

רואה חשבון ושל בודק מקצועי עלה, שהיו ליקויים בדוחות שהגישה החברה והוטל עליה להחזיר סך של כ- 61,000 ש"ח. במאי 1987 פנה המינהל לחברה ודרש שתחזיר את עודף המענק ששולם לה. רק באפריל 1990 העביר המינהל את הטיפול לממונה כדי שיטפל בגביית סך של 117,630 ש"ח (כולל ריבית והפרשי הצמדה) מהחברה, והתברר שהחברה אינה פועלת עוד בכתובת הידועה למינהל.

(ב) בנובמבר 1986 הגישה חברה בתחום הביולוגיה בקשה לתמיכה בתכנית מו"פ (תכנית א'). בדצמבר אותה שנה אושרה התכנית לתקופה ינואר עד דצמבר 1987, בתקציב בסך של כ-944,000 ש"ח ומענק של 50%. התכנית הוראה עד דצמבר 1988. מפברואר 1987 עד ספטמבר 1988 שילם המינהל לחברה תשלומים בסך של כ-425,000 ש"ח על חשבון מענק לתכנית א'.

בפברואר 1989 אישרה הוועדה עוד תכנית מו"פ לחברה (תכנית ב') לתקופה ינואר עד דצמבר אותה שנה בתקציב של כ-456,000 ש"ח ובמענק של 50%. ממאוס עד נובמבר אותה שנה שילם המינהל לחברה תשלומים בסך של כ-199,000 ש"ח על חשבון מענק לתכנית ב'. תשלומי המענק לתכנית ב' שולמו אף על פי שהחברה לא הגישה דוח כספי סופי ולא דוח טכני לתכנית א', על אף פניות המינהל לחברה לעשות כן. רק במאוס 1990 הועבר התיק לטיפול הממונה. עד מועד סיום הביקורת לא הוגשו הדוח הכספי והדוח הטכני לתכנית א' והממונה לא גבה מהחברה את המענק בגין תכנית זו.



הסיוע לתכניות מו"פ על פי החוק ניתן באמצעות המינהל למחקר ולפיתוח שבמשרד. המדען הראשי הוא ראש המינהל ויו"ר ועדת המחקר, שעיקר תפקידה לבחון ולאשר או לדחות תכניות מו"פ.

על המינהל לפעול לכך שבדיקת תכניות המו"פ לא תתבסס בעיקרה על נתונים שמוסרים היזמים, אלא על מקורות מידע אובייקטיביים נוספים. כן עליו לעבד את כל המידע שבידו על הצלחה או כישלון טכנולוגי ושיווקי של תכניות שאישר. עיבוד המידע יאפשר לאמוד את היקף הייצור והייצוא שנבעו מתכניות המו"פ שאושרו, ולאתר את הגורמים להצלחה או לכישלון של תכניות, כדי שיהיה אפשר לבחון אם הסיוע על פי החוק אמנם מספק את צורכי החברות והשיג את מטרות החוק.

מן הראוי, שוועדת המחקר תנמק את החלטותיה כאשר אלה נוגדות את המלצות הבודקים המקצועיים. על המינהל להתארגן לאישור תכניות המחקר עוד לפני תחילת ביצוען, דבר שיאפשר לו לקבוע את תקציב המחקר לסעיפיו ולפקח על ביצועו. לשם כך עליו לפעול שהחברות יגישו את תכניות המחקר זמן מספיק לפני תחילת הביצוע.

עוד על המינהל לפעול לקיצור הזמן עד סיום ההתחשבות עם החברות, על ידי זירוז הטיפול בדוחות כספיים וטכניים המתקבלים מהחברות ונקיטת צעדים נגד חברות שאינן מוסרות דיווחים במועד שנקבע בחוק.

אישור השקעות במפעלי תעשייה

ריכוז ממצאים

השקעות במפעלי תעשייה, שאושרו על פי החוק לעידוד השקעות הון, זכאיות להטבות ובהן מענקים כספיים והקלות במסים על הפירות שהניבו ההשקעות. על בחינת תכניות ההשקעה

והתועלת הצפויה מהן למשק המדינה מופקדים מרכז ההשקעות, החטיבות המקצועיות של משרד התעשייה והמסחר והבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ.

אושרו השקעות אשר על פי תוצאות הבדיקות הכלכליות, שערך הבנק והמשרד לקראת הדיון באישורן, אינן כדאיות למשק.

מינהלת מרכז ההשקעות אישרה השקעות בשני מפעלים, בהמלצת המשרד שניתנה בלי שבדק כיאות את יכולתם הפיננסית של היזמים לממן את ההשקעה. במהלך ביצוע ההשקעה נקלעו היזמים לקשיים וההשקעה בוצעה בחלקה בלבד, ולא תניב פירות בעתיד. המשרד לא הצליח, עד מועד סיום הביקורת, לגבות את המענקים שקיבלו היזמים.

מינהלת מרכז ההשקעות אישרה, כמפעל מאושר, לפי המלצת המשרד, השקעה אשר כ-60% ממנה נועדו לרכישת נכסי מפעל קיים. כתוצאה מכך יזכו היזמים להטבות במס על מלוא מחזור המפעל במקום על תוספת המחזור.



הממשלה מסייעת למשקיעים במפעלי תעשייה באמצעות מענקי השקעה והקלות במסים על פירותיה, הניתנים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). מטרת החוק הן, בין היתר: לעודד את פיתוח כושר הייצור של משק המדינה; את הניצול היעיל של אוצרותיה ויכולתה הכלכלית, ושל כושר ייצורם של מפעלים קיימים; לשפר את מאזן התשלומים של המדינה, לקלוט עלייה, לפזר את האוכלוסייה בצורה מתוכננת ברחבי הארץ ולייצר מקומות עבודה חדשים. ביצוע החוק הוא בידי שר האוצר ושר התעשייה והמסחר ביחד עם מרכז ההשקעות (להלן - המרכז) שבמסגרת משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). ואלה רשויות המרכז: מועצה, שבין תפקידיה לייעץ לממשלה בכל הנוגע להגשמת המטרות של החוק; מינהלה, שתפקידה, בין היתר, ליזום פעולות למען עידוד השקעות הון, לדון בתכניות ההשקעה המובאות לפניה ולאשר את אלה שכדאיות למשק המדינה ושיש בהן כדי לקדם את מטרות החוק; ומנהל המרכז, הממונה על ביצוע החלטות המינהלה והמועצה.

שיעורי מענקי ההשקעה למפעל תעשייתי הם 30% מן ההשקעה בנכסים קבועים באזור פיתוח א' ו-15% למפעל באזור פיתוח ב'. מפעל באזור אחר (להלן - מרכז הארץ) אינו זכאי למענק השקעה.

מלבד הסיוע לפי החוק שפורט לעיל, סייעה הממשלה למשקיעים, עד יולי 1985, גם באמצעות הלוואות פיתוח בשערי ריבית מוזלים.

ההלוואות נועדו לממן עד 40% מן ההשקעה בנכסים קבועים במפעל חדש, ו-30% ממנה בהרחבת מפעל קיים. ביולי 1985 בוטלו הלוואות הפיתוח ובמקומן ניתנים למפעלים, נוסף על מענקי ההשקעה, גם מענקי הון, בגובה ההטבה למשקיעים שהייתה גלומה בהלוואות הפיתוח.

להלן שיעורי מענקי ההון באחוזים מן ההשקעה בנכסים קבועים, על פי אזורי הפיתוח השונים:

מאפריל 1988 *		עד מארס 1988	
הקמה והרחבה		הקמה	הרחבה
אזור פיתוח א'	8	9.2	6.9
אזור פיתוח ב'	5	7.4	5.5
אזורים אחרים	**4	4.0	3.0

* באפריל 1988 הושוו שיעורי מענק ההון להקמה ולהרחבה.

** מ-1.1.89 בוטל מענק ההון למרכז הארץ.

בתחילת אפריל 1986 נכנס לתוקפו תיקון לחוק, המאפשר למשקיע לוותר על זכאותו למענקים (מענק השקעה ומענק הון), ולבחור במסלול חלופי, שעיקרו הטבות מס גדולות יותר על פירות השקעתו.

בתיקון לחוק מ-26.9.90 נוספו שני מסלולי סיוע חדשים להשקעות הזכאיות למעמד של השקעה מאושרת: (א) מסלול ערבות המדינה; (ב) מסלול משולב.

יום הבחור במסלול ערבות המדינה מוותר על זכאותו למענקים. עליו להשקיע בהון עצמי שליש מסך כל ההשקעה המאושרת, אך לא פחות מ-100,000 דולר אם המפעל מוקם במרכז הארץ, ו-75,000 דולר אם הוא מוקם באזורי פיתוח א' או ב'. תמורת זאת זכאי היזם לערבות מדינה על הלוואות למימון יתרת ההשקעה בתכנית המאושרת, ולהטבות במס שנקבעו במסלול הרגיל או במסלול החלופי, לפי בחירתו.

יזם הבחור במסלול המשולב ישקיע בהון עצמי שליש מסכום התכנית המאושרת. 25% מן ההשקעה ברכוש קבוע יקבל כמענקי השקעה והון אם המפעל יוקם באזור פיתוח א' ו-10% - אם המפעל יוקם באזור פיתוח ב'. עוד זכאי היזם לקבל במסלול זה ערבות מדינה על הלוואות שיקח למימון יתרת התכנית המאושרת, דהיינו 41.66% מההשקעה המאושרת באזור פיתוח א' ו-56.66% באזור פיתוח ב' וכן הטבות המס הרגילות.

יזם המבקש לקבל מעמד של מפעל מאושר לתכנית השקעותיו מגיש בקשה בעת ובעונה אחת למרכז ההשקעות ולבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ¹ (להלן - הבנק). בבקשה עליו לכלול פרטים על: המוצרים שהוא עתיד לייצר; רכיבי הייצור שלהם; גודל השוק, מחזור המכירות והרווח הצפויים בשוק המקומי ובשוקי חו"ל; פירוט הציוד הדרוש, מחירו והמקורות למימונו. בקשה בדבר תכנית להרחיב מפעל קיים תכלול, נוסף על כל האמור לעיל, גם נתונים כספיים על המפעל הקיים ובהם: היקף המכירות בארץ ובחו"ל, מספר המועסקים במפעל ודוחות כספיים מאושרים לשנתיים שקדמו למועד הבקשה.

בקשת היזם מועברת לחטיבה הענפית המתאימה במשרד, כדי שתחווה את דעתה בפני המינהלה בדבר התאמתה של תכנית ההשקעות למדיניות עידוד התעשייה של המשרד. אם הבקשה מתאימה למדיניות, עורך הבנק סקר כלכלי, על פי הנתונים הכלולים בה. בסקר נבחנים מטרות ההשקעה, מיקום המפעל, המוצר שייצור, חומרי הגלם והחומרים האחרים שישמשו בייצור ומקורותיהם, נתונים על מכירות צפויות, עלויות ייצור ורווחים צפויים. עוד נבחנים בסקר רכיבי השקעה ותכנית המימון שלה וכן פרטים על התאגיד ובעליו. בסקר נבדקת גם כדאיות ההשקעה למשקיע ולמשק. תוצאות הסקר מועברות לחטיבה הענפית של המשרד לשם מתן חוות דעתה והמלצתה לקראת הדיון במינהלה. משאושרה תכנית השקעות על ידי המינהלה, מוציא לה המרכז כתב אישור ובו מפורטים סוג האישור (הקמה, הרחבה וכד'), סכום ההשקעה ותנאים מיוחדים שהאישור מותנה בהם.

להלן נתונים על מספר אישורי השקעות במפעלי תעשייה וסכומי ההשקעה במחירים שוטפים (באלפים), בשנים 1985 - 1989:

ס"ה ההשקעה			
השנה	מספר האישורים	בש"ח	בדולרים
1985	1,218	1,505,692	676,466
1986	660	1,401,596	719,217
1987	595	1,231,536	708,132
1988	507	1,104,420	649,069
1989	497	1,687,467	865,922

¹ בנובמבר 1989 פרסמה מבקר המדינה דוח על הביקורת בבנק.

בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1990 בדק משרד מבקר המדינה במרכז ההשקעות ובחטיבות המקצועיות של המשרד 15 מבין האישורים שניתנו להקמת מפעלי תעשייה ולהרחבתם, בתקופה ינואר 1988 עד יוני 1990. האישורים שנבדקו נבחרו לאחר עיון בפרוטוקולים של ישיבות מינהלת מרכז ההשקעות.

כדאיות ההשקעה למשק

בדיקת כדאיות ההשקעה שעורכים המשרד והבנק מסתמכת, בין היתר, על הסיכון שהמשקיע לוקח עליו ורצונו להשקיע רק בהשקעה הכדאית לו. ההשקעה יכולה להיות כדאית למשקיע אך לא למשק, בין היתר מהסיבות האלה: (א) מענקי ההשקעה ומענקי ההון שנותנת המדינה למשקיעים מפחיתים את סכומי השקעתם ועקב זאת את הסיכון שהם נוטלים עליהם, יחסית להשקעה ולסיכון המשק. (ב) כאשר קיים בארץ עודף כושר ייצור של המוצר שהמשקיע אמור לייצר, ובכוונתו לשווק את כל התוצרת או מרביתה בארץ, קיימת אפשרות שהוא יגנוס מנתח השוק של מפעלים קיימים וההשקעה תהיה כדאית לו אך לא למשק. (ג) כאשר קיים מחסור בחומר גלם בארץ ואי אפשר לייבאו מחו"ל, המשקיע החדש עשוי לגנוס משוק חומרי הגלם על חשבון יצרנים אחרים, ואז אפשר שההשקעה הכדאית למשקיע לא תהיה כדאית למשק.

כאמור, לקראת אישורה של תכנית השקעות במינהלה נבחנת כדאיותה למשק המדינה. במסגרת זו בוחן הבנק את ערכה הנוכחי הנקי של התכנית, שיעור התשואה הפנימי שלה, תקופת החזר ההשקעה בנכסים קבועים (בשנים), שיעור הערך המוסף או הנחסך ומחושב מחיר הדולר המוסף או הנחסך. משרד האוצר קבע, כי הערכת כדאיותם של פרויקטים למשק המדינה תיעשה בשער ניכיון של 12% לשנה במונחים ריאליים. משמעות הקביעה היא, שפרויקט ששיעור התשואה שלו נמוך משער הניכיון, שקבע האוצר, אינו כדאי למשק.

הביקורת העלתה מקרים שבהם אושרו השקעות בהקמת מפעלים אשר על פי תוצאות הבדיקות הכלכליות, שערכו הבנק והחטיבות הענפיות, אינם כדאיים למשק המדינה מהסיבות שתוארו לעיל. לדוגמה:

1. בינואר 1989, הגישה חברה ציבורית מחו"ל (להלן - החברה) למרכז ולבנק בקשה להקים באזור פיתוח א' מפעל לייצור רכיבים אלקטרוניים, בהשקעה של 268 מיליון דולר בקירוב ברכוש קבוע. לחברה מפעל בארה"ב המייצר אותם מוצרים שהמפעל הישראלי אמור לייצר.

ההשקעה אמורה להתפרס על פני עשר שנים. המפעל יתחיל בייצור שוטף בשנת 1993, וכשיגיע לניצול מלוא כושר הייצור שלו, ייצר מוצרים בערך כולל של 535 מיליון דולר בשנה. כל תוצרת המפעל תיועד לייצוא. המפעל יוקם באזור פיתוח א' ויעסיק, בתפוקה מלאה, 1700 עובדים. המפעל יהיה זכאי, לפי החוק, למענק השקעה בשיעור 30% מההשקעה ולמענק הון של 8%, דהיינו למענקים בסכום כולל של כ-102 מיליון דולר ולהטבות במס על פירותיה. כיוון שהיזמים הם משקיעי חוץ, ישלם המפעל מס חברות בשיעור 10% בלבד על רווחיו.

במאי אותה שנה הגיש הבנק למשרד את תוצאותיה של בדיקת הכדאיות של ההשקעה שערך. תוצאות הבדיקה מראות, כי כדאיות ההשקעה למשק היא גבולית וכי שיעור התשואה הפנימי של ההשקעה הוא 13.2%. הבודקים ציינו, כי תוצאות אלה מתבססות על נתונים שמסרו היזמים בדבר גודל השוק הצפוי, מחירי המוצר, עלויות הייצור וסכום ההשקעה.

התחזיות של היזמים באשר לחלקה של החברה בשוק העולמי התבססו על ההנחות האלה: (א) במשך כל תקופת הייצור לא תפותח טכנולוגיה מתחרה לזו של החברה. (ב) לא יצטרפו עוד יצרנים רבים לשוק המוצר הייחודי של החברה.

הבודקים עשו גם חישובי כדאיות חלופיים, ומהם עולה, כי ההשקעה תהיה בלתי כדאית למשק, אם תהיה ירידת מחירים וזחלת של מוצרי החברה בשיעור 2% בכל שנה במשך חיי הפרויקט, או שהתפוקה תקטן ב-20% באמצע תקופת חיי הפרויקט כתוצאה ממשבר בענף, ובשנים שלאחר המשבר ידביק המפעל את תוואי התפוקה החזוי.

בחישובים שעשו במסגרת הבדיקה הונח, כי החברה לא תשלם דיווידנדים באופן שוטף, אולם בתום חיי הפרויקט ישתמשו הבעלים בזכותם למשוך את מלוא השקעתם בהון מניות ואת הרווחים שיצטברו לזכותם. אם תשלם החברה את מלוא הרווחים כדיווידנד ותפריש בגינם מס כנדרש בחוק, יהיה שיעור התשואה הפנימית למשק נמוך מ-12%. יצוין, כי תוצאות הבדיקה מצביעות על כדאיות גבוהה למשקיעים ועל סיכון נמוך שלהם.

בסיכום קבעו הבודקים, כי כיוון שכדאיות הפרויקט למשק היא גבולית גם לפי החישובים שנעשו על פי הנתונים שבתחזיות היזמים, וכיוון שגם בדיקות הכדאיות החלופיות שנעשו לפי הנחות שונות מצביעות על אי כדאיות הפרויקט, יש לעשות בדיקה הנדסית של ההיבטים הטכנולוגיים של הפרויקט ומחקר שוק, כדי שאפשר יהיה למקם את הפרויקט על "מפת האפשרויות" ולהגיע לידי מסקנות, במידת ודאות גדולה יותר בדבר סיכוייו.

על פי הסיכום בבדיקת הבנק, נעשתה הערכה טכנולוגית של הפרויקט. המעריך קבע, כי ימליץ להיענות לבקשת החברה, בתנאי שיקבל תשובות לסדרת שאלות. המעריך ביקש להעביר את השאלות לגורמים מתאימים בחו"ל. השאלות נגעו בחלקן להיבט השיווקי של המוצר; כמו כן ביקש לדעת מה גודל השוק העולמי החזוי לרכיבים אלקטרוניים מהסוג שהחברה אמורה לייצר. נוסף על כך ביקש המעריך, שיומצאו תחזיות בדבר חלקה של החברה בשוק זה ותיבדק האפשרות שחברה גדולה תיכנס לשוק זה ותשווק את המוצרים במחירי היצר. המעריך ביקש לבחון בחו"ל גם היבטים טכנולוגיים: את האפשרות שטכניקות ייצור אחרות יכבשו את שוק המוצר הייחודי של החברה או שסוג מוצרים שונה במקצת ממוצר החברה ינגוס נתח מהשוק, או שמעבר לאוטומציה מלאה בייצור יגרום לגידול ניכר בהשקעות הנדרשות להקמת המפעל; וכן את סבירות הציפיות של היזמים בדבר איכות הייצור החזויה.

בהמשך לסקר הבנק, בדקה גם החטיבה המקצועית את ההשקעה. בהמלצתה למרכז ההשקעות ציינה החטיבה, כי מחזור החברה בחו"ל באותה שנה היה 90 מיליון דולר בלבד וכי תכנית ההשקעות גדולה מהמחזור פי שלושה ועל כן קיים ספק בדבר יכולת היזמים לממן את הפרויקט מרווחי המפעל שם. בתכנית המימון שלהם התבססו היזמים על גיוס הון ממקורות חיצוניים ועל רווחים עתידיים, אולם בתחזיותיהם התעלמו מהמחזוריות הקיימת בענף, דבר שיכול למוטט את התכנית כאשר ליזמים אין רזרבות מספיקות למימון ההשקעה בתקופת משבר ללא רווחים. עוד צוין בהמלצת החטיבה, כי כאשר השוק למוצר הייחודי של החברה יגדל ויתרחב על פי תחזיות היזמים, קיימת אפשרות שחברות גדולות יכנסו לענף וינגסו פלח נרחב של השוק. בסיכום המליצה החטיבה לדחות את ההשקעה באותו שלב, וציינה כי את עמדתה יכולים לשנות שינויים מהותיים בנתוני התכנית, כגון חיסכון בהשקעה על ידי קבלת מבנה קיים, או הקטנת ההשקעה בציוד או הקדמת הייצור השוטף.

במאי 1989 דנה מינהלת מרכז ההשקעות בבקשת היזמים והחליטה לאשר את ההשקעה. האישור ניתן על אף שהחטיבה המקצועית המליצה שלא לאשר את ההשקעה בלא סקר שוק, כפי שנדרש בבדיקת הבנק, וללא תשובות לשאלות על ההיבט הטכנולוגי של התכנית שהציג המעריך.

בכתב האישור נקבע, כי 30% מההשקעה יושקעו בהון מניות רגילות נפרע, יותר למשקיעים ליבא מחו"ל ציוד משומש, בתנאי שלא היה בשימוש יותר משנה. עוד נקבע, כי הערך הכולל של הציוד המשומש לא יעלה על 10% מההשקעה; תקופת ביצוע התכנית היא עשר שנים.

היזמים קיבלו אישור להשקיע 33% מהרווחים בחברות בנות בחו"ל בלא לשלם בארץ מס על דיווידנדים. אישור זה מקטין את כדאיות ההשקעה למשק והופך אותה לבלתי כדאית.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1990, לא הוחל בביצוע ההשקעה. משרד מבקר המדינה המליץ למרכז ההשקעות לבחון שנית את האישור שניתן ליזמים ולשקול את האפשרות להתנותו בתוצאות חיוביות של הבדיקה הטכנולוגית ובדיקת שוק.

לאחר סיום הביקורת, ב-3.3.91 דנה המינהלה פעם נוספת בהשקעה מאחר שעד אז לא הוחל בביצועה. המינהלה החליטה להקטין את ההשקעה המאושרת לסכום של 10 מיליון דולר, לשם הקמת מרכז לתכנון הרכיבים האלקטרוניים שהמפעל היה אמור לייצר.

2. באוקטובר 1989, פנו יזמים למרכז ההשקעות בבקשה לאשר הקמת מפעל לייצור מוצר מזון בארצות גדולות בהשקעה של כ-2 מיליון דולר ברכוש קבוע. בארץ קיים מפעל אחר (להלן - המפעל האחר) המייצר את המוצר ומשווק אותו בארצות קטנות וגדולות. בפברואר 1990 הגיש הבנק סקר שבו נבדקה כדאיות הפרויקט. לפי נתוני היזמים, יהיה היקף המכירות בשנה שבה יעבוד המפעל בתפוקה מלאה 2.1 מיליון דולר, והוא יחלוש על 38% משוק המוצר בארצות גדולות בארץ. המפעל אינו אמור לייצא את תוצרתו. בסקר נצפה, כי שוק המוצר בארצות גדולות יגדל ב-10% בכל שנה, המפעל יספק את מלוא הגידול בביקוש ולא ינגוס מהשוק של המפעל האחר בארץ. בתנאים אלה נמצא, כי ההשקעה כדאית למשק ושיעור התשואה שלה הוא 13%. הסקר ציין, כי אם שיעור הגידול השנתי בצריכת המוצר יהיה קטן מ-10% והמפעל החדש ינגוס משוק המפעל הקיים, או לא ישווק את מלוא תוצרתו, ההשקעה לא תהיה כדאית למשק. בגידול צריכה שנתי של 9%, שיעור התשואה של ההשקעה למשק יהיה 10.9%. הסקר לא דן כלל בכושר הייצור של המפעל הקיים, ובאפשרות שהמפעל הקיים יכול לספק את מלוא הגידול בצריכה בלי תוספת השקעה.

במאי 1990 הגישה החטיבה הענפית למרכז ההשקעות את חוות דעתה על ההשקעה. בחוות הדעת נקבע, כי המפעל אינו ראוי לסיוע, הואיל ויש עודף כושר ייצור בענף יחסית לצורכי המשק ועל כן הוא כלול בשימת הענפים שלמשק אין עניין בעידודם; המפעל האחר יכול לספק את מלוא דרישת השוק, גם נוכח הגידול הצפוי בצריכה; המפעל אינו אמור לייצא וכל תוצרתו תשווק בשוק המקומי.

ביוני 1990 אישרה מינהלת מרכז ההשקעות את ההשקעה במפעל בסכום של כ-2 מיליון דולר, זאת למרות התוצאות של בדיקת הבנק וחוות הדעת של החטיבה, כי ההשקעה אינה כדאית למשק.

המשרד הסביר, כי המפעל האחר, המייצר אותו מוצר בארצות קטנות וגדולות, הוא מונופול. האישור להקמת המפעל החדש ניתן כדי להפחית את כוחו של המונופול ומשיקולי תעסוקה.

לדעת מבקר המדינה, אין לסייע משיקולי תעסוקה להקים מפעל שאינו כדאי למשק, משום שלמפעל כזה אין קיום לטווח ארוך, ללא תמיכה ציבורית מתמשכת. המפעל החדש יספק רק מוצר אחד מתוך מגוון המוצרים שמייצר המונופול, ולכן הקמתו לא תפחית מכוח המונופול.

3. בשנת 1988 פעלו בארץ שמונה מטוויות לחוטי כותנה, שהעסיקו 1500 עובדים. כמה מהן שייכות לתשלובות טקסטיל המייצרות גם בדים ומוצרי הלבשה. תפוקת ענף המטוויות הלכה והצטמצמה במשך השנים מ-24,000 טון חוטים בשנה בסוף שנות ה-60, ל-17,000 טון בשנים 1984 - 1986 בגלל סגירת אחדות מהן. בשנת 1987 גדלה תפוקת החוטים עקב השקעות חדשות שנעשו והייתה 25,000 טון חוטים בשנה.

בתחילת 1983 הגיש המכון לפיריון העבודה לחטיבה הענפית של המשרד, לפי הזמנתה, סקר על ענף מטוויות הכותנה. בסקר נקבע, כי מחירי החוטים מתוצרת הארץ גבוהים ב-23% - 34% ממחירי חוטים מיובאים. בסיכום הסקר קבעו עורכיו, כי אין להשקיע במטוויות חדשות מאחר שבעולם קיים עודף כושר ייצור בטוויה ואין להניח שתחול במחירי החוטים התייקרות שאינה נובעת מהתייקרות מחירי הכותנה הגולמית; יש לקיים בענף כושר ייצור מוצרי המתבסס על המטוויות הקיימות.

בעקבות הסקר אימץ המשרד מדיניות, שלפיה אין לעודד הקמת מטוויות חדשות שיביאו להגדלת כושר הייצור בענף, דבר שיגרום לתחרות פרועה בין המפעלים ולהתמוטטות אחדים מהם.

בדוח שנתי 36, בפרק הדן בפעולות לעידוד ענף הטקסטיל, הגיע מבקר המדינה למסקנה, שלא כדאי לאשר הקמת מטוויות כותנה אף אם הן נועדו לשמירת כושר הייצור הקיים בענף.

מאז לא חל שינוי בענף ועדיין קיים הפרש מחירים בשיעורים שהיו בעבר בין חוטי כותנה מיובאים לחוטי כותנה מתוצרת הארץ. כאמור, גדל כושר הייצור בענף במידה ניכרת בשנת 1987, דבר שגרם לעודף בכושר הייצור.

הביקורת העלתה, כי בניגוד למדיניות המשרד, אישרה מינהלת מרכז ההשקעות בשנת 1988 השקעות לשלוש מטוויים. ההשקעות אמורות להגדיל את כושר הייצור של הענף ב-4,100 טון חוטים בשנה. להלן הפרטים:

(א) ב-1986 רכשה חברה בדרום הארץ (להלן - החברה) ציוד לטווייה משני כונסי נכסים של מפעלים בענף הטקסטיל. בשנת 1987 הגיע המפעל לייצור ממוצע של 1,200 טון חוטים בשנה והמחזור השנתי שלו היה 4.4 מיליון דולר, מזה כ-55% לייצוא.

ביולי 1987, פנתה החברה למרכז ההשקעות וביקשה אישור להשקעה של 3.13 מיליון דולר לצורך שיפורים במבנה, רכישת ציוד לייצור, ציוד עזר ומתקנים. על פי התכנית, ייצר המפעל לאחר ההשקעה 2,400 טון חוטים בשנה, מחזור המכירות השנתי לאחר ההשקעה יסתכם ב-9.2 מיליון דולר, מזה 3.9 מיליון דולר לייצוא. מסקר הבנק שנעשה בפברואר 1988 עולה, כי ההשקעה כדאית למשקיע ונמצאת על גבול הכדאיות למשק. בסקר צוין, כי הפעלת המפעל במתכונת שהייתה באותו מועד (בלא ההשקעה הנוספת) אינה רווחית בשל תפוקה נמוכה (1,200 טון בשנה; 100 עובדים) ועלויות גבוהות יחסית; לכן, בלא ההשקעה הנוספת לא יוכל המפעל להמשיך ולפעול.

בסקר הבנק הוצגו נתוני מאזן ורווח רווח והפסד לתקופת פעילות מ-27.12.86 עד 31.5.87. מניתוח הנתונים עולה:

לחברה לא היה הון עצמי; מימוש הנכסים השוטפים שלה לא היה בו כדי לכסות את התחייבויותיה השוטפות, מה שמצביע על הון חוזר שלילי ויכולת פרעון נמוכה של חובותיה השוטפים; לחברה היה מלאי גדול יחסית למחזור המכירות; לחברה היה הפסד תפעולי שהגיע באותה תקופה לסך של כ-95,000 ש"ח.

בסקר הבנק לא נותחו הנתונים שהוצגו ולא נבדקה היכולת הפיננסית של המשקיעים לממן את ההשקעה במפעל, במיוחד נוכח מצבו הכספי הקשה.

במאס אותה שנה הגישה החטיבה המקצועית למרכז ההשקעות את המלצתה על ההשקעה. בהמלצה נאמר: כיוון שהובטח ליזם כי יאפשרו לו לרכוש כמה מכונות טווייה כדי להגיע לאיזון בייצור, ממליצה החטיבה לאשר את ההשקעה בסך 3.13 מיליון דולר. כמו כן צוין, כי בעתיד, בהתחשב בכושר הייצור הקיים בענף המטוויים, תימנע החטיבה מלהמליץ על השקעות נוספות בענף זה.

מנוסח ההמלצה דלעיל עולה, כי למעשה לא הייתה הצדקה להקים עוד מטווייה וכי ההמלצה ניתנה רק משום שהובטח ליזם, כי השקעותיו יוכרו כמפעל מאושר. יתירה מזו, מנייר עבודה שהוכן לפני הדיון בחטיבה עולה, כי היחידה המקצועית המופקדת על הענף התנגדה להשקעה, מכיוון שקיים עודף כושר ייצור של חוטי כותנה ואין מקום להוסיף עוד מפעל. החטיבה לא נתנה כלל את דעתה לנתוני הכספיים של המפעל במועד הדיון ולאפשרות שהיזמים לא יוכלו לבצע את ההשקעה בגלל מצבו הכספי.

באפריל 1988 אישרה מינהלת מרכז ההשקעות את ההשקעה בהרחבת המפעל בסכום של 3.13 מיליון דולר. בכתב האישור נקבע, כי ההטבות במס יתנו למפעל על תוספת המחזור שמעל למחזור בשנת הבסיס לפני הרחבת המפעל. המפעל נמצא באזור פיתוח א' וזכאי למענק בשיעור 30% מההשקעה ולמענק הון בשיעור 8%.

בספטמבר אותה שנה, זמן קצר לאחר האישור, נסגר המפעל ומונה לו מפרק זמני, הואיל ולא עמד בהתחייבויותיו לבנק. עד אותו מועד קיבל המפעל מענקים בסכום של 373,000 דולר. ביולי 1989 פנה סגן מנהל מרכז ההשקעות לחברה והודיע לה, כי המינהלה החליטה לבטל את כתב האישור למפרע מיום נתינתו. לפיכך, יהיה על החברה להחזיר בתוך שלושה חודשים את המענק וכל ההטבות

שניתנו למפעל. משמונה לחברה מפרק וכאשר ישנם נושים הקודמים למדינה, ספק אם המדינה תקבל בחזרה את המענקים שנתנה.

(ב) בדצמבר 1987 הגישה חברה לטויות חוטים בצפון הארץ (להלן - החברה) למרכז ההשקעות בקשה לאישור תכנית השקעות בסכום של 3.2 מיליון דולר. ההשקעה נועדה להגדיל את תפוקת המוצרים שהמפעל מייצר, ולהרחיב את סל המוצרים שלו. כתוצאה מההשקעה תגדל תפוקת חוטי הכותנה שהמפעל מייצר בכ-1,100 טון בשנה והיקף המכירות ב-4.9 מיליון דולר. 90% מתוספת התפוקה תופנה לשוק המקומי.

במאי 1988 הגיש הבנק סקר שבו נבדקה כדאיות ההשקעה. מהסקר עולה, כי ההשקעה כדאית למשקיעים ולמשק. ביוני אותה שנה המליצה החטיבה המקצועית בפני המינהלה לאשר את ההשקעה. המלצתה אינה עולה בקנה אחד עם קביעתה שלה, במאוס אותה שנה (ראה לעיל), שקיים עודף כושר ייצור בענף וכי היא לא תמליץ עוד לאשר בו השקעות נוספות.

ביולי 1988 אישרה המינהלה את ההשקעה האמורה כהרחבה של המפעל הקיים.

המפעל נמצא באזור פיתוח א' והוא זכאי למענק בשיעור 38% מן ההשקעה, דהיינו לסכום של 1.2 מיליון דולר.

(ג) ביוני 1987 פנתה חברה בענף הטקסטיל בבעלות משקיעי חוץ (להלן - החברה) למרכז ההשקעות בבקשה לאשר לה תכנית השקעות בסכום של כ-10 מיליון דולר להקמת מפעל לייצור בדים סרוגים מחוטי כותנה. החברה כללה בהשקעה גם מטוויה שתספק למפעל את החוטים לייצור הבדים. בתפוקה מלאה תייצר המטוויה 1,800 טון חוטים בשנה. סך כל ההיקף הכספי של תפוקת המפעל יהיה 11 מיליון דולר בשנה הראשונה, 17.5 מיליון דולר בשנייה ו-23 מיליון דולר בשנה השלישית. 90% מתוצרת המפעל נועדה לייצוא.

בנובמבר אותה שנה הגיש הבנק את תוצאות הסקר שעשה לבדיקת כדאיות ההשקעה. מהסקר עולה, כי ההשקעה כדאית למשקיע ולמשק, בתנאי שהמפעל אמנם יעמוד בתחזיות הייצוא שלו וייצא 90% מתוצרתו.

בחוות הדעת שהכינה החטיבה הענפית שבמשרד בדצמבר 1987 נאמר, כי מדיניות החטיבה היא שלא להקים מטוויות חדשות לחוטי כותנה, אלא אם כן כל תוצרתו מיועדת לייצוא. החטיבה הטילה ספק רב ביכולת היזמים לייצא 90% מתוצרת המפעל וחששה שחלק ניכר מתפוקת המפעל, הן בדים והן חוטים, יופנה לשוק המקומי. כיוון שהשוק המקומי רווי, יביא הדבר לירידת מחירים ניכרת בשוק חוטי הכותנה ובשוק בדי הכותנה הסרוגים ולסכנה של סגירת מפעלים. בסיכום המליצה החטיבה לאשר את ההשקעה ולבקש מהיזמים ערבויות בסכום מענק ההשקעה. עוד המליצה החטיבה, כי הערבויות ישוחררו רק אם היזמים ייצאו בסכום של 17 מיליון דולר בשנת התפוקה השנייה.

בינואר 1988 החליטה מינהלת מרכז ההשקעות לאשר את תכנית ההשקעות בסכום של כ-10 מיליון דולר והסמיכה את המנהל לקבוע מהו סכום הייצוא שבו יחויב המפעל כתנאי לשחרור הערבויות שיספק בגין המענק שיקבל. המרכז הוציא לחברה כתב אישור בהתאם. מנהל המרכז קבע, כי הערבות שיתנו היזמים בגין המענקים תשוחרר אם בשנתיים הראשונות מתום ביצוע ההשקעה ייצאו בסכום מצטבר של 7 מיליון דולר. המנהל הסכים לקבל בתור ערבות שיעבור בדרגה שנייה על נכסי המפעל וערבות אישית של אחד מבעליו.

במאי 1990 אישרה המינהלה, בהתאם לבקשת החברה, תוספת השקעה בסך 4.5 מיליון דולר, כך שההשקעה המאושרת תגיע לסך כולל של כ-14.5 מיליון דולר.

מהאמור לעיל עולה, שהחברה נדרשה להתחייב לייצא רק 25% מהייצור הכולל בשנתיים הראשונות, שיגיע לפי תחזיות החברה לכ-28 מיליון דולר. אם המפעל לא יצליח לייצא את

מרבית תוצרתו, קיים חשש שהוא יפנה את יתרת התפוקה של חוטים ובדים לשוק המקומי. כיוון שבשוק זה קיימת רוויה, עשוי הדבר לגרום לירידת מחירים ולהתמוטטות מפעלים.

4. בנובמבר 1987, פנתה חברה בענף המשקאות (להלן - החברה) למינהלת מרכז ההשקעות בבקשה לאשר לה השקעה בסך של כ-2 מיליון דולר להקמת מפעל לייצור משקאות, באזור פיתוח א'.

באפריל 1988 הגיש הבנק סקר שבו נבדקה כדאיות התכנית. בסקר נקבע, שאם המפעל ייצר בהיקף שחזו היזמים תהיה ההשקעה כדאית למשק. עוד נאמר בסקר, שתכנית הייצור של המפעל התבססה על רכישת 1,000 טון של פרי לעיבוד. החברה הבטיחה, בחוזים שחתמה עם ספקיה, אספקה של 500 טון פרי בלבד; 500 טון נוספים היא צפתה לקבל מעודפי גידול של הפרי בארץ. על פי בדיקות שעשה הבנק, לא היו עודפי פרי בארץ וקשה להשיג פרי זה לעיבוד.

לכמויות הפרי שתצליח החברה לרכוש יש השפעה רבה על כדאיות ההשקעה למשק. מבדיקת הבנק עולה, כי ירידה של 10% בכמות הפרי שתעובד הופכת את ההשקעה לבלתי כדאית למשק ולמשקיעים. אותן תוצאות מתקבלות אם עלויות הייצור יגדלו ב-10%, או שמחירי התוצרת ירדו באותו שיעור.

המפעל אמור לייצר משקה איכותי. בסקר נקבע, שקיימת תחרות עזה בפלח שוק זה והיא עשויה להימשך בעתיד. יוצא אפוא, שקיימת אפשרות שכתוצאה מהתחרות ירדו המחירים ב-10% לפחות, ואז, על פי חישובי הבנק, לא תהיה ההשקעה כדאית למשק.

על אף תוצאות הסקר, ולמרות שלחטיבה המקצועית היה מידע כי המפעל יתקשה להשיג את כמויות הפרי הדרושות לו, היא המליצה ביוני 1988 בפני המינהלה לאשר את ההשקעה. באותו חודש אישרה המינהלה את ההשקעה בסכום המבוקש. המפעל נמצא באזור פיתוח א' ולכן זכאי למענק בשיעור 38% מן ההשקעה ובסך הכל לסכום של כ-760,000 דולר.

בדיקת יכולת פיננסית של היזמים

במסגרת בדיקת תכנית ההשקעות נבחנת גם יכולתם של היזמים לממן את חלקם בהשקעה. בדיקת יכולת זו חשובה, כיוון שאם לא יהיו להם מקורות מספיקים למימון חלקם בהשקעה, עלול ביצוע ההשקעה להיקטע במהלכה, דבר שיגרום לאבדן ההשקעה ליזמים ולמשק. הביקורת העלתה מקרים שבהם אישרה המינהלה, על פי המלצות של החטיבות הענפיות, השקעות במפעלים בלי שקדמה לכך בדיקת יכולתם הפיננסית של היזמים. לדוגמה:

ביוני 1987 הגישו יזמים למרכז ההשקעות בקשה להקמת מפעל בענף המזון בצפון הארץ. בעלת המפעל אמורה הייתה להיות חברה מחו"ל המייצרת ומשווקת מוצר דומה מאיכות טובה באירופה ובארצות אחרות. בבקשה נאמר, כי שיווק המוצר מתוצרת המפעל הישראלי יעשה אף הוא על ידי החברה מחו"ל, שיש לה רשת שיווק מבוססת. ההשקעה המתוכננת במפעל ברכוש קבוע נאמדה ב-4.85 מיליון דולר. המחזור הצפוי נאמד ב-6.5 מיליון דולר, מזה 1.8 מיליון דולר מייצוא.

בנובמבר אותה שנה הגיש הבנק סקר בדבר כדאיות ההשקעה למפעל ולמשק. הסקר הסתמך על כך שהחברה מחו"ל תהיה בעלת המפעל ותספק לו את הידע בתחום ייצור המוצר, דבר שיבטיח את איכות התוצרת ואת שיווקה בחו"ל. לפי הבדיקה, ההשקעה כדאית למשקיע ולמשק.

בינואר 1988 הודיע עורך דין מטעם היזמים, כי החברה מחו"ל לא תשקיע ישירות במפעל, בשל החרם הערבי, אלא באמצעות חברה אחרת.

בסוף פברואר אותה שנה, משנודע לממונה על החטיבה הענפית במשרד כי החברה מחו"ל לא תהיה שותפה לפרויקט, לא במישרין ולא בעקיפין, הוא ביקש מהבנק לבחון פעם נוספת את כדאיות ההשקעה למשק, ובמיוחד את סיכויי הייצוא של המוצר ויכולתו להתחרות במוצרים דומים מייצור

מקומי ומייבוא, והשפעת ההוצאות הגדולות הדרושות לפרסום המוצר על כדאיות הפרויקט. הוא נימק את בקשתו בכך שבלי החברה מחו"ל יקשה על המפעל לשווק את תוצרתו בחו"ל ולהתחרות על שוק המוצר בארץ.

בדיקה מחודשת של כדאיות ההשקעה לא נעשתה. בידי הבנק הייתה רשימה של היזמים האמורים להשקיע במפעל. המשרד והבנק לא בדקו את הרקע של היזמים ואת יכולתם הפיננסית לבצע את ההשקעה. במהלך ביצוע ההשקעה התחלפו כמה מהיזמים. המשרד לא עשה לבדיקת יכולתם הפיננסית של היזמים החדשים.

למרות שסיוע החברה מחו"ל בהספקת ידע וביצירת שווקים - סיוע ששימש בסיס לבדיקת כדאיות הפרויקט - לא היה קיים בפועל, ולמרות שיכולתם הפיננסית של היזמים לא נבדקה, המליצה החטיבה המקצועית לאשר את ההשקעה במפעל.

באפריל 1988 אישרה המינהלה את ההשקעה במפעל בסכום של 4.85 מיליון דולר ברכוש קבוע. המפעל נמצא באזור פיתוח א' וזכאי, אפוא, למענק השקעה בשיעור 30% מן ההשקעה ולמענק הון בשיעור 8%.

בסוף 1989, נקלעו היזמים לקשיים כספיים ובינואר 1990 מונה למפעל כונס נכסים וההשקעה בו הופסקה. עד אותו מועד הושקע במפעל סך של כ-6.3 מיליון ש"ח והוא קיבל מענקים בסכום של 2.4 מיליון ש"ח.

דוגמה נוספת ראה לעיל: חברה בדרום הארץ.

השקעה ברכישת מפעל ובחידוש ציוד

בחוק נאמר כי תכנית היא אחת מאלה: (1) הקמה או הרחבה של מפעל או של חלק ממנו; (2) הקמה, הרחבה או רכישה של נכס שהוא בניין להשכרה כמוגדר בחוק או של נכס המשמש למטרה שקבעו השרים; (3) השקעה של תושב חוץ בהוננו של מפעל או בנכס; (4) הלוואה של תושב חוץ במטבע חוץ לפרעון במשך שבע שנים לפחות.

עוד נאמר בחוק, כי המפעל או הנכס - לרבות הרחבתם - או ההשקעה או ההלוואה, או אותו חלק מהם שביצועם הוא נושא תכנית מאושרת, יהיו: (1) למפעל מאושר או למפעל להשכרת ציוד; (2) לנכס מאושר; (3) להשקעה מאושרת; (4) להלוואה מאושרת; והכל כפי שפורש באישור.

הביקורת העלתה, כי השקעה ברכישת נכסי מפעל קיים ובחידוש ציוד בו אושרה כולה כמפעל מאושר. להלן הפרטים:

לקראת סוף 1989, ביקשו יזמים מחו"ל לרכוש נכסי מפעל לייצור זכוכית שטוחה, הנמצא במרכז הארץ. בסוף אוקטובר אותה שנה פנו היזמים למרכז ההשקעות וביקשו להכיר בהשקעתם כהשקעה במסגרת מפעל מאושר לפי החוק לעידוד השקעות הון. 7.5 מיליון דולר מסכום ההשקעה נועדו לרכישת המקרקעין והציוד של המפעל הקיים, וכ-5.7 מיליון דולר לחידוש התנור של המפעל. ההשקעה בתנור תבצע רק בתחילת 1991. לפי תחזית שצירפו היזמים לבקשתם, תגדל תפוקת המפעל ב-33% לאחר שהתנור יפעל במלוא כושר הייצור שלו. המפעל ייצא 33% מתוצרתו, לעומת ייצוא של כ-20% בעת הגשת הבקשה. הגידול בייצוא יושג גם משום שלאחד היזמים העוסק בענף קשרים בחו"ל שיסייעו בשיווק המוצר.

יום לאחר שהיזמים הגישו את בקשתם נפגשו עמם שר התעשייה והמסחר ומנהל מרכז ההשקעות. בעקבות הפגישה ולאחר שנתקבלה הסכמת מנכ"ל משרד האוצר, קיבלו היזמים התחייבות בכתב מהשר, כי החברה שיקימו ושתרכוש את נכסי מפעל הזכוכית הקיים תקבל מעמד של מפעל מאושר לפי החוק, בגין השקעתה האמורה, לצורך הטבות המס הניתנות לחברת משקיעי חוץ המקימה מפעל מאושר. בהתחייבות ציין השר, כי אחד השיקולים לאישור התכנית היה שהיזמים ישקיעו סכומים נוספים, שיביאו להגדלת התפוקה והייצוא של המפעל.

בתחילת נובמבר אותה שנה רכשו היזמים את נכסי המפעל מבעליו הקודמים תמורת 7.5 מיליון דולר.

בינואר 1990 הגיש הבנק לפיתוח התעשייה סקר שבו נבדקה כדאיות ההשקעה, וממנו עולה כי ההשקעה כדאית למשק.

בסוף אותו חודש דנה מינהלת מרכז ההשקעות בהשקעה, והחליטה לאשר אותה. למעשה, לאחר שהשר נתן את ההתחייבות האמורה, לא היה עוד כל ערך לבדיקת הכדאיות שעשה הבנק, לדיון ולהחלטת המינהלה. לפי פרוטוקול של ישיבת המינהלה, החליטה המינהלה לאשר את התכנית להרחבה במסלול ההטבות במס.

מרכז ההשקעות הוציא ליזמים כתב אישור ב-31.1.90, בו נאמר, כי ההשקעה במלואה, בסך 13.2 מיליון דולר - כלומר, לרבות ההשקעה בסך 7.5 מיליון דולר ברכישת נכסי המפעל הקיים - תהיה לתכנית מאושרת להקמת מפעל במובן החוק. בכתב האישור נקבע, כי ההטבות במס ינתנו רק אם ההשקעה בחידוש התנור לייצור זכוכית תבוצע במלואה; מאחר שהיזמים הם משקיעי חוץ וההשקעה היא עתירת הון, הם זכאים בהתאם לחוק, על פי האישור שניתן להם, לשלם מס חברות בלבד בשיעור של 10% על כל רווחי המפעל וכן לנכות פחת מואץ על מלוא השקעתם, הכוללת, כאמור, השקעות בציוד ובמבנים הישנים של המפעל הקיים, שנרכשו מן הבעלים הקודמים.

לשון כתב האישור שונה מהותית מהנאמר בהחלטת המינהלה: על פי החלטת המינהלה יראו בהשקעה החדשה השקעה בהרחבת המפעל, ומשמעותה של קביעה זו היא, כי ההטבות במס, שלהן זכאי המפעל, יחולו רק על תוספת המחזור שתנבע מההשקעה בחידוש התנור. לעומת זאת, על פי כתב האישור, יהיה המפעל זכאי להטבות במס על כל מחזור המכירות.

מנהל מרכז ההשקעות הסביר למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1990, כי בעצם המינהלה אישרה את הפרויקט כהקמה, וחלה טעות בהדפסת הפרוטוקול. בעקבות הביקורת, אישרה המינהלה פעם נוספת, בישיבתה

ביום 9.12.90, את ההשקעה בהקמת מפעל ולא להרחבה. הביקורת העירה, כי על מרכז ההשקעות להנהיג סדרי בקרה שיבטיחו זהות בין פרטי הדיון במינהלה והחלטותיה לבין נוסח כתב האישור. סדרי בקרה כאלה חשובים מאד, כדי למנוע אפשרות שמוציא כתב האישור יחרוג מהסכומים והתנאים של ההשקעה שאישרה המינהלה.

עוד הסביר מנהל המרכז, כי המינהלה אישרה את ההשקעה כהקמת מפעל מהסיבות האלה: המפעל הוא מפעל תשתית יחיד מסוגו בארץ; ההשקעה בו בוצעה על ידי משקיע מחו"ל בעל מוניטין; סגירתו הייתה מביאה להגדלת הייבוא ולפיתור עובדיו.

לדעת הביקורת, הנימוקים האמורים יתכן שהיה בהם כדי להצדיק מתן סיוע למפעל הקיים בדרכים אחרות, אך לא היה מקום להעניק להשקעה ברכישת נכסי המפעל הקיים מעמד של מפעל מאושר. אישור התכנית להרחבה היה מזכה את החברה בהטבות המס רק על התוספת למחזור הנובעת מחידוש התנור, ולא על כל מחזור המכירות של המפעל.



כדי לפתח את כושר היצור של המשק, לשפר את מאזן התשלומים ולסייע בקליטת עלייה ופיזור אוכלוסין ברחבי הארץ מסייעת הממשלה להשקעות במפעלי תעשייה במענקים, בהטבות מס ובדרכים אחרות.

מממצאי הביקורת עולה, כי אושרו השקעות וניתן להן סיוע גם כאשר הן לא היו כדאיות למשק. כבר בדוחות קודמים (דוח שנתי 39, עמ' 559; דוח שנתי 38, עמ' 600; דוח שנתי 37, עמ' 871) עמד מבקר המדינה על ליקוי חמור זה, אך המשרד ומרכז ההשקעות לא עשו כדי לתקנו. עוד העלתה הביקורת, כי אושרו השקעות בלי שנבדקה יכולתם הפיננסית של היזמים; ואושרה השקעה ברכישת נכסי מפעל קיים ובחידוש הציוד בו כמפעל מאושר.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד ועל מרכז ההשקעות לפעול לשיפור בדיקות הכדאיות הנעשות לקראת אישור ההשקעות, בייחוד באותם מקרים שבהם שיעור המענק מכלל ההשקעה גבוה או כאשר קיים עודף כושר ייצור של המוצר או כאשר קיים מחסור בחומר הגלם לייצורו. בדיקות אלה יש להעמיק במיוחד כאשר ההשקעות הן על סף הכדאיות למשק. על המשרד ועל הבנק להרחיב את בדיקותיהם ולכלול בהן גם בדיקות בדבר מהימנותם של היזמים ויכולתם הפיננסית לבצע את ההשקעה.

דווקא בתקופה שבה קיימת אבטלה במשק וקיים צורך לקלוט את גלי העלייה הגוברים, ותכניות הממשלה נועדו לזרז הקמת מפעלים חדשים, ולסייע למשקיעים בהם, מן הראוי שבדיקות הכדאיות יבטיחו, כי המפעלים שיוקמו בעקבותיהם והתעסוקה שתיווצר בהם תהיה כדאית למשק, ויציבה לאורך ימים.

סיוע למפעלים במוקדי אבטלה

ריכוז ממצאים

בעקבות החמרת מצב התעסוקה החליטה הממשלה בסוף נובמבר 1988 למנות צוות מנכ"ל"ם שיכין הצעות לטיפול באבטלה ובמניעתה. אחת מהמלצות הצוות הייתה להקים קרן מיוחדת לסיוע למפעלים שנמצאים במוקדי אבטלה ונקלעו למצוקה זמנית. הוקמה ועדת קרן שתפקידה היה להמליץ על מתן הלוואות למפעלים וכן על מתן ערבות מדינה להלוואות אלה.

מתן הסיוע למפעלים נתקל בקשיים, היות שרבים מהמפעלים לא עמדו בתנאים שקבע צוות המנכ"ל"ם, ופרק הזמן שעבר - לגבי אלה שעמדו בתנאים - מקבלת הבקשה לסיוע ועד סיום הטיפול היה כחצי שנה בממוצע ובכמה מקרים הגיע לכשנה; לפיכך, מטרת הקרן למתן סיוע מהיר למפעלים לא מומשה במלואה.

נוסח כתב ערבות המדינה שהוסכם לאחר משא ומתן ארוך בין החשב הכללי ובין הבנקים היה שונה מהתנאים שאישרה ועדת הכספים של הכנסת, באופן שהגדיל את הסיכון המוטל על הממשלה, לעומת זה המוטל על הבנקים במקרה של מימוש הערבות.

לשם שמירה על תעסוקה באזור פיתוח, ניתן למפעל אחד סיוע מספר פעמים: (א) ב-1987 ניתן סיוע בלי שהוצגו נתונים כספיים חשובים וללא תכנית הבראה; (ב) ב-1988 ניתן עוד סיוע על בסיס תכנית הבראה, וב-1989 קיבל סיוע נוסף למרות שלא עמד בהתחייבויותיו לפי תכנית הבראה; (ג) ב-1990 מונה למפעל כונס נכסים זמני שהפעיל את המפעל. לכונס ניתן סיוע ממשלתי כדי שיוכל להמשיך להפעיל את המפעל ולמנוע את פיטורי העובדים.

מפעל שהיה בקשיים, ושהבנקים המממנים סירבו להשתתף בתכנית להבראתו עקב קשייו, קיבל סיוע באמצעות ערבות מדינה וערבות של חברה ממשלתית. המדינה והחברה הממשלתית לקחו עליהן את הסיכון הכרוך בהבראת המפעל. הבעלים נדרשו להגדיל את ההון העצמי בתוך תשעה חודשים ואילו ערבות המדינה ניתנה לאלתר. בסופו של דבר נכנס המפעל לכינוס נכסים קודם שהבעלים תרמו את חלקם, והגורמים הממשלתיים יצטרכו לשאת בתשלום הערבות שנתנו.



בסוף נובמבר 1988 החליטה הממשלה למנות צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) ובהשתתפות המנהלים הכלליים של משרדי העבודה והרווחה, הכלכלה והתכנון, האנרגיה והתשתית, המנהל הכללי של שירות התעסוקה והממונה על התקציבים במשרד האוצר. הצוות התבקש להכין הצעות לטיפול בהחמרה במצב התעסוקה.

א. בינואר 1989 הגיש הצוות דוח ואחת ההמלצות בו הייתה לסייע למפעלים שנקלעו למצוקה זמנית, והם נמצאים במוקדי אבטלה. הצוות המליץ להקים קרן מיוחדת (להלן - הקרן) לסיוע למפעלים אלה על ידי מתן הלוואות בתנאים נוחים; הקרן תהיה חד פעמית ובסכום שלא יעלה על 36 מיליון ש"ח.

הצוות קבע כללים להפעלת הקרן, ואלה הם: (1) הקרן תיתן סיוע למפעלים במצוקה ותעדיף מפעלים הפועלים באזורים שהם מוקדי אבטלה ברורים; (2) הסיוע ינתן רק למפעלים שהוכח שיש להם סיכוי להבריא; (3) הבנקים יהיו שותפים לגיבוש תכנית ההבראה על ידי פריסת ההלוואות וחלוקת ביטחונות, ושותפות זו תהיה תנאי הכרחי לסיוע הממשלתי; (4) מפעלים המקבלים סיוע במסגרת סיוע אחרות לא יהיו זכאים להסתייע בקרן; (5) הסיוע יותנה בהזרמת הון בעלים למפעל או במכירת נכסים לא פעילים; (6) היקף הסיוע יקבע בהתאם לצורכי ההבראה; (7) הקרן תעסיק יועצים לשיווק, לניהול ייצור ולניהול פיננסי, שיבדקו את המפעלים במצוקה וימליצו בפני הקרן על תכנית הבראה ודרך פעולה; (8) חברי ועדת ההלוואות המצומצמת של הקרן יהיו נציגים של משרדי התעשייה והמסחר, העבודה והרווחה והאוצר.

על פי המלצת ועדת המנכ"לים, נקבעה לקרן מסגרת תקציבית בסכום של 36 מיליון ש"ח, ובתקציב לשנת הכספים 1989 הוקצבו בפועל 18 מיליון ש"ח; מאחר שתקציב זה נוצל חלקית (ראה להלן) לא נכללה הקצבה לנושא זה בשנת כספים 1990. ההלוואות ניתנו לתקופה של שש שנים בהצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) ובריבית בשיעור של 5.5% לשנה: פרעון הריבית החל מהשנה הראשונה ופרעון קרן ההלוואה נדחה לשנתיים.

ועדת ההלוואות של הקרן החלה בעבודתה במאי 1989 על בסיס הכללים שקבעה ועדת המנכ"לים. במהלך עבודתה התברר, כי מתן הסיוע נתקל בקשיי ביצוע, שלא נחזו מראש, בשני תחומים: (1) למפעלים שלא השיגו ביטחונות נוספים סירבו הבנקים לפרוס חובות קיימים, או להגדיל אובליגו (כלל התחייבויות המפעל); (2) חלק מהכללים שהוועדה קבעה ושהיו תנאי לקבלת ההלוואות, כגון הגדלת הון עצמי מנעו ממפעלים לקבל הלוואות.

ב. כדי לפתור את בעיית המחסור בביטחונות למפעלים, פנה שר האוצר ביוני 1989 אל ועדת הכספים של הכנסת בבקשה לקבל אישור לסכום מסגרת לערבויות שתערוך המדינה לפרעון הלוואות שלוקחים מפעלים במוקדי אבטלה. בפנייה ציין השר את הקריטריונים למתן הלוואה, ואלה הם: ערבות המדינה תינתן על פי המלצת משרד התעשייה והמסחר; תוכן תכנית הבראה פרטנית למפעל וינותחו סיכוייה; הבנקים יפרסו את החובות הקיימים בלא ביטחונות נוספים; 50% מההלוואה יהיו באחריות הבנקים ו-50% הנותרים ינתנו בערבות המדינה; המדינה תתחלק פרי-פסו עם הבנקים בכל עודף הביטחונות (כלומר, שאם הבנקים יימצאו במצב של עודף ביטחונות בעת מתן ההלוואה מהקרן, אזי עודף הביטחונות יתחלק ביחס של 1:1 בין המדינה והבנקים, כדי להבטיח את ההלוואה החדשה). הוא הדין לביטחונות חדשים שיקבלו הבנקים לאחר מתן ההלוואה; הבעלים יתרמו את חלקם בהגדלת הון עצמי; הלוואה למפעל אחד בערבות המדינה לא תעלה על סכום של 500,000 ש"ח.

בתחילת יולי 1989 אישרה ועדת הכספים את הבקשה, וקבעה את מסגרת הערבות ל-50% מסך 18 מיליון ש"ח שהוקצבו בקרן, דהיינו שהמדינה תערוך לסכום של 9 מיליון ש"ח. אשר לערבויות להלוואות מעל לסכום של 500,000 ש"ח למפעל, נקבע שיש צורך בפנייה נפרדת לקבלת אישור ועדת הכספים.

ממאי 1989 עד יולי 1990 אושרו בוועדת ההלוואות של הקרן הלוואות ל-70 מפעלים, והמדינה תערוך לפרעון הלוואות של 51 מהם. לא כל ההלוואות והערבויות שאושרו גם בוצעו: מנתוני החשב הכללי עולה, כי בוצעו רק 19 הלוואות בערבות המדינה וערבות המדינה הנובעת מכך מסתכמת ב-6.25 מיליון ש"ח.

לשני מפעלים ניתנו 2 כתבי ערבות להלוואות בסכום כולל של 0.84 מיליון ש"ח מתקציב הקרן. 17 כתבי הערבות האחרים ניתנו להלוואות בסכום כולל של 11.6 מיליון ש"ח שלקחו המפעלים ישירות בבנקים ממקורות הבנקים. הבנקים השיגו מקורות כספיים זולים יותר והעדיפו להשתמש בהם למתן הלוואות ולא נזקקו למקורות הכספיים של הקרן. לפיכך, מהקרן עצמה ניתנו רק 8 הלוואות בסכום כולל של 1.2 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק, בחודשים מאי - יולי 1990, במשרד ובמשרד האוצר (להלן - האוצר) את תהליך קבלת ההחלטות על מתן הלוואות וערבויות מהקרן לסיוע למפעלים במוקדי אבטלה ואת ביצוע ההחלטות. כן נבדקו תלונות של שני חברי כנסת על אופן הסיוע שניתן למפעל מתכת בצפון הארץ (ראה להלן).

1. צוות המנכ"לים קבע, כאמור, כי הבנקים יהיו שותפים לגיבוש תכנית ההבראה של המפעלים במצוקה על ידי הגדלת אובליגו ופריסת הלוואות, ושותפות זו תהיה תנאי לסיוע הממשלתי. קביעה זו נעשתה בלי הסכם עם הבנקים הנוגעים בדבר. בעת ביצוע ההלוואות התברר, כי הבנקים אינם מוכנים להגדיל אובליגו ולפרוס הלוואות בלא ביטחונות נוספים ובשל כך נגרמו עיכובים בביצוע ההלוואות.

2. ועדת ההלוואות של הקרן אישרה, בין היתר, הלוואות אשר מחציתן תוכסח בערבות מדינה, ותלתה את שיעור ההלוואות בהגדלת הון עצמי מצד בעל המפעל. אולם ביצוע המלצות הוועדה נתקל בקשיים בשל הטענה של בעלי המפעלים שאין ביכולתם להגדיל את ההון עצמי.

קושי נוסף בביצוע ההלוואות היה סירובם של הבנקים לבצע את ההלוואות לפי התנאים שקבע האוצר. על פי תנאים אלה, על הבנקים להתחלק עם המדינה בעודף הביטחונות, דבר העלול להגדיל את מידת הסיכון שלהם.

בישיבה מסוף ספטמבר 1989, אצל סגן שר האוצר, צוין, כי הקרן אישרה 40 הלוואות מהן 16 בערבות מדינה והיתר בלי ערבות, אך בפועל בוצעו 4 ערבויות ו-2 הלוואות בלבד. נתונים אלה הצביעו כבר אז, כי הקרן לא מילאה את הציפיות של ועדת המנכ"לים ולא השיגה את המטרה של סיוע מהיר למפעלים במצוקה; לא ברור אם המטרה לצמצם את האבטלה הושגה.

כדי לתת תמריץ למפעלים הלוויים ולבנקים המלווים שיבצעו את ההלוואות הוחלט, באותה ישיבה, להפחית את שיעור הריבית על ההלוואות מ-5.5% ל-5%, ולהעלות את מרווח הבנקים מ-1.5% ל-2%. עוד הוחלט, כי הגדלת ההון העצמי של הבעלים תהיה חלק מתכנית ההבראה של המפעל, ורק במקרים מיוחדים, לפי החלטת החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) יהיה אפשר לוותר על תנאי זה.

בחודשים ספטמבר 1989 עד יולי 1990 התנהל משא ומתן בין נציגי החשכ"ל ונציגים של חמישה בנקים, על התנאים של ההלוואות בערבות מדינה. המו"מ עם הבנקים התמשך: עם ארבעה בנקים הגיע החשכ"ל להסכמה על נוסח כתב הערבות במועדים שונים במחצית הראשונה של 1990; עם אחד מהם הגיעו להסכמה רק ביולי אותה שנה ולכן עד אז לא קיבלו המפעלים שעבדו עם בנק זה את ההלוואות שאושרו להם.

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, כי ההסכמה שהושגה בינו לבין הבנקים שונה ממה שאושר בוועדת הכספים של הכנסת: אישורה ניתן על סמך מכתבו של שר האוצר, שבו נאמר כי עודף הביטחונות יתחלק, כאמור, ביחס של 1:1 בין המדינה לבנקים; ואילו מההסכמה בין החשכ"ל לבין כמה מהבנקים עולה, כי עודף הביטחונות יכסה קודם כל את סיכונם של הבנקים ממתן ההלוואה ורק היתרה, אם תהיה, תשמש כיסוי לסיכון הממשלה. עם יתר הבנקים סוכם, כי עודף הביטחונות ביום מתן ההלוואה ישמש לפרעון 25%

מההלוואה שבאחריות הבנק והיתרה תחולק פרי-פסו בין הבנק למדינה. האוצר לא פנה אל ועדת הכספים לקבל את אישורה לתנאים שסוכמו עם הבנקים.

3. על אף הגמשת התנאים למתן ערבויות, העמידה בהם הייתה כרוכה בקשיים למפעלים והמטרה של מתן סיוע מהיר למפעלים במצוקה לא התממשה. כך למשל, ב-1.1.90 דיווח סמנכ"ל למימון במשרד התעשייה והמסחר, כי בחודשים מאי - דצמבר 1989 אישרה ועדת ההלוואות של הקרן ערבויות ל-40 מפעלים באזורי פיתוח, ובפועל ניתנו ערבויות ל-15 מפעלים; 25 כתבי ערבות היו עדיין בטיפולו של החשב"ל.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, משך הטיפול מקבלת הבקשה של המפעל לסיוע ועד למתן ההלוואה בערבות המדינה נמשך כחצי שנה בממוצע ובכמה מקרים אף התמשך עד לשנה. ואלה הסיבות להתמשכות הטיפול: קשיים בהשגת הסכמה עם הבנקים שיגדילו את האובליגו ויפרסו הלוואות בלא ביטחונות נוספים וכי יקבלו את נוסח הערבות שקבע החשב"ל; קשיים במילוי התנאי של הגדלת הון עצמי שנקבע בידי ועדת ההלוואות; גם הטיפול בבקשת הסיוע של המפעל במערכת הממשלתית נמשכה זמן, היות שנכללו בה התחנות האלה: בדיקה כלכלית, דיון בוועדת הלוואות, וביצוע ההלוואה והערבות על ידי החשב"ל.

להלן ריכוז נתונים על הסיוע שניתן לשני מפעלים במסגרת המאמצים למניעת אבטלה:

סיוע למפעל מתכת בצפון הארץ

מפעל למוצרי מתכת בצפון הארץ הוקם ב-1983 על ידי קיבוץ וחברה הסתדרותית. המפעל הוקם על ידי רכישת קווי ייצור ומוניטין מחברה שבבעלות הקיבוץ. בסוף 1985 הקימה חברת מבני תעשייה בע"מ בשביל המפעל מבנה באזור תעשייה סמוך לקיבוץ וקווי הייצור הועברו בתחילת 1986 מן הקיבוץ אל אזור התעשייה. ההפרדה בוצעה, בין היתר, היות שהקיבוץ ביקש להימנע מהעסקת עובדים שכירים. המפעל העסיק מאז הקמתו 130 - 150 עובדים, רובם מעיירת הפיתוח סמוכה לאזור התעשייה. כ-90% מתפוקת המפעל מופנית לייצוא, בעיקר לארה"ב, והוא במעמד של מפעל מאושר לפי החוק לעידוד השקעות הון. בשנים 1986 - 1990 סבל המפעל מקשיים כספיים ופנה פעמים מספר למשרד ולאוצר בבקשה לקבל סיוע, ואכן ניתן לו סיוע ממסגרות שונות ובאופנים שונים, כפי שיפורט להלן.

1. במאוס 1987, כשנה לאחר פתיחת המפעל, הוא פנה לשר התעשייה והמסחר בבקשה לקבל סיוע מהסיבות האלה:

(א) העברת המפעל למקום החדש עלתה 0.7 מיליון דולר שמומנו ממקורות יקרים וגרמה להקטנת הייצור ב-60% בתקופת ההעברה וההרצה. המפעל ביקש, כי המשרד יכיר בהוצאות ההעברה כבהשקעה ויוענקו לו על כך מענקים לפי החוק לעידוד השקעות הון.

(ב) רווחיותו של המפעל נשחקה עקב הקפאת שער החליפין של הדולר לעומת עליות המדד, משום ש-70% של תוצרת המפעל מופנים לשוק הדולרי. לפתרון בעיה זו ביקש המפעל שישונו לו תנאי ההצמדה של הלוואות הפיתוח שקיבל, מהצמדה למדד להצמדה לשער החליפין של השקל לעומת הדולר.

(ג) מחיר המוצר העיקרי של המפעל, המהווה 65% מהייצור, ירד בכ-30% עקב התחרות עם מוצרים דומים מטייואן. המפעל ביקש סיוע בסך של 1 מיליון דולר מקרן מצוקה כדי לממן את ההפסד הנובע מכך.

המפעל ציין בבקשתו, כי אם יוענק לו כלל הסיוע המבוקש יחסכו לו הוצאות מימון בסך 0.8 מיליון דולר.

בעקבות דיון אצל שר התעשייה והמסחר, בהשתתפות נציגי המפעל, הוחלט להיענות לבקשת המפעל, פרט להכרה בהוצאות ההעברה כמפעל מאושר. הבקשה הועברה לדיון בוועדת ההלוואות

של קרן סיוע למפעלי מתכת ואלקטרוניקה במשרד. ועדת ההלוואות של הקרן החליטה במאי 1987 לאשר למפעל הלוואה בסך של 1,360,000 ש"ח (850,000 דולר) לארבע שנים; ההלוואה צמודה לדולר ובריבית הליבור בתוספת פרמיה של 2.75%; פרעון הקרן נדחה בשנה. כן אישרה הוועדה מענק בסך 240,000 ש"ח (150,000 דולר). באותו חודש, המיר החשכ"ל את תנאי הלוואת הפיתוח מהצמדה למדד להצמדה לדולר.

בהחלטת ועדת ההלוואות של קרן הסיוע האמורה צוין, כי במפעל מפתחים מוצרים חדשים ייחודיים, שבהם התחרות חריפה פחות, שיחליפו את המוצרים שאינם רווחיים, וכן כי המפעל ישפר את מבנה התחייבויותיו הפיננסיות כדי להקטין את החוב השוטף. עוד צוין בהחלטה, כי מחזור המפעל בשנת 1986 היה 3.6 מיליון דולר והמחזור הצפוי ל-1987 הוא 6 מיליון דולר, מזה 85% לייצוא. מהמאזן ל-31.12.86 עולה, כי מלאי המפעל גדל באותה שנה ב-2 מיליון ש"ח, ומדוח רווח והפסד לשנת 1986 עולה, כי הפסדו בכל אחת מהשנים 1985 ו-1986 הגיע לכמיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי בוועדת ההלוואות של הקרן האמורה, שאישרה הלוואה בסך של 850,000 דולר ומענק בסך של 150,000 דולר, לא הוצגה תכנית הבראה מפורטת שתצביע על הדרך לשיפור מצב המפעל, ולא הוצגו תזרימי מזומנים שיצביעו על השיפור שיבוא בעקבות הסיוע למפעל. הוועדה הסתמכה על הודעת המפעל כי הוא מפתח מוצרים חדשים שיפתרו את בעיות הרווחיות הנובעות מהתחרות עם המזרח הרחוק. תחזית המכירות בסכום של 6 מיליון דולר ב-1987, שהוגשה לוועדת ההלוואות, התבססה על הגידול במכירת אותו מוצר שבבקשת המפעל צוין שאינו רווחי, שיש קשיים למכור אותו ושהמלאי שלו גדל. הוועדה לא התנתה את מתן הסיוע בהזרמת הון מטעם בעלי המפעל במקביל לסיוע שנותנת הממשלה.

2. בספטמבר 1987, שלושה חודשים לאחר שחרור הסיוע מהקרן לחברה, שוב פנה המפעל אל השר וציין, כי הוא שרוי בקשיים והפסדיו יגיעו בסוף 1987 ל-3 מיליון דולר. שוב הוצגה הבעיה של תחרות עם מוצרים מטייוואן. המפעל ציין, כי כדי להיחלץ ממצוקותיו יש צורך בהסבת סל מוצריו, שתיעשה במשך שלוש - ארבע שנים ועד אז דרוש סיוע ממשלתי כדי שהמפעל ישרוד ותישמר התעסוקה ל-130 עובדיו.

בעקבות הפנייה לשר החלו המשרד ואגף תקציבים באוצר לבדוק ביסודיות את מצב המפעל וצרכיו וגיבשו תכנית הבראה שתציל ותימנע את פיטורי העובדים. מבדיקה זו התברר: (א) הבעלים הזרימו הון עצמי מועט ביותר, וחוסר בהון העצמי מנע מהמפעל לעמוד בתמורות שחלו בשוק מוצריו; בגלל ירידת המחיר הבין-לאומי של מוצרי המפעל וקשיי ההרצה שלו הוא נקלע לקשיי מימון. (ב) ההפסד התפעולי בתשעת החודשים הראשונים של 1987 הגיע ל-1.4 מיליון דולר ועד לסוף אותה שנה יצבור המפעל הפסדים בסך של 4 מיליון דולר. (ג) המפעל קיבל סיוע ממשלתי נדיב והסיוע לא הותנה בתכנית הבראה ולא בהזרמת הון עצמי.

בפברואר 1988 התקיים דיון משותף של נציגים של המשרד, משרד האוצר וההסתדרות הכללית על הסיוע שינתן למפעל. בעקבות הדיון נחתם ב-6.5.88 הסכם בין המדינה לבין המפעל והבעלים.

(א) בהסכם התחייב המפעל להגיע לאיזון תפעולי עד ל-30.6.89; איזון תפעולי הוגדר: איזון או רווח לאחר ניכוי הוצאות למימון הון חוזר אך לפני ניכוי הוצאות מימון אחרות ולפני תשלומי מס הכנסה.

הביקורת העלתה, על יסוד נתוני דוח כספי שהגיש המפעל למשרד, כי לא עלה בידי המפעל להגיע לאיזון תפעולי עד ל-30.6.89 כפי שהתחייב, וכי היו לו הפסדים בסך של 773,000 ש"ח, עוד לפני הוצאות מימון. גם אם יופחתו מסכום זה 680,000 ש"ח שהוצאו, לפי הצהרת המפעל, כהוצאה חד פעמית לשם נקיטת צעדי הבראה, עדיין היה המפעל בהפסד תפעולי בסכום של 93,000 ש"ח. הוצאות המימון היו בסך 1,042,000 ש"ח ולפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, כמחצית הוצאות המימון הן בגין הון חוזר. יוצא, שאף אם מפחיתים את ההוצאה המיוחדת מראים הדוחות הכספיים על הפסד ממשי, המגיע לסכום של 0.6 מיליון ש"ח, לאחר הוצאות מימון בגין הון חוזר.

ב-6.9.89 פנה שר האוצר ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת בבקשה לאשר מתן ערבות מדינה בשיעור של 50% מהלוואה בסך של 700,000 דולר שיעמיד למפעל אחד הבנקים. לבקשה צורפה תמצית מדוח כספי ל-30.6.89, המראה כי על מחזור מכירות בסכום של 7.3 מיליון ש"ח היה למפעל הפסד תפעולי בסכום של 773,000 ש"ח, ובניכוי הוצאות חד-פעמיות, שהמפעל הצהיר, שהוציאן לצורכי הבראתו הגיע ההפסד התפעולי לסכום של 93,000 ש"ח. במכתב הבקשה עצמו נאמר, כי תכנית ההבראה "נושאת פירות והביאה כבר לאיזון תפעולי". מן הראוי היה שהאוצר ידייק במכתב לוועדת הכספים ויציין בגוף המכתב, כי המפעל התקרב לאיזון תפעולי וכן יביא את מלוא הנתונים.

(ב) הבעלים התחייבו לתת למפעל הלוואה בסך של 1 מיליון דולר מיד עם חתימת ההסכם. כן התחייבו לתת הלוואות בסכומים ובמועדים שבהם יהיה על המפעל לפרוע לבנקים את כל ההלוואות השוטפות

שקיבל; סכום ההלוואות מסוג זה, שיתנו הבעלים, לא יפחת מ-2 מיליון דולר בתוך שלוש שנים מחתימת ההסכם. כל ההלוואות יהיו לעשר שנים. לא הייתה בהסכם התניה, כי הלוואות בעלים קיימות לא יפרעו בהגיע מועד פרעונן.

בבדיקת הדוחות הכספיים של החברה לשנת 1988 העלתה הביקורת, כי הבעלים אמנם נתנו הלוואה של 1 מיליון דולר לטווח ארוך, חצי מיליון כל שותף, אך למעשה הלוואה זו החליפה הלוואה דומה של הבעלים לזמן קצר שפרע המפעל. יוצא, שהבעלים אמנם עמדו בהתחייבויותיהם, אך למפעל לא הוזרם למעשה כסף "חדש".

(ג) הבעלים התחייבו לפעול ככל יכולתם למחיקת הלוואה של 0.58 מיליון דולר שניתנה למפעל על ידי ההסתדרות הכללית במסגרת הלוואות תנופה לצמיחה, וכן להפחית ב-10% בתוך שלושה חודשים מחתימת ההסכם את שכר העובדים, על בסיס השכר שהיה בתוקף בדצמבר 1987.

הביקורת העלתה, כי האוצר לא וידא שמולאו התחייבויות אלה ואין בידיו מידע אם עמדו הבעלים בהתחייבויותיהם.

(ד) בהסכם התחייבה המדינה להעמיד למפעל הלוואה דולרית בסכום של 1.4 מיליון דולר, בריבית בשיעור 10%, לפרעון בעשר שנים - בשלוש השנים הראשונות פרעון ריבית בלבד ובשבע השנים הנותרות פרעון של קרן ריבית. הוסכם, כי המדינה רשאית להעמיד את ההלוואה לפרעון מיידי לפי התנאים כדלקמן: 0.4 מיליון דולר יועמדו לפרעון מיידי עד 15.10.89 אם המפעל לא יעמוד בהתחייבויותיו ולא יפחית את שכר העובדים, או לא יגיע לאיזון תפעולי; עוד 1 מיליון דולר יועמדו לפרעון מיידי אם בתוך 40 חודשים לא יעמדו בעלי המפעל בהתחייבותם ולא יעמידו לרשות המפעל הלוואות שוטפות בסכום מצטבר של 2 מיליון דולר.

הביקורת העלתה, כאמור לעיל, כי באוצר לא היה מידע אם הופחת שכר העובדים במפעל. בספטמבר 1989 הומצא למשרד דוח כספי וממנו עלה, כי המפעל לא הגיע לאיזון תפעולי עד 30.6.89. ולמרות זאת לא הועמדה לפרעון ההלוואה בסך 0.4 מיליון דולר עד ליום 15.10.89, כאמור בהסכם.

(ה) המדינה התחייבה להשתתף בדמי שכירות שמשלם המפעל בגין המבנה בסך 0.1 מיליון דולר לשנת 1988 והובטחה לו השתתפות דומה גם בשנת 1989. עוד התחייבה המדינה לתת למפעל מענק בסך 0.1 מיליון דולר מן הקרן המיוחדת ליצואנים שנפגעו מהרעה בתנאי הסחר שלהם.

3. כשנה וארבעה חודשים לאחר חתימת ההסכם לסיוע חזר המפעל ופנה, באוגוסט 1989, למשרד לקבלת סיוע נוסף בדרך של אישור ערבות מדינה על סך של 350,000 דולר להלוואה מבנק, כדי שיוכל להמשיך ולפעול כעסק חי עד למכירתו, שהייתה צפויה בסוף אותה שנה. ב-30.8.89 פנה המפעל אל מנכ"ל המשרד וביקש להגדיל את סכום ערבות מדינה לסך של 500,000 דולר; המפעל ציין במכתבו, כי הוא בעיצומה של תכנית הבראה ומהפסד תפעולי של 40% ב-1987 כבר הגיע בסוף יוני 1989 לאיזון תפעולי. עוד ציין המפעל, כי הוא נושא "גיבנת" של חובות מהעבר אשר מחייבת אותו להחזיר שנתי של קרן וריבית בסכום של 1 מיליון דולר. כמו כן דיווח המפעל, כי הוא

מפגר בתשלומים לספקים בסך 800,000 דולר ואם לא תאושר הערבות הוא יאלץ לסגור את שערי וולפטר את 150 עובדיו. בעלי המפעל השרויים במשבר כספי חמור אינם יכולים לסייע, וכבר החליטו למכור את המפעל.

ב-4.9.89 ביקש המפעל, בפנייה אל החשכ"ל ואל מנכ"ל המשרד לקבל הלוואה בסכום של 700,000 דולר מקרן מצוקה למפעלי תעשייה, וכן שהמדינה תערוך לסכום של 350,000 דולר מההלוואה. בבקשה צוין, כי מתנהל משא ומתן להכנסת משקיע נוסף למפעל וכי הסיוע מבוקש כדי לגשר על תקופת הביניים; לבקשה צורפו תמצית מאזנים ודוחות רווח והפסד ל-31.12.88 ול-30.6.89.

פניית שר האוצר מ-6.9.89 אל יו"ר ועדת הכספים של הכנסת, לאישור ערבות מדינה למפעל, בשיעור של 50% מהלוואה האמורה של 700,000 דולר, אושרה בוועדה ב-11.9.89. בפנייה זו הובאה המלצה של האוצר למתן הערבות על סמך ניתוח תמצית הדוח הכספי ליום 30.6.89 ועל סמך המלצת משרד התעשייה והמסחר. אולם, לפני מתן ההמלצה לא נבדק אם המפעל עמד בהתחייבויותיו לפי תכנית הבראה קודמות, ולא נעשתה בדיקה בידי כלכלן מטעם ועדת ההלוואות של הקרן, כמקובל.

סיוע ממשלתי אמור להנתן בדרך כלל בד בבד עם סיוע מטעם הבעלים, המשקף את אמונם בעתיד העסק שבבעלותם. משרד מבקר המדינה בדק את מאזני החברה בשנים 1985 - 1988 וסיכם את התחייבויות המפעל לבעלי עניין בסעיפי המאזן המשקפים את סיוע הבעלים באשראי למפעל: ההתחייבויות לזמן קצר, לזמן ארוך וזכאים. התברר, כי משנת 1985 עד 1988 לא גדל סיוע בעלי העניין גידול ממשי. להלן הנתונים המאזניים על היקף אשראי הבעלים לסוף כל אחת מהשנים האלה: בשנת 1985 - 1.6 מיליון דולר. ב-1986 - 1.3 מיליון דולר; ב-1987 - 1.8 מיליון דולר; ובשנת 1988 - 1.7 מיליון דולר.

באמצע דצמבר 1989 - חודשיים לאחר שקיבל סיוע, שוב פנה המפעל אל שר האוצר וביקש הלוואת גישור בסכום של 150,000 דולר, עד למכירתו הסופית, בנימוק שהמו"מ למכירת המפעל מתארך. החשכ"ל המליץ לשר שלא לסייע למפעל וציין, כי אם לבעלים יש אמון בעתיד המפעל אזי מן הראוי שהם יזרימו מהונם למפעל.

4. ב-31.12.89 פנה המפעל אל סגן שר האוצר בבקשת סיוע לפני סגירת המפעל, וב-11.1.90 שוב פנה, הפעם אל השר וציין, כי המפעל עדיין לא נמכר וכי קונה בכוח מתעניין ברכישה, אולם מתנה אותה בערבות מדינה בסך 750,000 דולר. עוד הודיע המפעל, כי הוא סוגר את שערי ומוציא את העובדים לחופשה כיוון שחסרים לו חומרי גלם להמשך הייצור.

מניתוח הנתונים הכספיים של המפעל, שערך בינואר 1990 צוות של משרד האוצר, עולה, כי ההפסד המצטבר של המפעל ל-31.12.89 הגיע לסכום של 13 מיליון דולר, מזה 7 מיליון דולר נצברו בשלוש השנים 1987 - 1989.

הצוות ציין, כי המפעל מתקשה להתחרות בשווקים הבין-לאומיים ואין ודאות כי גם לאורך זמן יצליח להיחלץ מקשייו ולהיות רווחי; בלא יתרון יחסי ברור תישחק ההצדקה הכלכלית לקיומו של המפעל גם אם בטווח הקצר יצליח לאזן את החשבון התפעולי. הומלץ, שלא לתת סיוע ממשלתי נוסף במבנה הבעלות ונטל החובות הנוכחיים, מכיוון שסיוע כזה יתן הגנה למשקיע ולא יבטיח את המשך קיומו של המפעל. הפתרון שהצוות המליץ עליו היה מינוי מפרק מפעל, שיבטיח את המשך העסקת העובדים אגב הגנה מפני נושים.

ב-24.1.90 ביקשו הבעלים מבית המשפט למנות מפרק זמני למפעל, בנימוק שהמפעל נהיה לחדל פרעון ואינו מסוגל לעמוד בהתחייבויותיו; סכום ההתחייבויות מעל לנכסים ליום הבקשה, נאמד ב-16 מיליון ש"ח. בבקשה צוין, ששר האוצר הבטיח כי אם יופעל המפעל על ידי מפרק זמני יגרום האוצר לכך שהמפרק יקבל הלוואה בסך של 1.5 מיליון דולר מהבנק לפיתוח התעשייה, והמדינה תערוך לפרעון של 50% מסכום ההלוואה. בית המשפט אישר בו ביום את הבקשה למינוי מפרק זמני. ב-4.2.90 פנה שר האוצר אל ועדת הכספים לשם קבלת אישור למתן ערבות מדינה בשיעור 50% מהלוואה של 1.65 מיליון דולר

למפעל בפירוק. בבקשתו תיאר השר את הסיוע שניתן למפעל בעבר וציין, כי המשך קיומו של המפעל מותנה ברכישתו בידי משקיע חדש. תכנית הפעולה של המפעל שהוגשה לוועדה התמקדה בפיטוריהם של 25 עובדים וקיצוץ בשכר עבודה בשיעור 7.5%.

באמצע פברואר 1990 אישרה הוועדה את הבקשה, ובסוף אותה שנה עדיין נוהל המפעל על ידי המפרק הזמני.

להלן סכום הסיוע שניתן למפעל מהמערכת הממשלתית:

(א) לשם הקמתו במעמד של מפעל מאושר ב-1986 ניתנו לו 1.2 מיליון דולר מענק השקעה, ועוד 1.6 מיליון דולר הלוואת פיתוח.

(ב) מקרן סיוע למפעלי מתכת ואלקטרוניקה ניתנו במאי 1987 הלוואה בסך 850,000 דולר ומענק בסך של 150,000 דולר. ההלוואה ניתנה במחיר שהוא זול למפעל ממחיר השוק.

(ג) האוצר שינה במאי 1987 תנאי הלוואה של 1 מיליון דולר, שכבר בוצעה, מהצמדה למדד להצמדה לשער הדולר.

(ד) באפריל 1988, במסגרת תכנית הבראה, אושרה למפעל הלוואה דולרית בסכום של 1.4 מיליון דולר שאמנם אין בה סבסוד מטעם המדינה אך היא זולה ממחיר השוק.

(ה) המשרד השתתף בהוצאות המפעל לשכירת המבנה בשנים 1988 ו-1989, בסך של 200,000 דולר. כמו כן ניתן באפריל 1988 מענק בסך של 100,000 דולר מקרן מיוחדת ליצואנים.

(ו) למפעל ניתנו שני כתבי ערבות מדינה: אחד בספטמבר 1989 על סכום של 350,000 דולר ואחד בפברואר 1990 על סך 825,000 דולר, כדי שיוכל לקבל הלוואות בסך כולל של 2.35 מיליון דולר. הואיל והתחייבויות המפעל גדולות בהרבה מנכסיו, עלולים הנושים לממש את ערבות המדינה.

המפעל למוצרי מתכת בצפון הארץ שנקלע לקשיים כספיים קיבל סיוע ממשלתי נרחב, כמפורט לעיל, כדי למנוע פיטורי עובדיו המתגוררים בעיירת פיתוח.

בפברואר 1991 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי הכונס מפעיל את המפעל ובתקופה מארס עד נובמבר 1990 נרשם עודף בסכום של 555,000 דולר לזכות קופת הפירוק.

סיוע למפעל הלבשה בצפון הארץ

מפעל הלבשה בצפון הארץ בבעלות חברה ציבורית הנסחרת בבורסה העסיק בשיא פעולותיו 600 עובדים, ומחזור מכירותיו ב-1988 הגיע לכ-27 מיליון ש"ח, 85% מהם הופנו לייצוא. בתחילת 1989 פנה המפעל למשרד וביקש לקבל סיוע עקב קשיים כספיים.

מדוחות של כלכלן, מטעם ועדת הקרן שבדק את המפעל במחצית הראשונה של 1989, עולים הפרטים האלה: הונו החוזר של המפעל בסוף אותה שנה היה שלילי בסכום של 1.8 מיליון ש"ח; בשנים 1986 ו-1987 היה הרווח נמוך - 1.7% ו-1.4% מהמחזור בהתאמה, ובשנת 1988 נרשם הפסד בסכום של 5.1 מיליון ש"ח - 19% ממחזור המכירות.

ההפסד נבע מהקפאת שער החליפין והוצאות מימון גבוהות, אגב גידול המכירות. כתוצאה ממצב זה, נקלע המפעל לקשיי נזילות ולא יכול היה לפתוח מכתבי אשראי לטובת ספקי חומרי הגלם וכן היו לו קשיים בהשגת ערבות בנקאית, מה שמנע ממנו לגשת למכרזים. כתוצאה מכך נאלץ המפעל לצמצם את פעילותו.

1. בתחילת 1989 ביקש המפעל לאשר לו ערבות מדינה בסכום של 3 מיליון דולר, כדי שיוכל באמצעותה להחליף הלוואות יקרות, לרכוש חומרי גלם ולהגדיל את ההון החוזר כדי שיוכל לחזור

לפעילות מלאה. בקשת המפעל נדונה בישיבת ועדת ההלוואות של הקרן ב-2.7.89, וזו קבעה, כי צורכי המפעל מסתכמים ב-1.5 מיליון דולר שדרושים לו להגדלת האובליגו. הוועדה החליטה, כי המקורות לסכום זה יהיו כדלהלן: חצי מיליון דולר יתקבלו מהבנקים על סמך ערבות המדינה בסכום זה, ועוד חצי מיליון דולר יתנו הבנקים על סמך מערכת הביטחונות הקיימת; חצי מיליון דולר הנותרים יוזרמו למפעל בידי בעלי השליטה במפעל, להגדלת ההון העצמי.

2. ההסדר שעליו החליטה הוועדה לא היה מקובל על הבנקים נושי המפעל, והם סירבו לתת למפעל הלוואה נוספת בסכום של חצי מיליון דולר, בלא ביטחונות נוספים. בדיונים בין נציגי האוצר והמשרד למציאת פתרון סוכם, כי עקב סירוב הבנקים תערוב למפעל החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, בסכום של חצי מיליון דולר, כך שסיכוני הבנקים לא יגדלו. את ההלוואה יבצע בנק מסחרי שאינו נמנה עם נושי המפעל.

אשר להגדלת ההון העצמי, סוכם, כי הבעלים יקבלו הלוואה של חצי מיליון דולר מהחברה למימון תעשיות בע"מ לתקופה של תשעה חודשים, בתנאים שייקבעו בין הבעלים והחברה למימון תעשיות. כספי ההלוואה יופקדו בחברה הקשורה לחברת מימון תעשיות וישמשו לצורך תשלום למפעל בעד מניות שיוקצו בעתיד לבעלים.

3. בנובמבר 1989 הוציא החשכ"ל למפעל כתב ערבות על סך חצי מיליון דולר והותנה בו, בין היתר, כי הבעלים יערבו אישית לפרעון האשראים וכי הבנק ידרוש מהבעלים להגדיל את הון המניות הנפרע של המפעל בסך של חצי מיליון דולר בתוך תשעה חודשים ממועד מתן הערבות; לשם הבטחת התחייבות זו יפקידו הבעלים תעודות של מניות. אם לא יעמדו הבעלים בהתחייבויותיהם, יהיה הבנק רשאי למכור את המניות, לפי הנחיית המדינה, ולהעביר את תמורת המכירה להקטנת ערבות המדינה.

מדצמבר אותה שנה ועד מארס 1990 העבירה גם החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ לבנק המסחרי כתבי ערבות, בסכום כולל של כ-470,000 דולר, כך שבסיכום קיבל המפעל עד מארס הלוואות בסכום של 970,000 דולר, כולן בערבות של גורמים ממשלתיים.

4. הסיוע לא עזר למפעל להתגבר על קשייו וב-3.5.90 מונה לו כונס נכסים זמני, לפי בקשת אחד הבנקים הנושים. הבעלים לא הפקידו סכום כלשהו במפעל, אף כי עברו תשעת החודשים שהוקצו להם

כדי לגייס את השתתפותם. על פי הדוח שמסר הכונס לבית המשפט סמוך לאחר מינויו, הוא קבע, כי אין מנוס מסגירת שערי המפעל ופיטורי כל העובדים; לעובדים נותרה עבודה למספר ימים על מנת לסיים הזמנה לייצוא ובכך לגמור את מלאי חומרי הגלם. הכונס המליץ לעשות הכל על מנת שניתן יהיה להפעיל את המפעל מחדש. מהמידע שהיה בידי האוצר בתחילת 1991, המפעל טרם הופעל. יש להניח, כי הגורמים הממשלתיים הערבים להלוואות המפעל יידרשו לשלם את סכום ערבותם.

הבנקים שעבדו עם המפעל סירבו לתת לו סיוע נוסף על ידי מתן הלוואות באחריותם ובכך להגדיל את חשיפתם לסיכונים כספיים. למרות זאת, הסכימו הגורמים הממשלתיים, כדי לשמור על התעסוקה, לערוב למפעל בסכום של 1 מיליון דולר. סכום זה התוסף לערבויות בסכום של כ-2 מיליון דולר שנתנה החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ למפעל בעבר. מפרוטוקול מ-19.1.89 של ועדת ערבויות של החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ עולה, כי הוחלט לערוב ל-1.5 מיליון דולר הלוואה למפעל מקרן קידום השיווק. בהחלטה צוין, כי החברה תיקח עליה סיכון גבוה מהמקובל כדי לסייע למפעל שהמשרד רואה בו מפעל חשוב. גם במקרה הזה החברה הייתה מוכנה לקחת עליה סיכון עד לשיעור של 0.5 מיליון דולר, סיכון שהבנקים שעבדו עם המפעל סירבו, כאמור, לקחת עליהם.

הבעלים היו אמורים להזרים למפעלים חצי מיליון דולר על ידי קבלת הלוואה מחברת מימון תעשיות. דבר זה לא התממש כאמור, עקב אי מילוי התנאים שהעמידה לבעלים חברת מימון תעשיות. מתן ערבות המדינה לא הותנתה בהגדלת הון המניות הנפרע, אלא ניתנה ארכה של תשעה חודשים. כך קרה, שהמפעל נכנס לכינוס נכסים עוד בטרם הזרימו הבעלים את כספם להבראתו.

הבעלים ערבים כלפי המדינה בערבות אישית לפרעון ההלוואה ואף הפקידו בבנק מבצע ההלוואה את מניותיהם במפעל. אולם ספק רב אם יהיה אפשר לקבל תמורה ממשית בעד מניות של חברה לא פעילה הנמצאת בכינוס נכסים, וספק אם יהיה אפשר לממש את הערבות האישית של הבעלים.



בעקבות החמרת מצב התעסוקה במחצית השניה של 1988, הוקמה קרן לסיוע למפעלים שנקלעו למצוקה ונמצאים במוקדי אבטלה. מתן הסיוע מהקרן התעכב, בין היתר, בשל כך שהאוצר לא הגיע להסכם מוקדם עם הבנקים בנוגע לשיתופם בתכניות ההבראה של המפעלים. עקב כך לא מומשה במלואה המטרה של הקרן למתן סיוע מהיר למפעלים.

הביקורת העלתה, כי מתן הסיוע לשני מפעלים, שנבדקו בהרחבה, לא הותנה בהכנתן של תכניות הבראה כאלה שיבטיחו את המשך קיומם של המפעלים ושל התעסוקה בהם לאורך זמן, בלי להזדקק לסיוע נוסף מהמדינה. מפעל אחד נזקק לארבע פניות לסיוע במשך שלוש שנים, שבעקבותיהן ניתן לו סיוע מקיף, ולמרות זאת הועבר להפעלה בידי כונס נכסים. מפעל שני שקיבל סיוע מקיף בסוף 1989 הועבר לכונס נכסים שסגר את המפעל במאי 1990.