



מבקר המדינה

דו"ח על הביקורת בבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ

ירושלים, התש"ן - 1989

סודר בסדר-צילום, דפוס הממשלה, ירושלים

דין וחשבון זה, של מבקר המדינה על הביקורת בבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ, מסכם את הביקורת שנערכה בבנק מאז שלהי שנת 1985.

הממצאים, שהועלו במהלך הביקורת, הובאו לידיעת הנהלת הבנק; דין וחשבון זה מכיל את הממצאים העיקריים.

הבנק עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), בהיותו גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

הבנק הוא חברה מעורבת כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; שר התעשייה והמסחר הוא השר האחראי לענייני הבנק, לפי חוק זה, ובידו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

תוכן העניינים

7	הבנק והתפתחותו
9	הבעלות והשליטה בבנק
11	מוסדות מנהלים
12	גיוס כספים על ידי אגרות חוב
14	מתן אשראי
14	ארגון מחדש של מערכת הביצוע
15	הליכי בדיקה ואישור
16	ביצוע הלוואות
18	אשראי למטרות מיוחדות
24	בטחונות כנגד אשראי
31	פעולות אחרות
33	ביקורת פנימית
34	חשבונות וכספים
34	מאזן
37	רווח והפסד
38	עמלה ששולמה להשגת פיקדונות
41	נספח

הבנק והתפתחותו

בהתאם להחלטת הממשלה מנובמבר 1956 הוקם באוקטובר 1957 המוסד הישראלי לתעשייה בע"מ; המוסד נועד לשמש זרוע הממשלה לביצוע מדיניותה לפיתוח התעשייה, כצינור עיקרי להזרמת הלוואות מסובסדות בתנאים נוחים מכספי פיקדונות הממשלה ומאמצעיו העצמיים, וכן לגיוס משאבים ממקורות בנקאיים ואחרים בארץ ובחוץ לארץ. בייסוד המוסד השתתפו כבעלי מניות שלושת הבנקים המסחריים הגדולים בארץ - בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, ובנק לאומי לישראל בע"מ - כן גופים ומוסדות אחרים. כעבור שנתיים, באוגוסט 1959, שונה שם המוסד לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - בנק לפיתוח).

הבנק לפיתוח משרת את המגזר התעשייתי, והוא "בנק למימון השקעות" כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. לפי סעיף 16 לחוק זה, יעסוק בנק למימון השקעות בתחום מתן אשראי רק באשראי לזמן ארוך, שמטרתו מימון השקעות, וכן במימון השקעות בהכוונת הממשלה מתוך פיקדונות כספיים למתן הלוואות.

במהלך התקופה השתלבו גם קבוצות הבנקים המסחריים הגדולים במתן הלוואות מסובסדות לפיתוח התעשייה מכספי הממשלה, ובמקביל הם הגדילו את שיעור שליטתם בבנק לפיתוח על ידי רכישת מניות בעלות זכויות הצבעה עדיפות; בנקים אלה, שלא כבנק לפיתוח, מגישים את מירב השירותים הבנקאיים הרגילים (ראה בעניין זה להלן).

בשנת 1985 הנהיגה ממשלת ישראל מדיניות חדשה למימון פיתוח התעשייה, לפיה הפסיקה הממשלה לייעד כספים למתן הלוואות לפיתוח התעשייה והיא נותנת מענק הון חלופי, בשווי הסובסידיה שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח, שניתנו עד 1979, תחילה ללא הצמדה ולאחר מכן בהצמדה מלאה או חלקית ובריבית בשיעורים נמוכים. לפי מדיניות זו, ניתן המענק האמור בנוסף על מענקי ההשקעות לפי החוק לעידוד השקעות הון. כדי להמשיך ולהוות גורם במימון פיתוח התעשייה, בהעדר מימון ממשלתי, הגביר הבנק לפיתוח את גיוס הכספים באמצעות הנפקת אגרות חוב בארץ וקבלת פיקדונות מבנקים, ממוסדות כספיים ואחרים בארץ ובחוץ לארץ. הבנק נותן גם הלוואות במסגרת קרנות יצוא, הקרן לעידוד השיווק וקרנות אחרות של בנק ישראל.

הבנק נוהג להעביר לבנקים מסחריים או למוסדות הקשורים אתם אמצעים למתן הלוואות בדרך של הפקדת פיקדון אצלם. במקרים אלה מעביר הבנק לפיתוח חלק ממירווח הריבית שלו למבצעי ההלוואות.

משנת 1985 ואילך מבצע הבנק לפיתוח עבור משרד התעשייה והמסחר ומרכז ההשקעות את כל הסקרים לבדיקה כלכלית של הפרויקטים לפיתוח התעשייה, גם אם לא הוא זה שיתן את ההלוואות ויבצע את המענקים.

במשך שנת 1988 ביצע הבנק לפיתוח הלוואות בסך כולל של 384 מיליון ש"ח. הבנק סיים את השנה בהפסד מתואם של 34.7 מיליון ש"ח. בסוף שנת 1988 היו לבנק 97

עובדים קבועים. משרדי הבנק נמצאים בתל אביב; אין לו סניפים. שנת הכספים של הבנק מסתיימת ב-31 בדצמבר.

הבנק לפיתוח מחזיק במחצית מהון המניות של חברת ההשקעות לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - חברת ההשקעות); במחצית השניה של מניות החברה מחזיקה ממשלת ישראל. לחברת ההשקעות מספר חברות בשליטה מלאה ביניהן: חברה למימון תעשיות בע"מ, ב.ל.ת. מימון והנפקות בע"מ, חברה כללית לניירות ערך בע"מ, חברת מיכון וציוד תעשיות בע"מ.

ב-4.6.89 נתן נגיד בנק ישראל לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ רשיון בנק לפי סעיף 4(א)1) (א) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, החל מ-16.7.89. כניסתו לתוקף של הרשיון הותנתה במסירת תכנית פעולה עסקית, אשר תכלול את המבנה הארגוני והניהולי של הבנק עם הפעלתו כבנק מסחרי, תחומי העיסוק של הבנק תוך הבחנה בין העיסוק במטבע ישראל לעיסוק במט"ח, מדיניות ניהול הסיכונים בתחומים דלעיל, לוח זמנים משוער לכניסת הבנק לעיסוקים אלה, ותכנית סינוף. כן נדרש הבנק לקיים דיון מיוחד בדירקטוריון בדבר בחינתה של חלוקת העבודה ומערכת הסמכויות בין דרגי הניהול השונים בבנק וכן בין הדירקטוריון והמינהלה ובחינת נהלי הפעולה והבקרה תוך שימת דגש של הבחינה בתחום האשראי, הקמת מערך מתאים לביקורת הפנימית וכן תכנית עבודה של הביקורת לשנים 1989 - 1990, שתכלול בין השאר גם בדיקת מדיניות מתן אשראי ותהליכי קבלת החלטות בהענקת אשראי.

בעת השלמת דין וחשבון זה בסוף אוגוסט 1989, נמצא הבנק לפיתוח בעיצומן של ההכנות לכניסתו לתחומי עיסוק חדשים.

הבעלות והשליטה בבנק

להלן התפלגות ההון המונפק והנפרע של הבנק לפיתוח ל-31.12.88 (בש"ח):

ס"ה	מניות בכורה			מניות רגילות			ס"ה
	ג'ג'	ג'ג'1, ד'	ד'	א'	ב'	מבוכרות	
62,782	44,272	2,514	2,100	13,490	-	406	מדינת ישראל
11,759	292	10,270	-	-	994	203	קבוצת בנק דיסקונט
515	-	1	-	-	-	514	קבוצת בנק הפועלים
311	-	-	-	-	-	311	קבוצת בנק לאומי
75,260	71,795	3,383	-	-	6	76	אחרים
150,627	116,359	16,168	2,100	13,490	1,000	1,510	

הזכות למינוי דירקטורים נתונה למחזיקים במניות רגילות א' בלבד, דירקטור אחד לכל 1,015 מניות רגילות א' בערך נקוב של 0.1 ש"ח; זכויות ההצבעה באסיפות הכלליות של הבנק מוקנות לבעלי מניות רגילות א' (1,000 קולות לכל מניה בערך נקוב של 0.1 ש"ח) ולבעלי מניות רגילות מבוכרות (100 קולות למניה בערך נקוב של 0.1 ש"ח).

1. כבר בדין וחשבון הקודם על הבנק לפיתוח שניתן ב-1981 הצביע מבקר המדינה על כך, שרוב זכויות ההצבעה בבנק לפיתוח הן בידי קבוצות הבנקים המסחריים הגדולים, העוסקים בעצמם בשטחי הפעולה בהם עוסק הבנק לפיתוח, ועל הבעיות הנובעות מכך.

מאז הוקם הבנק לפיתוח חלו שינויים מרחיקי לכת במבנה הון המניות הנפרע שלו ובחלוקתו בין בעלי המניות, כאשר מניות רגילות א' שהיו בידי גופים ומוסדות שונים נרכשו רובן בידי קבוצות הבנקים והונפקו סוגים שונים של מניות בכורה. העובדה שלא לכל המניות של הבנק לפיתוח יש זכויות שוות - בהצבעה באסיפות הכלליות, במינוי דירקטורים, בזכות לקבלת דיבידנד ובזכות לחלוקת עודפים - העניקה לחלק מבעלי המניות השפעה יתירה על קביעת המדיניות של הבנק לפיתוח וניהולו השוטף, במידה העולה בהרבה על חלקם בהון. מניות רגילות א', המהוות כ-1% מסך כל הון המניות, מעניקות את הזכות למינוי כל הדירקטורים ו-94% מזכויות ההצבעה באסיפות כלליות; המניות הרגילות המבוכרות, המהוות כ-0.7% מהון הבנק לפיתוח, מעניקות את יתר 6% מזכויות ההצבעה. המניות הרגילות א' מוחזקות רובן ככולן בידי מדינת ישראל ושלוש הקבוצות של הבנקים המסחריים והמניות הרגילות המבוכרות מוחזקות ב-99.4% בידי הקבוצה של בנק דיסקונט לישראל. יתר סוגי המניות, המהווים 98.3% מהון הנפרע של הבנק לפיתוח, אינן מקנות זכויות הצבעה ומינוי דירקטורים, אלא זכות לקבלת דיבידנד ועודפים בעת פירוק בלבד.

להלן לוח המפרט את חלקם של בעלי המניות בהון הבנק לפיתוח בזכויות ההצבעה באסיפות הכלליות, ובזכות למנות דירקטורים על פי המניות מהסוגים השונים ב-31.12.88 :

זכויות למינוי דירקטורים	זכויות הצבעה	השתתפות בהון	
4	25.2%	41.7%	מדינת ישראל
2	18.8%	7.8%	קבוצת בנק דיסקונט
5	31.9%	0.3%	קבוצת בנק הפועלים
3	19.3%	0.2%	קבוצת בנק לאומי
-	4.8%	50.0%	אחרים
14	100.0%	100.0%	

מהטבלה ניתן לראות שעקב ההחזקה במניות בעלות זכויות עדיפות, שיעור זכויות ההצבעה של קבוצות הבנקים המסחריים עולה על שיעור השתתפותם בהון באורח ניכר ; זכויות ההצבעה של קבוצת בנק הפועלים - פי 106, של קבוצת בנק לאומי - פי 96 ושל קבוצת בנק דיסקונט - פי 2.4 ; זכויות ההצבעה של מדינת ישראל מהוות כ-3/5 בלבד משיעור השתתפותה בהון.

שלוש קבוצות הבנקים יחד מחזיקות על כל יחידת השקעה בהון המניות בזכויות ההצבעה העולות פי 14 על אלה של המדינה. ניתן לראות ביחס זה עיוות היחס האמיתי בין התרומה להון לבין השליטה.

2. בשנים הראשונות להקמתו היה הבנק לפיתוח כמעט היחיד שנתן הלוואות מסובסדות לפיתוח התעשייה מכספי המדינה ומכספים אחרים, אולם במשך השנים התרחבה פעילותן של קבוצות הבנקים המסחריים בתחום מתן אשראי, מאותם מקורות, לזמן ארוך לפיתוח התעשייה. בנסיבות אלו נוצרה תחרות בין הבנק לפיתוח לבין הבנקים המסחריים, שהם בעלי השליטה בו. היו מקרים, בהם העביר הבנק לפיתוח ביצוען של הלוואות לבנקים המסחריים, לפי דרישת הלקוח, שבאה לעתים בעקבות קיום הדיונים הראשונים בענינו במוסדות המנהלים של הבנק לפיתוח, אשר נציגי הבנקים המסחריים מכהנים כחבריהם.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה, במסקנותיה לדו"ח הקודם על פעולות הבנק לפיתוח, שאושרו על ידי מליאת הכנסת ב-4.1.83, הסבה את תשומת לב הממשלה לכך "שהבנק לפיתוח התעשייה עומד בתחרות עם בנקים מסחריים, שנציגיהם בעלי שליטה במוסדות המנהלים אותו. בין היתר, דרשו הבנקים המסחריים לשתף אותם במתן הלוואות ללוויים של הבנק, ובמקרים אחרים דרשו הלוויים עצמם להעביר את ביצוע ההלוואה מהבנק לפיתוח התעשייה לאחד מן הבנקים הללו. אין אמנם אפשרות למנוע את ההתפתחות ביחסים בין הבנק לפיתוח התעשייה לקבוצות הבנקים הפרטיים הגדולים, אולם יש צורך מיוחד לעמוד על כך שהחלטות הדירקטוריון יתקבלו באופן

שישמר העניין הציבורי ותוך מודעות לאפשרות של ניגוד עניינים מפעם לפעם". עד לסיום הביקורת בנושא זה בסוף שנת 1988 לא חל שינוי משמעותי בסוגיה זו.

מוסדות מנהלים

לפי תקנות ההתאגדות של הבנק לפיתוח, כפי שתוקנו בתחילת 1987, הזכות למינוי דירקטורים נתונה כאמור לבעלי מניות רגילות א' בלבד, כאשר כל מי שמחזיק ב-1,015 מניות כאלה זכאי למנות דירקטור אחד. היות והונפקו 15,100 מניות רגילות א', ניתן למנות 14 דירקטורים, וכולם יחד בוחרים דירקטור נוסף, המכהן גם יו"ר הדירקטוריון. לדירקטור נוסף ויו"ר הדירקטוריון נבחר אז מי שכהן עד תיקון התקנות כיו"ר הדירקטוריון¹. בסוף שנת 1987 הוא התפטר מחברותו בדירקטוריון, המנהל הכללי הפסיק לכהן כדירקטור מטעם המדינה ב-14.8.87, עקב אי חידוש מינויו.

ב-31.5.89 כיהנו בדירקטוריון הבנק תשעה דירקטורים בלבד; שלושה מטעם המדינה (כולל יו"ר הדירקטוריון); שלושה מטעם קבוצת בנק הפועלים; אחד מטעם קבוצת בנק לאומי; ושניים מטעם קבוצת בנק דיסקונט.

ב-19.3.1987, הרכיב הדירקטוריון מבין חבריו חמש ועדות:

1. ועדת סגנים, לאישור מדיניות שכן בבנק, שינויים במבנה הארגוני שלו, תכניות עבודה, מינוי ועדת תקציב, קביעת מורשי חתימה. חברים בה: יושב ראש הדירקטוריון, חמשת סגניו והמנהל הכללי.
2. ועדת אשראי בת חמישה חברים, ביניהם יו"ר הדירקטוריון, המנהל הכללי ועוד דירקטור חיצוני².
3. ועדת מאזן בת שלושה חברים.
4. ועדת ביקורת בת שלושה חברים, בהם יו"ר הדירקטוריון ודירקטור חיצוני.
5. ועדת עסקאות, לדיון ואישור עסקאות בין הבנק לבין בעלי עניין בבנק. בוועדה שלושה חברים: יושב ראש הדירקטוריון, דירקטור מטעם קבוצת בנק הפועלים ודירקטור מטעם קבוצת בנק לאומי.

עוד הקים הדירקטוריון ועדת הנהלה (להלן - הנהלה) בה משתתפים המנהל הכללי של הבנק לפיתוח ושני המשנים למנהל הכללי. להנהלה הוקנו סמכויות של אישור הלוואות כלהלן: אישור הלוואות ללא הגבלת סכום, הניתנות שלא באחריות הבנק לפיתוח או הניתנות בערבותה המלאה של המדינה והלוואות שבאחריות הבנק בסייגים הנקבעים מדי פעם בפעם על ידי הדירקטוריון.

¹ באותו מועד היה דירקטור זה נציגו בדירקטוריון של קונצרן גדול.

² דירקטור חיצוני לפי חוזר הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל הוא דירקטור שאינו תלוי בתאגיד הבנקאי תלות כלכלית או אישית ומתמלאים בו בין היתר התנאים הבאים: אינו נושא משרה כלשהי בתאגיד הבנקאי, אינו מכהן כדירקטור או כמנכ"ל בחברת האם של התאגיד הבנקאי ואינו מחזיק במניות התאגיד הבנקאי בשיעור העולה על 1% מההון הנפרע של התאגיד.

גיוס כספים על ידי אגרות חוב

על פי החלטת ועדת הסגנים של הבנק לפיתוח מ-14.5.1981 והחלטת הדירקטוריון המשותף של חברת ההשקעות לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - חברת ההשקעות)³ והחברה למימון תעשיות בע"מ (להלן - החברה למימון)⁴ מ-18.5.1981, נוסדה ב-26.7.1981 חברת ב.ל.ת. מימון והנפקות (1981) (להלן - בל"ת) במטרה לגייס הון לשם מתן הלוואות לתעשייה בישראל. הון המניות של בל"ת, המורכב מ-1,000 מניות בנות 0.1 ש"ח ובס"ה 100 ש"ח, מוחזק רובו ככולו בידי חברת ההשקעות (994 מניות).

עד סוף שנת 1988 פרסמה בל"ת תשקיפים להנפקת 13 סדרות של אגרות חוב.

לגבי שלוש ההנפקות הראשונות נקבע, ש-48% מתמורת אגרות החוב יופקדו בבנק לפיתוח לשם מתן הלוואות על ידו, והיתר יופקד בבנקים אחרים, בעיקר בשלושת הבנקים המסחריים הגדולים, שהם כאמור בעלי מניות בבנק לפיתוח. בפועל הופקדו בבנק לפיתוח מתמורת שלוש הסדרות 29.2%, 47.6% ו-46.3% (בהתאמה), בשלושת הבנקים המסחריים הגדולים 55.4%, 52.4% ו-46.6% (בהתאמה) ובבנקים אחרים 15.4% מכספי הסדרה הראשונה ו-7.1% מכספי הסדרה השלישית. יתר הסדרות הופקדו בשלמותן בבנק לפיתוח, לשם מתן הלוואות להשקעות.

חתמות והוצאות הנפקה

בהנפקות בל"ת שימשו כחתמים (ראה להלן) שלושת הבנקים המסחריים הגדולים בשיעורים שונים, פרט לסדרה השניה לה לא היו חתמים כלל; במרבית הסדרות שותפו בחתמות גם גופים אחרים.

לסדרה השנייה אין כאמור חתמים. בישיבת הדירקטוריון של בל"ת ב-10.3.86 הוסבר, שהבנק לפיתוח העדיף שההנפקה תוצא ללא חתם, בין השאר בגלל העלות הכרוכה בכך. להנפקה זו נקבעה על פי התשקיף עמלת הפצה וטיפול בשיעור של 4.25% במקום 1.5% בהנפקה הקודמת.

הרשות לניירות ערך הודיעה למשרד מבקר המדינה, שלפי חוק ניירות ערך ותקנותיו אין חובה שיהיה חתם להנפקה, אולם כאשר הנפקה מתבצעת ללא חתם, מובלטת העובדה על גבי עטיפת התשקיף. הוראות הבורסה מחייבות קיום חתם או אחראי להנפקה (אחראי לביצוע הבדיקות הקשורות באישור התשקיף ורישום ניירות הערך למסחר על פי דרישות הבורסה); מהאחראי להנפקה, נדרש, בין היתר, שיהיה חבר

³ הבעלות על חברת ההשקעות נמצאת בידי ישראל - 50% והבנק לפיתוח - 50%. חברת ההשקעות היא גוף מבוקר על פי סעיף 59(5) של חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

⁴ החברה למימון תעשיות בע"מ היא בבעלותה המלאה של חברת ההשקעות.

הבורסה, בנק או גוף שאינו חבר הבורסה ועיסוקו בנושאים כלכליים-פיננסיים. עוד קבעה הבורסה שניתן לגייס הון על ידי הנפקה של אגרות חוב באמצעות חברת בת שעיקר עיסוקה גיוס הון והיא קטע מתשלובת, בתנאי שאחת מחברות התשלובת ערבה לפירעון אגרות חוב, או באמצעות חברת הנפקות, שהיא חברת בת של בנק המפקידה את כספי ההנפקה בבנק, בתנאי שהבנק מקבל הפיקדון מתחייב לפרוע את החוב לבעלי אגרות החוב במישרין.

לפיכך לא היתה חובה פורמלית להזדקק לחתם או לאחראי חיצוני להנפקות בל"ת; גם מבחינה עניינית לא היה הדבר דרוש, בשים לב למעמדו של הבנק לפיתוח כמוסד כספי גדול וכעוסק מובהק בנושאים כלכליים-פיננסיים. שירותים אלה עולים כסף רב ומגדילים את עלות המימון ללווה. אשר לאחריית ההנפקה (ריכוז), היתה פתוחה הדרך להטילה על החברה להשקעות ועל הבנק לפיתוח. לגבי סידרה 2 ויתרה בל"ת על שירותי חתמות, אך נזקקה לאחרייתו של בנק מסחרי גדול, מבעלי מניות הבנק לפיתוח, ועמלת האחריית להנפקה היתה בשיעור דומה לעמלות החתמות. יצוין, כי עדכון הנחיות הבורסה מדצמבר 1987 נותן ביטוי מפורש לשחרור מהצורך בחתם או באחראי להנפקה למנפיקים דוגמת החברות מקבוצת הבנק לפיתוח.

בתשובה לשאלות הביקורת בדבר ההזדקקות לשירותים האמורים, הודיע הבנק לפיתוח למשרד מבקר המדינה, שעל אף המחיר הגבוה של שירותי חתמות או אחריית לתשקיף ההנפקה, אין לקבוצת הבנק ברירה, כל עוד הרוכשים העיקריים של סדרות אגרות החוב הן קופות הגמל שבניהול הבנקים הגדולים; אלה סרבו בעקביות לדון עם הבנק לפיתוח על כל הנחה מדמי החתמות הנהוגים, וזאת למרות העובדה שהבנק לפיתוח הוא המבצע כאמור את העבודה הכרוכה בהנפקה, רובה ככולה.

לדעת הביקורת, לא היה צידוק לשלם לבנקים עמלות חתמות על כספי הנפקות שהועברו לשימושם.

המלצה מהתאחדות התעשיינים

בתשקיפים, של הסדרות 1, 2 ו-3 נקבע שההלוואות מכספיהן יינתנו לחברי התאחדות התעשיינים או בהמלצתה, תוך שיתופה במרווח הריבית בשיעור של 0.5% לשנה. הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, שמתן העמלה להתאחדות התעשיינים היה חלק מתנאי ההתאחדות לביצוע ההנפקות ונכלל בתשקיפים, שאושרו על ידי הגורמים המוסמכים.

מבקר המדינה חוזר וקובע, כפי שעשה כבר בדו"ח הקודם על הבנק לפיתוח, כי אין מקום להתנות מתן הלוואות בהמלצה של התאחדות התעשיינים, שהיא ארגון וולונטרי המיצג את חבריו, וכך לשלול את זכותו להלוואה של מי שעומד בכל הקריטריונים הענייניים המצדיקים את נתינתה, רק משום שלא הציג המלצה כזאת.

מתן אשראי

על פי דו"חות הבנק לפיתוח, בוצעו במשך שנת 1986 הלוואות בסך 311 מיליון ש"ח; במשך שנת 1987 בסך 418 מיליון ש"ח; ובמשך שנת 1988 בסך 384 מיליון ש"ח. מאחר שהבנק לפיתוח כמעט חדל לקבל מהאוצר פיקדונות למימון הלוואות פיתוח, הוא מילא את החסר בעיקר מקווי אשראי מחוץ לארץ, מכספי הנפקות בל"ת ומפיקדונות צמודים של חברות ביטוח ואחרות. מלבד ההלוואות ביצע הבנק לפיתוח בשנת 1985, לפי החוק לעידוד השקעות הון, מענקים בסך של 50 מיליון ש"ח, בשנת 1986 - 102 מיליון ש"ח ובשנת 1987 - 136 מיליון ש"ח. חלקו של הבנק לפיתוח בכלל ביצוע המענקים במשך גדל מכשליש בשנת 1985 לכחצי בשנת 1987.

ארגון מחדש של מערכת הביצוע

כבר בדו"ח הקודם על הביקורת בבנק לפיתוח, שניתן בשנת 1981, צוינה ירידת חלקו במתן הלוואות לפיתוח התעשייה, יחסית להרחבה המתמדת של פעילות הבנקים המסחריים וקבוצותיהם במתן הלוואות כאלה. תהליך זה נמשך מאז. בתחרות זו מצבו של הבנק לפיתוח נחות, היות ואין ביכולתו לגייס מהציבור אמצעים לזמן ארוך באותו היקף ומהירות, כמו הבנקים המסחריים. חשיבות מיוחדת נועדה ליתרונם זה עם הפסקת מתן הלוואות פיתוח מסובסדות מפיקדונות הממשלה. שינוי זה מאמצע 1985 גרם לא מעט לצמצום פעילותו ורווחיותו של הבנק לפיתוח.

כדי להתאים את מערכת ביצוע ההלוואות של הבנק לפיתוח למצב החדש ולדרישות המשתנות של השוק, ונוכח התחרות עם הבנקאות המסחרית המקיימת קשר שוטף עם הלקוחות באמצעות הסניפים, יזמה הנהלת הבנק ארגון חדש של מערכת הביצוע להידוק הקשר עם הלקוח ולהקלה עליו, תוך צמצום מספר העובדים בשליש ממספרם בתחילת 1985 וחסכון בהוצאות.

מערך הביצוע של הבנק לפיתוח כלל עד המחצית השנייה של שנת 1985, מלבד יחידות מטה, שלוש חטיבות מקצועיות, שבכל אחת מהן מספר מהנדסים וכלכלנים. מתפקידן היה, בין היתר, לבדוק את הפרויקטים מבחינה טכנית וכלכלית, להכין סקרים מפורטים, לבחון אם יש הצדקה להקמת המפעל מבחינת כושר הייצור הקיים כבר בארץ והביקוש למוצרים, להעריך את סיכויי המפעל להתקיים ולהרוויח, לפרט את הביטחונות הנחוצים ולהמליץ על אישורו או דחייתו של הפרויקט. בבנק פעלו שתי מחלקות לביצוע, האחת לבדיקת הביצוע הפיזי והכספי של הפרויקטים והשנייה לשחרור כספים על חשבון ההלוואות והמענקים וכן מחלקת מעקב, אחר מימוש הפרויקט, מצבו הכספי של המפעל, יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו ורווחיותו.

בנובמבר 1985 בוטלו החטיבות המקצועיות, מחלקות הביצוע ומחלקת המעקב ובמקומן הוקמו חמישה צוותי רפרנטים, כל אחד בן שלושה עובדים. הרפרנטים כפופים לסגן מנהל כללי וממלאים גם פונקציה שיווקית.

הצוותים מקיימים את הקשר עם הלקוח, עומדים לרשותו במתן מידע, בודקים את הפרויקט ומגבשים המלצתם, מפקחים על הביצוע הכספי והפיזי של הפרויקט, מקיימים מעקב לאחר השלמתו, ולמעשה מייצגים את הלקוח בפני כל יתר יחידות הבנק. הצוות אחראי לפונקציות, שהיו עד אז באחריותן של היחידות השונות, בין היתר לאיסוף החומר לסקר, שלפיו אמורים להחליט על גורל הפרויקט, לבדיקת ביצועו ולמעקב אחר מצבו הכספי של מפעל הלקוח.

מחד גיסא מפשטת דרך זו את קשרי הלקוח עם הבנק, אך מאידך גיסא, מגביל ריכוז הפונקציות בידי צוות אחד את מרכיבי הבקרה שהיו קיימים במערך הארגוני הקודם. משרד מבקר המדינה העיר להנהלת הבנק לפיתוח שעליה לתת דעתה על הנהגת הסדרים שיבטיחו בקרה נאותה, במערך החדש.

הליכי בדיקה ואישור

1. יזם, המעוניין לקבל לתכנית השקעה שלו מעמד של "מפעל מאושר" לפי החוק לעידוד השקעות הון, המקנה הטבות בהתאם למיקום המפעל במפת אזורי הפיתוח, מגיש את בקשתו למרכז ההשקעות. אם הבקשה אינה עומדת בדרישות החוק האמור או אינה תואמת את מדיניות העידוד של המשרד, או שתכנית ההשקעה על מרכיביה השונים נראית בלתי סבירה, או שאין הצדקה כלכלית להקמת מפעל נוסף באותו ענף, נדחית הבקשה על הסף.

אם הבקשה אינה נדחית על הסף, מוטל על הבנק להכין סקר כלכלי על הפרויקט. כאמור, החל בשנת 1985, מכין הבנק לפיתוח על פי הסדר בינו לבין משרד התעשייה והמסחר את כל הסקרים, גם אם מימון הפרויקט או תשלומי המענק אמורים להתבצע על ידי בנקים אחרים.

הסקר הוא אחיד לכל תכניות ההשקעה. הבדיקה מתבצעת על פי הנחיות משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). הקריטריונים על פיהם נערכת הבדיקה הם:

א. כדאיות הפרויקט למשק, לאור מצב השוק המקומי ומידת היותו של המוצר מחליף יבוא;

ב. מידת הסיכון בפרויקט, אם לא יתגשמו ציפיות היזם במלואן;

ג. הכושר הפיננסי של היזם לעמוד בהתחייבויותיו מתוך תזרים מזומנים שוטף, ובעיקר לפרוע את ההלוואות.

הסקר מועבר לחטיבה המקצועית שבמשרד, לשם הכנת חוות דעתה. לאחר מכן מוגשים חוות הדעת והסקר למרכז ההשקעות לדיון בתכנית ולהחלטה אם לאשרה. אם היזם מעוניין לקבל הלוואה מהבנק לפיתוח, נבדקים במוסדותיו הביטחונות שביכולת היזם להציע, ואם אין די ביטחונות, - נבדקת האפשרות לקבל את ערבות המדינה בשיעורים שונים. אם מוסדות הבנק מחליטים לתת הלוואה, מכינה המחלקה המשפטית של הבנק את החוזה. לאחר חתימתו וקבלת הביטחונות משחרר הבנק ליזם כספים במסגרת הלוואה והמענק, לפי קצב הביצוע של הפרויקט.

הביקורת העלתה, שלצורך הכנת סקרים מסתפק הבנק לפיתוח במידע המתקבל מהיזם בדבר מצבו הכספי, תכניות המימון שלו ויכולתו לעמוד בהתחייבויותיו. לדעת הביקורת, על הבנק להיעזר, במידת הצורך, במקורות מידע נוספים.

2. במסקנות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בעקבות הדו"ח הקודם על הבנק לפיתוח, שאושרו על ידי מליאת הכנסת ב-4.1.83, דרשה הוועדה מהנהלת הבנק לפיתוח להקפיד על בדיקה אם כספי הלוואות אכן שימשו לביצוע היעדים והתכניות שלמענם ניתנו, ואם מולאו כל הדרישות, לרבות הבטחת הפירעון הסדיר של הלוואות.

באוקטובר 1988 הודיע משרד התעשייה והמסחר למשרד מבקר המדינה, שהוחל במגעים לקראת הכנסת שינוי בחוק לעידוד השקעות הון שימנע מתן מענק בלא שבוצעה ההוצאה בפועל. עוד ציין המשרד, שבמשך השנה האחרונה קוימו מאות ביקורות במפעלים, באמצעות גורם עצמאי שאינו קשור במהנדסים המועסקים על ידי הבנקים המבצעים את המענקים. בעקבות ביקורות אלה ביטל מרכז ההשקעות מספר כתבי אישור; אם בוטל כתב אישור, יוחזר המענק לאוצר המדינה בערכו הריאלי. כן הוקם צוות של רואי חשבון ועורכי דין כדי לבחון נהלי תשלום המענקים ולהנהיג הוראות חדשות בעניינים שהתגלתה בהם פרצה. תפקידו של הצוות גם להגדיר את המוטל על הבנקים בעת ביצוע המענקים לפי החוק.

3. לפי החוק מנוע מרכז ההשקעות מלאשר רכישת ציוד משומש, אלא במקרים ובתנאים מיוחדים. כלילת ציוד מייצור עצמי מותנה, בין היתר, בקבלת פירוט העלות של ייצורו ובהגבלת רווח היצרן ל-15%. הביקורת העלתה מקרים, שבהם לא הוקפד על כך. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שהורה לנהוג על פי הוראות החוק.

4. כהוכחה לרכישה, או לייצור עצמי של מרכיבי הפרויקט (מבנים, מכונות, וכיו"ב), כפי שהוא מתואר בתכנית ההשקעות המאושרת, משמש אישורו של רואה החשבון של היזם. יש שמתן האישור דורש מיומנות הנדסית, שלדעת הביקורת לא תמיד מצויה אצל רואה החשבון. הבנק לפיתוח הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בכל צוות של רפרנטים יש מהנדס, המסוגל לבדוק את הביצוע בשטח, וכי במהלך שנת 1988 רוב הרכישות, שבעבור ביצוען קיבל הבנק אישור מרואי חשבון, נבדקו בפועל גם על ידי מהנדס בשטח. משרד מבקר המדינה המליץ בפני הרשויות המוסמכות לקבל אישורים רק מבעלי מקצוע שהנושאים בהם מדובר הם בתחום כישוריהם והתמחותם.

ביצוע הלוואות

משרד מבקר המדינה בדק בבנק לפיתוח את הליכי הטיפול בהלוואות שניתנו בעבר והעלה מקרים, שבהם הלווים לא עמדו בהתחייבויותיהם להקמת המפעלים או לפירעון הלוואות, דברים שהתבררו לאחר כמה שנים (ראה נספח). הביקורת התייחסה להליכי הבדיקה של הפרויקטים והסקרים שהוכנו, להליכי אישור הלוואות ובדיקת הביטחונות ויכולת הלווים לעמוד בהתחייבויות, להתאמת הביצוע לתכנית ההשקעות,

ולשחרורי הכספים וכן למעקב אחר מימוש מטרות הפרויקטים. להלן ריכוז הממצאים שהעלתה הבדיקה:

- א. הבנק לפיתוח ביצע לעתים הלוואות חרף מחסור בביטחונות⁵, לעתים גם כשבנק אחר לא היה מוכן לבצען מסיבה זו. היו מקרים שהבנק לפיתוח הפקיד כספים בחברה השייכת לקבוצתו לצורך מתן הלוואות ללא ביטחונות, או ערב להלוואות כאלה.
- ב. הבנק לפיתוח לא תמיד עמד על יכולת היזם לקיים את התחייבויותיו ולהשלים את המימון הנדרש להקמת המפעל. היו מקרים שבהם התעכבה השלמת הפרויקט, והבנק נאלץ לתת הלוואות נוספות למימון התייקרויות.
- ג. לא תמיד בחן הבנק במידה מספקת את מהימנות היזמים ואת ההיבטים השליליים העשויים להיות לשיווק או לפעילות אחרת של מפעל המבוצעים על ידי חברת בת או חברה שבניהולן משפחה.
- ד. הבנק לא בחן בכל המקרים את ניסיונם המקצועי והמינהלי של היזמים, שהעדרם גרם לעתים להפסדים ואף לפירוק.
- ה. גם כשהתברר לאחר הקמת המפעל, שאין הוא מסוגל לקיים את עצמו ולעמוד בהתחייבויותיו, נתן הבנק לפיתוח הלוואות נוספות להרחבתו. כשלא עלה בידו להזרים הלוואות פיתוח מועדפות נוספות, נתן הבנק הלוואות מאמצעו העצמיים ובכך הגביר את הסיכון שלו.
- ו. לא בכל המקרים נבדקו במידה מספקת מסמכים שנועדו לשמש הוכחה לביצוע הפרויקט. היו מקרים, שהבנק לפיתוח הסתמך על אישורי רואי חשבון, בנושאים שלא היו בתחום התמחותם. היו גם מקרים שהבנק התעלם מהסתייגות שכלל רואה חשבון בחוות דעתו על דו"חות כספיים של החברה הלווה, באשר לא שיקפו לדעתו את מלוא הפסדיה, או מהימנעותו של רואה החשבון לחוות דעה על מצבה העסקי של חברה.
- ז. באחד המקרים נתן הבנק הלוואות לרכישת ציוד, שיובא ברובו ממפעלו של אחד היזמים, חלקו משומש וחלקו מייצורו העצמי.
- ח. במקרים של פיגור בתשלומי הלווים לבנק לפיתוח, על חשבון ההלוואות שקיבלו נוהג הבנק לעתים לאפשר ללקוח לפרוע את התשלומים שבפיגור באיחור של עד שנה. הבנק לפיתוח נוהג אז לרשום את התשלומים שבפיגור כנפרעים כנגד מתן ההלוואה חדשה, - בתנאים המקובלים בעת הרישום, - לתקופת הדחייה, בקבוצת הלוואות בה נכללה ההלוואה המקורית ולא בקבוצה נפרדת.
- ט. במקרים מסוימים ניתנו הלוואות ומענקים גם כשהפרויקט היה בענף, שבאותה תקופה היה בו כושר ייצור עודף בארץ.

בנספח מובאות דוגמאות המתייחסות ללווים שלא עמדו בהתחייבויותיהם.

⁵ על חשיבותם של הביטחונות, ראה להלן עמ' 24.

אשראי למטרות מיוחדות

הבנק לפיתוח נתן הלוואות גם לחברות לא תעשייתיות זאת, על אף היותו, על פי הגדרתו ויעודו, בנק למימון השקעות בתעשייה. הלוואות אלה ניתנו לעתים במימון גורמים אחרים. להלן דוגמאות:

הלוואות לחברת דיג⁶

חברה י' התאגדה כחברה פרטית ב-1961 והחלה לעסוק בהפעלת ספינות דיג, המשמשות גם לעיבוד הדגה ולהקפאתה, לשם שיווקה בעיקר בישראל. בעלי המניות והשליטה בחברה י', באמצעות חברת אם, היו שני אנשי עסקים ישראליים. חברה י' הפכה לחברה ציבורית באוגוסט 1982 והנפיקה לציבור מניות בערך נקוב של 38 מיליון שקל ישן. כתוצאה מהנפקה זו ירד שיעור האחזקה והשליטה של הבעלים המקוריים ל-51.3%. בסוף 1982 ירד חלקה של חברת האם בחברת הדיג מ-51.3% ל-3%, לאחר שמניות שהיו בידיה הועברו לידי בעליה, שני אנשי העסקים. לחברה י' תשע חברות בת, חמש מהן פעילות, בהן חברה בבעלותה המלאה של חברה י', שהיא בעלת מתקני שיפוץ ספינות במדינה א'.

משרד החקלאות העניק לחברה י' את זכותה של מדינת ישראל לדוג 8,500 טון דגה בתחום 200 מיל ימיים מחופי מדינה א', ובמקביל נקט צעדים מינהליים להגבלת היבוא לישראל של דגים קפואים ומעובדים. שלל הדגה, שהובא ארצה על ידי החברה, שוחרר מהצורך ברשיון יבוא וקיבל פטור ממכס.

החל בשנת 1974 הפעילה החברה שתי ספינות, שכושר התפוקה שלהן הוא כ-5,000 טון דגים מעובדים וקפואים לשנה.

בסקרים, שעשו הבנק לפיתוח ומשרד החקלאות, צוין בין היתר, שעלויות ההפעלה והניהול שלה הן בעליה מתמדת ושיעור הרווח הוא בירידה מתמדת; עקב העלאת מחירי הדגים שהחברה שווקה והיבוא הנמשך של פילה בקלה נקי במחיר הקרוב למחצית מחיר הבקלה המשווקת על ידי החברה, היא לא הצליחה למכור בארץ את מלוא תפוקתה ונאלצה לשווק את היתר מחוץ לישראל. הבנק לא התייחס לאפשרות של המשך מגמות הירידה בביקוש המקומי והעלייה בעלויות ההפעלה והניהול.

רכישת ספינת דיג שלישית: בשנת 1977 פנתה חברת הדיג לבנק לפיתוח בבקשה לקבל הלוואות לרכישת שתי ספינות דיג באירופה האמורות שלמש גם כבתי חרושת צפים, ומחירן הכולל 3.4 מיליון דולר. רכישת הספינות לא יצאה אל הפועל. החברה הגישה מדי פעם בקשות מחודשות להלוואות לרכישתן במחירים דומים, אולם העסקה שוב לא יצאה אל הפועל.

⁶ ראה גם דין וחשבון שנתי 36 של מבקר המדינה, הפרק הדין במשרד החקלאות - הענקת זכויות דיג (עמודים 460-464).

ההסכם לרכישת ספינה אחת במחיר של \$1,920,000 נחתם ב-10.7.81. ב-6.8.81 הוגשה לבנק לפיתוח בקשה מתוקנת לקבלת הלוואה בסך \$1,632,000 (85% ממחיר הרכישה) מכספי מלווה שהועמד לרשות הבנק לפיתוח על ידי בנק במדינה ב'; הבקשה המתוקנת לא התייחסה לרכישת ציוד. לפי ההסכם, היה על המוכרים ממדינה ב' להתקין בספינה ציוד דיג וחרושת, להסב את המנוע לדלק כבד ולהתקין את הציוד הבטיחותי לשביעות רצונו של משרד התחבורה הישראלי; כל זאת - לא בנמל שבמדינתם, אלא במספנה במרחק רב, המקובלת על הקונים והנמצאת בנמל שבמדינה א'. כן נקבע, כי ההוצאות של העברת הספינה למתקן לשיפוץ ספינות חלות על הקונים, וכי התחייבות המוכרים לכסות את עלות ההתקנה וכי היא עד לסך כולל של \$400,000. כדי להבטיח את תשלום סך זה למספנה, על המוכרים לפתוח, לפני הגעת הספינה לנמל שבמדינה א', מכתב אשראי בלתי-חוזר על סך \$400,000 לטובת המספנה. יוצא שחברה יי משלמת למעשה במדינה באירופה בעבור האניה \$1,520,000 ולא \$1,920,000.

רכישת הספינה בוצעה בפועל רק בשנת 1983⁷, וזאת על פי מחיר שנקבע בהסכם הרכישה שנתיים לפני כן ושהיה דומה למחיר שנקב שש שנים קודם לכן. הביקורת העירה שאין זה סביר שהמחיר לא השתנה במשך שש שנים. כמו כן הצביעה הביקורת על דבקותה המתמשכת של החברה ברכישת ספינה מסוימת זו.

ב-18.5.81 המליץ משרד האוצר בפני ועדת הכספים של הכנסת על מתן ערבות המדינה בסך \$1,520,000 להלוואה שתינתן לחברת הדיג; ועדת הכספים אישרה את מתן הערבות ב-28.5.81. היות שהסכם ההלוואה נחתם רק ב-25.5.83, הוציא החשב הכללי את כתב הערבות ב-12.6.83, למעלה משנתיים לאחר שוועדת הכספים אישרה את הערבות, בלא לבדוק אם לא חל שינוי בנסיבות. בכתב הערבות נקבע שכביטחון לפירעון ההלוואה יקבל הבנק: משכנתא ראשונה בדרגה על ספינת הדיג; ערבות בנקאית על סך כולל של \$300,000; שעבוד שוטף בדרגה אפשרית על רכוש הקבוע של החברה; וערבות של חברת האם, שבידיה השליטה בחברת הדיג.

כדי לברר את ערך המשכנתא הראשונה כבטחון להלוואה ולערבות המדינה, היה על הבנק לוודא את ערכה של הספינה, בעת מתן הלוואה, על ידי שמאים מוסמכים, דבר שלא נעשה. הבדיקה היחידה שבידי הבנק היתה זאת שנעשתה על ידי שמאי לפי בקשת חברת הדיג בשנת 1978. הבדיקה קבעה אז את שווי הספינה ל-1 מיליון לירות שטרלינג (כ-2 מיליון דולר באותה עת). מאז חלו שינויים בשוק הספינות המשומשות.

כאמור, נכלל במחיר הספינה, ששימש בסיס להלוואה שניתנה לחברת הדיג, סך של \$400,000 עבור תוספות ציוד ועבודות שהיו אמורות להתבצע במספנה בנמל של מדינה א'; סכום זה נקבע כסכום מירבי. הביקורת העלתה, שהבנק לפיתוח לא עמד על קבלת מסמכים כלשהם בדבר העברת הסך של \$400,000 למספנה והשימוש בו, כגון אישור על קבלת הכסף ופירוט העבודות שבוצעו, לרבות חשבוניות ומסמכים על

⁷ רשיון השיט לספינה הוצא על ידי אגף הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה ב-11.10.83.

בדיקת כשירות העבודות שבוצעו; והרי בלעדי אלה - לפחות - לא ניתן לוודא את ביצוע ההשקעה, נאותות סכום ההלוואה ושווי הספינה כבטחון.

הלוואת פיתוח: הבנק לפיתוח אישר, על פי המלצת משרד התעשייה והמסחר מ-22.6.82, הלוואת פיתוח בסך כ-1,252,000\$, המהווים 40% מסעיפי תכנית ההשקעות הנוגעים לציד, הוצאות והתקנות של שתי ספינות. הסכם ההלוואה נחתם ב-9.2.84. היות ונרכשה רק ספינה אחת, גם ביצוע ההלוואה התייחס לספינה אחת, כלומר למחצית מתכנית ההשקעה. ההלוואה ניתנה בערבות בנק מסחרי.

כמתואר לעיל עמדו לרשות חברת הדיג שלושה מקורות למימון רכישת הספינה, ציודה והוצאות אחרות הקשורות בה: המלווה מבנק במדינה ב' באמצעות הבנק לפיתוח, הלוואת הפיתוח, והנפקת המניות.⁸

בקיץ 1985 נעצרו ועוקלו שלוש ספינות הדיג של החברה בנמל שבמדינה א', בשל אי תשלום אגרות ומסים לשלטונות מדינה זו ובשל חובות למספנות, לספקים ולאנשי צוות. עקב כך נפסקה פעילות החברה ופסק פירעון חובותיה לבנקים ולנושים אחרים. בספטמבר 1985, על פי בקשת הבנק לפיתוח ובנק החקלאות, מונה בארץ לחברה כונס נכסים ולאחר מכן גם מפרק.

כונס הנכסים הגיע להסדר עם הנושים במדינה א' ועם הנושים בישראל, בהם הבנק לפיתוח ובנק החקלאות, לפיו יופעלו ספינות הדיג ומהרווח שיופק ממכירת הדגה בישראל יופרשו \$150 לטון: \$100 ישמשו לכיסוי חובות לנושים במדינה א' ואילו \$50 הנותרים יחולקו לנושים בישראל. במשך שלוש השנים שחלפו מאז מינוי הכונס קיבל הבנק לפיתוח, כחלקו בגבייה, כ-100,000\$; יתרת החוב של חברת הדיג לבנק בתחילת אוקטובר 1988 הגיעה ל-3.8 מיליון דולר בקירוב. בקצב זה של גביות, בסך של כ-35,000\$ לשנה, יידרשו שנים רבות לפירעון הקרן; יחד עם הרבית, ההלוואה לא תוכל להיפרע לעולם. יצוין שהבנק לפיתוח נתן לכונס, לשם מימון פעולותיו, הלוואה בסך 370,000\$. הבנק לפיתוח טרם מימש את ערבות המדינה.

הלוואות להקמת בנין בתל אביב

בדין וחשבון הקודם על הביקורת בבנק לפיתוח, שניתן בשנת 1981, הובאו ממצאים בקשר למתן הלוואות להקמת בית שבו ישוכנו משרדים ואולמות תצוגה של אחד מענפי התעשייה.⁹ נקבע שהקמת הבית תושלם עד אמצע שנת 1979.

⁸ בנובמבר 1983 הודיעה החברה לחשב הכללי במשרד האוצר, כי ההנפקה שימשה למטרות דלהלן:

לרכישת ספינה שלישית לצי הדיג של החברה;	\$700,000
לרכישת ציוד, הוצאות תיקונים, הוצאות התאמה והעברה של הספינה;	\$250,000
להוצאות הרצה של הספינה;	\$400,000
לשיפור מבנה ההון של החברה.	\$200,000

⁹ ראה דו"חות על ביקורת באיגודים 1981, עמוד 4.38.

היזמים לא הצליחו למכור את כל השטחים שבבנין ונוצר מחסור במזומנים. הבנייה התנהלה בעצלתיים וחלו התייקרויות. בספטמבר 1980 נתן הבנק לפיתוח הלוואה בסך של כ-1.2 מיליון דולר למימון ההתייקרויות; מפאת עיכובים נוספים בהתקדמות הבנייה, נתן הבנק בשנים 1981 - 1982 שתי הלוואות נוספות.

להלן ממצאים שהעלתה ביקורת מעקב בבנק לפיתוח: בעלת הבנין - להלן החברה - לא עמדה בתנאי פירעון ההלוואות במשך תקופת הקמת הבית וביקשה פעמים רבות אישור לדחיית תשלומי קרן וריבית.

הבנייה הושלמה בתחילת שנת 1986, כתשע שנים לאחר תחילת הפרויקט. לקראת השלמת הבנייה נתן הבנק הלוואות של \$600,000. עד יולי 1987 קיבלה החברה למימון הקמת הבית הלוואות מסובסדות שוות ערך ל-8 מיליון דולר. החברה טרם פרעה מאמצעה סכומים משמעותיים על חשבון ההלוואות שקבלה, ומרבית הפירעונות נעשו באמצעות הסדרי תשלומים וקבלת הלוואות חדשות. היות וההלוואות ניתנו בתנאי הלוואות פיתוח ובהצמדה חלקית, נשחק ערכן ויתרת חובות החברה לבנק לפיתוח לתחילת שנת 1987 הגיעה לכ-3.5 מיליון דולר. אין בידי הבנק רשימה של רוכשי השטחים במבנה, בציון הסכומים ששילמו והיתרה המגיעה מהם בעבור השטחים. חלק מהשטחים הושכרו.

מבדיקת דו"ח רווח והפסד של החברה לשנת 1987 עלה שלחברה היו הפסדים ורק הודות לגיוס כספים מבעלי מניותיה בשנת 1987, יכלה לעמוד בהתחייבויותיה.

הלוואות להפעלת יריד צף

בתחילת שנת 1985 פנה יזם אל שר התעשייה והמסחר בבקשה לסייע לו לבצע תכנית להפעלת יריד ישראלי צף על אניה¹⁰, שיופעל בחופי צפון אמריקה ומרכז במטרה להגביר את היצוא הישראלי. היזם הדגיש שאין בכוונתו לבקש סיוע כספי מקופת המדינה, אלא תמיכה ושיתוף פעולה מצד המשרד. היזם פעל במסגרת חברה (להלן - חברה י"א). בעלי המניות בחברה י"א הם חברה מחו"ל והיזם.

לפי תכניתו של היזם יכלול היריד הצף בחלקו תצוגה של מוצרים, מערכות ושירותים מתוצרת ישראל, ובחלקו האחר ביתני מכירה של מוצרים מתוצרת ישראל. האניה אמורה לבקר ב-20 נמלים. ענפי התצוגה והמכירה המתוכננים כוללים את כל ענפי היצוא של ישראל.

הנהלת המשרד העבירה את פנייתו של היזם אל מכוון היצוא הישראלי, כדי שיחווה את דעתו עליה. מחוות דעתו של המכוון היצוא, שניתנה בפברואר 1985, עולה, בין היתר, כי תערוכה צפה היא אפקטיבית רק במדינות בהן אין ירידים ענפיים מקצועיים. לפיכך

¹⁰ בדו"ח שנתי 38 של מבקר המדינה (עמ' 597), בפרק על פעולות משרד התעשייה והמסחר - קרן לקידום השינוק לחו"ל, הובאו ממצאים בדבר פרויקט זה. כאן מובאים ממצאי ביקורת על היבטים שהיו קשורים בפעולות הבנק בנושא זה.

אין המכון ממליץ בפני שום יצואן של מוצר טכנולוגי להשתתף באירוע מעין זה; יש להתייחס לתערוכה כזאת כאל אירוע לקידום מכירות של מוצרי צריכה לצרכן הסופי.

ב-29.5.85 הודיע מנכ"ל המשרד ליזם על אישור תכניתו להפעלת היריד הישראלי הצף ועל מתן הלוואה בסך מיליון דולר מקרן ההלוואות לקידום השיווק¹¹ של בנק ישראל. בו ביום הגישה החברה בקשה לקבלת הלוואה בסך מיליון דולר - סכום הלוואה מירבי לכל מפעל מהקרן לקידום השיווק. ועדת הקרן אישרה ב-3.6.85 את מתן ההלוואה לתקופה של שלוש שנים, בריבית של 85% משיעור ריבית היורודולר, כלומר באותה עת 7.7%. יוצא אפוא שמנכ"ל המשרד הודיע ליזם על אישור ההלוואה לפני שהוגשה הבקשה לקרן ולפני שהיה סיפק בידי חברי הוועדה להפעיל את שיקול דעתם.

חוזה ההלוואה בסך מיליון דולר, שניתנה על ידי הבנק לפיתוח מכספי הקרן לקידום היצוא, נחתם ב-25.10.85. נקבע, שכספי ההלוואה יועברו לחשבונה של חברה באירופה בבנק אשר נתן ערבות בנקאית בסך מיליון דולר לביטחון ההלוואה. ההעברה נעשתה על פי סעיף 9 של תזכיר, שנחתם ב-27.8.85 בין החברה באירופה וחברה י"א, בדבר חכירה של ספינת תערוכות וירידים לתקופה של שלוש שנים; התזכיר מחייב תשלום ראשוני של מיליון דולר במזומן. המסמך היחיד על הביצוע, שנתקבל מחברה י"א, הוא חשבונית מהחברה באירופה בדבר תשלום ראשוני במזומן של מיליון דולר על חשבון דמי החכירה. החברה באירופה התחייבה לחכור ספינה כזאת לתקופה ראשונה של 300 יום במחיר כולל של 8.7 מיליון דולר, כפי שתואר בתזכירים של היזם.

משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו, שהבנק לפיתוח קיבל אמנם ערבות בנקאית לביטחון ההלוואה, אולם לא עמד על קבלת מסמכים כנדרש:

- א. הבנק לא קיבל תקציב מפורט ולוח זמנים של הפרויקט ולא בדק את סבירות דמי החכירה הכוללים בסך 8.7 מיליון דולר ל-300 יום;
- ב. הבנק לא קיבל רשימת מציגים, שהתחייבו או שהיו מוכנים להתחייב לשכור שטח תצוגה או מכירה. ללא רשימה כזאת לא היתה אפשרות לאמוד את הסיכויים להוציא לפועל את הפרויקט.
- ג. בידי הבנק לפיתוח לא נמצא מידע על החברה באירופה, כגון שמות בעלי המניות, בעלי זכויות החתימה, דו"חות כספיים, דו"חות על מהימנותה ואיתנותה הפיננסית של החברה. הבנק לא דרש מסמכים בקשר לתשלום של מיליון דולר ע"ח חכירת האוניה, כגון חוזה חכירה.

¹¹ על פי הוראות המנהל הכללי של משרד התעשייה והמסחר מ-26.11.82 מיועדת קרן ההלוואות לקידום השיווק בחו"ל לסייע בהלוואות ליצרנים-יצואנים ולחברת יצוא למימון בניית תשתית ומערך שיווק לקידום היצוא על בסיס תכנית רב-שנתית (שנתיים לפחות); הנהלת הקרן תהיה רשאית לאשר מתן מקדמה עד 50% מההלוואה שאושרה, לביצוע תכנית של שנה אחת מכלל התכנית הרב-שנתית.

ד. הבנק לא עמד על משמעות העובדה, שהחברה שממנה נחקרת האונייה על ידי החברה באירופה היא בעלת מניות בחברה י"א. החברה באירופה העבירה את כספי המקדמה בסך מיליון דולר לחברה אחרת מחו"ל, וזו האחרונה שילמה את הריבית באמצעות החברה באירופה.

על פי תנאי ההלוואה שנתן הבנק לחברה י"א, על הלווה היה להעביר אל המשרד תוך 12 חודשים מקבלת ההלוואה דו"ח מלא ומפורט על ביצוע הפעילות לפי התכנית. עד לפירעון ההלוואה ב-16.12.88 לא הועברו דו"חות כאלה.

ב-22.4.87 פנתה חברה י"א אל הבנק לפיתוח וביקשה הלוואה בשווה ערך של \$285,000 אשר תוחזר בסכום אחד כעבור שלוש שנים, כשהחברה תקבל הלוואה בסכום זהה מהקרן לקידום השיווק, לשם מימון הוצאות שונות ובין היתר לתשלום הריבית על ההלוואה בסך מיליון דולר שניתנה מכספי הקרן. הביקורת העלתה שלא נתקבלה בקרן בקשה למתן הלוואה שניה לחברה.

הבנק לפיתוח אישר ביוני 1987 את מתן ההלוואה בסך \$285,000 ממקורות הבנק. בסופו של דבר הופקד הכסף בחברה למימון לתקופה של חמש שנים (למרות שהבקשה היתה במקורה לשלוש שנים) לשם מתן הלוואה לחברה י"א. הבנק לפיתוח ביצע את ההלוואה השניה, תוך קבלת בטחונות מחברת המימון.

הבנק לא וידא, שיזם הפרויקט עשה צעדים להגשמת התכנית, שלצורך ביצועה ניתנה ההלוואה הראשונה. בנסיבות אלה, לא היה מקום למתן הלוואה נוספת.

בטחונות כנגד אשראי

הלוואה, ובמיוחד הלוואת פיתוח לזמן ארוך, עושה את הבנק שותף לסיכונים העסקיים והאחרים של הלווה, זאת ללא השפעה של ממש על ניהול עסקי הלווה. את הסיכונים הללו אפשר להפחית על ידי בדיקה נכונה של הפרויקטים והלווים מצד אחד ועל ידי קבלת בטחונות מתאימים מצד שני, כאשר הביטחונות אינם באים להחליף את הבדיקה אלא להשלימה. ככלל אין זה רצוי לבנק לממש בטחונות; המצב התקין הוא סילוק הלוואה מתזרים המזומנים הנובע מפעולתו הרגילה של הלווה. כלומר, הביטחון העיקרי והחשוב ביותר הוא אומדן כושר החזר על סמך הערכת הכדאיות הכלכלית של ההשקעה המוצעת והאיתנות הכלכלית של הפירמה המשקיעה. בקשר לזה נודעת חשיבות גם לאמינות הלווים וליושרם. ככל שגדול ההון העצמי של הלווה, יחסית לחובותיו, כן פוחת הסיכון של המלווה; הון עצמי גדול גם מבטא את האמון של המשקיע בהשקעתו ובמפעלו. אך עם כל הזהירות בשלבי הבדיקה, דרושים לבנק גם בטחונות נוספים למקרים, בהם אין הלווה עומד בהתחייבויותיו מחמת כשלון כלכלי או כל סיבה אחרת.

בעת קביעת ערך הביטחונות יש לקחת בחשבון גם את האפשרות של התמשכות הטיפול בגביית החוב, אם בהליכים רגילים ואם באמצעות כונס נכסים. גם לאחר שנקבע דיון משפטי, יש דחיות רבות מסיבות שונות. עד שמצליחים לגבות סכומים על חשבון החוב עובר זמן רב. אם ממשיכים להפעיל את המפעל החייב, בנאמנות מטעם הבנק או על ידי כונס נכסים, כרוכה ההפעלה בהשקעת סכומים נוספים, העלולים לרדת לטמיון. גם חובות "דין קדימה" (מסים, שכר עבודה ועוד) נוגסים מערך הביטחונות.

הביטחון הטבעי הוא שיעבוד הנכסים אשר נרכשו בכספי ההלוואה. אך במקרים רבים לא יהא די בביטחונות מסוג זה, ובמיוחד כאשר מדובר בצידוד לשימושים מיוחדים, או בצידוד מתוחכם הצפוי להתיישנות טכנולוגית מהירה. במקרים כאלה יש להכפיל את ערך הצידוד במקדם בטחון נמוך. כדי לשמור על האפקטיביות של הביטחונות, מקובל לעמוד על עשיית ביטוח של נכסי המפעל בכלל ושל הנכסים המשועבדים (לרבות נכסים אישיים ששועבדו) בפרט, כשהביטוח מוסב על שם הבנק המלווה. לא תמיד נמצאו בתיקי הבנק לפיתוח פוליסות ביטוח תקפות.

לא תמיד יכול הבנק להסתפק בשיעבוד נכסים, ואז נדרשים ביטחונות חיצוניים. כאשר הביטחונות החיצוניים הם ערבות המדינה או ערבות בנקאית, המלווה יותר בטוח. כאשר מדור על ערבות אישית של בעלי מניות, ערבות אחרת (חברות קשורות או של קיבוצים או תנועה קיבוצית) - נדרשת, כמובן, בדיקת כושר הפירעון של הערבים. קבלת ערבות ממספר ערבים או מאת קונצרן גדול או תנועה קיבוצית יש בה פיזור הסיכון. פיזור הסיכון הוא אמצעי יעיל, כל עוד אין פגיעה כללית בענף המשקי בו פועלים הערבים. על כן אין פיזור סיכון מסוג זה צריך לפטור את הבנק מבדיקה מעמיקה של כושר החזר של הערבים יחסית לסך ההתחייבויות אשר נטלו על עצמם כלפי הבנק וכלפי אחרים.

בהיות טיפול נאות בקבלת ביטחונות מספיקים בנפשו של כל מוסד כספי הנותן הלוואות, לא ייתכן שמוסד כזה יפעל ללא הוראות נוהל בכתב, בנושא הביטחונות. קיומן של הוראות אלה ופעולה על פיהן תמנע פעולה על פי תחושות או על פי שיקולים זרים. לדעת הביקורת, אין זה ראוי לבנק לפיתוח, הנחשב כמוסד מוביל בתחום, שלא יהיו לו נהלים וקריטריונים מפורטים בכתב בנושא הביטחונות והערכת טיבם וערכם בהתאם לסוגם וגודלם והשיקולים שניתן להביאם בחשבון.

סקירת הביטחונות שקיבל הבנק לפיתוח להבטחת פירעון ההלוואות שנתן ללוויים הנמנים עם הקונצרנים התעשייתיים והתנועות ההתיישבותיות העלתה, שהוא נהג במרבית המקרים להסתפק בערבות חברות האם או הקרנות של התנועות עבור הגופים המאוגדים בהן כבטחון מספיק, לעתים אף כבטחון יחיד¹².

בתשובה להערות הביקורת הודיע הבנק לפיתוח למשרד מבקר המדינה, שהבנק נוהג לשקול כל מקרה לגופו של עניין. לדעת הביקורת, אכן דרוש טיפול בביטחונות בכל מקרה, אולם בהעדר הוראות נוהל כלליות וקריטריונים ברורים ואחידים, יש חשש שלא תובטח התייחסות אחידה ואובייקטיבית, במידת הזהירות הראויה, ללקוחות הבנק בכל מקרה ומקרה.

ב-1.11.87, הגיש צוות הביקורת של המפקח על הבנקים שבבנק ישראל דו"ח ובו העירו המבקרים בנושא המבקרים בנושא הביטחונות בבנק לפיתוח, בין היתר, כדלקמן: אין מדיניות קבועה ואחידה של בטחונות בבנק לפיתוח; הסכומים וקצב הגידול של האשראי לתנועה הקיבוצית נעשו בלא שנלקחו בחשבון כל השיקולים המתבקשים ממצבה העסקי של התנועה ובכך נטל על עצמו הבנק סיכון חריג; הלוואות כששווי הביטחונות, אף לפי הערכת הבנק, היה נמוך מהאובליגו, וגם בכך נוצר סיכון חריג; אין מקדם בטחון קבוע לגבי הערכת ביטחונות ואין פירוט אופן החישוב של ערך הנכס כבטחון; המקרקעין שניתנו כבטחונות הם באזורים שקשה למצוא להם שימוש חליפי; היו מקרים של התעלמות מהסתייגויות של רואי חשבון; הבנק נוהג לבצע הלוואות עוד בטרם הסתיימו הליכי מתן הביטחונות.

אשראי לקיבוצים

לאחר שהממשלה חדלה, משנת 1985 ואילך, לממן הלוואות פיתוח, התחיל הבנק לגייס מקורות מימון אחרים כדי להחזיק את פעילות הבנק ברמה סבירה, ובין היתר - התחיל לקבל פיקדונות צמודים מחברות ביטוח וממוסדות אחרים, לשם מתן הלוואות. כספי הפיקדונות מחברות הביטוח היו אחד המקורות למתן אשראי לקיבוצים.

¹² בדין וחשבון על הביקורת בבנק לפיתוח, שניתן בשנת 1981, כתב מבקר המדינה בעניין ההלוואות שניתנו לשתי חברות אחזקה המשתייכות לקונצרן גדול בארץ; "הבנק לא קיבל שיעבוד על גורמי הייצור הנרכשים מכספי הלוואות, אלא הסתפק בערבותה של חברת האם. המשמעות של קבלת הערבות של חברת האם להבטחת הלוואות שנתן הבנק היא, שהנכסים של חברת הבת פנויים לשעבוד לנושים אחרים בדרגת עדיפות גבוהה מזו של הבנק, ולפיכך גדל, במידה רבה, הסיכון הרובץ על הבנק בהסכימו לקבל ערבות זו".

בעבר לא היו הקיבוצים כמגזר עסקי, להבדיל ממספר מפעלי תעשייה קיבוציים, לקוחות של הבנק לפיתוח. באותה תקופה היו כבר גופים במגזר החקלאי כולו - מושבים, קיבוצים, וארגוני קניות - שהתקשו לעמוד בהתחייבויותיהם. הבנקים שעסקו במימון מגזר זה לא יכלו לספק את הדרישות ההולכות וגוברות מצד המשקיס החקלאיים לאשראי, מה עוד שלאותם משקיס לא היו בטחונות פנויים. נוסף על כך התעוררה גם הבעיה של "מגבלת לווה בודד" שהטיל בנק ישראל, לפיה סך ההלוואות שניתנו ללווה אחד, בתוספת מחצית הערבויות שנתן הלווה ללווים אחרים בבנק, אסור שיעלו על 15% מהון הבנק הנותן את האשראי והערבויות.

חלק מכספי חברות הביטוח, שהיו מיועדים למתן הלוואות, לא הופקדו בבנק לפיתוח, אלא הולוו על ידי החברות ישירות לקיבוצים בערבות הבנק לפיתוח. ערבויות אלה הן חלק מחבויות הקיבוצים לבנק. הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, שנקט בדרך של מתן ערבויות מפני שרצה לנצל יתרה פנויה של נפח ערבויות.

הואיל ולא היה באפשרות הקיבוצים הלווים למסור בטחונות מוחשיים, החליט הבנק לפיתוח להסתפק בערבויות החדיות של קיבוצים, מפעלי תעשייה שלהם (שרובם מאוגדים כשותפויות ותוצאותיהם הכספיות נכללות בדו"חות הכספיים של הקיבוצים השותפים), קרנות של תנועות התיישבותיות, ארגוני קניות ומוסדות אחרים השייכים לתנועות.

הבנק לפיתוח לא קיבל דו"חות כספיים מבוקרים ומאושרים של הקיבוצים הלווים והערבים וכן של המוסדות האמורים למועד קרוב ככל האפשר למתן ההלוואות והערבויות. הביקורת מצאה רק נתונים לא מבוקרים אודות הקיבוצים הלווים. מנתונים אלה לגבי קיבוצים מסוימים ניתן היה לראות, שההתחייבויות עלו בהרבה על הנכסים. העודף המשקי (הכנסות מכל המקורות של הקיבוץ בניכוי הוצאות הפעלה, מחיה ומימון) היווה רק חלק קטן מהתחזית השנתית לפירעון חובות; קשה להניח שבמצב כזה ניתן לעמוד בהתחייבויות כסדרן.

מסגרות נוספות לאשראי וערבויות

היקפן של הערבויות, שקרנות קיבוציות נתנו לבנק לפיתוח, לביטחון הלוואותיו לקיבוצים, הלך וגדל והתקרב לגבי כל קרן לשיעור המירבי המותר על פי מגבלת לווה בודד. לפיכך החלו לקראת סיום שנת 1986 דיונים במוסדות המנהלים של הבנק לפיתוח, כדי למצוא גופים נוספים שיוכלו לתת ערבויות כאלה, ולהתגבר בדרך זו על היווצרות תקרה למתן הלוואות לקיבוצים. בדיונים אלה נקבעו שתי מסגרות נוספות למתן ערבויות ולקבלת הלוואות:

א. מסגרת של 10 מיליוני דולר לחברה, שעיסוקה יבוא חומרי גלם וציוד ויצוא מוצרים בשביל קיבוצי אחת התנועות הקיבוציות. המסגרת תנוצל למתן ערבויות לביטחון ההלוואות הניתנות על ידי הבנק לקיבוצי אותה תנועה וכן למתן הלוואות לחברה עצמה, לרבות ניצול קווי אשראי מחוץ לארץ העומדים לרשות הבנק; הכל - עד לסך של 10 מיליון דולר.

מוסדות הבנק לפיתוח אישרו את המסגרת, וב-21.5.87 התנו את הדבר בקבלת ערבויות בסך של מיליון דולר מ-30 קיבוצים על פי בחירת הבנק לפיתוח, ובסך כולל של 30 מיליון דולר.

הביקורת העלתה, שעד סוף חודש יולי 1987 נתנו רק 20 קיבוצים ערבויות על סך 1.6 מיליון ש"ח (כמיליון דולר) לכל אחד. בין הקיבוצים שנתנו את הערבויות היו כאלה שסך החבות שלהם לבנק לפיתוח בלבד הגיע ליותר מארבעה מיליון ש"ח.

ב. במקביל סוכם על כינון מסגרות דומות לקיבוצים המאורגנים בתנועה קיבוצית אחרת:

1. אגודה שיתופית, הנמצאת בבעלות קיבוצים באותה תנועה קיבוצית, תוציא מדי פעם בפעם ערבויות, עד לסך של 20 מיליון דולר, לטובת הבנק לפיתוח להבטחת הלוואות וערבויות שהבנק לפיתוח ייתן לקיבוצי התנועה. להבטחת הערבויות שתוציא האגודה לטובת הבנק לפיתוח יתקבלו ערבויות על סך של 1 מיליון דולר כל אחת מ-40 מקיבוצי התנועה.
2. שותפות רשומה, הקשורה אף היא לתנועה זו, תקבל מדי פעם בפעם אשראי מהבנק לפיתוח עד לסך של 15 מיליון דולר לרכישת ציוד וחומרים בשביל מפעלים הקשורים בה, בין היתר - במסגרת קווי אשראי מחו"ל. להבטחת הלוואות, שהבנק לפיתוח ייתן לשותפות, יתנו 30 קיבוצים ערבות של 1 מיליון דולר כל אחד.

בחירת הקיבוצים, שמהם יתקבלו הערבויות, תיעשה על ידי הבנק לפיתוח והוא יהיה רשאי לגבות את כספי הערבות מכל קיבוץ לפי שיקול דעתו עד למיליון דולר. על פי הצעת המנהל הכללי של הבנק לפיתוח, החליטה ב-25.2.87 הנהלת הבנק, שבין הקיבוצים שמהם יתקבלו הערבויות לא ייכלל קיבוץ הנמצא במצב כספי קשה. הביקורת העלתה, שעד סוף יולי 1987 נתנו 61 קיבוצים את הערבויות האמורות של 1 מיליון דולר כל אחת; 37 מהם עמדו בקריטריונים של ההחלטה.

יצירת המסגרות נועדה לאפשר לבנק לפיתוח להוסיף ולתת הלוואות למרות הסיכון הכרוך בכך.

לאחר שהמצב הכלכלי של המגזר החקלאי, לרבות הקיבוצים, החמיר והלך, סקר הבנק ביולי 1987 את החבות של הקיבוצים.

בסקר ציון, בין היתר, שחלק מהקיבוצים שקיבלו את הלוואות היו לקוחות חדשים בבנק לפיתוח. חלקם של הקיבוצים נמצאים במשבר פיננסי; הביטחונות שנתקבלו היו, רובם ככולם, ערבויות הדדיות של קיבוצים או של הקרנות של התנועות ההתיישבותיות; חלקם של הביטחונות המוחשיים אינו משמעותי.

בסקר הובע החשש, כי מנקודת ראותו של הבנק לפיתוח הסיכון העיקרי באשראי לקיבוצים הוא בכך, שהבנק עלול להידרש לבצע פריסת חובות ולממש ערבויות. לכן החליטו מוסדות הבנק לפיתוח:

- א. לא להגדיל את חלקה היחסי של המערכת הקיבוצית באשראי ואת ההיקף המרבי של ההלוואות החדשות לקיבוצים מעבר לצפי השנתי של הפירעונות;
- ב. לתת עדיפות לקיבוצים שעד כה לא עבדו עם הבנק, להימנע ככל האפשר ממתן אשראי לקיבוצים הנמצאים בקשיים פיננסיים;
- ג. האשראי לגוף קיבוצי לא יעלה על 5% מהון הבנק לפיתוח.

הסקר אינו מתייחס לבעיית חוסר הביטחונות וחוסר האפשרות לבדוק את מצבם הכספי העדכני של הלווים והערבים (קיבוצים או גופים פיננסיים אחרים המשתייכים לתנועות ההתיישבותיות). הבנק לפיתוח הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הנושא של דו"חות כספיים לא מעודכנים של הקיבוצים אינו חדש וכי המערכת הבנקאית כולה משלימה עם מצב זה כבר שנים רבות; הנהלת הבנק משתדלת לקבל דו"חות כספיים מעודכנים, אף אם לא מאושרים. הבנק גם החל להקפיד על קבלת ביטחונות מהותיים.

לדעת הביקורת, שאיפתו של הבנק לפיתוח, להרחיב את פעילותו בתחום האשראי למגזר זה הושגה, מבלי שנלקחו בחשבון כל השיקולים המתחייבים ממצבו הכלכלי והפיננסי של המגזר. מתן ההלוואות והערבויות ללא ביטחונות איתנים יש בו סיכון ניכר ופיתוי לוויים לקבל הלוואות שלא תמיד יש להן הצדקה משקית. למעשה, הבנק לפיתוח לא עמד על קיום התנאים הבסיסיים למתן הלוואות, כגון; קבלת ביטחונות בעת מתן ההלוואה וקבלת דו"חות כספיים מבוקרים ובזמן.

בהעדר הסדר סופי בין הבנקים בדבר חובות הקיבוצים, הורה המפקח על הבנקים בבנק ישראל לבנק לפיתוח ב-8.3.89 לעשות הפרשה לחובות מסופקים בגין חובות הקיבוצים בסך של לפחות 35 מיליון ש"ח. הבנק לפיתוח עשה הפרשה על סך של 49 מיליון ש"ח. על פי נתוני הבנק לפיתוח הסתכמו חבויות הקיבוצים ל-31.12.88 ב-380 מיליון ש"ח, מזה 12.1 מיליון ש"ח פיגורים.

אשראי לקבוצת חברות

מוסדות הבנק לפיתוח אישרו בתחילת 1986 לקבוצה אליה משתייכת חברה ח' חבות (לרבות ערבויות) עד לסך של 7.5 מיליון דולר. בדיקות הבנק במשך שנת 1986 ותחילת שנת 1987 העלו, שערך הביטחונות - על פי קביעה שגרתית מקובלת בשיעור מסוים מהעלות - הגיע ל-5.5 מיליון דולר בקירוב; ציוד ומכונות ב-3 מיליון דולר ומבנים ב-2.5 מיליון דולר¹³; חלק מחברות הקבוצה מפסיד מפאת הירידה במכירות; הציוד של מפעלי הקבוצה הוא ייחודי ובחלקו ישן, ולכן ערך המימוש האמיתי הוא יותר נמוך, מהסכום דלעיל.

המפקח על הבנקים בבנק ישראל קבע בדו"ח מנובמבר 1987 בנושא בדיקת הביטחונות שקיבל הבנק לפיתוח, כי שווי הביטחונות שמסרה קבוצת החברות אינו מכסה את החבויות.

¹³ הערך של המבנים כביטחונות נקבע על ידי מהנדסי הבנק לפיתוח ב-30% מערכם הפנקסני.

יתרת החבות של הקבוצה לבנק לפיתוח הלכה ותפחה; היא הגיעה ב-31.12.88 ל-18.5 מיליון ש"ח, מזה 2.7 מיליון ש"ח פיגורים.

בחודש מאי 1989 גובש הסדר חדש להבראת מפעלי הקבוצה, שעיקרו הצטרפות משקיעים מחוץ לארץ שיעמידו לרשות הקבוצה סך של 15 מיליון דולר כהלוואות, מרביתו במזומן, ו-10 מיליון דולר כערבויות. למועד ההסדר מסתכמים חובות הקבוצה לבנקים בארץ ב-36 מיליון דולר בקירוב: מזה לבנק לפיתוח כ-11 מיליון דולר. לפי הנתונים שבבנק לפיתוח חייבת הקבוצה סכומים ניכרים לגורמים אחרים, לרבות ספקים, קרן צדקה וחברת בת שמושבה בארצות הברית.

בהסדר האמור נקבע, שהתמורה, הנובעת ממימוש נכס המשועבד לבנק כלשהו שתועבר לבנקים, תחולק: 50% לבנק שלטובתו נוצר השיעבוד ו-50% לבנק שלטובתו נוצר השיעבוד ו-50% לבנקים אחרים, על פי יחס החובות המגיעים להם מהקבוצה. הבנק לפיתוח חתם על ההסדר "תחת מחאה"; ב-1.6.89 ביקש הבנק לפיתוח מהבנקים האחרים, כי ההסדר ישונה וכי ייקבע שהתמורה ממימוש נכס המשועבד לבנק כלשהו תועבר לבנק שלטובתו נוצר אותו שיעבוד. הבנקים הסכימו, שאם התיקון המבוקש על ידי הבנק לפיתוח לא יתקבל על ידיהם סופית, יועבר הדבר להכרעתו הבלעדית של יו"ר הדירקטוריון של אחד הבנקים המסחריים הגדולים, (להלן - הבורר) והכרעתו תכובד על ידי כל הבנקים שהם צדדים להסדר.

לפי הערכת הנהלת הבנק לפיתוח, השווי נטו של הנכסים המשועבדים, שייכנסו למאגר הוא כ-12 מיליון דולר; מזה בידי הבנק לפיתוח שיעבודים שערכם למועד ההסדר נאמד ב-9 מיליון דולר. מכאן שבעוד שלהבטחת חבות בסך של 11 מיליון דולר יש לבנק לפיתוח בטחונות כמעט מלאים, יש ליתר הבנקים כיסוי מצומצם ביותר.

לדעת הביקורת במצב המתואר, גרם הבנק לפיתוח בעצם הסכמתו להסדר, נזק לעצמו, שכן שיפר בכך את מצבם של יתר הבנקים, על חשבונו הוא. קיימת גם אפשרות של ניגוד עניינים בין תפקיד הבורר, שנבחר לפסוק בחילוקי הדעות בין הבנק לפיתוח ליתר הבנקים, לבין היותו יו"ר הדירקטוריון של אחד הבנקים האחרים.

אשראי לקונצרן גדול

בדיקת ניירות העבודה של הבנק ששימשו כבסיס לקבלת החלטות למתן אשראי, לחברות המשתייכות לקונצרן תעשייתי גדול, בשנת 1988, העלתה שהבנק לפיתוח קיבל לביטחון האשראים את אחד מסוגי הביטחונות האלה: ערבות החטיבה הענפית בלבד; החלת השיעבוד הקיים על תוספת האשראי ביחד עם ערבות החטיבה או חברת האם; משכנתא או ערבות חיצונית בתוספת אגרת חוב של הלווה או ערבות החטיבה; החלת השיעבוד הקיים בלבד על תוספת האשראי; שיעבוד הרכוש באמצעות אג"ח ללא הגבלה. לגבי שלושה לווים, שאליהם מתייחס חלק ניכר מהחבות, צוין כבטחון "חתימת החברה בלבד", שמשמעותו המעשית חוסר בטחונות.

מדיוני מוסדות הבנק ומהתיעוד ששימש בסיס לדיונים אלה, בטרם אושרו ההלוואות לחברות הקונצרן עולה, כי נשמעו הסתייגויות לאישור הלוואות ללא שיעבוד ספציפי של רכוש, ולהסתפקות בערבויות של הקונצרן וחטיבותיו ענפיות בלבד. להלן דוגמאות לאישורי הלוואות ללא בטחונות נאותים לחברות בקונצרן בתקופה ינואר - יוני 1988:

- א. לאחת החברות אושרה ב-14.4.88 הלוואה בסך 1 מיליון דולר מקרנות סיוע למפעלים נגד חתימת החברה וללא בטחונות אחרים.
- ב. לחטיבה ענפית של הקונצרן אושרה ב-26.5.88 הלוואה בסך \$ 800,000, למימון רכישת רכוש קבוע, כנגד ערבות חטיבה ענפית אחרת והחלת השיעבוד הקיים על הרכוש הקבוע.

יתרת החבות של חברות הקונצרן לבנק לפיתוח ב-31.12.88 הגיעה ל-143 מיליון ש"ח, מזה חברות בשליטתו המלאה של הקונצרן - 46.5 מיליון ש"ח וחברות בשליטתו החלקית - 96.5 מיליון ש"ח. על פי דו"ח ביניים מ-19.2.89 של צוות בינבנקאי לבדיקת הסדר מחיקת חובות החברות שבשליטתו המלאה של הקונצרן, סכום המחיקה הכולל יהיה 170 מיליון ש"ח. הדו"ח מתייחס רק לחבויות של החברות שבשליטתו המלאה של הקונצרן. חלקו של הבנק לפיתוח במחיקה זו נקבע ל-6.5 מיליון ש"ח.



כפי שעולה מממצאי הביקורת, נתן הבנק לפיתוח הלוואות לחברות המשתייכות לקונצרנים תעשייתיים ולקיבוצים, כשהביטחון העיקרי הוא ערבות של חברת אם, קרן של תנועה התיישבותית וכיו"ב, וזאת מפני שללוויים לא היו נכסים מוחשיים פנויים, שניתן היה לשעבד. ערבויותיהם של חברת אם או קונצרן - שנכסיהם הם מניות חברות הבת - או של קרן התיישבותית, המתבססת על ערבויות הדדיות של חבריה, (וכשנכסי חברות הבת או חברי הקרן כבר משועבדים), טובות רק לעת קשיים במפעל בודד, כשיתר מפעלי הקונצרן או התנועה, מוסיפים, כולם או ברובם, לעמוד בהתחייבויותיהם; כאשר הקשיים פוגעים בעת ובעונה אחת במפעלים רבים, אין עוד לערבויות כאלה ערך של ממש.

האפשרות הקלה לקבל הלוואות ללא בטחונות נכסיים עודדה רכישת נכסים, שלא היתה להם מלכתחילה הצדקה כלכלית.

הבנק לפיתוח צריך היה לגלות יתר ערנות ולא לסמוך על הנוהג הנפוץ לא לקחת ממגזרים שלמים, שעמדו בדרך כלל בהתחייבויותיהם, בטחונות ממשיים. הבנק לא בחן את יכולת הלוויים לקחת על עצמם חבויות נוספות ולפורען מתוך תזרים המזומנים. דבר זה טומן בחובו סיכון מוחשי שההלוואות לא ייפרעו.

לדעת הביקורת על הבנק לפיתוח לבחון מחדש את מדיניותו לגבי הביטחונות שהוא דורש מהלוויים ולגבי דרכי הבדיקות לקראת מתן ההלוואות.

פעולות אחרות

מכירת קומות במגדל שלום

בישיבת הדירקטוריון של חברת ההשקעות לפיתוח התעשייה (חברה המשתייכת לקבוצת הבנק לפיתוח) ב-1.4.87 הוחלט להקים ועדה מבין חברי הדירקטוריון למכירת זכות החכירה לזמן ארוך שרכשה חברת ההשקעות בזמנו בשתי קומות במגדל שלום בתל אביב. ב-22.4.87 החליטה הוועדה על מכירת הזכות לשתי הקומות; מנכ"ל הבנק לפיתוח ביקש שהליכי המכירה ייעשו גם לגבי שתי קומות שהבנק עצמו חקר.

לאחר בדיקת מצב השוק קבעה הוועדה מחיר מזערי של 1 מיליון דולר לכל קומה ופנתה אל חמישה מתווכים בבקשה לקבל הצעות מחיר. לאחר מכן פנה מנכ"ל הבנק לפיתוח לעוד מספר מתווכים. בסופו של דבר נתקבלו שבע הצעות.

הואיל ומשרד האוצר, ששכר קומה אחת מחברת ההשקעות, החליט להמשיך בהחזקת המושכר, הועמדו למכירה רק שלוש קומות (אחת של חברת ההשקעות, ושתיים משל הבנק לפיתוח). על פי בקשת החברה העריך שמאי את שווי זכות החכירה של קומה אחת בסך שבין 950,000 לבין 1 מיליון דולר.

הבנק מכר את זכות החכירה לזמן ארוך של שתי הקומות שהיו בהחזקתו וחברת ההשקעות מכרה את זכות החכירה של קומה אחת משלה, הכל במחיר של \$ 1,025,000 לכל קומה, לאחד המציעים. הביקורת העלתה, שהצעתו הראשונה במחיר של \$ 840,000 - \$ 720,000, היתה נמוכה מהמחיר המזערי של החברה ורק אחרי שנתקבלו הצעות בסכומים גבוהים יותר, הגיש המציע הצעת מחיר מתוקנת שהיתה גבוהה במקצת מאחרות.

בהסכם המכירה נקבע, ששמינית מהמחיר תשולם במעמד חתימת ההסכם, ועוד שמינית תוך 30 יום; למימון היתרה (75% מהמחיר) ייתן הבנק לפיתוח לרוכש הלוואה צמודה, שתפרע ב-13 תשלומים חצי-שנתיים רצופים ושווים של קרן, החל ב-1.10.91. ממסמכי הבנק ניתן לראות שהקניה נעשתה למטרות השכרה ומכירה.

לדעת הביקורת על בנק לפיתוח וחברת ההשקעות היה לנהוג במכירת הזכויות לפי נהלי מכרז.

מחשב הבנק

בשנת 1983 התקשר הבנק לפיתוח עם חברת מחשבים השוכנת בבניין סמוך למעונו כדי שזו תפעל בעבורו כלשכת שירות ותבצע בתקשורת את העיבודים השוטפים של הבנק; כן תפתח בשביל הבנק מערכת שלמה של תכנה. הבנק חקר מחברה זו גם מחשב למטרות פיתוח ועבודות שונות.

הואיל וצורכי המחשוב של הבנק גדלו וחברת המחשבים לא עמדה, לדברי הבנק, בהתחייבויותיה לפיתוח המערכת, הועלו בהנהלת הבנק מספר אפשרויות, שהתבססו ברובן על מחשב מסדרה אחרת של אותה חברה, ועל שימוש בתוכנות שפותחו על ידיה או על ידי בנק החקלאות. הבנק ביקש חוות דעת של מומחה, על החלופות וזה המליץ על רכישת מחשב מסדרה אחרת, כאמור לעיל, ועל שימוש בתוכנה שפותחה על ידי בנק החקלאות.

ב-22.6.86 מינה הבנק אדם אחר לייעץ לו בעניין קליטת מערכת התוכנה של בנק החקלאות, שנתבקש לעמוד בראש הצוות שיבדוק וימליץ בנושא זה. הביקורת העלתה שהיועץ הוא מנהל כללי של חברת ייעוץ, שמלבד היותה בית תוכנה היא עוסקת גם בייעוץ וגם במכירת מערכות מחשבים.

ב-10.8.86 מונה המנהל הכללי של הבנק לפיתוח לדירקטור בחברת הייעוץ; כעבור שלושה ימים, ב-13.8.86, הוציאה חברת הייעוץ תשקיף להנפקת מניות לציבור. ב-11.9.86 הזמין הבנק לפיתוח באמצעות חברת הייעוץ מחברת המחשבים מחשב מהסדרה האחרת, עם אופציה לביטול. ההזמנה נחתמה על ידי מנכ"ל הבנק, ועל ידי המשנה למנכ"ל הבנק.

ב-15.10.86, כחודש לאחר הזמנת המחשב, העלה מנהל מחלקת ענ"א של הבנק לפיתוח הסתייגויות מרכישת מחשב זה: המחשב תוכן בשנות השבעים, קשה להמיר את התוכנות שלו למחשבים מסדרות אחרות, מספר העובדים הבקי בו מועט, ואין הרבה חברות המשתמשות בו. הזמנת המחשב בוטלה בתחילת נובמבר 1986. באותו זמן נדונה האפשרות של שימוש במחשב החכור. הבנק פנה אל החברה, שממנה נכר המחשב, והזמין באמצעותה תוספת משמעותית לזיכרון המחשב.

ב-16.12.86 הגיש הצוות, שבראשו עמד היועץ, את מסקנותיו בדבר המערכת המתאימה לבנק, ובהן המלצה על רכישת שני מחשבים מהסדרה הקיימת, שיאפשרו הפעלת המערכים הקיימים ללא צורך בהשכרה ותוך פיתוח מקביל, עוצמת חישוב גדולה ועלות נמוכה מכל חלופה אחרת. ב-25.12.86 חזר הצוות על המלצתו, אולם הפעם המליץ לרכוש רק מחשב חדש אחד, שיתפעל את המערכות התפעוליות, והמחשב החכור ישמש לפיתוח והרחבת המערכות הקיימות.

הבנק אכן רכש מחשב אחד, ביחד עם ציוד היקפי כגון מסופים ומדפסות, מחברת המחשבים באמצעות חברת הייעוץ.

בפברואר 1987 החליטה הנהלת הבנק להשתמש באופציות, הנתונות בחכירת מחשבים, ולרכוש את המחשב החכור ב-25,000\$, כדי למכרו תמורת 36,000\$ לאחד מלקוחות הבנק, כש-11,000\$ ישולמו לבנק במזומן ולתשלום היתרה יקבל הרוכש מהבנק הלוואה, צמודה לדולר, לתקופה של שנתיים, בריבית של 10%.

לדעת הביקורת יש לראות בחומרה רכישות באמצעות חברת הייעוץ ובהתקשרויות עמה מפאת ניגוד העניינים שבין כהונתו של המנהל הכללי של הבנק לפיתוח כדירקטור בחברה לבין השתתפותו הפעילה בקבלת החלטות בבנק בקשר לחברה.

ביקורת פנימית

הביקורת הפנימית של הבנק לפיתוח פועלת על פי תכניות עבודה ותוצאות הביקורת מוגשות בדו"חות מיוחדים או בדו"חות תקופתיים; תכניות העבודה ודו"חות הביקורת נדונים בהנהלת הבנק ומוגשים לאישור ועדת הביקורת; ועדת הסגנים פעלה עד שנת 1987 כוועדת ביקורת, אך בשנתיים שקדמו לסיום פעולתה כוועדת ביקורת לא הובאו נושאי הביקורת הפנימית בפניה.

עד שנת 1985 הועסקו ביחידת הביקורת הפנימית ארבעה עובדים: מבקר פנימי ושלושה עוזרים. בשנת 1985 אורגן מחדש המבנה התפעולי של הבנק, (ראה לעיל בפרק מתן אשראי) בוטלו היחידות השונות שטיפלו בשלבי האישור והביצוע של ההלוואות והמעקב אחריהן והטיפול בלקוח רוכז בידי צוותי רפרנטים. ריכוז הפונקציות וביטול המבדק הפנימי, שהיה מובנה בארגון הקודם, הוסיף מטבע הדברים עבודה ליחידת הביקורת הפנימית. למרות זאת צומצם מספר העובדים; בשנים האחרונות לא בדקה היחידה נושאים מרכזיים, כגון בחינת סיכוני אשראי, מעקב אחר לוויים בפיגור ולוויים בעיתיים, ריכוז חבויות ללווה, הפרשה לחובות מסופקים, מדיניות מתן אשראי, והפעילות במט"ח.

ב-19.2.86 הגיש המבקר הפנימי להנהלת הבנק ביחד עם דו"ח ביקורת תקופתי למחצית השנייה של שנת 1985, הצעת נהלי ביקורת - תפקידו, מעמדו ודרכי פעולתו של המבקר הפנימי. הדו"ח והצעות הנוהל לא נדונו בהנהלה ולא בדירקטוריון.

המפקח על הבנקים בבנק ישראל התייחס בדו"חות הביקורת שלו לנושא הביקורת הפנימית בבנק לפיתוח ולאחרונה בדו"ח מיוחד שהוגש ב-5.3.87 צוין, כי אין בבנק נהלי עבודה כתובים לביקורת הפנימית: דרך פעולתה, אופן הטיפול בממצאיה והמעקב אחריהם, סמכויותיה, אחריותה ושטחי הפעולה עליהם היא מופקדת. נוהל עבודה שהוצע על ידי היחידה טרם הובא לדיון כלשהו.

לאחר סיום הביקורת באוגוסט 1989, הוכן מדריך ביקורת לביקורת פנים בבנק והוכנה טיוטה להגדרת תפקידו, מעמדו ודרכי פעולתו של המבקר הפנימי.

חשבונות וכספים

מאזן

להלן מאזני הבנק לפיתוח לסוף השנים 1987 ו-1988 כשהם מתואמים לשקל של דצמבר 1988 (באלפי ש"ח):

	<u>31.12.87</u>	<u>31.12.88</u>	
שיעור ההתאמה לערכים של סוף שנת 1988 של מרבית סעיפי המאזן ל-31.12.87 היה 16.4%, שהוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בשנת 1988. הואיל ומרבית סעיפי	(אלפי ש"ח)		
	1,489,254	1,646,506	אקטיב
	105,050	84,897	הלוואות
	<u>1,594,304</u>	<u>1,731,403</u>	הפקדות בבנקים למתן הלוואות
	183,733	143,759	הפקדות באוצר
	207,929	209,742	פיקדונות צמיתים באוצר
	<u>93,628</u>	<u>93,618</u>	הפרשי הצמדה לקבל
	<u>485,290</u>	<u>447,119</u>	השקעה באגרות חוב
	38,370	30,139	השקעה במניות
	23,140	25,052	מזומנים ויתרות בבנקים
	22,830	42,156	חייבים ויתרות חובה
	31,045	43,636	רכוש קבוע
	1,386	1,300	ס"ה
	<u>2,196,365</u>	<u>2,320,805</u>	פאסיב
	335,000	297,432	הון עצמי
	134	115	פיקדון צמית מהממשלה
	89,501	93,667	שטרי הון
	9,941	8,016	אגרות חוב
	790,332	723,777	פיקדונות הממשלה
	388,907	429,268	פיקדונות מוסדות בנקאיים
	409,455	622,894	פיקדונות של אחרים
	156,781	131,056	פיקדונות המיועדים להפקדה באוצר
	16,314	14,580	עתודות וזכאים
	<u>2,196,365</u>	<u>2,320,805</u>	ס"ה

המאזן צמודים, עלה הסכום שבמאזן המתואם ל-31.12.88 על הסכום שבמאזן הנומינלי רק בסעיפי ההשקעות ובכרוש קבוע, וזאת כנגד ההון העצמי.

מאזני הצמדה

להלן הנכסים וההתחייבויות של הבנק המתואמים לסוף השנים 1987 ו-1988, הצמודים לפי סוגי הצמדה (לשער חליפין של מטבע חוץ או למדד המחירים לצרכן) (במיליוני ש"ח):

31.12.87				31.12.88				
ללא	צמוד	צמוד	ללא	ללא	צמוד	צמוד		
למט"ח	למט"ח	למט"ח	למט"ח	למט"ח	למט"ח	למט"ח		
ס"ה	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ס"ה		
2,196.4	83.9	1,230.6	881.9	2,320.8	18.5	1,257.4	1044.9	נכסים
1,861.4	30.4	1,022.3	808.7	2,023.4	29.7	1,044.5	949.2	התחייבויות
*335.0	53.5	208.3	73.2	*297.4	(11.2)	212.9	95.7	עודף (גירעון)

* ההפרש בין הנכסים וההתחייבויות הוא ההון העצמי.

הלוואות

להלן פירוט סעיף זה במאזן המתואם של הבנק לערכים של 31.12.88 (באלפי ש"ח):

31.12.87	31.12.88	
1,511,520	1,751,434	הלוואות ומקדמות
22,266	104,928	בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
1,489,254	1,646,506	
105,050	84,897	הפקדות למתן הלוואות בבנקים אחרים
1,594,304	1,731,403	

מבנה תיק הלוואות מבחינת המגזרים מראה, כי בשנת 1986 חלה עלייה משמעותית ביתרת חבותם של קיבוצים (פי 2.25) ושל מפעלים אזוריים בבעלות תנועות התיישבותיות (80% בקירוב), וזאת לעומת הגידול הכולל של התיק בשיעור של 24% בקירוב. בשנת 1987 עלתה יתרת חבותם של הקיבוצים ב-76% ושל המפעלים האזוריים בבעלות תנועות התיישבותיות ב-66%, וזאת לעומת הגידול הכולל בשיעור של 33%.

התקופה הממוצעת שנותרה עד לפירעון הלוואות הגיעה ב-31.12.86 וב-31.12.87 ל-4.8 שנים; גם התקופה הממוצעת שנותרה עד לפירעון הפיקדונות ואגרות החוב היתה בשני המועדים האמורים 4.8 שנים.

הפרשה לחובות מסופקים

על פי ביאור 1(ג) של הדין וחשבון הכספי של הבנק לתקופה שנתיימה ב-31.12.88 ההפרשה לחובות מסופקים - המופחתת מההלוואות - מורכבת מהפרשה ספציפית בגין הלוואות שבטיפול משפטי, או שגבייתן מוטלת בספק, ומהפרשה גלובלית נוספת המחושבת כשיעור מחבויות הלקוחות לתום השנה. בשנת 1988 הוגדל, בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, השיעור לפיו חושבה ההפרשה הגלובלית ל-0.4% (0.2% בשנת 1987). להלן התנועה בהפרשה (באלפי ש"ח):

<u>1987</u>	<u>1988</u>	
14,412	22,266	יתרה לתחילת השנה
(939)	(3,495)	ביטול הפרשות ועוד
<u>8,793</u>	<u>86,157</u>	הפרשה שנזקפה לרווח והפסד
<u>22,266</u>	<u>104,928</u>	יתרה לסוף השנה

בין החבויות שבגינן נעשו הפרשות ספציפיות לחובות מסופקים בסכומים משמעותיים מן הראוי לציין: חברה שבגין יתרת חבותה בסך 19.1 מיליון ש"ח נעשתה הפרשה בסך 4.5 מיליון ש"ח, חברה שבגין יתרת חבותה בסך 2.7 מיליון ש"ח נעשתה הפרשה בסך 2 מיליון ש"ח; חברה, שבגין יתרת חבותה בסך 4.5 מיליון ש"ח נעשתה הפרשה בסך של 1.8 מיליון ש"ח, וחברה שבגין יתרת חבותה בסך 3.6 מיליון ש"ח נעשתה הפרשה מלאה.

השקעה באגרות חוב

יתרת סעיף זה במאזן הבנק ל-31.12.88 מורכבת מאגרות חוב בלתי סחירות שאין להן שער, בסך של 17.3 מיליון ש"ח ומאגרות חוב סחירות בסך של 12.8 מיליון ש"ח. חלק מאגרות החוב הבלתי סחירות, כגון מלווה שלום הגליל, מוצג על פי גילוי דעת של לשכת רואי החשבון בערכן הנוכחי, שהוא פחות מהעלות בתוספת ריבית והפרשי הצמדה שהצטברו.

השקעה במניות

מתוך היתרה המתואמת של סעיף זה ל-31.12.88 מתייחס הסך של 24.4 מיליון ש"ח להשקעות הבנק במחצית הון המניות של חברת ההשקעות. ההשקעה מוצגת לפי שיטת השווי המאזני.

המאזן המאוחד של חברת ההשקעות ל-31.12.87 הסתכם ב-333.0 מיליון ש"ח; חלק מנכסי חברת ההשקעות מושקעים בניירות ערך ובפיקדונות בבנקים וחלקם בהלוואות ובהשתתפויות לפיתוח התעשייה. בדו"חות הכספיים המאוחדים של חברת ההשקעות כלולים גם דו"חותיהן הכספיים של חברות בת בשליטתה המלאה.

חייבים

סעיף זה כולל מקדמות מס על חשבון שנים קודמות וריבית עליהן, מסים לתביעה בעתיד, הכנסות לקבל בגין סקרים, ושונוות.

רכוש קבוע

הרכוש הקבוע של הבנק כולל ריהוט, ציוד, מכוניות, שיפורים במשרדי הבנק השכורים בבית אסיה.

בשנת 1976 שכר הבנק בבית אסיה קומת משרדים לתקופה של 15 שנה, כלומר עד 1991. כבר בתחילת תקופת השכירות התברר לבנק שמחיר השכירות גבוה; ניסיונו של הבנק לסיים את השכירות מפאת דמי השכירות הגבוהים לא עלה יפה נוכח עמדת המשכיר שיש לקיים את החוזה כלשונו עד תומו¹⁴. השכירות במבנה זה כרוכה גם בהוצאות אחזקה וניקיון גבוהות.

דו"חות רווח והפסד

להלן דו"חות רווח והפסד נומינליים של הבנק לפיתוח לשנים 1987 ו-1988:

<u>1987</u>		<u>1988</u>		
מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	%	
231.1	92.1	339.3	93.0	הכנסות מריבית והצמדה על הלוואות ופיקדונות אחרות
19.7	7.9	25.5	7.0	ס"ה הכנסות הוצאות
<u>250.8</u>	<u>100.0</u>	<u>364.8</u>	<u>100.0</u>	ריבית והצמדה על אג"ח ופיקדונות
200.6	80.0	288.6	79.1	עודף הכנסות על הוצאות ריבית והצמדה
50.2	20.0	76.2	20.9	משכורת ונלוות
8.1	3.2	7.9	2.2	הוצאות כלליות
4.1	1.6	4.5	1.2	פחת על רכוש קבוע
0.1	0.0	0.2	0.1	חובות מסופקים
6.9	2.8	22.5	6.2	
<u>19.2</u>	<u>7.6</u>	<u>26.0</u>	<u>7.1</u>	רווח(הפסד) מפעולות לפני מסים
31.0	12.4	(5.1)	(1.4)	

¹⁴ ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בבנק לפיתוח, שניתן בשנת 1981, עמ' 78.

שיעור ההפרש בין ההכנסות לבין הוצאות ריבית והצמדה בבנק לפיתוח ירד מ-26.9% בשנת 1986 ל-20% בקירוב בשנים 1987 - 1988. כן ירד משקלן היחסי של הוצאות משכורת ונלוות מתוך המרווח הפיננסי (עודף הכנסות על הוצאות ריבית והצמדה) מ-16.1% ל-10.4%. ההעברה הגדולה לחובות מסופקים בשנת 1988 עלתה על כל עודף הכנסות על הוצאות ריבית וכך נוצר בשנת 1988 הפסד ניכר לבנק.

עמלה ששולמה להשגת פיקדונות ממוסדות בנקאיים

לגבי חלק מהפיקדונות שילם הבנק עמלת תיווך להשגתם. בסכום העמלה נושא למעשה הלווה. שיעור העמלה היה בדרך כלל עד חצי אחוז. בדיקת דמי העמלה, ששולמו בשנת 1986 ובמחצית הראשונה של שנת 1987, העלתה מספר מקרים, שבהם שילם הבנק לפיתוח לחברה למימון שבראשה עומד איש ציבור ולחברה ישראלית אחרת שקיבלה גם הלוואות מהבנק עמלת תיווך להשגת פיקדונות בשיעורים גבוהים יותר; במקרה אחד שולם לחברה למימון עמלה כזאת בשיעור של 7%.

הביקורת העלתה, שהבנק השיג מאותם מקורות בחוץ לארץ פיקדונות גם בלא לשלם עמלת תיווך.

הבנק לפיתוח הסביר למשרד מבקר המדינה, שכדי להרחיב במהירות את גיוס הכספים מחוץ לארץ במטבע חוץ, היה על הבנק להיעזר בעבר, בגופים מתווכים.



הבנק לפיתוח התעשייה לישראל בע"מ נמצא בשליטה משותפת של מדינת ישראל (25.2%), שלושת הבנקים המסחריים הגדולים (70%) ואחרים (4.8%). בעבר היה הבנק מכשיר עיקרי לביצוע הלוואות לזמן ארוך לתעשייה מתקציב הפיתוח של המדינה, אולם בשנת 1985 הפעילה ממשלת ישראל מדיניות חדשה למימון פיתוח התעשייה, לפיה נותנת המדינה במקום הלוואות פיתוח מענק הון חלופי, בשווי הסובסידיה שהייתה גלומה בהלוואות, שניתנו עד אז בתנאים נוחים ובריבית נמוכה. בעקבות זאת פסק הבנק - כמוהו כיתר הבנקים - לבצע הלוואות פיתוח מכספי הממשלה, והוא מבצע, כמוהם, מטעם הממשלה את המענק החלופי, בנוסף על המענקים הניתנים על פי החוק לעידוד השקעות הון.

כדי לענות על הביקוש לאשראי לזמן ארוך לפיתוח התעשייה לאחר הפסקת המימון הממשלתי, מגייס הבנק כספים על ידי הנפקת אגרות חוב לציבור, באמצעות חברת הנפקות שבשליטת חברת בת של הבנק, על ידי קבלת פיקדונות צמודים בארץ והשגת מלוות וקווי אשראי בחוץ לארץ.

בהיותו בנק למימון השקעות, לא היה הבנק מורשה לעסוק בשטחי פעולה בנקאיים אחרים, כגון מתן אשראי להון חוזר וקבלת פיקדונות וחסכונות מהציבור לשם מימון פעולותיו, תחומים בהם עוסקים הבנקים המסחריים, שהם כאמור בעלי המניות העיקריים שלו. בנקים אלה עוסקים אף הם במתן הלוואות לפיתוח התעשייה - במישרין או באמצעות שלוחותיהם למימון השקעות בתעשייה - ובו בזמן היה ביכולתם לענות על צרכי הלקוחות באשראי מסוגים אחרים, בעת שהבנק לפיתוח היה מנוע מלעשות כן. מצב זה העמיד את הבנק לפיתוח במצב של נחיתות לעומת בעלי מניותיו, המתחרים בו הלכה למעשה. בעניין זה עשוי לחול שינוי, משניתן לבנק ביולי 1989 רשיון לפעול כבנק מסחרי; הפעלת השירותים החדשים ללקוחות הבנק תהיה כרוכה בתקופת התארגנות, העלולה להימשך זמן ניכר.

הממצאים העיקריים הכלולים בדו"ח זה הם: הלוואות שניתנו למימון הקמת מפעלים, אף כשלא היתה הצדקה כלכלית להקמתם, או כשהיתה חוות דעת שלילית על היזמים, והמפעלים אכן לא החזיקו מעמד; מקרים של הסתמכות על מסמכים לא נאותים והתעלמות מהסתייגויות של רואי חשבון בדו"חות כספיים של לווים; חוסר פיקוח שהיה דרוש כדי לוודא את השגת המטרה, ואי נקיטת אמצעים מתאימים כשפרוייקטים לא בוצעו לפי התכנית; מתן הלוואות ללווים שלא בענפי התעשייה; חוסר נהלים וקריטריונים מפורטים בכתב בנושא הערכת הביטחונות וטיבם. חלק מממצאים אלה מתייחס לפרוייקטים שאושרו אמנם בשנים קודמות ולהלוואות ולמענקים שניתנו למימון הקמתם אלא שתוצאותיהם התבררו בשנים האחרונות.

הבנק חרג מכללי זהירות בנקאית במתן הלוואות פיתוח לחברות הקשורות בקונצרנים ולקיבוצים: אושרו הלוואות רבות בלא שנבדק כיאות כושר החזר של הלווים; היתה השלמה עם העדר דיווח כספי נאות ומעודכן; היו מקרים, שתזרים המזומנים של הלווה, כפי שהיה ידוע בעת מתן ההלוואה, לא היה בו כדי לאפשר את סילוק החוב. במקרים כאלה לא היה לבנק בסיס ליטול את הסיכון של מתן אשראי, אך הבנק לא זו בלבד שנתן את ההלוואה, אלא גם לא עמד על קבלת בטחונות מתאימים, והרי ככל שאפשר להסתמך פחות על תזרים המזומנים החזוי, גוברת חובת הבנק להפחית את הסיכון על ידי קבלת בטחונות הניתנים למימוש. בטחונות כאלה לא עמדו לעתים לרשות הלווים, והבנק הסתמך על מערך ערבויות של גופים קשורים, או ערבות הדדית. הסתמכות על ערבויות כאלה מחייבת בדיקת היכולת של הלווים והערבים לעמוד בהתחייבויות, דבר שלא נעשה.

מסתבר שאילו עמד הבנק תמיד על בחינה מדוקדקת של כושר החזר וטיב הבטחונות, אפשר שחלק נכבד מן ההלוואות לא היה מתבצע. אך הבנק העדיף, למען הרחבת היקף עסקיו, לאמץ - במודע או שלא במודע - את ההנחה, כי מדובר בלקוחות שלא יתכן שיפלו. גישה זו איפשרה ללקוחות כניסה להשקעות, שלא תמיד היתה להן מלכתחילה הצדקה כלכלית, ונטילת אשראי בסכומים שעלו על כושר הלקוחות להחזירם; דבר זה הוביל להסתבכותם הכספית של לווים רבים. הסתבר, כי הערבות ההדדית במסגרת קונצרן או תנועה אינה יעילה כאשר נפגע ענף כלכלי שלם.

לדעת הביקורת, על הבנק לפיתוח לבחון מחדש את מדיניות מתן האשראי ולהקפיד על כך, שמתן הלוואות יהיה מבוסס על כושר החזר של הלקוח, ועל יכולתו להציע בטחונות הניתנים למימוש.

הבנק לפיתוח התעשייה חדל למלא תפקיד עיקרי במימון פיתוח התעשייה והוא עוסק במתן הלוואות בשטח זה כמו הבנקים האחרים, בעלי מניותיו. השאלה המתעוררת איפוא היא, האם בתנאים הנוכחיים יש עדיין מקום להשתתפות הממשלה בבנק בו היא מחזיקה רק כרבע מזכויות הצבעה. עניין זה יש לשקול גם לנוכח מדיניות הפרטה, שבמסגרתה שואפת הממשלה למכור את אחזקותיה בגופים כלכליים.

מבקר המדינה

ירושלים, חשון התש"ן
נובמבר 1989

נספח

1. ב-25.10.85 הגישה חברה א', בקשה לבנק לפיתוח למענק ולהלוואה בגין ביצוע חלק מתכנית השקעות מאושרת. לבקשה צורפה רשימה, מאושרת על ידי רואה חשבון, של ציוד מתוצרת הארץ, שנרכש בתקופה 16.9.85 - 23.10.85 ונמצא בתחום המפעל.

הבנק לפיתוח שילם לחברה בסוף שנת 1985 מענק בסך 40,000 ש"ח וביצע הלוואות בסכום של 60,000 ש"ח בקירוב, בהסתמך על חשבוניות פרפורמה של יצרן רהיטים וספק מחשבים. שני הספקים ציינו שהתמורה נתקבלה, כאשר בפועל רק הובטחה. לאחר שהתמורה לא נתקבלה, בוטלו עסקאות הרכש. למרות שהעסקאות לא יצאו אל הפועל והציוד לא נרכש, הגיש המפעל בקשה לקבל מענק והלוואה, ואף קיבל אותם.

הבנק לפיתוח הודיע על ההתרחשויות למשרד התעשייה והמסחר והממונה על הגביה במשרד ביקש מהיזם להחזיר את המענק שקיבל, אולם לא נענה. נפתחו הליכים משפטיים נגד בעל החברה. בעקבות הביקורת הגיש גם הבנק לפיתוח תביעה נגד הלווה להחזרת החוב. הלווה החזיר את כספי המענק וההלוואה.

2. חברה ב' נוסדה ב-1979 ורכשה את הנכסים, לרבות הציוד, של חברה אחרת באותו ענף. בשנים האחרונות הופעלה תכנית השקעות נרחבת בסכום של 12 מיליון דולר לחידוש הציוד. ביצוע התכנית מומן גם בהלוואות שנתן הבנק לפיתוח.

בדו"ח הכספי של חברה ב' לשנה שנסתיימה ב-31.12.85 וכן בדו"חות הכספיים לשנה שקדמה לה, שהיו ערוכים בערכים נומינליים בלבד, הציגה החברה את התחייבויותיה לזמן ארוך כלפי הבנקים ללא הפרשי הצמדה, שהייתה חייבת להם עקב השינויים במדד ובשערי החליפין. החברה נהגה לרשום רק אותם הפרשי הצמדה ששילמה בפועל. הפרשי ההצמדה שלא נזקפו לעלויות הפכו את הרווח שהוצג להפסד משמעותי. רואה החשבון של החברה הסתייג בחוות דעתו מהצגה זו של מצב החברה.

נראה שהבנק לפיתוח לא ייחס משקל ראוי להסתייגותו של רואה החשבון. בהערכתו לגבי מצבה של חברה ב' הביא הבנק בחשבון רק את הנתונים שהוצגו ואשר הראו תמונה מטעה של מצב עסקי החברה. משרד מבקר המדינה העיר לבנק שאין לקבל החלטה על מתן אשראי, אלא על סמך תמונת אמת של עומס החובות של מבקש הלוואה. על הבנק היה לדרוש קבלת דו"חות כספיים מתואמים על פי גילויי דעת של לשכת רואי חשבון. יתרת החבות של חברה ב' לבנק לפיתוח ל-31.12.88 הגיעה ל-12.9 מיליון ש"ח.

3. חברה ג' נוסדה ב-1980, כשהלקוחה העיקרית שלה אמורה להיות מערכת הביטחון. יוזמי המפעל ובעלי המניות בחברה הם תושבי חוץ, בעלי מפעל משפחתי קטן בחו"ל, ואיש עסקים ישראלי, בחלקים שווים. תכנית ההשקעות בסך כ-2.6 מיליון דולר כללה גם ציוד משומש, שיועבר מהמפעל המשפחתי בחוץ לארץ; ציוד ההרכבה, הבדיקה והמדידה (למעלה מ-60% מהציוד החדש) ייוצר ויורכב על ידי המפעל בחו"ל.

בסקר הבנק לפיתוח צוין :

- א. ייצור עצמי בשיעור כזה חורג במידה ניכרת מהמקובל בתכניות השקעה להקמת מפעלים בענף זה; לכן יש להקפיד על בדיקת המחירים.
- ב. חקירות שנערכו לגבי היזם הישראלי העלו חוות דעת שליליות, המעמידות בספק את אמינותו ומהימנותו העסקית.

בדיקת ביצוע ההלוואות העלתה, שחברה ג' רכשה במלואו את הציוד המשומש של השותף מחו"ל וקיבלה בגינו את מלוא סכום ההלוואה, בעוד שלגבי יתר סעיפי ההשקעה הגיע הביצוע ל-38% בלבד.

מנהל החברה מסר ב-6.3.83 לבנק לפיתוח תצלום אישור של בנק מסחרי מיום 14.2.83 בדבר העברת סכום של 877,200 מ"ג לספק הציוד בחו"ל. במענה לבירורי הבנק לפיתוח הודיע הבנק המסחרי, שהועברו רק 55,000 מ"ג. ב-13.3.83 ביקש רואה החשבון של החברה לקבל בחזרה את דו"ח הביצוע וכעבור שבוע מסר דו"ח ביצוע מתוקן. בישיבה של הנהלת הבנק לפיתוח ב-25.5.83 דיווח מנכ"ל הבנק, כי משרד התעשייה והמסחר הביא את המקרה לידיעת המשטרה.

במשך השנים 1984 - 1985 היה המפעל לרוב מושבת. מהנדסי הבנק קבעו, שלדעתם הציוד המשומש, המהווה את מרבית הציוד, אינו מתאים מחמת גילו לביצוע העבודות המתוכננות. למפעל היו כל העת הזמנות מאת מערכת הביטחון, בהיקף שהיה מספק לו עבודה ברמה נאותה, אך ההזמנות לא בוצעו מחמת מצבו הירוד של הציוד.

בתחילת 1986 מינה בית המשפט כונס נכסים לחברה ג' על פי בקשת הבנק המסחרי, שהיה הערב לחובותיה כלפי הבנק לפיתוח. הבנק לפיתוח עצמו אמנם לא נפגע הודות לערבותו הכוללת של הבנק המסחרי, אולם המטרה שבהקמת המפעל לא הושגה, ומענק בסך \$165,000, שהחברה קיבלה מכספי המדינה, לא הוחזר.

הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הוא ביצע את ההלוואות בעקבות המלצתו של משרד התעשייה והמסחר, למרות חוות הדעת השליליות, מה גם שמבחינת הבנק לפיתוח יש לייחס את עיקר החשיבות לביטחונות. לדעת הביקורת, יכולתו של מפעל להתקיים הוא שיקול ראשון במעלה, שכן זו המטרה שלשמה ניתן הסיוע במענק ובהלוואות, ואילו הביטחונות הם שיקול נלווה, אם כי חשוב; על הבנק היה להימנע מביצוע ההלוואה.

4. חברה ד' נוסדה בינואר 1982 בהון מניות נפרע של 1 מיליון שקל ישן (כ-60,000\$) במטרה להקים מפעל, שההשקעה בו, לפי תכנית ההשקעות שהוגשה, הגיעה לכ-4.1 מיליון דולר. בעלי המניות והיזמים הם בני משפחה אחת. בדיקות המשרד והבנק לפיתוח העלו בין היתר:

- א. מפאת כושר ייצור עודף, הקיים בענף בארץ, תלויה הצלחת התכנית בייצור מוצרים באיכות גבוהה, שליזמים אין ידע וניסיון מספיקים לכך. מפעל למוצרים דומים, שהיזמים הפעילו בעבר, נכשל.
- ב. אין כל ודאות, שהיזמים יוכלו לעמוד, כנדרש, בהשקעת חלקם בתכנית ההשקעות בצורת הון מניות נפרע. הפרויקט הוא בעל דרגת סיכון גבוהה מאוד.

הבנק לפיתוח ביצע את ההלוואות לחברה, לפי אישור מרכז ההשקעות, בסך כולל של 45.1 מיליון שקלים ישנים, לרבות מימון התייקרויות. הואיל וביטחונות שנמסרו לא הספיקו, קיבל הבנק כבטחון נוסף ערבויות בנקאיות בסך 15.5 מיליון שקל ישן.

המפעל הפסיק לפעול ובשלהי 1983 מינה בית המשפט כונס נכסים. על פי חישובי הבנק, יתרת חוב החברה, לאחר מימוש הערבויות הבנקאיות, הגיעה ל-770,000\$ בקירוב. בספטמבר 1984 נמכר ציוד המפעל לקבוצת משקיעים תמורת 230,000\$. מענקי ההשקעה שהחברה קיבלה, הגיעו על פי חישובי הביקורת, ל-758,000\$.

5. מרכז ההשקעות אישר ביוני 1978, על פי בקשת שני יזמים, תכנית להקמת מפעל (חברה ה'), וזאת למרות עודף כושר ייצור בלתי מנוצל באותו ענף.

בסקר הבנק לפיתוח צוין, כי המפעל עומד לרכוש את מרבית הציוד מחברה בחו"ל, השייכת לאחד היזמים; הציוד ייחודי ולפיכך ערכו כבטחון יהיה כ-10% מעלותו בלבד. כן נאמר בסקר, שאנשי המשרד המטפלים בנושא אינם נוטים להמליץ על מתן ערבות המדינה להלוואה למימון הפרויקט. הבנק לפיתוח אישר הלוואת פיתוח בשווה ערך של כ-960,000\$ וביקש וקיבל את ערבות המדינה בשיעור של 50% מסכום ההלוואה.

בסוף שנת 1979 החל המפעל לייצר ולשווק את תוצרתו, אולם ההפסדים שנגרמו, בעיקר בשל בעיות ניהול, אילצו את חברה ה' להזדקק לאשראי נוסף ויקר. בסוף 1983 נעשה לחברה הסדר תשלומים. בשנת 1984 דווח על הפסד מצטבר של כ-70,000\$.

ביצוע תכנית ההשקעות התנהל בעצלתיים ועד סוף שנת 1984 קיבלה החברה מהבנק לפיתוח 13 הלוואות פיתוח בשווה ערך של 1.1 מיליון דולר. הבנק נתן גם הלוואות מאמצעו העצמיים בשווה ערך של כ-700,000\$. למרות המצב הכספי הקשה וההון העצמי השלילי של החברה, נענתה בקשתה מינואר 1985 לקבל הלוואה שוות ערך ל-600,000\$ למימון הרחבת המפעל.

בתחילת יוני 1985 עזב היזם, שהיה בעל המניות העיקרי, את הארץ, ובסוף אותו חודש מונה כונס נכסים לחברה. יתרת החוב לבנק לפיתוח למועד כינוס הנכסים הסתכמה ב-870,000\$ בקירוב. החברה קיבלה מענקים בסך 715,000\$ מהמדינה. המפעל נמכר על ידי כונס הנכסים בחצי מיליון דולר בקירוב.

יתרת חבות החברה לבנק לפיתוח ל-31.12.88 הגיעה ל-2.7 מיליון ש"ח, מזה 1.4 מיליון ש"ח בפיגורים.

מסתבר, שאילו היה הבנק לפיתוח עורך מעקב יותר צמוד אחר ההתפתחויות בחברה, לרבות בדיקות פיננסיות, עסקיות ואחרות, היו הפסד אוצר המדינה, בשל מענקים וערבויות, והפסדי הבנק לפיתוח, בשל יתרת האשראי מעל לביטחונות, קטנים יותר.

6. בשנת 1979 הגישה חברה ו' למרכז ההשקעות, למשרד ולבנק לפיתוח תכנית להקמת מערכת ממוחשבת. במהלך הדיונים הובעו ספקות בקשר ליכולת הבעלים להשקיע במפעל את ההון העצמי הדרוש והתכנית אושרה. מפאת עיכובים בביצוע התכנית וההתייקרויות שחלו, הוגשו תכניות השקעה נוספות למימון התייקרויות ותוספות ציוד שונות. הבנק לפיתוח נתן הלוואות למימון תכנית ההשקעות בשווה ערך של כ-3.5 מיליון דולר.

כל ההלוואות ניתנו לתקופה של עשר שנים, כמקובל לגבי הלוואות פיתוח, למרות שלמחשבים ולתוכנה הכלולים בתכנית אורך חיים כלכלי של 3-5 שנים.

תוך ביצוע תכנית ההשקעות החלו להסתמן בחברה קשיים כספיים וחלה ירידה במכירות ובביצוע עבודות. ירידה זו במחזור, יחד עם הגידול בהוצאות המימון בגין ההלוואות שנתקבלו למימון חלקי של תכנית ההשקעות, גרמו לירידת הרווחיות.

בקשר לדו"חות הכספיים לשנה שנסתיימה ב-31.3.82, ציין רואה החשבון כי לא הוצגה בפניו התאמת חשבון בין החברה לבין לקוחותיה ליום המאזן; לפיכך אין ביכולתו לחוות דעה, אם הדו"חות הכספיים משקפים באופן נאות, בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, את מצבה העסקי של החברה ואת תוצאות פעולותיה. גם בקשר לדו"חות הכספיים של החברה לשנה שהסתיימה ב-31.3.83 נמנע רואה החשבון מלחוות דעה מאותן סיבות.

בדיונים ובסקרים שמוסדות הבנק ערכו על תכניות ההשקעה של החברה ומתן ההלוואות לא היתה התייחסות מתאימה לעובדה, שמערכת המכירות וההפצה בחו"ל - חלק הארי של המחזור - התנהלה באמצעות חברת בת. הבנק לפיתוח גם לא הסב את תשומת לבם של המשרד ומרכז ההשקעות לנימוקי הימנעותו של רואה החשבון מלחוות דעתו על ביטול החובות.

רק בדו"ח המעקב של הבנק לאחר התקדמות ביצוע הפרויקט שניתן בינואר 1984 התייחס הבנק לראשונה לחוות דעתו של רואה החשבון. בדיוני הבנק נמסר שהבעלים ניסו להוציא ציוד מהמפעל. על פי בקשת הבנק מונה לחברה בתחילת 1984 כונס נכסים. התברר שהחברה היתה חייבת לבנק לפיתוח 1.9 מיליון דולר. כחודש לאחר מינוי כונס הנכסים נסגר המפעל. לאחר מכירת רכוש החברה הגיעה יתרת החוב לבנק לפיתוח ל-\$950,000.

7. חברה ז' נוסדה ב-1.9.76, בהון מניות נפרע של 1 מיליון ל"י (\$135,000). בעל השליטה בחברה היה עולה חדש, שהפעיל בתי חרושת דומים לפני עלותו ארצה. מימון התכנית בסך כ-1.2 מיליון דולר אמור היה להתבצע על ידי בנק מסחרי, אך זה לא היה מוכן לבצעו מפאת חוסר בטחונות, והתכנית הוגשה למימון על ידי הבנק לפיתוח.

הסקר שערך הבנק לפיתוח העלה, שכושר הייצור של המפעלים באותו ענף, שהיו קיימים אז בארץ היה בו כדי לספק את מלוא התצרוכת המקומית. במצב זה קשה היה להניח, שהמפעל החדש יצליח לשווק בארץ את תוצרתו שלא תיוצא. הבנק לפיתוח נתן את האשראי, בעיקר משום שמדובר ביום שהינו עולה חדש. חלק מהאשראי ניתן בערבות המדינה.

לאחר שחברה ז' נכנסה לקשיים כספיים ונעשו לה הסדרי תשלומים, נתן לה הבנק לפיתוח הלוואות נוספות, להקמת קווי ייצור נוספים ללא בטחונות ממשיים. לאחר שהחברה לא עמדה בכמה הסדרי תשלומים נוספים, מונה בשלהי 1984 כונס נכסים. התברר, כי החובות מגיעים ל-\$800,000 בקירוב, מזה לבנק לפיתוח כ-\$620,000. בסוף 1985 נערכה על ידי בית המשפט התחרות לקניית המפעל; זכתה בו חברה קבלנית תמורת \$325,000.

למרות ספקותיו אם יש הצדקה כלכלית להקמת מפעל סיכויי הצלחתו דחוקים, ביצע הבנק לפיתוח את ההלוואות, ובהעדר בטחונות מתאימים. כאשר המפעל כבר היה במצב קשה ביותר וללא סיכוי להיחלץ ממנו, נתן הבנק לפיתוח גם ערבות להלוואה שנתנה החברה למימון תעשיות¹⁵. משרד מבקר המדינה העיר לבנק שלא היה מקום להתחיל במתן הלוואות להקמת קו ייצור נוסף, כאשר השלב הקודם של הפרויקט לא עבד במלוא כושר ייצורו, ולאשר הסדרי תשלומים שלא היו אלא דחיית רגע האמת. יתרת חבות החברה לבנק לפיתוח ל-31.12.88 הגיעה ל-545,000 ש"ח; חבות זו מכוסה בחלקה על ידי פיקדון של כונס הנכסים בסך 224,000 ש"ח.

הבנק לפיתוח הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הקמת קו הייצור היה משגה והיווה ניסיון להציל את המפעל; הבנק נתן ידו לפרויקט, למרות היסוסיו, מתוך רצון לשתף פעולה עם מרכז ההשקעות והמשרד, שראו בו פרויקט חשוב באיזור פיתוח א'; רק באיחור התברר, שעצירת ההלוואות בשלב יותר מוקדם היתה חוסכת חלק מההפסד. לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת מפעל באיזור פיתוח מחייבת משנה זהירות בבדיקת סיכויי המפעל להתקיים לאורך זמן, מחמת חשיבותו היתרה של כל מפעל לתעסוקת תושבי האזור.

8. א. במסגרת תכניות חברה ח' לרכוש ציוד משומש המוערך בשני מיליון דולר מחברה זרה, ביקשה חברה ח' מהבנק לפיתוח לפתוח אשראי דוקומנטרי, בלי להתנות את מימושו בקבלת שטר מטען כמקובל. חברה ח' הודיעה, שבקשתה זו היא על פי תביעת הספק. בנק ישראל אישר תשלום תמורת הציוד גם ללא שטר מטען, בתנאי שהציוד יהיה בשליטת הבנק לפיתוח החל ממועד התשלום ועד להבאתו לישראל ושתובטח על ידי הבנק הבאת הציוד לישראל תוך חודש ממועד העברת התמורה לספק.

ב-10.6.86 המציאה חברה ח' חשבון פרופורמה, הנושא תאריך של 6.6.86, מאת חברה בשם דומה לשלה בעד אספקת ציוד משומש, ובקשה לפיתוח אשראי דוקומנטרי על סך \$900,000. חברה ח' הבטיחה לבנק לפיתוח, כי בעת שסכום כלשהו על חשבון האשראי הדוקומנטרי ישולם על ידי הבנק לפיתוח, הוא יוחזר במזומן או מתוך הלוואה שהבנק לפיתוח ייתן לחברה ח'.

הבנק לא עמד על כך, שגורם מקצועי מוסמך יאשר את תקינותן של המכונות והציוד המשומשים ושתיעשה הערכת שמאי של ערך המכונות והציוד ושל היותם תמורה נאותה לסכום שישולם בעדם. מהמסמכים לא נראה כי הבנק בדק קשר אפשרי בין חברה ח' הישראלית - רוכשת הציוד - והחברה הזרה - מוכרת הציוד, ששמותיהן דומים.

פעילות הבנק לפיתוח במקרה זה הייתה חריגה, מבחינת נהלי העבודה המקובלים בבנק, האמורים בין היתר להבטיח השגת מטרות התכנית ולוודא ערך הציוד. בדרך בה טופל העניין, היה הבנק עלול למצוא עצמו במצב נחות מבחינת שווי הבטחונות.

במהלך הביקורת הודיע הבנק לפיתוח למשרד מבקר המדינה, שהוא קיבל הערכת הציוד מסניף בנק ישראל בחו"ל, ולכן לא ראה צורך בבדיקת תקינותו של הציוד; היות והתנאים המיוחדים של האשראי הדוקומנטרי הזה חייבו למעשה את הבנק לפיתוח להחזיק בחו"ל עורך דין, שיהיה מסוגל "לשים יד" על הציוד בהתראה קצרה ביותר, דבר שהכביד מאוד על הבנק, הוא לחץ לביטול העסקה, וזו אכן בוטלה על ידי בקשת החברה האמריקאית מ-23.12.86.

ב. על פי הסכם שנחתם ב-22.2.87 נתן הבנק לפיתוח לחברה ח' הלוואה בסך שווה ערך ל-\$1,150,000 לתקופה של עשר שנים בריבית ליבור בתוספת ½% 4; הריבית תיקבע אחת לחצי שנה. כרגיל מקפיד הבנק לפרט בהסכמי הלוואה את תכנית ההשקעות שלביצועה היא ניתנת, אך במקרה זה לא צוינה בהסכם הלוואה תכנית ההשקעה אלא שהלוואה באה להחליף ערבויות שהבנק נתן בסכום דומה בעבור חברת האם של הלווה, לתקופה של שנה, וכי הביטחונות שנתקבלו בקשר לערבויות שבוטלו ישמשו כבטחון להלוואה. משמעות ההסכם היא, כי הבנק הוציא מאמצעיו בבת אחת סכום השווה לסך כל הערבויות. למעשה שימשו כספי הלוואה לחברה להחלפת חובות פחות נוחים.

9. הון המניות הנפרע של חברה ט' היה 25,000 שקל ישן. לקראת שלהי שנת 1985 החלה החברה לייצר גם ליצוא.

בתחילת 1986 נתנה החברה הכללית לניירות ערך בע"מ - חברת נכדה של הבנק לפיתוח - ערבות בסך \$190,000 להלוואה שחברה ט' עמדה לקבל מקרנות היצוא של בנק ישראל, באמצעות בנק מסחרי. הערבות ניתנה בערבות נגדית של הבנק לפיתוח.

סקר הבנק העלה, שהדו"ח הכספי של חברה ט' לשנה שהסתיימה ב-31.3.85 מראה הפסד שווה ערך ל-\$20,000; כל נכסי החברה ופעילותה ממומנים מתוך אשראי לזמן קצר; לחברה ציוד מיושן, הגורם לעלויות ייצור גבוהות ולתקלות רבות, וצוות ניהולי שטרם השתלט על מגוון פעילויות המפעל; היצוא גרם הפסד והחברה פועלת עם הון שלילי. הביקורת העלתה, כי בדף מידע על חברה ט', אשר שימש את המשתתפים בדיון של הבנק על בקשתה, נאמר משום מה, שההון העצמי שלה הוא 15 מיליון שקל ישן, ולא צויין בו שלחברה הפסד מצטבר.

על פי דרישת הבנק המסחרי והחברה הכללית לניירות ערך מימש הבנק לפיתוח את ערבותו שנתן לטובתם והעביר לבנק המסחרי ב-15.5.86 סך של 282,000 ש"ח.

באוקטובר 1986 ובינואר 1987 נעשו הסדרי תשלומים בגין חובות חברה ט', שהגיעו באותו מועד לסך של כ-330,000 ש"ח. החברה לא עמדה בהסדרי תשלומים.

הבנק הודיע למשרד מבקר המדינה, שפעולותיו בענין חברה ט' נעשו על פי בקשת משרד התעשייה והמסחר, כדי לחלץ את החברה, הנמצאת באזור פיתוח א', ממצבה הקשה, הנובע בין היתר מהתקשרות לא מוצלחת עם משווק מחוץ לארץ. באמצע 1988 ביקש הבנק לפיתוח כינוס נכסי החברה. יתרת החבות של חברה ט' לבנק לפיתוח ל-31.12.88 מסתכמת ב-0.4 מיליון ש"ח.