

דו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1973

ביום 31.12.1973 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1973, בהתאם לסעיף 12 לחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב). על פי סעיף 19 לחוק, המציא מבקר המדינה ביום 17.3.1974 דין וחשבון על המאזן לעיונו של שר האוצר, ובהתאם לאותו סעיף מונה הדו"ח על שולחן הכנסת ביום 29.4.1974.

סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה

להלן סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1973, כפי שערך אותו החשב הכללי, לרבות מספרי השוואה ליום 31.3.1972 (מעוגלים למליוני לירות).

זכויות המדינה		זכויות שוטפות		31.3.1973	31.3.1972
מזומנים, פקדונות בבנקים, חייבים, השקעות				2,925	2,690
זכויות המדינה הנובעות מביצוע תקציבים					
הלוואות	5,775	הלוואות	6,515		
השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות	1,610	השקעות במניות	2,029		
השקעות במניות	1,749	השקעות הממשלה בבנקים בתהליך התהוות	1,695		
השקעות הממשלה בבנקים בתהליך התהוות	2,129	מלאי	2,575		
מלאי	433	הפקדות (קרן לפדיון הבונדס)	409		
הפקדות (קרן לפדיון הבונדס)	50	אקטיבים שונים	—		
אקטיבים שונים	118	השקעות בהון מניות וקרן מלוואים של בנק ישראל	162		
השקעות בהון מניות וקרן מלוואים של בנק ישראל	20	ט"ה הזכויות	20	13,405	11,884
ט"ה הזכויות		זכויות מהסכמי מסחר		16,330	14,574
זכויות מהסכמי מסחר	11		3		

התחייבויות המדינה		התחייבויות שוטפות		31.3.1973	31.3.1972
חובות לבנקים, ספקים וזכאים שונים				2,725	2,509
חובות המדינה הנובעים מביצוע תקציבים					
מלוות פנים — הסכום הפנסוני	15,020	מלוות פנים — הסכום הפנסוני	19,053		
גדילה עקב עליית המדד	1,616	גדילה עקב עליית המדד	4,242		
גדילה עקב ריבית מצטברת	845	גדילה עקב ריבית מצטברת	640		
מפעל החסכון לבנין (יתרות חוסכים)	125	מפעל החסכון לבנין (יתרות חוסכים)	177		
גמול ערך במפעל חסכון לבנין	25	גמול ערך במפעל חסכון לבנין	43		
משרד השיכון — חוב לקבלנים	61	משרד השיכון — חוב לקבלנים	157		
מלוות חוץ	12,752	מלוות חוץ	14,852	39,164	30,444
ט"ה ההתחייבויות	32,953	ט"ה ההתחייבויות	41,889		
התחייבויות על חשבון הסכמי מסחר	7	התחייבויות על חשבון הסכמי מסחר	20		
ערבויות	3,676	ערבויות	3,918		

השינויים שחלו בהשוואה למאזן הקודם

עודף כלל ההתחייבויות על כלל הזכויות, להוציא יתרות הסכמי מסחר וערבויות ליום 31.3.73 היה בסך 25,559 מליון ל"י, לעומת עודף בסך 18,379 מליון ל"י ליום 31.3.72. על השינויים בסיכומי המאזן כפי שנערך על ידי החשב הכללי בחמש השנים האחרונות, ניתן לעמוד על פי הריכוז הבא (במליוני ל"י):

לפי המאזן ליום	ההתחייבויות	הזכויות	הזכויות כ-% מההתחייבויות	עודף התחייבויות על הזכויות	ההתחייבויות לעומת השנה הקודמת	הגידול בעודף ההתחייבויות
31.3.1969	13,625	7,831	57	5,794	—	—
31.3.1970	18,079	9,565	53	8,514	2,720	2,720
31.3.1971	23,954	11,579	48	12,375	3,861	3,861
31.3.1972	32,953	14,574	44	18,379	6,004	6,004
31.3.1973	41,889	16,330	39	25,559	7,180	7,180

בגלל טעות שנפלה ברישומי החשב הכללי בהכנת מאזן המדינה, ס"ה הזכויות ליום 31.3.1973 הן למעשה גדולות ב-213 מליון ל"י מאלו המשתקפות במאזן המדינה והגידול בעודף ההתחייבויות בהשוואה לשנה הקודמת מגיע לסך 6,967 מליון ל"י. בעוד שזכויותיה של המדינה גדלו בשנה הנסקרת בסך 1,969 מליון ל"י בהשוואה לסך 2,995 מליון ל"י בשנת הכספים 1971, גדלו התחייבויותיה של המדינה בשנה הנסקרת בסך 8,936 מליון ל"י בהשוואה לסך 8,999 מליון ל"י בשנה הקודמת.

בהערכת ההתחייבויות והזכויות יש להתחשב בעובדה, שההתחייבויות הן כולן מוחלטות ורובן צמודות לשער הדולר או למדד יוקר המחיה, ואילו חלק גדול מהזכויות אינו צמוד, ורבות מהן — גבייתן אינה מובטחת (בעניין זה ראה דו"חות שנתיים קודמים של מבקר המדינה, לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 40).

ניתוח גורמי העלייה בעודף התחייבויות המדינה בשנת הכספים 1972 בהשוואה לשנת הכספים 1971 מראה, שבעוד שהגידול בהתחייבויות היה זהה בשתי השנים, היה הגידול בזכויות המדינה בשנת הכספים 1972 קטן במידה ניכרת מזה שבשנת הכספים 1971.

1. התחייבויות. להלן עיקר השינויים, שחלו בהתחייבויות המדינה בשנת הכספים 1972: (א) גידול חוב המדינה עקב עליית המדד וחישוב מלוות הברירה על פי אלטרנטיבה גבוהה — צמודה (מלוות הברירה חושבו במאזן ליום 31.3.1972 בעיקר לפי אלטרנטיבה לא צמודה) הביאו לגדילת סכום התחייבויות המדינה בסך 2,421 מליון ל"י. בדבר התחייבויות המדינה בגין הסדרי ביטוח הצמדה על הלוואות מחוץ לתקציב — ראה להלן.

(ב) עקב שינויים, שחלו בשער המטבע בשנה הנסקרת, גדלו התחייבויות המדינה בסך 264.6 מליון ל"י.

(ג) הגידול ביתרת מלוות פנים בשנה הנסקרת הגיע לסך 4,033 מליון ל"י; ביתרת מלוות חוץ ליום 31.3.1973 חלה עלייה בסך 2,100 מליון ל"י (כולל הפרשי שער שחלו באותה שנה). בשנה הנסקרת לא נתקבלה מקדמה מבנק ישראל בסך 650 מליון ל"י, כפי שהיה מתוכנן בתקציב.

2. זכויות. להלן עיקר השינויים, שחלו בזכויות המדינה בשנת הכספים 1972: יתרת ההלוואות התקציביות גדלה בסך 740 מליון ל"י; יתרת השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות עלתה בשנה הנסקרת בסך 446 מליון ל"י; ביתרת השקעות המדינה, שטרם

• ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 961.

נקבעו כהלואאות או כהשקעות במניות, חלה עליה בסך 419 מליון ל"י; יתרת השקעות המדינה במניות ירדה בסך 54 מליון ל"י; יתרת זכויותיה של המדינה מעסקאות שוטפות מחוץ לתקציב עלתה בסך 235 מליון ל"י.

3. עודף התחייבויות המדינה נובע בעיקר מהסיבות הבאות:

(א) חלק מכספי תקציב הפיתוח מושקעים בנכסים, שאינם יוצרים זכויות מוניטריות כגון: כבישים, בניינים וציוד, ולכן אין הם משתקפים במאזן המדינה.

(ב) חלק מכספי תקציב הפיתוח מיועד מלכתחילה למתן מענקים ולא כהשקעה היוצרת זכות מוניטרית.

(ג) חלק מההכנסות בתקציב הפיתוח, שהן בעיקר מלוות הגורמים לעלייה בחובות המדינה, משמש מקור לכיסוי הוצאות שוטפות בתקציב הרגיל, שאינן יוצרות נכסים. בשנת הכספים 1971 שימש כ-1 מליארד ל"י מהכנסות תקציב הפיתוח מקור לכיסוי הוצאות בתקציב הרגיל, ובשנת הכספים 1972 - 1.4 מליארד ל"י בקירוב.

(ד) מלוות חובה בסכום כולל של כ-1,200 מליון ל"י נרשמו כהכנסה בתקציב הרגיל. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 22 של מבקר המדינה צויין, ש"הוועדה רושמת לפנייה את הודעת החשב הכללי, לפיה ימציא האוצר לוועדה החל משנת הכספים 1972, דו"ח מקורות ושימושים, שמגמתו לכלול גם את השימושים הלא מוניטריים, שמומנו מהתחייבויות, שהמדינה לקחה על עצמה". דו"ח כנ"ל צריך לאפשר לעמוד על גורמי העלייה בעודף ההתחייבויות של המדינה ועל השימושים שמומנו מהתחייבויות במשך השנה. החשב הכללי טרם נערך להכנת דו"ח מקורות ושימושים, אולם לדברי האוצר דו"ח כנ"ל ייערך עם הכנת מאזן המדינה ליום 31.3.1974.

זכויות המדינה

זכויות שוטפות

היקף הזכויות השוטפות ליום 31.3.1973 מסתכם ב-2,925 מליון ל"י, לעומת 2,690 מליון ל"י ליום 31.3.1972.

הרכב הזכויות השוטפות והשינויים, שחלו בהן בהשוואה ליום 31.3.1972, משתקפים בטבלה 1 המבוססת על נתוני החשב הכללי.

ט ב ל ה 1

זכויות שוטפות (במליוני ל"י)

	31.3.1972	31.3.1973	
הרכב הסעיף במאזן			
מומנים בנכסים	473.2	707.8	
פקדונות בנכסים בארץ	33.8	1,585.1	
פקדונות בנכסים בקשר להלוואות לחיבי מסים	42.8	202.5	
פקדון בנק בחו"ל בקשר לפדיון הבונדס	12.8	70.6	
הפקדות יבואנים בבנק ישראל	(-) 25.0	155.9	
פקדון חסכון חובה בבנק ישראל	(-) 0.3	4.9	
השקעות בניירות ערך	(-) 83.4	55.1	
חייבים	(-) 79.7	126.1	
הון חוזר לבצוע תקציבים, קניות ומקדמות על חשבון תקציבי שנים באות	(-) 139.2	16.8	
סה"ה והשינוי בסך	235.0	2,924.8	
	2,689.8		

* ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 961.

להלן פרטים בדבר השינויים, שחלו בזכויות השוטפות:

במליוני ל"י	
234.6	יתרה ליום 31.3.1972
707.8	יתרה ליום 31.3.1973
473.2	עלייה

בשנה הנסקרת נוצר עודף מביצוע תקציב המדינה בסך 532 מליון ל"י, בהשוואה לעודף בסך 265 מליון ל"י, שנוצר בשנת הכספים 1971. עד שנת הכספים 1968 ועד בכלל, הסתכם ביצוע התקציבים בגרעון, אשר ליום 31.3.1969 הגיע להיקף מצטבר בסך 810 מליון ל"י. גרעון זה כוסה מכחינה קופתית על ידי הלוואות, שהאוצר גייס מחוץ למסגרת התקציב. החל משנת 1969 נהוו עודפים בחשבונות התקציביים, אשר פעלו להקטנת הגרעון המצטבר, וליום 31.3.1972 הסתכם הגרעון המצטבר ב-327 מליון ל"י. בעקבות העודף בסך 532 מליון ל"י, שהתהווה בשנת 1972, חוסל הגרעון המצטבר, ובמקומו הופיע לראשונה עודף מצטבר בסך 205 מליון ל"י, המשתקף במאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה.

מקדונות בבנקים

העלייה ביתרת הפקדונות בבנקים בסך 33.8 מליון ל"י היא נטו ונובעת בעיקר מהפעולות הבאות:

פקדון בבנק מסחרי. המדובר בפקדון של האוצר, בסך 50 מליון ל"י, בשני בנקים שהתמזגו, אשר הופקד במסגרת פעולות להבטחת זכויותיהם של מפקידים (ראה דו"ח שנת 23, עמ' 41). הפקדון נושא ריבית שנחית בשיעור 3% ללא הצמדה; מזה סך 30 מליון ל"י לתקופה של 6 שנים וסך 20 מליון ל"י לתקופה של 9 שנים. בדו"ח שנתי 23 עמד מבקר המדינה על כך, שהפקדון הכולל בסך 50 מליון ל"י הוחזר לאוצר ביום 31.3.1972, וחודש ביום 2.4.1972, כך שלא רק שהוא לא תוקצב אלא גם לא השתקף במאזן המדינה ליום 31.3.1972. במאזן ליום 31.3.1973 נכלל הפקדון בין זכויותיה של המדינה, אולם עד אותו מועד לא תוקצב.

פקדון בבנק הספנות. בין פקדונות האוצר שבבנק הספנות ליום 31.3.1973 כלולה יתרה בסך 1.3 מליון ל"י, המתייחסת להסדר בין האוצר לבין הבנק מנובמבר 1970. על פי הסדר זה מפקיד האוצר בבנק סכומים לכיסוי מקדמות, שניתנו על ידי הבנק למוסרי שטרות לגוביינא הנקובים כמטבע חוץ. הבנק מעביר את השטרות לאוצר, והאוצר מפקידם בבנק מקומי אחר, כבטחונות לאשראי שקיבל האוצר (ראה להלן). האוצר משלם לבנק הספנות עמלה בשיעור 1% מערך השטרות. בשנה הנסקרת הוקטן פקדון זה בסך 4.6 מליון ל"י.

פקדונות בבנקים בקשר להלוואות לחייבי מסים

על פי הסדר עם בנקים שונים, נותנים בנקים אלה הלוואות לחייבי מס לצורך תשלום המס המגיע מהם. סכומי ההלוואה נרשמים בספרי האוצר כפקדונות של האוצר בבנקים. הבנקים משחררים לאוצר מתוך פקדונות אלה רק אותם הסכומים, שחייבי המס משלמים לבנקים על חשבון פרעון ההלוואות, שניתנו להם. הסכומים, שהבנקים משחררים לאוצר, נוקפים להכנסות המדינה. ליום 31.3.1972 הסתכמו הפקדונות בסך 159.7 מליון ל"י; במשך שנת הכספים 1972 נוצרו פקדונות נוספים בסך 246.8 מליון ל"י, ומאידך, העבירו הבנקים באותה שנה מתוך הפקדונות לזכות האוצר בבנק ישראל סך של 204 מליון ל"י, שנוקף להכנסות המדינה, לעומת הסך של 159 מליון ל"י בשנת הכספים 1971.

מקדון בקשר לפדיון הבונדס

הסכום של 70.6 מליון ל"י מהווה את היתרה ליום 31.3.1973 של הסכומים, שהופקדו בדולרים בידי בנק בארצות הברית, המשמש סוכן פסקלי של מלווה העצמאות, של מלווה הפיתוח ושל מלווה הפיתוח להשקעות, לקראת פדיון אגרות חוב ותשלום ריבית. סכום זה מייצג אגרות חוב הניתנות לפדיון, שעדיין לא הוצגו, וריבית, שלא נדרשה.

בשנה הנסקרת נפדו אגרות חוב בסכום של 446.7 מליון ל"י (106.4 מליון דולר) לעומת 341.1 מליון ל"י (87.1 מליון דולר) בשנה הקודמת, ושולמה ריבית בסכום של 161.6 מליון ל"י לעומת 129.1 מליון ל"י בשנה הקודמת.

הפקדות יבואנים בבנק ישראל

ראה סעיף מקביל "הפקדות יבואנים" ב"התחייבויות".

השקעות בניירות ערך

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

השינוי	ליום 31.3.1972	ליום 31.3.1973	
(-)64.5	104.2	39.7	מאגרות חוב ממשלתיות
(-)18.9	34.3	15.4	ניירות ערך מסוגים שונים
(-)83.4	138.5	55.1	

אגרות חוב ממשלתיות

הירידה בסך 64.5 מליון ל"י נובעת בעיקרה מירידה במלאי אגרות מלווה קליטה וחסכון חובה, שהאוצר רכש בזמנו במסגרת תוכנית חסכון מסוג "תמורה", שהונהגה על ידי חמישה בנקים בשנת 1966. לפי תוכניות אלה, הפקידו החוסכים בבנקים האמורים בחשבון חסכון ניירות ערך מהסוגים הנ"ל; הבנקים מזכים את חשבון החסכון בערך המתואם של ניירות הערך, המוגדר כסכום הקרן, הריבית והפרשי הצמדה, שנצטברו עליהם עד ליום ההפקדה. האוצר מחייב את חשבון ההשקעה הנ"ל בערך המתואם של ניירות הערך, שקיבל מהבנקים, ומאידך הוא מזכה את הבנקים בחשבון הפקדה באוצר כאותו סכום. ההפקדה היא לחמש שנים ונושאת ריבית של 10.76%.

להלן פירוט היתרה של השקעה במלוות קליטה וחסכון חובה ליום 31.3.1973, בהשוואה ליום 31.3.1972 (במליוני ל"י):

ירידה	יתרה ליום 31.3.1972	יתרה ליום 31.3.1973	
—	80.9	80.9	מלווה קליטה וחסכון חובה
—	(-)0.3	(-)0.3	מלווה קליטה
64.3	21.5	(-)42.8	מלווה קליטה

• חלק מן האגרות נפדה לפני שינוי שער הל"י באוגוסט 1971, וחלק — לאחר השינוי.

באגרות חוב מלווה קליטה וחסכון חובה לא חל שינוי מאחר שבשנה הנסקרת לא הגיע זמן הפרעון של אגרות חוב אלה. הירידה בסך 64.3 מליון ל"י ביתרת אגרות חוב מלווה קליטה נובעת מהפעולות הבאות:

(א) בשנה הנסקרת זיכה האוצר את חשבון ההשקעה בסך 29.4 מליון ל"י המייצג את הערך המתואם של אגרות חוב, שזמן פרעונן באותה שנה. לפי חישובים של האוצר, כוללת התמורה שהצטברה מאז הוחל בפדיון האגרות בשנת הכספים 1970, סכום של 27.2 מליון ל"י המהווה ריבית והפרשי הצמדה, שנצטברו בתאריכי הפדיון.

(ב) בסוף דצמבר 1972 העמיד האוצר לרשות בנק ישראל * אגרות מלווה קליטה בסכום של 35 מליון ל"י, המייצג ערך מתואם, כולל ריבית והפרשי הצמדה, שהצטברו על אגרות החוב ליום המסירה, וכתוצאה מכך מראה חשבון ההשקעה יתרת זכות בסך 42.8 מליון ל"י ליום 31.3.1973.

רישום ההכנסה מהעברת אגרות החוב, לפי הערך המתואם ללא אבחנה בין עלות מקורית ועודף, אינה מאפשרת בקרה על כמויות אגרות החוב, שנותרו בידי האוצר ועל יתרת ההשקעה והעברת העודף שנוצר מיד עם התהוותו. לחשבון הכנסות המדינה כדרוש, הייתה מונעת היווצרות יתרה שלילית בחשבון ההשקעה.

ניירות ערך מסוגים שונים

השינוי ביתרה נובע בעיקר מירידה בסך 16.8 מליון ל"י בחשבון של בנק למשכנתאות. יתרת החשבון של בנק זה עמדה על 22.3 מליון ל"י ליום 31.3.1972, לעומת 5.5 מליון ל"י ליום 31.3.1973.

ההשקעה בסך 22.3 מליון ל"י מתייחסת לפקדון בדולרים בחברת האם של הבנק בחוץ לארץ, שהופקד כדי לסייע לבנק בהפצת שתי סדרות של אגרות חוב בסכום של 5 מליון דולר כל אחת (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 45).

בשנה הנסקרת רכש האוצר מהחברה אגרות חוב בערך נקוב של 1 מליון דולר תמורת 961,000 דולר בקירוב. אגרות החוב הן לתקופה של 14 שנה ונושאות ריבית של 7%. לקראת סוף שנת הכספים 1972 תיקצב האוצר את ההשקעה הזאת כהלוואה, מתוך סעיף "מפעלים שונים" בתקציב הפיתוח, אך בגלל טעות ברישום בחשבונית השקעה זו אינה מופיעה במאזן המדינה. החברה החזירה לאוצר בשנה הנסקרת, סכום של 4 מליון דולר (16.8 מליון ל"י). יתרת הפקדון ליום 31.3.1973 עומדת אפוא על סך 5.5 מליון ל"י. לפי נתונים בספרי האוצר, ישמש פקדון זה לרכישה נוספת על ידי האוצר של אגרות חוב הבנק, במחיר 95% מערכן הנקוב.

חייבים

במליוני ל"י

205.8

יתרה ליום 31.3.1972

126.1

יתרה ליום 31.3.1973

79.7

ירידה

* בהסכם משנת 1966 בין הממשלה לבין בנק ישראל נקבע, שאם היקף מלווה קצר מועד שבמחזור יקטן, כתוצאה מפדיון אגרות מלווה זה, עד כדי סכום קטן מזה של מניית אגרות חדשות, על הממשלה להעמיד לרשות בנק ישראל מלווה סחירים, כדי לממן את הפדיון.

הירידה נובעת בעיקר מהשנויים הבאים:

חייבים של המחלקה למלוות חוץ

היתרה בחשבון זה ליום 31.3.1973 הסתכמה בסך 39.7 מליון ל"י, והיא מייצגת בעיקר חובות של יבואנים על חשבון יבוא במסגרת עודפי תוצרת חקלאית (מלוות ממשלת ארצות הברית). לעומת היתרה בסך 76.2 מליון ל"י ליום 31.3.1972, חלה איפוא ירידה בסך 36.5 מליון ל"י.

קו הדלק "16"

סעיף זה מייצג את החוב המגיע לממשלה עבור מכירת קו הדלק "16" לחברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 49). הירידה בסעיף זה בסך 11.5 מליון ל"י (מ-55.9 מליון ל"י ליום 31.3.1972 ל-44.4 מליון ל"י ליום 31.3.1973) מייצגת תשלומים לאוצר על חשבון פרעון החוב. בין התשלומים, שהגיעו לאוצר בשנה הנסקרת, היה סכום של 2.7 מליון ל"י, שזמן פרעונו היה 10.12.1972, והוא שולם ב-30.3.1973. האוצר לא חייב את החברה בריבית פיגורים.

נתיבי נפט

האוצר מממן את פעולותיה השוטפות של החברה על ידי מקדמות, הנרשמות לחובת חשבון החברה. יתרת חשבון החברה ליום 31.3.1973 בסך 15.3 מליון ל"י מייצגת את יתרת ההתחשבות בין האוצר לבין החברה – לעומת 31.5 מליון ל"י ליום 31.3.1972. את הרווץ חים השנתיים נטו מעסקי החברה מקבל האוצר במסגרת של הכנסה מיועדת. היתרה לחובה של החברה ליום 31.3.1973 בסך 15.3 מליון ל"י מהווה חוב של החברה על חשבון ההכנסה המיועדת. עד סוף מאי 1973 החזירה החברה רק סך של 1.3 מליון ל"י. אשר לסכום, שלא החזיר עד סוף מאי 1973, לא היה מקום לרשום אותו כהכנסה מיועדת.

שטרות בבנק מקומי

היתרה בחשבון זה ליום 31.3.1973, בסכום של 16.7 מליון ל"י, מייצגת את השקעת האוצר בשטרות, הנקובים במטבע חוץ, כדי שישמשו בטחונות להלוואה במטבע חוץ, שקיבל בנק מקומי (ראה לעיל "פקדון בבנק הספנות"). היתרה ליום 31.3.1972 הייתה 19.2 מליון ל"י. הירידה בסך 2.5 מליון ל"י היא נטו ונובעת מצד אחד מגביית שטרות בסך 3.3 מליון ל"י, שזמן פרעונם הגיע בשנת הנסקרת, ומצד שני מהשלמת שערון חלק מהשטרות, כתוצאה משינוי שער המטבע באוגוסט 1971. המדובר הוא בשערון שטרות בערך נקוב של 6.1 מליון ל"י, שנרכשו על ידי האוצר מבתי הזיקוק בשנת הכספים 1970 (ראה דו"ד שנתי 22, עמ' 85–84). הפרשי השערון מגיעים לסך 1.2 מליון ל"י, כשחלק מזה – 0.4 מליון ל"י – נוקף לחובת חשבון השטרות בשנת הכספים 1971, והחלק הנותר – 0.8 מליון ל"י – נוקף בשנה הנסקרת.

הפרשי שערון על זכויות המדינה מחוץ לתקציב, נרשמים בחשבון חו"ז (ראה להלן). נתברר, שרק ההפרשים בסך 0.4 מליון ל"י נוקפו לזכות חשבון החו"ז, ואילו 0.8 מליון ל"י שולמו לחברה. תשלום זה נובע מהתחייבות האוצר כלפי החברה לפצות אותה בגין

שינוי שער המטבע לגבי הלוואות בסך כולל של 1.2 מיליון דולר, שהחברה קיבלה מכנקים מקומיים, כדי לממן הלוואה לגורם בחו"ל. זמן פרעונן של הלוואות אלו הוא 31.5.1972. לדעת הביקורת, מן הראוי היה לקבל הרשאה תקציבית מתאימה בגין התשלום בסך 0.8 מיליון ל"י שהועבר לחברה, ולא היה מקום להקטין בסכום זה את ההפרש הנובע משערוך השטרות.

הסוכנות היהודית. החוב בסך 12.5 מיליון ל"י ליום 31.3.1972, שייצג משיכת יתר בחשבון ההפקדה של הסוכנות היהודית באוצר, חוסל בשנה הנסקרת נגד הפקדות חדשות של הסוכנות היהודית באוצר.

תשלום על חשבון מימוש ערבויות

היתרה ליום 31.3.1973 מסתכמת ב-6.5 מיליון ל"י, לעומת 4.3 מיליון ל"י ליום 31.3.1972. העלייה בסך 2.2 מיליון ל"י היא נטו ורובעית מתשלומים בסכום כולל של 2.8 מיליון ל"י למימוש ערבויות המדינה, ולעומת זאת נגבה סכום של 0.2 מיליון ל"י ונעשתה מחיקה בסך 0.4 מיליון ל"י. התשלומים בשנה הנסקרת מתייחסים למימוש ערבויות על הלוואות שניתנו למדינות זרות (0.9 מיליון ל"י), לחברת תעשיות לאוטומובילים – תי"ל (1 מיליון ל"י), ולגורמים אחרים (0.9 מיליון ל"י). על תשלומים נוספים בגין מימוש ערבויות בשנה הנסקרת שנזקפו לתקציב – ראה להלן.

תשלומי האוצר על חשבון מימוש ערבויות המדינה לחברת תעשיות לאוטומובילים הסתכמו עד 31.3.1973 בסך 2.6 מיליון ל"י, מזה סך 1.5 מיליון ל"י נזקפו לחובת התקציב. לדעת הביקורת, יש מקום לתקצב את מלוא התשלומים עבור מימוש הערבויות.

ערך, תעשיות כימיות

בשנה הנסקרת העמיד האוצר לרשות החברה סך 1.4 מיליון ל"י, שנרשם במסגרת הסעיף הנדון. (ראה להלן "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות").

יציב, חברה למימון והשקעות בע"מ

ההלוואה, שניתנה לחברה בשנת הכספים 1971 בסך 1.5 מיליון ל"י תמורת אגרת חוב צמיתה, הנושאת ריבית כשיעור של 5% ל-20 שנה, והלוואה בסך 0.5 מיליון ל"י, שניתנה בשנת 1972 באותם התנאים, שתיהן נרשמו במסגרת הסעיף הנדון ותוקצבו בשנה הנסקרת. על הרקע להשקעת הממשלה בחברה זו, ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 49.

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

המאזן מראה ירידה בסך 139.2 מיליון ל"י בסעיף זה, המורכב משלוש קבוצות של חשבוניות, (ראה להלן) אך למעשה חלה בו עלייה בסכום של 74 מיליון ל"י.

הביקורת העלתה, שנפלה טעות: הקבוצה של יתרת החייבים בעד שירותים שניתנו, המופיעה במאזן המדינה ביתרת זכות של 5.2 מיליון ל"י, צריכה להיות יתרה לחובה בסך 208 מיליון ל"י. זכויות המדינה הן אפוא למעשה גדולות מאלו המשתקפות במאזן בסכום של 213.2 מיליון ל"י. להלן הרכב הסעיף הנדון כפי שצריך היה להופיע במאזן.

השינוי	31.3.1972	31.3.1973	חייבים בעד הכנסה מיועדת - תקציב רגיל ופיתוח
(-)7.7	18.0	10.3	חייבים בעד שירותים שניתנו ונכסים, שסופקו על ידי המפעלים העסקיים של הממשלה
80.5	127.5	208.0	מקדמות על חשבון תקציב פיתוח
1.2	10.5	11.7	
74.0	156.0	230.0	

חייבים בעד הכנסה מיועדת

הסכום של 10.3 מליון ל"י מייצג אותו חלק של ההכנסה המיועדת, לפי התוספת השנייה של חוק התקציב לשנת הכספים 1972, תשל"ב-1972, אשר צריך להתקבל עד 31.5.1973, ואילו ההוצאה באותו סכום נעשתה במשך שנת הכספים 1972. ההרשאה החוקית לרישום סכום זה כהכנסה מיועדת במסגרת שנת הכספים 1972 כלולה בסעיף 6 לחוק התקציב הנ"ל.

חייבים בעד שירותים שניתנו ונכסים שסופקו על ידי המפעלים העסקיים של הממשלה

היתרה בסך 208 מליון ל"י מורכבת משני סכומים:

(א) סכום של 232.4 מליון ל"י, המייצג בעיקר את החובות המגיעים למשרדים הנ"ל ליום 31.3.1973 בעד שירותים, שהם נתנו וטובין שהם סיפקו באשראי: משרד הכטחון - 78.9 מליון ל"י; משרד התקשורת - 81 מליון ל"י; אגף המזון - 47.7 מליון ל"י; רכבת ישראל - 5.6 מליון ל"י.

(ב) התחייבות של מינהל מקרקעי ישראל בסך 24.4 מליון ל"י, שהחשב הכללי ניכה מהסעיף הנידון, ולא כלל אותה במסגרת ההתחייבויות השוטפות שבמאזן. סכום זה מייצג בעיקר את דמי החכירה המתייחסים לאדמות הקרן הקיימת לישראל, אשר מינהל מקרקעי ישראל גבה ולא העביר לקרן הקיימת לישראל עד 31.3.1973.

מקדמות על חשבון תקציב הפיתוח

1. המקדמות, שהיקפן ליום 31.3.1972 היה 10.5 מליון ל"י, חוסלו רק בחלקן, - 4.4 מליון ל"י - בשנה הנסקרת (מהם 3.4 מליון ל"י לסוכנות היהודית ו-0.9 מליון ל"י לחברת כימיקלים לישראל); הוחזרה מקדמה בסך 0.7 מליון ל"י. המקדמות העיקריות, שניתנו בשנת הכספים 1971 ושטרם חוסלו בשנה הנסקרת הן: חברת מעלה השקעות בסכום של 1.1 מליון ל"י (ראה בדו"ח זה הפרק "עסקאות של מעלה-חברה להשקעות בע"מ), מדינה זרה בסך של 3.5 מליון ל"י.

2. בשנה הנסקרת נתן האוצר מקדמות נוספות, שהעיקריות בהן:

(א) מקדמה ל"יהב" בסכום של 3.3 מליון ל"י לצורך מתן הלוואות לעובדי המדינה עבור רכישת רכב; ההלוואה ניתנה ב-30.3.1973 ותוקצבה בשנת 1973.

(ב) ב-29.3.1973 נרשמה מקדמה לחברת מפעלי ים המלח בסכום של 2.6 מליון ל"י (ראה להלן התחייבויות, סעיף "הפקדות").

זכויות אחרות

סך כל הזכויות הנובעות מביצוע תקציב, היה ביום המאזן 13,405 מליון ל"י לעומת 11,884 מליון ל"י ביום המאזן הקודם, דהיינו, עלייה ב-1,521 מליון ל"י. העלייה ליום 31.3.1972 לעומת 31.3.1971 הייתה 2,027 מליון ל"י.

המרת נכס בנכס

בכל שנה מבוצעות פעולות המרה של נכס מסוג אחד בנכס מסוג אחר, שיש בהן כדי להשפיע השפעה של ממש על גובה הסכומים, שיעמדו לגבייה בשנים הבאות. לעומת הירידה בהיקפן של פעולות אלה בשנים האחרונות, חלה בשנת המאזן עלייה ניכרת. העלייה נבעה בעיקר מהמרתן של הלוואות הפיתוח, שניתנו למוסדות להשכלה גבוהה, להשקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות. זאת, בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה (ראה להלן).

בשנת המאזן גדל גם החלק של מניות הממשלה, שנמכרו לגופים שונים באשראי. פעולות אלה אינן כלולות בטבלה אך פרטים עליהן מובאים להלן.

בטבלה הבאה ריכוז של ההמרות העיקריות, שנעשו בנכסים, המשתקפים במאזן. הריכוז נערך על ידי משרד מבקר המדינה על סמך נתונים באגף החשב הכללי וכרשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר. בידי האוצר אין נתונים מרוכזים על פעולות ההמרה של נכס מסוג אחד בנכס מסוג אחר.

ט ב ל ה 1

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

שנת הכספים 1971		שנת הכספים 1972		
עלייה	ירידה	עלייה	ירידה	
25.7	25.0	249.8	68.1	הלוואות (1)
10.4	34.0	57.2	40.6	מניות
7.8	—	28.0	226.9	השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות
1.3	—	—	—	דיבידנד
13.8	—	0.6	—	גביית קרן וריבית (2)
59.0	59.0	335.6	335.6	ס"ה
התפלגות השינויים:				
				המרת הלוואות בהשקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות
				226.9
				43.6
				המרת מניות בהלוואות (1)
				העברת סכומים מסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות":
				להלוואות
				24.5
				להשקעות במניות
				3.5
				המרת הלוואות במניות
				22.9
				החלפת מניות במניות
				13.6
				המרת גביית קרן וריבית בהלוואות
				—
				המרת הלוואה ללווה אחד בהלוואה ללווה אחר (3)
				—
				המרת דיבידנד במניות
				—
				שינויים אחרים
				0.6
59.0	59.0	335.6	335.6	ס"ה

(1) לרבות אגרות חוב ושטרי הון.

(2) לרבות הפרשי שער.

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

(4) כולל מניות בערך נקוב של 20.4 מליון ל"י, שהועברו שנה קודם לכן לחברה ממשלתית כנגד הלוואה עומדת והוחזרו

בשנת הכספים 1971.

הלוואות

הרכב זכויות המדינה בהלוואות והשינויים בהן משתקפים בטבלה 2 שבמעמוד הבא. העלייה נטו הייתה 739.8 מליון ל"י, והיא תוצאה מעלייה ברוטו בסך 1,109 מליון ל"י (לאחר מחיקת חובות בסך 2.3 מליון ל"י) וגביות על חשבון קרן בסך 369.2 מליון ל"י. מרכיביה של יתרת העלייה הם הלוואות חדשות וסכומים, שהושקעו בשנים קודמות בלא שנקבע אופיים אם כהלוואות ואם כהשקעות במניות. ובשנה הנסקרת הוגדרו כהלוואות; וכן היוון ריבית. לעומתם הומרו הלוואות במניות ובהשקעות, שאופיין לא נקבע עוד.

הגבייה על חשבון קרן בשנה הנסקרת הייתה מעבר לתחזית הגבייה לשנה זו, בעיקר בגלל גורמים אלה:

במליוני ל"י

53.0	(א) סילוק מוקדם של הלוואות לבנק הספנות וחברות תחבורה (ראה להלן)
15.0	(ב) החזר חוב של המוסדות להשכלה גבוהה, שהיה רשום כהלוואה עומרת (ראה להלן)
50.2	(ג) העברת כספי "קרן לפדיון בונדס" להכנסות המדינה — "גבייה על חשבון קרן הלוואות" (ראה להלן)
118.2	

הלוואות האוצר רובן אינן צמודות, ואלו הצמודות למדד יוקר המחיה ליום 31.3.1973 רשומות לפי ערכן ההיסטורי; החשב הכללי נוהג לחשב את הפרשי המדד רק בעת הגבייה. לגבי הלוואות הצמודות למטבע חוץ חוייבו חשבוניות הלווים, כמועדים המתאימים, בהפרשי ההצמדה בגין שינויי שער הלי"י.

בטבלה 2 (בעמוד הבא) פירוט "זכויות הלוואות האוצר", לפי שתי קבוצות: הלוואות ישירות למוסדות ומפעלים, והלוואות באמצעות בנקים. להלן הערות לגבי חלק מהשינויים המשתקפים בטבלה זו:

חברה לפיתוח מפעלי תיירות

במליוני ל"י

134.2	יתרת הלוואות ליום 31.3.1972
214.3	יתרת הלוואות ליום 31.3.1973
80.1	עלייה

העלייה נובעת מפקדון חדש בחברה בסך 85 מיליון ל"י, ולעומתו גביות בסך 4.9 מליון ל"י.

הפקדון החדש בסך 85 מליון ל"י ממומן מכספי הנפקה של אגרות חוב על ידי בנקים שונים. כספים אלה הופקדו באוצר ונרשמו כהכנסה מיועדת. הפקדון בחברה מיועד למתן הלוואות להקמת בתי מלון ומפעלי תיירות (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 61 וגם בדו"ח זה הפרק "סיוע להשקעות בתיירות"). הוא ניתן לחקופה של 15 שנה, נושא ריבית בשיעור של 6.5% לשנה ללא הצמדה. (המשך לקטע זה ראה בעמ' 73 לאחר הטבלה).

* החובות שנמחקו מתייחסים לעמידר (0.8 מליון ל"י) ולווים באמצעות בנקים (1.5 מליון ל"י).

זכויות — הלוואות האוצר: הלוואות ישירות ובאמצעות בנקים (במליוני ל"י)

	31.3.1972	31.3.1973	
עלייה			הלוואות שיתרותיהן עלו מוסדות ומפעלים
80.1	134.2	214.3	חברה לפיתוח תעשיות חירות
46.6	557.0	603.6	הסוכנות היהודית
43.6	—	43.6	החברה למימון תעשיות
41.6	79.4	121.0	המרחיב
38.2	—	38.2	פ.י.ב.י. אחזקות
25.0	15.4	40.4	פרוות, החברה הממשלתית עירונית לשיכון, ירושלים
16.2	22.2	38.4	החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
14.4	36.1	50.5	החברה הממשלתית העירונית לשיקום משכנות עוני חל אביב-יפו (חלמיש)
14.5	6.2	20.7	המכון למחקרי נפט וגיאופזיקה
14.2	—	14.2	חברת השקעות
13.8	122.8	136.6	מקורות
13.3	54.6	67.9	שיכון ופיתוח לישראל
13.1	24.6	37.7	ישראל הוטלס אינטרנשיונל
12.0	226.9	238.9	עמידר
11.8	—	11.8	מספנה בחוף לארץ
10.4	11.2	21.6	חברה ממשלתית-עירונית לשיקום משכנות עוני — שקמונה, חיפה
8.4	35.2	43.6	חברה א"י להתיישבות חקלאית
8.0	11.5	19.5	טקסטיל בית שאן — נצרת
5.5	7.1	12.6	החברה לפיתוח מזרח ירושלים
5.5	0.2	5.7	פולגת
4.6	—	4.6	חברה למכירת דירות לתושבי חוץ
3.2	14.2	17.4	קרן הלוואות לסטודנטים
44.5	24.9	69.4	לווים ישירים אחרים
			בנקים
134.8	8.5	143.3	בנק ישראל
179.7	753.1	932.8	טפחות, בנק משכנתאות לישראל
75.8	223.2	299.0	בנק לפיתוח התעשייה
16.0	284.4	300.4	בנק החקלאות
7.9	46.8	54.7	בנק למלאכה
126.3	863.6	989.9	בנקים מסחריים
88.3	320.5	408.8	בנקים למשכנתאות
19.5	91.7	111.2	חברה להשקעות של בנק מסחרי
1,136.8	3,975.5	5,112.3	סה"ה והעלייה

זכויות — הלוואות האוצר: הלוואות ישירות ובאמצעות בנקים (במליוני ל"י) (המשך)

	31.3.1972	31.3.1973	הלוואות שיתרותיהן ירדו
ירידה			מוסדות ומפעלים
77.4	77.4	—	האוניברסיטה העברית בירושלים
46.9	46.9	—	הסכנין העברי בחיפה
30.7	33.9	3.2	אוניברסיטת תל אביב
27.6	27.6	—	המכון להשכלה גבוהה בנגב
19.0	91.2	72.2	אל-על, נתיבי אוויר לישראל
18.4	285.6	267.2	רשות הנמלים
18.4	18.4	—	המכון האוניברסיטאי, חיפה
14.3	15.5	1.2	אוניברסיטת בר-אילן
4.9	22.6	17.7	מבני תעשייה
18.5	423.8	405.3	לווים ישירים אחרים
בנקים			
49.6	195.0	145.4	בנק הספנות
70.5	380.0	309.5	בנקים מסחריים
0.8	70.3	69.5	בנקים למשכנתאות
397.0	1,688.2	1,291.2	ס"ה והירידה
—	111.6	111.6	
739.8	5,775.3	6,515.1	ס"ה והעלייה נטו
לווים ללא שווי — שוויים			

ב-3 השנים הראשונות חשולם ריבית כלכד, וב-12 השנים הנותרות תוחזר קרן ההלוואה בתוספת ריבית בתשלומים חצי-שנתיים.

הסוכנות היהודית

במליוני ל"י

557.0

יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972

603.6

יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973

46.6

עלייה

העלייה נובעת בעיקר מהמסירה למוסד של מבנים, שכנה משרד השיכון בהיקף של 43.7 מליון ל"י (ראה להלן "נכסים בתהליך התהוות"), ומהלוואה בסך 3 מליון ל"י.

החוב של הסוכנות היהודית בהיקף של 0.6 מליארד ל"י מייצג בעיקר הלוואות, שניתנו על ידי האוצר למטרות התיישבות מתקציבי הפיתוח. על ההסדרים, שבין האוצר לבין הסוכנות היהודית בקשר להקטנת חוב זה, עמד מבקר המדינה בדו"חות השנתיים ולאחרונה בדו"ח השנתי 23, עמ' 293. בשנה הנסקרת הסתכמה הגבייה על חשבון קרן ב-70,000 ל"י, ואילו הגבייה על חשבון ריבית בכ-9.5 מליון ל"י. רוב הסכומים ניגבו על ידי בנק החק-לאות (ב-7 מליון ל"י) ובנק למשכנתאות (1.6 מליון ל"י).

ההלוואה בסך 3 מליון ל"י ניתנה בדרך של מסירת אגרות חוב של הסוכנות היהודית שהוחזקו על ידי האוצר בקשר להבראתה הכספית של חברת רסקו (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 92 ו-103). ההשקעה באגרות החוב של הסוכנות הייתה כלולה במאזן השוטף של המדינה, ובשנה הנסקרת היא תוקצבה ונזקפה לחובת חשבון ההלוואה הנ"ל של הסוכנות היהודית. התיקצוב נעשה בדרך של זקיפת ההשקעה האמורה לסעיף "תשלום חובות".

החברה למימון תעשיות

במליוני ל"י	
—	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
43.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
43.6	עלייה

עקב מיזוג החברה עם חברת בת של בנק לפיתוח התעשייה, קיבלה הממשלה, תמורת חלק ממניותיה בחברה זו, שני שטרי הון צמיחים, האחד בסך 17.6 מליון ל"י, שישא ריבית בשיעור של 5% לשנה, והאחר בסך 26 מליון ל"י, שישא ריבית בשיעור של 7.5% לשנה. עם תום חמש שנים מתאריך חוזה הרכישה, יומר שטר החוב השני בשטרי חוב חדשים, שישאו גם הם ריבית בשיעור של 5%. ההמרה תבוצע תוך 10 שנים בשיעורים שווים (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 419).

המרחיב

במליוני ל"י	
79.4	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
121.0	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
41.6	עלייה

העלייה נובעת מהלוואות חדשות, שניתנו מתקציב פיתוח החקלאות. להבטחת ההחזרה של ההלוואות מעבירה החברה לאוצר חוזי מתיישבים (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 94).

פ.י.בי. אחזקות

במליוני ל"י	
—	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
38.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
38.2	עלייה

העלייה בסכום של 38.2 מליון ל"י מתייחסת להשקעה בשטרי הון א' ושטרי הון ב' של החברה. סכום נוסף של 9.5 מליון ל"י הושקע במניות של החברה. השקעות אלה נעשו במסגרת תוכנית להשקעה כוללת של האוצר בחברה זו בסכום של 199.5 מליון ל"י עד שנת הכספים 1978 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 138).

חברות ממשלתיות עירוניות לשיכון ושיקום

עלייה במליוני ל"י	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972 במליוני ל"י	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973 במליוני ל"י
25.0	15.4	40.4
14.4	36.1	50.5
10.4	11.2	21.6
49.8	62.7	112.5

פרוות, החברה הממשלתית-עירונית לשיכון ירושלים
החברה הממשלתית העירונית לשיקום משכנות עוני תל אביב יפו (חלמיש)
חברה ממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני, שקמונה, חיפה

העלייה נובעת מהעברת מבנים והשקעות באמצעות משרד השיכון (ראה להלן "נכסים בתהליך התהוות").

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה

במליוני ל"י	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
22.2	
38.4	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
16.2	עלייה

החברה הוקמה באפריל 1969 ומטרתה העיקרית היא שיקומו של הרובע. החברה נמצאת בבעלות מלאה של המדינה.

השינוי ביתרה נובע מכך, שמשרד השיכון מימן בנייה בדרך של הלוואה לחברה בהיקף של 18.1 מליון ל"י (ראה להלן "נכסים בתהליך התהוות"); לעומת זאת הועברו הלוואות, המובטחות במשכנתאות, לבנק טפחות, בסכום של 0.9 מליון ל"י, והומרו הלוואות למניות בסכום של 1 מליון ל"י - 1,000 מניות רגילות של 1,000 ל"י כל אחת.

בדו"ח שנתי 23, עמ' 56 צויין, כי קיימת אי התאמה בהיקף של 5.7 מליון ל"י בין ספרי האוצר לבין ספרי החברה, לגבי השקעות האוצר בחברה, וכי פער זה מתייחס, כנראה, לכך, שהסכומים שהאוצר העביר לחברה למימון הוצאות תשתית ודמי פינוי, נרשמו בספרי החברה כמענקים, ואילו בספרי האוצר, כהלוואות. בדצמבר 1972, הוסכם עם החברה, כי השקעות המדינה בחברה למימון הוצאות התשתית והתקציב הרגיל של החברה, ייחשבו החל מ-1.4.1973, כהלוואות ולא כמענקים. טרם נקבעו תנאי ההלוואות.

המכון למחקרי נפט וגיאופיזיקה

במליוני ל"י (1)	יתרת הלוואות ליום 31.3.1972
11.4	
15.2	יתרת הלוואות ליום 31.3.1973
3.8	עלייה

(1) הסכומים נקבעו בהתחשב ביתרות הרשומות במסגרת הסעיף המאוחד "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

המכון הוא חברה המוגבלת בערכות ונמצאת בבעלות המלאה של המדינה. היתרה ליום 31.3.1973 משקפת את היתרה המצטברת של ההלוואות, שניתנו למכון עד אותו מועד. כדי להקל על מצבו הכספי של המכון הוסכם באוגוסט 1972 בין החשב הכללי לבין המכון,

שההלוואות יאוחדו כהלוואה אחת. ההלוואה המאוחדת תישא ריבית בשיעור של 3.5% לשנה, ללא הצמדה; בשנות הכספים 1973 ו-1974 תשולם ריבית בלבד. החל משנת הכספים 1975 תוחזר ההלוואה בתוספת ריבית, כתשלומים שווים של קרן וריבית במשך 25 שנה. היתרה כוללת גם סך 3.4 מליון ל"י בגין הלוואה, שניתנה בשנת הכספים 1972 מתקציב הפיתוח, סעיף "חיפושי נפט – מחקר בסיסי". הלוואה זו לא נכללה בהסדר הקונסולידציה של חובות המכון, מאוגוסט 1972, והחשב הכללי טרם החליט על מעמדה. בקשר להלוואה זו הוקצתה בתקציב לשנת 1972 הקצבה בסך 2.4 מליון ל"י. בנובמבר 1972 הוגדלה ההקצבה לפי אישור של ועדת הכספים של הכנסת בסך 1 מליון ל"י, כשהתוספת של מליון ל"י הועברה בחלקה מהרזרבה להוצאות פיתוח ובחלקה הנותר מהרזרבה הכללית. בדברי ההסבר לבקשתו של האוצר מוועדת הכספים של הכנסת בדבר התוספת של מליון ל"י ציין אגף התקציבים, שבהעדר הזמנות אחרות תזמין הממשלה מחקרים בסיסיים מהמכון.

חברת השקעות

במליוני ל"י	
—	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
14.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
14.2	עלייה

האוצר מכר בשנה הנסקרת לחברה את מניות מפעלי רוג'וזין, שהיו בידי, בסכום של 28.1 מליון ל"י, תמורת 6 מליון ל"י במזומן ואשראי בסך 22.1 מליון ל"י (ראה גם בדו"ח זה הפרק "מכירת מניות מפעלי רוג'וזין בע"מ"), שיסולק ב-6 תשלומים שנתיים, בתוספת ריבית בשיעור של 8% לשנה החל מ-1.3.1973. בתאריך זה שולם על חשבון קרן סכום של 3.7 מליון ל"י, כך שהיתרה הבלתי מסולקת ליום 31.3.1973 היא למעשה 18.4 מליון ל"י, ואילו כרטס ההלוואה הנ"ל מראה יתרה לאותו יום בסך 14.2 מליון ל"י. האוצר רשם אשראי זה בספריי כהלוואה הנובעת מביצוע תקציב תוך זקיפתו לחובת סעיף ההכנסה המתייחס ל"גבייה על חשבון הלוואות (קרן)".

ישראל הוטלס אינטרנשיונל

במליוני ל"י	
24.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
37.7	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
13.1	עלייה

במסגרת המכירה של מניות החברה, שהיו בידי האוצר, קיבל על עצמו האוצר התחייבות כלפי בעלי אגרות חוב של החברה לפרוע את הסכום של 33.6 מליון ל"י (8 מליון דולר) בשנים 1980 עד 1986 בריבית של 6.5% לשנה (בענין זה ראה בדו"ח זה הפרק על חברת נכסים מ. י. בע"מ).

מסמנה בחו"ל

במליוני ל"י	
—	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
11.8	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
11.8	עלייה

העלייה נובעת מהעברה מחשבון "מספנות ישראל" (להלן החברה) במסגרת הסעיף "השק" עות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות". הרקע להעברה הוא כדלקמן: בהסכם מאוגוסט 1968 הזמינה הממשלה אצל מספנות ישראל בניית מבדוק צף בעל כושר הרמה של 20,000 טון במחיר ל"י צמוד בחלקו (50%) לשינויים במדד יוקר המחיה, ומרכיב היבוא הוצמד לשינויים בשער המטבע (ראה דו"ח על מספנות ישראל בדוחות על ביקורת האיגודים - תשל"ב-1972, עמ' 3.36). תוך כדי בניית המבדוק נכנסה החברה למשא ומתן בדבר מכירתו למספנה בחוף לארץ. בהסכם המכירה מיולי 1969 נקבע, שמחיר המכירה הוא \$ 4,175,000; עד תאריך מסירת המבדוק ישלם הקונה 20% ממחיר המכירה, והיתרה תשולם ב-16 תשלומים חצי-שנתיים שווים ורצופים, בתוספת ריבית של 6% לשנה על היתרה הבלתי-מסולקת. כשתשלומי הקרן והריבית מובטחים בשטרי חוב לטובת החברה. בעקבות הסכם המכירה, סוכם בין האוצר לבין החברה, שהאוצר ימשיך לממן את הבנייה של המבדוק על פי ההסכם מאוגוסט 1968, וכי הסכם זה יבטל עם מסירת המבדוק למספנה בחו"ל; החברה תעביר לאוצר את הסכומים שהיא תקבל מהמספנה בחו"ל על חשבון המכירה, וכן את השטרות שיוסבו לאוצר ללא זכות החזרה; התקבולים האלה יהיו סילוק מלא של כל המגיע לאוצר עקב ביטול ההסכם. המבדוק נמסר למספנה בחוף לארץ במאי 1971.

ס"ה התשלומים של האוצר לחברה הסתכמו ב-15 מליון ל"י והם נוקפו לחובת חשבון הלוואה של החברה. החברה העבירה לאוצר את הסכום של 3.1 מליון ל"י, שהיא קיבלה במזומן מהמספנה בחוף לארץ, וסכום זה נזקף לזכות חשבון הלוואה. לאחר פעולת שערוך וגביית שטר נשארה יתרה בסך 11.8 מליון ל"י, אשר הועברה לחשבון הלוואה על שם המספנה בחוף לארץ והיא מייצגת את ערך השטרות, שזמן פרעונם טרם הגיע.

לאחר מסירת המבדוק לקונה, פנתה החברה למשרד מסחר ותעשייה בבקשה לשלם לה תמריצי יצוא בקשר למכירת המבדוק. היקף התמריצים שנדרשו מגיע ל-4.4 מליון ל"י. המשרד לא נענה לפניית החברה, מאחר שהחברה איננה יצואן המבדוק.

בפברואר 1972 אישר המנהל הכללי של משרד האוצר לשלם לחברה תמריצי יצוא, וב-אוקטובר 1972 נתקבלה הרשאה תקציבית למטרה זו בסך 4.4 מליון ל"י. לשם כך נפתח פרט הוצאה חדש בתקציב משרד מסחר ותעשייה - "החזר מסים על תשומות יצוא שלא נכללו במסגרת ההישבון - מספנות ישראל". עפ"י הסכם בין החברה לבין החשב הכללי חייב החשב הכללי את חשבון החברה, בריבית של 9% על מימון בניית המבדוק עד תאריך מסירתו לקונה (כ-2 מליון ל"י) וכן בדמי ביטוח השטרות (בכ-400,000 ל"י), ועל ידי כך נותר בידי החברה וכתוצאה מקבלת תמריצי יצוא, סכום של כ-2 מליון ל"י.

עמידר

במליוני ל"י (1)

878.3

יתרה ליום 31.3.1972

944.7

יתרה ליום 31.3.1973

66.4

עלייה

(1) לרבות היתרה בחשבון החברה במסגרת הסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

בהסכם בין האוצר לבין החברה מדצמבר 1965 נקבע, כי לגבי 60% מתמורת הרכוש המור-עבר על ידי משרד השיכון לחברה, תמסור החברה לאוצר אגרות חוב ללא ריבית וללא הצמדה, אשר זמן פרעונן יחול 30 שנה לאחר קבלת הרכוש; 40% מערך הרכוש יינתן

לחברה כהלוואה שתיפרע מהתמורה שתתקבל ממכירת בתים. לפי ספרי האוצר, מורכבת היתרה ליום 31.3.1973 מסך 705.8 מליון ל"י, המתייחס להסדר של אגרות חוב כנ"ל, ומסך 239.0 מליון ל"י בקירוב, שנרשם כהלוואה.

התברה לפיתוח מזרח ירושלים

במליוני ל"י	
7.1	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
12.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
5.5	עלייה

החברה הוקמה בשנת 1966 על ידי המדינה בשותפות עם עיריית ירושלים. מטרתה היא לפתח בעיקר את איזור העיר ירושלים המשתרע בין העיר העתיקה לבין העיר החדשה, ומבחינה תיירותית גם חלקים אחרים של העיר ושטחים מחוץ לתחומי העיר ירושלים המצויים בהרי יהודה.

העלייה נובעת בעיקר מהלוואה בסך 5 מליון ל"י מתוך תקציב הפיתוח, סעיף "מפעלים שונים", לפיתוח איזור ממילא בירושלים.

בדו"ח מבקר המדינה על החברה מינואר 1972 צוין, כי רצוי שהגורמים הנוגעים בדבר יתנו את דעתם, מתוך שיקולים כלכליים, על השאלה אם אין על החברה לשלם על הלוואות האוצר ריבית בשיעור סביר ולהגיע להסכם עם האוצר על פרעון ההלוואות, כפי שנהוג בדרך כלל לגבי הלוואות מתקציב הפיתוח. טרם נקבעו התנאים להלוואות האוצר לחברה.

חברה למכירת דירות לתושבי חוץ

במליוני ל"י	
—	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
4.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
4.6	עלייה

החברה הוקמה ב-1971 על ידי בנק טפחות וכמה חברות השקעה ובנייה, כשמטרתה בעיקר לעסוק במכירת דירות לתושבי חוץ. עם הקמת החברה העמיד האוצר לרשותה לצורך מימון ביניים של פעולותיה סך 4 מליון ל"י מחוץ לתקציב, בריבית של 9% לשנה וללא הצמדה, וכן 150,000 דולר למימון הוצאות השיווק של החברה בחוץ לארץ. ההלוואה ניתנה לתקופה של 5 שנים, בריבית של 4% לשנה ותוחזר בלירות, לפי שער של 4.2 לירות לדולר (ראו דו"ח שנתי 23, עמ' 144). סמוך ליום 31.3.1972 החזירה החברה סכום של 4 מליון בלבד (ראו דו"ח שנתי 23, עמ' 49), ואילו יתרת החוב בסך 630 אלף ל"י (150,000 דולר), מופיעה במסגרת סעיף "חייבים" במאזן המדינה ליום 31.3.1972. בראשית שנת הכספים 1972 שוב נתן האוצר לחברה סכום של 4 מליון ל"י, וכל החוב של 4.6 מליון ל"י תוקצב בשנה הנסקרת. ההלוואה ניתנה לחברה בריבית של 9% ללא הצמדה ולפרעון ב-10 תשלומים שנתיים, עדיין לא נחתם הסכם עם החברה.

טקסטיל בית שאן — נצרת

במליוני ל"י	
11.5	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
19.5	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
8.0	עלייה

העלייה נובעת ממתן הלוואה לחברה תמורת אגרת חוב צמיתה נושאת ריבית בשיעור של 4%, ללא הצמדה. ההלוואה תוחזר רק עם פירוק החברה, והיא ניתנה – על פי החלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 10.12.1972 ובאישור ועדת הכספים של הכנסת מיום 12.2.1973 – נוסף על הלוואה בסך 11.5 מליון ל"י שהוענקה לחברה בשנת הכספים 1968 תמורת אגרת חוב צמיתה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 48).

קרן הלוואות לסטודנטים

במליוני ל"י	
14.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
17.4	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
3.2	עלייה

הקרן נוסדה בשנת 1964 על פי החלטת הממשלה בשיתוף עם בנק ישראל ובנקים מסחריים. הקרן נרשמה באותה שנה כחברה בע"מ מוגבלת בערכות ללא הון מניות, והיא פועלת ליד משרד החינוך והתרבות. מטרת הקרן היא לתת הלוואות לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, בריבית נמוכה וללא הצמדה, והיא מממנת את פעולותיה מתוך פקדונות של המש"ת תתפים בה. עד 31.3.1973 הסתכמו פקדונות הממשלה בקרן ב-17.4 מליון ל"י, ללא ריבית וללא הצמדה. נוסף על כך יש ערבות המדינה על הלוואות שהקרן קיבלה מגורמי חוץ, לפי ספרי האוצר, בסכום של 14 מליון ל"י ליום 31.3.1973.

פולגת

במליוני ל"י	
0.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
5.7	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
5.5	עלייה

במסגרת הפעולות הכרוכות במכירת חלקה של הממשלה בחברה נקבע, כי סך של 5.5 מליון ל"י מתוך חוב החברה לבנק לפיתוח התעשייה יומר באגרת חוב של החברה לטובת המדינה, לפי ערך ביום 1.1.1968. אגרת חוב זו לא תישא ריבית במשך 10 שנים. החל מהשנה ה-11, תחילת 1978, תשלם החברה ריבית בשיעור 9%, והחל מהשנה ה-13, במשך 5 שנים תפרע החברה קרן וריבית. החשב הכללי העביר לבנק ב-1.4.1972 סך 5.5 מליון ל"י, וסכום נוסף של 2.1 מליון ל"י לכיסוי 9% ריבית על הסך 5.5 מליון ל"י הנ"ל לתקופה מ-1.1.1968 ועד מועד התשלום לבנק. (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 147). הסכום של 2.1 מליון ל"י נרשם באוצר כהוצאה מוחלטת.

שני התשלומים הנ"ל נעשו מתוך הסעיף בתקציב המדינה "השקעות והלוואות למוסדות פיננסיים לפיתוח התעשייה".

בנק ישראל

במליוני ל"י	
8.5	יתרת הפקדונות ליום 31.3.1972
143.3	יתרת הפקדונות ליום 31.3.1973
134.8	עלייה

העלייה נובעת בעיקר מהגדלת הפקדון של האוצר בבנק ישראל, בקשר להון חוזר לתעשייה – 7.1 מיליון ל"י, ומהפקדה בבנק של 126 מיליון ל"י, לפי הפרטים דלהלן:

בתקציב הפיתוח של השנה הנסקרת מופיעה הכנסה מבנק ישראל בסך 252 מיליון ל"י והוצאה בסכום מקביל לצורך הפקדה בקרן מחקר דו-לאומית ארצות הברית – ישראל. האוצר קיבל את הסכום הנ"ל מבנק ישראל כהלוואה, והפקיד את מחציתו – 126 מיליון ל"י – בחשבון מיוחד בבנק ישראל הנקרא "קרן המדע הדו-לאומי ארצות הברית-ישראל", כחלקה של המדינה בקרן. במחצית השנייה השתמש האוצר לשם פרעון מוקדם של חובות ממשלת ישראל בקשר עם המלוות מממשלת ארצות הברית לרכישת עודפי תוצרת חקלאית, שזמן פרעונם הוא בשנים 1988 ועד 2001, וזאת על מנת שסכום זה יופקד על ידי ממשלת ארצות הברית כחלקה בקרן.

ההלוואה מבנק ישראל נתקבלה לפי חוק המקדמה (קרן המדע הדו-לאומית), תשל"ג-1973, והיא נושאת רבית של 3.5%. הריבית צמודה למדד המחירים לצרכן. הממשלה תשלם לבנק עמלה בשיעור של 1/8% לשנה על ההלוואה עבור ניהול הקרן. ההלוואה תוחזר לבנק עם פירוק הקרן או במועד אחר, אשר יוסכם עליו בין שר האוצר לבין נגיד בנק ישראל באישורה של ועדת הכספים של הכנסת.

כספי הקרן אינם ניתנים למשיכה אלא עד פירוק הקרן. תשלום הריבית בשיעור של 3.5% לבנק ישראל על ידי האוצר ישמש לכיסוי הריבית, שעל הבנק לשלם לבעל הקרן לפי אותם השיעורים ובאותם המועדים ויהווה מקור מימון לפעולות הקרן.

טפחות, בנק למשכנתאות לישראל

במיליוני ל"י	
753.1	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
932.8	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
179.7	עלייה

העלייה נובעת בעיקר מהעברת משכנתאות על ידי עמידר לבנק זה (23.2 מיליון ל"י), חברת שיכון ופיתוח לישראל (23 מיליון ל"י), כפקדונות האוצר למימון תוכניות שיכון שונות, וההלוואה בסך 88 מיליון ל"י, שמקורה מלווה אמריקני, ושנרשמה כהכנסה מיועדת במסגרת סעיף "שיכון". ההלוואה מיועדת למתן הלוואות למשכננים, על אחריות הבנק, כשהמרווח שלו הוא 2¼%.

בנק לפיתוח התעשייה

במיליוני ל"י	
223.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
299.0	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
75.8	עלייה

העלייה היא נטו ונובעת בעיקר מהפעולות הבאות:

(א) הלוואה לבנק בסכום של 54 מיליון ל"י תמורת אגרת חוב צמיתה. השקעה זו היא חלק מתוכנית האוצר להזרים לבנק סכום של 466.75 מיליון ל"י לצורך מימון פעולותיו (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 179-182).

(ב) פקדון בבנק, פטור מהצמדה, בסך 15 מיליון ל"י לצורך מתן הלוואה באותו סכום לחברת "מבני תעשייה", ועל אחריות האוצר. התוכנית היא להפקיד למטרה זו, סכום כולל של 22 מיליון ל"י. קרן הפקדון תסולק במשך 20 שנה בתשלומים רבע שנתיים החל מ-1.4.1977. תנאי החזרה אלה זהים לתנאי ההלוואה לחברת מבני תעשייה, שתמומן מתוך

פקדון זה. הפקדון ישא ריבית בשיעור של 6.15%, לשנה שתשולם כל רבע שנה, ואילו ההלוואה תישא ריבית של 6.5%. מרווח הבנק הוא איפוא 0.35%.

בדצמבר 1973 הסכים האוצר, לבקשת הבנק, לתת ערבות המדינה על הלוואות בהיקף כולל של 45.5 מיליון ל"י שניתנו על ידי הבנק לחברת מבני תעשייה בתקופה מפברואר 1969 עד אוקטובר 1973. הבנק ישלם לאוצר עמלת ערבות בשיעור של 1%, ולעומת זאת יועלה המרווח של הבנק על פקדון האוצר, שיסתכם ב-22 מיליון ל"י (ראה לעיל) ל-0.75% במקום 0.35% החל מ-1.10.1973. ההלוואות של הבנק לחברה בסכום כולל של 45.5 מיליון ל"י עומדות לפרעון, בחלקן ב-30 תשלומים חצי שנתיים, ובחלקן ב-80 תשלומים רבע-שנתיים, בשיעור ריבית של 6.5% לשנה, שתחושב ותשולם לבנק בכל רבע שנה.

ההלוואה בסך 15 מיליון ל"י לחברת מבני תעשייה, באמצעות הבנק, ניתנה נוסף על ההלוואות הישירות של האוצר לחברה (ראה להלן סעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות").

(3) לחברת מפעלי רוגוזין בישראל ניתנו על ידי הבנק הלוואות פיתוח לצורך הרחבה, בסך 11.8 מיליון ל"י (ראה בדו"ח זה הפרק "מכירת מניות מפעלי רוגוזין בישראל בע"מ"). מתוך הלוואות אלה היה סך 2 מיליון ל"י, שניתן כנגד פקדון האוצר באותו סכום. הפקדון נושא ריבית בשיעור של 7.65% לתקופה של שש שנים. ההלוואה ניתנה באחריות הממשלה בריבית של 8% ללא הצמדה, כך שמרווח הבנק מגיע ל-0.35%.

(4) פקדון של האוצר בבנק בסך 1.7 מיליון ל"י בקשר עם מימוש ערבות של המדינה לטובת וולטקס על חובות חברה זו לבנק. ס"ה התשלומים על חשבון מימוש ערבות לטובת וולטקס מגיע ל-21 מיליון ל"י.

בנק החקלאות

במליוני ל"י

284.4

יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972

300.4

יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973

16.0

עלייה

העלייה בסך 16 מיליון ל"י נובעת בעיקר מן הפעולה הבאה: בשנת 1970 הסכים האוצר להפקיד בבנק סכום כולל של 40 מיליון ל"י בריבית של 5% וזאת מתוך הסכומים, שהבנק חייב לפרוע לאוצר בשלוש השנים 1971, 1972, ו-1973. פקדון זה של האוצר הוא צמית ללא הצמדה ונועד לשמש למתן הלוואות לשם הבראתם הכספית של משקים שונים וגם לצורך פיתוח החקלאות. נקבע כי מתוך ההשקעה של 40 מיליון ל"י סכום של כ-15 מיליון ל"י יופקד בפקדון הצמית, בלא שיתוקצב דהיינו, על ידי העברה מחשבון פקדון לחשבון פקדון, ויתרת ההשקעה תיעשה דרך התקציב (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 62).

בשנה הנסקרת הפקיד האוצר בבנק סכום של 13 מיליון ל"י, 6 מיליון ל"י מתוך התקציב ו-7 מיליון ל"י ללא הקצבה כנ"ל. ס"ה ההשקעות שבוצעו במסגרת הסדר זה מסתכם ב-26.7 מיליון ל"י ליום 31.3.1973.

בנק למלאכה

במליוני ל"י

46.8

יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972

54.7

יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973

7.9

עלייה

באוקטובר 1971 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין הבנק שלפיו יפקיד האוצר בבנק פקדון צמית ללא הצמדה בסך של 10 מליון ל"י נושא ריבית של 5%. הפקדון ישמש למתן הלוואות לפי הנחיות האוצר בקשר לתוכנית הממשלה להכפיל את תפוקת התעשייה בחמש השנים הבאות: סכום זה ימומן מתשלומים שהבנק חייב לפרוע לאוצר בשנות הכספים 1971 עד 1973 בגין פקדונות האוצר בבנק (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 62). במסגרת זו הפקיד האוצר בבנק 3.4 מליון ל"י בשנת הכספים 1971 ו-2.7 מליון ל"י – בשנה הנסקרת.

בנקים מסחריים

במליוני ל"י	
863.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
989.9	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
126.3	עלייה

העליה ביתרת פקדונות האוצר בבנקים מסחריים הסתכמה בשנה הנסקרת ב-150.2 מליון ל"י מזה כ-90 מליון ל"י בבנק מסחרי אחד (להלן בנק א').

בנק א' – העלייה ביתרת הפקדונות בבנק א' נובעת בין השאר מהפעולות הבאות:

(א) פקדון של האוצר בבנק לצורך מתן הלוואה לרשויות מקומיות בסכום של 12.6 מליון ל"י. הכספים הופקדו לפי תנאי הסכם המסגרת שבין האוצר לבין הבנק בעניין מתן הלוואות לרשויות המקומיות (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 203).

(ב) בשנת הכספים 1971 הופקד בבנק זה סכום של 7.8 מליון ל"י בעקבות הבטחת האוצר לבנק מינואר 1970 לבצע באמצעותו הלוואות לאיגוד ערים איזור דן (כירוב), בסכום כולל של 15 מליון ל"י בקירוב (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 64 ו-202). במסגרת זאת הפקיד האוצר בשנה הנסקרת, לאותה מטרה, סכום נוסף של 7.8 מליון ל"י. בעקבות המלצת ועדה בינ-משרדית – בראשות מנכ"ל משרד הפנים שמונתה על מנת לבדוק את מימון מערכת הכירוב באיזור דן, הוחלט להגדיל את ההלוואות למטרה זו בסכום כולל של 26 מליון ל"י. לצורך זה הפקיד האוצר סכום של 10 מליון ל"י. ההלוואה הראשונה ניתנה ל-15 שנה ובריבית של 9% לשנה; ההלוואות האחרות ניתנו ל-20 שנה.

(ג) פקדון של האוצר בבנק למתן הלוואה לקופת חולים הכללית לבניית בתי חולים בסכום של 10 מליון ל"י. ההלוואה היא על אחריות האוצר, וניתנה לתקופה של 15 שנה, בריבית של 6%, כשמירוח הבנק מסתכם ב-0.75%.

(ד) בשנת הכספים 1970 ערך האוצר הסדר עם שני בנקים לביצוע הלוואות למימון השתתפותו בהקמת מלון הילטון בירושלים (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 98). בשנה הנסקרת הפקיד האוצר בבנק א' סך 3.85 מליון ל"י למתן הלוואה באותו סכום למימון הוצאות הקמה באותה שנה.

בנק ב' – בין הפעולות המשוקפות בעלייה בפקדונות האוצר בבנק ב' היו אלו:

(א) באוגוסט 1972 הפקיד האוצר בבנק זה סך 2.6 מליון ל"י למתן הלוואה לתקופה עד 31.3.1973, באחריות האוצר, לחברת טכסטיל שבניהול כונס נכסים, עבור הון חוזר ופרעון חובות, בריבית של 11% וללא הצמדה. הריבית על הפקדון נקבעת בשיעור 10.6%. 2/3 מסכום הפקדון הועברו באישור האוצר בחלקים שווים לשני בנקים אחרים, שבאמצעותם תינתן ההלוואה לחברה; השליש הנותר ניתן כהלוואה לחברה באמצעות בנק ב'. עד מועד סיום הביקורת – מארס 1974 – טרם הוחזר הפקדון לאוצר.

(ב) בינואר 1973 הפקיד האוצר בבנק סך 1.5 מליון ל"י למתן הלוואה לחברה, העוסקת בביטוח סיכוני השקעות. סכום הפקדון ניתן כהלוואה לחברה לתקופה של 5 שנים, בריבית של 10%, ללא הצמדה, כאשר בשנתיים הראשונות תפרע החברה ריבית בלבד. הריבית על פקדון האוצר נקבעה בשיעור 8.25%, כך שמירווח הבנק יהיה בשיעור 1.75%. ממסמכי האוצר עולה, כי משרד האוצר הסכים למתן ההלוואה לאור בקשת החברה להגדלת הקרן שלה למתן ערבויות לשיכון.

בנקים למשכנתאות

הגידול ביתרת פקדונות האוצר בבנקים למשכנתאות פרט לבנק "טפחות" הסתכם בשנה הנסקרת ב-88.3 מליון ל"י. המדובר בשישה בנקים, שבאחד מהם עלתה יתרת הפקדונות בסך 43 מליון ל"י בקירוב. עיקר העלייה ביתרת הפקדונות באותו בנק נובעת מפקדונות, ששימשו מקום למתן משכנתאות למשכנים בדירות, שנרכשו מחברת שיכון ופיתוח. ס"ה ההלוואות, שניתנו באמצעות אותו בנק, הסתכמו בכ-214 מליון ל"י; הגביות באותה שנה הסתכמו ב-3.5 מליון ל"י על חשבון קרן וב-6.3 מליון ל"י על חשבון ריבית.

מוסדות להשכלה גבוהה

בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-18.7.1972 לוותר בהדרגה על גביית הסכום של 221.5 מליון ל"י, המייצג את יתרת הלוואות הפיתוח, שניתנו למוסדות להשכלה גבוהה עד 31.3.1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 127), ריכז החשב הכללי את ההלוואות האמורות והעביר אותן למסגרת הסעיף המאוני "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות". להלן פירוט הירידה בחשבונות ההלוואות של המוסדות (במליוני ל"י).

המוסד	יתרה ליום 31.3.1973	יתרה ליום 31.3.1972	ירידה
האוניברסיטה העברית ירושלים	—	77.4	77.4
הטכניון העברי, חיפה	—	46.9	46.9
אוניברסיטת תל אביב	3.2	33.9	30.7
המכון להשכלה גבוהה בנגב	—	27.6	27.6
המכון האוניברסיטאי, חיפה	—	18.4	18.4
אוניברסיטת בר-אילן	1.2	15.5	14.3
	4.4	219.7	215.3

סך כל הירידה בחשבונות ההלוואות — 215.3 מליון ל"י — מורכב מסך 0.6 מליון ל"י, שנגבה על חשבון קרן הלוואות בהיקף של 5.0 מליון ל"י, שאינן נכללות במסגרת ההסדר של ויתור, ומסך 214.7 מליון ל"י, המייצג את יתרת ההלוואות המיועדות למחיקה, שהועבר לחשבונות המוסדות במסגרת הסעיף המאוני "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

אלי-על, נתיבי אויר לישראל

במליוני ל"י	
91.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
72.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
19.0	ירידה

הירידה נובעת מגבייה על חשבון קרן הלוואות, שניתנו לחברה בשנות הכספים 1968 ו-1969 למימון רכישת מטוסי בואינג (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 54).

רשות הנמלים

במליוני ל"י	
285.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
267.2	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
18.4	ירידה

הירידה נובעת מגבייה על חשבון קרן הלוואות.

מבני תעשייה

במליוני ל"י	
22.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
17.7	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
4.9	ירידה

הירידה נובעת מהעברה של 4.5 מליון ל"י לחשבון החברה במסגרת "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות" (ראה להלן), ומגבייה על חשבון קרן בסך 0.4 מליון ל"י.

בנק הספנות

במליוני ל"י	
195.0	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
145.4	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
49.6	ירידה

הירידה היא נטו ונובעת בעיקר מהפעולות הבאות:

1. גבייה בסך 58.2 מליון ל"י, ע"ח הלוואות, שניתנו לחברות ספנות באמצעות בנק הספנות. בסכום זה נכללו:

(א) סך של 10.5 מליון ל"י (2.5 מליון דולר) המהווה יתרת הלוואה בסך 13 מליון דולר, שניתנה בזמנו לחברת ספנות באמצעות בנק הספנות בקשר לרכישת אוניות שילומים, ושהייתה אמורה להיפרע במשך השנים 1975 עד 1979. החברה הקדימה את סילוק ההלוואה כתשלומים, שכוצעו בשנים קודמות ובשנה הנסקרת, ומימנה את הפרעון המוקדם מתוך הלוואה, שקיבלה מבנק אמריקני. האוצר התחייב כלפי החברה לשלם לה את הפרש הריבית בין השיעורים החלים על ההלוואה, שהחברה קיבלה מהאוצר, לבין שער הריבית, החל על כספי ההלוואה מהבנק האמריקני, וזאת עד זמן הפרעון המקורי של הלוואת האוצר.

(ב) סך של 25.2 מליון ל"י (6 מליון דולר) המתייחס להלוואות, שניתנו בעבר לחברת צים. חלק מהסכום שניגבה – 18.9 מליון ל"י – מהווה פרעון שוטף, והחלק הנותר – 6.3 מליון ל"י – פרעון על חשבון שנת הכספים 1971.

2. שערך הלוואה, שניתנה באמצעות הבנק לחברת קן צינור אילת אשקלון במארקים גרמניים. כתוצאה מהשערוך גדלה ההלוואה האמורה ב-7.4 מליון ל"י.

בנקים מסחריים

במליוני ל"י

380.0

יתרת הלוואות ליום 31.3.1972

309.5

יתרת הלוואות ליום 31.3.1973

70.5

ירידה

הירידה ביתרת הפקדונות בבנקים מסחריים נובעת בעיקר מגביית סך 67.5 מליון ל"י על חשבון קרן של פקדונות האוצר בבנק מסחרי אחד. במסגרת גבייה זו כלולים:

(א) סכום של 30.9 מליון ל"י, המייצג החזר יתרת הלוואה, שניתנה לחברת ספנות באמצעות הבנק בקשר לרכישת שתי מיכליות (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 97).

(ב) סכום של 7 מליון ל"י המהווה גבייה על חשבון פקדון בסך 70 מליון ל"י שהופקד בבנק כהטבה בגין גיוס כספים, בשנות הכספים 1969 ו-1970 לחקופה של 10 שנים, בריבית של 9%, ללא הצמדה (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 97).

(ג) סכום של 11.3 מליון ל"י המהווה סילוק מוקדם של הלוואות, שניתנו לחברת ספנות באמצעות הבנק בקשר לרכישת אניות שילומים. חברת הספנות מימנה את הפרעון המוקדם מתוך הלוואה, שקיבלה מבנק אמריקני (ראה לעיל "בנק הספנות").

לווים ללא שינוי – שונים

בסעיף זה כלולות בעיקר הלוואות, שמועד פרעונן טרם הגיע, או שלגביהם נקבעו הסדרים מיוחדים. בסכום ההלוואות, שמועד פרעונן טרם הגיע כלול חוב בסך 42 מליון ל"י של חברת ספנות (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 57). בין ההלוואות, שלגביהן נקבעו הסדרים מיוחדים, מצויים חובות אלה: חכרת טכסטיל אחת – 4.5 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 59); רשות לפיתוח החולה – 3.9 מליון ל"י (ראה בדו"ח זה, הפרק "סיום פעולות והליכי פירוק של איגודים"); חברת תה"ל – סך 29.6 מליון ל"י, שלגביה החליטה הממשלה במאי 1973, כי בגין 0.7 מליון ל"י מתוך סכום זה תקצה החברה מניות לממשלה ויתרת הסכום תיראה כתשלום בעד רכישת עבודות תכנון ומחקר של משק המים על ידי הממשלה.

בחשבונות הלווים כלולה יתרה לחובה בסך 1.2 מליון ל"י, המתייחסת להפסד האוצר ממכירת מבדוק צף בעל כושר הרמה של 7,500 טון, שנרכש בשנת 1954, במסגרת השילומים מגרמניה, בסך 1.85 מליון דולר לפי השער 1.80 ל"י לדולר, שהם 3.3 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 51). המבדוק נמכר למספנות ישראל במאוס 1970 תמורת הסך 2.1 מליון ל"י. מחיר המכירה נקבע על פי עלותו לאוצר ללא שערך, בניכוי פחת שנתי בשער עור 4%, החל משנת 1962, ובניכוי הנחה בשער עור 5%, בגין תשלום במזומן. היתרה בסך 1.2 מליון ל"י, העומדת ללא תנועה מאז 31.3.1970, אינה מייצגת כל זכות של האוצר ולא הייתה צריכה להופיע במאזן המדינה.

השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות

ההשקעות, שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות, מופיעות ליום 31.3.1973 בסך של 2,029.2 מליון ל"י, לעומת 1,609.9 מליון ל"י ליום 31.3.1972. טבלה 3 מראה את השינויים, שחלו בזכויות אלה. השינוי נטו היה 419.3 מליון ל"י: עלייה ברוטו בסך 443 מליון ל"י (לאחר מחיקת חובות בסך 5.9 מליון ל"י) * פחות גביות על חשבון קרן בסך

* החובות שנמחקו מתייחסים למבני תעשייה – 5.7 מליון ל"י; לוויים באמצעות בנקים – 0.2 מליון ל"י.

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

	31.3.1972	31.3.1973	
עלייה			השקעות שהיקפן עלה
			מוסדות ומפעלים
75.1	0.3	75.4	האוניברסיטה העברית בירושלים
54.4	651.4	705.8	עמידר
43.9	—	43.9	הטכניון העברי חיפה
31.8	—	31.8	אוניברסיטה תל-אביב
25.6	—	25.6	המכון להשכלה גבוהה בנגב
20.6	460.9	481.5	מקורות
17.4	—	17.4	המכון האוניברסיטאי חיפה
13.2	—	13.2	אוניברסיטה בר-אילן
13.0	—	13.0	ערד, תעשיות כימיות
12.2	7.5	19.7	מבני תעשייה
9.1	5.5	14.6	מפעלי ים המלח
5.7	27.9	33.6	חברה לפיתוח מפסלי חיירות
4.2	—	4.2	בית ספר המרכזי למלונאות
3.0	25.6	28.6	ת.מ.י. — המכון למחקר ולפיתוח
16.3	39.6	55.9	לוויים ישיהים אחרים
			בנקים
99.4	208.0	307.4	בנק לפיתוח התעשייה בישראל
34.6	46.3	80.9	טפחות, בנק משכנתאות לישראל
7.3	23.0	30.3	בנק א'
6.4	28.7	35.1	בנקים אחרים
493.2	1,524.7	2,017.9	ס"ה והעלייה
ירידה			השקעות שהיקפן ירד
			מוסדות ומפעלים
44.7	—	(—)44.7	שיכון ופיתוח לישראל
10.3	10.3	—	מספנות ישראל
10.7	5.2	(—) 5.5	המכון למחקרי בפט וגיאופיזיקה
4.2	4.2	—	שירותי הנדסה לנוער
4.0	7.2	3.2	לוויים ישרים אחרים
73.9	26.9	(—)47.0	ס"ה והירידה
—	58.3	58.3	לוויים ללא שינוי — שונים
419.3	1,609.9	2,029.2	ס"ה והעלייה בטו

23.7 מליון ל"י. למעלה ממחצית היתרה בסך 2,029.2 מליון ל"י מתייחסת להשקעות בשתי חברות: חברת עמידר – 705.8 מליון ל"י וחברת מקורות – 481.5 מליון ל"י. בשנה הנסקרת נרשמו גביות על חשבון קרן וריבית בסך 44.8 מליון ל"י; למעשה כמעט כל הכספים שנגבו מקורם בהקצבות מתקציב המדינה: סך של 15 מליון ל"י – מענקים למוסדות להשכלה גבוהה (ראה להלן) וסך 28.7 מליון ל"י – סובסידיה, שניתנה לחברת מקורות לצורך פרעון חובות לאוצר (7.7 מליון ל"י על חשבון קרן הלוואות, שניתנו לחברה בקשר למוביל הארצי, ו-21 מליון ל"י על חשבון ריבית).

ערד, תעשיות כימיות

במליוני ל"י

—

יתרה ליום 31.3.1972

13.0

יתרה ליום 31.3.1973

13.0

עלייה

העלייה נובעת מממן הלוואה לחברה בסכום של 13 מליון ל"י. הסכום האמור ניתן כהלוואה עומדת, ללא הצמדה. טרם נערך הסכם עם החברה ולא נקבע שער הריבית. המקור התקציבי לממן ההלוואה נוצר על ידי העברה מסעיף "תקציבים מיוחדים", שאושרה על ידי ועדת הכספים של הכנסת. בדברי ההסבר לבקשת אישור ההעברה נאמר, כי היא מיועדת למימון הוצאות ההרצה וההשקעות הנוספות במפעל, אשר יסתכמו בשנה הנסקרת בכ-40 מליון ל"י. נוסף על הלוואה הנ"ל, נתן האוצר לחברה, בשנה הנסקרת, הלוואה בסך 1.4 מליון ל"י, שנרשמה בסעיף "חייבים", מחוץ למסגרת התקציב. טרם נקבעו תנאי הלוואה זו. בשנה הנסקרת נזקף לחובת התקציב הרגיל של משרד הפיתוח סך של 2.6 מליון ל"י, כדי לכסות את הפרשי הריבית על הלוואות, שהחברה קיבלה משני בנקים (לפי הסכם בין הממ"ד שלה לבין החברה).

סך כל הלוואות החברה, שלגביהן ניתנו ערבויות המדינה, הגיע ליום 31.3.1973 לסכום של 150 מליון ל"י בקירוב (אינו כולל ריבית והפרשי הצמדה. בעניין תנאי הלוואות, שלגביהן ניתנו ערבויות המדינה בשנה הנסקרת – ראה להלן). השקעות הממשלה במניות במישרין ובאמצעות חברת כימיקלים לישראל בע"מ, שהיא בבעלות המדינה, הסתכמו ב-54.7 מליון ל"י. לפי האמור מסתכמת המעורבות הכספית של המדינה בצורותיה השונות – הון מניות, הלוואות וערבויות ב-220 מליון ל"י בקירוב.

בדו"ח על הביקורת בחברה*, מספטמבר 1972, הצביע מבקר המדינה על בעיות יסוד בתהליכי הייצור במתקנים, שהחברה הקימה, אשר עיכבו את הפעלתם התקינה. לדברי החברה, עדיין נמצא המפעל בשלבי הרצה וטרם הגיע לכלל הפעלה תקינה, הן מבחינת כושר תפוקתו (שאינו עולה על 10% מכושר התפוקה המתוכנן של המפעל) והן מבחינת התקלות הרבות הגורמות להפסקות תכופות בהפעלתו, אפילו ברמה נמוכה זו. כדי להביא את המפעל לידי הפעלה תקינה, בודקת החברה פתרונות טכנולוגיים ומבצעת שינויים ושיפורים במתקנים. טרם ידוע אם יש בצעדים אלה כדי לסלק את התקלות שהוזכרו לעיל. סכום ההשקעה הדרושה בקשר לכך לא נקבע עוד סופית.

מוסדות להשכלה גבוהה (במליוני ל"י) (ראה טבלה בעמוד הבא)

החשב הכללי ריכוז במסגרת הסעיף הנדון את ההלוואות של המוסדות להשכלה גבוהה המיועדות למחיקה בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-18.7.1972 (ראה לעיל סעיף "הלוואות"):

* ראה דו"חות על הביקורת באינדיקס, תשל"ב–1972 (עמ' 15.40).

ה מ ו ס ד	יתרה ליום 31.3.1973	יתרה ליום 31.3.1972	עלייה
האוניברסיטה העברית, ירושלים	75.4	0.3	75.1
הטכניון העברי, חיפה	43.9	—	43.9
אוניברסיטה תל אביב	31.8	—	31.8
המכון להשכלה גבוהה בנגב	25.6	—	25.6
המכון האוניברסיטאי, חיפה	17.4	—	17.4
אוניברסיטה בר-אילן	13.2	—	13.2
	207.3	0.3	207.0

העלייה נטו בסך 207 מליון ל"י מורכבת כלהלן:

במליוני ל"י	
214.7	(א) העברה מחשבונות הכוסדות בסעיף "הלוואות" (ראה לעיל)
3.8	(ב) העברת הלוואה בסך 3.8 מליון ל"י שניתנה לאוניברסיטה העברית בירושלים באמצעות בנק מסחרי
3.5	(ג) העברת הלוואה בסך 3.5 מליון ל"י, שניתנה לאוניברסיטה תל אביב באמצעות בנק מסחרי
222.0 ⁽¹⁾	ס"ה הלוואות המיועדות למחיקה
15.0	פחות: מחיקה
207.0	ס"ה עלייה נטו

(1) החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מתייחסת למחיקת הלוואות בסכום כולל של 221.5 מליון ל"י.

ההחלטה מיולי 1972 הנזכרת לעיל מתייחסת לויתור הדרגתי, בשיעור של 15 מליון ל"י לשנה, על הלוואות הפיתוח, שניתנו למוסדות עד 31.3.1972, וזאת בדרך של הקצבת סכום זה כל שנה כמענק, שיכלל בתקציב המדינה המיועד לפיתוח המוסדות להשכלה גבוהה. בהתאם לכך נעשה בשנה הנסקרת הויתור על הסכום של 15 מליון ל"י, בדרך של הקצבת מענק מתוך הפרט התקציבי הפיתוח: "מענקים לפיתוח מוסדות חינוך גבוה". האוצר מסר למוסדות להשכלה גבוהה על ההחלטה בדבר ויתור הדרגתי על ההלוואות הנ"ל. מתברר שהמוסדות מחקו סטפרים, בשנה הנסקרת, את כל ההלוואות האמורות.

מבני תעשייה

במליוני ל"י	יתרה ליום 31.3.1972
7.5	יתרה ליום 31.3.1973
19.7	עלייה
12.2	

הרכב העליה

0.1	גבייה על חשבון קרן	17.0	הלוואות חדשות
5.7	מחיקות מחשבון		העברה מחשבון החברה
-	העברה לחשבון השקעות במניות		במסגרת הסעיף
3.5	(המרה למניות רגילות בנות 10 ל"י כל אחת, של החברה)	4.5	"הלוואות" (ראה לעיל)
9.3		21.5	

* בתקציב המדינה לשנת 1973 מופיעה הקצבה ספציפית לביצוע המחיקה — פרט תקציבי "המרת הלוואות פיתוח עומדות למוסדות לחינוך גבוה, למענקים".

החברה, שהיא בבעלות מלאה של המדינה, עוסקת בבנייה ואכלוס לצורכי מלאכה ותעשייה בעיקר באזורי פיתוח.

ההלוואות החדשות מורכבות משני סכומים: 11.5 מיליון ל"י ו-5.5 מיליון ל"י. הסכום של 11.5 מיליון ל"י נרשם במסגרת הסעיף הנדון, מעמדו טרם נקבע, והוא ניתן מהסעיף בתקציב הפיתוח "תעשייה ומלאכה" (פרט תקציבי: מבני תעשייה באזורי פיתוח). הסכום השני, המהווה הלוואה לחברה גם הוא ניתן מהסעיף התקציבי הנ"ל, אך הוא מומן על ידי מלווה שהממשלה קיבלה מבנק גרמני, אשר נרשם כהכנסה מיועדת. הסכום האמור, ניתן לחברה במארכים גרמניים. לפי טיוטת הסכם בין האוצר לבין החברה, שטרם נחתם תישא ההלוואה לחברה ריבית בשיעור של 2% לשנה על יתרתה הבלתי מסולקת לפי חשבון קונטקורנטי, בתוספת ריבית של 4.5% במקום תשלום הפרשי הצמדה אשר עשויים להגיע לממשלה במקרה של שינוי שער החליפין של המארכ הגרמני. לפי טיוטת ההסכם, תוחזר ההלוואה ב-40 תשלומים חצי-שנתיים.

הסכומים הנ"ל הועברו לחברה במסגרת ההסכם בין האוצר לבין החברה מדצמבר 1969, ובו נקבע, כי שליש מערך הנכסים (כספים ומבנים) המועברים על ידי הממשלה לחברה יועברו על ידי החברה ל"קרן מיוחדת" לצורך חיזוק מבנה ההון ולכיסוי הפסדים, וכי 20% מערך נכסים אלה יומרו במניות. בשנה הנסקרת הועברו נכסים בסך 17 מיליון ל"י. בעקבות העברה זו מחק האוצר בספריו 5.7 מיליון ל"י והמיר חלק מההלוואות במניות בסכום של 3.5 מיליון ל"י. (ראה גם הלוואה לחברה במסגרת בנק לפיתוח התעשייה בסעיף "הלוואות").

מפעלי ים המלח

במליוני ל"י	
5.5	יתרה ליום 31.3.1972
14.6	יתרה ליום 31.3.1973
9.1	עלייה

ההשקעות הנ"ל מתייחסות להשקעה בחברת פריקלאס באמצעות כימיקלים לישראל ולא בחברת ים המלח. ההשקעה בסך כולל של 14.6 מיליון ל"י מורכבת משני סכומים: סכום של 1.5 מיליון ל"י – השתתפות הממשלה בהוצאות התשתית של חברה זו בשנת 1971, והוא מיועד למחיקה; סכום של 13.1 מיליון ל"י (4 מיליון ל"י בשנת הכספים 1971 ו-9.1 מיליון ל"י בשנה הנסקרת) המיועד לרכישת מניות של החברה. ההשקעה לרכישת מניות נעשתה על פי הסכם מ-2.7.1972 בין השותפים בחברת פריקלאס, אשר לפיו סך כל ההשקעה במניות הסתכם ב-6.46 מיליון \$, וחלקם של המשקיעים הישראליים יהיה 50%, דהיינו, 3.23 מיליון \$ (13.1 מיליון ל"י). בהסכם נקבע, כי במידה וההשקעות בחברה יעלו על הסכום הנאמד, יממנו בעלי המניות באופן יחסי לבעלותם בחברה את תוספת ההשקעה בצורה של הון מניות או הלוואות בעלים.

בדעת האוצר להפוך את ההשקעה בסך 1.5 מיליון ל"י, שנעשתה בשנת הכספים 1971, למענק.

חברה לפיתוח למפעלי תיירות

במליוני ל"י	
27.9	היתרה ליום 31.3.1972
33.6	היתרה ליום 31.3.1973
5.7	עלייה

* חלק מההשקעה נעשה לפני שינוי שער המטבע באוגוסט 1971, כששער הדולר היה 3.50 ל"י.

העלייה מורכבת מפקדון בסך 5.2 מליון ל"י שנעשה על רקע הפעולות המתוארות להלן. על פי החלטת האוצר, החלה החברה בראשית שנת 1969 בגיוס 20 מליון \$ בדרך של הנפקת 200,000 מניות בכורה 7% בנות 350 ל"י כל-אחת, צוברות, צמודות לדולר וניתנות לפדיון. תמורת ההנפקה מיועדת למתן הלוואות פיתוח למפעלי תיירות, בריבית של 9% לשנה ללא הצמדה. כדי להבטיח לחברה רווחיות מספקת, לצורך תשלום דיבידנד, התחייב האוצר להלוות לחברה סכום של 180 ל"י לכל מנייה בת 350 ל"י שתימכר על ידי החברה; ההלוואה הנ"ל לא תישא ריבית, והיא תופקד על ידי החברה באוצר, כפקדון קבוע אשר ישא ריבית שנתית לטובת החברה בשיעור של 8%. ההלוואה לחברה תוחזר אך ורק בעת פדיון המניות האמורות, ואילו הפקדון של החברה באוצר יוחזר לחברה רק במקרה של החזרת ההלוואה לאוצר (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 67, וגם בדו"ח זה הפרק "החברה הממשלתית לתיירות"). בשנה הנסקרת השלימה החברה את גיוס הסכום של 20 מליון דולר. על יסוד היקף המכירות של המניות באותה שנה הייתה החברה זכאית לקבל הלוואה מהאוצר בסכום של 9.3 מליון ל"י. בתקציב המדינה הוקצב סכום של 5.2 מליון ל"י בלבד. רק סכום זה שולם לחברה בשנת 1972, ואילו היתרה בסך 4.1 מליון ל"י שולמה מתוך התקציב של שנת הכספים 1973. ס"ה ההלוואות שהחברה קיבלה מהאוצר עד 31.3.1973 מסתכמות ב-31.9 מליון ל"י, וסכום זו הופקד באוצר.

בשנה הנסקרת קיבלה החברה מהאוצר ריבית בשיעור של 8% על מלוא סכום הפקדון של 36 מליון ל"י, דהיינו, 2,880,000 ל"י. הריבית שולמה למעשה כל רבע-שנה, בסכום של 720,000 ל"י, אף כי לפי ההסדר עם החברה, הריבית היא שנתית. בקשר לביקורת על דרך התיקצוב של תמיכה זו לחברה, ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 30. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 21, ציינה הוועדה שבמידה ויש צורך בתמיכה כזאת, על הממשלה למצוא דרך לבטאה באופן מתאים בחשבונות התקציביים השנתיים.

ת.מ.י. — המכון למחקר ולפיתוח

במליוני ל"י	
25.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1972
28.6	יתרת ההלוואות ליום 31.3.1973
3.0	עלייה

המכון הוא חברה, שהוקמה על ידי הממשלה כדי לעסוק במחקר תעשייתי. לשם מימון מחקרים מדעיים מעניק האוצר לחברה בכל שנה כספים הנרשמים במסגרת הסעיף הנדון כהלוואות. העלייה הנ"ל מייצגת את ההלוואה לחברה, שניתנה בשנה הנסקרת מתוך הקצבה באותו סכום בתקציב הפיתוח, שנועדה לחברה. בהתאם להסדר בין האוצר לבין החברה מיום 25.12.1968 הלוואות, שניתנו לחברה ושיינתנו לה בעתיד למטרה הנ"ל, לא ישאו ריבית. על חשבון פרעון החוב תעביר החברה לאוצר בכל שנה 50% מההכנסה נטו, שתקבל תמורת מתן זכויות או הרשאות ייצור. בשנה הנסקרת לא העבירה החברה כל סכום על חשבון פרעון ההלוואות.

בנקים שונים

	היתרה ליום 31.3.1972 (במליוני ל"י)	היתרה ליום 31.3.1973 (במליוני ל"י)	
עלייה (במליוני ל"י)	99.4	208.0	307.4
	7.3	23.0	30.3
	0.3	2.3	2.6
	1.8	0.5	2.3

בנק לפיתוח התעשייה
בנק א'
בנק למלאכה (1)
בנק ב' (1)

(1) כלול בסעיף "בנקים אחרים" בטבלה 3.

סכומי העלייה מייצגים בעיקר את הכספים, שהאוצר העביר לבנקים לצורך תשלום המענקים למפעלים המאושרים. על פי החוק לעידוד השקעות הון, 1959, המענקים משתלמים מתוך תקציב הפיתוח, סעיף "תעשייה ומלאכה", פרט תקציבי "מענקים לפי חוק לעידוד השקעות הון". המענקים ייפכו למוחלטים רק לאחר שהמפעלים שקיבלום יעמדו בהתחייבותיהם. אישור לכך צריך בדרך כלל להינתן על ידי מרכז ההשקעות, כעבור חמש שנים מתאריך מתן המענק.

שיכון ופיתוח לישראל

במליוני ל"י		
היתרה ליום 31.3.1972	היתרה ליום 31.3.1973	
54.6	67.9	סעיף הלוואות
—	(—)44.7	סעיף השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כמניות
54.6	23.2	

(א) משרד השיכון מעביר לחברה דירות בנאמנות לצרכי מכירה. עלות הדירות המועברות לחברה משתקפת במאזן המדינה בסעיף "נכסים בתהליך התהוות" (ראה להלן). חלק ניכר מהתמורה בעד הדירות משתלם בהלוואות אפותיקאיות, שניתנו למשתכן מכספי התקציב. הרישום בספרי האוצר מבוסס על דו"חות של משרד השיכון בדבר העברת הדירות לחברה, וכן על דיווח הבנקים בדבר ביצוע הלוואות. הביקורת העלתה, שלא הייתה התאמה בין הנתונים שבדיווחי הבנקים על ביצוע המשכנתאות לבין הנתונים, שהובאו בדיווחי משרד השיכון; שכן דו"חות משרד השיכון התבססו על דיווחיה של החברה בגין דירות, שמכירתן הושלמה, ובין מועד הדיווח על השלמת מכירת הדירות לבין מועד הדיווח על מתן המשכנתא קיים פער בזמן. בשל כך, ובשל השוני בבסיס הרישום מופיעה היתרה במאזן המדינה ליום 31.3.1973 בסכום קטן בהרבה מסכום היתרה המופיעה לטובת האוצר במאזן החברה לאותו יום.

משרד מבקר המדינה העמיד את החשב הכללי ואת החברה על כך, שניהול כספי תקין מחייב התאמה עדכנית ומבוקרת בין הנתונים שעליהם מתבססים הרישומים בספרים.

בינואר 1974 פנה החשב הכללי לחברה ולמשרד השיכון ודרש נקיטת צעדים מידיים לבירור חוסר ההתאמה. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה במארס 1974, שהיא מסרה למשרד רואה חשבון את הטיפול בעריכת ההתאמה.

(ב) משרד השיכון נוהג להעביר לחברה לטיפול מינהלי יחידות דיור, שנועדו להימכר לעולים, לזוגות צעירים ולחוסכים במפעל החסכון לבניין. עבור טיפול החברה בדירות אלה מקבלת החברה עמלה בשיעור 2% ממחיר יחידות דיור עם מכירתן. מלבד זה זוקפת החברה 1.5% ממחיר הדירות לקרן פנימית לכיסוי התחייבויות משרד השיכון לפיתוח שכונתי; השימוש מכספי הקרן הוא בשליטת משרד השיכון. על היתרה הבלתי מנוצלת של הקרן מחושבת ריבית בשיעור של 7%. היתרה המטצברת בקרן הסתכמה, לפי מאזן החברה ליום 31.3.1973, ב-9.3 מליון ל"י.

בדו"ח הביקורת על פעולות החברה צוין, שעוד בשנת 1964 קבע משרד השיכון, שאם יוצרו עודפים כספיים כתוצאה מהעברת רכוש, יובא הדבר לידיעת האוצר, והשימוש בהם יהיה טעון אישור. משרד השיכון לא נהג בדרך זו. מבקר המדינה עמד על כך, שאין זה רצוי, שלרשות משרד השיכון תעמוד בחברה קרן לא תקציבית.

• ראה דו"חות על הביקורת באיגודים, תשל"ב-1972 (עמ' 13.15).

עד מארס 1974 טרם הובא לידיעת האוצר דבר היווצרות העודפים כאמור, והקרן בסך 9.3 מליון ל"י אינה משתקפת במאזן המדינה ליום 31.3.1973.

מספנות ישראל

במליוני ל"י	
10.3	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
10.3	ירידה

הירידה נובעת מהעברה לחשבון "מספנה בחוץ לארץ" במסגרת הסעיף "הלוואות".

המכון למחקרי נפט וגיאופיזיקה

במליוני ל"י	
5.2	יתרה ליום 31.3.1972
(-) 5.5	יתרה ליום 31.3.1973
10.7	ירידה

הירידה נובעת בעיקר מהעברה לחשבון המכון במסגרת הסעיף המאזני "הלוואות" (ראה לעיל).

לווים ללא שינוי — שונים

ביתרה של סעיף זה בסך 58.3 מליון ל"י כלול סכום של 30.7 מליון ל"י, המתייחס לחברת כימיקלים ופוספטים לאחר מיוזגה עם חברת פוספטים בנגב; סכום זה המופיע במסגרת זו ללא שינוי מאז שנת הכספים 1968 נתהווה כמתואר להלן.

באוקטובר 1968 אישר שר האוצר את ההמלצות של ועדה בינמשרדית, שבדקה את מבנה ההון של החברה. לפי המלצות אלו רשמה החברה את הרכוש הלא-פעיל והלא מוחשי של חברת פוספטים בנגב בסך של 22.4 מליון ל"י, כנגד הלוואה ממשלתית באותו סכום. החשב הכללי הודיע לחברה על הקפאת הלוואה זו ומסר לה כי ימציא לה הודעה בכתב, שהממשלה תרכוש את הרכוש הזה תמורת ההלוואה האמורה במועד שהיא תבחר בו. עוד הודיע החשב הכללי לחברה, שהוא מקפיא את החוב המגיע לאוצר בגין ריבית סך כולל של 7.9 מליון ל"י. חוב זה, הרשום בספרי האוצר, לא הוכר על ידי החברה ולא נרשם בספריה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 56).

בשנת הכספים 1971 בוטל המיזוג של שתי החברות. באפריל 1972 נחתם בין הגורמים הנוגעים בדבר הסכם המסדיר את העברת הבעלות על חברת פוספטים בנגב לידי הממשלה למפרע מיום 1.4.1971. החשב הכללי לא הודיע לחברה על החלטתו לגבי ההשקעות הנ"ל.

במאזן החברה ליום 31.3.1973 מופיעה התחייבות לממשלה בסכום כולל של 24.7 מליון ל"י, תמורת אגרת חוב צמיתה לתקופה של 25 שנה, הנושאת ריבית של 4% לשנה. התחייבות זאת קשורה עם ביטול המיזוג של שתי החברות.

הפעולות הכספיות הקשורות בהסכם בדבר ביטול המיזוג אינן משתקפות במאזן המדינה — ראה להלן.

השקעה במניות

מיתרת זכויות המדינה, שנוצרו כתוצאה מביצוע תקציבים, המסתכמת לפי המאזן ליום 31.3.1973 ב-13,405 מליון ל"י, סך 1,695 מליון ל"י מייצג השקעה במניות שהיא 12.6% מכלל הזכויות. בשנת הכספים 1972 קטנה יתרת ההשקעה של הממשלה במניות, ב-53.7 מליון ל"י, בהשוואה לעלייה בהשקעה זו בשנים הקודמות. במאזן ליום 31.3.1972 עוד היוו ההשקעות במניות כ-14.7% מכלל הזכויות, חלה אפוא ירידה ב-2%.

הסכום של 1,695 מליון ל"י כולל את השקעת הממשלה במניות, לפי מחירי הרכישה, וחשלושים על חשבון מניות, ממקורות התקציב. אין מאזן המדינה ל-31.3.1973 משקף את כל העסקאות, שנעשו בשנת הכספים 1972 (כגון: מיווג בין החברה למימון תעשיות וחברת ההשקעות של בנק לפיתוח התעשייה, מכירת מניות המדינה בחברת בקר החולה, שנעשתה עוד בשנת הכספים 1971, והמניות עדיין מופיעות במאזן המדינה ל-31.3.1973). המאזן אינו מפרט את מספר המניות, את ערכן הנקוב ואף לא את מניות ההטבה, שהמדינה קיבלה. בין המניות, שנרכשו מכספים לא תקציביים, תופסות מקום חשוב לתאריך המאזן מניות של בנק לפיתוח התעשייה, בסך כ-10 מליון ל"י.

בהתחשב בכסיס השונה של הנתונים, שעליהם בנויים דו"חות החשב הכללי ודו"ח רשות החברות הממשלתיות, אין תיאום מלא בין נתוני החשב הכללי לבין נתוני רשות החברות הממשלתיות, וביניהם לבין ספרי החברות, שבמניותיהן השקיעה הממשלה (לדוגמה ראה להלן: המטויות המאוחדות בישראל).

מספר החברות, שבמניותיהן השקיעה הממשלה, הוא 122. סך של כ-81 מליון ל"י, שהן כ-4.8% מהסכום המופיע כהשקעת הממשלה במניות, הועבר על ידה לחברות כתשלומים על חשבון, בלי שיוקצו לה מניות עבורן. סך 281 מליון ל"י הושקע במניות בכורה; עוד השקיעה הממשלה במניות נידחות כ-75 מליון ל"י. ב-18 חברות היא השקיעה במניות בכורה או במניות דחיות בלבד, והשקעה זו מסתכמת ב-55.6 מליון ל"י. כל שאר השקעותיה הן במניות רגילות, המעניקות לה זכות הצבעה באסיפות החברה וזכות מינוי דירקטורים. להלן טבלה, שהוכנה על פי נתוני המאזן ונתוני רשות החברות הממשלתיות, המציגה את השקעת הממשלה במניות, לפי ענפי משק עיקריים. אין הטבלה כוללת את מניות ההטבה, שקיבלה הממשלה.

השקעות הממשלה, לפי סוגי מניות בענפים השונים (במליוני ל"י)

הענף	מניות רגילות	מניות בכורה	מניות אחרות	תשלומים ע"ח מניות	ס"ה	%
חקלאות וייצור	1.9				1.9	0.1
מחצבים ודלק	361.4	29.9	21.2	58.8	471.3	27.8
בנייה	39.6	2.1	0.5	10.8	53.0	3.1
תעשייה ומלאכה	174.8	17.9	7.9	1.1	201.7	11.9
חשמל ומים	289.7		25.9		315.6	18.6
תחבורה	65.4	111.5	13.6	7.0	197.5	11.7
תיירות	23.0	3.8	0.2		27.0	1.6
רשויות מקומיות	9.8			2.4	12.2	0.7
סחר יצוא	9.2	3.0	0.7		12.9	0.8
חברות השקעה	30.5	1.2	5.4	0.7	37.8	2.2
בנקים	247.9	110.5			358.4	21.1
שונים	4.5	1.4			5.9	0.4
ס"ה	1,257.7	281.3	75.4	80.8	1,695.2	
%	74.2	16.6	4.4	4.8		100.0

לפי נתוני רשות החברות, קיבלה הממשלה בשנת הכספים 1972 על השקעתה במניות 65.4 מיליון ל"י דיבידנד, לפני ניכויי מס. משרד מבקר המדינה סיווג התשואה לפי סוגי ההשקעה — בנקים מצד אחד וחברות אחרות מצד שני.

מסכום הדיבידנד נתקבלו 18.8 מיליון ל"י כתשואה על השקעת הממשלה במניות הבנקים. על מגייתיה בחברות אחרות קיבלה המדינה דיבידנד בסך 46.6 מיליון ל"י; 82% מסכום זה נתקבלו מהשקעות בחברות: מפעלי ים המלח בע"מ, בתי זיקוק לנפט בע"מ, צים חברת השיט הישראלית בע"מ, חברת החשמל בע"מ והחברה הישראלית למדליות ומטבעות בע"מ. הטבלה הבאה, מראה את הדיבידנד ברוטו, שהוכרו על מניות בכורה ועל מניות אחרות בשנת הכספים 1972.

דיבידנד ברוטו שהוכרו בשנת הכספים 1972 (במליוני ל"י)

ס"ה	מניות בכורה		מניות אחרות		ס"ה
	מניות	דיבידנד	מניות	דיבידנד	
בנקים	110.5	5.5	247.9	13.3	18.8
חברות אחרות	170.7	7.5	1,166.1	39.1	46.6
ס"ה	281.2	13.0	1,414.0	52.4	65.4

מהטבלה עולה, שהתשואה על מניות הממשלה בבנקים היתה כממוצע 5.2% ובחברות אחרות 3.5%. בהשוואה לשנת הכספים 1971 בה לא קיבלה הממשלה כמעט כל דיבידנד על מניות הבכורה שלה בחברות פרט לבנקים, הייתה התשואה על מניות אלה בשנת הכספים 1972 כ-4.4% כממוצע.

מלבד הדיבידנד נתקבלו בשנת הכספים 1972 מניות הטבה בסכום כולל של 36.4 מיליון ל"י, מרביתו, 24 מיליון ל"י, מבתי זיקוק לנפט בע"מ, ו-9.8 מיליון ל"י ממכרות נחושת תמנע בע"מ כתשואה על מניות הבכורה שבידי הממשלה.

במשך שנת הכספים 1972 רכשה הממשלה מניות כ-59.7 מיליון ל"י ומכרה מניות כ-113.4 מיליון ל"י, כך שתיק המניות שבידי הממשלה, לפי מחירי הרכישה, קטן כ-53.7 מיליון ל"י. מתוך עסקאות אלה, בהיקף של 173.1 מיליון ל"י, רק סך 99.8 מיליון ל"י — שהם 57.6%, הועברו כחשבונות התקציביים (בשנת הכספים 1971 73.2%), והשאר בוצעו באמצעים לא תקציביים.

טבלה הבאה שהוכנה על פי נתוני החשב הכללי, מנותחים השינויים בתיק המניות של הממשלה בשלוש השנים האחרונות. הסכומים הם במחירי הרכישה של המניות.

מקור הגידול (נטו) בתיק המניות של המדינה בשנות הכספים 1970—1972 (במליוני ל"י)

1970			1971			1972			
1,436.3			1,614.4			1,748.9			היתרה בתחילת התקופה
1,542.0			1,748.9			1,695.2			היתרה בסוף התקופה
105.7			134.5			(—)53.7			השינוי נטו
									מזה:
									פעולות שהשתקפו בתקציב
	58.0			117.0			31.7		רבישת מניות
49.3	(—)8.7		111.4	5.6		(—)36.4	(—)68.1		מכירת מניות ⁽¹⁾
									פעולות שלא השתקפו בתקציב
									הגדלה:
	81.9			20.8			26.4		המדת הלוואות במניות
	18.0			10.4			13.6		החלפת מניות במניות
	9.3			1.5			—		המרת אגרות חוב במניות
	12.4			1.3			—		המרת דיבידנד במניות
121.6	—		34.0	—		40.6	0.6		הגדלות אחרות
									הקטנה:
	(—)18.0			(—)10.4			(—)13.6		החלפת מניות במניות
	(—)0.5			(—)0.5			(—)0.5		פדיון
54.7	(—)66.9	(—)48.4	23.1	(—)10.9	—	(—)17.3	(—)57.9	(—)43.8	הקטנות אחרות
1.7			—			—			שינויים אחרים
105.7			134.5			(—)53.7			

(1) כולל גם מכירות באשראי.

בטבלה דלהלן הערוכה על פי נתוני החשב הכללי מוצג השינוי נטו, שחל בחיק המניות של הממשלה במשך שנת הכספים 1972, לפי ענפים כלכליים עיקריים.

ט ב ל ה 5

זכויות — השקעות הממשלה במניות (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1972	31.3.1973	
			השקעות שהיקפן עלה
			מחצבים ודלק
7.3	56.3	63.6	כימיקלים ופוספטים
1.3	10.6	11.9	חיפוש נפט השקעות
1.3	38.3	39.6	חברת הנפט הלאומית לישראל
0.1	—	0.1	חברת הדלק הישראלית
			תעשייה ומלאכה
12.0	95.8	107.8	התעשייה האווירית
3.5	11.3	14.8	מבני תעשייה
0.3	4.3	4.6	החברה הישראלית למחקר ופיתוח
			חשמל ומים
7.2	224.8	232.0	מקורות, חברת מים
			תיירות
2.0	22.8	24.8	החברה לפיתוח מפעלי תיירות
			חברות השקעה
9.5	—	9.5	פ.י.ב.י. אחזקות
0.4	7.3	7.7	חברת הנאמנות למקרקעין באשדוד
			רשויות מקומיות ומיתוח הסביבה
1.0	2.0	3.0	שיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
			סחר, יצוא
1.0	0.9	1.9	שקם
6.9	—	6.9	שונים
			בנקים
4.1	85.7	89.8	בנק החקלאות
1.1	1.1	2.2	אוצר השלטון המקומי
0.7	3.2	3.9	טפחות — בנק למשכנתאות
59.7	564.4	624.1	סה
59.7	564.4	624.1	העברה (סה השקעות שהיקפן עלה)

זכויות – השקעות הממשלה במניות (במליוני ל"י) – המשך

	31.3.1972	31.3.1973	
השקעות שהיקפן ירד			
מחצבים ודלק			
"פז" חברת הגפס	6.6	—	(—)6.6
בנייה			
המכון לתכנון ופיתוח	0.3	—	(—)0.3
תעשייה ומלאכה			
החברה למימון תעשיות	59.6	16.0	(—)43.6
מפעלי רוגוזין	23.7	—	(—)23.7
תדיראן, תעשיות ישראל לאלקטרוניקה	2.2	—	(—)2.2
מפעלי טקסטיל בית שאן – בצרת	2.0	—	(—)2.0
המטוויות המאוחדות בישראל	11.7	10.7	(—)1.0
עתיר – מחקר ופיתוח תעשיות	0.5	—	(—)0.5
תיירות			
ישראל הוטלס אינטרנשיונל	11.7	—	(—)11.7
רשויות מקומיות ופיתוח הסביבה			
החברה לבניין ופיתוח אילת	0.2	—	(—)0.2
אחוזות החוף	0.9	0.7	(—)0.2
שונים	0.2	—	(—)0.2
בנקים			
בנק לסחר חוץ	13.3	—	(—)13.3
בנק לפיתוח התעשייה	197.9	195.1	(—)2.8
בנק אדנים למשכנתאות	2.5	—	(—)2.5
בנק איטליה ישראל	2.4	—	(—)2.4
חברה להשקעות של בנק לפיתוח התעשייה	5.2	5.0	(—)0.2
ס"ה	340.9	227.5	(—)113.4
ללא תנועה בשנות הכספים 1972	843.6	843.6	—
ס"ה וירידה נטו	1,748.9	1,695.2	(—)53.7

להלן פירוט העסקאות, שכתוצאה מהן עלה חלקה של הממשלה בהשקעה במניות לפי ענפים כלכליים עיקריים:

כימיקלים ופוספטים בע"מ – מניות רגילות ובכורה

במליוני ל"י	
56.3	יתרה ליום 31.3.1972
63.6	יתרה ליום 31.3.1973
7.3	עלייה

הגידול נובע מתשלום על חשבון מניות נסך 7.3 מליון ל"י, שנעשה מתקציב הפיתוח כדלהלן:

1. חברת מפעלי ים המלח נתנה הלוואה בסך 12.3 מליון ל"י לחברת פוספטים בנגב וכימיקלים ופוספטים התחייבה לפרוע אותה במסגרת הסכם ההפרדה בין שתי החברות (ראה דו"ח 23, עמ' 74). שר הפיתוח קבע שעל החברה לפרוע הלוואה זו, שניתנה בריבית שנתית של 11%, במשך 12 שנה בשנים 1972–1983, כך שב-1972 תשולם הריבית בלבד ובשנים שלאחר מכן קרן וריבית בתשלומים שנתיים שווים. כדי לעזור לחברה החליט האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לתת לחברה בשנת הכספים 1972 סך של 4.6 מליון ל"י, שהיוו את הערך הנוכחי של התשלומים לפרעון ההלוואה, קרן וריבית, בשנים 1972–1974 ולקבל בתמורה מכימיקלים ופוספטים מניות בכורה צוברות ומשתתפות. למעשה, הסכים האוצר לקבל במקום מניות בכורה צוברות ומשתתפות מניות רגילות בחברה.

2. בשנות הכספים 1972 העביר האוצר לחברה סך 1.4 מליון ל"י למימון השקעה במיתקן חומצה גופרתית; תמורת סכום זה יקבל האוצר מניות רגילות בחברה.

3. השקעה נוספת תמורת מניות היא בסך 1.3 מליון ל"י, שניתנה למימון הקמת מיתקני חנקן. סכום זה הוא יתרת התחייבותה של הממשלה להשתתף בסך 21 מליון ל"י תמורת מניות, במפעל לייצור אמוניה ואוריאה. המפעל נמצא בשלבי הרצה סופיים והושקעו בו כ-50 מליון ל"י.

באפריל 1972 הוסכם על הפרדה בין חברת כימיקלים ופוספטים וחברת פוספטים בנגב, וחווה על כך נחתם בין חברות אלה ובין הממשלה. ההפרדה לא מצאה עוד את ביטוייה בספרי החשב הכללי ואין התאמה בין הנתונים המופיעים בספריו, בספרי רשות החברות ובספרי החברה.

חיפושי נפט (השקעות) בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י	
10.6	יתרה ליום 31.3.1972
11.9	יתרה ליום 31.3.1973
1.3	עלייה

חברת חיפושי נפט (השקעות) נוסדה בשנת 1969 במטרה לשמש מכשיר בידי הממשלה למימון חיפושי נפט בארץ (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 74).

בשנת הכספים 1972 העבירה הממשלה לחברה 1.3 מליון ל"י למימון פעולותיה, הנעשות במשותף עם חברות נפט אחרות. בתמורה התחייבה החברה להקצות למדינה מניות בסכום זה. התשלום על חשבון מניות חברת חיפושי נפט (השקעות) נזקף לחובת הפרט "קווים מתקנים וקידוחי נפט" שבתקציב הפיתוח.

חברת הנפט הלאומית בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י

38.3

יתרה ליום 31.3.1972

39.6

יתרה ליום 31.3.1973

1.3

עלייה

חברת הנפט הלאומית, שכל מניותיה בידי הממשלה, עוסקת מאז 1968 בעיקר בהשגת זכויות נפט בחו"ל וניצולם (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 76).

השקעות הממשלה בחברה נעשות בדרך של רכישת מניותיה ולא על ידי מתן הלוואות. האוצר שילם בשנה הנסקרת לחברה סך של 1.3 מליון ל"י לכיסוי הוצאותיה על חיפוש נפט בחו"ל. רכישת המניות נזקפה לחובת הפרט "קווים", מתקנים וקידוחי נפט שבתקציב הפיתוח.

באפריל 1973 הודיע משרד האוצר לחברה, כי אין ממשלת ישראל מעוניינת לרכוש מניות נוספות בחברה. תשלומים על חשבון מניות (10.7 מליון ל"י ליום 31.3.1973), תשלומים אחרים, שנעשו לפני 15.6.1972 וכן תשלומים בעתיד, שייעשו על ידי הממשלה, ייחפכו להלוואה עומדת, שהריבית עליה ותנאי פרעונה יידונו וייקבעו, כשהיו לחברה הכנסות מהשקעותיה.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י

95.8

יתרה ליום 31.3.1972

107.8

יתרה ליום 31.3.1973

12.0

עלייה

בשנת הכספים 1971 ניתנה מתקציב הבטחון הלוואה לזמן ארוך לתעשייה האווירית לישראל למימון פרויקטים אורחיים. בספטמבר 1972 הוחלט להפוך הלוואה זו להשקעה במניות, כתחולה מאפריל 1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 678).

מבני תעשייה בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י

11.3

יתרה ליום 31.3.1972

14.8

יתרה ליום 31.3.1973

3.5

עלייה

המדובר במניות, שהוקצו למדינה בסך 3.5 מליון ל"י, על פי הסכם בין הממשלה לבין החברה מדצמבר 1969 (ראה סעיף הלוואות לעיל). מניות נוספות, שהוקצו למדינה בשנה הנסקרת בסך 5.8 מליון ל"י, לא השתקפו במאזן המדינה ליום 31.3.1973.

החברה הישראלית למחקר ופיתוח בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י

4.3

יתרה ליום 31.3.1972

4.6

יתרה ליום 31.3.1973

0.3

עלייה

במסגרת האופציה, שניתנה למשקיעים הפרטיים להמיר את מניותיהם בחברה במניות הבנק לפיתוח התעשייה, הומרו מניות בסך 0.3 מליון ל"י, שנרכשו על ידי שני משקיעים מחו"ל, למניות בכורה ד' צוברות 7½% צמודות לדולר (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 79). השקעות האוצר בחברה עד 31.3.1973 הסתכמו בסך 3.6 מליון ל"י, לפי ערך נקוב של מניות סוג א', שהן כ-86% מסך כל המניות מסוג זה, ו-1.8 מליון ל"י לפי ערך נקוב, שהן כל המניות מסוג ב'. רק מניות סוג א' מקנות זכות הצבעה באסיפות וזכות למינוי דירקטורים בחברה.

מקורות חברת מים בע"מ – מניות

במליוני ל"י	
224.8	יתרה ליום 31.3.1972
232.0	יתרה ליום 31.3.1973
7.2	עלייה

העלייה נובעת בעיקר מהפעולות הנאות:

1. בהתאם להחלטת הממשלה, שכנגד מחצית מכל השקעותיה של מקורות מכספי התקציב במפעלי מים תנפיק החברה לממשלה מניות רגילות בערך הנקוב, והיתרה תינתן כהלוואה ארוכת מועד (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 79), הנפיקה החברה לממשלה בשנת הכספים 1972 מניות בסך של 5.85 מליון ל"י כנגד השקעה של 11.7 מליון ל"י במפעלי מים. הסכום של 5.85 מליון ל"י הועבר מחשבון ההלוואות, שנתן האוצר לחברת מקורות.
 2. בשנת הכספים 1968 מימנה הסוכנות היהודית הקמת מפעלי מים אזוריים בדרך של הלוואה מאמצעיה. הממשלה התחייבה כלפי החברה להשתתף במימון פרעון הלוואה זו בסך 5 מליון ל"י, תמורת הקצאת מניות רגילות. תשלומי האוצר על חשבון מניות אלה הסתכמו בשנת הכספים 1972 ב-0.74 מליון ל"י.
- ההון הנפרע של החברה הוא בסך של כ-287 מליון ל"י, מזה מניות בסך כ-225 מליון ל"י הם בידי המדינה. רק מניות יסוד, בערך נקוב של 60,000 ל"י מקנות זכות הצבעה באסיפות החברה וזכות למנות את חברי הדירקטוריון. מניות יסוד אלה הן 1/3 בידי הממשלה 1/3 בידי הסוכנות היהודית ו-1/3 בידי חברת העובדים.

החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ – מניות רגילות ובכורה

במליוני ל"י	
22.8	יתרה ליום 31.3.1972
24.8	יתרה ליום 31.3.1973
2.0	עלייה

מתוך ההון הנפרע של החברה לשנת הכספים 1972 בסך 91.1 מליון ל"י כ-21 מליון ל"י הן במניות רגילות – כולן בידי הממשלה. היתרה בסך 70 מליון ל"י היא במניות בכורה צוברות 7%, צמודות לשער הדולר וניתנות לפדיון, אשר הופצו בחו"ל. האוצר התחייב כלפי הרוכשים לקנות מהם את המניות, לפי דרישה, במחיר השווה לפחות ל-90% מערכם הנקוב. על פי הסדר זה רכש האוצר עד 31.3.1972 מניות בכורה תמורת 1.7 מליון ל"י ובשנת הכספים 1972 מניות נוספות תמורת 2 מליון ל"י. (ראה בדו"ח זה הפרק "החברה הממשלתית לתיירות").

פ.י.ב.י. אחזקות בע"מ — מניות רגילות

במליוני ל"י	
—	יתרה ליום 31.3.1972
9.5	יתרה ליום 31.3.1973
9.5	עלייה

כל הון המניות של הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נמצא בבעלותה של חברת פ.י.ב.י. אחזקות בע"מ. הסכם המייסדים של החברה מ-15.9.1972 קבע, כי ההשקעה הכוללת במניות החברה תהיה כ-81.7 מליון ל"י ולמדינה יהיו 26% ממניות אלה. הוחלט שההשקעה במניות ובשטרות הון החברה תבוצע על ידי הבעלים בהדרגה במשך שש שנים (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 133-141).

עד לאוקטובר 1972 רכש האוצר, באמצעות התקציב ועל ידי המרת מניות בנק לסחר חוץ בע"מ, שהיו בידי, מניות של חברת פ.י.ב.י. אחזקות בסך של כ-21.5 מליון ל"י. באותה עת מכר האוצר לשניים מבעלי החברה בחוץ לארץ מניות בסך של כ-12 מליון ל"י, כדי לאפשר לכל אחד מהם להחזיק בהון הנפרע של החברה ל-1.10.1972, בשיעור שיתאים לחלקן בבעלות, כפי שנקבע בהסכם המייסדים. בתמורה, שהאוצר קיבל עבור מניות אלה, הוא רכש, כפי שנקבע בהסכם, שטרי הון של החברה (ראה סעיף הלוואות לעיל).

שקם בע"מ — מניות רגילות

במליוני ל"י	
0.9	יתרה ליום 31.3.1972
1.9	יתרה ליום 31.3.1973
1.0	עלייה

החברה היא בבעלות מלאה של המדינה. הון החברה לא עמד ביחס מתאים לצרכיה ולהיקף פעולותיה, והחלט להגדילו בהדרגה. ל-31.3.1972 היה הון המניות של החברה 0.9 מליון ל"י. לאותו תאריך היה בידי החברה סכום של 4.2 מליון ל"י, שניתן לה, בשנות הכספים 1965-1971, מתקציב הבטחון כהלוואה עומדת הנושאת ריבית של 2% לשנה. בשנת הכ-ספים 1972 הוגדל הון המניות ב-1 מליון ל"י, וגובה ההלוואה העומדת ב-0.6 מליון ל"י — שני הסכומים ניתנו מתקציב הבטחון.

קיימת תכנית להגדלה הדרגתית של הון המניות של החברה, שלפיה יגיע ההון ל-4.7 מליון ל"י עד שנת הכספים 1975.

בנק החקלאות לישראל בע"מ — מניות רגילות ובכורה

במליוני ל"י	
85.7	יתרה ליום 31.3.1972
89.8	יתרה ליום 31.3.1973
4.1	עלייה

הרכב העלייה הוא כדלהלן:

1. במסגרת הסדר בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית הועברו לידי הממשלה, החל משנת 1961, הזכויות בחוזי מתישבים, שניתנו לסוכנות כתמורה בעד רכוש, שהועמד לרשותם. הממשלה העבירה את החוזים לגבייה אל מוסדות בנקאיים, ביניהם בנק החקלאות. בשנת 1968 הוסכם בין הממשלה לבין בנק החקלאות, כי עקב קשיים בנכסיהם הכספיים יעביר הבנק לאוצר 70% מסכומי הגביות, יקצה מניות רגילות לאוצר תמורת 25% מסכומים אלה, ואילו 5% יהוו עמלת הבנק עבור הגבייה (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 123 ודו"ח על הביקורת בבנק החקלאות בדו"חות על הביקורת באיגודים מ-1972).

בשנת הכספים 1972 הקצה הבנק לאוצר, בהתאם להסכם זה, מניות רגילות בסכום של 4 מליון ל"י; מזה 2 מליון ל"י מהגביות של הבנק לתקופה ינואר 1971 – מארס 1972 ו-2 מליון ל"י מהגביות לתקופה מארס 1972 – ינואר 1973. פעולה זו לא השתקפה בתקציב ונעשתה במסגרת של המרת הלוואות במניות.

2. באפריל 1972 הנפיק הבנק 150,000 מניות בכורה ג' 7½% צוברות, צמודות לשער הדולר וניתנות לפדיון, בנות 420 ל"י כל אחת. המניות הופצו בחו"ל במחיר של 100 דולר למניה. האוצר התחייב כלפי הרוכשים לקנות מהם את המניות, לפי דרישה, במחיר השווה לפחות ל-90% מערכן הנקוב. על פי הסדר זה רכש האוצר בפברואר 1973 תמורת 136,000 ל"י 355 מניות מסוג זה, שערכן הנקוב הוא 149,000 ל"י.

אוצר השלטון המקומי בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י	
1.1	יתרה ליום 31.3. 1972
2.2	יתרה ליום 31.3. 1973
1.1	עלייה

החברה הוקמה בשנת 1953 על ידי מרכז השלטון המקומי ועל ידי מספר מועצות מקומיות, ומטרתה העיקרית – מתן הלוואות לרשויות המקומיות בארץ וכן מימון או עזרה במימון של מפעלים ציבוריים, המוקמים על ידי רשויות מקומיות או בעזרתן. הון המניות הנפרע של החברה ל-31.3.1972 היה 3.1 מליון ל"י, מזה 1.1 מליון ל"י בידי הממשלה.

בספטמבר 1972 הוחלט על הגדלת ההון ל-7.8 מליון ל"י. הממשלה, כאחד הבעלים בחברה, רכשה מהחברה מניות רגילות בסך של 1.1 מליון ל"י, לפי שער של 110.

להלן פירוט העסקאות, לפיהן ירד חלקה של הממשלה במניות:

"פו" חברת נפט בע"מ – מניות רגילות ובכורה

במליוני ל"י	
6.6	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
6.6	ירידה

בעניין מכירת מניות החברה, שהיו בידי האוצר, למשיקע בחו"ל ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 74.

החברה למימון תעשיות בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י	
59.6	יתרה ליום 31.3.1972
16.0	יתרה ליום 31.3.1973
43.6	ירידה

מניות החברה בסך של 43.6 מליון ל"י הומרו לשני שטרי הון צמיחים בעקבות הסדר למיזוג חברת מימון תעשיות בע"מ בחברת ההשקעות של בנק לפיתוח התעשייה (ראה סעיף הל-וואות לעיל).

החברה מוזגה עם חברת ההשקעות של בנק לפיתוח התעשייה. בהסדר למיזוג החברות נקבע, שהממשלה תרכוש מניות נוספות בחברת ההשקעות של בנק לפיתוח התעשייה, כך שהבעלות על חברת ההשקעות זו תהיה – 50% בידי המדינה ו-50% בידי הבנק לפיתוח התעשייה. כתמורה בעד מניות של חברת ההשקעות בערך נקוב של 10 מליון ל"י תעביר הממשלה מניות של מימון תעשיות בע"מ בערך נקוב של 16 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 419).

עסקת המרת המניות טרם מצאה את ביטוייה במאזן המדינה ליום 31.3.1973.

מפעלי רוגוזין לישראל בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י	
23.7	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
23.7	ירידה

הממשלה מכרה את כל מניותיה בחברה תמורת 28.1 מליון ל"י, מהם 6 מליון ל"י שולמו במזומן והיתרה תסולק בשישה תשלומים שנתיים בתוספת ריבית של 8% לשנה, ללא הצמדה (ראה דו"ח זה הפרק "מכירת מניות מפעלי רוגוזין בישראל בע"מ"). המכירה נעשתה בדצמבר 1971, אך קיבלה ביטוי בספרי החשב הכללי רק בשנת הכספים 1972.

תדיראן, תעשיות אלקטרוניקה לישראל בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י	
2.2	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
2.2	ירידה

ביוני 1969 נחתם חוזה בדבר מכירת חלק ממניות חברת תדיראן, תעשיות ישראל לאלק-טרוניקה בע"מ, שהיו כבעלות המדינה לחברה גדולה בארצות הברית. בחוזה ניתנה לקונה אופציה לרכוש מהממשלה תוך חמש שנים את יתר המניות, שיהיו בידיה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 652-658 ודו"ח שנתי 22 עמ' 127).

ביוני 1972 הודיע הקונה על רצונו לממש את האופציה. ערב המימוש היו בידי הממשלה מניות רגילות בחברה בערך נקוב של 2.2 מליון ל"י – מניות בסכום של כ-1.25 מליון ל"י, שנשארו בידיה משנת 1969, ובסכום של – 0.95 מליון ל"י שרכשה מאז. בחוזה התחייבה הממשלה למכור לקונה את המניות משנת 1969 תמורת סכום העולה כפליים על ערכן הנקוב ואת השאר בערכן הנקוב. בהתאם לכך שילם הקונה 3.44 מליון ל"י.

הקונה התחייב גם להעביר לממשלה נגין המניות, שנשארו בידה, את הרווחים של תדיראן, שלא יועדו לתאריך מימוש האופציה. בהתאם לכך, הועבר סכום של כ-1.46 מליון ל"י וכן סך של 0.5 מליון ל"י, שהוגדר כתשלום נוסף בעד מימוש האופציה והוא כולל ריבית והחזר רווחים לתקופה מ-1.4.1968 עד 11.6.1969 – תאריך המכירה. בסך הכל אפוא, הסתכמה עסקת המכירה הנוכחית ב-5.4 מליון ל"י.

מפעלי טקסטיל בית שאן – נצרת בע"מ – מניות רגילות

במליוני ל"י	
2.0	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
2.0	ירידה

הירידה בובעת ממכירת מניות הממשלה בחברת מפעלי טקסטיל בית שאן נצרת לחברת השקעות.

הממשלה רכשה מניות בחברה בשנת 1964 בערך נקוב של 1.4 מליון ל"י, במחיר 2 מליון ל"י. בשנים 1967 ו-1968 רכשה חברת ההשקעות חלק מהבעלות על החברה ממשקיעים פרטיים בה, וכתוצאה מרכישה זו היו בידה כ-54% מהמניות המצביעות בחברה ואילו שאר המניות היו בידי המדינה. בסמוך לרכישת המניות, קיבלה חברת ההשקעות התחייבות מהאוצר, שאם היא תרצה להשתחרר מהעסקה לא יאוחר מ-31.3.1971, תוחזר לה השקעתה. ביולי 1968 נחתם זכרון דברים בין הממשלה לבין חברת ההשקעות, שלפיו קיבלה חברת ההשקעות אופציה לקנות את מניות הממשלה בחברה במחיר של 4/9 מערך הנקוב – המחיר, שבו רכשה חברת ההשקעות את המניות מהמשקיעים הפרטיים. עוד הוסכם, שחברת ההשקעות תייצג את הממשלה בחברה כנאמן ותדאג לפעילותה התקינה של החברה.

למעשה קיבלה אפוא חברת ההשקעות על עצמה את ניהול מפעלי החברה, בלי שנטלה עליה כל אחריות או סיכון להפסדים. לפי מאזן החברה ליום 31.3.1971, היה ההפסד המצטבר של מפעלי טקסטיל בית שאן-נצרת כ-17 מליון ל"י, כאשר הון המניות הנפרע של החברה הסתכם ב-3.2 מליון ל"י. התחייבויות החברה הסתכמו לאותו יום ב-56.4 מליון ל"י; היה בידיה רכוש קבוע (בניכוי פחת) בסך 21.3 מליון ל"י ורכוש שוטף בסך 21.1 מליון ל"י. עיקר חובות החברה – 28.1 מליון ל"י – היו לבנק לפיתוח התעשייה, בשל הלוואות, שניתנו לה בערבות הממשלה במסגרת הסדר של אחריות כוללת¹. חוב נוסף היה לטובת המדינה כנגד אגרת חוב צמיתה בסך 11.5 מליון ל"י, נושאת ריבית בשיעור 4% לשנה, ללא הצמדה.

בינואר 1972 התקיים דיון בהנהלת האוצר, בהשתתפות נציגי משרד המסחר והתעשייה, ובו סוכם, כי מן הראוי לברר את התנאים, שבהם תהיה חברת ההשקעות מוכנה לרכוש את מניות החברה שבידי האוצר, במיוחד לנוכח הצורך להשקיע במפעל סכומים נוספים להרחבתו ולהחלפת ציודו. באותו דיון הובעה הדעה, שחברת ההשקעות עשתה מאמצים לנהל את המפעל ולפתחו, ורצתה להבטיח לעצמה בעלות עליו, ואילו הממשלה לא הייתה מעוניינת לרכוש מחברת ההשקעות את המניות שלה ולקבל את המפעלים לרשותה.

לאחר משא ומתן עם חברת ההשקעות סוכם ביולי 1972, בישיבה עם שר האוצר, שחברת ההשקעות תרכוש את מניות החברה, כתנאי שיקלו עליה את עומס החובות הרובצים על המפעל ואת הגרעון בהון.

¹ ראה דו"ח על הביקורת במפעלי טקסטיל בית שאן – נצרת בע"מ מינואר 1971.

² ראה בדרך האגודים מ-1969 עמ' 12.06.

שר האוצר אישר את מכירת מניות החברה שבבעלות המדינה, תמורת סכום של 620,000 ל"י — שהם 4/9 מערך הנקוב של המניות. מכירה זו הותנתה בביטול האופציה, שניתנה לחברת ההשקעות לפיה התחייבה הממשלה לרכוש חזרה את המניות, שנקנו מהמשקיעים הפרטיים (אם כי במועד עשיית העסקה כבר פג תוקפה של האופציה) וכן בשחרור הממשלה מן הערבות לחובות החברה לבנק לפיתוח התעשייה. כן הסכים שר האוצר למתן הלוואה נוספת לחברה בסך 8 מליון ל"י תמורת אגרת חוב צמיתה נשאת ריבית של 4%, ללא הצמדה, באותם התנאים, שלפיהם מחזיק האוצר באגרת חוב צמיתה קודמת, בסך 11.5 מליון ל"י. ועדת השדים לענייני כלכלה אישרה, בדצמבר 1972, את תנאי המכירה, כפי שסוכמו על ידי שר האוצר. ההלוואה ניתנה לחברה בפברואר 1973.

בסיומו הדיון מיולי 1972 נקבע, שהממשלה תמליץ בפני הבנק לפיתוח התעשייה להאריך את תקופת הפרעון של החוב ולהקטין את שיעור הריבית. בהסתמך על דיון זה סוכם בין הבנק לבין חברת ההשקעות, על דעת משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה כלהלן: ההלוואה תישא ריבית בשיעור 6.5% לשנה, ללא הצמדה, כמקובל לגבי הלוואות פיתוח באיזור פיתוח א', ותינתן לתקופה של 15 שנה: במשך 4 השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד ולאחר מכן הקרן והריבית. בינואר 1973 נחתם הסכם בין הבנק וחברת הבת של חברת ההשקעות בגין ההלוואה הנ"ל. בשל אחריות חברת הבת להלוואה נקבע, שהריבית תכלול מירווה לחברת הבת בשיעור 0.75%.

רוב ההלוואות, שניתנו בשעתו למפעלי בית שאן-נצרת היו בריבית של 8.28%. שיעור זה נקבע בשנת 1968 עקב הסדר של ביטול הצמדה לדולר, שלפיו הסכים האוצר, שחוב החברה בגין ההצמדה יוקטן ב-5.4 מליון ל"י. האוצר נשא בהפרשי ריבית בין שיעור זה לבין השיעור המוכט לבנק — 9%. הפרשים אלה, לאחר שהונו לכל תקופת הלוואה הסתכמו בסך 1.2 מליון ל"י, וסכום זה שולם לבנק בשנת הכספים 1970. באותה שנה שוחררה החברה גם מתשלום ריבית על ההלוואה, לרבות ריבית על אגרת החוב, שהסתכמה ב-2.4 מליון ל"י. עקב השינוי בשער הריבית, כפי שנקבע בהלוואה האמורה לחברת הבת, נושא האוצר בהפרשי ריבית נוספים בשיעור של 2.5% לשנה על אותן ההלוואות, שלגביהן כבר שילם הפרשי ריבית. כתוצאה מההסדר החדש הוארכה גם תקופת ההלוואה בכ-4 שנים נוספות.

סיוע המדינה למפעלי בית שאן נצרת יש לדאוגו על רקע תרומת המפעלים של החברה למצב הכלכלי והסוציאלי באיזורים, שבהם נמצאים מפעלים אלה. מאותה בחינה היה עקרונית מקום למתן הקלות כתנאי המכירה לחברת ההשקעות. אולם לא נמצא שלקראת עשיית עסקה זו הוערכה באוצר המשמעות העסקית של התנאים, שעליהם הוסכם עם החברה הרוכשת. הערכה זו הייתה צריכה לבטא את ההפרש בין מחיר המניות ובין הערך הריאלי של הנכסים וכן את היתרונות, שהחברה נהנתה מהם בשל המימון הנוח, שהוכטח למפעל, ובשל האפשרויות לקיוו ההפסד המצטבר לצרכי מס הכנסה ומס חברות, במידה שהמצב המשפטי מרשה זאת. על ידי כך ניתן היה לשקול לפני ההחלטה את מחירן של הקלות אלה לאוצר המדינה לעומת המטרה המושגת באמצעותן.

המטוויות המאוחדות בישראל בע"מ — מניות

במליוני ל"י	
11.7	יתרה ליום 31.3.1972
10.7	יתרה ליום 31.3.1973
1.0	ירידה

חברת המטוויות המאוחדות הוקמה בשנת 1965 בשותפות עם הממשלה, ובבעלותה מוזגו ארבע מטוויות, שלוש שהוקמו באיזורי פיתוח ואחת במרכז הארץ. עד ספטמבר 1970, עקב הפסדים מצטברים שהגיעו לסך של 16.9 מליון ל"י, נסגרו שלוש מתוך ארבע המטוויות ורק זו שבמרכז הארץ המשיכה בפעולתה.

משנת 1969 קיימו מגעים עם גורמים שונים בדבר מכירת חלקה של הממשלה בחברה. ביוני 1972 סוכם בין הממשלה לבין תעשיין ישראלי וחברה של משקיעים זרים על מכירת מניות הממשלה בחברת המטוויות המאוחדות במחיר כולל של 2 מליון ל"י — מחציתו במזומן ומחציתו ב-50 תשלומים חדשיים רצופים, בתוספת ריבית של 3% לשנה ללא הצמדה (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 420).

ל-31.3.1973 לא היו למדינה מניות בחברה זו. העסקה אינה משתקפת בספרי החשב הכללי לאותו יום.

עתיר, מחקר ופיתוח תעשיות — מניות רגילות

במליוני ל"י	
0.5	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
0.5	ירידה

חברת עתיר נוסדה בדצמבר 1969 על ידי הממשלה וחברה, שבבעלות חברת העובדים, במטרה ליזום ולפתח מפעלי תעשייה עתירי מדע. ההון הנפרע של החברה — 1 מליון ל"י, מחציתו ביד האוצר.

החברה הייתה למעשה פעילה שנתיים, והשקיעה כספים בחברות הבת שלה; צידון — לפיתוח וייצור חמרים כימיים ומידה — לפיתוח וייצור מיכשור מדעי. הואיל והיא סבלה הפסדים והמשך פעולתה היתה מותנה בהשקעות נוספות מצד בעלי המניות, החליטה הממשלה בדצמבר 1972 למכור את מניותיה בה. המניות נמכרו כערכן הנקוב, דהיינו 0.5 מליון ל"י, לבעלים האחרים של החברה; התמורה חשולם בעשרה שיעורים שנתיים שווים, החל מינואר 1983 ללא ריבית כלשהי.

ישראל הוטלס אינטרנשיונל בע"מ — מניות רגילות

במליוני ל"י	
11.7	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
11.7	ירידה

באפריל 1972 מכרה הממשלה, באמצעות החברה הממשלתית נכסים מ. י. בע"מ, את מניותיה בחברת ישראל הוטלס אינטרנשיונל לקבוצת משקיעים מחו"ל (ראה דו"ח זה הפרק "חברת נכסים מ. י. בע"מ").

בנק לסחר חוץ בע"מ — מניות

במליוני ל"י	
13.3	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
13.3	ירידה

בשנת הכספים 1971, במסגרת ההתארגנות לייסודו של הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, רכשה הממשלה מכספי תקציב מניות של בנק לסחר חוץ בסך 13.3 מיליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 133-141).

בשנת הכספים 1972 נמסרו מניות אלה לחברת פ.י.ב.י. אחזקות בע"מ, שבבעלותה כל המניות של הבנק הבינלאומי הראשון, ותמורתן קיבל האוצר מניות בחברה זו (ראה לעיל).

בנק אדנים למשכנתאות והלוואות בע"מ — מניות רגילות ובכורה

במליוני ל"י	
2.5	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
2.5	ירידה

הירידה נובעת ממכירת המניות שהיו בידי הממשלה, לבנק פרטי.

בנק אדנים נוסד ב-1959 במטרה לתת הלוואות לשיכון ולממן מפעלי שיכון. בעת ייסודו רכשה הממשלה מניות רגילות במחיר השווה לערכן הנקוב בסך 0.5 מיליון ל"י. מניות אלה היקנו לה כ-30% מכוח ההצבעה. הבנק שילם בקביעות את הדיבידנד על מניות הבכורה וכן 8% ברוטו על שאר המניות.

בשנת 1964 המיר האוצר 2 מיליון ל"י מפקדונותיו בבנק למניות בכורה 4½% צוברות ומשתתפות (ראה דו"ח על הביקורת בחברה זו בדו"ח האיגודים ל-1972).

בפברואר 1970 סוכם בין משרדי השיכון לבין האוצר, שרשות החברות הממשלתיות תפעל למכירת מניות הממשלה בבנק זה.

בעקבות מגעים עם נציגי בנק פרטי, שהיה מעוניין ברכישת המניות, גובשה הצעה להסדר, אשר במאי 1972 הובאה בפני ועדת השדים לענייני כלכלה. הוועדה אישרה את מכירת המניות בתנאים הבאים: המניות הרגילות יימכרו בערכן הנקוב במזומן ומניות הבכורה בערכן הנקוב בתשלומים ל-11 שנה בתוספת ריבית כשיעור של 6% לשנה ללא הצמדה, כשבשלוש השנים הראשונות תשולם הריבית בלבד, ובשמונה השנים לאחריהן קרן וריבית. ב-1.10.1972 נחתם הסכם המכירה בין הממשלה והבנק לפי התנאים, שאושרו בוועדת השדים לענייני כלכלה.

מחיר המניות נקבע בערכן הנקוב במהלך משא ומתן בין הצדדים ובהתחשב בעובדה, שלפי מדדים שונים העריכה רשות החברות את שוויין בין 60% ל-130% מערכן הנקוב. מתיקי רשות החברות הממשלתיות לא ניתן לקבוע אם נעשה נסיון לעניין גורמים אחרים מלבד הקונים ברכישת מניות הבנק.

בנק איטליה ישראל בע"מ — מניות רגילות

במליוני ל"י	
2.4	יתרה ליום 31.3.1972
—	יתרה ליום 31.3.1973
2.4	ירידה

הירידה נובעת ממכירת מניות הממשלה בבנק זה לבעל המניות העיקרי בו.

הבנק הוקם באיטליה בשנת 1960 על ידי מספר משקיעים פרטיים וממשלת ישראל במטרה להניע משקיעים איטלקיים להשקיע כספים בארץ. בשנים 1960-1964 רכשה הממשלה מניות בסך כ-2.4 מיליון ל"י, בשער ממוצע של 112, ובידה היתה 1/3 מהבעלות על הבנק.

בהסכם משנת 1963 בין הממשלה והמשקיעים בבנק ניתנה אפשרות לכל צד להסכם לרכוש את מניות הצד השני עד 31.12.1968; הוסכם שהמחיר יחושב לפי הערך הנקוב של המניות, בתוספת 6% ריבית שנתית ובניכוי הרווחים שחולקו. עד סוף 1968 לא ניצל אפשרות זו שום צד מהצדדים להסכם. הדיבידנדו הממוצע, שקיבל האוצר על מניות אלה היה בשיעור של 3% לשנה.

במאי 1972 פנה בעל המניות העיקרי בבנק לאוצר בהצעה לרכוש את כל המניות לפי תנאי האופציה אשר חוקפה פג. לפי מדדים שונים העריכה רשות החברות את ערך המניות בין 70% ל-135% מערכן הנקוב. ועדת השרים לענייני כלכלה אישרה ביוני 1972 את המכירה, ובעקבות כך נחתם הסכם המכירה בין הצדדים. הקונה שילם עבור המניות במטבע חוץ, בשער של 143.

לדברי רשות החברות הממשלתיות, קרימו מגעים עם שני בנקים בארץ, בנסיון לעניין אותם בקניית המניות, אך המגעים לא הביאו לידי תוצאות. הביקורת לא מצאה תיעוד על מגעים אלה.

ספרי החשב הכללי מראים רווח בסך כ-2.7 מליון ל"י מעסקת המכירה של מניות אלה. כתוצאה מהפרש בין העלות בסך 2.4 מליון ל"י ומחיר מכירה בסך 5.2 מליון ל"י. הפרש זה נובע בעיקר משינוי בשער הל"י לעומת הדולר.

השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות

במליוני ל"י	
2,128.6	יתרה ליום 31.3.1972
2,575.5	יתרה ליום 31.3.1973
446.9	עלייה

סעיף זה משקף את ההשקעות של משרד השיכון בפרוייקטים, לשיכון על צורותיו השונות, שבוצעו לא נסתיים ליום 31.3.1973. מהותו של סעיף זה הוסברה בהרחבה בדו"ח השנתי 17, עמ' 42.

העלייה בסך 446.9 מליון ל"י משקפת בעיקר תוספת נכסים ולעומתה העברת נכסים מוגמרים לגורמים שונים ומחיקות בחשבון, כדלקמן:

תוספת נכסים בשנה הנסקרת בסכום של 729.4 מליון ל"י נובעת: מהקמת מבנים, שמונה מתוך תקציב הפיתוח של משרד השיכון לשנת הכספים 1972; ממכנים שהוקמו במסגרת תכנית מפעל חסכון לבניין והשקעות בשיכון הממומנות על ידי אשראי קבלנים.

בשנה הנסקרת הועברו נכסים מוגמרים בסכום של 286.6 מליון ל"י לגורמים שונים. סכום זה מורכב משני חלקים: (1) סך של 24.5 מליון ל"י, המייצג נכסים, שהועברו בעיקר לרשויות המקומיות באמצעות בנקים, נזקף לחשבונות הלוואות באמצעות בנקים במערכת החשבונות של השנה הנסקרת; (2) סך של 262.1 מליון ל"י, המייצג נכסים, שהועברו לחברות שיכון, והוא נזקף לחשבונות הלוואה של חברות אלה במסגרת מערכת החשבונות לשנת הכספים 1973, אך קיבל ביטוי במאזן המדינה ליום 31.3.1973. בדרך זו נוצר חוסר התאמה בין היתרה של הסעיף הנדון במאזן לבין הרישומים במערכת הנהלת החשבונות של אותה שנה (בענין זה ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 80).

הנכסים שהועברו לחברות שיכון מתייחסים בעיקר לחברות הבאות: עמידר - 90.2 מליון ל"י; חברת שיכון ופיתוח - 48.6 מליון ל"י; הסוכנות היהודית - 43.7 מליון ל"י;

* סכום זה נזקף לחובת החברה במסגרת הסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

החברה לשיקום הרובע היהודי בעיר העתיקה – 18.1 מיליון ל"י; פרוזות – 25 מיליון ל"י; חברת שיקמונה, חיפה – 10.4 מיליון ל"י; החברה הממשלתית העירונית, לשיקום משכנות עוני תל אביב-יפו – 14.5 מיליון ל"י.

בשנה הנסקרת נמחקו נכסים בסכום של 15.9 מיליון ל"י; נכסים, שהועברו לוועדת הדיוור המרכזית, בהיקף של 3 מיליון ל"י, אשר אינם מהווים נכס מוניטרי; השקעות המתייחסות לחכנון וכו' שהן הוצאות מחלטות, בסכום של 12.9 מיליון ל"י.

הפקדות (קרן לפדיון הבונדס)

במליוני ל"י	
—	יתרה ליום 31.3.1973
50.2	יתרה ליום 31.3.1972
50.2	ירידה

במארס 1973 זקף האוצר את כספי הקרן להכנסות המדינה – גבייה על חשבון קרן הלוואות. (ראה גם דו"ח זה, עמ' 33).

התחייבויות המדינה

בסכום הכולל של התחייבויות המדינה חלה עלייה בסך 8,936 מיליון ל"י.

התחייבויות שוטפות

היקף התחייבויות השוטפות ליום 31.3.1973 מסתכם ב-2,725 מיליון ל"י לעומת 2,509 מיליון ל"י ליום 31.3.1972.

הרכב התחייבויות השוטפות והשינויים, שחלו בהן בהשוואה ליום 31.3.1972, משתקפים בטבלה 5 המבוססת על נתוני החשב הכללי.

טבלה 5

התחייבויות שוטפות (במליוני ל"י)

הרכב הסעיף במאזן	31.3.1972	31.3.1973	השינוי
בנקים בארץ	678.4	736.9	58.5
זכאים בחוץ לארץ	200.3	114.3	(-)86.0
ממשלת ארצות הברית – חשבון עודפי מזון	5.9	—	(-) 5.9
הפקדות ממוסדות וחשבונות של זכאים	493.0	528.5	35.5
הפקדות יבואנים בבנק ישראל	180.9	155.9	(-)25.0
כספי חכנון חובה בבנק ישראל	5.2	4.9	(-) 0.3
תובעים על חשבון ביצוע תקציב	800.5	972.3	171.8
קרנות והפרשות	145.1	211.9	66.8
סה"ה והשינוי נטו	2,509.3	2,724.7	215.4

לעומת עלייה בזכויות השוטפות בסכום של 235 מיליון ל"י, הייתה עלייה בהתחייבויות השוטפות בסך 215.4 מיליון ל"י. עיקר העלייה בהתחייבויות – בסעיפים "תובעים על חשבון ביצוע תקציב" ו"קרנות והפרשות".

הפקדות ממוסדות וחשבונות של זכאים

סעיף זה מורכב משלוש קבוצות עיקריות המפורטות להלן, בציון מספרי השוואה ליום 31.3.1972 (במליוני ל"י):

השינוי	יתרה ליום 31.3.1972	יתרה ליום 31.3.1973	זכאים שונים
15.4	9.8	25.2	הפקדות ממוסדות, חברות ממשלתיות ושונות
20.6	430.6	451.2	הפקדות משרדי הממשלה
0.5 (-)	52.6	52.1	
35.5	493.0	528.5	

הפקדות ממוסדות, חברות, ממשלתיות ושונות

במליוני ל"י

430.6

יתרה ליום 31.3.1972

451.2

יתרה ליום 31.3.1973

20.6

עלייה נטו

סעיף זה משקף בעיקר את ההפקדות באוצר של עודפי גזילות של מוסדות ממשלתיים, חברות ממשלתיות, מוסדות ציבור וחברות פרטיות. היתרה ליום 31.3.1973 מורכבת כדלהלן:

במליוני ל"י

186.4

מוסדות ממשלתיים

וחברות ממשלתיות

155.5

מוסדות ציבור

109.3

חברות פרטיות

451.2

הפעולות העיקריות, שהביאו לעלייה נטו, הן הפקדות חדשות של מוסדות שונים, ביניהם חדשים, מצד אחד, ומשיכת הפקדות, מצד שני.

במאסר 1973 הוסכם בין האוצר לבין חברת ים המלח, שהחברה תפקיד באוצר סך 39.6 מליון ל"י, שהוא הערך הנוכחי ליום 31.3.1973 של קרן אגרות החוב בסך 46.2 מליון ל"י, בתוספת ריבית בשיעור 5% לשנה, צמוד לשינויים בשער המטבע. אגרות החוב של החברה הונפקו בספטמבר 1967 בסכום כולל של 33 מליון ל"י (11 מליון דולר) צמוד לדולר, לפרעון ב-10 תשלומים שנתיים שווים החל ממאסר 1978; הריבית בשיעור 5% חיפרע באופן שוטף במאסר כל השנה.

על פי ההסכם הפקידה החברה באוצר. במאסר 1973, סך 15.84 מליון ל"י; היתרה בסך 23.76 מליון ל"י תועבר לפי אותו הסכם לאוצר במשך שנת הכספים 1973. ההפרש בין סכום הפקדון לבין מחיר הקרן של אגרות החוב, זוקף האוצר לחובת חשבון מיוחד "הפרשי היוון". בשנה הנסקרת בזקף סך 2.6 מליון ל"י לחובת חשבון זה (ראה סעיף מקדמות לעיל). החשב הכללי יעביר באופן יחסי את הפרשי ההיוון לחובת התקציב יחד עם הפרעון השנתי של אגרות החוב.

לפי ההסדר הנ"ל יעמיד האוצר לרשות החברה, את הסכומים הדרושים לתשלום לבעלי אגרות החוב במועדי הפרעון המתאימים.

הפקדות משרדי הממשלה

המדובר הוא בהפקדות כמשרדי ממשלה על ידי צד שלישי. היתרה ליום 31.3.1973 היא למעשה 53.4 מיליון ל"י ולא 52.1 מיליון ל"י, כפי שמשחק במאזן. היתרה ליום 31.3.1973 מורכבת בעיקר מפקדונות במשרד התקשורת בסך 35.5 מיליון ל"י (מזה 2.5 מיליון ל"י – פקדונות הקהל על חשבון שירותים, ו-31.3 מיליון ל"י – עודף תקבולים על תשלומים בסניפי משרד התקשורת, המשורים עם עסקות בנק הדואר); פקדונות לקוחות באגף המזון – 2.6 מיליון ל"י; ו-10.8 מיליון ל"י פקדונות במערכת בתי המשפט. הפקדונות המקבילים ליום 31.3.1972 היו: במשרד התקשורת – 30 מיליון ל"י; אגף המזון – 4.6 מיליון ל"י; מערכת בתי המשפט – 9.4 מיליון ל"י.

הפקדות יבואנים

במיליוני ל"י	
180.9	יתרה ליום 31.3.1972
155.9	יתרה ליום 31.3.1973
25.0	ירידה

סעיף זה מייצג את ההפקדות של יבואנים באוצר, שנעשו על סמך "צו הסדרת יבוא סחורות (הפקדות) תשל"ל-1970" מ-12.1.1970, שהוצא על ידי שר המסחר והתעשייה. הצו האמור תוקן מספר פעמים בקשר להקטנת שיעור ההפקדה, והתיקון האחרון מדצמבר 1972, העמיד את שיעור ההפקדה על 20% מערך היבוא. כל הפקדה נושאת ריבית של 6% החייבת במס הכנסה. הריבית משולמת על ידי בנק ישראל. בדצמבר 1973 בוטל הצו.

חובעים על חשבון ביצוע תקציב

במיליוני ל"י	
800.5	יתרה ליום 31.3.1972
972.3	יתרה ליום 31.3.1973
171.8	עלייה נטו

ההתחייבות הכוללת ליום 31.3.1973 בסך 972.3 מיליון ל"י מורכבת משתי קבוצות כלהלן:

במיליוני ל"י	
...	חובות לרשויות מקומיות, לקבלנים ולחברות,
278.6	בחשבונות סילוקין
693.7	חובות משרדי הממשלה לספקים וכו' בחשבונות חו"ז
972.3	

הקבוצה הראשונה מייצגת יתרת התחייבויות של הממשלה שנוצרו בחשבונות סילוקין של מוטבים בקשר לביצוע תקציב – אספקת טובין ושירותים למשרדי הממשלה (בדבר הכית קורת על חשבונות סילוקין ראה בדו"ח זה הפרק "מערכת חשבונות הסילוקין"). התחייבויות אלו מבוססות על סעיף 13(א) לחוק התקציב לשנת 1972, תשל"ב-1972 הקובע ש"סכום שהוקצב יראוהו כאילו הוצא משנשלחה לאיש הזכאי לו הודעה, שחשבונו אצל החש הכללי זוכה באותו סכום".

הקבוצה השנייה משקפת את ההתחייבויות של משרדי הממשלה, לרבות המפעלים העסקיים, בעד סחורות ושירותים שנתקבלו ובעד עבודה, שבוצעה בשנת הכספים 1972, ושהתשלום עבורם נעשה לאחר תום שנת הכספים 1972. ההתחייבויות של משרדי הממשלה, פרט למפעלים העסקיים, מבוססות על סעיף 13(ב) לחוק התקציב לשנת 1972, תשל"ב-1972 הקובע ש"סכום, שהוקצב לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס, יראוהו כאילו הוצא, משבוצה העבודה או משנתקבל השירות או הנכס שלתשלומם הוא מיועד אם שולם עד תום חודשיים מתום שנת הכספים". ההתחייבויות של המפעלים העסקיים מבוססות על סעיף 8(ד) לחוק התקציב הנ"ל, שאינו מטיל את ההגבלה של שני חודשים לביצוע התשלום, המוטלת על שאר משרדי הממשלה.

במסגרת קבוצה זו כלולה התחייבות בסך 220.8 מליון ל"י, המייצגת את כלל שכר העבודה ומשכורות נטו המגיעים לעובדי המדינה עבור חודש מארס 1973. הסכום המקביל לחודש מארס 1972 היה 180.1 מליון ל"י.

קרנות והפרשות

במליוני ל"י	
145.1	יתרה ליום 31.3.1972
211.9	יתרה ליום 31.3.1973
66.8	עלייה

להלן פירוט הקרנות ליום 31.3.1973 בציון מספרי השוואה ליום 31.3.1972 (במליוני ל"י).

31.3.1972	31.3.1973	
67.4	107.3	קרנות משרדי ממשלה שונים
53.6	74.8	קרן לביטוח שער ⁽¹⁾
5.2	6.1	קרן לכיסוי הפסדים הנובעים מערבויות המדינה ⁽²⁾
5.3	8.1	קרן לביטוח רכוש הממשלה
5.1	4.9	קרן למימון השגת עבודות הנדסה בחוץ לארץ ⁽³⁾
2.6	5.0	קרן לביטוח סיכוני מלחמה
2.3	1.9	קרן לכיסוי הפרשי מדד ⁽¹⁾
0.3	0.3	קרן לביטוח סחר חוץ
1.4	1.7	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
1.6	1.6	קרן לכיסוי הפסדים בקשר עם הלחאות שיקום מגרמניה
0.3	0.2	שוונות
145.1	211.9	

(1) ראה להלן הקטע הדן בהסדרי ביטוח הצמדה.

(2) ראה להלן הקטע הדן בערבויות המדינה.

(3) ראה בדו"ח זה ממצאי מעקב - קרן למימון יצוא שירותי הנדסה, בביקורת על משרד המסחר והתעשייה.

קרנות בלתי-מוניטריות

(א) בספרי האוצר כלולה קרן בהיקף של 11.75 מליון ל"י, שנוצרה בשנים קודמות ממקור תקציבי, ושנועדה לממן דמי מחזור לביצוע פעולות תקציביות. מאחר שלכספים

שבקרן אין תובעים, אין קרן זו נכללת במאזן המוניטרי השוטף של המדינה. ההיקף הכספי של הפעולות ליום 31.3.1973, שנעשו על חשבון תקציבים של השנים הבאות, הסתכם ב-470 מליון ל"י בקירוב. פעולות אלה מומנו רק בחלקן הקטן - 2.5% - מתוך הקרן הנ"ל, ואילו עיקר המימון בא מהלוואות מגורמים שונים בארץ ובחוץ לארץ. בנסיבות אלה מן הראוי לבטל את הקרן ולהעביר את היתרה להכנסות המדינה.

(ב) כתוצאה משינויים בשער המטבע משערך החשב הכללי את הרישומים בספריו לפי השער החדש. ההפרשים נזקפו עם התהוותם לסעיף התקציבי המתאים. לעומת זאת, רושם החשב הכללי את הפרשי המטבע הנובעים מפעולות כספיות שוטפות - בלתי תקציביות - בחשבון חו"ז מחוץ למסגרת החשבונאות התקציבית. עד 31.3.1973 הצטברה בחשבון חו"ז יתרת זכות בסך 28.7 מליון ל"י, המייצגת את העודף של הפרשי השער, הנובעים משערוך זכויות המדינה השוטפות, על הפרשי השער, הנובעים משערוך חובות המדינה השוטפים. לדעת הביקורת מן הראוי להעביר להכנסות המדינה את יתרת הזכות הנובעת מהפרשי השער.

התחייבויות חוזיות

במאזן המדינה ליום 31.3.1973 מופיעה לראשונה יתרת התחייבות, הנובעת מהתקשרויות משרדי הממשלה להזמנת טובין ושירותים, שהסתכמה ב-5,917 מליון ל"י. סכום זה מופיע בחשבונות מקבילים ולהצנתו במאזן אין השפעה על גדילת יתרת התחייבויות המדינה ליום 31.3.1973 (ראה לעיל). בדיקת דו"חות המשרדים, שעליהם התבסס הרישום במאזן, מראה, שהדו"חות כללו התחייבויות במסגרת תוכניות, שנכללו בתקציב על פי סעיף 14(א) לחוק התקציב לשנת הכספים 1972 וכן התחייבויות חוזיות אחרות, שלא נכללו בתוכניות שבתקציב. בדו"ח השנתי 22 (עמ' 179) עמד מבקר המדינה על הצורך בריכוז מידע על מלוא ההתחייבויות שהמדינה נטלה על עצמה ועל החשיבות בהנהגת שיטת רישום ודיווח אחידה והצגה משמעותית של ההתחייבויות בספרי האוצר. החשב הכללי טרם נקט צעדים, כדי להבטיח סדרי דיווח ומעקב אחר התחייבויות המשרדים והצגת מלוא התוכניות בתקציב. על תכנית התחייבות בתקציב הבטחון ראה בדו"ח זה הפרק על מערכת הבטחון.

בהצגת ההתחייבויות החוזיות בחשבונות מקבילים במאזן המדינה הונח היסוד למעקב אחר התפתחות היתרה. היתרה, המופיעה במאזן ליום 31.3.1973, מבוססת על דיווחי המשרדים, ללא בדיקה ומיון מצד האוצר לגבי מרכיביה. על האוצר לקבוע מערכת הנחיות לסדרי רישום ודיווח במשרדים, שיאפשרו לעמוד על משמעותם של הנתונים המוגשים לו ועל אימותם של נתונים אלה לפני הכללתם במאזן.

חובות המדינה הנובעים מביצוע תקציבים

ההיקף הכולל של חובות אלה ליום 31.3.1973 הגיע ל-39,165 מליון ל"י, גידול של 8,721 מליון ל"י לעומת החוב ליום 31.3.1972. בעקבות השינויים בשער המטבע, שחלו בשנת המאזן עם הנהגת שער נייד למטבע הגרמני ולמטבע השווייצרי, עלתה יתרת המלוות, בעיקר מלוות חוץ, בכ-249 מליון ל"י. כתוצאה משינוי בשיטה, שלפיה מחושב גידול החוב בגין מלוות פנים מסוג ברירה (ראה להלן), עלתה יתרת המלוות האלה בכ-242 מליון ל"י.

* מתוך סכום זה מהווה סך של 16.8 מליון ל"י זכויות מוניטריות הכלולות במאזן השוטף של המדינה.

מלוות (במליוני ל"י) (1)

השינויים ביתרות		היתרות ליום			
31.3.1971	31.3.1972	31.3.1971	31.3.1972	31.3.1973	
31.3.1972	31.3.1973				
מלוות פנים					
אגרות חוב של המדינה למועד בינוני וארוך:					
				3,740	מלוות חובה
1,560	1,894	3,207	4,767	6,661	מלוות אחרים
207	(—)24	578	785	761	מלוות קצר מועד
מלוות באמצעות מוסדות כספיים:					
				3,080	הנפקות שתמורתן הופקדה באוצר
488	1,024	1,745	2,233	3,257	מלוות אחרים
762	172	3,337	4,099	4,271	מלוות מבנק ישראל
הפקדות של גופים ממלכתיים שונים:					
648	793	1,522	2,170	2,963	המוסד לביטוח לאומי
99	143	556	655	798	קרן ארנונה ורשות הפיתוח
—	(—)24	121	121	97	מלוות בגין המוסדות הלאומיים
39	55	151	190	245	הפקדות ושונות
3,803	4,033	11,217	15,020	19,053	ס"ה (ערך נקוב)(2)
953	(3)2,421	1,508	2,461	(3)4,882	גדילה בגין הפרשי הצמדה למדד וריבית מצטברת
4,756	6,454	12,725	17,481	23,935	ס"ה מלוות פנים
מלוות חוץ					
אגרות חוב של מדינת ישראל — "בונדס"					
1,528	790	3,744	5,272	6,062	מלוות חוץ אחרים:
2,345	1,477	4,351	6,696	8,173	לפרעון במטבע חוץ
49	(—)167	735	784	617	לפרעון במטבע ישראלי
(5)3,922	(4)2,100	8,830	(5)12,752	(4)14,852	ס"ה מלוות חוץ
(5)8,678	(4)8,554	21,555	(5)30,233	(4)38,787	ס"ה כולל

(1) מלוות צמודים למטבע חוץ רשומים לפי שער החליפין ביום המאזן, כמפורט להלן (בל"י):

31.3.1971	31.3.1972	31.3.1973	
3.50	4.20	4.20	\$ 1
0.95	1.32	1.48	1 מ"ב
0.80	1.08	1.29	1 פר"ש

(2) בגין מלוות צמודי מדד ומלוות מסוג ברירה; על הרישום בגין מלוות במטבע חוץ ראה הערות (1), (4) ו-(5) לטבלה זו.

(3) מזה סכום של 242 מליון ל"י נובע משינוי נשיטת החישוב בגין מלוות מסוג ברירה.

(4) לרבות הפרשים בגין שינוי שער המטבע עקב הנהגת שער נייך למטבע הגרמני והשוויצרי בסכום של 12.3 מליון ל"י בגין מלוות פנים ושל 236.3 מליון ל"י בגין מלוות חוץ.

(5) לרבות הפרשים בגין שינוי שער המטבע באוגוסט 1971 בסכום של 441 מליון ל"י בגין מלוות פנים ושל 1,968 מליון ל"י בגין מלוות חוץ.

אלמלא שינויים אלה היה הגידול ביתרת החוב בשנת הכספים 1972 מגיע ל-8,230 מליון ל"י (27%), כמפורט להלן.

יתרה ליום 31.3.1973	יתרה ליום 31.3.1972	עלייה
23,935	17,481	6,454
14,852	12,752	2,100
378	211	167
39,165	30,444	8,721
מלוות פנים		
מלוות חוץ		
התחייבות הנובעת מביצוע תקציב השיכון		
ס"ה		
בניכוי:		
העלייה הנובעת משינויים בשער המטבע בשנת הכספים 1972		
(-)249		(-)249
העלייה הנובעת משינוי בשיטת החישוב של גידול החוב בגין מלוות מסוג ברירה		
(-)242		(-)242
38,674	30,444	8,230
ס"ה מותאם		

על ההתפתחות, שחלה במלוות פנים ובמלוות חוץ בשנת המאזן ובשנה הקודמת, ניתן לעמוד מתוך טבלה 6 לעיל, שערך משרד מבקר המדינה על פי נתוני החשב הכללי.

מלוות פנים

כלל החובות ממלוות פנים ליום 31.3.1973, לרבות ההפרשים בגין שינויי שער של מטבע חוץ ואומדן הריבית והפרשי ההצמדה למדד המחירים לצרכן, שהצטברו על מלוות אלה, הסתכמו ב-23,935 מליון ל"י, סכום הגבוה ב-6,454 מליון ל"י (37%) מהיתרה במאזן הקודם. עלייה בסכום של כ-254 מליון ל"י נובעת מהשינוי בשיטת חישוב גידול החוב בגין מלוות מסוג ברירה ומהשינויים, שחלו במשך שנת המאזן בשערי המטבע באירופה; למעט סכום זה, הסתכמה העלייה ביתרות ב-6,200 מליון ל"י (35.5%).

בלי ההפרשים, שנבעו מעליית המדד, מהצטברות ריבית ומהשינויים בשער המטבע, הסתכמו יתרות המלוות ב-19,041 מליון ל"י — סכום הגבוה ב-4,021 מליון ל"י (26.8%) מהיתרות המקבילות במאזן הקודם.

הטבלה הבאה מראה את הגידול נטו במלוות אלה, בהשוואה לגידול בשנת הכספים 1971. כ-35% מהגידול ביתרות נבעו מגדילת החוב בגין הפרשי מדד וריבית מצטברת במלוות צמודי מדד ובמלוות מסוג ברירה — זאת בלי להתחשב בגידול הנובע משינוי שיטת החישוב בגין מלוות, שנרשמו עוד במאזן הקודם; כ-65% מהגידול ביתרות נבעו ממלוות, שנרשמו בשנת הכספים 1972 כהכנסה בתקציב, בניכוי תשלומי הפרעון.

כ-43% מהתקבולים נטו ממלוות פנים * נבעו ממלוות מרצון, בעיקר מהפצת אגרות חוב של המדינה או של מוסדות כספיים, שתמורתן הופקדה באוצר; כשליש נבעו ממלוות חובה — מלוות בטחון ומלוות חסכון — ו-24% הנוותרים הם כספי הפקדות המוסד לביטוח לאומי וקרן ארנונה, שמקורם אף הם בתשלומי חובה.

בהשוואה לשנת הכספים 1971 כולט הגידול הרב בתקבולים ממלוות מרצון (דיון מפורט בנושא זה ראה בדו"ח זה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1972"), וכן בתשלומי הפרעון בגין מלוות אלה; בשנת המאזן הגיע זמן פרעונם של המלוות מסוג ברירה, שהופצו בשנת הכספים 1967, לרבות מלוות לבטחון המדינה, תשכ"ז. בטבלה להלן דשומים תשלומי הפרעון לפי ערכם הנקוב של המלוות שנפרעו; כלל הוצאות לפרעון מלוות פנים, שנוקפו

* התקבולים, למעט המקדמה המיוחדת מבנק ישראל (ראה הערה 1 לטבלה בעמוד הקודם), שלא שימשה למימון התקציב, ובניכוי תשלומי הפרעון.

מלוות מנים — הרישום בתקציב ובמאזן (במליוני ל"י)

1971	1972	
מלוות שורשמו כהכנסה בתקציב		
מלוות שמקורם בתשלומי חובה:		
1,136	1,240	מלוות חובה
717	896	הפקדות המוסד לביטוח לאומי וקרן הארנונה
527	1,127	מלוות המדינה, שאינם מלוות חובה
665	1,261	מלוות באמצעות מוסדות כספיים והפקדות שונות
650	(1)252	מלוות מבנק ישראל
3,695	4,776	סה
(—)347	(—)755	בניכוי: פרעון מלוות (2)
3,348	4,021	הכנסה נטו ממלוות
התאמות		
953	(3)2,421	גדילה בגין הפרשי הצמדה למדד ובניין ריבית מצטברת
441	12	הפרשים בגין שינוי שער על חובות במטבע חוץ
14	—	מלוות שלא נרשמו בחשבונות תקציביים
4,756	6,454	סה העלייה ביתרות

(1) מקדמה מיוחדת למימון קרן למחקר דו-לאומית, שהופקדה בבנק ישראל.

(2) נוסף על כך שולמו הפרשי הצמדה על מלוות צמודים למדד המחירים לצרכן בכ-300 מליון ל"י (בשנת הכספים 1971 — כ-60 מליון ל"י).

(3) דאה הערה (3) לטבלה 6 לעיל.

לתקציב, לרבות הפרשי ההצמדה, ששולמו בגין הקרן, גדלו לעומת השנה הקודמת בכ-650 מליון ל"י, והם הסתכמו בכ-1,068 מליון ל"י (ראה עמ' 25 בדו"ח זה). חלק מסכומים אלה הושקעו מחדש במלוות מרצון, צמודי מדד. כוח המשיכה של השקעה זו לגבי הציבור גדל עם עליית המדד בשיעור שנתי של 15%.

אגרות חוב של המדינה למועד בינוני וארוך

בטבלה להלן מובא השינוי ביתרות אגרות החוב, שהונפקו על ידי המדינה, להוציא מלוות קצר המועד, בשנת המאזן ובשנה הקודמת (במליוני ל"י).

השינוי ביתרות		
מ- 31.3.1971	מ- 31.3.1972	
ל- 31.3.1972	ל- 31.3.1973	
620	672	מלוות לבטחון המדינה
326	652	מלוות פיתוח תש"ך
633	596	מלוות חסכון
33	52	מלוות חברות ביטוח
(—)49	(—)69	מלוות קליטה
(—)3	(—)9	מלוות אחרים של המדינה לזמן ארוך ובינוני
1,560	1,894	סה שינוי ביתרות

על יתרת מלוות אלה לפי ערכן הנקוב התורספו עד ליום המאזן הפרשי מדד וריבית מצטברת בסכום כולל של כ-2,626 מליון ל"י; סכום זה גבוה בכ-1,194 מליון ל"י מהסכום המקביל

במאזן הקודם, בלי להתחשב בגידול הנובע משינוי שיטת החישוב בגין אותן מלוות מסוג ברידה, שנרשמו עוד במאזן הקודם (ראה להלן).

מלוות לבטחון המדינה

במליוני ל"י	
1,972	יתרה ליום 31.3.1972
2,644	יתרה ליום 31.3.1973
672	עלייה

ביתרות אלה כלולים מלוות מסוגים שונים, שהונפקו לפי חוק מלוות לבטחון המדינה, החל משנת תשכ"ז. בטבלה להלן מובא הרכב השינוי ביתרות בשנות הכספים 1971 ו-1972 (במליוני ל"י).

1971	1972	
		הפצות חדשות:
497	642	מלוות חובה
—	192	מלוות מרצון לציבור
123	125	מלוות בנקאי
620	959	ס"ה
—	(-)-287	בניכוי: פרעון מלוות
620	672	ס"ה שינוי ביתרות

מלוות חובה: בחוק מלוות בטחון תשל"ב—1972 נקבעו תנאים, השונים במקצת מאלה שבחוק המלוות לשנת 1971. נקבע כי המלוות ישא ריבית של 6% במקום 5% וכי פרעון הקרן והריבית המצטברת יחול כעבור 16 שנה, במקום 13 שנה (קשישים יהיו זכאים לפרוע את המלוות כעבור ארבע שנים). יתר התנאים לא שונים: הקרן צמודה למדד, הריבית פטורה ממס הכנסה ותעודות המלוות אינן סחירות.

מלוות מרצון לציבור: החל מתחילת אוקטובר 1972 הונפקו לציבור במסגרת חוק המלוות לבטחון המדינה, תשכ"ט—1969, אגרות חוב צמודות למדד, נושאות ריבית צמודה בשיעור של 6.5% ולתקופה של 7 שנים, בסכום כולל של כ-192 מליון ל"י. תנאי אגרות החוב של מלוות זה היו זהים לאלה של מלוות הפיתוח החדש ל-7 שנים והן הונפקו לאחר שנוצל מלוא סכום ההרשאה שבחוק מלוות הפיתוח (ראה להלן). ההנפקות במסגרת האמורה התאפשרו לאחר שבינוי 1972 נתקבל תיקון לחוק המלוות לבטחון המדינה, תשכ"ט—1969, שלפיו הוגדל סכום ההרשאה של מלוות זה מ-625 מליון ל"י ל-900 מליון ל"י ובוטלה ההגבלה, ששיעור הריבית לא יעלה על 6% לשנה; תיקון החוק נועד בשעתו לאפשר הנפקת אגרות חוב במסגרת הסדר המלוות הבנקאי.

מלוות בנקאי: לפי הסדר מיום 16.5.1972 בין שר האוצר לבין איגוד הבנקים רכשו אותם בנקים מסחריים, שפקדונות הציבור אצלם עלו על 100 מליון ל"י, תעודות מלוות בטחון תשכ"ט בסכום כולל של 125 מליון ל"י, וזאת על פי מכסות, שנקבעו לכל בנק ובנק בהתאם להיקף הפקדונות אצלו. החל מ-1967 נקבעים הסדרים כאלה בכל שנה.

התנאים למלוות בשנת המאזן היו שונים מאלה שבשנים הקודמות. עד לשנת 1972 נקבעו למלוות אלה התנאים המקובלים במלוות מסוג ברידה, שלפיהן המסלול הצמוד נושא ריבית, בשיעור שנתי של 4.84%, המצטברת ומשתלמת בסוף השנה החמישית; חלק מהמלוות היו לתקופה של חמש שנים וחלק לתקופה של עשר שנים.

התנאים, שנקבעו למלווה בשנת המאזן, היו כדלקמן: המלווה יהיה צמוד למדד (קרן וריבית). ישא ריבית שנתית בשיעור של 7.5% וינתן לתקופה של 9 שנים כאשר בשלוש השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד. הבנקים ירכשו את המלווה במחיר של 97.5% מערכו הנקוב — 2% בגין עמלת הבנק ו-0.5% דיסאג'יו; בשנים קודמות הועמד מחיר הרכישה על 98%. יחד עם שינויים אלה בתנאים, שהיו לטובת הבנק, נקבעו גם שינויים מחמירים: (א) לא ניתנה בגין אגרות המלווה שנרכשו ב-1972 ההקלה במס הכנסה שניתנה בשנה הקודמת (בעניין זה, ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 98); (ב) שלא בדומה להיתר, שניתן לבנקים בעבר, לא יוכרו אגרות אלה כניירות ערך מאושרים לצורך כיסוי 25% מיתרת תכניות החסכון המאושרות; (ג) הבנקים לא יהיו רשאים להעביר את האגרות לאחר (פרט להעברה לחברת בת, שהיא בנק או חברה להשקעות); לפי ההסדרים עם הבנקים עד לשנת 1971 היה המלווה בלתי סחיר רק בשנתיים או שלוש שנים ראשונות ובשנת 1971 נקבע, כי המלווה לחמש שנים יהיה בלתי סחיר ואילו לגבי המלווה לעשר שנים, יהיו הבנקים רשאים, כעבור חמש שנים, להציע לאוצר, שיתיר את רשימת המלווה בבורסה.

פרעון מלווה בטחון תשכ"ז: בשנת המאזן חל מועד הפדיון של אגרות המלווה, שהונפקו בשנת 1967; אגרות חוב אלה היו מסוג ברירה, וכל הקרן והריבית המצטברת עמדו לפרעון כבת אחת עם תום תקופת המלווה. הסכום הכולל של אגרות המלווה שהופצו היה 297 מליון ל"י, ומה הוגשו לפדיון בשנת המאזן אגרות בסך 286 מליון ל"י; על סכום זה התווספו הפרשי הצמדה בסך 111 מליון ל"י וריבית מצטברת בסך 114 מליון ל"י.

מלווה פיתוח תש"ך

במליוני ל"י	
879	יתרה ליום 31.3.1972
1,531	יתרה ליום 31.3.1973
652	עלייה

בשנת המאזן חל גידול רב בהפצת המלווה, הן בשל הפצה מוגברת של אגרות החוב מסוג ברירה והן בשל הנפקת סוג חדש החל באפריל 1972: מלווה צמוד למדד המחירים לצרכן, לתקופה של 7 שנים ונושא ריבית שנתית בשיעור של 6.5%, המשתלמת פעמיים בשנה. בתחילה נקבע שיעור עמלה מוגדל לבנקים המפיצים את אגרות החוב מהסוג החדש — 3% במקום 2% כמקובל לגבי אגרות חוב אחרות; לאחר שהוצאו הסדרות הראשונות, הופחת שיעור העמלה ל-2.5%. כתוצאה מהביקוש הניכר למלווה זה, הונפקו עד לחודש ספטמבר אגרות חוב במלוא סכום ההרשאה, שנקבע בחוק המלווה. כדי להיענות מיד לביקוש המוגבר, המשיך בנק ישראל להנפיק לציבור אגרות חוב בתנאים אלה במסגרת חוק המלווה לבטחון המדינה, תשכ"ט—1969; בנובמבר 1972 נתקבל תיקון לחוק מלווה פיתוח, תש"ך—1960, המגדיל את סכום ההרשאה של המלווה מ-500 מליון ל"י ל-1,750 מליון ל"י.

הוצאות הפרעון של אגרות מלווה הפיתוח היו בשנה הנסקרת גבוהות במידה ניכרת מאלה שבשנה הקודמת. בשנת המאזן הגיעו לפדיון סופי הסדרות האחרונות של אגרות החוב מסוג ברירה, הנושאות זכות לפדיון מוקדם (בספטמבר 1967 נפסקה ההנפקה של מלווה אלה); כשני שלישים מאגרות החוב נפדו כבר בשנים קודמות.

בטבלה להלן מובא הרכב השינוי ביתרות בשנת הכספים 1972 ו-1971 (במליוני ל"י).

1971	1972	הפצות חדשות
339	615	מלווה פיתוח בריירה
—	160	מלווה פיתוח צמוד מדד:
33	16	ל-7 שנים
372	791	ל-17 שנה
(1)(—)42	(—)139	ס"ה
(2)326	652	בניכוי: פרעון מלוות
		ס"ה שינוי ביתרות

(1) כולל 16 מליון ל"י בגין פדיון מוקדם.

(2) איננו כולל גרילת היתרות של מלוות צמודים לדולר בסך 3 מליון ל"י בעקבות שינוי שער המטבע באוגוסט 1971.

מלווה חסכון

במליוני ל"י	
1,037	יתרה ליום 31.3.1972
1,633	יתרה ליום 31.3.1973
596	עלייה

באפריל 1972 בוטל מלווה החסכון בגין יחידים (שכירים ועצמאיים), ואילו שיעור המלווה המוטל על מעבידים נשאר כבשנה הקודמת — 6% מסך כל שכר עבודה, ששולם על ידם בשנת המס 1972. גם יתר חנאי המלווה נשארו ללא שינוי: המלווה ייפרע תוך 4 עד 7 שנים, הוא נושא ריבית פטורה ממס בשיעור שנתי של 5%, והקרן בלבד צמודה למדד.

גם בשנה זו נעשה הסדר עם הבנקים למימון מלווה המעבידים של רשויות מקומיות וגופים נתמכים שונים, הפעם במסגרת הסדר כולל, שהתייחס גם למלווה הבטחון הבנקאי (ראה לעיל ובדו"ח שנתי 23, עמ' 126); על הלוואה בנקאית זו משלם האוצר דיבית בשיעור של 9% והצמדה על הקרן והריבית. במשך השנה נתקבל מהבנקים סכום של 105 מליון ל"י במסגרת המכסה הכוללת של 135 מליון ל"י, שנקבעה בהסדר ממאי 1972 בגין שתי שנות המס 1971 ו-1972.

מלווה חברות ביטוח

במליוני ל"י	
151	יתרה ליום 31.3.1972
203	יתרה ליום 31.3.1973
52	עלייה

כנגד ההתחייבויות, שקיבלו על עצמן חברות הביטוח (להלן החברות) כלפי המבוטחים בביטוח חיים צמוד, חייבות החברות להחזיק נכסים צמודים באותם התנאים, שלפיהם צמודות ההתחייבויות. לפי התקנות, על החברות להשקיע כמחצית מן הסכומים, המצטברים אצלן

כמסגרת זו, באגרות חוב ממשלתיות או בערבות המדינה. בהסכמים, שחתמו הממשלה וחברת החשמל עם חברות הביטוח, נקבע, כי עד 60% מהשקעה זו יושקעו באגרות חוב של חברת החשמל, שהן בערבות המדינה, והיתר באגרות חוב ממשלתיות. למעשה משקיעות חברות הביטוח בכל שנה באגרות חוב אלה – ביחוד בהנפקות הממשלתיות – בשיעור יוֹתָר גדול, עקב הכדאיות היחסית שלהן. מרבית אגרות החוב צמודות למדד המחירים לצרכן; ההנפקות של חברת החשמל נושאות ריבית שנתית בשיעור של 6% ולגבי ההנפקות הממשלתיות, החל מ-1.4.1972, העלה האוצר את שיעור הריבית מ-5.8% ל-6.2%. בהסכם, שנחתם בשנת 1968 בין הממשלה לבין התאחדות חברות הביטוח בגין אגרות החוב הממשלתיות, המונפקות לחברות, נקבעו, בין היתר, התנאים כדלקמן:

(א) הכנסה מריבית של אגרות חוב תהא פטורה מתשלום כל מס המוטל על הכנסה, חוץ מן המס בשיעור של 25%, המנוכה במקור; (ב) מועדי הפדיון של האגרת יהיו מתום 5 עד תום 40 שנה, אולם במידה שנוצר אצלן גרעון בנזילות, רשאיות החברות בכל עת לדרוש מהממשלה פדיון מוקדם; (ג) על החברות להעביר בכל חודש לממשלה סכומים, שלפי הערכתן אינם נופלים מאלה המתחייבים מהתקנות, ושתמורתם מונפקות להן אגרות חוב צמודות מדד. בגין הסכומים, שהועברו בתקופה שבין ה-1 בינואר לבין ה-30 ביוני בכל שנה, קובע המדד שנתפרסם בחודש דצמבר של השנה הקודמת, דהיינו המדד המתייחס למחירי חודש נובמבר, ובגין אלה שהועברו בין ה-1 ביולי לבין ה-31 בדצמבר – המדד, שנתפרסם בחודש יוני באותה שנה, המתייחס למחירי חודש מאי.

מתברר, כי לקראת תום כל מחצית שנה מעביר חלק מהחברות לממשלה סכומים הגבוהים בהרבה מאלה המועברים בחודשים הראשונים של התקופה, ובדרך זו נהנות החברות מהפרשי הצמדה בהיקף ניכר בגין כספים, שלא עמדו באותה תקופה לרשות האוצר. לעומת הסדר קביעת המדד הבסיסי בגין אגרות חוב ממשלתיות, נקבע בהסכם עם חברת החשמל, כי בגין כספי החברות המועברים אליה נכל חודש, קובע המדד הידוע באותו חודש. כתוצאה מכך מעדיפות החברות להשקיע, ככל האפשר את הכספים המצטברים אצלן באגרות חוב ממשלתיות.

עם העלאת הריבית על אגרות החוב הממשלתיות המונפקות לחברות מ-5.8% ל-6.2% דן עמך האוצר על שינוי חלק מהתנאים האמורים לעיל, ובמיוחד אופן חישוב תחולת הבטחת ההצמדה למדד ושיעור המס המוגבל, אולם משא ומתן זה לא הביא לשינויים בסעיפים אלה.

לנוכח העלויות התלולות במדד המחירים לצרכן, יש להסדר של תחולת ההצמדה למפרע משמעות כספית גדולה. משרד מבקר המדינה דרש ממשרד האוצר לבדוק אם ניתן לתקן את התנאים המובטחים לחברות בצורה שתמנע נטל לא סביר על האוצר כתוצאה מביצוע ההסכם.

מלווה קליטה

במיליוני ל"י	
676	יתרה ליום 31.3.1972
607	יתרה ליום 31.3.1973
69	ירידה

הירידה נובעת מתשלומי פרעון על חלק מהסדרות לשנים 1961 עד 1966 בסך 71 מליון ל"י, בניכוי תקבולים בגין פיגורים משנים קודמות בסך 2 מליון ל"י. בשנה הקודמת הסתכם

פדיון הקרן של אגרות אלה כ-55 מליון ל"י והתקבולים בגין הפיגורים משנים קודמות הגיעו ל-6 מליון ל"י.

בשנת המאזן הגדיל בנק ישראל את קצב חלוקת תעודות המלווה.

מלווה קצר מועד

במליוני ל"י	
785	יתרה ליום 31.3.1972
761	יתרה ליום 31.3.1973
24	ירידה

בחודשים הראשונים של שנת הכספים נמשכה העלייה ביתרות המלווה, שהתחילה באוגוסט 1971, עת העלה בנק ישראל את שיעורי התשואה לציבור (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 100). החל מאוגוסט 1972 הסתמנה מגמה של ירידה ביתרות המלווה; שגברה בחודשים נובמבר ודצמבר. בחודש ינואר הופסקה הירידה עם הפצת המלווה במסגרת הסכם החיתום, שבין בנק ישראל לבין המוסדות הבנקאיים; על פי הסכם זה התחייבו הבנקים לרכוש (ללקח) תיהם או לעצמם, בכל שבוע, אגרות במלוא סכום המלווה שנפדה ואגרות נוספות בסך 4 מליון ל"י. לבנקים הוכטה תשלום דמי חיתום בסך 0.6% (נוסף על עמלת ההפצה בשיעור 0.8% לשנה). עם הפעלת הסכם החיתום חזרו ועלו יתרות המלווה. הגידול במכירות היה בסדרות הקצרות יותר (ל-3 ול-6 חודשים).

עקב השיעור הגבוה של עליית המדד בשנת המאזן ירדה כדאיות ההשקעה במלווה קצר המועד הלא צמוד וחל מעבר להשקעה במלוות צמודים. מסוף מארס 1972 לסוף מארס 1973 ירדו יתרות המלווה ב-24 מליון ל"י והם הסתכמו ב-761 מליון ל"י, מזה 727 מליון ל"י בידי הציבור; בשנת המאזן הקודמת עלו היתרות ב-207 מליון ל"י.

מלוות שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים

הנפקות שתמורתן הופקדה באוצר

במליוני ל"י	
2,044	יתרה ליום 31.3.1972
3,080	יתרה ליום 31.3.1973
1,036	עלייה

העלייה נובעת מהפקדות, שנרשמו כהכנסה בתקציב*, בסך 1,196 מליון ל"י, בניכוי הוצאות פרעון בסך 169 מליון ל"י ובתוספת הפרשי שער בסך 11 מליון ל"י בגין הנפקות בפרנקים שוייצריים.

נוסף על סכומים אלה רשומות בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה הפקדות כספי התמורה של אגרות חוב, שיתרתן ליום 31.3.1973 הגיעה ל-374 מליון ל"י; המדובר בעיקר באגרות חוב, שהונפקו בשנת הכספים 1972, ותמורתן חירשם ברובה כהכנסה לתקציב 1973. בדו"ח שנתי 23 (עמ' 101) קבע מבקר המדינה, כי העברת הסכומים מהסעיף במאזן השוטף

* בסעיף ההכנסה "מלוות פנים מאמיסיות ובנקים" ובמסגרת ההכנסה המיועדת.

לסעיף ההכנסה ממלוות, אינה נעשית על פי כללים, שנקבעו מראש, וכי עקרונות של ניהול תקציב תקין מחייבים קביעת כללים ברורים באשר למועד רישום ההכנסה. מסתבר כי טרם נקבעו כללים אלה.

בשנת המאזן הנפיקו המוסדות הכספיים שני סוגים חדשים של אגרות חוב להפקדה באוצר, הנפקות אלה צמודות למדד ונושאות ריבית צמודה בשיעור שנתי של 6.5%; הסוג האחד הוא לתקופה של 7 שנים, כשהריבית משתלמת באופן שוטף בכל חצי שנה והקרן נפדית במלואה עם תום תקופת הפרעון, והסוג האחר לתקופה של 12 שנה, כשהקרן משולמת לשיעורין, החל מהשנה השנייה. אגרות חוב אלה כשירים להיכלל במסגרת ההשקעה המוכרת של תוכניות החסכון וקופות הגמל⁵.

בשנת המאזן חל גידול רב בהפצת אגרות חוב אלה (תיאור מפורט בנושא זה דאה בדו"ח זה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1972").

על יתרת ההנפקות הצמודות למדד ומסוג ברירה⁶ התווספו הפרשי מדד וריבית מצטברת בסכום כולל של כ-1,036 מיליון ל"י, לעומת כ-583 מיליון ל"י במאזן הקודם.

מלוות אחרים

במיליוני ל"י	
189	יתרה ליום 31.3.1972
177	יתרה ליום 31.3.1973
12	ירידה

חלה ירידה ביתרות אלה: תשלומי הפרעון (21 מיליון ל"י) היו יותר גדולים מההפקדות החדשות (7 מיליון ל"י) ומהפרשי שער בגין הפקדות משנים קודמות (2 מיליון ל"י).

בקבוצה זו כלולים כספי מלוות, שהופקדו באוצר על ידי מוסדות כספיים ושאנם רשומים ככספי הנפקות, בעיקר הפקדות של בנקים אפוחקאיים והפקדות אחרות למתן הלוואות מתקציב הפיתוח – חלקם צמודי מדד וחלקם ללא הצמדה ובריבית גבוהה יותר.

מלוות מבנק ישראל

במיליוני ל"י	
4,099	יתרה ליום 31.3.1972
4,271	יתרה ליום 31.3.1973
172	עלייה

העלייה נובעת ממקדמה מיוחדת בסך 252 מיליון ל"י, שנועדה למימון קרן מדע דו-לאומית ארה"ב-ישראל ושהופקדה בבנק ישראל (ראה לעיל בקטע הדן בזכויות המדינה – הלוואות). בניכוי פרעון חובות בסך 80 מיליון ל"י – לרבות הקדמת פרעון מתוך הכנסה, שנתקבלה השנה ממלוות צצר המועד.

⁵ לרבות מלוות המדינה מסוג זה (מלוות הפיתוח והמלוות לבטחון המדינה).

⁶ לרבות אותן היתרות שנרשמו עדיין בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה.

הפקדות של גופים ממלכתיים שונים

במליוני ל"י

2,825

יתרה ליום 31.3.1972

3,761

יתרה ליום 31.3.1973

936

עלייה

מקורם של הפקדות אלה במוסד לביטוח לאומי, קרן הארנונה ורשות הפיתוח. עודף ההכנסה על ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי הגיע בשנת הכספים 1972 ל-793 מליון ל"י. לעומת 648 מליון ל"י בשנת הכספים 1971 (פרטים ראה בפרק "המוסד לביטוח לאומי" בדו"ח זה). ההכנסה נטו מקרן הארנונה הסתכמה בשנת 1971 ב-103 מליון ל"י, לעומת 69 מליון ל"י בשנה הקודמת, ומרשות הפיתוח - 41 מליון ל"י לעומת 30 מליון ל"י בשנה הקודמת. יתדת ההפקדות מגופים אלה ליום 31.3.1973 הסתכמה, לפי ערכן הנקוב, ב-3,761 מליון ל"י, ולסכום זה התווספו הפרשי מדד על החוב למוסד לביטוח לאומי בסך של 1,123 מליון ל"י.

מלווה בגין המוסדות הלאומיים

במליוני ל"י

121

יתרה ליום 31.3.1972

97

יתרה ליום 31.3.1973

24

ירידה

היתרה מתייחסת למלווה במטבע חוץ מבנק ישראל, שהועמד לרשות הסוכנות היהודית בשנת 1969 לשם הקלה על עומס חובותיה בחוץ לארץ. במסגרת התחייבות, שהממשלה קיבלה על עצמה להחזיר חוב זה לבנק ישראל, הוצא בשנת הכספים 1972 סכום של כ-24 מליון ל"י בגין הקרן (ועוד 10 מליון ל"י בגין הריבית).

הפקדות ושונות

במליוני ל"י

186

יתרה ליום 31.3.1972

236

יתרה ליום 31.3.1973

50

עלייה

ביתרות אלה כלולות בעיקר הפקדות של מפעל הפיס בסך 152 מליון ל"י וחשכונות בבנק הדואר, שהופקדו באוצר, בסך 57 מליון ל"י.

עוד כלולה בהן הפקדה של החברה לפיתוח מפעלי תיירות בקשר עם הקמת מלון הילטון ירושלים; הפקדה זו גדלה מ-3.6 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 98) ל-9.1 מליון ל"י. התוספת בסך 5.5 מליון ל"י נרשמה בתקציב בשנת הכספים 1972 כהכנסה מיועדת למימון הלוואה בסכום זהה, להקמת המלון; ההלוואה ניתנה באמצעות שני בנקים (ראה סעיף הלוואות לעיל).

גדילה בגין הפרשי הצמדה למדד וריבית מצטברת

במליוני ל"י

2,461

יתרה ליום 31.3.1972

4,882

יתרה ליום 31.3.1973

2,421

עלייה

יתרות המלוות צמודי מדד והמלוות מסוג ברירה רשומים במאזן המדינה לפי ערך הנקוב; ככל שנה נערך אומדן של גדילת ההתחייבות עקב הפרשי הצמדה וריבית, שהצטברו עד ליום המאזן בגין מלוות אלה, וסכומי האומדן נרשמים בסעיפים מיוחדים של המאזן (על ההתחייבות נוספת של הממשלה לשאת בהפרשי הצמדה שיתהוו בגין הלוואות, שלא ניתנו מכספי תקציב ומשום כך אינם כלולים באומדן זה, ראה להלן "הסדרי ביטוח הצמדה" ובפרק "הסדרים עם בנקים אפוזיקאיים" בדו"ח זה).

1. בעקבות המלצת הביקורת תוקנה בשנת המאזן שיטת החישוב של ההתחייבות בגין מלוות מסוג ברירה. במאזנים קודמים חושבה הריבית המצטברת במלוות המדינה מסוג ברירה לפי האלטרנטיבה של מלוות בלתי צמוד, דהיינו ריבית נומינלית כשיעור גבוה יותר, ללא הצמדה בגין הקרן והריבית. בדו"ח שנתי 23 (עמ' 103) עמד מבקר המדינה על כך, שההתחייבות למפקדים היא לפי השיעור הגבוה יותר שיהיה בעת הפרעון, ומשום כך יש גם לחשב את הגדילה בהתחייבות לפי השיעור הגבוה יותר כיום המאזן, אלא אם כן ישנה צפיה מבוססת לכך, שההתפתחות תהיה בכיוון אחר.

בשנת המאזן שונתה שיטת החישוב לגבי מלוות אלה והובאה בחשבון האלטרנטיבה הגבוהה עבור כל מלוות ומלוות: ריבית נמוכה בתוספת הפרשי הצמדה על המלוות משנים קודמות, וריבית גבוהה ללא הצמדה על הסדרות האחרונות של המלוות. ואומנם על פי שיטת חישוב זו היה על החשב הכללי להגדיל את האומדן בכ-242 מליון ל"י בגין מלוות מהשנים הקודמות בערך נקוב של כ-1,120 מליון ל"י.

2. האומדן המופיע במאזן ליום 31.3.1973 כולל לראשונה, גם את הגדילה בהתחייבות האוצר בגין תכניות חסכון תמורה. במסגרת תכניות אלה הופקדו באוצר עד לשנת 1970 תעודות מלוות קליטה וחסכון, שהחוסכים הפקידו בבנקים; פקדון זה רשום בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה. התנאים של פקדון הבנקים באוצר זהים לתנאי מלוות הפיתוח הממלכתי של מלוות ברירה. הגדילה באמדת כ-50.6 מליון ל"י והיא מתייחסת בחלקה לריבית והפרשי הצמדה, שהצטברו בשנים קודמות, ושלא נרשמו במאזן באותן השנים.

עוד כולל האומדן סכום של 26 מליון ל"י בגין הקרן לכיסוי הפרשי שער – תוספת של 11 מליון ל"י לסכום ליום 31.3.1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 103). כספי הקרן, הנובעים מתשלומי הפרמיה על ידי הלווים המבוטחים, מופקדים באוצר כתנאי הצמדה למדד.

3. אומדן הגדילה בגין הפרשי הצמדה למדד וריבית מצטברת, שנרשם במאזן ליום 31.3.1973 היה גבוה ב-2,421 מליון ל"י מהאומדן המקביל במאזן ליום 31.3.1972. על מנת לאפשר השוואה נאותה בין שני המאזנים, יש להפחית מהאומדן ליום 31.3.1973 את העלייה הנובעת משינוי שיטת החישוב. יוצא, שלפי שיטת החישוב הקודמת עלו היתרות ב-2,179 ל"י; בשנת המאזן, שהסתיימה ביום 31.3.1972, עלו היתרות ב-953 מליון ל"י. הגידול הניכר נובע מעליית מדד המחירים לצרכן ב-15% מסוף מארס 1972 עד לסוף מארס 1973 ומהגידול הרב ביתרות המלוות, שבהם מדובר.

המלוות לפי סוגי ההצמדה

טבלה 7 בעמוד הבא, שרוכזה לפי נתוני החשב הכללי, מראה את יתרות המלוות ליום 31.3.1973 וליום 31.3.1972 לפי סוגי ההצמדה.

מלוות פנים, לפי סוגי ההצמדה (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1972	31.3.1973	
מלוות בלתי צמודים			
199	1,280	1,479	מלוות מבנק ישראל
(-) 24	785	761	מלוות קצר מועד
103	497	600	קרן ארנונה לפיצוי נזקי מלחמה
41	157	198	רשות הפיתוח
33	119	152	מפעל הפיס
13	54	67	בנק הדואר — פקדון ותכנית חסכון
2	20	22	מלוות שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים
6	47	53	מלוות והפקדות אחרים
373	2,959	3,332	ס"ה
מלוות מסוג ברירה			
490	747	1,237	מלוות פיתוח תש"ך
21	900	921	מלוות שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים ⁽¹⁾
(-)285	1,114	829	מלוות לבטחון המדינה (תשכ"ז, תשכ"ח, תשכ"ט)
—	3	3	תכנית חסכון של בנק הדואר
226	2,764	2,990	ס"ה
מלוות צמודים למדד המחירים לצרכן			
793	2,170	2,963	המוסד לביטוח לאומי
882	1,026	1,908	מלוות שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים ⁽¹⁾
596	1,037	1,633	מלוות חסכון (תש"ל, תשל"א, תשל"ב)
641	858	1,499	מלוות בטחון חובה (תש"ל, תשל"א, תשל"ב)
(-) 69	676	607	מלוות קליטה וחסכון חובה (1961—1967)
316	—	316	מלוות לבטחון המדינה, תשכ"ט
168	115	283	מלוות פיתוח תש"ך
50	132	182	מלוות חברות ביטוח
(-) 8	18	10	מלוות פרטים תשכ"ז ושונות
3,369	6,032	9,401	ס"ה
מלוות צמודים למטבע חוץ⁽²⁾			
(-) 27	2,819	2,792	מלוות מבנק ישראל
119	287	406	מלוות שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים ⁽¹⁾
(-) 24	121	97	מלוות בגין המוסדות הלאומיים
2	19	21	מלוות חברות ביטוח
(-) 5	16	11	מלוות פיתוח תש"ך
—	3	3	מלוות שיכון ושונות
65	3,265	3,330	ס"ה
4,033	15,020	19,053	ס"ה כולל

(1) בסיקור הנפקות, שהופקדו באוצר.

(2) ראה הערה (1) לטבלה 6 לעיל.

המלוות הצמודים למטבע חוץ מופיעים בטבלה לפי השער ליום המאזן. לעומת זה המלוות מסוג ברירה וצמודי המדד מופיעים לפי ערכם הנקוב; ליתרות של מלוות אלה יש להוסיף הפרשי מדד וריבית מצטברת, המגיעים, כאמור, לפי חישובי החשב הכללי, לסכום כולל של 4,882 מליון ל"י. לאחר התאמה זו מתברר, כי המלוות הנושאים תנאי הצמדה למדד (לרבות מלוות מסוג ברירה) מהווים 72% מכלל המלוות, כפי שניתן לראות בטבלה הבאה.

ליום 31.3.1972		ליום 31.3.1973		
במליוני ל"י	באחוזים	במליוני ל"י	באחוזים	
2,959	16.9	3,332	13.9	מלוות בלתי צמודים
				מלוות צמודים:
2,764		2,990		מלוות מסוג ברירה
6,032		9,401		מלוות צמודים למדד
8,796		12,391		ס"ה ערך נקוב
				הפרשי הצמדה למדד וריבית מצטברת (1)
2,461	11,257	4,882	17,273	מלוות צמודים למטבע חוץ (2)
3,265	18.7	3,330	13.9	ס"ה מלוות פנים
17,481	100.0	23,935	100.0	

- (1) כולל גם הפרשי הצמדה בגין הנפקות והפקדות הרשומים בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה ושלא תוקצבו, לרבות הקרן לכיסוי הפרשי שער, הפקדות הבנקים במסגרת תכניות חסכון מסוג "תמורה", והפקדות כספי תמורה של הנפקות, שיוקפו ברובם לתקציב השנה הבאה.
- (2) ראה הערה (1) לטבלה 6 לעיל.

מלוות חוץ

יתרות החוב החיצוני גדלו ב-2,100 מליון ל"י והסתכמו ביום 31.3.1973 ב-14,852 מליון ל"י.

כ-41% מסכום יתרות החוב מקורם באגרות חוב, שהנפיקה המדינה בחוץ לארץ (מלוות העצמאות והפיתוח ומלוות הפיתוח להשקעות), וכ-40% — במלוות ממשלת ארצות הברית (כולל מלוות מהבנק ליצוא ויבוא), מזה כעשירית לפרעון בל"י, והשאר לפרעון בדולרים; 19% הנותרים הם מלוות ממקורות שונים, לרבות ממשלת גרמניה, הבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח ואשראי מבנקים אחרים ומספקים.

להלן הרכב הגידול נטו בחוב בשנת הנספים 1972 לעומת הגידול בשנה הקודמת במונחים של ל"י, כפי שהיא משתקף במצבת החובות (במליוני ל"י):

1971	1972	
2,571	3,100	התחייבויות חדשות
(-)-727	(-)-1,319	בניכוי: פרעון חובות
1,844	1,781	ס"ה
		התאמות:
1,968	236	הפרשי שער (1)
(2)-110	79	גדילת קרן של אגרות חסכון של מלוות העצמאות והפיתוח וריבית שלא נדרשה
3,922	2,100	ס"ה העלייה ביתרות

(1) ראה הערות (4) ו-(5) לטבלה 6 לעיל.

(2) לרבות הפרשי שער.

בהשוואה לשנה הקודמת גדלו ההתחייבויות החדשות ב-20%, ואילו הסכום של פרעון חובות, לרבות הקדמת פרעון, עלה ב-80%.

טבלה 8 להלן, שרוכזה לפי נתוני החשב הכללי, מראה את המלוות לפרטיהם (ההתחייבויות במטבע חוץ מבוטאות בדולרים).

ט ב ל ה 8

מלוות חוץ

השינוי	31.3.1972	31.3.1973	
ב מ ל י ו נ י \$			לפרעון במטבע חוץ
			אגרות חוב של מדינת ישראל — "בונדס":
		999	מלוות העצמאות והפיתוח
		332	מלוות מיתוח להשקעות
			גדילת קרן של אגרות הסכון של מלוות העצמאות
188	1,256	1,443	והפיתוח וריבית שלא נדרשה
		112	
			מלוות ממדינות שונות:
319	947	1,266	מלוות מממשלת ארצות הברית ⁽¹⁾
94	418	513	מלוות ממדינות אירופה
(—) 67	188	121	אשראי מבנקים וספקים
(—) 2	36	34	מלוות הבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח
8	4	12	ההתחייבויות אחרות
540	2,849	3,389	ס"ה לפרעון במטבע חוץ
ב מ ל י ו נ י ל"י			לפרעון במטבע ישראלי
			מלוות מממשלת ארצות הברית:
(—) 42	495	453	צמוד ל-\$
(—) 125	289	164	בלתי צמוד
(—) 167	784	617	ס"ה לפרעון במטבע ישראלי
2,262	11,968	14,235	ס"ה לפרעון במטבע חוץ במונחים של ל"י
2,100	12,752	14,852	ס"ה מלוות חוץ במונחים של ל"י ⁽²⁾

(1) לרבות מלוות מהבנק לייצוא וייבוא.

(2) לפי שער החליפין ביום המאון; ראה הערות (1), (4) ו-(5) לטבלה 6 לעיל.

(3) מזה ההתחייבות חדשה בסך 9 מיליון \$ בגין אגרות חוב של ישראל הוטלס אינטרנשיונל בע"מ ו-3.3 מיליון \$ יחרת החוב למספנות בחוף לארץ בגין מימוש הערבות על חובות חברת "סומרפין".

עיקר האשראי לטווח ארוך ובינוני מקורו – כבשנים קודמות – ממשלת ארצות הברית ומפעל ה"בונדס". יתרות האשראי מבנקים וספקים ירדו בכ-67 מליון \$; יתרת האשראי לרכישת מזון על ידי אגף המזון ירדה בכ-40 מליון \$, בעקבות ההחלטה לעבור לרכישה במזומנים, והוקדם פרעונם של חובות, שנתקבלו בשנת 1970 מבנקים, כריבית גבוהה יחסית. מתוך המלוות ממשלת ארצות הברית העומדים לפרעון במטבע ישראלי הוקטנו יתרות החוב בכ-126 מליון ל"י, שהם חלקה של מדינה זו ביצירת קרן מדע דו-לאומית (ראה סעיף הלוואות לעיל).

בין ההתחייבויות החדשות נכלל סכום של 9 מליון \$ בגין אגרות חוב של ישראל הוטלס אינטרנשיונל בע"מ, שהממשלה קיבלה על עצמה לפרוע בשנים 1980–1986, במסגרת הסדר למכירת מלון הילטון, תל אביב (פרטים ראה בדו"ח זה הפרק "חברת נכסים מ.י. בע"מ"); התחייבות זו גרשמה במצבת החובות בלא שקיבלה ביטוי בתקציב.

אגרות חוב של המדינה – "בונדס"

מכירות ה"בונדס" בשנת המאזן הסתכמו בכ-275 מליון \$ – עלייה בכ-15 מליון \$ לעומת השנה הקודמת, והפדיון הגיע ל-106 מליון \$ – עלייה של 19 מליון \$ לעומת השנה הקודמת. הגידול במכירות החדשות התייחס כולו למלוות הפיתוח להשקעות; אגרות אלה נועדות למוסדות ולחברות, והן מונפקות לתקופה ארוכה – 20 שנה – ונושאות ריבית גבוהה מזו המשולמת על מלוות הפיתוח – 5.5% לעומת 4%.

סך כל החוב בגין "בונדס", הכולל גם גדילת הקרן של אגרות החסכון וריבית שלא נדרשה, עלה בכ-188 מליון \$ לעומת עלייה של 186 מליון \$ בשנה הקודמת, כפי שניתן לראות מן הטבלה הבאה (במליוני \$).

1971		1972		
	155		154	הפצות חדשות:
				מלוות פיתוח
260	105	275	121	מלוות פיתוח להשקעות
				בניכוי פדיון:
	18		18	אגרות חוב שזמן פרעונן הגיע
(—)87	69	(—)106	88	פדיון מוקדם של אגרות חוב
173		169		מכירות נטו
				בתוספת:
13		19		גדילת קרן של אגרות חסכון של
186		188		מלוות הפיתוח וריבית שלא נדרשה
				עלייה נטו בחוב

התחייבויות הנובעות מביצוע תקציב השיכון

התחייבויות אלה, המתייחסות למלוות פנים, רשומות במאזן בסעיף נפרד.

מפעל החסכון לבנין

המדובר בפקדונות חוסכים המשמשים למימון ביניים של הבנייה; סכומים אלה מופקדים בכנק טפחות אשר מבצע את הלוואות האפותיקאיות הניתנות למשתכנים במסגרת מפעל החסכון לבנין (במליוני ל"י).

ס"ה	גמול ערך	פקדונות חוסכים	
150	25	125	יתרה ליום 31.3.1972
221	43	178	יתרה ליום 31.3.1973
71	18	53	עלייה

להלן הרכב העלייה נטו ביתרות החסכון, בשנת המאזן ובשנה הקודמת, כפי שהוא משתקף בדו"ח ביצוע התקציב של מפעל החסכון לבנין (במליוני ל"י).

1971	1972	
66	96	תקבולים מחוסכים
		בניכוי:
(-)14	(-)28	פקדונות חוסכים, שהועמדו לזכות משכנים
(-)16	(-)15	חזר פקדונות למבטלי חוץ חסכון
36	53	עלייה נטו בפקדונות

פקדונות החסכון נושאים ריבית בשיעור הנע בין 4% ל-6%, בהתאם לתקופת הפקדון, וערכם מובטח על ידי גמול הבטחת ערך לפי מדד מחיר הדירה, הנקבע אחת לשנה (בחודש יולי) על ידי ועדה, שמינה שר השיכון. מדד זה עלה מיום 1.7.1971 ליום 1.9.1972 ב-16.8% (פרטים על תכניות החסכון ראה בדו"ח שנתי 23, עמ' 562).

חוב לקבלנים

במליוני ל"י	
61	יתרה ליום 31.3.1972
157	יתרה ליום 31.3.1973
96	עלייה

המדובר בחוב לזמן קצר לקבלנים המבצעים עבודות עבור משרד השיכון, שייפרע לאחר חום שנת הכספים מתוך תקציב הפיתוח לשיכון. סכומים אלה נרשמו בחשבונות התקציביים כ"הכנסה מיועדת" לתקציב הפיתוח לשיכון – ובעת הפרעון בשנה לאחר מכן כ"סילוק חשבונות קבלנים במעבר" (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 173). בסוף שנת הכספים 1971 ירדו יתרות החוב בכ-179 מיליון ל"י ואילו בשנת המאזן חזרו ועלו.

* החל משנת הכספים 1973 – בסעיף "הכנסות מפעלי שיכון".

הסדרי ביטוח הצמדה

זה שנים מספר הולך ומתרחב המעגל של מקבלי הלוואות מוכוונות, הניתנות ללא הצמדה, כשהספים, הבאים ממקורות המימון להלוואות אלה, צמודים למדד או לשער המטבע. כדי לאפשר את שחרור הלוואים מההצמדה נוטל על עצמו האוצר את האחריות לכיסוי הפרשי ההצמדה על הקרן ועל הריבית. מדיניות זו מבצע האוצר על יסוד החלטות הממשלה בדבר ביטול ההצמדה על הלוואות פיתוח כמתואר להלן.

בהתאם להחלטות ועדת השרים לענייני כלכלה מנובמבר 1962, התחייבה הממשלה כלפי מוסדות פיננסיים, שעל פי היתר מיוחד גייסו מלוות מחוץ לארץ במטבע חוץ, כדי להלוות את תמורתם במטבע ישראלי לתושבי הארץ, ללא הצמדה לשער החליפין, לשאת בהפרשים של שינוי שער הלירה, תמורת פרמיה שנתית. באותה החלטה נקבע עוד, כי ביטוח זה יאושר רק אם המלווה נועד לצרכים חיוניים, יינתן לתקופה ארוכה וישא ריבית נמוכה. בשלב יותר מאוחר הסכימה הממשלה לתת לבעלי מפעלים יצרניים בתעשייה ובחקלאות ולמשכנים במפעלי שיכון ממלכתיים את האפשרות להמיר את ההצמדה למדד על הלוואות שקיבלו, בתוספת ריבית ("פרמיה") של 3%–4%.

בהמשך התהליך של נטישת שיטת ההצמדה בהלוואות הפיתוח, ניתנו הקלות נוספות רבות לגבי סוגים שונים של הלוואות שהיו צמודות למדד ולדולר. השלב האחרון של תהליך זה היו החלטות ועדת שרים לענייני כלכלה מיום 6.12.1967, שבהן החלט על ביטול כללי של הצמדת הלוואות מוכוונות לתעשייה ועל המרת הלוואות שניתנו בהצמדה לשער הדולר ולמדד המחירים לצרכן, החל מ-1.1.1967, בהלוואות ללא הצמדה. בתוספת של 4% על הריבית שנקבעה בהלוואה. בהחלטה אחרת מאותו יום קבעה ועדת השרים ריבית מירבית של 9%, החל מיום 1.10.1967, לכל הלוואות המוכוונות בכל אזורי הארץ, שניתנו או יינתנו לחקלאות, לתעשייה, למלאכה, לתיירות או למסחר. ב-14.1.1968 נכללו בהסדר זה גם הלוואות מוכוונות לצרכי תחבורה ציבורית.

לאחר החלטות אלה נתקבלו בתחום זה החלטות נוספות של ועדת השרים לענייני כלכלה: החלטה על ביטוח נגד שינוי שער המטבע, שהסמיכה את החשב הכללי לאשר ביטוח נגד שינויים בשער מטבע חוץ, כתנאי שהתמורה של המלוות ושל אשראי אחר, שיגויס במטבע חוץ באישורו, תשמש למטרות שיקבע האוצר, וכי פרמיית הביטוח תהיה בשיעור של 4% על יתרת הקרן; החלטות בדבר ביטוח הצמדה לרוכשי דירות בבנייה ציבורית ממקורות מימון לא תקציביים, שבהן נקבעו התנאים בהם מוסמך החשב הכללי לאשר ביטוח הצמדה מבחינת מחיר הדירה, גובה ההלוואה ושיעור הפרמיה; החלטה מיוחדת בדבר ביטוח הצמדה על חובות קיימים ועתידים של קופות החולים, תמורת פרמיה בשיעור של 3% עד 3.5% לשנה, שנתקבלה ביום 24.4.1973.

לצורך ביצוע החלטות אלה הנהיג האוצר מערכת של הסדרי ביטוח הצמדה עם המוסדות הכספיים המגייסים את המימון ומבצעים את ההלוואות: הסדרי ביטוח ההצמדה בגין ההלוואות המוכוונות – שעל היקפן, יעודן ותנאיהן מחליט האוצר בשיתוף עם המשרדים הנוגעים בדבר – מוגדרים במערכת הוראות וכללים של החשב הכללי; הסכמים ספציפיים בגין ביטוח הצמדה למטרות מיוחדות נקבעים במישרין בין האוצר לבין הגופים המגייסים את הכספים.

ההלוואות המוכוונות ניתנות למטרות, שבעבר מומנו בחלקן הגדול מתקציב הפיתוח. הלוואות אלה, הממומנות בעיקר מכספי התמורה של אגרות חוב ומאמצעים עצמיים של הבנקים, מבוצעות בשנים האחרונות בהיקף הולך וגדל מחוץ למסגרת התקציב. הנטל על אוצר

המדינה בגין ההתחייבות להבטחת ההצמדה יכוא לידי ביטוי רק בתקציבי השנים הבאות – לכשיגיע מועד הפרעון של הקרן בגין הנפקות, ששימשו למתן ההלוואות.

זה שנים מספר עורך משרד מבקר המדינה ביקורת שוטפת על ההסדרים השונים לכיסוי הפרשי ההצמדה; במיוחד עמד המבקר על הפער ההולך וגדל בין עלות הכספים המגויסים לבין תנאי ההלוואות הבלתי צמודות, ועל העומס הפיסקלי המוטל כתוצאה מכך על התקציב בעתיד (ראה במיוחד דו"ח שנתי 20 עמ' 104, דו"ח שנתי 21, עמ' 118 ועמ' 128, דו"ח שנתי 22, עמ' 65 ועמ' 166 ולאחרונה דו"ח שנתי 23 עמ' 37).

בחודשים נובמבר ודצמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, במשרד השיכון ובמשרד המסחר והתעשייה את ההסדרים בנושא, שנעשו בעיקר בשנים 1971 עד 1973.

ביטוח שער

הסדרי הביטוח של שער החליפין ברצונו, על פי הסכם מינואר 1963, באמצעות "יובל", חברת הביטוח לישראל בע"מ, שהייתה באותו זמן בבעלות המדינה. החברה חתמה, באישור מוקדם של האוצר, על חוזה ביטוח עם המוסדות הנוגעים בדבר, גבתה מהם את הפרמיות, החזיקה בנאמנות עבור האוצר את כספי הפרמיה והשקיעה, לפי הוראותיו, את עודפי הפרייה על התשלומים. הממשלה התחייבה כלפי "יובל" להעמיד לרשותה את הסכומים, שיהיה צורך לשלם לפי החוזים למבוטחים*. בדצמבר 1968 מכרה הממשלה את מניותיה בחברת יובל; ב-1973 החליט משרד האוצר להעביר את הטיפול בביטוח שער למשרד האוצר, וב-1.1.1974 הוא הרעבר לאגף החשב הכללי במשרד האוצר (כדבר הביקורת על ביטוח שער ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 113).

לפי הדו"חות התקופתיים, שהגישה חברת יובל לחשב הכללי עלתה היתרה המובטחת (קרן וריבית) מ-191 מיליון \$ ב-31.3.1970 ל-440 מיליון \$ ב-31.12.1972. מתוך הסכום האחרון מתייחס סך של 183 מיליון \$ למלוות, שנתקבלו על ידי בנק לפיתוח התעשייה, וסך של כ-111 מיליון \$ למלוות, שנתקבלו על ידי בנקים אפוזיקאיים – בעיקר שני בנקים המגייסים כספים במטבע חוץ – וחברה לשיכון ובנייה; יתר הסכומים מתייחסים למלוות, שנתקבלו על ידי מוסדות כספיים, חברות השקעה, מפעלי תעשייה, וגורמים מסחריים שונים.

הסדרים מיוחדים של ביטוח שער נעשו בשנים האחרונות עם שתי חברות פקטורינג, שהן חברות הקונות ממפעלים חובות של לקוחות ומסייעים להם בדרך זו במימון, ועם מספר מוסדות כספיים בגין הנפקות של שטרי הון.

החל משנת 1970 מאשר האוצר ביטוח שער בסכומים הולכים וגדלים על אשראי ספקים בקשר עם יבוא רכב, ציוד מיכני כבד וציוד אחר. אשראי זה ניתן לתקופה בינונית – עד חמש שנים – וממומן בדרך כלל על ידי הספק בחוץ לארץ, מוסד בנקאי בארץ או בחוץ לארץ, או בדרך של גכיון משנה בבנק ישראל. ביטוח השער מותנה בכך, שאשראי זה יופחת מסכומי הלוואות הפיתוח, שלהן זכאי המפעל הרוכש את הציוד. למעשה עולה גובה האשראי על השיעורים המקובלים בהלוואות הפיתוח ומגיע לעתים עד ל-90% מערך הציוד המיובא. הריבית על אשראי זה מחוץ לארץ יחד עם הפרמיה גבוהה במקצת מהריבית המשו-

* בעניין זה ראה גם דו"ח על הביקורת ביובל, חברת הביטוח לישראל בע"מ, מדצמבר 1967.

למת לפי השיעורים המקובלים בהלוואות פיתוח מקומיות; גובה הפרמיה נקבע על ידי האוצר.

להלן פירוט היתרות המבוטחות באמצעות חברת "יובל" – קרן וריבית (במליוני דולר).

ליום 31.12.1971	ליום 31.12.1972	
135	208	בנק לפיתוח התעשייה
65	95	בנקים אפוזיקאיים וחברות שיכון
19	19	חברת החשמל
3	22	אשראי ספקים
49	61	אחרים
271	405	

בגין המלוות במטבע חוץ, שגייס הבנק לפיתוח התעשייה, נכללים במסגרת זו רק סכומי הקרן, וזאת כיוון שלא נערכה עדיין התחשבנות על גובה הריבית המבוטחת; את ההוצאה בגין פרמיית הביטוח על מלוות אלה, ששולמה לחברת "יובל", כיסה משרד המסחר והתעשייה מתוך הפרט "הקלות בתנאי אשראי", שכתקציבו הרגיל.

שיעורי הפרמיה, הנקבעים על ידי משרד האוצר, נעים בין 2.5% לבין 6%; בחלק מהמקרים מקבל על עצמו האוצר את תשלום הפרמיה – במלואה או בחלקה. סכומי הפרמיות שניגבו, בניכוי הסכומים, ששולמו למבוטחים ועמלת גיהול, ששולמה לחברה, מהווים את יתרת הקרן לכיסוי הסכומים המבוטחים. ביום 31.12.1972 הסתכמה היתרה ב־74 מליון ל"י.



הסדרי ביטוח השער נועדו לאפשר גיוס כספים ממלוות ואשראי בחוץ לארץ לצרכים חיוניים ובריבית נמוכה. ועדת השרים לענייני כלכלה הסמיכה את החשב הכללי לאשר ביטוח נגד שינויים בשער המטבע, בתנאי שהתמורה של המלוות תשמש למטרות, שיקבע האוצר. האוצר לא הגדיר כדבעי את הקריטריונים, שלפיהם ניתן האישור לביטוח שער ולקביעת גובה הפרמיה, לא בכל המקרים קבע את יעודי התמורה ולא קיים פיקוח על ביצוע ההלואות. הסדרים לקביעת היעד דרושים במיוחד, כאשר המדובר בכספים, שלא ניתנים במסגרת הלוואות מוכוונות.

בשנים האחרונות נשאר שיעור הפרמיה כמעט ללא שינוי, על אף ההתפתחויות המשמעותיות, שחלו בתחום המוניטרי ובשערי הריבית בארץ ובעולם. יתר על כן, הפרמיה משולמת על יתרת הקרן בלבד, ואילו הביטוח חל גם על הריבית הכוללת, המגיעה לכדי חלק ניכר מהיתרה המבוטחת.

ביטוח הצמדה למדד

החשב הכללי מאשר ביטוח הצמדה מפני שינויים במדד המחירים לצרכן לגבי כספי תמורה של הנפקות, לגבי אמצעי הכנסים המיועדים להשלים מימון הלוואות מוכוונות, ולגבי מלוות שגייסו גופים שונים באישור האוצר. מרבית ההלוואות המוכוונות ניתנות כאמור

במסגרת הסדרים קבועים, המופעלים בתיאום עם משרדי הממשלה השונים. על פי הסדרים אלה נושאות ההלוואות המוכוונות למפעלי תעשייה ריבית ששיעורה נע בין 6.5% לבין 9%, בהתאם לאזורי העדיפות, שבהם המפעלים מוקמים, ואילו ההלוואות למפעלים שאינם מפעלי תעשייה מובהקים (כגון מאפיות, טחנות קמח ובתי קירור) נושאות ריבית בשיעור של 12%. כאשר סכום הריבית שעל הלווה לשלם נמוך מעלות הכספים, שבהם מומנה ההלוואה, מכסה הממשלה, מתוך תקציבי המשרדים הנוגעים בדבר, גם את הפרשי הריבית.

בהלוואות הניתנות מכספי התמורה של אגרות חוב גובה האוצר עבור ביטוח ההצמדה את ההפרש בין עלות הכסף, למעט ההצמדה, לבין שיעור הריבית, שמשלם הלווה; הפרש זה מהווה את הפרמיה. להלן חישוב שיעור הפרמיה בגין הלוואות, הניתנות בריבית של 9% מכספי התמורה של הנפקה לתקופה של 20 שנה (כאחוזים):

6.50	ריבית נקובה על אגרות החוב
0.66	עמלת הפצה והוצאות
1.75	מירוח הבנק
8.91	ס"ה עלות הכסף
9.00	ריבית על ההלוואות
0.09	ההפרש לאוצר כנגד הבטחת ההצמדה על הקרן והריבית

במידה שאחד ממרכיבי העלות גבוה יותר (בהלוואות לחקלאות מגיע מדווח הבנק ל-2% ובהלוואות אפותיקאיות ל-2.25%) או במידה שהריבית על ההלוואה נמוכה יותר (בהלוואות מוכוונות למפעלים באזורי פיתוח שיעור הריבית הוא 6.5% ו-8%) הפרמיה היא שלילית, דהיינו, הריבית אינה מכסה אף את עלות הכסף. מאידך, כאשר שיעור הריבית על אגרות החוב נמוך יותר (בהנפקות לתקופה של 17 שנה — 6%) או כאשר שיעור הריבית על ההלוואות גבוה יותר (למפעלים בשולי התעשייה — 12%) גדל שיעור הפרמיה והוא מגיע עד 3.59%.

1. מרבית ההלוואות המוכוונות ניתנת במסגרת הסדרים לענפי המשק השונים, שנקבעו על ידי האוצר בתיאום עם משרדי הממשלה. יחד עם זה נוהג האוצר לאשר ביטוח הצמדה על פי הסדרים מיוחדים. במקרים אלה מחליט האוצר על תנאי ההלוואה, תחולת ביטוח ההצמדה וגובה הפרמיה, בשיעורים הנעים בתחום רחב שבין 0.27% ל-6%. אישורים כאלה ניתנים על ידי האוצר לחברות השקעה, מוסדות כספיים, מפעלי תעשייה, חברות שיווק, קרנות חקלאיות, חברות תחבורה, בתי מלון, חברות לשירותי אשראי ומוסדות ציבור. ההלוואות מיועדות לא רק למטרות פיתוח אלא גם למימון רכישה של מפעלים, להון חוזר ולפעולות בתחום המסחר, וכן לסיוע במימון משלים ואף להשקעות עצמיות (דוגמאות מפורטות דאה בפרק "הנפקת אגרות חוב לשנת הכספים 1972" בדו"ח זה).

2. כחלק מהמקרים מאשר האוצר ביטוח הצמדה בגין הלוואות או השקעות, שבוצעו שנים מספר קודם לכן: (א) לשתי חברות השקעות אישר האוצר בשנת הכספים 1972 ביטוח הצמדה על הנפקות בסכום כולל של 20 מליון ל"י בגין השקעות, שהן ביצעו במפעליהן בשלוש השנים הקודמות, וזאת כנגד פרמיה בשיעור של 4%—5%; (ב) גופים נוספים פנו לאוצר החל משנת 1971 בבקשה לבטח הלוואות צמודות למדד, שהם קיבלו משנת 1967 ואילך ושפרעון הקרן לגביהן מתחיל בשנה השישית. במקרים אלה אישר האוצר את ביטוח

ההצמדה, שתחולתו מיום האישור, כנגד פרמיה של 4%; (ג) בראשית שנת 1973 החליטה הממשלה להסמיך את שר האוצר לאשר ביטוח הצמדה תמורת פרמיה בשיעור של 3.5% על יתרה של הלוואות צמודות בסך כ-116 מליון ל"י, שקופת החולים הכללית קיבלה בעבר ממוסדות כספיים שונים. נוסף על כך הוסמך שר האוצר להחיל את חוקף ביטוח ההצמדה על אותן הלוואות לתקופה של 20 שנה, החל מינואר 1973, במקום מועדי הפרעון המקורי.

3. בגין חלק מההסדרים המיוחדים, שערך האוצר עם גופים שונים, בעיקר לגבי הל-וואות המיועדות לסיוע במימון משלים ולהשקעות עצמיות, חופפת תקופת ההלוואה את תקופת ההנפקה, אף כי תקופת החזר ההשקעה בפרוייקטים, שלמימנם נועדה ההלוואה, קצרה בהרבה מתקופת ההנפקה. הדבר מאפשר למנפיק השקעה חוזרת – בלתי מוכוונת – של הפדיון, וכדרך זו נותן האוצר למבוטח סובסידיה בסכומים ניכרים למטרות, ששוב אינן בהכוונת הממשלה.

4. בתיקי האוצר לא נמצא תיעוד המצביע על קריטריונים מוגדרים, המנחים את האוצר במתן אישור הביטוח ובקביעת גובה הפרמיה. שיעורי הפרמיה, שנבקעו בגין הלוואות למפעלי תעשייה, נעים בין 1% לבין 6%; לגבי חלק מההלוואות, הניתנות במסגרת ההסדר המיוחד עם חברת העובדים, מגיעה הפרמיה לשיעור של 0.09% בלבד; בהסדרים, שנעשו עם מוסדות שיווק ושיירות, נעים שיעורי הפרמיה בין 2.09% לבין 5%; בגין הלוואות למפעלי תיירות נע שיעור הפרמיה בין 1% לבין 4% ובמפעלי תחבורה לענפיהם – בין 3% לבין 5%. במקרים בודדים, שאושרו בתקופה האחרונה, נבקעו שיעורי פרמיה יותר גבוהים, שהגיעו עד ל-6%.

הלוואות מוכוונות, באמצעות ההסדרים המופעלים בענפי משק שונים על ידי האוצר בתיאום עם המשרדים, נועדו לקבוצות לווים האמורים לעמוד בקריטריונים קבועים, כגון: שההל-וואה משמשת למטרת פיתוח בלבד וכי היא מכסה עד שיעור מסוים של עלות ההשקעה הכוללת. אישור ביטוח הצמדה מחוץ להסדרים אלה וכשיעורי פרמיה שונים מרחיב את מסגרת ההלוואות הבלתי תקציביות הניתנות בריבית נמוכה ויוצר מערכת שעורי ריבית משתנים הנקבעים באמצעות החלטה בדרג מינהלי עם הסיכון, הכרוך בכך, להתהוות עיוותים כלכליים ואחרים, במיוחד לנוכח העובדה שעל הלוואות אלו אינם חלים הגדרות וקריטריונים, המקובלים בהסדרים המופעלים על ידי המשרדים.

5. היקף ההתחייבויות, שהאוצר נטל על עצמו במסגרת ההסדרים השונים להבטחת הפרשי הצמדה למדד, גדל בהתמדה מאז נתקבלו החלטות הממשלה בעניין זה. מנתונים, שעמדו לרשות הביקורת, מתברר, כי בשנים 1970–1973 הסתכמו הלוואות, שניתנו מחוץ לתקציב ושלגביהן קיימת התחייבות של האוצר לכיסוי הפרשי הצמדה, בכחמישה מיליארד ל"י. בידי האוצר נמצאת רשימה חלקית של הנפקות והלוואות, שלגביהן אושר ביטוח הצמדה. רשימה זו, שפריטיה מסתכמים בכ-1.5 מיליארד ל"י, מתייחסת בעיקר להלוואות לתעשייה ואיננה כוללת את הלוואות האפותיקאיות, שלגביהן קיימת מערכת רישום נפרדת (בעניין זה ראה "הסדרים עם בנקים אפותיקאיים" בדו"ח זה), הלוואות לקופות החולים וחלק מההלוואות והנפקות, שלגביהן אושר ביטוח הצמדה בתקופה האחרונה. הסכומים שבדרישה אינם כוללים את הריבית על הלוואות, שגם עליה חל ביטוח ההצמדה; הפרמיה המועברת לאוצר משולמת על יתרת הקרן בלבד. בהלוואות הניתנות לתקופה ארוכה הסכום הכולל של הריבית מגיע לכדי שני שלישים מהקרן.

ההכנסות מהפרמיות בגין הלוואות הנכללות ברשימה האמורה וההוצאות בגין תשלום הפרשי ההצמדה נרשמות על ידי החשב הכללי בסעיף מיוחד בין ההתחייבויות השוטפות של

המדינה. ליום 31.3.1973 היה בסעיף זה עודף הכנסה על הוצאה בסך של כ-1.9 מליון ל"י. תנאי הפרעון של ההלוואות זהים בדרך כלל עם תנאי הפרעון של אגרות החוב, דהיינו בחמש השנים הראשונות משולמת ריבית בלבד ופרעון הקרן מתחיל בשנה השישית; לפיכך בשנים הראשונות משלם האוצר הפרשי הצמדה על הריבית בלבד, ואילו סכומי הפרמיה המגיעים לו משולמים על מלוא סכום הקרן. מאחר וההסדרים האמורים לביטוח ההצמדה נקבעו לראשונה בשנת 1968, יחל פרעון הקרן על הלוואות אלה בשנת 1974; משנה זו ואילך יכסה האוצר הפרשי הצמדה בהיקף ניכר כנגד פרמיה בסכומים קטנים בהרבה.

ההלוואות בביטוח הצמדה למדד או לשער החליפין של הל"י אינן ניתנות מכספי תקציב ומשום כך גם אינן משתקפות במישרין בחשבונות התקציביים. החשב הכללי מרכז את הפעולות החשבוניות, הכרוכות בביטוח ההצמדה למדד, ומשנת 1974—גם בביטוח שער.

לגבי ביטוח ההצמדה למדד אין באגף החשב הכללי מערכת רישום מסודרת וכוללת, שתאפשר מתן מידע שוטף ומדויק. רק עם הגשת התביעות לתשלום הפרשי הצמדה על ידי הבנקים או על ידי גורמים אחרים, שלהם ניתן ביטוח הצמדה, מגיע לאגף החשב הכללי המידע החשבוני המפורט ואז נבדקות גם התביעות לפי האישורים המקוריים של האוצר. על פי רוב נעשית פעולת קיזוז בין סכום הפרמיה לבין הסכום המגיע למבוטח בגין הפרשי הצמדה, וכתוצאה מכך כל זמן שהיתרה בחשבונות אלה עומדת לזכות האוצר, תשלום הפרשי ההצמדה וקבלת ההכנסה מהפרמיה אינם מחייבים פעולה תקציבית. הרישום של אישורי ביטוח ההצמדה אינו מקיף את כל הסכומים המבוטחים ואינו מהווה חלק מהמערכת החשבונית הכללית של החשב. המידע, שניתן להפיק מהרישום הקיים, יש בו דק כדי להקל על בדיקת התביעות של הבנקים בכל פעם שהן מגיעות לאוצר, אך אין בו כדי לספק נתונים בסיסיים, כגון: יתרת ההלוואות, שלגביהן ניתן ביטוח הצמדה למדד; מיון היתרות המבוטחות לפי ענפים או שיעורי הפרמיה ואותם הנתונים הדרושים כדי לאפשר עריכת תחזיות של התחייבויות הממשלה הנובעות מביטוחי הצמדה, וכן פיקוח תקין על מועדי הפרעון של ההלוואות ועל תשלומי הפרמיה.

פיקוח משרד האוצר על השימוש בכספים המבוטחים דרוש במיוחד עקב העובדה, שההל-וואות ניתנות לעתים קרובות לתקופות שהן קצרות מתקופת ההנפקה של אגרות החוב. במקרים אלה קיימת אפשרות של שימוש באמצעי מימון, המבוטחים בביטוח מוזל אצל האוצר נגד שינוי שער או מדד, לשם מתן אשראי בתנאי השוק. אמנם החשב הכללי נוהג לכולל בהסכמים סעיפים מיוחדים, כדי למנוע מצב זה, אך העדר מערכת חשבונית מסודרת מקשה על מעקב אחר ביצוע ההוראות. רוב ביטוחי ההצמדה, להוציא הלוואות אפותיקאיות, חלים על מקורות המימון (הפסיב) ורק מיעוטם על ההלוואות שניתנות מהן (האקטיב); מצב זה מגביר את הקושי לפקח על כך, שכל תנאי ההסדרים יקריימו על ידי הבנקים והמבוטחים האחרים.

בדו"חות קודמים הצביע כבר מבקר המדינה על הבעיות הקשורות בניהול המערכת החשבונית של הסדרי ביטוח הצמדה, על חוסר מידע מלא, ועל העדר בקרה בהתחשבות עם הבנקים. בהצעותיה לדו"ח שנתי 20, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, המליצה ועדת הכספים בין השאר "לחשב ולהעריך את התחייבויות הממשלה לכיסוי הפרשי ההצמדה לגבי כספי אמיסיות — גם כשאין מתקצבות" (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 828), ובהצעותיה לדו"ח שנתי 22, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, המליצה הוועדה "לכולל בדברי ההסבר של הצעת התקציב נתונים בדבר היקף הסכומים המבוטחים, בדבר הפרמיה שתגבה תמורת ביטוח שער בתקופת התקציב וכן נתונים על התחייבויות בעתיד בגין בטוחים אלה"

* בהנפקות ל-17 שנה; בהנפקות ל-20 שנה פרעון הקרן הוא החל מהשנה התשיעית. בהלוואות אפותיקאיות תנאי פרעון ההלוואה אינם חופפים את תנאי פרעון ההנפקה (ראה עמ' 50 בדו"ח זה).



זה שנים מספר הצביע מבקר המדינה על ההתחייבויות הגדולות לאוצר המדינה, המתהוות כתוצאה מגיוס כספים כאמצעות מלוות צמודים למדד ולשער המטבע לצורך מתן הלוואות בהכוננת הממשלה, ללא הצמדה ובריבית נמוכה. התחייבויות אלה עלולות להוות נטל כבד על התקציב, שילך ויגדל כל עוד תראה הממשלה צורך לאפשר לענפים שונים במשק קבלת מימון בתנאים יותר נוחים מאלה השוררים בשוק, וכל עוד תימשך עליית המדד וירידת כוח הקנייה של הכסף בשיעור גבוה. בשנים האחרונות גדל היקפן של הלוואות המוכוננות והתרחב חוג הנהנים מהן בענפי המשק השונים. אשר לכספי מלוות צמודים המופקדים באוצר – בעיקר מתמורת אגרות חוב ממשלתיות ולא ממשלתיות, המשמשות למימון כללי של התקציב – נושא האוצר במישרין בכיסוי הפרשי ההצמדה.

לגבי אותם כספי ההנפקות, שאינם משמשים למימון התקציב, והמיועדים למימון הלוואות מוכוננות על ידי האוצר מופעלים הסדרי הביטוח. על פעולות אלה אינה חלה ביקורת פרט למנטרית מוקדמת בשלב קבלת ההתחייבות וממילא אין הזדמנות סטטוטורית לכנסת להת-ייחס לבעיית העומס הפיסקלי בעתיד.

הסדרי ביטוח הצמדה יצרו מערכת של הקצאת הון בשערי ריבית, הנמוכים בהרבה מהמחיר הריאלי של ההון במשק. ההקצאה המקורית מתבצעת על פי הכוונת הממשלה, כשחלק מההסדרים מבוסס על החלטות בדרג המינהלי, בלא הנחיות עקרוניות מחייבות באשר לגודל הסכום המבוטח, תקופת הביטוח, ייעוד הכספים ושיעור הפרמיה. מערכת זו של הקצאת הון פועלת בתנאים של העדר מכניזם מחיר הכסף, שיכלול את הביקוש להלוואות בלתי צמודות. באין גורם בולם כזה גובר הביקוש ועל ידי כך גדל העומס הפיסקלי על תקציבי המדינה בעתיד.

ככל שניתן לצפות, אין בפרמיה כדי לכסות את הפרשי ההצמדה שיתהוו בעתיד, מה עוד שהן נגבות על הקרן בלבד, ואילו הביטוח חל הן על הקרן והן על הריבית.

ההכנסה מהפרמיה נרשמת מחוץ לחשבונות התקציביים, והתשלומים למבוטחים נרשמים בדרך של קיזוז כנגד הכנסה זו במקום שיופיעו במלוא היקפם. רישום מלא של ההכנסה וההוצאה בתקציב היה מאפשר לכנסת לעמוד על ההתפתחויות בתחום זה, לרבות עריכת דיון בחחזיות. יתר על כן, היה ניתן אז ליחס את ההוצאה לסעיפים המתאימים בתקציבי המשרדים, בהתאם ליעד של הלוואות המוכוננות, ולקיים את המעקב הדרוש.

לצורך פיקוח ובקרה דרושה מערכת מידע מרכזית, שתאפשר מעקב שיטתי אחר ביצוע ההסדרים שנקבעו וההחלטות המתייחסות אליהם וכן תרכז נתונים על היקף הלוואות המבוטחות, לפי ייעודן, ועל השינויים, שחלו בהן. קיומה של מערכת מידע כזו יסייע לאוצר לחזות את היקף העומס הצפוי על תקציבי השנים הבאות.

ערבויות המדינה

יחרת ערבויות המדינה, לפי חוקי הערבויות השונים, מסתכמת במאזן ליום 31.3.1973 ב-3,918 מיליון ל"י, לעומת 3,676 מיליון ל"י ליום 31.3.72, היינו עלייה ב-7% בקירוב; מזה סך של 2,192 מיליון ל"י מתייחס לערבויות, שניתנו לאיגודים ממשלתיים. בכך מגיע ההיקף הכספי של הערבויות שבתוקף לסכום השווה לכ-66% (לעומת 64% אשתד) מיתרת הלוואות התקציביות לשנה הנסקרת – 6,515 מיליון ל"י.

לפי הנתונים במאזן ליום 31.3.73 חל גידול נטו ביתרת הערבויות שבחוקף בסך של כ-242 מליון ל"י לעומת גידול של 578 מליון ל"י אשתקד. בשנת הכספים הקודמת נכללה תוספת של 400 מליון ל"י בגין שינוי שער הלירה הישראלית באוגוסט 1971. גם בשנה הנסקרת שוערכו הערבויות בגין תיסוף המארק הגרמני, ועקב שיערוך זה גדל היקף הערבויות ב-74 מליון ל"י. הגידול נטו בשנה הנסקרת – להוציא השפעת השיערוך – הסתכם אפוא ב-168 מליון ל"י. העלייה ברוטו – דהיינו תוספות של ערבויות שניתנו במשך השנה ולמעט גורם השיערוך – הסתכמה לפי נתוני האוצר בסך כ-850 מליון ל"י לעומת 868 מליון ל"י אשתקד. הירידה ברוטו – עקב ערבויות, שפג תוקפן, וכן ביטול או הקטנת ערבויות בשל פירעון הלוואות – הייתה בסך 682 מליון ל"י לעומת 690 מליון ל"י בשנת הכספים 1971.

דמי העמלה, שנגבו בשנה הנסקרת מהערוכים, הסתכמו בכ-900,000 ל"י ונרשמו ב"קרן הסיכונים" שמחוץ למסגרת התקציב. היתרה בקרן זו, המיועדת לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות, מסתכמת ליום 31.3.1973 ב-6.1 מליון ל"י (לעומת 5.2 מליון ל"י אשתקד), סכום השווה לכ-1.6 פרומיל מיתרת הערבויות בתוקף ביום המאזן.

עוד בדו"ח שנתי 23 (עמ' 110) עמד מבקר המדינה על-כך, שבספרי האוצר אינם משתקפים החובות המגיעים מן הערוכים והבנקים בעד דמי העמלה. בעניין זה לא חל שינוי.

בשנה הנסקרת נרשמו בספרי האוצר הפסדים בשל מימוש ערבויות בסך כולל של כ-41 מליון ל"י; מזה סך של 32 מליון ל"י בגין ערבות המדינה בקשר עם מימוש ביטוח של סיכוני סחר חוץ, שנזקק לסעיף התקציב "הוצאות שונות" שבמשרד האוצר; סך של 6 מליון ל"י בקירוב נזקק לתקציב משרד המסחר והתעשייה, והיתרה בסך 2.8 מליון ל"י נכללה בחשבון חייבים שמחוץ למסגרת התקציב (ראה לעיל). הסכום של 6 מליון ל"י כולל סך 1.7 מליון ל"י – מימוש ערבות הקשורה במפעל טקסטילים (וולטקס) וסך 1.5 מליון ל"י – מימוש ערבות לחברת תעשיות ישראליות לאוטומובילים (ת.י.ל.). לסעיף זה נזקק גם סך 2.8 מליון ל"י בגין כיסוי הפסדים שוטפים הנובעים מהפעלת וולטקס.

ערבויות שלא נרשמו: הביקורת העלתה, שערבויות בהיקף של 323 מליון ל"י, שרובן הגדול (315 מליון ל"י) ניתן לבנק ישראל עבור הלוואה לסוכנות היהודית במאי 1972, לא נכללו בין הערבויות שבמאזן.

ריבית והפרשי הצמדה: ערבות המדינה מתייחסת בדרך כלל גם לקרן וגם לריבית. מתברר, שהחשב הכללי אינו כולל בדו"ח על הערבויות את הריבית, שהצטברה על הלוואות, אלא על חלק מהן בלבד. לפי נתוני אנף מטבע חוץ הריבית שהצטברה על הלוואות במטבע חוץ בלבד, מסתכמת ליום 31.3.1973 ב-300 מליון ל"י בקירוב. על עניין זה כבר עמד מבקר המדינה בעבר (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 72 ודו"ח שנתי 23, עמ' 123). גם הפרשי ההצמדה המתחייבים מתנאי הלוואות שנערכו אינם משתקפים במלואם בדו"ח על הערבויות הכלול במאזן המדינה ליום 31.3.1973.

רישומי ערבויות בספרי האוצר: משרד מבקר המדינה הביא לתשומת לבו של החשב הכללי טעויות, שנעשו בספריי ושלא תוקנו לקראת עריכת המאזן, כך שקיימת אי התאמה בין הנתונים. להתאמה מלאה של הנתונים בין הספרים והמאזן נודעת חשיבות רבה.

הטבלה דלהלן, שנערכה על פי נתוני האוצר, בהתאם לענפי המשק והערוכים, מראה את השינויים, שחלו בשנת הכספים 1972; ואת יתרת הערבויות ליום 31.3.1973.

פירוט התחייבויות המדינה מכוח ערבויות לפי ענפי המשק והערובים (בל"י)

שינויים בתקופה 31.3.1973—1.4.1972				ענף המשק והערוב
יתרות בגין ערבויות שבחוקף ליום 31.3.1973	ערבויות שפג חו קפן והקטנה שזלה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות על הקיימות	יתרות בגין ערבויות שבחוקף ליום 31.3.1972	
3,917,883,327	682,413,223	924,409,377	3,675,887,173	ס"ה ערבויות
חקלאות				
169,988,000	126,700,000	27,000,000	269,688,000	משקים חקלאיים — חברות חקלאיות
79,450,000	1,200,000	2,500,000	78,150,000	משקים חקלאיים — פלחה
20,000,000	13,000,000	20,000,000	13,000,000	משקים חקלאיים — תוכנית הבראת כספים
4,500,000	—	4,500,000	—	המועצה לשיווק פרי הדר
—	112,500,000	—	112,500,000	תוכנית לפיתוח החקלאות
62,664,000	—	—	62,664,000	הדרי עזה
3,374,000	—	—	3,374,000	
מכרות ומחצבים				
85,839,227	29,354,198	19,724,800	95,468,625	מפעלי ים המלח
57,573,600	27,085,800	—	84,659,400	מכרות נחושת תמנע
8,540,827	2,268,398	—	10,809,225	פריקלאס ים המלח
19,724,800	—	19,724,800	—	
תעשייה				
855,242,302	142,060,380	298,302,025	699,000,657	בנק לפיתוח התעשייה בישראל
99,645,298	15,198,590	—	114,843,888	מפעלי תעשייה שונים (באמצעות בנק לפיתוח התעשייה)
85,961,754	16,660,622	—	102,622,376	בתי הזיקוק חיפה
—	1,521,492	—	1,521,492	כימיקלים ופוספטים
6,039,000	—	5,139,000	900,000	מפעלי מלאכה ותעשייה זעירה (באמצעות בנק למלאכה)
335,709	141,428	—	477,137	חברות מלאכה ותעשייה
6,551,750	2,930,500	5,100,000	4,382,250	חברת תעשיות ישראלים
7,876,981	7,534,200	—	15,411,181	לאוטומובילים
48,157,784	22,721,248	—	70,879,032	חברת אוטוקרס
2,450,000	6,000,000	2,450,000	6,000,000	חברת אוטוקרס (כונסי נכסים)

פירוט התחייבויות המדינה מכוח ערבויות לפי ענפי המשק והערובים (בל"י) (המשך)

שינויים בתקופה
31.3.1973—1.4.1972

ערבויות שפג תוקפן והקטנה שחלה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות על הקיימות	יתרות בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1972	יתרות בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1973
ענף המשק והערוב			
תעשייה — המשך			
—	—	4,200,000	4,200,000
—	—	16,860,000	19,431,900
—	—	94,600,000	149,940,000
—	—	8,085,000	8,085,000
—	—	100,912,000	163,565,000
—	—	41,610,000	44,610,000
—	—	34,583,262	43,938,262
—	—	81,113,039	130,593,064
—	—	—	33,860,800
—	—	260,099,595	243,276,533
בנייה ושיכון			
—	—	7,371,064	2,701,333
—	—	13,328,531	10,415,200
—	—	22,400,000	20,160,000
—	—	210,000,000	210,000,000
—	—	7,000,000	—
—	—	306,674,621	537,696,592
חשמל ומים			
—	—	279,557,386	383,353,372
—	—	—	140,716,800
—	—	2,270,400	—
—	—	24,846,835	13,626,420

(1) 4,731,000 ל"י מהווה הסכום שבא על תיקונו מהשנה שעברה (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 112) (מפעל לתעשיית בייד).

פירוט התחייבויות המדינה מכוח ערבויות לפי ענפי המשק והערובים (בל"י) (המשך)

שינויים בחקופה 31.3.1973—1.4.1972				ענף המשק והערוב
יתרות בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1973	ערבויות שפג תוקפן והקטנה שחלה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות על הקיימות	יתרות בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1972	
588,206,460	47,363,143	31,341,515	604,228,088	סחר חוץ ושירותים
350,000,000	—	—	350,000,000	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ
7,975,872	1,881,213	—	9,857,085	מדינות אפריקה
149,791,917	22,784,873	19,743,431	152,833,359	מדינות שונות — הסכמי מסחר
21,346,875	8,793,125	—	30,140,000	חברה לייצוא
24,780,000	—	4,130,000	20,650,000	חברה לפיתוח מפעלי תיירות
15,448,848	8,757,332	—	24,206,180	פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ)
5,300,000	—	750,000	4,550,000	תה"ל — מהנדסים יועצים
3,689,196	—	619,332	3,069,864	חברת כימיקלים לייצוא
3,900,000	425,000	125,000	4,200,000	חברה לייצוא ידע
—	4,200,000	—	4,200,000	חברת מלונות
4,981,152	—	4,981,152	—	בתי מלון
992,600	521,600	992,600	521,600	מפעלים לייצוא פרוות
482,650,972	123,749,857	190,654,078	415,746,751	תחבורה יבשתית, ימית ואווירית
54,962,246	18,156,118	—	73,118,364	"צים" — חברת השיט הישראלית
20,578,596	—	—	20,578,596	"צים" — חברת השיט הישראלית (אג"ח)
15,896,676	12,679,342	—	28,576,018	חברת ספנות א'
1,197,256	590,268	—	1,787,524	חברת ספנות ג'
481,941	323,644	—	805,585	חברה לדייג
364,237,045	89,674,321	176,906,378	277,004,988	"אל-על" — נתיבי אוויר לישראל
2,975,293	1,665,426	—	4,640,719	ארקיע
9,222,321,919	660,738	13,747,700	9,234,957	"רן" אגודה שיתופית לתחבורה

(1) בספרי האוצר חלה טעות ביתרת הערבות ל-31.3.1973, בסך 0.2 מליון ל"י. הטעות תתוקן בשנת הכספים 1973.

מירוט התחייבויות המדינה מכוח ערבויות לפי ענפי המשק והערובים (בל"י) (המשך)

שינויים בתקופה 31.3.1973—1.4.1972				ענף המשק והערוב
יתרות בנין ערבויות שבחוקף ליום 31.3.1973	ערבויות שפג תוקפן והקטנה שחלה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות על הקיימות	יתרות בנין ערבויות שבחוקף ליום 31.3.1972	
92,397,382	50,756,725	16,200,000	126,954,107	המוסדות הלאומיים, מוסדות השלטון המקומי ומוסדות ציבור
798,327	2,560,820	—	3,359,147	מוזיאון ישראל
22,708,405	33,991,595	—	56,700,000	הסוכנות היהודית
1,845,690	11,804,310	—	13,650,000	הסוכנות היהודית (ספחות)
1,928,960	—	—	1,928,960	עיריית שכם
29,200,000	—	16,200,000	13,000,000	רשויות מקומיות (מלווה קונסולידציה)
8,316,000	—	—	8,316,000	מכון ויצמן למדע
1,700,000	300,000	—	2,000,000	האופירה הישראלית
11,200,000	—	—	11,200,000	קופת חולים לעובדים לאומיים
14,700,000	2,100,000	—	16,800,000	קופת החולים הכללית
862,585,859	132,115,043	96,674,173	898,026,729	שוונות
708,973,021	122,631,012	63,325,743	768,278,290	מוסדות פיננסיים שונים
181,175	69,337	—	250,512	מקבלי הלוואות שיקום מגרמניה
16,833,336	—	3,309,380	13,523,956	בכי צה"ל
61,053,097	7,139,179	15,000,000	53,192,276	האוניברסיטאות בארץ
11,487,500	2,170,000	—	13,657,500	הטכניון — מכון טכנולוגי לישראל
14,000,000	—	—	14,000,000	קרן הלוואות לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה
24,350,000	—	3,510,000	20,840,000	ערבויות בשטחים המוחזקים ובמזרחה של ירושלים
364,980	105,515	—	470,495	כפר הנוער ע"ש יוהנה ז'בוטינסקי
22,761,750	—	10,254,050	12,507,700	קרן פרץ נפתלי
1,671,000	—	415,000	1,256,000	הלוואה אפוזיטאית לעולים חדשים
910,000	—	860,000	50,000	הלוואות להחלפת שיכון פגום

להלן עיקר הערכבויות, שניתנו בשנה הנסקרת, על פי אישורי ועדת הכספים של הכנסת (מקור הנתונים וההסברים דלהלן) – מתוך בקשות שר האוצר, שהוגשו לוועדת הכספים).

חקלאות

משקים חקלאיים – פלחה – 20.0 מליון ל"י

עקב העלייה בהוצאות הייצור לגידולי פלחה המליץ משרד החקלאות להגדיל את שיעורי המקדמות להון חוזר, הניתנות למשקים חקלאיים. בהתאם לכך יגדל סך כל המימון לגידולי פלחה ב-7 מליון ל"י – מ-13 מליון ל"י ל-20 מליון ל"י.

שני בנקים מסחריים מקומיים הסכימו לתת לחקלאים, לקראת עונת הפלחה תשל"ג, הלוואות לעיבוד אדמות ורכישת זרעים ודשנים בסכום כולל של 20 מליון ל"י, בתנאי שהמדינה תערוך לפרעונן. ההלוואות נושאות ריבית בשיעור של 11% לשנה.

ערכות המדינה היא בשיעור של 100%, אם ההלוואות לא ייפרעו מסיבות מלחמה ומהומות, ובשיעור של 50%, אם ההלוואות לא ייפרעו מסיבה אחרת.

מכרות ומחצבים

פריקלאס – ים המלח – 19.7 מליון ל"י

לחברה, שהיא בבעלות חלקית של הממשלה, אושרו בשנות הכספים 1971 ו-1972 הלוואות מבנק לפיתוח התעשייה בסך כולל של 24.7 מליון ל"י למימון חלקי של השקעה להקמת מפעל לייצור מגנזיה ומוצרי לוואי, וזאת בתנאי שתניתן ערבות המדינה בשיעור של 80%, היינו עד לסך 19.7 מליון ל"י – סיכון ראשון.

ההלוואות נושאות ריבית בשיעור של 6.5% לשנה ומועד פרעונן נקבע לתקופה של עשר שנים, החל מיולי 1973, כך שהריבית תשולם על היתרה הבלתי מסולקת, בתשלומים רבע שנתיים.

תעשייה

כימיקלים ומוספטים בע"מ – 5.1 מליון ל"י

בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ אישר לחברה הלוואה בסך של 4.1 מליון ל"י למימון השלמתה של תוכנית להקמת מתקני אמוניה ואזריא.

ההלוואה מורכבת משני חלקים ותישא ריבית שתשולם על היתרה הבלתי מסולקת בתשלומים רבע שנתיים לפי השיעורים דלהלן: על הלוואה בסך 2.8 מליון ל"י – 9% לשנה; על הלוואה בסך 1.3 מליון ל"י – 12% לשנה; ההלוואות הן לתקופה של 7 שנים, שיסולקו בתשלומים חודשיים, החל ב-1.7.1974 וגמור ב-1.6.79.

עוד אישרה הוועדה חידוש ערבות בסך 2 מליון ל"י בקירוב, שתוקפה פג ב-31.3.1973. בשנה הנסקרת נתן החשב הכללי כתב ערבות בסך 1 מליון ל"י, ובהתאם לכך מסתכמות הערכבויות, שניתנו השנה, בסך כולל של 5.1 מליון ל"י.

התעשייה האווירית לישראל (תע"א) – 67.2 מליון ל"י

1. למימון פדיון מוקדם של אגרות חוב, שהונפקו בשעתן על ידי תע"א ונשא ריבית בשיעור גבוה יחסית, העמיד בנק הספקנות לישראל בע"מ לרשותה של תע"א 6.5 מליון

דולר. בריבית של 1% מעל ל"פריים רייט" (שהיה כאותו מועד 6% לשנה), שתשולם כתשלומים רבע שנתיים. קרן ההלוואה תיפרע בתקופה בין נובמבר 1974 – מאי 1977 כתשלומים חצי שנתיים.

2. בנק לפיתוח התעשייה בע"מ הסכים לאשר לתע"א הלוואה בסך 36.9 מליון ל"י למימון השקעה בפרוייקטים אזוריים ובטחוניים. האשראי ישא ריבית בשיעור של 9% לשנה, שתשולם כתשלומים רבע שנתיים; קרן ההלוואה תיפרע ב-96 תשלומים חודשיים שווים ורצופים החל מ-1.3.1972.

בסכום הערבות של 67.2 מליון ל"י כלול גידול בסך 3.0 מליון ל"י, הנובע מתיסוף המארק הגרמני בשנת הכספים 1972.

במשך שנת הכספים 1972 פרעה תע"א חובות שנערכו בסך 4.5 מליון ל"י, ויתרת הערבות ל-31.3.1973 מסתכמת ב-163.6 מליון ל"י.

עוד תעשיות כימיות – 99.3 מליון ל"י

למימון השקעותיה הנוספות וכן לכיסוי חלק מהגרעון הפיננסי של החברה היא נזקקה להלוואות נוספות. שני בנקים מקומיים, שהשתתפו בעבר במימון הלוואות לחברה בערבות המדינה, הסכימו להעמיד לרשותה את ההלוואות הנוספות האלו, בתנאי שהמדינה תערוב לפרעונן (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 116), כדלקמן:

מבנק לפיתוח התעשייה בישראל, בע"מ – 53.2 מליון ל"י:

הלוואה בסך של 44.0 מליון ל"י, שתישא ריבית בשיעור של 6% בתנאי הצמדה למדד, לתקופה של 15 שנה. הלוואה שנייה בסך של 2.2 מליון דולר (=9.2 מליון ל"י), שתתקבל מבנק מסחרי בחוץ לארץ לתקופה של 15 שנה, תישא ריבית של 6% לשנה. הריבית עד 30.6.1972 תהווה ותצורף לקרן; החל מ-1.7.1972 ועד לסילוקה המלא של ההלוואה תשולם הריבית כתשלומים רבע שנתיים על היתרה הבלתי מסולקת.

מבנק מסחרי מקומי – 46.1 מליון ל"י:

ההלוואות שניתנו לחברה מבנק מסחרי מקומי בשנה הנסקרת, הסתכמו ב-46.1 מליון ל"י. הריבית על ההלוואות נקבעה, פרט מאשר לגבי הלוואה אחת בסך 5 מליון ל"י לשיעור של 9% לשנה; הקרן והריבית צמודות למדד המחירים לצרכן. ההלוואה בסך 5 מליון ל"י ניתנה מקרן הון חוזר לתעשייה או מקרנות יצוא ללא הצמדה; שיעור הריבית עליה נע בין 6% ל-9% לשנה. הלוואה בסך של 16.5 מליון ל"י ניתנה ל-20 שנה; הלוואה בסך 12 מליון ל"י – ל-17 שנה והלוואה בסך 12.6 מליון ל"י – ל-6 שנים.

באישור של הוועדה למתן הערבות צוין, כי אישורה מותנה בכך, ששיעור הריבית על ההלוואות האמורות בסך של 27.5 מליון ל"י לא יעלה על 8.5%.

במכתבה ממארכס 1973 ציינה הוועדה, שהיא רשמה לפניה את הוועדת החשב הכללי, כי הריבית על ההלוואות מכספי ההנפקות ל-17 שנה, תהיה 8.5% ועל אלו של 20 שנה יישאר בעינו שיעור הריבית 9% (ראה גם בדו"ח זה הפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1972").

חברת כימיקלים לישראל – 9.4 מיליון ל"י

המדובר בהלוואה, שנתקבלה מבנק אפריקאי מקומי בסך 9.4 מיליון ל"י לתקופה של 7 שנים, צמודה למדד המחירים לצרכן, ובריבית של 9% לשנה, שתשולם בתשלומים חצי שנתיים על היתרה הכלתי מסולקת.

באישורה למתן הערכות ציינה הוועדה, שהיא רשמה לפנייה את הודעת שר האוצר, שייעשה כל מאמץ להוריד את שיעור הריבית מ-9% ל-8% לשנה. עד פברואר 1974 לא חל השינוי המבוקש.

מפעלים פטרוכימיים ונפט – 67.2 מיליון ל"י

הערכויות העיקריות, שניתנו בשנה הנסקרת, מתייחסות להלוואות, שנתקבלו במטבע חוץ, באמצעות שלושה בנקים, למימון השקעות במתקנים וציוד: הלוואה בסך 45 מיליון ל"י בקירוב נתקבלה מבנק לפיתוח התעשייה לתקופה של 12 שנה; הלוואה בסך 17.7 מיליון ל"י מבנק מסחרי מקומי לתקופה של 5 שנים; הלוואה בסך 3.4 מיליון ל"י מבנק הספנות לישראל לתקופה של 4 שנים. הריבית על הלוואות אלה נקבעה בשיעור, שלא יעלה על שער היורודולר + 1.5%.

מפעל לייצור חוטי ניילון – 33.9 מיליון ל"י

בנק לפיתוח התעשייה אישר למפעל הנ"ל באוגוסט 1971 הלוואות בסך 42.3 מיליון ל"י למימון חלק מהוצאות ההקמה של המפעל. הערכות ניתנה עד 80% מהסכום הנ"ל – דהיינו עד לסך של 33.9 מיליון ל"י. ההלוואה היא לעשר שנים ותישא ריבית בשיעור של 6½% לשנה, שתשולם בכל רבע שנה (בעניין סיוע המדינה למפעל זה) – ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 413).

הריבית עד 30.6.1975 תהווה ותצורף לקרן (ריבית דחויה). בתקופה יוני 1975 – ספטמבר 1976 תשולם הריבית, ואילו קרן ההלוואה והריבית הדחויה יוחזרו ב-14 תשלומים חצי שנתיים שווים ורצופים בתקופה ספטמבר 1976 – מארס 1983.

חשמל ומים

חברת החשמל לא"י – 103.8 מיליון ל"י

על פי ההסכמים, שנעשו בשנים 1957 ו-1964, הנפיקה חברת החשמל אגרות חוב לחברות הביטוח העוסקות בביטוח חיים צמוד, והערכויות ניתנו על ידי האוצר על פי חוק עידוד החסכון. בשנה הנסקרת הנפיקה החברה אגרות חוב בסך 103.8 מיליון ל"י (ראה גם לעיל). יתרת הערכויות (כולל הפרשי הצמדה) לחברה ל-31.3.1973 מסתכמת ב-383.4 מיליון ל"י.

חברת החשמל לא"י – 140.7 מיליון ל"י

למימון הזמנות ציוד להקמת תחנות הכוח "אשכול ג'" קיבלה החברה אשראי ממוסדות פיננסיים בחוץ לארץ, באמצעות בנק לפיתוח התעשייה. האשראי שניתן במטבע חוץ, הסתכם בסך של 140.7 מיליון ל"י לתקופה עד 12 שנה. הריבית למוסדות הפיננסיים מחוץ לארץ נעה בין 5.5% לבין 7.25% לשנה ואילו הריבית, שעל החברה לשלם לבנק לפיתוח

התעשייה, נקבעה בשיעור של 9% לשנה. ההפרש בין שני שיעורי הריבית מועבר לאוצר כפרמיה לביטוח שער.

מדינות שונות

הסכמי מסחר — 19.7 מליון ל"י

במסגרת אישוריה של הוועדה בשנות הכספים 1968 ו-1969 הוצא בשנה הנסקרת כתב ערבות עבור אשראי, שניתן למדינה בחוץ לארץ בקשר להזמנת יצוא, בסך 19.7 מליון ל"י (ראה ד"ח שנתי 20, עמ' 87).

תחבורה יבשתית, ימית ואווירית

"אלי-על" נתיבי אויר לישראל — 176.9 מליון ל"י

למימון רכישה של שלושה מטוסי בואינג 747 וכן לרכישת ציוד וחלקי חילוף למטוסים אלו, נזקקה החברה להלוואות, שנתקבלו מבנקים מסחריים בחוץ לארץ ובארץ. כלל ההלוואות הסתכמו ב-176.9 מליון ל"י, מזה כ-151 מליון ל"י במטבע חוץ (כ-36 מליון דולר). פרעונן של הלוואות אלו נקבע לתקופה בין 4 ל-5 שנים, והן נושאות ריבית בשיעור עד 6.5% לשנה. הלוואה בסך 26 מליון ל"י מומנה מאמצעים עצמיים של בנק מסחרי מקומי, ומכספי הנפקה של אגרות חוב מסוג ברירה של אותו בנק. לגבי הלוואה זו ישא האוצר בהפרשי ריבית והצמדה שיחולו עד מועד פרעונה.

במשך השנה הנסקרת פרעה החברה חלק מחובותיה הנערכים — סך של כ-90 מליון ל"י; יתרת הערבות ליום 31.3.1973 להלוואות החברה היא בסך 364 מליון ל"י.

"דן" אגודה שיתופית לתחבורה — 13.7 מליון ל"י

במסגרת התכנית של משרד התחבורה, שלפיה על חברות התחבורה לרכוש בכל שנה 600 אוטובוסים, המליץ המשרד בשנה הנסקרת על מתן ערבות המדינה למימון הרכישה של 150 אוטובוסים. לשם כך קיבלה "דן" אשראי מבנק מסחרי מקומי לתקופה של שש שנים בסך 13.5 מליון ל"י. חלק מהאשראי נתקבל במטבע חוץ.

הריבית על האשראי נקבעה בשיעור של 9% לשנה. לביטוח שער המטבע בגין החלק שנת-קבל במטבע חוץ, מועברת לאוצר פרמיה בשיעור של 4% לשנה. (בסכום 13.7 מליון ל"י כלול תיקון יתרה קודמת בסך 0.2 מליון ל"י).

המוסדות הלאומיים, מוסדות השלטון המקומי ומוסדות ציבור

רשויות מקומיות (מלווה קונסולידציה 1971/1972) — 16.2 מליון ל"י

בנקים ומוסדות כספיים הסכימו לתת לרשויות מקומיות הלוואות בסכום כולל של 81 מליון ל"י למימון קונסולידציה של חובות בשנת הכספים 1971. בתנאי שנוסף על בטחונות אחרים, שהבנקים ומוסדות כספיים מקבלים מהרשויות המקומיות, תערוב המדינה לפרעון ההלוואות

בשיעור של 20% הראשונים. ההלוואות (קרן וריבית) יהיו צמודות למדד המחירים וישאו ריבית בשיעור של 9% לשנה.

הכספים יגויסו מכספי הנפקה בסך כולל של 40,6 מליון ל"י ומאמצעים עצמיים בסך כולל של 40,4 מליון ל"י.

ההלוואות ייפרעו בתקופה בין 7 שנים ל-17 שנה, בהתאם למקורות המימון הנזכרים.

ביוני 1972 אישרה הוועדה מתן הערבות עד לסכום של 16.2 מליון ל"י, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. הוועדה ציינה כי היא רשמה לפניה את הודעת שר האוצר, שייעשה כל מאמץ להוריד את שיעור הריבית מ-9% ל-8% לשנה. עד תאריך הביקורת לא חל שינוי בשיעור הריבית (בדבר תנאי ההלוואות לרשויות מקומיות ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 203).

שונות

מוסדות פיננסיים שונים — 63.3 מליון ל"י

המדובר בערבויות, שניתנו עוד בשנת הכספים 1970, בסכום כולל של כ-700 מליון ל"י. בשנת הכספים 1971 חל גידול (נטו) בסך של כ-69 מליון ל"י, כך שהיתרה ל-31.3.1972 הסתכמה ב-768 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 165 ודו"ח שנתי 23, עמ' 114).

בשנת הכספים 1972 חל גידול בערבות, עקב חיסוף המארק הגרמני, בסך של 63.3 מליון ל"י. יתרת הערבויות (נטו) ליום 31.3.1973 מסתכמת אפוא בסך כ-709 מליון ל"י.

האוניברסיטאות בארץ — 15.0 מליון ל"י

למימון תוכניות פיתוח בשנת הכספים 1972 הסכים בנק מסחרי מקומי להעמיד לרשות האוניברסיטאות כנגב ובחיפה הלוואות בסך כולל של 15.0 מליון ל"י: לאוניברסיטה חיפה סך של 7.5 מליון ל"י ולאוניברסיטת הנגב סך 7.5 מליון ל"י. וההלוואות האמורות נושאות ריבית בשיעור של 13% לשנה (כולל פרמיה בשיעור 4% לביטוח הצמדה).

ההלוואות הן לתקופה של 10 שנים, ובשנתיים הראשונות תשולם הריבית בלבד.

ריכוז הבעלות על מסופים לתזקיקים

ב-8.2.1973 נערך הסכם בין בעלי ארבעה מסופים לתזקיקי דלק, לפיו תועבר הבעלות עליהם לבעלות משותפת (להלן – ההסכם); ההסכם נערך תוך התבססות על החלטת וועדת השרים לענייני כלכלה מ-28.1.1973. הביקורת בחנה בסוף 1973 במינהל הדלק את ההיבטים הניהוליים והכלכליים המשתקפים בהסכם וגם את הפעולות לקראת ביצועו.

הבעלות על המסופים נשוא ההסכם היתה עד 31.3.1973 כדלהלן: מסוף א' – שכושר איחסונו מהווה 50% מכושר האחסון של כלל המסופים – היה בבעלות של חברת שרותי נפט בע"מ – חברה שהיא בבעלות מלאה של המדינה*; מסוף ב' – שכושר איחסונו מהווה 23% מכושר האחסון של כלל המסופים – היה בבעלות של חברת פי גלילות בע"מ, ש-50% ממניותיה הוחזקו בידי שרותי נפט בע"מ ו-50% בידי שלוש חברות שיווק הדלק – פז, דלק וסנוול – בחלקים שווים; מסופים ג' וד' – שכושר האחסון הכולל שלהם מהווה 27% מכושר האחסון של כלל המסופים – היו בבעלות המלאה של חברות שיווק הדלק.

הניהול והתפעול של המסופים היו מזה שנים בידי חברת פי גלילות בע"מ על פי הסכם עם חברות שיווק הדלק ושרותי נפט בע"מ (להלן ההסכם הקודם). אף כי הניהול והתפעול של המסופים היו מרוכזים ביד אחת גם לפני 8.2.1973, התגבשה אצל מנהלי משק הדלק בארץ הדעה, שמן הרצוי לאחד גם את הבעלות של מסופים אלו בידי חברה אחת ובכך להבטיח השפעה ממלכתית ישירה על אותם מתקנים.

מהדיונים שקדמו להחלטה עולה, שהמגמה בריכוז הבעלות היתה גם לייעל את תפעול המסופים וליצור אפשרות לתכנן במרוכז את פעולות החברה לפי צורכי המשק. עוד הייתה כוונה להבטיח, שהרווחים שיצטברו יהיו מקור למימון פעולות הרחבה של מערכת הדלק על פי הכוונה ממלכתית.

על פי ההסכם רוכזה החל ב-1.4.1973 הבעלות על המסופים בידי חברת גלילות, מסופים וצינורות בע"מ (להלן גלילות), וזאת לאחר שינוי השם וכלילת שינויים מספר בתזכיר ובתקנות של חברת פי גלילות בע"מ.

לפי אותו הסכם הועברו לבעלות גלילות גם אותן המניות של חברת מגל, מפעלי גז לישראל בע"מ (להלן מגל), שהוחזקו קודם לכן בידי שרותי נפט בע"מ (20%) ושלוש חברות שיווק הדלק (30%) – יחד, מניות בערך נומינלי של 1.1 מיליון ל"י; המניות נרכשו לפי שער של 104. עוד הוסכם להעביר לגלילות אגרות חוב של מגל בערך נומינלי של 400,000 ל"י שבידי אותן חברות לפי ערכן הנקוב בתוספת הפרשי הצמדה. יתר המניות של מגל מוחזקות כמקודם בידי נפטא, חברה ישראלית לנפט בע"מ (10%) ובידי גורמים שונים (40%). חברת מגל היא בעלת צינור להולכת גז טבעי; לאחרונה משמשים צינורות אלה גם להזרמת דלק גולמי.

קביעת המחיר לצורך ההעברה

1. הבעלות על מסוף ב' נרשמה בגלילות על בסיס הערכים הפנקסניים, כנקוב במאזן ליום העברה, כשהרכוש הקבוע של החברה, בניכוי פחת, לאותו תאריך, הסתכם ב-2.6 מיליון ל"י.

* בדבר האיגודים הפעילים בתחום הדלק בארץ ראה בדו"ח שנתי 22, עמ' 907.

2. אשר לקביעת מחיר יתר המסופים, מהמסמכים שבתיקי מינהל הדלק יוצא, כי זה ייעשה לפי עלותם, בניכוי פחת, ולא על פי שיערוך בהתחשב בערכם הכלכלי. מאחר שכל אחד משלושת המסופים הנותרים הוקם כתקופה שונה (בין 1967 ל-1973) ושיטות הפחת הנהוגות על ידי בעליהם היו על בסיס שונה זה מזה, הוחלט כי ייקבע המחיר לאחר שהפחת לגבי כל מסוף יחושב שנית לפי שיטה אחידה.

(א) נקבע שחברות שיווק הדלק יעבירו לגלילות את המסופים ג' וד' שהוקמו בשנים 1970 עד 1973 – מתקניהם וזכויות החכירה על קרקעות המסופים – תמורת 4.4 מיליון ל"י. המחיר נקבע על בסיס העלות של 7.3 מיליון ל"י בניכוי פחת מותאם בשיעור של 40% בקירוב.

(ב) מאחר שהקמתו של מסוף א' – הגדול שבין המסופים שהועברו – בוצעה בעיקר בשנים 1967–1969, התאים מינהל הדלק את עלותו למדד מחירי הבנייה, כפי שעלה עד למועד השלמת הקמתם של מסופים ג' וד'. לפיכך נקבע המחיר לא על יסוד העלות הפיננסית של 17.7 מיליון ל"י אלא בהתחשב בעלותו המעודכנת בסך 23.3 מיליון ל"י; מזה נוכה פחת מותאם בשיעור של כ-40%, כך שמחיר ההעברה (למעט קרקע) היה 14.9 מיליון ל"י. אשר לקרקע, היה על גלילות לשלם למינהל מקרקעי ישראל בתמורה להעברת זכויות החכירה לתקופה של 49 שנה סכום של שני מיליון ל"י.

במחיר של 14.9 מיליון ל"י למסוף א' ראתה חברת שרותי נפט בע"מ תמורה לא הולמת, באשר קודם להעברתו של המסוף לא נערך שיערוך נכסיו מבוסס על עקרונות כלכליים. לכן היא תבעה מינהל הדלק פיצויים בסך 8.3 מיליון ל"י בקירוב. תביעת שרותי נפט בע"מ הוכרה כמוצדקת על ידי ועדה בראשותו של שר המשפטים שדנה בנושא ריכוז הכוח עלולות על המסופים. הוחלט שתשלום הפיצוי לחברה ייעשה מכספי קרן להשוואת מחיר הדלק המנוהלת באוצר, ולא במסגרת ההסכם להעברת הבעלות על המסופים. לדברי מינהל הדלק דרך זו נראתה עדיפה מהעברת המסוף במלוא ערכו הכלכלי, כי אחרת מהצורך היה לנהוג כן גם לגבי יתר המסופים. גישה זו הייתה גוררת גם העלאת שיעורי הפחת ועל ידי כך עלייה ניכרת בדמי הטיפול, שייגבו על ידי גלילות.

הסכרים אלו אינם מתקבלים על דעת הביקורת, מאחר שבעסקים מורכבים – ובעיקר כאשר בבעלות על חברה מעורבים יחד הממשלה וגורמים פרטיים – רצוי במיוחד להעביר את הנכסים בערכם הנכון, דבר שישתקף במאזני חברה; ואז ממילא גם ניתן יהא להשתית את חישובי הפחת ודמי הטיפול על ערכים ריאליים.

מימון העברת הבעלות

כדי לממן את רכישת המסופים על ידי גלילות, בכלל זה רכישת ניירות ערך של מגל, הוסכם כי הבעלים ישקיעו בגלילות 27.7 מיליון ל"י: 9.2 מיליון ל"י בהון המניות ו-18.5 מיליון ל"י בהלוואות (ראה להלן). סכום זה יוצא כדלהלן (במיליון ל"י):

16.9	מסוף א' (בכלל זה קרקע)
4.4	מסופים ג' וד'
1.6	מניות ואגרות חוב של מגל
4.8	הרחבות עתידות של המסופים
27.7	סה"כ

הון המניות והזכויות המוקנות לבעלים. הון המניות של החברה פי גלילות בע"מ ל-31.3.1973 היה 800,000 ל"י; קרנות החברה הסתכמו בסך של 1.07 מיליון ל"י. הוחלט כי הון המניות של גלילות יוגדל ל-11.07 מיליון ל"י, בחלקו על ידי המרת הקרנות במניות הטבה ובחלקו על ידי הנפקה חדשה של מניות בסך 9.2 מיליון ל"י. מניות בסך 1.9 מיליון ל"י, שהוא ההון של החברה במתכונתה הקודמת בתוספת הקרנות, סווגו כמניות סוג א'; מניות בסך 9.2 מיליון ל"י – ההנפקה החדשה – סווגו כמניות סוג ב'. כל המניות של גלילות הן מניות רגילות בנות 1 ל"י כ"א, שוות זכויות לכל ענין, פרט לשיעור הדיבידנד.

להלן נתונים על חלוקת הון המניות בין הבעלים בגלילות (מעוגל לאלפי ל"י):

הבעלים	מניות רגילות "א"		מניות רגילות "ב"		סה	
	הסכום	%	הסכום	%	הסכום	%
שרותי נפט בע"מ	933	50.00	4,600	50.0	5,533	50.0
פז לרבות חברת השקעות	312	16.66	2,070	22.5	2,382	22.0
דלק	311	16.66	1,380	15.0	1,691	15.0
סנוול לרבות חברת השקעות	311	16.66	1,150	12.5	1,461	13.0
סה	1,867	100.0	9,200	100.0	11,067	100.0

שרותי נפט בע"מ מחזיקה אפוא בגלילות 50% מהון המניות שלה, דהיינו שיעור שווה לזה שהיה לה בחברה במתכונתה הקודמת. חלו שינויים רק בחלוקת הבעלות בין חברות שיווק הדלק, בכלל זה חברות ההשקעה שלהן.

בהתאם לתקנות גלילות מספר מנהליה יהיה זוגי – לא יפחת מששה ולא יעלה על שמונה. כל עוד פז או חברת ההשקעות שלה יחזיקו מניות בגלילות יהיה מספר המנהלים מוגבל לששה. לכל אחד משתי הקבוצות זכות למנות מחצית מחברי הדירקטוריון. במקרה של דעות שקולות במוסדות החברה – הדירקטוריון ואסיפה כללית – יובא הענין להכרעתו של בורר, והוא זה המכהן באותה עת כיושב ראש מועצת המנהלים של בנק לאומי לישראל.

מאז 1.4.1973 מונה הדירקטוריון של גלילות חמישה חברים: שלושת נציגיהן של חברות שיווק הדלק ושני נציגיה של חברת שרותי נפט בע"מ. בהרכב זה נוצר בדירקטוריון גלילות מצב, בו שרותי נפט בע"מ נמצאת במיעוט, דבר שיש בו כדי להשפיע על הדיונים ועל ההחלטות, בעיקר על אלה, שיש בהן משום היווצרות ניגוד בין האינטרס הממלכתי לבין האינטרס הפרטי. בעקבות הביקורת הודיע מינהל הדלק, כי שרותי נפט בע"מ תמנה בהקדם לדירקטוריון גלילות נציג נוסף משלה.

לפי התקנות של גלילות יש לאסיפה הכללית הזכות להחליט, כי שיעור הדיבידנד, אשר יוכרוז על מניות "א", יהיה שונה מזה שיוכרוז על מניות רגילות "ב", ובלבד שדירקטוריון החברה ימליץ על כך בפני האסיפה הכללית. בהקשר לזה קיבל דירקטוריון שרותי נפט בע"מ ב-8.2.1973 החלטה כדלקמן:

"בכל מקרה ש"פז" "דלק" ו"סנוול" יציעו ביחד באסיפות הכלליות של בעלי המניות ב"פי גלילות" בע"מ שיעורי דיבידנד שונים למניות מסוג א' ולמניות מסוג ב', שרותי נפט תצביע בעד הצעתם".

ייצוג גלילות בדירקטוריון מגל. לאחר ש-50% ממניותיה של מגל הן בידי גלילות, יש למחזיקים בהן זכות למנות חמישה מבין עשרת חברי הדירקטוריון שבה. בזכרון דברים מ-8.2.1973 הוסכם בין הבעלים, כי חברות שיווק ימנו שלושה חברים, ואילו שרותי נפט בע"מ תמנה שניים. יוצא אפוא ששרותי נפט בע"מ, בתור חברה ממשלתית, הסכימה לשגר לדירקטוריון של מגל מספר חברים קטן, מכפי שמגיע לה בהתאם לחלקה בבעלות גלילות.

הלוואות הבעלים. בהתאם להסכם התחייבו הבעלים לתת לגלילות הלוואה בסכום כולל של 18.5 מיליון ל"י, לפי החלוקה דלהלן:

החלוקה היחסית ב-%	הסכום (באלפי ל"י)	
50	9,250	שרותי נפט בע"מ
22	4,163	פז, כולל חברת ההשקעות
15	2,775	דלק
13	2,312	סנוול - כולל חברת ההשקעות
100	18,500	סה

ההלוואה ניתנה בריבית של 8% על היתרה הבלתי מסולקת של הקרן: מחצית סכום ההלוואה תוחזר בארבעה עשר תשלומים שנתיים שווים ורצופים, שהראשון בהם יחול ב-31.3.1974 והאחרון ב-31.3.1987; הקרן והריבית צמודות למדד המחירים לצרכן. מחציתה השנייה תוחזר ב-10 תשלומים שנתיים שווים ורצופים, שהראשון שבהם יחול ב-31.3.1974 והאחרון ב-31.3.1983; הקרן והריבית צמודות ל-S.

תשואה

על פי ההסכם מהווה התשואה של גלילות מרכיב של דמי הטיפול, הנקבעים על פי העקרון של קוסט פלוס. מינהל הדלק במכתבו מ-28.3.1973, שהופנה לכל הצדדים להסכם והמהווה חלק בלתי נפרד מההסכם, קבע, כי דמי הטיפול, שיאשר לגלילות מדי שנה בשנה יהיו בשיעור כזה שההכנסה השנתית מהמסופים, לאחר ניכוי הוצאות תפעול והוצאות תקורה ולאחר הפרשת כל המסים החלים על אותה הכנסה באותה שנה (מסים שהם כיום בשיעור 53.5%), תשאיר בידי החברה את הסכומים המפורטים להלן:

(א) סכום, השווה לפחת על נכסי המסופים בשיעור של 1/14 מההשקעה, לרבות ההשקעות הנוספות שיושקעו בהם, ולמעט ההשקעה בקרקע;

(ב) סכום, השווה לתשואה בשיעור של 8% נטו לשנה על יתרת ההשקעה ברכוש הקבוע בתוספת הצמדה בתום כל שנה - כשהפחת לעניין זה יחושב לפי הסכום המותר לניכוי, בהתאם לתקנות מס הכנסה.

על פי ההסכם הקודם הובטח לבעלים גמול כולל של 8% על יתרת השקעותיהם בהון המניות ובהלוואות גם יחד, לאחר ניכוי המסים, שהיית בהם החברה. בהתאם לכך שילמה החברה לבעלים את הגמול השנתי בשיעור 8% בחלקו בתוספת ריבית ובחלקו בתורת דיבידנד: לעומת זאת בהסכם מ-8.2.1973 לא נקבע, שהדיבית על ההלוואות והדיבידנד גם יחד מהווים את ה-8%, שיש להותיר לחברה כתשואה.

בהעדר הגדרה מפורשת בהסכם, שהתשואה של 8% נטו תחושב רק על יתרת ההשקעה בנכסים, שמומנה ממקורות עצמיים של החברה ומהלוואות בעלים, חתמו הצדדים – ביום חתימת ההסכם – גם על זכרון דברים, שלפיו, אם בעתיד ימומנו נכסי החברה ממקורות זרים, ידון דירקטוריון גלילות על התשואה לחברה בגין אותן השקעות.

משרד מבקר המדינה עמד על אי בהירויות שבהסכם בחלקים הדנים בסעיף הרבית למממנים השונים ובסעיף התשואה המגיעה לחברה, ועקב כך דן עם מינהל הדלק על השאלות הקשורות בחישוב דמי הטיפול.

הרחבה עתידה של המסופים

סעיף 8 של ההסכם קובע:

"בקשה שירותי נפט בע"מ או אחת מחברות הנפט להרחיב את השירותים הקיימים במסופים א', ב', ג', וד', או באחד מהם, או להגדיל את כושר האיחסון של מוצרי הדלק במסופים אלה או באחד מהם, ולא נתקבלה על כך הסכמת כל הצדדים להסכם זה, יהיה הצד שביקש את ההרחבה רשאים לבצע את ההרחבה על חשבונו בתנאים שייקבעו בינו לבין פי גלילות. הצדדים מסכימים כי ההרחבה תבוצע רק כשתהיה אפשרות לכך, בהתחשב בפעולות השוטפות של גלילות אולם גלילות תגיש כל עזרה שבאפשרותה לצורך ביצוע ההרחבה".

מהאמור באותו סעיף יוצא, שלכל אחד מבעלי גלילות הזכות להתנגד להרחבה של המסופים לכשתוצע, ואפילו נתמכת ההצעה ברוב.

מינהל הדלק הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אמנם ניתנה זכות התנגדות להרחבה לכל צד מהצדדים להסכם, אולם עם זאת נקבע מפורשות, שכל צד יוכל לגשת להרחבה על חשבונו הוא, אם יראה בכך צורך חיוני. סעיף זה בעיקרו מעניק איפוא לשותף הממלכתי אפשרות של ביצוע השקעות, אפילו אחד מהבעלים אינו מעוניין להשתתף במימון השקעות אלו.

מאחר שאחת המטרות לריכוז הבעלות על המסופים הייתה לאפשר את הרחבתם מתוך היבטים כלל-ממלכתיים במימון ובמאמץ משותפים, רצוי היה שמינהל הדלק ימצא דרך לגבור על המכשול, כאשר אחד או יותר מהבעלים אינם מעוניינים להשתתף בהרחבה.

מכירת חלק מהבעלות על בתי זיקוק לנפט

1. בשנת 1944 הוחל בחיפה בבנייתו של בית זיקוק לנפט על ידי חברה בריטית, אשר קיבלה ממשלת המנדט – לפי פקודת אמנות השמן האנגלו-אירניות, 1938 – זכיון לזיקוק דלק גולמי בארץ ישראל. זכיון זה העניק לחברה הבריטית הטבות וסמכויות נרחבות, כולל פטורים כמעט מכל המסים, לרבות מס הכנסה. הזכיון הוענק ל-70 שנה. הקמת המפעל נסתיימה ב-1944. הנפט הגולמי הגיע למפעל דרך צינור מעריק, ובפרוץ מלחמת השחרור הופסקה הזרמתו. ב-1951 חידשה החברה את פעילותה וזיקקה דלק גולמי שיוכא במיכליות.

ב-1953 נערכה טיוטת הסכם בין ממשלת ישראל לבין החברה, שהעניק לחברה פטור מהי-טלים שונים וממסי רכוש ממשלתיים ועירוניים – אך לא ממס הכנסה – תמורת תשלום סכום גלובאלי לאוצר והטבות אחרות. הטיוטה נערכה מתוך הנחה, שיוחק חוק שיתן תוקף להסכם ואולם חוק זה לא התקבל בכנסת, אך למעשה הצדדים התנהגו בהתאם לתנאי הטיוטה. לאחר העברת הבעלות על המפעל לידי הממשלה, לא ראו הצדדים עניין להציע את חקיקת החוק.

ב-1959 ייסדה הממשלה את חברת בתי זיקוק חיפה בע"מ, שרכשה את נכסי החברה הבריטית (על בתי זיקוק חיפה ראה בדו"ח של מבקר המדינה על הביקורת בחברה זו מ-1968).

כמעט כל האנרגיה הדרושה לצורכי משק המדינה, לרבות חשמל, מקורה בנפט גולמי; מכאן תפקידו המרכזי בכלכלת ישראל של מפעל שניתן לו הזכויות הבלעדי לייצור תזקיני נפט. משק הדלק, שנועד לצריכה המקומית, לרבות חברות השיווק הפרטיות, נמצא בפיקוח רשויות הממשלה, הקובעות גם את תעריף הזיקוק לתזקינים העיקריים (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 165 – 175).

תשומת המפעל בחיפה, לאחר כמה הרחבות, מגיעה לכ-6 מליון טון דלק גולמי לשנה. לנוכח הגידול המהיר בצריכת הדלק בארץ תוכננו השלטונות עוד בשנות הששים הקמה של בית זיקוק נוסף. הממשלה אישרה את התכנית בדצמבר 1969. בהתאם לכך הוחל באותה עת בבניית בית זיקוק באשדוד. לפי התכנית המקורית הייתה התשומה בשלב הראשון אמורה להיות 2.7 מליון טון דלק גולמי לשנה בהשקעה של 37.5 מליון \$.

תוך כדי ההקמה הוחלט על הרחבה, שתאפשר להגיע לכושר זיקוק של 4.3 מליון טון דלק גולמי לשנה. במאי 1973 הוחל בזיקוק דלק גולמי בבית הזיקוק החדש. גם בית זיקוק זה נמצא בבעלות החברה, אשר ב-1971 שינתה את שמה לבתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן, בז"ן). החברה עומדת לביקורתו של מבקר המדינה, לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

מלבד זיקוק נפט גולמי עוסקת בז"ן, במישרין ובאמצעות חברות בת, בתעשיות גלויות למוצרי נפט, הצורכות תזקיני לוואי מזיקוק ובעיבוד של המוצרים הבסיסיים. החברה השקיעה במפעלים תעשייתיים בתחום הפטרוכימיה והכימיקלים: מפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ; חיפה כימיקלים בע"מ; שמנים בסיסיים חיפה בע"מ. השקעות בז"ן לא הצטמצמו בהקמת תעשיות לוואי ממוצרי נפט, והיא משתתפת גם בחברות הנותנות שירותי עזר, כגון בהובלת דלק ותדלוק כלי שיט.

לפי ספרי האוצר עד מארס 1971 השקיעה הממשלה במניות בז"ן 247,000 ל"י[•] במזומנים; כל יתר השקעתה במניות החברה, עד אותו תאריך – בסכום כולל של 60 מליון ל"י – נתקבלה בדרך של מניות הטבה.

2. באוגוסט 1968 ייסדו ממשלת ישראל ומשקיעים בחוץ ובארץ את החברה ליש-ראל בע"מ. מטרתה של החברה – לעסוק במישרין או בעקיפין ברכישתם בהקמתם וב-הרחבתם של מפעלי תעשייה ומפעלים אחרים, במתן סיוע לניהולם של מפעלים אלה וב-השגת ידע וכוח אדם מקצועי בשבילם. בחוק החברה לישראל בע"מ, תשכ"ט-1969, ניתנו לחברה ולבעלי מניותיה לתקופות עד שלושים שנה הטבות, כגון פטור ממס הכנסה וממס

• מניות החברה שבידי בז"ן נמכרו בדצמבר 1972 לחברה לישראל בע"מ.

• השקעה זו לא נעשתה בזמנו ממקורות תקציביים ועד למועד הביקורת, בינואר 1974, לא תוקצבה. כתוצאה מכך המניות המקוריות וגם יתר המניות, שהאוצר לא שילם תמורתן אלא קיבלן כמניות הטבה אינן רשומות במאון המדינה.

רווחי הון, זכות לקבלת מטבע חוץ לבעלי מניות החברה שהם תושבי חוץ. החברה עומדת לביקורתו של מבקר המדינה, לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

הממשלה נתנה לחברה לישראל עם היווסדה אופציה לרכוש 26% ממניות בז"ן, וזאת – כפי שנאמר בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה – בין השאר, כדי לשתף הון פרטי בהשקעות הניכרות, אשר בז"ן עומדת לפניהן, וכן בהקמה של בית הזיקוק החדש. בראשית 1969 הוחל במשא ומתן ובמאי 1971 נחתם בין הממשלה לבין החברה לישראל חוזה בעניין כניסת החברה לבז"ן. כתנאי בסיסי לקיום העסקה נקבע, שעד סוף מאי 1973 יוארך הזכיון, שהור" ענק בזמנו לבעלים המקוריים של בתי הזיקוק בחיפה; אם עד תאריך זה לא תחוקק הכנסת חוק המאריך את הזכיון לחקופה של 100 שנים, זכאית החברה לישראל לבטל את העסקה. בחודשים אוקטובר–דצמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה ברשות החברות הממשלתיות וביחידות אחרות באוצר פרטי עסקה זו. הממצאים הובאו גם לידעית בז"ן. להלן הממצאים העיקריים:

קביעת המחיר

קביעת שוויי של מפעל, שהוא בעל מעמד מונופוליסטי ומחירי רוב מוצריו נקבעים על ידי השלטונות, היא מטבע הדברים בעיה מיוחדת. בינואר 1969 ציין יושב ראש הדירקטוריון של בז"ן במהלך הדיונים, כהערכה גסה, את שווי המפעל כ-240 מליון ל"י. צוות מקצועי מטעם האוצר העריך באוגוסט 1969 את המניות של בז"ן ושל חברות הבת שלה, לפי שיטת חישוב של "תחזית זרם המזומנים המנוכה" ועל פי הנחות שונות לעניין שיעור תעריף הזיקוק, ל-210 עד 250 מליון ל"י. באותה עת העמידה החברה לישראל את ערכם של הנכסים האמורים על 100–120 מליון ל"י. השווי הנכסי הנקי של בז"ן, לפי המאזן המאוחד לדצמבר 1969, היה 156.8 מליון ל"י. מאחר שקשה היה לגשר בין ההערכות, סוכם באוקטובר 1969 עם החברה לישראל למסור את הערכת השווי של בז"ן לשתי חברות פיי-נסיות מחוץ לארץ, כדי לקבל ממומחים לדבר שני אומדנים נפרדים.

כל אחת מהחברות הפיננסיות הינה בעלת מניות בחברה לישראל ומיוצגת בדירקטוריון שלה. ביוני 1970 הגישו החברות הערכה אחת על פי מבחנים פיננסיים, והעמידה על סך 85 מליון ל"י. החברות לא נקבו בשיטות, ששימשו בסיס להערכה ולא המציאו נתונים כספיים ואחרים כלשהם. האוצר והחברה לישראל שילמו תמורת ההערכה \$ 40,000 ודרשו מהחברות המצאת ניירות העבודה, אך החברות נמנעו מלהמציא את החומר המבוקש תוך נסיון לתרץ דבר זה בנימוקים שונים.

באפריל 1970, לפני שהחברות הפיננסיות העבירו את הערכתן בכתב, הגיש משרד האוצר הצעה לחברה לישראל, לפיה בז"ן וחברות הבת הוערכו בסך 120 מליון ל"י. מהחומר שהועמד לרשות הביקורת אינו ברור כיצד נקבע סכום זה. הצעה זו שימשה את הבסיס לסיכום תנאי המכירה בין שני הצדדים (ראה להלן).

ביוני 1970 ביקש האוצר מוועדת הכספים של הכנסת אישור למכירת חלק ממניות בז"ן לחברה לישראל במחיר המבוסס על הערכת שווי הנכסים כ-120 מליון ל"י; הוועדה אישרה את העסקה על בסיס זה.

ניהול המשא ומתן וסיכומו

בראשית 1969 הוחל במשא ומתן בין האוצר לבין החברה לישראל על תנאי כניסתה של החברה לבעלות בז"ן. בדיונים אלה השתתף גם יושב ראש הדירקטוריון של בז"ן. באוקטובר 1969 פרש זה האחרון מתפקידו ומונה כמנכ"ל החברה לישראל וחבר הדירקטוריון שלה. בתוקף תפקידיו אלה הוא ייצג את החברה לישראל בהמשך המשא ומתן עם הממשלה. המשא ומתן על פרטי העסקה התמשך והוכנו כמה טיוטות של חוזה. ב-28.5.1971 חתמו שר האוצר בשם הממשלה ומנכ"ל החברה לישראל בשם החברה חוזה בדבר הקצאת מניות בז"ן לחברה לישראל. העתק חתום מהסכם זה לא נמצא במשרד האוצר. מעותק החוזה שבידי החברה לישראל מתברר, שהחוזה אינו נושא תאריך ואינו מכיל. התברר, שאחד הנספחים לחוזה, שנודעת לו חשיבות מיוחדת (ראה להלן), לא נערך עד למועד הביקורת בסוף 1973. החברה לישראל מסרה למשרד מבקר המדינה, שאין היא רואה את החוזה כנערך מבחינה פורמלית; עם זאת שני הצדדים נוהגים לפיו.

לדעת הביקורת אין זה תואם כללי ניהול ציבורי תקין, שעסקה בעלת היקף כה גדול תסוכם שלא בצורה של חוזה מושלם המחייב בכל תנאיו ונספחיו.

עיקרי העסקה

1. לרגל כניסת החברה לישראל לבז"ן הוחלט להגדיל את ההון הרשום והנפרע של החברה בדרך של הקצאת מניות הטבה לממשלה ומניות בכורה לחברה לישראל (אמנם החוזה נערך בין הממשלה לבין החברה לישראל, ובז"ן איננו צד לו, אך הממשלה, שהייתה בעת עריכת החוזה הבעלים הבלעדיים של בז"ן, קיבלה על עצמה התחייבויות בשם בז"ן). ההון הרשום והנפרע של בז"ן הוגדל אפוא ל-162,163,000 ל"י, מזה 60 מליון ל"י ערך נקוב מניות רגילות א', 60 מליון ל"י ערך נקוב מניות רגילות ב' ו-42,163,000 ל"י ערך נקוב מניות בכורה ג' 9% צוברות ומשתתפות. מניות בכורה ג' הוקצו לחברה לישראל; לממשלה – 120 מליון ל"י מניות רגילות (בהתאם להערכת שווי בז"ן ערב העסקה), המהווה 74% מהון החברה, ואילו השקעת החברה לישראל הייתה כ-42 מליון ל"י – \$ 12,047,000 – ובכך היא קיבלה 26%, שהובטחו לה בהון המניות של בז"ן. החוזה קבע, שעל החברה לישראל לפרוע מסכום זה 15 מליון ל"י בעת עריכתו ואת היתרה עד ראשית ספטמבר 1971.

2. למניות רגילות ב' – שהוקצו ב-1971 למדינה כמניות הטבה מקרנות פנימיות של בז"ן – אותן זכויות כלמניות א', פרט לכך שהן זכאיות לדיבידנד הנמוך ב-4½% מזה של מניות א'. אמנם מניות ג' נקבעו כמניות בכורה, אולם לבעליהן – החברה לישראל – הוענקו זכויות מיוחדות בהנהלת בז"ן, כפי שנאמר בחוזה, לרבות 26% מכוח ההצבעה, הזכות למנות רבע מחברי הדירקטוריון, רבע מחברי כל ועדה המתמנית על ידי הדירקטוריון ובדירקטוריונים של חברות הבת. סגן יושב ראש הדירקטוריון וכן יושב ראש ועדת הכספים של בז"ן מתמנים בידי בעלי מניות ג', ולהם גם זכות וטו לעניין מינוי מנכ"ל החברה. עוד קבע החוזה, שלגבי תכניות השקעה של בז"ן שמעל 100,000 ל"י, תהיה לחברה לישראל זכות לתשואה סבירה, שתיקבע על ידי נגיד בנק ישראל או – בתנאים שפורטו בחוזה – למנוע את אישורן.

3. אשר לדיבידנד, התחייבו הצדדים בחוזה להצביע בכל מוסדות בז"ן על חלוקה כלהלן: ראשית – דיבידנד בשיעור של 9% לשנה לבעלי מניות ג', אחר כך באותו שיעור לבעלי מניות א' ובשיעור של 4½% לבעלי מניות ב'. הממשלה תקבל אפוא 6.75% על מניותיה,

אחרי שהחברה לישראל תקבל 9% על המניות שבבעלותה. אם ייוותרו רווחים עודפים תהיה חלוקתם שווה בשווה בין כל בעלי המניות, ולפחות מחציתם יש לחלק במזומנים.

4. החוזה נערך כאשר שער החליפין היה 3.5 ל"י לדולר. הוסכם שבמקרה של שינוי שער ה"ל"י תקצה בז"ן לבעלי כל סוג של מניות, מניות הטבה מאותו סוג מתוך קרנות פני-מיות של החברה, בשיעור המלא של השינוי. אם בעת שינוי השער אין משאבי החברה מאפשרים הקצאה זו, היא תבצע במועד המוקדם האפשרי. בדרך זו הוצמדה הזכות העור-דת לדיבידנד של החברה לישראל לשער הדולר.

החברה לישראל שילמה לבז"ן את כל התמורה בעבור מניותיה בתקופה מאי – 20.8.1971. ב-22.8.1971 חל שינוי של 20% בשער הלירה לעומת הדולר ובז"ן הקצתה לכל בעליה מניות הטבה בשיעור זה על השקעתם, בסכום כולל של 32.4 מליון ל"י.

5. לחברה לישראל ניתנה בחוזה הזכות לדרוש מהממשלה שזו תרכוש את מניותיה בבז"ן, לרבות מניות ההטבה, במשך עשר שנים מתאריך החוזה, אם כתוצאה ממדיניות הממשלה יירדו רווחי בז"ן לשיעור, שלא יאפשר תשלום דיבידנד של 9% על מניות בכורה ג' בשנה כלשהי. על הממשלה לשלם עבור המניות בדולרים, לפי השער באותה עת, בצירוף תוספת השווה ל-8% לשנה מתאריך החוזה ובניכוי הדיבידנד שחולק על ידי בז"ן. בדרך זו הבטיחה הממשלה לחברה לישראל תשואה על השקעתה בבז"ן לתקופה של עשר שנים, כשההשקעה והתשואה צמודות לשער הדולר, ללא סיכון עסקי מצד המשקיעים.

6. תוקפו של החוזה הותנה בכך, שתוך שנתיים מחתימתו יוחק חוק המאריך עד שנת 2071 את הזכויות וההטבות, שהוענקו בזמנו לחברה הבריטית על ידי ממשלת המנדט, וזאת במידה שאמנם נוהגים למעשה בהתאם לזכויות אלה ולא ויתרו עליהן במפורש. הוסכם בין הצדדים, שהאוצר ינקט צעדים, שהצעת חוק כזו תונח על שולחן הכנסת. אם לא יוחק החוק, רשאית החברה לישראל לדרוש מן הממשלה שתחזיר לה את השקעתה במטבע חוץ בתוספת 9%, בניכוי הדיבידנד ששולם. בחוזה נאמר שהזכויות וההטבות מפורטות בנספח לאותו חוזה. נספח זה לא נערך עד למועד הביקורת ומתוך כך לא הוגדרו בצורה כלשהי של דיוק הזכויות, הפטורים וההטבות האחרות, שמהם יהנה בז"ן על פי החוזה.

במאס 1973 פנתה החברה לישראל לאוצר וטענה, שהתברר לה, כי האוצר לא נקט צעדים, שהצעת חוק בנושא הזכיון תונח על שולחן הכנסת בשבועות הקרובים, וכיוון שהחברה מייחסת לעניין זה חשיבות מכרעת, היא מציעה, שהממשלה תסכים לדחות בשלוש שנים, למאי 1976, את המועד האחרון לחקיקה זו, כדי להאריך את תקופת האופציה שניתנה לחברה לדרוש את החזרת השקעתה.

ב-28.5.1973 הודיעה החברה לישראל לאוצר, כי מאחר שהוא לא נתן לה תשובה חד-משמעית, ועברו שנתיים מיום עריכת החוזה, היא מבקשת ממנו לרכוש את מניותיה בבז"ן. בתגובה לכך מסר האוצר לחברה לישראל, ביוני 1973, על הסכמתו להאריך את זכות החברה לדרוש את ביטול העסקה עד 26.5.1976. אם יתקבל חוק הזכיון בכנסת תתבטל זכות זו.

הלוואה לבז"ן

החברה לישראל הפיצה את מניותיה בין השאר בארצות הברית ומתוך כך חייבת היא לענות על דרישות החוק שם. החברה השיגה משלטונות ארצות הברית פטור מרישום כ"חברת השקעות", אך זאת כתנאי שיהיה לה פיקוח (Control) הלכה למעשה על החברות, שבהן

היא משקיעה. מאחר שאין לחברה לישראל ידע מיוחד בענף המורכב והמסובך של זיקוק דלק ותעשיות הלואי, נועדה השתתפותה מן הסתם להרים תרומה בעיקר בתחום המימון. לרגל ההשקעה בבית הזיקוק באשדוד, שהסתכמה לפי המאזן המאוחד של בז"ן ל-31.12.1972, ב-181 מיליון ל"י, הלוותה החברה לישראל לבז"ן סכום של כ-67.2 מיליון ל"י – 16 מיליון \$ – מזה ביולי 1972 12.5 מיליון \$ לתקופה של 12 שנה, בדצמבר 1972 2 מיליון \$ ובסוף שנת 1973 1.5 מיליון \$ לתקופה של 10 שנים. הריבית על ההלוואה תהיה בשיעור של 1% מעל לשער היורודולר. האוצר אישר ביטוח, בפרמיה של 4%, כנגד שינוי שער החליפין של הלירה; על 10.5 מיליון \$ תכוסה הפרמיה בחלקה הגדול או כולה * מתקציב משרד המסחר והתעשייה; על 3.5 מיליון \$ תשלם בז"ן את הפרמיה במלואה ועל 2 מיליון \$ הנותרים לא סוכם סופית עד למועד סיום הביקורת אם בז"ן תישא בכל תשלום הפרמיה או שהתקציב ישותף גם בתשלומים אלה.

השלכות מהבטחת דיבידנד

לחברה לישראל הובטח בחוזה, כי אחרי שישולם לה דיבידנד של 9% לשנה על השקעתה ולממשלה דיבידנד של 6.75% יצביע הדירקטוריון על חלוקה של לפחות מחצית מהרווחים העודפים במזומן כדיבידנד נוסף. בכך הוגבלה במידה ניכרת האפשרות של בז"ן לצבור קרנות ניכרות לפיתוח מפעליה.

עיקר הרווחים של בז"ן נובעים מזיקוק דלק גולמי. תעריפי הזיקוק לשוק המקומי נקבעים על ידי השלטונות, ואין בשלב זה סימנים שיצביעו על הסרת הפיקוח הממלכתי בעתיד הנראה לעין. ההתחייבות לשלם לפחות 9% דיבידנד לשנה על השקעת החברה לישראל עלולה להיות לה השפעה בקביעת תעריפי הזיקוק לתקופה ממושכת, אלא אם כן תחליט הממשלה בעתיד לתמוך במפעל במישרין.



למדינה יש עניין בהשקעותיהם בארץ של בעלי המניות בחברה לישראל, אולם עניין זה כבר מצא את מלוא הביטוי ביתרונות, שחוק לחברה לישראל מעניק לה; לפיכך יש מקום להעריך את התנאים של כל עסקה עם החברה לגופם, ללא התחשבות נוספת בשיקול האמור. בעסקה, שתוארה לעיל, הקנתה הממשלה לחברה לישראל זכות לתשואה גבוהה למדי על השקעתה; תשואה זו צמודה לשער הדולר וניתנת ללא סיכון עסקי לפחות לעשר השנים הקרובות. ההשקעה נעשתה במניות, המעניקות לבעליהן 26% מזכויות הבעלות באחד ממפעלי התשתית המרכזיים במשק הישראלי ובתעשיות הצמודות אליו, תוך הבטחה להעניק לאותו מפעל זכיון בענף זה למשך 100 שנים. לצורכי העסקה היה על הממשלה להסכים לוותר הנוגע לתשואה על השקעתה היא בבתי הזיקוק; לעומת כל 9 דולר ראשוניים לשנה, שתקבל החברה לישראל על כל 100 דולר של סכום השקעתה, תקבל הממשלה 6.75 דולר בלבד על סכום דומה של השקעתה היא.

השקעת החברה לישראל ברכישת חלקה בבז"ן הייתה 12 מיליון \$, כתוצאה מקביעת מחיר, שאינה נראית לביקורת כמבוססת דיה. מלבד מעמדה כבעלת מניות נלקח בחשבון שהחברה תשתתף גם בפעולות מימון לטובת בז"ן, ואמנם כשנה לאחר שנעשתה העסקה, נתנה החברה לבז"ן הלוואות בשווי של 67.2 מיליון ל"י, אך זאת במלוא תנאי הריבית המקובלים בשוק.

* כל עוד שער ריבית היורודולר אינו עולה על 7%, תשלם בז"ן פרמיה בשיעור של 1.5% ואילו 2.5% ישולמו על ידי האוצר. כשהריבית בין 7.1%–7.5% קטן חלקו של בז"ן בפרמיה ל-1.0%; בריבית של 7.6%–8.0%, חלקו 0.5% בלבד ובריבית של 8.1% ומעלה כל הפרמיה משולמת מתקציב המדינה.

רשות החברות הממשלתיות

מכירת מניות במפעלי רוגוזין בישראל בע"מ

מפעלי רוגוזין בישראל בע"מ (להלן החברה) נוסדה על ידי משקיע אמריקאי, שהחזיק בכ- 70% של מניותיה; יתר 30% היו בידי משקיעים אמריקאים אחרים. מפעל החברה הוקם ב-1957 באיזור התעשייה באשדוד.

בשנים 1964-1971 רכשה הממשלה כ-80% מהמניות של החברה, והיא השתתפה בהנהלתה. בסוף שנת 1971 מכרה הממשלה את מניותיה לחברה של משקיעים אמריקאיים. הון המניות הנפרע היה 30.8 מליון ל"י.

החברה מייצרת רכיבי צמיגים, שהם מוצרה העיקרי, וחוטי ניילון; בשנת 1971 החלה בייצור בדים סינטטיים. בעקבות הביקוש הרב לרכיבי צמיגים בארץ ובחו"ל החליטו בעלי המפעל ב-1970 להרחיב במידה ניכרת את מחלקת הרכיבים, 'ההרחבה' שאושרה כמפעל מוכר, מבוצעת החל משנת 1971 בהשקעה של כ-20 מליון ל"י; 11.8 מליון ל"י מומנו על ידי הלוואות פיתוח והשאר מצבירה פנימית. לעומת זאת מחלקת הניילון של החברה החלה להפסיד משנת 1970 בגלל הצפת השווקים בחוטי ניילון וירידת מחיריהם. חלקן של המחלקות השונות במחזור המפעל היה בשנת 1971/72 כדלהלן: רכיבי צמיגים, כ-85%; חוטי ניילון, כ-14%; בדים סינטטיים, כ-1%.

להלן נתונים על הדוחות הכספיים של החברה לסוף פברואר בכל אחת משלוש השנים האחרונות (באלפי ל"י):

1972	1971	1970	
			נכסים שוטפים:
21,272	11,341	9,507	מומנים, פקודות וחייבים
14,519	11,822	10,199	מלאי
19,310	14,472	15,088	נכסים קבועים בניכוי פחת
55,101	37,635	34,794	ס"ה
23,268	6,612	3,716	התחייבויות:
31,833	31,023	31,078	הון בעלים (מניות ורווחים בלתי מחולקים)
55,101	37,635	34,794	ס"ה
632	1,454	709	רווח לפני מס:
3,073	3,727	4,568	פחת בשנה השוטפת והפחתות מיוחדות בגין שנים שעברו
3,705	5,181	5,277	ס"ה משאבים
1971/72	1970/71	1969/70	
39,926	29,377	25,176	המחזור

בשנת 1964 החל המשקיע לתרום מניות של החברה לקרן לחינוך שעל שמו ושמטרתה הקמת מוסדות לחינוך על-יסודי באזורי פיתוח. הממשלה רכשה את המניות מקרן החינוך במחירים שונים, והעבירה את התמורה לקרן. עוד רכשה הממשלה מניות בחברה - בחלקן ממוסדות אחרים, שקיבלו את המניות כתרומה מהמשקיע, ובחלקן מבעלי מניות אחרים.

כך הצטברו בידי הממשלה בתקופה 1964–1971 מניות בערך נקוב של כ-23.9 מליון ל"י, שתמורתן שילמה הממשלה כ-21 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 77).

בחודשים ינואר–אפריל 1973 נערכה ביקורת ברשות החברות הממשלתיות על הפעולות הכרוכות במכירת חלקה של הממשלה במניות החברה.

בעת הקמתה בשנת 1957 הוקצו לחברה מקרקעות המדינה 800 דונם קרקע, שתמורתם היא שילמה כ-94,000 ל"י. למעשה היו דרושים למפעל 100 דונם בלבד, כך שבעת שנוהל המשא ומתן על מכירת חלקה של הממשלה בחברה, עמד לרשותה עודף קרקע בגודל של 700 דונם.

בשנים 1967 – 1971 נוהל משא ומתן עם גורמים שונים בחר"ל ובארץ למכירת מניות הממשלה. הטיפול בנושא היה בידי יו"ר הדירקטוריון של החברה, ששימש בתפקיד זה כנציג הממשלה ואשר דיווח לשר האוצר והמסחר והתעשייה ולרשות החברות הממשלתיות על תוצאות מאמציו בנדון. בין הגורמים, שאתם נוהל משא ומתן, הייתה חברה להשקעות, שחשיבה בנובמבר 1970 את ערך המפעל על בסיס המאזן לסוף פברואר 1970 ועל בסיס תזרים מזומנים חוזי, בהתאם לחישוב של מנהל החשבונות של המפעל, לתקופה של 5 שנים, כ-25,584,000 ל"י, בלי ערך הקרקע.

במכתבו אל שר האוצר והמסחר והתעשייה מדצמבר 1970 חיווה יו"ר הדירקטוריון של החברה דעתו, שהערכה זו נמוכה מדי, וכי הערך של המפעל, על בסיס המאזן ליום 28.2.1970, הוא 30 מליון ל"י, ללא ערך הקרקע: סכום זה מחושב כדלהלן: לפי תחזית תזרים המזומנים של החברה לתקופה של חמש שנים – מ-1970 עד 1975 – מסתכמים המשאבים, שהם מורכבים מריווח אחרי המס, בתוספת פחת ובניכוי החזר הלוואות, בכ-30 מליון ל"י, שערכם הנוכחי, לפי שער היוון של 15%, הוא כ-22 מליון ל"י. על סכום זה יש להוסיף 8 מליון ל"י כדלהלן: ערכם של הנכסים השוטפים בניכוי התחייבויות; ערכו המאזני של המלאי בניכוי 50%; וערכם המאזני של המכנים והציוד בניכוי פחת ובניכוי 50% מערכם הנותר אחרי הפחת.

באפריל 1971 העיר כלכלן של רשות החברות הממשלתיות, שכבסיס יש לקחת תזרים מזומנים לתקופה של 8 שנים בהתחשב בכך, שזו תקופת ההלוואה, שקיבל המפעל לשם רכישת הציוד, כך שערכו של המפעל מגיע ל-35 מליון ל"י.

המגעים עם חברת ההשקעה לא הביאו לתוצאות חיוביות; באותה תקופה קיים יו"ר הדירקטוריון של החברה משא ומתן עם חברת השקעה אחרת; שנסתיים אף הוא ללא תוצאות. ביוני 1971 הודיע יו"ר הדירקטוריון לשר האוצר, שחברת ההשקעה הזאת העריכה את המפעל כ-24 עד 26 מליון ל"י, בלי קרקע, ולדעתו הערך הוא 32.9 מליון ל"י, בלי הקרקע. במחצית השנייה של שנת 1971 התנהל משא ומתן עם משקיע אמריקאי, שהיה בעצמו בעל מניות בחברה וגם ייצג את בעלי המניות האמריקאים במועצת המנהלים שלה. סוכם שהמש"ק ירכוש את המפעל, על בסיס הערכה שנעשתה על ידי יו"ר הדירקטוריון בדצמבר 1970, בתוספת 20% כתוצאה משינוי שער הלירה באוגוסט 1971, דהיינו תמורת סך 36 מליון ל"י.

הון המניות של החברה, לפי ערכן הנקוב, הסתכם לסוף פברואר 1971 כ-30.8 מליון ל"י וחלקה של הממשלה הסתכם בסך 24.1 מליון ל"י, דהיינו כ-78%. בהתאם לכך נקבע המחיר בעד מניות הממשלה כ-78%. מסך 36 מליון ל"י, דהיינו בסך 28.1 מליון ל"י. עוד נקבע שהמשקיע ישלם את הסכום כדלהלן: 6 מליון ל"י בעת חתימת חוזה המכירה, והיתרה

בשישה תשלומים שנתיים שווים ורצופים, בצירוף ריבית בשיעור 8% על היתרה הבלתי מסולקת.

סוכם, שמחיר זה אינו כולל תמורה בעד חלק מעודף הקרקע בגודל של כ-400 דונם, וחלק זה נמכר על ידי החברה, על פי הסכם מפברואר 1972, לבתי זיקוק בע"מ. התמורה בסך 2.7 מליון ל"י בעד הקרקע חולקה בין בעלי המניות, והממשלה קיבלה את חלקה לפי יחס בעלותה במניות החברה. לעומת זאת הייתה הבנה בעל פה, שיתרת הקרקע, שלא הייתה דרושה להפעלת המפעל, כלולה במחיר הכולל.

מכירת המניות לפי התנאים האמורים אושרה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה בהחלטתה מיום 2.11.1971. בדצמבר 1971 נחתם הסכם המכירה בין המדינה, שהייתה מיוצגת על ידי שר האוצר, ובין חברה, שמניותיה היו בידי המשקיע האמריקאי.

סמוך לסיכום העסקה באוקטובר 1971 כתב יו"ר הדירקטוריון של החברה למנהל רשות החברות הממשלתיות, שהוא הודיע למשקיע האמריקאי על התפטרותו מתפקיד יו"ר הדירקטוריון – מינוי שקיבל מש"ר האוצר; אולם המשקיע ביקש ממנו להישאר על כנו. בשנים לב לכך ביקש היו"ר להשתחרר מהשתתפות במשא ומתן על עריכת ההסכם המפורט בין האוצר ובין המשקיע. במכתב נוסף לשר האוצר מאוקטובר 1971 הודיע יו"ר הדירקטוריון, כי המשקיע מעוניין בהמשך השתתפותו, וההצעה היא, שמלבד המשקיע האמריקאי יהיו מניות גם בידי יו"ר הדירקטוריון וכידי החברה.

תוצאות הבדיקה של ההליכים, שהיו כרוכים בעריכת העסקה, והתנאים, שלפיהם נמכר חלקה של הממשלה בחברה, מביאות, לדעת הביקורת, למסקנות הבאות:

1. מאחר שבהסכם המכירה נקבע, שהקונה ישלם רק שישה מליון ל"י במזומן ואת היתרה בשישה תשלומים שנתיים, הרי שהערך הנוכחי של המחיר בסך 28.1 מליון ל"י, שמקבלת הממשלה בעד חלקה במפעל, הוא, לפי שער הוון של 15% – שער שעליו התבססה גם הערכת המפעל – 24.2 מליון ל"י בלבד; בסכום זה נכללה כבר הריבית, שעל הקונה לשלם על היתרה הבלתי מסולקת.

2. בחברה הייתה צבירת קרנות פנימיות בהיקף ניכר, שמלבד הכספים שהיו דרושים להרחבת המפעל, השאירה רזרבות פנימיות, כך שההון העצמי, שהיה דרוש למשקיע האמריקאי לרכישת המפעל, היה – אם בכלל היה דרוש הון כזה – מצומצם. אמנם הקונה חויב לשלם חלק מהתשלום הראשון – התמורה של 1 מליון \$ – במטבע חוץ; אולם הותר לו להוציא מישראל כדי סכום זה מהרווחים של המפעל מיד בתום שנת 1973. היתר זה ניתן במסגרת החוק לעידוד השקעות הון: האוצר ראה בסכום זה הלוואה, שנתן המשקיע לחברה, שרכשה את המפעל, ומרכז ההשקעות נתן להלוואה מעמד של "הלוואה מאושרת".

3. מתוך כ-800 דונם קרקע, שהוקצו למפעל בעת ייסודו, היו דרושים להפעלת המפעל כ-100 דונם בלבד. יתר ה-700 עמדו לרשות המפעל למכירה בהזדמנות מתאימה, כפי שהדבר צוין גם במכתבו של יו"ר הדירקטוריון אל מנהל רשות החברות הממשלתיות מיום 5.4.1971. עם מכירת 400 דונם לחברת בתי זיקוק נשארו בידי המפעל 300 דונם, שבסופו של דבר לא קיבלה הממשלה כל תמורה בעדם. המחיר הסטנדרטי, שבו נמכרו במועד עשיית הסכם המכירה קרקעות באשדוד, היה לפחות 10,000 ל"י לדונם; אף אם יונח, שאת הקרקע הנדונה יש להעריך במחיר יותר נמוך בשל היותה בשולי איזור התעשייה, גם אז נראה, שאי-ההתחשבות בנכס זה כמוה כמתן הנחה מהמחיר בסדר גודל של שניים עד שלושה מליון ל"י.

4. נכונות הממשלה למכור מניותיה הובאה לידיעת כמה גורמים פוטנציאליים – בחו"ל ובארץ. מהתיעוד אינו יוצא, שאמנם נעשה מאמץ מספיק כדי להביא את עניין המכירה לידיעת חוג רחב יותר של גורמים פוטנציאליים בחו"ל, בעיקר בארצות הברית, במיוחד בתקופה, שבה הייתה גיארת בהשקעות בעולם ועניין ניכר בהשקעות בארץ. אין גם תיעוד על כך, אם ובאיזו מידה הוצעו במגעים עם גורמים אחרים תנאי תשלום כאלה, שנקבעו במכירה למשקיע האמריקאי.

5. בעוד יו"ר הדיקטוריון מייצג את הממשלה במו"מ עם המשקיע, הוא נענה להצעת המשקיע להמשיך בתפקידו בחברה, גם כאשר הבעלות תעבור לידי המשקיע, ולהיות בעל מניות בחברה. היו"ר אמנם ביקש בשלב זה מהאוצר לשחררו מהשתתפות בהמשך הטיפול בעסקה; אולם בנסיבות העניין בקשה זו לא הספיקה להוכיח בעליל, במילוי שליחותו עד אותו מועד לא הייתה התקדבות למשקיע שהיה בה להשפיע על תנאי העסקה. מבחינה זו מוטב היה, לו הוטלה – ביזמת האוצר או היו"ד עצמו – על גורם ציבורי בלתי תלוי בדיקת שאלה זו, לפני שהיו"ר נתן את הסכמתו למציע. בדרך כלל אין זה רצוי, שיו"ר דיקטוריון או מנהל כללי של חברה ממשלתית יהיה הגורם המרכזי במו"מ על שינוי בבעלות על החברה, משום הסכנה, שיווצר – ולו רק לכאורה – ניגוד אינטרסים, אם תוך כדי המו"מ ואם לאחריו. על עניין זה עמד מבקר המדינה גם בקשר למכירת מניותיה של הממשלה בחברות ממשלתיות אחרות (ראה גם בדו"ח זה, בפרק על מכירת חלק ממניות הממשלה בבז"ן), אם כי יש שוני בנסיבות כל מקרה ומקרה.

עסקאות של "מעלה" – חברה להשקעות בע"מ

בראשית 1962 התכנסה ביאמי בארצות הברית ועידה כלכלית למען ישראל. בעקבות ועידה זו ובעידוד ממשלת ישראל הוקמה חברת השקעות גדולה, כאחד המכשירים לביצוע השקעות של תושבי חוץ בישראל. מייסדיה היו עשרה מוסדות כלכליים ישראלים לרבות בנקים מהסגור הפרטי, ההסתדרות והממלכתי. נקבע, כי ההון של החברה יהיה 180 מליון ל"י (60 מליון דולר); מסכום זה תמורת 10 מליון דולר בלירות ישראליות תושקע בחברת ההשקעות על ידי המייסדים, במניות רגילות, על שם. עיקר ההון, 50 מליון דולר, יגויס בחוץ לארץ במניות מאותו סוג. הממשלה לא רכשה מניות בחברה.

כדי לעודד עלייתם ארצה של המשקיעים ולתת תמריץ לקניית מניות של חברת ההשקעות, החליטה, באוגוסט 1962, ועדת השרים לענייני כלכלה על הקמת חברה, "מעלה", שתתחייב בפני מי, שרכשו את המניות בחוץ לארץ מחברת ההשקעות במישרין ועלו ארצה, כי כל אימת שיהיו מעוניינים לממש את השקעתם זו, היא תקנה מהם את המניות לפי ערכן הנקוב צמוד לשער הדולר. משקיעים עולים יהיו זכאים גם לריבית של 5% לשנה על השקעתם, פחות סכום הדיבידנד, ששולם על אותן המניות. עוד קבעה ועדת השרים, כי "מעלה" תחזור ותמכור למשקיעי חוץ את מניות חברת ההשקעות, שהיא תרכוש ממשקיעים עולים. משקיע חוץ, שרכש מניות אלה מ"מעלה", יהנה מכל הזכויות, כאילו רכש אותן ברכישה ראשונה.

בדצמבר 1962 הוקמה על ידי הממשלה ומייסדי חברת ההשקעות, "מעלה" – חברה להשקעות בע"מ, בהתאם להחלטה האמורה. עם ייסוד "מעלה" נחתם הסכם בינה לבין חברת ההשקעות, עשרת המייסדים שלה והממשלה, שפירט את התנאים, שבהם תרכוש "מעלה" את המניות ממשקיעים עולים.

לפי ההסכם, תקנה "מעלה" מחושבי חוץ רק מניות, שהוקצו להם במישרין על ידי חברת ההשקעות, שתמורתן סולקה במלוואה, והדרישה לקנות תגיע לידי "מעלה" לפני תום עשר שנים מתאריך ההקצאה. כיום סיום ההפצה של המניות נקבע ה-31.12.1965. חברת ההשקעות התחייבה שלא להפיץ את מניותיה, כל עוד נמצאות בידי "מעלה" מניות, שנרכשו ממשיקיעים עולים, אלא בהסכמת "מעלה". התחייבותה של "מעלה" לרכישת מניות צריינה בתשקיף, שהוציאה חברת ההשקעות לרגל ההנפקה. מהנפקה זו נרכשו בחוץ לארץ עד סוף 1965 מניות של חברת ההשקעות בערך נקוב של כ-75 מליון ל"י.

ההון הרשום של "מעלה" – 30 מליון ל"י, והוא מורכב ממניות בנות 3,000 ל"י כל אחת. לעניין סילוק תמורתן של מניות אלה רואים כל מניה כאילו ערכה הנקוב היה 1,000 דולר. המניות מחולקות ל-2,000 מניות רגילות א', שהן בידי מייסדי חברת ההשקעות, ו-8,000 מניות רגילות ב', שהן בידי הממשלה. הבעלות על 70% של מניות מכל סוג מקנה זכות למינוי מחצית ממספר חברי הדירקטוריון. ועדת השרים קבעה, ש-5% מהערך הנקוב של מניות "מעלה" יפרעו כל מייסדיה עם רישומה. לכשתזדקק החברה להון נוסף, יידרשו בעלי מניות א' לפרוע את מניותיהם במלוואן ורק לאחר זאת תידרש הממשלה לשלם תשלומים נוספים על חשבון מניות ב'.

לפי נתוני "מעלה" הסתכם הונג הנפרע לסוף 1972 ב-4.6 מליון ל"י, מהם 2.4 מליון ל"י במניות א' – 40% מערך הנקוב של כל המניות מסוג זה; והיתרה במניות ב' – 9.1% מערך הנקוב. חלקה של הממשלה בהון הנפרע עלה אפוא על זה שנקבע בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה (ראה להלן).

דירקטוריון החברה מורכב משישה חברים, מהם שלושה נציגי הממשלה ושלושה נציגים של בעלי מניות א'; אחד מנציגי הממשלה – יושב ראש.

באוקטובר ובדצמבר 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות "מעלה". הביקורת נערכה במשרד האוצר. הממצאים הובאו גם לידיעת הדירקטוריון של החברה. להלן הממצאים העיקריים.

מקדון של חברת ההשקעות במטבע חוץ באוצר

ב-1970 עמדה חברת ההשקעות להנפיק לתושבי חוץ אגרות חוב נושאות ריבית של 9% בסך 10 מליון דולר, לתקופה עד 15 שנה, תוך מתן אפשרות לרוכשי האגרות לשלם (באמצעות חברת בת) עד רבע ממחירן במניות של חברת ההשקעות. החברה ניגשה לגיוס הכספים, לפני שאושרה ההנפקה. באוגוסט 1970 החליט האוצר שלא לאשר הנפקה זו. את הכספים שחברת ההשקעות קיבלה על חשבון אגרות החוב, היא הפקידה במטבע חוץ אצל החשב הכללי בריבית של 9%. בדצמבר 1970 סוכם בין חברת ההשקעות לבין החשב הכללי ש-330 מניות, שנתקבלו ממשיקיעים בחוץ לארץ ונועדו להמרה באגרות חוב, יימכרו על ידי חברת הבת ל"מעלה" ב-1,000 דולר המניה ושהאוצר יסייע בידי "מעלה" לממן רכישה זו. בהתאם לכך שילם החשב הכללי באפריל 1971 ל"מעלה" על חשבון מניות 1.15 מליון ל"י, שהיוו את התמורה לפי שער החליפין, שהיה תקף באותה עת. חברת הבת הפקידה סכום זה באוצר והוסכם, שהפקדה תיחשב כפקדון של 330,000 דולר, הנושא ריבית של 9%, עד אשר יוחזר למשיקיעים בחוץ לארץ.

מכאן שהאוצר משלם ריבית במטבע חוץ ועתיד להחזיר את הקרן במטבע חוץ כתוצאה מרכישת מניות של חברת ההשקעות על ידי "מעלה". רכישה זו מומנה על ידי תשלום

האוצר על חשבון מניותיו ב"מעלה", פעולה שאינה מתיישבת עם החלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה בדבר מימון פעולותיה של "מעלה". ההוצאה של 1.15 מליון ל"י באפריל 1971 נעשתה מחוץ לתקציב ולא תוקצנה עד למועד הביקורת בדצמבר 1973.

האוצר ראה את עצמו, לדבריו, מחויב כלפי חברת ההשקעות, הואיל ולא אישר את ההנפקה במטבע חוץ, אף כי להלכה היו המנפיקים צריכים לחכות לאישור האוצר לפני גיוס הכספים.

חברה א'

חברת בת של חברת ההשקעות וחברת בת של הבנק לפיתוח התעשייה הקימו ב-1965 חברה (להלן חברה א'), שאחת ממטרותיה הייתה לשמור על שער מניות חברת ההשקעות בבורסה לניירות ערך. לשם כך רכשה חברה א' מניות ממשקיעים, שלא היו זכאים למכרן ל"מעלה". המניות נמכרו מכירה חוזרת בחוץ לארץ. הדירקטוריון של "מעלה" החליט ב-1967 ו-1968, לפי בקשת חברת ההשקעות, להעניק לתושבי החוץ, שרכשו את המניות, אותן הזכויות, שיש למי שרכש בחוץ לארץ מניות מחברת ההשקעות במישרין. ההחלטה הגבילה את הזכות למספר מניות. שכן הכול של הערך הנקוב שלהן אינו עולה על 12 מליון ל"י. לדעת הביקורת, מתן הזכות אינו מתיישב עם קביעתה של ועדת השרים לענייני כלכלה בדבר הזכאות ליהנות מפעולותיה של "מעלה", והיה בו גם משום הפליה לטובה של קבוצת משקיעים אחת לעומת משקיעים אחרים, שקנו מניות לא מחברת ההשקעות במישרין.

רכישת מניות

עד סוף 1972 רכשה "מעלה" 1491 מניות, מהן 330 מחברת הבת (ראה לעיל). ערכן הנקוב של המניות שנרכשו, כולל מניות הטבה, היה 4.48 מליון ל"י, ועלותן ל"מעלה" — 5.29 מליון ל"י.

מ-1966 נסחרות המניות בבורסה לניירות ערך בתל אביב. לפי שער החליפין של 4.20 ל"י לדולר, כדאי למשקיעים עולים לדרוש את מימוש התחייבותה של "מעלה" לרכוש מהם את המניות, ככל שהן נסחרות בשער הנופל מ-140. מאמצע שנת 1972 ועד למועד הביקורת בסוף 1973 היה השער בבורסה גבוה מהשיעור האמור. התחייבותה של "מעלה" לרכוש מעולים את מניות חברת ההשקעות תפקע ב-31.12.1975.

מכירת מניות ראשונה

בסוף 1969 פנה ל"מעלה" בנק מסחרי גדול, שהוא אחד ממייסדיה, בהצעה לקנות ממנה את כל המניות של חברת ההשקעות, שהיו באותה עת בידי "מעלה". המדובר היה במניות בערך נקוב של 1.55 מליון ל"י שעלו ל"מעלה" 1.68 מליון ל"י, דהיינו בשער של 108 בממוצע. גם בנק מסחרי אחר, ממייסדי "מעלה", הביע רצון לרכוש מניות. "מעלה" החליטה בתחילת 1970 למכור מחצית המניות לבנק האחד ומחצית לבנק האחר בשער של 108. את התמורה הפקידה אצל הקונים כפקדון הנושא ריבית של 11%, שיוחזר בארבעה שיעורים שנתיים החל מהשנה השנייה; הקרן והריבית אינן צמודות.

בהחלטת ועדת השרים על ייסודה של "מעלה" נקבע, שאם היא תמכור את מניות חברת ההשקעות שבידיה, עליה למכרן למשקיעי חוץ. "מעלה" לא השתדלה למכור את המניות למשקיעי חוץ.

מכירת מניות שנייה

בספטמבר 1972, כשהיו בידי "מעלה" מניות בערך נקוב של 3.21 מליון ל"י, שעבורן שילמה החברה 3.61 מליון ל"י, התנהלו שיחות על מכירת המניות הללו לשלושה בנקים מסחריים ממיסדי "מעלה". בהתבסס על שיחות אלה מכרו הבנקים לדבריהם מניות בסך של 2.5 מליון ל"י ערך נקוב לפי שער של 168.5, שהיה השער בבורסה באותה עת.

בתקופה זו חלה ראשיתה של עלייה ניכרת בשער המניות בבורסה, ובסוף השנה הוא עמד על 287. באמצע אוקטובר 1972, כשהשער היה 231, נתכנסה ישיבת הדירקטוריון של "מעלה", כדי לדון במכירת המניות שבידיה. נציגי הבנקים בדירקטוריון, המיוצגים גם בדירקטוריון של חברת ההשקעות, ביקשו לקנות את המניות לפי שער של 168.5, ואילו חלק מנציגי הממשלה הציעו למכרן לפי שער הבורסה באותו יום. הוחלט למכרן לבנקים לפי שער של 200, דהיינו בהנחה בשיעור של למעלה מ-10%. הנחה זו ניתנה כפי שנאמר בפרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון כדי למנוע ירידה בערך המניות בשוק. בסוף אוקטובר הודיע שר האוצר לדירקטוריון, שהוא תומך בהחלטה זו. לדעת הביקורת, לפי מצב השוק באותה תקופה, שהיה בה ביקוש רב לניירות ערך, במיוחד של מוסדות כספיים, לא היה צורך במתן הנחה זו.

מחיר המכירה היה 6.42 מליון ל"י דהיינו 2.81 מליון ל"י יותר מעלות המניות לחברה. כ-3.4 מליון ל"י מכספי התמורה הופקדו על ידי "מעלה" באחד הבנקים, שרכשו את המניות, בריבית של 6% לתקופה של חמש שנים; הקרן והריבית צמודות למדד. יתרת התמורה, כ-3 מליון ל"י, הופקדה בחברת בת של אותו בנק בריבית של 8%, כשהקרן מסולקת בשישה תשלומים חצי שנתיים; הקרן והריבית אינן צמודות. לדעת הביקורת יש בתנאי הפקדה אלה, שהם גרועים מהמקובלים בשוק, משום הורדה למעשה של מחיר הקנייה של המניות.

בתקופה שמחיר המניות עלה בהרבה מעל לשערן הנקוב, אפילו על בסיס של חישוב בדולר, לא היו צפיות פניות ל"מעלה" ממשקיעים-עולים לרכוש מהם מניות, ו"מעלה" לא הייתה זקוקה אפוא לעתודה גדולה של מזומנים. לא ברור אפוא, מדוע ראתה החברה צורך למכור את המניות לבנקים; עיסקה זו לא היה בה כדי לעודד את שער המניות בבורסה או לתרום בדרך אחרת להפצת המניות בין משקיעים בחוץ לארץ המתעתדים לעלות – מטרה שלשמה הוקמה.

החברה הסבירה את עסקת המכירה בכך, שהיא ראתה בה הזדמנות לרווח הון, מה גם שלא היה טעם לדעתה להחזיק עוד במניות כששערן גבוה.

שימוש במשאבי "מעלה"

ל-31 ליצמבר 1972 הסתכם ההון של "מעלה" ב-8.3 מליון ל"י, מזה 4.6 מליון ל"י הון מניות, 0.7 מליון ל"י קרן עתודה מתוך פרמיה על המניות בעקבות שינוי שער המטבע וכ-3 מליון ל"י יתרת רווח. בעיקר רווח ההון ממכירת המניות. פרט לרכוש שוטף בערך רשום של 0.3 מליון ל"י ומלוות ממשלתיים בסך 0.4 מליון ל"י, הופקדו כל כספי החברה, כ-7.6 מליון ל"י, כפקדונות לתקופות שונות עד חמש שנים בבנקים מסחריים, שהם בין מייסדי החברה. חלקם של הבנקים, שבהם מופקדים כספים אלה, בהון הנפרע של "מעלה" הוא כ-42%, ואילו לממשלה ולשני בנקים ממלכתיים – כ-58% מההון. עם זאת כ-0.4 מליון ל"י בלבד הושקעו במלוות ממשלתיים.

לכל אחת מהשנים 1966 עד 1971 שילמה "מעלה" דיבידנד על מניותיה הנע בין 8% ל-10% לשנה. שנת 1972 נסתיימה ברווח של 3.05 מליון ל"י, אולם כיוון שכל הרווחים היו מופקדים כבנקים לתקופה ארוכה, לא נשאר סכום שלדעת הדירקטוריון הצדיק הלווקת דיבידנד. מתוך כך לא קיבלו הממשלה והבנקים הממלכתיים תשואה על השקעתם בחברה באותה שנה.

נכסים מ. י. בע"מ

מפעלים רבים, במיוחד בתי מלון, אשר קיבלו הלוואות מהממשלה ולא עמדו בהתחייבויותיהם, הוקנו למדינה למימוש זכויותיה בהם. עד 1969 לא נקבע גוף מיוחד, שיטפל בנכסים אלה מטעם הממשלה, ידאג להבראתם הכספית וימצא להם קונה; תפקיד זה מילא איפוא החשב הכללי, כאחראי על כל נכסי המדינה.

באוקטובר 1969 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה שתיוסד חברה, שתעסוק בקבלת בעלות על נכסים, שהוקנו למדינה כתוצאה מפעולות עסקיות, ובניהולם. עוד הוחלט, שמניות חברה זו יהיו כולן בידי הממשלה, כשההון יועמד על סכום של 100,000 ל"י. הכנסות החברה יבואו מדמי טיפול. הדירקטוריון ימונה על ידי שר האוצר ויכלול את החשב הכללי, הממונה על התקציבים, מנהל רשות החברות הממשלתיות, הממונה על שוק ההון והממונה על הכנסות המדינה. בהתאם להחלטה זו נוסדה בדצמבר 1969 נכסים מ.י. בע"מ ונרשמה כחברה פרטית אצל רשם החברות.

החברה עומדת לביקורתו של מבקר המדינה על פי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בראשית 1972 ושוב בסוף 1973 נערכה ביקורת בחברה. באגף החשב הכללי נבדקו הפעולות המשותפות של האוצר עם החברה.

החשב הכללי שימש יו"ר דירקטוריון החברה עד ספטמבר 1970. באותה עת היה מנהל הכללי עובד מדינה בכיר לשעבר, שהועסק בחברה במשרה מלאה. לאחר ספטמבר 1970 חדל לכהן כמנהל כללי, מונה יו"ר הדירקטוריון בשכר והמשיך לנהל את החברה הלכה למעשה. לפי בקשתו הוא הועסק במשרה חלקית. החשב הכללי נשאר חבר בדירקטוריון ומונה מנהל כללי להלכה. חברת "נכסים" העסיקה מספר מצומצם של עובדים. בקיץ 1972 החליט האוצר להדמים את החברה (ראה להלן). היקף העסקים של "נכסים" לא היה גדול. אף על פי כן הוגשו הדוחות הכספיים של החברה באיחור רב. הדוח הראשון המקיף תקופה מייסוד החברה בדצמבר 1969 עד סוף מארס 1971, אושר על ידי הדירקטוריון רק בפברואר 1972. הדוח לשנה, שהסתיימה במארס 1972, אושר בנובמבר אותה שנה והדוח לשנה, שהסתיימה במארס 1973, אושר בדצמבר 1973. על פי הנחיות רשות החברות, חברה ממשלתית צריכה להכין את הדוח תוך ארבעה חודשים מסיום שנת הכספים, ועל הדירקטוריון לאשר אותו תוך ששה חודשים מסוף שנת הכספים.

היועץ המשפטי של רשות החברות הממשלתיות באוצר רשם את החברה והיה יועץ משפטי לה. ברוב העסקאות העסיקה החברה משרדי עורכי דין פרטיים.

להלן ממצאים על חלק מהעסקאות, שבהן טיפלה החברה:

מבני תעשייה בקרית שמונה

עם ייסודה של חברת "נכסים" בסוף 1969 הועבר לידיה הטיפול מטעם האוצר במבנים תעשייתיים בקריית שמונה. בהקמת מבנים אלה הוחל בשנת 1963 ביזמת משרד המסחר והתעשייה על ידי מפעל טקסטיל גליל. בשנת 1967 הועברה הבעלות על המבנים לידי הממשלה, וזו השכירה אותם למפעל "גיבור" (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 390-397). השקעת הממשלה במבנים עד 1973 הגיעה ל-27 מליון ל"י.

"נכסים" גובה מ"גיבור" בעבור האוצר שכר דירה של 0.9 מליון ל"י לשנה. שכר הדירה הנגבה לא נרשם בספרי האוצר לזכות הכנסות המדינה אלא כפקדון של "נכסים" אצל החשב הכללי. פקדון זה נרשם במאזן "נכסים" בחשבונות מקבילים "מתחת לקו".

המבנים הועמדו לרשות "גיבור" בלי שנערך חוזה שכירות. "נכסים" הוסמכה ב-1970 לסיים בשם החשב הכללי את המשא ומתן עם המפעל בדבר השכרת המבנים. בדצמבר 1970 הכינה "נכסים" טיוטה של חוזה שכירות עם "גיבור", אך עד סוף 1973 לא נחתם החוזה. בדו"ח שנתי 21 (עמ' 66) הצביע מבקר המדינה על אי עריכת חוזה שכירות לגבי מבנים אלה, ובהצעותיה והמלצותיה של ועדת הכספים לדו"ח זה, כפי שאושרו על ידי הכנסת, נדרש האוצר לחתום על חוזה שכירות בהקדם (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 920).

לדעת הביקורת מסתכנת "נכסים" שבהעדר חוזה ידרוש הדייר מבעל הנכס לשאת בהוצאות תחזוקת המבנים. בדצמבר 1973 החליט דירקטוריון "נכסים" לסכם את עמדתו בשכונות הקרובים. עד ראשית פברואר 1974 לא טיפל הדירקטוריון בנושא זה.

מלון נאות מדבר

מלון נאות מדבר הוקם בסוף שנות החמישים במבואות באר שבע, על שטח של 50 דונם. בעת הקמתו קיבלו המשקיעים הלוואה של 2,175,000 ל"י, צמודה בחלקה למדד ובחלקה לשער הדולר, מאת החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ. ההלוואה הייתה מובטחת במשכנתא. המשקיעים לא עמדו בתשלומים, ובשנת 1965 הועבר הנכס ביזמת הנושה לידי כונס הנכסים הרשמי, שניהל אותו תמורת דמי טיפול, עד למכירתו ב-1970. החוב, שב-1970 הגיע ל-2.7 מליון ל"י, הועבר באותה שנה לידי האוצר. הוחלט לחפש קונה עבור המלון ודבר זה הוטל על חברת "נכסים".

במאי 1970, לאחר שערכו של המלון עלה עקב התרחבות העיר, הגיעה "נכסים" לכלל הסדר עם משקיעים על מכירת המלון להם, תמורת 3.46 מליון ל"י.

הוסכם בין "נכסים" לבין המשקיעים, כי מהסכום של 3.46 מליון ל"י ישולמו 0.61 מליון ל"י במזומן, סכום דומה תוך שנתיים והיתרה של כ-2.24 מליון ל"י ניתנה לרוכשים כהלוואה לא צמודה ל-15 שנה, בריבית שנתי של 8%. הלוואה זו מובטחת במשכנתא על הקרקע והמבנים. הוסכם, שהקונים יהיו רשאים להשתמש בחלק מהקרקע הפנויה שלא למטרות המלון עצמו, ואם יעשו כך, ישוחרר אותו חלק מהשעבוד הרובץ עליו כנגד הקטנת יתרת

* לפי נתוני החברה לפיתוח מפעלי תיירות אינו כולל סכום זה ריבית והפרשי הצמדה בסכום של למעלה מ-0.5 מיליון ל"י, ששולמו על ידי האוצר.

האשראי בסכום השווה ל-35% מערך השטח שישוחרר כאמור, וזאת בהגבלה שלא יעלה על מחצית מהשטח הפנוי. קיימת אפוא אפשרות, שבמשך תקופת ההלוואה יופחתו בהדרגה הבטחונות שיש לאוצר להבטחת הלוואה זו.

לדברי החברה, הסדר זה בגין שחרור המשכנתא מונע מן הבעלים את האפשרות למכור קרקע, בלי לשלם במקביל את החוב. לדעת הביקורת, עצם דישום המשכנתא על המקרקעין מונע את מכירתם בלי הסכמת הנושה.

מהפדיון שקיבל בעת המכירה, החזיר האוצר סך של 0.3 מליון ל"י לכונס הנכסים שהוציא סכום זה לניהול השוטף של המלון.

מלון אפולוניה

בתחילת שנות החמישים התחילה חברת משקיעים להקים בחוף הרצליה מלון בשם "אפולוניה" וקיבלה לשם כך מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ הלוואה צמודה לשער הדולר בסך 1,650,000 ל"י. ההלוואה הייתה מובטחת במשכנתא.

לאחר שהוקם שלד בית המלון לא עמדו המשקיעים בהתחייבויותיהם. באוקטובר 1969 מונה עו"ד פרטי ככונס נכסים ביזמת החברה לפיתוח מפעלי תיירות. החוב, כולל הפרשי הצמדה וריבית, עלה אז על 3.8 מליון ל"י.

בפברואר 1970 הוסכם בין האוצר לבין החברה לפיתוח מפעלי תיירות, שהחברה תעביר לאוצר את זכויותיה על הלוואה זו. ב-1970 הוחלט לממש את המשכנתא באמצעות ההוצאה לפועל, וכדצמבר אותה שנה הוציא בית המשפט מכרז פומבי על מכירת הקרקע ושלד המלון. חברת "נכסים" החליטה להשתתף במכרז, כדי לשחרר את הנכס מנטל השעבודים, ולאחר מכן למכרו במכירה חפשית. תמורת 2.6 מליון ל"י, שהועמדו לרשותה על ידי האוצר, רכשה "נכסים" את הקרקע ואת השלד ובפברואר 1971 נרשם הנכס על שמה בספרי האחוזות.

הנכס היה חייב מסים לממשלה ולעירייה בסך של כ-225,000 ל"י, ששולמו מתוך פדיון המכירה. עוד שולמו אגרות והוצאות אחרות בקשר למכירה בסך של כ-272,000 ל"י. כונס הנכסים, עו"ד פרטי, ביקש וקיבל עבור טיפולו שכר טרחה בסך 150,000 ל"י.

עם קבלת הנכס לידיה החלה "נכסים" לחפש קונה עבורו וניהלה משא ומתן עם כמה משקיעים. משא ומתן זה הופסק באפריל 1971 כשהאוצר הסכים עם חברת השקעות ומשקיע פרטי, שהללו ירכשו את הקרקע ואת שלד המלון תמורת 3.2 מליון ל"י. ביוני 1971 נערך הסכם מכירה בין חברת "נכסים" כבעלת הנכס לבין הקונים, ובר נקבע כי 960,000 ל"י ישולמו במוזמן, והיתרה ניתנה לרוכשים כאשראי ל-5 שנים בריבית של 8% ללא הצמדה. הלוואה זו בסך 2.24 מליון ל"י הוענקה לרוכשים באמצעות בנק למשכנתאות תמורת מרווח של 0.35% לשנה על היתרה הבלתי מסולקת.

החוב של "אפולוניה" לאוצר עמד בספריו ערב העסקה ב-3.8 מליון ל"י. המכירה היתה כרוכה בהוצאה של כ-0.65 מליון ל"י ואילו הנכס נמכר ב-3.2 מליון ל"י, חלקו באשראי. כשהאוצר העביר בנובמבר 1971 את הטיפול בהלוואה לבנק למשכנתאות, הסכים לשחרר את הלווים מהצורך למשכן את הנכס לטובת הבנק והסתפק בערבות של חברת ההשקעות כבטוחה לתשלום ההלוואה. הנכס לא נוטח לטובת המלווה.

באוקטובר 1971, לפני שנערך המאזן של "נכסים" ליום 31.3.1971, שמונה חודשים אחרי הרכישה, החליט הדירקטוריון, ש"נכסים" פעלה ברכישת מבנה "אפולוניה" כסוכנת הממ- שלה, וזאת מחשש שחובה לשלם מס שבח תקטין את הרווח מעסקה זו, שממילא לא היה ריאלי. הוחלט ש"נכסים" תעביר לקונים את הבעלות על הנכס בספרי האחוזה. לפי הוראות החשב הכללי. בדרך זו הרווח הפנסוני של "נכסים" ממכירת המלון אינו משתקף בספריה ומתוך כך אין "נכסים" חייבת מס שבח מקרקעין בקשר לעסקה זו.

לדעת הביקורת, חברה ממשלתית אין לה לעקוף חובת תשלום מסים על ידי פעולה רטר- אקטיבית, שאינה משקפת את מה שהתרחש למעשה. במקרה זה אף לא היה לדבר משמעות עניינית, שכן הן הרווח והן המס מיועדים לאוצר המדינה.

חנות חברת "משכית"

"משכית" נוסדה על ידי הממשלה ב-1954, כדי לעודד תעסוקה ביתית. עד שנת 1970 השקיעה הממשלה בחברה כ-1.5 מיליון ל"י במניות ובהשקעות, והפסדה המצטבר של החברה הגיע ל-0.7 מיליון ל"י (ראה דו"ח הביקורת על חברת משכית בדו"חות על הבי- קורת באיגודים מ-1964).

ב-1970 החליטה הממשלה למכור את מניותיה בחברה זו. רשות החברות הממשלתיות פנתה במכרו סגור לכמה משקיעים, ובאוקטובר 1970 הגיעה הממשלה להסכם עם משקיע, שלפיו היא מכרה לו את "משכית" ב-1.1 מיליון ל"י. חלקו הגדול של סכום זה ניתן באשראי ל-5 שנים, בריבית בשיעור של 9% לשנה, ללא הצמדה, כשפרעון הקרן יתחיל שנתיים מחתימת ההסכם. העסקה אושרה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה.

"משכית" קיבלה ב-1962 הלוואה מבנק טפחות למימון רכישת חנות, בתי מלאכה ומחסן (להלן חנות) בבית "אל-על" בתל-אביב, תמורת משכנתא על הנכסים. הקונה לא היה מעוניין לרכוש את החנות האמורה, כי גובה המשכנתא, לאוקטובר 1970 היה 1.2 מיליון ל"י, כולל חוב של ריבית והפרשי הצמדה לבנק טפחות בסכום של 267,000 ל"י. שמאי פרטי העריך באוקטובר 1969 את החנות ב-775,000 ל"י. במאונה של משכית לאוקטובר 1970 רשום הנכס בסכום של 1,010,000 ל"י. כדי להגיע לכלל הסכם עם הקונים, נאות האוצר להוציא את החנות מעסקת המכירה.

האוצר ביקש באוגוסט 1970 מ"נכסים" לקנות את החנות, כדי לאפשר את הפרדתה משאר נכסי "משכית" שמכר, במחיר של 1,010,000 ל"י, שהוא ערכה המאזני; ואמנם סכום זה שולם על ידי "נכסים" לטפחות, בחלקו על ידי הלוואה עומדת בסך 730,000 ל"י, לא צמודה, בריבית שנתי של 9%, שנתן החשב הכללי ל"נכסים" לצורך זה בסוף 1970. נקבע, ש"נכסים" תפרע את הלוואה רק עם מכירת החנות. עוד נקבע, שעל יתרת המחיר בסך 280,000 ל"י תקבל "נכסים" מבנק טפחות הלוואה בלתי צמודה לתקופה של עשר שנים בדיבית של 12%, מתוך הנחה שהיא תיפרע מכספי שכר הדירה, ש"נכסים" תגבה מ"משכית".

עד דצמבר 1973 לא נרשם הנכס בספרי האחוזה על שם "נכסים". החברה הודיעה בדצמבר 1973, כי היא מטפלת ברישום החנות על שמה.

בחווה השכירות הועמד שכר הדירה על 72,000 ל"י לשנה הראשונה ו-75,000 ל"י לש- נתיים הבאות; משכית קיבלה אופציה להמשיך בשכירות לחמש שנים נוספות. דמי השכירות

השנתיים הם אפוא בשיעור הקטן מ-8% לשנה מהסכום, ששילמה חברת "נכסים" עבור הנכס, ואילו הריבית על שתי ההלוואות, שנטלה החברה למימון קניית נכס זה, היא 9%-12% לשנה.

מלון רקפת

בשנת 1961 קיבלה רקפת מפעלי פיתוח בע"מ, המחזיקה בבית מלון בצפת, הלוואה בסך 700,000 ל"י, נושאת ריבית וצמודה לדולר, מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ באמצעות בנק למשכנתאות, תמורת משכנתא. רקפת לא שילמה במועדים שנקבעו את התשלומים השוטפים לסילוק ההלוואה ולנוכחמבר 1970 הגיע החוב בצירוף יתרת קרן ההלוואה וריבית שבפיגור לסך של כ-2 מליון ל"י.

כתוצאה מהסדר, שנעשה בפברואר 1970 בין החברה לפיתוח מפעלי תיירות לבין החשב הכללי, הועברה הלוואה זו, שהועמדה על 1.5 מליון ל"י, לידי האוצר והריבית של כ-0.5 מליון ל"י בוטלה.

בפברואר 1971 נחתם הסכם בין "נכסים" לבין החשב הכללי, אשר נתן ל"נכסים" הרשאת ניהול של מלון רקפת למפרע מ-1.1.1970.

"נכסים" החלה באוקטובר 1970 באמצעות הבנק כהליכים למימוש החוב. אחד מבעלי המניות של המלון דכש במאי 1971 את כל המניות מהבעלים האחרים והציע ל"נכסים" הסדר לסילוק החוב, בתנאי שהחוב יועמד על סך של 1,050,000 ל"י בלבד. "נכסים" הסכימה לכך מתוך נימוק, שסכום החוב עלה בהרבה על הסכום, שאפשר היה לקבל ממימוש הבטחונות, ואף לא ניתן לממש את החוב מההכנסות השוטפות של המלון.

ביוני 1971 נערך הסכם בין "נכסים" לבין המשקיע על סילוק החוב בתנאים הבאים: 200,000 ל"י במזומנים, והיתרה של 850,000 ל"י ב-9 תשלומים שנתיים, החל באוקטובר 1972, בריבית של 6% ללא הצמדה. כבטחונות להלוואה שימשו אותם הבטחונות, שניתנו להלוואה הקודמת, אף כי אותה הלוואה לא מומשה משום שהבטחונות לא היו מספיקים לכסות את החוב.

לדברי "נכסים", ניתנה ההלוואה למלון בתנאים המקובלים להלוואות פיתוח באיזור צפת. אולם, לדעת הביקורת בעת מתן ההלוואה היה צריך להביא בחשבון שהמשקיע ושותפיו קיבלו את ההלוואה המקורית בשנת 1961 בתנאים נוחים מתקציב המדינה.

מלון הילטון

מלון הילטון הוקם בתל-אביב בשנים 1962-1965 על ידי ישראל הוטלס אינטרנשיונל (א.ה.א.), חברה הרשומה בארה"ב. לפי ספרי החברה, הסתכמה ההשקעה בהקמת המלון ב-17.6 מליון \$ (לעומת אומדן מקורי של 9.6 מליון \$). במהלך ההקמה ואחריה הלוותה הממשלה לחברה סכומים, שהגיעו ב-1967 לכ-9.9 מליון \$. באותה שנה החלה הממשלה לרכוש מניות של א.ה.א. בדרך של המרת חלק מהלוואותיה במניות על פי הסכם בינה לבין החברה. בדרך זו השיגה הממשלה שליטה בהנהלת א.ה.א. ויכלה לדאוג להשקעותיה בה. בשל ההמרה הוקטן גם נטל הריבית, שרביץ על החברה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 64-76). ב-1969 רכשה הממשלה מניות נוספות ובסך הכל כ-90% מהמניות המונפקות של החברה (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 75).

את השקעתה במלון מימנה אי.ה.אי. כמעט רק מהלוואות. מלבד המימון מממשלת ישראל קיבלה החברה לצורך זה הלוואות מתושבי חוץ בסכום של כ-9.5 מיליון \$ כנגד אגרות חוב 6½% העומדות לפרעון החל ב-1980. אמנם התפעול השוטף השאיר בדרך כלל רווח אך לא היה בו כדי לכסות את הריבית, ואף לא לצבור קרנות פחת. מאזנה של החברה ל-31.3.1969 הסתכם בהפסד מצטבר של כ-4 מיליון \$. באותה שנה התחילה החברה לתת רוחחים ובשנת הכספים 1971, שבה התפוסה הממוצעת של המלון התקרבה ל-100%, הסתכם הרווח לפני פחת וריבית בכ-1.8 מיליון \$, ואחרי ניכוי פחת ותשלום ריבית בכ-0.5 מיליון \$.

עם ייסודה של "נכסים" בסוף 1969 החליט האוצר להעביר אליה את הטיפול מטעמו באי.ה.אי. עוד ב-1969 התנהלו דיונים באוצר על האפשרות של מכירת המלון על ידי הממשלה למשקיעים. הנכס עצמו היה משועבד לטובת מחזיקי אגרות החוב והיה קושי למכרו בנפרד מאי.ה.אי. ואילו על אי.ה.אי. רכץ נטל של חובות ארוכי מועד, שליום 31.3.1969 הגיעו לסכום העולה על 18 מיליון \$ — לרבות החוב לממשלה. הערך המופחת של המלון לאותו מועד, שהיה רשום בספרי החברה ב-14.5 מיליון \$ (למעט השקעה בהרחבת המלון) ירד ליום 31.3.1972 ל-13.2 מיליון \$. ההתחייבויות ארוכות המועד של החברה למארס 1972 הגיעו ל-16.0 מיליון \$. היה איפוא קושי למכור את החברה.

בראשית 1970 הוגשה הצעה של משקיע חוץ לרכישת הנכס, נקי מהתחייבויות, כ-7.5 מיליון \$. אך לבוכה הגיאות בענף, הוחלט, שהממשלה תמשיך בינתיים להחזיק במלון, ושיש לטפל במכירה רק עם שיפור במאזן אי.ה.אי. סוכם שיש מקום להרחיב את המלון ולהוסיף 200 חדר על 400 הקיימים. ההשקעה בהרחבה נאמדה ב-3.5 מיליון \$, והוחלט שהיא תמומן בחלקה על ידי הבעלים ובחלקה בהלוואה מתקציב פיתוח התיירות, כמקובל לגבי השקעות בענף זה. בהתאם לכך רכשה הממשלה בשנת הכספים 1971 מניות ב-2.52 מיליון ל"י (0.6 מיליון \$) באי.ה.אי. (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 81). הבעלים האחרים של החברה, כולם תושבי חוץ, שהחזיקו בכ-10% ממניותיה, לא הגדילו את השקעתם בה. חלקם ירד עקב כך לכ-5% מההון הנפרע.

בראשית 1971 התנהלו דיונים עם כמה משקיעים. "נכסים" הגיעה לכלל הסכם עם קבוצת משקיעים מחו"ל, שלפיו תרכוש הקבוצה את מניות הממשלה באי.ה.אי. תמורת 11.75 מיליון \$ — מזה 7 מיליון \$ במזומן, והיתרה באשראי ל-12 שנה ובריבית של 6%. עוד קיבלה על עצמה הקבוצה לממן את כל הוצאות ההרחבה של המלון (כשלגבי מחצית ההוצאות תתקבל הלוואה מממשלתית). הממשלה מצדה קיבלה על עצמה את ההתחייבויות ארוכות המועד של החברה לבעלי אגרות החוב וויתרה על חוב החברה לאוצר. במהלך המשא ומתן דרשו המשקיעים לשנות את תנאי ההסכם. "נכסים" לא הסכימה לכך, הדיונים הופסקו, והפקדון, שנתקבל מהקבוצה, הוחזר לה.

במשך 1971 חיפשה "נכסים" קונה אחר עבור המלון ופנתה לכ-20 משקיעים. עם כמה מהם התנהל משא ומתן. ביוני 1972 מכרה "נכסים" את המניות לקבוצה אחרת של משקיעים — כולם מחו"ל. הממשלה קיבלה על עצמה את ההתחייבויות ארוכות המועד של אי.ה.אי. לבעלי אגרות החוב בסך כ-9.0 מיליון \$ וויתרה על החוב של חברה זו לאוצר בסכום כולל של 6.4 מיליון \$. בתמורה יקבל האוצר סך 16 מיליון \$, מזה 8 מיליון \$ במזומנים, והיתרה בעשרה תשלומים שנתיים שווים, החל ב-1973, ובריבית של 7% לשנה. כבטחון שיעבדו הקונים לאוצר את המניות שרכשו ממנו. חברת נאמנות פועלת בעניין זה כנאמן של שני הצדדים. הקונים החזירו לאוצר סך של 0.6 מיליון \$, ששולם לאי.ה.אי. בזמנו על חשבון הרחבת המלון, בתוספת ריבית על סכום זה. הקונים התחייבו גם לשלם לאוצר את רווחי

אי.ה.א.י. למחצית הראשונה של 1972 ובכנא המועד העבירו לו סכום של \$ 723,000. הרחבת המלון ב-200 חדר הוערכה ב-4 מליון \$ — כולה על חשבון המשקיעים עם שמח-ציתה תמומן על ידי הלוואה ממשלתית.

מבחינה חשבונית, וללא התייחסות לתקופה הארוכה, שבה השקעת הממשלה במלון לא הביאה תשואה כלשהי, מסתכמת העסקה כדלהלן: הממשלה מכרה מניות, שעבורן שילמה 2.6 מליון \$, ויתרה על חוב בסך 6.4 מליון \$ ונטלה על עצמה התחייבויות בסך של כ-9.0 מליון \$ שיעמדו לפרעון בשנים 1980–1986, והן נושאות ריבית של 6½% לשנה. תמורת זאת היא קיבלה 8.7 מליון \$ במזומנים ו-8 מליון \$, שיינתנו עד שנת 1983 בריבית של 7% לשנה.



חברת "נכסים" הוקמה על ידי הממשלה, כדי לנהל בצורה עסקית נכסים, ביניהם במיוחד מפעלי תיירות, שהגיעו לידי הממשלה במסגרת של פעולות עסקיות. החברה פעלה למעשה לפי הוראות האוצר, וברוב המקרים כאמצעות גורמי חוץ, כגון עורכי דין וכונס הנכסים הרשמי. בשנתיים וחצי, שבהן הייתה פעילה, הצטמצמו פעולותיה בעיקר למציאת קונים למפעלים, שהועברו לטיפול. "נכסים" לא ניסתה — ובמנגנון המצומצם שלה אף לא יכלה לנסות — לדאוג להבראתם הכספית של המפעלים.

כשהנכסים הועברו לניהולה של חברה זו היה שווים נמוך מעלות ההשקעה בהם. בעליהם לא עמדו בהתחייבות לסלק את ההלוואות, שקיבלו בשעתו ממקורות ממשלתיים, בעיקר מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ. רוב הנכסים היו זמן רב בידי כונס נכסים.

הפדיון, שנתקבל ממכירתם, לא כיסה את ההשקעה. השוואת הפדיון הנומינלי עם ההשקעה אף אינה משקפת את מלוא ההפסד, שכן לרוכשים ניתן אשראי בתנאים נוחים במיוחד.

בהערכת התוצאות, שהושגו ממכירת הנכסים, שהיו בטיפול החברה, יש לקחת בחשבון, כי בשל טבע תפקידה היה עליה לטפל בנכסים בעייתיים, שההשקעה בהם נעשתה לפני שהיא קיבלה אותם לידיה, בלא שהיו לה הכלים, שבעזרתם יכלה לשפר את המצב.