

משרד האוצר

פעולות ביקורת

נבדק הדו"ח הכולל של ההכנסות וההוצאות לשנת 1968/69 ; הבדיקה הקיפה רישומים בחשבונות התקציביים והלא-תקציביים באגף החשב הכללי ובמשרדי הממשלה. נבדקו האישורים להנפקת אמיסיות, שהאוצר קבע את יעדן, תוך סקירת שימושן למטרות מתוקצבות ולמטרות לא מתוקצבות.

נבדקו אישורי אגף התקציבים לשינויים בתקציב והשינויים שהכין האגף לאישורה של ועדת הכספים ; נבדקו ביצוען של הוצאות בסעיפי תקציב שהוקפאו ו/או שקוצצו לפי החלטת הכנסת ; עם קבלת מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1969 נבדקו סעיפיו לרבות ערבויות המדינה שהוצאו בשנת 1968/69 והנהלים שהונהגו בריכוזן.

בתחום פעילות הממשלה בענף חיפושי נפט נבדקה התחייבות האוצר לחברת "לפידות" לשלם לה עבור שנתיים דמי בטלה של ארבע מכוונות קידוח גדולות.

במינהל הדלק נבדקו סדרי הפיקוח על היבוא של דלק, הובלתו לישראל, זיקוקו ושיווקו. נערכה ביקורת על סדרי הניהול של קרן ההשוואה למחירי דלק ונבדק הטיפול מטעם המינהל במלאי דלק לשעת חירום.

ברשות החברות הממשלתיות נבחנו עסקאות אחדות של רכישת מניות על ידי הממשלה ושל מכירת מניות על ידיה.

התקציב לשנת הכספים 1968/69 וביצועו

הדין וחשבון הכולל של האוצר על ההכנסות וההוצאות של המדינה לשנת הכספים 1968/69 הוגש למבקר המדינה על ידי שר האוצר בהתאם להוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), ב-15.9.1969, והיינו כשבועיים לפני המועד האחרון שנקבע בחוק. את בדיקת הדין וחשבון ערך משרד מבקר המדינה בעיקר ביחידות של משרד האוצר; בשאר משרדי הממשלה נערכו בדיקות מסורגות. כן נבדקו לסירוגין הבקשות להעברת סכומים מסעיף משנה או מפרט תקציבי אחד לאחר, שהוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת בהתאם לחוק התקציב. ממצאים, המתייחסים לתקציב בכללותו, מובאים בפרק זה; ממצאים, הנוגעים בעיקר לתקציבי משרד בודד, מובאים בפרקים המתאימים (ראה במיוחד משרד השיכון, עמ' 558, משרד העבודה (מחלקת עבודות ציבוריות), עמ' 502, ומשרד הבטחון עמ' 628). ממצאים, הנוגעים לאומדן ההוצאה וההכנסה בתקציב, מובאים גם במסגרת הפרקים על המוסד לביטוח לאומי, עמ' 787 ומינהל הכנסות המדינה, עמ' 142.

חוק התקציב, ההרשאה הכוללת להוצאה וההוצאה למעשה

בחוק התקציב לשנת 1968/69 חל חידוש מבחינת המסגרת: ההכנסה נכללה כאומדן בנספח בלבד ולא בגוף החוק.

לכלילת ההכנסה בגוף חוק התקציב לא היתה משמעות רבה. על כן הוחלט לא לקבוע אותה עוד כתוספת לחוק. שינוי זה תואם את המלצת מבקר המדינה. אומדן ההכנסה הוגש לכנסת כבעבר יחד עם הצעת חוק התקציב, אולם רק כחלק מדברי ההסבר לחוק וכבסיס לקביעת גובה ההוצאה.

בחוק התקציב לשנת 1968/69 מופיע סעיף חדש, הקובע, שכל הכנסה נוספת, שתתקרי מעל לאומדן, לא תוצא אלא באישורה המוקדם של ועדת הכספים.

התקציב המקורי לשנת 1968/69, לרבות התקציב הרגיל, תקציב הפיתוח והוצאה מותנית בהכנסה מיועדת, הסתכם ב-6,163 מליון ל"י לעומת 5,320 מליון ל"י בשנת 1967/68 — עלייה בסך 843 מליון ל"י. תוך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסכום נוסף של 1,202 מליון ל"י (לעומת הגדלה ב-1,445 מליון ל"י בשנת 1967/68). ההגדלה מורכבת מהרשאה נוספת במסגרת שני חוקי תקציב נוספים (ראה להלן) בסך 430 מליון ל"י, מהעברת עורפי תקציב, שלא נוצלו בשנה הקודמת, בסך 599 מליון ל"י, ומהגדלת ההרשאה להוצאה מהכנסה מיועדת בסך של 173 מליון ל"י.

התקציב המקורי למפעלים העסקיים, הכולל את החשבון המסחרי של אגף המזון, הסתכם ב-1,112 מליון ל"י (לעומת 1,097 מליון ל"י בשנת 1967/68). במשך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסך 66 מליון ל"י.

טבלה 1 להלן מראה את ההרשאה המקורית בחוק התקציב לשנת 1968/69, הגדלת התקציב במשך שנת הכספים וההוצאה למעשה, לפי הדו"ח הכולל של האוצר, תוך השוואה אל הנתונים המקבילים לשנת 1967/68.

התקציב המקורי לשנת 1968/69, ההרשאה להוצאה וההוצאה למעשה (במליוני ל"י)

תוספת להרשאה במשך שנת הכספים					
ההוצאה למעשה לפי דו"ח האוצר	ס"ה ההרשאה להוצאה	תוספות אחרות	בחוק התקציב (מס' 2 ומס' 3)	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 1)	
6,887	6,961	599	430	5,932	תקציב רגיל ותקציב פיתוח
310	404	173	—	231	הוצאה מהכנסה מיוחדת (2)
7,197	7,365	772	430	6,163	ס"ה
975	1,178	66	—	1,112	מפעלים עסקיים (3)
5,969	6,765	573	872	5,320	להשוואה: בשנת 1967/68 תקציב רגיל ותקציב פיתוח
922	1,110	13	—	1,097	מפעלים עסקיים (3)

(1) עודפי תקציב מהשנה הקודמת, שאושרו למימוש בשנת 1968/69.

(2) אינו כולל "מימון קבלנים במעבר".

(3) כולל רכבת ישראל, גמלי התעופה, מפעלי הדואר, מינהל מקרקעי ישראל, מפעל החסכון לבניין והחשבון המסחרי (מזון).

(4) כולל 296 מליון ל"י עודפי תקציב מהשנה הקודמת ו-277 מליון ל"י הוצאה מהכנסה מיוחדת.

ההוצאה למעשה בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח גדלה ב-1,228 מליון ל"י לעומת השנה הקודמת; ההוצאה לתקציבים המיוחדים, הכוללה במסגרת דו"ח האוצר, מופיעה בסכומים שאינם סופיים (ראה להלן דו"ח מערכת הבטחון). ההוצאה במפעלים העסקיים גדלה ב-53 מליון ל"י לעומת השנה הקודמת.

שינויים בתקציב תוך שנת הכספים

1. במשך השנה נתקבלו שני חוקים על תקציבים נוספים.

ביום 6.5.1968 הגישה הממשלה לאישור הכנסת את חוק התקציב (מס' 2), שאושר ביום 17.6.1968. על פי חוק זה הוגדלה ההרשאה למשרד הבטחון בסך 500 מליון ל"י, ואילו אומדן ההכנסות הוגדל ב-300 מליון ל"י, שיגויסו מהפצת המלווה לבטחון המדינה מרצון; בהפצת המלווה הוחל עוד בשנת 1967/68 בעקבות מלחמת ששת הימים, וההכנסה ממנו תוקצבה במסגרת חוק התקציב (מס. 3) לאותה שנה, אולם התקציב המקורי לשנת 1968/69 לא כלל הכנסה ממקור זה. בהתחשב בהפרש בין הגדלת תקציב הוצאות הבטחון לבין ההגדלה באומדן ההכנסות קוצצה ההרשאה להוצאה בתקציב הפיתוח בסך 200 מליון ל"י, מזה 179 מליון ל"י בתכניות פיתוח, 10 מליון ל"י — בתקציב למלאי והון חוזר ו-11 מליון ל"י — בתקציבים מיוחדים.

ביום 30.7.1968 אישרה הכנסת חוק תקציב (מס' 3), שעל פיו הוגדלה ההוצאה בתקציב הפיתוח לארבע תכניות פיתוח רבי ממדים (רכישת מטוסים לחברת "אל-על", הנחת קו צינור הנפט אילת-אשקלון, הרחבת מפעלי ים המלח והקמת מפעל ערד) בסך כולל של 130 מליון ל"י. לפי דברי ההסבר בהצעת החוק תכוסה ההוצאה מתוך מקדמה במטבע חוץ

מבנק ישראל, ועל פי חוק המקדמה תשכ"ח 1968 מיום 30.7.1968, הוסמך בנק ישראל לתת מקדמה זו.

2. במשך השנה ננקטו צעדים לצמצום את ההוצאה במסגרת תקציב הפיתוח.

(א) כאמור, על פי חוק התקציב (מס. 2) צומצמה ההרשאה להוצאה על תכניות פיתוח בסכום של 179 מליון ל"י, שהן 15.6% מתקציב הפיתוח (כולל הוצאה לפיתוח מההכנסה מיועדת). הקיצוצים הקיפו פרטים רבים — כ-275 — של התקציב המקורי בכל סעיפי התקציב (חוץ מחשמל), שבכרכים כספיים היוו יותר ממחציתו. חלק גדול מהקיצוץ — 50 מליון ל"י — התייחס לתקציב השיכון על כל סעיפיו, פרט לסעיף המשנה "שיכון עולים", שכמעט שלא הוקטן בגלל הציפיות לעלייה מוגברת.

(ב) על פי החלטות ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 3.10.1968 הוקפאו עד לסוף שנת הכספים 1968/69 הסכומים בתקציב הפיתוח לאותה שנה, וניתן היה לשחררם רק על דעת שר האוצר ושר העבודה. כן החליטה ועדת השרים, שלא יאשרו עוד עודפי תקציב פיתוח משנת 1967/68 לשימוש בשנת הכספים 1968/69, פרט מאשר לכיסוי חובות, שגורמו עקב ביצוע עבודות פיתוח בשנת 1967/68 ולא סולקו עד אז.

מסתבר, שהחלטה זו נתקבלה על רקע הצרכים המוגדלים לבטחון והשינויים, שחלו במשק לעומת השנה הקודמת. בספטמבר 1967, בשלהי תקופת המיתון ובשהפעת ההפרעות בפעילות המשקית, שהיו כרוכות במלחמת ששת הימים, אישרה הכנסת, במסגרת חוק תקציב נוסף, הגדלה ניכרת של הוצאות הפיתוח — בסכום של 472 מליון ל"י — במגמה להגביר את הפעילות הכלכלית ולספק תעסוקה. רק חלק מסכום זה הוצא עד סוף שנת 1967/68 ולפיכך נשארו "עודפי תקציב" בלתי מנוצלים בתקציב הפיתוח בהיקף גדול — 460 מליון ל"י לעומת 144 מליון ל"י בסוף שנת הכספים שקדמה לה. במשך השנה, שעברה מאז הגדלת התקציב ועד להחלטת ועדת השרים בתחילת אוקטובר 1968 השתנה מצב המשק; את מקום המיתון והאבטלה ירשו פעילות מזורזת ותעסוקת יתר. הצעדים שנקטו בסתיו 1968, נועדו אפוא לצמצם את הביקוש הממשלתי למשאבים (בעיקר בתחום הבנייה) ועם זאת להקטין את התוצאה. למעשה הייתה לפעולות ריסון אלה השפעה מוגבלת בלבד.

כפי שניתן לראות מטבלה 2 דלהלן, הוגדלה במשך השנה ההרשאה להוצאה על תכניות פיתוח לעומת הסכומים, שנקבעו בשלושת חוקי התקציב, בסך של 628 מליון ל"י (57%), על פי הסמכויות של האוצר ושל ועדת הכספים להכניס שינויים בתקציב. ההוצאה למעשה, על פי הדו"ח הכולל, עלתה על הסכומים, שנקבעו בתקציב המקורי ובשני התקציבים הנוספים, ב-279 מליון ל"י (כ-25%).

הנתונים שבטבלה הם תוצאת ניתוח של 275 פרטי התקציב להוצאות פיתוח, שהוקטנו על פי חוק התקציב (מס. 2). פרטים אלה הסתכמו בחוק המקורי ב-637 מליון ל"י מתוך 1,144 מליון ל"י לכל הוצאות הפיתוח. הנתונים לוקטו על ידי משרד מבקר המדינה מתוך תיקי אגף התקציבים ומהדו"ח הכולל על ביצוע התקציב. מסתבר שאף בפרטי תקציב אלה נוספה במשך השנה הרשאה להוצאה בסכומים ניכרים על ידי העברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת ועל ידי העברות מסעיפי הרורבה ומפרטי תקציב אחרים. ההוצאה למעשה באותם פרטי תקציב שהוקטנו הייתה גדולה בכשליש מן התקציב המוקטן והגיעה לכ-97% מהיקף התקציב המקורי.

רוב רובם של העודפים לתכניות פיתוח מתקציב 1967/68 — 392 מליון ל"י מתוך סך של 459 מליון ל"י (83.4%) — הועברו באישור ועדת הכספים לתקציב 1968/69. בסוף שנת הכספים 1968/69 נשארו עודפים בלתי מנוצלים (פרט להוצאה מהכנסה מיועדת, שלא התממשה) בסך 361 מליון ל"י, שניתן היה לנצלם בשנת 1969/70.

שינויים בתקציב 1968/69 לתכניות פיתוח במשך השנה (1) (במליוני ל"י)

מזה: פרטי תקציב שהוקטנו על פי חוק התקציב (מס' 2)		ס"ה התקציב לתכניות פיתוח	(א) חוקי התקציב
637	1,144		מס' 1
(—)179	(—)179		מס' 2
(2)11	130		מס' 3
469	1,095		(א) ס"ה
			(ב) תוספת הרשאה להוצאה על ידי —
120	392		העברת עודפים מתקציב 1967/68
16	79		העברות מרזרבה מיוחדת ומתקציבים מיוחדים
64	157		הגדלת ההוצאה המותנית בהכנסה מיוחדת
47	—		העברה מרזרבה כללית להוצאות פיתוח
49	—		העברה נטו מפרטי תקציב אחרים
296	(3)628		(ב) ס"ה
765	1,723		(ג) התקציב לאחר השינויים
618	1,374		(א + ב) ס"ה
			(ד) ההוצאה למעשה

- (1) כולל הוצאה מהכנסה מיוחדת; אינו כולל ביצוע תקציב השיכון, שמומן מאשראי קבלנים.
 (2) מפעל ערד.
 (3) איננו כולל מקדמה על חשבון התקציב לשיכון עולים לשנת 1969/70 בסך 75 מליון ל"י, שהוצאה בשנת 1968/69 ללא תקציב.

משרד מבקר המדינה בדק את השינויים, שהוכנסו במשך השנה באותם פרטי התקציב, שצומצמו על פי חוק התקציב (מס. 2), ואת עודפי התקציב משנת 1967/68, שהועברו, לבקשת האוצר, לתקציב 1968/69 (ברובם הגדול לאחר החלטת ועדת השרים מיום 3.10.1968).

הקיצוצים בתכניות הפיתוח

חלק בלבד מן ההקטנות נשארו בתוקפם עד לסוף שנת הכספים. בין אלה שהוקטנו היו אמנם פרטים, שבהם ההוצאה למעשה הייתה אף נמוכה מן ההרשאה המוקטנת. לעומת זאת, ברוב הגדול של הפרטים, שצומצמו בתקציב הנוסף, ניתנה במשך השנה הרשאה להוצאה בוספת וההוצאה למעשה הייתה אף היא גדולה מן ההרשאה המוקטנת. דוגמאות לכך משבעה סעיפי תקציב שונים מובאות בעמוד הבא.

התקציב המקורי	התקציב המוקטן	התקציב לאחר השינויים במשך השנה (1)	ההוצאה למעשה	סעיף התקציב
במליוני ל"י				
7.5	6.0	16.6	8.1	תעשייה ומלאכה השקעות והלוואות למוסדות פיננסיים לפיתוח המלאכה
4.0	3.0	9.6	7.2	תחבורה הלוואות לרכישת אוטובוסים
23.0	20.0	26.0	31.0	דואר הנחת כבלים מקומיים התקנת מרכזית טלפון
20.0	17.0	21.0	24.5	
3.0	1.0	5.3	5.3	פיתוח כבישים ושיקום כביש ירושלים - שער הגיא כביש חדרה - חיפה
5.0	2.0	14.3	14.4	
בניינים למוסדות ציבוריים וממשלתיים				
17.0	16.0	37.1	36.1	הלוואות להקמת בניינים למוסדות חינוך גבוה בניינים ממשלתיים שונים
6.7	5.7	9.6	8.5	
25.5	20.5	66.8	22.2	רשויות מקומיות הלוואות לרשויות מקומיות
7.5	0.0	12.0	11.2	קווים וקידוחי נפט קווים, מתקנים וקידוחי נפט

(1) השינויים נבעו מהעברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת וכן מהעברות מסעיפי הרזרבה ומפרטי תקציב אחרים.

בין ההוצאות הספיציפיות, שעליהן חלו הקיצוצים ושהוחזרו לתקציב לאחר מכן והוצאו לפועל, היו כאלה, שלגביהן היתה קיימת התחייבות קודמת לתשלום. להלן דוגמאות.

(א) תשלום של 2 מליון ל"י בקשר עם השקעת הממשלה בחברת "המטוויות המאוחדות" (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 324); (ב) תשלום של 0.7 מליון ל"י לבנק לפיתוח התעשייה על חשבון החוב של מפעל לייצור מוצרי מתכת (ראה להלן עמ' 407); (ג) תשלום של 1.5 מליון ל"י דמי אבטלה על מכוונות קידוח של חב' "לפידות", שלגביהן הבטיח האוצר מינימום ימי עבודה.

אף על פי כן כללו המשרדים הנוגעים בדבר (משרד המסחר והתעשייה ומשרד האוצר) את ההוצאות האמורות במסגרת ההצעות לקיצוצים, שהם ככל יתר המשרדים, נדרשו להמציא. כל התשלומים בוצעו בסופו של דבר בשנת הכספים הזאת.

הקפאת העודפים

כאמור החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, שלא להעביר לתקציב 1968/69 עודפי תקציב פיתוח משנת 1967/68, שלא נבעו מהתחייבויות ממשיות. מתברר שבעקבות החלטה זו, במקרים מסוימים, כגון בתקציב לבנייה הממשלתית שלא למגורים, אמנם לא הועברו

כל העודפים. אולם בדרך כלל הועברו העודפים במלואם או בחלקם הגדול, ובכך שימשו להגדלת תקציב הפיתוח; משרדי הממשלה דרשו את העברת העודפים, גם כשעודפים אלה לא נועדו לסלק חובות, שנגרמו בשל ביצוע עבודות פיתוח בשנת 1967/68. יתר על כן, במקרים מסוימים אף שימשו העודפים בסופו של דבר למימון מטרות אחרות. להלן שלוש דוגמאות.

(א) במסגרת חוק התקציב (מס. 3) משנת 1967/68, שאחת ממטרותיו הייתה לעודד את ההשקעה במשק בעת המיתון, אושרה הקצבה בסכום של 120 מליון ל"י להקמת "החברה למימון תעשיות". למעשה, הוצא במסגרת התקציב של אותה שנה סכום של 6.1 מליון ל"י. העודף שהתהווה, בסך של 113.9 מליון ל"י, הועבר, באישור ועדת הכספים מיום 4.12.1968, לשמש בשנת 1968/69 לאותה מטרה. כעבור זמן מה, ביום 26.1.1969, נחבקה ועדת הכספים לאשר העברתם של 60 מליון ל"י מפרט זה למטרות אחרות בתקציב הפיתוח לתעשייה, לרבות 27.7 מליון ל"י לפרט "הקלות בתנאי אשראי" (ראה עמ' 103 בדו"ח זה). על פי הדו"ח הכולל, הסתכמה ההוצאה במסגרת הפרט "החברה למימון תעשיות" בשנה הנסקרת, כמו בשנה הקודמת, ב-6.0 מליון ל"י בלבד, ונשאר תקציב בלתי מנוצל בסך 47.9 מליון ל"י.

(ב) בסעיף "הלוואות לרשויות מקומיות" הועברו לתקציב 1968/69 עודפים בסך 31.3 מליון ל"י מתקציב 1967/68. העודף שהועבר התהווה מתוך ההקצבות הגדולות באותה שנה מיתון לתכניות להגברת התעסוקה. אם כי לא היה עוד צורך באותן התכניות, נחבקה ועדת הכספים לאשר העברת העודפים במלואם, ואמנם, בסוף שנת הכספים 1968/69 נשאר באותו סעיף תקציב בלתי מנוצל בסך 44.6 מליון ל"י.

(ג) משרד התחבורה העביר לאגף התקציבים ב-25.11.1968, בהתאם לבקשתו, רשימת ההתחייבויות הממשיות על חשבון תקציב הפיתוח 1967/68. רשימה זו לא כללה סכום של 7.0 מליון ל"י, עודפים בפרט "הלוואות לרכישת אוטובוסים". אף על פי כן הגיש האוצר לוועדת הכספים ביום 8.12.1968 בקשה לאשר את העברת העודפים במלואם. על ידי כך גדלה ההרשאה להוצאה בפרט זה פי שלושה לעומת ההרשאה המוקטנת בחוק תקציב (מס' 2) (ראה לעיל, עמ' 18). חלק גדול מן ההרשאה הנוספת נוצל עד סוף שנת הכספים 1968/69.

3. בתקציב הרגיל היה השינוי העיקרי הגדלת תקציב הבטחון ב-500 מליון ל"י במסגרת חוק התקציב (מס' 2).

תקציביהם של המשרדים האחרים הוגדלו במשך השנה ב-170 מליון ל"י לעומת התקציב המקורי בדרך של העברות, באישור ועדת הכספים, מתוך סעיפי הרזרבה והגדלת ההוצאה המותנית בהכנסה מיועדת. עד כדי מחצית ההגדלה להרשאה נועדה להשתתפויות ומענקים למוסדות שונים: לרשויות המקומיות, כולל מענק מיוחד לצורכי ירושלים המזרחית; והשתתפות, לראשונה, בשכרם של עובדי עור במערכת החינוך היסודי; מענק לקונסולידציה של חובות של מוסדות חינוך גבוה; וכיסוי גרעון בקרן ההשוואה למשרתי מילואים. ההקצבות המקוריות לשכר ומשכורת, המהוות את חלק הארי מהוצאותיהם הישירות של המשרדים ושל המפעלים העסקיים, הספיקו בדרך כלל לכסות את תשלומי השכר, ואף להשאיר עודף מסוים, וזאת בשל הציבות בתעריפי השכר.

התקציב המקורי לסובסידיות בחוק התקציב לשנת 1968/69 היה גדול בשינויים שלישים מן התקציב המקורי בשנה הקודמת, והוא הוגדל במשך השנה ב-48 מליון ל"י נוספות. חלק מעודפי תקציב השנה הקודמת לא הועברו; בעבר נהג אגף התקציבים לבקש העברת

מלוא העודפים. למעשה, לא היה צורך כלל בהרשאה נוספת, שכן ההוצאה בפועל, על פי הרישום בדו"ח הכולל, הייתה קטנה מן ההרשאה בתקציב המקורי.

כבשנים קודמות נרשמו גם בתקציב הפיתוח של השנה הוצאות, הנושאות אופי מובהק של סובסידיה. הוצאות אלה אף גדלו במידה ניכרת בשנה הנסקרת, הן לעומת השנה הקודמת והן לעומת התקציב המקורי, בעקבות ביצוע החלטותיה של ועדת השרים לענייני כלכלה משנת 1967 בדבר ביטול ההצמדה על הלוואות מוכוונות לענפי משק מועדפים (ראה להלן עמ' 102).

בטבלה 3 מובאים פרטים על התקציב לסובסידיות וההוצאה למעשה.

ט ב ל ה 3

תקציב לסובסידיות וההוצאה למעשה, 1968/69 (במליוני ל"י)

התקציב האחר השינויים (1+2)	ההוצאה למעשה	חוק התקציב (1)	הרשאה להוצאה (2)	התקציב האחר
בתקציב הרגיל				
240	280	244	36	עידוד היצוא
134	154	139	15	תמיכות במוצרים חקלאיים וחומרי גלם חקלאיים
40	57	66	9(—)	סובסידיות להזלת מחירי מוצרים אחרים
39	43	41	2	סובסידיות למים (1)
25	24	24	—	סובסידיות, לתחבורה ציבורית
13	16	12	4	סובסידיות אחרות בתקציב הרגיל
491	574	526	48	סה"כ
50	65	23	42	בתקציב הפיתוח (2)
541	639	549	90	סה"כ
415	497	323	174	להשוואה: בשנת 1967/68
27	15	7	8	בתקציב הרגיל
442	512	330	182	בתקציב הפיתוח
				סה"כ

(1) תשלום קרן וריבית לאוצר על חשבון מפעל המים הארצי; סכום מקביל נזקף להכנסות המדינה ע"ח גביות (קרן וריבית).

(2) בעיקר הקלות בתנאי אשראי.

הסכומים, הנכללים בטבלה, מתייחסים לסובסידיות המשולמות על פי תקציב. בדבר תמיכה במחירים בסכומים גדולים (על מוצרי דלק מסוימים — סולר מאוזן וקירוסין) באמצעות קרן ההשוואה למחירי דלק ללא הרשאה תקציבית, ראה עמ' 173 בדו"ח זה. בדבר תמיכה בתנאי אשראי ללא הקצבה, ראה גם עמ' 105 בדו"ח זה.

הוצאה מעל להרשאה

בשנת 1968/69 הייתה הוצאה מעל להרשאה בסעיפי תקציב ראשיים בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח, בסכומים גדולים.

בלטה במיוחד הוצאת היתר בסעיף תשלום חובות — קרן וריבית — בסך 324 מליון ל"י, שנבעה בחלקה מאומדן-חסר ובחלקה מהוצאה בלתי צפויה (ראה להלן). במשך השנה לא נתבקשה ועדת הכספים להגדיל את ההרשאה להוצאה בתקציב המקורי על ידי העברה מהרזרבה או לפי תכנית כיסוי אחרת. דיון על בקשה כזו, שניהול תקציבי תקין, כפי שנקבע בהוראות חוק התקציב, היה מחייב להגיש אותה במועדה, יכול היה לשמש הזדמנות לוועדת הכספים לעמוד על היקף ההוצאה הממשלתית במשך השנה ואף לבחון דרכי כיסוי, כגון קימוצים מאזניים בהוצאות אחרות.

ראויה לציון גם הוצאה ללא כיסוי תקציבי, שהתייחסה למקדמה בסך 75 מליון ל"י על חשבון תקציב שנת 1969/70 לשיכון לעולים. עם הגדלת זרם העלייה מעל למצופה הובא לידיעתה של ועדת הכספים הצורך במקדמה זו. בדו"ח הכולל נרשמה המקדמה ללא פירוט. ההוצאה המפורטת נכללה בחוק התקציב 1969/70, ומאחר שהסכום הוצא למעשה עוד בשנת 1968/69, הוקפאה ההוצאה בסכום האמור ע"י אגף התקציבים ביום 2.6.1969. אולם כעבור חודשים אחדים שוחרר התקציב, ואגף התקציבים פנה לוועדת הכספים לאשר שימוש באותו תקציב למטרת הוצאה נוספת לשיכון עולים ולשיכון בהתיישבות.

במסגרת תקציב הפיתוח לשיכון עלתה ההוצאה על ההרשאה בפרטים רבים נוספים. עודף ההוצאה קוּוּו בחלקו הגדול כנגד "הכנסה מחשבונות קבלנים במעבר" — כלומר הוגדל החוב לקבלנים, שיכוסה מכספי התקציב בעתיד. אם כי על פי חוק התקציב נכללת הוצאה זו במסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה מיועדת — והגדלתה טעונה אישור ועדת הכספים — לא נתקבל אישור אלא על חלק קטן בלבד מן האשראי הנוסף (ראה להלן עמ' 559).

המענקים לרשויות המקומיות, במסגרת תקציב משרד הפנים, עלו על התקציב בסכום של 130 מליון ל"י. רק במשך השנה התברר, שיש צורך לכסות סכום זה ממקורות תקציביים.

ההוצאה למעשה לעומת ההוצאה בשנה הקודמת

התופעה הבולטת בשנת 1968/69 הייתה הגידול הניכר בהוצאה של משרד הבטחון ובתקציבים המיוחדים, לאחר שגם בשנת 1967/68 חלה עלייה גדולה מאוד בהוצאות אלה. על פי הדו"ח הכולל עלתה ההוצאה ב-40% בקירוב לעומת 1967/68 והסתכמה ב-2,484 מליון ל"י; מספר זה איננו סופי (ראה עמ' 629 בדו"ח זה). לעומת שנת 1966/67 הוכפלה ההוצאה בתקציבים אלה.

עוד גדלו, בשיעורים ניכרים, המענקים לרשויות המקומיות ולמוסד לביטוח לאומי (ראה להלן) וההוצאה לסובסידיות ולתשלום חובות (קרן וריבית). מאידך בעקבות השיפור הניכר במצב התעסוקה חלה ירידה גדולה לעומת השנה הקודמת — עד כדי 40% — בהוצאה על עבודות יזומות ועל מענק האבטלה.

המענקים לרשויות המקומיות במסגרת תקציב משרד הפנים גדלו במידה ניכרת לעומת השנה הקודמת והסתכמו ב-164 מליון ל"י. בעקבות מיוזגם של מסי הרכוש הממשלתי והעירוני החל מ-1.4.1968 נקבע פיצוי בסך 106 מליון ל"י לרשויות המקומיות בעד ויתורן

על גביית ארנונת רכוש. סיבה נוספת להגדלת ההוצאה נעוצה במענקים המוגדלים לצורכי ירושלים המאוחדת.

הקצבה חדשה לרשויות המקומיות במסגרת תקציב משרד החינוך, שאושרה על ידי ועדת הכספים ביולי 1968, הגדילה את ההוצאה ב-12 מליון ל"י בקירוב. המדובר הוא בהשתתפות הממשלה, בשיעור של 40%, בתשלומי השכר של הרשויות המקומיות לעובדי עזר במערכת החינוך היסודי (שרתים, מזכירים ועוזרות לגננות).

למענקים למוסד לביטוח הלאומי נוסף לראשונה סכום, שנועד למימון ביניים של הגרעון, שהצטבר בקרן ההשוואה למשרתים במילואים, המנוהלת במסגרת המוסד. לאחר מלחמת ששת הימים, עם הגיוס המוגבר לשירות מילואים, נוצרו בקרן גרעונות עקב עליית תשלומי התגמולים, בלא שחל שינוי מקביל בתקבוליה, משום שלא הוגדלו שיעורי ההשתתפות של המעבידים והעובדים. בשנת 1967/68 כוסה הגרעון השוטף ברובו מתוך עתודות הקרן. בסוף שנת 1968/69 הגיע הגרעון המצטבר לכ-30 מליון ל"י. בעקבות הרשאה מיוחדת במאוס 1969 הועמד לרשות המוסד לביטוח לאומי סכום של 20 מליון ל"י לכיסוי זמני של חלק מן הגרעון, ואילו יתרת הגרעון בסך 10 מליון ל"י בקירוב מומנה על ידי המוסד לביטוח לאומי, דבר שהביא להקטנה מקבילה בסכומים, שהמוסד העביר לתקציב (ראה להלן עמ' 787 בדו"ח זה).

תשלומי השכר ומספר העובדים

תשלומי השכר של המשרדים (למעט משרד הבטחון ושכרם של העובדים, שהועסקו במסגרות הממשל הצבאי) ושל המפעלים העסקיים הסתכמו, לפי נתוני האוצר, בסך של 898 מליון ל"י בקירוב, מזה כ-19 מליון ל"י על חשבון תשלומי שכר בבתי חולים עירוניים-ממשלתיים. שיעור הגידול לעומת השנה הקודמת (להוציא תשלומים אחרונים אלה) הסתכם בכ-6.4%, שהיה מורכב מגידול בכ-4.5% במספר העובדים הקבועים (לרבות מורים ושוטרים) ומגידול בכ-2% עקב זחילת שכר והוצאות מוגדלות על שעות נוספות ועל עובדים ארעיים.

במשך שנת 1968/69 לא שולמה תוספת יוקר, ולא היו שינויים בשכר היסוד. חוקפם של הסכמי השכר הקיימים בין הממשלה לבין עובדי המדינה, שעמד לפוג ביום 31.3.1968, הוארך בשנתיים נוספות בהתאם למדיניות השכר הכללית.

מספר עובדי המדינה הקבועים והמועסקים על פי חוזה*, להוציא מורים, שוטרים ועובדי שירות התעסוקה, גדל במשך השנה, על פי נתונים של נציבות שירות המדינה, בכ-3.6%, ואילו מספר העובדים הארעיים ביום 31.3.1969 היה קטן בכ-4% לעומת מספרם ביום 31.3.1968. לגבי עובדים ארעיים, נתונים המתייחסים להתחלה ולסוף השנה בלבד אין בהם כדי לתת תמונה מלאה על ההתפתחות במשך השנה; לשם כך דרושים נתונים שוטפים, שאינם מצויים לתקופה האמורה. החל מ-14.1969 מנהלת נציבות שירות המדינה רישום חודשי של העובדים הארעיים, המועסקים על ידי המדינה.

בטבלה 4 להלן מובאים נתונים ליום 31.3.1969 וליום 31.3.1968 על מספר כלל העובדים, שהיו מועסקים על ידי המשרדים (פרט למשרד הבטחון), לרבות מורים ושוטרים. המספר הכולל של עובדים אלה הגיע בסוף שנת 1968/69 ל-100,895.

* כולל העובדים הישראליים, שהיו מועסקים ע"י הממשל הצבאי (ראה עמ' 704 בדו"ח זה).

השינוי מ-31.3.1967 עד 31.3.1968	השינוי מ-31.3.1968 עד 31.3.1969	ליום 31.3.1968	ליום 31.3.1969	
1,951	1,561	42,844	44,405	עובדי מדינה קבועים, זמניים ומתעסקים לפי חוזה
3,133	2,604	45,276	47,880	עובדים אחרים בעיקר שוטרים, מורים (1) ועובדי שירות התעסוקה
5,084	4,165	88,120	92,285	ס"ה
412	(-371)	8,981	8,610	עובדי מדינה ארעיים (1)
5,496	3,794	97,101	100,895	ס"ה

(1) לפי יחידות עבודה.

תקציב הפיתוח

לפי הנתונים בטבלה 5 גדלה ההוצאה במסגרת תקציב הפיתוח * בשנת 1968/69 בכ-13 אחוזים לעומת השנה הקודמת. בעיקר גדלו ההוצאות למימון מספר פרויקטים. רבי ממדים, לרבות אלה, שנכללו במסגרת חוק התקציב (מס. 3) (ראה עמ' 15 לעיל) והלוואה לרכישת ציוד לתחנת הכח רדינג ד'. גדלו במידה ניכרת גם ההוצאות לשיכון עולים בשל בנייה במסגרת משרד השיכון ורכישת דירות; ההלוואות למוסדות חינוך גבוה; ההשקעות בהקמת אולפני הטלביזיה; וההוצאות על היאחזויות חדשות. ההוצאה על סלילת כבישים ועל ההבנייה הציבורית, שלא למגורים, לא הייתה קטנה מזו שבשנה הקודמת, אם כי ההחלטה להקפיא את תקציב הפיתוח בועדה להקטין את ההוצאה על השקעות מסוג זה, שהן עתירות עבודה; חלק מן ההוצאה, שנרשמה בשנת 1968/69, מתייחס לביצוע בשנה הקודמת ולגמר עבודות, שהוחל בהן בתקופת האבטלה.

במסגרת התקציב לתכניות פיתוח הוצאו גם סכומים לא מבוטלים, שלא נועדו במישרין למימון פעולות לפיתוח המשק או להשקעת תשתית. להלן דוגמאות: תשלום של 45.3 מליון ל"י פיצוי לבנקים. עקב ביטול ההצמדה על הלוואות מוכוונות לתעשייה ולתירות (ראה עמ' 102 בדו"ח זה); סך של 10.5 מליון ל"י, שניתן תחילה כהלוואה במסגרת הסדר של תביעת פיצויים על הפרת חוזה והפך ברובו למענק; סך של 2.3 מליון ל"י למטוויות על צמצום הייצור; סך של 1.5 מליון ל"י לחברת "לפידות" כדמי אבטלה של מכונות קידוח; וסך של 1.1 מליון ל"י לחברת "צים" עבור הפסד קפיטלי ועם מכירת האנייה "שלום". חלק גדול מהקצבות אלה לא נכללו בתקציב המקורי, אלא אושרו במשך השנה על ידי העברה מסעיפי הרזרבה או מפרט תקציב אחר.

ההוצאה על מענקים במסגרת תקציב הפיתוח הולכת וגדלה בכל שנה. הוצאה זו, יחד עם ההוצאה המוחלטת בתקציב הפיתוח לשיכון, הסתכמו ב-160 מליון ל"י בקירוב לעומת כ-100 מליון ל"י בשנת 1967/68. בשנת 1968/69 היוו הוצאות אלה 11.6% מההוצאה בתקציב הפיתוח. לדעת הביקורת, חלק מהוצאות אלה מקומו בתקציב הרגיל ולא בתקציב הפיתוח.

* למעט תשלום חובות, מלאי ותקציבים מיוחדים.

השינוי	1967/68	1968/69
23	276	299
76	829	(2)905
71	73	144
(-) 10	26	16
160	1,204	1,364

השקעה ישירה של הממשלה
הוצאה שיצרה זכות מוניטארית למדינה:
הלוואות (1) והשתתפות בהון מניית
מענקים (3)
הוצאה מוחלטת בתקציב השיכון
סה

(1) כולל הוצאה המותנית בהכנסה מיועדת, למעט השתתפויות של גורמים מחוץ לתקציב, שאינן מקנות זכויות מוניטאריות למדינה, בסך 54 מיליון ל"י (בשנת 1967/68 – 32 מיליון ל"י) ובתוספת הוצאה, שמומנה מאשראי קבלנים (נטו) בסך 44 מיליון ל"י (בשנת 1967/68 – 18 מיליון ל"י).

(2) כולל רכישת דירות מחברות שיכון בסך 31 מיליון ל"י.

(3) כולל מענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון בסך של 31.5 מיליון ל"י (בשנת 1967/68 – 12.5 מיליון ל"י); במאזן המדינה רשומים מענקים אלה בין "הלוואות שטרם נקבע אם יישארו הלוואות או ייהפכו להשקעות" לתקופת ביניים של חמש שנים, עד לקבלת אישור ממרכז השקעות שהמפעל עמד בהבטחותיו.

תשלום חובות (קרן וריבית)

תשלומי הקרן והריבית על חשבון חובות חוץ וחובות פנים הסתכמו ב-1,194 מיליון ל"י. כדי לערוך השוואה נאותה אל ההוצאה בשנת 1967/68, יש להפחית מסכום זה 60 מיליון ל"י, שהם פרעון מוקדם של חובות לזמן ארוך לבנק ישראל מתוך רווחי שיערוך, בעקבות שינוי שער הל"י בנובמבר 1967, שהועברו לממשלה על ידי הבנק (ראה להלן). לאחר התאמה זו עולה ההוצאה להחזר חובות בשנה הנסקרת ב-252 מיליון ל"י (28.6%) על ההוצאה המקבילה בשנת 1967/68.

ההוצאה לעומת האומדן

ההוצאה הייתה גדולה במידה ניכרת מן האומדן בתקציב, ומאחר שוועדת הכספים לא נתבקשה במשך השנה להגדיל את התקציב לתשלום חובות, נוצר גרעון של 320 מיליון ל"י על חשבון קרן וריבית.

בתוספת הראשונה לחוק התקציב מופיעים הסעיפים "תשלום ריבית" ו"תשלום חובות" כל אחד בסכום כולל ללא פירוט. פירוט התשלומים הצפויים, שעליהם מתבסס הסכום הכולל בכל אחד משני סעיפי התקציב האמורים, מובא בדברי ההסבר להצעת התקציב. משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין ההוצאה למעשה בשנת 1968/69 לבין האומדנים בדברי ההסבר כדי לקבוע את הסיבות להיווצרות ההפרש ביניהם.

מסתבר, שחלק מן ההפרש בין האומדן לבין ההוצאה נובע מהקדמת פדיון חובות בסכומים גדולים יותר מאלה, שהובאו בחשבון בעת עריכת האומדן, לרבות:

(א) הסכום האמור של 60 מיליון ל"י לבנק ישראל; (ב) חלק מן ההוצאה על פרעון מוקדם, לפי בחירת הבעלים, של אגרות חוב מסוג ברירה, שהופצו לפני אפריל 1967 *; פדיון אגרות חוב אלה הסתכם ב-38 מיליון ל"י, ועל סכום זה נוספו תשלומי ריבית לכל התקופה מאז ההנפקה ועד לפרעון בסך של כ-10 מיליון ל"י; (ג) פדיון מוקדם של מלווה הפיתוח המופץ בחוץ לארץ במידה גדולה יותר מאשר בשנים קודמות, בעיקר לחיירים.

* עד לנובמבר 1967 הופצו אגרות חוב מסוג ברירה בתנאי של פדיון מוקדם ללא הצמדה בתום שנתיים.

אגרות החוב שנפדו לפני זמן פרעונם הסתכמו ב-36.7 מיליון דולר לעומת 27.9 מיליון דולר בשנה הקודמת.

גורם בלתי צפוי נוסף היה הגידול הניכר בתשלומי ריבית על מימון לכיסוי גרעונות קופתיים בתקופה, שבה שיעורי הריבית היו גבוהים בשוק הכספים בארץ ובחו"ל. עד כדי מחצית. ההפרש בין ההוצאה לבין האומדן נבע מאומדן-חסר בתקציב לפרעון חובות באותם הפרטים, שניתן היה לחזותם:

(א) ברבע האחרון של שנת הכספים חלו התשלומים האחרונים על אגרות החוב מסדרה א' של מלווה הפיתוח המופץ בחוץ לארץ. יתרת החוב על חשבון סדרה זו הסתכמה ביום 31.3.1968 ב-64.8 מיליון דולר. היות ולא כל מחזיקי האגרות פדו אותן מיד, היה הפרעון בשנת 1968/69 קטן יותר — 52.3 מיליון דולר. באומדן לתקציב נכלל עבור פרעונות אלה סכום של 14.5 מיליון דולר בלבד, דהיינו האומדן היה קטן מן ההוצאה למעשה ב-37.8 מיליון דולר (132.2 מיליון ל"י).

(ב) בפרט התקציבי "ריבית — מלוות פנים על ידי אמיסיות" נוצר הפרש בין ההוצאה לבין האומדן בסך 50.4 מיליון ל"י, שרק 2.7 מיליון ל"י ממנו נובעים מהקדמת הפדיון. בפרט זה נוצרים גרעונות גדולים בכל שנה, כיוון שהאומדן מביא בחשבון חלק בלבד מן ההוצאות הנזקפות אליו למעשה. ההוצאה בפרט זה בדו"ח האוצר מורכבת מתשלומי ריבית על אגרות חוב, שהונפקו על ידי מוסדות כספיים והופקדו באוצר; הפרשי הצמדה על הריבית, שהצטברו מאז תאריך ההנפקה; דיסאג'יו על אגרות החוב, שהאוצר משלם למנפיק בעת ההנפקה (2% עמלת הפצה ועוד 1.6% לכיסוי הוצאות משפטיות, נאמנות וביול) ועמלה שנתית (בכ" 0.5% צמוד); דיסאג'יו לרוכשי מלווה קצר מועד. האומדן בתקציב מתייחס לתשלומי הריבית בלבד, ולא לתשלומים האחרים, והדבר פוגע באומדן, שכן תשלומים אלה, כפי שניתן לראות מן הפירוט להלן, מגיעים לסכומים ניכרים (במליוני ל"י).

48.9	ריבית, כולל הפרשי הצמדה
17.0	דיסאג'יו וריבית לרוכשי מלווה קצר המועד
	דיסאג'יו למנפיקי אגרות חוב שתמורתן הופקדו באוצר
8.6	
8.4	דמי עמלה על הפצה מלוות ממשלתיים
81.2	ס"ה ההוצאה
30.8	האומדן
50.4	אומדן החסר

דמי העמלה על הפצת מלוות ממשלתיים נרשמו בעבר בסעיף "שונות". בשנת 1968/69, לאחר שנוצר עודף הוצאה על הכנסה בסעיף שונות, הופחתה ההוצאה מאותו סעיף ונזקפה לסעיף הריבית.

תשלומי הריבית והדיסאג'יו בקשר עם הפצת מלווה קצר המועד נרשמים רובם בפרט זה ומיעוטם בפרט המיוחד "ריבית — מלווה קצר מועד". מן הראוי שהוצאות אלה יירשמו כולן בפרט הנועד להן.

אגרות החוב (להוציא מלווה קצר המועד), שלהן מתייחסים תשלומי הריבית האמורים, הן כולן צמודות, ברובן למדד יוקר המחיה. בשנת 1968/69 חלה עלייה קטנה בלבד במדד. ההפרש הגדול, שנוצר בין האומדן (30.8 מיליון ל"י) לבין הריבית ששולמה בפועל (48.9 מיליון ל"י), נובע בחלקו הגדול מכך, שבעת עריכת האומדן לא הובאו בחשבון מלוא הפרשי ההצמדה, שהצטברו עוד קודם לכן בגין הריבית ושעמדו לפרעון, ואף לא העמלה השנתית המשתלמת למנפיקים יחד עם הריבית.

האוצר הודיע, כי החל מתקציב 1969/70 גערכת תחזית התשלומים על מלוות פנים מאמיסיות על ידי המיכון, וכתוצאה מכך יהיו האומדנים מדויקים יותר. עוד הודיע האוצר, כי החל מתקציב 1970/71 בכללות באומדן הוצאות צפויות בגין הדיסאג'ו על הנפקות חדשות.

טבלה 6 מסכמת את ההפרשים בין האומדן לבין ההוצאה על תשלום חובות, הנובעים בעיקר מגורמים בלתי צפויים ומאומדן לקוי בחסר. אין אפשרות למיין את הגורמים במדויק והטבלה גועדה לשקף סדרי גודל.

ט ב ל ה 6

אומדן ההוצאה לתשלום חובות (קרן וריבית) בשנת 1968/69
לעומת ההוצאה למעשה (במליוני ל"י)

ההפרש בין האומדן לבין ההוצאה	הוצאה	אומדן	פריטים, שבהם נבע עיקר ההפרש מגורמים, שלא ניתן היה לצפות אותם
			תשלומים ע"ח הקרן
(-)63	88	25	בנק ישראל
(-)16	48	32	מלווה פיתוח חש"ך
(-)6	34	28	אמיסיות שהופקדו באוצר
			תשלומי ריבית
(-)10	23	13	מלווה פיתוח חש"ך
(-)68	128	60	ריבית דביטורית
			רזרבה בתקציב
7	—	7	קרן
5	—	5	ריבית
(-)151	321	170	ס"ה
			פריטים, שבהם נובע עיקר ההפרש מאומדן לקוי בחסר
			מלווה פיתוח בחוץ לארץ
(-)140	314	174	קרן
(-)22	81	59	ריבית
(-)50	81	31	ריבית — מלוות פנים על ידי אמיסיות
(-)212	476	264	ס"ה
			שאר הפריטים
39	397	436	בניכוי: פדיון מוקדם לבנק ישראל
(-)324	1,194	870	ס"ה
60	(-)60	—	ס"ה מותאם
(-)264	1,134	870	
(-)109	882	773	
	252	97	
	28.6	12.5	

(1) הנתון שונה מן הרשום בדו"ח הכולל, כיוון שכלול בו גם סכום של 24 מליון ל"י ריבית על מקדמות ארעיות מבנק ישראל (על פי סעיף 45 לחוק בנק ישראל). בעבר נהג האוצר להפריד בין ריבית לבנק ישראל על מקדמות ארעיות, שנרשמה כריבית דביטורית, לבין ריבית על מלוות תקציביות, שנרשמה כריבית על מלוות פנים. בדו"ח הכולל 1968/69 לא נעשתה הפרדה כזו, והסכום הכליל נזקף לסעיף "ריבית על מלוות פנים". באומדן ל-1968/69 לא נכללה ריבית על מקדמות ארעיות בסעיף זה.

(2) כולל הפרש בסך 132 מליון ל"י בין אומדן לבין הוצאה על סדרה א' של המלווה, שזמן פרעונו הגיע.

להוצאה במסגרת סעיפי התקציב "ריבית ותשלום חובות" יש משקל נכבד בכלל ההוצאה: בשנת 1968/69 היוו הוצאות אלה כ-24% מכלל ההוצאה, למעט בטחון ותקציבים מיוחדים. הוצאות אלה ההולכות וגדלות מדי שנה מהוות מימוש התחייבות מוחלטת וברובה בלתי גמישה של המדינה. משום כך מן הראוי הוא שהאומדנים יהיו מדויקים ככל האפשר. על ידי דיוק באומדנים יצטייר ביתר בהירות היקף המשאבים העומדים לרשות הממשלה למימון החלק הגמיש של התקציב.

ההכנסה

האומדן המקורי של ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח הסתכם ב-5,932 מליון ל"י ונוסף על כך 231 מליון ל"י — הכנסה מיועדת. באומדן המקורי נכללה מקדמה מבנק ישראל בסך 220 מליון ל"י. חלק מהכנסה לתקציב הפיתוח, בסכום של 504 מליון ל"י, נרשם כהעברה לתקציב הרגיל לכיסוי ההוצאה הרגילה.

באומדני ההכנסות לכיסוי התקציבים הנוספים, שאושרו על ידי הכנסת במשך השנה, התווסף סכום כולל של 430 מליון ל"י, מזה סך של 300 מליון ל"י מהפצת מלווה הבטחון, שנרשם כהכנסה רגילה, וסך של 130 מליון ל"י, מקדמה מבנק ישראל, שנרשמה כהכנסה לתקציב הפיתוח. נוסף על כך הוגדלה ההעברה מתקציב הפיתוח לתקציב הרגיל ב-200 מליון ל"י בעקבות הקיצוץ באותו הסכום, שנעשה בהוצאה במסגרת תקציב הפיתוח. כלילתן של מקדמות מבנק ישראל בסך של 350 מליון ל"י בתקציב משקפת את הקשיים, שהתהוו באיזון התקציב בכלל, ואילו כלילתן של ההכנסה ממלווה הבטחון בסך 300 מליון ל"י ושל ההעברה מתקציב הפיתוח בסך 704 מליון ל"י בתקציב הרגיל מעידה על הקשיים באיזון התקציב הרגיל בפרט.

בשנים האחרונות גיכרת מגמה ברורה של גידול אחוז ההלוואות בכלל ההכנסה, וביחוד אחוז ההלוואות המשמשות לכיסוי ההוצאה במסגרת התקציב הרגיל והתקציבים המיוחדים. בשנת 1968/69 מומנו רק 75% מהוצאות אלה מתוך ההכנסה המוחלטת (בעיקר מסים) ועד כדי 25 אחוזים ממלוות (כולל מלווה הבטחון) ואשראי. דרך מימון זו תשפיע על התקציבים בשנים הבאות, שכן הסכומים, שהיה צורך לשריינם לכיסוי חובות (קרן וריבית), יגדלו עוד יותר.

הלוואה נוספת מבנק ישראל בסך 180 מליון ל"י מעל לסכומים, שהובאו בחשבון בחוקי התקציב, אושרה על ידי הכנסת ב-20.3.1969 במסגרת חוק המקדמה (מס' 2), תשכ"ט — 1969. חוק זה הסמיך את הממשלה ואת בנק ישראל להמיר מקדמות בסך כולל של 400 מליון ל"י * בהלוואה, שאין צורך להחזירה תוך שנת הכספים. על פי החלטה נוספת של הכנסת מיום 25.3.1969 הוסמך האוצר להגדיל את הסכום הכולל של שטרי האוצר במחזור ב-50 מליון ל"י. בסך הכל הוגדל אפוא סכום ההלוואות מבנק ישראל, שנרשם כהכנסה בתקציב בשנה זו, עוד ב-230 מליון ל"י.

לפי הדו"ח הכולל של האוצר עלתה ההכנסה בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח על האומדן המתוקן (לתקציב המקורי ולתקציבים הנוספים) ב-50 מליון ל"י. ההכנסה, למעט אותן הלוואות מבנק ישראל שלא נכללו באומדן הנ"ל, הייתה קטנה ב-180 מליון ל"י מן האומדן.

כפי שניתן לראות מטבלה 7, ההכנסה ממסים הייתה גבוהה מן האומדן, ולעומת זאת ההכנסה ממלוות פנים על ידי אמיסיות נפלה בהרבה מן האומדן. ההכנסה מהפצת המלווה לבטחון המדינה הייתה אף היא קטנה מן האומדן.

* לרבות הסכום של 220 מליון ל"י, שנכלל בחוק התקציב המקורי.

ההכנסה ב-1968/69 בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח לעומת האומדן (במיליוני ל"י)

ההכנסה בין ההכנסה לבין האומדן (4-3)	ההכנסה למעשה לפי דרישת האוצר	האומדן הכולל (1+2)	ההגדלה במשך השנה	האומדן בנספח לחוק התקציב (מס' 1)	
5	4	3	2	1	
183	3,341	3,158	—	3,158	תקציב רגיל
(-41)	259	300	(1)300	—	מסים, דמי רשיונות ושירותים
(-15)	458	473	—	473	מלווה בטחון
127	4,058	3,931	300	3,631	הכנסות אחרות
—	704	704	(1)200	504	ס"ה
127	4,762	4,635	500	4,135	העברה מתקציב פיתוח
					ס"ה
					תקציב פיתוח
(-261)	269	530	—	530	מלוות פנים על ידי אמיסיות
(-46)	1,505	1,551	—	1,551	הכנסות מקרנות תמורה,
230	580	350	(2)130	220	מלוות אחרים וגביית
(-77)	2,354	2,431	130	2,301	מקדמה מבנק ישראל
—	(-704)	(-704)	(1)200	(-504)	ס"ה
(-77)	1,650	1,727	(-70)	1,797	העברה לתקציב הרגיל
50	6,412	6,362	430	5,932	ס"ה כולל

(1) בחוק התקציב (מס' 2). (2) בחוק התקציב (מס' 3).

מסים

ההכנסה ממסים עלתה על האומדן ב-183 מליון ל"י. ההכנסה ממכס כללי וממס קנייה הייתה גדולה במידה ניכרת מהאומדן; אומדן ההכנסה ממס הכנסה התממש במלואו. לעומת זה, ההכנסה ממס רכוש וקרן פיצויים נפלה במידה ניכרת מן האומדן, כפי שניתן לראות מטבלה 8 (בדבר אומדן זה ראה עמ' 142).

הכנסה ממסים וממלווה קליטה ב-1968/69 לעומת האומדן וההכנסה ב-1967/68 (במיליוני ל"י)

ההכנסה ב-1968/69	ההכנסה ב-1967/68	האומדן ב-1968/69	ההכנסה ב-1967/68	לעומת האומדן	לעומת ההכנסה ב-1967/68
1,497	1,203	1,477	20	294	מס הכנסה
551	369	398	153	182	מכס כללי
473	321	400	73	152	מס קנייה
161	82	241	(-80)	79	מס רכוש וקרן פיצויים
(-45)	(-33)	(-52)	7	(-12)	העברה לקרן ארנונה
704	612	694	10	92	מסים אחרים
3,341	2,554	3,158	183	787	ס"ה
46	171	35	11	(-125)	מלווה קליטה
3,387	2,725	3,193	194	662	ס"ה

בהשוואה לשנה הקודמת הייתה העלייה בהכנסות ממסים ניכרת ביותר, על אף העובדה, שבשנת 1968/69 חלה הקטנה בשיעורי המסים: מלווה הקליטה (שהיה מלווה חובה) בוטל; הקלות שונות במס הכנסה (למשפחות מרובות ילדים, לעולים ולמשפחות המגויסים לצה"ל) נכנסו לתוקפן ב-1.4.1968; העריפי מכס שונים הופחתו לקראת סוף שנת הכספים הקודמת, מיד לאחר שינוי שער המטבע בנובמבר 1967, וגם במשך שנת 1968/69 במסגרת מדיניות החשיפה. שיעור הגידול של ההכנסה ממסים לעומת ההכנסה בשנה הקודמת, למעט מלווה קליטה, היה 31% ולעומת ההכנסה בשנה הקודמת, לרבות מלווה הקליטה — 24%. התמורה באה בעקבות הגברת הפעילות הכלכלית, שהתבטאה — בין היתר — בעליית הכנסות הציבור ובגידול הצריכה והייבוא.

ההכנסה ממלוות פנים על ידי אמיסיות

בשנת 1968/69 חלה ירידה בהיקף ניכר בהכנסות האוצר מהנפקת אגרות חוב לעומת האומדן ואף לעומת השנה הקודמת.

ט ב ל ה 9			
הכנסה			
1967/68	1967/68	1968/69	לפי המנפיק, ולפי סוג ההפקדה
(—)43	226	183	מלווה פיתוח (1)
			מלוות על ידי מוסדות כספיים שתמורתם הופקדה באוצר:
(—)86	(2)382	(2)296	אמיסיות במטבע ישראלי
7	17	24	מלוות אחרים במטבע ישראל שתמורתם הופקדה בתנאי אמיסיה (3)
26	2	28	אמיסיות ומלוות אחרים במטבע חוץ
(—)96	627	531	ס"ה
			לפי הרישום בספרים הכנסה לתקציב פיתוח:
(—)201	485	284	"מלוות פנים ע"י אמיסיות"
95	—	95	"מלוות מבנקים בארץ" (4)
60	53	113	"הכנסה מיועדת" לתקציב פיתוח
(—)46	538	492	ס"ה
(—)50	(2)89	(2)39	הפקדות באוצר שלא נרשמו בתקציב (5)
(—)96	627	531	ס"ה

- (1) כולל מלווה פיתוח תש"ך שנרכש ע"י הבנקים והציבור, מלווה חברות ביטוח ומלווה פרטים.
- (2) ב-1968/69 כולל 19.8 מליון ל"י (ב-1967/68 — 35.9 מליון ל"י) כספי אמיסיות הסוכנות היהודיות משנים קודמות, שהיו בידי הממשלה ונרכשו ע"י מוסדות כספיים.
- (3) כולל פקדונות הסכון של בנק מסחרי ואמצעים עצמיים של מוסדות כספיים, המשמשים למימון הלואות מכוונות.
- (4) מלווה פיתוח, תש"ך, שנרכש ע"י הבנקים.
- (5) כולל מקדמות ע"ח הנפקות.

ההכנסה, שנוקפה לתקציב, הייתה קטנה ב-46 מליון ל"י מן ההכנסה בשנה הקודמת והסתכמה ב-492 מליון ל"י*, מזה 95 מליון ל"י ממכירות של מלווה הפיתוח לבנקים במסגרת התחייבות מיוחדת, שהם קיבלו על עצמם. הפקדות נוספות גרשמו במאזן המדינה ליום 31.3.1969 וייוקפו לתקציב 1969/70. כלל התקבולים ממלוות פנים והפקדות של כספי אמיסיות התסכמו בכ-531 מליון ל"י לעומת כ-627 מליון ל"י בשנה הקודמת, כפי שניתן לראות מטבלה 9 דלעיל.

המלוות שבטבלה כולם צמודים, רובם למדד יוקר המחיה ומיעוטם למטבע חוץ. חלק מכספי האמיסיות, המופקדים באוצר על ידי מוסדות כספיים, משמש למטרות כלליות של האוצר וחלק מיועד למתן הלוואות מתקציב הפיתוח באמצעות אותם המוסדות הכספיים. כתוצאה מכך תשא הממשלה בהפרשים בגין ההצמדה. בכמה מקרים נועדה ההפקדה שלא להגדלת האמצעים הכלליים של האוצר, שכן הכספים מוצאים כלעומת שנתקבלו, אלא אך ורק להבטחת תשלום ההצמדה, שאלמלא כן לא הייתה באה לכלל ביטוי בתקציב ההכנסה מאגרות החוב ואף לא ההוצאה על ההלוואות. להלן דוגמה.

במשך השנה ביקש וקיבל האוצר אישור תקציבי בסך 8,750,000 ל"י למתן הלוואה לחברה להשקעות; בבקשה צוין, שהסכום מיועד "להשקעה בניירות ערך רשומים בבורסה ובהשקעות אחרות" ושהוא יכוסה מהכנסה בסכום זהה מאותה חברה. ההוצאה נוקפה לתקציב הפיתוח בפרט מיוחד "השקעות שונות" בסעיף "מפעלים שונים" וההכנסה, שנבעה מאמיסיה של אגרות חוב במטבע חוץ בסך 2.5 מליון דולר, שהאוצר אישר את הגפקתן על ידי החברה, גרשמה כ"הכנסה מיוחדת" למימון ההוצאה. בהתאם לתנאי האמיסיה ישלם האוצר 7% ריבית צמודה לדולר לתקופה של 15 שנים; הקרן הצמודה לדולר תועמד לפרעון החל מהשנה השישית ועד לשנת 1983. לעומת זה תשלם החברה לאוצר 7½% ריבית, ללא הצמדה של הקרן והריבית, בתקופה חופפת; כלומר, כנגד הבטחת הצמדה למטבע חוץ של קרן וריבית, שהממשלה נותנת לחברת ההשקעות, עומד לטובת הממשלה הפרש של ½% ריבית שנתית בלבד. על ידי כך ניתנה לחברה סובסידיה סמויה בהיקף גדול. אילו ביטחה חברת ההשקעות את עצמה בגד הסיכון שבהצמדת ההתחייבות, הייתה הפרמיה, שחברת "יובל" נוטלת עבור ביטוח מסוג זה, מגיעה לשיעור המקובל של 4% — 4½% לשנה. לפי חישובי הביקורת, היתה ההוצאה הנוספת הקשורה בפרמיה זו מסתכמת במרוצת השנים בכ-3.5 מליון ל"י, שהם 4% מסכום ההלוואה.

מתוך כלל האישורים להנפקות, שהאוצר קובע את ייעודן** ושהסתכמו בשנת 1968/69 ב-693 מליון ל"י, נועדו להפקדה באוצר סך של 486 מליון ל"י, והיתרה בסך 207 מליון ל"י נועדה למטרות אחרות, מחוץ למסגרת התקציב. בהשוואה לשנה הקודמת ירד סכום ההנפקות, שנועדו להפקדה באוצר, ולעומת זאת עלה במידה ניכרת הסכום, שנועד למטרות מוגדרות מחוץ לתקציב ולשימושם החפשי של המנפיקים, כפי שניתן לראות מטבלה 10.

מסתבר, שהסכום הכולל של אגרות החוב, שאושרו בפועל על ידי האוצר להנפקה בשנת 1968/69, היה גדול במקצת מאלה, שאושרו בשנה הקודמת, אך קטן ב-107 מליון ל"י מן האומדן.

* למעט ההכנסה מהמלוות לבטחון המדינה, שגרשמה כאמור בתקציב הרגיל, וההכנסה ממלוות קצר מועד. שאינה כלולה בהכנסות המדינה.

** הנפקות מסוג א' (ראה דו"ח שנתי 17, עמוד 63).

אישורים להנפקת אגרות חוב במטבע ישראלי 1968/69 ו-1967/68 (במליוני ל"י)

האישורים ב-1968/69 לעומת האישורים ב-1967/68				
(באחוזים)	(במליוני ל"י)	1967/68	1968/69	
11.5 (-)	63 (-)	549	(1)486	להפקדה בחשב הכללי
71.1	86	121	(2)207	למטרות אחרות
3.4	23	670	(1)693	אישורים בפועל ס"ה
63.3	310	490	(1)800	אומדן
		180	(1)107 (-)	האישורים בפועל לעומת האומדן

(1) אינו כולל מילווה פיתוח בסך 95 מליון ל"י, שנרכש על ידי בנקים במסגרת הסדר מיוחד.

(2) כולל הנפקות בסך כ-15 מליון ל"י, שנרשמו בתקציב במסגרת ההכנסה המיוחדת.

אין חפיפה מלאה, מבחינת הזמן, בין האישורים וההנפקות בשנת הכספים לבין ההפצה למעשה של האמיסיות, שאושרו באותה שנה. בשנה הנסקרת נוצר הפרש גדול בין סכומי האמיסיות, שאושרו למטרת הפקדה באוצר (486 מליון ל"י), לבין הסכום, שהופקד למעשה (385 מליון ל"י). הפרש זה גובע בעיקר מכך, שכמה הנפקות גדולות לא נמכרו עד סוף שנת הכספים.

כספי ההנפקות, שלא הופקדו באוצר, שימשו בחלקם הגדול למטרות שקבע האוצר ובחלקם הועמדו לרשותם של המנפיקים לשימושם החפשי. עם המטרות, שקבע האוצר, נמנו בעיקר: הלוואות לרשויות מקומיות, לענפי משק, שהאוצר לעניין זה רואה אותם כמועדפים — תעשייה, חקלאות, חשמל ותיירות — והלוואות לבנייה.

מבחינת תנאיהן, מתחלקות האמיסיות לשני סוגים — מלווה מסוג "ברירה", שתקופתו חמש שנים, ומלווה ל-17 שנים (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 22). מתוך כספי האמיסיות האמורות נועדו להפקדה באוצר כל ההנפקות מסוג "ברירה", ואילו כל ההנפקות, שנמסרו למוסדות כספיים לשם מתן הלוואות על פי הכוונת האוצר כתחליף להלוואות מכספי תקציב או לשימושם החפשי של מוסדות אלה, היו ל-17 שנה. מתוך 36 הנפקות של 5 מליון ל"י כל אחת של מלווה הפיתוח הממשלתי, לרבות אלה שהונפקו למכירה לבנקים, הייתה אחת בלבד ל-17 שנים. לעומת זאת, למעלה ממחצית ההנפקות ל-17 שנה, שאושרו למוסדות כספיים (ושנרכשו ברובן הגדול על ידי קופות הגמל) נועדו למימון פעולות מחוץ למסגרת התקציב; מתוך המחצית, שנועדה להפקדה באוצר, חלק עוד לא נמכר; והיתרה שימשה בעיקר למטרות מוגדרות, כשהרישום בתקציב בא רק כדי להבטיח כיסוי הפרשי הצמדה בעתיד.

להלן התפלגות ההנפקות, שאושרו להפקדה בחשב הכללי ולמטרות אחרות, לפי סוג ההנפקה (במליוני ל"י).

מטרות שלהן אושרו ההנפקות		מלווה ברירה ל-5 שנים	מלווה ל-17 שנים	ס"ה
להפקדה בחשב הכללי		(1)285	201	486
למטרות אחרות		—	207	207
ס"ה		(1)285	408	693

(1) נוסף על כך הונפקו למכירה לבנקים מלווה פיתוח מסוג ברירה בסך 95 מליון ל"י.

כיוון שתנאי ההנפקות מסוג "ברירה" אינם מוגדרים מראש — לרוכש ניתנת האפשרות לבחור בעת הפדיון בתום 5 שנים בין ריבית נמוכה יחסית בתוספת הצמדה על הקרן והריבית לבין ריבית יותר גבוהה ללא הצמדה — הרי מוסדות כספיים, המנפיקים אמיסיות על מנת לממן הלוואות, אינם יכולים לקבוע תנאים לאותן הלוואות בלי להסתכן בהפסד; זאת ועוד — הלוואות פיתוח ניתנות בדרך כלל לתקופה העולה על חמש שנים. לעומת זאת יש ביקוש למלוות אלה, בעיקר על ידי בנקים, לכיסוי תכניות חסכון מסוג ברירה, שהם מציעים לציבור. משום כך, מאז הוחל בהנפקות מסוג ברירה, הן נועדו, לדברי האוצר, כמעט כולן להפקדה באוצר.

היות והמוסדות הכספיים אינם מוכנים להסתכן בהנפקת אגרות חוב מסוג ברירה, הרי הם מעוניינים להנפיק אמיסיות ל-17 שנה בלבד. בשנים האחרונות קיימת מגמה להוציא ממסגרת התקציב הלוואות פיתוח מוכוונות (ראה עמ' 105 בדו"ח זה). משום כך קיימת גם נטיה ברורה להועיד חלק הולך וגדל מן ההנפקות הארוכות למטרות מוכוונות ולא למטרות הכלליות של האוצר.

הלקוחות לאגרות חוב מן הסוג האמור כמעט כולם הם משקיעים מוסדתיים, ובעיקרם קופות הגמל, שכדי להיגות מהקלות במס הכנסה חייבות על פי תקנות מס הכנסה להשקיע מרבית הכנסותיהן בהשקעות מוכרות. מתוך כלל השקעותיהם המוכרות, חייבות הקופות, על פי תקנה שהתפרסמה ב-1.1.1968, להשקיע לפחות 90% באותם ניירות ערך מאושרים, שתקופת פדיונם מסתיימת לאחר תום 10 שנים מיום הוצאתם. בעקבות התקנה החדשה, חלה בשנת 1968/69 ירידה ברכישות של מלוות לחמש שנים על ידי הקופות וגדל עוד יותר חלקן בכלל הרכישות של אגרות חוב ל-17 שנה.

אומדן ההכנסה לתקציב מהפצת אגרות חוב לא התממש בשל כמה סיבות: (א) האומדן הוכן בסוף 1967 בתקופה של תנופה גדולה בשוק לאגרות חוב, שנבעה מצירוף של גורמים, שהיו מיוחדים לאותה תקופה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 22); (ב) תכניות החסכון של הבנקים, המכוסות בחלקן הגדול ע"י רכישות של אמיסיות מסוג ברירה, גדלו בקצב אטי מזה, שהובא מחשבון בעת עריכת האומדן; (ג) לכיסוי של 25% מתכניות החסכון המאושרות הותר לבנקים החל ממאי 1968 לזקוף אגרות חוב, שהם התחייבו לרכוש במסגרת אחרת (מלווה בטחון לבנקים); (ד) כלל ההשקעות של קופות הגמל באמיסיות מסוג א' ירדו לעומת השנה הקודמת על אף הפעילות הכלכלית המוגברת, כי, לדברי האוצר, לא הועברו ההכנסות למימון ההשקעות המוכרות במועדן; (ה) חלה ירידה בכדאיות היחסית של רכישת מלווה ברירה במקור לעומת רכישתן בבורסה (לאחר שבוטלה הזכות לפדיון מוקדם באגרות חוב שהונפקו אחרי ספטמבר 1967) ולעומת אגרות חוב אחרות (מלווה בטחון תשכ"ז ומלווה קליטה).

כיוון של אי-מימוש ההכנסה בתקציב השפיעו גם פעולות אלה של האוצר: (א) הוגדל חלקן של ההנפקות, שאושרו למטרות מחוץ לתקציב; (ב) אם כי על פי התקנות החדשות חויבו קופות הגמל להשקיע 90% מרכישותיהן החדשות באגרות חוב לתקופה ארוכה, רק חלק קטן מאגרות החוב שנועדו למימון התקציב, הונפקו לתקופה כזאת.

ההתפתחות בשנת 1968/69 ממחישה את העובדה, שלהכוונה בשוק ההון עשויות להיות השלכות כלכליות ופיסקליות בעלות אותה דרגת חשיבות שיש להסדרים התקציביים, אולם לגבי פעולות אלה אין הסדר המחייב אישור ופיקוח פרלמנטארי, כפי שהוא קיים לגבי פעולות תקציביות.

הגרעון

לפי דו"ח הכולל של האוצר הסתכם עודף ההוצאה על ההכנסה למעשה בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח בסך 475 מליון ל"י. בביצוע התקציב של המפעלים העסקיים נוצר עודף הכנסה על הוצאה בסך 40 מליון ל"י, רובו ככולו במאזן המסחרי (מזון); העודף נבע מאשראי ספקים מחוץ לארץ (שיוחזר בתקציב בשנים באות) וממימוש מלאי. העודף הכולל של ההוצאה על ההכנסה מסתכם, על פי דו"ח האוצר, ב-435 מליון ל"י (ראה בטבלה 11 דלהלן).

טבלה 11

ביצוע התקציב 1968/69 לעומת התכנון בחוקי התקציב (מס' 1) (מס' 2) (מס' 3) (במליוני ל"י)

התקציב הפיתוח והרגיל ותקציב הכנסה	חוקי התקציב			ההפרש
	(מס' 1)	(מס' 2)	(מס' 3)	
הכנסה	6,012	5,832	180 (—)	
הוצאה	6,362	6,887	525	
הפרש	350 (—)	1,055 (—)		
מקדמה מבנק ישראל	350	580	230	
גרעון	—	475 (—)		
מפעלים עסקיים				
הכנסה (1)	1,112	1,015	97 (—)	
הוצאה (2)	1,112	975	137 (—)	
עודף	—	40		
סה"ג גרעון	—	435 (—)		

(1) כולל השתתפות התקציב הרגיל.

(2) כולל התשלומים הרשומים כהכנסה בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח.

בהכנסה, שנוקפה לתקציב הפיתוח, נכללו מקדמות מבנק ישראל ושטרי אוצר בסכום כולל של 580 מליון ל"י — מזה, בתקציב המקורי נכלל סכום של 220 מליון ל"י ועוד 130 מליון ל"י נכללו בחוק תקציב (מס' 3), ואילו סכום נוסף של 230 מליון ל"י גרשם כהכנסה בתקציב על פי הרשאה מיוחדת של הכנסת לקראת סוף שנת הכספים.

כלילתן המפורשת של מקדמות גדולות מבנק ישראל במסגרת חוקי התקציב מעידה על חוסר איזון בין ההוצאה לבין המשאבים הריאליים לכיסויה הצפוי עוד בשלב תכנון התקציב. הגדלת ההודקקות למימון מבנק ישראל מעבר לסכום, שנקבע בחוקי התקציב, מעידה על חוסר איזון כזה מעבר למתוכנן. יתרה מזו, בעת הכנת התקציב עוד לא התאושש המשק מן המיתון הכלכלי ובהקשר זה נועד לתקציב גרעוני (אף אם מבחינה פורמאלית

הוא מאוזן על ידי מקדמה) תפקיד של המרצת הפעילות הכלכלית; ואילו במשך השנה השתנה המצב מן הקצה אל הקצה וההודקות למקדמה נוספת מבנק ישראל משקפת ספיגה בלתי מספקת של אמצעים ריאליים מהציבור לכיסוי ההוצאות: אמנם גדלה ההכנסה ממסים, אבל ירדה ההכנסה ממלוות פנים.

הפער בין ההכנסות, למעט המקדמות מבנק ישראל ושטרי האוצר, לבין ההוצאות מסתכם על פי הדו"ח הכולל ב-1,055 מליון ל"י. סכום זה מהווה 15.3% מכלל ההוצאה בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח*.

הגרעון, שנוצר בביצוע התקציב בשנת 1968/69, וההודקות למימון מוגדל מבנק ישראל מעבר לזו, שתוכננה בתקציב המקורי ובחוק התקציב (מס' 3), נבעו ממספר גורמים, שהוזכרו לעיל, ביניהם:

(א) האומדנים בכמה סעיפי הוצאה והכנסה לא היו מבוססים די הצורך: (1) בתקציב לתשלום חובות (קרן) לא הובאה בחשבון מלוא ההוצאה לפרעון מלווה הפיתוח בחו"ל, שזמן פרעונו הגיע; (2) בתקציב לתשלום ריבית לא הובאה בחשבון ההוצאה על עמלה, שהממשלה משלמת מראש על הנפקת אגרות החוב המופקדים באוצר, ואף לא מלוא הפרשי ההצמדה, שהצטברו על אגרות חוב צמודות מדד; (3) באומדן ההכנסה ממס רכוש לא הובאה בחשבון ההפחתה בשיעור המס המאוחד (לממשלה ולרשויות המקומיות).

(ב) בעוד שההוצאה המוגדלת בסך 500 מליון ל"י, שאושרה למשרד הבטחון במסגרת חוק תקציב (מס' 2), בוצעה במלואה, הרי ההכנסות הנוספות והקיצוצים בהוצאה, שנועדו לכסות את ההוצאות המוגדלות לבטחון, התממשו רק בחלקן: ההכנסה ממלווה הבטחון, שהופץ כמלווה מרצון ולא כמלווה חובה, הסתכמה ב-259 מליון ל"י לעומת אומדן של 300 מליון ל"י, ואילו חלק ניכר מן הקיצוצים בתקציב הפיתוח לא בוצע למעשה.

(ג) במשך השנה חלו התפתחויות בלתי צפויות: (1) היה צורך בתשלום מענקים לרשויות מקומיות ממקורות תקציביים; (2) גדל מספר העולים, במיוחד מארצות המערב, מעל לתחזית, והדבר חייב הוצאה מוגדלת, בעיקר לשיכון; (3) הוקדם פרעון חובות בממדים גדולים מן הרגיל, בעיקר של אגרות חוב מסוג ברירה ושל מלווה הפיתוח בחוץ לארץ.

(ד) במקרים מסוימים נבע אי מימוש ההכנסה מצירופם של גורמים, שכמה מהם ניתן היה לחזות וכמה אי אפשר היה לצפות:

(1) הגרעון, שנוצר בשל אי מימוש ההכנסה מהפצת אגרות חוב בארץ, נבע בחלקו משינויים, שחלו בשוק לניירות ערך אלה לאחר התנופה הגדולה בשנה הקודמת. עם זאת עולה מממצאי הביקורת, שהאוצר בעת אישור האמיסיות על מטרותיהן וסוגיהן לא הביא די בחשבון את צורכי התקציב.

(2) כיסוי הגרעון, שהצטבר בקרן החשוואה למשרתים במילואים ושהביא להקטנת ההכנסה מהמוסד לביטוח הלאומי, נבע אף הוא רק בחלקו מגורמים בלתי צפויים. בעת הכנת התקציב לשנת 1968/69 הסתמנה מגמה של התדלדלות מהירה של עתודות הקרן, ומשום כך הייתה צפויה היווצרות של גרעון, כל עוד לא שונו שיעורי התשלומים לקרן. ממדי הגרעון עלו על המצופה עקב הגיוס המוגבר.

* למעט ההוצאה המותנית בהכנסה מיועדת.

ממצאים בדבר ביצוע פרטי התקציב

מקדמות לבנקים

כדי להקל על רכישת זכויות בשני מוסדות בנקאיים, הפקיד החשב הכללי בשני בנקים, שרכשו את הזכויות, סכום כולל של 24.4 מליון ל"י, מזה 20.4 מליון ב-1968/69 ו-4 מליון ל"י בשנת 1969/70.

הפקדונות נושאים ריבית נמוכה מאד — 3% לשנה, ללא הצמדה וללא זכות להכוונה, ומועדי פרעונם נקבעו לחקופה, שנעה בין שלוש לבין שש שנים. בספרי האוצר נרשמו הפקדונות בין החשבוניות הלא תקציביים.

משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שמן הצורך היה לדאוג לאישור תקציבי להפקדת הסכומים הנזכרים ב-1968/69 וב-1969/70 בליווי דברי הסבר מתאימים.

חיוב תקציב שלא על פי ההוצאה למעשה

יחידת שירות האספקה שבמשרד הבריאות גוהגת לחייב את פרטי התקציב של יחידות המשרד בעד אספקה של ציוד ותרופות לפי מחירים שבמחירון, ושהוכן על ידיה, והן גבוהים מן התשלום הממשי, שהיא משלמת בעד אותם הטובין לספקיה.

בהפרשים, שנוצרו בשל כך ושהסתכמו בשנה הנסקרת ב-500,000 ל"י, היא הקטינה חשבון מאזני העומד בחובה מזה שנים (ראה עמ' 216 בדו"ח זה).

לדעת הביקורת כל הוצאה תקציבית מן הדין שתירשם על בסיס ההוצאה למעשה.

הכנסה והוצאה שלא תוקצבו

בהתאם להסכמים בין האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי בדבר השקעה באוצר של עודפי הכספים של המוסד הגיע בשנת 1968/69 זמן פרעונה של הלוואה בסך 90.8 מליון ל"י, שנתן המוסד לאוצר. על פי אותם הסכמים הגיעו למוסד על ההלוואה האמורה הפרשי הצמדה בסכום של 51 מליון ל"י, שעל האוצר היה לזקוף אותם לתקציב, כפי שנהג בדרך כלל לגבי הפרשים כאלה בשנים קודמות. המוסד מצדו רשם בספריו לחובת האוצר את מלוא הסכום הנוסף של 51 מליון ל"י (ראה עמ' 787 בדו"ח זה).

בגין הפרשי הצמדה בסכום האמור זקף החשב הכללי לחובת התקציב סך של 11 מליון ל"י בלבד, וזאת, לפי הסבריו, משני טעמים: (א) חוסר תקציב מספיק בסעיף תשלום חובות; (ב) ראיית רישום הכנסה והוצאה מסוג זה גיפוח תקציבי בלבד.

לדעת מבקר המדינה, כל עוד לא שונו תנאי ההסכמים, לא היה מקום לסטייה מהנהוג הקיים.

תשלומים מתקציב השיכון

משרד השיכון מחזיק בבנק טפחות קרן משותפת למתן הלוואות לאקדמאים חוזרים; הקרן הוקמה במסגרת התקציב לשיכון עולים.

באוגוסט 1967 הורה המשרד לבנק להלוות מהקרן סכום של כחצי מליון ל"י למוסד ציבורי להקמת 24 יחידות דיור לעולים, והותנה בין היתר, שהכספים ישוחררו לפי קצב התקדמות הבנייה בהתאם לאישור מהנדס מחוז המרכז.

- בינואר 1969 שחרר המשרד את סכום ההלוואה למוסד בלי אישורו של מהנדס המחוז בדבר התחלת הבנייה. עד ינואר 1970 לא הוצאה לביקורת תיעוד שיאשר שאמנם הוחל בבנייה.

הכנסה מיועדת

להכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח לשיכון גזקף סכום של 17.5 מליון ל"י בקירוב כ"השתתפות גורמים אחרים" בהוצאה על חשבון "רכישת 1,150 יחידות דיור מחברות וקבלנים עבור עולי רוחה".

המדובר הוא במכתבי התחייבות, שהוציא בנק "טפתות", על פי הוראות האוצר, לחברות בניה תמורת דירות לעולים, שרכש מהן משרד השיכון. החוב ייפרע מקופת האוצר במשך עשר שנים בריבית שנתית של 6½%, כשהקרן והריבית צמודות למדד יוקר המחיה.

תכנית הרכישה אושרה על ידי ועדת הכספים של הכנסת לראשונה בינואר 1968. במאוס 1969 אישרה הוועדה הוצאה נוספת בסך 19.7 מליון ל"י, מזה 18.0 מליון ל"י מתוך הכנסה הנובעת מ"השתתפות גורמים אחרים".

- לדעת הביקורת אין לראות במכתבי ההתחייבות, שהוצאו על פי הוראות האוצר, "הכנסה מיועדת". בעקבות הערות חוזרות של מבקר המדינה על הרישום של מלוות כהכנסה מיועדת לתקציב הפיתוח של משרד השיכון, קבעה ועדת הכספים בהצעותיה לדו"ח שנתי 16 (ראה עמ' 20 באותו דו"ח), כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 729): "בתוספת השלישית * יש לכלול רק סעיפי הכנסה המאזנים את ההוצאה למעשה, היינו אם צד שלישי מתחייב להשתתף בהוצאה מסוימת ואם ביצוע הפעולה תלוי במישרין בקבלת ההכנסה למעשה." לפיכך מן הצורך היה לרשום את ההכנסה בין הכנסות המדינה; עבור ההוצאה הנוספת על המשרד היה לקבל הרשאה בדרכים, שנקבעו בחוק התקציב.

- לפי הדרך, בה פעל משרד השיכון, לא קיבלה ההוצאה על רכישת הדירות את מלוא ביטוייה באותה שנה, שבה נעשתה. גם הפרעונות של ההתחייבות בגין רכישה זו לא "שתקפו בתקציב משרד השיכון, כי אם בסעיפים "תשלום ריבית" ו"תשלום חובות" של התקציב הכללי.

* החל משנת התקציב 1968/69 כלולה ההכנסה המיועדת בתוספת השנייה.

דו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1969

ביום 30.12.1969 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1969, בהתאם לסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח — 1958 (נוסח משולב). על פי סעיף 19 לחוק המציא, מבקר המדינה ביום 16 במארס 1970 דין וחשבון על המאזן לעיונו של שר האוצר, ובהתאם לאותו סעיף מונח הדו"ח על שולחן הכנסת ביום 28 באפריל 1970.

סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה

להלן סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1969, כפי שערך אותו החשב הכללי, לרבות מספרי השוואה ליום 31.3.1968 (מעוגלים למליוני ל"י).

31.3.1969	זכויות המדינה	31.3.1968
	זכויות שוטפות	
653	פקדונות בבנקים, חייבים, מחסנים והשקעות בניירות ערך	827
	זכויות אחרות	
3,804	הלואות	3,700
1,188	השקעות במניות	1,082
—	השקעות באגרות חוב	10
1,154	השקעות שטרם נקבעו כהלואות או כהשקעות במניות	706
707	השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות	689
255	מלאי	249
50	הפקדות (יצירת קרן למשלום חובות)	50
7,178	20 השקעה בהון מניות וקרן מילואים של בנק ישראל	6,506
7,831	ס"ה הזכויות	7,333
17	זכויות מהסכמי מסחר	35
	התחייבויות המדינה	
	התחייבויות שוטפות	
1,483	חובות לבנקים, ספקים וזכאים שונים	1,172
	חובות אחרים	
6,075	מלוות פנים — הסכום הפנקסי	4,705
335	גדילה עקב עליית המדד	247
7	גמול ערך במפעל החסכון לבניין	7
12,142	5,725 מלוות חוץ	10,127
13,625	ס"ה ההתחייבויות	11,299
10	התחייבויות על חשבון הסכמי מסחר	9
1,869	ערבויות	1,474

השינויים שחלו בהשוואה למאזן הקודם

עודף כלל ההתחייבויות על כלל הזכויות, להוציא יתרות הסכמי מסחר וערבויות, ליום 31.3.1969 היה בסך 5,794 מליון ל"י לעומת העודף בסך 3,966 מליון ל"י ליום 31.3.1968. לפי הנתונים שבמאזן חלה, איפוא, עלייה בסך 1,828 מליון ל"י.

להלן סיכום השינויים (במליוני ל"י).

ליום 31.3.1969		ליום 31.3.1968	
13,625	התחייבויות	11,299	התחייבויות
7,831	זכויות	7,333	זכויות
5,794	עודף התחייבויות על זכויות	3,966	עודף התחייבויות על זכויות
		1,828	עלייה בעודף ההתחייבויות על הזכויות בשנת 1968/69
ס"ה התחייבויות		ס"ה הזכויות	
13,625	ליום 31.3.1969	7,831	ליום 31.3.1969
11,299	ליום 31.3.1968	7,333	ליום 31.3.1968
2,326	ההתחייבויות עלו בשנת 1968/69 בסך	498	הזכויות עלו בשנת 1968/69 בסך
		1,828	עלייה בעודף ההתחייבויות על הזכויות בשנת 1968/69

העלייה בזכויות הייתה ב-1968/69 498 מליון ל"י לעומת עלייה ב-890 מליון ל"י בשנת 1967/68. העלייה בהתחייבויות הייתה בשנת 1968/69 בסך 2,326 מליון ל"י לעומת עלייה בסך 3,038 מליון ל"י בשנת 1967/68.

על השינויים בסיכומי המאזן, כפי שנערך על ידי החשב הכללי בחמש השנים האחרונות, ניתן לעמוד על פי הריכוז הבא (במליוני ל"י).

לפי המאזן ליום	התחייבויות	זכויות	עודף התחייבויות על זכויות	השינוי בעודף התחייבויות לעומת השנה הקודמת
31.3.1965	6,496	5,464	1,032	—
31.3.1966	7,282	6,028	1,254	222
31.3.1967	8,261	6,443	1,818	564
31.3.1968	11,299	7,333	3,966	2,148
31.3.1969	13,625	7,831	5,794	1,828

בהשוואת השינוי בעודף התחייבויות על זכויות בשנת 1968/69, לעומת השינוי בעודף בשנת 1967/68, יש לקחת בחשבון, שבשנת 1967/68 נגרם גידול בהתחייבויות — בסכום נטו של 575 מליון ל"י — על ידי שינוי שער הלירה בנובמבר 1967 (ראה דו"ח שנתי 1967, עמ' 30), למעשה אפוא עלה גידול עודף ההתחייבויות על הזכויות בשנה הנסקרת ב-255 מליון ל"י לעומת הגידול בשנת 1967/68.

הגידול בסכום של 1.8 מליארד ל"י משקף במידה רבה את מימון הוצאות בטחון, שאינן יוצרות נכסים מוניטריים, על ידי מלוות חוץ ומלוות פנים (כולל מקדמות מבנק ישראל ומלווה לבטחון המדינה).

בהערכת ההתחייבויות והזכויות יש להביא בחשבון את העובדה, שההתחייבויות הן כולן מוחלטות ובחלקן העיקרי צמודות לשער הדולר או למדד יוקר המחיה, ואילו חלק גדול מהזכויות אינו צמוד, ורבות מהן — גבייתן אינה מובטחת. עם זכויות מסוג זה נימנות במיוחד הלוואות לסוכנות היהודית, לעמידר ולמקורות. בעניין זה ראה גם פרק על ביטול הצמדה של הלוואות פיתוח (ראה להלן, עמ' 92).

זכויות המדינה

זכויות שוטפות

היקף הזכויות השוטפות ליום 31.3.1969 הסתכם ב-653 מליון ל"י לעומת 827 מליון ל"י ליום 31.3.1968. הירידה היא בעיקר בסעיף מזומנים, והיא קשורה בגרעון הקופת, בסכום של 435.3 מליון ל"י שהתהווה בביצוע התקציב (ראה להלן).

הרכב הזכויות השוטפות והשינויים, שחלו בהן בהשוואה ליום 31.3.1968 משתקפים בטבלה 1, המבוססת על נתוני החשב הכללי.

ט ב ל ה 1

זכויות שוטפות (במיליוני ל"י)

השינוי	31.3.1968	31.3.1969	
			הרכב הסעיף במאזן
18.7	64.8	83.5	פקדונות בבנקים בארץ
31.8	88.4	120.2	פקדונות בבנקים בחוץ לארץ
(-)49.8	98.4	48.6	השקעות בניירות ערך
37.4	46.5	83.9	חייבים
			הון חוזר לביצוע תקציבים, קניות ומקדמות
(-)52.3	121.9	69.6	ע"ה תקציבי שנים באות
(-)145.1	315.8	170.7	מזומנים בבנקים
(-)8.4	24.6	16.2	פקדון חסכון חובה בבנק ישראל
(-)6.4	55.1	48.7	הלוואות לחייבי מסים
—	11.7	11.7	שונות
(-)174.1	827.2	653.1	ס"ה והשינוי נטו

להלן פרטים בדבר השינויים, שחלו בזכויות השוטפות.

פקדונות בבנקים בארץ

פקדונות אלה של האוצר, שהם לזמנים קצובים, מיועדים למימון הלוואות בנקאיות למסדות שונים. העלייה בסך 18.7 מליון ל"י נובעת מצד אחד מהגדלת הפקדונות בבנקים שונים בסך 42.7 מליון ל"י ומצד שני מסילוק פקדונות אחרים, ומתיקוני רישום בסכום כולל של 24 מליון ל"י. הגדלת הפקדונות היא בחלקה תוצאה מהעברת סכום של 13.2 מליון ל"י מסעיף "השקעות בניירות ערך" לסעיף זה. סכום זה, המייצג פקדון של האוצר בבנק הספנות, נרשם קודם לכן במסגרת הסעיף "השקעות בניירות ערך" (ראה דו"ח שנת 19, עמ' 33). חלק מהעלייה בסך 20.5 מליון ל"י מייצג פקדונות חדשים שהופקדו בשני בנקים על מנת שהם ירכשו זכויות בשני מוסדות בנקאיים אחרים (ראה דו"ח זה, עמ' 35). בדו"ח שנת 19, עמ' 31, צויין שביתרה של סעיף זה ליום 31.3.1968 היה כולל סכום של 9.7 מליון ל"י המהווה הלוואה של האוצר למוסד כספי שאיננו בנק. בשנה הנסקרת הועבר הסכום לסעיף "חייבים", ומכאן חלק מההקטנה שחלה בסעיף זה.

פקדונות בבנקים בחוץ לארץ

האוצר מפקיד כספים בידי בנק בארצות הברית — הסוכן הפיסקלי של מלוות העצמאות, הפיתוח, והפיתוח להשקעות — לקראת פדיון אגרות חוב ותשלום ריבית. במשך שנת 1968/69 שילם הסוכן הפיסקלי בדולרים סך השווה ל-314.1 מליון ל"י על חשבון קרן לעומת 139 מליון ל"י בשנה הקודמת, ו-81.1 מליון ל"י על חשבון ריבית לעומת 65 מליון ל"י בשנה הקודמת.

היתרה בסעיף זה המסתכמת ליום 31.3.1969 בסך 120.2 מליון ל"י מורכבת משני פקדונות: (1) סכום של 31.3 מליון \$ המהווה את יתרת הסכומים, שהופקדו בידי הסוכן, והמייצגת אגרות חוב הניתנות לפדיון שטרם הוצגו וריבית שלא נדרשה. בהשוואה ליום 31.3.1968, שבו הסתכמה היתרה ב-22.2 מליון \$, חלה עלייה בסכום של 9.1 מליון \$.

(2) פקדון של 3 מליון \$ בקירוב המופקד בבנק אחר בארצות הברית, מהווה קרן ערבויות בקשר עם מתן הלוואות למחזיקי בונדס. בראשית שנת 1969 עורר מבקר המדינה את שאלת הצורך בהחזקת הפקדון הזה בבנק (ראה דו"ח שנת 19, עמ' 32). בעקבות הביקורת הודיע שר האוצר, בהערותיו לדו"ח השנתי 19 של מבקר המדינה, כי החשב הכללי מברר את האפשרויות להקטנת הפקדון. עד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב.

— הפקדון הנ"ל בסכום של 3 מליון \$ בקירוב, מושקע בחלקו הגדול בשטרי אוצר של ממשלת ארצות הברית ובפקדונות לזמנים קצובים; החלק הנותר, שאינו מושקע בדרך זו, יתרתו הממוצעת במשך שנת 1968/69 היתה 260,000 \$ בקירוב, ואין הבנק משלם בגינו ריבית לאוצר.

השקעות בניירות ערך

להלן הרכב ההשקעות בניירות ערך (במליוני ל"י).

השינוי	ליום 31.3.1968	ליום 31.3.1969	
(-)30.5	58.3	27.8	אגרות חוב של הסוכנות היהודית
(-)13.2	13.2	—	השקעה בבנק הספנות
(-)5.5	5.5	—	השקעה בחברת "מניב"
(-)5.8	20.3	14.5	השקעה בניירות ערך באמצעות חברת יובל
(+)5.2	—	5.2	אגרות חוב ממשלתיות לקראת פדיון
—	1.1	1.1	ניירות ערך מסוגים שונים
(-)49.8	98.4	48.6	

לשינוי בסך 30.5 מליון ל"י יש להוסיף 17.5 מליון ל"י, המהווה פקדון באוצר של תמורת אמיסיה, שהונפקה על ידי קרן היסוד; פקדון זה נרשם במאזן הקודם כהקטנת ההשקעה באגרות חוב של הסוכנות היהודית, ואילו במאזן הנסקר כלול הפקדון בין "הסכומים המופקדים בממשלה" בצד ההתחייבויות. הירידה בהשקעה באגרות חוב של הסוכנות היהודית היתה איפוא, בסך כולל של 48 מליון ל"י, והיא נובעת בעיקרה ממכירה של אגרות לקופות גמל בסך כ-20 מליון ל"י, במסגרת ההסדר, שנעשה בין האוצר לבין חברת העובדים, לביטוח הצמדה של אמיסיות מסוג ב' (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 24); ושל אגרות בסכום נוסף של 25.1 מליון ל"י, שנמסרו לקופות גמל עוד בשנת 1967/68, אך הוקצבו בשנת 1968/69 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 33).

בנק הספנות

הירידה בסך 13.2 מליון ל"י נובעת מההעברה, בעקבות הביקורת, של פקדון האוצר בבנק זה, שנרשם במסגרת הסעיף "השקעות בניירות ערך" לסעיף "פקדונות בבנקים בארץ".

חברת ניב

מניות החברה נמכרו בשנה הנסקרת. ראה להלן חברת "כלל" במסגרת סעיף "הלוואות ישירות".

השקעה בניירות ערך באמצעות חברת יובל

היתרה בסעיף זה בסכום של 14.5 מליון ל"י מייצגת את הפרמיה, שגבתה חברת יובל בקשר עם ביטוח שער למוסדות פיננסיים כסוכנת האוצר. להלן התנועה בסעיף זה (במליוני ל"י).

		יתרה ליום 31.3.1968	
		20.3	
פחות תיקון טעות (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 33)	5.9	14.4	
פרמיות בעד ביטוח שער, שנתקבלו בשנת 1968/69	8.9		
רווחים על השקעת כספים בפרמיה בניירות ערך	0.4	9.3	
		23.7	
פחות הוצאות:			
פיצויים בגין שינוי שער ששולמו	9.0		
דמי ניהול והוצאות בנקאיות	0.2	9.2	
		14.5	

העתודה ליום 31.3.1969 בסכום של 14.5 מליון ל"י לתשלום פיצויים בגין שינוי שער, לא עלתה איפוא, לעומת העתודה ליום 31.3.1968. הסכום המבוטח ליום 31.3.1969, לפי נתוני החשב הכללי הגיע לסך 105.8 מליון \$, לעומת 80.9 מליון \$ ליום 31.3.1968.

חייבים

העלייה נובעת, בין היתר, מהשינויים שחלו בהשקעה ב"קווים" — חברת אניות בע"מ.

פרטים על ההשקעה בחברה זו ורישומה בחשבונות האוצר ניתנו בדו"ח על מאזן וזכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1968 (ראה דו"ח שנתי 19 עמ' 34). ההשקעה הסתכמה באותו תאריך ב-41.4 מליון ל"י והייתה רשומה חלקה בסעיף חייבים בסך 11.2 מליון ל"י, וחלקה בסעיף מקדמות בסך 30.2 מליון ל"י, בשני סעיפים שמחוץ למערכת החשבונות התקציביים. משרד מבקר המדינה עמד על דרך הרישומים של העסקאות באניות אלה, שלא שיקפו את התמונה הנכונה, ועל הצורך בתקצוב ההשקעה ובמתן ביטוי להתחייבות האוצר כלפי המספנות שמהן נרכשו האניות.

במשך השנה הנסקרת היו תשלומים ותקבולים כדלהלן: שולם למספנות, בגין שטרות שומן פרעונם הגיע, סכום של 4.4 מליון ל"י; מתוך הפקדונות שבבתי המשפט הימיים (בארץ ובחו"ל) הוחזר לאוצר, במשך השנה, סכום של 11 מליון ל"י; ממכירת חלק מהאניות ומדמי חכירה נתקבל סך של 2.1 מליון ל"י. כתוצאה מכך הסתכמה יתרת המקדמה ליום 31.3.1969 בסך של 21.5 מליון ל"י (לעומת היתרה בסך 30.2 מליון ל"י ל-31.3.1968). לקראת המאזן ליום 31.3.1969 אוחדו שני הסעיפים — חייבים ומקדמות, ובעקבות פעולה זו ופעולות אחרות שעשו במשך שנת המאזן, מופיעה ההשקעה בחברת קווים בסכום נטו של 32.7 מליון ל"י. להלן הרכבו של סכום זה (במליוני ל"י).

41.4	יתרה ליום 31.3.1968
4.4	שטרות ששולמו למספנות בשנת 1968/69
(-)11.0	החזרת פקדון ע"י בית המשפט הימי
(-)2.1	תקבולים ממכירת חלק מהאניות ומדמי חכירה
<u>32.7</u>	היתרה ליום 31.3.1969

במשך שנת הכספים 1968/69, במיוחד במחצית השנייה של השנה חלו התפתחויות בתחום ההשקעות בחברת קווים בע"מ. האנייה "בילי", שנמכרה בזמנה לחברה בחו"ל בסכום של 6.2 מליון \$, למעט ריבית, כנגד תשלומים תקופתיים עד לשנת 1980, הוחזרה על ידי החברה הרוכשת, לאחר שזו לא יכלה לעמוד בפרעון השטרות ל"קווים". עד 1.2.1969 פרעה החברה 14 שטרות בסכום כולל של 830,000 \$. מאז דצמבר 1969 נמצאת האנייה בישראל. האנייה "בילור" (דן), שהוחכרה בשעתה ל"צים", הוחזרה לרשות חברת קווים בע"מ באוקטובר 1969, ומאז אין היא מופעלת.

לאחר דיונים ממושכים בממשלה על גורלן של שתי האניות הללו החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה ב-10.12.1969 על הקמת חברה לשם הפעלתן.

בעקבות החלטה זו נערך הסכם בין האוצר לבין "צים" בדבר ייסוד חברה בשם "צים — קווי נוסעים בע"מ", בהון רשום של 100,000 ל"י המורכב ממניות רגילות בנות — 1 ל"י, בעלות זכויות שוות, שמחציתן יירכשו על ידי הממשלה ומחציתן על ידי החברה. על פי תנאי ההסכם תקבל החברה החדשה את שתי האניות מחברת קווים בע"מ בתנאי חכירה, והאוצר התחייב להעניק לה סובסידיה בסך 3 מליון ל"י לשנה, בכל אחת מהשנים 1970 ו-1971. הפסד, שיווצר לאחר הסובסידיה, שניתנה כנ"ל, ועד ל-2 מליון ל"י יכוסה על ידי הצדדים בחלקים שווים, ההפסד שמעל 2 מליון ל"י יכוסה על ידי הממשלה בלבד. האניות נמסרו לחברת "צים" — קווי נוסעים בע"מ ב-1.2.1970.

ההתפתחות החדשה שחלה בהשקעות הממשלה באניות סוחרים מצביעה על הצורך בתקצובן של העסקאות הנוגעות בדבר, במיוחד לנוכח העובדה שההשקעה היא לטווח ארוך, מצד אחד, וההתחייבות היא ארוכת מועד מצד שני. מן הנכון הוא לכלול במסגרת החשבונות התקציביים את ההכנסות וההוצאות, לרבות יתרת ההתחייבות למספנות, המסתכמת ליום 31.3.1969 בסך של 28.6 מליון ל"י.

הן חוזר לביצוע תקציבים, קניות ומקדמות על חשבון תקציבי שנים באות

הירידה נטו בסך 52.3 מליון ל"י נובעת בעיקר מהשינויים הבאים:

(1) כתוצאה מתקצוב מלאי המחסנים, שנמשך בשתי השנים 1966/67, 1967/68, הועברו לסעיף זה יתרות החייבים על פי אספקה בניכוי יתרות חובות לספקים (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 35). יתרת החייבים נטו ליום 31.3.1969 הסתכמה ב-24.2 מליון ל"י לעומת 37.5 מליון ל"י ליום 31.3.1968. יתרה זו נועדה להצטמצם במשך הזמן עד לחיסולה.

(2) סך 28.7 מליון ל"י המייצג את ההשקעה נטו של האוצר ליום 31.3.1968 באניות סוחרים, הועבר לסעיף "חייבים".

(3) תוקצבה מקדמה בסך של 11 מליון ל"י, שניתנה למפעלי ים המלח בשנת 1967/68 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 35). הסכום המתוקצב נזקף בשנת 1968/69 חלקו לחובת המפעל במסגרת הסעיף "הלוואות ישירות" (1.1 מליון ל"י) ויתרתו (9.9 מליון ל"י) נזקפה לחובת המפעל במסגרת הסעיף "השקעות במניות". בשנה הנסקרת קיבלה חברת מפעלי ים המלח מקדמות חדשות בסך 5.3 מליון ל"י.

(4) מקדמה בסך 4.7 מליון ל"י שניתנה לחברת ספנות בשנת 1967/68 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 35) תוקצבה אף היא. הסכום המתוקצב נזקף בשנת 1968/69 לחובת החברה במסגרת הסעיף "הלוואות ישירות".

בין המקדמות על חשבון תקציבי השנים הבאות כלול סכום של 10 מליון ל"י, המייצג חוב של חברת רסקו, שנוצר על ידי החזרה לסוכנות היהודית של אגרות חוב, שנתקבלו ממנה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 35); ההחזרה נעשתה כדי להקל על הסוכנות את מימון השתתפותה בתכנית ההבראה של חברת רסקו. הסכום רשום עדיין כמקדמה, זה למעלה משנתיים.

מזומנים בבנקים

הירידה של 135.1 מליון ל"י נטו נובעת מהגרעון הקופתי, שנוצר עקב ביצוע התקציב בסכום של 435.3 מליון ל"י, כשמולו עומד עודף תקבולים על תשלומים בסך של 290.2 מליון ל"י בביצוע פעולות בלתי תקציביות, וביניהן קבלת מלוות מבנקים בחוץ לארץ לזמן קצר (ראה להלן), ומגידול יתרת חובות לספקים.

הלוואות לחייבי מסים

על פי הסדר עם בנקים שונים נותנים הבנקים הלוואות לחייבי מסים לצורך תשלום המס המגיע מהם, וסכומי ההלוואות מופקדים בחשבונות פקדון בבנקים לזכות האוצר. ליום 31.3.1968 הסתכמו הפקדונות בסך 55.1 מליון ל"י; במשך שנת 1968/69 הופקדו פקדונות נוספים בסך 66.6 מליון ל"י, ומאידך העבירו הבנקים באותה שנה מתוך הפקדונות לזכות האוצר בבנק ישראל סך של 73 מליון ל"י, שנוקף להכנסות המדינה, לעומת 104.8 מליון ל"י בשנת 1967/68.

זכויות אחרות

סך כל הזכויות המוניטריות שאינן שוטפות היה ביום המאזן 7,178 מליון ל"י לעומת סך הכל במאזן הקודם, שהיה 6,506 מליון ל"י, דהיינו עלייה בסך 672 מליון ל"י. העלייה ליום 31.3.1968 לעומת 31.3.1967 הייתה 735 מליון ל"י, וכללה סכום של 91.2 מליון ל"י הפרשי הצמדה כתוצאה משערוך הזכויות בעקבות שינוי שער הלירה, בנובמבר 1967.

המרת נכס בנכס

בכל שנה מבוצעות פעולות המרה של נכס מסוג אחד בנכס מסוג אחר, כגון המרת הלוואות במניות. במקרים רבים יש בפעולות אלה כדי להשפיע השפעה של ממש על גובה הסכומים, שיעמדו לגבייה בשנים הבאות.

בטבלה דלהלן ריכוז של ההמרות העיקריות, שנעשו בנכסים, המשתקפים במאזן. הריכוז נערך על ידי משרד מבקר המדינה על סמך נתונים באגף החשב הכללי וברשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר. בידי האוצר אין נתונים מרוכזים על פעולות ההמרה של נכס מסוג אחד בנכס מסוג אחר (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 38).

שינויים בהרכב זכויות המדינה המוניטריות שאינן שוטפות הנובעים מהמרת נכס בנכס (1) (במליוני ל"י)

1967/68		1968/69		ס"ה
עלייה	ירידה	עלייה	ירידה	
73.2	118.1	50.0	120.4	הלוואות
68.6	11.6	64.6	2.4	מניות
44.1	46.4	27.8	19.6	השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות
—	9.8	—	—	אגרות חוב
185.9	185.9	142.4	142.4	
התפלגות השינויים:				
43.5	26.5	—	—	העברת סכומים שכבר נרשמו כהלוואות לסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות"
34.9	52.7	—	—	המרת הלוואות במניות
33.8	42.2	—	—	המרת הלוואה ללווה אחד בהלוואה ללווה אחר (2)
31.5	6.7	—	—	העברת סכומים מסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות":
14.7	11.9	—	—	להלוואות
15.2	—	—	—	להשקעה במניות
12.3	2.4	—	—	המרת אגרות חוב במניות
185.9	142.4	—	—	שינויים אחרים (3)
185.9	142.4	—	—	ס"ה

(1) למעט שינויים, שנבעו ממיון מחדש של השקעות המדינה בחברת עמידר, לפי ההסכם בין האוצר לבין החברה מדצמבר 1965.

(2) אינו כולל שינויים ברישום בלבד לגבי הלוואות ישירות שהפכו להלוואות באמצעות בנקים.

(3) בעיקר המרת מניות בהלוואות והחלפת מניות במניות אחרות.

הלוואות המדינה

הרכב זכויות המדינה בהלוואות, והשינויים בהן, משתקפות בטבלה מס' 2, בעמוד הבא. העלייה נטו הייתה 103.8 מליון ל"י, והיא תוצאה מעלייה ברוטו בסך 248 מליון ל"י וגביות על חשבון קרן בסך 144.2 מליון ל"י. העלייה ברוטו בסך 248 מליון ל"י מהווה את יתרת העלייה לאחר מחיקת חובות בסך של 36.6 מליון ל"י שנעשתה בשנת 1968/69, (מזה מחיקת חוב של רשות הנמלים בסך 18.9 מליון ל"י; החברה להפעלת אניות טראנסאטלנטיות, "שלום" — 12.8 מליון ל"י; הסוכנות היהודית — 2.6 מליון ל"י; הלוואות באמצעות בנקים — 1.6 מליון ל"י). מרכיביה של יתרת העלייה הם מצד אחד הלוואות חדשות, היותן ריבית, קביעת סכומים כהלוואות שקודם לא נקבע אופיים אם כהלוואות ואם כהשקעות במניות, ומצד שני המרת הלוואות במניות והמרת הלוואות בהשקעות, שטרם נקבע אופיין אם כהלוואות ואם כהשקעות במניות.

הלוואות המדינה הצמודות למדד יוקר המחיה ליום 31.3.1969 רשומות לפי ערכן ההיסטורי. החשב הכללי נוהג לחשב את הפרשי המדד רק בעת הגבייה. לגבי הלוואות הצמודות למטבע חוץ חויבו חשבונות הלוואים, במועדים המתאימים, בהפרשי ההצמדה בגין שינוי שער החליפין של הלירה, שחלו מאז הקמת המדינה. הפרשי הצמדה המתייחסים להלוואות הצמודות למטבע חוץ, שניתנו לסוכנות היהודית ולחברת מקורות, לא נרשמו בחשבונות של לוויים אלה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 38).

בעמוד הבא מובאת טבלה 2 "זכויות — הלוואות המדינה", כשהן מפורטות לפי הלוואות ישירות והלוואות באמצעות בנקים.

להלן הערות לגבי חלק מהשינויים המתבטאים בטבלה זו.

הסוכנות היהודית

הרכב העלייה בסך 44.8 מליון ל"י

הלוואות חדשות		12.8	מחיקת חובות (בקשר להלוואות שניתנו לכיסוי נזקי בצורת — ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 61) המחיקה אושרה על ידי שר האוצר
העברה מחשבון חייבים — תקצוב מקדמה, שניתנה בשנים קודמות עבור האחזויות		2.0	שונות
מסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לידי הסוכנות (ראה להלן נכסים בתהליך התהוות)		34.3	
שונות		0.1	
		49.2	4.4

1. לפי ספרי האוצר הסתכם חובה של הסוכנות היהודית לממשלה ל-31.3.1969 ב-507.4 מליון ל"י. החוב גובע בעיקר מהלוואות, שניתנו למטרות התיישבות מתקציבי הפיתוח. במגמה להקטין חוב זה נקבעו במשך השנים הסדרים שונים בין האוצר לבין הסוכנות היהודית, לרבות הסכם בדבר ההעברה לאוצר של חווי מתיישבים שבידי הסוכנות היהודית, הכוללים את התחייבויות המתיישבים לסוכנות היהודית. הביקורת הצביעה על כך שלגבי הסדרים אלה לא נערכו הסכמים מפורטים בכתב (ראה דו"ח 17, עמ' 71).

זכויות — הלוואות המדינה
הלוואות ישירות ובאמצעות בנקים (במיליוני ל"י)

עלייה	31.3.1968	31.3.1969	
			הלוואות שיתרותיהן עלו
44.8	462.6	507.4	הסוכנות היהודית
21.1	121.0	142.1	חברת החשמל
24.7	33.2	57.9	חברה לפיתוח תעשיית תיירות
13.4	118.4	131.8	שיכון ופיתוח לישראל
13.1	1.8	14.9	אגוד ערים אזור דן
12.1	2.0	14.1	עיר תעשיות כימיות
11.5	—	11.5	סקסטיל, בית שאן
11.5	5.5	17.0	גמול, חברה להשקעות בע"מ
11.2	2.7	13.9	חברת כלל
10.8	18.1	28.9	האוניברסיטה העברית בירושלים
7.8	22.0	29.8	אל על, נתיבי אויר ישראלים
8.8	—	8.8	אניות משא, אל ים
7.7	1.0	8.7	האוניברסיטה תל אביב
6.2	1.2	7.4	המכון האוניברסיטאי, חיפה
6.6	18.9	25.5	הטכניון העברי, חיפה
5.6	1.2	6.8	אגף השיקום, משרד הבטחון
4.1	17.5	21.6	חברה א"י להתיישבות חקלאית (פ.א.ס.א.)
4.4	—	4.4	מכון ויצמן למדע
3.1	2.0	5.1	אוניברסיטה בר אילן
3.2	3.8	7.0	קרן השקעות של חברת עובדים
3.1	6.2	9.3	המכון למחקרי גפס וגיאופיזיקה בישראל
3.1	1.2	4.3	מטויות מאוחדות
33.0	374.3	407.3	בנק טפחות
20.5	95.7	116.2	בנק לפיתוח התעשייה
28.1	162.0	190.1	בנק חקלאות
45.3	168.7	214.0	בנק לספנות
5.7	21.9	27.6	בנק למלאכה
159.5	539.0	698.5	בנקים אחרים
28.4	126.3	154.7	לווים ישירים אחרים
558.4	2,328.2	2,886.6	ס"ה ועלייה
			הלוואות שיתרותיהן ירדו
284.8	452.5	167.7	עמידר
37.9	322.2	284.3	רשות הנמלים
37.1	47.5	10.4	מפעלי ים המלח
30.8	30.8	—	כימיקלים ופוספטים (המפעל הדרומי)
12.8	16.8	4.0	חברת אוניות טראנסאטלנטית "שלום"
10.6	67.2	56.6	מקורות
9.6	12.3	2.7	חרסית וחול זך בנגב
6.0	28.3	22.3	מכרות נחושת חמנע
3.3	5.0	1.7	מקורות (מהמלווה האמריקני)
0.1	4.0	3.9	הרשות לפיתוח החולה
14.8	266.1	251.3	בנקים אחרים
6.8	79.1	72.3	לווים ישירים אחרים
454.6	1,331.8	877.2	ס"ה וירידה
—	39.5	39.5	
			ללא תנועה — שונים
103.8	3,699.5	3,803.3	ס"ה ועלייה נטו

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח 17 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, קיבלה הוועדה את דעת הביקורת, כי את הפעולות הכספיות המורכבות בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית יש לבצע על סמך הסכמים מפורטים בכתב, שיגדירו באופן ברור את החובות והזכויות של שני הצדדים. הוועדה הביעה את צערה על שהדבר לא בוצע, ותבעה את תיקון העניין בהקדם (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 659).

בדו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ל-31.3.1968 (דו"ח שנתי 19, עמ' 41) קבע מבקר המדינה, בהתייחסו לסיכומים והצעות אלה, כי עד פברואר 1969 לא נערך הסכם בכתב בין האוצר לבין הסוכנות היהודית בדבר העברת חווי המתיישבים שבידי הסוכנות היהודית אל האוצר וכי הגישה של שני הגופים למהותה של התחייבות, בסכום הקרוב לחצי מיליארד ל"י, לא תואמה ביניהם.

עד ראשית מארס 1970 לא הושלמה עריכת הסכם בכתב בין האוצר לבין הסוכנות היהודית כפי שדרשה הכנסת.

2. בסיכומיה והצעותיה לדו"ח זה קיבלה ועדת הכספים את דעת מבקר המדינה וציינה, שלא ייתכן שהרישומים בספרים של שני הגופים לא יעלו בקנה אחד.

ביקורת מעקב העלתה, כי הוועדה הפריטטית של הסוכנות היהודית והמרכז החקלאי לקביעת גובה החוב של כל מתיישב במושב (ושל כל יחידת דיור בקיבוץ) ולקביעת יכולת התשלום שלהם (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 41) המשיכה בעבודתה. חלק מהמתיישבים, שתנאי ההלוואות שלהם נקבעו בדרך זו, החל בהחזרת החובות, ובהתאם להוראות הסוכנות היהודית זיכה האוצר בסכומים שנגבו. הגבייה היא בשיעורים נמוכים, ובשנת 1968/69 נגבה סך של כ-570,000 ל"י בלבד; החשב הכללי זקף סכום זה על חשבון ריבית.

חברת החשמל

הרכב העלייה בסך 21.1 מליון ל"י

הלוואות חדשות הקשורות בהקמת
חנת הכוח רידנג - ד'

24.4 גביות על חשבון קרן 3.3

חברה לפיתוח תעשיית תיירות

הרכב העלייה בסך 24.7 מליון ל"י

הלוואות חדשות

24.8 גביות על חשבון קרן 0.8

העברת חוב מחברת מלונות דן

0.7

25.5 0.8

כדי לאפשר לחברה מתן הלוואות למפעלי תיירות בשער ריבית של 9% וללא הצמדה, בהתאם להחלטת הממשלה — נערך הסכם בין החשב הכללי לבין החברה בספטמבר 1968, שלפיו, החל מ-1.10.1967 ואילך, ישאו ההלוואות, שניתנו לחברה על ידי האוצר עד לתאריך זה, וההלוואות, שיינתנו לחברה על ידי האוצר בעתיד, ריבית בשיעור של 6.5%, ויהיו בלתי-צמודות.

שיכון ופיתוח לישראל

הרכב העלייה בסך 13.4 מליון ל"י

0.8	גביות על חשבון קרן	מסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לידי החברה (ראה להלן נכסים בתהליך התהוות)
6.9	העברת חוב לעמידר במסגרת הלוואות ישירות	33.3
2.2	העברת חוב לעמידר במסגרת השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות	
10.0	העברת הלוואות המובטחות במשכנתאות לבנקים אפוחיקאים	
19.9		33.3

מתוך ההעברה של 6.9 מליון ל"י לחברת עמידר, סכום של 5.5 מליון ל"י מייצג תיקון טעות משנה קודמת (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 46). היתרה בסך 1.4 מליון ל"י וגם העברה נוספת לחברת עמידר בסך 2.2 מליון ל"י, מייצגות 271 יחידות דיור, שבעבר נמסרו בידי חברת שיכון ופיתוח, והסכומים נזקפו לחובת חברה זו; בשנה הנסקרת הועברו יחידות אלה לחברת עמידר (ראה להלן, חברת עמידר).

החוב של חברת שיכון ופיתוח למעשה גדול ב-3.6 מליון ל"י — סכום המייצג הוצאות פיתוח, שמשרד השיכון הוציא בגין קרקעות, שמכר לחברה, אך לא חייב אותה בהוצאות אלה, שנוקפו בשעתן לתקציב המשרד כהוצאה מוחלטת (ראה להלן, עמ' 562).

איגוד ערים אזור דן

סכום העלייה בסך 13.1 מליון ל"י נזקף לחובת חברת מקורות במסגרת הסעיף השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות. בשנה הנסקרת הועבר החוב לאיגוד ערים אזור דן. ההלוואה מיועדת להקמת מפעל ביוב בגוש דן. רק לגבי סכום של 10 מליון ל"י מתוך העלייה בסך 13.1 מליון ל"י נערך הסדר עם האיגוד. סכום זה ישא רבית בשיעור של 5% ויוחזר בתשלומים רבע שנתיים — קרן וריבית — במשך 19 שנה, החל מ-1.10.1971 עד 1.7.1993. הקרן והריבית צמודות למדד יוקר המחיה. בתקופה מ-1.10.1969 עד 30.6.1974 תשולם ריבית בלבד. על יתרת העלייה בסך 3.1 מליון ל"י, טרם נקבעו תנאי ההחזרה. הקרן והריבית צמודות למדד יוקר המחיה.

ערד, תעשיות כימיות

העלייה בסך 12.1 מליון ל"י נובעת מביצוע הלוואות חדשות מתקציב הפיתוח. בשנה הנסקרת השקיעה הממשלה במסגרת התשלובת הכימית בערד סכום של 17.4 מליון ל"י, שנועד לרכישת ציוד ולביצוע עבודות באתר ההקמה. סכום של 12.1 מליון ל"י ניתן כהלוואה, ואילו הסכום הנותר של 5.3 מליון ל"י הושקע במניות.

טקסטיל בית שאן

חברה זו קיבלה הלוואות מבנק לפיתוח התעשייה, באחריות האוצר בשיעור של 80% — סיכון ראשון. לאחר שהיא נתקלה בקשיים כספיים ופיגרה בתשלום חוב לבנק בסכום של 8.5 מליון ל"י, נתבקש הבנק שלא לנקוט בהליכים משפטיים נגדה, ונעשה הסדר, שלפיו שילם האוצר לבנק, עבור החברה, את הסכום של 8.5 מליון ל"י, שנוקף בספרי האוצר

כהלוואה ישירה לחברה. האוצר קיבל ממנה בגין הלוואה זו אגרת חוב צמיתה, נושאת ריבית בשיעור של 4%, שלפיה תוחזר ההלוואה לאוצר רק עם פירוק החברה. התשלום של האוצר, שנעשה מתוך תקציב הפיתוח — השקעות והלוואות למוסדות פיננסיים — מהווה למעשה מימוש ערבות. החברה רכשה את הציוד של מפעל טקסטיל אחר, ובמסגרת עסקה זו הועבר חוב בסכום של 3 מליון ל"י שניתן למפעל זה באמצעות בנק לפיתוח התעשייה, לחברה הנ"ל. בעקבות העברת החוב, הועמדה אגרת החוב על סכום של 11.5 מליון ל"י. סכום זה משקף את העלייה בשנה הנסקרת.

חברת כלל

הרכב העלייה בסך 11.2 מליון ל"י

מכירת מניות "מניב" לחברה	17.0	גביות ע"ח מכירת מניות "מניב"	12.4
הלוואות חדשות	8.7	גביות ע"ח קרן של הלוואות שניתנו בעבר	2.1
	<u>25.7</u>		<u>14.5</u>

(1) השקעת הממשלה בחברת "מניב" הסתכמה ב-20.1 מליון ל"י, שמומנה בחלקה מתוך התקציב — 14.6 מליון ל"י, ובחלקה מחוץ למסגרת התקציב — 5.5 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 35, דו"ח שנתי 18, עמ' 45 ו-46, דו"ח שנתי 19, עמ' 32).

בשנה הנסקרת מכר האוצר את מניותיו ב"מניב" לחברה "כלל" תמורת 22.5 מליון ל"י. עם העברת המניות שילמה "כלל" לאוצר 2.5 מליון ל"י, ואת היתרה של 20 מליון ל"י התחייבה לסלק, לפי הסכם בין הצדדים מאוגוסט 1968, ב-5 תשלומים חודשיים שווים ורצופים של 4 מליון ל"י כל אחד, כשהראשון יחול ב-29.10.1968 והאחרון ב-29.2.1969. הסכום של 20 מליון ל"י ישא ריבית לפי חישוב קונטקורנטי בשיעור של 8% לשנה, שתשלום יחד עם כל תשלום חודשי.

(2) בעקבות ההסכם ביטל האוצר את רשימת השקעותיו בחברת מניב (ראה לעיל, "השקעות בניירות ערך" ולהלן "השקעות במניות") ויחד עם רווח ההון, שנוצר בין ההשקעה לבין מחיר הרכישה, בסכום של 2.4 מליון ל"י, חייב האוצר את חברת "כלל" בספריו כלהלן (במליוני ל"י).

14.6 2.4	} בחשבון הלוואה ישירה מהתקציב (ראה הרכב העלייה לעיל)
5.5	
<u>22.5</u>	בחישוב הלוואה במסגרת סעיף "חייבים" במאזן השוטף

— עד 31.3.1969 שילמה החברה סך 17.9 מליון ל"י בלבד (שנוקף בחלקו לזכות חשבון הלוואה ישירה — 12.4 מליון ל"י, ובחלקו הנותר — 5.5 מליון ל"י לזכות חשבון החברה במסגרת סעיף "חייבים" במאזן השוטף); ליום 31.3.1969 היה איפוא פיגור בסך 4.6 מליון ל"י. במאי 1969 שילמה החברה סכום של 0.3 מליון ל"י, ועד מועד הביקורת היא עודנה חייבת סכום של 4.3 מליון ל"י, שז"פ היה בפברואר 1969.

בשנה הנסקרת אישר האוצר לחברה הפצת שתי אמיסיות של אגרות חוב בסכום של 15 מליון ל"י כל אמיסיה לתקופה של 17 שנים בריבית של 5.5%. בהסדר שבין האוצר לבין

החברה נקבע, שאת כספי התמורה מהפצת הסדרה הראשונה ו-5 מליון ל"י מתוך כספי התמורה של הסדרה השנייה, יועברו לאוצר על חשבון רכישת מניות "מניב" עד 31.12.1969. הנפיקה החברה את שתי הסדרות, אף על פי כן לא גבה האוצר את החוב של 4.3 מליון ל"י.

(3) ההלוואה בסך 8.7 מליון ל"י ניתנה לחברה לשם השקעה במפעלים הקשורים אתה. ההלוואה ניתנה לאחר שהחברה הפקידה באוצר את התמורה של 2.5 מליון \$, שקיבלה מהפצת אמיסיה של אגרות חוב.

(4) במסגרת התכנית לעידוד הבורסה הסכים האוצר בשנת 1965 להפקיד בחברת מניב סכום של 3.0 מליון ל"י * לשם רכישת ניירות ערך בבורסה. לפי תנאי הפקדון, ניתן הסכום למשיכה על ידי הודעה מוקדמת של ששה חודשים ונושא ריבית בשיעור של 5% לשנה, ללא הצמדה (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 111). בהסכם המכירה של חברת מניב לחברת כלל לא נקבעו ההסדרים, שלפיהם יוחזר הפקדון לאוצר. לאחר שחברת כלל עמדה על כך, שתנאי השוק אינם מאפשרים מימוש המניות בשוק ניירות הערך ומשום כך אף לא את החזרת הפקדון, הגיע האוצר בחודש אוקטובר 1969 להסדר עם החברה, שלפיו הפקדון הנ"ל יוחזר כדלקמן:

(1) 1.5 מליון ל"י — לא יאוחר מאשר 25.3.1970;

(2) 1.5 מליון ל"י — באגרות חוב 51% של "מניב" ל-17 שנה, קרן וריבית צמודים למדד יוקר המחיה.

מוסדות להשכלה גבוהה

יתרת ההלוואות למוסדות להשכלה גבוהה — האוניברסיטה העברית בירושלים, הטכניון העברי בחיפה, אוניברסיטה תל-אביב, המכון האוניברסיטאי בחיפה, ואוניברסיטת בר-אילן — ליום 31.3.1969 הסתכמה ב-75.6 מליון ל"י לעומת 41.2 מליון ל"י ליום 31.3.1968. העלייה בסך 34.4 מליון מורכבת בעיקר מהלוואות חדשות בסכום של 29.9 מליון ל"י ומהעברה מסעיף השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות בסכום של 4.8 מליון ל"י.

לגבי האוניברסיטה העברית בירושלים והטכניון העברי בחיפה הוקפאה עד 1.4.1973 גביית ההלוואות, שניתנו להן מ-1955 עד 31.3.1967, ואילו הלוואות, שניתנו להם ולשאר מוסדות ההשכלה מ-1.4.1967 ואילך, פרעונן נדחה עד להודעה חדשה.

הסדרים אלו בוצעו על סמך החלטה של הנהלת האוצר.

אל על נתיבי אוויר ישראליים

הרכב עלייה בסך 7.8 מליון ל"י

12.7	גביית ע"ח קרן	31.3	הלוואות חדשות
10.8	המרה להשקעה במניות (ראה להלן)		
23.5		31.3	

* סכום זה כלול בטבלה 2 במסגרת לחים "ללא תנועה" — שונים.

ההלוואה ניתנה לצורך רכישת מטוסי בואינג, והיא מומנה כלהלן :

1.5 מליון ל"י — מתוך תקציב הפיתוח, סעיף "פיתוח חברת אל-על". 29.8 מליון ל"י — מתוך המקדמה בסך 63.5 מליון ל"י, שהאוצר קיבל מבנק ישראל, לפי חוק המקדמה תשכ"ח — 1968, ושהייתה מיועדת למימון חלקי של רכישת המטוסים.

מתוך תיקי האוצר מתברר, שבגלל עודפי מזומנים עונתיים לא משכה החברה את יתרת ההקצבה בסך 33.7 מליון ל"י. סכום זה שולם על ידי האוצר לחברה רק בסוף יוני 1969.

אניות משא אלים

העלייה בסך 8.8 מליון ל"י גובעת מהלוואות חדשות בסכום של 4.1 מליון ל"י ומתקצוב מקדמות שניתנו בשנת 1967/68, בסכום של 4.7 מליון ל"י.

אגף השיקום, משרד הבטחון

חשבון זה מראה את ההלוואות, שמשרד הבטחון נותן מתוך תקציבו לחיילים לצורך רכישת השכלה גבוהה, והכשרה מקצועית וגם הקצבות מתוך תקציב הפיתוח של משרד השיכון, הניתנות למשרד הבטחון למתן הלוואות לחיילים לצורכי שיכון. לגבי שני עניינים אלה, העלייה נטו היתה בסכום של 0.5 מליון ל"י.

יתרת העלייה בסכום של 5.1 מליון ל"י גובעת מרכישה בשנה הנסקרת של שטח קרקע עירוני על ידי משרד הבטחון מחברה בעלת מטוויה (להלן החברה). התמורה שולמה לה על ידי האוצר בדרך של הקטנת פקדונות האוצר בשלושה בנקים וזקיפת הסכומים, שכל בנק ניכה ושייך הסתכמו ב-5.1 מליון ל"י לזכות חשבון החברה בספרי הבנק. כנגד הקטנת הפקדונות של האוצר בבנקים רשם האוצר בספריו את הסכום של 5.1 מליון ל"י לחובת החשבון הנ"ל — אגף השיקום של משרד הבטחון * — במסגרת הלווים הישירים. הרקע לעסקה זו, כפי שמשתקף מתוך מסמכים שנבדקו באוצר, הוא כלהלן :

לאחר ששני מפעלי טקסטיל לא עמדו בפרעון חובותיהם לבנק לפיתוח התעשייה, שמימן את ההלוואות למפעלים אלה בעיקר מתוך פקדונות הממשלה באחריות המדינה, הועבר הטיפול לגביית החובות לידי כונס הנכסים (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 325). הממשלה חיפשה דרך להעביר את המפעלים לבעלים חדשים, ובהתאם לכך נעשה ביוזמת האוצר הסדר, שלפיו נרכשו למעשה שני המפעלים על ידי בנק לפיתוח התעשייה וחברת השקעות של בנק פרטי, אשר הקימו לצורך זה חברה חדשה שרכשה את הבעלות תמורת סכום של 10.1 מליון ל"י, שחלק הארי ממנו — 8.3 מליון ל"י — מומן על ידי הלוואה ארוכת מועד מפקדונות ממשלתיים בבנק לפיתוח התעשייה. בדרך זו קיבלה החברה שליטה על 40 דונם שטח עירוני המיועד למטרת מגורים, שהיה שייך לאחד המפעלים. האוצר הבטיח לפצות את החברה עבור המחר הגבוה ששילמה בכך, שהוא יעשה למען אישור אחוזי בנייה גבוהים.

נתברר שמסיבות שונות לא היה מעשי להפעיל תכנית בנייה בשטח ומשום כך הציעה החברה לאוצר למכור לממשלה את השטח עם המבנים שעליו בסכום של 5.6 מליון ל"י — ערכו של הנכס כפי שהוא רשום בספרי החברה ליום 31.12.1967. לאחר משא ומתן רכש האוצר את השטח בסכום של 5.1 מליון ל"י והעבירו בספטמבר 1968 לידי משרד הבטחון. האוצר שילם את התמורה כפי שצוין לעיל, אך מאידך קבע יחד עם משרד הבטחון שתקציבו של משרד זה יחויב בחמש השנים הבאות, החל מתקציב לשנת 1969/70 בסכום של 880

* האוצר הודיע, שבטעות חויב חשבון אגף השיקום של משרד הבטחון, וכי הטעות תחוקן במערכת החשבוניות של 1969/70.

אלף ל"י לשנה, ובס"ה ב-4.4 מליון ל"י. היתרה בסך 0.7 מליון ל"י תכוסה מתוך התקציב הכללי.

- המעריך הממשלתי העריך את השטח עם המבנים שעליו במארס 1968 בסכום של 2.8 מליון ל"י בקירוב ולא יותר מ-3.2 מליון ל"י. ביוני 1968 נתקבלה גם הערכה של שמאי מוסמך ראשי בסכום של 2.9 מליון ל"י. יוצא אפוא שתמורת נכס, ששוויו נקבע על ידי שמאים מוסמכים בסכום של לא יותר מ-3.2 מליון ל"י שילם האוצר למעשה 5.1 מליון ל"י. ההפרש בסכום של 1.9 מליון ל"י בא, איפוא, לפצות את החברה, כיוון שכוונת הממשלה לתת לחברה פיצוי בדרך של הנחות הקשורות עם תכנית הבנייה על השטח האמור לא יצאה לפועל, מאחר שתכנית הבנייה לא נתממשה. לדעת הביקורת, אם נמצא שיש לפצות את החברה, מן הנכון היה לעשות זאת בדרך של הקצבה בתקציב המדינה. האוצר הסביר, שתוך תקופת המשא ומתן עם החברה, דהיינו במשך שלושה חודשים שבין יוני 1968 לבין ספטמבר 1968 חלה עלייה במחירי המקרקעין. משרד מבקר המדינה לא מצא מסמך כל שהוא שיבסס את הקביעה של האוצר בדבר עליית מחירי המקרקעין בשיעור כזה תוך שלושת החודשים הללו.

- כאמור חוייב אגף השיקום של משרד הבטחון בסכום של 4.4 מליון ל"י שישולם מתקציבו בשנים הבאות. לדעת הביקורת אין מקום להראות במאזן המדינה חובות של משרד אחד למשנהו. דרך הצגה זו אינה משקפת את העובדה, שבמקום נכס מוניטרי מצויה בידי הממשלה זכות בעלות במקרקעין עירוניים.

מכון וייצמן למדע

בשנה הנסקרת ניתנו למכון שתי הלוואות בסך של 4.4 מליון ל"י:

- (1) הלוואה בסך 4 מליון ל"י ניתנה למטרת הקמת בניינים, בריבית של 5.5% ולתקופת פרעון של 12 שנה. הקרן והריבית צמודות למדד יוקר המחייה.
- (2) הלוואה בסך 0.4 מליון ל"י ניתנה לצורך הקמת מעונות למרצים, ולא נקבעו לגביה תנאי החזרה.

המכון למחקרי נפט וגיאופיזיקה בישראל

הרכב העלייה בסך 3.1 מליון ל"י

0.2	גבייה על חשבון קרן	3.3	הלוואות חדשות
-----	--------------------	-----	---------------

חלק מהיתרה בסך של 9.3 מליון ל"י ליום 31.3.1969 מורכב מהלוואות למכון, שלגביהן נקבע לוח סילוקין, ואילו הסכום הנותר מהווה את יתרת התשלומים בעד מחקרים, שהמכון עורך עבור המדינה, ושלביצועם מעמיד האוצר לרשותו כספים מתקציב הפיתוח. עד לקבלת תוצאות המחקרים ואישורם נרשם הסכום המוקצב בספרי האוצר כהלוואה, ואילו המכון רושם אותו בספריו כהכנסה מוחלטת. מכאן שאין התאמה בין ספרי האוצר לבין אלו של המכון. למעשה חלק ניכר מהסכום שהושקע במחקרים מהווה הוצאה מוחלטת של האוצר.

המטויות המאוחדות

העלייה בסכום 3.1 מליון ל"י נובעת בעיקר מהקצבה בסך 2.85 מליון ל"י במסגרת ביטול ההצמדה על הלוואות, שניתנו בעבר בהצמדה לדולר לפי השער של 1.80 ל"י לאותם

המפעלים, שהתמזגו בחברה הנ"ל. הסכום שולם לבנק לפיתוח התעשייה כפיצוי על הפרשי ההצמדה, שעליהם ויתר בנק זה ובנקים אחרים. תמורת זאת קיבלה הממשלה מהחברה אגרות חוב צמיתות, נושאות ריבית בשיעור של 6% לשנה; הקרן תוחזר רק במקרה של פירוק החברה.

בנק לפיתוח התעשייה

העלייה בסך 20.5 מליון ל"י אינה משקפת הלוואות חדשות מן התקציב, אלא נובעת בעיקרה משינויים ברישום של הלוואות, שתוקצבו בשנים קודמות.

הלוואות בסך 44.4 מליון ל"י, שניתנו בעבר למפעלי ים המלח במישירין, הועברו לטיפולו של הבנק (ראה להלן). לעומת זאת, הלוואות בסך 11.5 מליון ל"י לחברת טכסטיל בית-שאן, שניתנו באמצעות הבנק, הומרו בהלוואה ישירה (ראה להלן).

סכום נוסף של 4.0 מליון ל"י, שהיה רשום כפקדון למתן הלוואה לחברת טכסטיל בית שאן, הועבר בספרי הבנק ונרשם כפקדון למתן הלוואות למפעלי ים המלח. חובה של החברה לבנק הוקטן במסגרת הסדר תשלומים עם החברה וכן בשל ביטול הפרשי הצמדה על הלוואות צמודות דולר לפי השער של 1.80 ל"י, בעקבות החלטת הממשלה. את הסכום שבו הוקטן החוב פרע האוצר לבנק במקום לקונו כנגד פקדונו בבנק. רישום הסכום כפקדון למתן הלוואות למפעלי ים המלח נעשה כדי למלא התחייבות של האוצר כלפי הבנק בקשר עם הלוואה בסך 9 מליון ל"י, שהבנק נתן למפעל, על פי הוראות האוצר, עוד בשנת 1963. האוצר התחייב אז לתקצב את מלוא ההלוואה תוך שנה, אולם למעשה תוקצבו 3 מליון ל"י בלבד, ועוד 1 מליון ל"י הועמד לרשות הבנק מפקדון האוצר לבנק אחר. על ידי העברת הפקדונות בספרי הבנק כמתואר לעיל הפך עוד סכום של 4 מליון ל"י מהחוב הישן של מפעלי ים המלח להלוואה מפקדון האוצר ועל אחריותו. הפעולה נוגדת כללי ניהול תקציבי תקין, שכן התשלום הכרוך במתן הלוואה למפעלי ים המלח, בוצע מבחינה תקציבית במסגרת מתן הקלות לחברת טכסטיל בית שאן.

עמידר

הירידה בסך 284.8 מליון ל"י נובעת בעיקר מההעברה לחשבון החברה במסגרת סעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

סך כל החוב של עמידר ליום 31.3.1969 במסגרת סעיף זה ובמסגרת סעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות", מסתכם ב-576 מליון ל"י לעומת 494.9 מליון ל"י ליום 31.3.1968 דהיינו, עליה נטו בסך 81.1 מליון ל"י.

70.4	מסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לבעלות החברה (ראה להלן נכסים בתהליך התהוות)
1.6	מסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לניהול החברה בלבד
5.5	העברת חוב מחברת שיכון ופיתוח (תיקון טעות משנה קודמת — ראה דרייה שנתי 19, עמוד 46)
3.6	העברת חובות מחברת שיכון ופיתוח לישראל
81.1	

- בדו"ח שנתי 19, עמ' 46 נאמר שלדעת הביקורת אין לחייב את עמידר בשווי הרכוש הנמסר לחברה לניהולה בלבד. ואמנם החברה אינה זוקפת בספריה את שווי הרכוש הזה לזכות האוצר. חיוב כנ"ל בספרי האוצר גורם גם לאי-התאמה בין ספרי האוצר לבין ספרי החברה.

מבחינת תנאי ההחזרה מתחלקת היתרה ליום 31.3.1969, לפי ההסכם מדצמבר 1965 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 40), על פי אישור של החשב הכללי לחברת עמידר מפרברואר 1970, כדלהלן (במליוני ל"י).

155.7	הלוואה שעל עמידר לפרוע מדמי אכלוס שתגבה וממכירת הלוואות מובטחות במשכנתאות לבנק טפחות (40%)
400.4	הלוואה ללא ריבית וללא הצמדה, שזמן פרעונה 30 שנה לאחר מסירת הרכוש לעמידר (60% מכלל ההלוואות)
556.1	
2.5	הפרשים לבירור כתוצאה מהפחתת רכוש
558.6	

לעומת חוב של החברה בסכום של 576 מליון ל"י לפי מאזן המדינה, מופיע סכום של 558.6 מליון ל"י בספרי החברה. ההפרש בסך 17.4 מליון ל"י מייצג רכוש בסכום של 6.1 מליון ל"י שנמסר לניהולה של החברה (4.5 מליון ל"י בשנת 1967/68 ו-1.6 מליון ל"י בשנה הנסקרת) ולא נרשם בספריה לזכות האוצר, וכן פעולות שבוצעו בשנת 1968/69 אך נרשמו בספרי האוצר לזכות החברה רק בשנת 1969/70.

רשות הנמלים

הרכב הירידה בסך 37.9 מליון ל"י

19.3	גביות על חשבון קרן	0.3	הלוואות חדשות
18.9	מחיקת חובות		
38.2		0.3	

מחיקת החובות מורכבת מביטול ריבית, שהוונה בעבר בסכום של 11.9 מליון ל"י, ומביטול שערוכים בסכום של 7 מליון ל"י. על פי הסדר מגובמבר 1968 בין האוצר לבין הרשות, מהווים ביטולים אלה בחלקם — 10 מליון ל"י — תמורה עבור מכירת המקרקעין בתחום נמלי יפו ותל-אביב על ידי רשות הנמלים לממשלה, וזאת לאחר החדלת נמלים אלה כנמלי מטענים לאניות. נוסף על קבלת המקרקעין צריך היה האוצר, על פי ההסדר, לקבל מרשות הנמלים מניות אוצר מפעלי ים בסכום של 700,000 ל"י ערך נקוב. סך של 7 מליון ל"י מתוך הסכום הכולל של הביטולים מיועד לכיסוי על ידי האוצר של תשלום פיצויים לעובדים, שפוטרו משני הנמלים; סך של 0.6 מליון ל"י — לכיסוי הפסדים, שנגרמו לרשות הנמלים כתוצאה מהחדלת הנמלים. בהסדר שהושג בין האוצר לבין רשות הנמלים באישור ועדת הכספים בעניין רכישת המקרקעין הנ"ל נקבע גם ששיעור הריבית על הלוואות פיתוח, שניתנו על ידי האוצר לרשות הנמלים, יופחת מ-5½ ל-5% למפרע מ-1.4.1967, ואילו הלוואות הפיתוח, שניתנו לרשות הנמלים, יהיו פטורות מריבית עד 31.3.1967. הקלות אלה ניתנו בדרך של הפחתת חובות, והן הסתכמו בסכום של 1.3 מליון ל"י — יתרת הביטולים שצויינו לעיל.

מפעלי ים המלח

הרכב הירידה בסך 37.1 מליון ל"י

0.2	גביות ע"ח קרן		הלואות חדשות (ראה להלן השקעות בחברה במסגרת סעיף "השקעות במניות")
	הפיכת הלואה ישירה לחברה להלואה באמצעות בנק לפיתוח התעשייה	6.4	
44.4		1.1	העברה מסעיף מקדמות - תקצוב מקדמה שניתנה בשנים קודמות
<u>44.6</u>		<u>7.5</u>	

הסכום של 44.4 מליון ל"י מורכב מסך של 42 מליון ל"י — המקדמה שהאוצר קיבל מבנק ישראל בשנת 1967/68, שניתנה כהלואה למפעלי ים המלח (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 66) ומהפרשי הצמדה לדולר בסך 2.4 מליון ל"י, שמפעלי ים המלח חייבים לאוצר על הלואות צמודות שקבלו בעבר. בהסדר, שנעשה בין האוצר לבין בנק לפיתוח התעשייה ב-31.12.1968, נקבע, כי העברת ההלואה בסכום של 44.4 מליון ל"י לבנק, יש לראותה כאילו מלכתחילה הפקיד האוצר את הסכום הנ"ל בבנק לשם מתן הלואה למפעלי ים המלח באחריות מלאה של המדינה. מרווח הריבית לבנק נקבע ל-0.25%.

יתרת ההלואות לחברה הסתכמה ליום 31.3.1969 בכ-27 מליון ל"י, מזה סך 17.5 מליון ל"י ניתן לה בשנת הנסקרת. במסגרת תקציב הפיתוח ונוסף לסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלואות או כהשקעות במניות".

באמצע שנת 1969 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להמיר במניות רגילות בערכן הנקוב הלואות בסך 130 מליון ל"י, מהן:

הלואות, שניתנו בעבר לחברה ממקורות ממשלתיים בסך כולל של 105 מליון ל"י. הלואות, שיינתנו לחברה בשנת הכספים 1969/70 ובשנים הקרובות בסך כולל של 25 מליון ל"י.

בעקבות החלטה זו יומרו במניות רגילות ההלואות, שהחברה קיבלה עד ל-31.3.69, בסך 30 מליון ל"י: 27 מליון ל"י יתרת חובה של החברה לממשלה כאמור לעיל ועוד סך של 3 מליון ל"י, שניתן לחברה במסגרת מקדמות מחוץ לתקציב. עוד יומרו במניות רגילות ההלואות בסך כ-75 מליון ל"י, שהחברה קיבלה מהבנק לפיתוח התעשייה. בסכום זה כלולה גם ההלואה בסך 44.4 מליון ל"י, שהממשלה העבירה בשנה הנסקרת לבנק (ראה לעיל).

כימיקלים ופוספטים (המפעל הדרומי)

המדובר בעיקר ברכוש קבוע בלתי פעיל של החברה וברכוש שהוגדר כלא מוחשי, כגון הוצאות נידחות, בסכום כולל של כ-22.4 מליון ל"י, וכן בריבית מצטברת על חוב החברה לממשלה בסך של כ-7.9 מליון ל"י. בסכום של 22.4 מליון ל"י כלול סך של 3.5 מליון ל"י המייצג העברת תביעות של חברת כימיקלים ופוספטים (חברת האם) לחברת פוספטים בנגב בע"מ (חברת הבת) כנגד הגדלת מקדמות חברת האם לחברת הבת. תביעות אלה נובעות מהוצאות, שהיו לחברת האם בקשר עם פיתוח תשלובת כימית בערד, המבוססת על פוספטים. משהוקמה חברת ערד, תעשיית כימיות בע"מ, וחברת כימיקלים ופוספטים לא שותפה בה, תבעה חברת האם ממשרד הפיתוח ומחברת ערד את החזרת הוצאותיה. באוקטובר 1968 אישר שר האוצר את ההמלצות של ועדה בינמשרדית, שבדקה את מבנה ההון של החברה. הוועדה המליצה לרשום בספרי החברה את הרכוש הלא פעיל והלא

מוחשי כנגד הלוואה ממשלתית באותו סכום. החשב הכללי הודיע לחברה על הקפאת הלוואה זו; בדעתה של הממשלה, לרכוש נכסים אלה במועד שהיא תקבע, תמורת החוב האמור, ועד למועד זה לא תשא ההלוואה ריבית.

עוד הודיע החשב הכללי לחברה, שהוא מקפיא את החוב המגיע לאוצר בגין ריבית בסך כולל של כ-7.9 מליון ל"י. חוב זה, שהיה רשום בספריי, לא הוכר על ידי החברה ולא נרשם בספריה (ראה דו"חות ביקורת באיגודים תשכ"ט — 1969).

החשב הכללי הפחית את מצבת החובות של החברה בשני סכומים אלה ורשם אותם בין "ההשקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

חברת הפעלת אניות טרנסאטלנטית "שלום"

הירידה נובעת ממחיקת חוב בסך 12.8 מליון ל"י, שנמחק בעקבות הביקורת.

הסכום הנ"ל מייצג את השתתפות הממשלה בהפסדי אניית "שלום"; ההוצאה נעשתה מתוך סעיף תקציב הפיתוח המיועד לרכישת אניות. בדו"ח השנתי 19, עמ' 88, צוין כי מאחר שחוב זה אינו מייצג כל נכס, יש למחקו.

חרסית וחול זך בנגב

הרכב הירידה בסך 9.6 מליון ל"י

הלוואות חדשות		0.8	העברה לחשבון החברה במסגרת הסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות" (ראה להלן)	
			5.2	
			5.2	
			10.4	
		0.8		

חברה זו הקימה בשנים 66 — 1963 בנגב מפעל להשבחת חרסית, ולשם כך קיבלה עד 1969, 31.3, לפי ספריה, ממקורות ממשלתיים, הלוואות בסך כולל של 16.0 מליון ל"י.

הפעלת המפעל נתקלה בקשיים וב-1968 הופסקה בשל הפסדים שנגרמו לחברה. סקר גיאולוגי בדבר רזרבות מספיקות של חומר גלם הדרוש למפעל הראה תוצאות שליליות. בעקבות זאת החליטה מועצת המנהלים של החברה בשנת 1968 לנסות ולמכור את המפעל.

כשליש מכלל ההלוואות הממשלתיות לחברה בסך 16.0 מליון ל"י ניתן לה באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ; מועד הפרעון של סכום זה טרם נקבע. היתרה בסך 10.4 מליון ל"י (לפי ספרי האוצר; לפי ספרי החברה — 10.7 מליון ל"י), הורדה בשנת 1968/69, בהסכמת האוצר, ממצבת החובות של החברה; מחצית מסכום זה, כ-5.2 מליון ל"י, תומר במניות החברה, והיא רשומה בספרי האוצר בין התשלומים על חשבון מניות החברה. היתרה בסך 5.2 מליון ל"י הועברה לסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות". בספרי החברה רשום סכום זה כהלוואה עומדת, שלא תסולק במשך 10 שנים ושאינה נושאת ריבית.

לדעת הביקורת על האוצר לתת את דעתו על השאלה באיזו מידה הרישומים מייצגים זכויות הניתנות למימוש, מבחינה כלכלית, ואם התשובה היא שלילית, יש צורך לנקוט פעולה ראויה למחיקתם מרשימת ההלוואות.

במשך שנת 1968/69 העניק האוצר לחברה הלוואה בסך כולל של 800,000 ל"י, כך שהירידה בהלוואת האוצר לחברה הסתכמה בכ-9.6 מליון ל"י (ראה דו"חות על הביקורת באיגודים תשכ"ט — 1969).

מכרות נחושת תמנע

הרכב הירידה בסך 6 מליון ל"י		
0.6	גביות על חשבון קרן	1.3
6.7	המרה במניות רגילות (ראה להלן)	
7.3		1.3

מתוך הסכום של 22.3 מליון ל"י — יתרת החוב של החברה ליום 31.3.1969 — סכום של כ-8.5 מליון ל"י צמוד לדולר ונושא ריבית של 5.75%. הסכום הנותר הוא בלתי-צמוד ונושא ריבית של 6% ו-8%. סכום של כ-13 מליון ל"י מתוך חוב החברה עומד לפרעון לאחר שנת 1981.

רשות לפיתוח החולה

היתרה ליום 31.3.1969 בסך 3.9 מליון ל"י מורכבת מכמה פקדונות, שנוצרו בשנת 1964 לאחר קונסולידציה של הלוואות, שניתנו לרשות בשנים שלפני כן. הרשות מפגרת ליום 31.3.1969 בתשלום ריבית בסכום של 1.2 מליון ל"י בקירוב, ובהחזרת קרן — בסכום של 1.3 מליון ל"י. האוצר הסביר, כי יש מגמה להפסיק את פעולות הרשות במתכונתה הקיימת, מאחר שהיא אינה מאפשרת להגיע לידי רווחיות, וכי המצב חייב להפסיק את פרעון ההלוואות על ידי הרשות על חשבון תקציבי הממשלה.

"צים"

במסגרת "לוויים ישירים אחרים" בטבלה 2 מופיעה חברת צים, שיתרת הלוואותיה ליום 31.3.1969 הייתה 32.5 מליון ל"י לעומת 32.9 מליון ל"י ליום 31.3.1968.

הרכב הירידה בסך 0.4 מליון ל"י		
13.4	גביות ע"ח קרן על חוב ממכירת האנייה "שלום"	6.0
		7.0
13.4		13.0

במסגרת תקציב הפיתוח 1968/69, תוקצב לחברת "צים" סכום של 6 מליון ל"י להשלמת ההלוואה בסך 20 מליון ל"י כנגד אגרות חוב, שאושרה לה בשנת 1967 (ראה דו"ח שנת 19, עמ' 40) ועוד סך של 7 מליון ל"י השתתפות בשיעור של 20% בערך השקעות החברה באניית משא ובמיכלית, שהיא רכשה.

החברה זוכתה בסכום של 13.4 מליון ל"י על חשבון החזר חוב בקשר עם מכירת האנייה "שלום", מזה 12.7 מליון ל"י (\$3,640,000) חוב, שתקופת פרעונו, על פי לוח הסילוקין, שנקבע עם האוצר (ראה דו"ח שנת 19, עמ' 89) הייתה מיוני 1974 עד דצמבר 1977. למעשה החזירה החברה על חשבון חובות, שזמן פרעונם טרם הגיע, סכום של \$2,847,444 (9.9 מליון ל"י) בלבד; האוצר הסכים להעניק לחברה דיסקונט בשיעור של 3½% בגין

הקדמת הפרעון. האוצר רשם כגבייה את הסכום המלא של החוב שסולק (12.7 מליון ל"י), ואילו ההפרש בסך של 2.8 מליון ל"י נרשם בתקציב כהוצאה לתשלום ריבית.

השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות

ההשקעות, שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות מופיעות בסך של 1,154.3 מליון ל"י לעומת 706.3 מליון ל"י ליום 31.3.1968. טבלה 3 מראה את השינויים, שחלו בזכויות אלה. השינוי נטו היה 448 מליון ל"י, והוא תוצאה מעלייה ברוטו בסך 454.2 מליון ל"י ומגביות קרן בסך 6.2 מליון ל"י. העלייה ברוטו מהווה את יתרת העלייה לאחר מחיקת חובות, שנעשתה בשנת 1968/69 בסך 2.5 מליון ל"י לגבי חברת מקורות. מתוך העלייה נטו בסכום של 448 מליון ל"י מתייחס סכום של 365.9 מליון ל"י לחברת עמידר (ראה להלן).

מתוך היתרה בסך 1,154.3 מליון ל"י של השקעות מהסוג הנ"ל ליום 31.3.1969 מתייחס סכום של 507.1 מליון ל"י לחברת מקורות ו-408.3 מליון ל"י לחברת עמידר. מסך כל הגביות על חשבון קרן בסכום של 6.2 מליון ל"י מתייחס סך של 5.4 מליון ל"י לחברת מקורות. סך כל הריבית שנגבתה מסתכם ב-17.7 מליון ל"י, ומתוך זה 17.1 מליון ל"י מתייחס לחברת מקורות. גבייה זו — קרן וריבית — מקורה בסובסידיה, שקיבלה החברה מתקציבי המדינה בקשר למוביל הארצי.

ט ב ל ה 3

זכויות המדינה שאינן שוטפות

השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות (במליוני ל"י)

השקעות שהיקפן עלה	31.3.1969	31.3.1968	העלייה
עמידר	408.3	42.4	365.9
כימיקלים ופוטופטים	30.7	0.4	30.3
מפעלי ים המלח	17.5	—	17.5
מבני תעשייה	35.9	21.6	14.3
חרסית וחול זך בנגב	5.2	—	5.2
החברה לפיתוח המלאכה	3.5	—	3.5
בנק לפיתוח התעשייה	45.1	13.7	31.4
בנק טמחות	12.3	0.4	11.9
לוחים ישירים אחרים	45.4	32.3	13.1
בנקים אחרים	19.9	15.4	4.5
סה"ה והעלייה	623.8	126.2	497.6
השקעות שהיקפן ירד	31.3.1969	31.3.1968	הירידה
מקורות	507.1	528.5	21.4
קו הדלק אילת — ים התיכון	—	14.5	14.5
נפטא	—	6.3	6.3
הטכניון העברי	—	4.8	4.8
לוחים ישירים אחרים	3.1	4.9	1.8
בנקים אחרים	1.0	1.8	0.8
סה"ה וירידה	511.2	560.8	49.6
ללא תנועה — שונים	19.3	19.3	—
סה"ה ושינוי נטו	1,154.3	706.3	448.0

להלן הערות לגבי חלק מהשינויים, שחלו בשנה הנסקרת.

עמידר

העלייה בסך 365.9 מליון ל"י נובעת בעיקר מהעברה מחשבון הלוואות ישירות של אותו חלק מכל הלוואה (60%), אשר לפי ההסכם מדצמבר 1965 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 40) לא ישא רבית ולא יהיה צמוד, וזמן פרעונו 30 שנה לאחר מתן הלוואה, שנתהוותה על ידי מסירת רכוש ממשרד השיכון לעמידר (ראה לעיל דו"ח שנתי 19, עמ' 46).

מפעלי ים המלח

העלייה בסך 17.5 מליון ל"י נובעת מהלוואות חדשות, שניתנו לחברה (ראה לעיל השקעות בחברה במסגרת סעיף "הלוואות ישירות").

מבני תעשייה

הרכב העלייה בסך 14.3 מליון ל"י

7.0	הלוואות חדשות
	מסירת מבנים שבנה משרד השיכון
	לבעלות החברה (ראה להלן בנסים
7.3	בתהליך התהוות)
14.3	

1. בהתאם לספרי האוצר חובה של חברת מבני תעשייה לממשלת ישראל הוא בסך 35.9 מליון ל"י, ואולם לפי ספרי החברה מסתכם החוב ב-25.2 מליון ל"י בלבד. בהפרש בסך 10.7 מליון ל"י כלולים, לדברי האוצר, חשבונות, שעדיין לא הותאמו סופית עם החברה. בין השאר חייב האוצר את החברה בכל התשלומים שהועברו לה, גם אם לא נועדו לה במישרין, ואילו החברה מצדה לא זיכתה את האוצר בכל הכספים, שהועברו לרשותה, מאחר שראתה בחלק מהם כספים המיועדים להשקעות בחברות אחרות באמצעותה. החברה לא כללה, למשל, ביתרת חובה לממשלה את השקעותיה בהקמת מפעל טקסטיל בקרית שמונה (ראה דו"ח זה, עמ' 390), וכן הלוואה בסך 750,000 ל"י שנועדה לממן את הרכישה של מגרש ומבנים בגוש דן של מפעל, אשר עבר לאיזור פיתוח.

2. בסוף 1966, לנוכח המחסור במקורות תעסוקה בעיירות הפיתוח, סוכם על דעת שר האוצר וסגן שר המסחר והתעשייה, לתמוך בהעברתו של מפעל תעשייתי גדול מגוש דן לאיזור פיתוח. אחד המכשולים שהכבדו על ההעברה היה השפל בשוק המקרקעין, שמנע מהמפעל להשיג מחיר סביר עבור המגרש ומבני התעשייה שעליו בגוש דן.

לפיכך התחייבה הממשלה כלפי המפעל לדאוג לרכישת המקרקעין האלה, לאחר שהם יפוגו על ידי לאחר שהציוד יועבר לעיירת הפיתוח. לצורך זה יזמו משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה שותפות של שלוש חברות — מבני תעשייה בע"מ, חברת שיכון ופיתוח בע"מ, וחברת השקעות ציבורית — שתרכוש מהמפעל את המקרקעין. הסכם בין שלוש החברות לבין המפעל מאפריל 1967 קבע, כי הן יעניקו למפעל הלוואות ביניים בסך 2.25 מליון ל"י על חשבון רכישת המגרש והמבנים, שתועבר לו בתשלומים חדשים במשך כשנתיים, עד מארס 1969. סכום זה נקבע כמחיר מינימום. עם סיום ההעברה של המפעל לעיירת הפיתוח רשאי המפעל לדרוש הערכה של שווי המקרקעין, ואם יסתבר ששווי עולה על סכום

ההלוואה, בתוספת ריבית בשיעור 11% לשנה, ישלמו הרוכשים את ההפרש לבעלי המפעל. כל אחת משלוש החברות תשתתף שווה בשווה במימון העסקה.

חלקה של מבני תעשייה בע"מ בעסקה זו הסתכם איפוא ב-750,000 ל"י, כסך שהיא קיבלה כהלוואה מתקציב הפיתוח — פרט "השקעות והלוואות לחברות לפיתוח התעשייה" — בצורת פקדון הנושא ריבית של 11% לשנה. אחרי מארס 1969 היה צריך להחליט על תנאי ההחזרה של הפקדון.

לקביעת גובה מחיר המינימום של המקרקעין בראשית 1967 לא קדמה הערכה. רוב המגרש והמבנים פונו ב-1968, והשותפות של שלוש החברות החכירה אותם. בפברואר 1969 מכרה חב' שיכון ופיתוח את חלקה בשותפות לחברת ההשקעות הציבורית ועוד לחברה אחת. באוקטובר 1969 נמסרו כל המקרקעין לידי השותפות. לבקשת המפעל התעשייתי הוערך שוויין על ידי שמאי ממשלתי. קביעתו של השמאי הובאה לבוררות בפני עובד בכיר לשעבר במשרד האוצר, ובסופו של דבר הוחלט, כי על הרוכשים להוסיף לבעלי המפעל סך 680,000 ל"י בניכוי הריבית בסך כ-500,000 ל"י, שהגיעה להם על חשבון ההלוואה. חברת מבני תעשייה בע"מ החזירה לאוצר בשנת 1969/70 את ההלוואה בסך 750,000 ל"י. בפברואר 1970 הוחל ברישום המקרקעין על שמן של שלוש החברות השותפות בעסקה זו.

3. עד לסוף 1968 לא הוגדרו באופן סופי היחסים הכספיים בין הממשלה והחברה — כספים ומבנים הועברו לחברה מבלי שתיקבע צורת ההשקעה במניות או בהלוואות — תנאי הפרעון וגובה הריבית. רק בסוף שנת 1968 הגיעו לידי סיכום עקרוני לגבי הסדרי החזרת המלוות והריבית, ואילו ההסכם בין האוצר לחברה נחתם בסוף 1969.

בהסכם זה הותוו העקרונות, שעליהם יתבססו יחסי הממשלה והחברה; בין השאר נקבע מה הוא חלק ההשקעות של הממשלה בחברה, שיהפך למניות, למענק או להלוואה, כן נקבעו תנאי החזרת ההלוואות לאוצר.

השינויים בספרי החשב הכללי בתוקף הסכם זה עדיין לא נעשו, וניתן יהיה לבצעם רק לאחר שתיעשה התאמת חשבונות מלאה בין ספרי האוצר לספרי החברה.

החברה לפיתוח מלאכה

הרכב העלייה בסך 3.5 מליון ל"י

1.6 הלוואה חדשה

1.6 העברה מהלוואות לחברה באמצעות בנקים שונים

0.3 העברה מחשבון החברה במסגרת סעיף הלוואות ישירות

3.5

החברה לא יכלה לעמוד בהתחייבויותיה לפרוע הלוואות, שקיבלה מבנקים שונים מתוך פקדונות האוצר (1.6 מליון ל"י), והלוואה באותו סכום, שקיבלה מבנק טפחות מכספי הבנק. האוצר סילק את חובות החברה לבנקים — על ידי תשלום 1.6 מליון ל"י לבנק טפחות, והקטנת פקדונותיו בבנקים שונים באותו סכום — וזקף סכומים אלה וכן סכום

נוסף של 0.3 מליון ל"י לחובת החברה בספריו במסגרת הסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות". אשר להלוואה החדשה שנוצרה בסך של 3.5 מליון ל"י, קבע האוצר, שזאת תהיה הלוואה עומדת ותנאיה ייקבעו רק לאחר שהוועדה המטפלת בהערכות נכסי החברה לקראת מכירתה לחברת מבני תעשייה תגיש המלצותיה. דו"ח הוועדה הוגש בנובמבר 1969 ועד מועד סיום הביקורת לא נעשתה פעולה לקביעת תנאי ההלוואה.

בנק לפיתוח התעשייה

העלייה בסך 31.4 מליון ל"י מייצגת מענקים שהוענקו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, באמצעות הבנק. מענקים אלו ייהפכו למוחלטים רק לאחר שהמפעלים שקיבלום יעמדו בתחייבויותיהם. אישור לכך צריך, בדרך כלל להינתן כעבור חמש שנים מתאריך מתן המענק על ידי מרכז ההשקעות.

קו חדלק אילת — ים התיכון

הירידה בסך 14.5 מליון ל"י נובעת מהעברת חוב החברה לחשבון הלוואה לחברה באמצעות בנק הספנות.

בהסכם מ-27.10.1968 בין הממשלה לבין בנק הספנות נקבע כי ההלוואה, שניתנה בזמנה על ידי האוצר לחברה, יראוה כאילו הסכום הופקד מלכתחילה בבנק לשם מתן ההלוואה לחברה באחריות מלאה של המדינה. בהסכם נקבע כי הבנק יקבל מהאוצר עמלה בשיעור של $\frac{1}{65}$ מסכומי הריבית, שהבנק יגבה מהחברה בשיעור של 6.5%.

השקעות באגרות חוב

בדו"ח שנתי 18, עמ' 62, צוין, שהאוצר רכש מחברת צים אגרות חוב 7% בסכום של 9.8 מליון ל"י במטרה לרכוש מניות בכורה צוברות 7% של חברת צים, הנמצאות בידי משקיעים זרים בחוץ לארץ ולתת להם תמורתן אגרות חוב 7% של החברה. בשנה הנסקרת רכש האוצר ממשקיעים אלה מניות בסך של 9.1 מליון ל"י, וסכום זה הועבר לסעיף "השקעות במניות" היתרה בסך 0.7 מליון ל"י הועברה לחובת חברת צים בסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות", והיא כלולה בטבלה 3 במסגרת "לווים ישירים אחרים". עם החלפת אגרות חוב אלה במניות, יועבר סכום זה לסעיף "השקעות במניות".

השקעות במניות

מתוך כלל השקעות הממשלה בהלוואות ומניות בסך 6,146 מליון ל"י ליום 31.3.1969, מסתכמות השקעותיה של הממשלה במניות בסך של 1,188.2 מליון ל"י לעומת 1,081.7 מליון ל"י ליום 31.3.1968.

טבלה 4 משקפת את השינויים העיקריים, שחלו בהשקעות המדינה במניות בשנת 1968/69. ההשקעות במניות מופיעות בדרך כלל לפי מחירי הרכישה.

בשנה הנסקרת מכרה הממשלה את כל מניותיה בשש חברות: וולפסון קלור מאיר, מניב, יובל, יונה, ים סוף ושתי חברות מלונות. לגבי מכירת חברות המלונות, ראה דו"ח זה, עמוד 119. לגבי שאר החברות, ניתנים פרטים בהסברים לטבלה הנ"ל.

זכויות — השקעות במניות (במליוני ל"י)

עלייה	31.3.1968	31.3.1969	השקעות שהיקפן עליה
30.3	51.9	82.2	מפעלי ים המלח
15.2	107.1	122.3	מקורות
15.2	66.3	81.5	צים
11.8	70.2	82.0	אל על
8.5	15.0	23.5	נפטא
6.7	25.0	31.7	מפעל הנחשת בתמנע
6.0	6.1	12.1	חברה למימון תעשיות
5.2	0.1	5.3	חורטית וחול נדב
4.2	22.2	26.4	שירותי נפט
5.3	0.5	5.8	ערד, תעשיות כימיות
1.0	—	1.0	עשות
22.6	64.7	87.3	חברות אחרות
3.3	272.3	275.6	בנקים
135.3	701.4	836.7	ס"ה והעלייה
ירידה			השקעות שהיקפן ירד
14.6	14.6	—	מגיב
3.7	26.3	22.6	לפידות
2.2	2.2	—	יובל
2.3	12.1	9.8	חיעוש
1.2	1.2	—	וולפסון, קלור, מאיר קורפוריישין
0.3	0.3	—	יונה, ים סוף
4.5	107.5	103.0	חברות אחרות
28.8	164.2	135.4	ס"ה וירידה
—	216.1	216.1	ללא תנועה — שונים
106.5	1,081.7	1,188.2	ס"ה ועלייה בטו

להלן הערות לגבי חלק מהשינויים האלה.

מפעלי ים המלח

הרכב העלייה בסך 30.3 מליון ל"י

העברה מסעיף מקדמות — תקצוב מקדמה, שנתנה בשנים קודמות

השלומים לרכישת מניות

9.9
20.4
30.3

מתוך ההשקעה הנ"ל, סכום של 12.7 מליון ל"י נרשם כתשלום על חשבון רכישת מניות, ותמורת היתרה בסך 17.6 מליון ל"י נרכשו מניות א' ומניות רגילות בסכום של 15.9 מליון ל"י ומניות נידחות בסכום של 1.7 מליון ל"י.

לתאריך המאזן היו בידי המדינה מניות בעג. כדלהלן (במליונים ל"י).

30.6	מניות א'
32.6	מניות רגילות
1.7	מניות נידחות
<u>64.9</u>	
12.7	תשלום ע"ה מניות
<u>77.6</u>	ס"ה

ההשקעה הכוללת של הממשלה במניות אלה הסתכמה ב-82.2 מליון ל"י. בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה להמיר במניות רגילות את ההלוואות, שהחברה קיבלה ותקבל ממקורות ממשלתיים בסכום כולל של 130 מליון ל"י (ראה לעיל) תגדל השקעת הממשלה במניות באותו סכום.

יתרת ערבויות המדינה לחברה לתאריך המאזן מסתכמת לפי רישומי האוצר בכ-135 מליון ל"י.

מקורות

הרכב העלייה בסך 15.2 מליון ל"י

4.7	המרת הלוואה ישירה בהשקעה במניות (ראה לעיל)
4.4	המרת השקעה שטרם נקבעה כהלוואה או כהשקעה במניות, בהשקעה במניות
3.1	המרת הלוואה לחברה, באמצעות בנק יעד להשקעה במניות
3.0	המרת הלוואה ישירה לחברה ממלווה אמריקני הנובעת מהיוון הפרשי הצמדה, בהשקעה במניות
<u>15.2</u>	

ההשקעה הנ"ל מתחלקת כדלהלן (במליוני ל"י).

4.1	לרכישת מניות רגילות א' ומניות רגילות ג', בנות לירה כל אחת, במחיר ערך נקוב
11.1	מהווה תשלום על חשבון רכישת מניות שמעמדן טרם נקבע

אל על

הרכב העלייה בסך 11.8 מליון ל"י

10.8	המרת הלוואות ישירות בהשקעה במניות
1.0	תשלומים לרכישת מניות
<u>11.8</u>	

המדובר ברכישת מניות רגילות ומניות בכורה 7% במחיר ערך נקוב בסכום של 11.7 מליון ל"י, ותשלום בסך 0.1 מליון ל"י על חשבון רכישת מניות.

השקעות הממשלה בחיפושי נפט

בתחום חיפושי הנפט הממשלה פועלת הן באורח ישיר והן באמצעות חברות, שכולן או בחלקן בבעלותה. בין אלה נמנות חברת שירותי נפט בע"מ; לפידות — חברת מחפשי נפט בע"מ; נפטא — חברת ישראלית לנפט בע"מ.

שירותי נפט בע"מ

העלייה בסך 4.2 מליון ל"י נובעת מתשלום על חשבון מניות בסכום זה. בכך הסתכמו השקעות הממשלה בהון החברה, לפי ספרי האוצר, ב-26.4 מליון ל"י.

חברה זו, שהיא בבעלותה של הממשלה, שימשה בשנים האחרונות לאוצר גם כאמצעי להשקעותיו בתחום חיפושי הנפט: החברה משקיעה במניות של חברות מחפשי נפט ישראליות וכן שותפה לקידוחים מסוימים עם חברות אלה (ראה דו"חות על הביקורת באיגודים, תשכ"ט — 1969).

במסגרת פעולותיה אלה רכשה החברה בשנה הנסקרת מניות רגילות של לפידות — חברת מחפשי נפט לישראל בע"מ, בערך נקוב של 1.4 מליון \$.

לפידות — חברת מחפשי נפט לישראל בע"מ

1. יתרת המניות שברשות הממשלה ירדה במשך 1968/69 לפי ספרי האוצר מ-9.6 מליון \$ ע.נ. בקירוב, ל-8.3 מליון \$. המניות הרשומות בספרי האוצר לפי מחירי הקנייה בסכום של 22.6 מליון ל"י, והירידה בסך 3.7 מליון ל"י היא תוצאה מעסקת מכירה ועסקת רכישה, כמפורט להלן.

(א) באוגוסט 1968 מכר האוצר לחברת משקיעים, הרשומה בארה"ב, מניות על שם של לפידות בע.נ. של \$ 1,620,000 תמורת 2,400,000 ל"י, דהיינו לפי שער של 1.49 ל"י (\$ 0.425) למניה. באותה עת נסחרו מניות אלה בבורסה בשער, שנע סביב 1.70 ל"י למניה. המחיר נקבע לדברי האוצר על סמך משא ומתן עם חברת משקיעים, שעמדה לגייס כספים בחו"ל להמשך חיפושי הנפט בארץ. הביקורת לא מצאה מסמכים, שמהם ניתן ללמוד על מהלך המשא ומתן עם חברת המשקיעים ועל דרכי קביעת מחיר המכירה ולקבוע מי החליט על ביצוע העסקה. בהקשר זה ראוייה לציון העובדה שביוני 1967 רכש האוצר מקבוצת משקיעים, הנמנית עם מייסדי לפידות לבקשתם, 1.8 מליון \$ ע.נ. מניות על שם של "לפידות", לפי שער של 1.99 ל"י למניה, שהיה שער הבורסה באותה עת, וכן 0.5 מליון \$ ע"נ מניות למוכ"ז, גם הן לפי שער הבורסה דאז.

מניות, שהגיעו לידי המדינה בעסקאות אחרות במחירים שונים, נוהג האוצר לרשום לפי המחיר הממוצע למניה בעסקאות אלה. מחיר זה לגבי מניות לפידות היה, לפי ספרי האוצר, 2.50 ל"י למניה. בהתאם לכך הוקטנה השקעת האוצר ברישומי החשב הכללי ב-4,050,000 ל"י, והתפרש בסך 1,650,000 ל"י בין סכום זה לבין מחיר הרכישה נרשם בספרי האוצר כהפסד.

(ב) באוגוסט 1968 רכש האוצר מקבוצת משקיעים מחו"ל מניות על שם של לפידות בע.נ. של \$ 338,000, תמורת \$ 159,342, שהם 557,000 ל"י, דהיינו במחיר \$ 0.47 (1.645 ל"י) למניה — שער הבורסה באותה תקופה. סוכם, כי האוצר ישלם על חשבון המחיר \$ 100,000 — 350,000 ל"י — עם עריכת העסקה, ואילו היתרה תשולם בשנת 1969/70. בהתאם לכך חייב החשב הכללי את חשבון ההשקעות במניות לפידות לסוף 1968/69 ב-350,000 ל"י.

2. עסקה נוספת במניות לפידות, שהאוצר ערך בשנת 1968/69, אינה משתקפת עדיין במאזן לסוף אותה שנה. המדובר הוא ברכישת מניות על שם ולמוכ"ז בסכום של 4,564,000 ל"י, שנעשתה בפברואר 1969. מניות אלה היו בידי גורם משקי ציבורי (להלן בעל המניות). אחרי שהאוצר רכש ביולי 1967 מקבוצת המשקיעים, שנמנית עם מייסדי לפידות, חלק ממניותיה לפי שער הבורסה דאז — 1.99 ל"י על שם ו-2.23 ל"י למוכ"ז (ראה לעיל), — ביקש בעל המניות מהאוצר לרכוש ממנו גם את המניות שברשותו — 1,900,000 מניות על שם ו-294,000 מניות למוכ"ז. האוצר היה מוכן לקנות מניות אלה באותו שער, שלפיו בוצעה העסקה מיולי, ובספטמבר 1967, במסגרת התקציב הנוסף לשנת 1967/68, דאג אף להקצבה מתאימה למטרה זו. אולם בעל המניות לא היה מוכן או למכור את המניות בתנאים אלה.

בסוף 1967 החל שער מניות לפידות בבורסה לרדת, וב-1968 פנה בעל המניות שוב לאוצר בבקשה לרכוש ממנו את המניות. בפברואר 1969 בוצעה העסקה באותם התנאים שהאוצר היה מוכן לרכוש את המניות בשנת 1967. באותה עת נע שער הבורסה של "לפידות" סביב 170 — 175 למניות על שם ו-180 — 185 למניות למוכ"ז.

החשב הכללי הסביר, שהיה מוכן לרכוש את המניות במחיר העולה על שערן בבורסה, הואיל והוא התייחס לעסקה כאל מימוש אופציה, שניתנה לבעל המניות על ידי שר האוצר ב-1967 לקנות ממנו את המניות במחירי השוק דאז.

התקציב, שנועד לרכישה זו ב-1967/68, נוצל למטרה אחרת, ולא ניתן היה להשתמש בו עוד. ב-1968/69 נמנע האוצר מלבקש שוב תקציב לאותה מטרה ובמקום זה סוכם (בין אגף החשב הכללי לבין אגף התקציבים ועל דעת בעל המניות), שתמורת המניות ימסור האוצר לבעל המניות אגרות חוב של הסוכנות היהודית, צמודות למדד, שהיו בידי האוצר ושנרשמו בתקציבים קודמים כהכנסה מיועדת. אף כי העסקה בוצעה עוד בשנת 1968/69 והן אגרות החוב והן המניות הועברו לידי בעליהם החדשים, לא התבטא הדבר בספרי האוצר.

*

מהרישומים באוצר אין לעמוד במלוא המידה על המניעים לקניית המניות ומכירתן ועל השיקולים לקביעת מחיריהן.

בהערכת המכירות והרכישות הללו יש, אמנם, לקחת בחשבון את שער הבורסה, אולם כיוון שהיקף עסקאות הבורסה בארץ הוא בדרך כלל מצומצם, עשויים ביקוש והיצע בממדים גדולים להשפיע על השער באורח ממש. מכל מקום כל אימת שעסקה נעשית בתנאים שאינם נוחים לאוצר — קנייה במחיר העולה על שער השוק או מכירה במחיר הנופל ממנו — מן הראוי שההחלטה על כך תתקבל בדרג גבוהה תוך רישום ההנמקה לביצועה של העסקה בתנאים כאלה.

הגידול בסך 8.5 מליון ל"י במצבת המניות של נפטא שבידי האוצר שהגיעה ל-23.5 מליון ל"י, הוא תוצאה של המרת הלוואה, שהאוצר נתן לנפטא, במניותיה של חברה זו. בנובמבר 1966 נתן האוצר לחברה הלוואה בסך 7 מליון ל"י כפתרון ביניים לבעיות המימון שלה, על מנת לאפשר את המשך פעולותיה בתחום חיפושי הנפט. ההלוואה ניתנה לתקופה של 10 שנים, בריבית של 6% לשנה; הקרן והריבית צמודות לשער הדולר.

נוסף על כך קיבלה נפטא בנובמבר 1966, בערבות המדינה, הלוואה מבנק פרטי בסך 1.5 מליון \$, לתקופה של שנה אחת, עם אפשרות לדחות את מועד הפרעון בשנתיים נוספות. החברה ניצלה אפשרות זו.

בדצמבר 1967 הגיעה החברה לידי הסדר עם האוצר, שלפיו תומר ההלוואה, שהיא קיבלה ממנו, במניות רגילות ונידחות של החברה: אותו חלק מההלוואה, ששימש למימון השקעותיה בשטחים מפקים יומר במניות רגילות ואילו החלק, ששימש למימון השקעות בשטחים עקרים, מחציתו תומר במניות רגילות ומחציתו במניות נידחות*. בספטמבר 1968 הוסכם, שהאוצר יפרע את מחצית ההלוואה לבנק הפרטי תמורת מניות בחברה לפי אותו הסדר, ואילו נפטא תפרע את המחצית השנייה.

על פי שני הסכמים אלה, ולאחר שהשקעות נפטא סווגו לפי שטחים מפקים ולפי שטחים שאינם מפקים, הגיעו לאוצר מניות רגילות בע"נ של כ-8.7 מליון ל"י — מזה הוקצו למדינה עוד ב-1965 מניות בע"נ של 6 מליון ל"י — ומניות נידחות בע"נ של כ-6.9 מליון ל"י. החברה הקצתה איפוא למדינה בפרוור מניות רגילות ונידחות בסכום של 9.6 מליון ל"י ע"נ.

מבין מניות אלו ניתנו מניות ב-8.5 מליון ל"י ע"נ כהמרה של הלוואות האוצר לחברה, לרבות הפרשי הצמדה וריבית, והיתרה הוקצתה על חשבון התחייבות החשב הכללי לפרוע לבנק הפרטי את מחצית ההלוואה שנפטא קיבלה ממנו. מועד הפרעון של הלוואה זו יחול בשנת 1969/70 ולפיכך הגדיל האוצר במאזן לתאריך זה את מצבת המניות של נפטא שבידי המדינה ב-8.5 מליון ל"י ע"נ בלבד.

מכרות נחושת תמנע בע"מ

העלייה בסך 6.7 מליון ל"י נובעת מהמרת הלוואות שהאוצר נתן לחברה במניות רגילות שלה.

על פי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 4), תשכ"ז — 1967, אישרו שר האוצר ושר הפיתוח מתן מענק השקעות לחברה בשיעור 20% מהשקעותיה בתקופה 1.6.1966 ועד 30.6.1972 עד לגבול של 12.8 מליון ל"י. במסגרת זו הוענק לחברה בשנת 1968/69 על חשבון השקעותיה בעבר סך 6 מליון ל"י, והיתרה תינתן בשנים הבאות.

מתוך הסכום האמור סך 1.5 מליון ל"י ניתן כמענק מתקציב הפיתוח, ואילו היתרה לא ניתנה בצורת מענק ישיר, אלא כפרמיה בדרך של הקטנת חובה של החברה לאוצר בסך 6,750,000 ל"י תמורת מניות רגילות בע"נ של 2,250,000 ל"י, שהוקצו לממשלה.

* המניות הנדחות אינן מקנות לבעליהן זכות הצבעה באסיפות החברה. רק לאחר שהחברה שילמה דיבידנד בשיעור 5% לבעלי יתר המניות מקנות המניות הנדחות לבעליהן זכות דיבידנד עד 5%. באם ישולם לבעלי יתר המניות דיבידנד העולה על 5%, זכאים בעלי המניות הנדחות למחצית שיעור הדיבידנד שמעל ל-5%. מאז ייסודה של "נפטא" ב-1956 לא שילמה דיבידנד לבעלי מניותיה.

הירידה בסך 14.6 מליון ל"י נובעת ממכירת מניות החברה לחברת כלל; ראה לעיל "כלל" במסגרת סעיף "הלוואות ישירות".

חברת יובל

בדצמבר 1968 מכרה הממשלה את כל מניותיה בחברת ביטוח זו — 2,199,996 מניות רגילות של 1 ל"י כל אחת, במחיר של 2.10 ל"י המניה, ובס"ה 4,620,000 ל"י. הרווח בסך 2.4 מליון ל"י נזקף להכנסות המדינה.

תיעוש

ביתרה של 12.1 מליון ל"י — השקעות במניות בחברה זו ליום 31.3.1968 — היה כלול סכום של 2.3 מליון ל"י, שהופקד על ידי האוצר בחברת תיעוש לצורך רכישת מניות טכסטיל גליל בע"מ עבור האוצר. בשנה הנסקרת נרכשו המניות על ידי חברת תיעוש והועברו לאוצר (ראה דו"ח זה, עמ' 390), ומכאן הירידה בסך 2.3 מליון ל"י. ההשקעה במניות חברת טכסטיל גליל בסכום של 2.3 מליון ל"י מופיעה בטבלה 4, במסגרת חברות אחרות.

בדו"ח השנתי 19, עמ' 55 צוין, שרכישת המניות של תיעוש על ידי הממשלה בסכום של 9.7 מליון ל"י נעשתה על פי החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה מ-1.1.1967, לצורך מכירתן לחברת העובדים. ביוני 1969 נעשה הסדר לגבי מניות בסכום של 9.2 מליון ל"י ע.ג.: לחברת העובדים נמכרו מניות במחיר ע.ג. בסכום של 4.35 מליון ל"י. סכום זה יסולק ב-31 תשלומים חצי-שנתיים החל מ-1.12.1970, בריבית של 4% ללא הצמדה; מניות בסך 4.85 מליון ל"י ייהפכו למניות נדחות.

וולפסון, קלור מאיר קורפוריישן

הממשלה מכרה את מניותיה בחברה זו במחיר ע.ג. חמורת 1.2 מליון ל"י, לחברת השקעות של בנק מסחרי בפברואר 1969.

יונה, ים סוף

הירידה בסך 0.3 מליון ל"י נובעת ממכירה במחיר ערך גקוב של מניות חברה זו, שהיו בידי הממשלה, לחברה לדיג ולתעשייה, בספטמבר 1968. כדי לאפשר לחברה לדיג ותעשייה לרכוש את המניות הללו, הפקיד האוצר בבנק החקלאות ביולי 1968 סכום של 300,000 ל"י, שניתן לחברה זו כהלוואה לתקופה של 14 שנים בריבית של 6% ללא הצמדה (גביית הקרן רק החל מהשנה החמישית), באחריות הבלעדית של הבנק. הפקדון ישא ריבית בשיעור של 4% ויסולק בהתאם לפרעון ההלוואה במרווח זמן של 3 חודשים.

השקעות שאינן כלולות במאזן המדינה

להלן שני מקרים, שבהם לא נכללו ההשקעות בין הזכויות במאזן המדינה.

1. במסגרת הסעיף "ללא תנועה" — שונים" כלולה השקעה במניות של האוצר בחברת שיכון ופיתוח לישראל בסכום של 12.1 מליון ל"י, המייצג 5,512,500 מניות בנות לירה

כל אחת, ו-433,563 מניות בנות 10 ל"י כל אחת. למעשה מגיעות לאוצר מניות נוספות כמספר להלן. לגבי קרקעות הנמכרות על ידי משרד השיכון לחברת שיכון ופיתוח לישראל, נעשה ביוני 1964 הסדר בין המשרד לבין החברה, שלפיו תזכה החברה את משרד השיכון בהפרש, שבין עלות הקרקעות, כפי ששולמה על ידי החברה למשרד השיכון, והוצאות החברה עד ליום המכירה, לבין מחיר המכירה, שהחברה תקבל כתוצאה ממכירת הקרקעות. סכום ההפרש, בניכוי עמלת החברה בעד טיפולה בקרקעות, שיוכה בו המשרד, חלקו יושקע במניות החברה וחלקו יוחזק בחברה כפקדון לזמן ארוך; אחת לשנה תיערך התחשבנות עם החברה. נתברר, שלא נעשתה התחשבנות, והחברה לא הקצתה את המניות המגיעות למשרד השיכון (ראה דו"ח זה, עמ' 562).

2. השקעות הממשלה במניות ובהלוואות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ בסכום של למעלה מ-50 מליון ל"י עדיין אינן כלולות במסגרת הזכויות במאזן המדינה ליום 31.3.1969 (ראה דו"ח זה, עמ' 73).

השקעות במניות בכורה

במסגרת השקעות במניות מחזיקה הממשלה בכמה חברות מניות בכורה המהוות אחוז גבוה של סך כל ההון הנפרע, בלא שיש לה זכות הצבעה. להלן רשימה של חברות, שבהן השקיעה הממשלה לתאריך 31.3.1969 יותר מ-35% מההון הנפרע, לפי נתונים בספרי האוצר.

שם החברה	הון מניות נפרע (באלפי ל"י)	השקעת הממשלה (באלפי ל"י)	צורת ההשקעה	% מההשקעה הכוללת במניות
יציב	775	575	מניות בכורה - דיבידנד קבוע וצביר 44%	74.2
יניב	1,234	575	מניות בכורה - דיבידנד קבוע וצביר 44%	46.6
המשביר המרכזי (כספים והשקעות)	5,861	3,000	מניות בכורה ג', זכות בדרגה שלישית לקבלת דיבידנד 54%	51.2
בנק ישראל אמריקה	12,005	6,000	1,500 מניות בכורה א', בנות 1,000 ל"י כ"א 4% - דיבידנד קבוע וצביר. 4,500 מניות בכורה בנות 1000 ל"י כ"א 5% דיבידנד קבוע וצביר. אם ישולם לבעלי מניות רגילות דיבידנד מעל ל-11% לשנה יקבלו בעלי מניות הבכורה 5% פארי פסו דיבידנד נוסף בשיעור שווה לשיעור שבו עולה הדיבידנד לבעלי מניות רגילות על 11%.	50
קופת הקאופרטיבים	3,920	1,500	מניות בכורה 4%. זכות לקבלת דיבידנד לפני בעלי מניות הבכורה האחרים. ניתנות לפדיון החל מהשנה ה-16 מיום ששולמה תמורתן לחברה.	38.3
פלגת	5,440	2,250	מניות בכורה 5% בלתי צוברות	41.4

להלן טבלה המסכמת את השינויים העיקריים בהרכב ההשקעה במניות בשלוש השנים האחרונות.

1966/67	1967/68	1968/69	
901.2	988.9	1,081.7	היתרה בתחילת התקופה
988.9	1,081.7	1,188.2	היתרה בסוף התקופה
87.7	92.8	106.5	השינוי בטר
			המרה והחלפה
69.2	64.6	68.6	הגדלה (1)
57.3 (—)11.9	62.2 (—)2.4	57.0 (—)11.6	הקטנה
			פעולות תקציביות
32.5	38.9	66.9	רכישת מניות
			בניכוי:
28.7 (—)3.8	31.1 (—)7.8	42.3 (—)24.6	מכירת מניות (2)
			שינויים אחרים (3),
1.7	(—)0.5	7.2	ותיקונים
87.7	92.8	106.5	סה"כ

(1) בעיקר המרת הלוואות ואגרות חוב במניות.

(2) הגבייה למעשה.

(3) בעיקר ההפרש בין מחיר הרכישה לבין מחיר המכירה.

מתברר, שלמעלה ממחצית מכלל הגדילה ביתרור ההשקעה במניות בשנת 1968/69 נובעת מהמרתם של נכסי המדינה, בעיקר הלוואות, במניות. הגדילה נטו בגין ההמרות הסתכמה ב-57 מליון ל"י מתוך כלל הגדילה של 106.5 מליון ל"י. ב-1967/68 הסתכמו ההמרות ב-62.2 מליון ל"י (מתוך כלל הגדילה של 92.8 מליון ל"י), וב-1966/67 ב-57.3 מליון ל"י (מתוך כלל הגדילה של 87.7 מליון ל"י).

ההסדרים, שלפיהם הומרו הלוואות במניות, נועדו בדרך כלל להקל מעל הלווה לעמוד בהתחייבויותיו לאוצר בגין תשלום קרן וריבית; הסדרים אלה מביאים להקטנת סכומי הלוואות, שיעמדו לגבייה לפי לוחות הסילוקין בשנים הבאות.

היה גם שמניות הומרו בהלוואות. המדובר בעיקר במכירה בתנאי אשראי של מניות, שהאוצר החזיק בהן (ראה לעיל, מכירת מניות "מניב", חברות מלוונות וחברת יונה, ים סוף).

חלקן של הפעולות התקציביות — רכישות ומכירות — בכלל השינויים במאזן היה יותר גדול ב-1968/69 מאשר בשנתיים הקודמות. הרכישות שתוקצבו הסתכמו בכ-66.9 מליון ל"י לעומת כ-38.9 מליון ל"י ב-1967/68 וכ-32.5 מליון ל"י ב-1966/67. הגידול נבע בעיקר מהקצבה בסך 30.4 מליון ל"י לרכישת מניות במפעלי ים המלח, כאמור.

היקף המכירות גדל אף הוא. ב-1968/69 נמכרו מניות, שהיו רשומות במאזן הקודם * בסך 26.5 מליון ל"י במחיר כולל של 32.3 מליון ל"י — מזה נרשם בהכנסות המדינה סך של

* המדובר כאן במניות, שנרשמו במאזן כ"השקעות במניות" בלבד, ולא במניות, שנרשמו במאזן השוטף.

24.6 מליון ל"י (לעומת 7.8 מליון ל"י ב־1967/68 ו־3.8 מליון ל"י ב־1966/67) והיתרה בסך 7.7 מליון ל"י נרשמה במאזן ליום 31.3.1969 כהלוואה לרוכשים. ההפרש בין ההשקעה במניות שנרכשו לבין התמורה בעד המניות שנמכרו הסתכם ב־5.8 מליון ל"י, והוא מורכב מרווח בסך 7.4 מליון ל"י מצד אחד ומההפסד בסך 1.6 מליון ל"י מצד שני.

השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות

מהות הסעיף הזה הוסברה בדו"ח שנתי 17, עמ' 42.

העלייה בסך 17.8 מליון ל"י נובעת מצד אחד מתוספת נכסים מוניטריים ממקורות שונים ומצד שני מהעברת נכסים לגורמים שונים. תוספת הנכסים מורכבת כלהלן (במליוני ל"י).

192	{	נכסים שנוצרו כתוצאה מביצוע תקציב הפיתוח של משרד השיכון לשנת 1968/69; תוספת נכסים מביצוע מפעל חסכון לבניין; השקעות בשיכון הממומנות על ידי אשראי מהקבלנים

לעומת זאת העביר משרד השיכון נכסים מוגמרים לגורמים שונים ורשם חלק מההשקעה כהוצאה מוחלטת כלהלן (במליוני ל"י).

מסירת נכסים מוגמרים	158.0	מזה 34.3 מליון ל"י לסוכנות היהודית, 33.3 מליון ל"י לשיכון ופיתוח, 72 מליון ל"י לעמידה, 7.3 מליון ל"י למבני תעשייה ו־11.7 מליון ל"י לבנק טפחות
הוצאה מוחלטת	16.2	
	<u>174.2</u>	

ההוצאה המוחלטת בסך 16.2 מליון ל"י מייצגת בעיקר הוצאות תכנון, מסים, פצויים למפונים, פיתוח של ערי פיתוח חדשות, ורכוש שנמסר לוועדת הדיור המרכזית שאינו מיועד למכירה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 59).

בדו"ח שנתי 19, עמ' 59, צוין, כי הסעיף "השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות", כולל לא רק את עלות הנכסים, שנוצרו מתקציב הפיתוח — שיכון, אלא גם את הנכסים שנוצרו במסגרת מפעל החסכון, ואלה שנוצרו מממון על ידי אשראי מהקבלנים, וכי העדר המיון של ההשקעה הכוללת לפי שלושת מרכיביה אינו מאפשר לדעת מה היא עלות הנכסים המוניטריים של מפעל החסכון העומדים מול פקדונות החוסכים ואשראי הקבלנים. בהערות שר האוצר לדו"ח השנתי 19, נאמר, ש"הנושא ייבדק על ידי החשב הכללי עם הגורמים הנוגעים בדבר". עניין זה עדיין לא בא על תיקונו.

בדו"ח שנתי 19, עמ' 59, העיר מבקר המדינה על חוסר התאמה, במספר מקרים, בין סעיפי המאזן לבין הרישומים בהנהלת החשבונות, בעיקר לגבי העברת נכסים מוגמרים על ידי משרד השיכון לחברות השיכון השונות, וציין:

"אי התאמה זו קיימת גם ברישומי פעולות אחרים של החשב הכללי, כגון הלוואות, והוא נובע מכך, שיחידת הנהלת החשבונות רושמת בספרי החשבונות נתונים המתייחסים לשנה שנסתיימה ב־31 במארס, עד ראשית דצמבר, ואילו האוצר

ממשיך לקבל נתונים אחרי תאריך זה ממקורות שונים, בעיקר ממשרד השיכון. נתונים אלה מקבלים בטוי במאזן בלבד, בלא שיהיה רישום בהנהלת החשבונות לשנת הכספים שלסופה ערוך המאזן. לדעת הביקורת, יש צורך להתגבר על הקשיים הטכניים כדי להבטיח, שהנתונים במאזן יהיו מבוססים במלואם על רישומים נאותים במערכת החשבונות".

התופעה, שהוער עליה, הייתה קיימת גם בשנה הנסקרת.

התחייבויות המדינה

בסכום הכולל של התחייבויות המדינה חלה עלייה בסך 2,326 מליון ל"י. הרכב ההתחייבויות השוטפות והשינויים שחלו בהן בהשוואה ליום 31.3.1968, משתקפים בטבלה 5, המבוססת על נתוני החשב הכללי.

ט ב ל ה

התחייבויות שוטפות (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1968	31.3.1969	הרכב הסעיף במאזן
(-)122.8	262.1	139.3	בנקים בארץ
257.3	54.2	311.5	בנקים בחוץ לארץ
(-)33.8	83.9	50.1	ממשלת ארה"ב - חשבון עודפי מזון
(-)1.5	41.7	40.2	זכאים
(-)75.6	264.3	188.7	הפקדות
244.9	339.0	583.9	תובעים ע"ח ביצוע תקציב
			זכאים - קבלנים בעד בנייה על חשבון
47.9	35.6	83.5	תכנית רב-שנתית
(-)5.6	73.1	67.5	מפעל חסכון לבניין - פקדונות החוסכים
—	18.0	18.0	שונות
310.8	1,171.9	1,482.7	ס"ה והשינוי נטו

לעומת ירידה בזכויות השוטפות בסכום של 174.1 מליון ל"י הייתה עלייה גדולה בהתחייבויות השוטפות. עיקר העלייה הייתה בסעיף "בנקים בחו"ל" ובסעיף תובעים ע"ח ביצוע התקציב; להלן ניתוח השינויים העיקריים.

בנקים בארץ

הירידה בסך 122.8 מליון ל"י נובעת, בין היתר, מהקטנה של יתרת חשבון השוטף של הבנק לפיתוח התעשייה באוצר בסכום של 31 מליון ל"י ומהחזרת הלוואות במטבע חוץ לבנק טפחות - בסכום של 61 מליון ל"י, ולבנק לפיתוח התעשייה - 38.5 מליון ל"י. מצד שני, בנקים וחברות להשקעה, הפקידו באוצר כספי התמורה, שקיבלו מהפצת אגרות חוב, בסכום של 50 מליון ל"י, בקירוב.

בנקים בחוץ לארץ

העלייה בסך 257.3 מליון ל"י נובעת בעיקר מקבלת הלוואות חדשות בסכום של 74 מליון \$ (259 מליון ל"י) בתנאים הבאים:

(1) הלוואות משני בנקים בסכום של 51 מליון \$ שנתקבלו ב-31.3.1969 והוחזרו ב-14.4.1969, דהיינו לתקופה של שבועיים;

(2) הלוואות מ-3 בנקים אחרים בסכום של 18 מליון \$ בריבית של 6.5%, שנתקבלו בפברואר 1969 והוחזרו ביוני 1969;

(3) הלוואה מבנק אחר בסכום של 5 מליון \$ בריבית של 7.5%, שנתקבלה בינואר 1969 והוחזרה במאי 1969.

ההלוואות הנ"ל לטוות קצר איפשרו לאוצר לכסות גרעון קופתי, כתוצאה מביצוע התקציב של 1968/69, ולהגדיל במאזן המדינה את יתרת המזומנים. הן גם שיפרו באורח זמני את מצב היתרות במטבע חוץ, שבנק ישראל מחזיק בהן.

הפקדות

האירועים העיקריים שהביאו לירידה גטו של 75.6 מליון ל"י הם מצד אחד חזרת פקדונות של מוסדות שונים באוצר, ובין היתר, הסוכנות היהודית — 119 מליון ל"י; מפעלי ים המלח — 11 מליון ל"י; מצד שני היו הפקדות חדשות של מוסדות שונים.

תובעים על חשבון ביצוע תקציב

סעיף זה מייצג את התחייבויות הממשלה כלפי זכאים עבור סחורות, שירותים ועבודה שהם סיפקו (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 63).

בשנים האחרונות חלה בו עלייה גדולה, כפי שנראה מהטבלה הבאה (במליוני ל"י).

209.1	31.3.1967
339.9	31.3.1968
583.9	31.3.1969

העלייה התלולה בסעיף זה משקפת את המצב הכספי המתוח של האוצר.

זכאים — קבלנים בעד בנייה על חשבון תכנית רב-שנתית

היתרה בסך 83.5 מליון ל"י ליום 31.3.1969 לעומת 35.6 מליון ל"י ליום 31.3.1968 מייצגת את סכום החשבונות, שהוגשו על ידי קבלנים ושלא נפרעו על ידי משרד השיכון עד לסוף מאי 1969 (ראה גם "נכסים בתהליך התהוות" לעיל).

חובות אחרים — מלוות

כלל חובות המדינה ממלוות פנים וממלוות חוץ גדלו בשנת 1968/69 ב-2,015 מליון ל"י, שהם כ-20% מיתרת החובות האלה במאזן הקודם, והסתכמו ב-31.3.1969 ב-12,142 מליון ל"י.

על ההתפתחות בסעיף זה ניתן לעמוד מתוך טבלה 6 להלן, שרוכזה על ידי משרד מבקר המדינה לפי נתוני החשב הכללי.

השינויים ביתרות		היתרות ליום		
מ-31.3.1967	מ-31.3.1968	31.3.1967 ⁽²⁾	31.3.1968 ⁽¹⁾	31.3.1969 ⁽¹⁾
ל-31.3.1968	ל-31.3.1969			
				554
				771
616	390	1,029	1,645	2,035
89	92	321	410	502
249	318	455	704	1,022
150	380	410	560	940
91	125	795	886	1,011
36	40	385	421	461
14	25	65	79	104
⁽³⁾ 1,245	1,370	3,460	⁽³⁾ 4,705	6,075
(—)3	88	257	254	342
⁽³⁾ 1,242	1,458	3,717	⁽³⁾ 4,959	6,417
				2,371
				304
921	253	1,717	2,638	2,891
373	325	1,338	1,711	2,036
87	(—)21	732	819	798
⁽³⁾ 1,381	557	3,787	⁽³⁾ 5,168	5,725
⁽³⁾ 2,623	2,015	7,504	⁽³⁾ 10,127	12,142

מלוות פנים
אגרות חוב של המדינה לזמן ארוך ובינוני:
מלוות לבטחון המדינה (תשכ"ז, תשכ"ח)
מלוות קליטה
מלוות אחרים
מלוות קצר מועד
מלוות באמצעות מוסדות כספיים, בעיקר אמיסיות
שתמורתן הופקדה באוצר
מלוות מבנק ישראל
מלוות מגופים ממלכתיים שונים:
המוסד לביטוח לאומי
קרן ארנונה ורשות הפיתוח
פקדונות ושוונות
ס"ה והעלייה נטר — הסכום הפנקסני
גדילה עקב עליית המדד ⁽⁴⁾
ס"ה מלוות פנים והעלייה נטר
מלוות חוץ
אגרות חוב של מדינת ישראל — "בונדס":
מלוות העצמאות והפיתוח
מלוות פיתוח להשקעות
גדילת קרן של אגרות חסכון וריבית שלא נדרשה
מלוות חוץ אחרים:
פרעון ב"ש
פרעון בל"י
ס"ה מלוות חוץ והעלייה נטר
ס"ה כולל והעלייה נטר

(1) מלוות צמודים למטבע חוץ רשומים לפי השער של 3.50 ל"י לדולר. (2) מלוות צמודים למטבע חוץ רשומים לפי השער של 3 ל"י לדולר. (3) לרבות הפרשי שיערוך בעקבות שינוי שער המטבע מ-3 ל-3.50 ל"י לדולר בסכום כולל של 707 מיליון ל"י, מזה 34 מיליון ל"י מלוות פנים ו-673 מיליון ל"י מלוות חוץ. (4) אומדן שנערך על ידי החשב הכללי הכולל גם גמול ערך במפעל החסכון לבניין; במאזן ל-31.3.1969 חוקן בסיס חישוב האומדן וכן חוקנה טעות, שנפלה באומדן היתרה שבמאזן ליום 31.3.1968.

ההפרש בגידול החובות בין השנה 1967/68 לבין 1968/69, כ־600 מליון ל"י כפי שהוא מופיע בטבלה, אינו מבטא נכונה את ההתפתחות שחלה בשנים אלה, כיוון שביתרה ליום 31.3.1968 כלול שיערוך כלל החובות הצמודים לדולר בעקבות שינוי השער מ־3 ל־3.50 ל"י ביום 19.11.1967. גם הנתונים בדבר הגדילה עקב עליית המדד אינם משקפים נכונה את השינויים, שחלו למעשה באותן השנים, שכן בסיס האומדן של גדילה זו תוקן על ידי החשב הכללי במאזן ליום 31.3.1969. משרד מבקר המדינה ערך התאמה של הנתונים מתוך התחשבות בגורמים אלה, המובאת בטבלה דלהלן (במליוני ל"י).

השינויים ביתרות		
מ-31.3.1967 ל-31.3.1968	מ-31.3.1969 ל-31.3.1968	
1,245		מלוות פנים
(-)34		בניכוי: הפרשי שיערוך ליום 19.11.1967
1,211	1,370	ס"ה
(-)3	88	גדילה עקב עליית המדד
36	17	התאמה
1,247	1,387	ס"ה מלוות פנים
1,381		מלוות חוץ
(-)673		בניכוי: הפרשי שיערוך ליום 19.11.1967
88		בתוספת: הפרש שיערוך המלוות (נטו) לתקופה מ־1.4.1967 עד ל־19.11.1967
(1) 796	557	ס"ה מלוות חוץ
2,043	1,944	ס"ה מותאם

(1) מלוות שנתקבלו בניכוי מלוות שנפרעו — הכל לפי השער של 3.50 ל"י לדולר.

מהנתונים המותאמים מסתבר, שהעלייה נטו במצבת החובות בשנת 1968/69 הייתה קטנה רק בכ־100 מליון ל"י מזו שבשנה הקודמת; בהכנסה נטו ממלוות חוץ חלה ירידה של 240 מליון ל"י בקירוב (לפי השער של 3.50 ל"י לדולר), ולעומת זאת עלתה הגדילה ביתרות מלוות הפנים בכ־140 מליון ל"י על הגדילה המקבילה בשנה הקודמת.

מלבד המלוות המופיעים במאזן המדינה, יש לממשלה עוד התחייבויות לגורמים שונים בגין פרעון חובות. דוגמה בולטת לכך הוא ההסדר להחזרת חובותיה של הסוכנות היהודית בחוץ לארץ בסך 100 מליון דולר (ראה עמ' 110 בדו"ח זה). הממשלה התחייבה לכסות גם הפרשי הצמדה והפרשי שער על מלוות, שאינם רשומים במצבת החובות (ראה עמ' 107 בדו"ח זה).

מלוות פנים

יתרת מלוות הפנים גדלה ב-1,370 מליון ל"י, דהיינו ב-29% מיתרת המלוות במאזן הקודם והסתכמה ב-31.3.1969 ב-6,075 מליון ל"י, ללא הפרשי הצמדה למדד; כלל החובות, לרבות הפרשי ההצמדה, שהצטברו עד לאותו תאריך, הסתכמו ב-6,417 מליון ל"י. בשנת 1967/68 גדלה יתרת המלוות (להוציא תוספת הצמדה על חובות צמודים משנים קודמות) ב-1,211 מליון ל"י.

הגידול בשנה הנסקרת מורכב ממלוות, פרט למלוות קצר המועד, שנרשמו כהכנסה בתקציב בסך 1,580 מליון ל"י, ומתשלומי פרעון (פרט להפרשי הצמדה על מלוות הצמודים למדד יוקר המחיה) בסך 214 מליון ל"י — מזה 116 מליון ל"י על חשבון חובות, שזמן פרעונם הגיע ו-98 מליון ל"י על חשבון חובות, שזמן פרעונם לא הגיע עוד*. כלל ההוצאה על פרעון החובות, כולל הפרשי ההצמדה, הסתכמה ב-244 מליון ל"י.

בשנת 1968/69 עלתה במידה ניכרת ההודקקות למלוות מבנק ישראל ולעומת זה חלה ירידה מסוימת בהשוואה לשנה הקודמת בסכומים, שנספגו משוק ההון ומשוק הכספים לצרכי מימון התקציב.

כ-28% מההכנסה נטו ממלוות פנים בשנת 1968/69 נבעו ממלוות מבנק ישראל; התמורה נטו בעד אגרות חוב לזמן ארוך ובינוני (כולל המלוות לבטחון המדינה), שהונפקו במישרין על ידי הממשלה, או על ידי מוסדות כספיים להפקדה באוצר, היוותה כמחצית ההכנסה נטו; 12% מקורם במלוות מהמוסד לביטוח לאומי, קרן הארנונה ורשות הפיתוח; השאר — מלוות קצר מועד, שאינו משמש כהכנסה בתקציב, ופקדונות של מפעל הפיס ובנק הדואר. בין אגרות החוב, הנרשמות במצבת החובות, כלולות אמיסיות מסוג ברירה, ל-5 שנים בסכומים גדולים, שחלק ניכר מהן יועמד לפרעון בשנים הקרובות.

אגרות חוב של המדינה לזמן ארוך ובינוני

במלוות אלה היה הגידול של היתרות בשנה הנסקרת קטן מזה שבמאזן לשנה הקודמת (במליוני ל"י).

השינוי ביתרות		
מ-31.3.1967 ל-31.3.1968	מ-31.3.1968 ל-31.3.1969	
295	259	מלוות לבטחון המדינה (תשכ"ז, תשכ"ח)
169	28	מלוות קליטה
181	137	מלוות פיתוח תש"ך, מלוות חברות ביטוח ומלוות פרסים
(-)29	(-)34	מלוות אחרים של המדינה לזמן ארוך ובינוני
616	390	סה

מלוות לבטחון המדינה

הכנסת האוצר ממלוות זה בשנת 1968/69 הייתה קטנה ב-12.5% מזו שב-1967/68, השנה הראשונה להפצתו.

* מזה 60 מליון ל"י לבנק ישראל מרווחי שיערוך שהוקפאו, ועוד 38 מליון ל"י פדיון מוקדם של אגרות חוב, על פי בחירת הרוכשים.

בדומה למלווה הבטחון לשנת 1967 היה המלווה לשנת 1968 מסוג ברירה, אולם תנאיו האחרים היו פחות נוחים, במיוחד לגבי המלווה לציבור*. במלווה לשנת 1967 נקבעו בתקנות תנאים, הוזהר עם תנאי מלווה הפיתוח לחמש שנים (ללא זכות לפדיון מוקדם); תנאים אלה היו שווים לציבור ולבנקים. השינויים בתנאי המלווה לשנת 1968 היו כדלקמן.

(1) תקופת המלווה הוכפלה והועמדה ל-10 שנים; הריבית המצטברת תשולם בשני תשלומים — בתום חמש שנים ועם פרעונו המלא של המלווה.

(2) במילווה לציבור נקבעה תשואה נטו יותר קטנה במקרה של בחירה (בעת הפדיון) בתוספת ריבית במקום הצמדה — 43 ל"י על כל 100 ל"י לאחר 5 שנים, במקום 50 ל"י (לאחר ניכוי 25% מס הכנסה) במלווה הקודם; הריבית פטורה ממס הכנסה, כלומר: התשואה נקבעה מראש כתשואה נטו בלבד.

(3) לבנקים נקבעו במלווה לשנת 1968 תנאים יותר טובים מאשר לציבור הרחב. לפי תנאי המלווה לבנקים כמעט שלא השתנתה התשואה לעומת זו, שנקבעה במלווה לשנת 1967: הריבית המצטברת לאחר 5 שנים, במקרה של בחירה באי-הצמדה, תהיה 64 ל"י לכל איגרת של 100 ל"י לפני ניכוי מס הכנסה (ובמידה שיופחת מס הכנסה בשיעור 25% — 48 ל"י), במקום 66 ל"י במלווה הקודם, ויחד עם זאת נקבע מחיר ההנפקה כ-98% מערכו הנומינלי, במקום 100% במלווה לשנת 1967. ההפרש של 2% נקבע כעמלת הפצה, אם כי במלווה לשנת 1968, כמו במלווה לשנת 1967, התחייבו הבנקים להחזיק באגרות לתקופה מסוימת, לפחות עד לרישומן, בבורסה**. הבנקים קיבלו על עצמם לרכוש אגרות מלווה בטחון בסכום כולל של 100 מליון ל"י במסגרת התחייבות מיוחדת וזאת נוסף על השתתפותם העצמית בגיוס אמצעים כספיים לצרכי בטחון. את עמלת ההפצה קיבלו הבנקים על כל האגרות שהם רכשו. לגבי המלווה לשנת 1969 הוגבלה עמלת ההפצה לאותן האגרות שנרכשו במסגרת ההתחייבות המיוחדת בלבד. לעומת זאת המשיכו הבנקים לקבל אגרות, שהריבית עליהן חייבת מס הכנסה על כל רכישותיהן; חברות אחרות, בדומה לציבור הרחב, מקבלות אגרות פטורות ממס הכנסה, כיוון שהתשואה כאמור נקבעת מראש כתשואה נטו בלבד.

החל ממאי 1968 הותר לבנקים לזקוף מלווה הבטחון שהם רכשו במסגרת התחייבויותיהן האמורות למילוי התחייבותם במסגרת אחרת — לכיסוי 25% של תכניות החיסכון המאושרות, שקודם לכן הם נהגו לכסות על ידי רכישת אגרות חוב מתוך אמיסיות אחרות מסוג ברירה (ראה עמ' 32 בדו"ח זה).

מלווה קליטה

יתרת המלווה גדלה ב-28 מליון ל"י בלבד ואילו במאזן הקודם היה הגידול בסך 169 מליון ל"י. מלווה זה, שהיה מלווה חובה, בוטל החל מ-1.4.1968 ומשום כך הצטמצמה ההכנסה לגביית פיקורים בלבד, ויחד עם זאת גדלו תשלומי הפרעון: ביום 1.4.1968 חל שיעור הפדיון הראשון של מלווה קליטה 1962 ושל מלווה קליטה וחיסכון חובה 1963 נוסף על שיעור הפדיון השני של מלווה קליטה 1961. ההכנסה הסתכמה ב-45.6 מליון ל"י ואילו תשלומי הפרעון, פרט להפרשי הצמדה על הקרן, הסתכמו ב-17.6 מליון ל"י. כלל תשלומי הפרעון, כולל הפרשי ההצמדה, הסתכמו ב-20.8 מליון ל"י.

* החוקים למלווה 1967 ו-1968 הם זהים, אולם שר האוצר (באישור ועדת הכספים) קבע בתקנות תנאים אחרים למלווה 1968.

** הבנקים לא קיבלו דמי עמלה על אגרות המלווה לציבור, שהופצו באמצעותם.

מלווה פיתוח תש"ך, מלווה חברות ביטוח ומלווה פרסים

הגידול ביתרות אלה מורכב מהנפקות חדשות בסך 183 מליון ל"י מצד אחד ומחשלומי פרעון בסך 46 מליון ל"י מצד שני. בהנפקות החדשות חלה ירידה לעומת השנה הקודמת; על הגורמים שהביאו לירידה זו ראה בעמ' 32 בדו"ח זה. כמעט כל ההנפקות החדשות של מלווה פיתוח תש"ך היו מסוג ברירה, ל-5 שנים, והן נמכרו בעיקר לבנקים לכיסוי תכניות חסכון מאושרות, שהבנקים מציעים לציבור, ובמידה יותר קטנה — לציבור הרחב ולקופות גמל.

מלוות אחרים של המדינה לזמן ארוך ובינוני

קבוצה זו של מלוות מורכבת מאגרות חוב, שהונפקו לפני שנים רבות ושזמן פרעונם הגיע, כגון מלווה שיכון, טבי דולר ומלווה בטחון 1957.

מלווה קצר מועד

התקבולים נטו ממלווה זה כמעט שלא השתנו לעומת 1967/68. השינוי ביתרת המלוות בסך 92 מליון ל"י מורכב מעלייה בכ-95 מליון ל"י במכירות (נטו) לציבור ומירידה בכ-3 מליון ל"י ביתרת הסדרות המיוחדות, שנמכרו לבנקים. עיקר הגידול ביתרור המלווה היה בהפצת הסדרה ל-18 חודש, שהנפקתה חודשה במארס 1968 לאחר הפסקה של שנה. מסוף מארס 1968 לסוף מארס 1969 לא חלו שינויים אחרים בתנאי ההנפקה לאחר שבשנה הקודמת הפחית בנק ישראל את שיעורי התשואה. (באפריל 1969, ושוב בנובמבר 1969, הועלו שיעורי התשואה).

מלוות באמצעות מוסדות כספיים בעיקר מאמסיות שתמורתן הופקדה באוצר

מבחינת התחייבויות המדינה אין הבדל מהותי בין מלוות, שמקורן באמסיות, שהונפקו על ידי מוסדות כספיים ותמורתן הופקדה באוצר, לבין מלוות, שהונפקו ישירות על ידי הממשלה ("מלוות המדינה"). כן אין הבדל בתנאי הנפקתם.

בקבוצה זו אינן נכללות אגרות חוב ממשלתיות, שנרכשו על ידי מוסדות כספיים (כגון מלוות פיתוח תש"ך, שנרכשו על ידי בנקים לכיסוי תכניות החסכון). מאידך, לא כל המלוות הנכללים כאן מקורם בכספי אגרות חוב.

כפי שניתן לראות מטבלה 6 לעיל, היו התקבולים נטו ממלוות אלה גדולים ב-69 מליון ל"י מאשר ב-1967/68. התקבולים מאגרות חוב חדשות, שהונפקו במטבע ישראלי והופקדו באוצר, לא גדלו כלל לעומת השנה הקודמת (ראה עמ' 30 בדו"ח זה), עם זאת ירדו גם תשלומי הפרעון, ואילו התקבולים, שלא מכספי התמורה בעד אמסיות, עלו במידה ניכרת. עלייה זו נובעת מגורמים אלה:

- (1) גידול המלוות ממוסדות כספיים, שמקורם במלוות מחוץ לארץ או באמיסיות, שהונפקו במטבע חוץ; חלק מהתמורה מאמיסיות אלה הופקד באוצר לשם הבטחת השער בלבד (ראה עמ' 30 בדו"ח זה);
- (2) הפקדת סכום של 20 מליון ל"י על ידי בנקים אפוקאיים, שמקורו בסילוק מוקדם של הלוואות, שלא מכספי תקציב, במסגרת ההקלות, שעליהן החליטה הממשלה (ראה עמ' 108 בדו"ח זה);
- (3) קבלת סכום של 17.5 מליון ל"י בקירוב, שמקורם במכתבי התחייבות, שבנק "טפחות" הוציא על פי הוראות האוצר (ראה עמ' 36 בדו"ח זה).

מלוות מבנק ישראל

הגידול ביתרות ליום 31.3.1969 לעומת 31.3.1968 מורכב מעלייה ב-580 מליון ל"י, שנרשמה כהכנסה בתקציב מצד אחד (ראה עמ' 27 בדו"ח זה) ומצד שני, מפרעון חובות בסך 200 מליון ל"י — מזה 28 מליון ל"י מלוות, שזמן פרעונם הגיע, והשאר פדיון מוקדם. הקדמת הפרעון נעשתה בעיקר מתוך ההכנסה ממלווה קצר המועד על פי ההסדר עם בנק ישראל משנת 1966 (ראה דו"ח 17, עמ' 621) ומתוך רווחי השיעור, בעקבות שינוי שער הל"י בנובמבר 1967, שהוקפאו בבנק ישראל (ראה עמ' 24 בדו"ח זה).

מלוות מגופים ממלכתיים שונים

יתרת המלוות האלה, שמקורם במוסד לביטוח לאומי, קרן ארנונה, ורשות הפיתוח, עלתה במידה יותר גדולה מאשר במאזן הקודם.

עודף ההכנסה על ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי גדל בשנת 1968/69 לעומת השנה הקודמת (ראה עמ' 786 בדו"ח זה). גביות דמי הביטוח עלו ב-22% בקירוב. העלייה נובעת מריבוי המועסקים ומעלייה בהיקף הגבייה מבעלי הכנסות הנמוכות מ-700 ל"י לחודש; לא חל שינוי בשיעורי ההפרשות לביטוח הלאומי או בתקרת ההכנסה, שעליה חלות הפרשות אלה (החל ב-1.4.1970 הועלתה התקרה ל-1,500 ל"י).

פקדונות ושונות

המרכיבים העיקריים של מלוות אלה הם כספי מפעל הפיס וחשכונות בבנק הדואר, שהופקדו באוצר. פקדונות מפעל הפיס שימשו במיוחד להקמת בתי חולים ובתי ספר על-יסודיים במסגרת תקציב הפיתוח.

טבלה 7 להלן, שרוכזה לפי נתוני החשב הכללי, מראה את המלוות על פרטיהם, כשהם מסווגים לפי צורת ההצמדה.

מלוות צמודים לדולר מופיעים בטבלה לפי השער של 3.5 ל"י לדולר, שהיה נהוג ליום המאזן. מלוות צמודים למדד יוקר המחיה כלולים בסכום התמורה, שנתקבלה בעת הפצתם. הגידול הכולל של חובות הצמודים למדד נרשם בסעיף מיוחד בסיכום התחייבויות המדינה בסכום של 335.6 מליון ל"י לעומת 247.6 מליון ל"י ליום 31.3.1968, דהיינו עלייה בסך 88 מליון ל"י. מדד יוקר המחיה ב-31.3.1969 היה 121.5 נקודות לעומת 120.8 נקודות ב-31.3.1968, כלומר חלה עלייה ב-0.6% בלבד.

העלייה נטו בסכום של 88 מליון ל"י בסעיף "גידול עקב עליית המדד" נובעת בחלקה הגדול מתיקון טעות, שחלה במאזן הקודם (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 64) ומתיקון הבסיס לחישוב הפרשי המדד על מלווה קליטה: במקום יתרת תעודות המלווה שהופצו בפועל על ידי בנק ישראל, ישמשו יתרות החוב כבסיס החישוב. היקפו של ההפרש, שנוצר משינוי בסיס החישוב הוא גדול בגלל הפיגור בהפצת תעודות המלווה; עד לסוף מארס 1970, לא הוחל עוד בהפצת תעודות המלווה לשנת 1965 ואילך.

ט ב ל ה 7
מלוות פנים (במליוני ל"י)

השנתי	31.3.1968 (1)	31.3.1969
273.5	421.1	694.6
92.4	409.9	502.3
34.2	295.6	329.8
5.9	124.6	130.5
18.0	29.3	47.3
3.4	41.0	44.4
(-)1.8	22.8	21.0
(-)1.0	17.8	16.8
2.7	8.6	11.3
0.4	9.1	9.5
427.7	1,379.8	1,807.5

מלוות בלתי צמודים

מלוות ומקדמות מאת בנק ישראל
מלוות קצר מועד
קרן ארגונה לפיצוי נזקי מלחמה
רשות הפיתוח
מפעל הפיס
בנק הדואר - פקדון
מלוות עממיים ומלוות מלחמה
מלוות חובה (תשי"ב, תשי"ג)
מלוות באמצעות מוסדות כספיים
ריבית שלא נדרשה ושונות

ס"ה והשינוי נטו

מלוות צמודים למדד ומלוות "ברירה"

124.9	886.0	1,010.9
283.7	512.5	796.2
28.0	742.7	770.7
115.4	418.8	534.2
1.2	295.6	296.8
257.5	—	257.5
16.6	61.9	78.5
1.9	5.6	7.5
2.4	1.0	3.4
(-)3.1	4.2	1.1
828.5	2,928.3	3,756.8

המוסד לביטוח לאומי
מלוות באמצעות מוסדות כספיים (2)
מלוות קליטה
מלוות פיתוח, תש"ך
מלוות לבטחון המדינה לשנת 1967
מלוות לבטחון המדינה לשנת 1968
מלוות חברות ביטוח
מלוות פרטים
בנק הדואר - תוכנית חסכון
מלוות שיכון עולים ומלוות בטחון תשי"ז

ס"ה והשינוי נטו

מלוות צמודים לדולר

106.3	138.5	244.8
21.1	122.5	143.6
7.4	17.0	24.4
(-)7.0	16.7	9.7
(-)20.2	28.6	8.4
107.6	323.3	430.9

בנק ישראל - מקדמות, לפי חוק המקדמה, תשכ"ז-1966, תשכ"ז-1967, תשכ"ח-1968
מלוות באמצעות מוסדות כספיים (2)
מלוות פיתוח, תש"ך
מלוות שיכון עולים
טבי דולר, שטרי חסכון צמודי דולר
ומלוות בטחון, תשי"ז

ס"ה והשינוי נטו

מלוות בתנאי הצמדה מעורבים

(-)10.0	60.5	50.5
20.3	—	20.3
(-)4.0	12.8	8.8
6.3	73.3	79.6
1,370.1	4,704.7	6,074.8

מלוות באמצעות מוסדות כספיים
מאמיסיות, שתמורתן הופקדה באוצר
מסילוק מוקדם של משכנתאות
מלוות פיתוח, תש"ך

ס"ה והשינוי נטו

ס"ה כולל והשינוי נטו

(1) מדין מחדש, ראה ד"ח שנתי 18, עמ' 64.
(2) בעיקר מאמיסיות, שתמורתן הופקדה באוצר.

מלוות חוץ

יתרות החוב החיצוני גדלו ב-557 מליון ל"י, שהם כ-10% מיתרת החוב במאזן הקודם, והסתכמו ב-31.3.1969 ב-5,725 מליון ל"י. כמחצית החוב מקורה באגרות חוב, שהנפיקה המדינה בחוץ לארץ (מלווה העצמאות והפיתוח ומלווה הפיתוח להשקעות); 30% — במלוות מממשלת ארצות הברית (כולל מלוות הבנק ליצוא ויבוא), למעלה ממחציתם לפרעון בדולרים ויתרם, לפרעון בל"י; 20% הנותרים — מלוות ממקורות שונים, בעיקר מממשלת גרמניה ומהבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח.

להלן הרכב הגידול נטו בחוב בשנה הנסקרת לעומת הגידול ב-1967/68; בטבלה מובאות ההתחייבויות במטבע חוץ גם במונחים של \$ וגם במונחים של ל"י.

מ-31.3.1967 ל-31.3.1968	מ-31.3.1968 ל-31.3.1969	גידול נטו בחוב	
במליוני \$		מלוות חוץ לפרעון ב-\$	
287.6	268.4	מלוות חדשים	
(-)67.6	(-)118.0	בניכוי: פרעון חובות	
220.0	150.4	ס"ה	
4.4	(1)14.6	בתוספת: גדילת קרן של אגרות חסכון של מלווה העצמאות והפיתוח	
224.4	165.0	העלייה נטו ב-\$	
במליוני ל"י		מלווה חוץ לפרעון בל"י	
27.8	—	מלוות חדשים	
(-)16.8	(-)20.8	בניכוי: פרעון חובות	
11.0	(-)20.8	העלייה או הירידה (-) נטו בל"י	
במליוני ל"י		העלייה בכלל יתרות מלוות החוץ במונחים של ל"י (לפי השער של 3.50 ל"י חדולר)	
(2)1,049.8	990.5	מלוות חדשים	
(-)253.4	(-)433.8	בניכוי: פרעון חובות	
796.4	556.7	ס"ה	
584.8	—	שיערוך בנובמבר 1967 של יתרות החוב ליום 31.3.1967	
1,381.2	556.7	ס"ה העלייה ביתרות במונחים של ל"י	

(1) חלק מן הגדילה נובע משינוי שחל בצורת הרישום החל ב-1.1.1969; עד לאותו תאריך בכללו רק אותם סכומי הריכית המצטברת, שזמן פרעונם לא הגיע עוד על פי לוח הסילוקין, ואילו החל מאותו תאריך בכללים אותם הסכומים, שעוד לא נפרעו למעשה.

(2) למעשה הועבר חלק ניכר מההכנסה לפני שינוי השער; הנתון מובא, לפי השער של 3.50 ל"י חדולר, כדי לאפשר השוואה באותה עם הנתונים בשנת 1968/69.

העלייה במלוות, שפרעונו במטבע חוץ, הסתכמה ב-165 מליון דולר; ב-1967/68 עלה היקפם של חובות אלה בסכום יותר גדול — ב-224.4 מליון דולר. הכנסתו של האוצר מהמלוות החדשים הייתה קטנה מאשר בשנה הקודמת, שבה היו מכירות ללא תקדים של מלוות הפיתוח בעקבות המלחמה ומצב החירום שקדם לה. יחד עם זאת גדלו במידה ניכרת תשלומי הפרעון — ב-50.4 מליון דולר.

המלוות, שפרעונם במטבע ישראלי, מקורם בקרנות תמורה לעודפי תוצרת חקלאית, שממשלת ארצות הברית מוכרת לממשלת ישראל בתנאי אשראי במטבע מקומי. לא היו בשנת 1968/69 כספים חדשים מסוג זה, לאחר שבשנים האחרונות ירדו המכירות בתנאים אלה.

טבלה 8 להלן, שרוכזה לפי נתוני החשב הכללי, מראה את המלוות לפרטיהם. התחייבויות במטבע חוץ מובאות במונחים של \$ ארה"ב.

ט ב ל ה 8

מלוות חוץ

31.3.1968 ⁽¹⁾ השינוי			31.3.1969
ב מ ל י ו נ י \$			
			מלוות חוץ לפרעון ב-\$
			אגרות חוב של מדינת ישראל — "בונדס":
			מלוות העצמאות והפיתוח 677.4
			מלוות פיתוח להשקעות 86.8
72.3	753.8	826.1	גדילת קרן של אגרות חסכון וריבית שלא נדרשה 61.9
			מלוות ממדינות שונות:
63.1	210.2	273.3	מלוות מארה"ב ⁽²⁾
24.8	228.3	253.1	מלוות ממדינות אירופה
(—)2.1	45.4	43.3	מלוות הבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח
8.0	—	8.0	קווי אשראי — אגף המזון
(—)1.1	4.9	3.8	מלוות ממקורות שונים
165.0	1,242.6	1,407.6	ס"ה והעלייה נטו ב-\$
ב מ ל י ו נ י ל"י			מלוות חוץ לפרעון בל"י
			מלוות ממשלת ארה"ב:
(—)16.3	(1)508.9	492.6	צמוד ל-\$
(—)4.4	(1)309.9	305.5	בלתי צמוד
(—)20.7	818.8	798.1	ס"ה והעלייה נטו בל"י
556.7	5,168.0	5,724.7	ס"ה מלוות חוץ במונחים של ל"י

(1) מדין מחדש. (2) כולל מלוות מהבנק ליצוא ויבוא.

אגרות חוב של המדינה — "בונדס"

במלוות העצמאות והפיתוח חלה בשנה הנסקרת עלייה בסך 33.3 מליון \$ לעומת עלייה בסך 151.8 מליון \$ בשנה שלפני כן. להלן הרכב העלייה בשתי השנים (במליוני \$).

1967/68	1968/69	
194.7	121.5	הפצת אגרות חוב חדשות
41.1	84.3	פדיון אגרות חוב
153.6	37.2	המרת אגרות חוב של מלוות הפיתוח באגרות חוב
(-)1.8	(-)3.9	של מלוות הפיתוח להשקעות
151.8	33.3	

במלוות הפיתוח להשקעות חלה עלייה בסך 24.4 מליון \$, הנובעת מהפצת אגרות חוב חדשות בסכום של 29.8 \$ — מזה 25.9 מליון \$ תמורת מזומנים ועוד 3.9 מליון \$ תמורת אגרות חוב של מלוות הפיתוח — בניכוי אגרות חוב שנפרעו בסך 5.4 מליון \$. בשנה הקודמת חלה עלייה נטו בסך 25.2 מליון \$, שמקורה בהפצת אגרות חוב בסכום של 27.4 מליון \$, בניכוי אגרות חוב שנפרעו בסך 2.2 מליון \$.

סך כל החוב בגין אגרות חוב אלה, הכולל גם גדילת הקרן של אגרות החסכון וריבית שלא נדרשה, עלה ב־72.3 מליון \$ לעומת 181.4 מליון \$ בשנה הקודמת.

ערבויות המדינה

יתרת ערבויות המדינה, לפי חוק הערבויות השונים, מסתכמת במאזן ליום 31.3.1969 ב־1,868.8 מליון ל"י לעומת 1,473.8 מליון ל"י ליום 31.3.1968

בשנה שעברה לא כלל החשב הכללי במאזן ערבויות בסך כולל של 5.4 מליון ל"י, שניתנו לאוניברסיטה העברית — 5.0 מליון ל"י — ולכימיקליים ופוספטים בע"מ — 0.4 מליון ל"י; בהתאם לכך תיקן החשב הכללי את יתרת הפתיחה של ערבויות המדינה ל־31.3.1968 בסך 5.4 מליון ל"י.

בשנה הנסקרת לא כלל החשב הכללי בין הערבויות ערבות, שניתנה לאחר הבנקים בחו"ל בסך של כ־12.5 מליון ל"י * המהווה 15% מסכום ההלוואה, שניתנה לערובים. לעומת זאת ערבות, שניתנה לבנק למלאכה בסך 3,750,000 ל"י (היינו: 75% מסך של 5.0 מליון) נרשמה בספריו בסך 5 מליון ל"י. הרישום יתוקן בשנת 1969/70.

לפי הנתונים המתוקנים מסתכמות אפוא הערבויות למעשה, שבתוקף ליום 31.3.1969 ב־1,880 מליון ל"י וליום 31.3.1968 ב־1,479.2 מליון ל"י, היינו גידול של 400.8 מליון ל"י. מסך כל הערבויות כנ"ל, למעלה מ־1,000 מליון ל"י מתייחס לאיגודים ממשלתיים.

* בדו"ח על ערבויות המדינה בשנת 1968/69, שפורסם ב"רשומות" ב־27.2.1970, בהתאם לחוק ערבויות מטעם המדינה, נכללה ערבות זו, בעקבות הביקורת.

העלייה ברוטו — דהיינו תוספות של ערבויות, שניתנו במשך השנה — הסתכמה לפי נתוני האוצר בסך 618.6 מליון ל"י (לעומת 451.5 מליון ל"י בשנת 1967/68). הירידה ברוטו — עקב ערבויות שפג תוקפן — הסתכמה בסך 229.0 מליון ל"י (לעומת 242.9 מליון ל"י בשנת 1967/68). העלייה נטו מסתכמת איפוא ל-31.3.1969 בסך 389.6 מליון ל"י, ולפי נתונים מתוקנים — בסך 400.8 מליון ל"י. רובה של התוספת ניתנה במסגרת הסכמי מסחר עם מדינות אחרות (ראה להלן עמ' 87).

סך כל הערבויות, שניתנו במשך השנה*, לא עלה על השיעור המירבי, שנקבע בחוק ערבויות מטעם המדינה, היינו עשרה למאה מסכום תקציב המדינה, למעט תקציב הפיתוח. לקראת סיום שנת הכספים הנסקרת התעורר הצורך בהעלאת התקרה עקב הערבויות הנוספות, שעמדו לדיון באותה שעה. לפיכך החליטה הממשלה, בהתאם לסעיף 3 לאותו חוק, על העלאת התקרה מעשרה למאה לחמישה עשר למאה. בישיבתה מיום 15.3.1969 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את ההעלאה כאמור. למעשה, כפי שצוין לעיל, נשארו הערבויות בתחום מכסת האחוזים הקבועה בחוק, מאחר שהדיונים על הערבויות הנוספות לא סוכמו.

הטבלה דלהלן, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה על פי נתוני האוצר, בהתאם לענפי המשק והערוכים, מראה את השינויים, שחלו בשנת 1968/69, ואת המצב ליום 31.3.1969.

מירוט ערבויות המדינה (בל"י)

השינויים בתקופה 1.4.1968 — 31.3.1969				ענף המשק והערוכ
יתרות הערבויות שבתוקף ליום 31.3.1969	סך הערבויות שפג תוקפן ואלו שהוקטנו	סך הערבויות החדשות והתוספות על הקיימות	יתרות הערבויות שבתוקף ליום 31.3.1968	
1,868,770,613	229,016,396	618,629,527	1,479,157,482	ס"ה הערבויות
125,435,000	54,025,000	84,360,000	95,100,000	חקלאות
59,275,000	2,525,000	16,800,000	45,000,000	משקים חקלאיים — חברות חקלאיות
13,000,000	11,000,000	13,000,000	11,000,000	משקים חקלאיים — פלחה
48,800,000	40,500,000	51,100,000	38,200,000	המועצה לשיווק פרי הדר
1,400,000	—	500,000	900,000	פרי הגליל בע"מ
2,960,000	—	2,960,000	—	הדרי עזה בע"מ
139,353,935	53,256,816	18,000,000	(1) 174,610,751	מכרות ומחצבים
135,145,000	46,308,000	18,000,000	163,453,000	מפעלי ים המלח
4,208,935	1,698,816	—	5,907,752	חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ
—	5,250,000	—	5,250,000	בנפטא חברה ישראלית לנפט בע"מ

(1) לגבי סכום של 12.5 מליון ל"י ראה עמ' 82 לעיל.

* תוקפה של ערבות היא מיום הוצאת כתב הערבות על ידי החשב הכללי.

פירוט ערבויות המדינה (בל"י) — המשך

השינויים בתקופה 1.4.1968 — 31.3.1969				ענף המשק והערוב
יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1969	מך הערבויות שפג חוקפן ראלו שהוקטנו	סך הערבויות החדשות והתוספות על הקיימות	יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1968	
292,954,751	6,907,998	6,871,596	292,991,153	תעשייה
118,877,500	—	4,341,596	114,535,904	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
115,017,303	—	—	115,017,303	מפעלי תעשייה שונים באמצעות בנק לפיתוח התעשייה בע"מ
8,750,000	1,750,000	—	10,500,000	בתי הויקוק חיפה בע"מ
15,293,043	2,780,558	—	18,073,601	מפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ
22,337,500	350,000	—	22,687,500 ⁽¹⁾	כימיקליים ופוספטים
2,913,405	969,940	—	3,883,345	כימיקליים ופוספטים (אמיסיה)
4,812,000	188,000	—	5,000,000 ⁽²⁾	מפעלי מלאכה ותעשייה זעירה באמצעות בנק למלאכה בע"מ
4,954,000	869,500	2,530,000	3,293,500	חברות מלאכה ותעשייה
75,226,375	30,667,667	7,000,000	98,894,042	בנייה
22,489,209	26,818,299	—	49,307,508	"עמידר" החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
21,470,500	1,982,699	—	23,453,199	"ספחות" בנק משכנתאות לישראל בע"מ (אמיסיה)
24,266,666	1,866,669	—	26,133,335	"ספחות" בנק משכנתאות לישראל בע"מ
7,000,000	—	7,000,000	—	"רסקו" חברה להתיישבות חקלאית ועירונית בע"מ
190,975,951	8,756,509	26,204,340	173,528,120	חשמל ומים
127,730,968	—	20,419,548	107,311,420	חברת החשמל לא"י בע"מ (אגרות מלווה חברות ביטוח)
5,996,700	1,500,000	—	7,496,700	"מקורות" חברת מים בע"מ
57,248,283	7,256,509	5,784,792	58,720,000	החברה הבינלאומית לבוק
590,086,970	6,419,145	309,219,959	287,286,156	סחר חוץ ושירותים
170,000,000	—	—	170,000,000	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
21,077,574	5,144,177	—	26,221,751	מדינות אפריקה
322,875,000	—	273,000,000	49,875,000	מדינות אחרות — הסכמי מסחר
22,050,000	—	11,340,000	10,710,000	חברה לייצוא
—	1,274,968	—	1,274,968	חברת ייצוא (עסקה מיוחדת)
1,903,804	—	967,456	936,348	מפעל תעשייתי בחוף לארץ
20,650,000	—	—	20,650,000	חברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
31,530,592	—	23,912,503	7,618,089	פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ)

(2) ראה לעיל עמ' 82.

(3) ראה לעיל עמ' 82.

פירוט ערבויות המדינה (בל"י) — המשך

השינויים בתקופה 1.4.1968 — 31.3.1969				ענף המשק והערוב
יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1969	סך הערבויות שפג תקפן ראלו שהוקטנו	סך הערבויות החדשות והתוספות על הקיימות	יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1968	
339,780,341	51,253,504	124,522,256	266,511,589	תחבורה ימית ואווירית
102,475,564	23,204,868	9,818,336	115,862,096	צים חברת השיט הישראלית בע"מ
17,625,030	—	17,625,030	—	צים חברת השיט הישראלית בע"מ (אג"ח)
80,546,471	7,979,420	29,029,059	59,496,832	חברת ספנות א'
1,690,445	242,150	—	1,932,595	חברת לדיג א'
3,300,380	702,712	—	4,003,092	חברת ספנות ב'
28,679,557	4,394,741	—	33,074,298	סומרפין ישראל בע"מ
91,581,345	10,855,796	60,477,508	41,959,633	אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ
8,984,049	3,523,817	7,572,323	4,935,543	ארקיע בע"מ
4,687,500	—	—	4,687,500	חברה קאופרטיבית לתחבורה
210,000	350,000	—	560,000	מרום איתור שירותי אוויר
27,142,732	9,980,710	15,000,000	22,123,442	המוסדות הלאומיים, מוסדות השלטון המקומי ומוסדות ציבור
1,664,650	827,213	1,000,000	1,491,863	מזיאון ישראל
8,468,502	6,128,869	—	14,597,371	מוסדות לאומיים
14,000,000	—	14,000,000	—	הסוכנות היהודית
194,444	97,223	—	291,667	עיריית ירושלים
972,220	486,113	—	1,458,333	עיריית חיפה
666,702	215,580	—	882,282	מפעלות מקומיות ואזוריות
1,176,214	1,175,712	—	2,351,926	רשויות מקומיות (אמיסיות א-ב)
—	1,050,000	—	1,050,000	עיריית באר שבע
87,814,558	7,749,047	27,451,376	68,112,229	שונות
11,697,514	1,903,635	—	13,601,149	מקבלי הלוואות שיקום מגרמניה
5,784,956	—	1,501,376	4,283,580	בכים
22,483,700	4,086,300	10,000,000	16,570,000 ⁽¹⁾	האוניברסיטאות בארץ
23,517,500	1,720,000	13,700,000	11,537,500	הטכניון העברי חיפה
10,500,000	—	—	10,500,000	קרן ההיגוך לישראל
7,250,000	—	2,250,000	5,000,000	קרן הלוואות לסטודנטים במוסדות השכלה גבוהה בע"מ
6,020,000	—	—	6,020,000	ערבויות בשטחים המוחזקים
560 888	39,112	—	600,000	כפר הנוער ע"ש יוחנה ז'בוטינסקי

(1) ראה לעיל עמ' 82.

הערבויות העיקריות שחלה בהן עלייה

(מקור הנתונים — מתוך בקשות שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת)

חקלאות

משקים חקלאיים — 16.8 מליון ל"י

עקב גידול הייצור החקלאי והיבול המאוסם ורכישת מלאי לשעת חרום התעורר הצורך בחידוש ובהרחבה של מסגרת האשראי החוזר לחקלאים, ולהעמידו במקום 90.0 מליון ל"י ל-120.0 מליון ל"י. הבנקים והאגודות השיתופיות לאשראי הסכימו להמשיך ולהעניק את האשראי האמור, בתנאי שהמדינה תערוב עד ל-50% מסכומו.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה מ-7.8.1967 את מתן הערבות המבוקשת, בגובה של 120 מליון ל"י, מזה 90 מליון ל"י לחידוש האשראי הקיים ו-30 מליון ל"י להרחבתו (כתב הערבות הוצא בשנת 1968/69). האשראי חוזר ומתחדש עד למועד סילוקו הסופי, שיחול לא יאוחר מתום שלוש שנים מיום מתן האישור. שיעור הריבית הוא 9% לאשראי מכוון ו-10% לאשראי לא מכוון.

מכרות ומחצבים

מפעלי ים המלח — 18 מליון ל"י

בחודש מאי 1968 מינתה ועדת השרים לענייני כלכלה ועדה לבדיקת צרכי המימון הנוספים של מפעלי ים המלח בתקופת ההרחבה. הוועדה המליצה על מימון הצרכים הללו בדרך של קבלת הלוואות חדשות מבנקים בארץ ובחוץ לארץ. בנק לפיתוח התעשייה בישראל הסכים לתת למפעל את ההלוואה המבוקשת, בסך 18 מליון ל"י, בתנאי שהמדינה תערוב לפרעונה.

ההלוואה היא לתקופה של 13 שנה ובריבית של 6½% לשנה. בישיבתה מיום 13.8.1968 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את מתן הערבות. לעומת זאת קטנו ערבויות, שניתנו למפעלי ים-המלח בסך 46.3 מליון ל"י: 25.3 מליון ל"י פרעה החברה בשנה הנסקרת, וערבות בסך 21 מליון ל"י תוקפה פג עוד בשנת 1967/68 אך היא עדיין נכללה בין הערבויות ליום 31.3.1968 (ראה גם עמ' 55 בדו"ח זה).

בנייה

חברת "רסקו" בע"מ — 7.0 מליון ל"י

החברה, שמחזיקה ברכוש דלא נייד, ביקשה ללוות מבנק "טפחות" את הסכום האמור בבטחון משכנתאות על רכוש, ששוויו על פי הערכת הבנק מגיע לכ-250% מסכום ההלוואה ובערבות המדינה. המדינה תקבל מחברת "רסקו", ובמקביל גם מהבנק, במקרה של מימוש הערבות, את כל הזכויות על רכוש זה.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה מיום 13.3.1967 את מתן הערבות, שתקפה נקבע עד ספטמבר 1981 (כתב הערבות הוצא בשנת 1968/69).

חשמל ומים

חברת החשמל לא"י — 20.4 מליון ל"י

המדובר בערבות להנפקה נוספת של אגרות חוב נושאות ריבית 6% הנמכרות לחברות ביטוח העוסקות בביטוח חיים צמוד ערך, לפי הסדר שנקבע ב-1957 (ראה דו"ח שנתי 19, עמוד 76).

סך כל הערבויות, שניתנו לחברה, הגיע ליום 31.3.1968 ל-107.3 מליון ל"י, (כולל הפרשי הצמדה) ויחד עם הערבות, שניתנה בשנה זו, מסתכמת היתרה ב-127.7 מליון ל"י.

סחר חוץ ושירותים

הסכמי מסחר עם מדינות שונות — 273 מליון ל"י

על פי בקשת שר האוצר אישרה ועדת הכספים של הכנסת בישיבותיה באוגוסט 1968 ובמארס 1969 ערבות לבנק ישראל בעד אשראי, שהוא הסכים להעניק בסך כולל של 272.5 מליון ל"י לתקופה של 6½ שנים ובריבית של 5¼% לשנה. האשראי ינוצל לשיעורין, ועד למועד המאזן עוד לא הוחל בניצולו.

יתרת הערבויות בסעיף זה ל-31.3.1969 מסתכמת ב-322.9 מליון ל"י (לעומת 49.9 מליון ל"י ליום 31.3.1968).

חברה ליצוא — 11.3 מליון ל"י

על פי בקשת שר האוצר אישרה ועדת הכספים של הכנסת מיום 27.6.1967 ערבות לחברה הנ"ל בסכום האמור על האשראי למימון יצוא (כתב הערבות הוצא בשנת 1968/69). שיעור הריבית נע בין 9%-12% לשנה, לפי ארץ היעד של היצוא. תקפה של הערבות הוא עד סוף מארס 1970.

יתרת הערבויות ל-31.3.1969 מסתכמת ב-22.0 מליון ל"י לעומת 10.7 מליון ל"י ליום 31.3.1968.

החברה לפיתוח מקורות מים (ארצות חוץ) בע"מ — 23.9 מליון ל"י

החברה השתתפה במכרזים בינלאומיים לביצוען של עבודות במדינות חוץ. עם הגשת הצעתה היה על החברה להבטיח, שאם תזכה במכרז, תוכל להמציא את הערבויות הדרושות בקשר לביצוע העבודה לרכישת ציוד באשראי, וגם ערבות להון חוזר.

בנקים מקומיים הסכימו לתת לחברה את הערבויות הדרושות בסכום האמור, בתנאי שהמדינה תתן להם את ערבותה הנגדית. האשראי שיועמד לרשותה של החברה הנ"ל ישא ריבית של 7¼% לשנה.

ועדת הכספים של הכנסת בישיבותיה מ-7.8.1967 ומ-26.3.1968 אישרה את מתן הערבות המבוקשת (כתב הערבות הוצא בשנת 1968/69).

תקפן של הערבויות הוא עד למועדים שונים אך לא יאוחר מסוף שנת 1972.

תחבורה ימית ואווירית

חברת צים בע"מ (א) 2.8 מליון \$; (ב) 5.1 מליון \$

(1) בנקים שונים בארץ הסכימו להלוות לחברה אמצעי מימון עד לסך של 11 מליון דולר, בתנאי שהמדינה תערוב לפרעונו. האשראי יינתן בצורת משיכות חוזרות ונישנות במשך תקופה של 7 שנים וישא ריבית עד לשיעור של 8% לשנה. כבטחון ישועבדו אניות החברה במשכנתאות-צי בשווי של 110% מסכום הערבות; רישום השעבדים נמצא בטיפול.

אישור וועדת הכספים של הכנסת ניתן בישיבתה מיום 25.6.1968.

(2) הממשלה הסכימה לרכוש את המניות ממחזיקי המניות, לרבות מתושבי ישראל תמורת אגרות חוב, שהיא תקבל מ"צים", על חשבון הלוואותיה מהממשלה (ראה דו"ח שנתי 18 עמ' 62).

בעלי המניות התנו את הסכמתם לקבלת אגרות החוב תמורת מניותיהם במתן ערבות המדינה לפרעון האגרות, והריבית עליהן.

אגרות חוב המונפקות לתושבי חוץ, שהסתכמו בסך 9.8 מליון ל"י, ישאו ריבית של 7% לשנה, שתשולם כל חצי שנה, עד לפדיון ב-31.12.1975, ואילו אגרות חוב המונפקות לתושבי הארץ ישאו ריבית של 6½% לשנה, ואף היא תשולם כל חצי שנה, עד לפדיון ב-31.12.1977. אגרות החוב לתושבי חוץ חולקו, רובן ככולן, למחזיקי המניות בשנת הכספים הנסקרת.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה מיום 25.6.1968 את מתן הערבות, עד לסכום של \$ 5,050,000 בתוספת הריבית כאמור. לעומת זאת קטנו הערבויות בשנה הנסקרת בסך 23.2 מליון ל"י עקב פרעון הלוואות.

חברת ספנות — 29.0 מליון ל"י

הערבות ניתנה לחברה באישור ועדת הכספים של הכנסת שניתן בישיבותיה מ-12.12.1967 ו-3.1.1968 לרכישת שתי אניות ממספנה בחוץ לארץ (כתב הערבות הוצא בשנת 1968/69). החברה שילמה למספנה 20% במזומנים ועל היתרה קיבלה אשראי לתקופה של 10 שנים בריבית של 7% לשנה. המספנה התנתה את מתן האשראי בקבלת ערבות המדינה ל-60% ממחיר כל אניה בתוספת ריבית; כבטחון לערבות המדינה נרשמה לזכותה משכנתא ראשונה על כל אניה.

אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ — 60.5 מליון ל"י

חברת אל-על רכשה בשנה הנסקרת שלושה מטוסי בואינג בסך כולל של 44.9 מליון \$. הספק ובנק בחו"ל הסכימו לתת לחברה אשראי בסך 17.3 מליון דולר תמורת שטרות חתומים ע"י החברה ובתנאי שהמדינה תערוב לפרעונם. ההלוואה היא לתקופה של 7 שנים ותישא ריבית בשיעור של 6% — 7%.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה מיום 5.1.1969 את מתן הערבות. לעומת זאת פרעה חברת "אל-על" בשנת הכספים 1968/69 סך של 10.9 ל"י; ובהתאם לכך סך כל הערבויות לחברת אל-על, שבתוקף ליום 31.3.1969, הוא 91.6 מליון ל"י (ראה גם עמ' 50 בדו"ח זה).

חברת "ארקיע" בע"מ — 7.6 מליון ל"י

החברה רכשה שני מטוסים נוספים לנוכח ההתפתחויות והשינויים, שחלו בתנאי התעופה הפנים ארצית. המטוסים נרכשו באשראי, שייפרע ב-15 תשלומים חצי שנתיים שווים ורצופים, וישא ריבית בשיעור של 5½% לשנה. מתן האשראי הנ"ל הותנה בהמצאת ערבות מטעם המדינה לחברה הבונה בחו"ל.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבותיה מ-25.3.1968 ו-30.7.1968 את מתן הערבות.

המוסדות הלאומיים, מוסדות השלטון המקומי ומוסדות ציבור

הסוכנות היהודית — 14.0 מליון ל"י

בישיבתה מיום 25.2.1969 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות לאשראי בסך כולל של 40 מליון \$; האשראי יועמד לרשותה של הסוכנות היהודית לא"י ע"י בנקים שונים בארץ, לשם הקלת עומס חובותיה בחו"ל. במסגרת הערבות הנ"ל הוצא, בשנה הנסקרת, כתב ערבות על סך של 14.0 מליון ל"י (ראה גם עמ' 45 בדו"ח זה).

הטכניון העברי חיפה — 13.7 מליון ל"י
האוניברסיטה העברית — 10.0 מליון ל"י

לצורך קונסולידאציה של חובותיהם ביקשו המוסדות הנ"ל מבנקים מקומיים הלוואות בסכומים הנזכרים. הבנקים נענו לבקשתם, בתנאי שהמדינה תערוך להלוואות. ההלוואות ניתנו לתקופה של 10 שנים, צמודות (קרן וריבית) למדד יוקר המחיה ונושאות ריבית של 8% לשנה.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה מיום 23.7.1968 את מתן הערבות. סך כל הערבויות למוסדות השכלה אלה שבתוקף ליום 31.3.1969 הוא 46 מליון ל"י.

ממצאי מעקב

בהצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 18 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת (ראה דו"ח שנתי 19 עמ' 729—730), התייחסה הוועדה לדו"ח המיוחד של מבקר המדינה על ערבויות המדינה מספטמבר 1967 וכן לפרק בנושא זה בדו"ח השנתי 18. לקראת ביצוען של מסקנות הוועדה הוציא החשב הכללי, ביוני 1968, קובץ הוראות נוהל, שבהן נכללו הוראות מפורטות בדבר סדרי הטיפול בערבויות; כמה מהן היו מחייבות עוד לפני ריכוזן בקובץ הנזכר.

להלן המסקנות הכלליות של הביקורת, שהודגשו על ידי הוועדה, וממצאי המעקב שנערך בדבר ביצוען.

1. השיקול למתן ערבות צריך להתבסס לא רק על בחינת כדאיותה של העסקה המוצעת, חקר שווקים בהווה ובעתיד וכיו"ב, ותרומתה הצפויה למשק המדינה — אלא גם על ניתוח היכולת הפיננסית של הערוב, הריאליות של מידת השתתפותו בהשקעה, וטיבם של הבטחונו הנגדיים לערבות. הבדיקות הכלכליות צריכות להתבצע בראש וראשונה על ידי המשרד האחראי לענף המשקי, שבתחומו מבוקשת הערבות, ואילו הבדיקות בדבר היכולת הפיננסית של הערוב וטיב הבטחונו, שהוא ממצאי, צריכות להיות מוטלות בעיקר על משרד האוצר.

הבדיקה ע"י משרד האוצר בדבר היכולת הפיננסית של הערוב וטיב הבטחונו, שהוא ממצאי, עדיין אינה מקיפה די צרכה; בדרך כלל מסתמך החשב הכללי על הבדיקות הכלכליות של המשרד הנוגע בדבר, ולעתים על המלצותיו בלבד, שבעצם הגשתן הוא רואה הוכחה, שהבדיקות הדרושות נעשו על-ידי המשרד הממליץ. יש שהחשב הכללי הסתמך על הנתונים שהומצאו בעל פה על ידי נציג המשרד לוועדה, לאחר שהבקשה הוגשה אליה.

יש להגדיר קריטריונים לגבי הנסיבות והתנאים, שבהם יומלץ על מתן ערבות וכן לקבוע נהלים לעריכת הבדיקות לסוגיהן ולשלביהן, תוך הגדרת תחומים בין התפקיד המוטל על משרד האוצר לבין אחריותו של כל משרד מהמשרדים האחרים לבדיקות המוקדמות.

ההוראות קובעות את הנתונים, שיש לכלול בבקשה לאישור על ידי הוועדה. למעשה כלולים בבקשה חלק בלבד מנתונים אלה; כמה מהם כגון נתונים על היקף ההון העצמי של הערוב, על מידת החסכון בתקציב וחומר רקע אחר מועברים לוועדה, לפי הסברי החשב הכללי, בעת הדיון על הבקשה.