

משרד המסחר והתעשייה

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות מינהל הסחר הממשלתי. נבדקו מערכת המידע והבקרה, הסדרים עם טחנות קמח, אחסון בשר קפוא, דמי שהייה לאוניות, הובלות יבשתיות, רכישת סוכר מייצור מקומי, רכישות חיטה מיבול מקומי.

נערכה ביקורת על קרנות להון חוזר לתעשייה ועל המערך המוסדי לעידוד הייצוא. נבדק פיקוח המשרד על המרכז הישראלי לעיצוב המוצר. נבדק הסיוע להקמת מפעל לייצור סיבים סינטטיים. נערכה ביקורת על הסדרים בענף היהלומים. נבדקת עיסקה של רכישת יהלומים גולמיים; הביקורת נמשכת.

נבדקו ההתקשרויות החוזיות של המשרד עם חברות הספנות הישראליות בדבר הובלת גרעינים.

פעולות מינהל הסחר הממשלתי

משרד המסחר והתעשייה מרכז בידיו את הרכישות של מצרכי המזון החיוניים — חיטה, סוכר, פולי סויה ושמן ובשר קפוא — בדרך של יבוא וקניות מקומיות, ואת שיווקם של מצרכים אלה במחירים ובתנאים הנקבעים על ידי הנהלת המשרד מזמן לזמן על בסיס שיקולים של המדיניות הממשלתית.

מדיניות המשרד היא להבטיח אספקה מלאה, חופשית וסדירה של מצרכי המזון החיוניים במחירים סבירים הן בימי רגיעה והן בשעת חירום. ביצוע משימה זו דורש תכנון מחושב של כל הפעולות המסחריות והטכניות, הכרוכות ברכישת המצרכים, וקביעת רמות מלאי על פי שיקולים בטחוניים ושיקולי סחר חוץ. תוך התחשבות בתנודות מחירים בשווקים, בנפח האחסון הקיים, באפשרויות של מעמס של האוניות, ובשינוע ועומס בנמלים.

במשרד המסחר והתעשייה אחראי על ביצוע הרכישות בחו"ל ובארץ "מינהל הסחר הממשלתי". מתפקידו של המינהל לדאוג להבאת הסחורות ארצה, שינוען, אחסונן ושיווקן; לשמירת המלאים ופיזורם הנכון ברחבי הארץ; לשמירה על איכות הסחורות שבמחסנים; לקביעת סדרי ריענון המלאים; ולמדיניות השיווק לפי סוגי הסחורות השונות. עוד מוטלת על המינהל קביעת הסדרים בדבר ייצור שמנים וטחינת חיטה. ביצוע רכישת גרעינים בארצות הברית הוא באמצעות משלחת האספקה שבמסגרת השירותים הכלכליים בארה"ב; שהיא יחידה הכפופה מינהלית למשרד האוצר.

הפעולות הכספיות הכרוכות ברכישת הסחורות, שינוען, אחסנתן ומכירתן מנוהלות ב"חשבון המסחרי" (ראה להלן). החשבון המסחרי מנוהל על ידי הגזברות המסחרית, שהיא יחידה מינהלית נפרדת.

הפעולות הטכניות הכרוכות בקליטת הטובין ובשיווקם נעשות על ידי קבלן — חברת השגחה — על פי הסכם בין המשרד לבין החברה. עיקר השירותים שעל החברה לספק,

על פי ההנחיות והוראות התפעול של המינהל לסחר הממשלתי, הם: ארגון השירותים הדרושים בפריקת טובין מהאוניות והפעלת פיקוח על הפריקה ועל העברת הטובין למח- סנים; הפיקוח על המחסנים, אחריות על קבלת הטובין ומסירתם; בדיקת כמויות ודיווח על חסר; קבלת חיטה מהיבול המקומי ובדיקת הטיב; ניהול הרישומים הכרוכים בביצוע התפקיד, ניהול המלאי ועריכת דו"חות על תנועת המלאי.

בחודשים מאי 1975 — ינואר 1976 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במינהל הסחר הממשלתי ובגזברות המסחרית של משרד המסחר והתעשייה על מערכת המידע והבקרה בחשבון המסחרי, הסדרים עם טחנות קמח, סדרי אחסון של בשר קפוא, סדרי הובלות יבשתיות, רכישת חיטה וסוכר ועל הוצאות בגין דמי שהייה. כן נבדקו התקשרויות חוזיות עם חברות ספנות בדבר הובלת גרעינים. עוד נערכה ביקורת על פעולות משלחת האספקה*.

מערכת המידע והבקרה

החשבון המסחרי משקף מבחינה החשבונאית תקציבית את הפעולות המהותיות של מינהל הסחר הממשלתי, והוא כלול בתקציבי המדינה במסגרת המפעלים העסקיים. בשל אופיו המשקי-המסחרי של החשבון המסחרי תקציבו השנתי הוא מאוזן, בדומה לשאר המפעלים העסקיים. הסוגים השונים של הסחורות מראים עודפים וגרעונות; בסך הכל מראה החשבון הכולל גרעון, המכוסה מתקציב המדינה, מסעיף "הוזלת מצרכי מזון". בצד ההוצאה של החשבון המסחרי כלול התקציב למימון רכישת המצרכים, ואילו בצד ההכנסה — הפדיון משיווק המצרכים, שיחד עם כספי התמיכות מסתכמים בסכום השווה לסכום ההוצאה.

להלן נתונים על היקפו הכספי של החשבון המסחרי:

שנת הכספים	שווי הסחורות שנרכשו (במליוני ל"י)	כמות הסחורות (באלפי טונות)
1970	573	1,070
1971	798	1,117
1972	845	1,040
1973	1,407	1,281
1974	2,321	1,288

בתקציב המדינה לשנת הכספים 1975 כלול החשבון המסחרי בסך 3.2 מיליארד ל"י, וזאת מלבד המימון בדרך של "קווי אשראי", שהחל משנת הכספים 1974 הוא כלול בנפרד במסגרת ההתחייבויות השוטפות במאזן המדינה, ומנוהל באגף החשב הכללי (ראה גם דו"ח שנתי 25, עמ' 14 ועמ' 129).

במסגרת החשבון המסחרי משתקפים כל סוגי הפעולות העסקיות הכרוכות ברכישת טובין, יבואם, שינועם, אחסונם, שיווקם והחזקת מלאים; התהליכים המגוונים בתחום הרכישות ובתחום השיווק; תנאי ההתקשרות עם הספקים בארץ ובחו"ל והאשראי ללקוחות. לשם

* ראה בדו"ח זה עמ' 197.

פיקוח על תנועת הטובין והמלאי ועל ההתחשבנויות הכרוכות בתשלומי התמיכות להוצאת מצרכים יש צורך — במיוחד בהתחשב במחזור הכספים ובכמויות הגדולות של הטובין — במערכת מידע משוכללת ומעודכנת, תוך שילוב מירבי של נוהלי בקרה נאותים בחשבון המסחרי.

החשבון המסחרי מנוהל באופן עקרוני בהתאם לסעיף 9 לחוקי התקציב, הקובע, שסכום, שהוקצב בתקציב המפעלים העסקיים לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס, יראו אותו, כאילו הוצא, משהושלמה העבודה או משנתקבל השירות או הנכס שלתשלומם הוא מיועד; כתקבול רואים במפעלים העסקיים גם את ערך השירותים שניתנו או את הנכסים שסופקו בשנת הכספים.

בחשבון המסחרי מנוהלים רישומים גם על פי סעיפי התוצאה וההכנסה, כפי שהם אושרו בחוק התקציב, הביקורת העלתה:

1. בחשבון המסחרי אין נרשמות התחייבויות מוגדרות של המשרד על פי חוזים לאספקת טובין במועדים מאוחרים. העדר רישום גורם, שהתחייבויות כאלה המסתכמות בסכומים גדולים אינן כלולות בדיוח הכספי השנתי של החשבון המסחרי.

2. החשבונות אינם מראים במשך השנה מצב מעודכן של הפעילות העסקית, בעיקר בגלל השיטה, שבמשך השנה נרשמות לחובת הספקים רק מקדמות המשולמות להם, בעוד שהזיכוי המלא נערך בסוף השנה, אף כי המצרכים מתקבלים במשך השנה. כתוצאה מכך חלק מהיתרות בכרטיסי החשבונות — הן אלו של התחייבויות והן אלו של זכויות — אינו משקף את המצב לאשורו במועדים השונים של החשבון המסחרי.

3. אין מעקב אחרי שמירה על מסגרת התקציב, וההוצאות בשנת 1974 עלו בכ-40% ב-645 מליון ל"י, על הסכום שאושר בחוק התקציב — 1,685 מליון ל"י*. לפי הסברי המשרד נגרמה החריגה על ידי שינוי שער הלירה בנובמבר 1974, עליות במחירי המזון בשוק הבינלאומי והירידה בהיקף השיווק בארץ — כל אלה הן התפתחויות, שלא היו חזויות בעת תכנון התקציב, והן באות לידי ביטוי רק עם עריכת המאזן כמה חודשים לאחר גמר שנת התקציב.

4. קיים פיגור מתמשך ברישום הפעולות בחשבונות — פיגור המגיע עד כדי 4—6 שבועות, ולפיכך אין מקבלים תמונה נכונה על התוצאה העסקית ועל השלכות חשובות אחרות אלא רק על פי המאזן השנתי, הנערך ארבעה עד חמישה חודשים אחרי גמר שנת הכספים.

5. פקודות היומן הנערכות בגזברות ומהוות מסמך ראשוני הכולל רישום מרוכז מוקדם של כמה פעולות עסקיות שנעשו כשהן מסווגות לצורכי רישום בספרים, משתרעות בדרך כלל על עשרות עמודים. חלק ניכר מהפקודות אינן מסוכמות, ובדרך כלל אין פקודות היומן נבדקות בדיקה מהותית חוזרת. בהעדר סימון מתאים בפקודות אין אפשרות במקרים רבים לזהות את החשבון הנגדי המתייחס לפעולה חשבונית אלא לאחר עיון במספר ניכר של מסמכים המצורפים לפקודה.

6. הגזברות לא הקפידה על עריכת סדירה של מאזני בוחן חודשיים. מאזנים אלה, המקור בלים בכל מערכת החשבונות, הם אמצעי בדיקה של נכונות הרישומים והם גם נותנים תמונה על התנועות החשבוניות.

* ראה גם עמ' 39 בדו"ח זה.

7. אין מאמתים עם הלקוחות ועם הספקים את היתרות. כפי שהן בחשבון מסחרי. לאימות כזה נודעת חשיבות יתרה לקראת עריכת הדו"ח הכספי השנתי.

8. הגזברות אינה נוהגת לערוך בסדירות ספירות מלאי תקופתיות. הנתונים על המלאי לסוגיו לצורך כלילתם במאזן השנתי נקבעים על פי הדו"חות של חברת ההשגחה. דו"חות החברה מבוססים על נתונים כמותיים בלבד, והחשבון המסחרי המנוהל על בסיס כספי בלבד אינו מאפשר שילוב תנועת הנתונים הכמותיים שבמערכת החשבונות של החברה בתנועת הכספים שבחשבון המסחרי. בנסיבות אלו נמנעת בקרה יעילה על נכונות הנתונים המתייחסים לתנועות הטובין.

9. לפי שיטת העבודה הנהוגה בגזברות המסחרית, מרוכז בידו אדם אחד הטיפול בחשבונות הנוגעות לרכישה מקומית של סחורות ושירותים, בעיקר חיטה, סוכר, ושירותי הובלה. נושא תפקיד זה אחראי הן לבדיקת החשבונית והן לתשלומה; יש מקרים, שהוא מסתמך על בדיקת עוזרו, ויש מקרים, שאת כל הפעולות עושה הוא בעצמו: בדיקה, הכנת הוראת תשלום וחתימה ראשונה על השיק. בעל תפקיד זה מוסמך גם לקבוע מועדי תשלום — דהיינו להקדים מועדי תשלום או לעכבם. למילוי תפקידיו האמורים הוא מנהל רישומי עזר שאין שילוב בינם ובין הרישומים שבהנהלת החשבונות. פעולותיו אינן נבדקות בדיקה עניינית חוזרת על ידי בעלי תפקידים אחרים בגזברות.

10. החברה להשגחה המועסקת על ידי מינהל הסחר הממשלתי כקבלן שירותים, מופקדת מטעם הגזברות המסחרית על ניהול המלאים ומשמשת מפקח על המחסנים. באופן כזה ממלאת החברה בעת ובעונה אחת את התפקיד של מבצע עבור המינהל לסחר ממשלתי ואת התפקיד של מבקר עבור הגזברות המסחרית, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם נוהלי בקרה תקינים.

מממצאי הביקורת עולה, כי החשבון המסחרי אינו מאורגן כיום ברמה הדרושה לניהול פעילות בעלת אופי עסקי בהיקף כספי של אלפי מליוני ל"י. בשל שיטות העבודה הנקוטות אין הוא מותאם די הצורך לשמש לא ככלי ניהולי ולא כמערכת בקרה, כפי שדרוש. לדעת הביקורת, על המשרד להכין לעצמו את הכלים המתאימים של מידע ובקרה, שיסייעו לו בביצוע הפעילות העסקית הענפה שבה מדובר.

טחנות קמח

עד לשנת 1962 העסיק המשרד את טחנות הקמח במלאכת הטחינה תמורת תשלום שכר טחינה ומכירת הקמח למאפיות הייתה בידי המשרד. באותה שנה עבר המשרד לשיטה אחרת: הוא מוכר את החיטים לטחנות במחירים קבועים, והן מוכרות למאפיות את הקמח במחירים, שלא יעלו על המחירים המירביים, שהמשרד קובע מזמן לזמן. לצורך קביעת המרווח שבין מחירי החיטים לבין מחירי הקמחים, עורך המשרד, מפעם לפעם, תחשיבים של הוצאות הטחנות, הכרוכות בטחינה ובשיווק התוצרת. פעולות המשרד הכרוכות בהסדרים עם טחנות הקמח סוכמו לאחרונה בדו"ח שנתי 14 (עמ' 285).

בארץ פעילות 22 טחנות קמח השונות זו מזו בהיקף כושר הייצור שלהן כדלהלן:

כושר טחינה לשנה בטונות	מספר הטחנות	ס"ה בטונות
עד 20,000	16 ⁽¹⁾	90,250
מ- 20,100 עד 30,000	3	71,250
מ- 30,100 עד 40,000	7	251,250
מ- 40,100 עד 50,000	5	231,250
מעל ל- 50,000	3	196,250
ס"ה	24	840,250

(1) מהן שתי טחנות בלתי פעילות, שכושר ייצורן הוא כ-21,800 טונות.

להלן מיקומן של הטחנות:

אזור	מספר הטחנות	כושר הטחינה בטונות
ירושלים	1	50,000
תל אביב	13	442,750
חיפה	4	203,750
צפון	4	72,500
דרום	2	71,250
ס"ה	24	840,250

כושר הטחינה של הטחנות גדול בהרבה מהדרוש לצריכת האוכלוסייה. משום כך מדיניות המשרד היא, שאין להגדיל את כושר הייצור, והפיקוח על כך נעשה באמצעים מינהליים. כדי להבטיח תעסוקה לכל הטחנות הפעילות קובע המשרד, כל שנה, על פי הערכת הצריכה מכסות טחינה לכל טחנה, יחסית לכושר הייצור של כל טחנה וטחנה.

כושר הייצור של הטחנות נמדד עוד בשנת 1957 על ידי ועדה ציבורית, שמונתה אותה עת לקביעת הנחיות לצורך חישוב מכסות הטחינה. הנתונים על כושר הייצור של הטחנות הבודדות עודכנו כל שנה, והם שימשו בסיס לקביעת המכסות.

אשר לעודף כושר הייצור, עמדת המשרד היא, שיש צורך, בשל חיוניות המצרך, להבטיח אספקה סדירה של לחם בשעת חירום. למטרה זו דרושה מצד אחד הפעלה תמידית וקבועה של כל 22 הטחנות הפעילות, כך, שעם הפסקת פעולתה של טחנה זו או זו, עקב תקלה, תובטח אספקת הקמחים ללקוחות מטחנה הנמצאת בסמוך לזו שבה ארעה תקלה. לפי גישה זו על המדינה להבטיח בנסיבות אלה את רווחיות הטחנות ולמנוע תחרות ביניהן.

כמות החיטים לפי המכסות, שהמשרד מוכר לטחנות, גדולה למעשה מהצריכה השנתית המוערכת מכמה סיבות:

1. צריכת הקמח בארץ נתונה לתנודות ניכרות. בין הגורמים המשפיעים על הצריכה החודשית הם שינויים בעונות השנה ושינויים בהפרשיות במחירים של מצרכי מזון חילופיים. משום כך לא ניתן לחזות מראש בדיוקנות את צריכת הקמח בחודש פלוני, והמשרד נאלץ לכלול בהקצבה עתודה ניכרת כדי לקדם גידול בלתי צפוי בצריכה. מלבד זאת מקציב

המשרד לטחנות, על פי דרישות אינדוידואליות, מקדמות של חיטים מעל למכסות על חשבון החודשים הבאים. הביקורת העלתה, שהמשרד לא הקפיד בכל מקרה לנכות את המקדמות מההקצבות הרגילות.

מחמת העודף הגדול כושר הייצור ואפשרות של הצטברות מלאי של חיטים בטחנות מעל למכסות, התפתחה תחרות בין הטחנות, וכמה מהן מכרו את הקמח מתחת למחירים המירביים, שקבע המשרד. לתחרות זו היו השלכות גם בתחום אחר: מחיר הלחם נתמך על בסיס תחשיב, שלפיו קונות המאפיות את הקמח במחירים המירביים שקובע המשרד. עקב התחרות רכשו המאפיות את הקמח במחיר נמוך יותר, דבר שהשאיר בידי המאפיות מרווח גדול יותר מזה, שנקבע בתחשיב, שהוא הבסיס לשיעור הסובסידיה. אף על פי כן לא צומצמה הסובסידיה בהתאם לכך.

בתחילת 1966 החריפה התחרות בין טחנות הקמח, ובעקבותיה מונתה ועדה לבחינת ההסדרים בענף. הוועדה קבעה בדו"ח מיולי 1966, בין השאר, שאמצעי הפיקוח של המשרד לא הקפאו את גידול כושר הטחינה בענף, וכושר הייצור הריאלי עלה ב-20% על זה הרשום במשרד, שהיה גם בלאו הכי גדול בהרבה מן הדרוש להבטחת אספקה של הצריכה השוטפת.

הוועדה המליצה לבטל את המגבלות המינהליות בדבר הרחבת כושר הייצור של הטחנות ולקבוע מדיניות, שלפיה תחתור הממשלה לאפשר בענף תחרות חופשית בטחינה ובשיווק קמחים, תוך תקופה של כ-10 שנים. כהסדר ביניים המליצה הוועדה ליצור תחרות מוגבלת ולאפשר לכל בעלי טחנה לקנות חיטים מעל למכסה, שנקבעה על פי כושר הייצור הרשום, במחיר גבוה מזה שנקבע למכסות.

בעקבות דו"ח הוועדה, הנהיג המשרד הסדר, שלפיו הוא מכר לטחנות 72% מהמכסות במחיר הרגיל, 28% הנותרים נמכרו במחיר גבוה יותר. נוסף על כך מכר המשרד לטחנות קמח כמויות של גרעינים מעל למכסות ואף זאת במחיר גבוה יותר.

באוקטובר 1966 התארגנו בעלי הטחנות למניעת תחרות, וערכו ביניהן הסכם למשך חמש שנים לחלוקת מכסות לטחינה ולשיווק. ההסכם היה פנימי וסודי ונגד את הוראות חוק ההגבלים העסקיים, תשי"ט-1959. המשרד ידע על ההסדר והשלים עם קיומו, אף כי ההסדר לא היה חוקי, בהנמקה שההסדר לא פגע באספקה סדירה של קמחים. לדעת הביקורת, עמדת המשרד לא תאמה נוהל ממלכתי תקין.

2. אחרי מלחמת ששת הימים עלה במידה ניכרת הביקוש לקמח, והמשרד ביטל ב-1969 את שיטת המכסות, ומכר את החיטה בלא הגבלה של כמות; כן התיר המשרד הרחבת הייצור של טחנות הקמח והקמת טחנות חדשות. צעדים אלה נעשו, על פי הסברי המשרד, בהנחה, שביטול ההגבלות במכירה יהיה בהן כדי להביא למידה כלשהי של תחרות במחירי רים, להעלאת טיב הקמח ולשיפור השירותים.

בעקבות הליברליזציה בענף התרחבו הטחנות הקיימות ואף הוחל בהקמת טחנה נוספת, וכושר הייצור שלהן גדל מחצי מליון טון בשנת 1967 ל-1,036,000 טון בשנת 1972, לעומת צריכה של כחצי מליון טון, כפי שמראים הנתונים כדלהלן, על כושר הייצור וכמות החיטים, שנטחנו בהתאם לצריכה (באלפי טון):

1967	1968	1969	1970	1971	1972	
500	509	645	725	895	1,036	כושר הייצור (1)
359	395	400	411	465	490	צריכה
71.8	77.6	62	56.7	52	47.3	% הנצולת

(1) לפי נתונים של משרד המסחר והתעשייה.

הטבלה מראה, שהגידול בכמות החיטים שנטחנו היה מתון יותר מעליית כושר הייצור. במארס 1971 חדלו שלוש טחנות לנהוג לפי ההסכם הפנימי האמור והגדילו תוך זמן קצר את כמות החיטים שרכשו וטחנו. כך התפתחה תחרות בין הטחנות, שהתבטאה בין היתר במתן הנחות למאפיות במחיר המירבי של הקמח. בעלי טחנות, שלא יכלו לעמוד בתחרות, פנו אל המשרד ודרשו לחזור אל שיטת המכסות, שהייתה נהוגה עד שנת 1969. המשרד נענה לדרישה, ובאוגוסט 1971 החליט, ש-80% מהחיטים הנצרכים יימכרו במחיר קבוע ו-20% במכר. בהעדר מדויק לקביעת כושר הייצור של הטחנות, הוחלט שהיקף המכסות יהיה כזה, שעליו הסכימו ביניהן הטחנות, על פי ההסכם הפנימי שביניהן מאוק-טובר 1966.

כאשר עמד המשרד להפעיל את ההסדר הזה, פנו מחדש בעלי שלוש הטחנות, שפרשו מההסכם הפנימי, לבג"צ בבקשה להתאים את המכסות לכושר הייצור שהיה במועד הפעלת ההסדר, ובעקבות פנייה זו עוכבה הפעלתו. בינואר 1972 פסק בית המשפט, שאת המכסות יש לקבוע על בסיס כושר הייצור המעשי של כל טחנה, סמוך לתאריך הפעלת ההסדר החדש.

3. לצורך בדיקת כושר הייצור של כל אחת מהטחנות שוב מינה המשרד ועדה והחליט שהמכסות ייקבעו על פי מסקנותיה, בתוקף למפרע מ-4.2.1972. נוסף על כך מינה המשרד רואה חשבון לחישוב גובה הוצאות הטחינה לטונה חיטים ליום 4.2.1972, לעומת גובה ההוצאות ב-14.1.1967, שהיווה את הבסיס לקביעת מרווח בין מחיר החיטים לבין מחיר המכירה של הקמח. המשרד החליט מחדש שלא להרשות הקמת טחנות חדשות או הרחבת כושר הייצור של הטחנות הקיימות.

הוועדה, שהגיש דו"ח ביוני 1972, קבעה, שליום 4.2.1972, הגיע כושר הייצור של כל הטחנות ל-840,000 טון, דהיינו כושר קטן מזה שהיה רשום במשרד — 1,036,000 טון (ראה טבלה דלעיל). ההפרש הוסבר בכך, שהוועדה ניכתה כ-10% מכושר הייצור הנומינלי של ציוד ישן וכושר הייצור הכולל של המכונות, שלא היו לפי הסטנדרד, שהוועדה קבעה לעצמה. הוועדה אף לא כללה בחישוב כושר הייצור ציוד, שכבר הורכב אך עוד לא הופעל.

אגף טחנות הקמח שבהתאחדות בעלי התעשייה העריך את כושר הייצור בהיקף גדול מזה, שקבעה הוועדה. במכתבו של האגף למשרד המסחר והתעשייה מינואר 1971 העריך האגף, כי כושר הייצור לסוף 1971 יגיע ל-1,130,000 טון; הציוד ינוצל רק ב-40% מכושרו וקיימת סכנה מוחשית להתמוטטות הענף.

החל בפברואר 1972 שוב הפעיל המשרד את שיטת המכסות, כשהחלוקה נעשתה על פי כושר הייצור, שקבעה הוועדה, אולם עד אוגוסט 1973 סיפק המשרד חיטה גם מעל למכסות תמורת תוספת למחיר. באפריל 1973 המליץ המשרד, על פי בקשת הבעלים של 19 טחנות קמח, שייצגו 85.7% מכושר הייצור, על אישור הסכם במסגרת החוק להגבלים עסקיים, ואיפשר להן לבצע ביניהן העברות פנימיות של המכסות למשך תקופה של ארבע שנים.

4. רואה החשבון, שמונה באפריל 1972, הגיש את הסקר על הוצאות הטחינה במאי 1973. נבדקו ההוצאות של 10 טחנות כמייצגות את הענף בחמש שנות הכספים, מ-1967 עד 1971. הסקר מראה, שקיימים הבדלים גדולים בהוצאות לטחינת טון חיטה בין הטחנות השונות, כמפורט להלן (בל"י):

ההוצאה המזערית במדגם	ההוצאה המירבית במדגם	ממוצע משוקלל לכל המדגם	
26.45	34.88	30.22	1967
25.20	35.38	31.20	1968
26.40	36.71	33.25	1969
30.05	44.15	35.37	1970
29.40	56.00	37.21	1971

ההפרשים בין ההוצאות המירביות והמזעריות של הטחנות לבין הממוצע המשוקלל של ההוצאות של הטחנות במדגם גדלו מ-10% ב-1967 ל-20% ויותר ב-1971.

בחמש השנים האלה לא תבעו בעלי הטחנות להתאים את מחירי החיטה והקמח להתייקר ריות, כיוון שבענף, שבו ההוצאות הקבועות הן המכריות, מהווה היקף הייצור גורם עיקרי לקביעת העלות הממוצעת לטון חיטה. היקף הטחינה גדל במרוצת השנים עם גידול הצריכה, עד שהגיע ב-1971/72 ל-140% לעומת הכמות, שנטחנה בשנת 1966. החסכון בהוצאות לטון, שהושג עקב הגידול בהיקף הטחינה, איפשר לבעלי טחנות לספוג את ההתייקרויות ואף הותיר להם עודף בסך 3.1 מליון ל"י בשלוש השנים הראשונות 1967/68—1969/70, ואילו בשנתיים האחרונות 1970/71—1971/72 ניתן היה לספוג רק חלק מההתייקרויות, ונוצר גרעון בסך 1.9 מליון ל"י.

הטחנות נתנו במשך כל התקופה שנסקרה הנחות ללקוחותיהן על המחירים המירביים, שקבע המשרד. בשנת 1971/72, שבה שררה תחרות חופשית עקב ביטול ההסדר הפנימי שבין הטחנות, הגיע היקף ההנחות ל-8.12% ל"י בממוצע לטון קמח — סכום שעלה על 20% מהוצאות הטחינה בסך 37.21 ל"י שנקבעו לגבי אותה שנה בסקר של רואה החשבון, בעוד שבשנים קודמות, כאשר ההסדר הפנימי היה בתוקף, נעו ההנחות מ-1.20 ל"י עד 1.36 ל"י בלבד, סכום השווה ל-4% מהוצאות הטחינה.

בשנים 1972—1975 הגדיל המשרד מדי פעם בפעם בהתאם להתייקרויות, שחלו במדד המחירים של תפוקת תעשיית המזון, את המרווח לטחנות על ידי תיקון ההפרש שבין המחיר, שבו קנו הטחנות את החיטה לבין המחיר, שבו מכרו את הקמח. הוטל על רואה החשבון לערוך סקר גם לגבי שנת הכספים 1972. באוקטובר 1975 החליט המשרד לחשב את שכר הטחינה לפי סל הוצאות מיוחד לענף זה, שהרכיב הכלכלן הראשי של המשרד. עוד החליט המשרד לערוך אחת לשלוש שנים בדיקה מקיפה של חשבונות הרווח וההפסד של הענף ולתקן את שכר הטחינה לפי תוצאות הבדיקה. על פי שיטת החישוב החדשה תיקן המשרד את מרווח הטחנות למפרע לכל התקופה משנת 1972. בעקבות כל התיקונים האלה גדל המרווח של הטחנות עד ספטמבר 1975 והגיע ל-97.40 ל"י על כל טון חיטה.

כל הסכומים, שנקבעו לטחנות כמרווח, נחשבים כמקדמות. עד לסיום הביקורת לא נערכה עם הטחנות התחשבות סופית, משום שהמשרד לא תיקן את החישובים על פי תוצאות הבדיקה של רואה החשבון לשנת 1972 ומשום שלא הגיע לסיכום סופי עם בעלי הטחנות בדבר אופן חישוב הפחת בהוצאות הטחינה ובדבר שיעור הרווח.

מהאמור לעיל עולה, שמאז שנת הכספים 1972 מוסיף המשרד לשלם מקדמות, בלא שהגיע עם בעלי הטחנות להתחשבות סופית. הבדיקות החלקיות, שנערכו מעת לעת ושנועדו לשמש בסיס לקביעת שכר הטחינה, נעשו באיחור של שנים, כאשר כבר לא הייתה אפשרות מעשית לבדוק ביעילות את נכונות הנתונים, שעליהם דיווחו הטחנות.

כיוון שבענף הטחינה ההוצאות הקבועות הן העיקריות ומגיעות עד כדי 70% מכלל ההוצאות, יש למידת הניצול של כושר הייצור של הטחינה השפעה מכרעת על עלות הטחינה.

בשנת 1975 הייתה צריכת החיטה כ-570,000 טון גרעיני חיטה. שטחינתם פוצלה בין 22 טחנות על פי מכסות כמתואר לעיל. פיצול הטחינה של כמות לא גדולה יחסית של גרעיני חיטה בין מספר גדול של טחנות, גרם שכל הטחנות ניצלו רק חלק מכושר הייצור שלהן, מה שפגע בכדאיות הפעלתן. במצב זה ראה המשרד לנכון לקבוע מרווח גדול יותר לכיסוי הוצאות הטחינה, וכתוצאה מכך היה צורך להגדיל את הסובסידיה לשמירה על מחיר הלחם (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 25, עמ' 439).

לדעת הביקורת, גם אם עקב אופיו המיוחד של ענף טחנות הקמח וההכרח להבטיח אספקה של מוצר חיוני זה בכל עת — לרבות בשעת חירום — אין להימנע מקיומו של עודף בכושר ייצור, הרי יש לקבוע, תוך התחשבות בעקרונות החסכון והיעילות, את כושר הייצור הדרוש לאספקת הצריכה השוטפת והעתודה, הן מבחינת גודל יחידות הייצור והן מבחינת מיקומן. קיום עתודת ייצור, שבעקיפין נושא בה תקציב המדינה, הוא עומס הכרחי, אך מן הראוי הוא שלא יחרוג מן הגבולות ההכרחיים.

אחסון בשר קפוא

שכירת בתי קירור

משרד המסחר והתעשייה שוכר נפח אחסון בבתי קירור להחזקת מלאי של בשר קפוא מיובא ומלאי עופות בעבור מועצת הלול, וכן שוכר המשרד נפח אחסון בבתי קירור שבנמלים, שבהם הוא משתמש כבמחסנים תיפעוליים — לקליטה ולאחסנה זמנית של הבשר הנפרק מאוניות עד להעברתו לאחסנת קבע. בתי הקירור הם בבעלות פרטית, והמשרד שוכר אותם על פי חוזים שהם, ברוב המקרים, חוזים שנתיים. ביקורת קודמת בנושא זה נערכה בשנת 1970 (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 375, והצעות ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 21 כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, דו"ח שנתי 22, עמ' 919).

בשנת הכספים 1973 יובאו כ-36,000 טון בשר קפוא. בשנת 1974 — כ-20,500 טון ובתקופה אפריל-דצמבר 1975 — כ-27,000 טון.

בסוף שנת הכספים 1974 עמדו לרשות המשרד בתי קירור בנפח כולל של כ-64,000 מ³ מהם בית קירור תיפעולי בנמל אשדוד בנפח של כ-18,000 מ³, שישה בתי קירור אזוריים בנפח כולל של כ-40,000 מ³ וכן בתי קירור של ארגוני קניות וסיטונאים לתצרוכת עצמית בנפח כולל של כ-6,000 מ³. באותה שנה היו דמי השכירות הממוצעים 155 ל"י למ³ לשנה ובסך הכל 7.4 מליון ל"י.

בשנת 1975 ביטל המשרד את ההתקשרות עם שני בתי קירור בנפח כולל של 5,200 מ³ ושכר במקומם שני בתי קירור אחרים, בערך באותו נפח, שבנייתם נגמרה אותה שנה. נוסף על כך הופעל אותה שנה בית קירור תיפעולי שני בנמל הקישון, בנפח של כ-17,000 מ³, ובסוף 1975 עמד לרשות המשרד נפח אחסון של כ-81,000 מ³. מחיר האחסון בשנת 1975 עלה ל-165 ל"י, וכלל דמי השכירות הצפויים יגיעו בשנת 1975/6 ל-12 מליון ל"י בערך.

בחוזים עם בעלי בתי הקירור — פרט לאלה הנמצאים בבעלות של גופים המשווקים במישרין לצרכנים — מוגדר הקיבול הנומינלי של בית הקירור, אך לא כושר הקיבול המעשי. רק בשנת 1975 הזמין המשרד אצל חברה הנדסית סקר על בתי קירור ושיטות

אחסנה. מממצאי ביניים של הסקר, שהוגשו למשרד באוקטובר 1975, עולה, כי לשם אחסון בשר דרושים: כ-5.5 מ³ לטון בשר ברבעים המאוחסן בכלובים, כ-3.5 מ³ לטון בשר מפורק וארוז בקרטונים וכ-4.7 מ³ לטון בשר עוף קפוא. בנתונים אלה לא הובא בחשבון נפח המעברים הדרושים כדי לאפשר גישה לסוגים השונים של הבשר ולשינועם. עוד נאמר בסקר, שכדי להעריך אל נכון את כמות הבשר בטונות, שניתן לאחסן בנפח הקירור השכור, וכדי לנצל בצורה יעילה את נפח האחסון יש לערוך חשבון נפרד עבור כל בית קירור, כיוון שהדבר תלוי בנתונים טכניים, כגון גודל חדרי הקירור, גובהם, מבני בית הקירור, גודל הכניסות והדלתות, מספר סוגי הבשר ואופן אריזתם. על ידי חישוב ותכנון מראש ניתן לחסוך בשכירת נפחי אחסון.

עד למועד סיום הביקורת, ינואר 1976, לא היו בידי המשרד מפרטים של בתי הקירור — שנבנו לדעתו בלא הנחיות מקצועיות מספיקות — שלפיהם יכול המשרד, לפי המבנה, לקבוע את צורת האחסון ולהתאים את הסידורים הפנימיים — דלתות ומעברים — לסוגי הבשר ולצורך האריזות. בהעדר מידע מדויק על כושר הקיבול של כל בית קירור לא היה באפשרותו לתכנן את מערך האחסון כדי להגיע לניצול אופטימלי של הנפח המצוי.

מיקוח על מלאי הבשר

הבשר הקפוא מגיע ארצה ברבעי בקר ובקרטונים המכילים בשר בלי עצמות, והוא נפרק בגמל אשדוד (משהופעל, בספטמבר 1975 בית הקירור שהוקם בגמל קישון, כווננו חלק ממשלוחי הבשר לפריקה בחיפה). תהליך פריקת הבשר והעברתו לבתי קירור מתחיל בזה שצוותי עובדים של הגמל מעבירים בעזרת מנופים את הבשר מהספינה לעגלות, הממתינות סמוך לספינה. העגלות הן של בית הקירור, ונהגיהן הם עובדי בית הקירור. העגלות המלאות נשקלות במאזני גשר של הגמל, ומועברות לחדר הקבלה של בית הקירור. בעת הכנסת הבשר אל בית הקירור אינה נערכת שקילה חוזרת שהיתה דרושה כדי לוודא, שכמות הבשר שהוצאה מן הספינה אכן הוכנסה במלואה לבית הקירור.

רבעי הבשר מוכנסים לכלובי מתכת. על כל כלוב רשום שם הספינה שהביאה את הבשר, תאריך הכנסת הבשר לכלוב ומספר הרבעים שבכלוב. הכלובים המסומנים מוכנסים לאחסון לחדרי הקירור. הבשר המגיע כשהוא ארוז בקרטונים מוכנס אף הוא בכלובים או שהוא מונח על משטחים, תוך הקפדה על הפרדה בין משלוח למשלוח.

הבשר נשלח מבתי הקירור שליד גמלי אשדוד וקישון — לפי הוראות משרד המסחר והתעשייה — לבתי קירור אזוריים. כשהבשר מוצא מבתי הקירור שליד הגמלים הוא נשקל, לפני העמסתו על מכוניות קירור. בעת הכנסת הבשר לבית קירור אזורי נערכת ספירה של רבעי הבשר והקרטונים בלא שקילה חוזרת. אולם לגבי כל משלוח היוצא מבית קירור אזורי נערכת שקילה חוזרת עם מסירתו ללקוחות.

בכל בית קירור יש עובד של חברת ההשגחה. הוא רושם את כמויות הבשר הנכנסות אל בית הקירור ואת הכמויות היוצאות ממנו. על פי הרישומים היומיים של עובדים אלה עורכת החברה להשגחה דו"ח חודשי על תנועת הבשר וממציאה אותו למשרד המסחר והתעשייה. הדו"חות נערכים בנפרד לגבי כל משלוח הבא מחוץ לארץ, ונקבע כלל שאין לערבב בשר ממשלוחים שונים. המשרד אינו עורך ספירת מלאי בבתי הקירור, ובספרים של החשבון המסחרי המנוהל במשרד נרשם המלאי הפנקסני המתקבל על פי הדו"חות של חברת ההשגחה.

חוסר במלאי הבשר מתגלה רק כאשר אוזל בבית קירור בשר ממשלוח מסויים ומשקלן של כל הכמויות ששווקו מאותו משלוח קטן ממשקל הבשר שהיה במשלוח בעת כניסתו לבית הקירור. במקרה כזה מדווחת החברה להשגחה על החסר.

משרד מבקר המדינה בדק את הדו"חות של חברת ההשגחה המתייחסים למשלוחי בשר שהגיעו בשנה הקלנדרית 1974 ושווקו בפרק זמן זה (באותה שנה יובאה כמות קטנה יחסית). הביקורת העלתה, שסך כל החסר בבתי הקירור האזוריים היה 136.4 טון, בממוצע 1.44% מכלל הכמות. שווי של הבשר החסר היה כ-1.5 מליון ל"י במחירים ממוצעים של 1974. החסר היה במשקל הבשר אך לא במספר הרבועים או במספר הקרטונים.

להלן התפלגות החסר בין בתי הקירור האזוריים:

בית קירור	אחסון בשר (בטונות)	חסר (בטונות)	חסר (ב-%)	תקופת אחסון ממוצעת בחודשים
1.	485.8	3.1	0.64	2.2
2.	1,588.2	38.4	2.42	5.0
3.	806.6	6.7	0.83	3.6
4.	1,724.9	27.2	1.58	4.6
5.	1,814.5	20.5	1.13	4.9
6.	3,060.6	40.5	1.32	4.7
סה	9,480.6	136.4	1.44 ממוצע	4.5 ממוצע

לגבי כמה מהמשלוחים שבהם היה חסר, על פי הדו"ח של חברת ההשגחה, היה אחוז החסר בשיעור גבוה במיוחד: 2.9%, 3.9% ואף 5.3% מכלל הכמות.

בחוזים עם בעלי בתי הקירור האזוריים נקבע, שבעל בית הקירור יפצה את הממשלה בעד פחת, למעט פחת טבעי, אולם לא צוין השיעור, שיחושב כפחת טבעי. בעלי בתי הקירור לא נדרשו לשלם פיצויים בעד החסר.

בחוזים של המשרד עם בעלי בתי קירור הנמצאים בבעלות גופים המשווקים בשר במישרין לצרכנים, נקבע שעליהם לשלם בעד פחת הגדול מ-0.2% החל בחודש השני לאחסון ועל פחת הגדול מ-0.4% החל בחודש השלישי מיום אחסון הבשר. ואמנם שיעורי הפחת בבתי קירור אלה, כפי שמודגם להלן, היו אף קטנים מאלה, שלגביהם נקבע, שבעל בית הקירור ישלם בעדם.

בית קירור	אחסון בשר (בטונות)	חסר (בטונות)	חסר (ב-%)	תקופת אחסון ממוצעת בחודשים
א.	442.7	0.3	0.07	2.1
ב.	355.4	0.3	0.08	2.8
ג.	284.5	—	—	1.0

בחווה שעשה המשרד עם בעל בית הקירור התפעולי שבאשדוד, נקבעה אחריותו של בעל בית הקירור על פחת שמעל 0.2%. בשנת 1974 אוחסנו בבית קירור זה שמונה משלוחים בהיקף של 14,556 טון, שאולו באותה שנה. הדו"חות של חברת ההשגחה מראים שלא היה חסר.

הביקורת הצביעה על כך, שעל המשרד להנהיג סדרי שקילה נאותים בכל שלבי השינוע של הברז, לקבוע סטנדרדים מדודים לפחת טבעי, לקבוע באופן חד משמעי את אחרי-תם של בעלי בתי הקירור למקרים של חסר ולעמוד על קבלת פיצויים נאותים במקרה של חסר מעל למידה, שתיקבע כחסר סביר.

דמי שהייה

כמקובל בכל התקשרות עם חברות ספנות נקבע בחוזים שערך משרד המסחר והתעשייה עם חברות הספנות הישראליות, שהמשרד חייב לדאוג לטעינת האניה ולפריקתה תוך פרק זמן מסוים — בדרך כלל 15 יום. אם פעולות אלה נמשכות זמן רב יותר מהנקוב בחוזה על המשרד לשלם לבעל האניה פיצוי — "דמי שהייה" בשיעורים שנקבעו בחוזה בעד כל יום שהייה. מאידך גיסא, אם המשרד מאפשר לבצע את פעולות הטעינה והפריקה תוך זמן יותר קצר חייב בעל האניה לשלם למשרד "דמי זירוז" בשיעורים שווים לשיעורים של "דמי שהייה".

שיעורי הפיצוי שהמשרד התחייב בהם בחוזים עם חברות הספנות הישראליות הם כלהלן:

בחוזים שנערכו בשנת 1969 לתקופה 1.1.1970 — 31.12.1974 — מ" 1,500 \$ עד 2,500 \$ ליום, לפי גודל האניה.

בחוזים משנת 1973 לתקופה 1.12.1973 — 1.11.1975 — מ" 4,500 \$ עד 6,000 \$. בחוזים משנת 1974 לתקופה 1.1.1975 — 31.12.1976 — מ" 7,500 \$ עד 8,500 \$.

אשר למטענים המובאים באניות זרות נאלץ המשרד לעתים לשלם בעד השהייה בפריקתם פיצויים בשיעור העולה על אלה שנקבעו בחוזים עם חברות הספנות הישראליות. להלן עיקר ממצאים של הביקורת.

גרעינים (חיטה, פולי סויה ומספוא)

לפריקתם של כל משלוחי הגרעינים מצויה בארץ ממגורה תפעולית בנמל חיפה, וכמות הגרעינים שאפשר לפרוק בזמן מסוים מוגבלת בכושר התפעולי של הממגורה.

לפי הבדיקה שערכה מחלקת התכנון של המינהל לסחר ממשלתי במשרד המסחר והתעשייה במאי 1975, הזמן הממוצע לשאיבת מטען אניה אחת בממגורה הוא כארבעה ימים. מספר הימים בשנה שבו פנויה הממגורה לשאיבה אינו עולה על 256, מאחר שיש לקחת בחשבון ימי מנוחה וימים הדרושים לתחזוקת המתקנים ולביצוע תיקונים; מכאן שניתן לפרוק בשנה 64 אניות שמטענן הוא ממוצע של 30,000 טון, בסך הכל כ-1.9 מליון טון, כמות השווה להיקף היבוא הנוכחי. למעשה מסוגלת הממגורה לשאוב בשיעור גבוה יותר, אולם הפריקה מותנית גם בסדרי אירגון הוצאת הגרעינים מן הממגורה. לנוכת סדרים אלה היה עד אוקטובר 1975 כושר היציאה קטן בכ- 25% מכושר השאיבה מהאניות. באוקטובר הופעל בממגורה מתקן שאיבה נוסף שהגדיל עד ל-40% את הפער בין כושר השאיבה לבין כושר היציאה מהממגורה.

הואיל והכמות שהממגורה מסוגלת לקלוט, על פי החישובים הנ"ל, אינה עולה על הצריכה הנוכחית ואינה משאירה מרחב תמרון לתקלות ולמצבים בלתי צפויים, דרוש תכנון קפדני ומחושב, הן לגבי חכירת אניות והן לגבי קביעת מועדי ההזמנות, כדי

להבטיח שהמשלוחים יגיעו בפרקי זמן קבועים ובימים שבהם הממגורה פנויה לקליטה, שכן כל עיכוב בפריקה גורר אחריו תשלום של דמי שהייה לאניה.

הביקורת העלתה, כי בשנים האחרונות היו עיכובים רבים בפריקת אניות — הרבה מהם נמשכו 30–40 יום — שגרמו להוצאת סכומים ניכרים, כמפורט להלן:

מספר המשלוחים	כמות הגרעינים (במליוני טון)	שהות ממוצעת של אניות (בימים)	באלפי \$	
			דמי שהייה	דמי זירוז
71	1.8	27	4,470	40
59	1.9	18.5	2,900	70
26	1.9	15.5	970	130
36	—	8	250	740

(1) 1975

ינואר-מאי

יוני-דצמבר

(1) הנתונים לגבי 1975 הם חצי שנתיים, כדי לשקף את המפנה שחל במחצית השנייה של השנה.

חלק מדמי שהייה בשנת 1973 נגרם על ידי שיבושים שחלו בפריקת אניות בשל מלחמת יום הכיפורים.

מספר האניות המגיעות לפריקה בממגורה התפעולית נע בשנתיים האחרונות בין ארבע לשבע לחודש. הממגורה מסוגלת לקלוט — עקב מגבלות היציאה — חמש אניות בחודש ובמאמץ מיוחד שש.

המשרד הסביר כי עם כל אמצעי התכנון לא ניתן למנוע הגעת אניות במרוכז — 2–3 אניות תוך יום יומיים — בין השאר, משום שהן טוענות בנמלים שונים בחו"ל, ואין למשרד שליטה על תקופות המתנתן באותם נמלים. עוד הסביר המשרד כי קרה לעתים, שהממגורה היתה סתומה בשל מגבלות בכושר היציאה ובשל הוצאה איטית של גרעינים, כשאפילו הכושר המוגבל לא נוצל.

הטבלה דלעיל מראה, כי בשנים 1974 ו-1975 חל שיפור לעומת שנת 1973 וזאת הודות לשלושה גורמים: תכנון יותר מחושב, גידול כושר השאיבה בממגורה, הוצאה מהירה יותר של גרעינים מהממגורה.

בדו"ח שנתי 24, בפרק הדן בנושא של גרעיני מספוא (עמ' 356) ציין מבקר המדינה, כי בשנת 1972 מונתה על פי החלטת משרד החקלאות ומשרד המסחר והתעשייה ועדת מומחים לבדיקת האפשרות של בניית ממגורה תפעולית נוספת באשדוד. הוועדה המליצה להקים את הממגורה באשדוד מטעמים כלכליים ובטחוניים ולתכנן את הפעלתה לשנת 1977. ביולי 1973 אישרו המשרדים הנוגעים בדבר את המלצות הוועדה.

הביקורת הנוכחית העלתה, שנערך תכנון כולל להקמת הממגורה בנמל אשדוד אולם לא הוחלט עדיין מי יהיה הגוף שיקים את הממגורה ומי שיפעיל אותה. נוכח התקופה הארוכה הנדרשת לתכנון של ממגורה ולהקמתה עלול כל שינוי בכמות הגרעינים שתובא בעתיד או בסדרי אספקתם לגרום לשיבושים בפריקת האניות ולהגדלת ההוצאות בעד דמי שהייה.

סוכר

לפי הנתונים של המינהל לסחר ממשלתי יובאו בתקופה אפריל 1974 — מאי 1975 215,000 טון סוכר ב-42 אניות, מזה פורקו בחיפה 11 אניות עם מטען של 47,000 טון,

באשדוד 19 אניות עם מטען של 110,000 טון, באילת 7 אניות עם מטען של 20,000 טון ובעזה 5 אניות עם 36,000 טון סוכר.

הביקורת העלתה, כי ב-16 מקרים שולמו דמי שהייה בסך 387,000 \$ וב-16 מקרים נתקבלו דמי זירוז בסך 142,000 \$, כמפורט להלן:

נמל	מספר אניות בעבורן שולמו דמי שהייה	סכום באלפי דולרים	מספר אניות בעבורן נתקבלו דמי זירוז	סכום באלפי \$
חיפה	3	12	2	19
אשדוד	7	233	9	99
אילת	2	79	4	21
עזה	4	63	1	3

בדיקת סדרי הפריקה של 30 אניות, מבין 42 שהגיעו בתקופה אפריל 1974 — מאי 1975, העלתה ארבע סיבות עיקריות, שגרמו לתשלום דמי שהייה: אי-העמדת משאיות בזמנים הדרושים, בעיקר בנמל אילת (ראה להלן); ביצוע עבודות הפריקה במשמרת אחת בלבד ולא בשלש משמרות; קצב איטי של פריקה משום שהסוכר לא פורק בבת אחת מכל הפתחים של האניה; המתנת האניה מחוץ לנמל להתחלת הפריקה. לדוגמא:

1. אניה הגיעה ב-15.2.1975 לנמל אשדוד ובה מטען של כ-7,900 טון סוכר. פריקת המטען התחילה רק כעבור שלשה ימים, ב-18 בפברואר, ונסתיימה ב-14 באפריל; האניה שהתה איפוא בנמל כחודשיים ימים. ואילו הזמן שנקבע לפריקה היה במקרה זה 10 ימים בלבד. הפריקה בוצעה ברוב הימים במשמרת אחת בלבד ושלוש פעמיים אף הופסקה כליל: ב-22 בפברואר עד 9 במארס, ב-10 במארס עד 13 במארס, וב-18 במארס עד 21 במארס. משך זמן הפריקה נדרשה האניה פעמים מספר לפנות את הרציף, בלא שצויינה הסיבה לכך. דמי השהייה בעבור אניה זו הגיעו לסך 129,000 \$. משרד המסחר והתעשייה התלונן בפני מנהל רשות הנמלים על הטיפול, שניתן בנמל לאניה זו.

2. אניה הגיעה ב-30.9.1974 לנמל אילת ובה מטען של 3,300 טון. זמן הפריקה נקבע ל-10 ימים בקירוב. הוחל בפריקה ב-16 באוקטובר 1974 והיא נמשכה 15 יום. מהדו"ח של חברת ההשגחה המטפלת בפריקת מטעני סוכר ופינויים מהנמלים, מתברר שברוב ימי הפריקה בוצעה העבודה במשמרת אחת בלבד וכמעט כל יום היה צורך להמתין למשאיות. דמי השהייה חושבו ל-13 יום, לפי 3,000 \$ ליום, ובסך הכל כ-39,000 \$.

המשרד הסביר כי הסיבות לעיכובים בפריקת מטעני הסוכר — פרט למחסור במשאיות — נעוצות בסידורים בנמלים שאין למשרד שליטה עליהם. אשר לנמל עזה, הרי זה נמל פתוח, וההפרעות בו נגרמות לעתים קרובות בשל תנאי מזג האוויר וגלי הים.

רשות הנמלים הסבירה כי העיכובים נגרמים בעיקר משום שהסוכר מגיע במטענים לא אחידים ופריקת שקים בודדים נתקלת בקשיים, במיוחד בעונות של תעסוקה מלאה בנמלים. לדעת רשות הנמלים, ניתן היה לזרז את הפריקה לו ריכז המשרד את היבוא בעיקר לחדשי הקיץ כשהיקף העבודה בנמלים קטן יותר. לעומת זאת טוען המשרד כי אין באפשרותו להבטיח שכל כמות הסוכר תיובא באריזה הדרושה ובעונת הקיץ כפי שממליצה רשות הנמלים.

מן הצורך, לדעת הביקורת, שמשרד המסחר והתעשייה, שהוא הנושא מתקציבו בדמי שהייה, יהדק את סדרי התיאום עם רשות הנמלים על ידי הקמת וועדת תיאום, כדי למנוע עיכובים ככל שהדבר נתון בשליטת הנמלים. עוד רצוי שהמשרד מצדו יחזק את הביקורת בנמלים כך שיבוצע מעקב שוטף אחרי סדרי הפריקה ואחרי פעולותיה של החברה להשגחה.

תובלה יבשתית

1. בין ההוצאות הכרוכות ברכישת מצרכי מזון במסגרת החשבון המסחרי כלולות הוצאות על הובלות יבשתיות מהנמלים לממגורות, לבתי הקירור ולמחסנים, שבהם מאוחסנות הסחורות. ההובלות נעשות במשאיות ובקרונות רכבת. התשלום בעבור ההובלה ברכבת הוא לפי תעריפי הרכבת וההובלה במשאיות נעשית על ידי קבוצות של מובילים, שהמשרד הגיע להסכם בעל פה אתם על לוח תעריפים, המשתנים בהתאם להתייקרויות בתעריפי ההובלה, שאותן מאשר מפעם לפעם משרד התחבורה. בשנת 1974 היו הוצאות ההובלה היבשתית כ-23 מליון ל"י. הפעולות המינהליות הכרוכות בהובלת טובין, כגון: הזמנת רכב, ארגון ההעמסה והפריקה ואישור ההובלה נעשות על ידי חברת ההשגחה על פי הנחיות של המינהל לסחר ממשלתי.

2. כמויות הטובין המובלות מהנמלים לייעדים השונים ידועות למשרד מראש וניתן גם להכין תכניות הובלה מראש, אך על אף זאת אין מינהל הסחר הממשלתי עורך הסכמים בכתב עם חברות המשא בדבר סדרי ההובלה וטיב השירות של סוגי טובין, דבר זה מקשה על המינהל להקפיד על ביצוע היעיל של ההובלות. חברת ההשגחה העירה מפעם לפעם למובילים, שאין הם מקפידים במילוי ההזמנות וההוראות הניתנות להם. כך, למשל, אין הם מעמידים לרשות המינהל, לפי דרישותיו, את מספר המכוניות הדרוש, ואין הם מקפידים להגיע למקום ההטענה והפריקה בשעה שנקבעה, ולפעול על פי ההנחיות הניתנות להם במהלך העבודה. הביקורת הצביעה לדוגמא על שני מקרים, שחברות ההובלה לא העמידו לרשות המינהל את מספר המשאיות הדרוש כדי לאפשר פריקת אוניה עם מטען סוכר; במקרה אחד גרם הדבר הוצאות מיותרות בסך של כ-84,000 ל"י בשל השהיית האוניה, שגררה תשלום דמי שהייה ובשל סיבות אחרות.*

בנובמבר 1974, כאשר בעקבות שינוי שער הלירה והעלאת מחיר הדלק הועלו מחירי ההובלה בהתאם להיתר כללי של משרד התחבורה, העלה גם משרד המסחר והתעשייה את המחירים, ששילם על פי לוח התעריפים, שהוסכם עליו בינו לבין המובילים. נוסף על כך, הסכים המשרד לשלם תוספות מיוחדות מעל למחירים החדשים. כך, למשל, עבור הובלות לקרית גת, שהיא יעד עיקרי להובלת סוכר מאילת, הסכים המשרד להוסיף על דמי הובלה של 43 ל"י לטון 7 ל"י לטון; 12 ל"י לטון עבור העמסה ישירה מהאוניה למשאית; ו-10 ל"י לטון כפיצוי למשאית הנוסעת ללא מטען לאילת.

3. סדרי הבקרה דורשים שקילה של המטען במקום ההטענה ובמקום הפריקה. ברוב המקרים נשקל המטען במקום ההטענה בלבד.

4. כללי החסכון דורשים שימוש במלוא כושר ההובלה של רכבת ישראל, שתעריפיה הם נמוכים בהרבה — מ-30% עד 50% — מאלו של חברות ההובלה. המשרד לא ניצל את כל הפוטנציאל של הרכבת, שהועמד לרשותו לצורך הובלת גרעינים והשתמש

* ראה גם עמ' 532.