

פעולות ביקורת

במסגרת בדיקה כוללת של הסיוע הממשלתי, שניתן לאחר הפעלת התכנית לייצוב המשק ב-1985 למפעלים ולענפי כלכלה שנקלעו למצוקה, נבדקה באגף התקציבים עבודת המטה לקראת הפעלת תכניות הסיוע לענף הבנייה, ובעיקר לחברת סולל בונה, למגור החקלאי ולאחת החברות בתעשייה הפטרוכימית. אגף שוק ההון, הביטוח והחסכון נערכה בדיקה משלימה של הסדר מיוחד עם חברת העובדים למימון השתתפותה בתכנית ההבראה של חברת סולל בונה⁽¹⁾.

בכמה יחידות במשרד ובעיקר באגף החשב הכללי, נערכה בדיקה של התקשרויות המשרד עם ספקים של שירותי יעוץ, מחקר, סקרים ושירותי מחשוב.

בלשכה לשיקום נכים, יחידה במשרד האוצר, המטפלת בנכי רדיפות הנאצים ובנכי המלחמה בנאצים, נבדקו סדרי הבקרה על מתן תרופות לנכים וההסדרים הקשורים בשליחת נכים להבראה.

סיוע ממשלתי למפעלים במצוקה

עם הפעלת התכנית הכלכלית לייצוב המשק ביולי 1985, צפו בענפי משק שונים בעיות, שמקצתן כבר היו קיימות, אלא שתנאי האינפלציה הסוו את קיומן, ומקצתן היו תופעות לוואי להפעלת התכנית - עקב ריסון הביקוש מצד הממשלה, עם צמצום התקציב והקפאת ההתקשרויות, ועקב הקפאת המחירים בשעה ששערי הרבית הוסיפו להיות גבוהים מאוד בחודשים הראשונים להפעלת התכנית. הרגישות הרבה של ענפים ומפעלים בארץ למחירי האשראי נובעת, בין השאר, מרמת הון עצמי נמוכה אשר מביאה לידי הסתמכות יתירה על אשראי למימון הפעולות - דבר שיכול להיות כדאי לבעלים בעתות של גיאון, אבל עלול לפגוע ביכולת המפעל לעמוד בעתות של שפל.

הממשלה נקראה במחצית השנייה של 1985 ובתחילת 1986 לסייע - בתוך זמן קצר יחסית ובהיקף כספי גדול - לענפים שנקלעו למצוקה, כדי לחלץ אותם ואת בעליהם ממשבר כספי, שהיה עלול לפגוע גם בתעסוקה, כדי למנוע פגיעה בציבור כמקבל שירותים ממוסדות כמו קופת חולים או כלקוחות של חברות בנייה וכן כדי להקל על משקים בהתיישבות החקלאית לעמוד בנטל החובות שהיקפו איים על יכולת קיומם.

מבקר המדינה בדק את היערכות הממשלה למתן סיוע לענפים העיקריים - חקלאות, תעשייה, בנייה, תירות וכן לקופת חולים של הסתדרות העובדים הכללית, המגישה שירותי רפואה לחלק

(1) מצאי הביקורת הנוגעים למשרד התעשייה והמסחר, משרד החקלאות, משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון, ראה בפרקים המתאימים של דו"ח זה.

גדול של האוכלוסייה במדינה. הבדיקות נערכו במשרד האוצר ובמשרדים היעודיים המופקדים, כל אחד, על ענף מן הענפים האמורים, ובאשר לקופת חולים – גם כמוסד עצמו. ממצאי הביקורת מובאים בפרקים שיוחדו לכל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר – משרד החקלאות, משרד התעשייה והמסחר, משרד הבינוי והשיכון, משרד התיירות ומשרד הבריאות⁽¹⁾; שני נושאים ספציפיים, הנוגעים לסיוע שניתן לסולל בונה בע"מ ולאחד ממפעלי התעשייה, מובאים להלן בפרק זה, וזאת בשל טיפולו הישיר של משרד האוצר בנושאים אלה.

הממשלה לא טיפלה בקשיים שבהם נתקלו ענפי המשק כבמקשה אחת, אלא עסקה בנפרד בדרישות לסיוע מצד הגופים השונים, אגב בדיקת הנסיבות והפתרונות המיוחדים. ואולם במהלך הטיפול בדרישות האלה חזרו כמה בעיות משותפות, שהיבטיהן הכלליים נסקרים להלן.

אחת השאלות העיקריות היא האם על הממשלה, כבואה לסייע לענף כלכלי או למפעל במצוקה, להגיש רק "עזרה ראשונה", שתאפשר למבקשי הסיוע להתגבר על קושי חמור בתחום הנוזלות, עומס החובות, הפסדים וכד' או האם עליה לטפל בעת ובעונה אחת גם בקשיים אנדמיים של הענף או המפעל. ממשלה הרואה את עצמה אחראית לרווחתם של תושבי המדינה, אינה יכולה להתנער מן החובה לטפל בתופעות המביאות עמן נזק כלכלי וסבל חברתי רב, אבל עליה גם לבחון את התדירות שבה היא נקראת לסייע לענף או למפעל זה או אחר ולהסיק מסקנות בדבר היכולת המבנית שלהם לפעול ולהתקיים במתכונת נתונה. עליה גם לבחון האם נכונותה להיחלץ לסיוע, אינה מקהה את המוטיבציה של מקבלי הסיוע בכוח ובפועל לחפש פתרונות בדרך של התייעלות, השקעת אמצעים עצמיים, פיתוח מוצרים ושוקים חדשים וכדומה. כרבים מן המקרים שהממשלה טיפלה, ושיוחדו להם פרקים בדו"ח הזה, הממשלה קשרה את פעולות הסיוע עם תכניות הבראה מקיפות, שבהן מקבלי הסיוע לסוגיהם – ובכלל זה גם בעלי מפעלים, עובדיהם ונושיהם – נדרשים להטות שכם בתהליך ההכרעה.

שאלה עקרונית אחרת שעמדה בפני הממשלה היתה איך לגשר בין פעולות הסיוע – שעיקרן הזרמת אמצעים שלא נחוו בתקציב המדינה לגופים הנתונים במצוקה – לבין המדיניות הבסיסית של ריסון ההוצאה הממשלתית. קשה כמובן להגן על ריסון תקציבי מול המשמעות המצטברת של מצוקה מתמשכת בכמה ענפים מרכזיים של המשק היצרני ובמוסדות שלפעולתם יש משקל חברתי רב (כמו קופות חולים ואוניברסיטאות), והיה צורך למצוא פשרה בין הדרישות המנוגדות בדרך של הקצאת כספים לסיוע בסכומים שיתרמו להשגת מטרות הסיוע, בלא לפגוע יתר על המידה במצוות הצמצום של ההוצאה הממשלתית. אין הכוונה להציג כאן את ההיקף הכספי הכולל של פעולות הסיוע, משום שהביקורת לא התייחסה לכל הפעולות (למשל לשלטון המקומי), וכן מפני שחלים שינויים מתמידים בסכומים ובהרכבם מבחינת המקורות. מיבצעי הסיוע הגדולים בלבד, שבאו לידי ביטוי בשנת הכספים 1986 – לסולל בונה ולגורמים פרטיים בענף הבנייה, לקופת חולים של ההסתדרות הכללית ולמגזר החקלאי – אפשר שיהיו בסכום כולל של יותר מ-600 מיליון ש"ח⁽²⁾.

ממצאי הביקורת מצביעים, שבעניין סדרי הגודל של הסיוע, הועלו דרישות לסכומים גלובאליים על ידי המגזרים המשקיים; אשר לחקלאות אומצו סכומים אלה בידי המשרד הממשלתי המופקד על הטיפול בענף – לפני ניתוח מפורט של הצרכים. בשלבי הקביעה של סכומי הסיוע נתקלה עבודת

(1) ראה: "הסיוע הממשלתי לענף הבנייה", עמ' 189.
"התכנית להסדרת חובות קופת חולים של ההסתדרות הכללית ואיוון תקציבה"; עמ' 361.
"סיוע כספי למגזר החקלאי", בפרק על הביקורת במשרד החקלאות.
"סיוע למפעלי תיירות במצוקה", בפרק על הביקורת במשרד התיירות.
"קרן סיוע למפעלי תעשייה במצוקה", בפרק על הביקורת במשרד התעשייה והמסחר.

(2) לאחר תום הביקורת בנושא הזה נתקבלו החלטות בדבר הושטת סיוע לתנועה הקיבוצית המאוחדת ולקופת חולים; בשל החלטות האלה אפשר שיוגדל הסכום האמור במידה ניכרת.

ההכנה באוצר בקשיים רבים עקב העדר נתונים בדוקים ותלות רבה מדי בנתונים שסיפקו הגורמים המייצגים את הגופים שביקשו סיוע.

בהקשר זה מתעוררת גם שאלה בדבר הרכב הסיוע מבחינת המקורות. מלכתחילה היה ברור למטפלים בנושא, שתקציב המדינה לא צריך להיות מקור יחיד. ואולם כשמדובר על תוספת אמצעים שיגייס המגזר הפיננסי, אין הדבר מנותק מתקציב המדינה, שכן במצב הקיים המדינה מגייסת חלק גדול מן החיסכון המוסדי והאישי כמילוות למימון התקציב, וכל שימוש חליפי במקורות האלה משמעו ויתור של המדינה על תקבולים הדרושים לאיזון התקציב.

המגמה לשתף את המוסדות הפיננסיים בפעולות הסיוע מתחייבת מהיותם קשורים קשר עסקי רצוף והדוק עם המועמדים לקבל סיוע. אחד משורשי המשבר במרבית הגופים במצוקה נעוץ בהיקף ובמחיר האשראי שהם קיבלו ממערכת הבנקאות. הדרישה לשיתופה של אותה מערכת בפעולות הסיוע – אף מאמצעיה היא – מושתתת על העניין העסקי שלה לשמור על יכולת הקיום של לקוחותיה.

בעייה נוספת שבפניה עמדו הגורמים הממשלתיים שטיפלו בנושא, היא גיבוש שיטה לזיהוי הזכאים לסיוע וקביעת סכומי הסיוע על סמך קריטריונים כלכליים. בהקשר זה מתעוררת השאלה האם את הבדיקה הפרטנית צריכים לעשות ארגונים ענפיים, מוסדות כספיים ומומחים למיניהם, והמשלה רק מקצה את הסכומים הכוללניים, או שהמשלה צריכה לעסוק גם בבדיקה הפרטנית.

הגוף הבודק, המתכנן והמבצע העיקרי בכל מיבצע של סיוע ממשלתי לענף מענפי המשק הלאומי הוא המשרד המופקד על אותו ענף. ואולם קיים החשש שמא המשרד יזדהה יתר על המידה עם הגורמים הנתונים לטיפולו ולפיכך דרושה מעורבותו של גוף ממשלתי שאין לו זיקה לענף זה או אחר, היכול לבקר באופן אובייקטיבי את הנתונים שאסף המשרד היעודי ואת המסקנות בדבר דרכי הסיוע והסכומים הדרושים. גוף זה צריך להגיש לממשלה המלצות לפעולה, המביאות בחשבון את סדרי העדיפויות בכואה להיענות לבקשות הסיוע מצד גורמים וענפים שונים, וכל זאת על רקע המצב המשקי הכללי והמשמעות של פעולות הסיוע לגבי תקציב המדינה. גוף זה מטבע הדברים הוא משרד האוצר ובתוכו – אגף התקציבים.

הביקורת באגף התקציבים על פעולותיו בתחום מתן הסיוע לענפים ולגופים במצוקה (לרבות טיפולו הישיר באחדים ממיבצעי הסיוע), העלתה, שלא בכל המקרים היה בידי האגף למלא את תפקידו בשלמות, בגלל הקושי להשיג נתונים אמינים הדרושים לקבלת החלטה, וכן בגלל רצונו של הדרג הפוליטי לזרוז במקרים מסוימים את תהליך קבלת ההחלטות גם במחיר של הקפדה פחותה על שלמות בדיקות המידע. על הקשיים בגיבוש מדיניות במצב שבו עיכוב בהחלטות עלול להחמיר את מצב הנוזקים לסיוע, מעידים במקרים מסוימים גם השינויים התכופים בהחלטות שנתקבלו.

קושי אחר, שמקורו בתחום הפוליטי, הוא קיומו של מעין "עיקרון הרחבה", שלפיו מתן סיוע לגורם אחד, הנהנה מאפטרופסות פוליטית מסוימת, מחייב, לשם איזון, מתן סיוע לגורמים אחרים באותו ענף, הנהנים מאפטרופסות פוליטית אחרת. יכולתו של משרד האוצר לעמוד מול לחצים פוליטיים מוגבלת היא מאוד, ובאווירה הנוצרת עלול היה להיחלש גם רצונו להקפיד על מבחנים אובייקטיביים.

אחד המרכיבים העיקריים בפעולות היא המרת אשראי קצר מועד (הכולל לעתים פיגורים בפרעון של הלוואות ארוכות מועד) – המעיק על בעלי החוב הן מבחינת תזרים המזומנים והן מבחינת מחיר האשראי – בהלוואות לזמן ארוך, בתנאי פירעון ורביית נוחים יותר. מרכיב זה כסיוע מכונה "פריסת חובות" והוא היה מקובל גם בעבר, ביחוד כמגזר החקלאי (בעבר כונה "קונברסיה וקונסולידציה"⁽³⁾). אף כי במיבצעי פריסת חובות מתעוררת לא פעם גם דרישה לסבסוד האשראי שנועד להחליף את החובות המעיקים, במרבית הפעולות הנוכחיות הממשלה שמה דגש על הדאגה

(3) על מיבצע סיוע מסוג זה, שערכה הממשלה עוד החל משנת 1958, מובאים ממצאי ביקורת בדו"ח על הביקורת בבנק החקלאות לישראל בע"מ, שפורסם בחוברת דו"חות על הביקורת באיגודים ב-1964.

לומינות אשראי, תוך נתינתו במחיר הקרוב לעלות גיוס ההון, ובלא לשאת באחריות לפירעון כלפי המוסדות הכספיים המבצעים את ההלוואות.

תכנון הסיוע חייב להתבסס על אבחון שורשי המצוקה, הן בענף והן במפעל או במשק הבודד. הפתרונות שונים אם מדובר בקשיים בתחום הנוזלות (דהיינו קושי לעמוד בתזרים מזומנים) או בשינויים לרעה בתנאי הסחר (במחירי התשומות, לרבות האשראי, לעומת מחירי התוצרת). בעיקר יש צורך לבחון האם מדובר בתופעה חולפת או שמא קיים פגם יסודי בכושר הקיום של הענף או המפעל – עקב שינויים בשוק לטווח ארוך, היווצרות עודף כושר ייצור (למשל בענף הבנייה) או ליקויים מבניים פנימיים של המפעל. אם אין המדובר בתופעה חולפת, הזרמת אמצעים לכד לא תפתור את הבעיה, אלא רק תעשה את התמיכה המתמשכת לאחד מתנאי הקיום של המפעל (תופעה שאפשר להצביע עליה למשל במפעל התעשייתי, שהביקורת מתייחסת אליו בפרק הזה). טיפול בגורמים מבניים, כמו הצורך לצמצם את התעסוקה, מחייב לעיתים הפניית הסיוע לאו דוקא למפעל במשבר אלא להסבה מקצועית של עובדיו, וכדומה.

הן מתן סיוע למפעלים כריאים ביסודם, כדי להתגבר על קשיים חולפים, והן סיוע למפעלים במשבר מבני, דורשים בדיקה האם מוצו האפשרויות הגלומות במפעל עצמו (כמו מימוש רכוש שאינו דרוש לתהליכי הייצור). חיונית גם תשומת לב מיוחדת לבקשות סיוע מצד מוסדות ומפעלים שמידת מצוקתם עלולה להיות מושפעת מעסקאות עם גופים הקשורים עמם בצורות שונות.

האוצר השתדל להקפיד שהנהגים מסיוע ממשלתי יקבלו על עצמם התחייבויות במסגרת הסדרי ההבראה שגובשו (השקעת הון על ידי הבעלים, מימוש נכסים וכו'), אבל נמצאו גם מקרים (כמו בסיוע לענף גידול הכותנה, שהאוצר לא היה שותף בשלב האחרון של ההתלטות על כך) שלא הוטלו שום התחייבויות על מקבלי הסיוע. בחקלאות קיימת בדרך כלל בעייה בבדיקת הדרישות לסיוע, עקב הצורך לבחון את משמעות המחזוריות של שנים טובות ורעות בענפי המשק השונים וכן את השפעתם של ענפים לא-חקלאיים ביישוב החקלאי (תעשייה, תיירות) על יכולת העמידה בקשיים כספיים.

עם גוף משקי גדול אפשר, בדרך כלל, להגיע לכלל הסדר סיוע על סמך בדיקת דו"חות כספיים ותוך התווית תכנית הבראה מעוגנת בהסכם, המגדיר את ההתחייבויות שהבעלים מקבלים על עצמם, ומאפשר גם מעקב ופיקוח. כל המרכיבים האלה קיימים במידה פחותה, אם בכלל, בסיוע לענף המורכב ממספר רב של יצרנים קטנים (כמו המשק המשפחתי בחקלאות), ובדיקת הזכאות לסיוע של כל יחידה וההקפדה על קיום התנאים שנקבעו למתן הסיוע, כרוכות בקשיים גדולים.

אשר להקפדה על קיום התנאים, שמקבלי הסיוע נוטלים על עצמם, יש להצביע על הקושי בהפעלת סנקציות במקרה של הפרת התנאים. הסנקציה הפשוטה לכאורה של העמדת ההלוואות, שניתנו למפר התנאים, לפירעון מידי (הכלולה בכמה הסדרים), יכולה למעשה לגרום לחיסול המפעל, דבר שמסכל את מטרת הסיוע.

זכות ההתערבות של הממשלה בענייניהם של מקבלי הסיוע כדי לשתפם בתהליך ההבראה מבוסס, בדרך כלל, על הסכמים, הנחתמים עם מתן הסיוע. לגבי גופים שאינם פועלים למטרות רווח ומקבלים תמיכה תקציבית קבועה (למשל קופת חולים), יכולה הממשלה להסתייע גם בסמכויות שחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 מקנה לשר האוצר.

סיוע לחברה בענף הפטרוכימייה

ריכוז ממצאים

חברה המייצרת מוצרים פטרוכימיים נקלעה לקשיים בתחילת שנות ה-80 עקב ירידה תלולה במחירי מוצריה בעולם. הממשלה גיבשה, בסוף שנת הכספים 1981, הסדר לסיוע לחברה; ההסדר כלל:

1. תמיכה שוטפת כמענק התלוי במחיר היצוא של המוצר העיקרי שהחברה מייצרת וסובסידיה מיוחדת בגין מחיר החשמל, שהוא תשומה חשובה של החברה. תוקף הסיוע הזה הוא לחמש שנים 1982 - 1986. המתכונת הזאת של הסיוע לא הייתה מותנית ביחס שבין מחיר היצוא של התוצרת לבין מחירי התשומות, ובייחוד חומרי הזינה.

2. מתן הלוואה בסך 10 מיליון דולר לעשר שנים לפריסת חובותיה, בתנאים מועדפים. בתמורה למתן הלוואה, התחייבה החברה, בין היתר, לפעול להגדלת ההון העצמי שלה בסכום של 7 מיליון דולר, אבל דבר זה לא יצא לפועל.

ברוב השנים שלאחר תחילת ההסדר, היו לחברה הוצאות מימון גדולות, דבר שגרם לה הפסדים או הגדלים. בשנת 1985, עקב ירידה במחיר מוצריה בעולם והרעה בעסקיה, פנתה החברה לממשלה בבקשה למצוא הסדר חדש לסיוע, בייחוד לפריסה מחדש של חובותיה. במהלך שנת 1986, בדקה ועדה ממשלתית את מצבה הפיננסי של החברה והגיעה לכלל מסקנה שהחברה לא תוכל לפרוע את חובותיה בגין ההלוואות ארוכות המועד. הוועדה ציינה, שהסדרי פריסת הלוואות בלבד אינם פתרון לטווח בינוני וארוך, אלא דחיית המשבר בלבד.

בנובמבר 1986 אושר הסדר חדש לפריסת חובות החברה, ובהם קרן ורבית שהחברה לא פרעה בגין הלוואת הקונסולידציה משנת 1982. בדברי ההסבר שהוגשו לוועדת הכספים של הכנסת לצורך אישור ההסדר החדש, לא באו לידי ביטוי ההסתייגויות של הוועדה האמורה, שמהן עולה השאלה אם החברה תוכל להמשיך ולפעול בשנים הבאות.



חברה בענף הפטרוכימיה (להלן - החברה) הוקמה בידי משקיעים פרטיים בשנת 1962 כתוצאה ממיזוג של שתי חברות אחרות, ומעסיקה כ-600 עובדים. מוצרי החברה הם בעיקר פ.ו.י. סי וכמה מוצרים כימיים אחרים. עקב הגיאות הכלכלית בענף בתחילת שנות ה-70, ערכה בשנת 1972 חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן), שהיא הספק העיקרי של חומרי זינה לתעשייה הפטרוכימית, תחזית בדבר גידול צריכת תזיקי דלק בארץ בעשור הבא. בז"ן תכננה הרחבה כללית של ענף הפטרוכימיה, שכללה פיתוח מערכות הזיקוק שלה ופיתוח התעשיות המשתמשות בחומרי הזינה המתקבלים מבז"ן לצורך הייצור שלהם, וביניהן החברה (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1152, דו"ח שנתי 29, עמ' 563). בשנת 1973 מינו שר האוצר ושר התעשייה והמסחר את המנהל הכללי של בז"ן לתאם, בעזרת צוות מקצועי, את ביצוע התכנית. בשל השינויים הקיצוניים שחלו בסוף 1973 במחירי הדלק ומוצריו, ערך הצוות המתאם תכנית מתוקנת, ולפיה הוקפא חלק מהתכנית המקורית. בשנת 1974 הבטיחה הממשלה לכלל הענף הוזלה במחירים של חומרי הזינה ושל החשמל. לחברה, שתוצרתה יועדה ברובה ליצוא, הובטחה תמיכה באמצעות סובסידיות מתקציב המדינה, לתשומות העיקריות שהיא צורכת בתהליכי הייצור, דהיינו האתילן והחשמל. במסגרת תכנית ההרחבה המתוקנת החלה החברה בשנת 1977 בהשקעה גדולת ממדים להקמת עוד מתקן להפקת פ.ו.י. סי, שתוצרתו תיועד ברובה הגדול ליצוא. הפעלת המתקן החדש לייצור פ.ו.י. סי התארכה עקב קשיים שונים, בייחוד עיכוב בבניית מתקן האתילן של בתי הזיקוק וגם עיכובים בביצוע תכניות הבנייה בחברה, והדבר הגדיל את עלות הקמת המתקן. משרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס) הסביר, שגם תקופת הרצפה של המתקנים החדשים התארכה מאוד בשל חוסר ידע ובשל ליקויים בצידוד שרכשה החברה.

במסגרת הביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנושא הסיוע הממשלתי לענפים ולגופים שונים שנקלעו למצוקה, נבדק, בחודשים ספטמבר - נובמבר 1986, הסיוע שניתן לחברה בשנים האחרונות. הבדיקות נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר, שטיפל בהסדרים למתן סיוע לחברה. הבהרות בנושא זה נתקבלו גם ממשרד התמ"ס.

בשנת 1980, בעקבות הקמת המתקן החדש, הרחיבה החברה את היקף המכירות של פי.וי.סי; בד בבד החלה ירידה תלולה במחיר של המוצר הזה בעולם, דבר שהביא לחברה הפסדים וקשיים בתזרים המזומנים. החברה הגיעה למצב שלא יכלה לכסות אף את ההוצאות המשתנות שלה, והממשלה בחרה לתמוך בה בדרך של הנחה בשיעור 25% ממחיר החשמל באותה שנה. לפי המסמכים מאותה העת שהיו בתיקי אגף התקציבים, לא היה אפשר לדעת אם היה הסדר פורמאלי למתן התמיכה, ואם נקבעו לו תנאים לכך וזמן קצוב.

בסוף שנת הכספים 1981 סיכמה הממשלה הסדר לסיוע לחברה, שביסודו עמדה ההנחה שהמצב הקשה שהחברה נקלעה אליו נעוץ במחירים הנמוכים של פי.וי.סי, וכי בטווח הארוך תחול התאוששות בשווקים הבין-לאומיים. הסיוע ניתן בשתי צורות בעת ובעונה אחת: תמיכה שוטפת⁽⁴⁾ והלוואה לפריסת חובות.

1. הסדר התמיכה השוטפת נקבע לחמש שנים, מינואר 1982 עד לדצמבר 1986, ולפיו תקבל החברה:

(א) סיוע שוטף כמענק תלוי במחיר היצוא של פי.וי.סי: כאשר מחיר היצוא הממוצע שתקבל החברה (במחיר פ"ב, כפי שתדווח החברה לממשלה בגין כל פרק זמן של חצי שנה) הוא עד \$520 לטון, תקבל החברה סיוע בסך \$210,000 לחודש; כאשר יהיה המחיר בין \$520 ל-\$650 לטון, יהיה שיעור התמיכה בין \$210,000 לחודש לבין אפס. אם יהיה המחיר גבוה מ-\$700 לטון, יחזיר המפעל לממשלה את הסכומים שקיבל, בקצב שנקבע בהסדר.

(ב) סוכסידיה מיוחדת לחברה בגין מחיר החשמל: לפי הסבר משטר התמ"ס, מקובל בעולם להקים תעשייה אלקטרוכימית באזורים שבהם יש חשמל זול, שהוא בדרך כלל חשמל מתחנת כוח הידרואלקטרית. המשרד מסר, שהחברה טוענת מאז ראשית שנות ה-70, שתעריפי החשמל השוררים בארץ אינם מאפשרים להתחרות בשוקי העולם. בהסדר הסיוע הובטחה לחברה סוכסידיה מיוחדת המתנית במחיר היצוא של פי.וי.סי: כאשר המחיר של מוצר זה נמוך מ-\$800 לטון, יקבל המפעל תמיכה השווה להפרש בין 5.3 סנט לקוט"ש לבין תעריף החשמל בפועל: כאשר מחיר היצוא של פי.וי.סי גבוה מסכום זה, יחזיר המפעל את הסכום שקיבל בגין התמיכה. בפועל לא התקרב מחיר המוצר ל-\$800 בחמש השנים שההסדר היה קיים (1982 - 1986).

באפריל 1983 קבעה חברת החשמל מבנה תעריפים חדש לצרכנים של מתח עליון וגבוה, לפי עומס וזמן הצריכה, וזאת כדי לבסס את התשלומים של צרכנים אלה בעד חשמל, על העלויות הריאליות בזמני הצריכה. הנהגת מבנה התעריפים החדש הניעה צרכני חשמל גדולים להתאים את צריכתם לזמנים המיטביים מבחינתו של משק החשמל. הואיל ושיטת הסיוע לחברה באמצעות הוזלת החשמל לא תניע אותה לשאוף להתאים את צריכת החשמל שלה למבנה התעריפים החדש, היה, לדעת אגף התקציבים, מקום לשנות את ההסדרים בין האוצר לבין החברה.

באוקטובר 1983 נחתם הסדר שתיקן את ההסדר הראשון. לפי ההסדר החדש, תעניק הממשלה לחברה תמיכה במחיר החשמל לייצור מוצריה בצורת מענק בסכום מוגדר מראש, הנע בין \$40,000 ל-\$50,000 לחודש, בהתאם לכמות החשמל הנצרכת ולמחיר המכירה של פי.וי.סי. הכוונה היתה, שהחברה תצרוך חשמל בהתחשב במבנה התעריפים החדש. נותרה כעינה עצם העובדה, שקביעת היקף התמיכה בהתאם לכמות החשמל הנצרכת עלולה לפגוע כתמריץ של החברה להתייעל בצריכת החשמל. לא חל שינוי בשיעור התמיכה השוטפת בגין השפל במחירי פי.וי.סי.

עוד נקבע בהסדר החדש אופן הגשת הנתונים הדרושים לצורך ההתחשבות התקופתית ולדרך העברת התשלומים מהממשלה לחברה. התמיכה על פי ההסדר הזה נקבעה לתקופה החופפת את ההסדר הראשון. הממשלה שומרת לעצמה את הזכות לשקול מחדש את נושא הסיוע, לשנותו או לבטלו.

תכליתה של התמיכה בחברה (נוסף על סכסוד חומרי הזינה לכל המפעלים בענף הפטרוכימיה) היתה לאפשר לחברה להתקיים בתקופה שבה מחירי היצוא של מוצריה נמוכים מכדי שתוכל

(4) ראה דו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה, עמ' 15.

להתחרות בשוק הבין-לאומי. מחירי היצוא בפועל היו נמוכים יחסית בכל תקופת ההסדר מ-1982 ועד 1986, כך שהממשלה חויבה לשלם כל אותה העת את התמיכה בשיעורים המרביים שנקבעו בהסדר, או בשיעורים הקרובים להם. התמיכה השוטפת, לרבות הסובסידיה המיוחדת לחשמל, היתה בסך של כ-3 מיליון דולר לשנה בחמש שנות ההסדר. נוסף לתמיכה השוטפת האמורה, קיבלה החברה סכום של \$500,000 בחודש, בחודשים ינואר - מארס 1982 בלבד, כסובסידיה לאתילן שצרך המפעל.

כתיקי אגף התקציבים לא נמצאו מסמכים שהיה אפשר ללמוד מהם על הפיכות לעריכת הסדר הסיוע השוטף כמתכונת שנקבעה. משרד מבקר המדינה העיר לאגף התקציבים, שלכאורה, נוכח התנודות הגדולות שחלו בשנים האחרונות במחירי הנפט ותזקייתו, יתכן מצב שאין הצדקה לתמיכה במפעל גם כאשר מחיר היצוא של תוצרתו נמוך יחסית. משהוחלט לתמוך ביצוא פי.וי.סי, מתעוררת השאלה מדוע נקבע בהסדר ששיעור התמיכה יהיה תלוי כמשתנה אחד בלבד, דהיינו כמחיר היצוא של פי.וי.סי, בלי להתחשב ביחס שבין מחיר היצוא של התוצרת לבין מחירי התשומות, ובייחוד חומרי הוינה.

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בהיעדר מסמכים המפרטים את השיקולים לקביעת מתכונת הסיוע האמורה, אין ידועים לו היום נימוקים להצדקת המתכונת שנקבעה. גם למשרד התמ"ס לא היו הסברים בעניין הזה, מאחר שאגף התקציבים היה אחראי לבדו לעריכת הסדר הסיוע.

עוד העיר משרד מבקר המדינה על ששיעור התמיכה מחושב על בסיס מחירי היצוא של תוצרת החברה, לפי דיווח שלה, במקום על בסיס מדידה אובייקטיבית של מחירי הפי.וי.סי בשוק הבין-לאומי. השיטה שנקבעה גורעת לכאורה מהתמריץ של החברה לשווק את תוצרתה ביעילות מירבית מהבחירות של מחיר, ארצות יעד והפדרי הובלה. היא גם פותחת פתח לעיוותים בדיווח, המשמש, כאמור, בסיס לחישוב שיעור התמיכה.

במכתבו של אגף התקציבים לחברה מ-14.10.83 אמנם נקבע כי "אם נתונים בדבר מחירי פי.וי.סי בשווקים בין-לאומיים, כפי שיתפרסמו בכתבי עת מקצועיים מוכרים, יעידו על סטייה משמעותית בנתונים אותם הגישה החברה לגבי מחירי היצוא שלה, שומרת הממשלה לעצמה את הזכות לבסס את התחשיב על הנתונים הבין-לאומיים". אגף התקציבים הודיע, שהוא עוקב באופן שוטף אחר מחירי הפי.וי.סי כפי שמתפרסמים בכתבי העת המקצועיים ומשווה אותם למחירים שהחברה מדווחת.

2. בד בבד עם הסדר הסיוע האמור מסוף שנת הכספים 1981, הסכימה הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לתת לחברה הלוואה בפרנקים שווייצריים לפריסת חובותיה בסכום השווה ל-10 מיליון דולר. הלוואה ניתנה לעשר שנים ברבית ניידת לפי שער ה"ליבור" (שער הרבית בגין פקדונות בין-בנקאיים) בתוספת 1/4% בשנה. בשל הקשיים בתזרים המזומנים של החברה נקבע, שפירעון הקרן יחל בשנה החמישית ופירעון הרבית - בשנה השלישית.

כתמורה למתן הלוואה התחייבה החברה: (א) לתת שיעבודים קבועים ושוטפים בדרגה המירבית האפשרית על נכסיה; (ב) לעשות כל שניתן כדי להנפיק בהקדם האפשרי מניות לציבור ו/או לבעלי מניותיה בסכום של 7 מיליון דולר. החברה התחייבה להנפיק מניות לציבור בתוך 18 חודשים (דהיינו עד דצמבר 1983); אם לא יגוייסו הכספים בהנפקה לציבור כאמור כעבור 24 חודשים, תזרים חברה המחזיקה ברוב מניות החברה (להלן: החברה האם) 3 מיליון דולר שתמורתם יוקצו לה מניות חדשות של החברה; (ג) למנות דירקטור מטעם הבנק לפיתוח התעשייה בע"מ (להלן: בל"ת) שבאמצעותו בוצעה הלוואה, אשר תהיה לו סמכות להטיל וטו על החלטות הדירקטוריון בנושאי שכר, השקעות והתקשרויות חדשות לטווח ארוך. החברה מילאה את התחייבויותיה בקשר למתן שיעבודים ומינוי דירקטור מן החוץ.

על פי החוזה, בשנת 1982 המירה החברה האם, שהיא ספקית חומרי גלם לחברה, חובות שזמן פרעונם עבר בסך 3 מיליון דולר, להלוואה למועד ארוך. בשנת 1984 הומר סך \$408,000 מהלוואה זו כנגד הקצאת מניות חדשות בחברה.

החברה לא הנפיקה מניות לציבור עד למועד שנקבע בהסדר, וביקשה מהאוצר שוב ושוב הארכות של מועד ההנפקה, ואמנם הן אושרו. באחד הדיונים בדבר מתן הארכה נוספת בפברואר 1985, החליטו נציגי בל"ת ונציגי האוצר, שאם לא תיעשה ההנפקה האמורה עד יוני 1985, תישקל האפשרות להעמיד את ההלוואה לפירעון. למעשה, ההנפקה לא בוצעה וההלוואה לא הועמדה לפירעון. כמו כן, החברה האם לא הגדילה את הון המניות בחברה כסכום שהתחייבה.

להלן מובאים נתונים על ההכנסות וההוצאות של החברה בשנים 1981 - 1985 כפי שמוצגים בדו"חות הכספיים שלה שנמצאו באגף התקציבים באוצר(באלפי דולרים):

1981	1982	1983	1984	°1985	
60,343	55,556	69,624	76,724	64,471	הכנסות
64,432	62,853	68,907	72,987	68,157	הוצאות ייצור, מכירה והנהלה
(4,089)	(7,297)	717	3,737	(3,686)	רווח (הפסד) מהפעלה
8,600	10,793	6,541	6,651	6,136	הוצאות מימון
(12,689)	(18,090)	(5,824)	(2,914)	(9,822)	רווח (הפסד) לאחר הוצאות מימון
7,844	5,819	5,900	3,121	*** (2,917)	הפרשים מתרגום מטבעות**
(4,845)	(12,271)	76	207	(12,739)	רווח (הפסד) לאחר הפרשי תרגום

* הנתונים הובאו מדו"ח לא מבוקר של החברה.

** הפרשים מתרגום מטבעות מבטאים שינויים ביתרת החובות של החברה, הרשומה במאזן בדולרים, הנובעים משינויים בשערי החליפין של מטבעות אחרים שבהם ההתחייבויות נקובות.

*** הפסד תרגום בסך של 3,076,000 דולר בניכוי הכנסה אחרת בסך 159,000 דולר.

מהנתונים דלעיל עולה, שבשנים 1981 ו-1982, הכנסות החברה (לרבות הכנסות החברה מהסוכסידיות שנתנה לה הממשלה) לא כיסו אפילו את הוצאות הייצור, המכירה וההנהלה. לחברה היו הוצאות מימון גדולות, דבר שגרם לה הפסדים או הגדלים. בשנים 1983 ו-1984, הסתמן שיפור במחיר פי.וי.סי בשוק העולמי, דבר שהביא לידי גידול בייצור של החברה ובמכירותיה.

בשנת 1985 חלה הרעה ניכרת בעסקי החברה, וזאת בעיקר משום שירד שוב המחיר של פי.וי.סי בשוק העולמי. עם פרסום ידיעות על קשיי החברה, הקטינו הבנקים המסחריים את האשראי שניתן לה, והיא דחתה תשלומים לבנקים ולספקים, והדבר גרם להצטברות הוצאות רבית גדולות.

לקראת סוף שנת 1985, פנתה החברה למשרד האוצר ולמשרד התמ"ס בבקשה למצוא הסדר חדש שיאפשר לה להמשיך ולפעול; דובר בעיקר בסיוע לתשלום חובות, שהיא לא יכלה לעמוד בו.

הבקשות העיקריות של החברה מהממשלה היו אלה: (א) דחיית פירעון הלוואות במהלך השנים 1986 ו-1987 ופריסת הלוואות ארוכות מועד בסך 30 מיליון דולר על פני 15 שנה (כולל תשלומי קרן ורבית בגין ההלוואה לפריסת חובות שקיבלה החברה מהממשלה בשנת 1982); (ב) שחרור הבנקים המלווים מהגבלות נפח ונזילות, לגבי ההלוואות החלופיות שיינתנו לחברה; (ג) הוזלת המחירים של חומרי הזינה ושל החשמל שהחברה משלמת; (ד) העלאת המחירים של מוצרי החברה בשוק המקומי, כיוון שלדבריה הקפאת המחירים כמשק מאז יולי 1985 גרמה לה הפסד של 3 מיליון דולר; (ה) קבלת החלטה עקרונית בדבר המשך ההגנה מפני עודפי ייצור של סודה קאוסטית, שהיא אחד ממוצריה.

בעקבות בקשות החברה, הכין אגף התקציבים, בדצמבר 1985, תזכיר שסוקר את מצבה הפיננסי של החברה, ולפיו הסתכמו חובותיה ב-44 מיליון דולר (הכנסותיה בשנת 1985 הסתכמו ב-64.5

מיליון דולר), מהם 14 מיליון דולר חובות לטווח קצר, ו-30 מיליון דולר חובות לטווח ארוך. מאלה, ההלוואות בערבות המדינה מסתכמות ב-22.4 מיליון דולר; הממשלה וכל"ת הם בעלי החוב הגדולים. עמדת אגף התקציבים היתה, שלאחר שיימצא הסדר לפריסת החובות, יסכים משרד האוצר לחדש ערבויות והלוואות באחריות המדינה בנפח הקיים. אשר לבקשת החברה להוזלת מחירי חומרי הזינה והחשמל שהחברה משלמת, יגבש האגף את עמדתו לקראת תום תקופת ההסדר הקיים בסוף דצמבר 1986. אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1986, שהוא מתנגד לבקשת החברה להוזלת נוספת של חומרי הזינה והחשמל שהחברה צורכת.

בינואר 1986, בעקבות פנייה נוספת של החברה, גיבשו שר האוצר ושר התמ"ס הסדר לדחיית החור ההלוואות של החברה בשנים 1986 ו-1987. הממשלה תהיה מוכנה להעמיד לרשות החברה הלוואה לחמש שנים לפריסת תשלומי קרן בגין הלוואת הקונסולידציה שהממשלה נתנה בעבר לחברה (ראה לעיל) ומועדי פרעונם בשנים 1986 ו-1987, ולפריסת תשלומי רבית שלא נפרעו ב-1985.

בתמורה לפריסת ההלוואות, החברה תחייב בעיקר: (א) להשיג את הסכמת הבנקים לפריסת ההלוואות הבנקאיות שלא חלה עליהן ערבות המדינה, בדומה לפריסה שתאושר בגין ההלוואות שבערבות המדינה; (ב) להגיע לידי הסדר עם הספקים העיקריים (בז"ן וחברת החשמל, שהן חברות ממשלתיות), בדבר החוב הקיים והמשך אספקה בדרך שתבטיח את המשך פעילות החברה בעתיד; (ג) לבטל את הסכם השכר שנחתם עם העובדים בנובמבר 1985 והיקנה להם תוספת שכר בניגוד למדיניות הממשלה. עוד הותנה, שהדירקטור מטעם כל"ת יוכל למנוע אישור הסכמי שכר חריגים עד לאחר תום פירעון כל ההלוואות לזמן ארוך שהחברה חייבת; החברה האם תזרים סך של 1.65 מיליון דולר ובעלי המניות העיקריים האחרים יעשו כל שביכולתם להזרים סכום נוסף של 2 מיליון דולר. כנגד הזרמת 1.65 מיליון דולר בידי החברה האם יוקצו לה 27.5% ממניותיו של תאגיד חדש שיווצר על ידי הפרדת מפעל קטן ורווחי יחסית מהחברה. שאר 72.5% ממניות התאגיד החדש יהיו בבעלות החברה. בהסדר לא נקבע אם הזרמת הסכומים האמורים בידי החברה האם ושאר בעלי המניות תהיה השקעה במניות או בהלוואות בעלים, ובאילו תנאים.

בהתחשב בכך שבהסדר הפריסה משנת 1981 נקבע שהחברה תעשה כל שניתן כדי להנפיק מניות בסכום מסוים לבעלי מניות אחרים או לציבור, ובהתחשב בכך שמטרה זו לא התממשה, העיר משרד מבקר המדינה, שנקבע תנאי דומה בנושא זה גם בטיוטת ההסדר מינואר 1986, בצורה לא מחייבת. אגף התקציבים הסביר, שהנפקת הון מניות נוסף דורשת הסכמה של 76% מבעלי המניות להגדלת ההון. בעקבות ההסכם משנת 1982 התברר, שמיעוט בעלי מניות אינו מסכים להשקיע מכספו סכומים נוספים בהון המניות אבל גם אינו מאפשר את הגדלת ההון ודילול חלקו, ובכך מסכל את ההסדר. בשל כך הותנה בהסדר שגובש בשנת 1986, כי הבעלים ישקיעו השקעה הונית - לא בדרך של הגדלת הון המניות דווקא אלא גם כהלוואות בעלים.

במכתב החברה לשרים המטפלים בנושא, מ-2.3.86, החברה מפרטת את הקשיים העיקריים במילוי התנאים שהשרים דרשו מהחברה כדי שהסדר ייכנס לתוקף: בנק אחד לא הסכים לדחיית פירעון כל ההלוואות שנתן, אלא רק חלקן, והעובדים התנגדו לביטול הסכם השכר החדש.

אשר לקשייה בייצור מוצריה ובשיווקם, ציינה החברה, כי מינואר 1986 חלה הרעה בתנאי הסחר של מוצרי החברה משום שירד מחיר הפי.וי.סי בעולם, ומחירי חומרי הזינה בארץ ירדו בשיעור קטן מאשר בעולם. לכן, החברה מבקשת הוזלה של ממש במחיר חומרי הזינה בארץ, או הגדלת התמיכה הממשלתית. עוד ביקשה החברה במכתבה, להאריך את משך האשראי מספקיה (חברת החשמל ובז"ן) ולשלם תמורת רבית נמוכה יותר מזו שהיא נתבעת לשלם.

ב-17.4.86 נועדה פגישה בנושא סיוע לחברה בהשתתפות נציגי משרד האוצר ומשרד התמ"ס. בפגישה הוחלט להקים ועדה שתורכב מנציגים של שני המשרדים האמורים, לבחינת מצבה הפיננסי של החברה ומצבה התפעולי השוטף; הוועדה התבקשה להתייחס גם לאפשרות של הפעלת החברה על ידי כונס מפעיל.

הוועדה הכינה דו"ח ביניים ודו"ח סופי על עבודתה בחודשים אפריל ומאי 1986. לפיהם, הדו"חות

הכספיים של החברה לשנת 1985 מראים הפסד של כ-9.5 מיליון דולר (4.5 מיליון דולר בלי פחת). הפסדי החברה באותה שנה נבעו, לפי דו"ח הוועדה, מקשיים בייצור, מהקפאת מחיר התוצרת בשוק המקומי ומעלות הון. היקף החובות הלא מוסדרים לספקים של החברה גדל מ-3 מיליון דולר בנובמבר 1985 ל-8.7 מיליון דולר במאי 1986: בדו"ח צוין, שחובות אלה גדלו בגלל פער בתזרים המזומנים וקשיים בחידוש הלוואות לזמן קצר. עוד צוין, שעל אף השיפור שחל בתנאי הסחר מתחילת שנת 1986, אין ביכולתה של החברה לפרוע את תשלומי הקרן השוטפים בגין הלוואות ארוכות מועד.

אחת מבעיות היסוד של החברה, לדעת הוועדה, היא מבנה הון לא בריא: ההון העצמי נמוך מדי ומשקל החובות במאזן החברה גדול מדי.

הוועדה הסתייגה מכמה הנחות שהחברה ביססה עליהן את תחזית תזרים מזומנים לפרק הזמן מאי 1986 עד אפריל 1987, שהחברה הגישה לוועדה, כגון: היקף ייצור חזוי גדול מדי יחסית להיקף הייצור שלה בשנים האחרונות; מחיר האתילן שנקלח בחשבון בתחזית החברה נמוך מדי; הוצאות רבית חזויות קטנות יחסית להוצאות אלו בשנים האחרונות. הוועדה הסתייגה גם מתקציב הוצאות הניהול, שנראה לה נמוך מהצפוי למעשה. הוועדה בדקה ארבע חלופות של תזרים מזומנים, שהניחו שינויים סבירים בנתונים, והגיעה לכלל מסקנה, שאפשר שהחברה תכסה את הוצאות התפעול שלה, אך בשום חלופה לא תוכל לפרוע מתוך הכנסותיה, לא את תשלומי הקרן השוטפים בגין הלוואות ארוכות מועד ולא את החובות לזמן קצר שנצברו בייחוד בחודשים האחרונים (בסך 8.7 מיליון דולר). בדו"ח הוועדה צוין, שהסדרי פריסת הלוואות בלבד אינם פתרון בטוח הבינוני והארוך, אלא דחיית המשבר בלבד.

שתיים מהחלופות שבדקה הוועדה מתייחסות לאפשרות של המשך הפעלת החברה בידי הבעלים הנוכחיים: אף לפי החלופה המבוססת על הנחות של תנאי סחר נוחים יחסית, תידרש השקעת הון בעלים בהיקף של כ-7 עד 10 מיליון דולר, נוסף להפעלת הסדר לפריסת חובות. שתי החלופות האחרות מתייחסות לאפשרות של הפעלת החברה באמצעות של כונס נכסים. במקרה זה, החובות ארוכי הטווח מוקפאים לתקופת הכינוס. ואולם, יש חשש שמא יקטנו המכירות ויצומצמו קווי האשראי שהספקים נותנים. הסכום הדרוש להפעלת הכינוס, בהתחשב בירידה הצפויה בהכנסות, הוא 8 - 9 מיליון דולר בשנה, סכום שיינתן כהלוואה לכונס, בייחוד לתשלום חלק מהחובות לטווח קצר ולהון חוזר נוסף.

הדו"ח הסופי של הוועדה הוגש לעיון ועדת השרים לענייני כלכלה, והוצגו בו כמה חלופות לסיוע לחברה, בלא שהוא ממליץ על אחת מהן. אגף התקציבים מסר, שוועדת השרים הסמיכה את שר האוצר ואת שר התעשייה והמסחר לטפל בנושא.

מאז יוני הפסיק משרד האוצר את התמיכה השוטפת בחברה כיוון שלא פרעה את חובותיה השוטפים לממשלה. אגף החשב הכללי ערך, בינואר 1987, התחשבנות עם החברה ובמסגרתה קיזז את כספי התמיכות שהחברה היתה זכאית להם כנגד תשלומי הרבית שלא פרעה בשנת 1986 בגין הלוואת הקונסולידציה משנת 1982.

שר התמ"ס ונציגים ממשד האוצר החליטו לדחות את האפשרויות של פירוק החברה ושל מינוי כונס מפעיל. לפי ההסברים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, התבססה ההחלטה, בין השאר, על השיפור שחל בתנאי הסחר של החברה אשר איפשר לה איוון בחשבון השוטף ועמידה בתשלומי הרבית על חובותיה. עוד שיקולים שעליהם הסתמכה ההחלטה היו הרצון להימנע מפיתורי עובדים, ממימוש ערבות המדינה בגין חובות החברה ומן הצורך להלוות כספים לכונס מפעיל לצורך הפעלת החברה.

בנובמבר 1986, הגיש שר האוצר לוועדת הכספים בקשה לאישור פריסת חובות החברה בגין תשלומי קרן - בסך 2.1 מיליון דולר - שהחברה לא פרעה במועדי פירעונם בשנים 1985 ו-1986⁽⁵⁾.

(5) בקשת שר האוצר לא כללה פריסה מראש של חובות החברה העומדים לפירעון בשנת 1987, כפי שהוצע בהסדר הפריסה שנערך בינואר 1986 ולא הופעל.

המדובר בהלוואות שנתנו בנקים לחברה והמדינה ערבה להן. סכומי הקרן הנדונים ייפרסו לחמש שנים וישאו רבית ניידת בשיעור של "ליבור" בתוספת של 1.5%. החוב הנדחה ייפרע החל בשנה הראשונה שלאחר הפעלת ההסדר. ועדת הכספים אישרה את הבקשה ביום 25.11.86.

במסמכים שהוגשו לוועדת הכספים לצורך אישור הבקשה נאמר: (א) נערך הסדר לפירעון החוב לספקים כך שהחוב העודף על האשראי בגין האספקה השוטפת ייפרע במלואו עד סוף שנת 1988; (ב) נעשה הסדר המיועד לבטל את תוספת השכר שקיבלו העובדים; (ג) את חובות החברה שלא שולמו בשנים 1985 - 1986 - 3.9 מיליון דולר - יפרסו הבנקים לחמש שנים מתום 1986, ברבית ניידת בשיעור של "ליבור", בתוספת 2.5%; (ד) המדינה תדחה גביית חובות בגין הלוואות פיתוח תקציביות שעמדו לפירעון ולא שולמו בשנים 1985 - 1986 בסך 1.8 מיליון דולר. במהלך המשא ומתן לקראת ההסדר הנדון בוטלה ההצעה, שנכללה בהצעת ההסדר מינואר, לפצל את החברה, וכנגד זה נדחתה זמנית הדרישה להשקעת בעלים נוספת בחברה. בבקשת שר האוצר לוועדת הכספים לא נקבע לכמה זמן נדחתה הדרישה להשקעת הון בעלים בחברה.

בבקשת שר האוצר נאמר, שצפוי צורך לפריסה מחדש גם של הלוואות שמועדי פירעונן בעתיד, וכי ועדה משותפת למשרד האוצר ולמשרד התמ"ס תבחן צורך זה.

בנספח שצורף לבקשה כלולים, בין השאר, מסמך שהכינה החברה ובו תיאור החברה ותהליכי הייצור שלה, נתונים ותחזיות בדבר שוק הפי.וי.סי בעולם ומכירות החברה ונתונים בדבר מצבת החובות ותזרים המזומנים שלה; וכן מסמך ובו הציגה החברה את השיפור הניכר שחל מאז חודש מאי 1986 בתנאי הסחר שלה (דהיינו ביחס שבין המחירים של חומרי הזינה שהיא צורכת לבין מחירי המכירה של מוצריה). לפי הערכת החברה, זו ראשיתה של התפתחות חיובית לגביה, בין השאר כתוצאה מכך שיצרני פי.וי.סי אחרים בעולם צמצמו את הייצור שלהם. במסמך הזה ציינה החברה, שתחזית תזרים המזומנים נעשתה, על פי דרישת אגף החשב הכללי, בלא התמיכות השוטפות שעמדו להסתיים בסוף דצמבר 1986: כל הרעה בתנאי הסחר שלא תלווה התאמת מחירים של תשומותיה למחירי התשומות באדצות היעד של היצוא שלה, עלולה לגרור את החברה למשברים נוספים.

בדברי ההסבר שהוגשו לוועדת הכספים לא הוזכר שוועדה בין-משרדית בדקה את מצבה של החברה לפני שחל, לדברי החברה, שיפור בתנאי הסחר שלה, וכי העלתה הסתייגויות בדבר מבנה ההון שלה, וסיכוייה לעמוד בפירעון חובותיה. לא הוגשו לוועדת הכספים חישובים בדבר המשמעות הכלכלית של מתן הסיוע או הימנעות מכך, כגון ניתוח של שיעור הערך המוסף ביצוא של החברה ועלותו למשק. אגף התקציבים ומשרד התמ"ס הסבירו למשרד מבקר המדינה, שהם לא עשו חישובים כאלה במהלך הטיפול בבקשות החברה לפריסת חובות.

נוכח מסקנות ועדת הבדיקה ואי-כולתה של החברה לעמוד בתנאי הפירעון של הלוואות הקונסולידציה משנת 1982, מתעוררת השאלה אם החברה תוכל לשאת בשנים הבאות בנטל החובות כפי שהתגבש בהסדר החדש לפריסת החובות. עדיין שאלה זו תקפה על אף השיפור שחל בתנאי הסחר של החברה, שיפור שקיומו לאורך זמן אינו מובטח. אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, שלהערכתו תחזיות החברה, המתבססות על השיפור שחל באותה העת בתנאי הסחר שלה, הן כגדר הסביר, אבל לדעתו החברה לא תוכל לעמוד בפירעון חובותיה בעתיד בלי הזרמת הון נוסף, מכירת נכסים וייעול פעולותיה.

בישיבה מ-11.12.86, שהשתתפו בה נציגים של משרד האוצר, של משרד התמ"ס ושל בל"ת, הוחלט לפרוס את החובות שעל החברה לפרוע במהלך שנת 1987; אם ייווצר בחברה תזרים מזומנים חיובי, עליה להפנות את העודף להחזר חובות; החברה לא תהיה רשאית לבצע השקעה במפעל אלא אם תמומן מהשקעת בעלים או ממכירת המפעל הקטן שלה (ראה לעיל); בל"ת יכין דו"ח המפרט את מצבה הכספי הצפוי של החברה לשנת 1987.



פרק זה מגולל את סיפור הסיוע המיוחד, שהמדינה נתנה לחברה תעשייתית כמה שנים בריציפות, בלא שאפשר לראות סימן מובהק ליכולתה של החברה להשתחרר מתלותה בסיוע הזה.

הסיוע התבטא בתמיכה כספית ישירה בתפוקה העיקרית של החברה, ובהוזלת החשמל, אחת מתשומות הייצור העיקריות של החברה, וזאת נוסף לסובסידיות שנתנה הממשלה כל אותן שנים לשם הוזלת החשמל לכלל הצרכנים כמשק, ולשם הוזלת חומרי הזינה לענף הפטרוכימיה כולו. עוד נתנה המדינה לחברה הלוואה גדולה לקונסולידציה של חובות. ואולם, בשלושת סוגי התמיכה המיוחדת גם יחד לא היה כדי לחלץ את החברה ממצוקותיה, הנובעות, כפי שעולה בפרק זה, בעיקר ממצבו של הענף בשוק הכינלאומי ומדיקפו המצומצם מדי של ההון העצמי שלה.

החברה לא יכלה לפרוע את תשלומי הקרן והרבית בגין הלוואת הקונסולידציה והלוואות אחרות, וזכרה גם חוב לזמן קצר כהיקף שהיקשה עליה להמשיך ולפעול. הממשלה, הבנקים והנושים העיקריים האחרים נענו לבקשת החברה לערוך פריסה מחדש של סכומי הקרן והרבית שלא פרעה. לפי הערכת האוצר ומשרד התמ"ס, החברה עלולה להתקשות שוב בעתיד הקרוב בפירעון חובותיה.

בנסיבות אלה ונוכח ההתפתחויות המתוארות בפרק זה, אין ביטחון רב שמיבצע פריסת החובות, שבאמצעותו כאו משרד האוצר ומשרד התעשייה והמסחר לעזרת החברה ב-1986, יאפשר את המשך פעילותה של החברה. נסיבות אלו מחייבות את שני המשרדים המופקדים על הנושא לשקול את המשך הסיוע, לא רק על רקע צרכיה של החברה הנדונה, אלא על סמך בחינה יסודית של תרומתה למשק הלאומי - כגורם מייצא ומחליף יבוא וכחוליה במערך הכולל של התעשייה הפטרוכימית.

הסיוע הממשלתי ל"סולל בונה"

ריכוז ממצאים

חברת "סולל בונה" נקלעה מאז שנת 1984 להפסדים ולקשיים כספיים. החברה הכינה תכנית להבראתה והגישה אותה לממשלה בסוף 1985. ועדה שמינה ראש הממשלה בדקה את התכנית, והמליצה המלצות לצורך מימוש תכניות ההבראה של החברה, וביניהן: ארגון מחדש של החברה, צמצום כוח אדם, ייעול פעולותיה, מכירת נכסים והגדלת ההשקעה של הבעלים - חברת העובדים - בהון המניות.

ב-30.3.86 החליטה הממשלה להעמיד לרשות החברה מקורות אשראי במטבע ישראלי לפריסת חובותיה קצרי הטווח בסכום השווה ל-80 מיליון דולר; החלטת הממשלה הותנתה בקבלת המלצות ועדת הבדיקה. סולל בונה, חברת העובדים, הבנקים המסחריים והממשלה חתמו, בספטמבר 1986, על הסכם המפרט את התחייבויותיהם לצורך מתן הסיוע לחברה ומימוש תכנית ההבראה, והחלו בביצועו.

ההסכם בין הצדדים קבע, כאמור, שחברת העובדים תגדיל במזומן את ההון הנפרע של החברה ב-45 מיליון דולר עד סוף דצמבר 1986. לצורך זה הסכים האוצר, שחברת העובדים תמכור לקרנות הפנסייה הקשורות אליה מניות בנקים שהיו ברשותה. קרנות הפנסייה ירכשו את המניות מתוך האמצעים החופשיים שלהן, והאוצר ירכוש מהקרנות את המניות הללו. בכספי התמורה ירכשו קרנות הפנסייה איגרות חוב של המדינה ל-20 שנה, מהסוג המונפק במיוחד לקרנות פנסייה, ורכישה זו לא תיחשב לחלק מההשקעה המוכרת שלהן.

כדי למנוע פגיעה בקרנות ובעמיתיהן, רכשו קרנות הפנסייה את המניות מחברת העובדים במחיר מופחת ומכרו אותן לממשלה במחיר השוק. מחירי השוק בעת שהממשלה רכשה את המניות מהקרנות היו גבוהים יחסית לאלה ששררו בתקופות שרכשה הממשלה מניות בנקים בשוק ביזמתה היא.

משרד האוצר אישר לקרנות, שרק שני שלישים מכלל איגרות חוב שהן ירכשו יהיו על חשבון האמצעים החופשיים שלהן, ושליש על חשבון המכסה המותרת להשקעה במניות פיננסיות במסגרת ההשקעה המוכרת.

האוצר לא עמד על כך שיקבל הנחה במחיר המניות, אף לגבי שלישי מהמניות שבאו על חשבון ההשקעה המוכרת של הקרנות, ושביגין לא נתנה חברת העובדים הנחה במחיר לקרנות הפנסייה.

משרד האוצר התיר לקרנות לדחות את מועד קיומו של התנאי בדבר שיון מרבית איגרות החוב למכסת ההשקעה החופשית שלהן עד סוף מארס 1987 (ולגבי חלק מהסכום – אף עד סוף ספטמבר 1987), דבר המאפשר לקרנות לממן את השקעתן באיגרות החוב בינתיים על חשבון חובת ההשקעה המוכרת.

בניגוד לדברי ההסבר לאישורים התקציביים בנושא ובניגוד לאמור בהיתר שנתן שר האוצר לביצוע העיסקה, איפשר אגף שוק ההון לקרנות, לרכוש איגרות חוב לא ממשלתיות, שהונפקו על ידי חברות בת של בנק, ושכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר, במקום איגרות חוב של המדינה שבנק ישראל מנפיק. שיטה זו של גיוס הון כרוכה בעלות נוספת ומיותרת לממשלה.

קבוצת "סולל בונה", הכוללת את חברת "סולל בונה בע"מ", חברות בנות ומסונפות (להלן – החברה), היא החברה הגדולה בארץ בענף הבנייה. ב-1985 הסתכם היקף מכירותיה ב-418 מיליון דולר, והיא העסיקה כ-14,000 עובדים. החברה נקלעה מאז שנת 1984 להפסדים ולקשיים כספיים שגרמו לגידול ניכר בחובותיה לזמן קצר ואיימו על יכולתה להמשיך ולפעול.

החברה קיימה מגעים עם גורמים ממשלתיים לשם קבלת סיוע, ובסוף שנת 1985 הגישה לממשלה תכנית להבראת החברה, שעיקריה פריסת חובות קצרי מועד, מכירת נכסים, צמצום כוח אדם, ייעול וארגון מחדש של החברה. לפי הנחות החברה, נדרש גיוס הון בסך 160 מיליון דולר בשנת 1986 ו-136 מיליון דולר בשנים 1987 – 1990, כדי לממן את הגרעון הצפוי בתזרים המזומנים. החברה ביקשה את התערבות הממשלה להשגת מקורות המימון לשנת 1986, ולאחר מכן היא תגייס את הכסף הדרוש לה בשוק הכספים.

במסגרת הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על הסיוע שמשרד הבינוי והשיכון נותן לענף הבנייה (ראה בפרק על הביקורת במשרד הבינוי והשיכון, להלן), נבדק הסדר הסיוע לסולל בונה, שמשרד האוצר טיפל בו מטעם הממשלה. הבדיקות נערכו באגף התקציבים ובאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר.

ב-15.12.85 מינה ראש הממשלה ועדה לבדיקת תכנית ההבראה שהגישה החברה: לראשות הוועדה מונה הממונה על התקציבים וחברים בה נציג של בנק ישראל ונציג של חברת העובדים. הוועדה הגישה דו"ח לראש הממשלה ב-2.3.86, ובו המלצות "שנועדו לשפר ולהגדיל את סיכויי מימוש תכנית ההבראה של החברה". בדו"ח מובא תיאור של החברה, פעולותיה ומבנה כוח העבודה שלה. נסקרו בו הסיבות למשבר, ביניהן התאמה לא מספקת של החברה לירידת הפעילות בענף עקב המבנה הקשיח שלה בנושא של העסקת עובדים במעמד של קביעות, והרצון לשמור על תעסוקה מלאה בחברה, על אף ההפסדים הנוכעים מכך. היקף האשראי לטווח קצר שנאלצה החברה לקחת גדל, יחד עם התייקרותו, עד למצב שהבנקים נמנעו מלהעמיד לחברה אשראי נוסף למימון הפסדיה ולהמשך פעילותה השוטפת.

הוועדה המליצה: (א) לארגן את הפעילות העסקית של החברה ביחידות שיפעלו באופן עצמאי, על בסיס עסקי, ולהפסיק את פעילותן של יחידות עיסקות לא רווחיות; (ב) להימנע מכנייה חדשה יזומה על ידי החברה וממקורותיה; (ג) לגבש נהלים מחייבים לקבלת עבודות על ידי זרועות החברה, לאחר שהוכחה כדאיותן הכלכלית; (ד) לפטר 2,200 עובדים קבועים עד אמצע 1986 ועוד 1,000 עובדים עד אמצע 1987; (ה) לשלם באמצעות איגרות חוב (להלן - אג"ח), במקום במזומן, את פיצויי הפיטורין שסכומם גדול מן השיעור הקבוע בחוק; (ו) לשנות את הסכמי העבודה הקיימים בחברה כדי לבטל עיוותים, ולהבטיח גמישות בהעסקת כוח אדם; (ז) למכור נכסים בהיקף של 110 מיליון דולר (מהם 80 מיליון דולר בשנים 1986 ו-1987); (ח) להקטין את התלות הפיננסית בין החברה הבת "סולל בונה ארצות חוץ" לבין החברה האם בארץ; (ט) להגביל את מספר חברי הדירקטוריון של החברה ל-15, ולפתוח שלישי מהם יהיו דירקטורים חיצוניים ובהם אנשי מקצוע (שינוי דומה יחול גם בחברות בנות); (י) לקבוע לוח זמנים מחייב לביצוע תכנית ההכרזה ולהקים מנגנון בקרה חיצוני למעקב אחר ביצוע התכנית.

עוד המליצה הוועדה, שהבעלים של סולל בונה - חברת העובדים - יגדילו את הון המניות של החברה.

כדו"ח הוועדה צוין, שהתפקיד של הממשלה ושל בנק ישראל "אינו בהקצאת מקורות תקציביים או ערבויות, אלא כמתן אפשרות גיוס חלק מהכספים בארץ ובחו"ל כדי לגשר על פני התקופה הכוללת מימוש הנכסים והגעה לאיזון".

עוד נאמר, שבפתרון המשבר יש לשתף את החברה ואת עובדיה, את ההסתדרות ואת חברת העובדים, שהיא בעלת השליטה בחברה, ואת מערכת הבנקאות - גורמים שבידיהם מקורות מספיקים לטיפול בחובות החברה.

נציג חברת העובדים בוועדה הסתייג מההמלצות דלהלן: מינוי דירקטורים חיצוניים למועצת המנהלים; פיטורי עוד 1000 עובדים עד אמצע 1987; הפיצויים שסכומם יותר מן הקבוע בחוק ישולמו באג"ח.

כדו"ח הוועדה הובאו נתונים על ההתפתחות בהתחייבויות החברה בארץ. בשנים 1982 - 1985 גדל היקף חובות החברה בשיעור מפליג, ובייחוד חלקם של החובות לזמן קצר. כדו"ח צוין, שהסיבות לכך היו: העלייה בצורכי המימון לפעולות היוזמות של החברה, ההפסדים בפעילויות השוטפות וצמצום בהעברת כספים מפעולות בחו"ל. הנושים העיקריים הם הבנקים המסחריים.

ב-16.3.86 קבעה הממשלה, שראש הממשלה ושר האוצר יחליטו על היקף פריסת החובות של סולל בונה; ראש הממשלה יפנה לחברה בהמלצה שבתכנית הפיטורין לא תהיה פגיעה קשה בערי הפיתוח שבצפון הארץ ובדרומה.

בישיבתה מ-30.3.86, החליטה הממשלה, שיש להעמיד לרשות החברה מקורות אשראי במטבע ישראלי לפריסת חובות קצרי טווח בסכום השווה ל-80 מיליון דולר, לפי הרכב שיקבעו ראש הממשלה ושר האוצר. הממשלה המליצה בפני בנק ישראל להתיר לחברה לקבל אשראי מחו"ל עד לסכום של 22 מיליון דולר, למימון חובות במטבע חוץ בשנת 1986. החלטות אלו הותנו בתנאים אלה: (א) חברת העובדים וסולל בונה יאמצו את כל המלצות ועדת הבדיקה, למעט ההמלצה בדבר תשלום פיצויי פיטורין באמצעות אג"ח; (ב) חברת העובדים והבנקים המסחריים יעמידו לרשות החברה מקורות כספיים בסכום שלא יפחת מ-100 מיליון דולר; (ג) ייקבע לוח זמנים לביצוע המלצות הוועדה; (ד) החברה, בעליה והבנקים יתחייבו בהסכם כלפי הממשלה על התנאים שלפיהם תעמיד הממשלה את הסיוע כאמור.

עוד החליטה הממשלה באותה ישיבה, שיינתן סיוע כספי באותו היקף - 80 מיליון דולר - לחברות בנייה אחרות שנלקעו למצוקה, בתנאים האמורים ובשינויים המתחייבים.

בעקבות החלטת הממשלה, החלו הצדדים המעורבים בעניין - חברת העובדים, סולל בונה, הבנקים המסחריים ומשרד האוצר - להכין הסכם לביצוע ההחלטה.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה, ב-8.5.86, את תכנית הממשלה להבראת ענף הבנייה, לרבות סולל בונה. הוועדה קבעה, שההסכם עם החברה, המבוסס על המלצת ועדת הבדיקה, יהיה טעון אישור של ועדת הכספים.

ביום 22.5.86 אישרה ועדת הכספים, בעקבות החלטת הממשלה, הקצבה של 120 מיליון ש"ח שמקורם בגיוס הון על ידי הממשלה, למתן פקדונות לבנקים לשם פריסת חובות החברה. בדברי ההסבר לאישור ציון, שתנאי הסיוע והשתתפות הגופים המעורבים יפורטו בהסכם שייחתם ביניהם: ההסכם יהא מבוסס על המלצות ועדת הבדיקה שמונתה: הסיוע הממשלתי יינתן לאחר חתימת ההסכם.

ההסכם הסופי בין סולל בונה, חברת העובדים, הבנקים המסחריים והממשלה אושר בוועדת הכספים בתחילת ספטמבר, ונחתם בידי הצדדים ב-9.9.86. בהסכם מפורטות ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים; המלצות שהמליצה הוועדה וקיבלה הממשלה, עם לוח זמנים לביצוע המלצות השונות (פיטורי עובדים, מכירת נכסים, ארגון מחדש של החברה, הגדלת ההון הנפרע, וביצוע הלוואות על ידי הממשלה והבנקים ותנאיהן וכו').

בהתאם להסכם בין הצדדים, הקימו הבנקים ועדת מעקב ועליה להגיש לממשלה, לחברת העובדים ולבנקים, דו"חות רבעוניים על ביצוע תכנית הבראה, על ביצוע המלצות הוועדה ועל ביצוע התחייבויות סולל בונה וחברת העובדים כמפורט בהסכם.

בספטמבר 1986 העבירה הממשלה לסולל בונה כ-105 מיליון ש"ח (70 מיליון דולר) מהסכום שהתחייבה להעמיד לרשות החברה ובינואר 1987 העבירה את הסך הנותר - כ-15 מיליון ש"ח (10 מיליון דולר).

באמצע חודש דצמבר 1986, הגישה ועדת המעקב לאגף התקציבים דו"ח ראשון על ביצוע תכנית הבראה של סולל בונה לסוף ספטמבר אותה שנה. הדו"ח התייחס להתקדמות בביצוע התחייבויות הצדדים בהתאם להסכם עד לתאריך האמור, ולפיו החלו הצדדים בביצוע רוב התחייבויותיהם.

בהתאם לבקשת אגף התקציבים, הגישה לו ועדת המעקב ב-1.1.87 דו"ח מיוחד על פעולות המתחייבות מהסכם הבראה עד ליום 31.12.86. הדו"ח ערוך במתכונת מקוצרת ומתייחס לנושאים האלה:

(א) מימוש נכסים: בהתאם להסכם, תמכור סולל בונה נכסים במטבע ישראלי בשווי שלא יפחת מ-40 מיליון דולר עד 31.12.86. לא מכרה החברה נכסים בשווי האמור, ימולא החסר בהתאם לחלופות שהוגדרו בהסכם (הגדלת ההון הנפרע ו/או קבלת הלוואות בעלים או הלוואה מבנקים שתיפרע רק מתוך כספים שיתקבלו ממכירת נכסים). לפי דו"ח ועדת המעקב, מימשה החברה נכסים בהיקף של 20.8 מיליון דולר וקיבלה הלוואות בעלים בסך 19 מיליון דולר עד התאריך האמור.

בהקדמה לדו"ח ציינה ועדת המעקב, שביום 1.1.87 הודיעה לה סולל בונה כי הגיעה לכלל הסדר עם בנק מסחרי, ולפיו הועברה השליטה בחברה בת שלה על כל נכסיה אל הבנק. כתוצאה מהסדר זה, נפרעו הלוואות לבנק בסכום במטבע ישראלי השווה ל-90 מיליון דולר. מאחר שלא היו בידי הוועדה פרטים מלאים על הסדר זה, היא לא חוותה דעה ולא התייחסה אליו בדו"ח מיוחד זה.

(ב) הגדלת ההון הנפרע: חברת העובדים התחייבה להגדיל במוזמן את ההון הנפרע של סולל בונה בסך 36 מיליון דולר עד 30.11.86 ועוד ב-9 מיליון דולר עד 16.12.86. חברת העובדים העבירה לסולל בונה, לפי דו"ח המעקב, סך של 44.8 מיליון דולר עד ל-11.11.86.

(ג) הקטנה במצבת כוח-אדם: בהסכם התחייבה סולל בונה להקטין את מספר העובדים הקבועים ב-2,500 עובדים עד 30.6.86 ועוד ב-700 עובדים קבועים עד 31.7.87. על פי דו"ח המעקב, המסתמך על דיווחי החטיבות למרכז החברה, מצבת העובדים הקבועים ירדה מ-30.1.86 עד 30.11.86 ב-3,285 עובדים. לפורשים ניתנו תנאים מיוחדים בנושא גיל הפרישה, פיצויים מוגדלים מעבר האמור בחוק ומענקי פרישה.

לעובדים בני 55 ומעלה שצברו 20 שנות ותק החברה משלמת על חשבונה פנסייה, עד שיהיו זכאים לקבל פנסייה מקרן הפנסייה שעובדי החברה מבוטחים בה, בתוספת מענק פרישה מיוחד בשיעור

של שכר עשרה ימי עבודה בגין כל שנת עבודה. החברה ממשיכה לשלם לקרן הפנסיה את הפרשות בשביל העובדים האלה. 816 עובדים פרשו, לפי דו"ח ועדת המעקב, וקיבלו תנאי פרישה אלה.

עובדים בני 60 ומעלה שצברו 30 שנות ותק זכאים לצאת לגמלאות על פי הסדר עם קרן הפנסיה. החברה משלמת להם מענק מיוחד המחושב על יסוד ההפרש בין סכום הפנסיה המוקדמת לבין סכום המשכורת האחרונה.

בעניין תוספות שכר (לרכות קידום אוטומטי בדרגה) שהעובדים דרשו על סמך הסדרים ארציים וענפיים, קבע יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, כפסק בוררות בנובמבר 1986, כי החברה חייבת להעניק לעובדים תוספות אלה בהדרגה עד מארס 1987. עוד קבע הבורר שכל העובדים ששכנו העבודה שלהם קוצר לחמישה ימים, ושכרם הוקטן בהתאם לכך, ישונו ויעבדו החל ב-1.12.86, שישה ימים בשבוע, בשכר מלא. בשל הנטל הכספי שהטילה פסיקה זו על החברה, הדיעו יו"ר הדיקטוריון ומנכ"ל החברה על התפטרותם, אבל המנכ"ל הסכים להשהות את התפטרותו.

סיוע האוצר למימון הגדלת הון המניות של החברה

בהתאם להמלצת ועדת הבדיקה, נקבע בהסכם מ-9.9.86 כאמור, שחברת העובדים תגדיל במזומן את ההון הנפרע של סולל בונה ב-45 מיליון דולר עד אמצע דצמבר אותה שנה (מזה 36 מיליון דולר עד סוף נובמבר). עוד לפני חתימת הסכם זה, הסכים האוצר לסייע לחברת העובדים לממן את הגדלת ההון הנפרע, כלהלן: חברת העובדים תמכור לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) הקשורות אליה מניות בנקים שהיו ברשותה בסך של 45 מיליון דולר. מכירה זו היתה טעונה אישור של שר האוצר ושל נגיד בנק ישראל, בהתאם להחלטה שנתקבלה בזמנו בדבר הוצאת מניות הבנקים שבידי חברת העובדים מקבוצת מניות בעלי העניין בבנקים⁽⁶⁾. קרנות הפנסיה ירכשו את המניות מתוך האמצעים החופשיים שלהן, דהיינו המניות לא יחשבו חלק מההשקעה המוכרת, שהקרנות חייבות להחזיק בה 92% מכלל נכסיהן. הממשלה, באמצעות החברה הממשלתית נכסים מ.י. בע"מ⁽⁷⁾, תרכוש מקרנות הפנסיה את המניות הללו. בכספי התמורה ממכירת המניות ירכשו קרנות הפנסיה אג"ח של המדינה ל-20 שנה, מהסוג המונפק במיוחד לקרנות פנסיה: השקעה זו, כמו ההשקעה במניות בשלב הראשון, לא תחשב חלק מההשקעה המוכרת של קרנות הפנסיה, אלא תבוא על חשבון האמצעים החופשיים שלהן.

ההוצאה לצורך זה, בסך של 67.5 מיליון ש"ח (השווה ל-45 מיליון דולר), תוקצבה כהלוואה של הממשלה לחברת נכסים מ.י. בע"מ למימון רכישת המניות מקרנות הפנסיה; ההוצאה היתה מותנית בקבלת תקבולים ממכירת אג"ח באותו היקף לאותן קרנות. ב-16.6.86 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את ההקצבה האמורה, ושינתה, על פי בקשת האוצר, את אחד התנאים המקוריים של העיסקה: במקום שרכישת האג"ח תיזקף כולה על חשבון האמצעים החופשיים של הקרנות, הוחלט, שחלק מהרכישה (שלא הוגדר שיעורו) יוכל לבוא על חשבון ההשקעה המוכרת. בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה הסביר אגף שוק ההון, ששינוי זה בתנאים נתבקש מאחר שהתברר שהסכומים החופשיים הפנויים להשקעה בידי הקרנות לא יספיקו לרכישת מלוא סכום המניות.

(6) בעניין זה הוחלט, שהמניות שבידי חברת העובדים לא יסווגו כמניות של בעלי עניין, שאינן זכאיות להגנה במסגרת הסדר מניות הבנקים, אלא תחול עליהן הגנה לפי התנאים החלים על מניות "נוסטרו" של הבנקים (ראה להלן וכן בדו"ח על מניות הבנקים - משבר אוקטובר 1983, שהוציא מבקר המדינה בדצמבר 1984, עמ' 61 - 62). נגיד בנק ישראל נתן את הסכמתו למכירת המניות לצורך ההסדר עם סולל בונה ב-28.5.86, בתנאי שגם שר האוצר יתן את אישורו לכך. שר האוצר נתן את אישורו ב-2.7.86, תוך פירוט התנאים של העיסקה.

(7) חברה בשליטה מלאה של המדינה, שאינה מעסיקה עובדים ומופעלת על ידי אגף החשב הכללי.

התשואה האפקטיבית של האג"ח האמורות היא כ-6.3%⁽⁸⁾, ואילו התשואה על האמצעים החופשיים של הקרנות המושקעים בשוק הכספים גבוהה ממנה. כדי למנוע פגיעה בקרנות ובעמיתיהן⁽⁹⁾, סוכם, על פי דרישת ועדת הכספים של הכנסת, שקרנות הפנסייה יקנו מחברת העובדים את המניות במחיר מופחת, שיאפשר להן לקבל בעיסקה זו תשואה הדומה לזו שיכלו להשיג אילו השקיעו את אמצעיהן החופשיים בשוק הכספים. לשם קביעת מחיר המניות בחרו חברת העובדים וקרנות הפנסייה במומחה בלתי תלוי. בחוות דעתו מאוגוסט 1986 קבע המומחה, שהפיצוי הנאות המגיע לקרנות הפנסייה, המתבקשות לקנות אג"ח ממשלתיות בלתי סחירות מאמצעיהן החופשיים, הוא בשיעור 8.5% מהמחיר הרגיל שקרנות הפנסייה רוכשות אג"ח אלו. פיצוי בשיעור זה יש בו כדי להעלות את התשואה השנתית על אג"ח מ-6.3% ל-7.3%. הקרנות יקבלו את הפיצוי על ידי רכישת המניות מחברת העובדים בהנחה ממחיר השוק, ומכירתן לממשלה במחיר השוק. במשא ומתן של הקרנות עם חברת העובדים, על בסיס חוות הדעת, נקבע, ששיעור ההנחה יהיה 9.3%, במקום 8.5% כפי שהציע המומחה. הקרנות הצהירו במכתבים לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, שהן רוכשות את המניות לפי שיקולים כלכליים לטובת עמיתיהן.

חברת העובדים, ארבע קרנות פנסייה והממשלה ביצעו את הפעולות הקשורות בעסקת מניות הבנקים והאג"ח (להלן - העיסקה) במהלך החודשים יולי - דצמבר 1986 - רובן ביולי ובאוגוסט. בתחילת אותו פרק זמן החליט משרד האוצר, כי מתוך האג"ח שירכשו הקרנות, בסך של 45 מיליון דולר, רק שני שלישים יהיו על חשבון האמצעים החופשיים של הקרנות, ושליש יבוא על חשבון המכסה המותרת להשקעה במניות פיננסיות במסגרת ההשקעה המוכרת⁽¹⁰⁾. בשל החלטה זו לא נדרשה חברת העובדים לתת לקרנות הנחה במחיר בגין שלישי מהמניות. במסמכים בנדון באגף שוק ההון, לא נמצאה התייחסות לשאלה אם היו הקרנות זכאיות לפיצוי כלשהו בגין ויתור על יכולתן לנצל בעתיד את אותו חלק של מכסת ההשקעה המוכרת במניות פיננסיות, אם יוצרו תנאים נוחים יותר.

עקב מתן ההנחה בגין שני שלישים מהמניות, הוגדל בכ-3 מיליון דולר היקף המניות שהיה על חברת העובדים למכור לקרנות הפנסייה כדי להשלים גיוס של 45 מיליון דולר לשם הגדלת הון המניות של סולל בונה. ועדת הכספים של הכנסת אישרה בספטמבר אותה שנה הגדלה ב-4.65 מיליון ש"ח של ההקצבה לרכישת מניות בידי נכסים מ.י. בע"מ מקרנות הפנסייה.

אגף החשב הכללי ואגף שוק ההון הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי בכל מועדי רכישת מניות הם וידאו שהקרנות רכשו אג"ח בסכום המתחייב לפי ההסדר, מעבר להיקף הרגיל של רכישת אג"ח לשם מילוי חובת ההשקעה המוכרת. בדיקה זו נועדה למנוע הזרמה נטו של אמצעי תשלום למשק בגין עיסקה זו. ואולם, בהתחייבות בכתב שמסרה כל אחת מהקרנות לממונה על שוק ההון באוגוסט 1986 נקבע, שלגבי שני השלישים מסכום האג"ח, שייכללו במכסת ההשקעה החופשית שלהן, חובת העמידה בתנאי זה תחול רק החל ב-31.3.87 לגבי 75% משני השלישים, ורק החל ב-30.9.87 לגבי 25% הנותרים. מכאן, שאין הקרנות מנועות מלממן את השקעתן באג"ח עד מארס 1987 ואף עד ספטמבר (לגבי חלק מהסכום) על חשבון חובת ההשקעה המוכרת, ולא על חשבון ההשקעה החופשית.

בדיונים של משרד מבקר המדינה עם אגף שוק ההון על העיסקה בין הממשלה, קרנות הפנסייה וחברת העובדים, הועלו ההיבטים האלה של העיסקה:

(8) הרבית הנקובה באג"ח היא 5.5% בשנה. האוצר משלם לקרנות הפנסייה מענק בשיעור 0.5% בשנה בגין האג"ח המיוחדות שהן מחזיקות. הרבית והמענק משולמים פעמיים בשנה. המדד היסודי של אג"ח אלו הוא מדד המחירים לצרכן האחרון הידוע בעת הנפקתן (שלא כשאר האג"ח, הצמודות למדד בגין החודש שהן מונפקות בו).

(9) בעניין זה ראה בדו"ח מבקר המדינה על משבר מניות הבנקים, עמ' 24 - 25, עמ' 34 - 35 ועמ' 82: בדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה, עמ' 53 - 63; ובדו"ח ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים, פרק 10 ופרק 23, פסקה 8.

(10) פרטים בעניין המכסה המותרת ראה בדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה, עמ' 54 - 56. במידה שקרן פנסייה אינה מנצלת מכסה זו לרכישת מניות, עליה להשלים את מכסת ההשקעה המוכרת ברכישת אג"ח.

1. חברת העובדים יכלה לגייס את הסכום הדרוש, 45 מיליון דולר, באמצעות מכירת המניות בכורסה בפרק הזמן יולי - דצמבר 1986, בלא מעורבות ממשלתית. כיוון שהוחלט שהממשלה תקנה את המניות, נשאלת השאלה מדוע רכשה אותן הממשלה מקרנות הפנסייה במלוא מחיר השוק, במקום לרכוש מחברת העובדים במחיר מופחת, שישקף את ירידת המחיר שהיתה עשויה לחול אילו הציעה חברת העובדים את המניות למכירה בכורסה.

אגף שוק ההון הסביר למשרד מבקר המדינה, שהקנייה במחיר השוק היתה כדאית לממשלה, בשל תשואת המניות ובשל האפשרות למחזר בדרך זו פדיון מניות בנקים לתקופה ארוכה מאד, בלא שעלות המיחזור תחרוג מהרבית הרגילה המשולמת בגין השקעות לתקופה שכזו. עוד ציין האגף, שאילו הציעה חברת העובדים את המניות למכירה בשוק, מן הסתם הייתה פורסת את ההיצע על פני כמה חודשים, באופן שההיצע לא היה משפיע על מחיר המניות בשוק.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף שוק ההון, כי ההערכה שהצעת המניות בכורסה במהלך התקופה האמורה לא היתה משפיעה על המחיר אינה מתיישבת לכאורה עם הסכמת חברת העובדים למכור את המניות לקרנות הפנסייה במחיר מזול. יתירה מזו, לסכום של 45 מיליון דולר היה משקל ניכר יחסית להיקף המסחר במניות הבנקים אף כמשך כמה חודשים. אם אכן יכלה הממשלה לרכוש את המניות בדרך חלופית במחיר נמוך מזה - בין בהסדר ישיר עם חברת העובדים ובין בפעולות בשוק, תוך ניצול יתרון הנמישות בכחירת המועדים והסכומים הנוחים לממשלה - יש לראות את ההפרש בין המחיר כפועל לבין המחיר ככוח בחלופות האחרות כתוספת לעלות התחשיבית של מיחזור פדיון המניות באמצעות אג"ח. עוד יש לציין, שבשנים 1985 ו-1986, עד לעשיית ההסדר הנדון, נמנעה הממשלה, כמעט לחלוטין, מלרכוש מניות בנקים, אף כאשר הגיעה התשואה הדולרית לפדיון של המניות בכורסה לשיעור של 18% בחודשים מסוימים ב-1985. ביוני 1986, כאשר נעשה ההסדר הנדון, שררה בכורסה רמת שיערים שנתנה תשואה של פחות מ-12%. הרכישה הראשונה של מניות מהקרנות במסגרת ההסדר הנדון - ביולי 1986, בהיקף של 15 מיליון דולר - היתה בשיעור תשואה של 12.6%. זה היה שיעור התשואה הנמוך ביותר שבו רכשה הממשלה מניות בנקים מאז המשבר ב-1983. לאחר מכן ירדו מחירי מניות הבנקים (דהיינו, עלה שיעור התשואה לפדיון) מסיבות שאינן קשורות לעיסקה האמורה, ובחודשים אוגוסט - אוקטובר 1986 רכשה הממשלה מהקרנות את המניות בשיעורי תשואה של 15.8% - 16.6%. מלבד הרכישות במסגרת העיסקה, החלה הממשלה לרכוש בכורסה מניות בנקים רק בסוף ספטמבר אותה שנה, והתשואה לפדיון של המניות שנרכשו בדרך זו, עד סיום הביקורת בתחילת דצמבר 1986, היתה בין 16.0% ל-17.1%. אשר לעלותן לממשלה של האג"ח שרכשו קרנות הפנסייה במסגרת ההסדר הנדון, אי אפשר לערוך השוואה ישירה לעלותן של האג"ח שהממשלה יכלה להנפיק בשוק ההון אילו בחרה לממן בדרך חלופית זו רכישה של מניות בנקים בלי לעשות הסדר מיוחד עם חברת העובדים ועם קרנות הפנסייה. בחודשים יולי - ספטמבר אותה שנה, שבוצע בהם רוכו הנדול של ההסדר הנדון, נעה תשואתם של מיליונות המדינה צמודי המדר שהנפיק בנק ישראל (בהיקף כספי גדול הרבה יותר מזה של העיסקה) בין 5.5% ל-6.4%. ואולם, אג"ח אלו הן לתקופות של חמש עד עשר שנים, ואילו לאג"ח ל-20 שנה אין מחיר שוק: כל האג"ח ל-20 שנה הן אג"ח מיוחדות, כלתי סחירות, המונפקות לקרנות פנסייה, אשר תשואתן נקבעה לפני שנים בהחלטה מינהלית.

כתשובה להערות אלו הסביר אגף שוק ההון, שאכן בזמנו פנתה חברת העובדים אל האוצר בבקשה לאשר לה למכור את המניות בשוק או ישירות לממשלה. בהתחשב במעמד המיוחד של המניות שבידי חברת העובדים כמניות ששוויכו לקבוצת מניות "נוסטר", החליט האוצר להימנע ממתן ההיתר, שהיה עלול להיחשב תקדים למכירת מניות "נוסטר" בכורסה: כמו כן החליט להימנע מרכישה ישירה של המניות מחברת העובדים תמורת מזומנים, ולעמוד על כך שהרכישה תיעשה במסגרת הסדר המהווה מיחזור לטווח ארוך של התחייבות הממשלה בגין מניות "נוסטר", באמצעות החלפתן באג"ח ארוכות מועד, ורובן - שני שלישים - יבואו על חשבון מכסת ההשקעה

החופשית של קרנות הפנסייה. החלטה זו היתה קשורה לכוונת האוצר להגיע בעתיד לידי הסדר למיחזור לטווח ארוך, באמצעות אג"ח, של כלל המניות שהוגדרו "נוסטרו".

אין הסבר זה תקף לגבי אותו שלישי מכלל המניות, שהאג"ח שרכשו קרנות הפנסייה תמורתן אינן באות על חשבון מכסת ההשקעה החופשית שלהן, אלא נכללות במסגרת ההשקעה המוכרת שלהן. כגין מניות אלו לא נתנה חברת העובדים לקרנות הנחה ממחיר השוק, ואף האוצר לא עמד על כך שיקבל את המניות במחיר מופחת.

לדעת הביקורת, במכלול הנסיבות המתוארות לעיל, היתרון שבקשירת הסיוע לחברת העובדים עם פעולת המיחזור של פדיון המניות בעיסקה מסוככת למדי בין שלושה צדדים, אינו מוכח על פניו.

משרד מבקר המדינה ציין, שההסדר שנעשה כרוך בהקטנה ניכרת של סכום המכסה, שקטנה למדי בלאו הכי, של האמצעים שמוחר לקרנות הפנסייה להשקיע בשוק החופשי. דבר זה, אף כי אין בו פגיעה בקרנות כיוון שקיבלו פיצוי כספי, אינו עולה לכאורה בקנה אחד עם המגמות המונחות ביסוד הרפורמה המתוכננת בשוק ההון, שאחד ממרכיביה העיקריים הוא הקטנת מעורבות הממשלה בשוק זה.

2. בדברי ההסבר שהגיש האוצר לוועדת הכספים של הכנסת עם בקשתו לאישור ההקצבה הנדונה (וכן בדברי ההסבר לבקשת ההגדלה של ההקצבה) נאמר, שקרנות הפנסייה ירכשו אג"ח של המדינה כנגד המניות שהן ימכרו לממשלה. בהיתר שנתן שר האוצר לחברת העובדים, ב-2.7.86, למכור את מניות הבנקים, הותנה:

"בתמורה שתקבלנה קרנות הפנסייה ממכירת המניות למ.י. נכסים בע"מ, תרכושנה קרנות הפנסייה מן הממשלה ב-15 בחודש שבו קנו את המניות, איגרות חוב בלתי-סחירות המוצאות על ידי הממשלה לקרנות פנסייה".

כך נקבע גם בהודעת אגף החשב הכללי למחלקה המוניטרית בבנק ישראל ביולי 1986 בדבר שיטת הביצוע של ההסדר. אף על פי כן התיר אגף שוק ההון לקרנות הפנסייה לרכוש אג"ח לא-ממשלתיות, שהונפקו על ידי חברות בת של בנק, ושכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, העלות הנוספת המיותרת תהיה במקרה זה שוות ערך ל-\$180,000 בקירוב שישלם האוצר מראש לחברות המנפיקות לכיסוי הוצאות ההנפקה, ועוד כ-\$415,000 שישלם להן כעמלה במשך 20 שנה בגין החזקת כספי התמורה כפיקדון באוצר.

לשאלת משרד מבקר המדינה מדוע התיר האגף את הדבר, בניגוד לאמור בדברי ההסבר לאישורים התקציביים ובהיתר שנתן שר האוצר ולמרות העלות הנוספת לאוצר הכרוכה בגיוס ההון בדרך זו, הסביר האגף, שהוא לא קבע לעיסקה זו הסדר מיוחד, אלא התיר לקרנות לקנות אג"ח מחברות להנפקות כפי שנהוג בדרך כלל. לדבריו, יש לראות האמור בדברי ההסבר כניסוח כללי, ולא כהגדרה טכנית של סוג האג"ח.

האגף הודיע, שהוא יזום שינוי במתכונת ההשקעות של קרנות הפנסייה, בהסתמך על ההחלטות שהתקבלו בדבר שינויים בשוק ההון. במסגרת זו יתייחס האגף לבעייה שהעלה משרד מבקר המדינה.

לדעת הביקורת, אין כל הצדקה לנוהג שהאגף מתיר זה שנים רבות, בניגוד לעמדתו של מבקר המדינה שנקבעה ונשנתה בדו"חותיו⁽¹¹⁾ בדבר הצורך להימנע מהוצאות תיווך מיותרות כגיוס הון לצורכי הממשלה; מכל מקום, לא היתה הצדקה לשאת בהוצאות מיותרות אלו במקרה הנדון, בניגוד לאמור באישורים התקציביים ובהיתר שנתן שר האוצר.

(11) ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 36, עמ' ע"ט - פ'.

3. אשר לשאלה כיצד יובטח ששני השלישים מהאג"ח שרכשו הקרנות אמנם ייכללו לאורך תקופת קיומן (20 שנה) במסגרת ההשקעה מהאמצעים החופשיים, כדי שלא תצמצם כפועל ההשקעה בניירות ערך מאושרים⁽¹²⁾, הודיע האגף, שהגוף המפקח על הקרנות (כרית הפיקוח) יפקח על קיומו של תנאי זה, במסגרת פעולות הפיקוח השוטפות⁽¹³⁾.

מבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, עולה, שבדו"חות החודשיים של הקרנות, שנתקבלו באגף עד דצמבר 1986 בנין תקופת הרכישה של המניות ומכירתן לממשלה ורכישת האג"ח (החל ביולי אותה שנה), לא רשמו הקרנות את התשלומים בנין רכישת המניות ואת התקבולים ממכירתן; ככל הנראה קוזו פועלות אלו. רכישת האג"ח נרשמה במסגרת ההשקעה המוכרת; לא נרשמה כלל רכישה של אג"ח במסגרת ההשקעה של אמצעים חופשיים, ולא נכתבה הערה כלשהי כקשר לעיסקה האמורה. אמנם האגף התיר לקרנות להשהות את מילוי תנאי ההסדר מכחינת שיוך האג"ח שנרכשו למכסת ההשקעה החופשית עד 31.3.87 (ראה לעיל). אבל מן הראוי, שהאגף יורה בהקדם לקרנות לקבוע סימן זיהוי מיוחד לאג"ח שייחשבו חלק מההשקעה החופשית ולרשום אותן בנפרד בדו"חותיהן לאגף, כדי שהאגף עצמו יוכל לפקח על קיום התנאי האמור.



המשבר הכספי בחברת סולל בונה הציב בפני הממשלה בעיות של סיוע לאחד הגופים הכלכליים הגדולים במדינה – נוף שאינו רק גורם מוביל בענף הבנייה אלא גם אחד מעמודי התווך של המגזר ההסתדרותי. הבעיות היו הן בסדר הנודל של הסכומים הדרושים לגוף זה והן ברגישות הכלכלית והמדינית של הנושא.

הסדרי הסיוע לסולל בונה עוגנו בתכנית הכראה מוסכמת על הצדדים שהשתתפו בה – הממשלה, חברת העובדים, חברת סולל בונה עצמה והבנקים, שנדרשו להפוט שכב בהסדר. מימוש תכנית ההכראה כרוך בקשיים, שמקצתם באו לידי ביטוי בהתפתחויות שחלו סמוך לסיום הביקורת.

הביקורת התמקדה באחד מן ההסדרים, שבאמצעותו איפשרה הממשלה לחברת העובדים לממש את התחייבותה להזרים 45 מיליון דולר הון בעלים לסולל בונה. הסדר זה היה כרוך בעיסקה שעירבה בעניין גם קרנות פנסיה של ההסתדרות, שהסכימו לקנות מחברת העובדים מניות בנקים ולהעבירן לממשלה תמורת איגרות חוב ל-20 שנה. לכאורה הצליחה הממשלה בהסדר הזה לסייע לחברת העובדים לעמוד בהתחייבותה וכו בזמן לבצע מיחזור של המניות הבנקאיות שחברת העובדים יעדה למימון חלקה, לאיגרות חוב לזמן ארוך, וזאת בלא לפגוע באינטרסים של קרנות הפנסיה.

התיאור המפורט של ההסדר על כל היבטיו בפרק הזה מראה, שההסדר היה כרוך בעלות סמויה: גובה המחירים שבהם רכשה הממשלה את המניות מעיד שההסדר שנבחר לא היה הסדר המיחזור המיטבי מכחינת התשואה; שלישי מכלל איגרות החוב שהקרנות רכשו הוגדרו כהשקעה מוכרת, וכך מתאפשרת למעשה הפחתת ההשקעה הרגילה של הקרנות באיגרות חוב מסוג זה.

ההסדר גם כרוך בקשיי פיקוח על קרנות הפנסיה החייבות להחזיק שני שלישים מאיגרות החוב האמורות כהשקעה חופשית, בלא להקטין את ההשקעה בניירות ערך מאושרים. לקשיים האלה של פיקוח, יש להתייחס על רקע הליקויים בפיקוח, שעמד עליהם מבקר המדינה בדו"ח שנתי 35, בפרק "הפיקוח על קופות נמל" (עמ' 57-59).

(12) כמו כן עומדת שאלת הפיקוח על השליש הנותר של האג"ח, שעליהן לבוא על חשבון המכסה המותרת להשקעה מוכרת במניות פיננסיות במסגרת ההשקעה המוכרת:

(13) בעניין פעולות הגופים המפקחים, ראה דו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה, עמ' 58-59.

מבקר המדינה העיר לאגף שוק ההון על התעלמותו מקביעה מפורשת של שר האוצר באישורים להסדר, שלפיה יונפקו במסגרת הסדר זה איגרות חוב של המדינה לקרנות הפנסיה. כמקום זאת התיר האגף גם במקרה זה את הנפקת איגרות החוב בידי מנפיק מקרב מערכת הבנקאות; האוצר קיבל את התמורה כפיקודו ונושא בהוצאות הנפקה ועמלת הפקדה מיותרות - נוהג, שמבקר המדינה מתח עליו ביקורת ככל הדרו"חות השנתיים האחרונים.

התקשרויות עם ספקים של שירותי ייעוץ, מחקר וסקרים

ריכוז מצאים

בביצוע עבודות בתחומי מחקר, סקרים ומחשוב נעזר משרד האוצר בגורמים מן החוץ. ההתקשרויות עם גורמים אלו צריכות לקבל את אישור הוועדה המשרדית למחקרים וסקרים (להלן - הוועדה). במתן אישור להתקשרויות עם ספקים של שירותים אלה לא תמיד הקפידה הוועדה למלא את תפקידיה-ע"י ההוראות שבתקנות כספים ומשק (תכ"ס). בתיקי הוועדה לא נמצאו הנמקות בכתב להחלטותיה על ההתקשרויות ולא ניירות עמדה המסבירים את מהות ההתקשרות, מטרתה, אישור בדבר קיום מקור תקציבי למימון ההתקשרות, ולא נתונים על עלויות, משך הזמן לביצוע וקביעת האחראי למעקב אחר הביצוע.

הביקורת העלתה התקשרויות שכלל לא הובאו לאישור הוועדה ומקרים שהאישורים ניתנו בדיעבד, לעיתים לאחר גמר ביצוע העבודה, כך שלוועדה לא היתה אפשרות להפעיל את שיקול דעתה.

אגף החשב הכללי מקבל שירותי מחשוב מכמה חברות ממשלתיות ופרטיות. נמצאו מקרים לא מעטים, שהחוזים עם חברות אלה לא נחתמו במועד.

המימון לכמה מההתקשרויות עם גורמי חוץ נכלל בתקציב המדינה במסגרת תקנות לא מתאימות, שאינן מאפשרות את זיהוי ההוצאה. בנסיבות אלו קשה לעמוד על ההיקף הכולל של ההוצאה על קניית שירותים אלה.

בתיקי הוועדה לא נמצאו מסמכים המעידים על קיום מעקב שיטתי אחרי גורמי החוץ המבצעים עבודות בשביל משרד האוצר. בהעדר מעקב שוטף ובחינה מחודשת של ההתקשרויות המתמשכות ושל צורכי היחידה המזמינה ובהעדר בדיקה של הצעות חלופיות אי אפשר להגיע לידי מסקנה, שההתקשרויות הקיימות הן דרכי הפעולה המיטביות.

1. משרד האוצר זקוק, במסגרת פעילותו, לביצוע מספר רב של עבודות מחקר, סקרים ייעוץ מקצועי ופיתוח מערכות מחשוב. רבות מעבודות אלה נעשות באמצעות גורמים שמחוץ למשרד בדרך של רכישת שירותים מיחידים ומחברות, לרבות מחברות ממשלתיות, כגון חברת מלם מערכות בע"מ (להלן - מלם) וענבל - חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל).

אגף החשב הכללי (להלן - חשכ"ל) מקבל שירותי ייעוץ, פיתוח וסיוע בתחומי מערכות ממוחשבות מחברות פרטיות. ענבל מבצעת עבודות בתחום ניהול מערך הלוואות המדינה וביטוח הצמדה. חברת מלם נותנת שירותים בתחום המשכורת והגמלאות לעובדי המדינה ובתחום הנהלת החשבונות הממשלתית.

אגף התקציבים העסיק יועצים בנושאים שונים, וביניהם: משק הדלק בישראל, משק המים וזכויות הפנסיה של עובדי משרד התקשורת שהועברו לחברת בזק.

רשות החברות הממשלתיות מעסיקה יועצים בקשר למכירת חברות ממשלתיות ולייעוץ בנושאי חשבונאות, וכן חברה פרטית לעריכת סקר דרכי המחשוב ברשות.

הלשכה לענייני פיצויים אישיים מחו"ל מעסיקה עובדים רבים (כ-17 איש) על בסיס קבלני לצורך תרגום מסמכים, רישום תיקים רפואיים ובדיקתם.

2. בחודשים מאי - ספטמבר 1986 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת בנושא רכישת שירותים מגורמי חוץ בתחום של מחשוב, מחקר, סקרים וייעוץ, ובדק את סדרי ההתקשרויות של משרד האוצר עם ספקי שירותים אלה⁽¹⁾.

הבדיקה נערכה במשרד האוצר ביחידות האלה: אגף החשכ"ל, אגף התקציבים, יחידת תכנון וארגון, אגף כספים, וכן בחברת ענבל. ראה גם "מסירת עבודות תכנון ומחקר" בפרק של הביקורת במשרד התחבורה בדו"ח זה.

ההסדרים המינהליים להתקשרויות עם גורמי חוץ

1. הדרישה לביצוע עבודות מחקר ושירותי עבודה באמצעות גורמי חוץ באה ביזמת יחידות המשרד השונות. הדרישות מופנות ל"ועדה המשרדית למחקרים וסקרים" (להלן - הוועדה) באמצעות סמנכ"ל המשרד. הוועדה מטפלת ביחידות משרד האוצר - למעט נציבות מס הכנסה, שלה ועדה נפרדת לעניין זה.

בוועדה שישה חברים: חשב המשרד ונציגי יחידות שונות במשרד האוצר - אגף התקציבים, אגף החשכ"ל, היחידה לארגון ולתכנון והיחידה לקשרים בין-לאומיים. יו"ר הוועדה הוא המשנה לחשב הכללי.

על פי הוראות התכ"מ, אלה תפקידי הוועדה: לאשר הצעות ותכניות למחקרים ולסקרים; להחליט על סדרי עדיפות הביצוע; לקבוע את הצורך במסירת העבודה לגורם חוץ; להחליט על מכרז פומבי או מוגבל. במקרה של מכרז מוגבל, עליה לקבוע רשימה של שלושה גורמי חוץ, לפחות, שאליהם יש להפנות את הזמנות.

בבואה לדון בהצעות למסור עבודות לגורמי חוץ, על הוועדה לשקול, אם אין אפשרות לבצע את העבודה במסגרת המשרד עצמו ולבדוק אם יש תקציב למימון ההתקשרות. עוד עליה לבדוק פרטים שונים הנוגעים לגורם מן החוץ ולהצעתו, כגון שיטת העבודה, ניסיון, מוניטין, מחיר, ומשך ביצוע המטלה.

על פי הוראות התכ"מ, ביצוע מחקר או סקר, שעלותו המשוערת היא "בקנה מידה מצומצם", יימסר לגורם חוץ, על בסיס השוואת הצעות שירותים⁽²⁾ של מספר גורמי חוץ, ואילו כאשר העלות היא "בקנה מידה רחב", ביצוע המחקר או הסקר יימסר במכרז. על פי הוראת שעה ממאסר 1986, נקבע, שסכום של יותר מ-10,000 ש"ח הוא "קנה מידה רחב". הביקורת העלתה, שהתקשרויות עם גורמי חוץ בסכומים ניכרים, שיש לראותם "קנה מידה רחב" לא נעשו בדרך של מכרז; למשל, התקשרות החשכ"ל עם חברות מחשוב פרטיות ועם מלם, אשר לפי הצעת התקציב של יחידת המיכון לשנת הכספים 1986 תסתכם ההוצאה של החשכ"ל לגבי כל חברה בסכום של יותר מ-\$100,000.

(1) לקניית שירותים מגורמי חוץ התייחס מבקר המדינה בעבר בדו"ח שנתי 35, עמ' ל"ד.

(2) "הצעת שירותים" - מסמך המוגש בידי גורם חוץ כנספח להצעתו לבצע מחקר או סקר. במסמך מפורטות העבודות והתפוקות שהמציע מתחייב עליהן, לוח זמנים לביצוע, הכישרים המקצועיים, הניסיון של המציע והמחיר המבוקש.

כבדיקה של כמה התקשרויות עם גורמי חוץ התברר, שכדרך כלל היחידות המזמינות הציגו בפני הוועדה הצעה אחת לביצוע עבודה ולא היו בפניה הצעות אחרות.

לפי הוראות התכ"ם, במקרים שמוצעת הצעה אחת בלבד, יו"ר הוועדה ומרכז הוועדה יחליטו על ההתקשרות עם המציע או על פנייה לגורמים אחרים, וינמקו בכתב את החלטתם. לא נמצאו מסמכים המעידים שהוקפד על כיום הוראה זו.

לא בכל המקרים נמצאו בתיקי הוועדה הנמקות בכתב להחלטות הוועדה על ההתקשרויות, ולא ניירות עמדה המסבירים את מהות ההתקשרות עם הגורם מן החוץ ומטרותיה; לא נמצאו גם מסמכים המאשרים שיש תקציב למימון ההתקשרות. לא תמיד היו בפני הוועדה פרטים שצריכים היו להיכלל בהצעת השירותים, כגון אומדן עלויות ומשך הזמן המשוער לביצוע הפרוייקט.

2. מן המסמכים עולה, שהיו מקרים, שהוועדה אישרה מסירת עבודה או ביצוע בלי שהיתה לה הזדמנות להפעיל את שיקול דעתה, כך שאישוריה היו פורמליים בלבד. המדובר באישורים בדיעבד; ככמה מקרים ניתנו האישורים זמן רב לאחר גמר ביצוע העבודה. כמו כן היו מקרים, שאושרה ההתקשרות קודם שהוסדרה הרשאה תקציבית לכך.

בפברואר 1986 אישרה הוועדה תשלומים בעבור חוות דעת שיועץ הגיש לאגף שוק ההון. הממונה על שוק ההון הביא את הענין לדיון בוועדה לאחר ביצוע ההתקשרות וסיום העבודה.

הוועדה אישרה לאגף התקציבים התקשרות עם רואה חשבון בנושא הסיוע לענף הבנייה. כאשר הוגשה הבקשה לוועדה, כבר החל רואה החשבון לעשות את העבודה.

החל בינואר 1985 העסיק אגף התקציבים אקטואר מבחון לצורך הערכת זכויות הפנסיה של עובדי משרד התקשרות שהועברו לחברת בזק - חברה ישראלית לתקשורת בע"מ. העסקת האקטואר נעשתה קודם שנתקבל אישור הוועדה להעסיקו.

משנת 1978 חברה פרטית מספקת שירותי ייעוץ לחשכ"ל. החוזה בין הצדדים נחתם באוגוסט 1979 לשישה חודשים. מאז המשיכה החברה לתת שירותים לחשכ"ל, וההתקשרות עמה הוארכה מפעם לפעם לפרקי זמן של שישה חודשים. הביקורת העלתה, שלגבי אחדות מההארכות לא נמצאו חוזים ובאחרות החוזים לא היו חתומים. לפרקי זמן אחדים הוארכו החוזים בדיעבד, כיוון שהבקשה להמשך העסקת החברה לא הופנתה במועד לאישור הוועדה או שלא היה תקציב למימון העסקת החברה.

תנאי העסקת יועצים

שירותי ייעוץ, שמספקים יועצים למשרד האוצר, הם על בסיס של "חוזה קבלני", כשהשכר הוא כוללני, או על בסיס חודשי מחושב לפי תעריף יומי של יועץ בהתאם לדירוג, שקבעה היחידה לשכר ולהסכמי עבודה במשרד האוצר.

במשך שישה חודשים, מנובמבר 1984 עד אפריל 1985, העסיק משרד האוצר יועץ לשר בנושא תקציב הביטחון, בשכר חודשי, שחרג בהרבה מן השכר המשולם ליועץ בכיר א' לפי התעריף שקבעה היחידה לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר⁽³⁾. החוזה נערך ונחתם במאי 1985, דהיינו בתום תקופת ההעסקה. הסכום ששולם נזקף לתקנה תקציבית "תפעול" ורק לאחר שאושר תקציב נוסף לצורך התקשרות זו נרשמה ההוצאה בתקנה "ייעוץ וחוות דעת מומחים".

(3) על פי חוזה היחידה מיולי 1985 היה התעריף המירבי ליום עבודה ליועץ בכיר א' (שזו הרמה הגבוהה ביותר) עד 116.5 שקל ביום.

כאגפים שונים במשרד האוצר מועסקים עובדים של המשרד לאחר שפרשו לגמלאות, מהם על בסיס קבלני ואחרים במשרה חלקית. הביקורת בדקה את תנאי העסקת עובדים אלה. בעקבות זאת צומצם שכרו של אחד מהם.

העסקת חברות מחשוב

רבות מההתקשרויות למתן שירותים הן עם חברות פרטיות וממשלתיות המספקות שירותי מחשוב, בייחוד לאגף החשב הכללי. ענבל ומלם וכמה חברות פרטיות מספקות לאגף זה כ-20 עובדים לכיצוע עבודות ביחידת המחשב. עובדים אלה מהווים כרבע מכלל העובדים ביחידת המחשב. על-פי מכתב יחידת המיכון לוועדה מינואר 1986, התקציב להעסקת עובדי חברות המחשוב בשנת הכספים 1986 היה כ-850,000\$.

בעבור שירותי המחשוב שענבל מספקת סוכם, שהאוצר ישלם תשלום חודשי בסכום העלות הישירה של מועסקים אלה על ידי החברה בתוספת 7% עמלה. ענבל קיבלה עובדים אלה מחברה פרטית ובעלות שהיא משלמת לחברה זו כלולה עמלת טיפול בשיעור של 1%. רק בספטמבר 1986 נחתם הסכם בנושא זה בין החשכ"ל וענבל לגבי שנת הכספים 1986.

באפריל 1984 התחייבה מלם לערוך באופן שוטף בשביל החשכ"ל את הנהלת החשבונות הממשלתית ועבודות מחשוב נוספות. במועד זה נחתם טופס סטנדרטי של מלם לבצע העבודה לחצי שנה. בשנים 1984 ו-1985 לא נחתם חוזה בין הצדדים. צוות של עובדי מלם ממשיך לסייע לחשכ"ל בתפעול המערכות האמורות ומשרד האוצר משלם לחברה בהתאם לחשבונות שהיא מגישה. באפריל 1986 נערך חוזה בשיתוף פעולה בין היועצים המשפטיים של שני הצדדים, אבל הוא לא נחתם עד דצמבר 1986. העדר חוזה, שמפורטים בו הסדרי התשלום בגין העבודה, גרם חילוקי דעות בין הצדדים.

בבדיקה, שנערכה ביוני 1986 בדבר ההסכמים עם חברות המחשוב, לא נמצאו במשרד האוצר חוזים חתומים עם שלוש מן החברות הפרטיות לשנות הכספים 1985 ו-1986. בעקבות הביקורת, ביולי 1986, נחתמו חוזים כדיעבד לתקופה מאפריל 1986 ועד מארס 1987, עם שתיים מן החברות. עם אחת מהחברות הפרטיות, הממשיכה במתן שירותיה לחשכ"ל, עדיין לא נחתם חוזה.

תקצוב ההתקשרויות עם גורמי חוץ

ההרשאה להוצאה על קניית שירותי ייעוץ ומחקר מגורמי חוץ אינה באה תמיד לידי ביטוי בתקציב היחידה המזמינה. גם בדברי ההסבר להצעת התקציב לא תמיד מובא מידע מספיק על קניית שירותי מחקר, תכנון וייעוץ מגורמי חוץ. בנסיבות אלו קשה לאמוד את ההיקף הכולל של ההוצאה לקניית שירותים אלה. בדרך כלל ההרשאה להוצאה בגין שירותי ייעוץ ומחקר בכל יחידה מופיעה בתקנה תקציבית "ייעוץ, חוות דעת ומומחים", ואולם, כאמור, אין תמיד הקפדה על זקיפת הוצאות מסוג זה לתקנות אלה.

בביקורת נמצאו התקשרויות עם גורמי חוץ, שמקורות המימון להעסקתם נכללו בתקציב המדינה כמסגרת פריטים כלתי מתאימים שאינם מאפשרים את זיהוי ההוצאה.

1. משרד האוצר העביר לענבל, בתחילת שנות השמונים, את ניהול התחייבויות האוצר בגין הסדרי ביטוח הצמדה⁽⁴⁾. תמורת עבודה זו האוצר משלם לענבל עמלה בשיעור שנקבע מזמן לזמן כאחוז מן ההתחייבויות של הממשלה בגין ביטוח הצמדה⁽⁵⁾. שיעור זה אמור לכסות את השקעתה של ענבל בהקמת מערכת מידע ממוחשבת לניהול מצבת ההתחייבויות ואת הוצאות התפעול, הכוללות

(4) ההסדרים שבמסגרתם המדינה נושאת בהפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן, או לשער המטבע, בגין הלוואות שניתנו בהכוננת הממשלה מחוץ למסגרת התקציב (הסבר מפורט דאה בדו"ח שנתי 32, עמ' 75).

(5) שיעור העמלה הועמד לאחרונה על 0.00285 אחוז מן היתרה המשוערכת.

שכר עבודה לעובדי החברה המועסקים באימות תביעות הזכאים לקבלת תשלומים, ביצוע התשלומים, רישום ודיווח.

העמלה לענבל מנוכה מפרמיות ביטוח ההצמדה, שהמבוטחים משלמים לאוצר. סכומי הפרמיה עצמם מקוזזים מתשלומי הביטוח לזכאים. ההוצאה על ניהול מערכת תשלומים גדולה זו אינה כלולה אפוא בתקציב המינהלי של החשב הכללי שבסעיף "האוצר", אלא מובלעת כולה, באמצעות הקיזוז הכפול האמור, בסעיף "סכסוד אשראי".

הביקורת העלתה, שלצורך קביעת העמלה בנין ביטוח ההצמדה מוכאות כחשכון גם ההוצאות על עבודות שאינן כתחום ביטוח ההצמדה, כגון טיפול במצבת חובות הפנים של המדינה ובכספי התמורה של איגרות חוב לא ממשלתיות.

החשב הכללי עשה כשנים האחרונות מאמץ ניכר, באמצעות ענבל, כדי להתגבר על ליקויים חמורים במנגנון הגבייה ובמערכת הרישום החשבונאי של האגף בגין הלוואות המדינה⁽⁶⁾. התשלומים לענבל תמורת שכר העובדים, חמרה, תכנה ועוד, אינם משתקפים בתכנית "ניהול הלוואות המדינה" בתקציב המינהלי של החשב"ל (פרט לשכרו של עובד אחד של ענבל הנזקף לתקנה "מיכון הלוואות צמודות"), אלא מובלעים גם הם באמצעות הקיזוז הכפול האמור בסעיף "סכסוד אשראי", שאינו קשור כלל לנושא זה. מתברר, שבטיוטת הסכם, מתאריך 3.7.86, שנערכה להסדרת מתן שירותים בידי ענבל בנושא ניהול הלוואות המדינה, נקבע במפורש שהסכם זה יחשב כחלק בלתי נפרד מההסכם בין האוצר לענבל מ-14.1.81 בדבר שירותי ניהול וייעוץ בנושא ביטוח הצמדה. הסדרים אלה מאפשרים עקיפת ההגבלות הנקבעות בחוק התקציב בדבר שיא כוח אדם ועבודה בלתי צמיתה.

ענבל מעסיקה משרד של רואה חשבון במסגרת עבודתה בנושא ביטוח הצמדה. משרד זה נותן גם שירותי ביקורת וייעוץ חשבונאי לחשב"ל בנושאים אחרים, כגון ביקורת בבנקים בעניין ניהול תכניות חסכון. העלות של עבודות אלה ממומנת גם היא באמצעות העמלה המשולמת לענבל בדרך של הקיזוז, כמתואר לעיל.

2. ההוצאה על התקשרות מחלקת הדיור והאחזקה בחשב"ל עם חברה פרטית נוקפת לתקציב הפיתוח בסעיף "בנייני ממשלה" ולא לתקנה מתאימה של הוצאות מינהל בתקציב הרגיל של האוצר.

3. מינהל הגמלאות במשרד האוצר התקשר עם מלם לצורך רכישת תכנה. ההתקשרות לא נעשתה באישור ועדת מחקרים וסקרים. בהעדר הרשאה למימון העלות מן התקציב המינהלי, נזקפה ההוצאה בגין ההתקשרות בסך \$55,000 לסעיף "גמלאות ופיצויים", שאינו כולל הוצאות מינהל. בעקבות הביקורת הודיע משרד האוצר, שבשנת הכספים 1987 יכללו הוצאות המחשוב של מינהל הגמלאות בסעיף התקציבי המתאים.

הפיקוח על התקשרויות עם גורמי חוץ

ועדת מחקרים וסקרים מקבלת מידע על ההתקשרויות מפעם לפעם, אבל לא באופן סדיר, ולרוב כאשר פג תוקף של הסכם ויש להאריכו. קיימות התקשרויות שתוקפן מוארך במשך שנים רבות והוועדה דנה עליהן רק לאחר תקופה ארוכה ולפעמים מסתפקת במתן אישור פורמלי להמשך ההעסקה.

הביקורת העלתה, שההתקשרות של מחלקת דיור ואחזקה בחשב"ל עם חברה פרטית, לפי חוזה שנחתם בשנת 1980 ונמשכת מאז ברציפות, לא הובאה כלל לאישור הוועדה. בביקורת על פעילות מחלקת דיור ואחזקה, שפורסמה בדו"ח שנתי 36 (עמ' 83 - 84), צוינו ליקויים בדו"חות שהגישה החברה והשימוש המוגבל בהם.

(6) ראה דו"ח שנתי 36, עמ' ס"ו.

על פי הוראות התכ"ם, כאשר הובאה עסקה לידיעת המנכ"ל עליו "למנות את מרכז הוועדה המשרדית למחקרים וסקרים לקיים מעקב אחר ביצוע העסקה וידאג לכך, שהן ההתחייבויות החוזיות המוטלות על המדינה על פי העסקה והן ההתחייבויות של הצד השני תבוצענה במלואן. האחראי למעקב יעקוב אחר ביצוע תנאי ההתקשרות וינהל רישום למעקב".

בתיקי הוועדה, שנבדקו במהלך הביקורת, לא נמצאו גליונות מעקב אחר ביצוע כל התקשרות, שבהם נתונים מרוכזים על העלות ועל אופן הביצוע, דבר החשוב לצורך הפקת לקחים בעתיד. למעשה לא נמצאו מסמכים, המעידים על קיום מעקב שיטתי כלשהו על גורמי חוץ המבצעים עבודות בשביל משרד האוצר.

בהערר מעקב שוטף ובחינה מחודשת של ההתקשרויות המתמשכות, מבחינת התפוקה, צורכי היחידה המזמינה ובדיקת הצעות חלופיות, אי אפשר להגיע לידי מסקנה, שההתקשרויות הקיימות מיטביות הן.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, שמנכ"ל המשרד נתן הוראה למרכז הוועדה לנהל רישום לצורכי מעקב אחר ביצוע תנאי ההתקשרות, ולקראת סוף שנת הכספים 1986 יוגש דו"ח ראשון בנושא זה.

הפיקוח על התשלומים

הוראות התשלום בגין ההתקשרויות מועברות למחלקת הכספים בידי האחראי על ביצוע ההתקשרות ביחידה המזמינה את השירות.

בבדיקת החשבונות של גורמי חוץ (בייחוד יועצים) נמצאו חשבונות בלי פירוט הנושאים, שהיועץ עסק בהם, ושעות העבודה שהשקיע בפועל בכל נושא. בהעדר פירוט בחשבונות אי אפשר להעריך את העלות של כל מחקר או ייעוץ במקרים, שנותן השירות מבצע כמה נושאים בעת ובעונה אחת.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, שחשב המשרד ידרוש בעתיד את פירוט הנושאים, שעסקו בהם היועצים.



המספר הרב והגיוון של הנושאים והפרוייקטים, שמשרד האוצר מזמין מגורמי חוץ בתחום של שירותי ייעוץ, מחקר ומערכות מידע ממוחשבות, דורשים פיקוח ענייני וכספי, המופקד על פי התכ"מ בידי הוועדה המשרדית למחקרים ולסקרים. ממצאי הביקורת מצביעים, שיחידות האוצר, המעסיקות גורמי חוץ, נטלו לעצמן לא מעט חופש בעניין זה ותפקידי הוועדה התרוקנו כמדה רבה בכל הקשור לבדיקה מוקדמת של הצעות לקניית שירותים. הוועדה גם לא ערכה מעקב מרוכז אחר ההתקשרויות, תנאי העסקה של היועצים ושל נותני השירותים, עלות ההתקשרויות ותועלתן.

העלות של העבודות, המבוצעות בידי גורמי חוץ בשביל המשרד, אינה מוצגת תמיד בתקנות התקציב הנכונות. הביקורת העלתה, שהיו הוצאות בסכומים ניכרים, שיצאו לגמרי ממסגרת של פיקוח תקציבי עקב כלילתן בעמלה, שהחשב הכללי משלם לחברה הממשלתית ענבל בעבור ניהול המערכת של ביטוח הצמדה. גם עמלה זו כשלעצמה אינה רשומה בתקציב המינהלי של האוצר אלא מובלעת בסכומים הגדולים מאוד, שהממשלה משלמת כגון ביטוח הצמדה.

על רקע המנמה של צמצום המנגנון הממשלתי יכולים להיווצר מצבים, שבהם יגבר הצורך בהעסקת גורמי חוץ לביצוע משימות שונות; אולם מגמה זו מחייבת דווקא הפעלת פיקוח מרכזי קפדני כדי למנוע גידול בלתי מבוקר בקניית שירותים, ופריצת ההגבלות המוטלות על היחידות בנושא כוח אדם.

הלשכה לשיקום נכים

ריכוז ממצאים

נכי רדיפות הנאצים ונכי המלחמה בנאצים זכאים לתגמולים ולטיפול רפואי, הכולל בין היתר אספקת תרופות והבראה. הלשכה לשיקום נכים, שהיא יחידה במשרד האוצר, מטפלת ב-26,000 נכים. בשנת הכספים 1985 שילמה הלשכה 42 מיליון ש"ח לתגמולים לנכים, והוציאה כ-10 מיליון ש"ח על טיפול ושיקום, מזה 3.4 מיליון ש"ח על תרופות ו-4 מיליון ש"ח על הבראה.

משרד האוצר חתם הסכם עם הסתדרות הרוקחים בדבר סדרי התשלום עבור אספקת תרופות לנכים המטופלים על ידי הלשכה. במהלך השנים חלה הרעה בתנאי ההסכם מבחינת הממשלה. בעקבות הביקורת השיגה הלשכה מהסתדרות הרוקחים בדצמבר 1986 הנחה ממחירי התרופות המסופקות לנכים שבטיפול.

למרות שהתעוררו חשדות לאי סדרים באספקת תרופות על ידי בתי המרקחת, לא הקפידה הלשכה על בדיקה נאותה של המירשמים שהוגשו על ידי בתי המרקחת לתשלום. עובדה זו מגבילה את היכולת לפקח מבחינה רפואית על אספקת התרופות.

רופאים הקשורים עם הלשכה מרבים לרשום תרופות תוצרת חוץ, וזאת גם במקרים שקיימות תרופות יותר זולות מתוצרת הארץ, המוכרות על ידי משרד הבריאות כחליפיות. הלשכה לא נקטה פעולות משמעותיות כדי למנוע תופעה זו.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, נמצאו מקרים של מתן תרופות למחלות, שלא הוכרו על ידי הלשכה, וכן מקרים של רישום תרופות בכמות מופרזת. הלשכה לא ערכה בדיקות כדי לבחון את הצורך בסוגי התרופות ובכמותן לגבי נכים שאצלם תצרוכת התרופות הגיעה להיקף כספי גדול.

לא בכל המקרים הייתה הקפדה על ההסדרים והקריטריונים שנקבעו בנושא ההבראה, והלשכה גם לא דאגה להביא את הקריטריונים לידיעת כלל הזכאים.



1. הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר (להלן - הלשכה) מופקדת על ביצוע הוראות שני חוקים: חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (להלן - חוק נכי המלחמה בנאצים), וחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן - חוק נכי רדיפות הנאצים). הלשכה כפופה לסגן המנהל הכללי לתפקידים מיוחדים (להלן - הסמנכ"ל).

(א) חוק נכי המלחמה בנאצים חל על נכים, שנפגעו עקב שירות מלחמתי כחיילים סדירים בצבא אחת ממעצמות הברית, או באחת היחידות שלחמו במחתרת נגד שלטון עויין. על פי החוק, ישולמו תגמולים לנכה אשר דרגת נכותו אינה פחותה מ-10%, כמו כן הוא זכאי לטיפול רפואי. הזכות להגיש תביעה נשמרת עד תום שנה מיום פרסומו של החוק או, מהיום בו היה התובע לתושב קבוע בישראל. לרשות המוסמכת הסמכות להאריך מועדים אלה מטעם מיוחד. בהסתמך על החוק הוגשו עד מארס 1986 7,602 תביעות. באותו מועד קיבלו תגמולים 4,680 נכים ונמצאו בטיפול 550 תביעות. בשנת הכספים 1985 נוספו 219 מקבלי תגמולים ונגרעו 317.

(ב) חוק נכי רדיפות הנאצים מושחת על "הסכם לוקסמבורג" (הסכם השילומים), אשר נחתם בספטמבר 1952 בין מדינת ישראל ובין הרפובליקה הפדרלית של גרמניה. במסגרת ההסכם קיבלה מדינת ישראל סכום שיועד לטיפול בנכי רדיפות הנאצים. החוק מעניק לנכים שנפגעו מרדיפות

הנאצים, זכות לקבל תגמולים וטיפול רפואי כתנאי שדרגת נכותם אינה פחותה מ-25%, ושלא קיבלו תגמולים בגין אותה נכות מגרמניה⁽¹⁾. על התובע להוכיח שהיה נרדף וכן קשר סיבתי בין עברו לנכותו. החוק חל על נכים שעלו לארץ לפני 1.10.53, ואשר ב-1.4.57 היו ולאחר מכן נשארו אזרחי ותושבי ישראל. הזכות לתבוע תגמול על פי חוק זה פגה כתום שנתיים מיום פרסומו. בשנת 1969 הותר על פי תיקון הסוק להגיש תביעות חדשות במשך חצי שנה ממועד פרסום התיקון. גם אחרי מועד זה נותרה לרשות המוסמכת סמכות להאריך מועדים מטעם מיוחד.

במרוצת השנים חלה ליברליזציה בטיפול בתביעות, ובכלל זה לגבי הארכת המועד להגשת תביעה. אנשים אשר הוכרו כנכים על פי החוק (סעיף 19, תיקון מס' 2 התשכ"ט-1969), הגישו תביעות רטרואקטיביות מטעם מיוחד. כמו כן מוגשות עדיין תביעות חוזרות להכרה במחלות אשר לא הוכרו קודם לכן, או בעקבות האפשרות להציג עדים חדשים אשר עלו לארץ.

על פי חוק זה הוגשו עד מארס 1986 70,364 תביעות; באותו חודש שילמה הלשכה תגמולים ל-21,550 נכים. במהלך השנה נוספו 872 מקבלי תגמולים ונגרעו 721.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי - אוגוסט 1986 את פעולות הלשכה לשיקום נכים בעיקר בתחום מתן התרופות וסדרי היציאה להבראה. הבדיקה נערכה בלשכה לשקום נכים וביחידות נוספות במשרד האוצר.

2. מאז חקיקת שני החוקים הללו ועד למארס 1986 הסתכמו הוצאות המדינה על תגמולים וטיפול בנכים ב-1,314 מיליון ש"ח מהם 312 מיליון ש"ח לנכי המלחמה בנאצים ו-1,002 מיליון ש"ח לנכי רדיפות הנאצים (הסכומים משוערכים לפי מדד בסיסי של חודש אוקטובר בכל שנה ועד למדד מארס 1986).

גובה התגמול הבסיסי נקבע בשיעור 1% לכל אחוז נכות משכר בסיסי, המחושב לפי 80% מהמשכורת של עובד מדינה בדרגה י"ז של הדירוג האחיד. ב-1.7.86 התגמול הבסיסי ל-100% נכות היה בסך 417.41 ש"ח. החוקים מעניקים תוספות לשלושה סוגים של נכים על יסוד ההוראות בעניין זה בחוק: לנכה מחוסר פרנסה, דהיינו נכה שאין לו הכנסה נוספת ואשר הוכיח לרשות המוסמכת, כי עשה כל אשר ביכולתו לקבל הכנסה נוספת; לנכה נצרף, דהיינו נכה שאינו מסוגל להשתכר למחייתו מחמת גיל, מחלה או ליקוי גופני או שכלי, שדרגת נכותו 50% ומעלה; ולנכה נזקק אשר דרגת נכותו נעה בין 10% - 50%, ושאינו לו הכנסה נוספת⁽²⁾.

להלן נתונים על מספר הנכים לפי סוג התגמול המשולם להם, ליום 31.3.86:

ס"ה	נכי רדיפות	נכי מלחמה	סוג התגמול
22,964	20,938	2,026	תגמול רגיל
26	-	26	מחוסרי פרנסה
1,056	-	1,056	נזקקים
1,507	540	967	נצרכים
605	-	605	אלמנות
72	72	-	מאושפזים
26,230	21,550	4,680	

(1) לתושבי ישראל בעת חתימת הסכם לוקסמבורג, אשר היו במחנות העקורים ב-1.4.47, זכות תביעה בלעדית מגרמניה.

(2) בחוק נכי רדיפות הנאצים לא קיימת קטגוריה של מחוסרי פרנסה ושל נזקקים.

על פי בקשה של ארגון נכי המלחמה בנאצים סוכם, כי הלשכה תשתתף בדמי הביטוח הרפואי של נכים נזקקים, נצרכים ואלמנות, בשיעורים של 25% ו-50% בהתאמה לפי רשימות שהגיש הארגון. את הסכום הכולל של הביטוח הרפואי תעביר הלשכה באמצעות הארגון לקופות החולים, ומהתגמול החדשי תנוכה השתתפות הנכים. את בדיקת הזכאות מבצע הארגון. הסדר זה נכנס לתוקף ב-1.5.86 והוא מוחל על כחמש מאות נכים.

התקציב המקורי לשנת הכספים 1985 הסתכם ב-49.79 מיליון ש"ח, ולאחר שינויים שחלו במהלך השנה גדל ל-53.8 מיליון ש"ח. ההוצאה בפועל הסתכמה ב-52.9 מיליון ש"ח מהם 42.1 מיליון ש"ח על תגמולים. להלן נתונים על התקציב ועל ההוצאה בפועל (בש"ח):

התקציב	ההוצאה בפועל	ההפרש	
53,797,000	52,904,219	892,781	ס"ה
תגמולים:			
29,787,000	28,905,712	881,288	נכי רדיפות
13,338,000	13,192,084	145,916	נכי מלחמה
9,734,000	9,785,869	(-)51,869	טיפול ושיקום*
938,000	1,020,554	(-)82,554	מינהל ואמרכלות

* כולל מתן תרופות ודמי הבראה.

תקציב הלשכה לשנת הכספים 1986 הסתכם ב-70.23 מיליון ש"ח, והוא מתחלק כלהלן (באלפי ש"ח):

נכי מלחמה	נכי רדיפות	ס"ה	
18,686	40,017	58,703	תגמולים
1,420	9,011	10,431	טיפול ושיקום
20,106	49,028	69,134	הנהלה, אמרכלות ודורכות
	1,101	1,101	
		70,235	

המבנה הארגוני

ביצוע החוקים מוטל על שני גופים במסגרת משרד האוצר:

1. הלשכה אחראית לתחום המינהלי והמשפטי של הטיפול בנכים, החל מקבלת התביעות לתגמולים ועד למתן אישור סופי בדבר הגדרתם כנכים על פי החוק, על יסוד חקירות וברורים שהלשכה עורכת. הלשכה אחראית להפעלת הוועדות הרפואיות, הקובעות את עצם הנכות ואת אחוזי הנכות; מנהל הלשכה, סגנו ועוזר ראשי לחקירות הם הרשות המוסמכת לעניין זה. הלשכה העסיקה ב-31.3.86 עובדים ב-63.5 משרות.

הלשכה מפנה נכים לרופאים מומחים, לבתי מרקחת ולספקי ציוד ארטופדי, מעניקה טיפול רפואי במסגרת מרפאות מחוזיות ועל ידי רופאים אזוריים, מטפלת בעררים לפני ועדות עררים, ומקימת קשר עם ארגוני הנכים. על התחום הרפואי מופקד רופא מוסמך ראשי (להלן - רופא ראשי) הכפוף למנהל הלשכה.

2. יחידת תשלומים - יחידה זו פועלת במסגרת מחלקת הכספים והחשבונות במשרד האוצר ואחראית להוציא לפועל את החלטות הרשות המוסמכת בתחום הכספי: תשלום תגמולים והטבות וכן

תשלום עבור טיפולים רפואיים כולל תרופות, ציוד עזר, הבראה ועוד. ביחידה 17 עובדים. היחידה מעבדת את נתונה ומנפיקה תלושי גימלה לנכים באמצעות מערכת המחשב של החברה הממשלתית מלם מערכות בע"מ (להלן - מל"מ).

בלשכה עצמה פועלות היחידות האלה:

(א) מדור תביעות וחקירות - אחראי לקיום הקשר הראשוני עם הנכה המגיש תביעה לתגמול. המדור גובה עדות מהתובע, מאמת את התביעה על בסיס מסמכים ועדויות ממקורות שונים, וממליץ בפני הרשות המוסמכת לגבי קביעת זכאות. הוא נותן ייעוץ וסיוע משפטי למנהל הלשכה, מקיים מגעים עם גורמים משפטיים, מכין תיקי תביעות משפטיות ומטפל בחקיקה ובכעיות משפטיות שוטפות.

(ב) מדור שיקום - אחראי לתכנון פעולות שיקום והפעלת ועדות שיקום; הוא יוזם מתן שירותי סעד לנכים, מתן ההטבות המוגדרות בחוק, ומטפל בנוקמים ונצרכים.

(ג) מדור שירותים רפואיים - אחראי לביצוע סעיפי החוק הקשורים במתן טיפול רפואי לנכה. המדור מפעיל שלוש מרפאות מחוזיות לשירות הנכה, ואחראי למתן שירותים רפואיים וציוד לנכים. הוא מטפל בתשלום עבור החזקת רכב לנכי רגליים, מפעיל ועדות רפואיות ונותן ייעוץ רפואי לחוקרים. המדור מקיים קשר עם הרופאים הפרטיים אשר מטפלים בנכים באופן שוטף מטעם הלשכה.

(ד) יחידה לבדיקת חשבונות רפואיים - אחראית לבדיקת חשבונות רופאים ובתי מרקחת מבחינה רפואית וחשבונית, וכן לבדיקת החשבונות המתקבלים מיתר הגורמים, כגון בתי חולים וספקי ציוד. היחידה עורכת הוראות לתשלום, מעדכנת את הכרטיסים הרפואיים, מנפיקה לרופאים פנקסי מרשמים לתרופות, עוקבת אחר מחירוני תרופות וציוד רפואי.

(ה) מדור מינהל ותשלומים - אחראי לאמרכלות הלשכה.

מתן תרופות

לפי חוק נכי רדיפות הנאצים ולפי חוק נכי המלחמה בנאצים כל נכה יקבל על חשבון המדינה, בתנאים ולפי כללים שייקבעו בתקנות, טיפול רפואי בנכות שבגללה הוכר כנכה הזכאי לתגמולים.

לצורך מתן הטיפול הרפואי, הלשכה מפעילה מרפאות מחוזיות בתל אביב, ירושלים וחיפה, המעסיקות ארבעה רופאים. בנוסף לכך יש ללשכה הסכמים עם 30 רופאים אזוריים בכל רחבי הארץ, אשר טיפלו ב-7,580 נכים (נכון ל-31.3.86). רופאים אלה - בדרך כלל רופאים פנימיים - מקבלים את הנכים במרפאותיהם הפרטיות ובעת הצורך מפנים אותם לרופאים מומחים שעמם קשורה הלשכה. הרופאים האזוריים מקבלים תשלום חודשי קבוע בהתאם למספר הנכים שבטיפולם. כמו כן מעסיקה הלשכה רופאים (ארבעה רופאי עצבים, רופא אורתופד ורופא פנימי אחד), לשם עריכת בדיקות רפואיות לעצם ההכרה בנכות ולשם קביעת אחוזי הנכות. למערכת הטיפול הרפואי אחראי כאמור רופא ראשי; סגנו משמש יו"ר הוועדות הרפואיות.

הטיפול הרפואי כולל בין היתר הספקת תרופות. ההוצאה על תרופות הסתכמה בשנת הכספים 1985 ב-3.4 מיליון ש"ח. הלשכה מנפיקה לרופאיה פנקסי מרשמים לצורך רישום התרופות הדרושות לנכים. הנכה יכול לקבל את התרופות בכל בתי המרקחת בארץ ללא תשלום; את התשלום בגין התרופות מבצע האוצר לבתי המרקחת באמצעות הסתדרות הרוקחים (ראה להלן).

ההסכם בין משרד האוצר להסתדרות הרוקחים

ביולי 1977 חתם משרד האוצר על הסכם עם הסתדרות הרוקחים, שבו מתחייבים בתי המרקחת המאוגדים בה לספק לנכים תרופות על פי מרשמים חתומים בידי רופא מוסמך מטעם הלשכה. החשבונות בגין התרופות שסופקו יוגשו לאוצר על ידי הסתדרות הרוקחים לפי שלושה ריכוזים אזוריים. המחירים הנקובים בחשבון יהיו המחירים שאושרו על ידי משרד הבריאות והיו בתוקף

במועד מסירת התרופות לנכים. האוצר התחייב לפרוע את החשבונות - לא יאוחר משלושים יום לאחר קבלתם - לסניפים האזוריים של הסתדרות הרוקחים, שעליהם להעביר את התשלומים לכל אחד מבתי המרקחת. הסתדרות הרוקחים התחייבה, כי בתי המרקחת המאוגדים בה ינכו מסכום כל מרשם ו/או כל חשבון הנחה בשיעור 5% ממחירי התרופות. ההסכם נחתם לתקופה של שנה, והוא מוארך באורח אוטומטי מדי פעם לשנה נוספת, אם לא יודיע אחד מן הצדדים למשנהו על ביטולו או על רצונו לשנותו. בדצמבר 1979 הוסכם על דעת שני הצדדים לבטל את ההנחה בשיעור 5% ממחירי התרופות.

באפריל 1983 הוסכם, כי מחירי התרופות יהיו לפי מחירוני משרד הבריאות שהיו בתוקף ביום האחרון של החודש שבו סופקו התרופות ולא כפי שנקבע בהסכם המקורי.

באפריל 1984 חל שינוי נוסף בהסכם, על פיו תשלם הממשלה להסתדרות הרוקחים לאחר קבלת החשבונות, בתחילת כל חודש, מקדמה בשיעור של 80% מהמגיע, והיתרה תשולם עד ל-20 בחודש. כן נקבעו סדרי ההתחשבות לאחר כדיקת המרשמים.

מן המתואר לעיל עולה, כי במהלך השנים חלה הרעה בתנאי ההסכם מבחינת הממשלה. בעקבות שאלות בעניין זה שהעלה משרד מבקר המדינה, הסבירה הלשכה, כי השינויים נבעו בעיקר עקב האינפלציה והויתור על דהנחה נעשה בעקבות ויתור מקביל מצד משרד הביטחון. בעקבות הביקורת, חתמה הלשכה בדצמבר 1986, על הסכם עם הסתדרות הרוקחים שלפיו תינתן הנחה בשיעור 4% - 6% לפי סכום החשבונות החדשית של כל בית מרקחת.

הבקרה על אספקת תרופות לנכים

1. באפריל 1977 התקבלה בהנהלת משרד האוצר החלטה להקים בלשכה יחידה לבדיקת חשבונות שתהיה כפופה למנהל הלשכה (להלן - יחידת הבקרה). הוצע תקן של 4½ משרות: רופא בחצי משרה, רוקח, אחראי לבדיקת חשבונות, פקיד חשבונות וכוח עזר. על רופא היחידה הוטל לבדוק מדגמית את מרשמי הרופאים המצורפים לחשבונות ואת הדו"חות על ממצאיו להעביר לרופא הראשי; העתק יועבר למנהל הלשכה.

יחידת הבקרה קמה ביולי 1977. בדיון באוצר על פעילות היחידה, הוצגו בדצמבר אותה שנה בעיות כגון רישום תרופות יקרות תוצרת חוץ, במקום תרופות זולות יותר מתוצרת הארץ, וטעויות בחשבונות בתי המרקחת. כן הובע חשש שבתי המרקחת נותנים מוצרים אחרים במקום תרופות. בין הצעות יחידת האו"ש של האוצר היתה המלצה להכין ספר תרופות לשימוש הרופאים והרוקחים.

מדיווח שהגיש חשב המשרד לסמנכ"ל האוצר על פעולות יחידת הבקרה בשנתה הראשונה עולה, כי בעקבות פעולותיה הושגה ירידה של 32% בהוצאה על תרופות. במאי 1978 בדיון נוסף במשרד האוצר על יחידת הבקרה הוסק בעקבות דו"ח שהגישה היחידה, כי הרופאים המומחים הפרטיים רשמו תרופות בכמויות מופרזות וכן תרופות מתוצרת חוץ שהן יקרות, דבר שהביא לעלייה בשיעור גבוה ביותר בתשלומים לבתי מרקחת באחד האזורים. בישיבה הוחלט לנקוט בפעולות הבאות: הכפפה ישירה של הרופא ביחידת הבקרה למנהל הלשכה ודיווח מלא ומפורט על ממצאיו למנהל; בדיקה יסודית של מספר תיקי נכים לגבי תקופה שלא עולה על חודשיים, שתכלול:

- השוואת העתקי הרישומים של הרופאים האזוריים למרשמים שיגישו בתי המרקחת;
- אימות איבחוני הרופאים הפרטיים;
- ביקורים בבתי הנכים כדי לוודא שימוש בתרופות שניתנו להם;
- הפצת הנחיות לרופאים ולבתי מרקחת לגבי סוגי התרופות ולגבי שימוש בכמויות אופטימליות, וביקורת אחר מילוי ההנחיות והטלת סנקציות על החורגים מההנחיות.

פעולות אלו לא בוצעו.

במאס 1984 מינה הסמנכ"ל ועדה בראשות הרופא הראשי שמתפקידה היה לבדוק את הדרכים לחסכון בהוצאה על תרופות. סיום פעולת הוועדה נקבע למאי אותה שנה.

הוועדה התכנסה במחצית השנייה של חודש מאי והחליטה להיפגש שנית. היועץ המשפטי של משרד האוצר נתבקש לברר את אפשרויות ההתקשרות עם בתי המרקחת שלא באמצעות הסתדרות הרוקחים. רק לאחר כשנה התכנסה הוועדה ובהרכב שונה. באפריל 1985 הגישה לסמנכ"ל את המלצותיה:

(א) להגיע למשא ומתן עם קופות החולים, כדי להעביר להן את הטיפול הרפואי; בהתקשרות כזו, לדעת הוועדה, טמון הפתרון לבעיית התרופות.

(ב) להגביר את הפיקוח על בתי מרקחת פרטיים, כולל התקשרות עם חברת חקירות פרטית.

(ג) לבדוק אפשרות להתקשר עם רשת שיווק של תרופות.

(ד) להקים ועדה רפואית קבועה שתהווה מנגנון רפואי בקורתי. המלצות אלו לא נדונו.

באוקטובר 1985 נתקיימה פגישה בהשתתפות מנהל הלשכה, הרופא הראשי, רופא יחידת הבקרה, הממונה על תפקידים מיוחדים במשרד האוצר, מנהל יחידת הבקרה ומנהל היחידה לשירותים רפואיים של הלשכה, ובה סוכם: לקיים כל חודש ישיבה על המקרים החריגים בבתי מרקחת; לזמן את הסתדרות הרוקחים לפגישה; להוציא חוזר לרופאים; לקיים כנס של כל הרופאים, ולבדוק אפשרות של הנפקת כרטיסי תרופות לנכים.

2. בינואר 1985 הגיש הממונה על הביקורת הפנימית במשרד האוצר דו"ח, שהוכן על פי בקשתו של מנהל הלשכה, בנושא אספקת תרופות לנכים. העתקו הופנה לסמנכ"ל. עיקר הערות הדו"ח היו על רישום כמיוות מופרזות של תרופות ועל מתן תרופות מתוצרת חוץ כאשר יש תחליפים זולים יותר מתוצרת הארץ. בדו"ח צוין כי חלק מהתרופות הרשומות במרשמים הן מהסוג שגם קופות החולים מספקות, ויש יסוד סביר להניח, שהנכים שבטיפול הלשכה הם חברי קופות חולים ומקבלים טיפול ותרופות גם מאותן הקופות: יש נכים שפונים מדי חודש לרופאים האזוריים, דורשים ומקבלים מהם מרשמים בעיקר של תרופות תוצרת חוץ (רובן ככולן תרופות ארגעה וסמי שינה), מסוג התרופות שעשוי להיות להן ביקוש גם בין מכורים לסמים; יש גם מקרים של הפעלת לחצים על בעלי בתי מרקחת לקבל בסכום הרשום במרשמים מוצרים הנמכרים בבתי מרקחת ואשר אינם תרופות.

בסוף אפריל 1985 הגיש הממונה על הביקורת הפנימית לסמנכ"ל דו"ח נוסף באותו נושא על פי בקשתו, לגבי 15 בתי מרקחת גדולים. ממצאי הדו"ח מצביעים גם הם שיש לכאורה ניצול לדעה של המרשמים.

משרד מבקר המדינה מצא, בין מסמכי יחידת הבקרה, מכתב של בית מרקחת שבו כתב הרוקח ללשכה, כי נתקל בבקשות מצד נכים לקבל מוצרים קוסמטיים במקום תרופות הרשומות במרשם בטענה שאין להם צורך בהן.

מנהל יחידת הבקרה התריע מספר פעמים בפני מנהל הלשכה על המצב בתחום אספקת התרופות על ידי בתי המרקחת. באפריל 1985 דיווח מנהל היחידה למנהל הלשכה כי מרשמי בתי מרקחת לא נבדקו במלואם זה זמן רב, וביקש שיופנה למשימה זו כוח אדם במקום עובד שפוטר. בעקבות פנייה זו העיר חשב המשרד למנהל הלשכה כי בדיקה מסודרת של החשבונות היא תוכה דאשונה במעלה שאין לוותר עליה בשום אופן, וביקש ממנו לדאוג מיד שהחשבונות ייבדקו כהלכה.

3. בפברואר 1986 עמד חשב המשרד על כך שיש להכין תכנית לבדיקה מדגמית של חשבונות בתי המרקחת, שתהיה בדיקה מהותית ולא רק בדיקה של טעויות חשבוניות. כן ציין כי ההיקף הגדול של חשבונות התרופות, המסתכם בהוצאה חודשית של למעלה מ-300,000 ש"ח, מצדיקה תשומת לב מירבית לבדיקתם הנאותה.

בסוף יוני 1986 הציעה היחידה למערכות מידע ארגון ותכנון שבמשרד האוצר, שיטה לבדיקה מדגמית אשר אמורה להגדיל את היקף החומר הנבדק. לדעת מנהל יחידת הבקרה, אין היחידה יכולה לעמוד בשיטה שהוצעה, במסגרת כוח האדם העומד לרשותו. הבעיה לדעתו מתמקדת בבדיקת

החשבונית, שכן שני הרוקחים המועסקים ביחידה בחצי משרה כל אחד, מסוגלים לבצע בדיקה מקצועית של כל המרשמים המגיעים ללשכה. מנהל היחידה הסתייג מבדיקה מדגמית, בעיקר בגלל אובדן היכולת לפקח מבחינה רפואית על המרשמים.

כבר בשנת 1977, בעקבות הקמת יחידת הבקרה, הייתה הלשכה מודעת לצורך בשינוי דרכי הטיפול של אספקת תרופות לנכים. בשנת 1978 נוכשו מסקנות בנושא זה אך מרביתן לא בוצעו. בשנת 1985 שוב הוכנו המלצות בעניין זה על ידי ועדה שמינה הסמנכ"ל, אולם עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1986, לא נקטה הלשכה צעדים שיביאו לשינוי מהותי בנושא אספקת התרופות.

פעולות יחידת הבקרה

1. כל בית מרקחת מרכז את המרשמים, שתמורתם הונפקו תרופות לנכים שבטיפול הלשכה, ומעביר את הריכוז להסתדרות הרוקחים וזו מגישה ללשכה חשבונות מדוברים לפי אזורים. בסך הכל מגיעים ללשכה מדי חודש כ-6,000 - 7,000 מרשמים. על פי הוראה טלפונית מיחידת הבקרה למחלקת התשלומים, יוצאת מיד המחאה להסתדרות הרוקחים בשיעור של 80% מהסכום הנדרש.

שני רוקחי יחידת הבקרה המועסקים בחצי משרה כל אחד עוברים על החשבונות שהגישו בתי המרקחת ובודקים, אם מחיר כל תרופה הנקוב במרשם, תואם את המחירון הרשמי של משרד הבריאות. כן בודקים עובדי היחידה האם אין טעות בסיכום האריטמתי של החשבון המוגש. לאחר הבדיקה ותיקוני החשבונות מוציאה יחידת הבקרה הוראת תשלום למחלקת התשלומים ושולחת העתק הודעה לכל בית מרקחת עם פירוט הסכום לתשלום, הניכוי מס הכנסה. עד תחילת שנת הכספים 1984, כנוסף לבדיקה המלאה של החשבונות, הכינה יחידת הבקרה דו"חות מרכזים על החשבונות לפי בתי מרקחת ולפי רופאים. החל ממארס 1986 עורכים רוקחי היחידה בכל חודש רק בדיקה של מרשמים שהוגשו על ידי שלישי מבתי המרקחת.

משרד מבקר המדינה ריכוז נתונים לגבי שנת הכספים 1985, שבה נערכה בדיקה מלאה של כל המרשמים, להוציא חודש מארס. מבדיקה זו עולה, שפעולות הביקורת של היחידה לגבי תעריפים ולגבי סיכום חשבונות הביאו לחסכון בהיקף של כ-1% מההוצאה השנתית, כמפורט להלן (בש"ח):

הפרש	הסכום ששולם	הסכום שנדרש
33,781	3,416,641	3,450,422

2. רופא יחידת הבקרה עובר על המרשמים, מכין הערות והסתייגויות ושולח אותן לרופאים האזוריים במכתבים ככתב ידו: הלשכה לא דואגת להדפיס מכתבים אלה ולשלחם מטעם מנהל הלשכה. אין בידי רופא היחידה רשימה של הנכים עם ציון המחלות המוכרות של כל נכה. הוא מעיר על פי הזכרון, או לאחר עיון בתיק האישי וכך איתר מקרים, שבהם ניתנו תרופות למחלות לא מוכרות. הוא העיר על שימוש בתרופות תוצרת חוץ ועל שימוש מופרז בתרופות. בשנת 1984 שלח הרופא לרופאים האזוריים 40 מכתבים ובשנת 1985 59 מכתבים. בעקבות הערות רופא יחידת הבקרה פנה הרופא הראשי למספר רופאים. באחד המכתבים התריע על רישום כמיות מופרזות של תרופות, על ריבוי רישום של תרופות תוצרת חוץ ועל העדר הגיון רפואי במתן תרופות.

הרופא הראשי שלח מדי פעם חוזרים לרופאים האזוריים ובהם הנחיות בדבר הטיפול הרפואי בנכים. הנחיות אלה כוללות הוראה, שלא לרשום תרופות בכמות המספיקה ליותר מחודש ימים, לערוך בדיקה של הנכה ולא להסתפק במתן מרשם, להקפיד על רישום כל הפרטים במרשמי התרופות, להקפיד על כמיות סבירות של תרופות ומתן תרופות רק למחלות מוכרות.

3. היחידה אינה משווה ולו מדגמית, את המרשמים שמגיעים מבתי המרקחת עם העתקים של פנקסי המרשמים המגיעים ללשכה מהרופאים. בכך נמנעת אפשרות גלגות זיופים במרשמים. בבדיקות שנערכו על ידי יחידת הבקרה היו מקרים המעלים חשש שמרשמים אכן זויפו.

4. הביקורת העלתה שימוש נרחב בתרופות תוצרת חוץ. כלשכה רשימה של 84 תרופות תוצרת חוץ, שהשימוש בהן על ידי נכי הלשכה נפוץ. רשימה זו נמסרה על ידי משרד מבקר המדינה ליחידה למידע תרופתי שבמשרד הבריאות, כדי לבדוק קיומן של תרופות שוות ערך מתוצרת הארץ. במענה לשאלות משרד מבקר המדינה מסרה יחידה זו, כי ל-57 מהתרופות המצוינות ברשימה יש תחליפים זהים, המאושרים על ידי משרד הבריאות.

במהלך הביקורת נערכה השוואה של מחירי 50 תרופות תוצרת חוץ למחירי תרופות תוצרת הארץ, אשר הוכרו על ידי משרד הבריאות כחליפיות (על בסיס כמותי שווה). נמצאו מקרים חריגים, שתרופה תוצרת חוץ יקרה פי 14 מהתרופה תוצרת הארץ, במקרה אחר פי 9, ובשני מקרים פי 8, לגבי המקרים הנותרים נמצא כי:

6 תרופות היו יקרות פי 5 - 6:

8 תרופות היו יקרות פי 3 - 4:

13 תרופות היו יקרות פי 2 - 3:

19 תרופות היו יקרות עד פי 2.

למרות שאין הצדקה להשתמש בתרופות תוצרת חוץ שהן יקרות יותר, באותם המקרים, שיש תרופות תוצרת הארץ המוכרות על ידי משרד הבריאות כתרופות חליפיות, לא הוציאה הנהלת הלשכה הוראות חד משמעיות בעניין זה.

הלשכה לא הכינה ולא מסרה לידי הרופאים העובדים עבודה ספר תרופות המוכרות על ידה כחליפיות. סידור זה מקובל, למשל, בקופת חולים של ההסתדרות הכללית. מדי פעם פנה הרופא הראשי בדרישה לרופאים לרשום תרופות מתוצרת הארץ ולא מתוצרת חוץ. פעמים בודדות נשלחה לרופאים האזוריים רשימה מצומצמת של תרופות חליפיות מתוצרת הארץ.

5. יחידת הבקרה ערכה בשנת 1980 בדיקה של תצרוכת תרופה תוצרת חוץ במטרה לבדוק את תפוצת התרופה, שהייתה חדשה יחסית בשוק התרופות. הנתונים הוצגו בפני סוכן של היבואן והלה הטיל ספק ביכולתם של בתי המרקחת לספק את הכמויות שמסרה יחידת הבקרה. הלשכה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי טרם הצליחה לקבל מהיבואן מידע על כמות התרופות שסופקה למעשה לבתי המרקחת, ואין באפשרותה להמשיך בבדיקה ללא שיתוף פעולה מצידו.

ביוני 1980 התקבלה בהנהלת משרד האוצר החלטה לאשר ללשכה לקנות שלוש תרופות באמצעות קופת חולים, בתי חרושת או יבואנים וסוכנים ראשיים, ולחלק אותן לנכים באמצעות הרופאים האזוריים; זאת במטרה לבדוק את צריכת התרופות מבחינה כמותית, לערוך מעקב אחרי נכים ובתי מרקחת, נוכח החשד של מתן תחליפים לתרופות וכן כדי להשיג חסכון כספי.

לפי נתונים שאספה יחידת הבקרה, החסכון הכספי שהושג עקב הקנייה הישירה אצל היבואן היה כשיעור 40%. לזאת יש להוסיף ירידה בתצרוכת כשל פיקוח רפואי, והקפדה על השלמה בלבד של כמות התרופות שהייתה דרושה לנכה. פעולה זו של הלשכה נמשכה חודש אחד בלבד עקב התנגדות מצד הסתדרות הרוקחים.

6. משרד מבקר המדינה בחר את סדרי הבקרה של מרשמים, שהסתדרות הרוקחים הגישה ללשכה מכל בתי המרקחת בארץ בחודשים אפריל ומאי 1986, סה"כ 11,947 מרשמים. מאחר שהבדיקה שעורכת יחידת הבקרה אינה מלאה, אלא מקיפה רק שליש מבתי המרקחת בכל חודש, נבדקו על ידי הלשכה רק 5,023 מרשמים מכלל המרשמים, שהוגשו בשני חדשים אלה ללשכה. להלן נתונים על מספר המרשמים שהוגשו ונבדקו, לפי אזורים.

מספר המרשמים שהוגשו	מספר המרשמים שנבדקו	
246	246	ירושלים
4,491	1,785	חיפה
7,210	2,992	תל-אביב
11,947	5,023	

במיון כל המרשמים לפי היקפם הכספי, שערך משרד מבקר המדינה, נמצאו 1,027 מרשמים בסכום של 100 ש"ח ומעלה, כמפורט להלן:

סכום המרשם (ש"ח)	100-149	150-199	200-299	300-399	400-499	500 ומעלה	ס"ה
מספר המרשמים	698	217	81	19	8	4	1,027

יש לציין, כי מרשמים בסכום כספי ניכר נרשמים לעיתים על גבי שני טופסי מרשמים, שאינם בהכרח מחוברים או נמצאים זה אחר זה בריכוז שמגיש בית המרקחת. אי לכך יש קושי לאתר מקרים אלה.

הלשכה מיוזמתה, לא ערכה בדיקות כדי לאתר נכים כעלי תצרוכת תרופות גבוהה במיוחד ואף לא ערכה בדיקות רפואיות מיוזמתה, כדי לאמת את הצורך בסוגי התרופות ובכמותן.

משרד מבקר המדינה בדק מרשמים שניתנו ל-79 נכים, המקבלים תרופות בהיקף כספי העולה על 200 ש"ח לחודש. כסיוע ייעוץ רפואי מקצועי נבדק באיזו מידה התרופות שנרשמו תואמות את המחלה המוכרת על ידי הלשכה ותקנים רפואיים מקובלים למינון התרופות. במקרה אחד לא ניתן היה להתייחס למחלות המוכרות מאחר שהתיק האישי של הנכה אבד. במקרים האחרים התבססה הביקורת על האבחנה הרפואית, שעל פיה נקבעו אחוזי הנכות על ידי הוועדה הרפואית. בחוות דעת מקצועית, שנמסרה למשרד מבקר המדינה נקבע:

(א) כ-19 מקרים ניתנו תרופות למחלות, שלא הוכרו על ידי הלשכה.

(ב) כ-19 מקרים נרשמו תרופות במינון מופרז, בהשוואה למינון המקובל למחלות אלו.

(ג) קיים שימוש ממושך ועקבי, וכנראה ללא הפסקה, בתרופות שמקובל לתיתן לתקופות קצרות בלבד, שבין עשרה ימים עד חודש ימים; כלומר לא זו בלבד שהמינון היה מופרז, אלא גם משך מתן התרופות היה ארוך מדי.

(ד) יש העדפה לשימוש בתרופות תוצרת חוץ המיוכאות לארץ לעומת שימוש בתרופות חליפיות המיוצרות בארץ ומחירן זול יותר.

תוצאות ביקורת זו הומצאו ללשכה והיא ביקשה הסברים מהרופאים המטפלים. כתשובה למשרד מבקר המדינה, הודיעה הלשכה כי לגבי חלק מהמקרים תימשך הבדיקה בענין מתן תרופות בקשר למחלות לא מוכרות ובמקרים אחרים היא תפעל להקטנת כמות התרופות או להחלפתן בתרופות מתוצרת הארץ. במקרים אחדים הסבירה הלשכה את הממצאים בכך שרופאיה לא עמדו בלחץ שהפעילו עליהם נכים מסויימים. הלשכה הודיעה שנעשים צעדים לשפר את הבקרה והפיקוח על הרופאים בתחום מתן התרופות.

7. הלשכה לא ערכה סקר כדי לבדוק מי מהנכים חבר בקופת חולים וכאיוז. הלשכה לא ניסתה לברר בקופות החולים, האם הנכים החברים בהן מקבלים מהן תרופות זהות לאלה המסופקות להם על פי מרשמי הלשכה.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי 74 נכים מהקבוצה האמורה הסתבר כי 54 מהם חברים בקופות החולים השונות, לפי הפירוט הזה: 36 בקופת חולים כללית; 6 בקופת חולים מכבי; 7 בקופת חולים מאוחדת; ו-5 בקופת חולים לאומית.

משרד מבקר המדינה פנה לקופת חולים הכללית בעניין מתן תרופות למספר מצומצם של נכים שהם בטיפול הלשכה וחברים בקופה. מהנתונים שנחקבלו מקופת החולים עולה שבמקרים אחדים אמנם ניתנו תרופות זהות, הן על-ידי הלשכה והן על-ידי הקופה.

הבראה

1. תקנות נכי המלחמה בנאצים (טיפול רפואי), התש"ט-1958 ותקנות נכי רדיפות הנאצים (טיפול רפואי), התש"ט-1958 קובעות, כי נכה שנקבע לו טיפול על ידי רופא מוסמך יפנה למוסד שקבע הרופא למתן הטיפול, ויקבל את הטיפול שנקבע. לפי התקנות גם בית הבראה הינו בגדר "מוסד" לעניין זה. הוצאה על הבראה, כולל הוצאה על נסיעות למקום ההבראה, הסתכמה בשנת הכספים 1985 ב-4,063,435 ש"ח.

קריטריונים למתן טיפול הבראתי נקבעו על ידי ועדה רפואית מיוחדת (ראה להלן). נקבעו שני סוגי הבראה:

(א) הבראה רגילה לצורך מנוחה: שבעה, עשרה וארבעה עשר יום;

(ב) הבראה עם טיפולים: כמרחצאות ים המלח - עשרה ימים או כמרחצאות טבריה - ארבעה עשר יום.

אישור יציאה להבראה ניתן על פי פנייה של הנכה. הבקשה מוכתרת בפני הרופא כמראה המחוזית, הקובע את סוג ההבראה ומספר ימי ההבראה. הרופא הראשי דן בערעורים, מטפל במקרים מיוחדים ובעת הצורך מאשר יציאה להבראה למלווה. במקרים שבהם הרופא מאשר הבראה כהסדר קבוע, נרשם הדבר במערכת הממוחשבת במל"מ. באפריל מדי שנה מל"מ מנפיק אישורי הבראה, הנשלחים לבתיהם של הנכים. בכרטיס הנכה שבמדור שירותים רפואיים יש רישום של ימי ההבראה שאושרו לנכה בכל שנה.

הנכה מקבל את אישור ההבראה בצירוף עלון הדרכה, הכולל רשימת בתי ההבראה⁽³⁾ שעמם קשורה הלשכה בחוים, והנחיות ליציאה להבראה. בין ההנחיות נקבע, בין השאר, כי על הנכה לשהות בבית ההבראה, באופן רצוף, במשך מלוא מסת הימים הנקובה באישור. במקרים שבהם נאלץ נכה להפסיק את השהייה עליו להמציא ללשכה אישורים רפואיים. כן נקבע, כי אישור ההבראה אינו ניתן להמרה בתשלום, לחלוקה עם בן זוג או להעברה לאדם אחר. הנכה מתקשר עם בית הבראה (מתוך הרשימה האמורה), לפי בחירתו ובעיותי המתאים לו, ועם בואו לשם מוסר את אישור ההבראה. בית ההבראה חייב למלא טפסים מיוחדים שהוכנו על ידי הלשכה, עליהם חותם הנכה ביום בואו וביום עזיבתו. בתי ההבראה מרכזים את האישורים ושולחים חשבוניות מרוכזות אחת לחדש ללשכה.

בלשכה אין רישום ממוכן של ניצול ימי ההבראה, ואין אפשרות לבדוק לגבי כל נכה מתי יצא להבראה וכמה ימי הבראה ניצל בפועל. אין גם נתונים מרוכזים לגבי אישורים הניתנים למלווים. על פי נתונים חלקיים לחודשים יולי 1985 - מארס 1986 יצאו להבראה עם הנכים 1,080 מלווים.

עד יולי 1985 ביצעה יחידת הבקרה את בדיקת החשבוניות של בתי ההבראה. נבדקו הפרטים האישיים של הנכים שהתאכסנו בהם, תאריכי השהייה לעומת מסת הימים שאושרה, תקפות האישור, והסכומים הנקובים בחשבוניות. התשלום מבוצע על ידי יחידת התשלומים. עקב מחסור בכוח אדם ביחידת הבקרה הועברה הבדיקה של חשבוניות אלה ליחידת התשלומים.

(3) כולל גם בתי מלון.

להלן נתונים, שנאספו במהלך הביקורת, מרישומי הלשכה על נכסים שיצאו להבראה החל בשנת 1980:

שנת הכספים	מספר אישורי הבראה שנשלחו	מספר הנכים שיצאו להבראה	מספר ימי הבראה
1980	°	14,800	116,480
1981	17,550	15,960	132,480
1982	°	16,878	144,396
1983	17,977	°° 15,000	°° 129,000
1984	18,960	17,173	°
1985	21,315	19,428	°°° 176,386
1986 עד יוני	20,558	—	°°° 176,831

* לא נמצאו נתונים.

** אין נתונים מדויקים.

*** המספר מציין את ימי הבראה לפי האישורים, ולא ימי הבראה בפועל.

בינואר 1985 הציע מל"מ שיטה, שעל פיה ניתן לערוך בדיקה ממוחשבת של התשלומים לכת"ה הבראה, ולקבל דו"חות ממוכנים על ניצול ימי הבראה על ידי כל נכה. באפריל 1986 הוחל ביישום שיטה זו.

קריטריונים ומתן אישורים

באפריל 1981 נכנס לתוקף נוהל בעניין טיפול בבקשות להבראה ואישורן. לנוהל צורף מסמך, שהוכן בסוף 1974 על ידי ועדה מיוחדת של ארבעה רופאים, ביניהם הרופא הראשי. ועדה זו קבעה עקרונות לטיפול הבראתי לפי שבע קבוצות של מחלות, תוך התייחסות לאחוזי הנכות.

במהלך השנים, הגיש ארגון נכי המלחמה בנאצים דרישות ללשכה, שגרמו הרחבה בזכויות של קבוצות מסוימות מבין נכים אלה. עוד בשנת 1972 נקבע בפגישה בין נציגי ארגון נכי המלחמה בנאצים לבין סמנכ"ל האוצר, מנהל הלשכה וחשב משרד האוצר כי כל נכה נצרך ומחוסר פרנסה (ראה הגדרות לעיל), שדרגת נכותו 50% לפחות יקבל 10 ימי הבראה בשנה. הפרוטוקול מאותה פגישה אינו מציין אם על הנכים להגיש בקשה מיוחדת.

הביקורת העלתה, שלמרות ההסדר אושרו בשנת 1985 ל-10 נכי מלחמה נצרכים, הזכאים לעשרה ימי הבראה, שבעה ימים בלבד.

בשנת 1983 פנה ארגון נכי המלחמה בנאצים ללשכה בבקשה לאשר ל-121 נכים נזקקים על פי רשימה שמיית, שבעה ימי הבראה, בתנאי שיגישו בקשה. מנהל הלשכה אישר לאותם נכים החל מ-1.4.84 שבעה ימי הבראה, אולם האישור לא ניתן לצמימות, ועל הנכה היה לפנות מדי שנה לקבלת אישור הבראה, אם רצה בכך. בינואר 1985 הרחיב מנהל הלשכה את זכויות נכי המלחמה וקבע, כי יש לראות את הוראתו האמורה כהוראת קבע, כנהוג לגבי נכים נצרכים.

בשנת הכספים 1986 הונפקו אישורי הבראה כאמור ל-805 מבין 1,056 נכי מלחמה נזקקים.

בספטמבר 1984 אישר מנהל הלשכה על פי בקשת הארגון, יציאה להבראה למשך שבעה ימים לנכי מלחמה מעל גיל 70, גם כשאינם נזקקים או נצרכים.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי מתן האישורים להבראה לגבי מדגם של 26 נכי מלחמה ו-27 נכי רדיפות. מהממצאים עולה, שלא ככל המקרים הייתה הקפדה על הקריטריונים וההסדרים שנקבעו. במקרים מסוימים הוגדלה מכסת ימי הבראה, במקרים אחרים היא צומצמה. הלשכה גם לא דאגה להעביר ידיעה על הקריטריונים לזכאות לכלל ציבור הנכים.

הטיפול המינהלי בהסדרי הבראה

הממונה על תפקידים מיוחדים כאוצר יחד עם מנהל המדור לשירותים הרפואיים ערכו ביקורות בכתי ההבראה. בביקורות נמצא, כי כתי ההבראה והנכים לא תמיד הקפידו על מילוי ההוראות. נמצאו מקרים של פיצול ימי ההבראה, שהות עם כן זוג כמשך מחצית הימים שאושרו, וכן מקרים שבהם מסר הנכה את האישור לבית ההבראה מבלי לשהות בו.

נוכח אי ההקפדה על ההנחיות, הועלו מדי פעם כאוצר הצעות לשקול המרת ההפניות להבראה רגילה לצורך מנוחה כלכד כתשלום ישיר לנכה. בנובמבר 1983 הכין מנהל המדור לשירותים רפואיים נייר עמדה, אשר בחן את ההיבט המינהלי והארגוני של הצעה זו, מבלי להתייחס להיבט הרפואי. ביולי 1984 סוכם על הקמת ועדה פנימית של הלשכה לבידוק הרעיון של מתן מענק כספי לנכים במקום הסדר של הבראה בפועל, והוכן נייר עמדה נוסף.

במסגרת דיונים על תכנית העבודה של הלשכה לשנת הכספים 1986 סוכם במאי 1986 כי צוות בהרכב הסמנכ"ל ועובדים במשרד האוצר לרבות אגף התקציבים, ינהל מו"מ עם ארגוני הנכים⁽⁴⁾ במגמה לעבור לשיטה של מתן תשלום עבור הבראה רגילה ישירות לנכה. המגמה היא להחיל על הנכים את שיטת התשלום עבור הבראה, כנהוג לגבי עובדי השירות הציבורי, מבלי לקיים פיקוח אם נוצל הסכום להבראה אם לאו. עד גמר הביקורת בדצמבר 1986, לא נתקבלה החלטה בעניין זה.

העברת הטיפול בנכים לקופות החולים

בדצמבר 1982 נערך דיון אצל חשב משרד האוצר בהשתתפות עובדים בכירים מהלשכה בנושא העברת הטיפול הרפואי בנכים לקופת חולים של ההסתדרות הכללית. בדיון זה מנה מנהל הלשכה את היתרונות האפשריים האלה של צעד זה:

- (א) פישוט תהליכי הטיפול בנכה;
 - (ב) מניעת כפילויות הקיימות בטיפולים, בכדיקות רפואיות ובמתן תרופות זהות, הן על ידי רופאי הלשכה והן על ידי רופאי קופ"ח;
 - (ג) חסכון בכוח אדם ופתיחת אפשרות להעביר כוח אדם זה לטיפול אישי בנכה הקשיש.
- המנהל ציין, שבשיחות גישוש שערך עם הנהלת קופ"ח של ההסתדרות הכללית, נוכח שישנה הסכמה מצידה לקבל את הפרוייקט.
- בינואר 1983 הוכן דו"ח מפורט בנושא העברת הטיפול בנכים מהלשכה אל קופות החולים השונות. לדו"ח צורפו שני תזכירים עוד משנת 1970, אשר בחנו סוגיה זו, כשאחד מהם תומך בהעברת השירותים והאחר מתנגד לכך. הדו"ח החדש כולל אומדן של ההוצאה הכספית ורשימה של תנאים, שהכרח לכלול אותם בהסכם עם קופות החולים.

במאי 1986 בעת דיונים על תכנית העבודה של הלשכה סוכם כי בד בבד עם פעולות שהלשכה תנקוט לשיפורים בתחום הרפואי, יפעל הסמנכ"ל להשיג את הסכמת השר להיכנס למשא ומתן עם קופות החולים לצורך העברת הטיפול בנכים. הסכמה זו הושגה באוקטובר 1986, והלשכה מסרה, כי החלה להיערך לקראת משא ומתן עם קופות החולים.



הלשכה לשיקום נכים מטפלת באוכלוסיה רבת סבל, שמלבד התגמולים הכספיים המוענקים לה, היא זכאית לשירותים רפואיים, שהגשתם דורשת מערכת מינהלית נאותה. זה שנים מודעת

(4) קיים ארגון אחד לנכי המלחמה בנאצים ומספר ארגונים המייצגים את נכי הרדיפות.

הלשכה לצורך לייעל שירותים אלה כדי להשיג חסכון בהוצאותיה, אך עדיין לא נקטה צעדים משמעותיים בכיוון זה.

הביקורת העלתה ליקויים בעיקר בתחומים של מתן תרופות לנכים, של בדיקת החשבונות שמנישים עבורן בתי המרקחת, כן מצאה הביקורת אי-הקפדה על קריטריונים, שנקבעו לגבי זכאות להבראה.

מרבית האוכלוסיה בארץ, ומן הסתם גם רוב הנכים שכטיפול הלשכה, מקבלים שירותים רפואיים בדרך כלל מקופות החולים, הבנויות למילוי משימה זו. על רקע הבעיות המתעוררות, כשיחידה במשרד האוצר עוסקת כמתן שירותים כאלה, הועלו מדי פעם הצעות להעביר את הטיפול הרפואי בנכים לידי קופות החולים. הצעות אלו נדונו מספר פעמים בעבר, אך הדבר לא הגיע לידי הכרעה.

לדעת הביקורת, על הלשכה להמשיך במאמציה בכיוון זה, אולם בו בזמן עליה לדאוג לייעול פעולותיה ולחסכון בהוצאותיה. בתחום אספקת התרופות, שאליו בעיקר התייחסה הביקורת, יש להשיג חסכון לא רק באמצעים מינהליים אלא גם על ידי שיתוף פעולה מצד הרופאים המטפלים בנכים.