

דו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.85

מבוא

מבנה המאזן

למאזן המדינה שני חלקים:

1. המאזן השוטף; 2. זכויות והתחייבויות מוניטאריות.

מאזן המדינה השוטף כולל יתרות של המדינה בבנקים, וכן חייבים, בעיקר למפעלים העסקיים של המדינה (רכבת ישראל וכו'). מול יתרות זכות אלה עומדים פקדונות שקיבלה המדינה (בשנה האחרונה גם פקדונות פת"ח ופת"מ בסכומים גדולים), וכן זכאים אחרים. ההפרש בין הזכויות וההתחייבויות מהווה את הגרעון הנצבר בביצוע התקציב.

החלק השני של מאזן המדינה כולל זכויות והתחייבויות, הנובעות בעיקר מביצוע תקציב. בחלק זה עומדים מצד אחד בעיקר: הלוואות שנתנה המדינה במישרין, פקדונות של המדינה בבנקים למתן הלוואות; השקעות של המדינה במניות של חברות וכן מלאי. מצד שני עומדות התחייבויות המדינה – מלוות פנים, מלוות חוץ והתחייבויות בגין ביטוח הצמדה.

מאזן המדינה, שלא כמו מאזנו של גוף מסחרי, אינו משקף נכסים שאינם מוניטאריים כגון: השקעות בתשתית (כבישים וכו'), מקרקעים, מבנים וציוד. גם השקעות המדינה במניות אינן משתקפות במאזן בערך הריאלי, מאחר שהן רשומות במחירים הנומינאליים, שהיו בעת ביצוע ההשקעה.

בצד ההתחייבויות אין מאזן המדינה משקף את התחייבויות המדינה בגין פנסיה ופיצויים לעובדי המדינה, לרבות מורים, שוטרים וחיילי קבע.

מאזן המדינה גם אינו כולל את ההתחייבות, שהמדינה נטלה על עצמה במסגרת הסדר מניות הבנקים. יתרת ההתחייבות ליום 31.3.85 הגיעה, לפי הערכת החשב הכללי, ל-5.5 מיליארד דולר.

ריכוז ממצאים

להלן תמצית הממצאים העיקריים, שהועלו בבדיקה של מאזן המדינה ליום 31.3.85 ושל מערכת החשבונות של החשב הכללי במשרד האוצר, שעליה מבוסס המאזן.

הפרשי השיערוך של ההתחייבויות השוטפות, הנקובות במטבע חוץ או הצמודות למטבע חוץ, עלו על הפרשי השיערוך של הזכויות השוטפות מסוג זה, והעודף בסך 135.5 מיליארד שקל נוקף להוצאות רבית. משרד מבקר המדינה העיר לחשב הכללי, שבהתאם לעקרונות שיטת המזומנים, המעוגנת בחוקי התקציב, אין לזקוף לתקציב סכומים, שטרם שולמו או נתקבלו. הזקיפה לתקציב של הפרשי שיערוך מחייבת הסדר מפורש בחוק התקציב, ויש לשקול יצירת סעיפי הכנסה והוצאה מיוחדים למטרה זו.

מערכת החשבונות של החשב הכללי כוללת "חשבונות מעבר" בהיקף של מיליארדי שקלים ישנים, הנכללים במאזן השוטף בסעיף "בנק ישראל". חשבונות אלה מייצגים רישומים משנים קודמות, שצריכים היו להיות מועברים לחשבונות של הכנסה או הוצאה תקציבית או לחשבונות חייבים וזכאים. השארת הרישומים בחשבונות המעבר מעוותת את הנתונים בדו"ח

על ביצוע התקציב ובמאזן המדינה; הכללת היתרות של חשבונות המעבר בסעיף "בנק ישראל" במאזן השוטף פוגמת בהצגה הנכונה של סעיף זה במאזן.

סכום של 22.5 מיליון שקל, המוצג במאזן כפקדון האוצר בבנק יהב, מהווה למעשה תשלום ללא הרשאה תקציבית לחברה למפעלי כלכלה ותרבות של עובדי המדינה בע"מ באמצעות אותו בנק. בהעדד הרשאה תקציבית מתאימה למטרת ההוצאה, זקף החשב הכללי סכום זה בשנה שלאחר מכן לסעיף "תשלום רבית" בתקציב.

בין חשבונות החייבים של האוצר כלול חוב של רשות השידור בסך 2.8 מיליארד שקל, בגין העברות האוצר לרשות, מעבר להרשאה התקציבית. החוב אינו צמוד ואינו נושא רבית. עוד נמצאו חובות של חברת בזק, בסכום כולל של כ-7.5 מיליארד שקל, שחלקם רשומים כחוב החברה למשרד התקשורת, בגין תשלומי משכורת לעובדי החברה, ללא הרשאה תקציבית, וחלקם כחוב לחשב הכללי, בגין ציוד שהוזמן בחו"ל עוד ב-1984.

לגבי פקדון בנק הדואר באוצר המדינה קיימת אי-התאמה בין הנתון המוצג במאזן המדינה לבין הנתון המוצג במאזן בנק הדואר (ההפרש כ-130 מיליארד שקל). למרות שבנק הדואר הנו יחידה ממשלתית, מאזנו אינו משולב במאזן המדינה, וזה אינו משקף את מלוא זכויותיו והתחייבויותיו של הבנק.

למשרד מבקר המדינה לא הומצאו המידע והמיונים הדרושים לביצוע יעיל של הביקורת על ההלוואות שנתן האוצר. בתאריך המאזן - 31.3.85 - עדיין נמשכו ליקויים שמבקר המדינה עמד עליהם בדו"חות קודמים בעניין אמינות הרישומים במערכת ההלוואות והפקדונות למתן הלוואות. כתוצאה מליקויים אלה, ועקב החשש מטעויות, נמוע החשב הכללי מלפנות לבנקים וללווים אחרים בדרישה להעביר לאוצר סכומי פיגורים בתוספת רבית פיגורים. בתיקון ליקויים אלה חלה התקדמות ניכרת בשנת הכספים 1985 (לאחר תאריך המאזן הנדון כאן).

האוצר העביר לבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ כספים למתן הלוואות לעובדי מדינה מעבר לסכומים, ששימשו בפועל למתן הלוואות כאלה, וכידי הבנק הצטברו יתרות בלתי מנוצלות. האוצר החל לצמצם את ההעברות רק במחצית השנייה של שנת הכספים 1985. בעניין שעורי הרבית על עודפי הכספים ובעניין מועד התשלום של הרבית לאוצר, שגם עליהם העיר מבקר המדינה, לא חל שינוי.

למבקר המדינה לא הומצאו נתונים על היקף הפרשי ההצמדה, הכלולים בירתת ההלוואות הצמודות, שבין הזכויות המוניתאריות הנובעות מביצוע תקציב. לא הומצאו גם נתונים המאפשרים לבדוק את התאמת היתרות במאזן לרישומים במערכת החשבונות. הפרשים גדולים בין נתוני מערכת החשבונות לבין הנתונים במאזן לגבי יתרת ההלוואות שניתנו כנגד אגרות חוב צמיתות, מצביעים על אפשרות של שיבושים.

סכום של 4.9 מיליארד שקל, שהועבר לחברה הממשלתית נכסים מ.י. בע"מ, למימון פעולות בבורסה בקשר למניות הבנקים המסחריים בעקבות המשבר מאוקטובר 1983, מהווה הוצאה ללא הרשאה תקציבית. החברה, המנוהלת למעשה על ידי אגף החשב הכללי, טרם ערכה דו"חות כספיים ליום 31.3.85.

הביקורת העלתה טעויות ברישום מלוות הפנים. תיקון הטעויות מחייב להקטין את יתרת המלוות, כפי שהיא מוצגת במאזן ל-31.3.85, בסכום של 918 מיליארד שקל (כ-1 מיליארד דולר). בנוסף לכך העלתה הביקורת הפרשים ניכרים בין יתרות ההפקדות של מוסדות כספיים באוצר, כפי שהן רשומות במצבת החובות, לבין היתרות לפי קובץ לוחות הסילוקים. טעויות דומות נמצאו גם במצבת מלוות החוץ:

נמשכת השיטה של גיוס מלוות באמצעות מוסדות כספיים, המנפיקים אגרות חוב לקופות גמל, שאת תמורתן הם מפקידים באוצר; וזאת על אף הערות מבקר המדינה בדו"חות קודמים בדבר העלות הגבוהה של שיטה זו לעומת הנפקה ישירה של אגרות חוב ממשלתיות.



המקרים הרבים של טעויות, השמטות ואי-התאמות כחשבונות המנוהלים כאגף החשב הכללי פוגעים בסדרי הבקרה ועלולים אף לגרום נזקים לאוצר המדינה. מערכת הרישומים שבה מדובר היא מסועפת ביותר, אולם תהליך המחשוב המואץ מאפשר להגביר את אמינות המערכת, כפי שאכן מראות תוצאות ראשונות של הפעולות, שהחשב הכללי עשה בתקופה שלאחר תאריך המאזן, שאליו מתייחס דו"ח זה.

על אף הפגמים הרבים, שהביקורת העלתה בנתוני מאזן המדינה, הוא מכיל מידע חשוב בעיקר על המלוות שהמדינה קיבלה ממקורות פנים וחוץ, על ההתחייבויות בגין ביטוח הצמדה וערכבויות, וכן על ההלוואות שהמדינה נתנה⁽¹⁾. ההתפתחויות הכלליות בסעיפים אלה בשנת המאזן הנסקרת, המתוארות בגוף הדו"ח, מצביעות על תהליכים בעלי משמעות כמגזרי פעולה חשובים אלה של אוצר המדינה.



על פי סעיף 19 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) המציא מבקר המדינה ביום 2.4.86 דין וחשבון על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.85 לעיונו של שר האוצר, ובהתאם לאותו סעיף מונח הדו"ח על שולחן הכנסת בעת ובעונה אחת עם הדו"ח השנתי 36.

בטבלה להלן מובא מאזן זכויותיה והתחייבויותיה המוניטאריות של המדינה ליום 31.3.85, על פי הנתונים שמסר שר האוצר (במיליוני שקלים).

מאזן שוטף

31.3.85	31.3.84	31.3.85	31.3.84
	התחייבויות		זכויות
324,876	*14,168 יתרות חוב בבנקים		
1,072,058	*113,428 פקדונות שנתקבלו		יתרות בבנקים ודמי
11,366	3,231 הפרשות וקרנות	1,131,461	*243,235 מחזור
317,055	*99,826 זכאים	162,918	*17,153 חייבים
1,725,355	230,653	1,294,379	260,388
-	29,735 עודף נצבר	430,976	- גרעון נצבר
1,725,355	260,388	1,725,355	260,388

* מוין מחדש.

(1) יתרותיהן ל-31.3.85 של חובות הפנים והחוץ של המדינה (ללא ההתחייבות לרכישת מניות הבנקים שבהסדר) ושל התחייבויותיה בגין הסדרי ביטוח הצמדה, הסתכמו, לפי הרשום במאזן, לשווה הערך של 41.3 מיליארד דולר; ויתרת הערכבויות - בשווה הערך של 1.4 מיליארד דולר. יתרת ההלוואות שנתנה המדינה, לפי הרשום במאזן, הייתה שוות ערך ל-5.8 מיליארד דולר.

זכויות והתחייבויות מוניטאריות הנובעות מביצוע תקציב

	התחייבויות		זכויות
20,387,543	4,322,969 מלוות פנים	4,999,900	566,428 הלוואות ופקדונות
13,595,107	2,357,879 מלוות חוץ	147,241	59,496 השקעות במניות
3,330,145	580,224 מקדמות מבנק ישראל	158,034	30,016 זכויות שונות
		101,922	12,894 מלאי
37,312,795	7,261,072	25,611	7,410 רכוש שנמסר בנאמנות
	התחייבויות בגין	16,827	11,561 מימון ביניים לבנייה
1,501,408	329,083 ביטוח הצמדה**	200	200 הון של בנק ישראל
38,814,203	7,590,155	5,449,735	688,005

התחייבויות על תנאי

1,195,730	ערכבויות המדינה	187,920
-----------	-----------------	---------

** התחייבויות אלה אינן נובעות מביצוע תקציב אלא מביצוע מדיניות הממשלה בנושא זה.

ההתחייבויות במאזן השוטף נוצרות מן הפעולות הפיננסיות של הממשלה מחוץ למסגרת התקציב. ההתחייבויות, שהמדינה נוטלת על עצמה בצורת מלוות, מיועדות בעיקר למימון תקציב הפיתוח, לתשלום חובות ולמימון התקציב הרגיל. התחייבויות אלה והזכויות הנוצרות מביצוע תקציב הפיתוח, משתקפות ברשימת הזכויות וההתחייבויות המוניטאריות הנובעות מביצוע תקציב (להלן - המאזן המוניטארי). כחלק ניכר מהשימושים אין נוצרות זכויות מוניטאריות או אחרות. המאזן המוניטארי אינו משקף נכסים שאינם מוניטאריים - השקעות במערכת הבטחון, בתשתית (כבישים, מסילות ברזל וכד'). במבנים שבידי המדינה ובציוד שכרשונה. מסיבות אלה אין איזון בין הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטארי, וקיים עודף גדול של התחייבויות על זכויות.

מאזן המדינה על שני חלקיו אינו נותן תמונה מלאה על ההתחייבויות והזכויות המוניטאריות של המדינה. חסרות בו התחייבויות הממשלה לשלם פנסיה ופיצויים לעובדי המדינה, למורים, לשוטרים ולחילי צה"ל בשירות קבע. גם יתרות הזכויות הרשומות במאזן אינן משקפות בכל הסעיפים את מלוא הערכים: למשל יתרת ההשקעה במניות מייצגת עלויות רכישה במחירים שוטפים.

בדו"ח השנתי 35 עמ' סב צוין, כי למאזן המדינה ליום 31.3.84 לא צורפו הנתונים על התקשרויות (התחייבויות משרדי הממשלה בגין הזמנת שירותים וטובין) וזאת משום שחלק ניכר של המשרדים, לרבות משרד הבטחון, לא דיווחו לחשב הכללי על התקשרויותיהם. בדברי הסבר למאזן המוניטארי ליום 31.3.85 ציין החשב הכללי, כי יתרות ההתחייבויות החוזיות של משרדי הממשלה לתאריך זה, הסתכמו ב-83,198 מיליון שקל. סכום זה אינו כולל את התחייבויות מערכת הבטחון, מאחר שלא דווח עליהן לחשב הכללי.

בעניין ההתחייבויות שהמדינה קיבלה על עצמה במסגרת ההסדר להבטחת ערך מניות הבנקים, בעקבות המשבר באוקטובר 1983, ציין החשב הכללי, בדברי הסבר למאזן המוניטארי ליום 31.3.85, שההתחייבות עצמה אינה מוצגת במאזן המדינה, וסכומה הוא כ-5.5 מיליארד דולר.

מאזן המדינה אינו משקף את מלוא הזכויות וההתחייבויות של בנק הדואר, המהווה יחידה ארגונית במשרד התקשורת. בעניין זה ראה להלן (התחייבויות שוטפות, סעיף "בנק הדואר").

סדרי רישום ודיווח

במערכת החשבונות של אגף החשב הכללי קיימים חשבונות ארעיים, המכונים חשבונות מעבר. חלק מחשבונות אלה נפתחו בשנת הכספים 1983, והועברו אליהם כל הפרשים שלא הותאמו, בין יתרות חשבונות הבנק של החשב הכללי בבנק ישראל ובבנק הדואר לבין היתרות הרשומות בספרים של שני מוסדות אלה. המגמה הייתה להביא לידי מחיקתם של הפרשים אלה על ידי העברת היתרה נטו שלהם, באופן גלובאלי, לסעיף הוצאה או הכנסה, לאחד שייעשה נסיון לברר את מהות הפרשים לצורך העברתם לחשבונות המתאימים. בעניין זה ראה להלן (סעיף "בנק ישראל").

החלק הנותר של חשבונות המעבר, הקיימים זה שנים רבות, משקף פעולות כספיות האמורות להיות מועברות לחשבונות של הכנסה או הוצאה תקציבית או לחשבונות חייבים וזכאים, אולם טרם הועברו. המדובר בחשבונות, שיתרותיהם מסתכמות במיליארדי שקלים ישנים וזאת לאחר שיתרות אלה מייצגות סכומים מקווזים בהיקף כספי גדול⁽²⁾. מצב דברים זה משבש את משמעות הנתונים במאזן המדינה ובדו"ח על ביצוע התקציב. מבקר המדינה ציין בעבר, ולאחרונה בדו"ח השנתי 35, עמ' סב, כי מיון הרישומים בחשבונות המעבר, והעברתם לחשבונות המתאימים, דרושים לשם דיווח מדויק על ביצוע התקציב ולשם מתן תמונה מהימנה יותר של הזכויות וההתחייבויות במאזן המדינה; העיכובים הממושכים בטיפול בחשבונות אלה מקשים על פעולות הבירור הדרושות לשם זקיפת הסכומים לחשבונות הנכונים. הפגיעה באמינות הנתונים במאזן המדינה היא חמורה במיוחד במערכת ההלוואות של המדינה (ראה להלן).

טעויות שנתגלו ברישומים בחשבונות, המתייחסים לסעיפים שונים של מאזן המדינה, גורמות לכך שחלק מנתוני המאזן אינם משקפים נכונה את יתרת הזכויות וההתחייבויות של המדינה. לדעת הביקורת, יש הכרח להגביר את הבקרה על סדרי הרישום במערכת החשבונות של החשב הכללי.

מספר התחייבויות, הרשומות ומנוהלות באמצעות ספרי עזר, לא נכלל במאזן המוניטארי. מאזן זה אינו מהווה מערכת חשבונאית מאוזנת שתאפשר גילוי טעויות כאלה ולכן יש לבדוק ולהבטיח שכל היתרות של החשבונות המתוקצבים ייכללו במסגרת המאזן המוניטארי (ראה להלן).

(2) פרטים על חשבונות המעבר ועל טיפול החשב הכללי בהם, וכן ממצאי ביקורת מפורטים, ראה להלן עמ' נ.

המאזן השוטף

הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה כוללות את יתרות המזומנים וחשבונות בנק של האוצר ושל משרדי הממשלה, יתרות של פעולות פיננסיות שוטפות וכן יתרות הנובעות מפעולות תקציביות. היתרות של פעולות פיננסיות כוללות בצד הזכויות בעיקר הפקדות בבנקים, ובצד ההתחייבויות – יתרות של כספים שגויסו על ידי האוצר בעיקר לתקופות קצרות. היתרות, הנובעות מפעולות תקציביות, משקפות בצד הזכויות בעיקר חייבים של המפעלים העסקיים של המדינה בגין הכנסות, שנוקפו לחשבונות תקציביים בשנה השוטפת ולא ניגבו עד סוף שנת הכספים, ובצד ההתחייבויות – יתרות לזכות ספקים של המפעלים העסקיים.

החשב הכללי מכין שני מאזנים נפרדים של הזכויות וההתחייבויות השוטפות – אחד לחשבונות של אגף החשב הכללי ואחד לחשבונות של משרדי הממשלה – ומאזן מאוחד של הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה, שנתוניו מובאים בטבלה דלעיל. היתרות המובאות בטבלה זו לגבי 31.3.84 מויינו בחלקן מחדש.

הפרשי שיערוך

חלק ניכר מהזכויות וההתחייבויות השוטפות נקוב במטבע חוץ. משנת הכספים 1982 מאפשרת המערכת לעיבוד נתונים של החשב הכללי, לנהל חשבונות אלה במטבע חוץ ובשקלים ולחשב הפרשי שיערוך לסוף שנת הכספים, לכל יתרה במטבע חוץ. הזכויות ששוערכו הן בעיקר פקדונות בבנקים במטבע חוץ וההתחייבויות ששוערכו הן בעיקר הפקדות של גופים שונים באוצר, וכן חשבונות המתייחסים לנציגות האוצר בארצות הברית.

הרוב הגדול של פעולות השיערוך נעשה כאמור אוטומטית על ידי המערכת הממוחשבת של החשב הכללי והוא מתייחס לרוב חשבונות מטבע חוץ של החשב הכללי, ואילו החלק הנותר נעשה ידנית והוא מתייחס בעיקר לחשבונות מטבע חוץ של משרדי הממשלה.

על פי נתונים שהמציא החשב הכללי, לגבי היתרות של חשבונות הצמודים למטבע חוץ, הפרשי השיערוך של ההתחייבויות עלו על הפרשי השיערוך של הזכויות, והעודף בסך 135,550.1 מיליון שקל ליום 31.3.85 נזקף להוצאות המדינה, בסעיף "רבית". בשנה הקודמת היה מצב הפוך כאשר הפרשי השיערוך של הזכויות עלו על הפרשי השיערוך של ההתחייבויות והעודף בסך 54,524.2 מיליון שקל ליום 31.3.84 נזקף להכנסות המדינה, בסעיף "הכנסות משירותים שונים". התוצאה ליום 31.3.85 נוצרה בעיקר על ידי השיערוך של כספי פת"מ ופת"ח (ראה להלן "פקדונות שנתקבלו"). חשבונות אלה הועמדו בחלקם, בשנה הנסקרת, לרשות החשב הכללי, אשר הפקיד אותם בשני חשבונות מיוחדים בבנק ישראל. הפרשי השיערוך של שני חשבונות אלה הסתכמו בסכום של 370,028 מיליון שקל, אשר נכללו, כאמור, בספרי החשב הכללי, בסעיף הוצאה "רבית" בתקציב המדינה. אלמלא הוצאה זו, היו הפרשי השיערוך בשנה הנסקרת מסתכמים ב-234,478 מיליון שקל כהכנסה במקום 135,550.1 מיליון שקל – כהוצאה.

בדו"חות השנתיים 34 (עמ' נא) ו-35 (עמ' סג) עמד מבקר המדינה בהקשר זה על כך, שבהתאם לעקרונות שיטת המזומנים, המעוגנים בחוקי התקציב, אין לזקוף להוצאות ולהכנסות של תקציב המדינה (להוציא המפעלים העסקיים של המדינה) הפרשי הצמדה שטרם שולמו או נתקבלו. הזקיפה לתקציב של הפרשי שיערוך בגין חשבונות במטבע חוץ או צמודים למטבע חוץ במאזן השוטף, מחייבת, לדעת הביקורת, הסדר מפורש בחוק התקציב, ויש לשקול יצירת סעיפי הכנסה והוצאה מיוחדים לרישום הפרשי השיערוך.

גרעון נצבר

סעיף זה מייצג את ההפרש המצטבר הרב-שנתי בין ההכנסה התקציבית לבין ההוצאה התקציבית, כפי שנדרשמו בדו"חות ביצוע התקציב. כאשר סכום ההכנסה עולה על ההוצאה, משתקף הדבר בתוספת זכויות ו/או בירידת ההתחייבויות במאזן השוטף, ואילו כאשר סכום ההוצאה עולה על ההכנסה, משתקף הדבר בהקטנת הזכויות השוטפות ו/או בהגדלת ההתחייבויות השוטפות. כתוצאה מיחסי גומלין אלה בין רישומי ביצוע התקציב למרכיבי המאזן השוטף, ההפרש המצטבר בין הכנסה להוצאה (עודף או גרעון) זהה לפער בין הזכויות השוטפות לבין ההתחייבויות השוטפות.

להלן נתונים המתייחסים לשנת הכספים 1984 (במיליוני שקלים):

	ביצוע תקציב:
10,518,919	תקבולים
10,979,630	תשלומים
<hr/>	
460,711	הגרעון בביצוע התקציב
29,735	בניכוי עודף נצבר לתחילת השנה
<hr/>	
430,976	גרעון נצבר ליום 31.3.85

הנתונים על ביצוע התקציב בטבלה דלעיל כוללים מקדמות מבנק ישראל בסך 2,750,000 מיליון שקל בין התקבולים וסך 2,298,000 מיליון שקל החוזר חובות לבנק ישראל בין התשלומים. פרטים נוספים בנושא זה, ראה בפרק על תקציב המדינה לשנת הכספים 1984 וביצועו, עמ' לו.

זכויות שוטפות

בטבלה שלהלן מובא פירוט הזכויות השוטפות ליום 31.3.85 וליום 31.3.84, על פי נתוני החשב הכללי.

° 31.3.84	31.3.85	
(מיליוני שקלים)		
112,024.3	406,836.6	בנק ישראל
128,518.8	721,109.1	בנקים אחרים
2,692.0	3,515.5	דמי מחזור
7,564.1	40,785.6	חייבים למפעלים עסקיים
937.1	6,947.1	חייבים למשרדי ממשלה
8,651.6	115,185.2	חייבים שונים
<hr/>		
260,387.9	1,294,379.1	ס"ה

° מוין מחדש.

בנק ישראל

היתרה ליום 31.3.85 בסעיף זה מורכבת מהיתרות בבנק ישראל של החשב הכללי (4.123,271 מיליון שקל) ושל משרדי הממשלה (2.283,565 מיליון שקל). הנתון לגבי משרדי הממשלה מייצג יתרה נטו לאחר הפחתת משיכת יתר בסך של 53.2 מיליון שקל של מע"צ (אגף עבודות ציבוריות במשרד הבינוי והשיכון) ו-3.4 מיליון שקל של משרד התיירות. הכספים המוחזקים על ידי משרדי הממשלה בבנק ישראל ב-31.3.85 כוללים בעיקר 244,158.3 מיליון שקל של משרד הבטחון.

הנתון לגבי חשבונות החשב הכללי בבנק ישראל מורכב מיתרות של חשבונות ממשיים (9.133,212 מיליון שקל), ומחשבונות מעבר שאינם מייצגים יתרות כספיות בבנק ישראל, וכלילתם במסגרת הסעיף הנדון מעוות את משמעות הנתון במאזן המדינה. חשבונות מעבר אלה ניתן למינם לשתי קבוצות: חשבון מעבר מיוחד, שאליו הועברו יתרות של חשבונות שמהותם לא הייתה ידועה לחשב הכללי (3.1,612 מיליון שקל), וחשבונות מעבר שוטפים (יתרת זכות בסך 8.11,553.8 מיליון שקל), שהפעולות נרשמו בהם באופן זמני ויש להעבירן לחשבונות המתאימים - הכנסות והוצאות חקציביות, חייבים וזכאים.

1. החשבונות הממשיים של החשב הכללי בבנק ישראל כוללים חשבונות המיועדים לתקבולים וחשבונות המשמשים לביצוע תשלומים בלבד. עד שנת הכספים 1983 ועד בכלל לא נעשתה התאמה של חשבונות הבנק של החשב הכללי עם היתרות של חשבונות אלה כפי שהן רשומות בספרי בנק ישראל. בשנת הכספים 1984 נעשתה לראשונה התאמה בין שתי מערכות הספרים. גם בשנה הנסקרת נעשתה התאמה, פרט לגבי המקרים דלהלן:

(א) בדו"ח השנתי 34 (עמ' נג) ובדו"ח השנתי 35 (עמ' סה) ציין מבקר המדינה, כי בספרי בנק ישראל קיים חשבון על שם החשב הכללי, המשקף משיכת יתר בסך 514,268 ליש"ט (7.548 מיליון שקל ליום 31.3.85)⁽³⁾ שאינו מופיע בספרי החשב הכללי. סכום זה מייצג תשלום על ידי בנק ישראל לממשלה של מדינה אחרת כמימוש ערבות של האוצר. לחשב הכללי לא היה מידע על תשלום זה, ולכן לא בא לידי ביטוי בספריו. ב-17.1.85 ביקש החשב הכללי מבנק ישראל להוציא את החשבון האמור ממסגרת חשבונות האוצר בבנק ישראל או להגיש לחשב הכללי אסמכתאות המעידות, שהתשלום האמור בוצע עבור הממשלה ועל פי הוראותיה. עד סוף פברואר 1985 לא השיב בנק ישראל לבקשת החשב הכללי.

בעקבות פנייה נוספת של החשב הכללי לבנק ישראל בדצמבר 1985, קיבל החשב הכללי מבנק ישראל את כל החומר הקשור למשיכת היתר המייצגת תשלומים שבוצעו על ידי הבנק ונזקפו לחובת חשבון החשב הכללי. לאחר בדיקת חומר זה עומד החשב הכללי לקבל החלטה על רישום הפעולה בספריו כנגד חיוב תקציב המדינה.

(ב) פקדון במטבע חוץ בבנק ישראל, שמקורו בהעברות ממשרד הבטחון, ירתו ליום 31.3.85, לפי ספרי בנק ישראל, מסתכמת ב-177.6 מיליון דולר, ואילו לפי ספרי החשב הכללי, יתרת הפקדון בבנק ישראל היא 262.9 מיליון דולר (4.225,691 מיליון שקל). החשב הכללי מטפל באיתור הטעויות שהביאו לחוסר ההתאמה.

2. (א) במסגרת חשבונות הממשיים כוללים לראשונה בשנה הנסקרת שני חשבונות - אחד המייצג את החסכון המושקע על ידי הציבור בפת"מ (7.56,876 מיליון שקל) ואחד המייצג חשבונות פת"מ (פקדון תושב חוץ) (7.84,486 מיליון שקל) ובס"ה (4.141,363 מיליון שקל). בעניין זה ראה בדו"ח זה, הפרק על ביצוע תקציב המדינה, עמ' לה וכן לעיל - "הפרשי שיערוך" - ולהלן - סעיף "פקדונות שנתקבלו".

(3) לפי השער של 1067.1 שקל לליש"ט ליום 31.3.85.

(ב) במסגרת החשבונות הממשיים כלול חשבון המייצג את הפקדות היבואנים. הפקדות אלו בכנק ישראל לזכות חשבון האוצר, נעשו על פי צו הסדרת יבוא טובין (הפקדה), התשמ"ג-1983 שהוצא על פי פקודת היבוא והיצוא (נוסח חדש), התשל"ט-1979. לפי צו זה יבוא טובין מסוימים טעון הפקדת פקדון לזכות אוצר המדינה בשיעורים שנקבעו מפעם לפעם, לפי ערכם של הטובין וסוג היבוא; הפקדון יוחזר ביום ה-15 לחודש השנים עשר שלאחר החודש בו הופקד הפקדון. צווים מסוג זה הוצאו בעבר מדי פעם בפעם בהתאם למדיניות הכלכלית של הממשלה.

היתרה של הפקדות היבואנים בכנק ישראל ליום 31.3.85 מסתכמת ב-86,323.2 מיליון שקל והיא נזקפה להכנסות המדינה⁽⁴⁾. בהפקדות לפי הצו, שצוין לעיל, הוחל בשנת הכספים 1983 ומאז הן מתוקצבות במסגרת התקציב הרגיל ונרשמות אפוא להכנסות המדינה. ההתחייבות של המדינה להחזרת ההפקדות מופיעה במסגרת המאזן המוניטארי בסעיף "מלוות פנים" (ראה להלן, עמ' פג).

אגף המכס והבלו מטפל בגביית ההפקדות ובהחזרתן ליבואנים, והוא מפקיד אותן בחשבון מיוחד בכנק ישראל. כפי שצוין לעיל, רק היתרה שבסוף שנת התקציב דהיינו, לאחד ניכוי ההחזרים, נזקפת לתקציב. יתרה זו מייצגת את החובות ליבואנים, שזמן פרעונם טרם הגיע. יוצא אפוא, שהפקדונות אינם מתוקצבים בשלמותם אלא רק בחלקם.

3. חשבון המעבר המיוחד נפתח בשנת הכספים 1983 בעקבות הביקורת בעניין אי-התאמה בין היתרות, שהיו רשומות בספרי החשב הכללי, לבין הרישומים בכנק ישראל. לחשבון המעבר המיוחד הועברו כל אותם הסכומים בחשבונות שונים, שמהותם לא הייתה ידועה לחשב הכללי במשך שנים ושאין ניתן היה להתאימם עם הרישומים בספרי בנק ישראל. בדו"ח השנתי 35, עמ' סה, צוין שהחשב הכללי ימליץ בפני שר האוצר למחוק מהספרים את היתרה בחשבון מיוחד זה ליום 31.3.84, שהסתכמה ב-3,069.7 מיליון שקל. במשך שנת הכספים 1984 נעשו בירורים נוספים לגבי מהותם של המרכיבים של יתרה זו, וכתוצאה מהם הוקטנה היתרה האמורה לסכום של 1,612.3 מיליון שקל ליום 31.3.85. בנסיבות אלה החליט החשב הכללי להמשיך בבירורים ולדחות את הבקשה לשר האוצר למחיקת סכום זה מהספרים. יתרה זו כאמור אינה מייצגת כספים המוחזקים בכנק, וכלילתה בסעיף המאזני "בנק ישראל" מעוותת את משמעות סעיף זה. עד סוף פברואר 1986 ירדה היתרה בחשבון זה ל-443.8 מיליון שקל.

4. הקבוצה השלישית של חשבונות במסגרת הסעיף הנדון (ביתרת זכות נטו של 11,553.8 מיליון שקל) מורכבת בעיקר מיתרות של חשבונות מעבר שנוצרו כמפורט להלן.

בספטמבר 1980 פתח החשב הכללי, לשם שכלול שיטת הרישומים בספריו, חשבונות מעבר חדשים הממוינים לפי העובדים המטפלים בתחומי ביצוע התקציב - סדרה אחת לתשלומים וסדרה שנייה לתקבולים. הסדרה לתשלומים בוטלה בינתיים, וכל התשלומים של החשב הכללי - פרט לתשלומים כמטבע חוץ - נזקפים כמישרין לחשבונות ההוצאה התקציבית, ולא כאמצעות חשבונות מעבר. לעומת זאת התקבולים נזקפים לחשבונות הכנסה תקציביים כאמצעות חשבונות מעבר לתקבולים. חשבונות מעבר בקבוצה הנדונה מורכבים מחשבונות מעבר בעלי יתרות זכות המייצגים הכנסות, בסכום כולל של 12,713.7 מיליון שקל ומחשבון מעבר בעל יתרת חובה בסכום של 1,159.9 מיליון שקל. כל חשבונות המעבר צריכים היו להתאפס ליום המאזן על ידי העברת הפעולות הרשומות בהם לחשבונות הכנסה והוצאה, חייבים וזכאים, ולא הייתה הצדקה לכך, שהסכומים האמורים יופיעו במאזן המדינה בסעיף "בנק ישראל". אי-העברתם לחשבונות המתאימים, פוגעת בנכונות של הדו"ח על ביצוע התקציב ליום 31.3.85 וכן פוגעת בדיוק של יתרות החייבים והזכאים הכלולות במסגרת המאזן השוטף.

(4) היתרה ליום 31.3.85 מורכבת מהיתרה בסך 14,986 מיליון שקל ליום 31.3.84, שנוקפה להכנסות המדינה בשנת הכספים 1983, ומהתנועה נטו בשנת הכספים 1984 בסך 71,337.2 מיליון שקל, אשר נזקפה להכנסות המדינה בשנת הכספים 1984.

להלן פירוט של חשבונות המעבר העיקריים:

(א) חשבון מעבר בעל יתרת חובה בסך 1,159.9 מיליון שקל המייצג פרעון מלוות במטבע חוץ שטרם נזקף לתקציב ההוצאה. לפי הסברים שנתקבלו מאגף החשב הכללי במאסר 1986, כבר איתר האגף את הטעויות ועומד לתקנן. טעויות אלה מהוות את החלק הארי של הרישומים בחשבון מעבר זה, ולגבי היתרה הוא מברר את מהותן.

(ב) חשבונות מעבר בעלי יתרות זכות המייצגים:

מיליוני שקלים

	גביות על חשבון הלוואות, שהאוצר נתן בעבר, שטרם נוקפו להכנסות המדינה	7,218.6
	תקבולים בשנים קודמות שנרשמו בטעות בחשבון המעבר פעולות שנעשו בשנים קודמות, ושמהותן נבדקת על ידי החשב הכללי	4,166.3
	גביות על חשבון הלוואות שנתנה נציגות האוצר בארצות הברית (ראה גם "זכאים אחרים" להלן)	963.6
	תקבולים מדיבידנד וממכירת מניות שטרם נוקפו להכנסות המדינה	350.7
		8.7

במסגרת הסעיף הנדון, נכללו במאזן ליום 31.3.84 שני חשבונות מעבר, שיתרותיהם הסתכמו ב-135 מיליון שקל, ושבהם נרשמו תקבולים, שלא ניתן היה לזקוף לחשבונות מתאימים בגלל העדר תעודות זיכוי או בגלל העדר פרטים בתעודות הזיכוי שבנק ישראל העביר לחשב הכללי. בעקבות הביקורת (ראה דו"ח השנתי 35, עמ' 10) נקט החשב הכללי צעדים לסגירת שני חשבונות אלה, כך שליום 31.3.85 הועברו כל הרישומים בחשבונות אלה לחשבונות התקציביים המתאימים.

בנקים אחרים

המרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ליום 31.3.85 הייתה 721,109.1 מיליון שקל, הם כלהלן:

פקדונות של האוצר בבנקים: חלק מכספי אוצר המדינה מופקד על ידי החשב הכללי, או על פי הוראותיו, בבנקים מסחריים. הפקדות אלה הן בדרך כלל לתקופות של חודשים מספר. היתרה של פקדונות אלה ב-31.3.85 הייתה 517,825.5 מיליון שקל⁽⁵⁾ לעומת 121,261.1 מיליון שקל⁽⁶⁾ ליום 31.3.84. בדו"ח השנתי 35, עמ' 10, צוין, כי קיים פער ניכר בין היתרה הרשומה בספרי החשב הכללי, לבין היתרה הרשומה במסמכים של היחידה בחשב הכללי המטפלת בפקדונות האמורים. החשב הכללי מטפל בהתאמת החשבונות.

הלוואות קצרות מועד בדולרים: בשנה הנסקרת קיבל האוצר מבנקים בחוץ לארץ הלוואות קצרות מועד, שיתרתן ליום 31.3.85 הסתכמה ב-125.2 מיליון דולר. התחייבות זו של המדינה צריכה הייתה להיות כלולה במסגרת ההתחייבויות, אך בגלל טעויות כרישום משקף החשבון הנדון, כאילו לאוצר יש פקדון בבנקים בחוץ לארץ בסכום של 90,123.1 מיליון שקל (\$104,977,500) ליום 31.3.85, כאשר למעשה חייב האוצר לבנקים סכום של 125.2 מיליון דולר עבור הלוואות שקיבל מהם. חוב זה של האוצר אינו משתקף אפוא במאזן המדינה.

(5) שווה ערך ל-603.2 מיליון דולר.

(6) שווה ערך ל-791.2 מיליון דולר.

פקדון בבנק ישראל: סכום של 125 מיליון דולר (107,312.5 מיליון שקל ליום 31.3.85) הועבר מחשבונות של החשב הכללי בבנקים אחרים לחשבון מיוחד של החשב הכללי בבנק ישראל. פקדון זה צריך אפוא להיות מוצג במאזן המדינה במסגרת הסעיף "בנק ישראל" ולא במסגרת הסעיף "בנקים אחרים".

פקדון בבנק יהב: סכום של 22.5 מיליון שקל שולם בשנה הנסקרת לחברה למפעלי כלכלה ותרבות של עובדי המדינה בע"מ באמצעות בנק יהב ונוקף בתקציב לסעיף "הוצאות שונות" (תכנית "השתתפות בחברה למפעלי כלכלה ותרבות", תקנה "ספורט ותרבות") אף על פי שלא היה לתשלום זה כיסוי תקציבי. התשלום בוצע בהנחה, שאגף התקציבים יאשר העברה מתאימה מתוך הרזרבה הפנימית הכלולה בתכנית התקציבית האמורה. ההעברה לא אושרה עד 31.3.85. כתוצאה מכך ביטל החשב הכללי את הזקיפה לתקציב, והסכום האמור נוקף לחשבון בנק יהב. בדרך זו מראים ספרי האוצר, כאילו הפקיד האוצר סכום של 22.5 מיליון שקל בבנק יהב.

בשנת הכספים 1985 חוסל הפקדון הנ"ל, הרשום בחשבון בנק יהב, על ידי זקיפתו לתקציב בסעיף הוצאה "רבית". אגף החשב הכללי יצר אפוא שלושה עיוותים בחשבונות התקציב והמאזן: הוא הוציא את הסכום האמור בשנת הכספים 1984 ללא הרשאה, ולא הציג הוצאה זו בדו"ח על ביצוע התקציב; הוא הציג את הסכום במאזן ל-31.3.85 כפקדון בבנק, אף על פי שההוצאה היתה מוחלטת; והוא זקף את הסכום בשנת הכספים 1985 לסעיף "רבית" - סעיף שאינו קשור כלל למהות ההוצאה.

חשבונות בנק של נציגות האוצר בארה"ב: היתרות של חשבונות אלה הסתכמו ליום 31.3.85 ב-5,540.7 מיליון שקל (6.4 מיליון דולר) לעומת 6,883.8 מיליון שקל (44.9 מיליון דולר) ליום 31.3.84.

פקדון של משרד הפנים (בסך 213.7 מיליון שקל): בהתאם לתקנות שהותקנו על פי פקודת מניעת זיהום מי הים בשמן (נוסח חדש), התש"מ-1980, הוקמה קרן במסגרת משרד הפנים למניעת זיהום הים. הקרן מממנת את פעולותיה מהכנסות שהיא מקבלת מקנסות ואגרות שהוטלו לפי הפקודה, המתוקצבות בתקציב הרגיל של המשרד כהכנסה מיוחדת, מהקצבות מתקציב המדינה, ועוד. כספי הקרן מוחזקים בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. משרד הפנים מבצע את ההוצאות של הקרן, על פי הוראות הנהלת הקרן, ופעם בחודש מחזירה הקרן למשרד את הסכומים שהוצאו. ליום 31.3.85 נשארה הקרן חייבת למשרד הפנים סך של 213.7 מיליון שקל לעומת 1 מיליון שקל ליום 31.3.84. הואיל ומדובר בחוב המגיע למשרד הפנים ולא בפקדון של משרד הפנים בבנק, אין מקום להציג חוב זה במסגרת הסעיף המאזני הנדון כפקדון בבנק, ומן הראוי היה להציג את הסכום האמור במאזן במסגרת הסעיף "חייבים".

החוב של 213.7 מיליון שקל למשרד הפנים מהווה למעשה תשלום שבוצע על ידי משרד זה ללא כיסוי תקציבי.

פקדון במינהל נבטים (בסך 70.3 מיליון שקל): החשב הכללי הזרים באמצעות משרד הפנים כספים לגוף זה, שהוקם לצורך פינויים של הבידואים מאזור נבטים. כל התשלומים של המינהל נזקפים לסעיף התקציבי "הוצאות שונות". החשבון האמור מייצג את חשבון הבנק של המינהל, המנוהל, לדברי החשב הכללי, בבנק הדואר. חשבון הפקדון בספרי החשב הכללי מראה ליום 31.3.85 יתרה בסך 70.3 מיליון שקל לעומת משיכת יתר בסך 2.7 מיליון שקל ליום 31.3.84 (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' עא).

פקדון בחוץ לארץ בקשר לפדיון אגרות מדינת ישראל (בונדס): האוצר מפקיד את הסכומים הדרושים לפדיון האגרות ולתשלום הרבית, בבנק בארצות הברית, המשמש כסוכן

פיסקלי של ממשלת ישראל. עד שנת הכספים 1980 ועד בכלל נרשמו הכספים כפקדון בבנק, ובהתאם לדו"חות הבנק על פדיון אגרות חוב ותשלומי רבית - העביר החשב הכללי בספריו את הסכומים המתאימים מחשבון הפקדון וזקף אותם להוצאות התקציב. משנת הכספים 1981 וזקף החשב הכללי ישירות לתקציב את כל הסכומים, שהועברו לאותו בנק, כך שיתרת הפקדון אינה משתקפת עוד במאזן המדינה ואין בו נתונים על סכומי הפדיון והרבית שטרם נדרשו. בעקבות הביקורת, בדו"ח שנתי 33, עמ' 38, הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, שלהבא יכלול פרטים על יתרת הפקדון במסגרת הביאורים המצורפים למאזן המדינה. למאזן המדינה ליום 31.3.85 לא צורפו ביאורים בעניין זה, כמו בשתי השנים הקודמות (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' סז).

דמי מחזור

דמי המחזור בידי העובדים של משרדי ממשלה שונים ליום 31.3.85 הסתכמו ב-3,515.5 מיליון שקל. הסכומים העיקריים הוחזקו בידי העובדים של הגופים הבאים:

מיליוני שקלים

3,956.0	משרד החוץ
795.1	משרד התקשורת
563.0	משרד העבודה והרווחה
244.6	משרד התיירות
56.9	משרד האוצר

ס"ה דמי המחזור בסך 3,515.5 מיליון שקל הוא סכום נטו, לאחר ניכוי סך 2,291.9 מיליון שקל, המוצג כמשיכת יתר של עובדי משרד הבריאות מחשבונו דמי מחזור שהם מנהלים בבנקים. למעשה לא הייתה כאן משיכת יתר, ולהלן ההסבר: העובדים המינהליים והמקצועיים בבתי החולים הממשלתיים-עירוניים בתל אביב ובחיפה אינם עובדי מדינה ונמנים עם כוח האדם של העיריות. על פי הסדר עם העיריות, מממן משרד הבריאות את המשכורות של העובדים האמורים מתוך תקציבו.

לגבי משכורת חודש מארס של כל שנה, מעביר משרד הבריאות בסוף אותו חודש לעיריות האמורות, את הכספים הדרושים לצורך תשלום המשכורות, והעיריות מבצעות את התשלום בראשית חודש אפריל. לגבי חודש מארס 1985 לא היו בידי משרד הבריאות הסכומים הדרושים למטרה הנדונה - כ-2,300 מיליון שקל - והוא העביר אותם לעיריות רק בראשית אפריל 1985. המשרד זקף את ההוצאה האמורה לחובת תקציב שנת הכספים 1984 כנגד זיכוי חשבון "דמי מחזור" ומכאן ההצגה של משיכת יתר שצוינה לעיל. זקיפה לחובת תקציב, למרות שהתשלום לא בוצע, מותרת רק לגבי משכורות של עובדי מדינה. מאחר וכאמור עובדי שני בתי החולים הנ"ל אינם עובדי מדינה, הרי שהזקיפה לתקציב צריכה הייתה להיעשות בשנה שבה בוצע התשלום, דהיינו, לחובת התקציב של שנת הכספים 1985. הזקיפה לתקציב שנת הכספים 1984 גרמה הגדלת החריגה בתקציב משרד הבריאות⁽⁷⁾.

חייבים למפעלים עסקיים

בסעיף זה רשומים החובות המגיעים למפעלים עסקיים של הממשלה בעד שירותים, שהם נתנו וטובין שהם סיפקו, כשהתמורה בגינם אמורה להתקבל לאחר תאריך המאזן. בהתאם לחוקי התקציב מנהלים המפעלים העסקיים את החשבונו על כסיס צבירה.

(7) ראה גם עמ' מ.

היתרה בסעיף זה בסך 40,785.6 מיליון שקל ליום 31.3.85 מחייחסת בעיקר למפעלים העסקיים הבאים:

מינהל הסחר הממשלתי: ס"ה החובות למינהל מסתכם ב-29,190.9 מיליון שקל, שהם בעיקר חובות של טחנות קמח ומפעלי שמנים.

משרד התקשורת: יתרת החובות למשרד מסתכמת ב-6,702.9 מיליון שקל והיא מורכבת בעיקר מחוב של חברת בזק בסך 5,561.9 מיליון שקל בגין תשלום משכורות לעובדי החברה על ידי המשרד. תשלום זה הוא ללא הרשאה תקציבית, והוא נוסף לחוב של החברה לאוצר בסך 1,909 מיליון שקל (ראה להלן) וחוב לבנק הדואר בסך 3,365.2 מיליון שקל (ראה התחייבויות שוטפות - בנק הדואר).

רכבת ישראל: יתרת החובות לרכבת ישראל מסתכמת ב-3,218.1 מיליון שקל והיא מייצגת בעיקר חובות מסחריים בעד שירותי הובלה.

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החובות למינהל, המסתכמת ב-1,424.5 מיליון שקל, כוללת בעיקר את החובות הבאים: חוב של עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ בסך 577.8 מיליון שקל; דמי חכירה בסך 825.2 מיליון שקל.

המדפיס הממשלתי: יתרת החובות למדפיס הממשלתי בסך 210.3 מיליון שקל מורכבת ברובה מחובות של גופים לא-ממשלתיים, להם סיפק המדפיס הממשלתי שירותים.

חייבים למשרדי הממשלה

היתרה ליום 31.3.85 בסכום של 6,947.1 מיליון שקל מורכבת בעיקר מיתרות החוב ליחידות הבאות:

מינהל הדלק: החוב ליחידה זו מסתכם ב-3,478.1 מיליון שקל לעומת 499.1 מיליון שקל ליום 31.3.84 והוא מייצג מקדמות שנתן מינהל הדלק לגורם המבצע שירותים עבורו. המקדמות מומנו מתוך עודף ההכנסות על ההוצאות של המסלקה למחירי מוצרי דלק, והן ניתנו ללא הרשאה תקציבית. על כך העיר מבקר המדינה גם בדו"ח השנתי 35, עמ' סח.

נציגות האוצר בארה"ב: יתרת החייבים ליחידה זו ליום 31.3.85 בסך 1,385.7 מיליון שקל (\$1,614,096) מורכבת בעיקר מהלוואה למפעל הבונדס בסך 1.25 מיליון דולר, והלוואות לעובדי הנציגות בסך \$85,786. תשלומים אלה בוצעו ללא הרשאה תקציבית. ההלוואה למפעל הבונדס מהווה קונסולידציה של הלוואה בסך 0.25 מיליון דולר, שניתנה ב-1970 לתקופה של חמש שנים וחודשה מדי פעם בפעם, והלוואה בסך 1 מיליון דולר שניתנה ביוני 1981: זמן הפרעון נקבע לתאריך 31.12.85 (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' סח).

משרד החינוך והתרבות: היתרה כוללת, בין היתר, תשלומי יתר למורים, בסכום כולל של 161.2 מיליון שקל; חוב המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים בסכום של 151.1 מיליון שקל; חובות בנקים בגין משכורות שבוטלו - 27.4 מיליון שקל.

אגף המכס והבלו: חובות של ספקים שונים - 10.3 מיליון שקל; חוב המוסד לביטוח לאומי בסכום של 48.8 מיליון שקל עבור תגמולים לעובדי האגף ששירתו במילואים: 81.7 מיליון שקל שלגביהם לא ניתן פירוט למי שולם הסכום.

משרד החוץ: חוב בסך 80.6 מיליון שקל של קופת חולים של ההסתדרות הכללית בגין תשלומי המשרד עבור שירותים רפואיים, שקיבלו עובדיו בעת שירותם בחוף לארץ; חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 5.7 מיליון שקל עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים; חוב של ועד העובדים בסך 2.6 מיליון שקל.

החובות של משרד החקלאות, אגף מס הכנסה ומשרד האוצר מתייחסים בעיקר לחוב המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי היחידות האלה ששירתו במילואים.

חייבים שונים

היתרות הכלולות בסעיף זה מתייחסות לחשבונות חייבים של החשב הכללי, בסך כולל של 115,185.2 מיליון שקל; להלן פרטים על החשבונות העיקריים בסעיף זה.

חשבון מעבר של נציגות האוצר בארה"ב: בחשבון מעבר זה נרשמים המלוות המתקבלים באמצעות נציגות האוצר בארצות הברית, ותשלומי הרבית על המלוות. היתרה בחשבון זה צריכה הייתה להתאפס ליום 31.3.85 לאחר העברת הפעולות שנרשמו בו לחשבונות התקציביים המתאימים – הכנסות המדינה ממלוות, והוצאה של רבית. היתרה בחשבון המעבר ליום 31.3.85 בסך 69,813.6 מיליון שקל⁽⁸⁾ ברובה אינה מייצגת חייבים של המדינה; היתרה היא נטו ומייצגת אפוא מלוות ורבית שטרם הועברו לחשבונות המתאימים. אגף החשב הכללי מברר, מדוע לא התאפס החשבון ליום 31.3.85.

חברות הדלק: חברות הדלק ממנות את רכישת הדלק על ידי הלוואות שהן מקבלות מבנקים מסחריים בארץ. בעקבות חילוקי דעות, שנתגלעו בשנת הכספים 1983 עם הבנקים על שיעור הרבית על הלוואות אלה, העביר האוצר לחברות מימון ביניים לשישה חודשים ברבית של 1.25% לשנה מעל לשיעור "ליבור"⁽⁹⁾. יתרת החוב של חברות הדלק לחשב הכללי בגין האשראי הסתכמה ב-20,109.8 מיליון שקל ליום 31.3.85 לעומת 3,253.1 מיליון שקל ליום 31.3.84. היתרה ליום 31.3.85 טרם הותאמה עם חברות הדלק.

חילוקי הדעות הנ"ל יושבו בדצמבר 1984 ונעשה הסדר חדש עם הבנקים המקומיים בקשר למתן הלוואות לחברות הדלק לצורך מימון רכישת דלק. בעקבות זאת הפסיק האוצר להעביר מימון חדש לחברות.

חייבים של מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ליום 31.3.85 מסתכמת ב-9,767.8 מיליון שקל לעומת 2,680.1 מיליון שקל ליום 31.3.84 והיא מייצגת חובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות הסדרים עם בנקים⁽¹⁰⁾. מאחר שמינהל מקרקעי ישראל הוא מפעל עסקי, המנהל את ספרי החשבונות שלו על בסיס צבירה, נזקפו הסכומים, שעליהם חלים הסדרי הגבייה, להכנסות המדינה, למרות שלא נגבו עד 31.3.85.

רשות השידור: החשב הכללי משלם חלק מהוצאותיה של רשות השידור. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.85 בסך 2,791.1 מיליון שקל (לעומת 316.1 מיליון שקל ליום 31.3.84), מייצגת חוב מצטבר של רשות השידור בגין תשלומים אלה, שכוצעו מעבר להרשאה התקציבית. ביתרה זו כולל

(8) שווה ערך ל-81.3 מיליון דולר.

(9) שיעור הרבית על פקדונות בין-בנקאיים בשוק הכספים של לונדון.

(10) הואיל ומדובר בחובות של בנקים, המנוהלים על ידי החשב הכללי, נכללה יתרה זו בסעיף "חייבים שונים" המתנהל בספרי החשב הכללי, ולא בסעיף "חייבים למפעלים עסקיים".

סכום של 10 מיליון שקל לצורך מתן הלוואות דיור לעובדי הרשות באמצעות בנק יב. יתרת החוב אינה צמודה ואינה נושאת רבית.

חשבון מעבר א': יבואנים ישראלים רכשו בשנה הנסקרת ציוד וחומרים, אשר מומנו מתוך אשראי מחוץ לארץ, שהועמד לרשות ממשלת ישראל למטרה זו. עם הרכישה על ידי היבואנים, רושם החשב הכללי בספריו מלווה מחוץ לארץ הכלול במצבת החובות של המדינה ומצד שני זוקף את הרכישות לחובת היבואנים. היתרה בחשבון הנדון ליום 31.3.85 בסך 1,760.3 מיליון שקל לעומת 1,177.7 מיליון שקל ליום 31.3.84, מייצגת את חובות היבואנים, העומדים לגבייה באמצעות בנקים. האשראי ניתן ליבואנים ל-90 יום, פרט ליבוא מספוא, שלגביו האשראי הוא ל-210 יום.

חשבון מעבר ב': החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ רכשה בשנה הנסקרת פחם באמצעות אשראי מחוץ לארץ שהועמד לרשות ממשלת ישראל בשנה הנסקרת למטרה זו. עם הרכישה על ידי החברה, רושם החשב הכללי בספריו מלווה מחוץ לארץ הכלול במצבת החובות של המדינה וזוקף את הרכישות לחובת החברה. היתרה בחשבון הנדון ליום 31.3.85 בסך 2,769.5 מיליון שקל מייצגת את חוב החברה, העומד לגבייה באמצעות בנקים. האשראי ניתן לחברה ל-90 יום.

חשבון מעבר ג': בשנת הכספים 1983 רכשה הממשלה כקנדה מספוא ומכרה אותו ליבואנים בארץ באשראי ל-210 יום. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.84 הייתה 1,577.1 מיליון שקל והיא מייצגת את חובות היבואנים, העומדים לגבייה באמצעות בנקים. גם בשנה הנסקרת היה יבוא של מספוא והיבואנים חייבים לממשלה סכום של 845,489 דולרים קנדיים, כפי שמשקף מהחשבון המתנהל במטבע חוץ בספרי החשב הכללי; אך חוב זה אינו משקף במאזן המדינה בגלל רישומים לא מלאים בחשבון המקביל המתנהל בשקלים. החשבון בשקלים, במקום לשקף חוב של היבואנים למדינה, משקף התחייבות של המדינה בסכום של 582.9 מיליון שקל, אשר למעשה אינה קיימת, והיא נכללה במסגרת הסעיף "זכאים" (ראה להלן). החשב הכללי הסביר, כי דבר זה נובע מכך, שהפרשי השיערוך, שנזקפו אוטמאטית על ידי המחשב, לא נזקפו במלואם לחובת החשבון, ואילו החזר החוב על ידי היבואנים נרשם בסכומים ששוערכו במלואם. החשב הכללי הודיע כי תקלה זו תתוקן.

חברת בזק: החוב של חברה זו לאוצר ליום 31.3.85 מסתכם ב-1,909 מיליון שקל. החוב נובע מרכישות של ציוד וחומרים בארצות הברית, באמצעות משלחת הקניות בניציגות האוצר בארצות הברית, מאז אפריל 1984. החוב גדל לסך 11,259.7 מיליון שקל ליום 31.1.86, לאחר שהחשב הכללי חייב את החברה ברבית פיגורים והפרשי שער. עד מארס 1986 לא שילמה החברה לאוצר סכום כלשהו על חשבון החוב האמור.

מלמ מערכות בע"מ: בדו"ח השנתי 35, עמ' ע, צוין כלהלן:

המרכז למיכון משרדי, שהיה יחידה ממשלתית במסגרת משרד האוצר, הפך להיות חברה בע"מ החל מ-1.10.82. על פי הסדר בין האוצר לבין החברה, משלם האוצר את משכורות העובדים של החברה. חוב החברה בגין תשלומים אלה בניכוי סכומים שגבה האוצר עבור החברה, היה כיום 31.3.83 בסך 60.6 מיליון שקל. בדו"ח שנתי 34, עמ' נו, צוין, שעד פברואר 1984 לא נקבעו תנאי החוב וסדרי החזרתו לאוצר. כמצב זה לא חל שינוי, ועד 31.3.84 גדל החוב ל-171.2 מיליון שקל. לתשלומים האמורים אין הרשאה תקציבית. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא מקוז מחוב החברה תשלומים המגיעים לה עבור שירותים שהיא מספקת למשרדי הממשלה.

עד מארס 1986 לא נסתיים המשא ומתן עם העובדים על העברתם לחברה. החוב של החברה לאוצר כיום 31.3.84 בסך 171.2 מיליון שקל הפך לחוב של האוצר לחברה ליום 31.3.85, בסך 212.8 מיליון שקל, כפי שמשקף בספרי האוצר. חוב זה של האוצר מקבל ביטוי במאזן המדינה במסגרת

הסעיף "זכאים" (ראה להלן). החשב הכללי הסביר, שהסכומים שהוא גבה משרדי ממשלה שונים עבור שירותים שהחברה סיפקה להם, עלו על חוב החברה לאוצר, וכתוצאה מכך נוצרה היתרה של 212.8 מיליון שקל לטובת החברה ליום 31.3.85. בעת סיום הביקורת באמצע מארס 1986, הראו ספרי האוצר, שהחברה חייבת לאוצר סך של 161,291.7 מיליון שקל.

נמל תעופה בן-גוריון: בשנה הנסקרת רכש נמל התעופה ציוד באמצעות משלחת הקניות בארצות הברית. החוב בסך 102.8 מיליון שקל ליום 31.3.85 הוחזר בשנת הכספים 1985.

פעולות בונדס - בנק ישראל: היתרה בחשבון זה ליום 31.3.85 בסך 58.6 מיליון שקל מייצגת תשלומים בגין פדיון בונדס שבוצעו על ידי בנק ישראל, אך טרם נזקפו להוצאה התקציבית המתאימה.

פקדונות למתן הלוואות לחוסכים: במסגרת הפעולות לעידוד החסכון הפעיל האוצר ביולי 1982 לגבי תכניות חסכון מסוימות הסדר עם בנקים, אשר לפיו נתנו הבנקים לכל חוסך שהפקיד כספים בתכניות חסכון אלה בתקופה 26.7.82 - 30.9.82 הלוואה עד גובה הסכום שהופקד; שלושה רבעים מסכום הלוואה מומנו מפקדון, שהעמיד האוצר לרשות הבנקים. הפקדונות עמדו לפרעון לא יאוחר מ-31.3.83. לפי ספרי האוצר נותר סכום של 1.4 מיליון שקל, שהופיע כחוב של הבנקים ליום 31.3.83. מבקר המדינה העיר על כך בדו"ח שנתי 34 (עמ' נו), ובדו"ח שנתי 35 (עמ' ע), אולם החוב עדיין מופיע במאזן ליום 31.3.85.

בשנה הנסקרת זקף החשב הכללי לחובת הבנקים בחשבון הנדון סכום של 32.2 מיליון שקל, כך שבמאזן המדינה ליום 31.3.85 משתקף חוב כולל של הבנקים בסכום של 33.6 מיליון שקל. מתברר שבשנה הנסקרת לא הפקיד האוצר בבנקים את הסכום של 32.2 מיליון שקל, והחשב הכללי מברר מהותה של פעולת הרישום שנעשתה בשנה זו.

יתרות שונות: בדו"ח השנתי 35, עמ' ע, ציין מבקר המדינה שלגבי מספר חובות ליום 31.3.84, בסכום כולל של 19.4 מיליון שקל משנים קודמות, לא פעל החשב הכללי לגבייתם. בשנה הנסקרת טיפל החשב הכללי בחלק מן החובות האמורים, ויתרתם ליום 31.3.85 הסתכמה ב-15.3 מיליון שקל, לפי הפירוט שלהלן:

מיליוני שקלים	
10.8	חשבון כללי
4.0	מינהלת שדה התעופה לוד
0.3	חשבון חסר שם
	מינהל הדלק - שטרות
0.1	שנתקבלו מבתי הזיקוק
0.1	בנק לסחר חוץ
<hr/>	
15.3	ס"ה

התחייבויות שוטפות

להלן טבלה של ההתחייבויות השוטפות ליום 31.3.85 וליום 31.3.84, לפי נתוני החשב הכללי (במיליוני שקלים):

31.3.84	31.3.85	
14,168.2	111,678.1	בנק הדואר
-	213,197.5	בנקים אחרים
* 113,428.3	1,072,058.6	פקדונות שנחקבלו
3,230.9	11,365.8	הפרשות וקרנות
* 21,052.6	77,975.7	זכאים בעד משכורת
* 78,772.9	239,079.3	זכאים אחרים
<hr/>	<hr/>	
230,652.9	1,725,355.0	מ"ה

° מוין מחדש.

בנק הדואר

היתרה בסעיף זה אמורה לייצג את היתרות של החשב הכללי ושל משרדי הממשלה בבנק הדואר. לפי ספריו הייתה לחשב הכללי התחייבות נטו של 149,501.6 מיליון שקל כלפי בנק הדואר, ואילו לזכות משרדי הממשלה הייתה יתרה בסך 37,823.5 מיליון שקל (ההפרש בסך 111,678.1 מיליון שקל מופיע בטבלה דלעיל).

היתרה לזכותם של משרדי הממשלה בסך 37,823.5 מיליון שקל היא יתרה נטו לאחר הפחתה של משיכות יתר של משרדים שונים בסך 2,956.5 מיליון שקל (לעומת 138.5 מיליון שקל ליום 31.3.84). סכום זה מורכב בעיקר ממשיכות יתר של משרד העבודה והרווחה - 2,134.5 מיליון שקל; משרד החינוך והתרבות - 397.3 מיליון שקל; משרד הדתות - 205.4 מיליון שקל; משרד החקלאות - 147.9 מיליון שקל; שירות בתי הסוהר - 46.3 מיליון שקל; המכון לפיתוח אמצעי הוראה - 16.1 מיליון שקל. על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, אין בנק הדואר רשאי לתת אשראי. בדו"ח השנתי 35 (עמ' 33), ציין מבקר המדינה בעניין זה, כי בדצמבר 1984 פנה שר האוצר לשר התקשורת במכתב, שבו ציין, כי גופים ציבוריים מנצלים את הפעילות באמצעות בנק הדואר למימון טלווחים קצרים, כשל קשיי מימון, וכי על משיכות היתר הנוצרות כנסיבות אלו מנוע בנק הדואר, על פי הוראות חוק בנק הדואר, מלגבות רבית. בינואר 1985 הגיש משרד התקשורת תזכיר לתיקון חוק בנק הדואר, המתיר לבנק הדואר לגבות רבית והפרשי הצמדה על יתרות חובה בחשבונות סילוקים (משיכות יתר). עד ראשית מארס 1986 לא הונחה הצעת התיקון על שולחן הכנסת.

יתרת ההתחייבות נטו של החשב הכללי ליום 31.3.85 בסך 149,501.6 מיליון שקל נובעת מפקדון של בנק הדואר אצל החשב הכללי בסך 183,348.5 מיליון שקל בניכוי שני חשבונות סילוקין העומדים לזכות האוצר: חשבון סילוקין של החשב הכללי, שיתרתו הסתכמה ב-33,846.6 מיליון שקל, וחשבון סילוקין בשם "מרחב שלמה", שיתרתו הסתכמה ב-0.3 מיליון שקל⁽¹¹⁾. לזכות חשבון הפקדון וזקף החשב הכללי את הכספים, שבנק הדואר גובה עבור משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי, ומעבירם לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל.

בדו"ח השנתי 35 (עמ' עא), עמד מבקר המדינה על חוסר ההתאמה, שהייתה קיימת במשך שנים בין ספרי האוצר לבין ספרי בנק הדואר לגבי חשבון הסילוקין של החשב הכללי בבנק הדואר ולגבי חשבון הפקדון של בנק הדואר באגף החשב הכללי, ועל העברת ההפרשים לחשבון מעבר מיוחד

(11) יתרת חשבון הסילוקין "מרחב שלמה" מהווה, לדברי החשב הכללי, חלק מחשבון הסילוקין של החשב הכללי בבנק הדואר. החשב הכללי הודיע בעבר, שהוא יצרף יתרה זו לחשבון הסילוקין שלו בבנק הדואר, אך עד סיום הביקורת לא בוצעה העברה זו. על חוסר ביצוע העברה זו עמדה הביקורת בהערותיה למאזן המדינה ליום 31.3.84 (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' עא).

בספרי החשב הכללי, מתוך הנחה שהיתרות ליום 31.3.84, כפי שהן מופיעות בספרי בנק הדואר, הן נכונות. ליום 31.3.85 הותאמו היתרות בחשבונית הני"ל עם ספרי בנק הדואר, כאשר ההפרשים בין שתי המערכות נבעו מטעויות רישום בספרי בנק הדואר. על אף ההתאמה בין שתי מערכות הספרים, קיימת אי-התאמה עם הנתונים במאזן בנק הדואר ליום 31.3.85, שבו מוצג פקדון בנק הדואר אצל החשב הכללי בסכום של 53,626.6 מיליון שקל לעומת 183,348.5 מיליון שקל בספרי החשב הכללי. מאזן בנק הדואר ליום 31.3.85 הועבר לחשב הכללי רק לאחר הכנת מאזן המדינה ומשום כך לא יכול היה החשב הכללי לבדוק את סיבת הפער, והביע את דעתו, שהיתרה במאזן בנק הדואר בסך 53,626.6 מיליון שקל היא נטו לאחר קיזוז התחייבויות אחרות של בנק הדואר. גם לגבי היתרה של הפקדון האמור ליום 31.3.84 הייתה קיימת אי-התאמה עם מאזן בנק הדואר (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 25). על החשב הכללי להביא לכך, שמאזן בנק הדואר ישקף את יתרת הפקדון אצל החשב הכללי בנפרד ואת יתרת ההתחייבויות בנפרד, בלא לקזז את היתרות זו בזו.

במסגרת הביקורת על ההסדרים הכספיים בין האוצר לבין בנק הדואר (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 35 - 36) ציין מבקר המדינה בעניין שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה, כי התחייבויות מסוימות כפי שהן כלולות במאזן בנק הדואר, אינן כלולות במאזן המדינה, וכי כל חשבונית הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר וכן פקדון בנק הדואר באוצר משקפים זכויות והתחייבויות בינמשרדיות, אשר, לדעת הביקורת, אין לכלול אותן במאזן המדינה (ראה גם דו"ח שנתי 35, עמ' 21). לפי דברי החשב הכללי, כפי שהובאו בדו"ח השנתי האמור, עמ' 36, אי-שילוב מלא של מאזן בנק הדואר במאזן המדינה, נובע מהעובדה, שלבנק הדואר לא היה מעמד של יחידת סמך. בעקבות הביקורת ניתן לבנק הדואר מעמד של יחידת סמך, שהתבטא בהקמת חשבות בבנק הדואר שהיא נפרדת מהחשבות של משרד התקשורת. למרות זאת גם במאזן המדינה ליום 31.3.85 לא שולב במלואו מאזן בנק הדואר, מאחר שמאזן בנק הדואר לא היה מוכן בעת שהחשב הכללי סיים בספטמבר 1985 את עריכת מאזן המדינה ליום 31.3.85. על פי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.85 מתברר, שבנק הדואר מאפשר לחברת בוק משיכת יתר בחשבון הסילוקין, אשר לתאריך 31.3.85 הסתכמה ב-3,365.2 מיליון שקל. כתוצאה מאי-שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה, לא משתקפת משיכת יתר זו במאזן המדינה. על החשב הכללי לפעול להשלמת עריכתו של מאזן בנק הדואר כמועד יותר מוקדם כדי להבטיח, שהוא ישולב במלואו במאזן המדינה.

בנקים אחרים

סעיף זה מתייחס להתחייבויות של נציגות האוצר בארצות הברית בסכום כולל של 213,197.5 מיליון שקל (248.3 מיליון דולר). ההתחייבויות מורכבות מאשראי קצר מועד שקיבלה הנציגות מבנקים שונים לצורך רכישות על פי הזמנות של משרדי ממשלה בארץ (233.6 מיליון דולר) וממשיכות יתר בבנקים שונים בסכום של 14.7 מיליון דולר. במאזן המדינה ליום 31.3.84 האשראי הוצג במסגרת סעיף "זכאים אחרים" ולאחר מיון מחדש הוא הוצג בסעיף הנדון.

פקדונות שנתקבלו

היתרה בסעיף זה בסכום של 1,072,058.6 מיליון שקל⁽¹²⁾ מורכבת מפקדונות אצל החשב הכללי בסך 1,066,392.5 מיליון שקל ומפקדונות במשרדים הממשלתיים בסך 5,666.1 מיליון שקל.

בין הפקדונות אצל החשב הכללי כלולים:

1. שני פקדונות המייצגים כספי פת"מ וכספי פת"ח, שבנק ישראל העמיד לרשות החשב הכללי. הפקדונות האלה מסתכמים ליום 31.3.85 ב-511,391.2 מיליון שקל⁽¹³⁾ והם מורכבים מסכום קרן

(12) שווה ערך ל-1,249 מיליון דולר.

(13) שווה ערך ל-595.6 מיליון דולר.

בסך 141,363 מיליון שקל (ראה לעיל סעיף "בנק ישראל") ומהפרשי שיערוך בסכום של 370,028 מיליון שקל (ראה לעיל "הפרשי שיערוך", והפרק "תקציב המדינה לשנת 1984 וכיצועו", עמ' לה).
 בשנה הנסקרת שילם האוצר על הפקדונות הנ"ל רבית בסך 23,585.8 מיליון שקל, נוסף להפרשי הצמדה בסך 370,028 מיליון שקל, אשר נזקפו גם הם לסעיף "רבית". על פי הדו"ח על ביצוע התקציב לשנה הנסקרת, שהוגש למבקר המדינה, הייתה חריגה בסך 422,404.3 מיליון שקל בסעיף זה. מתברר שחריגה זו נגרמה בחלקה הגדול מהרבית ומהפרשי הצמדה על הפקדונות הנ"ל.

2. פקדון בסך 11,000 מיליון שקל של חברת החשמל באוצר מייצג את יתרת הסובסידיה המגיעה לחברת החשמל לשנת הכספים 1984, שעוכבה על ידי החשב הכללי ורק ביום האחרון של שנת הכספים האמורה - 31.3.85 - נוקפה הסובסידיה לחשבון פקדון של החברה באוצר. סיבת העיכוב, לפי מסמכי החשב הכללי, הייתה חריגת שכר בחברה. הסכום האמור שוחרר לחברה במאי 1985.

3. פקדון של חברת אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ בסך 125.1 מיליון שקל: בעקבות השביתה שפרצה בחברה זו בשנת הכספים 1982, נעשה בין האוצר לבין החברה הסדר, שלפיו פרע האוצר חובות החברה במטבע חוץ לספקים שונים, כאשר תשלומים אלה קוזזו מתוך פקדון של החברה באוצר (ראה דו"ח שנת 34, עמ' נו). לאחר פעולות הקיזוז והתחשבות עם החברה נשארה היתרה הנ"ל בחשבון הפקדון של החברה. לדברי החשב הכללי אין נתונים, שלפיהם ניתן לקבוע כי היתרה האמורה מגיעה לחברה, ולכן היא לא הוחזרה לחברה וכדעתו להעביר אותה להכנסות המדינה. בקשר לזה יש לציין, כי בדו"ח השנתי 34 נאמר כי ספרי החשב הכללי לא ביטאו אל נכון את התשלומים במטבע חוץ, שכוצעו על ידי עבור חברת אל-על.

הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה בסכום של 11,365.8 מיליון שקל מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשב הכללי בסכום של 11,127.2 מיליון שקל ומהפרשות וקרנות במשרדי הממשלה בסך 238.6 מיליון שקל.
 היתרה בסך 11,127.2 מיליון שקל בספרי החשב הכללי ליום 31.3.85 כוללת בעיקר את החשבונות הבאים, בהשוואה ליום 31.3.84 (במיליוני שקלים):

	31.3.84	31.3.85	
1,351.3	7,840.1	ביטוח שער ליצואנים	
674.3	-	קרן מכון ברוקדייל	
407.8	1,723.3	קרן לסיכונים מערביות המדינה	
286.4	1,477.5	קרן לזכויות סוציאליות*	
108.8	-	קרן לביטוח רכוש ממשלה	
4.4	61.4	פרמיה על חשבון מענקים	

* הפרשות של מעבידים, המעסיקים פועלים מיהודה שומרון ועזה, בגין החלק של התשלום לביטוח לאומי, המתייחס לענף ביטוח שירות מילואים.

ביטוח שער ליצואנים: תכנית ביטוח שער ליצואנים מופעלת באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. עם הוצאת פוליסה למבוטח, עליו להפקיד בידי החברה, בדולרים של ארצות הברית, דמי ביטוח מינימליים בשיעור של 5% מדמי הביטוח המשוערים. החברה מפקידה סכומים אלה אצל החשב הכללי, והם מוחזרים למבוטחים בתום תקופת הביטוח (ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 15). החשב הכללי משערך את יתרת ההפקדות בקרן לתאריך המאזן. יתרת ההפקדות במטבע חוץ ליום 31.3.85 הייתה \$9,132,383.

קרן מכון ברוקדייל: ההפקדות בקרן זו נעשות לפי הסכם שנחתם בין הממשלה לבין הג'וינט העולמי וקרן ברוקדייל בשנת 1975. בשנת הכספים הנסקרת תוקצבה הקרן, ונרשמה בספרי החשב הכללי בחשבונות תקציביים. במשך השנה הנסקרת נתקבל סכום נוסף של 1.6 מיליון דולר ולאחר שיערוך הסתכמה היתרה ב-5,151 מיליון שקל (6 מיליון דולר) ליום 31.3.85. פעולות אלה משתקפות בחשבונות מצבת החובות המתוקצבים של המדינה, אולם לא נכללו במאזן המוניטארי.

קרן לסיכונים מערבויות המדינה: בקרן זו נרשמים דמי עמלה הנגבים בגין ערבויות המדינה. הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים, העלולים להתהוות כתוצאה ממימוש ערבויות (ראה גם להלן, עמ' צה). החשב הכללי נוהג לזקוף לזכות הקרן רבית לפי שיעור הנהוג בחשב הכללי. בשנת הכספים 1983 לא זקף החשב הכללי רבית לקרן (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' עב). יתרת הקרן ליום 31.3.85 הסתכמה ב-1,723.3 מיליון שקל (לעומת 407.8 מיליון שקל ליום 31.3.84), לאחר זקיפת תקבולים ורבית.

קרן לביטוח רכוש הממשלה: בחשבון הקרן נרשמות ההכנסות הנובעות מפרמיות המתקבלות ממשרדי הממשלה, והוצאות המייצגות תשלומים על חשבון נזקים. הקרן מנוהלת בעבור החשב הכללי על ידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ. בדו"ח השנתי 35, עמ' עב, ציין מבקר המדינה, כי יתרת הקרן ליום 31.3.83 הועברה להכנסות המדינה. היתרה ליום 31.3.84 בסך 108.8 מיליון שקל תוקצבה בשנה הנסקרת, והועברה למסגרת החובות המתוקצבים של המדינה (ראה להלן, עמ' פה).

פרמיה שנגבתה על חשבון מענקים: החשב הכללי נוהג לגבות מהיומים, להם הוא נותן מקדמה על חשבון מענקים, על פי החוק לעדוד השקעות הון, התשי"ט-1959, פרמיה בשיעור 0.4% מסכום המקדמה, וסכומי הגבייה נזקפים לחשבון הנדון. יתרת החשבון ליום 31.3.85 מסתכמת ב-61.4 מיליון שקל, לעומת 4.4 מיליון שקל ליום 31.3.84. לדעת הביקורת, מן הראוי לזקוף את כספי החשבון להכנסות המדינה.

יתרת הקרנות במשרדי הממשלה, מתייחסת ל:

קרן לפיתוח נמל יפו: היתרה בקרן זו ליום 31.3.85 היא 238.6 מיליון שקל ומייצגת את הפרשי השערוך של אגרות חוב, שנרכשו על ידי הנמל (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' עג).

המסלקה למחירי מוצרי דלק:⁽¹⁴⁾ בדו"ח השנתי 35, עמ' עג, ציין מבקר המדינה, כי יש לשקול את העברת היתרה ליום 31.3.84 בסך 195.9 מיליון שקל, המייצגת עודף הכנסה על הוצאה בשנת הכספים 1982, להכנסות המדינה. בשנה הנסקרת הועבר סכום זה להכנסות המדינה.

זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה, בסך 77,975.7 מיליון שקל, מייצגת את המשכורת ושכר העבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים, בעבור חודש מארס 1985, ששולמו באפריל 1985, אך נזקפו לתקציב של שנת הכספים 1984.

זכאים אחרים

היתרה בסעיף זה, בסכום של 239,079.3 מיליון שקל, מורכבת מחשבונות זכאים, הרשומים בספרי החשב הכללי בסכום של 38,041.4 מיליון שקל ומחשבונות זכאים, הרשומים בספרי משרדי הממשלה, בסכום של 201,037.9 מיליון שקל.

להלן פירוט חשבונות הזכאים העיקריים, הכלולים בספרי החשב הכללי:

אוצר השלטון המקומי: את ההקצבות לרשויות המקומיות רושם החשב הכללי לזכות אוצר השלטון המקומי בע"מ כנגד זקיפת הוצאה לתקציב, וגוף זה מושך מחשבוננו לפי הצרכים. היתרה

(14) בעבר: קרן השוואה למחירי מוצרי דלק.

בחשבון ליום 31.3.85 בסך 25,277.8 מיליון שקל, מייצגת את ההקצבות שנוקפו לתקציב המדינה אך טרם הועברו ליעדם הסופי.

חשבון קשר להלוואות עם נציגות האוצר בארה"ב: היתרה בחשבון מעבר זה בסך 11,058.1 מיליון שקל מייצגת בעיקר גביות על ידי נציגות האוצר בארצות הברית, שבוצעו בשנה הנסקרת, על חשבון הלוואות שניתנו בעבר על ידי האוצר. חשבון מעבר זה צריך היה להתאפס ליום 31.3.85 כי הוא אינו מהווה התחייבות של המדינה, ואת הדישומים בו צריך היה להעביר להכנסות תקציביות הנובעות מהחזר הלוואות שניתנו בעבר על ידי המדינה. חשבון זה, שנפתח בשנה הנסקרת, הוא המשך של חשבון מעבר, המשמש לאותה מטרה שיתרתו ליום 31.3.85 היא 350.7 מיליון שקל, והוא כלול בזכויות במסגרת סעיף "בנק ישראל", כהפחתה (ראה עמ' כב לעיל). שני החשבונות אינם מייצגים כל התחייבות של המדינה, (ומופיעים במאזן המדינה, בצורה מפוצלת - סעיף "בנק ישראל" וסעיף "זכאים אחרים") ושניהם צריכים היו להתאפס על ידי העברתם לחשבונות התקציביים המתאימים.

מתברר שגם הרכישות החוזרות של מניות של בנק לפיתוח התעשייה, בנק החקלאות והחברה לפיתוח מפעלי תיירות (ראה להלן עמ' עב), נעשות על ידי הנציגות, והתשלומים נזקפים לחשבון המעבר הנ"ל, כך שהיתרה של 11,058.1 מיליון שקל ליום 31.3.85 היא נטו. חשבון המעבר מייצג אפוא גם הוצאות, שטרם נוקפו להוצאה התקציבית המתאימה.

מהאמור לעיל יוצא, שהדיווח של האוצר על ההכנסות וההוצאות אינו שלם, וגם חשבונות הלוויים, שהחזירו כספים על חשבון הלוואות, אינם משקפים את המצב לאמיתו, כי טרם זוכו בסכומים שפרעו על חשבון הלוואות שקיבלו.

חשבון מעבר דולרים קנדיים: בעניין חשבון זה עם יתרת זכות בסך 582.9 מיליון שקל, ראה לעיל "חייבים" - חשבון מעבר ג'.

חשבון מעבר - משלוחים: חשבון זה שיקף בעבר חובות של יבואנים לממשלה הרוכשת עבורם סורגים באמצעות משלחת הקניות בארצות הברית. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.85 משקפת התחייבות של הממשלה בסך 479.1 מיליון שקל. החשב הכללי מברר את הסיבות, שבגללן משקף חשבון זה התחייבות של הממשלה, במקום שישקף חוב של היבואנים לממשלה.

האפוטרופוס הכללי: היתרה בחשבון זה ליום 31.3.85 בסך 350.3 מיליון שקל, מייצגת תרומות, שנתקבלו בנציגות האוצר בארצות הברית, והמיועדות לאפוטרופוס הכללי. הסכום הועבר לאפוטרופוס הכללי באפריל 1985.

מלם מערכות בע"מ: בעניין חשבון זה עם יתרת זכות בסך 212.8 מיליון שקל, ראה לעיל "חייבים".

חשבון מעבר של מחלקת הלוואות: היתרה בחשבון זה ליום 31.3.85 בסך 40.3 מיליון שקל (43.7 מיליון שקל ליום 31.3.84; 39.5 מיליון שקל ליום 31.3.83; 38.8 מיליון שקל ליום 31.3.82) מתייחסת לגביות שונות ולפעולות כספיות הקשורות למפוני סיני; סכומים אלה לא הועברו לחשבונות התקציביים המתאימים. בעניין זה העיר מבקר המדינה בעבר, ולאחרונה בדו"ח השנתי 35, עמ' עג.

היתרה של חשבונות הזכאים בספרי משרדי הממשלה ליום 31.3.85 בסכום של 201,037.9 מיליון שקל מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

התחייבויות של מפעלים עסקיים של הממשלה לספקים עבור שירותים וטובין (מינהל מקרקעי ישראל - 3,531.7 מיליון שקל; משרד התקשורת - 3,222.9 מיליון שקל; מינהל הסחר הממשלתי - 2,271.9 מיליון שקל; רכבת ישראל - 1,152.2 מיליון שקל; נמל חדרה - 59.9 מיליון שקל).

זכאים של משרד הבטחון - 170,990.1 מיליון שקל. סכום זה כולל את ההתחייבות של משרד הבטחון עבור משכורות העובדים לחודש מארס 1985, ששולמו באפריל 1985.

זכאים של משרד העבודה והרווחה - 18,140.6 מיליון שקל. יתרה זו מייצגת תקבולים בשירות התעסוקה, הנובעים מהפרשות סוציאליות של מעבידים בישראל עבור פועלים, תושבי יהודה שומרון וחבל עזה, בניכוי תשלומים לפועלים אלה⁽¹⁵⁾. היתרה מייצגת תקבולים גם משנים קודמות ומנוהלת בערכים נומינליים. ביתרה האמורה כלולים ניכויים משכר הפועלים למס הכנסה, לביטוח לאומי ול"מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי בע"מ", שעד 31.3.85 לא הועברו לייעודם.

יתר חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה כוללים בעיקר שיקים שלא הוצגו לפרעון תוך ארבעה חודשים מיום הוצאתם.

(15) פרטים וממצאי ביקורת בנושא זה מובאים בדו"ח השנתי 33, עמ' 847.

זכויות מוניטאריות הנובעות מביצוע תקציב

הלוואות ופקדונות

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפקדונות הרשומה בין הזכויות המוניטאריות במאזן המדינה ליום 31.3.85 וליום 31.3.84, כפי שהומצא למשרד מבקר המדינה על ידי החשב הכללי:

31.3.84	31.3.85	
(מיליוני שקלים)		
512,865	3,138,600	הלוואות פעילות
*8,841	41,300	סכומים שטרם נקבע יעודם
33,982	1,817,200	הלוואות כנגד אגרות חוב צמיתות
180	2,800	הלוואות מותנות על פי הסכמים
555,868	4,999,900	ס"ה

* במאזן ליום 31.3.84 נרשם בטעות סכום של 19,401.0 מיליון שקל במקום 8,841.0 מיליון שקל - ראה דו"ח שנתי 35, עמ' עט.

זו השנה השלישית, שהחשב הכללי לא המציא למבקר המדינה, בצירוף למאזן המדינה, רשימות של ההלוואות ליום המאזן, לרבות יתרות לתחילת שנת הכספים ולסופה, ותוך הבחנה בין הלוואות שנתן האוצר במישרין, לבין הלוואות שניתנו באמצעות פקדונות האוצר בבנקים. בהעדר נתונים לא ניתן היה לנתח את השינויים ביתרת ההלוואות לפי הסכומים של הלוואות חדשות, סכומי קרן שנגבו והפרשי הצמדה שנוספו ליתרות. כמו-כן לא נתן החשב הכללי בשנה הנסקרת, מיון של ההלוואות, בין אלה שנבעו מביצוע תקציב רגיל לבין אלה שנבעו מביצוע תקציב הפיתוח. לגבי ההלוואות הפעילות, לא ניתנה חלוקה לפי הקבוצות, שלפיהן מנוהל הרישום בספרי החשב הכללי: לפיכך לא ניתן לוודא, שאמנם היתרה הכוללת של הלוואות אלה מתאימה ליתרה של החשבונות בספרי החשב הכללי.

הלוואות פעילות

במסגרת ההלוואות הפעילות כלולה הקבוצה של הלוואות לחייבי מסים שעל יתרתה ליום 31.3.85, כאמור לעיל, לא מסר החשב הכללי נתונים. המדובר בהלוואות לחייבי מס הכנסה, מכס, מס קנייה ומס ערך מוסף⁽¹⁶⁾.

בדו"ח שנתי 34, עמ' סג, ובדו"ח השנתי 35, עמ' עה, ציין מבקר המדינה, כי ההלוואות לחייבי מסים אינן נובעות מביצוע תקציב אלא מהוות הסדר גבייה באמצעות בנקים, המאפשר לחייבי המס לסלק את חובם כשעוריים.

אמינות המערכת

1. בדו"ח השנתי 34 (המתייחס לשנת הכספים 1982), עמ' סה, צוין, שהרישומים במערכת החשבונות של ההלוואות הישירות והפקדונות בבנקים למתן הלוואות, אינם אמינים וזאת, בין

(16) הלוואות לחייבי דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל כלולות במאזן השוטף במסגרת הסעיף "חייבים שונים" (ראה לעיל, עמ' נו).

היתר, כתוצאה מהגורמים הבאים: (א) טעויות ברישום; (ב) שיבושים בנתוני הזיהוי, שהחשב הכללי מסר לבנקים לגבי פקדונותיו אצלם (כתוצאה מליקוי זה נרשמו לעתים סכומי פרעון שהבנקים העבירו לאוצר בחשבונות לא נכונים, כך שחלק מחשבונות הפקדונות בבנקים מראים פיגורים בגבייה); (ג) פיגורים ברישום הגבייה השוטפת.

בדו"ח השנתי 35, עמ' 35, צוין כי בשנת הכספים 1983 לא חלה התקדמות ממשית בתיקון הטעויות, ואילו הפיגורים ברישום הגבייה הלכו וגדלו. מצב דברים זה נמשך גם בשנה הנסקרת. ליום 31.3.85, גביות בסכום של 18,627.4 מיליון שקל⁽¹⁷⁾ (7,293.6⁽¹⁸⁾) ליום 31.3.84 לא נזקפו לזכות חשבונות ההלוואות והפקדונות, ונשארו רשומות בחשבון מעבר. לפיכך תקבולים אלה לא נזקפו להכנסות המדינה ולא באו לידי ביטוי בדו"ח על ביצוע התקציב ליום 31.3.85.

בגלל החשב שהיתרות של חשבונות הפקדונות אינן משקפות את המצב לאמיתו, לא נענה החשב הכללי לבקשות של בנקים להמציא לרואי החשבון שלהם פירוט יתרות הפקדונות של האוצר אצלם ליום 31.3.84 ו-31.3.85.

גודם נוסף הפוגע באמינות מערכת ההלוואות הן טעויות הנובעות מרישומים כפולים בחשבונות ההלוואות.

2. עבור אותם הפקדונות, שלגביהם קיימים לוחות סילוקין, מפיקה המערכת הממוחשבת המופעלת באגף החשב הכללי, דו"חות פיגורים על חשבון קרן. נוכח הלקויים שצוינו לעיל, אין החשב הכללי יודע איזה חלק מסכומי הפיגורים נובע מטעויות, איזה חלק נובע מאי-זקיפה של סכומי גבייה לזכות חשבונות ההלוואות ואיזה חלק מהווה פיגור ממשי; לכן נמנע החשב הכללי מלפנות לבנקים וללווים הישירים בדרישה להעביר את סכומי הפיגורים לאוצר, בתוספת רבית פיגורים. אי-גבייה של רבית פיגורים גורמת לאוצר הפסדים ניכרים. בקשר לזה צוין עוד בדו"ח השנתי 35, עמ' 35, שבאותם המקרים שהחשב הכללי ערך בדיקות, הוא דרש מהבנקים, במאוס 1985, רבית פיגורים בעשרות מיליוני שקלים.

3. בדו"ח השנתי 34, עמ' 30, המתייחס לשנת הכספים המסתיימת ב-31.3.83, ציין מבקר המדינה, כי לגבי רבים מן הפקדונות אין לוחות הסילוקין תואמים את סכום הפקדון או שכלל אין לגביהם לוח סילוקין. מצב זה נמשך גם ליום 31.3.85.

לאור האמור לעיל אין לחשב הכללי אפשרות להרכיב נתונים מרוכזים על כלל הפיגורים הממשיים של קרן ורבית בגין ההלוואות שנתן האוצר.

4. כפי שצוין בדו"ח השנתי 35, עמ' 35, החליט החשב הכללי בסוף ינואר 1985 להסתייע בשירותים של החברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל); חברה זו אמורה לתגבר את מחלקת ההלוואות והגבייה של החשב הכללי, כאשר תפקידה העיקרי יהיה ריכוז לוחות הסילוקין, השלמת החסר, עדכוןם והתאמתם לתנאים של ההלוואות והפקדונות; ענבל תבצע את ההתאמות בין ספרי האוצר לבין ספרי הבנקים ותערוך את כל החיקונים הדרושים, הנובעים מהתאמות אלה. מאידך מחלקת ההלוואות תמשיך לטפל ברישום של הגבייה השוטפת ושל הסכומים שנגבו בעבר, על ידי העברתם מחשבונות המעבר לחשבונות המתאימים. בפברואר 1986 החליט

(17) כולל שני סכומים - 350.7 מיליון שקל ו-11,058.1 מיליון שקל - המתייחסים להלוואות שניתנו על ידי נציגות האוצר בארצות הברית (ראה עמ' 30).

(18) כולל סכום של 377.1 מיליון שקל בגין הלוואות שניתנו על ידי נציגות האוצר בארצות הברית (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 30).

החשב הכללי, כי הרישום של הגבייה השוטפת ו"ניקוי" חשבונות המעבר, ייעשו אף הם על ידי ענבל ואילו מחלקת ההלוואות תטפל בנושאי הבקרה בלבד.

בעקבות הביקורת הודיע אגף החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, שבשנת הכספים 1985, דהיינו לאחר התאריך שאליו מתייחס המאזן הנדון כאן, נערכו התאמות חשבון עם חלק מהבנקים ונמשכת הפעילות. לתיקון הרישומים בספרי החשב הכללי כדי להגיע להתאמה מלאה עם כל הבנקים; חברת ענבל התקדמה במדה ניכרת בעריכת לוחות סילוקין לאותם הפקדונות שלגביהם לא היו קיימים לוחות; כמו כן נמשכו הפעולות לחיסול הפיגור ברישום הגבייה משנים קודמות, בד כבוד עם איתור המסמכים הדרושים לכך. בשנת הכספים 1985 לא היו, לדברי אגף החשב הכללי, פיגורים ברישום הגבייה השוטפת. הפעולות של אגף החשב הכללי לשיפור מערכת הרישומים ייבדקו במסגרת הביקורת על מאזן המדינה ליום 31.3.86.

פקדונות בבנק יהב למתן הלוואות לעובדי מדינה

האוצר מפקיד כספים בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (להלן – בנק יהב) לשם מתן הלוואות לעובדי מדינה לצורכי דיור, רכישת רכב ומטרות אחרות. הסכום, שיפקיד האוצר כל שנה, נקבע בחקציב המדינה בסעיף "הוצאות שונות".

בדו"ח שנתי 35 (עמ' עו – עח) עמד מבקר המדינה על שורה של ליקויים בנושא זה, והעיקריים שבהם היו: (19):

פקדונות האוצר בבנק יהב לא היו מנוצלים במלואם למתן הלוואות לעובדי מדינה. מרבית הסכום שלא היה מנוצל ליעודו נרשם בספרי הבנק – בהסכמת החשב הכללי – כחשבון מעבר "זכאים עבור פקדונות האוצר", שלצורך הוראות הנזילות הוגדר כחשבון עו"ש ולכן חייב את הבנק בהחזקת שיעורי נזילות נמוכים בהרבה מהשיעור החל על יתרות בלתי מנוצלות של פקדונות למתן הלוואות (90%). הבנק משלם לאוצר רבית בשיעור נמוך (שרמתו נקבעה בהתחשב בשיעור הרבית הנגכה בגין ההלוואות מעובדי המדינה ותוך השארת מרווח של 6% לבנק) גם על אותו חלק מהכספים, שלא שימש למתן הלוואות לעובדי המדינה. הרבית על פקדונות האוצר בבנק יהב משולמת לאוצר רק פעם אחת בשנה, בעוד שהרבית מהלווים נגבית במסגרת תשלומי הפרעון החודשיים. החשב הכללי התיר לבנק יהב להציג במסגרת ניצול פקדונות האוצר גם אשראי לימים מספר, הניתן לקופות גמל שבניהול הבנק לצורך הקדמת הרכישה של אגרות חוב לפני העברת ההפרשות החודשיות לבנק (כדי לרכוש אגרות חוב צמודות למדד של החודש הקודם).

בשנת הכספים 1984 הפקיד האוצר כ-6.7 מיליארד שקל בבנק יהב לשם מתן הלוואות לעובדי המדינה והיתרה הכוללת של פקדונות אלה הגיעה בסוף השנה ל-9 מיליארד שקל בקירוב.

בעקבות הביקורת הקודמת החל בנק יהב בקיץ 1985 לדווח לחשב הכללי אחת לחודשיים על ניצול הפקדונות למתן הלוואות. מהדו"חות האמורים לתאריכים 30.4.85, 30.6.85 ו-30.8.85⁽²⁰⁾ מסתבר, שהסכום הבלתי מנוצל גדל מ-2.2 מיליארד שקל ב-30.4.85 ל-3.5 מיליארד שקל ב-30.8.85; סכומים אלה היוו בין 17% ל-20% מהפקדונות למתן הלוואות (לרבות חשבון הזכאים הנ"ל)⁽²¹⁾.

(19) הליקויים צוינו גם בדו"ח על הביקורת בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ, שמבקר המדינה נתן ביולי 1985.

(20) הדו"חות הוגשו לחשב הכללי בדרך כלל שישה שבועות עד חודשיים לאחר התאריך שאליו הם מתייחסים.

(21) נתוני הניצול כוללים את האשראי לקופות הגמל שבניהול הבנק (ראה לעיל), וכן כספים ששימשו לרכישה מוקדמת של אגרות חוב עבור תכניות החסכון של הבנק.

במחצית השנייה של שנת הכספים 1985 האיט החשב הכללי את קצב שחרור הכספים לבנק יהב על ידי אי-העברת כספים בחודשים נובמבר 1985 ופברואר 1986: עד סוף פברואר 1986 הועברו לבנק בסך הכל 15,830 מיליון שקל מתוך ההרשאה המעודכנת של 22,198 מיליון שקל לשנת התקציב 1985.

הליקויים, שהביקורת הצביעה עליהם בתחום שיעור הרבית על הכספים שלא נוצלו לייעודם ובעניין מועדי התשלום של הרבית לאוצר, לא באו על תיקונם.

סכומים שטרם נקבע יעודם

1. הסעיף "סכומים שטרם נקבע יעודם" (בעבר "הלוואות שתנאיהן טרם נקבעו") מייצג השקעות של המדינה, שלגביהן טרם נקבע, אם יוגדרו כהלוואה או כהשקעה בהון המניות של מקבל הכספים. במרוצת הזמן נכללו במסגרת סעיף זה גם מענקים, שניתנו על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. מענק זה הופך לסופי רק לאחר שמרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר מאשר, כי המפעל שקיבל את המענק עמד בתנאים שנקבעו על פי החוק. החשב הכללי רשם מענקים אלה כהלוואות מותנות, ואלה היוו את רוב יתרתו של סעיף זה. מתוך הנחה שהלוואות מותנות אלה ברובן הגדול מיועדות למחיקה, הן הוצאו מתוך מסגרת המאזן והועברו לחשבונות מקבילים (בלתי מוניטאריים). מענקים שניתנו החל משנת הכספים 1980, רושם החשב הכללי כספריי כהוצאה ולא כהלוואה, ובסוף שנת הכספים הוא גם רושם את סך הכל המענקים שניתנו במשך השנה, בסכום גלובלי, כחשבונות המקבילים האמורים.

עוד בדו"ח השנתי 31 (עמ' 128) ציין מבקר המדינה, כי מרכז ההשקעות אינו ערוך לנהל מעקב שיטתי אחר מילוי התנאים שנקבעו למפעלים האמורים⁽²²⁾. לכן לא ניתן לקבוע אלו מפעלים מילאו אחר התנאים ואלו לא: מרכז ההשקעות אינו מדווח על המפעלים שמילאו אחרי התנאים, והחשב הכללי אינו מוחק מספריו את סכומי ההלוואות שהפכו למענקים.

באפריל 1983 הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, כי סוכם עם מרכז ההשקעות להעביר לענבל את הטיפול במעקב אחר המענקים: החברה תקים מערך ממוחשב של מקבלי המענקים, לדבות אלה שקיבלו מענקים בעבר, ותבדוק את עמידתם בתנאים. אם ענבל תודיע כי מפעל מסוים לא עמד בהתחייבויותיו, יפתח החשב הכללי בספריו חשבון הלוואה על שם המפעל כנגד הקטנת החשבונות המקבילים; לגבי הלוואה החדשה שנפתחה בספריו, יקבע החשב הכללי את תקופת הפרעון ושיעורי הרבית. כאשר ענבל תדווח, כי מפעל מסוים עמד בהתחייבויותיו, ימחקו סכומי המענקים ששולמו למפעל על ידי הוצאתם מתוך החשבונות המקבילים. עד מארס 1986 לא קיבל החשב הכללי דו"ח מחברת ענבל על הסכומים שיש למחוק ועל הלוואות החדשות שיש לפתוח. בפברואר 1986 דיווח אגף הפיקוח הכללי במשרד הכלכלה והתכנון⁽²³⁾, כי בחודש דצמבר-1985 סיימה ענבל את השלב של קליטת הנתונים מהבנקים לצורך הקמת מערך ממוחשב של מקבלי המענקים וכי במהלך שנת 1986 תחיל ענבל לבדוק את הסכומים ולדווח למרכז ההשקעות ולחשב הכללי על ממצאיה.

2. היתרה של הסעיף "סכומים שטרם נקבע יעודם" מופיעה במאזן ליום 31.3.85 ב-41,300 מיליון שקל, ואילו לפי ספרי החשב הכללי, קבוצות החשבונות המתייחסות לסעיף זה מסתכמות ב-10,686 מיליון שקל לאותו תאריך. לביקורת לא נמסרו נתונים על הרכב היתרה המאזנית בסך 41,300 מיליון שקל, ולכן לא ניתן לקבוע את הסיבה לפער שבין היתרה המאזנית לבין היתרה בספרי החשב הכללי. בקשר לזה יש לציין, כי היתרה של הסעיף האמור במאזן המדינה לא תאמה גם בעבר את

(22) בעניין זה ראה דו"ח שנתי 33, בפרק "מרכז ההשקעות - המעקב אחר התנאים הנקבעים בכתבי האישור" (עמ' 343) וכן ממצאי מעקב בדו"ח שנתי 35, עמ' 734.

(23) בדו"ח מעקב אחר תיקון ליקויים מדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה, פברואר 1986, עמ' 21.

ספרי החשבונות, משום שנכללה בה היתרה של הסעיף "מימון ביניים לבנייה" שהופיע גם בנפרד במאזן המדינה, כך שהוא נכלל פעמיים במאזן (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' עט).

3. בשנה הנסקרת ניתנו הלוואות חדשות מתקציב הפיתוח, בין היתר, לחברת חיפשי נפט (השקעות) בע"מ - 3,158 מיליון שקל; להסתדרות הציונית - 1,502.8 מיליון שקל; לחברת הנפט הלאומית בע"מ - 166.6 מיליון שקל; לחברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ - 150.3 מיליון שקל.

(א) הסכומים שנוקפו לחובת ההסתדרות הציונית, ניתנו מתוך תקציב הפיתוח - סעיף חקלאות והתיישבות - והם מיועדים להקמת תשתית חקלאית להתיישבות החדשה. עד סוף דצמבר 1985 לא נקבע סופית איזה חלק מסכומים אלה ייחשב כמענק ואיזה חלק כהלוואה, ומה יהיו תנאי החזר. היתרה בספרי האוצר לחובת ההסתדרות הציונית ליום 31.3.85 הסתכמה ב-17,524 מיליון שקל⁽²⁴⁾ לעומת 6,180.9 מיליון שקל⁽²⁵⁾ ליום 31.3.84 (ראה גם בדו"ח זה, בפרק "הסדרים כספיים בין האוצר לבין הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית").

(ב) היתרה בספרי האוצר לחובת חברת הנפט הלאומית בע"מ ליום 31.3.85 הסתכמה ב-1,224.6 מיליון שקל, ושל חברת חיפשי נפט (השקעות) בע"מ - ב-3,158 מיליון שקל.

(ג) היתרה הרשומה בספרי האוצר לחובת החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ ליום 31.3.85 מסתכמת ב-295.8 מיליון שקל לעומת 145.5 מיליון שקל ליום 31.3.84. טרם נקבע, אם היתרה האמורה תהיה הלוואה או שתיחשב כהשקעה במניות. דבר זה צוין גם לגבי היתרות ליום 31.3.84 ו-31.3.84 (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' עט).

הלוואות כנגד אגרות חוב צמיתות

הלוואות אלה סווגו בעבר על ידי החשב הכללי כזכויות בלתי מוניטאריות שלא נכללו במאזן המדינה, כי הן עומדות לפרעון רק בנסיבות מיוחדות, כגון פירוק החברה שקיבלה את ההלוואה. היתרה של סעיף זה ליום 31.3.85 בספרי האוצר מסתכמת ב-8,736 מיליון שקל, ואילו במאזן המדינה היא נרשמה בסכום של 1,817,200 מיליון שקל. לביקורת לא נמסרו נתונים על הרכב היתרה המאוזנת, ולכן לא הייתה אפשרות לבדור ממה נובע הפער שבין שני הסכומים.

בדו"ח השנתי 34 עמ' פ, צוין, כי יתרת ההלוואות נגד אגרות חוב צמיתות, ליום 31.3.84 שוערכה, אף על פי שהן בלתי צמודות⁽²⁶⁾. יתכן כי הפער האמור נובע, בין השאר, מהפרשי הצמדה שלא היה מקום לחשבם.

שיערוך יתרות ההלוואות

בשנת הכספים 1982 השלים אגף החשב הכללי תכניות מחשב, המאפשרות שיערוך אוטומטי של יתרות ההלוואות הצמודות: מערכת עיבוד הנתונים מחשבת את הפרשי השיערוך רק להלוואות ולפקדונות, שלגביהם קיימים לוחות סילוקין.

לגבי הלוואות ללא לוחות סילוקין חושבו הפרשי השיערוך במאזן ליום 31.3.83 על פי אומדן. ליום 31.3.84 לא נערך אומדן הפרשי השיערוך לגביהן (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' פ), וליום 31.3.85 הפקדונות בבנקים למתן הלוואות לשיכון, שגם הם ללא לוחות סילוקין, שוערכו על ידי הבנקים. הפקדונות האלה נפרעים לאוצר לפי מידת הגבייה.

(24) מזה סכום של 16.8 מיליון שקל הכלול במסגרת ההלוואות הפעילות.

(25) בדו"ח השנתי 35, עמ' עט, נרשם בטעות 6,180.1 מיליון שקל במקום 6,180.9 מיליון שקל.

(26) רק הרבית על אגרות החוב הצמיתות צמודה למדד המחירים לצרכן.

התפלגות ההלוואות והפקדונות לפי תנאי הצמדה ליום 31.3.85, בהשוואה ליום 31.3.84, על פי נתוני החשב הכללי, היא כלהלן:

31.3.84	31.3.85	
(מיליוני שקלים)		
367,258	4,015,900	הלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן
126,654	846,700	הלוואות צמודות לשער הדולר
72,516	137,300	הלוואות בלתי-צמודות
*566,428	4,999,900	ס"ה

* ראה הערת שוליים לטבלה בעמ' סה.

למשרד מבקר המדינה לא הומצאו נתונים על היקף הפרשי ההצמדה, הכלולים ביתרת ההלוואות הצמודות שבטבלה דלעיל. במאזן המדינה אין הפרדה בין יתרות הקרן של ההלוואות והפקדונות לבין הפרשי ההצמדה שחושבו לצורך שיערוך היתרות. לכן לא ניתן היה לבדוק, אם סכומי הקרן, הכלולים בהלוואות הצמודות שבטבלה דלעיל, מתאימים לרישומים בספרי החשבונות. לביקורת לא הומצאו נתונים המאפשרים לבדוק אם הפרשי השיערוך, כפי שחושבו על ידי המערכת לעיבוד נתונים, אמנם מתאימים לאלה שנכללו במאזן המדינה. על פי דיווח של מחלקת ההלוואות באגף החשב הכללי, שיערוך ההלוואות נעשה על פי תכנית מחשב שלא אומתה. ההפרש הגדול בין יתרת ההלוואות כנגד אגרות חוב צמיתות, שאינן צמודות, לבין היתרה המופיעה במאזן המדינה (ראה דלעיל), מצביע על שיבוש משמעותי בנתונים.



כדו"ח שנתי 34 (עמ' סו), ודו"ח שנתי 35 (עמ' פ - פא), כמסגרת הסיכום של הפרק "הלוואות ופקדונות", ציין מבקר המדינה כלהלן:

הליקויים הרבים שהעלתה הביקורת בנושא הניהול של הלוואות המדינה, על אף התקדמות שנבעה מיישום שיטות רישום וחישוב ממוחשבות, מחייבים הגברת המאמצים כדי להעלות תחום פעולה זה של החשב הכללי לדרגת מהימנות יותר גבוהה. דבר זה דרוש הן במישור של הטיפול בהלוואה הכורדת - כדי למנוע הפסדים כספיים מקופת האוצר - והן במישור המידע שניתן על ההיקף הכספי הכולל של זכויות המדינה.

דברים אלה עומדים בעינם גם לגבי שנת הכספים שהסתיימה ב-31.3.85. בשנת הכספים 1985 נעשו באגף החשב הכללי פעולות מאומצות לשיפור המצב, בעיקר בניהול ההלוואות הפעילות. מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר ההתקדמות בתחום זה ואחר השנת היעדים שהחשב הכללי הציב לעצמו.

השקעה במניות

מיתרת כלל הזכויות המוניטאריות של המדינה שנוצרו מביצוע תקציב, סך 147.2 מיליארד שקל מוצג במאזן המדינה ליום 31.3.85 כהשקעה במניות. סכום זה מייצג את השקעות הממשלה במחירי עלות שוטפים, לרבות תשלומים על חשבון מניות: מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאזן המדינה.

להלן נתונים על השינויים העיקריים במצבת השקעות המדינה במניות בשנת הכספים 1984:

השינוי	יתרה ליום 31.3.84	יתרה ליום 31.3.85	
(מיליוני שקלים)			
			השקעות שיתרתן עלתה
1,736.6	485.2	2,221.8	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
286.5	152.6	439.1	בנק החקלאות לישראל בע"מ
188.1	87.6	275.7	החברה לפיתוח מפעלי חיירות בע"מ
798.4	0.1	798.5	תכנון המים לישראל בע"מ
2,657.5	1,166.1	3,823.6	מנועי בית שמש בע"מ
7,296.8	2,590.0	9,886.8	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
18,137.7	52,685.7	70,823.4	נכסים מ.י. בע"מ
66.0	1.8	67.8	ענבל חברה לביטוח בע"מ
207.6	230.6	438.2	פז נכסים (ישראל) בע"מ
45.1	239.3	284.4	חברה כלכלית לירושלים בע"מ
634.5	301.9	936.4	חברת מבני תעשייה בע"מ
225.0	-	225.0	חברת ים תיכון-ים המלח בע"מ
56,049.9	-	56,049.9	"בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
3.9	10.1	14.0	שונים
88,333.6	57,951.0	146,284.6	
			השקעות שיתרתן ירדה
(-587.7)	991.3	403.6	עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
(-0.7)	2.7	2.0	שונים
(-588.4)	994.0	405.6	
-	550.8	550.8	השקעות שיתרתן לא נשתנתה
87,745.2	59,495.8	147,241.0	ס"ה

רישום ההשקעה הנוספת בהון המניות של חברה זו - בטעות יסדו. בסכום של 207.6 מיליון שקל רכש האוצר בשנה הנסקרת מניות באחת מחברות הבת של פז, חברת נפט בע"מ, אותן מכר בשנה שלאחר מכן לחברת האם.

להלן פרטים על השקעות בהון המניות שנעשו בשנה הנסקרת.

בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ

בנק החקלאות לישראל בע"מ

החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ

העלייה בהשקעות במניותיהן של חברות אלה נובעת מרכישת מניות במסגרת התחייבויות, שהממשלה קבלה על עצמה בגין סוגים מסוימים של מניות בכורה, שהנפיקו שלוש חברות אלה לתושבי חוץ. מניות אלה נסחרות במטבע חוץ וצמודות לו, והממשלה רוכשת אותן במחיר, שלא יפחת מ-90% מערכן הנקוב.

תכנון המים לישראל בע"מ

החברה עוסקת בתכנון מים ארצי, מפעלי ייבוש, ניקוז וביוב ובפיקוח על ביצועם, וכן יועצת לממשלה בכל ענייני המים. בשנה הנסקרת נמשכה המגמה של צמצום תעסוקה של תה"ל; צמצום פעילותה של החברה קשור בקיצוץ בתקציב הפיתוח של משק המים⁽²⁷⁾, ובאי-מימושם של פרויקטים מתוכננים.

ב-27.5.84 נתקבלה בדיקטוריון החברה החלטה לצמצם את מספר עובדי החברה לפי "תכנית פרישה מרצון", שתקיף כ-150 עובדי החברה על רקע של העדר תעסוקה עבורם. ביצוע ההחלטה כרוך בהוצאות ניכרות (לפיצויי פיטורין ובקשר ליציאה לפנסיה מוקדמת) בסכומים, שעלו על הפרשות החברה שיועדו למטרות אלה. החברה פנתה למשרד האוצר בבקשת סיוע כספי כדי לממש את החלטת הדיקטוריון. במכתב מיום 26.12.84 מהחשב הכללי והממונה על התקציבים אל יו"ר דירקטוריון החברה נקבעו התנאים, לפיהם יינתן הסיוע הממשלתי המבוקש לחברה:

1. הממשלה תשקיע מיליון דולר בהון המניות של החברה בשנת 1984/5.
 2. תה"ל תוכל ללוות סכום של עד \$800,000, והממשלה תשא בעלות הפרשי הרבית להלוואה זו.
 3. משרד האוצר יעקוב אחר ביצוע תכנית ההבראה ואחר מצבה הכספית של החברה כדי להבטיח, שהחברה תוכל לעמוד בהתחייבויותיה כלפי העובדים. אם יחסרו לתה"ל אמצעים כדי לעמוד בהתחייבויותיה, תעמיד הממשלה לרשותה אמצעים נוספים בדרך שתקבע.
 4. החברה מצדה תתחייב לעשות ככל שביכולתה כדי לעמוד בהתחייבויותיה כלפי העובדים בלא להיזקק לעזרה נוספת של הממשלה.
- בפברואר 1985 הועבר לחברה סכום של כ-800 מיליון שקל, שיועד לסייע לחברה לממן את הוצאות הפרישה של 150 מעובדיה.

מנועי בית שמש בע"מ

בעניין מצבה של החברה, קשייה, תכניות ההבראה שהוכנו בעבורה ומכירת חלק ממניותיה לחברה זרה, ראה בדו"ח זה פרק "פעולות והשקעות בחברת מנועי בית שמש בע"מ" (עמ' 000). בשנת הכספים 1984 העביר האוצר לחברה כספים, שנרשמו כתשלומים על חשבון הון מניות במאזן המדינה. מקורם של הכספים שהועברו הוא בתשלומים, שנתקבלו על חשבון מכירת חלק ממניותיה של החברה לחברה בחו"ל; בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 7.2.85, הם יועדו לסייע לחברה לשלם הוצאות בגין פיטורין ופרישה של עובדי המפעל, שיפורטו בהתאם לתכנית הבראה המופעלת בחברה.

(27) מרמה של כ-70 מיליון דולר לשנה עד שנת הכספים 1982, לרמה של כ-40 מיליון דולר לשנה בשנת הכספים 1985; הירידה היתה הדרגתית.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

עוד בשנת 1981 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להגדיל את ההון הרשום של החברה בסכום שהיה שקול ל-100 מיליון דולר. סמוך למועד ההחלטה נפרעו כ-15 מיליון דולר (בשווה ערך בשקלים), וסוכם כי יתרת הסכום תיפרע צמוד למועד ביצוען של השקעות שיאושרו על ידי ועדת השקעות, שבראשה יושב נציג רשות החברות הממשלתיות והיא כוללת נציגים ממשרדי האוצר והבטחון. מתוך הסכום האמור נפרעו עד לסוף שנת הכספים 1984 למעלה מ-32 מיליון דולר.

הואיל וההון הרשום של החברה נשחק בעקבות האינפלציה, יש צורך בהגדלה נוספת של ההון הרשום, שאת אישורה ביקשה החברה מהממשלה בשנת הכספים 1984. בשנה הנסקרת הועבר לחברה, כתשלומים על חשבון מניות, סכום של כ-7 מיליארד שקל ב-4 תשלומים.

נכסים מ.י. בע"מ

החברה בשליטה מלאה של המדינה, אינה מעסיקה עובדים, ומופעלת על ידי עובדי אגף החשב הכללי. העליה, הרשומה בהשקעותיה של המדינה בהון המניות של החברה ליום 31.3.85, מבטאת העברת כספי תקציב לחברה לשם פעילות בבורסה, בקשר למניות הבנקים המסחריים אחרי המשבר מאוקטובר 1983. חלק מסכום הגידול בהשקעות המדינה בשנת הכספים 1984, 4.9 מיליארד שקל, נרשם כהוצאה ללא הרשאה כסעף "הוצאות שונות" בתקציב המדינה. הואיל והכנת הדו"חות הכספיים של החברה ל-31.3.85 טרם נסתיימה, אינו ברור, כיצד יירשמו הסכומים במאזן החברה.

ענבל חברה לביטוח בע"מ

החברה עוסקת בביטוח אניות מפני סיכוני מלחמה ובביטוח השקעות של רוכשי דירות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974. כמנ כן עוסקת החברה בניהול מערך ביטוח ההצמדה בעבור החשב הכללי, בניהול הקרן לביטוח מסים ביבוא לשם יצוא, ובניהול מערך ממוחשב בעבור מרכז ההשקעות של מענקים על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. עוד עוסקת החברה בניהול של הקרן הפנימית לביטוח רכוש הממשלה.

על פי תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (ההון הנפרע המינימלי של מבטח), התשמ"ג-1982, היה על החברה להגדיל את הונה הנפרע. החלטה להגדיל את הונה הנפרע של החברה נתקבלה בוועדת השרים לענייני כלכלה ביום 28.3.84. סך של 66 מיליון שקל העביר האוצר, למטרה זו, לחברה ביולי 1984.

חברה כלכלית לירושלים בע"מ

החברה עוסקת בפיתוח אזורי תעשייה בירושלים וסביבותיה. חלק מפעולותיה ממומן מתקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר, המעביר לה כספי תקציב במהלך השנה. בסוף כל שנה נקבע אופן רישום הכספים בספרי החברה.

בשנת הכספים 1984 הועברו לחברה כספים כדלקמן (בשקלים):

90,312,000	להקמת מבנים
38,654,000	להכשרת שטחים
<hr/>	
128,966,000	ס"ה
<hr/>	

חלוקת הכספים ורישומם בספרי החברה נעשו כדלקמן:

50% מן הכספים שיועדו להקמת מבנים (45,156,000 שקל) סווגו כהשקעה בהון מניות, והיתר כתשלום בעבור אג"ח צמיתה, בלתי צמודה, הנושאת רבית הצמודה למדד המחירים לצרכן, בשיעור של 6% לשנה. מועדי תשלום הרבית נקבעו לראשית כל רבעון, החל מ-1.7.85.

חברת מבני תעשייה בע"מ

החברה עוסקת בתכנון ובפיתוח תשתית לתעשייה כאזורי פיתוח ובהקמת מבנים תעשייתיים להשכרה ולמכירה. השקעותיה של החברה ממומנות מכספי מענקים (לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959), מהלוואות פיתוח, ממקורותיה היא ומכספים שהממשלה משקיעה בחברה באופן שוטף במהלך השנה. בסוף כל שנת כספים נקבע אופן הרישום של השקעות המדינה.

בשנת הכספים 1984 העבירה הממשלה לחברה סך של 4,165 מיליון שקל; הכספים נועדו להקמת מבנים וגני תעשייה, להכשרת שטחים ולפיתוח אתר לקליטת פסולת דעילה. 634.5 מיליון שקל, שהם מחצית מהסכום שיועד להקמת מבנים וגני תעשייה, נרשמו כתשלום על חשבון הון מניות, ויתרת הכספים נרשמו כאג"ח צמיתה, בלתי צמודה, הנושאת רבית צמודה למדד המחירים לצרכן, בשיעור של 6%, שתיפרע כל רבעון החל ב-1.7.85.

חברת ים התיכון - ים המלח בע"מ⁽²⁸⁾

החברה הוקמה באפריל 1981, אולם ההשקעה בה מופיעה בפעם הראשונה במאזן המדינה ליום 31.3.85. לפי החלטת הממשלה על הקמת החברה, עליה לעסוק "בכל הפעולות הקשורות או הכרוכות בתכנון והקמה של המפעל, שבמסגרתו תכרה תעלה ומינהרה בין הים התיכון לים המלח ויוקם מפעל הידרואלקטרי, וכן מפעלים נלווים לצרכים אחרים של המדינה ולתועלתה".

בהתאם לאותה החלטה, מקורות המימון של החברה בשלב תכנון המפעל ייכללו בתקציב המדינה, ובשלבם מתקדמים של המפעל, לכשיוקם, ייעשה נסיון, בתיאום עם החשב הכללי במשרד האוצר, לגייס הון ממקורות אחרים, נוסף למקורות ממשלתיים.

בשלב בדיקת ההיתכנות ותכנון המפעל פעלה החברה בעיקר כגוף מטה, כשעבודות המחקר, הסקרים והבדיקות בוצעו על ידי גופים אחרים (כגון חברת תה"ל).

ההשקעה הדרושה להקמת המפעל נאמדה, במחירי ינואר 1982, בסך כולל של כ-1.2 מיליארד דולר. בשנת 1983 הגישה החברה לשר האנרגיה והתשתית דו"ח, שבו נכלל סיכום פעולותיה של החברה; הדו"ח כלל בדיקת כדאיות של המפעל והומלץ בו לגשת לאלתר לתכנון המפורט של המפעל ולהקמתו.

מועד הגשת הדו"ח האמור ועד סוף 1984 עסקה החברה באמצעות תה"ל מהנדסים יועצים בע"מ ובסיוע מומחים זרים, בתכנון הכללי של המפעל, בכיצוע קידוחים לאורך התוואי של התעלה וכן בעבודות מיפוי לאורך התוואי ובחופי הים התיכון וים המלח. הוחל גם בכריית מנהרת חקר באתר המיועד להקמת תחנת הכוח במעלה יאיר, סמוך לחוף ים המלח. בקרת התכנון הכללי נמסרה לשתי חברות זרות.

לפי מסמכי החברה, הודיע שר האנרגיה והתשתית באוקטובר 1984 על הפסקת עבודות המפעל, כאשר החלטה בסיסית בדבר המשך העבודות בעתיד נתונה, לפי דבריו, לסמכותה של מליאת הממשלה.

ב-25.1.85 הוגש לשרי האוצר והאנרגיה דו"ח מקיף, המסכם את כל העבודות שבוצעו עד לאותו מועד. בדו"ח זה המליצה החברה להשלים את תכנון השלב הראשון של מפעל הימים, כמפעל של

(28) ראה גם דו"ח ביקורת וחוות דעת "פרוייקט תעלת הימים", שמבקר המדינה נתן בנובמבר 1984.

אגירה שאובה, המשתמש במים מליחים המצויים באיזור⁽²⁹⁾. התקציב הנדרש למימושה של המלצה זו היה 2.5 מיליון דולר. כ-17.2.85 נדון הנושא במליאת הממשלה, וזו העבירה אותו להכרעת שני השרים האחראיים לענייני החברה.

ב-30.5.85 הורה מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתית על הפסקת כריית מנהרת החקר, בנימוק שאין לפעילות זו תקציב. כמו כן נאמר שכל פעולות החברה יופסקו תוך שבועיים. כריית המינהרה אמנם נפסקה. ב-19.11.85 התקבלה הנחייה בכתב משר האנרגיה והתשתית להקפיא את פעילות החברה עד להחלטת הממשלה בעניין.

בישיבת דירקטוריון, שהתקיימה ב-22.12.85, המליץ מנכ"ל החברה לקבל החלטה על הפסקת פעילות החברה, על פיטורי עובדיה, על הפסקת החוזים עליהם חתומה החברה, כולל חווי השכירות של המשרדים, על מכירת רכושה הנייד של החברה, ועל אחסון מסמכיה, לרבות עבודות המחקר שנעשו ביזמתה, במכון הגיאולוגי במשרד האנרגיה והתשתית. הדירקטוריון החליט לאמץ את הצעת המנכ"ל. במאסר 1986 נמצא תהליך ביצועה של החלטה זו לקראת סיומו.

לפי הדו"חות הכספיים של החברה ליום 31.3.84, העבירה הממשלה מתקציב המדינה לחברה מאז הקמתה ועד לאותו מועד סך של 784 מיליון שקל בערכים שוטפים. בשנת הכספים 1984 העביר המשרד לחברה, לפי הדו"ח על ביצוע התקציב, סך של 947 מיליון שקל. הסכומים שנרשמו בספרי החברה כתקבולים על חשבון מניות לא קיבלו ביטוי במאזן המדינה וזאת למרות שאגף החשב הכללי רושם תשלומים על חשבון מניות בסעיף "השקעות במניות", בין הזכויות המוניטאריות של המדינה. רק הסכום של 225 מיליון שקל, המייצג את ההון הרשום והנפרע של החברה ליום 31.3.85, נרשם במאזן המדינה ל-31.3.85.

בוק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ

באוגוסט 1979, לאחר שנים של דיונים בדרגים שונים, קיבלה הממשלה החלטה להקים חברה ממשלתית למתן שירותי טלקומוניקציה, שניתנו עד אותו מועד על ידי משרד התקשורת⁽³⁰⁾.

ביוני 1980 קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה מספר החלטות בעניין הקמת החברה, וביניהן קבעה גם את מבנה ההון שלה, המניות ואג"ח שתקצה החברה למדינה בתמורה לנכסים ולזכויות שהמדינה תעביר לה; הון המניות המונפק והנפרע של החברה יהיה 1.26 מיליארד שקל (במחירי מארס 1980) במניות רגילות בנות 1 שקל כ"א, וכולן (למעט 6 מניות) יהיו בבעלות המדינה.

ב-21.8.80 נתאגדה ונרשמה "בוק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ" כחברה ממשלתית בשליטה מלאה של הממשלה, במטרה להפעיל את שירותי הבוק על בסיס עסקי, והיא פועלת לפי חוק מיוחד - חוק הבוק, התשמ"ב-1982.

ב-29.1.84 קבעה ועדת השרים לענייני כלכלה כי תמורת הנכסים והזכויות שיועברו לחברה, תקצה החברה למדינה מניות ותנפיק לה אג"ח כלהלן:

(א) תמורת 30% מערך הנכסים ליום ההעברה יוקצו מניות רגילות;

(ב) תמורת 70% מערך הנכסים כאמור - אג"ח צמיתות ברבית שנתית צמודה בשיעור של 5% לשנה, כאשר הקרן אינה צמודה. ההון המונפק והנפרע ליום 31.3.85 עומד על 56 מיליארד שקל בקירוב.

(29) "אגירה שאובה" מבוססת על העיקרון של ניצול אנרגיה חשמלית, בשעות השפל בביקוש ברשת הארצית, לשם שאיבת מים ממאגר תחתון למאגר עליון, ושימוש במים אלה להפעלת המפעל ההידרו-אלקטרי בשעות שיא העומס.

(30) בעניין התארגנות החברה ופעילותה, ראה בדו"ח זה עמ' 838.

עמידר החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ

בהתאם למדיניות שנקבעה בעבר, מוכרת עמידר דירות שבבעלותה למשתכנים; עודפי-התמורה ממכירת דירות (בבניינים שהכשה החברה מהמדינה) על עלותן לחברה, לאחר ניכוי הוצאות המכירה, נזקפו לקרן להקצאת מניות למדינה. החברה הקצתה מדי שנה מניות למדינה בהתאם לסכום שהצטבר בקרן להקצאת מניות. בשנת הכספים 1983 הוחלט על שינוי ההסדר ועל הפיכת הסכום, שהצטבר בקרן להקצאת מניות, להלוואה של המדינה לחברה. בשנת הכספים 1984 הועבר מחשבון הקרן להקצאת מניות סך של כ-590 מיליון שקל לחשבון הלוואה. הירידה ביתרת ההשקעה של המדינה בחברה מבטאת פעולה זו.

שאר הזכויות המוניטאריות

זכויות שונות

סעיף זה, שיתרתו ליום 31.3.85 הייתה 158,034 מיליון שקל, מייצג את הזכויות שנוצרו מביצוע התקציב של משרד הבטחון. המרכיב העיקרי ביתרה זו הוא מלאי - בסך 155,560 מיליון שקל. המרכיבים האחרים הם: הלוואות - 2,374 מיליון שקל והשקעה במניות - 100 מיליון שקל.

מלאי

המלאי הרשום במאזן המוניטארי מייצג מלאי מזון של המדינה, המיועד למכירה. לפי ביאורי החשב הכללי למאזן המדינה, הוערך מלאי זה לפי שווי השוק. יתרת המלאי, לפי הפירוט במאזן המדינה ל-31.3.85, מורכבת כלהלן:

מיליוני שקלים	
95,757	מלאי במחסני מינהל הסחר הממשלתי (הפועל במסגרת משרד התעשייה והמסחר)
6,165	מלאי של עופות קפואים (המוחזקים באמצעות המועצה לענף הלול) ^o
101,922	ס"ה

^o ראה גם דו"ח זה, עמ' 464.

המלאי ליום 31.3.84 ובשנים קודמות הוערך לפי שיטת הממוצע הנע. הערכת המלאי ליום 31.3.85 לפי שווי השוק בסכום של 101,922 מיליון שקל גבוהה מעלות המלאי, שהייתה 61,091 מיליון שקל.

מימון ביניים לבנייה

הסברים למהותו של סעיף זה, ראה בדו"ח שנתי 34, עמ' סז.

רכוש שנמסר בנאמנות

להלן הרכב היתרה ליום 31.3.85 וליום 31.3.84 לפי הפירוט במאזן המדינה.

31.3.84	31.3.85	
(מיליוני שקלים)		
6,756.6	20,859.1	שווי יחידות דיור שהועברו לחברות שיכון
653.7	4,752.3	שווי מפעלי מים שהועברו למקורות, חברת מים בע"מ
7,410.3	25,611.4	ס"ה

לפי ביאורי החשב הכללי למאזן המדינה, מייצגות היתרות את עלות הנכסים, כפי שנקבעה בעת ההעברה. מבין יחידות הדיור, שהועברו בנאמנות לניהולן של חברות שיכון, מחזיקה עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, לפי מאזן המדינה ל-31.3.85, יחידות בשווי של 13,192 מיליון שקל; שלוש חברות ממשלתיות-עירוניות בירושלים, תל אביב וחיפה מחזיקות יחידות בשווי של 3,976.6 מיליון שקל; שתי חברות אחרות - יחידות בשווי של 2,941.4 מיליון שקל; ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית - יחידות בשווי של 749.1 מיליון שקל.

שווי הדירות בסך 749.1 מיליון שקל מייצג את הדירות, שהועברו להסתדרות הציונית ולסוכנות היהודית בשנת הכספים 1984 בלבד, אף על פי שלמוסדות אלה הועברו יחידות דיור בנאמנות החל ב-1.4.78. המאזן אינו כולל אפוא את שווי הדירות שהועברו למוסדות האמורים בשנות הכספים 1978 - 1983 ועד בכלל (ראה דו"ח זה, עמ' 24).

חובות המדינה

מלוות פנים

היתרה ליום 31.3.85 של מלוות פנים, שגויסו למימון תקציב המדינה, הייתה לפי הרשום במאזן 20,387.5 מיליארד שקל⁽³¹⁾ לעומת 4,323.0 מיליארד שקל ל-31.3.84⁽³²⁾. הביקורת העלתה טעויות ברישומים: תיקון הטעויות מפחית את היתרה ליום 31.3.85 לסך 19,469.4 מיליארד שקל. להלן טבלה, שבה מובא פירוט סוגי המלוות. היתרות כוללות הפרשי הצמדה: מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן (מדד פברואר): בעניין שיערוך היתרות הצמודות למט"ח, ראה להלן.

מלוות פנים

השינויים ביתרות בשנת הכספים 1984		היתרות ליום		
		31.3.84	31.3.85	
אחוזים*	מיליארדי שקלים	מיליארדי שקלים		
252	932.1	369.2	1,301.3	אג"ח של המדינה: מלוות חובה מלוות אחרים
419	4,307.0	1,028.2	5,335.2	
375	5,239.1	1,397.4	6,636.5	
				הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים:
				כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות
210	4,200.4	1,996.0	6,196.4**	תכניות חסכון הפקדות אחרות***
1,168	2,481.6	212.4	2,694.0	
1,143	414.9	36.3	451.2	
316	7,096.8	2,244.7	9,341.6	מלוות מהמוסד לביטוח לאומי התחייבויות למענקים במסגרת תכניות חסכון
424	2,630.5	620.8	3,251.3	
300	180.0	60.0	240.0	
350	15,146.4	4,322.9	19,469.4	ס"ה מלוות פנים

* לשם השוואה, העלייה במדד המחירים לצרכן מפברואר 1984 עד פברואר 1985 הייתה 405.9%.

** הסכום הרשום בטבלה הוקטן ב-918 מיליארד שקל לעומת הרשום בדו"ח האוצר בהתחשב בטעויות שהעלתה הביקורת (ראה להלן).

*** יתרת ההפקדות האחרות כוללת 71 מיליארד שקל עבור תכניות חסכון לדיור (ראה להלן).

(31) שווה ערך, לפי השער היציג ביום המאזן, ל-23.7 מיליארד דולר.

(32) שווה ערך, לפי השער היציג ביום המאזן, ל-28.2 מיליארד דולר.

מהטבלה עולה, שהייתה ירידה של יתרת המלוות (בניכוי העלייה במדד המחירים לצרכן) של כ-11%.

החשב הכללי מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים לכספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות וכספי בנק וההפקדות האחרות המופקדים אצלו. אגף שוק ההון באוצר מנהל רישומים, הנוגעים להתחייבויות למענקים במסגרת תכניות חסכון. מנהל מלוות המדינה בבנק ישראל מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים למלוות המדינה, מלווה מהמוסד לביטוח לאומי ופקדונות הבנקים בגין תכניות חסכון צמודות לדולר וצמודות למדד "רציף" ו"למתמיד".

זה שנים מופיעים במאזן המדינה, רק לגבי המלוות המנוהלים על ידי בנק ישראל, נתונים המראים את התפלגות החוב מכל סוג לפי שנות הפרעון. אגף החשב הכללי הסביר, שעדיין לא הושלמה המערכת, שתאפשר להפיק נתונים אלה על המלוות המנוהלים אצלו. לפיכך אין מאזן המדינה מספק תמונה שלמה על נודל התשלומים בגין פרעון מלוות פנים, שיהיה על האוצר לכצט בכל אחת מהשנים הבאות.

אגרות חוב של המדינה

כחמישית מהיתרה המשוערכת של אגרות החוב של המדינה היא בגין מלוות חובה. המלוות האחרים הם: אגרות חוב שהוצעו לציבור; אגרות חוב מיוחדות המיועדות לקופות גמל בלבד ושנמכרו בעיקר לקרנות השתלמות; ואגרות חוב מיוחדות, שהופצו לתברות ביטוח בגין ביטוח חיים צמוד. לראשונה, זה שנים, כולל סעיף זה גם מלווה קצר מועד (יתרה בסך 60 מיליארד שקל).

הפקדות של מוסדות כספיים

היתרה הרשומה במאזן ל-31.3.85 בסעיף כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות ירדה ריאליית בהשוואה ליתרה הרשומה במאזן לסוף השנה הקודמת. הדבר נובע בעיקר מגיוס כספים כאמצעות תכניות חסכון חדשות, שבהן הבנקים חייבים להפקיד ישירות באוצר חלק ניכר מהצבירה בתכניות במקום לרכוש אג"ח מיוחדות, כפי שהיה בעבר (ראה להלן וכן בדו"ח זה, בפרק "ניהול ענייני תכניות חסכון"); סיבה נוספת לירידה היא, שקופות גמל רכשו בשנת 1984 אג"ח ממשלתיות במקור ובשוק המשני, כאשר תשואתן היתה גבוהה מזו של אג"ח מיוחדות המונפקות להן.

1. קופות הגמל לסוגיהן חייבות להשקיע בדרך כלל 92% מהכספים המצטברים בהן ב"השקעה מוכרת", וזאת כדי לקבל מעמד של קופות גמל מאושרות על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964⁽³³⁾ (הסדרים דומים, אך כשיעורים שונים, חלים על הכספים בתכניות החסכון הישנות המופעלות על ידי הבנקים).

על פי התקנות האמורות, "השקעה מוכרת" היא השקעה ב"ניירות ערך מאושרים" - בעיקר ניירות ערך של המדינה או בערכות המדינה - וכן ניירות ערך אחרים, ששר האוצר אישר לעניין זה. האישור ניתן בדרך כלל לאגרות חוב שמנפיקים מוסדות כספיים, בתנאי שיפקידו באוצר את הכספים המגויסים באמצעותן, כולם או מרביתם. קופות הגמל נוהגות בדרך כלל לקיים את חובת ההשקעה המוכרת (והבנקים, את השקעת כספי תכניות החסכון הישנות) על ידי הכינת אגרות חוב שמנפיקים מוסדות כספיים הקשורים אליהם⁽³⁴⁾. כפי שמשחקף בטבלה דלעיל, יתרת ההפקדות באוצר של כספים שגויסו באמצעות הנפקות אלה קרובה בהיקפה ליתרתם של מלוות המדינה שהנפיק בנק ישראל, לרבות מלוות החובה.

(33) בעניין זה ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 53.

(34) פרט למקרים, שקופות הגמל משקיעות משיקולי תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות - ברכישה במקור ובשוק המשני.

2. מבקר המדינה העיר פעמים רבות על שיטה זו, שבה מניסת הממשלה אמצעים למימון תקציבה כאמצעות הנפקות של מתווכים פיננסיים – שיטה הכרוכה בהוצאות ניכרות⁽³⁵⁾. בעניין זה ציין מבקר המדינה לאחרונה, בדו"ח שנתי 35, עמ' פח:

(א) האוצר משלם למנפיקים, לשם כיסוי עלויות ההנפקה של אגרות חוב שתמורתן מיועדת להפקדה באוצר, 0.38% מסכום המלווה. סכום זה מנוכה מן הסכום שיש להפקיד באוצר, וההוצאה נוקפת לסעיף "תשלום רבית" בתקציב המדינה. הוצאה זו נועדה לכסות את העלות של פרסום תשקיף בגין כל הנפקה, לרבות ההוצאות המשפטיות והאחרות הכרוכות בכך.

(ב) האוצר משלם למוסדות הכספיים, המפקידים אצלו את כספי הנפקותיהם, בנוסף לשיעורי הרבית הנקובים באגרות החוב, עמלת הפקדה שנתית. שיעורה של העמלה הוא 0.25% בגין אגרות חוב שהונפקו מאז אמצע 1975⁽³⁶⁾. באוגוסט 1983 קבע החשב הכללי, כי בגין אגרות חוב, שיונפקו לקופות גמל לקצבה ולקופות גמל בנקאיות החל מספטמבר 1983, תשלום עמלה בשיעור של 0.0625%. העמלה בגין כספי קופות הגמל צמודה למדד, ואילו העמלה בגין כספי תכניות החסכון, ששיעורה נשאר 0.25%, אינה צמודה.

(ג) גיוס כספים באמצעות אגרות חוב לא ממשלתיות יצר כפילות מינהלית בכך, שבנק ישראל מטפל במלוות המדינה, ומשרד האוצר מקיים מערכת נפרדת לטיפול בפקדונותיהם של המוסדות הכספיים הרבים, המנפיקים אגרות חוב כתחליף למלוות המדינה.

בדו"ח מעקב אחר תיקון ליקויים מדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה, שהוציא אגף הפיקוח הכללי במשרד הכלכלה והתכנון, מובאת תשובת משרד האוצר בנדון, כלהלן: "בתכניות החסכון, רוב הכספים מופקדים באוצר. בקופות הגמל, עיקר ההשקעות נעשו בשוק המשני, והפקדות הסכומים אינן משמעותיות בשנת 1985".

3. תשובה זו אינה מניחה את הדעת מהסיבות הבאות:

(א) היקף ההפקדות מסוג זה אמנם ירד ריאלית מהסיבות שצוינו בדו"ח המעקב, אולם אין ודאות, שרמת התשואה בשוק המשני תמשיך להיות כזו, שתניע את קופות הגמל להעדיף את ההשקעה בו במקום באגרות החוב המיוחדות שמנפיקים המוסדות הכספיים.

(ב) היקף ההפקדות של כספי תמורה של אנ"ח לא ממשלתיות בשנת הכספים 1985, לפי הרשום במערכת החשבונות של מצבת החובות של האוצר, עד תחילת מארס 1986, היה כ-508 מיליארד שקל. הוצאות ההנפקה בשיעור של 0.38%, ששילם האוצר בתקופה זו (שאינה כוללת את מלוא שנת הכספים), הגיעו, לפי חישובי הביקורת⁽³⁷⁾, לכשני מיליארד שקל. בנוסף לכך, התחייב האוצר בגין הסכומים שהופקדו בתקופה זו, לשלם, במשך עשרים השנים הבאות, עמלות הפקדה, שיסתכמו, לפי חישובי הביקורת, בכארבעה מיליארד שקל (לא כולל הפרשי הצמדה למדד). לדעת הביקורת, אין הצדקה לוותר על האפשרות להימנע מהוצאות מיותרות אלה.

(ג) באשר לתכניות החסכון, הביקורת העלתה שהאוצר לא השיג הקטנה של עלות גיוס הכספים באמצעות הנהגת שיטת השקעה חדשה (ראה בדו"ח זה, בפרק "ניהול ענייני תכניות חסכון").

(35) ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 108 - 110.

(36) על אגרות חוב שהונפקו עד אמצע 1975, השיעור הוא 0.4%.

(37) האוצר אינו רושם בחשבון נפרד את ההוצאות שהוא משלם לכסוי פרסום התשקיפים (וכן את עמלות ההפקדה).

4. במאזן ליום 31.3.85 הציג החשב הכללי לראשונה פירוט של יתרות ההפקדות של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות בערך המשוערך. בעבר הובאו הנתונים בערכים נומינליים לגבי כל מפקיד ומפקיד⁽³⁸⁾ ולצורך המאזן ניתן בנפרד אומדן של הפרשי הצמדה על כלל היתרות. הפירוט ניתן לפי מפקידים ולפי סוג ההצמדה (צמודים למדד או לשער המטבע). השיערוך נעשה בהתבסס על מערכת לוחות הסילוקין של כל הפקדה והפקדה; לגבי ההפקדות הצמודות למדד, יתרת הקרן הנומינלית שוערכה לפי מדד פברואר 1985. לגבי ההפקדות הצמודות לשער החליפין או במטבע חוץ, היתרות חושבו ידנית, כיוון שתכנית המחשב שיערכה את היתרות לפי שער לא נכון (650 שקל לדולר במקום 858.5 שקל לדולר, השער ליום 31.3.85).

(א) הביקורת העלתה, שביתרה של ההפקדות במטבע חוץ של אחד הבנקים נרשם בטעות סכום של 859,000 מיליון שקל במקום סכום של 859 מיליון שקל.

(ב) היתרות של ההפקדות במטבע חוץ, שעליהן התבסס השיערוך, לא תמיד היו נכונות; החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה, שהיתרות תוקנו במשך שנת הכספים 1985.

(ג) הביקורת העלתה, שחלו שיבושים בתכנית המחשב של שיערוך היתרות, ובעקבותיהם כמה יתרות של הפקדות אינן נכונות. השיבושים מתייחסים להפקדות של כספי בנקים, שאינן מנוהלות בחשב הכללי אלא בחברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ; בהעדר נתון של המדד הבסיסי, הפיק המחשב עבורן יתרות משוערכות לא נכונות, ואלה נכללו במאזן. סך היתרות של הפקדות אלו הסתכם בכ-60.1 מיליארד שקל.

מחישובי הביקורת עולה, שהיתרה כסעף אמיסיות של בנקים שהופקדו באוצר, לאחר תיקון הטעויות שתוארו לעיל, הייתה למעשה 6,196.4 מיליארד שקל ולא 7,114.6 מיליארד שקל, כפי שרשום במאזן (ראה הערת שוליים לטבלה בעמ' עח).

(ד) במאזן בוחן ל-31.3.85 של החשבונות המנוהלים בחשב הכללי, נרשמו הפקדות של כספי אמיסיות בחשבונות זמניים; היתרה הנומינלית של חשבונות אלו היתה כ-14 מיליון שקל. סכום זה, וגם השיערוך של ההפקדות האלו, לא נרשם במאזן.

(ה) משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין היתרות הנומינליות הרשומות בחשבונות של ההפקדות של כספי אמיסיות שבמצבת החובות לבין אותן יתרות בדו"ח, שהתבסס על לוחות הסילוקין של ההפקדות ושימוש לשיערוך ההפקדות; הביקורת העלתה, שכמספר רב של הפקדות קיים הבדל ניכר בין היתרה הרשומה במצבת החובות לבין היתרה לפי לוחות הסילוקין, שלגביהם נערכת התאמה תקופתית עם המפקידים. הממצאים מצביעים על טעויות כרישומים כמערכת החשבונות של מצבת החובות, ומכאן – גם כמערכת חשבונות התקציב⁽³⁹⁾. זה שנים מצביע מבקר המדינה על טעויות רבות כרישום תקבולים ותשלומים בדו"ח מצבת החובות; רבות מהטעויות היו בסיווג תשלומי הפרעון לפי קרן, הפרשי הצמדה על הקרן ורבית. טעויות אלה גררו שיבושים ביתרות הרשומות במצבת החובות ובסכומים שנוקפו לסעיפי התקציב. החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה, שלקראת סוף שנת הכספים 1985 הוא הפעיל שיטת רישום חדשה, שלפיה הוראת התשלום, המופקת על פי לוח הסילוקין של ההפקדה, משמשת גם לרישום אוטומטי של הפעולות בדו"ח מצבת החובות. פעולות אלה מועברות אוטומטית גם למערכת התקציבית, אולם, רישום זה הוא כחשבונות תקציביים המנוצלים למעשה כחשבונות מעבר (ראה בדו"ח זה, עמ' לד). משרד מבקר המדינה דן עם אנף החשב הכללי בצורך להנהיג רישום אוטומטי בחשבונות

(38) מדובר בכ-50 מפקידים, רובם בנקים ומוסדות הקשורים אליהם ומספר חברות פיננסיות אחרות. מספר החשבונות מגיע לכ-3,000.

(39) על מערכת הרישום בחשב הכללי, ראה גם להלן בעמ' צא.

התקציביים המתאימים לפי תקנות התקציב (תוך הפרדה, למשל, בין תשלומים בגין מלוות המדינה, תכניות חסכון והפקדות של אג"ח לא ממשלתיות); יש להנהיג פירוט אוטומטי מקביל גם בסעיף התקבולים ממלוות.

(ו) במשך שנים רבות נהג החשב הכללי לרשום בחשבונות זמניים, מחוץ למצבת החובות, את התקבולים מהפקדות של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות; לפי נוהג זה, הועברו היתרות מהחשבונות הזמניים לחשבונות קבועים רק לאחר שנערך לוח סילוקין סופי לכל סדרה של אג"ח כאלה. טעויות רישום רבות נפלו בפעולות העברה אלו. אגף החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא הפסיק את הנוהג של רישום התקבולים בחשבונות הזמניים בשנת הכספים 1984: לאחר תאריך המאזן ל-31.3.85 הוא גם העביר לחשבונות הקבועים הפקדות ישנות, שעדיין היו רשומות בחשבונות הזמניים.

(ז) מלבד התיקונים האמורים בשיטות הרישום, על אגף החשב הכללי לדאוג לתיקון כל השיבושים הקיימים במערכת מצבת החובות עקב טעויות ברישום בשנים קודמות. בסוף מרס 1986 הודיע אגף החשב הכללי, כי הוא פועל לתיקון השיבושים על ידי התאמה בין לוחות הסילוקין לרישומים בהנהלת החשבונות.

5. השיפורים החשבונאיים שהנהיג אגף החשב הכללי בשנים האחרונות – יחד עם שיפורים נוספים, שעדיין יש להנהיגם – עשויים לאפשר לאגף החשב הכללי לנהל באורח תקין, לראשונה זה שנים רבות, את מצבת החובות בגין כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות המופקדים באוצר. עם זאת, עצם קיומה של מערכת זו נובע משיטת גיוס הון, הכרוכה כאמור לעיל לא רק במעמסה מינהלית-חשבונאית מיותרת, אלא גם בתשלומים בחיפה ניכר בעד שירותי תיווך שאינם נחוצים. האוצר לא מסר למשרד מבקר המדינה נימוקים להמשך השימוש בשיטה בלתי סבירה זו. לדעת הביקורת, על האוצר לבטל שיטה זו ולגייס מלוות לצרכיו בשוק ההון המקומי רק באמצעות מלוות מדינה, שמנפיק בנק ישראל, ובאמצעות הפקדות ישירות באוצר.

תכניות חסכון

הסעיף תכניות חסכון שבמלוות פנים משקף את ההפקדות של הבנקים באוצר לצורך קיום הכללים בדבר השקעת כספי החסכון של התכניות (ראה בדו"ח זה, בפרק "ניהול ענייני תכניות חסכון"). היתרה בסעיף זה גדלה בצורה משמעותית בשנת הכספים 1984. החל בשנת הכספים 1981 כלולים בסעיף זה פקדונות הבנקים באוצר בגין תכניות החסכון הצמודות לדולר; בשנת הכספים 1984 הנהיג האוצר שתי תכניות חסכון חדשות, הצמודות למדד, שרוב צבירת כספי החסכון בהן מושקעים ישירות בפקדונות באוצר. היתרה הרשומה במאזן בסעיף זה כוללת את הקרן והרביית שהצטברה וההצמדה עליהן וכן סכום עמלת הניהול לבנקים, שהצטברה לזכותם ליום המאזן.

התחייבויות למענקים במסגרת תכניות חסכון

עקב השחיקה בערך הפדיון של תכניות חסכון צמודות מדד, שסכומן נפרע לחוסכים כשהוא צמוד למדד החודש שקדם לחודש של הפרעון בפועל, אישרה ועדת הכספים של הכנסת בסוף שנת הכספים 1983 תיקון לתקנות לתכניות חסכון קיימות, שלפיו מוענק לחוסכים, בנוסף לתנאים המקוריים, "מענק מדד", ששיעורו גדל והולך ככל שמתארכת תקופת החסכון. השיעור המירבי של המענק הוא בסכום השווה למכפלת ערך פדיון התכנית בשיעור העליה במדד בחודש שבו נמשך הסכום מהתכנית, פחות 5 נקודות מעליית המדד. באותה ישיבה אישרה הוועדה גם שתי תכניות חסכון חדשות ("למתמיד" ו"רציף") בהן הובטח לחוסכים המושכים את כספם בתום התקופות המוגדרות בתכניות, מענק מדד המחושב על מלוא שיעור עליית המדד של חודש משיכת הכספים.

הסכום המופיע בסעיף זה במאזן ל-31.3.85 אמור לשקף את התחייבויות האוצר לשלם את מענקי המדד האמורים וגם את המענקים הרגילים שנכללו בתנאי תכניות החסכון הישנות. בנוסף לכך, כלולה בסעיף זה, ללא פירוט נפרד, התחייבות האוצר למתן מענק מדד - בניכוי 5 נקודות מעליית המדד - לקופות גמל בגין פדיון של ניירות ערך מאושרים; המענק יינתן בצורת אג"ח ממשלתיות שיונפקו לקופות.

בדו"ח האוצר לא נאמר לפי איזו הנחה של שיעור עליית המדד בעתיד נערך החישוב של ההתחייבויות הנ"ל; אגף שוק ההון מסר שהוא חישב את היקף ההתחייבויות לפי הנחה שהמדד יעלה בשיעור של 7.5% לחדש.

אם שיעור האינפלציה לא יעלה על 5% לחדש, לא יצטרך האוצר לשלם מענקי מדד, פרט לאלו שהובטחו בגין תכניות החסכון "רציף" ו"למתמיד".

הפקדות וקרנות שונות

סעיף זה הוא סעיף שארית המורכב ממספר רב של הפקדות מגורמים שונים, שאין להם מכנה משותף, ועל פי מהותן אי אפשר לשייכן לסעיפים האחרים המוגדרים כמלוות פנים. יוצאות מכלל זה תכניות חסכון לדיוור, שסיבת הכללתן בקבוצה זו (ולא בקבוצת תכניות החסכון) לא הובהרה. הפקדות אלה התקבלו מגורמים ממשלתיים, מגורמים ציבוריים אחרים, ומגורמים פרטיים שונים. מתוך המסמכים אינו תמיד מובהר הרקע להפקדתן אצל החשב הכללי.

על פי המסמכים באגף החשב הכללי, מועדי החזרת ההפקדות יכולים להיות על פי דרישה, קצרי טווח או ארוכי טווח: רוב ההפקדות צמודות למדד או למטבעות חוץ שונים או שהן נושאות רבית חשב כללי⁽⁴⁰⁾, שבמשך השנה הנסקרת נעה בין 10% ל-21% לחדש; כאשר הסכומים צמודים למטבע חוץ, הרבית מבוססת בדרך כלל על הרבית הנקבעת מפעם לפעם בשוקי הכספים של אירופה (LIBOR) ומשתנה עמה, וכלולה בה גם תוספת מסוימת.

הביקורת העלתה, כי הפקדות מסוימות המפורטות בספרי החשב הכללי לא נכללו במאזן בין ההתחייבויות המוניטאריות, ואף לא בין ההתחייבויות השוטפות (לדוגמה, פקדון רשות שמורות הטבע בסך 2.6 מיליון שקל).

להלן יתרות הכלולות בסעיף הפקדות וקרנות שונות (כולל רבית שנצברה והפרשי הצמדה) ליום 31.3.85 (במיליוני שקלים):

הפקדות בשקלים		הפקדות במטבע חוץ (מתורגמות לשקלים)	
קרן לפיצוי נזקי מלחמה	42,662	מוסדות לאומיים (יק"א)	1,225
בנק הדואר	15,694	ענבל, חברה לביטוח בע"מ	986
מפעל הפיס	2,381	חברה ישראלית לביטוח סיכוני	
תכניות חסכון לדיוור צמודות למדד	70,228	סחר חוץ בע"מ	21,405
תכניות להטבת תנאי דיוור	410	קרן וולפסון	12,448
רשות הנמלים	92,773	הפקדות שונות	30,608
הפקדות יבוא	86,323		
ענבל, חברה לביטוח בע"מ	11,500		66,672
קרן גמולה	20,107		
קרנות שונות	26,286		
הפקדות שונות	16,183		
384,547		כל ההפקדות	451,219

(40) שיעור רבית, שהחשב הכללי קובע מפעם לפעם לגבי כספים בשקלים, שהוא לווה או מלווה ללא הצמדה.

סכומו הכולל של הסעיף אינו בר השוואה לסכום שהופיע במאזן המדינה ליום 31.3.84 תחת אותה כותרת, משום שבינתיים הוחלט לתקצב הפקדות, שהיו כלולות בעבר בהתחייבויות השוטפות (ראה לעיל), ולהעבירן להתחייבויות המוניטאריות. העברה זו בוצעה כבר ברובה, ולכן הגידול בסעיף זה משקף בחלקו הניכר פעולות חשבונאיות של מיון מחדש.

בספרי החשב הכללי רשומות הפקדות, שסכומן נמוך מאוד, וכמעט שאין בהן תנועה ויש שאף בכלל לא: בבדיקה נמצאה קרן אחת, שמופקדים בה 1,000 שקל (ישנים) ושלא הייתה בה פעילות בשנים אחרונות. על החשב הכללי לשקול, אם אין מקום לבטלן, על ידי החזר הכספים למפקדים.

הביקורת העלתה ליקויי ניהול, ובעיקר תיוק לא מסודר של המסמכים הנוגעים להפקדות: במקרים רבים אין אפשרות לאתר את ההסכמים, שלפיהם נעשו ההפקדות ונקבעו תנאיהן. במקרים רבים נמצא חוסר דיוק ברישום שמות החשבונות.

להלן פרטים על הפקדות בשקלים:

1. "קרן לפיצויי נזקי מלחמה" צמודה למדד ונושאת רבית של 3%. יתרת הקרן עלתה בשנת הכספים 1984 על פי המאזן מ-849 מיליון שקל ל-42,662 מיליון שקל (לפי ניירות עבודה של החשב הכללי, היתרה ל-31.3.84 היתה 1,171 מיליון שקל). על פי הסברים שנמסרו לביקורת העלייה מבטאת שיערוך יתרות ישנות משנים קודמות וצבירת רבית. הקרן הוקמה לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, לצורך צבירת הפרשות מהכנסות המס, שישמשו לתשלום פיצויים. על נזקי מלחמה ובצורת. בשל תיקון החוק ב-1981, המס חל רק על קרקע שאינה חקלאית כפי שהוגדרה בחוק, והופסקו הפרשות לקרן. בעקבות זאת סוכם כי יתרת הקרן תשמש לתשלום הפיצויים עד שתחוסל, ולאחר מכן הם יתוקצבו במסגרת סעיף הוצאה מתאים. על פי דו"ח החשב הכללי על ביצוע התקציב בשנת הכספים 1984 שולמו באותה שנה פיצויים על פי החוק בסך 1,720 מיליון שקל. כספים אלה לא הופחתו מהקרן הנ"ל, אלא קוזזו מחשבון ההכנסות הכללי של המסים שבטיפולו של אגף מס הכנסה ומס רכוש.

2. הפקדות בנק הדואר ומפעל הפיס נושאות רבית חשכ"ל, פרט לסכום מסוים (כ-10% מהפקדת מפעל הפיס) עליו משולמת רבית נמוכה שנקבעה בעבר, והיא נעה בין 7% ל-10%. פקדון בנק הדואר מייצג ברובו את הקרן השמורה של הבנק (בעניין פקדונות אחרים של בנק הדואר ראה בדו"ח זה, עמ' 000).

3. ההפקדה של רשות הנמלים קיימת מאמצע שנות ה-70 ותנאיה הם התנאים של איגרות מלווה הפיתוח תש"ך-1960 ואגרות חוב אחרות שהונפקו באותה עת לקופות תגמולים. ההפקדה צמודה במלואה למדד המחירים לצרכן ונושאת רבית בשעור 5% לשנה. הסכום הופקד כיעודה כנגד עתודות הרשות לפנסיה ולפיצויים לעובדים, והרשות יכולה למשוך כספים לפי צרכיה למטרה זו, וכן למימון תכניות פיתוח שאושרו על ידי ועדת הכספים שלה.

4. הפקדות היבוא התקבלו על פי צו הסדרת יבוא טובין (הפקדה), התשמ"ג-1983, אשר קבע חובת הפקדה בגין יבוא מוצרי צריכה שפורטו בצו. הסכומים הם נומינליים, שכן ההפקדות אינן צמודות ואינן נושאות רבית (ראה גם לעיל, עמ' 000).

5. ענבל, חברה לביטוח בע"מ מפקידה באוצר עתודות ביטוח בגין הסיכונים שהיא מבטחת. המדובר בעיקר בביטוח השקעות של רוכשי דירות מחברת שיוכן ופיתוח בע"מ ובביטוח אניות מפני סיכוני מלחמה. לחברת ענבל שני פקדונות בחשב הכללי: אחד נקוב בדולרים ואחד במטבע מקומי, הנושא רבית של 5.25% לשנה וצמוד במלואו למדד המחירים לצרכן.

6. גמולה היא קרן פנסיה, המנוהלת על ידי אחד הבנקים המסחריים. חלק מהסכומים צמודים למדד האחרון הידוע ונושאים רבית של 6%: החלק האחר צמוד למדד חדש ההפקדה ונושא רבית של 6.5%.

7. להלן היתרות של ההפקדות העיקריות בסעיף קרנות שונות ליום 31.3.85 (במיליוני שקלים):

12,500	קרן פנסיה של עובדי רצועת עזה
12,000	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
1,692	קרן לביטוח רכוש ממשלה

הקרן להבטחת זכויות פנסיה של העובדים במינהל האזרחי ברצועת עזה צמודה במלואה למדד המחירים לצרכן ונושאת רבית שנתית בשיעור של 3.5% הצמודה למדד.

הקרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא נושאת רבית של 5.5%, כאשר הקרן והרבית צמודות למדד. הקרן מנוהלת על ידי חברת ענבל. מטרתה לערוב להשבון מסי יבוא לשם יצוא, עבור יצואנים, שהקרן צירפה אותם אליה, וזאת כדי לשפות את המכס במקרה שחובות ההשבון לא ייפרעו.

היתרה הרשומה בקרן לביטוח רכוש הממשלה מייצגת את העודף המצטבר של התקבולים על התשלומים של הקרן, המנוהלת על ידי חברת ענבל. היתרה כוללת רבית, שהחשב הכללי זקף לזכותה (פרטים על פעולות הקרן לביטוח רכוש הממשלה ראה בדו"ח שנתי 35, עמ' 37).

8. ההפקדות העיקריות, שנכללו בסעיף הפקדות שונות ביום 31.3.85, היו כדלקמן (היתרות במיליוני שקלים):

6,975	קרן לשיפורים בתחבורה הציבורית
3,377	הקרן לבטחון ישראל (קרן לבי"י)
2,710	קרנות של חברת עמידר
2,012	קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות

הסכום הכלול בקרן לשיפורים בתחבורה הציבורית, עלה במהלך שנת הכספים 1984 מ-1,301 מיליון שקל ל-6,975 מיליון שקל. קרן זו נושאת רבית חשב כללי.

כספי הפקדון של הקרן לבטחון ישראל אינם צמודים ונושאים רבית חשב כללי. החל באוקטובר 1984 שונו תנאי הפקדון בכך, שהרבית נצברת כל 3 חודשים במקום כל 6 כבעבר.

לזכות עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, רשומות בספרי החשב הכללי ארבע קרנות. הסכום העיקרי רשום בקרן לביטוח הדירות, השייכות למדינה והמנוהלות על ידי החברה ("רכוש מינהלי"). החברה מעבירה לחשב הכללי את עודף הפרמיה על הוצאותיה השוטפות לתיקון נזקים שנגרמו לדירות; אם סכום ההוצאות גדול מסכום הפרמיות, היא מושכת את הפרש מהקרן. שלוש הקרנות האחרות הן בסכומים קטנים ומופקדים בהן כספים שנועדו לתשלום פיצויי פרישה לעובדי עמידר.

מקור ההפקדה בסך 2,012 מיליון שקל של הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות הוא פרמיות בקשר לביטוח משנה של הקרן באוצר. הכספים נושאים רבית חשב כללי, והיתרה, המופיעה בקרן ל-31.3.85, כוללת את סכום הרבית עד לאותו תאריך.

להלן פרטים על הפקדות במטבע חוץ:

1. הפקדות חברת ההתיישבות יק"א מופקדות לתקופה של 10 שנים ברבית של 7% - 14%, שנקבעה על פי תנאי השוק בזמן ההפקדה. הרבית משמשת - בהכוונת מנהלי החברה - לסיוע למוסדות חינוך שונים, וכפרט מוסדות לחינוך חקלאי, והיא מתוקצבת כהכנסה מיועדת.
2. החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ מפקידה באוצר חלק מהעתודות שלה והן צמודות למטבעות חוץ שונים. שיעור הרבית הוא השיעור שנקבע בשוקי הכספים האירופיים, והוא שונה על פי המטבע אליו הוצמדו הסכומים. הכספים ניתנים למשיכה בכל עת על פי החלטת החברה.
3. קרן וולפסון היא הפקדה המתחדשת מפעם לפעם, ומועד פרעונה הקרוב ב-1987; הקרן נושאת רבית משתנה בהתאם לרבית היורודולר, בתוספת של 1%.
4. להלן היתרות של ההפקדות העיקריות בסעיף הפקדות שונות ליום 31.3.85 (במיליוני שקלים):

9,115	הפקדה אישית של תושב חוץ
6,607	בנק מסחרי
4,485	"קווים" - חברת אניות בע"מ
	קרן למחקר ולפיתוח חקלאיים
3,765	של ארה"ב וישראל
1,811	בנק למשכנתאות

ההפקדה האישית של תושב חוץ צמודה לדולר ונושאת רבית של 10.5%, ותוחזר ליורשיו בשנת 2000.

הבנק המסחרי הפקיד אצל החשב הכללי 20 מיליון פר"ש; ההפקדה נושאת רבית בשיעור הנקבע באירופה לגבי מטבע זה.

"קווים" - חברת אניות בע"מ היא בשליטה מלאה של הממשלה; החברה מפקידה בידי האוצר את רווחיה, הנובעים בעיקר מהחכרת מיכלית.

קרן למחקר ולפיתוח חקלאיים של ארה"ב וישראל - ההפקדה נובעת מרבית שמשלם האוצר לקרן בגין המלוות הצמיחים שלה (ראה להלן).

ההפקדה של הבנק למשכנתאות מייצגת כספי תכנית חסכון, שנוסדה עבור חוסכים בחו"ל. ההפקדה נושאת רבית של 8.5% לשנה; 2.5% משיעור זה נועדו לכיסוי הוצאות הבנק.

מלוות חוץ

היתרות של חובות החוץ של המדינה ליום 31.3.85 הסתכמו, לפי דו"ח האוצר, ב-15,866 מיליון דולר⁽⁴¹⁾ לעומת 15,358 מיליון דולר ל-31.3.84. העלייה של 508 מיליון דולר (3.3%) מורכבת מעלייה של 721 מיליון דולר במונחים של שערי החליפין, ששררו בתחילת שנת הכספים, בניכוי 213 מיליון דולר בגין ירידת ערכם בדולרים של המטבעות האחרים, שבהם נקובים מספר חובות. בטבלה להלן מפורטות יתרות החוב של מלוות החוץ לפי סוגים עיקריים.

(41) מזה: חובות הנקובים בדולרים, בסך 14,730 מיליון דולר, וחובות הנקובים בעשרה מטבעות אחרים בסך 1,136 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ששררו ביום המאון.

מילוות חוץ (במיליוני דולרים של ארה"ב)

השינויים ביתרות בשנת הכספים		היתרה ⁽¹⁾ ליום			
1983	1984	31.3.83	31.3.84	31.3.85	
(-)124	35	2,054	1,930	1,965	אגרות חוב של מדינת ישראל ⁽²⁾
73	84	886	959	1,043	שטרי חוב ⁽³⁾
855	566	8,559	9,414	9,980	מילוות מממשלת ארה"ב ⁽⁴⁾
(-)22	(-)85	993	971	886	מילוות מממשלת אחרות
-	125	113	113	238	קרנות דו-לאומיות למחקר
(-)6	(-)6	64	58	52	מילוות ממוסדות בין-לאומיים
87	(-)211	1,826	1,913	1,702	מילוות מבנקים ומספקים
863	508	14,495	15,358	15,866	ס"ה במיליוני דולרים ⁽⁵⁾
1,789	11,267	574	2,354	13,621	ס"ה במילארדי שקלים ⁽⁶⁾

- (1) כמאזן המדינה מוצגים בנפרד נתוני המילוות הנקובים בעשרה מטבעות מלבד הדולר של ארה"ב. בטבלה זו מתורגמות היתרות של מילוות אלה למונחים של דולרים.
- (2) מילווה פיתוח, מילווה פיתוח ושיקום, מילווה להשקעות פיתוח, הנפק שער נייד, ואגרות חוב בנות ערך נקוב של 250 \$.
- (3) מפעל אגרות מדינת ישראל ("בונדס") מפיץ את השטרות.
- (4) כולל מילוות הנקובים במטבע ישראל וצמודים לשער הדולר: יתרתם היחה 23 מיליון \$ ל-31.3.85, 30 מיליון \$ ל-31.3.84, ו-36 מיליון \$ ל-31.3.83.
- (5) בדו"ח האוצר רשומות יתרות שונות: בדבר טעויות בדו"ח האוצר ראה להלן ובדו"ח שנתי 35, עמ' ת"א.
- (6) לפי שיערי החליפין של הדולר: 858.50 שקל ל-31.3.85; 153.26 שקל ל-31.3.84; ו-39.58 שקל ל-31.3.84.

1. חלקם של המילוות מממשלת ארה"ב בכלל מצבת חובות החוץ המשיך לגדול בשנת הכספים הנסקרת, והגיע ל-63% לעומת 61% בתום השנה הקודמת. הגידול נובע מקבלת מלוות במסגרת הסיוע הצבאי, שניתן חלקו במלוות וחלקו במענק. מלוות אלה ניתנים ל-30 שנה, כשפרעון הקרן יחול בעשרים השנים האחרונות של כל מלווה. לכל מלווה שיעור רבית קבוע, האמור לכסות את עלות ההון לממשלת ארה"ב בעת משיכת אותו מלווה. השיעורים שנקבעו בגין מילוות אלה בשנים האחרונות, הם בין 11.5% ל-13.5% בקירוב. הסיוע הבטחוני אמור להינתן לישראל במענק בלבד, החל משנת התקציב האמריקנית 1985 (שתחילתה באוקטובר 1984), אך ניצולם של מלוות הסיוע שאושרו בעבר נמשך עד יום המאזן וגם לאחריו.

הסיוע הכלכלי ניתן כולו במענק מאז 1982; עד אז ניתן בחלקו במלוות הנושאים רבית נמוכה.

2. בשנה הנסקרת עלתה במקצת יתרת החוב בגין אגרות המלווה של המדינה ("בונדס"), לאחר שירדה בשתי שנות הכספים הקודמות. נמשכה העלייה ביתרת החוב של אגרות חוב הנושאות רבית בשיעור המותאם חלקית פעמיים בשנה לתנודות בשער ה"פריים רייט" בארה"ב (השיעור שקובעים בנקים מדרגה ראשונה ללווים מועדפים); יתרתן של אגרות החוב מסוג זה (הנפק שער נייד), הגיעה ב-31.3.85 ל-250 מיליון דולר לעומת 182 מיליון דולר ב-31.3.84.

יתרת החוב בגין "בונדס", המוצגת בדו"ח האוצר ליום 31.3.85, וכן ליום 31.3.84, נמוכה בכ-84 מיליון דולר מזו המופיעה במערכת החשבונות של החשב הכללי. לאגף החשב הכללי אינו ידוע ממה נובע הפרש זה. בהסבריו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשב הכללי, שיתכן שהפרש ייצג

בעבר את הרבית שהצטברה בגין אגרות החסכון, שהרבית בגינן אינה משולמת באופן שוטף, אלא בעת פדיונן: אולם אין לאוצר חישוב מעודכן של הרבית שהצטברה. אגף החשב הכללי מסד, שהבנק האמריקני, המשמש כסוכן הפיסקלי של האוצר לעניין ה"כונדס", מעבד תכנית מחשב, האמורה לאפשר חישוב עדכני של יתרת הרבית שהצטברה.

3. זה שנים נוטל האוצר מלוות בשיעורי רבית השוררים בשוק הכספים הבין-לאומי, כדי לממן חלק מהגרעון במאזן התשלומים. המדובר בעיקר במלוות לזמן בינוני.

בשנה הנסקרת נמשכה מגמת העלייה ביתרת החוב בגין שטרי חוב בערכים של 1 מיליון דולר, \$250,000 ו-\$150,000, הנושאים רבית ניידת, ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים לפי שיעור ה"פריים רייט".

לעומת זאת ירדה, לראשונה זה שנים, יתרת המלוות לזמן בינוני ממוסדות כספיים ומספקים, שרובם נושאים רבית המשתנה פעם בשלושה או בשישה חודשים, לפי שיעורי הרבית על פקדונות בין-בנקאיים בשוק היורודולר. הרבית על מלוות אלה מורכבת משיעור בסיסי משתנה ומתוספת קבועה ששיעורה אמור לשקף בין השאר את הערכת שוק הכספים בדבר מעמדו של הלווה. תנאיהם של המלוות שנטל האוצר והמשתתפים כאמור בשיעור התוספת הקבועה לשער הבסיסי הנייד של הרבית, הורעו במידה ממשית בשנת הכספים 1983⁽⁴²⁾; הרעה זו נמשכה בשנה הנסקרת וגם לאחריה. האוצר הסביר כי הרעה זו בשיעורי התוספת נובעת גם משינויים כלליים בתנאי שוק הכספים הבין-לאומי, בנוסף לשינוי במעמדה הספציפי של ישראל בשוק זה.

בהתחשב, בין השאר, בשיקולי עלות, לא נטל האוצר מלוות לזמן בינוני לשם מימון מלוא ההיקף של מלוות קודמים – פחות יקרים – שנפרעו בשנה הנסקרת. עם זאת, האוצר נטל מבנקים ברבעון הראשון של שנת הכספים 1984 הלוואות לזמן קצר, בשיעורי רבית גבוהים למדי, במיוחד בהתחשב בקוצר תקופותיהן. הלוואות אלו לא נרשמו כתקבולים בתקציב, וממילא לא נכללו במצבת החובות, אלא נרשמו במסגרת ההתחייבויות השוטפות. הלוואות של שני בנקים הוסכו למלוות לזמן בינוני, ואלה נזקפו לתקציב ונכללו במצבת החובות; חלק מהלוואות של בנקים אחרים נפרע לפני סיום שנת הכספים. שאר הלוואות לזמן קצר חודשו במשך שנת הכספים, ויתרתן ליום המאזן היה 125.2 מיליון דולר; אולם יתרה זו לא השתקפה כלל בחשבון המתאים לכך במאזן השוטף, מפאת טעויות רבות שנפלו ברישום הפעולות בחשבון זה (ראה לעיל, עמ' כב).

4. אחדים מהמלוות מבנקים נושאים רבית בשיעור קבוע. שניים מהם, בסך כולל של 20 מיליון דולר, שנטל האוצר בשנת הכספים 1982, לתקופות ארוכות יחסית, ממשיכים להיות המלוות היקרים ביותר במצבת החובות, כפי שצוין בדו"ח שנתי 34 (עמ' עד). בשנה הנסקרת נטל האוצר מלווה, בסך של 1 מיליון דולר, ברבית קבועה בשיעור הקרוב לזה של הפחות יקר מבין שני המלוות האמורים. האוצר עמד על כך, שתיכלל בהסכם בגין המלווה בסך של 1 מיליון דולר אופציה לפרעון מוקדם במועדים מסוימים. בתום שנה – בדצמבר 1985 – מימש האוצר את האופציה ופרע את המלווה בהתחשב בכך, ששיעורי הרבית הניידים בשוק היורודולר היו נמוכים במידה ניכרת משיעור שנקבע בגין מלווה זה.

5. במצבת החובות כלול אשראי מספקים בחו"ל למימון יבוא של טובין על ידי משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות – במיוחד חברת החשמל. בשנים האחרונות הצטמצם מרכיב הסובסידיה שהיה גלום באשראי שנתונים יצואנים ומוסדות כספיים לעידוד היצוא במדינות המערב, ותנאיהם של קווי האשראי התקרבו לאלה של מלוות רגילים בשוק הכספים הבין-לאומי. האוצר הסביר כי מרבית המדינות התעשייתיות העיקריות נקטו לאחרונה מדיניות של הגבלת הסובסידיה הגלומה באשראי ליצוא.

6. בשנה הנסקרת הועידה ממשלת ארה"ב 65 מיליון דולר מתוך מענק הסיוע הכלכלי לארבע קרנות דו-לאומיות למחקר, המנויות להלן. ממשלת ישראל התחייבה להקצות לשלוש מהקרנות סכום כולל של 60 מיליון דולר. המדובר בקרנות צמיתות המופקדות באוצר, שפירותיהן – הנובעים

(42) ראה דו"ח שנתי 35, עמ' צ.

מרבית שמשלם האוצר לקרנות - מוקדשים למימון מחקרים. שיעורי הרבית הם ניידים ומותאמים לשער השורר בגין פקדונות בין-בנקאיים בשוק היורדודולר.

מתברר שהאוצר לא דאג לתקצב הרשאה להוצאה (הרישומית) בסך של 60 מיליון דולר בגין חלקה של הממשלה בשלוש מהקרנות. עקב כך זקף אגף החשב הכללי את ההוצאה האמורה לסעיף תשלום חובות (קרן) בתקציב המדינה - סעיף שאינו רלוונטי כלל לעניין זה; בסעיף זה נרשמה בדו"ח האוצר על ביצוע התקציב חריגה ניכרת מההרשאה הכוללת⁽⁴³⁾. אף בהעדר הרשאה להוצאה היה על האגף לרשום במפורש ובנפרד את ההוצאה הזו בסעיפים הראשיים הממאמים.

עוד מתברר, שיתרות החוב בגין הקרנות לא הוצגו נכונה; בדו"ח האוצר רשומה יתרת חוב של 205 מיליון דולר בגין הקרן הדו-לאומית למחקר ולפיתוח חקלאיים של ארה"ב וישראל, לעומת 80 מיליון דולר ל-31.3.84; ויתרה של אפס בגין הקרן הדו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתיים של ישראל וארה"ב, לעומת 33 מיליון דולר ל-31.3.84. היתרות הנכונות הן כלהלן (במיליוני דולרים):

31.3.84	31.3.85	
80	110	קרן דו-לאומית לחקלאות
33	83	קרן דו-לאומית לתעשייה
—	40	קרן דו-לאומית למדע
—	5	קרן דו-לאומית לחינוך
113	238	ס"ה

אחד החשבונות בגין הקרן הדו-לאומית לתעשייה, שיתרתו סך 33 מיליון דולר, נשטט מדו"ח האוצר. כל שאר החשבונות בגין ארבע הקרנות כלולים במערכת החשבונות של מצבת החובות תחת הכותרת "קרן למחקר חקלאי": מכאן הטעות בדו"ח האוצר.

7. כהקדמה למאזן המדינה מוסבר, כי הצגת היתרות בו, פרט למאזן השוטף, אינה תוצאה של מערכת חשבונאית כוללת אלא פירוט של מערכת חשבונות עזר. במאזן ל-31.3.85, וכן בשני המאזנים הקודמים, הוצגו רק יתרות המלוות לימי המאזן, בלי מידע על התנועה במשך שנת הכספים - קבלת מלוות חדשים, פרעונות ותיקון טעויות. הסיבה להשמטת נתונים אלה מדו"חות האוצר היא, שאגף החשב הכללי לא השיג התאמה בין הנתונים שהופיעו במאזני הבוחן של מצבת החובות לבין הנתונים שנרשמו בדו"חות האוצר על ביצוע תקציב המדינה. כעבר אמנם הוצגו נתוני התנועה בדו"חות האוצר, אולם בלא שהושגה התאמה ביניהם לבין הרישומים בדו"חות על ביצוע התקציב.

כבדיקה מסוגנת נמצאו הפרשים בין יתרות החוב המוצגות בדו"ח האוצר לבין אלה המופיעות במערכת החשבונות של מצבת החובות.

לדוגמא:

(א) בסעיף מלוות מכנק א' בקבוצת המלוות מכנקים בארץ רשומה בדו"ח האוצר יתרת חוב בסך של 317 מיליון דולר, ואילו במאזן הבוחן של מצבת החובות ליום המאזן - 360 מיליון דולר. ההפרש נובע בעיקר מטעויות אלו: (1) אחר החשבונות הכלולים בסעיף זה - אשראי בדולרים למימון יבוא ציוד לצורכי חברת החשמל - נוצל בשנת הכספים 1984 כחשבון מעבר, שבו נרשמו גם שאר האשראים למימון יבוא של חברת החשמל - אשראים מכנקים אחרים ואשראים הנקובים כמטבעות אחרים. במקביל להפרש של 18 מיליון דולר כחשבון זה יש הפרשים, ככיוון הפוך, בין הרשום בדו"ח האוצר לבין הרשום במאזן הבוחן

(43) ראה עמ' לא.

כחשבונות של הכנסים האחרים ושל המלוות הנקובים כמטבעות אחרים. (2) מלווה שיתרתו 24 מיליון דולר הכלול במצבת החובות בקבוצת המלוות מבנק א' בארץ, ניתן למעשה על ידי חברה בת של הבנק בחוץ לארץ; בדו"ח האוצר נכלל המלווה בקבוצה הנכונה.

(ב) יתרות החוב ל-31.3.84, שנכללו בדו"ח שהוציא האוצר לשנת הכספים 1983, רשומות כיתרות הפתיחה של דו"ח האוצר לשנה הנסקרת; לא תוקנו למפרע הטעויות כיתרות אלה, שעליהן הצביעה הביקורת בדו"ח שנתי 35 (עמ' צא).

משרד מבקר המדינה עמד בדו"ח שנתי 35 (עמ' צב) על הצורך, שהחשב הכללי יצרף למאזן המדינה את הנתונים על התנועה בחשבונות המלוות לאחר עריכת התאמה מלאה ביניהם לבין הנתונים בדו"ח האוצר על ביצוע תקציב המדינה לגבי תשלומי הקרן והרביית לגבי התקבולים בגין מלוות. זה שנים לא השיג אנף החשב הכללי את ההתאמה הדרושה. עם זאת, חלה התקדמות ניכרת בעניין זה בשנים האחרונות, ואנף החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, שהתאמה כזו נערכת כאמצעות המחשב באופן שוטף בשנת הכספים 1985 – אמנם רק ברמת הפירוט הכללית למדי של תחומי פעולה, המבחינה רק. בין מלוות פנים למלוות חוץ בכל אחד משני הסעיפים הראשיים לגבי תשלום רבית ותשלום חובות (קרן). האנף הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו להפעיל, החל בתחילת שנת הכספים 1986, התאמה אוטומטית שוטפת גם ברמה של תקנות התקציב, דהיינו תוך הבחנה, למשל, בין מלוות מממשלת ארה"ב, בין אנ"ח של המדינה ובין מלוות מכנסים. התאמה כזו בין שתי המערכות החשבונאיות (מערכת התקציב ומערכת מצבת החובות) וכן בינו לבין מערכת העזר של קובץ לוחות הסילוקין נחוצה מאוד הן כאמצעי בקרה, הן לשם ייעולה ופישוט של עבודת האנף בניהול החובות והן לשם הכשרת מערכת החשבונות לשמש כמקור למידע ערכני ומהימן. כדי לערוך התאמה אוטומטית כזאת על האנף לתקן את הסיווג של מלוות רבים במסגרת מערכת החשבונות של מצבת החובות. לדוגמה: (1) אחת הקבוצות הראשיות במצבת החובות היא מלוות מממשלת ארה"ב. מתברר שבתוך קבוצה ראשית זו נכללים גם רוב המלוות האחרים שנציגות האוצר בניו יורק מופקדת על ניהולם, לרבות אשראי ממועצת החיסה של קנדה ומלוות מכנסים זרים. יתרה מזו, הרוב הגדול של סכומי החובות הכלולים בקבוצת המשנה בגין מועצת החיסה הקנדית אינם מתייחסים אליה כלל, אלא לשני סוגים אחרים של מלוות – שטרות החוב שמפיץ מפעל הבונדס, ומלוות למימון הלוואות אפותיקאיות. (2) מלווה בקשר למוסד רפואי כלול, יחד עם אשראי לרכישת ציוד למשרד התקשורת, בקבוצת משנה הנושאת שם בלתי רלוונטי – "מלווה נתיבי נפט".



מבקר המדינה ציין בדו"חות השנתיים כמשך השנים האחרונות את גידולה המתמיד של מצבת חובות החוץ של המדינה ואת השינויים שחלו בהרכבה: הקטנת חלקם של המלוות הנושאים רבית נמוכה והודקקות הולכת וגוברת למלוות הנושאים רבית בשיעורים השוררים בשוק הכספים הבין-לאומי, ובשוק ההון האמריקני, לגבי המלוות מממשלת ארה"ב בגין סיוע בסחונני. הסיוע הכסחונני אמור להינתן לישראל כמענק החל בשנת התקציב האמריקנית 1985.

יתרתם של החובות לבנקים ולספקים, הכלולים במצבת החובות, אמנם ירדה בשנה הנסקרת, אולם חלק מירידה זו כוסה בדרך של נטילת הלוואות לזמן קצר (שאינן כלולות במצבת החובות בדו"ח האוצר), בשיעורי רבית גבוהים יחסית. בשנה הנסקרת, וגם לאחריה, חלה הרעה בתנאי האשראי שבנקים מציעים ללווים במשק הישראלי, לרבות מממשלת ישראל, בין השאר כהתחשב בהיקפו של החוב החיצוני של ישראל ובהמשך גידולו.

מקדמות מבנק ישראל

הממשלה נוטלת מבנק ישראל אשראי ארוך מועד (העומד לפרעון תוך 25 שנים), המכונה מקדמות, כדי למלא את החסר במשאבים ממשיים – מסיים, מלוות ותקבולים אחרים – למימון תקציב המדינה. דרך זו של מימון הגרעון בתקציב המדינה כרוכה ביצירת אמצעי תשלום.

המקדמות צמדות לשער החליפין של סל מטבעות. הפרשי הצמדה והרבית בגין המקדמות עומדים לפרעון בסוף דצמבר של כל שנה (תום שנת הכספים של בנק ישראל). היתרה במאזן המדינה אינה כוללת את הפרשי הצמדה שהצטברו מאותו מועד ועד תום שנת הכספים של המדינה בסוף מארס שלאחריו.

תנאי המקדמות נקבעים בהסכמים בין שר האוצר לנגיד בנק ישראל, באישור ועדת הכספים של הכנסת. בעניין המקדמות שהממשלה קיבלה מבנק ישראל בשנת הכספים 1984, ראה בדו"ח זה, עמ' לו.

התחייבויות בגין ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע

בשנים 1962 – 1979 העניקה הממשלה ביטוח הצמדה על הלוואות ועל אמצעים שיועדו למתן הלוואות, כשאלה ניתנו בהכוונת הממשלה⁽⁴⁴⁾ לצרכי פיתוח של ענפי המשק הלאומי, לסיוע לרכישת דירות, ולסיוע למפעלים ולמוסדות נתמכים. במסגרת ביטוח הצמדה קיבלה על עצמה הממשלה התחייבות לשאת בהפרשי הצמדה, שיווצרו עם עליית מדד המחירים לצרכן או עם השינוי בשער החליפין של המטבע, לגבי האמצעים, שהועמדו לרשות הלווים בלא תנאי הצמדה. התחייבות הממשלה ניתנה תמורת פרמיה בלתי צמודה, ששיעוריה השנתיים היו נמוכים משיעורי האינפלציה גם בעת הנהגת ההסדרים. עם האצת האינפלציה הפכה הפרמיה לבלתי משמעותית. כך גדל והלך רכיב הסובסידיה הממשלתית בהלוואות המבוטחות, עד כדי הפיכתן כמעט למענקים.

במאי 1979 החליטה הממשלה שלא לאשר עוד הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק. מאז נתנה הממשלה ביטוח הצמדה בהיקף מצומצם, בכפוף להוראות שנקבעו בעניין זה בחוקי התקציב החל בשנת הכספים 1977.

להלן התפלגות היתרה של התחייבויות אלו ליום 31.3.85 ול-31.3.84, לפי נתוני החשב הכללי (במיליארדי שקלים):

31.3.84	31.3.85	
		התחייבויות בגין שינויים במדד המחירים לצרכן*
249.5	1,131.1	
79.6	370.3	התחייבויות בגין שינויים בשער המטבע
329.1	1,501.4	ס"ה

* כולל התחייבויות לבנקים למשכנתאות בסך של 149.2 מיליון שקל ל-31.3.85 ו-46.1 מיליארד שקל ל-31.3.84. התחייבויות אלו אינן מתייחסות לביטוח הצמדה, אלא לפקדונות של הבנקים באוצר, שעל ניהולם מופקדת חברת ענבל (דאה דו"ח שנתי 35, עמ' צ"ג).

(44) היו גם הסדרי ביטוח הצמדה שכללו הלוואות שאת הזכאות להן לא קבעה הממשלה אלא גופים אחרים, בעיקר חברת העובדים.

היתרות אינן כוללות הפרשי הצמדה על רבית. הנתונים דלעיל, שהציג החשב הכללי בפירוטי מאון המדינה, מבוססים בעיקרם על מערכת המידע המופעלת בידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ, חברה מממשלתית שעליה הטיל החשב הכללי את הטיפול בנושא זה.

הפיקוח על קיום תנאיהם של הסדרי ביטוח ההצמדה

1. מבקר המדינה ציין פעמים רבות, החל בתחילת שנות השבעים, כי החשב הכללי לא היה ערוך לפקח על קיום תנאיהם של הסדרי ביטוח ההצמדה בידי המוסדות הכספיים⁽⁴⁵⁾. המבקר הדגיש במיוחד את הפירצה הקיימת בהסדרים מסוג שכונה "ביטוח פסיבי", שבהם חל הביטוח על מקור המימון הצמוד של ההלוואות המסוכסדות לפי מועדי הפרעון של מקור המימון; להבדיל מ"ביטוח אקטיבי", שבו חל הביטוח על ההלוואות המסוכסדות עצמן⁽⁴⁶⁾. הפירצה בכיטוח פסיבי נובעת מכך שתקופות הפרעון של מקורות המימון ארוכות בדרך כלל מתקופות הפרעון של ההלוואות. כתוצאה מכך, נוצרים למוסדות הכספיים עודפי מימון מבוטח. כדי שהאוצר לא ימשיך לשלם הפרשי הצמדה בגין סכומים שאינם משמשים למטרה שקבעה הממשלה, היה על המוסדות הכספיים: (א) לנצל את כספי הפרעון של ההלוואות מוכוונות למתן הלוואות מוכוונות חדשות, ללא הצמדה ובשיעורי רבית כפי שנקבעו בהסדרים; או (ב) להפקידם באוצר; או (ג) לנכותם מיתרות מקורות המימון המבוטחים.

2. בבדיקת טיפולו של החשב הכללי בעודפי המימון בהיקף גדול, שנוצרו במסגרת סדרה של הסדרי ביטוח ההצמדה מסוג ביטוח פסיבי, העלתה הביקורת בעבר ליקויים חמורים במיוחד⁽⁴⁷⁾. בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה בפברואר 1982 כי רואה החשבון שהוא מעסיק לעריכת ביקורות במוסדות כספיים בנושאים שונים יתבקש לבדוק את השימוש ב"כספים חוזרים" מפרעון הלוואות מוכוונות שנכללו במסגרת הסדרי ביטוח פסיבי.

רואה החשבון ערך, לפי בקשת החשב הכללי, ביקורת בנדון במוסדות כספיים אחדים. בבדיקתו באחד הבנקים שמקורות המימון שלו במטבע חוץ היו מבוטחים בכיטוח פסיבי החל מ-1963, העלה רואה החשבון כי במשך כל התקופה שנבדקה, החל מ-1978⁽⁴⁸⁾, נהנה הבנק משימוש חפשי בעודפי מימון מבוטח. בעקבות הביקורת של רואה החשבון, דרש החשב הכללי מהבנק ב-1984 פיצוי על השימוש במימון מבוטח למטרות בלתי מוכוונות. הבנק סירב להענות לדרישה זו. הוא טען שביטוח השער שאישר לו האוצר היה שונה באופן מהותי מהביטוחים, לדבות ביטוחי הפסיבי, שאישר האוצר לבנקים אחרים. במסגרת אישורים אלה ניתן לבנק להשתמש במימון המבוטח במהלך עסקיו הרגילים, שלא בכפיפות מפורשת להוראות שנתן החשב הכללי לבנקים בדבר המטרות שבגינן ינתנו הלוואות ושיעורי הרבית שישאו ההלוואות⁽⁴⁹⁾. באישורים אלה לא נכללה כל הוראה בדבר השימוש בכספים חוזרים מפרעון הלוואות, כפי שנעשה באישורים לשאר הבנקים. הבנק ציין כי מבקר המדינה העיר עוד בדו"ח שנתי 21 (עמ' 117) על התנאים הגמישים של אישורי הביטוח לבנק זה (ולבנק אחד נוסף): האוצר המשיך גם לאחר מכן, עד 1978, לאשר לו ביטוחים נוספים בלי לחייבו כמפורש בשימוש מכוון בכספים ובלי לבקש ממנו דו"ח על השימוש במימון המבוטח בכלל, וממילא, בלי לבקש דו"ח על השימוש בכספים החוזרים.

(45) ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 106; דו"ח שנתי 26, עמ' 68 ודו"ח שנתי 32, עמ' 78 - 80.

(46) בדבר פירצה חמורה, שהיתה קיימת ב"ביטוח אקטיבי" בגין הלוואות אופוטיקאיות, ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 81 - 83, ובדו"ח על הביקורת בטפחות, בנק למשכנתאות לישראל, בע"מ, שנתן מבקר המדינה באוגוסט 1977.

(47) ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 80 - 88 ודו"ח שנתי 34, עמ' 17.

(48) היקפו של המימון המבוטח נע בתקופה שנבדקה (1978 - 1983) בין 19 מיליון דולר ל-35 מיליון דולר.

(49) באישורים אחדים נכללו אמנם הנחיות שממן השתמע לכאורה שביטוח השער מותנה בשימוש בכספים לפי הכוונת האוצר לגבי תנאי הזכאות ולגבי שיעורי הרבית על ההלוואות.

שיעורי האינפלציה והפיחות הגבוהים בשנות השבעים והשמונים הגדילו מעבר למשוער את מרווחי הבנק משימוש חפשי בכספים שבוטחו בשערי החליפין ששררו בשנות השישים והשבעים. הבנק הודיע לאוצר כי הרווחים שהשיג הבנק עקב כך הועברו, לאחר תשלום מס בארץ, כדיווידנדים למשקיעי החוץ.

החשב הכללי ניהל משא ומתן בנדון עם הבנק המסחרי שרכש את הבנק שעליו מדובר. הבנק המסחרי הסכים לפצות את האוצר במקצת על המרווחים המוגדלים שנוצרו כאמור. הפיצוי ניתן כלהלן:

(א) בגין דרישות האוצר לגבי התקופה עד נובמבר 1984, הפקיד הבנק המסחרי באוצר סך של 1.5 מיליון דולר, לתקופה של ארבע שנים; הפיצוי לאוצר מתבטא בכך שהרבית הניידת על הפקדה זו תיקבע לפי מחצית בלבד משיעור הרבית בגין פקדונות בין-בנקאיים בשוק היורדולר. לפי חישובי הביקורת, הרווח לאוצר מקבלת פקדון זה כרבית מוזלת עשוי להגיע לכ-500,000\$ בסך הכל, במשך ארבע שנים.

(ב) לגבי התקופה מנובמבר 1984 ואילך, הפקיד הבנק המסחרי באוצר סך של כ-20.3 מיליון שקל, לפי לוחות סילוקין התואמים את זמני הפרעון של מקורות המימון המבוטחים, כרבית של 36% לשנה, ללא הצמדה.

3. כהסדרי ביטוח הפסיכ שאושרו לבנקים אחרים בשנות הששים והשבעים נכללו הוראות כדבר השימוש המוכווון בכספים המבוטחים, לרבות כספים חוזרים מפרעון הלוואות. מן הראוי שהחשב הכללי יפעיל ביקורת כדבר השימוש שנעשה בשנים האחרונות בכספים המבוטחים לגבי אותם ההסדרים מסוג זה, שקיום תנאיהם עדיין לא נבדק.

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), מורשה שר האוצר לערוב בשם המדינה למלווה, לערבות למלווה, או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל. מתן הערבות טעון אישורה של ועדת הכספים של הכנסת, שיכול להינתן דרך כלל או לערבות מסוימת או לסוג מסוים של ערבויות. העסקה והבטחת החזר החוב נבדקות על ידי החשב הכללי מבחינה פיננסית; כאשר עסקי הערוב הם בתחום פעולתו של אחד ממשרדי הממשלה, המשרד בודק את העסקה מבחינה מקצועית לשם מתן המלצה לחשב הכללי.

במהלך שנת הכספים 1984 קבע משרד האוצר נהלים למתן ערבויות מטעם המדינה, הכוללים קריטריונים כלליים למתן ערבות מדינה וכן נהלים לסדרי הפנייה של חברות המבקשות לקבל ערבות ולמסמכים ולנתונים, שעליהן להמציא למשרד הממשלתי הנוגע בדבר לצורך מתן המלצתו. נתונים ומסמכים אלו כוללים: תיאור מלא של החברה ופעולותיה, המוצרים המיוצרים על ידי החברה והערך המוסף שלהם, מספר המועסקים במפעל, תיאור השוק למוצרים בארץ ובחו"ל, מאזנים מאושרים של החברה לשנתיים הקודמות לפנייה והסברים בדבר מצב החברה.

מלבד הערבויות על פי חוק ערבויות המדינה ניתנות ערבויות מטעם המדינה על פי שלושה חוקים אחרים: חוק עידוד החסכון (הנחות ממס הכנסה וערבות למילווה) התשט"ז-1956; חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959; חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (נוסח משולב).

להלן פרטים על השינויים ביתרת הערבויות לפי החוקים האמורים בשנת הכספים 1984 (במיליוני שקלים):

שינויים בתקופה 1.4.84 - 31.3.85

יטרות הערבויות שבתוקף ל-31.3.85	הפרשי שיערוך ל-31.3.85	ערבויות שפג תוקפן והקטנה שחלה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות על הקיימות	יטרות הערבויות שבתוקף ל-31.3.84	
1,031,985	875,331	101,776	101,610	156,819	חוק ערבויות המדינה
51,411	42,233	-	-	9,178	חוק עידוד החסכון
112,153	100,055	9,644	-	21,743	חוק הערבויות לסחר חוץ
180	-	-	-	180	חוק הנכים
*1,195,729	1,017,619	111,420	101,610	*187,920	סה"כ

* שווה ערך, לפי השער היציג ביום המאזן, ל-1,226 מיליון \$.

** שווה ערך, לפי השער היציג ביום המאזן, ל-1,393 מיליון \$.

הערבויות לפי חוק עידוד החסכון מתייחסות לאגרות חוב שחברת החשמל לישראל בע"מ הנפיקה לחברות ביטוח. הערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959, ניתנות כולן לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ.

הנתונים שבטבלה דלעיל כוללים רק ערבויות שאושרו ונוצלו בפועל על ידי הערובים; אין הם כוללים ערבויות בלתי מנוצלות⁽⁵⁰⁾ - כולן על פי חוק ערבויות המדינה. החשב הכללי לא ריכו לקראת המאזן ליום 31.3.85 נתונים על היתרות הבלתי מנוצלות של הערבויות.

קרוב למחצית התוספת לערבויות המדינה בשנה הנסקרת היא ערבות, שאושרה לחברת אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ בקשר למלוות בסך 100 מיליון דולר. כרבע מהתוספת לערבויות המדינה ניתנה לפז חברת נפט בע"מ.

להלן, בעמוד הבא, טבלה המראה את השינויים שחלו בשנת הכספים 1984 בערבויות שניתנו על פי חוק ערבויות המדינה.

מימוש ערבויות

כאשר הלווה הערוב אינו פורע את חובו והמדינה נדרשת לממש ערבותה, הדבר נעשה בשני שלבים. בשלב הראשון האוצר מפקיד אצל המלווה פקדון בגובה סכום החוב ופעולה זו נרשמת אצל החשב הכללי כמימוש ערבות. אם המלווה אינו מצליח לגבות את החוב מהלווה, הרי בשלב השני והסופי, שמועדו יתכן שיהיה רק כעבור כמה שנים, נמחק הפקדון מספרי האוצר.

בשנת הכספים 1984 הסתכם סך כל מימוש הערבויות על ידי האוצר ב-10,926 מיליון שקל בקירוב; 62 מיליון שקל על פי חוק ערבויות המדינה, ו-10,864 מיליון שקל על פי חוק הערבויות לסחר חוץ. ההיקף הגדול של מימוש ערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ קשור ברובו לחובות שלא נפרעו על ידי חייבים במדינה מסוימת.

בגין ערבויות שכבר מומשו גבה האוצר בשנה הנסקרת 1,220 מיליון שקל. סכום זה מתייחס לערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ התשי"ט-1959. הפרש נטו בין המימוש לגביות, בסך 9,644 מיליון שקל, נזקף לחובת סעיף "מפעלים שונים" בתקציב הפיתוח.

(50) מקרים, שעל פי המידע שבידי החשב הכללי, הערוב עדיין לא קיבל את ההלוואה שבגינה ניתנה הערבות.

ערבויות שניתנו על פי חוק ערבויות מטעם המדינה (התשי"ח-1958), לפי ענפי משק וערוכים עיקריים (במיליוני שקלים)

שינויים בתקופה 1.4.84 - 31.3.85					
יתרות הערבויות שבתוקף ל-31.3.85	הפרשי שיערוך ל-31.3.85	ערבויות שפג תוקפן והקטנה שתלה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות על הקיימות	יתרות הערבויות שבתוקף ל-31.3.84	
374,690	319,028	26,328	24,023	57,967	אנרגיה, מחצבים ותעשייה כימית מזה:
25,755	2,972	-	22,783	-	פז חברת נפט בע"מ
8,632	6,987	1,290	1,240	1,695	חברת הפוספטים בנגב בע"מ
323,800	275,427	34,387	40,811	41,948	תחבורה ותקשורת מזה:
					אל-על נתיבי אוויר
229,467	189,121	22,485	40,811	22,199	לישראל בע"מ
152,496	126,361	31,371	33,391	24,117	תעשייה ומלאכה מזה:
					בנק לפיתוח התעשייה
116,765	113,037	31,353	13,876	21,204	בישראל בע"מ
32,475	10,723	-	19,421	2,331	מפעל בענף האלקטרוניקה
33,398	29,383	2,372	-	6,387	שיכון וקליטה
20,687	17,115	56	-	3,629	חקלאות
17,680	14,460	189	-	3,409	מוסדות חינוך, תרבות ובריאות גיוס מקורות מימון על ידי מוסדות פיננסיים*
86,004	73,198	4,691	3,189	14,308	
23,230	20,359	2,381	196	5,054	ערבויות אחרות
1,031,985	875,331	101,775	101,610	156,819	ס"ה

* הערבויות ניתנו בגין כספים שגייסו מוסדות פיננסיים באמצעות קווי אשראי שניתנו על ידי בנקים בחוץ-לארץ.

עמלות

העמלה, שמקבלי הערבויות משלמים עבור קבלת ערבות המדינה, נמוכה באופן ניכר מהעמלה המקובלת בבנקים מסחריים. חברות, שהממשלה משתתפת בהן, שלמו בגין ערבות המדינה למלוות, שהן מגייסות בחו"ל, עמלה בשעור 0.2%. במהלך שנת הכספים 1984 הועלו העמלות עד ל-6.5% לפי מיקום המפעל וסוג ההלוואה שבגינה ניתנה הערבות.

באגף החשב הכללי מתנהל חשבון "קרן העמלות להפסדים מערבויות המדינה", אשר בו נרשמים דמי העמלה הנגבים בגין הערבויות: הקרן מיועדת לכיסוי ההפסדים העוללים להתהוות ממימוש ערבויות. בשנת הכספים 1984 נוספו לקרן סך 772 מיליון שקל מדמי עמלה שנגבו, ויתרתה ל-31.3.85 הייתה 1,723 מיליון שקל, לא כולל רבית לאותה שנה, (בעניין זה ראה גם עמ' סב לעיל).

בשנה הנסקרת, כבשנים הקודמות, לא השתמש החשב הכללי בכספי הקרן לצורך מימוש ערבויות, וכל התשלומים ששולמו בגין מימוש ערבויות נזקפו לחובת התקציב בניכוי סכומים שנגבו בגין אותן ערבויות.

בעקבות הביקורת, שנערכה בעניין זה בשנים קודמות ולאחרונה בדו"ח שנתי 35, הודיע החשב הכללי, כי תיערך בדיקה יסודית כדי להחליט, אם יש מקום לכלול את תקבולי העמלות בגין ערבויות בין הכנסות המדינה או לראות בהן מקור מימון למימוש הערבויות. עד גמר הביקורת הנוכחית לא נתקבלה החלטה בעניין זה.