

קרן סיוע למפעלים במצוקה

תקציר

בשנת 2001 נקלעו מפעלי תעשייה רבים למצוקה כספית. סגירת מפעלים שנקלעו לקשיים, עלולה לגרום לאבטלה נוספת באזורים שבהם שיעור האבטלה גבוה ממילא. על מנת למנוע זאת החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה באוגוסט 2001 להקים ועדת שרים לטיפול במפעלים במצוקה. בדצמבר 2001 החליטה הממשלה להקים קרן תקציבית של 200 מיליון ש"ח לשם מתן הלוואות למפעלים במצוקה. נקבע, שוועדת השרים היא אשר תחליט אילו מפעלים יקבלו את ההלוואות. עד אוגוסט 2004 קיבל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) כ-110 בקשות ממפעלים לקבלת הלוואות מהקרן, ול-11 מהם ניתנו הלוואות בסכום כולל של כ-57 מיליון ש"ח.

להקמת הקרן לא קדמה עבודת מטה שהייתה צריכה לכלול, בין היתר, את אלה: הגדרה של מפעל במצוקה; מיפוי ואומדן של מספר המפעלים שנקלעו למצוקה וציון המאפיינים שלהם; קביעת סוג הסיוע אשר לו זקוקים מפעלים אלו. כתוצאה מכך נקבעו אמות מידה שלא תמיד התאימו לצרכים, ולכן הן שונות חמש פעמים במשך שלוש שנים. השינויים הקשו על מפעלים במצוקה לדעת אם הם עומדים בתנאי הסף ואם כדאי להגיש בקשה לסיוע מהקרן. לאחר כשלוש שנים נוצלו רק כ-30% מהתקציב המקורי. עד שנת 2004 לא פרסם משרד התמ"ת הוראות המפרטות את תנאי הקרן ולא פרסם מידע זה באתר האינטרנט שלו, אף שהוא נוהג לעשות כך בתכניות אחרות.

ועדת השרים לא קבעה מי יפעיל את הקרן. בפועל, החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשב"ל) הוא אשר ניהל את הקרן, אף שאין זה מתפקידו לעסוק במתן הלוואות ובמעקב אחר פירעון, דבר שנעשה בדרך כלל באמצעות מוסדות פיננסיים המתמחים בכך.

כספי ההלוואות הועברו, בין היתר, למפעלים שלא החזירו הלוואות קודמות שקיבלו מהממשלה או לא עמדו בפירעון התשלומים לקרן. לשני מפעלים נתן החשב"ל את כספי ההלוואות מבלי שהייתה בידי ערבות בעלים על מלוא סכום ההלוואה כנדרש באמות המידה. לשני מפעלים אושרו הלוואות אף שיועצים כלכליים שבדקו את הבקשות עבור משרד התמ"ת הטילו ספק ביכולתם להמשיך בפעילות גם לאחר קבלת הסיוע.

למעשה, המטרות העיקריות שלמענן הוקמה הקרן לא הושגו: שמירה על תעסוקה במפעלים והישרדותם. לפי נתונים שבידי החשב"ל, בתחילת 2004 העסיקו המפעלים שקיבלו הלוואות בשנים 2002-2003 רק כמחצית ממספר העובדים אשר אותם התחייבו להעסיק. ארבעה מ-11 המפעלים שקיבלו הלוואות הפסיקו לפרוע אותן. מפעלים אלו קיבלו מהקרן הלוואות בסכום של כ-41 מיליון ש"ח, כ-70% מן הלוואות שנתנה הקרן; שלושה מהם נסגרו. באוגוסט 2004, לאחר מועד סיום הביקורת, נסגרה הקרן והוקמה אחרת תחתיה.



מבוא

בשנת 2001 נקלעו מפעלי תעשייה רבים למצוקה כספית. ההאטה במשק העולמי ובמשק המקומי שהחלה בשנת 2000 השפיעה על חברות מייצאות ועל חברות המתחרות במוצרי יבוא, שנאלצו להתחרות עם מוצרים שמחירים הוזלו; הגלובליזציה - פתיחת שווקים מקומיים לשווקים בין-לאומיים - טומנת בחובה יתרונות אך גם חסרונות. הפתיחות כרוכה בחשיפה המביאה, בין היתר, להתפשטות משברים עולמיים ולהחרפה במחזור העסקים¹. בשנת 1991 הוחלט לחשוף את המשק הישראלי ליבוא ממדינות שאין לישראל הסכמי סחר עמן באופן הדרגתי, מאותה שנה במשך חמש שנים (ביחס למוצרים "רגילים" במיוחד בענפי התעשייה הפשוטה, אשר חשיפתם ליבוא עלולה לגרום לצמצום ייצורם בארץ, וכתוצאה מכך - לפיטורי עובדים, הוחלט לחשוף את המשק במשך שבע שנים). גורמים אלו תרמו, בין היתר, לעלייה בשיעור האבטלה בישראל בשנת 2001 שהגיע לכ-9.3%. מפעלים מקומיים רבים עתירי תעסוקה נקלעו לקשיים ופנו למדינה בבקשה לסיוע כספי.

על מנת למנוע סגירת מפעלים שנקלעו לקשיים, ובכך לגרום לאבטלה נוספת באזורים שבהם שיעור האבטלה גבוה ממילא, החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט הכלכלי-חברתי) באוגוסט 2001² להקים צוות שרים לטיפול במפעלים במצוקה (להלן - ועדת השרים). ראש הממשלה היה יושב ראש הוועדה, וחבריה היו שר האוצר, שרת התעשייה והמסחר, שר העבודה והרווחה, שר המשפטים והשר לתיאום עניינים חברתיים. בהחלטה נקבע, כי לשכת שרת התעשייה והמסחר³ תרכז את עבודת הוועדה. בעקבות החלטת ועדת השרים הוקמה באוקטובר 2001 ועדה בין-משרדית בהרכב המנכ"לים של משרד התעשייה והמסחר, של משרד האוצר ושל משרד ראש הממשלה (להלן - ועדת המנכ"לים) שתפקידה היה לגבש המלצות לוועדת השרים על סיוע למפעלים שנקלעו לקשיים ולהביאן להחלטת ועדת השרים. בפועל השתתפו בפגישות הוועדה, בדרך כלל, מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר ובעלי תפקידים שונים מהמשרדים האחרים. בנובמבר 2001 החליטה ועדת השרים כי סיוע למפעלים במצוקה יינתן באמצעות הלוואות מתקציב המדינה וקבעה אמות מידה למתן הלוואות כאלה. בדצמבר 2001 החליטה הממשלה⁴ להקים קרן תקציבית בהיקף של 200 מיליון ש"ח לשם מתן הלוואות למפעלים במצוקה בהתאם לאמות המידה שנקבעו על ידי ועדת השרים כחודש קודם לכן, על מנת למנוע פיטורי עובדים בתעשייה (להלן - קרן סיוע למפעלים במצוקה, או הקרן).

עד אוגוסט 2004 קיבל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד) כ-110 בקשות ממפעלים לסיוע מהקרן; ועדת המנכ"לים דחתה לאחר סינון ראשוני כ-60 מהן. כ-50 בקשות הועברו לבדיקה בידי יועצים כלכליים חיצוניים, ואלה המליצו על מתן הלוואות ל-26 מפעלים. ההמלצות הועברו לידי ועדת המנכ"לים, והיא המליצה לוועדת השרים לאשר 19 בקשות. ארבעה מפעלים (מה-19) חזרו בהם מבקשתם. ועדת השרים אישרה בקשות של 15 מפעלים - כל הבקשות שהונחו על שולחנה. ל-11 מפעלים ניתנו הלוואות בסכום כולל של כ-57 מיליון ש"ח; ארבעה מפעלים לא נטלו את ההלוואה.

בחודשים פברואר-יולי 2004 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד התמ"ת ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) את הקמת הקרן, את תהליך הטיפול בבקשות לקבלת

- 1 גרונאו, ראובן (עורך), הגלובליזציה, כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הכנס הכלכלי העשירי/יולי 2002.
- 2 ב-23.8.01 קיבלה ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה - 606 (חכ/17).
- 3 במרס 2003 שונה שם משרד התעשייה והמסחר (תמ"ס) למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת).
- 4 החלטה 1140 מיום 24.12.2001.

הלוואות ממנה, את קביעת התנאים למתן ההלוואות ואת המעקב אחר המפעלים שקיבלו הלוואות. לאחר מועד סיום הביקורת נסגרה הקרן והוקמה קרן חדשה תחתיה - "הקרן להבראת מפעלים עתירי עבודה" (להלן - הקרן החדשה).

הקמת הקרן

מן הראוי היה להקדים להחלטת ועדת השרים להקים את הקרן עבודת הכנה, שתקיף, בין היתר, את אלה: הגדרה של מפעל במצוקה; מיפוי ואומדן של מספר המפעלים שנקלעו למצוקה והמאפיינים שלהם; צפי בעניין מפעלים נוספים שעלולים להיקלע לקשיים בטווח הקצר והבינוני; סוג הסיוע אשר לו זקוקים מפעלים אלו; המשאבים הזמינים לצורך סיוע למפעלים והפער בין הצרכים והפתרונות. כמו כן היה צורך לקבוע דרכים לטיפול בבקשות ולחלק את האחריות בין כל הגורמים הקשורים לנושא, על מנת שיטפלו בהיבטים השונים של פעולות הקרן, כל אחד במסגרת מומחיותו, ויקבעו גם את הגורם האחראי לבקרה ולפיקוח על המפעלים שקיבלו סיוע.

1. נמצא, שלא הוכן מסמך עם הנתונים הנזכרים לעיל קודם שוועדת השרים דנה בעניין המפעלים במצוקה והחליטה לסייע להם. עוד העלתה הבדיקה, שבהעדר סקר והכנה לקראת הפעלת הקרן, נקבעו אמות מידה שרק מפעלים מעטים עמדו בהן, ולכן הן שונו חמש פעמים במשך שלוש שנים. השינויים באמות המידה הקשו על מפעלים במצוקה לדעת אם הם עומדים בתנאי הסף של הקרן ואם כדאי להם להגיש לה בקשה. לדוגמה: בתחילת נובמבר 2001⁵ החליטה ועדת השרים במשאל טלפוני על אמות מידה חדשות למתן הלוואות. לפי אחת מהן, תינתן למפעל הלוואה אם הוא שוכן ביישוב מוכה אבטלה ששיעורה יותר מ-14%, ואם לא תאושר ההלוואה והמפעל ייסגר יעלה שיעור האבטלה בו ויהיה גדול מ-20%. אחד השרים ערער על ההחלטה וטען שלפי אמת המידה שנקבעה ניתן יהיה לתת סיוע למפעלים ביישוב מסוים אחד בלבד. ואכן, על פי אותה החלטה ניתנה הלוואה להון חוזר של ארבעה מיליון ש"ח למפעל א' באותו יישוב. עוד באותו חודש שינתה ועדת השרים את אמות המידה, ונקבע כי ניתן לאשר הלוואות למפעלים ביישובים שבהם שיעור האבטלה יותר מ-10%.

עוד יש לציין, כי ועדת השרים אישרה את ההלוואה למפעל א' ב-6.11.01, וכשלושה שבועות לאחר מכן (ב-28.11.01) היא שינתה את אמות המידה וקבעה כי תקופת ההלוואה לא תהיה גדולה מחמש שנים. תנאי ההלוואה שאושרו למפעל א' היו חריגים בהשוואה לאלו שאושרו למפעלים לאחר מכן: ההלוואה ניתנה ל-11 שנים - בארבע השנים הראשונות נדרש פירעון ריבית בלבד, ובשבע השנים שלאחר מכן - פירעון קרן וריבית. ההלוואות האחרות מהקרן ניתנו עד חמש שנים - בשנה הראשונה נדרש החזר ריבית בלבד, ובשאר - החזר קרן וריבית. מהאמור עולה כי השינויים התכופים באמות המידה הביאו לכך שבתוך פרק זמן קצר אישרה הוועדה למפעל הלוואה שתנאיה היו בלתי-שוויוניים בהשוואה למפעלים אחרים.

בתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 נאמר, "כי הקרן הוקמה על מנת למצוא פתרונות מהירים למפעלים שנקלעו למצוקת מימון. על כן לא הוכן סקר מקדים או תכנית

5 הקרן תוקצבה בדצמבר 2001. קודם לכן אישרה ועדת השרים מתן הלוואות למפעלים במצוקה מסעיפי תקציב שונים של משרד האוצר ושל משרד התמ"ת.

עבודה מסודרת. בשל כך, הקרן התנהלה במסגרת 'ניסוי וטעייה' ולפיכך השינויים התכופים באמות המידה שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצורך בפעולה דחופה מצד הרשות המבצעת אינו פוטר אותה מעקרונות היסוד של פעולתה, הכוללים, בין היתר, תכנון ראוי בטרם הקצאת משאבים ציבוריים. אפשר להתאים את היקף התכנון למגבלת הזמן, אך שיטה של "ניסוי וטעייה" אינה מתאימה עם חובת הרשות לפעול לניצול יעיל ומועיל של משאביה, ולנהוג בשוויון.

2. תכנון יעיל של תכנית סיוע כרוך בהכנת אומדן מנומק של התקציב הנדרש להפעלתה. מבדיקת המסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי משרד התמ"ת והחשכ"ל עולה, כי לקראת דיון בוועדת השרים לא הוכן אומדן מנומק של התקציב הנדרש להפעלת הקרן. בידי משרד התמ"ת ומשרד האוצר לא היו נתונים על המפעלים הנתונים במצוקה, כגון מספר העובדים בהם, שיעור האבטלה באזור שהמפעל ממוקם בו ואומדן סכום הסיוע שהמפעלים דורשים. בהעדר נתונים אלה הוקצה לסיוע סכום של 200 מיליון ש"ח; שנה לאחר מכן הוקטן סכום זה ל-110 מיליון ש"ח. עד אוגוסט 2004, כשלוש שנים לאחר הקמת הקרן, נוצלו רק כ-30% מהתקציב המקורי.

3. ניהול תכנית ממשלתית לסיוע כספי מחייב שקיפות תהליכים ומתן מידע לציבור על התכנית לרבות אמות המידה להשתתפות בה, נהלים, תנאי סף, תנאי ההלוואה, דרישות מיוחדות וחומר שיש להגיש למשרד עם הבקשה לסיוע לצורך בדיקה. משרד התמ"ת נוהג לפרסם חוזר מנכ"ל המגדיר את אמות המידה והנהלים הרלוונטיים עבור כל תכנית שהוא מפעיל. בשנים האחרונות פרסם המשרד באתר האינטרנט שלו את חוזרי המנכ"ל. לא כך ניהל המשרד את הקרן: היא הוקמה עוד בדצמבר 2001, ורק בשנת 2004 פרסם משרד התמ"ת הנחיות בנושא והפיץ מידע על התכנית באתר האינטרנט.

כתוצאה מהעדר השקיפות בדרישות של משרד התמ"ת ושל החשכ"ל, הגישו מפעלים בקשות לקבלת סיוע אף כי לא עמדו בתנאי סף של התכנית, ולשווא הושקעו משאבים בטיפול בבקשה. לעומת זאת, יתכן שמפעלים שהיו זכאים לסיוע לא ידעו כלל על קיומה של הקרן.

4. משרד התמ"ת נוהג לקיים את הקשר שלו עם המפעלים באמצעות המינהלים הענפיים שבמשרד המתמחים בענפי המשק השונים; עובדי כל מינהל מכירים את המפעלים בענף. כך למשל, על כל בקשה להכרה במפעל מאושר לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, נדרשת חוות דעת של המינהל הענפי. ברבות השנים נצבר ידע רב וזיכרון ארגוני אצל כל אחד מהמינהלים. למרות זאת, במהלך הסינון הראשוני של בקשות להלוואות מהקרן לא נעזר המשרד בידע שנאגר במינהלים הענפיים; גם ועדת המנכ"לים לא נעזרה בידע שנצבר שם בדיוניה בבקשות ובהמלצותיה לוועדת השרים. בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 צוין, כי "מעטה ואילך יוזמן נציג המינהל [הענפי] הרלוונטי לישיבות ועדת הקרן".

5. לצורך הפעלה יעילה של קרן ההלוואות נדרש ידע והתמחות בניתוח סיכונים אשראי, בפעולות גבייה ובטיפול בלוויים שאינם פורעים את חובם; ועדת השרים שהחליטה על הקמת הקרן לא קבעה איזה גוף יפעיל אותה. בפועל, תקציב הקרן הוא חלק מתקציב משרד התמ"ת; המשרד עשה מיון ראשוני של הבקשות להלוואה; וועדת המנכ"לים המליצה לוועדת השרים לתת הלוואות למפעלים. לעתים נקבעו תנאי ההלוואה ישירות בהחלטת ועדת השרים, אך לעתים נאמר בהחלטת ועדת השרים כי התנאים ייקבעו בידי החשכ"ל. החשכ"ל ניהל מעקב אחר מילוי התנאים שקבע להלוואות, ולשם כך הוא נעזר בחברת הביטוח "ענבל", שהיא חברה ממשלתית.

למעשה, החשכ"ל ניהל את ההלוואות מתקציב הקרן שבמשרד התמ"ת, למרות שאין זה מתפקידו לעסוק במתן הלוואות ובמעקב אחר פירעונן, דבר שנעשה בדרך כלל באמצעות מוסדות פיננסיים. גם הקרן החדשה פועלת לפי אותה שיטה. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התמ"ת ולחשכ"ל להעביר את ניהול הקרן למוסד פיננסי, אחרי שיקבעו בנוהל מה יהיו חובות המוסד הפיננסי כנאמן של המדינה בעניין זה; הבקרה תוטל על אחד המשרדים. בתשובות של משרד התמ"ת והחשכ"ל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 הם הסבירו כי "בימים אלו מנסח החשב הכללי הסכמי מסגרת להצטרפות הבנקים לקרן. העמדת ההלוואות והליכי הגבייה יעשו באמצעות הבנקים".

קיום תנאי ההלוואות

משרד מבקר המדינה בדק את קיום תנאי ההלוואות שנקבעו בידי ועדת השרים; להלן מפורטים הממצאים:

1. הלוואה למפעל ב': על פי סעיף 6 לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן-חוק הפיקוח), שר האוצר ושר התמ"ס מוסמכים לפרסם צו המחיל את חוק הפיקוח על חומר הגלם העיקרי של מפעל ב', אם מתקיימים בו התנאים המפורטים באותו סעיף. בסעיף 8 לחוק הפיקוח נקבע, כי "צו לפי סעיף 6 יותקן לאחר שהובאה בפני השרים המלצה של ועדת המחירים או לאחר שהתייעצו עמה; לא נתקבלה החלטה בוועדת המחירים מחמת הוראות סעיף 4(ב), תועבר סמכותה לעניין זה לוועדת ערר; לא קיבלה ועדת הערר החלטה תוך 30 ימי עבודה מיום שהעניין הועבר עליה, רשאים השרים להפעיל סמכותם גם בלי קבלת החלטה".

בסוף נובמבר 2001 החליטה ועדת השרים לאשר למפעל הלוואה בסכום של 21 מיליון ש"ח. עוד החליטה הוועדה, "להטיל על שרי האוצר והתעשייה והמסחר להכניס את מחיר [חומר הגלם העיקרי של המפעל] לפיקוח תוך קביעת מחיר סביר לא יאחר ממועד מתן ההלוואה בפועל". עניין הפיקוח על מחיר חומר הגלם נכלל בהחלטה בעקבות טענת המפעל כי ספק חומר הגלם, שיש לו מונופול בתחום זה, מצמצם את אספקת חומר הגלם ומנצל את כוחו המונופוליסטי הן בייצור הן בייבוא תוך גרימת נזקים כלכליים למפעל.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שוועדת השרים תכריע לגבי מתן ההלוואה רק לאחר שבקשת המפעל להוצאת צו כאמור תיבחן בהליכים המקובלים והמותווים בחוק הפיקוח, ויוחלט במסגרתם לפרסם את הצו. אולם במקרה זה קבעה ועדת המחירים, לאחר בדיקת העובדות ובהסתמך על חוות דעת מקצועית, כי אין מקום להחיל פיקוח מחירים על חומר הגלם האמור. היועץ המשפטי של המשרד קבע, כי יש קושי רב ביישום החלטת ועדת השרים, ואכן ההלוואה ניתנה בלא להטיל פיקוח על מחיר חומר הגלם.

2. באמות המידה מסוף נובמבר 2001⁶ (להלן - אמות המידה) נקבע, בין היתר, כי "אם המפעל קיבל בעבר סיוע ממשלתי ולא עמד באמות המידה של הסיוע שנקבעו - לא יזכה המפעל לקבלת סיוע נוסף. חריגה מכלל זה תהיה באישור שר האוצר ושרת התעשייה והמסחר". עוד נקבע באותה החלטה, כי אחד התנאים למתן ההלוואה הוא עמידה בהחזר הלוואה קודמת בהתאם לתנאי ההלוואה שנקבעו בעת מתן הסיוע.

6 ישיבת ועדת השרים לטיפול במפעלים במצוקה מ-28.11.2001.

הבדיקה העלתה, כי למיזם שהוקם בשיתוף של שלושה מפעלים⁷ שהיו בהליכי פירוק (להלן - המיזם), אושרה הלוואה, למרות ששלוש שנים קודם לכן קיבל אחד משלושת המפעלים שבמיזם הלוואה מהמדינה להון חוזר, אך לא פרע אותה. לשני מפעלים אחרים העביר החשכ"ל חלק מסכום הלוואה אף שפיגרו בפירעון הלוואות. במקרה אחד החליט החשכ"ל לקזז את הסכום שלא נפרע מסכום הלוואה שהועבר למפעל; לחריגות הנ"ל לא היה אישור של השרים. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להביא לטיפול שוויוני במפעלים שאינם עומדים באמות המידה, על החשכ"ל לקבוע בנוהל (שיאושר בידי ועדת השרים) באלו מקרים ניתן לאשר הלוואות למפעלים שלא עמדו במועדי פירעון הלוואה קודמת שנתנה הממשלה או לפנות לוועדת השרים כדי לקבל הנחיה לגבי הטיפול במפעל החורג מאמות המידה שהוחלט עליהן.

3. באמות המידה נקבע, כי בעלי מפעל במצוקה יערבו לסכום הסיוע על מנת להבטיח שגם אם יפורק המפעל, ולמדינה כנושה בלתי-מובטח לא ישולם דבר מהמפעל, כספי הלוואה יוחזרו למדינה על ידי הערבים.

הביקורת העלתה, כי לשניים מתוך 11 המפעלים שלהם ניתנו הלוואות, נתן החשכ"ל את הכסף מבלי שהייתה בידי ערבות בעלים על מלוא הסכום. באחד המקרים לא דרש החשכ"ל ערבות בעלים כלל, הואיל והמיזם שלו ניתנה הלוואה נוהל בידי מנהל מיוחד, והמפעלים שנכללו בו היו בהליכי פירוק. במקרה האחר קיבל החשכ"ל ערבות בעלים עבור כ-55% מסכום הלוואה מבעלת שליטה שהחזיקה שיעור זהה של מניות המפעל. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החשכ"ל לדרוש מבעלי השליטה, שיש להם היכולת לכוון את פעילות המפעל, ערבות על כל סכום הלוואה, היות שכל יתר מניות החברה מוחזקות בידי משקיעים מוסדיים ובידי הציבור. יצוין, שלהבטחת הלוואה נוספת לאותו מפעל דרש החשכ"ל וקיבל ערבות מבעלת השליטה על כל הסכום. אפשרות נוספת הייתה לפנות לוועדת השרים כדי לקבל הנחיות במקרה זה, שבו סבר החשכ"ל שהיה מקום לתת הלוואה למפעל שלא עמד באמות המידה שקבעה ועדת השרים (מתן ערבות בעלים על כל הסכום).

4. בהצעות תקציב של המשרד לשנים 2003 ו-2004 ובהחלטת ועדת השרים מאוגוסט 2001 נקבע, בין היתר, שהסיוע בדרך של הלוואה נועד למפעלים שיש הצדקה כלכלית להמשך קיומם, וסיוע חד-פעמי מהקרן יאפשר להם יציאה מהמשבר והמשך פעילות כלכלית לאורך זמן. עוד נאמר שם, כי מדיניות משרד התמ"ת היא סיוע בפיתוח ובביסוסה של תעשייה יעילה ורווחית בעלת כושר תחרות, שתוכל להיות גורם מוביל בצמיחה בת קיימא של המשק הישראלי.

הבדיקה העלתה, שמפעל אחד נזקק בדחיפות להלוואה נוספת בתוך שנה ממועד קבלת הלוואה הקודמת - דבר שיש בו כדי להעיד שהוא לא יצא מהמשבר - ולמרות זאת הלוואה אושרה לו. לשני מפעלים נוספים אושרו הלוואות אף שהיועצים הכלכליים הטילו ספק ביכולתם להתקיים בלי סיוע חיצוני מתמשך.

7 לאחר הקמתו נותרו בו שני מפעלים.

5. המנהל המיוחד של אחד המפעלים שנכלל יותר מאוחר במיזם, הגיש למשרד התמ"ת בתחילת שנת 2001 בקשה לסיוע מהקרן. בדוח היועץ הכלכלי שהוכן באוגוסט 2001 בעקבות בקשת המיזם, נאמר, שמזווית ראייה מסחרית קיימת סכנה גדולה מדי להעמדת ההון החוזר הנדרש (כ-15-25 מיליון ש"ח) למיזם. באוקטובר 2001 הטילה ועדת השרים על מנכ"ל משרד התמ"ת ועל מנכ"ל משרד האוצר לבדוק את בקשת הסיוע של המיזם ולקבוע את סכום ההלוואה ואת תנאיה; המנכ"לים אישרו למיזם באותו חודש הלוואה בסכום של 14.5 מיליון ש"ח. בדצמבר 2001 הוגשה בקשה לשר האוצר להטיל היטל בטחה⁸ על סחורה מיובאת שמתחרה במוצרי המיזם. הבקשה התבססה על המלצתו של הממונה על היטלי סחר שבמשרד התמ"ס. במכתב לשר האוצר מדצמבר 2001 כתבו הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמשנה לחשכ"ל, שיש להתנות את הסיוע למיזם בהטלת ההיטל האמור. הסכם ההלוואה נחתם עם המיזם בינואר 2002, ובאותה עת לא חל על הסחורה המיובאת המתחרה היטל בטחה, שתוקפו פג בדצמבר 2001. ההיטל חודש רק באוגוסט 2002, ועד אז, לפי דוח של המפרק מאוגוסט 2002, כתוצאה מאי-הטלתו צבר המיזם הפסדים של כמיליון ש"ח לחודש. עד מועד חידוש ההיטל הועברו למיזם כ-12.5 מיליון ש"ח - כ-85% מכספי ההלוואה. חודש אחרי הטלת ההיטל נסגר המפעל מכיוון שהחובות שצבר עד אז הסתכמו בשישה מיליון ש"ח בקירוב. יוצא אפוא שאושרה וניתנה הלוואה למיזם שלא הייתה לו כדאיות כלכלית, על סמך ציפייה שיאושר היטל שתוקפו פג סמוך למתן ההלוואה.

השגת מטרת הקרן

בהחלטת ועדת השרים מסוף נובמבר 2001 נקבע, בין היתר, כי מפעל יקבל הלוואה אם מבחינה כלכלית יש לו סיכוי להתקיים לטווח ארוך, ואם הוא יעסיק לפחות 200 עובדים⁹. משרד מבקר המדינה בדק אם הקרן השיגה את המטרות האלה: שמירה על תעסוקה במפעלים והישרדותם.

הביקורת העלתה, כי שבעת המפעלים שקיבלו הלוואות בשנים 2002-2003 אמורים היו להעסיק לאורך זמן לפחות 1,510 עובדים במצטבר. לפי נתונים שבידי החשכ"ל, בתחילת 2004 העסיקו מפעלים אלו 791 עובדים¹⁰, שהם כ-52% מן העובדים שאותם התחייבו להעסיק. שלושה מפעלים מהשבעה לא העסיקו עובדים כלל מפני שנסגרו. יוצא אפוא שהמטרות העיקריות שלמענן הוקמה הקרן לא הושגו.

עוד העלתה הביקורת, כי ארבעה מפעלים שקיבלו הלוואות עד אוגוסט 2004 בסכום כולל של כ-41 מיליון ש"ח - כ-72% מסכום ההלוואות שנתנה הקרן - לא עמדו בתנאי החזר ההלוואה עוד בטרם נדרשו לפרוע את הקרן; הם נדרשו לשלם ריבית בלבד. המפעלים נכנסו להקפאת הליכים תוך שנה בממוצע ממועד קבלת הסיוע, נסגרו או נמכרו, והמדינה טרם מימשה את ערכות הבעלים שקיבלה להבטחת ההלוואות.

8 היטל בטחה הוא היטל שרשאי השר להטיל על פי חוק היטלי סחר, התשנ"א-1991, ואחת ממטרותיו עשויה להיות הגנה על ייצור מקומי מפני נזק ממשי שנגרם או עלול להיגרם על ידי יבוא מתחרה, בהתחשב בתועלת למשק הנובעת מהיבוא.

9 כאמור לעיל, הופחת מספר העובדים שמפעל חויב להעסיק כדי לקבל הלוואה מהקרן.

10 הנתונים מבוססים על דיווחים לחשכ"ל של הבורק המקצועי או של המפעל בדצמבר 2003.

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי "בימים אלו [הוא] החל בנקיטת הליכים משפטיים" נגד שתי חברות. לגבי חברה נוספת שלא החזירה תשלומי קרן, קיימת מחלוקת בינה לבין החשכ"ל באשר להוראות ההסכם בדבר מועד דחיית פירעון הקרן. טרם חל מועד פירעון הקרן של שאר המפעלים שקיבלו הלוואות, כך שהם עדיין לא עמדו במבחן המלא של החזר הלוואות.

שילוב בין קרנות סיוע

בנובמבר 2001, המועד שבו אושרו אמות המידה בעניין הלוואות למפעלים במצוקה, דנו נציגים של משרד התמ"ת, של החשכ"ל ושל הרשות לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - ועדת ההיגוי) בהקמת קרן הלוואות לעסקים קטנים. באוגוסט 2002 הוקמה קרן הלוואות להון חוזר למפעלים קטנים (מפעלים המעסיקים עד 70 עובדים ומחזורם עד 22 מיליון ש"ח בשנה). הקרן פעלה כשנה ונסגרה, ובמקומה הוקמה קרן הלוואות לעסקים קטנים המיועדת להון חוזר, להקמת עסק או להרחבתו. היות שקיים דמיון במטרות העיקריות של הקרן לעסקים קטנים ושל הקרן למפעלים במצוקה, היה מקום שהמשרד יעשה השוואה בין שתי הקרנות ובדיקה, שלפי תוצאותיהן ייבנה כלי שבאמצעותו ניתן יהיה לסייע לעסקים במשק שמאפייניהם מתאימים למדיניות שקבע משרד התמ"ת. לאחר בדיקה כזאת ניתן היה לבנות תכנית סיוע המתאימה לצרכים של עסקים מסוגים שונים. הפעלת תכנית סיוע כלל-משקית יכולה למנוע כפילות בניהול, להביא להגדרה אחידה של הזכאים לבקש סיוע¹¹ ולאפשר קביעת מדיניות עקבית שתחול על כל הפונים לקבלתו. מבדיקת פרוטוקולים של ועדת ההיגוי, ועדת המנכ"לים וועדת השרים עולה שבדיקה כזאת לא נעשתה, ושתי הקרנות הופעלו בלי קשרי גומלין ביניהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד התמ"ת והחשכ"ל יבחנו את פעולת שתי הקרנות ומטרתיהן ויבחנו את שיטות הניהול שלהן ואת תנאיהן לקבלת סיוע כדי ליצור ביניהן תיאום או כדי לאחדן, אם ימצאו לנכון, דבר שיביא למניעת כפילות ולייעול הטיפול בעסקים השונים.



קרן הסיוע למפעלים במצוקה הוקמה בלי שנעשתה עבודת מטה הכוללת הגדרת צרכים של המפעלים, איתור המפעלים שעשויים להיות זכאים להלוואות ממנה וקביעת נהלים ברורים להפעלת התכנית. כתוצאה מכך שונו אמות המידה של הקרן בתדירות גבוהה. אושרו הלוואות למפעלים שהסיכוי שלהם להיחלץ מהמשבר שפקד אותם היו קלושים ביותר או למפעלים שלא עמדו באמות המידה שנקבעו. בסך הכל ניתנו הלוואות בסכום של כ-57 מיליון ש"ח. בתוך פרק זמן קצר לאחר קבלת ההלוואה הפסיקו ארבעה מהמפעלים שקיבלו כ-72% מכספי ההלוואות לפרוע את חובם, ושלושה מהם נסגרו. הסיכויים לגבות את מלוא כספי ההלוואות ממפעל אחד שלא התקבלה ממנו ערבות וממפעל נוסף שהתקבלה ערבות על כמחצית מסכום ההלוואה קלושים.

11 לפי אמות המידה של הקרן למפעלים במצוקה, מפעל המעסיק 30-70 עובדים ביישוב שמספר המועסקים במפעל הוא לפחות 1% מכוח העבודה שלו, זכאי להגיש בקשה להלוואה. מפעל כזה גם זכאי להגיש בקשה לקרן הלוואות לעסקים קטנים.

המפעלים מקבלי ההלוואות העסיקו רק כמחצית מהעובדים שהתחייבו להעסיק בעקבות קבלת הסיוע. למעשה, המטרות העיקריות אשר לשמן הוקמה הקרן - שמירה על תעסוקת עובדיהם והישרדות המפעלים - לא הושגו.

גם משרד האוצר ומשרד התמ"ת הגיעו למסקנה שהקרן לא השיגה את יעדיה, ולאחר מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2004, החליטה הממשלה לסגור את הקרן. בד בבד הוקמה קרן חדשה: "הקרן להבראת מפעלים עתירי עבודה", שאמורה לתת הלוואות לפי אמות מידה חדשות. נקבע, שהאישור להלוואות להבראת מפעלים עתירי עבודה לא יינתן מעתה ואילך בידי ועדת השרים, אלא בידי ועדה בראשות מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. לדברי החשב הכללי, בקרן החדשה נעשה ניסיון לתקן את הליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה.

הביקורת על קרן הסיוע למפעלים במצוקה ועל הסיוע לעסקים קטנים¹² העלתה, כי הניהול של משרד התמ"ת בשני תחומים דלעיל אינו משקף ראייה מערכתית כוללת, והוא נעשה ללא קשר ביניהם ותוך פיצול הטיפול בין גופים שונים. המשרד לא עשה בדיקה והערכה כוללת של הטיפול בנושאים אלה, ולכן אין בידיו נתונים בדוקים על המועילות שבתכניות השונות ועל תרומתן להקטנת שיעור האבטלה במשק ולהישרדות המפעלים. מממצאי הביקורת עולה, כי למשרד התמ"ת אין תכנית כוללת ומגובשת לשיפור מצבם של העסקים הקטנים.

12 באשר לסיוע לעסקים קטנים ראה עמ' 770 ברוח זה.