

דו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1978

ביום 31.12.1978 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1978 בהתאם לסעיף 12 לחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב). על פי סעיף 19 לחוק, המציא מבקר המדינה ביום 30.3.1979 דין וחשבון על מאזן המדינה לעיונו של שר האוצר, ובהתאם לאותו סעיף מונח הדו"ח על שולחן הכנסת בעת ובעונה אחת עם הדו"ח מס' 29. להלן סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1978, כפי שערך אותו החשב הכללי, לרבות מספרי השוואה ליום 31.3.1977 (מעוגלים למיליוני ל"י):

זכויות המדינה

31.3.1978		31.3.1977
21,766	זכויות מוניטאריות שוטפות	12,006
	זכויות אחרות	
26,536	הלוואות	18,662
7,697	השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות	5,076
2,493	השקעות במניות ⁽¹⁾	2,174
7,988	השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות	7,621
4,170	מלאי ואקטיבים שונים	3,342
48,884		36,875
70,650	ס"ה זכויות	48,881

התחייבויות המדינה

31.3.1978		31.3.1977
18,079	התחייבויות מוניטאריות שוטפות	(2)9,749
	חובות המדינה	
97,424	מלוות פנים - הסכום הפנקסני	63,689
100,545	הפרשי הצמדה וריבית שהצטברו	59,865
(3)141,143	מלוות חוץ	69,865
341,309	מפעל חסכון לבניין וחובות לקבלנים	1,644
32,973	התחייבויות בגין ביטוחי הצמדה ושער	195,063
392,361	ס"ה התחייבויות	204,812
27,113	ערבויות	13,040

- (1) כולל השקעה בהון מניות וקרן מילואים של בנק ישראל בסך 20 מיליון ל"י.
(2) בעקבות מיון מחדש שערך החשב הכללי, נכללה בדו"ח הכספי ליום 31.3.1978 יתרה ליום 31.3.1977 בסך 9,805 מיליון ל"י.
(3) מותאם לשער החליפין של הל"י על בסיס הדולר ליום 31.3.1978 - 16.42 ל"י לדולר.

שינויים שחלו בהשוואה למאזן הקודם

עודף כלל ההתחייבויות על הזכויות, להוציא יתרות ערבויות והסכמי מסחר, ליום 31.3.1978 היה 321,625 מיליון ל"י, לעומת עודף ההתחייבויות על זכויות בסך 156,136 מיליון ל"י ליום 31.3.1977.

על השינויים בזכויות וההתחייבויות במאזן בחמש השנים האחרונות ניתן לעמוד על פי הנתונים הבאים :

לפי המאזן ליום	ההתחייבויות	זכויות	הזכויות כאחוז מההתחייבויות	עודף התחייבויות על זכויות	ההתחייבויות לעומת השנה הקודמת במיליוני ל"י	הגידול בעודף ב-%
31.3.1974	59,444	19,744	33	39,670	14,324	205
31.3.1975	100,495	26,128	26	74,367	34,697	142
31.3.1976	142,712	36,344	26	106,368	32,001	(-8)
31.3.1977	204,812	48,881	24	155,931	49,563	56
31.3.1978	392,361	70,650	18	321,711	165,780	233

מהנתונים עולה שבשנה הנסקרת גברה המגמה של גידול מואץ בעודף ההתחייבויות על הזכויות, לאחר שבשנים 1975 ו-1976 חלה האטה בגידול זה. יתרת ההתחייבויות גדלה בשנה הנסקרת בשיעור גבוה בהרבה מאשר בכל אחת מהשנים האחרונות — כ-91%. למרות שבשנה הנסקרת גדלו הזכויות בשיעור יותר גבוה מאשר אשתקד, חלה ירידה בחלקן כאחוז מכלל ההתחייבויות — מ-24% ליום 31.3.1977 ל-18% ליום 31.3.1978. חלק ניכר מהגידול ביתרת ההתחייבויות בשנה הנסקרת — 90,358 מליון ל"י — מקורו בעלייה שחלה בשנה הנסקרת במדד המחירים לצרכן, לגבי התחייבויות הצמודות למדד, ובירידה בשער החליפין של הל"י לעומת מטבע חוץ, לגבי התחייבויות במטבע חוץ. מתוך סכום זה, 49,817 מליון ל"י נובעים מהירידה הניכרת שחלה בשנת הכספים 1977 בשער החליפין של הל"י לעומת הדולר — 77% לעומת 23% בשנה הקודמת.

הזכויות וההתחייבויות שבמאזן המדינה מעצם הגדרתן אינן חייבות להתאזן; עודף ההתחייבויות על הזכויות ההולך וגדל משנה לשנה נובע מכך, שחלק מההתחייבויות שהמדינה נוטלת על עצמה משמשות לכיסוי הוצאות, שאינן יוצרות זכויות מוניטאריות לפי ההגדרות הקיימות (ראה בדו"ח שנת' 28 עמ' 59) — השקעות חשתית בכבישים, בהקמת מיבנים ומחנות צבא או השקעות בציוד, וכן לכסוי הוצאות שוטפות מוחלטות. העודף נובע גם מכך שזכויות המדינה הן ברובן הגדול בלתי צמודות, ולעומת זאת ההתחייבויות הן רובן צמודות, וגדלות עם עליית המדד ושינוי שער החליפין של המטבע. הבדל זה בטיבן של הזכויות וההתחייבויות יוצר במידה רבה את הנטל, שהמדינה קיבלה על עצמה, לשאת בעול ההצמדה לשם מימון פיתוחם של ענפי המשק השונים. בשנים האחרונות, עם האצת קצב האינפלציה והירידה בשער הלירה הישראלית, קיבלו ההתחייבויות לשאת בהפרשי ההצמדה על חובות העבר משקל רב יותר מבכל שנה עד שהפכו למרכיב מרכזי בגידול המואץ של עודף ההתחייבויות על הזכויות במאזן המדינה.

הגידול ביתרת ההתחייבויות בשנה הנסקרת נובע גם מכך, שהחשב הכללי כלל בשנה זו לראשונה במאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה את יתרת התחייבויות הממשלה לתשלום הפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע בגין הלוואות שניתנו לגורמים שונים במשק במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה מחוץ למסגרת התקציב. בגין התחייבויות אלה נכלל במאזן ליום 31.3.1978 סכום של 32,973 מיליון ל"י המתיחס להפרשי הצמדה שנצברו על יתרות הקרן המבוטחות. בכלילת התחייבויות אלה של הממשלה לתשלום הפרשי הצמדה במאזן המדינה יש משום צעד ראשון במגמה לשקף במאזן את כל מרכיבי הזכויות וההתחייבויות של הממשלה.

מערכת הרישום והדיווח

מבקר המדינה הציב בעבר על כך שבספרי החשבונות של האוצר ובד"חות הכספיים על נספחיהם, נמצאו טעויות ותיקוני טעויות, שהקשו על קבלת תמונה נכונה על השינויים, שחלו למעשה משנה לשנה בסעיפים שונים של הזכויות וההתחייבויות במאזן המדינה (דו"ח שנת' 28 עמ' 60-61). בביקורת הנוכחית עמד מבקר המדינה על כך, שחלק ניכר מהתשלומים ומהתקבולים נרשמים על-ידי החשב הכללי במשך השנה בחשבונות מעבר שונים; בחלק מן המקרים נרשמו בחשבון מעבר אחד פעולות בנושאים שונים לחלוטין. יתירה מזו, בכמה מקרים נרשמים תשלומים

והתקבולים בחשבון מעבר אחד, והיתרה נטו אינה משקפת את ההיקף הכולל של היתרות של התשלום-מים התקבולים לגבי אותו חשבון. זקיפת החיובים והזיכויים לחשבונות התקציביים המתאימים נעשית במקרים רבים רק בסוף שנת הכספים ולקראת מועד סגירת הספרים. השימוש הרב בחשבונו-נות אלה יוצר קושי במיון למפרע של הפעולות שנכללו בהם, ובחלק מהמקרים אין תמיד סיפק כדי לבצע את ההתאמות הדרושות עד למועד סגירת הספרים ולזקוף את הסכומים המתאימים לחשבונות התקציבים. כתוצאה מכך נשארות בחשבונות המעבר בסוף השנה יתרות בסכומים ניכרים, שלא נזקפו לתקציב המדינה והן נרשמות במסגרת הזכויות וההתחייבויות השוטפות. מלבד ההשפעה השלילית שיש לכך על היכולת לעמוד במשך השנה על מצב ביצוע התקציב מתוך דיווחי החשב הכללי והמשרדים, הרי שקיום יתרות בהיקף גדול בחשבונות אלה בסוף שנת הכספים גורם שדירות הביצוע של החשב הכללי אינו משקף נכונה את מצב ביצוע התקציב לשנת הכספים. מבקר המדינה עמד בעבר על כך, שהיכולת להשאיר יתרות הרשומות בחשבונות מעבר בסוף שנת הכספים, איפשרה להתאים את הסכומים שבהם חוייב התקציב להיקף ההרשאה להוצאה וכן עמד על כך שהושארו בחשבונות החוץ יתרות של תקבולים שהיה צריך לזקוף לזכות שנה קודמת, כך שניתן יהיה לזקוף אותם לסעיפי ההכנסה בתקציבי השנים הבאות (ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 28 עמ' 32 ועמ' 44).

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה במארכס 1979 שהוא יפעל להקטנת היקף היתרות שנשארות בחשבונות מעבר, ולתיקון הליקויים האחרים, עליהם הצביעה הביקורת בקשר לגיהול חשבונות אלה.

זכויות והתחייבויות מוניטאריות שוטפות

הזכויות וההתחייבויות המוניטאריות השוטפות של המדינה מראות את יתרת המזומנים שבידי האוצר; את היתרות של חשבונות בגין פעולות, שיש לזקוף לחשבונות התקציביים, בשנה הבאה או לאחריה; הזכויות כוללות גם פקדונות בבנקים, ובהתחייבויות כלולים גם כספים שגויסו על-ידי האוצר בעיקר באמצעות מוסדות כספיים בארץ ובחוץ לארץ וכן הפקדות של גופים שונים באוצר.

הזכויות וההתחייבויות השוטפות מסווגות כמוניטאריות לפי קריטריונים שקבע האוצר בעבר. לפי קריטריונים אלה, תקבולים ויתרות זכות, שייזקפו להכנסות המדינה רק בשנים הבאות אינן מסווגות כמוניטאריות. לעומת זאת, נכללות בין הזכויות המוניטאריות, זכויות בגין תשלומים שבוצעו למימון פעולות, ושלא נזקפו לחובת התקציב הרגיל של השנה השוטפת, אלא שהאוצר מתכוון לזקוף אותם כהוצאה מוחלטת בשנה הבאה או לאחריה. הזכויות המוניטאריות כוללות גם חייבים למשרדי ממשלה וההתחייבויות המוניטאריות כוללות חובות של משרדי ממשלה בעד סחורות ושירותים שנתקבלו בשנת הכספים השוטפת. רישום חובות והתחייבויות אלה במאזן המדינה נבע בעיקר מכך, שלפי הוראות חוק התקציב, נהוגה במשרדי ממשלה שיטת המזומנים המתוקנת, שלפיה סכום, שהוקצב לתשלום, תמורת עבודה, שירות או נכס, יראהו כמוצא משבוצעה העבודה או נתקבל השירות או הנכס, אם שולם עד תום חדש מתום שנת הכספים. לגבי המפעלים העסקיים שבתוספת השניה בתקציב, נקבע בחוק התקציב, שהרישום ייעשה בהתאם לשיטה המצטברת, שלפיה הן ההוצאות והן ההכנסות נרשמות עם היווצרות העילה להכנסה או העילה להוצאה.

מממצאי הביקורת עולה, שבסעיף מזומנים במאזן המדינה נרשמו סכומים שלא היו בבחינת זכויות מוניטאריות*. עוד מתברר שבמספר סעיפים נרשמו סכומים הן לזכות והן לחובה שלא לפי העקרונות של רישום הוצאות והכנסות שנקבעו בחוק התקציב (ראה להלן בסעיף הון חוזר לביצוע תקציבים בצד הזכויות השוטפות עמ' 44. ובסעיף בנקים ומוסדות כספיים בצד ההתחייבויות השוטפות עמ' 45).

* ראה להלן בעמ' 42.

זכויות מוניטאריות שוטפות

הזכויות המוניטאריות השוטפות ליום 31.3.1978 הסתכמו, לפי דו"ח האוצר, ב־21,765.9 מליון ל"י, לעומת 12,006.3 מליון ל"י ליום 31.3.1977. הרכב הזכויות המוניטאריות השוטפות והשינויים שחלו בהן במשך שנת הכספים 1977 משתקפים בטבלה 1, המבוססת על נתוני החשב הכללי.

טבלה 1

זכויות מוניטאריות שוטפות (במליוני ל"י)

הרכב הסעיף במאזן	31.3.1978	31.3.1977	השינוי
מזומנים	7,831.0	2,720.5	5,110.5
פקדונות בבנקים	7,462.4	3,903.1	3,559.3
פקדונות בבנקים בקשר להלוואות לחייבי מיסים	2,355.3	2,040.3	315.0
פקדון בבנק בחוץ לארץ בקשר לפדיון בונדס	445.2	261.6	183.6
פקדון חסכון חובה בבנק ישראל	4.8	4.8	—
השקעות בניירות ערך	0.3	2.1	(-1.8)
הפקדות יבואנים	0.1	56.4	(-56.3)
חייבים	1,028.8	667.7	361.1
הון חוזר לביצוע תקציבים, קניות ומקדמות על חשבון תקציבי השנים הבאות	2,638.0	2,349.8	288.2
ס"ה והשינוי נטו	21,765.9	12,006.3	9,759.6

מזומנים

יתרת המזומנים ליום 31.3.1978 עלתה ב־187% על יתרת המזומנים ליום 31.3.1977. חלק ניכר מהעלייה נובע, משערוך כספים המוחזקים במטבע חוץ, כמחצית מיתרת המזומנים של הממשלה מוחזקת במטבע חוץ בחשבונות בנקים של נציגות האוצר בניו-יורק ובפקדונות של משרד הבטחון בבנק ישראל; ביתרת המזומנים המוחזקים באמצעות נציגות האוצר בניו-יורק חלה עלייה מ־1,116 מיליון ל"י ליום 31.3.1977 ל־2,068 מיליון ל"י ליום 31.3.1978. בחשבון משרד הבטחון בבנק ישראל חלה עלייה מ־654 מיליון ל"י ל־2,013 מיליון ל"י בהתאמה. שאר המזומנים מוחזקים בעיקר בחשבונות האוצר ומשרדי הממשלה האחרים בבנק ישראל ובבנק הדואר.

פקדונות הממשלה בבנק ישראל ליום 31.3.1978, להוציא משרד הבטחון, הסתכמו, לפי ספרי בנק ישראל ב־1,088 מיליון ל"י לעומת 62 מיליון ל"י ב־31.3.1977. חשבונות הממשלה בל"י בבנק ישראל כוללים חשבונות של החשב הכללי, חשבונות של אגפי המסים וחשבונות של משרדי הממשלה. היתרה נטו של חשבונות החשב הכללי בבנק ישראל היתה ליום 31.3.1978 1,138 מיליון ל"י לזכות האוצר, לפי ספרי החשב הכללי, לעומת יתרה חובה בסך 333 מיליון ל"י ליום 31.3.1977. היתרה בקבוצת חשבונות הבנק של משרדי הממשלה השונים, למעט חשבון משרד הבטחון, בבנק ישראל ובבנק הדואר הגיעה ל־686 מיליון ל"י ליום 31.3.1978, לעומת 529 מיליון ל"י ב־31.3.1977. עיקר העלייה היתה בחשבונות של בתי המשפט מ־53 מיליון ל"י ל־140 מיליון ל"י ובחשבונות משרד העבודה — 40 מיליון ל"י ל־112 מיליון ל"י.

היתרה נטו בקבוצת חשבונות המזומנים של אגפי המסים בבנק ישראל הגיעה ליום 31.3.1978 ל־2,508 מיליון ל"י, לעומת 1,589 מיליון ל"י ל־31.3.1977. המזומנים המתקבלים על-ידי אגפי המסים באמצעות בנקים מסחריים, בבנק הדואר וקופות של יחידות המסים מועברים לחשבונות אגפי המסים בבנק ישראל, ומחשבונות אלה הם נוקפים כל יום לחשבון הערש המרכזי של החשב הכללי. היתרות הרשומות בחשבונות אלה הן סכומים שנתקבלו בבנק ישראל לאחר יום המאזן.

חלק מהסכומים היו באותו יום בקופות יחידות המסים ובבנק הדואר, והשאר היו כספים שנגבו באמצעות הבנקים המסחריים, וטרם הועברו לבנק ישראל, כיוון שלפי ההסדרים הקיימים בין האוצר לבנקים הם מעבירים את כספי הגביה לבנק ישראל פעמיים בשבוע*. לפי שיטת הרישום של התקבולים הנהוגה בממשלה, כיוון שהמדובר הוא בכספים שטרם נתקבלו מהבנקים ביום המאון, לא היה מקום לרשום אותם בין המזומנים של הממשלה ליום 31.3.1978.

יתרת דמי המחזור במשרדי ממשלה המורכבים מקופות קטנות וממפרעות לעובדים בגין הוצאות עלתה מ-95 מיליון ל"י ליום 31.3.1977 ל-180 מיליון ל"י ל-31.3.1978. גידול זה נובע מעלייה ביתרות בחשבונות דמי המחזור של מספר משרדי ממשלה, ובעיקר משרד הסעד — בסכום של 51 מיליון ל"י.

פקדונות בבנקים

היתרה בסעיף זה עלתה מ-3,903 מיליון ל"י ל-31.3.1977 ל-7,462 מיליון ל"י ל-31.3.1978 — עליה של כ-91%. העליה בסעיף זה נובעת בעיקר מהפרשי שער על פקדונות במטבע חוץ וכן מגידול בסכומי הפקדונות כתוצאה מיצירת פקדונות חדשים. מתברר שהיתרה בסעיף זה ל-31.3.1978 היתה למעשה גבוהה יותר — 7,955 מיליון ל"י, ומכאן שהעליה ביתרת הפקדונות לעומת השנה הקודמת היתה בשיעור של 104%: סכום של 30 מיליון דולר, שהפקיד בנק מסחרי אצל החשב הכללי במסגרת הסדר למימון רכישת מטוסים לחברת אל-על, נרשם בסעיף זה בסימן שלילי, במקום שיוקף לסעיף הפקדות של בנקים במסגרת ההתחייבויות השוטפות (ראה להלן).

פקדונות בבנקים בקשר להלוואות לחייבי מסים

היתרה בסעיף זה עלתה בשיעור של 15%. בדבר ההלוואות לחייבי מסים ראה בדו"ח שנתי 27, עמ' 142—145, וכן בדו"ח זה עמ' 902. מתברר שבסעיף זה נכללה בשנים האחרונות קבוצת חשבו-נות שאינם מתייחסים להלוואות לחייבי מסים אלא להלוואות שונות מחוץ למסגרת התקציב. היתרה נטו של חשבונות אלה ליום 31.3.1978 היתה 5.4 מיליון ל"י.

פקדון בבנק בחוץ לארץ בקשר לפדיון הבונדס

פקדון זה מייצג את הסכומים שלקראת פדיון אגרות חוב ותשלום רבית הופקדו בדולרים בבנק בארה"ב, המשמש סוכן פיסקאלי למלוות העצמאות והשיקום והתפתח; סכומים שהבנק משלם בגין פרעון מלוות ותשלום רבית נזקפים כתוצאה בתקציב המדינה, ויתרת הפקדון ליום 31.3.1978 בסך 445 מיליון ל"י מתייחסת למלוות שטרם נפרדו ולרבית שטרם נדרשה. כספי הפקדון מושקעים על-ידי הבנק בניירות ערך, והפירות נזקפים להכנסות המדינה מרבית. לאחר תקופה של מספר חדשים, שבה לא נפתה אגרת חוב או לא נדרשה רבית, הסכום מוחזר למדינה. בידי האוצר קיים דיווח תקופתי על היקף אגרות החוב שהגיע זמן פרעונן ושטרם נפרדו, אולם אין בידי סיוכום של תלושי הריבית שהגיע זמן פרעונם ושטרם נפרדו.

בפקדון זה חלה בשנה הנסקרת ירידה קטנה במזנחים של דולרים. יצויין שרוב הפרעון של מלוות אלה לא נעשה באמצעות חשבון זה, אלא לפני מועדי הפרעון, על פי דרישת המחזיקים בהם, ברובו על-ידי פדיון בארץ בל"י (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 110).

חייבים

בסעיף זה נרשמים חובות למדינה, שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב — בעיקר תשלומים עבור משרדי ממשלה שיתוקצבו בשנה שלאחר מכן, מימון ביניים לגופים שונים, שיוחזר על-ידי החייבים, תשלומים על חשבון פרעון של מלוות חוץ, שטרם נזקפו לתקציב וחייבים על חשבון תשלומים, כגון מימוש ערבויות שניתנו על-ידי המדינה. יתרת החייבים בסעיף זה עלתה מ-667.7 מיליון ל"י ליום 31.3.1977, ל-1,028.8 מיליון ל"י ליום 31.3.1978. עיקר היתרה מתייחסת לתשלומים על חשבון מלוות חוץ — כ-429 מיליון ל"י — ולחייבים בגין מימון ביניים של יבוא — 416 מיליון ל"י.

* ראה בדו"ח זה, עמ' 136.

1. תשלומים על חשבון מילות חוץ: המדובר בחשבון מעבר, שבו נרשמים מצד אחד תקבולים ממילות חוץ ומצד שני תשלומים על חשבון פרעון של מילות חוץ — פרט לתקבולים ותשלומים על חשבון ה"בונדס". היתרה בחשבון זה מורכבת מסכומים ששולמו או נתקבלו בשנת הכספים 1977, ושהיו צריכים להיוקף לחשבונות התקציביים באותה שנה; עקב בירורים המתמשכים זמן רב בדבר מהות הסכומים והחשבון התקציבי אליו יש לזקוף אותם, ייוקפו סכומים אלה לסעיף תשלום חובות ולסעיפי ההכנסה המתאימים רק בשנת 1978. היתרה בסך 429 מיליון ל"י מייצגת עודף של תשלומי פרעון על תקבולים ממילות חוץ.

2. חייבים בגין מימון ביניים של יבוא: היתרה בחשבון זה ליום 31.3.1978 היתה גבוהה ב-247 מיליון ל"י לעומת היתרה ליום 31.3.1977, והיא מייצגת כאמור בעיקר תשלומים עבור משרדי ממשלה ועבור חברות ממשלתיות וחברות אחרות, בקשר לרכישות בחוץ לארץ. את הסכומים המתייחסים למשרדי הממשלה צריך היה לזקוף לסעיפי ההוצאה המתאימים בתקציב לשנת הכספים 1977, אך מאחר שעד לסגירת הספרים לא חויבו החשבונות התקציביים, הם ייוקפו לחובות סעיפי ההוצאה של המשרדים הנוגעים בדבר רק בשנת הכספים 1978. מנתוני האוצר לא ניתן לעמוד על היקף הסכומים המתייחסים למשרדי ממשלה, והחובות של חברות ממשלתיות וחברות אחרות בקשר לרכישות בחו"ל. על מימון הביניים שנתן האוצר לחברות הוא גובה ריבית בשיעור של 9% לשנה.

הון חוזר לביצוע תקציבים, קניות ומקדמות על חשבון תקציבי השנים הבאות

בשנה הנסקרת עלתה היתרה בסעיף זה ב-288 מיליון ל"י, והיא הסתכמה ב-2,638 מיליון ל"י. להלן הרכב היתרות הנכללות בסעיף זה והשינויים לעומת המאזן הקודם (במיליון ל"י):

השינוי	31.3.1977	31.3.1978	
444	2,452	(1)2,896	חייבים בעד שירותים שניתנו ונכסים שסופקו על ידי משרדי הממשלה — בעיקר המפעלים העסקיים
227	260	487	חייבים בגין תקציב רגיל ותקציב פיתוח
64	18	82	מקדמות על חשבון תקציב רגיל ותקציב פיתוח
(-447)	(-380)	(-1)827	יתרות חשבונות הסילוקין של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות
288	2,350	2,638	סה"כ

(1) בספרי האוצר מופיעה קבוצה זו בסכום הגבוה בכ-690 מיליון ל"י מהסכום הרשום כאן עקב טעות בסגירת חשבון הסילוקין של מע"צ, שכתוצאה ממנה גדלה יתרת הזכות של חשבון זה ולעומת זאת גדלה יתרת החובה בחשבון הכספי.

1. חייבים בעד שירותים שניתנו ושירותים שסופקו על ידי משרדי ממשלה: בקבוצה זו רשומים בעיקר החובות המגיעים למפעלים העסקיים של הממשלה בעד שירותים שהם נתנו וטובין שהם סיפקו, ושהתמורה בגינם אמורה להתקבל לאחר תאריך המאזן. המפעלים העסקיים רשמו סכומים אלה כהכנסה בשנת הכספים 1977, כיוון שלפי חוק התקציב, תקבול כולל גם את ערך השירותים שניתנו על ידי המפעלים העסקיים או הנכסים שסופקו על ידם בשנה השוטפת.

מתוך היתרה ליום 31.3.1978, סכום של 1,054 מיליון ל"י מייצג חייבים למשרד הבטחון, בעיקר ליחידות הסמך שלו הפועלות כמפעלים עסקיים. ביתרות הכלולות בקבוצה זו אין הבחנה בין יחידות האמורות לרשום את הכנסותיהן על בסיס מצטבר לבין אלה המנהלות את חשבונותיהן על בסיס מזומנים מתוקן. להבחנה זו יש חשיבות מאחר שרק בגופים מהסוג הראשון יש לזקוף לזכותם חובות שנוצרו בגין שירותים שניתנו או טובין שסופקו על ידם ושהתמורה בגינם טרם שולמה עד ליום 31.3.1978. ביתרות הכלולות בקבוצה זו גם אין הבחנה בין חובות בינמשרדיים לבין חובות אחרים.

יתרת הסכום בקבוצת חשבונות זו מתיחסת בעיקר למפעלי התקשורת — כ־808 מיליון ל"י — הנובע ברובו משירותי טלפון וטלקס לציבור שהתשלום עבורם התקבל לאחר 31.3.1978; סכום של 637 מיליון ל"י מהווה חייבים של החשבון המסחרי, בעיקר אשראי לזמן קצר בגין רכישות מלאי שניתן למפעלי שמן ולטחנות קמח; סכום של 55 מיליון ל"י מתייחס לחייבים של רכבת ישראל. היתרה של רכבת ישראל נכונה ליום 31.1.1978, ולא ליום 31.3.1978, זאת כתוצאה מאיחור רב בהגשת מאזן הרכבת לסוף שנת הכספים.

חלק מהסכומים הרשומים כחובות למפעלים עסקיים מתייחסים לחובות של משרדי ממשלה למפעלים עסקיים אלה. מבקר המדינה עמד פעמים רבות בעבר על כך, שהחובות הבינמשרדיים אינם מהווים זכות מוניטרית של המדינה לפי הקריטריונים שנקבעו בעבר על-ידי האוצר, ואין מקום לכלול אותם במאזן המדינה במסגרת זו. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1979, כי הוא מינה לאחרונה ועדה, שמתפקידה לבחון האפשרות להוצאת החובות הבינמשרדיים ממאזן המדינה והצגתם בדרך אחרת.

2. חייבים בגין תקציב רגיל ותקציב פיתוח: בקבוצה זו כלולים החשבונות של משרדי הממשלה והמפעלים העסקיים, המשמשים כחשבונות מעבר שבהם נרשמות העברות של תשלומים למשרדים אלה על חשבון התקציב. זאת, עד לחיוב סעיפי ההוצאה המתאימים בתקציב או זיכוי חשבונות הכנסה, במידה שהמדובר בהעברות לאוצר על חשבון הכנסות. בעת סגירת הספרים לשנת הכספים 1977 על-ידי האוצר — בספטמבר 1978 — נותרו בחשבונות אלה יתרות לחובות משרדי ממשלה ומפעלים עסקיים שונים בהיקף של 649 מיליון ל"י, ויתרות לזכות בהיקף של כ־162 מיליון ל"י. לפי הוראות האוצר, מועד סגירת הספרים במשרדים בגין פעולות שנרשמו ב"מאסר נוסף" הוא היום האחרון לחודש יוני, אולם המפעלים העסקיים וחלק מהמשרדים האחרים סגרו את ספריהם עוד קודם לכן. כך, לדוגמא, בין היתרות בקבוצת חשבונות זו כלולה יתרה לחובת משרד התקשורת בסכום של 295 מיליון ל"י, המהווה את ההיקף הכספי של הפעולות שבהם חייב האוצר את המשרד לפי ערך של 31.3.1978, בלא שהם נרשמו בספרי החשבונות של המשרד באותה שנה; סכומים אלה נוקפו כתוצאה בתקציב רק בשנת הכספים 1978. מלכתחילה היתה יתרת החובה של משרד התקשורת בחשבון זה ליום 31.3.1978 גבוהה בהרבה מהסכום האמור, אולם ביוני 1978 — לאחר סגירת הספרים אצלו — רשם משרד התקשורת ידנית בספריו העברה לאוצר בסך 188 מיליון ל"י, על חשבון החזר השקעות, ובכך הופחתה יתרת החובה בחשבון זה.

בחשבון הכספי של משרד החקלאות נוצרה יתרת חובה בסך של 161 מיליון ל"י, שנבעה בעיקר מכך, שהמשרד לא רשם בספריו בשנת הכספים 1977 את הסכומים, שבהם חייב אותו האוצר לגבי מימון מלאי העוף הקפוא. המדובר בהקצבה, שניתנה למשרד החקלאות במסגרת הסדר, שלפיו הועבר אליו ממינהל הסחר הממשלתי הטיפול במלאי העוף הקפוא החל מיום 1.4.1977. המשרד לא נתן ביטוי בספריו בשנת הכספים 1977 לחיובי האוצר על חשבון העברת הכספים למטרת זו. רק בשנת הכספים 1978 רשם המשרד בחשבונו את הסכומים האמורים, וחייב בגינם את תקציבו.

יתרות הזכות בחשבונות אלה מהוות גם הן ברובן העברות לזכות מספר מפעלים עסקיים ומשרדי ממשלה — שנרשמו על-ידי האוצר, לאחר שגופים אלה כבר סגרו את ספריהם; פעולות אלה לא נרשמו אפוא בחשבונות התקציביים כהכנסות בשנת הכספים 1977, אלא רק בשנת הכספים 1978. יתרות החובה גובעות בחלקן מכך, שהאוצר חייב חשבונות של משרדים על חשבון פעולות שבוצעו בשנת הכספים 1977, לאחר שכבר נסגרו הספרים על ידם.

3. מקדמות על חשבון תקציב רגיל ותקציב פיתוח: בקבוצה זו נרשמות הוצאות שלא היה להן כיסוי תקציבי בעת ההוצאה. יתרת המקדמות בסעיף זה ליום 31.3.1978 הסתכמה בכ־82 מיליון ל"י, והיא כללה בעיקר מקדמות חדשות, שניתנו בשנה הנסקרת למועצה לשיווק פרי הדר בגין מימון ביניים, בסך 50 מיליון ל"י (ראה בדו"ח זה במסגרת הדיון על ערבור יות המדינה), וכן מקדמה בגין תשלומי מענקים, שמבצע המדען הראשי במשרד התמ"ת, בסך 10 מיליון ל"י, ולחברת שיכון ופיתוח, בגין רכישת מגירות טפחות, בסך 6.6 מיליון ל"י (ראה גם להלן בפרק על השקעה במניות). מקדמה בסך 6.7 מיליון ל"י, שניתנה לבנק יתב בשנת הכספים 1976, ומקדמות אחרות שניתנו בשנים קודמות, עדיין לא תוקצבו (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 65).

4. יתרות חשבונות הסילוקין של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות: היתרה הכוללת של חשבונות אלה מורכבת בעיקר מיתרת זכות בחשבון אוצר השלטון המקומי בסך 593 מיליון ל"י, ומיתרת זכות בחשבון נציבות המים בסך 124 מיליון ל"י. בחשבון אוצר השלטון

המקומי. גרשמות העברות ממשרדי ממשלה שונים לזכות הרשויות המקומיות, והיתרה מייצגת את הסכומים שהועברו לזכותן בחודש אפריל 1978, על חשבון ביצוע התקציב לשנת הכספים 1977. היתרה ליום 31.3.1978 היתה גבוהה ב-399 מליון ל"י מהיתרה ליום 31.3.1977. סכומים אלה גבוהים במיוחד, הן כתוצאה מכך, שהמשרדים ערכו תשלומים שונים, לקראת סוף השנה וביצעו אותם בחודש אפריל 1978 וכן עקב העובדה שהתקציב הנוסף אושר לקראת סוף שנת הכספים.

יתרת הזכות בחשבון נציבות המים נוצרה עקב העברת סכום של 121 מליון ל"י בחודש אפריל 1978 מתקציב קרן האיוון לדמי מים לחשבון זה. המדובר בסכומים המיועדים לחברת "מקורות" בגין הסובסידיה למחיר המים, שההרשאה להוצאה לגביהם אושרה במסגרת התקציב הנוסף. מאחר שלפי תורים המזומנים של החברה בחודש אפריל, היא לא נזקקה לסכום זה, הוא הועבר לזכות חשבון סילוקין ושותרר בחודשים שלאחר מכן בהתאם לצורכי החברה. לפי העקרונות שנקבעו בחוק התקציב לגבי רישום הוצאות בתקציב לא היה מקום לזקוף את ההעברה לחובת התקציב בשנה הנסקרת, ועל האוצר היה להציג בביצוע התקציב עודף בסעיף זה ולהעבירו לביצוע בשנה שלאחר מכן.

מן הראוי לציין כי במסגרת החשבונות של הפסיב השוטף נכלל סעיף "חשבון סילוקין במעבר", שעמד ליום 31.3.1978 ביתרת זכות בהיקף של 93 מליון ל"י. סכום זה גובע גם הוא בעיקר מחיוב סעיפי תקציב בשנת הכספים 1977 והעברת הסכומים לזכות המוטבים בחשבון מעבר זה; הסכומים שוחררו במשך שנת הכספים 1978.

התחייבויות מוניטאריות שוטפות

ההתחייבויות המוניטאריות השוטפות ליום 31.3.1978 מסתכמות ב-18,032 מליון ל"י לעומת 9,749 מליון ל"י ל-31.3.1977 — עליה של 85%.

הרכב ההתחייבויות המוניטאריות השוטפות והשינויים שחלו בהן בהשוואה ליום 31.3.1977 משתקפים בטבלה 2, המבוססת על נתוני החשב הכללי.

ט ב ל ה 2

התחייבויות מוניטאריות שוטפות (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1977	31.3.1978	
			הרכב הסעיף במאזן
3,713.1	2,655.4	6,368.5	בנקים ומוסדות כספיים
290.2	369.0	659.2	זכאים בחוץ לארץ
987.6	1,632.5	2,620.1	הפקדות של חברות ומוסדות וחשבונות של זכאים
—	4.8	4.8	כספי חסכון חובה בבנק ישראל
(-)56.3	56.4	0.1	הפקדות יבואנים
2,976.3	4,713.3	7,689.6	תובעים על חשבון ביצוע תקציב ויתרות סילוקין
315.6	373.7	689.3	קרנות והפרשות
8,226.5	9,805.1	18,031.6	סה"ה והשינוי נטו

בנקים ומוסדות כספיים

בסעיף זה גרשמים כספי תמורה של אגרות חוב לא־ממשלתיות וכספי צבירה בתכניות חסכון מסוימות עד לזקיפתם לתקבולי המדינה במסגרת התקציב או עד להחזרתם למוסדות כספיים לשם ביצוע הלוואות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה; הפקדות במטבע חוץ אצל החשב הכללי לזמן קצר ובינוני, ואשראי מבנקים ומספקים לצורך רכישות מזון על־ידי מינהל הסחר הממשלתי במתמ"ת.

להלן הרכב הסעיף הנדון (במיליוני ל"י):

השנוי	יתרה ליום 31.3.1977	יתרה ליום 31.3.1978	
2,078.1	822.3	2,900.4	הפקדות בל"י (בעיקר כספי תמורה של אג"ח וכספי צבירה של תכניות חסכון)
2,090.4	965.9	3,056.3	הפקדות מט"ח
(-)455.4	867.2	411.8	אשראי לרכישות מזון
3,713.1	2,655.4	6,368.5	סה

1. הפקדות של כספי תמורה של אגרות חוב לא-ממשלתיות וכספי צבירה של תכניות חסכון: ביתרת הפקדות אלה חלה עליה של 249% לעומת היתרה ל-31.3.1977. המדובר בעיקר בכספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות המיועדות למימון התקציב; על פי הנוהג הנקוט בידי האוצר, כספי התמורה של כל הנפקה נוקפים לחשבונו התקציב רק לאחר השלמת ההפצה של ההנפקה כולה — תהליך העשוי להימשך מספר חדשים. נוהג זה אינו תואם את העקרונות של רישום תקבולים בתקציב, שלפיהם יש לזקוף לחשבונו התקציב כל שנה את כל התקבולים המתקבלים בפועל באותה שנה.

היתרה נטו בסעיף זה של כספי צבירה של תכניות חסכון בנקאיות — בעיקר תכניות החסכון לדירה — ל-31.3.1978 הייתה 469 מיליון ל"י, לעומת 112 מיליון ל"י ל-31.3.1977. בשנת הכספים 1977 תוקצבה הוצאה בסך 100 מיליון ל"י למתן הלוואות לחוסכים בתכנית החסכון לדירה, המותנית בהכנסה מחסכונות חדשים במסגרת זו. ההוצאה למעשה הייתה 5 מיליון ל"י, ויתרת הפקדות כספי הצבירה, בסכום של 433 מיליון ל"י, לא נוקפו, כנדרש, לתקבולים ממלוות פנים במסגרת הכנסות המדינה אלא נרשמו במסגרת ההתחייבויות השוטפות. בקבוצת חשבונו זו נכללו גם יתרות זכות בסך 168 מיליון ל"י בגין פקדונות במוסד כספי בארץ, לשם מתן הלוואות, ויתרות חובה בגין הפקדות באותו סכום של אותו מוסד כספי אצל החשב הכללי; כך שהיתרות התקווזו במלואן. המוסד הכספי נהנה מעמלה בשיעור של 0.25% בצורת מרווח בין שיעורי הרבית של הפקדונות וההפקדות.

בקבוצת החשבונו של כספי תכניות החסכון נכללה גם יתרת זכות בסך 12 מיליון ל"י בחשבון בשם "חשבון עו"ש", שהפחיתה את היתרה נטו של ההתחייבויות הרשומה בסעיף זה. המדובר בחשבון מעבר, שבו נרשמות במשך שנה הכספים פעולות תקציביות של משרד התמ"ח, ושאומו להיסגר בסוף כל שנה על-ידי זקיפת החיובים והזיכויים שנרשמו בו לחשבונו בתקציב.

2. הפקדות במט"ח: יתרת הפקדות אלה עלתה בשיעור של 216% במונחים של ל"י על היתרה ל-31.3.1977. אלא לא הרישום של הפקדה נוספת בסך 30 מיליון דולר כקיוונו במסגרת הזכויות השוטפות (ראה לעיל), היתה העליה ביתרת ההפקדות במסגרת ההתחייבויות מגיעה ל-274%. חלק גדול מעלייה זו נובע מהפקדות חדשות של בנקים מסחריים בארץ:

(א) בסוף אוקטובר ובראשית נובמבר 1977 נתקבלו הפקדות בסך 69 מיליון דולר משלשה בנקים מסחריים ישראליים*, במסגרת הסדר למימון רכישת מטוסים לחברת אל-על. הבנקים והחברה התכוונו לערוך חווי הלוואה לעשר שנים, ברבית של 1.25% מעל לשער היורודולר בחמש השנים הראשונות, ושל 1.5% מעל לשער היורודולר בחמש השנים הבאות. בשנה הנסקרת טרם נערכו החוזים, והסכומים הופקדו אצל החשב הכללי לתקופה של שנה, ברבית לפי שער היורודולר בתוספת 1.25%. בשנת הכספים 1978, לפני תום תקופת ההפקדה, נחתמו חווי ההלוואה בין הבנקים לחברת אל-על, והסכומים הועברו מחשבונו הפקדה של הבנקים לחשבון הפקדה של אל-על אצל החשב הכללי, עד שיידרש לשם ביצוע רכישות (ראה גם להלן בפרק על ערבויות המדינה).

(ב) על פי הסדר מיוחד שנערך עם בנק מסחרי בארץ לקראת סוף שנת הכספים 1976, הסכים החשב הכללי שהבנק יוכל להפקיד אצלו יתרות בלתי-מנוצלות של קו אשראי בסך 45 מיליון מארקים גרמניים, שנועד למתן הלוואות לפיתוח התעשייה שיבוטחו בביטוח שער. יתרת ההפקדות

* לרבות ההפקדה בסך 30 מיליון דולר שלא נוקפה לסעיף הנדון.

אצל החשב הכללי עלו מ-1.9 מיליון מ"ג ל-31.3.1977 32.8 מיליון מ"ג ל-31.3.1978*. בגין הפקדות ארעיות אלה מקבל הבנק ריבית בשיעור העולה ב-1.625% על שער הריבית השורר בגין אשראי ביורומרקס, בתוספת עמלת הפקדה (אף היא במ"ג) של 0.25% — בסך הכל 1.875% מעל לשער היורומרקס. בגין הלואות שהוא מבצע על אחריותו מקבל הבנק ריבית בשיעור העולה ב-1.625% על שער היורומרקס בתוספת מרווח בלתי-צמוד בל"י בשיעור 1.75%.

(ג) בקבוצת החשבונות של הפקדות של בנקים במט"ח נמצא חשבון, הנושא שמו של בנק מסחרי בארץ, והמייצג למעשה הפקדה של קרן פרטית למתן מלגות למטרות סוציאליות אחרות. ההפקדה היא בפנקסים שוויצריים ונושאת ריבית בשיעור של 8%. יתרת ההפקדה ל-31.3.1978 הייתה 2.9 מיליון ל"י.

3. אשראי בגין יבוא מזון: הירידה ביתרה ליום 31.3.1978 בחשבון זה, לעומת השנה הקודמת, נובעת בעיקר משביתת ימאים שהקטינה את היקף יבוא המזון לקראת סוף שנת הכספים**.

זכאים בחוץ לארץ

סעיף זה מייצג שני מלוות במטבע חוץ, שנתקבלו משני מוסדות כספיים בחוץ לארץ. העלייה ביתרת המלוות בשנה הנסקרת נובעת משינוי שער המטבע. בעקבות ביקורת קודמת הודיע החשב הכללי בפברואר 1978, כי הוא יפעל לזקיפתם לתקציב של מלוות אלה (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 66). החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה במאוס 1979 שמתקיימים דיונים על שינוי תנאי המלוות. לכשיסוכמו התנאים החדשים יוחלט בדבר דרך רישומם בחשבונות האוצר.

הפקדות של חברות ומוסדות וחשבונות של זכאים

הסעיף הנדון מייצג הפקדות באוצר של חברות ממשלתיות, מוסדות ציבור וגופים אחרים. ההפקדות הן בדרך כלל לטווח קצר, או ניתנות למשיכה על ידי המפקדים על פי דרישתם. חלקן הם עודפי גזילות של חברות ממשלתיות וחלקן נעשו במסגרת הסדרים מיוחדים עם האוצר. חלק גדול מההפקדות נקוב במטבע חוץ או צמוד למדד. היתרה ליום 31.3.1978 הסתכמה ב-2,625 מיליון ל"י לעומת 1,637 מיליון ל"י ליום 31.3.1977.

להלן הרכב הסעיף הנדון, לפי הסיווג שבמאון (במיליוני ל"י):

	היתרה ליום 31.3.1977	היתרה ליום 31.3.1978	
1,182.4	36.2	1,218.6	זכאים שונים
104.7	739	843.7	חברות ממשלתיות
8.2	254.3	262.5	מוסדות ציבוריים
(-)159.3	393.7	234.4	חברות ופרטיים
(-)148.4	209.4	61.0	מוסדות ממשלתיים וממלכתיים
—	4.7	4.7	כספי חסכון חובה בבנק ישראל
987.6	1,637.3	2,624.9	סה"ה והשינוי נטר

1. זכאים שונים: היתרה בקבוצה זו הסתכמה ליום 31.3.1978 ב-1,219 מיליון ל"י לעומת יתרה של 36 מיליון ל"י בלבד ליום 31.3.1977. עיקר היתרה — בסכום של כ-888 מיליון ל"י — נובע מחשבונות זכאים בעד שיקים שטרם נפדו. במאון הקודם לא נכללו חשבונות אלה שהסתכמו בכ-232 מיליון ל"י, בין הזכאים בצד ההתחייבויות השוטפות, אלא כיתרת חובה במזומנים בין הזכויות השוטפות. במאון ליום 31.3.1978 עדיין נכלל סכום של 123 מיליון ל"י כיתרת חובה

* בספרי החשב הכללי נכללו הפקדות אלה בקבוצות החשבונות בגין הפקדת כספי תמורה של אג"ח לא-ממשלתיות.
** ראה גם בדרך זה בפרק על תקציב מלאי, עמ' 104.

במזומנים, למרות שיתר החשבונות נכללו כאמור בקבוצת הזכאים. המדובר בחשבונות שיקים בבנק הדאר — חלקם בגין שכר עבודה וחלקם בגין תשלומים אחרים, שעדיין לא הוצגו לפרעון. הגידול הניכר ביתרת חשבונות אלה נבע בחלקו מאיחור רב בהעברת פירוט השיקים שנפרעו על-ידי בנק הדאר בחודשים מארס ואפריל 1978, שגרם לכך שהחשב הכללי לא חייב בספריו את חשבון הסגירה המתאים כנגד חיוב סעיפי התקציב לשנת הכספים 1977; פעולות אלה נוקפו לחשבונות התקציב רק בחודש אוגוסט 1978.

יתרה בסך 236 מיליון ל"י, הנכללת בקבוצה זו מהווה התחייבות על חשבון העברות כספים מחו"ל. היתרה המקבילה ליום 31.3.1977 הסתכמה ב־20 מיליון ל"י. המדובר בחשבון מעבר, שבו נרשמים במשך השנה תקבולים ותשלומים במטבע חוץ — בעיקר אלה המבוצעים באמצעות נציגות האוצר בניו-יורק. בחשבון זה מבוצעות פעולות רבות מסוגים שונים, וכדי לסגור את היתרות הכלולות בו יש לרשום כל אחת מהן בסעיפי ההכנסה וההוצאה המתאימים שבתקציב. עד למועד סגירת הספרים לא נסתיימה ההתאמה, והיתרה האמורה מייצגת עודף של תקבולים מחו"ל. מיון של פעולות, שמהן מורכבת היתרה בחשבון זה ליום 31.3.1978, וזקיפתן לחשבונות התקציביים טרם נסתיימו עד למועד סיום הביקורת במארס 1979.

2. חברות ממשליות: החשבונות העיקריים הם של התעשייה האווירית (202 מיליון ל"י ל־31.3.1978), של מפעלי ים המלח (183 מיליון ל"י) ושל החברה הישראלית לסיכונים סחר חוץ (137 מיליון ל"י — הרוב במט"ח והשאר בל"י, בתנאי הצמדה).

בקבוצה זו נרשמה גם הפקדה של מפעל גדול שאינו חברה ממשלתית, שיתרתה ירדה מ־55.4 מיליון ל"י ליום 31.3.1977 ל־50.6 מיליון ל"י ליום 31.3.1978. לפי ספרי החשב הכללי, סכום זה מורכב מיתרות בארבעה חשבונות, מהם שלושה המתייחסים לאותו מפעל, ואחד המתייחס להפקדה במט"ח של בית חולים ציבורי למטרת פיתוח. מתברר שלמפעל האמור אין כלל הפקדות אצל החשב הכללי, והחשבונות הרשומים לזכותו מתייחסים להפקדה של חברת בתי הויקוק לנפט, להפקדה של חברת הביטוח הממשלתית ענבל ולהפקדה של חברה ממשלתית אחרת.

3. מוסדות ציבוריים: היתרה בקבוצת חשבונות זו מורכבת בעיקר מהפקדת עודפי הכספים של מפעל הפיס, שעלתה מ־86.6 מיליון ל"י ל־31.3.1977 ל־138.4 מיליון ל"י ל־31.3.1978; מיתרת הפקדה של הסוכנות היהודית, מ־83.5 מיליון ל"י ל־72.8 מיליון ל"י; מיתרת הפקדה של קופת חולים לאומית, שירדה מ־52.3 מיליון ל"י ל־15.6 מיליון ל"י. בין כספי הפקדה של קופת לאומית כלולה יתרה של 2.5 מיליון ל"י בחשבון המעבר שבו נרשמות במשך כל שנת הכספים הוצאות הממשלה לתמיכה בקופת חולים זו. בקבוצת חשבונות זו כלול חשבון דומה בגין התמיכה בקופת החולים הכללית של ההסתדרות. תשלומי התמיכה בקופת החולים נעשים על-ידי החשב הכללי מחשבונות מעבר אלה בעוד גביית חובות קופת החולים לממשלה בגין אשפוז חבריהן בבתי חולים ממשלתיים, נעשית על-ידי משרד הבריאות ונוקפת לחשבונות ההכנסה המיועדת בתקציבי בתי החולים הממשלתיים.

4. חברות ופרטיים: הפקדה של חברה בתחום הנפט, בסכום של 260 מיליון ל"י חוסלה בשנה הנסקרת. היתרה הגדולה ביותר ליום 31.3.1978 — בסך 85 מיליון ל"י — היא של קרן פרטית למטרות סוציאליות. ההפקדה היא במט"ח לתקופה של עשר שנים, ונושאת ריבית בשיעור קבוע של 10.5%.

5. מוסדות ממשלתיים וממלכתיים: השינוי העיקרי בקבוצה זו היה בחשבון המעבר שבו נרשמות ההוצאות וההכנסות של קרן ההשוואה למחירי דלק: היתרה, המייצגת עודף מצטבר של הכנסות על הוצאות בקרן ההשוואה, ירדה מ־173 מיליון ל"י ליום 31.3.1977 ל־14 מיליון ל"י ליום 31.3.1978. קרן ההשוואה היא תכנית תקציבית בסעיף התמיכות במחירי מצרכי יסוד, ומן הראוי היה שתיוקפנה כל ההוצאות וההכנסות לחשבונות התקציב של אותה שנה.*

בקבוצה זו כלול חשבון של בנק הספנות, שהיא חברה ממשלתית. על פי הדו"ח הכספי לא נותרה בחשבון זה כל יתרה ליום 31.3.1978, אולם לפי ספרי החשב הכללי — היתה בו לאותו מועד יתרה בסך 7.5 מיליון ל"י, סכום דומה לזה שהיה רשום ליום 31.3.1977; היתרה נובעת משלוש הפקדות של הבנק אצל החשב הכללי בסך 21.7 מיליון ל"י, בניכוי שני פקדונות של החשב הכללי בבנק, בסכום של 14.2 מיליון ל"י.

* ראה גם בדו"ח זה עמ' 16.

תובעים ע"ח ביצוע תקציב

היתרה של הסעיף הנדון מורכבת כלהלן (במיליוני ל"י):

השינוי	31.3.1977	31.3.1978	
2,058	3,734	5,792	חובות משרדי הממשלה לספקי שירותים וטובין
777	707	1,484	חובות משרדי הממשלה בגין משכורת חודש מארס
83	238	321	הפקדות במשרדי ממשלה
59	34	93	יתרת חובות בחשבונות סילוקין
2,977	4,713	7,690	סה"ה והעלייה

בקבוצה הראשונה כלולים החובות של משרדי הממשלה, לרבות המפעלים העסקיים בעד סחורות ושירותים, שנתקבלו בשנת הכספים 1977, ובעד עבודה שבוצעה באותה שנה, ושהתשלום עבורם נעשה לגבי משרדי ממשלה — תוך חודש ימים מתום שנת הכספים 1977, ולגבי מפעלים עסקיים — ללא הגבלת זמן. החובות העיקריים הם של משרד הבטחון, ויחידות הסמך שלו — בהיקף של 4,186 מיליון ל"י; חובות משרד התקשורת — 609 מיליון ל"י; משרד החינוך והתרבות — 231 מיליון ל"י; מע"צ — 121 מיליון ל"י. בין חובות משרד התקשורת נכלל סכום של 374 מיליון ל"י, המהווה חוב של המשרד לבנק הדואר עקב יתרת חובה שנוצרה בחשבוננו שם. כן כלולים במסגרת זו חובות לאגף המכס ומס הכנסה בהיקף של כ-188 מיליון ל"י, שהועברו על ידי המשרד לאוצר בחודש יוני 1978. חובות משרד החינוך נבעו בעיקר מעיכוב תשלומים לספקים לקראת סוף השנה, שבוצעו רק בחודש אפריל 1978, לאחר שאושר התקציב הנוסף (ראה לעיל).

ההפקדות במשרדי ממשלה מורכבות בעיקר מהפקדות במשרד התקשורת בהיקף של 231 מיליון ל"י, שמתוכן 216 מיליון ל"י מהווים פקדונות של משרדי ממשלה לביצוע עבודות (בדבר אי כלילת חובות בינמשרדיים בין הזכויות וההתחייבויות המוניטאריות ראה לעיל). כן נכללים בהם פקדונות של הציבור בבתי המשפט בסך 41 מיליון ל"י והפקדות במשרד החוץ בסך 25 מיליון ל"י.

קרנות והפרשות

להלן פירוט הקרנות ליום 31.3.1978 בציון מספרי השוואה ליום 31.3.1977 (במיליוני ל"י):

השינוי	31.3.1977	31.3.1978	
199	263	462	קרנות משרדי ממשלה שונים
31	43	74	קרן לכיסוי הפסדים הנובעים מערבויות המדינה
(-9)	23	14	קרנות לכיסוי הפרשי שער ומדד
(-16)	16	—	קרן לביטוח נזקי טבע
28	12	40	קרן לביטוח רכוש הממשלה
2	5	7	קרן להבטחת מיסים על יבוא לשם יצוא
8	1	9	קרן לשיקום מחצבות
—	4	4	קרנות שונות
24	55	79	פקדון חברת הנפט הלאומית
267	(1)422	689	סה"ה

(1) בסיכום למאזן ליום 31.3.78, תוקנה יתרה זו במסגרת מיון מחדש, ונרשם סכום של 373.7 מיליון ל"י; חיקון זה לא נערך לגבי הסכומים המופיעים בפירוט למאזן, שיתרותיהם הסתכמו ב-422.3 מיליון ל"י.

הן במאזן ליום 31.3.1978 והן במאזן הקודם נכלל בין הקרנות לכיסוי הפרשי הצמדה פקדון במטבע חוץ של חברת הנפט הלאומית, המופיע תחת השם של קרן לפיצוי הפרשי הצמדה. המדובר בהפי' קדוות במט"ח בסכום כולל של 4.5 מיליון דולר; בשנת הכספים 1978 משכה החברה את מלוא סכום הפקדון.

העלייה בסך 199 מיליון ל"י, שחלה ביתרת הקרנות של משרדי ממשלה שונים נובעת בעיקר מגידול בסך של 245 מיליון ל"י בקרנות בגין ההפרשות והתשלומים על חשבון עובדים-מיהודה, שומרון ורצועת עזה. מתברר, כי סכום של כ-120 מיליון ל"י מגידול, זה, נובע, מעודף בביצוע התקציב של הפעולות בשטחים; התקציב אמנם חויב בסכום זה, אולם לא הוצא בשנת הכספים 1977, אלא נזקף לקרנות במסגרת זו על מנת לאפשר שימוש בו בשנת התקציב 1978, בלא להזדקק להעברת עודפי תקציב לפי ההסדרים שנקבעו בחוק התקציב, בדרך של עודפים מיוחדים.

תקבולים מיועדים להכנסות ויתרות זכות

בסעיף זה נכללים תקבולים ויתרות זכות, שלא נזקפו להכנסות המדינה בשנה השוטפת, אלא ייוקפו בשנים הבאות. יתרות אלה הסתכמו ליום 31.3.1978 ב-3,617 מיליון ל"י, לעומת 2,521 מיליון ל"י ליום 31.3.1977, והן מהוות התחייבויות שוטפות שאינן מסווגות כמוניטאריות, לפי ההגדרות הקיימות, מאחר שאינן מייצגות תביעות של צד שלישי. עיקר היתרה בסעיף זה ביום 31.3.1978 נובעת מתקבולים על חשבון מיסים, שהסתכמו ב-3,277 מיליון ל"י — עלייה של 911 מיליון ל"י — לעומת 2,159 מיליון ל"י מתוך סכום זה מהווים הלוואות לחיבי מיסים*. סכום של 917 מיליון ל"י מהווה יתרות זכות בחשבונות הסילוקין הנובעים מהעברות של משרדי ממשלה. חלק מן ההעברות בוצעו לאחר 31.3.1978, וחלק נתקבלו עוד קודם לכן אך נותרו בחשבוני נות אלה עקב בירורים שונים; לכן לא נזקפו סכומים אלה כהכנסה בחשבונות התקציביים לשנת 1977. מתברר, עם זאת, שהסכומים בחשבון זה היו מלכתחילה יותר גבוהים, ולקראת סגירת הספרים העביר החשב הכללי מחשבונות אלה להכנסות המדינה סכום של 600 מיליון ל"י, על אף שלפי העקרונות של רישום תקבולים, כאמור, יש לזקוף לחשבונות התקציביים של השנה השוטפת רק סכומים שנתקבלו עד ליום 31 במאס.

זכויות אחרות של המדינה

סך כל זכויות המדינה (לא כולל זכויות שוטפות) ליום 31.3.1978 היה 48,884 מיליון ל"י, לעומת 36,875 מיליון ל"י ליום 31.3.1977, דהיינו עלייה ב-12,009 מיליון ל"י (32.6%). העלייה ביתרה ליום 31.3.1977 לעומת 31.3.1976 הייתה 8,911 מיליון ל"י (31.9%). מתוך העלייה בשנה הנסקרת מתייחס סכום של 7,874 מיליון ל"י להלוואות — שיעור גידול של 42.2%, בהשוואה לגידול של 5,120 מיליון ל"י בשנה הקודמת. יתרת העלייה בזכויות בשנה הנסקרת מתייחסת: להשקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות — 2,621 מיליון ל"י; לאקטיבים שונים, המייצגים זכויות של משרד הבטחון, ויחידות הסמך שלו — בעיקר מלאי — 998 מיליון ל"י, להשקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות — 367 מיליון ל"י; להשקעות במניות — 319 מיליון ל"י. בשנה הנסקרת חלה ירידה ביתרת המלאי של משרדי הממשלה והמפעלים העסקיים (להוציא משרד הבטחון) ב-170 מיליון ל"י.

* ראה בד"ח זה בפרק "ממצאי מעקב" — אנף החשב הכללי, עמ' 902.

הלוואות

יתרת ההלוואות ליום 31.3.1978 הייתה 26,536.1 מיליון ל"י; 95.2% ממנה נבעו מביצוע תקציב הפיתוח. העלייה נטו ביתרת ההלוואות בשנת הכספים 1977 הייתה 7,874 מיליון ל"י. והיא מורכבת מגידול ברוטו בסך 8,478 מיליון ל"י*, פחות גבייתו על חשבון קרן בסך 604 מיליון ל"י**.

לפי נתוני החשב הכללי, נגבתה בשנת הכספים 1977 ריבית בסכום של 1,204 מיליון ל"י, לעומת 727 מיליון ל"י בשנה הקודמת. הגבייה הנמוכה ע"ח ריבית נובעת מכך, שלגבי חלק מההלוואות טרם נקבעו תנאי פרעון, ואין גובים עליהם קרן וריבית, ואילו לגבי הלוואות שנקבעו להן תנאי פרעון, ההלוואות ניתנות ללא הצמדה, בריבית נמוכה ובדרך כלל בתנאים נוחים גם מבחינת מועדי פרעון הקרן.

בידי האוצר אין נתונים מרוכזים על הלוואות, כגון כאלה שבהן לא הייתה תנועת פרעון של קרן או ריבית ועל הלוואות שלגביהן לא הוכנו כלל לוחות סילוקין המפרטים את תנאי הפרעון (ראה גם דו"ח שנתי 28 עמ' 121).

ההלוואות ניתנות חלקן על ידי האוצר במישרין וחלקן באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים, שבהם מפקיד האוצר כספים למטרה זו. בשנה הנסקרת נמשכה מגמת הגידול בפקדונות האוצר בבנקים ומוסדות כספיים לצורך מתן הלוואות, ויתרתם הסתכמה ליום 31.3.1978 ב-18,713 מיליון ל"י לעומת 12,532 מיליון ל"י ליום 31.3.1977 — גידול בשיעור של 49.3%. שיעורם של פקדונות אלה מכלל ההלוואות עלה מ-64.4% ליום 31.3.1976 ל-67% ליום 31.3.1977, ל-70.5% ליום 31.3.1978. ביצוע הלוואות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים מחייב פיקוח צמוד של החשב הכללי ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, כדי שניתן יהיה לעמוד בכל עת על ניצולם של הכספים המופקדים בגופים המבצעים את ההלוואות, ובכלל זה על כך שישמשו למטרות להן נועדו. (בדבר ביקורת על סדרי הפיקוח על השימוש בכספים אלה ראה בדו"ח זה בפרק על ביצוע הלוואות פיתוח לתעשייה באמצעות מוסדות כספיים, וכן בדו"ח שנתי 28 עמ' 125—123).

בין פקדונותיו של האוצר בבנקים מצויים פקדונות צמיתים, שלגביהם נקבע, כי הם יהיו מופקדים כנגד שטרי חוב הוניים. המדובר בפקדונות בבנק לפיתוח התעשייה; בבנק החקלאות ובנק למלאכה. ליום 31.3.1978 הסתכמו פקדונות אלה ב-955.2 מיליון ל"י לעומת 768.3 מיליון ל"י ליום 31.3.1977. בעקבות ביקורת קודמת הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, שהחל בשנת הכספים 1978 יוצאו סכומים אלה מסעיף "הלוואות" ויוצגו בסעיף נפרד בין זכויות המדינה (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 70 ו-123).

האוצר מכין מדי שנה ספר לוויים, שבו נתונים על כל הלוואה, ובכלל זה שם הלווה, והתנועה במשך השנה. לנתונים אלה חשיבות בניתוח ההלוואות לסוגיהן והשינויים שחלו בהן במשך השנה. בשנים האחרונות נסתימה הכנת ספר הלוויים רק מספר חדשים לאחר מועד הגשמת המאזן.

בטבלה 3 בעמ' הבא ניתן פירוט של הלוואות האוצר והשינויים שחלו בהן במשך השנה, לפי שתי קבוצות: הלוואות ישירות והלוואות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים.

הלוואות שניתנו במישרין למוסדות ולמפעלים

מתוך העלייה נטו ביתרת ההלוואות, סכום של כ-1,892 מיליון ל"י מתייחס להלוואות ישירות. הגידול בהלוואות אלה נובע בעיקר מהפעולות הבאות: העברת מבנים שנבנו בפספי תקציב השיכון, למוסדות ולחברות העוסקים בשיכון ובהתיישבות; הלוואות ישירות, שניתנו מסעיף תקציב שונים, בעיקר מתקציב הפיתוח; שערך של הלוואות צמודות למטבע חוץ, כתוצאה משינוי שער החליפין של המטבע הישראלי והיוון ריבית, שנתווספה לקרן ההלוואות.

* לאחר מחיקת חובות בסך 17 מיליון ל"י. ראה בדו"ח זה בפרק על מחיקת חובות וחשבון עמ' 189—142.
** לפי ספרי החשבונות באוצר, הגידול ברוטו עלה ב-0.5 מיליון ל"י על זה המשתקף במאזן המדינה.

זכויות — הלוואות האוצר : הלוואות ישירות ובאמצעות בנקים ומוסדות כספיים (במיליוני ל"י).

עלייה	31.3.1977	31.3.1978	
			הלוואות שניתנו על ידי האוצר במישרין למוסדות ולמפעלים
			הלוואות שיתרותיהן עלו
454.1	1,055.0	1,509.1	הסוכנות היהודית
342.9	1,216.1	1,559.0	עמיגור
292.9	482.9	775.8	ההסתדרות הציונית
232.1	410.9	643.0	רשות הנמלים
104.6	489.0	593.6	עמידר
			חברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים
72.7	145.7	218.4	חברת ספנות
71.4	92.8	164.2	מבני תעשייה
61.9	119.7	181.6	שקמונה — החברה הממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה
51.7	123.7	175.4	"פרזות" החברה הממשלתית-עירונית לשיכון, ירושלים
41.9	160.9	202.8	קו צנור אילת-אשקלון
23.6	105.2	128.8	חברה א"י להתיישבות חקלאית
23.0	106.9	129.9	"חלמיש" — חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו
17.3	139.9	157.2	קרן הלוואות לסטודנטים
14.9	48.1	63.0	החברה לפיתוח מפעלי תיירות
14.7	497.1	511.8	אגף השיקום, משרד הבטחון
10.9	18.3	29.2	כימקלים לישראל
9.9	14.8	24.7	החברה הממשלתית-עירונית לשיקום משכנות עוני בפתח-תקוה
7.5	12.0	19.5	חברה לפיתוח מזרח ירושלים
7.0	30.4	37.4	"מגיב" חברה ישראלית להשקעות
4.1	4.6	8.7	חברה כלכלית לירושלים
3.8	4.4	8.2	קוי דלק אילת-באר-שבע-חיפה
3.6	6.5	10.1	הלוואות ישירות שונות
25.9	62.4	88.3	
1,892.4	5,347.3	7,239.7	

זכויות — הלוואות האוצר (במיליוני ל"י) (המשך)

ירידה	31.3.1977	31.3.1978	הלוואות שיתרותיהן ירדו
100.7	130.1	29.4	מקורות, חברת מים
24.7	24.7	—	פוסטסים בנגב
24.0	156.4	132.4	פ.י.ב.י. אחזקות
20.0	21.3	1.3	פוסטסים בנגב (1966)
8.3	25.4	17.1	אוניברסיטת תל אביב
5.3	54.9	49.6	אל-על
4.4	7.1	2.7	המכון למחקרי נפט וגיאופיזיקה
12.3	160.5	148.2	הלוואות ישירות שונות
199.7	580.4	380.7	

הלוואות שניתנו באמצעות בנקים ומוסדות כספיים

עלייה			הלוואות שיתרותיהן עלו
1,708.1	2,361.5	4,069.6	בנק לפיתוח התעשייה בישראל
432.4	291.1	723.5	בנק ישראל
331.8	2,490.9	2,822.7	טפחות, בנק משכנתאות לישראל
275.6	627.5	903.1	בנק החקלאות לישראל
203.7	279.8	483.5	בנק יעד
120.9	305.1	426.0	אוצר השלטון המקומי
106.7	154.2	260.9	בנק יהב
90.1	238.7	328.8	אוצר החייל
31.3	118.4	149.7	בנק למלאכה
16.4	23.5	39.9	מסד
1,718.4	3,170.7	4,889.1	בנקים מסחריים
1,001.9	1,891.2	2,893.1	בנקים למשכנתאות
123.7	5.9	129.6	בנקים לתעשייה
6.4	45.4	51.8	בנקים שונים
34.8	261.9	296.7	חברה להשקעות של בנק מסחרי
6,202.2	12,265.8	16,468.0	

ירידה			הלוואות שיתרותיהן ירדו
10.1	107.7	97.6	בנק הספנות לישראל
3.9	48.5	44.6	בנקים למשכנתאות
2.5	61.0	58.5	בנקים לחקלאות
4.6	46.8	42.2	בנקים שונים
21.1	264.0	242.9	

			הלוואות שיתרותיהן לא השתנו
—	202.8	202.8	הלוואות שניתנו במישרין על ידי האוצר
—	2.0	2.0	הלוואות שניתנו באמצעות בנקים ומוסדות כספיים
—	204.8	204.8	
7,873.8	18,662.3	26,536.1	סה"כ והעלייה נטו

הלוואות לשיכון ולהתיישבות

הלוואות אלה הן משני סוגים: האחד, הלוואות ישירות, וכן כאלה המייצגות את עלותם של מיכנים שהועברו לבעלותם של המוסדות, והחברות העוסקות בשיכון; הזכויות מהסוג השני מייצגות מבנים בבעלות המדינה שהועברו לאותם מוסדות וחברות העוסקות בשיכון, ואלה מנהלות אותם כנאמן של הממשלה ומשכירות אותם או מוכרות אותם למשתכנים. בעקבות ביקורת קודמת, מטפל החשב הכללי בהעברת הזכויות מן הסוג השני מסעיף הלוואות לסעיף נפרד במאזן המדינה (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 123). בשנה הנסקרת ניתנו לגופים העוסקים בשיכון והועברו, לבעלותם יחידות דיור בסכום כולל של 1,037.4 מיליון ל"י כלהלן: לסוכנות היהודית — 440 מיליון ל"י; להסתדרות הציונית — 293 מיליון ל"י; לחברת עמידר — 111.5 מיליון ל"י; לארבע החברות הממ"שלתיות—עירוניות לשיקום הדיור ("שקמונה" — החברה הממשלתית—עירונית לשיקום הדיור בחיפה; "פרוות" החברה הממשלתית—עירונית לשיכון, ירושלים; "חלמיש" — חברה ממשלתית—עירונית לשיקום הדיור בתל-אביב-יפו; החברה הממשלתית—עירונית לשיקום משכנות עוני בפתח-תקה) — 118.4 מיליון ל"י; לחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים — 74.5 מיליון ל"י. בנוסף לכך, הועברו בשנה הנסקרת יחידות דיור לטיפול בנאמנות לחברת עמגור — בשווי של 342.9 מיליון ל"י ולחברת עמידר בסכום של 1,396 מיליון ל"י. הסכומים המתייחסים להעברת דירות בנאמנות לחברת עמגור נרשמו בסעיף הלוואות, ואלה המתחייבים לחברת עמידר נרשמו בסעיף השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות (ראה להלן).

1. הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית מעבירות, לאוצר זה שנים, בגין חובותיהן לממשלה חוזי מתיישבים הכוללים את התחייבות המתיישבים לסוכנות היהודית ולהסתדרות הציונית להחזיר הלוואות שנתנו להם גופים אלה. האוצר מוסר את החוזים לגבייה לכמה בנקים; בעיקר לבנק החקלאות. במועד סיום הביקורת, טרם היו בידי החשב הכללי נתונים מרוכזים על יתרת החוזים שהועברו אליו. ליום 31.3.1978, בשנת הכספים 1977, העבירו הבנקים לאוצר 32.7 מיליון ל"י בגין גבייה של תשלומי ריבית על הלוואות אלה לאחר ניכול עמלות והפרשות לרכישת מגוון של בנק החקלאות, לעומת 20.1 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976 (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 72).

מבקר המדינה דן מספר פעמים בעבר בנושא זה — לאחרונה בדו"ח שנתי 28, עמ' 283, ובדו"ח שנתי 27 עמ' 85—84 — ועמד על כך שבין האוצר לבין הסוכנות היהודית לא נחתם הסכם שיגדיר את החובות והזכויות של שני הצדדים. נראשית שנת 1977 מינה החשב הכללי ועדה, שעליה הוטל לפעול להסדרת הנושא, אולם הוועדה חדלה לפעול. בשנת 1978 הטיל החשב הכללי על רואה חשבון חיצוני להגיע להתאמה בין חשבונות האוצר לבין חשבונות הסוכנות היהודית, וההסתדרות הציונית. קיימות אי התאמות בין חשבונות האוצר לבין ספריהם של גופים אלה, הנובעות, בין היתר, מכך, שמשרד השיכון מחייב את הסוכנות היהודית במחירי עלות הבנייה בתוספת עמלה בשיעור של 8%, והסוכנות היהודית אינה מכירה בתוספת עמלה זו. גורם נוסף לאי-התאמה נובע מכך שהאוצר רואה בחוזי המתיישבים בטחון לפרעון החוב של הסוכנות היהודית, ואילו הסוכנות היהודית רואה בהעברת החוזים כפרעון חובה לאוצר, כך שכל חוזה מתיישב המועבר לאוצר מקטין את חוב הסוכנות היהודית. בנסיבות אלה גם אין הסוכנות כוללת במאזניה יתרות חוב שבגינן העבירה לאוצר חוזי מתיישבים.

2. חברת עמיגור הוקמה בשנת 1972, והיא מטפלת באכלוס יחידות דיור ב-16 ישובים שבעבר היו בתחום פעולתה של חברת עמידר. יתרת הלוואות של האוצר לחברה הסתכמה ליום 31.3.1978, לפי ספרי האוצר, ב-1,559 מיליון ל"י. יתרה זו אינה מייצגת חוב של החברה לאוצר, כיוון שיתירות הדיור המועברות לחברה הן בבעלות המדינה ומוחזקות על ידי החברה בנאמנות (ראה לעיל).

בדצמבר 1978 קבע החשב הכללי לראשונה הסדרים כספיים לגבי יחידות הדיור המועברות לטיפול החברה; לפי הסדרים אלה, 70% מכלל ההכנסות שיתקבלו בגין השכרת היחידות, יישארו בידי החברה לכיסוי כל ההוצאות הכרוכות בטיפול בדירות, ו-30% הנותרים יועברו לחשב הכללי וייקפו להכנסות המדינה. לאחר ניכול פרמיה שתופקד אצל החשב הכללי ע"ח ביטוח הרכוש ועל חשבון תשלום דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל ותשלום מסים שונים החלים על רכוש זה, בגין מכירת רכוש למשתכנים תקבל החברה עמלה בשיעור של 1½% ממחיר המכירה, והיתרה תועבר לאוצר.

3. יתרת ההלוואות לחברות ממשלתיות—עירוניות לשיקום הייתה 554.9 מיליון ל"י ליום 31.3.1978 לעומת 436.5 מיליון ל"י ליום 31.3.1977. לגבי רוב ההלוואות לחברות אלה טרם נקבעו תנאים (בדבר הלוואות לחברת "פרות", חברה ממשלתית—עירונית לשיכון בירושלים בע"מ, ותנאיהן, ראה בדו"ח על החברה שניתן עלידי מבקר המדינה בינואר 1979). עוד בפברואר 1976 הודיע החשב הכללי כי נערכים דיונים בין האוצר לבין משרד השיכון בדבר שינויים במבנה החברות ובתהליכי עבודתן וכי במסגרת דיונים אלה ייבדק גם הנושא של תנאי ההלוואות (ראה דו"ח שנתי '78 עמ' 73). לדברי החשב הכללי, הוחלט שתנאי ההלוואות לחברות יהיו דומים לאלה שנקבעו לגבי הלוואות לחברות עמיר, אולם עד מועד סיום הביקורת במארס 1979 לא הושגה הסכמה בין כל הגורמים הנוגעים לנושא וטרם הונהגו שינויים בדרכי פעילותן של חברות אלה, ולא נקבעו תנאים לגבי הלוואות האוצר לחברות.

4. לגבי החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, המליץ צוות בינמשרדי במארס 1977, כי אותו חלק מהשקעות המדינה ברובע היהודי שהושקע מאז קמה החברה ושלא ניתן יהיה לממשו עם מכירת הדירות והנסכים ברובע, יוכר כמענק. המדובר, בין היתר, בהוצאות פינוי, פיצויים לבעלי קרקעות, הוצאות תשתית ופיתוח כלל-שכונתי. יתרת ההשקעות ניתנו כהלוואה נושאת ריבית של 13%; פרעון הקרן ייעשה החל ב-31.3.1981 ועד אז תשולם ריבית בלבד. החשב הכללי אימץ המלצות אלה, ובעקבותיהן נקבע, כי הסכום שיוכר כמענק וימחק מיתרת ההלוואות במאזן המדינה יהיה 112.3 מיליון ל"י; 15 מיליון ל"י נמחקו עוד בשנת הכספים 1976, והסכום הנותר של 97.3 מיליון ל"י נמחק במהלך שנת הכספים 1978.

בספרי האוצר הסתכמה ההלוואה לחברה ליום 31.3.1978 ב-145.7 מיליון ל"י, ואילו לפי ספרי החברה היתה יתרת ההלוואות של האוצר לאותו מועד 168.5 מיליון ל"י.

הלוואות אחרות

1. לחברת מבני תעשייה ניתנה הלוואה בסכום של 46.9 מיליון ל"י בריבית של 17% ללא הצמדה לתקופה של 20 שנה, כאשר בשלוש השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד. ההלוואה ניתנה מתוך מילווה גרמני המיועד להקמת מבני תעשייה. ביוני 1978 הוחלט שהריבית על מלווה זה וכן זו על הלוואות שניתנו לחברה בשנת הכספים 1976 בסכום כולל של 5.4 מיליון ל"י יהיונו ויוספו לקרן ההלוואה. בשנה הנסקרת גם הגדיל החשב הכללי את יתרת ההלוואות בסכום של 11.7 מיליון ל"י. לאחר שבשנה הקודמת בטעות זוכה חשבון ההלוואה של החברה בחשב הכללי בסכום זה.

2. הגידול ביתרת ההלוואות לחברת כימיקלים לישראל בע"מ נובע מהעברה לחשבון זה של הלוואה שניתנה לחברת פוספטים בנגב בע"מ (1966) בשנת תמורת אגרת חוב לתקופה של 25 שנה הנושאת ריבית של 4% לשנה (ראה דו"ח שנתי 27 עמ' 87).

3. בשנה הנסקרת נרשמה גדילה ביתרת הלוואות לגופים שונים עקב פעולות שערך של הלוואות צמודות לדולר בעקבות הירידה הגדולה שחלה בשער החליפין של הל"י: ביתרת ההלוואות לרשות הנמלים, הצמודות לדולר ונושאות ריבית של 5%, חלה עליה בסך 232 מיליון ל"י*; ביתרת ההלוואות לחברת ספנות חלה עליה של 71.4 מיליון ל"י; ביתרת ההלוואות לחברת קוו צינור הדלק אילת—אשקלון חלה עליה בסך 23.6 מיליון ל"י.

4. יתרת ההלוואות ליציב, חברה למימון השקעות, לפי מאזן המדינה ל-31.3.1978, היתה 4.3 מיליון ל"י. החברה הוקמה בשנת 1959 כדי לעסוק בעיקר בהשקעות. בשנים 1971—1975 העביר האוצר לחברה כספים בסכום כולל של כ-4.3 מיליון ל"י על חשבון רכישת אגרות חוב בחברה. בשנת 1974 גם נמכרו מגיות בכורה בסך כ-0.6 מיליון ל"י שהיו בידי המדינה בחברה, לגוף כלכלי שבירו השליטה בחברה. המגיות נמכרו באשראי ל-20 שנה לא צמוד בריבית שנחית של 5%, (ראה דו"ח שנתי 26 עמ' 152).

תשלומי הריבית בגין ההלוואות האמורות לא הועברו לאוצר. ביוני 1977 העביר האוצר לחברה סכום נוסף של 2.5 מיליון ל"י תמורת אגרת חוב ל-9 שנים בריבית לא צמודה של 20%. מסכום

* בדבר מחיקת חוב בסך 11.8 מיליון ל"י לרשות הנמלים, ראה בדו"ח זה בפרק על מחיקת חובות מחשבון, בעמ' 141.

ההלוואה שהועבר לחברה קוון סך של 1 מיליון ל"י בגין תשלומי הריבית שפיגרה בהעברתם לאוצר. הלוואה זו לא תוקצבה בשנת הכספים 1977 ונרשמה בחשבונו מחוץ למסגרת התקציב. עד מארס 1979 טרם העבירה החברה לאוצר את אגרת החוב. החברה המשיכה לפגור בתשלומי הריבית, ולפי נתוני האוצר, עד סוף דצמבר 1978 הסתכמו סכומי הפיגורים בכ-1.5 מיליון ל"י.

במסגרת הסדר לקונסולידציה של חובות החברה בקשר להשקעותיה במפעל טקסטיל, העביר האוצר לחברה בשנת הכספים 1978 6 מיליון ל"י לחובת תקציב המדינה לאותה שנה וכן אישר ביטוח הצמדה להלוואה בסך 10 מיליון ל"י שניתנה לחברה על-ידי בנק מסחרי (בקשר להסדר בגין מימוש ערבויות להלוואות שניתנו בקשר לאותו מפעל טקסטיל, ראה להלן בפרק על ערבויות המדינה).

במסגרת הסדר זה גם נקבע שסך של 3 מיליון ל"י שהפקיד האוצר בבנקים מסחריים בקשר למימוש ערבויות המדינה להלוואות לאותו מפעל טקסטיל ייהפכו לתשלום מוחלט בגין מימוש ערבויות אלה. הגוף הכלכלי שבדיר השליטה בחברה יציב התחייב לפרוע את סכומי המימוש לאוצר ב-7 תשלומים שנתיים החל ב-31.12.1984. חוב זה ישא ריבית בשיעור של 12%. להבטחת חוב זה ניתנה ערבות של בנק מסחרי.

הלוואות באמצעות מוסדות כספיים

בנק לפיתוח התעשייה בישראל

יתרת פקדונות האוצר למתן הלוואות באמצעות הבנק הייתה 4,069.6 מיליון ל"י ליום 31.3.1978, לעומת יתרה של 2,361.5 מיליון ל"י ליום 31.3.1977.

בשנה הנסקרת הפקיד האוצר בבנק סכום של 910 מיליון ל"י למתן הלוואות לחברת החשמל לצורך הקמת תחנת הכוח מ"ד ליד חדרה. פקדון זה הוא נוסף על סך של 856 מיליון ל"י שהופקד בבנק בשנות הכספים 1975 ו-1976 לאותה מטרה (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 74). ההלוואות לחברת החשמל הן על אחריות האוצר, ללא הצמדה; ההלוואות לחברה בשנת הכספים 1977 הן לתקופות של 13–15 שנה, ושערי הריבית על ההלוואות הם בין 17%–23.5% לשנה. מרווח הבנק הוא 0.15% על חלק מההלוואות – בסך 737 מיליון ל"י – ו-0.25% על ההלוואות האחרות. זאת לעומת מרווח של 0.30% שהובטח לבנק על הלוואות שניתנו באמצעותו בשנת הכספים הקודמת. נוסף על כך משלמת החברה לבנק עמלה חד-פעמית בשיעור של 0.25% עם ביצוע ההלוואות, וזאת על פי הסכם מדצמבר 1976 בין הבנק לבין החברה. לפי הסכם זה התחייבה חברת החשמל לאפשר לבנק לפקח על השימוש בכספי ההלוואות לצורך ביצוע תכניות ההשקעה בתחנת הכוח.

בבכל שנה הפקיד האוצר בבנק כספים לצורך מתן הלוואות מוכוונות לתעשייה; הופקד בשנה הנסקרת סכום של 592 מיליון ל"י. הפקדון הוא לתקופה של 9 שנים ונושא ריבית של 7.25%. סכום נוסף של 135 מיליון ל"י הפקיד האוצר בבנק כנגד שטרי חוב הוניים, במסגרת הסדרים רב שנתיים משנת 1971 ומשנת 1974. יתרתם של פקדונות אלה, הנושאים ריבית של 7.25%, הסתכמה ב-721.5 מיליון ל"י ליום 31.3.1978 (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 75, ודו"ח שנתי 27 עמ' 95 ועמ' 139–138).

האוצר הפקיד בבנק בשנה הנסקרת סכום נוסף של 55.6 מיליון ל"י, שמומן מתוך מלווה שנתקבל מהבנק העולמי. הכספים מופקדים בבנק בריבית בלתי צמודה של 7.25% לשנה. מועדי תשלום הריבית והחזרת הקרן של הפקדון זהים למועדי התשלומים החלים על המלווה מהבנק העולמי.

בנקים מסחריים

בשנה הנסקרת עלו בסך 1,718.4 מיליון ל"י הפקדונות בבנקים מסחריים, לעומת עליה של 946 מיליון ל"י בשנת הכספים הקודמת. עלייה היא נטו ונובעת מפקדונות חדשים בסך 1,864.4 מיליון ל"י ומגבייה על חשבון קרן הפקדונות – 146 מיליון ל"י.

מתוך הפקדונות, שהופקדו בשנה הנסקרת, סכום של 1,427.8 מיליון ל"י הופקד בבנק מסחרי אחד, בעיקר למטרות הבאות: פקדונות בסכום כולל של 450.4 מיליון ל"י למתן הלוואות לדיור לזוגות

צעירים, לעולים ולוותיקים באזורי פיתוח ומקומות אחרים ולקיבוצים צעירים לצורך הרחבת הדיור; פקדונות בסכום של 149.8 מיליון ל"י למתן הלוואות לרשויות מקומיות לשם הקמת מוסדות צבור; פקדונות למתן הלוואות פיתוח לחקלאות — 125.8 מיליון ל"י; פקדונות למתן הלוואות לקופת חולים כללית — 101.8 מיליון ל"י; פקדונות למתן הלוואות לחברת מקורות — 103.2 מיליון ל"י; גבייה של הלוואות שניתנו בעבר במישרין לחברת מקורות — 83 מיליון ל"י ולחברת פוספטים בנגב (1966) — 20 מיליון ל"י (ראה לעיל); פקדונות בסכום של 40.8 מיליון ל"י לרשויות מקומיות להקמת מבני חנוך.

השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות

ההשקעות, שטרם נרשמו כהלוואות או כהשקעות במניות, מופיעות ליום 31.3.1978 בסך 7,696.7 מיליון ל"י, לעומת 5,076.1 מיליון ל"י ליום 31.3.1977. השינוי נטו היה 2,620.6 מיליון ל"י (52%) לעומת שינוי נטו של 1,385.9 מיליון ל"י אשתקד (38%).

בשנה הנסקרת נרשמו גביות על חשבון קרן וריבית בסך 69.1 מיליון ל"י. למעשה חלק מהכספים שנגבו מקורם בהקצבות מתקציב המדינה. המדובר בתמיכה בסך 32 מיליון ל"י לחברת מקורות לכיסוי הוצאות רבית ופחת של מפעל המים הארצי.

מבקר המדינה עמד בעבר על כך, שרוב היתרות הכלולות בסעיף של השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות אינן משקפות למעשה השקעות מסוג זה, אלא כלולות בו הלוואות, שתנאיהן טרם נקבעו, סכומים העתידים בסופו של דבר ליהפך למענק או שהם נושאים אופי של הלוואה עומדת ועוד. בשנת הכספים 1978 החל החשב הכללי למיין את היתרות הכלולות בסעיף זה לפי מספר קבוצות משנה הומוגניות (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 75-76).

כ-69% מהיתרה ליום 31.3.1978 בסעיף זה מתייחסים להשקעות בחברת עמידר — 3,329.7 מיליון ל"י; בחברת מקורות — 789.1 מיליון ל"י; בחברת חיפשי נפט (השקעות) חנ"ה בע"מ — 590.3 מיליון ל"י; וכן להפקדות כספים, בעיקר בבנק לפיתוח התעשייה בישראל, לצורך תשלום מענקים למפעלי תעשייה — 605.5 מיליון ל"י.

בטבלה 4 ניתן פירוט של ההשקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות:

ט ב ל ה 4

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

עלייה	31.3.1977	31.3.1978	השקעות ישירות של האוצר
			השקעות שיתרותיהן עלו
1,395.9	1,933.8	3,329.7	עמידר
285.3	305.0	590.3	חיפשי נפט (השקעות)
217.4	571.7	789.1	מקורות, חברת מים
25.4	40.5	65.9	החברה לפיתוח מפעלי תיירות
8.1	—	8.1	מרכז למחקר תעשייתי
6.0	19.8	25.8	אוניברסיטת תל-אביב
5.4	4.4	9.8	חברה לפיתוח חוף ים המלח וחבל סדום
4.5	15.4	19.9	חברה לפיתוח חוף אילת
0.8	10.3	11.1	הלוואות ישירות שונות
1,948.8	2,900.9	4,849.7	

זכויות (במיליוני ל"י) (המשך)

ירידה	31.3.1977	31.3.1978
4.7	4.7	—
0.4	0.4	—
5.1	5.1	—

השקעות שיתרותיהן ירדו

חברה לפיתוח המלאכה

הלוואות ישירות שונות

השקעות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים

השקעות שיתרותיהן עלו

עלייה		
251.7	927.8	1,179.5
132.1	209.6	341.7
218.3	230.5	448.8
3.4	6.1	9.5
25.9	83.4	109.3
5.6	167.2	172.8
57.3	144.4	201.7
694.3	1,769.0	2,462.3

בנק לפיתוח התעשייה בישראל

בנק א'

בנק ב'

בנק למלאכה

מסד

ספחות, בנק למשכנתאות לישראל

בנקים שונים

השקעות שיתרותיהן ירדו

ירידה		
17.4	21.5	4.1

בנקים שונים

השקעות שיתרותיהן לא השתנו

—	378.5	378.5
—	1.1	1.1
—	379.6	379.6

השקעות שהושקעו במישרין על ידי האוצר

השקעות שהושקעו באמצעות בנקים ומוסדות כספיים

2,620.6	5,076.1	7,696.7
---------	---------	---------

ס"ה והעליה נטר

השקעות ישירות של האוצר

1. היתרות לחובת חברת עמידר הגרשמות בסעיף זה מייצגות 60% ממחירן של יחידות דיור שהממשלה העבירה לחברה כנגד אגרת חוב צמיתה ללא רבית וללא הצמדה, שמועד פרעונה לאחר 30 שנה מיום העברת יחידות הדיור. תרת החוב בשיעור של 40% ממחיר יחידות הדיור נרשמת בסעיף הלוואות ומיועדת לפרעון מהתמורה המתקבלת ממכירת בתים על-ידי החברה (ראה בדו"ח שנתי 27 עמ' 98—99). ביוני 1976 מינו שר האוצר ושר השיכון ועדה שמתפקידה לבחון את התנאים שלפיהם מועבר רכוש לחברת עמידר; הוועדה טרם המציאה את מסקנותיה. לדברי החשב הכללי, הגיעה הוועדה למסקנה, שרכוש המועבר לחברה החל מ-1.4.1976 יירשם כרכוש של המדינה ויועבר לניהול החברה בנאמנות ולא ייוקף לחשבון הלוואה לחברה. בהתאם לכך רשם האוצר בספריו החל בשנת הכספים 1976 את יחידות הדיור שהועברו לחברה כרכוש של המדינה והשוויון הכספי נכלל במסגרת הסעיף של השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות.

אותם סכומים שנרשמו לחובת החברה בסעיף הלוואות מתיחסים, לדברי האוצר, ליחידות דיור שהועברו לחברה עוד לפני 1.4.1976.

2. השקעותיה של המדינה בחיפושי נפט נעשות באמצעות חברת חיפוש נפט (השקעות) חנ"ה ו"ה רחבת הנפט הלאומית לישראל. בשנת הכספים 1977 העבירה הממשלה לשתי חברות אלה מתקציב הפיתוח של משרד האנרגיה והתשתית סכום כולל של 326.7 מיליון ל"י. היתרה של השקעות המדינה ליום 31.3.1978 הסתכמה ב-722 מיליון ל"י. בקירוב, לעומת יתרה של 436 מיליון ל"י, ליום 31.3.1977. ההפרש בין הגדילה המשתקפת במאזן המדינה לבין סכום ההוצאה בתקציב נובע בעיקר מכך, שהשקעות הממשלה בחיפושי נפט באמצעות חנ"ה לא נרשמו לחובת החברה במאזן המדינה. בדבר ביקורת על התארגנות ענף חיפושי הנפט החל בשנת 1975 ראה בדו"ח שנתי 28 עמ' 246-254.

3. בשנת המאזן העביר האוצר לחברת מקורות סכום של 239.9 מיליון ל"י למימון השקעותיה במפעלי מים שבבעלותה ובאלה שבבעלות המדינה, שהיא מנהלת בנאמנות. ההשקעות במפעלי מים של המדינה כלולות בדרך כלל במסגרת סעיף זה, ואלה במפעלי מים שבבעלות החברה במסגרת סעיף "הלוואות". הגידול 227.5 מיליון ל"י בסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות" בשנה הנסקרת כולל גם השקעות במפעלי מים של המדינה שנרשמו בשנת הכספים הקודמת בסעיף "הלוואות" (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 72). גורמים נוספים לירידה בסך של כ-101 מיליון ל"י שחלה בשנה הנסקרת ביתרת ההלוואות לחברת מקורות היו: העברה של 29.9 מיליון מסעיף "הלוואות" לסעיף "השקעות במניות", לאחר שבשנה הקודמת לא הוקצו לממשלה מניות כנגד השקעותיה בחברה בשנת הכספים 1976 (ראה גם להלן בפרק על "השקעה במניות"); העברה לגבייה לבנק מסחרי של הלוואות, שניתנו בעבר במישרין לחברה בסכום של 83 מיליון ל"י, בהמשך להעברת הלוואות לגבייה לבנק מסחרי בשנה הקודמת.

ההלוואות שהועברו בשנה הנסקרת הן לתקופה של 30 שנה ונושאות ריבית של 19%. מירוח הבנק הוא 0.6% לא צמוד.

4. העליה בסך 25.4 מיליון ל"י שחלה בשנה הנסקרת ביתרה לחובת חברה לפיתוח מפעלי תיירות נובעת בעיקר מסכומים שהוצאו מתקציב הפיתוח בגין הקמת בתי מלון באילת ובחוף ים המלח. סכומים אלה ניתנים על-ידי החברה לפיתוח מפעלי תיירות בשעור של 20% מעלות הקמתם של בתי מלון, הם מהווים הלוואות עומדות, שאמורות להימחק לאחר חמש שנים, אם בעלי בתי המלון יעמדו בהתחייבויות שנקבעו להם.

5. היתרה בסך 136.5 מיליון ל"י לחובת המוסדות להשכלה גבוהה מיועדת למחיקה בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מנובמבר 1976 לוותר כליל על גביית ההחזר של יתרת הלוואות אלה (ראה גם דו"ח שנתי 28 עמ' 122 ועמ' 77). בשנת הכספים 1978 נמחקה היתרה מחשבונית האוצר. היתרה המתחייבת לאוניברסיטת תל-אביב גדלה בשנה הנסקרת ב-6 מיליון ל"י עקב תיקון טעות, שלפיה זקף החשב הכללי בשנה הקודמת סכום זה לזכות האוניברסיטה.

השקעות באמצעות מוסדות כספיים

כמדי שנה הפקיד האוצר בשנה הנסקרת בבנק לפיתוח התעשייה, בבנק למלאכה ובשני מוסדות כספיים נוספים כספים בסכום כולל של 605.5 מיליון ל"י לצורך תשלום מענקים למפעלי תעשייה ולמלאכה לפי החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959. מענקים אלה הופכים למוחלטים לאחר שמקבליהם עומדים בהתחייבויות שנקבעו בחוק. אישור לכך צריך להנתן על-ידי מרכז ההשקעות, הפועל ליד משרד התעשייה המסחר והתיירות. בדו"ח שנתי 28 עמד מבקר המדינה על כך שהחשב הכללי לא נהג להקטין את הפקדונות המשמשים לתשלום מענקים באותם סכומים המתחייבים למפעלי תעשייה שעמדו בתנאי ההתחייבויות. בעקבות הביקורת פנה החשב הכללי למרכז ההשקעות בבקשה להמציא לו רשימה של המפעלים, שעמדו בהתחייבויותיהם כדי שניתן יהיה למחוק את הסכומים המתאימים מספרי האוצר (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 77). בינואר 1979 חזר החשב הכללי ופנה למרכז ההשקעות בעניין זה, אולם רשימות המפעלים טרם הומצאו לו.

השקעות במניות

מיתרת כלל הזכויות המוניטאריות של המדינה שנוצרו כתוצאה מביצוע תקציבים, סך של 2,472.5 מליון ל"י מייצג השקעה במניות, שהיא כ-5% מכלל הזכויות הללו. חלקן של המניות ב-31.3.1975 היה 9%; ב-31.3.1976, 7.3%; וב-31.3.1977, 5.8%, המשיך איפוא לרדת גם בשנת הכספים הנסקרת.

הסכום של 2,472.5 מליון ל"י המופיע במאזן כולל את השקעות הממשלה במניות לפי מחירי הרכישה * ותשלומים על חשבון מניות מתקציב המדינה. בשנת 1976 הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, שבכוונתו לכלול במאזן המדינה בעתיד, בצד הנתונים על השקעות הממשלה, גם נתונים על מניות ההטבה שקיבלה המדינה. במאזן ל-31.3.1978 טרם נכללו נתונים על מניות אלה.

ההשקעה במניות ל-31.3.1978 מתחלקת בין ענפי משק שונים, כשהעיקריים בהם: תעשיה, מלאכה, מתצבים מכרות ותיירות (33.7%), בנקים ומוסדות כספיים (21.3%), אנרגיה וחשמל (14.1%), חקלאות ומים (13.1%), תחבורה הובלה וקשר (10.7%). המיון לפי ענפי המשק בסעיף השקעה במניות שונה מהמיונים לפי ענפים בסעיפים אחרים שבצד הזכויות שבמאזן המדינה, וכן מהמיון של ערבויות המדינה במאזן.

בשנת הכספים 1977 עלתה יתרת ההשקעות במניות ב-319.1 מליון ל"י, לעומת עליה של 105.9 מליון ל"י בשנה הקודמת. עלייה זו היא תוצאה מעלייה בהשקעה במניות בסך של 335.3 מליון ל"י מחד ומירידה בסך 16.2 מליון ל"י מאידך. בטבלה 5 מפורטים השינויים שחלו בתיק המניות של הממשלה בשנת הכספים 1977, לפי ענפי כלכלה עיקריים, כפי שהם משתקפים במאזן המדינה ליום 31.3.1978.

השקעות שיתרותיהן עלו

העלייה בהשקעות במניות במאזן המדינה בשנה הנסקרת נובעת בעיקר מהשקעות חדשות, מהתחייבויות לרכישת מניות ומרישום של השקעות, אשר הופיעו קודם לכן בסעיף אחר במאזן המדינה.

1. יתרת השקעות הממשלה במניות חברת כימיקלים לישראל בע"מ (כ"ל) הרשומה במאזן המדינה ליום 31.3.1978 הסתכמה ב-542.3 מליון ל"י. יתרה זו כוללת בטעות גם השקעות הממשלה במניות חברת חיפה כימיקליים בסך 2.3 מליון ל"י.

העלייה ביתרת השקעות הממשלה במניות כ"ל בשנה הנסקרת נובעת מהפעולות הבאות: בשנות הכספים 1975-1977 העביר האוצר לחברת כ"ל 74 מליון ל"י בקשר למכרות הנהושת תמנע, שהינה חברת בת של כ"ל, מהם 50 מליון ל"י כהשקעה במניות החברה והיתרה כמענק. סכום ההשקעה במניות נרשם כולו בספרי האוצר במאוס 1978. בשנה הנסקרת השקיעה ממשלה במניות כ"ל סכום נוסף של 18 מליון ל"י, זאת במסגרת הסדר, שלפיו לקחה על עצמה הממשלה לשלם לחברה מחו"ל עבור מניות שהיו לה בחברת ערד תעשיות כימיות בע"מ ובתמורה מוקצות לה מניות של כ"ל (ראה דו"ח שנתי 25 עמ' 116). סכום נוסף של 6.7 מליון ל"י הוא מהמרה במניות של הלוואות הממשלה לחברת כ"ל שניתנו לה לצורך השקעה במתקן לייצור חומצה גפרתית בחברת כימיקלים ופוספטים ולצורך תכנון של מפעל למלט לבן בחברת הרסית וחול זך — שתיהן חברות בת של כ"ל. ליום 31.3.1977 לא הייתה התאמה בין ספרי האוצר לספרי החברה. לעלייה נוספת בסך של 6 מליון ל"י ביתרת השקעות הממשלה במניות החברה ליום 31.3.1978 לעומת השנה הקודמת לא נמצאו הסברים במסמכי האוצר (ננושא ערבויות המדינה לחברת כ"ל ראה להלן).

2. לפי הסדר בין הממשלה לחברת מקורות, מחצית ההשקעות מתקציב המדינה במפעלי מים שבפעולות החברה יינתנו לחברה תמורת מניות (ראה דו"ח שנתי 27 עמ' 100). במאזן המדינה ליום 31.3.1978 הוגדלה יתרת השקעות הממשלה במניות החברה בסכום של 29.8 מליון ל"י, הכולל סכומים שהועברו לחברה בשתי השנים 1976 ו-1977, והמתחייבים להשקעות הממשלה בחברה לשנת הכספים 1976.

3. בשנת הכספים 1977 הוגדלה השקעת הממשלה במניות חברת אל-על בסכום של 27 מליון ל"י במסגרת תכנית ההצטידות של החברה לחמש השנים. הקרובות הכוללת רכישת שני

* הבכיס המקובל לרישום השקעות הממשלה במניות, על אף העובדה שהמשמעות הריאלית שלו הולכת ומצטמצמת בתקופה של שינוי מהיר ברמת המחירים.

מטוסי בואינג. באותה שנה גם הומרו במניות שטרי הון, שקיבלה המדינה בשנת 1972 ושהיו צמורים לשער הדולר ונושאי ריבית של 6.5%. סכום המניות שקיבלה המדינה מהמרה זו היה 26.9 מליון ל"י.

4. הגידול ביתרת השקעותיה של הממשלה במניות בנק טפחות ליום 31.3.1978 בסך 80 מליון ל"י גובע מרכישת מניות הבנק מידי חברת שיכון ופיתוח בע"מ. החברה החזיקה במניות רגילות של בנק טפחות. מניות אלה יחד עם המניות שבידי הממשלה, מקנות כ-52% מזכויות ההצבעה בבנק. עקב קשיי נזילות, שהיו לחברת שיכון ופיתוח (ש"פ) בשנת הכספים 1977, הוחלט, שהיא תממש את נכסיה הפיננסיים. כיוון שהממשלה מעוניינת למכור את חלקה בבנק טפחות, הוחלט על ידי האוצר לרכוש את המניות כדי למכרן יתר. מאוחר לגורם, שירכוש את מניות המדינה בבנק. הוסכם כאמור, שהחברה תקבל באופן זמני תמורת מניות אלה 80 מליון ל"י, כאשר המחיר הסופי של המניות ייקבע בהתאם למחיר, שבו יימכרו מניות מסוג זה שבבעלות המדינה בעת מכירת הבנק. כתאריך קובע להעברת הכסף נקבע 31.3.1978. החל ממועד זה יהיה הסכום של 80 מליון ל"י צמוד למדד המחירים לצרכן, ובעת קביעת המחיר הסופי עבור המניות תיערך התחשבות בין החברה לאוצר. אם מחיר זה יהיה גבוה מהמחיר הזמני המשוער, תשלם הממשלה תוספת עד לגובה המחיר הסופי; אם המחיר הסופי יהיה נמוך מהמחיר הזמני המשוער, תחזיר ש"פ לממשלה את הפרש המחיר. באם לא תמכור המדינה את חלקה בבנק טפחות עד 31.3.1979 יקבעו הצדדים ביניהם את המחיר הסופי של מניות אלה. ההוצאה בקשר לרכישת מניות אלה נוקפה לסעיף תקציבי חדש של רכישת מניות טפחות מש"פ במסגרת תקציב הפיתוח של משרד השיכון, על מכירת מניות הממשלה בבנק מתנהל משא ומתן. עד מועד סיום הביקורת לא נמכרו מניות אלה (ראה בדו"ח זה, על צמצום מעורבות הממשלה בחברות).

כדי לרכוש בידי בנק טפחות את הבעלות על המניות בחברות הבנות שלו לקראת מכירת מניות הבנק רכש הבנק בשנה הנסקרת מניות של בנק כרמל למשכנתאות בע"מ, שהיא חברת בת שלו, שהחזיקו בידי "שיקמונה" — חברה עירונית ממשלתית לשיקום הדירור בחיפה בע"מ, ושהקנו לחברה כ-1/4 מכוח ההצבעה בבנק כרמל. התמורה שנקבעה עבור מניות אלה הייתה 4.7 מליון ל"י לתשלום עד אוקטובר 1978.

5. בשנת הכספים 1977 השקיעה הממשלה 39.8 מיליון ל"י מתקציב הפיתוח בבת ים ויקוק לנפט במסגרת תכנית השקעה רב שנתית להרחבת בתי הויקוק.

6. בשנה הנסקרת רכשה הממשלה מניות בחברה כלכלית לירושלים בסכום של 8.5 מיליון ל"י. השקעה זו היתה חלק מסכום של 17 מיליון ל"י שקיבלה החברה בשנה הנסקרת מתקציב הפיתוח, שיתרתו נרשמה כמענק וכהלוואה לשם הכשרת מישור אדומים ופרוייקטים אחרים, שבהם היא עוסקת.

7. בהתאם להתחייבויות האוצר למשקיעים בחו"ל לרכוש מהם חזרה, לפי דרישתם, מניות במחיר שלא יפול מ-90% מערכן הנקוב, נרכשו בשנת הכספים 1977 מניות בכורה מהגופים הבאים: בנק החקלאות תמורת 4.4 מיליון ל"י — כאשר מניות בסך 2.9 מיליון ל"י נמכרו חזרה בחלקן לחברה להשקעות של הבנק לפיתוח התעשייה ובחלקן לקרנות נאמנות, החברה לפיתוח מפעלי תיירות תמורת 3.4 מיליון ל"י והבנק לפיתוח התעשייה תמורת 1.7 מיליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 25 עמ' 122-123). בשנה הנסקרת נרשם בין השקעות המדינה במניות הבנק לפיתוח התעשייה סכום נוסף של 12.5 מיליון ל"י בגין השקעות הממשלה בשטרי הון של הבנק, על אף שלא מדובר בהשקעות במניות.

8. בשנת הכספים 1977 הוקמה ענבל, חברה לביטוח בע"מ, בבעלות מלאה של המדינה והאוצר השקיע במניותיה 3 מיליון ל"י. החברה הוקמה על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיוני 1976 ליסוד חברה, שתפעל במישורים הבאים: ביטוח בתחומים וכנגד סיכונים, אשר לעתים אינו ניתן לכסותם על ידי חברות הביטוח; ביטוח משנה בתחומים של סיכונים מיוחדים, כאשר הביטוח נעשה על ידי גופים קיימים, ופעולות ניהול של ביטוחי הממשלה. החברה החלה בפעולותיה בינואר 1978, ובאפריל אותה שנה קיבלה על עצמה את ניהול התכנית הממשלתית לביטוח סיכונים מלחמה של אגיות. בנובמבר 1978 החלה החברה להוציא פוליסות ביטוח נגד סיכונים מלחמה, לסרטים המופקים בישראל וביהודה, שומרון ועזה. נקבע שכל סכום שידרש לכיסוי נזק בהתאם לתנאי הפוליסה יינתן לחברה על ידי האוצר. בפברואר 1979 נחתם בין החשב הכללי והחברה חוזה לניהול הקרן הפנימית לביטוח רכוש ממשלה (להוציא משרד הבטחון).

זכויות המדינה — השקעות הממשלה במניות (במיליוני ל"י)

השינוי	31.3.1977	31.2.1978
--------	-----------	-----------

השקעות שיתרתן עלתה

בנקים

13.0	206.5	219.5	בנק לפיתוח התעשייה
1.5	119.9	121.4	בנק החקלאות
80.0	12.9	92.9	בנק טפחות
1.0	12.3	13.3	אוצר השלטון המקומי
0.2	7.8	8.0	בנק למלאכה

חקלאות ומים

29.9	279.1	309.0	מקורות
------	-------	-------	--------

תעשייה, מלאכה, מחצבים, מכרות ותיירות

80.7	461.6	542.3	כימיקלים לישראל
17.0	46.4	63.4	מבני תעשייה
3.4	34.6	38.0	חברה לפיתוח מפעלי תיירות

שיכון ובנייה

9.4	19.8	29.2	חברה כלכלית לירושלים
-----	------	------	----------------------

תחבורה, הובלה וקשר

53.9	103.0	156.9	אל-על נתיבי אויר לישראל
2.5	17.6	20.1	מספנות ישראל

אנרגיה וחשמל

39.8	50.2	90.0	בתי זיקוק לנפט
------	------	------	----------------

שונים

3.0	—	3.0	ענבל חברה לביטוח
-----	---	-----	------------------

335.3	1,371.7	1,707.0
-------	---------	---------

השינוי	31.3.1977	31.3.1978
--------	-----------	-----------

השקעות שיתרתן ירדה

בנקים

5.2	13.9	8.7	בנק מסחרי
6.5	6.5	—	פ.י.ב.י. אחזקות

תעשייה, מלאכה, מחצבים, מכרות ותיירות

0.3	0.3	—	מיסקו בית-שמש
-----	-----	---	---------------

שונים

1.2	2.4	1.2	מעלה, חברה להשקעות
-----	-----	-----	--------------------

3.0	5.0	2.0	אחרים
-----	-----	-----	-------

(-)16.2	28.1	11.9
---------	------	------

—	753.7	753.7
---	-------	-------

319.1	2,153.5	2,472.6
-------	---------	---------

ס"ה

השקעות שיתרתן לא השתנתה

ס"ה

עבור תפקידה זה וזאת החברה לעמלת ניהול. החברה גם החלה לבטח השקעות של רוכשי דירות מחברה שיוון ופיתוח בהתאם לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974. החברה מרכות גם את הטיפול המינהלי עבור החשב הכללי בהסדרי ביטוח הצמדה בגין הלוואות, שניתנו על ידי מוסדות כספיים לגורמים שונים במשק.

9. בשנת הכספים 1977 הגדילה הממשלה את השקעותיה במניות חברת מספנות ישראל בסכום של 2.5 מיליון ל"י בגין תוספות קו יצור לבניית כלי שיט על ידי החברה.

השקעות שיתרותיהן ירדו

1. הירידה ביתרת ההשקעות של הממשלה ב**בנק מסרי** נובעת ממכירת מניות רגילות של בנק זה. מניות שרכשה המדינה במסגרת זכויות שניתנו לבעלי המניות בו. חלק מהמניות שנמכרו נרכשו בשנת הכספים 1977. היתרה הרשומה במאון המדינה ל-31.3.1978 אינה משקפת את המצב למעשה; לתאריך זה נותרו בידי המדינה מניות בכורה 6% צוברות ומשתתפות בסך 10 מיליון ל"י, שאינן מקנות זכות הצבעה. מניות אלה רכשה המדינה עוד בשנת 1969 (ראה דו"ח שנתי 21 עמ' 129).

2. בשנה הנסקרת מכרה הממשלה את מרבית מניותיה ב**פ.י.ב.י. אחזקות**, וכן שטרי הון, שהיו בידיה, לבעלי המניות האחרים בחברה בהתאם לאופציות שניתנו להם בהסכם המייסדים משנת 1972 (ראה דו"ח שנתי 23 עמ' 137). לאחר מימוש האופציות נותרו בידי המדינה מניות בסך 1.65 מיליון ל"י — כולל מניות הטבה בסך 150,000 ל"י — שהם כ-1.5% מההון הנפרד ו-1.8% מזכויות ההצבעה; כן נותרו בידיה שטרי הון, בעיקר שטרי הון א' בסך 1.5 מיליון ל"י נושאי ריבית של 22% וניתנים להמרה במניות או לפדיון בשנים 1988—1997 ושטרי הון ב' נדחים בסך 140 מיליון ל"י, בריבית קבועה לא צמודה של 10%, שאינם ניתנים להמרה במניות ושמועד פדיונם בשנים 1992—2001. עוד נותרה בידי המדינה מניית יסוד ב**פ.י.ב.י.** ומניית יסוד בבנק הבינלאומי הראשון לישראל, שהוא חברת בת של **פ.י.ב.י.** מניות היסוד הקנו לה, בין היתר, זכות וטו לגבי החלטות מיוחדות, גם אם חלקה של הממשלה בהון המניות ירד מתחת ל-26% המקורי; זכות וטו לגבי מינוי מנהל כללי וזכות למנות מנהל אחד במועצת המנהלים. הזכויות האמורות יבוטלו, אם תמכור הממשלה שטרי הון ב', כולם או מקצתם. במאון המדינה ל-31.3.1978 אינה מופיעה עוד השקעת המדינה במניות **פ.י.ב.י. אחזקות**, בעוד שלמעשה בידי המדינה היו לתאריך זה מניות בסך כ-1.5 מיליון ל"י, גם יתרת הלוואות במאון, המופיעה בסך של 132.4 מיליון ל"י, אינה משקפת את היתרה למעשה, שהיא כ-141.5 מיליון ל"י.

בקיץ 1978 יצאה **פ.י.ב.י.** בפעם הראשונה לציבור בהנפקה של מניות, והבנק הבינלאומי הראשון לישראל הנפיק אותה עת שטרי הון. הנהלת **פ.י.ב.י.** פנתה לאוצר והסבירה, שתנאי מוקדם להנפקה לציבור הוא שינוי מבנה ההון של **פ.י.ב.י.** ושל הבנק הבינלאומי הראשון על ידי סיווג מחדש של ההון, והמרת מניות היסוד, המוחזקות על ידי הממשלה, במניות רגילות. במשא ומתן בין האוצר לחברה הסכים האוצר לבטל את מניות היסוד ב**פ.י.ב.י.** ובבנק הבינלאומי הראשון ולהמירן במניות רגילות. עוד הוסכם כי הממשלה תדרש לרכוש רק 8.4 מיליון ל"י — מחצית מיתרת שטרי הון ב' נוספים, שהיה עליה לרכוש במסגרת התחייבויותיה לפי **פ.י.ב.י.** סיכומים אלה אושרו על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה. עם הביטול של מניות היסוד נשארו בידי המדינה, איפוא, בעיקר שטרי הון ב' בסך כ-148 מיליון ל"י בלא ששופרו תנאיהם, הרבית עליהם נותרה בשיעור של 10% בלתי צמודה, הם אינם ניתנים להמרה ומועד פדיונם החל בשנת 1992.

3. בנובמבר 1976 החליטה הממשלה לאשר פירוק מרצון של מעלה חברה להשקעות בע"מ לאחר שזו השלימה את תפקידיה. החברה התחייבה לרכוש עד 31.12.1975 מניות של חברת השקעות גדולה מתושבי חוץ המחזיקים במניות אלה, שיעלו לארץ. למרות שפורקה החברה, עדיין רשומה במאון המדינה ל-31.3.1978 יתרה של השקעות המדינה בסך 1.2 מיליון ל"י בחברה.

4. פיתוח – החברה לפיתוח ומחקר תעשיית היהלומים בע"מ הוקמה בשנת 1950 על ידי משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה כחברה פרטית מוגבלת במניות כדי לעסוק בקניית יהלומים ומכירתם, ובכלל זה יבוא ויצוא של יהלומים גולמיים ומלוטשים. החל ב-1962 עסקה החברה ביבוא יהלומי גלם ובשיווקם בארץ בלבד, וזאת כדי להקטין את תלותה של תעשיית היהלומים בארץ בגורמי חוץ לגבי הספקת חומרי גלם. החברה קנתה חומרי גלם גם ממקורות לא ראשוניים. החברה פעלה במספר מדינות באמצעות סניפים וחברות בת. בשנים האחרונות היוו קנייתיה של החברה כ-4% בלבד מכלל הקניות של תעשיית היהלומים.

בביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בחברה ב-1976, הועלו, בין היתר, ליקויים בניהול מלאי היהלומים שבידי החברה והערכתם, דבר שהשפיע על הערכת תוצאות פעולותיה של החברה. מבקר המדינה קבע, שעד שלא תשונה שיטת רישום רכישות היהלומים, רצוי להעריך את המלאי שבידי החברה על ידי גורמים בלתי תלויים, כדי לעמוד באופן כזה על תוצאה נכונה ככל האפשר של עסקותיה. כן קבע המבקר, כי על משרד המסחר והתעשייה להגיע לכלל הכרעה בדבר עתידה של החברה – מכירתה או לפחות שיתוף גורמים פרטיים, הפעילים בענף היהלומים, במימונה ובאחריות לפעולותיה (ראה דו"ח ביקורת על החברה משנת 1977).

באוקטובר 1977 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה למכור את החברה. משלא עלה יפה הנסיון למכור אותה בדרך מכרז, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה בישיבותיה ממאי ויוני 1978 להפסיק את פעולות החברה ולמכור את נכסיה. לשם כך מונו לחברה דירקטוריון ומנכ"ל חדשים.

נכסי החברה, למעט מלאי היהלומים, נמכרו בדרך של משא ומתן תמורת 2 מיליון \$; 1 מיליון \$ שולם עם חתימת הסכם המכירה ביולי 1978; סכום של 1 מיליון \$ ייפרע ב-4 תשלומים שווים החל מראשית 1980 ועד לאמצע 1981; $\frac{1}{2}$ מיליון \$ ייפרע ב-5 תשלומים שנתיים שווים החל מיוני 1979.

מלאי היהלומים, שהיה רשום בספרי החברה בערך של 2.5 מיליון \$, משועבד ל-2 בנקים מסחריים כבטחון לפרעון חוב של 1.2 מיליון ל"י שחבה החברה לאותם בנקים. היהלומים הוערכו על ידי הבנקים בערך של 1.6 מיליון \$. על פי החלטת הדירקטוריון של החברה מספטמבר 1978, מונו שני יהלומנים נאמנים לשם הערכת מלאי היהלומים ומכירתו; בפברואר 1979 העריכו שני היהלומנים את המלאי 950,000 \$ בלבד.

בדיקת הפעולות, הכרוכות במכירת נכסי החברה וההפסדים הגדולים, שבהם כרוכה המכירה, נמשכת.

5. באוגוסט 1978 מכרה הממשלה מניות בסך 58.7 מיליון ל"י ערך נקוב, שהיו לה בנק למ-לאכה בע"מ. המניות היו כ-95% מההון הנפרע של הבנק ו-93% מכוח ההצבעה. לבנק 18 סניפים בערים הראשיות וברחבי הארץ ומאזנו ליום 31.12.1977 הסתכם ב-653 מיליון ל"י.

המניות נמכרו לפ.י.ב.י. אחזקות תמורת 92.5 מיליון ל"י; 30.5 מיליון ל"י לתשלום סמוך למועד מכירתם; והיתרה בשני תשלומים שווים בשנים 1979 ו-1980 ובריבית בשיעור 28% לשנה.

השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות

בסעיף זה אמורות להיכלל השקעות הממשלה באמצעות משרד הבינוי והשיכון בהקמת בנייני דירות ובניינים אחרים, שבנייתם טרם הושלמה, או בבנינים שהקמתם הושלמה, אך הדירות לא הועברו ליעדיהן. כלול בו גם סכום, השווה לזה שבצד ההתחייבויות של המאזן בסעיף החובות שמפעלי השיכון חייבים לקבלנים. הסכום נרשם בסעיף השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות (להלן – נכסים בהתהוות), משום שמול החובות לקבלנים עומדים נכסים בהתהוות, אף כי הכספים שבהם מדובר אינם מהווים בשלב הנוכחי השקעה מכספי הממשלה עצמה, הנעשית באמצעות תקציב הפיתוח לשיכון. כספים מגורמי חוץ שונים, המתקבלים במפעלי השיכון למימון הבנייה עבור גורמים אלה, אינם נרשמים במאזן כהתחייבויות, ואף אין רשומים מולם נכסים בהיקף דומה.

סעיף נכסים בהתהוות מופיע במאזן המדינה בין הזכויות המוניטאריות, אף כי אינו מייצג נכסים שלפי מהותם נושאים ריבית, דיבידנד או פירות אחרים בצורה של הכנסה כספית שוטפת; בשלב יותר מאוחר הופכים רוב הסכומים הכלולים בו לזכויות כלפי צד שלישי, ונרשמים במאזן כמניות או כהלוואות או כהשקעות, שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות.

ההתפתחויות, שחלו בסעיף זה (במיליוני ל"י) בשנים האחרונות, היו כדלקמן:

היתרה	הגידול ביתרה	אתחול הגידול
31.3.75	4,577	1,355
31.3.76	6,269	1,692
31.3.77	7,621	1,352
31.3.78	7,988	367

הגידול השנתי נטו בסעיף נכסים בהתהוות, דהיינו לאחר ניכוי הסכומים הקשורים בחובות לקבלנים, מורכב מתוספת ומהפחתה. התוספת היא הסכום ברוטו של מימון הביניים לבנייה המוזרם במהלך שנת הכספים למפעלי השיכון; סכום זה כולל את ההוצאה מתקציב הפיתוח לשיכון, לרבות הכנסה מיועדת מגורמי חוץ, פחות הסיוע הכספי שמשרד השיכון מגיש למשתכנים המשיגים דירות שלא באמצעות מפעלי השיכון. ההפחתה מייצגת את חלקה של הממשלה בערך הדירות, שמפעלי השיכון מסרו לחברות האכלוס או למשתכנים באמצעות חברות האכלוס; הפחתה זו מהווה חזר של מימון הביניים לבנייה שניתן בעבר לבניית אותן דירות או לרכישתן. חלק מסכום ההפחתה נמחק כהוצאה מוחלטת, ואילו רובו נרשם כאמור לעיל במאזן המדינה, בסעיפי הזכויות האחרים. לפיכך ההפחתה אינה משקפת פעולה כמוזמנים אלא רישום, ההופך, בדרך חשבונאית, נכסים בהתהוות לזכויות מסוגים אחרים במאזן המדינה.

הגידול נטו בסעיף נכסים בהתהוות אמור להיות שווה לסכום נטו של מימון הביניים, המועבר על פי ההרשאה שבחוק התקציב מתקציב הפיתוח לשיכון לתקציב מפעלי השיכון; אולם בפועל הוא יותר קטן, מאחר שמספר דירות שנבנו בעבר עדיין נמסרות ליעדיהן שלא במסגרת ביצוע התקציב. אלה הן דירות שבגינן כתב העברת הרכוש הוצא, לפני שחל השינוי במתכונת תקציב השיכון באפריל 1973 ולפני שהונהג התקציב הנפרד לאכלוס; בזמנו הוסכם לגביהן, שפעולות כספיות הכרוכות באכלוסן לא יתקצבו. בשנת הכספים 1977, הגידול נטו בסעיף נכסים בהתהוות היה 266 מליון ל"י; אולם מימון הביניים נטו הסתכם ב-356 מליון ל"י.

הגידול ביתרת סעיף נכסים בהתהוות בשנה הנסקרת היה בשיעור נמוך בהרבה מזה מאשר בשנים הקודמות. הדבר נובע בראש וראשונה מכך, שחל גידול ניכר בהיקף השלמת ההליכים הקשורים במסירת דירות לגופים העוסקים בשיכון. בשנה זו נמסרו דירות בסכום כולל של 2,539 מליון ל"י: לסוכנות היהודית — ב-440 מליון ל"י; לחברת עמידר — ב-1,619 מליון ל"י; לחברת עמיגור — ב-358 מליון ל"י; לחברות השיכון העירוניות — ב-125 מליון ל"י. בשנה זו גם התוספת למימון הביניים ברוטו הייתה נמוכה מאשר בשנה הקודמת והסתכמה ב-3,014 מליון ל"י.

הסכום המופיע בסעיף נכסים בהתהוות מהווה יתרה כספית גרידא, ואין הוא מייצג במונחים כספיים מלאי של דירות גמורות או דירות הנמצאות בשלב בנייה; אף אין בו כדי לספק מידע על דירות שנמסרו. באין תיאום בין הדיווח הפיסי, שמנהל משרד הבינוי והשיכון על מצב הבנייה במסגרות השונות, לבין הדיווח הכספי, ובאין נתונים כספיים מרוכזים על דירות לאחר שהושלמה בנייתן, לא ניתן לקבוע, ממה מורכבת היתרה של נכסים בהתהוות — מה חלקן של דירות בתהליך בנייה, דירות שבנייתן הושלמה אך טרם נמסרו לחברות משכנות, ודירות שנמסרו לחברות אולם העברתן עדיין לא הוסדרה באורח פורמלי (ראה גם דו"ח 28, עמ' 80).

מלאי ואקטיבים שונים

בסעיף מלאי נכללים הנתונים על רמות המלאי של המפעלים העסקיים של הממשלה ומשרדי ממשלה שונים, כפי שנרשמו במאזנים של המפעלים העסקיים והמשרדים הנוגעים בדבר. הערכת המלאי נעשית על ידי המשרדים לפי עקרונות שונים, והנתונים הכלולים במאזן אינם ערוכים איפוא על פי בסיס משותף. עוד מתברר כי נתונים אלה לא תמיד שיקפו נכונה את ההיקף הכספי של המלאי למועד המאזן (ראה בדו"ח זה בפרק על תקצוב המלאי). היתרה הרשומה בסעיף זה ליום 31.3.1978 הסתכמה ב־1,476 מיליון ל"י, והיא מורכבת בעיקר ממלאי מזון של מינהל הסחר הממשלתי בסך 721 מיליון ל"י, ומלאי של משרד התקשורת בסך 598 מיליון ל"י.

מלאי משרד הבטחון — המורכב בעיקר ממלאי יחידות הסמך המשתייכות אליו — לא נכלל בסעיף מלאי אלא בסעיף אקטיבים שונים, ומהווה את עיקר היתרה באותו סעיף, שהסתכמה ב־2,694 מיליון ל"י ליום 31.3.1978; ליום 31.3.1977 הסתכמה היתרה המקבילה ב־1,696 מיליון ל"י.

חובות המדינה

ההיקף הכולל של חובות ממלוות פנים וחוץ שגייסה הממשלה ליום 31.3.1978 הגיע ל־340,191 מיליון ל"י, גידול של 146,772 מיליון ל"י (76%) לעומת ההיקף ליום 31.3.1977. סכום זה כולל הפרשים הנובעים מירידת שער החליפין של הל"י בגין מלוות חוץ ומלוות פנים בסך של 49,817 מיליון ל"י, אומדן של הגדילה בהפרשי הצמדה למדד ורביית שהצטברו על מלוות פנים בסך של 100,545 מיליון ל"י. על ההתפתחות שחלה במלוות פנים ומלוות חוץ לפי מרכיביהם העקריים בשנת המאזן ובשנה הקודמת, ניתן לעמוד מתוך טבלה 6 להלן.

להלן נתונים על השינויים ביתרות החוב בשנים האחרונות הרשומות בספרי האוצר והשוואתם לשינויים שחלו בתוצר הלאומי הגולמי בשנים אלה:

שיעורי גידול (באחוזים)			במיליארדי ל"י			
תוצר לאומי גלמי	מלוות פנים וחץ	תוצר לאומי גלמי (1)	ס"ה	מלוות חוץ	מלוות פנים	תאריך
		19.8	21.6	8.9	12.7	31.3.71
25	40	24.8	30.2	12.7	17.5	31.3.72
25	28	31.1	38.8	14.9	23.9	31.3.73
30	42	40.3	55.2	17.7	37.5	31.3.74
50	70	60.4	93.6	31.5	62.1	31.3.75
31	44	78.9	134.4	46.6	87.8	31.3.76
33	44	105.2	193.4	69.9	123.5	31.3.77
45	76	152.4	340.2	142.2	198.0	31.3.78

(1) נתונים אלה לקוחים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והם מתייחסים לשנת הכספים המסתיימת בתאריכים הנקובים בטבלה.

מהנתונים עולה כי יתרת החובות, הרשומה במאזן המדינה, גדלה מ־21.6 מיליארד ל"י בסוף שנת הכספים 1970 ל־340.2 מיליארד ל"י בסוף שנת הכספים 1977. הגידול הריאלי ביתרה זו — בניכוי העליה במדד המחירים לצרכן — היה בשיעור של 153%; בשנים אלה עלה היחס של יתרת החוב לעומת התל"ג מ־1.09 ליום 31.3.1971 ל־2.23 ליום 31.3.1978.

חובות המדינה ממלוות פנים וחץ הפכו בשנים האחרונות, בשל היקפם הגדול ובשל הסכומים הניכרים המשתלמים בכל שנה לפרעונם, לבעיה כלכלית כבדת משקל; לבעיה זו השלכות על מרחב התמרון של הממשלה בקבלת החלטות בתחומים חשובים כגון הכוונת רמת הפעילות במשק, מאזן התשלומים ושוק ההון. חוב המדינה צמוד כמעט כולו למדד המחירים לצרכן או נקוב במטבע חוץ, בעוד שהממשלה מעניקה סובסידיות למחיר ההון בהיקף גדול מאד, בדרך של כיסוי ההצמדה על הלוואות שהיא נותנת או מכוונת; בניכוי אלה עליית מחירים, הנגרמת

בעקבות צעדים כלכליים של הממשלה, מצמצמת את התחייבויות הציבור לממשלה במונחים ריאליים בגין הלוואות אלה, ולעומת זאת אינה מקטינה את היקף החוב של הממשלה.

ט ב ל ה 6

מילווה (במיליוני ל"י) (1)

השינויים ביתרות		היתרות ליום			
מ-31.3.77	מ-31.3.76	31.3.76	31.3.77	31.3.78	
31.3.77	31.3.78				
מילווה פנים					
אג"ח של המדינה למועד בינוני וארוך:					
					12/434
					מלווה חובה
3,868	3,190	18,076	21,944	25,134	12/700
					מלווה אחרים
(-77)	(-32)	220	143	111	מלווה קצר מועד
מלווה באמצעות מוסדות כספיים:					
					28/544
					הנפקות שתמורתן הופקדה באוצר
					1,782
					כספי בנק שהופקדו באוצר
6,851	12,438	11,629	18,480	30,918	592
					מלווה אחרים
1,705	12,792	11,785	13,490	26,282	מלווה מבנק ישראל
הפקדות של גופים ממלכתיים שונים:					
1,453	4,198	5,386	6,839	11,037	המוסד לביטוח לאומי
244	519	1,547	1,791	2,310	קרן פיצויים ורשות הפיתוח
107	630	895	1,002	1,632	הפקדות שונות
14,151	33,735	49,538	63,689	97,424	ס"ה (ערך נקוב) (2)
21,661	40,680	38,204	59,865	100,545	גדילה בגין הצ"מ וריבית מצטברת
35,812	74,415	87,742	123,554	197,969	ס"ה מלווה פנים
מילווה חוץ					
אג"ח של מדינת ישראל -					
5,324	18,873	15,848	21,172	40,045	"בונדס" ושטרות
מלווה חוץ אחרים:					
17,792	53,354	29,952	47,744	101,098	לפרעון במטבע חוץ
122	130	827	949	1,079	לפרעון במטבע ישראלי
23,238	72,357	46,627	69,865	142,222	ס"ה מלווה חוץ
59,050	146,772	134,369	193,419	340,191	ס"ה כולל (3)

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

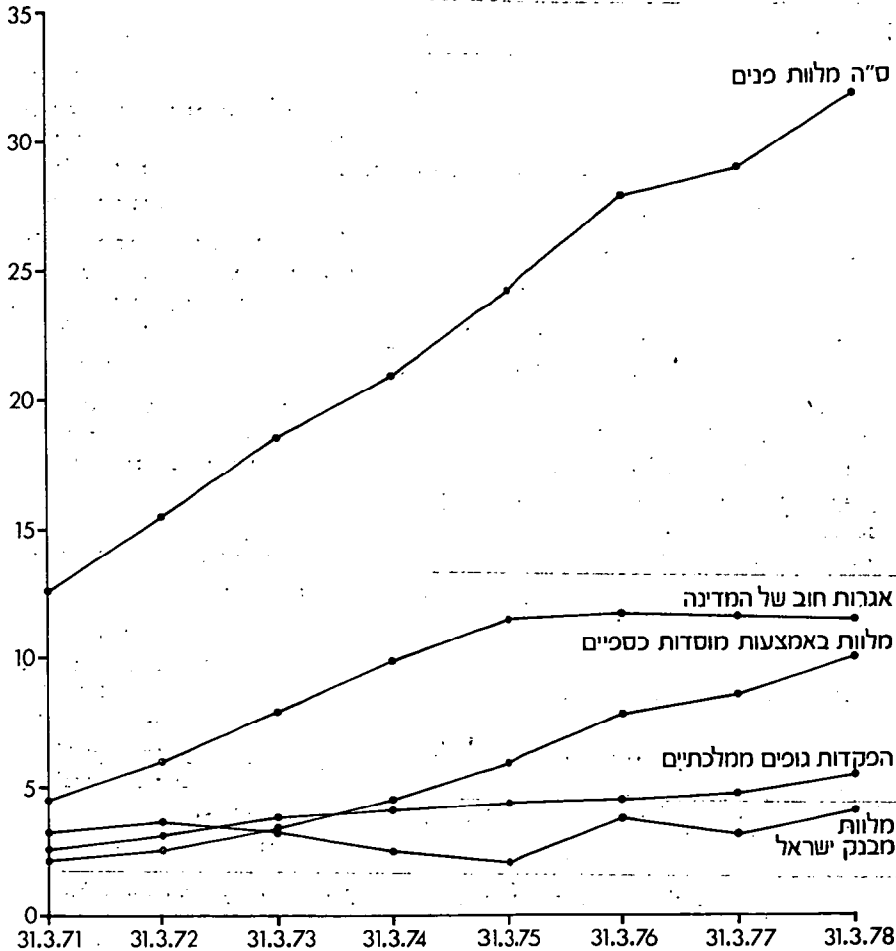
31.3.1976	31.3.1977	31.3.1978	
7.52	9.28	16.42	\$ 1
2.95	3.88	8.12	1 מ"ג
2.95	3.64	8.78	1 פר"ש

(2) בגין מלווה צמודי מדד ומילווה מסוג ברירה; על הרישום בגין מילווה חוץ ראה הערות (1) ו-(3) בטבלה זו.
 (3) לרבות הפרשים בגין שינוי שער החליפין של הל"י בשנת הכספים 1977 בסכום של 49,817 מיליון ל"י (733 מיליון ל"י בגין מלווה פנים ו-49,084 מיליון ל"י בגין מלווה חוץ) ובשנת הכספים 1976 בסכום של 12,196 מיליון ל"י (494 מיליון ל"י בגין מלווה פנים ו-11,702 מיליון ל"י בגין מלווה חוץ).

1. יתרת החוב ממלווה פנים ליום 31.3.1978 הגיעה ל-198 מיליארד ל"י, גידול ריאלי של 149% לעומת יתרת החוב ליום 31.3.1971. יתרה זו כוללת בעיקר כספים שגויסו מאגרות חוב של המדינה, מלווה באמצעות מוסדות כספיים, מלווה מבנק ישראל והפקדות של גופים ממלכתיים, בעיקר המוסד לביטוח לאומי.

התפתחות היתרות של מרכיבי מלוות פנים

מליארד ל"י
(מחירי פברואר 1971)



מתרשים 1 עולה שבשנות הכספים 1971-1974 חל גידול ריאלי מהיר ביתרת אגרות החוב של המדינה, ואילו בשנים שלאחר מכן לא חלו בה שינויים ריאליים משמעותיים. היציבות בהיקף יתרות חוב אלו בשנים האחרונות נובעת בעיקר מביטול מלוות מלחמה ומלוות בטחון בשנת הכספים 1975, ומירידה ריאלית שחלה מאז שנת 1974 בהיקף המכירות, בניכוי פרעונות של מלוות פיתוח לציבור, עקב מעבר של חוסכים מחסכון באמצעות מלוות אלו לחסכון באמצעות תכניות חסכון וקופות תגמולים, שכספיהן מושקעים בעיקר באגרות חוב לא ממשלתיות. מעבר זה התרחש, בין השאר, בגלל הרעת התנאים של מלוות פיתוח לעומת התנאים באפיקי חסכון אלה. ביתרות החוב ממלוות שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים נמשכה בשנים האחרונות המגמה של גידול ריאלי, אף כי במגמה זו חלה האטה — מגידול ריאלי שנתי של 36% בשנת הכספים

1973, לגידול ריאלי של 13% בשנת הכספים 1977. המדובר בגיוס של כספי תמורה של הנפקות של אגרות חוב לא ממשלתיות — המשמשות בעיקר להשקעת כספי הצבירה של קרנות פנסיה, קופות גמל ותכניות חסכון בנקאיות — ובכספים חפשיים של מוסדות כספיים ("כספי בנק"). מבקר המדינה הצביע מספר פעמים בעבר על כך, שהעלות לאוצר של מלוות אלו גבוהה מזו של מלוות פיתוח, במיוחד כשמדובר בכספי בנק.

בנוסף למלוות האמורים באמצעות מוסדות כספיים למימון התקציב, גויסו כספים נוספים מהנפקות של אגרות חוב לא ממשלתיות ומכספי בנק והוכוונו על ידי האוצר במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. המדובר בהלוואות הניתנות בביטוח הצמדה למדד, שלגביהן התחייב האוצר לכסות את ההפרש בין תנאיהן הנוחים — הצמדה ובריבית נמוכה יחסית — לבין התנאים בהם קיבלו המוסדות הכספיים את האשראי למתן ההלוואות, לרבות הצמדה למדד. הכספים שגויסו על פי הסדרים אלה אינם מופיעים בתקציב המדינה כהכנסה וסכומי ההלוואות המוכוונות אינם מופיעים בו כהוצאה. כמאזן המדינה ליום 31.3.78 כלל האוצר לראשונה נתונים על הפרשי ההצמדה למדד ולדולר שנצברו על קרן ההלוואות המבוטחות אצלו בביטוח הצמדה. הפרשי ההצמדה למדד הגיעו, לפי נתונים אלה, ל-21.8 מיליארד ל"י (ראה להלן), במאזן לא רשומות התחייבויות נוספות של האוצר בגין תכניות חסכון, בעיקר, לכיסוי חלק גדול מכספי מענק הצמוד למדד המובטח לחוסכים בתכניות חסכון מאושרות, ומימון הלוואות בתנאים נוחים לחוסכים בתכניות חסכון לדירור.

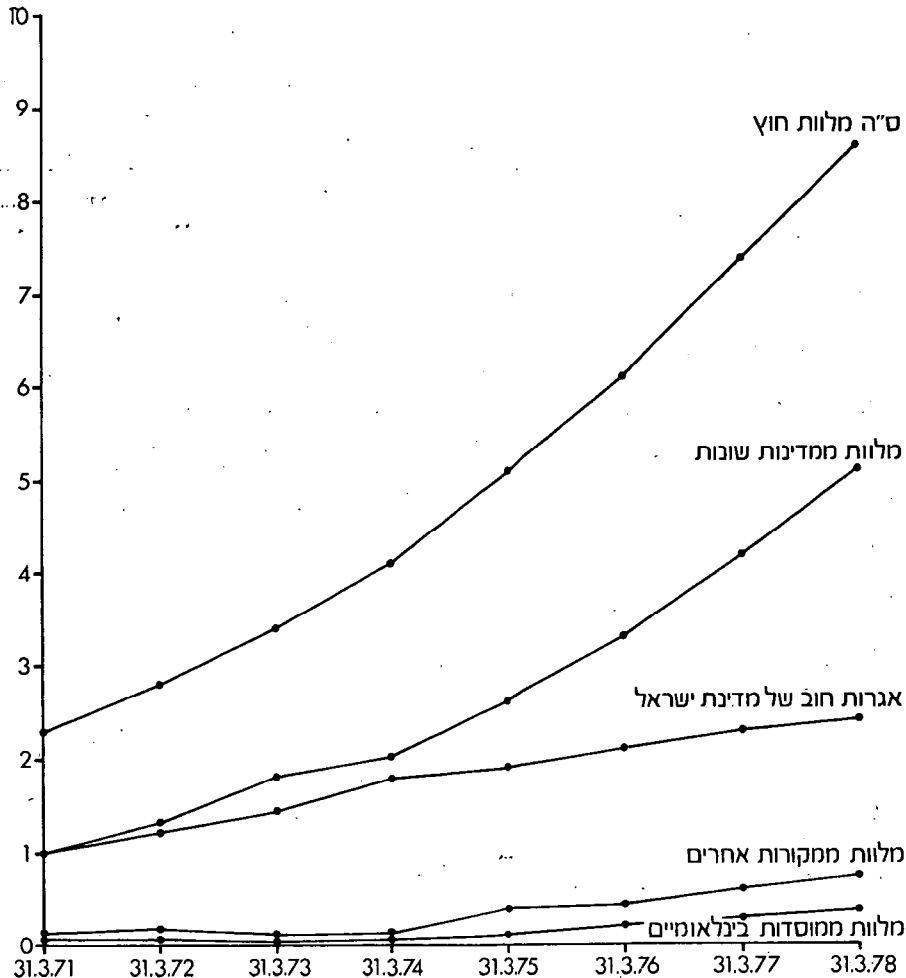
בשנים האחרונות הולך וקטן שיעור החובות, שניתן לפרוע מכספי ההחזר של הלוואות, וחלק גדול והולך של כספי המלוות המגויסים בכל שנה משמש לכיסוי תשלומי הפרעון של מלוות שגויסו בעבר. יכולתה של הממשלה לגייס מחדש את הכספים שנפרעו על ידיה בגין חובות העבר מותנית בהרגלי החסכון של הציבור, ובכוננותו שלא להקטין את היקף הכנסים הפיננסיים העומים דים מול חוב הממשלה. היכולת לגלגל את חובות הממשלה מושפעת גם מפריסת תשלומי הפרעון של החובות על פני שנים ועל פני חדשים. במאזן המדינה וכן בנספחיו לא נכללים נתונים מפורטים על היקף הפרעון הצפוי לפי סוגי מלוות; אולם מנתונים כלליים שהובאו לראשונה בנספח למאזן ליום 31.3.1978 עולה, שצפויות תגודות חדות מאוד בהיקף תשלומי הפרעון הצפויים בשנים הבאות.

2. חובות הממשלה ממלוות חוץ מהווים כשלושה רבעים ממצבת חובות החוץ של המדינה. חובות הממשלה לפרעון במטבע חוץ הגיעו, לפי מאזן המדינה ליום 31.3.78, ל-8.6 מיליארד דולר, שהיוו 141.1 מיליארד לירות — ועוד 1.1 מיליארד לירות מלוות חוץ לפרעון בלירות. הגידול בחוב במטבע חוץ בתקופה 31.3.71—31.3.78 במונחים של דולרים היה בשיעור ממוצע של 21% לשנה. היחס של סך כל חובות החוץ של הממשלה אל התוצר הלאומי הוא גבוה, וכן גבוה סכום חוב החוץ הנופל על כל נפש בישראל. פרעון מלוות חוץ משפיע בראש ובראשונה על מאזן התשלומים של המשק. העומס על מאזן התשלומים ועל תקציב המדינה שמטיל גרעון מלוות חוץ תלוי במידה רבה בפיזור הפרעונות לאורך זמן. החוב הממשלתי לפרעון במטבע חוץ ליום 31.3.1978 כולל מרכיבים עיקריים אלה: מלוות ממדינות שונות, בעיקר מממשלת ארה"ב — 59%; אגרות חוב של מדינת ישראל, בעיקר מלווה הפיתוח ("בונדס") — 28%; מלוות ממקורות מסחריים, בעיקר אשראי מבנקים — 9%; מלוות ממוסדות בינלאומיים — 4%.

בעמ' הבא תרשים 2 המראה את התפתחות היתרות של מרכיבי מלוות חוץ לפרעון במטבע חוץ. מהתרשים עולה, שלאחר ירידה קצב גידול החוב ממלוות ממדינות שונות בשנת הכספים 1973, חלה מאז שנת הכספים 1974 עלייה מהירה בגידול החוב, בעיקר בחוב לממשלת ארה"ב; חלקו של החוב לממשלת ארה"ב מכלל מלוות החוץ של ממשלת ישראל הלך וגדל והגיע ל-48%, לעומת 35% ליום 31.3.1974. הגידול בחוב בשנות הכספים 1977—1976 נובע גם מכך, שבשנתיים האחרונות חלק מהסיוע הכלכלי ניתן כהלוואה, בעוד שבשנים קודמות ניתן כל הסיוע כמענק. המלוות מממשלת ארה"ב ניתנו בדרך כלל לתקופות ארוכות ובתנאים נוחים.

בשנים האחרונות הלך וירד קצב גידול החוב ממלווה הפיתוח (בונדס); אגרות חוב אלה מונפקות לתקופות ארוכות ובריבית נוחה. עם זאת בבחינת תנאיהן יש לקחת בחשבון שרוב האגרות נפדות לפני מועד פרעונן הנקוב — בדרך כלל בלירות — דבר המגדיל את עלות האגרות בשל עליית משקלן של הוצאות ההפצה שלהן. הסדרי הפדיון המוקדם של בונדס עלול גם להוות פעם תחליף לכספים שתורמים ותיירים היו מזרימים לארץ במומן ובמטבע חוץ. מאידך, העובדה שרוב הפדיון המוקדם מתבצע בלירות גורמת לחסכון במטבע חוץ למדינה, שכן חוב הנקוב בדולרים נפדה במטבע מקומי.

התפתחות היתרות של מרכיבי מלוות חוץ לפרעון במטבע חוץ
(במיליארדי \$)



החל משנת הכספים 1974 גדל חלקם של מלוות ממקורות מסחריים, המגויסים ברובם באמצעות בנקים ישראלים, בכלל מלוות החוץ שגייסה הממשלה. מלוות אלה הם בדרך כלל לזמן בינוני, ובתנאי הריבית של שוק הכספים הבינלאומי, ועליית חלקם בחוב התצוני משמעותה שתנאי חוב זה נעשו יותר קשים מבחינת העלות ותקופת הפרעון (בדבר בעיות שונות שיש להן השלכה על עלות המלוות המסחריים עמד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 28 עמ' 111). היכולת לגייס מלוות מסחריים ותנאי גיוסם תלויים במצב שוק הכספים הבינלאומי, ובתנאים כלכליים ואחרים של מדינת ישראל המשתנים מעת לעת.

בנוסף על מלוות החוץ שגייסה הממשלה והכלולים במצבת החובות במאזן המדינה, יווסף האוצר גיוס הון נוסף ממקורות חוץ, באמצעות מוסדות כספיים על ידי מתן ביטוח שער. ביטוח זה ניתן

למימון יבוא של ציוד תעשייתי וגם למטרות אחרות, כגון השקעות פיתוח, סיוע לחברות, שנקלעו לקשיים בהשלמת המימון של השקעותיהם ולרשויות מקומיות. לפי נתונים על התחייבויות אלה של האוצר לתשלום הפרשי שער במסגרת הסדרי ביטוח שער, שנכללו לראשונה במאזן ליום 31.3.1978, הסתכמו התחייבויות אלה לאותו מועד בסך 9.7 מיליארד ל"י. האוצר גם נתן ביטוח שער בגין הנפקות של מניות ושטרי הון של מוסדות כספיים; יתרת התחייבויותיו לביטוח שער של מניות ליום 31.3.1978 הסתכמו, לפי הנתונים שנכללו במאזן המדינה, ב־1.4 מיליארד ל"י (ראה להלן).

מלוות פנים

כלל החובות ממלוות פנים ליום 31.3.78, לרבות ההפרשים בגין שינויים בשער החליפין ואומדן הריבית והפרשי ההצמדה למדד המחירים לצרכן שהצטברו על מלוות אלה, הסתכמו לפי נתוני החשב הכללי ב־197,969 מיליון ל"י, סכום גבוה ב־74,415 מיליון ל"י (60%) מהיתרה במאזן ליום 31.3.76. בניכוי ההפרשים, שנבעו מעליית המדד, משינויים בשער החליפין, ומהצטברות הריבית, מגיע סכום היתרות ל־96,691 מיליון ל"י — 33,496 מיליון ל"י יותר מהסכום המקביל בשנה שקדמה לה.

כ־42% מהגידול ביתרות בשנת המאזן נבעו ממלוות מרצון, לעומת 61% בשנת 1976; עיקר הגידול במלוות אלה חל בהנפקות לא ממשלתיות שתמורתן הופקדה באוצר, ששיעורן מהגידול ביתרות של מלוות מרצון היה 88% לעומת 80% בשנת הכספים 1976. כ־4% מהגידול נבעו ממלוות חובה, וכ־14% מהגידול בהפקדות המוסד לביטוח לאומי וקרן פיצויים, שמקורם אף הוא בתשלומי חובה; המלוות מבנק ישראל היו כ־38% מהעלייה ביתרות לעומת 12% בשנה הקודמת, דבר הנובע בעיקר מקבלת מקדמה למימון התקציב בשנת הכספים 1977 בסך 12,000 מיליון ל"י; בשנת הכספים 1976 נתקבלה מבנק ישראל מקדמה בסך 2,700 מיליון ל"י.

בטבלה הבאה מובאים כלל ההוצאות לפרעון מלוות פנים שזוקפו לתקציב בשנות הכספים 1976 ו־1977 לרבות הפרשי ההצמדה ששולמו בגין הקרן, ופרעון נטו של מלוות קצר מועד (במיליוני ל"י):

1976	1977	
		סכומי הפרעון:
2,603	2,135	שווי הקרן הנקיב
4,514	11,645	הפרשי הצמדה
7,117	13,780	

ההוצאות לפרעון מלוות פנים הסתכמו בשנת הכספים הנסקרת ב־13,780 מיליון ל"י — גידול של 94% בהשוואה לשנת הכספים הקודמת. גידול זה נובע במלואו מתשלומים על הפרשי הצמדה בגין מלוות שנפרעו.

טבלה 7 שבעמ' הבא, שבה רוכזו נתוני החשב הכללי, מראה את חלוקת היתרות של מלוות פנים ליום 31.3.1978 וליום 31.3.1977 לפי סוגי ההצמדה. המלוות הצמודים למטבע חוץ מופיעים לפי השער ליום המאזן. לעומת זאת, המלוות צמודי המדד ומסוג ברירה מופיעים לפי ערכם הנקיב ומתווספים עליהם הפרשי מדד וריבית מצטברת, המגיעים לפי אומדני החשב הכללי לסכום הכולל של 100,545 מיליון ל"י ליום 31.3.1978.

מן הטבלה מתברר שבשנה הנסקרת ירד חלקם של המלוות הצמודים למדד מתוך כלל מלוות הפנים. עם זאת, שיעור הגידול במלוות הצמודים היה 57%, לעומת עליה של 47% במדד המחירים לצרכן. בולטת העלייה ביתרת הקרן של מלוות מסוג ברירה המיועדים לבנקים בלבד לכיסוי ההשקעה המוכרת במסגרת תכנית החסכון; במסגרת חסכון זו חלה עליה ניכרת בשנת הכספים 1977. העליה בחלקם של המלוות הצמודים למטבע חוץ מקורה במקדמה שנתן בנק ישראל בשנה הנסקרת למימון התקציב ובשינוי תנאי המקדמות. המקדמות היו צמודות ב־50% לשער הדולר, ותנאיהן שונו החל מיום 31.3.1978 להצמדה מלאה לסל המטבעות (ראה להלן). ביתרת המלוות האחרים הצמודים למטבע חוץ היה בשנת הכספים 1977 פדיון נטו, ולכן עלתה יתרתם ב־64% בלבד, בעוד ששער הדולר עלה בשיעור של 77%. שני המרכיבים העיקריים של המלוות הבלתי צמודים הם קרן ארנונה ופצוי נזקי מלחמה ומלוות בקשר למימון הקרן הדו־לאומית למחקר ופיתוח תעשייתי; העליה ביתרות של מלוות אלו בשנה הנסקרת היתה 92% מהעליה ביתרת המלוות הבלתי צמודים.

מלוות פנים לפי סוגי ההצמדה (במיליוני ל"י ובאחוזים)

31.3.1977			31.3.1978			מלוות צמודים:
אחוזים	מיליוני ל"י		אחוזים	מיליוני ל"י		
	7,737			12,752		מלוות מסוג ברירה
	38,654			53,655		מלוות צמודים למדד
	46,391			66,227		ס"ה ערך נקוב
86.0	106,256	59,865	84.2	166,272	100,545	הפרשי הצמדה למדד וריבית מצטברת (1)
	13,004			25,004		מלוות צמודים למטבע חוץ:
11.2	13,887	883	13.4	26,453	1,449	מקדמות מבנק ישראל (2)
2.8	3,410		2.4	4,744		מלוות אחרים (2)
100.0	123,553		100.0	197,969		מלוות בלתי צמודים (2)
						ס"ה מלוות פנים

- (1) כולל גם הפרשי הצמדה בגין הנפקות והפקדות הרשומות בין ההתחייבויות השוטפות ושלא תוקצבו.
 (2) בעקבות השינויים שהונהגו בשנה הנסקרת נתנאי המקדמות מבנק ישראל, נכללו יתרות המקדמות ליום 31.3.1977 וליום 31.3.1978 במלואן בין המלוות הצמודים למטבע חוץ.
 (3) ראה הערה (1) לטבלה 6 לעיל.

אגרות חוב של המדינה למועד בינוני וארוך

בטבלה להלן מובא השינוי, שחל ביתרות אגרות החוב, שהנפקן על-ידי המדינה (להוציא מלוות קצר מועד) בשנת הכספים 1977 ובשנה הקודמת (במיליוני ל"י):

השינוי ביתרות				מלוות חובה
31.3.76- ל-31.3.77		31.3.77- ל-31.3.78		
789		1,505		מלוות חסכון
36		5		מלוות תוספת יוקר
3		1		מלוות מלחמה
1,172		41		מלוות לבטחון המדינה
2,050	(-40)	1,515	(-37)	מלוות קליטה
1,342		999		מלוות מרצון
565		747		מלוות פיתוח תש"ך
(-100)		(-71)		מלוות חברות ביטוח
1,818	11	1,675	-	מלוות מלחמה ובטחון מרצון
3,868		3,190		אחרים
				ס"ה כולל

מלוות חובה

יתרות החוב של מלוות אלה הסתכמו ליום 31.3.1978 ב-12,434 מיליון ל"י לעומת 10,919 מיליון ל"י ליום 31.3.1977. לפי המשתקף בדו"ח הכספי של האוצר, כמעט כל הגידול גובע משינוי ביתרות מלוות חסכון, המורכב מגדילת החוב בגין מלוות חסכון מעבידים שהסתכמה בשנת המאזן ב-2,032 מיליון ל"י בניכוי פדיונות של מלוות חסכון משנים קודמות שהסתכמו ב-527 מיליון ל"י.

מלוות מרצון

מלוות פיתוח ת"ש"ך: בטבלה הבאה הרכב השינוי ביתרות המלוות בשנות הכספים 1976 ו-1977, לפי נתוני בנק ישראל:

במיליוני ל"י		הפצות חדשות		
1976	1977	לקופות גמל:		
95	—	מלווה פיתוח צמוד למדד ל-17 שנה נושא ריבית של 6%		
49	275	מלווה פיתוח צמוד למדד ל-17 שנה נושא ריבית של 5%		
		לתכניות חסכון:		
34	370	מלווה פיתוח מסוג ברירה		
		לציבור		
		מלווה פיתוח צמוד:		
		שנים	ריבית	הצמדה
1,241	—	10	4%	90% למדד
265	144	10	4%	80% למדד
—	310	10	6%	80% למדד
—	164	10	7%	80% למדד
—	303	10	5%	80% למדד או 100% לדולר
—	50	11	6%	70% לדולר
1,684	1,616	ס"ה		
(-)342	(-)616	בניכוי: פרעון המלווה		
1,342	999			

בשנת הכספים 1977 חלו שינויים רבים בתנאי אגרות החוב של מלוות הפיתוח הנמכרות לציבור הרחב, תוך שיפור תנאיהן. באוקטובר 1977 הועלתה הריבית על אגרות חוב אלה הצמודות ב-80% למדד מ-4% ל-6%, ובפברואר 1977 הועלתה הריבית ל-7%. בפברואר הוצעו לציבור גם אגרות חוב עם ברירה הצמדה של הקרן ב-80% למדד או הצמדה מלאה לשער הדולר; כן הוצעו. באותה עת אגרות חוב לציבור לשש שנים הנושאות ריבית של 5.5%, קרן וריבית צמודים לדולר (בענין תנאי אגרות החוב, ומהלך המכירות בשנת הכספים 1977, ראה ביתר פירוט בדו"ח זה עמ' 143).

תשלומי הממשלה בגין פרעון של מלוות הפיתוח — קרן ריבית והפרשי הצמדה — הסתכמו בשנת הכספים 1977, לפי נתוני האוצר ב-3,879 מיליון ל"י. סכום זה עלה ב-2,263 מיליון ל"י על היקף ההפצות החדשות של מלוות הפיתוח באותה שנה.

מלוות חברות ביטוח: היתרה של מלוות זה ליום 31.3.1978 הסתכמה ב-2,361 מיליון ל"י, עליה של 747 מיליון ל"י לעומת היתרה ליום 31.3.1977. העליה נובעת מהפקדות חדשות בסך 751 מיליון ל"י, ומשיעור הפקדות צמודות לדולר בסך 19 מיליון ל"י; בשנה הנסקרת היה פדיון של אגרות חוב בשווי נקוב של 23 מיליון ל"י.

הפקדות חברות הביטוח נעשות במסגרת הסכמי ביטוח חיים צמוד (ח"ץ) בינן לבין הממשלה בדבר השקעות כספי עתודות ביטוח חיים*. לפי הסכמים אלו כנגד הפקדותיהן של חברות הביטוח, מנפיקה להן הממשלה אגרות חוב שתנאיהן השתנו מפעם לפעם באשר לאורך התקופה, שיטת ההצמדה, גובה הריבית שנושאת האגרת ושיעור המס המוגבל החל עליה. כיום קיימות אגרות חוב מארבעה סוגים — א', ב', ג' וד' — המשמשות להשקעת כספי עתודות ביטוח חיים בגין פוליסות שהוצאו בתקופות זמן שונות. בשנת הכספים 1977 השקיעו חברות הביטוח באגרות חוב אלה כדלקמן: 439 מיליון ל"י באגרות חוב א', 166 מיליון ל"י באגרות חוב ב' ו-144 מיליון ל"י באגרות חוב ג'.

* ראה בדו"ח זה עמ' 153.

מלוות שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים

בטבלה הבאה הרכב השינוי ביתרות אלה בשנות הכספים 1976 ו-1977 (במיליוני ל"י):

1976	1977	הפקדות חדשות:
6,730	10,834	אגרות חוב והפקדות אחרות
344	1,680	כספי בנק
7,074	12,514	סה"כ
בניכוי:		
(-337)	(-733)	תשלומי פרעון
בתוספת:		
הפרשי שער בגין הנפקות		
125	657	צמודות למטבע חוץ
6,862	12,438	סה"כ העליה ביתרות

כספי ההנפקות והפקדות חדשות אחרות צמודות למדד, הנובעות מאמצעייהם העצמיים של הבנקים המסחריים, גדלו בשנת המאזן ב-77% לעומת גידול של 69% בשנת הכספים 1976. ההפקדות החדשות נרשמו חלקן כהכנסה בתקציב בסעיף "ההכנסה מאמיסיות ומהפקדות", וסכום של 2,645 מיליון ל"י מתוכם נרשם כהכנסה מיועדת בסעיפים שונים של התקציב. הפקדות נוספות ממקורות אלו נרשמו במסגרת ההתחייבויות השוטפות של המדינה*.

ההפקדות באוצר של כספי בנק גדלו בשנה הנסקרת ב-388% וכמעט כולן הופקדו החל מנובמבר 1977, במועד זה שונו תנאי ההפקדה, ובמקום ריבית של 7½% הוחלט שהריבית תקבע לפי משך ההפקדה. החל מ-6.5% על הפקדות ל-7 שנים ועד ל-7.25% על הפקדות ל-20 שנה.

מלוות מבנק ישראל

העליה ביתרות של מלוות אלו, שהסתכמה ב-12,792 מיליון ל"י, נובעת מקבלת מקדמה מבנק ישראל בשנת הכספים 1977 בסך 12,000 מיליון ל"י למימון התקציב, ומקדמה בסך 792 מיליון ל"י שבנק ישראל נתן לממשלה והמיועדת לקרן הדו-לאומית למחקר ופיתוח בתחום התעשייה**. המקדמות שבנק ישראל נתן לממשלה למימון התקציב בשנים קודמות היו צמודות ב-50% לשער הדולר ונשארו ריבית של 7%. במאוס 1978 אשרה ועדת הכספים של הכנסת שינוי בתנאי המקדמות, ונקבע שהחל מ-31.3.1978 יאוחדו המקדמות משנים קודמות בסך 13 מיליארד ל"י והמקדמה החדשה, ויוצמדו במלואם לסל המטבעות וישאו ריבית בשיעור של 5%. הממשלה תשלם לבנק ב-31 בדצמבר בכל שנה את הפרשי ההצמדה והריבית, כאשר פרעון הקרן יעשה ב-20 תשלומים שווים של קרן וריבית החל מדצמבר 1983. לתנאי ההצמדה והריבית על מקדמות בנק ישראל אין משמעות תקציבית, מאחר שמול ההוצאה בתשלום חובות קיימת ההכנסה מרווחי בנק ישראל.

מלוות חוץ

יתרות החוב החיצוני הסתכמו ליום 31.3.1978 ב-142,221 מיליון ל"י, לעומת 69,865 מיליון ל"י ליום 31.3.1977 — גידול של 104%. סכום של 49,084 מיליון ל"י (68%) נובע מירידת שער הל"י לעומת הדולר, והיתרה נובעת מגיוס מלוות חדשים בניכוי פרעון חובות וכן מירידת שער הדולר לעומת מטבעות אחרים, בעיקר המרק הגרמני.

* ראה דו"ח זה עמ' 46.
** ראה לעיל בפרק על התקציב לשנת 1977 וניצורו עמ' 14 ועמ' 27.

להלן הרכב הגדילה נטו בחוב (במונחים של ל"י) בשנת הכספים 1977 לעומת הגדילה בשנה הקודמת, כפי שהיא משתקפת במצבת החובות (במיליוני ל"י):

1976	1977	
14,515	28,841	התחייבויות חדשות
- 3,270	- 6,045	בניכוי פרעון חובות
11,245	22,796	ס"ה
התאמות:		
11,702	49,084	הפרשי שער
גדילת קרן של אגרות חסכון של מלוות		
291	476	העצמאות והפיתוח וריבית שלא נדרשה
23,238	72,356	ס"ה העלייה ביחירות

ההכנסה ממילוות חדשים גדלה בשנה הנסקרת בכ- 99% במונחים של ל"י; במונחים של דולרים היא הסתכמה בכ- 1,647 מיליון דולר * — קרוב להכנסה בשנה הקודמת, לעומת עלייה בשיעור של 31% אשתקד. תשלומי הפרעון גדלו בכ- 85% במונחים של ל"י, ובמונחים של דולרים הם הסתכמו ב- 455 מיליון דולר ** — עלייה של כ- 16%.

כ- 59.7% מסכום יתרות החוב מקורם במילוות מממשלת ארה"ב ומילוות מממשלות אחרות, בעיקר ממשלת גרמניה; כ- 28.2% — באגרות חוב שהנפיקה מדינת ישראל בחוץ לארץ ("כונדס") ושטרות; 12.1% הנותרים הם מילוות ממקורות שונים — בעיקר ממוסדות בינלאומיים ואשראי מבנקים וספקים. טבלה 8 להלן, שרוכזה לפי נתוני החשב הכללי, מראה את המילוות לפרטיהם.

כ- 61% מסכום העליה ביחירות נטו של החובות במטבע חוץ מתייחסים לסיוע מממשלת ארה"ב: כ- 687 מיליון דולר נתקבלו במסגרת הסיוע המיוחד וכ- 253 מיליון דולר, היו חלק מהסיוע הכלכלי, שניתן בשנים קודמות כולו בדרך של מענק.

כ- 13% מהעלייה ביחירות נטו נבעה ממלוות ממדינות אחרות, בעיקר ממשלת גרמניה. בשנה הנסקרת נתקבלו מממשלת גרמניה מלוות בסך כולל של 100 מיליון מ"ג, לתקופה של 20 שנה ובריבית בשיעור של 4% לשנה. כספי המילוות נועדו למתן הלוואות — 65 מיליון מ"ג באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה, 21 מיליון מ"ג באמצעות בנק התקלאות, 3 מיליון מ"ג באמצעות הבנק למלאכה; 11 מיליון מ"ג ניתנו כהלוואה לחברת מבני תעשייה (ראה לעיל בפרק על הלוואות תקציביות). כ- 2/3 מגדילת החוב של מלוות ממשלת גרמניה בשנה הנסקרת נבעו מפיתוח הדולר לעומת המרק.

כ- 10% מסכום העלייה ביחירות נטו של החובות במטבע חוץ נבעו מאשראי מבנקים וספקים. בשנת הכספים 1977 נתקבלו באמצעות מוסדות בנקאיים בארץ, מילוות בתנאים מסחריים בסכום כולל של כ- 158.5 מיליון דולר, לעומת מילוות בסכום כולל של כ- 148 מיליון דולר שנתקבלו אשתקד. המלוות האמורים נתקבלו לתקופה של עד 10 שנים — חלקם בריבית משתנה וחלקם בריבית בשיעורים קבועים. בין המלוות שנתקבלו היו: מלווה בסך 50 מיליון דולר, שנתקבל באמצעות בנק מסחרי בארץ, לתקופה של עד חמש שנים, נושא ריבית בשיעור של 1.8% מעל שער היורודולר; מלווה בסך 15 מיליון מ"ג נושא ריבית בשיעור של 1.625% מעל שער היורומרק, בתוספת 0.375% המשולם בל"י; הפקדות באוצר בסך של 32.4 מיליון פרנקים צרפתיים על ידי בנק מסחרי ישראלי מכספי אשראי שניתן לו על ידי בנק צרפתי. המלוות האחרים היו בסכומים קטנים יחסית (על בעיות שונות בתחום גיוס מלוות במטבע חוץ, ובכלל זה עלות גיוס המילוות, ראה בדו"ח שנתי 28 עמ' 111).

- * למעט הכנסה בסך 477 מיליון ל"י של מלוות, שיפרעו בל"י.
- ** למעט תשלומי פרעון בסכום של 347 מיליון ל"י שבוצעו בל"י.

מילוות חוץ

השינוי	31.3.1977	31.3.1978
במליוני \$		

לפרעון במטבע חוץ

			1,543
			479
80	2,190	2,270	248
77	92	169	
745	(1)3,369	4,114	
162	(1) 826	988	
—	(1) 251	251	
5	40	45	
127	(1) 481	608	
25	125	150	
1,221	(1) 7,374	8,595	

לאגרות חוב של מדינת ישראל
מלווה העצמאות והפיתוח ומלווה שיקום ופיתוח
מלווה פיתוח להשקעות
גדילת קרן אגרות החסכון של מלווה העצמאות
והפיתוח וריבית שלא נדרשה
אגרות חוב מיוחדות
מלווה ממדינות שונות:
מלווה מממשלת ארה"ב
מלווה ממדינות אחרות
מלווה ממוסדות בינלאומיים:
מלווה מקרן המטבע הבינלאומית
מלווה מהבנק הבינלאומי לשיקום ולפיתוח
מלווה ממקורות אחרים:
אשראי מבנקים, ספקים ואחרים
מלווה למימון הלוואות אפתיקאיות
סה"ל לפרעון במטבע חוץ

לפרעון במטבע ישראלי

מלווה מממשלת ארה"ב

250	816	1,066
(-) 120	133	13
130	949	1,079
72/226	(3)68,916	141,142
72/356	69,865	142,221

צמוד ל-\$
בלתי צמוד
סה"ל לפרעון חובות במטבע ישראלי
סה"ל לפרעון במטבע חוץ, במונחים של ל"י (2)
סה"ל מלווה חוץ במונחים של ל"י (3)

- (1) ההפרש בין יתרת הסגירה אשתקד ויתרת הפתיחה השנה, בסך 54 מיליון דולר, נובע מתיקון טעויות שחלו ברישום יתרות של מילוות שונים ליום 31.3.1977.
(2) לפי שער החליפין ביום המאזן: ראה הערה (1) לטבלה 6 לעיל.
(3) היתרה בספרי החשב הכללי בסך 68,916 מיליון ל"י לא תוקנה בהתאם לתיקון הטעויות שנערך ביחירת הסכום בדולרים — ראה הערה (1) לעיל.

כ-13% מסכום העלייה ביתרות נטו של החובות במטבע חוץ נבעה מאגרות חוב, שהפיצה מדינת ישראל בחוץ לארץ. היקף המכירות של ה"בונדס" היה קטן ב-10 מיליון דולר לעומת השנה הקודמת, וההוצאה על פרעון עלתה בכ-21 מיליון דולר בהשוואה לשנה הקודמת, כפי שניתן לראות בטבלה הבאה (במיליוני דולר):

1976		1977	
	176		174
244	68	234	60
	(-)27		(-)31
(-)162	(-)135	(-)183	(-)152
82		51	
31		29	
113		80	

הפצות חדשות:
מילוות שיקום ופיתוח
מלווה פיתוח להשקעות
בניכוי פדיון:
אגרות חוב שזמן פרעונן הגיע
פדיון מוקדם של אגרות חוב
מכירות נטו
בתוספת:
גדילת קרן של אגרות החסכון של מלווה
הפיתוח וריבית שלא נדרשה
העלייה נטו בחוב

מחוץ למסגרת ה"בונדס" הופצו בשנת המאזן, 58 אגרות חוב בנות מיליון דולר כל אחת, במסגרת תוכנית להפצת שטרות בני מיליון דולר כל אחת, שהיקפה נקבע בתחילה ל-100 מיליון דולר. למעשה הופצו עד ליום 31.3.1978 שטרות בסכום כולל של 148 מיליון דולר. כן הופצו אגרות חוב בנות רבע מיליון דולר כל אחת, בסכום כולל של כ-18.6 מיליון דולר. אגרות חוב אלה נושאות ריבית בשיעור שנקבע לפי הממוצע של ה"פריים רייט" של שלושה בנקים גדולים בארה"ב — ותקופתן חמש שנים (ראה גם בדו"ח שנתי 28 עמ' 92 ודו"ח שנתי 27 עמ' 31).

התחייבויות לתשלום הפרשי הצמדה שהצטברו בגין הסדרי ביטוח הצמדה

במאזן ליום 31.3.1978 נכללו, כאמור, לראשונה נתונים בגין התחייבויות המדינה לכיסוי הפרשי הצמדה הנובעות מהסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע. לפי נתונים אלו, הסתכמה יתרת ההתחייבויות ליום המאזן ב־32,973 מיליון ל"י כמפורט להלן (במיליוני ל"י):

21,849	ביטוח מפני שינויים במדד המחירים לצרכן
9,748	ביטוח מפני שינויים בשער מטבע זר ביחס לל"י
<u>1,376</u>	הבטחת שער הון מגיות בחו"ל של ארה"ב
<u>32,973</u>	

הפרשי הצמדה הכלולים באמדון זה מתייחסים ליתרת קרן של הלוואות מבוטחות בסך של 21,510 מיליוני ל"י. האומדן אינו כולל הפרשי הצמדה על ריבית שנצטברה עד ליום 31.3.1978, והמגיעה לסכומים ניכרים, וכן הצטברות של פרמיות תשלום*. בפירוט של מצבת היתרות המבטחות בשתי הקבוצות הראשונות של הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע, נעשתה הבחנה בין הסדרים באמצעות מוסדות כספיים והסדרים, באמצעות בנקים למשכנתאות וגופים שהחשב הכללי קבע עמם ישירות את הסדרי הביטוח. לגבי הקבוצה השלישית של הסדרי ביטוח שער של מניות, לא ניתן כל פירוט של היתרות הנכללות בה; מתברר כי יתרה זו מייצגת בעיקר ביטוח שער שניתן לגבי מניות במטבע-חוץ, שהופצו בחו"ל על ידי חברות ממשלתיות, בעיקר בנקים.

באגף החשב הכללי אין מערכת מידע מרוכזת של יתרות ההלוואות המבוטחות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. הנתונים שנכללו במאזן על היתרות של התחייבויות האוצר בגין הפרשי הצמדה, רוכזו על ידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ (ראה לעיל), תוך התבססות בראש ובראשונה על הנתונים שהומצאו, לפי דרישת החשב הכללי, על ידי הבנקים והמוסדות הכספיים שנתנו את הומצאו על ידי כל בנק באופן כולל בלא אבחנה בין סוגי הלוואות, כגון, לפי מטרות ההלוואות. היו גם מקרים בהם מבוטחים לא המציאו נתונים על היקף ההתחייבויות המתייחסות אליהם, ויתרות ההתחייבויות שנכללו במאזן המדינה לגביהם, התבססו על אומדנים. עוד מתברר כי חלק מהסדרי ביטוח הצמדה שנקבעו עם חברות גדולות, וכן הסדרי ביטוח שער לגבי הנפקות של שטרי הון של מוסדות כספיים, טרם נכללו בין ההתחייבויות שנרשמו במאזן. בהעדר מערכת מידע מרוכזת באגף החשב הכללי של יתרות ההלוואות המבוטחות, לא ניתן היה לבדוק את נכונות הנתונים שהמציאו הבנקים והמבטחים השונים.

* עם העלאת שיעורי הריבית על ההלוואות המבוטחות בשנים האחרונות, חלה עלייה בשיעורי הפרמיות המגיעות לאוצר; הפרמיות המשולמות לאוצר מקוזות כנגד ההוצאה לתשלום הפרשי הצמדה, לסעיף תשלום חובות שבתקציב המדינה נזקפת ההוצאה נטר המגיעה לממדים ניכרים.

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח-1958, מורשה שר האוצר לערוב בשם מדינת ישראל למלווה, לערבות למלווה או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל. מתן ערבות כאמור טעון אישור ועדת הכספים של הכנסת. מתן ערבות מדינה משמש בידי הממשלה מכשיר חשוב לעידוד פיתוחם של ענפים שונים במשק. בדרך של ערבויות גורמת הממשלה לזרימת כספים למשק ממקורות לא תקציביים תוך הפנייתם ליעודים שונים בהתאם למדיניותה. לפעמים מתן ערבות הוא חלק מהסדר כולל של סיוע ממשלתי למימון ענף או פרויקט, שחלקו האחר בא מתקציב המדינה במישרין. יש שיחד עם מתן הערבות להלוואה מתחייבת הממשלה לשאת בהפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע בגין אותה הלוואה. בחוק התקציב ובמסמכים המתלווים לו אין נתונים על ערבויות חדשות הצפויות במשך השנה לפי ענפי המשק השונים. נתונים כאלה היו מאפשרים לעמוד בעת הכנת התקציב על מלוא היקף של המעורבות הצפויה של הממשלה בשנה נתונה — על ידי סיוע במסגרת התקציב, בדרך של מתן טובסדיה להלוואות הניתנות על ידי מוסדות כספיים מחוץ למסגרת התקציב, ועל ידי מתן ערבות מדינה להלוואה הניתנת שלא במסגרת התקציב.

יתרת ערבויות המדינה לפי חוקי הערבויות השונים*, הסתכמה במאזן המדינה ליום 31.3.1978 בכ-27,113 מיליון ל"י לעומת כ-13,040 מיליון ל"י ליום 31.3.1977, היינו עליה של למעלה מ-100%. בשנה הנסקרת עלה שיעור ניכר היקף הערבויות החדשות: התוספת של ערבויות שניתנו במשך השנה הסתכמה ב-7,014 מיליון ל"י, גידול של 54% לעומת יתרת הערבויות ליום 31.3.1977. עיקר הערבויות המרכיבות תוספת זו הן לחברות בתחום הדלק, לחברת החשמל, לחברות בתחום התעשיות הכימיות והפטרוכימיות, לחברה הישראלית לסיכוני סחר בע"מ ולחברת אל-על (ראה להלן). העליה ביתרת הערבויות ל-31.3.1978 נובעת גם מהפרשי שיערוך של ערבויות שניתנו על הלוואות במטבע חוץ, כתוצאה משינויים שחלו במשך השנה בשער החליפין של הל"י. הגידול בגין הפרשי שיערוך הסתכם בכ-10,074 מיליון ל"י. לא נעשה שיערוך של ערבויות על הלוואות הצמודות למדד המחירים לצרכן. להוציא סכום של כ-436 מיליון ל"י, המייצג הפרשי הצמדה למדד בגין ערבויות עבור אגרות חוב צמודות שהנפיקה חברת החשמל.

בשנה הנסקרת גדל במידה ניכרת חלקן של הערבויות לענפי הדלק, המחצבים והתעשיות הכימיות והפטרוכימיות, והוא הגיע לכ-26% מיתרתה הכוללת של הערבויות ליום 31.3.1978. בהשוואה ל-10% ב-31.3.1977; לעומת זאת ירד חלקן של הערבויות לענפי החשמל והמים מ-23% מיתרת הערבויות ליום 31.3.1977, לכ-19% מיתרת הערבויות ליום 31.3.1978. בחלקן של הערבויות ברוב ענפי המשק האחרים לא חל שינוי משמעותי בשנה הנסקרת לעומת השנה הקודמת.

בשנה הנסקרת חלה ירידה של כ-3,016 מיליון ל"י בסכומי הערבויות — וזאת בשל ערבויות שפג תוקפן, ביטול או הקטנת ערבויות כתוצאה מפרעון הלוואות ומימוש ערבויות על ידי המדינה. החשב הכללי מנכה מיתרת הערבויות גם אותם סכומי הלוואות, שבגינם ניתנה ערבות ושלא נוצלו על ידי הערובים עד תום שנת הכספים. הסכומים שלא נוצלו בגין ערבויות שניתנו בשנה הנסקרת הסתכמו, לפי נתוני האוצר, בכ-1,410 מיליון ל"י, והם היוו כ-47% מהירידה בסך כל הערבויות בשנה הנסקרת. בנוסף לכך לא נוצלו ערבויות בסכום כולל של 1,676 מיליון ל"י שניתנו בשנים קודמות.

* (א) חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח-1958.

(ב) חוק עידוד החיסכון (הנחות מס הכנסה וערבות למלווה), תשט"ז-1956.

(ג) חוק הערבויות לסחר חוץ, תשי"ט-1959.

(ד) חוק הנכסים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 (נוטה משולב) — תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למלווה נכים), תשי"ד-1954; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות להסכמים) תשט"ו-1955.

רישום הערבויות בספרי האוצר ומעקב אחר שינויים בהן

עד שנת 1978 לא ניהל החשב הכללי רישום שוטף ומעודכן של פרטי הערבויות המקוריות ושל השינויים החלים בהן במשך השנה; הערבויות נרשמו רק בסוף השנה על סמך מידע המתקבל מהבנקים (ראה גם דו"ח שנתי 28 עמ' 93 *).

בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 26 נאמר, שכדי לשפר את רישום הערבויות והמעקב השוטף אחריהם במשך שנת הכספים הוכנה תכנית מיכון, שעם הפעלתה יתאפשרו קבלת מידע מעודכן ורישומן. החשב הכללי התליט באפריל 1978 שבהתחשב בסדרי העדיפויות שלו לא ימוכן מערך הערבויות בשלב זה; הוחלט שבשלב מאוחר יותר תישקל האפשרות של מיכון מערך הערבויות על ידי חברת עגבל. בשנת הכספים 1978 החל החשב הכללי לרשום בספריו את הנתונים על הערבויות החדשות עם הוצאת כתבי הערבות.

מימוש ערבויות

1. במקרים שבהם אין הערוב עומד בתנאי החזר ההלוואה, נדרש האוצר לממש את ערבות המדינה, דהיינו, לפרוע את החוב לנערב. בשולי רשימת הערבויות הכלולה במאזן המדינה ליום 31.3.1978 דיווח החשב הכללי על מימוש ערבויות בסך של 7 מיליון ל"י בקירוב, לעומת כ"ח 38 מיליון ל"י בשנה הקודמת.

מתוך סכום זה של ערבויות שמומשו בשנת הכספים 1977, לפי דיווחי החשב הכללי, סך של 3 מיליון ל"י התייחס לערבויות להלוואות שנתנו שלושה בנקים מסחריים לחברה בענף הטכסטיל. החברה לא עמדה בהתחייבותיה לפרוע והחשב הכללי הפקיד בכל אחד מהבנקים המסחריים סכומים הוהים לסכומי ההלוואות בתוספת ריבית. האוצר דיווח על מימוש ערבויות אלה, אולם המשיך להציגן ביתרת הערבויות ליום 31.3.1978. (בענין מימוש ערבות זו בשנת הכספים 1978 ראה לעיל בפרק על הלוואות תקציביות).

2. בספרי האוצר מתנהל חשבון "קרן לסיכונים", שבו נרשמים דמי העמלה הנגבים מהעורבים באמצעות הנערבים. הקרן המיועדת לכיסוי הפסדים העלולים להתלוות ממימוש ערבויות. יתרת הקרן ליום 31.3.1978 הסתכמה ב-72.9 מיליון ל"י. בשנה הנסקרת גבה החשב הכללי בגין דמי עמלה כ"ח 19 מיליון ל"י, בהשוואה ל-13.3 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976. מבקר המדינה הצביע בעבר על כך שמתוך ספרי החשב הכללי לא ניתן לקבוע את החובות בגין דמי עמלה, שלא שולמו במועדם ואת עומק הפיגור לגבי כל אחד מהעורבים (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 94). החשב הכללי הגהיג בשנת 1978 שיפורים במערכת הרישומים הידיניים שהוא מנהל על גביית דמי עמלה, באופן שיהיה בהם כדי לסייע במעקב אחר ביצוע הגביה מהעורבים השונים.

התשלומים למימוש ערבויות נזקפים לחשבונות חייבים מחוץ למסגרת התקציב או לסעיפי תקציב, בעיקר של משרד התעשייה המסחר והתיירות. בדצמבר 1977 קבע החשב הכללי עקרונות לגבי שימוש בכספי הקרן לכיסוי הפסדי ערבויות וכן נקבע שכספי קרן ישאו ריבית העולה ב-2% על השיעור השנתי של הריבית המשולמת על מלווה קצר מועד (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 94). בשנה הנסקרת נזקף לראשונה לזכות הקרן סך של 11.7 מיליון ל"י בגין ריבית שהצטברה על כספי הקרן.

בדצמבר 1978 נדון בין החשב הכללי לבין הממונה על התקציבים הצורך לתקצב סכום של כ"ח 23.2 מיליון ל"י ששולם בעבר בגין מימוש ערבויות מחשבונות מחוץ למסגרת התקציב. המדובר בעיקר במימוש ערבויות בגין פעולות בארצות חוץ. סוכם שסכום זה יתוקצב במסגרת התקציב לשנת הכספים 1979.

הטבלה דלהלן, שנערכה על פי נתוני האוצר, בהתאם לענפי המשק והעורבים מראה את השינויים שחלו בשנת הכספים 1977 ואת יתרת הערבויות ליום 31.3.1978.

* בבדיקה מסודרת שערכה הביקורת לגבי רישום יתרות הערבויות שניתנו בגין הלוואות שבוצעו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה, נמצאו לעיתים הבדלים בין יתרת הערבויות הרשומה במאזן המדינה ליום 31.3.1978 לבין היתרה שעליה דיווח הבנק לחשב הכללי בסוף השנה.

פירוט ערבויות המדינה לפי ענפי המשק והערוצים (במיליוני ל"י)

שינויים בתקופה 1.4.1977—31.3.1978					
ישראל בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1977	ערבויות שפג תוקפן והקטנה שחלה בערבויות קיימות 31.3.1978	ישראל בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1978	ישראל בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1978	ישראל בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1978	ישראל בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1978
13,040.5	7,013.9	10,074.1	3,015.9	27,112.6	3,085.7
1,202.2	154.0	370.6	29.6	1,697.2	—
349.9	49.0	—	3.3	395.6	—
81.0	—	—	—	81.0	—
275.0	105.0	—	—	380.0	—
481.7	—	370.6	26.0	826.3	—
14.6	—	—	0.3	14.3	—
1,361.6	13,725.7	2,459.0	475.6	7,070.7	324.3
570.3	2,696.8	2,232.7	282.6	5,217.2	204.2
104.4	51.0	80.3	—	235.7	—
124.1	250.0	—	19.1	355.0	—
21.9	—	—	3.1	18.8	—
309.1	100.2	129.7	29.2	509.8	—
26.7	18.3	—	7.8	37.2	3.2
30.1	2.1	5.7	—	37.9	—
—	280.1	5.6	82.3	203.4	82.3
101.6	—	—	—	101.6	—
73.4	69.1	5.0	34.6	112.9	34.6
—	111.5	—	16.9	94.6	—
—	83.9	—	—	83.9	—
—	62.7	—	—	62.7	—
2,965.4	828.0	1,869.9	397.7	5,265.6	1,611.4
1,235.2	—	436.1	335.3	1,336.0	—
1,730.2	828.0	1,433.8	62.4	3,929.6	1,611.4
1,304.6	801.7	694.8	837.7	1,963.4	897.3
586.1	663.5	545.4	751.6	1,043.4	839.8
87.8	—	57.3	—	145.1	—

ס"ה ערבויות

חקלאות ופרדסנות

משקים חקלאיים — חברות חקלאיות

משקים חקלאיים — פלחה

המועצה לשיווק פרי הדר (באמצעות החב' הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ)

חכנית לפיתוח החקלאות שונים

דלק, מחצבים ותעשייה כימית

חברות בתחום הדלק

שירותי גפס

כימיקלים לישראל בע"מ

מכרות נחושת תמונע בע"מ

חברת פוספטים בנגב (1966) בע"מ

דשנים וחומרים כימיים בע"מ

פריקלאס ים המלח בע"מ

חברה בתחום התעשייה הכימית

חברת ברום ים המלח

חברה א' בתחום התעשייה הפטרוכימית

חברה ב' בתחום התעשייה הפטרוכימית

תרכובות ברום

חיפה כימיקלים

חשמל ומים

חברת החשמל לישראל — אגרות מלווה חברות ביטוח

חברת החשמל לישראל

תעשייה ומלאכה

בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ

בנק למלאכה בע"מ

פירוט ערבויות המדינה לפי ענפי המשק והערובים (במיליוני ל"י) (המשך)

שינויים בתקופה 1.4.1977-31.3.1978					
יתרות בגין ערביות שבתוקף ליום 31.3.1977	ערביות שפנ תוקפן והקטנה שחלה בערביות קיימות	יתרות בגין ערביות שבתוקף ליום 31.3.1978	שיערוך הערביות	ערביות חדשות והוספת על הקיימות	ערביות בגין שבתוקף ליום 31.3.1977
תעשייה ומלאכה (המשך)					
54.8	—	42.1	—	110.0	הכרה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
107.0	3.0	—	—	79.1	מפעל ליצור חוטי נילון בע"מ
55.3	—	46.6	—	45.7	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
44.0	1.7	—	—	39.4	קונצרן סיבי דימונה בע"מ
—	—	—	—	10.5	מפעלי תעשייה שונים באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
39.4	—	—	—	9.5	חברת מבני תעשייה בע"מ
204.0	—	4.7	—	12.1	חברות מלאכה ותעשייה
52.9	18.6	15.7	—	—	הכרה ליצור חומרי חיכוך וטקסטיל אסבסט
26.9	—	11.5	—	—	תעשיות צמר
11.5	—	—	—	—	מפעל לתעשיות נייר
4.3	—	4.3	—	—	הכרה לפיתוח יהלומים
9.3	45.9	9.3	3.4	—	מפעל טריגה
3.6	—	3.6	—	7.7	הכרה לתעשיות מגוונים
4.9	2.9	0.1	—	10.9	כבלי צינן
7.5	3.4	—	—	10.9	הכרה ליצור מנועים
5.3	7.8	—	—	—	מפעלי אריגה
—	19.0	—	—	6.0	תעשיות לפוליאסטר
—	6.0	—	—	14.1	מפעלי מתכת
—	15.5	—	—	—	הכרה כלכלית לירושלים
תחבורה ימית, אווירית ויבשתית					
1,948.4	744.3	1,617.1	641.1	3,668.7	252.5
1,064.9	—	1,110.4	161.4	2,013.9	ציים - חברת השיט הישראלית
3.4	—	—	3.4	—	ציים - חברת השיט הישראלית (אג"ח)
5.7	1.6	—	—	7.3	6.2 מספנות ישראל
61.8	—	47.5	21.9	87.4	רשות הבמלים
607.3	492.7	459.2	452.0	1,107.2	246.3 א"ל על נתיבי אויר לישראל בע"מ
5.3	—	—	2.4	2.9	י"ך - אגודה שיתופית לתחבורה
200.0	250.0	—	—	450.0	מפעלי תחנות בע"מ
458.9	600.0	24.4	23.5	1,059.8	סחר ועבודות חוץ
400.0	600.0	—	—	1,000.0	הכרה ישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
9.5	—	7.8	2.0	15.3	ארצות אפריקה
18.5	—	—	18.5	—	מדינות שונות - הסכמי מסחר
15.0	—	—	—	15.0	הכרה ליצוא ירד
15.9	—	16.6	3.0	29.5	שונות

פירוט ערבויות המדינה לפי ענפי המשק והערובים (במיליוני ל"י) (המשך)

שינויים בחקופה 1.4.1977-31.3.1978					
ייתרות ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1978	ייתרות ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1978	ערבויות שפנ תוקפן והקטנה שחלה בערבויות קיימות 31.3.1978	ערבויות חדשות והוספת על הקיימות 31.3.1977	ייתרות ערבויות שבתוקף ליום 31.3.1977	טרום נוצל עד 31.3.1978
562.1	—	376.0	35.9	902.2	שיכון וקליטה, הסבות תנאי דיור
3.0	—	—	1.5	1.5	"ספחות" — בנק למשכנתאות לישראל (אמיסיה)
24.7	—	19.0	8.7	35.0	"ספחות" — בנק למשכנתאות לישראל
464.0	—	357.0	13.0	808.0	בנק למשכנתאות
34.0	—	—	3.7	30.3	"קריתא" חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ
36.4	—	—	9.0	27.4	הלוואות לרוכשי דירות בדמי מפתח, לשיפור תנאי הדיור, לזוגות צעירים, לעולים חדשים ולבני המיעוטים
242.3	33.4	148.3	14.9	409.1	מוסדות חינוך, תרבות ובראות
24.7	27.0	—	3.7	48.0	קרן הלוואות לסטודנטים
83.4	—	91.1	—	174.5	קרן פרץ נפתלי
29.5	6.4	—	6.1	29.8	אוניברסיטאות בארץ
1.5	—	—	0.9	0.6	הסכנון מכון טכנולוגי לישראל
74.2	—	57.2	—	131.4	בית החולים שערי צדק
26.4	—	—	4.1	22.3	קופת חולים לעובדים לאומיים
2.6	—	—	0.1	2.5	שונים
2,092.1	—	2,066.2	343.5	3,814.8	גיוס מקורות מימון
2,092.1	—	2,066.2	343.5	3,814.8	מוסדות פיננסיים
141.3	51.5	71.0	32.8	231.0	שטחים מוחזקים
48.5	51.5	—	—	100.0	ענפי משק שונים
92.8	—	71.0	32.8	131.0	יצואני פרי הדר בעזה
761.6	75.3	376.8	183.6	1,030.1	שונות
112.2	—	102.5	29.1	185.6	החברה הבין-לאומית לכבל התת-ימי בע"מ
190.4	—	36.5	153.1	73.8	הסוכנות היהודית (קונסולידציה של חובות)
120.2	—	—	—	120.2	רשויות מקומיות (מלווה קונסולידציה)
219.8	37.9	237.8	0.4	495.1	מלוונות
117.5	37.4	—	—	154.9	נכי צה"ל
1.5	—	—	1.0	0.5	שונים

להלו פרטים על הערבויות העיקריות, שניתנו בשנה הנסקרת על פי אישורי ועדת הכספים של הכנסת. רוב הנתונים וההסברים דלהלו שאובים מפניות שר האוצר, שהוגשו לוועדה:

דלק

1. בשנה הנסקרת אושרה ערבות להלוואות בסך 250 מיליון דולר שניתנה לחברה העוסקת בתחום הדלק, ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה מיום 18.11.1976 מתן ערבות זו.

2. עבודות חיפושי הנפט בדרום סיני ונמפרץ סואץ מבוצעות בעיקרן על ידי חברה זרה, שבאמצעות חברת הנפט הלאומית חתמה על הסכם עם המדינה, שלפיו תהיינה לחברה 25% מהזכויות בנפט שיימצא באזור, לאחר ניכוי הוצאותיה של החברה לביצוע חיפושים ולהפקות (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 253). למימון פעולות פיתוח בשדה הנפט שנתגלה באזור, אישרה ועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 1977 מתן ערבות להלוואה בסך של עד 8 מיליון דולר ובמארה 1978 אישרה הוועדה למטרה זו, ערבות לאשראי נוסף בסך של עד 25 מיליון דולר. נקבע שהאשראים יפרעו מתוך ההכנסות ממכירת 60% של הנפט שיופק מהשדה, בניכוי הוצאות ההפעלה השוטפות של השדה. עד 31.3.1978, ניצלה החברה סך של 8.1 מיליון דולר מהאשראי.

3. בדצמבר 1975 אישרה ועדת הכספים מתן ערבות להלוואה בסך 20 מיליון דולר שקיבלה חברת שרותי נפט בע"מ והמיועדת למימון רכישת מיכלי דלק; ההלוואה ניתנה ל-20 שנה ובריבית של יורו-דולר + 1.5% (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 98). בשנה הנסקרת הוגדל סכום הערבות שנוצל על ידי החברה בסך של 51 מיליון ל"י. לפי הסדר שנקבע בין האוצר לבין חברת שירותי נפט בע"מ, מוחזרת ההלוואה באמצעות קרן ההשוואה למחירי דלק; בשנת הכספים 1977 שולמו על חשבון פרעון הלוואה זו מקרן ההשוואה כ-33 מיליון ל"י.

מחצבים

1. לחברת כימיקלים לישראל, בע"מ, שהיא חברת גג לחברות בתחום המחצבים, אישרה ועדת הכספים של הכנסת, בישיבתה מיום 21.1.1977, ערבויות על הלוואות במטבע חוץ, שקיבלה החברה מבנק מסחרי בארץ. ההלוואות נועדו למימון חלקי של תכניות השקעה של חברות בנות של החברה, בעיקר למימון ההשקעה בנחל צין המבוצעת ע"י חב' פוספטים בנגב (1966) בע"מ (ראה להלן). המדובר בארבע הלוואות: האחת בסך 10 מיליון פרנקים שווייצריים, הלוואה שנייה בסך 6 מיליון דולר, הלוואה שלישית בסך 2.6 מיליון דולר והלוואה רביעית בסך 25 מיליון מרקים גרמניים. 65% מסכום ההלוואות מבוטחים על ידי האוצר כנגד שינויים בשער המטבע. עד 31.3.1978 הוציא החשב הכללי כתבי ערבות בגין שלוש ההלוואות הראשונות, והחברה ניצלה את מלוא סכומי הערבות.

בשנה הנסקרת גם הוציא החשב הכללי כתב ערבות בסך 21 מיליון ל"י, במסגרת ערבות להלוואות בסך 30 מיליון ל"י שאישרה ועדת הכספים לחברת כימיקלים לישראל בע"מ ב-20.6.1976 (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 98).

2. הגידול בערבויות החדשות שניתנו לחברת פוספטים בנגב (1966) בע"מ בשנה הנסקרת בסך כ-100 מיליון ל"י מתיחס לערבויות שאישרה ועדת הכספים של הכנסת להלוואות המיועדות למימון השקעות החברה בפרוייקט נחל צין (ראה דו"ח שנתי 27 עמ' 132) כדלקמן: בינואר 1977 אישרה הוועדה מתן ערבות להלוואות בסכום כולל של 79.5 מיליון ל"י — 39.2 מיליון ל"י לשם מימון נוסף של ההשקעות בפרוייקט נחל צין, 22.5 מיליון ל"י לצורך מימון השקעה בשלוחת הרכבת לנחל צין ו-17.8 מיליון ל"י למימון השקעות בהרחבת מיתקן פוספט בטול פלואור. באוקטובר 1977 אישרה הוועדה מתן ערבות להלוואה נוספת בסך של כ-1.2 מיליון ל"י למימון התיקויות ושינויים שחלו בהשקעות החברה בהרחבת המפעל במכתש הקטן. בשנה הנסקרת גם גדלה תירת הערבויות לחברה בסך של 21.7 מיליון ל"י עקב ניצול ערבות. שאושרה לחברה בשנת 1975, על הלוואה מבנק בחו"ל (ראה דו"ח שנתי 27 עמ' 132).

בנוסף לערבויות אלה, אושרו, כאמור, לחברת כימיקלים לישראל בע"מ ערבויות להלוואות למימון אותו פרויקט נחל צין (ראה לעיל).

תעשיות כימיות ופטרוכימיות

1. בשנה הנסקרת הוציא החשב הכללי כתבי ערבויות להלוואות לשתי חברות למימון הקמת פרויקטים בתחום התעשיות הכימיות והפטרוכימיות:

לחברה א' בתחום התעשייה הפטרוכימית, אישרה ועדת הכספים, בדצמבר 1977, מתן ערבויות על שתי הלוואות שקיבלה החברה, למימון תוספת השקעות והתייקרויות של תוכנית השקעות, בנוסף לערבויות שאושרו לה בשנת 1976 להלוואות למימון תכנית השקעה זו (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 98): הלוואה אחת בסך של כ-34.6 מיליון ל"י ניתנה על ידי הבנק לפיתוח התעשייה ביות עם מוסד כספי העוסק במתן הלוואות פיתוח לתעשייה. הלוואה שניה בסך של 4.5 מיליון פרנקים שווייצריים, העמיד לרשות החברה בנק מסחרי ישראל בחוץ לארץ. ההלוואה מבוססת על ידי האוצר כנגד שינויים בשער המטבע.

לחברה בתחום התעשייה הכימית ניתנו ערבויות להלוואות בסכום כולל של כ-280 מיליון ל"י: ועדת הכספים של הכנסת אישרה עוד ביוני 1976 מתן ערבות להלוואה בסך 120 מיליון ל"י הנושאת ריבית בשיעור של 10% לשנה למימון חלק מתכנית ההשקעה של החברה בסך של כ-302 מיליון ל"י. במאסר 1977 אישרה ועדת הכספים שינוי תקופת ההלוואה מ-7 שנים ל-12 שנה. באותה ישיבה אישרה הוועדה מתן ערבות להלוואות נוספות לחברה למימון התייקרויות ותוספות לתוכנית הנ"ל: ערבות להלוואה בסך 75.4 מיליון ל"י וערבות להלוואה בסך 5 מיליון דולר שתקבל החברה ממוסדות כספיים בחו"ל. באמצעות בנקים בארץ. בספטמבר 1977 אישרה הוועדה הגדלת הערבות הדולרית ל-5.5 מיליון דולר לתקופה של 10 שנים. עד 31.3.1978 ניצלה החברה סך של 113.1 מיליון ל"י מערבויות אלה.

2. ועדת הכספים של הכנסת אישרה, בישיבתה מיום 1.3.1977 מתן ערבות להלוואות בסך של כ-111.5 מיליון ל"י שבנק לפיתוח התעשייה העמיד לרשות חברה ב' בתחום התעשייה הפטרוכימית. ההלוואות מיועדות למימון הקמת מיתקן לייצור פוליאטילן ולשיקום מתקני החברה. ההלוואות נושאות ריבית בשיעורים הנעים בין 9% ל-20% לשנה. בראשית 1979 פנה האוצר לוועדת הכספים בבקשה לאשר ערבות להלוואות נוספות בסכום כולל של 32 מיליון ל"י למימון חלקי של התייקרויות ותוספות לתכנית ההשקעה להקמת המיתקן לייצור פוליאטילן.

3. ועדת הכספים של הכנסת אישרה בדצמבר 1976 ערבויות לאשראים מבנקים שונים מחו"ל לבנק לפיתוח התעשייה בסכום כולל של 45.1 מיליון דולר. האשראים נועדו לממן הלוואות לרכי שות ציוד מארה"ב. הלוואות למימון השקעות של בתי הזיקוק בע"מ — 24.75 מיליון דולר; הלוואות למימון השקעות החברה האמורה בתחום התעשייה הכימית בסך של 17.85 מיליון דולר; ו-2.5 מיליון דולר לחברה ב' בתחום התעשייה הפטרוכימית. לפי נתוני החשב הכללי, עד 31.3.1978 לא ניצל הבנק לפיתוח התעשייה אשראי זה.

חקלאות

החברה הישראלית לסיכוני סחר חוץ נותנת לבנקים, המממנים את יצוא ההדרים של המוצעה לשיווק פרי הדר, ערבות להפסדים שאינם בגדר הסיכונים שבגינם ניתנה ערבות המדינה לפי חוק הערבויות לסחר החוץ, תשי"ט-1959. לחברה אושרה ערבות נגדית של המדינה בגין ערבות זו. המדובר בהפסדים הנובעים מחוסר אפשרות לבצע את היצוא או לסיימו מחמת פעולות מלחמה, חבלה או סכסוכים מזוינים, הסגר ימי או חרם כלכלי על ישראל, או הגבלות בהעברת הפרי לחו"ל או התמורה לארץ כתוצאה מפעולות של מדינות חוץ (ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר, חוץ, נובמבר 1976, עמ' 31-34). עקב הגידול שחל בערך יצוא ההדרים אישרה ועדת הכספים הגדלת ערבות המדינה עד לסך של 600 מיליון ל"י. באותה החלטה נקבע שבשנת תשל"ח תועמד הערבות על סך של 380 מיליון ל"י, ובשנות הבאות יוגדל סכום הערבות עד ל-600 מיליון ל"י, כאמור, בהתאם לשינויים בהיקף התמורה הצפויה עבור היצוא, אך הוא לא יעלה על 15% מהיקף היצוא הצפוי.

לאחר "בהלת הכספית" שהתרחשה באירופה ושגרמה לירידת ביצוא פרי הדר, העמיד החשב הכללי לרשות המועצה לשיווק פרי הדר בחודשים מארס ואפריל 1978 מקדמה בסך 100 מיליון ל"י

כמימון ביניים עד לסיום הדיונים בין החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ לבין המועצה בדבר פיצויים המגיעים לה. המועצה התחייבה, שאם לא תקבל כספים לכיסוי המקדמה מהחברה או מכספי תקציב תחזיר את המקדמה תוך שישה חדשים ממועד קבלתה, דהיינו, בספטמבר ובאוקטובר 1978, בתוספת ריבית בשיעור של 28% לשנה. הדיונים בין החברה למועצה התמשכו עקב חילוקי דעות בין הצדדים בקשר לפירוש פוליסת הביטוח וגובה הפיצויים המגיעים למועצה; לפי בקשת המועצה נדחה החזר המקדמה מפעם לפעם, ועד מועד סיום הביקורת בפברואר 1979 היא לא הוחזרה.

חשמל

בשנת הכספים 1976 אישרה ועדת הכספים מתן ערבויות להלוואות לחברת החשמל בסכום כולל של 195.75 מיליון דולר אמריקאיים ו-126 מיליון דולר קנדיים למימון השקעות בהקמת תחנת הכוח מ"ד צפונית לחדרה (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 98-99). במסגרת ערבויות אלו הוציא החשב הכללי בשנה הנסקרת כתב ערבות לטובת בנק אמריקאי בגין הלוואה בסך 33.75 מיליון דולר שנתן לבנק מסחרי בארץ, בקשר להקמת תחנת הכוח, וכן ערבות נגדית כלפי בנק אמריקאי בגין הלוואות שניתנו לבנק המסחרי בארץ מבנקים מסחריים בחו"ל, בערבות הבנק האמריקאי, בסכום נוסף של 33.75 מיליון דולר.

תחבורה

1. ועדת הכספים אישרה ב-8.12.1977 מתן ערבות להלוואות לחברת "אל-על", בסכום כולל של 98 מיליון דולר. ההלוואות יינתנו על ידי ארבעה בנקים מסחריים — שלושה בנקים מקומיים ובנק בחו"ל — לצורך מימון השקעה ברכישת שני מטוסי בואינג 747 והשקעות הקשורות ברכישה זו. בשנה הנסקרת הוציא החשב הכללי כתב ערבות לטובת הבנק בחו"ל, על הלוואה לחברת "אל-על" בסך 30 מיליון דולר. ההלוואה היא לתקופה של 8 שנים ונושאת ריבית שנתית של 1.5% מעל לשער היורודולר, במשך שבע שנים, וריבית של 1.75% מעל לשער היורודולר בשנה השמינית. עד 31.3.1978 ניצלה החברה, לפי נתוני החשב הכללי, סכום של 15 מיליון דולר.

אשר להלוואות משלושת הבנקים הישראליים, לפי הסדרים שנקבעו בינם לבין החשב הכללי, הפקידו הבנקים באוצר, באוקטובר ובנובמבר 1977, כספים בסכום כולל של 69 מיליון דולר; ההפקדות הן לתקופה של 12 חודשים בריבית של 8.75% בחצי השנה הראשונה ו-1.25% מעל לשער היורודולר לששת החודשים הנותרים. נקבע שהפקדות יוחזרו על ידי האוצר לפני תום התקופה האמורה, אם ייחתמו הסכמים עם חברת "אל-על" בקשר למתן הלוואות לחברה, כאמור. במידה שלא ייחתמו הסכמי הלוואה עם "אל-על", יופקדו הסכומים באוצר לתקופה נוספת של תשע שנים בתנאים שיסוכמו בין החשב הכללי לבין הבנקים*.

2. לצורך המשך הפעלתם התקינה של שירותי התחבורה הציבורית, אישרה ועדת הכספים בישי-בותיה מ-15.2.1977 ו-1.3.1977, מתן ערבות לאשראי עד לסכום של 250 מיליון ל"י שיועמד לרשות קואופרטיב אגד (ראה גם בדו"ח שנתי 28 עמ' 100-99).

סחר חוץ

החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ עוסקת בביטוח יצואנים, יצרנים, מבצעי עבודות וספקי שירותים ישראליים המייצאים לחוץ ארץ או מבצעים שם עבודות ושירותים באשראי, נגד הסיכון לאי קבלת התמורה מלקוחותיהם מחמת קשיים כספיים של הלקוח או מחמת אירועים מדיניים המונעים את העברת התמורה מארץ הלקוח לישראל. עם הרחבת פעולות החברה והשינויים בשער המטבע גדלה יתרת הסיכונים של החברה. ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה מ-25.1.1977, הגדלת סכום הערבות ב-600 מיליון ל"י והעמדתה על 1,000

* ראה לעיל עמ' 46

מיליון ל"י. נקבע שערכות זו תעמוד כנגד יתרת סיכונים של עד כ-3,000 מיליון ל"י. לפי כתב הערכות שהוצא על ידי החשב הכללי באוקטובר 1977 משמשת ערכות המדינה לכיסוי תביעות בגין סיכונים מסחריים מעל לשני שלישים מסכום העתודות החפשיות של החברה ולכיסוי כל התביעות בגין סיכונים מדיניים. בכתב הערכות הוגדרו המרכיבים של עתודות החברה והקרנות שלה הכלולים במונח "עתודות חופשיות" (בקשר לכך, ראה גם דו"ח מבקר המדינה על החברה הישראלית לביטוח סיכונים סחר חוץ בע"מ, מנובמבר 1976, עמ' 14—15). בסוף שנת 1977 אישרה הוועדה, שהערכות בסך 1,000 מיליון ל"י תהיה כנגד יתרת סיכונים של החברה עד כ-5,000 מיליון ל"י. שינוי זה בא כתוצאה מירידת שער החליפין של הל"י ובעקבות הצעדים הכלכליים שנקטו על ידי הממשלה באוקטובר 1977. ערכות זו אינה כוללת את הערכות בקשר למועצה לשיווק פרי הדר (ראה לעיל).