

דו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1981

ביום 31.12.1981 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.81 בהתאם לסעיף 12 לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב). על פי סעיף 19 לחוק המציא מבקר המדינה ביום 30.4.82 דין וחשבון על מאזן המדינה לעיונו של שר האוצר, ובהתאם לאותו סעיף מונה הדו"ח על שולחן הכנסת בעת ובעונה אחת עם הדו"ח השנתי מס' 32.

להלן סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1981, כפי שערך אותו החשב הכללי, לרבות מספרי השוואה ליום 31.3.1980 (במיליוני שקלים).

זכויות המדינה		
31.3.81	זכויות שוטפות	31.3.1980
9,626	מזומנים, פקדונות בבנקים, חייבים	6,563
	זכויות המדינה הנובעות מביצוע תקציבים	
10,031	הלוואות	5,732
587	השקעות במניות	271
2,660	מימון ביניים לבנייה על ידי משרד הבינוי והשכון	1,309
969	מלאי	333
2,271	אקטיבים שונים	850
16,519	הון מניות בנק ישראל	1 8,496
26,145	ס"ה זכויות	15,059

התחייבויות המדינה		
	התחייבויות שוטפות	
7,291	בנקים וזכאים שונים	4,375
	התחייבויות המדינה הנובעות מביצוע תקציבים	
46,558	מלוות פנים - הסכום הפנקסי	23,039
178,190	הפרשי הצמדה שהצטברו	35,917
(1) 97,827	מלוות חוץ	46,512
322,575	מפעל הסכון לבנייה	402 105,870
30,061	התחייבויות בגין ביטוח הצמדה וביטוח שער	13,033
359,927	ס"ה התחייבויות	123,278
47,899	חשבונות מקבילים	29,621

(1) מותאם לשער החליפין של השקל על בסיס הדולר ליום 31.3.81 - 8.87 שקל לדולר; שערי מטבעות אחרים נקבעו בהתאמה.

(2) היתרה בסך של 1,069 מליון שקל, כלולה במלוות פנים.

שינויים שחלו בחשואה למאזן הקודם

עודף כלל התחייבויות על הזכויות ליום 31.3.1981 היה 333.8 מליארד שקל, לעומת עודף התחייבויות על זכויות בסך 108.2 מליארד שקל ליום 31.3.1980. על השינויים בזכויות ובהתחייבויות במאזן בחמש השנים האחרונות ניתן לעמוד על פי הנתונים הבאים (במליארדי שקלים ובאחוזים).

לפי המאזן ליום	התחייבויות	זכויות	הזכויות כאחוז מההתחייבויות	עודף התחייבויות על זכויות	הגידול בעודף ההתחייבויות לעומת השנה הקודמת	במליארדי שקלים	ב-%
31.3.1977	20.5	4.9	24	15.6	5.0	47	
31.3.1978	39.3	7.1	18	32.3	16.7	107	
31.3.1979	60.8	10.2	17	50.6	18.3	57	
31.3.1980	123.3	15.1	12	108.2	57.6	114	
31.3.1981	359.9	26.1	7	333.8	225.6	208	

בשנה הנסקרת גדלה יתרת ההתחייבויות הרשומה במאזן ב-236.6 מליארד שקל (192%) בעוד שיתרת הזכויות גדלה ב-31.0 מליארד שקל (74%). מכאן הירידה שבחלקן של הזכויות כשיעור מההתחייבויות — מ-12% ל-7%, כפי שניתן לראות בטבלה לעיל. חלק ניכר מהגידול ביתרת ההתחייבויות מקורו בכך, שההתחייבויות ברובן הגדול צמודות למדד המחירים לצרכן (להלן המדד) או לשער המטבע, ובעלייה הגדולה שחלה בשנה הנסקרת במדד (עלייה בשיעור ממוצע של 133.6% לעומת זו שבשנה שקדמה לה) ובשער החליפין של השקל לעומת מטבע חוץ (עלייה בשיעור של 113.8%). העלייה בהתחייבויות בגין מילווות פנים ומילווות חוץ של המדינה ובגין ביטוח הצמדה וביטוח שער (הגובעת כמעט כולה מהשינויים במדד ובשער החליפין) הגיעה ל-200 מליארד שקל בקירוב.

גורם נוסף שהביא לגידול ההתחייבויות הוא המימון של חלק מההוצאות השוטפות בתקציב כדרך של מילווות — חלקן בהצמדה למדד וחלקן האחר במטבע חוץ; בשנת הכספים 1981 הועבר מהכנסות בתקציב הפיתוח למימון הוצאה בתקציב הרגיל סכום של 20.9 מליארד שקל.

מהות הזכויות וההתחייבויות הכלולות במאזן

הזכויות וההתחייבויות המוניטאריות שבמאזן המדינה נוצרות מביצוע תקציבי המדינה, ומן הפעולות הפינגנסיות של הממשלה מחוץ למסגרת התקציב. זכויות והתחייבויות אלה מעצם הגדרתן, אינן מתאזנות: עודף ההתחייבויות על הזכויות תגדל והולך משנה לשנה נובע מכך, שחלק מההתחייבויות שהמדינה נוטלת על עצמה — מלוות — משמשות לכיסוי הוצאות, שאינן יוצרות זכויות מוניטאריות לפי ההגדרות הקיימות — השקעות תשתית בכבישים, השקעות בהקמת מבנים או השקעות בציוד, וכן לכיסוי הוצאות שוטפות.

כאמור, מרבית ההתחייבויות הן בתנאי הצמדה וגדלות עם עליית המדד ושינוי שער החליפין של המטבע, בעוד שמרבית הזכויות לא היו בתנאי הצמדה עד מאי 1979. נוסף על כך אושרו עד לאותו תאריך הסדרי ביטוח הצמדה בגין הלוואות שניתנו מחוץ למסגרת התקציב, שיצרו התחייבויות של הממשלה בלי שיעמדו כנגדן זכויות. בינתיים, אמנם, החליטה הממשלה לתקצב הלוואות פיתוח ולהצמידן למדד או לשער המטבע, אולם סכום ההלוואות הצמודות שנכללו במאזן המדינה מהווה חלק קטן מכלל זכויות המדינה, והפרשי ההצמדה הנצברים אליהם לא נכללו בו.

מאזן המדינה אינו נותן תמונה מלאה של ההתחייבויות והזכויות המוניטריות של הממשלה. בין הנתונים העיקריים שחסרים בו הן התחייבויות הממשלה לתשלומי פנסיה ופיצויים לעובדי המדינה. יתרת הזכויות הרשומה במאזן גם היא איננה משקפת את מלוא הזכויות של הממשלה: ההשקעה במניות רשומה על פי מחירי עלות, ואין כוללים, כאמור, הפרשי הצמדה המצטברים על הלוואות שניתנו בהצמדה למדד.

סדרי רישום ודיווח

במאזן ליום 31.3.81 נמצאו טעויות, בסכומים ניכרים, ביתרות בסעיפים שונים שגרמו לכך שהמאזן אינו משקף נכונה את היקף הזכויות וההתחייבויות של המדינה, או שהיתרות בסעיפים ספציפיים, הן בצד הזכויות והן בצד ההתחייבויות, מוצגות בסכומים שונים מהיתרות למעשה, לעתים בסכומים של מאות מיליוני שקלים ואף יותר.

עוד נמצא, שבמאזן ליום 31.3.81 ניהל החשב הכללי וישובים בחשבוניות מעבר חדשים, שאליהם העביר סכומים גדולים המייצגים חייבים וזכאים של משרדי ממשלה יחד עם סכומים המייצגים תקבולים שמקומם בהכנסות המדינה, וכל חשבוניות המעבר הללו הוצגו במאזן במסגרת ההתחייבויות השוטפות. כתוצאה מכך הן ההתחייבויות והן הזכויות השוטפות מוצגות בסכומים קטנים בהרבה מהיקפם למעשה.

מממצאי הביקורת הועלה שוב העדר בקרה מספקת על סדרי הרישום והדיווח הנהוגים במערכת החשבוניות של אגף החשב הכללי.

זכויות והתחייבויות מוניטאריות שוטפות

1. הזכויות וההתחייבויות המוניטאריות השוטפות של המדינה כוללות את יתרת המזומנים שבידי האוצר, יתרות של פעולות פיננסיות שוטפות וכן יתרות הנובעות מפעולות תקציביות. היתרות של פעולות פיננסיות כוללות בצד הזכויות בעיקר הפקדות בבנקים, ובצד ההתחייבויות – יתרות של הכספים שגויסו על ידי האוצר, בעיקר באמצעות מוסדות כספיים בארץ ובחוץ לארץ, וכן הפקדות של גופים שונים באוצר, בעיקר לתקופות קצרות. היתרות הנובעות מפעולות תקציביות משקפות בצד הזכויות בעיקר תשלומים שבוצעו ושלא נזקפו לחובת התקציב של השנה השוטפת ושאמורים להיקף לחשבונית הוצאה תקציבית בשנה הבאה או לאחריה. כן משקפות היתרות האמורות חייבים בעד הכנסה מיועדת וחייבים של המפעלים העסקיים בעד הכנסות שנוקפו לחשבוניות תקציביות בשנה השוטפת, אך תשלום החובות למפעלים האמורים בוצע לאחר 31.3.81.

2. חלק ניכר מהזכויות וההתחייבויות השוטפות נקוב במטבע חוץ או צמוד לשער התליפין של השקל. הגידול ביתרות של זכויות והתחייבויות אלו בשנה הנסקרת נבע בחלקו משיערוך של יתרות אלו. לפי נתוני החשב הכללי הסתכמו הפרשי השיערוך של ההתחייבויות בסך של 3,122 מיליון שקל ואילו הפרשי השיערוך של הזכויות הסתכמו ב־3,559 מיליון שקל. החשב הכללי לא המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים לצורך אימות סכומים אלה.

בשנת הכספים 1980 הסכום המייצג את הפרשי השיערוך של הזכויות נזקף בחלקו לתקציב (סך של 1,074 מיליון שקל) בעוד שהסכום המייצג את הפרשי השיערוך של ההתחייבויות (3,122 מיליון שקל) נזקף במלואו לתקציב.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת ליבו של החשב הכללי לכך, שהפרשי השיערוך של ההתחייבויות השוטפות שנוקפו להוצאה בתקציב בשנה הנסקרת היו בסכום בלתי סביר. בדיקה שערך החשב הכללי בעקבות הערות הביקורת העלתה, שאמנם חלה טעות במיחשוב וכתוצאה מכך נזקפה לתקציב הוצאה הגדולה בחצי מיליארד שקל בקירוב (לפי אומדן שערך אגף החשב הכללי) מזו שהייתה נוקפת לו נערך חישוב נכון.

זכויות מוניטאריות שוטפות

הזכויות השוטפות ליום 31.3.81 הסתכמו, לפי דו"ח האוצר, ב־9,626 מיליון שקל לעומת 6,563 מיליון שקל ליום 31.3.80. הרכב הזכויות השוטפות והשינויים שחלו במאזן ליום 31.3.81 משתקפים בטבלה 1, המבוססת על נתוני החשב הכללי, שמויינו מחדש. במאזן המדינה ליום 31.3.81 נכללו היתרות של האוצר בבנקים ובמוסדות פיננסיים בשני סעיפים שנקראים "יתרות בקופות ובבנקים" ו"בנק ישראל ובנק הדואר"; לא נעשת ההבחנה בין יתרות בחשבוניות עו"ש לבין פקדונות לזמן קצוב.

זכויות מוניטאריות שוטפות (במיליוני שקלים)

הרכב הסעיף במאזן	31.3.81	31.3.80	השינוי
בנקים - חשבונות ער"ש	3,248	1,448	1,800
פקדונות בבנקים	3,681	2,894	787
פקדונות בבנקים בקשר להלוואות לחיבי מסים ולחייבים בגין דמי חכירה	1,140	607	533
חייבים למפעלים עסקיים	817	266	551
חייבים בעד הכנסה מיועדת	268	248	20
חייבים למשרדי הממשלה	147	281	(-)134
הפקדות של יבואנים	131	168	(-)37
פקדון בבנק בחוץ לארץ בקשר לפדיון הבונדס	108	99	9
חייבים שונים ויתרות במעבר	86	552	(-)466
ס"ה והשינוי נטו	9,626	6,563	3,063

בנקים - חשבונות ער"ש

1. חשבונות אלה אמורים לייצג חשבונות של החשב הכללי של אגפי המסים ושל משרדי ממשלה בבנק ישראל ובבנק הדואר, חשבונות בנק של נציגות האוצר בניו-יורק, אך ביתרות כפי שהן רשומות בספרי החשב הכללי ליום 31.3.81 נכללו בסעיף זה גם יתרות של חשבונות מעבר, שאינם מייצגים חשבונות בנק, ושגרשמו לפי נטו. בחשבונות מעבר אלה נמצאו יתרות של זכאים שונים, הכנסות תקציביות, והחזר הכנסות תקציביות, שהכללתן (כהפחתה) גרמה לכך שהיתרה הרשומה בסעיף הייתה קטנה בסכום ניכר מהיתרות שהיו מופקדות למעשה בחשבונות הבנקים האמורים ביום 31.3.81. להלן פירוט אותן יתרות ליום 31.3.81 שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה ושאינן מייצגות חשבונות בנקים.

(א) יתרות בשלושה חשבונות מעבר בסך כולל של כ-2,030 מיליון שקל המייצגות זכאים שונים והכנסות המדינה, שעדיין לא מויינו ולכן לא נרשמו בחשבונות תקציביים מתאימים עד סוף שנת הכספים.

(ב) יתרת זכות בחשבון מעבר המייצגת הכנסות מדינה נטו ממכירת אגרות חוב של מילות המדינה, בסכום של 7,291 מיליון שקל; חשבון זה אמור להסגר בסוף כל שנת כספים. לדברי החשב הכללי, צריך היה לחייב את החשבון בשנת המאזן בסכום של 5,704 מיליון שקל בקשר למכירת אגרות חוב למוסד לביטוח הלאומי, אך בטעות נזקף סכום זה לחשבון האוצר בבנק ישראל שבו מופקדים כספי הביטוח הלאומי*. אף לאחר תיקון טעות זו, יראה חשבון המעבר יתרת זכות בסך של 1,537 מיליון שקל. החשב הכללי הודיע שהוא מברר מהות יתרה זו.

2. חשבונות הער"ש של הממשלה במטבע חוץ הם בעיקר של משרד הביטחון בבנק ישראל ושל נציגות האוצר בבנקים בניו-יורק. בחשבון משרד הביטחון חלה עלייה מ-971 מיליון שקל ליום 31.3.80 ל-2,317 מיליון שקל ליום 31.3.81. החשבונות בבנקים של נציגות האוצר בניו-יורק הראו, לפי ספרי האוצר, משיכת יתר בסך של 292 מיליון שקל ליום 31.3.80. משיכת יתר זו גדלה והגיעה ל-993 מיליון שקל ליום 31.3.81. מתברר, שהיתרה למעשה ליום 31.3.81 הייתה 383 מיליון שקל (43.2 מיליון \$). הפער בין שני הסכומים בסך של 1,376 מיליון שקל נובע, לדברי החשב הכללי, מכך שעדיין לא נעשו הפעולות החשבונאיות המתאימות לחיסול חשבונות המעבר שבספרי האוצר.

3. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1980 עבר האוצר לשיטה חדשה ברישום התשלומים והתקבולים, אשר תאפשר התאמה יומית בין הרישומים בספרי החשב הכללי לבין הרישומים בספרי בנק ישראל.

* כתוצאה מסעות זו מראה החשבון של המוסד לביטוח לאומי בספרי האוצר כאילו מופקד בבנק ישראל סכום של 7,840 מיליון שקל ליום 31.3.81 במקום 2,136 מיליון שקל.

לצורך זה, נפתחה בספרי החשב הכללי סדרה חדשה של חשבונות בבנק. מתברר, שהיתרות כפי שהן משקפות בספרי האוצר בשתי סדרות החשבונות אינן מתאימות ליתרות שבספרי בנק ישראל. על חוסר התאמה בין היתרות עמד מבקר המדינה גם בעבר (לאחרונה בדו"ח שנתי 31, עמ' 34).

4. בשנה הנסקרת ובשתי השנים שקדמו לה לא הפחית החשב הכללי, כבשנים קודמות, מיתרות חשבונות הער"ש שלו בבנק ישראל ובבנק הדואר, את סכומי השיקים שהיו רשומים בחשבונות מעבר ואשר מייצגים למעשה שיקים שהוצאו על ידיו ושלל הוצגו לגוביינא. יתרת שיקים אלה ליום 31.3.81 הסתכמה ב-24 מיליון שקל לעומת 10 מיליון שקל ליום 31.3.80. סכום זה רשום במאזן בסעיף "זכאים שונים" בין ההתחייבויות השוטפות (ראה להלן) על אף שאין הם מהווים התחייבות של המדינה כלפי זכאים.

בהערות שר האוצר לדו"ח השנתי 31, צויין, שהחשב הכללי ישנה את הדיווח בשנת הכספים 1980, בעניין האמור, בהתאם להערות הביקורת.

פקדונות בבנקים

חלק מתקבולי אוצר המדינה מופקד על ידי החשב הכללי, או על פי הוראותיו, בבנקים מסחריים. הפקדות אלו הן בדרך כלל לתקופות קצובות של חודשים מספר. חלק מהיתרה מתייחס לכספים של גורמים אחרים, שהחשב הכללי הפקיד בעבורם בבנקים והרשומים בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה (ראה להלן).

היתרה בסעיף זה הסתכמה ב-31.3.81 ב-3,681 מיליון שקל לעומת 2,894 מיליון שקל ליום 31.3.80.

פקדונות בבנקים בקשר לחייבי מיסים ולחייבים בגין דמי חכירה

לפי הסדר עם בנקים מסחריים, הם נותנים, על פי המלצות אגפי המסים ומינהל מקרקעי ישראל, הלוואות לחייבי מיסים ולחוכרי קרקעות החייבים דמי חכירה ראשוניים למינהל, כדי לסייע בידם לשלם את החובות המגיעים מהם. היתרה בסעיף זה ליום 31.3.81 הסתכמה ב-1,140 מיליון שקל, לעומת 607 מיליון שקל ליום 31.3.80, דהיינו, עלייה בשיעור של 88% בקירוב; זאת, לעומת עלייה בשיעור 50% בקירוב שהייתה בשנה הקודמת.

לפי ספרי החשבונות הראשיים של החשב הכללי, הייתה היתרה בסעיף זה ליום 31.3.81 גדולה במיליון שקל בקירוב מסכום כלל היתרות הרשומות בחשבונות הלווים שבספרי העזר. שהוא מנהל. החשב הכללי לא ערך התאמה בין הספרים הראשיים לבין ספרי העזר.

על פי ספרי העזר ניתנו בשנה הנסקרת הלוואות חדשות בסכום כולל של 1,989 מיליון שקל לעומת 1,133 מיליון שקל בשנת הכספים 1979; גביות על חשבון קרן ההלוואות הסתכמו ב-1,453 מיליון שקל לעומת 933 מיליון שקל; גביות ריבית הסתכמו ב-332 מיליון שקל לעומת 142 מיליון שקל.

ההלוואות לחייבי מיסים ניתנות לתקופה של עד 20 חודש, ולחוכרים — עד 23 חודש. החל מ-1.8.80 הועלו שיעורי הריבית על כל ההלוואות ל-90% בשנה. לגבי חוכרים, ממינהל מקרקעי ישראל, קיימת אפשרות לתת הלוואות גם לתקופה של 24 חודש ויותר, ובמקרים אלה, ההלוואות יהיו צמודות (קרן וריבית) למדד וישאו ריבית של 5% בשנה.

חייבים למפעלים עסקיים

בסעיף זה רשומים החובות המגיעים למפעלים העסקיים של הממשלה בעד שירותים שהם נתנו וטובין שהם סיפקו, ושהתמורה בגינם אמורה להתקבל לאחר תאריך המאזן; המפעלים העסקיים מנהלים את ספריהם ואת חשבונות התקציבים שלהם על בסיס צבירה.

היתרה בסעיף זה, בסכום של 817 מיליון שקל ליום 31.3.81 מתייחסת בעיקר לחובות למפעלים העסקיים הבאים: מפעלי תקשורת — 482 מיליון שקל. בעבור שירותי טלפון וטלקס; אנף המזון במשרד התעשייה המסחר והתיירות — 273 מיליון שקל בעד חובות של מפעלי מזון; רכבת ישראל — 39 מיליון שקל.

בעקבות הערות הביקורת, שלפיהן אין לכלול חובות בין-משרדיים במאזן המדינה (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 31; עמ' 37), לא כלל החשב הכללי בין הזכויות המוניטאריות ליום 31.3.81 את החובות של משרדי ממשלה למפעלים העסקיים בסך של 439 מיליון שקל.

חייבים בעד הכנסה מיועדת

על פי סעיף 4 לחוק התקציב לשנת הכספים 1980, התש"מ-1980, רשאית הממשלה להוציא הוצאה מותנית בהכנסה בתנאי שהסכום המוצא לתכנית זו או אחרת לא יעלה על סכום התקבול למעשה שיתקבל על אותה תכנית, עד 30.4.81. היתרה ליום 31.3.81 בסך של 268 מיליון שקל מייצגת הוצאות מותנות, שנוקפו לתקציב עד 31.3.81, אך הכיסוי מצד גורמי חוץ להוצאות אלו לא נתקבל עד 31.3.81 ומשום כך הוא נרשם בספרי האוצר במסגרת "חייבים". לדברי החשב הכללי ניגבה הסכום האמור על ידי משרדי הממשלה עד 30.4.81.

היתרה ליום 31.3.81 עלתה בסך של 20 מיליון שקל לעומת היתרה שנרשמה במאזן ליום 31.3.80. למעשה, העלייה הייתה יותר גדולה: ביתרה ליום 31.3.80 היה כלול סכום של 143 מיליון שקל שלא ייצג חייבים בעד הכנסה מיועדת, ובעקבות הביקורת (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 36) הוא הועבר בשנה הנסקרת לסעיף המתאים — "חייבים למפעלים עסקיים".

חייבים למשרדי הממשלה

הירידה ביתרה בסעיף זה נובעת מכך, שבמאזן ליום 31.3.80 נכלל בו סכום של 240 מיליון שקל המייצג חייבים, בעיקר ליחידות הסמך של משרד הביטחון, שבמאזן ליום 31.3.81 נכלל בסעיף אחר — ביתרה נטו של זכאים וחייבים של משרד הביטחון, שהיא יתרת זכות, (בסעיף "יתרות זכות, תקבולים והכנסות במעבר" — להלן "חשבונות במעבר" — במסגרת ההתחייבויות השוטפות).

ביתרה ליום 31.3.81 נרשם סכום של 60 מיליון שקל, שלפי ספרי האוצר אמור לייצג חוב של רשות הנמלים וחוב של המוסד לביטוח לאומי בקשר לתשלום גימלאות על ידי האוצר לגימלאים של רשות הנמלים והמוסד לביטוח לאומי. משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של החשב הכללי לכך, שהעלייה הגדולה מאוד ביתרות אלו לעומת הרישום בסעיף זה ליום 31.3.80 איננה סבירה, ואמנם מבדיקה שערך החשב הכללי עולה, שהיתרה בגין החוב האמור אינו עולה על 2 מיליון שקל; עוד נמצא, שסכום מקביל מוצג כזכאים של מחלקת הגמלאות בחשבונות במעבר במסגרת ההתחייבויות השוטפות. עד לסיום הביקורת, במאוס 1981, לא בירר החשב הכללי את מהות החשבון.

הפקדות של יבואנים

על הפקדות אלו, שיתרתן ליום 31.3.81 הגיעה לסך של 131 מיליון שקל, ראה להלן בסעיף "זכאים שונים" בהתחייבויות השוטפות.

פקדון בבנק בחוץ בארץ בקשר לפדיון הבונדס

פקדון זה מייצג את הסכומים שהופקדו לקראת פדיון איגרות חוב ותשלום ריבית, בדולרים בבנק בארצות הברית, המשמש סוכן פסיקאלי למילוה העצמאות למילווה הפיתוח להשקעות ולמילווה שיקום ופיתוח. יתרת הפקדון ליום 31.3.81, בסך של 108 מיליון שקל מתייחסת לאיגרות חוב שעדיין לא נפדו ולריבית שעדיין לא נדרשה. כספי הפקדון מושקעים על ידי הבנק בניירות ערך, והפירות מועברים למשרד האוצר, הווקף אותם. להכנסות המדינה. לאחר תקופה של כמה חודשים, שבה לא נפדתה איגרת החוב או לא נדרשה ריבית, מוחזר הסכום למדינה. הביקורת עמדה בעבר על כך, שבידי האוצר אין סיכום של תלושי הריבית שזמן פרעונם הגיע ושעדיין לא נפדו (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 31, עמ' 36).

חייבים שונים ויתרות במעבר

הטבלה שבעמ' 33 משווה את היתרות בסעיף זה עם אלו של שני סעיפים שהיו קיימים במאזן ליום 31.3.80 — חייבים שונים וחשבונות במעבר — יתרות חובה. במאזן ליום 31.3.81 הוצאה קבוצת חשבונות המתייחסים לפעולות המשרדים, ושאינן מייצגות זכויות מוניטאריות, ממסגרת המאזן, וזאת בעיקבות הביקורת. קבוצת חשבונות שנייה המתייחסת אף היא לפעולות המשרדים הועברה לסעיף אחר — חשבונות במעבר במסגרת ההתחייבויות השוטפות. מכאן הירידה הגדולה בסעיף זה.

היתרה ליום 31.3.81 הייתה בסך של 86 מיליון שקל והיא מורכבת בעיקר מהקבוצות הבאות:

1. רשות השידור: החשב הכללי משלם חלק מהוצאותיה של רשות השידור. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.81, בסך של 47 מיליון שקל, מייצגת יתרת חוב מצטברת של רשות השידור בקשר לתשלומים אלה.

2. אגף המזון במשרד התעשייה והמסחר: בחשבון של אגף המזון בספרי האוצר רשומה יתרת חובה ליום 31.3.81 בסך של 15 מליון שקל. יתרה זו, שהייתה קיימת גם ליום 31.3.80 מייצגת שני משלוחים של עודפי תוצרת חקלאית שבוצעו על ידי משלחת הקניות בארצות הברית. בעקבות הביקורת התברר, שבסכום האמור צריך היה לחייב את חשבון משלחת הקניות בניו יורק במקום את חשבון אגף המזון. הטעות תוקנה במסגרת החשבונות של שנת הכספים 1981.

3. קופת חולים לעובדים לאומיים של הסתדרות העובדים הלאומיים בארץ ישראל: היתרה ליום 31.3.81 בחשבון זה הייתה 9 מליון שקל לעומת מליון שקל ליום 31.3.80. מתברר, שהיתרה ליום 31.3.81 אינה מייצגת חוב של קופת חולים לאומית לאוצר, אלא מייצגת הפרשי שער וריבית ששולמו על ידי האוצר בקשר לפקדון במטבע חוץ של קופת חולים זו באוצר. היתרה בסך של 9 מיליון שקל נזקפה בשנת הכספים 1981 לתקציב בסעיף "תשלום ריבית".

4. חייבים של האוצר בחשבונות סילוקין: החשב הכללי נותן מפעם לפעם הלוואות מחוץ למסגרת התקציב, לגופים שונים שמספקים שירותים למשרדי הממשלה. ההלוואות ניתנות בתנאים נוחים, לעתים ללא ריבית כלל; לדברי החשב הכללי, המדובר בדרך כלל במקדמות הניתנות לגופים אלה כיוון שסכומים המגיעים להם ממשרדי הממשלה מועברים אליהם בפיגור.

היתרה בקבוצה זו ליום 31.3.81 הסתכמה ב-7 מליון שקל כמפורט להלן, והיא מורכבת מהיתרה ליום 31.3.80 בסך של 2 מיליון שקל ומהלוואות חדשות בסך של 5 מיליון שקל שניתנו בשנה הנסקרת.

א. לחברות הדלק ניתנו בשנת הכספים 1979 ובשנה הנסקרת כמה הלוואות בסכום כולל של 6 מיליון שקל, ללא ריבית; ההלוואות מהשנה הקודמת ניתנו ללא קביעת מועד לפרעונן ואילו את ההלוואות שניתנו בשנת הכספים 1980 היה על החברות להחזיר לא יאוחר מ-31.3.81. ממסמכים שבתיקי האוצר מתברר, שההלוואות ניתנו כדי לאפשר לספקים האמורים למכור למשרדי הממשלה טובין בתנאי אשראי.

בכיסוי עלות הדלק המוכרת לחברות הדלק כלול מירווה שנועד, בין השאר, לכסות את עלות האשראי שהחברות נותנות ללקוחותיהן, לרבות למשרדי הממשלה (בענין זה ראה דו"ח 29, עמ' 249). על כן אין מקום לכך, שהאוצר יעמיד לרשות חברות הדלק אשראי, ללא ריבית, למטרה זו.

ב. ב-1.4.80 ניתנה הלוואה בסך של 1.5 מליון שקל, ללא ריבית, לספק גדול של מוצרים למשרדי ממשלה, והספק אמור היה להחזירה ב-25.3.82. לדעת הביקורת, אין זה מתפקידו של החשב הכללי להעניק אשראי, ללא ריבית, בדרך זו.

התחייבויות מוניטאריות שוטפות

ההתחייבויות המוניטאריות השוטפות ליום 31.3.81 הסתכמו ב-7,291 מליון שקל לעומת 3,720 מליון שקל ליום 31.3.80.

להלן טבלה על הרכב ההתחייבויות המוניטאריות השוטפות ליום 31.3.81 לפי נתוני החשב הכללי, בהשוואה ליתרות ליום 31.3.80.

טבלה 2

התחייבויות מוניטאריות שוטפות (במיליוני שקלים)

הרכב הסעיף במאזן	31.3.81	31.3.80 ⁽¹⁾	השינוי
בנקים ומוסדות כספיים	349	249	100
זכאים שונים	2,966	720	2,246
סרנות והפרשות	584	247	337
זכאים בעד משכורת	753	413	340
זכאים במשרדים ובמפעלים עסקיים	580	1,030	(-450)
יתרות זכות, חסכולים והכנסות במעבר	2,059	1,061	998
סה"כ	7,291	3,720	3,571

(1) מדין מתוך על ידי החשב הכללי.

בנקים ומוסדות כספיים

1. היתרה בסעיף זה, כפי שנרשמה במאזן ליום 31.3.81, הייתה 349 מיליון שקל, לעומת 249 מיליון שקל במאזן ל-31.3.80.
2. היתרה הרשומה במאזן קטנה ב-56 מיליון שקל מו שהייתה אמורה להרשם אלמלא טעות שנפלה באחד החשבונות: בחשבון מעבר לרישום פעולות של רכישות מזון באמצעות משלחת הקניות בארה"ב, נרשמה הוצאה בסכום זה, אשר לא נוקפה, כדרוש, להוצאות על רכישת מזון בתקציב המדינה; כתוצאה מכך נוצר קיוזו בסכום זה של ההתחייבויות שבסעיף הגדון.
3. בחשבון "אמיסיות לא-מתוקצבות" נכללו בשנים קודמות תקבולים מאיגרות חוב לא-ממשלתיות, שהחשב הכללי נהג לזקוף לתקציב רק עם גמר ההפצה של כל סדרה של איגרות חוב. נוהג זה הופסק בעקבות הביקורת (ראה דו"ח שנת 31, עמ' 41), ותקבולים מסוג זה נזקפים לתקציב של השנה שבה הם מתקבלים, גם לפני גמר ההפצה של כל סדרה. החשבון משמש כחשבון מעבר לתקבולים מסוגים שונים, לרבות כאלה שאינם נובעים מהפצת איגרות חוב, והיתרה בחשבון זה ליום 31.3.81, בסך של 285 מיליון שקל, כוללת תקבולים מסוגים שונים אשר לא מויינו ולא הועברו לחשבונות המתאימים.

זכאים שונים

סעיף זה מייצג בעיקר הפקדות באוצר של חברות ממשלתיות, מוסדות ציבור וגופים אחרים. ההפקדות הן לטווח קצר או שהן לתקופה ארוכה, אולם ניתנות למשיכה על ידי המפקדים על פי דרישתם. חלק מההפקדות הן עודפי נזילות של חברות ממשלתיות וחלקן נעשו במסגרת הסדרים מיוחדים עם האוצר. רובן הגדול של ההפקדות נקוב במטבע חוץ או צמודות למדד וחלים עליהן שיעורי ריבית שונים כפי שנקבעו בכל מקרה. הריבית על אותן הפקדות שאינן צמודות ("ריבית החשב הכללי") הייתה 72% בתחילת שנת הכספים ו-102% בסופה. היתרה ליום 31.3.81, הסתכמה ב-2,966 מיליון שקל, לעומת 720 מיליון שקל ב-31.3.80. היתרה הרשומה במאזן כוללת הפרשי שיעור על הפקדונות במטבע חוץ; אין החשב הכללי רושם במאזן את הפרשי ההצמדה למדד שהצטברו על הפקדונות.

בטבלה להלן הרכב הסעיף הגדון, לפי הנתונים הכלולים במאזן (במיליוני שקלים):

	יתרה ליום 31.3.80	יתרה ליום 31.3.81	
השינוי			
79	90	169	מוסדות ממשלתיים וממלכתיים
43	30	73	מוסדות ציבוריים
292	304	596	חברות ממשלתיות
1,767	54	1,821	חברות וגופים פרטיים
65	242	307	זכאים שונים
2,246	720	2,966	סה"כ השינוי נטו

1. מוסדות ממשלתיים וממלכתיים: עיקר ההפקדות של מוסדות ממשלתיים וממלכתיים היו: מינהל הדלק – בסך של 93 מיליון שקל; קרן למחקר חקלאי ישראל ארצות הברית – בסך של 58 מיליון שקל ורישות הנמלים בסך של 15 מיליון שקל.

(א) סכום הפקדון של מינהל הדלק מייצג את יתרת חשבון קרן ההשוואה למחירי דלק המנוהל בחשבון עו"ש בבנק ישראל והנושא ריבית בשיעור של 18% בשנה כנהוג לגבי כספים שמפקיד האוצר בבנק ישראל. הגידול בפקדון בסך 35 מיליון שקל נובע מגידול היתרה בחשבון בבנק ישראל.

(ב) יתרת הפקדון בחשבון הקרן למחקר חקלאי ליום 31.3.81 גדולה ב-35 מיליון שקל ליום 31.3.80. קרן מחקר זו משותפת לארצות הברית ולישראל ובחשבון הפקדון שמנהל החשב הכללי מופקים סכומי הריבית המצטברים על כספי הקרן, שהון היסוד שלה הוא 80 מיליון דולר והאמורים לשמש למימון המחקרים. הפקדון נושא ריבית לפי שיעורי הריבית הנהוגים לגבי פקדונות לשלושה חודשים בשוק הירודולר. סכומי הריבית על כספי הפקדון נזקפים לזכות החשבון פעם בשלושה חודשים, ובאותם המועדים ניתן למשוך כספים מהחשבון לצורכי מחקר. יתרת הפקדון בדולרים הייתה 6.5 מיליון דולר.

(ג) התפקדה של רשות הנמלים היא צמודה לשער המטבע ונושאת ריבית בשיעור של 5% בשנה; הסכומים ניתנים למשיכה על ידי הרשות בכל עת, לפי צרכיה. היתרה ביום 31.3.81 גדולה ב־8 מיליון שקל מהיתרה ביום 31.3.80; הגידול נובע בעיקר מזקיפת ריבית והפרשי שער שהצטברו על הפקדון.

2. מוסדות ציבוריים: היתרה בקבוצת חשבונות זו ליום 31.3.81 כללה בעיקר פקדון של קרן לשיפור התחבורה הציבורית, בסך של 57 מיליון שקל; פקדון של מכון ברוקדייל בסך של 7 מיליון שקל ופקדון של הסוכנות היהודית בסך של 5 מיליון שקל.

(א) כספי הקרן לשיפור התחבורה הציבורית מיועדים לשיפור רמת השירותים הניתנים לציבור הנוסעים, ומקורם בניכויים מכספי התמיכה שמעבירה הממשלה לקואופרטיבים לתחבורה ציבורית. במשך שנת הכספים 1980, גדלה יתרת הפקדון בחשבון הקרן בסכום של 40 מיליון שקל — 16 מיליון שקל כתוצאה מהפקדות חדשות, ו־24 מיליון שקל על חשבון ריבית שהצטברה בשנת הכספים 1980. פקדון זה נושא "ריבית החשב הכללי" (ראה לעיל). מאז הקמת הקרן עד אפריל 1982, מועד סיום הביקורת הנוכחית, לא הוחל במשיכת כספים מהפקדון לביצוע פעולות שלשמן הוקמה הקרן.

(ב) כספי הקרן על שם מכון ברוקדייל נועדו להבטיח את פעילות המכון בעתיד; קרן זו הוקמה בעקבות הסכם בין הממשלה, הג'וינט העולמי וקרן ברוקדייל באמצע שנת 1975. לפי ההסכם, הקרן תקבל סך של 244,444 דולר בשנה מקרן ברוקדייל וסכום מקביל מן הממשלה, החל בשנת 1975 וכלה ב־1983. כספי הקרן מופקדים באוצר והם נושאים ריבית בשיעור של 8.75% בשנה; ב־1.481 הועלתה הריבית על כספי הפקדון ל־11% בשנה. הגידול ביתרת הפקדון בסך 3 מיליון שקל נובע מהפקדות חדשות של הקרן ושל המדינה.

3. חברות ממשליות: ההפקדות העיקריות בקבוצת חשבונות זו ליום 31.3.81 היו: של חברת אל־על — בסך של 482 מיליון שקל; של החברה הישראלית לסיכוני סחר חוץ — בסך של 56 מיליון שקל; של החברה הממשלתית למדליות ומטבעות — בסך של 19.5 מיליון שקל ושל מפעלי ים־המלח — בסך של 11 מיליון שקל.

(א) הפקדון לזכות אל־על בחשב הכללי נובע מהפקדת הלוואות שהחברה קיבלה משלושה בנקים מסחריים; הלוואות הסתכמו ב־68 מיליון דולר ונועדו לרכישת מטוסים (פרטים ראה בדו"ח שנתי 30, עמ' 42); על פי הסכם עם החברה, משלם החשב הכללי לבנקים את תשלומי הקרן והריבית על הלוואות. הריבית על כספים אלה היא בשיעור הנגבה לגבי פקדונות לששה חודשים בשוק הניירות דולר בתוספת 1/4%. יתרת הפקדון בדולרים הייתה 54.4 מיליון דולר. הפקדון ניתן למשיכה לפי דרישת "אל־על" בהודעה מראש של 14 יום.

(ב) כספי החברה הישראלית לסיכוני סחר חוץ מופקדים אצל החשב הכללי בשלושה פקדונות במטבע חוץ (דולרים, פרנקים שווייצריים, ומרקים גרמניים) ובשני פקדונות במטבע ישראלי. הפקדונות במטבע חוץ נושאים ריבית לפי שיעור הריבית על פקדונות לששה חודשים בשוק הניירות דולר; הפקדונות בשקלים צמודים למדד בתנאי שיוחזקו במשך תקופה העולה על שנתיים; במידה שמוחזקים לתקופה קצרה יותר, שיעורי הריבית נמוכים יותר. הגידול בפקדון של החברה נובע מזקיפת ריבית ושיעור לחשבונות השונים.

(ג) היתרה לזכות החברה הישראלית למדליות ולמטבעות מורכבת מיתרות הרשומות בשני חשבונות שיש לחברה באוצר; יתרות אלה עלו ב־8.5 מיליון שקל לעומת 31.3.80. בחשבון אחד הייתה לזכות החברה יתרה בסך 19 מיליון שקל ליום 31.3.81. המדובר בסכומי תמלוגים ששילמה החברה לאוצר; לפיכך לא היה מקום לזקוף אותם לזכות החברה בספרי החשב הכללי, אלא לכלול אותם בין הכנסות המדינה לשנת הכספים 1980. החשבון השני הוא חשבון עו"ש שמנהלת החברה והיתרה ליום 31.3.81 הייתה 0.3 מיליון שקל לזכותה.

(ד) חברת מפעלי ים־המלח מפקידה בחשב הכללי עודפי מזומנים שלה; הפקדון מיועד לפרעון התחייבויות של החברה. הפקדונות צמודים לשער הדולר ונושאים ריבית בשיעור של 7% בשנה. הגידול בפקדון בסך 6 מיליון שקל נובע מזקיפת ריבית ומשיעור. הפקדון נקוב בדולרים והיתרה הייתה 1.2 מיליון דולר.

4. חברות וגופים פרטיים: הפקדות אלו נקובות ברובן הגדול במטבע חוץ. להלן פרטים על חלק מהפקדות אלו:

(א) עיקר הגידול ביתרה מתייחס לכספים של חברות עסקיות, שהחשב הכללי סייע בהפקדתם בבנקים (ראה סעיף "פקדונות בבנקים" לעיל).

(ב) הפקדה חדשה של 12.5 מיליון דולר קשורה עם רכישת מגירות של חברת פו נכסים על ידי המדינה*. סכום זה הופקד לתקופה של שנה, בשיעור ריבית על בסיס $LIBOR + \frac{1}{2}\%$ לשלושה חודשים.

(ג) פקדון נוסף הסתכם ב־62 מיליון שקל ביום 31.3.81 לעומת 26 מיליון שקל ביום 31.3.80; הגידול בפקדון נבע משיעור ומזיקפת ריבית. ההפקדה היא במטבע חוץ ונושאת ריבית בשיעור של 10.5% בשנה. סכומי הריבית המצטברים לקרן מיועדים למתן מילגות בתחום החינוך.

(ד) בפקדון בשם "תכניות חסכון לנוער יהודי בחו"ל" מופקדים סכומי הקרן והריבית המצטברים בתכניות אלו והמיועדות לממן שכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה, בעבור התלמידים הזכאים לכך, על פי כללי הפעלת תכנית החסכון. היתרה ליום 31.3.81 הסתכמה ב־42 מיליון שקל לעומת 13 מיליון שקל ליום 31.3.80. הגידול בפקדון נבע מהפקדות חדשות, משיעור ומזיקפת ריבית; שיעור הריבית על הפקדון הוא 10% בשנה.

(ה) חברה בין-לאומית לכבל תתימי מפקידה כספים בחשב הכללי. הפקדון הסתכם ב־13 מיליון שקל ליום 31.3.81 לעומת 5 מיליון שקל ליום 31.3.80. הפקדון צמוד ללירה שטרלינג ונושא ריבית בשיעור של 9% בשנה.

5. קבוצת זכאים שונים: עיקר הפקדונות בקבוצה זו היו: הפקדות של יבואנים — בסך של 131 מיליון שקל; זכאים בעד שיקים שלא נפרדו — בסך של 81 מיליון שקל; פקדונות בגזבריות משרדי הממשלה — בסך של 69 מיליון שקל; וזכאים על חשבון העברת כספים מחוץ לארץ — בסך של 21 מיליון שקל.

(א) חובת הפקדות יבוא לפי צו הסדרת יבוא טובין (הפקדות), התש"ם-1979, החלה ב־20.11.79 והסתיימה ב־20.11.80; לפי צו זה, יבואן היה חייב להפקיד לזכות אוצר המדינה סכום בשיעור של 10% מערך הטובין שיובאו; ההפקדות הוחזרו שישא חודשים לאחר מועד הפקדתן ולא נשאו ריבית. אגף המכס והבלו הופקד על גביית הסכומים האמורים, שהופקדו לזכות האוצר, בבנק ישראל. היתרה בפקדון זה ירדה ב־37 מיליון שקל לעומת היתרה ליום 31.3.80, והסתכמה ב־131 מיליון שקל. ההפקדות האחרונות הוחזרו בחודש מאי 1981.

(ב) זכאים בעד שיקים שלא נפרדו — פקדון זה מייצג יתרות משנים קודמות הרשומות בחשבונות בבנק הדואר בעבור זכאים בעד שיקים שעדיין לא נפרעו (ראה לעיל סעיף "בנקים — חשבונות עו"ש" בזכויות השוטפות).

(ג) הפקדות בגזבריות משרדי הממשלה הסתכמו ב־69 מיליון שקל ביום 31.3.81 לעומת 44 מיליון שקל ביום 31.3.80. עיקר ההפקדות הן במשרד התקשורת — 29 מיליון שקל ובבתי משפט — 9 מיליון שקל. המדובר בהפקדות שהציבור היה חייב להפקיד במשרדים אלה לצורך קבלת שירותים.

(ד) היתרה בסעיף זכאים על חשבון העברת כספים מחוץ לארץ הסתכמה, ביום 31.3.81 בסך של 21 מיליון שקל לעומת 18 מיליון שקל ביום 31.3.80. חשבון זה הוא חשבון מעבר שבו נרשמות הכנסות בגין מכירת מלוות עצמאות ופיתוח (בונדס) הנועדות לגורמים שונים במשק.

קרנות והפרשות

להלן פירוט היתרות בקרנות ליום 31.3.81 בהשוואה ליתרות ליום 31.3.80 (במיליוני שקלים):

השינוי	31.3.80	31.3.81	
278.7	206.7	485.4	קרנות משרדי ממשלה
29.5	27.1	56.6	קרן לסיכונים מערבויות מדינה
4.3	5.8	10.1	קרן לביטוח נזקי טבע
24.1	4.0	28.1	קרן לביטוח דרכש הממשלה
0.5	0.4	0.9	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
(-)0.3	3.6	3.3	שונים
336.8	247.6	584.4	סה"כ

* בענין זה ראה בפרק "רכישה של מגירות חברת פו נכסים" בעמ' 63 בד"ר זה.

1. הגידול ביתרת הקרנות של משרדי הממשלה נתהווה בעיקר מגידול בגין ההפרשות והתשלומים על חשבון עובדים מיהודה, שומרון ורצועת עזה. סכומים אלה נצברים במשך השנה על ידי משרד העבודה והרווחה ומועברים בסוף השנה לאוצר כפקדון. היתרה הרשומה בחשבונות החשב הכללי היא נטו לאחר ניכוי תשלומים שבוצעו במהלך השנה. החשב הכללי מושך מקרן זו בכל שנה סכומים לשם כיסוי הוצאות במסגרת תקציב המדינה למימון פעולות בשטחים.

2. הסכומים הרשומים בקרן לסיכונים מערבויות המדינה מקורם בדמי עמלה הנגבים מערובים לכיסוי הפסדים העלולים להתהוות ממימוש ערבויות (ראה להלן בפרק על ערבויות המדינה).

3. הסכומים הרשומים בחשבון הקרן לביטוח נזקי טבע מקורם בתשלומי פרמיות ביטוח של הקרן, המבטחת את עצמה בביטוח משנה באוצר. הקרן מפקידה באוצר את כספי הפרמיה פעם בשנה. כספים אלה נושאים ריבית בשיעור "ריבית החשב הכללי", וכספי הריבית מצטרפים לקרן. היתרה הרשומה בקרן ל-31.3.81 אינה כוללת את סכום הריבית שנצברה לשנה הנדונה בסך של 5.4 מיליון שקל; סכום זה נרשם בחשבון הקרן בשנת הכספים 1981.

4. הסכומים הרשומים בקרן לביטוח רכוש הממשלה הינם יתרות המתקבלות מהחברה הממשלתית ענבל, המנהלת את ביטוח רכוש הממשלה, לאחר ניכוי התשלומים על חשבון נזקים. תשלומי הפרמיה לחברת ענבל משולמים על ידי משרדי הממשלה מתקציביהם. היתרה שנרשמה במאזן המדינה ליום 31.3.80, 4.0 מיליון שקל יצגה למעשה את יתרת הקרן ליום 31.3.78. הקרן נושאת ריבית, וכספי הריבית מצטרפים לפקדון. הגידול ביתרת הקרן בסכום של 24.1 מיליון שקל מייצג קרן וריבית שנצברה במשך שלוש שנות כספים, אך נרשמה בסוף שנת הכספים 1980.

5. בקרן להבטחת מיסים ביבוא לשם יצוא מופקדים כספים שאגף המכס והבלו גובה מיצואנים להבטחת תשלום מיסי יבוא במידה שלא יעמדו בהתחייבויותיהם ליצוא. הגידול בקרן, בסך של 0.5 מיליון שקל בשנה הנדונה, הינו העברת הכספים על ידי אגף המכס והבלו לפקדון באוצר. ריבית והצמדה על כספים אלה משולמים בעת משיכת הכספים מהקרן. בשנת הכספים 1980 לא הייתה משיכה מכספי הקרן.

6. מתוך 3.3 מיליון שקל בסעיף שונים ליום 31.3.81 המרכיב העיקרי בסך של 2.1 מיליון שקל הינו חשבון שבטעות נכלל בסעיף קרנות והפרשות. למעשה, מייצג חשבון זה את הפרשי השער שנוצרים, בעת רכישת חיטה בקנדה, מרישום במשלחת הקניות בארצות הברית הנוקבת את ערכי הרכישה בדולרים של ארה"ב. מאחר שהרכישה מבוצעת בדולרים קנדיים נוצרים הפרשים רישומיים שנוקפים לזכות חשבון זה. הירידה ביתרת הקרנות בסעיף "שונים" נובעת מכך, שבשנת הכספים 1980 הועברה הקרן לשיקום מחצבות לניהול על ידי מינהל מקרקעי ישראל.

זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה, בסך של 753 מיליון שקל, מייצגת חובות של משרדי הממשלה בגין משכורות ושכר עבודה לעובדי המדינה ותשלומים נלווים, בעבור חודש מארס 1981, ששולמו בחודש אפריל ונרשמו בדו"ח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1980.

זכאים במפעלים עסקיים ובמשרדים

היתרה בסעיף זה ליום 31.3.81 הייתה 580 מיליון שקל.

החל משנת הכספים 1979 אין המשרדים רשאים לזקוף לתקציב השוטף תשלומים לספקים שבוצעו לאחר סוף שנת הכספים וזאת בעקבות שינוי בהוראה שבחוק התקציב. המפעלים העסקיים, לעומת זה, מנהלים את ספריהם על בסיס צבירה וחשבונות תקציביים שלהם נערכים בהתאם. על כן נרשמים בין ההתחייבויות השוטפות במאזן המדינה לסוף שנת הכספים חובותיהם של המפעלים העסקיים בעד סחורות ושירותים, שנתקבלו בשנת הכספים, ובעד עבודה שבוצעה ושהתשלום בעבורה נעשה לאחר תום אותה שנת הכספים.

עם זאת עדיין נכללו במאזן ליום 31.3.81 יתרות המייצגות זכאים של משרדי הממשלה. לפי דברי ההסבר של החשב הכללי למאזן, המדובר ביתרות זכות שטרם הועברו ליעדם עד תום שנת התקציב בגלל עיכוב בביצוע התשלום עקב הקפאה או בירור.

שלא כבעבר בדו"ח המפורט שהגיש החשב הכללי למבקר המדינה באשר ליתרות במאזן השוטף ליום 31.3.81 אין הבחנה בין זכאים של המפעלים העסקיים לבין זכאים של משרדי הממשלה וממילא אין פירוט לפי כל משרד ומשרד.

יתרות זכות, תקבולים והכנסות במעבר

בסעיף זה, שהסתכם בסכום הניכר של 2,059 מיליון שקל ליום 31.3.81, נרשמו, ללא מיון, תקבולים והכנסות במעבר המיועדים להיוקף להכנסות המדינה, שאין מקום לרשום אותם בין התחייבויות מוניטאריות של המדינה. כן נכללו בו הוצאות שנוקפו לתקציב אך עדיין לא שולמו. סכומים רבים ובהיקף גדול נרשמו לפי נטו. נמצאו בו חשבוניות מעבר המורכבים מהכנסה והוצאה תקציבית, ומחייבים וזכאים. עד לסיום הביקורת, במאסר 1982, לא בירר החשב הכללי מהותם של סכומים רבים, שנוקפו לסעיף זה. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא עושה למיון חשבוניות המעבר כדי לחסלם.

להלן המרכיבים העיקריים של היתרה ליום 31.3.81:

(א) ארבע סדרות חשבוניות מעבר, מהן שלוש המסתכמות ביתרת חובה בסכום כולל של 3,821 מיליון שקל ואחת המסתכמת ביתרת זכות של 296 מיליון שקל.

(ב) עודף התחייבויות על זכויות של משרד הבטחון בסכום של 1,707 מיליון שקל.

(ג) סכום של 1,648 מיליון שקל המתייחס לתקבולים, בעיקר על חשבון מסים, שנרשמו בחשבוניות מעבר. תקבולים אלה אינם מייצגים התחייבויות של המדינה ולא היה מקום לכלול אותם בין ההתחייבויות המוניטאריות.

(ד) שתי יתרות לזכות חשבון משלחת הקניות בארצות הברית בסכום כולל של 1,292 מיליון שקל, אחת המתייחסת לרכישות בעבור משרדי ממשלה, והשנייה — לרכישות בעבור גופים לא-ממשלתיים.

(ה) יתרה בסך של 491 מיליון שקל המייצגת פקדון באוצר לזכות בית החולים שיבא. פקדון זה משמש למימון יבוא רפואי בעבור בית החולים, המבוצע באמצעות משלחת הקניות בארצות הברית.

(ו) יתרה לזכות אוצר השלטון המקומי, בסכום של 490.5 מיליון שקל (לעומת יתרה בסך של 184.5 מיליון שקל ליום 31.3.80). יתרה זו מייצגת הקצבות בתקציב המדינה לשנת הכספים 1980, שהיו מיועדות לרשויות המקומיות ושנוקפו לתקציב המדינה לשנת הכספים האמורה, אך הכספים לא הועברו ליעדם עד 31.3.80, אלא נרשמו בספרי האוצר לזכות אוצר השלטון המקומי.

(ז) יתרות לזכות מוסדות להשכלה גבוהה בסכום כולל של 45.5 מיליון שקל המייצגות תקבולים שנתקבלו מגורמי חוץ והמיועדים למוסדות אלה, אך לא הועברו אליהם עד 31.3.81.

זכויות אחרות של המדינה

סך כל זכויות המדינה ליום 31.3.81 (פרט לזכויות השוטפות) היה 16.5 מיליארד שקל לעומת 8.5 מיליארד שקל ליום 31.3.80, דהיינו, עלייה נומינלית נטו של 8.0 מיליארד שקל (48.5%). עלייה זו נובעת בעיקר מגידול ביתרת הלוואות שניתנו מתקציב המדינה — 4.3 מיליארד שקל; ביתרת הזכויות של משרד הבטחון, בעיקר הלוואות שהוא נותן ומלאי שהוא מחזיק, והכלולה בסעיף "אקטיבים שונים" — 1.4 מיליארד שקל; וביתרת מימון ביניים לבנייה שנתן משרד הבינוי והשיכון לחברות שיכון — 1.4 מיליארד שקל.

הלוואות

1. יתרת ההלוואות הרשומה במאזן המדינה ליום 31.3.81 הסתכמה ב-10,031 מיליון שקל לעומת 5,732 מיליון שקל ליום 31.3.80, עלייה נטו בסך של 4,298 מיליון שקל. סכום העלייה מורכב מהלוואות חדשות, שניתנו בשנת הכספים 1980, בסך של 5,413 מיליון שקל, בניכוי גביות על חשבון קרן של הלוואות שניתנו בעבר, בסך 1,115 מיליון שקל.

2. הגביית על חשבון קרן ההלוואות בשנה הנסקרת המשתקפת במאזן גדולה יותר מפי ארבע מוז שבשנה שקדמה לה (249 מיליון שקל). הדבר גובע מכך, שסכומים ניכרים שניגבו בשנים קודמות ושהיו רשומים בחשבוניות מעבר נזקפו על ידי החשב הכללי להכנסות המדינה ב"31.3.81. המדובר בגביית על חשבון קרן וריבית בסכום כולל של 914 מיליון שקל, שנוקפו לסעיף "גביית קרן" בשנת הכספים 1980, בלי שנבדקו ומוינו קודם לכן. במידה שסכומים אלה מתייחסים לגביית ריבית לא היה מקום לזקוף סכום זה, כהפחתה מיתרת ההלוואות במאזן.

כיוון שלא נבדקו פרטי הגביית כנגד לוחות הסילוקין של ההלוואות לא ניתן היה לזקוף את התקבולים לחשבוניות הלווים המתאימים (לווים ישירים ובנקים, שבאמצעותם מבצע החשב הכללי את רובו הגדול של ההלוואות התקציביות). מאחר שחשבוניות אלה לא עודכנו אין בידי החשב הכללי מידע על ההלוואה של כל לוה הוא אינו יכול להטיל ריבית פיגורים באותם מקרים שהלווים מפגרים בהחזר ההלוואות.

מאחר שלא ניתן היה לזקוף את התקבולים לחשבוניות הלווים המתאימים החליט החשב הכללי לרשום בספריו את הסכום של 914 מיליון שקל כולו כהחזר מבנק ישראל על חשבון פקדונות לווים, שהאוצר הפקיד בבנק זה. כיוון שפקדונות אלה של האוצר בבנק ישראל לא הגיעו לסכום זה מראה אותו חשבון יתרה שלילית (ראה טבלה 3 להלן), כאילו האוצר חייב כספים לבנק ישראל. ביום 1.4.81 חזר ותיקן החשב הכללי את הרישום בחשבון זה.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, שבשנת הכספים 1981 הוא טיפל במיון סכום הגביית של 914 מיליון שקל ובהעברתו לזכות חשבוניות הלווים המתאימים. עם סיום שלב זה, במאוס 1982, התחיל החשב הכללי בבדיקת חשבוניות הלווים כנגד לוחות הסילוקין של הלווים, דבר שיאפשר לו להטיל ריבית פיגורים על אותם לווי שפיגרו בהחזר ההלוואות.

3. לפי נתוני החשב הכללי ניגבתה בשנת הכספים 1980, על חשבון הלוואות שניתנו מתקציב המדינה, ריבית בסכום של 548 מיליון שקל (מזה 4 מיליון שקל על הלוואות שאינן מסווגות כמוניטאריות) לעומת 438 מיליון שקל בשנת הכספים 1979 (מזה 3 מיליון שקל על הלוואות שאינן מסווגות כמוניטאריות; על הלוואות אלו ראה להלן, "חשבוניות מקבילים").

4. עד לשנת הכספים 1979 נתן האוצר הלוואות, בדרך כלל, ללא הצמדה למדד, שבתנאיהן הייתה גלומה תמיכה ממשלתית ניכרת. ב-29 במאי 1979 החליטה הממשלה, שהלוואות ינתנו בתנאי הצמדה למדד או לשער המטבע. בעקבות החלטה זו נוצרו, למעשה, מבחינת התנאים כמה סוגי הלוואות: כאלה שאושרו לפני מועד החלטת הממשלה, עליהן הוחלו התנאים הקודמים; כאלה שלגביהן הוגשו הבקשות לפני מועד ההחלטה, אולם אושרו לאחריה — ניתנו בתנאי הצמדה של 70% למדד או בהצמדה מלאה לשער הדולר, ובריבית של 2%; הלוואות שלגביהן הוגשו הבקשות לאחר מועד ההחלטה ניתנו בתנאי הצמדה מלאה — אם למדד, בריבית בשיעורים של 0.5%—1.5% ואם לשער הדולר בריבית של 6%—7.5%.

החשב הכללי אינו זוקף ליתרות ההלוואות הרשומות בספריו הפרשי הצמדה שהצטברו על ההלוואות שניתנו בתנאי הצמדה למדד, והוא מחשב הפרשים אלה רק במועד הגביית (הגביית של הפרשי ההצמדה למדד נזקפת לתקציב המדינה, בסעיף "הכנסה מריבית"). לגבי הלוואות שניתנו בתנאי הצמדה לשער הדולר נעשה השיערוך לסוף השנה התקציבית, עם סגירת הספרים. יתרות ההלוואות הכלולות במאזן המדינה והצמודות למדד רשומות לכן לפי ערכן ההיסטורי.

בפירוט ההלוואות שהחשב הכללי מצרף למאזן המדינה אין הבחנה בין ההלוואות שניתנו ללא הצמדה לבין אלו שניתנו בתנאי הצמדה למדד ואלו שניתנו בתנאי הצמדה לשער הדולר, שיתרותיהן במאזן כוללות הפרשי שיערוך. מן הראוי היה לכלול סכום של ההלוואות כשהן ממוינות לפי תנאי ההצמדה.

החשב הכללי הודיע, שהוא מטפל בעריכת תכניות מחשב שיאפשרו שיערוך אוטומטי של יתרות ההלוואות הצמודות.

5. בעקבות ביקורת קודמת של מבקר המדינה, שציין שחלק מהסכומים הכלולים בין הזכויות המוניטאריות במאזן המדינה במסגרת הסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות" אינו מייצג למעשה זכויות מוניטאריות, החל החשב הכללי למיין את היתרות הכלולות בסעיף זה לפי סיווג המוניטארי ולצורך זה פתח בשנת הכספים 1978 כמה קבוצות של חשבוניות שאליהן יועברו יתרות ההלוואות הלא מוניטאריות לאחר מיון לסוגיהן השונים. יתרת ההלוואות

הרשומות בספרי האוצר ושאינן מסווגות כמוניטאריות הסתכמה ליום 31.3.81 ב־3,500 מיליון שקל לעומת 1,680 מיליון שקל ליום 31.3.80 (ראה להלן, "חשבונות מקבילים"). חלק מיתרות אלה סווגו כבלתי מוניטאריות ללא בדיקה מוקדמת של כל הלוואה והלוואה. בין הסכומים, שאין רושמים אותם כזכריות מוניטאריות, נכללים המענקים שניתנים למפעלי תעשייה ומלאכה, על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959; סכומים אלה נרשמים כהלוואות עומדות, והופכים למענקים רק לאחר שמקבליהם עמדו בתנאים שנקבעו על ידי מרכז ההשקעות שבמשרד המסחר והתעשייה (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 127).

בטבלה 3 דלהלן ניתן פירוט של הלוואות האוצר, אשר ריכוז משרד מבקר המדינה מתוך ספרי החשב הכללי ליום 31.3.81, והשינויים שחלו בהן בשנה הנסקרת, תוך הבחנה בין הלוואות שניתנו באמצעות בנקים ומוסדות כספיים, לבין הלוואות ישירות:

טבלה 3

זכויות — הלוואות האוצר: הלוואות ישירות ובאמצעות בנקים (במיליוני שקלים)

עלייה	31.3.80	31.3.81	הלוואות שניתנו על ידי האוצר במישרין למוסדות ולמפעלים
			הלוואות שיתרותיהן עלו
156	107	263	חברה לפתוח מפעלי חיירות
			חלמיש, חברה ממשלתית עירונית לשיקום
136	31	167	הדיוור בתל-אביב-יפו
105	222	327	הסוכנות היהודית
38	—	38	חברה הנפט הלאומית לישראל
30	5	35	חברת שיכון ופיתוח
			פרור, חברה ממשלתית — עירונית לשיכון
24	29	53	בירושלים
			החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי
19	22	41	בעיר העתיקה בירושלים
19	80	99	רשות הנמלים
16	18	34	ההסתדרות הציונית העולמית
10	13	23	החברה לפיתוח מזרח ירושלים
			שקמונה, חברה ממשלתית-עירונית לשיקום
7	24	31	הדיוור בחיפה
6	19	25	חברה א"י להתיישבות חקלאית
5	7	12	מניב — חברה ישראלית להשקעות
4	—	4	עדוד בע"מ
			קרן הלוואות לסטודנטים במוסדות
4	10	14	להשכלה גבוהה
4	32	36	מבני תעשייה
			חברה ממשלתית-עירונית לשיקום ודיוור
3	5	8	בפתח תקוה
2	6	8	החברה למימון תעשייה
1	3	4	לוויים שונים
589	633	1,222	

זכויות — הלוואות האוצר (במיליוני שקלים) (המשך)

הלוואות שיתרותיהן ירדו	31.3.81	31.3.80	ירידה
מקורות	69	137	68
עמיגור	—	66	66
עמידר	(-)69	(-)15	54
לווים שונים	23	28	5
	23	216	193

הלוואות שניתנו באמצעות בנקים ומוסדות כספיים

הלוואות שיתרותיהן עלו	31.3.81	31.3.80	עלייה
בנק לפיתוח התעשייה	1,577	1,015	562
בנק החקלאות לישראל	293	167	126
בנק יהב	175	79	96
בנק יעד	213	134	79
אוצר השלטון המקומי	140	92	48
אוצר התייל	91	59	32
מסד	24	12	12
בנקים מסחריים	3,243	1,560	1,683
בנקים למשכנתאות	3,223	1,331	1,892
בנקים לתעשיה	371	177	194
בנקים שונים	35	19	16
חברה להשקעות של בנק מסחרי א'	36	30	6
	9,421	4,675	4,746

הלוואות שיתרותיהן ירדו

בנק ישראל	(-)748	94	842
בנקים שונים	25	27	2
	(-)723	121	844

הלוואות שיתרותיהן לא נשתנו

הלוואות שניתנו במישרין על ידי האוצר	82	82	—
הלוואות שניתנו באמצעות בנקים ומוסדות כספיים	6	6	—
	88	88	—
סה"כ ובעלייה נטו	10,031	5,733	4,298

הלוואות באמצעות מוסדות כספיים

חלק גדול והולך של ההלוואות ניתנות על ידי האוצר באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים, שבהם מפקיד האוצר כספים למטרה זו. יתרת הפקדונות של האוצר בבנקים ומוסדות כספיים, לצורך מתן הלוואות ליום 31.3.81, הסתכמה ב-8.7 מיליארד שקל בקירוב, כ-87% מהיתרה הכוללת של הלוואות לאותו מועד. ליום 31.3.80 היה חלקם של פקדונות אלה כ-84% מהיתרה הכוללת של ההלוואות.

1. ההלוואות ניתנות הן באמצעות בנקים מסחריים, והן באמצעות מוסדות כספיים המבצעים הלוואות בתחומים ספציפיים. מתוך יתרת ההפקדות בבנקים ובמוסדות כספיים ליום 31.3.81 37% מההפקדות היו בבנקים מסחריים, בעיקר בשלושת הבנקים הגדולים, 23% בבנקים ובמוסדות כספיים שמבצעים הלוואות לתעשייה ולמלאכה, 37% בבנקים למשכנתאות. כ-27% מכלל ההפקדות בבנקים ליום 31.3.81 היו בבנק אחד; אולם, בהערכת חלקן של ההפקדות בבנק זה יש להתחשב בכך, שההפקדות באמצעות מיועדות גם למתן הלוואות פיתוח לתעשייה ולחקלאות וכן להלוואות לשיכון, בעוד שבבנקים האחרים אין, בדרך כלל, הפקדות למטרות אלו, וההפקדות נעשות במוסדות כספיים המתמחים בכך והמסונפים לבנקים אלה.

2. תמורת הטיפול בהלוואות ובגבייתן מובטח לבנקים ולמוסדות הכספיים מירוח הנקבע כשיעור מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. עם הצמדת תנאי ההלוואות למדד או לשער המטבע שונו שיעורי המירווח לבנקים והוצמדו לפי השיעורים שנקבעו לגבי ההלוואה. על הלוואות לתעשייה ולתיירות, הניתנות באחריות הבנק, נקבע מירוח בשיעור של 1.375% על היתרה הבלתי מסולקת, ועל ההלוואות לחקלאות — מירוח בשיעור של 1.575%; המירווח על הלוואות הניתנות באחריות המדינה או בערבותה נקבע בשיעור של 0.5%. בעבור ביצוע הלוואות לשיכון מובטחת לבנקים עמלה, על הגבייה בפועל, בשיעור של 10.6%. נוסף על כך נקבע לגבי פקדונות למתן הלוואות מירוח בזמן, בין מועד התשלום על ידי הלווה לבין העברת הכספים לאוצר. בהלוואות לפיתוח התעשייה, לדוגמה, מדובר במירוח זמן של 21 ימים. בגין מירוח הזמן נדרשים הבנקים לשלם לחשב הכללי ריבית, לפי השיעור הנהוג על ידי באתה עת — "ריבית החשב הכללי" (בסוף שנה הכספים 1980 — 102%).

חלק מהפקדונות בבנקים משמשים למתן הלוואות בסכומים גדולים, בעיקר לחברות ממשלתיות ולגופים ציבוריים. המירווחים על הלוואות אלו — הן המירווח על היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה והן המירווח בזמן — אינם אחידים, והם נקבעים בכל מקרה בנפרד, לאחר משא ומתן בין החשב הכללי לבין הבנק.

לגבי חלק מההלוואות הניתנות לאיגודים ממשלתיים כגון חברת החשמל ומקורות (ראה להלן), שיעור המירווח הוא 0.2%, כפי שהיה כאשר ההלוואות ניתנו בלי תנאי הצמדה. בעבר העיר מבקר המדינה (בדו"ח שנתי 28, עמ' 125), כי לביצוע הגבייה באמצעות בנקים יש יתרונות מבחינתו של האוצר והמירווח הניתן להם הוא נמוך יחסית, אולם עקרונית אין בדרך כלל סיבה המצדיקה מתן הלוואות באמצעות בנקים ללווים גדולים, ובמיוחד איגודים ממשלתיים, כשהמדובר בסכומים ניכרים ופועלת הגבייה אינה כרוכה בעבודה טכנית מרובה. בינתיים הוחלט להצמיד את כל ההלוואות למדד או לשער המטבע ולהשאיר על כנו המירווח לבנקים המבצעים הלוואות מהסוג האמור — 0.2% — דבר המגדיל בהרבה את העלות לאוצר של העברת הגבייה לבנקים.

בשנה הנסקרת ניתנו לחברת החשמל הלוואות לצורכי פיתוח בסך של 461 מיליון שקל, מהן סך של 162 מיליון שקל באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה, ויתרתן באמצעות שלושה בנקים מסחריים (בסכומים של 143.6 מיליון שקל, 153.6 מיליון שקל ו-1.7 מיליון שקל). ההלוואות צמודות לשער הדולר ונושאות ריבית בשיעור 6.5% בשנה והן ניתנו, מחציתן ל-13 שנים ומחציתן ל-20 שנה, על אחריות המדינה. לבנקים הובטח מירוח בשיעור של 0.2%, צמוד לשער הדולר ונקבע, שהחוזרים על חשבון הקרן והריבית יועברו לאוצר שלושה ימים לאחר מועדי הפרעון על ידי החברה.

הלוואות בסכום כולל של 60 מיליון שקל ניתנו לחברות מקורות באמצעות שלושה בנקים מסחריים. ההלוואות והריבית עליהן, בשיעור של 1% בשנה, צמודות למדד והן ניתנות לתקופה של 30 שנה; בשנה הראשונה תהוו הריבית, בשנה השנייה תיפרע ריבית בלבד וב-28 השנים שלאחר מכן תפרע החברה קרן וריבית בתשלומים רבע-שנתיים.

כל פקדון ישא ריבית בשיעור של 0.8% בשנה, כך שמירווח הבנק יהיה בשיעור של 0.2% בשנה. הבנקים יפרעו למדינה את קרן הפקדון והריבית עליו אך ורק מתוך כספים שיקבלו מהחברה כהחזר קרן וריבית, וזאת תוך 3 ימים מיום קבלתם מהחברה.

הלוואות שניתנו במישרין למוסדות ולמפעלים

יתרת ההלוואות שניתנו על ידי האוצר ישירות למוסדות ולחברות ליום 31.3.81 הסתכמה ב-1,327 מיליון שקל לעומת יתרה של 931 מיליון שקל ליום 31.3.80. העלייה נטו בסך של 396 מיליון שקל

נובעת בחלקה הגדול — 200 מליון שקל — מהלוואות שניתנו לחברות שיכון ולמוסדות מיישבים, כפי שניתן לראות בטבלה 3*. להלן פרטים על ההלוואות העיקריות ועל שינויים אחרים ביתרות הלווים.

1. החברה לפיתוח מפעלי תיירות: העלייה בסך של 156 מליון שקל שחלה בשנה הנסקרת ביתרת ההלוואות לחברה, נובעת בעיקר מהעברה לחברה של פקדון בסך של 158 מליון שקל לשם מתן הלוואות פיתוח לבתי מלון ולפרוייקטים כלכליים. ההלוואות ניתנו בחלקן בתנאי הצמדה למדד (הצמדה מלאה או בשיעור 70%), בחלקן בהצמדה לדולר ובחלקן ללא הצמדה. בספרי החשב הכללי נרשמו בשנה הנסקרת גביות על חשבון ההלוואות בסכום כולל של 2.3 מליון שקל.

2. חברת הנפט הלאומית: העלייה ביתרת ההלוואות, בסך של 38 מליון שקל, נובעת מפעולה חשבונאית; בשנה הנסקרת חזר והעביר החשב הכללי לחשבון ההלוואות סכומים שהעביר בעבר ממסגרת זו לחשבון הלוואות עומדות (בחשבונות המקבילים), זאת בעקבות הסדר שנעשה עם החברה ביוני 1980.

3. רשות הנמלים: העלייה ביתרות אלו נובעת בעיקר משיעורן. ההלוואות הצמודות למטבע חוץ בסך של 20 מליון שקל.

4. חברה לפיתוח מזרח ירושלים: עלייה בסך של 10 מליון שקל מייצגת הלוואות חדשות שניתנו למעשה לחברת קרתא למימון פעולותיה בפניו ובשיקום מיתחם ממילא בירושלים. בינואר 1981 סוכם בין החשב הכללי לבין חברת קרתא, כי הם יבואו בדברים בדבר הגדרת תנאי ההלוואות שניתנו מתקציב המדינה אך עד לסיום הביקורת, במארס 1982 לא נקבעו התנאים.

5. מקורות: טבלה 3 לעיל, המבוססת על נתוני החשב הכללי, מראה שהייתה ירידה בסך של 68 מליון שקל ביתרת ההלוואות בשנה הנסקרת. למעשה, נוקף בטעות לזכות האוצר סכום של 65 מליון שקל בגין ההלוואות לחברת מקורות (חשבונות הבנקים, שבאמצעותם מבצע החשב הכללי הלוואות למקורות חוייבו בטעות באותו סכום). הירידה נובעת גם מהמרת הלוואות במניות בסך 2.8 מליון שקל.

בשנה הנסקרת הועמד לרשות חברת מקורות מתקציב הפיתוח מימון בסך כולל של 315.2 מליון שקל — מזה סכום של 243.2 מליון שקל שנרשם במסגרת הלוואות שאינו מייצגת זכות מוניטארית (ראה להלן) ו-72 מליון שקל כאמור כהלוואה באמצעות בנקים שונים.

השקעה במניות

מיתרת כלל הזכויות המוניטאריות של המדינה, שנוצרו כתוצאה מביצוע התקציב, סך של 587 מיליון שקל מוצג בדין וחשבון הכספי של החשב הכללי כהשקעה במניות, שהייתה 2.2% מכלל הזכויות הללו ליום 31.3.81. יתרת ההשקעה במניות לתאריך 31.3.81 הייתה למעשה 590 מיליון שקל, ולא כפי שהוצגה בטעות במאזן. בשנת הכספים 1980 עלתה יתרת ההשקעה במניות ב-319 מיליון שקל. מרבית העלייה נובעת מרכישת מניות של חברת פז נכסים מידי שותף המדינה בחברה זו. בשנת הכספים 1980, שלא כבשנים האחרונות, לא מכרה הממשלה מניות בחברות שברשותה.

הסכום הנקוב במאזן כולל את השקעות הממשלה לפי מחירי הרכישה**, ותשלומים על חשבון מניות מתקציב המדינה; אין כוללים במאזן מניות הטבת שקיבלה המדינה.

לפי נתונים שהיו בידי רשות החברות הממשלתיות באפריל 1982 היה הדיבידנד, שהוכרו על ידי חברות ממשלתיות וחברות מעורבות על השקעות הממשלה במניותיהן לשנת 1980, לפני נכוי מס, בסך של 68 מיליון שקל בקירוב במוזמן ו-280 מיליון שקל במניות הטבה. מדיווחי החשב הכללי עולה, שסכום הדיבידנד שנגבה (לאחר ניכוי מס) ונרשם כהכנסה בתקציב בשנת הכספים 1980 עמד על כ-19 מיליון שקל.

* נוסף על הלוואות לחברות השיכון ולמוסדות המיישבים הרשומים בטבלה 3 הועברו ללווים אלה מבנים (רכוש מינהלי) לצורך השכרתם עד למכירתם למשתכנים; פעולות אלו משתקפות בספרי החשב הכללי בטעיף "רכוש בבאמנות" בחשבונות המקבילים (ראה להלן).

** הבסיס המקובל לרישום השקעות הממשלה במניות, על אף העובדה שהמשמעות הריאלית שלו הולכת ומצטמצמת בתקופה של אינפלציה מואצת.

להלן פרטים על ההשקעות שיתרתן גדלה בשנה הנסקרת :

פז נכסים : העלייה בסך של 230.6 מיליון שקל נובעת מרכישת מניות חברת פז נכסים מידי שותף המדינה בחברה זו* . הרכישה מומנה מהקצבה מיוחדת שאישרה ועדת הכספים של הכנסת במסגרת תקציב הפיתוח.

מקורות : השקעת הממשלה במניות חברה זו ליום 31.3.81 הינה 33.7 מיליון שקל ולא 30.7 מיליון שקל כפי שהוצגה במאזן. העלייה בסך של 2.8 מיליון שקל בהשקעות המדינה במניות החברה נובעת מסגירת ההתחשבנות בין האוצר לבין החברה לשנת הכספים 1979, שבקבותיה הועבר סכום זה, שהיה רשום קודם לכן כהלוואה, לסעיף מניות ; הרישום נעשה בשנת הכספים 1980. מאז שנת הכספים 1979 כספי תקציב המדינה המועברים למקורות, לצורך השקעה במפעלי מים שבבעלות החברה, ניתנים לה כהלוואות ארוכות מועד נושאות ריבית וכאיגרות חוב צמיתות שנושאות ריבית ולא כפי שהיה בעבר כאשר כנגד מחצית מכל השקעותיה האמורות של החברה הנפיקה מקורות לממשלה מניות רגילות.

ט ב ל ה 4

זכויות המדינה — השקעות הממשלה במניות (במיליוני שקלים)

העלייה	31.3.80	31.3.81	
			אנרגיה
230.6	—	230.6	פז נכסים בע"מ
1.5	—	1.5	חברה לאומית להספקת פחם בע"מ
			בנקים
10.4	26.0	36.4	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
9.0	17.3	26.3	בנק החקלאות לישראל בע"מ
			חקלאות ומים
2.8	30.9	(1)33.7	מקורות, חברת מים בע"מ
			תעשייה ותיירות
22.8	7.5	30.3	מבני תעשייה בע"מ
8.1	6.7	14.8	מנועי בית שמש בע"מ
6.8	7.8	14.6	החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
			שיכון ובנייה
17.6	9.7	27.3	חברה כלכלית לירושלים בע"מ
7.5	1.2	8.7	שיכון ופיתוח לישראל בע"מ
			תחבורה
1.5	2.5	4.0	ממ"ן, מסוף מטען נמל תעופה בן-גוריון בע"מ
			שונים
0.5	0.4	0.9	ענבל חברה לביטוח בע"מ
319.1	110.0	429.1	סה
—	161.2	161.2	השקעות שיתרתן לא השתנה
319.1	271.2	(2)590.3	סה

(1) מספר מתוקן; בדו"ח המאזן — 30.7 מיליון שקל.

(2) מספר מתוקן; בדו"ח המאזן — 586.9 מיליון שקל.

* בעניין זה ראה בפרק "רכישה של מניות חברת פז נכסים" בעמ' 63 בדו"ח זה.

מבני תעשייה: החברה מקימה מבני תעשייה למכירה ולהשכרה באזורי פיתוח. החברה בבעלות המדינה והיא מקבלת את מרבית כספיה המיועדים להשקעה מתקציב המדינה. ההשקעה במניות החברה בשנת הכספים 1980 הוגדלה ב-22.8 מיליון שקל מכספי תקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר.

מנועי בית שמש: החברה מייצרת מנועי טורבינה לתחנות כוח ולתעשייה, ומנועים וחלקי חילוף למטוסים. העלייה בהשקעת המדינה במניות החברה לשנת הכספים 1980 בסך של 8.1 מיליון שקל נובעת מהחלטה להשקיע בחברה באותה שנה 1.5 מיליון דולר; ההשקעה נעשתה בחודשים אוגוסט וספטמבר לפי שער החליפין של הדולר באותה עת, והיא ניתנה מתקציב משרד הביטחון.

חברה כלכלית לירותים: העלייה בסך של 17.6 מיליון שקל מהווה השקעה בחברה מתוך תקציב הפיתוח בסעיף "תעשייה מלאכה ותיירות", לצורך פיתוח איזורי תעשייה בירושלים ובמישור האדומים.

שיכון ופיתוח ישראל: במאסר 1980 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להשקיע 7.5 מיליון שקל ברכישת מניות החברה וכן להשקיע 30 מיליון שקל בוספים בהלוואות בעלים לחברה, שישאו ריבית בשיעור 4% בשנה (צמוד למדד), ותנאי פרעון הקרן יקבעו על ידי החשב הכללי כעבור חמש שנים מיום מתן ההלוואה. עוד החליטה הוועדה, שכעבור שנה מיום מתן ההלוואה תבחן ועדת השרים לענייני כלכלה, נוכח מצבה של החברה, אם להפוך את ההלוואה למניות.

ב-30.4.80 אישרה ועדת הכספים של הכנסת הקצבה בסך 37.5 מיליון שקל במסגרת תקציב הפיתוח לשיכון לכיסוי ההשקעה במניות ובהלוואות בחברת שיכון ופיתוח וציינה, שההלוואה והריבית עליה יהיו צמודות למדד.

בתחילת 1982 התקיימו דיונים ראשוניים בשאלה האם להפוך את ההלוואה להון מניות.

מסוף מטען גמל תעופה בן גוריון: החברה עוסקת בשינוע מטענים בדרך האוויר, והיא בבעלות משותפת: 50% של הממשלה ו-50% של חברה בת של אלי-על — תש"ת.

במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט—1959 השקיעו הבעלים 3.5 מיליון שקל בחברה, שנועדו לשיפור הרמה הטכנולוגית בחברה ולהקמת מבנים במסוף. מחצית הסכום הושקעה על ידי תש"ת ומחצית על ידי המדינה. את יתרת חלקו בסך של 1.5 מיליון שקל העביר האוצר לחברה בשנת הכספים הנסקרת.

חברה לאומית להספקת פחם: ב-4.4.80 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על הקמת החברה, כתברה ציבורית מוגבלת במניות. כשר אחראי לענייני החברה נקבע שר האנרגיה והתשתית. מטרת החברה, כפי שהוגדרו, הן לעשות פעולות הכרוכות ברכישת פחם, לרבות חיפוש פחם בחוץ לארץ, או כניסה לשותפות בבעלות על מכרות פחם, למכור ולספק פחם לתחנות הכוח ולצרכנים אחרים, לעודד המרת שימוש בדלק נוזלי לפחם ולטפל בכל הנושאים הקשורים לקניית הפחם, הובלתו, פריקתו, שינועו, צבירתו, שיווקו ופינויו, לרבות הטיפול באפר הפחם, וכן לעסוק במחקר ובפיתוח וברכישת ידע של טכנולוגית הפחם.

נקבע, שההון הרשום של החברה יהיה 50 מיליון שקל, מזה 10 מיליון מניות רגילות א' בשווי של 1 שקל כל מניה ו-8 מיליון מניות רגילות ב' בשווי של 5 שקל כל אחת. בשלב ההקמה הוחלט להנפיק רק מניות רגילות א', למדינה יהיו 7.4 מיליון מניות ולחברת החשמל לישראל בע"מ 2.6 מיליון מניות. הנפקת מניות רגילות ב' מחייבת אישור הממשלה.

בשנת הכספים 1980 היה הון המניות הנפרע של החברה 2 מיליון שקל, והממשלה העבירה לחברה את חלקה, מתקציב פיתוח האנרגיה, בסך של כ-1.5 מיליון שקל כעבור המניות.

במאסר 1981 החליט דירקטוריון החברה על הגדלת הון הנפרע שלה ל-10 מיליון שקל. בעקבות החלטה זו העביר האוצר לחברה ב-30.3.82 כ-6 מיליון שקל.

ענבל חברה לביטוח: ענבל הינה חברה ממשלתית שתפקידה לתת לממשלה שירותי ניהול וייעוץ בביטוחי הממשלה וכן לעסוק בביטוח בתחומים שנקבעו*. החברה קיבלה רשיון

* על מערכת הממוחשבת של הסדרי ביטוח הצמדה שמפעילה החברה ראה בפרק "ניהול ענייני ביטוח הצמדה" בעמ' 75 בדו"ח זה.

לעסוק בביטוח השקעות של רוכשי דירות (לפי חוק המכר (דירות) הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה—1974, כמבטחת השקעותיהם של רוכשי הדירות מחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ. כן מורשית החברה לעסוק בביטוח אניות הצי הישראלי מפני סיכוני מלחמה, בשיתוף עם מבטחי חוץ.

הגדלת השקעות הממשלה במניות החברה נעשתה כדי לאפשר לה לעמוד בדרישות המפקח על הביטוח, בדבר שמירת עתודה לסיכונים שעדיין לא חלפו. הגדלת הון המניות בשנה הנסקרת נעשתה מהקצבה מיוחדת, שאישרה ועדת הכספים של הכנסת במסגרת תקציב הפיתוח (פיתוח התעשייה).

הגידול שנרשם בשנה הנסקרת בהשקעה במניות של הבנק לפיתוח התעשייה — בסך של 10.4 מיליון שקל, במניות של בנק החקלאות — בסך של 9 מיליון שקל, ובחברה לפיתוח מפעלי תיירות — בסך של 6.8 מיליון שקל, היה במסגרת ההתחייבות של האוצר למשקיעים בחוץ לארץ לרכוש בחזרה, לפי דרישתם, מניות בכורה שהפיצו גופים אלה בחוץ לארץ, בערך שלא יפחת מ-90% מערכו הנקוב.

מימון ביניים לבנייה על ידי משרד הבינוי והשיכון

בסעיף זה כלולים הסכומים שהועברו מתקציב הפיתוח שיכון למימון ביניים לבנייה המנוהלת על ידי משרד הבינוי והשיכון — בבינוי דירות ובניינים אחרים. המדובר בבייניים שבנייתם עדיין לא הושלמה, או בבאלה שהקמתם הושלמה, אך עדיין לא הועברו ליעדיהם. הסכומים רשומים במאזן המדינה בין הזכויות המוניטאריות, אף כי אינם מייצגים נכסים שלפי מהותם נושאים ריבית, דיבידנד או פירות אחרים בצורה של הכנסה שוטפת.

היתרה בסעיף זה ליום 31.3.81 הסתכמה ב־2,660 מיליון שקל לעומת יתרה של 1,309 מיליון שקל ליום 31.3.80. דהיינו עלייה של 1,351 מיליון שקל — מזה 1,315 מיליון שקל מהתקציב לשנת הכספים 1980 והיתר — מחשבון מעבר של שנת הכספים הקודמת. סכום מימון הבייניים לבנייה המופיע במאזן מהווה יתרה חשבונאית גרידא, ואין לראות בו ייצוג במונחים כספיים של מלאי מזהה של דירות או של בייניים הנמצאים בשלב בנייה או שבנייתם הושלמה.

מלאי

המלאי הרשום במאזן המוניטארי מייצג את המלאי של משרדי הממשלה המיועד למכירה, ואילו זה המיועד לצריכה של משרדי הממשלה אינו מסווג כמוניטארי ולכן אינו מוצג כחלק מזכויות המדינה.

המלאי המוניטארי ליום 31.3.81 הסתכם ב־969 מיליון שקל לעומת 332.8 מיליון שקל ליום 31.3.80, והיה מורכב בעיקר ממלאי של אגף המזון במשרד המסחר והתעשייה (890 מיליון שקל). המלאי הוערך לפי שיטת הממוצע הנע, ובסוף השנה הנסקרת חלה עלייה ריאלית בערך המלאי לעומת זה שבסוף שנת הכספים 1979*.

הון מניות וקרן שמורה של בנק ישראל

במאזן ליום 31.3.81 מוצגת השקעת המדינה בהון מניות של בנק ישראל בסכום של 1 מיליון שקל בלבד — הסכום שהשקיעה הממשלה עם הקמת הבנק כפי שנקבע בחוק בנק ישראל, התשי"ד—1954. בזמנו יצר הבנק מתוך רווחיו הנקיים קרן שמורה בסכום השווה להון הבנק — 1 מיליון שקל. עד 1978 היה על הבנק להעביר לממשלה את כל רווחיו בכל שנה.

באוגוסט 1978 תוקן חוק בנק ישראל וניתנה סמכות לשר האוצר להורות, לפי המלצת הנגיד ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, על הגדלת הון הבנק ועל מקורות המימון להגדלת ההון; נגיד

* על הפיקוח על ניהול המלאי הממשלתי ראה דו"ח זה, עמ' 97.

הבנק רשאי, באישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת, להורות על הגדלת סכום הקרן השמורה, בדרך הפרשה מתוך רווחי הבנק ועל השימוש בכספי הקרן השמורה להגדלת הון הבנק או לכיסוי הפסדים של הבנק.

על יסוד התיקון הנ"ל של החוק הועבר, בינואר 1981 לקרן השמורה, מתוך רווחי הבנק, סך של 500 מיליון שקל (נוסף על סך של 498 מיליון שקל שהועבר בדצמבר 1979) ומתוך הקרן השמורה הועבר סך של 100 מיליון שקל להגדלת הון הבנק (נוסף על 99 מיליון שקל שהועבר בדצמבר 1979), והקרן השמורה הועמדה על סך 800 מיליון שקל.

בהתחשב במטרות שלהן נועדה הקרן השמורה לא כלל החשב הכללי במאזן המדינה ליום 31.3.81 את סכום הקרן. הון הבנק נכלל במאזן המדינה לאותו מועד בסכום המקורי של 1 מיליון שקל בלבד ולא בסך של 200 מיליון שקל כפי שמופיע במאזן בנק ישראל ליום 31.12.81. לדברי החשב הכללי הדבר נעשה כך כיוון שתוספת ההון לא נפרעה על ידי האוצר.

לדעת הביקורת העובדה שההון הוגדל מתוך הקרן השמורה, שמקורה ברווחי הבנק אין בה כדי לפגוע בזכויות המדינה על הון זה, ולפיכך יש מקום להציג אותו במאזן המדינה בסכומו המלא — 200 מיליון שקל ליום 31.3.81.

חובות המדינה

1. היתרה ליום 31.3.81 של מלוות פנים וחוץ שגייסה הממשלה למימון התקציב הגיעה ל-332.6 מיליארד שקל, המהווה גידול של 226.8 מיליארד שקל לעומת היתרה ליום 31.3.80. כ-73% מגידול זה נובע מגידול ביתרת מילווה הפנים, והיתר מגידול ביתרת מילווה החוץ.

הגידול ביתרת החוב ממילווה פנים, שחל בשנת הכספים 1980, היה 165.8 מיליארד שקל (181%). סכום זה מורכב מסך של 23.2 מיליארד שקל — גידול נטו ביתרות הנומינליות של החוב ו-142.6 מיליארד שקל, גידול בהפרשי הצמדה* שהצטברו על היתרות המשוערכות.

הגידול ביתרת החוב ממילווה חוץ היה 61.1 מיליארד שקל (131%), כשיתרות החוב משוערכות לשער המטבע ליום המאזן.

על ההתפתחות שחלה במילווה פנים ובמילווה חוץ, לפי המרכיבים העיקריים בשנת המאזן ובשנה שקדמה לה, ניתן לראות מעין בטבלה 5 שבעמוד הבא.

2. נוסף על יתרות החוב שבטבלה, קיימות התחייבויות של הממשלה בגין הפרשי הצמדה על הלוואות שלא מומנו מכספי התקציב, אלא במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה שנעשו בעבר. במאזן ליום 31.3.81 אמד האוצר את התחייבויותיו, שנצברו בגין הפרשי הצמדה על קרן הלוואות שבוטחו על ידי, ב-30.1 מיליארד שקל, לעומת 13.0 מיליארד שקל ליום 31.3.80 — גידול בשיעור 132% ביתרת ההתחייבויות.

3. ברישום החובות במאזן המדינה ליום 31.3.80 נמצאו ביתרות בסעיפים שונים טעויות בסכומים ניכרים וכתוצאה מכך החובות בסעיפים ספציפיים, וכן סכומם הכולל, מוצגים בסכומים השונים מהיתרות למעשה. הטבלאות להלן מבוססות על נתוני החשב הכללי לאחר שתוקנו הטעויות שהעלה משרד מבקר המדינה.

הטעויות העיקריות שהועלו במאזן מתייחסות לרישום מילווה חוץ של המדינה, כמפורט להלן: מילווה חוץ של המדינה הנקובים בדולרים, ליום 31.3.81, בסכום של 12.1 מיליארד דולר נרשמו במאזן בסכום של 97.8 מיליארד שקל במקום 107.5 מיליארד שקל כפי שהיה אמור להרשם לפי שער הדולר ליום המאזן. ההפחש נובע, לדברי החשב הכללי, מטעויות ברישומים שנעשו בקשר למעבר מלירות לשקלים. עוד נמצא, שמלוות חוץ של המדינה, במטבע ישראלי, ליום 31.3.81, בסכום של 428 מיליון שקל, לא נכללו במסגרת ההתחייבויות במאזן המדינה.

* מזה, 142.3 מיליארד שקל גידול בהפרשי הצמדה למדד ו-0.3 מיליארד שקל גידול בהפרשי שער.

מילוות (במיליוני שקלים) (1)

השינויים ביתרות		היתרות ליום			
מ-31.3.79 ל-31.3.80	מ-31.3.80 ל-31.3.81	31.3.79	31.3.80	31.3.81	
מילוו ת פנים					
					אג"ח של המדינה למועד בינוני וארוך
2,056					מילוו ת חובה
2,390	5,921	4,473	6,863	12,784	מילוו ת אחרים
10,728					
					מילוו ת באמצעות מוסדות כספיים:
15,675					הנפקות שתמורתן הופקדה באוצר
1,986					כספי בנקים שהופקדו באוצר
2,878	9,665	5,445	8,323	17,988	מילוו ת אחרים
327					
1,500	1,214	2,621	4,121	5,335	מילוו ת מבנק ישראל
					הפקדות של גופים ממלכתיים:
1,007	5,655	1,661	2,668	8,323	המוסד לביטוח לאומי
353	739	349	702	1,441	קרן פיצויים ורשות הפיתוח
141	282	220	361	643	הפקדות שונות
8,269	23,476	14,769	23,038	(2)46,514	סה"כ (ערך נטוב)
18,609	142,272	17,309	35,918	178,190	גדילה בגין הפרשי הצמדה למדד
26,878	165,748	32,078	58,956	224,704	כ"ה מילוו ת פנים
מילוו ת חוץ					
5,536	13,513	5,485	11,021	24,534	אג"ח של מדינת ישראל - "בונדס" ושטרות
19,748	47,301	(2)15,894	35,642	82,943	מלוות חוץ אחרים:
94	202	132	226	428	לפרעון במטבע חוץ
25,378	61,016	(2)21,511	46,889	(3)107,905	לפרעון במטבע ישראלי
52,256	226,764	(2)53,589	105,845	332,609	כ"ה מילוו ת חוץ
					סה"ה

(1) מילוות צמודים למטבע חוץ רשומים לפי שערי החליפין ביום המאון כמפורט בטבלה 6 להלן.

(2) יתרה מתוקנת; במאון - 46.558 מליון שקל.

(3) יתרה מתוקנת; במאון - 97,827 מליון שקל.

מילוות פנים

יתרת החוב ממילוות פנים, לפי מאון המדינה ליום 31.3.81, הסתכמה ב-224.7 מיליארד שקל, מזה אומדן הפרשי הצמדה וריבית שהצטברה בסך של 178.2 מיליארד שקל, שהיוו 79% מיתרת החוב. אומדן הפרשי ההצמדה אמור היה להיות גדול ב-4.3 מיליארד שקל מאחר שלא נכללו בו הפרשי הצמדה על חלק ממילוות החובה בסך של 5.5 מיליארד שקל והפרשי הצמדה על הפקדות בגין תכניות החסכון לדיוור בסך של 1.5 מיליארד שקל, ולעומת זאת כללו בו בטעות תשלומי ריבית צפויים על חוב המדינה לבנק ישראל בסך של 2.7 מיליארד שקל.

כמחצית מיתרת החוב ממילוות פנים (כ-116 מיליארד שקל) מקורה במילוות שגויסו באמצעות מוסדות כספיים כמספים שמקורם, בדרך כלל, בצבירה בקופות הגמל ובתכניות החסכון. העלות

ברוטו לאוצר של כספים שגויסו בדרך זו בשנת הכספים 1980 שוות ערך לריבית צמודה בשיעורים שבין 4.5% ל-7%, נוסף להפרשי הצמדה על הקרן. העלות נטו (בניכוי מס הכנסה) קרובה לעלות ברוטו מאחר שההכנסות של קופות הגמל על השקעותיהן באיגרות החוב פטורות ממס הכנסה, וכנגד הכנסות המוסדות הכספיים מהריבית על איגרות החוב הנרכשות בכספי צבירה בתכניות החסכון, החייבת במס בשיעור מוגבל, עומדות הוצאותיהם לתשלומי ריבית פטורה ממס לחוסכים.

כ-30% מיתרת החוב מקורה בהנפקות של מילדות מדינה: כ-42 מיליארד שקל בגין הנפקות של מילדות מרצון, וכ-27 מיליארד שקל בגין הנפקות של מילדות חובה. בשנת הכספים 1980 הופצו מילדות מדינה מרצון לציבור, לבנקים לכיסוי תכניות חסכון, לקופות גמל ולחברות העוסקות בביטוח חיים. העלות נטו לאוצר בגין הכספים המגויסים בדרך זו נעה בין 1.5% ל-5%.

כ-15% מיתרת החוב הוא חוב המדינה למוסד לביטוח לאומי.

איגרות חוב של המדינה למועדים בינוני וארוך

בשנה הנסקרת הופצו מילדות מרצון בסך של 6,064 מיליון שקל — 5,444 מיליון שקל מהפצת מילדות פיתוח התש"ד, ו-620 מיליון שקל מילדות חברות הביטוח. באותה שנה נפדו מילדות מרצון (קרן) בסך של 67 מיליון שקל והתשלומים בגין קרן, הצמדה וריבית הסתכמו ב-2,636 מיליון שקל. במילדות חובה היה פדיון קרן בסך של 76 מיליון שקל, והתשלומים בגין קרן, הצמדה וריבית הסתכמו ב-940 מיליון שקל.

מילדות פיתוח התש"ד

בטבלה הבאה הרכב ההפצות של המילדות בשנות הכספים 1980 ו-1979, לפי נתוני מינהל מלונות המדינה שליד בנק ישראל, לפי הסקטור הרוכש וסוג איגרות החוב (במיליוני שקלים):

הפצות חדשות			סוג איגרת החוב			
השינוי	1979	1980	ההצמדה	התקופה (שנים)	שיעור הריבית	
14	—	14	למדד	20	5.5	איגרות חוב לרכישה מוגבלת:
591	305	896	למדד	17	5.0	לקופות גמל לקצבה
						לקופות גמל
102	79	181	ברירה	6	4.25	לבנקים בגין תכניות חסכון מאושרות (1)
						איגרות חוב אחרות:
29	1,189	1,218	80% למדד	10	7.0	אפריל-יולי 1980
3,110	—	3,110	למדד	10	3.0	יולי 1980-מארץ 1981
(-)46	71	25	ברירה כפולה	10	5.0	אפריל 1980-יוני 1980
3,800	1,644	5,444				סה

(1) הבנקים חייבים להשקיע חלק מכספי תכניות החסכון באגרות החוב האחרות.

הגידול במכירות המילדות מהסוג המיועד לקופות גמל שאינן קופות גמל לקצבה נובע מהגידול בצבירה בקרנות ההשתלמות החייבות להשקיע באיגרות חוב של המדינה*.

* למטרות אחרות מעדיפות קופות גמל להשקיע באיגרות חוב של הקונצרנים הבנקאיים בהם הן קשורות (ראה בענין זה עמ' 116 בד"ח זה).

ביולי 1980 הוחל בהנפקת מלווה הפיתוח הנושא ריבית בשיעור של 3% ובוטלה הנפקתם של שני המלווה האחרים המיועדים לציבור ולתכניות החסכון. בהתחשב בשיעורי האינפלציה בשנים האחרונות, התשואה נטו (לרוכש האיגרת החייב במס מוגבל בשיעור 35%), בשני סוגי האיגרות "3%" ו-"7%" הייתה, לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, כ-3% בשנה.

מילווה שנתקבלו באמצעות מוסדות כספיים

בטבלה הבאה הרכב השינוי ביתרות אלה בשנות הכספים 1980 ו-1979 (במיליוני שקלים):

1979	1980	
		הפקדות חדשות:
2,275	8,477	איגרות חוב והפקדות אחרות
469	997	כספי בנקים
2,744	9,474	סה"כ
		בניכוי:
88	(1) 98	תשלומי פרעון
		בתוספת:
205	(1) 280	הפרשי שער בגין הנפקות צמודות למטבע חוץ
2,861	9,656	סה"כ העליה ביתרות

(1) נתונים מתוקנים; בטעות הוקטן במאון המדינה הפדיון ב-7 מיליון שקל, והוגדל השערוך ב-37 מיליון שקל.

מרבית הכספים שגוייסו בשנת הכספים 1980 באמצעות מוסדות כספיים מקורם בכספי התמורה ממכירת איגרות חוב לקופות הגמל*. כספי הצבירה בתכניות החסכון גוייסו ברובם הגדול באמצעות הנפקת איגרות חוב מהסוג "4.25% ברירה צמודה". יותר מ-90% מאיגרות חוב אלו הונפקו בפברואר ובמארס 1981 כאשר הופעלו תכניות החסכון לשנתיים. בעקבות הפעלת תכניות אלו הוכנס שינוי בתנאי איגרת החוב, שלפיו ניתנה לבנקים אופציה לפדיון מוקדם של האיגרת כעבור שלוש שנים; האיגרות הן לתקופה של שש שנים.

בשנת הכספים הנסקרת לא חלו שינויים בתנאי ההפקדה של "כספי בנק" ** באוצר. כמחצית מ"כספי בנק" הופקדו לתקופה של 30 שנה, וישאו ריבית בשיעור 6.825%. היתר הופקדו לתקופה של 20 שנה וישאו ריבית בשיעור 6.375%. על הפקדות "כספי בנק" חלים תנאי הצמדה ברומה לתנאי איגרות החוב המונפקות לקופות גמל לקיצבה, כלומר מדד הבסיס של ההפקדה הוא המדד האחרון הידוע בומן ההפקדה.

מילווה מהמוסד לביטוח לאומי

בהסכם מאוקטובר 1980 בין ממשלת ישראל למוסד לביטוח לאומי נקבע, שהפקדות המוסד מדצמבר 1976 עד אפריל 1978 ישאו ריבית בשיעור 6% כאשר הקרן והריבית צמודות למדד, ומדד הבסיס הוא המדד הידוע ביום ההפקדה. לאחר אותו מועד, מחצית ההפקדות יושקעו בתנאי הריבית וההצמדה של איגרות החוב המונפקות לקופות הגמל לקיצבה (ריבית בשיעור שנתי של 5.5% ומדד

* בדבר תנאי האיגרות ראה בפרק "פיקוח על קופות גמל" בעמ' 115 בדו"ח זה.

** כספי בנק הם אמצעים עצמיים של הבנק מכל מקור, לרבות הון מניות, כספי גבייה, אותו שיעור מכספי תכניות החסכון העומר לרשות הבנק, וכספי התמורה של איגרות חוב, שהאוצר אישר ששימשו כאמצעים עצמיים של הבנק ("הנפקות חופשיות").

הבסיס הוא המדד הידוע) ומחצית בתנאי הריבית וההצמדה של איגרות החוב המונפקות לקופות הגמל האחרות (ריבית בשיעור שנתי של 5% ומדד הבסיס הוא המדד בגין חודש מכירת האיגרת). מאפריל 1980 יונפקו למוסד לביטוח לאומי שני סוגים של מלוות מדינה מיוחדים לו בתנאים דלעיל, לתקופה המקובלת לגבי איגרות החוב המונפקות לקופות הגמל. בהסכם גם נקבע, שאם ישונו תנאי האיגרות המונפקות לקופות הגמל, יחול שינוי גם בתנאי איגרות החוב המיוחדות שיונפקו למוסד.

לפי מאזן המדינה, גדלו הפקדות המוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 1980 ב־5,704 מיליון שקל, ונפרעו 50 מיליון שקל (קרן). מקור הפקדות המוסד לביטוח לאומי הוא בפרעון הקרן האמורה והפרשי הצמדה עליה בסך של 2,695 מיליון שקל, בתשלומי ריבית על הפקדות המוסד בסך של 1,943 מיליון שקל והכנסות אחרות של המוסד — 1,066 מיליון שקל.

מילות מנכ ישראל

בהסכם מיום 31.3.81 בין הממשלה לבין בנק ישראל, שתנאיו אושרו על ידי ועדת הכספים של הכנסת, נקבע, שבנק ישראל יתן לממשלה מקדמה בסך של מיליארד שקל למימון הוצאות הממשלה במסגרת תקציב המדינה לשנת 1980. תנאי המקדמה, בדומה לתנאי המקדמות הקודמות, יהיו: הקרן תהיה צמודה לסל מטבעות ותשא ריבית (בלתי צמודה) בשיעור 5%, והמקדמה תוחזר תוך 25 שנה.

מילות חוץ

היתרות של חובות החוץ של המדינה ליום 31.3.81 הסתכמו ב־107.9 מיליארד שקל*, לעומת 46.9 מיליארד שקל ליום 31.3.80 — גידול נומינלי של 130%. גידול זה נובע מקבלת מילות חדשים, בניכוי פרעון חובות, ומעלייה של כ־114% בשער הדולר לעומת השקל. בשנה הנסקרת עלו יתרות חובות החוץ, במונחים של דולרים, ב־867 מיליון דולר (עלייה של 8%) : התקבולים ממילות חדשים הסתכמו, בשנת הכספים 1980, ב־1,744 מיליון דולר (ירידה של 21% בהשוואה לתקבולים בשנת הכספים 1979) ; תשלומי פרעון הקרן הסתכמו ב־778 מיליון דולר ** (ירידה של 14%), וחלה הפחתה נטו של 99 מיליון דולר בגין הפרשי שער בין הדולר לבין מטבעות חוץ אחרים. בהערכת הגידול בחובות החוץ, במונחים של דולרים, יש להביא בחשבון את השינוי שחל בערך של הדולר באותה שנה.

בטבלה 6 להלן מפורטות יתרות החוב של מילות החוץ.

בשנה הנסקרת נמשכה המגמה של עליית חלקם היחסי של המילות ממדינות חוץ (בעיקר ממשלת ארה"ב) ומוסדות כספיים ושל איגרות חוב מיוחדות המופצות על ידי מפעל הבונדס, לעומת ירידת חלקם של מילות הפיתוח ("בונדס"). המילות מממשלת ארה"ב הם לתקופות ארוכות. המילות ממוסדות כספיים ואיגרות החוב המיוחדות הם לתקופות בינוניות. המילות ממוסדות כספיים נושאים ריבית המשתנה פעם בשלושה או בשישה חודשים, לפי שערי הריבית השווייטריים בשוק היורודולר, ואיגרות החוב המיוחדות נושאות ריבית המשתנה פעם בשישה חודשים, לפי שערי הריבית שקובעים בנקים בארה"ב על הלוואות ללווים מסחריים מדרגה ראשונה.

בשנה הנסקרת הופצו לראשונה, בסכום של כ־9 מיליון דולר, "בונדס" הנושאים ריבית בשיעור המשתנה פעם בשישה חודשים. המדובר באיגרות חוב ל־12 שנה (ללא זכות לפדיון מוקדם), הנושאות ריבית בשיעור שלא יפחת מ־7% ; כאשר שער הריבית שקובעים בנקים אמריקנים על הלוואות ללווים מדרגה ראשונה גבוה מ־7%, נקבע שיעור ריבית שהוא הממוצע בין שער זה לבין 7%.

* נתון מתוקן במאזן — 97.8 מיליארד שקל.

** נוסף על כך הייתה הוצאה של 51 מיליון שקל על פרעון מילות חוץ הנקובים במטבע ישראלי וצמודים לדולר.

ט ב ל ה 6
מילווה חוץ

השינויים ביהירות בשנת הכספים		היתרה ליום		
1979	1980	31.3.79	31.3.80	31.3.81
מילווה הנקובים במטבע חוץ (במיליוני דולרים)				
איגרות חוב של המדינה				
מילווה העצמאות והפיתוח, מילווה שיקום ופיתוח ומילווה פיתוח להשקעות				
(-69)	(-62)	2,269	2,200	2,138
163	171	294	457	628
איגרות חוב ושטרות מיוחדים				
מילווה ממדינות שונות				
ממשלת ארצות הברית				
1,071	723	4,891	5,962	6,685
(-2)	(-15)	1,137	1,135	1,120
ממדינות אחרות				
מילווה ממוסדות בין-לאומיים				
מקרן המטבע הבין-לאומית				
(-73)	(-87)	242	169	82
מהבנק הבין-לאומי לשיקום ולפיתוח				
8	7	53	61	68
מהקרן הדו-לאומית למחקר תקלאי				
-	-	80	80	80
מילווה ממוסדות כספיים ומספקים				
אשראי מבנקים ומספקים				
138	107	876	1,014	1,121
מילווה למימון הלוואות אפותיקאיות				
24	23	148	172	195
ס"ה מילווה הנקובים במטבע חוץ				
1,260	867	9,990	11,250	12,117
25,284	60,814	21,379	46,663	107,477
מילווה הנקובים במטבע ישראלי (במיליוני שקלים)				
ממשלת ארצות הברית (צמודים לדולר)				
94	202	132	226	428
ס"ה מילווה חוץ במיליוני שקלים				
25,378	61,016	(4)21,511	(3)46,889	(2)107,905

(1) המילווה רשומים לפי שער החליפין ביום המאון כמפורט להלן.

31.3.79	31.3.80	31.3.81
2.14	4.15	8.87
1.15	2.14	4.22
1.27	2.26	4.63

\$ 1

1 מ"ג

1 מ"ש

(2) יתרה מתוקנת; במאון - 97,827 מליון שקל.

(3) יתרה מתוקנת; במאון - 46,512 מליון שקל.

(4) יתרה מתוקנת; במאון - 20,656 מליון שקל.

חשבונות מקבילים

החשבונות המקבילים מייצגים התחייבויות על תנאי וזכויות והתחייבויות שאינן מסווגות כמוני-טאריות, ולכן החשבונות אינם כלולים במאזן המדינה, אלא מוצגים מתחת לקו כמקור למידע. חשבונות אלה מורכבים משתי קבוצות כלהלן (במיליוני שקלים) :

העלייה	31.3.80	31.3.81	
1,303	1,256	2,559	הלוואות עומדות
518	424	942	רכוש בנאמנות
192	155	347	מלאי
<u>2,018</u>	<u>1,835</u>	<u>3,848</u>	
11,729	20,024	31,753	התחייבויות חוזיות
6	12	18	קרן דו-לאומית למחקר
4,601	7,679	12,280	ערבויות
<u>16,336</u>	<u>27,715</u>	<u>44,051</u>	

בקבוצה הראשונה שבטבלה רשומות היתרות שנכללו בעבר בין הזכויות המוניטאריות במאזן המדינה ושהוצאו ממנו בעקבות ביקורת קודמת של מבקר המדינה.

הלוואות עומדות : חלק הארי של יתרות אלו בסכום כולל של 2,191 מיליון שקל מתייחס למענקים שניתנו על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. מענק הופך למוחלט רק לאחר שמרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר נוכח כי המפעל שקיבל את המענק עמד בתנאים שנקבעו על ידיו על פי אותו חוק, אך בידי החשב הכללי אין מידע מרוכז על הסכום המצויק המתייחס למענקים שניתנו למפעלים אלה. מרכז ההשקעות, שאינו ערוך לנהל מעקב שיטתי אחר מילוי התנאים על ידי המפעלים שקבלו את המענקים, לא הגיש לחשב הכללי רשימה של המפעלים שעמדו בתנאים. כתוצאה מכך גביית כספי המענקים מכל אותם מפעלים שלא השתמשו בהם למטרות שלהן נקבעו אינה מובטחת.

רכוש בנאמנות : המדובר ביחידות דיור שמעביר משרד הבינוי והשיכון לניהולו בתנאים של נאמנות, בעיקר לחברת עמידר, לחברת עמיגור, ולשלוש החברות הממשלתיות-עירוניות-בירושלים, בחיפה ובפתח תקוה, וכן בהשקעות במפעלי מים שבבעלות המדינה והמוחזקים בתנאי נאמנות על ידי חברת מקורות.

מלאי : המדובר במלאי המיועד לצריכה ולשימוש משרדי הממשלה. חלק הארי הוא המלאי המתייחס למשרד התקשורת - 272 מיליון שקל לעומת 122 מיליון שקל ליום 31.3.80*.

התחייבויות חוזיות : המדובר בהתחייבויות של משרדי הממשלה בקשר להומנות מספקים לקבלת שירותים או טובין, בעיקר של משרד הבטחון.

קרן דו-לאומית למחקר : קרן זו, שהוקמה על פי הסכם בין הממשלה לבין ממשלת גרמניה בשנת 1974 מיועדת למימון מחקרים על פי תכנית מוסכמת מראש. המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח מרכזת את התכניות ומפקחת עליהן. כספי הקרן מוחזקים בחשבון בבנק ישראל על שם משרד האנרגיה והתשתית הרואה את עצמו כנאמן כלפי ממשלת גרמניה.

* בדבר הפיקוח על ניהול המלאי הממשלתי ראה בדרך זה, עמ' 97.

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח—1958, מורשה שר האוצר לערוב בשם המדינה למילווה, לערבות למילווה או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוח או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל.

יתרת ערבויות המדינה על פי חוקי הערבויות השונים*, במאזן המדינה ליום 31.3.81, הייתה 14.0 מיליארד שקל בקירוב, לעומת 7.7 מיליארד שקל ליום 31.3.80, דהיינו עלייה בשיעור של כ-82%; זאת, לעומת עלייה נומינאלית של כ-107% ביתרת הערבויות בשנה שקדמה לה.

הגידול ביתרת הערבויות ליום 31.3.81 מורכב מערבויות חדשות ומתוספות על ערבויות קיימות, בניכוי כאלו שלא נוצלו או שתוקפן פג, וכן משיעורן של ערבויות. הערבויות החדשות, שניתנו במשך שנת הכספים 1980 והתוספת על ערבויות קיימות הסתכמו ב-3,085 מיליון שקל. עיקר הערבויות המרכיבות סכום זה ניתנו לחברת החשמל לישראל בע"מ — 2,372 מיליון שקל; לחברות בתחום מחצבים והתעשייה הכימית והפטרואימית — 186 מיליון שקל; לבנק לפיתוח התעשייה בישראל — 165 מיליון שקל; למרכז הרפואי שערי צדק — 125 מיליון שקל; למועצה לשיווק פרי הדר — 54.5 מיליון שקל; לחברת אל-על — 65.5 מיליון שקל ולחברת צי"ם — 27 מיליון שקל.

הפרשי שיעורן של ערבויות שניתנו על הלוואות במטבע חוץ, כתוצאה משינויים שחלו במשך השנה בשער החליפין של המטבע הישראלי לעומת מטבעות חוץ שונים, הסתכמו בשנה הנסקרת ב-7.8 מיליארד שקל. לגבי ערבויות על הלוואות הצמודות למדד, שיתרת הקרן שלהן ליום 31.3.81 הייתה 719 מיליון שקל, אין עורכים שיעורן; זאת, להוציא סכום של 384 מיליון שקל המייצג הפרשי הצמדה למדד בגין ערבויות בעבור איגרות חוב צמודות, שניתנו על פי החוק לעידוד החסכון (תנחות ממס הכנסה וערבות למילווה), התשט"ז—1956, שהנפיקה חברת החשמל. בשנה הנסקרת בוטלו, הוקטנו או פג תוקפן של ערבויות בסכום כולל של 5 מיליארד שקל.

מימוש ערבויות

1. במקרים שהחייב אינו עומד בתנאי החזר ההלוואה נדרש האוצר לממש את ערבות המדינה; דהיינו לפרוע את החוב לנושה. בשנה הנסקרת מימש האוצר ערבויות בסכום כולל של 24 מיליון שקל לעומת 8 מיליון שקל בשנה שקדמה לה. מתוך הסכום הכולל של הערבויות שמומשו בשנה הנסקרת, סך של 17 מיליון שקל מתייחס לערבויות שניתנו לחברה הישראלית לביטוח סיכונים סחר חוץ בע"מ, על פי חוק הערבויות לסחר-חוץ, התשי"ט—1959, וסך של 7 מיליון שקל מתייחס לערבויות שניתנו לערובים שונים על פי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח—1958, מזה 6 מיליון שקל לחברה תעשייתית.

בשנה הנסקרת חייב החשב הכללי את תקציב הפיתוח בסעיף "תעשייה, מלאכה ותיירות" בסך של 7 מיליון שקל לאחר שאושרה הקצבה למטרה זו. אשר לתשלומים האחרים הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, שהוא פועל להשגת אישור תקציבי מתאים. סכומים אלה נרשמו בחשבון "חייבים" מחוץ לתקציב. החשב הכללי זקף לאותו חשבון (כהפחתה) סך של 10 מיליון שקל שהחזירה החברה הישראלית לביטוח סיכונים סחר חוץ בע"מ מכספים שקיבלה ממבטחי משנה. אותו סכום מתייחס ברובו לכספים שתוקצבו בעבר ומן הראוי היה להעבירם להכנסות המדינה (בסעיף "החזרות על חשבון תקציב שנים קודמות").

2. החשב הכללי מנהל חשבון "קרן הסיכונים מערבויות המדינה", שבו נרשמים דמי העמלה הנגבים מהערובים באמצעות הנערים. הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים העלולים להתהוות כתוצאה ממימוש ערבויות. כספי הקרן מופקדים בחשב הכללי ונושאים ריבית בשיעור שמשלם החשב הכללי על כספים המופקדים אצלו, שהייתה 72% בתחילת שנת הכספים 1980 — ובסופה — 102%.

* (א) חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח—1958.

(ב) חוק עידוד החסכון (תנחות ממס הכנסה וערבות למילווה), התשט"ז—1956.

(ג) חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט—1959.

(ד) חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט—1959 (נוסח משולב) — תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למילווה נכים), התשי"ד—1954; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות להסכמים), התשט"ז—1955.

יתרת הקרן ליום 31.3.81 הסתכמה, לפי ספרי החשב הכללי, ב־56 מיליון שקל לעומת יתרה של 27 מיליון שקל ליום 31.3.80. הגידול ביתרת הקרן מורכב מגבייה של דמי עמלה בסך של 12 מיליון שקל (לעומת 7 מיליון שקל בשנת הכספים 1979) ומוקפת ריבית בסך של 17.5 מיליון שקל (לעומת 8 מיליון שקל בשנת הכספים 1979). בשנה הנסקרת, כבשנים קודמות, לא השתמש החשב הכללי בכספי הקרן לצורך תשלומים של האוצר הנובעים ממימוש ערבויות, וכל ההוצאות בגין מימוש ערבויות נזקפו לתקציב.

טבלה 7 דלהלן, שנערכה, על פי נתוני החשב הכללי, לפי ענפי המשק והערוכים, מראה את השינויים שחלו בשנת הכספים 1980 ואת יתרת הערבויות ליום 31.3.81. יתרת הערבויות לאותו יום אינה כוללת ערבויות שעדיין לא נוצלו בסך של 3,683 מיליון שקל (ליום 31.3.80 — 511 מיליון שקל); ערבויות שאושרו בשנים קודמות ונוצלו בשנה הנסקרת מסווגות עם הערבויות החדשות.

ט ב ל ה 7

פירוט ערבויות המדינה לפי ענפי המשק והערוכים (במיליוני שקלים)

שינויים בתקופה 1.4.80—31.3.81					
יתרות בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.80	ערבויות חדשות ותוספת על הקיימות	ערבויות שערך הערבויות	ערבויות שתוקפן פג והקטנה שחלה בערבויות קיימות ⁽¹⁾	יתרון בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.81	
7,679	3,085	8,215	4,993	13,986	ס"ה ערבויות
3,337	2,399	4,073	4,072	5,737	אנרגיה וחשמל
1,821	—	1,823	1,216	2,428	חברות בתחום הדלק
1,460	2,372	2,250	2,856	3,226	חברת החשמל
56	27	—	—	83	בתי ויקוק
1,365	185	1,400	389	2,561	תעשייה ומלאכה
1,041	165	1,121	357	1,970	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ — גיוס מקורות הון
15	6	—	—	21	מפעלים לייצור חוטי ניילון בע"מ
9	—	9	10	8	התעשייה האווירית לישראל
14	—	16	—	30	חברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
4	3	1	—	8	מפעל לייצור מנוע
19	—	—	1	18	חברת מבני תעשייה
196	—	213	9	400	מוסדות פיננסיים שונים — גיוס מקורות הון
67	11	40	12	106	שונים
1,229	93	1,313	283	2,352	התבורה
841	66	941	187	1,661	"אל-על" — נתיבי אוויר לישראל בע"מ
342	27	372	95	646	צים — חברת השיט בישראל
45	—	—	—	45	מפעלי תחנות בע"מ — אגד
1	—	—	1	—	שונים

(1) כולל ערבויות שאושרו ולא נוצלו עד 31.3.80 בסכום כולל של 3,683 מיליון שקל, בעיקר לחברת החשמל — 3,164 מיליון שקל ולבנק לפיתוח התעשייה בישראל — 403 מיליון שקל.

פירוט ערבויות המדינה לפי ענפי משק והערובים (במיליוני שקלים) (המשך)

שינויים בתקופה 1.4.80-31.3.81				
יתרון בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.81	ערבויות שחוקסן פג והקטנה שחלה בערבויות קיימות	שערור הערבויות	ערבויות חדשות ותוספת על הקיימות	יתרות בגין ערבויות שבתוקף ליום 31.3.80
738	97	214	159	462
227	9	113	—	123
154	71	65	53	107
165	—	—	77	88
112	—	26	24	62
27	7	10	—	24
19	—	—	5	14
34	10	—	—	44
908	—	482	—	426
887	—	472	—	415
21	—	10	—	9
623	38	269	102	290
354	33	206	—	181
177	—	63	54	60
92	5	—	48	49
418	15	228	—	205
413	15	228	—	200
5	—	—	—	5
235	33	47	129	92
86	2	43	—	45
125	29	—	125	29
12	1	—	4	9
12	1	4	—	9
53	4	17	6	34
35	3	17	6	15
18	1	—	—	19
361	62	172	12	239
217	42	113	—	146
64	16	43	—	37
42	—	—	12	30
12	—	—	—	12
26	4	16	—	14

מחצבים ותעשיה כימית

כימיקלים לישראל בע"מ
חברת פוספטים בנגב (1966) בע"מ
רותם דשנים בע"מ
חברה בתחום התעשיה הכימית
חברה א' בהיום התעשיה הפטרוכימית
חברה ב' בתחום התעשיה הפטרוכימית
שונים

סחר ועבודות חוץ

חברה ישראלית לסכנוי סחר חוץ בע"מ
שונים

חקלאות ופרדסנות

תכניות לפיתוח החקלאות
המועצה לשיווק פרי הדר (באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ)
משקים חקלאיים - חברות חקלאיות

שיכון וקליטה, הטבות תנאי דיור

בנקים למשכנתאות
שונים

מוסדות חינוך, תרבות ובריאות

קרן פרץ גפתי
המרכז הרפואי שערי צדק
קרן הלוואות לסטודנטים
שונים

שטחים מוחזקים

יצואני פרי-הדר, בעזה
ענפי משק שונים

שונות

בתי מלון
החברה הבינלאומית לכבל תת-ימי
נכי צה"ל
רשויות מסומיות (מלווה)
קונסולידציה
הסוכנות היהודית (קונסולידציה של חובות)

חשמל

באוקטובר 1980 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות על הלוואות לחברת החשמל לישראל מבנק ליצוא ויבוא של ארצות הברית בסכום של 500 מיליון דולר ועל אשראי ספקים בסכום של 276.5 מיליון מרקים גרמניים (להלן מ"ג), שנועדו למימון חלק מההשקעות להקמת תחנת כוח בדרום הארץ ולמימון יבוא טורבינות.

ההלוואות בסכום של 500 מיליון דולר ייפרעו ב־24 תשלומים חצי שנתיים וישאו ריבית בשיעור של 8.75% בשנה, ועד לניצולן נושאות היתרות הבלתי־מנוצלות עמלת התחייבות בשעור של 0.5% בשנה.

אשראי ספקים ליבוא טורבינות בסכום כולל של 240.3 מיליון מ"ג ייפרע ב־24 תשלומים חצי שנתיים וישאו ריבית בשיעור של 8.1% בשנה. סכום של 36.2 מיליון מ"ג בעבור אספקת ציוד לתחנת הכוח האמורה ייפרע בשלושה שיעורים בשנים 1983, 1987 ו־1990.

תעשייה ומלאכה

ב־9.7.80 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות על מילווה בסך של 22.95 מיליון דולר שהבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ עמד לקבל מבנק בחוץ לארץ. המלווה ישמש למתן הלוואות על ידי הבנק האמור לחברת החשמל לישראל לצורך מימון חלק מפרוייקט הקמת המזח לפריקת פחם בחדרה. המילווה ישא ריבית בשיעור של 9.25% בשנה וייפרע ב־10 תשלומים חצי שנתיים החל ביולי 1982. נוסף לכך תשולם על המילווה עמלת ביטוח בשיעור של 0.3% בשנה. הערבות שניתנה היא עד לסך של 22.95 מיליון דולר בצירוף ריבית ועמלת הביטוח.

נוסף על כך ניצל הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בשנה הנסקרת ערבות בסך של 5 מיליון דולר שאושרה בשנים קודמות.

תחבורה

1. בשנת הכספים 1979 ניצלה חברת "אל-על" סכום של כ־87.5 מיליון דולר מתוך סכום הלוואות של 102.52 מיליון דולר אשר בנקים בארצות הברית ובנקים מסחריים ישראליים הסכימו להעמיד לרשותה לרכישת שני מטוסים מדגם בואינג 747 וציוד נלווה. בשנה הנסקרת ניצלה החברה סכום נוסף של 7.4 מיליון דולר (65.5 מיליון שקל).

2. בשנת 1978 הסכים בנק מסחרי בארץ להעמיד לרשות "צים" — חברת השיט לישראל בע"מ, הלוואות בסכום כולל של 70 מיליון דולר שיחליפו הלוואות במרקים שקיבלה החברה בעבר, במועדי הפרעון שלהן; עד 31.3.80 ניצלה החברה 60 מיליון דולר מסכום הלוואות אלו (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 73). בשנה הנסקרת נוצל סכום נוסף של 3.7 מיליון דולר.

מחצבים ותעשייה כימית

1. ב־9.7.80 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות להלוואות בסך כולל של 53 מיליון שקל לחברת פוספטים בנגב (1966) בע"מ שתקבל משני בנקים לפי הפרטים שלהלן:

(א) הלוואה בסך של 19 מיליון שקל למימון התייקרויות ותוספות בפרוייקט הקמת מחסנים ומתקני טעינה לפוספטים, בריבית של 32% בשנה, לתקופת פרעון של 10 שנים; בשנה הראשונה תהווה הריבית, בשנה השנייה תשולם ריבית בלבד, ובשמונה השנים הנותרות תשולם קרן וריבית.

(ב) שתי הלוואות בסכום כולל של 34 מיליון שקל למימון התייקרויות ותוספות במתקני נחל צין, בריבית של 0.5% בשנה; הקרן והריבית יהיו צמודים לדולר של ארה"ב. ההלוואות ינתנו לתקופת פרעון של 10 שנים; בשנה הראשונה תשולם ריבית בלבד ובתשע השנים הנותרות — קרן וריבית.

2. בהמשך לערבויות בסך כולל של 88 מיליון שקל שניתנו בשנות הכספים 1978 ו־1979 (דו"ח שנתי 30, עמ' 74 ודו"ח שנתי 31, עמ' 73), בקשר להלוואות שחברת רותם דשנים בע"מ קיבלה למימון הקמת מפעל חדש לייצור חומצה זרחתית וחומצה גופרתית, אישרה ועדת הכספים של הכנסת ב־9.12.80 מתן ערבות המדינה עד ל־96 מיליון שקל להבטחת פרעון הלוואות, שתקבל

החברה למימון התייסקויות של תכנית ההקמה של המפעל האמור ולמימון מתקנים לייצור מוצרי המשך של חומצה וזרחית. בעקבות אישור זה נתן החשב הכללי ערבות על שתי הלוואות שתקבל החברה בסכום כולל של 77 מיליון שקל בצירוף ריבית והפרשי הצמדה. הלוואה אחת בסכום של 56.6 מיליון שקל תישא ריבית של 0.5% בשנה, והלוואה בסך של 20.4 מיליון שקל תישא ריבית בשיעור של 6% בשנה, והקרן והריבית יהיו צמודות לדולר של ארה"ב. ההלוואות ינתנו לתקופה של 10 שנים, בשנתיים הראשונות תשולם ריבית בלבד, ובשמונה השנים הנותרות — קרן וריבית.

3. להשלמת מימון של תכנית השקעה בהקמת מיתקן אתילן (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 73), למימון השקעות להקמת מתקנים להגדלת כמות התזקיקים המיוצרים, ולמימון רכישת מחשב לתהליכי בקרה, ניתוח ופיקוח על מתקנים בבתי הזיקוק באשדוד, הסכים הבנק לפיתוח התעשייה בישראל להעמיד לרשות חברת בתי הזיקוק לנפט בע"מ הלוואות בסך של 27 מיליון שקל, בתנאי שהמדינה תערוך. לפרעון. חלק מן ההלוואות נושא שיעורי ריבית שונים הנעים בין 2% ל-3.5%, חלקן צמודות למדד בשיעור חלקי או מלא וניתנו לתקופת פרעון של 10 שנים, וחלק אינו צמוד ונושא שיעורי ריבית של 32% ו-35% לתקופות פרעון של 9 ו-12 שנים.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה מתן ערבות להלוואות אלו בצירוף ריבית והפרשי הצמדה.

חקלאות ופרדסנות

בדצמבר 1977 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות מדינה, על פי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, בסך של 60 מיליון שקל כערבות נגדית לערבות שנותנת החברה הישראלית לבטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ למועצה לשיווק פרי הדר. ערבות זו משמשת להבטחת הבנקים המממנים את יצוא ההדרים של המועצה נגד סיכונים*, שלדעת האוצר אינם בגדר הסיכונים שבגינם ניתנת ערבות המדינה למועצה על פי חוק הערבויות לסחר-חוץ, התשי"ט-1959.

על פי בקשת שר האוצר, אישרה ועדת הכספים של הכנסת ב-4.2.80 להגדיל את הערבות, לנקוב אותה במטבע חוץ ולהעמידה על סך של 25 מיליון דולר. החשב הכללי, הגדיל את הערבות עד לסכום של 20 מיליון דולר בלבד.

הערבות הכוללת בסך של 20 מיליון דולר רשומה בספרי האוצר ליום 31.3.81 בסכום של 177 מיליון שקל (לפי שער של 8.87 שקל לדולר). הגידול של הערבות בשנה הנסקרת בסך של 117 מיליון שקל נרשם בספרי החשב הכללי בחלקו — 54 מיליון שקל כערבות חדשה, ובחלקו הגותר — 63 מיליון שקל כהפרשי שערך כתוצאה משינוי שער החליפין של הלירה מיום מתן הערבות עד ליום 31.3.81.

מוסדות חינוך, תרבות ובריאות

ב-3.12.80 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות המדינה להלוואות שיקבל המרכז הרפואי שערי צדק, בסך של 125 מיליון שקל, להחלפת חובות קצרי מועד של המרכז לבנקים. ההלוואות ישאו ריבית בשיעור של 6.25% בשנה, הקרן והריבית יהיו צמודות במלואן למדד המחירים לצרכן, והן יפרעו במשך 17 שנים כאשר בחמש השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד וביתרת התקופה — קרן וריבית.

* סיכונים מלחמה, חבלה, הסגר ימי או חרם כלכלי על ישראל או הגבלות בהעברת הפרי לחוץ לארץ או התמורה לארץ כתוצאה מפעולות של מדינות חוץ.