

אגף החשב הכללי

פעולות ביקורת

נבדק מכלול היחסים הכספיים בין האוצר לבין בנק הדואר. הביקורת התייחסה למעמד בנק הדואר במערכת הממשלתית ולשאלת השילוב של נכסי הבנק והתחייבויותיו במאזן המדינה; לשירותים שהבנק נותן למשרדי הממשלה ולמוסד לביטוח לאומי באמצעות חשבונות הסילוקים; להסדרי ההפקדה באוצר של הכספים המתרכזים בידי הבנק ולהיבטים מסויימים של תכניות החסכון שהבנק מפעיל.

נבדקו פעולות הקרן הפנימית לביטוח רכוש הממשלה המופעלת מטעם החשב הכללי על ידי החברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ.

נבדקו פעולות החשב הכללי בקשר להנפקת אגרות מדינת ישראל בחוץ לארץ (בונדס); סדרי הפדיון של אגרות אלה בארץ - פדיון הנעשה באמצעות בנקים מסחריים - נבדקו במינהל מילואת המדינה שבבנק ישראל, המטפל בעניין זה מטעם הממשלה.

ההסדרים הכספיים בין האוצר לבין בנק הדואר

ריכוז ממצאים

בנק הדואר הוקם כשירות בנקאי על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, והוא יחידה ארגונית במסגרת משרד התקשורת. בנק הדואר הוא למעשה מפעל עסקי המממן את הוצאותיו מתוך הכנסותיו. עודף ההכנסות על ההוצאות מועבר, על פי החוק האמור, לקרן שמורה. בהתאם למשמעויות הכלליות של חוקי התקציב, יש להעביר את העודף של מפעל עסקי להכנסות המדינה ולא לקרן שמורה.

בנק הדואר אינו מסווג מבחינה מינהלית כיחידת סמך, ואין לו חשבות נפרדת. להעדר מעמד של יחידת סמך יש השלכות גם מבחינת הפיקוח על הפעולות הכספיות של בנק הדואר ועל שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה.

כל התקבולים נטו בבנק הדואר מועברים מדי יום ביומו לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל ונרשמים כפקדונות אצל החשב הכללי. שיטת החישוב של הריבית על פקדונות אלה, וכן על פקדון המייצג את הקרן השמורה של הבנק, הנשענת על הסדר שנעשה עוד בשנת 1975 בין החשב הכללי לבין בנק הדואר, אינה מוסדרת כזאת.

במשך שנים רבות קיים חוסר התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי בנק הדואר, לגבי היתרה של אחד הפקדונות האמורים וכן לגבי יתרת חשבון הסילוקים של החשב הכללי בבנק הדואר.

פקדונות בנק הדואר באוצר מוצגים במאזן המדינה כהתחייבות של המדינה, אף על פי שבנק הדואר מהווה יחידה ממשלתית. דבר זה נובע מכך שההתייחסות לבנק הדואר היא לפעמים כאל גוף חיצוני.

אחת ממטרות בנק הדואר היא לעודד את החסכון. בנק הדואר אימץ את תכניות החסכון הנערכות על ידי משרד האוצר על יסוד החוק לעידוד החסכון, התשט"ז-1956. על ידי אימוץ זה כלל בנק הדואר בתכניות החסכון שלו הטבות שאינן מעוגנות בחוק בנק הדואר. בגין כמה תכניות חסכון נתן בנק הדואר הטבות גדולות מהמקובל לגבי אותן תכניות חסכון של הבנקים הגדולים.

בנק הדואר מפעיל תכנית חסכון לאסירים, שלפיה הפקדוניהם מוצמדות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית צמודה של 3% בשנה, כאשר רווחי ההצמדה אינם מותנים בתקופת חסכון מינימלית והם משולמים לאסיר עם שחרורו. תכנית חסכון זו לא עוגנה בתקנות שר התקשורת.

מספר קטן של יחידות ממשלתיות מעבירות עדיין את ההכנסות שהן גובות לחשבון הסילוקים של החשב הכללי בבנק הדואר, בעוד שההסדר הכולל הוא, שהיחידות הממשלתיות מעבירות את הכנסותיהן לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל. מהחשבון של החשב הכללי בבנק הדואר משכו הגזברויות המחוזיות של משרד החינוך והתרבות כספים לצורך תשלום מיקדמות למורים, וזאת ללא פיקוח מצד משרד החינוך והתרבות וללא ידיעת החשב הכללי.

ההודעות שבנק הדואר שולח לחשב הכללי בקשר עם הפעולות בחשבון הסילוקים האמור אינן תמיד מפורטות די צורך, ולכן קיימת אי-בהירות לאלה חשבונות לזקוף פעולות אלו בספרי החשב הכללי, והן נזקפות לחשבון מעבר. השארת סכומים גדולים בחשבון המעבר ללא בירור, גורע מהדיוק של הדו"ח על ביצוע תקציב המדינה ומהדיוק של הזכויות וההתחייבויות, כפי שהן משתקפות במאזן המדינה.

לכמה משרדי ממשלה, למוסד לביטוח לאומי וללקוחות אחרים יש לעיתים משיכות יתר בחשבונותיהם בבנק הדואר, שמשמעותן קבלת אשראי, אף על פי שבנק הדואר אינו מוסמך לתת אשראי.

יחידות הממשלה חייבות, על פי הוראות התכ"ס, להמציא לחשב הכללי בכל חודש התאמה של היתרה בחשבונות הבנק, לרבות בנק הדואר. במספר רב של חשבונות בנק של יחידות ממשלתיות שונות לא נערכו בשנת הכספים 1982 התאמות בנק כדרוש.

חלק ניכר מהטפסים שבאמצעותם מתבצעים בבנק הדואר תשלומים לרשויות המס ולמוסד לביטוח לאומי אינם ממוגנטים, וכתוצאה מכך נמשך פרק הזמן בין מועד התשלום לבין תאריך הזיכוי של חשבון המשלם בספרי המוטב עד 15 יום, על כל ההשלכות הנובעות מכך, מבחינת חיוב המשלם בריבית, קנסות וכד'.

מאזן בנק הדואר אינו משולב במאזן המדינה, וכתוצאה מכך הזכויות וההתחייבויות של בנק הדואר אינן משתקפות בצורה נאותה במאזן המדינה.

בנק הדואר, שהוקם כשירות בנקאי על פי חוק בנק הדואר התשי"א-1951 (להלן - חוק בנק הדואר), מהווה יחידה ארגונית במשרד התקשורת. מטרת בנק הדואר היא לעודד את החסכון ולהקל על העברת כספים. השירותים שהוא נותן הם בעיקר קבלת כספים לחשבון סילוקים, העברתם וסילוקם, וקבלת פקדונות במסגרת תכניות חסכון. חוק בנק הדואר לא הסמיך את בנק הדואר לתת שירותים אחרים, שהם כתחום עיסוקם של הבנקים המסחריים, במיוחד מתן הלוואות, נכיון שטרות, מתן ערבויות, עסקאות בניירות ערך ובמטבע חוץ.

שירותי בנק הדואר מופעלים על ידי עובדי שירותי הדואר של משרד התקשורת, המבצעים את עסקאות הבנק עם לקוחותיו ב-1,250 בתי דואר וסוכנויות דואר (להלן - סניפי דואר) הפזורים בכל רחבי הארץ. עובדי בנק הדואר המרוכזים במשרדו כירושלים, מטפלים בריכוז החומר המתקבל מסניפי הדואר, כעיבודו וברישמו בהנהלת החשבונות.

משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים הכספיים בין האוצר לבין בנק הדואר. הסדרים אלה נובעים בעיקר מסעיף 13 לחוק בנק הדואר, הקובע, כי הכספים שיתקבלו בבנק הדואר, מלבד הסכומים שיהיו דרושים לצרכיו השוטפים, יופקדו באוצר המדינה. כספרי החשב הכללי קיימים שלושה סוגי פקדונות של בנק הדואר: (א) פקדון בחשבון מרכזי, שבו מופקדים כספי חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה, (ב) פקדון שבו מופקד עודף ההכנסה על הוצאה של בנק הדואר, וכספי חשבונות הסילוקים של גופים לא-ממשלתיים ולקוחות פרטיים (להלן - הפקדון הקבוע), (ג) פקדון המתייחס לכספי החוסכים בתכניות החסכון של בנק הדואר.

לצורך בדיקת ההסדרים הכספיים האמורים ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר, בבנק הדואר ואצל הממונה על החסכון, הביטוח ושוק ההון במשרד האוצר.

מעמד בנק הדואר

1. בנק הדואר הוא מפעל עסקי המממן, על פי חוק בנק הדואר, את הוצאותיו מתוך הכנסותיו מן האגרות בעד שירותים שהוא מספק, ומן הרווחים על השקעת הכספים שהוא מקבל. על פי חוק זה, אם בשנת כספים מסוימת יתהווה עודף הכנסה על הוצאה, יועבר העודף לקרן שמורה, שתשמש לכיסוי גרעונות שיתהוו בשנות כספים אחרות.

בחוקי התקציב ניתן ביטוי למפעלים העיסוקיים בפרק נפרד - בתוספת השנייה - המשקפת את ההכנסות ואת ההוצאות של מפעלים אלה, ביניהם משרד התקשורת, שבמסגרתו פועל בנק הדואר.

לגבי השימוש בעודף הכנסה על הוצאה במפעל עסקי, קיים שוני עקרוני בין המשמעות הכללית של הוצאות חוקי התקציב לבין ההוצאות הספציפיות של חוק בנק הדואר. כעוד שהעודף של הכנסה על הוצאה במפעל עסקי, על פי חוקי התקציב, מיועד לשימוש באותה שנה שהוא נוצר ולכן הוא מועבר להכנסות המדינה (לסעיף הכנסה בתקציב הרגיל - תמלוגים ממפעלים עסקיים) - הרי שלפי חוק בנק הדואר, העודף האמור בבנק הדואר מועבר לקרן שמורה לצורך כיסוי גרעונות שיתהוו בעתיד, ולא להכנסות המדינה. להעברה זו לא ניתן ביטוי בתקציב של משרד התקשורת. כספי הקרן השמורה מופקדים באוצר.

אגף התקציבים במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, כי כדי למנוע סתירה בין המשתמע מחוקי התקציב לבין חוק בנק הדואר, יתוסף בדברי הסבר לתוספת השנייה של חוקי התקציב סעיף המסייג את העברת עודפי בנק הדואר להכנסות המדינה. משרד התקשורת העלה בתשובתו את הטענה, כי משמעות חוק בנק הדואר היא, שאין להתייחס אל הבנק כאל יחידה ממשלתית רגילה. בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי, כי לדעתו, יש לבחון מחדש את חוק בנק הדואר נוכח התנאים הכלכליים שהשתנו מאז שנת 1951. הצעת תזכיר חוק לתיקון סעיפים מסויימים בחוק בנק הדואר פורסמה בינואר 1985 (ראה להלן).

2. לפי הוראות הנהל של החשב הכללי, כל חשבות של משרד ממשלתי או של יחידה סמך בעלת חשבות נפרדת, מגישה לחשב הכללי דו"ח ביצוע תקציב ומאזן המתייחסים לכל היחידות באותו משרד הכפופות מבחינת ביצוע התקציב שלהן לאותה חשבות. לבנק הדואר אין חשבות נפרדת והוא כפוף לחשבות של משרד התקשורת. לדעת הביקורת, היות שבנק הדואר מהווה יחידה בעלת תפקידים מיוחדים המעוגנים בחוק בנק הדואר, והחייבת לפי אותו חוק להכין מאזן בכל שנה, מן הראוי שתהיה לו חשבות נפרדת, דבר שיאפשר לחשב הכללי לפקח ישירות על הפעולות הכספיות של בנק הדואר. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא בודק את העניין, מתן מעמד של יחידה סמך בעלת חשבות נפרדת לבנק הדואר, יביא גם להצגה נכונה יותר של התחייבויות והחובות כמאזן המדינה (ראה להלן - שילוב מאזן בנק הדואר כמאזן המדינה).

הפקדון המרכזי של בנק הדואר אצל החשב הכללי

התקבולים נטו מעסקאות בנק הדואר בסניפי הדואר מועברים מדי יום ביומו לחשבון בנק הדואר בבנק ישראל, ומחשבון זה מושך בנק הדואר את הסכומים הדרושים לצרכיו השוטפים, לרבות השקעות של כספי החוסכים בתכניות חסכון שלו. על פי הוראות בנק הדואר, מעביר בנק ישראל מדי יום ביומו את היתרה בחשבון זה לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל, כך שהיתרה בחשבון של בנק הדואר בבנק ישראל בסוף כל יום היא אפס. גם משיכת יתר המתהווה בחשבון של בנק הדואר בבנק ישראל, מועברת לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל. העברות יומיות אלו נזקפות בספרי החשב הכללי לזכות חשבון פקדון של בנק הדואר (להלן - הפקדון המרכזי). הפקדון המרכזי מייצג בעיקר את יתרות חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי⁽¹⁾.

בהסדר מנובמבר 1975 בין החשב הכללי לבין בנק הדואר נקבע, כי החשב הכללי ישלם לבנק הדואר בגין כספי הממשלה הניגבים על ידי בנק הדואר, עמלה המחושבת כריבית בשיעור של 10% בשנה לתקופה של 3.5 ימים⁽²⁾, על כל התקבולים בחשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי. הכנסה זו של בנק הדואר היא נוספת על הכנסה מאגרות, שהבנק מקבל תמורת השירותים שהוא נותן בניהולת חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי.

1. הנתונים על התקבולים בחשבונות הממשלה נלקחים מדו"ח סטטיסטי שמפיק המחשב של בנק הדואר. דו"ח זה משקף את זרימת התקבולים לפי שלוש קבוצות: משרדי ממשלה, מוסדות ציבור ולקוחות פרטיים. הנתונים על התקבולים בחשבונות המוסד לביטוח לאומי כלולים בקבוצה של מוסדות ציבור. לפי הודעת בנק הדואר, לא ניתן לבודד נתונים אלה מתוך קבוצה זו ולכן, לצורך חישוב העמלה, הם נלקחים מתוך הרבעון הסטטיסטי שמפרסם המוסד לביטוח לאומי. התקבולים בחשבונות הסילוקים של המוסד לביטוח לאומי בבנק הדואר מורכבים משתי קבוצות: (א) הסכומים שהמוסד מעביר מחשבונו בבנק ישראל לבנק הדואר לצורך תשלום הקיצבאות השונות לזכאים לכך; נתונים אלה ניתן לשלוף בנקל מתוך הנהלת החשבונות של בנק הדואר; (ב) הסכומים שהציבור הרחב מעביר לבנק הדואר לזכות חשבונות סילוקים שונים של המוסד לביטוח לאומי. נתונים אלה נלקחים, כאמור, מהרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי.

הביקורת העלתה, שבאנף החשב הכללי אינן נערכות בדיקות של נכונות הנתונים, שלפיהם מחשב בנק הדואר את העמלה על הפקדון המרכזי. בהקשר זה יש לציין, כי הנתונים לגבי הגביית לזכות המוסד לביטוח לאומי מתפרסמים כרבעון הסטטיסטי של המוסד בפיגור של שלושה חודשים. משרד מבקר המדינה העיר על הצורך להפיק את הנתון האמור על יסוד הרישומים המתנהלים במחשב בנק הדואר. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, שאם בירוירו יעלו שניתן להפיק את הנתונים לחישוב העמלה על הפקדון המרכזי ממחשב זה, הוא יורה לבנק הדואר לפעול כן.

2. בנק הדואר מחשב את העמלה האמורה על הגביית לזכות הפקדון המרכזי פעם אחת בחצי שנה ומחייב בספריו את חשבון הסילוקים של החשב הכללי. בעבור השנה התקציבית שהסתיימה ב-31.3.84 חייב בנק הדואר את החשב הכללי בעמלה בסכום של 530 מיליון שקל⁽³⁾. בהסדר מנובמבר 1975 לא נקבע, שהחישוב יהיה על בסיס חצי-שנתי. הואיל ולמועדי נכיות העמלה יש משמעות בספית, העיר משרד מבקר המדינה, שמן הראוי, שמועד חישוב העמלה ושיטת חישובה יהיו מעוגנים בצורה ברורה בהסדר בין החשב הכללי לבין בנק הדואר.

3. במשך שנים רבות לא הייתה התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי בנק הדואר לגבי היתרה של חשבון הפקדון המרכזי. להלן נתונים על היתרות בחשבון האמור בשתי מערכות הספרים ליום 31.3.82 וליום 31.3.83 (במיליוני שקלים):

(1) כספי חשבונות הסילוקים של גופים לא-ממשלתיים ולקוחות פרטיים מופקדים אצל החשב הכללי בפקדון נפרד - הפקדון הקבוע, (ראה להלן).

(2) שווה בערך ל-0.1%.

(3) סכום זה מבוסס על תקבולים לחשבונות ממשלתיים ולחשבונות של המוסד לביטוח לאומי בהיקף של 545.1 מיליארד שקל.

	31.3.82	31.3.83	
	6,368.2	6,676.7	ספרי החשב הכללי
	3,965.6	6,417.1	ספרי בנק ישראל

מבקר המדינה עמד בדיווחות השנתיים שלו על חוסר ההתאמה בין שתי מערכות הספרים. ליום 31.3.84 אמנם התאים החשב הכללי את היתרה בספריו לזו שבספרי בנק הדואר - 29,677.6 מיליון שקל - אך בלא שבידר את מהותו של ההפרש שהיה קיים בין שתי המערכות, בסך 4,738.9 מיליון שקל, אשר הועבר בספרי החשב הכללי לחשבון מעבר לבידור.

במאזן בנק הדואר ליום 31.3.84 רשום הפיקדון המרכזי של בנק הדואר באוצר בסכום של 6.2 מיליארד שקל. מתברר, שההפרש בסך 23.5 מיליארד שקל, בין הנתון המאזני לבין היתרה בחשבון הפקדון האמור, משתקף בספרי בנק הדואר כמשיכת יתר של הבנק בבנק ישראל ליום 31.3.84 והיא קוזה מיתרת הפקדון המרכזי, לצורך ההצגה המאזנית. בספרי בנק ישראל לא משתקפת משיכת יתר זו. לגבי יתרת הפקדון המרכזי קיימת, איפוא, אי-התאמה בין הנתון במאזן המדינה (29.7 מיליארד שקל) לבין הנתון במאזן בנק הדואר (6.2 מיליארד שקל). עד תחילת פברואר 1985 לא נתקבל הסבר מבנק הדואר על מהות ההפרש האמור.

הפקדון הקבוע של בנק הדואר אצל החשב הכללי

ההכנסות של בנק הדואר מורכבות בעיקר מריבית על הפקדון הקבוע של הבנק כחשב הכללי: מעמלה על הגביות לזכות הפקדון המרכזי; מריבית והפרשי הצמדה על השקעות בנק הדואר באיגרות חוב של ממשלת ישראל מכספי תכניות חסכון; מאגרות על שירותי בנק הדואר ללקוחותיו; ומעמלות שונות ממשד התקשורת. ההוצאות של בנק הדואר מורכבות בעיקר מתשלום ריבית והפרשי הצמדה על פקדונות בתכניות חסכון; מהשתתפות בהוצאות שירותי הדואר ויחידות אחרות של משרד התקשורת; ומתשלום משכורות והוצאות נילוות לעובדים במשרד בנק הדואר בירושלים.

עודף ההכנסות על ההוצאות מועבר, כאמור, לקרן שמורה, על פי הוראות חוק בנק הדואר. לדברי בנק הדואר, לא התעורר הצורך להשתמש בכספי הקרן השמורה המיועדת לכיסוי גרעונות, מאחר שמאז הקמתו של בנק הדואר נסתיימה כל שנת כספים בעודף הכנסה על הוצאה.

על פי הסדר עם החשב הכללי, מפקיד בנק הדואר באוצר סכום מקביל ליתרה שבחשבון הקרן השמורה (להלן פקדון קבוע - חלק א'). נוסף על כך מפקיד בנק הדואר באותו פקדון גם את יתרות חשבונות הסילוקים של הלקוחות שאינם ממשלתיים (להלן פקדון קבוע - חלק ב'). יתרת הפקדון האמור על שני חלקיו, לפי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.84, הסתכמה ב-3,165.4 מיליון שקל והיא מורכבת כלהלן (במיליוני שקלים)⁽⁴⁾:

מיליוני שקלים	
2,710.1	יתרת הקרן השמורה
455.3	יתרת חשבונות הסילוקים של הלקוחות הלא-ממשלתיים
3,165.4	

1. עניין חישוב הריבית על הפקדון הקבוע כלול בהסדר מנובמבר 1975 שבין החשב הכללי לבין בנק הדואר לגבי הפקדון המרכזי (ראה לעיל). מתברר, שהסדר זה מתייחס רק לחלק ב' של הפקדון

(4) יתרות חשבונות הסילוקים של הלקוחות והמוסדות הלא-ממשלתיים הסתכמו ב-949.2 מיליון שקל, על פי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.84. לדברי בנק הדואר, לא ניתן לרשום בפקדון הקבוע, בעת סגירת ספרי החשבונות, את מלוא יתרות חשבונות הסילוקים של הלקוחות הלא-ממשלתיים.

הקבוע, הנובע מכספי הציבור ואין בו כל התייחסות לפקדון הקבוע - חלק א'. לגבי הפקדון הקבוע חלק ב' נקבע בהסדר, שהוא ישא ריבית בשיעור של 15% בשנה. למעשה משלם החשב הכללי על הפקדון על שני חלקיו, "ריבית חשב כללי", ששיעורה באוקטובר 1984 הגיע ל-252%⁽⁵⁾. בנק הדואר מחשב את הריבית פעם בחצי שנה ומחייב את חשבון הסילוקים של החשב הכללי בסכום הריבית, בד בבד עם מתן הודעה מפורטת לחשב הכללי. לצורך חישוב הריבית מוסיף בנק הדואר ליתרת הפקדון הקבוע את הריבית שחושבה בעבר, אף על פי ששיטה זו של חישוב (ריבית דריבית) לא צויינה בהסדר מנובמבר 1975. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שהמועד והשיטה של חישוב הריבית יהיו מעוגנים בצורה ברורה בהסדר בין החשב הכללי לבין בנק הדואר. בעקבות הביקורת פנה בנק הדואר לחשב הכללי בבקשה לבוא לידי הסדר כאמור.

2. בשנת הכספים 1983 שילם החשב הכללי לבנק הדואר בגין הפקדון הקבוע, על שני חלקיו, ריבית בסכום של 1,536 מיליון שקל. מאחר שהפקדון הקבוע - חלק א' מייצג את כספי הקרן השמורה, יוצא, שהחשב הכללי משלם "ריבית חשב כללי" על פקדון, שבמהותו מייצג הכנסות המדינה - עודף הכנסות על הוצאות של יחידה ממשלתית.

הנהלת בנק הדואר הסבירה, שתשלום הריבית על כספי הקרן השמורה, המוחזקים בפקדון אצל החשב הכללי, נועד לשמור על ערך הקרן. לדעת הביקורת, יש לבדוק אם יש הצדקה עניינית לזקיפת הריבית על הכספים המצטברים בפקדון זה - דבר הגורם לניפוח ההכנסות וההוצאות של הממשלה - כאשר לפי סעיף 15 לחוק בנק הדואר ממילא אחראית המדינה למילוי התחייבויותיו הכספיות של בנק הדואר.

3. הסכומים שמעביר בנק הדואר לחשב הכללי לזכות הפקדון הקבוע, על שני חלקיו, נזקפים להכנסות המדינה כסעיף "הכנסות מאמיסיות והפקדות" והפקדון עצמו מוצג כמאזן המדינה כמסגרת מצבת החובות כהתחייבות של המדינה. למעשה, אין זו התחייבות של המדינה כלפי גוף חיצוני אלא חוב בין-משרדי, מאחר שבנק הדואר הוא יחידה במשרד התקשורת. ההצגה הנוכחית כמאזן המדינה נובעת מההתייחסות לבנק הדואר כאל גוף חיצוני, ודבר זה טעון תיקון (ראה להלן עמ' 35).

תכניות חסכון

1. לצורך עידוד החסכון בקרב הציבור נקבע בחוק בנק הדואר, שבנק הדואר יתן לציבור הרחב שירות, המתבטא בקבלת פקדונות נושאי ריבית בין לחשבון חסכון ובין כנגד תעודות חסכון. על פקדונות לחשבון חסכון (להלן - החסכון הרגיל) ישלם בנק הדואר ריבית בשיעור של 2% בשנה או בשיעור גבוה יותר, שקבע שר התקשורת בתקנות לאחר התייעצות עם מועצת בנק הדואר ובהסכמת ועדת הכספים של הכנסת. ב-1.4.56 העלה שר הדואר את שיעור הריבית לגבי פקדונות בחשבון חסכון ל-3% בשנה, וב-1.4.77 ל-8% בשנה. עם התגברות האינפלציה חדל הציבור לחסוך בדרך זו. יתרת הפקדונות של הציבור במסגרת החסכון הרגיל ליום 31.3.84, בתוספת הריבית המצטברת עליהם, הסתכמה ב-2.3 מיליון שקל.

על פי תקנות בנק הדואר (שירותים בבנק הדואר) התשל"ה-1974, כל חוסך רשאי למשוך כספים מחסכונותיו עד לסך של 100 שקל⁽⁶⁾ פעם אחת בשלושה ימים, ואילו על פי הוראות נוהל של בנק הדואר - סכומים יותר גבוהים על פי הודעה מוקדמת של חמישה ימים (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 694). למעשה אין נוהגים על פי הגבלות אלו, וכל חוסך רשאי למשוך כספים מחשבון החסכון שלו ללא הודעה מוקדמת, וללא הגבלת סכום, במסגרת יתרת הזכות העומדת לרשותו. בדרך זו הפך חשבון החסכון למעשה לחשבון עו"ש, ללא שימוש בשיקים, הנושא ריבית קרדיטורית של 8% בשנה. דבר זה אינו תואם את הוראות חוק בנק הדואר, שלפיו לא תשולם ריבית על כספים המוחזקים בחשבון סילוקים בבנק הדואר. הנהלת בנק הדואר הסבירה, שנוכח התפתחויות שחלו בשנים האחרונות כמשק לא ניתן היה לעמוד בלחץ החוסכים בכל הנוגע לעיכוב כספיהם, בהעדר פיצוי מתאים. הנהלת בנק הדואר הוסיפה, שלאחר שינויי חקיקה מתאימים, ישמש החסכון הרגיל

(5) שיעורי ריבית חשב כללי משתנים מפעם לפעם.

(6) סכום זה לא עודכן מאז שנת 1979.

פוטנציאל לעידוד החסכון כמשק בעתיד. לדעת הביקורת, היה מקום לבצע שינויים אלה כבר בעבר. בינואר 1985, לאחר תום הביקורת, הוגשה על ידי משרד התקשורת הצעת תזכיר חוק לתיקון חוק בנק הדואר, אשר יאפשר לבנק הדואר, בין השאר, לשלם ריבית והפרשי הצמדה על יתרות המוחזקות בו.

2. לעומת החסכון הרגיל, הוציא בנק הדואר לציבור הרחב, בראשית שנות השבעים, תכניות חסכון הנושאות הפרשי הצמדה לחוסכים, על פקדונותיהם. תכניות החסכון הן: "עממית", "מתמיד", "תקשורת"⁽⁷⁾ ו"ערי פיתוח", המעוגנות בתקנות של שר התקשורת מכוח חוק בנק הדואר. על הרווחים של החוסכים מתכניות אלו ניתן פטור ממס הכנסה-מכוח צו של שר האוצר, על פי חוק עידוד החסכון (הנחות ממס הכנסה וערבות למילווות), התשט"ז-1956 (להלן - חוק עידוד החסכון).

החל משנת 1975 הוציא בנק הדואר לציבור הרחב תכניות חסכון מקבילות לתכניות החסכון של הבנקים המסחריים, המעוגנות בתקנות שר האוצר מכוח חוק עידוד החסכון. תכניות החסכון הללו של בנק הדואר מעוגנות בתקנות שמתקין שר התקשורת מכוח חוק בנק הדואר. יתרת פקדונות החוסכים בתכניות אלו של בנק הדואר ביחד עם יתרת תכניות החסכון הקודמות, שנימנו לעיל, הסתכמה, לפי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.83 ב-232.3 מיליון שקל וליום 31.3.84 ב-576.4 מיליון שקל; סכומים אלה משוערכים והם כוללים את הריבית המצטברת, המענקים והפרשי ההצמדה ליום המאזן.

להלן פירוט הסכום האמור לפי תכניות החסכון (במיליוני שקלים):

תכניות החסכון	31.3.84	31.3.83
1. "עממית"	26.3	13.8
2. "מתמיד"	3.2	2.3
3. "ערי פיתוח"	61.5	18.7
4. "עתיר פיתוח" ו"חי כפליים"	92.6	111.4
5. "עתיר עד 120"	115.7	36.7
6. "עתיר המשך"	52.9	19.4
7. "עתיר רב תכליתי"	48.2	15.6
8. "עתיר חידוש"	176.0	14.4
ס"ה	576.4	232.3

בתכניות החסכון שמפעיל בנק הדואר נקבע, כי הוא ישלם לחוסכים ריבית, הפרשי הצמדה ומענקים. חוק בנק הדואר אינו מסמיך את בנק הדואר לשלם מענקים לחוסכים. המענקים האלה אינם נושאים אופי של ריבית, אלא הם מתווספים לקרן החסכון וצוברים ריבית והפרשי הצמדה. ההטבה בצורה של חשלום מענקים לחוסכים אינה מעוגנת בחוק בנק הדואר. בעקבות הביקורת, נכלל בהצעת תזכיר חוק לתיקון חוק בנק הדואר (ראה לעיל) סעיף, שלפיו רשאי שר התקשורת לקבוע, כי בנק הדואר ישלם ריבית, הפרשי הצמדה וכן תשלומים אחרים, שקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, לפי חוק עידוד החסכון.

3. כמעט בכל התקנות של שר האוצר, שבהן מובאות תכניות החסכון השונות, כלול סעיף שבו נאמר, שהבנק המפעיל את התכנית, באישור הממונה על החסכון ושוק ההון במשרד האוצר, רשאי להוסיף על ההטבות הקבועות בתקנות האמורות וכי ההטבות הנוספות יהיו פטורות ממס. ההטבות הקבועות בתקנות הן ריבית, הפרשי הצמדה ומענקים אשר הם מחושבים, בדרך כלל, כאחוז מסויים מן הקרן והופכים להיות חלק מן הקרן, שעליה משולמים ריבית והפרשי הצמדה. המענקים שנקבעו בתקנות, לרבות הריבית והפרשי ההצמדה המצטברים עליהם, משולמים בחלקם הגדול על ידי

(7) תכנית חסכון זו כבר נסתיימה ונפדתה.

האוצר ובחלקם הקטן - על ידי הבנקים המפעילים. ההטבות הנוספות מתייחסות, בדרך כלל, להגדלת שיעור המענק והן באות על חשבון הבנקים - מפעילי תכניות החסכון. ההטבות הנוספות מביאות לתחרות בין הבנקים וכתוצאה ממנה גדלה התשואה לחוסך. מטבע הדברים, היקף ההטבה הנוספת נקבע על ידי כל בנק מתוך שיקוליו. בנק הדואר, הפועל ללא מטרות של צבירת רווחים, העניק לחוסכים, בתכניות חסכון מסוימות, הטבות נוספות מעבר להטבות הנוספות שנתנו הבנקים המסחריים הגדולים (בתכניות החסכון "ח"י כפליים", "עד 120" ו"המשך").

אף כי בנק הדואר נתן הטבות נוספות על אלו שנתנו בנקים אחרים, ולמרות יתרונו על פניהם במספר הסניפים הרבים של שירותי הדואר, שבהם מתבצעות עסקאות בנק הדואר, קטן יחסית מספר המצטרפים לתכניות החסכון שהוא מציע. הנהלת בנק הדואר הסבירה, שמצב זה נובע מחוסר תקציב לפרסום. לדעת הביקורת, מצב זה נובע גם מכך שציבור החוסכים הוא בדרך כלל אותו ציבור שמחזיק בחשבונות עו"ש ואילו בבנק הדואר קטן יחסית מספר המחזיקים חשבונות סילוקים פרטיים, ורוב חשבונות הסילוקים שהוא מנהל, הם של גופים עסקיים לצורך גבייה או ביצוע תשלומים. החוסכים המצטרפים לתכניות החסכון של בנק הדואר הם, על פי רוב, אלה מבין עובדי המדינה שמקבלים את משכורתם באמצעותו ואלה היודעים על היתרונות של הצטרפות לתכניות חסכון אלו לעומת תכניות החסכון של בנקים אחרים.

בנק הדואר הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1984, כי בעקבות מדיניות משרד התקשורת בשנים האחרונות להקפיא את תקציב הפרסום לתכניות חסכון, חלה נסיגה בתחום החסכונות וכי לאחרונה נבדקות האפשרויות להרחבת הפעילות בתחום זה.

4. הביקורת העלתה, שלגבי תכנית חסכון "ח"י כפליים" לא דאג בנק הדואר להתאים את תיקרת סכום החסכון למה שנקבע בתכנית המקבילה בתקנות של שר האוצר. הסכום המירבי של תכנית החסכון האמורה, כפי שנקבע לראשונה בתקנות שר האוצר, היה 10,000 שקל ושר האוצר הגדיל סכום זה, ביולי 1982 ל-100,000 שקל, אולם בתכנית החסכון המקבילה של בנק הדואר לא בוצעה הצלאה זו, והיא נשארה בסכום מירבי של 10,000 שקל בלבד.

לגבי תכנית החסכון 18,000, הגדיל שר האוצר את תיקרת החסכון מ-1,800 שקל ל-7,000 שקל ב-20.10.80. התיקון המקביל על ידי שר התקשורת נעשה ב-22.2.81, דהיינו בפיגור של ארבעה חודשים.

בנק הדואר הסביר, כי בעבר כל תוספת או שינוי בתנאי תכניות החסכון הצריכו פרסום בתקנות מפורטות על ידי שר התקשורת ולכן נוצר פיגור ביישום השינויים. כדי להתגבר על בעייה זו, החלו להתפרסם תקנות כלליות של שר התקשורת ובהן מצויין, שתנאי תכניות החסכון יהיו כפי שפורסמו בתקנות משרד האוצר.

5. בתיקון מיום 1.8.77 לתקנות בנק הדואר, בדבר תכנית החסכון "עיתר ח"י כפליים", נקבע, כי חוסך שיפקיד בחשבון החסכון האמור במשך תקופה של שנה אחת מ-19.6.77 עד 18.6.78 (להלן - התקופה המיוחדת), סכום של 30,000 ל"י, יזוכה חשבונו כמענק של 16% במקום 10%, הניתן לכל חוסך שהצטרף לתכנית שלא בתקופה האמורה. ביום 27.11.77 פירסם שר התקשורת תיקון נוסף לתקנות בנק הדואר האמורות, שבא להגביל את התקופה המיוחדת עד 1.11.77. בעקבות האיחור בפירסום התיקון, החוסכים, שהצטרפו לתכנית בתקופה שבין 2.11.77 ל-27.11.77 חבצו מבנק הדואר לזכות אותם בהטבה המיוחדת, והוא נעתר לבקשתם, מאחר שהוא לא דאג להביא לפרסום התיקון לתקנות האמורות במועד המתאים.

6. יתרת ההשקעות של תכניות החסכון, לפי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.84, הסתכמה ב-587.3 מיליון שקל, לעומת 495.9 מיליון שקל ליום 31.3.81, לפי הפירוט בעמוד הבא.

הפקדונות האמורים וההתחייבויות של האוצר משוערכים על ידי בנק הדואר, מדי שנה בשנה, בהתחשב בעלייה במדד המחירים לצרכן.

31.3.83	31.3.84	
ב מ ל י ו נ י ש ק ל י ם		
10.9	17.1	פקדונות באוצר
485.0	°570.2	איגרות חוב
495.9	587.3	ס"ה

כולל גם השקעה של כספי תכנית חסכון מיוחדת "תכנית חסכון אסירים" (ראה להלן).

(א) הפקדונות באוצר ליום 31.3.83 כוללים סך של 0.4 מיליון שקל המייצגים, לדברי בנק הדואר, פקדונות מלפני כעשר שנים. בספרי האוצר אינו קיים רישום מקביל של פקדונות אלה. יתרת הפקדונות ליום 31.3.83 - 10.5 מיליון שקל - מייצגת את התחייבות האוצר, לגבי תכניות חסכון מסוימות, לשלם חלק מהמענקים בתוספת ריבית והפרשי הצמדה על המענקים, בתנאי שהחוסך לא משך חסכונו לפני תום תקופת החסכון. גם התחייבות זו לא באה לידי ביטוי בספרי האוצר.

(ב) איגרות חוב של ממשלת ישראל בסך של 485 מיליון שקל ליום 31.3.83 (עלות - 11.3 מיליון שקל; ריבית והפרשי הצמדה שנצברו - 473.7 מיליון שקל) כוללות בעיקר אגרות חוב מיוחדות לתכניות החסכון המונפקות על ידי בנק ישראל ונושאות ריבית של 4.25% והצמדה מלאה של הקרן והריבית.

7. יתרת ההשקעות של כספי תכניות החסכון לפי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.83 עלתה בהרבה על יתרת תכניות החסכון (495.9 מיליון שקל לעומת 232.3 מיליון שקל). לפי הסכרי בנק הדואר, הדבר נובע מחסכונו שנסתיימו ונפדו בלא שהוא מימש סכום מקביל מהשקעותיו⁽⁸⁾. כתוצאה מכך, גם הכנסות בנק הדואר מריבית והפרשי הצמדה עולות במידה ניכרת על הסכומים הנזקפים לזכות החוסכים בתכניות החסכון.

בטבלה הבאה מובאים פרטים על ההכנסה של בנק הדואר מריבית והפרשי הצמדה על השקעות באיגרות חוב של ממשלת ישראל ועל ההוצאה של ריבית והפרשי הצמדה על פקדונות החוסכים בתכניות חסכון, בשנות הכספים 1982 ו-1983 (במיליוני שקלים):

שנת הכספים	שנת הכספים	
1984	1983	
291.4	743.7	הכנסה
141.8	468.6	הוצאה
149.6	275.1	הפרש

8. נוסף לתכניות החסכון של בנק הדואר, המעוגנות בתקנות שהתקין שר התקשורת על פי חוק בנק הדואר, מפעיל בנק הדואר תכנית חסכון בשם "תכנית חסכון אסירים". על פי תכנית זו מנהל בנק הדואר חשבונות חסכון על שם אסירים הזכאים לשכר בעבור עבודות שהם מבצעים בבתי הסוהר. נציבות בתי הסוהר מפקידה את שכר העבודה, בכל חודש, בבנק הדואר לזכות חשבונות האישי של האסיר עד לשחרורו. ההפקדות מוצמדות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית בלתי-צמודה בשיעור של 3% בשנה. רווחי ההצמדה אינם מותנים בתקופת חסכון מינימלית, והם משולמים לאסיר עם שחרורו.

(8) על פי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.84, לא קיים הפרש משמעותי בין ההשקעות מכספי תכניות החסכון לבין יתרת תכניות החסכון.

הערך המשוערך של הפקדות האסירים במסגרת תכנית החסכון האמורה, על פי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.84, הגיע ל-25.5 מיליון שקל. כספי הפקדונות היו מופקדים אצל החשב הכללי עד מארס 1981 ומאז הם מושקעים באיגרות חוב ממשלתיות מיוחדות (ראה לעיל). בנובמבר 1983 המליץ בנק הדואר בפני שירות בתי הסוהר, שיפנה בבקשה לשלטונות מס הכנסה בדבר מתן פטור ממס הכנסה לריבית ולהפרשי הצמדה המשולמים לאסיר המשתחרר. עד למועד סיום הביקורת לא נתקבל אישור שלטונות מס הכנסה לפטור, ובנק הדואר, לדבריו, מנכה מס הכנסה מן הריבית ומרווחי הצמדה המשולמים לאסיר המשתחרר.

תכנית החסכון האמורה אינה מעוגנת בתקנות שר התקשורת. הנאי תכנית זו הם מעבר לאלה הקבועים בחוק בנק הדואר ובתקנות שהוצאו על פיו. לדעת הביקורת, יש לפעול לכך שגם תכנית זו תעוגן בתקנות של שר התקשורת, ועל הנוגעים בדבר להניע להסדר בנושא מס הכנסה, שיהיה בו כדי להקל על האסיר המשתחרר.

שירות הסילוקים של בנק הדואר

שירות הסילוקים של בנק הדואר משמש, נוסף להעברת כספים, משיכות וסילוקים רגילים, גם כזרוע המשרתת את מערכות הגבייה של מינהל הכנסות המדינה, מוסדות ציבור שונים וחברות מסחריות. שירות הסילוקים גם מהווה מכשיר עיקרי לביצוע תשלומים בהיקף ארצי, כמו מענקי הביטוח הלאומי.

חשבונות הסילוקים בבנק הדואר נחלקים לארבע קבוצות. להלן פירוט הקבוצות האלו והיתרות ליום 31.3.82, 31.3.83 ו-31.3.84, כפי שהן מוצגות במאזני בנק הדואר (במיליוני שקלים):

	31.3.82	31.3.83	31.3.84	
משרדי ממשלה	5,305.1	9,966.1	17,119.0	
מוסדות	331.5	155.6	515.6	
בנקים	1.2	2.0	2.5	
לקוחות אחרים	26.0	81.1	333.6	

יתרות חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה היוו יותר מ-84% מסך כל מאזן בנק הדואר במועדים האמורים.

חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה הם בדרך כלל משני סוגים:

- (1) חשבונות שהפעולות המבוצעות בהם מייצגות תקבולים לזכות המשרדים - מסים, היטלים, אגרות וכד'.
- (2) חשבונות שאליהם מעביר החשב הכללי כספים לצורך מימון הוצאות התקציביות של המשרדים.

1. במסגרת חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה מתנהל חשבון סילוקים על שם החשב הכללי. מאז סוף שנת 1979 הפסיק החשב הכללי לבצע מתוך חשבוננו בבנק הדואר תשלומים הקשורים עם ביצוע התקציב של משרדי ממשלה, והתשלומים מבוצעים מתוך חשבוננו בבנק ישראל. חשבון בנק הדואר של החשב הכללי ניוון בעיקר מהעברה אליו של ההכנסות של מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים ומשרד הדתות, מתקבולים של יחידת הגימלאות במשרד האוצר, המייצגים החזר של תשלומי יתר ששולמו לגימלאים, ומתקבולים מבנק טפחות, המייצגים החזר חובות של בנק זה לאוצר.

התשלומים, שהחשב הכללי מבצע מתוך חשבוננו בבנק הדואר, מיועדים בעיקר למטרות הבאות:

- (א) תשלום מיקדמות שכר למורים ארעיים באמצעות הגזברויות המחוזיות של משרד החינוך והתרבות;
- (ב) העברות לחברת הביטוח הממשלתית "ענבל" לצורך תשלום פיצויים למשרדי הממשלה, בגין נזקים לרכוש המבוטח שלהם (בעניין זה ראה גם עמ' 37 בדו"ח זה).

(ג) תשלום לבנק הדואר של אגרות בעבור שירותי גבייה וביצוע תשלומים שהוא מספק למשרדי הממשלה⁽⁹⁾

התקבולים לחשבון הסילוקים של החשב הכללי עולים על התשלומים מתוך חשבון זה, כך שהיתרה בחשבון האמור, על פי ספרי בנק הדואר, עולה מדי שנה בשנה, כפי שמתברר מן הנתונים הבאים (במיליוני שקלים):

31.3.82	31.3.83	31.3.84
1,617.9	3,330.6	9,463.5

יתרת חשבון הסילוקים של החשב הכללי, מכלל היתרות של חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה, עלתה מ-30.5% ביום 31.3.82 ל-55.3% ביום 31.3.84.

התקבולים מגביית מיסים, היטלים, אגרות וכו' מועברים לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל. החשב הכללי לא הסביר למשרד מבקר המדינה את הסיבה להעברת התקבולים של מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים, משרד הדתות, ויחידת הגימלאות שבמשרד האוצר, לאוצר המדינה באמצעות חשבון החשב הכללי בבנק הדואר במקום החשבון בבנק ישראל.

גם לגבי התשלומים שצויינו לעיל לא הובהרה הסיבה לכיצועם מתוך חשבון החשב הכללי בבנק הדואר במקום חשבוננו בבנק ישראל, שממנו הוא מכצע את שאר התשלומים שלו ושל משרדי הממשלה.

בקשר לתשלומים מתוך החשבון בבנק הדואר, המייצגים מיקדמות על חשבון שכר למורים ארעיים, יצויין, שהחשב הכללי מעביר למשרד החינוך והתרבות, מתוך חשבוננו בבנק ישראל, את כל סכומי התקציב הדרושים למימון משכורות המורים. בעקבות הביקורת הסכימו החשב הכללי ומשרד החינוך והתרבות, ביולי 1984, כי גם המיקדמות האמורות יועברו לגזברויות המחוזיות של משרד זה, מתוך חשבון החשב הכללי בבנק ישראל, דרך הגזברות הראשית של המשרד. ההסדר החדש יאפשר למשרד לפקח ביתר יעילות על תשלומי המיקדמות על ידי הגזברויות המחוזיות, דבר שלא ניתן היה להיעשות בעבר כאשר הן משכו כספים מחשבון החשב הכללי בבנק הדואר ללא תיאום עם הגזברות הראשית של המשרד וגם ללא ידיעתו של החשב הכללי⁽¹⁰⁾ (משיכות אלו למשל בחודש יוני 1983 הסתכמו ב-19.1 מיליון שקל).

2. זה שנים רבות שאין התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי בנק הדואר לגבי יתרת חשבון הסילוקים של החשב הכללי בבנק הדואר.

להלן נתונים על היתרה בחשבון החשב הכללי בבנק הדואר, לפי ספרי האוצר וספרי בנק הדואר, לסוף כל אחת משנות הכספים 1980, 1981, 1982 ו-1983 (במיליוני שקלים):

31.3.81	31.3.82	31.3.83	31.3.84	
1,036.7	1,890.9	3,620.7	9,463.5	ספרי החשב הכללי
664.6	1,617.9	3,330.6	9,463.5	ספרי בנק הדואר

(9) תשלום האגרות לבנק הדואר נזקף על ידי החשב הכללי לתקציב משרד האוצר, ואין הוא מחייב את התקציבים של המשרדים הנוגעים בדבר.

(10) החשבונות בבנק הדואר של הגזברויות המחוזיות של משרד החינוך, נפתחו לפני שנים רבות, כאשר כל תשלומי משכורות המורים נעשו מתוך חשבונות אלה, שניזונו מחשבון החשב הכללי בבנק הדואר. עם העברת תשלומי המשכורות למערכת הממוחשבת, כאשר המימון נעשה מחשבוננו של החשב הכללי בבנק ישראל, לא נסגרו חשבונות בנק הדואר של גזברויות אלה. הן המשיכו למשוך כספים מחשבון החשב הכללי בבנק הדואר לחשבונות הסילוקים שלהן בבנק זה, כדי לממן את תשלום המיקדמות למורים, וזאת ללא ידיעת החשב הכללי.

חוסר התאמה בין ספרי האוצר לבין ספרי בנק הדואר היה קיים גם בשנות הכספים שלפני 1980: על כך עמד מבקר המדינה בדו"חות השנתיים שלו ולאחרונה בדו"ח שנתי 34, עמ' נ"ח.

ההתאמה ליום 31.3.84 הושגה לאחר שהפרש בסך של 290.1 מיליון שקל הועבר לחשבון מעבר מיוחד. החשב הכללי הודיע, כי במשך שנת 1985 ייעשה ניסיון לבירור מהותו של הפרש זה.

3. הרישומים בחשבון בנק הדואר בספרי החשב הכללי נעשים על סמך הודעות חיוב או הודעות זיכוי המתקבלות מבנק הדואר. כאשר דברי ההסבר בהודעות אלו – למי שולמו וממי נתקבלו כספים – אינם מלאים וברורים, זוקף החשב הכללי בספריו את הסכומים, הנקובים בהודעות האמורות, לחשבון מעבר. לאחר סיום הבירור עם בנק הדואר לגבי כל הודעה כאמור, מבטל החשב הכללי את הרישום בחשבון המעבר ומחייב או מזכה את החשבון המתאים בספריו. מתברר, כי בעת עריכת הביקורת ביולי 1984 עוד היו הודעות חיוב וזיכוי משנת 1983, שלגביהן טרם נעשו בירורים¹¹¹. בחשבון המעבר, שבו נרשמות ההודעות, הייתה ליום 31.3.83 יתרת זכות בסכום של 5,071.3 מיליון שקל וליום 31.3.82 יתרת חובה בסכום של 40.8 מיליון שקל. היתרה בחשבון זה מורכבת בחלקה מסכומים הנקובים בהודעות חיוב או זיכוי לא-מפורטות שנתקבלו מבנק הדואר, כמתואר לעיל, שלגביהן לא נעשו בירורים, וכן מרישומים בשיטה שהיתה נהוגה בשנים עברו, שלפיה כל תקבול ותשלום, גם כשהיה מפורט כל צורכו, נזקף לראשונה לחשבון המעבר לפני העברתו לחשבון המתאים. החשב הכללי לא עשה פעולות כדי לברר את מהות הרישומים בחשבון המעבר. יתרת הזכות בחשבון המעבר בסכום של 5,071.3 מיליון שקל ליום 31.3.83 היא יתרה נטו, המייצגת הכנסות והוצאות שלא נזקפו לחשבונות תקציביים, וכן פעולות שיש לרשום בחשבונות חייבים וזכאים שעדיין לא מויינו ולא הועברו לחשבונות המתאימים; דבר זה גורע מהדיוק של הדו"ח על ביצוע התקציב, ושל הזכויות וההתחייבויות כפי שהן משתקפות במאזן המדינה.

מבקר המדינה עמד בדו"חות השנתיים שלו, ולאחרונה בדו"ח שנתי 34 (עמ' נח), על הצורך לברר את מהותם של הסכומים הרישומים בחשבון מעבר זה.

4. היתרה הכוללת של חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה בבנק הדואר, למעט החשב הכללי, הסתכמה, על פי מאזן המדינה ליום 31.3.84 ב-6,045.5 מיליון שקל; ל-31.3.83 ב-2,720.5 מיליון שקל ול-31.3.82 ב-1,069.7 מיליון שקל. יתרות אלו הן נטו, מאחר שלכמה משרדים ויחידות היו משיכות-יתר. הביקורת העלתה, שבו בזמן שלמשרדים וליחידות אלה היו משיכות יתר בבנק הדואר, היו למרביתם יתרות זכות בחשבונותיהם בבנק ישראל.

להלן רשימה של המשרדים והיחידות, שלהם היו משיכות יתר בבנק הדואר ליום 31.3.83 בציון הסכומים של משיכות היתר, והסכומים של יתרות הזכות בבנק ישראל לאותו תאריך (במיליוני שקלים):

המשרד היחידה	משיכת יתר בבנק הדואר	יתרת זכות בבנק ישראל
מטרה	26.8	75.9
חוף	16.9	296.6
חינוך ותרבות	85.0	—
תעשייה ומסחר	30.5	7.6
תחבורה	4.1	370.8
מכס	4.7	—
מכס (הכנסות)	8.1	1,101.7

למשרד התחבורה הייתה ביום 31.3.84 בחשבון בנק הדואר משיכת יתר בסך של 15.8 מיליון שקל ובאותו תאריך הייתה לו בבנק ישראל יתרת זכות בסך של 889.4 מיליון שקל.

משיכות היתר של המשרדים והיחידות משמעותן למעשה קבלת אשראי מבנק הדואר. על פי חוק בנק הדואר, אין בנק הדואר רשאי לתת אשראי.

(11) המדובר בהודעות חיוב או זיכוי שתויקו בנפרד מאז אמצע שנת 1983.

היתרות בחשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה בבנק הדואר אינן נושאות ריבית, על פי חוק בנק הדואר. בגין משיכות יתר אין בנק הדואר מחייב את בעלי חשבונות אלה בריבית דיטורית. במצב זה אין למשרדים המדיין להסל את משיכות היתר, גם כאשר יש להם יתרות זכות בבנק ישראל, אשר ניתן היה להשתמש בהן לכיסוי משיכות היתר בבנק הדואר.

הנהלת בנק הדואר הסכימה, שהיא מתייחסת לחשבונות משרדי הממשלה כאל חשבון אחד לצורך בדיקה בדבר כיסוי משיכות יתר. יחד עם זאת, הבנק מדווח מדי חודש כחודשו לחשב הכללי על משיכות יתר בחשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה. לדעת הביקורת, על החשב הכללי להורות לחשבי המשרדים, שעליהם להימנע מיצירת משיכות יתר בחשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה בבנק הדואר.

5. ליום 31.3.83 היו גם כמה לקוחות פרטיים שיתרות חשבונות הסילוקים שלהם עמדו בחובה. משיכות יתר אלו, שמשמעותן מתן אשראי, הסתכמו ב-1.7 מיליון שקל⁽¹²⁾. בעקבות הביקורת הודיע בנק הדואר, שהוא פועל למנוע התהוות יתרות חובה בחשבונות סילוקים של לקוחות פרטיים וכי כאשר נוצרת יתרת חובה, הוא פועל מייד לקבלת כיסוי מתאים.

סמוך למועד סיום הביקורת בדצמבר 1984, פנה שר האוצר לשר התקשורת במכתב, שבו ציין, כי גופים ציבוריים מנצלים את הפעילות באמצעות בנק הדואר למימון לטווחים קצרים, בשל קשיי מימון, וכי על משיכות היתר הנוצרות בנסיבות אלו מנוע בנק הדואר, על פי הוראות חוק בנק הדואר, מלגבות ריבית. שר האוצר ביקש משר התקשורת לתת עדיפות גבוהה לטיפול בתיקון חוק בנק הדואר לצורך הסרת המיגבלה החוקית האמורה. בינואר 1985, לאחר תום הביקורת, הגיש משרד התקשורת תזכיר לתיקון חוק בנק הדואר, המתיר לבנק הדואר לגבות ריבית והפרשי הצמדה על יתרות חובה בחשבונות סילוקים (משיכות יתר).

6. המוסד לביטוח לאומי מעביר לבנק הדואר כספים לצורך תשלום קיצבאות ומענקים. לעתים הליקף הסכומים המועברים אינו מספיק לביצוע התשלומים האמורים, אולם על אף זאת משלם בנק הדואר את הקיצבאות והמענקים לזכאים, גם אם המוסד אינו מכסה תשלומים אלה באופן מלא, וזאת בגלל הרגישות הציבורית הנובעת לתשלומים אלה וכדי שלא לפגוע במקבלי הקיצבאות. כתוצאה מכך מראה חשבון הסילוקים של המוסד, לעתים, יתרת חובה. מאזן בנק הדואר ליום 31.3.83 משקף משיכת יתר של המוסד בסכום של 544.3 מיליון שקל, המייצגת יתרה מקוזזת של חשבונות הסילוקים של המוסד. תופעה זאת הייתה קיימת גם במועדים שונים בשנת הכספים 1982. לכאורה המדובר במשיכת יתר של המוסד, אשר בנק הדואר אינו מוסמך לאשר. החשב הכללי הודיע פעמים מספר, שהוא החליט לדרוש ריבית בגין משיכות יתר אלו. המוסד לביטוח לאומי הסביר, שמשיכות היתר האמורות אינן מייצגות את המצב לאשורו, בגלל איחורים בזקפת תקבולים לזכות חשבונות הגבייה שלו בספרי בנק הדואר וכן בגלל טעויות של בנק הדואר ברישומים בספריו. נוסף על כך קיים, לעתים, איחור בהעברת כספים מהאוצר לבנק הדואר לזכות המוסד לביטוח לאומי בעבור קיצבאות, שהאוצר מממן על פי חוקים שונים או בתוקף הסכמים (השלמת הכנסה למקבלי קיצבאות, מענקים לפי חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה) התש"ט-1949, גימלאות נידות לנכים וכיו"ב). כמו-כן חדלה הסוכנות היהודית לארץ ישראל באפריל 1983 להעביר למוסד מימון לתשלום תוספת לקיצבאות ילדים של עולים חדשים, והחוב בגין מימון זה מוצג בספרי בנק הדואר כחוב של המוסד לביטוח לאומי.

לפי הסביר בנק הדואר, אי עדכון היתרות בספרי בנק הדואר נובע מכך, שחלק מהתקבולים שמתקבלים בסניפי הדואר לזכות המוסד לביטוח לאומי אינם מלווים בטפסים ממוגנים, ולכן דרושה עבודה ידנית רבה לטיפול במסמכים אלה בבנק הדואר. כתוצאה מכך, הרישומים בספרי בנק הדואר, לזכות חשבונות המוסד, נעשים בפיגור של ימים מספר מתאריך הגבייה. משיכת היתר של המוסד לביטוח לאומי, כפי שמשקפת בספרי בנק הדואר, היא תוצאה של כל הגורמים שצוינו לעיל, הדורשים טיפול גם מצד החשב הכללי. משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת ליבם של בנק הדואר

(12) משיכות היתר האמורות מוצגות במאזן בנק הדואר ליום 31.3.83 במסגרת הסעיף "חשבונות אחרים".

והמוסד לביטוח לאומי לצורך להגביר את השימוש בטפסים ממוגנטים, כאחד הגורמים החשובים, כדי להביא לשיפור בעדכון של היתרות בספרי בנק הדואר.

7. על פי הוראות התכ"ם, על כל יחידה ממשלתית לערוך התאמה של היתרה כחשבונה בבנק כפי שהיא רשומה בספריה עם היתרה בספרי הבנק. התאמה זו יש לערוך בכל חודש, דהיינו 12 פעמים בשנה, ולהגישה לחשב הכללי. היחידה לביקורת פנימית שבאגף החשב הכללי, המפקחת על קיום ההוראות האמורות של התכ"ם, דיווחה על המצב לגבי התאמות בנק לשנת הכספים 1982. על פי דו"ח זה, היו למשרדי הממשלה ליום 31.3.83 1964 חשבונות בנק, מהם 1802 חשבונות סילוקים בבנק הדואר והיתר בבנק ישראל ובבנקים אחרים.⁽¹³⁾ בדו"ח מיינו החשבונות לפי מספר ההתאמות שנעשו: לגבי 361 חשבונות לא נערכה אפילו התאמה אחת; לגבי 125 חשבונות - התאמה אחת בלבד; רק לגבי 56 חשבונות הוגשו 12 התאמות במשך אותה שנה כנדרש בהוראות התכ"ם, ולגבי יתר החשבונות, למעט אלה שאינם פעילים, הוגשו התאמות 2 - 11 פעמים במשך השנה. לדעת הביקורת, על החשב הכללי להבהיר למנהלי היחידות את החשיבות הנודעת לעריכת התאמות בנק.

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי כי הוא נתן הוראות להעמיק את הבקרה על חשבונות משרדי הממשלה בבנק הדואר ועל ההתאמות בצורה שוטפת.

8. חלק ניכר מתשלומי המסים לממשלה משולמים בסניפי הדואר. שוברי התשלום מועברים יום יום למרכז הקלט של בנק הדואר, על ידי קבלן הובלות מיוחד. לאחר זיכוי חשבונות המוטבים בספרי בנק הדואר, על סמך שוברי התשלום, מועברים שוברים אלה למשרדי המיסים לצורך זיכוי חשבונותיהם של משלמי המסים.

שוברי התשלום, שלפיהם משלם האורח את מסיו בבנק הדואר, הם משני סוגים: שוברים ממוגנטים ושוברים שאינם ממוגנטים והמטופלים במסלול ידני. חשיבות גדולה נודעת לקיצור פרק הזמן שבין ביצוע התשלום בסניף הדואר לבין קבלת שובר התשלום במשרדי המיסים: כל עיכוב בהעברת שוברי התשלום מבנק הדואר למשרדי המיסים, עלול לגרום אחריו חיוב חשבוננו של משלם המס בריבית ובקנסות. כזה היה המצב בתחילת שנת 1983 כאשר שוברי התשלום במסלול הידני, לדברי מינהל הכנסות המדינה, נתקבלו במשרדי המיסים כעבור 8 - 15 יום מתאריך ביצוע התשלום: באותה תקופה, היה פרק הזמן האמור לגבי שוברי תשלום ממוגנטים ארבעה - שבעה ימים. מתברר, שחלק ניכר של שוברי התשלום המתייחסים לאגף מס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי עדיין אינם ממוגנטים, כך שלגביהם עלול משך העיבוד הידני לגרום תקלות בעדכון החשבונות של החייבים במשרדים, על כל השלכותיהן⁽¹⁴⁾. הטיפול במסלול הידני דורש כוח אדם רב יותר (לדברי בנק הדואר - פי שלושה מאשר הטיפול במסלול הממוגנט). בנק הדואר הביא לתשומת לב מינהל הכנסות המדינה, שגם הטיפול בטפסים שלא ניתן להעבירם לשיטה המגנטית, ניתן ליעול על ידי הסבתם לגדלים תיקניים - דבר שיאפשר לבנק הדואר לטפל בהם בצורה ממוחשבת ולהעבירם למשרדי המיסים ביתר מהירות. משרד מבקר המדינה העיר לחשב הכללי, שמן הראוי לפעול בתאום עם בנק הדואר ועם מינהל הכנסות המדינה להרחבת השימוש בשוברים ממוגנטים, ולגבי שוברי התשלום שלא ניתן להעבירם לשיטה המגנטית - להסבתם לגדלים תיקניים.

9. לפי הערכת החשב הכללי מינואר 1984, כ-60% מהגבייה של מיסים, אגרות, היטלים, תשלומים לשירותי הטלפון ועוד נעשה באמצעות בנק הדואר, והיתר באמצעות הבנקים המסחריים והקופות שבמשרדי המיסים. התמורה לבנקים בעבור מתן שירות זה איננה נקבעת כעמלה כספית לכל פעולת גבייה, אלא כ"מי השהייה" לבנק; בין האוצר לבין הבנקים, שבאמצעותם מבוצעת הגבייה, נקבעו הסדרים המאפשרים להם להחזיק בכספים במשך תקופה קצובה מוסכמת מראש, מיום גבייתם עד ליום העברתם לאחד מחשבונות הממשלה בבנק ישראל. לגבי מרבית כספי הגבייה המדובר בארבעה ימי השהייה במוצא, על פי הסדר שנחתם בשנת 1973 בין החשב הכללי לבין כל אחד מהבנקים הגדולים. עניין זה נדון בדו"ח שנתי 33, חלק ב', של מבקר המדינה, בפרק "גבייה באמצעות בנקים מסחריים" עמ' 697 - 718, שבו ציין המבקר, כי על החשב הכללי לערוך בדיקה

(13) נוסף על כך צויין בדו"ח האמור, כי היו 91 חשבונות כספיים בספרי החשבונות של משרדי הממשלה, המבטאים את הקשרים הכספיים של כל משרד ממשלתי עם החשב הכללי.

(14) מצב זה קיים, לדברי בנק הדואר, גם לגבי הרשויות המקומיות.

והערכה בדבר השירותים שבנק הדואר מספק ואפשרויות לשיפור ולהרחבה של הגבייה באמצעות בנק הדואר.

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לדו"ח השנתי 33, שאושרו על ידי הכנסת ב-28.3.84, צויין בעניין זה, בין היתר: "הכנסת קובעת, כי על משרד האוצר לפעול להרחבת הגבייה באמצעות בנק הדואר, לרבות בחינת האפשרות לתשלום על ידי משלוח המחאות בדואר".

לאחר משבר המניות של הבנקים המסחריים מאוקטובר 1983, שבעקבותיו החלו הבנקים לגבות מהמשלמים עמלה בגין תשלומים של מיסים ואגרות לממשלה ולרשויות המקומיות, וכן בגין תשלומים של חשבונות חשמל וכד', החלו אזרחים רבים לשלם את התשלומים האמורים בסניפי הדואר, וזאת משום שאין בנק הדואר גובה מן האזרח עמלה בגינם. הדבר הביא לכך, שתורים ארוכים משתרכים ליד האשנבים של סניפי הדואר, והעומס על בנק הדואר מבחינת המסמכים שעליו לטפל ולעבד גדל במידה רבה. כוח האדם בסניפי הדואר וביחידות של בנק הדואר המעבדות את הטפסים לא תוגבר בגלל הקפאת תקנים והוא מתקשה לטפל בעומס הנוסף. העומס האמור מתמיר בימי השיא של הגבייה - באמצע כל חודש, שבו נעשית הגבייה של מס ערך מוסף.

בנק הדואר הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא פועל בכמה מישורים כדי להקטין את העומס בסניפי הדואר, בכלל זה ניסוי להנהגת תשלום באמצעות שיקים מאוחרים במטרה לפזר את העומס של יום השיא - ה-15 בכל חודש; שימוש בקופות רושמות חדישות; התקנת מסופים בסניפי הדואר לצורך קבלת אישורים למשיכות ממרכז בנק הדואר.

שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה

1. הואיל ובנק הדואר מהווה, כאמור, יחידה במשרד התקשורת, הרי שהזכויות וההתחייבויות שלו, כפי שהן משתקפות במאזן בנק הדואר, הן זכויות והתחייבויות של המדינה. למרות זאת הן אינן משתקפות במלואן במאזן המדינה, האמור לשקף את כל הזכויות וההתחייבויות של כל משרדי הממשלה. מצב זה נוצר כתוצאה מכך, שהזכויות וההתחייבויות של בנק הדואר אינן נובעות מכיצוע תקציב אלא מפעילות שאין לה ביטוי תקציבי¹⁵ וההתייחסות אל בנק הדואר היא כאל גוף לא-ממשלתי, אשר זכויותיו והתחייבויותיו אינן נכסי המדינה והתחייבויותיה. מצב זה יוצר גם עיוות בסעיפים מסויימים של זכויות והתחייבויות הכלולות במאזן המדינה.

(א) במאזן המדינה כחלק הפסיבי, במסגרת מצבת החובות הפנימיים המתקצבים של המדינה, כלול סעיף "מילווה המדינה", המייצג את התחייבות המדינה הנובעת ממכירת איגרות חוב ממשלתיות וכתוכן איגרות חוב שנמכרו לבנק הדואר תמורת כספי תכניות החסכון, שבנק הדואר קיבל מציבור החוסכים. כיוון שיחידה ממשלתית מחזיקה באיגרות חוב אלו, הרי שאין כאן התחייבות של המדינה כלפי גוף חיצוני. מאידך, ההתחייבות של בנק הדואר כלפי החוסכים, שהפקידו כספים בבנק הדואר במסגרת תכניות חסכון, אינה מופיעה במאזן המדינה, למרות שזו התחייבות של המדינה.

(ב) במאזן המדינה כחלק הפסיבי, במסגרת מצבת החובות הפנימיים המתקצבים של המדינה, כלול סעיף "הפקדות - בנק הדואר", המייצג התחייבות של המדינה כלפי בנק הדואר בגין הפקדת כספי הקרן השמורה של בנק הדואר אצל החשב הכללי. גם זו אינה התחייבות כלפי גוף חיצוני, ולכן אין מקום לכלול אותה במסגרת מאזן המדינה.

(ג) במאזן המדינה, במסגרת האקטיבי, כלול סעיף המייצג את כל היתרות של חשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה בבנק הדואר. כספים אלה, כאמור לעיל, מופקדים על ידי בנק הדואר בחשבון החשב הכללי בבנק ישראל, ולכן הם כלולים גם בסעיף "בנק ישראל" שבמאזן המדינה במסגרת האקטיבי. יוצא אפוא, שקיימת כפילות בהצגת כספים אלה במאזן המדינה.

במאזן המדינה, במסגרת הפסיבי, כלול סעיף "התחייבות כלפי בנק הדואר". התחייבות זו נובעת, בחלקה הגדול, מהעברת הכספים על ידי בנק הדואר מחשבוננו בבנק ישראל לחשבון של החשב

(15) קבלת חסכונות מהציבור במסגרת תכניות חסכון, והשקעת כספי תכניות החסכון באגרות חוב ממשלתיות על ידי בנק הדואר, אינן מתקצבות במסגרת תקציב משרד התקשורת.

הכללי בבנק ישראל, וההעברה מייצגת, בדרך כלל, את היתרות בחשבונות הסילוקים של משרדי הממשלה. הואיל ומדובר בהתחייבות בין משרדית, האוצר כלפי בנק הדואר, הרי שאין כאן התחייבות של המדינה כלפי גוף חיצוני. החלק הנותר של הסעיף "התחייבות כלפי בנק הדואר", כפי שמופיע במאזן המדינה, נובע מההעברה של כספים על ידי בנק הדואר, מחשבוננו בבנק ישראל לחשבון של החשב הכללי בבנק ישראל, המייצגת את היתרות בחשבונות הסילוקים של המוסדות והלקוחות הפרטיים של בנק הדואר, להבדיל מיתרות הסילוקים של משרדי הממשלה. היות שהמדובר בהתחייבות בין-משרדית - האוצר כלפי בנק הדואר - הרי שאין כאן התחייבות של המדינה כלפי גוף חיצוני. אולם מאידך, ההתחייבות של בנק הדואר כלפי בעלי חשבונות הסילוקים, שהם מוסדות ולקוחות פרטיים, אינה מופיעה במאזן המדינה. הואיל והתחייבות זו היא למעשה התחייבות של המדינה, מן הראוי שהיא תשתקף במאזן המדינה.

נוסף על כך יש לכלול במאזן המדינה את ההתחייבויות של בנק הדואר כפי שהן מופיעות במאזן של בנק הדואר בקשר עם המחאות כסף, המחאות לגוביינא והמחאות דואר, שהוא מכר ושלא ניפדו עד לסוף שנת המאזן, הואיל ואלו הן התחייבויות של המדינה.

שילוב של מאזן בנק הדואר במאזן המדינה היה מביא לקיוזו של התחייבויות וזכויות הדדיות בין משרדי הממשלה, לרבות החשב הכללי, לבין בנק הדואר, ומאידך להוספה למאזן המדינה של התחייבויות של בנק הדואר כלפי חוסכים בתכניות חסכון שלו והתחייבויות כלפי בעלי חשבונות הסילוקים שאינם גופים ממשלתיים.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא בודק את האפשרות של מתן מעמד של יחידת סמך לבנק הדואר, אשר יביא להצגה נכונה יותר של התחייבויותיה וזכויותיה של הממשלה, וזאת על ידי קיוזו סעיפים במאזן בנק הדואר עם סעיפים במאזן של משרדי הממשלה ושל החשב הכללי.

2. על פי חוק בנק הדואר, חייב בנק הדואר לפרסם ברשומות, תוך שישה חודשים מתום כל שנת כספים, דין וחשבון כספי לאותה שנת כספים, ובו חשבון רווח והפסד, מאזן ופירוט השקעותיו לסוגיהן.

הביקורת העלתה, שמאזן בנק הדואר ליום 31.3.82 פורסם ברשומות ב-16.12.82, דהיינו בפיגור של יותר מחודשיים; המאזן ליום 31.3.83 פורסם ברשומות ב-30.9.83, ללא פיגור, ואילו המאזן ליום 31.3.84 לא פורסם ברשומות עד תחילת ינואר 1985.



בנק הדואר משרת את הממשלה ואת הציבור הרחב בשני תחומים מרכזיים: כמבצע תשלומים מטעם משרדי הממשלה ומוסדות ממלכתיים (בעיקר המוסד לביטוח לאומי), ובגובה כספים כעבור רשויות המיסים, מוסדות ומפעלים. מאז שהבנקים המסחריים - שאף הם פועלים בתחום הנכבדה - החלו לדרוש עמלות מהמשלמים, גדל היקף הפעולות בבנק הדואר, המניש את שירותי הנכבדה למשרמים כתינם, במקומם. עידוד מנחה זו, הרצויה לממשלה כהיות בנק הדואר מבטיח שלה, מחייב צערי ייעול וזירוז התהליכים בשירותי הנכבדה.

בדיקת יחסי הגומלין בין החשב הכללי לבין בנק הדואר העלתה ליכויים שונים: בתחום התאמת החשבונות; כסדרי החישוב של רכיבת ועמלות, שהאוצר משרם לבנק הדואר; ובחשאת פעולות כספיות מסוימות בחשבון הסילוקים של החשב הכללי בבנק הדואר, משעה שכל הפעולות מסוג זה מועברות מזמן דרך חשבונות האוצר בבנק ישראל.

אי-התאמת בין החשבונות בבנק הדואר לבין החשבונות באגף החשב הכללי נמשכות שנים רבות; לכך נמצא רק פתרון טכני על ידי העברת החפשיים החשבונות לכיוור. על פי נסיון העבר, פעולות הכיוור של היתרות בחשבונות אלה אינן מתקדמות בקצב מניח את הדעת. גם במשרדנו

ממשלה אחרים לא הייתה תשומת לב מספקת לצורך להתאים בקביעות את השכונות הבנק שלהם עם ספרי בנק הדואר.

אף כי בנק הדואר לא נועד לתת אישור, קיימת תופעה של משיכות יתר בחשבונות הסילוקים של לקוחותיו, הממלכתיים והפרטיים; קיימת אפשרות של ניצול הרעה של תופעה זו, במיוחד משום שאין ריבית מוטלת על משיכות אלו בבנק הדואר.

בתחום עידוד החיסכון – אחת המטרות שהחוק הועיד לבנק הדואר – לא ניתן לזקוף לזכותו הישגים משמעותיים, על אף נסיונו להתחרות בבנקים המסחריים, המפעילים תכניות מקבילות, על ידי מתן מענקים גדולים יותר לחוסכים. בתחום זה, כמו בתחומי פעולה אחרים, נוכעים קשוי בנק הדואר גם מן המסגרת החוקית שבה הוא פועל – חוק בנק הדואר, התשי"א-1951 – אשר לא התאמה לתנאים הכלכליים השוררים בשנים האחרונות.

בתוך המערכת הממשלתית לא ניתן לבנק הדואר מעמד עצמאי, אף לא של יחידת סמך עם חשבות משלה, והוא משולב במשרד התשורות; אולם לעתים ההתייחסות אליו היא כאל גוף חיצוני לא-ממשלתי. ממצאי הביקורת מצביעים על בעיות המתעוררות כמצב דברים זה. לדעת הביקורת, רצוי לשקול בחינה מחדש של חוק בנק הדואר כדי לאפשר לבנק הדואר לפעול ביתר עצמאות ויעילות.

הקרן הפנימית לביטוח רכוש הממשלה

ריכוז ממצאים

החשב הכללי לא ערך בדיקה בדבר עלות הביטוחים בגופים שהממשלה משתתפת בניהולם ובמימנם, אך אינם מבוטחים בקרן. ולא הביא לידיעתם פרטים על השירותים שמספקת הקרן.

פעולות הקרן אינן מתקצבות בתקציב המדינה.

הדו"חות הכספיים של הקרן הוכנו באיחור רב ובמתכונת של ניירות עבודה שלא בוקרו על ידי כל גורם חיצוני; כמו כן נמצאו אי דיוקים ביתרות שונות. הדו"חות לא הוגשו לחשב הכללי ולא נמצאה דרישה מצידו לקבלם.

שיעורי עמלת הניהול לחברת ענבל הוגדלו בשנים האחרונות פעמים מספר, בין השאר בנימוק של מתן שירותים למשרדי ממשלה, שאינם שירותי ביטוח. חישוב עמלת הניהול כאחוז מתשלום התביעות, שהונהג לאחרונה, אינו מהווה תמריץ לנהוג בקפידה בטיפול בתביעות.

בנובמבר 1978, החלה ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן – ענבל) לנהל את הקרן הפנימית לביטוח רכוש הממשלה (להלן – הקרן), המופעלת על פי הוראות החשב הכללי, כפי שפורטו בתקנות כספים ומשק (תכ"מ) ובחזורי החשב הכללי בענייני ביטוח. עד לשנת 1962 נוהלה הקרן על ידי לשכת הביטוחים הממשלתית במסגרת משרד האוצר, ובשנים 1962 – 1978 על ידי יובל, חברת הביטוח לישראל בע"מ (להלן – יובל). בסוף אוגוסט 1984 העסיקה ענבל ביחידה המנהלת את הקרן 15 עובדים.

ענבל הינה חברה ממשלתית בשליטתה המלאה של הממשלה; החברה עומדת לביקורת מבקר המדינה עפ"י סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. ענבל עוסקת, נוסף לניהול הקרן הפנימית, גם כביטוח אוניות מפני סיכוני

מלחמה, בביטוח השקעות של רוכשי דירות וכן בניהול מערך ביטוח הצמדה בעבור החשב הכללי, בניהול קרן להבטחת מיסים ביבוא לשם יצוא, ובניהול מערך ממוחשב בעבור מרכז ההשקעות של מענקים על פי חוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959.

הסכם בדבר ניהול הקרן (להלן - הסכם הניהול) נחתם בין הממשלה לבין ענבל בפברואר 1979. בהסכם נקבעו השירותים שענבל תתן ועמלת הניהול שתקבל ממשד האוצר. שירותים אלה כוללים בעיקר: ייעוץ לחשב הכללי בעניין הגדרת הכיסוי הביטוחי וכן ניסוח כתבי כיסוי, הערכת סיכונים וקביעת שיעורי הפרמיות; קביעת הצורך בביטוח מישנה או בביטוח משותף ובדיקת החלופות השונות; עדכון, אימות ושיערוך תצהירי רכוש של הגופים המבוטחים; גביית הפרמיות ממבוטחים שאינם משרדים ממשלתיים וקביעת הפרמיות שבהן יש לחייב את משרדי הממשלה; טיפול בתביעות - רישום, אימות, ניהול משא ומתן, ותשלומים; הדרכת הגופים המבוטחים בנושאי הביטוח; מתן ייעוץ בנושאי בטוחות; פיקוח על ביטוחים, שמשרדי הממשלה עושים שלא במסגרת הקרן; עריכת דו"חות תקופתיים - כספיים ומקצועיים.

בהסכם הניהול נקבע, שהחשב הכללי (להלן - החשכ"ל) יעמיד לרשות ענבל את הכספים שיידרשו לביצוע התשלומים החלים על הקרן, אם הפרמיות לא יספיקו לכך.

הקרן עוסקת כמעט בכל ענפי הביטוח - ביטוח רכוש, תאונות אישיות, אחריות כלפי צד ג', אחריות מקצועית, חבות מעבידים, מטען ימי ואווירי, ביטוח רפואי לנוסעים לחו"ל וכן סיכונים מיוחדים. במסגרת ביטוחים אלה מבוטח הרכוש הממשלתי - מיבנים, תכולה, רכב, כספים, תיכנון הנדסי, גידולי שדה ובעלי חיים - וכל רכוש אחר שלממשלה עניין ביטוחי בו. הקרן מבטחת בביטוח מישנה סיכונים מסוימים באמצעות חברות ביטוח בארץ ובחוץ לארץ.

הגופים המבוטחים

בהוראות התכ"מ מוגדר המבוטח כדלהלן: "כל משרד ממשלתי, יחידת סמך או יחידה אחרת של הממשלה, כמו כן תאגיד ממשלתי או תאגיד שהוקם בדין או כל גוף אחר שאושר כמבוטח על ידי החשב הכללי". על אף החובה של כל משרדי הממשלה, כפי שנקבעה בהוראות התכ"מ, לערוך את ביטוחיהם באמצעות הקרן, משרד הבטחון עושה רק חלק מביטוחיו באמצעות הקרן, ואת שאר ביטוחיו, בעיקר ביטוח ימי, הוא עושה אצל חברות ביטוח בשוק הפרטי. משרד הבטחון הסביר למשרד מבקר המדינה, שהחשכ"ל הסכים להסדר נפרד לגבי הביטוח הימי.

הקרן מטפלת ישירות בביטוח של כ-100 יחידות סמך של המשרדים, ביניהן בתי החולים הממשלתיים, בתי ספר המוחזקים על ידי משרד החינוך והתרבות, מחלקת עבודות ציבוריות ורכבת ישראל. הקרן נותנת שירותי ביטוח גם לכמה רשויות סטטוטוריות, כמו רשות השידור ורשות שדות התעופה וכן לרשות מקומית אחת. מבין החברות הממשלתיות מבוטחות בקרן ביטוח מלא רק שתיים - בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ומל"מ מערכות בע"מ - שהיו עד לאחרונה מפעלים עסקיים במסגרת משרדי ממשלה. מספר מצומצם של גופים (כמו התעשייה האווירית ובנק ישראל) מבטחים באמצעות הקרן רק את הנוסעים לחו"ל מטעמם. שאר החברות הממשלתיות וגופים אחרים, שהממשלה משתתפת במימנם כמו רשויות מקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה, אינם משתמשים בשירותי הביטוח של הקרן.

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, על כי לא יזם בדיקה בדבר העלות והטיב של הביטוחים של גופים אלה, בהשוואה לשירותי הביטוח שנותנת הקרן, במגמה לכלול גופים אלה במסגרת פעולות הקרן, אם ניתן בכך להוזיל את עלות הביטוח. לא נעשו פעולות להביא לידיעתם של גופים אלה את השירותים שמספקת הקרן בתחומי ביטוח שונים. במהלך הביקורת החל החשכ"ל בבדיקת הנושא.

קביעת שיעורי הפרמיות והערכת הרכוש

לצורך ביטוח הרכוש, על המבוטחים לשלוח לקרן תצהיר רכוש הכולל את תיאור הרכוש וערכו. תעריפי הפרמיה לביטוח הרכוש לסוגיו השונים מפורטים מדי שנה בשנה בחוזר החשכ"ל: בחוזר זה מפורטים גם תחשיבי עזר לקביעת ערך המבנים וקביעת סף פיצוי: התחשיבים נקבעים על ידי החשכ"ל בשיתוף עם מומחים מהקרן. החוזר מופץ בתחילת כל שנת כספים לחשבים במשרדי הממשלה.

בעקבות ההתייקרויות שהיו בשנים האחרונות החלה הקרן באמצעות שמאים עצמאיים, במבצע להערכת הרכוש ולקביעת ערכי כינון בדולרים. המבצע החל ב-1982 במערכת הבריאות, שבה ישנם כ-35 בתי חולים ממשלתיים. הערכת הרכוש נעשתה בשלושה בתי חולים גדולים (במרכז הרפואי תל-אביב ובבתי החולים וולפסון ורמב"ם). על סמך הערכה זו מנסה הקרן לבנות מודל לקביעת ערך הרכוש בשאר בתי החולים, שלדברי ענבל היו במצב של תת ביטוח. הערכה מחדש נעשתה גם ברשות שדות התעופה, במכון וינגייט, ברשות השידור ובשירות המטאורולוגי. בעת סיום הביקורת תיכננה הקרן להתחיל בהערכה מחדש בשירות בתי הסוהר וביחידות הסמך של משרד העבודה והרווחה, במטרה להגיע להערכה מלאה של הרכוש המבוטח.

הצגת פעולות הקרן בתקציב המדינה

בדו"ח על הביקורת בחברת יובל, שמבקר המדינה נתן ב-1967, התייחסה הביקורת גם לניהול הקרן⁽¹⁾. בעניין ההיבט התקציבי של פעולות הקרן נאמר שם: "הקרן ניוונה מדמי הביטוח המוקצבים למשרדי הממשלה לשם ביטוח רכושם. לאחר שהמשרדים העבירו את דמי הביטוח לקרן, סכומיהם נרשמים כהוצאה תקציבית, והקרן עצמה מנוהלת מחוץ לתקציב... אין הצדקה שפעולות אלו ינוהלו מחוץ לתקציב". בעניין זה לא חל שינוי. לדעת הביקורת, מן הראוי לתקצב את הקרן כתכנית בתקציב של משרד האוצר, במתכונת של משק סגור⁽²⁾, שבה יירשמו הוצאותיה - תשלומי שיפוי למבוטחים, פרמיות למבטחי מישנה ודמי עמלה לענבל; וכנגדן יעמדו פרמיות ממבוטחים, תקבולי שיפוי ממבטחי מישנה וריבית שהחשכ"ל משלם על יתרת הקרן המצטברת מעודף תקבולים על תשלומים. במקביל יש להציג בתקציבי המשרדים המבוטחים את הוצאותיהם על תיקון נזקים והשלמת אובדנים, ואת כיסויין בתשלומי השיפוי של הקרן⁽³⁾.

בטיחות

בהוראות התכ"מ נאמר, שעל המבוטח לנקוט את כל אמצעי הזהירות הסבירים ולהקפיד על החזקת רכושו במצב תקין ונאות. ענבל התחייבה, בהסכם הניהול, להדריך את היחידות והגופים המבוטחים בנושא הבטיחות⁽⁴⁾.

להלן עיקר הפעולות בנושא בטיחות, כפי שתוארו על ידי הנהלת הקרן: (1) הקרן הפנימית פועלת בשיתוף פעולה עם האחראי על הפיקוח המשקי באגף החשכ"ל, אשר בודק את התכולה ואת הבטיחות במחסני המשרדים. (2) האחראי לענייני הקרן (סמנכ"ל ענבל) עורך ביוזמתו ביקורים בגופים המבוטחים לבדיקת הבטיחות. (3) הקרן שולחת מהנדסי בטיחות עצמאיים למבוטחים, בעקבות אירוע ביטוחי. (4) שמאים הבודקים תביעות נתבקשו להתייחס לנושא הבטיחות במסגרת עבודתם.

במקרים שבהם נמצא, כי סדרי הבטיחות אינם עונים על הדרישות, פונה הקרן למבוטח בבקשה להנהיג שיפורים, ולאחר מכן נערך מעקב ופיקוח, על ידן ביקורים חוזרים, כדי לוודא שהמבוטחים אכן ביצעו את הנדרש. במקרים שבהם לא ביצע המבוטח את הוראות הקרן, היא מתרה בו שאי היענות לבקשותיה תגרור אחריה הפסקת הביטוח. למעשה לא הפסיקה הקרן את הביטוח עקב אי ביצוע הוראות הבטיחות.

בחזור החשכ"ל לשנת 1984, בדבר ביטוח משרדי הממשלה, נכלל לראשונה סעיף המתייחס לנושא הבטיחות, שלפיו רשאית הקרן להחזיר למבוטחים בגין השקעות המבוצעות בפועל בשנת הביטוח בהתקנים בטיחותיים, שיאושרו מראש, סכומים שלא יעלו על 15% מדמי הביטוח השנתיים ששולמו בעבור ביטוח הרכוש בקרן.

- (1) הדו"ח מתייחס לתקופה שבה הייתה החברה גוף מבוקר.
- (2) בתקציב משרד האוצר מתוקצבים במתכונת זו מינהל הרכב הממשלתי ולשכת הפרסום הממשלתית.
- (3) כמקובל בתקציב המדינה, תשלומי הקרן למשרדי הממשלה יירשמו כהפחתות (קיוויים) בתקציבי המשרדים ותקבולי הקרן ממשרדי הממשלה ומהחשכ"ל - כהפחתות בתקציב הקרן: תשלומים ותקבולים בקשר לגופים שאינם נכללים בתקציב המדינה יתוקצבו כהוצאה מותנית בהכנסה.
- (4) בנושא אבטחת כספים בשירותי הדואר ראה דו"ח זה, בפרק על משרד התקשורת.

שיפור הבטיחות כרוך לא רק בהתקנים בטיחותיים אלא גם בסדרי בטיחות שוטפים. לדעת הביקורת מן הראוי, שהחשכ"ל והנהלת הקרן ישקלו הנהגת מערכת פרמיות מדורגת, שתאפשר להנהלת הקרן להמריץ את הגופים המבוטחים לשפר את סדרי הבטיחות בהם.

בבדיקת תיקים בקרן נמצאו, החל משנת הכספים 1983, תביעות במספר גדול ובהיקף כספי ניכר, מהנהלת בתי המשפט בקשר לגניבות ממחשני ההוצאה לפועל⁽⁵⁾. בעקבות כל תביעה בגין גניבות ערכה הקרן חקירה באמצעות חוקר פרטי והקימה ועדות חקירה, הכוללות את נציג חשבות בתי המשפט, נציג ביקורת הפנים בהנהלת בתי המשפט, קצין בטחון ונציג הקרן. ועדות החקירה בדקו גם את הסדרי הבטיחות במחסנים האמורים. הוועדות הצביעו, בין השאר, על כך שהתעוררו בעיות בהערכת הרכוש שנתפס על ידי ההוצאה לפועל; הערכות אלו נמוכות בדרך כלל, מהערך הממשי, כך שתביעות שנתקבלו בקרן בגין חפצים שנגנבו גבוהות בהרבה מהסכום שבו בוטחו.

דו"חות כספיים

על פי הסכם הניהול, על ענבל להגיש לממשלה דו"חות כספיים ומקצועיים שנתיים לגבי הקרן, ועליה לדאוג להתאמה בין ספריה לבין ספרי החשכ"ל: כן עליה לערוך לגבי הקרן דו"חות תקופתיים, כלליים או בנושאים מוגדרים, לפי דרישת הממשלה.

הדו"ח לשנת הכספים 1979 לא נמצא במשרדי ענבל. בכירור באגף החשכ"ל נמצא, שדו"ח זה הינו היחיד שהגיע לאגף מהקרן. הדו"חות המאוחרים יותר לא נמצאו באגף, ובתיקו אף לא נמצאה דרישה להגשת הדו"חות.

הדו"ח לשנת הכספים 1980 אינו נושא תאריך ולא ניתן לדעת באיזה תאריך הוא נערך. הדו"ח לשנת 1981 הוכן רק ביולי 1983; הכנת הדו"ח לשנת הכספים 1982 הושלמה רק בנובמבר 1984. באותו זמן החלה הקרן בהתאמות לקראת הכנת הדו"ח לשנת 1983, והכנתו לא הושלמה עד לסיום הביקורת בדצמבר 1984.

ענבל הסבירה את הפיגור בהכנת הדו"חות בקשיים שהיו לה עם הלשכה שסיפקה שירותי מחשב לקרן ובהחלפת חשב החברה. אולם ענבל לא הסבירה את הסיבות לאי הגשת הדו"חות לחשכ"ל.

בדיקת הדו"חות העלתה:

1. הדו"חות אינם במתכונת של דו"חות סופיים אלא של ניירות עבודה הכתובים בכתב יד; חלק ניכר מסכומי ההוצאות מובאים בהם ללא פירוט, לגבי סעיפים מהותיים כמו עמלות ניהול, הגנה משפטית, תביעות צד ג', ותיקוני רכב;
2. הדו"חות לא בוקרו על ידי רואה חשבון, או על ידי כל גורם חיצוני אחר;
3. הדו"חות אינם מלווים ביאורים ופירוטים, ולא נערך עליהם דיון בדירקטוריון של ענבל ובאגף החשכ"ל;
4. בכל אחד מהדו"חות לשנות הכספים 1980, 1981 ו-1982 רשומה במאזן יתרה לזכות יובל בסך של כ-1.1 מיליון שקל, המתייחסת להתחשבנות בגין שנים קודמות, שלא נסגרה. בעת עריכת הביקורת לא היה ידוע לעובדי ענבל מקורה של יתרה זו. בעקבות הביקורת השיגה ענבל את המידע הדרוש וסגרה את היתרה.
5. בדו"חות הכספיים של הקרן גם לא ניתן ביטוי להתחייבויות בגין תביעות תלויות. לפיכך, אין הדו"חות מציגים בצורה נכונה את חשבון ההכנסות וההוצאות ואת המצב העסקי של הקרן.

6. בדו"חות הכספיים של הקרן מוצגות הפרמיות שנגבו ותשלומי השיפוי למבוטחים תוך הפרדה בין הסכומים המתייחסים לביטוח רכוש לבין הסכומים המתייחסים לביטוח רכב. אולם החברה לא ערכה באופן שיטתי דו"חות על נסיון התביעות⁽⁶⁾. מידע זה חיוני לבדיקת המדיניות של קביעת

(5) הפריצות בוצעו במשרדי ההוצאה לפועל בנצרת, בעכו, בחיפה ובפתח תקווה, וכן נעלמו פריטים בהיקף קטן בטבריה ובתל אביב.

(6) נסיון תביעות הוא סך כל הנזקים אשר נגרמו למבוטח בגלל סיכונים שמסכות פוליסות הביטוח. נסיון התביעות מחושב בהשוואה לפרמיה ששולמה בשנת הביטוח, שבה אירעו הנזקים, על פי תחכים שונים.

התעריפים. לגבי כמה ענפי ביטוח נערכה אמנם בדיקה של נסיון תביעות, על ידי איסוף ידני של נתונים, אולם הדבר כרוך בעבודה רבה וממושכת. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהנושא נמצא בטיפול והיא מצפה שעד סוף שנת הכספים 1984 תוכל לקבל את המידע הדרוש מן המחשב. להלן ריכוז סכומי ההכנסות וההוצאות של הקרן בשנות הכספים 1980 - 1982, על פי הדו"חות שהכינה הקרן (באלפי שקלים):

1980	1981	1982	
30,893	82,678	182,760	הכנסות הקרן (בניכוי הוצאות על ביטוח מישנה)
23,788	60,381	217,926	הוצאות הקרן (כולל הוצאות ע"ח שנים קודמות)
7,105	22,297	35,166	עודף שנתי
—	°3,375	123,714	הכנסות מריבית
7,105	25,672	88,548	עודף שנתי, כולל הכנסות מריבית
°°12,156	36,875	125,423	יתרה מצטברת של הקרן לסוף השנה °°°

° שנה ראשונה לקבלת ריבית על הסכום המופקד בחשבון הקרן אצל החשכ"ל.
 °° יתרת הקרן לסוף שנת הכספים 1980 תוקנה בשנת הכספים 1981 למפרע ל-11.2 מיליון שקל.
 °°° יתרות הקרן לסוף שנות הכספים 1980, 1981 ו-1982 אינן כוללות את היתרה בסך של כ-4.3 מיליון שקל מתקופת ניהולה על ידי חברת יובל, והיתרות הנכונות לסוף שנות הכספים הן (באלפי שקלים):

1980	1981	1982
15,517	41,189	129,737

עמלת ניהול

להלן פירוט עמלת הניהול שענבל גבתה מאוצר המדינה לשנות הכספים 1979 - 1983, על פי הדו"חות הכספיים של החברה (באלפי שקלים):

1979	1980	1981	1982	1983
386.0	937.5	3,524.5	9,544.0	33,720.4

בהסכם הניהול נקבע, שעמלת הניהול תהיה בשיעורים הבאים: 4% מן הפרמיות המגיעות לקרן בגין ביטוחי רכב ו-2% מן הפרמיות המגיעות לקרן בגין ביטוחים אחרים. לפי ההסכם ניתנים שיעורים אלה לשינוי. בדצמבר 1981 נקבע, שהעמלה תהיה בשיעור 4% מסך כל הפרמיות שגובה הקרן.

באפריל 1983 ביקשה ענבל מהחשכ"ל להעלות את העמלה לשיעור שלא יהיה קטן מ-5% מסכום הפרמיות הנגבות. הבקשה נומקה בגידול היקף השירותים שנותנת ענבל לקרן, לרבות הטיפול בנושא הבטיחות, בשירותי גבייה הניתנים ליחידת הגימלאות באוצר, ובשירותי גבייה למשרד הבריאות בגין תאונות דרכים. החשכ"ל אישר בשנה האמורה העלאת שיעור העמלה ל-5.5% מסך כל הפרמיות.

במאס 1984 ביקשה ענבל להעמיד את העמלה על שיעור של 4.5% מסך כל הפרמיות, בתוספת 4.5% מסך כל תשלומי התביעות. באפריל אישר החשכ"ל בקשה זו, אולם קבע לראשונה תיקרה לעמלת הניהול, בסכום של 180 מיליון שקל. בקשת ענבל להגדלת העמלה נומקה בגידול בהוצאות התפעול, הנובע מהשקעה במחשב חדש ומהסכת התוכנה למחשב זה, וכן בצורך לכסות את מלוא העלות של גביית חובות אשפוז בעבור משרד הבריאות.

ענבל הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי העמלה נקבעת בכל שנה על סמך אומדן העלות בפועל של ניהול הקרן, על פי תקציב שאותו מאשר דירקטוריון החברה, שבו מיוצגים, בין השאר, אגף החשב"ל ורשות החברות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה העיר, שלא היה מקום להגדיל את עמלת הניהול בגלל עלותו של שירות מיוחד הניתן למשרד הבריאות, אלא מן הראוי היה, שהמשרד ישלם מתקציבו בעבור שירות זה. יתרה מזו, הקביעה של אחד ממרכיבי העמלה כשיעור קבוע מתשלום התביעות אינה נראית סבירה, שהרי ככל שהתביעות הן כסכום גבוה יותר, (משום שמספרן גדול יותר, או שהנזקים מרובים יותר) כן יגדלו הכנסות ענבל. שיטה זו אינה מהווה תמריץ לענבל, כמנהלת הקרן, לנהוג כמידה סבירה של קפדנות בטיפול בתביעות.



ההסדר של ביטוח עצמי במסגרת הקרן הפנימית, נועד להשיג הוצאה קטנה יותר על ביטוח מאשר הסדרים המבוססים על התקשרות עם גורמים עסקיים בענף הביטוח (להוציא סיכונים שאופיים מחייב הסתייעות בביטוח מישנה).

הביקורת העלתה, שגורם רב משקל במערכת הממשלתית - משרד הכסחון - אינו נוטל חלק בביטוח באמצעות הקרן הפנימית, מלבד כסוגי ביטוח שוליים. משרד האוצר לא בדק האם ניתן להשיג חסכון נוסף, אם יצורפו למכונתו הקרן הפנימית גופים הסמוכים, מבחינה תקציבית, במידה רבה על שולחן הממשלה, כגון רשויות מקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה, וחברות ממשלתיות מסוימות.

הביקורת עמדה על כך, שהקרן לא עשתה מספיק כדי להמריץ את המכונות לשיפור סדרי הבטיחות, ולצמצם בכך את גודל הסיכונים שבהם היא נושאת.

הפעולות הכספיות של הקרן אינן מוצגות בתקציב המדינה ולכן סכרים בו נתונים מרוכזים על החפרשות לצורכי ביטוח מצד המשרדים הממשלתיים ועל תקבולים אחרים של הקרן, לעומת החיקף הכולל של תשלומים לשם שיפוי נזקים, ביטוח מישנה והוצאות מינהל.

הדיווח הכספי של הקרן לא שימש אמצעי בקרה על פעולות הקרן מצד הגורמים האחראים לנושא זה באוצר. הדו"חות השנתיים שלה נערכו באיחור רב וכצורה שאינה הולמת את חשיבות הפעילות; משרד האוצר לא הגיב על כך. ליקויים אלה חייבים לבוא על תיקונם עם תום שנת הכספים הנוכחית.

משרד האוצר משלם לחברת ענבל, תמורת ניהול הקרן, עמלת ניהול, ששיעורה הועלה בשנים האחרונות פעמים מספר. הדבר הוסבר בצורך להתאים את הסכום לחיקף ההוצאות הכרוכות בתפעול הקרן. משרד מבקר המדינה העיר, שהדרך שבה נקבעת עמלת הניהול אינה מהווה תמריץ לחברת ענבל להגביר את יעילות הניהול של הקרן.

גיוס הון באמצעות מילוות העצמאות והפיתוח

ריכוז ממצאים

יתרת החוב של מדינת ישראל בגין מילוות העצמאות והפיתוח מוצגת בפרסומי בנק ישראל ובמאזן המדינה שמכין משרד האוצר. בשנים האחרונות לא היתה התאמה בין נתוני בנק ישראל לנתוני האוצר לגבי יתרות שטרם נפרדו. ל-31.3.83 היה הפרש של כ-200 מיליון דולר.

בדו"ח על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1983, מבטא סעיף ההכנסה מהפצת מילווה העצמאות והפיתוח, מכירות בניכוי פדיונות בחו"ל. קיזוז זה נעשה בניגוד לנהלי הרישום והדיווח, וגורם לכך שסעיף תשלום החובות אינו מייצג את מלוא תשלום החובות שביצעה המדינה.

הבנקים המסחריים בארץ גבו בשנים האחרונות עמלה בשיעור 1% בגין פדיון מילווה העצמאות והפיתוח, במקום 0.5% כפי שקבע להם החשב הכללי. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, היקף התקבולים של הבנקים מהעמלה העודפת הסתכם בשנת 1983 בחצי מיליון דולר בקירוב.

מבדיקת הפדיונות המוקדמים עולה, כי תקופת החזקה של המילווה בידי המשקיעים קצרה בהרבה מתקופת הפדיון המקורית ואף ניכרת מגמה של קיצור תקופה זו. לדוגמא, 70% מסכום איגרות מילווה השקעות פיתוח שהונפקו בשנים 1977 - 1979 ל-20 שנה, נפדו במשך חמש השנים הראשונות לאחר הנפקתן. משרד האוצר לא בדק באופן שיטתי היבט זה של התנהגות רוכשי האיגרות.

עם הקמת המדינה ותחילתה של תקופת צמיחה מזורזת התעורר הצורך לגייס כספים רבים מחו"ל כדי לממן את השקעות הממשלה בפיתוח הארץ. יהדות התפוצות היוותה אחד המקורות העיקריים למימון השקעות, הן על ידי מגביות והן באמצעות מילווה. בשנת 1951 הנפיקה ממשלת ישראל את הסדרות הראשונות של מילווה העצמאות ומאז הוציאה הנפקות חדשות פעם בכמה שנים. לגבי רוב ההנפקות חוקקה הכנסת חוקים מיוחדים.

ב-1951 הוקם מפעל מילווה העצמאות והפיתוח, כתאגיד רשום בארה"ב בשם Development Corporation for Israel (להלן - מפעל הבונדס או המפעל). מניות המפעל מוחזקות על ידי אגודה שלא למטרות רווח, שחברים בה יהודים בעלי שם. המפעל רשום ככרוקר ופועל במסגרת הוראות רשות ניירות הערך בארה"ב Securities Exchange Commission. המפעל מוכר כעבור מדינת ישראל איגרות חוב בארה"ב. באירופה ובאוסטרליה וכן מנהל פעולות הפצה על פי הסדרים מיוחדים בארצות נוספות.

לגבי כל הנפקה נחתם בין המדינה למפעל הבונדס הסכם חתמות, שבין השאר מעניק לו בתקופת ההסכם בלעדיות בהפצת מילווה של המדינה או מילווה שבערבותה ברחבי העולם. מפעל הבונדס מפיץ תשקיפים בשם מדינת ישראל, שבהם היא מכריזה על ההנפקה ותנאיה בצירוף מידע העשוי לעניין משקיעים, כמות, כמו נתונים על מדינת ישראל, כלכלתה והייעדים הכלליים לגיוס הכסף.

האיגרות הונפקו לתקופות הנעות בין 10 ל-20 שנה. ניתן לפדות את האיגרות בפדיון מוקדם בתנאים מסויימים הנקבעים לכל הנפקה. הפדיון הסופי הוא תמיד בדולרים ומרביתו מבוצע בחו"ל, ואילו הפדיון המוקדם מבוצע בחלקו הגדול בארץ, בדרך כלל בשקלים, באחריותו של מינהל מילווה המדינה שבבנק ישראל.

בנק אמריקאי גדול (להלן - הבנק בארה"ב) משמש סוכן פיסקאלי של מדינת ישראל ובמסגרת תפקיד זה הוא אחראי לניהול הרישום של האיגרות, כולל רישום העברות או המרות של האיגרות, לקבלת הכספים, לחתימה ואישור של כל איגרת, לפדיון האיגרות בחו"ל ולתשלומי הריבית. לגבי כל הנפקה חדשה נערך הסכם, הנקרא "הסכם סוכנות פיסקאלית" בין מדינת ישראל לבין הבנק בארה"ב. הסכם זה מגדיר את כל התנאים של ההנפקה וכל הקשור בכוניות המתלוות אליה.

גזברות השירותים הכלכליים בניו-יורק (להלן - נציגות האוצר), הכפופה לאגף החשב הכללי, מקשרת בין משרד האוצר בארץ, מפעל הבונדס והסוכן הפיסקאלי, והיא אחראית להכנת ההסכמים ולניהול החשבונות עם גופים אלה.

בחודשים מאי - יולי 1984 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר בארץ ובמזרח מילוות חוץ שבבנק ישראל, על היבטים שונים של טיפולם במילוות העצמאות והפיתוח ועל סדרי הפדיון של האיגרות בארץ.

הנפקות

בשנת 1951 הוחל בהנפקת מילוות משני סוגים של איגרות חוב אשר יועדו למכירה לפרטים (להלן - מילוות הפיתוח). הראשון, איגרות תלושים Coupons, הנושאות ריבית המשולמת פעם אחת בחצי שנה; והשני, איגרות הצוברות את הריבית והיא משולמת עם פדיון האיגרת. מרבית האיגרות נשאו ריבית בשיעור 4%. כל איגרות התלושים הונפקו ל-15 שנים והאחרות ל-10 - 12 שנים. ההנפקה השישית והאחרונה של איגרות משני הסוגים החלה בשנת 1979.

בשנת 1966 החל המפעל להנפיק מילוות שנקראו "השקעות פיתוח" של איגרות תלושים בלבד, הנושאות ריבית בשיעור 4.75% בהנפקה הראשונה, ובשאר ההנפקות ריבית בשיעור 5.5%. איגרות אלו מיועדות למוסדות בלבד, כגון בנקים, חברות ביטוח, איגודים מקצועיים, קרנות תגמולים וקרנות אחרות. הפדיון הסופי של האיגרות הוא 20 שנה לאחר מועד הנפקתן.

בשנת 1975 הוחל בהפצת איגרות מיוחדות - בונדס שטרות - בערכים נקובים החל ב-150,000 דולר ועד למיליון דולר כל איגרת. האיגרות נושאות ריבית בשיעור המשתנה פעם בשישה חודשים ומתאם לפריים ריטי⁽¹⁾. השטרות הונפקו לתקופות של חמש, שבע או עשר שנים ואינם ניתנים לפדיון מוקדם. הנפקות אלו לא נכללו במסגרת הביקורת.

בשנים האחרונות התרחב מיגוון האיגרות המונפקות, בעקבות שינויים בתנאי שוק הכספים ועקב הרצון להרחיב את קהל הרוכשים. החל משנת 1980 מונפקות גם איגרות תלושים הנושאות ריבית משתנה ("הנפק שער ניידי"), המיועדות בעיקר לקרנות פנסיה. איגרות אלו נושאות ריבית בשיעור שאינו קטן מ-7.5% בתוספת מחצית ההפרש בין 7.5% לפריים ריטי: הריבית משולמת פעם אחת בשישה חודשים.

בשנת 1983 התחיל מפעל הבונדס להפיץ סידרת איגרות בעלות ערך נקוב של 250 דולר לתקופה של חמש שנים, המיועדות להפצה בעיקר בבתי כנסת וכמתנות לבר מצווה. אם האיגרת נפדית בארה"ב היא אינה נושאת ריבית: אם הפדיון נעשה בארץ התמורה בשקלים כוללת תוספת מודרגת מעל לערך הנקוב בהתאם לאורך התקופה שבה הוחזקה האיגרת. סידרה זו הוצאה ישירות על ידי משרד האוצר ולא באמצעות הסוכן הפיסקאלי.

הנפקות של בונדס שטרות ושל האיגרות בנות 250 דולר לא לוו בחקיקה מיוחדת כשאר ההנפקות: הן התבססו על הסמכות הכללית של שר האוצר לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

איגרות מפעל הבונדס ניתנות להעברה, להוציא איגרות בנות 250 דולר, ובארה"ב קיים שוק מישני שבו הן נסחרות. נוסף לכך ניתן לשלם תמורת איגרות חדשות באיגרות מהנפקות קודמות.

בעמוד הבא פרטים על הנפקות של איגרות מדינת ישראל בחוץ לארץ, להוציא הנפקות של בונדס שטרות ושל איגרות בנות 250 דולר.

לפי נתוני בנק ישראל, עד לסוף דצמבר 1983 נמכרו מכל סוגי המילוות (לרבות בונדס שטרות) איגרות בסך כולל של 6,407 מיליון דולר, מהן נפדו פדיון סופי ומוקדם איגרות בסך כולל של 3,437 מיליון דולר; מכאן, שיתרת החוב של מדינת ישראל בגין האיגרות היא 2,970 מיליון דולר (מתוך סכום זה 959 מיליון דולר הינם בגין בונדס שטרות). בתוספת הריבית המצטברת (שתשולם עם פרעונן של איגרות שהריבית עליהן מצטברת ואינה משולמת אחת לחצי שנה) מגיע החוב של מדינת ישראל בגין האיגרות, לפי נתונים אלה, ל-3,256 מיליון דולר. חוב זה היווה כ-15% ממצבת התחייבויות המשק לחו"ל באותה עת.

(1) שיעור הריבית שקובעים בנקים בארה"ב על הלוואות ללווים מסחריים מדרגה ראשונה.

הנפקות של איגרות מדינת ישראל בחוץ לארץ (במיליוני דולרים)

הנפקה בפועל*	סכום מאושר	שנת ההוצאה	שם המלווה
145.5	500	1951	מילוה העצמאות
234.1	350	1954	מילוה הפיתוח
293.7	300	1958	מילוה הפיתוח הוצאה ב'
394.8	400	1963	מילוה הפיתוח הוצאה ג'
476.3	500	1967	מילוה הפיתוח הוצאה ד'
658.8	750	1970	מילוה הפיתוח הוצאה ה'
1,000.0	1,000	1973	מילוה הפיתוח והשיקום
810.3**	1,000	1979	מילוה הפיתוח הוצאה ו'
72.3	100	1966	הנפק להשקעות פיתוח
151.0	200	1968	הנפק שני להשקעות פיתוח
224.0	250	1970	הנפק שלישי להשקעות פיתוח
350.0	350	1973	הנפק רביעי להשקעות פיתוח
220.9	350	1976	הנפק חמישי להשקעות פיתוח
50.0	50	1980	הנפק שער נייד
50.0	50	1982	הנפק שער נייד
62.1**	100	1983	הנפק שער נייד

* המקור: נתוני החשב הכללי.

** נכון לסוף דצמבר 1983, המכירה נמשכת.

הסכם סוכנות פיסקאלית

כאמור, בכל הנפקה נחתם עם הבנק בארה"ב הסכם סוכנות פיסקאלית. הסכם זה כמעט שאינו משתנה מהנפקה להנפקה וסעיפים אחדים בו נקבעים על פי ההוראות החוקיות המחייבות בארה"ב. בהסכם נקבע, כי המדינה תשלם לסוכן הפיסקאלי תמורה מתקבלת על הדעת בעד כל השירותים שעשה ותחזיר לו את כל ההוצאות הסבירות שהוציא.

ב-1.12.80 הגיש הבנק בארה"ב לנציג האוצר בניו-יורק מכתב ובו דרישה להעלות התעריפים בעבור שירותיו בשיעור 66%, בהתבסס על ההוצאות שהיו ב-1980: זאת תוך ציון, שמאז 1973 לא חל שינוי בתעריפים. בעקבות משא ומתן סוכם בין הצדדים על העלאה החל מ-1.1.81, שהביאה, לפי הערכת נציגות האוצר בניו-יורק, להגדלת התעריפים בגבולות של 11%, בהתבסס על התעריפים שהיו ב-1980. המכתב מפרט את התעריפים לכל סוגי הפעולות, אך לא ניתן לדעת מה משקל כל פעולה בכלל ההוצאות.

ביוני 1983 נחתם בין הבנק בארה"ב לבין האוצר הסכם חדש לתקופה של שלוש שנים, בתוקף מינואר 1983. בהסכם נקבע תשלום בסך של 100,000 דולר לשנה, נוסף לסכומים המשולמים לפי פעולות. לגבי התעריפים של סוגי הפעולה השונים קשה לערוך השוואה עם הסכמים קודמים, מאחר שאין בהם הגדרות אחידות לפעולות השונות. בשנת הכספים 1982 שולם לבנק סכום של 1,621,342 דולר כעמלה והחזר הוצאות, ובשנת הכספים 1983 סכום של 2,118,324 דולר.

ההוצאות הכרוכות בהפצת הבונדס רשומות בתקציב המדינה כהפחתה מן ההכנסות ממילות העצמאות והפיתוח (בסעיף הוצאות הפצה). רישומי התקציב בסעיפים אלה נקובים בשקלים. ההמרה נעשית לפי שער חודשי ממוצע.

הדו"ח על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1983 אינו משקף נכונה את המציאות לגבי תקבולים ממילות העצמאות והפיתוח. בסעיף זה נרשמו התקבולים בניכוי פדיונות בחו"ל.

פדיונות אלה יש לרשום בהוצאה בסעיפי תשלום חובות ותשלום ריבית. הרישומים בסעיפים אלה מייצגים לגבי מילווה העצמאות והפיתוח תשלומים בארץ בלבד. עקב כך, לא ניתן לערוך השוואה לשנים הקודמות ולבחון את היחס בין ההוצאות על גיוס ההון לבין היקף ההון המגויס.

מכירות באירופה

ההפצה באירופה נעשת בכל ארץ על ידי הארגון המקומי של מפעל הבונדס. לפי נתוני החשב הכללי, בשנת הכספים 1983 נמכרו שם איגרות בסכום של 11 מיליון דולר. הכספים שניגבו על ידי הבנקים באירופה מועברים פעם אחת בחודש ישירות לבנק ישראל, בעוד שהדיווח על המכירות מועבר לבנק בארה"ב. הכספים מועברים לפי מטבע המדינה שבה נרכשו האיגרות, להוציא בנקים בשווייץ אשר מעבירים דולרים. הדיווח לבנק בארה"ב נערך בדולרים, אולם העתקים ממנו אינם נשלחים לחשב הכללי. כתוצאה מכך, לא ניתן היה לבדוק את ההתאמה בין הכספים שמעבירים הבנקים מאירופה לישראל לבין הדו"ח על מכירת איגרות הנערך בבנק בארה"ב והמועבר לחשב הכללי באמצעות נציגות האוצר בניו-יורק.

בהקשר זה ציין מבקר המדינה בדו"ח שנתי 34 (עמוד ע'ד), כי לא נערכה התאמה בין הדיווח על תעודות המילווה שמכרו בנקים באירופה לבין רישום התקבולים בתקציב המדינה, וכי יש לכך משמעות לא רק במישור החשבונאי אלא גם מבחינת הפיקוח הדרוש על קבלת הכספים במלואם ובמועד.

החשב הכללי הודיע בנובמבר 1984 למשרד מבקר המדינה, כי ביקש לאחרונה מהבנק בארה"ב להורות לבנקים באירופה לכלול בדו"חות על המכירות את מלוא המידע שיאפשר ביצוע ההתאמות. בעת סיום הביקורת עסק החשב הכללי בעריכת ההתאמה לסוף מארס 1984.

פדיונות

את האיגרות ניתן לפדות במועד הקבוע בחוק וכן לבצע פדיון מוקדם, בהתאם לתקנות שהוציא שר האוצר ולהוראות נוהל שמוציא מפעם לפעם החשב הכללי. האיגרות נפדות בחו"ל ובארץ. בנק ישראל משמש סוכן של משרד האוצר לצורך פדיון האיגרות בארץ.

1. תנאי המילווה, הן של מילווה הפיתוח והן של מילווה השקעות פיתוח, מאפשרים פדיון מוקדם בחו"ל רק לבעלים המקוריים, אשר הצהירו בעת הרכישה כי האיגרות נרכשו מאמצעיהם. כמו כן הותר פדיון מוקדם במקרה של פטירה. לגבי מרבית ההנפקות נדרשת הודעה מוקדמת של 90 יום לביצוע פדיון מוקדם.

2. פדיון מוקדם בארץ נעשה במטבע ישראלי ופדיון סופי בארץ נעשה במטבע חוץ או במטבע ישראלי. הפדיון בארץ מבוצע בכל אחד מסניפי הבנקים המסחריים וכפוף לפיקוח בנק ישראל, הקשור בעניין זה לסוכן הפיסקאלי בארה"ב. הפדיון נעשה בהתאם להוראות מפורטות שמוציא החשב הכללי לבנקים. מותר לתושב ישראל, לבעל פטור⁽²⁾ ולתושב חוץ לפדות איגרות מדינת ישראל המוחזקות כדון, פדיון סופי או מוקדם, לפי העילות שלהלן:

איגרות מילווה הפיתוח:

(א) תושב ישראל רשאי לפדות את האיגרות בהגיע מועד הפרעון ללא הגבלת סכום, ופדיון מוקדם – בסכום שלא יעלה על 1,000 דולר בשנה.

(ב) קרן, מוסד או ארגון צדקה שקיבל איגרות כתרומה, אשר ניתנת לניכוי לצורכי מס הכנסה בישראל, רשאים לפדותן לאחר שחלפו 24 חודשים מיום הוצאת האיגרות.

(2) ראה הגדרה בהיתר הכללי שהוצא על פי חוק הפיקוח על המטבע, התשל"ח-1978. המדובר בעיקר בתושב ישראל הנמצא בארץ על פי אשרה ורשיון לישיבת ארעי או קבע או על פי אשרת עולה ולא מלאו 20 שנה מיום כניסתו לראשונה לישראל על פי אחת האשרות האמורות. אורח ששהה מחוץ לישראל במשך שבע שנים וחוזר, ואורח ישראלי המתגורר דרך קבע בחו"ל ומבקר בארץ.

(ג) בעל פטור שטרם מלאו שלוש שנים מיום שנעשה בעל פטור, רשאי לפדות פדיון מוקדם, ללא הגבלת סכום, איגרות שהוא הבעלים הרשום והמקורי שלהן.

(ד) תושב חוץ השוהה בישראל כתייר רשאי לפדות פדיון מוקדם עד 2,500 דולר בכל חודש קלנדרי שהוא שוהה בישראל.

(ה) תושב חוץ רשאי לפדות לצורך השקעה במקרקעין או במפעל מאושר איגרות אשר עברו 60 חודשים לפחות ממועד הוצאתן.

איגרות מילווה השקעות פיתוח:

לגבי איגרות אלו חלים אותם כללים, אלא שבתנאים האמורים בפיסקאות (ב) ו-(ה) דלעיל לא חלה מיגבלת זמן.

בטבלה 2 מובאים נתונים על התקציב לפרעון חובות בגין איגרות מדינת ישראל וכיצועו בשנות כספים 1980 - 1982. בנתוני התקציב המובאים בכל שנה על סך כל התשלומים של קרן וריבית בגין פדיון איגרות אין פירוט של התשלומים לפי פדיון מוקדם ולפי פדיון סופי.

טבלה 2

התקציב לפרעון חובות - איגרות מדינת ישראל (בונדס)
וביצועו בשנים 1980-1982* (במיליוני שקלים).

1980		1981		1982		
תקציב	ביצוע °°	תקציב	ביצוע °°	תקציב	ביצוע °°	
2,136	1,095	5,800	4,920	9,800	10,500	ס"ה תשלום חובות
1,800	682.5	4,700	3,600	7,300	8,000	מזה קרן
336	412.5	1,100	1,320	2,500	2,500	מזה ריבית

* לגבי שנת 1983 לא הובאו נתונים, היות שהדיווח אינו משקף נכונה את המצב (ראה לעיל).
* מתוך דו"חות שנתיים של מבקר המדינה (לשנת 1981 מדו"ח שנתי 33, עמ' 19; ולשנת 1982 מדו"ח שנתי 34, עמוד ל"ח).

הביקורת העלתה פער בנתונים בין הדיווח במאזן המדינה ל-31.3.83 לבין נתוני בנק ישראל לאותו תאריך. לפי נתוני הבנק, יתרת האיגרות שטרם ניפדו בתוספת הריבית הזקופה הסתכמה ב-2,252.6 מיליון דולר, אך הסכום הנקוב במאזן המדינה הוא 2,053.7 מיליון דולר, כלומר קיים הפרש של 198.9 מיליון דולר. החשב הכללי לא נתן הסבר להפרש בנתונים.

הנתון במאזן המדינה לגבי היתרות שטרם ניפדו כולל לסוף כל אחת מהשנים 1980 - 1982 סך של 271.3 מיליון דולר ברשימת מילוות העצמאות והפיתוח בסעיף הנקרא "הגדלת הקרן של איגרות מילוות העצמאות". מהחשב הכללי לא נתקבלו הסברים מניחים את הדעת לגבי מהות סכום זה וגם לגבי העובדה שהסכום לא השתנה משנה לשנה על אף פדיונות מוקדמים של איגרות.

סדרי בקרה על הפדיונות

במינהל מילוות המדינה, שבבנק ישראל, מטפל בנושא פדיון האיגרות המדור למילוות חוץ שביחידת הפדיונות. במדור תשעה עובדים. לפי הסברי היחידה, בכל חודש מוגשות לפדיון כ-10,000 איגרות. המדור נעזר בשירותי המחשב של הבנק החל מהשלב של קליטת החומר. ורישומו ועד להפקת דו"חות סטטיסטיים המופצים לחשב הכללי, לנציגות האוצר ולבנק בארה"ב.

המדור מקבל מדי יום ביומו, במרוכז מכל בנק מסחרי, את כל החומר הקשור באיגרות שניפדו בסניפיו, כולל התעודות או תלושי הריבית וכל המיסמכים הנלווים, אשר פודי האיגרות נדרשים

להגיש לצורך אישור הפדיון. התמורה משולמת לפודים על ידי הבנקים המסחריים מיד עם הצגת כל המסמכים. בנק ישראל מזכה את הבנקים המסחריים, לאחר שבדק בדיקה ראשונית את החומר, ועורך עימם התחשבות, במידת הצורך, לאחר בדיקה יסודית. לפי הסכרי בנק ישראל, תהליך זה נמשך כשבוע ימים. פעם אחת בחודש מדווח בנק ישראל, על גבי סרט מגנטי, לבנק בארה"ב על הפדיונות.

בדיקה נוספת נערכת על ידי גנזך ניירות ערך בבנק ישראל, המשווה את כל האיגרות שניפדו לנתוני המחשב. האיגרות מוחזקות, בדרך כלל, עד לאישור מהבנק בארה"ב שקלט את סרט המחשב ששלח לו בנק ישראל, ולאחר מכן הן מבוטלות. תלושי הריבית נשלחים, לאחר ביטולם, לארה"ב. נוסף לכך עורכת הביקורת הפנימית של בנק ישראל בדיקה מדגמית של 25% מהחומר עוד לפני שהנתונים נשלחים על גבי הסרט לארה"ב.

הבדיקה במדור הפדיונות כוללת בדיקת כשרות הפדיון לפי הקריטריונים, ביקורת של המסמכים המצורפים, סבירות שער החליפין שלפיו שילם הבנק המסחרי את התמורה וחישונים של ריבית ביניים.

לבנק ישראל אין קובץ רישום של בעלי האיגרות (העתק של הרישום המצוי בבנק בארה"ב). נתונים אלה דרושים לצורך ביקורת מיידית בעת הפדיון וכדי לאפשר גילוי זיופים ולמנוע צורך בבירורים שונים, כפי שאכן קורה מדי פעם בפעם: בנק ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בידי הבנק בארה"ב קובץ ממוחשב רק החל ב-1.1.83. לגבי איגרות בנות 250 דולר, המונפקות באחריות ישירה של נציגות האוצר בניו-יורק, קיים קובץ ממוחשב. בעקבות הביקורת הודיע בנק ישראל, כי הוא כודק אפשרות לקבל את שני הקבצים הממוחשבים ולשלכם במסגרת בקרת הפדיון שהוא מבצע.

פדיון לשם השקעה במפעלים מאושרים

אחת העילות לפדיון מוקדם על ידי תושב חוץ הינה השקעת התמורה בארץ במקרקעין או במפעל מאושר, כמשמעותו בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. ב-13.4.81 הוציא החשב הכללי לבנקים חוזר המפרט את ההליכים הנדרשים וההנחיות לפדיון למטרה זו. באותו חוזר בוטלה גם אפשרות, שהיתה קודם לכן לתושב חוץ, לפדות איגרות לצורך השקעה במניוה הנסחרות בכורסה לניירות ערך כתל אביב.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, בדבר נתוני הפדיון בבנק ישראל ובאגף החשב הכללי התברר, כי מספר המשקיעים הפודים איגרות לשם השקעה במפעלים מאושרים מצומצם ביותר. רוב המשקיעים פדו לשם ההשקעה איגרות שרכשו בשוק המישני. לפי נתוני בנק ישראל, פדיון לשם השקעה במפעלים מאושרים הסתכם עד יולי 1984 ב-2.3 מיליון דולר; סכום זה הושקע כמעט בשלמותו בהקמת חמישה בתי מלון.

בנק ישראל לא ריכז את המידע על פדיון של איגרות לצורכי השקעה במפעלים מאושרים ואין אפשרות לקבל נתונים אלה במישרין מתוך מאגר הנתונים הממוחשב. לעניין זה אף אינה מנוהלת כרטסת ידנית כפי שהנהיג הבנק לגבי פדיונות על ידי מוסדות שלא למטרות רווח. גם במרכז ההשקעות אין כל מידע על היקף של פדיון איגרות לצורכי ההשקעה במפעלים מאושרים. בעקבות הביקורת הודיע בנק ישראל למשרד מבקר המדינה, כי יפריד את רישום הפדיונות למטרות השקעה במפעלים מאושרים במערכת הממוחשבת, כך שניתן יהיה לקבל מידע מרוכז על היקף פדיונות אלה, וכן יפעיל כרטסת ידנית למעקב אחר פדיונות אלה לגבי כל מפעל ומפעל.

עמלה לבנקים

החשב הכללי קבע בחוזר לבנקים המסחריים מ-20.3.75, כי הם רשאים לגבות מפודי האיגרות עמלה מירבית של 0.5% מסכום הפדיון. הואיל והאיגרות נקובות בדולרים, עמלה זו צמודה למעשה לשער החליפין של הדולר.

כדי לאפשר לבנקים להיענות ללא דחיות לציבור הבא לפדות איגרות מילווה מפוזים הבנקים גם באמצעות מערכת הנוזליות, על התקופה שבין תשלום הפדיון בפועל לבין זיכוי הבנק בתמורה על ידי

בנק ישראל. הפיצוי ניתן בצורה של הפחתה מחובת הנוזלות בסכום השווה לסכום הפדיונות שהבנק ביצע וטרם קיבל בעבורם זיכוי מבנק ישראל. על יתרות יומיות אלו נטו מדווח הבנק לבנק ישראל בדו"ח הנוזלות.

בשנים האחרונות פנו הבנקים למפקח על הבנקים בבנק ישראל בבקשה להעלות את העמלה ל-1%, בטענה שעמלה בשיעור 0.5% אינה מכסה את העלות, שמרכיב חשוב בה הן הוצאות המימון ממועד פדיון האיגרות תמורת מזומנים ועד לקבלת ההחזר מבנק ישראל. המפקח פנה בעניין זה לחשב הכללי: בספטמבר 1983 השיב החשב הכללי, כי אין בכוונתו לדון בהעלאת העמלה וכי לדעתו העמלה הקיימת תואמת את הצרכים.

בבדיקת מסמכים במדור הפדיונות שבבנק ישראל ובאגף החשב הכללי התברר, כי לפחות שניים מהבנקים הגדולים גבו בשנים האחרונות עמלה בשיעור 1%, בניגוד להוראות החשב הכללי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 1984 מסר בנק ישראל, כי בבדיקה שערך בעקבות ממצאי הביקורת התברר כי העמלה בעבור פדיון איגרות, הנקובה בתעריפונים של ארבעת הבנקים הגדולים, הינה בשיעור של 1%.

הפדיונות בשקרים, שבוצעו על ידי מערכת הבנקאות בארץ בשנת 1983, היו בסכום השווה ל-110 מיליון דולר. כיוון שהעמלה הנקובה בתעריפוני הבנקים הינה, לדברי בנק ישראל, בשיעור 1%, הרי שהבנקים גבו באותה שנה כ-0.5 מיליון דולר מעבר למה שהתיר להם החשב הכללי.

בעקבות הביקורת הוציא החשב הכללי ב-22.10.84 חוזר לבנקים, ובו ציין, כי העמלה המירבית בשיעור 0.5%, שנקבעה בעבור פדיון איגרות מילווה עצמאות ופיתוח, הינה בתוקף. משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח העדר הקפדה מצד הבנקים על קיום ההוראות, על הגופים המפקחים להדק את הפיקוח בנושא זה. בנק ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא יעקוב אחר הנושא וידווח לחשב הכללי.

אובדן איגרות

במקרה של אובדן איגרת, על בעליה להודיע על כך לבנק בארה"ב וזה בודק אם אכן נרכשה איגרת על שם הפונה. בחלוף פרק זמן מסוים מקבלת הודעה על אובדן איגרת מוציא הבנק לבעל האיגרת שאבדה "כפל תעודה"⁽³⁾. לבנק ישראל נשלחת הודעה שלא לבצע פדיון של האיגרת שאבדה (הודעת "סטופ"). הודעה זו נקלטת מיד במערכת הממוחשבת בבנק ישראל. פעם אחת בחודש וחצי, לאחר הצטברות של כמה מאות הודעות כאלו, מדפיס בנק ישראל רשימה של האיגרות הללו בחוברת ומפיץ אותה בכל סניפי הבנקים בארץ, תוך ציון שכל האיגרות המופיעות ברשימה אסורות בפדיון. על הבנקים המסחריים מוטלת החובה והאחריות לוודא לגבי כל דרישה לפדיון, שהאיגרת המוצגת לפדיון אכן אינה מופיעה ברשימה זו. גם הביקורת השוטפת, הנערכת בבנק ישראל, אמורה לבדוק שאיגרות שהוצגו לפדיון אינן כלולות ברשימה זו, בדרך של הפגשת קובץ הפדיון היומי עם קובץ הודעות ה"סטופ".

במארס 1984 התברר לבנק ישראל, כי החל ביוני 1982, ובמשך 21 חודשים ניפדו איגרות שהופיעו ברשימת ה"סטופ". הפדיון לא עוכב במערכת הממוחשבת של הפדיונות בבנק ישראל. בסה"כ ניפדו 109 איגרות בסך כולל של 107,450 דולר ערך נקוב שלגביהן הוצאו הודעות "סטופ" אך טרם הוצאו כפל תעודות. כמו כן ניפדו 52 איגרות (52,050 דולר ע.נ.) למרות שבמקומן הוצאו כפל תעודות לפני הפדיון.

חלק מהפודים של איגרות אלו הם מוסדות שקיבלו אותן כתרומה. בתחילת אפריל 1984 פנה בנק ישראל לגופים, שמהם ניתן היה, לדעתו, לדרוש החזר הכספים, במכתב בקשה להחזיר לו את תמורת האיגרות. בסה"כ נדרש בחזרה סכום של 44,350 דולר. בעקבות פניות בנק ישראל הוחזר סכום כולל של 14,350 דולר. מוסד אחד, שפדה איגרות בסכום של 30,000 דולר, הודיע, כי לא

(3) לפי הסברי בנק ישראל נדבר נגד כתב שיפוי.

יעתר לבקשת הבנק. בנק ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי קיימת אפשרות שהמדינה תפוצה במסגרת הסדר ביטוח.

עוד הודיע בנק ישראל, כי הפיק לקחים ממקרים אלה והנהיג שינויים בנהלי העדכון של המערכת הממוחשבת. כן קוצר תהליך העברת הודעות ה"סטופ" מהבנק בארה"ב, ונעשית הפגשה שוטפת בין קובץ הודעות ה"סטופ" לבין קובץ הפדיונות.

ההיקף הכספי של הפדיונות המוקדמים

1. בטבלה שלהלן נתונים על הפדיונות המצטברים ליום 31.12.83 של מילוות הפיתוח ומילוות השקעות פיתוח (ללא בונדס שטרות), כפי שהביאם בנק ישראל בחוברת "מצבת החובות במטבע חוץ" מאי 1984:

מילווה פיתוח	מילווה השקעות פיתוח	ס"ה	
מיליוני דולרים			
1,623	146	1,769	פדיון בשקלים
156	590	746	פדיון מוקדם בדולרים
569	—	569	פדיון סופי בדולרים
53	51	104	החלפות*
2,401	787	3,188	ס"ה

* רכישת איגרות חדשות באמצעות פדיון מוקדם של איגרות אחרות.

הטבלה מצביעה על סכום גבוה יחסית של פדיונות בשקלים במילוות פיתוח. פדיונות אלה בשקלים נעשים, בעיקר, על ידי תיירים ועל ידי מוסדות שקיבלו את האיגרות כתרומות. חלק מצומצם מהפדיונות בארץ נועד להשקעה במפעלים מאושרים.

במילוות השקעות פיתוח גדול חלקו של הפדיון המוקדם בדולרים מתוך סך כל הפדיון המוקדם. לגבי מילוות אלה, המונפקים לתקופה של 20 שנה, טרם הגיע מועד הפדיון הסופי. הם הופצו רק לחברות ולקרנות ומחזיקי האיגרות רשאים להציגן לפדיון מוקדם בדולרים לאחר הודעה מוקדמת של 90 יום. נראה, כי אפשרות זו מנוצלת על ידי רבים מן הגופים שרכשו מילוות אלה.

משרד מבקר המדינה ערך התפלגות של סכומי הפדיונות של מילוות השקעות פיתוח, לפי שנים, החל משנת 1978, לפי נתונים שנאספו במהלך הביקורת בבנק ישראל ובאגף החשב הכללי. מן הנתונים עולה, כי 70% מסכומי האיגרות שהונפקו בשנים 1968 - 1970 ניפדו תוך 11 שנים מהוצאתן. שיעור זה, מהאיגרות שהונפקו בשנים 1971 - 1974 ניפדה תוך תשע השנים הראשונות מהוצאתן ואילו 70% מהאיגרות שהונפקו בשנים 1977 - 1979 ניפדו תוך חמש שנים. יוצא, שתקופת החזקה של האיגרות בידי המשקיעים קצרה בהרבה מתקופת הפדיון המקורית שנקבעה בעת ההנפקה ל-20 שנה. אף ניכרת מגמה של ירידה באורך התקופה של החזקת האיגרות בידי הרוכשים עד לניצול אפשרות הפדיון המוקדם.

לגבי מילווה הפיתוח שמועד פרעונו הוא 15 שנה לאחר הנפקתו נתקבלו מבנק ישראל נתונים על פדיונות בארץ בשנים 1979 - 1984, מאז החלו להשתמש במערכת הממוחשבת. בבדיקת הנתונים עולה, כי כמחצית מסכום הפדיונות המוקדמים מתייחס לאיגרות שניפדו תוך שלוש השנים הראשונות מאז הנפקתן; רק 5% ניפדו 10 - 12 שנים לאחר הנפקתן ו-2% בלבד ניפדו לאחר 12 שנים.

במהלך הביקורת התברר, כי במשרד האוצר אינן נערכות בדיקות לגבי משך החזקתן בפועל של האיגרות שהוא מנפיק, ולהשלכות שיש לכך על גיוס ההון באמצעותן. בדיקות אלו נחוצות כדי

שהאוצר, לקראת הנפקת מילונות נוספים, יהיה מודע לעלות למעשה של גיוס הון זה, בהתחשב במשך החזקת האיגרות עד לפדיון.

2. להלן נתונים על מכירות ופדיונות של איגרות בשנים 1980 - 1983, מתוך חוברת "מצבת החובות במטבע חוץ" בהוצאות בנק ישראל:

מכירות ופדיונות של איגרות, בשנים 1983-1980 (במיליוני דולרים)

1980	1981	1982	1983	
395.8	434.0	506.2	472.5	ס"ה מכירות (מילונות+שטרות)
296.6	350.5	362.0	277.4	ס"ה פדיון
99.2	83.5	144.2	195.1	ס"ה גיוס הון
				בונדס שטרות:
191.8	179.5	211.1	203.9	מכירות
22.0	54.5	68.5	104.0	פדיון
169.8	125.0	142.6	99.9	עודף מכירות על פדיון
				מילונות:
204.0	254.5	295.1	268.6	מכירות
274.6	296.0	293.5	173.4	פדיון
-70.6	-41.5	1.6	95.2	עודף מכירות על פדיון

ניתוח נתוני המכירות והפדיון של מילונות הפיתוח ומילונות השקעות פיתוח מצביע על כך, שבשנים 1980 ו-1981 לא מימנו המכירות החדשות את הפדיונות השוטפים. בשנת 1982 חל איזון בין המכירות לפדיונות. בשנת 1983 עלו המכירות על הפדיונות, וזאת עקב ירידה גדולה בפדיון הנוכעת, לפי הסברי משרד האוצר, בעיקר מהפסקת פדיון איגרות על ידי הסוכנות היהודית.

נראה, כי תרומתו של מפעל הבונדס לגיוס הון נטו באמצעות איגרות הנושאות שיעורי ריבית נומינלית נמוכים מאלה שבשוק ההון, היא מצומצמת ביותר. תוספת האמצעים נטו נובעת בעיקרה ממכירת שטרות שהמכירות שלהן עולות עדיין במידה ניכרת על הפדיונות. גיוס הון זה נעשה למעשה כשיעורי הריבית המקובלים בשוק הכספים בארה"ב.



יתרת החוב של מדינת ישראל בגין איגרות מילונות ושטרות, המופצים באמצעות מפעל הבונדס, היתה בסוף שנת הכספים 1983 בסך של כ-3 מיליארד דולר. בשנים האחרונות לא היתה התאמה בין יתרת החוב, כפי שהיא מוצגת בפרסומים של בנק ישראל לבין הסכום הנקוב במאזן המדינה, על פי רישומי החשב הכללי. ל-31.3.83 היה הפרש בסך של כ-200 מיליון דולר. ברישומי החשב הכללי לגבי שנת הכספים 1983 מובא גיוס ההון באמצעות מפעל הבונדס כסכום שבו הפדיונות בחו"ל מקוזזים מהמכירות של האיגרות והשטרות, ולפיכך אין אפשרות לדעת מנתונים אלה את גודלם של שני המרכיבים האמורים.

הביקורת עמדה על כך, שהחשב הכללי והמפקח על הבנקים בבנק ישראל לא הגיבו מבעוד מועד על חריגות הבנקים בארץ משיעור העמלה שהם רשאים לגבות מפדוי האיגרות של מפעל מילונות העצמאות והפיתוח.

הנתונים שנאספו במהלך הביקורת לגבי מכירת של מפעל הכונדס מצביעים על כך, שבשנים האחרונות חלה ירידה בחלקן של האיגרות הנושאות שיעורי ריבית נמוכים מאלה השוררים בשוק הכספים בארה"ב לעומת חלקו של גיוס ההון בתנאי השוק. ממצאי הביקורת מצביעים גם על כך, שעקב הפדיון המוקדם של איגרות, פרק הזמן שבו הן מוחזקות בפועל בידי הרוכשים קצר בהרבה מתקופת הפדיון המקורית שנקבעה להן, ובשנים האחרונות אף מתקצר והולך פרק זמן זה. נסיגות האוצר להתמודד עם תופעות אלו לא היו מכוססים על בדיקה שיטתית של התנהגות הרוכשי האיגרות והשלכתה על היקף גיוס ההון כאמצעות איגרות מדינת ישראל ועל תנאיו.