

בנק ישראל

פעולות ביקורת

במחלקת הפיקוח על מטבע חוץ נבדקה פעולת יחידת החברות במתן אישורים להשקעות בחוץ לארץ ומעקב היחידה אחר הגופים שהוקמו.

היתרים להקמת חברות בחוץ לארץ והפיקוח עליהן

במאס 1978 פורסם חוק הפיקוח על המטבע, התשל"ח—1978 (להלן — החוק), שהחליף את המסגרת החוקית של הפיקוח על מטבע חוץ (להלן — מט"ח), מורשת המנדט הבריטי*. על פי חוק זה הוציא שר האוצר את היתר הפיקוח על המטבע, התשל"ח—1978 (להלן — היתר הכללי). היתר הכללי איפשר לתושבי ישראל ולתושבי חוץ בישראל לעשות עסקאות במט"ח, באמצעות סוחרים מוסמכים, בלא צורך בהיתר אישי ובלא התערבות מנגנון הפיקוח על מט"ח. התרת פעילויות אלו היא ביטוייה המעשי של הליבראליזציה בפיקוח על מט"ח, שהונהגה באוקטובר 1977. עם זאת, נותרו תחומי פעולות במט"ח האסורות בלא היתר אישי (לחברות וליחידים) — בעיקר בתחום יצוא ההון לחוץ לארץ.

מתן היתרים אישיים לייצוא הון לחוץ לארץ הוא בסמכותו של המפקח על מט"ח (להלן — המפקח). הפיקוח על מט"ח, הועבר, בספטמבר 1978, ממשרד האוצר לבנק ישראל. במסגרת מחלקת הפיקוח על מט"ח, שבבנק ישראל פועלת יחידת החברות (להלן — היחידה), העוסקת במתן היתרים להקמת חברות ומשרדים בחוץ לארץ. יחידה זו פועלת כיחידה עצמאית מקיץ 1981, ולפני כן היא היתה חלק מיחידה, שטיפלה בכל סוגי ההיתרים האישיים. המפקח על מטבע חוץ הסביר למשרד מבקר המדינה, שבעת העברת תפקידי הפיקוח לבנק ישראל, בעקבות הליבראליזציה, רווחה תפישת, שאין צורך בהתארגנות מינהלית לעניין ההיתרים האישיים. על יסוד הגסיון שנצבר ביחידת החברות היא גיבשה את עקרונות עבודתה ואת מערכת ההתניות הקשורה במתן ההיתרים. באוקטובר 1983 מנתה היחידה ארבעה עובדים מקצועיים, העוסקים במתן ההיתרים ובמעקב אחר העמידה בתנאים שנקבעו בהם.

העברת תפקידי הפיקוח לבנק ישראל לא היתה מלווה בהעברה מסודרת של התיקים על החברות הישראליות שהורשו לפעול בחוץ לארץ. עד תחילת 1982 לא ריכזה יחידת החברות באופן סדיר נתונים על סכום ההשקעות, ההיתרים שניתנו ואלה שנוצלו בפועל. החל בינואר 1982 מרכוז בידיה היחידה נתונים, באופן שוטף, על ההיתרים הניתנים.

להלן נתונים, שנתקבלו מיחידת החברות על ההיתרים להשקעה בחברות בחוץ לארץ, שניתנו בשנת 1982 (במיליוני דולרים ארה"ב)**.

מספר היתרים	השקעה בהון מניות נפרע	השקעה בדרך של הלוואות בעלים	השקעות אחרות	ס"ה	ערבוביות (2)
209	12.1	9.5	0.9	22.5	8.1
140	5.9	3.8	2.5	12.2	49.3
349	18.0	13.3	3.4	34.7	57.4

(1) לרבות השקעות בדרך של יצוא ציוד.

(2) ערבוביות חדשות בלבד; נוסף לכך אוטרו הארכות של ערבוביות של תקפן במשך השנה, בסכום של 35.6 מיליון דולר.

* תקנות ההגנה (כספים), 1941.

** הנתונים בטבלה מתייחסים רק להיתרים שניתנו ולא להשקעות בפועל, שביצעו מקבלי ההיתר.

רוב ההיתרים (73%) להקמת חברות חדשות והשקעה נוספת בחברות, שהוקמו בעבר ניתנו לחברות שיווק. יתר האישורים הם לחברות לייצור תעשייתי, חברות קבלניות, חברות לפיתוח חקלאי וחברות ספנות ותעופה. מסכומי ההשקעות שהותרו (34.7 מיליון דולר), 13.2 מיליון דולר מיועדים להשקעה בחברות שיווק ו-13.2 מיליון דולר מיועדים להשקעה בחברות לייצור תעשייתי. רוב סכום הערבויות אושר לחברות קבלניות ולחברות ספנות ותעופה.

בשנת 1982 ניתן היתר להקמת 37 משרדים בחוץ לארץ ואושרו להם העברות מט"ח בסך של 3.5 מיליון דולר. בשנה הנסקרת אושרו גם העברות למשרדים קיימים, בסך של 24.7 מיליון דולר.

בחודשים יוני-אוקטובר 1983 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידת החברות שבמסגרתה נבדקו 70 תיקים של מבקשי היתרים בשנים 1979-1982. כן נבדק טיפולו של המפקח בחברות שהוקמו.

הקריטריונים והתנאים למתן היתרים

הפונים בבקשה לקבל היתר להשקעה בחוץ לארץ נדרשים להגיש למפקח מידע על החברה שברצון היום להקים בחוץ לארץ לבדו או עם שותפים, ובכלל זה שם ומקום החברה, הון מניותיה, הלוואות הבעלים שינתנו לה, ערבויות, זכויות הניהול והשליטה של הצד הישראלי בחברה, תיאור פעילות החברה, הסבר המנמק מדוע אי אפשר לפעול במישרין מישראל, ותחזית הייצוא מישראל באמצעות החברה. בעת הגשת הבקשה להקמת משרד בחוץ לארץ יש להגיש למפקח מידע זה, בשינויים המתחייבים.

לפי ההסברים שנמסרו למשרד מבקר המדינה ומההיתרים שנבדקו במהלך הביקורת עולה, שעקב המעורבות העמוקה של המשק הישראלי בסחר בינלאומי, אימץ בנק ישראל גישה ליברלית לגבי השקעות בחברות בנות ובסניפים בחוץ לארץ, ואינו רואה מתפקידו לבדוק את הכדאיות הכלכלית של ההשקעה. ענין זה הוא לשיקול דעתו של המשקיע. בבדיקת הבקשות להיתרים מסתייע המפקח לעתים בחוות דעת מהמשרד הממשלתי הנוגע בדבר, בדבר הצורך בהקמת החברה בחוץ לארץ.

הקריטריון העיקרי בבחינת הבקשה להיתר הוא התועלת שתצמח למשק הישראלי מהקמת החברה בחוץ לארץ בתחום הייצור, היידע והפיתוח ובעיקר בנושא קידום הייצוא. המפקח מתנה מתן היתר בכך, שהחברות המוקמות בחוץ לארץ יעסקו בסחורות ובשירותים ישראלים בלבד, אלא אם כן הוא סבור, ששיווק מוצרים אחרים יעודד מכירת מוצרים ישראלים. תנאי נוסף לאישור הוא שליטה ישראלית בחברה שבחוץ לארץ, שתבטיח את קיום תנאי ההיתר. במקרים מסויימים מסתפק המפקח בהסכמים שבין הצד הישראלי והשותפים תושבי חוץ, שיבטיחו, שהחברה תעסוק בשיווק מוצרים ישראלים בלבד ושתחלק את רווחיה בכל שנה ושנה.

ההיתר מוצא כמכתב אל המבקש, שבו כלולים פרטי החברה שתוקם ומטרתה. בהיתר נקבעים, בדרך כלל, תנאים אלה: איסור לשנות את עיסוק החברה, הונה והבעלות עליה בלא אישור המפקח; על המשקיע הישראלי נאסר לקבל על עצמו התחייבויות כלפי החברה בחוץ לארץ מעבר לסכומים שאושרו בהיתר; רווחי החברה בחוץ לארץ יחולקו בכל שנה וחלקו של המשקיע הישראלי בהם יועבר לישראל; על בעל ההיתר להגיש דו"ח שנתי על הייצוא באמצעות החברה. שבחוץ לארץ ועל הכספים שהועברו לישראל ממנה, וכן דו"חות, מסמכים ונתונים כפי שידרוש המפקח.

ההיתר משמש אסמכתא לבנק להעביר לחוץ לארץ את סכום מט"ח שאושר, והוא מוגבל בזמן — בדרך כלל לתקופה של חצי שנה.

במספר תיקי חברות שנבדקו במהלך הביקורת נמצאו היתרים, שעל פניהם מידת התועלת למשק הישראלי לא היתה ברורה. ניתנו גם היתרים לחברות שאין בהם שליטה ישראלית ולא הוכחה בהן כדרך אחרת, שניתן יהיה לקיים את מטרת ההיתר ותנאיו. לדעת הביקורת במקרים אלה נימוקי המפקח למתן ההיתר חייבים לקבל ביטוי בתיק. להלן מספר דוגמאות:

1. בנובמבר 1979 הודיע הממונה על שוק ההון, הביטוח והחסכון לחברת ביטוח שאין לו התנגדות שהיא תשקיע בחברת בת בחוץ לארץ, מיליון לירות שטרלינג, בתנאי שההשקעה תיעשה מאותו חלק מההון העצמי העולה על ההון, שאותו חייבת החברה להחזיק על פי

תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח. בדצמבר 1979 סירב המפקח לתת היתר להקמת חברת הבת בחוץ לארץ, אולם מאוחר יותר חזר בו וההיתר ניתן.

2. לפי היתר שניתן ב-1977 על ידי משרד האוצר, הוקמה חברה בחוץ לארץ במטרה עיקרית לקדם את הייצוא הישראלי והותר לה לעסוק גם ברכישת ציוד לעיבוד נתונים; שיוחכר לחברות ישראליות. מדיווח החברה על פעילותה בשנת 1978 למפקח עלה, שהחברה בחוץ לארץ עסקה בעיקר בהחכרת ציוד לחברות בישראל ולא בייצוא. בעקבות הביקורת תוקן ההיתר שבידי החברה כדי לאפשר לה לעסוק אך ורק בהחכרת ציוד לחברות ישראליות.

3. במארס 1981 אישר המפקח השקעה בחברה אמריקנית המתמחה בפיתוח וייצור מערכות מיחשוב, בסכום של עד מיליון דולר בתמורה ל-50% ממניות החברה, וזאת בתנאי ש"יובטח כי החברה האמריקנית תקים בישראל חברה בת לפיתוח וייצור מערכות בתחום עיסוקה של החברה האמריקנית, וכי לחברת בת זו תובטח זכות שיווק בישראל ובארצות אירופה". ההשקעה בחברה הבת והיקף פעילותה לא הוגדרו.

4. ניתנו היתרים לשתי קבוצות של משקיעים ישראליים להקים חברות בחוץ לארץ: האחת בהשקעה של 10,000 דולר, שתעסוק בהשכרת ציוד מחשבים, ציוד תעשייתי וחקלאי למפעלים ישראליים וללקוחות שבחוץ לארץ; והשנייה בהשקעה של 15,000 דולר, שתעסוק בעסקי תיווך בתחום האנרגיה וציוד כבד.

בעקבות הביקורת בירר בנק ישראל אם שלוש החברות שהוזכרו בסעיף 3 וסעיף 4 לעיל תוקמו בחוץ לארץ וכשהתברר שההיתרים לא מומשו, המפקח ביטל אותם.

מעקב אחר קיום תנאי ההיתרים ופעולות החברה בחוץ לארץ

בהיתרים להקמת חברות בחוץ לארץ דורש המפקח קבלת הודעה מבנק — שהוא "סוחר מוסמך" — שהפקדו בו למשמרת תעודות מניות של החברות, שהוקמו תוך תקופה מוגדרת מתאריך העברת המט"ח לרכישת מניות אלה. בעבר לא הגדיר נוסח ההיתר אם חובת ההודעה חלה על הבנק או על המשקיע. משנת 1983 כלל בנק ישראל חובה זאת בין ה"הוראות לסוחר המוסמך", וכן דרש להודיע על מועד העברת מט"ח לחוץ לארץ ועל סכום ההעברה. ממקבל ההיתר דורש המפקח דו"ח שנתי על פעולות החברות בחוץ לארץ ובכלל זה מידע על הייצוא שבוצע מישראל באמצעותן ועל הכספים, שהועברו ארצה בגין פעולותיהן. על מקבל ההיתר להמציא למפקח דו"חות, מסמכים וכל חומר כפי שידרוש המפקח.

מבדיקה של 70 תיקי היתרים עלה, שלגבי רוב החברות והמשרדים שהקמתם הותרה אין מעקב סדיר של המפקח.

1. ברבים מבין התיקים שנבדקו נמצא מכתב מאת המבקש וההיתר עצמו בלבד. ברוב המקרים לא נמצא דו"ח על הפקדת המניות של החברות, שהקמתן הותרה כך שאין בידי המפקח נתונים אם החברות אכן הוקמו. במקרה אחד העלתה הביקורת, שהחברה בחוץ לארץ הוקמה. מידע זה גילתה הביקורת במאזן של חברת האם בארץ ליום 31.3.82, שלא היה מצוי בתיקי היחידה והמפקח לא קיבל דו"ח על כך. בשני מקרים אחרים נמצאו בתיקי המפקח מסמכים, שלפיהם הועבר מט"ח לחוץ לארץ להקמת חברות, אך בהיעדר דו"ח על הפקדת מניות אין בידי מידע אם החברות אכן הוקמו. בעקבות הביקורת הודיע המפקח, שבאחד משני המקרים הוקמה חברה בחוץ לארץ, אולם החברה נמצאת בהליכי פירוק וההיתר יבוטל ובמקרה השני, לא מומש ההיתר והוא יבוטל.

2. בחמישה תיקים, נמצא דו"ח שלפיו הוקמו חברות בחוץ לארץ שהפקידו את מניותיהן בבנק, אולם בשלושה מקרים לא ניתן כל דו"ח נוסף ובשניים ניתן דו"ח על פעולותיהן רק לגבי השתיים הראשונות, ומאז 1980 נפסק הדיווח. בעקבות הביקורת פנה המפקח לחברות אלה לשם ביור. עד גמר הביקורת הודיע המפקח, ששתיים מהחברות המציאו נתונים על הייצוא שנעשה באמצעותן ולגבי חברה אחת ייבדק מחדש הצורך בקיומה.

בהיתר שניתן בינואר 1979 דרש המפקח דו"ח תוך חצי שנה על הייצוא שביצע בעל ההיתר. עד תום הביקורת לא התקבל כל דו"ח. בתיק אחר נדרש בעל ההיתר — שההיתר ניתן לו בספטמבר 1980 — לדווח על העברות ארצה של דמי ניהול וריבית על ההשקעה. גם במקרה זה לא נמצאה תשובה בתיק, והמפקח הודיע למשרד מבקר המדינה, שהחברה בחוץ לארץ פורקה בשנת 1982 וההיתר בוטל.

3. המפקח לא עמד על קבלת דו"חות כספיים שנתיים ולכן אין בידיו כלי בקרה נוסף לצורך מעקב אחר קיום תנאי ההיתר הלוקת רווחים, הקמת חברות מסונפות בחוץ לארץ (דבר שהוא אסור על פי ההיתר), והחזרת הלוואות בעלים במועד שנקבע לכך. מקרים, שבהם המפקח קיבל דו"חות כספיים, הוא פנה בעקבות בדיקתם לבעלי ההיתרים והתריע על הקמת חברות נכד בחוץ לארץ בלא אישורו, ועל אי חלוקת רווחים צבורים. מאחד הדו"חות, שהמפקח קיבל מתברה המשווקת ציוד אלקטרוני בחוץ לארץ, עלה שאין היא תורמת לייצוא ובעקבות זאת סרב המפקח לאשר הארכה נוספת של ערבות, שנתינה בעבר.

4. מבדיקה שנערכה ב־15 תיקים של חברות שקיבלו היתרים להקים משרדים בחוץ לארץ, עולה שדרישת המפקח לקבל דו"חות חצי־שנתיים או שנתיים על הכנסות והוצאות בחוץ לארץ לא נענו, והמפקח לא עמד על קיום הדרישה.

הכנת מערכת ממוכנת לצרכי מעקב וסטטיסטיקה

באוגוסט 1982 פנה סגן המפקח על מט"ח למנהל מחלקת המיכון בבנק ישראל בבקשה לבנות מערכת ממוכנת, שתאפשר טיפול במכלול האישורים להשקעות בחוץ לארץ, וכן מעקב ודיווח אחר השקעות אלו. על המערכת להשיג שתי מטרות עיקריות:

1. מעקב לניהול שוטף — לעקוב אחר תהליך קבלת דו"חות הנקבעים בכל היתר והיתר, הפקת דו"חות על אישורים שפג תוקפם, אישורים המהייבים הגשת דו"חות משלימים שטרם נתקבלו או שנתקבלו באורח חלקי ואישורים הדורשים בדיקה בדבר עמידת מקבל ההיתר בתנאי ההיתר.

2. מערכת סטטיסטית — קבלת מידע על האישורים וקשרים בין האישורים לפי מיונים שונים, למשל סוגי האישורים, וארצות שבהן נעשתה ההשקעה.

המערכת הממוכנת של ההיתרים החלה לפעול ב־1 בינואר 1984, כשבשלב ראשון נקלטו בה האישורים המוצאים באופן שוטף; רק בשלב מאוחר יותר יקלטו בה האישורים שהוצאו בעבר.



לפי הסכמי בנק ישראל, הקריטריון למתן היתרים להשקעות בחברות וכמשרדים בחוץ לארץ הוא התועלת הצפויה מהן למשק הישראלי בתחום היצוא, הייצור והידע. הביקורת העלתה שזמן המשמכים המצויים בידי המפקח על מטבע חוץ, לא ניתן, ככל המקרים, לעמוד על התועלת הצפויה בתחומים אלה, ואף לא ניתן לעמוד על מידת התגשמותן של הציפיות לאחר שניתן ההיתר, נושאים שרנישותם רבה, במיוחד במצב שבו נתון המשק הלאומי בימים אלה. המעקב אחר הפעולות שעשה המשקיע לאחר קבלת ההיתר היה לקוי, לא רק לגבי השנת המטרה, מבחינת המשק הלאומי, אלא גם בתחום מילוי התנאים שקבע המפקח.

כדי לענות על הצורך לקיים מעקב בסיסי אחר מימוש ההיתרים שניתנו ומילוי התנאים שנקבעו בהם, ניגשה היחידה להקמת מערכת ממוכנת, אלא שזו הופעלה רק בתחילת 1984. בעת סיום הביקורת עדיין מוקדם לקבוע אם המערכת הממוכנת תספק לפיקוח על מטבע חוץ את כל האמצעים הדרושים לבקרה יעילה על הפעולות בתחום ההיתרים הספציפיים.