

אגף החשב הכללי

פעולות ביקורת

נבדק הסכם, שעל פיו רכש בנק למשכנתאות פקדונות בלתי צמודים, שהועמדו לרשותו בעבר מתקציב המדינה לצורך מתן הלוואות ללא תנאי הצמדה למשתכנים. בעקבות פניית החשב הכללי נבדקה טיוטה להסכם, שעשה החשב הכללי עם בנק זה בשנת 1983, בקשר להסדרי ביטוח הצמדה.

נבדקו ההסדרים למתן חיסויים לעסקאות יצוא באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ.

נמשכה בדיקת הטיפול של החשב הכללי בהסדרי ביטוח הצמדה עם אחד הבנקים.

הסדרים עם בנק למשכנתאות

בעבר נתנו הבנקים למשכנתאות למשתכנים שהיו זכאים לכך (להלן — המשתכנים), הלוואות בלתי צמודות בעיקר משלושה מקורות כספיים: כספי תמורה של אגרות חוב צמודות, שהנפיקו מוסדות כספיים, כספי בנק וכספי תקציב המדינה. על כספים שהבנק הלווה למשתכנים מאמצעיו ומכספי אגרות חוב נתן לו האוצר "ביטוח הצמדה", שבמסגרתו קיבל האוצר על עצמו, תמורת פרמיה, התחייבות לכסות במשך תקופות הפרעון של ההלוואות, את ההפרש שבין הריבית, שמשלם הלווה בגין ההלוואה, לבין העלות הצמודה של מקור המימון, בתוספת מירווח המגיע לבנק בגין ביצוע ההלוואה. לגבי הלוואות, שנתן הבנק מכספי התקציב, שימש הבנק כמתווך בלבד בין הלווה לבין האוצר, תמורת מירווח, שנקבע מפעם לפעם.

בשנת 1979 הופסק ההסדר של ביטוח הצמדה ומאז מקור ההלוואות למשתכנים הוא תקציבי בלבד. רוב ההלוואות הן צמודות וחלקם של כספי התקציב, המיועדים להלוואות בלתי צמודות, פוחד והולך. בשנת הכספים 1982 ניתנו למשתכנים — על פי נתוני מחלקת ההלוואות שבאגף החשב הכללי — הלוואות צמודות בהיקף של 13.5 מיליארד שקל והלוואות בלתי צמודות בהיקף של 5.5 מיליארד שקל. בחוק התקציב אין הבחנה בין כספים, המיועדים למתן הלוואות צמודות, לבין אלה המיועדים למתן הלוואות בלתי צמודות. לפי נתונים של אגף התקציבים יועדו בשנת הכספים 1983 כשמונה מיליארד שקל למתן הלוואות בלתי צמודות ו-38.4 מיליארד שקל להלוואות צמודות.

בשנת 1983 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד האוצר על שני הסדרים שעשה החשב הכללי עם אחד הבנקים הגדולים למשכנתאות (להלן — הבנק).

מכירת פקדונות בלתי צמודים למתן הלוואות

על פי אחד ההסדרים רכש הבנק פקדונות בלתי צמודים, שהועמדו לרשותו מתקציב המדינה בשנים 1968—1979, לצורך מתן הלוואות בלתי צמודות למשתכנים. ההסדר שהתגבש בקיץ 1981 התייחס ל-1300 פקדונות בהיקף כספי של 375 מיליון שקל; לגבי פקדונות אלה היו בתוקף כ-8,000 לוחות סילוקין (מספר לוחות הסילוקין גדול ממספר הפקדונות כתוצאה מסילוק מוקדם של הלוואות על ידי המשתכנים).

בעקבות המגעים בין הבנק לבין האוצר בעניין מכירת הפקדונות לבנק, הציע הבנק לאוצר ביום 13.7.81, לקנות ממנו כל זכות שהיתה לאוצר ליום 1.7.81 כלפי הבנק בפקדונות הבלתי צמודים. בתמורה לכך ישלם הבנק סכום של 44.6 מיליון שקל לא יאוחר מ-1.11.81; סכום של 76 מיליון

שקל ישולם ב־80 תשלומים רבע שנתיים שווים ורצופים בתוספת ריבית שנתית בשיעור של 11%; היתרה בסך של 255 מיליון שקל עומדת לפרעון בשנת 2001.

הבנק — על פי נתוניו — ערך חישוב של הערך הנוכחי של הפקדונות לתאריך 1.7.81 על יסוד הנחות אלה: ריבית תחשיבית ריאלית של 5.75% בשנה ואינפלציה בשיעורים השנתיים דלהן — שנה ראשונה 100%, שנה שנייה 80%, שנה שלישית 60% ושנה רביעית ואילך 30%. לפי תחשיב זה הערך הנוכחי של הפקדונות הסתכם ב־59.8 מיליון שקל. התשלום הראשון, בסך של 44.6 מיליון שקל, מהווה 75% מהערך הנוכחי הנקי של הפקדונות ליום 1.7.81. מיום זה ועד לביצוע התשלום בפועל ישא הסכום ריבית בשיעור "ריבית חשב כללי" * (102% בשנה באותה תקופה).

בבדיקת ההסדר העלתה הביקורת כדלהלן:

חוזה

ההסדר שהבנק הציע ביולי 1981 הופעל למעשה, והבנק אמנם שילם במשך נובמבר 1981 את התשלום הראשון בתוספת ריבית, אולם עד לגמר הביקורת בדצמבר 1983, לא נערך חוזה בכתב בין הצדדים, שבו יפורטו במלואן הזכויות וההתחייבויות של שני הצדדים. יתר על כן, לא נמצא מסמך בכתב של האוצר, שבו הוא מאשר את ההצעות שהגיש לו הבנק.

שינוי בנתונים הבסיסיים של ההסדר

באגף החשב הכללי אין רשימה מפורטת של הפקדונות הכלולים בהסדר ולפיכך לא היתה בידו האוצר אפשרות לבדוק ולאמת את הנתונים, ששימשו בסיס להסדר. לפני התשלום הראשון של הבנק, באוקטובר 1981, מכתב עדכון, שבו דרש להוציא פקדונות למתן הלוואות לרשויות המקומיות ולמוסדות ציבור, שהיו כלולים בין הפקדונות, שאותם הציע הבנק לרכוש. בגין שינוי זה הפחית הבנק את סכום הערך הנוכחי של הפקדונות ב־16%, דבר שהקטין את התשלום הראשון ל־37.5 מיליון שקל. במכתב צוין, שעם השלמת המיון, במידה שיהיו הפרשים בין התשלום הראשון בפועל, לתשלום המתחייב על פי הנתונים המדויקים, ישלם הצד החייב את הפרש בתוספת ריבית החל מתאריך 1.11.81, לפי שיעור הריבית הנהוג באגף החשב הכללי.

עד לתאריך 1.11.81 לא המציא הבנק לאוצר נתונים, המאשרים שהערך הנוכחי של הפקדונות אכן קטן ב־16% מהערך, שעליו הוסכם קודם לכן.

בינואר 1982 הציע האוצר לצרף לעיסקת המכירה גם פקדון, שהתייחס לפיגורי הלווים בפרעון הלוואותיהם ושהיווה, לדעת החשב הכללי, חלק אינטגרלי של הפקדונות הלא צמודים שנמכרו. סכום הפקדון לפי מכתב האוצר היה 300,000 שקל, אך הבנק במכתב תשובה מאותו חודש טען, שסכומו הוא 1.5 מיליון שקל. בהסדר הסופי (ראה להלן) הסתמך האוצר על נתוני הבנק.

במכתב מיום 9.2.82 הודיע הבנק לאוצר, שעל פי סיכום בין נציגי שני הצדדים הסכום הסופי, שעליו חל ההסדר, הועמד על 309,978,000 שקל וסכום התשלום הראשון תוקן למפרע ל־36,212,000 שקל. התיקון בהיקף הפקדונות נבע משינויים אלה:

א. הוספו פקדונות שלא נקלטו קודם לכן במערכת הממוכנת;

ב. הוספו פיגורי לוויים וריבית פיגורים בגינם;

ג. נוכו פקדונות למתן הלוואות לרשויות המקומיות ולמוסדות ציבור;

ד. נוכו סכומי הסילוק המוקדם (ראה להלן).

ביוני 1982 חל שינוי נוסף בבסיס ההסדר, כמעט שנה לאחר גיבושו והתחלת ביצועו. במכתב החשב הכללי לבנק מאותו חודש, הועמד הסכום הסופי של הפקדונות שנמכרו על סך של 309,687,000 שקל, כשהשינוי נובע בעיקר מהתדיינות לגבי סכומי הסילוק המוקדם.

משרד מבקר המדינה העיר לאוצר, שנציגי החשב הכללי, אשר ניהלו את המשא ומתן עם נציגי הבנק, לא הכינו מראש את כל החומר הדרוש לקראת הדיונים, לרבות הגדרה ופירוט של הפקדונות, שהיה בדעתם לכלול בהסדר. השינויים התכופים בבסיס ההסדר עוררו גם צורך לערוך מרי פעם התחשבות חדשה, לשנות את גודל התשלום במזומן למפרע ולערוך

* שיעור הריבית שמשלם או גובה החשב הכללי.

לוח סילוקין חדש. לפי המסמכים, שנמצאו באגף החשב הכללי, לא ערכו עובדי האגף בדיקה יסודית של הנתונים, שמספר לו הבנק בשלבים השונים של גיבוש ההסדר. גם בעת העברת התשלומים הראשונים לפי ההסדר, לא עמד אגף החשב הכללי על כך, שהבנק יצרף לתשלומים פירוט של קרן, ריבית וריבית פיגורים, במתכונת שתאפשר בדיקתם ורישומם בספריו.

סילוק מוקדם

1. במכתב הבנק לחשב הכללי מיולי 1981, שבו הועלו הצעותיו לגבי הסדר מכירתם של הפקדונות, לא היתה התייחסות לכספים, שהבנק גבה מלווים לפני מועדי הפרעון של ההלוואות (להלן — כספי סילוק מוקדם). אגף החשב הכללי ביקש מהבנק, בינואר 1982, לקבל פירוט של כל כספי הסילוק המוקדם, שהבנק גבה עד ל-1.7.81. לגבי כספי הסילוק המוקדם, שניגבו בתקופה 1.4.81—30.6.81 התעוררו חילוקי דעות בין האוצר לבין הבנק, ועד לסוף מארס 1982 לא תמו הדיונים בעניין זה. האוצר התנגד לכלול את כספי הסילוק המוקדם לאותה תקופה במסגרת מכירת הפקדונות, כיוון שעל פי הסדרי הסילוק המוקדם, שנקבעו בעבר, סכום זה היה צריך להיות מועבר בלאו הכי לאוצר.

כיוון שבידי האוצר לא היו נתונים על היקף הסילוק המוקדם בפועל בתקופה האמורה והבנק טען, שמפאת קשיים של איסוף הנתונים המתייחסים לרבעון האמור לא כדאי לו לאספם, הסכימו הצדדים לקבוע כבסיס סכום של 2.75 מיליון שקל, שהיווה, לפי נתוני הבנק, רבע מכספי הסילוק המוקדם, שניגבו במשך שנת הכספים 1980. ביוני 1982 הושגה פשרה בין הבנק לבין האוצר, שעל פיה יעביר הבנק לאוצר, סכום של 1.1 מיליון שקל בגין כספי הסילוק המוקדם בתוספת הפרשי הצמדה מיום 1.10.81 עד למועד התשלום.

האוצר הסכים לפשרה עם הבנק בעניין זה אף כי עד ליוני 1982 ניתן היה כבר לדרוש מהבנק נתונים מדויקים על ההיקף הכספי של הסילוק המוקדם בתקופה האמורה.

2. ממסמכים שבאגף החשב הכללי עולה, שהבנק ערך מבצע בין המשתכנים שקיבלו הלוואות בלתי צמודות מכספי תקציב, שבו הציע להם לסלק בתשלום אחד את יתרת הלוואותיהם, בהנחה בשיעור של 75%. על פי המסמכים האמורים הסתכמה ההנחה, לכלל הלווים שנענו להצעה זו ב-95 מיליון שקל. החשב הכללי במכתבו לבנק מנובמבר 1982, הסכים להפחית סכום זה מחוב הבנק בגין הפקדונות שנמכרו*, כדי שהבנק לא יוכל להקטין את הכנסתו החייבת במס בהפסד הנובע ממתן ההנחה ללווים. בספרי האוצר יוקטן חוב הבנק ב-57 מיליון שקל (60% מהסכום) ביום 31.12.82 וב-38 מיליון שקל ביום 1.4.83. בהתאם לכך יוסיף הבנק להכנסתו החייבת במס סכום של 57 מיליון שקל בשנת המס 1982 וסכום של 38 מיליון שקל, בשנת המס 1983.

הביקורת העלתה, שהאוצר הסכים להפחית מיתרת פקדונותיו בבנק את הסכום של 95 מיליון שקל, בלא שקיבל מסמכים המאמתים שאמנם זהו סכום ההנחות, שהבנק נתן ללווים. הסכמת האוצר שהבנק יקוף 40% מסכום זה להכנסתו לשנת המס 1983, בעוד שההסדרים עם הלווים נעשו בשנת 1982, מהווה בתקופת אינפלציה הקטנה משמעותית בחבות המס של הבנק ואינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 245(א) לפקודת מס הכנסה**.

חרף המורכבות של שאלות המיסוי הכרוכות בהסדרים עם הבנק, במיוחד נוכח ההשלכות של חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב—1982, לא הגיש החשב הכללי את פרטי ההסדר לנציבות מס הכנסה, כדי לקבל את חוות דעתה בעניין זה.



משרד האוצר הסביר למשרד מכקר המדינה, שההסדר עם הבנק — המהווה דגם להסדרים דומים עם בנקים אחרים למשכנתאות — איפשר לאוצר לגבות סכום משמעותי מתוך יתרת הפקדונות הבלתיצמודים, שעמדו לפרעון במשך תקופה ארוכה, ושיחרר את שני הצדדים — האוצר והבנק — מעבודה רבה הכרוכה בטיפול המינהלי בפקדונות.

* על ידי הפחתתו מהיתרה העומדת לפרעון בשנת 2001.
** "לא יתורם ניכויים או קיוונים ולא ינתנו פטורים, הנחות ממס או הקלות אחרות, אלא אם נקבעו במפורש בחוק או מכת סמכות מוגדרת בחוק".

לדעת הביקורת יש אמנם יתרונות בעלי משקל לשני הצדדים בהסדר מכירתם של הפקדונות, אולם בעיבוד פרטי ההסדר חסרה לאוצר יכולת להגדיר — כמידת הדיוק הרדודה לגבי עסקאות מסוג זה — את זכויותיו בפקדונות נשוא ההסדר וכן לאמת את הנתונים, שמסר לו הבנק. נכונותו של האוצר להתפשר עם הבנק בנרשאים שהיו שנויים במחלוקת בין הצדדים, יש לראותה על רקע תלותו היתירה בנתוני הבנק.

על משרד האוצר לתת את הדעת להיבטים אלה נוכח הסדרים הנערכים עם בנקים אחרים למשכנתאות וגם נוכח המשך מתן הלוואות בלתי צמודות למשתכנים מכספי תקציב המדינה, שלגביהן עלול להתעורר בעתיד הצורך בעריכת הסדרים מעין אלה.

שינוי בהסדר ביטוח הצמדה

מבקר המדינה הביא בדו"ח 32 (עמ' 86) ממצאי ביקורת, שנערכה על הסדר מיוחד, שעשה החשב הכללי עם הבנקים למשכנתאות בשנת 1981 בדבר תנאי ביטוח הצמדה, בגין הלוואות בלתי צמודות, שנתנו הבנקים למשתכנים בשנים 1968—1979. על פי אותו הסדר נתן החשב הכללי לבנקים מקדמות גושאות ריבית על חשבון תשלומי ביטוח ההצמדה, לאחר שמעדי תשלום שנקבעו בעבר בהסכמים איתם ושיטת חישוב הפרשי ההצמדה, שנקבעה בהם, נמצאו בלתי מתאימים בתקופה של אינפלציה מואצת.

בשנת 1983 ניהל האוצר והבנק משא ומתן, שבסיומו נערכה טיוטה להסכם חדש, שכוונתו היתה לנתק את הקשר בין התחייבויות האוצר לבנק בגין ביטוח הצמדה לבין הלוואות המכוסות על ידי ביטוח זה, כדי לפשט את ההתחשבויות שבין האוצר לבין הבנק בתחום זה. טיוטת ההסכם נודעה לשמש בסיס, גם להסכמים עם בנקים אחרים למשכנתאות.

על פי טיוטת ההסכם אמור היה האוצר לפרוע לבנק בתשלום אחד את כל הפרשי ההצמדה, שהצטברו על יתרת הקרן של הלוואות המבוטחות עד ליום ההסדר; באותו מועד יפקיד הבנק באגף החשב הכללי סכום זהה. בטיטת ההסכם לא צוינו שיעור הריבית ומשך התקופה שבה יופקד הסכום. למעשה היה אמור הסכום לייצג מספר פקדונות צמודים, שתקופות הפרעון שלהם ושיעורי הריבית הצמודה בגינם יהיו מבוססים על אלה, שנקבעו בהסדרים הקודמים (ריבית אפקטיבית בשיעור של 8.53% בשנה ותקופה ממוצעת של שבע שנים), אלא שכל אחת מהתקופות תקוצר וכל אחד משיעורי הריבית יוקטן לפי נוסחאות שנקבעו בטיטת. הנוסחה להקטנת שיעורי הריבית הייתה אמורה, בין היתר, לשמר את שיעורי הריבית האפקטיבית, שהיו גלומים בהסדר המקדמות.

בחודשים יוני—יולי 1983 בדק משרד מבקר המדינה, על-פי בקשת החשב הכללי, את טיוטת ההסכם והעלה את הממצאים כדלהלן:

1. לפי חישובי הביקורת שיעורי הריבית השנתית האפקטיבית שהאוצר ישלם לבנק על הפקדונות (ראה לעיל) היו עשויים להיות בין 7.3% לבין 8.49%, ולגבי התקופה הממוצעת של הפקדונות, שקוצרה ל-5.5 שנים בערך, הריבית האפקטיבית המתקבלת היא 7.98% בשנה. שיעורים אלה קטנים אך במעט מאלה, שעליהם היו מבוססים הסדרי ביטוח ההצמדה שהיו תקפים עד אז. משרד מבקר המדינה העיר לחשב הכללי, ששיעורי הריבית, שהיו חלים לפי טיוטה זו על מספר ניכר מהפקדונות, היו גבוהים מהשיעור המירבי המותר על פי החוק על הלוואה צמודה, שהוא 7.5% בשנה.

2. בשנים שקדמו לעריכת טיוטת ההסכם פרעו משתכנים רבים את הלוואותיהם פרעון מוקדם. המשך הפרעון בקצב זה היה מקצר את תקופת ביטוח ההצמדה במידה ניכרת, אך עובדה זו לא באה לידי ביטוי מלא בנוסחה לקיצור התקופה שבטיטת ההסדר. לכך נודעת משמעות נוכח העלות הגבוהה יחסית של הפקדונות, לעומת מקורות המימון האחרים של האוצר, דהיינו כספים שגוייסו מקופות פנסיה ומקופות גמל, לרבות הפקדונות של "כספי בנקים". החשב הכללי הסביר, שעל אף עלותם הגבוהה של הפקדונות, הוא לא ביקש לקצר במידה ניכרת את תקופותיהם, וזאת כדי שלא להביא להגדלת הורמתם של אמצעי התשלום למשק.

בעקבות הביקורת ניהל החשב הכללי משא ומתן נוסף עם הבנק, שכתוצאה ממנו שונו התנאים בטיטת ההסכם המוצע. ביום 1.8.83 חתמו האוצר והבנק על הסכם על פי התנאים המתוקנים. לפי חישובי הביקורת, על פי הסכם זה, שיעור הריבית השנתית האפקטיבית הוקטן מ-7.98% (ראה

לעיל) ל-6.72%. התקופה הממוצעת של הפקדונות קוצרה בחצי שנה לעומת זאת, שנבעה מהטיטה.

לפי מסמכי חברת ענבל*, שבאמצעותה מנוהלים חשבונות ביטוח ההצמדה, הסכום שאליו מתייחס ההסדר ביום הקובע — 1.483 — היה 4.7 מיליארד שקל. עד למועד סיום הביקורת, בינואר 1984, לא נערכו בספרי החשב הכללי פעולות הרישום המתחייבות מהסכם זה.

לפי חישובי הביקורת ערכו המזון ל-1.483 של החסכון שהושג בעקבות הביקורת, כתוצאה משינוי תנאי ההסכם, היה 150 מיליון שקל בקירוב. משקל יתר יש לתיקון ההסכם בעקבות הביקורת, בהתחשב בכך, שהחשב הכללי התם גם עם בנקים אחרים למשכנתאות על הסכמים בתנאים זהים לאלה של ההסכם המתוקן.

ההסדרים בין האוצר לבין החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ בקשר לחיסוי עסקאות יצוא

החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן — החברה) הוקמה ב־1957 כאחד המכשירים הממלכתיים לעידוד היצוא. מטרותיה העיקריות של החברה, שהיא בשליטתה המלאה של המדינה, הן: לבטח יצואנים, יצרנים, מבצעי עבודות וספקי שירותים ישראלים, המייצאים לחוץ לארץ 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**.

חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט—1959, (להלן — החוק), מסמך את שר האוצר לערוב בשם המדינה להתחייבות שניתנה על ידי אדם לשיפוי הפסדים, הנובעים מעסקי יצוא, או לערוב להפסדים כאמור במישרין, כאשר לדעתו יש בכך כדי לסייע לעידוד עסקי יצוא. על פי החוק, אם סך כל הערבויות שניתנו על ידי שר האוצר, ושעדיין הן בתוקפן, עולה על 10 מיליון שקל, טעונה כל ערבות אישור ועדת הכספים של הכנסת. לפי הגדרת החוק, "עסק יצוא" כולל גם השקעות הון של תושבי ישראל בחוץ לארץ, אולם ערבות בסכום העולה על 50,000 שקל להשקעת הון טעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת. למרות הירידה התלולה בכוח הקנייה של סכום זה מאז חוקק החוק, לא הועלה הסכום הנקוב בחוק.

על פי סמכותו שבחוק, נותן שר האוצר מדי פעם בפעם לחברה כתב ערבות מטעם המדינה לסיכונים, שהחברה נושאת בהם. לאחרונה הוציא שר האוצר כתב ערבות לחברה בתאריך 23.8.83***, שתוקפו עד 31.3.85. על פי כתב הערבות, ערב שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתחייבויות החברה עד לסכום של 150 מיליון דולר, תמורת עמלה בשיעור של 0.2% לשנה על היתרה החדושת של סכום הערבויות שהחברה נתנה ושעדיין הן בתוקף; יתרה זו לא תעלה בכל עת על 600 מיליון דולר; המדינה תישא במלוא התשלומים שהחברה שילמה לשיפוי הפסדים הנובעים מביטוח סיכונים מדיניים****.

על פי כתב הערבות האמור, התשלומים, שהחברה מבצעת במשך שנה מסוימת ליצואנים כשיפוי בשל הפסדים, שנבעו מסיכונים מסחריים, יהיו על חשבונה עד לגבול שני שלישים מסכום העתודות ההופשיות שלה ליום המאזן של אותה שנה. במידה שתשלומים אלה יעברו גבול זה, יחזיר האוצר לחברה את התשלומים שהיא ביצעה מעבר לו.

בשנת 1983 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף החשב הכללי על ההסדרים למתן חיסויים לעסקאות יצוא.

* ענבל, חברה לביטוח בע"מ, שהיא חברה ממשלתית; ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 75.

** מבקר המדינה נתן דו"ח על הביקורת בחברה זו לאחרונה בנובמבר 1976.

*** כתב הערבות הקודם הוצא על ידי שר האוצר בתאריך 27.8.79, על סך 100 מיליון דולר.

**** סיכונים מדיניים מוגדרים על ידי החברה כסיכונים המונעים העברת התמורה לישראל מחמת הגבלות על היבוא או על השימוש במטבע חוץ בארצו של הקונה או מחמת מלחמה או מחמת ביטול רשיון היבוא של הקונה או הגבלות יבוא אחרות.

ההחלטות למתן חיסויים לעסקאות לתקופה בינונית ולתקופה ארוכה ועל שיעור החיסוי מתקבלות על ידי ועדה בינמשרדית, הפועלת מאז 1964 וחברים בה נציגי משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר, משרד החוץ, בנק ישראל והחברה. בהוראות הנוהל, שצורפו לכתב המינוי של הוועדה על ידי ועדה בינמשרדית, הפועלת מאז 1964, וחברים בה נציגי משרד האוצר, משרד התעשייה והחברה, בדבר הוצאת חיסויים על ידי החברה — לגבי עסקאות יצוא באשראי לתקופה בינונית וארוכה, לגבי השקעות, עבודות בקבלנות ומתן שירותים; הוועדה תקבל את החלטותיה על פי שיקולים של תועלת, למשק המדינה ושל מדיניות חוץ; כל בקשה למתן חיסוי תוגש על ידי המעוניינים לחברה, וזו תביא אותה, במדה שהיא מתייחסת לעסקאות הנ"ל, לוועדה לדיון והחלטה; תקופת החיסוי תיקבע על ידי הוועדה בכל מקרה.

על פי הוראות הנוהל, כל החלטה של הוועדה לאשר חיסוי עסקה, שהיא בהיקף שלמעלה מ־50,000 שקל, כפופה לאישור שר האוצר. כל העסקאות, המובאות בפני הוועדה בשנים האחרונות, הן בסכומים יותר גדולים, אך החלטות הוועדה בדבר חיסויין של עסקאות אלה, לא הובאו לאישור שר האוצר. למרות השינויים שהתחייבו מן האינפלציה, לא תוקנו הוראות הנוהל בעניין זה.

הוועדה דנה בחיסוי התמורה המגיעה בעד יצוא בתנאי אשראי לתקופה בינונית וארוכה, ואילו לגבי עסקאות לתקופה קצרה מחליטה החברה לבדה על מתן החיסוי. בהוראות הנוהל לא הוגדר מהי תקופת אשראי בינונית ומהי תקופת אשראי ארוכה.

אשר לסדרי עבודתה של הוועדה העלתה הביקורת, שבפרוטוקולים שלה, המשמשים אסמכתא לפעולות החברה, נרשמות ההחלטות בלא הנמקה.

עוד נמצא בביקורת, שחברי הוועדה אינם מקבלים מהחברה דו"ח על ביצוע ההחלטות. בקשר לכך העלתה הביקורת, גם את שאלת מעמדה וסמכויותיה של הוועדה. לנושא זה התייחס מבקר המדינה עוד בדו"חות, שנתן על הביקורת בחברה בשנים 1968 ו־1976. בעקבות הדו"ח הראשון מינה שר האוצר ועדה לבדיקת ממצאי הביקורת, וזו המליצה, בין השאר, שהיועצים המשפטיים של החברה ושל משרד האוצר יבחנו מהו הבסיס המשפטי, שלפיו פועלת הוועדה, ואם החלטותיה הן כגדר הנחיות והמלצות גרידא, או שיש בהן כדי לחייב את החברה. בנובמבר 1973 החליט דירקטוריון החברה לאמץ את ההסדר הנהוג בפועל בחברה, שלפיו החברה מבטחת לזמן בינוני וארוך עסקאות, עבודות קבלניות והשקעות, על סמך החלטות הוועדה הבינמשרדית, בכפוף לבדיקת הסיכון המסחרי הנערכת על ידי החברה עצמה. בדו"ח של מבקר המדינה משנת 1976 נאמר, כי לדעת הביקורת, על אף החלטה זו של הדירקטוריון, נשאר בעינו הצורך להגדיר במפורש, מהו הבסיס המשפטי לפעולת הוועדה, ועד כמה ובאלו תנאים מחייבות החלטותיה את החברה.

לאחר שמשרד מבקר המדינה העיר, שעניין זה לא הוסדר עד סוף 1983, הודיע משרד האוצר, שהוא יפעל, בשיתוף עם משרד התעשייה והמסחר, לשינוי הבסיס המוסדי של הוועדה ולתיקון הוראות הנוהל, המסדירות את פעולות הוועדה.

עמלת הערבות

תמורת ערבות לממשלה משלמת החברה עמלה. על פי כתבי הערבות שהוצאו מאז 1979, על החברה לשלם לממשלה עמלה בשיעור של 0.2% לשנה על היתרה החודשית של סכום הערבויות, שהחברה נתנה ושעדיין הן בתוקף; העמלה תשולם באחד בחודש של כל אחד מן החודשים ינואר, אפריל, יולי ואוקטובר.

על פי פוליסת ביטוח, שהחברה מגפיקה ליצואן, מבטחת החברה את היצואן כנגד חלק מן ההפסדים, שהוא עלול לסבול כתוצאה מסיכונים הכרוכים ביצוא סחורות מישראל, וקובעת את מכסת האשראי אשר תהא מחוסה לפי הפוליסה. אם ההפסד נובע מסיכונים מדיניים, תפצה החברה את היצואן ב־90% מסכום ההפסד, ואם ההפסד נובע מסיכונים מסחריים, תפצה החברה את היצואן ב־80% מסכום ההפסד.

החברה מחשבת את העמלה המגיעה לממשלה על אותו חלק מן החוב אשר התחייבה החברה לפצות את היצואן, ומניחה שהממוצע בין שני שיעורי השיפוי — 85% — משקף את יתרת הסיכון של החברה ולכן היא מחשבת את העמלה של 0.2% לשנה על יסוד 85% מיתרת מכסת האשראי המבוטח. הסדר זה בין החשב הכללי לבין החברה אינו מבוסס על מסמך כתוב. לדעת הביקורת, יש להשתית את חישוב העמלה על הסדר בכתב.

על פי כתב הערבות חייבת החברה לדווח לחשב הכללי אחת לשלושה חודשים על יתרת סכום הערבויות שעדיין הן בתוקף, דהיינו על יתרת הסיכונים. החברה מגישה דו"ח זה ומפרטת בו את יתרות הסיכון החודשיות, לצורך חישוב העמלה.

הביקורת העלתה, שהחברה מדווחת על יתרות הסיכון ומעבירה את תשלומי העמלה בפיגור רב, הנמשך מ־2 ועד 8 חודשים מהמועדים שנקבעו בכתב הערבות.

עבור שלוש שנות הכספים 1980, 1981 ו-1982 העבירה החברה לאוצר עמלה בסכום כולל של 1,784,599 דולר, כאשר סך 300,000 דולר מתוך סכום זה שולם כמקדמות, אשר קווצו מן התשלומים התלת-חודשיים, שהעבירה החברה לאוצר בתוך התקופה האמורה. נוסף על כך שילמה החברה לאוצר ב־15.11.81 מקדמה בסך 100,000 דולר, אשר לא קווצה מן התשלומים התלת-חודשיים של העמלה עד אוקטובר 1983. חישובי הביקורת העלו שהמקדמות, שהעבירה החברה לאוצר, קיוצו עד אוקטובר 1983 רק חלק מההפסד שנגרם לאוצר עקב הפיגורים בתשלום העמלה. בכתב הערבות אין סתירה, שחייב את החברה בתשלום ריבית פיגורים — חובה שעשויה הייתה להניע אותה להקפיד יותר על מועדי התשלומים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר החשב הכללי, כי החומר הדרוש לדיווח מבוסס על הצהרות המבוטחים על משלוחי יצוא שביצעו, וקבלתו והכנתו נמשכים כחודשיים. על מנת למצוא פתרון לפיגורים הנובעים מזה, יש בדעת החשב הכללי והחברה לקבוע הסדר של תשלום העמלות במועד, על פי אומדן, ועריכת ההתחשבונית הסופית בתום שנת הכספים.

בדו"חות התלת-חודשיים של החברה לחשב הכללי ממוינת היתרה החודשית של הסיכונים לעסקאות יצוא באשראי קצר מועד ולעסקאות יצוא באשראי לתקופה בינונית. על פי כתב הערבות חייבת החברה לשלם דמי עמלה גם על יתרות הסיכון המתייחסות למתן שירותים בחוץ לארץ, להשקעות הון של תושבי ישראל בחוץ לארץ ולערבות החברה לאשראי, שהבנקים בישראל נותנים למימון פעולות היצוא; מתוך הדו"חות של החברה לחשב הכללי לא ברור, אם יתרות סיכון אלה נכללו בדו"חות התלת-חודשיים.

משרד מבקר המדינה העיר, שהדו"חות חייבים לשקף את כל הסיכונים, תוך מיון מלא לסוגיהם, וזאת לא רק לצורך חישוב העמלה המגיעה לאוצר, אלא גם כדי לאפשר לחשב הכללי לפקח על כך, שהחברה לא תתרוג מהתקרה של יתרת הסיכונים, שנקבעה בכתב הערבות של שר האוצר (ראה לעיל).

בעקבות הביקורת הודיע משרד האוצר, שהסיכונים המתייחסים למתן שירותים בחוץ לארץ ולהשקעות הון, אומנם לא צוינו בנפרד, אך הם כלולים במסגרת הסיכונים לעסקאות יצוא באשראי קצר מועד, ואילו הסיכונים בגין ערבויות החברה לאשראי שהבנקים נותנים, אינם כלולים בדו"חות התלת-חודשיים. עניין הכללת סיכון זה בדו"חות התלת-חודשיים לצורך תשלום עמלה, ייבדק על ידי האוצר עם החברה. כן הודיעה החברה כי להבא היא תצרף לדיווח התלת-חודשי שלה את התפלגות יתרת הסיכונים לפי סוגי הפוליסות.

תשלומי האוצר לשיפוי הפסדים של יצואנים

בכתבי הערבות שניתנו מדי פעם בפעם על ידי שר האוצר לחברה, צויין, כי אחת לשלושה חודשים תמסור החברה לחשב הכללי דין וחשבון על הסכומים שהחברה שילמה בשל ערבותיה בשלושת החודשים החולפים. מתברר שהחברה לא המציאה דו"חות כאלה, והחשב הכללי לא דרש מן החברה את הגשת הדו"חות האמורים. בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי, שהוא יעמוד על המצאת הדו"חות.

החברה בודקת כל תביעה של יצואן לכיסוי הפסד שנגרם לו, וקובעת את מידת אחריותה על פי הפוליסה ואת שיעור הפיצוי המגיע לו. כאשר מדובר בתביעה על שיפוי נזק, הנובע מסיכון מדיני, פונה החברה לחשב הכללי, על יסוד כתב הערבות שניתן לה על ידי שר האוצר, בבקשה להעביר את סכום הפיצוי לחשבון הבנק של היצואן*. במכתב הבקשה נוקבת החברה בשם הקונה בחוץ לארץ, שלא שילם את התמורה בעד הסחורות והשירותים שסופקו לו, תוך ציון שהמדובר בסילוק תביעה מדינית, אך ללא פרטים נוספים. החשב הכללי לא דרש מהחברה לציין בפניותיה פרטים, המבססים שהנזק ליצואן אמנם נגרם מסיבות מדיניות.

* בתקופה הנסקרת לא הגישה החברה לאוצר תביעות לכיסוי הפסדים, הנובעים מסיכונים מסחריים, הואיל והיקפם לא חייב את האוצר להשתתף בכיסויים (ראה לעיל).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשב הכללי, כי הוסכם עם החברה, שבעתיד יצורף לבקשות החברה לשיפוי, הסבר על האירוע, שבעטיו נגרם הנזק ליצואן.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, שאם מדובר בשיפוי נזק, שביטוחו היה טעון אישור הוועדה הבין-משרדית (ראה לעיל), על החברה לציין, אם, מתי ובאילו תנאים והגבלות אישרה הוועדה את החיסוי.

בכתב הערבות, שהוצא על ידי שר האוצר לחברה, נקבע שאם שילמה הממשלה סכום כלשהו על פי כתב הערבות, תנקוט החברה כל הצעדים הדרושים לגביית אותו סכום; במידה שגבתה החברה את הסכום האמור, כולו או מקצתו, תעביר החברה לממשלה כל סכום שגבתה תוך 5 ימים מיום גבייתו. הביקורת העלתה, שהחברה מעבירה מדי פעם לחשב הכללי סכומים מסוג זה, אך בלא לציין, מתי גבתה את הסכומים. בנסיבות אלה אין לחשב הכללי מידע על כך, אם החברה העבירה את הסכומים תוך הזמן שנקבע בכתב הערבות.

משרד מבקר המדינה העיר לחשב הכללי, שעליו לעמוד על קבלת המידע הדרוש; בתשובתו הודיע החשב הכללי שהחברה תציין בעתיד את מועד קבלת הכספים.

רישום תקבולי העמלה ותשלומי השיפוי בספרי האוצר

העמלה הנגבית על ידי האוצר מהחברה אינה מועברת להכנסות המדינה, אלא נרשמת בחשבון "קרן סיכונים מערביות המדינה", המיועדת למימון התשלומים של האוצר למימוש ערבויות שניתנו על ידי המדינה. החשב הכללי רושם בחשבון הקרן גם עמלה, שהוא גובה מן הערובים בגין ערבויות, שהאוצר נתן על פי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958. היתרה בחשבון הקרן ליום 31.3.83 הייתה 316.9 מיליון שקל. יתרה זו כוללת רבית תחשיבית לפי שיעור "רבית חשב כללי" (86% בשנת הכספים 1982).

כדו"ח השנתי מס' 32, עמ' 58, ציין מבקר המדינה בגין הקרן האמורה, כי החשב הכללי אינו משתמש בכספי הקרן לביצוע תשלומים של האוצר לצורך מימוש ערבויות, וכי כל ההוצאות מסוג זה נזקפו לתקציב.

במסגרת תקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר קיימת בכל שנה הקצבה לכיסוי ערבויות להלוואות למפעלי תעשייה. על פי דברי ההסבר לתקציב, מיועדת ההקצבה למימוש ערבויות שניתנו באישור ועדת הכספים של הכנסת למפעלים ספציפיים, שמיקומם באזורי פיתוח מועדפים. הקצבה זו מתייחסת איפוא למימוש ערבויות המדינה, שניתנו על פי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958. בחוק התקציב אין הקצבה לתשלומים במסגרת הערבות, שנתן שר האוצר על פי חוק ערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959, והחשב הכללי זוקף את התשלומים לחברה לצורך שיפוי ההפסדים של יצואנים בגין סיכוני סחר חוץ, לתכנית הנ"ל. שבתקציב משרד התעשייה והמסחר. הואיל ואותה תכנית אינה מיועדת לכיסוי תשלומים אלה, הם מתבצעים ללא כיסוי תקציבי מתאים.

על פי נתוני החשב הכללי, הסתכמו תשלומי האוצר למימוש ערבויות המדינה בהתאם לשני החוקים בשנות הכספים 1980, 1981 ו-1982 כלהלן:

שנת הכספים	הסכום (במיליוני שקלים)
1980	23.9
1981	16.0
1982	43.2

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לדו"ח השנתי 32, כפי שאושרו על ידי הכנסת, כלולה התחלטה, שאין לזקוף לחובת התקציב סכומים בגין מימוש ערבויות, כל עוד מתנהלת בידי החשב הכללי "קרן הסיכונים מערביות המדינה".

במכתבו מ-26.6.83 ליושב ראש ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה השיג החשב הכללי על ההחלטה, בנימוק, שישנה חשיבות מרובה לכך, שהמשרדים יחויבו לשאת מתקציבם בתשלומים בגין מימוש ערבויות שהומלצו על ידם — דבר שמחזק את תחושת האחריות המוטלת על המשרדים.

משרד מבקר המדינה העיר לחשב הכללי בקשר לכך, כי לגבי ערבויות הניתנות על ידי האוצר על פי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, משרדי הממשלה הם הממליצים, אולם הערבות הגלובאלית של המדינה על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959, ניתנת ללא המלצות של משרדי הממשלה, ולפיכך הנימוקים האמורים של החשב הכללי אינם תופסים לעניין זה.

בתשובה להערות הביקורת הודיע החשב הכללי, שהוא יפעל לתיקצוב פרטי תקציב נפרדים לצורך ביצוע התשלומים לפי שני החוקים האמורים וכן לרישום נפרד של התקבולים בגין העמלות. כן תיערך בדיקה יסודית כדי להחליט, אם יש מקום לכלול את תקבולי העמלות בין הכנסות המדינה או כמקור מימון למימוש ערבויות.

פקדונות החברה באוצר

עיקר השקעותיה של החברה הן פקדונות, שהיא מפקידה באוצר. פקדונות אלה מורכבים מ־3 פקדונות במטבע חוץ, שמקורם בפרמיות שהחברה קיבלה בגין ביטוחים, ומשני פקדונות בשקלים. לגבי הפקדונות בשקלים נקבע ב־1978, כי החברה לא תפקיד סכומים נוספים בפקדונות אלה, וכי יתרת הפקדונות ליום 31.3.78 תשולם לחברה ביום 31.3.83 בצירוף רבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן.

לפי ספרי החשב הכללי ליום 31.3.83, הסתכמה יתרת הפקדונות במטבע חוץ ב־213.4 מיליון שקל, ויתרת הפקדונות בשקלים, ב־26.6 מיליון שקל.

יתרת הפקדונות בשקלים אינה משקפת את הפרשי ההצמדה שהצטברו. בעקבות הערות הביקורת בעניין זה הודיע החשב הכללי, ששיערוך הפקדונות בשקלים יישקל עם המיחשוב של נושא זה.

על פי בקשת החברה אישר החשב הכללי במכתבו לחברה מ־21.3.83 את הסכמתו להארכת תקופת הפקדונות, הצמודים למדד המחירים לצרכן, לחמש שנים נוספות, דהיינו עד 31.3.88, וכי הפקדונות ישאו רבית צמודה בשיעור של 5.25% לשנה, שתצורף לפקדון ב־31 למאסר של כל שנה.

משרד מבקר המדינה העיר, שבתנאים אלה הפקדונות הם בחזקת פקדונות לזמן ארוך, ולפיכך היה על האוצר, לתקצב אותם, ולרשום אותם בין הכנסות המדינה. בתשובתו הודיע החשב הכללי שינהג בהתאם.

פרסום ברשומות

סעיף 6 לחוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959, קובע, כי שר האוצר יפרסם ברשומות, תוך אחד עשר חודש לאחר תום כל שנת כספים, דין וחשבון על סך כל הערבויות שנתן לפי חוק זה באותה שנה ועל סך כל ההתחייבויות, שעדיין הן בתוקפן. על פי הערבויות האמורות, ביום תום שנת הכספים.

בדו"חות שפירסם שר האוצר בילקוט הפרסומים בגין שנות הכספים 1980, 1981, 1982, מובאת יתרת הערבות לתום כל אחת משנות הכספים (31 במאסר) בסכום הנקוב בכתב הערבות מ־27.8.79, דהיינו 100 מיליון דולר, כשזה מתורגם לשקלים לפי השער היציג בתאריך שאליו מתייחס הדו"ח. מסכום זה לא נוכח התשלומים שהאוצר שילם על פי כתב הערבות מאז נתינתו ועד למועד שאליו מתייחס הדו"ח, כך שהסכום אינו מבטא את יתרת ההתחייבות בתום שנת הכספים.

בדו"ח המתפרסם כאמור מובא אמנם בנפרד נתון על תשלומי האוצר בגין מימוש ערבויות, אולם רק לשנת הכספים, שאליה מתייחס הדו"ח; כיוון שנחון זה כולל גם את התשלומים בגין כל חוקי הערבויות, אין אפשרות להיעזר בו לשם קביעת גודל ההתחייבויות שהן בתוקף לפי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959.



הממצאים העיקריים שהביקורת העלתה בבדיקת ההסדרים בין האוצר לבין החברה, בקשר לחיסוי עסקאות יצוא היו:

(א) בשנת 1964 מינה שר האוצר, המסחר והתעשייה ועדה מינמשרדית, לה ניתנה סמכות בלעדית לקבלת החלטות למתן חיסויים לעסקאות יצוא לתקופה בינונית ולתקופה ארוכה. הוראות הנהל, שעל פיהן פועלת הוועדה, התיישנו, ויש צורך להשתית את פעילות הוועדה על יסוד הוראות נהל.

הרשות, ובהן גם התוכה לנמק את החלטותיה; כן יש צורך להגדיר במפורש את מעמדה של הוועדה כלפי החברה.

(ב) שיטת הישוב העמלה, שעל החברה לשלם לאוצר, והבסיס לפיו ייעשה החישוב, צריכים להיות מרשתתים בצורה ברורה על הסדר בכתב, ויש למצוא דרך למניעת הפיגורים בהעברת כספי העמלה לאוצר.

(ג) התביעות של החברה לאוצר לשלם פיצויים ליצואנים בגין הפסדים שנגרמו להם כתוצאה מאירועים מדיניים, מן הראוי שתהיינה מלוות בדברי הסבר על האירוע, שבעטיין נגרם הנזק ליצואן.

(ד) יש להבטיח כיסוי תקציבי לפיצויים, שהאוצר משלם ליצואנים, וזאת בכפופות להחלטה שיש לקבל על השימוש, שיועשה בכספים שהצטברו ב"קרן סיכונים מערבויות המדינה".

(ה) מן הצורך להפדיר בפפרי החשב הכללי בין הפעולות הכספיות הנובעות מחוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ז-1959, לבין אלה הנובעות מחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958.

הטיפול בהסדרי ביטוח הצמדה *

בשנים 1972-1977 אישר החשב הכללי לאחד הבנקים הגדולים (להלן — הבנק) סדרה של 12 הסדרי ביטוח הצמדה, למימון הלוואות מכוונות לפיתוח התעשייה מחוץ למסגרת תקציב המדינה. ההיקף הכספי של סדרת הסדרים זו היה כ-171 מיליון שקל בערכים שוטפים — סכום השווה ל-31.4 מיליארד שקל במחירי דצמבר 1983. ההלוואות היו אמורות להיות ממומנות מתציתן מכספי התמורה של אגרות חוב צמודות למדד המחירים לצרכן, לפדיון תוך 20 שנה **, שהנפיקו חברות בנות של הבנק לקופות גמל לקיצבה (להלן — "הנפקות מכוונות"), ומחציתן ממקורות אחרים של הבנק (להלן — "כספי בנק"). האוצר הבטיח לבנק הצמדה מלאה על הקרן וריבית שנתית צמודה בשיעור של 7.16% (לכיסוי הריבית הנקובה באגרות החוב, בשיעור של 6.5% בשנה, בתוספת הוצאות ועמלות בשיעור שנתי של 0.66%), לגבי כספי התמורה של אגרות חוב, שהונפקו לאחר מכן עד לדצמבר 1976, ובשיעור של 6.16% לגבי כספי תמורה של אגרות החוב, שהונפקו לאחר מכן (בריבית שנתית נקובה של 5.5%); נוסף לכך אושר לבנק מירווה בלתי צמוד בשיעור של 1.75% בגין ביצוע ההלוואות. לגבי כספי הבנק הבטיח משרד האוצר לבנק — אף זאת לתקופה של 20 שנה — הצמדה מלאה וריבית צמודה, לפי השיעור המירבי המותר על פי החוק בגין הלוואה צמודה: 9% עד לדצמבר 1976 ו-7.5% לאחר מכן. ממסמכי האוצר התברר כי "כספי הבנק", ששימשו למימון הלוואות מכוונות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה היו למעשה כספי התמורה של אגרות חוב, שהונפקו באישור האוצר בתור "הנפקות חופשיות" *** שתנאיהן היו זהים בעיקרם לאלה של אגרות החוב הצמודות האחרות, שהונפקו לקופות גמל לקיצבה. מבקר המדינה העיר עוד בדו"ח השנתי 27 (עמ' 54) כי מאחר שהבנקים השתמשו בכספי התמורה של "הנפקות חופשיות" בעיקר בתור "כספי בנק" למימון הלוואות, המבוטחות בביטוח הצמדה, הרי אישור האוצר להנפיק "הנפקות חופשיות" היווה הטבה כספית של ממש לקונצרנים הבנקאיים.

גם לאחר הקטנת שיעורי הריבית של אגרות החוב, שהונפקו לאחר דצמבר 1976, התיר החשב הכללי לבנק להמשיך — עד לאפריל 1978 — לנצל את יתרות אישורי ביטוח ההצמדה, שניתנו עד לדצמבר 1976, שעל פיהם הובטחה לבנק ריבית שנתית צמודה של 9% על "כספי הבנק", אף כי "כספי הבנק" נבעו למעשה מאגרות חוב שנשאו ריבית בשיעור המוקטן.

הסדרה הנדונה של אישורי ביטוח הצמדה נערכה בשיטת ביטוח הפסיב ****, דהיינו מתן ביטוח הצמדה לא להלוואות, כי אם למקור מימון של ההלוואות (הנפקות וכספי בנק) תוך הבטחת כיסוי לעלות המוכרות של מקורות המימון למלאו תקופותיהם. מהאמצעים שעליהם ניתן הביטוח בשיטה זו

* הסבר מפורט על הסדרי ביטוח הצמדה מובא בדו"ח שנתי 32, עמ' 75.

** מהן שמונה שנים ראשונות תשלום ריבית בלבד.

*** הנפקות של אגרות חוב, שכספי התמורה שלהן מיועדים לשימושם החופשי של המנפיקים.

**** להבדיל מ"ביטוח אקטיב", שעל פיו מותאם הביטוח ללוחות הסילוקין של ההלוואות המכוונות.