

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 ליזואנים בגין הפסדים שנגרמו להם כתוצאה מאירועים מדיניים, מן הראוי שתהיינה מלוות בדברי הסבר על האירוע, שבעטיי נגרם הנזק ליצואן.

(ד) יש להבטיח כיסוי תקציבי לפיצויים, שהאוצר משלם ליזואנים, וזאת בכפופות להחלטה שיש לקבל על השימוש, שיועשה בכספים שהצטברו כ/קצן 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 מוכוונות 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 מוכוונות"), 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 מוכוונות 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 המוכוונות.

נתנו שני בנקים להשקעות, המשתייכים לקונצרן של הבנק, הלוואות מוכוונות בלא הצמדה, ובריבית נמוכה יחסית, לתקופות קצרות יותר מאלה של מקורות המימון, ופרעון הקרן של ההלוואות התחיל סמוך יותר למועדי מתן ההלוואות. בהסדרים נקבע, שהבנק יהיה רשאי להשתמש בכספי הפרעון שייגבו מהלווים (להלן — "כספים חוזרים") למימון הלוואות מוכוונות חדשות; בגין כספים חוזרים שלא ישמשו למטרה זו, ושמקור מימנם "כספי בנק", לא ייהנה הבנק מביטוח הצמדה; כספים חוזרים, שמקור מימנם כספי הנפקות מוכוונות, על הבנק להפקיד באוצר.

הפיקוח על קיום תנאי ההסדרים

מבקר המדינה העיר עוד בדו"ח שנתי 20* — זמן קצר לאחר אישורם של ההסדרים הראשונים מסוג זה, וכשנתיים לפני תחילתה של סדרת ההסדרים הנדונה כאן — כי בהסדר ביטוח הפסיב, מקור המימון שעליו חל הביטוח, הוא לתקופה ארוכה, ואילו ההלוואות ניתנות לתקופה קצרה יותר; לפיכך יש צורך להבטיח, שכספי ההלוואות, שייפרעו לבנקים, יופנו אף הם רק לאותן מטרות. שהממשלה מעוניינת לתמוך בהן.

בכמה מדו"חותיו הצביע מבקר המדינה על ליקויים חמורים בפיקוח על הסדרי ביטוח ההצמדה בכלל, ועל הסדרי ביטוח פסיב בפרט. אשר לאלה האחרונים צויין, שהחשב הכללי לא קיבל מהבנקים, בדרך כלל, מידע על לוחות הסילוקין ועל שיעורי הריבית של ההלוואות שניתנו מהכספים המבוטחים**. החשב הכללי אף לא קיבל, במקרים רבים, דיווח על השימוש בכספים חוזרים. גם ענבל, חברה לביטוח בע"מ — שהיא חברה ממשלתית, שעליה הטיל החשב הכללי להקים, החל בשנת 1978, מערכת מידע ממוחשבת, לצורך ניהול התחייבויות האוצר בגין הסדרי ביטוח הצמדה — לא קיבלה מהבנקים מידע על ההלוואות שניתנו במסגרת הסדרי ביטוח פסיב, ולכן לא יכלה לפקח על השימוש בכספים החוזרים. החשב הכללי מפעיל אמנם החל בשנת 1978 ביקורת בבנקים ובחברות בנות שלהם, באמצעות משרד של רואי חשבון (להלן — רואה החשבון), על קיום תנאי ההסכמים בדבר ביצוע הלוואות, הן מכספי תקציב והן במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה, אולם עד ל-1982 הוטל על רואה החשבון לבדוק את השימוש בכספים חוזרים במסגרת הסדרי ביטוח פסיב רק במקרים בודדים, שהיקפם הכספי היה מצומצם יחסית.

בעקבות ביקורת של מבקר המדינה על הסדר מיוחד, שנערך ב-1981 בקשר לסדרת ההסדרים הנדונה***, הודיע החשב הכללי בפברואר 1982 למשרד מבקר המדינה, כי רואה החשבון יתבקש לבדוק את השימוש בכספים החוזרים במסגרת אותה סדרת הסדרים. למעשה הטיל זאת החשב הכללי על רואה החשבון רק בדצמבר 1982, בעקבות דיון בנושא זה בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה. ב-25.1.83 אישרה מליאת הכנסת את סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח השנתי 32, ובכלל זה דרישה מהחשב הכללי להפעיל לאלתר ביקורת מקיפה — על ידי רואה חשבון — בדבר קיום התנאים של כל הסדרי ביטוח ההצמדה שנערכו בעבר ושבוצעו עדיין נמשך, ולדווח לוועדה ולמבקר המדינה, לא יאוחר מ-30.6.83 על עריכת הביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר לחשב הכללי על כך, שהוא לא דיווח לו ולוועדה במועד שקבעה הוועדה. בתחילת 1984 דגו נציגי משרד מבקר המדינה ואגף החשב הכללי עם רואה החשבון בנושא זה. מדיונים אלה התברר:

1. נוכח היקפם הגדול ומורכבותם הרבה של הסדרי ביטוח ההצמדה, התרכזה הביקורת של רואה החשבון בסדרת ההסדרים הנדונה בפרק זה, ושאליה התייחסו מבקר המדינה בדו"ח שנתי 32 (ראה לעיל).
2. הבנק הודיע לרואה החשבון, שלא היה לאל ידם של שני הבנקים להשקעות, שנתנו את ההלוואות המוכוונות, להמציא לו את המסמכים הדרושים בגין התקופה, שמתחילת סדרת ההסדרים ב-1972 ועד למאסר 1979, משום שלא הצליחו למצוא מסמכים אלה, ואף לא ניתן היה לקבל לגביהם הסברים בעל פה, מפאת התחלופה בכוח האדם שעסק בנושא זה.
3. מהמסמכים, שהמציא הבנק לרואה החשבון, בגין התקופה המתחילה במאסר 1979 הוברר ששני הבנקים להשקעות, שנתנו את ההלוואות, ערכו כל חודש מסמך ובו השוואה של סך תורות הקרן של

* עמ' 106.

** סכומי הריבית הבלתי צמודה, שהבנק גובה מהלווים, מועברים לזכות האוצר.

*** ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 80-88.

ההלוואות המכוונות, שמומנו במסגרת סדרת ההסדרים, ליתרת מקורות המימון המבוטחים; בכל מסמך כזה חושב ההפרש ביניהם, דהיינו "עודף המימון" או "חסר המימון". הבנק היה מוכה את החשב הכללי בריבית לפי שיעורי "ריבית החשב הכללי" בגין סכומי "עודף המימון" או מחייב אותו באותם שיעורים בגין סכומי "חסר מימון"; לדברי הבנקים להשקעות, הם נקטו בדרך זו, ככל הנראה גם במשך התקופה שבגינה לא נמצאו מסמכים. בעת כל התחשבות חצי-שנתית הגיש הבנק לאוצר את תביעותיו הכספיות בגין ביטוח ההצמדה. במכתב לוואי לכל תביעה כזאת ניכה הבנק מסכום התביעה את סכום הריבית הבלתי צמודה, שהבנקים להשקעות גבו מהלווים. סכומי ריבית אלה הוצגו במכתב הלוואי לאחר הוספה או קיזוז של סכומי הריבית, שחישב הבנק בגין עודף או חסר מימון. במכתבי הלוואי ציין הבנק, שמדובר בגביית ריבית מהלווים בלבד — בלי כל פירוט של שיעורי הריבית — ולא ציין כלל את התוספות או הקיזוזים של "ריבית החשב הכללי" בגין הפרשי מימון.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת ליבו של החשב הכללי לכך, שהשיטה של זיכוי או של חיוב האוצר בגין הפרשי מימון, שנקט הבנק בלא ידיעתו של החשב הכללי, לא תאמה את ההסכמים שבין האוצר לבין הבנק בעניין זה, אשר לפיהם, כאמור, חלה חובה להפקיד, כאוצר כספים חוזרים, הנובעים מכספי הנפקות, ואילו אלה הנובעים מ"כספי בנק", לא יחול עליהם ביטוח הצמדה. עניין זה נקבע מחדש במפורש בהסכמים שנחתמו בין האוצר לבין הבנק כ"31.8.78 ו"19.3.79. באף אחד מן ההסכמים לא העניק האוצר לבנק זכות לתבוע ממנו ריבית בגין ביצוע הלוואות בסכום העולה על סך המימון המבוטח.

שיעורי "ריבית החשב הכללי" היו בדרך כלל קטנים משיעורי האינפלציה ששררו במשק, ולפיכך קטנים במידה ניכרת מהעלות של הכספים המבוטחים לאוצר (הצמדה מלאה של הקרן והריבית, כשהריבית הצמודה נעה בין 6.16% בשנה לבין 9%, כמתואר לעיל).

הסדר מיוחד להפקדת הכספים החוזרים באוצר

בעקבות החלטת הממשלה ממאי 1979 להפסיק לאשר הלוואות מכוונות לפיתוח התעשייה מחוץ למסגרת התקציב, היה צפוי שיווצרו "עודפי מימון" בהיקף גדל והולך. למעשה נוצרו "עודפי מימון" בהיקף ניכר רק בשנת 1981, משום שבמשך שנתיים לאחר החלטת הממשלה המשיך הבנק לתת הלוואות מכוונות, שאושרו לפני קבלת החלטה זו. כאמור היה על הבנק להפקיד באוצר כספים חוזרים הנובעים מ"הנפקות מכוונות", ובמקרה כזה היה על האוצר לשלם לבנק "עמלת הפקדה" — שהיא צמודה למדד לגבי הפקדות לתקופות של יותר משנתיים — בשיעור של 0.4% בגין אגרות חוב, שהונפקו עד ליוני 1975, ושל 0.25% בגין אגרות חוב שהונפקו החל ביולי 1975*. לגבי "כספי בנק" נחתם ביוני 1981 הסכם, שלפיו יופקדו עודפי המימון אצל החשב הכללי, יחד עם הפרשי ההצמדה שיפרע האוצר לבנק, לתקופות של 15 שנה (כאשר בשנתיים הראשונות תיפרע ריבית בלבד, והקרן תיפרע לאחר מכן ב"26 תשלומים חצי-שנתיים), בריבית שנתי בשיעור של 7.5%. כשהקרן והריבית צמודות למדד; במקביל לכך יופחתו סכומי ההפקדות מלוחות ביטוח ההצמדה.

כדו"ח השנתי 32** הצביע מבקר המדינה על ליקויים בתהליך עריכתו של הסדר זה ובשיטה שנבחרה לקביעת תנאי ההפקדות; כתוצאה מליקויים אלה נקבע להפקדות שיעור ריבית, שהיה גבוה מתגדרש לכיסור עלותם של "כספי הבנק", ותקופות פרעון ארוכות מכפי שהיה מוצדק. מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של החשב הכללי גם לכך, שאחד מסעיפי ההסכם נוסח בצורה דו-משמעית, ושהבנק נתן פירוש לסעיף זה, שלפיו הוא רשאי לכלול בין הסכומים, שהיה זכאי להפקיד במסגרת ההסדר, גם את הכספים החוזרים מפרעון הלוואות נוספות שהוא יתן לאחר חתימת ההסכם, וכך ליהנות מפיצוי יתר, בלא הצדקה עניינית. לפי חישובי הביקורת, תשלומי היתר שהאוצר היה צפוי לשאת בהם עד תום תקופותיהן של ההפקדות (בשנת 2007) הסתכמו ב"194 מיליון שקל במחירי דצמבר 1981 (סכום שערכו כ"1.3 מיליארד שקל במחירי דצמבר 1983).

בעקבות הביקורת נחתם באוגוסט 1982 הסכם בין החשב הכללי לבין הבנק, שלפיו שונו תנאי ההסכם מיוני 1981, ובין השאר נשללה מהבנק אפשרות ליישם את הפירוש שהוא נתן לסעיף הנזכר לעיל. בהסכם החדש נקבע כלהלן:

* במאוס 1979 נחתם ההסכם, שלפיו שונו במקצת התנאים המקוריים לגבי הפקדת כספי הנפקות.
** עמ' 82-85, 87-88.

1. כל "עודפי המימון" מ"כספי הבנק", שהיו אמורים להצטבר בידי הבנק במשך שנות הכספים 1982 ו-1983, לא יופקדו באוצר, אלא האוצר יפרע לבנק את הפרשי ההצמדה, שהצטברו עד לתאריך ההתחשבות הרבע-שנתית בגין סכומי ההלוואות שנפרעו, וכספים אלה יעברו לשימוש החפשי של הבנק.

2. לגבי עודפי מימון שיווצרו בשנת הכספים 1984 ואילך יודיע הבנק לחשב הכללי מראש — לא יאוחר מ-1 במאוס בכל שנה — אם בכוונתו להפקיד באוצר את עודפי המימון בשנת הכספים המתחילה ב-1 באפריל. אם יודיע כך, יהא הבנק רשאי להפקיד את הכספים החוזרים במשך אותה שנה. הפקדות צמודות אלה, לרבות הפרשי ההצמדה שהצטברו עד למועדי ההתחשבות, ישאו ריבית צמודה בשיעור של 7.25% בשנה, במקום השיעור של 7.5% שנקבע בהסכם מיוני 1981. משמעותו של תנאי זה היא, שניתנה לבנק אופציה חד-צדדית להפקיד או שלא להפקיד בכל שנה מ-1984 עד 1992 את עודפי המימון שיווצרו באותן שנים.

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, שבאמצעות ההסכם החדש, שנחתם בעקבות הביקורת הקדמת בנושא זה, שוחרר האוצר מחובתו לקבל מהבנק את הכספים החוזרים במשך שנתיים, להפקדה לזמן ארוך בשיעור ריבית גבוה, ואילו לגבי השנים שלאחר מכן הופחת שיעור הריבית על סכומים שיופקדו — אם אכן הבנק יממש את זכותו להפקיד כספים חוזרים באוצר; בכך באו לדעת האוצר, על תיקונים עיקרי העיוותים שהיו בהסכם הקודם.

משרד מבקר המדינה העיר לאוצר, שההסכם אמנם תוקן בעקבות הביקורת, אולם הפיכת ההפקדות לאופציה חד-צדדית של הבנק העבירה לאוצר בלבד את הסיכון הפינאנסי הכרוך בהסדר החדש, לנוכח שינויים אפשריים בטווח הארוך בביקוש להון וכשיעורי הריבית במשק.

פרעון מוקדם של הפקדות

בתחילת ינואר 1983 הסכים החשב הכללי לבקשת הבנק, לפרוע לו את הסכומים, שהפקיד באוצר במשך שנת הכספים 1981, במסגרת ההסדר מיוני 1981. הוחלט שסכום של כ-1.2 מיליארד שקל — הכולל הפרשי הצמדה שהצטברו עד לנובמבר 1982 — ייפרע בארבעה תשלומים שווים, בתחילת ינואר, מאוס, מאי ויולי 1983, בתוספת הפרשי ההצמדה שיצטברו עד לביצוע התשלומים. הסכמת החשב הכללי לפרוע, לפי בקשת הבנק, סכומים המופקדים באוצר, בתקופה שבה נתקל האוצר בירידה ניכרת בהיקפו של גיוס ההון נטו, לא הותנתה בתמורה כספית כלשהי בגין הפרעון המוקדם של ההפקדות; בין במישרין, ובין בדרך של הקדמת הפרעון של פקדונות אחרים של הבנק, הנושאים שיעורי ריבית גבוהים יותר.



בפרק זה נדון טיפולו של החשב הכללי במשך תקופה ארוכה — בשנים 1972 עד 1983 — בסדרת הסדרים רבת היקף ומורכבת, שפיתחה עשויים להגיע עד שנת 2007.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר, שבקביעת התנאים לא עמד האוצר די הצורך על אינטרסים כספיים לגיטימיים של המדינה. יתר על כן, במשך מרבית התקופה עד גמר הביקורת, נעדר כמעט לחלוטין הפיקוח הדרוש על קיום התנאים שנקבעו בהסדרים המקוריים. גם כאשר השיג האוצר, בעקבות ביקורת קודמת, תיקון חלקי של התנאים, היה הדבר כרוך בווייתורים מצדו, שמשמעותם המלאה תכבר רק בעתיד.