

בעת אישור ההשקעות הובטחו לשני המפעלים ואושרו כל ההטבות המוענקות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון תשי"ט—1959. השטח מצפון להיפה, שעליו הוקם מפעל א', הוגדר לעניין החוק כאיזור פיתוח ב', בהתאם להתחייבות שניתנה למפעל זה על ידי שר האוצר המסחר והתעשייה באפריל 1968. דבר זה הקנה למפעל מענקים מוגדלים בגין השקעות במכונות, בציוד ובבניינים. לשני המפעלים אושר, נוסף על הלוואות הפיתוח הרגילות, סיוע נוסף בדרך של ביטוח שער על אשראי ספקים בשיעור של 10% מהשקעותיהם, ובס"ה הסתכמו המענקים וההלוואות המועדפות, בשני המפעלים, ב-70% מן ההשקעה בכל אחד מהם.

עוד הובטחה למפעלים הספקת חומרי היתר הדרושים לייצור בתנאים שנקבעו מראש.

*

איחוד השערים, תוך גיוד שער הל"י מאוקטובר 1977, אשר לווה בירידה חדה בערך הל"י, השפיע על הרווחיות הצפויה של המפעלים: מחד בוטלו החוזרי המסים העקיפים לייצוא ומאידך ירד הערך הריאלי של התשלומים הצפויים בגין פרעון קרן וריבית על הלוואות הפיתוח שהמפעלים קיבלו.

חישובי הכדאיות של ההשקעות התבססו, בין היתר, על המשך שיטת עידוד היצוא בדרך של החוזרי מסים עקיפים אשר העדיפה כאמור לעיל, מפעלים, שסווגו לצורך קביעת ההחזר בקבוצות ערך מוסף גבוהות מכפי שהיה מתחייב משיעור הערך המוסף במוצריהם. אותם חישובים לא כללו את החסכון הצפוי למשקיעים מאי הצמדת הלוואות המכוונות, שקיבלו למימון ההשקעות — משקלו של חסכון זה גדול במיוחד במפעלים עתירי הון מסוג המפעלים הנ"ל.

המלצות הצוות, שבדק את טענות המפעלים וההחלטה לאשר להם סיוע מיוחד התקבלו בלא שנערכה בחינה מדקדקת של השפעת השינוי במדיניות הכלכלית מאוקטובר 1977, על כל היבטיו של הרווחיות הצפויה של המפעלים.

הקמת מפעל תעשייתי בעיירת פיתוח

בפברואר 1973 הגישו שני יזמים תושבי הארץ למרכז ההשקעות בקשה לאישור פרויקט להקמת מפעל תעשייתי באיזור פיתוח א', כמפעל מאושר. מאוחר יותר נבחרה עיירת פיתוח בה יוקם המפעל.

בנובמבר 1973 נרשמה בארץ חברה (להלן: חברה א') לשם הקמת המפעל וניהולו. על בעלי המניות של חברה א' נמנים שני היזמים וכן חברה אחרת, הרשומה אף היא בארץ (להלן: חברה ב'), והנמצאת אף היא בשליטתם של שני היזמים.

בידי שני היזמים, ביחד עם קבוצת משקיעים מחו"ל, המיוצגת על ידי אחד היזמים, היה מפעל בתל אביב באותו ענף (להלן: חברה ג'). על פי התכנית שהגישו היזמים למרכז ההשקעות, אמורה הייתה חברה א' לרכוש מידי חברה ג' ציוד ומכונות משומשים, בהיקף של 1.5 מיליון ל"י. לאחר מכן אמורה הייתה חברה ג' להיכנס לתהליך של פירוק מרצון.

משרד התעשייה המסחר והתיירות (או משרד המסחר והתעשייה) ראה בביצוע התכנית תרומה חשובה לפיתוח העיירה, שבה הוקם המפעל, על ידי תוספת מקומות עבודה בתחום תעשייתי מבטיח ביותר, וכן סיכויים לייצר, ולייצא בצורה רווחית, את מוצרי המפעל בשוק המתרחב והולך.

משרד מבקר המדינה בדק בסוף 1977 ולסירוגין במשך 1978 במשרד התעשייה המסחר והתיירות (להלן: המשרד), ובבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן: הבנק), את מתן הלוואות הפיתוח והמענקים לחברה א'. להלן הממצאים העיקריים.

תכנית ההשקעות התייחסה להקמת מפעל בעל ציוד מודרני, שיעסיק כ-350 עובדים והסתכמה ב-40 מיליון ל"י, מזה: קרקע ומבנים 8.6 מיליון ל"י, ציוד חדש 29.9 מיליון ל"י, והציוד המשומש,

שייכש מידי חברה ג' במחיר של 1.5 מיליון ל"י. על פי התכנית תשווק תוצרת המפעל ברובה בחוץ לארץ, ורק חלק קטן ממנה יופנה לשוק המקומי.

באוקטובר 1973 אישר מרכז ההשקעות את התכנית המוצעת והעניק למפעל של חברה א' מעמד של מפעל מאושר. מעמד זה העניק לחברה א' על פי חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959, בין היתר, הקלות במס, מענק השקעות בשיעור של 30% מההשקעות בצידוד, ובשיעור של 20% מההשקעות בבניינים ובקרע, ומענק תוצרת הארץ בשיעור של 15% ממחירים של מכונות וציוד המיוצרים. בארץ (מאפריל 1975 - 10%); עם אישורו כמפעל מאושר, רשאי היה המפעל לקבל הלוואות פיתוח בשיעור של 40% מההשקעות בצידוד, ושל 50% מההשקעות בבניינים ובקרע, והלוואה נוספת בשיעור של 30% מההשקעות בצידוד. מיוחד, שיהיה עליו לרכוש עקב דרישות אקולוגיות.

במשך הזמן הגישו היוזמים תכניות להגדלת היקף ההשקעה, שהתייחסו לשינויים בתהליכי הייצור הממוכנים, ולהתייקרויות שחלו בינתיים: בספטמבר 1975 תכנית שהסתכמה בסך 91 מיליון ל"י בקירוב, ובסוף אותה שנה תכנית מחוקקת על סך כולל של 113.3 מיליון ל"י.

התכנית האחרונה כללה קרקע ומבנים בסך 30.8 מיליון ל"י, וציוד והתקנתו בסך 82.5 מיליון ל"י. הסעיף קרקע ומבנים כלל בין היתר מבנים לייצור ולמשרדים בסך 12.6 מיליון ל"י, מבנים למיווג אוויר בסך 9.3 מיליון ל"י, הסעיף ציוד והתקנתו כלל בין היתר: ציוד חרושתי חדש בסך 69.6 מיליון ל"י, מטוס קל בסך 720,000 ל"י, וכן מסלול המשמש לצורכי ניסוי וכמנחת מטוסים בסך 3.9 מיליון ל"י. מחירי הציוד פורטו בתכנית בדולרים והוצגו בה בלירות ישראליות, על פי שער החליפין שהיה בתוקף בעת הגשת התכנית.

על בסיס תכנית ההשקעות האמורה אישר הבנק לחברה א' הלוואות בסך כולל של 50.6 מיליון ל"י; המענקים המגיעים לחברה א' על פי תכנית ההשקעות, מסתכמים בסך כולל של 30.5 מיליון ל"י.

במאס 1978 ביקשה חברה א' ממרכז ההשקעות אישור לשנות את ההרכב של שלושה סעיפים בתכנית, בלא שהדבר יצריך שינוי בהיקף הכולל של התכנית עצמה, באופן שסעיף מבנים לייצור ולמשרדים יוקטן בשלושה מיליון ל"י ויוגדלו סעיף מסלול ניסוי והמראה ב-1,750,000 ל"י וסעיף מבנים למיווג אוויר ב-1,250,000 ל"י. באותו זמן פנה הבנק למרכז ההשקעות והודיע לו, כי על פי דין וחשבון על התקדמות הביצוע, שהחברה הגישה לבנק, מתברר, שהשקעות בפועל של החברה בסעיפים מסויימים חורגות בסך 5.6 מיליון ל"י מהתכנית המקורית. הבנק ביקש לאשר לו, אם ניתן לראות את ההשקעות החורגות הללו, שלא נכללו בתכנית, כהשקעה מאושרת.

באפריל 1978 הודיע המרכז לחברה א', כי מינהלת המרכז דנה בבקשתה והחליטה לאשר שינויים ותוספת השקעה במפעל בסך 5.6 מיליון ל"י, באופן שהתכנית בכללותה תסתכם ב-118.9 מיליון ל"י במקום 113.3 מיליון ל"י כמקודם. מרכז ההשקעות לא עמד על כך שלמעשה לא היה מדובר בהגדלת התכנית אלא בשינוי מרכיביה.

רכישת הציוד למפעל

בתכניות ההשקעה צויין שחברה א' תרכוש את הציוד החרושי הדרוש למפעלה רובו ככולו מידי צורה של חברה ב'. מסקרים שהכין הבנק לקראת אישור ההלוואות מתברר, כי חברה ב' נוסדה בשנת 1968 ורכשה נסיון בייצור מערכת ציוד למפעל דומה במזרח אירופה. עם התחלת הקמתו של המפעל של חברה א' בעיירת הפיתוח בשנת 1975, הועבר למבנה משותף גם המפעל של חברה ב'.

שחרור כספי ההלוואות על ידי הבנק ללווה הותנה, על פי נוהלי הבנק, בהמצאת הוכחות מצד הלווה בדבר ההשקעה בפועל לרכישת גורמי ייצור גמורים, על פי חשבוניות של היצרנים. על הלווה להוכיח לבנק כי הציוד כבר נמצא בידי הווחקן במפעל. הבנק אמר לבדוק במקרים אלה לא רק את עצם רכישת הפריטים, אלא גם את סבירות המחירים ששולמו, והתאמתם למיפריטים שאושרו מראש.

הואיל וחברה א' רכשה על פי תכנית ההשקעות את המכונות והציוד החדשים מידי חברה ב', והואיל ושתי החברות הללו נמצאות בבעלות משותפת, ופועלות תחת קורת גג אחת, לא היה קיים אותו מרחק טבעי (ARM'S LENGTH) כפי שקיים בדרך כלל בין מפעלים, שאינם שייכים לאותם בעלים.

לגבי ציוד מייצור עצמי קובע החוק לעידוד השקעות הון (כפי שתוקן במאסר 1976), כי המחיר הקובע של ציוד כזה יהיה הנמוך מבין השניים: (א) עלות הייצור בתוספת רווח סביר שלא יעלה על 15%; או (ב) מחיר השוק של מכונות או ציוד דומים, שיוצרו בארץ, או מחיר הייבוא של מכונות או ציוד דומים, אם אין ייצור מקומי. אמנם הציוד שמייצרת חברה ב' בעבור חברה א' איננו במלוא המובן ציוד מייצור עצמי של חברה א', אולם מהבחירות המשמעותיות היה מקום, לדעת הביקורת, שהבנק יפעל על פי כללים כאלה.

הבנק אמנם ניסה לבסס את שחרור הנספים על כללים כאלה, אולם נתקל בקשיים בקביעת העלויות או מחירי השוק של הציוד, הואיל ולא יכול היה לקבל מחברה א' את הנתונים הבסיסיים הדרושים לכך. עמדת המשרד הייתה כי עדיף להקים את המפעל, ולהתמודד עם הקשיים הנובעים מהבעלות המשותפת, מאשר לוותר כליל על הקמתו.

לנוכח קשיים אלה החליט הבנק, על פי המוסכם בין היוזמים לבין המשרד בעת שהתקיימו הדיונים שקדמו לאישור התכנית בכללותה, על הסדר זמני לשחרור כספים ללווה. נקבע כי הומנות הציוד של חברה א' אצל חברה ב', על פי הצעות המחירים של האחרונה, ישמשו בסיס זמני לתשלום: 70% מהמגיע על פי הצעות המחירים ישולמו ללא הוכחות; 30% הנותרים ישולמו לאחר שחברה א' תמציא הצעות מחיר ממספר ספקים בינלאומיים מוכרים, המעידים כי מחיר הציוד, שהציעה חברה ב', נמוך או שווה להם. עד לאישור סופי של המחירים ייחשבו כל התשלומים של כספים מהבנק ללווה כמקדמות בלבד, שהבנק רשאי לגבותם בכל עת.

מתיקי הבנק עולה, כי לא הומצאו לו הצעות מחירים מספקים בינלאומיים מוכרים, כפי שהוסכם, הואיל ועל פי הודעת חברה א', הציוד המיוצר בעבורה בחברה ב' איננו ציוד סטנדרטני, והוא נבנה על פי מפרטים מיוחדים.

עד נובמבר 1976 שחרר הבנק כספים לחברה א', ללא הוכחות, על בסיס 70% מהמחיר שדרשה חברה ב' מחברה א'. מאותו מועד החל הבנק לשחרר כספים על בסיס של 90% מהמחיר האמור. וממאי 1977 על בסיס מלוא המחיר המוצהר.

הסדר תשלומים זה חל בתחילה רק על ציוד שייצרו. הושלם, אולם כבר ב־1976 התחיל הבנק לשחרר לחברה א' כספים על בסיס מלוא המחיר המוצהר גם בגין ציוד שנמצא בתהליך ייצור בחברה ב'. בקביעת מחירו של הציוד בתהליך ייצור, התבסס הבנק על הצעות המחירים של חברה ב' ואומדן ההתקדמות בביצוע העבודה, שהוגש לבנק.

חברה א' התחייבה כלפי הבנק להגיש לו לוח זמנים לאספקת הציוד, ופעמיים בשנה, בינואר וביוני, רשימה של פריטי הציוד שחברה ב' חספק לה בתקופה הקרובה. אף על פי שלא קיבל מחברה א' דו"חות כאלה, המשיך הבנק לשחרר לה כספים בגין עבודות בתהליך ייצור. יתרת הסכומים שהושג קצו בעבודות בתהליך הייצור, על פי דו"חות הביצוע שהגישה חברה א', הגיעה בשנים 1977–1978, במשך מרבית הזמן עד 16 מיליון ל"י בקירוב.

מתוך תיקי הבנק עולה, כי מחירי הציוד כללו גם את המרכיבים הבאים:

(א) תוספת של 15% בעבור הובלה ימית וביטוח ימי, שהיו חלים על מומין הציוד, אילו היה עליו לייבא את הציוד מחו"ל, וזאת למרות שבפועל לא היו הוצאות כאלה, משום שהציוד יוצר בארץ;

(ב) תוספת של 15% היטל יבוא (עד יולי 1977), וזאת למרות שהיטל כזה לא חל על ציוד שיוצר בארץ;

(ג) הפרשי הצמדה למדד המחירים הסטיונאיים של מכונות וציוד בתעשיית המתכת האמריקאית, על בסיס מחירי 1973. הבנק לא הסתייג מתחשיב זה, למרות שהתכנית המאושרת של חברה א', שעל פיה ניתנו ההלוואות, נערכה בסוף 1975, ולפי המחירים שהיו קיימים באותו מועד, אשר כבר שקפו את העלויות שבמחירי הציוד מאז 1973, מועד הגשתה של התכנית המקורית.

כל המרכיבים הללו הומרו ללירות ישראליות לפי שער החליפין שהיה בתוקף באותו זמן.

הסתמכות הבנק על המחירים המוצהרים של הציוד שרכשה חברה א' הייתה בניגוד לכללים הקיימים, ולא היה מקום לכך שהבנק יביא בחשבון, לצורך חישוב הסכומים שחברה א' זכאית להם, את התוספות הנזכרות, שכן המדובר בציוד המיוצר בארץ, לפי ספציפיקאציות מיוחדות, ושבגינן ניתן מענק תוצרת הארץ.

במקביל לשחרור כספי ההלוואה, בגין ציוד ומכונות, שחברה א' הומינה מחברה ב', ביצע הבנק את תשלום כספי המענק, שהגיעו לחברה א', על פי הזכויות שהוקנו לה לפי חוק לעידוד השקעות הון, דהיינו מענק של 30% מערך הציוד, בתוספת 15% מענק תוצרת הארץ (10% מאז אפריל 1975); המענק בעד רכישת ציוד מתוצרת הארץ שולם למרות שבתחשיב נלקחו בחשבון גם היטלים ועלות שירותים המתייחסים רק לציוד מיובא. כחישוב המענק הסתמך הבנק על קביעת ערך הציוד כפי שתואר לעיל.

הערכת שמאי

הקשיים וחילוקי הדעות בעניין קביעת המחיר של הציוד, שחברה ב' מייצרת בעבור חברה א', לשם ביסוס ההיקף של ההלוואות והמענקים שהבנק ישחרר ללווה, הגיעו את המשרד ואת הבנק לתפיש דרכים אחרות, לשם בדיקת המחיר המוצהר ואימותו. עוד ביוני 1975 פנה מנכ"ל המשרד אל הנהלת הבנק והציע כי בתנאים שנוצרו יש להעריך את מחיר הציוד. שמספקת חברה ב' לחברה א', על ידי שמאי מוסמך. המנכ"ל גם הביע נכונות משרדו להתחלק עם הבנק שווה בשווה בהוצאות שזכה הטרחה של השמאי, עד לסך 100,000 ל"י, ולשאת בהוצאות מעבר לסכום זה, אם יהיו.

למכתבו האמור צירף מנכ"ל המשרד הנחיות, שלפיהן עלותם של פריטי ציוד, אשר כמותם או דומים להם קיימים בחוץ לארץ, תיקבע על יסוד המחירים המקובלים של הציוד התחליפי בחוץ לארץ. לגבי פריטי ציוד, שלגביהם יקבע השמאי, כי הם שונים מהמקובל, תיעשה הערכה של העלות על ידיו, לפי מרכיבים מקובלים של עלות בניית המכונות, בתוספת רווח שלא יעלה על 20%; התיקון לחוק לעידוד השקעות הון, שבכנס לתוקף באפריל 1976, קובע שתוספת הרווח לעלות הבנייה של המכונות, לא תעלה על 15%.

הבנק הביע את הסכמתו להצעת מנכ"ל המשרד, ובפברואר 1976 התקשר הבנק עם שמאי; בהסכם שנחתם עמו, ואשר חברה א' וחברה ב' אף היו צד לו, נאמר כי ההערכה תיעשה על פי הקווים הכלליים שהתווה המנהל הכללי של המשרד במכתבו האמור.

השמאי פעל בעניין זה במשך 1976, אך התלונן בבנק כי החברות א' ו-ב' אינן משתפות עמו פעולה. בתחילת 1977 נפטר השמאי, ובאוקטובר 1978 מינה הבנק שמאי אחר תחתיו.

עד למועד סיום הביקורת (אמצע פברואר 1979) לא נמצאה בידי הבנק הערכה מסכמת בדבר עלותו של הציוד שייצרו הסתיים.

במשך שנת 1978 ביקרו מומחי הבנק מספר פעמים במפעל, ובדקו את הציוד שהיה בתהליך ייצור. המומחים דיווחו כי טרם הושלמו מערכות חשובות, שהיו אמורות להיות מגורמי היתרון החשובים בתהליכי הייצור של המפעל, לעומת שיטות מיושנות יותר. עוד דיווחו המומחים כי לדבר זה עלולה להיות השפעה שלילית בעלת משקל לגבי שוויי של הציוד כפי שהוא יוצר למעשה לעומת התכנית.

מדו"חות ומסמכים שבידי הבנק לסוף 1978 עולה כי בניית המבנים הסתיימה בעיקרה; מתוך המי-כונות והציוד הדרושים על פי התכנית, הושלמה הבניה של 20% עד 30%; הבנק ביצע כ-84% מההלוואות שאושרו למפעל.

בטחונות

בדיונים מוקדמים שהתקיימו במוסדות המנהלים של הבנק לקראת מתן ההלוואות, קבע הבנק, שהבטחונות המוצעים על ידי המפעל, לא יספיקו לו. הנהלת הבנק הגיעה למסקנה, שהיא תהיה מוכנה להעניק לחברה א' את ההלוואות המבוקשות רק אם תתקבל לכך ערבות המדינה.

בשנים 1974 ו-1976 נתן שר האוצר לבנק, בהסתמך על אישור ועדת הכספים של הכנסת, ערבות המדינה בשיעור של 50% סיכון ראשון מיתרת ההלוואות, עד לסך 25.3 מיליון ל"י.

הבנק נוהג, וזאת גם בהתאם להוראות המשרד בנדון לרשום כמקדמות כל סכום המשחלם ללווה על חשבון כספי ההלוואה שאושרה לו, כל עוד לא הוכחו המחיר והביצוע הפיזי של ההשקעות על פי התכנית. מקדמות אלה, ניתנות לזמן קצר, כדי לסייע ללווה במימון ביניים של השקעתו, נושאות ריבית בשיעור גבוה משיעור הריבית של ההלוואות, והלווה חייב בהמצאת בטחונות נאותים — בדרך כלל ערבות בנקאית — הואיל ואין הוא יכול באותו שלב לשעבד לזכות הבנק

את הציוד שאיננו עדיין ברשותו. המקדמה הופכת להלוואה, כאשר ניתן לקבוע, כי ההשקעה בציוד
הושלמה, באופן שהציוד יכול לתפקד כראוי.

הביקורת העלתה כי 'הבנק העמיד לרשות חברה א' מקדמות על חשבון כספים שיגיעו בעתיד ללווה
במסגרת ההלוואות; מקדמות אלה נועדו לממן את העבודות שבִּתְּהִלָּה ייצור אצל חברה ב'. הבנק
נתן את המקדמות לחברה א' בלא לקבל על מלוא הסכום בטחונות כמקובל אצלו.

דיונים בבנק ובמשרד

בדצמבר 1977 פנה משרד מבקר המדינה אל הנהלת הבנק וביקש את הערותיה לממצאי הביקורת.

בראשית אפריל 1978 הגישה הביקורת הפנימית של הבנק ליו"ר הדירקטוריון דו"ח ביניים על
ביקורת במחלקות השונות של הבנק בנושא אישור וביצוע תשלומים על חשבון ההלוואות לחברה
א'; הדו"ח הוגש לקראת הדיון שעמד להיערך בבנק באותו מועד בנושא זה. הביקורת הפנימית
ציינה הסתייגויות בעלות משקל לגבי התפתחותו העסקית של המפעל, ולגבי הנתונים שעליהם הת-
בסס הבנק, וכן לגבי דרכי טיפולו של הבנק בנושא.

בדיון שנערך בוועדת ההנהלה של הבנק (ועדה המורכבת מיו"ר הדירקטוריון, סגנו וממלא מקומו,
המנהל הכללי ועובדים בכירים) בממצאי הביקורת הפנימית, נדונו בעיות המפעל, לרבות הצורך
בהחלטה בדבר שחרור כספים נוספים למפעל. מתוך הפרוטוקול של ישיבה זו מתברר, כי במהלך
הדיון הועלתה גם השאלה של השימוש שעשתה חברה א' בכספים שהבנק שחרר לה — האם הם
שימשו לסילוק חשבוניות של חברה ב' נגין ייצור הציוד, או האם תמורת הציוד הנפיקה חברה
א' מניות לחברה ב'. בסיום הדיון הוחלט שלא לשחרר בינתיים כספים נוספים לחברה א', עד שה-
נושא יידון בפני שר התעשייה המסחר והתיירות ובוועדת הסגנים של הבנק.

באותו חודש התקיימה גם ישיבה של ועדת הסגנים של הבנק (ועדה הכוללת את יו"ר הדירק-
טוריון וסגניו) ובה נדון מצבו של המפעל של חברה א'. מנכ"ל הבנק דיווח על הסתייגויות,
שהעלה בפני השר לגבי התפתחות המפעל, ומסר כי השר העמיד מספר תנאים להמשך הסיוע
למפעל של חברה א', ובין היתר קביעת מועד סופי להקמתו, הבטחת מלוא המימון העצמי הדרוש,
ושינוי יסודי בשיטות המימון של עבודות בתהליך.

במאי 1978 פנה הבנק אל חברה א' והעמיד אותה על כך שהיא מפגרת בתשלום חובותיה לבנק,
וכי איננה ממציאה לבנק, למרות דרישותיו החוזרות, מאזנים וחשבונות רווח והפסד מאושרים
כדיון.

*

יתרת חובותיה של חברה א' לבנק, לפי ספרי הבנק ליום 31.12.1978, הגיעה לכדי 59.8 מיליון ל"י,
מזה 40.1 מיליון ל"י הלוואות, ו-19.7 מיליון ל"י מקדמות. לגבי כלל ההלוואות נמצאת בידי הבנק
ערבות המדינה על סך כ-20 מיליון ל"י סיכון ראשון. הסכומים הללו רשומים לפי ערכם הנומינ-
נאלי, והם ניתנו ללווה בזמנים שונים, מאז 1973. ההלוואות אינן צמודות, והמדינה נושאת בביטוח
ההצמדה כלפי הבנק. עוד קיבלה חברה א' באמצעות הבנק מענקים בסך כולל של 24.2 מיליון ל"י.
לגבי המשך המימון אין כעת בהירות; במועד סיום הביקורת (אמצע פברואר 1979) נמשכו הדיונים
במשרד ובבנק, בדבר המשך הטיפול של הבנק בכל הנוגע לאשראי של הבנק למפעל ולבעיית
המשך מימונו.

בדיון וחשבון זה ממצאים כבדי משקל בדבר סדרי הטפול במתן האשראי למפעל. במיוחד לא נקט
הבנק בדרכי פעולה המתחייבות בגלל הקירבה בבעלות של יצרני הציוד והלווה. הבנק פעל בעניין
זה, במידה רבה, על פי יוזמת המשרד והנחיותיו.

קרן אשראי מיוחדת לסיוע למפעלי תעשייה

בראשית 1977 הוקמה "קרן אשראי מיוחדת לסיוע למפעלי תעשייה" (להלן: הקרן) כדי לסייע למפ-
עלי תעשייה, שנקלעו לקשיי נזילות ומנייים, מחמת תמורות כלכליות החלות בארץ ובעולם, בני-
הולו של משרד המסחר והתעשייה. על אישור הלוואות מהקרן מחליטה ועדת הקרן המורכבת
מנציג משרד התעשייה, המסחר והתיירות (להלן: התמ"ת) המשמש כיושב ראש, נציג משרד האוצר
ונציג בנק ישראל.

בחזור מנכ"ל משרד המסחר והתעשייה, מפברואר 1977, בדבר הקמת הקרן, נקבע, כי הסיוע יינתן למפעלים העונים על אחד מהקריטריונים הבאים: מפעלים חדשים; מפעלים בהרצה או בהקמה; מפעלים המסבים קווי ייצור ליצוא; מפעלים עתירי יצוא, או המגדילים באופן מואץ יצוא של מוצרים, שפותחו על בסיס של מחקר ושל ידע עצמי; מפעלי יצוא שתנאי הסחר שלהם הורעו בצורה ניכרת; מפעלים באזורי פיתוח א' ו-א+, שלא צברו הון פנימי עקב התייקרות תשומות הייצור; מפעלים המייצרים מוצרים חיוניים למשק, שנקלעו לקשיי גזילות זמניים עקב התייקרות תשומות הייצור שלהם.

עוד נקבע בחזור, כי הוועדה תביא בחשבון את השיקולים הבאים: שיעור ההון העצמי וסכום הצבירה הצפויה; מקורות המימון הנוספים במסגרות אשראי מכוון העומדים לרשות המפעל, לרבות מקרנות היצוא, מקרנות להון חוזר, מקרנות לקידום היצוא ומקרון מלווה מעסיקים; מקורות מימון מהחוץ, לרבות אשראי ספקים, ואשראי בנקאי רגיל בלירות ישראליות ובמטבע חוץ; היקף האשראי, שנתון המפעל ללקוחותיו וקצב גידול האשראי; שיעור הוצאות המימון של המפעל ביחס לעלות הייצור ולמתוור; צבירת מלאי על ידי המפעל והסיבות לכך; קשרי המפעל עם חברות הבת וחברת האם שלו, הלוואות בעלים והלוואות לחברות המסונפות להם ומדיניות חלוקת רווחים ודיווידנדים.

היקף הקרן הוא בסך 250 מיליון ל"י. היא מקצה אשראי לתקופות קצרות (לא יותר משנתיים), הנושא ריבית בשיעור 28% לשנה. מקורות הקרן הם: בנק ישראל מממן 60% מהיקפה, ו-40% הנותרים מאמצעי הבנקים.

בקשות לקבלת הלוואות מהקרן מוגשות למחלקה למימון שבמשרד התמ"ת. על המפעלים לכלול בבקשותיהם חלק מנתוני המאזן וחשבון רווח והפסד המאשרים האחרונים שלהם ונתונים על הלוואות, שניתנו להם ממקורות ציבוריים ואחרים. כן עליהם לצרף אישור רואה חשבון על גודל המלאי והמחזור כשהוא מעודכן לתאריך הגשת הבקשה, מאז בוחן אחרון, ותכנית לשיפור מצבם בעתיד (תכנית הבראה). המחלקה למימון מעבירה את הבקשות לידי החטיבות הענפיות שבמשרד לשם קבלת חוות דעת. הבקשה בצירוף חוות הדעת מובאת לדיון בוועדת הקרן.

בחודשים מארס—מאי 1978 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מסורגת של פעולות הקרן. כ-200 מפעלים קיבלו הלוואות מהקרן מאז שהחלה לפעול, מהם נבדקו כ-60 תיקי מפעלים שהלוואותיהם היוו כ-60% מסכום ההלוואות שנתנה הקרן.

פעולות הקרן

מבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הקרן עולה, כי מאז הקמת הקרן בפברואר 1977 ועד אמצע 1978 ערכה הוועדה כ-50 ישיבות. נציג משרד האוצר השתתף רק ב-6 מהן, ב-15 ישיבות נכח רק נציג משרד התמ"ת.

1. הקריטריונים, שנקבעו בחזור המנכ"ל להקצאת אשראי מהקרן, הם כלליים ביותר, ולמעשה זכאי כמעט כל מפעל לקבל ממנה אשראי; (1) לא נקבעו כמויות או אחוזי היצוא, שעל מפעל, המסב קווי ייצור ליצוא, לייצא בעתיד. (2) לא הוגדר, מהו מפעל עתיר יצוא, ולא נקבע חד-מש מעית, מהי הגדלה מואצת של יצוא הנדרשת ממנו. (3) לא הוגדר המושג "הרעה משמעותית בתנאי הסחר". (4) לא נקבע היקף הירידה בכמות צבירת ההון של מפעל באיזור פיתוח. (5) לא נקבע, כיצד יש להתחשב בהתייקרויות בתשומות הייצור.

— העדר קריטריונים מוגדרים וברורים מונע עריכת בדיקות יסודיות של בקשות המפעלים וב-חינתן לפי אמות מידה אחידות ומוסכמות מראש.

טופסי הבקשה להלוואה מהקרן אינם כוללים דרישה מהמפעלים להביא נתונים על סכומי האשראי שקיבלו מהקרנות לקידום היצוא ומקרון מלווה מעסיקים, אף כי נתונים אלה צריכים להיות חלק מהגורמים, שהוועדה, כבואה להחליט על גובה ההלוואות, חייבת להביאם בחשבון.

העדר נתונים אלה מאפשר מתן הלוואות מהקרן גם למפעלים רווחיים, שהוצאות המימון שלהם אינן גבוהות, או למפעלים, שהוצאות המימון שלהם קטנות והולכות, לדוגמה:

ביולי 1977 אושרה למפעל למוצרי עץ בדרום הארץ הלוואה מכספי הקרן בסך 2 מיליון ל"י לת-קופה של עשרה חודשים. מחזור המכירות של המפעל עלה מ-84.3 מיליון ל"י ב-1975 ל-105.2

מיליון ל"י ב־1976, כן ירדו הוצאות המימון באותן שנים מ־9% ל־4%. לעומת הפסד של 5% מה־ מחזור ב־1975 הסתכם הרווח ב־3% מהמחזור ב־1976. בהחלטת הוועדה לא הוזכרו נסיבות מיוחדות לאישור ההלוואה.

2. לא נקבע, לפי אלו קריטריונים ייקבע גובה ההלוואות מהקרו. המפעלים לא נדרשו לצרף לבקשתם נתונים על החוסר בהון חוזר, על מקורות המימון האלטרנטיביים ועל מחיר ההון שלהם. עקב העדר נתונים אלו נקבעו באופן שרירותי סכומי ההלוואות ומועדי פרעונן, לדוגמה:

(א) בפברואר 1977 ביקש מפעל, בענף האלקטרוניקה במרכז הארץ, סיוע בסך 5 מיליון ל"י מה־ קרן. בבקשתו ציין המפעל, שהוא משקיע סכום של 30 מיליון ל"י בקו ייצור חדש, מהם כ־28.5 מיליון ל"י ממומנים מקווי אשראי בחו"ל ובגינם זכאי המפעל לביטוח שער. המפעל נימק את בקשתו בכך שהפסדו הצפוי לסוף שנת הכספים 1977 יסתכם בכ־4.25 מיליון ל"י, נימוק זה לא בוסס על נתונים. המשרד לא עשה דבר כדי לבדוק את אומדן ההפסד של המפעל. ועדת הקרן אישרה למפעל הלוואה בסך 3 מיליון ל"י לתקופה של 20 חודשים שתפרע בעשרה תשלומים החל מהחודש ה־11.

(ב) בפברואר 1977 הגיש מפעל במרכז הארץ המייצר שימורי מזון שחלקם מיועדים ליצוא, בקשה לסיוע בסך 5 מיליון ל"י. בין הנימוקים לבקשתו ציין המפעל שהובטח לו סיוע למימון רכישת מחלקת הפרי של חברה אחרת, וההלוואה המבוקשת מיועדת למימון ביניים עד שייתקבלו ההלוואות לטווח ארוך. לבקשה לא צורפו נתונים ומסמכים מאמתים והמשרד לא עשה דבר כדי לוודא זאת. למפעל אושרה הלוואה בסך 1.5 מיליון ל"י ל־20 חודשים שתפרע בעשרה תשלומים החל מהחודש ה־11.

בדיקת הבקשות ואישורן

כיוון שמטרת הקרן היא לסייע למפעלים, שנקלעו לקשיי מימון זמניים, עליהם להתוות בבקשות תכניות "הבראה" שיפרטו את הצעדים, שינקטו לשיפור מצבם. הביקורת העלתה, כי המשרד לא הקפיד, שהמפעלים יגישו תכניות כאלה. חלק מהתכניות שהמפעלים צירפו היו כלליות ביותר, והמשרד לא בדק אותן.

1. מפעלים שצינו, כי בכוונתם להסב את ייצורם ליצוא או להגדיל את יצואם, לא נדרשו לצרף תחזיות ומסמכים לאימותן.

2. היו מפעלים, שקיבלו הלוואות מהקרן, בנימוק שצברו הפסדים במשך שנים. מעיון בתיקי המפעלים מתברר, כי ההפסדים נגרמו עקב הוצאות ייצור (למעט הוצאות מימון) גבוהות. בתכניות "ההבראה" שהגישו, לא נדרשו המפעלים להביא נתונים על הוצאות הייצור, שגרמו הפסדים, ולמרות זאת אישרה להם הנהלת הקרן הלוואות בסכומים שונים. לדוגמה:

(א) מפעל לייצור רהיטי עץ בדרום הארץ, שנקנה על ידי קונצרן ב־1974, היה סגור עד 1976. בתקופה זו צבר המפעל, לפי הנתונים שהגיש למשרד, הפסדים בסכום של כ־2 מיליון ל"י. בפברואר 1977 הגיש הקונצרן בקשה לקבלת הלוואה מהקרן. לפי הנתונים שצורפו לבקשה הסתכם ההפסד עד לסוף דצמבר 1976 ב־74% מהמחזור; הוצאות המימון היו 33% מהמחזור. מעיון בחשבון רווח והפסד של המפעל עולה, שמרבית הוצאות הייצור היו הוצאות משתנות. אף כי אין בתכנית ההבראה של המפעל התייחסות להוצאות הייצור הגבוהות, אישרה לו הנהלת הקרן באוקטובר 1977 הלוואה בסך 2.5 מיליון ל"י לתקופה של 6 חודשים. במאס 1978 ביקש המפעל להאריך את תקופת ההל־וואה. נתוני המאזן ל־31.12.1977 הצביעו על הפסד בשיעור של 50% מהמחזור.

המפעל לא ייצא. תקופת ההלוואה הוארכה ב־13 חודשים לפרעון בעשרה תשלומים החל מהחודש הרביעי.

(ב) במאס 1977 הגיש מפעל לייצור חוטים לאריגה בצפון הארץ בקשה לקבלת הלוואה מהקרן. מנתוני המאזנים שצורפו לבקשה עולה, שההפסד המצטבר לסוף 1976, היה כ־23 מיליון ל"י, הוצאות התפעול והנהלה, ללא הוצאות מימון, היו גבוהות והשתוו לסכום מחזור המכירות של המפעל. המפעל לא צירף לבקשתו תכנית הבראה. בבקשה צוין שלצורך המשך פעילותו השוטפת דרושים לו 6 מיליון ל"י, אולם הוא לא פירט את צרכיו להפעלה השוטפת ולא ציין את מרכיבי הסכום המבוקש. במאי 1977 אושרה למפעל הלוואה בסך 4 מיליון ל"י לתקופה של שנה אחת.

3. מפעלים, שהגישו בקשות להלוואות מהקרן בנימוק של קשיי מימון עקב הצורך להחזיק מלאי בהיקף ניכר, לא נדרשו לפרט בתכנית ההבראה שהגישו דרכים לשיפור מימון המלאי.

*

קרן האשראי המיוחדת לסיוע לתעשייה הוקמה במטרה לסייע למפעלי תעשייה שנקלעו לקשיי נזילות זמניים עקב תמורות שאינן בשליטת המפעל, או עקב פעולות שנעשו על ידי המפעלים הכדאיים למשק המדינה כדי להגדיל באורח ניכר את יצואם.

הביקורת העלתה, כי הקרן פועלת, בלי שנקבעו קריטריונים ברורים לפעולותיה. ההלוואות ניתנו בלי שהותוותה, בכל מקרה, תכנית להבראת המפעל. בהלוואות שניתנו לא היה, לעתים, כדי לסייע למפעלים לצאת מהקשיים שאליהם נקלעו. ניתן ללמוד זאת גם מכך ש-30% מההלוואות שניתנו מהקרן בחודשים פברואר-ספטמבר 1977 ושהגיע זמן פרעונן, הוארכו לתקופה נוספת. אף ניתנו הלוואות למפעלים שלא היו זקוקים לסיוע מסוג זה.

לדעת הביקורת, על הנהלת המשרד לפעול לגיבוש קריטריונים שיבטיחו, כי ההלוואות הניתנות מהקרן אמנם ישיגו את מטרתיה.

הלוואות משלימות לתעשייה

על פי הסדרים מיוחדים, שעשה משרד האוצר עם חברת העובדים, עם איגודי התעשייה בקיבוצים ובהתיישבות ועם התאחדות התעשיינים ניתנות למפעלים החברים באותם גופים הלוואות בלתי צמודות בריבית נמוכה לסיוע בביצוע תכניות השקעה לפיתוח התעשייה (להלן הלוואות משלימות לתעשייה). הלוואות אלה הניתנות מאמצעי הבנקים באות נוסף על מענקים, פטורים וסיוע אחר הניתן על פי החוק לעידוד השקעות הון והלוואות פיתוח מוכוונות.

בספטמבר 1976 אישר משרד האוצר בהמלצת החשב הכללי, לכמה מוסדות כספיים, ביטוח הצמדה בגין הלוואות משלימות, שהם יתנו — על פי קריטריונים, שייקבעו על ידי משרד התעשייה המסחר והתיירות (להלן משרד התמ"ת) — למפעלים החברים בהתאחדות התעשיינים. הכוונה למפעלים שנקלעו לקשיים כספיים עקב האינפלציה, שחייבה להגדיל את היקף ההשקעות בל"י, וממילא חייבה גם את הבעלים להגדיל את השקעתם מעבר לאמצעים, שעמדו לרשותם ושהתחייבו להשקיעם. לשם כך אישר משרד האוצר מסגרת כספית לקרן בסך 100 מיליון ל"י לשנת הכספים 1976 ו-125 מיליון ל"י לשנת 1977. ב-1978 הוגדלה הקרן בעוד 400 מיליון ל"י נוספת.

בחודשים מארס-יולי 1978 נבדקו ביחידה למימון התעשייה שבמשרד התמ"ת סדרי אישור ההלוואות מן הקרן. ממצאי ביקורת בדבר הסדרים למתן הלוואות לפיתוח התעשייה באמצעות מוסדות כספיים ראה בדו"ח זה עמ' 125.

להסדר המסגרת הצטרפו, עם כינונו, הבנקים להשקעות בתעשייה (להלן המוסדות הכספיים) של שלושה בנקים מסחריים ולאחר מכן, בדצמבר 1977 של עוד בנק מסחרי אחד. המקורות למימון הקרן הם מהאמצעים העצמיים של הבנקים וכן מהנפקות חופשיות. להלן נתונים על היקף סכומי ההלוואות שאושרו, לפי בנקים, מאז הקמת הקרן בדצמבר 1976 ועד לסוף מאי 1978 (במיליוני ל"י):

שם הבנק	31.5.1978	עד 31.3.1977	סה
	1.4.1977		
מוסד כספי א'	92.4	36.4	128.8
מוסד כספי ב'	45.0	29.8	74.8
מוסד כספי ג'	25.2	11.8	37.0
מוסד כספי ד' (1)	9.4	—	9.4
	172.0	78.0	250.0

(1) מוסד כספי ד' הצטרף להסכם אחרי דצמבר 1977.