש בהיתרים, ואחר פעולות, שנעשו ללא היתר**. כפי שיוסבר להלן, פעולה זו מוטלת בעיקרה על גופים אחרים.

תחומי הפעולה שהאגף מטפל בהם, הם:

1. החזקת מט"ח בצורת פקדונות במט"ח, או פקדונות בלירות ישראליות הנקובות במט"ח.

2. השימוש במט"ח הקשור ביבוא ובייצוא של מוצרים, שירותים, והון.

באגף מט"ח פועלות יחידות מטה וארגון, וארבע מחלקות אופרטיביות, ומועסקים בו 86 עובדי תקן. יחידות המטה והארגון כוללות, מלבד הנהלה, יחידות לייעוץ משפטי ולטיפול בענייני פיצויים, ומחלקה כלכלית. המחלקות האופרטיביות הן: מחלקה לעסקאות

* במקרים בודדים מקנה תחיקת מט"ח סמכויות רישוי גם לחשב הכללי במשרד האוצר, ולרשות ההשקעות.
** למושג פיקוח יש שתי משמעויות בהקשר של מט"ח. המשמעות כאן היא המשמעות הצרה. במשמעותו הרחבה כולל המושג גם את פעולת האגף כרשות רישוי.

חוץ, המשמשת חשב האגף; מחלקה למימון היבוא והיצוא; מחלקה להכנסות ושירותים; מחלקה לעבודות והשקעות בחו"ל.

מערכת המידע

לאגף מט"ח דרוש מידע משלושה סוגים: מידע כללי הנוגע למצב, ולהתפתחויות בעולם, בנושאים של שערי חליפין, סחר חוץ, והסכמים בינלאומיים; דיווח סטטיסטי על מצב המט"ח של המדינה בכללותו; דיווח אופרטיבי על הרישוי, ועל הפיקוח. שני סוגי המידע הראשונים דרושים לאגף בתפקידו כיחידת מטה. (על הדיווח האופרטיבי ראה להלן — בדיקת הדו"חות והביקורת).

מערכת המידע הכללי המצויה כיום באגף מצומצמת, והוא נזקק לגורמים אחרים, בממשלה ומחוצה לה, המעוניינים באותו מידע, ועוסקים באיסופו. מזה זמן מה מתנהל מו"מ על הקמת מרכז דוקומנטציה משותף לכל הגורמים, ובכלל זה האוניברסיטאות. בתחום זה מוציא האגף עלון מצומצם בהיקפו ובנושאו המוקדש לשערי חליפין וריבית, אולם פרט לכך, אין בו הסדר מאורגן להפצה פנימית שוטפת של מידע.

מערכת הדיווח הסטטיסטי המצויה כיום אינה עונה לדרישות חיוניות: נתונים מלאים ואחידים, הצגה כוללת, עידכון מהיר. כפי שיפורט להלן, האחריות בתחום זה מפוצלת, והאגף מוציא בעצמו רק סקירה חדשית, שנתוניה חלקיים.

האגף הסתפק עד כה, בתחומים שונים, בדיווח חלקי בלבד. לדוגמה: לגבי פקדונות תושבי חוץ (פת"ח), מתקבל בו רק דיווח על יתרות סופיות, שאינו מאפשר הבחנה בין המרכיבים השונים לסוגיהם. כתוצאה מכך, אין האגף יודע אם שינוי מסוים נגרם על ידי תוספת, או משיכת פקדונות, על ידי המרה ללירות ישראליות, או על ידי הצטברות תשלומי רבית. האגף מנסה להתגבר על קושי זה על ידי חישובים ממוצעים. דוגמה אחרת: לרשות ההשקעות נתונה סמכות לאשר למשקיעים קבלת הלוואות מחו"ל. הרשות אינה מודיעה לאגף מט"ח באורח מסודר על הוצאת היתרים אלה, ונמסר לו עליהם, רק כאשר המשקיעים מבקשים אישור המרה להחזרת ההלוואות. פרט לכך, אין באגף מט"ח דיווח מלא על ניצול קווי אשראי, שתקופתם פחותה מ-90 יום.

הדיווח על הרזרבות במט"ח

פיצול האחריות לניהול מערכת הדיווח בולט במיוחד בדיווח על רזרבות מט"ח של המדינה. עוסקים בו שלושה גורמים: אגף מט"ח, בנק ישראל, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בין השלושה אין חלוקת עבודה מסודרת, ותיאום הנתונים ביניהם הוא חלקי בלבד.

נכסי המדינה במט"ח, הניתניה למימוש במועד קצר, כוללים לא רק את היתרות המתפרסות מות על ידי בנק ישראל, אלא גם יתרות אחרות, המוחזקות על ידי מוסדות כספיים שונים, ונכסים של הבנקים הישראליים בחו"ל (פקדונות בבנקים זרים, הלוואות לתושבי חוץ, ניירות ערך זרים). היקף נכסים אלה עלה במחצית 1975 על מיליארד דולר. גם התחייבויות המדינה במט"ח מורכבות לא רק מהחובות למועד קצר, הכלולים במצבת חובות המדינה, אלא גם מהפקדונות של הבנקים הזרים (קווי אשראי), ושל תושבי חוץ, בבנקים הישראליים, אשר, במחצית 1975 עלו על 2 מיליארד דולר בהיקפם. (נכסי הבנקים והתחייבויותיהם כוללים גם פקדונות בסניפיהם בחו"ל, ופקדונות חסניים אצלם).

לגבי הנתונים, כפי שמדווחים עליהם שלושת הגורמים, אין התאמה מלאה מבחינת ההגדרות והתאריכים (אף אין הסברים כתובים על ההבדלים ביניהם). דוגמה חשובה

הם החובות למועד קצר, המסתכמים בדו"חות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסכום יותר קטן מזה. המופיע בדו"חות של אגף מט"ח. חלק מחובות אלה הם חובות לבנקים ישראלים, אשר נתנו הלוואות מכספי הפת"ח, או מקווי האשראי מבנקים זרים. הלשכה אינה כוללת חלק זה בחובות למועד קצר, משום שהם כלולים כבר, בעקיפין, בין התחייבויות הבנקים הישראלים לחו"ל.

נכסיה השוטפים של המדינה במט"ח, והתחייבויותיה למועד קצר מהווים מערכת אחת של כלים שלובים, אשר אפשר לעמוד מתוכה על מצב הרזרבה של המדינה במט"ח. רק אם בוחנים אותה בשלמותה. לדוגמה: יתרות בנק ישראל יכולות לגדול, ללא שינוי בסכומים הכוללים, על ידי שאיבה מנכסי מט"ח אחרים, או על ידי הגדלת סכום החובות למועד קצר. בבדיקה נמצא, כי דיווח משולב על המערכת כולה אינו קיים. עוד התברר, כי הדיווח אינו מעודכן, ולגבי כמה ממרכיביו הפיגור הוא בחודשיים ומעלה.

רישוי פעולות מט"ח

לגבי עסקאות יבוא הון ויצוא, קיימת בדרך כלל רק חובת המרה ודיווח, ואין הן נושא לרישוי, ולגבי עסקאות הממשלה ושלוחותיה, לרבות תקציב הבטחון, קובעים הסדרים מינהליים.

חלק ניכר מאד מעסקאות מט"ח, שלגביו ניתן להגיע לסטנדרדיזציה של תנאי הרישוי, מתבצע על פי היתרים כלליים של המפקח על מט"ח. היתרים אלה מוצאים בצורת הוראות לאותם הבנקים, שהם סוחרים מוסמכים (ובמידה מוגבלת, במישרין, לכמה ענפי שירותים). ההיתרים מסמיכים את הבנקים לבצע פעולות מט"ח מסוימות ומוגדרות, בהתאם לתנאים, שנקבעו על ידי המפקח, ללא צורך באישור ספציפי ממנו. מעמדם המיוחד של הבנקים, שהם סוחרים מוסמכים, מתבטא בכך, שמבצעי העסקאות אינם רשאים לפעול שלא באמצעותם.

כאשר עסקה אינה כלולה במסגרת ההסדרים המינהליים, או ההיתרים הכלליים, האגף עוסק ברישוי במישרין, ומוציא היתרים מיוחדים, בכלל זה אישורים מיוחדים המתייחסים לפעולות בודדות. גם ההיתרים המיוחדים מוצאים לעתים באופן שגרתי, ולפעמים על סמך החלטות של רשויות מוסמכות, הפועלות במשרדי ממשלה אחרים.

מספר ההיתרים והאישורים המיוחדים, שאגף מט"ח מוציא בעצמו, נאמד ב־400 ליום. מספר האישורים האינדיבידואליים, שהבנקים מוציאים, מכוח ההיתרים הכלליים, נאמד ב־8,000 ליום.

רישוי החזקת מט"ח

החזקת מט"ח מחייבת היתר, והוא ניתן לגבי חמישה סוגי חשבונות: פמ"ז (פקדון מטבע זר) — ישראלי כבול וחופשי; פקדונות מט"ח המוחזקים במישרין בבנקים בחו"ל; ההון החוזר של הבנקים.

חשבונות הפמ"ז הישראלי נקובים במט"ח, אולם הם אינם מהווים התחייבות במט"ח. בעליהם יכולים לקבל תמורתם, פרט לחשבונות התמ"ם (תושב מעביר מטבע) והנת"ד (ניירות ערך תמורת דיבידנד), רק לירות ישראליות על פי שער החליפין הרשמי. הסוג העיקרי ביניהם הוא חשבונות הפז"ק (פקדון זמן קצוב), הנוצרים על ידי העברה ארצה של מט"ח, שמקורו אינו בהקצבה. לרבות תמורות יצוא, שכבר נתקבלו עבורן תמריצים. אין להשתמש בחשבונות אלה לתשלומי מט"ח אלא אם ניתנה הקצבה, אולם כדאי להחזיק

בהם, משום שהם מקנים מעין ביטוח נגד שינוי השער, ומשום שקיומם חוסך עמלת המרה, כאשר בעליהם מקבלים הקצבת מט"ח. קיום חשבונות הפו"ק נועד למשוך ישראלים להעביר ארצה מט"ח, ולהחזיקו ללא המרה, כך שלא תהיה לו השפעה אינפלציונית.

חשבונות הפמ"ז הכבול הם חשבונות במט"ח המוחזקים בבנקים הישראליים, והם משני סוגים. הסוג האחד הוא חשבונות ההון החוזר השייכים בעיקר לחברות הישראליות הפועלות גם בארץ וגם בחו"ל (לרבות יצואנים). חשבונות אלה ניוונים מתקבולי בעליהם במט"ח, או מהקצבות, ומותר להשתמש בהם כמפורט בהיתרים (ראה להלן — יבוא ויצוא שירותים).

בחשבונות מהסוג השני, שהועברו ארצה, כלולים סכומי מט"ח שעל פי הכללים היה צריך להכניסם לחשבון פמ"ז ישראלי, אולם ניתן אישור מיוחד להפקידם בחשבון פמ"ז כבול. האישור ניתן בדרך כלל למוסדות ללא כוונת רווח, כגון מוסדות להשכלה גבוהה, ולמשקי עים, שהעבירו ארצה כספים לפני מועד השימוש בהם.

מבחינת המפקידים, ההבדל בין חשבונות הפו"ק לבין חשבונות הפמ"ז הכבול הוא בכך שהריבית על הראשונים היא, לגביהם, 6%, ואילו הריבית על האחרונים היא בשיעור הריבית הבינלאומית, כלומר למעלה מ-8%. מבחינת הבנקים ההבדל בין שני סוגי החשבונות הוא, שאת הראשונים עליהם להפקיד במלואם בנק ישראל, ואילו באחרונים הם יכולים להשתמש, בשיעור של 90%, לצורך מתן הלוואות, או רכישת ניירות ערך זרים.

חשבונות הפמ"ז החופשי הם פקדונות מט"ח המוחזקים בבנקים הישראליים על ידי תושבי חוץ, ולתקופה המוגבלת בהיתרים, על ידי עולים חדשים ותושבים ארעיים או חוזרים. חשבונות אלו פטורים מהפיקוח על מט"ח, ובמידה שהם שייכים לעולים חדשים, מותר להמירם ללירות ישראליות, ולחזור ולהמירם למט"ח. הריבית עליהם, והוראות הנזילות לגביהם דומות לאלה הנהוגות לגבי חשבונות פמ"ז כבול.

חשבונות המט"ח המוחזקים במישרין בבנקים בחו"ל, שייכים לבנקים, למוסדות ולחברות ישראלים, הפועלים בחו"ל, לרבות בנק ישראל והאוצר. (ראה להלן — יבוא ויצוא שירותים).

ההון החוזר מוחזק על ידי הבנקים לצורך פעולתם היומיומית בהמרת לירות ישראליות למט"ח, על פי היתרי אגף מט"ח. הם קונים את המט"ח בבנק ישראל, ומדווחים על השימוש בו, לצורך קביעת מכסתו המותרת. כאשר מוכרו על שינוי שער הל"י הבנקים חייבים לשלם הפרשים על חשבון ההון החוזר.

רישוי השימוש במט"ח

יבוא ויצוא הון

פרט למקרים בודדים הרישוי בתחום יבוא ההון מתיחס רק להשקעות ולהשגת הלוואות בחו"ל על ידי גורמים פרטיים. בשני המקרים, עיקרו של הרישוי הוא מתן היתר להמרה חוזרת, לצורך חיסול השקעות, או הוצאת רווחיהן, או לצורך סילוק הלוואות. לגבי השקעות בניירות ערך ישראלים ההמרה החוזרת נעשית, על פי רוב, על סמך היתר כללי לבנקים.

אגף מט"ח מאשר כיום קבלת הלוואות מחו"ל לכל הגורמים, בתנאי שמשך ההלוואה עולה על תקופת מינימום שנקבעה, והריבית היא בשיעור הבינלאומי המקובל. רוב

ההלוואות המאושרות מיועדות למימון יבוא, ובכלל זה אשראי ספקים, או שהן הלוואות פיננסיות.

מבחינת הלווה ההלוואות הפיננסיות הן הלוואות, שמטרתן השגת לירות ישראליות, על ידי המרת מט"ח, לצורכי מימון מקומיים. חלק מהן ניתן על ידי הבנקים הישראליים מכספי הפת"ח, או מקווי האשראי העומדים לרשותם בחו"ל, במקרים אלה מאשר אגף מט"ח רק אותן ההלוואות, המיועדות למימון השקעות, או להרחבתן, אולם היו מקרים, שבהם אושרו הלוואות כאלה לרשויות מקומיות, או לגופים אחרים, למטרות של מימון שוטף. הלוואות אלה משמשות לעתים תחליף לתקציב, או לאשראי מקומי, אולם כיום כדאי לקבל, רק אם החשב הכללי מאשר להן ביטוח שער חליפין נגד הפיחותים. (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 140; דו"ח שנתי 25, עמ' 568).

עקרונית אסור על תושבי ישראל ועל תושבי חוץ, שיש להם רכוש בארץ, לייצא הון לחו"ל. יוצאים מכלל זה החזר השקעות והלוואות מחו"ל שאושרו, וכמה מקרים מיוחדים.

יבוא ויצוא מוצרים

כמעט שאין כיום איסורי יבוא, ובמידה שהם קיימים, אינם נובעים משיקולי מט"ח. היבוא מתבצע על פי הסדר מינהלי, או על פי היתר כללי, או על פי אישור מיוחד.

הממשלה היא היבואן הגדול ביותר במדינה. ייבואה הוא נושא לתיאום בין גופים ממשלתיים שונים, שאגף מט"ח הוא רק אחד מהם, וחלקו הבטחוני אף מעוגן בתקציב המדינה. גם יבוא הדלק ויבוא (ויצוא) היהלומים, הם נושא לתיאום מעין זה, מאחר שהטיפול בהם הועבר על ידי אגף מט"ח לרשויות המוסמכות המקצועיות.

למעלה ממחצית היבוא הבלתי ממשלתי, למעט דלק ויהלומים, מבוצע במסגרת ההיתר הכללי ליבוא, המאפשר את היבוא החופשי של המוצרים הכלולים בצו היבוא החופשי תשכ"ט—1968, בתנאי שהיבוא אינו ממדינות, שהמטבע שלהן אינו ברהמרה חופשית. שאר היבוא טעון רשיונות מיוחדים. חלק מהם מוצא למעשה כמעט באורח שיגרת, והרישוי קיים רק כדי לשמור על המסגרת למקרים מיוחדים.

פעולת אגף מט"ח בתחום היבוא מתרכזת בהכוונת היבוא שאינו חופשי, מבחינת המימון ומבחינת המקורות. האגף פועל להחלפת תשלום במזומן באשראי ולהשגת מקורות מימון זולים ויציבים, ככל האפשר. האגף מגביל את היבוא מהמדינות, שבהן המטבע אינו ברהמרה חופשית, שחלק מהן מדינות עוינות, או מתנה אותו בסידורי מימון מיוחדים. מאידך, מכוון האגף את היבוא, שאינו חופשי, למדינות הנותנות לישראל מענקים או אשראי.

יצוא מוצרים טעון רישוי רק במקרים בודדים: יצוא למדינות, שהמטבע שלהן אינו ברהמרה חופשית; יצוא למדינות שעמהן יש לישראל הסכם קלירינג (פורטוגל וברזיל); יצוא גרוטאות. ישנן הגבלות, המתייחסות לא יצוא כשלעצמו, אלא לתנאיו, כמו, למשל, הגבלות על יצוא באשראי (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 185). פעולת אגף מט"ח בתחום היצוא מיועדת, בעיקרה, להקל על היצוא על ידי הפישוט של תהליכי הרישוי לגבי הפעילות הנלוות אליו, ולעודד את החזרת התמורות ארצה.

יבוא ויצוא שירותים

באמצעות היתרים כלליים מוסדרת פעילותם של רוב ענפי השירותים הגדולים: תעופה, ספנות, ודייג; תיירות ונסיעות; ביטוח ונזקאות. על סמך ההיתרים הכלליים מוצאים

היתרים מיוחדים בהתאם לתנאים המיוחדים של הלקוח. פעולת ענפים אחרים, חברות השקעה ומסחר (יצוא), וחברות יצוא שירותי ידע תכנון וקבלנות, מגוונת יותר, מעצם טבעה, ולכן היא מוסדרת על ידי היתרים מיוחדים בלבד.

בהיתרים המוצאים לחברות השירותים מצויים כמה תנאים בסיסיים אחידים. בדרך כלל ניתנת להם רשות להחזיק חשבון פמ"ז כבול, ואם יש להם נציגויות בחו"ל, גם הרשות ללוות ולהחזיק שם כספים. היקפן הכספי של פעולות אלה נקבע מראש, בהיתר, בהתאם לאופי העסקאות. מותר לחברות לשלם, מתוך הכנסותיהן, או מתוך הקצבות, בלא אישור ספציפי, תשלומים על חשבון הלוואות, ותשלומים סטנדרדיים אחרים, כגון הוצאות הדלק של חברות תעופה וספנות. אם הן חברות ישראליות, הן חייבות להעביר ארצה את עודף ההכנסות על ההוצאות, ולהחזיק את מניותיהן בארץ. פרט לכך מוטלת על החברות חובת דיווח תקופתי, בדרך כלל, אחת לשלושה חודשים או יותר. (ראה דו"ח שנתי 22 עמ' 239 — הפיקוח על תנועת מט"ח בענפי התעופה והספנות).

ההיתרים המיוחדים, המוצאים לבנקים, לגבי פתיחת סניפים בחו"ל, ולגבי פעולות בחו"ל, כמעט ואינם כוללים הגבלות, פרט לתנאי שאסור להם לתת, ללא אישור מיוחד, הלוואה במט"ח לגורמים ישראליים, או לגורמים זרים הנמצאים בשליטה ישראלית. הבנקים רשאים לשלם ריבית עבור הלוואות ממקורות חוץ רק מתוך חשבון פמ"ז ריבית, אשר אליו מועברות הכנסותיהם מההלוואות שהם נתנו במט"ח בחו"ל ובישראל.

כיום בחוקף למעלה מ-350 היתרים מיוחדים, שמהם כ-100 נספחים להיתרים כלליים, ו-90 אחרים מתייחסים לחברות יצוא הפועלות בחו"ל. הטיפול בהיתרים כרוך בעומס מינהלי ניכר.

הפיקוח על מט"ח

משרד האוצר נוקט גישה של פיקוח מינימלי וסומך, במקרים רבים, על הכוח המרתיע של קיום החוק כשלעצמו, ועל קיום חובת הרישום והדיווח. כהשלמה לפיקוח מפעיל האגף אמצעי הרתעה, ותמריצים, בעלי אופי כלכלי.

אגף מט"ח רואה עצמו בעיקר כיחידת מטה, וכסמכות רישוי להוצאות במט"ח; לפיכך, חלק ניכר מתפקידי הפיקוח מוטל על גורמים אחרים. הטיפול בפעולות הנעשות ללא היתר מבוצע, בעיקר, באמצעים משטריים. המעקב אחר השימוש בהיתרים, שבו מושקע עיקר המאמץ של הפיקוח, מתנהל באמצעים מינהליים, על ידי אגף מט"ח ועל ידי אגף הפיקוח הכללי במשרד האוצר. מעקב זה מתבטא בבדיקת דו"חות וביקורת רישומים ומסמכים הנלווים לדו"חות. אגף המכס מטפל הן בפעולות שנעשו ללא היתר והן בחריגות מתנאי ההיתרים.

בדיקת הדו"חות וביקורת מסמכים

דרישות הרישום והדיווח, לגבי השימוש בהיתרים הכלליים והמיוחדים, נקבעות, בעיקר, על ידי אגף מט"ח. בעבר ערך האגף את המעקב אחרי ביצוען ואת ביקורת המסמכים הנלווים, והייתה קיימת בו יחידה מיוחדת לצורך זה. יחידה זו בוטלה ב-1960, ורוב תפקידיה הועברו לאגף הפיקוח הכללי במשרד האוצר. אגף הפיקוח הכללי מופקד איפוא כיום גם על פיקוח על מט"ח ובתפקידו זה הוא מבצע את הביקורת על הבנקים ועל הענפים הפועלים על פי היתרים כלליים, ואילו אגף מט"ח מטפל בבדיקת דו"חותיהם של הבנקים, ובביקורת על הענפים והחברות, הפועלים על פי היתרים מיוחדים. האגף מרכז

גם את דו"חות המט"ח של משרד הבטחון ושלוחותיו ואת דו"חות בנק ישראל והחשב הכללי במשרד האוצר. נוסף על כך עוסק האגף בתיקון ליקויים, שנתגלו בחוק ובנוהלים, בשכלול שיטות של פיקוח, בדיווח ורישום, ובבדיקות מיוחדות.

הביקורת העלתה כי: מערכת הדיווח והרישום אינה מקיפה; הביקורת על הבנקים אינה עונה על הצרכים; הביקורת על השימוש בהיתרים המיוחדים אינה מספקת. עוד התברר כי אגף מט"ח אינו מקפיד על כך, שהדו"חות שהוא דורש ומקבל, יוגשו במועד הקבוע, ובמתכונת הנדרשת.

מערכת הדיווח והרישום

פעולות במט"ח כוללות שלושה שלבים: קבלת היתר, או אישור להקצבה; קבלת ההקצבה מהבנק; שימוש בהקצבה ו.א. תשלום בעד יבוא סחורות, או בעד שירותים. הפיקוח הקיים כיום חל בעיקר על קבלת ההקצבה מהבנק. הבדיקה מתייחסת לשאלה אם ההקצבה ניתנת בהתאם לכללים, שקבע המפקח על מט"ח. במקרים רבים לא נבדק, אם מקבל ההקצבה אמנם השתמש בה למטרות שנקבעו, ובמיוחד בתחום היבוא, והנסיעות לחו"ל.

פרצות אחרות במערכת הדיווח נובעות ממדיניות הביצוע של האוצר. תושבי ישראל הממירים מט"ח ללירות ישראליות, אינם נדרשים להוכיח את מקורו, ורק נשאלים עליו למטרות סטטיסטיות. תיירים אינם חייבים, כפי שהיה בעבר, להצהיר על מט"ח, או להמירו, עם כניסתם ארצה, וכתוצאה מכך קשה לעקוב אחר השימוש בו בארץ. מצד שני אין תמריץ כלכלי מספיק להמרת המט"ח, באופן רשמי, על ידי מקבליו מבין נותני השירותים. בתי המלון מקבלים אמנם תמריץ, אולם הוא אינו צמוד להמרת המט"ח שהתקבל בידם, אלא משולם על פי לינות התיירים. מתנהלים עתה דיונים על הסדר חדש של פעולות שירותי התיירות (בענין זה ראה בדו"ח זה — תמריצים לבתי מלון בגין לינות תיירים).

אגף מט"ח אינו דורש דיווח מקיף על עסקאות שאינן כרוכות בהקצבה ובהמרה של מט"ח; לפיכך דו"חות הבנקים וסניפיהם בחו"ל על נכסיהם ועל התחייבויותיהם במט"ח, כוללים בעיקר יתרות סופיות. המצב דומה במוסדות ובחברות הישראליות הפועלים בחו"ל.

אגף מט"ח עוסק כבר למעלה משנתיים בתכנית למיכון כולל של פעולות המט"ח של משק המדינה, לרבות פעולותיו בחו"ל, פרט לפעולות המבוצעות בחו"ל על ידי בנקים. לדעת האגף באמצעות תכנית זו עשוי הוא להגיע למערכת דיווח מקיפה וסגורה, שתשפר בהרבה את שליטתו בפעולות מט"ח ואת פיקוחו עליהן. קיום מערכת מחשב יאפשר למקד את פעולת אנשי הפיקוח על אימות המסמכים, שאפשר לאמתם בארץ, המיכון לא יפתור את בעיית המסמכים, שאי אפשר לאמתם בארץ, ואת בעיית אמיתות הרישומים על מחירי המוצרים. ביצוע התכנית לא הגיע עדיין לשלבי התכנות והניסוי, ואגף מט"ח מניח, כי גם אם יינתן התקציב הדרוש, ההפעלה המבצעית של המערכת לא תתחיל לפני שנת 1977.

הביקורת על הבנקים

הבנקים מעבירים לאגף מט"ח, אחת לחודש, דו"חות על הכנסות, הוצאות ומאזן במט"ח. הדו"חות ערוכים בצורה ידנית, אין בהם אחידות מלאה לגבי הפרטים, ולעתים אין ההכנסות וההוצאות מתאימות למאזן. בדיקת דו"חות אלה, שהם כוללנים, נעשית כאמור לעיל, באגף מט"ח.

הביקורת הישירה על הבנקים נערכה על ידי אגף הפיקוח הכללי, והיא מתייחסת לעסקאות ולפעולות במט"ח, (כולל מסמכים בורדים ובכלל זה מסמכים נלווים). לעתים בודק האגף מסמכים גם אצל יצואנים, יבואנים וסוכני יבוא, מכוח סמכות החיפוש, המוקנית לו בתקנות ההגנה (כספים). (בענין סוכני יבוא ראה דו"ח 24, עמ' 185).

חלק גדול מן הביקורת המבוצעת על ידי אגף הפיקוח הכללי מתייחס ליצוא, ובכלל זה לתמריצי היצוא. תשלום התמריצים צמוד, אמנם, מאז 1969, להמרת תמורות היצוא, אולם, כלשעצמו, אין זה עניין של פיקוח מט"ח, אלא של ביצוע תקציב המדינה בלירות. גם אגף מט"ח עוסק בנושא זה ומפגיש, באמצעות מחשב, את אישורי הבנקים על קבלת תמורות היצוא, עם רשימוני היצוא המעידים על המעבר הפיסי של המטען במכס. בהפגשה זו קיימים עדיין קשיים בגלל ריבויי החריגים שאינם חריגי אמת. דהיינו אי-התאמות, הנובעות לא מחריגה מתנאי ההיתרים, אלא מרישומים לא נכונים.

בביקורת על הבנקים עוסקים באגף הפיקוח הכללי שבעה עובדים. מאחר שמספר פעולות המט"ח, העוברות בבנקים, נאמד בלמעלה ממליון לחודש, המדגם הנבדק הוא קטן מאוד. הפיקוח על הבנקים, חוץ מענייני מט"ח, מבוצע על ידי מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, שבה מועסקים למעלה מ-100 עובדים. הצוות לבדיקת עניין בנק א"י—בריטניה ("ועדת שמגר") המליץ, בסיכום עבודתו בשנת 1974/5, להעביר את הביקורת על הבנקים בענייני מט"ח, מאגף הפיקוח הכללי למחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל. הצוות חיווה את דעתו, כי ההפרדה הקיימת כיום "אינה משיגה את מירב היעילות, ויוצרת צורך בתיאומים, מבלי להעמיק ולייעל דרכי הביקורת". ההמלצה טרם בוצעה.

מעקב אחר השימוש בהיתרים מיוחדים

עד פברואר 1975 לא בוצע באגף מט"ח באורח סדיר ושיטתי מעקב אחרי השימוש בהיתרים המיוחדים * ; לא נעשו בדיקות של דו"חות ולא נערכה ביקורת מסמכים. בשנות ה-50 וה-60 הוצאו על ידי האגף היתרים מיוחדים רבים, שתוקפם לא הוגבל בזמן, ולא הותנה בדיווח מתאים. ארכיון האגף בנוי על פי לקוחות, ולא על פי נושאים ; לא היו בו רשימות היתרים ; ולא נתמנה באגף עובד האחראי על ריכוז הדיווח, אשר מוציאי ההיתרים חייבים להודיע לו על הוצאתם. בטיפול בדו"חות הועסקו שלושה אנשים, שהוטלו עליהם משימות נוספות, ולפיכך, גם אותם הדו"חות הועסקו שלושה בדרך כלל, באופן שטחי. הבדיקה בוצעה, בעיקרו של דבר, למטרות סטטיסטיות, כלומר, לצורך עדכון הדו"חות הכוללים של אגף מט"ח.

בפברואר 1975 בעקבות הגילויים בענייני החברה לישראל, הוציא שר האוצר צו המבטל את תוקפם של כל ההיתרים המיוחדים, והנוגעים בדבר נדרשו לפנות ולהגיש בקשה לחידושם. האגף מניח, שיש גורמים שלא ביקשו חידוש ההיתר, אולם לאגף אין נתונים על כך, מאחר שאיתורם כרוך במאמץ ניכר. אשר לגורמים שההיתר אושר להם מחדש, הרי כיום מצויה באגף רשימה מרוכזת של גורמים אלה והאגף דואג לקבלת דיווח סדיר, אולם יחידת הדיווח לא הורחבה, על אף העומס המינהלי הכרוך בבדיקת תוכנם של הדו"חות.

* פרט להיתרים, שהוצאו לחברות ייצוא ולחברות העוסקות ביצוא שירותי ידע תכנון וקבלנות.

תקנות ההגנה (כספים) מסמיכות את המפקח על מט"ח לגבות מעברייני מט"ח, בהסכמתם, כופר כספי, כתחליף להליכים פליליים. הטיפול בנושא הכופר נתון, פרט למקרים מיוחדים, בידי ועדה משותפת לאגף מט"ח ולמשטרה. ברירת הכופר ניתנת כשהעבירה היא קטנה בהיקפה, והיא טכנית ומקרית, שאין עמה כוונה מסחרית רעה (לדוגמא, העברייין היה מקבל אישור, לו ביקש אותו), וכשאין היא כרוכה בעבירות אחרות, כגון עבירות מכס ומס הכנסה. גובה הכופר אינו קבוע, והוא משתנה בהתאם לפער בין שער החליפין הרשמי לבין שער החליפין הבלתי חוקי. מחמת שיקולים ציבוריים נוטה כיום אגף מט"ח לדבריו, פחות מבעבר, להעניק לעבריינים ברירת כופר.



מאז אמצע שנות ה-50 ועד לפני זמן קצר, ובמיוחד מאז מלחמת ששת הימים, חל תהליך רצוף של ליברליזציה בסחר החוץ ושל הרפיית הפיקוח על מט"ח. הדבר מצא את ביטויו בסוגי העסקאות, המורשות במסגרת היתרים כלליים, ובמספרן. במקביל הוקלו דרישות הדיווח והצטמצמה מערכת איסוף המידע של אגף מטבע חוץ.

תהליך זה חל בתקופה, שבה גדל יבוא ההון ממקורות ציבוריים ופרטיים גם יחד, ויתרות המט"ח של המדינה היו, בדרך כלל, מספיקות. במשך כל אותה תקופה גדל היקף העסקאות הבין-לאומיות, והקשרים של המדינה, ושל פירמות ישראליות, עם השוק העולמי נתרחו ונתגונו. בנסיבות אלה הורשו חוקי ההיצע והביקוש של השוק למלא תפקיד יותר גדול בהכוונת הפעילות הכלכלית הקשורה במט"ח, אף כי תוך כדי קיום שערי חליפין רשמיים.

ואולם במרוצת הזמן חלו שינויים במאזן התשלומים ובערך הלירה הישראלית, כתוצאה מתמורות במשק המדינה, ובכלכלה העולמית. המצב החרף בעקבות מלחמת יום הכיפורים והגידול בנטל הוצאות הבטחון. כתוצאה מהתפתחויות אלו הכניס אגף מטבע חוץ, בתקופה האחרונה, כמה שינויים בדרכי פעולתו. עם זאת, עולה מן הביקורת, כי אין בטחון, שההיערכות הארגונית של אגף מטבע חוץ מתאימה לצרכי הנסיבות המשתנות. לדעת הביקורת, היערכות זו, הצורך בריכוז פעולות הבדיקה והביקורת באגף מט"ח עצמו, והבטחת כוח האדם והאמצעים הטכניים הדרושים לכך, — כל אלה מחייבים עיון.