

ממצאי הביקורת

פרק ראשון

האוצר

משרד האוצר

פעולות ביקורת

נבדקו אישורים של אגף התקציבים לשינויים בתקציב, ושינויים, שהכין האגף לאישורה של ועדת הכספים. כן נבדקה ההוצאה למעשה בסעיפי תקציב שונים. עם קבלת מאון זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1973 נבדקו ונותחו מרבית סעיפיו, לרבות ערבויות המדינה, שניתנו בשנת 1972/73, ונבחנו תוכנו ומשמעותן של חלק ניכר של הנתונים, וההתפתחות שחלה בהן.

בלשכת הממונה על המימון ושוק ההון שבמשרד האוצר, נבדקו אישורים להנפקת אגרות חוב, אגרות חוב הניתנות להמרה במניות ושטרי הון, שהוצאו בשנת הכספים 1972; באגף החשב הכללי נבדקו הרישומים בגין ההנפקות, שהופקו באוצר וההנפקות, שעליהן חל ביטוח הצמדה.

נערכה ביקורת בנושא הסדרים עם בנקים אפוזיקאיים; ההסדרים שנקבעו נבדקו באגף החשב הכללי ובלשכת הממונה על המימון ושוק ההון.

במינהל הדלק נבדקו הפעולות לריכוז הבעלות על מסופים לתזקיקים ונסקרו ההיבטים הניהוליים והכלכליים של ריכוז זה.

בלשכת החברות הממשלתיות ובאגף החשב הכללי נבדקו עסקאות של רכישת מניות ושל מכירת מניות. בין השאר נבדקה מכירה של חלק בבעלות בתי זיקוק לנפט בע"מ לחברה לישראל בע"מ.

נערכה ביקורת על עסקאות של "מעלה" – חברה להשקעות בע"מ, שהיא חברה בבעלות חלקית של המדינה. הושלמה הביקורת בחברה הממשלתית נכסים מ.י בע"מ.

הדין וחשבון הכולל של האוצר על התקבולים וההוצאות של המדינה לשנת הכספים 1972 הוגש למבקר המדינה על ידי שר האוצר בהתאם להוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), ב-10.9.1973. את בדיקת הדין וחשבון ערך משרד מבקר המדינה בעיקר ביחידות של משרד האוצר; בשאר משרדי הממשלה נערכו בדיקות מסורגות ונסקרו דו"חות ההסבר, שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגים מהתקציב. כן נבדקו לסי-רוגין הבקשות להעברת סכומים מסעיף משנה זה לאחר או מפרט תקציבי אחד למשנהו, שהוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת בהתאם לחוק התקציב.

ממצאים הנוגעים לתקציב משרד הבטחון מובאים בפרק על מערכת הבטחון.

התפתחויות עיקריות

ביצוע התקציב בשנת הכספים 1972 עמד בסימן של האטה בקצב הגידול של הוצאות הבטחון ושל עלייה מתונה, יחסית לשנה הקודמת, גם כסעיפי הוצאה חשובים נוספים — שכר עבודה, שיכון וסובסידיות. אמנם ההוצאה לתשלום חובות עלתה במידה ניכרת עם הגיע זמן פרעונם של מלוות פנים בסכומים גדולים, אך גברה גם הפצתן של אגרות חוב חדשות ותקבולי האוצר ממקור זה עלו במידה רבה על החזיר. ההכנסה ממסים ומתשלומי חובה עלתה אף היא בשיעור ניכר, אף כי בשנה זו הופחתו שיעוריהם. כתוצאה מהתפתחויות אלה לא נזקק האוצר למקדמה מבנק ישראל, שנוכללה בתכנון התקציבי, ואף נותר עודף הכנסה על הוצאה. אולם חלק מהוצאות השכר בגין שנה זו ישתקף רק בביצוע התקציב לשנת 1973 — בשל ההשהייה, שחלה בחתימת הסכמי השכר לשנת 1972. יתר על כן, במשך השנה נמשכה העלייה המואצת באמצעי התשלום, על רקע התערעורת גוברת של יציבות המחירים במשק הישראלי ובשווקי העולם, שהחלה עוד בשנת 1971.

חוק התקציב, ההרשאה הכוללת להוצאה והוצאה למעשה

טבלה 1. להלן מראה את ההרשאה המקורית בחוק התקציב לשנת הכספים 1972, הגדלת התקציב במשך השנה וההוצאה למעשה, לפי דיווח האוצר, תוך השוואה אל הנתונים המק-בילים לשנת הכספים 1971.

התקציב המקורי לשנת הכספים 1972 — תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות וכן תקציב הוצאה מותנית בהכנסה מיועדת — הסתכם ב-17,167 מליון ל"י, לעומת 14,022 מליון ל"י בשנת הכספים 1971, דהיינו עלייה בסך 3,145 מליון ל"י (22.4%). תוך שנה הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסכום נוסף של 2,568 מליון ל"י (לעומת הגדלה ב-1,994 מליון ל"י בשנת הכספים 1971) כדלהלן: הרשאה במסגרת התקציב הנוסף (ראה להלן) בסך כולל של 1,440 מליון ל"י; אישור לשימוש בעודפי תקציב, שלא נוצלו בשנה הקודמת, בסך 905 מליון ל"י; והגדלת ההרשאה להוצאה מהכנסה מיועדת בסך של 223 מליון ל"י. ההוצאה למעשה, כפי שנרשמה בדו"חות האוצר, הסתכמה ב-18,906 מליון ל"י והייתה גדולה ב-3,993 מליון ל"י (26.8%) מההוצאה בשנת הכספים 1971.

התקציב המקורי לשנת הכספים 1972, ההרשאה להוצאה והוצאה למעשה (במליוני ל"י)

הוצאה למעשה לפי דו"ח האוצר	ס"ה הרשאה להוצאה	תוספת להרשאה במשך השנה		ההרשאה בחוק התקציב	
		תוספות אחרות	תקציב נוסף		
18,139	18,720	1,905 ⁽¹⁾	1,430	16,385	תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות
767	1,015	223	10	782	הוצאה מהכנסה מיועדת ⁽²⁾
18,906	19,735	1,128	1,440	17,167	ס"ה
2,196	2,153	165	---	1,988	מפעלים עסקיים ⁽³⁾
					להשוואה: בשנת הכספים 1971
14,913	16,016	1,582 ⁽⁴⁾	1,412	14,022	תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות
1,950	1,730	141	6	1,583	מפעלים עסקיים

(1) עודפי תקציב מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנת הכספים 1972.

(2) כולל "מימון קבלנים במעבר".

(3) החשבון המסחרי (מזון), מפעלי התקשורת, מינהל מקרקעי ישראל, מפעל החסכון לבניין, רכבת ישראל, נמלי תעופה בישראל, המכון לפיריון העבודה והייצור והמכון לאמצעי הוראה (המופיע לראשונה במסגרת זו).

(4) כולל 402 מליון ל"י עודפי תקציב מהשנה הקודמת ו-180 מליון ל"י הוצאה מהכנסה מיועדת.

התקציב המקורי למפעלים העסקיים, הכולל את החשבון המסחרי של אגף המזון, הסתכם ב-1,988 מליון ל"י (לעומת 1,583 מליון ל"י בשנת הכספים 1971). תוך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסך 165 מליון ל"י (לעומת הגדלת ההרשאה בסך 141 מליון ל"י בשנה הקודמת) — מזה 138 מליון ל"י אומדן הגידול בהכנסות המפעלים העסקיים ו-27 מליון ל"י עודפי תקציב בשנת הכספים 1971, שאושרו לשימוש בשנת הכספים 1972. ההוצאה למעשה גדלה ב-246 מליון ל"י לעומת השנה הקודמת.

הצעת חוק התקציב הוגשה למליאת הכנסת בסוף חודש פברואר ונתקבלה ביום 28.6.1972. כדי לאפשר ביצוע תכניות בשלושת החדשים הראשונים של שנת התקציב קיבלה הכנסת לפני תום שנת הכספים הקודמת חוק תקציב ביניים.

שינויים בתקציב תוך שנת הכספים

1. תוך כדי דיון בהצעת התקציב הוחלט על הגדלתו והתקציב, שאושר בחודש יוני, היה גדול ב-515 מליון ל"י מההצעה שהוגשה בחודש פברואר. עיקר הגידול היה בסעיפי הבטחון, התקציבים המיוחדים, עידוד היצוא ותקציב הפיתוח לתקשורת ולתעשייה; במקביל הוגדל אומדן ההכנסה ממסים.

הגדלת התקציבים המיוחדים היתה מיועדת, בין השאר, להגדלת הסובסידיות, כדי למנוע העלאת מחיריהם של מוצרי מזון יסודיים, שהתייקרו בחץ לארץ; וזאת בעקבות הסכם מסגרת, שנעשה בין נציגי הממשלה לבין נציגי הסתדרות העובדים בגין שמירה על יציבות

המחירים האלה ועלייה מוגבלת בתעריפי השכר; הוסכם, כי ייערכו הסכמי שכר לשנתיים — 1972 ו-1973 — שבהם תיקבע תוספת שכר כוללת של 6% (3% לשנה), תוך הנהגת שכר מינימום במשק.

2. ביום 2.1.1973 קיבלה הכנסת חוק תקציב (מס' 2), שהגישה לה הממשלה ביום 25.12.1972. לפי חוק זה, הוגדלה ההרשאה להוצאה בסכום של 1,430 מליון ל"י. ההקצבות הנוספות נועדו בעיקר למטרות הבאות: תשלום חובות — להקדמת הפרעון של חובות חוץ מסויימים; שכר ומשכורות — לתשלום תוספת הווקר המוגדלת מחודש ינואר 1972; סובסידיות להוזלת מחירים חיוניים — בעקבות התייקרות של מוצרי מזון בשוק העולמי ושל התחבורה הציבורית; ריבית — בעיקר על פקדונות פז"ק ותמ"ם עם הגדלת הווקר הפקדונות והנהגת שער נייד למארק הגרמני ועלייתו לעומת ערכו של הדולר ומתוך כך גם של הל"י; מלאי והון חוזר — בעקבות מדיניות צמצום המימון באשראי של רכישת מזון מחוץ לארץ. מקורות המימון לתקציב הנוסף היו בעיקר תוספת הכנסה ממלוות פנים מאמיסיות, בסך 828 מליון ל"י, והגדלת אומדן ההכנסה ממסים (בעיקר מסים ישירים) ומלוות חובה בסכום כולל של 350 מליון ל"י.

3. במשך השנה הוגדלה ההרשאה להוצאה בסכומים גדולים נוספים על ידי העברת עודפי תקציב בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנה הנסקרת. ההרשאה הסתכמה ב-905 מליון ל"י ואף עלתה במקצת על סך העודפים הבלתי מנוצלים בשנת התקציב 1971 — 896 מליון ל"י, בשל טעויות בחישוב העודפים ובשל העברת עודפים מסעיפי משנה ואף. מפרטים בודדים, ללא התייחסות לסכום העודף בסעיף הראשי. חוק התקציב מתיר העברות כאלה רק כשנוצר עודף הרשאה על הוצאה בסעיף תקציבי בכללותו.

4. עוד הוגדלה במשך השנה ההרשאה להוצאה המותרת בהכנסה מיועדת, בעיקר ממלוות חוץ ופנים, בסכום כולל של 233 מליון ל"י. מתוך סכום זה, 115 מליון ל"י נועדו לתקציב הפיתוח לשיכון, 27.5 מליון ל"י למימון הקמת בתי מלון ו-35 מליון ל"י לכיסוי גרעונות של אוניברסיטת תל-אביב.

5. בסעיפי תקציב שונים הוגדלה ההרשאה להוצאה במשך השנה בסכומים גדולים נוספים על ידי העברות מסעיפי הרזרבה. הסכום הכולל של העברות אלה הגיע ל-926 מליון ל"י, מזה 114 מליון ל"י מתוך התוספת לתקציבים מיוחדים, שאושרה עוד בעת הדיון בתקציב ושנועדה בעיקר לסובסידיות (70 מליון ל"י) ולתוספת שכר בגין ספרות מקצועית (21 מליון ל"י); 374 מליון ל"י מתוך התוספת לאותו סעיף, שאושרה במסגרת התקציב הנוסף, ושנועדה בעיקר לכיסוי ההתייקרויות, לרבות התייקרות בסעיפי השכר; ו-117 מליון ל"י עודפי תקציבים מיוחדים מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנת התקציב 1972 ושהיו משוריינים לתקציב הבטחון. עם זאת לא הספיקו הרזרבות כדי לכסות את ההוצאה הנוספת שהתהוותה, וכתוצאה מכך נוצרה הוצאת יתר בסכומים ניכרים (ראה להלן).

בין ההקצבות, שהוגדלו על ידי העברות מסעיפי הרזרבה נכללו: מענקים למוסדות חינוך ובריאות — כ-150 מליון ל"י, מזה 100 מליון ל"י בתקציב רגיל, בעיקר למוסדות להשכלה גבוהה ולקופות החולים, וכ-50 מליון ל"י בתקציב הפיתוח (ראה להלן); מענקים לרשויות המקומיות — 45 מליון ל"י; השקעה בקו צינור הנפט — 60 מליון ל"י; רכישת מניות בשני בנקים מסחריים בקשר עם הקמת הבנק הבינלאומי הראשון — 32 מליון ל"י; הוצאות שונות — לכיסוי הפסדים — 50 מליון ל"י (ראה להלן); והוצאות אבטחה מיוחדות.

6. בטבלה 2, שבצמוד הכא מובאים השינויים המפורטים בהרשאה להוצאה, שחלו במשך שנת התקציב, ממיינים לפי סוגי ההוצאה העיקריים, תוך השוואה לתקציב המקורי ולהוצאה למעשה, לפי דו"ח האוצר.

שינויים בתקציב במשך השנה וההוצאה למעשה בשנת הכספים 1972, למי סוגי ההוצאה העיקריים (1) (במליוני ל"י)

הוצאה למעשה	התקציב לאחר השינויים	העברות מסעיפי רזרבה	שינויים בהרשאה המותנית בהכנסה המיועדת	עודפי תקציב 1971 שאושרו לשימוש בשנת 1972	חוק התקציב (מס' 2)	ההרשאה בחוק התקציב	
הוצאה רגילה של המשרדים(2):							
5,889	5,967	75	—	433	—	5,459	משרד הבטחון
3,910	4,132	446	21	48	66	3,551	משרדים אחרים
תכניות פיתוח:							
1,298	1,413	13	115	—	110	1,175	שיכון
1,730	2,047	292	80	199	121	1,355	סעיפים מפורטים אחרים
תקציב סובסידיות:							
857	947	9	—	28	—	910	עידוד היצוא
הענקות לעידוד ייצור חקלאי							
550	570	68	7	4	72	419	וליהוזה מחירים
3,862	3,884	29	—	48	235	3,630	תשלום חובות — קרן ורביית
636	597	52	—	28	462	55	שונות(3)
174	178	926	—	117	374	613	סעיפי רזרבה(4)
18,906	19,735	—	223	905	1,440	17,167	סה"כ

(1) לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה מיועדת (פרט לסעיף הבטחון).

(2) כולל הוצאה מועברת.

(3) הוצאות שונות, מלאי והון חוזר וקרן מחקר דו-לאומית.

(4) תקציבים מיוחדים, הרזרבה הכללית והרזרבה להוצאות פיתוח.

7. בשנה הנסקרת, כבכל שנה, אושרו גם שינויים רבים בדרך של העברות מסעיף משנה לסעיף משנה ומפרט לפרט, במיוחד לקראת סוף שנת הכספים. במסגרת שינויים אלה נתבקשה ועדת הכספים לאשר התאמת התקציב להוצאה, שבחלקה כבר בוצעה.

ההוצאה למעשה

על פי הרישום בדו"ח האוצר, הייתה ההוצאה למעשה גבוהה ב־3,993 מליון ל"י (26.8%) מזו שבשנה הקודמת. ההוצאה על מערכת הבטחון, סובסידיות, שכר ומשכורות ושיכון עלתה בשיעור קטן מהממוצע, ואילו ההוצאות האחרות, וביחוד ההוצאות לתשלום חובות – קרן וריבית – עלו בשיעור גבוה יותר.

בטחון ותקציבים מיוחדים

הוצאות אלה גדלו במידה מתונה לעומת השנים הקודמות – בכ־9%; הגידול המקביל בשנה הקודמת היה 16.7%. על פי דו"ח האוצר, הסתכמו הוצאות הבטחון בכ־6,100 מליון ל"י (למעט הוצאה מהכנסה מיוחדת).

תשלומי שכר ומצבת העובדים

תשלומי השכר במשרדי הממשלה (למעט משרד הבטחון) ובמפעלים העסקיים הסתכמו, לפי נתוני האוצר, ב־1,715 מליון ל"י בקירוב והיו גבוהים בכ־17% מהתשלומים ב־1972. מזה כ־14% עקב ההעלאה בשכר וכ־2.7% בגין העלייה במספר העובדים. עיקר העלייה בתשלומי השכר נבעה מהגדלת תשלום תוספת היוקר בשיעור שנתי ממוצע של 9.6% על שכר יסוד עד 700 ל"י לחודש (8% בשנת 1971 ועוד 14.3% החל מינואר 1972).

נתונים אלה מתייחסים לתשלומים בפועל. תשלומי השכר בשנת הכספים 1971 כללו גם הפרשי שכר בגין 1970, ואילו שינויי השכר, שתקפם למפרע ושעליהם הוחלט במסגרת הסכמי השכר לשנת 1972, שולמו רק בשנת הכספים 1973, הואיל והסכמים אלה, שהתייחסו לשתי השנים 1972 ו־1973, נחתמו רק לאחר גמר שנת הכספים 1972; בהוצאה לשנה הנסקרת לא נכללה גם התוספת של 3% על שכר היסוד, שעליה הוסכם בראשית 1972 בהסכם המסגרת עם ההסתדרות. במשך השנה גברה תופעת הזיקה לתשלומים מוגדלים בגין החזקת רכב, אש"ל, טלפון והטבות אחרות כדרך להגדלת ההכנסה הפנויה, דבר שהשקף גם בהסדרים, שנקבעו עם נציגי עובדי המדינה בשנת 1973 בתוקף למפרע משנת 1972.

תשלומי השכר במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים היו גבוהים ב־82 מליון ל"י בלבד מההקצבות המקוריות בסעיפי השכר המפורטים. ההקצבות הנוספות, שאושרו מתוך התקציבים המיוחדים, לא נוצלו במלואן.

בטבלה 3 להלן מובאים נתונים לסוף מארס 1973 ולסוף מארס 1972 על כלל העובדים, שהיו מועסקים במשרדי הממשלה.

לפי נתוני נציבות שירות המדינה עלה מספר עובדי המדינה במשרות שבתקן ב־981 ואילו מספר העובדים במשרות שמחוץ לתקן ירד ב־759; העלייה הכוללת הסתכמה איפוא ב־222 עובדים בלבד.

ט ב ל ה 3
המספר הכולל של העובדים

השינוי		מספר העובדים (1)		עובדי מדינה:
במספר	באחוזים	ליום 31.3.1972	ליום 31.3.1973	
2.1	981	46,774	47,755	במשרות תקן
(-)7.6	(-)759	10,015	9,256	במשרות מחוץ לתקן
0.4	222	56,789	57,011	ס"ה
4.6	2,532	54,602	57,134	עובדים אחרים, בעיקר מורים,
2.5	2,754	111,391	114,145	שוטרים ועובדי שירות התעסוקה
				ס"ה

(1) במובנים של יחידות עבודה.

המספר הכולל של העובדים, לרבות המורים והשוטרים, גדל ב-2,754 (2.5%) והסתכם בסוף השנה ב-114,145. גידול זה היה קטן יותר מאשר בשנה הקודמת, שבה גדל מספר העובדים ב-4,488 (4.2%).

סובסידיות

בטבלה 4 להלן מפורטות הסובסידיות, המשולמות על פי התקציב, תוך השוואת ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1972 אל התקציב לאחר השינויים, שחלו בו במשך השנה, ואל ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1971. הוצאות אלה הסתכמו בכ-1,627 מליון ל"י, והיו גבוהות בכ-192 מליון ל"י (כ-13%) מההוצאה המקבילה בשנת הכספים 1971.

ט ב ל ה 4

תקציב לסובסידיות וההוצאה למעשה, שנות הכספים 1971 ו-1972 (במליוני ל"י)

ההוצאה למעשה			התקציב לאחר השינויים	תוספת הרשאה להוצאה	תקציב מקורי	
1971	1972	השינוי				
22	203	225	232	48	184	להומרי גלם ומוצרים חקלאיים
74	141	215	216	60	156	להוזלת מחירי מוצרים שונים,
19	95	114	118	64	54	בעיקר מוצרי מזון מיבוא
(-)14	60	46	48	(-)7	55	לתחבורה
(-)41	43	(-)2	10	7	3	למים (1)
40	41	81	83	34	49	לדלק וחשמל
100	583	683	707	(2)206	501	סובסידיות שונות
38	57	95	117	31	86	ס"ה
54	795	849	939	28	911	הקלות בתנאי אשראי
192	1,435	1,627	1,763	265	1,498	תמריצים לעידוד היצוא (1)
						ס"ה כולל

(1) הפרשי ריבית כלולים בטבלה זו בסעיף "הקלות בתנאי אשראי".

(2) מזה 72 מליון ל"י הקצבה נוספת במסגרת חוק התקציב (מס' 2) והיתר - בעיקר העברות מסעיפי הרורה.

(3) על קיוזו ההכנסה כנגד ההוצאה בקרן השוואה למחירי דלק, ראה להלן.

1. ההוצאה על הוזלת מוצרי מזון חיוניים, בעיקר מיבוא, הייתה ב-52% גדולה מאשר בשנה הקודמת והסתכמה בכ-215 מליון ל"י. הצעת התקציב התבססה על מדיניות של צמצום שיעור הסובסידיות תוך העלאה מסוימת במחירים לצרכן, אולם כעת הדיון בתקציב, במסגרת ההסדר ליציבות המחירים במשק, הוסכם עם נציגי ההסתדרות על הקפאת מחיריהם של 12 מוצרי מזון יסודיים*. מתוך כך, ובעקבות ההתייקרות הגדולה הנוספת, שחלה במשך השנה בשוק העולמי במחירי החיטה ובגרעיני המספוא (כתוצאה מעסקת החיסה בין ממשלות ארצות הברית וברית המועצות) וכן במחירי הסוכר ופולי הסויה, הוגדל התקציב לסובסידיות להוזלת מחירים במשך השנה בשיעור ניכר - 38%. סכומים ניכרים הוצאו גם להוזלת מחירי החלב, הביצים, העופות והלחם.

עם זאת היקף ההוצאה של האוצר, שנבעה ממדיניות של יציבות מחירים לצרכן נוכח עליית המחירים הבינלאומיים, לא השתקף במלואו בתקציב הסובסידיות, שכן עוד בשנה הקודמת, בעקבות שינוי שער הלי"י, בוטל המכס על סוכר, בשר קפוא וכבד, ולגבי פולי סויה לשמן וגרעיני חיטה נקבע פטור מהיטל הבטחון בשיעור של 20%, שהוטל על כל יתר הייבוא (כתוצאה מכך נהנו גם יצואני שמן המאכל מהסובסידיה, שנועדה להוזלת המחיר לצרכן בארץ; ראה פרק "ייצור מקומי של שמנים וכוספא" בדו"ח זה).

2. לקואופרטיבים לתחבורה נקבעה בתקציב המקורי הקצבה בסך 24 מליון ל"י, בדומה לשנים קודמות, והיא הוגדלה במשך השנה, כבשנת הכספים 1971, בכ-30 מליון ל"י. הגדלה זו היא כמחצית הפיצוי, שנקבע לקואופרטיבים בעד: (א) התייקרות לתקופה 1.9.1971 עד 31.8.1972; (ב) דחיית ההעלאה של התעריפים בכ-13% בתקופה נוספת של שלושה החודשים; (ג) השלמת שיעור העלייה שנקבע החל מ-1.12.1972. יתרת הסכום תשתקף בביצוע התקציב לשנת הכספים 1973.

3. אותם התשלומים בגין הפרשי ריבית והצמדה, המשתקפים בתקציב, רשומים חלקם בסעיפי התקציב של המשרדים השונים וחלקם בסעיפי הסובסידיה. תשלומים אלה היו גבוהים ב-68% מאשר בשנה הקודמת, והסתכמו ב-95.1 מליון ל"י כמפורט להלן (במיליוני ל"י).

שנת הכספים		סעיף תקציבי
1971	1972	
30.3	50.1	משרד המסחר והתעשייה
3.0	11.7	תמריצים ליצוא
6.8	9.4	משרד השיכון
0.2	6.8	מענקים והחזרות לתחבורה
—	6.4	סובסידיות למים
6.2	5.5	משרד התיירות
7.6	3.0	משרד הפיתוח
2.5	2.2	משרד התקלאות
56.6	95.1	סה"כ

התשלומים של משרד המסחר והתעשייה ושל משרד התיירות מהווים בעיקר הפרשי ריבית מהוונים בגין הלוואות, שניתנו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה ועל ידי החברה לפיתוח

* סוכר, ביצים, שמן, מרגרינה, בשר קפוא, קרפיונים, קמח, לחם, חלב שתייה, אבקת חלב למחלבות, תפוחי אדמה ואורז.

מפעלי תיירות (באמצעות בנקים), בריבית נמוכה מ-9% וכן פרמיית ביטוח לחברת יובל על מלווה במטבע חוץ של מוסדות אלה והפרשי שער על דיבינד ששולם. בסעיף תמריצים ליצוא רשום החלק המתוקצב של הפרשי ריבית בגין הון חוזר ליצוא – הפרש בין 6% לבין 9% לגבי אותו חלק מכספי הקרן, שמקורו ב"כסף כבד" של הבנקים. התשלומים של משרד השיכון הם לכיסוי אותם הפרשים בגין ריבית והצמדה, שבין תנאי הלוואות למש-תכנים – עולים ואחרים – לבין התנאים, שהובטחו לבנקים האפתיקאיים המבצעים את הלוואות, שהתהוו באותה שנה; הלוואות אלה ניתנות לתקופה ארוכה עד 17 שנה. ההקלות כתנאי אשראי הרשומות בסעיף "מענקים והחזרות לתחבורה" מתייחסות בעיקר להפרשי ריבית והצמדה על האשראי הניתן לקואופרטיבים לתחבורה לרכישת אוטובוסים. בסעיף הסובסידיה למים נרשם הסכום, ששולם לבנקים בגין הפרשי ריבית על הלוואות לחברת "מקורות" לשתי השנים 1971 ו-1972. התשלומים של משרד הפיתוח הם בעיקר בגין הלוואות בנקאיות ל"ערד תעשיות כימיות", שניתנו בערבות המדינה מכספי אמיסיות מכוונות.

עיקר העלות שנושא האוצר בגין הקלות כתנאי אשראי אינו בא לידי ביטוי במסגרת סעיפי התקציב המפורטים לעיל: (א) בסעיפי השיכון והתעשייה נרשמה ההוצאה נטו, לאחר קיזוז ההכנסה מפרמיה (בגין הלוואות אפתיקאיות) ומהפרשי ריבית מהוונים (בגין הלוואות, שניתנו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה בריבית גבוהה מ-9%); (ב) תשלום הפרשי הצמדה למדד במסגרת הסדרי ביטוח, שלא בגין הלוואות אפתיקאיות, נעשו מתוך קרן בלתי-מתוקצבת הרשומה בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה; (ג) הפרשי שער במסגרת הסדרי ביטוח שער שולמו על ידי חברת יובל מתוך הכנסה מפרמית ביטוח; (ד) ההוצאה בגין הפרשי ריבית והצמדה כאשראי המוכווני לענפי החקלאות והתיירות כלולה בתקציב לתשלום חובות, שכן מקורות המימון לאשראי זה נרשמו בעבר בסעיפי ההכנסה המיועדת (ראה דו"ח 22, עמ' 60 ועמ' 174); (ה) אשר ללוואות מכוונות, שניתנו מחוץ לתקציב לענף התעשייה, עיקר העלות שנושא בה האוצר מאז ביטול ההצמדה בהלוואות אלה והעמדת שיעור הריבית המירבי על 9% יתבטא בתקציב משנת 1974 ואילך, כשיחול בפרעון הקרן על אותן ההנפקות, ששימשו למימון הלוואות לחברת העובדים ולתעשייה הפרטית (תיאור ההסדרים בגין ביטוח הצמדה וביטוח שער ואומדן ההתחייבות בגין ההצמדה, ראה בפרקים "הסדרי ביטוח הצמדה" ו"הסד ים עם בנקים אפתיקאיים" בדו"ח זה).

4. ההוצאה בגין תמריצים לעידוד היצוא עלתה בשנת 1972 בשיעור קטן – 7%. לאחר שינוי שער הל"י באוגוסט 1971, הופחתו שיעורי התמריצים הכוללים את החזר המסים העקיפים לייצוא. באוגוסט 1972 הומרו הסובסידיות העקיפות כגון מימון מחקר שווקים בתמריצים ישירים. לאחר תום שנת הכספים 1972, הוחלט להגדיל את התמריצים למפרע מהתחלת ינואר 1973 וכן לחדש מתן תמריצים לבתי מלון מומלצים, שהופסקו באוגוסט 1971, ולשלם אותם למפרע מהתחלת 1971; הוצאות אלה ישולמו מתקציב 1973.

הוצאות שונות

בדו"ח הכולל של האוצר לשנת הכספים 1972 מופיעה לראשונה חלוקה לסעיף "הוצאות שונות", לסעיפי משנה ופרטים, כפי שדרשה ועדת הכספים של הכנסת בעקבות המלצת הביקורת (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 35 ודו"ח שנתי 22, עמ' 919).

להלן הפירוט, לפי סעיפי משנה (במליוני ל"י).

סעיף משנה	חוק התקציב (מס' 1) 1	תוספת בחוק התקציב (מס' 2) 2	שינויים אחרים במשך השנה 3	תקציב מתוקן 1+2+3 4	הוצאה למעשה (1) 5
פיצויים, קנסות ותרומות	11.0	—	7.0	18.0	10.5
דמי עמלה, הוצאות ריבית והוצאות משפטיות	4.0	—	—	4.0	8.0
כיסוי הפסדים	—	50.0	25.7	75.7	62.1
השתתפות בהוצאות	—	—	19.5	19.5	—
ס"ה	15.0	50.0	52.2	117.2	80.6
להשוואה: ס"ה בשנת הכספים 1971	20.0	0.5 (—)	19.5	19.5	18.0

(1) לפי הדין וחשבון הכולל של האוצר לשנה שהסתיימה ביום 31.3.1973

ההוצאה בסעיף המשנה "כיסוי הפסדים" מתייחסת לתשלומים בסך 30 מליון ל"י בגין חברת "ורד", ובסך 32 מליון ל"י בגין ערכות המדינה בקשר עם מימוש ביטוח של סיכוני סחר חוץ. ההקצבות למטרות אלה הסתכמו ב-75 מליון ל"י, מזה תוקצבו 50 מליון ל"י במסגרת התקציב הנוסף, שהוגש לכנסת בסוף דצמבר 1972, וסכום נוסף של 25.7 מליון ל"י מתוך העברה מהתקציבים המיוחדים, שוועדת הכספים נתבקשה לאשר שבועות מספר לאחר מכן.

על הוצאה, שנוקפה לסעיף זה לאחר מועד סגירת הספרים ושאיננה כלולה בטבלה, וכן על זקיפות אחרות לסעיף, שלדעת הביקורת מקומן בסעיפי תקציב אחרים, ראה להלן.

הוצאות וגילול אחרות

ההוצאה הרשומה בתקציב הרגיל, למעט ההוצאות לשכר עבודה, לסובסידיות, לריבית ול"הוצאות שונות", גדלו בשיעור הניכר של 32% בקירוב. בשנה הנסקרת נמשך הגידול המואץ בהוצאה על מענקים ותמיכות, בעיקר לרשויות מקומיות ולמוסדות חינוך ובריאות, ונוסף על הסכומים שנרשמו בתקציב הרגיל, הוקצבו סכומים לאותן המטרות גם במסגרת תקציב הפיתוח (ראה להלן).

ההוצאה בגין פרעון חובות של המוסדות להשכלה גבוהה, שאוצר המדינה נושא בהם, נרשמה בשנה זו בין המענקים למוסדות אלה המשולמים מתקציב הרגיל, ולא בסעיף תשלום חובות, כבשנים הקודמות. תשלומים בסכום כולל של 15 מליון ל"י מהווים חזר חובות לאוצר עצמו, והם רשומים במקביל בין הכנסות המדינה מגביית הלוואות (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 130).

תקציב הפיתוח

1. מידת הניצול של ההרשאה להוצאה במסגרת תקציב הפיתוח הייתה גם השנה גבוהה למדי, כ-90% (בשנת הכספים 1971 — 92%). כל העודפים הכלתי מנוצלים מהשנה הקודמת, שהסתכמו ב-199 מליון ל"י, אושרו לשימוש בשנת 1972, ובסוף שנת הכספים

הסתכם התקציב הבלתי מנוצל בסעיפים הראשיים, מלבד סעיף השיכון (ראה להלן).
ב-243 מליון ל"י.

2. ההוצאה הרשומה בתקציב הפיתוח הסתכמה ב-3,028 מליון ל"י. כדי לערוך השוואה נאותה אל ההוצאה בשנת הכספים 1971 יש לנכות מסכום ההוצאה בשתי השנים את ההוצאה במסגרת הפרט "סילוק חשבוניות קבלנים במעבר" המהווה כיסוי הוצאות משרד השיכון, שבוצעו למעשה בשנה הקודמת, אך נרשמו בפרטי ההוצאה המתאימים באותה שנה. לאחר התאמה זו עולה ההוצאה בתקציב הפיתוח בשנה הנסקרת על ההוצאה המקבילה בשנת הכספים 1971 ב-550 מליון ל"י (ככ-23%), מזה: 180 מליון ל"י גידול בסעיף "השקעה במוסדות ציבור"; 165 מליון ל"י גידול בסעיף השיכון; 107 מליון ל"י גידול בסעיף פיתוח התעשייה. כן חל גידול בהוצאה שנוקפה לסעיפי התקשורת, התיירות והכבישים, ואילו ההוצאה הרשומה בסעיפי החקלאות, המים, התעופה והחשמל ירדה לעומת השנה הקודמת; למטרות אלה אושרו במשך השנה הלוואות מוכוונות מחוץ למסגרת התקציב.

3. חל גידול ניכר בהשתתפותו של תקציב הפיתוח בהקמת מוסדות שונים בתחום של חינוך, בריאות, סעד ודת. עיקר ההוצאה – מענק, ומיעוטה – הלוואה בתנאים נוחים.

החל משנת הכספים 1972 ניתנות הקצבות בתקציב הפיתוח למוסדות להשכלה גבוהה בצורת מענקים ולא כהלוואות, וזאת בעקבות החלטת הממשלה מיולי 1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 129). למטרה זו תוקצבו עד סוף שנת הכספים מענקים בסכום כולל של 97 מליון ל"י, ועוד 35 מליון ל"י נרשמו כהלוואה לאוניברסיטת תל-אביב, שתכוסה על ידי הקצבות בשנים הבאות.

עוד גדלו ההקצבות למוסדות ציבור אחרים, שניתנו בעיקר בצורת מענקים. בשנים האחרונות הולכת וגדלה השתתפות הממשלה בהשקעה של מוסדות אלה בהקמת מבנים, הרחבתם וציודם. חלק מהמוסדות היו בעבר מגייסים בעצמם כספי תרומות למימון מרבית השקעותיהם; לאחרונה, בעקבות התחייבויות שניתנו לתורמים שונים, משתתפת הממשלה בסכום מקביל לסכום התרומה (עבור הבנייה והציוד; את הקרקע מקצה הרשות המקומית, בדרך כלל, ללא תמורה), ובמסגרת זו מתקצבים המענקים. התחייבויות כאלו ניתנות גם לאלה התורמים עבור הקמת מבנים המיועדים למטרות שבעבר מקובל היה לממן מכספי תקציב. המדובר בעיקר במרכזים לתרבות, לנוער ולספורט וכן מוסדות חינוך על-יסודיים, בתי חולים, מערות נות יום ומבני דת. כאשר קצב הבניה עולה על קצב העברת התרומות כפועל, מקדים האוצר את חלקו במימון על ידי אישור הקצבה נוספת. יש שהאוצר נושא בכל הוצאות ההתייקרות. במשך השנה אושרו כ-90 הקצבות לכ-70 פרויקטים שונים בסכום כולל של 35.4 מליון ל"י. בדבריי הסבר להצעת התקציב מופיע פירוט חלקי בלבד בגין ההשתתפות של התקציב ושל התורמים. נושא התרומות למטרות שסעיפי תקציב מיועדים להן נדון בין שר האוצר ומבקר המדינה, במיוחד מבחינת שלמות התקציב ותפקידו בקביעת העדיפויות בהקצאת המשאבים.

4. בתקציב השיכון גדלו בעיקר ההוצאות בסעיפים "חיסול משכנות עוני, שיקום דיור פגום ושיפור שכונות" ושיכון לזוגות צעירים. למטרה אחרונה זו נקבעה גם תכנית מחוץ לתקציב, במימון משולב של כספי הנפקות מוכוונות, כספי בנקים וכספי חברות הבנייה (ראה "הסדרים עם בנקים אפוזיקאיים" בדו"ח זה). ההוצאה על שיכון עולים ירדה לעומת השנה הקודמת.

• לרבות הוצאה המותנית בהכנסה מיועדת.

5. ההוצאה בסעיף פיתוח התעשייה והמלאכה הסתכמה ב־304 מליון ל"י, מזה:

(א) סך 54 מליון ל"י פקדון על חשבון שטרי חוב הוניים, נושאי ריבית של 5%, שהבנק לפיתוח התעשייה ינפיק לטובת המדינה, וזאת במסגרת תכנית בסכום כולל של כ־467 מליון ל"י לארבע שנים (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 179);

(ב) סך 48 מליון ל"י לרכישת מניות של שני בנקים מסחריים במסגרת השקעות האוצר בבנק הבינלאומי הראשון לישראל (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 133);

(ג) סך 8 מליון ל"י למפעלי טכסטיל נצרת — בית־שאן תמורת אגרת חוב צמיחה הנושאת ריבית בשיעור של 4% (ראה להלן בדו"ח על מאזן המדינה);

(ד) 1.5 מליון ל"י קרן מיוחדת להון חוזר עבור ליילנד—אשדוד.

6. בשנה הנסקרת נמשכה המגמה שלא לכלול עוד במסגרת תקציב הפיתוח הלוואות מוכוונות לענפי משק שונים, אלא לאשר למוסדות כספיים הנפקת אגרות חוב או קבלת מלוות מחוץ לארץ למימון פרויקטים. האוצר קובע את מטרות הלוואות ואת תנאיהן ומתחייב לכסות מתוך תקציבי השנים הבאות את הפרשי הריבית וההצמדה, שיתהוו בין התנאים הנוחים ללווה לבין תנאי המימון לבנקים. במרוצת השנים הוצא ממסגרת התקציב חלק גדול מההלוואות המוכוונות לענפי החקלאות, התעשייה, החשמל והתחבורה (תעופה ואוטו־בוסים) וחלק לא מבוטל מההלוואות לשיכון.

יוצא מכלל זה הן הלוואות לענף התיירות, הגרשמות כל שנה כהוצאה מותנית בהכנסה מיועדת. על ידי כך נרשם מקור המימון — כספי התמורה של אגרות חוב המונפקות על ידי המוסדות הכספיים, שבאמצעותם ניתנות הלוואות — כמצבת החובות. לולא הרישום בתקציב, היה צורך לבקש אישור למתן ערכות המדינה בגין הכספים המשמשים למימון ענף התיירות, שכן לגבי הלוואות אלה אין המוסדות הכספיים נושאים באחריות (ראה פרק "סיוע והשקעות בתיירות" בדו"ח זה).

7. רובה המכריע של ההוצאה בתקציב הפיתוח היה בשנה זו, ככשנים האחרונות, הוצאה מוחלטת (השקעה ישירה של המדינה או מענקים) או הוצאה, שאמנם רשומה במאזן המדינה כהשקעה בנכסים מוניטריים (הלוואות ומניות), אולם הם מסוג הנכסים שלגביהם כמעט שאין גובים לעת עתה קרן, ריבית או דיבידנד.

תשלום חובות (קרן וריבית)

התקציב המקורי להוצאות אלה, בגין מלוות פנים ומלוות חוץ, הסתכם ב־3,630 מליון ל"י והוא הוגדל במשך השנה ב־254 מליון ל"י בוספים. ההקצבה המוגדלת לריבית לא הספיקה לכיסוי ההוצאה למעשה ונוצרה הוצאה יתר בסכום של 35 מליון ל"י. ההוצאה הרשומה בדו"ח האוצר בגין תשלום חובות הסתכמה ב־3,862 מליון ל"י, גידול ב־1,572 מליון ל"י (68.6%) לעומת השנה הקודמת, כפי שניתן לראות מטבלה 5 להלן.

ההוצאה בגין מלוות פנים כמעט הוכפלה לעומת השנה הקודמת. בשנה זו הגיע מועד הפדיון של אגרות חוב מסוג ברירה בסכומים ניכרים, שהונפקו בשנת 1967: באגרות חוב מסוג זה מגיע לפרעון מלוא סכום הקרן והריבית המצטברת בתום תקופת ההנפקה — 5 שנים*. בגין המלווה לבטחון המדינה הסתכמו תשלומי הקרן, הריבית וההצמדה ב־512

* עד לספטמבר 1967 אישר האוצר למוסדות כספיים להנפיק אגרות חוב מסוג ברירה עם אפשרות של פדיון מוקדם של האגרות בתום שנתיים, ללא הצמדה.

תשלום חובות (קרן וריבית) בשנות הכספים 1971 ו-1972 (במליוני ל"י)

1972 לעומת 1971		1971	1972	
במליוני ל"י	באחוזים			
653	157.3	415	1,068	ע"ח מלוות פנים:
503	63.8	788	1,291	קרן
1,156	96.1	1,203	2,359	ריבית
				סה"כ
297	41.0	723	1,020	ע"ח מלוות חוץ:
119	36.4	364	483	קרן
416	38.3	1,087	1,503	ריבית
1,572	68.6	2,290	3,862	סה"כ
				סה"כ כולל
949	83.4	1,138	2,087	מזה:
623	54.1	1,152	1,775	סה"כ בגין הקרן
				סה"כ בגין הריבית

מליון ל"י ובגין אגרות מלווה פיתוח * הגיעו תשלומים אלה ל-264 מליון ל"י (לעומת 86.5 מליון ל"י בשנה הקודמת).

ההוצאה להפרשי ההצמדה בגין מלוות פנים צמודי מדד ומסוג ברירה, שנזקפו לסעיף "תשלום חובות - קרן", הסתכמה בכ-300 מליון ל"י, לעומת הוצאה מקבילה של כ-60 מליון ל"י בשנה הקודמת.

תשלומי הריבית על חובות פנים מורכבים מתשלומים על מלוות הרשומים במצבת החובות ומהוצאות ריבית אחרות. הריבית על מלוות פנים הסתכמה ב-1,043 מליון ל"י לעומת כ-630 מליון ל"י, ששולמו בשנה הקודמת על מלוות אלה. ההוצאות בגין ריבית והפרשי ריבית על הלוואות וחשבונות קרדיטוריים שונים, הסתכמו בכ-248 מליון ל"י, לעומת 141 מליון ל"י בשנה הקודמת. כשני שלישים מהוצאה זו מהווים הפרשי ריבית על פקדונות במטבע חוץ (פז"ק ותמ"ם) והשאר מתייחס לעסקאות, שלא במסגרת התקציב - חלקן הלוואות לזמן קצר והפקדות אצל החשב הכללי, המשתקפות במאזן השוטף של המדינה (ראה להלן בדו"ח על מאזן המדינה), וחלקן הפרשי ריבית לגורמים שונים.

בין הפרשי הריבית, ששולמו, נכלל סכום של כ-800,000 ל"י בגין הלוואות חדשות, שקיבלה חברה לספנות מבנק בחוץ לארץ לצורך פרעון מוקדם של הלוואות, שהאוצר העמיד לרשותה עוד לפני שנים רבות. המדובר בהלוואות, שניתנו בזמן לחברת הספנות במסגרת הסכם השילומים, לתקופה ארוכה (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 96). האוצר הסכים לשאת בהפרש בין שער הריבית החל על הלוואות אלו לבין העלות לחברה בגין גיוס הכספים החדשים, בנימוק, שבדרך זאת נתאפשר שחרור כספים במטבע חוץ למימון מטרות אחרות.

* בעיקר מסוג ברירה.

ההכנסה

בחוק התקציב (מס' 1) הסתכם אומדן ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח ותשלום חובות כ-16,385 מליון ל"י. באומדן זה נכללה בין ההכנסות הרגילות מקדמה מבנק ישראל בסך 650 מליון ל"י והכנסה משני מלוות חובה בסכום כולל של 1,060 מליון ל"י.

אומדן ההכנסה לכיסוי התקציב הנוסף, שאושר על ידי הכנסת במשך השנה, הסתכם כ-1,430 מליון ל"י והיה מורכב בעיקר מהכנסה ממלוות פנים מאמיסיות בסך 825 מליון ל"י, ומהכנסה ממסים ומלוות חובה בסך 350 מליון ל"י; לא הוטלו מסים ומלוות חובה חדשים.

בטבלה 6 להלן מובא פירוט ההכנסה לפי דו"ח האוצר בהשוואה לאומדן ולהכנסה בשנת הכספים 1971.

טבלה 6

ההכנסות בשנת הכספים 1972 לעומת האומדן (במליוני ל"י)

האומדן בנוסף לחוק התקציב (מס' 1)	ההגדלה במשך השנה (1)	האומדן הכולל (1+2)	ההכנסה למעשה לפי דו"ח האוצר	ההפרש בין ההכנסה לבין האומדן (3-4)
1	2	3	4	5
תקציב רגיל				
9,240	265	9,505	9,325	180
1,060	85	1,145	1,237	92
650	—	650	—	650
—	—	—	216	216
885	—	885	967	82
11,835	350	12,185	11,745	440
425	282	707	1,408	701
12,260	632	12,892	13,153	261
תקציב פיתוח				
2,406	—	2,406	2,884	478
820	—	820	793	27
730	828	1,558	2,177	619
—	252	252	252	—
594	—	594	759	165
4,550	1,080	5,630	6,865	1,235
425	282	707	1,408	701
4,125	798	4,923	5,457	534
16,385	1,430	17,815	18,610	795

(1) בחוק התקציב (מס' 2).

(2) מלוות חסכון ומלוות בטחון.

(3) מקדמה מיוחדת מבנק ישראל למימון קרן למחקר דו-לאומית שהועדה בבנק ישראל.

(4) לרבות הכנסות מהמפעלים העסקיים והלוואה מקרן הארנונה.

לפי דו"ח האוצר הייתה ההכנסה בפועל גבוהה ב-795 מליון ל"י מן האומדן. ההכנסה ממל-
וות פנים ומלוות חוץ הייתה גדולה במידה ניכרת מן הצפוי, ולא היה צורך למשוך את המק-
דמה מבנק ישראל.

כ-78% מההוצאה הרגילה מומנו ממסים והכנסה מוחלטת אחרת ממקורות פנים*, לעומת
76% בשנת הכספים 1971 ו-70% בשנת הכספים 1970. מקורות אחרים לכיסוי ההוצאה
בתקציב הרגיל היו מלוות החובה, סכומים, שהועברו מתקציב הפיתוח, וכן מענק סיוע
מממשלת ארצות הברית; בשנים קודמות נרשמו הכנסות ממקורות חוץ בתקציב הפיתוח גם
כשלא ניתנו בצורת מלווה.

בהשוואה לשנה הקודמת עלתה ההכנסה ב-4,290 מליון ל"י או בשיעור של 30.6%**.
עיקר העלייה הייתה בהכנסה ממסים ומלוות חובה ובתקבולים ממלוות פנים מאמיסיות.

מסים ומלוות חובה

אומדן ההכנסה ממקורות אלה, שנכלל בהצעת התקציב, הסתכם ב-9,785 מליון ל"י. תוך
הדיון בתקציב הוגדל האומדן ב-515 מליון ל"י. בינואר 1973, במסגרת התקציב הנוסף,
הוגדל האומדן, כאמור, בעוד 350 מליון ל"י. האומדן המתוקן הסתכם איפוא, ב-10,650
מליון ל"י.

הגבייה בפועל הגיעה ל-99% מהאומדן והסתכמה ב-10,562 מליון ל"י, סכום הגבוה ב-
2,082 מליון ל"י (24.5%) מהגבייה בשנה הקודמת, כפי שניתן לראות מטבלה 7 להלן;
בשנת 1971 היה שיעור הגידול גבוה יותר - 40% בקירוב.

הגידול בהכנסה ממסים נובע מגידול, שחל בשכר, בהכנסות אחרות ובהיקף הפעילות במשק,
וכן מעליית המחירים.

בתחילת שנת הכספים נכנסו לתוקפן מספר הקלות והפחתות בשיעורי מס הכנסה ובמלוות
חובה, שלפי דברי ההסבר להצעת התקציב היה בהם כדי להביא להפסד הכנסה לאוצר בסכום
של כ-350 מליון ל"י לשנה. בוטל מלווה החסכון בגין השכירים והופחת ב-5% שיעור
היטל הבטחון על הכנסה של יחידים. הקלות אחרות התייחסו להפחתת שיעור המס בגין
עבודה בשעות נוספות, במשמרת שלישית ושכר עידוד, הגדלת הניכוי לאם עובדת והגדלת
הזיכוי לתורמים לקרן העלייה (ראה פרק "גביית מס הכנסה" בדו"ח זה).

ההכנסה מגביית מלווה חסכון הייתה למעשה קטנה מהסכום המופיע בטבלה 7. על פי הס-
דרים, שקבע האוצר עם איגוד הבנקים ועם הרשויות המקומיות ומוסדות נתמכים מסרימים,
קיבלו גופים אלה הלוואה בנקאית לצורך מימון מלווה המעבידים, שהוטל עליהם, תוך
התחייבות האוצר לשלם לבנקים את ההפרש בין תנאי המלוות לבין התנאים, שהובטחו להם
(פרטי ההסדר ראה בדו"ח שנתי 23, עמ' 124). ההכנסה ממלווה החובה (למעט ההכנסה,
שמומנה על ידי ההלוואה הבנקאית) הייתה קטנה ב-68 מליון ל"י מההכנסה המקבילה בשנה
הקודמת, זאת בעקבות ביטול המלווה בגין הכנסה משכר.

* לרבות הכנסה הרשומה כהכנסה מיועדת.

** לצורך השוואה זו לא נכללו בהכנסה לשנת הכספים 1972 הקרן הדו-לאומית למחקר והקרן לפדיון אגרות מלווה
העצמאות והפיתוח (ראה להלן), שלא היו הכנסה למעשה אלא רישום חשבונאי, ואילו בהכנסה לשנת הכספים 1971 לא
נכללה המקדמה מבנק ישראל.

הכנסה ממסים ומלוות חובה בשנות הכספים 1972 לעומת האומדן ולעומת ההכנסה בשנות הכספים 1971 (במליוני ל"י)

ההכנסה ב-1972		ההכנסה ב-1971	ההכנסה ב-1972	האומדן ב-1972 ⁽¹⁾	מסים
לעומת ההכנסה ב-1971	לעומת האומדן				
712	(-)17	2,871	3,583	3,600	מס הכנסה והיטל בטחון
615	(-)64	1,966	2,581	2,645	מכס כללי
345	(-)11	969	1,314	1,325	מס קנייה
75	(-)7	418	493	500	מס דלק
228	(-)81	1,126	1,354	1,435	מסים אחרים
1,975	(-)180	7,350	9,325	9,505	ס"ה
מלוות חובה					
145	77	497	642	565	מלוות לבטחון המדינה
(-)38	15	633	595	580	מלוות חסכון
107	92	1,130	1,237	1,145	ס"ה
2,082	(-)88	8,480	10,562	10,650	ס"ה כולל

(1) כולל תקציב גוסף.

מלוות פנים מאמיסיות ובנקים

1. ההכנסה ממלוות אלה היתה גבוהה במידה ניכרת מן האומדן ומן ההכנסה המקבילה בשנה הקודמת, כפי שניתן לראות מהטבלה הבאה.

אומדן ההכנסה וההכנסה בפועל בסעיף "מלוות פנים מאמיסיות ובנקים" בשנות הכספים 1971 ו-1972 (במליוני ל"י)

השינוי	1971	1972	
1,063	495	(2) 1,558	האומדן
1,165	1,012	2,177	ההכנסה-
	517	619	ההכנסה לעומת האומדן
פירוט ההכנסה:			
1,209	847	2,056	אגרות חוב
3	123	126	מלוות בטחון בנקאי
15	40	55	מלוות חברות ביטוח
10	3	13	הפקדות שונות
1,237	1,013	2,250	ס"ה
בניכוי: תשלומים למינהל מלוות			
(-)72	(-)1	(-)73	המדינה ליד בנק ישראל ⁽¹⁾
1,165	1,012	2,177	ס"ה

(1) בגין הקטנת יתרת מלוות קצר המועד וסילוק מוקדם של מקדמה משנת 1969.

(2) כולל תקציב גוסף

האומדן המקורי הסתכם ב־730 מיליון ל"י, והוא הוגדל במסגרת-התקציב הנוסף בעוד 828 מיליון ל"י; עם זאת הייתה ההכנסה בפועל גדולה עוד יותר.

2. על פי הסדר מיוחד רכשו הבנקים בשנה הנסקרת, כבשנים קודמות, מלווה בטחון מרצון, לפי מכסה, שנקבעה מראש. גובה המכסה נקבע כבשנה הקודמת — 125 מיליון ל"י — וסכום זה נגבה במלואו. שיעור הריבית הועלה ל־7.5%, בתוספת הצמדה למדד על הקרן והריבית (על תנאי המלווה ראה דו"ח על מאזן המדינה).

3. על פי ההסדרים עם חברות הביטוח, הפקידו חברות אלה באוצר 40% מהסכומים, שהצטברו אצלם במסגרת ביטוח חיים צמוד (60% הנותרים מופנים לחברת החשמל). ההפקדות הסתכמו ב־55 מיליון ל"י — עלייה של כ־38% לעומת השנה הקודמת. בשנת 1972 הועלה שיעור הריבית בגין הפקדות אלה מ־5.8% לשנה ל־6.2%; ההפקדות הן צמודות במקביל להתחייבות של החברות למבוטחים (פרטים נוספים ראה בדו"ח על מאזן המדינה).

4. עיקר ההכנסה בסעיף "מלווה פנים מאמיסיות ובנקים" נובעת מתמורת אגרות החוב, שהופקדה באוצר. לא כל התמורה מאגרות החוב, שהופקדה באוצר במשך שנת הכספים, נרשמת כהכנסה בסעיף זה. חלק נוסף נרשם במסגרת סעיפי ההכנסה המיועדת בתקציב הפיתוח, והשאר — כהפקדה בחשבונות שמחוץ לתקציב, שחיוקף ברובה לתקציב 1973. כלל ההכנסה מהנפקת אגרות חוב, שנתקבלה בשנה הנסקרת, הסתכמה ב־2,364 מיליון ל"י והיא הייתה גבוהה ב־1,390 מיליון ל"י (114%) מההכנסה המקבילה בשנת הכספים 1971, כפי שניתן לראות מטבלה 9 להלן.

ט ב ל ה 9

הכנסה מהנפקת אגרות חוב בשנות הכספים 1971 ו־1972 (במיליוני ל"י)

	1971	1972	
השינוי			
1,209	847	2,056	הכנסה לתקציב הפיתוח
25	(297)	(112)	הכנסה מיועדת
156	30	186	הפקדות באוצר, שטרם נרשמו בתקציב
1,390	974	2,364	סה"כ

(1) בסעיפים: תיירות — 85 מיליון ל"י, בניינים למוסדות חינוך גבוה — 35 מיליון ל"י וחקלאות — 2 מיליון ל"י.

(2) בסעיפים: תיירות — 42 מיליון ל"י, חקלאות — 34 מיליון ל"י, שיכון — 4 מיליון ל"י והשקעות שונות — 17 מיליון ל"י.

תיאור מפורט של ההתפתחויות, שחלו בשנה הנסקרת בנושא זה, ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1972" שבדו"ח זה.

סיכום ביצוע התקציב

לפי דו"ח האוצר עלתה ההכנסה על ההוצאה בסכום של 532 מיליון ל"י, הכולל גם עודף בביצוע תקציב המפעלים העסקיים בסך 61 מיליון ל"י.

עודף ההכנסה על ההוצאה בביצוע התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח, כפי שרשום בדו"ח האוצר, הסתכם ב-471 מיליון ל"י. ההכנסה הרשומה בדו"ח האוצר הייתה גבוהה מהאומדן בתקציב המקורי ובתקציב הנוסף (למעט אומדן המקדמה מבנק ישראל, שלא נוצלה) בסכום של 1,445 מיליון ל"י, כפי שניתן לראות מטבלה 10 להלן.

העודף במפעלים העסקיים נוצר בחשבון המסחרי (מזון) — בעקר עקב הקטנת המלאי — ובמפעל החסכון, כתוצאה מהגידול שחל בתקבולים מחוסכים מעבר לתחזית.

ט ב ל ה 10

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1972 לעומת התכנון בחוקי התקציב
(מס. 1) ו-(מס. 2) (במיליוני ל"י)

ההפרש	ביצוע התקציב לפי דו"ח האוצר	חוקי התקציב (מס' 1) ו-(מס' 2)
תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות:		
	18,610	17,165
1,445		
	18,139	17,815
324		
	471	(-)650
	—	650
	471	—
מפעלים עסקיים:		
	2,257	1,988
269		
	2,196	1,988
108		
	(3)61	—
	532	—
		ס"ה עודף

(1) כולל השתתפות בתקציב הרגיל.

(2) כולל תשלומים לאוצר הרשומים בהכנסה בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח.

(3) מורכב בעיקר מעודף בסך 43 מיליון ל"י בחשבון המסחרי (מזון) ועודף בסך 19 מיליון ל"י במפעל החסכון לבניין.

ממצאים בדבר ביצוע פרטי התקציב

הוצאה מעל להרשאה

עודף ההוצאה על ההרשאה בסעיפים הראשיים של התקציב הרגיל הסתכם ב-151 מיליון ל"י; מזה: "הוצאות שונות" — 102 מיליון ל"י (ראה להלן); "תשלום ריבית" — 35 מיליון ל"י; גמלאות ופיצויים — 5 מיליון ל"י; מענקים לרשויות מקומיות — 5 מיליון ל"י; משרד הבריאות — 2 מיליון ל"י; ומשרד הסעד — 2 מיליון ל"י. בתקציב הפיתוח נוצרה הוצאת

יתר בסך 2 מליון ל"י, שהייתה מורכבת מ-24 מליון ל"י, בגין צבירת מלאי ו-22 מליון ל"י הרשאה בלתי מנוצלת למטרות אחרות.

כן נוצרה הוצאת יתר בסכומים ניכרים בסעיפי משנה שונים. של תקציב הפיתוח כמפורט להלן.

1. משרד השיכון עבר על תקציב הפיתוח המאושר בפרטי תקציב רבים ובסכומים גדולים, אם כי כלל ההוצאה, שנוקפה לסעיף השיכון, הייתה קטנה מההרשאה בסכום כולל של 45 מליון ל"י. * להלן דוגמה:

— בשתי תכניות לשיכון עולים, למימון דירות לאכלוס בשכירות, הסתכמה ההוצאה בסכום כולל של 90 מליון ל"י, לעומת תקציב מאושר של 68 מליון ל"י. מתברר, כי במסגרת התקציב הנוסף הופחתו ההקצבות לתכניות אלה בסכום של 30 מליון ל"י, שהועבר למימון פרטים אחרים בתקציב השיכון. הוצאת היתר נוצרה על אף העובדה שלאחר אישור התקציב הנוסף שוב הוגדלו ההקצבות לתכניות אלה בסכום של 33 מליון ל"י.

אחד הגורמים שאיפשרו רישום עודף הרשאה על הוצאה בסעיף השיכון בכללותו, למרות הוצאות הוצאות יתר בפרטים רבים, היה הקצבת יתר בסך 75 מליון ל"י, כמתואר להלן.

במסגרת חוק התקציב אושרו למשרד השיכון הקצבות בסכום כולל של 135 מליון ל"י לסילוק חשבונות קבלנים במעבר, במקביל לסכום, שנרשם כהפחתה מההוצאה בתקציב לשנה הקודמת.

— אף שכבר בסוף מאי 1972, עם סגירת הספרים לשנת הכספים 1971, היה ידוע, כי למטרה זו יידרש בשנת הכספים 1972 סכום של 60 מליון ל"י בלבד, לא תוקן התקצוב במשך השנה על ידי העברת ההרשאה לפרטי תקציב אחרים. כתוצאה מכך נוצר תקציב בלתי מנוצל בפרטים אלה בסכום כולל של 75 מליון ל"י, ששימש למשרד השיכון לכיסוי עודף הוצאה על הרשאה בפרטים אחרים, ללא אישור מתאים.

2. בסעיף המשנה "השקעות במוסדות רפואיים" נוצר עודף הרשאה על הוצאה בסך 9.8 מליון ל"י. ההקצבה לבתי החולים הממשלתיים, המהווה את עיקר ההוצאה בסעיף זה, אמנם לא נוצלה במלואה, אולם נוצר גרעון גדול בשני פרטי ההכנסה המיועדת: (1) ההכנסות ממפעל הפיס הסתכמו ב-20 מליון ל"י לעומת תקציב בסך 40.5 מליון ל"י (למעשה נתקבל סכום נוסף של 5 מליון ל"י, אולם הוא נרשם כהכנסה עוד בדו"ח האוצר לשנת 1971; בעניין זה ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 103); (2) ההכנסה מתרומות ועזבונויות הסתכמה ב-2 מליון ל"י, לעומת תקציב בסך 15 מליון ל"י.

3. בסעיף המשנה "השקעות בחברת כימיקלים ופוספטים" (להלן החברה) נוצר עודף הוצאה על הרשאה בסך 4 מליון ל"י. במשך השנה נתבקשה ועדת הכספים של הכנסת לאשר הגדלת הפרט "השקעה במתקני החנקן" בסכום של 4.6 מליון ל"י, שנועד לפרוע חלק מהחוב, שהחברה חבה למפעלי ים המלח. המדובר בתשלומים, שזמן פרעונם חל באותה שנה ובהקדמת תשלומים על חשבון שתי השנים הבאות, וזאת בגין חוב בסכום כולל של 12 מליון ל"י; תמורתם תקבל הממשלה מהחברה מניות בכורה צוברות בשווי הערך הנוכחי של שלושת התשלומים המגיע ל-4.6 מליון ל"י. מקור המימון של ההקצבה היה אמור להיות "הכנסה מיועדת" מהלוואה, שתתקבל ממפעלי ים המלח ושתוחזר מתוך התקציב לתשלום חובות בשנים 1973 ו-1974. למעשה, לפי הרישום בדו"ח האוצר, לא התממשה ההכנסה

* מלבד עודף ההכנסה על ההוצאה בביצוע תקציב מפעל החסכון לבניין.

המיועדת, ומשום כך נוצר בסעיף המשנה עורף הוצאה על הרשאה בסך 4.6 מליון ל"י, שקרוז בחלקו על ידי הרשאה בלתי מנוצלת בפרט אחר, שכאותו סעיף משנה.

הוצאה שלא נרשמה בתקציב

בסעיף "תמיכות במוצרי דלק" מפורטת הוצאה (ברוטו) בסך 2.3 מליון ל"י בלבד, לעומת תקציב מאושר בסך 10.1 מליון ל"י. התקציב המקורי הסתכם ב-2.6 מליון ל"י, והוא הוגדל בסכום של 7.5 מליון ל"י במסגרת התקציב הנוסף. כמעט כל ההוצאה בסעיף זה ממומנת מהשתתפות קרן ההשוואה למחירי דלק.

— מממצאי הביקורת עולה, כי ההוצאה לסובסידיות, שמומנה על ידי הקרן, הסתכמה למעשה ב-29.6 מליון ל"י, דהיינו ב-19.5 מליון ל"י יותר מההרשאה להוצאה וב-27.3 מליון ל"י יותר מהסכום הרשום בדו"ח האוצר. בין היתר נכללה במסגרת זו הוצאה בגין "תמיכות כלליות במוצרי דלק" בסך 12.3 מליון ל"י; בדו"ח האוצר לא נרשמה הוצאה כל שהיא בפרט זה.

בעבר (לאחרונה בדו"ח שנתי 20, עמ' 175) עמד מבקר המדינה על הצורך לשקף בתקציב את מלוא ההוצאות וההכנסות של קרן ההשוואה למחירי דלק, ואומנם, החל משנת הכספים 1969, מתוקצבות ההוצאות במסגרת סעיף הסובסידיות, וההכנסות — במסגרת ההכנסה המיועדת. מטרת התיקצוב — ההשתקפות בתקציב של מלוא היקף ההוצאה וההכנסה של הקרן — איננה מושגת, כשהפירוט מופיע בתקציב בלבד ואין דיווח על הביצוע.

זקיפות לסעיף "הוצאות שונות"

— בדצמבר 1973 — לאחר מועד סגירת הספרים לשנת הכספים 1972 — זקף החשב הכללי לסעיף "הוצאות שונות" סכום של 138 מליון ל"י, ששולם לסוכנות היהודית בגין השתתפות הממשלה בהוצאות העלייה והקליטה. כתוצאה מכך נוצר עורף הוצאה על הרשאה בסעיף זה בסכום ניכר.

— בין ההוצאות, שנוקפו לסעיף המשנה "פיצויים, קנסות ותרומות" היו הוצאות, שמקורן מן בסעיפים אחרים בתקציב, כמפורט להלן.

1. בנובמבר 1972 נתבקשה ועדת הכספים של הכנסת לאשר העברה בסך 5 מליון ל"י מהתקציבים המיוחדים לפרט חדש "קרן לכיסוי מסים", וכעבור חדשים מספר נתבקשה לאשר הגדלת ההרשאה ל-7 מליון ל"י. בדברי ההסבר לבקשה נאמר, כי הסכום מיועד לכיסוי מלא או חלקי של מסים עקיפים במקרים מיוחדים, שבהם אין אפשרות לפטור את הנוגעים בדבר מתשלום המס במסגרת חוקי המסים, כגון הצלת רכוש עולים.

ההוצאה למעשה, שעליה מדווח אגף המכס והבלו לחשב הכללי, הסתכמה ב-4.0 מליון ל"י.

בתקציב של אגף המכס, שנכלל במסגרת התקציב הרגיל של משרד האוצר, היה קיים באותה שנה פרט "קרן לכיסוי מסים", בסכום של 0.5 מליון ל"י בלבד, אשר נועד לאותה מטרה, והקצבה זו נוצלה במלואה.

לדעת הביקורת, אין מקום לשני פרטי תקציב שונים למטרה זוהי.

2. בסעיף "הוצאות שונות" קיים גם פרט "הקלות במסים" שבמסגרתו שולם סכום של 200,000 ל"י לכיסוי מכס ומס קנייה על ציוד המיועד למוסד סעד. על פי החלטת ועדת

השרים לענייני כלכלה, יש לתקצב את ההוצאות בגין כיסויי מסים למוסדות וארגונים שונים באמצעות המשרד, שבתחום סמכותו נמצא הטיפול באותו גוף. בתקנות הכספים והמשק קבע החשב הכללי גם דרכי פיקוח על מוסדות נתמכים, החייבים לדווח על פעולותיהם למשרדים, אשר בתקציביהם נכללו סכומים המיועדים להם. מן הראוי היה איפוא לכלול את ההקצבה למוסד במסגרת תקציב משרד הסעד ולא במסגרת הסעיף "הוצאות שונות".

3. החזר מסים בסכום של 125,000 ל"י נועד למפעל תיירות בירושלים, וזאת נוסף על סכום של 415,000 ל"י, שהוקצב לו בשנת הכספים 1971 לאותה מטרה. לדעת הביקורת, אם היה מקום למתן הפטור, הרי מקומה של ההוצאה במסגרת תקציב משרד התיירות.

4. במסגרת הפרט "השתתפויות ותרומות" נזקף לסעיף "הוצאות שונות" סכום כולל של 275,000 ל"י, כתרומה לשתי התאחדויות עולים. בתקציב משרד הקליטה קיים פרט מיוחד עבור הקצבות להתאחדויות וארגוני עולים, שתקציבו הסתכם בשנת הכספים 1972 ב-1.0 מליון ל"י ואשר בוצע כולו. אם היה מקום להגדיל את התקציב למטרה זו, מן הראוי היה לבקש אישור לכך ולזקוף את ההוצאה הנוספת לחובת הפרט התקציבי המיועד לכך.

רישום הכנסה

לסעיף ההכנסה "גביות על חשבון הלוואות (קרן)" נזקף סכום של 50 מליון ל"י, שלא התייחס להכנסה, אלא לרישום חשבונאי, שאין מקומו בסעיף זה.

המדובר בקרן לפדיון אגרות מלווה העצמאות והפיתוח ("בונדס"), שנוצרה עוד בשנת 1959 והוחזקה תחילה כפקדון מיוחד במטבע חוץ בבנק ישראל. במאס 1966 הועברה הקרן לחשבון עו"ש של האוצר בבנק ישראל (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 45) ובכך חוסלה למעשה. עם זאת המשיך החשב הכללי לרשום את הקרן בין הזכויות השוטפות שבמאזן המדינה, בסעיף נפרד. כדי לבטל את הרישום, שחדל מזמן לייצג זכות מוניטרית של המדינה, הוחלט לרשום את יתרת הקרן בין הכנסות המדינה.

— המדובר ברישום חשבונאי גרידא ולא בהכנסה. לדעת הביקורת, מאחר שהוחלט לא להמשיך עוד ביצירת קרנות לתשלום חובות, מן הראוי היה לפתוח בעוד מועד פרט מיוחד עבור סכום זה או לרשום אותו בסעיף ההכנסה "החזרות על חשבון תקציב שנים קודמות", וזאת סמוך למועד, שבו נתקבלה ההחלטה לחסל את הקרן.

הוצאות עמלה על הפצת אגרות חוב

סכום של כ-76 מליון ל"י נזקף לחובת הסעיף "תשלום ריבית" בגין עמלה והוצאות הנפקה של מלוות המדינה ואגרות חוב אחרות, שתמורתן מופקדת באוצר. מתוך סכום זה כ-45 מליון ל"י מהווים עמלת הפצה בשיעור של 2% מהערך הנקוב, שאותה מנכים הבנקים מראש, והיתר מתייחס למס בולים — המחזור לאוצר במסגרת הכנסות המדינה — ולהוצאות הנפקה אחרות.

עמלת ההפצה משולמת על כל אגרות החוב, שתמורתן מופקדת באוצר, לרבות מלווה הפי"תוח הממשלתי, שאינו נמכר ישירות על ידי בנק ישראל אלא באמצעות מפיצים, שהם בעיקר בנקים מסחריים.

* לגבי אגרות חוב למוכז; לגבי אגרות חוב על שם שיעור העמלה הוא 2.5%.

עד שנת הכספים 1968 נזקפו כל הוצאות העמלה לסעיף "הוצאות שונות", ולא לסעיף "תשלום ריבית", ואמנם לא מדובר כאן בהוצאה בגין ריבית; הוצאות עמלה אחרות, בסכום מים קטנים, עדיין נזקפות לפרט המיועד להן בסעיף "הוצאות שונות".

החל במחצית השניה של 1971 גדל במידה ניכרת הביקוש לאגרות חוב צמודות מדד, שנמשך ביתר שאת בשנת 1973. כל הקטנה בנובה העמלה, שהאוצר משלם לבנקים המפיצים, יש בה כדי להביא לחסכון בתקציב בסכומים ניכרים. בפברואר 1974, בדיון עם מבקר המדינה ועל פי המלצתו, הסכים שר האוצר לערוך בחינה יסודית בנדון.

הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1972

כל פעולה לגיוס הון בדרך של הנפקת אגרות חוב או מניות טעונה אישור מטעם האוצר. בפרק זה מתייחסת הביקורת לאגרות חוב לזמן ארוך ובינוני, שהונפקו בארץ על ידי בנק ישראל ועל ידי מוסדות כספיים, לפי הסדרים מקובלים (הנפקות מסוג א' והנפקות מסוג ב') ושנרכשו במקור, לרבות אלו הנקשרות במטבע חוץ והנסחרות בארץ; לא נסקרים בו המלווה קצר המועד ואותן מלוות המדינה, שהופצו במסגרת מלווה חובה (מלווה חסכון ומלווה לבטחון המדינה) או על פי הסדרים מיוחדים (מלווה בנקאי ומלווה חברות ביטוח) ואף לא הנפקות במטבע חוץ, שאושרו להפצה בחוץ לארץ בלבד ואגרות חוב של המוסדות הלאומיים, או אלה, שתמורתן מיועדת לשימושם של המוסדות הלאומיים (תיאור מפורט של פעולות האוצר בתחום הנפקת אגרות חוב ראה בדו"ח שנתי 22, עמ' 37).

בלשכת הממונה על המימון ושוק ההון שבמשרד האוצר נבדקו האישורים להנפקת אגרות חוב, אגרות חוב הניתנות להמרה במניות ושטרי הון, שהוצאו בשנת הכספים 1972, ובאגף החשב הכללי נבדקו הרישומים בגין ההנפקות, שהופקדו באוצר, והנפקות אחדות שחל עליהן ביטוח הצמדה.

אישור ההנפקות הוא מכשיר רב עוצמה של האוצר, שכן באמצעותו הוא מקיים את השליטה על שוק ההון. רק היבט אחד של פעילות האוצר בתחום זה בא לידי ביטוי בתקציב באמצעות ההנפקות, שתמורתן מיועדת להפקדה קבועה באוצר. לגבי שאר ההנפקות, שאינן כלולות במסגרת התקציב, מחליט האוצר בתוקף סמכויותיו על ייעוד כספי התמורה ותנאי ההלוואות הממומנות מהם. מחמת המורכבות של פעילות זו וכן לנוכח העובדה, שהאוצר מתחייב לכסות את הפער ההולך וגדל בין מחיר ההון המגויס ממקור זה לבין תנאי ההלוואות – התחייבות שתבוא לידי ביטוי רק בתקציבי השנים הבאות – מייחסת הביקורת זה שנים מספר חשיבות רבה לתיאור ההתפתחויות בשוק אגרות החוב (ראה גם בדו"ח זה, בפרק ה' הדן בהסדרים להבטחת הפרשי הצמדה).

ההיקף הכולל של ההנפקות

בשנת 1972 חל גידול ללא תקדים בהיקף הכספי של הנפקת אגרות חוב בארץ. הגידול הקיף את כל סוגי ההנפקות הקיימות; פרט להנפקות הנקשרות במטבע חוץ, והוא נמשך ביתר שאת בשנת 1973.

בטבלה 1 דלהלן מובאים פרטים על ההיקף הכולל של ההנפקות, שאושרו על ידי האוצר בשנת הכספים 1972, לפי השימוש בכספי התמורה ולפי סוגי ההנפקה, תוך השוואה עם אלו, שאושרו בשנה הקודמת.

ט ב ל ה 1

אגרות חוב, שהונפקו בשנת הכספים 1972, לפי הייעוד ולפי סוג ההנפקה (במליוני ל"י)

להשוואה ס"ה ההנפקות לשנת הכספים 1971	שטרי הון ואגרות חוב ניתנות להמרה ס"ה ההנפקות	הנפקות לזמן בינוני וארוך					הנפקות מסוג ברירה ל-5 שנים	ייעוד כספי התמורה
		במסב חוב	צמודות מדד					
			ל-14 שנה (1)	ל-20 שנה	ל-17 שנה	ל-11 שנה		
380	982	—	—	17	—	350 (4)	615	למימון כללי של תקציב המדינה (2):
557	1,451	—	11	298	328	95	155	מלווה פיתוח (3)
937	2,433	—	11	298	345	95	505	הנפקות לא ממשלתיות
296	626	—	79	130	389	20	—	ס"ה
417	593	270	38 (6)	192	88	—	—	למימון הלוואות והשקעות מכרונות (5)
1,650	3,652	270	128	620	822	115	505	לשימוש חופשי של המנפיק
								ס"ה כולל
								להשוואה:
	1,650	27	146 (6)	409	562	—	—	ס"ה כולל ב-1971
							506	

למימון כללי של תקציב
המדינה⁽²⁾:

מלווה פיתוח⁽³⁾

הנפקות לא ממשלתיות

ס"ה

למימון הלוואות והשקעות

מוכונות⁽⁵⁾

לשימוש חופשי של המנפיק

ס"ה כולל

להשוואה:

ס"ה כולל ב-1971

(1) חלקן בדולרים וחלקן בפרנקים שווייצריים; התמורה בל"י ברשמה לפי שער החליפין ביום ההנפקה.

(2) במסגרת סעיף ההכנסה "מלוות פנים מאמיסיות".

(3) מכירות בפועל ולא אישורי ההנפקות.

(4) החל מחודש נובמבר 1972 הוצאו אגרות חוב אלה במסגרת חוק המלווה לבטחון המדינה 1969.

(5) לרבות הנפקות, שנרשמו כהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח.

(6) לרבות הנפקות על ידי שני בנקים למשכנתאות, שהוצעו גם לציבור בארץ בסכום כולל של 38 מליון ל"י בכל אחת מהשנים (בשנת הכספים 1972 — 10 מליון \$ ובשנת הכספים 1971 — 9 מליון \$).

מהטבלה מתברר, כי כלל ההנפקות שאושרו הסתכמו ב-3,652 מליון ל"י, סכום המהווה 221% מהיקף ההנפקות בשנה הקודמת. חל גידול ניכר בהנפקות לזמן בינוני, הכוללות השנה, נוסף על אגרות חוב מסוג ברירה העומדות לפרעון (קרן וריבית) בתום 5 שנים, שני סוגים חדשים של אגרות חוב. אגרות חוב אלו צמודות למדד המחירים לצרכן והן נושאות ריבית בשיעור שנתי של 6.5% (בתוספת הצמדה); הסוג האחד לתקופה של 7 שנים, כשה-ריבית משתלמת באופן שוטף בכל חצי שנה והקרן נפדית במלואה עם תום תקופת הפרעון, והסוג האחר לתקופה של 11 שנה, כשהקרן משולמת לשיעורין, החל מהשנה השנייה. גם בשאר ההנפקות חל השנה גידול ניכר, ובמיוחד בשטרי הון ואגרות חוב הניתנות להמרה, שתמורתן עומדת לשימושו החופשי של המנפיק.

העלייה הגדולה בהיקף מכירת אגרות החוב המבטיחות הצמדה למדד, מקורה, מצד אחד, בצפייה להמשך התהליך של עליית המחירים, ומצד שני בסכומי כסף גדולים, שעמדו לרשות ציבור המשקיעים בשל פרעונם של אותם מלוות מסוג ברירה, שהופצו בשנת הכספים 1967, לרבות הסדרה הראשונה של המלווה לבטחון המדינה. בנק ישראל המשיך

בפרסום מודעות על הכדאיות שברכישה של מלוות המדינה; כאמור הופצו גם מלוות מסוגים חדשים במגמה לגוון את ההיצע ולענות על צרכיהם של המעוניינים בהכנסה שוטפת מהשקעתם. ההנפקות לזמן בינוני – לתקופה של 5, 7 ו-11 שנים – הסתכמו ב-1,812 מליון ל"י שלושה וחצי מסכום המלוות מסוג ברירה שהופצו בשנה הקודמת.

ההנפקות המיועדות לקופות הגמל במסגרת ההשקעה המוכרת שלהן – הנפקות צמודות מדד ל-17 ול-20 שנה – עלו בכ-50%; בשנת הכספים 1971 היה שיעור הגידול כ-30%. ההשקעה המוכרת של הקופות הסתכמה בשנת הכספים 1972 ב-1,336 מליון ל"י לעומת 884 מליון ל"י בשנה הקודמת. בשנה הנסקרת נמשך ביתר שאת הגידול הניכר של החסכון במסגרת קופות התגמולים הבנקאיות; הצבירה בקופות אלו תלויה רק בחלקה בהתפתחויות בתחום השכר, ואת הגידול בהיקף תקבוליהן ניתן ליחס בעיקר לעליית הביקוש לנכסים צמודים, במסגרת הגדילה של החסכון הוולונטרי. בסוף שנת 1972 הוסכם בין האוצר לבין חברת העובדים, כי שיעור ההשקעה המוכרת של קופות הגמל השייכות לה יוגדל בהדרגה מ-85% ל-86% עד שנת 1974 ול-87% עד שנת 1975. העלאת השיעורים חלה על כל הכספים שהצטברו בקופות הגמל, ולגבי תקבולים של שנה אחת, דהיינו זו שבה מתבצעת ההעלאה הלכה למעשה, היא מתבטאת בשיעורים שהם יחסית הרבה יותר גבוהים. בשל כדאיות ההשקעה באגודות חוב הצמודות למדד, עלתה ההשקעה המוכרת של חלק מהקופות במשך שנת הכספים 1972 אף מעבר לשיעור, שהן חויבו בו.

עד שנת 1971 הנפיקו כמה מוסדות כספיים וחברות תעשייה שטרי הון בסכומים מצומצמים. בשנת 1972 עם הגיאות בשוק המניות, חל גידול ללא תקדים בהנפקת שטרי הון ואגרות חוב, הניתנות להמרה במניות. נייר ערך מסוג זה איננו צמוד ונושא ריבית של 10% אולם המחזיק בו רשאי להמירו במניות בתאריכים קבועים בתקופה שלפני תום מועד פרעונו ובמחיר, שנקבע מראש. ניירות הערך האלה כשירים להשקעה מוכרת של קופות הגמל במסגרת ה-5% מכספי הצבירה שלהן, שאותם הן רשאיות להשקיע במניות. הנפקות אלו הסתכמו בשנה הנסקרת ב-270 מליון ל"י; מזה סכום של 242 מליון ל"י על ידי מוסדות כספיים – בעיקר של שלושת הבנקים הגדולים – והיתר על ידי מפעלים וחברות שונות; בשנה הקודמת הסתכמו הנפקות שטרי ההון ב-27 מליון ל"י בלבד.

בשנה הנסקרת נמשכה הירידה בביקוש להנפקות במטבע חוץ הנסחרות בארץ תמורת דולר נת"ד, שהחלה לאחר שינוי שער המטבע באוגוסט 1971. הנקפות אלה היוו 3% בלבד מכלל ההנפקות, לעומת 14% בשנת הכספים 1971.

המנפיקים

הגידול הניכר חל הן בהפצת מלוות המדינה והן בהנפקות הלא ממשלתיות. משקלן של ההנפקות הממשלתיות בכלל ההנפקות עלה במקצת – מ-23% בשנה הקודמת ל-26%. כמחצית ההנפקות מסוג ברירה וכ-70% מההנפקות ל-7 שנים הונפקו על ידי מינהל מלוות המדינה. בשנה הנסקרת המשיך האוצר לכלול את ההנפקות האלו במסגרת ההסדר המיוחד עם שתי קבוצות בנקים גדולות, שהתחייבו לרכוש (לעצמן או להפצה באמצעותם) מלוות ממשלתיים בשיעור של 35% מסך כל ההנפקות, שאושרו להם להפקדה קבועה באוצר (ראה להלן).

טבלה 2 דלהלן מראה את התפלגות אגרות החוב הלא ממשלתיים, לפי המנפיקים העיקריים. מן הטבלה מתברר, שעל אף הגידול הניכר בהיקף ההנפקות ולמרות העובדה שהתווספו

מנפיקים חדשים, נשאר חלקם של שלוש הקבוצות הגדולות של המנפיקים ללא שינוי – 88% מכלל ההנפקות.

רק חלק מההנפקות, שנועדו למימון האיגודים הממשלתיים, הונפקו ישירות על ידם; הנפקות בסכום כולל של 41 מליון ל"י אושרו למטרה זו על ידי האוצר לשלוש קבוצות הכנסים הגדולות.

ט ב ל ה 2

אגרות חוב לא ממשלתיות, שהונפקו בשנות הכספים 1972 ו-1971, לפי המנפיקים

1971		1972		
אחוזים	מיליוני ל"י	אחוזים	מיליוני ל"י	
33.1	420	41.1	1,096	קבוצת בנק לאומי לישראל ⁽¹⁾
45.3	575	36.0	960	קבוצת חברת העובדים ⁽²⁾
9.7	123	10.2	273	קבוצת בנק דיסקונט ⁽³⁾
4.8	61	2.8	75	"טפחות" ⁽⁴⁾
0.2	3	2.5	66	איגודים ממשלתיים ⁽⁵⁾
1.3	16	1.6	44	קבוצת "כלל" ⁽⁶⁾
				מנפיקים אחרים ⁽⁷⁾
			81	בנקים למשכנתאות
			52	מוסדות כספיים שליד בנקים
5.6	71	5.8	155	מפעלי תעשייה וחברות שונות
100.0	1,269	100.0	2,669	ס"ה

- (1) החברה להשקעות של בנק לאומי, "יעד" בנק לפיתוח חקלאי, בנק אפתיקאי כללי, אוצר לתעשייה, חברת "מימר-בים", בנק איגוד.
- (2) "ביצור", "גמול", "תעודה", "תשתית", בנק משכנתאות לשיכון, בנק ישראל אמריקה לפיתוח התעשייה.
- (3) החברה להשקעות של בנק דיסקונט, בנק לפיתוח ולמשכנתאות, אי. די. בי. חברה לנכסים ולבניין.
- (4) "טפחות", בנק משכנתאות לישראל, בנק "כרמל".
- (5) בנק לפיתוח התעשייה, חברת החשמל, בנק החקלאות.
- (6) "מניב".
- (7) בנקים למשכנתאות: בנק ירושלים, בנק משכנתאות לתל אביב, בנק אדנים למשכנתאות והלוואות, בנק למשכנתאות וחסכונות, בנק למשכנתאות והשקעות בבניין, בנק יעסור, בנק עצמאות. מוסדות כספיים שליד בנקים: חברה להשקעות של בנק המזרחי, חברה למימון של בנק ישראל לתעשייה, חברה להשקעות של בנק ליצוא. מפעלים תעשייתיים ושונים: אתא, ישפרו, אלקטרה, ישרס, חברת הכשרת הישוב בישראל.

דרכי השימוש בתמורה

עם מתן האישור להנפקות ולתנאיהן מגדיר האוצר גם את ייעוד השימוש בכספי התמורה, לפי המטרות הבאות: למימון כללי של התקציב, למימון הלוואות והשקעות מוכוונות ולשימוש החופשי של המנפיקים (ראה טבלה 1 לעיל).

הנפקות למימון כללי של התקציב: למטרה זו אושרו בשנה הנסקרת הנפקות בסכום כולל של 2,433 מליון ל"י, לעומת 937 מליון ל"י בשנת הכספים הקודמת.

• 22 מליון ל"י לחברת החשמל, 8 מליון ל"י לבנק לפיתוח התעשייה ו-11 מליון ל"י לבנק החקלאות (ראה להלן)

יחד עם תמורת ההנפקות מסוג ברירה הייתה התמורה של אגרות החוב צמודות המדד משני הסוגים החדשים – לתקופות של 7 ו-11 שנים – מיועדת כמעט כולה להפקדה קבועה באוצר. הנפקות אלה היוו 74% מסך כל ההנפקות, שאושרו למימון כללי של התקציב. בשנתיים האחרונות נסתמנה מגמה של עלייה בסכומי ההנפקות לזמן ארוך, שנועדו להפקדה קבועה באוצר. בשנת הכספים 1972 אושרו למטרה זו הנפקות ארוכות מועד בהיקף של 654 מליון ל"י לעומת 431 מליון ל"י בשנה הקודמת, אולם חלקם של הנפקות אלה בכלל ההנפקות למימון כללי של התקציב ירד. כתוצאה מכך נתקצרה גם התקופה הממוצעת, שבה יעמדו כספים אלה לרשות האוצר: תקופת השימוש הממוצעת של כספי התמורה מגיעה ל-7.4 שנים בהנפקות, שאושרו בשנת הכספים 1972, לעומת תקופה ממוצעת של 8.3 שנים בשנה הקודמת. תקופת השימוש הממוצעת של כלל ההנפקות, בניכוי שטרי ההון ואגרות החוב הניתנות להמרה במניות, הגיעה בשנה זו ל-8.6 שנים, לעומת 9.6 בשנה הקודמת.

חלקן הבלתי משוקלל של ההנפקות הממשלתיות בכלל ההנפקות, שנועדו להפקדה קבועה באוצר, הגיעה ל-40%, כבשנה הקודמת.

אשר לדרכי ההפקדה באוצר של כספי התמורה של הנפקות אלה, ראה בדו"ח זה בפרק הדין במערכת הסילוקין.

הנפקות למימון הלוואות מוכוונות: סכומי ההנפקות, ששימשו למתן הלוואות מוכוונות, הוכפלו לעומת השנה הקודמת והסתכמו ב-626 מליון ל"י.

בטבלה 3 דלהלן מובא פירוט ייעודיהן של ההנפקות שאושרו, מתוך השוואה לשנת הכספים 1971.

ט ב ל ה 3

ייעודי ההנפקות המוכוונות בשנות הכספים 1972 ו-1971 (במליוני ל"י)

השינוי	1971	(1) 1972	
91	80	171	שיכון
112	53	165	תעשייה
(-) 4	53	49	תיירות
44	—	44	חשמל
(-) 23	61	38	רשויות מקומיות
14	22	36	חקלאות
34	1	35	מוסדות להשכלה גבוהה
4	6	10	תחבורה
58	20	78	מטרות אחרות
330	296	626	ס"ה
מזה:			
הנפקות, שנרשמו במסגרת ההכנסה המיועדת:			
(-) 4	47	43	תיירות
35	—	35	מוסדות להשכלה גבוהה
31	47	78	ס"ה
299	249	548	שאר ההנפקות
330	296	626	ס"ה כולל

(1) ההנפקות בל"י הן לתקופה של 17 ו-20 שנה, פרט להנפקה אחת מסוג ברירה ושתי הנפקות לתקופה של 11 שנה; ההנפקות במטבע חוץ הן לתקופה של 14 שנה.

כספי התמורה של הנפקות הן רק חלק ממקורות המימון של ההלוואות המוכוונות לענפי משק השונים. לרשות המוסדות הכספיים – הן ממשלתיים והן לא ממשלתיים – עומדים מקורות נוספים, שהם בעיקר הלוואות מחוץ לארץ, התמורה מהקצאת מניות והקצבות מתקציב המדינה.

עם האיגודים הממשלתיים קובע האוצר בכל שנה תוכנית מימון לפי המקורות השונים; בהתאם לאלטרנטיבות של גיוס ההון מחליט האוצר על סכומי ההנפקות, שיאושרו להם.

שיכון: ההנפקות המוכוונות לשיכון הסתכמו ב-171 מיליון ל"י – מזה כשליש של בנק "טפחות" – לעומת הנפקות בסכום של 80 מיליון ל"י, שאושרו למטרה זו בשנה הקודמת. בשנה הנסקרת חלה התרחבות גדולה בתכניות השיכון המוכוונות הממומנות מכספים אלה (פרטים ראה בפרק "הסדרים עם בנקים אפוזיקאיים" שבדו"ח זה).

תעשייה: ההנפקות, שאושרו בשנה הנסקרת לשם מתן הלוואות והשקעות בתעשייה, הסתכמו ב-165 מיליון ל"י, לעומת 53 מיליון ל"י בשנה הקודמת. הגידול הניכר, שחל באישורים להנפקות אלה, התבטא גם בעליית חלקן בכלל ההנפקות – 26% לעומת 18% בשנה הקודמת. הגידול נובע בעיקר מההתפתחויות כדלקמן:

(א) לבנק לפיתוח התעשייה אישר האוצר השנה הנפקות במטבע חוץ בסך של 49 מיליון ל"י, בעוד שבשנה הקודמת לא הנפיק בנק זה אגרות חוב.

(ב) מלבד הבנק לפיתוח התעשייה, המשמש כלי מרכזי למתן הלוואות מוכוונות לתעשייה*, ניתנות הלוואות למטרה זו בעיקר באמצעות בנק אוצר לתעשייה, והחל משנת 1971 גם באמצעות שני בנקים השייכים לקבוצת בנק הפועלים. הלוואות אלו ממומנות מכספי התמורה של הנפקות (55%) ומאמצעי הבנק (45%), והן ניתנות על פי אישורים של ועדה משותפת, המורכבת מנציגי משרד האוצר, משרד המסחר והתעשייה והבנק.

ההנפקות המוכוונות, שאושרו לחברת ההשקעות של בנק הפועלים למתן הלוואות לתעשייה במסגרת זו, הסתכמו בשנת הכספים 1972 בסך של 47 מיליון ל"י, לעומת 9 מיליון ל"י בשנה הקודמת. לפי בקשת הבנק, אישר האוצר, כי הנפקות אלו יהיו לתקופה של 20 שנה ובמקביל, ינתנו גם כספי הבנק לתקופה כזו.

החל משנת 1972 נכלל במסגרת המוסדות הכספיים המבצעים הלוואות מוכוונות לתעשייה גם בנק ישראלי לתעשייה, שבעליו העיקריים הייתה התאחדות בעלי התעשייה**. בשנה הנסקרת אישר האוצר לחברה להשקעות של בנק זה הנפקת אגרות חוב בסכום של 6 מיליון ל"י, שתמורתן מיועדת למתן הלוואות מוכוונות.

(ג) בשנה הנסקרת סוכם בין האוצר לבין הבנק לפיתוח התעשייה (להלן הבנק) והחברה להשקעות של אחת מקבוצות הבנקים הגדולים, שאין לו מוסד כספי מיוחד למימון תעשייה (להלן החברה להשקעות), על הסדר מיוחד בגין מתן הלוואות מוכוונות לתעשייה בסך 20 מיליון ל"י. לפי ההסדר, תפקיד החברה בבנק את הפקדונות כדלקמן (קרן וריבית צמודים למדד): מכספי התמורה של הנפקה ל-17 שנה סכום של 8.25 מיליון ל"י, בריבית של 6.6% לשנה, למשך כל תקופת ההנפקה; מאמצעים עצמיים של החברה סכום של 6.75 מיליון

* בנק למלאכה, שנמצא בבעלות משותפת של הממשלה והתאחדות בעלי המלאכה, נותן בעיקר הלוואות לפיתוח המלאכה.
** לאחרונה שולב בנק זה בבנק הבינלאומי הראשון, בחברת בת שתעסוק במימון תעשייתי לזמן ארוך.

ל"י לתקופה של 8 שנים, בריבית של 8.5%, וסכום של 5.0 מליון ל"י לאותה תקופה בריבית של 9%. הבנק יפקיד חזרה סכומים אלה בחברה להשקעות בפקדונות לא צמודים: את הסכום של 8.25 מליון ל"י בריבית של 7.25% לשנה, והשאר בריבית של 9% לשנה. בפקדונות אלה תשתמש החברה להשקעות לשם רכישת תיק של הלוואות, שניתנו בעבר על ידי הבנק, ולשם מתן הלוואות חדשות לתעשייה באמצעותה.

במסגרת ההסדר העביר הבנק לחברה להשקעות חלק מהלוואה לחברה מכני תעשייה, שהיא חברה בבעלות מלאה של הממשלה, בסכום של 8.25 מליון ל"י. קרן הלוואה יעמוד לפרעון בתקופה 1974 עד 1988, ומרווח החברה להשקעות יהיה בגובה של 1.75% לשנה, כמקובל בהלוואות, שהאחריות לגבייתן נופלת על המוסד הכספי המבצע אותן. למעשה, מאחר שהמדובר בחברה ממשלתית, אין החברה להשקעות נוטלת על עצמה כל סיכון, מה גם שהבנק ימשיך לטפל בגביית הלוואה.

בסוף שנת 1972 פנתה לאוצר עוד חברה גדולה להשקעות וביקשה לאשר לה הנפקה מוכוונת לזמן ארוך, שמתוכה סכום של 9 מליון ל"י ישמש לרכישת תיק הלוואות, שנתן הבנק לפיתוח התעשייה למפעליה. הסכום האמור מהווה את יתרת הלוואות בסכום של 15 מליון ל"י, ומועד הפרעון של מרביתן תם בין השנים 1977–1979. מכאן, שסכום ההנפקה יישאר בידי החברה בתקופה שבין 1979 עד תום תקופת פרעון אגרות החוב. לדברי האוצר, עדיין לא נסתיים המשא ומתן עם החברה, ובדעתו להבטיח בהסדר, כי כספי הפרעון של הלוואות יהיו בהכוונת האוצר.

תיירות: ההנפקות, שאושרו למטרה זו, הסתכמו ב-49 מליון ל"י, ביניהן הנפקה אחת בסך 6 מליון ל"י במטבע חוץ. כספי התמורה של רוב ההנפקות האלו הופקדו באוצר ונרשמו בתקציב במסגרת ההכנסה המיועדת. הכספים המופקדים ניתנים כהלוואה בלתי צמודה לחברה לפיתוח מפעלי תיירות, וזו משתמשת בהן למתן הלוואות למפעלי תיירות, באמצעות המוסדות הכספיים, שהנפיקו את אגרות החוב. מוסדות אלה נדרשים לממן שליש מסכומי הלוואות מאמצעיהם העצמיים (לרבות התמורה מהנפקות חופשיות), שעליהם מובטחים להם תנאים יותר טובים; גם כספים אלה מופקדים באוצר (בקשר לתנאי המימון של ההלוואות למפעלי תיירות ראה בדו"ח זה, בפרק על "סיוע המדינה להשקעות בתיירות").

חשמל: למטרת מימון השקעותיה של חברת החשמל בתחנות הכוח "אשכול ג" ו"אשכול ד" באשדוד, אישר האוצר הנפקות בסכום כולל של 44 מליון ל"י. מסכום זה רק סדרה אחת, בסך 20 מליון פרנקים שווייצריים, הונפקה ישירות על ידי חברת החשמל והשאר, בסך 22 מליון ל"י על ידי מנפיקים אחרים. לאחת מקבוצות הבנקים הגדולות אושרה הנפקה לזמן ארוך, צמודת מדד, בסך 20 מליון ל"י, שתמורתה מיועדת למתן הלוואות פיתוח לחברת החשמל. נוסף על הלוואות הפיתוח קיבלה החברה לשם רכישת ציוד הלוואה בלתי צמודה בסך 3 מליון ל"י, בריבית של 9% ולתקופה של שבע שנים: 2 מליון ל"י מתוך כספי התמורה של הנפקה מסוג א' ו-1 מליון ל"י מאמצעי הבנק. כל סכום הלוואה מבוטח כנגד עליית המדד כך שבגין כספי ההנפקה מקבל הבנק מרווח צמוד בשעור של 2.3%.

רשויות מקומיות: הנפקות אלה, הנועדו למתן הלוואות קונסולידיציה לרשויות המקומיות, הסתכמו ב-38 מליון ל"י בלבד, לעומת 61 מליון ל"י בשנה הקודמת. תכנית הלוואות לשנת הכספים 1972 הסתכמה בסך 80 מליון ל"י, מזה 44 מליון ל"י מכספי הנפקות מוכות ונונת, והשאר מאמצעים עצמיים של הננקים. כספי התמורה של ההנפקות מופקדים באופן זמני באוצר עד לשחרורן לשם מתן הלוואות עם קבלת ההפניות ממשרד הפנים.

חקלאות: בשנה הנסקרת הסתכמו אישורי ההנפקות למטרה זו ב־36 מליון ל"י — עלייה בשיעור של כ־60% לעומת השנה הקודמת. הנפקות אלו היו צמודות מדד ל־17 שנה, וההלוואות מכספי התמורה ניתנו לתקופה החופפת את תקופת הפרעון של אגרות החוב. למעלה ממחצית ההנפקות אושרו לחברת ההשקעות של בנק הפועלים, בחלקן לשם מתן הלוואות לחקלאות, באמצעות מוסד כספי שבבעלותו, ובחלקן עבור בנק החקלאות. לבנק החקלאות לא אישר האוצר הנפקה של אגרות חוב; לעומת זאת הופקדו אצלו למשך כל תקופת ההנפקה — 17 שנה — כספי התמורה של אגרות חוב, שהונפקו על ידי שני מנפיקים אחרים. בגין הפקדות אלה מעביר להם בנק החקלאות 0.8% מתוך המרווח שלו המגיע ל־2%. החל משנת הכספים 1971, אין רשמים עוד ההנפקות לחקלאות בתקציב המדינה במסגרת ההכנסה המיועדת (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 60). כנגד סכומי ההנפקות, שהאוצר מאשר למטרה זו, על הבנקים להשתתף בסכומים מקבילים מאמצעיהם העצמיים, שעליהם מובטחת להם ריבית מירבית — 9% בתוספת הפרשי הצמדה.

מוסדות להשכלה גבוהה: במסגרת הסדר מיוחד לכיסוי הגרעונות של אוניברסיטת תל אביב, שנעשה לפי המלצותיה של ועדה שמונתה על ידי שר החינוך והתרבות (ועדת פלד) אישר האוצר לשלושת קבוצות הבנקים הגדולים הנפקות צמודות מדד בסכום כולל של 35 מליון ל"י. כספי התמורה נרשמו בתקציב המדינה כהכנסה מיועדת. בתקציב הפיתוח של משרד החינוך.

מטרות אחרות: בסעיף זה נכללו הנפקות, שתמורתן מיועדת לשתי חברות להשקעות לשם סיוע במימון חלק מההשקעות במפעלים שבבעלותם, וכן הלוואות למטרות שונות, שלשם מימון אישר האוצר הנפקות מסוג א'. ייעודי ההלוואות ותנאיהן — תקופת ההלוואה, גובה הריבית והפרמיה עבור הבטחת ההצמדה — נקבעו על ידי משרד האוצר.

ההנפקות הן: (א) בסך 15.5 מליון ל"י לתקופה של 20 שנה לחברה גדולה להשקעות לשם רכישת חברת תעשיות ישראליות לרכב (תי"ל) ולמימון המפעל בהן חזור. החשב הכללי אישר, כי האוצר יכסה את הפרשי ההצמדה בגין פרעון ההנפקה תמורת פרמיה של 1% לשנה. (ב) בסך 10 מליון ל"י לתקופה של 17 שנה, לחברה להשקעות של אחד הבנקים, שנרכש על ידי הבנק הבינלאומי הראשון. לפי רשימה, שצירפה החברה לבקשתה, מיועדים כספי התמורה למימון השקעות בשיווק, בתיירות ובחקלאות בסכום כולל של 12 מליון ל"י. שביצעה החברה בין השנים 1969–1971. החברה מציינת ברשימה רק את שמות המפעלים וסכומי ההשקעות ללא כל פירוט נוסף. הנהלת האוצר אישרה, כי האוצר יכסה את הפרשי ההצמדה בגין כספי ההנפקה תמורת פרמיה של 5% לשנה; בדרך זו קיבלה החברה למעשה הלוואה בלתי צמודה, לתקופה של 17 שנה ובריבית של כ־12% לשנה, אשר שימשה לכיסוי למעלה מ־80% מהשקעותיה בפרוייקטים שונים.

מכספי התמורה של הנפקות מסוג א' לתקופה של 17 ו־20 שנה, אישר האוצר את ההלוואות הבאות: (א) הלוואה בסך 10 מליון ל"י לחברה מסחרית מרכזית, לשם מימון חלק מן ההשקעות, שביצעה החברה משנת 1970 ואילך במפעלים, אשר בבעלותה. לפי בקשת החברה, אישרה הנהלת האוצר, כי הלוואה זו תבוטח כנגד עליית המדד תמורת פרמיה בשיעור של 4%. אישור האוצר לא ניתן למטרה מוגדרת ועל פי קריטריונים מקובלים, אלא כסיוע במימון על סמך רשימה כוללת של תוכנית השקעותיה במספר מפעלים, בהיקף של למעלה מ־200 מליון ל"י. (ב) סך של 9 מליון ל"י מתוך הלוואה בסכום כולל של 15 מליון ל"י לחברת "מקורות". ההלוואה היא בלתי צמודה ונושאת ריבית של 13%; האוצר יכסה לבנק את

הפרשי ההצמדה על הקרן ועל ריבית בשיעור של 9% בגין מלוא סכום ההלוואה, תמורת פרמיה של 4%. (ג) סך של 5 מליון ל"י מתוך הלוואה בסכום כולל של 10 מליון ל"י למפעל תעשייתי, שרכש את אחד ממפעלי אוטוקרס; ההלוואה היא בלתי צמודה, לתקופה של 12 שנה וריבית של 9%. האוצר יכסה לבנק את הפרשי ההצמדה על ההלוואה וכן ריבית בגובה של 8.73%, מזה 7.85% צמוד למדד. מכאן שהפרמיה המועברת לאוצר בגין כיסוי הפרשי ההצמדה מגיעה ל-0.27% בלבד. (ד) הלוואה בסך 5 מליון ל"י לחברת שיווק גדולה במסגרת הסדר לארבע שנים — 1972 עד 1975 — שלפיו תקבל החברה מכספי התמורה של הנפקות מסוג א' הלוואות בסכום כולל של 11 מליון ל"י; זאת כתנאי שחברת העובדים וההתיישבות העובדת יעמידו במקביל מאמצעיהם סכום של 14 מליון ל"י. הלוואות אלו ישמשו לקונסולידציה של חובות, והן ניתנות ללא הצמדה, לתקופה של 20 שנה ונושאות ריבית שנתית של 12%. בגין ביצוע הלוואות מכספי ההנפקות יקבל בנק הפועלים מרווח בלתי צמוד של 1.75%, כך שהפרמיה לביטוח ההצמדה תסתכם בכ-3% בלבד. (ה) סכום של 7 מליון ל"י לחברה להשקעות בפיתוח ובניין מכספי התמורה של הנפקה מוכוונת, שאושרה לחברת האם שלה. ממסמכים, שעמדו לרשות הביקורת, מתברר, כי ההלוואה שימשה למימון עסקי מקרקעין של החברה. ההנפקה, שהיא לתקופה של 17 שנה צמודה למדד, אושרה לחברה על פי הבטחות קודמות של האוצר, שניתנו במסגרת שתי עסקאות של רכישת חב-רות על ידי חברת האם.

ההנפקות החופשיות :

לפי ההסדרים עם המנפיקים. מאשר להם האוצר הנפקות, שכספי תמורתן נחשבים כאמצעים עצמיים של חברת האם. חלק מכספים אלה משמש למימון הלוואות מוכוונות במסגרת הש-תתפות הבנק בתוכניות השונות; בגין חלק זה מבטיח האוצר לבנק את התנאים המקובלים לגבי "הכסף הכבד" שלו — דהיינו תשואה צמודה גבוהה והחזר הכספים תוך תקופה הקצרה בהרבה מתקופת ההנפקה.

בטבלה 4 בעמוד הבא מובא פירוט של ההנפקות החופשיות.

הסכום הכולל של ההנפקות החופשיות, שאושרו בשנת הכספים 1972, הגיע ל-593 מליון ל"י לעומת 417 מליון ל"י בשנה הקודמת. פרט להנפקות אלה אישר האוצר לבנקים הוצאת זכויות והצעות מכר של מניות בסכומים ניכרים, שגם הם שימשו כאמצעיהם העצמיים.

מן הטבלה מתברר, כי מתוך הנפקות חופשיות בסכום כולל של 593 מליון ל"י, סכום של 270 מליון ל"י היוו שטרי הון ואגרות חוב הניתנות להמרה. אגרות חוב מסוג זה, בסכום כולל של 154 מליון ל"י, הונפקו על ידי שתי קבוצות הבנקים הגדולים במסגרת הסדר ההנפקות החופשיות, שהיקפו נקבע בכל שנה בינם לבין האוצר (ראה דו"ח שנתי 22 עמ' 45). בתכנית ההנפקות לשנת הכספים 1972, סוכם עם שני הבנקים, כי האוצר יאשר להם הנפקות חופשיות בסכום קבוע של 135 מליון ל"י; מזה הנפקות של אגרות חוב בסכום כולל של 75 מליון ל"י והנפקות של שטרי הון או אגרות חוב ניתנות להמדה במניות בסכום של 60 מליון ל"י. במשך השנה הסכים האוצר לאשר הנפקות מסוג זה בסכום נוסף של 94 מליון ל"י.

במסגרת המאמצים לריסון האינפלציה, החליט הממונה על שוק ההון, בינואר 1973, להקפיא את ההנפקות החופשיות על ידי הפקדת כספי התמורה שלהן באוצר למשך ששה חודשים. החלטה זו נגעה להנפקות, שיאושרו בשנת הכספים 1973; מאחר שמרבית ההנפקות של שטרי ההון ואגרות החוב הניתנות להמרה, שאושרו למוסדות הכספיים במסגרת התכנית

לשנת הכספים 1972, הונפקו במחצית הראשונה של שנת 1973, סוכם לגביהם כי רק מחצית כספי התמורה יופקדו זמנית באוצר, בריבית של 15% לשנה.

ט ב ל ה 4

הנפקות חופשיות בשנות הכספים 1971 ו-1972 (במיליוני ל"י)

1972 לעומת 1971	ס"ה ההנפקות ב-1971	ס"ה ההנפקות ב-1972	אגרות חוב במטבע חוץ	אגרות חוב במטבע ישראלי	שטרי הון ואג"ח ניתנו להמרה ⁽¹⁾
111	103	214	—	60	154
27	260 ⁽²⁾	287	—	212 ⁽²⁾	75
4	44	48	38 ⁽³⁾	10	—
15	5	20	—	—	20
19	5	24	—	3	21
176	417	593	38	285	270
					ס"ה

(1) מתוך רשימת התשקיפים, שהוכנה על ידי הרשות לניירות ערך.

(2) הנפקות מסוג ב'.

(3) על ידי שני בנקים המנפיקים אג"ח במטבע חוץ בלבד; בטבלה נכללו אגרות החוב המיועדות גם למכירה בארץ.

(4) אגרות חוב: חברה להשקעות של בנק המזרחי - 3; שטרי הון: חברה הכשרת הישוב בישראל - 7; אתא - 6; ישפרו - 5; חברה להשקעות של בנק המזרחי - 3.

במסגרת הסכם בין האוצר לבין חברת העובדים, מתחלקים ניירות הערך המאושרים שעל קופות הגמל שלה לרכוש, לשתי קבוצות: ניירות ערך מסוג א', שעל השימוש בתמורתם מחליט האוצר, וניירות ערך מסוג ב', שעל השימוש בתמורתם מחליטה חברת העובדים. בשנת הכספים 1972 אישר האוצר הנפקות מסוג ב' בסכום כולל של 212 מיליון ל"י, לעומת הנפקות בסך 260 מיליון ל"י, שאושרו בשנה הקודמת. הירידה נובעת מהשינויים, שחלו בהסדר התלת שנתי להכטחת הפרשי ההצמדה בגין חלק מההנפקות מסוג ב' (ראה דו"ח שנתי 21 עמ' 120), כמפורט להלן:

על פי ההסדר המקורי לשנות הכספים 1972 עד 1974, היה על האוצר לכסות את הפרשי ההצמדה על הלוואות מכספי התמורה של הנפקות מסוג ב' בסכום כולל של 300 מיליון ל"י בשלוש שנים אלו. במקביל היה על קופות הגמל של חברת העובדים להגדיל את ההשקעה המוכרת בניירות ערך מסוג א' בסכום כולל של 270 מיליון ל"י. לפי ההסדרים המקובלים, רשאי כל מפעל תעשייתי לקבל הלוואת פיתוח להשקעה או להרחבת המפעל. בהתאם לקריטריונים שנקבעו, ניתנת ההלוואה כאחוז מסוים מסך כל ההשקעה, בריבית מירבית של עד 12% וללא הצמדה, כשבמקביל חייב בעל המפעל לממן את החלק הנותר מהון עצמי ומהלוואות אחרות. לחברת העובדים משמשים כספי התמורה של הנפקות מסוג ב' כאמצעים עצמיים - המימון המשלים. הכטחת האוצר לכיסוי הפרשי ההצמדה גם בגין הנפקות אלו למפעליה מאפשרת לממן חלק יותר גדול מסך כל ההשקעות באמצעות הלוואות בלתי צמודות בריבית, שבעה בין 9% לבין 12%.

בשנת 1972 פנתה חברת העובדים למשרד המסחר והתעשייה בבקשה להגדיל את היקף ההלוואות שבכביטוח הצמדה בסכום של 50 מיליון ל"י לשנה, שישמש בעיקר כ"מימון מש-לים" למפעלים השייכים לקונצרן התעשייתי שלה. חברת העובדים התחייבה מצדה להגדיל

בעתיד את ההון הנפרע של הקונצרן כ-15 מיליון ל"י. המשרד הגיע לידי מסקנה, כי יש מקום לסייע לקונצרן בביצוע תוכנית ההשקעות והמליץ בפני הנהלת האוצר על הגדלת ההנפקות המבוטחות מסוג ב' בסכום המבוקש. לאחר דיונים, שקיים האוצר גם עם חברת העובדים, סוכם, כי ההסדר המתוקן לשלוש שנים יהיה כדלקמן (בהשוואה להסדר המקורי):

היקף ההקטנה של המכסה מסוג ב' על חשבון הגדלת המכסה מסוג א'		הלוואות מכספי השקעה מוכרת מסוג ב', שעליהן תחול הבטחת הפרשי הצמדה		
הסדר מקורי	הסדר מתוקן	הסדר מקורי	הסדר מתוקן	
85	100	100	150	1972
90	105	100	150	1973
95	110	100	150	1974
270	315	300	450	

לפי ההסדר המתוקן מגדילה חברת העובדים את ההנפקות מסוג א' בסכום כולל של 315 מיליון ל"י דהיינו, תוספת של 45 מיליון ל"י לעומת ההסדר המקורי. אולם במקביל הסכים האוצר להבטיח כיסוי הפרשי הצמדה על הלוואות מכספי הנפקות מסוג ב' בסכום כולל של 450 מיליון ל"י, דהיינו תוספת של 150 מיליון ל"י לעומת ההסדר המקורי.

בעקבות החלטתה של ועדה המשותפת למשרד האוצר ולמשרד המסחר והתעשייה, מאוקטובר 1970, נקבעו סדרי הביצוע, הדיווח והפיקוח על כספים מבוטחים אלה כדלקמן: (א) סכום כל הלוואה "לא יעלה על סך כל ההשקעה וההון החוזר הקבוע, בניכוי ההלוואות להשקעות, אשר ניתנו בהכוונת הממשלה ו/או מענקים, אשר ניתנו מתקציב המדינה לאותו מפעל"; (ב) מחצית מן הסכום הכולל של ההלוואות תינתן על פי הכוונת חברת העובדים בלבד, בריבית של 12% — בחלקן גם להון חוזר קבוע, שלגביהן נקבע כי סכומן לא יעלה על 25% מכלל ההלוואות במסגרת ההסדר; (ג) המחצית השנייה של סכום ההלוואות תהיה טעונה אישור מוקדם של משרד המסחר והתעשייה, שיקבע גם את שיעור הריבית עליהן — 9% או 12%. ההלוואות במסגרת ההסדר ניתנות בדרך כלל לתקופה ארוכה — עד 20 שנה.

ההנפקות מסוג ב', בסכום כולל של 157 מיליון ל"י, שאישר האוצר בשנה הנסקרת לצורך מתן הלוואות אלה, הן לתקופה של 20 שנה ונרשאות ריבית של 6.5%. לאחר תוספת המהווה לבנק והוצאות ההנפקה, מסתכמת עלות כספי התמורה בכ-9%; מכאן, שבגין אותו חלק של הלוואות אלה, הניתן בריבית של 9%, לא נשאר הפרש כל שהוא שישמש כ"פרמיה" לאוצר עבור ביטוח ההצמדה על ידו.

מבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במשרד המסחר והתעשייה, מתברר, כי בשנת הכספים 1972 אישר המשרד הלוואות בסכום המהווה את מחצית ההיקף של ההלוואות לפי ההסדר השנתי, דהיינו 75 מיליון ל"י, מהן למפעלים השייכים לחברת העובדים כ-71 מיליון ל"י והשאר למפעלים המאורגנים בהתאחדות בעלי התעשייה.

בשנים קודמות לא אישר האוצר לבנק הפועלים הנפקות חופשיות נוסף על ההנפקות מסוג ב'. בשנה הנסקרת הסכים האוצר לאשר לבנק הנפקה של שטרי הון נידחים בסכום כולל של 75 מיליון ל"י, שתמורתה תשמש למימון עסקי הרגילים. עם אישור ההנפקה הסכים הבנק, כי מתוך כספי התמורה ישמש סכום של 12.5 מיליון ל"י למתן הלוואות המוכוונות על ידי

האוצר: אולם זמן קצר לאחר מכן הודיע הבנק, כי עקב מצב הנזילות החמור, אין באפשרותו להעמיד סכום זה למימון הלוואות המוכוונות.

הנפקות חופשיות לבנקים למשכנתאות: הנפקות אלה הסתכמו ב־68 מיליון ל"י לעומת 49 מיליון ל"י בשנה הקודמת. אגרות חוב להמרה במניות בסך 20 מיליון ל"י אושרו לבנק "טפחות", והשאר הונפקו על ידי שלושה בנקים למשכנתאות, שאינם משתתפים בשום תוכנית מן התוכניות למימון הלוואות אפותקאיות מוכוונות. לבנק הקשור עם מרכז הקב"לנים אישר האוצר שתי הנפקות חופשיות במטבע ישראלי: אחת לזמן ארוך בסך 5 מיליון ל"י ואחת מסוג ברירה באותו סכום. בשנה הקודמת אישר האוצר לבנק זה הנפקה חופשית לזמן ארוך, בסך 5 מיליון ל"י. ממסכי האוצר מתברר, כי עד לסוף שנת 1972 הגיש הבנק לחשב הכללי חשבונות לשנים 1970 ו־1971 בגין ביטוח הצמדה על הלוואות לבניית דירות להשכרה בסכום כולל של 1.6 מיליון ל"י. הנפקות חופשיות בסכום של 9 מיליון דולר ניתנו לשני בנקים למשכנתאות, המגייסים את כספיהם במטבע חוץ לשם מתן הלוואות בלתי מוכוונות, ללא הצמדה, לחברות בנייה ולמשככנים (על הסדרים מיוחדים, שנקבעו בגין גיוס הכספים על ידי שני בנקים אלה ועל השימוש בהם ראה בדו"ח זה בפרק "הסדרים עם בנקים אפותקאיים").

הלוואות מוכוונות בערבות המדינה

כספי התמורה של חלק ניכר מההנפקות לזמן ארוך – ההנפקות המוכוונות וההנפקות החופשיות – משמש למתן הלוואות שעליהן ניתנת ערבות המדינה. המדובר בעיקר בהלוואות לשיכון, חקלאות, רשויות מקומיות ומפעלי פיתוח שונים.

באוגוסט 1972 התקיימו דיונים בין ועדת הכספים של הכנסת, שר האוצר ונציגי הבנקים במגמה להוריד את שער הריבית בהלוואות צמודות לטווח ארוך, שהבנקים נותנים למפעלי פיתוח. בעקבות הדיונים הסכימו הבנקים להוריד את שער הריבית על הלוואות צמודות אלה מ־9% ל־8.5%, אולם רק לגבי אותו חלק של ההלוואה הניתן מכספי התמורה של הנפקות ל־17 שנה, ובתנאי שמלוא ההלוואה מובטחת בערבות מוחלטת של המדינה. על הלוואות, שניתנו מכספי התמורה של הנפקות ל־20 שנה או מאמצעיהם העצמיים של הבנקים, ממשיכים הבנקים לקבל הצמדה למדד וריבית בשיעור 9%, למרות שניתנה עליהן ערבות מלאה של המדינה. לאור ההענות החלקית בלבד של הבנקים, פנתה ועדת הכספים, בפברואר 1973, אל שר האוצר בבקשה לבדוק את האפשרות לכך, שאותן הלוואות פתוח, שעליהן חלה ערבות המדינה, ינתנו באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה בריבית נמוכה מ־9%. בפברואר 1974, במהלך דיון עם מבקר המדינה, הודיע שר האוצר שהוא יבחן את האפשרות להורדת שער הריבית על הלוואות אלה.

הסדרים עם בנקים אפותיקאיים

בשנים האחרונות הורחבה במידה ניכרת הזכאות של משתכנים, לקבל הלוואות אפותיקאיות בתנאים נוחים – ללא הצמדה, בריבית נמוכה ולתקופה ארוכה. למעגל לוויים אלה, שבבעבר כלל בעיקר רוכשי דירות מבנייה ציבורית, שמומנה ממקורות תקציביים, התווספו גם רוכשי דירות מבנייה פרטית, שמומנה ממקורות אחרים. המדובר בעיקר בתכניות מאושרות – לעולים חדשים, לזוגות צעירים ולמשפחות הזקוקות לשיפור תנאי דיור – הממומנות מכספי הנפקות מוכוונות ומאמצעים עצמיים של בנקים. כן התאפשר מתן הלוואות בלתי צמודות לרוכשי דירות, ללא הכוונת משרד השיכון, תוך הגבלת שטח הדירה ומחירה, על ידי מתן ביטוח הצמדה למלוויים נגד פרמיה.

כל ההלוואות – תקציביות ואחרות – מתבצעות על ידי בנקים אפותיקאיים (להלן הבנקים).

כיוון שלא ניתן לגייס כספי הנפקות וכספי בנק במחיר, שיאפשר מתן הלוואות למשתכנים ללא הצמדה בתנאים שנקבעו, כרוך ביצוע התכניות בסיוע ממלכתי ניכר. על פי הסדרים עם הבנקים, מתחייב האוצר לכסות במשך כל תקופת ההלוואה את ההפרש בין תנאי ההלוואה לבין עלות הכסף, לפי מקורות המימון השונים. מתוך כך קיימת מערכת כפולה של תנאים לגבי משכנתאות – התנאים ללווה, שנקבעו בהתאם למדיניות הממשלה, והתנאים, שהובטחו לבנקים – כשהאוצר מגשר ביניהם. ההוצאה בגין הפרשי ריבית והצמדה נזקפת לתקציב משרד השיכון.

קביעת הזכאות להלוואות מוכוונות היא בידי משרד השיכון, ואם הלווה הוא עולה חדש – בשיתוף עם המשרד לקליטת העלייה. קביעת תנאי המימון לבנקים, אישור הנפקות, בדיקת החשבונות בגין הפרשי ריבית והצמדה המוגשים על ידי הבנקים ואישור התשלום מים – כל הפעולות האלה מבוצעות על ידי משרד האוצר.

בחודשים אוקטובר-דצמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי ובלשכת הממונה על המימון ושוק ההון את ההסדרים השונים, שנקבעו בשנים 1970 עד 1973, ואת ביצועם. הנושאים העיקריים שנבדקו הם: השתתפות הבנקים במימון ההלוואות, מירוח הבנקים, הסדרי ביטוח הצמדה, הטיפול בכספי הלוואות, שטולקו לפני זמן פרעון, וסדרי הפיקוח של האוצר על ביצוע ההלוואות.

להלן תיאור כללי של ההסדרים שבין האוצר לבין הבנקים האפותיקאיים, וממצאי הביקורת העיקריים בעניין זה.

תכנית המימון השנתית

החל משנת הכספים 1970 עורך האוצר, בשיתוף עם משרד השיכון ועם הבנקים, תכנית מימון שנתית הקובעת את הסכומים, שיועדו למטרות השונות על ידי כל בנק ובנק, לפי מקורות המימון השונים. השתתפות הבנק מותנית בהסכמתו לממן מאמצעי שליש מכלל ההלוואות, שיבוצעו באמצעותו (להלן "כספי הבנק"). כאשר שני השלישים הנותרים הם ממקורות מימון ציבוריים – תקציב המדינה (להלן "כספי תקציב") וכספי התמורה של הנפקות המאושרות לצורך זה על ידי האוצר (להלן "כספי הנפקות").

הטבלה הבאה מראה את ההיקף הכספי של התכניות בארבע השנים האחרונות, לפי מקורות המימון (במליוני ל"י).

שנת הכספים	כספי תקציב	כספי הנפקות מוכוונות	כספי בנק	ס"ה
1970	136	46	88	270
1971	142	76	107	325
1972	271	120	194	585
1973	424	148	278	850
ס"ה ל-4 השנים	973	390	667	2,030

התכנית השנתית מתייחסת להלוואות הממומנות מתוך שילוב של כספי תקציב וכספי בנק, של כספי הנפקות וכספי בנק או של כספים מכל שלושת המקורות; יש וההלוואה ניתנת מכספי תקציב בלבד, ובמקרים מסוימים – מכספי הבנק בלבד. אותו חלק של ההלוואה, הממומן מכספי תקציב, משתקף ישירות בתקציב המדינה. בדברי ההסבר להצעת התקציב מובאים פרטים על ההיקף הכולל של התכנית, אך אין בהם נתונים על ביצוע התכנית בשנים קודמות.

ההלוואות ניתנות לרוכשי דירות מבנייה ציבורית ומבנייה פרטית, על פי קריטריונים שנקבעו. בשנים האחרונות אושרו גם הלוואות לרכישת דירות מיד שנייה ולשכירות בדמי מפתח.

הזכאות לקבלת ההלוואות נקבעת לפי קבוצות מועדפות – עולים חדשים, זוגות צעירים, משפחות מרובות ילדים ואחרות הנוקקות להטבת תנאי דיור, אנשי צבא קבע ועוד. כל לווה חייב לקבל תחילה את אישור משרד השיכון, ואם הוא עולה חדש, את אישור המשרד לקליטת העלייה. תנאי ההלוואה נקבעים לפי ההשתייכות לקבוצות הנ"ל, לפי האזור (ניתנת עדיפות לירושלים, לאזורי פיתוח ולהתיישבות חקלאית), ולפי אפשרויותיהם הכספיות של המשתכנים.

התנאים ללווה בהלוואות משולבות מכספי תקציב ומכספי בנק נקבעו בדרך כלל כדלקמן: כספי התקציב ניתנים לתקופה של 20 עד 30 שנה בריבית של $7\frac{1}{2}\%$; ב-10 השנים הראשונות אין גובים את הקרן וגביית הריבית היא חלקית בלבד (בחמש שנים הראשונות – 2% , מהשנה הששית עד לשנה העשירית – 4%). כספי הבנק בהלוואות אלה ניתנים לתקופה של 10 שנים ובריבית של 11% .

בהלוואות, המשולבות מכספי הנפקות מוכוונות ומכספי בנק, תקופת ההלוואה היא 17 שנה ושיעור הריבית נע בין 4.75% בארבע השנים הראשונות לבין 9% , החל מהשנה השביעית (עד יוני 1972 ניתנו ההלוואות ל-20 שנה כשיעור הריבית נע בין 5.25% בשנתיים הראשונות לבין 9% החל מהשנה ה-11). מאחר שתנאים אלה ללווים יותר נוחים מהתנאים שנקבעו למלווים בגין הכספים האמורים, מכסה האוצר את הפרשי ההצמדה ללא כל פרמיה ובשנים הראשונות גם את הפרשי הריבית.

אחת לשישה חדשים או אחת לשנה מגיש הבנק לאוצר דו"ח חשבוני המכוסס על ההפרש שבין שני לוחות סילוקין – אחד המראה את חיוב הלווה בגין ההלוואה הבלתי צמודה ואחד המראה את הסכומים המגיעים לבנק בגין תנאי ההצמדה והריבית, שהוכטחו לו על ידי האוצר. כאשר סכום הפרשי הריבית וההצמדה המוכטחים לבנק עולה על סכום הריבית המגיע מהלווה, מכסה האוצר את ההפרש; באותם המקרים, שבהם הסכום המגיע לבנק מהלווה, ללא הצמדה, עולה על הסכום, שהוכטח לבנק, כולל הפרשי הצמדה, גובה האוצר

* ראה בעניין זה הפרק "הלוואות לעולים לרכישת דירות" שבדו"ח זה ו"דירות לעולים" בדו"ח שנתי 23, עמ' 536.

את ההפרש כפרמיה לביטוח ההצמדה. לצורך הרישום בתקציב המדינה מקזז האוצר את ההכנסה בגין הפרמיה מההוצאה בגין הריבית וההצמדה, וזוקף את ההוצאה נטו לסעיף "סובסידיות לדירור" בתקציב רגיל של משרד השיכון.

תשעה בנקים אפותיקאיים משתתפים בתכנית המימון השנתית. כמחצית ההלוואות (מבחינת היקפן הכספי) מתבצעות על ידי בנק "טפחות".

תכנית המימון לזוגות צעירים

תכנית המימון לזוגות צעירים הופעלה לראשונה בשנת 1971, והיא מממנת בשיעור של שליש אחד מכספי הנפקות מוכוונות ושני שלישים מכספי הבנק והחברה הכונה, כשכל הכספים מבוטחים כנגד עליית המדד. ההלוואה ניתנת ללווה לתקופה של 15 שנה, ללא הצמדה ונושאת ריבית שנתית בשיעור של 11% — מזה 2% בגין פרמיה לביטוח הצמדה.

בשלב הראשון של התכנית, בשנת 1971, תוכננו 12,000 יחידות דירור, שבגין יינתנו הלוואות בסכום ממוצע של 20,000 ל"י ליחידה, ובסך הכל 240 מליון ל"י. בשלב השני של התכנית, בשנת 1972, תוכנן מספר דומה של דירות, שבגין יינתנו הלוואות בסכום כולל של 302 מליון ל"י.

בשנת 1973 השתתפו בתכנית זו שבעה בנקים ושבע חברות שיכון ציבוריות ופרטיות. כמחציתה של תכנית זו מתבצעת על ידי חברת בנייה ציבורית אחת.

תכנית הלוואות מאמצעי הבנק לביטוח הצמדה

החל ממאדס 1972 נקבעת הזכאות לקבלת הלוואות מאמצעי הבנק לביטוח הצמדה על פי הוראות כלליות של החשב הכללי, ללא צורך באישור של משרד השיכון. הוראות אלה מתבססות על החלטות ועדת השרים לענייני כלכלה באשר לשטח הדירה — מאז ינואר 1972 עד 100 מ" — מחיר הדירה, גובה ההלוואה ושיעור הפרמיה לביטוח הצמדה, כמפורט להלן (בל"י):

הפרמיה (לאוצר) ⁽²⁾	הריבית ללווה ⁽²⁾	סכום ההלוואה הבלתי צמודה		מחיר הדירה		
		בשאר אזורי הארץ	בירושלים	בשאר אזורי הארץ	בירושלים	
4—3	12—11	15,000	15,000	50,000	50,000	אוגוסט 1968
4—3	12—11	15,000	20,000	70,000	80,000	דצמבר 1970
עד 4.25	עד 13	15,000	20,000	70,000	80,000	מאי 1972
עד 4.25	עד 13	25,000	30,000	80,000	90,000	אוגוסט 1972
6.25	15	25,000	30,000	100,000	110,000	
עד 4.25	עד 13	32,000	36,000	80,000	90,000	אוגוסט 1973 ⁽¹⁾
6.25	15	40,000	50,000	130,000	140,000	
7.25	16	40,000	50,000	160,000	180,000	

(1) בתנאי, שסכום ההלוואה הבלתי צמודה לא יעלה על 40% ממחיר הדירה.

(2) שיעור הפרמיה כלול בשיעור הריבית ללווה.

ההלוואות ניתנות לתקופה של עד 10 שנים.

* במסגרת תכנית המימון השנתית ניתנות גם הלוואות תקציביות לזוגות צעירים העונים על קריטריונים, שנקבעו על ידי משרד השיכון.

תנאי המימון לבנקים

על כספי התקציב וכספי הנפקות מובטח לבנק מירוח מוסכם בגין הטיפול במתן ההלוואה וגבייתה ובגין הסיכון – במידה שההלוואה ניתנת באחריות הבנק; על כספי הבנק מובטחת תשואה מוסכמת ובדרך כלל החזרת הכספים תוך 10 שנים.

כספי תקציב

בהלוואות מכספי תקציב, מאז ביטול ההצמדה, מירוח הבנק איננו צמוד. בשנת הכספים 1970, כשנקבעה לראשונה תכנית מימון להלוואות בתנאי ריבית מסובסדת ללא השתתפות כספי תקציב, הועלה המירוח על ההלוואות הממומנות מכספי תקציב כחלק מההסדר. החל מאותה שנה נקבע לבנק מירוח של 1.25% על הלוואות באחריות הממשלה ו-2.25% על הלוואות באחריות הבנק; עד אז היה המירוח 1% ו-2% בהתאמה.

בחווה, שנחתם עם הבנקים באוגוסט 1973, עמד האוצר על כך, ששיעור המירוח בגין הלוואות באחריות הבנק יופחת מ-2.25% ל-1.75%; בכך הועמד ההפרש במירוח הבנק בגין אחריותו להחזר ההלוואה על 0.5%, כמקובל בהלוואות אפותיקיות ממקורות מימון אחרים. הורדת שיעור המירוח נראית לביקורת כהישג סביר של האוצר.

כספי הנפקות

במסגרת ההסדרים, שתוארו לעיל, מובטח לבנקים אישור מטעם הממונה על המימון ושוק ההון להנפיק אגרות חוב לצורך מימון ההלוואות בסכומים שנקבעו. שימוש חוזר בכספי הנפקה נחשב ככספי בנק בין אם מדובר בגבייה רגילה ובין אם מדובר בסילוק מוקדם של הלוואות (ראה להלן).

בגין הנפקות צמודות מדד הובטחו לבנק בתקופה הנסקרת שיעורי ריבית והצמדה מלאה או חלקית כמפורט להלן.

הצמדה	שיעור הריבית		
	החל מספטמבר 1971	עד אוגוסט 1971	
			במסגרת תכנית המימון השנתית: בגין עלות ההנפקה:
מלאה	(1) 6.0	5.5	ריבית
מלאה	0.66	0.66	הוצאות ההנפקה (2)
חלקית	(3) 2.25	(3) 2.25	מירוח הבנק
	(1) 8.91	8.41	ס"ה
מלאה	9.0	—	במסגרת תכנית המימון לזוגות צעירים

(1) בהנפקות ל-17 שנה ועוד 0.5% בהנפקות ל-20 שנה.

(2) מחושב לפי שיעור שנתי.

(3) בהלוואות באחריות הבנק; בהלוואות באחריות המדינה – 1.75%.

בתקופה הנסקרת חלה עלייה ניכרת בהוצאות האוצר הכרוכות בשימוש בכספים ממקור מימון זה, ואילו הריבית ללווה בתכניות קיימות לא הועלתה. החל מספטמבר 1971 הועלה

* עד לאוגוסט 1971 אושרו במסגרת תכניות המימון השנתיות גם הנפקות במטבע חוץ לתקופה של 15 שנה ובריבית של 7%, כשהאוצר נשא בביטוח שער בגין ההנפקה ומירוח הבנק היה בלתי צמוד.

שיעור הריבית על ההנפקות וכשקצב העלייה של המדד נעשה מהיר יותר גדלו הפרשי ההצמדה, שהאוצר משלם בגין ההנפקה (קרן וריבית) ובגין חלק מן המירווח; לגבי למעלה ממחצית ההלוואות, הממומנות מכספי הנפקה; אין גובים מן הלווה פרמיה כל שהיא לביטוח ההצמדה.

במסגרת התכנית השנתית נשאר גובה המירווח לבנק ללא שינוי – 1.25% בתוספת הצמדה, ועוד 1% ללא הצמדה. במסגרת תכנית המימון לזוגות צעירים מירווח הבנק בהנפקות ל-17 שנה הוא יותר גדול – 2.34% בהצמדה מלאה.

הכדאיות לבנק שבהפעלת כספי הנפקה אינה מתמצית בגובה המירווח בלבד: גורם חשוב נוסף הוא הפער בזמן בין מועדי גביית הכספים לבין מועדי פרעון ההנפקה (להלן "מירווח הזמן"); בתקופה שבין מועדים אלה עומדים הכספים לרשות הבנק.

לוחות התשלומים ללווה בהלוואות אפוחיקאיות מושתתים על עקרון, שלפיו מוחזרת ההלוואה בתשלומים חודשיים שווים לאורך כל תקופת ההלוואה, כשכל תשלום מורכב מקרן וריבית; משמעות שיטה זו היא, כי הקרן מוחזרת החל מהשנה הראשונה בתשלומים בלתי שווים, ההולכים וגדלים לקראת סוף התקופה, ואילו הריבית, המחושבת כשיעור מוסכם של יתרת הקרן, משולמת בתשלומים ההולכים וקטנים עם סילוק הקרן. בפרעון ההנפקות התשלומים אינם שווים לאורך כל התקופה; בהנפקה ל-17 שנה מוחזרת הקרן החל מהשנה הששית ובהנפקה ל-20 שנה החל מהשנה התשיעית – מכאן שבתקופה הראשונה לפני תחילת פרעון הקרן מצטבר בידי הבנק חלק גדול מהכסומים, שעמדו לגבייה באותה תקופה. יתרה מזו, לפי הסדרי ההצמדה, שנקבעו עם הבנקים האפוחיקאיים חל ביטוח ההצמדה על התשלומים המגיעים לבנק בגין ההלוואה ולא על התשלומים שהבנק חייב אותם בגין פרעון ההנפקה. כתוצאה מההבדל בקצב של פרעון ההלוואה ושל פרעון ההנפקה מצטברים בהתחלת התקופה בידי הבנקים, לשימוש החופשי, לא רק הכספים בגין הקרן המתקבלים מהלווה, אלא גם הפרשי ההצמדה בגין הקרן המתקבלים מהאוצר.

במירווח הזמן חלו בתקופה הנסקרת שינויים מרחיקי לכת לטובת הבנק. עם הפעלת התכנית למתן הלוואות לעולים, הרוכשים דירות מבנייה פרטית שלא במסגרת התקציב, נקבעה תקופת ההלוואה ל-20 שנה, כשההנפקות, שאושרו למימון ההלוואות, היו לתקופה של 15 ו-17 שנה; בנסיבות אלה המימון לתקופה העודפת של ההלוואות היה צריך לבוא משימוש חוזר בכספים, שנגבו בשנים הראשונות עקב מירווח הזמן לטובת הבנק. החל מספטמבר 1971 אושרו למטרה זו הנפקות ל-20 שנה. ביולי 1972 הוחלט לקצר את תקופת ההלוואה מ-20 שנה בהלוואות, שניתנו עד אז, ל-17 שנה בהלוואות שיינתנו בעתיד – וזאת, כפי שעולה מהמסמכים, במגמה להקל על הבנק. החל משנת 1972, מאשר האוצר במקרים מסוימים הנפקות ל-20 שנה למימון הלוואות, הניתנות לתקופה של 15 שנה. יוצא, כי בעוד שתקופות ההנפקה הוארכו בשלוש ובחמש שנים, קוצרו תקופות ההלוואה באותו מספר שנים.

כספי הבנק

כספי הבנק פירושו אמצעיו העצמיים של הבנק ממקורות שונים: גבייה רגילה של הלוואות, שימוש חוזר בכספי הנפקות מוכוונות, גבייה מוקדמת של הלוואות מכל מקורות המימון, סטולקו לפני זמן פרעונן (ראה להלן), "הנפקות חופשיות" וכל מקור אחר.

* בהוראות האוצר לביצוע שלב ב' של תכנית המימון לזוגות צעירים, שבמסגרתה ניתנת ההלוואה למשתכן לתקופה של 15 שנה, נאמר, כי האמיסיה תהיה באגרות חוב ל-17 שנה או ל-20 שנה, לפי בחירת המנפיק.

השתתפות הבנק בתכניות המימון המאושרות מותנית בהסכמתו להמציא חלק מסוים מהמימון הנדרש. יש שהבנק פונה לאוצר בבקשה לסייע לו בגיוס הכספים הדרושים בדרכים שונות: אישור להנפקות חופשיות מחוץ להסדרים הקיימים; מתן ביטוח שער תמורת פרמיה בשיעור מוקטן בגין הלוואות, שגייס הבנק בחוץ לארץ; וכן העמדת כספים לרשותו מתקציב המדינה. יש גם שמשדר השיכון או משרד האוצר מסכים לשחרר את הבנק מחלק של התחייבותו. להלן דוגמה המתייחסת לתכנון ולביצוע למעשה של תכנית המימון לעולים על ידי אחד הבנקים בשנת הכספים 1971.

	תכנית מקורית		תכנית מתוקנת		ביצוע לפי דיווח הבנק	
	מליוני ל"י	%	מליוני ל"י	%	מליוני ל"י	%
כספי הנפקה	25.0	66.7	25.0	83.3	25.0	90.9
כספי בנק	12.5	33.3	5.0	16.7	2.5	9.1
סה"כ	37.5	100.0	30.0	100.0	27.5	100.0

מתברר, כי משרד השיכון אישר הקטנת חלקו של הבנק מ-12.5 מליון ל"י ל-5 מליון ל"י בלי שהקטין במקביל את חלקם של כספי הנפקה, וכך ירד אחוז ההשתתפות של כספי הבנק במימון. משרד האוצר הסביר, שלעתים נדרש הבנק לממן תכנית שיכון מאושרת לפני שהועברו לרשותו הכספים ממקור המימון הנועד לכך, אולם אין התייחסות לכך באישור שניתן לבנק על הקטנת חלקו בתכנית המימון לעולים.

בתקופה הנסקרת הועלתה התשואה המובטחת על כספי הבנק, כפי שניתן לראות מן הטבלה הבאה (באחוזים); יחד עם זאת קוצרה תקופת הפרעון.

מזה-החלק הצמוד	התשואה המובטחת לבנק	
7.0	8.0	החל מיוני 1970 ועד אוגוסט 1971
7.5	8.5	החל מספטמבר 1971 ועד מארס 1972
8.75	8.75	החל מאפריל 1972
9.0	9.0	במסגרת תכנית המימון לזוגות צעירים

עד ספטמבר 1971 נקבעה לבנק תשואה בגובה של 8% על ההלוואות בביטוח הצמדה, מזה 7% צמוד. בעקבות תיקון צו הריבית, שלפיו הועלתה הריבית המירבית בהלוואות צמודות מדרג 8% עד 9%, חוקנו ההסדרים שנחתמו עם הבנקים בקיץ 1971. בתחילה הסכים החשב הכללי להעמדת שיעור הריבית על 8.5% בלבד. הבנקים דרשו להעלות את שיעור הריבית ל-9%, מזה 8% צמוד, ולבסוף הוסכם להעמיד אותו על 8.75%, כולו צמוד. עם זאת נקבע עוד בדצמבר 1971 הסדר מימון לזוגות צעירים מחוץ למסגרת התכנית השנתית, שהבטיח לבנקים 9% בהצמדה מלאה.

הסדרי הפרעון בכל ההלוואות נקבעים כך, שכספי הבנק ניתנים לתקופה הקצרה במידה ניכרת מזו של מקורות המימון האחרים (כספי תקציב וכספי הנפקות). עד נובמבר 1970 ניתנו כספי הבנק – בהלוואות משולבות מכספי בנק וכספי תקציב – ל-10 עד 12 שנה, לאחר מכן ל-10 ול-11 שנה ומאז יולי 1972 כמעט כולם ל-10 שנים בלבד. בהוראות האוצר לביצוע שלב ב' של תכנית המימון לזוגות צעירים, שבמסגרתה ניתנת ההלוואה

למשתכן לתקופה של 15 שנה, נאמר, כי סדרי הפרעון יהיו כאלה שאמצעי הכנסה יינתנו ל-10 שנים.

הדרכים, שבהן מכסה האוצר את הפער, שבין התנאים המוכתרים לבנקים בגין הריבית, ההצמדה ותקופת ההלוואה, לבין התנאים ללווה הן: שילוב כספי הבנק עם כספי תקציב, הנושאים בעשר השנים הראשונות ריבית חלקית בלבד; שילוב עם כספי הנפקות מוכוונות והשלמת הריבית בהלוואות הניתנות נריבית נמוכה, שלא מכספי תקציב; וכן הקטנת הפרמיה לביטוח הצמדה.

מקדמות לחברות בנייה

על מנת לקדם את קצב הביצוע של הבנייה לזוגות צעירים, תוך כדי הבטחת מחיר קבוע לדירה, נקבע בדצמבר 1971 הסדר, שלפיו יינתנו לחברות הבנייה, באישור משרד השיכון, מקדמות מכספי ההנפקות באותם התנאים שנקבעו למשתכנים. המקדמה לחברות הבנייה — עד לכ-22% מסכום ההלוואה, שלה זכאי המשתכן — תישא ריבית בשיעור של 11% ותהיה בלתי צמודה, ואילו הבנק יקבל בגין כספי ההנפקה ריבית בשיעור של 9% בתוספת הצמדה, כך שהפרמיה לביטוח ההצמדה היא בשיעור של 2%.

בשלב ראשון הוסכם, שכספי המקדמה ישוחררו לחברות בהתאם להתקדמות הבנייה: שליש ראשון עם התחלת הבנייה בשטח, שליש שני עם גמר בניית השלד והשליש האחרון בעת רישום המשכנתא לטובת הבנק.

בהוראות האוצר נקבע, כי ביטוח ההצמדה יחול מיום שחרור הכספים, כתנאי שלא יעברו יותר מתשעה חודשים מאותו יום עד לרישום המשכנתא; בדצמבר 1973 הוראת תקופה זו עד 18 חודש, ונקבע שהחל מהחודש ה-19 תשלם החברה פרמיה נוספת של 2%. עוד נקבע, כי הסדר זה יחול גם על כספי בנק ולא עוד על כספי הנפקות בלבד, וזאת עד לגובה של 80% מכספים אלה.

לדעת הביקורת, מאחר שמדובר בסכומים גדולים, הניתנים לחברות הבנייה ללא צורך בהסדרי גבייה, לא היה מקום לקבוע לבנק אותו מירוח, שנקבע לגבי הלוואות למשתכן, בהתחשב בטיפול השונה הכרוך במתן ההלוואות.

הבטחת ההצמדה

בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מאוגוסט 1968, בדבר ביטול ההצמדה על משכנתאות לדיוור תמורת פרמיית ביטוח, קבע האוצר הסדרים עם בנקים אפוזיקאיים כדי להבטיח להם פיצוי בגין עליית המדד.

שלא בדומה לשיטה, שהונהגה בענפי משק אחרים — "ביטוח פסיב", דהיינו ביטוח הכספים שבאו ממקור המימון — נקבעה בהסדרים עם הבנקים האפוזיקאיים שיטת "ביטוח אקטיב" — דהיינו ביטוח כספי ההלוואה שניתנו; רק באותם המקרים, שהביטוח חל על שער המטבע לגבי הלוואות, שניתנו מכספים במטבע חוץ, הופעלה שיטת ביטוח פסיב. הביטוח חל מתאריך מתן ההלוואה והבסיס לחישוב ההצמדה הוא המדד האחרון שהתפרסם, המתייחס למחירים בחודש שלפני פרסומו; גם בגין המקדמות לחברות הבנייה נקבע כבסיס לחישוב ההצמדה המדד המתייחס לחודש או חודשיים, לפני מועד מתן המקדמה.

במסגרת התכניות, שתוארו לעיל, מופעלות לפעמים שתי שיטות הביטוח גם יחד, שכן למימון התכנית השנתית אישר האוצר מדי פעם בפעם הנפקות במטבע חוץ ובמסגרת תכנית

ההלוואות לזוגות צעירים הוא אישר לבנקים ולחברות בנייה שימוש במלוות חוץ לכיסוי חלקם במימון. בהפעלת סדרי ביטוח משני הסוגים במסגרת אותה תכנית טמונה האפשרות, שהבנק יקבל פיצוי פעמיים – הן בשל שינוי השער והן בשל עליית המדד; וזאת על כספים, שהוא גובה לפני המועד שעליו להחזירם, ומממן בהם הלוואות חדשות במסגרת הסדרי ביטוח ההצמדה.

בשנתיים האחרונות נמנע האוצר בדרך כלל מהפעלת "ביטוח פסיב" לגבי תכניות המימון המאושרות להלוואות אפותיקאיות.

פרמיית הביטוח

בשנת 1968, עם ביטול ההצמדה של הלוואות אפותיקאיות, קבעה ועדת השרים לענייני כלכלה פרמיית ביטוח בצורת תוספת ריבית בשיעור של 3% ו-4%. ואמנם עד לשנת 1970 נשא כל ההלוואות המבוטחות פרמיה בשיעורים אלה; הלוואות ללא הצמדה וללא פרמיה מומנו מכספי תקציב בלבד או משילוב של כספי תקציב וכספי בנק, כשסדרי פרעון חושכו כך, שתוך 10–12 השנים הראשונות יגבה הבנק את כספו, לרבות הפרמיה לביטוח ההצמדה, ואילו מועד גביית כספי התקציב נדחה לתקופה מאוחרת יותר.

החל משנת 1970, במסגרת תכנית המימון השנתית, מאשרים משרד האוצר ומשרד השיכון הלוואות שלא מכספי תקציב, כאותם התנאים, שנקבעו לגבי הלוואות, שבשנים קודמות מומנו מכספי תקציב וכספי בנק במשולב. מאותה שנה נקבעה הפרמייה לגבי הלוואות מכספי הנפקות והלוואות המוכוונות מכספי בנק בשיעור שאינו עולה על שני אחוזים; חלק מההלוואות ניתן ללא פרמיה. בכמה מהתכניות נקבע, כי משרד השיכון ישלים את הפרמייה מתוך הקצבה, אולם אין לכך ביטוי בתקציב.

בגין הלוואות בלתי מוכוונות נקבע באוגוסט 1968, כי שיעור הפרמיה יהיה 4% וכי ההלוואה המבוטחת לא תעלה על 15,000 ל"י. באוגוסט 1972, ופעם נוספת באוגוסט 1973, הוחלט לאפשר ביטוח הצמדה גם עבור הלוואות בסכומים יותר גדולים כנגד פרמיה נוספת של 2% או 3% (ראה לעיל). בסוף 1973 נע שיעור הפרמיה, החל על הלוואות אלה, בין 4.25% לבין 7.25%. הפרמיה מחושבת על קרן ההלוואה בלבד, ואילו ההצמדה חלה גם על הקרן וגם על הריבית. לפי חישובי הביקורת, פרמיה בשיעור הגבוה ביותר, שנקבע, לגבי הלוואה ל-10 שנים, תכסה עלייה במדד בשיעור ממוצע של כ-3% לשנה במשך תקופת ההלוואה.

לגבי הלוואות אפותיקאיות נקבעה שיטה של חישוב הפרמיה לביטוח הצמדה השונה מזו שבענפי משק אחרים. כאותם ענפים נגבה בכל שנה סכום, השווה לאחוז מסוים מיתרת הקרן הבלתי מסולקת; משום כך תשלומי הפרמיה גבוהים יותר בתקופה הראשונה והולכים וקטנים עם פרעון היתרה המבוטחת. לפי השיטה, שנקבע בהלוואות אפותיקאיות, מתחלק הסכום הכולל של הפרמיה בצורה שווה על פני כל תקופת ההלוואה, והאוצר גובה בכל שנה אותו סכום. בהשוואה לשיטה המקובלת גובה האוצר בהלוואות אלה, בגין הפרמיה, סכומים קטנים יותר במחצית הראשונה של תקופת ההלוואה וסכומים גדולים יותר במחצית השנייה. לדוגמא: כשהפרמיה היא בשיעור של 4% בהלוואות ל-10 שנים יהיו תשלומי הפרמיה בהתחלה סכום השווה רק ל-2.78% מיתרת הקרן; גביית ההפרשים בשנים האחרונות של ההלוואה אין בה כדי לפצות את האוצר על ההפסד, שנגרם לו כתוצאה משיטת החישוב האמורה. לדעת הביקורת יש מקום לקבוע הסדר, שיפצה את האוצר בגין הפסד הריבית.

באותן ההלוואות, שבהן סכומי הגבייה מהלווה אינם מכסים אפילו את גובה הריבית הנומרי-גלית, שהוכטחה לבנק, לא נשאר סכום כל שהוא לכיסוי פרמיה. מממצאי הביקורת עולה,

כי בגין הלוואות אלו הונהגה שיטת התחשבות מיוחדת עם אחד הכנקים: פעמיים בשנה משלם האוצר לבנק זה, נוסף על הפרשי הריבית, 3% בגין הפרמיה, ואילו הכנק, במסגרת הדו"ח החשבוני, שהוא מגיש לאוצר בסוף השנה, מפחית את סכום "הפרמיה" מהפרשי ההצמדה המגיעים לו מהאוצר. ההסדר נעשה, לדברי האוצר, לפי דרישת הכנק, כדי לפצות אותו על הפסד הפרשי הריבית, שהיה מקבל אילו שולמו בכל חודש במישרין על ידי הלווה, וכן מטעמי נוחיות טכנית.

לדעת הביקורת, על ידי הסדר יוצא דופן זה, מעמיד האוצר בכל שנה לרשות אותו בנק, סכום השווה למחצית הפרמיה, לתקופה של שישה חודשים או יותר וללא דיבית.

הפרשי ריבית

בהלוואות, שלא מכספי תקציב, שבהן נקבעת ללווים ריבית נמוכה מהריבית המובטחת לבנק, מקבל על עצמו האוצר, מלבד ביטוח ההצמדה, גם מתן סובסידיה בגין הריבית.

הלוואות אלה מיועדות למשתכנים – עולים, זוגות צעירים ואלה שנכללו במסגרת התכנית להטבת תנאי דיור – הרוכשים דירות שלא מבנייה ציבורית. בהוראות האוצר, המתייחסות רק לגובה התשלום החודשי ללווה במשך תקופת ההלוואה (17 שנה), אינו נקוב במפורש סכום הסובסידיה אך ניתן לחשב אותו:

הטבלה להלן מראה את התשלום החודשי של הלווה וסכום הסובסידיה הכולל הפרשי ריבית ופרמיה של 3%, בגין כל סך של 10,000 ל"י, לאורך כל תקופת ההלוואה (כל"י) **.

הסובסידיה	תשלום הלווה	העלות לרבות פרמיה בשיעור 3%	
53	60	113	ב-4 השנים הראשונות
38	75	113	בשנה ה-5 וה-6
17	96	113	מהשנה ה-7 עד לשנה ה-17

ההלוואה המירבית לרכישת דירות במרכז הארץ מגיעה ל-70,000 ל"י, והסובסידיה בארבע השנים הראשונות מגיעה איפוא לכ-370 ל"י לחודש, לרבות 3% בגין פרמיית ההצמדה, או לכ-240 ל"י לחודש למעט הפרמיה.

התשלום החודשי, שנקבע ללווים, הוא הסכום המירבי, שלפי ההערכה של המשרדים הנוגעים בדבר, ניתן לדרוש מהם; גובה הסובסידיה הוא פועל יוצא מנתון זה ומתנאי המימון, שנקבעו עם הכנקים.

סילוק מוקדם של הלוואות

הכנקים עורכים את חשבוניהם עם האוצר על פי לוחות סילוקין של המשתכנים, שמכינים אותם מראש לגבי כל תקופת ההלוואה. יש שהלווה מסלק את הלוואתו לפני תום התקופה. הביקורת העלתה, שאף במקרים אלה נערך החשבון בין הכנק לבין האוצר לפי

* הכנק מגיש את החשבון בגין הפרשי הריבית פעמיים בשנה, ואת החשבון בגין ההצמדה, פעם אחת – בסוף השנה.
** החלוקה לפי שנים נקבעה עבור הלוואות לעולים; עבור הלוואות לזוגות צעירים ולהטבת תנאי דיור נקבעה חלוקה שונה במקצה.

לוחות הסילוקין המקוריים, בלא שמוכא בחשבון הפרעון המוקדם. נהוג זה חל על כל סוגי ההלוואות, שלגביהן ניתנו הקלות – הלוואות תקציביות, הלוואות בריבית נמוכה והלוואות בביטוח הצמדה כנגד פרמיה, ומכל מקורות המימון, בין אם ניתנה ההלוואה באחריות הבנק ובין אם באחריות האוצר. התוצאה היא, שכספי תקציב, שנועדו לממן הלוואות ספציפיות בתנאים נוחים במיוחד עומדים לרשות הבנקים, לשימוש החופשי, במשך תקופה ארוכה, או שהבנקים נהנים מסובסידיה בדרך של הפרשי ריבית והפרשי הצמדה; המשולמים להם על ידי האוצר ללא פרמיה או תמורת פרמיה, שאין בה כדי לכסות את הפרשי ההצמדה. אמנם עוד ביוני 1970, בעקבות הצעה, שהגישה הביקורת לגבי אחת התכניות (ראה בעניין זה, דו"ח שנתי 22, עמ' 58) הוכנס לחוזה שבין האוצר לבין הבנקים סעיף האומר, כי בהתחשבות בין שני הצדדים בגין אותה תכנית יובא בחשבון סילוק מוקדם של הלוואות על ידי הלווים; אולם מסתבר, שסעיף זה טרם הופעל.

הואיל ובאגף החשב הכללי אין נתונים על סכומי ההלוואות, שסולקו לפני מועד פרעון, אין לעמוד על ההיקף הכספי של ההחזרים, אך כיוון שהעברת הבעלות על דירה כרוכה על פי רוב בפרעון מוקדם של ההלוואה, יש להניח שהמדובר בסכומים לא מבוטלים.

החשב הכללי הסביר, שבשל קשיים טכניים, הכרוכים בתיקוני לוחות הסילוקין, הוחלט שהחשבוניות בין האוצר לבין הבנקים לגבי הלוואות תקציביות שבאחריות הבנק ייערכו לפי לוחות סילוקין מקוריים, ללא התחשבות בפיגורים מחד גיסא ובגביות כתוצאה מסילוק מוקדם מאידך. עוד הסביר החשב הכללי, שבחוזים עם הבנקים לשנת 1972 נקבע, כי בהלוואות שבאחריות האוצר לא יוכלו הבנקים לגבות מן האוצר סכומים בגין פיגורים אלא אם כן יעלו הסכומים שבפיגור על התקבולים בגין סילוק מוקדם.

לדעת הביקורת יש להקפיד על כך, שכספי תקציב, שהופקדו בבנק למטרה מוגדרת יוחזרו לאוצר עם פרעונם על ידי הלווה, כי סיוע המדינה נועד רק לתקופה שכספים אלה נמצאים בידי הלווה.

אשר להלוואות בביטוח הצמדה ובריבית נמוכה הסביר החשב הכללי, כי אמנם הבנקים טרם דיווחו על סילוק ההלוואות, אך המדובר הוא בפיגור בעריכת החשבוניות ובנובמבר 1973 התבקשו הבנקים לדווח על ההלוואות שנפרעו.

עוד הודיע החשב הכללי, כי קבע סידור עם אחד הבנקים הגדולים, שלפיו התחייב הבנק להפחית בכל שנה מסכומי ההלוואות החדשות, שבביטוח הצמדה כנגד פרמיה, את סכומי ההלוואות, שכבר בוטחו קודם לכן ונפרעו. לדעת הביקורת יש לקבוע בענין זה הסדר מחייב ואחיד עם כל הבנקים ולכלול אותו כאחד מתנאי חוזה המסגרת בין האוצר לבין בנקים אלה.

מבצע סילוק מוקדם 1972

בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 14.5.1972 נעשה נסיון לעודד סילוק מוקדם של הלוואות אפוזיקאיות מאשראי מוכוון, לרבות הלוואות, שמומנו מתקציב המדינה. נקבע, כי לווה, שסילק על ידי פרעון מוקדם את כל יתרת קרן ההלוואות בתקופה שבין 15.5.1972 לבין 31.12.1972, יהיה רשאי לקבל זיכוי בסכום השווה לריבית, שהיה חייב בה בתקופה של 12 חודשים, שקדמו ליום הפרעון המוקדם. האוצר היה אמור להש"תתף ב-75% מסכומי הזיכוי. מתברר, כי החשב הכללי הגיע לידי הסדר עם הבנקים, שלפיו תמורת ויתור על השתתפותם בסכומי הזיכוי, יסכים האוצר, כי סכומי הפרעון המוקדם, לרבות הגבייה בגין הלוואות תקציביות, יישארו לעת עתה בידיהם של הבנקים: בהלוואות

תקציביות יוחזרו כספי התקציב לאוצר, לפי לוח התשלומים המקורי ובהלוואות שבביטוח הצמדה ימשיך האוצר את הסדרי הביטוח תמורת תשלום הפרמיה המוסכם. לא נמצאו בחיקי החשב הכללי הודאות בכתב לגבי הסדר זה.

גם בשנים קודמות נתקבלו מדי פעם בפעם החלטות לערוך מבצע מעין זה במטרה לעודד סילוק מוקדם של הלוואות אפותיקאיות, אולם אז הופקדו כל הגביות המוקדמות באוצר. ככל שהיה מדובר בהלוואות מכספי בנק, קיבל על עצמו האוצר לפרוע אותן לבנקים יחד עם הפרשי ההצמדה, לפי המועדים המקוריים.

לדעת הביקורת, לא היה מקום לסטות מן הנוהג של המבצעים הקודמים, כל עוד ועדת השרים לא קבעה, כי הכספים יישארו בידי הבנקים.

אישור חשבונות וסדרי מיקוח

הבנק עורך ומגיש לאישור האוצר חשבון בגין ההלוואות, שבו צעו כאמצעותו – לחובת האוצר כאשר הפרשי הריבית וההצמדה המגיעים לבנק עבור ההלוואות עולים על סכום הפרמיה המגיעה לאוצר, ולזכות האוצר, כאשר סכום הפרמיה עולה על הפרשי ההצמדה. בגין ההלוואות החדשות מגיש הבנק לכדיקה את לוחות הסילוקין, שהוא ערך.

המדובר בלוחות סילוקין מרוכזים למספר רב של הלוואות, שניתנו מאותו מקור מימון – לוחות נפרדים להלוואות, שמומנו מכספי הנפקה, ולהלוואות, שמומנו מכספי בנק – ולפי אותו שיעור פרמיה. המדד הבסיסי לחישוב ההצמדה הוא מדד משוקלל לפי תאריכי מתן ההלוואות וסכומיהן; עד לשנת 1972 אישר האוצר לאחד הבנקים לערוך את החישוב לפי ממוצע בלתי משוקלל של המדדים בשנת מתן ההלוואות.

באגף החשב הכללי הוקמה יחידה קטנה, ובה שלושה עובדים – ממונה ושני בוחנים – שמתפקידה לבדוק ולאשר את לוחות התשלומים והחשבונות; לבדוק את כרטיסי הלווים הנמצאים בבנקים השונים ואת האישורים להלוואות, שנתן משרד השיכון; לרכז את דוחות הכיצוע המוגשים על ידי הבנקים ולעקוב אחרי ביצוע תכניות המימון.

מתברר, כי לעתים נערכת בדיקה של דוחות הבנקים ולוחות הסילוקין וניתן אישור לחשבון הבנק עוד לפני בדיקת כרטיסי הלווים בבנק. עוד מתברר, כי כרטיסים אלה נבדקים פעם אחת – עם הגשת רשימת הלווים. מאחר שאין עורכים בדיקה נוספת, אין בידי האוצר נתונים על סכומי ההלוואות, שסולקו לפני מועד פרעונן; כאמור, בנובמבר 1973 נדרשו הבנקים לראשונה לדווח לאוצר על הלוואות אלה.

אין מעקב שיטתי אחר השימוש בכספי הנפקה, שאושרו למימון ההלוואות המוכוונות. יש שכספי ההנפקה אינם מופקדים בחשב הכללי כנדרש ונמצא כי לעתים נוצר מירווח זמן בלתי סביר בין מועד ההנפקה לבין מועד ביצוע ההלוואה. אישור ההנפקה הוא חלק חשוב מההסדר עם הבנקים, ויש מקום איפוא לדאוג, שהסוכסדיה הכרוכה בביטוח ההצמדה תחול רק על התקופה, שבה שימשו כספים אלה למטרות, שלהן אושרו.

• קטע זה מתייחס להלוואות מכספי הנפקה ומכספי בנק בלבד ולא להלוואות מכספי חקציב; גם בהלוואות חקציביות עורך הבנק את החשבון ומעביר לאוצר את סכומי הגבייה המגיעים לו על פי לוחות התשלומים.

הסדר ביטוח שער עם שני בנקים

שני בנקים אפוזיקאיים אינם משתתפים בתכניות המימון המשותפות למשרד השיכון ומשרד האוצר, שתוארו לעיל, ואין חלים עליהם אותם סדרי פיקוח ודיווח בדבר ייעוד ההלוואות ותנאיהן.

מקורות המימון של שני הבנקים הם אגרות חוב במטבע חוץ ופקדונות של חברות האם שלהם הרשומות בארצות חוץ; הנפקת אגרות החוב ותנאיהן, תנאי הפקדונות וכן תנאי ההלוואות הממומנות מכספים אלה טעונים אישור מראש של הגורמים המוסמכים במשרד האוצר – הממונה על המימון ושוק ההון והמפקח על מטבע חוץ.

בתחילת 1968 אישרה הנהלת האוצר לשני הבנקים ביטוח שער תמורת פרמיה בשיעור מוקטן, – 3% – על סכום שלא יעלה על 12 מליון דולר, וזאת כדי לאפשר להם מתן הלוואות בלתי צמודות מתוך הון, שיגויס על ידם ממקורות חוץ; נקבע, כי הלוואות, שיתנו הבנקים בהיקף העולה על הסכום שאושר, יינתנו מתוך כספים, שיבטחו בפרמיה של 4%. במשך השנים אישר האוצר לבנקים להנפיק סדרות נוספות של אגרות חוב במטבע חוץ, שלגביהן ניתן ביטוח שער בפרמיה של 3%, כך שהיתירות בשיעור מוקטן זה של פרמיה עלו במידה ניכרת על הסכום, שנקבע בתחילה. שלא כבאגרות החוב מהסדרות הראשונות, שנועדו לתושבי חוץ בלבד, אושרו לשני הבנקים בשנים 1972 ו-1973 גם הנפקות, שנועדו למכירה לתושבי הארץ תמורת יתרות נה"ד. כספי התמורה של ההנפקות נועדו בחלקם לכיסוי תשלומי קרן וריבית על הנפקות קודמות, שגם עליהן חל ביטוח שער. החל משנת 1971 אושר לשני הבנקים ביטוח שער גם בגין פקדונות במטבע חוץ, שהחברות האם מפקידות אצלם לתקופה של עד 10 שנים.

במשך שנת 1972 הוגדלו שיעורי הפרמיה בגין הנפקות והפקדות חדשות ל-3.5% ו-4%; עם זאת אישר האוצר, כי בגין כספים חדשים, שגייסו הבנקים ושהגיעו ביום 15.1.1973 עד לתקרה מוסכמת, יישאר שיעור הפרמיה הקודם בגובה של 3%. ליום 30.6.1973 הגיעו היתרות המבטוחות – קרן וריבית – לסכום של 81.4 מליון דולר, והשיעור הממוצע של הפרמיה ל-3.2%, כפי שניתן לראות מן הטבלה הבאה (במליוני דולר).

ס"ה	יתרות מבטוחות לפי שערי החליפין:			שיעור הפרמיה (באחוזים)
	1 = \$ 4.2 ל"י	1 = \$ 3.5 ל"י	1 = \$ 3 ל"י	
54.1	18.1	35.0	1.0	3
15.0	15.0	—	—	3.5
12.3	9.6	2.7	—	4
81.4	42.7	37.7	1.0	(1) 3.2

(1) ממוצע משוקלל.

כספי ההנפקות וההפקדות, המגויסים לתקופה של 10 עד 14 שנה, משמשים למתן הלוואות אפוזיקאיות ללא הכוונת משרד השיכון לתקופה עד שמונה שנים; חלק מהכספים משמשים למתן הלוואות לקבלים לשם מימון ביניים של הבנייה. עם אישור ההנפקה קובע המפקח על מטבע חוץ את שיעור הריבית המירבי, שמוותר לבנקים אלה לגבות בגין ההלוואות הניתנות על ידם מתוך הכספים המבטוחים בביטוח שער. כל עוד היה שיעור הפרמיה 3%

היו הבנקים רשאים לגבות בגין הלוואות אלה ריבית שנתית בשיעור שלא יעלה על 13.5%. שיעור זה של ריבית הותר לבנקים, לאחר כיסוי הריבית, שהיה עליהם לשלם בגין אגרות החוב ופרמיית הביטוח, מירוח של כ-3%. עוד נוהגים בנקים אלה, באישור האוצר, לנכות מראש מסכום הלוואה ללווה דיסאג'יו בשיעור של 6% המקנה להם תמורה השווה לריבית שנתית נוספת של כ-3%. עם העלאת שיעור הפרמיה, הותר לשני הבנקים להעלות במקביל את שיעור הריבית ללווה. שיעור הריבית החדש חל גם על הלוואות מכספים חוזרים, שבטוחו עוד לפי שיעור הפרמיה הקודם; אחד משני הבנקים אף כלל בחוזה הלוואה שלו עם הלווה סעיף המאפשר לו להעלות את שיעור הריבית על הלוואה, שכבר ניתנה, כל אימת שהאוצר מאשר העלאה של שיעור הריבית המירבי, שאותו מותר, לבנק לגבות.

שני הבנקים לא נדרשו לקיים את ההגבלות, שנקבעו במסגרת הסדרי ביטוח ההצמדה על הלוואות בלתי מוכוונות לגבי סכום הלוואה ושטח הדירה, ואין חלים עליהם סדרי הפיקוח, שתוארו לעיל. מדי פעם בפעם נדרשים שני הבנקים לדווח על ייעוד הלוואות הניתנות באמצעותם; רק אחד מהם אמנם מגיש לאוצר דו"ח כללי כל שהוא.

ההסדרים המיוחדים עם שני הבנקים, שנועדו לעודד גיוס הון בחוץ לארץ ממקורות, שעד אז לא הייתה גישה נוחה אליהם, חורגים מההסדרים שנעשו לגבי פעילותם של שאר הגורמים בענף זה, אף שלא הייתה להם זיקה מספקת ליעדים החברתיים, שאליהם מכוונות תכניות המימון כתחום השיכון.

העומס על התקציב בשנים הבאות

בתקציב המדינה רשומה ההוצאה השוטפת בגין הפרשי ריבית והפרשי הצמדה בסעיף "סובסידיה לדיוור" שבתקציב משרד השיכון. להלן הסכומים שתוקצבו למטרה זו החל משנת הכספים 1970.

במיליוני ל"י	
2	1970
13.5	1971
18	1972
39	1973
(1)47	1974

(1) הצעת תקציב.

סכומים אלה מתייחסים להוצאה נטו, לאחר קיזוז ההכנסה בגין הפרמיה והם אינם כוללים הפרשי שער, המשולמים מתוך הקרן לכיסוח שער, המתנהלת מחוץ למסגרת התקציב.

הסכומים, ששולמו למעשה בגין הפרשי הצמדה, אין בהם כדי להצביע על כלל ההפרשים, שכבר הצטברו על היתרה הבלתי מסולקת של הלוואות ושיתוקצבו בשנים הבאות. הברי-קורת ערכה אומדן של ההפרשים, שהצטברו עד דצמבר 1973 בגין אותן הלוואות בביטוח הצמדה למדד, שלגביהן כבר הגישו הבנקים חשבונות; בגלל הפער בזמן בין הביצוע לבין הדיווח לא ניתן לערוך אומדן של כל ההפרשים האלה. מסתבר, כי בגין יתרות אלה, שהסתכמו בכ-1,000 מיליון ל"י (קרן וריבית), כבר הצטברו עד סוף 1973 הפרשי הצמדה בסך של כ-550 מיליון ל"י. כנגד ההתחייבויות הללו לא הצטברו סכומי פרמיה, שכן גביות הפרמיה. בעבר שימשו לכיסוי הפרשי הצמדה, שכבר סולקו.

הביקורת ניסתה לעמוד גם על כלל ההתחייבויות בגין ביטוח הצמדה על הלוואות לדיור, שהממשלה קיבלה על עצמה החל משנת 1968 ועד סוף שנת הכספים 1973.

במסגרת תכניות המימון המוכוונות (התכנית השנתית והתכנית לזוגות צעירים) קיבלה על עצמה הממשלה לכסות הפרשי הצמדה למדד בגין הלוואות בסכום כולל של כ-1,500 מליון ל"י. יחד עם הריבית, שהצטברה על הלוואות אלה, מסתכמות היתרות המבוטחות בכ-2,700 מליון ל"י; בסכומים אלה כלולות ההלוואות, שאושרו במסגרת התכניות לארבע השנים 1970 עד 1973 ושחלק מהן טרם בוצע. עד עתה הגיע זמן הפרעון של חלק קטן בלבד מהתחייבויות אלה.

נוסף על כך קיימות התחייבויות בגין הלוואות, שניתנו מכספי בנק בביטוח הצמדה, שלא במסגרת התכניות המאושרות של משרד השיכון, וכן בגין הלוואות מוכוונות, שניתנו בשנים 1968 ו-1969.

לפי הערכת הביקורת, ככל שהתכניות שאושרו בשנים האחרונות יבוצעו במלואן, יגיעו כלל היתרות המבוטחות (קרן וריבית) כנגד עלייה במדד לסכום כולל של 3,000 מליון ל"י בקירוב. בכל שנה, עד לסילוקן הסופי של הלוואות אלה, יעמוד לפרעון סכום של כ-266 מליון ל"י, שבגינו ישא האוצר בהפרשים, שיתהוו כתוצאה מעליית המדד מיום מתן ההלוואות; כנגד זה יבנה האוצר פרמיה שנתית קבועה בסכום של כ-30 מליון ל"י בלבד כפי שניתן לראות מן הטבלה הבאה.

הלוואות אמותיקאיות בביטוח הצמדה (במליוני ל"י)

שיעור הפרמיה	תקופת ההלוואה המקורית (שנים)	סכום ההלוואה המקורית (קרן)	יתרה משרערת לסוף שנת 1973 על הסכום המבוטח (קרן וריבית)	הסכום העומד לפרעון כל שנה ושעליו תחול ההצמדה	סכום הפרמיה השנתית
ללא פרמיה	17 ⁽¹⁾	563	1,010	63	—
2%	15	2482 ⁽²⁾	804	59	7.0
2.25%—4.25%	10	927	1,178	144	23.3
סה"כ	14 ⁽¹⁾	1,972	2,992	266	30.3

(1) ממוצע משוקלל.

(2) כולל הלוואות מכספי בנק במסגרת תכנית המימון לזוגות צעירים, שניתנו ל-10 שנים.



ההסדרים המתוארים מתייחסים לתחום חשוב של הפעילות הממלכתית — סיוע המדינה לשיכון. סיוע זה, שבעבר ניתן בעיקר מתקציבי הפיתוח, מבוצע כעת במידה הולכת וגדלה בדרך של גיוס כספים ממקורות אחרים: כספי הנפקות וכספי בנקים. כספים אלה מועמדים לרשותם של המשתכנים בתנאים נוחים ללא הצמדה, והפער שנוצר כתוצאה מכך בין עלות המימון לבין תנאי ההלוואה מתכסה על ידי האוצר, כאשר הפרמיות הנגבות בגין הלוואות, שאינן מכספי תקציב המדינה, עשויות לכסות רק חלק מההפרשים הנובעים מעלויות המדד;

ומכאן העומס שיוטל על תקציבי המדינה בשנים הבאות (בעניין זה ראה גם בפרק הדן בהסדרי ביטוח הצמדה בדו"ח זה).

העמדת הכספים לרשות המשתכנים נעשית באמצעות בנקים אפוזיקאיים, והמימון בא ממקורות שונים ובתנאים שונים. הסדרים מורכבים אלה מן הצורך שיהיו מבוססים על הוראות נוהל ברורות ומקוימות בהקפדה, סדרי מעקב ופיקוח נאותים ואיסוף שיטתי וריכוז עדכני של מידע. כל אלה דרושים כדי להבטיח מצד אחד, שהתמיכה תינתן רק למטרות שהוגדרו ולתקופה, שבה נמצאים הכספים בידי המשתכן, ומצד שני, שהתנאים העסקיים, אשר יוסכם עליהם עם הבנקים, ייקבעו מתוך מגמה לחסוך ככל האפשר בהוצאות.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שמבחינה זו יש מקום לפעול להשגת חסכון, אשר בהתחשב בהיקף הפעולות, עשוי להיות משמעותי.