

154



מבקר המדינה

דו"ח על הביקורת
ב"טפחות"
בנק משכנתאות
לישראל בע"מ

יחשלים, תשל"ה - 1977



מבקר המדינה

דו"ח על הביקורת
ב"טפחות"
בנק משכנתאות
לישראל בע"מ

ירושלים, אב תשל"ז - אוגוסט 1977

תוכן העניינים

7	הבנק והתפתחותו
10	מוסדות מנהלים
11	מקורות מימון
11	מבנה הון המניות
13	גיוס כספים בהנפקות אגרות חוב
16	הפקדות בבנקים מסחריים
18	ניצול כספי הנפקות
20	מרווח פרעון
21	פקדונות של אחרים
23	פרעון מוקדם של פקדונות
26	מתן הלוואות
29	ביטוח הצמדה
30	הלוואות אפותיקאיות לזוגות צעירים
37	עסקאות ערב הנהגת מס ערך מוסף
39	הלוואות לעובדי מפעל שהועבר לאזור פיתוח
43	הלוואות שלא במסגרת תכניות שיכון
45	הלוואות לעובדים
47	ביטוח נכסים ממושכנים
51	שימוש באמצעים שלא לפי הכוונתם המקורית
51	סילוק מוקדם של הלוואות
53	מערכת הסדרים לשימוש בכספי סילוק מוקדם
54	היקף הצבירה של עודפי הכספים
55	הפרשי הצמדה וריבית להלוואות שנפרעו
57	מרווח הריבית על השימוש החוזר בכספי סילוק מוקדם
58	חברות בת
58	בנק כרמל למשכנתאות ולהשקעות בע"מ
59	החברה לשיקום המלאכה בתל אביב - יפו בע"מ

61	קישון, חברה להשקעות בע"מ
62	טפח, מימון בנייה בע"מ
62	הירקון בע"מ
63	מינהל כספי
63	סדרי התחשבות עם חברת, עמידר
64	היוון ריבית
65	מבקר פנימי
66	חשבונות וכספים
66	אקטיב
70	פאסיב
74	דו"חות על התוצאות העסקיות
76	רווחיות הבנק

דין וחשבון זה, השני על הביקורת ב-"טפחות" בנק
משכנתאות לישראל בע"מ, מסכם את הביקורת, שנערכה
בבנק בשנים 1975 - 1976. נבדקו בעיקר סדרי מתן
הלוואות, גיוס אמצעים למימון, והמינהל הכספי.
הממצאים, שהועלו במהלך הביקורת, הובאו לידיעתה של
הנהלת הבנק; דו"ח זה כולל את הממצאים העיקריים.

הדין וחשבון הראשון על הביקורת בבנק ניתן ב-1969.
ממצאי ביקורת, שנערכה לאחר מכן הובאו בדו"חות
שנתיים של מבקר המדינה: דו"ח 21 (עמוד 129) -
רכישת מניות עבור האוצר, ודו"ח 25 (עמוד 616) -
הלוואות להקלת צפיפות הדיור, תכנית "שלוש פלוס".

הבנק עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק
מבקר המדינה, תשי"ח - 1958 (נוסח משולב), כגוף
שהמשלה משתתפת בהנהלתו.

הבנק הוא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות
הממשלתיות, תשל"ה - 1975; שר האוצר ושר הבינוי
והשיכון הם השרים האחראים לענייני החברה.

ה ב נ ק ו ה ת פ ת ח ו ת ו

ב-1945 הקימה קרן היסוד, בשיתוף עם כמה מוסדות ציבור, חברה בשם טפחות בע"מ, במטרה להלוות כספים כנגד משכנתאות או בטחונות אחרים, כדי לסייע להקמת שיכונים לציבור ברחבי הארץ. בשנים 1958 - 1959 רכשה עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ* את המניות של חברת טפחות בע"מ, והממשלה התחילה להפקיד כספים בטפחות לשם מתן הלוואות למשכנתאים. ב-1962 נרשם שינוי שמה של טפחות בע"מ ל-"טפחות" בנק משכנתאות לישראל בע"מ, לאחר שניתנה לכך הסכמתו של נגיד בנק ישראל.

ב-1963 עברה הבעלות על הבנק במישרין לידי הממשלה, לאחר שהממשלה רכשה באותה שנה מידי עמידר מניות בערך נקוב של 5 מליון ל"י מתוך כלל המניות של הבנק בערך נקוב של 7 מליון ל"י, שעמידר החזיקה בידה. באותה שנה התחיל הבנק גם להנפיק מניות לציבור.

במשך השנים גדל הון המניות הנפרע של הבנק ונשתנה הרכב המחזיקים בהן. ביום 31.3.1976 הגיע חלקה של המדינה במניות הבנק, שהוחזקו במישרין על ידי הממשלה ובעקיפין באמצעות החברות הממשלתיות - שיכון ופיתוח לישראל בע"מ ועמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ - לכדי 17.9% מכלל הון המניות; מניות אלו הקנו לקבוצת הממשלה 52.2% מזכויות ההצבעה כמוסבר להלן.

הון המניות של הבנק מורכב ממניות רגילות בנות 1 ל"י, מניות רגילות בנות 10 ל"י, ומניות מבוכרות בנות 10 ל"י. כל מניה, מכל שלושת הסוגים, מקנה לבעליה קול אחד באסיפה הכללית של הבנק, ולפיכך כוח ההצבעה של כל מניה רגילה בת 1 ל"י, ביחס להון הנפרע, עולה פי עשרה על זה של מניה בת 10 ל"י. המניות של הבנק בנות 10 ל"י נסחרות בבורסה לניירות ערך בתל אביב.

הבנק הוא "מוסד בנקאי" במובן חוק בנק ישראל, תשי"ד-1954 ופקודת הבנקאות 1941, ו-"בנק אשראי" במובן פקודת הבנקים לאשראי. לפי תנאי

* דין וחשבון על הביקורת בעמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, ניתן בנובמבר 1975.

ההסכמה של נגיד בנק ישראל ושל המפקח על הבנקים, אין הבנק רשאי לקבל פקדונות אלא מממשלת ישראל ומחברת עמידר; לגבי מפקידים אחרים עליו לקבל אישור מבנק ישראל.

הרכב הון המניות וחלוקתו כיום 31.3.1976 (באלפי ל"י ערך נקוב)

בעלי מניות	מניות רגילות כנות 1 ל"י	מניות רגילות כנות 10 ל"י	מניות מבוכרות כנות 10 ל"י	ס"ה
קבוצת הממשלה:				
מדינת ישראל	5,796	4,101	129	10,026
שיכון ופיתוח	8,694	-	-	8,694
עמידר	2,028	-	-	2,028
קבוצת כלל	3,333	31,114	3,504	37,951
ישראל אינווסטורס קורפוריישן	3,333	21,885	408	25,626
אחרים	-	26,949	4,515	31,464
ס"ה	23,184	84,049	8,556	115,789

הבנק עוסק בעיקר במתן הלוואות בהכוונת משרד השיכון לשם שיכון עולים, זוגות צעירים, משתכנים המשפרים את תנאי הדיור שלהם, ולזכאים אחרים על פי קריטריונים, שקבעה הממשלה. עוד נותן הבנק מימון ביניים לחברות שיכון; עם רכישת הדירות בבניינים הופך מימון זה להלוואה למשתכנים בבטחון משכנתא.

עם העברת השליטה בבנק מידי עמידר לידי הממשלה ב-1963 רכש הבנק מהחברה, במסגרת הסדר עמה ועם הממשלה, את זכויותיה של עמידר בהלוואות אפותיקאיות, שנתנה עמידר לרוכשי דירותיה, כנגד העברת התחייבויות לזמן ארוך של עמידר כלפי הממשלה בקשר עם הלוואות אלה. הסדר דומה חל מאז על הלוואות נוספות, שעמידר נותנת לרוכשי דירות מידיה*.

ב-1964 העביר משרד השיכון לבנק את ניהול חשבונות החוסכים במפעל החסכון לבניין, על צורותיו השונות, והם נכללים מאז במאזני הבנק; את כספי החוסכים מפקיד הבנק במלואם בחשב הכללי.

* על הסדרי התחשבנות בין הבנק לבין עמידר בקשר עם הלוואות אלה, ראה להלן, עמ' 63 וראה גם דו"ח שנתי 25, עמ' 91.

אמצעי הבנק, חוץ מההון העצמי, מקורם בפקדונות של הממשלה, של חברות שיכון ממשלתיות ואחרים, בהנפקות אגרות חוב, ולאחרונה גם בכספי חוסכים במסגרת שתי תכניות חסכון חדשות של הבנק "טפחות 90,000" ו-"מטרה 18,000". ב-1976, התחיל הבנק להפעיל בארה"ב תכנית חסכון לדירה בישראל, המיועדת לעולים ולתושבים חוזרים. להלן סיכומים המראים את ההתפתחות שחלה בהיקף פעילות הבנק בתקופה 1971 - 1975, על פי נתוני הבנק.

היקף הפעילות	1975	1974	1973	1972	1971
מספר הלוואות שבוצעו במשך השנה (באלפים)	19.9	22.8	14.6	14.8	15.7
היקף כספי של הלוואות שבוצעו במשך השנה (מליוני ל"י)	978.8	771.4	371.6	317.8	282.0
יתרת הלוואות לסוף השנה (מליוני ל"י)	4,631.9	3,291.9	2,206.5	1,698.7	1,387.0
מספר הלוואים לסוף השנה (באלפים)	115.7	103.9	85.5	72.1	60.2

ההון העצמי (הון מניות ועודפים) גדל מ-47 מליון ל"י ב-31.3.1970 ל-193 מליון ל"י ב-31.3.1976; פקדונות הממשלה גדלו באותה תקופה מ-549 מליון ל"י ל-2.2 מליארד ל"י; אגרות חוב, לרבות הפרשי הצמדה שנצברו, מ-357 מליון ל"י ל-1.3 מליארד ל"י, פקדונות של חברות שיכון וגופים אחרים - מ-194 מליון ל"י ל-1.6 מליארד ל"י.

חלקו של בנק טפחות בהיקף הכספי של פעילות: כלל מערכת הבנקים למשכנתאות בישראל (15 בנקים) נמצא בסימן ירידה, אף על פי כן עדיין תופס הוא את המקום הראשון ביניהם: סך המאזן של הבנק ירד מ-47.1% מסך המאזנים של כל הבנקים למשכנתאות לסוף 1973 ל-41.5% בסוף שנת 1975; יתרת האשראי מ-47.6% מסך יתרות האשראי ל-42.9%; חלקו בהיקף הכספי של אגרות החוב, כולל צבירת הפרשי הצמדה, מ-33.3% ל-23.3%; ובסך כל

פקדונות הממשלה באותם בנקים, על אף ההזרמה לבנק במסגרת חכנית שלוש פלוס ירד מ-51.7% ל-42.7%. לעומת זאת עלה ההון העצמי של בנק טפחות לעומת כלל ההון העצמי של כל הבנקים למשכנתאות מ-37.3% בסוף שנת 1973 ל-47.3% בסוף שנת 1975.

מוסדות מנהלים

הדירקטוריון של הבנק מונה 19 חברים: 13 נציגים של קבוצת הממשלה - ביניהם שלושה נציגי ציבור והמנהל הכללי של הבנק - 3 נציגים של קבוצת כלל, ו-3 נציגים של חברת ישראל אינווסטורס קורפוריישן. כיו"ר הדירקטוריון שימש עד אוגוסט 1975 מי שהיה עד תחילת 1974 שר השיכון. באוגוסט 1975 נתמנה לתפקיד יו"ר הדירקטוריון המנהל הכללי של משרד השיכון. הדירקטוריון מתכנס לשיבות 8 עד 11 פעמים בשנה.

הדירקטוריון מינה מינהלה מבין חבריו המונה שבעה חברים, מהם חמישה נציגי קבוצת הממשלה - ביניהם המנהל הכללי של הבנק - נציג מטעם קבוצת כלל ונציג מטעם ישראל אינווסטורס; כיו"ר המינהלה מכהן, תוך חילופים, נציג אחת הקבוצות; החל מהאסיפה הכללית האחרונה ביולי 1976 משמש יו"ר המינהלה נציג קבוצת כלל.

הדירקטוריון מינה מבין חבריו גם ועדת שכר וועדת מנגנון, שבהן מכהנים נציגים של אותם שולחים, אך בהרכב אישי אחר. עוד פועלת בבנק ועדת הלוואות מרכזית, שחברים בה המנכ"ל וסגנו האחראי לנושא הלוואות.

המשרד הראשי של הבנק נמצא בירושלים. לבנק תשעה סניפים: שניים בירושלים, שניים בתל אביב, וסניף אחד בכל אחת מהערים חיפה, אשדוד, באר-שבע, נתניה, ונצרת עלית. במארס 1976 הועסקו בבנק 257 עובדים קבועים ו-55 זמניים. שנת הכספים של הבנק מתחילה ב-1 באפריל.

מ ק ו ר ר ו ת מ י מ ו ן

הבנק מממן את פעולותיו בעיקר מפקדונות הממשלה, מאגרות חוב, שהוא מנפיק לציבור, מפקדונות של בנקים, הנוכעים מהנפקות אגרות חוב, שחברות הבת שלהם הנפיקו לציבור, ומפקדונות של אחרים, במיוחד חברות שיכון.

להלן מקורות מימון עיקריים - יתרות ליום 31.3.1976 (במליוני ל"י)

193	הון מניות, קרנות ועודפים
2,200	פקדונות הממשלה
1,566	פקדונות אחרים
1,329	אגרות חוב, לרכות אגרות חוב הניתנות להמרה

מבנה הון המניות

הטבלה דלהלן מראה את ההתפתחויות העיקריות, שחלו במבנה הון המניות הנפרע של הבנק מאז סוף שנת הכספים 1969 ועד לסוף שנת הכספים 1975.

ליום 31.3.1970			ליום 31.3.1976			מחזיקי המניות
השקעה במניות			השקעה במניות			
השליטה			השליטה			
ב-%	ב-%	באלפי ₪	ב-%	ב-%	באלפי ₪	
71.9	33.0	9,482	52.2	17.9	20,748	קבוצת הממשלה
12.4	27.9	8,013	20.9	32.8	37,951	קבוצת כלל
7.2	9.5	2,729	17.2	22.1	25,626	ישראל אינווסטורס
8.5	29.6	8,516	9.7	27.2	31,464	אחרים
100.0	100.0	28,740	100.0	100.0	115,789	סה"כ

מהטבלה עולה, כי במשך התקופה הנסקרת ירד חלקה היחסי של קבוצת הממשלה בהון המניות של הבנק. שינויים אלה נבעו ממכירת חלק מהמניות, שהיו

בידי קבוצת הממשלה*, לקבוצת כלל ולישראל אינווסטורס, ומהנפקות של מניות חדשות על ידי הבנק, שגרמו הקטנה נוספת בחלקה של קבוצת הממשלה ביחס לשאר בעלי המניות.

על פי תשקיף ממארס 1971 הנפיק הבנק מניות רגילות למוכ"ז בנות 10 ל"י במחיר של 10 ל"י: 574,801 מניות זכויות לפי היחס של מניה רגילה אחת בת 10 ל"י לכל 50 ל"י של ערך נקוב של מניות בבנק מכל סוג שהוא, ועוד 50,000 מניות רגילות למוכ"ז בנות 10 ל"י לעובדי הבנק במחיר ההנפקה, לפי חלוקה, שנקבעה על ידי המוסדות המנהלים.

המשמעות של הנפקה זו היא, שבעל מניות, שהחזיק בידיו במועד ההנפקה מניות רגילות בנות 1 ל"י, שהן מניות בעלות כוח הצבעה עדיף ביחס להון הנפרע בהשוואה למניות האחרות בבנק, קיבל מניות באותו יחס של ערך נקוב, אך לא באותו יחס של כוח הצבעה. הואיל נבידי קבוצת הממשלה היו אז רק מניות רגילות בנות 1 ל"י, הביאה ההנפקה האמורה והקצאת מניות בנות 10 ל"י לקבוצת הממשלה** לירידה בכוח ההצבעה של קבוצת הממשלה ב-2.4%.

ביום 31.3.1975 היו בידי קבוצת הממשלה מניות, שהקנו לה זכויות הצבעה בשיעור 52.99% מכלל זכויות ההצבעה בבנק. במשך שנת הכספים 1975 הומרו למניות רגילות בנות 10 ל"י אגרות חוב ניתנות להמרה, כערך נקוב כולל של 12.6 מליון ל"י. בידי קבוצת הממשלה לא היו אגרות חוב כאלה, והמרתן במניות עלולה היתה לגרום ירידה בכוח שליטתה של קבוצת הממשלה בבנק בשיעור של 2.1%. כדי לשמור בידי קבוצת הממשלה מרווח רחב יותר לזכויות ההצבעה שבידיה, רכש האוצר בין יולי לדצמבר 1975, באמצעות סוכן, מניות ואגרות חוב ניתנות להמרה של הבנק תמורת 7.8 מליון ל"י בקירוב***. בעקבות רכישות אלה והמרת אגרות החוב במניות הגיע כוח ההצבעה שבידי קבוצת הממשלה, ליום 31.3.1976, לכדי 52.22%.

מצב בלתי רגיל זה, שבו קבוצת הממשלה נהנית משליטה בבנק, אף על פי שחלקה בהון המניות נמוך יחסית, יש לראות על רקע העובדה, שהממשלה היא הנושאת בעיקר הנטל למימון פעולות הבנק בדרך של הפקדת פקדונות.

* בדו"ח שנתי 23 של מבקר המדינה (עמודים 45 - 47) מובאים ממצאים בדבר עסקת מכירה של מניות מידי הממשלה לידי משקיעים.
** קבוצת הממשלה מכרה את המניות הללו במועד מאוחר יותר.
*** ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 10.

הירידה ההדרגתית בחלקה של קבוצת הממשלה בהון המניות של הבנק גרמה לירידה מקבילה בחלקה ברווחים. ביוני 1976 החליט הבנק על חלוקת רווחים לבעלי מניות בשיעור של 38%, 18% במזומן ו-20% כהטבה במניות. חלקה של קבוצת הממשלה ברווחים הגיע באותה שנה לכדי 7.6 מליון ל"י ושל שאר בעלי המניות - 34.9 מליון ל"י.

מדי פעם בפעם התקיימו דיונים במוסדות המנהלים של הבנק, בדבר הצורך בהגדלת הונו העצמי. הצעות להגדלת ההון, המלווה בשינוי חלקה היחסי של קבוצת הממשלה בשליטה, נתקלו בהתנגדות נציגיה, שכן הגדלה כזאת היתה מקרבת אותה אל קצה גבול שליטתה, תוך סיכון של אבדן רוב השליטה בעתיד. הצעות להגדלת ההון תוך שמירה על החלק היחסי בשליטה של השותפים העיקריים נתקלו בהתנגדות של בעלי המניות הפרטיים.

הואיל ומדיניות הממשלה במימון התכניות השונות של השיכון הציבורי להעמיד סכום מוגדר של לירות מכספי תקציב השיכון לצרכי כל תכנית כנגד כל לירה, שהבנקים האפוזיקאיים מעמידים למטרה זו, הרי הגבלת יכולתו של בנק טפחות להקצות אמצעים עצמיים לצרכי המימון של השיכון הציבורי עוצרת את הגברת תנופתו הפינאנסית בכללותה. בדבר קשיים שהיו לבנק בגיוס כספים בשוק ההון, ראה להלן, עמ' 16.

גיוס כספים בהנפקות אגרות חוב

כל פעולה לגיוס הון בדרך של הנפקת אגרות חוב טעונה אישור מטעם האוצר. חלק ניכר מאוד של האגרות המונפקות נרכש על ידי קופות גמל ועל ידי הבנקים עבור תכניות חסכון, הכל במסגרת תקנות מס הכנסה והוראות הנזילות המחייבות אותן להשקיע כ-75% עד 90% מן הכספים המצטברים אצלן באגרות חוב, שאושרו לשם כך על ידי האוצר*. אגרות החוב רובן צמודות למדד המחירים לצרכן ומיעוטן - לדולר; הואיל וכספי התמורה שלהן משמשים למתן הלוואות בלתי צמודות, נטל האוצר על עצמו את תשלום הפרשי ההצמדה על הלוואות אלה תמורת פרמיה (ראה להלן, עמ' 29).

* דיון רחב יותר בנושא הנפקת אגרות חוב בכללותו ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 40.

לפי המאזן של בנק טפחות ליום 31.3.1976 הגיעה היתרה של אגרות החוב, שהנפיק בעצמו, לסך 460 מליון ל"י ערך נקוב, ובתוספת הפרשי ההצמדה למדד - לסך כולל של 1.3 מליארד ל"י. היתרה של פקדונות הבנקים בבנק טפחות הגיעה לאותו יום לסך 290 מליון ל"י. חלק מכספי אגרות החוב, שהנפיק בנק טפחות במישרין, עד 1971, הופקד בחשב הכללי בשיעורי ריבית, המקנים לבנק מרווח של 0.4% - 0.7%. לאחר אותה שנה לא נדרש הבנק להפקיד באגף החשב הכללי כספים, שמקורם בהנפקות אגרות חוב שלו, מאחר שהיו מיועדים למתן הלוואות מכוונות. יתרת הפקדות הבנק בחשב הכללי ל-31.3.1976 הגיע ל-96.5 מליון ל"י.

מבחינת הזמן שבו עומדים הכספים לרשות הבנק, ניתן לסווגם כדלקמן: לתקופה של 14 שנה, כאשר בשש או בשבע השנים הראשונות משולמת ריבית בלבד, ואילו הקרן מוחזרת בתשלומים שנתיים במשך יתרת התקופה; לתקופה של 17 שנה, כאשר בחמש השנים הראשונות משולמת ריבית בלבד ובמשך יתרת התקופה מוחזרת הקרן; ולתקופה של 20 שנה, כאשר כ-8 השנים הראשונות משולמת ריבית בלבד ובמשך 12 השנים הנותרות מוחזרת הקרן בתשלומים שנתיים. עוד הופקדו בבנק טפחות שתי הפקדות של בנק מסחרי לתקופה של 12 שנה, שלגביהן פרעון הקרן והריבית מתחיל סמוך להפקדתן.

שיעור הריבית של אגרות החוב של בנק טפחות הצמודות למדד, המונפקות ל-14 או ל-17 שנה, הוא 5.5% לשנה, ולאחרונה 6% ושל אגרות חוב, שהונפקו ל-20 שנה - 6.5% לשנה. שיעור הריבית של אגרות החוב הצמודות לדולר הוא 7% לשנה. לשיעורי ריבית בסיסיים אלה יש להוסיף, כחלק מהעלות לבנק, שיעור מסוים (בדרך כלל 0.66% - 0.7%) עבור הוצאות הנפקה, ובמקרים של הפקדות הבנקים האחרים גם מרווח עבורם, המגיע לרוב ל-0.5% לשנה.

התנאים, שלפיהם מונפקות אגרות החוב של הבנק, נקבעים על ידי האוצר, והם דומים לתנאים החלים על הנפקות מקבילות של גופים מנפיקים אחרים. להלן טבלה המראה את ההתפלגות של יתרת ההתחייבויות - ערך נקוב - ליום 31.3.1976, הנובעות מהנפקות שנעשו על ידי בנק טפחות (ושלא היו מיועדות להפקדה בחשב הכללי), ושל ההתחייבויות הנובעות מפקדונות של

חברות בת של בנקים אחרים, שמקורם בהנפקות שאושרו להם למטרה זו
(במליוני ל"י):

תקופת הפרעון - שנים					הגוף המנפיק
ס"ה	20	17	14	12	
342.8	63.0	259.9	19.9	-	בנק טפחות
173.7	44.5	29.4	69.0	30.8	חברת בת של בנק א'
60.0	-	60.0	-	-	חברת בת של בנק ב'
55.0	-	55.0	-	-	חברת בת של בנק ג'
631.5	107.5	404.3	88.9	30.8	ס"ה

הטבלה אינה כוללת יתרות ל-31.3.1976 של הנפקת אגרות חוב של הבנק
הצמודות לדולר; הסכום הכולל של יתרות אלה לאותו יום הגיע ל-21.1
מליון ל"י.

מלבד ההנפקות הללו, שנעשו בלירות ישראליות, הנפיק הבנק, בשנים 1965,
1970 ו-1971 אגרות חוב נקובות בדולרים בסך 14.4 מליון \$. אגרות
החוב הללו הן ל-14 - 15 שנה*, פרט להנפקה אחת שהיא ל-8 שנים.
ליום 31.3.1976 הגיעה היתרה בלירות של אגרות חוב אלה, לפי שער
הלירה לאותו יום (7.52 ל"י לדולר), לסך 39.5 מליון ל"י.

על פי הסכמים עם חברות הנאמנות להנפקות השונות של אגרות חוב,
מורשה הבנק להנפיק אגרות חוב, בתנאי שהיתרה הבלתי מסולקת הכוללת
של אגרות החוב באותה שנה, בכפוף לתנאי ההצמדה שלהן, לא תעלה על
סכום, שהוא גדול פי עשרה מהסכום הכולל של הונו העצמי (הון מניות
נפרע, קרנות ורווחים שלא חולקו). תנאי כזה של תקרת היחס 10:1 בין
ההון העצמי לבין יתרת אגרות החוב איננו מקובל בבנקים אחרים
למשכנתאות ובמוסדות כספיים, המנפיקים אגרות חוב.
להלן טבלה המראה לסוף כל אחת משנות הכספים 1970 - 1975 את הונו העצמי

* בידי הבנק התחייבות מטעם אגף מטבע חוץ באוצר להעמיד לרשותו את
מטבע החוץ, שיהיה דרוש לו לסילוק התמורה של אגרות החוב הללו,
בהגיע מועד פרעונן.

של הבנק בהשוואה ליתרת אגרות החוב, שהוא הנפיק במישרין, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית שנצברו (במליוני ל"י):

יחסי ליום	הון עצמי	א ג ר ו ת ח ו ב			היחס בין: אגרות חוב הון עצמי
		ערך בקוב	הפרשי הצמדה	ס"ה	
31.3.1970	46.6	308.4	48.5	356.9	7.7
31.3.1971	52.5	341.7	86.1	427.8	8.1
31.3.1972	57.8	376.1	141.5	517.6	8.9
31.3.1973	79.4	411.3	204.7	616.0	7.8
31.3.1974	98.4	427.3	381.7	808.5	8.2
31.3.1975	124.2	451.1	699.0	1,150.1	9.3
31.3.1976	193.3	460.5	866.7	1,327.2	6.9

הגידול בהון העצמי של הבנק בסך 146.7 מליון ל"י, שחל בתקופה הנסקרת בטבלה דלעיל נבע: מחלוקת הטבה במניות בסך 67.1 מליון ל"י; מצבירת רווחים שלא חולקו בסך 36.4 מליון ל"י; מהנפקת מניות זכויות בסך 29.9 מליון ל"י; מהמרת אגרות חוב ניתנות להמרה, שהומרו למניות בסך 13.2 מליון ל"י. רוב הגידול בהון בתקופה זו מקורו איפוא ברווחי הבנק. הבנק לא הנפיק בתקופה הנסקרת מניות לציבור הרחב, פרט לאמיסיה אחת של אגרות חוב הניתנות להמרה, שהומרה במניות (ראה לעיל, עמ' 12).

לגבי הרחבת ההיקף של אגרות החוב, שהבנק מנפיק לציבור הוא נתקל בקשיים, שנבעו, לדברי הבנק, בין היתר מסיבות מסחריות הקשורות בהפצה. לפיכך כדי לאפשר את ביצוע תכניות השיכון במלוא היקפן, נזקק הבנק לפקדונות של קבוצות בנקים אחרים, שמקורם בהנפקות של קבוצות אלה, ונסתייע בהם למימון חלקו הוא בהלוואות למשתכנים; בשל כך גדלה עלות האמצעים שהבנק גייס.

הפקדות בבנקים מסחריים

במקביל להנפקת אגרות חוב על ידי קבוצות הבנקים והפקדת תמורתן בטפחות, הפקיד בנק טפחות, החל מאמצע שנת 1972, אצל שני בנקים

מסחריים גדולים מקרב אותן הקבוצות, פקדונות לתקופות של חצי שנה עד שנה, ללא הצמדה ובריבית של 13% - 16% לשנה.

להלן טבלה המראה את יתרות הממוצעים השנתיים של ההפקדות בשני הכנסים האמורים בסוף כל אחת מהשנים 1972 - 1975 (במליוני ל"י):

	ס"ה	בנק ב'	בנק א'	
22.9	8.9	14.0	1972	
52.1	18.1	34.0	1973	
9.7	-	9.7	1974	
13.2	-	13.2	1975	

העלות לבנק טפחות של הכספים, שהבנקים הללו מפקידים אצלו מגיעה לרוב לכדי 7.12% לשנה, בתוספת הפרשי הצמדה (קרן וריבית). לנוכח העלייה הניכרת במדד המחירים לצרכן, שחלה בתקופה האמורה, חישוב הביקורת ומצאה, כי לו היה הבנק משתמש בכספים אלה לשם מתן הלוואות כתנאים המקובלים בבנק, היה עשוי להעלות את הכנסותיו ובמיוחד להגדיל את אפשרויותיו לשרת את ציבור לקוחותיו ללא עומס מימון נוסף על אוצר המדינה.

מבירורים שקיים משרד מבקר המדינה עם הנהלת בנק טפחות עולה, שבנק טפחות הפקיד את הכספים בשני הבנקים משום שאותן קבוצות של הבנקים התנו בכך את הפקדת כספי ההנפקות בטפחות.

קבלת הפקדונות מהבנקים טעונה אישור של בנק ישראל על פי הוראות בנק ישראל (נכסים נזילים), תשל"א-1971; האישור ניתן כתנאי, שהכספים הללו ישמשו למתן הלוואות למשתכנים. הפקדה חוזרת של הכספים על ידי בנק טפחות בבנקים אחרים, כחלק מתנאי העסקה אתם, גורעת משלמות היקף המימון, שהועמד על ידי הבנקים הללו לרשות בנק טפחות באישור בנק ישראל.

ניצול כספי ההנפקות

להשלמת המימון של הלוואות במסגרת תכניות משרד השיכון מנפיק הבנק אגרות חוב, או מקבל מכנקים אחרים הפקדות, שמקורן בהנפקות אגרות חוב של חברות הבת של הבנקים (שימוש אמיסיוני).

הביקורת בדקה את מידת השימוש בכספים של שלוש הנפקות אגרות חוב, שהבנק הנפיק בשנים 1971 - 1972 למתן הלוואות מוכוונות*. נמצא, שסכום ההנפקה למתן הלוואות למטרות ובתנאים, שנקבעו בהרשאה של משרד האוצר להנפקה ובתכנית השנתית של משרד השיכון, לא נוצל במלואו, וההפרש עמד לרשות הבנק לשם מתן הלוואות בתנאים, המקובלים לגבי אמצעיו העצמיים.

א. סדר ה 4 3. על פי תשקיף, שפורסם במאי 1971, הנפיק הבנק סמוך לאותו מועד אמיסיה של אגרות חוב מספר 34 בסך 5 מליון \$ לתקופה של 14 שנה ובריבית של 7% לשנה; 3 מליון \$ מכספי התמורה הופקדו בחשב הכללי ו-2 מליון \$, שנשארו בידי הבנק, הומרו ללירות ונועדו למתן הלוואות על פי הכוונת משרד השיכון. כספי ההנפקה יועדו למימון הלוואות בריבית נמוכה להטבת תנאי דיור. אגרות החוב הללו הוצעו למכירה לתושבי חוץ תמורת תשלום במטבע חוץ בר-המרה חופשית, ולתושבי ישראל תמורת תשלום מחשבונות פמ"ז (תמ"מ) או מחשבונות במטבע חוץ (נת"ד).

לגבי הלוואות למשתכנים, שמקורן בהנפקות אגרות חוב צמודות למדד המחירים לצרכן, נוהג משרד האוצר לספק לבנקים "ביטוח האקטיב", היינו לשאת מזמן לזמן. בהפרשי הצמדה לגבי יתרות ההלוואות. לעומת זאת לגבי הנפקות במטבע חוץ קיים הסדר בין משרד האוצר לבין הבנקים למשכנתאות, ובנק טפחות בכללם, שלפיו מבטח האוצר את האמיסיה "ביטוח פאסיב". הואיל וכספים אלה מיועדים למתן הלוואות לא צמודות, מקבל האוצר על עצמו לשלם במקום הבנקים המנפיקים את ההפרש בין התמורה בלירות, שקיבלו הבנקים בעת מכירת האגרות לפי שער הלירה במועד ההנפקה, לבין התמורה בלירות, שיהיה עליהם לשלם בעת פדיון האגרות לפי שער הלירה באותה עת. לפיכך אין עושים

* ראה גם דו"ח שנתי 26, עמ' 88.

ביטוח הצמדה על הלוואות, שניתנו מכספים, שמקורם באגרות חוב הנקובות במטבע חוץ.

כיוני 1971 קיבל הבנק את כספי התמורה בסך 7 מליון ל"י ובמשך שלוש שנים נתן מהם הלוואות כדלקמן:

אלפי ל"י	שנת הכספים
3,843	1971
358	1972
35	1973
4,236	ס"ה
1,628	העברות למסגרת אחרת
5,864	ס"ה

יוצא. איפוא, שחלק לא מבוטל מהכספים נשאר ברשותו של הבנק תקופה ממושכת ושימש למתן הלוואות בתנאים המקובלים לגבי הלוואות הניתנות מכספי בנק המבוטחות ביטוח הצמדה. במשך תקופה זו המשיך הבנק לקבל מהאוצר הפרשי הצמדה על כספים אלה במסגרת ביטוח הפאסיב. במאי 1976 פנה החשב הכללי לבנק ודרש ממנו לבטל תביעות מהאוצר בגין הפרשי הצמדה על סכום השווה להפרש שבין 7 מליון ל"י לבין הסכום, שנוצל למעשה עד לאותו מועד. בפברואר 1977 נתן הבנק הוראות ביצוע בעניין זה.

לפי חישובי הביקורת מגיעים הפרשי ההצמדה, שהבנק קיבל עד 31.3.1976, ל-582,000 ל"י, והסכום המצטבר של ההפרשי הצמדה בגין היתרה לאותו מועד ל-1.4 מליון ל"י.

ב. סדרה 37 : סדרה 38 . על פי תשקיפים, שהבנק פרסם באוקטובר 1972, הוא הנפיק סמוך לאותו מועד אגרות חוב - סדרה 37 בסך 38 מליון ל"י, לתקופה של 20 שנה ובריבית של 6.5% לשנה, וסדרה 38 בסך 12 מליון ל"י, לתקופה של 17 שנה ובריבית של 6% לשנה. כספי התמורה יועדו למתן הלוואות מכוונות.

מכספי התמורה של אגרות החוב הללו, בסך כולל של 50 מליון ל"י, אשר הגיעו לידי הבנק במשך החודשים אוקטובר - דצמבר 1972, נתן הבנק הלוואות כדלהלן:

שנת הכספים	במליוני ל"י
1972	25.7
1973	17.8
1974	1.3
	44.8
ס"ה העברה למסגרות אחרות	3.0
	47.8
ס"ה	

נמצא, שהבנק נתן מכספי אמיסיה מספר 37 הלוואות בסך של 14 מליון ל"י בקירוב, לתקופה של 17 שנה או פחות, ואילו אגרות החוב הונפקו לתקופה של 20 שנה. מתוך כספי אמיסיה מספר 38 ניתנו הלוואות בסך 2 מליון ל"י בקירוב, ל-15 שנה או פחות, ואילו אגרות החוב של הנפקה זו היו ל-17 שנה.

ההנפקות הללו נועדו למתן הלוואות מוכוונות. לא תמיד קיימת האפשרות לבצע את ההלוואות באותו קצב, שבו זורמים הכספים לבנק, ולפיכך נוצרים בידיו עודפים זמניים של כספים בהיקף ניכר. הואיל ומדובר בכספים, שהשימוש בהם מלווה בהענקת הטבות ניכרות מצד האוצר, על הבנק, לדעת הביקורת, להשתמש בהם למטרות, שלגביהן ניתנה לו ההרשאה לגיוסם; בהעדר תנאים כאלה, ולוא אף באורח זמני, היה מקום שהבנק יפקיד כספים אלה באוצר.

מרווח פרעון

ההלוואות לשיכון, שהבנק בותן, נפרעות על פי לוח סילוקין בתשלומים תקופתיים (בדרך כלל חודשיים) רצופים ושווים, הכוללים קרן וריבית, שתחילתם חודש לאחר קבלת ההלוואות. לעומת זאת פרעון של ההנפקות

ושל פקדונות הבנקים מתחיל רק כעבור מספר שנים (פרט להפקדות של בנק גדול, שהן לתקופה של 12 שנה, ותחילת פרעונן בתום השנה הראשונה להפקדה). בידי הבנק מצטברים איפוא אמצעים פנויים, העומדים לרשותו במשך תקופת פרעון ההנפקות והפקדונות ומשמשים למתן הלוואות לפי תנאים המקובלים לגבי הלוואות מכספי הבנק.

פקדונות של אחרים

כדי לעמוד בתכניותיו השנתיות למתן הלוואות לשיכון, מגייס הבנק לעתים גם כספים לתקופות שהן קצרות מתקופת פרעון ההלוואות.

על פי האישורים, שבנק ישראל נותן לטפחות לשם קבלת פקדונות ממפקידים שונים, חייבים פקדונות אלה למלא כמה דרישות: קיום קשר ברור וחד-משמעי בין המפקיד לבין מקבל ההלוואה, כגון הקשר בין חברה קבלנית או חברה משכנת לבין המשתכנים; הוראה מפורשת בכתב מהמפקיד למי לתת את ההלוואה ובאילו תנאים; יעדי ההלוואה חופפים את עסקיו היעודיים של בנק למשכנתאות*.

1. בתקופה אפריל 1974 - אפריל 1975 אושרו על פי התנאים, כפי שהיו אז בתוקף, 17 פקדונות בסך כולל של 46 מליון ל"י בקירוב. בבקשות של בנק טפחות אל בנק ישראל באמר, שהמדובר בפקדונות של חברות בנייה והם מיועדים למתן הלוואות למשתכנים.

הביקורת העלתה, כי הפקדונות הופקדו בבנק טפחות על ידי גופים, שאין ביניהם לבין המשתכנים קשר ישיר ולא דיוקא על ידי חברות בנייה על אף האמור בפניותיו של הבנק אל בנק ישראל, בקשר עם השגת האישורים הדרושים. להלן דוגמאות:

ב-25.11.1974 הורה מוסד ציבורי גדול לבנק מסחרי להעביר לבנק טפחות סך של 2.5 מליון ל"י; הסכום הופקד לתקופה של חמש שנים בהצמדה למדד המחירים לצרכן ובריבית של $8\frac{1}{2}\%$ לשנה. סמוך לכך חייב בנק טפחות את הבנק המסחרי וזיכה מפעל בנייה בחשבון פקדון; במקביל שועבד הפקדון למוסד

* בדבר ההסדרים לקבלת פקדונות למתן הלוואות, שקבע בנק ישראל, ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 880.

כך, שכל הזכויות בגין הפקדון, הרשום על שם מפעל הבנייה, שייכות למוסד. כתוצאה מפעולות אלה משלם בנק טפחות את כל תשלומי הפרעון התקופתיים של הפקדון ישירות למוסד.

במכתבו של בנק טפחות אל בנק ישראל, שבו הוא ביקש אישור לקבלת הפקדון, נאמר שהפקדון הוא של מפעל הבנייה והוא מיועד למתן הלוואות לרוכשי דירות ממפעל זה.

שישה מבין הפקדונות האמורים קיבל הבנק בתקופה אפריל - יולי 1974 מגופים שונים, שאינם חברות שיכון או בנייה, בסכומים של 300,000 ל"י עד 5 מליון ל"י כל אחד, לתקופות של שנתיים, שלוש או חמש שנים, וביחד בסכום כולל של 13 מליון ל"י. בבקשתו אל בנק ישראל ציין בנק טפחות, שהמדובר בפקדון אחד של חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ בסך 13 מליון ל"י, לתקופה עד חמש שנים, שנתקבל לצורך מתן הלוואות לתקופות עד עשר שנים. למעשה לא התקבל בבנק טפחות פקדון בסכום זה מחברת שיכון ופיתוח.

משרד מבקר המדינה הביע הסתייגות מהאופן שבו הציג בנק טפחות את העניין בפני בנק ישראל.

2. ביולי 1975 התיר בנק ישראל לבנקים למשכנתאות, ובנק טפחות בכללם, לקבל גם פקדונות צמודים למדד המחירים לצרכן, שלא היו בהתאם לדרישות המנויות לעיל אולם סייג את ההיתר בתנאים: הסכום המקורי לא יהיה פחות מ-500,000 ל"י; התקופה המזערית או הממוצעת לפרעון הפקדון היא

שנתיים וחצי, והפקדון לא ייפרע בפועל לפני תום התקופה; הזכות לקבל את תמורת הפקדון איננה ניתנת להעברה; למפקיד אין זכות לקבל הלוואה כנגדו; יוחזקו נכסים נזילים בשיעור של 15% מסך הפקדון; וזאת בצורת ניירות ערך הנסחרים בבורסה.

בתקופה נובמבר 1975 עד דצמבר 1976 גייס הבנק פקדונות בסך 25 מליון ל"י, צמודים למדד המחירים לצרכן, שתקופת החזרתם היא שלוש עד שבע שנים, גם מגופים, שאינם קשורים בבנייה.

חלק מן ההלוואות למשכנתים נתן הבנק בשיעורי ריבית שאין בהם כדי להבטיח לו מרווח, אשר יספיק לכיסוי הוצאותיו התפעוליות, לנוכח העלות הגבוהה של הכספים שהוא מגייס. שיקולי הבנק במקרים כאלה מבוססים בעיקר על כך, שגיוס כספים, שעלוותם גבוהה, עשוי להביא לידי כך שהאוצר

מגדיל את השתתפותו במימון תכניות שיכון, שהבנק שותף להן, ובכך להבטיח לבנק מקור נוסף של אמצעים בעלי תשואה גבוהה יותר לבנק. בדרך זו יוצא הפסדו בשכרו והפעולה בכללותה נעשית כדאית.

פרעון מוקדם של פקדונות

1. בשנים 1968 - 1969 הפקיד אחד מבעלי המניות של הבנק (להלן: בעל המניות) פקדונות בבנק טפחות בסך כולל של 6 מליון ל"י בקירוב, לשם מתן הלוואות לרשויות מקומיות*; ההלוואות היו צמודות למדד המחירים לצרכן, נשאו ריבית בשיעור של 8% לשנה, וניתנו לתקופה של 16 שנה, כשבחמש השנים הראשונות על הלווה לשלם ריבית בלבד, ולאחר מכן קרן וריבית. לפקדונות נקבעו תנאים מקבילים, אלא שהם נשאו ריבית בשיעור של 7.7% לשנה.

בסוף 1971 ביקש בעל המניות מהבנק לפדות את הפקדון, לפני מועד הפרעון המוסכם, ולהפקידו מחדש בבנק. הבנק נענה לבקשה וביום 31.3.1972 רשם בספריו פרעון של הפקדונות בסך כולל של 6 מליון ל"י. סכום זה, בתוספת הפרשי הצמדה שנצטברו בסך 1.9 מליון ל"י, הופקד מחדש על ידי חברת בת של בעל המניות (להלן: חברת הבת), לתקופת הזמן שנותר עד לפרעון הפקדון המקורי, דהיינו עד לשנת 1984.

2. במארס 1975 שוב התבקש הבנק, הפעם על ידי חברת הבת לפדות את הפקדון, לפני מועד הפרעון שהוסכם עליו ולהפקידו מחדש בבנק. הבנק נענה לבקשה של חברת הבת, וביום 31.3.1975 רשם בספריו פרעון של יתרת הפקדון בסך 7.2 מליון ל"י, בצירוף הפרשי הצמדה בסך 9.1 מליון ל"י, והפקדה מחדש של הסך 16.3 מליון ל"י כפקדון של חברת הבת לתקופת הזמן שנותר עד לפרעון הפקדון המקורי.

3. בשנת 1968 הפקיד בעל המניות בבנק טפחות שני פקדונות אחרים בסך 750,000 ל"י כל אחד, לשם מתן הלוואה למועצה מקומית קריית אונו;

* בדבר מתן הלוואות צמודות לרשויות מקומיות, ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1111.

ההלוואה צמודה למדד המחירים לצרכן, נושאת ריבית בשיעור 10.5% לשנה* וניתנה לתקופה של 13 שנה, כשבשנתיים הראשונות על הלווה לשלם ריבית בלבד. לשני הפקדונות נקבעו תנאים זהים פרט לכך שפקדון אחד נושא ריבית בשיעור של 10.3% לשנה והשני ריבית בשיעור של 9.5% לשנה.

4. במארס 1972 פנה בעל המניות לבנק וביקש לפדות את הפקדונות לפני מועד הפרעון המוסכם ולהפקידם מחדש בבנק. גם הפעם נענה הבנק לבקשה וביום 31.3.1972 רשם בספריו פדיון יתרת הפקדונות בסך 1.3 מליון ל"י, בצירוף הפרשי הצמדה בסך 0.4 מליון ל"י, והפקדה מחדש בבנק טפחות של הסך 1.7 מליון ל"י על ידי חברת הבת, לתקופת הזמן שנותר עד למועד הפרעון המקורי של הפקדונות.

5. בתחילת 1975 פנתה חברת הבת לבנק וביקשה לפדות אחד משני הפקדונות האמורים יחד עם עוד שלושה: פקדון אחד בסך 3.5 מליון ל"י, שהיא הפקידה בבנק בשנת 1968 לתקופה של 11 שנה, למתן הלוואה לחברה קבלנית גדולה, ושני פקדונות בסך כולל של 2.4 מליון ל"י, שהיא הפקידה בבנק בשנים 1971 - 1972 לתקופה של 10 ו-12 שנה, למתן הלוואות שונות. מתוך היענות לבקשה, רשם הבנק בספריו ביום 13.6.1975 פרעון היתרה של ארבעת הפקדונות לאותו מועד בסך כולל של 4.1 מליון ל"י, בצירוף הפרשי הצמדה בסך 8.2 מליון ל"י, והפקדה מחדש של פקדונות בסך כולל של 12.3 מליון ל"י על ידי חברת הבת לתקופות הזמן שנותרו עוד מתקופות הפרעון המקוריות של הפקדונות.

לפדיון הפקדונות, בסך 6 מליון ל"י ביום 31.3.1972 ובסך 4.1 מליון ל"י ביום 13.6.1975, לא נחבקש ולא ניתן אישור המוסדות המנהלים של הבנק.

6. הבנק זוקף בספריו את הפרשי ההצמדה לפי שיטת זמן הפרעון, דהיינו לחשבוך ההכנסות וההוצאות רק בעת פרעונם. עם ביצוע כל הפעולות המתוארות לעיל לא חל בספרי הבנק שינוי לגבי ההלוואות, שניתנו מכספי הפקדונות הללו. אולם הבנק רשם בספריו הוצאות בגין הפרשי הצמדה על הפקדונות בסכום כולל של 19.6 מליון ל"י (2.3 מליון ל"י בשנת הכספים

* באותה תקופה היה שיעור הריבית המירבי המותר לגבי הלוואות צמודות 8%; המפקח על מטבע חוץ במשרד האוצר אישר שיעור ריבית גבוה יותר, היות ומקור ההלוואות במטבע חוץ.

1971, 9.1 מליון ל"י ב-1974 ו-8.2 מליון ל"י ב-1975), אך לא רשם
במקביל הכנסות בסכום דומה המגיעים לו מהפרשי הצמדה, כגין ההלוואות,
שנתן מאותם הפקדונות.

משרד מבקר המדינה דן עם הנהלת הבנק על המשמעויות של פעולות אלה
מבחינת התוצאות הכספיות של עסקי הבנק. ומבחינת החבות במס. בעקבות
הביקורת החליט הבנק להימנע מפעולות מסוג זה להבא, ולהביא את הנושא
לדיון עם שלטונות מס ההכנסה.

מ ת ן ה ל ו ו א ו ת

תיק ההלוואות של הבנק מורכב מקבוצות של הלוואות, הנבדלות זו מזו במטרותיהן, בסוגי הלווים, בדרכי המימון ומקורותיו, ובאחריות לפרעון. לגבי רוב ההלוואות פועל הבנק על פי קריטריונים, שקבעו משרד האוצר ומשרד השיכון, בהתאם למדיניות הממשלה בעניין מתן הלוואות בתנאים נוחים לקבוצות שונות של משתכנים; הנחיות אלה קובעות גם את הזכאים לקבלת ההלוואות, את סכומי ההלוואות ואת תנאיהן, ואת מקורות המימון.

מבחינת יעדי ההלוואות ניתן למינן כדלקמן: לרכישת דירות על ידי סוגים שונים של משתכנים, כגון עולים חדשים; למפוני משכנות עוני ולמתגוררים בתנאי צפיפות, לשם הטבת תנאי הדיור שלהם; לחוסכים במסגרת תכניות חסכון של משרד השיכון; לזוגות צעירים; למשתכנים במסגרות אחרות; לבניית מוסדות ציבור, בעיקר על ידי רשויות מקומיות ומוסדות אחרים; למימון ביניים של הבנייה על ידי חברות שיכון; להקמתם או לרכישתם של בתי עסק ומרכזים מסחריים; למטרות אחרות, על פי הכוונת משרד האוצר ומוסדות ממלכתיים אחרים.

הענקת הלוואות על ידי הבנק נעשית בדרך כלל על פי הפניות לוויים על ידי גופים ממשלתיים שונים, ובעיקר משרד השיכון והמשרד לקליטת עלייה. הזכאים להלוואות לפי הפניות אלו הם בעיקר: עולים חדשים, זוגות צעירים, מפוני משכנות עוני, משתכנים הגרים בצפיפות המשפרים את תנאי מגוריהם, חיילים משוחררים, ומשתכנים במסגרת מפעלי החסכון. לפי דברי הבנק אין בנקים אחרים למשכנתאות מוכנים לטפל בסוגים מסוימים של זכאים (משתכנים המשפרים את תנאי מגוריהם במסגרת תכנית "שלוש פלוס"*, מיעוטים, מושבים ועוד) ולפיכך מתרכז הטיפול בהם בידי בנק טפחות כלבד.

בדו"ח הקודם על הביקורת בבנק (עמ' 111-112) המליץ מבקר המדינה, שהממשלה והבנק יתנו את דעתם על האפשרות להוזיל את שירותי הבנק;

* על פעולותיו של הבנק בביצוע תכנית "שלוש פלוס" - ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 616.

גם לאחר ההוזלה היה הבנק נהנה מרווחיות גבוהה, ועם זאת היה בה כדי להשפיע בעקיפין על רמת המחיר בעבור שירותים דומים הניתנים על ידי מוסדות אחרים. ואכן, בשנים האחרונות גובה הבנק עמלות בעד השירותים השונים שהוא נותן ללווים, בשיעור הנמוך במידה רבה מהשיעורים המירביים, שקבע לעניין זה המפקח על הבנקים לכלל הבנקים למשכנתאות; בסוגים מסוימים של שירותים אין הבנק גובה כלל עמלה. בנק טפחות הוא היחיד מבין כלל הבנקים למשכנתאות המקיים רשת סניפים ברחבי הארץ, דבר המקל על הלווים את הליכי קבלת הלוואותיהם.

רוב הלוואות ממומנות מכמה מקורות בעת ובעונה אחת: תקציב המדינה (להלן: כספי תקציב), כספי הנפקות אגרות חוב (להלן: כספי הנפקות), כספי מפקידים (להלן: כספי מפקידים אחרים) וכספים מאמצעיו הפנויים של הבנק. (להלן: כספי בנק). לאחרונה גוברת המגמה לתת הלוואות במסגרת מפעלי שיכון ממלכתיים ליעדים סוציאליים ממקור מימון אחד ובדרך כלל מכספי תקציב המדינה.

בהלוואות למשתכנים לצרכי דיור, ניתן אותו חלק של הלוואה הממומן מכספי תקציב, בדרך כלל, ל-25 שנה; הקרן נפרעת רק מהשנה ה-11 ממועד מתן הלוואה, והריבית היא בשיעור של 6% לשנה בחמש השנים הראשונות, ו-7.5% לשנה בתקופה שלאחר מכן. החלק שמקורו בכספי הנפקות ניתן לתקופה של 17 או 20 שנה, נושא ריבית של 4.75% לשנה בארבע השנים הראשונות, 5.25% לשנה שנתיים שלאחר מכן ו-9% לשנה ביתר התקופה. החלק שניתן מכספי הבנק מלווה בדרך כלל לתקופה של עשר שנים בשיעורי ריבית הנעים מ-11% עד 22% לשנה. שיעור הריבית, שמשלם הלווה לגבי כל אחד ממרכיבי המימון של הלוואתו, למעט החלק הממומן מכספי תקציב, כולל פרמיה לביטוח הצמדה שבמועד סיום הביקורת הגיעה בהלוואות מוכוונות, ל-2% - 2.25% לשנה, ובהלוואות בלתי מוכוונות עד ל-13.25% לשנה. פרטים נוספים בדבר ההצמדה ודרכי החלטה על האוצר - ראה להלן, עמ' 29. הלוואות הממומנות מכספי מפקידים אחרים, ניתנות בדרך כלל ל-10 - 15 שנה, עם הצמדה או בלעדיה, לפי התנאים שמתנה המפקיד, ולעיתים בביטוח הצמדה.

להלן (בעמוד הבא) טבלה המראה את התפלגות תיק הלוואות של הבנק לפי סוגי הלווים, לסוף כל אחת משנות הכספים 1970 - 1975.

התפלגות יתרות הלוואות לפי הלווים בתקופה 1970 - 1975

31.3.1971		31.3.1972		31.3.1973		31.3.1974		31.3.1975		31.3.1976		סוגי הלווים
במליוני ל"י	%	במליוני ל"י	%	במליוני ל"י	%	במליוני ל"י	%	במליוני ל"י	%	במליוני ל"י	%	
17.2	185.2	19.8	246.6	22.0	325.8	22.9	402.5	18.6	447.3	15.3	486.9	עולים
1.7	18.3	3.1	38.4	5.1	76.2	7.7	135.5	15.1	364.8	20.6	658.3	זוגות צעירים
2.5	26.7	3.9	47.9	5.6	83.1	8.1	142.7	12.0	288.6	14.6	467.5	הטבת תנאי דיור
14.6	156.8	12.9	160.6	11.2	166.1	8.6	151.4	8.4	203.0	7.3	232.6	רוכשי דירות באמצעות עמידר
5.0	54.3	5.1	63.2	5.3	78.8	5.1	88.6	4.2	102.3	3.7	117.5	משקים קיבוציים
2.5	26.9	2.3	28.8	2.4	35.2	2.6	45.9	2.1	49.5	1.9	61.4	משכנני מפעל החסכון לבניין
2.0	21.2	1.9	23.2	1.5	22.5	1.3	22.8	1.0	24.3	0.9	29.0	חנויות ובתי עסק
14.4	154.8	16.5	205.1	16.7	248.6	15.9	278.5	15.8	381.6	17.8	569.9	מסגרות אחרות
59.9	644.2	65.5	813.8	69.8	1,036.3	72.2	1,267.9	77.2	1,861.4	82.1	2,623.1	סה"כ למשתכנים
24.5	263.8	21.5	267.4	18.7	277.4	17.1	299.3	14.0	337.7	11.4	362.6	רשויות מקומיות
16.2	174.2	13.5	168.4	11.4	168.5	10.6	185.5	8.7	209.8	6.4	205.9	מוסדות ומפעלים
40.7	438.0	35.0	435.8	30.1	445.9	27.7	484.8	22.7	547.5	17.8	568.5	סה"כ למוסדות
100.6	1,082.2	100.5	1,249.6	99.9	1,482.2	99.9	1,752.7	99.9	2,408.9	99.9	3,191.6	סה"כ הלוואות
(0.6)	(6.0)	(0.5)	(6.7)	0.1	1.2	0.1	2.0	0.1	3.3	0.1	3.6	יתרות אחרות
100.0	1,076.2	100.0	1,242.9	100.0	1,483.4	100.0	1,754.7	100.0	2,412.2	100.0	3,195.2	יתרת הלוואות
97.0		150.1		215.3		451.8		879.7		1,166.7		הפרשי הצמדה שנצטברו וריבית נדחית
1,173.2		1,393.0		1,698.7		2,206.5		3,291.9		4,361.9		יתרה כוללת לפי המאזן

מן הטבלה עולה, שבתקופה הנסקרת עלה חלקן של ההלוואות, שנתן הבנק לצרכי דיור, בתוך כלל ההלוואות, מ-59.9% בסוף שנת הכספים 1970 ל-82.1% בסוף שנת הכספים 1975, לעומת ההלוואות, שנתן הבנק למוסדות שונים, לרבות רשויות מקומיות, שחלקן ירד מ-40.6% בסוף שנת הכספים 1970 ל-17.8% בסוף שנת הכספים 1975. במיוחד בולטת העלייה היחסית הגדולה, שחלה בהלוואות לזוגות צעירים ולהטבת תנאי דיור, ששיעורן עלה מ-4.2% בסוף שנת הכספים 1970 ל-35.2% בסוף שנת הכספים 1975. אין בבנק רישום מרוכז המראה את התפלגותן של כל יתרות ההלוואות על פי מרכיבי המימון. ראה גם להלן עמ' 53.

ביטוח הצמדה

בשנת 1967, בעקבות החלטת הממשלה לבטל את ההצמדה לפי התנאים שהיו בתוקף. עד אז לגבי הלוואות אפותיקאות, הונהגו הסדרי ביטוח הצמדה, שלפיהם נושא אוצר המדינה בהפרשי ההצמדה על הלוואות אפותיקאות, שייכתנו ללא הצמדה, אם האמצעים למימון הלוואות אלה, צמודים. תמורת ביטוח ההצמדה משלם הלווה פרמיה בשיעורים שנתיים, שהגיעו במועד סיום הביקורת ל-2% עד - 13.25% מיתרת הקרן. הפרמיה נגבית על ידי הבנק ומועברת לאוצר.

בהלוואות שעליהן חלים הסדרי ביטוח הצמדה, מבוטחת הקרן וכל הריבית. בהלוואות שבהכוונת האוצר, הניתנות באחריות הבנק, מתוך כספי הנפקות, נהנה הבנק ממרווח של 2.25% ומהם 1.25% צמודים (בהלוואות שניתנו אחרי אפריל 1975 - 1.75% ומהם 0.75% צמודים).

על פי מאזני הבנק הגיע לו בגין הפרשי הצמדה שהצטברו על יתרת הלוואות שנתן בביטוח הצמדה ביום 31.3.1975 סך כולל של 609 מליון ל"י וליום 31.3.1976 סך 846 מליון ל"י. סכומים אלה מבטאים את הנטל שירבץ על אוצר המדינה בשנים הבאות*, בגין התחייבותו לפרוע במקומם של הלווים את הפרשי ההצמדה.

* בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה מאז דו"ח 20 התייחס מבקר המדינה לנושא הסדרי ביטוח ההצמדה, שקיבל על עצמו האוצר, והעומס, שהדבר מטיל על תקציבי המדינה בשנים באות, כתוצאה מהתחייבויות אלה. לאחרונה נסקרו הסדרי ביטוח ההצמדה בדו"ח שנתי 27 (עמוד 56).

להלן טבלה, המראה את ההיקף הכולל של כספי הפרמיות לביטוח הצמדה, שהבנק העביר לאוצר בשנים 1970 - 1975, לעומת הפרשי ההצמדה, שהאוצר שילם לבנק באותה תקופה בגין הלוואות לא צמודות, שהבנק נתן (באלפי ל"י).

השנה	פרמיות ששילם הבנק לאוצר	הפרשי הצמדה ששילם האוצר לבנק
1970	4,774	2,173
1971	6,194	5,660
1972	8,964	11,164
1973	12,228	24,681
1974	20,210	68,525
1975	27,856	131,811

הלוואות אפותיקאיות לזוגות צעירים

1. בתחילת 1973 פרסם משרד השיכון בציבור את תכניתו לשנת 1973, שנועדה לסייע לזוגות צעירים, שנישאו לאחר 1.10.1966, או לזוגות העומדים להינשא ואין בבעלותם דירה או זכויות על דירה בשכירות, בדרך של מתן הלוואות זולות לרכישת דירה או לשכירתה, לרבות מענקים (הלוואות עומדות) לזוגות צעירים באזורי פיתוח.

הזכאות של זוג צעיר לסיוע נקבעה על פי מספר הנקודות שצבר. הנקודות הוקצו על פי קריטריונים של משך תקופת הנישואין, גודל משפחת בני הזוג, צפיפות הדיור, צורת המגורים, מצב הדירה, הכנסה ממוצעת לנפש של המתגוררים בדירה, גודל משפחות הבעל והאשה ומספר האחים והאחיות שלהם.

בהוצאה לפועל של התכנית הוחל ביולי 1973: בתקופת מלחמת יום הכיפורים חלה הפסקה בביצועה, ומרבית ההלוואות בוצעו במשך שנת 1974 ותחילת שנת 1975. לנוכח הביקוש הרב להלוואות, שהציעה התכנית, הרחיב משרד השיכון פעמים מספר את המסגרת התקציבית, שיועדה למטרה זו; עד סוף מארס 1975 ביצע הבנק למעשה 1,900 הלוואות כאלה, בסכום כולל של 84 מליון ל"י בקירוב.

התכנית לשנת 1973 קבעה ארבע דרגות זכאות, בהתאם למספר הנקודות, שצברו המבקשים. ככל שגדל מספר הנקודות גדל סכום ההלוואה המירבי והשתפרו תנאי ההלוואה.

להלן טבלה המראה את הסכום המירבי של הלוואה בכל דרגת זכאות ואת חלוקתו בין מקורות המימון השונים, כפי שנקבעו על ידי משרד השיכון בינואר 1974 לגבי תכנית הסיוע לשנת 1973.

חלוקת ההלוואה בין מקורות המימון - באחוזים				
דרגת הזכאות	הסכום המירבי של ההלוואה (1)	כספי בנק	כספי הנפקות	כספי תקציב
א'	35,000	55	35	10
ב'	40,000	33	50	17
ג'	45,000	25	43	32
ד'	55,000	10	50	40

(1) הסכום המירבי של ההלוואה לגבי אזור ירושלים גבוה ב-5,000 ל"י מהסכום המירבי באיזורים אחרים; באוקטובר 1974 הוגדל הסכום המירבי של ההלוואה ב-15,000 ל"י בכל אחת מדרגות הזכאות.

משרד השיכון קבע בהנחיותיו שבכל מקרה של הגדלת סכום ההלוואה תורכב גם התוספת שתינתן למבקש, על פי אותו שיעור חלוקה בין מקורות המימון השונים, שהיה זכאי לו בהתאם לדרגה שנקבעה לגבי סכום ההלוואה המקורית.

להלן לוח המראה את שיעורי הריבית, החלים על מרכיבי המימון השונים של הלוואות; על פי תקופות פרעון (באחוזים)*.

* אם לא ניתן לרשום משכנתא על הדירה (כגון במקרה שההלוואה היא למימון שכירת דירה בדמי מפתח), או כאשר הבטחונות אינם מספיקים, מעלה הבנק את שיעור הריבית על כל חלקי ההלוואה ב-0.5%.

מסך הפרעון של ההלוואה (שנים)	כספי כנק	כספי הנפקות (1)	כספי תקציב (2)
עד 4	11	4.75	6
5	11	5.25	6
6	11	5.25	7.5
7 10	11	9	7.5
11 17	11	9	7.5
18 25	-	9	7.5

(1) לוח הסילוקין נקבע כך, שתשלומי הקרן, שעל הלווה לפרוע על חלק ההלוואה, שמקורו בכספי הנפקות, נפרעים החל מהשנה ה-11 של ההלוואה.

(2) 4% מהריבית בחמש השנים הראשונות, ו-3.5% בחמש השנים הבאות, נגבים מהלווה החל מהשנה ה-11 של ההלוואה; פירוש של דבר, שבחמש השנים הראשונות משלם הלווה 2% לשנה ובחמש השנים הבאות 4% לשנה.

על בסיס תכניות סילוקין אלה - לרבות דחיית תשלומי קרן וריבית - חלה על הלווים בדרגות הזכאות השונות, על פי חישובי הביקורת, ריבית אפקטיבית בשיעורים כדלהלן.

שיעורי ריבית אפקטיבית (1)	דרגות זכאות
8 1/8%	א'
7 1/8%	ב'
6 2/3%	ג'
6 1/4%	ד'

(1) נתונים אלה אינם מכטאים את ההקלה בתשלומים על חשבון ההלוואה, הניתנת ללווה בדרגות הזכאות השונות כתוצאה מדחיית חלק מהתשלומים לשנים האחרונות של תקופת ההלוואה.

הבנק ניגש לביצועה של תכנית רחבת היקף זו, בלא שהעניין הובא תחילה לדיון ולאישור במוסדותיו המנהלים. בהסכריו למשרד מבקר המדינה, ביולי 1977, טען הבנק, כי רוב הדירקטורים בבנק היו מודעים לתכנית בתוקף תפקידיהם במשרדי האוצר והשיכון, כך שלא הייתה זו פעולה בלתי ידועה להם; הבנק הקדים לדבריו בביצוע התכנית, כדי לחסוך בזמן לשם התארגנות, וזאת מתוך ידיעה ברורה, שהתכנית תובא לעיון הדירקטוריון ותאושר ללא ספק על ידו.

לדעת הביקורת, דיון מוקדם במוסדות המנהלים דרוש היה במיוחד לנוכח המעמסה הניכרת, שבצוץ התכנית הטיל על המקורות העומדים לרשות הבנק. יתר על כן, העובדה שהדירקטורים מטעם המדינה היו מודעים לתכנית בתוקף תפקידיהם הממלכתיים, אינה תחליף לדיון תקין בדירקטוריון, שבו נוטלים חלק גם דירקטורים שהם נציגים של בעלי מניות אחרים, שאינם מודעים לפרטים אלה, וניתנת אפשרות לכל הדירקטורים לנקוט עמדה כשכל אחד מהם מכיר את דעתם של שאר החברים על הנושא הנידון.

בדיקה של 132 תיקים הנוגעים להלוואות, שניתנו ללווים באזור ירושלים העלתה, כי ב-44 מקרים ניתנו הלוואות לפי הרכב מימון יותר נוח מזה, שהלווה היה זכאי לו, וב-24 מקרים לפי הרכב שהיה גרוע מבחינת הלווה מזה שהגיע לו.

הסטיות נבעו בחלקן מכך, שלווים ביקשו וקיבלו תוספת לסכום ההלוואה המירבי, שהיו זכאים לו על פי הנחיות משרד השיכון, ובחלקן מכך, שלווים הסתפקו בסכום יותר קטן מן המירבי. בכמה מקרים ניתנו התנאים הנוחים ללווים על ידי הגדלת המרכיבים של ההלוואה, שמקורם במימון זול יותר; לפעמים פעל הבנק על פי ההפניות של חברת פרזות ללא בדיקה נוספת.

כדי לפשט את הטיפול המינהלי בבצוען של הלוואות, שלגביהן דרשו הלווים הגדלה או הקטנה, יזם הבנק הסדר, שלפיו ייקבע הרכב ההלוואה הניתנת בכל מקרה, מבחינת מקורות המימון שלה, על פי גודל הסכום הכולל של ההלוואה שניתנה בלא להתחשב בהרכב מקורות המימון שהיה זכאי לו המבקש. בכך זנח הבנק את עקרון ההיצמדות לטבלת מרכיבי המימון של ההלוואה בכל דרגת זכאות תוך שמירה על יחס המרכיבים ביניהם, כפי שנקבע בתכנית שפורסמה*.

* לדוגמה. זוג צעיר בעל דרגת זכאות א', שהשתכן בירושלים קיבל אישור לחוספת של 10,000 ל"י על ההלוואה בסך 40,000 ל"י, שהוא זכאי לה; ההלוואה המוגדלת בסך 50,000 ל"י בוצעה לפי הרכב המימון של דרגת הזכאות ג', שתנאיה נוחים יותר ללווה. לעומת זאת זוג צעיר, שנקבעה לו דרגת זכאות ד', הסתפק בקבלת הלוואה בסך 35,000 ל"י, שהוא נמוך מהסכום המירבי שהיה זכאי לו; ההלוואה בוצעה לפי הרכב המימון של דרגה א', שהיא יותר יקרה ללווה.

אשר להלוואות על פי הפניות של חברת פרזות, שהרכב המימון בהן לא נערך על פי כללי התכנית, הורה משרד השיכון לבנק לכבד הפניות אלה עד 31.3.1974. הביקורת העלתה, שבכמה מקרים ביצע הבנק גם לאחר מועד זה הלוואות לפי הוראות חברת פרזות בהתאם להרכב המימון, שקבעה חברת פרזות בהפניה, אף על פי שהרכב זה לא תאם את דרגות הזכאות. להלן טבלה המראה את הרכב המימון של ההלוואות, כפי שביצע אותן הבנק למעשה.

מחושב על פי בסיס דרגת זכאות	חלוקת ההלוואה בין מקורות המימון - באחוזים			סכום ההלוואה ב"י	(1)
	כספי הנפקות	כספי תקציב	כספי הבנק		
א	10	35	55	39,000	עד
ב	17	50	33	44,000-40,000	
ג	32	43	25	54,000-45,000	
ד	40	50	10	55,000 ומעלה	

(1) ללווים בירושלים ובאילת הוגדלו הסכומים הנקובים לעיל ב-5,000 ל"י.

ההפרשים בתשלומי קרן וריבית, בגין הלוואה ממוצעת של 50,000 ל"י, שעל הלווה לשלם אותם כתוצאה מהשינויים בהרכב מקורות המימון בדרגות הזכאות השונות, הם משמעותיים. על פי חישובי הביקורת, עשויים ההפרשים בערך הנוכחי של סך התשלומים לכל הלוואה כזו כשהם מחושבים על בסיס שער היוון אחיד של 11% - שהוא שיעור הריבית הגבוה במרכיבי ההלוואות אלה - לנוע בין 2,900 ל"י ל-3,900 ל"י בין דרגת זכאות אחת למשניה. מאחר שבמקרים אחדים בוצעו ההלוואות כתנאים המתאימים לדרגת זכאות, שהיא גבוהה או נמוכה בשתיים או בשלוש דרגות מזו שאושרה, הרי שההפרש בערך הנוכחי של הסכומים שעל הלווה לשלם לשם פרעון ההלוואה, עשוי לנוע על פי אותו חישוב, בין 5,500 ל"י - 9,800 ל"י. הביקורת הצביעה בפני הבנק ובפני משרד השיכון על כך שהטיפול של הבנק חרג מההנחיות שקיבל בנושא זה, וזאת לפי הסבריו משיקולים של נוחיות. כתוצאה מכך היו מקרים רבים, שבהם לא נהנו הלווים מהטבה שהיו זכאים לה.

2. במסגרת התכנית האמיסיונית לשיכון זוגות צעירים לשנים 1971 - 1972 הסמך משרד השיכון מספר חברות בניה ציבוריות גדולות להפנות לבנק טפחות, לשם קבלת הלוואות, זוגות צעירים הזכאים להיכלל בתכנית על פי הקריטריונים, שקבע משרד השיכון. המדובר היה בזוגות צעירים שנישאו בשלוש השנים, שקדמו לאוקטובר 1970, או שעמדו להינשא ונרשמו לנישואין ברבנות עד לאותו מועד.

הביקורת בדקה את ביצוע ההלוואות למשתכנים, שרכשו את דירותיהם מידי אחת מחברות הבניה הללו (להלן: חברה א'). המדובר בתכנית בניה, שחברה א' הוציאה לפועל ובנתה 595 דירות במסגרתה.

על פי התכנית הופנו הלווים אל הבנק על ידי חברה א' לשם קבלת הלוואות לתקופה של 15 שנה, בריבית של 11% לשנה (הכוללת 2% פרמיה לביטוח הצמדה), בסכומים של 18,000 ל"י או 20,000 ל"י. ההלוואות מומנו ממקורות אלה: כספי הבנק - 8,000 ל"י, כספי הנפקה - 6,000 ל"י או 7,000 ל"י, וכספי חברה א' - 4,000 ל"י או 5,000 ל"י.

כמקובל לגבי תכניות בניה של משרד השיכון, הוסכם בין הבנק לבין חברה א', כי הבנק יעמיד לרשות חברה א' מימון ביניים לתקופת הבניה של הדירות, בשיעור של שני שלישים ממרכיב ההלוואות, הממומנות מכספי הבנק ומכספי הנפקה, דהיינו 10,000 ל"י לדירה בקירוב. מימון הביניים יקוזז כנגד סכומי ההלוואות, שיקבלו מהבנק הלווים הזכאים לרכוש את הדירות. ביטוח ההצמדה של ההלוואות יעשה על ידי האוצר, והוא יחול רק על אותם חלקי מימון הביניים, שקוזזו כנגד הלוואות מוכוונות. התכנית קיבלה את אישור המוסדות המנהלים של הבנק בפברואר 1972.

במשך התקופה אוקטובר 1972 - יולי 1973 העביר הבנק לחברה א' סך של 6 מליון ל"י בקירוב, כמימון ביניים. עד יולי 1974 קיזז הבנק כנגד מימון הביניים סך 4 מליון ל"י בקירוב, בעקבות ביצוע הלוואות לשם רכישת 410 דירות. באותו מועד העבירה חברה א' לבנק סך 2 מליון ל"י בקירוב לפרעון יתרת התחייבותה על חשבון מימון הביניים.

הבנק גבה מהחברה ריבית בשיעור של 11% לשנה על מימון הביניים בכללותו, בלא להתחשב בכך, שרק בגין הסך של 4 מליון ל"י, שיפרע עם

מתן ההלוואות, הוא מקבל ביטוח הצמדה מהאוצר. יוצא שהבנק הוא שנשא בהפרשי הצמדה על הסך 2 מליון ל"י בקירוב, במשך תקופה של שנה לפחות. במחצית הראשונה של 1974 הודיעה חברה א' לבנק, שנודע לה כי 121 רוכשי דירות, שהיא הפנתה אל הבנק לשם קבלת הלוואות כתנאי זכאות, אינם זכאים לכך למעשה, הואיל וטרם המציאו היכחות כנדרש, כי אכן נישאו או שנרשמו לנישואין במשרדי הרבנות.

ביקורת, שנערכה בסוף 1976, איתרה בתיקי הבנק 60 מקרים נוספים, שבהם נרשמו כלוויים בספרי הבנק לא שני בני זוג, כמקובל בבנק בכל הלוואה, אלא יחיד. הדבר עורר ספקות אם אכן היו הלוויים זכאים לקבלת ההלוואות כתנאים המוענקים לזוגות צעירים.

הבנק בדק את המקרים הללו ובדצמבר 1976 הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מבין 181 המקרים 75 בני זוג נישאו בינתיים ו-22 הלוואות בוטלו או סולקו במלואן. אשר לשאר 84 המקרים העלה הבנק, בעקבות הודעתה של חברה א' הנזכרת לעיל, את שיעור הפרמיה לביטוח הצמדה ב-2.25% לשנה, כפי שנקבע לגבי הלוואות בלתי מוכוונות, וגבה אותה לאחר שהוונה בגין כל תקופת ההלוואה. הבנק גם תבע מחברה א' לממן בעצמה את המרכיב בהלוואות, שמקורו מכספי הנפקה.

האוצר אינו נושא בביטוח הצמדה על כספי הלוואות בלתי מוכוונות, שהבנק נותן, לתקופת מימון הביניים; בעקבות שינוי הסיווג של הלוואות אלה ממוכוונות לבלתי מוכוונות הפסיד הבנק, לפי חישובי הביקורת, את הפרשי ההצמדה לתקופת מימון הביניים על סך של 700,000 ל"י בקירוב, שניתנו כמקדמות בגין הלוואות אלה. הביקורת העלתה, שהבנק הגיע להסדר עם חברה א', שלפיו הוא קיבל כפיצוי תוספת של 5% ריבית לתקופה האמורה.

הבנק לא עמד על כך, שחברה א' תשלם לו ריבית ריאלית והפרשי הצמדה על מימון הביניים, שהעמיד לרשותה בקשר עם בניית דירות, שאת רוכשיהן לא הפנתה חברת הבנייה בסופו של דבר אל הבנק לשם קבלת הלוואה, או שהפנתה כאלה מביניהן שלא היו זכאים לקבלה.

הביקורת העמידה את הבנק גם על כך, שכל אימת שהוא נוכח לדעת, כי לקוחות משיגים דיור או מימון, שלא בהתאם לקריטריונים הדרושים,

מן הראוי שלא ישתף פעולה עמם, ובתור נאמן של משרד האוצר ומשרד השיכון לגבי התכניות הללו, עליו להביא את העניין לידיעת משרדים אלה.

משרד מבקר המדינה בדק את העניין גם במשרד האוצר ובמשרד השיכון ודרש לחקור את הנסיבות ככל מקרה. הביקורת המליצה להדק את הפיקוח על כך שהסיוע בדרך של הלוואות בתנאים נוחים יגיע רק לידי הזכאים לו ובכל מקרה שנתגלה, כי דירה נמכרה לאלה שאינם זכאים לסיוע זה, עליהם להחזיר את הסובסידיה, שהוענקה להם על ידי הממשלה. לפיקוח כזה יש חשיבות מיוחדת לנוכח העלייה המואצת במדד בשנים האחרונות, ובהתחשב באורכה של תקופת ההלוואות, שקיבלו משתכנים אלה. בעקבות הביקורת הודיעו משרד השיכון ומשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי ננקטים צעדים בכיוון זה*.

3. בתחילת 1973 נתן הבנק הלוואה בסך 20,000 ל"י במסגרת תכנית בנייה לזוגות צעירים ללווה, שלא מילא אחר תנאי הזכאות. הלווה, שהופנה לבנק לשם קבלת ההלוואה על ידי חברת בנייה (להלן: חברה ב') הוא קרוב משפחה של אחד העובדים הבכירים של הבנק דאז, שנטל חלק פעיל בהליכי ביצוע ההלוואה. הבנק הסביר, שבעת הרשמתו בחברה ב' עמד הלווה להינשא, אולם לאחר מכן חלו שינויים בתכניתו. בעקבות הביקורת ב-1976 החזיר הלווה את ההלוואה בצירוף הפרשי הצמדה.

עסקאות ערב הנהגת מס ערך מוסף

בסוף יוני 1976, ימים אחדים לפני כניסתו לתוקף של חוק מס ערך מוסף, הסכים הבנק עם שתי חברות בנייה, העוסקות בבנייה של דירות על פי תכניות משרד השיכון - חברה ב' (ראה לעיל) וחברה נוספת (להלן: חברה ג') - שהוא ירשום הלוואות לתקופה של חצי שנה ובריבית של 24% לשנה לאנשים, שיופנו אליו על ידי שתי החברות, כנגד רישום פקדון על שמן. על פי הוראות חוק מס ערך מוסף, עסקאות במקרקעין, שהוחל בהן לפני תחילת תוקפו של החוק, אך סיומן לאחר אותו מועד, יחויבו במס ערך

* ראה גם דו"ח שנתי 27, עמ' 51 ועמ' 545.

מוסף רק על אותו חלק של התמורה, שיתקבל על ידי המוכר לאחר תחילת תוקפו של החוק.

בניגוד לנהלים הקיימים בבנק לשם הוכחת הקשר אל נשוא ההלוואה ולשם קבלת בטחונות, הסכים הבנק, שהמופנים אליו לא יצטרכו להביא ערבים וגם לא לרשום משכנתא לבטחון ההלוואה; כבטחון להלוואות ישמש הפקדון של חברות הבנייה. עוד הסכים הבנק, שאם זכאותם של המופנים לא תאושר על ידי משרד השיכון ניתן יהיה לבטל את ההלוואה. בהוצאות ביול ישאו שתי החברות ב' ו-ג'. הבנק לא יקבל מרווח אלא דמי טיפול חד-פעמיים בסך 200 ל"י, שבהם ישאו שתי החברות, והן אף ישלמו את הריבית על ההלוואות.

הבנק חתם על הסכמי הלוואה עם לוויים, שחברת בנייה ב' הפנתה אליו, בסכום כולל של 1.6 מליון ל"י, ועם לוויים, שחברת בנייה ג' הפנתה אליו, בסכום כולל של 2.1 מליון ל"י. במכתבי ההפניה של חברות הבנייה נאמר, שהמופנים אל הבנק ירכשו מהן דירות במסגרת זכאות של משרד השיכון, אך הם לא קיבלו עוד אישור פורמאלי לכך. הבנק ויתר על המצאת הסכמי רכישה של הדירות, שהוא נוהג לדרוש מכל לווי.

כך נתן הבנק את ידו לפעולה, שתיאורה הצביע לכאורה, כי נעשו כבר תשלומים בקשר עם רכישת דירות על ידי לוויים, אף על פי שהיה ידוע לבנק, כי במועד רישום ההלוואה לא היו הלוויים רשאים לרכוש את הדירות בתנאי זכאות.

כמקובל לגבי קבלת פקדונות על ידי בנק למשכנתאות, פנה הבנק בסוף יוני 1976 אל בנק ישראל וביקש אישור כנדרש. ב-2.7.1976 הודיע בנק ישראל לבנק טפחות, כי הואיל והפקדונות אינם עונים על הקריטריונים שפורסמו, אין בנק ישראל מוכן לאשרם, ותבע מבנק טפחות לבטל את כל הפעולות, שנעשו בקשר לפקדונות האמורים, אם אכן נעשו. אף על פי כן, הורה בנק טפחות לסניפיו ב-18.8.1976, שאין לבטל את העסקאות. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של בנק ישראל לעניין זה.

למעשה לא היתה כאן תנועת כספים אלא פעולה רישומית בלבד. בפעולות המתוארות של הבנק, שחרגו מנהליו הקבועים, ונעשו יתוך התעלמות מהוראות בנק ישראל, היה כדי לאפשר לחברות הבנייה להשתחרר חלקית

מחבות במס ערך מוסף, בלא שנתמלאו הלכה למעשה התנאים, שנקבעו לכך בהוראות המעבר שבחוק לגבי עסקאות, שנקשרו לפני תחילתו.

בכירור שערך משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת הסבירה הנהלת הבנק, שהפעולה נעשתה כדי לעזור ללקוחות גדולים וטובים של הבנק להתגבר על מלאי גדול של דירות לא מכורות ולאפשר להם למכור לפחות חלק מהן. לדעת הביקורת, גם בנסיבות אלה לא היה רשאי הבנק לנקוט פעולה, שיש בה משום עקיפת החוק וחריגה מנהלים תקינים.

הלוואות לעובדי מפעל שהועבר לאזור פיתוח

ביוני 1970 חתם הבנק על הסכם בינו לבין משרד הבטחון, ועל הסכם אחר בינו לבין חברת אלתא, תעשיות אלקטרוניות בע"מ* (להלן: אלתא), שלפיהם יועמדו הלוואות בתנאים נוחים לעובדי אלתא, שירכשו דירות באשדוד לשם העתקת מקום מגוריהם. ההסכמים נעשו בעקבות העתקת המפעל של אלתא מנמל תעופה בן גוריון לאשדוד, במסגרת מדיניות הממשלה להעברת מפעלי תעשייה לאזורי פיתוח.

א. על פי ההסכמים הללו יקבל כל עובד אלתא הלוואה עד לסך 41,700 ל"י, אם ירכוש כאמור דירה באשדוד עד סוף אוגוסט 1971 (מאוחר יותר הוארך המועד עד לסוף אוגוסט 1973), על מנת להעתיק לשם את מקום מגוריו. 6,700 ל"י מכספי ההלוואה יבואו מתקציב משרד הבטחון ותוך 10 שנים ייהפכו בהדרגה למענק (הלוואה עומדת), והיתר: מכספי תקציב - לתקופה עד 30 שנה בריבית של 6% - 7.5% לשנה, מכספי בנק - לתקופה של 15 שנה בריבית של 8% לשנה ומכספי חברת אלתא - בריבית של 6% לשנה לתקופה של 15 שנה. למספר עובדים בכירים ניתנו הלוואות בסכומים יותר גדולים, לרבות אותו חלק של ההלוואה הנחשב להלוואה עומדת. משרד הבטחון קיבל על עצמו לשלם לבנק טפחות את הפרש הריבית על מרכיב ההלוואה שמקורו בכספי בנק עד 12% (הכוללת 3.25% פרמיה לכיסוח הצמדה), ואת הפרמיה באותו שיעור, שחל על מרכיב ההלוואה שמכספי חברת אלתא.

* חברת אלתא, תעשיות אלקטרוניות בע"מ היא חברת בת של חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ. דין וחשבון על הביקורת באלתא ניתן ב-1974.

בעת חתימת ההסכמים האמורים לא היו קיימות הגבלות להענקת הלוואות בביטוח הצמדה מבחינת שטח הדירה ומחירה. בתחילת 1972 הגביל האוצר את שטח הדירה ומחירה כתנאי למתן ביטוח הצמדה על ההלוואה. לאחר פרסום המגבלות פנה משרד הבטחון, במאי 1972, למשרד האוצר ולבנק וביקש שלא להחיל את ההגבלות על עובדי אלתא, הואיל וכמה מהם, שהביעו את רצונם לגור באשדוד, ניהלו בעת פרסום ההגבלות משא ומתן לרכישת דירות, שמחירן ו/או שטחן חורגים מן ההגבלות. משרד הבטחון צירף לבקשתו רשימה של 46 עובדים כאלה, ומשרד האוצר הסכים להעניק להם את ביטוח ההצמדה, כתנאי שההלוואות יבוצעו לא יאוחר מסוף דצמבר 1972.

הבנק נתן ל-40 עובדים הלוואות, שנועדו לרכישת דירות ששטחן ו/או מחירן חורגים מההגבלות שהטיל האוצר, מהם 13 שלא היו כלולים ברשימה, שהגיש משרד הבטחון למשרד האוצר. מרבית הדירות האלה נרכשו לאחר 31.12.1972. עוד העלתה הביקורת, שהבנק אישר הלוואות לעובדי אלתא, שרכשו דירות באשדוד גם אחרי אוגוסט 1973.

בדצמבר 1975 עמדו בנק טפחות וחברת אלתא על כך, שחלק מהעובדים לא העתיקו את מגוריהם לאשדוד אלא נשארו במקום מגוריהם הקודם. ביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בבנק ובאלתא בתחילת 1976, העלתה, כי מבין 363 עובדי אלתא, שקיבלו הלוואות בבנק כאמור, 299 העתיקו את מגוריהם לאשדוד, 17 עובדים דירותיהם נמצאו במועד סיום הביקורת (יוני 1976) בשלבי בנייה, ו-47 רכשו דירות בעיר, אך לא העתיקו אליה את מגוריהם.

בעקבות הביקורת הפנתה אלתא 42 עובדים לבנק כדי שיסדירו את החזרת הלוואותיהם; עניינם של חמשת העובדים הנוותרים, מהם שניים, שנמצאו בשליחות החברה בחו"ל, לא הוכרע עד לאותו מועד.

לגבי העובדים שהופנו לבנק להחזרת הלוואותיהם הוסכם בין הבנק, לבין משרד הבטחון ואלתא, כי הם יחזירו את יתרת ההלוואה העומדת ב-30 תשלומים חודשיים ללא ריבית והצמדה. המרכיב ביתרת ההלוואה, שמקורו בכספי בנק וכספי אלתא, יופרע כתנאים המקוריים, אך בריבית של 12% לשנה, במקום 6% ו-8%, ומשרד הבטחון ישוחרר מהתחייבותו להשלים את הפרש הריבית. לא נקבע כל שינוי לגבי יתרת ההלוואה, שמומנה מכספי תקציב וניתנה כאמור כתנאים נוחים ביותר.

על פי הסכם ההלוואה, שנעשה בין הבנק לבין כל לווה, התחייב האחרון שלא ימכור, לא ישכיר ולא יעביר את הנכס, שיתגורר בו כל עוד לא סילק את כל חובו לבנק. הבנק יהיה רשאי להעמיד לפרעון מידי את כל היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה, אף שמועד פרעונה טרם הגיע, אם הלווה לא מילא תנאי כלשהו מתנאי הסכם ההלוואה. הבנק לא מימש את זכותו לתבוע פרעון מידי של יתרת ההלוואה, לאחר שהתברר לו שהלווה איננו מתגורר בנכס.

לדעת הביקורת, לא זו בלבד שהבנק לא עמד על מלוא זכויותיו הוא, אלא הסכים להסדר, שאף אינו שומר על האינטרס של האוצר, הנושא בעיקר הנטל של מימון ההלוואות הללו.

ב. הוראות המפקח על הבנקים כבנק ישראל והוראות הנוהל של בנק טפחות קובעות, שניתן יהיה לבצע הלוואה לדיור, בבטחון משכנתא, רק אם הדירה, שלרכישה ניתנה ההלוואה, מוכנה או נמצאת בשלבי בנייה. ההלוואה תועבר לזכות מוכר הדירה במישרין, וזאת כדי להבטיח שההלוואה אכן מבוצעת למטרה שלשמה היא ניתנה.

הביקורת העלתה הלוואות מספר שניתנו למימון רכישת קרקעות וכן הלוואות, שספיהן הועמדו לרשותו של הלווה ולא הועברו למוכר במישרין כנדרש בהוראות הנוהל.

ג. חלק מהלווים - ללא קשר עם זכאותם לקבל הלוואה עם העברת מפעל אלתא לאשדוד - קיבל מהבנק גם הלוואות לצרכי שיכון במסגרות אחרות. להלן דוגמאות שהועלו בבדיקה של מספר תיקים.

ל ו ו ה א' קיבל בשנת 1971 הלוואה בסך 41,700 ל"י, לרבות הלוואה עומדת בסך 6,700 ל"י, לרכישת דירה באשדוד לשם העתקת מקום מגורים. ההלוואה נשאה ריבית של 6% - 8% וניתנה לתקופה של 20 שנה וללא הצמדה.

ב-1974 הופנה הלווה לסניף אחר של בנק טפחות, כשכידו תעודת זכאות מטעם משרד השיכון במסגרת מפעל הבנייה לזוגות צעירים, וקיבל הלוואה בסך 40.000 ל"י לרכישת דירה בסביבות תל אביב. בהתאם לכללים, שנקבעו על ידי משרד השיכון, אין זוג צעיר רשאי ליהנות מסיוע המדינה במסגרת המפעל לזוגות צעירים, אם קיבל כבר סיוע לפי תכנית ממשלתית כלשהי, או אם ישנה בבעלותו דירה בת שני חדרים ויותר, לרבות זכויות בדירה שכורה. אף על פי כן נתן הבנק ללווה האמור את ההלוואה הנוספת על פי התנאים המוענקים לזוג צעיר.

ל ו ו ה ב' קיבל באפריל 1974 הלוואה בסך 66,700 ל"י, לרבות הלוואה עומדת בסך 6,700 ל"י, לרכישת דירה באשדוד לשם העתקת מקום מגוריו. ההלוואה ניתנה לתקופה של 25 שנה, ללא הצמדה והיא נושאת ריבית של 6% - 8% לשנה.

הביקורת העלתה, כי במחצית הראשונה של 1974 קיבל הלוואה בסניף אחר של הבנק הלוואה נוספת בסך 12,000 ל"י, לשם תוספת בנייה בדירה, שבה הוא מתגורר בסביבות תל אביב. ההלוואה הנוספת ניתנה לשמונה שנים וללא הצמדה, והיא נושאת ריבית שנחית של 13%.

לאחר שהתברר כי הלוואה לא עבר לגור בדירה שבאשדוד, הוא נדרש לפרוע את יתרת ההלוואה שקיבל לרכישת דירה זו ופרע אותה באוקטובר 1975.

ל ו ו ה ג' קיבל בשנים 1965 - 1966, על פי הפניית משרד הבטחון, הלוואה בסך 16,000 ל"י למימון חלקי של רכישת דירה בסביבת תל אביב. ההלוואה ניתנה לתקופה של 15 שנה, בריבית של 8% לשנה וללא הצמדה, מפקדונות משרד הבטחון וחברת השיכון, שממנה נקנתה. לבטחון ההלוואה נרשמה משכנתא על הדירה.

הלוואה עבר בשנת 1969 לעבוד בחברת אלטא וקיבל באותה שנה הלוואה בסך 41,200 ל"י (לרבות הלוואה עומדת בסך 6,700 ל"י) לקניית דירה באשדוד. הלוואה זו ניתנה לתקופה של 25 שנה, ללא הצמדה ובשיעורי ריבית של 6% עד 8% לשנה.

כעבור פחות משנתיים, באפריל 1971, הפסיק הלוואה את עבודתו בחברת אלטא, ועל פי המוסכם עמו הועלו שיעורי הריבית של מרכיבי ההלוואות, שניתנו מכספי הבנק ומכספי אלטא, ל-12%. בהיותו מועסק באחת האוניברסיטאות בארץ קיבל הלוואה מן הבנק "הלוואה לשיפור תנאי דיור" בסך 15,000 ל"י. ההלוואה, שמומנה בחלקה מכספי תקציב, ניתנה ל-25 שנה, בריבית שנחית של 6% - 11% וללא הצמדה. כפי שניתן לראות ממסמכים שבידי הבנק, קיבל אותו לוואה הלוואה נוספת, מבנק אחר למשכנתאות, בסך 20,000 ל"י, באותם התנאים לערך, לשם רכישת הדירה מהאוניברסיטה שבה הוא גר בתנאי שכירות.

ל ו ו ה ד' קיבל ב-1971 הלוואה בסך 20,000 ל"י ל-15 שנה, בריבית של 8% לשנה וללא הצמדה בשיעורי דירתו בגבעתיים. הבנק נתן ללוואה ד' את ההלוואה על פי הפנייה של חברת אלטא. במכתב ההפנייה נאמר, כי לוואה ד' הוא עובד חברת אלטא, וכי החברה מבקשת להעניק לו את ההלוואה המבוקשת מתוך כספי הקרן המשותפת לבנק ולחברת אלטא, שהוקמה עם העברת עובדי החברה לאשדוד.

הביקורת העלתה, שלווה ד' הוא למעשה עובד של חברת התעשייה האווירית ולא של חברת אלטא. עוד נמצא, שהבנק נתן לידו

לווה ד' את ההלוואה בסך 20,000 ל"י במזומנים, ולא העביר את הסכום לידי מוכר הדירה, כפי שנוהג הבנק לעשות במקרים מסוג זה.

בעקבות הביקורת פרע לווה ד', בפברואר 1976, את יתרת הלוואתו לבנק במלואה.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב משרד השיכון על הצורך בסידורים, שיבטיחו קבלת הלוואות לדירת מגורים אחת בלבד. משרד מבקר המדינה המליץ בפני הבנק לשקול את האפשרות לבדוק על פי תעודת הזיהוי את זהותם של מבקשי הלוואות הניתנות בתנאים נוחים. במארס 1977 הודיע הבנק למשרד מבקר המדינה, כי הוא בודק אפשרות זו וכי ניתנו הוראות מחמירות להקפיד על איתורן של הלוואות נוספות, אם הן קיימות.

הלוואות שלא במסגרת תכניות שיכון

מלבד השתתפותו במתן הלוואות במסגרת תכניות שיכון ממלכתיות, נותן הבנק הלוואות מאמצעיו העצמיים גם ללווים יחידים, שפנו אל הבנק במישרין, אם הם אינם כלולים בשום מסגרת השתכנות*.

בהחלטות, שקיבלו המוסדות המנהלים של הבנק, ובהוראות הנוהל שלו נקבע, שהלוואות אלה יינתנו למטרות שיכון או דיור בלבד; לבטחון ההלוואה יש לקבל שעבוד הנכס שהוא הלוואה. ההלוואה עצמה לא תעלה על 40% מערך הנכס, ותינתן לתקופה של חמש שנים.

בשנת 1972 הודיע משרד האוצר לכל הבנקים למשכנתאות, ביניהם גם בנק טפחות, שהם יהיו רשאים לתת ביטוח הצמדה בשם האוצר גם בגין הלוואות ליחידים, שלא במסגרת מפעלי שיכון ממלכתיים, בתנאי שניתן יהיה לכלול בביטוח הצמדה סך של 20,000 ל"י (בירושלים 25,000 ל"י) מתוך ההלוואה; וזאת תמורת פרמיה שנתית של 4.25%; היא תינתן למטרות דיור בלבד, מחיר הדירה לא יעלה על 70,000 ל"י (בירושלים על 80,000 ל"י), ושטחה על 111 מ"ר, (בירושלים על 114 מ"ר). מאז השתנו תחומי ההגבלות ושיעורי הפרמיה מספר פעמים, אולם הקריטריונים עצמם נשארו בתוקף.

* ראה גם דו"ח שנתי 26, עמ' 90.

הביקורת בדקה 200 הלוואות מכספי הכנק, שניתנו בשנים 1973 - 1975.
להלן הממצאים:

חלק מן ההלוואות נועדו לספק צרכי דיור של הלווים שלא בהתאם לכללים שנקבעו לגבי תכניות השיכון הממלכתיות. בחמישה מקרים עלה שטח הדירה במידה ניכרת על השטח שנקבע על ידי משרד האוצר כשטח מירבי למתן הלוואות מסובסדות; בארבעה מקרים היה מחירן מעל לסכום המירבי שנקבע; בחמישה מקרים גבה הכנק פרמיה לביטוח הצמדה בשיעור נמוך מן הנקוב בהוראות. בכל המקרים הללו היו ההלוואות לא צמודות; לגבי רובן נעשה ביטוח הצמדה על חשבון האוצר.

מבחינת קבלת בטחונות לפרעון ההלוואות העלתה הביקורת, שהכנק לא וידא תמיד אם הלווה אינו חייב כספים לבנקים אחרים בגין אותו הנכס, ובאם סך החבות שלו לכל הבנקים, ולא רק לבנק טפחות, איננו בסכום, שידרוש רישום משכנתא על הנכס נשוא ההלוואה. ב-28 מקרים נמצא שהכנק נתן את ההלוואות כאשר היה ידוע לו, כפי שעולה ממסמכים שנמצאו בתיקי ההלוואות, כי הלווים קיבלו בקשר עם אותו הנכס הלוואות גם מבנקים אחרים, כך שביחד עלה ההיקף הכולל של ההלוואות על 40% מערך הנכס נשוא ההלוואות. בשישה מקרים נמנע הבנק מלרשום משכנתא, או לקבל התחייבות לרישום משכנתא, או שהסתפק במספר ערבים נמוך מזה שנקבע בהוראות הנוהל (שלושה ערבים במקרים מסוימים, חמישה ערבים במקרים אחרים).

הכנק לא רשם בתיקי ההלוואות הללו את הנימוקים, שהניעו אותו להעניק הלוואה ללווה יחיד. בתנאים חריגים הן מבחינת תנאי הדיור של הלווה והן מבחינת גודל ההלוואה ותנאיה. בין הלווים היו גם אנשי ציבור או לוויים, שקיבלו את הלוואותיהם על פי המלצות אישיות.

לתנאים המועדפים, שבהם ניתנות ההלוואות, יש ערך כספי רב, שהוא למעשה בבחינת הטבה ללווה על חשבון אוצר המדינה בהיקף של אלפי ל"י בכל מקרה. לדעת הביקורת אין מקום לכך, שהכנק יחליט בעצמו על מתן הטבות שמקורן בקופת המדינה, בלא שייקבעו לכך קריטריונים מתאימים על ידי הגופים הממשלתיים המוסמכים שהם הנושאים בנטל ההטבות.

הלוואות לעובדים*

1. במאס 1971 פרסם הבנק תשקיף, שלפיו הוצע לבעלי מניות בבנק לרכוש מניות רגילות למוכ"ז בנות 10 ל"י במחיר של 10 ל"י (ראה לעיל, עמ' 12). על פי אותו תשקיף הקצה הבנק גם לעובדיו 50,000 מניות. את חלוקת המניות בין העובדים, לרבות המנכ"ל, קבעו המוסדות המנהלים של הבנק, על פי דרגת השכר של העובדים. עובדי הבנק התחייבו שלא לסחור במניות במשך שלוש שנים לאחר ההקצאה.

באוקטובר 1972 פרסם הבנק תשקיף אחר, שלפיו הוצע לבעלי מניות בבנק לרכוש מניות רגילות למוכ"ז בנות 10 ל"י במחיר של 13.50 ל"י למניה על פי אותו תשקיף הקצה הבנק גם לעובדיו 50,000 מניות מאותו סוג ובאותו מחיר. את חלוקת המניות בין העובדים קבעו המוסדות המנהלים של הבנק, על פי דרגת השכר של העובדים. העובדים התחייבו שלא לסחור במניות במשך שלוש שנים לאחר ההקצאה. 5,000 מניות יועדו למנכ"ל הבנק אולם הוא לא רכש אותן, לאחר ששר האוצר יעץ לו שלא לרכוש.

בתשקיף להנפקה זו נאמר כי המניות יקנו לבעליהן את הזכות למלוא הדיבידנד, בין במזומנים ובין במניות, שיוכרז וישולם לאחר מועד פרסום התשקיף. מהדיונים שנערכו במוסדות המנהלים של הבנק לקראת ההנפקות וממסמכים אחרים בבנק עולה, שהיו חילוקי דעות בשאלת תנאי ההנפקות לעובדים. בסיכומם של דיונים אלה החליט הדירקטוריון, שהבנק לא יתן הלוואות לעובדים לקניית מניות.

בעקבות החלטות אלה פנו העובדים אל חברה, הנמנית עם בעלי המניות העיקריים של הבנק (להלן: בעל המניות), ואל קופת התגמולים, שבה חברים עובדי הבנק, וקיבלו הלוואות בסך 200,000 ל"י ו-300,000 ל"י בהתאמה לשם רכישת המניות מההנפקה הראשונה; גם לשם מימון רכישת המניות מההנפקה השנייה קיבלו העובדים מבעל המניות הלוואה בסך

* ביולי 1975 נדונו ענייני הבנק בוועדת הכספים של הכנסת ובמהלך הדיונים הועלתה שאלת הלוואות שנתן הבנק לעובדיו. בסיכומי של הדיון ביקשה הוועדה ממבקר המדינה, שמשרדו עסק אז בביקורת הבנק כי ממצאי הביקורת יובאו גם בפניה. דין וחשבון זה כולל את הממצאים על נושאים, שנדונו בוועדת הכספים.

604,800 ל"י. כל ההלוואות ניתנו לחקופה של שלוש שנים, בריבית של 7% לשנה וללא הצמדה.

מאחר שחברי הנהלת הבנק נמנו בין רוכשי המניות הללו, היה ידוע להם כי המימון לרכישתן מקורו באחד מבעלי המניות. בנסיבות אלה שומה היה עליהם, לדעת הביקורת, להביא את הנושא לדיון מחדש בדירקטוריון, שכן המדובר ביחסים עסקיים, שנוצרו בין עובדי הבנק לבין אחד מבעלי מניותיו, על רקע של הענקת הלוואות בתנאים נוחים ביותר, שמשמעותן הטבה לא מבוטלת לעובדים. היה גם מקום לכך, שהבנק יציין בתשקיפים ממאס 1971 ואוקטובר 1972, כי התשלום של עובדי הבנק בעד המניות ימומן מתוך הלוואה, שהם מקבלים מבעל המניות - דבר זה לא נעשה.

באפריל 1974 נתן הבנק עצמו ל-155 מעובדיו הלוואות בסך כולל של 860,000 ל"י, ללא הצמדה, בריבית של 7% לשנה ולפרעון בינואר 1976. ההלוואות שימשו לפרעון ההלוואות, שקיבלו העובדים מידי בעל המניות ומקופת התגמולים לשם רכישת המניות ב-1971 וב-1972.

מפרוטוקול ישיבת המינהלה של הבנק ממאי 1974, שבה נדונה שאלת ההלוואות לעובדים, אינו עולה כי לחברי המינהלה הובהר שהלוואות אלה נועדו לפרעון ההלוואות הקודמות, שהעובדים קיבלו לשם קניית המניות. הואיל ומליאת הדירקטוריון דנה בזמנה בשאלת מתן הלוואות לעובדים לרכישת המניות, וסירבה לאשר להם הלוואות למטרה זו, מן הראוי היה, לדעת הביקורת, שגם ההחלטה על מתן הלוואה לעובדים מהבנק במישרין לשם פרעון ההלוואות, שקיבלו מגופים אחרים לאותה מטרה, יובא לדיון בפני הדירקטוריון.

2. הבנק נתן למנהל הכללי, באישור ועדה מבין חברי הדירקטוריון, מספר הלוואות בתנאים נוחים. היתרה הכוללת של הלוואות אלה ל-30.9.1976 67,200 ל"י. יתרה זו מתייחסת לשתי הלוואות שניתנו בשנים 1973 ו-1974 - האחת על סך 32,000 ל"י והשנייה על סך 40,000 ל"י. ההלוואות הן ללא הצמדה ובריבית של 7% לשנה; הן נרשמו על שם בניו של המנהל וניתנו מתוך קרן הלוואות לעובדי הבנק המעתיקים מקום מגוריהם לירושלים. המנהל הכללי הסביר, כי רישום ההלוואות בקרן הזאת נעשה על ידי עובד הבנק ללא הוראה מתאימה, ובעקבות הביקורת הוא הורה לכלול אותן במסגרת הרגילה של ההלוואות לעובדי הבנק.

ביטוח נכסים ממושכנים

כמקובל עומד הבנק על כך, שהנכסים הממושכנים לטובתו יהיו מבוטחים, ושהביטוח יוסב על שמו. רוב הנכסים הממושכנים מבוטחים באמצעות הבנק, אך הוא מאפשר ללווים, המעוניינים בכך, לבטח את רכושם בחברת ביטוח אחרת מזו שבה הבנק מבטח. לווה, שהנכס שלו מבוטח באמצעות הבנק, מקבל לידי תמצית התנאים של הפוליסה, יחד עם אישור, הכולל את תחולת הביטוח, סכום הביטוח וסכום הפרמיה השנתית הנגבית ממנו.

היות וביטוח הבניינים אינו כולל את ערך הקרקע והוצאות הפיתוח, מבוטחים הנכסים במחיר הרכישה, פחות ניכוי אחיד של 20% בעבור הקרקע והוצאות פיתוח, בלי להתחשב במשקלם הממשי של מרכיבים אלה במחיר הרכישה. אם מדובר במבנה לא חדש, מבוטח ערך הבניין בלבד, על פי הערכת שמאי.

בדו"ח הקודם של מבקר המדינה על הביקורת בבנק (עמ' 49) צויין, שלשם ביצוע הביטוחים התקשר הבנק ישירות עם חברת ביטוח (להלן: חברת ביטוח א'), שהתחייבה בפוליסת מסגרת לבטח את הנכסים הממושכנים של לווים עד לערך כולל של 300 מליון ל"י תמורת פרמיה שנתית של 75 אגורות לכל 1,000 ל"י ערך מבוטח; חברת ביטוח א' גרמה באותו מועד למתן הלוואה של 2.5 מליון ל"י לבנק טפחות. מאוחר יותר, לאחר שהערך הכולל עלה על הסך של 300 מליון ל"י, התקשר הבנק, שוב במישרין, עם קבוצת חברות ביטוח, כדי לבטח את הנכסים הממושכנים הנוספים של לווים, תמורת פרמיה שנתית של 42 אגורות לכל 1,000 ל"י ערך מבוטח.

1. ביולי 1972 מינה הבנק חברה של סוכנויות ביטוח (להלן: סוכן הביטוח), שהיא חברת בת של אחד מבעלי המניות הגדולים בבנק, כיועץ ביטוח שלו, וביקש ממנו לטפל בביטוחם של הנכסים הממושכנים של לווים חדשים. סוכן הביטוח אינו מקבל שכר טרחה מהבנק.

פוליסות הביטוח, שקודם לכן הוצאו על יסוד התקשרות ישירה עם קבוצת חברות ביטוח וחברת ביטוח א', ואשר פג תוקפן, חידושן נעשה במארס 1973 על ידי קבוצה של חברות ביטוח באמצעות סוכן הביטוח. גם פוליסות חדשות נערכות, החל מאוקטובר 1972, על ידי אותה קבוצת חברות ביטוח באמצעות סוכן הביטוח.

בשנים 1971 - 1972 בדק הבנק את כדאיות הקמתה של חברת בת לביטוח, והגיע למסקנה שהעניין כדאי, הן מבחינת גודל הסיכון ופיזורו והן מבחינת עלות ביטוחי המשנה (כ-20 אגורות לכל 1,000 ל"י ערך מבוטח), אולם האוצר לא נתן את הסכמתו לכך, והנושא ירד מהפרק.

במקביל לדיוניו הפנימיים פנה הבנק גם אל מספר חברות ביטוח גדולות וביקשן להגיש הצעות בדבר התנאים, שלפיהם יהיו מוכנות לבטח את הנכסים הממושכנים של הלווים. הבנק שקל את ההצעות והחליט לבסוף להתקשר עם קבוצת חברות ביטוח, באמצעות סוכן הביטוח, ולמסור להן את ביטוח הנכסים, תמורת פרמיה שבין 36 אגורות ל-38 אגורות ל-1,000 ל"י ערך מבוטח לפי סוגי הביטוח.

בין ההצעות, שהוגשו לבנק היה שוני רב; חלקן היה של קונסורציום מקומי וחלקן של חברות מחוץ לארץ. המחירים נעו בין 28 אגורות ל-38 אגורות ל-1,000 ל"י ערך מבוטח. מהפרוטוקולים של דיוני המוסדות המנהלים של הבנק לא נראה, שהיה דיון ושנתקבלה החלטה בנושא זה. דיון בנושא זה היה חשוב במיוחד לנוכח העובדה, שבעסקה מעורב סוכן, שהוא חברת בת של בעל עניין בבנק. הבנק הודיע למשרד מבקר המדינה, שהעניין אמנם לא השתקף בפרוטוקולים, אולם הנושא היה בידיעת חברי המינהלה.

דיון על התקשרות עסקית עם גורם בעל עניין אין לערכו, לדעת הביקורת, אלא במליאת הדירקטוריון; את פרטי הדיון יש לרשום בפרוטוקול, שממנו ניתן יהיה לעמוד לא רק על החלטות, אלא גם על נקיטת עמדה של מיעוט, אם היתה כזאת. עוד העירה הביקורת לבנק, כי לנוכח תפקידיו של הסוכן כיועץ הבנק לענייני ביטוח אין זה רצוי שהוא יימצא בקרבה כה גדולה למבטחים. במאוס 1977 הודיעה הנהלת הבנק למשרד מבקר המדינה, כי היא ביטלה את מינויו של הסוכן כיועץ הביטוח של הבנק.

2. ביולי 1972 העביר המפקח על הבנקים בבנק ישראל לבנקים למשכנתאות "כללים למתן הלוואות על ידי בנקים למשכנתאות: עמלות, חיובים שונים וביטוח נכסים", שעל פיהם רשאים הבנקים לגבות פרמיה בגין ביטוח נכסי מגורים של לוויים בשיעור מירבי של 80 אגורות לכל 1,000 ל"י ערך מבוטח. הבנק החל לגבות שיעור כזה בינואר 1973, אולם רק בקשר

להלוואות, שניתנו החל באותו מועד. בקשר להלוואות, שניתנו קודם לכן, המשיך הבנק לגבות את השיעור הקודם של 1 ל"י לכל 1,000 ל"י ערך מבוטח; מאפריל 1975 גובה הבנק שיעור אחיד של 80 אגורות מכל הלווים.

להלן טבלה, המראה את הכנסות הבנק מתשלומי לוויים בעד ביטוח נכסיהם הממושכנים לטובת הבנק, ואת תשלומי הפרמיה שלו לביטוח אותם הנכסים (באלפי ל"י).

1971	1972	1973	1974	1975	
1,374	2,115	2,472	3,698	5,382	הכנסות הבנק מדמי הביטוח של הלוויים
523	852	985	1,489	2,580	דמי ביטוח ששילם הבנק לחברות הביטוח
38.1	40.3	39.8	40.3	47.9	באחוזים

3. בהתאם לכללים של המפקח על הבנקים מיולי 1972, על הבנקים למשכנתאות לדאוג לביטוח מקיף של הבניינים הממושכנים, תוך ביטול "סעיף חשמל" הפוטר את המבטחים מאחריות על תקלות ברשת החשמל; דרישה זו של המפקח באה להגן על אינטרסים של בעל הנכס מפני נזקים, הנובעים מתקלות ברשת החשמל. הפרמיה המירבית, שרשאי הבנק לגבות על פי כללים אלה, מביאה בחשבון את ביטולו של סעיף חשמל בפוליסה. הביקורת העלתה, שהבנק לא דאג לתקן את הפוליסות של הלוויים, שקיבלו הלוואות עד סוף 1972, בגין נכסיהם המבוטחים, שערכם הגיע לכדי 1.5 מליארד ל"י. למען תיקון הפוליסות והתאמתן אל הכללים של המפקח על הבנקים, צריך היה הבנק, על פי חישובי הביקורת, לשלם תוספת פרמיה של 30,000 ל"י בקירוב לשנה. במארס 1977 הודיע הבנק למשרד מבקר המדינה, כי דאג לתיקון הפוליסות של הלוויים.

4. במסגרת פוליסת ביטוח, שנערכה עם חברת ביטוח א', באמצעות הסוכן, כלולים, החל מפברואר 1974, גם מבנים ממושכנים, המשמשים לתעשייה ולמלאכה והסיכון לגביהם גבוה יותר. הבנק גובה מהלוויים פרמית ביטוח בשיעורים של 4 ל"י עד 9 ל"י לכל 1,000 ל"י ערך מבוטח, הכל לפי מידת הסיכון הכרוך בתפעול המבנה, בהתאם לסיווג, שנעשה

על ידי הבנק. הבנק מצידו מעביר לחברה המבטחת פרמיה אחידה של 3.25 ל"י לכל 1,000 ל"י ערך מבוטח ללא קשר למידת הסיכון. הכללים של המפקח על הבנקים בעניין גובה הפרמיה אינם חלים על מבני תעשייה ומלאכה.

הביקורת העלתה, שעד פברואר 1974 החיל הבנק על מבני תעשייה ומלאכה את תנאי הפוליסה לביטוח דירות מגורים, אף על פי שדרגת הסיכון, שרבעה על מבנים אלה, היא יותר גדולה, ולא היתה מחוסה במלואה בפוליסה האמורה.

5. בינואר 1976 חתם הבנק על הסכם עם קבוצת חברות הביטוח, שלפיו הפקידו חברות אלה בבנק, באותו מועד, פקדונות בסך 5 מליון ל"י בריבית של 8.75% לשנה - מחציתם לשלוש וחצי שנים ומחציתם לשבע שנים; כל הפקדונות צמודים למדד המחירים לצרכן. ההסכם חייב את הבנק להמשיך ולבטח בקבוצת חברות הביטוח את הנכסים הממושכנים של הלווים שלו למשך תקופה של חמש שנים מעבר למוסכם בפוליסה, שהוצאה ב-1972 ושהיתה אף היא לחמש שנים.

לדעת הביקורת, היה מקום במקרה זה לנהל משא ומתן לפני החתימה על העסקה, לבקש הצעות שונות ולהשוות ביניהן.

העלות לבנק של כספי הפקדונות הללו, קרובה למדי לשיעור הריבית, שהבנק מקבל על ההלוואות, שהוא נותן מכספי הבנק.

ש י מ ו ש ב א מ צ ע י ם ש ל א ל פ י ה כ ו ו נ ת ם ה מ ק ו ר י ת

הלוואות, שנותן הבנק, ממומנות בדרך כלל מארבעה מקורות עיקריים: כספי תקציב, כספי הנפקות, כספי מפקידים שונים, ו"כספי בנק" (ראה לעיל, עמ' 11). למימון אותו מרכיב של הלוואות, שבא מכספי בנק, הוא משתמש באמצעים, שמקורם בדרך כלל: ההון עצמי של הבנק (הון מניות נפרע ועודפים); החלק העומד לשימוש הבנק מתכניות חסכון מאושרות; החלק מהנפקות אגרות חוב, שהועמד לרשות הבנק לשימוש החופשי; פקדונות של מפקידים שונים, שהופקדו בבנק בלא שנקבע יעוד ספציפי לגבי השימוש בכספים אלה.

נוסף על אמצעים אלה מצויים בידי הבנק כספים, שמקורם בכספי תקציב ובכספי הנפקות אגרות חוב המצטברים בעיקר בשל סילוק מוקדם של הלוואות, דהיינו לפני המועד שנקבע לגביהן בלוח הסילוקין. הואיל והבנק מחזיר לאוצר את כספי פקדונותיו על פי לוחות הסילוקין המקוריים ולבעלי אגרות חוב על פי תנאי ההחזר, שנקבעו בתשקיפים, נשארים כספים אלה בידי הבנק לשימוש החופשי עד שמגיע מועד הפרעון המקורי.

אם כספים אלה משמשים למתן הלוואות מכוונות, שמקורן ב"כספי בנק", מאפשר שימוש זה לבנק להגדיל את סך האמצעים העומדים לרשותו למתן הלוואות, שכן האוצר מוכן להעמיד לרשות הבנק, לשם מתן הלוואות כאלה למשתכנים, שתיים עד שלוש לירות מכספי תקציב כנגד כל לירה, שהבנק מעמיד לצורך זה מאמצעיו הוא.

סילוק מוקדם של הלוואות

סילוק מוקדם של הלוואות נעשה בכמה צורות: הקדמת תשלומים על חשבון ההלוואה; פרעון מלא של אחד ממרכיבי המימון של ההלוואה או יותר; סגירת חשבון ההלוואה עקב פרעון מוקדם של ההלוואה בשלמותה.

הקדמת תשלומים על חשבון הלוואה. יש
שלוש מעוניינים, מסיבה זו או אחרת (כגון נסיעה לחו"ל) לפרוע מראש
כמה תשלומים תקופתיים; פרעון כזה מקטין את יתרת הקרן, שבגינה
מחייב הבנק את הלווה בריבית.

פרעון של אחד ממרכיבי ההלוואה או
יותר. כל אימת שלווים מעוניינים בפרעון כזה, מחשב הבנק התשלום
כסילוק אותו מרכיב של המימון שהוא היקר ביותר ללווה, ובהתאם לכך
מזכה את חשבונו.

סילוק מוקדם של ההלוואה במלואה.
על פי פנייתו של הלווה מסכים הבנק לפרעון מוקדם כזה, והוא סוגר
את חשבון ההלוואה בעקבות התשלום.

בכל חודש מכין הבנק רשימות על ביצוע ההלוואות, לפי מקורות המימון,
כדי לזכות לפיהן את חשבון הפקדון של המפקידים, או כדי לדרוש מהם
שיפקידו את חלקם לשם ביצוע ההלוואה. הואיל ואין באוצר נתונים
מרוכזים בדבר התפלגות יתרת ההלוואות לפי מקורות המימון, אין בידו
מידע בדבר היקף הכספים, ששילמו הלווים על חשבון כל אחד ממרכיבי
המימון של ההלוואה עקב סילוק מוקדם. הרשימות מאפשרות לערוך לוחות
לביטוח הצמדה וסובסידיה, שהבנק תובע מן האוצר.

עוד שני סוגי מקרים של סגירת חשבון הלוואה לפני מועד הפרעון המקורי.
רואה הבנק כסילוק מוקדם, אם כי סגירה זו אינה יוצרת אמצעים כספיים
פנויים. הסוג הראשון הוא גרירה: לווה, ששעבד את דירתו לבטחון
הלוואה, מכר אותה וקנה חדשה במקומה, יכול על פי הקריטריונים, שקבע
משרד השיכון בתחילת 1974, לקבל הפטר משכנתא על הדירה שהוא מכר,
בתנאי שישעבד לבטחון יתרת החוב את הדירה החדשה שרכש, כלומר הלווה
"גורר" את המשכנתא מהדירה הקודמת. הסוג השני - העברה: לווה ששעבד
את דירתו לבטחון הלוואה, יכול למכור אותה יחד עם הזכות ליתרת
ההלוואה בתנאי, שקונה הדירה עומד בקריטריונים של משרד השיכון,
כלומר הלווה "מעביר", באישור הבנק, את המשכנתא ללווה אחר (להלן:
העברה). כאמור רושם הבנק בשני המקרים את ההלוואה הקודמת כמסולקת
במלואה כנגד מתן הלוואה חדשה ללווה או לרוכש הדירה. בדבר השפעת

גרירות והעברות על תביעות לביטוח הפרשי הצמדה מהאוצר ראה להלן, עמ' 55.

הבנק איננו נותן, דין וחשבון תקופתי המראה את ההיקף הכספי של הסילוק המוקדם והתפלגותו לפי מקורות מימון וצורותיו השונות. משרד מבקר המדינה חישב, על פי ספרי הבנק, את הסכום הכולל של הסילוק המוקדם, בשנות הכספים 1970 - 1975. הסכום הוא תוצאה של ניכוי סך התשלומים התקופתיים, שהלווים היו צריכים לשלם באותן התקופות על פי לחות הסילוקין המקוריים, מהסכומים, שהבנק זיכה בהם את חשבוניות ההלוואות בשל גבייה בפועל או כתוצאה מגרירה והעברה. להלן טבלה המראה את היקף ההלוואות שנפרעו לפני זמן הפרעון בשנים 1970 - 1975 (באלפי ל"י):

שנה	ט פ ח ו ת	ע מ י ד ר (1)	ס"ה
1970	13,270	5,449	18,719
1971	20,623	7,517	28,140
1972	34,423	13,326	47,749
1973	33,968	12,354	46,322
1974	60,457	19,291	79,748
1975	80,661	19,363	100,024

(1) הלוואות, שניתנו במקורן על ידי חברת עמידר, והיא אשר ממשיכה בגביית התשלומים על חשבון סילוק, בעוד שהזכויות על הלוואות אלה הועברו מעמידר לבנק טפחות (ראה עמ' 8).

בטבלה דלעיל כלולים הסכומים שנחקבלו בבנק למעשה; לא נכללו בהם הפיגורים בתשלום.

מערכת ההסדרים לשימוש בכספי סילוק מוקדם

התנאים, שלפיהם צריכים כספי פקדונות הממשלה לחזור לאוצר, נקבעו עוד בשנת 1966 בהסכם, שנעשה בדצמבר אותה שנה בין משרד האוצר לבין הבנק. על פי הסכם זה, וכפי שתוקן מפעם לפעם, חלים על הפקדונות אותם תנאי הסילוק, החלים על כספי ההלוואות, שניתנו מתוכם, ואלה הם:

פרע הלווה סכום כלשהו על חשבון הלוואה לפני מועד, שנקבע לפרעון אותו סכום על פי לוח הסילוקין המקורי של הלוואה, יוקדם באותו פרק זמן פרעון סכום מקביל על חשבון הפקדון של האוצר. בהתאם לתנאים שלפיהם מופקד כל פקדון של האוצר, תיעשה ההתחשבות בין משרד האוצר לבין הבנק בגין סילוק הפקדון לפחות אחת לשנה.

הבנק פועל כנאמן הממשלה בתחום המימון של השיכון הציבורי בישראל. לשם כך מעמידה הממשלה לרשות הבנק אמצעים מתקציב המדינה בהיקף ניכר בצורת פקדונות למתן הלוואות. העקרון הבסיסי בהעמדת פקדונות אלה לרשות הבנק הוא, שחלים עליהם אותם התנאים החלים על הלוואות, שיינתנו מתוכם, בניכוי המרווח לבנק. מכאן שכל סכום, שהבנק מקבל מידי לווה בקשר עם פרעון על חשבון הלוואות, כולל כל סכום שהוא מקבל לפני המועד המקורי שנקבע בלוח הסילוקין, חייב הבנק להעמיד לרשות אוצר המדינה סמוך למועד, שבו כספים אלה הגיעו לידי.

אחד התנאים להגשמת עקרון זה הוא קיום מערך רישומי נאות בבנק, שיראה בכל עת את המצב המדויק של פקדונות הממשלה, את מידת ניצולם למתן הלוואות ואת יתרת הלוואות שלא נפרעה. בהעדר מערך רישומי כזה, נפגע עקרון הנאמנות, שעל פיו מותנה השימוש בכספים אלה.

היקף הצבירה של עודפי הכספים

מאין נתונים מדויקים בידי הבנק בדבר היקף הצבירה של אמצעים שמקורם בכספי סילוק מוקדם והרווח שצומח לבנק מהשימוש בהם אמדה הביקורת את היקפם של אמצעים אלה על ידי חישוב ההתחייבויות הצמודות של הבנק והחסרתן מסך הנכסים הצמודים. דרך חישוב זה מבוססת על ההנחה, שכל הלוואה, שהבנק נותן מאמצעים אלו, ניתנת בביטוח הצמדה של האוצר, ולפיכך היא כלולה בין סך נכסיו הצמודים, בעוד שהמקור למימון הלוואות אלה איננו צמוד, כפי שגם שאר מרכיבי ההון העצמי - הון מניות נפרע, קרנות ועודפים - אינם צמודים. הסכום המתקבל לאחר ניכוי סך ההתחייבויות הצמודות של הבנק ליום 31.3.1976 מסך הנכסים הצמודים לאותו יום מראה, איפוא, את סדר הגודל של יתרת הלוואות, שמומנו מתוך אמצעי הבנק, בין שמקורם בהון העצמי ובין שמקורם בעודפי כספים, שהצטברו בידי כמתואר לעיל.

הנתונים הם שביום 31.3.1976 עלה סך הנכסים הצמודים של הבנק על סך התחייבויותיו הצמודות, על פי המאזן ב-473 מליון ל"י בקירוב. באותו יום הסתכם הונו העצמי של הבנק ב-193 מליון ל"י*. לפי הנחה דלעיל יוצא, שסכום בסדר גודל של רבע מיליארד ל"י מקורו בעודף הנכסים הצמודים על ההתחייבויות הצמודות. סכום זה הולך וגדל ככל שההון העצמי אינו משמש למתן הלוואות צמודות אלא להשקעות אחרות.

לדעת הביקורת ולפי חישוביה מתאפשרת בדרך זו לבנק צבירת רווחים בעשרות מליוני ל"י לשנה על חשבון אוצר המדינה. העניין מצריך עיון דחוף ומעמיק מצד משרד האוצר בהסדרים הקיימים בנושא זה ובדרכי ביצועם ואכיפתם.

הפרשי הצמדה וריבית להלוואות שנפרעו

כאשר לווה מחזיר לבנק את יתרת ההלוואה שקיבל, בשלמותה או בחלקה, לפני שהגיע מועד הפרעון, אין הבנק מבטל סכום זהה מרשימת התביעות שלו מהאוצר בגין כיטוח הצמדה, והוא ממשיך להציג את התביעה על פי לוח הסילוקין המקורי עד לתום תקופת הפרעון המקורי של ההלוואה.

בנסיבות אלה, כאשר הבנק חוזר ומשתמש בכספים, שהגיעו לידיהו במסגרת סילוק מוקדם, למתן הלוואות ללווים אחרים, הוא ממשיך לקבל על כספים אלה הפרשי הצמדה מהאוצר, כאילו ההלוואה טרם נפרעה. הואיל וגם ההלוואה החדשה, שניתנה כאמור על ידי שימוש חוזר בכספים, היא בכיטוח הצמדה של האוצר, מקבל הבנק הפרשי הצמדה מעבר למגיע לו: הן בגין ההלוואה המקורית והן בגין ההלוואה החדשה**.

גם לגבי גרירה או העברה מתייחס הבנק בכל מקרה כאל שתי הלוואות נפרדות. עם ביצוע הגרירה נפתח חשבון הלוואה חדש בספרי הבנק, אף על פי שמדובר באותו לווה. בתיק זה רואה הבנק הלוואה חדשה לכל דבר

* החישוב דלעיל נעשה בערכים שוטפים ואינו כולל צבירה של הפרשי הצמדה על יתרות, שמועד פרעונם טרם הגיע.

** ראה גם דו"ח שנתי 26, עמ' 83.

מבחינת סדרי ביטוח הצמדה. החשבון הקודם אמנם נסגר, אולם לוח הסילוקין המקורי שלו ממשיך לשמש בסיס לתביעת הפרשי ההצמדה המקוריים מן האוצר. לגבי העברה, נוהג הבנק באותה הדרך, אלא שחשבון ההלוואה שנפתח נושא את שמו של הלווה החדש.

אין בידי הבנק נתונים מדויקים בדבר ההיקף של הפרשי ההצמדה, שהגיעו לידי הבנק בדרך המתוארת לעיל.

בשנים האחרונות פנה אמנם החשב הכללי אל הבנק בתביעה להמציא לו פרטים על הלוואות שסולקו טרם זמנם במגמה להסדיר את שאלת השימוש החוזר בכספים אלה, לרבות בעיות הקשורות בביטוח הצמדה, אולם בתיקי הבנק לא נמצא שהוא דיווח לחשב הכללי כמבוקש.

בהתחשב בעלייה הניכרת של מדד המחירים לצרכן, שחלה בחמש השנים האחרונות, עשויים הפרשי ההצמדה, ששולמו לבנק בדרך זו, להגיע לעשרות רבות של מליוני ל"י, וזאת מלבד הצבירה של הפרשי הצמדה על יתרות הלוואות, שמועד פרעונן טרם הגיע, הכלולה במאזן הבנק.

הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הוא נוהג ביחסיו עם החשב הכללי בהקשר זה כפי שנוהגים שאר הבנקים למשכנתאות. במידה מסוימת מבטאים התשלומים, שמקבל הבנק מהאוצר על חשבון הפרשי הצמדה, והדרך לחישובם של תשלומים אלה, פיצוי מה על הפסדים הנגרמים לבנק רשל פיגורים בהעברת הכספים מהאוצר לבנק, המגיעים, לדברי הבנק, בממוצע לתשעה חודשים.

לדעת הביקורת, כאשר מדובר בתנועה רבה של כספים בשני הכיוונים בין האוצר לבין הבנק, צריך להתבסס על מערכת דיווח והתחשבות מדויקת. במידה שהתנאים, שבהם מתנהלת זרימת כספים זו, מצדיקה מתן פיצוי לבנק, צריך הדבר למצוא את ביטוי מראש בתעריפים שנקבעו לשירותים אלה; משנקבעו התעריפים שוב אין מקום לסטות מהם.

ביולי 1976 הודיע החשב הכללי לבנק טפחות ולשאר הבנקים למשכנתאות על כללי התחשבות בגין הפרשי הצמדה. ההסדר, שנקבע לפי כללים אלה יחייב את הבנק, בין היתר, לתקן במאזניו את יתרות הפרשי ההצמדה שנוצרו על הלוואות, שמועד פרעונן לא הגיע עוד. הבנק טרם השלים את ביצוע ההסדר.

מרכיב ההלוואה שמקורו בכספי הנפקות או בכספי בנק, ניתן ללווה, כאמור, על פי הוראות החשב הכללי ומשרד השיכון, בשיעור ריבית, הנמוך מהעלות לבנק; את ההפרש משלם האוצר לבנק כסובסידיה על פי לוחות סילוקין נפרדים.

כאשר לווה פורע הלוואה כזו, או חלק ממנה בסילוק מוקדם, אין הבנק מבטל את לוח הסילוקין האמור, כי אם ממשיך לקבל מהאוצר, נוסף על הפרשי הצמדה כאמור לעיל, גם תשלומי הסובסידיה על פי לוח הסילוקין המקורי.

מרווח הריבית על השימוש החוזר בכספי סילוק מוקדם

על הלוואה הניתנת מכספי בנק מקבל הבנק ריבית בשיעור של 9% לשנה. כל אימת שהכספים, שמהם מימן את ההלוואה, הם כספי סילוק מוקדם ומקורם בתקציב המדינה, הריבית שהבנק ימשיך לשלם לאוצר המדינה על פקדונות אלה, עד לסיום תקופת הפקדתם המקורית, מגיעה לכדי 2.75% עד 7% לשנה, אם הכספים שימשו למתן הלוואות לדירור במסגרת תכניות משרד השיכון. על כספי ההלוואות מעמידר, שאף הם מקורם בתקציב, משלם הבנק בדרך כלל ריבית של 4.75% לשנה. לאחרונה מפקידה המדינה פקדונות בשיעורי ריבית גבוהים, כשהמרווח הנותר לבנק הוא 0.5% - 1.25%. יוצא אפוא, שעל ידי שימוש חוזר בכספים, שעלותם נמוכה, נהנה הבנק ממרווח המגיע עד לכדי 6.25% לשנה.

חברות בת

ביום 31.12.1976 היו לבנק שלוש חברות בת: בנק כרמל למשכנתאות ולהשקעות בע"מ, החברה לשיקום המלאכה בתל אביב-יפו בע"מ, קישון חברה להשקעות בע"מ, ושתי חברות שלובות: טפח, מימון בנייה בע"מ, והירקון בע"מ.

בנק כרמל למשכנתאות ולהשקעות בע"מ

הבנק, הנמצא בחיפה, נוסד ב-1962 במטרה לסייע לזוגות צעירים ומשתכנים בשיכונים לעולים חדשים, על ידי מתן הלוואות לרכישת דירות. ב-1971 רכש בנק טפחות מניות של בנק כרמל; בידי בנק טפחות 73% מהון המניות, המקנות לו 63% מכוח ההצבעה.

בשנות קיומו הנפיק בנק כרמל מניות, שחלקן נסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב, ואגרות חוב.

הדירקטוריון של בנק כרמל מונה שמונה חברים, מהם שישה נציגים של בנק טפחות. כיושב ראש הדירקטוריון מכהן מנכ"ל טפחות, וכמנכ"ל בנק כרמל כיהן עד דצמבר 1976 המשנה למנהל הכללי של בנק טפחות.

להלן (על פי נתוני בנק טפחות), תמצית מצב העסקים של בנק כרמל ליום 31.3.1976 (באלפי ל"י).

<u>התחייבויות</u>		<u>נכסים</u>	
8,140	הון קרנות ועודפים	258,982	הלוואות
85,712	אגרות חוב	30,851	הפקדות אצל החשב הכללי
184,510	פקדונות למתן הלוואות	5,711	חייבים ויתרות חובה
15,075	זכאים ויתרות זכות	131	מזומנים בבנקים
4,615	עודף מהתאמת יתרות צמודות	1,054	כסופות
		1,323	הוצאות נדחות
<u>298,052</u>	ס"ה	<u>298,052</u>	ס"ה

המשרד הראשי של בנק כרמל נמצא בחיפה; אין לו סניפים. כיום
31.3.1976 מנה חבר העובדים של בנק כרמל 15 עובדים.

החברה לשיקום המלאכה בתל אביב-יפו בע"מ

החברה נוסדה במאסר 1961 על ידי עיריית תל אביב-יפו וחברת השיכון
לבעלי מלאכה, שהיא חברה המסונפת להתאחדות בעלי מלאכה ותעשייה זעירה,
לשם תכנון, הקמה ופיתוח של קריית מלאכה ותעשייה זעירה בתל אביב-יפו,
על מנת לשקם בעלי מלאכה, שבתל המלאכה שלהם נמצאו במבנים רעועים.

בשנים 1971-1972 החליט דירקטוריון הבנק לרכוש את השליטה בחברה לשיקום
המלאכה. הנימוק לרכישה זו היה שהבנק נתן הלוואות בסכומים גדולים
להכרזת החברה, ולפיכך שומה עליו להיות גם גורם המשפיע על פעילותה.
שלושה בעלי מניות - מדינת ישראל, עיריית תל אביב-יפו וחברת השקעות
הנמנית עם בעלי המניות של בנק טפחות - החזיקו כל אחד במניות בערך
נקוב של 1.5 מליון ל"י, ובעל מניות נוסף, חברת השיכון של בעלי
מלאכה, במניות בערך נקוב של חצי מליון ל"י.

סמוך לרכישת מניות החברה על ידי הבנק הועברו המניות, שהיו בידי מדינת
ישראל, לידי חברת ההשקעות, ששילמה תמורתן במניות של אוצר השלטון
המקומי ובמזומן.

הבנק רכש את המניות בערך נקוב של 3 מליון ל"י מאת חברת ההשקעות
במחיר מוסכם של 3,640,000 ל"י שממנו הופחתו פקדונות בסך 410,000 ל"י
שהיו לממשלה ולחברת ההשקעות בחברה לשיקום המלאכה, כך שבספרי הבנק
נרשמה הרכישה בסך 3,230,000 ל"י בלבד; את המניות בערך נקוב של
חצי מליון ל"י רכש הבנק מחברת השיכון של בעלי מלאכה, תמורת הסך של
816,000 ל"י.

לאחר הרכישה התרכזו בידי הבנק 70% מהון המניות של החברה, המקנות
לו 75% מכוח ההצבעה. החברה עומדת לביקורת המדינה על פי סעיף
9(7) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב)*.

החברה הקימה קריית מלאכה בגבעת הרצל בדרום תל אביב; כל היחידות

* דין וחשבון על הביקורת בחברה ניתן בדצמבר 1968.

בקריה נמכרו, מלבד חלק מהחניון. בשלבי הקמה סופיים נמצא מבנה מלאכה רב קומות כשטח הקריה, והחברה מתכננת קריית מלאכה שנייה ביפו. לטיפול ואחזקה שוטפים של המבנים שבנתה הקימה החברה חברת בת. להלן תמצית מצב העסקים של החברה לשיקום המלאכה ליום 31.3.1976, על פי דו"חותיה הכספיים (באלפי ל"י):

התחייבויות		נכסים	
1,282	התחייבויות שוטפות	2,110	מלאי מכנים ורקע
5,220	הון מניות נפרע פחות הפסד מצטבר	(517)	מקדמות פחוח חשומים על חשבון כנייה
		64	חייבים
		1,377	חברת האם (בנק טפחות)
		2,660	רזרבה קרקעית
		808	השקעות ורכוש קבוע
<u>6,502</u>	ס"ה	<u>6,502</u>	ס"ה

הדירקטוריון של החברה מונה 12 חברים, מהם תשעה נציגי בנק טפחות; כיו"ר הדירקטוריון מכהן מנכ"ל בנק טפחות. בחברה 3 עובדים. המשרד הראשי של החברה נמצא בתל אביב.

פרישת המנהל הכללי לשעבר. במאי 1976 פרש המנהל הכללי של החברה ובתחילת 1977 נתמנה מנהל כללי אחר תחתיו. פרישתו של המנהל הכללי באה על רקע עיסוקיו הפרטיים, שהאינטרסים שלהם נגדו את אלה של החברה לשיקום המלאכה. בפעולותיו אלה נתגלתה פגיעה בטוהר מידות.

היועץ המשפטי לממשלה חיווה את דעתו במכתבו מיולי 1976 אל מנהל רשות החברות הממשלתיות, כי בנסיבות העניין לא נראה לו שיש מקום לבקוט בהליך פלילי בגד המנהל הכללי לשעבר, כיוון שאין הוא עובד ציבור. עם זאת הוסיף היועץ המשפטי, לא הייתה התנהגותו נאותה.

במועד סיום הביקורת נמשך עדיין משא ומתן בין המנהל הכללי לשעבר ובין החברה על תנאי פרישתו.

קישון חברה להשקעות בע"מ

החברה נתאגדה ונרשמה בשנת 1969 כחברה פרטית בבעלותו ובשליטתו המלאה של בנק כרמל למשכנתאות, עם הון מניות רשום של 20,000 ל"י; ההון הנפרע היה 10,000 ל"י. לאחר שבנק טפחות רכש את השליטה בבנק כרמל, קנה בתחילת שנת 1973 את מניות החברה מידי בנק כרמל וזאת במגמה שהחברה תגייס כספים בדרך של הנפקת אגרות חוב לציבור, תטפל באחזקה ובניהול של נכסים המשועבדים לבנק טפחות, בניהול השקעות הבנק ובביצוע פעולות כנאמן. בשנת 1974 הוגדל ההון הרשום של החברה ל-25 מליון ל"י, ובנק טפחות רכש בחברה מניות נוספות בסך 10 מליון ל"י. סמוך להגדלת ההון נהפכה קישון לחברה ציבורית.

החברה עסקה במתן הלוואות לזמן קצר (עד שלוש שנים) לחברות בניה למימון ביניים של הבנייה מכספי בנק טפחות ומתן ערבויות ללווים, שקיבלו הלוואות מבנק טפחות, בלא שניתן היה לרשום משכנתא לבטחון ההלוואה, או שהבטחויות, שלווים אלה יכלו למסור, לא היו מספיקים.

רכישת השליטה בחברה על ידי הבנק הייתה טעונה אישור שר השיכון ורשות החברות, כנדרש על פי החלטת הממשלה מ-1969 שהייתה בתוקף באותו מועד*; הבנק לא השיג אישור זה.

להלן בעמוד הבא נתונים ממאזן החברה ליום 31.3.1976 (במליוני ל"י) על פי נתוני הבנק טפחות.

* מאז דצמבר 1975, מועד כניסתו לתוקף של חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, רכישת מניות של חברה קיימת על ידי חברה ממשלתית טעונה אישור הממשלה.

התחייבויות		נכסים	
147.7	פקדונות מחברת האם	147.7	הלוואות
42.0	הלוואה לזמן ארוך מבנק מסחרי	42.4	הפקדה בחברת האם
12.3	הון מניות ועודפים	12.5	חברת האם
0.9	התחייבויות אחרות	0.3	נכסים אחרים
202.9	סה"כ	202.9	סה"כ

טפח, מימון בנייה בע"מ

חברת טפח, מימון בנייה בע"מ בתאגדה ונרשמה בשנת 1976 כחברה ציבורית. בעלי החברה הם מדינת ישראל - 51% ובנק טפחות - 49%, ותחום פעילותה העיקרי הוא מימון בנייה בדרך של מתן הלוואות לקבלנים ולחברות בנייה. החברה טרם החלה בפעולותיה.

הירקון בע"מ

באוגוסט 1964 נוסדה חברת הירקון בע"מ כחברה ציבורית על ידי עיריית תל אביב-יפו, בנק טפחות, חברת הכשרת היישוב, חברת כלל והחברות להשקעה של שלושת הבנקים הגדולים, במטרה לפתח את איזור "ל" שמעבר לירקון בתל אביב, על ידי פיתוח קרקעות, בנייה וסיוע לעירייה בפיתוח העירוני של האיזור. ההון הרשום של החברה בעת היווסדה היה 5 מליון ל"י; בשנת 1967 הוגדל ההון כ-5 מליון ל"י נוספים, אולם מזה הונפקו ונפרעו 500,000 ל"י בלבד. בידי הבנק 26% מהון המניות הנפרע.

במאי 1974 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על החברה לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב). באפריל 1976 ניתן דין וחשבון על הביקורת בחברה.

מאזן החברה ליום 31.3.1975 הסתכם ב-27 מליון ל"י וההפסד הנצבר לאותו מועד היה 10 מליון ל"י בקירוב. בדו"ח על הביקורת מ-1976 באמר, כי הפסד זה הוא פנקסני גרידא, מאחר שערך השוק של מלאי קרקע, שבידי החברה, עלה במידה ניכרת על הערך הרשום במאזן.

סדרי התחשבות עם חברת עמידר

בעקבות ביקורת בענייני כספים, שערך משרד מבקר המדינה בנובמבר 1974 בחברת עמידר, נתגלו אי סדרים חמורים בחברה זו, בקשר לאי תקינות מסמכים שונים, וביחוד לגבי אמיתות אישורי יתרות החברה בבנקים*.

בתקופה פברואר-מארס 1975 בדק משרד מבקר המדינה בבנק טפחות את סדרי ההתחשבות של החברה עם הבנק. להלן הממצאים העיקריים.

א. לפי הסדרי ההתחשבות, שהיו קיימים בין הבנק לבין עמידר, הייתה עמידר אמורה להעביר לבנק בכל חודש תשלומים על חשבון גביותה מהמשתכנים עבור הלוואות. ההעברות השוטפות של עמידר על חשבון הגבייה נעשו בדרך כלל בשיקים, בסכום של 250,000 ל"י כל אחד, משוכים על חשבוניתה של עמידר בבנקים מסחריים שונים. ב-1971 הועברו בדרך זו כ-20 מליון ל"י, ב-1972 - כ-22 מליון ל"י; וב-1973 - כ-25 מליון ל"י. השוואה, שערך משרד מבקר המדינה בין הגבייה החודשית של עמידר ממשתכניה, על פי דיווחיה לבנק, לבין הסכומים, שהפקידה בבנק על חשבון גביות אלו בחודשים המקבילים, העלתה, כי ברוב החודשים בשנים 1973 ו-1974 היו הסכומים, שעמידר העבירה לבנק גמוכים מן הסכומים, שניגבו מהמשתכנים. רק ימים מספר לפני תום שנת הכספים 1973 העבירה עמידר לבנק במרוכז סכומים, שכיסו את הגרעון, ואף יצרו יתרת עודף. 12 שיקים הועברו במישרין לגזברות הבנק בירושלים והופקדו על ידיה באחד הבנקים המסחריים שם. על פי הוראות הנוהל של הבנק צריך היה להפקיד את השיקים הללו בקופת הבנק, בסניף שבו נתקבלו (סניף תל אביב).

ב. הביקורת העלתה, כי מספר רב של שיקים, שעמידר הפקידה בבנק טפחות לזכות חשבון הגביות, נרשמו לחובת בנק טפחות בספרי עמידר במועד משיכתם של השיקים, אולם למעשה הופקדו השיקים בבנק טפחות במועד מאוחר יותר.

* ראה דין וחשבון על הביקורת ב"עמידר", החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, עמ' 78.

הפיגור הממוצע בהפקדת השיקים הגיע מ-22 יום ב-1971 ל-122 ב-1974;
הפיגור המירבי באותה שנה הגיע ל-207 יום.

ממסמכי הבנק לא נראה, שהוא עמד על הפער הניכר בין המועד, שבו נרשמו הפקדות השיקים, לפי ספרי עמידר, לבין המועדים המתוקנים, שנרשמו על השיקים ושלפיהם הם הופקדו למעשה בבנק. עוד העלתה הביקורת, שעד ינואר 1972 הקפיד הבנק על עריכת התאמות תקופתיות מלאות של כל סכום וסכום, שרשם לזכות חשבון עמידר בספריו, בהשוואה לרישום של אותם הסכומים שבחשבון בנק טפחות בספרי חברת עמידר, אולם לאחר מכן חדל הבנק לערוך את ההתאמות והסתפק כאמור בהשוואה כוללת של הגביות וההעברות.

ג. בירורים, שערכה הביקורת בבנק, העלו, כי עמידר מסרה אותם השיקים, שהייתה צריכה להפקיד בחשבון "העברת גביות" בבנק, לידי עובד הבנק לשם הפקדתם בקופת הבנק. העברת השיקים לידי העובד נעשתה בדרך כלל במעטפות, שעליהם היה מצויין התאריך, שבו ביקשה עמידר להפקידם בבנק טפחות. לדברי הבנק הוחזקו שיקים אלה על ידי העובד בכספת שבחדרו, והוא הפקיד אותם בקופת סניף תל אביב, על פי התאריכים שהיו רשומים על המעטפות.

הבנק לא גילה עירנות מספקת לעובדה, שבמשך חמש שנים נמסרו לו שיקים בסכומים גבוהים, שבהם נעשו תיקונים של התאריכים ומספרי החשבונות ולעובדה שחלה הפסקה בעריכתן של התאמות תקופתיות במשך זמן רב. הטיפול בעניין טרם הסתיים.

היוון ריבית

א. בספטמבר 1976 קיבל הבנק מאת מוסד ציבורי גדול (להלן: מוסד א'), פקדון בסך 2 מליון ל"י. במכתב ההפקדה ציין המוסד שהפקדון ישא ריבית בשיעור של 8% לשנה, ויהיה צמוד - קרן וריבית - למדד המחירים לצרכן. הריבית תשולם בכל חצי שנה והקרן תוחזר בתום חמש שנים.

הביקורת העלתה, שלמעשה משלם הבנק על הפקדון ריבית בשיעור של 8.65% ולא 8% כאמור במכתבו הנ"ל של מוסד א'; את ההפרש בשיעור של 0.65% - כשהוא מהוון - בסך 51,800 ל"י, שילם הבנק מספר ימים לאחר ההפקדה לפקודת מוסד א'.

התשלום נעשה שלא באמצעות חשבון הקשר של מוסד א' בבנק, שבו נרשמות בדרך כלל הפעולות הכספיות של מוסד א' בבנק. הבנק חייב בהפרש הריבית חשבון מיוחד בשם הוצאות בנקים, ולא חשבון הוצאות ריבית, כפי שנוהג הוא לעשות במקרים אחרים.

ב. בדצמבר 1976 קיבל הבנק מאת מוסד ציבורי אחר (להלן: מוסד ב') פקדון בסך 1.25 מליון ל"י, צמוד - קרן וריבית - למדד המחירים לצרכן, נושא ריבית בשיעור של 8.25% לשנה לפרעון בחמישה תשלומים שנתיים החל מ-1.1.1978; הריבית תשולם אחת לחצי שנה.

הביקורת העלתה, שהבנק ערך את לוח הסילוקין של הפקדון לפי 7% ולא לפי 8.25% כפי שנקבע. את ההפרש בשיעור של 1.25% - כשהוא מהווה - בסך 111,000 ל"י רשם הבנק כפקדון אחר.

דרך הרישומים של הבנק, שלפיה לא ניתן לראות בחשבונות הפקדונות הללו את הריבית, שהבנק משלם בפועל עבור הפקדונות, אלא ריבית בשיעור נמוך יותר, איננה מתאימה, לדעת הביקורת, לניהול חשבונותיו של בנק במעמדו של טפחות.

מבקר פנימי

לבנק מבקר פנימי הכפוף ליו"ר הדירקטוריון ולמנהל הכללי; הוא עומד בראש יחידה המונה מלבדו עוד ארבעה עובדים. היחידה פועלת על פי תכנית ביקורת רב שנתית. חלק מפעולות הבנק - ארגון וכוח אדם, התאמת חשבונות קשר, מסמכי הקופה והנהלת חשבונות - מבוקר באורח שוטף או אחת לשנה; חלק אחר - מתן הלוואות, גביות, התאמות בנקים, ניתוח חשבונות זכאים וחייבים, פעולת הסניפים - אחת לשנתיים או לשלוש שנים. חלק ניכר מעבודת הביקורת נעשית באמצעות המחשב.

בשנים 1975-1976 הכינה יחידת המבקר הפנימי 24 דו"חות ביקורת על נושאים שונים.

המבקר הפנימי מברר גם תלונות של הציבור המופנות אל הבנק במישרין וכן תלונות המגיעות אל נציג תלונות הציבור והמועברות אליו.

ח ש ב ו נ ו ת ו כ ס פ י ם

ביטוי להתפתחותו של הבנק בתקופה הנסקרת בדו"ח זה משמש הגידול הרב שחל בהיקף המאזן שלו - מ-1.6 מליארד ל"י ב-31.3.1971 ל-6.7 מליארד ל"י ב-31.3.1976. גידול זה נבע מהתרחבות פעולות הבנק, ומהעלאת היקפה של ההלוואה הממוצעת בעקבות העלייה המואצת במחירי הדירות.

בעמוד הבא מאזנים מרוכזים של הבנק לסוף כל אחת מהשנים 1970 - 1975, כפי שרוכזו ומויינו על ידי משרד מבקר המדינה, על פי נתונים, שנתקבלו מהנהלת הבנק.

אקטיב

ה ל ו ו א ו ת . הסעיף כולל גם הלוואות, שניתנו למוסדות שונים שלא למטרת רכישת דירות למגורים. הביקורת עמדה על 2 הלוואות שיתרותיהן גדולות ועמדו בפיגור ניכר.

א. בתקופה 1969 - 1972 נתן הבנק מאמצעיו הוא למוסד ציבורי בחיפה הלוואות בסך 6 מליון ל"י; ההלוואות צמודות - קרן וריבית - למדד המחירים לצרכן, נושאות ריבית כשיעור של 8% - 9% לשנה וניתנו לתקופות של 10 - 14 שנה. תשלומי הלווה על חשבון פרעון ההלוואות לא היו סדירים ונוצר פיגור רב. בתחילת 1977 עמדה לפי ספרי הבנק יתרת החוב, לרבות הפרשי הצמדה, על 24 מליון ל"י בקירוב. במאוס 1977 הוסכם בין הבנק, הלווה והעריבים לו, כי הבנק יקבל על חשבון החוב סך של 250,000 ל"י לחודש; הסדר זה אין בו כדי להביא לסילוק מוחלט של החוב, בהתחשב בכך שהפרשי הצמדה וריבית המצטברים על החוב יש משקל משמעותי.

ב. בשנים 1966 - 1968 העביר בנק טפחות 1.25 מליון ל"י מאמצעיו הוא לאחד הבנקים למשכנתאות, כהשתתפותו בהלוואה, שאותו בנק נתן למוסד ציבורי בתל אביב לתקופה של 10 שנים ובריבית של 8% לשנה הצמודה - קרן וריבית - למדד המחירים לצרכן. לטובת אותו בנק למשכנתאות נרשמה משכנתא, אולם טרם הוסדרו סופית זכויות בנק טפחות במשכנתא זו*.

* ראה גם את הדו"ח הקודם על הביקורת בבנק טפחות מ-1969, עמוד 64.

מאזנים מרוכזים לסוף כל אחת מהשנים 1970 - 1975

31.3.1971		31.3.1972		31.3.1973		31.3.1974		31.3.1975		31.3.1976		
מליוני ל"י	%	מליוני ל"י	%	מליוני ל"י	%	מליוני ל"י	%	מליוני ל"י	%	מליוני ל"י	%	
אקטיב												
75.3	1,173	71.4	1,387	67.5	1,699	68.4	2,206	69.0	3,292	69.8	4,362	הלוואות
22.0	343	26.4	512	29.2	736	26.5	858	24.3	1,159	23.4	1,465	הפקדות באוצר
-	-	0.3	6	1.0	26	0.9	30	0.3	13	0.3	18	הפקדות בבנקים
0.8	12	1.0	20	0.7	17	3.0	96	4.6	219	4.5	279	השקעות
0.9	14	0.2	3	0.4	10	0.9	28	1.4	70	1.2	76	חייבים
0.6	9	0.5	10	1.0	26	0.1	2	0.1	5	0.5	35	מזומנים
0.3	4	0.2	4	0.2	6	0.2	7	0.3	13	0.3	17	הוצאות נדחות
0.1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	רכוש קבוע
100.0	1,557	100.0	1,942	100.0	2,520	100.0	3,227	100.0	4,771	100.0	6,252	סה"כ
15		23		25		25		44		434		חייבים בעד ערכויות
פאסיב												
3.4	53	3.0	58	3.1	79	3.1	98	2.5	124	3.1	193	הון נפרע קרנות ועודפים
27.5	428	26.6	517	24.4	616	25.6	828	24.5	1,169	21.3	1,329	אגרות חוב
42.9	667	40.4	784	40.0	1,007	35.5	1,144	32.6	1,555	35.2	2,200	פקדונות הממשלה
16.9	263	19.1	371	21.0	530	20.1	650	23.2	1,107	25.0	1,566	פקדונות אחרים
3.3	52	3.9	76	3.3	82	4.8	156	4.0	189	3.2	202	זכאים
0.3	5	0.6	11	1.1	28	3.2	102	5.9	281	5.8	361	עודף מהחאמח יתרות צמודות
5.7	89	6.4	125	7.1	178	7.7	249	7.3	346	6.4	401	חוסכים
100.0	1,557	100.0	1,942	100.0	2,520	100.0	3,227	100.0	4,771	100.0	6,252	סה"כ
15		23		25		25		44		434		ערכויות שניתנו

הלווה התחיל לפגר בפרעון ההלוואה כבר סמוך לקבלתה. יתרת החוב ל-31.12.1976 לפי חישובי הבנק הגיעה ל-3.7 מליון ל"י. במועד סיום הביקורת התקיימו דיונים בין הבנק לבין הלווה בקשר להסדר תשלומים.

ה פ ק ד ו ת ב א ו צ ר . הסעיף כולל בעיקר כספים, שגייס הבנק עבור האוצר, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית: כספי הנפקות אגרות חוב של הבנק, כספים ממקורות שונים, שנתקבלו עבור האוצר, וכספי חוסכים במסגרת תכניות החסכון הממשלתיות (מפעל החסכון לבניין, חסכון בר מצוה). עוד כלולים בסעיף חלק מכספי תכניות החסכון של הבנק, שעליו להפקיד באוצר על פי תנאי ההרשאה לתכנית.

ליום 31.3.1976 כלל הסעיף: כספי מפקידים שונים 705.1 מליון ל"י, כספי תכניות חסכון ממשלתיות 380.5 מליון ל"י, כספי הנפקות אגרות חוב 372 מליון ל"י וכספי תכניות חסכון של הבנק 7.8 מליון ל"י.

ה פ ק ד ו ת ב ב נ ק י ס . בסעיף זה נכללות הפקדות הבנק בבנקים אחרים, בדרך כלל לתקופות של חצי שנה, למעט הפקדות בחשבונות עו"ש (ראה גם לעיל, עמ' 16).

ה ש ק ע ו ת . הבנק צובר הפרשי הצמדה וריבית בקשר לניירות ערך סחירים, שנרכשו בגין תכניות חסכון של הבנק על פי הוראות המפקח על הבנקים, כתנאי להיתר להחזקת פקדונות מסוימים. יתרת סעיף זה ל-31.3.1976 כוללת: ניירות ערך סחירים, בתוספת צבירת הפרשי הצמדה וריבית בסך 9.6 מליון ל"י, ניירות ערך בלתי סחירים, שנרכשו על ידי הבנק בתוקף חקיקה פיסקאלית, בסך 30.4 מליון ל"י, מניות בחברות בת וחברות שלובות במחיר עלות של 19.1 מליון ל"י.

עוד כולל הסעיף מקדמות והלוואות, שנתן הבנק, בעיקר לחברות בנייה באמצעות קישון חברה להשקעות בע"מ (חברת בת של הבנק). יתרת הלוואות אלה היתה ל-31.3.1974 - 65.2 מליון ל"י, ל-31.3.1975 - 170.2 מליון ל"י, ול-31.3.1976 - 220.3 מליון ל"י.

ח י ב י ס . בסעיף זה נכללים בעיקר סכומים, שלפי חישובי הבנק חייב לו החשב הכללי בגין ביטוח הצמדה ושער לשנה שוטפת. יתרת

סכומים אלה הגיעה ביום 31.3.1975 ל-58.3 מליון ל"י וביום 31.3.1976 ל-71.1 מליון ל"י. עוד כלולים בסעיף זה חשבוניות הקשר של לקוחות מוסדיים של הבנק, שיתרתם למועד המאזן נמצאת בחובה.

מ ז ו מ נ י ס . סעיף זה כולל מזומנים העומדים לזכות בנק טפחות בבנקים שונים (ראה גם להלן הערה לסעיף זכאים), ובחשבונו השוטף אצל החשב הכללי. ליום 31.3.1975 כלל הסעיף 0.7 מליון ל"י אצל החשב הכללי וליום 31.3.1976 - 33.7 מליון ל"י באותו חשבון.

בחשבון השוטף של הבנק אצל החשב הכללי (להלן: חשבון הסילוקין*) משתקפת התנועה הענפה, שבהתחשבות בין החשב הכללי לבין הבנק, אשר הגיעה בשנת 1974 לכ-720 מליון ל"י בקירוב, ובשנת 1975 לכ-650 מליון ל"י בקירוב.

במסגרת חשבון הסילוקין איפשר החשב הכללי לבנק למשוך במשך השנים משיכות יתר זמניות, שהיתרה הממוצעת שלהן הגיעה בשנת 1974 ל-105 מליון ל"י בקירוב ובשנת 1975 ל-53 מליון ל"י בקירוב. חלק גדול ממשיכות היתר הועמדו לרשות הבנק על מנת לממן זמנית בכספים אלה הלוואות על פי תכניות האכלוס של משרד השכון. משיכות היתר חוסלו לסופי שנות הכספים, בעיקר על ידי הפקדה של פקדונות מתוקצבים.

היות וההלוואות מכספים אלה ניתנו בביטוח הצמדה, נעשה הסדר בין החשב הכללי לבין הבנק כדי להבטיח, שהחשב הכללי לא ישא בהפרשי הצמדה כגין התקופה, שבה הוא מימן זמנית את ההלוואות. משיכות היתר והפקדונות המתוקצבים, שמפקיד במקומן האוצר במשך השנה, מותרים לבנק מרווח ריבית של 0.5% בלבד.

ה ו צ א ו ת נ י ד ח ו ת . סעיף זה משקף בעיקר את ההוצאות בקשר עם הנפקת אגרות חוב. הבנק מפחית את ההוצאות הללו בהתאם לתקופת הפרעון של האגרות. ליום 31.3.1976 כולל הסעיף סך 10 מליון ל"י הוצאות בקשר עם הנפקת אגרות חוב של הבנק, 3.4 מליון ל"י הוצאות בקשר עם פקדונות של בנקים, שמקורם באגרות חוב של חברות בת שלהם. עוד

* בדבר מערכת חשבוניות הסילוקין, ראה דו"ח שנתי 27, עמוד 150.

כולל הסעיף סך 3.4 מליון ל"י מס, ששולם בגין הוצאות, שיותרו לניכוי בעתיד.

ר כ ו ש ק ב ו ע . סעיף זה כולל בניינים ומקרקעין בחכירה, שיפוצים, ציוד וריהוט והוצאות התקנתו. הבנק נוהג להפחית שיפוצים, ריהוט וציוד בשנת הרכישה, והחל משנת הכספים 1970 הוא עושה כן גם לגבי בניינים ומקרקעין בחכירה. העלות של המבנים ל-31.3.1975 הגיעה ל-8.3 מליון ל"י וליום 31.3.1976 ל-15.5 מליון ל"י. עלות הריהוט והציוד של הבנק הגיעה ל-31.3.1975 ל-4.1 מליון ל"י, וליום 31.3.1976 ל-5.4 מליון ל"י.

הערך המופחת של הנכסים הכלולים בסעיף זה, על פי שיעורי הפחת המוכרים על ידי שלטונות מס ההכנסה, הגיע ב-31.3.1976 ל-17.1 מליון ל"י, וסכום הפחת שהבנק הוסיף לרווח החייב במס, על פי חישוביו, בדו"ח תיאום המס שלו לשנת 1975 הגיע ל-6.9 מליון ל"י בקירוב.

ח י י ב י מ ב ע ד ע ר ב ו י ו ת (ח ש ב ו נ ו ת מ ק ב י ל י מ) . סעיף זה כולל ליום 31.3.1976 ערבויות בהתאם לחוק המכר (דירות) - (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה - 1974, שהבנק ערב לרוכשי דירות מחברת שיכון ופיתוח, בסך 391.7 מליון ל"י, וערבויות אחרות בסך 42.8 מליון ל"י.

פאסיב

ה ו נ נ פ ר ע , ק ר נ ו ת . הון המניות הנפרע של הבנק גדל מ-28.7 מליון ל"י בסוף שנת 1969 ל-138.9 מליון ל"י בסוף שנת 1975*, כלומר ב-380% בקירוב; העודפים (קרן שמורה ופרסי מניות) גדלו ב-200% בקירוב מ-17.9 מליון ל"י ל-54.3 מליון ל"י. להלן מרכיבי הגידול של ההון העצמי במשך השנים 1970 - 1975.

* כולל 23.2 מליון ל"י הטבה במניות, שניתנו בגין שנת 1975 והוקצו ביולי 1976.

ס"ה					השקעות של בעלי מניות בדרך של רכישת מניות זכויות
מניות	פרסי מניות	קרן שמורה	ל"י	%	
29.9	9.7	-	39.6	26.9	
13.2	5.2	-	18.4	12.5	המרת אגרות חוב
67.1	(7.0) ⁽¹⁾	29.0	89.1 ⁽²⁾	60.6	צבירת הון עצמי
110.2	7.9	29.0	147.1	100.0	ס"ה

(1) הבנק הקצה בשנת 1971, מחוץ פרסי המניות שצבר, מניות בסך 7 מליון ל"י.

(2) סכום זה כולל סך חצי מליון ל"י שנכלל בזמנו ביתרת רווח לייסוד.

א ג ר ו ת ח ו ב . משקלן של אגרות החוב מתוך סך הפאסיב ירד מ-27.5% בסוף 1970 ל-21.3% בסוף 1975.

בערכים נקובים חלקן היחסי של אגרות החוב בתוך כלל אמצעי הבנק אף קטן יותר, שכן יתרת אגרות החוב ל-31.3.1976 משקפת אגרות חוב שגילן גבוה ושצברו הפרשי הצמדה בהיקף ניכר.

להלן טבלה המפרטת את הגידול השנתי נטו באגרות חוב (סכומי ההנפקה פחות פדיון) ואת הגידול ביתרת הסעיף כתוצאה מצבירת הפרשי הצמדה בשנים 1971 - 1975 (במליוני ל"י).

הסכום השנתי של: ההנפקות	הפדיון	תוספת אמצעים נטו	הגידול בהפרשי ההצמדה שנצטברו	יתרת הסעיף לסוף השנה	
47.1	12.7	34.4	55.3	517.5	1971
50.5	14.4	36.1	62.4	616.0	1972
50.0	33.8	16.2	176.2	808.4	1973
50.0	26.2	23.8	317.9	1,150.1	1974
40.0	30.4	9.6	167.5	1,327.2	1975

ז כ א י ס . סעיף זה כולל ל-31.3.1976 בין היתר, חשבונות קשר של משרד השיכון בסך 23 מליון ל"י, ושל גופים אחרים בסך 46 מליון ל"י, הפרשות למס בניכוי מקדמות בסך 27 מליון ל"י, ומשיכות יתר של הבנק בבנקים מסחריים שונים בסך 38 מליון ל"י.

עוד כולל הסעיף סך של 16.8 מליון ל"י עתודות להשוואת הפרמיה להבטחת הצמדה. עתודות אלה נוצרו בגלל השוני בשיטת חישוב הפרמיה להבטחת הצמדה שהבנק גובה מהלווה לעומת השיטה, שלפיה משלם הבנק את הפרמיה לאוצר.

לצורך חישוב הכנסתו החייבת במס זוקף הבנק לחובת הוצאות את הפרמיה כשהיא מחושבת באופן יחסי ולא כהפרש בין התשלומים החודשיים כפי שהוא מעביר לאוצר. היות והפרמיה היחסית גבוהה יותר בתחילה יוצר הבנק בסכום ההפרש מאז 1970 עתודה להשוואת הפרמיה להבטחת ההצמדה. עתודה זו מיועדת להשוואת התשלומים לאוצר לקראת סיום תקופת ההלוואות.

ע ו ד ף מ ה ת א מ ת י ת ר ו ת צ מ ו ד ו ת . הבנקים למשכנתאות רושמים הכנסות מהפרשי הצמדה לפי שתי שיטות: "שיטת ההצטברות המלאה", דהיינו זקיפה לחשבון רווח והפסד של כל ההכנסות וההוצאות, הנובעות מהצמדת הנכסים וההתחייבויות, שנצברו במשך שנת הדו"ח ו-"שיטת זמן הפרעון", דהיינו זקיפה לחשבון רווח והפסד רק של הכנסות והוצאות הנובעות מהצמדת הנכסים וההתחייבויות, שזמן פרעונם הגיע במשך שנת הדו"ח*.

רוב הבנקים למשכנתאות, ובנק טפחות בכללם, רושמים את הפרשי ההצמדה שלהם בשיטת זמן הפרעון; חלקה של קבוצה זו, בתוך סך המאזן של הבנקים למשכנתאות, הגיע בשנת 1975 לכדי 77.3%**.

להלן (בעמוד הבא) טבלה ובה נתונים על הפרשי ההצמדה, שהבנק זקף למאזנו ליום 31.3.1976 (במליוני ל"י).

הסך 361 מליון ל"י הכלול בטבלה דלהלן מופיע במאזן הבנק ליום 31.3.1976 בסעיף "עודפים מהתאמת יתרות צמודות", והוא משקף את עודף הנכסים הצמודים על ההתחייבויות הצמודות, לאחר שיערוך ליום המאזן. הבנק כלל במאזנו ביאור, שלפיו המס, שיחול על עודפים אלה בעת מימושם - גפי שיעור המס בשנת 1975 - יגיע לסך 220 מליון ל"י.

* ראה: בנק ישראל, המפקח על הבנקים - "מערכת הבנקאות בישראל" בנקים למשכנתאות, סקירה שנחית, 1975, עמ' 5, וכן בספח א'.

** ראה שם עמוד 5.

נכסים	התחייבויות	הפרש
נכסים/התחייבויות צמודים	1,584	472
שיערוך ⁽¹⁾	1,683	361
ס"ה	3,267	833
נכסים/התחייבויות לא צמודים לפי המאזן	2,985	3,818 (833)
ס"ה	6,252	6,252

(1) מדר השיערוך של הנכסים (דהיינו שיערוך הנכסים) קטן יותר ממדר השיערוך של ההתחייבויות (דהיינו שיערוך ההתחייבויות), הואיל וגילול של ההתחייבויות גבוה בממוצע מגילם של הנכסים.

הנכסים הצמודים של הבנק הם בעיקר הלוואות, שהבנק נתן בהצמדה למדד המחירים לצרכן, או למדד אחר, או בביטוח ההצמדה, וכן השקעות בין היתר בניירות ערך צמודים בלתי סחירים.

ההתחייבויות הצמודות רובן אגרות חוב, שהבנק הנפיק, פקדונות של בנקים ושל אחרים, ומיעוטן פקדונות המדינה למתן הלוואות לרשויות מקומיות, שלגביהן יש לבנק התחייבות לשלם הפרשי הצמדה.

במועד סיום הביקורת התנהלו בגופים, שיש להם זיקה לנושא, דיונים בדבר שינויים אפשריים בשיטת הרישום והזקיפה לחשבון רווח והפסד של הפרשי ההצמדה של הנכסים וההתחייבויות בבנקים למשכנתאות.

בין הנכסים הצמודים כולל הבנק גם זכויות לקבלת הפרשי הצמדה בגין הלוואות, שנפרעו כבר במסגרת סילוק מוקדם (ראה לעיל, עמ' 55); דבר זה מתאפשר כיוון, שהבנק עורך את ההתחשבות שלו עם משרד האוצר, המבטח את ההצמדה של הלוואות, על בסיס לוחות הסילוקין המקוריים של ההלוואות, ולא לפי מועדי פרעונם למעשה. אילו היה הבנק משקף במאזן רק את שיערוך יתרת אותן ההלוואות, המתנהלות כמערך החשבונאי שלו, ליום המאזן, היה סך השיערוך של יתרת ההלוואות יותר קטן.

ברו"חזת הכספיים של הבנק לא נמצאו כל הערות או ביאורים שיבהירו, שהמדובר בכספים, שעל פי הסכמים והסדרים שבין משרד האוצר לבין הבנק,

אינם מגיעים כלל לבנק; ממילא אין כל ציון בדבר היקפם של זכויות אלה.

באוגוסט 1976 החל הבנק לנקוט צעדים למימוש הוראות החשב הכללי מאותו חודש בדבר חישוב הפרשי ההצמדה, שעליו להחזיר לאוצר בגין סילוק מוקדם, שהבנק תבע וקיבל מהאוצר בזמנו, מעבר למגיע לו. לפעולה זו יש השלכות גם לגבי הדו"חות הכספיים של הבנק משנים שחלפו, הואיל והבנק לא הפריש בספריו את הסכומים המתאימים.

דו"חות על התוצאות העסקיות

להלן בעמוד הבא דו"חות על התוצאות העסקיות של הבנק לשנים 1971 - 1975, כפי שמוינו ורוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, על פי נתוני הבנק.

ה כ נ ס ו ת . בתקופה הנסקרת בדו"ח עלה באופן משמעותי השיעור. היחסי של הפרשי ההצמדה, שקיבל הבנק, בהשוואה לשיעור הכנסותיו מריבית. בשנת 1971 הגיעו הכנסות הבנק מהפרשי הצמדה לכדי 24.6% מכלל הכנסותיו, ואילו בשנת 1975 - לכדי 49.4%. העלייה במשקל ההכנסות מהפרשי הצמדה היא תוצאה של העלייה המואצת במדד המחירים לצרכן, שחלה בתקופה האמורה.

הכנסות הבנק מהפרשי הצמדה נובעות בחלקן ממתן הלוואות צמודות ובחלקן מקבלת הפרשי ההצמדה מהאוצר על הלוואות, שניתנו במקורן ללווים ללא הצמדה אלא בביטוח הצמדה של האוצר. בשנת 1974 הסתכמו הכנסות הבנק מהפרשי הצמדה מהלוואות צמודות בסך 96.5 מליון ל"י ומתשלומי ביטוח הצמדה של האוצר בסך 68.5 מליון ל"י; בשנת 1975 הגיעו סכומים אלה לכדי 149.9 מליון ל"י ו-144.3 ל"י בהתאמה.

ה ו צ א ו ת . גם בהוצאות הבנק על ריבית והפרשי הצמדה הייתה - בדומה להכנסותיו - מגמה של גידול בחלקם היחסי של התשלומים בשל הפרשי ההצמדה מחמת העלייה המואצת במדד המחירים לצרכן. בשנת 1971 הגיעו הוצאות הבנק בשל הפרשי הצמדה לכדי 31.9% מהוצאות ריבית והצמדה, ובשנת 1975 לכדי 50.4%.

דו"חות על התוצאות העסקיות של הבנק בשנים 1971 - 1975

1971		1972		1973		1974		1975		
מליוני לי"ג		מליוני לי"ג		מליוני לי"ג		מליוני לי"ג		מליוני לי"ג		
3.6 94.9		72.3 135.4		64.4 164.3		55.7 218.8		49.2 292.7		ה כ נ ס ו ח
20.2 26.1		19.6 36.7		24.0 61.4		24.6 96.5		25.2 149.9		ריבית
4.5 5.7		6.0 11.2		9.7 24.7		17.5 68.5		24.2 144.3		הצמדה
1.7 2.2		2.1 3.9		1.9 4.8		2.2 8.7		1.4 8.4		כיסוח הצמדה
100.0 128.9		100.0 187.2		100.0 255.2		100.0 392.5		100.0 595.3		ס"ה
49.2 63.4		50.3 94.1		41.6 106.2		39.0 153.0		33.7 200.7		ה ו צ א ו ח
18.9 24.4		16.5 31.0		23.3 59.4		29.0 113.9		30.5 181.4		ריבית
2.0		1.1 2.0		1.0 2.5		0.9 3.7		0.8 4.7		הצמדה
4.8 6.2		4.8 9.0		4.8 12.2		5.2 20.2		4.7 27.9		סונות
74.8 96.0		72.7 136.1		70.7 180.3		74.1 290.8		69.7 414.7		פרמיה לכיסוח הצמדה
25.5 32.9		27.3 51.1		29.3 74.9		25.9 101.7		30.3 180.6		ס"ה
5.6 7.2		4.7 8.8		4.4 11.2		4.6 18.1		4.6 27.5		הוצאות מינהל
2.4 3.1		1.2 2.2		0.5 1.2		0.4 1.6		1.3 7.5		הפחתת רכוש קבוע
1.2 1.6		-		0.1 0.3		0.1 0.2		0.6 3.7		הפרשה לחובות מסופקים
9.2 11.9		5.9 11.0		5.0 12.7		5.1 19.9		6.5 38.7		
16.3 21.0		21.4 40.1		24.3 62.2		20.8 81.8		23.8 141.9		רווח לפני מס
8.8 11.3		11.7 22.0		12.6 32.2		11.5 45.2		15.4 91.7		מסים על הכנסה
7.5 9.7		9.7 18.1		11.7 30.0		9.3 36.6		8.4 50.2		רווח לאחר מס
0.3 0.4		0.1 0.2		(0.1) (0.4)		0.6 2.4		(0.1) (0.7)		הכנסות (הוצאות) בלתי תפעוליות
7.8 10.1		9.8 18.3		11.6 29.6		9.9 39.0		8.3 49.5		רווח נקי
2.3 3.0		1.1 2.0		2.7 7.0		1.8 7.0		1.2 7.0		ה ע ב ר ה :
-		4.1 7.6		4.6 11.7		4.5 17.7		3.9 23.1		קרן שמורה
5.5 7.1		4.6 8.7		4.1 10.5		3.6 14.1		3.2 19.4		קרן לחלוקה הטבה במניות
7.8 10.1		9.8 18.3		11.4 29.2		9.9 38.8		8.3 49.5		דיבידנד
-		-		0.2 0.4		-		-		ס"ה רווח לזיכור
-		-		-		0.4		-		רווח השנה שלא יועד
-		-		-		-		0.6		יתרת רווח לתחילת השנה
-		-		0.4		-		0.6		יתרת רווח למאזן

מ ר ו ו ח פ י נ א נ' ס י . להלן טבלה המראה על פי נתוני הבנק
את שיעורי המרווח הפינאנסי של הבנק, דהיינו ההפרש שבין שיעור
התשואה השנתי מהנכסים נושאי ההכנסה* לבין שיעור ההוצאות על
התחייבויות החיצוניות** של הבנק (באחוזים).

1971	1972	1973	1974	1975	
55	68	88	111	158	הון עצמי ⁽¹⁾ (מליוני ל"י)
21.0	40.1	62.2	81.8	141.9	רווח לפני מס במליוני ל"י
38.1	59.0	70.6	73.7	89.8	באחוזים
9.7	18.1	30.0	36.4	50.8	רווח אחרי מס במליוני ל"י
17.6	26.6	34.1	33.0	31.8	באחוזים

(1) ממוצע שנתי (תחילת השנה וסופה) של הון מניות נפרע, קרנות ועודפים.

רווחיות הבנק

להלן טבלה המראה את שיעור התשואה השנתי על ההון העצמי של הבנק
בתקופה 1971 - 1975:

1971	1972	1973	1974	1975	
7.96	9.13	9.73	10.78	11.81	שיעור התשואה השנתי מהנכסים נושאי הכנסה (ריבית, הפרשי הצמדה)
6.34	7.11	7.59	9.07	9.29	שיעור ההוצאה השנתי על התחייבויות חיצוניות (ריבית, הפרשי הצמדה)
1.62	2.02	2.14	1.71	2.52	שיעורי המרווח הפינאנסי

* נכסים נושאי הכנסה (ריבית, הפרשי הצמדה) הם: הלוואות, הפקדות
בחשב הכללי ובבנקים והשקעות בחברות בת ושלובות וניירות ערך. נכסים
אלה אינם כוללים הפקדת כספי תכניות חסכון ממשליות.

** התחייבויות נושאות הוצאה (ריבית, הפרשי הצמדה) הן: אגרות חוב,
פקדונות חוסכי הבנק ופקדונות הממשלה, חברות שיכון ואחרים.

המשמעות הכלכלית של השתנות הנתונים האלה היא מוגבלת: לא רק שחלו שינויים בערך הכסף במשק אלא גובה ההון העצמי משתנה מפעם לפעם, וזאת לא דווקא בהתאמה מדויקת להתפתחויות בערך הכסף.



"טפחות" בנק משכנתאות לישראל בע"מ, משמש זה שנים רבות מכשיר רב ערך בידי הממשלה למימון תכניות שונות של השיכון הציבורי בישראל. הבנק, שיש לו תשעה סניפים במקומות שונים בארץ, מנהל בעבור משרד השיכון את תכניות החסכון לבניין, ולאחרונה החל בהפצת תכניות חסכון משלו.

התנופה הגדולה המלווה את פעילות הבנק מראשית דרכו וקצב התרחבותו הציבו אותו בראש הבנקים למשכנתאות במדינת ישראל. מתוך כך נעשה הבנק מכשיר פיננסי חשוב מאוד במימון הבנייה הציבורית וגורם רב השפעה בקביעת מחירי השירותים הכרוכים במתן הלוואות אפתיקאיות, והוא פעל בשנים האחרונות בכיוון של הוזלה.

הבנק הגיע למעמדו זה תוך זריזות עיסקית רבה וגם הודות להזרמה מאסיבית אליו של אמצעים כספיים על ידי הממשלה או בהכוונתה. חלק מאמצעים אלה מגוייסים בתנאי הצמדה לגבי הקרן זהריבית, ואילו ההלוואות הניתנות מהם הינן ללא הצמדה והממשלה, היא הנושאת בנטל ההפרשים. הביקורת עמדה על היתרונות שהפיק הבנק במקרים של סילוק מוקדם של הלוואות על ידי לווים: הבנק מצידו לא החזיר את כספי הפרעון לפני המועד שנקבע כלוח הסילוקין המקורי, אלא השתמש בהם למתן הלוואות באותם תנאים רווחיים שבהם הוא מלווה כספים מאמצעיו העצמיים; גם בגין כספים כאלה, אף על פי שהוחזרו לפני מועד הפרעון, תבע הבנק - והשיג - שהאוצר יכסה את הפרשי ההצמדה עד תום התקופה המקורית של ההלוואה. בעת חתימת הדו"ח נמשכו מגעים בין משרד האוצר לבין הבנק בדבר הדרכים שלפיהן יחזיר הבנק לאוצר את הכספים הללו.

מהממצאים המובאים כדין וחשבון זה יוצא עוד, שלא הוקפד די הצורך על שמירת הקריטריונים, שנקבעו לגבי הענקת הלוואות מסובסדות כאמור לזכאים

לכך. בכמה מקרים הביעה הביקורת הסתייגות לגבי שלמות המידע, שהבנק מסר למפקח על הבנקים לשם השגת אישורו לפעולות. ממצאים מספר מתייחסים לעסקאות, שבהן בעלי מניות, שאינם נמנים על קבוצת הממשלה, היו בעלי עניין במישרין או בעקיפין.

בפעילותו של הבנק, שמימונה בא ממקורות הממשלה ובהכוונתה, הוא מגיע לרווחיות נאותה, המאפשרת לו לחלק רווחים לבעלי המניות ולצבור חלק מהם לשם שמירה על ערכו הריאלי של ההון, אף בלא שיעסוק באותן פעולות, שמהן הסתייגה הביקורת.

מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

ירושלים, 5 באב תשל"ז
14 באוגוסט 1977



