

המשרד לקליטת העלייה

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי ההלוואות שנתן המשרד מהקרן לעולה העצמאי, לצורך הקמת עסקים.

הקרן לעולה העצמאי

המשרד לקליטת העלייה מסייע לעולים, המעוניינים להתפרנס כעצמאיים, במתן הלוואות מכספי קרן העומדת לרשותו — הקרן לעולה העצמאי. ההלוואות ניתנות להקמה או לרכישה של עסק עצמאי, שיהווה מקור פרנסתו של העולה. לסיוע זה זכאים עולים, עולים בכח, בני עולים, שהם מפרנסים ראשיים במשפחתם, וישראלים חוזרים שאושרו על ידי הוועדה לתושבים חוזרים.

ההלוואה המירבית בשנת 1979 לעולה, שהקים עסק יצרני באיזור פיתוח הייתה בסך של 450,000 ל"י; ההלוואה המירבית להקמת עסק יצרני במרכז הארץ הייתה בסך של 400,000 ל"י. להלוואות מופחתות בין 60,000 ל"י ל-375,000 ל"י היו זכאים עולים ותושבים חוזרים, שהקימו עסק בתחום המסחר והשירותים; העדפה בסכומי ההלוואות ניתנה למקימי עסק באזורי פיתוח. מאז ספטמבר 1980 נקבעו סכומי ההלוואות כלהלן: מיליון וחצי ל"י בגין הקמת עסק בתחום הייצור, החקלאות והתיירות במרכז הארץ ובאיזור פיתוח; מיליון ל"י בגין עסק בתחום המסחר והשירותים באיזור פיתוח; ו-500,000 ל"י בגין עסק בתחום המסחר והשירותים במרכז הארץ. תקופת הפרעון היא בין שמונה ל-12 שנים, בהתאם לאיזור שבו מצוי העסק. העולה חייב בהשקעה עצמית שבין 15% ל-50% מההשקעה הכוללת, הדרושה להקמת העסק, כשגודל ההשקעה העצמית משתנה בהתאם למיקום העסק וסוגו.

עולה המבקש לקבל הלוואה מפנה בקשה לעוזר לעניינים כלכליים שבאיזור, שבו הוא גר. על הבקשה לכלול תכנית הקמתו של העסק והפעלתו וחשבונות הקשורים בהקמתו. בקשה להלוואה בגין עסק בתחום המסחר והשירותים ובסכומים של עד 500,000 ל"י, נבדקת במחוז, ובגין עסק בענפי הייצור ובסכומים שמעל סכום זה — במחלקה הכלכלית של הבנק, מבצע ההלוואה. אישור הלוואות בסכומים שמעל 500,000 ל"י נעשה בוועדת הקרן, שיושב ראשה הוא נציג ציבור וחברים בה נציג המשרד לקליטת העלייה, נציג משרד האוצר, שני נציגים של הסוכנות היהודית ונציג הבנק המבצע. הסכומים היותר קטנים מאושרים בוועדת משנה, שבה ארבעה חברים: נציג המשרד לקליטת העלייה, משרד האוצר, הסוכנות היהודית והבנק המבצע.

בשנת 1978 אושרו מכספי הקרן 647 הלוואות בסכום כולל של כ-92 מיליון ל"י ואילו ב-1979 אושרו 559 בסכום כולל של כ-93 מיליון ל"י.

מבין 559 ההלוואות שאושרו ב-1979 470 נועדו להקמה ורכישה של עסקים בתחום המסחר והשירותים; יתר ההלוואות ניתנו לעסקים בתחום הייצור, החקלאות והתיירות.

בחדשים מארס-יוני 1980 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה הכלכלית של המשרד לקליטת העלייה (להלן — המשרד והמחלקה) המופקדת על ניהול הקרן, וביחידות הכלכליות שבמחוזות המשרד את הטיפול במתן הלוואות מכספי הקרן.

מקורות המימון

מימון הקרן היה עד לפברואר 1978 מכספי המשרד, הסוכנות היהודית ובנק מסחרי. ממועד זה הופסק שיתופו של הבנק במימון, כיוון שעולים רבים התקשו לקחת את ההלוואות בתנאים שהציג הבנק. בסך הכל השתתף הבנק במשך שנת 1977 בסכום של 7.5 מיליון ל"י, שבגיניו קיבל מהחשב הכללי ביטוח הצמדה.

להלן מקורות המימון של הקרן, התקציב המתוכנן והביצוע בפועל בשנים 1978 ו-1979 במיליוני ל"י:

ביצוע התקציב בפועל			תקציב מתוכנן			
ס"ה	ממשלה	סוכנות	ס"ה	ממשלה	סוכנות	
82.6	40.8	41.8	82.0	41.0	41.0	1978
92.8	53.0	39.8	120.4	55.6	64.8	1979

לא היו בידי המשרד והחשב הכללי נתונים מלאים ועדכניים על השתתפותה למעשה של הסוכנות היהודית במימון בשנים 1978 ו-1979; והם רוכזו, רק באוקטובר 1980, בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה. המשרד אף לא הכין לעצמו מידע על ההוצאה השנתית הכוללת בקרן ואף לא נתונים ממוינים לפי שנות כספים, על מספר ההלוואות שבוצעו ועל חשבון איזו שנה. חשיבות רבה נודעת לנתונים אלה בעת התכנון של המימון השנתי של הקרן, ובעיקר כדי לקבוע את מדיניות התמיכה בעולים עצמאיים והיקפה.

הסדרי מימון

1. ב־29.5.79 החליטה הממשלה, שהלוואות פיתוח והלוואות תקציביות אחרות, למעט הלוואות בתחום השיכון* והלוואות אישיות, ינתנו בתנאי הצמדה מלאה, שתחול על הקרן ועל הריבית גם יחד; הלוואות שאושרו לפני קבלת החלטה זו אך עוד לא בוצעו, ינתנו בתנאים, שהיו קיימים ערב קבלת ההחלטה. הממשלה הסמיכה את ועדת השרים לענייני כלכלה לקבוע קריטריונים להקלה בשיעורי ההצמדה במקרים שבהם הבקשות הוגשו לפני ה־29.5.1979 ולא אושרו סופית עד למועד זה. ועדת השרים לענייני כלכלה קבעה ב־6.8.79, שעל הקרן והריבית בהלוואות, שהבקשות לקבלן הוגשו לבנק או למחלקה המקצועית במשרדי הממשלה לפני ה־29.5.79, אך עוד לא אושרו סופית במועד זה, יחולו הסדרי הצמדה על פי בחירת הלווה: הצמדה בשיעור של 70% למדד המחירים לצרכן, ובריבית של 2% לשנה, או בשיעור של 100% לדולר, ובריבית של 2% לשנה.

המשרד סבר, שהחלטת הממשלה מה־29.5.79 אינה חלה על הלוואות לעולים מכספי הקרן ופעל להבאת הנושא לממשלה, לקבלת החלטה מפורשת שלפיה, הלוואות לעולים עצמאיים כמוהן כהלוואות אישיות פטורות מהצמדה. בתחילת אוגוסט 1979 הגיש שר הקליטה לממשלה הצעת החלטה, שלפיה הלוואות אישיות לעולים חדשים להקמת עסקים לתעסוקתם, שהוגשו לאחר ה־29.5.79 לא יוצמדו למדד והן ינתנו בריבית שנתית של 36% במרכז הארץ, 30% באזור פיתוח ב' ו־28% באזור פיתוח א' (לעומת ריבית מירבית בשיעור 25%, שהייתה בתוקף לפני כן). בדברי ההסבר להצעה נאמר, בין היתר, שעסקי העולים הינם בדרך כלל עסקי יחיד ומהווים פתרון לתעסוקתם של סוחרים זעירים ובעלי מלאכה. הממשלה דנה בהצעה באמצע אוגוסט 1979 והסמיכה את ועדת השרים לענייני כלכלה לדון ולהחליט בעניין. הוועדה החילה, בתחילת ספטמבר 1979, את הכללים, שעליהם החליטה הממשלה בעניין הצמדת הלוואות גם על הלוואות אישיות לעולים חדשים להקמת עסקים לתעסוקתם. יחד עם זאת החליטה הוועדה, לאשר עקרונית מתן מענקים לעולים להקמת עסקים לתעסוקתם, וקבעה ששיעורי המענקים ודרכי קבלתם ייקבעו על ידי המשרד ומשרד האוצר.

בסוף דצמבר 1979, לאחר דיונים רבים, הוסכם בין המשרד לבין אגף התקציבים שבאוצר על תנאי המענק ודרכי קבלתו: ההלוואות יהיו צמודות במלואן למדד המחירים לצרכן; הריבית על הלוואות תהיה בשיעור של 1% בשנה בכל האיזורים; סכומי התקורות להלוואות יעלו ב־50% החל ב־1.1.80. יינתנו מענקים, כחלק מהסכום שיאושר לעולה לפי הטבלה שלהלן:

ענף הייצור	מרכז הארץ	אזור פיתוח ב'	אזור פיתוח א'
ייצור, קבלאות ותיירות	30%	40%	55%
מסחר ושירותים	20%	30%	45%

* החלטת ממשלה בדבר הצמדת הלוואות שיכון נתקבלה במועד מאוחר יותר.

כן הוחלט, שאם יימצא שמספר מבקשי ההלוואות בתקופה מוגדרת ב-1980, באיזור מרכז הארץ, ירד ב-20% ומעלה, בהשוואה לתקופה המקבילה ב-1979, תיבדק אפשרות להעלות את שיעורי המענקים. בדיקה כזו, שנערכה ביולי 1980 העלתה, שמספר הבקשות שהוגשו במרכז הארץ בין ינואר ליוני 1980 היה 163 ובסכום כולל של כ-36 מיליון ל"י, לעומת 271 בקשות בסכום כולל של כ-41 מיליון ל"י בין ינואר ליוני 1979; בעקבות הבדיקה הועלה בספטמבר 1980 שיעור המענק באיזור מרכז הארץ ב-5%.

2. לאחר ההחלטת הממשלה במאי 1979 המשיך המשרד לקבל בקשות לקבלת הלוואות מכספי הקרן, אך באמצע יולי 1979 הוא חדל מכך. ועדת הקרן אישרה במשך תקופה זו 87 בקשות, בלא שקבעה את גובה הריבית עליהן. בהחלטותיה ציינה, שההלוואות לא ימומשו עד שיוכרע אם הן צמודות או לאו. הודעה על הקפאת המימוש נמסרה לעולים.

העיכוב בבצוע ההלוואות, שאושרו ביוני-יולי 1979, ואי קבלת בקשות חדשות החל באמצע יולי 1979, גרמו, לפי מסמכי המשרד, לקשיים כלכליים לעולים שהפרו, בגלל חוסר מימון, התחייבויות חוזיות הקשורות בהקמה או ברכישה של עסקיהם, או כתוצאה מהאמרת מחירי ההשקעה בתקופה שממועד הגשת הבקשה לקבלת ההלוואה ועד למימושה. במקרים רבים נאלצו העולים להגיש בקשות נוספות להגדלת סכום ההלוואה מהקרן.

סמוך להחלטת ועדת השרים לעניני כלכלה, בתחילת ספטמבר 1979, בדבר הצמדת הלוואות מהקרן, פנה המשרד בעניין זה לחשב הכללי שבאוצר, שהציע שעד שתתקבל הבהרה להחלטת ועדת השרים יינתנו ההלוואות שביצעו עוכב וכן הלוואות שיאושרו להבא, בריבית שנתית של 44% במרכז הארץ, 40% באזור פיתוח ב' ו-36% באיזור פיתוח א'. באמצע ספטמבר 1979 הודיע המשרד לחשב הכללי שהמשא ומתן עם אגף התקציבים שבאוצר על גובה המענק יימשך עוד זמן רב, ולפיכך מקבל המשרד את ההצעה, עד שיוחלט אחרת. סידור זה איפשר חידוש ישיבותיה של ועדת הקרן, שבהן אושרו ההלוואות בתנאים אלה.

בתחילת נובמבר 1979 הורה סגן החשב הכללי למשרד להצמיד את ההלוואות במלואן, כל עוד לא חל שינוי בהחלטתה של ועדת השרים מתחילת ספטמבר 1979. כיוון שהמשרד הוציא בינתיים אישורים לבצוע הלוואות על פי הצעתו הנ"ל של החשב הכללי, הסכים סגן החשב הכללי, שהלוואות שכבר אושרו או בקשות שהוגשו ועוד לא אושרו עד למועד הוראתו זו, יבוצעו בתנאי ההצעה.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי בקשות לקבלת הלוואה שהופנו למשרד בספטמבר-נובמבר 1979, ואושרו לאחר מועד הוראתו הנ"ל של סגן החשב הכללי עולה, שכמה מההלוואות אושרו ובוצעו בתנאים המיוחדים שהציע החשב הכללי בתחילת ספטמבר 1979, בעוד שהלוואות אחרות אושרו ובוצעו בתנאי הצמדה.

הפיקוח על השימוש בכספי ההלוואות

1. המשרד היה עורך מעקב על השימוש בכספי ההלוואות כשנה – שנה וחצי לאחר ביצוען. המעקב נעשה על ידי חוקר פרטי, על ידי המחלקות הכלכליות שבמחוזות המשרד וכן באמצעות המכון לפיריון העבודה והייצור, שליד משרד העבודה והרווחה.

ביקורי מעקב בעסקים שבתחום המסחר והשירותים נמסרו, החל ביוני 1978, לחוקר הפרטי. החל בינואר 1979 הטילה המחלקה הכלכלית שבמשרד גם על היחידות הכלכליות שבמחוזות המשרד לערוך ביקורי מעקב באותם עסקים, שלא נבדקו על ידי החוקר הפרטי.

נמצא, שבידי המחוזות לא היתה רשימת העסקים שהיה צורך לבקר בהם, ביקורי מעקב לא נערכו במחוזות חיפה והצפון ובאר שבע והדרום. במחוז תל-אביב והמרכז נמסר למשרד מבקר המדינה שבוצעו ביקורי מעקב ב-180 עסקים בקירוב. אך בבדיקה נמצאו דו"חות בכתב לגבי 28 ביקורים בלבד והעמקים מדו"חות אלה לא נשלחו למחלקה הכלכלית כנדרש (ראה להלן). מתוך ירושלים ביצע בין פברואר ליוני 1979 ביקורים ב-30 עסקים ומאו לא נערכו עוד ביקורים.

בסוף שנת 1980 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שהחל באוגוסט 1980 הוא החל במבצע מעקב, שבמהלכו נסקרו עד לסוף דצמבר 1980 כ-400 עסקים, שהוקמו בכספי הלוואות שניתנו בשנים 1979 ו-1980.

ביקורי מעקב בעסקים בתחום הייצור והמלאכה נמסרו למרכז הסיוע לתעשייה זעירה, שבמכון לפיריון העבודה והייצור. שליד משרד העבודה והרווחה. (להלן המרכז). המשרד הקציב מימון

מיוחד — "הפעלה ומעקב של הקרן לעולה העצמאי" — למעקב זה. התקציב היה ב־1977 כ־690,000 ל"י; ב־1978 כ־340,000 ל"י; וב־1979 כ־480,000 ל"י. בפועל היו התשלומים למרכז בשלוש שנות הכספים הנ"ל כ־50,000 ל"י והם בוצעו בשני תשלומים: בסוף מארס 1979 שילם המשרד למרכז כ־36,000 ל"י בגין 52 ביקורי מעקב. המשרד לא הקפיד לצרף להוראת התשלום את הזמנות העבודה, שלפיהן ניתן לדעת באילו עסקים היה על המרכז לבקר ואף לא הובאו פרטים על העסקים, שבהם נערכו הביקורים בפועל. נאותו מועד גם שולמו כ־14,000 ל"י בגין מספר לא ידוע של ביקורי מעקב. בהעדר מסמכים אלה לא היה ניתן לבדוק אם כל ביקורי המעקב שהוזמן המשרד אכן בוצעו ומה היה תוצאותיהם.

2. תוצאות המעקב נרשמות בטופס "שאלון מעקב אחר עסקים שהוקמו בעזרת הלוואה מהקרן" ובו שאלות בדבר המצב הכלכלי של העסק לפי הערכת בעליו, התרשמות הבודק מהעסק, הערכה כספית של המלאי, ניהול ספרים, מקום העסק ופרטים על תנועת לקוחות. לפי הנהוג במחלקה, כאשר המעקב הצביע על הפרת חוזה ההלוואה על ידי העולה, למשל אי הקמת העסק, סגירתו ומכירתו, שנוי סוג העסק ואי פרעון ההלוואה, מורה המחלקה הכלכלית לבנק לגבות את יתרת ההלוואה במסגרת החוזה. כאשר העסק מוגדר כתור עסק "חלש" ניתן סיוע לעולה בייעוץ כלכלי ומשפטי ולעתים הוא מופנה למקורות מימון (כגון קבלת תוספת הלוואה במסגרת הקרן, אם העולה לא ניצל את מלוא אפשרויות ההלוואה).

מניתוח שערך משרד מבקר המדינה של תוצאות המעקב שביצע החוקר עד לסוף מארס 1980 ב־231 עסקים בתחומי המסחר והשירותים שנסחיינו בהלוואות מהקרן יוצא, שרק 127 (55%) היו במצב תקין מבחינה עסקית. היתר — 104 עסקים — היו במצב שחייב לדעתו, התערבות מיידית של המשרד (ראה להלן): 72 עסקים (31.1%) נסגרו ונמכרו ושבעה (3%) כלל לא נפתחו; 18 (7.8%) היו במצב "חלש" (עקב מיקום לא טוב, תחרות עם עסקים שכנים, בעיות רשוי והון חוזר) וכמה מהם עמדו בפני סגירה ומכירה. בשבעה מקרים לא עבד העולה — הלוואה בעסק, כפי שדורשות הוראות הקרן, ובמקומו הועסקו בני משפחתו, דבר הנוגד את תנאי הקרן.

מעקב שערך המרכז בין דצמבר 1979 למארס 1980 ב־81 עסקים בתחום הייצור והמלאכה שנסחיינו בהלוואות מהקרן — ושאותם איתר משרד מבקר המדינה — הראה כי, 47 עסקים (58%) פעלו כשורה; 14 (17.2%) נמכרו או נסגרו וארבעה (5%) לא נפתחו; אחד עמד בפני סגירה; בשלושה מקרים שינו העולים את ייעוד העסק מייצור לשירותים; ו־12 עסקים (14.8%) היו במצב שהוגדר כתור "חלש".

בבדיקה מדגמית שערך משרד מבקר המדינה לגבי 77 הלוואות מבין 104 ההלוואות, שלפי תוצאות המעקב על ידי החוקר הפרטי היה לדעתו, צורך בהתערבות המשרד, לא נמצאו ב־29 תיקי הלוואות רישומים על טפול שניתן. ב־38 תיקים אחרים אמנם נמצאו מסמכים על הוראת המחלקה לבנק לגבות את יתרת החוב או הוראה ליחידות הכלכליות שבמחוזות המשרד, עם העתק לבנק, לבקר בעסק, לסייע במידת האפשר לעולה ולהמליץ בפני המחלקה בכתב על דרך הטיפול הנכונה; אולם כפי שהועלה, לא עקבה המחלקה אחר טיפול הבנק והמחוזות, ולא היו בידיה נתונים על טיפולם — אם היה טיפול כזה. מאמצע 1979 חדלה גם המחלקה להעביר למחוזות את מימצאי המעקב לטיפולם.

עיקר הצורך בהתערבות המשרד היה לגבי עסקים שבמחוזי הל אביב והמרכז. משרד מבקר המדינה בדק 59 תיקי הלוואות שבהם נתבקש המחוז על ידי המחלקה לטפל בעסקים שונים. בבדיקה העלתה, שב־34 תיקים לא היה כל טיפול וב־15 תיקים אחרים, שלגביהם נמסר למשרד מבקר המדינה שהיה טיפול לא ניתן היה לבדוק — בהעדר רישום על כך בכתב — איזה טיפול ניתן. ב־10 התיקים הנותרים נמצא דיווח חלקי בלבד ולכן לא ניתן היה לבדוק פרטי הטיפול, במידה שהיה.

בעקבות הביקורת, בדק המשרד מחדש את מצבן של ההלוואות האמורות. ב־18 מקרים, שבהם התברר, שהעסק לא נפתח או שנמכר או נסגר, לא נידרש העולה לפרוע את יתרת חובו לאלתר ובריבית בנקאית מקובלת, כפי שדורשות הוראות הקרן.

*

הקרן לעולה העצמאי-משמשת מכשיר חשוב שבעזרתו ניתנות הלוואות לעולים החפצים להתפרנס עצמאיים. על המשרד לפתח דרכי מעקב יותר יעילות, שיאפשרו לו לפקח על השימוש בכספי ההלוואות ולהעריך את הצלחת פעולות הקרן.