

החשב הכללי

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת מקיפה על הפעולות הקשורות בביטול ההצמדה של הלוואות האוצר או בהכונתו; על דרכי רישומן ועל ההשלכות הפיננסיות של ביטול ההצמדה בעבר ולעתיד. נערכה ביקורת על הסכמים עם הסוכנות היהודית בדבר הלוואות שניתנו לה.

נבדקו המקדמות האל-תקציביות שניתנו השנה ללא רישום בתקציב ובתוך זה המקדמות לשני בנקים בתנאים מיוחדים.

נערכה ביקורת כוללת על פקדונות האוצר בשלושה בנקים שהממשלה משתתפת בהנהלותיהם; נבדקו התנאים שנקבעו לפקדונות וביצועם ומידת מימוש הזכויות הנובעות לאוצר מהסכמי הפקדונות. נבדקו התנאים לגבייה של הלוואות מתקצבות על ידי בנקים.

ניכויים מקיצבאות

לפי הוראות חוק שירות המדינה (גימלאות) יש לנכות מקיצבה המשתלמת לקיצבאי, הזכאי גם לקיצבת זיקנה מן המוסד לביטוח לאומי, סכום השווה לשליש הקיצבה, או מחצית קיצבת הזיקנה לפי חוק ביטוח לאומי, הכל לפי הסכום הקטן יותר. לגבי קיצבאי שיצא לקיצבת גימלה לפני הגיעו לגיל 65 – גיל המזכה אותו בקיצבת זיקנה בתנאי שפרש מכל משלח-יד, נוהג היה החשב הכללי לנכות אוטומטית מקיצבת הגימלה את הניכוי האמור מתוך הנחה, שאכן הקיצבאי נהנה משתי הקיצבאות.

קיצבאים, שלפי הוראות חוק הביטוח הלאומי לא נהנו מקיצבת זיקנה, במיוחד כאלה שעוד לא פרשו מכל עבודה, התלוננו על הניכוי, שנעשה על ידי החשב הכללי בלי בירור מוקדם אתם, אם אמנם יש מקום לניכוי. בעקבות הצעתו של משרד מבקר המדינה הנהיג החשב הכללי, החל בינואר 1970, טופס מיוחד הנשלח לקיצבאי במועד הסמך להגיע לגיל הפרישה לגימלאות, ובו מופנית תשומת לב לניכוי שיבוצע, אם לא יודיע, שלמעשה אינו מקבל או לא יקבל קיצבת זיקנה תוך ציון העילה לכך.

מחיקת חוב מהחשבונות

בביקורת שוטפת של הרשאות למחיקת הלוואות האוצר מן החשבונות נמצא מקרה של חוב בסך של כ-11,000 ל"י, שנמחק בחודש מאי 1969, אף כי הוא נחשב לחוב אבוד עוד בשנת 1964, ומחיקתו אושרה על ידי הוועדה הפנימית למחיקת חובות שבאגף החשב הכללי ב-1966.

מקור החוב הוא בהלוואה בסך 20,000 ל"י, שניתנה מתוך קרן משותפת של האוצר עם מוסד כספי, שאצלו התנהלה הקרן. האוצר התחייב בסיכון ראשון להלוואות מתוך

הקרה, ואילו על המוסד הוטל, בין היתר, לדווח לאוצר פעמיים בשנה על תנועת ההלוואות, יתרותיהן ופרטים אחרים בקשר להן. המוסד לא קיים תנאי זה והאוצר לא עמד על מילויו. על המוסד הכספי הוטל גם לדווח להנהלת הקרה, שבה השתתף נציג האוצר, על הבטחונות שהציע הלווה. בשנת 1965 בדק החשב הכללי, אם אמנם נמסר בזמנו דו"ח להנהלת הקרה בדבר טיב הבטחונות. מסמך כזה לא היה במצא בידי המוסד הכספי; אף על פי כן אושרה המחיקה על סמך קביעתו של המוסד הכספי שאכן דו"ח על הבטחונות נמסר בשעתו בידי הנהלת הקרה.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של החשב הכללי לדרך הטיפול במחיקת חוב זה.

ביטול ההצמדה של הלוואות פיתוח

עד לשינוי שער הלירה בפברואר 1962 היו ההלוואות, שניתנו מתקציב הפיתוח, צמודות בדרך כלל לדולר או למדד יוקר המחיה. לאחר מכן החליטה הממשלה לא להצמיד עוד הלוואות חדשות לדולר אלא למדד בלבד. החל מ-1963 ניתנה למפעלים, הקרויים בנוסח החלטתה של הממשלה "יצרנים", והחל מ-1966 גם לבעלי משכנתאות, הברירה להמיר את ההצמדה למדד בתוספת ריבית ("פרמיה") של 4% (במשק חקלאי מעורב, בשינוי התיישבות ובשיכון עולים — 3%). למעשה הונהגה שיטת הלוואות ללא הצמדה ועם פרמיה, ובאזורי פיתוח מ-1.1.1966 אף בלי פרמיה.

על הלוואות, שניתנו לפני פברואר 1962 ושהיו צמודות לדולר, לפי שער של 1.80 ל"י, ניתנו ההקלות לקבוצות לווים שונות בעקבות שינוי השער: בענף החקלאות, על פי המלצת ועדה מיוחדת, שמינתה הממשלה, הומרה בדרך כלל ההצמדה לדולר בהצמדה למדד; בהלוואות לרשויות מקומיות בוטלה ההצמדה בחלקה או בכללה, או הומרה בהצמדה למדד, לפי המטרה, שלשמה ניתנה ההלוואה; לבעלי משכנתאות על דירות ניתנה האפשרות לפרוע את חובם מראש ללא הצמדה או להמיר את ההצמדה לדולר בהצמדה למדד; בענפים שונים הוארך זמן הפרעון של ההלוואות הצמודות.

במרוצת השנים הוענקו הקלות נוספות על הלוואות צמודות לדולר לפי 1.80 ל"י: בהלוואות לחלק ממפעלי התעשייה באזורי פיתוח הוקטן שיעור ההצמדה, בדרך כלל כנגד מניות, שאותם המפעלים הקצו לממשלה; בהלוואות לבעלי מלאכה שונים הומרה ההצמדה לדולר בהצמדה למדד; לבעלי בתי מלון ניתנה האפשרות, החל מ-1.1.1966, להמיר את תנאי ההצמדה בתוספת ריבית של 3%.

מגמת הממשלה לנטוש את שיטת ההצמדה בהלוואות הפיתוח החדשות והקיימות, שנמשכה מאז 1962, הגיעה לשלביה האחרונים בשנים 1967 ו-1968 עם קבלת סדרת החלטות על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה בדבר ביטול כללי של ההצמדה בענפי משק שונים (על ההחלטות בדבר המרת ההצמדה של משכנתאות לדיור בתוספת ריבית ראה להלן עמ' 108).

ביום 5.2.1967 מינתה ועדת השרים לענייני כלכלה (להלן ועדת השרים) ועדה בראשותו של המשנה למנהל הכללי של משרד האוצר, והטילה עליה לבדוק את "שאלת ההלוואות הצמודות לדולר, שניתנו למפעלים באזורי פיתוח, וההצעות, שהועלו בדיון בקשר לטיפול

אחיד, ויתורים שניתנו בעבר, הנחות קודמות לאותם מפעלים והכללת בתי מלון בהסדר".
ביום 5.3.1967 המליצה ועדה זו, כי מפעלים תעשייתיים, שקיבלו הלוואות בכפיפות לתנאי הצמדה לדולר (לפי שער של 1.80 ל"י) של 50%, 60%, 70% ו-100% של הקרן, תוקטן להם ההצמדה לשיעור אחיד של 35% למפרע מיום שינוי השער (בפברואר 1962). הוועדה הציעה, שהקטנת שיעור ההצמדה תהיה מותנית בתוספת ריבית, בשיעור של 2%, שהלווים יחוייבו לשלם, בתנאי שהשיעור הכולל של הריבית, לרבות התוספת, לא יעלה על 9% לשנה.

ההמלצה התבססה, כדברי דו"ח הוועדה, "על ההנחה, כי למעשה הרבה מן המפעלים התעשייתיים באזורי פיתוח מלכתחילה או מכבר נקבע להם שיעור הצמדה של 35% ונוצרה עובדה של הפליה לרעה לגבי מפעלים, שלא הבינו מדוע לא יחול גם עליהם אותו שיעור הצמדה של 35%; חלק מאותם המפעלים לא פסקו מלהשמיע מפעם לפעם טענות של קיפוח, ומהם שאף זכו להבטחה, שהדבר יתוקן".

הוועדה אמדה את ההוצאה, שתהיה כרוכה בויתור על הסכומים, שהצטברו עד אז בגין הפרשי הצמדה, בכ-14 מליון ל"י.

הוועדה המליצה להגדיר את אזורי הפיתוח לצורך ביצוע ההחלטות בהתאם למפה של אזורי פיתוח א' וב', שנכללה בתיקון לחוק לעידוד השקעות הון (1967). עוד המליצה הוועדה שאין להעניק את ההקלה בשיעור ההצמדה למפעלים, שקיבלו בעבר הקלות בצורת המרת חלק מחובם במניות, כך שהם קיבלו למעשה הקלה שקולה כנגד הפרש בשיעור ההצמדה, וכן למפעלים, שקיבלו הקלות בצורה אחרת.

הוועדה הציעה, שהלוואות לבתי מלאכה, דיגן יהיה כדין הלוואות למפעלי תעשייה, ואילו בענין בתי מלון קבעה:

"הוועדה קיבלה נתונים מן החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ בנוגע לבתי מלון, ומסתבר שאין הלוואות של בתי מלון צמודות לדולר — 1.80 ל"י. יתר על כן, גם לאלה מבתי המלון, שקיבלו הלוואות צמודות של 3 ל"י, ניתנה הברירה להחליף את ההצמדה בתוספת ריבית של 4%—3% ולא כולם השתמשו בברירה זו".

ביום 14.3.1967 סמכה ועדת השרים את ידה על המלצות אלה וכן על המלצתו של חבר אחד בוועדה, שכאזורי פיתוח ייחשבו גם אלה שהוגדרו כאזורי פיתוח בעת הקמת המפעלים בהם או בעת שאושרו ההלוואות למפעלים.

כעבור ימים מספר, ביום 20.3.1967, מינתה ועדת השרים ועדה (בהרכב דומה לוועדה הקודמת) לבדיקת "הצעות שונות בדבר המרת ההצמדה לדולר בתוספת ריבית בהלוואות למפעלי תעשייה" בכל אזורי הארץ. הוועדה המליצה על ביטול כללי של הצמדת הלוואות מוכוונות בענף התעשייה. לגבי הלוואות צמודות דולר לפי השער של 1.80 ל"י הציעה הוועדה "לקבוע תאריך קובע לשינויים בתנאי החוזה — דהיינו 31.12.1966 — באופן, שכל לווי יחויב לשלם עד התאריך הקובע את תשלומיו, לפי השיעורים, שנקבעו בחוזה ההלוואה על חשבון קרן וריבית והפרשי הצמדה של קרן וריבית, אולם החל מיום 1.1.1967 הוא יחויב לשלם את שיעורי התשלומים לפי חוזה ההלוואה של קרן ושל ריבית בתוספת של 4% לשיעור הריבית המקורי ללא הצמדה. תמורת התוספת של 4% בשיעור הריבית יקבל הלווי ויתור על תשלומי הפרשי הצמדה של הקרן ושל הריבית מיום 1.1.1967 ועד סוף הפרעון של ההלוואה כולה, והוא יהיה פטור מהתחייבויותיו לשלם הפרשי הצמדה לדולר גם במקרה שיחול שינוי לרעתו בשער הרשמי של הדולר". עוד הציעה הוועדה "לאמץ שיטה זו גם בנוגע להלוואות באזורי פיתוח בין אם הן ניתנות

מלכתחילה בהצמדה של 35% ובין אם ההצמדה הוקטנה עד ל-35% לפי החלטתה הקודמת של ועדת השרים. הלוואות, שניתנו בהצמדה לדולר בשער של 3 ל"י, והלוואות, שניתנו בהצמדה למדד יוקר המחיה, יומרו אף הן (לפי ברירת הלווה) בהתאם להצעת הוועדה החל מ-1.1.1967 ללא הצמדה בתוספת ריבית של 4%. המלצות אלה הועברו ביום 3.8.1967 לוועדת השרים, שאישרה אותן ביום 5.12.1967.*

בהחלטה אחרת מאותו יום קבעה ועדת השרים ריבית מירבית של 9% החל מיום 1.10.1967 לכל "ההלוואות המוכוונות", לרבות הלוואות למפעלים מחוץ לאזורי פיתוח, שניתנו או שיינתנו לחקלאות, לתעשייה, למלאכה, לתיירות או למסחר. ביום 14.1.1968 החליטה ועדת השרים לכלול בהסדר זה גם הלוואות מוכוונות לצורכי תחבורה ציבורית.

לשם הבהרת משמעותן של ההחלטות בעניין ביטול ההצמדה החליטה ועדת השרים ביום 22.6.1969 לכלול בהסדרים האמורים רק הלוואות, שטרם נפרעו במלואן לפני תאריכי ההחלטות. עוד החליטה הוועדה, שההקלות יחולו רק על אותם סכומי ההלוואות, שמועדי פרעונם עדיין לא הגיעו בתאריכים הקובעים.

בחודשים יוני, אוגוסט ואוקטובר 1969 בדק משרד מבקר המדינה את ביצוע ההחלטות האמורות של ועדת השרים. נבדקו הוראות החשב הכללי בעקבות החלטות אלו: ההסדרים עם הבנקים, שביצעו את ההלוואות, בעקבות ביטול ההצמדה; הטיפול בהלוואות שלגביהן ניתנו הקלות; הסדרי תשלומים; הסכומים שהוצאו; הרישום בתקציב; ומשמעות הפעולות מבחינת ההתחייבויות בהן ישאו תקציבי המדינה בשנים הבאות. הבדיקה התייחסה לענפי התעשייה והתיירות (בדבר הקלות על משכנתאות לדיור ראה להלן עמ' 108).

הוראות החשב הכללי לבנקים

בעקבות ההחלטות של ועדת השרים על ההקלות בתנאי ההצמדה למפעלים באזורי פיתוח, הוציא החשב הכללי שלושה חוזרים לבנקים — ביום 27.9.1967, ביום 5.2.1968 וביום 19.9.1969 — שבהם פורטו התנאים, שלפיהם רשאים הלווים להינות מההקלות האמורות, והפרטים, שעליהם נדרשו הבנקים לדווח לחשב הכללי לשם אישור סופי של זכאותם להקלות.

כלווים הזכאים להקלות הוגדרו מפעלי תעשייה, מפעלי מלאכה ותיירות, שקיבלו הלוואות (א) מתקציב המדינה; (ב) מכספי בנק, שניתנו כתוספת להלוואה ממשלתית ובהתאם להמלצה בכתב מאחד משרדי הממשלה הנוגע לעניין; (ג) או מכספי בנק על פי הכוונה והמלצת הממשלה בכתב.

ההקלות, שפורטו בחוזרים של החשב הכללי בעקבות החלטות ועדת השרים, היו כדלקמן:

(א) הקטנת שיעור ההצמדה ל-35%, למפרע מיום 9.2.1962, על הלוואות מוכוונות, שניתנו בתנאי הצמדה לדולר למפעלי תעשייה, מפעלי מלאכה ותיירות באזורי פיתוח, וזאת תמורת תוספת ריבית של 2% (להלן — שלב א');

(ב) החל מ-1.1.1967 — ביטול של ההצמדה לדולר ולמדד יוקר המחיה על ההלוואות, שניתנו למפעלים כנ"ל בכל אזורי הארץ ושפרעונן טרם הגיע, תוך ויתור על אותו חלק מיתרת ההלוואות הנובע מהפרשי הצמדה שנצטברו עד אז ושפרעונם טרם הגיע, תמורת תוספת ריבית של 2% עד 4% (להלן — שלב ב');

* ביום 19 בנובמבר 1967 חל שינוי בשער הל"י, מ"ל ל"י לדולר ל-3.50 ל"י לדולר, וההחלטה נועדה בין השאר למנוע הגדלה ביתרת ההלוואות הצמודות לדולר.

(ג) קביעת שיעור ריבית מירבית של 9% על הלוואות מוכוונות למפעלים בכל אזורי הארץ החל מ-1.10.1967, הן על הלוואות שמלכתחילה ניתנו בשיעור ריבית גבוה מ-9%, והן על הלוואות, שיינתנו בעתיד (להלן — שלב ג').

בהוראות נקבע, כי ההקלות ללווים יינתנו בצורת קיזוז כנגד יתרת הלוואותיהם, ואילו לגבי הפיצוי לבנקים עבור הווייתור על הפרשי ההצמדה המגיעים להם יבוא החשב הכללי בדברים עם הבנקים, שביצעו את ההלוואות.

על פי הוראות החשב הכללי חלו כל ההקלות גם על ענף התיירות. בהחלטת ועדת השרים מוזכר ענף התיירות רק בקשר לקביעת ריבית מירבית של 9%, החל מ-1.10.1967, ולא בקשר לביטול ההצמדה. החשב הכללי הסביר, שהתיירות נחשבת כחלק מענף התעשייה, ומשום כך כל אותן ההקלות, שנועדו לענף התעשייה, חלו גם על ענף התיירות. למעשה נקבע לענף זה כבר בשנת 1966 הסדר אחר בעניין ההלוואות הצמודות, על פי המלצות ועדה אחרת שבדקה את מצב המלוונאות. לפי אותו הסדר, ניתנה ללווים האפשרות להמיר את תנאי ההצמדה, החל ב-1.1.1966, בתוספת ריבית, אולם בלי לבטל את הפרשי ההצמדה, שנכללו כבר בקרן ההלוואות (כלומר, לא בוטל ההפרש בין 1.80 לבין 3.00 ל"י לדולר על הלוואות, שניתנו לפני שינוי שער ה"ש"). לאחר שנודעו ברבים מסקנות ועדת השרים ממאוס 1967 בדבר הקטנת שיעור ההצמדה ל-35% למפרע מפברואר 1962, דרשו בעלי בתי המלון, שאותן ההקלות, שניתנו לענף התעשייה — שהן מרחיקות לכת בהרבה מן ההקלות, שנקבעו להם בשנת 1966 — יחולו גם עליהם. הם הצביעו על המצב הקשה ששרר אז בענף, וטענו שללא ההקלות יצטרכו להעלות את המחירים.

— משרד מבקר המדינה לא מצא אישור מטעם ועדת השרים או מסמך אחר הקובע, שיש להחיל את ההקלות על ענף התיירות. לדעת הביקורת התביעות של ענף התיירות היו צריכות להיבדק לגופו של עניין. אם הבדיקה הייתה מצביעה על כך שהן מוצדקות, היה על האוצר להעלות הצעה להחלטה מפורשת של ועדת השרים.

ביצוע ההחלטות

כמעט כל הלוואות, שלהן התייחסו ההקלות, לרבות הלוואות מכספי האוצר, ניתנו באמצעות בנקים, והם שביצעו את הוויכויים לפי ההחלטות האמורות. הטיפול ברשימות הלווים, שהכינו הבנקים, רוכז באגף החשב הכללי.

על פי הוראות החשב הכללי חלו ההקלות על הלוואות מוכוונות בלבד, בין אם ניתנו מכספי התקציב ובין מכספי בנקים. לא תמיד ניתן היה לקבוע בצורה חד-משמעית אם הלוואה מסוימת, שניתנה בעבר, הייתה הלוואה מוכוונת, מאחר שלא בכל מקרה ניתן אישור בכתב לכך. בידי החשב הכללי אין רשימות של הלוואות מוכוונות מכספי בנקים או מקרנות משותפות של האוצר והבנקים; מצויות בידו רשימות של הלוואות מכספי האוצר בלבד, ואלה היו רק חלק קטן מכלל ההלוואות, שעליהן חלו ההקלות.

לבדיקת גאמנות הרשימות וגכוונות החישובים בכל הבנקים נתמנה עובד אחד, שטיפל בבדיקת הביצוע של ההקלות לכל ענפי המשק — תעשייה (כולל מלאכה), תיירות ודיוור (משכנתאות). בדיקה כזו לא נערכה בענף החקלאות; בענף הדיוור עדיין נמשכת הבדיקה. בדיקת הטיפול בהקלות בתחום התעשייה והתיירות, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, העלתה:

רק בנק אחד צירף אסמכתא המאשרת, שההלוואות הן מוכוונות, ואילו שאר הבנקים לא עשו זאת, אף כי בחוזרים לבנקים נדרש הדבר; האוצר לא עמד על קיום הדרישה. אשר לאיגודים הממשלתיים — הבנק לפיתוח התעשייה. הבנק למלאכה, החברה לפיתוח מפעלי

תיירות (כולל הקרנות המשותפות של החברה עם בנקים, שהסדרים עמן זהים עם ההסדר הנהוג עם בנקים) — הסכים האוצר לדרישתם להכיר בכל הלוואותיהם כהלוואות מוכוונות; הלוואות אלה היוו את חלק הארי של ההלוואות, שעליהן חלו ההקלות.

לא כל הבנקים הגישו את חשבוניותיהם באותה מתכונת, אף על פי שהופץ ביניהם תדריך על כך. בנסיבות אלה בוצעה הבדיקה של החשבונות על ידי עובד האוצר בדרך זו:

באיגודים ממשלתיים נערכה לדברי האוצר ביקורת חשבונית מלאה וביקורת עניינית מסורגת בלבד לשם התאמת הנתונים הכלולים בחשבונות עם הנתונים בכרטיס הלווה בבנק. מקרים, שנמצא בהם פיגור בפרעון התשלומים, סילוק מוקדם או סיבה אחרת, שבגללה אי אפשר להתחיל עליהם את החלטות ועדת השרים, הועברו להחלטתה של ועדה, שהוקמה לצורך זה; חבריה היו המשנה למנהל הכללי של האוצר, נציג משרד המסחר והתעשייה, נציג החשב הכללי ונציג אותו בנק, שבאמצעותו ניתנו ההלוואות. כפי שמתברר, אישרה הוועדה החלטת ההקלות ברוב המקרים, שהובאו לפניו. הבדיקה של עובד האוצר בקשר להלוואות, שניתנו על ידי הבנקים, שאינם איגודים ממשלתיים, נערכה לפי רשימה של הלוואות שהגישו הבנקים; בישיבת הוועדה הוחלט אלו מבין ההלוואות שברשימה זכאיות להקלות. לפיכך הייתה בדיקתו של עובד האוצר חשבונית בלבד.

ההסדר עם הבנק לפיתוח התעשייה

חלק ניכר מההלוואות, שעליהן חלו ההקלות, ניתנו באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה. בהסדר, שנערך ב-27.3.1968, נקבע, שתמורת הסכמתו של הבנק להקטין את יתרות ההלוואות אצלו, ישלם לו האוצר את כל סכומי ההפרשים; שייווצרו בעקבות ביצוע ההחלטות האמורות. התשלום ייעשה בדרך של יצירת חשבון מיוחד בספרי החשב הכללי (להלן "החשבון המיוחד") בקשר עם הפרשי ההצמדה שבוטלו ודרך של ביטוח ההצמדה על התחייבויות הבנק לעתיד בשל שינוי שער הלירה.

יצירת חשבון מיוחד בקשר עם הפרשי ההצמדה. סכומי ההקלות, שנועדו לפצות את הבנק בגין ביטול ההצמדה, ישולמו לבנק בדרך של יצירת חשבון מיוחד לבנק, שיפתח החשב הכללי. מהחשבון המיוחד ישולמו לבנק סכומים, בהתאם לאפשרויות התקציביות של הממשלה. היתרות הבלתי מסולקות ישאו ריבית שנתית של 8%. נוסף על הפרשי ההצמדה, שבוטלו על פי החלטות ועדת השרים, נקבע בהסדר, שהחשבון המיוחד יזוכה בגין הפרשי הצמדה המגיעים לבנק מאת הממשלה על פי התחייבויות קודמות של הממשלה, בשל הלוואות, שנתן הבנק על פי הוראות האוצר בשיעורי הצמדה נמוכים מהמקובל; דהיינו, הלוואות שניתנו מלכתחילה בשיעור הצמדה של 35% עד 70%, או בשיעור הצמדתן הוקטן במועד מאוחר יותר, אך לפני החלטות ועדת השרים. עד לתחילת ההסדר החדש היה האוצר פורע לבנק את ההפרשים בהתאם ללוח הסילוקים בין הלווה לבין הבנק.

עד לסיום הביקורת הגיעו הפרשי ההצמדה שבוטלו, לפי סיכום שאינו סופי, לכ-63.3 מיליון ל"י, מזה 44 מיליון ל"י על חשבון ההקלות שלאחר החלטתה של ועדת השרים ו-19.3 מיליון ל"י יתרת ההתחייבויות, שניתנו במסגרת ההקלות הקודמות.

ועדת השרים לא התייחסה בהחלטותיה להתחייבויות הקודמות של האוצר כלפי הבנק בגין הקטנת שיעור ההצמדה. על ידי הכללתן של התחייבויות אלה בחשבון המיוחד ופרעונן במסגרת התקציב של השנים 1968/69 ו-1969/70, שנועד למימון ההקלות על

פי אותן החלטות, ניתנה לבנק הטבה נוספת בצורה של הקדמת התשלומים הללו, שהבנק היה צריך לקבל אותם רק במקביל ללווחות הסילוקין של הלווים.

- לפי ההסדר עם הבנק ויתרה הממשלה לבנק על תוספת הריבית של 2% עד 4% שהוא גבה מהלווים בתקופה מ-1.1.1967 עד 1.10.1967 על הלוואות צמודות לדולר או למדד בכל חלקי הארץ; ביטול ההצמדה היה מותנה בתוספת ריבית זו. לדעת הביקורת, ניתנה בכך הטבה נוספת לבנק, לאחר שהובטח לו פיצוי מלא בגין כל הכנסה מתוך ההצמדה, שעליה ויתר באותה תקופה בהתאם להחלטת ועדת השרים. החשב הכללי הסביר, שהסכים לא לגבות מהבנק את תוספת הריבית, מאחר שהבנק המשיך לשלם פרמיית ביטוח בשיעור 4.5% עד ל-1.10.1967. לדעת הביקורת, כספי הפרמיה, שהבנק המשיך לגבות על הלוואות בלתי צמודות, שתנאיהן לא השתנו באותה תקופה, היו צריכים לשמש לבנק כיסוי לתשלום הפרמייה על התחייבויותיו.

מקור המימון של חלק ניכר מההלוואות הצמודות לפי 1.80 ל"י לדולר היה תקציב המדינה. במרוצת השנים המירה הממשלה את פקדונות האוצר למתן הלוואות בהון מגיות לבנק, המקנה לממשלה תשואה נמוכה מאד (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 56). חלק מן ההלוואות האמורות מומנו מתוך כספי אמיסיות צמודות לדולר או למדד, שהבנק הנפיק בשנים 1960 עד 1962, ושהופקדו באוצר לפי הסדר, שעל פיו נושאת הממשלה בהפרשי ההצמדה החלים על הקרן והריבית, בגין האמיסיות. בהסדר עם החברה לפיתוח מפעלי תיירות, שאף לגביה היוו כספי התקציב מקור נכבד למימון ההלוואות, נקבע הסדר אחר בגין גובה הפיצוי (ראה להלן). ועדת השרים לא קבעה הנחיות בעניין זה.

ביטוח ההצמדה על התחייבויות הבנק. לתקופה שלאחר 1.10.1967 קבע האוצר שיטה אחרת לפצות את הבנק על אבדן הכנסה כתוצאה מן ההקלות בתנאי ההלוואות מאותו יום (על עקרונות השיטה ראה להלן). בעקבות הנהגתה של שיטה זו התחייבה הממשלה לתת פיצוי לבנק על תשלומים נוספים, בגין קרן וריבית על מלוות הבנק הנובעים מכל שינוי במחיר הדולר מעל ל-3 ל"י, ובגין עלייה במדד יוקר המחיה לעומת המדד הבסיסי, וזאת בלי שהבנק ישא בתשלום כל שהוא בקשר עם הביטוח לאחר יום 1.10.1967. עד לאותו מועד נשא הבנק בתשלומי הפרמיה לביטוח מלוות שגויסו במטבע חוץ ולביטוח אגרות חוב צמודות. בהסכם פורטו המלוות במטבע חוץ ואגרות החוב הצמודות למדד שעליהם הבטיחה הממשלה לפצות את הבנק. קרן המלוות במטבע חוץ, המפורטים בהסכם, גדלה בסך 20.2 מליון ל"י, כתוצאה משינוי השער מ-3.00 ל"י ל-3.50 ל"י הדולר בנובמבר 1967. על שתי סדרות אגרות חוב בסך 9 מליון ל"י, אחת מלווה ברירה, שהונפקה באוקטובר 1963, והשנייה צמודה למדד, שהונפקה בנובמבר 1961, התווספו עד לסוף 1967 הפרשי ריבית והצמדה בסכום של כ-3.5 מליון ל"י.

עוד הבטיחה הממשלה לפצות את הבנק על תוספות לדיבידנד על הון מגיות צמוד, המשתלמות כתוצאה משינוי מחיר הדולר מעל ל-3 ל"י, ועל תוספות על הון מגיות צמוד, שישולמו בעת פדיון מגיות בכורה או במקרה של פירוק הבנק, כתוצאה משינוי מחיר הדולר כאמור.

הוצאות הממשלה הנובעות מההסדר. התשלומים, שאושרו לבנק לפיתוח התעשייה במסגרת ההסדר, הסתכמו עד לסיום הביקורת בסך כ-135 מליון ל"י. מסכום זה שולם בפועל עד סוף אוקטובר 1969 סך של 108.1 מליון ל"י, שהיווה למעלה מ-90% מכלל התשלומים, ושולמו בגין ההקלות. להלן פירוט התשלומים לבנק לפיתוח התעשייה (במליוני ל"י).

(א) על חשבון הפרשי הצמדה על הקרן והריבית, שבהם הקטין הבנק את חוב הלווים ("החשבון המיוחד")

		סך החשבון המיוחד
		הסכום, שטרם שולם (—)
		(ב) תשלום ריבית על חשבון חוב הממשלה הנובע מסעיף א'
		(ג) הפרשי הצמדה והקלות מחוץ לחשבון המיוחד
		(ד) הפרשי ריבית מהוונים על הלוואות בריבית נמוכה וכן פיצויי ריבית, שלא הונו
		הסכום, שטרם שולם (—)
		(ה) הפרשי הצמדה על מלוות הבנק ותשלום פרמיית ביטוח על חשבון מלוות אלו
		הסכום, שטרם שולם (—)
		(ו) הפרשי הצמדה על דיבידנד, ששולמו על ידי הבנק
		הסכום, שטרם שולם (—)
		סך הסכום, ששולם עד סוף אוקטובר 1969
108.1	5.3	1.1
14.0	8.2	22.2
22.4	3.4	25.8
7.4		
9.9		
49.1	14.2	(1) 63.3

(1) המספר אינו סופי.

להלן ניתוח ההקלות במסגרת החשבון המיוחד שערך משרד מבקר המדינה, (פרט א' לעיל), לפי צורת ההצמדה ולפי שלבי ההקלות. למפעלים באזורי פיתוח ובשאר חלקי הארץ (במליוני ל"י).

(א) הקלות על הלוואות צמודות לפי 1.80 ל"י הדולר

(1) למפעלים באזורי פיתוח

הקטנת שיעור ההצמדה ל-35% (שלב א')

למפרע מפברואר 1962 עד ל-30.9.1967

על היתרה ליום 1.10.1967

ביטול 35% מההצמדה שנותרה (2)

הקלות בשיעור ההצמדה על חשבון התחייבויות קודמות

ס"ה

(2) למפעלים באזורים אחרים

11.7	3.2
25.1	8.5
19.3	
56.1	
4.5	

(ב) הקלות על הלוואות צמודות למדד יוקר המחיה

ביטול ההצמדה על היתרה ליום 1.1.1967

ס"ה החשבון המיוחד

2.7
63.3

(1) על פי הגדרת ועדת השרים נכללו כאן גם מפעלים, הנמצאים במרכז הארץ, אולם בעת הקמתם או בעת שניתנה להם הלוואה הצמודה, הוכר שטח מקומם כאזור פיתוח.

(2) כולל מפעלים, ששיעור ההצמדה על הלוואותיהם נקבע כ-35% בלבד עוד לפני ההקלות, שקבעה ועדת השרים.

מניתוח רשימת הלווים, שלהם אושרו הקלות במסגרת החשבון המיוחד, עולה, שמתוך כלל החשבון בסך 63.3 מליון ל"י התייחס סכום של 45.3 מליון ל"י (כ-72%) ל-11 מפעלים, שעל חובותיהם שילמה הממשלה לבנק פיצוי בסך של מליון ל"י ומעלה לכל אחד; מסך זה שולמו 28 מליון ל"י במסגרת ההקלות, שעליהן החליטה ועדת השרים, ו-17 מליון ל"י התייחסו להקלות בשיעור ההצמדה, שהוענקו לבעלי החוב עוד לפני החלטת ועדת השרים. סכום של 56.1 מליון ל"י מתוך כלל החשבון בסך 63.3 מליון ל"י התייחס לפיצויים, שהממשלה שילמה על הלוואות צמודות לפי 1.80 ל"י הדולר למפעלים

באזורי פיתוח * אם כי כל ההלוואות האמורות ניתנו עוד לפני המועד 9.2.1962, רק 3.8 מליון ל"י מסכום הפיצויים התייחסו לתשלומים, שזמן פרעונם היה בין 1962 לבין 30.9.1967, וכל השאר התייחס ליתרות חוב שלאחר תאריך זה. העובדה, שחלק כה ניכר מהיתרות קטן רק במעט במשך השנים, ניתן לייחסה במידה רבה לכך, שמלכתחילה נקבעו הסדרי תשלומים לתקופה ארוכה, ושבמקרים רבים עוד הוארכו התקופות, בין השאר, בשל פיגורים.

יוצא אפוא, שאותם לוויים, שהוארכו להם תקופות הסילוקין, וביניהם אלה, שלא עמדו בהתחייבויותיהם לגבי מועדי הפרעון המקוריים, ומשום כך קיבלו הקלות בדרך של לוחות סילוקין לתקופות יותר ארוכות — נהנו מיתרונות של ביטול ההצמדה במידה יותר גדולה מאלה, שעמדו במועדי התשלומים, שנקבעו עם מתן ההלוואה.

ההסדר עם החברה לפיתוח מפעלי תיירות

לאחר שנקבע בהוראות החשב הכללי, שיש להחיל את ההקלות בעניין ביטול ההצמדה גם על ענף התיירות, נחתם ביום 26.9.1968 הסכם בין האוצר לבין החברה לפיתוח מפעלי תיירות המעניקה הלוואות למפעלי תיירות באמצעות בנקים מכספי תקציב המדינה ומכספים, שגויסו ממקורות אחרים.

בהסכם נקבע, שתמורת הסכמת החברה להקטין את יתרות ההלוואות אצלה בעקבות החלטות ועדת השרים, "תשלם הממשלה לחברה את סכומי הפרשי ההצמדה בין 1.80 ל"י לבין 3 ל"י לדולר ואת סכומי הפרשי ההצמדה למדד יוקר המחיה שעל לווי החברה לשלם לה לפי ובהתאם לחוזי ההלוואות עם הלוויים ביום 31.12.1965". תאריך זה נקבע כדי לכלול גם הפרשי הצמדה בין 1.80 ל"י לבין 3 ל"י בהלוואות לבתי מלון, שעל פי הסדר קודם הפכו לאחר 1.1.1966 להלוואות בלתי צמודות בתוספת ריבית של 3%, בלי שבוטלו הפרשי ההצמדה, שהיו כלולים בקרן ההלוואות.

הסכומים של הפרשי ההצמדה, שעל הממשלה לשלם לחברה, ישולמו בדרך של יצירת חשבון מיוחד אצל החשב הכללי באותם הסכומים. החשבון המיוחד ייפרע לחברה מתוך תקציב המדינה וישא ריבית שנתית של 8% על היתרה הבלתי מסולקת.

בהתחשב בעובדה, שחלק מן ההלוואות הצמודות, שנתנה החברה בעבר, מקורן בתקציב המדינה, נקבע, שהאוצר לא ישא במלוא הפרשי ההצמדה, שעליהם תוותר החברה על פי שלב א' ושלב ב' של ההקלות, אלא ב-64.5% מהם בלבד. לאוקטובר 1969 הגיע סכום ההפרשים ל-8.1 מליון ל"י, מזה 5.5 מליון ל"י החלק שעל הממשלה לשאת (החשבון איננו סופי).

הממשלה קיבלה על עצמה לפצות את החברה על ההתחייבויות הנובעות משינוי מחיר הדולר מ-3 ל"י ל-3.50 ל"י והעשויות להיווצר משינויים במחיר הדולר בעתיד בקשר עם מלוות מטבע חוץ, שהחברה קיבלה בעבר. החברה לא תידרש לשלם סכום כל שהוא בגין הביטוח.

עוד הסכימה הממשלה לבטח את החברה בגין כיסוי התחייבויות, הנובעות מעלייה במדד יוקר המחיה לעומת המדד הבסיסי, בקשר עם מלוות צמוד מדד בסך 1,250,000 ל"י, שהחברה קיבלה בסוף שנת 1965 מבנק "טפחות" לפרעון ב-15 שנה. מלוות זה לא היה מבוטח על ידי החברה.

* בסכומם אלה לא בא לידי ביטוי שינוי השער מ"3 ל"י ל-3.50 ל"י בנובמבר 1967.

האוצר זיכה את החברה, לפי דרישתה, גם בהפרשי הצמדה בסך 144,443 ל"י, שהיא שילמה על אותו מלווה לפני סוף 1967. מאחר שהאוצר כיסה כבר את הפרשי ההצמדה המגיעים לחברה על ההלוואות, שהיא נתנה מתוך כספי המלווה האמור, היה בכך, לדעת הביקורת, משום מתן פיצוי כפול. בעקבות הביקורת דרש החשב הכללי מהחברה לזכות את חשבוננו בסכום זה.

החל מיום 1.10.1967 הוקטן שיעור הריבית על הלוואות תקציביות לחברה מ-8% ל-6.5%, כדי לאפשר לה מתן הלוואות למפעלי תיירות בריבית של 9%. באותם מקרים, שהאוצר יאשר ללווים הלוואות בריבית נמוכה מ-9%, תקבל החברה פיצוי על כך, לפי כל הלוואה. אותו שיעור ריבית של 9% ישמש בסיס לקביעת ההפרשים, שישלם האוצר לחברה בעתיד על מלוות, שהיא תקבל ממקורות אחרים.

חשבון הפרשי הצמדה לתקופה אוקטובר-דצמבר 1967, שהחברה הגישה לאוצר, כלל הפרשים עקב הקטנת הריבית על כל ההלוואות, ששיעור הריבית עליהן הופחת מ-12% ל-9%, לרבות אלה שמומנו מכספי החברה. על פי הסדר זה כבר ניתן לחברה פיצוי על הורדת שער הריבית, החל מ-1.10.1967, ובנסיבות אלה לא היה מקום לדרוש פיצוי נוסף מהאוצר. גם בעניין זה דרש החשב הכללי מהחברה לזכות את חשבוננו.

הפרשי שער ומדד על קרן המלוות של החברה, המפורטים בהסכם, שהממשלה הבטיחה לכסות בעתיד, הסתכמו ביום 31.12.1968 ב-3.1 מליון ל"י.

הוצאות הממשלה הנובעות מההסדר. מכלל התשלומים בסך 6.7 מליון ל"י, שאושרו לחברה לפיתוח מפעלי התיירות, מתייחס סכום של 5.5 מליון ל"י לחשבון המיוחד של החברה באוצר בקשר עם ביטול ההצמדה, והשאר מתייחס לריבית על חשבון זה ולכיסוי הפרשי הצמדה על מלוות החברה, שזמן פרעונן הגיע.

להלן פירוט ההוצאה בגין ההקלות, שאושרו על הלוואות לבתי מלון ומפעלי תיירות אחרים (במליוני ל"י).

(א) הקלות על הלוואות צמודות לפי 1.80 ל"י הדולר		
(1) למפעלים באזורי פיתוח		
1.3	על פי שלב (א) של ההקלות	
3.4	על פי שלב (ב) של ההקלות	2.1
4.0	(2) למפעלים באזורים אחרים	
0.5	(ב) הקלות על הלוואות צמודות למדד יוקר המחיה	
(ג) הקלות על הלוואות בלתי צמודות מכספי בנקים		
0.2	הפרשי ריבית בין 9% לבין 12%	
	בתקופה 1.10.1967 עד 31.12.1967	
8.1	סה"כ	
5.5	מזה החלק שעל הממשלה לשאת	
	לפי בסיס של 64.5%	

תשלומים אלה, כמו התשלומים בענף התעשייה, התייחסו ברובם להפרשים בגין הצמדה לדולר, לפי השער של 1.80 ל"י הדולר. מניתוח רשימת הלווים, שלהם אושרו ההקלות על ההצמדה, עולה, שמתוך כלל ההקלות בסך 8.1 מליון ל"י שאושרו, התייחס סכום של

3.5 מליון ל"י (כ-43%) ל-7 מפעלי תיירות, שחובותיהם הופחתו בסכום של 350,000 ל"י ויותר כל אחד.

הסדר עם בנקים אחרים

בהסדר עם בנקים אחרים נעשתה הבחנה ברורה בין הלוואות מכספי תקציב לבין הלוואות מכספי הבנק.

(א) הלוואות מכספי תקציב. כלל ההכנסה, שעליה ויתרה הממשלה בהלוואות אלה, באה לידי ביטוי עקיף וחלקי בלבד על ידי הקטנת האקטיב במאזן המדינה וממנה משתמעת הקטנת ההכנסה בעתיד. במאזן המדינה ליום 31.3.1969 הוקטנו הזכויות בגין הלוואות למפעלי תעשייה ומלאכה, בעקבות ביטול ההצמדה, רק בסכום של 1.8 מליון ל"י. החשב הכללי מסר, שכלל היתרות של פקדונות צמודים לדולר, שעליהם חל ביטול ההצמדה, הסתכמו בכ-3.5 מליון ל"י. אולם אף סכום זה איננו משקף את מלוא הוויתור על ההכנסה כתוצאה מן ההקלות. בספרי החשב הכללי אין נרשמים הפרשי הצמדה למדד, שהצטברו על יתרת החוב הבלתי מסולקת ועל ריבית בפיגור. ביטול חוב, שלא נרשם בעבר, איננו מקבל ביטוי כספי.

במקרה אחד העלתה הביקורת, שסכומי ההצמדה שבוטלו קוזזו בחלקם כנגד חוב בלתי רשום בגין ריבית בפיגור.

(ב) הלוואות מוכוונות מכספי הבנק, שניתנו לפני החלטות ועדת השרים. על הלוואות צמודות למחיר הדולר לפי 1.80 ל"י תחזיר הממשלה לבנק אותם הפרשי הצמדה לעומת השער של 3 ל"י, שעליהם יוותר הבנק — וזאת על ידי תשלום מראש, ולא על פי לוחות הסילוקין, כפי שנקבעו ללווים על ידי הבנק.

על שאר הלוואות המוכוונות, שניתנו בעבר מכספי הבנק — שהן צמודות למדד; צמודות לדולר לפי 3 ל"י; ובלתי צמודות בריבית גבוהה יותר מ-9% — תשלם הממשלה לבנק באורח שוטף אותם הפרשים, שייוצרו כתוצאה מהבדלים בין התנאים החדשים, שקבעה ועדת השרים, לבין התנאים בחוזים עם הלווים עד להסדר החדש. הסדר זה היה זמני ונשאר בתוקף עד 1.7.1968. עד סוף אוקטובר 1969 הסתכמו התשלומים עבור ההפרשים בסך כ-4 מליון ל"י.

(ג) הלוואות מוכוונות מכספי הבנק, שיינתנו אחרי ההחלטות, לפי התנאים שקבעה ועדת השרים. בהלוואות אלה ובהלוואות, שניתנו לפני ההחלטות ושזמן פרעונן החל מ-1.7.1968, תפצה הממשלה את הבנק על ההפרש בין עלות ההון (כולל המרווח) לבין ריבית של 9% ללא הצמדה (ראה להלן).

ההסדרים עם הלווים

בהתאם להוראת החשב הכללי, זיכו הבנקים את יתרת ההלוואות של כל אחד מהלווים בסכום ההקלה, שאושרה להם, וזאת על ידי הקטנה יחסית של כל תשלום, לפי לוח התשלומים, שהיה בתוקף בעת ההחלטה על ההקלות. הבנקים נתבקשו לא לשלם ללווים את סכום הזיכוי במזומן, אם כי האוצר העביר לבנקים את הפיצוי המלא עבור הקטנת הכנסתם עקב הוויתור על ההצמדה (ראה לעיל).

רוב לוחות הסילוקים של הלוואות, שניתנו לפני 1962, הוארכו באותה שנה במגמה להקל על הלווים לעמוד בהתחייבויותיהם המוגדלות עקב שינוי שער הלירה שחל אז. עם מחיקת יתרת ההצמדה ל-1.1.1967 היה איפוא מקום, לדעת הביקורת, לחזור אל לוח הסילוקים

המקורי, ובמקום הקטנה של התשלום השנתי למחוק את החיובים האחרונים ולקצר את תקופת ההלוואה.

הדרך שבה נקט החשב הכללי הביאה לכך, שהלוואות צמודות לשער הדולר, שנתקבלו לפי השער של 1.80 ל"י לדולר, לא ייפרעו במלואן (לפי שער זה) אלא בשנות ה-70 ובחלקן אף בשנות ה-80. לווים אלה נהנים איפוא מההקלות, שניתנו להם בשל העומס הנוסף, שהיה מוטל עליהם בעקבות שינוי השער ב-1962, אף כי הוויתור על הפרשי ההצמדה פרק מהם עומס זה.

הקלות מיוחדות

הנחיות ועדת השרים כללו כמה תנאים, שצריכים היו להתמלא על מנת שהלווה יתנה מההקלות. הביקורת העלתה, שמספר לא קטן של לווים, שלגבי הלוואותיהם לא נתמלאו אחד או כמה מן התנאים האלה, פנו לאוצר לשם קבלת ההקלה, והוא ויתר על התנאים והעניק להם את ההקלה.

הביקורת הצביעה במיוחד על הסדרי תשלומים, שנעשו עם לווים, שפיגרו בפרעון הלוואותיהם, וזכו בדרך זו להקלה, אף כי ועדת השרים החילה את ההקלות רק על סכומים, שלא היו בפיגור. ההנחיות של הוועדה קבעו, שהלווה ישלם תוספת ריבית תמורת הוויתור על ההצמדה. נתברר שבמקרים לא מעטים דרש האוצר מהלווה תוספת בשיעור נמוך מזה, שנקבע בהנחיות. ללווים מסוימים שכבר נהנו מהקלות בשנים קודמות ובשל כך, לפי ההנחיות לא היו זכאים להקלות אלה, הסכים האוצר להעניק את ההקלה.

האוצר הסביר, שהמטרה העיקרית של החלטות ועדת השרים בדבר ביטול ההצמדה הייתה להקל על מפעלי תעשייה, מלאכה ותיירות, שנפגעו ברובם ומצבם הכספי התערער בתקופת המיתון. דבר זה אמור במיוחד לגבי מפעלים באזורי פיתוח, שסגירתם הייתה עלולה לגרום משבר חברתי וכלכלי באותם אזורים.

לדעת הביקורת, גם במידה שמבחינה עניינית היה מקום לסייע למפעלים אלה, כדי לשמור על קיומם, מן הנכון היה לאפשר מתן מענקים כאלה במסגרת תקציבית מתאימה ועל בסיס של נתונים ברורים והנחיות מפורטות ולא להשתמש במסגרת, שנועדה לביטול ההצמדה.

רישום בתקציב וסיכום כספי

בתקציבים, שהוגשו לאישור הכנסת, לא השתקפה מלוא ההוצאה, הכרוכה בביטול ההצמדה בענפי התעשייה והתיירות.

התקציב לשנת 1967/68 הוכן לפני קבלת ההחלטות על ידי ועדת השרים. בעקבות ההחלטות לא נתבקשה ועדת הכספים להגדיל את התקציב במשך שנת הכספים בסעיף המתאים, "הקלות בתנאי אשראי", שהסתכם ב-13.0 מליון ל"י. למעשה עלתה ההוצאה באותה שנה פי שניים ויותר מהתקציב המאושר. ההוצאה העודפת בסך 14.7 מליון ל"י נרשמה בסעיף "השקעות והלוואות לחברות לפיתוח התעשייה" שלא היה מיועד למימון מטרה זו.

גם בעת הכנת התקציב לשנת הכספים 1968/69 עדיין לא נודע מלוא היקף ההוצאה, שתהיה כרוכה בביצוע ההקלות. ההקצבה המקורית להקלות בתנאי אשראי בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח אמנם הוגדלה ב-10 מליון ל"י לעומת תקציב השנה הקודמת, אולם במשך שנת הכספים היה ברור, שיידרשו סכומים גדולים בהרבה מאלה, שנכללו בחוק התקציב. סכומים נוספים בסך 38 מליון ל"י אושרו מתוך עודפי תקציב בפרטים אחרים של

התקציב לפיתוח התעשייה, ולא במסגרת אחד התקציבים הנוספים, שהוגשו לכנסת באותה שנה. חלק מהתוספות להקצבה המקורית שאושרה, נבעו מהעברת סכום של 27,650,000 ל"י מן הסעיף "חברה למימון תעשיות"; סכום זה הועבר קודם לכן כ"עודף" מתקציב השנה הקודמת, ועל פי דברי ההסבר, שצורפו לבקשת אישור ההעברה, נועד לשמש את המטרה המקורית בלבד (ראה עמ' 19).

להלן ההקצבות בשלוש שנות הכספים האחרונות על חשבון "הקלות בתנאי אשראי", בהשוואה לתקציב הסופי ולהוצאה למעשה עד סוף אוקטובר 1969 (במליוני ל"י).

1967/68	1968/69	1969/70	חוק התקציב — הקלות בתנאי אשראי
6.0	4.5	24.0	תקציב רגיל: תעשייה
7.0	15.5	—	תקציב הפיתוח: תעשייה
—	3.0	1.0	תיירות
13.0	23.0	25.0	ס"ה
—	38.1	—	תוספת הרשאה להוצאה
13.0	61.1	25.0	תקציב מאושר ס"ה
			ההוצאה למעשה
13.0	48.4	41.4	בסעיפים המפורטים למעלה
—	—		"השקעות והלוואות למוסדות פיננסיים לפיתוח התעשייה"
14.7	4.6	—	"השקעות והלוואות לחברות לפיתוח התעשייה"
—	3.1	11.4	תשלום חובות "שונים: הפרשי שער" (2)
—	0.2	0.2	ריבית — "בנקים שונים" (2)
27.7	56.3	33.0	הוצאה למעשה ס"ה

(1) בתקופה אפריל עד סוף אוקטובר 1969; ההתחייבויות, שטרם שולמו, מסתכמות בכ-30.6 מליון ל"י.

(2) על מלוות הבנק לפיתוח התעשייה, המבוטחים על ידי החשב הכללי.

על ידי הפיצול בסעיפי תקציב שונים לא שיקף דו"ח הביצוע בבירור את ההוצאה הכרוכה במתן ההקלות.

עד לסיום הביקורת בנובמבר 1969 הסתכמו תשלומי הממשלה כתוצאה מביטול ההצמדה ומהעמדת שיעור הריבית בענפי התעשייה והתיירות על 9% בכ-117 מליון ל"י, ששולמו מתקציבי המדינה (החל מתקציב 1967/68). על פי חשבונות לא סופיים מסתכמים החובות ע"ח ביטול ההצמדה, שטרם שולמו, בכ-20 מליון ל"י. החוב השוטף לכיסוי הפרשי שער על מלוות ודיבידנד של הבנק לפיתוח התעשייה והחברה לפיתוח מפעלי התיירות לשנת 1969/70 מסתכם בכ-10 מליון ל"י. עד לסוף שנת הכספים 1969/70 תסתכם ההוצאה, הכרוכה בביצוע ההקלות בענפי התעשייה, המלאכה והתיירות ב-150 מליון ל"י בקירוב.

חלק ניכר מהסכום האמור מתייחס לביטול ההצמדה על הלוואות, שהיו צמודות לדולר לפי 1.80 ל"י. רובן הגדול של יתרות הלוואות המוכוונות למפעלי תעשייה ותיירות, שניתנו

לפני החלטת ועדת השרים ושומן פרעונן לא הגיע ביום 1.10.1967, התייחסו להלוואות בלתי צמודות בריבית גבוהה מ-9%. לגבי הלוואות אלה שחררה הממשלה את הלווים מחלק גדול מהפרמיה, בצורת ריבית מוגדלת, שהללו היו חייבים בה עד כה במקום ההצמדה. הפיצוי שהממשלה התחייבה לתת למלווים בעד ויתור, לאחר 1.10.1967, על ההכנסה מהריבית בגין הלוואות אלה, משתקף רק בחלקו בסכומים, ששולמו עד כה.

מסתבר איפוא, שהסכום של 150 מליון ל"י איננו משקף את ההוצאה הכוללת, שתשלם הממשלה בגין שינוי התנאים לטובת הלווים, מקבלי הלוואות המוכוונות, שניתנו עד להחלטות ועדת השרים. אין אפשרות לקבוע מראש, מה תהיה מלוא ההוצאה עד לסילוקן הסופי של כל ההלוואות האלה. נתונים מרוכזים על יתרות ההלוואות המוכוונות ליום 1.10.1967 ועל התקופה הממוצעת עד לסילוקן הסופי היו עשויים לשמש בסיס להערכת ההוצאה הנוספת, אך הם אינם מצויים בידי החשב הכללי.

העומס על התקציב בשנים הבאות

לביטול ההצמדה והעמדת הריבית השנתית בהלוואות מוכוונות על שיעור מירבי של 9% יש השלכות על משק המדינה.

להבהרת הבעיה יש להעמיד אלה מול אלה: המלוות, המשמשים מקור למימון ההלוואות, וההלוואות, הניתנות למפעלים. המלוות שניתן לגייסם בתנאי השוק הקיימים, הם כמעט כולם צמודים, ועלותם (כולל ההצמדה) עולה על 9%. הממשלה קיבלה על עצמה את עומס ההצמדה נגד פרמיה נמוכה או אף ללא פרמיה הן בגין ההלוואות, שניתנו לפני החלטת ועדת השרים, והן בגין הלוואות, שניתנו לאחר מכן. משום כך נוצרות התחייבויות, שיהיו נטל כבד על התקציב, שילך ויגדל, כל עוד תראה הממשלה צורך לאפשר למשק קבלת מימון בתנאים יותר נוחים מאלה של השוק. הסכומים, שבהם מדובר, יהיו תמיכה, שאינה ניתנת לביקורת תקציבית מוגדרת מראש, והיקפם לא ניתן לסיכום ואף לא להערכה מבחינת ההתפתחות בעתיד.

1. אשר למכשירים הממשלתיים העיקריים למימון התעשייה והתיירות — הבנק לפיתוח התעשייה והחברה לפיתוח מפעלי תיירות — התחייבה הממשלה, החל מיום 1.10.1967, על פי הסדרים, שתוארו לעיל, לשאת בהפרשי השער לדולר ובהפחשי ההצמדה למדד על התחייבויותיהם הצמודות. רובן של ההתחייבויות הן במטבע חוץ. הממשלה הבטיחה לכסות כל הפרש, שיתהווה עקב שינויים בשער המטבע לעומת השער של 3 ל"י הדולר בעת פרעונן של יתרות המלוות של המוסדות, שנתקבלו לפני 1.10.1967 ואף אלה, שנתקבלו לאחר מכן, ועד לחתימת ההסדרים.

אשר לבנק לפיתוח התעשייה התחייבה הממשלה לפצות אותו על הפרשים בגין כל שינוי בשער מעל ל-3 ל"י, שיחול על הדיבידנד הצמוד למטבע חוץ, שהבנק משלם. הבטחת שער ותשלום הפרשים בגין הריבית על הון, ששני המוסדות יגייסו בעתיד, יהיו טעונים אישור מוקדם של האוצר.

2. עם המוסדות הכספיים האחרים נעשה ביוני 1968 הסדר זמני בלבד (ראה להלן). רק חלק מההלוואות המוכוונות, הניתנות על ידיהם, עוברות את החשבונות התקציביים.

(א) הן לפני החלטות ועדת השרים והן לאחר מכן מכסה התקציב הפרשים הנובעים מן הפער בין תנאי המלוות, שהממשלה לוקחת, לבין תנאי הלוואות הפיתוח, שהיא נותנת על ידי רישום המלוות כהכנסה או כ"הכנסה מיועדת" בתקציב הפיתוח ורישום ההלוואה כהוצאה בתקציב זה (פקדון למתן הלוואות). במועדי הפרעון נרשמים כהכנסה הסכומים, הנגבים

על חשבון אותן הלוואות, וכהוצאה התשלומים על חשבון הקרן, הריבית וההצמדה על המלוות, שמהם מומגו ההלוואות. מבחינה כלכלית מהווה ההפרש בין ההכנסה כנ"ל לבין ההוצאה הזאת תמיכה, אף אם אין היא משתקפת בתקציב במפורש. הרחבת הפער עקב ביטול ההצמדה וקביעת שיעור ריבית מירבי של 9% על ההלוואות פירושו הגדלת התמיכה (דוגמאות ראה לעיל עמ' 30, ובדו"ח שנתי 19, עמ' 24).

(ב) הדרך, שבה האוצר תומך בתעשייה ובענפים אחרים של המשק, מתבטאת יותר ויותר בקבלת נטל ההפרש בין תנאי המלוות לבין התנאים הנוחים יחסית שלהם, לדעת הממשלה, זקוקים הלווים. המגמה היא לאפשר למוסדות כספיים גיוס במישרין של ההון הדרוש להם לשם מתן הלוואות מוכוונות בתנאים שנקבעו.

לפיכך מסתמנת בזמן האחרון נטייה להוציא ממסגרת התקציב הלוואות מוכוונות על ידי מוסדות כספיים, כאשר כלפיהם מתחייבת הממשלה מראש לכסות הפרשים, שיתהוו בין עלות הכסף לבין תנאי ההלוואה, ולרשום בתקציב את ההפרשים בלבד. גובה ההפרשים, שבהם ישא אוצר המדינה, נקבע על ידי משרד האוצר על פי חישוב, המבוסס על העלות של כספי אמיסיה ל-17 שנה לבנק, בתנאי הצמדה למדד יוקר המחיה; אותו חישוב יהווה בסיס לקביעת גובה הפיצוי גם על הלוואות הניתנות מאמצעים עצמיים של הבנקים. מקור המימון של ההלוואות המוכוונות הוא בדרך כלל אמיסיות מסוג האמור, המונפקות בארץ באישור האוצר; אפילו לפי המדיניות, שתוארה לעיל, אין המלווים יכולים היום לגייס את מרבית האמצעים הדרושים בשוק הון חופשי בארץ או בחוץ לארץ, כי אם נזקקים בעיקר לשוק החסכוני המוסדותיים על פי הכוונה ממשלתית.

חישוב האוצר נעשה כדלקמן (באחוזים).

עלות הכסף	
ריבית נקובה	5.50
עמלה הפצה והוצאות	(1) 0.60
מרווח (כולל פיצוי עבור סיכון)	(2) 1.75
ללא הצמדה ס"ה	7.85
גביית ריבית מן הלווה	(3) 9.00
הפרש, שכנגדו עומדת התחייבות הממשלה לשאת בתשלומים בגין הצמדה של קרן וריבית	(4) 1.15

(1) בהנפקות למוכ"ז; בהנפקות על שם — 0.5%.

(2) בהלוואות לחקלאות — 2%.

(3) במידה שהאוצר יאשר הלוואות בריבית נמוכה מ-9%, ישא התקציב בהפרש; במידה שתיקבע להלוואה ריבית גבוהה מ-9%, תוקטן התמיכה התקציבית.

(4) בהלוואות לחקלאות — 0.95% (ראה הערה 2).

הבנק מקבל תמורת כספו 9%, ואילו כסף זה עולה לו, על פי חישוב האוצר, 7.85% (נומינלי). ההפרש, שנשאר כנגד כל סיכון של ההצמדה, הוא איפוא 1.15%. הפרשה שנתיים בשיעור זה אין בה כדי לכסות אלא חלק קטן מכלל הפרשי ההצמדה על הקרן ועל הריבית.

העלולים להתהוות לאורך תקופה של שנים רבות. כל שאר ההפרשים התחייבה הממשלה לכסות*.

על פי הסדר ביניים בין האוצר לבין הבנקים הגדולים, שנקבע ב-28.6.1968, חושב גובה התמיכה לגבי כל הלוואה מוכוונת עם ביצועה (הבטחת האקטיב מבחינת הבנק); נוהל זה כרוך בעבודה טכנית רבה. כתוצאה מדיונים, שהתנהלו בקיץ 1969 בהנהלת משרד האוצר, הוחלט על הסדר אחר, שיחליף במידה רבה את ההסדר הקודם. על פי ההסדר החדש יתייחס הביטוח לא להלוואה, כי אם למקור מימונה — האמיסיה ("הבטחת הפסיב"). אף כי ההסדר החדש הופעל למפרע מ-1.4.1969, נערך עד לסיום הביקורת בינואר 1970 סיכום בכתב עם בנק אחד בלבד.

הסדר "ביטוח הפסיב" טומן בחובו סיכון, שכן המלווה, שעליו חל הביטוח, הוא לתקופה ארוכה (האמיסיות הן ל-17 שנה והפרעון על חשבון הקרן מתחיל בשנה השישית), ואילו ההלוואות ניתנות לתקופה יותר קצרה. לפיכך יש צורך להבטיח לא רק שההלוואות הראשונות, הניתנות מכספי האמיסיה, יהיו הלוואות מוכוונות, אלא גם שכספי ההלוואות, שיוחזרו לבנקים, יופנו אף הם רק לאותן מטרות, שהממשלה מעוניינת לתמוך בהן, דהיינו שההכוונה תופעל, כל עוד התקציב נושא בהפרשי ההצמדה בגין האמיסיה.

האוצר הסביר למבקר המדינה, שעניין זה היה לגד עיניו, והוא בוחן אפשרויות שונות לקביעת שיטה, שתבטיח פיקוח ומידע מירביים על מלוות מבוטחים המיועדים למתן הלוואות מוכוונות. האוצר מקוה להיעזר במחשב בתחום זה.

עוד הסביר האוצר שבכוונתו להפעיל את שיטת ביטוח הפסיב רק לגבי אותם מוסדות כספיים, ממשלתיים ולא-ממשלתיים, שעיקר עיסוקם הוא מתן הלוואות לזמן ארוך לענפי משק מועדים — התעשייה, התיירות והחקלאות. במוסדות אלה מיוצג המשרד הנוגע בדבר בוועדת ההלוואות, ועל ידי הסכמתו של נציג המשרד למתן ההלוואה הופכת ההלוואה למוכוונת. בהסדר עם מוסדות אלו נקבע, שכספי האמיסיות או כל חלק מהם, שלא הושקעו אותה שעה בהלוואות מוכוונות, יופקדו באוצר. המוסדות יהיו רשאים להשתמש בכספי ההנפקה המוחזרים על ידי הלווים שימוש חוזר רק לשם מתן הלוואות מוכוונות חדשות והפקדת ביניים באוצר.

לגבי בנקים אחרים, שמתן הלוואות מוכוונות אינו תחום פעולתם העיקרי, יתבסס ההסדר בדרך כלל על הסכום והתקופה של ההלוואה המוכוונת ("ביטוח האקטיב") ולא על סכום האמיסיה לכל אורך תקופתה.

מבחינת התחייבות הממשלה לכיסוי הפרשי ההצמדה לא יהיה הבדל בין כספי אמיסיות בלתי מתוקצבות, שיכללו בהסדר, לבין אמיסיות, שגרשמו בעבר בתקציב; אולם התחייבויות אלה לא ייכללו במצבת החובות של המדינה.

3. בשנים האחרונות התחייב האוצר לכסות הפרשי הצמדה על הלוואות למטרות אחרות שמומנו אף הן מחוץ לתקציב. לעתים ניתנה ההבטחה תמורת פרמיה חלקית או מלאה ועתים ללא פרמיה.

משנתבטלה בשנת 1968 ההצמדה על משכנתאות לדיור תמורת פרמית ביטוח בצורת תוספת ריבית שנתית של 3% עד 4%, נקבע הסדר, שלפיו מקוון האוצר את תקבולי הביטוח כנגד התשלומים לבנקים האפוזיקאים בגין ההצמדה. היות ואת דמי הביטוח משלמים המשתכנים

* קיים אמנם הסדר, שלפיו יבוטח הסיכון ותתקצב פרמיה לשם כך, אולם מאחר שאין חברת הביטוח עצמה נותנת חיסוי לסיכונים כאלה, אלא פועלת בענין זה רק כסוכן הממשלה, הרי הסדר זה אינו מקטין למעשה את הסיכון, שאוצר המדינה נטל על עצמו.

על כל החוב, ואילו הפרשי ההצמדה חלים רק על אותו חלק של החוב, שזמן פרעונו הגיע, לא יהיה צורך בשנים הראשונות לשלם על חשבון הפרשים שוטפים. לא ייעשו אפוא הפרשות לקרן ביטוח; ההכנסה נטו תירשם בין הכנסות המדינה, ואילו ההוצאה נטו, הצפויה בשנים הבאות, תירשם בתקציב השיכון כסובסידיה.

עם החלטת הממשלה לעודד סילוק מוקדם של הלוואות אפותיקאיות, הן מכספי תקציב והן מכספי בנקים, בדרך של הנחות מיתודות (ראה להלן עמ' 108), בוקף להכנסות המדינה בשנת 1968/69 סכום של 20 מיליון ל"י בקירוב, הנובע מסילוק מוקדם של הלוואות, שאינו מהווה החזר של הלוואות, שמקורן בתקציב. בעתיד ישא תקציב המדינה לא רק בתשלומי הקרן והריבית, שזמן פרעונם יגיע, בהתאם לחוזים המקוריים בין הבנקים האפותיקאים לבין המשתכנים, אלא גם בהפרשי ההצמדה שיתהוו.

עוד נקבעו הסדרים מיוחדים עם גורמים שונים: עם חברת החשמל נערך הסדר, שלפיו הבטיח האוצר תמורת פרמיה בשיעור של 24% כיסוי הפרשי שער החל מיום 30.6.1968 על אגרות חוב צמודות דולר, שהחברה הנפיקה ותנפיק בעתיד; סכום אגרות החוב האלה הגיע לאותו תאריך לכ-100 מליון ל"י. על פי הסדרים מיוחדים נעשה לעתים גם ביטוח שער ללא פרמיה על ידי רישום בשני צדי המאזן השוטף של המדינה — המלוות הצמודים נרשמו בין ההתחייבויות השוטפות, ואילו ההלוואות הבלתי צמודות, בין הזכויות השוטפות (דוגמאות ראה בדו"ח שנתי 19, עמ' 90 ובדו"ח שנתי 18, עמ' 45 ועמ' 48).

האוצר התחייב גם לכסות, ללא פרמיה, הפרשי הצמדה על הלוואות, שניתנו בעבר להקמת מרפאות של קופת החולים הכללית מכספי חברת העובדים; התשלום יכוסה מתוך סובסידיה בתקציב משרד השיכון. התחייבויות דומות ניתנו גם לרשויות מקומיות על הלוואות, שהן קיבלו מחוץ לתקציב מכספי אמיסיות להגברת התעסוקה בעת המיתון; התשלומים יכוסו מתוך המענקים שיוקצבו להן.

*

כתוצאה מהתחייבויות אלה הולכת ומתהווה מצבת חובות מכללא. היקפה אינו ידוע, מאחר שבחשב הכללי אין רישום מרוכז של התחייבויות במטבע חוץ ושל אלה הצמודות למדד, שהאוצר קיבל על עצמו בעניין כיסוי הפרשי הצמדה על הלוואות, שלא מכספי התקציב. אין אומדן של הסכום הכולל, שלגביו נתקבלו התחייבויות, ולא כל שכן פירוט מועדי הסילוק ולגבי מלוות צמודי מדד אין אומדן של ההתחייבויות לפי המדד הבסיסי. בנסיבות אלה לא, תהיה אפשרות לערוך תחזית של הסכומים, שיש לשלם על חשבון שינויים במדד יוקר המחיה, שכבר חלו, ועל חשבון שינויים אפשריים במדד ובשער המטבע, העשויים לחול בעתיד. אמנם מימוש ההתחייבות יהיה טעון אישור במסגרת התקציב, אולם לא מן הנמנע, שהוא ייהפך לחלק מההוצאה "הכבולה מראש", שמאחר שהאוצר כבר קיבל על עצמו את ההתחייבות לשלמה, לא יהיה למעשה נתון לשיקול דעתה של הכנסת. המדובר בהתחייבויות בהיקף גדול ולתקופה ארוכה.

מבחינת הפיקות התקציבי קיימת עוד בעיה לגבי אותן ההלוואות המוכוונות, הניתנות על ידי מוסדות כספיים. כל עוד גיוס הכספים והזרמתם נעשים באמצעות תקציב המדינה, התמיכה בגין ההלוואות אינה מוצגת בתקציב במפורש, אולם לאחר עיון, ניתן לזהות את הלווים. כשהתמיכה מוענקת באמצעות האיגודים הממשלתיים, שכל ההלוואות הניתנות על ידם נחשבות כמוכוונות בשל הזיקה בין האיגודים לבין הממשלה, גם אז, אף על פי שאין ההלוואות מועברות דרך התקציב, קיימת מידה מסוימת של פיקוח פרלאמנטרי עליהן, שכן

מוסדות אלה עומדים לביקורת המדינה. ואילו לגבי מוסדות כספיים אחרים, הנותנים הלוואות בתמיכה תקציבית ובתנאים כאמור, יש צורך בכלים להבטחת ההשפעה של הממשלה בדבר הכוונת ההלוואות הללו, כדי שהכספים, המגויסים בעזרת תמיכה תקציבית, יגיעו באופן יעיל מבחינת המינהל הממלכתי התקין למטרות, שאליהן גורעו. כלים כאלה עדיין לא נוצרו.

טיפול בבקשות להקלות על משכנתאות לדיור

בקיץ 1968 דנה ועדת השרים לענייני כלכלה בעניין ביטול ההצמדה על משכנתאות לדיור ובהקלות למשתכנים בסילוק מוקדם של הלוואות. בדיוניה התבססה ועדת השרים על נתונים של משרד השיכון לסוף שנת 1965, שלפיהם התייחסו ההלוואות במשכנתא ל-125,000 משתכנים וסכום הלוואותיהם הגיע ל-660 מליון ל"י; חלק מהלוואות אלה נפרע עד קיץ 1968.

ביום 11.8.1968 החליטה ועדת השרים לאפשר למשתכנים להמיר את ההצמדה למדד של ההלוואות האפותיקאיות שלהם בתוספת ריבית של 3% או 4%, בהתאם ליעוד ההלוואה. זכות זו תינתן למשתכן בדירה, שהוכוון אליה על ידי משרד השיכון וכן למשתכן אחר עד 15,000 ל"י על הלוואתו. ועדת השרים גם החליטה על כמה הנחות שיינתנו לאותם משתכנים שיקדימו לסלק את הלוואותיהם לפני זמן פרעונן. ועדת השרים קבעה שהסדרים אלה יחולו רק על משתכנים, שיפנו בעניין זה עד 31.3.1969 לבנק למשכנתאות שממנו קבלו את ההלוואה. על החשב הכללי הוטל הטיפול מטעם הממשלה בביצוע החלטתה של ועדת השרים.

משרד מבקר המדינה בדק, באגף החשב הכללי, בחודשים יולי – אוגוסט 1969, כמה מהצדדים המינהליים בביצוע ההחלטה של ועדת השרים (בדבר ביטול הסדרי הצמדה של הלוואות לתעשייה ולתיירות) (ראה לעיל, עמ' 92).

1. בעקבות החלטת ועדת השרים הוציא החשב הכללי חוזרים לבנקים למשכנתאות, שכללו הנחיות בדבר ביטול ההצמדה ובדבר סילוק מוקדם של ההלוואות; החוזר הראשון הוצא ביום 13.8.1968 וחוזרים נוספים בספטמבר ובנובמבר אותה שנה. בין היתר הורה החשב הכללי לבנקים, שאין לטפל בבקשות להמרת ההצמדה שהוגשו אחרי 31.3.1969 ובבקשות לסילוק מוקדם של הלוואה, אם עד לאותו מועד לא סילק המבקש לפחות 1,000 ל"י מסכום הלוואתו.

להחלטת ועדת השרים, תוך ציון המועד האחרון להגשת הבקשות, ניתן פרסום נרחב בעתונות וברדיו. הבנקים האפותיקאיים הודיעו גם הם לכל משתכן על האפשרות לקבלת ההקלות והמועד האחרון לקבלתן. עם זאת פנו משתכנים רבים לבנקים גם לאחר המועד הנזכר.

– באמצע אפריל 1969 החליט החשב הכללי על הארכת המועד להגשת הבקשות עד ליום 31.5.1969 לאותם משתכנים אשר "בגלל סיבות מתקבלות על הדעת" איחרו בהגשת הבקשה או בהכנסת התשלום המוקדם. באמצע מאי הורה החשב הכללי לבנקים להעביר להחלטת אגפו את בקשות המשתכנים שהוגשו לאחר 31.3.69. באמצע יוני החליט החשב הכללי לאשר בקשות, שהגיעו לבנקים גם אחרי 31.5.1969: לגבי בקשות לסילוק מוקדם עד

30.6.1969, ולגבי בקשות להמרת ההצמדה עד 31.8.1969, ועדת השרים לא נתבקשה להאריך את המועד האחרון אשר קבעה להגשת בקשות להקלות.

– להארכת המועד על ידי החשב הכללי לא ניתן פרסום בציבור. סביר להניח כי מספר גדול יותר של משתכנים היו מנצלים את זכותם ליהנות מההקלות — במיוחד בהתחשב בסיבות שהחשב הכללי היה מוכן להתחשב בהן (ראה להלן) — אילו ניתן פרסום נאות על הארכת המועד להגשת הבקשות. החשב הכללי הסביר כי לא היתה החלטה עקרונית להארכת המועד של מתן ההקלות ולכן לא ניתן פרסום לדבר. מאידך הוא ראה צורך להענות לפניות של משתכנים, שמסיבות מתקבלות על הדעת פנו לאחר המועד האמור.

לדעת הביקורת, אם החליט החשב הכללי על הארכת המועד לקבלת בקשות למתן ההקלות למשתכן, אשר בגלל סיבות מתקבלות על הדעת אחר בפנייתו לבנק, היה עליו לתת פרסום לדבר (בעניין החובה להודיע לציבור, העשוי ליהנות מהטבות ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 232 ועמ' 465; כמורכן ראה בעניין זה דו"ח שנתי 19, עמ' 117 ועמ' 418; וכן בדו"ח זה בפרק מכס — הארכת זכויות לסטודנטים עולים, עמ' 146).

– החשב הכללי לא כלל בהנחיותיו לעובדים באגפו, שהוסמכו להחליט בענין הבקשות, את הסיבות המיוחדות המקנות זכות להארכת המועד האחרון לקבלת ההקלות.

2. משרד מבקר המדינה בדק באגף החשב הכללי את הפניות להארכת המועד, שהופנו אליו על ידי שלושה בנקים גדולים למשכנתאות. מבין כ-200 פניות, שנמצאו בתיקי אגף החשב הכללי עד יולי 1969, נענו בחיוב כ-90 פניות והיתר נדחו.

– הסיבות שהעלו משתכנים בדבר איחור בהגשת בקשותיהם היו איחור מפאת מחלה, עקב שירות מילואים, שהייה בחוץ לארץ, אי הבנה של הודעת הבנק; אי קבלת ההודעה על ידי המשתכן; וכן שהמשתכן לא הצליח לגייס את הסכום הדרוש לסילוק מוקדם של ההלוואה. הביקורת העלתה, שאותה סיבה שימשה לגבי חלק מן המקרים נימוק לאשור הבקשה ולגבי חלק אחר נימוק לדחייתה.

– משתכנים אשר פנו לאגף החשב הכללי לפני 31.3.1969 וביקשו ארכה כדי לאפשר להם לגייס את הסכום הדרוש כדי ליהנות מההקלות בעבור סילוק מוקדם של ההלוואות — נענו בשלילה. כאשר באפרייל אותה שנה הסכים החשב הכללי לדון לגופה של כל בקשה בדבר הארכת המועד, הוא לא הודיע זאת למשתכנים האמורים. בקשות שהגיעו לאגף החשב הכללי בתחילת יוני 1969, לפני שהוחלט להאריך את המועד האחרון מעבר ליום 31.5.69, נדחו. בקשות שהוגשו ימים אחדים לאחר מכן נדונו לגופן.

עסקאות עם הסוכנות היהודית

בין הסוכנות היהודית לבין האוצר נערכו שני הסכמים, שמטרתם להקל מעל הסוכנות היהודית לעמוד בהתחייבויותיה. לפי הסכמים אלה יעמיד האוצר לרשות הסוכנות היהודית אמצעים, כמפורט להלן.

1. לפי ההסכם הראשון, שנערך באוגוסט 1967, יועמד לרשות הסוכנות היהודית סכום של 30 מליון ל"י, כדי לאפשר לה מימון תכנית הבראה פיננסית של "רסקו" — חברה שהיא בשליטתה. הסכום יינתן בשיעורים של 5 מליון ל"י לשנה — בדרך של החזרת חלק מאגרות החוב שהונפקו בשעתן על ידי הסוכנות היהודית; הן מוחזקות בידי האוצר

והשומות בספריו בחשבון השקעות. האגרות צמודות למדד, נושאות ריבית שנתית של 5.5% ועומדות לפרעון בשנים 1968 עד 1980. אגרות החוב של הסוכנות היו מיועדות למכירה, בעיקר לקופות גמל, והתמורה ממכירתן מהווה הכנסה תקציבית. עד כה הוחזרו לסוכנות היהודית במסגרת ההסכם אגרות-חוב כנ"ל בסכום כולל של 15 מליון ל"י. במקום אגרות החוב התחייבה הסוכנות היהודית להעמיד לרשות האוצר חוזי מתיישבים. הסכום של 15 מליון ל"י נרשם בספרי האוצר לחובת חברת רסקו בין המקדמות, שמחוץ למסגרת התקציב (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 32).

2. לפי ההסכם השני, שנחתם במאוס 1969, יעניק האוצר לסוכנות היהודית סכום של 100 מליון דולר לשם הקלה על עומס חובותיה בחו"ל. הסוכנות היהודית קיבלה על עצמה שלא להגדיל את חובותיה בחו"ל, ללא תיאום עם האוצר וללא אישורו, ולדווח לו על החובות, שהיא סילקה. כנגד זה התחייבה הסוכנות היהודית להעביר לממשלה חוזי מתיישבים וניירות ערך בסכום מקביל, לפי הפירוט כדלקמן (בל"י).

210,658,468	חוזי מתיישבים
110,000,000	חוזים עם אגודות מתיישבים לגבי פרדסים
11,300,000	השקעות הסוכנות במוסדות חינוך חקלאיים
18,041,532	השקעות בחברות לפי העלות הרשומה בספרי הסוכנות
350,000,000	

הסכום של 100 מליון דולר ישולם לסוכנות היהודית לפי ההסדר כדלהלן: 60 מליון דולר יינתנו על ידי האוצר במישרין, בשיעורים שנתיים במשך התקופה 1967/68 — 1971/72; 40 מליון דולר יינתנו לסוכנות כהלוואה מבנק ישראל בשני שיעורים בתקופה 1968/69 — 1969/70. להלוואה זו מבנק ישראל, הנושאת ריבית של 7½%, ניתנה ערבות מטעם המדינה באישורה של ועדת הכספים, אך האוצר התחייב לפרוע את החוב בעצמו — יחד עם הריבית — ב-27 תשלומים רבע-שנתיים, שהראשון שבהם, לגבי כל שיעור של ההלוואה, יחול בתום שנה לאחר קבלתו. את התשלום הראשון בסך של 4.7 מליון ל"י שילם האוצר בסוף 1969, וזקף אותו לחשבון מקדמה שמחוץ לתקציב.

בדברי ההסבר של האוצר לבקשה, שהגיש לוועדת הכספים לאישור הערבות, צוין, בין היתר, כי הסוכנות היהודית עומדת להעביר לממשלה תמורת 100 מליון הדולר נכסים בחוזי מתיישבים וניירות ערך בסכום מקביל.

ההסכם עם הסוכנות נחתם במאוס 1969, אך תחולתו נקבעה למפרע מאפריל 1968, והחל מתאריך זה, משלם האוצר לסוכנות ריבית שנתית של 6% על יתרת הסכום, שלא הועמדה עוד לרשותה של הסוכנות, נוסף על הריבית השנתית של 7½%, שהאוצר משלם לבנק ישראל על ההלוואה שהבנק נתן.

עד למאוס 1969 קיבלה הסוכנות על פי הסכם זה סכום כולל של 42 מליון דולר; מזה 19 מליון דולר מהאוצר ו-23 דולר מהבנק. לסכומים אלה לא ניתן ביטוי בחשבונות התקציב; עם זאת, הריבית, ששילם האוצר על יתרת התשלומים, שהגיעה לסך העולה על 16 מליון ל"י בעד התקופה 1.4.1968 עד 31.3.1969 — נזקפה לסעיף ריבית תשלום חובות במסגרת התקציב לשנת 1968/69.

3. מתוך התמורה הכוללת בסך 380 מליון ל"י, שהסוכנות התחייבה לפי שני ההסכמים לתת לאוצר בדרך של העברת חוזי מתיישבים וניירות ערך, היא העבירה עד לסיום הביקורת

בדצמבר 1969 ניירות ערך בסך 9.9 מליון ל"י, אשר לחוזי מתיישבים, הרי עד לאותו מועד הועברו חוזים כאלה בסך כולל של 321 מליון ל"י, אך לדברי החשב הכללי הם מתייחסים לכל התחייבויותיה של הסוכנות לאוצר, לרבות החוב הקודם שלה, שיתרתו ליום 31.3.1969 הסתכמה בסך כ-520 מליון ל"י. על בעיית שוויים הריאלי של החוזים, בהתחשב בתנאים המיוחדים שהוענקו למתיישבים, עמד מבקר המדינה כבר (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 41).

מתיאור השתלשלות העניינים: עולה, שהפעולות הכספיות הנובעות מהעסקאות לפי שני ההסכמים לא מצאו ביטוי בתקציב. התמורה, שנתקבלה מהסוכנות בסך כולל של כ-331 מליון ל"י (חוזי מתיישבים וניירות ערך), לא נרשמה אף בחשבונות שמחוץ לתקציב. ערבות האוצר להלוואה מבנק ישראל בסכום של 40 מליון דולר מופיעה בין ערבויות המדינה בלבד, אף על פי שהממשלה התחייבה לפרוע את ההלוואה בעצמה והמדובר איפוא בהתחייבות ללא תנאי. משמעותן של העסקאות היא, שבנק ישראל העמיד לרשות הסוכנות סכום במטבע חוץ להתור אשראי למסודות פינאנסיים בחו"ל, ובתמורה לכך הגדילה הממשלה את חובה לבנק ישראל והתחייבה להתור את הסכום מתוך תקציבי המדינה בשנים הבאות.

הלוואות מתוקצבות שגבייתן נמסרה לבנקים

רובן של ההלוואות, שהאוצר מעניק במסגרת תקציבי המדינה, מבוצעות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים. הסדר זה כרוך בהוצאת כספים לא מבוטלת, בצורת עמלה או מרווח, שהבנקים מקבלים בעד טיפולם. בדו"ח שנתי 15 (עמ' 50) עמד מבקר המדינה על כך, שבהתחשב בהוצאה הכרוכה בדבר אין בדרך כלל סיבה המצדיקה מתן הלוואות באמצעות בנק או מוסד כספי ללווים גדולים, ובמיוחד לאיגודים, כשמדובר בסכומים ניכרים, ואין השתתפות של ממש מצד הבנק או המוסד במימון או בסיכון, ופעולת הגבייה אינה כרוכה בעבודה טכנית מרובה. בעקבות הביקורת מבוצעות ההלוואות לגופים גדולים החל בשנת 1964/65, באורח שיטתי, במישרין על ידי האוצר.

יתרת ההלוואות, המסוגלות בספרי האוצר כ"הלוואות באמצעות בנקים", הסתכמה לסוף 1966/67 ב-1.4 מליארד ל"י, לסוף 1967/68 ב-1.7 מליארד ל"י, ולסוף 1968/69 בכ-2 מליארד ל"י. בדיקה מסורגת של הלוואות אלה באגף החשב הכללי בחודשים יולי-אוגוסט 1969 העלתה את הממצאים הבאים.

1. חלק מן ההלוואות האמורות, שפרעונן יסתיים בשנות ה-70 המאוחרות או באמצע שנות ה-80, ניתנו במקורן במקשרין לגופים הלווים, אך לאחר מכן הועברה גבייתן לידי הבנקים. יתרת ההלוואות של חלק זה ליום 31.3.1969 הגיעה לסכום כולל של 280 מליון ל"י, שכמחציתו הועברה לגבייה לבנקים בתקופה שלאחר 1964/65. על הגופים הלווים נמנים חברת החשמל, מקורות וכיצא באלה — לוויים גדולים, שמן הנכון היה, שהטיפול בגביית הלוואותיהם יישאר בידי האוצר.

2. תיקי ההלוואות האמורות נמסרו לבנקים לשם גבייה בלבד, ואילו בסיכוני ההלוואות ממשיך לשאת האוצר. הטיפול בגבייה כרוך בעבודה מזערית, שכן הגבייה מבוססת על לוחות הסילוקין, שהוכנו על ידי האוצר, ואף אם חלים בהם שינויים, הרי גם הם נובעים מן המגע עם האוצר, והוא שמכין לוחות סילוקין חדשים וממציאם לבנק הנוגע בדבר. יתר על כן, לגבי הלוואות אלה נעשית במקרים רבים גם הגבייה על ידי האוצר עצמו, ועל הבנק מוטל רק התפקיד המצומצם לרשום את פרטיה בספריו על פי המידע, שמוסר לו האוצר.