

משרד האוצר

פעולות ביקורת

באגף התקציבים נבדקו אישורים לשינויים בתקציב, ושינויים שהוכנו לאישורה של ועדת הכספים. כן נבדקה ההוצאה למעשה בסעיפי תקציב שונים. נבדקו ונותחו מרבית סעיפיו של מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1975 לרבות ערבויות המדינה, שניתנו בשנת כספים 1974, ונבחנו תוכנם ומשמעותם של חלק ניכר של הנתונים, וההתפתחות שחלה בהם. בכלל זה פעולות האוצר במסגרת התקציב ומחוצה לו, שמשתקפות במאזן.

בלשכת הממונה על המימון ושוק ההון, נבדקו אישורים להנפקת אגרות חוב, אגרות חוב הניתנות להמרה במניות ושטרי הון, שהוצאו בשנת הכספים 1974; הרישומים בגין ההנפקות, שהופקדו באוצר וההנפקות שעליהן חל ביטוח הצמדה נבדקו באגף החשב הכללי.

בהמשך לביקורת שנערכה בשנים קודמות, נבדקו ההתפתחויות שחלו בהסדרי ביטוח הצמדה והסדרים עם בנקים אפוזיקאיים בגין הלוואות מוכוונות ושאינן מוכוונות; ההסדרים נבדקו בלשכת הממונה על המימון ושוק ההון ובאגף החשב הכללי.

באגף התקציבים ובחשב הכללי וכן במשרד הבריאות נערכה בדיקה של השתתפות האוצר במימון תכניות פיתוח של קופת החולים של ההסתדרות הכללית. באגף הפיקוח הכללי ובמספר משרדי הממשלה נבדקו פעולות הביקורת הפנימית.

נערכה בדיקה באגף מטבע חוץ שהתייחסה בעיקר למבנה האגף, תפקידיו וסמכויותיו בתחום הפיקוח על מטבע חוץ.

במינהל הדלק וכן במשרד המסחר והתעשייה נערכה ביקורת על סדרי הפיקוח על חברות שיווק הגז. כן נבדקו השינויים שנעשו בשנת 1975 במערכת ההסכמים בין המינהל לבין חברות שיווק הדלק.

נערכה ביקורת בשירותים הכלכליים בניו-יורק ובמשרדי רשות ההשקעות, הנציב המסחרי והמרכז לסחר בניו-יורק.

שינויים בשכר ובתנאי השירות של עובדי מדינה המשרתים בחוץ לארץ

המשכורת ותנאי השירות של עובדי ממשלת ישראל בחוץ לארץ נקבעים על ידי ועדה בין-משרדית, שבראשה נציג משרד האוצר הממונה על השכר, וחברים בה נציגי משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, משרד הבטחון ונציבות שירות המדינה.

עקב ניידות שערים של המטבעות ותנאי האינפלציה הקיימים ברוב מדינות העולם החליטה הוועדה לערוך שינויים בשכר ובתנאי השירות בחוץ לארץ. צוות מיוחד החל בעבודה זו באוגוסט 1974. מטרות השינויים היו לפשט

את דרכי חישוב המשכורת וכן לשמור על ערכה הריאלי. בתקופה, שבה טיפלה הוועדה בהכנת השינויים האמורים, היו הפעולות להכנת רפורמה במס הכנסה בישראל בעיצומן. הוועדה החליטה לשלב גם את המתחייב מהרפורמה בכללים החדשים, שיונהגו בתנאי השירות בחוץ לארץ.

על הצוות הוטל להציע פתרונות להשגות עקרוניות על מרכיבים שונים של השכר ותנאי השירות בחוץ לארץ הנוגעים להשתתפות בשכר דירה ובהוצאות רכב וטלפון, לסדרי אש"ל ולהפרשיות משובשת בין הדרגות. עוד הוטל על הצוות למצוא שיטה חדשה להצמדת מרכיבי השכר לגורמי יוקר המחיה ושינויים בשערי המטבע במקומות השירות השונים; זאת במקום ההצמדה לנתוני האו"ם, שהייתה נהוגה מקודם ואשר לדעת הוועדה גרמה עיוותים רבים.

לאחר עבודת הכנה של כשנה פרסמה הוועדה ביוני 1975, את עקרונות השיטה החדשה שהוסכם עליה; הוועדה ממשיכה לפרסם השלמות והבהרות נוספות — השלמות אשר בחלקן נובעות מתגובות על יישום השיטה.

עיקרי השיטה החדשה הם:

1. ביטול הנוהל לפיו קיבלו עובדים בעלי דרגות שונות אותה תוספת חוץ לארץ; הוועדה קבעה סכום בסיסי אחד לתוספת חוץ לארץ לכל ארץ שירות — הסכום ניתן לעובד נשוי בדרגה ט"ו — כאשר ביתר הדרגות ובשים לב למצב המשפחתי מחושבת תוספת חוץ לארץ כאחוז מסכום זה. בקביעת הסכום הבסיסי נלקחו בחשבון הוצאות העובד בגין החזקת רכב וטלפון, ההשתתפות הנפרדת שבעבר בכיסוי הוצאות אלו בוטלה.

2. לגבי השינויים בגובה השכר המתחייבים מההתיקרויות בארץ השירות החליטה הוועדה, שבעתיד היא תסתמך לא על נתוני או"ם כבעבר אלא על נתונים של מחלקת המדינה של ארצות הברית; עוד הוחלט שהשינויים ייעשו בדרך כלל אחת לשנה. נקבעה גם שיטה, אשר מטרתה להבטיח, שהעובדים יקבלו מדי חודש בחודשו מטבע מקומי בסכום זהה, גם אם היה שינוי בשער הלירה הישראלית.

3. הוועדה קבעה סכומי השתתפות בשכר דירה של העובדים לפי המדינות והערים של השירות. בקביעת הסכומים שישולמו כהשתתפות בשכר דירה נעזרה הוועדה בנתונים, שנאספו מהנציגויות על שכר הדירה בפועל, ששילמו עובדי משרד החוץ, ועל נתוני מחלקת המדינה של ממשלת ארצות הברית. בוטלה השתתפות העובדים בשכר דירה, וביטול זה נלקח בחשבון בקביעת גובה תוספת חוץ לארץ*. מענקי הריהוט, אשר ניתנו לעובדים, ששכרו דירות בלתי מרוהטות, בוטלו.

בדצמבר 1975 החל משרד מבקר המדינה לבדוק את יישום השיטה ואת השלכותיה על רמת הכנסתם של העובדים המשרתים בחוץ לארץ, וכן ההסדרים שנעשו עם נציבות מס הכנסה בעקבות הרפורמה בעניין חיוב במס הכנסה של שכר עובדי המדינה המשרתים בחו"ל והתשלומים הנלווים. הביקורת נמשכת.

* בעניין שכר דירה של עובדי הקונסוליה הכללית של ישראל בניו יורק, ראה בדו"ח זה בפרק על משרד החוץ.

תקציב המדינה לשנת הכספים 1974 וביצועו

הדין וחשבון הכולל של האוצר על התקבולים וההוצאות של המדינה לשנת הכספים 1974 הוגש למבקר המדינה על ידי שר האוצר בהתאם להוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), ב-2.10.1975. את בדיקת הדין וחשבון ערך משרד מבקר המדינה בעיקר ביחידות של משרד האוצר; בשאר משרדי הממשלה נערכו בדיקות מסורגות ונסקרו דו"חות ההסבר, שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מהתקציב. כן נבדקו לסירוגין הבקשות להעברת סכומים מסעיף משנה זה לאחר או מפרט תקציבי אחד למשנהו, שהוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת בהתאם לחוק התקציב. ממצאים, המתייחסים לתקציב המדינה בכללותו, מובאים בפרק זה. ממצאים הנוגעים לתקציבו של משרד יחיד מובאים בפרקים המתאימים בדו"ח זה (ראה במיוחד: משרד הבטחון, משרד הסעד ורשות השידור).

התפתחויות עיקריות

ביצוע התקציב בשנת הכספים 1974 עמד בסימן של התייקרות ניכרת במשק ושל עלייה גדולה בהוצאות הרגילות של משרדי הממשלה, לרבות הוצאות על שכר והעברות לרשויות מקומיות ולגופים נתמכים אחרים; בתשלום חובות; בהוצאות תקציב הפיתוח לשיכון; בהוצאות לעידוד היצוא, ועוד. הוצאות הבטחון באותה שנה, הראשונה שלאחר המלחמה, נשארו ברמה גבוהה בהרבה מזו שלפני המלחמה. הקיצוצים בסעיפים רבים, שעליהם החליטה הממשלה, לא היה בהם כדי לאזן את הגידול הרב בהוצאות; ומגמה זו נמשכה ביתר שאת עם קביעת שער חליפין חדש של 6 ל"י לדולר (במקום 4.20 ל"י) בנובמבר 1974, והיה צורך לבקש תקציב נוסף.

בצד ההכנסות בולט הגידול בתקבולים ממסים וממלוות חובה, שביטא את מדיניות הספיגה, שבה נקטה הממשלה. כתוצאה מכך חל שיפור בדרך המימון התקציבית לעומת השנה הקודמת, והפער שבין ההוצאה הרגילה לבין ההכנסה המוחלטת, בעיקר ממסים, צומצם. אולם פער זה היה עדיין גדול במידה ניכרת מזה שבשנים שלפני 1973.

גם בביצוע התקציב בכללותו נוצר פער בין ההוצאות לבין ההכנסות, שהתבטא רק בחלקו בגרעון בסך 303 מליון ל"י, הרשום בדו"ח ביצוע התקציב. ממצאי הביקורת עולה, כי כמליארד ל"י הוצאו בלא שהוקצבו ב-1974, ולא נרשמו כהוצאה תקציבית באותה שנה; רובו הגדול של הסכום נרשם כהוצאה תקציבית ב-1975.

חוק התקציב וההרשאה הכוללת להוצאה

טבלה 1 מראה את ההרשאה המקורית בחוק התקציב לשנת הכספים 1974, הגדלת התקציב במשך השנה וההוצאה למעשה, לפי דיווח האוצר, תוך השוואה אל הנתונים המקבילים לשנת 1973.

התקציב המקורי לשנת הכספים 1974, ההרשאה להוצאה וההוצאה למעשה
(במליוני ל"י)

ההוצאה למעשה לפי דו"ח האוצר	ס"ה הרשאה להוצאה	תוספת ההרשאה במשך השנה		ההרשאה בחוק התקציב (מס' 1)	
		תוספות אחרות	בחוק התקציב (מס' 2)		
41,121	42,651	12,001	5,300	35,350	תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות
890	1,074	512	—	562	הוצאה מהכנסה מיועדת
42,011	43,725	2,513	5,300	35,912	ס"ה
6,401	6,105	96	345	5,664	מפעלים עסקיים (2)
					להשוואה: בשנת הכספים 1973 תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות
32,176	34,114	1,022	12,324	20,768	
4,267	4,379	525	98	3,756	מפעלים עסקיים

(1) עודפי תקציב מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנת הכספים 1974.

(2) מפעלי שיכון, החשבון המסחרי (מזון), מפעלי הדואר, מינהל מקרקעי ישראל, רכבת ישראל, מפעל החסכון לבניין, נמלי התעופה בישראל, המכון לפיריון העבודה והייצור, המכון לאמצעי הוראה וגמל יפו (המופיע לראשונה במסגרת זו).

התקציב המקורי לשנת הכספים 1974 — תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות וכן תקציב הוצאה מותנית בהכנסה מיועדת — הסתכם ב־35,912 מליון ל"י, לעומת 20,768 מליון ל"י בתקציב המקורי של 1973, שאושר לפני המלחמה; העלייה מסתכמת ב־15,144 מליון ל"י (73%). תוך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסכום נוסף של 7,813 מליון ל"י (לעומת הגדלה ב־13,346 מליון ל"י בשנת המלחמה) כדלהלן: הרשאה במסגרת התקציב הנוסף בסכום כולל של 5,300 מליון ל"י (ראה להלן); אישור לשימוש בעודפי תקציב, שלא נוצלו בשנה הקודמת, בסך 2,001 מליון ל"י; והגדלת ההרשאה להוצאה מהכנסה מיועדת בסך של 512 מליון ל"י. ההוצאה למעשה, כפי שנרשמה בדו"ח האוצר, הסתכמה ב־42,011 מליון ל"י והייתה גדולה ב־9,835 מליון ל"י (31%) מההוצאה בשנת הכספים 1973.

התקציב המקורי למפעלים העסקיים הסתכם ב־5,664 מליון ל"י; תוך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסך 441 מליון ל"י (נטו), מזה תקציב נוסף למפעלי שיכון — 345 מליון ל"י, אומדן הגידול בהכנסות המפעלים — 117 מליון ל"י וקיצוצים בסך 21 מליון ל"י.

לפי דו"ח האוצר הסתכמה ההוצאה למעשה ב־6,401 מליון ל"י והייתה גדולה ב־50% מההוצאה בשנת הכספים 1973 (על הוצאות נוספות של אגף המזון, שבוצעו ב־1974 ונזקפו לתקציב 1975, ראה להלן).

שינויים בתקציב במשך השנה

חוק התקציב הוגש לכנסת במארכ 1974, בתקופה של חוסר ודאות בתחומים רבים — צרכי הבטחון בעקבות המלחמה, מצב התעסוקה לאחר הגיוס הממושך ומצב המחירים בעולם ובארץ. בסוף מארכ אישרה הכנסת תקציב ביניים, וחוק התקציב לשנת הכספים 1974 נתקבל ב־27.6.1974. תוך שנת הכספים חלו בתקציב שינויים רבים. פעמיים במשך השנה אישרה ועדת הכספים של הכנסת קיצוצים בסעיפי תקציב שונים ובחודש פברואר — תקציב נוסף.

בטבלה 2, שבמודד הבא, מובאים השינויים המפורטים בהרשאה להוצאה, שחלו במשך שנת התקציב, ממויינים לפי סוגי ההוצאה העיקריים, תוך השוואה לתקציב המקורי ולהוצאה למעשה לפי דו"ח האוצר.

קיצוצים בסעיפי תקציב

1. ביום 12.8.1974 החליטה הממשלה על צמצום הוצאות בתקציב המדינה, ובעקבות החלטה זו הוגשה לוועדת הכספים של הכנסת ביום 25.8.1974 הצעה מפורטת של קיצוצים, בסכום כולל של 965 מליון ל"י (ברוטו).

במסגרת זו בוטלה ההקצבה בסך 400 מליון ל"י, שנכללה בחוק התקציב כרזרבה מוקפאת להוצאות פיתוח, שניתן יהיה להשתמש בה במידת הצורך, כדי למנוע אבטלה עם שחרור אנשי המילואים בתחילת 1974. סכום כולל של 408 מליון ל"י הופחת מפרטים שונים בתקציב הרגיל (כ־219 מליון ל"י), בתקציב הפיתוח (כ־116 מליון ל"י) ובתקציב הבטחון (73 מליון ל"י) והועבר לסעיף התקציבים המיוחדים. ההפחתות האחרות בסכום כולל של 157 מליון ל"י התייחסו בעיקר להוצאה מהכנסה מיעדת בשטחים המוחזקים ול"ביטול התחייבויות על חשבון הרזרבה" בסך 76 מליון ל"י, שלגביו לא ניתן פירוט.

2. ביום 1.12.1974 החליטה הממשלה על הפחתה שנייה בתקציב המדינה בסדר גודל של כחצי מיליארד ל"י. בעקבות החלטה זו הוגשה לוועדת הכספים ביום 3.1.1975 רשימה שנייה של קיצוצים בסכום כולל של 476 מליון ל"י (ברוטו). ההפחתות בפרטים שונים בתקציב הבטחון (250 מליון ל"י), בתקציב הפיתוח (105 מליון ל"י) ובתקציב הרגיל (50 מליון ל"י) הסתכמו בסכום של 405 מליון ל"י. שאר ההפחתות התייחסו בעיקר להוצאות המפעלים העסקיים (בסעיף "מפעלי שיכון") ול"ביטול התחייבויות ע"ח הרזרבה".

שתי חוברות הוגשו לוועדת הכספים בעניין הקיצוצים; הן הכילו 136 עמודים והתייחסו למאות רבות של פרטי תקציב. פחות ממחצית הסכום הכולל של הקיצוצים התייחסה להקצבות, שכל אחת מהן צומצמה בסכום של מליון ל"י או יותר. מתוך בדיקה של פרטים אלה התברר, כי בחלק מהם אמנם לא נרשמה בסוף השנה הוצאה גדולה יותר מההקצבה המוקטנת, אולם היו פרטים, שלגביהם הוגדלה ההרשאה להוצאה בשלב מאוחר יותר וההוצאה למעשה עלתה במידה ניכרת אף על ההקצבה המקורית (דוגמאות ראה להלן).

3. בחודש מארכ הופחתו ארבעה פרטי תקציב, בעיקר בסעיף "הון חוזר תקציבי" ובסעיף "הוצאות חרום אורחיות", בסכום כולל של 88 מליון ל"י, ואף סכום זה הועבר לתקציבים המיוחדים.

שינויים בתקציב במשך השנה וההוצאה למעשה בשנת הכספים 1974, לפי סוגי ההוצאה העיקריים (1) (במליוני ל"י)

הוצאה למעשה	התקציב לאחר השינויים	העברות מסעיפי רזרבה	קיצוצים (—)	שינויים בהרשאה המותנית בהכנסה המיועדת	עודפי תקציב 1973 שאושרו לשימוש בשנת 1974	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 2)	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 1)	
16,320	17,530	347	(—)323	—	1,417	1,661	14,428	הוצאה רגילה של המשרדים:
7,970	8,241	1,515	(—)266	126	220	510	6,136	משרד הבטחון
								משרדים אחרים
2,357	2,359	4	(—)24	50	—	484	1,845	תכניות פיתוח:
3,056	3,487	702	(—)198	271	276	—	2,436	שיכון
—	—	—	(—)400	—	—	—	400	סעיפים מפורטים אחרים
								רזרבה מוקפאת
2,072	2,044	1	—	—	43	500	1,500	תקציב סובסידיות:
								עידוד היצוא
1,286	1,233	208	—	65	9	75	876	הענקות לעידוד ייצור
1,199	1,219	206	(—)40	—	35	72	946	חקלאי ולהוצלת מחירים
7,566	7,117	—	—	—	—	1,205	5,912	מענקים לרשויות מקומיות
181	189	160	(—)51	—	—	—	80	תשלום חובות — קרן וריבית
4	305	(—)3,143	1,302	—	—	793	1,353	שונות (2)
								סעיפי רזרבה (3)
42,011	43,724	—	—	512	2,000	5,300	35,912	ס"ה

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

(2) "הוצאות שונות", מלאי והון חוזר.

(3) תקציבים מיוחדים, הרזרבה הכללית, הרזרבה לתמיכות לייצוב מחירים, והרזרבה להוצאות פיתוח.

תקציב נוסף

כבר בחודש אוקטובר הגיש שר האוצר לכנסת הצעת תקציב נוסף להוצאה בסכום כולל של 1.4 מליארד ל"י. אומדן ההכנסה הנוספת הסתכם בסכום יותר גדול — 3.0 מליארד ל"י — כך שעודף ההכנסה על ההוצאה היה מתוכנן בסכום העולה על מליארד וחצי ל"י. בחודש נובמבר, עוד לפני שאושרה הצעת התקציב הנוסף, החליטה הממשלה על מדיניות כלכלית חדשה שעיקרה שינוי בשער המטבע מ-4.2 ל"י לדולר ל-6 ל"י, הקטנת תמריצי היצוא וייקור מוצרי מזון בסיסיים על ידי קיצוץ הסובסידיות. בעקבות החלטה זו בוטלה הצעת התקציב הנוסף והוחל בעריכת הצעה חדשה, שתשקף את ההתפתחויות החדשות.

בפברואר 1975 הגיש שר האוצר לכנסת הצעה חדשה לחוק תקציב (מס' 2) בסך 5,300 מליון ל"י, שאושרה על ידי הכנסת ביום 18.2.1975. במסגרת חוק זה הוגדלה ההרשאה להוצאה בעיקר למשרד הבטחון (לכיסוי הפרשי שער, היטל יבוא והוצאות מקומיות) — 1,661 מליון ל"י; לתשלום חובות (קרן וריבית) — 1,205 מליון ל"י; לעידוד היצוא — 500 מליון ל"י; למתן פיצויי התייקרות למעוטי הכנסה — 442 מליון ל"י; להגדלת תקציב משרד השיכון — 492 מליון ל"י ולתמיכות במחירי החלב והלחם — 75 מליון ל"י. כן נוספה לסעיף "תקציבים מיוחדים" הקצבה גדולה בסך 793.5 מליון ל"י, שנועדה לפי דברי ההסבר להצעת התקציב הנוסף, לכסות ההתייקרויות במטבע חוץ וחלק מההתייקרויות בשכר ובקניות של משרדי ממשלה וגופים נתמכים. במפעלים העסקיים הוגדל התקציב למפעלי שיכון ב-345 מליון ל"י, במקביל להגדלת תקציב הפיתוח של משרד השיכון.

בצד ההכנסות הוגדל בכ-3.9 מליארד ל"י אומדן ההכנסה ממסים ותשלומי חובה, בעיקר בגין מס הכנסה, מלווה מלחמה ומס דלק, ואומדן ההכנסה ממלוות חוץ הוגדל בכ-2 מליארד ל"י; סעיף ההכנסה ממלווה מלחמה מרצון בוטל.

הגדלות אחרות בתקציב

במשך שנת הכספים 1974 הוגדלה ההרשאה להוצאה בשני מליארד ל"י נוספות על ידי העברת עודפי תקציב בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנה הנסקרת, כולל עודף בסכום גדול מתקציב הבטחון של שנת המלחמה (ראה להלן). בין העודפים שהועברו בסעיפים אחרים, היו סכומים מסויימים, שהבקשה לאשר את השימוש בהם לא תאמה את הוראות חוק התקציב (ראה להלן).

ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה מיועדת הוגדלה במשך השנה בסכום כולל של 512 מליון ל"י, מזה 321 מליון ל"י בתקציב הפיתוח; ההגדלה בתקציב הפיתוח מקורה בעיקר מלוות פנים ומלוות חוץ.

חלוקת הרזרבות

1. הסכום הכולל של ההעברות מסעיפי הרזרבה לסעיפי הוצאה אחרים, להגדלת הקצבות או ליצירת פרטי הוצאה חדשים, הגיע ל-3,144 מליון ל"י, לעומת 1,734 מליון ל"י בשנה הקודמת.

2. סעיף הרזרבה העיקרי הוא סעיף התקציבים המיוחדים. התקציב המקורי היה 996 מליון ל"י ובמשך השנה הוא הוגדל ב-2,105 מליון ל"י בקירוב, מזה כ-20% על ידי העברה לתקציבים מיוחדים של מלווה סכום הרזרבה המוקפאת להוצאות פיתוח שבוטלה, והשאר — מחצית על ידי העברתם של סכומי הקיצוצים בסעיפים שונים בהקצבות

שצומצמו ומחציתו על ידי ההקצבה מהתקציב הנוסף. בסוף השנה נותר סכום בלתי מנוצל של 295 מליון ל"י.

חלק גדול מאוד מהבקשות להעברות מתקציבים מיוחדים הגיש אגף התקציבים לוועדת הכספים ברבע האחרון של שנת הכספים. ההעברות, שאושרו במאוס 1975, הסתכמו ב-1,775 מליון ל"י (לא אושרו העברות בחודש פברואר, שבו אושר התקציב הנוסף).

רוב ההעברות היו לתקציב הרגיל. מלבד העברות בסך 347 מליון ל"י לתקציב הבטחון, הועברו הקצבות בסכום כולל של 1,842 מליון ל"י, בעיקר לתקציבי המשרדים לכיסוי התייקרות. בסעיפי השכר ובסעיפים אחרים ולהגדלת ההקצבות לרשויות מקומיות, למוסדות נתמכים, בעיקר בתחום החינוך והבריאות, ולסובסידיות להוזלת מחירים.

לתקציב הפיתוח הועברו מהתקציבים המיוחדים הקצבות בסכום כולל של 605 מליון ל"י, ששימשו למענקים לפיתוח מוסדות חינוך והשכלה גבוהה, בריאות, דת וסעד, ולרשויות מקומיות, למימוש ערבויות לסוכנות היהודית, ועוד.

3. ההעברות מהרזרבה הכללית והרזרבה להוצאות פיתוח הסתכמו בסכום כולל של 249 מליון ל"י, ששימשו, בין היתר, לתקצוב התור תרומות לסוכנות היהודית בסך 67 מליון ל"י ולתקצוב פקדון בסך 50 מליון ל"י בבנק מסחרי (ראה להלן).

4. הרזרבה לתמיכות לייצוב מחירים, בסך 100 מליון ל"י, הועברה כולה לסובסידיה לקואופרטיבים לתחבורה.

שינויים אחרים

בשנה הנסקרת, כבכל שנה, אושרו גם שינויים רבים בדרך של העברות מסעיף משנה לסעיף משנה ומפרט לפרט, במיוחד לקראת סוף שנת הכספים. במסגרת שינויים אלה ביקשו המשרדים להשתמש בהקצבות בלתי מנוצלות, כדי לכסות גרעונות, שנוצרו במשך השנה בפרטי תקציב אחרים (ראה להלן).

ההוצאה למעשה

על פי הרישום בדו"ח האוצר, הייתה ההוצאה למעשה גבוהה בכ-30% מזו שבשנה הקודמת, על אף האטה ניכרת בקצב הגידול של הוצאות הבטחון (שגדלו בשנת המלחמה פי שניים וחצי) וצמצום משמעותי בסובסידיות על מוצרי יסוד. ההוצאות ב-1974 למעט הוצאות ישירות לבטחון גדלו ב-8,731 מליון ל"י (51.7%). עיקר הגידול חל בהוצאות הרגילות של המשרדים, בהוצאה לתשלום חובות (קרן וריבית), בתקציב הפיתוח של משרד השיכון ובהוצאה לעידוד היצוא.

למרות ההגדלה הניכרת, שחלה במשך השנה ברוב הגדול של סעיפי התקציב, נוצרה הוצאת יתר בכמה סעיפים ראשיים בסכום כולל של 639 מליון ל"י, מזה 449 מליון ל"י בגין תשלום חובות — קרן וריבית (ראה להלן), 90 מליון ל"י בגין סובסידיות ועידוד היצוא, ו-88 מליון ל"י בתקציב משרד הבריאות (תקציב רגיל ותקציב פיתוח). נוסף על כך היו הוצאות מל להרשאה, בסכומים גדולים, שלא השתקפו בדו"ח האוצר או שנתקזזו במלואן כנגד תקציב בלתי מנוצל בפרטים אחרים של אותו סעיף תקציבי (ראה להלן).

בטחון ותקציבים מיוחדים

הוצאות אלה נשארו ברמה גבוהה מאוד יחסית לשנים שלפני המלחמה והסתכמו בכ-16,396 מליון ל"י (למעט ההוצאה מהכנסה מיוחדת); סכום זה גבוה בכ-7% מההוצאה שנרשמה

הוחלט לחדש אותו החל מראשית ינואר 1975 ; עם זאת לא נזקף לתקציב 1974 סכום כל שהוא על חשבון ההסדר החדש.

במסגרת הוצאות חירום אורחיות תוקצב פיצוי לענף ההדרים בסך 16 מליון ל"י על הפסדי ייצוא בתקופת המלחמה, ששולם במלואו.

הוצאות שונות

1. בטבלה 5 להלן מובא פירוט ההוצאה, שנזקפה לסעיף זה בדו"ח האוצר, תוך השוואה אל התקציב לאחר השינויים, שחלו בו במשך השנה, ואל ההוצאה המפורטת, שנרשמה בדו"ח האוצר לשנת הכספים 1973 (במליוני ל"י).

ט ב ל ה 5

"הוצאות שונות" בשנת הכספים 1974 בהשוואה לאומדן ולהוצאה ב-1973 (במליוני ל"י)

סעיף משנה	תקציב מקורי	תוספת הרשאה להוצאה	התקציב לאחר השינויים	ההוצאה	למעשה
				1974	1973
פיצויים, קנסות ותרומות	10	22	32	26	26
הוצאות ריבית והוצאות משפטיות	5	—	5	6	3
קרן לכיסוי מסים	15	67	82	83	13
כסוי הפסדים	—	68	68	64	10
זרובה	—	—	—	—	1
ס"ה	30	157	187	179	53

התקציב המקורי הסתכם ב-30 מליון ל"י, והוא הוגדל במשך השנה בסך 157 מליון ל"י. ההוצאה הסתכמה ב-179 מליון ל"י והייתה גדולה ב-126 מליון ל"י מההוצאה בשנה הקודמת.

הסעיף "הוצאות שונות" הולך וגדל מדי שנה. בשנה. בהצעת ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 21, שדן בנושא זה נאמר: "הוועדה סבורה, כי במידה ויש בכלל מקום בתקציב המדינה לסעיף ראשי שונות, יש להועידו לסכומים קטנים שאופיים יוגדר בדברי ההסבר לתקציב" (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 919).

2. להלן פירוט של חלק מההוצאות, שנוקפו לסעיף המשנה "פיצויים, קנסות ותרומות":

(א) סכום של 12 מליון ל"י הועבר ל"יהב" כהשתתפות האוצר בקרנות של החברה למפעלי כלכלה ותרבות, מזה 8 מליון ל"י לקרן ההלוואות לעובדים במעמד "פקיד נדרש" לשם רכישת רכב, 2.5 מליון ל"י לקרן ההלוואות הרגילות ו-1.5 מליון ל"י לקרן ההלוואות לשיכון ודיור (נוסף על השתתפות בסך 2.5 מליון ל"י מתקציב משרד השיכון).

מזה שנים נוהג האוצר להעביר ל"יהב" במשך השנה את סכומי ההשתתפות, שעליה הוסכם בעת הכנת התקציב ולתקצב אותם רק בסוף השנה (ראה דו"ח 25, עמ' 24—25). כבר בנובמבר 1973 נקבע סכום ההשתתפות לשנת 1974, אולם רק בינואר 1975 העביר אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת את הבקשה לאשר את ההקצבה. האישור ניתן בחודש מארס, לאחר שכל הסכום כבר הועבר למעשה. השתתפות האוצר בסך 3.5

שנתי 25, עמ' 40), והסובסידיה הניתנת בדרך של הלוואות ובריבית נמוכה במסגרת תקציב הפיתוח וקרנות משותפות, הניזונות מכספי תקציב; (ב) הגדלה במשך השנה בהתחייבות בגין מבוטחים בהסדרי ביטוח הצמדה למדד או לשער המטבע, שתיפרע מתקציבים בעתיד; (ג) חישוב מחיר היבוא — עד לנובמבר 1974 — של פולי סויה, שמן מאכל וגרעיני חיטה לפי שער החליפין 4.20 ל"י לדולר, ללא היטל היבוא, שהוטל על כל יבוא אחר בשיעור של 25%; (ד) קביעת מחיר מוזל לקרקע לשיכונים ציבוריים על ידי מינהל מקרקעי ישראל, שיש בה משום סובסידיה בקנה מידה גדול, וניתן לה, לראשונה, ביטוי סמלי בתקציב מינהל מקרקעי ישראל*.

להלן פרטים נוספים על הסובסידיות המופיעות בטבלה:

1. התקציב המתוכנן להוזלת מחיריהם של מוצרי מזון יסודיים, בעיקר מיבוא, ושל מוצרים וחומרי גלם חקלאיים צומצם בסוף ינואר 1974, עוד לפני הגשת הצעת התקציב לשנת 1974, בכ-900 מליון ל"י, בעקבות החלטת הממשלה לייקר את כל מוצרי היסוד. במשך שנת הכספים הנסקרת התייקרו בשיעורים גדולים מוצרי המזון הנרכשים בחוץ לארץ ובארץ על ידי אגף המזון וגם גדלו הוצאות היצור של המוצרים המסובסדים של החקלאות המקומית. לפיכך החליטה הממשלה בנובמבר 1974 להעלות שוב את מחירי מוצרי היסוד בשיעורים גדולים.

(א) התקציב להוזלת מוצרים וחומרי גלם חקלאיים הוגדל ב-63% במסגרת התקציב הנוסף וכן על ידי העברה, בסוף שנת הכספים, של הקצבה בסך כ-170 מליון ל"י מתקציב הסובסידיות למוצרי מזון, והסתכם ב-737 מליון ל"י** ; ההוצאה למעשה גדלה ב-57% לעומת השנה הקודמת, בעיקר בשל העלייה בתמיכה במחירי המספוא, החלב והעופות.

(ב) עקב העלאת המחירים לצרכן, הועבר לסעיפי סובסידיות אחרות כל הסכום שהוקצב בתוך התקציב (מס' 1) לסובסידיה למוצרי מזון הנרכשים על ידי אגף המזון — 184 מליון ל"י — פרט לסכום סמלי של 0.5 מליון ל"י. ההוצאה למעשה הרשומה בדו"ח האוצר, המהווה סובסידיה לחלק מהמוצרים שנמכרו במשך השנה, הסתכמה ב-30 מליון ל"י ; לגבי מכירות של מוצרים אחרים מתוך רכישות אגף המזון [REDACTED] מהפרשי עלות בסך 172 מליון ל"י, שנוקף להכנסות המדינה לשנת 1974. על הוצאת יתר גדולה בתקציב רכישת הסחורות, שלא נוקפה לתקציב 1974, ראה להלן.

(ג) הסכום הרשום בדו"ח כסובסידיה למאפיות הוא 136 מליון ל"י (ב-1973 — 73 מליון ל"י); למעשה הוצא סכום נוסף של 4 מליון ל"י, שלא השתקף בדו"ח הביצוע אלא נוקף לתקציב 1975. לולא הוצעה מחיר הלחם היה נדרש סכום גדול בהרבה, עקב ייקור הקמח והדלק.

2. סכום הסובסידיות לדלק ולחשמל המופיע בטבלה מורכב מ-678 מליון ל"י, שהוצאו מקרן ההשוואה למחירי דלק ו-30 מליון ל"י, ששולמו לחברת התשמל. הסכום של 678 מליון ל"י כולל בעיקר תמיכות למוצרי דלק שונים, כגון מוזה וגז, וכן הוצאות על מימון מלאי בטוחני ועוד. הוצאות קרן ההשוואה ממומנות על ידי הכנסות מהיטלים על מוצרי דלק אחרים, בעיקר בנזין. למעשה, הסתכמו הוצאות קרן ההשוואה בסך 723 מליון ל"י. ההפרש בסך 45 מליון ל"י, המהווה גרעון של קרן ההשוואה, שלא תוקצב ושלא

* בין הוצאות מינהל מקרקעי ישראל רשום סכום כולל של 100 מליון ל"י בגין הסובסידיה, המכוסה מהפחתות, בסכום זהה, על חשבון "השתתפות תקציב מינהל מקרקעי ישראל".
** לרבות הוצאה מהכנסה מיועדת בגין הפרשי מחיר של המספוא.

ההוצאה המשתקפת בדו"ח האוצר עולה ב־623 מליון ל"י על התקציב המקורי, לרבות הרזרבה המוקפאת, הרזרבה להוצאות פיתוח וההוצאה המותנים בהכנסה מיועדת, וב־1,245 מליון ל"י (30%) על התקציב המקורי, לאחר ניכוי הסכומים, שהופחתו בשתי פעולות הצמצום, שבוצעו בחודשים אוגוסט 1974 וינואר 1975 (ראה לעיל).

2. ההפחתות מן התקציב המקורי שנעשו בעקבות ההחלטות על קיצוצים, הסתכמו ב־622 מליון ל"י, מזה 400 מליון ל"י בגין הרזרבה המוקפאת, שהייתה מיועדת ל־9 סעיפי תקציב ראשיים. הטבלה להלן משווה את סכומי הרזרבה שבוטלו, אל תוספת התקציב בסעיפים אלה (במליוני ל"י).

הרכב ההגדלה בתקציב				הגדלה במשך השנה	רזרבה מוקפאת	סעיף בתקציב הפיתוח
העברה (נטו) מסעיפי רזרבה (2)	הכנסה מיועדת נוספת	העברת עודפי תקציב (1)	תקציב נוסף			
20(-)	50	—	484	514	150	שיכון
39	74	97	—	210	50	תעשייה ומלאכה
3	83	—	—	86	50	תקשורת
3(-)	21	32	—	50	40	תחבורה
—	7	4	—	11	40	בביתים
125	36	48	—	209	25	חינוך
43	—	—	—	43	25	חינוך גבוה
19	1	2	—	22	15	בנייני ממשלה
1(-)	2(-)	—	—	3(-)	5	בריאות
205	270	183	484	1,142	400	סה

(1) עודפי תקציב 1973, שאושרו לשימוש ב־1974.

(2) העברה מסעיפי הרזרבה, בניכוי קיצוצים בתקציב, שהועברו אל סעיפי הרזרבה.

מובנה, כי בשבעה מסעיפים אלה, הוגדלה ההרשאה להוצאה במשך השנה בסכומים יותר גדולים מההקצבות המתוכננות שבוטלו; רק בשני סעיפים היה התקציב המאושר בסוף השנה קטן מהתקציב המאושר בראשית השנה, לאחר ניכוי ההקצבה המתוכננת מתוך רזרבה זו. בעיקר בולטת בטבלה ההגדלה בסעיף השיכון, שלו נועד החלק הגדול ביותר מהרזרבה המוקפאת, ובסעיפי החינוך והתעשייה.

אשר לפרטים הספציפיים, שהוקטנו במסגרת פעולת הצמצום, הרי מהשוואה בין ההקצבות, שהוקטנו בסכום של מליון ל"י ויותר לבין התקציב הסופי וההוצאה למעשה, לפי הרישום בדו"ח האוצר, מתברר, כי בדרך כלל נשארו הצמצומים בתקפם עד לסוף שנת הכספים, והביצוע למעשה לא עלה על התקציב המקורי, גם אם ההקצבות הוגדלו בדרך של העברת עודפים בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת או הגדלת ההרשאה להוצאה מהכנסה מיועדת. עם זאת במקרים אחדים חל גידול רב בהקצבה ובביצוע, לעומת התקציב המקורי, הואיל וההגדלה היתה הרבה מעבר לצמצומים שנעשו בו. הדוגמה הבולטת ביותר היא הפרט "מימון ביניים לבנייה", שבתקציב השיכון; ההקצבה מפרט זה, קוצצה בינואר 1975 ב־20 מליון ל"י, הוגדלה במשך השנה ב־205 מליון ל"י, וההוצאה למעשה הייתה גדולה ב־918 מליון ל"י מהתקציב המוגדל (ראה להלן). פרטים אחרים, שההקצבה בהם הוגדלה, לאחר שהם נכללו ברשימת הצמצומים, היו מענקים לבנייה ולפיתוח של

שנתי 24, עמ' 444). הוצאה זו לא הוקצבה במסגרת חוק התקציב ואף לא במסגרת השינויים, שאושרו במשך השנה.

5. להלן פירוט התשלומים (נטו) בגין הפרשי ריבית והצמדה המשתקפים בתקציבי המשרדים השונים, חלקם בפרטי תקציב מיוחדים וחלקם במסגרת כללית כמו בסעיף "תשלום ריבית".

1973	1974	סעיף תקציבי
69	126	תשלום ריבית
29	97	משרד השיכון
180 ⁽¹⁾	85	משרד המסחר וההעשייה
8	13	משרד התיירות
8	11	משרד התחבורה
6	7	משרד החקלאות
1	7	סעיפים אחרים
201	346	סה"כ

(1) כולל תקציב משרד הפיתוח.

תשלומים אלה הסתכמו ב-346 מליון ל"י, לעומת כ-201 מליון ל"י ב-1973 ו-103 מליון ל"י ב-1972 (על ההוצאה ב-1974 ו-1975 ופרטי ההסדרים ראה פרק "הסדרי ביטוח הצמדה" בדו"ח זה).

6. ההוצאה על תמריצים ליצוא עלתה ב-76% על ההוצאה בשנה הקודמת והסתכמה ב-2,072 מליון ל"י.

התקציב המקורי הוגדל ב-500 מליון ל"י במסגרת התקציב הנוסף וכן על ידי העברת עודפים משנת 1973 בסך 43 מליון ל"י (ראה להלן). הגדלות אלה לא הספיקו כדי לכסות את כל ההוצאה ובסעיף המשנה "עידוד הייצוא החקלאי" נוצרו הוצאות יתר בסך 81 מליון ל"י.

הגידול בהוצאה נבע הן מגידול בהיקף היצוא והן מהעלאת השיעורים של החזר מסים עקיפים לדולר יצוא. שיעורים אלה הועלו בחודש יוני. עם שינוי שער המטבע בנובמבר הוקטנו שיעורי ההחזר, אולם החל מינואר 1975 הם הועלו שוב, ולרמה גבוהה מזו שהייתה נהוגה בשנת הכספים הקודמת.

סכום של 37.5 מליון ל"י הוצא על פי הסכם משנת 1974, שלפיו יינתן למפעלי יצוא, שנתקלו בקשיי שיווק, סיוע מיוחד בצורת הלוואה עומדת בסך 25 אגורות לכל דולר יצוא, שבוצע בשנת 1973. בעקבות שינוי שער הל"י הוחלט להפסיק את הסיוע המיוחד. החלטה זו שימשה נושא להתדיינות ב-1975, כשהיצואנים תבעו ממשרד המסחר והתעשייה להשלים להם את הסכום, שעליו הוסכם.

ההוצאה בגין תמריצי יצוא לבתי מלון הסתכמה ב-58.3 מליון ל"י, לעומת 13.4 מליון ל"י בשנה הקודמת (ראה הפרק "תמריצי יצוא לבתי מלון בגין לינות תיירים" בדו"ח זה). ביולי 1974 הוגדל שיעור התור המיסים העקיפים מ-47.5 אג' לדולר ל-1.10 ל"י לדולר. עם שינוי שער המטבע בנובמבר 1974 בוטל התמריץ, אולם כעבור תקופה קצרה

לפי נתוני נציבות שירות המדינה עלה מספר עובדי המדינה במשרות שבתקן ובמשרות שמחוץ לתקן ב-2,504. על אף החלטות הממשלה בדבר הקפאה וצמצום של כח אדם בשירות המדינה * עלה שוב שיעור הגידול במספר עובדי המדינה — 4.3% לעומת 3.7% בשנת 1973.

המספר הכולל של העובדים, לרבות מורים ושוטרים, גדל בכ-7,123 (6%) והסתכם בסוף השנה בכ-126,116. בשנת 1973 גדל מספר העובדים בכ-4,924 (4.3%).

סובסידיות

בטבלה 4 להלן מפורטות לפי יעדיהן הסובסידיות המשולמות על פי התקציב, תוך השוואת ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1974 אל התקציב לאחר השינויים, שחלו בו במשך השנה, ואל ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1973. הוצאות אלה גדלו ב-57% לעומת השנה הקודמת, והסתכמו ב-4,577 מליון ל"י.

ט ב ל ה 4

תקציב לסובסידיות וההוצאה למעשה בשנות הכספים 1974 ו-1973 (במיליון ל"י):

תקציב מקורי	תוספת הרשאה להוצאה	התקציב לאחר השינויים	הוצאה למעשה		
			1974	1973	
451	286	737	728	464	מדצרים וחומרי גלם חקלאיים
213	(—)222	31	45	353	מוצרי מזון (1)
190	60	250	708	229	דלק וחשמל
96	40	136	136	73	מאפיות
88	16	104	104	71	מים
59	210	269	268	238	תחבורה
56	30	86	69	81	סובסידיות שונות
—	—	—	78	16	מלט מיבוא
100	(—)100	—	—	—	זרבה לתמיכות לייצוב מחירים
1,293	320	1,613	2,136	1,525	ס"ה
240	90	330	346	201	חקלות בתנאי אשראי
1,509	559	2,068	2,095	1,192	תמריצים לעידוד היצוא
3,042	(2)969	4,011	4,577	2,918	ס"ה כולל

(1) הסובסידיה ללחם המשולמת למאפיות מופיעה בנפרד בטבלה זו.

(2) ההגדלה מורכבת מ-575 מליון ל"י בחוק תקציב (מס' 2), 227 מליון ל"י העברות מסעפיי הרזרבה, 86 מליון ל"י עודפים בלתי מנוצלים בתקציב 1973, שאושרו לשימוש במסגרת תקציב 1974, 65 מליון ל"י הגדלת ההכנסה המיועדת ו-16 מליון ל"י העברה מהסעיף הוצאות חירום אורחיות.

מלבד הסובסידיות ששולמו כהוצאה תקציבית, שמופיעות בטבלה, ניתנו סובסידיות נוספות — ישירות ועקיפות — שהגיעו לממדים גדולים, ביניהן: (א) הפרשי ריבית ליצואנים במסגרת קרנות יצוא, ששולמו על ידי בנק ישראל (בעניין זה ראה דו"ח

* בעניין זה ראה פרק "הקפאה וצמצום של משרות בשירות המדינה" בדו"ח זה.

מליון ל"י בקרן ההלוואות למורים שליד בנק "מסד" עבור שיכון ודירור, בוצעה אף היא עוד לפני שתוקצבה.

(ב) לאיגוד עובדי המדינה העביר האוצר סכום של 384,000 ל"י, שנוקף לסעיף זה; החל בחודש אוגוסט 1974 העלו משרדי הממשלה את הסובסידיה החדשית למזוננים מ-4.5 ל"י לעובד ל-6 ל"י לעובד, למפרע מראשית שנת הכספים, וההקצבה חושבה לפי 6 ל"י עבור ארבעה חדשים לכל אחד מ-64,000 עובדים.

(ג) לקונגרס היהודי העולמי תוקצבה תרומה שנתית של \$250,000.

(ד) סכום של כחצי מליון ל"י נתרם לרשת החינוך היהודי באנגליה.

3. ההוצאה בסעיף "קרן לכיסוי מסים" מורכבת מסכום של כ-68 מליון ל"י, החזר תרומות לסוכנות היהודית בגין סכומים, שקיבלה הממשלה בשנת 1973 ושנועדו במהותן למימון פעולות הסוכנות, וסכום של כ-15 מליון ל"י הוצאות הקרן (פרטים ראה בפרק "קרן לכיסוי מסים" בדו"ת זה).

4. ההוצאה בסך 64 מליון ל"י שנוקפה לפרט "כיסוי הפסדים" מתייחסת להפסדי "ורד".

הוצאות רגילות אחרות

ההוצאה הרשומה בתקציב הרגיל — למעט ביצוע תקציב הבטחון וההוצאה בגין שכר, סובסידיה, ריבית, "הוצאות שונות" וההוצאה, שנוקפה לסעיף "הוצאות חירום אזורי חיות" — הייתה גבוהה ב-53% מההוצאה המקבילה בשנה הקודמת, שאף בה חל גידול רב.

המענקים לרשויות מקומיות ולמועצות דתיות והתמיכות במוסדות חינוך, בריאות, סעד ודת עלו בשיעורים ניכרים ובסכומים גדולים לעומת 1973, המענקים לרשויות המקומיות גדלו בכ-400 מליון ל"י והסתכמו בכ-1,200 מליון ל"י. במשך השנה תוקצב סכום של 40 מליון ל"י לכיסוי מחצית ההוצאות של הרשויות המקומיות בגין הפרשי הצמדה. ההקצבות למוסדות השכלה גבוהה, שנוקפו לתקציב, היו יותר גבוהות ב-267 מליון ל"י והסתכמו ב-393 מליון ל"י (על הוצאה נוספת, שלא נוקפה לתקציב 1974 ראה להלן) וההקצבות למוסדות בריאות נתמכים, בעיקר לקופת חולים, עלו ב-272 מליון ל"י והסתכמו ב-447 מליון ל"י; ההקצבות המקוריות למטרות אלה הוקטנו במסגרת הצמצומים בסכום כולל של 75 מליון ל"י אולם לאחר מכן הוגדלו בסכום כולל של 335 מליון ל"י, בעיקר על ידי העברות מהתקציבים המיוחדים, שאושרו בחודש מארס. חל גידול ניכר לעומת השנה הקודמת בהוצאות על מכסות סעד, מענקי זיקנה, ופיצויי התייקרות לבעלי הכנסות נמוכות.

תקציב מיתוח

1. ההוצאה הרשומה בתקציב הפיתוח הסתכמה ב-5,413 מליון ל"י * והייתה גבוהה ב-1,995 מליון ל"י (58%) מההוצאה בשנה הקודמת. מידת הניצול של ההרשאה להוצאה הייתה גבוהה יותר מהרגיל — 94%, לעומת 90%—92% בשנים האחרונות.

* לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה מיועדת.

נרשם בדו"ח האוצר כהוצאה תקציבית, הוא תשלום על חשבון הוצאות הובלה ימית, שנעשו עוד בשנת הכספים הקודמת.

הכנסות קרן ההשוואה מהיטלים רשומות כהפחתה מסעיה ההוצאה. בחוק התקציב נכלל סכום של 190 מליון ל"י בלבד עבור סובסידיות והכנסות של הקרן, ובמשך השנה לא הוגשה הצעה להגדלת התקציב המקורי.

עיקר התמיכה לחברת החשמל היא באמצעות מחיר מוזל למזוט. נוסף על כך קיבלה חברת החשמל בשנה הנסקרת הקצבה ישירה בסך 30 מליון ל"י (על הזקיפה לתקציב ראה להלן).

3. בתקציב המקורי לא נקבע סכום עבור סובסידיות לקואופרטיבים לתחבורה, ואף לא פרט מיוחד למטרה זו; בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, כי בעקבות העלאת התעריפים בפברואר 1974 בוטלה כל התמיכה שתוכננה בסך 250 מליון ל"י; עם זאת, במידה שיחולו התייקרויות, שיש לכסותן, יבוא הכיסוי התקציבי מהפרט "תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים", שלו הוקצבו 72 מליון ל"י. בתקציב המקורי נכלל גם פרט בשם "הרזרבה לתמיכות לייצוב מחירים" בסך 100 מליון ל"י. בנובמבר אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשת האוצר להעביר את כל הסך 100 מליון ל"י מסעיה זה ועוד 48 מליון ל"י מסעיה "תקציבים מיוחדים" לפרט הוצאה חדש "קואופרטיבים לתחבורה", וב-31.12.1975 אישרה הוועדה הקצבה נוספת בסך 25 מליון ל"י; חוספת זו כיסתה סכומים, ששולמו לקואופרטיבים בפברואר ובמאס, ולדברי האוצר נועדו להקל על מצבם הכספי הקשה שנוצר עקב הירידה במספר הנוסעים (ראה "התמיכה בתחבורה הציבורית באוטובוסים" בדו"ח זה).

לפי דו"ח האוצר הסתכמה הסובסידיה לקואופרטיבים לתחבורה ב-173 מליון ל"י לעומת 162 מליון ל"י בשנה הקודמת. השנה כוללת הסובסידיה כ-8 מליון ל"י בגין הסדר חדש למתן הנחות לילדים, נוער וקשישים, שהופעל בפברואר 1974. אף על פי שהתעריפים הועלו בשיעורים גדולים, גם בפברואר וגם בדצמבר לא היה בהעלאות אלה כדי למנוע עלייה נוספת בסכום הסובסידיה.

הסובסידיות האחרות לענף התחבורה הסתכמו ב-96 מליון ל"י (מלבד ההקצבות להקלות בתנאי אשראי) מזה 37 מליון ל"י בגין הגדלות בתקציב המקורי, שאושרו בסוף השנה המדובר בעיקר בהוצאה לכיסוי גרעון הרכבת (41.5 מליון ל"י לעומת תקציב מקורי של 32.5 מליון ל"י, שהוגדל ב-7 מליון ל"י); מענק לכיסוי פיצויים לימאים והפסדים אחרים, שנגרמו עם חיסולה של חברת צים קווי נוסעים * (כ-23 מליון ל"י לעומת אומדן מקורי של 5 מליון ל"י, שהוגדל במשך השנה בעוד 12 מליון ל"י); כיסוי גרעונות, שהתהוו בהפעלת נמל התעופה בן גוריון עקב התייקרות והוצאות בטחון ** (8 מליון ל"י); השתתפות בתשלומים של חברת "צים" למספנות ישראל בגין רכישת שתי אניות מכולה (כ-5 מליון ל"י); וכן החזר דמי ביטוח מוגדלים לחברות ספנות וחברות תעופה, הנחות במחירי הטיסה לתושבי אילת ומרחב שלמה ועוד.

4. סכום של 78 מליון ל"י הוצא על סובסידיה למלט במסגרת הסדר להשוואת המחירים של מלט מיובא ושל מלט מייצור מקומי, שנקבע באפריל 1973; לפי הסדר זה הוטל היטל על מלט מייצור מקומי וניתנה תמיכה למחיר המלט המיובא (ראה דו"ח

* על ההוצאות הכספיות של חיסול החברה צים קחי נוסעים (1970) בע"מ ראה דו"חות הביקורת באיגודים תשל"ה-1974.

** ראה בדו"ח זה "נמל התעופה בן-גוריון — תקבולים עבור שירותים".

גני ילדים, מבנים לתרבות, נוער וספורט ולתנועות נוער. בפרט תקציבי שנועד למתן הלוואה למרכז משען להקמת בתי אבות, קוצצה ההקצבה פעמיים בסכום כולל של 1.3 מליון ל"י, ואולם, עוד לפני הקיצוץ הראשון נפתח עבור התמיכה במרכז משען פרט חדש — מענק בסך 4 מליון ל"י, והקצבה זו הוגדלה בחודש דצמבר ב־5 מליון ל"י; הקצבות אלה ניתנו על פי הסדר רב שנתי, שנקבע עם המוסד עוד בשנה הקודמת (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 64). בסעיף התקשורת בוטלו שני פרטי זרובה בלתי מחולקים בסכום כולל של 15 מליון ל"י (מתוך כלל הקיצוצים בסעיף זה בסך 19 מליון ל"י); מתברר, כי בחודש מארס אושרה למשרד התקשורת תוספת תקציב בסכום כולל של 111 מליון ל"י שתמומן — חלקה משני סעיפי הכנסה מיועדת חדשים (בעיקר כספי הנפקה, שנועדו מלכתחילה להיכלל בהכנסות המדינה) וחלקה העברה מהתקציבים המיוחדים; כיוון שחלק מההכנסה המיועדת לא התממש עד לסגירת הספרים, עלתה ההוצאה בסעיף זה על התקציב המקורי לפני הקיצוץ ב־67 מליון ל"י.

לגבי חלק מהסכומים שהופחתו הוחלף המימון התקציבי במימון ממקורות מחוץ לתקציב בהכוונת האוצר. לדוגמה: שני סעיפי משנה בתקציב למפעלי מים, שנועדו לחברת מקור רות, צומצמו ב־28 מליון ל"י (מתוך תקציב מקורי של 83 מליון ל"י) והביצוע בסוף השנה היה אף קטן במקצת מהתקציב המקוצץ; עם זאת במשך השנה אושרו לחברה הלוואות מכספי הנפקה מיועדת וכספי בנקים, בביטוח הצמדה, בסכום העולה ב־50 מליון ל"י (125%) על הסכום, שאושר לה בשנה הקודמת.

3. בביצוע תקציב הפיתוח חל גידול רב לעומת השנה הקודמת בחלק מהסעיפים הראשיים, ביניהם: סעיף השיכון, שההוצאה בו גדלה ב־1,112 מליון ל"י (89%); הסעיף "מפעלים שונים", שכמעט כולו בביצוע משרד האוצר — גידול של 207 מליון ל"י (ראה להלן); סעיף התחבורה — 100 מליון ל"י (90%), בעיקר לפיתוח הרכבת ועל השקעות בכבישים בירושלים ובתל־אביב; סעיפי החינוך, הבריאות והסעד (למעט התקציב לחינוך גבוה) — 271 מליון ל"י (69%); סעיף חקלאות — 90 מליון ל"י (77%), למעט 22 מליון ל"י לפיתוח מרחב שלמה, שמומן מתוך תקציב השטחים; והסעיף "קווים וקידוחי נפט", שגדל מ־10 מליון ל"י ב־1973 ל־65 מליון ל"י.

ההוצאה הרשומה בשני הסעיפים, תיירות ומבני דת, היתה קטנה במקצת מבשנה הקודמת. בכמה סעיפים נוספים היה שיעור הגידול פחות משיעור ההתייקרות, שחלה במשך השנה: פיתוח התעשייה — 68 מליון ל"י (16%); פיתוח התקשורת — 50 מליון ל"י (10%); חינוך גבוה — 23 מליון ל"י (17%), זאת מאחר שהוקפא חלק גדול מהבנייה על הר הצור פים; מפעלי מים — 13 מליון ל"י (19%).

במסגרת הסעיף "מפעלים שונים" אושרו במשך שנת הכספים, ובעיקר בחודש מארס, שלוש הקצבות בפרטי תקציב חדשים, שבוצעו במלואן:

(א) סכום של 129 מליון ל"י בגין מימוש ערבות המדינה על חובות של הסוכנות היהודית לבנק ישראל (על הזקיפה לתקציב זה ראה להלן).

(ב) סכום של 50 מליון ל"י למתן פקדון בבנק מסחרי, שהוקם בתחילת 1974 בבעלותם המשותפת של בנק מסחרי ישראלי ושל בנק מסחרי באירופה; בדבר ההסבר נאמר, שהפקדון נועד לאפשר השתלבותו של הבנק החדש במערכת הבנקאות הישראלית.

(ג) הלוואה בסך 10 מליון ל"י לחברת קרתא לפיתוח איזור ממילא; למטרה זו אישר האוצר במשך השנה גם הלוואות בסכום כולל של 14.5 מליון ל"י מחוץ למסגרת התקציב

מס הנסיעות לפי ערך מ-10% ל-15% והוגדל המס הקצוב מ-600 ל"י לכרטיס טיסה (ו-550 ל"י לכרטיס באונייה) ל-750 ל"י, תוך צמצום הפטורים מתשלום המס, שניתנו עד אז הוטל מס יתר ומס הפרשי שערים לגביית תוספת הערך של מלאי היבואנים ושל מטבע החוץ שבידם; שיעור מס השירותים על בנקים וחברות ביטוח הועלה מ-3.5% ל-5% מסר התשלומים בעד שכר, רווחים ועמלות של סוכנים; שיעור מס הכנסה על דיבידנדים הועלה מ-30% ל-35%; שיעור מס רווח הון הוגדל מ-40% ל-50%; נקבע היטל בשיעור של 17.5% מהכנסות רשות הנמלים מאגרות שונות, המשולמות במטבע חוץ.

ט ב ל ה 8

ההכנסה בשנת הכספים 1974 בהשוואה לאומדן ולהכנסה ב-1973 (במליוני ל"י)

האומדן בנספח לחוק התקציב (מס' 1)	ההגדלה במשך השנה (1)	האומדן הכולל (1 + 2)	ההכנסה למעשה לפי דו"ח האוצר (4)	ההפרש בין ההכנסה לבין האומדן (3-4)
1	2	3	4	5
מסים דמי רשיונות ושירותים	18,654	2,730	21,384	1,670 (—)
מלוות חובה וארנונה (2)	1,746	1,195	2,941	343
הכנסה מריבית ושונות	1,057	604	1,661	841
ס"ה	21,457	4,529	25,986	486 (—)
העברה מתקציב הפיתוח	6,173	(—)235	5,938	975
ס"ה	27,630	4,294	31,924	489
תקציב מיתוח	6,888	2,030	8,918	8,892 (4)
מלוות ומענקים מחוץ לארץ	4,300	(—)800	3,500	1,043 (—)
מלוות בארץ מבנקים ואמיסיות	500	(—)500	—	5
מלוות מלחמה מרצון	600	—	600	37
הפקדות המוסד לביטוח לאומי	1,605	41	1,646	815 (—)
גביות והכנסות אחרות (3)	13,893	771	14,664	604
ס"ה	(—)6,173	235	(—)5,938	(—)975
העברות לתקציב הרגיל	7,720	1,006	8,726	371 (—)
ס"ה כולל	35,350	5,300	40,650	118
להשוואה: ס"ה ב-1973	20,017	12,324	32,341	1,326 (—)
הגידול ב-1974	15,333	(—)7,024	8,309	1,444

(1) בחוק התקציב (מס' 2).

(2) מלוות מלחמה חובה, מלוות חסכון, מלוות בטחון, והלוואה מקרן ארנונה.

(3) לרבות הכנסות מהמפעלים העסקיים.

(4) מספרים מתוקנים, שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי משרד האוצר לאחר דצמבר 1975 — מועד פרסום הדו"ח הכספי ליום 31.3.1975.

התקציב המקורי למענקים למטרות אלו הוגדל במשך השנה בשני שלישים (ואם נתחשב בקיצוצים, אף בשיעור גבוה יותר). ההוצאה למעשה הייתה גבוהה בשני שלישים לעומת השנה הקודמת והסתכמה ב־374 מליון ל"י (על מענקים למרכז קופת חולים ראה בפרק "השתתפות האוצר בתכניות הפיתוח של קופת חולים" בדו"ח זה).

תשלום חובות

1. ההוצאה בגין תשלומי הקרן והריבית על חשבון חובות פנים וחובות חוץ הסתכמה ב־7,566 מליון ל"י, והייתה גבוהה ב־449 מליון ל"י מהתקציב המתוקן וב־2,463 מליון ל"י (48%) מההוצאה המקבילה בשנת הכספים הקודמת, כפי שניתן לראות בטבלה 6 להלן.

טבלה 6

התקציב לתשלום חובות (קרן וריבית) וההוצאה למעשה בשנות הכספים 1973 ו־1974 (במליוני ל"י)

הגידול בהוצאה לעומת 1973	הוצאה ב־1973	הוצאה מעל להרשאה (—)	הוצאה למעשה	ההרשאה להוצאה			ע"ח מלוות פנים:
				ס"ה	בתקציב המקורי	בתקציב הנוסף	
415	1,650	81 (—)	2,065	1,984	231	1,753	קרן
1,392	1,626	656 (—)	3,018	2,362	315	2,047	ריבית
1,807	3,276	737 (—)	5,083	4,346	546	3,800	ס"ה
476	1,216	24 (—)	1,692	1,668	292	1,376	ע"ח מלוות חוץ:
180	611	312	791	1,103	367	736	קרן
656	1,827	288	2,483	2,771	659	2,112	ריבית
							ס"ה
891	2,866	105 (—)	3,757	3,652	523	3,129	ס"ה תשלום חובות:
1,572	2,237	344 (—)	3,809	3,465	682	2,783	קרן
2,463	5,103	449 (—)	7,566	7,117	1,205	5,912	ריבית
							ס"ה כולל

כפי שניתן לראות מטבלה 6, רוב הגידול חל בהוצאות למלוות פנים. בשנת הכספים 1974 הגיעו לפרעון מלוות הברירה, שהונפקו בשנת 1969/70; באותה שנה חלה ירידה בהנפקות מסוג זה לעומת השנה הקודמת (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 26), והן הסתכמו בסכום של 294 מליון ל"י בלבד, מזה 124 מליון ל"י מלוות פיתוח ו־170 מליון ל"י מהנפקות לא ממשלתיות. רוב ההוצאה על מלוות פנים — קרן וריבית — בשנת 1974 מתייחסת איפוא למלוות חובה של המדינה, מלוות לזמן ארוך, שרק חלק קטן מהקרן שלהן מגיע לפרעון בכל שנה, ולהתחייבויות צמודות מדד אחרות.

בטבלה 7 להלן פירוט של ההוצאה בגין מלוות פנים — קרן וריבית — לפי הרשום בדו"ח האוצר ובתוספת פירוט של הפרשי ההצמדה, ככל שניתן היה לכודדם מתוך מערכת החשבונות של החשב הכללי. בספרי החשב הכללי אין רישום נפרד של ההצמדה בגין הריבית על מלוות המדינה ואמיסיות, שהופקדו באוצר. הפרשי ההצמדה בטבלה מתייחסים לסכומים, ששולמו על הקרן בלבד, וכן להפרשי הצמדה, ששולמו על התחייבויות, שלא נכללו במצבת החובות (הפרשי הצמדה אלה כלולים בין תשלומי הריבית בגין אמיסיות ושונות, ובטבלה הם מופיעים בנפרד). כלל הוצאות ההצמדה הרשומים בנפרד בספרי החשב הכללי הסתכמו ב־1,603 מליון ל"י, לעומת 595 מליון ל"י ב־1973 (גידול של כ־170%). ולעומת 300 מליון ל"י ב־1972 (על תשלומים בגין הפרשי הצמדה והפרשי

ממשלת ארצות הברית וממכירות של אגרות מלווה הפיתוח ("ה'בונדרס") בחוץ לארץ היו קטנים מסכומי השיא. שנתקבלו בשנת המלחמה.

בין המקורות החדשים למלוות חוץ היו מלווה דלק מקרן המטבע הבינלאומית בסך 468 מליון ל"י (78 מליון \$) ומלוות בסכום כולל של 1,250 מליון ל"י (224 מליון \$), שנתקבלו באמצעות מוסדות בנקאיים ישראלים מבנקים בחוץ לארץ; המלוות הבנקאיים נתקבלו על בסיס מסחרי, בתנאים פחות נוחים ממלוות חוץ אחרים של המדינה — לתקופה קצרה יחסית ובשיעורי ריבית גבוהים ומשתנים (פרטים ראה בדו"ח על מאזן המדינה).

מלבד הסכומים הנזקפים לסעיף ההכנסה ממלוות ומענקים מחוץ לארץ, רשום בסעיף ההכנסה המיועדת סכום כולל של 96 מליון ל"י, בעיקר למימון הלוואות לתעשייה (בשנת 1973 — 43 מליון ל"י).

מלוות בארץ מבנקים ואמיסיות

1. ההכנסה הנזקפת לסעיף זה נובעת בעיקר מהפצת אגרות חוב צמודות מדר — אגרות חוב של המדינה (מלווה הפיתוח) ואגרות חוב, המונפקות על ידי מוסדות כספיים לשם הפקדה קבועה באוצר.

האומדן, שנכלל בהצעת התקציב, הסתכם ב־4,300 מליון ל"י, ובחוק התקציב (מס' 2) הוא הוקטן ב־800 מליון ל"י; למעשה עלתה ההכנסה על האומדן המקורי ואף על ההכנסה בשנה הקודמת שהייתה גבוהה במיוחד, והיא הסתכמה ב־4,903 מליון ל"י, כפי שניתן לראות בטבלה 10 להלן. עם זאת הואט קצב הגידול בהשוואה לשנים האחרונות (פרטים ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1974" בדו"ח זה).

מלבד ההכנסה מאגרות חוב כלולה בסעיף זה הכנסה מהפקדות שונות; בשנת 1973 נכללה בו גם הכנסה מאגרות חוב מיוחדות לבנקים, שלא הונפקו ב־1974.

טבלה 10

אומדן ההכנסה בפועל בסעיף "מלוות בארץ מבנקים ואמיסיות" בשנת הכספים 1974 ו־1973 (במיליוני ל"י)

	1973	1974	השינוי
האומדן			
בחוק תקציב (מס' 1)	1,540	4,300	2,760
השינוי בחוק תקציב (מס' 2)	2,060	(—)800	(—)2,860
האומדן המתוקן	3,600	3,500	(—)100
ההכנסה בדו"ח האוצר	4,319	(1)4,903	584
ההכנסה לעומת האומדן	719	1,403	
פירוט ההכנסה			
אגרות חוב	3,727	4,343	616
הפקדות חברות ביטוח	111	323	212
הפקדות אחרות	314	237	(—)77
מלווה בטחון בנקאי	167	—	(—)167
ס"ה	4,319	4,903	584

(1) מספר מתוקן (ראה טבלה 8 — הערה 4).

• מספר מתוקן.

ההכנסה

בחוק התקציב (מס' 1) הסתכם אומדן ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח ותשלום חובות ב־35,350 מליון ל"י.

בחודש יולי הוגדלו שיעורי המסים ומלוות החובה (ראה להלן), ושינויים אלה השתקפו בהצעת תקציב מס' 2, שהוגשה לכנסת באוקטובר 1974. כאמור, עוד לפני שאושר התקציב הנוסף, הפעילה הממשלה בחודש נובמבר תכנית חירום כלכלית, שבמסגרתה הופחת שער הל"י מ־4.20 ל־6.00 דולר והועלו שיעורי מסים. אומדן ההכנסה, שנכלל בחוק התקציב מס' 2, אשר נתקבל בפברואר 1975, הסתכם ב־5,300 מליון ל"י, והיה מורכב בעיקר מהכנסה ממסים ומלוות חובה ומהגידול בל"י של התקבולים מחוץ לארץ, בעקבות שינוי שער הל"י; אומדן ההכנסה ממלוות פנים הופחת.

בטבלה 8 להלן מובא פירוט ההכנסה לפי דו"ח האוצר בהשוואה לאומדן ולהכנסה בשנת הכספים 1973.

לפי דו"ח האוצר התממש האומדן הכולל של ההכנסה, ולעומת השנה הקודמת גדלה ההכנסה בכ־9,750 מליון ל"י (31.4%), בעיקר ממסים ומלוות חובה. המקדמות מבנק ישראל, ששימשו למימון ביניים של התקציב במשך השנה, הוחזרו עד סוף שנת הכספים ולא הפכו להלוואה תקציבית.

לפי הרישום בדו"ח האוצר, כ־69% מההוצאה הרגילה מומנה ממסים ומהכנסה מוחלטת אחרת ממקורות פנים*, לעומת 57% ב־1973, שנת המלחמה, ו־78% בשנת 1972. יתרת ההוצאה בתקציב הרגיל כוסתה על ידי סכומים, שהועברו מתקציב הפיתוח ומלוות חובה, אשר נרשמו מלכתחילה בתקציב הרגיל.

מסים ומלוות חובה

אומדן ההכנסה ממקורות אלה, שנכלל בחוק התקציב (מס' 1) הסתכם בכ־23,948 מליון ל"י. אומדן זה הביא בחשבון ביטול מלוות הבטחון, בשיעור 7%, על יחידים ועל חברות והעלאת שיעורי מס הכנסה, תוך הפחתת הנטל הכולל על יחידים; הפחתת מלוות חסכון על מעסיקים ב־2.5% והארכת תוקפו של מלוות המלחמה, שהוטל באוקטובר 1973.

ביוני 1974, במסגרת הצעדים, שנקטה הממשלה לבלימת האינפלציה, הוגדלו המסים הישירים והעקיפים ומלוות החובה. שיעורי מלוות המלחמה הועלו ב־5.25% על יחידים (שכירים ועצמאים) — מזה 2.25% מלוות חובה מיוחד למימון רכש — וב־3% על חברות; מלוות המעסיקים הוגדל ב־2.25% (בגין המלוות המיוחד למימון רכש); הוטל מס רכש מיוחד על נכסים, שישולם במשך 3 שנים, ומלוות מלחמה מיוחד בשיעור 3% על שבח בעסקות מקרקעין; ההיטל הכללי על היבוא, שהועלה באוקטובר 1973 מ־20% ל־25%, הועלה ב־10% נוספים; כן הועלה שיעור הבלו על טבק.

בנובמבר 1974, עם שינוי שער הל"י, הורד ההיטל על היבוא משיעור של 35% ל־15% ובמקביל הועלה גובה המס הקצוב בשיעור שבו הופחת הל"י; ההיטל הכללי על היבוא הוטל גם על מספר מוצרים, שעד אז היו פטורים ממנו. על כמה מוצרי מותרות הוטל מס נוסף בשיעור של 10% ומס קנייה נוסף באותו שיעור; הוגדלו המסים על מוצרי דלק על ידי העלאת הבלו וקביעת היטל כללי בשיעור של 15%; הועלה שיעור

* לרבות הכנסה הרשומה כהכנסה מיועדת.

(ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1974" בדו"ח זה ובדו"ח על מאזן המדינה).

ההקצבה לסוכנות היהודית ניתנה במסגרת הסדר, שהיה ידוע בעת הכנת התקציב (ראה להלן). הקצבות נוספות רבות, שאושרו במשך השנה תוך יצירת פרט תקציבי חדש, היו ידועות אף הן לפני הגשת חוק התקציב לכנסת. הדברים אמורים, בין היתר, לגבי תיקצוב סכומים להגדלת ההון של בנקים בבעלותה המלאה או החלקית של הממשלה, שלגביהם מתבקשת ועדת הכספים במקרים רבים לאשר במשך השנה הקצבה חדשה או הקצבה נוספת. כך אושר במשך שנת 1974 סכום כולל של 110 מליון ל"י (נוסף על הסכום של 76 מליון ל"י, שנכלל בתקציב המקורי) לבנק לפיתוח התעשייה — חלקו פקדון על חשבון שטרי הון, שינפיק הבנק לטובת המדינה; לבנק הבינלאומי הראשון — כהשקעה במניות; לבנק החקלאות — בעיקר לרכישת שטרי חוב ואגרות חוב צמיתה בבנק, זאת במסגרת הסדר לחמש שנים בסכום כולל של 180 מליון ל"י.

4. בשנה הנסקרת נמשכה המגמה שלא לכלול עוד במסגרת תקציב הפיתוח הלוואות מכוונות לענפי משק שונים, אלא לאשר למוסדות כספיים הנפקת אגרות חוב או קבלת מלווה מחוץ לארץ למימון פרויקטים, חלקם בערכות המדינה (פרטים ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1974" ובקטע "ערבויות המדינה" בדו"ח על מאזן המדינה). האוצר קובע את מטרת הלוואות ואת תנאיהן ומתחייב לכסות מתוך תקציבי השנים הבאות את הפרשי הריבית וההצמדה, שיתהוו בשל ההבדל בין התנאים הנוחים ללווה לבין תנאי המימון לבנקים. במרוצת השנים הוצא ממסגרת התקציב חלק גדול מההלוואות המכוונות לענפי חקלאות, תעשייה, חשמל ותחבורה (תעופה, ספנות ואוטו-בוסים). וחלק לא מבוטל מההלוואות לשיכון ולפיתוח מפעלי מים. ב-1974 אושר, בין היתר, ביטוח הצמדה למדד או ביטוח שער בסכומים גדולים לכימיקלים לישראל (ביניהם סכומים לכיסוי הפסדי "תמנע" ולמימון שוטף של מפעל ערד), לחברת "צים" ולחברת החשמל (פרטים ראה בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה" בדו"ח זה).

עם זאת מסתמנת לאחרונה גם התפתחות בכיוון של תיקצוב פעולות הממומנות מכספי הנפקה; ולדעת הביקורת התפתחות זו רצויה היא. החל משנת הכספים 1975 מתוקצבים מלוות לקונסולידציה לרשויות המקומיות, שעד עתה ניתנו מחוץ למסגרת התקציב (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 567). באותה שנה הוחלט גם לרשום כהכנסה מיוחדת חלק מההנפיקות למימון הלוואות מכוונות לשיכון (ראה בדו"ח זה פרק "הלוואות אפותיקאיות מכוונות").

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

בשנים האחרונות הולכים וגדלים הסכומים, הניתנים כהשתתפות המדינה בהקמת מבנים לחינוך, לתרבות לסעד ולדת, שבבעלות הרשויות המקומיות או מוסדות ציבור, חלקם במקביל להשתתפותם של תורמים פרטיים (בעניין זה ראה לאחרונה דו"ח שנתי 25, עמ' 28). גם השנה היה צורך לתקצב סכומים בגין השתתפות הממשלה בפרוייקטים מעל לשיעור המוסכם של 50%, כי ההסדרים אינם מחייבים את התורם להשתתף בהוצאות הנוספות הנובעות מהתייקרות. במקרה אחד — השתתפות בהקמת מעונות יום — מתברר, כי מלכתחילה הובטחה השתתפות בשיעור גדול יותר — 60% מהעלות.

ההכנסה ממסים ומלוות חובה הרשומה בדו"ח האוצר הגיעה לכ-95% מהאומדן המתוקן והסתכמה ב-23 מיליארד ל"י בקירוב, סכום הגבוה ב-8,170 מליון ל"י (55%) מזה שנגבה בשנת 1973 (ראה טבלה 9); באותה שנה כללה הגבייה הכנסה בגין מלוות מעבידים מדרשויות מקומיות ומוסדות נתמכים אחרים, שנתקבל בצורת מלוות בנקאי, שייפרע על ידי האוצר; ב-1974 עם תיקון חוק מלוות תסכון הוענק למוסדות אלה פטור מהמלוות. בשתי השנים כוללת הגבייה הכנסה מהיטל על היבוא הבטחוני. למעט ההכנסה ממקורות אלה, הגיעה העלייה בהכנסות מסים ומלוות חובה ב-1974 ל-64%.

ט ב ל ה 9

ההכנסה ממסים ומלוות חובה בשנת הכספים 1974 לעומת האומדן ולעומת ההכנסה בשנת הכספים 1973 (במליוני ל"י)

ההכנסה ב-1974					
האומדן ב-1974 (1)	ההכנסה ב-1974	ההכנסה ב-1973	לעומת האומדן	ההכנסה ב-1973	לעומת
מסים					
8,446	6,981	4,638	(-)1,465	2,343	מס הכנסה והיטל בטחון
5,900	5,818	4,446	(-) 82	1,372	מכס כללי
2,812	2,924	1,692	112	1,232	מס קנייה
1,262	1,181	596	(-) 81	585	מס דלק
773	708	379	(-) 65	329	מסים על רכוש (2)
153	308	6	155	302	מס יתר והפרשי שערים
2,038	1,794	1,247	(-) 244	547	מסים אחרים
21,384	19,714	13,004	(-)1,670	6,710	ס"ה
מלוות חובה וארנונה					
1,915	1,905	294	(-) 10	1,611	מלוות מלחמה חובה
740	691	583	(-) 49	108	מלוות חסכון
161	481	836	320	(-)355	מלוות בטחון
80	198	111	118	87	קרן ארנונה
45	9	—	(-) 36	9	מלוות מלחמה (על שבח מקרקעין)
2,941	3,284	1,824	343	1,460	ס"ה
24,325	22,998	14,828	(-)1,337	8,170	ס"ה כולל

(1) בחוק התקציב (מס' 1) ו- (מס' 2).

(2) לרבות מס שבח ובניכוי קרן ארנונה.

תקבולים מחוץ לארץ

ההכנסה ממלוות ומענקים מחוץ לארץ הסתכמה ב-8,892 מליון ל"י * לעומת האומדן המתוקן של 8,918 מליון ל"י ולעומת הכנסה בסך 8,079 מליון ל"י בשנה הקודמת; במונחים של מטבע חוץ חלה ירידה בהכנסות אלה. הסכומים, שנתקבלו כמענקים * מספר מתוקן.

ריבית, שנוקפו לסעיפי תקציב אחרים, ראה לעיל בקטע "סובסידיות" וכן בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה" בדו"ח זה).

חל גידול ניכר בתשלום הריבית למוסד לביטוח לאומי הנובע בעיקר מכך, שבשנת 1974, שולם סכום של 167 מיליון ל"י בגין שנת 1973 (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 30). לעומת זאת ירדה השנה ההוצאה בגין מלווה קצר מועד; ב־1973 חלה ירידה גדולה ביתרות המלווה.

ההוצאה על מימון ביניים הכוללת תשלומים לבנקים בארץ — בגין אשראי בל"י וגם במטבע חוץ המושג באמצעותם — ולחברות ממשלתיות וגופים אחרים המפקידים כספים באוצר שלא לתקופה ארוכה, רשומה בדו"ח האוצר בפרטים שונים: "ריבית לבנקים", "ריבית על הפקדות שונות", "מלוות פנים ע"י אמיסיות ושונות" (בין היתר רשומה בפרט אחרון זה ההוצאה בגין הפרשי ההצמדה והריבית על הפקדות זמניות של כספי הנפקות — בענין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 159). ממצאי ביקורת בדבר זקיפה לתקציב "תשלום ריבית" ראה להלן; פרטים נוספים על ההוצאה לפרעון חובות ראה בדו"ח על מאזן המדינה — מלוות פנים ומלוות חוץ.

ט ב ל ה 7

תשלום חובות — מלוות פנים, 1974 ו־1973 (במיליון ל"י)

השינוי	1973	1974	
68	270	341	קרן
23	287	307	מלוות מדינה (צמודי מדד)
17	41	58	אמיסיות ושונות
(—)522	526	4	מלוות מבנק ישראל
(—)414	1,124	710	מלווה קצר מועד
			ס"ה
483	337	820	הפרשי הצמדה למדד
226	163	389	מלוות מדינה
120	26	146	אמיסיות
829	526	1,355	שונות
415	1,650	2,065	ס"ה
			ס"ה ע"ח הקרן
538	191	729	ריבית
223	460	683	המוסד לביטוח לאומי וקרן ארגונה
246	313	559	אמיסיות ושונות (1)
85	268	353	מלווה מדינה (צמודי מדד) (1)
			בנק ישראל
179	69	248	הפרשי הצמדה למדד
(—)29	47	18	ולשער המטבע (2)
			מלווה קצר מועד
90	208	298	הלוואות וחשבונות קרדיטוריים:
60	70	130	פקדונות פז"ק ותמ"ם בבנק ישראל
1,392	1,626	3,018	הפקדות באוצר על ידי בנקים ואחרים (3)
			ס"ה ריבית

(1) כולל הפרשי הצמדה על הריבית.

(2) סכומים אלה רשומים בדו"ח האוצר בפרט "אמיסיות ושונות" והם כוללים תשלומים בגין הסדרי ביטוח הצמדה (פרט להסדרים עם הבנקים האפוזיקאיים): 1974—126 מיליון ל"י ו־1973—69 מיליון ל"י; הפרשי שער על הלוואות במטבע חוץ במאזן השוטף, שסולקו, 1974—118 מיליון ל"י, מזה סך 48.5 מיליון ל"י, שנוקף לפרט "ריבית על הפקדות שונות".

(3) ראה גם הערה (3).

ההפקדות של חברות הביטוח היו גבוהות כמעט פי שלושה מבשנה הקודמת, וזאת לאחר שבאותה שנה, הן גדלו פי שניים; עד לפברואר 1975 הופעל לגבי כל ההפקדות האלה שבהצמדה למדד — ומאז, לגבי פוליסות, שהוצאו עד לאותו חודש — הסדר מיוחד לקביעת המדד הבסיסי, שלפיו ניתן פיצוי בעד התייקרות עד לששה חודשים לפני ההפקדה (פרטים ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 137). אשר להפקדות האחרות, סכום של 60 מליון ל"י, שנוקף לתקציב 1974, מתייחס להפקדת רשות הנמלים, שנתקבלה בשנה הקודמת ונרשמה מחוץ לתקציב, וחלק גדול מהסכומים, שנוקפו לסעיף זה בשנת 1973, התייחסו אף הן לפעולות משנים קודמות (ראה דו"ח על מאזן המדינה ודו"ח שנתי 25, עמ' 42).

2. נוסף על ההכנסה מהנפקות, הרשומה בסעיף זה, רשומים בתוספת השנייה לחוק התקציב סכומים נוספים של הכנסה, שבאה מאותו מקור, כהכנסה מיועדת לתקציב הפיתוח בסעיפי השיכון, התיירות והתקשורת. הרישום בתוספת השנייה בא להקטין את התקציב נטו בסעיפים אלו, דבר המאפשר הגדלת התקציב במשך השנה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, על ידי זקיפת הכנסה נוספת מהנפקות. ללא תקציב נוסף וללא צורך להפריש סכומים מהרזרבות. ואמנם, בדרך זו הוגדלה ההרשאה להוצאה בסעיף התקשורת בחודש מארס בסך 80 מליון ל"י, מזה 50 מליון ל"י הכנסה מכספי התמורה של הנפקה, שאושרה להפקדה קבועה באוצר.

הפקדות מבנקים, בתנאי הצמדה למדד, נרשמות אף הן כהכנסה מיועדת בסעיפי התיירות והחינוך של תקציב הפיתוח ומשמשות למימון הלוואות בלתי צמודות להקמת בתי מלון (באמצעות החברה לפיתוח מפעלי תיירות) ובתי ספר (על ידי הרשויות המקומיות), והפקדות בלתי צמודות ממפעל הפיס נרשמות כהכנסה מיועדת להקמת מוסדות בריאות.

3. הסכום הכולל, שנוקף להכנסות המדינה בגין ההנפקות וההפקדות ממקורות אלה, היה 5,232 מליון ל"י, והוא היה גבוה ב-419 מליון ל"י (8.7%) מזה שנוקף לתקציב 1973 בגין הכנסה זאת, כפי שניתן לראות בטבלה 11 להלן.

טבלה 11

ההכנסה מהנפקת אגרות חוב והפקדות בשנת הכספים 1974 ו-1973 (במליוני ל"י):

השניוני	1973	1974	
			הכנסה מיועדת לתקציב הפיתוח: (1)
(-)169	395	226	ע"ח הנפקת אגרות חוב
16	61	77	ע"ח הפקדות צמודות מדד מבנקים
(-)12	38	26	ע"ח הפקדות אחרות
(-)165	494	329	ס"ה
584	4,319	4,903	הכנסה לתקציב הפיתוח
419	4,813	5,232	ס"ה כולל

(1) ב-1974 בסעיפים: תיירות — 115 מליון ל"י; שיכון — 90 מליון ל"י; תקשורת 61 מליון ל"י; חינוך — 37 מליון ל"י; בריאות — 25 מליון ל"י; חקלאות — 1 מליון ל"י. ב-1973 בסעיפים: שיכון ומפעלי שיכון — 210 מליון ל"י; תקשורת — 120 מליון ל"י; תיירות — 108 מליון ל"י; חינוך — 29 מליון ל"י; בריאות — 25 מליון ל"י; חקלאות — 1 מליון ל"י.

הפקדות המוסד לביטוח לאומי

המדובר בהפרש שבין ההכנסה, בעיקר מגביית דמי ביטוח ומהשתתפות תקציב המדינה, לבין ההוצאה בגין קצבאות. ההכנסות מהפקדות אלה היו גבוהות ב-7% בלבד מההכנסות בשנה הקודמת והסתכמו ב-637 מליון ל"י. אמנם חל גידול ניכר בהכנסות הביטוח הלאומי מגביות — בין היתר, עקב הגדלת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח מ-1,500 ל"י לחודש ל-2,500 ל"י — ומהעברות מהאוצר בגין השתתפות תקציב המדינה ובגין ריבית, אולם ההוצאה המוגדלת לתשלום קצבאות הייתה כמעט שקולה כנגד הגידול בהכנסות (פרטים ראה בפרק "המוסד לביטוח לאומי — דינים וחשבונות כספיים" בדו"ח זה).

סיכום ביצוע התקציב

עודף ההוצאה על ההכנסה בביצוע התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח, כפי שרשום בדו"ח האוצר, הסתכם ב-303 מליון ל"י. ההוצאה הרשומה בדו"ח האוצר עלתה על היקף ההוצאה, שאושרה בתקציב המקורי ובתקציב הנוסף בסכום כולל של 471 מליון ל"י ואילו ההכנסה הרשומה בדו"ח האוצר עלתה על האומדן בסכום כולל של 168 מליון ל"י, כפי שניתן לראות בטבלה 12. גרעון זה מייצג גם את פעולות המפעלים העסקיים, שנוקפו לתקציב בשנת 1974, שכן ההכנסה וההוצאה בכל אחד מהמפעלים האלה מאוזנת על ידי העברת העודף או הגרעון שלו לסעיפים, שנועדו לכך בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח.

טבלה 12

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1974 לעומת התכנון בחוקי התקציב (מס' 1) ו-(מס' 2) (במליוני ל"י)

ההפרש	ביצוע התקציב לפי דו"ח האוצר	חוקי תקציב (מס' 1) (מס' 2)	
תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות			
168	40,818	40,650	הכנסה
471	41,121	40,650	הוצאה
	(—)303	—	הפרש
מפעלים עסקיים			
392	6,401	6,009	הכנסה (1)
392	6,401	6,009	הוצאה (2)
	—	—	הפרש
	(—)303	—	סה"ג גרעון

(1) כולל השתתפות התקציב הרגיל בהוצאות המפעלים העסקיים.

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

נוסף על סכום ההוצאה המופיע בטבלה 12, היו תשלומים בסך של כמיליארד ל"י, שבוצעו בשנת 1974 ורובם נזקפו לתקציב 1975, כפי שעולה מהמצאים דלהלן.

ממצאים בדבר ביצוע פרטי התקציב

דו"ח על ביצוע התקציב

1. לאחר מועד סגירת הספרים לשנת הכספים 1974 ולאחר פרסום הדין וחשבון הכולל על תקבולים והוצאות המדינה, שהוגש למבקר המדינה באוקטובר 1975, תוקנו והותאמו סעיפי הכנסה והוצאה אחדים בסכומים גדולים בדין וחשבון הכספי ליום 31.3.1975, שהוציא האוצר בסוף דצמבר 1975; חלקם העיקרי של השינויים ברישום התייחסו לתקציב הבטחון, שהדו"ח על ביצועו הוגש לאוצר באיחור, בתורש נובמבר.

2. דו"ח עור חשוב, שכל השנים נמסר לפני סיום הביקורת, לא הגיע השנה עד לתאריך מסירת דו"ח זה; פעולות הביקורת בנדון נמשכות.

הוצאה מעל להרשאה

עודף ההוצאה על ההרשאה בסעיפים הראשיים של התקציב הסתכם ב־639 מליון ל"י, כמפורט להלן:

תשלום ריבית — 343 מליון ל"י, תשלום חובות (קרו) — 106 מליון ל"י, משרד הבריאות, תקציב רגיל — 63 מליון ל"י ותקציב פיתוח — 24 מליון ל"י; תמיכות לייצוב מחירים — 62 מליון ל"י (ראה לעיל); עידוד היצוא — 28 מליון ל"י; משרד התחבורה — 6 מליון ל"י ועוד 2 מליון ל"י השתתפות בתקציב הרכבת; תקציב הפיתוח לחינוך גבוה — 2 מליון ל"י; תקציב פיתוח לתקשורת — 2 מליון ל"י.

מלבד הסעיפים המנויים לעיל נוצרה הוצאת יתר בסכומים ניכרים בפרטים רבים בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח (על תקציב השיכון ראה להלן).

הוצאת היתר בתקציב הרגיל של משרד הבריאות נוצרה בעיקר בסעיפי השכר והוצאות בגין מלאי, אף כי במשך השנה הוגדל התקציב להוצאות אלה בסכום כולל של 74 מליון ל"י * (המורכב מקיצוץ ב־14 מליון ל"י והגדלה ב־88 מליון ל"י).

— הוצאת היתר בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות נובעת מאי־מימוש אומדן ההכנסה המיועדת מתורמים וממפעל הפיס. האומדן היה 52 מליון ל"י, וההכנסה בפועל, לפי דו"ח האוצר, הסתכמה ב־26 מליון ל"י. אי מימוש ההכנסות חל בעיקר בסעיף תרומות. תופעה זו חוזרת בכל שנה.

בדו"ח שנתי 25 (עמ' 40) עמדה הביקורת על כך, וציינה כי יש מקום לשקול אם אמנם רצוי לכלול סעיפים אלה במסגרת ההכנסה המיועדת, כאשר ההשתתפות נועדה למטרות חיוניות, שיש לבצען בכל מקרה. בחוק התקציב לשנת הכספים 1975 נכלל באומדן ההכנסה המיועדת מתרומות סכום של 2 מליון ל"י בלבד לעומת 22 מליון ל"י בהצעת התקציב ל־1974.

* נוסף על כך הוגדלו במידה ניכרת ההקצבות לתמיכות במוסדות בריאות, שלגביהן לא נוצרה הוצאת יתר.

ביצוע תקציבי משרד השיכון *

1. אם כי סך כל ההוצאה, שנוקפה לתקציב הפיתוח לשיכון בדו"ח האוצר, אינו עולה על ההרשאה המאושרת, הרי בפרטי תקציב רבים נוצרו הוצאות יתר בסכומים גדולים מאוד, שנתקזזו כנגד הקצבות בלתי מנוצלות בפרטים אחדים של תקציב השיכון.

בעקבות הרפורמה במבנה תקציב הפיתוח לשיכון, שהופעלה בשנת 1973, פוצלו הפעולות הכספיות של משרד השיכון בין סעיף השיכון בתקציב הפיתוח לבין סעיף חדש "מפעלי השיכון", הנחשבים למפעל עסקי סגור, אשר תקציביו — להכנסה ולהוצאה — רשומים בתוספת השלישית לחוק התקציב — "מפעלים עסקיים" (על המבנה החדש של תקציב השיכון ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 598). בסעיף חדש רשומות עתה פעולות הבנייה של משרד השיכון, ואילו סעיף השיכון בתקציב הפיתוח מתייחס רק לסיוע לאכלוס הניתן למשתכנים המקבלים דיור ממשרד השיכון ** ולסיוע ישיר למשתכנים אחרים המשיגים דיור בכוחות עצמם ועל אחריותם. חלק מהסכומים הנוקפים לתקציב הפיתוח לשיכון — ההלוואה התקציבית למקבלי דיור ממשרד השיכון — הם פעולות רישום חשבונאי גרידא; עד למסירת הדירה רשומה ההוצאה על הבנייה בסעיף "מימון ביניים לבנייה" ומועבר לתקציב ההכנסה של "מפעלי השיכון".

מדו"ח האוצר עולה, כי סכומים גדולים, שתוקצבו למטרת סיוע לאכלוס לא נוצלו, ולעומת זאת נוצר עודף הוצאה על הרשאה בסך 918 מליון ל"י על חשבון מימון הביניים; תקציב הסיוע לאכלוס לא בוצע בעיקר לגבי התכניות החדשות לשנת 1974 בשל הפיגור באכלוס והאחרור בדיווח על האכלוס (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 604).

בדו"ח האוצר רשומים בביצוע תקציב הפיתוח לשיכון סכומי הוצאה בפרטי תקציב חדשים, בלי שאושר עבורם תקציב; לגבי פרטים אלה מופיעה בדו"ח האוצר, הערה: "שינוי יעוד משנים קודמות". מתברר, כי פרטי תקציב אלה מתייחסים לדירות, שנבנו על פי תכניות שנים קודמות, וייעוד אכלוסן שונה, ללא אישור תקציבי.

2. פעולות הבנייה של משרד השיכון משתקפות כאמור בסעיפי ההוצאה של תקציב "מפעלי השיכון".

על פי דו"ח האוצר עלו הוצאות הבנייה על ההרשאה בסעיפי המשנה בסכום כולל של 341 מליון ל"י, רובו בגין תכניות חדשות, שהופעלו בשנת 1974; עודף ההוצאה על ההרשאה כוסה על ידי הגדלת החוב לקבלנים ב-235 מליון ל"י (נטו) ומתוך הקצבות אחרות, שלא בוצעו במלואן. עד כדי 69% מהוצאות הבנייה, שהסתכמו ב-2,658 מליון ל"י, מומנו מתקציב הפיתוח ואשראי קבלני, ו-31% בלבד לעומת 74% כמתוכנן — מקורות אחרים — הכנסה מהעברת יחידות לאכלוס בשכירות, השתתפות משתכנים וגורמים אחרים והחזר השקעה עבור פיתוח מראש.

זקיפות לתקציב והוצאה ללא תקציב

1. לפרט ההוצאה "תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים" שבסעיף "תמיכות ליצוב מחירים" נזקפו סכומים, השייכים לשני פרטים אחרים שבאותו סעיף תקציבי: אחד ללא הקצבה ואחד השייך לפרט, שבו נרשמה הקצבה בסכום גדול מזה שאושר.

* ראה גם בדו"ח זה הפרקים "רכישת דירות חדשות מחברות ומקבלנים" ו"רכישת דירות מיד שניה".
** לרכישה או להשכרה של דירות, שהוצאות הקמתן ורכישתן רשומות בתקציב "מפעלי שיכון".

להלן ההוצאה למעשה והתקציב המאושר לעומת הרישום בדו"ח האוצר (במליוני ל"י):

פרט ההוצאה	ההוצאה למעשה	הרישום בדו"ח האוצר	התקציב המאושר	הרישום בדו"ח האוצר
תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים	22	124	34	34
תמיכה בחברת החשמל	30	—	30	60
סובסידיה למלט	78	6	—	—
סה"כ	130	130	64	94

— מתברר, כי בשנה זו לא הוגשה בקשה לאישור תקציב בגין ההוצאה לסובסידיה למלט, אם כי נמשך ביצוע ההסדר, שנקבע עוד בתחילת שנת הכספים הקודמת (ראה לעיל), וחלקה הגדול של ההוצאה נזקף לפרט כולל "תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים".

לפרט זה נזקפה גם ההוצאה בסך 30 מליון ל"י בגין תמיכה לחברת החשמל, אף על פי שאושרה עבורה הקצבה נפרדת. סכום ההקצבה, שאישרה ועדת הכספים, הוא 30 מליון ל"י, ולא 60 מליון ל"י, כפי שרשום בדו"ח האוצר. מתברר, כי בסוף אוקטובר 1974 הגיש הממונה על התקציבים בקשה למתן תמיכה לחברת החשמל בסכום של 60 מליון ל"י, וזאת לנוכח הקפאת מחיר החשמל על אף ההתייקרות, שחלה בתשומות. ועדת הכספים העדיפה להקטין את הסובסידיה, תוך אישור העלאת התעריפים. עוד מתברר, כי במשך השנה אישר החשב הכללי לחברת החשמל על חשבון ההקצבה המתוכננת משיכות יתר מחשבון סילוקין בסכום של 60 מליון ל"י; משיכות היתר חוסלו במארס 1975.

2. התקציב ל"הוצאות חירום אזרחיות" מורכב מהוצאות למטרות ספציפיות, שאושרו על ידי ועדת הכספים. בדו"ח האוצר מפורט רק חלק קטן מההוצאה, ורובה רשומה בפרט כולל "הוצאות חירום אזרחיות", לגבי פרט זה נרשמה הוצאה בסך 156 מליון ל"י לעומת תקציב בסך 173 מליון ל"י.

— מתברר, כי סכום של 65 מליון ל"י מתייחס להוצאות שלגביהן לא נתקבל אישור תקציבי בשנת 1974; 64 מליון ל"י הוצאו על הלוואות לרכישת משאיות. בשנת 1973 אושרה הקצבה למטרה זו בסך 61.5 מליון ל"י, והיא משתקפת בדו"ח האוצר לאותה שנה בפרט נפרד בשם "אשראי לרכישת משאיות על ידי הסקטור האזרחי"; לפי אותו דו"ח כמעט שלא נוצל הסכום, אולם הוא גם לא הועבר לתקציב 1974 בדרך של אישור בשימוש עודפי תקציב בלתי מנוצלים. מתברר, כי עוד באותה שנה משכו הבנקים כמחצית הסכום שאושר, ובשנת 1974, השלימו את המשיכות עד לסכום של 64 מליון ל"י, שאותו זקף האוצר, כאמור, לחובת הפרט הכולל "הוצאות חירום אזרחיות". בדו"ח האוצר לא נרשם בפרט זה עודף הוצאה על הרשאה, כי הקצבות אחרות שאושרו לא בוצעו במלואן עד סוף שנת הכספים או שההוצאה לא נזקפה לסעיף זה.

3. על פי הסכם עם הסוכנות היהודית משנת 1969 ובמסגרת של מימוש ערכויות, פורעת המדינה הלוואות במטבע חוץ, שקיבלה הסוכנות היהודית מבנק ישראל ובתמורה מעבירה הסוכנות למדינה חוזי מתיישבים ונכסים אחרים (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 100).

כמעט בכל שנה מקבלים תשלומים אלה ביטוי שונה בתקציב המדינה. בתחילה הם נרשמו במצבת החובות של המדינה, בלי שתוקצבו (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 24).

וההוצאה נזקפה לסעיף "תשלום ריבית — מלוות פנים על ידי אמיסיות ושונות" (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 20 ודו"ח שנתי 22, עמ' 24) ; בדצמבר 1973, לאחר סגירת הספרים לשנת הכספים 1972 זקף החשב הכללי את ההוצאה בסכום גדול לסעיף "הוצאות שונות" שבתקציב הרגיל (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 32) ; בשנת הכספים 1973 נזקף חלק מהתשלום לסעיף "תשלום חובות" וחלק — לחשבון חייבים שמחוץ לתקציב (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 141) ; בשנה הנסקרת נתקבל בסוף השנה אישור תקציבי במסגרת סעיף "מפעלים שונים" שבתקציב הפיתוח (ראה לעיל), וההוצאה בסך 129 מליון ל"י, הרשומה בדו"ח האוצר, מתייחס לסכום ששולם עוד בשנת 1973 (38 מליון ל"י) ולחלק מהתשלום שבוצע בשנה השוטפת.

— הקצבה לתשלומים אלה, שסכומה ידוע מראש, לא נכללה במסגרת הצעת התקציב, אלא פעם אחת בלבד, בתקציב לשנת הכספים 1970/71.

4. ההוצאה על "ריבית לבנקים" הרשומה בסעיף תשלום ריבית — תחת הכותרת המשנה "ריבית על הלוואות וחשבונות קרדיטוריים" מסתכמת בכ-100 מליון ל"י.

— מממצאי הביקורת עולה, כי סכום נוסף של 117.5 מליון ל"י בגין הפרשי שער על הלוואות במטבע חוץ, שנתקבלו לזמן קצר מבנקים בארץ ונפרעו בשנת 1974, לא נזקפו לחשבון זה: סכום של 69 מליון ל"י נרשם בין תשלומי הריבית על חשבון "אמיסיות ושונות", וסכום של 48.5 מליון ל"י בפרט "ריבית על הפקדות שונות".

סכומים שהועברו כעודפי תקציב

השימוש בעודפי תקציב בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת מותר על פי חוק התקציב, תוך אישור מתאים, רק אם העודף מתייחס לסעיף ראשי בכללותו*. בי-1974 אושרה העברת עודפי תקציב בשלושה סעיפי תקציב, שבהם לא נותר בשנה הקודמת עודף בלתי מנוצל, או שנותר עודף קטן יותר מהסכום שהועבר: "תמיכות לייצוב המחירים" — 9 מליון ל"י, "עידוד הייצוא" — 16 מליון ל"י, ותקציב הפיתוח לתעשייה ומלאכה — 11 מליון ל"י. לא היה מקום איפוא להגדיל את התקציב בסעיפים אלה בסכומים האמורים.

הוצאה ללא כיסוי תקציבי בעת ביצועה

הביקורת עמדה על כך, שבוצעו תשלומים, בלא שהייתה הרשאה תקציבית להוצאה על כל פנים לא בעת הביצוע; זאת מלבד הוצאות יתר, שנרשמו בדו"ח האוצר (ראה לעיל).

במשך השנה אושרו על ידי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי הוצאות נוספות, שלגביהן נתקבל אישור תקציבי לקראת סוף השנה, לאחר שהסכום כבר שולם — רובו הגדול מתוך סעיפי הרזרבה וחלקו מהתקציב הנוסף. לגורם המוסמך לאשר את ההקצבה לא ניתן, איפוא, לשקול את חיוניות היעוד של ההוצאה, לפי סדר עדיפויות כללי, ובכך עלולה להיפגם מטרה חשובה של המשטר התקציבי. מן הנכון להסדיר במקרים אלה את ההרשאה התקציבית לפני ביצוע ההוצאה. בסך הכל הסתכמו הוצאות אלה בכ-800 מליון ל"י. בין התשלומים: למוסדות להשכלה גבוהה — 283 מליון ל"י, לקאופרטיבים לתחבורה — 73 מליון ל"י, לחיסול "צים קווי נוסעים" — 14 מליון ל"י.

* או לפרט הרשום בתוספת הרביעית — "עודפים מיוחדים".

מהממצאים המפורטים להלן יוצא, שתשלומים בהיקף גדול לא היה להם כיסוי תקציבי בשנת הכספים 1974, והאוצר חייב בהם חשבונות שונים מחוץ לתקציב, תוך מגמה לזקוף אותם לתקציב לשנת הכספים 1975. דרך פעולה זו נוגדת את עקרונות התקציב השנתי, ויש בה משום פגיעה חמורה במשמעותו של הדו"ח על ביצוע התקציב לפרטיו והשלכה על המדיניות הכלכלית של הממשלה.

1. — בדו"ח הכולל לשנת הכספים 1974 נרשם כהוצאה של החשבון המסחרי של אגף המזון במשרד המסחר והתעשייה סכום של 645 מליון ל"י בפרט חדש, "מימון על חשבון תקציב 1975", שפתיחתו לא אושרה על ידי ועדת הכספים של הכנסת. הקצבה בסך 400 מליון ל"י, הבאה לכסות חלק מסכום זה נכללה בתקציב הנוסף לשנת הכספים 1975, שהוגש לכנסת בינואר 1976 (ראה הפרק "החשבון המסחרי" בדו"ח זה).

2. — למוסדות להשכלה גבוהה מזרים אגף החשב הכללי סכומים גדולים במשך השנה, המתקצבים בדרך כלל בסוף השנה. מתוך הסכומים שהועברו למוסדות אלה בשנת 1974, סך של 171 מליון ל"י תוקצב רק בשנת 1975.

3. — בשנת 1974 העביר החשב הכללי לבנק "טפחות" סכום של 110 מליון ל"י, בגין תכנית ההלוואות להקלת הצפיפות בדיוור — תכנית "שלוש פלוס", שאושרה על ידי הממשלה עוד בשנת 1971 (בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 616). בהצעת התקציב לשנת הכספים 1974 לא נכללה הקצבה בגין התכנית, משום שהיה מדובר על כך, שהמימון יבוא ממקורות לא ממשלתיים. באוגוסט 1974, כבר היה ברור כי תקציב המדינה ישא בהוצאה לתכנית זו ולשם כך נכלל סכום של 110 מליון ל"י בתכנית המימון שקבע משרד האוצר, בשיתוף עם משרד השיכון והבנק, לשנת 1974 ואמנם במשך השנה שילם החשב הכללי את מלוא הסכום המתוכנן — 110 מליון ל"י — לבנק "טפחות", שבאמצעותו ניתנות ההלוואות. הסכומים ניתנו בדרך של משיכות יתר מחשבון סילוקין עד חודש אוקטובר, משנפתח חשבון תקציבי זמני למטרה זו. חלק קטן בלבד מההוצאה תוקצב עד סוף השנה, והיתרה בסך 100 מליון ל"י נשארה רשומה בחשבונות הלא תקציביים, מתוך כוונה לכלול אותה בביצוע התקציב לשנת הכספים 1975.

4. — במסגרת מימוש ערבויות המדינה, שולם בשנת 1974 סכום כולל של 89 מליון ל"י, שלא נזקף לתקציב של אותה שנה, מזה 37 מליון ל"י בגין חוב הסוכנות לבנק ישראל, 34.5 מליון ל"י בגין ערד תעשיות כימיות בע"מ, וסכום של 7.5 מליון ל"י בגין תשלומים אחרים. האוצר הסביר, כי אין הוא מתקצב סכומים למטרה זו כל עוד קיימת אפשרות לגבות את החובות לגבי חוב הסוכנות. המדובר בהתחייבות מוחלטת, שקיבלה על עצמה הממשלה וסכומי הפרעון ידועים מראש (ראה לעיל).

5. — מינהל הדלק מוציא במשך השנה סכומים גדולים על סובסידיות, שהוא מממן מתוך היטלים, שהוא גובה. בשנת הכספים 1974 עלו הוצאות, אלה ב־45 מליון ל"י על סכום ההיטלים שנתקבלו; סכום אחרון זה לא השתקף בחשבונות התקציביים לשנת 1974.

6. — מלבד ההוצאות המפורטות לעיל המסתכמות ב־1,060 מליון ל"י היו הוצאות נוספות בסכומים קטנים יחסית, שהוצאו בשנת 1974 ונרשמו בסוף שנת הכספים אצל החשב הכללי בחשבונות מחוץ לתקציב כ"הוצאה ע"ח תקציב שנים באות".

הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1974

כל פעולה לגיוס הון בדרך של הנפקת אגרות חוב או מניות טעונה אישור מטעם האוצר. אישור ההנפקות וההחלטה לגבי ייעוד כספי התמורה הם מכשירי רב עוצמה של האוצר, שכן באמצעותם הוא מקיים את השליטה בשוק ההון. חלק ניכר מאוד של ההנפקות נרכש על ידי קופות גמל ותוכניות חסכון, במסגרת תקנות מס הכנסה והוראות הנזילות המחייבות אותן להשקיע כ-75 עד 90 אחוזים מן הכספים המצטברים אצלן באגרות חוב, שאושרו לשם כך על ידי האוצר. הכספים המתקבלים ממכירת אגרות החוב משמשים בחלקם להפקדה באוצר ובחלקם למתן הלוואות מוכוונות, שכיסוי הפרשי ההצמדה לגביהן מובטח על ידי האוצר. מחד גיסא מבטיח, איפוא, האוצר את הצמדת כספי החסכונות לחוסכים, ומאידך גיסא הוא מאפשר את השימוש בכספים אלה למתן אשראי בלתי צמוד בתנאים נוחים. לנוכח העובדה, שהאוצר מתחייב לכסות בעתיד את הפער ההולך וגדל בין מחיר ההון המגויס ממקור זה לבין תנאי ההלוואות, רואה הביקורת זה שנים מספר כאחד מתפקידיה את תיאור ההתפתחויות בשוק ההון*.

בפרק זה מתייחסת הביקורת לאגרות חוב לזמן ארוך ובינוני, שהונפקו בארץ על ידי בנק ישראל ועל ידי מוסדות כספיים ושנרכשו במקור, לרבות אלה הנקובות במטבע חוץ והנסחרות בארץ. המלווה קצר המועד ואותם מלוות המדינה, שהופצו במסגרת מלווה חובה או על פי הסדרים מיוחדים, נסקרים בדו"ח על מאזן המדינה.

בלשכת הממונה על המימון ושוק ההון נבדקו האישורים, שהוצאו בשנת הכספים 1974, להנפקת אגרות חוב, לרבות אלה הניתנות להמרה במניות, ושטרי הון, ובאגף החשב הכללי — הרישומים בגין ההנפקות שתמורתן הופקדה באוצר, וההנפקות, שחל עליהן ביטוח הצמדה.

ההיקף הכולל של ההנפקות

בשנת הכספים 1974, גדל במידה ניכרת ההיקף הכספי של הנפקות חדשות של אגרות חוב, הצמודות למדד המחירים, אם כי בקצב יותר איטני מאשר בשנה שקדמה לה, שבה גידול ההיקף הגיע לשיא. כלל ההנפקות, שאושרו על ידי האוצר בשנה הנסקרת, הסתכמו ב-7,190 מיליוני ל"י לעומת 5,230 מיליון ל"י בשנת 1973. בטבלה 1 שבעמוד הבא מובאים פרטים על ההיקף הכולל של ההנפקות בשנת 1974, לפי השימוש בכספי התמורה ולפי סוג ההנפקה, תוך השוואה אל אלו, שאושרו בשנה הקודמת.

התופעה הבולטת ביותר בתחום זה בשנה הנסקרת היא גידול של 133% בסכומי ההנפקות צמודות המדד ל-17 ו-20 שנה, לעומת גידול של 40% בסכום הכולל של ההנפקות.

התפתחות זו מבטאת את השינוי, שחל בשנת 1974 בהרכב החסכון הפיננסי של הציבור ובהרכב ההשקעה המוכרת של תוכניות החסכון: בעקבות ביטול ההנפקה של אגרות חוב מסוג ברירה, בפברואר 1974 והורדת שיעור הריבית של ההנפקות החדשות לציבור, חל מעבר משמעותי מחסכון בדרך של רכישה ישירה של אגרות חוב לחסכון באמצעות המסגרות המוסדיות השונות המופעלות על ידי הבנקים המסחריים. אגרות החוב הנמכרות

* ראה לאחרונה דו"ח שנתי 25, עמ' 42; בנושא ההצמדה למדד ראה פרק "הסדרי ביטוח הצמדה" בדו"ח זה.

לציבור הן אלה המונפקות לתקופה של עד 10 שנים, ואילו ההשקעה המאושרת של החסכון המוסדי הייתה בשנתיים האחרונות בעיקר באגרות חוב לזמן ארוך. לאחר שנפסקו ההנפקות מסוג ברירה, נמכרו אגרות חוב צמודות מדד, המונפקות לתקופה של 17 שנה, לא רק לקופות הגמל אלא היו גם את מרבית ההשקעה המוכרת השוטפת של תוכניות החסכון (ראה להלן). העלות לאוצר בגין ההנפקות לטווח ארוך היא יותר גבוהה מזו המשולמת בגין ההנפקות לתקופה בינונית. כמו כן התחייבות האוצר לשלם לרוכשי אגרות החוב ריבית והפרשי הצמדה לפי התנאים, שנקבעו עם הנפקתן, היא לזמן ארוך יותר, גם לאחר שתנאי אגרות החוב החדשות משתנים לטובת האוצר.

ט ב ל ה 1

אגרות חוב שהונפקו בשנת הכספים 1974 (1), לפי הייעוד ולפי סוג ההנפקה (במליוני ל"י)

להשוואה:		הנפקות צמודות מדד						ייעוד כספי התמורה
ס"ה	ס"ה	שטרי הון ואגרות חוב	הנפקות במטבע חוץ	לתקופה של:		לתקופה של 14 עד 17 שנים		
ההנפקות לשנת	ההנפקות בשנת			20 שנה	17 שנה			
הכספים	הכספים	הנתיבות	ל-11 שנה	20 שנה	17 שנה	14 עד 17 שנים	למימון כללי של תקציב המדינה: (2)	
1973	1974	להמרה						
2,064	1,605	—	—	3	208	1,394	מלווה פיתוח (3)	
1,494	3,210	—	13	350	1,452	1,395	הנפקות לא ממשלתיות	
3,558	4,815	—	13	353	1,660	2,789	ס"ה	
779	1,352	—	13	270	1,000	69	למימון הלוואות והשקעות מוכוונות (4)	
101	128	—	—	—	128	—	לשימוש חופשי של המנפיק:	
792	895	121	—	463	311	—	להשלמת הלוואות מוכוונות	
893	1,023	121	—	463	439	—	ללא ייעוד מוגדר	
5,230	7,190	121	26	1,086	3,099	2,858	ס"ה	
—	5,230	232	26	777	1,020	2,995 ⁽⁵⁾	ס"ה כולל בשנת הכספים 1973	

(1) הנפקות בסכום כולל של כ-240 מליון ל"י הוצאו בשנת 1974 בגין סכומים, שהופקדו באוצר עוד בשנת 1973; לעומת זאת לא נכלל סכום של כ-110 מליון ל"י, שהופקד באוצר בדצמבר 1974 והומר באגרות חוב, שהונפקו רק באמצע שנת 1975.

(2) כמסגרת סניף ההכנסה "מלוות פנים מאמיסיות", פרט לסכום של 140 מליון ל"י, שנרשם במסגרת ההכנסה המיועדת בתקציבי הפיתוח שיכון ותקשורת.

(3) מכירות בפועל ולא אישורי ההנפקות.

(4) לרבות הנפקות בסכום כולל של 220 מליון ל"י, המיועדות לתיירות, שנרשמו כהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח.

(5) כולל הנפקות מסוג ברירה בסך 2,314 מליון ל"י.

סוגי ההנפקות ותנאיהם

להלן תיאור של סוגי אגרות החוב הצמודות, המונפקות מאז פברואר 1974, לפי תנאיהן, ושל הקבוצות העיקריות של הרוכשים.

1. אגרות חוב לתקופה של 6 שנים, נושאות ריבית בלתי צמודה, בשיעור של 3.25% המשולמת אחת לשנה. הקרן בתוספת הפרשי הצמדה עליה, נפדית במלואה עם תום תקופת האגרת, כאשר המדד הבסיסי לצורך התשלום הוא המדד של חודש המכירה. בשנה הנסקרת הנפיק מינהל מלוות המדינה שתי סדרות של אגרות חוב מסוג זה, שמכירתן לציבור הסתכמה ב־17 מיליון ל"י בלבד. המנפיקים הלא ממשלתיים לא הנפיקו אגרות חוב מסוג זה, ולמעשה מאז אמצע שנת 1974 נפסקה הנפקתן לחלוטין.
- בעקבות הערות הביקורת בנושא העמלות בדו"ח שנתי 24 (עמ' 33) החליט האוצר בשנת 1974 להקטין ב־0.5% את עמלת ההפצה בגין אגרות חוב, שתקופת פרעונן קצרה מ־9 שנים. לפיכך שולמה עבור אגרות החוב מסוג זה עמלת הפצה בשיעור מוקטן של 1.5%.
2. אגרות חוב לתקופה של 10 שנים, נושאות ריבית צמודה בשיעור של 4%, המשולמת אחת לשנה; פדיון הקרן חל במלואו בתום התקופה. אגרות חוב אלה צמודות למדד של חודש הוצאתן, והן נרכשות בעיקר על ידי הציבור, קרנות הנאמנות ותוכניות החסכון. על הריבית, המשולמת בגין אגרות החוב מסוג זה ומן הסוג המתואר לעיל מוטל מס מוגבל בשיעור של 35%; עד יולי 1975 הייתה הגבלת המס בשיעור של 25% בלבד. בסוף שנת 1974 קבע האוצר, כי אגרות חוב אלה יירשמו למסחר בבורסה לא לפני תום ארבעה חודשים — ולאחר מכן הוארכה התקופה לשישה חודשים — ממועד מכירתן. כספי התמורה של הנפקות אלה מיועדים כמעט כולם להפקדה קבועה באוצר.
3. אגרות חוב לתקופה של 14 שנה, נושאות ריבית צמודה בשיעור של 4%, המשולמת אחת לשנה; פדיון הקרן מתחיל בתום השנה התשיעית ומתבצע ב־10 תשלומים שנתיים שווים. גם אגרות חוב אלה נהנות ממס מוגבל על הריבית המשולמת בגינן, והן נסחרות בבורסה בתנאים האמורים לעיל; תמורת הנפקות מיועדת בעיקר להפקדה קבועה באוצר ובחלקה להלוואות מוכוונות. רוכשי אגרות החוב מסוג זה הם בעיקר קרנות נאמנות ותוכניות חסכון.
- במסגרת ההחלטה של הממשלה מדצמבר 1975 על השינויים בשוק ההון, נקבע, כי אגרות החוב מן הסוגים המתוארים לעיל לא יבטיחו עוד הצמדה מלאה; בשלב ראשון יובטחו הפרשי הצמדה בגובה של 90% בלבד מעליית המדד והם יוקטנו בהדרגה עד 70%.
4. אגרות חוב לתקופה של 17 שנה, נושאות ריבית צמודה בשיעור של 6%, המשולמת פעמיים בשנה; פדיון הקרן מתחיל בתום השנה השישית ומתבצע ב־12 תשלומים שנתיים. על הריבית המשולמת בגין אגרות חוב אלה אין כל הגבלת מס. עד לנובמבר 1974 היו אגרות החוב מסוג זה צמודות למדד האחרון הידוע ביום המכירה, ואילו החל מדצמבר 1974 החליט האוצר, כי הן יהיו צמודות למדד המחירים של חודש הוצאתן. החל מראשית שנת 1974 נקבע בתשקיפים של ההנפקות מסוג זה, כי אגרות החוב לא יירשמו למסחר בבורסה לניירות ערך וכי הן מיועדות אך ורק לקופות הגמל ולבנקים במסגרת ההשקעה המוכרת של תוכניות החסכון. אגרות החוב הנרכשות על ידי הבנקים לצורך כיסוי הצבירה בתוכניות החסכון הן בדרך כלל מהנפקות המיועדות להפקדה קבועה באוצר.
5. אגרות חוב לתקופה של 20 שנה, נושאות ריבית צמודה של 6.5%, המשולמת פעמיים בשנה. פדיון הקרן מתחיל בתום השנה התשיעית ומתבצע ב־12 תשלומים שנתיים. אגרות החוב מסוג זה אינן נסחרות בבורסה והן מיועדות לקופות גמל לקצבה בלבד. המדד הבסיסי לגביהן נשאר זה הידוע ביום המכירה, ועל הריבית המשולמת בגינן אין

הגבלת מס. כיוון שקופות הגמל המאושרות פטורות מתשלום מס, הן נהנות ממלוא תשלום הריבית בגין אגרות החוב שהן מחזיקות, ולפיכך אין כל משמעות לגביהן להעדר ההגבלה במס.

קופות הגמל, שרכשו אגרות חוב ארוכות מועד, שהונפקו על שם, נהנו עד לדצמבר 1975 מתוספת תשואה, שנבעה מדיסאגיו, בשיעור של 1%—0.5% בעת הרכישה. במסגרת השינויים האמורים בשוק ההון הוחלט, כי לקופות הגמל יונפקו אגרות חוב צמודות המיוחדות להן, שיהיו על שם בלבד, וכי הרוכשים לא ייהנו בגינם מן הדיסאגיו האמור. אגרות חוב אלה לא יהיו ניתנות להעברה או לשעבוד, פרט למקרים מיוחדים.

6. אגרות חוב נקובות במטבע חוץ, לתקופה של 11 שנה, נושאות ריבית בשיעור של 7%, המשולמת אחת לשנה; פדיון הקרן מתבצע החל מתום השנה השנייה. אגרות חוב אלה נסחרות בארץ תמורת יתרות נת"ד. בשנה הנסקרת הונפקו שתי סדרות בלבד של אגרות חוב הנקובות בדולרים, בסכום של 3 מליון דולר כל אחת. בשנת 1975, לנוכח השינויים התכופים בשער הל"י, גדל הביקוש לאגרות החוב מסוג זה ומתוך כך תכפו הבקשות מצד המוסדות הכספיים להנפיק סדרות נוספות. אגרות החוב הנקובות במטבע חוץ אינן מאושרות כהשקעה מוכרת לגבי קופות גמל ובמסגרת תוכניות החסכון, והן נרכשות על ידי קרנות הנאמנות ועל ידי הציבור.

הפעולות, שנקט האוצר מתוך מגמה להקטין את התשואה המובטחת על אגרות החוב החדשות — בעיקר אלה המיועדות לציבור — ואת מידת הסחירות שלהן, היוו את הסיבה העיקרית לגידול הניכר בהיקף הצבירה של תוכניות החסכון וקופות הגמל, מצד אחד ולירידה, שחלה בביקוש הציבור לאגרות החוב המונפקות לתקופה בינונית מצד שני. האוצר נושא במרבית ההוצאות הנוספות הנובעות מהתנאים המושכים יותר של תוכניות החסכון (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 54). יתר על כן מהכספים המגויסים בדרך זו עומד לרשות האוצר חלק יותר קטן. בגין מכירה ישירה של אגרות חוב לציבור מקבל האוצר למימון התקציב 98% מכספי התמורה, ואילו מכספי הצבירה של תוכניות החסכון 10,000, למשל, שבמסגרתה מצטברים רוב הסכומים, רק 75% נועדו להכוונה על ידי האוצר; השאר שימש כאמצעים עצמיים של הבנקים המפעילים את התכניות, שבגינם מובטחת להם במסגרת הסדרן ביטוח הצמדה עם האוצר תשואה צמודה גבוהה. המגמה, שהסתמנה עם השינוי, שחל בהרכב החסכון בשנת 1974 ונמשכה בשנת 1975, גרמה איפוא לגידול משמעותי בהוצאות האוצר בגין הכספים המגויסים מן הציבור.

המנפיקים

הנפקות על ידי מינהל מלוות המדינה. ההיקף הכספי הכולל של ההנפקות הממשלתיות הגיע בשנת הכספים 1974 ל-1,605 מיליון ל"י, שהיוו כ-22% בלבד מכלל ההנפקות, לעומת כ-40% מכלל ההנפקות בשנת הכספים 1973 וכ-26% ב-1972. הירידה במשקלן של ההנפקות הממשלתיות, שתמורתן מיועדת כולה להפקדה קבועה באוצר, נמשכה ביתר שאת בשנת 1975. הסיבה להתפתחות זו נעוצה גם היא בשינוי, שחל בהרכב החסכון בארץ. כ-85% מן ההנפקות הממשלתיות בשנה הנסקרת היו אגרות חוב לתקופה של 10 שנים, שנרכשו בעיקר על ידי הציבור; לכיסוי הצבירה במסגרת התוכניות השונות מעדיפים הבנקים לרכוש אגרות חוב, שהנפיקו הקונצרנים שלהם. כמחצית ההנפקות הממשלתיות לזמן ארוך, שמכירתן הסתכמה בשנה הנסקרת ב-211 מיליון ל"י, נועדה

לכיסוי הצבירה בקרנות ההשתלמות, החייבות, בהתאם לתקנות, להשקיע את הכספים המצטברים אצלן באגרות חוב ממשלתיות; אגרות החוב נרכשות באמצעות "גמול", והן נכללות על ידה במסגרת ההשקעה המוכרת של כלל קופות הגמל המשתייכות אליה (ראה דו"ח שנתי 25 עמ' 53). יתר אגרות החוב מסוג זה נרכשו על ידי הבנקים, בעיקר בגין הסכומים שהופקדו על ידם באוצר בתחילת שנת 1974, בעת שהופסקה לזמן מה הנפקתן של אגרות חוב חדשות.

מכירת אגרות החוב הממשלתיות נעשת באמצעות הבנקים המסחריים; כשהרכישה מתבצעת עבור לקוחות או תוכניות החסכון, מקבל הבנק את תמורתה במזומנים. מנתוני מינהל מלוות המדינה מתברר, כי בשנה הקלנדרית 1974 כ-49% מן התמורה שנתקבלה בגין מכירת אגרות החוב הממשלתיות הועברו לבנק ישראל, באמצעות מערכת הסילוקין שבאוצר ולא במזומנים. לגבי אגרות חוב לא ממשלתיות, שתמורתן מיועדת להפקדה באוצר, שיעור העברת כספי התמורה באמצעות פקדות סילוקין הוא גבוה עוד יותר.

הנפקות על ידי מוסדות כספיים. בטבלה 2 דלהלן מובא פירוט של ההנפקות הלא ממשל-תיות, בשנת 1974, לפי המנפיקים העיקריים ולפי סוגי ההנפקות.

מ' הטבלה מתברר, כי גם בשנת הכספים 1974 נשאר חלקן של שלוש הקבוצות הגדולות של המנפיקים ללא שינוי — 88% מכלל ההנפקות — אולם חלקה היחסי של קבוצת בנק דיסקונט הוסיף לעלות ואילו חלקה של קבוצת בנק לאומי לישראל ירד. גם באותה שנה, כבשנים קודמות, אישר האוצר לשלוש הקבוצות הגדולות הנפקות מיוחדות, שתמורתן מיועדת למוסדות כספיים ואיגודים ממשלתיים, שקודם לכן נהגו להנפיק בעצמם; המדובר בעיקר בחברת החשמל, בנק טפחות ובנק החקלאות.

דרכי השימוש בתמורה

עם מתן האישור להנפקות ולתנאייהן מגדיר האוצר גם את ייעוד כספי התמורה לאחת משלוש המטרות: למימון כללי של התקציב, למימון הלוואות והשקעות מכוונות (להלן "הנפקות מיועדות") ולשימושם החופשי של המנפיקים (ראה טבלה 2 לעיל).

הנפקות למימון כללי של התקציב

למטרה זו אושרו בשנה הנסקרת הנפקות בסכום כולל של 4,815 מיליון ל"י לעומת 3,558 מיליון ל"י בשנה הקודמת. בשנת הכספים 1974 גדל במידה ניכרת חלקן של ההנפקות לזמן ארוך בסך כל ההנפקות, שאושרו למימון כללי של התקציב, והגיע ל-42% לעומת 12% בלבד בשנה הקודמת. כתוצאה מכך וגם בשל הארכת תקופת הפרעון של ההנפקות לטווח בינוני, נתארכה בשנה בקירוב התקופה הממוצעת, שבה יעמדו כספי התמורה של הנפקות אלה לרשות האוצר: 10.8 שנים לעומת 9.9 שנים בשנת 1973.

ההנפקות הממשלתיות היוו בשנה זו שליש בלבד מסך כל ההנפקות להפקדה, לעומת 85% — חלקם בשנה הקודמת. מגמה זו של ירידה, שכאמור החריפה ב-1975, החלה להסתמן לאחר שלוש שנים, שבהן הייתה עלייה בחלקן של ההנפקות הממשלתיות. עוד בדו"ח שנתי 22 (עמ' 50), עמד מבקר המדינה על העלות הגבוהה יותר לאוצר בגין הפקדת כספי התמורה של אגרות חוב לא ממשלתיות לעומת מלווה הפיתוח, אף כי, לגבי הרוכש, תנאי אגרות החוב מכל סוג הם זהים. במשך התקופה, שחלפה מאז, נקט האוצר במספר צעדים, שבעקבותיהם צומצם ההפרש בעלות ההפקדה (ראה גם דו"ח שנתי 25 עמ' 157).

אגרות חוב לא ממשלתיות שהונפקו בשנות הכספים 1974 ו-1973, לפי המנפיקים ולפי סוגי ההנפקה

המנפיקים	הנפקות צמודות מדד		שטרי הון ואגירות חוב ניתנות להמרה	הנפקות במסבס חוץ	ס"ה בשנת 1974		להשוואה ס"ה בשנת 1973	
	לתקופה של מ"6 עד 14 שנים	לתקופה של: 17 שנה 20 שנה			במיליוני ל"י	באחוזים	במיליוני ל"י	באחוזים
קבוצת בנק הפרעלים	240	1,097	1,023	—	2,360	42.3	1,275	40.3
קבוצת בנק לאומי לישראל	670	952	45	13	1,800	32.2	1,142	36.1
קבוצת בנק דיסקונט	444	491	5	—	940	16.8	368	11.6
קבוצת בנק המזרחי	75	78	3	—	156	2.8	90	2.9
קבוצת הבנק הבינלאומי הראשון	20	72	—	—	92	1.6	33	1.0
קבוצת טמחות	—	60	—	—	60	1.1	80	2.5
קבוצת כלל	—	54	—	—	54	1.0	95	3.0
בנק לפיתוח התעשייה	15	8	7	13	43	0.8	33	1.0
אחרים (1)	—	79	—	—	80	1.4	50	1.6
ס"ה	1,464	2,891	1,083	26	5,585	100.0	3,166	100.0

(1) בעיקר בנקים שונים למשכנתאות.

ביוני 1975 החליט החשב הכללי להוריד את שיעור עמלת ההפקדה המשולמת עבור כספי הנפקות לא ממשלתיות המופקדות באוצר מ-0.4% ל-0.25% לשנה; עמלה זו היא צמודה לגבי הפקדות קבועות, שמקורן בכספי הנפקות לתקופה של 10 שנים ומעלה, והפקדות זמניות, שמקורן בכספי הנפקות למתן הלוואות מוכוונות, אם תקופת ההפקדה היא לפחות שנתיים. עם זאת, קיימים גורמים נוספים, שיש בהם כדי להשפיע על עלות הכספים המגויסים באמצעות הנפקות לא ממשלתיות, בעיקר בתקופה של עליות חדות במדד. גורמים אלה הם השיעור הגבוה של הרכישות באמצעות פקודות סילוקין (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 154) וקצב המכירה של אגרות החוב, שנקבע על פי שיקולי הקונצרן המנפיק. כיוון שהבנקים, הרוכשים אגרות חוב אלה במסגרת ההשקעה של כספי תוכניות חסכון, קופות גמל וקרנות נאמנות, שייכים בדרך כלל לקונצרן המנפיק, הרכישות מתבצעות בעיקר סמוך ליום האחרון הקובע לגבי המדד הבסיסי; מאז דצמבר 1974 מועד זה הוא היום האחרון של החודש, בגין מרבית אגרות החוב.

הנפקות למימון הלוואות מוכוונות

רוב ההלוואות מכספי הנפקות אלה ניתנות לענפי המשק השונים במסגרת הסדרים, הנקבעים על ידי האוצר בתיאום עם משרדי הממשלה. עם זאת נוהג האוצר לאשר הלוואות נוספות מכספי הנפקות מיועדות על פי הסדרים מיוחדים. לשם מימון ההלוואות המוכוונות מאשר האוצר למוסדות הכספיים הנפקת אגרות חוב לטווח ארוך, שכנגדם מעמיד הבנק אמצעים משלו, למימון שיעור מסויים מהלוואות אלה. שיעור זה אינו שווה בכל הענפים, ולעתים אף באותו ענף קיימים הבדלים. על אותו חלק של ההלוואה, הממומן מאמצעי העצמיים של הבנק, מובטחת לו תשואה יותר גבוהה מזו המשולמת לו בגין כספי הנפקות המיועדות וכן החזר הכספים תוך תקופה יותר קצרה.

ביוני 1974 החליטה הממשלה, לאחר דיונים ממושכים, להעלות את הריבית על הלוואות פיתוח מוכוונות למפעלי תעשייה, תיירות וחקלאות; שיעורי הריבית הקודמים נקבעו עוד בשנים 1967 ו-1968. ההעלאה הייתה בשיעורים, שנעו בין 1.5% לבין 3% בלבד, והוחלט, כי היא לא תחול על התחייבויות קודמות, כפי שיוגדרו על ידי המשרדים הנוגעים בדבר. מתברר כי ההגדרות לא היו אחידות. משרד המסחר והתעשייה קבע, כי כל בקשה להלוואת פיתוח, שהוגשה לפני שנתקבלה ההחלטה האמורה, זכאית ליהנות מן השיעורים הישנים. לגבי ההלוואות לפיתוח חקלאות הוחלט, כי התנאים החדשים יחולו על חוזים, שייחתמו החל מחודש נובמבר 1974; אשר למקרים חריגים, יתקיים דיון על כל מקרה ומקרה. משרד התיירות החליט, כי התחייבויות קודמות פירושן כל הלוואות הפיתוח למפעלי תיירות, שכבר אושרו על ידי הגורמים המוסמכים (ראה להלן). בנובמבר 1974 נתקבלה החלטה נוספת להעלות את שיעורי הריבית על הלוואות פיתוח למפעלים במרכז הארץ; הפעלת ההחלטה נדחתה ובדצמבר 1975 נתקבלה החלטה מחודשת בעניין זה.

בשנה הנסקרת הסתכמו ההנפקות המיועדות ב-1,352 מיליון ל"י, לעומת 774 מיליון ל"י בשנה שקדמה לה, בטבלה 3 מובא פירוט ייעודיהן של ההנפקות שאושרו, לפי קבוצות המנפיקים, מתוך השוואה לשנת הכספים 1973.

ההנפקות המיועדות בשנת הכספים 1974, לפי יעודיהן ומנפיקיהן (במליוני ל"י)

שיכון	תעשייה	חשמל	תיירות (1)	רשויות מקומיות	חקלאות	מים	מטרות אחרות	ס"ה	
המנפיקים									
211	134	10	—	26	40	36	8	463	קבוצת בנק הפועלים
131	40	77	90	24	39	—	6	407	קבוצת בנק לאומי
58	6	21	40	44	—	—	—	169	קבוצת בנק דיסקונט
12	—	25	—	14	—	—	27	78	קבוצת בנק המזרחי
37	4	—	—	11	—	—	2	54	קבוצת הבנק הבינלאומי הראשון
(2)111	(3)68	—	—	—	—	—	—	179	אחרים
560	252	133	130	119	79	36	(4)43	1,352	ס"ה
להשוואה:									
218	213	100	40	98	43	27	35	774	ס"ה בשנת 1973

(1) נרשם כהכנסה מיועדת בתקציב התיירות.

(2) בעיקר בנק טפחות ובנק משכנתאות ליזור של אוניקו.

(3) בעיקר הבנק לפיתוח התעשייה וקבוצת כלל.

(4) מתוך זה סכום של 22 מליון ל"י טרם הוכוון.

מן הטבלה מתברר, כי הגידול הניכר בשיעור של 75%, שחל בהיקף הנפקות אלה, נבע בעיקר מגידול ההנפקות המיועדות לענף השיכון והתיירות; גם בכל אחד מן הענפים האחרים חלה עלייה לא מבוטלת בהיקף ההנפקות, שאושרו למימונם. חלקם של המנפיקים, שאינם שייכים לשלוש הקבוצות הגדולות, בסך ההנפקות המיועדות גדול יותר מחלקם בסכום הכולל של ההנפקות. הדבר גובע מכך, שמנפיקים אלה הם בדרך כלל מוסדות כספיים המבצעים הלוואות לענף מסוים — בעיקר בנקים למשכנתאות ולתעשייה.

שיכון

ההנפקות המיועדות לשיכון הסתכמו בשנה הנסקרת ב-560 מליון ל"י, לעומת 218 מליון ל"י בשנת הכספים 1973 — עלייה של 155%. סך האשראי המוכוון לשיכון הוכפל בעת, שבה ירד מספר הדירות שנרכשו, בעיקר בשל הגדלת סכומי המשכנתאות לזכאים השונים ובשל הגידול בהיקף המקדמות, שניתנו כמימון ביניים לחברות הבנייה במסגרת תוכנית השיכון לזוגות צעירים (בעניין זה ראה בדו"ח זה בפרק "הלוואות אפותיקאיות מוכוונות"). הגדלת סכומי המשכנתאות, בעיקר לזוגות צעירים, באה בעקבות העליה המואצת במחירי הדירות בתקופה שקדמה לשנת 1974, ונועדה לתקן את משקל המשכנתא במחיר הכולל של הדירה. מאחר שסכומי הוצאות הלוואות אפותיקאיות לא נקבעים בכל שנה, אלא אחת לכמה שנים, חל בבת אחת גידול ניכר באשראי המוכוון למטרה זו.

ההנפקות המיועדות, שאושרו לבנק "טפחות" וחברות הבת שלו, הסתכמו ב-60 מליון ל"י. נוסף על כך, אישר האוצר לשלוש קבוצות המנפיקים הגדולים להנפיק אגרות חוב בסכום כולל של 85 מליון ל"י, שתמורתן מיועדת להפקדה בבנק "טפחות" ובחברות הבת שלו: בנק כרמל וחברת קישון. חברת קישון, שהוקמה במיוחד לשם ביצוע הלוואות

קצרות מועד לקבלנים, קיבלה במסגרת זו הלוואה בסך 25 מליון ל"י. כספי התמורה של אגרות החוב ניתנו לקבוצת בנק "טפחות" בתנאי הפרעון של ההנפקות ובתוספת מרווח של 0.4% (צמוד) לשנה. מלבד זאת נושא הבנק גם בהוצאות ההנפקה המתבטאות ב-0.66% (צמוד) נוספים לשנה. תוספת ריבית זו, שבנק "טפחות" נאלץ לשלם בגין כספי ההנפקות, מקטינה את המרווח, שנותר לו מביצוע ההלוואות. גם את אגרות החוב, שהוא מנפיק נאלץ הבנק למכור לקבוצות הבנקים הגדולים, בתנאים המבטיחים לרוכשים תשואה נוספת (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 47). בשנה הנסקרת הוסכם בין הבנק לבין החשב הכללי, כי סך של 50 מליון ל"י, מעבר לסכומים המצויינים לעיל, שאותו היה הבנק אמור לגייס באמצעות הנפקה של, יועבר אליו מתוך כספי הנפקה המיועדת להפקדה באוצר. סך זה, מכספי הנפקה של בנק "יעד" לפיתוח חקלאי בע"מ, נרשם כהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח לשיכון. בדרך זו נושא האוצר בהוצאות הנוספות בגין המרווח השנתי והוצאות ההנפקה עבור כספי ההנפקה המופקדים אצלו. עם זאת מקבל הבנק בגין ביצוע ההלוואות מכספי תקציב מרווח יותר קטן מזה המובטח לו בגין כספי הנפקות. לדברי האוצר, נעשה ההסדר, כדי לפשט את גיוס הכספים לטפחות ולהחילו.

בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, אישר האוצר, שכספי התמורה של אגרות חוב בסך 8.5 מליון ל"י, שהונפקו על ידי קבוצת בנק המזרחי, יינתנו כהלוואה לחברת "אזורים" בגין רכישת חברת "פאן-לון"; סכום נוסף של 6.5 מליון ל"י ניתן מכספי הבנק עצמו. הסכום המלא של ההלוואה בוטח כנגד עליית המדד תמורת פרמיה בשיעור של 6% לשנה (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 48).

התעשייה

ההנפקות, שאושרו בשנה הנסקרת לשם מתן הלוואות והשקעות בתעשייה, הסתכמו ב-252 מליון ל"י לעומת 213 מליון ל"י בשנה שקדמה לה. האישורים להנפקת אגרות חוב למטרה זו ניתנים לבנקים ולמוסדות כספיים המבצעים הלוואות לתעשייה. מלבד הבנק לפיתוח התעשייה, שנכלל בטבלה במסגרת הסעיף "אחרים", קיימים בנקים לצורך זה בשתיים מבין שלוש קבוצות הבנקים הגדולים ובקבוצת הבנק הבינלאומי הראשון; עוסקת בכך גם חברת ההשקעות של קונצרן "כלל". ליד המוסדות הכספיים האלה — פרט לזה השייך ל"כלל" — פועלות ועדות המשותפות להם ולנציגי משרד המסחר והתעשייה והאוצר, והן מחליטות על אישור הבקשות להלוואות פיתוח. האישורים להנפקות ניתנים על ידי האוצר בהתאם להיקף הכולל של האישורים, שניתנו על ידי ועדות אלה; ביצוע ההלוואות, שנעשה בהתאם לקצב ההשקעה, נמשך בדרך כלל למעלה משנה. עם קבלת ההחלטה לגבי העלאת הריבית על הלוואות פיתוח מוכוונות לתעשייה (ראה לעיל) משיעורים, שנעו בין 6.5% ל-12%, לשיעורים של 8% עד 15%, הודיע החשב הכללי לבנקים לתעשייה, כי שיעורי הריבית החדשים לא יחולו על ההתייבויים קיימות, כפי שיוגדרו על ידי משרד המסחר והתעשייה. בהתאם להחלטת המשרד, יחולו התנאים הישנים על כל הבקשות להלוואות פיתוח, שהוגשו למשרד, למרכז ההשקעות או למוסד מוסמך אחר למתן הלוואות פיתוח לפני 2.7.1974. הבנקים הגישו למשרד המסחר והתעשייה רשימות של הבקשות; מדיווח של הבנק לפיתוח התעשייה מתברר, כי בבנק זה בלבד הסתכמה יתרת הלוואות, שלא אושרו ליום 30.6.1974, בסכום כולל של למעלה ממיליארד ל"י. לסכום זה יש להוסיף הלוואות בהיקף ניכר, שאמנם אושרו בשנת 1974, אך בוצעו למעשה בשנת 1975 לפי התנאים הישנים. מסתבר על כן, כי רוב ההלוואות המוכוונות לתעשייה, שבוצעו עד תום שנת 1975, ניתנו בתנאי המימון הקודמים.

לבנק לפיתוח התעשייה אושרו בשנת 1974 שלוש הנפקות, שהסתכמו ב-43 מליון ל"י, מהן שתי הנפקות בסכום כולל של 15 מליון ל"י לתקופות של 17 ו-20 שנה והנפקה אחת, נקובה במטבע חוץ, בסך 3.0 מליון דולר. במחצית השנייה של שנת 1974 הנפיק הבנק שטרי הון בסכום כולל של 50 מליון דולר, שנועדו להפצה בארה"ב; מהם נמכרו עד אוקטובר 1975 בסכום של 10.5 מליון דולר. שטרי ההון נושאים ריבית בשיעור של 7.5% לשנה, ומובטח לגביהם כיסוי הפרשי שער על ידי האוצר במסגרת ההסכם בינו לבין הבנק, שלפיו עלות הכסף, שמגייס הבנק בחוץ לארץ, לא תעלה לבנק יותר מ-7.25% (לא צמוד); בהוצאות מעל לשיעור עלות זה נושא האוצר שטרי ההון הם לתקופה של 25 שנה עם אפשרות להארכה, והאוצר הסכים לרכוש אותם ברכישה חוזרת, באמצעות גופים אחרים, במחיר של 90% מערכם הנקוב. בשנה הנסקרת קיבל הבנק גם הלוואה בסכום של 10 מליון דולר לתקופה של 9 שנים מבנק לאומי; הלוואה זו, שבאה להתחליף חלק מן ההנפקות, שתוכננו לאותה שנה, נושאת ריבית של 3/4% מעל לשער הירודולר, ולגביה אישר האוצר ביטוח שער. פרמיות הביטוח עבור המלוות במטבע חוץ, שלוקח הבנק לפיתוח התעשייה, מכוסות מתוך תקציב משרד המסחר והתעשייה. לתקציב הפיתוח לתעשייה נוקפה בשנה זו הוצאה בסך 73 מליון ל"י בגין שטרי חוב הוניים, שהנפיק הבנק לטובת המדינה.

ההנפקות המיועדות, שאושרו לחברת ההשקעות של בנק הפועלים למתן הלוואות לתעשייה, הסתכמו ב-134 מליון ל"י, לעומת 66 מליון ל"י בשנה הקודמת — עלייה בשיעור של למעלה מ-100%. לשאר המנפיקים אושרו למטרה זו הנפקות בסכום כולל, הנמוך מזה, שאושר בשנה הקודמת. מתברר, כי כספי התמורה של הנפקות קבוצה זו נועדו לא רק לביצוע ההלוואות המוכוונות, שאושרו בוועדה המשותפת, בהתאם לקריטריונים המקובלים; שתי הלוואות אחרות בסכום כולל של כ-19 מליון ל"י אושרו לשני מפעלים בנסיבות המפורטות להלן:

1. סך של 7.5 מליון ל"י מכספי הנפקה ל-17 שנה, המהווה את המחצית השנייה של הלוואה מיוחדת בסכום כולל של 15 מליון ל"י, שאושרה למפעלי נייר במרכז הארץ (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 48). הלוואה זו נועדה לסייע למפעל במימון רכישתה של מכונה חדשה, והיא ניתנה ללא הצמדה, נוסף על ההלוואות המוכוונות, שהעמיד הבנק לפיתוח התעשייה לרשות המפעל בגובה של 50% מן התשקעה הכוללת באותה מכונה. בעקבות שינוי שער הלירה בנובמבר 1974 התייקרה ההשקעה במכונה זו, והמפעל ביקש סיוע ממשלתי נוסף למימונה. בתחילת שנת 1975 אישר האוצר, מעבר לכל האמור לעיל, ביטוח שער על הלוואה בסך 7 מליון דולר, שהחברה תקבל באמצעות בנק מסחרי בארץ. הלוואה זו ניתנה לתקופה של 5 שנים, בריבית ששיעורה גבוה ב-1.5% משער הריבית הבין בנקאית בלונדון; המפעל ישלם פרמיה בשיעור שנתי של 8% כנגד התחייבות האוצר לכיסוי הפרשי השער.

2. סך של כ-12 מליון ל"י, מתוך הלוואה בסכום כולל של 12.5 מליון ל"י, ניתן מכספי הנפקה לתקופה של 17 שנה למפעלי טקסטיל. ההלוואה ניתנה ללא הצמדה, בריבית של 12.5% לשנה, שמתוכה כ-5% פרמית ביטוח לאוצר. הנהלת האוצר אישרה, כי ההלוואה תשמש לשם השקעה במניות המפעל — במקום הלוואות בעלים. בעקבות שינוי שער הלירה, פנתה גם חברה זו לאוצר בבקשה לקבל הלוואה נוספת למימון חלקה בהשקעה במסגרת תוכנית ההרחבה של המפעל. באמצע שנת 1975 הוסכם עם הנהלת המפעל, כי מתן תוספת ההלוואה יבוצע בדרך של ביטוח שער על הלוואה בסך 1.0 מליון דולר, שתינתן לתקופה של 5 שנים, כנגד פרמיית ביטוח בשיעור של 8% לשנה.

לקבוצת בנק דיסקונט אישר האוצר למטרה זו להנפיק אגרות חוב בסכום של כ-6 מליון ל"י. כספים אלה נועדו למימון שתי הלוואות כדלקמן:

1. כספי התמורה של אגרות חוב בסכום של 2.1 מליון ל"י, המהווים 60% מההלוואה בסכום כולל של 3.5 מליון ל"י, שניתנה לחברה העוסקת בהקמת מבני תעשייה להשכרה. הלוואה זו ניתנה נוסף על הלוואות הפיתוח, שהחברה קיבלה מן הבנק לפיתוח התעשייה. האוצר אישר ביטוח הצמדה על מלוא סכום הלוואה, כנגד פרמיה בשיעור של 6% לשנה.

2. כספי התמורה של אגרות חוב בסכום של 3.6 מליון ל"י, לתקופה של 17 שנה, נועדו לקונצרן גדול להשקעות, עבור השקעותיו בענף הרכב. על הלוואה זו ועל שאר ההלוואות, שאושרו למפעלי הקונצרן, ראה בדו"ח זה בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה".

לחברה להשקעות של בנק למלאכה אישר האוצר הנפקה בסך 7 מליון ל"י, לתקופה של 17 שנה, לשם מתן הלוואות לתעשייה ולמלאכה. גם ליד בנק זה הוקמה ועדה משותפת של נציגי הבנק, האוצר ומשרד המסחר והתעשייה, שמתפקידה לבחון ולאשר את ההלוואות. האוצר אישר לבנק, כי בגין ביצוע ההלוואות יוותר לו מרווח של 2% לשנה — שיעור הגבוה מן המקובל (1.75%).

חשמל. בשנה הנסקרת אישר האוצר לארבע קבוצות המנפיקים הגדולים, הנפקות בהיקף כספי של 133 מליון ל"י, שתמורתן מיועדת למימון תוכניות הפיתוח של חברת החשמל. הבנקים לא נדרשו להשתתף במימון ההלוואות לחברת החשמל, פרט למקרה אחד (ראה להלן). ההלוואות ניתנו לתקופה המקבילה לתקופת ההנפקה, והבנק מקבל בגינן את תנאי ההצמדה והריבית הנקובים באגרות החוב, בתוספת מרווח בשיעור שנתי של 0.3% (צמוד). ההלוואות לחברת החשמל נושאות — חלקן ריבית של 15% לשנה וחלקן ריבית של 12% לשנה, בהתאם למטרת ההלוואה. הנהפרש בין סכום הריבית, שמשלמת חברת החשמל, לבין התשואה הצמודה המובטחת לבנק מהווה את פרמיית הביטוח, המשולמת לאוצר כנגד כיסוי הפרשי ההצמדה. חברת החשמל מקבלת את ההלוואות, לאחר שנוכו מהן הוצאות ההנפקה בשיעור חד-פעמי של כ-4%, ועמלה נוספות בשיעור של 0.5% — 1% המיועדת בדרך כלל לכיסוי הוצאות הבנק בגין הכנת סקר מוקדם. עמלה זו נדרשה מחברת החשמל, אף כי האוצר פטר את הבנקים מעריכת סקר כזה. הריבית האפקטיבית, שמשלמת החברה, היא, איפוא, גבוהה מן השיעורים הנקובים באישור האוצר.

במקרה אחד ניתנה לחברת החשמל הלוואה בסך 24 מליון ל"י, מחציתה מכספי הנפקה מיועדת ל-17 שנה ומחציתה מכספי בנק. חלק ההלוואה, שמומן מכספי ההנפקה, ניתן ל-10 שנים בלבד ולבנק הובטח בגינה מרווח של 0.75% (בלתי צמוד) לשנה. האוצר הודיע לבנק, כי כספי הפרעון בגין הלוואה זו ישמשו למתן הלוואות מוכוונות נוספות ויהיו מבוטחים לכל תקופת האמיסיה. בגין כספי הבנק הובטחה לו ריבית צמודה בשיעור של 8.5% לשנה.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה מתן ערבות המדינה על כל ההלוואות לחברת החשמל. במאוס 1975 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאשר ביטוח הצמדה על כל ההלוואות הצמודות של חברת החשמל, לרבות אלה שנתקבלו בעבר (ראה בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה" בדו"ח זה).

כספי התמורה של ההנפקות, המיועדות למתן הלוואות לתיירות, מופקדים באוצר וגר-
מים כהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח. הכספים המופקדים ניתנים כהלוואה בלתי-
צמודה לחברה לפיתוח מפעלי תיירות, וזו משתמשת בהן למתן הלוואות למפעלי
תיירות באמצעות הבנקים המסחריים. הבנקים נדרשים לממן שליש מסכומי ההלוואות
מאמצעיהם העצמיים; גם כספים אלה מופקדים באוצר, ועליהם מובטחת לבנקים ריבית
בשיעור של 7.5% לשנה, בתוספת הפרשי הצמדה. נוסף על הריבית המשולמת להם
בגין הפקדת כספי ההנפקות והאמצעים העצמיים, נהנים הבנקים מעמלות חד פעמיות
וממרווח בגין ביצוע ההלוואות. ההלוואות ניתנות על אחריות החברה לפיתוח מפעלי
תיירות.

ההנפקות, שאושרו למטרה זו בשנת הכספים 1974, הסתכמו ב-130 מליון ל"י, לעומת
40 מליון ל"י בשנה שקדמה לה. הנפקה אחת, בסכום של 30 מליון ל"י, שהונפקה
באפריל 1974, נועדה למימון הלוואות, שבוצעו עוד בשנת הכספים 1973. ההנפקות
המיועדות לענף התיירות בשנת 1974 גדלו איפוא בשיעור של כ-43%; היקף ההלוואות,
שבוצעו באותה שנה, גדל בשיעור יותר קטן. הגידול בהיקף ההנפקות נובע בחלקו מן
השינוי, שחל בהרכב מקורות המימון של החברה לפיתוח מפעלי תיירות. מקורות אלה הם
בעיקר פקדונות של מוסדות בנקאיים באוצר — מכספי הנפקות מיועדות ומכספי בנק —
והכנסה מגביית חובות. בשנה הנסקרת היו פיגורים ניכרים בגביית החובות מבתי המלון,
הקשורים, בין היתר, במצב, שנוצר בענף לאחר המלחמה, וחלק יותר גדול מתקציב
החברה מומן באמצעות הנפקות מוכוונות, שאישר להם האוצר הפקדות הבנקים מאמצ-
עיהם העצמיים למטרה זו הסתכמו בשנה הנסקרת בסכום דומה לזה, שהופקד באוצר
בשנה שקדמה לה — 45 מליון ל"י.

היקפן של ההלוואות למפעלי תיירות, שבוצעו בשנת הכספים 1974, גדל על אף השפל,
שפקד את הענף, והוצוים להקפאת הבנייה של בתי מלון רבים; גורמים אלה התחילו
לתת את אותותיהם רק בשנת 1975.

על סמך החלטת הממשלה בדבר העלאת שיעורי הריבית על הלוואות הפיתוח, החליטה
הנהלת משרד התיירות, כי כל הלוואות הפיתוח לתיירות, שאושרו על ידי ועדת ההשקעות
של המשרד ומועצת המנהלים של החברה על יולי 1974, ייהנו משיעורי הריבית שהיו
נהוגים לפני ההעלאה. הלוואות אלה הסתכמו, לפי רשימה שהוכנה על ידי המשרד,
בכ-140 מליון ל"י, ואולם הלוואות נוספות שניתנו בגין התיקרויות ושינויים בתוכניות,
שכבר אושרו, יהיו חייבים בשיעורי הריבית החדשים. שיעורי הריבית החדשים נקבעו בגובה
שבין 8% לבין 12% לעומת השיעורים הישנים, שנעו בין 6.5% לבין 9%.

ההלוואות ניתנות לא רק לבתי מלון אלא גם לפרוייקטים שבשולי תחום התיירות, כגון
בתי הארחה, חנויות, מסעדות ועוד; שיעור הריבית לגבי לווים אלה הועלה מ-12% ל-15%.

רשויות מקומיות

כספי התמורה של ההנפקות המיועדות למטרה זו מוכוונים בדרך כלל להלוואות קונסול-
דציה. בשנה הנסקרת הם הסתכמו ב-119 מליון ל"י, לעומת 98 מליון ל"י בשנה שקדמה
לה. נוסף על כספי ההנפקות משתתפים הבנקים במימון 40% מהלוואות אלו מאמצעיהם
העצמיים. בשנת 1974 עדיין ניתנו הלוואות אלה לרשויות בתנאי הצמדה ובריבית של
9% לשנה. החל משנת 1975 מממנות ההלוואות לאיזון התקציב של הרשויות המקומיות
מתוך תקציב המדינה.

בינואר 1975, חודש לאחר ששונתה שיטת הקביעה של המדד הבסיסי לגבי אגרות חוב (6%) ל-17 שנה, נדרשו המוסדות הכספיים להפקיד באוצר למשך חודשיים את כספי התמורה של ההנפקות מסוג זה, המיועדות למתן הלוואות צמודות מדד לרשויות המקומיות. המדד הבסיסי של ההלוואות הוא המדד הידוע ביום נתינתן, ולא המדד הבסיסי של ההנפקה, ודרישה זו נועדה איפוא למנוע מהבנק את האפשרות ליהנות מהפרשי הצמדה, המחושבים על פי מדד בסיסי נמוך יותר. בבדיקת הביקורת התברר, כי כספי תמורה, בסך 17 מליון ל"י, של אמיסיה, שהונפקה בסוף דצמבר 1974, לא הופקדו אצל החשב הכללי; מועדי המכירה של אגרות החוב מן ההנפקה היו: 5.6 מליון ל"י בדצמבר, ו-11.4 מליון ל"י בינואר ופברואר 1975. לדברי האוצר התייחסה דרישתו רק לגבי הנפקות שיצאו לאחר חודש ינואר.

תנאי ההצמדה, החלים על מלוות הקונסולידציה, מטילים נטל כבד על תקציבי הרשויות המקומיות (בענין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 564). כדי להקל על מצבן הכספי, הסכים שר האוצר לכסות מתקציב המדינה סכום המקביל למחצית הפרשי ההצמדה, המגיעים לפרעון, בניכוי פרמיית ביטוח בשיעור של 6% על מחצית היתרה של הקרן ליום 31.3.1974. במסגרת הסדר זה הוקצב לרשויות המקומיות בשנת 1974 סכום של 40 מליון ל"י ובשנת 1975 סכום של 150 מליון ל"י.

האוצר אישר כי קבוצת בנק הפועלים תתן הלוואה בסכום כולל של 6.25 מליון ל"י לעיריית תל-אביב לשם תמיכה במימון תוכנית שיכון לזוגות צעירים. סכום של 2.5 מליון ל"י מתוך ההלוואה הוא מכספי התמורה של אגרות חוב ו-3.75 מליון ל"י מכספי הבנק. חלק ההלוואה, הממומן מכספי הנפקה, ניתן לתקופה של 16 שנה ובריבית של 14% לשנה, שמתוכה כ-5.6% מועברים לאוצר כפרמיה לכיסוי של הפרשי הצמדה. חלק ההלוואה הממומן מכספי הבנק ניתן לתקופה של 7 שנים ובריבית של 17%, שמתוכה 6% מועברים לאוצר כפרמיה.

חקלאות

ההנפקות, שאושרו למימון הלוואות הפיתוח לחקלאות, הסתכמו בשנה הנסקרת ב-79 מליון ל"י, לעומת 43 מליון ל"י בשנה שקדמה לה. במסגרת תוכנית שנתיים של הלוואות לענף, נקבעים הסכומים המיועדים למטרות השונות, לפי מקורות המימון העומדים לרשות התכנית: מלווה הבנק העולמי, שכנגדו מעמיד הבנק אמצעים עצמיים וסכום נוסף ניתן מתקציב המדינה; תוכנית הפיתוח הרגילה הממומנת מכספי בנק, כספי הנפקות וכספי תקציב; הלוואות לחיילים משוחררים, שמחציתם מומנה מכספי תקציב ומחציתם מכספי בנק; הלוואות למפעלים אזוריים והסדרים מיוחדים, שלגביהם מחליטים על מקורות המימון מדי פעם בפעם. בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיולי 1974, הועלו שיעורי הריבית על הלוואות הפיתוח לחקלאות; השיעורים החדשים נעים בין 8% לבין 12%, ועל מרבית הלוואות נקבעה ריבית בשיעור של 11% לשנה; עד אז ניתנו ההלוואות בריבית של 6.5% — 9%. הלוואות מיוחדות לפיתוח הגליל התחתון ניתנות מכספי תקציב בריבית של 4.5% לשנה. בגין ביצוע ההלוואות לפיתוח החקלאות, נותר לבנק מרווח בשיעור של 2% (בלתי צמוד) לשנה.

ההלוואות בענף החקלאות מבוצעות על ידי שלושה מוסדות כספיים: בנק החקלאות, שהוא חברה ממשלתית, ושני בנקים הקשורים עם שתיים מקבוצות הבנקים הגדולים. כל ההנפקות, המיועדות לענף החקלאות, אושרו לשתי קבוצות בנקים אלה. לקבוצת בנק הפועלים אושרו גם הנפקות בסכום כולל של 22.5 מליון ל"י, להפקדה בבנק

החקלאות לשם ביצוע הלוואות פיתוח על ידו. בגין ההנפקות המיועדות בענף זה נהנה אחד הבנקים מהחזר הוצאת הנפקה בשיעור יותר גבוה מן המקובל, המגיע ל-0.71% לשנה. (ראה בדו"ח זה פרק "הסדרי ביטוח הצמדה").

בתחילת שנת 1975 אישר האוצר, כי מתוך הסכום, שנועד לתוכניות הפיתוח לחקלאות, תינתן למועצת הפרחים הלוואה בסך 12 מליון ל"י — 7.25 מליון ל"י מכספי הנפקות, והשאר מכספי בנק. הלוואה זו נועדה למימון התייקרות הסולר, והוחלט, כי מחציתה תוחזר לאחר שישה חודשים ומחציתה תוך תקופה, שלא תעלה על 15 חודש.

כספי התמורה של הנפקה לקבוצת בנק לאומי בסך 6.5 מליון ל"י הועדו על ידי האוצר, למתן הלוואה, לקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות. ההלוואה ניתנה על אחריות האוצר, לתקופה של 17 שנה ובריבית של 13.5% לשנה, כשלבנק נותר בגינה מרווח בשיעור של 0.75% לשנה. למטרה זו ניתנה הלוואה נוספת מתקציב המדינה; פרטים על הלוואות אלה ראה בדו"ח זה בפרק על מאזן המדינה.

מים

במסגרת תוכנית המימון של מפעלי מים אזוריים אישר האוצר בשנה הנסקרת לקבוצת בנק הפועלים הנפקות בסכום כולל של 36 מליון ל"י, שכספי תמורתן ניתנו כהלוואה לחברת "מקורות". התוכנית לשנת הכספים 1974 הסתכמה בסך של 90 מליון ל"י, שמתוכו סכום של 54 מליון ל"י ימומן מכספי התמורה של אגרות חוב לתקופה של 20 שנה, והשאר מכספי הבנק. במשך השנה ביצע הבנק הלוואות בסכום של 66.5 מליון ל"י, ובתחילת שנת הכספים 1975 בסכום הנותר של 23.5 מליון ל"י.

ההלוואות לחברת "מקורות" בגין תוכנית 1974 ניתנו בריבית של 13% לשנה: החלק, שמומן מכספי הנפקות, לתקופה של 20 שנה ובגינה נהנה הבנק ממרווח שנתי של 1.75%, והחלק, שמומן מכספי הבנק, לתקופה של 7 שנים ובגינה נהנה הבנק מתשואה של 9% (צמוד) לשנה. שיעור הפרמיה לאוצר לכיסוי הפרשי ההצמדה מגיעה לכ-4% לשנה. נוסף על הסכומים האמורים ניתנה למטרה זו גם הלוואה תקציבית בסך כ-29 מליון ל"י.

מטרות אחרות

1. לשלוש קבוצות של מנפיקים אישר האוצר בשנה הנסקרת הנפקות ל-17 שנה, בהיקף של 13 מליון ל"י, שתמורתן מיועדת לחברת "קרתא", שהיא חברה ציבורית העוסקת בפיתוח מרכז ירושלים. כנגד סכום זה נדרשו הבנקים להעמיד מאמציהם העצמיים סכום של 7 מליון ל"י, לתקופה של 7 שנים. ההלוואות ניתנות לחברה ללא הצמדה ובריבית של 13.5%, לרבות 5% פרמיה לאוצר בגין הבטחת ההצמדה. לבנק מובטחת ריבית שנתית של 8.5%, בתוספת הפרשי הצמדה, הן על החלק הממומן מהנפקות והן בגין כספי הבנק. המרווח, שנותר לבנק בגין ביצוע הלוואות אלה מכספי הנפקות מיועדות, הוא בשיעור של 1.84%, צמוד למדד. מרווח זה, בשיעור הגבוה מן המקובל, מובטח לבנק אף על פי שההלוואות ניתנות שלא על אחריותו; על 75% מהיקפן הכספי ניתנה ערבות המדינה ועל השאר — ערבות עיריית ירושלים. סכום נוסף של 10 מליון ל"י ניתן בשנה הנסקרת לחברה מתקציב המדינה כהלוואה, שלגביה לא נקבע עוד אם היא תיהפך למענק. (ראה בדו"ח זה בפרק על מאזן המדינה).

בשנת הכספים 1973 אישר האוצר לחברת "קרתא" הנפקות בהיקף כספי של 11 מליון ל"י. כהשתתפות במימון פעולות החברה החליטה עיריית ירושלים לקבל על עצמה פרעון חלק מההלוואות, שניתנו לחברה, בסכום כולל של 5.0 מליון ל"י.

2. בשנה הנסקרת, אישר האוצר כי כספי התמורה של הנפקות מיועדות של קבוצת בנק הפועלים בסכום כולל של 8 מליון ל"י, יינתנו כהלוואות לחברת שיווק גדולה. ההלוואות ניתנו לתקופה של 20 שנה, ללא הצמדה ובריבית של 12% לשנה, שמהם כ-3% מועברים לאוצר כפרמיה שנתית בגין ביטוח ההצמדה. סכום של 2 מליון ל"י ניתן לקונסולידציה של חובות במסגרת הסדר משנת 1972, שלפיו הבטיח האוצר להעמיד לרשות החברה הלוואות בביטוח הצמדה בסכום כולל של 11 מליון ל"י במשך ארבע שנים. סכום של 6 מליון ל"י מהנפקות אלו, שנקדו העמיד הבנק סכום שווה מאמצעו העצמיים, ניתן לחברה לשם מימון פרוייקט בעטרות. האוצר התחייב לכסות את הפרשי ההצמדה בגין הסכום המלא של ההלוואה — 12 מליון ל"י — כנגד פרמיה בשיעור האמור; בתיקי האוצר לא נמצאו פרטים על פרוייקט זה. מן הראוי לציין, כי מלבד ההלוואות, שניתנו במסגרת זו, נהנית חברה זו מהלוואות מוכוונות, בהתאם לקריטריונים המקובלים למסחר ולבניית צרכניות, וגם מהלוואות משלימות, מכספי קופות גמל במסגרת ההסדר המיוחד של ביטוח הצמדה (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 430).

ההנפקות החופשיות

לפי ההסדרים עם המנפיקים, מאשר להם האוצר מדי פעם בפעם הנפקות, שכספי תמורתן נחשבים כאמצעים עצמיים של חברות האם שלהם. חלק מכספים אלה משמש למימון הלוואות מוכוונות במסגרת השתתפות הבנק בתוכניות השונות, ובגינו מבטיח האוצר לבנק תשואה צמודה גבוהה. גם בגין שאר ההנפקות, המשמשות כהון עצמי במסגרת ההתחייבויות השונות של החברות להשקיע במפעלים שבבעלותן, מבטיח האוצר במקרים רבים את כיסוי הפרשי ההצמדה. ההנפקות החופשיות צמודות המדד מונפקות תמיד לתקופה של 17 ו-20 שנה, והן נרכשות כמעט כולן על ידי קופות הגמל והפנסיה; מבחינה זו אין, אפוא, הבדל בין גיוס הכספים למימון הלוואות מוכוונות לבין אלה המיועדים לשימוש החופשי של הבנק. בטבלה 4 מובא פירוט של ההנפקות החופשיות.

ט ב ל ה 4

הנפקות חופשיות בשנות הכספים 1974 ו-1973 (במליוני ל"י)

ס"ה הנפקות בשנת 1973		ס"ה הנפקות בשנת 1974		שטרי הון ואגרות חוב	אגרות חוב צמודות מדד		
במליוני ל"י	ב-%	במליוני ל"י	ב-%	ניתנות להמרה	ל-20 שנה	ל-17 שנה	
645	70.2	718	70.2	—	463	255	במסגרת הסדרים עם חברת העובדים ובנק הפועלים
105	11.4	212	20.7	120	—	92	קבוצת בנק לאומי
35	3.8	40	3.9	—	—	40	קבוצת בנק דיסקונט
50	5.5	36	3.5	—	—	36	קבוצת כלל
10	1.1	16	1.6	—	—	16	בנקים פרטיים למשכנתאות
34	3.7	—	—	—	—	—	טפחות
39	4.3	1	0.1	1	—	—	אחרים
918	100.0	1,023	100.0	121	463	439	ס"ה

כלל ההנפקות החופשיות, שאושרו בשנת הכספים 1975, הסתכמו ב-1,023 מליון ל"י. סכום זה כולל שטרי הון בהיקף של 120 מליון ל"י, שהונפקו על ידי בנק לאומי לישראל, שאינם צמודים ונושאים ריבית בשיעור של 10% לשנה, בתוספת ריבית של 6% שתשולם על אלה. שלא יומרו במניות. הנפקת אגרות חוב, הניתנות להמרה במניות בערך נקוב של 1.3 מליון ל"י, אושרה לחברת ירדן לחקירות.

מן הטבלה מתברר, כי ההנפקות החופשיות של 20 שנה, שאושרו לקבוצת בנק הפועלים, היוו שני שלישים מסך ההנפקות החופשיות של הקבוצה. במסגרת ההסדרים עם חברת העובדים לגבי התחלקות ההשקעה המוכרת של קופות הגמל, המשקיעות באמצעות "גמול", הנפיקה הקבוצה אגרות חוב מסוג ב' בסכום כולל של 705 מליון ל"י; ההנפקות מסוג ב' מוגדרות כניירות ערך, שעל השימוש בתמורתם מחליטה חברת העובדים, ואילו ההנפקות מסוג א' מוגדרות כניירות ערך, שעל השימוש בתמורתם מחליט האוצר. על פי ההסכם המקורי בין האוצר לבין חברת העובדים מתחלקת ההשקעה המוכרת באופן שווה בין שני סוגי ניירות הערך הנ"ל. החל משנת 1968 נקבעו הסכמים נוספים, המתחדשים מדי פעם בפעם, שלפיהם מכסה האוצר את הפרשי ההצמדה על הנפקות מסוג ב', וכנגד זה התחייבו הקופות להגדיל את ההשקעה המוכרת מסוג א'. לגבי שנת הכספים 1974 נקבע בתחילה, כי ההיקף הכולל של ההנפקות מסוג ב', שייחננו מביטוח הצמדה, יהיה 150 מליון ל"י, ואילו הקופות יגדילו את ההשקעה המוכרת מסוג א' ב-110 מליון ל"י. ביוני 1974 אישר האוצר, כי היקף ההנפקות המבוטחות מסוג ב' יוגדל ל-180 מליון ל"י, בלא שהקופות נדרשו בתמורה להגדיל בסכום נוסף את רכישת ניירות הערך מסוג א'. יתרה מזו, מתברר, כי במסגרת ההשקעה המוכרת מסוג א' כללו הקופות בשנה הנסקרת מניות רגילות של בנק הפועלים בסך 46 מליון ל"י ואגרות חוב מהנפקה חופשית, שאושרה לחברת ההשקעות של בנק הפועלים בסך 12.5 מליון ל"י. חלק מהגדלת ההשקעה המוכרת מסוג א' שנוצרה בשנת 1974, נבע מהעברת עודף מעבר לסכום שנדרש מהם עוד בשנת 1973 (ראה דו"ח שנתי 25 עמ' 53). גם בשנת 1973 כללו הקופות במסגרת ניירות הערך מסוג א' מניות ואגרות חוב ניתנות להמרה של קבוצת בנק הפועלים בסכום כולל של 41 מליון ל"י. לדעת הביקורת, מאחר שמניות בנק הפועלים, וכן הנפקות חופשיות של הקבוצה, הן ניירות ערך, שעל השימוש בתמורתן מחליט המנפיק, אין להגדירן כניירות ערך מסוג א'. האוצר הודיע כי הוא בוחן את העניין.

לבנק המשכנתאות השייך למרכז הקבלנים, אישר האוצר בשנה הנסקרת שתי הנפקות בסכום כולל של 18 מליון ל"י, המיועדות למימון הפעולות הרגילות של הבנק. כספי התמורה של הנפקות אלה משמשות למתן הלוואות אפותיקאיות בלתי מוכוונות, שעליהן מבטיח האוצר את כיסוי הפרשי ההצמדה (בעניין זה ראה בפרק "הלוואות אפותיקאיות בלתי מוכוונות" בדו"ח זה).

לגבי הנפקות חופשיות לתקופה של 17 שנה, שהונפקו החל מדצמבר 1974, שונתה שיטת החישוב של המדד היסודי ונקבע, כי היא תהיה לפי המדד, שיפורסם בגין חודש ההנפקה. כספי התמורה של הנפקות אלה משמשים ככספי בנק, שלגביהם המדד הבסיסי הקובע נשאר זה הידוע ביום מתן ההלוואה. רק לגבי חלק מן ההנפקות החופשיות מסוג זה קבע האוצר, כי המדד הבסיסי לצורך ביטוח ההצמדה יהיה המדד הבסיסי של ההנפקה (ממצאים מפורטים ראה בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה" בדו"ח זה).



במרוצת השנים נעשתה הפעילות בשוק ההון מורכבת מאד. גיוס ההון כשלעצמו אינו כרוך בפעולות מסובכות הואיל ורוב מקורותיו הם החסכון המוסדי; חלק הארי מכספי החסכון חייב להיות מושקע באגרות חוב מהנפקות מאושרות. הכוונת הכספים המגויסים נעשית לפי שלוש קטגוריות עיקריות: שני שלישים מופקדים במישרין אצל החשב הכללי; חלק מושקע במשק לפי הוראות משרדי הממשלה, והאוצר נושא בתשלום הפרשי ההצמדה הכרוכים בכך; השאר — 13% — ניתן לשימוש חופשי לפי שיקול דעתם של המנפיקים.

המורכבות היא פרי של הזיקה שנוצרה בין שני הקצוות של פעילות זו: בין אישור ההנפקה לבין ביצוע הלוואה ספציפית למטרה מסוימת. תמיכת האוצר נקבעת על פי הזכאות של הלווה אולם היא ניתנת לגורם המגייס את הכספים כדי שיוכל לעמוד בתנאים, שהובטחו לרוכשי אגרות החוב. הגישור בין שתי המערכות של ההתחייבויות הנובעות מכך כרוך בתהליכי פיקוח והתחשבנות מורכבים, שיש לתת עליהם את הדעת בכל דיון הקשור בנושא שוק ההון.

הסדרי ביטוח הצמדה

בשנות הששים החליטה ממשלת ישראל על ביטול תנאי ההצמדה לגבי הלוואות פיתוח והלוואות אפותיקאיות. הביטול הוצא לפועל בהדרגה, ובעקבותיו הונהגו הסדרי ביטוח הצמדה בישראל. המדובר בהסדרים, שלפיהם מובטח לגורמים שונים במשק, כי אוצר המדינה ישא בהפרשי הצמדה — למדד המחירים לצרכן או לשער המטבע — אשר יתהוו בגין הלוואות, שלא מכספי תקציב, אשר ניתנו לאותם הגורמים או מלוות שנתקבלו על ידם, עקרונית תמורת פרמייה מסויימת.

במרוצת השנים התרחבו הסדרים אלה, וכיום הם חלים על חלק ניכר מההלוואות לזמן ארוך לרוב ענפי המשק ומההלוואות האפותיקאיות, לפי תנאים, שהם שונים מענף לענף ולעתים אף ממקרה למקרה. הסדרים מורכבים ומסועפים אלה נקבעים על ידי משרד האוצר בעיקר עם בנקים ומוסדות כספיים, שבאמצעותם ניתנות הלוואות, תוך תיאום עם המשרדים הנוגעים בדבר. הרקע להסדרים אלה הן החלטות כלליות של ועדת השרים לענייני כלכלה. מדי פעם בפעם, על פי הצעת שר האוצר, מתבקשת ועדה זו לאשר גם הסדר ספציפי, בעל היקף ניכר, שלא לפי התנאים המקובלים. מספר הסדרים מיוחדים, ובסכומים גדולים, נעשו בלא שהובאו לפני ועדת השרים.

הסמכות למתן ביטוח הצמדה לא הוגדרה במסגרת תחיקה מיוחדת; אין איפוא הגבלה בחוק על הסכום הכולל של הביטוחים, שבגינם רשאי האוצר להתחייב בכל שנה, ועל תנאיהם, ואין גם למעשה הגבלה על המטרות, שלמימוןן רשאי האוצר לאשר ביטוח הצמדה. שלב קבלת התחייבות האוצר בגין הביטוח מתבצע שלא כפעולת תשלום הנוקטת להרשאה תקציבית, ולפיכך ללא זיקה לכנסת וללא חובת דיווח על היקף ההתחייבויות, שניתנו בכל שנה. מבחינה זו אינן דומות התחייבויות אלה להתחייבויות המותנות, שלגביהן, על פי חוק הערבויות מטעם המדינה, נקבעה הגבלה של היקף. נדרש אישור מראש של ועדת הכספים של הכנסת ומוטלת חובת דיווח מפורט.

מאידך גיסא ההוצאה הנובעת מביצוע הסדרים אלה משתקפת בתקציב המדינה, אולם רק בשעת ביצוע התשלומים, שאותם התחייבה הממשלה לכסות עם קביעת ההסדרים.

מאחר שבשנים הראשונות להפעלת ההסדרים, קצב השינויים בשער ובמדד לא היה מהיר, לא התבטא מילוי ההתחייבויות הללו בסכומים גדולים בתקציבי אותן השנים, ומשום כך ההקצבות שאושרו והדיווח על הסכומים ששולמו לא הפנו את תשומת הלב להצטברות ההתחייבויות הכרוכה בהם.

בכל שנה מאז ביטול ההצמדה התייחס מבקר המדינה לנושא הסדרי ביטוח הצמדה והעומס על התקציב בשנים הבאות, שהתחייבויות אלה יגרמו*. כבר בדו"ח שנתי 20 צוין כי

* בדו"ח 20 לשנת 1969 בפרק "ביטול ההצמדה על הלוואות פיתוח" (עמ' 92) — "העומס על התקציב בשנים באות" (עמ' 104); בדו"ח 21 לשנת 1970 בפרק "ביטוח שער המטבע" (עמ' 113) ובפרק "הסדרים בגין הפרשי הצמדה" (עמ' 120) ובמיוחד עמ' 128; בדו"ח 22 לשנת 1971 בפרק "הנפקת אגרות חוב" (עמ' 37) — "המשמעות לגבי התקציבים בעתיד" (עמ' 65), בפרק על מאזן המדינה — "ההתחייבויות נוספות של המדינה בעקבות ביטול ההצמדה של הלוואות לגורמים שונים" (עמ' 166) והצעת ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח שנתי של מבקר המדינה — "ביטול ההצמדה על הלוואות פיתוח" (עמ' 828); בדו"ח 23 לשנת 1972 בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת 1971/72" (עמ' 31) — "ההתחייבות המדינה בגין הפרשי ריבית ההצמדה" (עמ' 36); בדו"ח 24 לשנת 1973 בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה" (עמ' 130), בפרק "הסדרים עם בנקים אפותיקאיים" (עמ' 46) — "העומס על התקציב בשנים באות" (עמ' 58) ובפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1972" (עמ' 34); בדו"ח 25 לשנת 1974 בפרק "הלוואות מוכחות" (עמ' 423), בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1973" (עמ' 42) ובפרק "הפקדות צמודות מדד באוצר" (עמ' 150) — "הפקדות זמניות" (עמ' 159); בדו"ח זה בפרקים "הלוואות אפותיקאיות מוכחות", "הלוואות אפותיקאיות בלתי מוכחות" "הנפקת אגרות חוב שנת הכספים 1974".

המדובר בהתחייבויות בהיקף גדול ולתקופה ארוכה ההולכות ויוצרות מצבת חובות מכללא (עמ' 107).

הבעיה החריפה בשנים האחרונות: מדד המחירים לצרכן עלה מחודש ינואר 1974 עד חודש ינואר 1976 ב-89% ומחיר הדולר בל"י עלה בפרק זמן זה ב-72%, ועל פי התחזית שבתקציב הלאומי לשנת הכספים 1976 צפויה בשנה זו המשך המגמה של עלייה מהירה במחירים וירידה בשער ה"י בעקבות שיטות הפיחות הוחל. לפיכך גדלים באופן מדאיג הסכומים, שיש לשלם בגין ההתחייבויות הקודמות ושיהיה צורך להקצות בעתיד בגינן ובגין ההתחייבויות החדשות.

בחודשים אוגוסט עד דצמבר 1975 ערך משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי בדיקה מסורגת של ההסדרים, שאושרו בשנים 1974 ו-1975, ושל ביצוע ההסדרים, שאושרו בשנים קודמות, וכן מעקב אחרי ההפתחויות העיקריות, שחלו מהתקופה, שתוארה בסקירה הכללית הקודמת של הביקורת בנושא זה (בדו"ח שנתי 24, עמ' 130). ממצאי הביקורת מתייחסים להסדרי ביטוח הצמדה לשער המטבע (להלן "ביטוח שער") ולמדד המחירים לצרכן (להלן "ביטוח הצמדה"); על היבטים מיוחדים של ביטוח הלוואות אפותיקאיות ראה בדו"ח זה בפרקים "הלוואות אפותיקאיות מוכוונות" ו"הלוואות אפותיקאיות בלתי מוכוונות".

ביטוח שער

בהתאם להחלטות ועדת השרים לענייני כלכלה מנובמבר 1962, התחייבה הממשלה כלפי מוסדות פיננסיים, שגייסו מלוות מחוץ לארץ במטבע חוץ, כדי להלוות את תמורתם במטבע ישראלי ללא הצמדה, לשאת בהפרשים של שינוי שער הלירה, תמורת תשלום פרמיה שנתית. נקבע, כי החשב הכללי מוסמך לאשר את הביטוח, בתנאי שהתמורה של המלוות, שיגייסו במטבע חוץ באישור האוצר, תינתן כהלוואות לתקופה ארוכה ותשמש למטרות, שייקבעו על ידו. את הסדרי ביטוח השער מאשר האוצר כחלק מן הביצוע הכולל של הלוואות מוכוונות — וגם הלוואות אחרות — הניתנות לענפי המשק השונים ללא הצמדה, מחוץ למסגרת התקציב.

באגף החשב הכללי, שהחל משנת 1973 מופקד גם על ביצועם של ההסדרים לביטוח שער וההתחשבנות בגינם, אין נתונים מפורטים על היתרות המבוטחות*. מדו"חות שונים של אגף מטבע חוץ ומסקירה של התיקים הענייניים באגף החשב הכללי עולה, כי החל משנת 1974 גדל במידה ניכרת ההיקף הכספי של האישורים, שנתן האוצר לביטוח שער על ההלוואות. יתרת האשראי במטבע חוץ, שניתן באמצעות בנקים בארץ לצרכים מקומיים (בעיקר יבוא ציוד) ושעליו חל ביטוח האוצר כנגד שינויים בשער ה"י, הגיעה בסוף שנת 1975 לפי הערכת משרד מבקר המדינה לסכום העולה על מליארד דולר; באמצע שנת 1973, שהוא המועד האחרון, שלגביו יש נתון מרוכז של היתרת המבוטחות, הגיע סכומן הכולל לכ-500 מליון דולר (ראה להלן).

הגידול הניכר בהיקפן של ההלוואות המבוטחות נבע בעיקר ממדיניות האוצר לעודד ככל האפשר ניצולם של קווי אשראי מחוץ לארץ, לנוכח ירידת יתרות מטבע החוץ של המדינה; עד ל-1974 לא הרבו לנצל מקורות אשראי כאלה עקב עלותם הגבוהה יחסית. חלק גדול של האשראי במטבע חוץ, שלגביו אישר האוצר ביטוח שער בשנתיים האחרונות, היה לתקופה שנעה בין שלושה לחמש שנים ובהשוואה לשנים קודמות,

* מאגף החשב הכללי נמסר כי הנתונים נמצאים בתהליך של הסבה למיכון.

בריבית גבוהה יחסית לשעורי הריבית בשוק הבינלאומי. כתוצאה מהשינויים שחלו בתנאי הפרעון של האשראי ותכיפות השינויים בשער ה"ל" בתקופה האחרונה, יהיה על האוצר כבר בטווח הקצר לשאת בהוצאות ניכרות בגין התחייבויותיו לכיסוי הפרשי השער על המלוות המבוטחים.

בתחילת שנת 1973. החליט האוצר להעביר את הטיפול בביטוח שער מחברת הביטוח "ויבל" לאגף החשב הכללי, וזאת בשני שלבים: (א) הסדרי הביטוח החדשים, שנחתמו מאותה עת ואילך, בוצעו כבר על ידי החשב הכללי. (ב) כמעט כל היתרות, שהיו מבוטחות בחברת "ויבל" עד לאותו מועד, הועברו לטיפול משרד האוצר ב-1.1.1974; הלוואות מבוטחות שיתרתן ליום 30.6.1975 הגיעה לכ-25 מליון דולר נשאר בטיפול של חברת "ויבל". חברת "ויבל", שביצעה את הסדרי הביטוח, בהתאם לאישורי האוצר, המציאה לו דו"חות תקופתיים המפרטים את מצבת היתרות המבוטחות, ההכנסות מגביית הפרמיות והתשלומים בגין הפרשי שער במשך אותה תקופה. היתרות המבוטחות בחברה ליום 30.6.1973 הגיעו לכ-450 מליון דולר; נוסף על כך ביטח האוצר במישרין הלוואות בסכום כולל של למעלה מ-50 מליון דולר, כשני שלישים מהיתרות המבוטחות התייחסו למלוות במטבע חוץ שנתקבלו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה ובנקים אפתיקאיים, שלגביהן חל הביטוח על מקור המימון.

בעת העברת הטיפול בביטוח שער לאגף החשב הכללי לא היה האגף ערוך לניהול מערכת ההתחשבות והדיווח הכרוכה בנושא זה. הביצוע הופקד בידי מחלקה קטנה, המטפלת בכל ההפקדות של כספי הנפקות באוצר — הן זמניות והן קבועות — וגם בהסדרים של ביטוח ההצמדה למדד. האוצר פועל מזה תקופה ארוכה להסבת הנתונים למערכת ממוכנת, אולם לפי שעה עדיין מבוצעות פעולות הרישום והדיווח ידנית, באמצעות מספר רב של כרטיסי עזר, ואין נתונים מרוכזים על היקף ההתחייבויות הנובעות מביטוח ההצמדה (ראה להלן).

אישורי הביטוח

גורמים ישראליים, המבקשים להנות מאשראי במטבע חוץ, אינם מוכנים בדרך כלל לנצלו כל עוד לא נתקבלה בגינו הבטחת האוצר לכיסוי הפרשי השער.

1. מן התיקים באגף החשב הכללי עולה כי חלק גדול מהסדרי ביטוח השער נקבעו בגין מסגרות אשראי לתקופה בינונית וארוכה המיועדות בעיקר ליבוא ציוד. מקורות האשראי מסוג זה ידועים ומוגדרים — בדרך כלל הבנק ליצוא ויבוא של ארצות הברית ובנקים מסחריים בארה"ב ובאירופה. חלק ניכר ממלוות אלה ניתן בעבר לתקופות של חמש שנים ומעלה, בשיעורי ריבית קבועים שבין 7% עד 9% לשנה. בשנתיים האחרונות ניתן במסגרת זו מלוות בסכומים ניכרים בשיעורי ריבית משתנים; לגבי מלוות אלה נקבע, כי בעת הפרעון תשולם ריבית בשיעור, השווה לגובה הריבית הבינבנקאית באירופה, בתוספת אחוז מסוים. עוד אישר האוצר ביטוח שער בגין קווי אשראי, שהועמדו לרשות הבנקים הישראליים על ידי הבנקים הקשורים אליהם בחו"ל, ואשר ניתנו לתקופות קצרות יותר ובשיעור ריבית גבוה יותר; גם מלוות אלה מיועדים למתן הלוואות לרכישת ציוד.

ביוני 1975 קבע החשב הכללי הנחיות לגבי תנאי ההלוואות הניתנות ממקורות אשראי מבוטחים. בהתאם להנחיות אלה, הלוואות ליבוא ציוד תעשייתי וחקלאי וציוד לעבודות עפר בסכום של עד \$200,000 יאושרו על ידי ועדת ההלוואות, המשותפת לבנק ולנציגי המשרדים הנוגעים בדבר, וכל הלוואה בסכום יותר גבוה טעונה אישור ספציפי של

החשב הכללי. ועדת ההלוואות רשאית לאשר הלוואות בסכום האמור גם לפונה, שאינו זכאי להלוואות פיתוח מוכוונות, או ללווה, המבקש אשראי נוסף מעבר לסכום הלוואות הפיתוח שהוא זכאי לה. לוה הנהנה מאשראי זה נדרש לוותר על זכאותו להלוואות פיתוח. עם זאת מתברר, כי לעתים מאשר האוצר הלוואות בביטוח שער למימון השקעות, שכבר נהנו ממענקים ומהלוואות פיתוח מוכוונות בשיעורים ובתנאים המקובלים לפי החוק לעידוד השקעות הון. כך, למשל, קבע האוצר, באמצע שנת 1975, כי למפעלים בענף האלקטרוניקה יינתן ביטוח שער על הלוואות במטבע חוץ — מעבר להלוואות הפיתוח המוכוונות בשיעורים המקובלים — עד לגובה של 70% מסכומי ההשקעות. ההלוואות נועדו להקל את עול המימון הרבוע על מפעלים אלה, וביטוח השער לגביהן אושר, בתנאי שמקור הכספים המבוטחים יהיה הלוואה לזמן ארוך במטבע חוץ (ראה להלן).

מרבית ההלוואות ליבוא ציוד ניתנות באמצעות הבנקים לתעשייה. חלק מן המלוות במטבע חוץ, בעיקר אלה העומדים לרשות הבנק לפיתוח התעשייה, משמשים במלואם למימון הלוואות פיתוח מוכוונות, כאשר הריבית עליהן נקבעת בהתאם לשיעוריו המקובלים ללא כל קשר לעלות האשראי.

תנאי ההלוואות ליבוא ציוד, הניתנות במסגרת קווי האשראי המתוארים לעיל, נקבעים בהתאם לתנאי מקור האשראי; הריבית על ההלוואות מורכבת מעלות, קו האשראי, בתוספת המרווח המאושר לבנק (1.75%) ופרמיית הביטוח, שנקבע בהנחיות (ראה להלן). ניצול קו האשראי נמשך בדרך כלל תקופה ארוכה ועל הבנקים לדווח לאוצר בכל חודש על ההלוואות, שבוצעו במסגרת זו. הדו"חות על ביצוע ההלוואות מכל סוגי מקורות האשראי המבוטחים — הן כנגד שינוי שער והן כנגד עליית המדד — מפוצלים בין כמה גורמים ומועברים במועדים שונים. בנסיבות אלה חשוב ביותר לפקח על כך, שהפריקט מסוים, שבמסגרת זו נהנה מביטוח שער עד 90% מערך הציוד, אינו נהנה גם מאשראי מוזל נוסף במסגרת ההסדרים המיוחדים, שמקיים האוצר עם מוסדות כספיים שונים. בדצמבר 1975 הוציא החשב הכללי הוראות, שלפיהן על הלווים להצהיר שלא קיבלו ולא יקבלו הלוואות מבוטחות נוספות בגין אותו פרויקט.

2. הלוואות מיוחדות ניתנו לחברות ומפעלים, שנקלעו לקשיי מימון או שלא היה באפשרותם לגייס אמצעים נוספים בשוק ההון בארץ. מבדיקת הביקורת מתברר, כי בשנת 1975 אישר האוצר ביטוח שער בגין הלוואות מסוג כזה, מחוץ לקריטריונים המקובלים, בהיקף כולל של למעלה מ-50 מיליון דולר. המדובר בעיקר בחברות בנייה, שהצטבר אצלן מלאי של דירות שלא נמכרו וקונצרנים של מפעלי תעשייה (ראה גם בדו"ח זה בפרק "הלוואות אפוזיקאיות מוכוונות"). הביטוח במקרים אלה ניתן בגין ההלוואה ללווה, ומקורות המימון בחו"ל של ההלוואות לא צוינו בהתכתבות. בכמה מקרים, שבהם המפעלים, שנהנו מן ההלוואות המיוחדות, הם בבעלות חלקית של משקיעים מחו"ל, נאמר באישור הביטוח, כי הלוואות יינתנו "ממקורות חוץ, מבעלי המניות או ממקור דומה"; גם הלוואות אלה ניתנו באמצעות בנקים ישראלים, מבלי שצוינו במפורש מקורות המימון לגביהן.

ההלוואות ניתנו לתקופה של כשלוש עד שמונה שנים, בשער ריבית שנקבע בהתאם לעלות מקור המימון, ובתוספת פרמיה שנתית בשיעור של 8%. בחלק מהמקרים הסכים האוצר, כי בכל מקרה הריבית על ההלוואה לא תעלה על 20% לשנה, כך שאם עלות מקור המימון — התלויה בשער היורר-דולר — תהיה גבוהה מ-12% לשנה, הפרמיה תקטן בהתאם לכך.

היות ושיעור הפרמיה אינו ריאלי ואינו משקף את השינויים הצפויים בשער הלי"י, מדובר כאן למעשה בתמיכה שלא במסגרת התקציב. העובדה, שהתמיכה ניתנה ללא

צורך בהרשאות תקציביות וללא הבטחה של פעולה בהתאם לקריטריונים כלליים, יש לה משמעות מיוחדת הואיל ומדובר בפעולות סיוע למפעלים המתלבטים בקשיי נזילות.

3. ביטוח שער ניתן גם על הלוואות לרשויות מקומיות למטרות קונסולידציה ולמימון השקעות פיתוח (ראה דו"ח שנתי 25 עמ' 568). עד תחילת שנת 1975 אישר האוצר ביטוח שער על הלוואות כאלה בסכום כולל של כ-19 מליון דולר. ההלוואות ניתנו באמצעות בנק מסחרי בארץ מתוך כספים, שהעמידה לרשותו חברת בת שלו בחו"ל.

דמי ביטוח (ה"פרמיה")

הסדרי ביטוח השער מבטיחים כיסוי הפרשי שער בגין תשלומי הפרעון של המלוות במטבע חוץ — קרן וריבית. התחייבות זו של האוצר, ניתנת כנגד תוספת ריבית המשולמת על ידי הלווה והמהווה את פרמיית הביטוח. הפרמיה השנתית, שהלווה משלם לאוצר, היא אחוז קבוע מן היתרה הבלתי מסולקת של קרן ההלוואה בלבד, המחושבת בלירות ישראליות לפי השער שהיה קיים בעת מתן ההלוואה. בעבר הסב משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של החשב הכללי למשמעות העובדה, שהפרמיה אינה נגבית גם על סכומי הריבית, שהצטברו להיקף ניכר. הענין הובא בפני ועדת השרים לענייני כלכלה, שהחליטה לא לשנות את בסיס החישוב של תשלום הפרמיה. בשנתיים האחרונות נודעת לתופעה זו חשיבות גדולה הרבה יותר מבעבר, בשל העלייה הניכרת בגובה הריבית המשולמת עבור המלוות במטבע חוץ. לדעת הביקורת יש מקום לדון מחדש בנושא זה.

שיעורי הפרמיה, הנקבעים על ידי האוצר, הועלו בשנה האחרונה לגבי חלק גדול מן ההלוואות המבוטחות החדשות. לעומת זאת, במקרים, שבהם המלוות במטבע חוץ משמשים למימון הלוואות פיתוח מוכוונות, הפרמיה היא שלילית, מאחר שהריבית המשולמת על ידי הלווה אין בה כדי לכסות אף את עלות האשראי. המדובר בעיקר במלוות, שמגייס הבנק לפיתוח התעשייה, שאותו נעשו הסדרים מיוחדים לביטוח מקורות המימון שלו בעלות, שתותר לו בכל מקרה את המרווח המקובל של 1.75% בגין ביצוע ההלוואות. את ההוצאה בגין פרמיית הביטוח על מלוות אלה מכסה משרד המסחר והתעשייה מתקציבו (ראה להלן).

עד סוף שנת 1974 נעה הפרמיה השנתית המקובלת בגין קווי אשראי והלוואות מבוטחות שונות בין 4% לבין 6% מיתרת הקרן הבלתי מסולקת. בהנחיות, שהוציא החשב הכללי ביוני 1975 לגבי מתן הלוואות ליבוא ציוד מקווי אשראי מבוטחים מחו"ל, נקבע גובה הפרמיה כדלקמן: 8% לשנה כשהאשראי ניתן לתקופה של 5 שנים, ו-14% או 12% מסך האשראי בתשלום חד פעמי, שישולם מראש, כשהאשראי ניתן לתקופה של 4 או 3 שנים בהתאמה. החל מספטמבר 1975 הועלה שוב גובה הפרמיה ל-12% לשנה, כשהאשראי ניתן לתקופה של 4 שנים ויותר, ו-17% בתשלום חד פעמי, כאשר האשראי ניתן לתקופה של 3 שנים. יש ובהלוואות למימון יבוא ציוד, בעיקר לגבי לווים גדולים, כגון חברת החשמל, משלם הלווה ריבית קבועה כשהפרש בינה לבין עלות האשראי (כולל מרווח הבנק) מהווה את פרמיית הביטוח המשולמת על ידו.

פרמיית הביטוח משולמת, בדרך כלל, במועדי הפרעון של הקרן ו/או הריבית, ואו נערכת התחשבונית בין המבוטח לבין האוצר גם לגבי הפרשי השער בגין התשלומים החלים באותו מועד. רק במספר קטן של מקרים, משלם המבוטח מראש חלק מסוים מן הפרמיה (כ-0.5%) בגין תקופת ההתחשבונית, שהיא בדרך כלל ששה חודשים. באין מערכת דיווח ממוכנת, אין ביכולתו של האוצר לוודא, אם תשלומי הפרמיה בגין ההלוואות

המבוטחות מגיעים אליו במועדיהם. ההתחשבות לגבי הפרשי השער, שעל האוצר לשלם כנגד הפרמיות, שהוא גובה, נעשית לפי הודעת הבנק, שבה הוא מפרט את דרישות התשלום. בדיקת ההתחשבות כרוכה בעבודה רבה, היות וניצול קו האשראי כולו הוא תהליך המורכב ממאות הלוואות, הניתנות במועדים שונים במשך תקופה ארוכה למדי. בהסדרי הביטוח, שנעשו בשנים קודמות עם חברת "יובל", נכלל סעיף שלפיו תהא "יובל" רשאית להסתלק מהתחייבותיה או לתבוע את תשלום הפרמיה בתוספת ריבית פיגורים אם הבנק לא ישלם סכום כלשהו מסכומי הפרמיה במועד הקבוע. באישורי הביטוח, שעליהם חתום האוצר אין כל התייחסות לעניין הפיגור בתשלומי הפרמיה. יש שהמבוטח איננו מעביר את הפרמיה, כל עוד הסכומים בגינה גבוהים מהפרשי השער, שעל האוצר לכסות בגין תשלומי הפרעון של ההלוואה המבוטחת.

*

בשנתיים האחרונות אישר האוצר ביטוח שער על הלוואות בהיקף גדל והולך. התחייבות לכסות הפרשי שער בגין אשראי במטבע חוץ, הניתן לגורמים מקומיים, משמש בידי האוצר מכשיר המאפשר ללווים ליהנות מאשראי בלא שישאו בעול של הצמדה כל שהיא, וזאת מעבר לשיעורים המקובלים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, ולעתים אף למטרות שאינן עונות על הקריטריונים של אשראי מוכוון. כך אישר האוצר ביטוח שער גם בגין הלוואות בעלים, הלוואות המיועדות לסייע במימון הפרעון של הלוואות קיימות, והלוואות לחברות בניה למימון מלאי דירות שבדיקה. האשראי במטבע חוץ מתקבל על בסיס של שערי הריבית הבינלאומיים, ובהתחשב בעובדה, שההלוואה ללווה ניתנת בל"י וללא הצמדה, שיעורי הריבית עליה הם גמוכים מבחינה כלכלית. הריבית שמשלם הלווה כוללת בתוכה תוספת מסוימת המהווה מעין פרמיית ביטוח, המשולמת לאוצר כנגד התחייבותו לכיסוי הפרשי השער. בשנת 1975, עם הנהגת השיטה של הפיחות הוזחל, נעה הירידה הצפויה בשער הלירה בין 25% לבין 30% לשנה. בנסיבות אלה מכסה הפרמיה — גם לאחר העלאתה לשיעור של 12% לשנה — חלק קטן בלבד מהפרשי השער החלים על המלוות במטבע חוץ. הרחבת האשראי הנובעת מן ההסדרים המתוארים לעיל עודדה לעתים שימוש בלתי יעיל במטבע חוץ, והגדילה את הנוזלות במשק, תופעה שאף היא מביאה להגברת הביקוש למטבע חוץ; שכרה של פעילות זו יוצא איפוא בהפסדה.

ביטוח הצמדה למדד

החשב הכללי מאשר ביטוח הצמדה מפני שינויים במדד המחירים לצרכן לגבי כספי התמורה של הנפקות, לגבי אמצעי הבנקים המיועדים להשלים מימון הלוואות מוכוונות, ולגבי מלוות, שגייסו גופים שונים באישור האוצר.

היקף ההתחייבויות

בדו"ח שנתי 24 (עמ' 134) נאמד היקף ההתחייבויות, שהאוצר נטל על עצמו במסגרת הסדרים להבטחת הפרשי הצמדה למדד במשך השנים 1970—1973 בכחמישה מליארד ל"י (לפי הסכום המקורי של ההלוואות); בשנים 1974 ו-1975 עלו במידה ניכרת ההתחייבויות מהסוג האמור, הן בגלל העלייה המהירה במדד, שהגדיל את היקף ההתחייבויות הקיימות, והן בגלל הסכומים הגדולים של האישורים החדשים. ההיקף הכספי של

אישורי ביטוח הצמדה, שניתנו בתקופה אפריל 1974 עד דצמבר 1975*, בגין הלוואות מחוץ למסגרת התקציב, הגיע לפי סיכומי הביקורת לסך של 6.4 מליארד ל"י לפחות; האומדן, שערך משרד מבקר המדינה מתבסס, בהעדר נתונים מסוכמים באוצר, על מסמכים בתיקי החשב הכללי והוא מתייחס לסכום ההלוואה המבוטחת בעת מתן אישור ביטוח ההצמדה. אומדן זה מורכב מסכום של למעלה מ-2,000 מליון ל"י בגין הלוואות אפתיקאיות, כ-3,000 מליון ל"י בגין הלוואות והנפקות למטרות אחרות, בעיקר לענפי התעשייה והחקלאות, וכ-1,400 מליון ל"י בגין הלוואות, הנפקות והפקדות ששימשו למימון השקעות משנים קודמות — בעיקר לחברת החשמל וכן לחברת ערד ולקופת חולים; סכום אחרון זה כולל גם הפרשי הצמדה, שהצטברו על הסכום המקורי של ההלוואות שניתנו (פרטים ראה להלן ובפרק "השתתפות האוצר בתוכניות פיתוח של קופת חולים" בדו"ח זה). להלן פירוט סך כל הסכומים המבוטחים שאושרו בתקופה הנסקרת, לפי ענפי המשק (במליוני ל"י).

2,000	שיכון
1,700	תעשייה
1,521	חשמל
462	חקלאות
180	מים
204	רשויות מקומיות
198	שירותי בריאות
123	שונות
6,388	סה

(1) הלוואות חדשות — לפי הסכום המקורי; הלוואות, שניתנו בשנים קודמות — לפי הסכום המקורי בתוספת הפרשי ההצמדה, שהצטברו עד ליום האישור.

לגבי הלוואות אפתיקאיות נעה תקופת הביטוח בין 10 לבין 20 שנה ולגבי מקדמות לחברות בנייה במסגרת התוכנית לזוגות צעירים — עד 36 חודש; לגבי הלוואות אחרות נעה תקופת הביטוח בין 5 לבין 20 שנה, פרט לחלק מההלוואות משנים קודמות, שקיבלה חברת החשמל מחברות ביטוח, שלגביהן תקופת הביטוח ארוכה יותר. לפי חישובים מפורטים, שערכה הביקורת בגין ההלוואות שלא למטרת שיכון, שאושרו בשנים 1974 ו-1975 מתברר, כי הממוצע המשוכלל של תקופת הביטוח הוא 11.8 שנה וכי סכומי הריבית, שעליהם יחול ביטוח ההצמדה עד לפרעונם הסופי של הסכומים המבוטחים, מגדילים בכ-90% את ההתחייבות הנובעת מהסדרי ביטוח ההצמדה, כפי שניתן לראות מן הטבלה הבאה.

מקור המימון	תקופה ממוצעת (שנים)	ריבית צמודה (שיעור שנתי ממוצע)	הסכומים, שלגביהם אושר ביטוח הצמדה (1) (במליוני ל"י)	
			קרן	ריבית (2)
כספי הנפקה מיועדת כספי בנק	12.9	6.7	1,172	1,028
	11.1	8.5	1,883	1,758
סה	11.8	7.8	3,055	2,786

(1) אינו כולל אישורים ב-1974 וב-1975 המתייחסים להלוואות, שניתנו בשנים קודמות לחברת החשמל ולחברת ערד תעשיות כמיות, ולא להלוואות אפתיקאיות.

(2) עד לפרעונם הסופי של ההלוואות; חושב כמכפלה של טורים 1, 2 ו-3 בטבלה.

* אין חפיפה מלאה בין מועד האישור לבין מועד הביצוע; חלק מההלוואות שאושרו יבוצע בשנים הבאות, ולעומת זה בתקופה הנסקרת בוצעו הלוואות, שבגינן כבר אושר ביטוח ההצמדה לפני 1.4.1974 על ההלוואה או מקור המימון.

העלות לאוצר

במסגרת הסדרי ביטוח ההצמדה מקבל על עצמו האוצר לכסות את ההפרשים הנובעים מן הפער בין עלות הכספים המגויסים ממקורות, שעליהם מובטחת הצמדה, לבין התנאים המבוטחים ללווים — הלוואות בלתי צמודות ובריבית נוחה. בתמורה להבטחת ההצמדה מועבר האוצר כ"פרמיית ביטוח" סכום השווה להפרש בין שיעור הריבית, המשולמת לבנק, לבין שיעור הריבית, שמשלם הלווה. התנאים הללו, וכן שיעור העלייה במדד וגורמים נוספים, כגון דרך קביעת המדד הבסיסי, תקופת הביטוח ומועדי הפרעון של שיעורי הקרן והריבית — כל אלה משפיעים על העלות לאוצר.

העלות לאוצר של הסדרי ביטוח הצמדה נקבעת, איפוא, על ידי מסכת מורכבת של גורמים, שרק חלק מהם הוא בשליטתו הבלעדית של האוצר. השינוי במדד בעתיד, שהוא אחד הגורמים העיקריים, איננו בשליטת האוצר. שיעור הריבית ללווה, המהווה אף הוא גורם בעל חשיבות, נקבע בדרך כלל בהתאם לנכונות הממשלה לסייע לפיתוח ענפי המשק השונים. תנאי ההנפקות המשמשות מקור מימון של חלק מההלוואות נקבעים תוך התחשבות בתשואה, שוועדת הכספים של הכנסת רואה לנכון להבטיח לקופות הגמל, רוכשי ההנפקות. עם זאת להקטנת העלות לאוצר חשובה ההקפדה בקביעת כל פרט ופרט בהסדרי ביטוח ההצמדה ובפיקוח על ביצועם; כיוון שמדובר בהסדרים בהיקף גדול מאוד, כל שיפור עשוי להביא לחסכון בסכומים משמעותיים. ממצאי הביקורת המובאים להלן מתייחסים בעיקר לעניין זה.

בקביעת תנאי המימון ותקופת הביטוח נועדה חשיבות רבה לשיטת הביטוח ולמקור המימון של כספי ההלוואה.

שיטת הביטוח

הסדרי ביטוח הצמדה נקבעים לפי שתי שיטות: ביטוח מקור המימון — בדרך כלל הנפקה ("ביטוח פסיב"), וביטוח ההלוואה ("ביטוח אקטיב"). כשהביטוח חל על ההגדרה, תקופת הביטוח, המדד הבסיסי ומועד הפרעון של כל שיעור של הקרן והריבית חופפים את ההנפקה, ההצמדה חלה על עלות ההנפקה ומרווח הבנק איננו צמוד: הסדרים כאלה נקבעו עם המוסדות הכספיים הפעילים בענפי התעשייה והחקלאות. כאשר הביטוח חל על ההלוואה, תקופת הביטוח ומועדי הפרעון של הקרן והריבית חופפים את ההלוואה.

מקורות המימון

בקביעת תנאי הביטוח מבחין האוצר בין שני מקורות מימון: מימון מכספי תמורה של אגרות חוב, שהאוצר קובע את יעודן — להלן הנפקות מיועדות, ומימון מאמצעים עצמיים של הבנקים — להלן כספי בנק.

1. ההנפקות המיועדות הן הנפקות של אגרות חוב מסוג 6% ל-17 שנה ומסוג 6.5% ל-20 שנה, הנרכשות על ידי קופות הגמל במסגרת ההשקעה המוכרת שלהן (על תנאי ההנפקות ראה בפרק "הנפקות אגרות חוב בשנת הכספים 1974" בדו"ח זה). מאז דצמבר 1974 המדד הבסיסי של ההנפקות ל-17 שנה הוא מדד חודש הרכישה (ראה להלן). בדרך כלל מתנה אישור ההלוואה מכספי הנפקה מיועדת בכך, שהבנק ישתתף במימון בשיעור מוסכם של שליש עד 50% מסכום ההלוואה.

בהלוואות הניתנות מכספים אלה נקבעת לבנק עלות ההנפקה — קרן, ריבית והוצאות (ראה להלן) — שהיא כולה צמודה, בתוספת מרווח. בהלוואות אפותיקאיות חלק מהמרווח צמוד * ובהלוואות אחרות המרווח על פי רוב בלתי צמוד; בהלוואות לענף התעשייה גובה המרווח בדרך כלל 1.75% ובענף החקלאות — 2%.

ביום 15.12.1975 הורה החשב הכללי, כי החל מיום 1.4.1975 לא יעלה מרווח הבנק בהלוואות בערבות המדינה (פרט להלוואות במסגרת תכניות משכנתאות לדירה) על 1.25% לשנה (בלתי צמוד), ואם השתתפות הבנק בתכנית הכספית אינה עולה על 40%, לא יהיה גובה המרווח יותר מ-0.75% לשנה (בלתי צמוד) **.

בקביעת עלות הכספים מובאות בחשבון ההוצאות הכרוכות במכירת ההנפקה, שעד לסיום הביקורת חושבו לפי שיעור שנתי של 0.66%***; פרט להלוואות לענף החקלאות, שני-תנו על ידי אחד הבנקים ושלגביהן-חושבו ההוצאות לפי שיעור שנתי של 0.71%. האוצר הודיע, כי בעקבות ביטול הדיסאגיו (שהיווה כשמינית מההוצאות) בסוף דצמבר 1975, יתוקן כיסוי הוצאות ההנפקה המוכרות לבנקים, ובמסגרת זו ייקבע שיעור אחיד לגבי כל הבנקים.

2. כספי בנק הם אמצעים עצמיים של הבנק מכל מקור, לרבות הון מניות, כספי גבייה, אותו שיעור מכספי חסכון העומד לרשות הבנק, וכספי תמורה של אגרות חוב המכונות "הנפקות חופשיות"; אלה הן הנפקות, שיעודן נקבע על ידי חברת העובדים ("הנפקות מסוג ב") או הבנק, אולם מבחינת תנאיהן הן זהות להנפקות המיועדות (בעניין זה ראה עמ' 54 בדו"ח זה).

הסדרי ביטוח הצמדה בגין כספי בנק מתייחסים בדרך כלל לחלקו של הבנק במימון הלוואות מוכוונות במסגרת תכנית מימון משותפת בין הבנק לבין האוצר, כשיתרת המימון באה, על פי רוב, מהנפקות מיועדות ומכספי תקציב. לגבי הלוואות להקמת מבנה חינוך עבור הרשויות המקומיות ניתן ביטוח הצמדה על כספי בנק במסגרת תכנית מימון משותפת עם מפעל הפיס (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 566) ולגבי הלוואות קונסטרוקטיביות לעולים, במסגרת קרן משותפת של הבנקים והסוכנות היהודית.

העלות לאוצר של כספים אלה לצורך ביטוח ההצמדה נקבעת בדרך כלל לפי ריבית שנתית של 9% לבנק, בתוספת הפרשי הצמדה המחושבים לפי המדד הבסיסי הידוע ביום מתן ההלוואה (ראה להלן), למעט חלק מההלוואות האפותיקאיות, שלגביהן שיעור הריבית הוא 8.75% (צמוד) וההלוואות מהנפקות חופשיות בביטוח פסיב, שלגביהן שיעור הריבית לבנק נקבע לפי עלות ההנפקה, בתוספת מרווח בלתי צמוד של 1.75%. חלק מההלוואות הממומנות מכספי בנק ניתנות לתקופות קצרות יחסית, 5 עד 7 שנים, וחלק — לתקופה עד 20 שנה.

בהלוואות בערבות המדינה הופחת שיעור הריבית לבנק, על פי הוראות האוצר מדצמבר 1975 (ראה לעיל) והשיעור המירבי הועמד על 8.75%, אם תקופת ההלוואה עולה על 8 שנים, ו-8.125%, אם היא קצרה יותר.

* על תנאי המימון לבנקים אפותיקאיים ראה בדו"ח זה בפרק "הלוואות אפותיקאיות מוכוונות" ובפרק "הלוואות אפותיקאיות בלתי מוכוונות".

** בעניין זה ראה גם בפרק על מאזן המדינה — ערבויות המדינה בדו"ח זה וכן דו"ח שנתי 25, עמ' 142 ודו"ח שנתי 24, עמ' 45.

*** בעניין זה ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 49.

לדעת הביקורת, בקביעת מחיר הכסף לגבי האמצעים העצמיים של הבנק, יש להביא בחשבון את העובדה, כי גם אם לא ניתנה ההלוואה בערבות המדינה אלא באחריות הבלעדית של הבנק, הרי במסגרת מתן ביטוח הצמדה נוטלת על עצמה המדינה, למעשה, אחריות מוחלטת לגבי פרעון של חלק מההלוואה; הפרשי ההצמדה בגין הקרן והריבית, שהאוצר מתחייב לכסותם, עשויים להוות, במרוצת השנים, את החלק העיקרי של כלל הסכומים, שיעמדו לפרעון. אף על פי כן לגבי הלוואות אלה מחושבת העלות לאוצר בדרך כלל על בסיס שיעור הריבית של 9%, שהוא השיעור המיריבי, שעל פי צו הריבית מותר לבנק לגבות, בכל מקרה, בגין הלוואה הצמודה למדד.

קביעת המדד הבסיסי

בתקופה של עליות תלולות במדד יש חשיבות מיוחדת למועד תחולת ביטוח ההצמדה. בשל כך החליטה ועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 1974, על פי המלצת האוצר, לקבוע את המדד הבסיסי בהנפקות (6%) ל-17 שנה לפי מדד חודש מכירת ההנפקה (שיפורסם בחודש שלאחר מכן) ולא לפי "המדד האחרון הידוע" (שהוא המדד שפורסם חודש לפני המכירה) כפי שהיה נהוג עד אז*. באותו זמן החליטה ועדת הכספים שלא לשנות בדרך זו את התנאים להנפקות לקופות גמל לקצבה (6½%) המונפקות לתקופה של 20 שנה. בהתאם לכך, לא חל שינוי בקביעת המדד הבסיסי בהסדרי ביטוח הצמדה המתייחסים להנפקות מסוג זה ולהלוואות, הניתנות מכספי הנפקות אלה; לפי שיטה זו המדד הקובע הוא המדד האחרון הידוע במועד תחולת הביטוח, שהוא המדד המתייחס למחירים בחודש או חודשיים לפני כן.

בעקבות החלטות אלה הוציא האוצר הוראות כלליות לגבי הלוואות אפתיקאיות, ובהן נקבע, כי לגבי הלוואות, הניתנות מכספי הנפקות, שלגביהן המדד הבסיסי הוא מדד חודש ההנפקה, יהיה המדד הבסיסי זה, שפורסם בגין חודש מתן ההלוואה, "שאינו יכול להקדים את חודש מכירת ההנפקה". לגבי הלוואות בביטוח הצמדה למטרות אחרות לא הוציא האוצר הנחיות כלליות, אלא קבע בכל מקרה ומקרה, שלגבי מקור הכספים היה ידוע לו, כי מועד תחולת הביטוח ייקבע באותה שיטה, שלפיה נקבע מועד תחילת ההצמדה לגבי הנפקה המשמשת מקור המימון.

לגבי הרוב המכריע של ההלוואות בביטוח הצמדה הממומנות מתוך אמצעים עצמיים של הבנקים, נשארה ללא שינוי שיטת הקביעה של המדד הבסיסי. רק חלק מהלוואות אלה מומן מכספי "הנפקות חפשיות" מהסוג, שלגביהן לא תוקנה שיטת הקביעה של המדד הבסיסי. בין המקורות האחרים נמנים חלק מכספי החסכון במסגרת תכניות חסכון מאושרות כגון "תכנית 10,000" העומדים לשימוש החופשי של הבנקים ** והנפקות חופשיות (6%) ל-17 שנים; הפרשי ההצמדה המצטברים על כספים אלה יפרע הבנק על בסיס המדד המתייחס לאותו חודש, שבו הם הועמדו לרשותו, ואילו האוצר ישלם בגין אותם הכספים הפרשי הצמדה לפי המדד של חודש או חודשיים לפני כן.

מדצמבר 1974 עד דצמבר 1975 הונפקו 18 הנפקות חופשיות בסכום כולל של 574 מליון ל"י, שהמדד הבסיסי שלהן הוא מדד חודש ההנפקה; רק לגבי 4 הנפקות בסכום כולל של 47 מליון ל"י קבע החשב הכללי, כי ההתחייבות לכיסוי ההצמדה תתבסס אף היא על מדד חודש מכירת ההנפקה. לגבי הנפקות האחרות (שהסתכמו ב-527 מליון ל"י),

* על השינוי בשיטה והרקע לכך ראה ברו"ח שנתי 25, עמ' 152.

** בעניין זה ראה ברו"ח שנתי 25 פרק "עידוד החסכון במסגרת תכניות חסכון מאושרות" (עמ' 59).

במידה והן תשמשנה מקור מימון להלוואות בביטוח הצמדה, עלול האוצר לשלם לבנק, במרוצת השנים הפרשי הצמדה עודפים; עד לסוף דצמבר 1975 נמכרו מתוך הנפקות אלה אגרות חוב בסך 479 מליון ל"י, והפרשי הצמדה (במחירי מועד ההנפקה), שישולמו במרוצת השנים בגין הקרן והריבית יסתכמו בכ- 21 מליון ל"י.

מטרת המעבר לשיטה החדשה של קביעת המדד הבסיסי בהנפקות 6% הייתה למנוע הפסד בלתי סביר לאוצר בתקופה, שבה קצב ההתייקרות הוא לעתים כה מהיר עד כי "המדד האחרון הידוע" הוא כבר מיושן בעת ביצוע ההלוואה; מטרה זו איננה מושגת, כאשר האוצר משלם הפרשי הצמדה המצטברים על כספי התמורה של אותן אגרות חוב על בסיס "המדד האחרון הידוע". חוסר עקביות בקביעת המדד הבסיסי להנפקה ולהלוואה מביא אף לכך, שהפרשי הצמדה, שלפי השיטה הקודמת הועברו לקופות הגמל, שהן רוכשי אגרות החוב, נשארים עתה בידי הבנקים, שהם נותני ההלוואות.

הקדמת כספי הנפקה מיועדת

משרד מבקר המדינה מסר לחשב הכללי רשימה של הלוואות, בסכום כולל של 46 מליון ל"י, שלגביהן המדד הבסיסי לצורך ביטוח ההצמדה התייחס לחודש או חודשיים לפני המדד הקובע במועד מכירת ההנפקה, ששימשה מקור המימון של ההלוואה. מתברר, כי הבנקים נוהגים להקדים מדי פעם את מועד מתן ההלוואה לעומת מועד הנפקת אגרות החוב.

משמעות הדבר שהבנק, לפי שיקול דעתו, משקיע את כספו לתקופה של חודש-חודשיים ועל ידי כך מעלה את תשלומי האוצר בגין ההצמדה לכל תקופת ההלוואה בשיעור השווה לשיעור העלייה במדד באותה תקופת זמן.

לדעת הביקורת אין מקום לאשר ביטוח הצמדה לפי המדד הנמוך יותר אלא אם כן קיבל הבנק מהאוצר אישור מראש המבוסס על צורך ענייני בכך.

תקופת הביטוח

האוצר נוקט צעדים להחיל את ביטוח ההצמדה רק על אותה התקופה, שבה משמשים הכספים המבוטחים למטרה, שהם נועדו לה. דבר זה נעשה בדרך של ניסוח סעיפים מתאימים בחוזה הביטוח, באישורים למתן ההלוואה ואף בתשקיפים של אגרות החוב. כך נקבע, כי במידה שכספי הנפקה מבוטחים אינם משמשים מיד למטרה שנועדו לה, על הבנק להפקיד אותם זמנית באוצר (בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 159). עם זאת, כפי שעולה מממצאי הביקורת דלהלן, לא בכל נושא הוצאו הוראות מתאימות וכשהוצאו, לא היו בידי האוצר אמצעי פיקוח יעילים כדי להבטיח, כי מטרת ההוראות אמנם תושג (ממצאי ביקורת הנוגעים למעקב אחרי השימוש בכספי הנפקה, שנועדו למימון הלוואות אפותיקאיות, ראה בפרק "הלוואות אפותיקאיות מוכוונות" בדו"ח זה).

מרווח הזמן. בהלוואות הניתנות מכספי הנפקות מיועדות בביטוח אקטיב נוצר פער בזמן בין מועדי הפרעון של הריבית והקרן בגין ההלוואה לבין מועדי הפרעון של הריבית והקרן בגין ההנפקה; את הכספים המצטברים בבנק ניתן להפעיל מחדש למימון הלוואות בביטוח הצמדה, וזאת כשהם "כספי בנק" ולא עוד "כספי הנפקה מיועדת". התופעה ידועה לאוצר הרואה בה חלק ממרווח הבנק. על המשמעות המיוחדת, שיש לתופעה זו בהלוואות אפותיקאיות הנפרעות על ידי המשתכנים בתשלומים חודשיים של הקרן

והריבית, עמדה הביקורת בעבר (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 50 ובפרק "הלוואות אפותיקי איות מוכוונות" בדו"ח זה).

בכל ההנפקות משולמת הריבית פעמיים בשנה, ואילו בהלוואות גובה הבנק את הריבית במקרים רבים ארבע פעמים בשנה. בהסדרי ביטוח הצמדה נקבע בדרך כלל, כי כל אימת שמקור המימון הוא כספי הנפקה, יהיו מועדי ההתחשבנות בגין הפרשי ההצמדה המגיעים לבנק וסכומי הפרמיה המגיעים לאוצר בכל חצי שנה, ואם מקור המימון הוא "כספי בנק" * — בכל רבע שנה. מסתבר, כי במקרים מסוימים נקבע בחוזים עם אחד הבנקים, שגם אם מקור הכסף הוא הנפקה מיועדת ישולמו לבנק הפרשי הצמדה (בניכוי סכומי הפרמיה) ארבע פעמים בשנה. במקרים אלה יצטברו בידי הבנק פעמיים בשנה הפרשי הצמדה לפני מועד פרעונם, למעט התקופה הראשונה של הביטוח, שבה סכומי הפרמיה המגיעים לאוצר עשויים להיות יותר גדולים מהפרשי ההצמדה המגיעים לבנק. בהלוואות ל-20 שנה, כאשר פרעון הקרן מתחיל רק בסוף השנה התשיעית, מקבלת תופעה זו משמעות מיוחדת; מממצאי הביקורת מתברר, כי במסגרת אחד ההסדרים עם אותו בנק, המתחדש בכל שנה והמקיף הלוואות מבוטחות במאות מליוני ל"י, הניתנות לתקופה של 20 שנה, נוהג הבנק לגבות מהאוצר הפרשי הצמדה על בסיס רבע-שנתי, אף כי בחוזה ביטוח ההצמדה נקבע במפורש, שהקרן והריבית ייפרעו, בתשלומים חצי-שנתיים וכי החשבון בין האוצר לבין הבנק יערך לפי מועדי הפרעון.

כספים חוזרים. לפי חוזה הביטוח מחויב הבנק להפקיד זמנית באוצר כספים חוזרים מהנפקות מיועדות בביטוח פסיב, כל עוד לא נתקבל אישור לשימוש בכספים למימון הלוואה חדשה. אין לאוצר כלים לפקח על ביצוע ההוראות כלשונן ולמעשה רק חלק מהמוסדות הכספיים אמנם מדווח מדי פעם בפעם על היתרונות המבוטחות.

במסגרת ההסדר המיוחד עם חברת העובדים לגבי ביטוח הצמדה על הנפקות מסוג ב' ** מאשר משרד המסחר והתעשייה את מתן ההלוואה "לתקופה שלא תעלה על תקופת ההנפקה" — 20 שנה; הבנק מוסר לאוצר, במועד הסמוך למועד מתן ההלוואות, רשימה של הלוואים וסכומי ההלוואות, אולם אין דיווח על תקופת ההלוואה ואין דו"חות מעקב. לדעת הביקורת, על האוצר לקבוע בעניין זה חובת דיווח סדיר.

לגבי ההסדרים עם הבנקים האפותיקאיים קיימת בעיה מיוחדת של סילוק מוקדם של ההלוואות; בעניין זה ראה בפרק "הלוואות אפותיקאיות מוכוונות" בדו"ח זה.

דמי הביטוח ("הפרמיה") ***

ביולי 1974 החליטה הממשלה על הגדלת שיעור הריבית בהלוואות פיתוח מוכוונות למפעלי תעשייה וחקלאות בשיעור של 1½% עד 3%, ובהתאם לכך גדל שיעור "הפרמיה" הנותר לאוצר בגין הביטוח. כיוון שההחלטה קבעה, שהיא תחולק רק על בקשות חדשות, ניתנו רוב ההלוואות, שבוצעו עד לסוף שנת הכספים 1974, לפי התנאים הקודמים (בעניין זה ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1974" בדו"ח זה). לאחר העלאה זו נע שיעור הפרמיה בביטוחים החדשים מ-1% עד לכ-6.5%, פרט להלוואות למפעלים באזורי פיתוח א', שלגביהן עדיין לא נותר לאוצר סכום כל שהוא בגין הפרמיה (על שיעורי הפרמיה עד להעלאה זו ראה בדו"ח שנתי 24, עמ' 133). בדצמבר 1975 קיבלה הממשלה

* להוציא הסדרי ביטוח פסיב המתייחסים להנפקות חופשיות.

** ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 123.

*** על קביעת הפרמיה בגין הלוואות אפותיקאיות ראה בפרק "הלוואות אפותיקאיות מוכוונות" ובפרק "הלוואות אפותיקאיות בלתי מוכוונות" בדו"ח זה.

החלטת נוספת בעניין הריבית בגין הלוואות מסוג זה, שמשמעותה לגבי הלוואות, שיינתנו ב־1976 (וחלק מההלוואות שניתנו ב־1975) היא הגדלה נוספת של הריבית בשיעור של 5%—6% ושיעורי פרמיה שיסתכמו ב־5.5% עד 8.5%.

כפי שמתברר מבריקת הביקורת, בדרך כלל אין הבנק מעביר לאוצר מיד את סכומי הפרמיה, שהוא גובה מהלווה, יחד עם הריבית, בתקופה הראשונה של ההלוואה. עריכת החשבון הראשון מתעכבת עד שמוגש לוח תשלומים בגין ההלוואה, ובתקופת הביניים נשארים כספי הפרמיה אצל הבנק. יש שהחשבון הראשון מוגש כעבור שנה ואף לאחר זמן רב יותר; במקרים אלה אין האוצר מחייב את הבנק בריבית בעד התקופה, שבה הכספים היו בידו (ראה גם להלן).

שיעורי הריבית, שנקבעו בגין הלוואות בביטוח הצמדה עד לביצוע ההחלטות מיולי 1974, כמעט שלא הותירו דמי ביטוח כל שהם לאוצר לכיסוי שיעורי הריבית הנומינליים לבנק (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 133). בחשבונות, שהגישו הבנקים בתקופה הנסקרת לגבי ההלוואות, שניתנו בשנים קודמות, הסכום, שהיה על האוצר לשלם לבנק בגין הפרשי הצמדה היה, כמעט בכל מקרה, יותר גדול מהסכום, שהיה על הבנק להעביר לאוצר בגין דמי הביטוח, ואף בתקופה הראשונה של הביטוח לא נשארה לאוצר בגין הלוואות אלה הכנסה נטו אלא בשיעור קטן מאוד.

מאחר ששיעור הפרמיה הועלה לאחרונה, צפויה לאוצר, בגין התקופה הראשונה של הביטוח, הכנסה נטו בסכומים הרבה יותר גדולים מאלה, שקיבל בעבר. חשוב איפוא לנקוט צעדים, כדי להבטיח, שדמי ביטוח אלה יועברו לאוצר במועדם (ראה גם להלן).

חוזי ביטוח, אישור חשבונות וסדרי פיקוח

באגף החשב הכללי מטפלת בנושאים אלה המחלקה למלוות חוץ ועסקות (להלן המחלקה), שביטוח הצמדה הוא רק אחד התחומים הרבים שבטיפול (בעניין הטיפול בהסדרי ביטוח הצמדה עם הבנקים האפוזיקאיים המתנהל על ידי יחידה אחת ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 56). בשנים האחרונות גדל במידה רבה העומס המוטל על המחלקה, רק במחצית השנייה של שנת הכספים 1974 הועמדו לרשותה כמה עובדים נוספים.

המחלקה עורכת את החוזים עם הבנקים, בהתאם לתנאי הביטוח, שנקבעו על ידי החשב הכללי עצמו או סגנו, והיא בודקת ומאשרת את לוחות הסילוקין ואת החשבונות התקופתיים, שהבנקים מגישים; בדיקה זו היא חשבונית בעיקר. עד לסיום הביקורת התנהלו החשבונות ידנית בכרטיסי עזר, בלא שרוכו המידע המצוי בכרטיסים אלה ובלוחות התשלומים.

בעת עריכת הביקורת הוחל בהעברת החשבונות מכרטיסי העזר למערכת ממוכנת. למשרד מבקר המדינה נמסר כי הנתונים, שיתקבלו ממערכת זו, יאפשרו לעמוד על סך ההתחייבויות, שהצטברו עד לתאריך נקוב, ועל תחזית ההוצאה לשנים הבאות, לפי הנחה נתונה של השינויים שיחולו במדד.

המידע על סכום ההלוואה, מועד מתן ההלוואה, תנאי ההלוואה והמדד הבסיסי מועברים למחלקה על ידי הבנק וזמן מה לאחר מכן נשלח אליה גם לוח תשלומים מפורט. המחלקה משווה את הפרטים עם האישורים שהוצאו ועם חוזי הביטוח, אך אין באפשרותה לבדוק את כל הפרטים — כגון מועד העברת הכספים ללווה, ובמקרים מסוימים אף לא לוודא את מקור המימון הספציפי (ההנפקה).

בהסדרי ביטוח פסיב ובחלק מהסדרי ביטוח אקטיב קיימים חוזי מסגרת וגם חוזים מפור-
טים לגבי סכומים נוספים המבוטחים מדי פעם בפעם. לגבי שאר ההלוואות עורך החשב
הכללי חוזה נפרד עם הבנק על כל הלוואה והלוואה.

החוזה הוא בצורת מכתב מהחשב הכללי, ובו נקובים סכום ההלוואה, תקופתה, תנאי
הריבית ללווה ולבנק, מועד הפרעון, ומתוארת דרך הקביעה של המדד הבסיסי. בדרך
כלל נאמד במכתב כי בכל מועד תשלום הריבית ו/או הקרן בגין ההלוואה, על הבנק
להגיש לאוצר את חישוב דמי הביטוח והפרשי ההצמדה "סמוך ככל האפשר לכל מועד
פרעון" (או שבוע ימים לפני כן), וכי אז ישלם הבנק לאוצר, או האוצר לבנק, את
ההפרש המגיע. למעשה קובעת פעולת הבנק את המועד להתחשבות הראשונה. מממצאי
הביקורת עולה, כי במקרים של ביטוח הצמדה למדד יש שהבנק שולח את החשבון הראשון
רק לאחר שהסכום המגיע לו בגין ההצמדה עולה על הסכום המגיע לאוצר בגין הפרמיה,
דבר הגורם נזק כספי לאוצר. לדעת הביקורת, יש צורך בהוראה מפורשת, שתחייב את
הבנק להגיש את החשבון הראשון מיד עם גביית השיעור הראשון של הריבית מהלווה.

בתקופה הנסקרת היו מקרים, שהאוצר שילם, לפי בקשות הבנקים, מקדמות על חשבון הסכומים
המגיעים להם, עוד לפני שהגישו חשבון מפורט. הביקורת העלתה כי במקרה אחד התברר כעבור
חדשים מספר, שהסכום ששולם לבנק היה גבוה מדי והבנק חויב להחזיר את ההפרש; המדובר
בתשלום יתר בסך כ-750,000 ל"י בגין הפרשי שער והפרשי הצמדה על רכישת משאיות לשעת
חירום וציוד עפר לשעת חירום. הבנק ביצע את התשלום חודשיים לאחר מכן, שבעה חדשים אחרי
שקיבל את המקדמה; עבור תקופה זו לא נדרש הבנק לשלם ריבית כלשהי. האוצר מסר כי יבוא
בדברים עם הבנק לצורך התחשבות בגין התקופה, שבה היה בידו תשלום היתר.

מיד לאחר ביטול ההצמדה בנובמבר 1967, ערך האוצר בבנקים לתעשייה בדיקה בעניין
הזכאות של הלווים להיכלל במסגרת ביטוח ההצמדה. מאז לא נערכו בדיקות בבנקים,
פרט לבנקים אפודיקאיים, שבהם נבדקים כרטיסי הלווים במטרה לאמת את הנתונים,
שנמסרו לחשב הכללי. האוצר מסר, כי בדיקות אינן נעשות בשל המחסור בכוח אדם.

מערכת מידע

בעת עריכת הביקורת לא היו בידי האוצר נתונים מסוכמים על התחייבות המדינה
הנובעת מהסדרי ביטוח הצמדה. למערכת מידע מלאה נודעת חשיבות רבה הן לצורך
קביעת המדיניות בתחום זה והן כדי לאפשר פיקוח יעיל על ביצוע ההסדרים, ובמיוחד
על כך, שהכספים המבוטחים ישמשו במשך כל תקופת הביטוח אך ורק למטרה שאליה
הוכוונו. פיקוח זה חיוני גם לנוכח קיומם של שני סוגים של הסדרי ביטוח הצמדה —
הן בגין הפרשי שער והן בגין הפרשי הצמדה למדד — העלול לגרום לכך, שהשקעות
מסוימות יבוטחו פעמיים*.

על החשיבות של ריכוז מערכת מידע עמד מבקר המדינה עוד בשנת 1969 ולאחרונה
בדו"ח שנתי 24 (עמ' 136). לאור ההתפתחויות, שחלו בשנים האחרונות, יש צורך רחוף
לזרז את ריכוז המידע הדרוש גם לבחינה יסודית של מדיניות ביטוח ההצמדה ושל
ההסדרים הקיימים.

* בעניין זה דאה גם בדו"ח זה בפרק "השתתפות תקציב המדינה בתכניות פיתוח של קופת חולים" ובפרק "הלוואות אפודיקאיות מוכתנות".

הסדרים מיוחדים

בתקופה הנסקרת אושרו כמה הסדרים בהיקף כספי ניכר, שלגביהם נקבעו תנאים מיוחדים או שהם התייחסו לחובות צמודים משנים קודמות, שבמקורם לא חל עליהם ביטוח הצמדה. להלן פרטים על שלושה מהם.*

הסדר עם חברת החשמל

חברת החשמל נהגה לרשום כהוצאה נדחית את הפרשי השער וההצמדה בגין התחייבויותיה ולהפחיתם במשך עשר שנים משנת התהוותם. הרשות-לניירות ערך דרשה מהחברה להתאים את חשבוניותיה לעקרונות החשבונאות ולכללי הדיוח המקובלים בכל הנוגע לזקיפת הפרשי הצמדה למדד במאזן החברה.

בסיכום הביקורת על חברת החשמל (ראה דו"חות על הביקורת באגודים תשל"ה—1974) ציין מבקר המדינה כי בסוף דצמבר 1974 עמדה חברת החשמל בפני בעיות קשות לגבי עריכת הדו"חות הכספיים שלה, לרבות חשבון רווח והפסד לשנת הכספים 1973 והמאזן ליום 31.3.1974; בעיות אלה נוגעות להצגת הערך האקטוארי של התחייבויות החברה בגין גמלאות ופיצויים לעובדיה ולזקיפת הגידול בהתחייבויותיה, עקב הצמדה למדד יוקר המחיה, לחשבון הרווח וההפסד.

משום כך חיווה מבקר המדינה את דעתו, שלגבי "ההתחייבויות בגין ההצמדה, יש להביא בחשבון, שהחברה נדרשה לגייס בשוק ההון בארץ אמצעים צמודים, בתקופה, שבה רובן המכריע של ההלוואות המוכונות לצרכי פיתוח ניתנו למפעלים ללא הצמדה, והפיצוי על ירידת ערך הכסף בא למלחים מתקציב הפיתוח של המדינה. בעיית הצגתן, בחשבוניות הכספיים, של התחייבויות החברה בגין ההצמדה מאבדת מחריפותה, אם ניתן לה להציג את נכסיה על בסיס ערך מעודכן, במקום בסיס ערכם ההיסטורי).

בהחלטה מיום 18.3.1975 הסמיכה ועדת השרים לענייני כלכלה את החשב הכללי לאשר ביטוח הצמדה וביטוח שער בגין אגרות חוב, שחברת החשמל הנפיקה והלוואות צמודות שהיא קיבלה לפני יום 31.3.1974 תמורת פרמיה, שתיקבע על ידי החשב הכללי, בתנאי, שאגרות חוב והלוואות אלה יחד עם הלוואות בלתי צמודות, שהחברה קיבלה באותה תקופה, שימשו למימון 50% מכלל ההשקעות המוכרות של החברה ברכוש קבוע**. באותה החלטה הוסמך החשב הכללי לאשר, החל ביום 1.4.1974, ביטוח הצמדה וביטוח שער על הלוואות, שהחברה תקבל, וזאת עד ל-50% מכלל ההשקעות המוכרות בכל פרויקט, פיתוח, שיוסכם עליו.

בהתאם להחלטה זאת אישר החשב הכללי ביום 14.8.1975 ביטוח הצמדה בגין אגרות חוב והלוואות צמודות, שקיבלה החברה לפני ה-31.3.1974 ושיתרתן הכוללת לאותו מועד הגיעה לכ-682 מליון ל"י***.

המדובר באגרות חוב צמודות מדד, שהונפקו על ידי מוסדות כספיים או על ידי החברה במישרין, בסכום כולל של 235 מליון ל"י, רובן לתקופה של 17 שנה ובריבית של 5.5% עד 6.3%; הלוואות מחברות ביטוח (אגרות חוב והפקדות) בסכום כולל של 400 מליון ל"י בקירוב, שזמן פרעונם עד ל-30 שנה מיום מתן האישור; וכן באגרות חוב צמודות מטבע חוץ — 21 מליון ל"י לפי השער 4.2 ל"י לדולר, ו-26 מליון ל"י לפי השער 1.293 ל"י לפראנק שוויצרי.

על פי מאזן החברה ליום 31.3.1975, הסתכמו הפרשי ההצמדה והפרשי השער, שהצטברו על סכום הקרן של אגרות החוב וההלוואות בביטוח הצמדה (כולל הלוואות צמודות דולר המבוטחות על פי הסכם מ-1968*, שיתרתן ליום מאזן הסתכמה ב-86 מליון ל"י) ב-658 מליון ל"י.

* ראה גם בדו"ח זה בפרק "השתתפות האוצר בתוכניות הפיתוח של קופת חולים"; בפרק "הלוואות אפוחיקאיות מוכונות" — מקדמות לחברות בנייה והסדרים מיוחדים; ובפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1974". על הסדרים מיוחדים, שנקבעו לראשונה בשנים קודמות ושבמסגרתם בוצעו הלוואות בתקופה הנסקרת; ראה בדו"ח 25 בפרק "הלוואות מוכונות (עמ' 430) ובפרק "מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מלוות" (עמ' 566) וכן בדו"ח 24 "הסדרים עם בנקים אפוחיקאיים" (עמ' 57).

** כאשר להתחייבות הממשלה בגין גמלאות ופיצויים לעובדי החברה ראה בפרק על מאזן המדינה.

*** על הלוואות בביטוח הצמדה, שאושרו בשנתה כספים 1974 ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1974" בדו"ח זה.

**** בעניין זה ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 119; פרמית הביטוח בגין הלוואות אלה היא בשיעור שנתי של 2.5% מהיתרה הבלתי מסולקת.

שיעור הפרמיה, שנקבע בהסדר ביטוח ההצמדה, הוא 6% לשנה החל מ-1.4.1974 ובגין שנת הכספים 1973 — 4%.

הסדר בגין חובות חברת ערד

במאוס 1974 נתמנתה ועדת בינאמורית (ראה בעניין זה הפרק "ארגון מפעלי הפיתוח במסגרת חברת גג" בדו"ח זה), שנתבקשה, בין היתר, להציע פתרון מיוחד לבעיות הפיננסיות של חברת ערד תעשיות כימיות בע"מ (להלן חברת ערד). הוועדה המליצה להקל על המעמסה הכספית של חברת ערד על ידי מתן ביטוח הצמדה בגין הלוואותיה הצמודות, למפרע ממועד קבלתן, תמורת פרמיה של 2%, ועל ידי דחיית מועדי הפרעון בשנה אחת. ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה בדצמבר 1974 לאמץ המלצות אלה, וההחלטה אושרה על ידי ועדת הכספים של הכנסת. בדצמבר 1975 אישר החשב הכללי ביטוח הצמדה על חובות החברה, שהצטברו בחמש השנים 1969/70 — 1973/74; בגין כל ההלוואות האלה ניתנה בעבר ערבות המדינה*.

לפי הרשימות שהוגשו לחשב הכללי על ידי הבנקים, נותני ההלוואות, הסתכמו הלוואות אלה, לפי ערכן הנקוב במועד קבלתן** בסכום כולל של 174 מליון ל"י, מזה 56 מליון ל"י צמודות למדד והיתר צמודות לדולר — 100 מליון ל"י לפי השער של 3.5 ל"י לדולר וכ-18 מליון ל"י לפי השער של 4.2 ל"י לדולר. כמחצית ההלוואות, שפרעונן במטבע חוץ ניתנו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה וכל שאר ההלוואות — על ידי בנק מסחרי.

רובן הגדול של ההלוואות הצמודות לדולר ניתנו לחברת ערד לתקופה של 15 שנה ובריבית של 6%, כשתקציב המדינה נושא בהפרשים בין שיעור זה לבין עלות הכספים. לפי חישובי הביקורת, הצטברו על סכומים אלה, עד יום מתן ביטוח ההצמדה, הפרשי שער בסך 115 מליון ל"י ועוד כ-40 מליון ל"י לפחות, על הריבית, שתשולם עד לפרעונן הסופי.

ההלוואות הצמודות למדד נתקבלו לתקופה של 6 עד 20 שנה, ורובן הגדול נושאות ריבית צמודה בשיעור שנתי של 9%; חלקן מומנו מכספי הנפקה מיועדת ל-17 שנה ויתרן מכספי בנק. החל בספטמבר 1972, לפי דרישת ועדת הכספים, ניתנו ההלוואות מכספי הנפקה ל-17 שנה, שהסתכמו ב-7.7 מליון ל"י, בריבית נמוכה יותר — 8.5% (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 143). לפי חישובי הביקורת, עד לאישור הביטוח הצטברו על סכומים אלה הפרשי הצמדה בסך 72 מליון ל"י ועוד כ-45 מליון ל"י על הריבית, שתשולם עד לפרעונן הסופי.

הסדרים עם חברה להשקעות

מזה שנים מקיים האוצר אם חברה גדולה להשקעות (להלן "החברה"), הסדרים מיוחדים למימון ההשקעות במפעלים השייכים לה. המדובר בהשקעות בתחומי משק שונים: מפעלי תעשייה, תיירות, שיכון ובנייה, מוסדות כספיים, חברות לשיוק ולמסחר ועוד. הסדרים אלה נקבעו בעיקר בגין עסקאות בהיקף גדול לרכישת מפעלים כושלים על ידי החברה ולהקמת מפעלים חדשים, חלקם באיזורי פיתוח וחלקם במרכז הארץ. הסדרים הם משני סוגים: סיוע ניכר במימון והטבות חד פעמיות עם ביצוע העסקה, ותנאי מימון נוחים — הכוללים גם הטבות נוספות — לשם הפעלתם השוטפת של המפעלים. משרד מבקר המדינה בדק בשנים האחרונות כמה עסקאות, שלפיהן מכרה הממשלה לחברה את חלקה בגופים שונים תוך התייחסות לסדרים המיוחדים, שנקבעו בעת ביצוע המכירה***. להלן פירוט של הסיוע, שניתן לחברה, בדרך של הסדרי ביטוח ההצמדה למדד ולשער הל"י, נוסף על האשראי המוכון שהיא קיבלה לפי השיעורים המקובלים במשק.

1. הלוואות משלימות — מעבר הלוואות הפיתוח המוכוונות — עד לגובה של כ-70% מן הסכום הכולל של ההשקעה. הלוואות אלה ניתנו מכספי הנפקות, שלגביהן אישר האוצר ביטוח הצמדה למדד כנגד פרמיה שנתי בשיעורים הנעים בין 1% לבין 4%. הסדרים כאלה נקבעו גם עם שני קונצרנים אחרים, ראה דו"ח שנתי 25 עמ' 431.

* פרטים על תנאי ההלוואות ראה בפרק על מאון המדינה — ערבויות המדינה בדו"ח שנתי 22 (ימ' 160), דו"ח שנתי 13 (עמ' 116), דו"ח שנתי 24 (עמ' 143) ודו"ח שנתי 25 (עמ' 49 וצ"מ (11) 142). ביקורת על ערד תעשיות כימיות בע"מ ראה בקובץ "דו"חות על הביקורת באיגודים, תשל"ב—1972".

** בתוספת ריבית דחוייה עד ל-31.3.1973 של חלק מההלוואות הצמודות לדולר.

*** בדו"ח שנתי 22 עמ' 182 "עסקות האוצר בעקבות המכירה של חברת מגיב"; בדו"ח שנתי 23 עמ' 176 "קונצרן אוטוקרד והטיפול בענייניו"; בדו"ח שנתי 24 עמ' 104 "מפעלי סקסטיל בית שאן — נצרת", ועמ' 160 "עסקאות של 'מעלה' — חברה להשקעות בע"מ".

בשנת 1975 פנתה החברה בבקשה לאשר לה הנפקה של אגרות חוב ניתנות להמרה שתמורתן משמשת להשלמת המימון העצמי של השקעות החברה במפעליה. לדברי האוצר ניתן אישור להנפקות מסוג כזה לכל חברה המעוניינת בכך, כדי לעודד את שוק ההון הישראלי. אולם בשל המצב בשוק ההון דחה האוצר את הוצאות ההנפקה לשנת 1976. עד למועד ההנפקה, קיבלה החברה ביוני 1975 מן הבנק לפיתוח התעשייה מקדמה בסך 10 מליון ל"י נושאת דיבית של 17% לשנה. המקדמה ניתנה לתקופה עד שנה ונועדה למימון החלק העצמי של החברה בהשקעות במפעלי טכסטיל ובמפעל חדש בחצור. הכספים באו ממקורות מיוחדים, שהחשב הכללי איפשר לבנק לגייס מעבר לסכום הכולל של אמצעי המימון שסוכמו עם הבנק לשנת 1975.

בנובמבר 1975 פנתה החברה לאוצר בבקשה לאשר לה מסגרת תלת-שנתית של הנפקות בהיקף כולל של 100 מליון ל"י, למימון הלוואות משלימות. החברה ביקשה שיינתן לה סכום של 20 מליון ל"י לאלתר, ואילו על סכום נוסף של כ-50 מליון ל"י, שהיא זקוקה לו עד סוף שנת 1976, ייערך דיון בשלב יותר מאוחר. הנהלת האוצר אישרה את מתן החלק הראשון של ההלוואה בסך 20 מליון ל"י, שבוצעה בדצמבר 1975 בדרך של משיכת יתר מחשבון הסילוקין של החברה. לדברי האוצר תיפרע משיכת היתר עם מתן הלוואה בסכום זה לחברה מתוך האמצעים העצמיים של אחד הבנקים המסחריים. באסמכתא למתן משיכת היתר נאמר, כי ההלוואה מיועדת לצורך הגדלת היצוא של מפעלי התעשייה של החברה.

2. הלוואות למימון השקעות בהון המניות הנפרע של מפעלי החברה ולמימון הרכישה של מפעלים על ידיה. בשנים 1973 ו-1974 קיבלה החברה למטרות אלה הלוואות בביטוח הצמדה מכספי הנפקות כדלקמן: 22 מליון ל"י להשקעה בהון המניות של מפעלי טכסטיל; 20 מליון ל"י לרכישת מפעלי רכב; 12.5 מליון ל"י לשם רכישת מניות במפעל להרכבת רכב, על מנת לשחרר הלוואות בעלים במפעלים אלה; המטרה של רכישת המניות היתה הקדשתן לקדן צדקה. 15 מליון ל"י אושרו לחברת הבנייה של הקונצרן במסגרת רכישת חברת בנייה אחרת. שנקלעה לקשיי מימון (בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה).

3. הלוואות והנפקות במטבע חוץ כדי להקל על החברה את עול המימון שלה ולממן יבוא של מכללי רכב, שלגביהן אישר האוצר כיסוי של הפרשי שער. סכומן הכולל של הלוואות והנפקות אלה הגיע לכ-20 מליון דולר, והן ניתנו בעיקר בשנת 1975. ההלוואות ניתנו לתקופה של 5 שנים וברכיבת שנקבעה לפי גובה עלות המימון, בתוספת פרמית ביטוח בשיעורים שבין 5% לבין 8% לשנה. פרט להלוואה אחת בסך 5 מליון דולר, שנועדה למימון יבוא ציוד (ראה להלן), ניתנו כל השאר, כדי לממן תשלומי פרעון של הלוואות לטוח ארוך.

מאז אוגוסט 1974 חזרה ופנתה החברה לאוצר בבקשה לקביעת הסדר לחידוש הונה לטוח ארוך, שכן תשלומי הפרעון בגין הנפקות חופשיות משנים קודמות, התחילו לדבריה להכביד על תזרים המזומנים של החברה. החברה ביקשה שהאוצר יאשר לה לצורך זה הנפקה של אגרות חוב לשימוש עצמי, שתבטח כנגד עליית המדד. לאחר דיונים, הסכים האוצר לאפשר לחברה גיוס כספים במטבע חוץ, שחלק מהם יופקד אצל החשב הכללי וחלק ישאר בידי החברה. בגין הסכומים, שישארו לשימוש החברה הבטיח האוצר כיסוי הפרשי שער, בתנאי שהכספים יגוייסו בחוץ לארץ ובמחיר סביר. בתחילת שנת 1975 אישר המפקח על מטבע חוץ, כי החברה תקבל הלוואות משני בנקים מסחריים בארץ בסכום כולל של 7.5 מליון דולר.

ביוני 1975 אישרה הנהלת האוצר לחברה הלוואה נוספת בסכום של 2 מליון דולר למימון מלאי דירות, שנבנה על ידי חברות הבנייה השייכות לה, כפי שנקבע גם לגבי חברות בנייה אחרות (ראה בדו"ח זה בפרק "הלוואות אפוזיטביות מוכונות").

בשנת 1975 גייסה החברה סכומים נוספים למימון השוטף שלה, באמצעות שתי הנפקות של אגרות חוב בסכום כולל של 5 מליון דולר, שנועדו להפצה בחוץ לארץ. אגרות החוב נושאות ריבית בשיעור של 9% לשנה והן נמכרו במחיר של 90% מערך הנקוב. הנהלת האוצר הסכימה, כי לגבי הכספים, שגוייסו ממכירת ההנפקה הראשונה יינתן ביטוח שער כנגד פרמיה, בשיעור של 5% לשנה.

4. הסדרים מיוחדים לגבי ההשקעות בענף הרכב. בתחילת שנת 1974, כשנה וחצי לאחר שהחברה רכשה את מפעל הרכב ת. י. ל. בסיוע של האוצר, הוסכם בינה לבין האוצר על התנאים, שלפיהם יימכרו לה גם מפעלי אוטוקרס. בהתאם למוסכם אישר האוצר לחברה ביוני 1974, הנפקה של אגרות חוב ל-17 שנה בסכום של 20 מליון ל"י, שנועדה למימון הרכישה. כספי ההנפקה הועמדו לרשות

החברה למשך כל תקופת הפרעון, ללא הצמדה וברכיבית של 9% לשנה. למוסד הכספי של החברה, שבאמצעותו הונפקו אגרות החוב, נותר בגין ביצוע ההלוואה מרווח שנתי של 1.45% (לא צמוד) לאחר ניכוי עלות ההנפקה. לפיכך שיעור הפרמיה השנתית, המשולמת לאוצר בגין ביטוח ההצמדה מגיע ל-0.85% בלבד.

נוסף על ההנפקה האמורה הובטחו לחברה חמש סדרות נוספות של אגרות חוב בסכום של 12 מליון ל"י כל אחת (60 מליון ל"י בסך הכל), שיונפקו בכל שנה החל ביולי 1974 וכלה ב־1978. סוכם כי אגרות חוב אלה יונפקו לתקופת פרעון ממוצעת של שמונה וחצי שנים, והריבית שתשלם החברה בגין כספי ההנפקה, שיועמדו לרשותה ללא הצמדה, תהיה בשיעור של 12% לשנה. הלוואות אלה מכספי הנפקות מבוטחות מיועדות למימון 50% מן הסכום הכולל של ההשקעות העצמיות של החברה בענף הרכב, במשך כל התקופה של חמש שנים. לפי ההגדרה, שקבע האוצר, סכום ההשקעות העצמיות משמעו "הסכומים, שיועמדו לשימוש מפעלי הרכב של הקונצרן, בניכוי ההלוואות ממקורות מוכוונים והפחת הרגיל, שיצטבר על ההשקעות החדשות". כדי להבטיח, שסכומי ההנפקות המבוטחות לא יעלו על מחצית המימון העצמי, נתבקשה החברה להמציא לאוצר דו"ח שנתי על סכומי ההשקעות העצמיות שלה בענף הרכב, ודו"ח מאושר של רואה חשבון בתום חמש השנים. עד למועד סיום הביקורת אושרו לחברה במסגרת זו הלוואות בגין שנתיים, בסכום כולל של 24 מליון ל"י.

בהתאם למוסכם עם האוצר כאמור, קיבלה החברה בנובמבר 1974 גם הלוואה בסך 5 מליון דולר באמצעות בנק מסחרי שנועדה למימון שוטף של יבוא מכללים וחלקים להרכבה של רכב עבודה. גם הלוואה זו התנה האוצר בכך, שהביטוח יהיה בתוקף כל עוד למפעלי הרכב יהיה מלאי של חלקים ומכללים ו/או אשראי לרוכשי רכב, בסכום שהוחזק ליתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה בכל עת ועת. מפעלי הרכב של החברה מקבלים, נוסף על הלוואה זו, הלוואות למימון יבוא של ציוד מתוך אשראי ספקים, הניתנות באמצעות בנקים מקומיים שונים, ושגם לגביהן אישר האוצר ביטוח שער. עד מועד סיום הביקורת לא נתקבל שום דיווח בנושא זה. על מנת לפקח על מילוי התנאים שנדרשו יש צורך במערכת מורכבת של דיווח, שמתכונתה אף לא נקבעה עוד. בינואר 1976 הודיע האוצר, כי החברה עומדת להמציא לו את הדו"חות הדרושים.

בעת שנקבע ההסדר עם החברה לגבי רכישת מפעלי אוטוקרס, לא נערך חישוב של הנטל הכספי לאוצר על בסיס של תחזיות סבירות או כמה תחזיות אלטרנטיביות. לדעת הביקורת, עריכת חישובים כאלה הייתה צריכה להיות אחד השלבים בהכנת המידע לקראת ההחלטה בדבר עסקה זו מצד אוצר.

ההוצאה בתקציב

ההוצאה למעשה בגין הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע בשנת הכספים 1974 הייתה גדולה פי שניים וחצי מההוצאה בשנת הכספים 1973 והסתכמה בכ-408 מליון ל"י, כמפורט בטבלה הבאה. מינואר 1972 עד ינואר 1973 עלה המדד בכ-28%, ואילו מינואר 1973 עד ינואר 1974 — ב-54%.

הוצאה (נטו) בגין הסדרי ביטוח הצמדה (במליוני ל"י)

הגידול 1974	1973	1974	
68	29	97	הפרשי הצמדה למדד (בניכוי פרמיה):
50	69	119	במסגרת בנקים אפוזיקאיים (1)
107	(—)38	69	במסגרת בנקים אחרים (2)
			הפרשי שער (בניכוי פרמיה) (2)
20	103	123	הפרשי ריבית ופרמיית ביטוח לאוצר על ידי משרדי ממשלה (1)
245	163	408	סה"כ

(1) התשלומים, שנוקפו לתקציב המשרדים (ראה קטע סובסידיות בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1974 וביצועו" בדו"ח זה).

(2) התשלומים שבוצעו בשנת התקציב, לרבות אלה שיינקפו לתקציב השנה הבאה, ובניכוי תשלומים, שבוצעו למעשה בשנה הקודמת.

נתונים חלקיים לתקופה אפריל — דצמבר 1975, אינם כוללים את הפרשי הצמדה והריבית, ששולמו לבנקים אפותיקאיים*, מראים, כי הוצאות אלה היו גדולות פי שלושה וחצי מההוצאה בתקופה המקבילה ב-1974, כמשוקף בטבלה הבאה (במליוני ל"י).

הגידול ב-1975	אפריל-דצמבר 1974	אפריל-דצמבר 1975	
			ביטוח הצמדה למדד באמצעות בנקים (פרט (לבנקים אפותיקאיים):
289	106	395	הוצאה
244 (—)45	77 (—)29	321 (—)74	בניכוי: דמי ביטוח
			ביטוח שער באמצעות בנקים:
114	58	172	הוצאה
100 (—)14	24 (—)34	124 (—)48	בניכוי: דמי ביטוח
			ביטוח שער באמצעות חברות:
14	5	19	הוצאה
13 (—) 1	— (—) 5	13 (—) 6	בניכוי: דמי ביטוח
			סה' (פרט לבנקים אפותיקאיים):
417	169	586	הוצאה
357 (—)60	101 68	458 (—)128	בניכוי: דמי ביטוח (1)

(1) כולל דמי ביטוח, שהועברו ע"י משרדים בעיקר משרד המסחר והתעשייה.

העלייה הגדולה בהוצאות אלה נובעת משינויים במדד ובשער המטבע, הן בתקופה הנסקרת והן בעבר, שהגדילו את ההפרשים בגין הסכומים המובטחים; לגבי חלק מסכומים אלה שולמו בעבר הפרשי הצמדה על הריבית בלבד, ואילו כיום הגיע גם זמן פרעונו של חלק מהקרו.

ההוצאה בתקציב בתקופה הנסקרת מתייחסת בעיקר להתחייבויות משנים קודמות; מרבית ההוצאה הנובעת מההתחייבויות החדשות תשקף בתקציב רק בשנים הבאות.

לחשבונות התקציביים, המתייחסים לביטוח ההצמדה למדד ולשער הל"י, נוקף בתקופה הנסקרת סכום כולל של 30 מליון ל"י בגין הסדר הנוגע לחברת צים; כנגד הוצאה זו עמד כהכנסה סכום, שהתקבל כפרמיה בגובה של 6.9 מליון ל"י. המדובר בהסדר, שלפיו ניתן ביטוח שער לחברת צים בגין הלוואה בסכום של 270 מליון מרקים גרמניים (מ"ג), שהחברה קיבלה, בערבות המדינה**, לרכישת שלוש מיכליות. לפי הסדר זה נקבע, שבכל מועד של פרעון של החוב בחוץ לארץ, מעמיד האוצר לזכות החברה, במ"ג, את הסכום הדרוש לתשלום הקרן והריבית (בתוספת מרווח הבנק); ולעומת זאת משלמת החברה לאוצר את התשלום בדולרים, לפי השער הקבוע של 3.15 מ"ג לדולר. על ביטוח זה נגד עליית שער המ"ג לעומת הדולר משלמת החברה פרמיה של 0.4% לשנה.

הסדר זה, שבבדיקתו עוסקת הביקורת, הוא יוצא דופן לעומת שאר העסקאות, המתוארות בפרק זה, שכן הביטוח אינו חל על גדילת חוב בל"י, שבאה בשל ירידת שער הל"י או כוח הקניה שלה, אלא על הפרשי השער בין מטבעות זרים.

* עד לסיום הביקורת לא היו נתונים מסוכמים על ההוצאה להפרשי הצמדה המשולמים בגין דיור; ההקצבה למטרה זו בהצעת התקציב לשנת הכספים 1976 מסתכמת ב-372.5 מליון ל"י.
** ראה בדו"ח זה בפרק על מאון המדינה — ערכויות המדינה.

הדישום בתקציב

אין בתקציב המדינה סעיף מיוחד להוצאה הנובעת מהסדרי ביטוח שערי וביטוח הצמדה למדד, פרט להוצאות בגין הלוואות אפויקאיות; הוצאות אלה רשומות בתקציב השיכון בסעיף "סובסידיות לדירור" והן כוללות גם ביטוח הצמדה על מקדמות לחברות בנייה. בסעיף "הקלות בתנאי אשראי" שבתקציבים של משרד המסחר והתעשייה, משרד החקלאות ומשרד התחבורה כלולה ההוצאה על הפרשי ריבית, המשולמת כל אימת שהריבית מהלווה אינה מכסה אפילו את הריבית הנומינאלית לבנק, וכן העברות לחשב הכללי עבור פרמיית ביטוח שער, בעיקר בגין הבנק לפיתוח התעשייה. יתר ההוצאה רשומה נטו, לאחר הפחתת ההכנסה בגין הפרמיה; כאמור, חלק מהכנסה זו מהווה השתתפות מתקציביהם של משרדים אחרים.

אגף התקציבים איננו ממלא תפקיד בכל הקשור לתנאי ההסדרים ואיננו ערוך לבחון את תחזית ההוצאה, שאגף החשב הכללי מכין.

דו"ח ביצוע התקציב איננו מאפשר לעמוד על היקף ההוצאה הנובעת מהסדרי ביטוח ההצמדה, ללא הזדקקות לרישומי עזר של החשב הכללי. האוצר הודיע כי עם הפעלת המיכון יינתן בדבר הסבר לתקציב פירוט הסכומים שהוקצבו ותיכלל ההוצאה בשנים קודמות בגין הביטוח.



נושא ההצמדה כרוך בבעיות שהן מן החמורות ביותר במערכת הפיננסית של המדינה. העומס על תקציב המדינה, בגין ההתחייבויות הנובעות מביטוח לווים כנגד נשיאה בעול ההצמדה, הגיע לממדים מדאיגים, והוא ממשיך לגדול בקצב מהיר. מזה שנים עמד מבקר המדינה בדו"חות שלו על המשמעות המסוכנת הזו של מערכת ההצמדה ומתן ביטוח לצידה. ההתפתחות של השנים האחרונות, הפכה את הדאגה בעניין זה לנחלתם של רבים העוסקים בענייני ציבור.

הנושא בעיקרו הוא, כמובן, ענין למדיניות הכלכלית הכללית, אך מממצאי הביקורת המובאים בפרק זה עולה, כי יש צורך בשינויים בעלי משקל בביצוע ההסדרים של ביטוח ההצמדה כפי שהם קיימים. השיפורים, שכבר הונהגו, יש בהם כדי להוריד במידה מסוימת את עלות ההסדרים לאוצר. עוד החליט האוצר לכלול במסגרת תקציב המדינה חלק מן הפעולות הנסקרות בפרק זה. מן הראוי לנקוט אמצעים נוספים בכיוון של הורדת ההוצאות, שבהן נושא האוצר בקשר לביטוח ההצמדה.

אף נשארת בעינה העובדה, הבלתי רצויה מבחינת המינהל הציבורי והתקציבי התקין, שהסדרי ביטוח ההצמדה הינם מכשיר לתמיכה בגורמים שונים במשק, מחוץ למסגרת התקציב ובלי שהיקף התמיכה יבוא לידי ביטוי ברור ומבוקר בשלב קבלת ההחלטה.

הלוואות אפותיקאיות מכוונות

חלק ניכר מהתחייבות האוצר במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה מתייחס להלוואות אפותיקאיות. בדו"ח שנתי 24 (עמ' 46) ניתן תיאור כללי של הסדרי ביטוח ההצמדה, שקבע האוצר עם הבנקים האפותיקאיים, והובאו ממצאי ביקורת בעניין זה. להסדרים אלה היבטים מיוחדים, השונים מהסדרי ביטוח ההצמדה, שקבע האוצר לגבי ענפי משק אחרים (על הסדרים בשאר הענפים ראה בדו"ח זה בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה").

בחודשים מאי — דצמבר 1975, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי בדיקה חוזרת בנושא זה. נבדקו ההסדרים החדשים, שנקבעו בשנים 1974 ו-1975 וביצועם של אלה ושל ההסדרים משנים קודמות, תוך מעקב אחרי הטיפול באותם נושאים, שהועלו על ידי הביקורת בדו"ח שנתי 24.

פרק זה מתייחס לנושאים, שבטיפול האוצר, בשיתוף עם משרד השיכון; ממצאי ביקורת בדבר קביעת הזכאות להלוואות המכוונות על ידי משרד השיכון, לרבות הלוואות בביטוח הצמדה, ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 626 ועמ' 646.

להלן תיאור כללי של ההתפתחויות העיקריות, שחלו בעניין זה בשנתיים האחרונות, השינויים שהאוצר הנהיג בתקופה זו — חלקם בעקבות הביקורת — וממצאי הביקורת העיקריים שהועלו.

הלוואות בביטוח הצמדה

אין במשרד האוצר נתונים מרוכזים על היקף ההתחייבות בגין ביטוח הצמדה הנובעת מההסדרים עם הבנקים האפותיקאיים וחברות הבנייה. מהמסמכים, שרוכזו על ידי הביקורת, עולה, כי בשנתיים האחרונות אישר האוצר ביטוח הצמדה למדד על הלוואות בסכום כולל של כ-2,000 מליון ל"י וביטוח הצמדה לשער המטבע על הלוואות בסכום כולל של כ-25 מליון \$ *; לגבי "התכנית האמיסיונית" (ראה להלן) מתייחסים אישורים אלה לתכניות לשנים 1973 ו-1974, לגבי הלוואות מכוונות אחרות — לשנת הכספים 1974 ולתקופה שעד סוף דצמבר 1975, ולגבי הלוואות בלתי מכוונות — לסכומים, שנרשמו בספרי החשב הכללי מסוף מארס 1973 עד סוף מארס 1975 (בעניין זה ראה בדו"ח זה פרק "הלוואות אפותיקאיות בלתי מכוונות").

הסכומים האמורים מתייחסים לקרן ההלוואות בלבד; בגין הלוואות אלה מכסה האוצר את הפרשי ההצמדה על מלוא הריבית המשולמת לבנקים או על חלק גדול ממנה — דבר המגדיל את היתרות המבוטחות ב-50% עד 83%.

הסדרי ביטוח ההצמדה מתייחסים להלוואות מחוץ לתקציב; עם זאת חלק מכספי התנפקות, שאושרו בתקופה הנסקרת למימון מקדמות לחברות בנייה, בביטוח הצמדה, יתוקצבו בשלב מאוחר יותר וישמשו למימון הלוואות תקציביות (ראה להלן). ההלוואות האפותיקאיות, שעליהן חלים ההסדרים האמורים, ניתנות במסגרת התכניות המפורטות כדלקמן:

(א) תכנית המימון השנתית, הנערכת על ידי משרד האוצר בשיתוף עם משרד השיכון והבנקים האפותיקאיים. תוכנית זו מתייחסת להלוואות הממומנות מתוך שילוב של

* אין חפיפה מלאה בין מועד האישור לבין מועד הביצוע; חלק מההלוואות שלגביהן אושר ביטוח הצמדה בתקופה הנסקרת יבוצע בשנים הבאות ולעומת זה חלק מההלוואות שבוצעו, הם על סמך אישורים משנים קודמות.

כספי תקציב וכספי בנק, של כספי הנפקות וכספי בנק או של כספים מכל שלושת המקורות; יש שההלוואה ניתנת מכספי תקציב בלבד, ובמקרים מסוימים — מכספי הבנק בלבד. באוגוסט 1974 נחתמו עם הבנקים הסדרים — להלן "מכתבי מסגרת" — המתייחסים לתכנית לשנת הכספים 1974, כפי שנעשה בכל אחת מהשנים, החל משנת 1970. במכתבי מסגרת אלה נקבע היקף התכנית לפי כל יעד ויעד ולפי מקור המימון — כספי תקציב, כספי הנפקה מיועדת וכספי בנק — והתנאים שנקבעו לבנקים. היעדים העיקריים, שאליהם התייחסו ההלוואות שלא מכספי תקציב, היו בנייה לעולים, להתיישבות, לזוגות צעירים (כהלוואה נוספת להלוואה תקציבית) ולשיפור תנאי דיוור. בתכניות אלה נקבעה לכל אחד מהבנקים חובת השתתפות בשיעור של שליש מהמימון הכולל. בהלוואות שלא מכספי תקציב שלגביהן נקבעת ללווים ריבית בשיעור נמוך מזה של הריבית הנומינלית, שנקבעה בגין מקורות המימון מקבל על עצמו האוצר, מלבד ביטוח ההצמדה, גם מתן סובסידיה בגין הריבית; חלק ניכר מן ההלוואות, שניתנו מכספי הנפקה הן מהסוג הזה.

בשנת הכספים 1975 לא נחתמו מכתבי מסגרת חדשים עם הבנקים ולא נקבעה תכנית כוללת לאותה שנה. מסתבר, כי כבר ב-1974 התעוררו קשיים בדבר האפשרות של הבנקים להשתתף בשיעור המימון, שנתבע מהם בעבר. בהעדר מכתבי מסגרת כאלה, נשארו בתוקפם בשנת 1975 תנאי ביטוח ההצמדה לבנקים, שנקבעו בחוזים לשנת הכספים 1974, כל עוד לא נקבע אחרת (על הוראות חדשות בענין קביעת המדד היסודי ראה בפרק "הסדרי ביטוח הצמדה").

(ב) תכנית המכונה "התכנית האמיסיונית" למימון הבנייה של דירות לזוגות צעירים, שהופעלה לראשונה בשנת 1971. התכנית במקורה הייתה אמורה להיות ממומנת כולה ממקורות בלתי תקציביים — שליש מכספי הנפקות מיועדות והשאר מכספי הבנק והחברה הבונה — ולשמש, בשלב ראשון, למימון ביניים של חברות הבנייה ולאחר מכן למימון ההלוואות למשתכנים. בשנת 1974 נכללו במסגרת זו גם בנייה לוותיקים בערי פיתוח, לרבות דירות שכבר הוחל בהקמתן (על השינויים הרבים, שחלו בתכנית זו ראה להלן).

(ג) הסדרים מיוחדים, שנקבעו מחוץ למסגרת התכניות האמורות, חלקם הסדרי ביטוח שער לגבי מימון ממקורות חוץ של הלוואות למשתכנים ולחברות בנייה, וחלקם הסדרי ביטוח הצמדה למדד על הלוואות משלימות לקבוצות משתכנים, בדרך כלל בתנאים נוחים יותר למשתכן ולבנק מאלה, שנקבעו במסגרת התכנית השנתית ותכנית ההלוואות הבלתי מוכוונות (פרטים ראה להלן).

הבטחת ההצמדה

לגבי ההסדרים לביטוח הצמדה, שנעשו עם הבנקים האפוזיקאיים, עמדה הביקורת בעיקר על נושאים מאפיינים אלה: התנאים, שהובטחו לבנקים אלה בגין הלוואות למשתכנים ולחברות בנייה, שיטת חישוב דמי הביטוח (הפרמיה), סדרי הביטוח במקרה של סילוק מוקדם של ההלוואות המבוטחות וסדרי הפיקוח ואישור החשבונות (על קביעת המדד הבסיסי ובעיות כלליות אחרות ראה פרק "הסדרי ביטוח הצמדה").

תנאי המימון לבנקים

הכספים, שעליהם חלים הסדרי ההצמדה למדד, ניתנים להבחנה לפי שני מקורות מימון: כספי הנפקה מיועדת — להלן "כספי הנפקה" — וכספי בנק מכל מקור אחר (לרבות "הנפקות חופשיות") — להלן "כספי בנק".

במסגרת תכניות ההלוואות המוכוונות מובטח לבנקים אישור להנפיק אגרות חוב למימון חלקי של ההלוואות בסכומים שנקבעו. ביטוח ההצמדה מתייחס גם לעלות הנפקה וגם לחלק ממרווח הבנק; לגבי הלוואות בענפי משק אחרים, הממומנות מכספי הנפקה מיועדת, מובטחים בדרך כלל הפרשי הצמדה על עלות ההנפקה בלבד.

עד לשנת 1974 היה גובה המרווח לבנקים האפוזיקאיים במסגרת תכנית המימון השנתית 1.25%, בתוספת הצמדה, ועוד 1% ללא הצמדה. במסגרת תכנית המימון האמיסיונית לזוגות צעירים נותר לבנק מרווח יותר גדול — 2.34% בהצמדה מלאה — כאשר מקור הכסף הוא הנפקה (6%) ל-17 שנה.

בשנת 1974, בעקבות הביקורת, הוסכם על הקטנת המרווח: בהלוואות הניתנות במסגרת התכנית השנתית גובה המרווח יהיה 0.75% בתוספת הצמדה למדד, ועוד 1% ללא הצמדה — דהיינו הקטנה ב-0.5% (צמוד); עם זאת המשיכו הבנקים לבצע גם בשנים 1974 ו-1975 הלוואות בהיקף גדול, לפי התנאים הקודמים במסגרת תכניות שנים קודמות, וזאת בהסתמך על מכתב המסגרת, שחתם האוצר עם הבנקים ב-1974 ושלפיו, במידה שלא יושלם ביצוע התכנית באותה שנה, יהיה ההסדר תקף גם בשנת הכספים שלאחריה. עוד הוחלט ב-1975 כי התכנית האמיסיונית, שבמסגרתה הובטח לבנק מרווח גדול יותר, תוחלף בתכניות מימון אחרות, מכספי תקציב או מכספי בנק (ראה להלן).

בהלוואות אפוזיקאיות מתחילים הלווים לפרוע את קרן ההלוואה כבר בשנה הראשונה, בעוד שבגין כספי הנפקה מהסוגים המשמשים למימון הלוואות, חלים תשלומי הקרן הראשונים רק בתום השנה השישית (בהנפקות ל-17 שנה) או בתום השנה התשיעית (בהנפקות ל-20 שנה). מאחר שביטוח ההצמדה חל על כספי ההלוואה, משלם האוצר לבנק את הפרשי ההצמדה בד בבד עם פרעונה על ידי המשתכן; התשלום לבנק מתבצע פעמיים בשנה לגבי הקרן והריבית על ההלוואה, שזמן פרעונה חל בששת החודשים הקודמים. כתוצאה מכך נוצר פער בזמן בין מועדי גביית הכספים לבין מועדי פרעון ההנפקה. במשך אותו "מרווח זמן", בין פרעון ההלוואה לבנק לבין פרעון ההנפקה המיועד על ידי הבנק, הופכים כספי הפרעון, כולל תשלומי האוצר בגין הפרשי ההצמדה, מכספים מוכוונים לכספי בנק.

מרווח הזמן מתהווה גם לגבי הסדרי ביטוח ההצמדה אחרים, אולם משקלו רב במיוחד, כשמדובר בהלוואות אפוזיקאיות. לנוכח העובדה, שבשנים 1974 ו-1975 קוצרה תקופת ההלוואה לסוגי לוויים שונים, בהשוואה להוראות בעניין זה בשנים קודמות, ויחד עם זאת הועלה, במקרים רבים, שיעור הריבית ללווה, גדל משקלה של תופעה זו עוד יותר.

כספי בנק

בהסדרים נקבע כי על חלקו של הבנק במימון הלוואות בביטוח ההצמדה, יקבל הבנק הצמדה על הקרן ועל מלוא הריבית וכי תקופת הפרעון תהיה, בדרך כלל, 10 שנים דהיינו תקופה קצרה מזו של ההלוואות הממומנות מהמקורות האחרים.

שיעור הריבית, שנקבע לבנק במסגרת "התכנית האמיסיונית" הוא 9%, ובמסגרת תכנית המימון השנתית ותכנית ההלוואות הבלתי מוכוונות — 8.75%.

מממצאי הביקורת עולה, כי לגבי הלוואות לבנייה כפרית — לקיבוצים, מושבים ויישובים קטנים — הכלולות במסגרת תכנית המימון השנתית, נקבעה לאחד הבנקים, עד לשנת 1975, תשואה של 9% (צמוד), שהיא גבוהה מזו שנקבעה במכתב המסגרת. האוצר

הסביר כי המדובר בהלוואות משלימות, הניתנות לתקופה של 20 שנה, בעוד שבדרך כלל ניתנים כספי בנק לתקופה של 10 שנים בלבד. בשנת 1975 הוקטנה תקופת ההלוואה ל-15 שנה, ובמקביל גם הריבית הצמודה המובטחת לבנק ל-8.75%, כמקובל.

מלבד הלוואות אלה נעשו עם אותו בנק הסדרים מיוחדים מחוץ למסגרת התכנית האמורות, שלפיהם נקבעה לבנק תשואה של 9% צמוד (ראה להלן).

חישוב דמי הביטוח ("פרמיה")

בדו"ח שנתי 24 (עמ' 53) עמד מבקר המדינה על ההסדר המיוחד לחישוב הפרמיה, שקבע האוצר עם הבנקים האפתיקאיים:

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

ממצאי המעקב עולה, כי לא חל שינוי בשיטה ולא נקבע הסדר, שיפצה את האוצר בגין הפסד הריבית; משקלו של עניין זה הולך וגדל, ככל שעולים שיעורי הריבית על ההלוואות. לדוגמה: על פי הוראות החשב הכללי מיולי 1974, לגבי הלוואות מכספי בנק למשתכנים, שהצטרפו למפעל החסכון לבנין או לתכנית חסכון מסוג בר מצווה*, כשמחיר הדירה עולה על 265,000 ל"י (בירושלים — על 300,000 ל"י) ושיעור הריבית ללווה הוא 20%, מגיעה הפרמיה לאוצר עד לשיעור מירבי של 11.25%; בהלוואות אלה, הניתנות ל-10 שנים, יהיה סכום הפרמיה המשולם בשנה הראשונה שווה ל-8.25% מיתרת הקרן, דהיינו 3% פחות משיעור הפרמיה.

האוצר הסביר, כי שיטת הגבייה של הפרמיה בביטוח משכנתאות נקבעת תוך התחשבות בשיטת התשלומים המקובלת בענף המשכנתאות (דהיינו תשלומי קרן וריבית שווים ורצופים) וכי הכנסת שיטת גבייה של פרמיה, שאינה משתלבת בגבייה השוטפת, תיצור בעיות מיכון וניהול, שלדעתו ספק רב אם ניתן להתגבר עליהן.

עוד נאמר בדו"ח שנתי 24 בנושא הפרמיה:

באותן ההלוואות, שבהן סכומי הגבייה אינם מכסים אפילו את גובה הריבית הנומינלית, שהובטחה לבנק, לא נשאר סכום כל שהוא לכיסוי פרמיה. ממצאי הביקורת עולה, כי בגין הלוואות אלו הונהגה שיטת התחשבות מיוחדת עם אחד הבנקים: פעמיים בשנה משלם האוצר לבנק זה, נוסף על הפרשי הריבית, שיעור מסוים בגין הפרמיה, ואילו הבנק, במסגרת הדו"ח החשבוני, שהוא מגיש לאוצר בסוף השנה, מפחית את סכום "הפרמיה" מהפרשי הצמדה המגיעים לו מהאוצר. הבנק מגיש את החשבון בגין הפרשי הריבית פעמיים בשנה, ואת החשבון בגין הצמדה, פעם אחת — בסוף השנה...

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

• הלוואות משלימות, שלא מכספי חסכון או כספי תקציב.

ממצאי הביקורת מתברר, כי בנק זה גובה מהאוצר הפרשי ריבית עד לגובה, שהיה מותר פרמיה של 2.25% לגבי כל אותן ההלוואות, שבגינן לא נותרה פרמיה בגובה זה. לדוגמא, בהלוואות מסוימות לעולים*, שבגינן משלם המשתכן בשנים הראשונות כ-5% בלבד, משלם האוצר לבנק כל ששה חודשים תוספת ריבית השווה לשיעור שנתי של 6.66%, כך שלבנק מובטח שיעור שנתי של 11.66% במקום 9.41% כנהוג בבנקים אחרים. כפי שהוזכר לעיל, במועד מאוחר יותר אמורים סכומי הפרמיה להיות מוחזרים לאוצר, עם שהבנק מפחית אותם מהסכום המגיע לו בגין הפרשי ההצמדה.

הסדר מיוחד זה גורם לאוצר הפסדים בגין הריבית ובשל הצורך לערוך אחר כך התאמת חשבונות, הכרוכה בפעולות מסורבלות.

האוצר הסביר, כי בהשוואה למצב, שבו הבנק היה גובה את ההצמדה מהלקוחות (דהיינו בתשלומים חודשיים), אין הבנק מרוויח מהסדר זה אלא אף מפסיד, וכי ההסדר נעשה בעיקרו בשל שיקולי מיכון.

לדעת הביקורת, המדובר הוא לא בהלוואות צמודות מדד, שהומרו אחר כך בהלוואה בלתי צמודה, אלא בהלוואות, שלגביהן לא הובטחה לבנק הצמדה חודשית מלכתחילה; הסדר זה שונה מההסדרים, שנקבעו עם כל אחד מהבנקים האחרים, שגם אצלם מתנהלים החשבונות במתכונת ממוכנת.

בבדיקת הביקורת התברר, כי בתקופה הראשונה שלאחר מתן ההלוואה, הפרש הזמן, שבין תשלום ה-2.25% הנוספים לבנק לבין החזרתם לאוצר, מגיע לכדי שנתיים לפחות: החשבון המפורט המתייחס להלוואות, שנתן הבנק בתקופה מארס 1972 עד פברואר 1973 הועבר לחשב הכללי רק בסתיו 1975. עוד מתברר בבדיקה המפורטת, שערך אגף החשב הכללי בחשבונות אלה, כי לעתים שיעור הפרמיה המוחזר לאוצר הינו קטן מהשיעור שהאוצר העביר לבנק בגין הפרמיה.

סילוק מוקדם של הלוואות

בהסדרי ביטוח הצמדה עם בנקים אפוזיקאיים מתעוררת בעייה נוספת המיוחדת לענף הדיור והיא הטיפול בהלוואות, שסולקו לפני המועד שנקבע מראש. בעייה זו מתעוררת גם כשמקור המימון הוא כספי תקציב, שלגביהם אין ביטוח הצמדה. בנושא זה קבע מבקר המדינה בדו"ח 24 (עמ' 54) כדלקמן:

הבנקים עורכים את חשבונותיהם עם האוצר על פי לוחות סילוקין של המשתכנים, שמכנינים אותם מראש לגבי כל תקופת ההלוואה. יש שהלווה מסלק את הלוואתו לפני תום התקופה. הביקורת העלתה, שאף במקרים אלה נערך החשבון בין הבנק לבין האוצר לפי לוחות הסילוקין המקוריים, בלא שמוכא בחשבון הפרעון המוקדם. נוהג זה חל על כל סוגי ההלוואות, שלגביהן ניתנו הקלות — הלוואות בריבית נמוכה והלוואות בביטוח הצמדה כנגד פרמיה, ומכל מקורות המימון, בין אם ניתנה ההלוואה באחריות הבנק ובין אם באחריות האוצר. התוצאה היא, שכספי תקציב, שנועדו לממן הלוואות ספציפיות בתנאים נוחים במיוחד עומדים לרשות הבנקים, לשימושם החופשי, במשך תקופה ארוכה, או שהבנקים נהנים מסובסידיה בדרך של הפרשי ריבית, והפרשי הצמדה, המשולמים להם על ידי האוצר ללא פרמיה או תמורת פרמיה, שאין בה כדי לכסות את הפרשי ההצמדה. אמנם עוד ביוני 1970, בעקבות הצעה, שהגישה הביקורת לגבי אחת התכניות (ראה בעניין זה, דו"ח שנתי 22, עמ' 58) הוכנס לחוזה שבין האוצר לבין הבנקים סעיף האומר, כי בהתחשבות בין שני הצדדים בגין אותה תכנית יובא בחשבון סילוק מוקדם של הלוואות על ידי הלחיים; אולם מסתבר, שסעיף זה טרם הופעל.

* הלוואות, שניתנו עד שנת 1974 ושמומנו מכספי הנפקות ל-20 שנה.

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

החשב הכללי הסביר, כי בגלל קשיים טכניים, הכרוכים בתיקוני לוחות הסילוקין, הוחלט שהחשבוניות בין האוצר לבין הבנקים לגבי ההלוואות תקציביות שבאחריות הבנק ייערכו לפי לוחות סילוקין מקוריים, ללא התחשבות בפיגורים מחד, ובגביות כתוצאה מסילוק מוקדם מאידך. עוד הסביר החשב הכללי, שבחווים עם הבנקים לשנת 1973 נקבע, כי בהלוואות שבאחריות האוצר לא יוכלו הבנקים לגבות מן האוצר סכומים בגין פיגורים אלא אם כן יעלו הסכומים שבפיגור על התקבולים בגין סילוק מוקדם.

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

בעקבות הביקורת, נכלל בהסכם עם הבנקים לשנת הכספים 1974 סעיף, המתייחס לסילוק מוקדם של ההלוואות תקציביות. מתברר, כי סעיף זה חל על ההלוואות באחריות הממשלה בלבד ולא על ההלוואות תקציביות באחריות הבנק; האוצר הסביר, כי בתקופה האחרונה הרוב הגדול של ההלוואות האפופתיקאיות מכספי תקציב, ניתנות ממילא באחריות האוצר. עוד מתברר, כי ההסדר החדש מתייחס לסילוק מוקדם של כספי תקציב, שיופקדו בבנקים מתקציב שנת 1974 ואילך, ולא לסילוק מוקדם של ההלוואות, שניתנו מתקציבי שנים קודמות.

לדוגמה: סילוק מוקדם של ההלוואות תקציביות, שניתנו באמצעות חברת עמידר, מועברים לבנק "טפחות", אשר ממשיך, כבעבר, לפרוע את ההלוואות לאוצר לפי לוחות התשלומים המקוריים, ורק כשיגבה הבנק כספי פרעונות מוקדמים בגין ההלוואות, שניתנו החל משנת 1974, יחויב להעבירם לאוצר תוך שנה מגבייתן.

אשר להלוואות בלתי תקציביות בביטוח הצמדה ובריבית נמוכה נאמר בדו"ח 24 (עמ' 55): "החשב הכללי הסביר, כי אמנם הבנקים טרם דיחתו על סילוק ההלוואות, אך המדובר הוא בפיגור בעריכת החשבוניות ובנובמבר 1973 התבקשו הבנקים לדחף על ההלוואות שנפרעו."

בעקבות הביקורת החליט האוצר לזרז את הטיפול בנושא זה. לאחר דיונים עם הבנקים, הוסכם ב-1974 על שיטה, שלפיה יכינו הבנקים לוחות תשלומים נגדיים בגין ההלוואות אלה, כך שהאוצר לא יחויב עוד לשלם לבנקים הפרשי הצמדה, המתהווים מעבר למדד האחרון, שפורסם ביום סילוק ההלוואות; על הבנקים הוטלה חובת דיווח על ההלוואות שסולקו. ממצאי הביקורת עולה, כי למעלה משנה לאחר שהושג ההסדר הוגשו לאוצר שתי רשימות — אחת מבנק קטן והשנייה מאחד הבנקים הגדולים. הרשימה השנייה מתייחסת לשנה אחת בלבד — 1973 — ורק לחלק מההלוואות שסולקו באותה שנה. עד לסוף דצמבר 1975, על אף פניות חוזרות של אגף החשב הכללי, טרם הגישו הבנקים האחרים את רשימותיהם.

כל עוד כלולות ההלוואות, שסולקו לפני זמן פרעון, בלוחות הסילוקין המקוריים לחישוב ההצמדה, ממשיך האוצר לשלם — בנוסף להפרשי הצמדה — גם הפרשי ריבית וכן את המרווח לבנק בגין ההלוואות שכבר נפרעו.

בדצמבר 1975 הודיע האוצר, כי נמסר לו על ידי הבנקים, שאין באפשרותם לערוך חשבון בגין כל ההלוואה שנפרעה בסילוק מוקדם — זאת בשל העדר נתונים והעבודה הרבה, שיש להשקיע בשיחזורם — וכי טרם הוחלט סופית על השיטה המתאימה לעריכת החשבון. עם זאת הודיע האוצר, כי הוא מצפה להתגבר על הבעיות תוך כחודשיים. הביקורת ממשיך לעקוב אחר נושא זה.

אשר לעתיד, הודיע האוצר, כי הוסכם עם הבנקים על הסדר חדש, שלפיו יפרע האוצר לבנק, מיד עם הסילוק המוקדם של ההלוואה, את הפרשי ההצמדה שהצטברו — הן על כספי הבנק והן על כספים, שמקורם בהנפקה המיועדת. כתוצאה מההסדר המוצע, יעמדו הכספים של הפרשי הצמדה, בגין הלוואות מוכוונות שסולקו, לשימוש החופשי של הבנק. לגבי כספי מקדמות לחברות בנייה (ראה להלן), שמקורם בהנפקות מיועדות, נקבע, כי הם יופקדו באוצר עם החזרתם, לפי המדד הבסיסי במועד מתן המקדמה, וכי האוצר יבטיח לבנק את תנאי ההנפקה, בתוספת עמלה, וישתמש בכספים למימון הלוואות תקציביות. לדעת הביקורת, מן הראוי לשקול הפעלת הסדר דומה גם בעניין סילוק מוקדם של הלוואות, שמומנו מכספי הנפקה.

גרירת משכנתא והעברת משכנתא

בעקבות מדיניות חדשה, שאותה נוקט משרד השיכון בשנים האחרונות, מתבטל במקרים רבים הצורך, שהיה קיים בעבר, לסלק משכנתא בעת החלפת דיור כדי לאפשר העברת הבעלות על הדירה המתפנית. לאלה העומדים בקריטריונים שנקבעו (לדוגמה: עולה חדש) מאפשר משרד השיכון העברת משכנתא על הדירה המתפנית למשתכן החדש או "גרירת משכנתא" על ידי לווי העובר לדירה אחרת (לדוגמה: משפחה שגדלה ועוברת לדירה עם חדר נוסף). החל בפברואר 1974, הועבר הטיפול בנושא זה ממשרד השיכון לבנקים האפוזיקאיים, הרשאים לאשר גרירת משכנתא על פי הקריטריונים, שקבע משרד השיכון.

אין הסדר בין האוצר לבין הבנקים, המחייב ביטול התחייבות, שנטל על עצמו האוצר בגין הפרשי הצמדה, שיצטברו על ההלוואה המקורית. קיימת האפשרות, שבעתיד ישלם האוצר הפרשי הצמדה פעמיים בגין אותם הכספים, פעם אחת בגין ההלוואה המקורית ופעם בגין ההלוואה החדשה; דרוש אפוא הסדר מפורש גם בעניין זה. ככל שתתעכב הוצאת הנחיות מתאימות, המתייחסות לנושא עלולים להיווצר אותם קשיי מעקב שהתעוררו לגבי הלוואות בסילוק מוקדם.

האוצר הודיע, כי הוא עומד להכין הוראות בעניין זה.

מקדמות לחברות בנייה

עד להפעלת תכנית המימון לזוגות צעירים ("התכנית האמיסיונית") בשנת 1971, נקבעו הסדרי ביטוח הצמדה למדד לפי מועד מתן ההלוואה למשתכן על ידי הבנקים האפוזיקאיים. מקדמות לקבלנים, לפי שלבי התקדמות הבנייה, היו מקובלות אך ורק במסגרת בנייה, שהזמין משרד השיכון ממקורות תקציביים. במסגרת התכנית האמיסיונית נקבע תחילה, כי ההלוואה למשתכן תמומן בחלקים שווים מן המקורות הבאים: כספי הנפקה מיועדת, כספי הבנק וכספי החברה המשכנת, כשההלוואה היא על אחריות הבנק. עם הפעלת תכנית זו הוחלט לשחרר לחברות מקדמות, לפי שלבי הבנייה בשיעורים, שנקבעו מראש, ובסך הכל שני שלישים מתוך חלק ההלוואה הממומן מכספי ההנפקה המיועדת, כלומר 22% מסכום ההלוואה למשתכן. מקדמות אלה ניתנו לחברת הבנייה בתחילה לתקופה עד 9 חודשים לפני ביצוע ההלוואה למשתכן ובריבית של 11%, ללא הצמדה — בדומה לשיעור הריבית למשתכן. לבנק נקבעה לגבי כל כספי ההלוואה, ריבית של 9% והאוצר הבטיח לכסות את ההצמדה על מלוא הקרן והריבית, תמורת פרמיה של 2%.

בעד השתתפותם בתכנית זו נקבעו לבנקים תנאים טובים יותר מאשר במסגרת התכנית השנתית: על כספי הנפקה ל-17 שנה — עלות ההנפקה בתוספת מרווח של 2.34% צמוד, לעומת מרווח של 2.25%, מזה 1% בלתי צמוד (שהוקטן החל מ-1974 ל-1.75%, מזה 1% בלתי צמוד); על כספי בנק — תשואה של 9% צמוד לעומת 8.75 צמוד. תנאים אלה נקבעו כתמריץ לבנק ולחברות הבנייה להשתתף, בתכנית וכן בהתחשב בכך, שחלקם במימון ההלוואה למשתכן נקבע כשני-שלישים, ולא שליש כבתכנית המימון המשותפת; יתר על כן הכספים אמורים היו להינתן ל-15 שנה במקום 10 שנים כמקובל לגבי כספי בנק בהלוואות אפתיקאיות אחרות. המטרה של הקדמת הכספים לחברות הבנייה עוד לפני ההתקשרות עם המשתכן הייתה לקדם את קצב הביצוע של הבנייה לזוגות צעירים, תוך כדי הבטחת מחיר קבוע לדירה.

כבר בשנה הראשונה להפעלתה של התכנית חלו בה שינויים (בענין זה ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 52), ובשנים 1973—1975 — שינויים רבים נוספים. לפי התכנית המקורית, אמורים היו מקורות המימון של המקדמות לחברות לשמש לאחר מכן למימון ההלוואות למשתכנים. בתחילת שנת הכספים 1974 התברר למשרד השיכון ולמשרד האוצר, כי יש להפריד בין מימון הבנייה לבין מימון ההלוואות, כשמימון הבנייה יבוא עקרונית מכספי הנפקות בלבד. הפרדה זו הופעלה בספטמבר 1975, ומלבד היתרון הצפוי שבפישוט תהליכי ההתחשבנות, גרמו לה שתי סיבות נוספות: (א) הוחלט לשנות את תנאי ההלוואה ללווים — להקל בתנאים על אלה, שיעמדו בקריטריונים שקבע משרד השיכון, ולצמצם את התמיכה ללווים אחרים — וכתוצאה מכך חלו שינויים בתקופת ההלוואה, שיעור הריבית למשתכן ומקורות המימון (תוך הוספת כספי תקציב); (ב) הוחלט, כי משרד השיכון ירכוש מחברות הבנייה, במחיר, שנקבע למשתכן, אותן הדירות, שנבנו במסגרת התכנית ולא נמכרו (בנושא זה ראה בדו"ח זה "רכישת דירות חדשות מחברות וקבלנים" במסגרת הביקורת על משרד השיכון). עם זאת עברה כשנה וחצי עד לקביעת מסגרת להסדר החדש בספטמבר 1975 (ראה להלן).

לגבי יחידות הדירור, שנבנו על פי ההסכמים משנת 1973 ומשנת 1974, ואושרו עד ספטמבר 1975, נשארו תנאי הריבית וההצמדה, כפי שנקבע לבנקים מלכתחילה, שיעורי ריבית אלה — 9% לבנק ו-11% לחברה — יהיו קיימים למשך כל תקופת המקדמה. עם החזרת המקדמה יופקדו באוצר אותם הסכומים הנובעים מכספי הנפקות מיועדות לפי המדד הבסיסי שנקבע למקדמה, ואילו לגבי כספי הבנק וכספי החברה שמקורם בהלוואה מבנק*, הוחלט, כי האוצר ישלם מיד את הפרשי ההצמדה שהצטברו על הקרן. כיוון שבאותה תקופה, שבה הופעלו אלפי יחידות דירור במסגרת זו, חלה עלייה מהירה במדד, יהיה על האוצר לשלם לבנקים מיד עם מכירת הדירות את הפרשי ההצמדה שהצטברו עד אז בסכומים של עשרות מליוני ל"י.

בינתיים, חלו בשנת 1974, על פי החלטת משרד השיכון שינויים משמעותיים בכמה ממרכיבי התכנית האמיסיונית בכלל ובמקדמות לחברות הבנייה בפרט: (א) נכללה בה גם בנייה לוותיקים בערי פיתוח; (ב) סכום ההלוואה מכספי הנפקה וכספי בנק הוכפל מ-25,000 ל"י ל-50,000 ל"י (בירושלים ובערי פיתוח עד 60,000 ל"י), בעוד שהרכבו שונה והועמד על 50% כספי הנפקה ו-50% אמצעים עצמיים (במקום $\frac{1}{3}$ כספי הנפקה ו- $\frac{2}{3}$ אמצעים עצמיים). מתברר, שכמעט כל האישורים לתכניות 1973 ניתנו ב-1974, לפי התנאים החדשים שנקבעו באותה שנה.

* למעשה כל כספי החברה.

בשנת 1975 חלו שינויים נוספים בתכנית: שיעור המקדמה לחברת הבנייה מתוך כספים אלה, שהוגדל מיד לאחר המלחמה מ-22% ל-80%, הועלה שוב במאי 1975 והועמד על 100% מסכום ההלוואה; נקבע, כי 20% האחרונים ישוחררו ששה חודשים לפני גמר הבנייה. בשנת 1975 הוארכה גם תקופת המקדמה, שהיא משך הזמן שבין מועד שחרור השיעור הראשון של המקדמה לבין ביצוע ההלוואה למשתכן או מכירת הדירה למשרד השיכון; תקופה זו, שבתכנית המקורית הועמדה על 9 חודשים ולאחר המלחמה על 18 חודשים, הוארכה בחודש מאי — עד 21 חודש, תוך תוספת של 2% בשיעור הריבית לחברה, ובחודש אוקטובר 1975 — עד ל-27 חודש.

מן האמור לעיל עולה כי על אף השינויים, שחלו בתכנית המקורית לגבי מקורות המימון והרכבם, וגובה המקדמה ותקופתה, נשארו בעינם תנאי הריבית וההצמדה המקוריים לבנק ולחברה לגבי כל המקדמות שאושרו עד להפעלת ההסדר החדש.

במסגרת ההסדר החדש, שהופעל בספטמבר 1975 ישמשו ההנפקות החדשות, שיאושרו במסגרת זו, אך ורק למימון ביניים של הבנייה. החברה תשלם ריבית בלתי צמודה של 13% לפי חשבון קונטקורנטי. לבנקים נקבע, מלבד עלות ההנפקה, מרווח של 1.5% ללא הצמדה, שהוא קטן במידה ניכרת מהמרווח, שהיה הבנק מקבל לפי ההסדר הקודם בגין הנפקות ל-17 שנה (2.34% בהצמדה מלאה). האוצר יבטיח את כיסוי הפרשי ההצמדה בגין עלות ההנפקה — "ביטוח פסיבי" — כנגד פרמיה בשיעור של 4.84%. המקדמה תינתן על אחריותו הבלעדית של הבנק בשלושה חלקים לתקופה של 18 חודש, החל מתשלום השליש הראשון של המקדמה. כספי המקדמה יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן בתנאים שנקבעו בתשקיף של ההנפקה; כיוון שהמדובר בהנפקות ל-17 שנה יהיה המדד היסודי מדד החודש של מתן המקדמה (או הפקדתם הומנית של הכספים באוצר). הבנק חוייב בדיווח תקופתי.

מהמסמכים, שבתקיף החשב הכללי, הועלה שחברות בנייה קיבלו לפעמים מימון ביניים עבור מספר יותר גדול של דירות מאלה שהופעלו למעשה, או שהכספים הועברו אליהן לפני מועד הפעלת הפרוייקט, או שלא הופקדו אצל החשב הכללי כספי הנפקות, ששימשו למימון דירות, שכבר נמכרו, או שהכספים שימשו למימון דירות ליעדים אחרים. אמנם לגבי מקרים כאלה הוצאו הוראות המחייבות החזר הכספים לאוצר בתוספת ריבית והצמדה, אולם אירע שהחשב הכללי הסכים לבקשת אחד הבנקים לקזז את ההפרשים מכספים המגיעים לחברה בגין דירות אחרות באותה תכנית.

בספטמבר 1975 הודיע משרד השיכון לחברות הבנייה על הגדלת המימון מכספי הנפקות מיועדות בסכום של 20,000 ל"י ליחידת דיור. בגין דירות, שהוצאו למכירה ושטרם נמכרו. המקדמה תינתן על אחריותו הבלעדית של הבנק לתקופה עד 36 חודשים מיום מתן המקדמה המקורית, ועם החזרתה יופקדו כספי התמורה אצל החשב הכללי. מרווח הבנק נקבע בשיעור של 1.75% ללא הצמדה, והריבית לחברה בשיעור של 13% (ללא הצמדה); האוצר ישא בהפרשי הצמדה בגין ההנפקה תמורת פרמיה של 4.59%. הסדר זה מתייחס למימון מלאי הדירות, ויש בו משום הרחבה נוספת ביעדים, שלמימנם מאשר האוצר ביטוח הצמדה.

על מנת לסייע לשלוש חברות, שאצלם הצטבר מלאי של דירות, אישר האוצר בשנת 1975 גם ביטוח שער על הלוואות במטבע חוץ, שלא באמצעות בנקים אפוזיקאיים (ראה להלן).

הסדרים מיוחדים

1. ביום 27.11.1974 אישר החשב הכללי ביטוח הצמדה על סכום של 15 מליון ל"י מכספי אחד הבנקים, שנועדו למימון "הלוואות לשיכון ולשיפור תנאי הדיור", וזאת לאחר שהבנק הודיע, כי כבר ביצע הלוואות בסך 15 מליון ל"י במסגרת הסדר קודם, שבגינו אושר לו ביטוח הצמדה בדצמבר 1972 בעקבות המלצה של הנהלת משרד השיכון. במכתב ההמלצה מיום 13.11.1972 נקבע, כי הצפיפות המינימלית, שתקבע את זכותו של הפונה לקבלת הלוואה (נוסף על הגבלות אחרות), היא 1.5 נפשות לחדר בדירה קיימת. מתברר, שהמדובר בהלוואות משלימות המאושרות באמצעות מועצות הפועלים. שיעור הריבית ללווה בהסדר הראשון נקבע כ-11% ובהסדר השני כ-13% עד 15% (כשמחיר הדירה מגיע לסכום מירבי של 205,000 ל"י, ובירושלים ל-225,000 ל"י); שיעורי ריבית אלה קטנים כ-2% עד 4% מאלה, שנקבעו בגין הלוואות בלתי מוכוונות (ראה להלן). שיעור הריבית הצמודה המובטחת לבנק הוא 9% לעומת 8.75% במסגרת התכנית השנתית ותכנית ההלוואות שאינן מוכוונות.

במארס 1975, בעקבות המלצת משרד השיכון, הוסכם עם הבנק על תכנית הלוואות משלימות לשיכון לזוגות צעירים בסכום כולל של 100 מליון ל"י, שתבוצע במשך ארבע שנים, החל משנת הכספים 1975. ההלוואות, בסכום של עד 15,000 ל"י ללווה, יינתנו לחברי ההסתדרות הכללית, שהוצאו להם תעודות זכאות על ידי משרד השיכון*. שני שלישים של התכנית ימומנו מכספים, שיגויסו על ידי הבנק והוועד הפועל של ההסתדרות, והשליש הנותר — מחציתו מכספי תקציב ומחציתו מכספי הנפקה מיועדת. המרווח, שהובטח לבנק על כספי תקציב וכספי הנפקה, הוא גדול כ-0.5% (בלתי צמוד) מזה, שנקבע בהסדר הכללי באוגוסט 1974, וזאת כפי שמסתבר מהמסמכים, כיוון שהאמ-צעים שהבנק מגייס מהווים שני שלישים ממקורות המימון, לעומת שלישי במסגרת ההסדר השנתי. שיעור הריבית ללווה נע בין 10% לבין 13%, ותקופת ההלוואה היא 10 או 15 שנה, לפי מספר ה"נקודות", שהלווים צברו בתעודת הזכאות, שהוצאה להם על ידי משרד השיכון.

עוד הוחלט ב-1975, כי ביטוח הצמדה והשתתפות כספי ציבור יינתנו בתנאים זהים לאלה שנקבעו בהסדר האמור, לגופים ציבוריים אחרים, שיקימו קרנות דומות.

עד לסיום הביקורת בדצמבר 1975 אישר החשב הכללי שתי תכניות: תכנית בסכום כולל של 6 מליון ל"י בגין קרן להלוואות לחברי הסתדרות הפועל המזרחי, ותכנית בסכום כולל של 3 מליון ל"י בגין קרן להלוואות משלימות לזוגות צעירים, חברי ההסתדרות לעובדים לאומיים. מימון התכניות יתחלק: שלישי — כספי הארגון הנוגע בדבר, שלישי — כספי הבנק שבאמצעותו יינתנו ההלוואות, ושלישי — כספי תקציב. בגין כספי התקציב נקבע לבנק המרווח המקובל בגין הלוואה תקציבית באחריות האוצר — 1.25%.

2. בחודשים פברואר-מארס 1975 אישר האוצר לשלוש חברות בניה ביטוח שער על הלוואות מחוץ לארץ, בסכום כולל של 12 מליון דולר (אחת ההלוואות במארקס גרמניים) תמורת פרמיה בשיעור של 8%. על פי אישורי האוצר נועדו ההלוואות לשמש למימון מלאי דירות, שנבנו במסגרת תכנית משרד השיכון לזוגות צעירים ולמשתכנים בערי פיתוח ושטרם נמכרו, ולהון חוזר של החברות.

* ההחלטה היא בנוסף על הלוואה תקציבית מירבית של 95,000 ל"י, בתנאי שסך ההלוואות שיאושרו למשתכן לא יעלה על 95% ממחיר הדירה.

ההלוואות נתקבלו באמצעות בנקים מסחריים בארץ. ההלוואות בדולרים הן ל-5 שנים, נושאות ריבית בשיעור היורודולר בתוספת 1.5%, ומרווח הבנק הוא 0.4% או 0.5%, שישולם בל"י. ההלוואה במארקים גרמניים היא לתקופה של 15 שנה, ושיעור הריבית הוא 1½% מעל ליורומרק, מזה ¾% מרווח הבנק המקומי, שישולם בפמ"ו. לגבי כל אחת מההלוואות נקבע, כי אם שיעור הריבית בגין ההלוואה יעלה על 12%, תוקטן הפרמיה, כך שהחברה לא תחוייב בריבית מעל ל-20%, ובלבד ששיעור הפרמיה לא יהיה פחות מ-4%; בהתחשב בשיעור היורומרק בעת ביצוע ההלוואה במארקים היה על החברה לשלם 12% בגין התשלום הראשון של הריבית, כך שאם בעתיד יעלה שיעור היורומרק, יקטן שיעור דמי הביטוח לאוצר.

עם שתיים מהחברות נעשה הסדר, שלפיו מחצית כספי ההלוואה תופקד כהפקדה קבועה אצל החשב הכללי — מיד עם קבלתה, או כעבור שנתיים וחצי, ועם החברה השלישית נקבע, כי בתום תקופה של שנתיים יוחלט אם להמשיך בהסדר ביטוח השער או לאו.

ההלוואה לתקופה של 15 שנה, שניתנה לחברת בנייה ציבורית גדולה, נועדה גם לסייע לה בפרעון הלוואות צמודות, שהחברה נטלה על עצמה בשנים קודמות ושימשו או, לדבריה, למימון הלונאות אפותיקאיות בלתי צמודות לרוכשי דירות לזוגות צעירים ולמטרות סוציאליות, שבנתה החברה ללא עזרה ממשלתית; לבקשת האישור צירפה החברה רשימה של 1,956 יחידות דיור, שנבנו על ידיה במרכז הארץ בשנים 1966/67 עד 1970/71 — תקופה, שבה משרד השיכון לא תמך בהלוואות אפותיקאיות לזוגות צעירים, שהשתכנו באזורים אלה.

גם בעבר אושר לאותה חברה ביטוח שער בגין הלוואות במטבע חוץ; בשנת 1972 קיבלה החברה שתי הלוואות במטבע חוץ, שבגינן אושר לה ביטוח הצמדה תמורת פרמיה מוקטנת של 3% — הלוואה בסך 12 מליון מ"ג לתקופה של 13 שנה והלוואה בסך 3 מליון דולר לתקופה של 20 שנה, ובס"ה, לפי שערי המטבע של אז, 28.4 מליון ל"י. מטרת ההלוואות הייתה לממן חלק מתכנית הלוואות לזוגות צעירים משנת 1971/72.

אישור חשבונות וסדרי פיקוח

פעולות הבקרה של החשב הכללי בבנקים האפותיקאיים, שעמם קיימים הסדרי ביטוח הצמדה, תוארו בדו"ח שנתי 24 (עמ' 56). הסדרים אלה התפתחו במשך השנים למערכת מורכבת ביותר, משתי סיבות עיקריות: (א) ההלוואות למשתכנים ממומנות ממקורות שונים — כספי תקציב, הנפקות מיועדות, ואמצעים עצמיים של הבנקים. (ב) קיים שוני רב בתנאי ההלוואות, ובמקרים רבים ההלוואה למשתכן יחיד מורכבת משני חלקים, שכל אחד מהם ניתן בתנאים שונים; לגבי ההלוואות האפותיקאיות נקבעו קריטריונים כלכליים, חברתיים, דמוגרפיים וגאוגרפיים.

בתקופה הנסקרת נעשה מאמץ רב מטעם אגף החשב הכללי להפעיל פיקוח משמעותי על מערכת הביטוח. אולם תנאי יסודי לקיום פיקוח כזה הוא מערכת חשבונות ממוכנת, שתכלול נתונים מרוכזים, במסגרת משרד האוצר.

בסוף דצמבר 1975 מסר האוצר למשרד מבקר המדינה, כי נתקבלה החלטה עקרונית לממן את מערכת החשבונות הנוגעת להסדרים עם הבנקים האפותיקאיים, אולם ביצועה מתעכב בשל הצורך לפתור כמה בעיות יסוד, וכי בינתיים הוחלט לבצע תכנית מיכון מצומצמת, שתופעל תוך חודשים אחדים. עוד הודיע האוצר, כי לצורך פישוט התהליכים הקשורים בהתחשבות ובפיקוח, הוא שואף לבטל את פיצול מקורות המימון של הלוואות

הניתנות למטרה אחת; בדעת האוצר לבצע את ההלוואות למשתכנים במסגרת התקציב, באמצעות רישומן כהכנסה מיועדת.

מעקב אחרי השימוש בכספי הנפקה

על פי סעיף בחוזה המסגרת ועל פי אישורי הנפקה מוטלת על הבנק חובת ההפקדה הומנית אצל החשב הכללי של כספי הנפקות לתקופה, שבין מכירת אגרות החוב לבין מתן ההלוואות, שלמימון אושרה הנפקה. מתברר, כי לא כל בנק נוהג להפקיד באוצר את כספי התמורה של הנפקות אלה. כתוצאה מכך עומדים הכספים בתקופה של חודשים, ואף שנים, לרשותו של הבנק; בתקופת הביניים עשויים כספים אלה לסייע לבנק לכסות את חלקו בהלוואות במימון משותף עם האוצר או לממן הלוואות בלתי מוכוונות. המבטיחות לו תשואה גבוהה יותר. בדו"ח שנתי 24 (עמ' 56) עמדה הביקורת על בעיה זו: אין מעקב שיטתי אחר השימוש בכספי הנפקה, שאושרו למימון ההלוואות המוכוונות. יש שכספי הנפקה אינם מופקדים בחשב הכללי כנדרש ונמצא, כי לעתים נוצר מירוח זמן בלתי סביר בין מועד הנפקה לבין מועד ביצוע ההלחאה. אישור הנפקה הוא חלק חשוב מההסדר עם הבנקים, ויש מקום איפוא לדאוג, שהסובסידיה הכרוכה בביטוח ההצמדה תחול רק על התקופה, שבה הושקעו כספים אלה למטרות, שלהן אושרה.

בביקורת הוזרת בנושא זה הועלו הממצאים הבאים:

(א) מתברר כי במועד עריכת הבדיקה באוקטובר 1975, שלוש שנים לאחר מועד המכירה של שתי הנפקות מיועדות בסכום כולל של 48 מליון ל"י, לא דיווח הבנק על ניצול של כ-5.7 מיליון ל"י, וכי בדרך כלל עברו חודשים רבים בין מועדי המכירה של הנפקות לבין מועדי מתן ההלוואות, שלמימון נועדו. האוצר הודיע כי החל משנת 1973 משוחררים כספי הנפקה לבנק זה, לפי דו"חות תקופתיים של הבנק לממונה על המימון ושוק ההון, על התכניות לביצוע ועל הביצוע בפועל.

(ב) סכום של 24 מליון ל"י בגין הנפקה, שנועד ברובו למימון מקדמות לחברות בנייה במסגרת התכנית האמסיונית לזוגות צעירים, בביטוח הצמדה, הופקד זמנית באגף החשב הכללי ביום 13.12.1974. הבנק הפקיד את הסכום במסגרת הסדר, שקבע הממונה על המימון ושוק ההון בדצמבר 1974 לגבי הנפקות 6%, הצמודות למדד האחרון הידוע, שהונפקו לפני מועד קבלת ההחלטה, שלא להנפיק עוד אגרות חוב מסוג זה, ושנמכרו לאחר מועד זה (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 165). ביום 19.2.1975 הועברו לבנק בגין סכום זה, שהופקד 67 ימים לפני כן, כספים בסך כולל של 29.9 מליון ל"י על חשבון הקרן, הריבית והפרשי ההצמדה בשיעור של 23% שהצטברו. מתברר כי באותה תקופה קצרה, שהכספים היו מופקדים באוצר, הודיע הבנק כי למעלה ממחצית מסכום זה — 17 מליון ל"י — שימש למימון המקדמות, אף הן בביטוח הצמדה. הסכום של 17 מליון ל"י ניתן, לדברי האוצר, מכספי הבנק כהקדמת ההלוואה לחברת הבנייה. לדעת הביקורת אין מקום לשלם הפרשי הצמדה בגין מקדמה זו, עבור התקופה שקדמה לשחרור הכספים על ידי האוצר.

(ג) במסגרת תכנית המימון לשנת הכספים 1971/72 נועדה תמורת הנפקה בסכום של 2 מליון דולר (או 7 מליון ל"י) למימון הלוואות בריבית נמוכה להטבת תנאי דיוור. לפיכך, מאז מכירת אגרות החוב ביוני 1971 מבטח האוצר את הפרשי השער, כאשר פרמיית הביטוח משולמת מתקציב משרד השיכון (בסעיף "סובסידיה לדיוור"). התמורה הועמדה לרשות הבנק כבר בפברואר 1971 כמקדמה על חשבון האמיסיה.

מבדיקת דו"חות הבנק לחשב הכללי על ביצוע ההלוואות מתברר, כי במשך חודשים ואף שנים לא שימש חלק מכספי ההנפקה בדולרים למימון ההלוואות, שלהן אושרו הכספים. עד לבדיקת הביקורת באוקטובר 1975 לא דיווח הבנק על השימוש בסכום של כ-1 מליון ל"י מכספים אלה. אף על פי כן נושא האוצר בהפרשי שער המצטברים בגין הקרן והריבית על מלוא סכום ההנפקה מיום מכירתה במאי 1972; באותה תקופה הוכפל שער החליפין — מ-3.5 ל"י ל-7 ל"י הדולר.

בדו"ח שנתי 24 (עמ' 52) קבע מבקר המדינה:

במסגרת תכנית המימון השנתית מופעלות לפעמים שתי שיטות ביטוח גם יחד — ביטוח הצמדה למדד בגין ההלחאה וביטוח הצמדה לשער המטבע בגין המימון כשמקורו במטבע חוץ. בהפעלת סדרי ביטוח משני הסוגים במסגרת אותה תכנית טמונה אפשרות, שהבנק יקבל פיצוי פעמיים — הן בשל שינוי השער והן בשל עליית המדד.

האוצר הודיע כי הבנק מסר, כי היתרות המוזכרות ישתקפו בדווחים שלו לשנת 1975.



בסיכום לממצאי הביקורת לדו"ח שנתי 24 קבע מבקר המדינה:

העמדת הכספים לרשות המשתכנים נעשית באמצעות בנקים אפותיקאיים, והמימון בא ממקורות שונים ובתנאים שונים. הסדרים מורכבים אלה מן הצורך שיהיו מבוססים על הוראות נוהל ברורות והמקוימות בהקפדה, סדרי מעקב ופיקוח נאותים ואיסוף שיטתי וריכוז עדכני של מידע. כל אלה דרושים כדי להבטיח מצד אחד, שהתמיכה תינתן רק למטרות שהוגדרו ולתקופה, שבה נמצאים הכספים בידי המשתכן, ומצד שני, שהתנאים העסקיים אשר יוסכם עליהם עם הבנקים, ייקבעו מתוך מגמה לחסוך ככל האפשר בהוצאות. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שמבחינה זו יש מקום לפעול להשגת חסכון אשר בהתחשב בהיקף הפעילות עשוי להיות משמעותי.

בינתיים עלתה במידה רבה התחייבות האוצר הנובעת מביצוע ההסדרים, הן בגלל היקפן הגדול של ההלוואות החדשות שאושרו עקב הרחבת מעגל הזכאות ועלייה בגובה ההלוואות והן בגלל העלייה המואצת במדד המחירים לצרכן.

ממצאי הביקורת עולה, כי בשנתיים האחרונות הוכנסו כמה שינויים בהסדרים עם הבנקים האפותיקאיים, שבאו להוזיל את העלות לאוצר בדרך של הקטנת המרווח לבנקים והעלאת שיעור הריבית לחלק מן המשתכנים כך, שהפרמיה המשולמת לאוצר גדלה. נעשה צעד גם בכיוון של פישוט התהליכים הקשורים בהתחשבנות ובפיקוח על ידי ההחלטה לבטל את פיצול מקורות המימון של הלוואות הניתנות למטרה אחת, ונקבעה מסגרת תקציבית עבור חלק מהסיוע, שעד אז ניתן מחוץ לתקציב, תוך הפרדה בין תכנית מימון הבנייה לבין תכנית מימון ההלוואה למשתכן. אגף החשב הכללי עושה בענף זה מאמץ להפעיל פיקוח ישיר על הבנקים, שהם מבצעי ההלוואות ועורכי החשבונות. עם זאת לא בכל התחומים, שעליהם הצביעה הביקורת, הושגה התקדמות ובמיוחד: כאשר הוסכם עקרונית בדבר סילוק מוקדם של הלוואות תקציביות והלוואות בביטוח הצמדה, מתברר כי ההסכם לא יופעל אלא בעיקר לגבי הלוואות שיינתנו בעתיד.

לאחרונה הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה על כוונתו לרשום כהכנסה מיוחדת בתקציב כספי הנפקה וכספי בנק, המשמשים למימון הלוואות אפותיקאיות ולבצע את ההלוואות דרך התקציב. כאשר ייעשו צעדים אלה תובטח החובה לקבל אישור פרלמנטרי מראש על היקף ההלוואות המוכוונות, ויתאפשר פיקוח יעיל יותר על השימוש בכספי ההנפקות.

הלוואות אפותיקאיות בלתי מוכוונות

המדובר בהלוואות בלתי צמודות למדד, שלגביהן נקבעו קריטריונים כלליים, המתייחסים לגודל הדירה ולמחירה ולגובה ההלוואה המובטחת, ולא לזכאות אישית של הלווה, לפי הכוונת משרד השיכון או רשות ממשלתית אחרת. הלוואות אלה ממומנות מאמצעיהם העצמיים של הבנקים האפותיקאיים, שלגביהם מבטיח האוצר הפרשי הצמדה על הקרן ועל הריבית לתקופת ההלוואה, תמורת פרמיית ביטוח. (ראה להלן).*

לפי אומדן הביקורת, המתבסס על ספרי האוצר, מסתכמת יתרת הלוואות אלה (קרן ריבית) ל-31.3.1975 בכ-400 מליון ל"י.

תנאי תהלוואות אושרו בעבר על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה ולאחרונה על ידי ועדה מיוחדת (ראה להלן).

תושב ישראלי המבקש לרכוש יחידת דיור, ואיננו משתייך לקבוצות, שלגביהן נקבעה זכאות להלוואה אפותיקאית במסגרת תכניות שנקבעו על ידי משרד השיכון — כגון עולים חדשים, זוגות צעירים, משפחות מרובות ילדים, משתכנים בערי פיתוח ועוד — יכול לקבל הלוואה אפותיקאית בלתי צמודה אם הדירה היא בהתאם לתנאים שאושרו. הסדרים מיוחדים בגין הלוואות מסוג זה נעשו לגבי חיילים בשירות קבע ועובדים בסגל אקדמי בכיר במוסדות להשכלה גבוהה, חברות קבלניות, מפעלים ומוסדות שונים החותמים הסכמים עם בנקים אפותיקאיים להקמת קרנות משותפות למימון. במאסר 1972 פרסם החשב הכללי חוזר שפטר את הבנקים האפותיקאיים מהצורך בקבלת אישור ממשרד השיכון למתן הלוואות אלה, מתוך הנחה שההנחיות, שניתנו במרוצת הזמן, הגדירו די הצורך את התנאים, לרבות ההגבלות החלות על מתן תהלוואות.

תנאי ההלוואות

בדו"ח שנתי 24, עמ' 48 ניתן תיאור מפורט של תנאי ההלוואות ושל השינויים שחלו בהן עד אוגוסט 1973. במאסר 1975 הועלתה תיקרת מחיר הדירה ב-90,000 ל"י ושיעור הריבית ללווה ב-2% עד 4% סכום ההלוואה המירבי נשאר ללא שינוי — 50,000 ל"י בירושלים ו-40,000 ל"י בשאר אזורי הארץ. לבנק מובטחים הפרשי הצמדה למדד על הקרן ועל הריבית בשיעור שנתי של 8.75%. ההלוואות ניתנות לתקופה של 10 שנים.

להלן טבלה המפרטת את תנאי ההלוואות (בל"י):

המקום	המחיר המירבי של הדירה	סכום ההלוואה המירבי	הריבית ללווה ב-%	הפרמיה לאוצר ב-%
ירושלים	225,000—245,000	50,000	18	9.25
	245,000—270,000	50,000	19	10.25
שאר אזורי הארץ	205,000—225,000	40,000	18	9.25
	225,000—250,000	40,000	19	10.25

השטח המירבי, שקבעה ועדת השרים לענייני כלכלה בינואר 1972 הוא 100 מ².

תשלומי האוצר בגין הפרשי הצמדה (לאחר ניכוי הפרמיה) נרשמים בסעיף "סובסידיות לדיוור" בתקציב הרגיל של משרד השיכון. תשלומים אלה הולכים וגדלים משנה לשנה: בשנת הכספים 1974 שולמו בגין ההלוואות הבלתי מוכוונות הפרשי הצמדה בסכום של

* על הלוואות בלתי מוכוונות הניתנות על ידי שני בנקים אפותיקאיים, במסגרת הסדרי ביטוח שער ראה דו"ח שנתי 24 (עמ' 57).

כ-38 מליון ל"י*; בהצעת התקציב לשנת הכספים 1975 נאמד הסכום ב-79 מליון ל"י, ובתחזית לשנת הכספים 1976 הוא מגיע ל-130 מליון ל"י. בעת עריכת האומדן השנתי אין בידי האוצר נתונים על ההיקף החזוי של ההלוואות, שיינתנו באותה שנה (ראה להלן).

הגשת חשבונות

לפי הסדר שנקבע על הבנקים להגיש לחשב הכללי, בחודשים הראשונים של כל שנה קלנדרית, לוחות סילוקין עבור ההלוואות, שניתנו על ידם במשך השנה, ממויינים לפי שיעורי ריבית ותוך הבחנה בין ההלוואות המוכוונות ואלה שאינן מוכוונות. ככל שהממשלה מרחיבה את הזכאות לקבלת הלוואות אפותיקאיות ללא הצמדה — כשהפרשי ההצמדה משולמים על ידי האוצר כנגד פרמיה — כן גוברת החשיבות של הקפדה מצד הבנקים על הקריטריונים שנקבעו ועל כך שסכומי הפרמיה יועברו לאוצר במועד. בהלוואות אלה, שלגביהן שיעור הפרמיה הוא גבוה יחסית, עולים הסכומים המגיעים לאוצר בגין הפרמיה על הסכומים המגיעים לבנק בגין הפרשי הצמדה בתקופה הראשונה של ההלוואות. מן הראוי איפוא שיוקפד גם על דיווח במועד שנקבע, שכן איחור בהגשת החשבונות גורם הפסד לאוצר.

לוחות הסילוקין נבדקים על ידי יחידה מיוחדת של החשב הכללי, שמתפקידה לערוך ביקורת בבנקים, כדי לוודא אם הנתונים המדווחים על ידיהם הם נכונים ואם ההלוואות ניתנו לפי ההנחיות של משרד האוצר. לפעולותיה של יחידת הביקורת של האוצר בבנקים נודעת חשיבות רבה, הואיל ומדובר בתשלומים שנתיים גדולים, המתבצעים על סמך דיווח הבנקים בלבד ובהלוואות הניתנות על ידי הבנקים ללא צורך באישור של גוף ממשלתי כלשהו. כתוצאה מעומס העבודה המוטל על יחידת הביקורת נערכת לעיתים בדיקה של כרטיסי הלווים בבנקים, רק לאחר שהאוצר כבר התחיל לשלם את הפרשי ההצמדה.

הזכאות לקבלת הלוואות

לפי הוראות החשב הכללי, הלוואות אלה אינן מותנות בזכאות אישית של הלווה; המבחנים שנקבעו מתייחסים אך ורק ליחידת הדיוור, כגון: שטח הדירה ומחירה וגובה המשכנתא. לא מן הנמנע, כי לווה אחד יהנה מכמה הלוואות כאלה לצורך רכישת מספר יחידות דיור, בלי שיפר בכך את ההוראות הקיימות. ייתכן, איפוא, שניתנות הלוואות, שעליהן חל ביטוח הצמדה, לא רק כסיוע לצרכי דיור אלא לשם השקעות עסקיות. לדעת הביקורת, על האוצר למצוא דרך שתמנע אפשרות כזאת כגון: דרישת הצהרות מתאימות של הלווים ורישום מרוכז, שיאפשר זיהוי הלווה.

במקרים מיוחדים נענה האוצר לבקשת מקבלי ההלוואות, במסגרת ההלוואות המוכוונות והלא מוכוונות, אף כשאינם יכולים לעמוד במבחני הזכאות שנקבעו. לבחינת הבקשות והחלטה עליהם, קיימת באגף החשב הכללי ועדת בשם "ועדה מורחבת למקרים חריגים בהלוואות לשיכון". הוועדה פועלת מכח החלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה, שלפיה היא רשאית להעלות את תיקרת מחיר הדירה ואת אחוז המשכנתא ממחיר הדירה — הן באופן כללי והן לגבי מקרים יחידים. על מינוי הוועדה וקיומה לא ניתן פרסום נאות.

* סכום זה כולל גם הפרשי הצמדה בגין הלוואות שניתנו עד לשנת 1967 ושהומרו כנגד תוספת ריבית, שיתרדן ליום 31.3.1975 הסתכמה בכ-38 מליון ל"י.

הוועדה מורכבת מפקידים בכירים של החשב הכללי, נציג משרד השיכון ונציג המחלקה לפיקוח על הבנקים בבנק ישראל. בשיקוליה מביאה הוועדה בחשבון את מצבו האישי והמשפחתי של הלווה המצדיק העלאה של תיקרת ההלוואה או אישור הלוואה ליחידת דיור ששטחה עולה על 100 מ" (נטו). הוועדה מחליטה גם על התנאים לגבי הלוואות שאינן מוכוונות, ובמיוחד לגבי קבוצות מסוימות כגון: אנשי צבא קבע, סגל אקדמאי בכיר במוסדות להשכלה גבוהה ועוד. לקבוצות אלו קבע החשב הכללי לאחר דיונים עם נציגי המוסדות והבנקים, שבאמצעותם ניתנות ההלוואות, תקרה לסכום הכולל של ההלוואות הניתנות במסגרת זו.

שלא כמקובל לגבי הלוואות מוכוונות, לא הגביל האוצר את ההיקף הכספי הכולל של ההלוואות הבלתי מוכוונות אשר כל בנק ובנק רשאי לבצע במשך שנה אחת. לדעת הביקורת קביעת מסגרת שנתית להיקף הכספי, שבו מוכן האוצר להתחייב לגבי הלוואות אלה, היא חיונית לנוכח העובדה, שהקריטריונים בנושא זה הם כלליים מאוד ואינם מבוססים על זכאות אישית.