

משרד התעשייה והמסחר

פעולות ביקורת

במשרד התעשייה והמסחר נערכה ביקורת על סדרי ההמלצה למתן ערבויות מטעם המדינה לאשראי למימון היצוא שמקבלים מפעלי תעשייה מבנקים. נבדקו גם סדרי האישור של מתן אחריות מדינה להלוואות פיתוח שמקבלים מפעלי תעשייה מעבר לקו הירוק.

במרכז ההשקעות נבדקו סדרי המעקב שמפעיל המרכז אחר ביצוע התנאים הנקבעים בכתבי האישור.

נבדק הסיוע שנתן המשרד למפעל תעשייתי בעיירת פיתוח.

חשתתפות במימון מחקר ופיתוח. בחודשים אוגוסט-נובמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה, לסירווגין, את סיוע המשרד למפעלי תעשייה לביצוע מו"פ במימון שותפויות מוגבלות הרשומות בארה"ב. הבדיקה נערכה במינהל למחקר תעשייתי הפועל ליד לשכת המדען הראשי של המשרד. בדיקת השלמה נערכו באגף החשב הכללי וברשות ההשקעות שבמשרד האוצר, ובבנק לפיתוח התעשייה בע"מ. ממצאי ביקורת מפורטים נמסרו למשרד התעשייה והמסחר.

ערבויות מטעם המדינה למפעלי תעשייה

כדי לסייע לפיתוחם של מפעלי תעשייה חדשים, ולעודד פעילות של מפעלי תעשייה קיימים, פועלת הממשלה בכמה אופנים שאחד החשובים שבהם הוא הסיוע באשראי. פעילות זו מתמקדת ביצירת אשראי זמין וזול למפעלי תעשייה: הלוואות מוכוונות לפיתוח ואשראים מוכוונים להון חוזר. מתן ההלוואות נעשה, בדרך כלל, על ידי הבנקים ועל אחריותם והיוזמים מתבקשים להמציא בטחונות לשביעות רצון הבנקים. לא בכל המקרים מסוגלים היוזמים לגייס את הבטחונות הדרושים ואז הם פונים בבקשה למשרד התעשייה והמסחר (להלן — המשרד) שיסייע להם לקבל ערבות מטעם המדינה לפרעון הלוואותיהם.

חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, קובע, כי שר האוצר מורשה לערוב בשם מדינת ישראל למלווה, לערבות למלווה או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין כלכלי. הערבות האמורה טעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת. הסכום הכולל של הערבויות שיינתנו בכל שנת כספים מוגבל ל-10% מהסכום של תקציב המדינה.

ערבויות להלוואות פיתוח עד לסך 150,000 דולר לפרויקט אחד וערבויות לאשראים למימון היצוא עד 250,000 דולר למפעל אחד, רשאי החשב הכללי לאשר ללא פנייה מיוחדת לוועדת הכספים. הוועדה מאשרת רק את ההיקף של כלל הערבויות מסוג זה.

מפעלי התעשייה פונים, כאמור, אל המשרד בבקשה לקבל את ערבות המדינה להלוואותיהם ובמשרד נבדקת הבקשה בחטיבה הענפית. בסיכום הבדיקה מביעה החטיבה את דעתה אם יש לתת למפעל ערבות המדינה אם לאו. חוות הדעת מובאת בפני ועדת הערבויות המשרדית (להלן — הוועדה), המורכבת מראשי החטיבות הענפיות והכלכלנים הראשיים והיא הממליצה בפני החשב הכללי שבמשרד האוצר — המטפל מטעם שר האוצר בהכנה ובהגשת החומר לוועדת הכספים — על מפעלים שראויים לקבל ערבות המדינה. המלצת הוועדה כוללת את הפרטים הבאים: מטרת ההלוואה, סכום הערבות המומלץ ושיעורו מכלל האשראי שיקבל המפעל, שיעור הסיכון הצפוי של המדינה אם תממש הערבות ותנאים מיוחדים, אם נקבעו כאלה, שעל המפעל לקבל על עצמו בטרם יקבל את הערבות. ההמלצה כוללת גם הסכמת המשרד שתקציבו יחוייב בסכום שיהיה על האוצר לשלם, כתוצאה ממימוש הערבות.

להבטחת ערבות המדינה דורש החשב הכללי, בדרך כלל, שיעבוד קבוע, שני בדרגה, על נכסי דלא נייד (להלן — גדל"ן) והציוד, ושיעבוד שוטף של כל נכסי המפעל לטובת המדינה ונוסף לכך

ערבות אישית של היוזמים. החשב הכללי גובה מהמפעל עמלה שנחית, ששיעורה נע בין 0.4% ל-1.6% מסכום הערבות, לקרן הפסדי ערבויות, הכל בהתאם למיקומו של המפעל — איזור פיתוח או מרכז הארץ; לשיעור הייצור ליצוא; ולסוג האשראי הנערב — אשראי לפיתוח או להון חוזר. קבלת הבטחונות וגביית העמלה נעשית, בעבור החשב הכללי בנאמנות, על ידי הבנקים מבצעי האשראי.

הלוואות הפיתוח המוכוונות מבוצעות על ידי הבנקים מתוך פקדונות למטרה זו שהממשלה מפקידה אצלם. באזורים שבתוך תחומי הקו הירוק מבצעים הבנקים את ההלוואות מתוך הפקדונות, על אחריות הבנק, תמורת מירוח בשיעור 1.375% מההלוואה. במקרים שניתנת ערבות המדינה ואין לבנק סיכון במתן ההלוואה, יורד המירוח ל-0.5%.

באזורים שמעבר לקו הירוק, שבהם יש, לדעת הבנקים, ספק אם שיעבוד הזכויות על הנדל"ן תקף וכן קיימים סיכונים פוליטיים, מבוצעות הלוואות הפיתוח, בדרך כלל, על אחריות המדינה, תמורת מירוח של 0.5% מסכום ההלוואה. הבנקים מקבלים בעבור המדינה, בנאמנות, את הבטחונות שמציעים היוזמים ומדווחים על ערך המימוש שלהם לוועדה, ועל סמך דיווח זה היא מחליטה אם לאשר לבנק ביצוע ההלוואה באחריות המדינה*.

להלן נתונים על ערבויות מטעם המדינה לענפי תעשייה ומלאכה (אינו כולל תעשייה כימית ומחצבים), המתייחסים לשנות הכספים 1980—1981, המבוססים על מאון המדינה (במיליוני שקלים):

יתרת פתיחה	ניתן או הוגדל במשך השנה	תוספת משרון לסוף השנה	סג תוקף, הוקטן או לא נוצל במשך השנה	יתרה לסוף השנה
1980	1,127	185	1,138	2,080
1981	2,080	916	2,040	3,800

לשם מימון המימושים של ערבויות המדינה הוקצו בתקציב המשרד מדי שנה בשנה סכומי כסף. להלן נתונים על ההקצבות שהועדו למימוש ערבויות בשנות הכספים 1981—1983 (באלפי שקלים):

תקציב	הוצאה למעשה
1981	23,500
1982	35,100
1983	*76,000

* הצעת תקציב לשנת 1983.

בחודשים אוגוסט—אוקטובר 1982 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד הנוגעות להקצאת ערבויות מטעם המדינה לתעשייה בשנים 1980—1982. בדיקות השלמה נערכו בחשב הכללי ובחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ.

ערבות מדינה לאשראים להון חוזר

מקורות המימון העיקריים להון חוזר מוכוון למפעלי תעשייה הם קרנות היצוא המשותפות למשרד ולבנק ישראל. כל מפעל המייצא סחורתו זכאי לקבל מהקרנות, באמצעות בנקים מסחריים, אשראים למימון ייצור ליצוא, למימון יבוא לשם יצוא ולמימון משלוחי יצוא. הבנקים המסחריים נותנים למפעלים את האשראים על אחריותם ולפיכך דורשים בטחונות מלאים כנגדם. בפני מפעל המתקשה להמציא בטחונות להלוואותיו, לשביעות רצון הבנקים, עומדות כמה אפשרויות להשגת הבטחונות: להשיג בטחונות ממקורות שמחוץ למפעל, למשל בטחונות הבעלים; להשיג ערבות מאת החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, שהיא חברה ממשלתית (להלן — חברת הביטוח), המעמידה ערבויות על סמך בדיקה כלכלית, וקריטריונים מוגדרים של זכאות ותשלום עמלה; לבקש מהמשרד שיעמיד לרשותו ערבות מדינה.

המצאת בטחונות ממקורות שמחוץ למפעל היא יקרה, שכן היא דורשת ריתוק אמצעים, על פי רוב אמצעים נזילים, להבטחת האשראי. לפיכך, מעדיפים המפעלים לקבל את ערבות חברת

* פוליטת ביטוח כנגד סיכונים פוליטיים שמציאה ינאי — חברה לביטוח השקעות בע"מ, מכסה את הסיכון הפוליטי. ביקורת על חברת ינאי ראה בדו"ח שנתי 79, עמ' 775.

הביטוח אשר ניתנת ללא קבלת שיעבודים ובטחונות נגדיים (פרט לשטר חוב בסכום הערבות וערבות הבעלים לפרעונו), או לקבל את ערבות המדינה אשר ניתנת כנגד שיעבודים אשר נית להמציאם מתוך נכסי המפעל (ראה לעיל) גם לאחר הטלת השיעבודים לטובת הבנקים.

ערבות חברת הביטוח ניתנת למפעל אשר תוצאות הבדיקה הכלכלית — בדיקת נתונים פיננסיים כגון: אמצעים עצמיים, נזילות, ניתוח מלאי ואשראי לקוחות, ניתוח התפתחות של מכירות ורווחיות — היא חיובית. היקף הערבות מוגבל לגמך מבין שני הסכומים הבאים: לסכום האשראים ליצוא, כפי שנקבע למפעל בקרנות היצוא, או סכום בשיעור של 125% מסך האמצעים העצמיים נטו שבמאזנו. תמורת הערבות משלם המפעל עמלה ששיעורה נע בין 2.4% ל-5.3%, בהתאם לנתונים המפורטים להלן: שיעור העמלה הבסיסי הוא 2.4% מסכום הערבות ואם המפעל אינו מבוטח בפוליסה המקיפה של ביטוח סיכוני סחר חוץ של חברת הביטוח תתוסף לו עמלה נוספת של 0.4%; במקרים שבהם דורש המפעל ערבות נקובה במטבע חוץ (להלן — מט"ח) גובה החברה תוספת עמלה בשיעור 1%; מפעלים שמוגדרים על ידי החברה כבעלי רמת סיכון גבוהה, למשל כמה מפעלים בענף הטקסטיל, ישלמו עמלה נוספת בשיעור של עד 1.5% מסכום הערבות.

1. הקריטריונים למתן ערבויות, הוגדרו כאמור, על ידי חברת הביטוח ואושרו על ידי המוסדות המנהלים שלה, אולם לא נמצאו במשרד קריטריונים בכתב, שינחו את החטיבות הענפיות ואת הוועדה, אילו מפעלים וכאיים להמלצת המשרד כדי שתוענק להם ערבות המדינה. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי הקריטריונים הכלליים, שהם בבחינת תורה שבעל פה, הינם היקף היצוא של המפעל ותרומוהו לתעסוקה באזורי פיתוח. קריטריונים ונהלים בנושא זה חשובים במיוחד עקב הקלות היחסית שבה ניתן לקבל ערבות המדינה ועקב ההפרשים הקיימים בין שיעורי העמלה תמורת ערבות חברת הביטוח, שפורטו לעיל, לבין שיעורי העמלה תמורת ערבות המדינה. להלן נתונים על שיעורי העמלה ששילמו מפעלים תמורת ערבות המדינה (באחוזים):

מיקום המפעל	שיעור יצוא מכלל המחזור			
	מעל 75%	51%—75%	31%—50%	עד 30%
איזור פיתוח א'	0.4	0.6	0.8	1.0
איזור פיתוח ב'	0.6	0.8	1.0	1.2
איזור פיתוח ג'	1.0	1.2	1.4	1.6

על שיעורי עמלה אלה אין כל תוספות. יוצא, איפוא, שהעמלה המיוערת תמורת ערבות מדינה היא 0.4% ללא כל תוספות לעומת עמלה מיוערת בשיעור 2.4%, ועוד תוספות המגיעות עד ל-2.9%, תמורת ערבות של חברת הביטוח. יתירה מזו, תנאי כתב ערבות של חברת הביטוח נחותים מתנאי ערבות המדינה: הבנקים יכולים לממש את ערבות חברת הביטוח רק ששה חודשים לאחר שהוכיחו שהמפעל לא פרע את האשראי ואילו מימוש ערבות המדינה הוא מיידי. בשל תנאי ערבות חברת הביטוח מכירים הבנקים לצורך בטחונות רק ב-80%—90% מהסכום הנקוב בכתב הערבות. לעומת 100% מהסכום בערבות המדינה, ועל כן הפער במחיר הכולל גדול עוד יותר מהנראה בהפרשי העמלות. בנסיבות אלה, יש למפעלים תמריץ לפנות לקבלת ערבות המדינה. להלן שתי דוגמאות של מפעלים שהעדיפו את ערבות המדינה, למרות שעמדה בפניהם האפשרות לקבל ערבות מחברת הביטוח.

(א) הוועדה המליצה באוגוסט 1981, על חידוש ערבות מדינה בסך של 0.9 מיליון שקל למפעל טכסטיל בצפון הארץ, ובאוקטובר אותה שנה היא המליצה על הארכת ערבות בסך של 20 מיליון שקל. המפעל היה לקוח של חברת הביטוח במשך תקופה ארוכה עד לאפריל 1981. מאז חדל המפעל לפנות אליה כדי שתעמיד לו ערבויות ונראה שערבות המדינה היתה תחליפית לערבות חברת הביטוח.

(ב) באוקטובר 1981 המליצה הוועדה על מתן ערבות מדינה, בסך של מיליון שקל, ששווים באותו מועד היה כ-75,000 דולר, למפעל טכסטיל אחר. על פי הקריטריונים של חברת הביטוח היה המפעל זכאי באותו מועד לערבויות מטעמה בסכום של 180,000 דולר, מהם ביקש רק 100,000 דולר שאושרו לו; המפעל ניצל ערבויות בסכום של 60,000 דולר בלבד. יוצא, שהמפעל ניצל רק 60% מהמסגרת שאושרה לו בחברת הביטוח וכשליש מזכויות ואת היתרה שהיתה דרושה לו קיבל, כאמור, כערבות מדינה.

לדעת הביקורת, על המשרד לפעול להשוואת המחיר שמשלמים המפעלים תמורת ערבות המדינה לזה של ערבות חברת הביטוח. רצוי גם, שהמשרד ישקול אם לא עדיף לרכז את הטיפול בערבויות למימון היצוא בחברת הביטוח, כדי שלמפעלים תהיה רק כתובת אחת

לנושא זה. אם יהיו מפעלים שחברת הביטוח לא תהיה מעוניינת לערוך להם משקולים עסקיים, תוכל הוועדה לדון בהם ולהמליץ שהמדינה תערוך לחברת הביטוח כנגד ערכותה למפעלים אלה. המשרד יוכל גם לכוון את מחיר הערכות למפעלים על ידי תשלום ישיר לחברת הביטוח, כדוגמת השתתפותו בדמי השכירות שמשלמים מפעלים לחברת מבני תעשייה בע"מ. בינואר 1983 הודיע החשב הכללי למשרד מכקר המדינה, כי שיעורי העמלות תמורת ערכות המדינה לאשראים למימון היצוא הועלו והם נעים בין 1% ל-2.2% מסכום הערכות.

2. מרבית המפעלים מממשים את זכאותם לקבלת ערבויות מחברת הביטוח, ורק לגבי יתרת הבטחונות הדרושה להם פונים אל המשרד. סכום הערבויות שיכולה חברת הביטוח לאשר להם אינו מספק, בדרך כלל, כיון שסכום האמצעים העצמיים במאון הוא נמוך, יחסית להיקף האשראים למימון היצוא שהם זכאים לו. אחת הדרכים להביא את המפעלים לאי תלות במדינה מבחינת בטחונות היא להתנות את מתן הערבות בתכנית, הכוללת לוח זמנים, להגדלת האמצעים העצמיים: הגדלת הון המניות הנפרע, ואם הדבר אפשרי, הגדלת קרנות ההון על ידי שיערוך הרכוש הקבוע, כדי להעלות את סכום זכאותם מחברת הביטוח.

לגבי כמה מהמפעלים היתנה המשרד את מתן הערבות בהגדלת הון המניות הנפרע, אך לא קבע שמקור האמצעים יהיה מחוץ למפעל. בכך ניתנה למפעל אפשרות לעמוד בתנאי של הגדלת הון המניות הנפרע על ידי הקטנת אחת מקרנות ההון של המפעל, או על ידי המרה של הלוואות בעלים להון, וזאת בלא שגדלו האמצעים העצמיים וסכום הערבות שאותו זכאי המפעל לקבל מחברת הביטוח.

כאשר החליטה הוועדה להתנות מתן הערבות בהגדלת הון מניות נפרע, רצוי היה, שתקבע גם שהגדלה זו תהיה נוסף להגדלות הון שעליהן התחייב המפעל כלפי גורמים אחרים במשרד, כגון: קרן סיוע למפעלי תעשייה (קרן מצוקה), הקובעת הגדלת הון כתנאי לקבלת אשראי ממנה; ומרכז ההשקעות, כתנאי לקבלת מעמד של מפעל מאושר. כך למשל, במאוס 1982 היתנתה ועדת הערבויות את המלצתה למתן ערבות למפעל בענף הכימיה בכך שיגדיל את הונו בסכום של 775,000 שקל: 450,000 שקל יזורמו למפעל בסמוך למועד קבלת הערבות ו-325,000 שקל נוספים עד לסוף דצמבר אותה שנה. גם קרן המצוקה קבעה ביוני 1982 סכומים זהים להגדלת הון ובאותם מועדים, כתנאי לקבלת אשראי מן הקרן. למפעל טכסטיל אישרה הוועדה המלצה לערבות המדינה, בתנאי שיגדיל את הון המניות הנפרע ב-400,000 שקל עד 31.12.80. באותה תקופה ביצע המפעל הרחבה אשר חייבה אותו, כמפעל מאושר, להגדיל הון המניות הנפרע ב-550,000 שקל בקירוב עד ליום 31.12.80, כך שלמעשה החלטת הוועדה לא גרמה שיפור במבנה ההון של המפעל.

עקב הגדלת ההון, כתנאי לקבלת אשראי מקרן מצוקה או הלוואות הפיתוח, גדל אמנם הסכום שהמפעל זכאי לקבל כערבות מחברת הביטוח. אולם, עקב הנסיבות, שבהן הותנה התנאי של הגדלת ההון, נדרשת בד בבד הגדלה של היקף הבטחונות הכולל הנחוץ למפעל, כדי שיוכל לממש את זכותו לקבל את האשראי מקרן מצוקה או את הלוואות הפיתוח, ועל כן התוצאה היא שלא חל שיפור במצב המפעל, מבחינת הבטחונות.

3. מפעלים רבים משווקים את תוצרתם בחו"ל לחברות קשורות — חברות אשר קיימת שותפות עסקית ביניהן, או בין בעליהן, למפעל. לשיטת שיווק זו עשויה להיות השפעה של גידול הצורך באשראי, כדי לאפשר לחברות קשורות תנאי מימון נוחים, ומכאן גם לצורך בבטחונות נוספים, שלא תמיד ראוי שהמשרד ימליץ שערכות המדינה תהיה אחד מהם. להלן שתי דוגמאות:

(א) באפריל 1980 המליצה הוועדה, שהמדינה תערוך למפעל בענף המתכת בסכום של 600,000 שקל. החטיבה הענפית המליצה בפני הוועדה לאשר בקשת המפעל עקב הגידול הצפוי ביצוא מ-880,000 דולר ב-1979 ל-3 מיליון דולר בקירוב ב-1980. בהמלצתה, ציינה החטיבה, כי לייצוא המפעל סיכויים טובים וכי נחתם הסכם מסגרת לאספקת סחורה בשווי של כ-4 מיליון דולר בשנים 1981—1982 וזאת נוסף לשיווק ללקוחות קיימים. זמן קצר לאחר מכן התברר, שחוות דעתה של החטיבה לא התבססה על נתונים מעורכנים: חברת שיווק בחו"ל, הקשורה בבעל מניות במפעל, נמצאה בקשיים כספיים ורואי חשבון של המפעל ציינו, שאין באפשרותם לחוות דיעה על סיכויי גביית חוב מחברת השיווק. באוגוסט 1981 ציינה החטיבה הענפית, בחוות דעת נוספת שהוגשה לוועדה, כי בעלי המפעל לא גילו את חומרת מצבו, אך בכל אופן המליצה — פעם נוספת — על הארכת תוקפה של ערבות המדינה, בנימוק שאם לא תוארך יגיע המפעל למצב של כינוס נכסים

ולפירוק. הוועדה המליצה על חידוש הערבות למשך שנה אחת בלבד וזמן קצר לאחר מכן נמכר חלק מן הבעלות על המפעל.

(ב) למפעל בענף הכימיה שהעסיק 50 עובדים, מחציתם בעיירת פיתוח, וייצא כשליש מתוצרתו, ניתנה ערבות המדינה למימון יצואו אשר יתרתה, לפי מאזן המדינה ליום 31.3.80 וליום 31.3.81, היתה 500,000 שקל. בעוד שהאשראי למימון משלוחים מקרנות היצוא ניתן לתקופה של עד חצי שנה, נהג המפעל בגמישות עם החברות השלובות ונתן להן אשראי שהגיע לשלושת רבעי שנה. את האשראי הנוסף מימן המפעל מאשראי לא מוכוון שהקיפו הכולל הגיע לכמחצית מכלל האובליגו של המפעל בבנקים, והוצאות המימון שלו עקב כך הגיעו באמצע 1980 ל-22% בקירוב מהמכירות שלו באותה תקופה. יוצא, איפוא, שערבות המדינה איפשרה למפעל להתגבר על המחסור בבטחונות להבטחת האשראים שקיבל, ולתת לחברות הקשורות אשראי לתקופה העולה על זו המקובלת.

גם מפעל טכסטיל בצפון הארץ שיווק תוצרתו באמצעות חברות קשורות ונוקק לערבות המדינה. פירוט הנסיבות שבהן ניתנה לו ערבות המדינה, והנסיבות שבהן מומשה הערבות ראה בדו"ח שנתי 32, עמ' 492.

4. בעת ההחלטה להמליץ על מתן ערבות המדינה למפעל נודעת חשיבות למידע על פעילותו העסקית, בעיקר עם בעלי המניות, או עם חברות בנות שאין להן קשר ליצוא שאותו מעוניינת המדינה לעודד באמצעות מתן הערבות. חובות של בעלי מניות או של חברות קשורות מטילים עומס נוסף על האובליגו של המפעל ומפחיתים בכך את הבטחונות של המפעל להבטחת האשראים מקרנות היצוא. כך נוצר צורך לקבל ערבות מחברת הביטוח או ערבות המדינה. להלן שתי דוגמאות:

(א) מפעל בענף האלקטרוניקה היה, לפי מאזנו ל-31.3.79, ריווחי ובעל נזילות גבוהה. על מאזן זה התבססה החטיבה הענפית בהגישה את המלצתה לתת לו ערבות מדינה. לפי המאזן האמור היו בין החייבים המפעל בעלי מניותיו וחברות קשורות שחובותיהם הסתכמו בסך של 300,000 שקל בלי שנתנו לו בטחונות. בינואר וביוני 1980 התקיימו בוועדה דיונים בענייניו של המפעל אולם העובדות האמורות לא נדונו והומלץ על מתן ערבות מדינה בסכום של 800,000 שקל, שבלא להביא בחשבון איזוה חלק מכלל תוספת הבטחונות שנדרשו הוא תוצאה מהחובות של בעלי המניות ושל החברות הקשורות. מפעם לפעם חודשה הערבות, ולאחרונה — באוגוסט 1982 — המליץ המשרד על חידוש הערבות לשנה נוספת, אם כי בסכומה הנומינאלי. עוד ביוני אותה שנה הועברה הבעלות על המפעל לגורם כלכלי מבוסס, אך מידע זה לא היה בפני הוועדה בעת הדיון בחידוש הערבות. בינואר 1983 הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, כי בסופו של דבר לא בוצעה המלצת המשרד והערבות לא חודשה.

(ב) באוגוסט 1981 המליצה הוועדה על מתן ערבות בסך של 200,000 דולר (כ-2.4 מיליון שקל) למפעל מתכת אשר הרחיב את יצואו בקצב מהיר. מהחומר שהוגש לוועדה על ידי החטיבה הענפית עולה כי סכום האמצעים העצמיים של המפעל היה לכל הפחות 17.5 מיליון שקל ועל כן אילו פנה באותה עת לחברת הביטוח הוא היה זכאי לערבויות בסכום השווה למלוא המימון מקרנות היצוא ולא היה לו כל צורך בערבות המדינה. יתירה מזו, באותה תקופה היתה למפעל מכסת ערבויות מאושרת בסך של 450,000 דולר בחברת הביטוח והוא ניצל רק כ-350,000 דולר. יצייון, שלפי מאזן לא מבוקר ל-31.12.81 המפעל מימן פעולות של שתי חברות קשורות, שאינן עוסקות ביצוא, בסכום כולל של 26.6 מיליון שקל. ביוני 1982 המליצה החטיבה על מתן ערבות נוספת בסך של 200,000 דולר והוועדה אימצה את ההמלצה. באותו מועד הייתה למפעל זכאות לקבל מחברת הביטוח ערבות בסך של 1.3 מיליון דולר, אילו פנה אליה, וזאת עקב עליית סעיף האמצעים העצמיים במאזן המפעל. באותו חודש לא ניצל המפעל גם סכום של 100,000 דולר מתוך זכאותו לערבות שכבר אושרה בחברת הביטוח. ואכן המשרד הודיע בינואר 1983 למשרד מבקר המדינה, כי הוא ביטל את המלצתו והיפנה את המפעל לחברת הביטוח.

5. הוועדה נוהגת, בדרך כלל שלא להמליץ על מתן ערבות לאשראים שמפעלים מקבלים מקרן מצוקה, כיוון שלא בכל המקרים מביא אשראי זה לגידול בייצוא של המפעלים. אולם, לא בכל המקרים עמדה הוועדה בנוהג זה. כך, למשל, במאי 1981 המליצה הוועדה על מתן ערבות מדינה לשני מפעלים כדי שיקבלו הון חוזר מקרן מצוקה. לאחד ממפעלים אלה ניתנה הערבות בסך של 175,000 דולר בדרך עקיפה — על ידי מתן ערבות בשיעור של 50% לבנק, על אשראים בסך של 350,000 דולר, שיערוב לבנקים מסחריים שבאמצעותם יינתן האשראי מקרן מצוקה. למפעל האחר הומלץ על ערבות בסכום של 2.4 מיליון שקל — 100% מסכום ההלוואה מקרן מצוקה.

למפעל שלישי ניתנה ערבות בסך של 500,000 שקל לקבלת אשראי מקרנות היצוא, אולם, למעשה המטרה הייתה שהבטחונות שהמפעל נתן לקבלת אשראי מקרן ייצור ליצוא ישוחררו תמורת ערבות המדינה, ובטחונות אלה ישמשו לאבטחת הלוואה בסך של 750,000 שקל שהמפעל קיבל מקרן מצוקה.

6. המדינה וחברת הביטוח העמידו עד לסוף שנת כספים 1981, לרשות מפעל מזון באיזור פיתוח, ערבויות בסך כולל של 550,000 דולר. המבנה הפיננסי של המפעל היה רעוע – הון עצמי שלילי והתחייבויות לבנק המממן, בחלקן ללא בטחונות מספיקים, בהיקף של 1.5 מיליון דולר. המשרד היתנה את מתן הסייע בהכנסת שותף בעל הון שיחזק את מצבו הכספי של המפעל, אך הבעלים לא עמדו בדרישה זו ולמרות זאת המשיך המשרד לסייע למפעל.

באפריל 1982 ביקש המפעל תוספת ערבות בסך של 800,000 דולר לשם מתן בטחונות לספקים של חומרי גלם ולהבטחת אשראים מהקרנות למימון היצוא. המפעל היה במצוקה כה קשה עד כי אי היענות לבקשתו הייתה עלולה להביא לסגירתו בתוך ימים ספורים. בנייר עבודה בנושא זה, שהוכן במשרד, נאמר, שכל הגדלה בערבות המדינה משמעה נטילת סיכון ממשלתי מעבר לסביר ולמקובל. אולם, השיקול של סיפוק תעסוקה לתושבי המקום, שבו שכן המפעל, הכריע – בישיבה אצל שר התעשייה והמסחר סוכס להמליץ על תוספת ערבות מדינה בסך של 250,000 דולר ולהמליץ בפני חברת הביטוח על תוספת ערבות בסך של 100,000 דולר. יוצא אפוא, שהערבויות שהועמדו למפעל על ידי הממשלה וחברת הביטוח באותו מועד, שאינן כוללות את הריבית על ההלוואות שבגינן ניתנה הערבות, הגיע לסך של 900,000 דולר. מבין תושבי היישוב, שמחמת הדאגה לספק להם תעסוקה במקום מגוריהם התקבלה ההחלטה על הגדלת הערבויות, הועסקו במפעל רק 20 עובדים. יוצא שהערבות שניתנה למפעל בגין העסקת עובד מהיישוב הגיעה ל-45,000 דולר.

7. בינואר 1982 החליטה ועדת הערבויות להמליץ על ערבות מדינה בסך של 70,000 דולר לחברה להפקת סרטים לשם קבלת אשראים למימון הפקת סרט ישראלי. בפרוטוקול נרשם "שהוועדה התחשבה בהמלצתה בעובדה שהסרט נמכר בחו"ל ויביא הכנסה בסך 280,000 דולר". המלצת הוועדה התבססה על חוות דעת החטיבה הענפית שבמשרד שבה לא פורטו סיכונים חריגים. חברת ההפקות פנתה גם אל חברת הביטוח אך זו הסכימה לערוב להפקה כיוון שהעריכה שהסיכון, הכרוך בערבות, גבוה מדי. בספטמבר 1982, כשלושה חודשים לאחר המועד המתוכנן לסיום ההפקה, המליצה הוועדה, הפעם ללא קבלת חוות דעת של החטיבה, על הארכת הערבות, לחצי שנה נוספת וזאת "לאור הקשיים הבלתי צפויים בקשר למכירת הסרט בחו"ל". מכאן עולה שהנתונים שנמסרו לוועדה, שלפיהם הסרט נמכר בחו"ל לא היו מבוססים.

8. בעלים של מפעל בענף תעשיות קלות ייצאו תוצרתם וקיבלו אשראי למימונה על סמך בטחונות שהם המציאו לבנק. לאחר שקיבלו את האשראי פנו הבעלים למשרד וביקשו את המלצתו לקבלת ערבות המדינה לאשראי לייצוא המשלוחים. באוקטובר 1980 המליצה הוועדה על מתן ערבות המדינה בסך של 105,000 שקל, ללא כל תנאים. הואיל והיצוא בוצע טרם מתן הערבות יש להניח שערבות המדינה סייעה לבעלי המפעל לשחרר את אמצעיהם העצמיים שהיו מרותקים להבטחת האשראי למימון משלוחים.

אחריות המדינה להלוואות פיתוח

כדי לאפשר מתן הלוואות פיתוח מעבר לקו הירוק, אשר הבנקים אינם מעוניינים לבצע אותם באחריותם, קבע החשב הכללי, בינואר 1980 הסדר, המאפשר לבנקים לבצע הלוואות אלו באחריות המדינה. ההסדר חל על כספים מתקציב המדינה שמפקיד החשב הכללי בבנקים, והמיועדים למתן הלוואות פיתוח לתעשייה, באחריות המדינה. את מתן ההלוואה על ידי הבנק היתנה החשב הכללי בקבלת אישור מאת הוועדה לביצוע הלוואה באחריות המדינה.

1. הבנקים פונים אל הוועדה ומציינים לה פרטים על ההלוואות ותנאיהן, שהם מבקשים לתת באחריות המדינה, ועל הבטחונות שמציעים היוזמים להבטחתן. מאחר שההלוואה ניתנת באחריות המדינה רצוי היה, שבכל מקרה היא תכוסה במלואה בבטחונות מתאימים לטובת המדינה, או שלאותו חלק מההלוואה שאינו מכוסה בבטחונות כאלה תינתן ערבות המדינה. הביקורת העלתה 13 מקרים, שבהם אישרה הוועדה מתן הלוואות באחריות המדינה בלא שהיה כיסוי בבטחונות מתאימים למלוא סכום ההלוואה; החוסר בבטחונות היה בסכום של 6.7 מיליון שקל. להלן שתי דוגמאות:

(א) הוועדה אישרה בספטמבר 1981, באופן עקרוני, בקשה של בנק שהוא יתן, באחריות המדינה, הלוואות פיתוח בסך של 1.3 מיליון שקל למפעל מזון. החטיבה הענפית גם קיבלה הודעה מהבנק, שהוא יאשר למפעל הלוואה נוספת בסך של כ-0.7 מיליון שקל, דהיינו הלוואות בהיקף כולל של שני מיליון שקל למפעל. הוועדה החליטה לאשר, עקרונית, מתן אחריות מדינה לשתי הלוואות, בתנאי שפער הבטחונות לא יעלה על 1.5 מיליון שקל, ובתנאי שהבנק יקבל מהיום בטחונות מטריאליים בשיעור של 50% מהפער בבטחונות.

משמעות ההחלטה היא, שהוועדה קיבלה את המלצת החטיבה לאשר אחריות המדינה להלוואה בתנאי שהמפעל ימציא ערבות בנקאית צמודה למדד המחירים לצרכן בסך של 750,000 שקל. יוצא, שכנגד הלוואות באחריות המדינה בסכום של 750,000 שקל לא הומצאו בטחונות מתאימים.

(ב) חברה בענף הכימיה העבירה את מפעלה, תוך הרחבתו, ממרכז הארץ אל מעבר לקו הירוק. הלוואות הפיתוח שאישר המשרד לשם כך הייתה כ-15 מיליון שקל והבטחונות המטריאליים שהמציא המפעל היו 7 מיליון שקל על ידי שעבוד רכוש ו-170,000 דולר (4.25 מיליון שקל) נוספים כבטחונות נזילים. הוועדה אישרה, באוגוסט 1982, לבצע את ההלוואה על אף שחסרו בטחונות בסך של 3.75 מיליון שקל.

2. בדצמבר 1980 החליטה הוועדה החלטה עקרונית, לגבי שווי נדל"ן לצורך בטחונות, אשר הינחתה את המלצות החטיבות הענפיות ואת החלטות הוועדה מאותו מועד ואילך. בהחלטה נקבע, שלמרות שאין הבנק מכיר בשווי הנדל"ן מעבר לקו הירוק כבטחונות, יוכרו 40% מעלות הקרקע והמבנים כבטחונות מתאימים בעת קבלת אחריות המדינה. למרות החלטה זו אישרה הוועדה בספטמבר 1981, אחריות המדינה להלוואת פיתוח בסך של 2.8 מיליון שקל למפעל טכסטיל, תוך הסכמה להכיר כבטחונות מתאימים בשיעור של 50% מעלות הנדל"ן. ההסכמה לקבל את הנדל"ן כבטחונות בשיעור הגבוה ב-10% מזה שנקבע בהחלטה העקרונית חסכה ליום שיעבוד אמצעים נזילים וצמודים בסכום של 204,000 שקל, ואילו כנגד האחריות שנתנה המדינה חסרו בטחונות בסכום זה.

3. לעומת זאת, העלתה הביקורת שני מפעלים שבעניינם טיפלה אחת החטיבות הענפיות ביולי 1982 בלא שהביאה בחשבון הבטחונות שעשתה את החלטת הוועדה מדצמבר 1980, כי ערך הקרקע והמבנים לצורך בטחונות יהיה בשיעור 40% מהעלות. לגבי אחד משני המפעלים לא הובא בחשבון 40% מערך מבנה ותשתית למבנה בסך של 6.4 מיליון שקל, שערכם לצורך בטחונות הוא כ-2.5 מיליון שקל. היוזמים נדרשו להמציא בטחונות מתאימים, בין השאר בגין השקעה במבנה, בערבויות בנקאיות. לו פעלה החטיבה לפי החלטת הוועדה היה המפעל עשוי לחסוך את העלות הכרוכה בקבלת הערבות הבנקאית בסך של 2.5 מיליון שקל.

ההשקעה בקרקע ובמבנים במפעל האחר הסתכמה ב-1,650,000 שקל. החטיבה לא הכירה ב-40% משווי זה לצורך בטחונות וכתוצאה מכך נדרש היום, תמורת קבלת ההלוואה, לשעבד מט"ח באותו סכום.

4. מפעל בענף התעשיות הקלות, שהוקם ב-1980, פועל בתחום שיש בו עודף כושר ייצור זה שנים מספר, ומשום כך נדרש לבצע יצוא בשיעור 50% מתפוקתו בטרם יכנס לתוקפו כתב האישור המעניק לו מעמד של מפעל מאושר. המפעל לא ביצע יצוא, ובאמצע 1981 ביקש אישור לתכנית השקעות בסך של 10.8 מיליון שקל לשם הרחבה של המפעל. החטיבה הענפית המליצה שלא לאשר את תכנית ההרחבה כיוון שהמפעל לא עמד בהתחייבויות היצוא לפי כתב האישור המקורי ואינו יכול להתחייב לייצא 50% מתוספת המחזור שתנבע מההרחבה, ואילו לייצור לשוק המקומי אין צורך בהרחבה כיוון ששורר עודף של כושר ייצור בענף.

בנובמבר 1981 פנו היוזמים למשרד וביקשו שהמפעל יקבל מעמד של מפעל מאושר ללא התנאי האמור, ושיבטלו לגבי התחייבויות היצוא. סוכם עמם, שהמפעל יאשר במעמד של מפעל מאושר על תנאי ושעליו יהיה ליצא 35% מתפוקתו בשנה הקלנדרית 1982 ומחצית משיעור התפוקה מדי שנה בשנה, החל ב-1983. למרות שעקב מעמדו של המפעל הוא אינו זכאי להלוואת פיתוח סוכם, שהמשרד ימליץ על מתן הלוואה כזו וכן תבדק האפשרות למתן אחריות המדינה להלוואה זו. עוד סוכם, שכיוון שהחוק אינו מאפשר תשלום מענק השקעה למפעל מאושר על תנאי ימליץ המשרד על הלוואה בגובה המענק לחקופה של שנה ובינתיים יתברר אם המפעל עמד בתנאי היצוא ובשל כך הוא זכאי למענק השקעה.

בינואר 1982 אישרה הוועדה לבנק לבצע הלוואת פיתוח בסך של 4 מיליון שקל, באחריות המדינה, לשם הרחבת המפעל. במאס אותה שנה הושכר המפעל בשלמותו לחברה מובילה בענף; עד אוגוסט 1982 לא ייצא המפעל את תוצרתו.



משרד התעשייה והמסחר הוא הגוף הממליץ בפני הגורמים המוסמכים על מתן ערבויות למפעלי תעשייה ומלאכה. בשנות הכספים 1980 ו-1981 המליץ המשרד על מתן ערבויות כהיקף כולל של מיליארד שקל בקירוב. במתן ערבויות לאשראים להון חוזר למימון היצוא עוסקת גם החברה הישראלית לביטוח סוכנוי סחר הון בע"מ, שהיא חברה ממשלתית שהמשרד משתתף בהנהלתה.

הביקורת העלתה: (1) אין למשרד קריטריונים כתובים למתן ערבויות המדינה למפעלים והערבות ניתנת ללא בחינת תרומתו למשק של היצוא, שלמימונו ניתנה הערבות, דהיינו הערך המוסף כתוצרתו של המפעל מקבל הערבות; (2) עוד התברר, כי מאחר שהעלות למפעל של הערבות מטעם חברת הביטוח, הפועלת לפי שיקולים עיסקיים, היא נכונה מהעמלה הנגבית תמורת ערבות המדינה, מעדיפים המפעלים לקבל ערבות המדינה.

לדעת הביקורת רצוי, שהמשרד ישקול אפשרות לרכז את הטיפול במתן ערבויות למימון היצוא בחברת הביטוח, תוך שמירה על אפשרות לכוון את מחיר הערבות למפעלים בהתאם לשיקוליו לעידוד היצוא, בין היתר בהתחשב בערך המוסף של תוצרת המפעל.

מרכז ההשקעות — המעקב אחר התנאים הנקבעים בכתבי האישור

במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959 (להלן — החוק), מסייעת הממשלה בעיקר למשקיעים בתעשייה ובמלונאות בדרך של השתתפות במימון ההשקעות על ידי הענקת מענק השקעה, מענק הישבון — לתשלום המסים העקיפים על ההשקעה — ובמתן הקלות במיסים הישירים והעקיפים החלים על פירות ההשקעות שנעשו במסגרת החוק. ביצוע החוק הוא בידי שר האוצר ושר התעשייה והמסחר באמצעות מרכז ההשקעות שבמסגרת משרד התעשייה והמסחר.

רשויות מרכז ההשקעות הן: מועצה שתפקידה לייעץ לממשלה בכל הנוגע להגשמת מטרת החוק לעידוד השקעות הון; מינהלה שתפקידה ליוזם פעולות למען עידוד השקעות הון, ולתת אישור לתכניות; ומנהל המרכז (להלן — המנהל) הממונה על ביצוע החלטות המינהלה. מינהלת מרכז ההשקעות רשאית, לפי שיקול דעתה בהתאם לסמכות המוקנית לה בסעיף 19 לחוק, לקבוע בכתב האישור תנאים לביצוע התכנית, ותנאים שעל המפעל לקיים לאחר הקמתו. לפי סעיף 75(א) לחוק, מינהלת המרכז רשאית להתנות אישור או לבטלו לעתיד או למפרע, אם לא קוימה הוראה מהוראות החוק או מהתקנות שהותקנו על פיו, או לא בוצעה התכנית המאושרת, או תנאי מתנאי האישור. משבטל האישור ישולמו האגרות, המיסים ותשלומי החובה האחרים, שלגביהם ניתנו הטבות, וזולת אם קבעה המינהלה שלא ישולמו או ישולמו רק במקצתם.

לשם הגשת תכניות ההשקעה לאישור המינהלה, קביעת ההטבות שלהן וכאי המפעל, ומעקב ופיקוח אחר ביצוע תכנית ההשקעות והתנאים שנקבעו בכתב האישור פועלות במסגרת מרכז ההשקעות ארבע מחלקות: (1) המחלקה לבחינת תכניות, שתפקידה לקבל את החומר מאת מבקשי האישורים, לבקש חוות דעת מהרשות העוסקת בתחום ההשקעה המבוקשת, לרכז את כל החומר ולהגישו למינהלה; (2) המחלקה לביצוע השקעות, שתפקידה לחשב את סכום המענק שזכאי כל מפעל לקבל בהתאם לכתב האישור שהוציאה המינהלה, ולבצע מעקב ופיקוח על תשלומי המענקים והחזריהם המבוצעים על ידי הבנקים המסחריים; (3) מחלקת הביקורת, שתפקידה לבדוק אם בוצעו התכניות כפי שאישרה המינהלה; (4) המחלקה לבדיקת התחייבויות יצוא, שתפקידה לבדוק אם המפעלים עמדו בתנאי היצוא שהחייבו בהם, וביצעו את ההשקעות במט"ח שהיו אמורים לבצע.

להלן טבלה המפרטת את מספר כתבי האישור שהוציאה המינהלה להקמת מפעלים חדשים ולהרחבת מפעלים קיימים, סכומי ההשקעה בהם, וסכומי ההלוואות הממשלתיות והמענקים שהיו זכאים לקבל בשנים הקלנדריות 1973–1980, במחירים שוטפים ובמחירי נובמבר 1982 (במיליוני שקלים):

מספר כתבי אישור למפעלים חדשים ולהרחבות	השקעה כוללת במחירים שוטפים	השקעה כוללת מעדכנת למחירי נובמבר 82	ס"ה הלוואות ומענקים במחירים שוטפים	ס"ה הלוואות ומענקים במחירים שוטפים למחירי נוב' 82
1973	362	21,098	68	9,578
1974	429	26,701	120	11,780
1975	393	29,921	203	14,353
1976	337	13,177	115	5,400
1977	412	24,375	217	8,662
1978	459	24,941	402	10,642
1979	507	17,284	595	8,837
1980	359	18,183	1,281	8,242

בחודשים ספטמבר–דצמבר 1981 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במרכז ההשקעות. נבדקו דרכי הבקרה והמעקב שמפעיל המרכז על ביצוען של תכניות ההשקעה שאושרו והמעקב אחר עמידת היוזמים בתנאים שנקבעו בכתבי האישור. בחודשים נובמבר ודצמבר 1982, ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב אחר הממצאים שהועלו. ביקורות קודמות בנושא נערכו בשנת 1972 (דו"ח שנתי 23, עמ' 400) ובשנת 1976 (דו"ח שנתי 27, עמ' 363).

בדיקת ביצוע ההשקעה

ביצוע תכנית ההשקעות, כפי שאושרה בכתב האישור המוצא על ידי מרכז ההשקעות, הינו חלק בלתי נפרד מן התנאים המזכים את המפעל בהטבות המוקנות למפעל מאושר על פי החוק. לפי סעיף 72 לחוק, על מפעל מאושר להמציא למנהל, לפי דרישתו, מסמכים וראיות אחרות בקשר לביצוע התכנית המאושרת, לקיום תנאי האישור ולקביעת שיעורי ההטבות. בתוספת לכתב האישור של כל תכנית השקעה נקבע, שהתכנית תבוצע במועד שנקבע בכתב האישור ואם לא נקבע מועד כזה, תוך שנתיים מתאריך כתב האישור. באותה תוספת נקבע גם מועד להגשת דו"ח על ביצוע התכנית — שלושה חודשים ממועד סיום הביצוע. דו"ח זה חייב לכלול נתונים מפורטים על ביצוע ההשקעה, לפי סעיפים ולפי שנים.

1. עוד בעקבות ביקורת קודמת, שנערכה ב־1972 (דו"ח 23, עמ' 408), המליץ מבקר המדינה, כי בכל מקרה שלא נתקבל במרכז ההשקעות דו"ח על ביצוע התכנית, עד לשלושה חודשים ממועד סיום ביצועה, יעשה המרכז כדי לקבלו ויבדוק באיזו מידה מילא המשקיע אחר תנאי ההשקעה. אי ביצוע מעקב כזה או עיכוב בעריכתו עלול לגרום לכך שבמקרים שמתעורר הצורך בביטול כתב האישור יוצר קושי לגבות בחזרה את כספי ההטבות, המענקים וכו"ב שניתנו ליום התכנית.

הביקורת שנערכה בשנת 1981 העלתה, כמו הביקורות הקודמות, כי במרכז ההשקעות לא הונהגה מערכת בקרה מתאימה המבטיחה קבלת דו"ח מכל מפעל עם תום מועד הביצוע של התכנית. דו"חות כאלה מתקבלים רק ממפעלים המבקשים לקבל הטבות שונות, המתונות באישור ביצוע התכנית, כגון הקלות במיסים ישירים. מחלקת הביקורת (להלן — המחלקה) פונה ביוזמתה בדרישה כי המפעלים ימציאו לה דו"ח על ביצוע התכנית, בעיקר כאשר נודע לה כי מפעל נמצא בטיפולו של כונס נכסים, או בעקבות מידע המגיע למרכז ההשקעות באקראי מגורמים אחרים.

מעמד של מפעל מאושר ניתן כאשר בדיקת תכנית ההשקעות מעלה, שהיא כדאית למשק המדינה. ביצוע חלקי של תכנית ההשקעות עלול לשנות את כדאיותה הכלכלית. העדר מערכת בקרה עלול לגרום לכך שמפעל יבצע רק חלק מתכנית ההשקעות ויקבל בעבורו חלק יחסי של ההטבות השונות, למרות שלא מילא אחר כל תנאי כתב האישור, דהיינו לא ביצע את מלוא התכנית המאושרת.

כדי לעמוד על מידת הבקרה והפיקוח, שיש למרכז ההשקעות על ביצוע ההשקעות כפי שאושרו על ידי המינהלה, בדק משרד מבקר המדינה, בדצמבר 1981, מדרג של 100 כתבי

אישור להקמת מפעלים חדשים, או להרחבת מפעלים קיימים, שהוצאו בשנים 1973—1976, וחלפו יותר מחמש שנים מתאריך הוצאת כתב האישור עד למועד הבדיקה, כך שהיה בידי היוזמים סיפק לסיים את ההשקעה. הבדיקה העלתה: ל-17 מכין המפעלים הוארך, לפי בקשתם, המועד לביצוע ההשקעה ועד לסיום הביקורת לא הגיע מועד הגשת דו"ח על ביצוע ההשקעה. מכין 83 המפעלים הנותרים, 33 הגישו דו"חות והוצא להם אישור על ביצוע ההשקעה; דו"חות של 6 מפעלים נמצאו כמועד הביקורת בבדיקה במחלקה; ל-6 מפעלים אחרים בוטלו כתבי האישור שלא כיוזמת המחלקה; ל-3 מפעלים נשלחה התראה לפני ביטול כתב האישור על ידי המחלקה לבדיקת התחייבויות יצוא; ו-35 מפעלים, שהיו צריכים להגיש דו"חות ביצוע, לא הגישו דו"חות והמחלקה לא נקטה צעדים כדי לעמוד על ביצוע תכנית ההשקעות בהם, וכדי לקבל דו"חות ביצוע.

במאס 1982, בעקבות הביקורת, הודיע מרכז ההשקעות למשרד מבקר המדינה, כי מאותו מועד יוחל בהפעלת מעקב אחר ביצוע תכניות ההשקעה באמצעות הבנקים. לפי שיטת מעקב זו ישלח בנק, שבאמצעותו קיבל המפעל את המענקים וההלוואות, מכתב דרישה למפעל להמציא דו"ח ביצוע. המכתב יישלח במקדם מבין המועדים: תום כל שנה קלנדרית או תום ביצוע 80% מהתכנית, וכן בתום מועד ביצוע התכנית. העתק ממכתבי הדרישה יועבר למרכז ההשקעות. למפעלים שלא ייענו לדרישת הבנק תישלח, מטעם מרכז ההשקעות, דרישה נוספת להמציא דו"ח ביצוע, ויקום מעקב לגבי המענה על דרישות אלו.

בדיקת המעקב שערך משרד מבקר המדינה בדצמבר 1982 העלתה, כי השיטה האמורה לא הופעלה.

בבדיקה מדגמית חוזרת — שנערכה בדצמבר 1982 — של 40 כתבי אישור שהוצאו בשנת 1977 העלתה הביקורת: ל-7 מפעלים הוארך מועד ביצוע תכנית ההשקעה, ועד למועד סיום הבדיקה לא היו חייבים בהגשת דו"ח על ביצוע ההשקעות; מכין 33 המפעלים הנותרים 11 הגישו דו"חות על ביצוע תכניות ההשקעה, והוצא להם אישור על ביצוען, ל-4 מפעלים אחרים בוטל כתב האישור, ואילו 18 מפעלים, המהווים כ-54% מכלל המפעלים שהיו חייבים להגיש דו"חות על ביצוע התכניות, לא הגישו דו"חות כלל, והמחלקה לא נקטה צעדים כדי לעמוד על ביצוע תכניות ההשקעה בהם, וכדי לקבל דו"חות הביצוע.

2. להלן נתונים על תנועת הדו"חות בטיפול במחלקת הביקורת בשנים 1980—1982:

דו"חות משנים קודמות	התקבלו במשך השנה	סופלו עד תום	נשארו לטיפול	
1980	127	210	95	
1981	95	164	137	
1982	137	192	135	

מהטבלה עולה, שאין המחלקה מצליחה, בקצב העבודה הקיים, לצמצם את מספר הדו"חות על ביצוע ההשקעה הנמצאים בטיפול, ומספרם אף עלה ב-40% בקירוב במשך התקופה הנסקרת, והגיע, במועד סיום הביקורת, ל-135 דו"חות.

כדי לעמוד על הסיבות לעיכוב הטיפול בדו"חות הביצוע שהתקבלו במחלקה, בדק משרד מבקר המדינה את תיקיהם של 15 מפעלים שהגישו דו"חות ביצוע בשנים 1976—1978 ואשר עד לדצמבר 1981 לא נסתיים הטיפול בהם, בבדיקה העלתה: שניים מן המפעלים הגישו למחלקה דו"חות ביצוע שמהם עלה, כי ביצעו רק חלק מתכנית ההשקעה המאושרת. מפעל שלישי הפעיל את הציוד, באופן חלקי בלבד; שישה מפעלים הגישו למחלקה דו"חות ביצוע שבהם היו חסרים חלק מן המסמכים והמחלקה לא עשתה די כדי לקבלם. לארבעה מפעלים אחרים שלחה המחלקה אתראות לפני ביטול כתבי האישור, אולם לא עקבה אחר הטיפול בהן; שני מפעלים הגישו דו"חות ביצוע כחמש שנים לפני מועד הביקורת אולם המחלקה לא עשתה שימוש בהם, ולא הוציאה למפעלים אישורי ביצוע ואף לא ביטלה את כתבי האישור.

בבדיקת המעקב בדצמבר 1982 נבדקו תיקיהם של תשעה מפעלים, שהגישו דו"חות ביצוע בשנים 1979—1980, ואשר עד למועד סיום הבדיקה הטיפול בהם לא נסתיים.

(א) ארבעה מבין המפעלים הגישו דו"חות שבהם חסרו מסמכים, והמחלקה לא נקטה צעדים לביטולו של כתב האישור. לדוגמא:

(1) באוקטובר 1976 קיבל מפעל לייצור בגדי תינוקות כתב אישור להרחבת המפעל בהשקעה של 170,000 שקל ברכוש קבוע ו-20,000 שקל בהון חוזר. ביולי 1980 הגיש המפעל למחלקה דו"ח על ביצוע ההשקעה שבו חסרו מסמכים. באותו חודש פנתה המחלקה למפעל וביקשה שימציא לה את המסמכים החסרים; מאז לא היה כל טיפול נוסף בתיק.

(2) באוגוסט 1977 הוצא כתב אישור להקמת בית קירור ואריזה לייצוא פרחים בהשקעה של 72,000 שקל ברכוש קבוע. בספטמבר 1978 הגיש המפעל דו"ח על ביצוע התכנית ובאותו חודש פנתה המחלקה וביקשה להמציא לה מסמכים שחסרו; המסמכים נשלחו אליה באוקטובר אותה שנה. במארס 1979 אושרה למפעל, בעקבות בקשתו, תוספת לסכום ההשקעה. באפריל אותה שנה פנתה המחלקה וביקשה להמציא לה דו"ח ביצוע נוסף הכולל את התוספת לכתב האישור. מאז לא נתקבלו המסמכים והמחלקה לא עשתה כרי לקבלם.

מרכז ההשקעות הודיע, בינואר 1983, שלאחר מועד סיום הביקורת נשלחה למפעל אתראה לפני ביטול כתב האישור.

(ב) חמישה מבין המפעלים הגישו דו"חות על ביצוע ההשקעה, וכן שלחו מסמכים שחסרו (במידה שנדרשו מהם) שנה וחצי עד ארבע שנים לפני מועד בדיקת המעקב; המחלקה לא עשתה לסיום הטיפול בתיקים על ידי הוצאת אישור על ביצוע התכנית או ביטול כתב האישור. לדוגמא:

(1) בנובמבר 1976 הוצא כתב אישור להקמת קו ייצור למוצרים פלסטיים בהשקעה של 97,200 שקל ברכוש קבוע ו-53,600 שקל בהון חוזר. באוגוסט 1978 הגיש המפעל דו"ח על ביצוע ההשקעה. מאז לא עשתה המחלקה דבר להוצאת אישור על ביצוע התכנית.

(2) בדצמבר 1979 הוצא למפעל בענף המתכת כתב אישור להרחבת המפעל בהשקעה של 22,500 שקל ברכוש קבוע. באוגוסט 1980 הוגש דו"ח על ביצוע ההשקעה, ובאותו חודש אושרה למפעל תוספת לכתב האישור. באוקטובר אותה שנה הגיש המפעל דו"ח נוסף על ביצוע התכנית המורחבת, ומאז לא היה כל טיפול נוסף בתיק.

לאחר מועד סיום הביקורת ובעקבותיה הוצאו, בינואר 1983, כתבי אישור על ביצוע ההשקעה לשלושה מבין חמישה המפעלים האמורים.

מעקב אחר תשלום מענקי ההשקעה וההישבון

מענקי ההשקעה וההישבון למשקיעים במפעלי תעשייה, משולמים באמצעות ששה בנקים ואילו מענקי ההישבון למשקיעים במלונאות — באמצעות החברה לפיתוח מפעלי תיירות. התשלומים מבוצעים על פי קצב ההתקדמות של ההשקעה.

מעקב שוטף אחר תשלום המענקים, בגין כל כתב אישור, יש בו כדי לאפשר למרכז ההשקעות לאחר מפעלים, שביצעו רק חלק מן ההשקעה ולא המשיכו בה, סמוך למועד שבו הפסיקו השקעתם, וזאת כדי שניתן יהיה לנקוט צעדים לביטול כתב האישור ולפעול להחזר ההטבות שקיבלו במועד קרוב ככל האפשר לקבלתן. מעקב כזה יש בו גם כדי להקל על בדיקת ביצוע ההשקעות שאמורה לערוך המחלקה לביקורת.

משרד מבקר המדינה העלה, שמחלקת הביצוע אינה עוקבת אחר ביצוע תשלומי המענקים, ואין לה מידע על סכומי המענקים שקיבל כל מפעל בגין כל כתב אישור. במארס 1982 הודיע מרכז ההשקעות למשרד מבקר המדינה, כי החל באפריל אותה שנה יערך מעקב שוטף, באמצעות הבנקים, אחר תשלום המענקים למפעלים בגין כל כתב אישור.

בדיקת המעקב מדצמבר 1982 העלתה, שלא נערך מעקב כזה, וכתוצאה מכך אין למרכז ההשקעות מידע על סכומי המענקים שקיבל כל מפעל בגין כל כתב אישור.

בדיקת ביצוע התחייבויות יצוא

במספר רב של כתבי אישור שמוציאה מינהלת מרכז ההשקעות היא קובעת, שעל המפעל לייצא שיעור מתפוקתו החל ממועד מסוים לאחר הפעלת המפעל. באישורים להרחבת מפעלים קובעת המינהלה, כי על המפעל לייצא שיעור מתוספת המחזור הנובעת מן ההרחבה. ישנם מפעלים שלגביהם נקבע גם סכום יצוא מיוצרי.

על המפעל לעמוד בהתחייבותו לייצא במשך חמש שנים מהמועד שנקבע בכתב האישור ובאותם מקרים שהמינהלה קבעה בתנאי, כי על המפעל לייצא שיעור מתפוקתו הגדל והולך במשך שנים מספר — חמש שנים מכניסתו של השיעור המירבי לתוקף. מפעל, שלא עמד בתנאי היצוא במלואם, אם ייצא בהיקף של 50%, לפחות, מן המוטל עליו, ייראה, לפי הנוהג שנקבע במרכז, כעומד חלקית בתנאי, ויהיה זכאי למלוא ההטבות וההנחות שהחוק מקנה — להוציא הנחות ממס הכנסה שיינתנו לו באופן חלקי. בדיקת העמידה בתנאי היצוא נעשית, בדרך כלל, לגבי כל שנה בנפרד. לעיתים נעשה החישוב, על פי המלצת החטיבה הענפית המתאימה שבמשרד התעשייה והמסחר, בממוצע לשנתיים או יותר.

להלן נתוני מרכז ההשקעות, מיום 31.12.82, על מצב הטיפול בכתבי אישור מותנים ביצוא שהוצאו בשנים 1972—1977:

האישורים שהוצאו	בתנאי יצוא עמרו	נמצאו בטיפול	האישורים שבוטלו	
1972	380	104	175	101
1973	242	79	111	52
1974	257	83	134	40
1975	244	67	143	34
1976	239	40	177	22
1977	291	30	250	11
ס"ה	1653	403	900	260

מהטבלה עולה, כי ב־60% בקירוב מכתבי האישור, שהוצאו חמש-עשר שנים לפני מועד בדיקת המעקב, לא נסתיים הטיפול.

1. בבדיקת התיקים של 22 תכניות השקעה שכתבי האישור שלהם בוטלו, או נשלחו ליוזמים התראות לפני ביטול כתבי האישור, בשנים 1979—1981 הקלתה הביקורת שנערכה ב־1981, שקיים סיגור רב בבדיקת נתוני היצוא של המפעלים, על ידי המחלקה לבדיקת ביצוע התחייבויות היצוא (להלן — המחלקה). כתוצאה מכך בכמה מן המקרים בוטל כתב האישור רק לאחר פירוק המפעל או מכירתו ואז, בדרך כלל, לא היתה עוד אפשרות לנכות כחורה את המענק. במקרים אחרים, שבהם חייבה המינהלה את המפעלים להחזיר את המענקים, הם הוחזרו בתוספת ריבית פיגורים ששיעורה נקבע מפעם לפעם בחוק. ריבית זו היתה נמוכה מהריבית הריאלית בשוק וכתוצאה מכך נהנו אותם מפעלים כמשך תקופה ארוכה מאשראי כתנאים נוחים.

נמצא, כי לגבי 13 מבין המפעלים שתיקיהם נבדקו חלפו שלוש עד שמונה שנים מהמועד שבו היה עליהם להתחיל לייצא עד שהמחלקה ביקשה מהם לדווח על ביצוע היצוא. לגבי 11 מן המפעלים חלפו כארבע עד שבע שנים ממועד הבקשה לדווח עד למועד הוצאת התראה לפני ביטול כתב האישור או עד לביטולו.

2. בבדיקת המעקב, שנסיימה בדצמבר 1982, נבדקו תיקיהם של שבעה מפעלים שכתבי האישור שלהם בוטלו בשנת 1982. הועלה, שלגבי שישה מהם חלפו כשלוש עד שמונה שנים מהמועד, שבו היה עליהם להתחיל לייצא, עד לפניית המחלקה אליהם לקבלת דיווח. לגבי שלושה מהם חלפו כשלוש עד שש שנים ממועד הבקשה לדווח ועד למועד הוצאת התראה לפני ביטול או עד לביטולו של כתב האישור. לדוגמא:

(א) באפריל 1972 הוצא למפעל לייצור נעלים כתב אישור להרחבת המפעל בהשקעה של 86,000 שקל ברכוש קבוע, בתנאי, שיבוצע יצוא שנתי ישיר נוסף, מעבר ליצוא בשנה האחרונה שלפני ביצוע ההרחבה, בשיעור של 60%, לפחות, מתוספת במחזור, אך לא פחות משווי של 100,000 דולר, החל בשנת הכספים 1973. המפעל קיבל מענקים בסך כולל של 12,740 שקל בחודשים יוני—נובמבר 1972. על פי נתוני המשרד לא עמד המפעל בתנאי היצוא. רק בפברואר 1982 פנתה לראשונה המחלקה למפעל והודיעה לו שהיא עומדת להפעיל הליכים לביטול כתב האישור. במאסר אותה שנה המליצה החטיבה על ביטולו של כתב האישור; במאי הוא בוטל, והמפעל נדרש להחזיר את המענק בתוספת ריבית. באוגוסט אותה שנה החזיר המפעל את המענק והריבית בסכום כולל של

67,027 שקל, כאשר ערך המענק במועד החזרתו היה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כ-1,675,700 שקל.

(ב) באוקטובר 1971 הוצא כתב אישור להרחבת מפעל לייצור מוצרי קרמיקה דקורטיביים בהשקעה של 786,000 שקל ברכוש קבוע, בתנאי שיבוצע יצוא שנתי בשיעור של 50%, לפחות, מתוספת המחזור, החל בשנת הכספים 1972. המפעל קיבל בחודשים אוקטובר 1972 – אפריל 1973 מענקים בסך כולל של 3,118 שקל. מאז אפריל 1976 ביקשה המחלקה מהמפעל פעמים מספר להגיש לה דו"חות על ביצוע יצוא. ביוני 1977 הגיש המפעל דו"ח על ביצוע יצוא, אשר ממנו עולה, שהמפעל לא עמד בתנאי היצוא. באוגוסט אותה שנה פנתה המחלקה לחטיבה לתעשיות קלות שבמשרד התעשייה והמסחר לקבל את חוות דעתה. רק באפריל 1978 השיבה החטיבה בהמליצה לתת למפעל ארכה של שנה נוספת, למרות שהוא לא עמד בתנאים מזה ארבע שנים. כתב האישור בוטל רק במאי 1982, ובאוגוסט נדרש המפעל להחזיר את המענק והריבית שהצטברה עליו בסכום כולל של 16,576 שקל, כאשר ערך המענק במחירי אותו חודש היה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כ-381,000 שקל. עד למועד סיום הביקורת לא הוחזר המענק, על אף פניות אחדות של המחלקה.

3. בבדיקת 20 תיקי מפעלים שבשנת 1972 הוצאו להם כתבי אישור מותנים ביצוא, ובדצמבר 1981 הוגדרו כנמצאים בטיפול, העלתה הביקורת: לגבי שני מפעלים לא ניתן היה לסיים את הטיפול מאחר שניתנה להם ארכה לכיוצא היצוא ומועד הבריקה עדיין לא הגיע; תשקה מפעלים לא הגישו למחלקה דו"חות על ביצוע היצוא; ששה מפעלים הגישו דו"חות שמהם התברר, כי עמדו חלקית בלבד בתנאי היצוא (ייצוא פחות מ-50% מההיקף שנבקש בכתב האישור) או שלא עמדו בהם כלל; שני מפעלים המציאו נתונים חלקיים על היצוא שביצעו ועל פיהם לא ניתן היה לסיים את הטיפול בהם; למפעל אחד שנמצא עומד בתנאי היצוא לא הוציאה המחלקה כתב אישור, כיוון שעד לאותו מועד – דצמבר 1981 – לא הוצא לו אישור על ביצוע תכנית ההשקעות.

4. בבדיקת המעקב, שנשתיימה בדצמבר 1982, נבדקו תיקיהם של עשרה מפעלים שהוגדרו כנמצאים בטיפול. למפעלים אלה הוצאו בשנת 1973 כתבי אישור מותנים ביצוא:

(א) לגבי מפעל אחד בענף הכימיה לא ניתן היה לסיים את הטיפול כיוון שלא הגיע מועד בדיקת היצוא.

(ב) שלושה מפעלים לא הגישו דו"חות על ביצוע יצוא, והמחלקה לא פנתה אליהם כדי לקבל דו"חות כאלה. לדוגמא:

באוקטובר 1973 ניתן כתב אישור להרחבת מפעל בענף הטקסטיל בהשקעה של 122,500 שקל ברכוש קבוע ו-60,000 שקל בהון חוזר, בתנאי שיבוצע יצוא שנתי ישיר בשיעור של 60%, לפחות, מתוספת המחזור, החל בשנת הכספים 1975. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1982, שבע שנים לאחר שהמפעל היה אמור להתחיל ביצוא, הוא לא הגיש דו"חות על ביצוע היצוא, והמחלקה לא פנתה אליו בדרישה להמציאם.

(ג) שלושה מפעלים לא הגישו למחלקה דו"חות על ביצוע היצוא, על אף פנייתם אליהם בדרישה לדווח, והמחלקה לא נקטה כל צעדים נגדם. לדוגמא:

ביוני 1973 הוצא כתב אישור להקמת מפעל ליצור שקים מפלסטיק בהשקעה של 361,000 שקל ברכוש קבוע ו-60,000 שקל בהון חוזר, בתנאי, שיבוצע יצוא שנתי בשיעור של 20% מן המחזור החל בשנת הכספים 1976. רק באוגוסט 1978 ביקשה המחלקה מהמפעל לדווח לה על ביצוע יצוא. מאז לא נעשה כל טיפול בתיק והמחלקה לא נקטה צעדים לביטול כתב האישור.

(ד) שני מפעלים המציאו נתונים חלקיים על ביצוע יצוא, ולא ניתן היה לסיים על פיהם את הטיפול. המחלקה לא נקטה צעדים לביטול של כתב האישור עקב אי קבלת הדיווח. לדוגמא:

באפריל 1973 ניתן כתב אישור להרחבת מפעל לייצור נייר בהשקעה של 300,000 שקל ברכוש קבוע. בתנאי, שיבוצע יצוא שנתי ישיר נוסף מעבר ליצוא שבוצע בשנה שלפני ההרחבה, בשיעור של 75%, לפחות, מתוספת המחזור ובלבד שלא יפחת מ-2,100 טון, החל בשנת הכספים 1975. בנובמבר 1979 ובינואר 1980 הגיש המפעל דו"חות על ביצוע יצוא ומאזנים. באוקטובר 1981 פנתה המחלקה למפעל וביקשה לשלוח לה דו"חות נוספים על ביצוע יצוא ומאזנים, וכן נתונים על כמות וערך המכירות בשוק המקומי וליצוא. מאז לא נתקבלו הדו"חות והמחלקה לא עשתה כדי לקבלם.

(ה) מפעל אחד בענף הטכסטיל הגיש דו"ח על ביצוע יצוא לשנות הכספים 1976 ו-1977, אולם עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1982, לא הוציאה לו המחלקה אישור על ביצוע היצוא.

מרכז ההשקעות, הפועל במסגרת משרד התעשייה והמסחר, מוסקד על הגשמת מטרות החוק לעידוד השקעות הון בישראל. על פי החלטות מינהלת מרכז ההשקעות ניתנים מענקי-השקעה והישכון והנחות ממסים ומאגרות למשקיעים במשך תקופת הקמת המפעלים או הרכבתם וכן במשך תקופה ארוכה לאחר מכן. מתן ההטבות למשקיעים מותנית בעמידה בתנאים שונים, כגון ביצוע ההשקעה, וכיצוע יצוא, הכל כפי שנקבע בכתב האישור. אחד מתפקידיו העיקריים של המרכז הוא לעקוב אחר כיצוע תנאים אלה.

הביקורת הנוכחית, כמו גם הביקורות הקודמות, העלתה: (1) מרכז ההשקעות עדיין לא הצליח לגבש כלי בקרה ומעקב מתאימים. למעשה אין בקרה יוזמה מצידו אחר כיצוע ההשקעה; (2) קיים פיגור ניכר בבדיקת תיקי המפעלים ובאיסוף הנתונים כאשר לקיום תנאי היצוא שנקבעו בכתבי האישור; (3) כתוצאה מהפיגור בעריכת הבדיקה מתעכב ביטול כתבי האישור, כואתם מקרים שהדבר מתחייב מן הנתונים ואז מחלק מהמפעלים לא ניתן עוד לגבות את ההטבות שקיבלו; במקרים אחרים עומדות לרשות המפעלים הטבות, אשר להן הם אינם זכאים, במשך תקופה ארוכה ובריבית זולה מהנהוגה במשק.

לדעת הביקורת, מצב דברים זה מחייב שיפור מערכת הבקרה והמעקב שבידי מרכז ההשקעות על ידי הקפדה על קבלת דו"חות מן המפעלים במועד, איסוף נתונים פרי, בדיקת הנתונים על ביצוע תכנית ההשקעות ועל קיום תנאי היצוא, כך שאפשר יהיה לנקוט מבעוד מועד צעדים במקרה של אי קיום התנאים.

סיוע למפעל בעיירת פיתוח

בחודש אוקטובר 1980 פרצה שריפה במפעל, השייך לקונצרן בענף הטכסטיל, הנמצא בעיירת פיתוח בדרום הארץ. השריפה, אשר כילתה את המפעל כולו, לרבות מלאי, ציוד והבניין, הותירה את הפועלים שעבדו בו מובטלים. משרד התעשייה והמסחר (להלן — המשרד) החליט לפעול לשיקומו המהיר של המפעל, וזאת בעיקר בשל רגישותו המיוחדת של המקום לאבטלה.

כחמישה חודשים לפני השריפה אישר מרכז ההשקעות, בהתאם להוראות החוק לעידוד השקעות הון, תכנית להרחבת המפעל תוך הכנסת קווי ייצור חדשים, בהשקעה של 3.4 מיליון שקל. לאחר השריפה החליטו בעלי, בעידוד המשרד, להקים את המפעל מחדש, כך שיהיו בו כמה מקווי הייצור שהיו במפעל נשרף, וכמה מקווי הייצור שנכללו בתכנית ההרחבה המאושרת, ואשר עדיין לא הוחל בביצועה. המפעל החדש המתוכנן שההשקעה בו נאמדה בסך של 24 מיליון שקל בקירוב, היה מצומצם יחסית לזה שנשרף (5,000 מ² לעומת 12,000 מ²), וזאת בשל העברת אחדים מקווי הייצור למפעל אחר של הקונצרן, הנמצא במקום אחר בארץ.

בחודש יולי 1982 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע שניתן לשיקום המפעל שנשרף. הבדיקה נערכה במשרד ובמרכז ההשקעות. בירורי השלמה נערכו בבנק לפיתוח התעשייה בע"מ.

1. בתחילת נובמבר 1980, כשבועיים לאחר השריפה, נערך אצל מנכ"ל משרד האוצר דיון, שבעקבותיו הודיע המשנה לחשב הכללי למנהל מחלקת האשראי בבנק ישראל ולסמנכ"ל למימון במשרד התעשייה והמסחר, כי סוכם על מתן הלוואה בסך של 6 מיליון שקל למפעל, שתיתן מקרן לקידום הייצוא והסבה לייצוא (להלן — הקרן) הפועלת ליד בנק ישראל. בעקבות הודעה זו כתב מנכ"ל משרד האוצר למשרד ולבנק ישראל, כי לא ניתן אישור לסיוע מיוחד למפעל וכי בדיון האמור הוחלט, שבקשת המפעל לסיוע בגין השריפה תידון נוכח הנסיבות המיוחדות של מצב התעסוקה בעיירת הפיתוח. כן הוחלט, כי בקשת המפעל צריכה להיבדק על ידי המשרד, מחלקת האשראי בבנק ישראל והחשב הכללי במשרד האוצר, לפי הנהלים המקובלים.

בסוף דצמבר 1980 אישרה הקרן למפעל את ההלוואה האמורה. ההלוואה ניתנה בריבית של 72% בשנה, לפרעון בשמונה תשלומים תלת חודשיים שווים שיחלו תשעה חודשים לאחר מועד קבלתה. באותו מועד הודיע הסמנכ"ל למימון למשרד האוצר, כי ההחלטה על מתן ההלוואה למפעל נתקבלה על סמך מכתבו של המשנה לחשב הכללי בנובמבר אותה שנה; רק ימים מספר לאחר אישור