

# משרד האוצר

## אגף החשב הכללי

### פעולות ביקורת

באגף החשב הכללי נבדקו פעולות האגף בקשר להסדרי ביטוח הצמדה, ובעיקר הקפדתו על קיום התנאים בידי הבנקים, שעמם נעשו ההסדרים. משרד מבקר המדינה המליץ בפני החשב הכללי לפעול לקראת פרעון מוקדם של הסדרים אחרים (האמורים להימשך במקרים מסוימים עד שנת 2000) בהתחשב בעלותם הגבוהה לאוצר של אותם הסדרים; וזאת, אגב ניצול התנאים הנוחים בשוק ההון, המאפשרים לאוצר לגייס אמצעים בעלות נמוכה הרבה יותר. המלצה דומה העלה משרד מבקר המדינה לגבי פקדונות לזמן ארוך של כספי בנקים באוצר, הנושאים שיעורי רבית גבוהים.

במסגרת הביקורת באגף החשב הכללי נבדק הסדר עם חברת החשמל לישראל בע"מ בקשר להלוואות שניתנו לחברה כנגד איגרות חוב צמיתות. עוד נבדקו פעולות החשב הכללי בקשר לפיקדון שניזון מהפקדות של ארגון הג'וינט והפקדות מקבילות של הממשלה, שהרבית שהיא משלמת בגין הפיקדון מיועדת לתמוך במכון לגרונטולוגיה. נבדקו פעולות החשב הכללי בקשר לסיוע שניתן בעקבות משבר מניות הבנקים ב-1983 לבעלים של אחד הבנקים, שלא נכלל בהסדר; כספי הסיוע, שניתנו באמצעות פיקדון בבנק אחר ועל אחריותו, הוחזרו במלואם לאוצר.

נבדקו היבטים מסוימים של אבטחת הנתונים במערכת לעיבוד נתונים שמפעיל אגף החשב הכללי.

## ניהול ענייני ביטוח הצמדה

### ריכוז ממצאים

הסדרי ביטוח הצמדה שעשה האוצר במשך שנות השישים והשבעים היו לא-תקינים במהותם, וגם בדרך ניהולם בידי האוצר. על כך הצביע מבקר המדינה פעמים רבות למן תחילת שנות השבעים.

הממשלה החליטה ב-1979 להפסיק לתת הלוואות לא-צמודות לענפי המשק. יתרת ההתחייבויות של האוצר בגין סכומי הקרן המבוטחים היתה שוות ערך לכ-3.4 מיליארד דולר לסוף שנת הכספים 1980, לפי אמדן האוצר, והיא ירדה בהדרגה לכ-1.7 מיליארד דולר בסוף שנת הכספים 1986. פרעון של יתרת ההתחייבויות צפוי להסתיים בשנת 2000 בקירוב.

יתרת ההלוואות הלא-צמודות שניתנו במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה הפכה מזמן לעניין זניח. לעומת זאת, ההיקף הכספי של התחייבויות האוצר לבנקים בגין ביטוח הצמדה, עדיין ניכר

למדי, ויש להתייחס להתחייבויות אלה בהקשר הכללי של גיהול חובות המדינה. בהקשר זה המליץ משרד מבקר המדינה בפני החשב הכללי לשקול פרעון מוקדם, בהסכמת הבנקים, של התחייבויות האוצר בגין "כספי בנקים", שהן ההתחייבויות צמודות המדד היקרות ביותר מכל סוגי החובות וההתחייבויות של המדינה. כמו כן, המליץ משרד מבקר המדינה על פרעון מוקדם של פקדונות של "כספי בנקים" באוצר, שאינם קשורים להסדרי ביטוח הצמדה. המלצות אלו באו על רקע המצב בשוק ההון, שבו הנפיק בנק ישראל מילות מדינה הנושאים רבית אפקטיבית הנמוכה בשיעור ניכר למדי מזו של ההתחייבויות והפקדונות בגין "כספי בנקים". האגף פרע מוקדם התחייבויות ופקדונות בהיקף ניכר. יש בכך כדי להקטין בסכומים לא מבוטלים את תשלומי הרבית שישלם האוצר בשנים הקרובות.

שנים רבות לא בדק אגף החשב הכללי אם הבנקים מקיימים במלואם את תנאיהם של ביטוחי ההצמדה שנעשו בשיטה מסובכת המכונה "ביטוח פסיב", שלפיה התייחס הביטוח למקורות ההון למתן הלוואות מוכוונות, ולא להלוואות עצמן. האגף גם לא פיקח על קיום ההסדרים שלפיהם מופקדים באוצר "כספים חוזרים" מפרעון הלוואות מוכוונות שניתנו במסגרת "ביטוח פסיב".

הביקורת העלתה, שבסוף שנות השבעים הסכים האוצר להצעתו של בנק להשאיר בעינם "ביטוחי פסיב" בגין "כספי בנק" בתנאי שהבנק יפקיד באוצר את "הכספים החוזרים", וזאת בניגוד לתנאי שנקבע בהסכמים המקוריים, ולפיו ביטוח הצמדה לא יחול על "כספים חוזרים" פנויים הנובעים מ"כספי הבנק". לדעת הביקורת, הסכמת האגף בזמנו להשאיר בעינם את התחייבויות הביטוח הנושאות רבית גבוהה התייחסה רק למצב ארעי וקצר מועד, ולא היתה אמורה לאפשר השארת תנאים אלה בעינם לזמן ארוך. מכאן, שכאשר הופסקה ההכוונה של הלוואות לא צמודות ב-1979, היה דרוש לעמוד על כך שהכספים המבוטחים בשיעורי רבית גבוהים יפרעו מוקדם בכל עת שנוצרו עודפי "כספים חוזרים", כפי שנקבע בהסכמים המקוריים, או לפחות לעשות עם הבנק הסדר שלפיו בגין "כספים חוזרים" שיופקו באוצר יופחת שיעור הרבית שישאו הכספים המבוטחים בביטוח פסיב במלוא המידה המתבקשת בהתחשב בחוסר הסיכון לבנק ובחוסר הצורך בטיפול מינהלי בלוויים. בהתחשב בעלותם הגבוהה של הסדרים אלה לאוצר, בליקויים הרבים שנמצאו בגיהול ההסדרים ובסרבולם הרב, המליץ משרד מבקר המדינה, שהאגף יבקש מן הבנק להסכים לפרעון מוקדם של התחייבויות האוצר בגין "כספי הבנק". במסגרת ההסדרים הגיע האגף עם הבנק לידי הסכמה בדבר פרעון מוקדם של כל ההתחייבויות בגין "כספי הבנק" הכלולות בהסדרי ביטוח הפסיב הנדונים.



בשנות השישים והשבעים עשה משרד האוצר הסדרי ביטוח הצמדה בהיקף גדול עם בנקים, שעל פיהם נתנו הבנקים הלוואות לא-צמודות - כעיקר לפי הכוונת משרדי הממשלה וגם לפי הכוונת חברת העובדים - והאוצר התחייב כלפיהם לכסות את הפרשי ההצמדה בגין הקרן והרכית של מקורות המימון שגויסו לשם כך. מקורות אלה היו מילות במטבע ישראלי (כעיקר באמצעות איגרות חוב לא-ממשלתיות שנמכרו לקופות גמל לקיצבה ולקופות גמל אחרות), שבגינם ניתן ביטוח הצמדה למדד, ומילות ואשראים במטבע חוץ, שבגינם ניתן ביטוח הצמדה לשער המטבע. הביטוח ניתן ללוויים, בדרך כלל, תמורת תוספת לא-צמודה של כמה אחוזים על השיעור הנומינלי של הרבית; תוספת זו, שכונתה "פרמיית ביטוח", נשחקה והפכה לזניחה מפאת שיעורי האינפלציה הגבוהים מאד ששררו בשנות השבעים והשמונים.

משרד מבקר המדינה הסתייג במשך שנים מן הנוהג של עשיית הסדרי ביטוח הצמדה, ועמד בדו"חות רבים<sup>(1)</sup> על ההיבטים האלה:

(1) ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 92; דו"ח שנתי 26, עמ' 57; דו"ח שנתי 32, עמ' 75, ומראי המקומות שם.

1. הסדרים אלו איפשרו לממשלה להקצות מחוץ למסגרת התקציב מקורות מימון בהיקף ניכר למתן הלוואות מסובסדות לענפי המשק ולמוסדות נתמכים: רק הסובסידיות המשולמות לבנקים בגין הפרשי ההצמדה נזקפים לתקציב, בסעיף "סכסוד אשראי"<sup>(2)</sup>, ואילו הפעולה המהותית - הכוונת ההלוואות והבטחת סובסידיה גדולה אבל לא-מוגדרת לפרקי זמן של עד 20 שנה - נעשתה אגב עקיפת התקציב. רק החל ב-1977 נקבע בחוק התקציב, שעשיית הסדרי ביטוח הצמדה טעונה אישורה המוקדם של ועדת הכספים של הכנסת, או - החל ב-1978 - הודעה אליה, כאשר מדובר בסכומים קטנים. במאי 1979 החליטה הממשלה, שלא לאשר עוד הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי משק, ומאז נעשו הסדרים כאלה בסכומים קטנים יחסית.

2. במשך שנות השבעים לא היתה בידי אגף החשב הכללי מערכת מידע מסודרת ומרוכזת, שהיתה דרושה לצורכי הבקרה על קיום תנאיהם של הסדרי ביטוח ההצמדה, בדיקת דרישות התשלום השוטפות שהגישו הבנקים וניהול החשבונות ועריכת תחזיות לשם תקצוב ההוצאה, וכן לצורך ניתוח הנתונים לסיוע לקבלת החלטות. ניסיונו של אגף החשב הכללי (להלן - האגף) להקים מערכת מידע ממוחשבת לעניין ביטוח הצמדה, באמצעות גורם חוץ, לא עלה יפה. ב-1977 חדל האגף לנהל רישום של הפעולות הכספיות שבוצעו בכרססת העזר הידנית שלו, ובמהלך השנים גדל הקושי לבדוק את דרישות התשלום שהגישו הבנקים אפילו בדיקה חשבונית גרידא, לא כל שכן לפקח על קיום תנאיהם של ההסדרים. ב-1978 הטיל החשב הכללי על החברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ, (להלן - החברה) להקים מערכת מידע ממוחשבת בנדון. לשם כך מסר האגף לחברה את אישורי ביטוח ההצמדה ואת לוחות הסילוקין של ההלוואות המבוטחות (או של מקורות המימון המבוטחים - ראה להלן) שהיו בידיה, ואת המסמכים מסוגים אלה שהיו חסרים לו מסרו הבנקים לחברה, לפי בקשת האגף. לאחר בדיקת המסמכים והסבת הנתונים למחשב, החלה החברה, ב-1981, להפיק חישובים ממוחשבים של תשלומי ביטוח ההצמדה המגיעים מן האוצר לבנקים, בניכוי פרמיות הביטוח, ומאז החברה מבצעת תשלומים אלה בשם האוצר, אגב בדיקה של דרישות התשלום של הבנקים בדרך של השוואה לחישובי המערכת שלה. מערכת המידע של החברה מאפשרת גם ניתוח הנתונים לצרכים מהותיים יותר, ומשרד מבקר המדינה נעזר בכך בביקורת קודמת בשנת 1981 ובביקורת הנוכחית.

הסדרי ביטוח הצמדה נעשו בשתי השיטות העיקריות הללו: (א) "ביטוח אקטיב", אישור הביטוח התייחס להלוואות המוכוונות, והבנקים קבעו את לוחות הסילוקין של התחייבויות האוצר לכיסוי הפרשי ההצמדה בגין הקרן והרביית (כנגד זכויות האוצר בגין ה"פרמיות" הלא צמודות) בהתאם ללוחות הסילוקין של אותן הלוואות. (ב) "ביטוח פסיב" התייחס הביטוח למקורות המימון, ולוחות הסילוקין נערכו בהתאם ללוחות הסילוקין שלהם. אישורי ביטוח פסיב קבעו את הקריטריונים הכלליים של ההלוואות שיש לתת מן המקורות המבוטחים, וניתנה לבנק רשות להשתמש בכספי פרעון הקרן של ההלוואות הלא-צמודות (להלן - "כספים חוזרים") כדי לממן מתן הלוואות לא-צמודות חדשות שיעמדו באותם הקריטריונים. באישורים הותנה, בדרך כלל, ש"כספים חוזרים" הנובעים מהנפקות של אג"ח המיועדות למתן הלוואות בביטוח הצמדה, אשר לא ישמשו למתן הלוואות לא-צמודות חדשות למטרות שאושרו, יופקדו באוצר (אגב התחשבות שבה ינוכה מן התשלום לבנק המירווח הלא-צמוד המגיע לו בגין ביצוע הלוואות וניהולן, לרבות הסיכון, והבנק יזכה בעמלת הפקדה, הצוברת הפרשי הצמדה החל מתום שנתיים) עד שידרשו לצורך מימון הלוואות חדשות או לפרעון מקור המימון. לעומת זאת, לגבי "כספים חוזרים" הנובעים מ"כספי בנק" נקבע, כי הם "לא יהנו מביטוח הצמדה", כל עוד לא ישמשו למימון הלוואות לא-צמודות.

אגף החשב הכללי לא מסר לחברה הסברים בדבר שיטת הביטוח שכונתה "ביטוח פסיב", ובעת הביקורת הקודמת, ב-1981, לא ידעה החברה על דבר קיומה של שיטה זו, שהבקרה על קיום תנאיה מחייבת היערכות מיוחדת. גם בביקורת הנוכחית התברר, כי הבקרה על קיום תנאיהם של הסדרים מסוג זה לא נמסרה לחברה, ואף האגף לא עסק בכך.

(2) התשלומים בשנת הכספים 1986 הסתכמו, לפי דו"ח האוצר, ב-501 מיליון ש"ח בגין ביטוח הצמדה למדד, וב-147 מיליון ש"ח בגין ביטוח הצמדה לשער המטבע.

3. אגף החשב הכללי נהג לאשר ביטוחי הצמדה רבים בגין "כספי בנק חופשיים" (להלן – "כספי בנק") בשיעורי הרבית המירביים שהיו מותרים על פי חוק בגין הלוואות צמודות. "כספי הבנק" בוטחו בדרך כלל לפי לוחות סילוקין ל-20 שנה (או ל-17 שנה), ופרעון הקרן החל בשנה התשיעית (או השישית); לוחות הסילוקין הללו זהים לאלה של איגרות החוב המיוחדות שהנפיקו חברות בנות של בנקים לשם הפצה לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסייה) ל-20 שנה, ולקופות גמל אחרות, ל-17 שנה. את מרבית איגרות החוב המיוחדות אישר אגף שוק ההון באותה תקופה לשם הפקדה באוצר למימון התקציב או לשם מתן הלוואות מוכוונות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה, והרבית הצמודה המבוטחת כללה את הרבית הנקובה באיגרות החוב, בתוספת עמלות למנפיק ולמפיץ, ולכן נוסף מירווח לא צמוד לבנק המלווה. אגף שוק ההון נהג לאשר גם "הנפקות חופשיות" של אג"ח מיוחדות, ואלה שימשו, בדרך כלל, מקור ל"כספי הבנק" שבוטחו, כאמור, ברבית המירבית המותרת בגין הלוואה צמודה, דבר שהיה בו כדי להגדיל את המירווח של הבנק בהשוואה לזה שניתן בגין כספי אג"ח שאושרו כמיועדות למתן הלוואות מוכוונות. בקשר ל"כספי בנק", יש שהאגף העניק לבנקים עוד הטבות מיוחדות, שלא ניתן להן כל נימוק (ראה להלן, ובדו"ח שנתי 32, עמ' 78 – 79).

4. עשיית הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע בהיקף גדול העמיסה על אוצר המדינה נטל כספי כבד, השווה לזה שהיה נוצר אילו נטל האוצר מילוות צמודים באותו היקף, אשר היו נרשמים כתקבולים בתקציב וכחובות כמצבת החובות שבמאזן המדינה, והשתמש בכספים אלה למתן הלוואות לא-צמודות במסגרת התקציב. ואולם עד סוף שנות השבעים לא הוצגו במאזן המדינה התחייבויות של האוצר בגין הסדרי ביטוח הצמדה, משום שלא נוהלה להן מערכת חשבוניות מסודרת. רק במאזן המדינה ל-31.3.78 הציג החשב הכללי בפעם הראשונה אמדן של התחייבויות האוצר בגין ביטוח הצמדה, אבל לא על סמך מערכת מידע של האוצר אלא על סמך מידע לא שלם שמסרו לו הבנקים, על פי בקשתו, לצורך עריכת האמדן. האמדן ל-31.3.81 התבסס בפעם הראשונה בחלקו על נתונים ממערכת המידע הממוחשבת שהחברה עסקה בהקמתה; ובמאזנים ל-31.3.83 ואילך התבססו הנתונים במלואם על מערכת זו.

לפי הנתונים המוצגים במאזן המדינה, יתרת ההתחייבויות של האוצר בגין סכומי הקרן המבוטחים בהסדרי ביטוח הצמדה היתה ב-31.3.81 בסכום השווה ל-3.4 מיליארד דולר בקירוב. בהעדר התחייבויות חדשות בהיקף ניכר, ירדה יתרה זו בהדרגה לסכום השווה ל-1.7 מיליארד דולר בקירוב, ביום 31.3.87<sup>(3)</sup>. בכל השנים הקודמות לא הוצגו במאזן נתונים על ההתפרסות הצפויה של פרעון הפרשי הצמדה בגין הקרן על פני השנים הבאות, כפי שמקובל בשנים האחרונות לגבי שאר החובות במאזן. במאזן ל-31.3.87 הוצגו בפעם הראשונה נתונים על ההתפרסות הצפויה בכל אחת מחמש שנות הכספים החל ב-1987, אבל לא ניתן פירוט שנתי בדבר הסכומים שפרעונם צפוי מ-1992 ואילך, והמהווים יותר משליש מכלל יתרת הקרן ל-31.3.87. יש להניח, שהפרעון של ההתחייבויות יסתיים בשנת 2000 בקירוב.

מתוך יתרת ההתחייבויות בסך של 2,798 מיליון ש"ח ל-31.3.87, סך של 2,178 מיליון ש"ח מתייחס לביטוח הצמדה למדד, והשאר – 620 מיליון ש"ח – לביטוח הצמדה לשער המטבע. יתרת סכומי הקרן הנומינאליים שבגינם הצטברו הפרשי הצמדה בסכום האמור מסתכמת ב-15.85 מיליון ש"ח בלבד, דהיינו פחות משישה פרומיל מיתרת הפרשי הצמדה שהצטברו. היתרה הנומינאלית של הקרן בהסדרי ביטוח הצמדה למדד – 7.38 מיליון ש"ח – מהווה כשלושה פרומיל מהפרשי הצמדה שהצטברו. מכאן, שמבחינה כלכלית, מערכת ביטוח הצמדה חדלה זה שנים להיות מסגרת של סכסוד אשראי ללווים, והיא דומה, למעשה, למערכת של פקדונות צמודים באוצר; ואולם לכל אחת ואחת מן ההתחייבויות הצמודות יש זיקה חוזית להלוואה לא-צמודה שנתן בזמנו אחד הבנקים, ושערכה בשנים האחרונות זניח.

(3) הנתונים המוצגים במאזן המדינה אינם כוללים הפרשי הצמדה לחובת האוצר בגין רבית שהצטברה, ולא את הסכומים הקטנים הלא צמודים שהצטברו לזכות האוצר בגין "פרמיית ביטוח".

בחודשים יולי - ספטמבר 1987, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במערכת ביטוח הצמדה למדד. הביקורת נעשתה באגף החשב הכללי (להלן - האגף) במשרד האוצר ובחברת ענבל. הביקורת התייחסה הן להיבט של ניהול ביטוחי ההצמדה כחלק מניהול כלל מצבת החובות של המדינה, מבחינה מעשית, והן לביטוחי ההצמדה בהקשר של ההלוואות הלא-צמודות.

### פרעון מוקדם של התחייבויות בגין "כספי בנק"

במארס 1987 העלה משרד מבקר המדינה בפני החשב הכללי הצעה לעשות בבנקים בדיקה כדי לברר אם הם קיימו במשך מלוא תקופת הביטוח את תנאי ביטוח ההצמדה של "כספי בנק", ביחוד אלה המבוטחים בשיטת "ביטוח פסיבי". משרד מבקר המדינה ציין, שהאגף והחברה לא עשו בדיקה כזו בעבר, אלא לגבי הסדר אחד, שלגביו הצביע מבקר המדינה, בדו"ח שנתי 32, על ליקויים חמורים. עוד ציין משרד מבקר המדינה שהתחייבויות האוצר בגין ביטוח הצמדה של "כספי בנק", הנושאות רבית צמודה בשיעורים 7.5%, 8.75% ו-9%, הן ההתחייבויות צמודות המדד היקרות ביותר מבין כל הסוגים של החובות וההתחייבויות במצבת החובות של המדינה. האגף הביע נכונות לשקול עריכת בדיקה כזו אם יתברר שהמדובר בהתחייבויות שהיקפן הכספי אינו מבוטל.

לפי בקשת משרד מבקר המדינה, הורה האגף לחברה להפיק, בפעם הראשונה, דו"ח המראה את התפלגות התחייבויות ביטוח ההצמדה למדד - בערכים נומינאליים ומשוערכים - לפי השיעורים הצמודים של הרבית והעמלות שהאוצר משלם (דהיינו - חוץ מעמלות ומירווחים לא-צמודים), ובתוך התפלגות זו - התפלגות ההתחייבויות בכל שיעור של רבית צמודה (לרבות עמלות צמודות) לפי הבנקים הזכאים להפרישי ההצמדה.

לפי הדו"ח שהפיקה החברה, על פי הנתונים ל-31.5.87, מתוך מצבת ההתחייבויות בגין ביטוח הצמדה למדד, שערכה המשוערך היה קרוב לשני מיליארד ש"ח, התחייבויות בסך של 391 מיליון ש"ח (כ-20% מכלל ההתחייבויות) נשאו רבית צמודה בשיעור של 9%; 25 מיליון ש"ח (1.3%) נשאו רבית צמודה בשיעור של 8.75%; ו-333 מיליון ש"ח (17%) נשאו רבית צמודה בשיעור של 7.5%. התחייבויות אלו מתייחסות לביטוח הצמדה בגין "כספי בנק". רובן המכריע של התחייבויות אלו היו כלפי אחד הבנקים הגדולים (להלן - בנק א'). ההתחייבויות בגין כספי אג"ח מיועדות נושאות רבית, מרביתן בשיעורים האלה: 7.16% (451 מיליון ש"ח - 23% מכלל ההתחייבויות); 6.66% (151 מיליון ש"ח - 7.7%); ו-5.86% (346 מיליון ש"ח - 17.6%). שאר ההתחייבויות נושאות רבית צמודה בשיעורים שונים. לסיכום, כמעט כל ההתחייבויות בגין ביטוח הצמדה למדד נושאות רבית צמודה בשיעור של 5.86% ומעלה, ויותר מ-60% נושאות רבית צמודה בשיעור של 7% ויותר. השיעורים השנתיים האפקטיביים של הרבית הצמודה גבוהים במקצת מן השיעורים הנקובים בהסדרים, כפי שהובאו לעיל, מאחר שהאוצר חייב בתשלום הפרשי הצמדה על הקרן והרבית, בדרך כלל פעמיים או ארבע פעמים בשנה.

לשם השוואה, קיבל משרד מבקר המדינה מן המחלקה המוניתרית של בנק ישראל נתונים בדבר שיעורי התשואה לפדיון<sup>(4)</sup> של מילות המדינה לחמש שנים ולעשר שנים שהנפיק בנק ישראל ב-1986 וב-1987. לפי חישובי המחלקה המוניתרית, תשואתן הממוצעת ברוטו היתה כ-6% בשנה האזרחית 1986, והיא היתה נמוכה במידה ניכרת משיעור זה לגבי רוב ההנפקות במחצית הראשונה של 1987. המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שניתן היה, לפי הערכתה, להגדיל את היקף ההנפקות בכל חודש בשיעור מתון בלי לגרום העלאה של ממש בשיעורי התשואה.

בנסיבות אלו המליץ משרד מבקר המדינה בפני החשב הכללי, באוגוסט 1987, לשקול - יחד עם אגף שוק ההון ועם בנק ישראל - את הכדאיות של פרעון מוקדם של התחייבויות בגין ביטוח הצמדה של "כספי בנקים", הנושאות שיעורי רבית גבוהים בהרבה מאלה של מילות המדינה. משרד מבקר

(4) כחישוב התשואה הובאו בחשבון הפסדי מדד בפדיון וצבירת הפרשי הצמדה ממועד המדד האחרון הידוע בעת החישוב ועד מועד החישוב.

המדינה ציין, שאפשרות זו תלויה בהסכמת הבנקים לכך, אולם לגבי אחדות מן ההתחייבויות, יתכן שיש לאוצר עילה לדרוש מאחד הבנקים לאפשר פרעון מוקדם (כמפורט להלן). בספטמבר 1987 הצביע משרד מבקר המדינה בפני האגף על הכדאיות האפשרית של פרעון מוקדם גם של פקדונות של "כספי בנק" באוצר (פקדונות שאינם קשורים להסדרי ביטוח הצמדה). המשרד ציין, שפקדונות כאלה, בהיקף של כ-750 מיליון ש"ח לפי ערך מתואם, נושאים רבית בשיעורים 7% ו-7.25%, ופרעון הקרן שלהם אמור לחול לשיעורין במשך 12 השנים הקרובות ולהסתיים ב-1999. להבדיל מהסדרי ביטוח הצמדה, חלקם של הבנקים האחרים, מלבד בנק א', בפקדונות אלה לא מבוסס, והדבר עשוי לאפשר לאגף ליהנות מיתרון במשא ומתן עם הבנקים בדבר פרעון מוקדם.

במהלך שנת הכספים 1987 גייס בנק ישראל בעבור האוצר מילוות לזמן בינוני וארוך בשיעורי רבית נוחים יחסית, כאמור, ובהיקף העולה על צורכי המימון של לגלוגל החוב הפנימי (לרבות פרעון מניות בנקאיות שבהסדר שנעשה בסוף אוקטובר 1987). במצב זה החליט צוות שוק ההון, המשותף למשרד האוצר ולבנק ישראל, לאשר לאגף לפרוע מוקדם חובות לזמן בינוני וארוך הנושאים שיעורי רבית גבוהים יחסית, לרבות התחייבויות בגין הסדרי ביטוח הצמדה.

בנובמבר 1987 הגיעו האגף ובנק א' לידי הסכמה בדבר פרעון מוקדם של התחייבויות בגין ביטוח הצמדה של "כספי בנק" שבוסחו כשיטת "ביטוח האקטיב", הנושאות רבית בשיעור ממוצע של 8% (בלא שקלול על פי אורך התקופות של לוחות הביטוח). בסוף נובמבר ודצמבר פרע האוצר לבנק, בפרעון מוקדם, התחייבויות בסך של 84.2 מיליון ש"ח הנושאות רבית בשיעור 7.5%, והתחייבויות בסך של 43.1 מיליון ש"ח הנושאות רבית בשיעור 9%<sup>(5)</sup>. פרעונם הרגיל של התחייבויות כרבית של 9% היה אמור להסתיים ב-1993, ושל אלה הנושאות רבית של 7.5% - ב-1999.

בחודש ינואר 1988 פרע האוצר מוקדם לבנק א' התחייבויות ביטוח הצמדה בסך של 87.9 מיליון ש"ח, שנשאו רבית בשיעור ממוצע של כ-8.2%<sup>(6)</sup>. רובן הגדול של התחייבויות אלו - 78.1 מיליון ש"ח - היו בגין הסדרי "ביטוח פסיב" שלגבי תנאיהם העלה משרד מבקר המדינה הסתייגויות רבות (ראה להלן). השאר - 9.8 מיליון ש"ח - היו התחייבויות בגין הלוואות שבוסחו בזמנו כ"בטוח אקטיב".

נוסף לכך פרע האוצר מוקדם לבנק זה פקדונות של "כספי בנק" באוצר (שאינם קשורים להסדרי ביטוח הצמדה) בסך של 14.5 מיליון ש"ח. בפעולה זו הוקדם פרעון הקרן של הפקדונות רק בשנה אחת. הפרעון נעשה במחיר מופחת, שחושב כך שהאוצר ישלם את הערך הנוכחי של הפקדונות לפי שער היוון של 8%.

באותה עת הגיעו האוצר ובנק ב' לידי הסכמה על פרעון מוקדם של פקדונות של "כספי בנק" באוצר במחיר מופחת, שיחושב כך שהאוצר ישלם את הערך הנוכחי של הפקדונות לפי שער היוון של 8%. במהלך החודשים דצמבר 1987 - תחילת פברואר 1988 פרע האוצר מוקדם פקדונות של הבנק הנושאים רבית בשיעורים של 6.875%, 7% ו-7.25%, ושפרעונם הרגיל היה אמור להימשך לשיעורין עד שנת 2001. ערכם המתואם של הפקדונות שנפרעו מוקדם היה כ-208.6 מיליון ש"ח; תשלומי האוצר לבנק, לאחר ניכוי ההנחה, הסתכמו ב-201.4 מיליון ש"ח. נוסף לכך פרע האוצר מוקדם את כל התחייבויותיו לבנק זה<sup>(7)</sup> בגין ביטוח הצמדה של "כספי בנק" בסך של 27.6 מיליון ש"ח, גם זה במחיר מופחת לפי שער היוון של 8%.

לשם השוואה, התשוואה ברוטו לפדיון של מילוות המדינה שהנפיק בנק ישראל בחודשים נובמבר 1987 - ינואר 1988, לתקופות של 6, 10, 15 ו-17 שנה, הייתה בממוצע כ-4.7%<sup>(8)</sup>. המילוות

- (5) שיעורי הרבית השנתיים האפקטיביים גבוהים במקצת מהשיעורים הנקובים בהסדרים, מאחר שהאוצר חייב בתשלום הפרשי הצמדה בגין הקרן והרבית פעמיים או ארבע פעמים בשנה.
- (6) בחישוב השיעור הממוצע הובאו בחשבון כהתחייבויות הנושאות 7.5% גם התחייבויות שנשאו 9% ושבגין שילם הבנק לאוצר, לפי הסכם ביניהם, החזר רבית בשיעור 1.5% לשנה (ראה להלן).
- (7) פרט לסכום קטן המתייחס להלוואות לרשויות מקומיות (ראה להלן).
- (8) התשוואה נטו, לרוכשים שאינם פטורים ממס הכנסה על הרבית, היתה כ-3.05%.

שהנפיק בנק ישראל באותה תקופה היו בהיקף כספי יותר מכפול מזה של הפרעון המוקדם שבוצע כאמור בגין הסדרי ביטוח הצמדה ופקדונות.

ניתן להעריך את החיסכון הישיר לאוצר, הנובע מפעולות הפרעון המוקדם שביצע האגף עד סיום הביקורת, בסכום הקרוב ל-15 מיליון ש"ח בשנת 1988, ובסכום נוסף, ההולך ופוחת, בכל שנה עד שנת 2000 בקירוב.

בפברואר 1988, לאחר ביצוע פרעון מוקדם של התחייבויות ביטוח הצמדה ושל פקדונות בהיקף של יותר מ-460 מיליון ש"ח, הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הוא שוקל פרעון מוקדם של התחייבויות ופקדונות נוספים, וכי בדעתו לתת עדיפות ראשונה לפרעון מוקדם של כל ההתחייבויות הנותרות בגין "כספי בנק" בהסדרי "ביטוח הפסיב", הנדונים להלן (ראה לעיל עמ' 3).

## ממצאים מבדיקת תיקי ביטוח הצמדה

### ביטוח פסיב

ביטוח פסיב ניתן בגין אג"ח לזמן ארוך (בדרך כלל, 20 שנה והקרן נפרעת החל מתום השנה השמינית) שהנפיקו חברות בנות של בנקים לקופות גמל, ביחוד קופות גמל לקצבה, ושכספי התמורה שלהן יועדו למתן הלוואות מוכוונות. כמו כן בוטחו בהסדרים אלה "כספי בנק" שנבעו, למעשה, מאג"ח מאותו סוג, אלא שהן אושרו כ"הנפקות חופשיות". מאחר שהלוואות מוכוונות ניתנו לתקופות קצרות מאלה של מקורות המימון המבוטחים, ובלא תקופות ארוכות של פרעון רבית בלבד, היה על הבנקים להשקיע מחדש בהלוואות מוכוונות חדשות את הכספים החוזרים מפרעון הקרן של ההלוואות הקיימות. משרד מבקר המדינה הצביע, עוד בראשית שנות השבעים, על הצורך שהאוצר ייצור מערכת מידע וכלי פיקוח, כדי לוודא שכל הכספים המבוטחים ישמשו במשך כל תקופת הביטוח למימון הלוואות מוכוונות, או שיקימו הכללים שנקבעו בהסכמים השונים לטיפול בכספים חוזרים שלא שימשו, זמנית או בדרך קבע, למטרה זו, דהיינו: כספים חוזרים הנובעים מאג"ח מיועדות יופקדו באוצר, ואילו על "כספי בנק" פנויים לא יחול ביטוח הצמדה. האוצר לא נערך מעולם לקיים פיקוח כזה, ואפילו לאחר שהוקמה מערכת המידע הממוחשבת בחברת ענבל, לא נתן האוצר לחברה הוראות בעניין זה ולא ביקש מן הבנקים את המידע הבסיסי הדרוש לשם קיום פיקוח כזה. האוצר והחברה לא קבעו סימן זיהוי מיוחד לתיקי הביטוח בשיטת ביטוח הפסיב כדי להבדילם מתיקי ביטוח האקטיב.

1. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 75 - 88) בקשר לסדרה אחת של הסדרי ביטוח פסיב למימון הלוואות לתעשייה, הועלו ליקויים רבים וחמורים בטיפולו של האוצר בנושא במשך השנים, ובעיקר לגבי הסדר מיוחד שנועד להסדיר את בעיית הכספים החוזרים בעקבות החלטת הממשלה להפסיק לאשר הלוואות מוכוונות לענפי המשק במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. הביקורת הצביעה על הצורך, שהחשב הכללי יבדוק (במידת הצורך) - בעזרת רואי חשבון חיצוניים שהוא מעסיק לשם עריכת ביקורת בנושאים שונים בכנקים) אם הבנקים מקיימים את התנאים של הסדרי ביטוח הצמדה, ובעיקר אלה שנעשו בשיטת ביטוח הפסיב. הכנסת אישרה המלצה זו במסגרת סיכומיה והמלצותיה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה לדו"ח שנתי 32. ואולם למעשה הפעיל החשב הכללי ביקורת כזו רק על סדרת הסדרי ביטוח הצמדה שלגביה העלה, כאמור, מבקר המדינה ליקויים חמורים. בדיקת רואי החשבון בחברות הבנות של בנק א' בנושא זה העלתה, כי במשך מספר לא ידוע של שנים הן נהגו, על דעת עצמן, לחייב את החשב הכללי או לזכותו, בלי ידיעתו, לפי שיעורי "רבית החשב הכללי", לגבי כל הפרש חיובי או שלילי בין יתרתם של "כספי הבנק" המבוטחים במסגרת סדרת הביטוחים הנדונה לבין יתרת הקרן של ההלוואות הלא-צמודות שמומנו במסגרת הביטוחים. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של החשב הכללי לכך שהוא לא התיר לבנק לחייב אותו ברבית כלשהי בגין הפרש חיובי כזה, ובוודאי לא התיר לו לזכות את האוצר, בגין הפרש שלילי, לפי השיעור הנמוך יחסית של "רבית החשב

הכללי, במקום לקיים את האמור בהסכמים, דהיינו, להפחית כל הפרש כזה מן הסכומים הזכאים לביטוח הצמדה<sup>(9)</sup>.

התחייבויות האוצר בגין סדרה זו של ביטוחי הצמדה נושאות רבית של 7.5% ושל 9%. בפועל לא ניצל הבנק, עד עתה, את זכותו להפקיד באוצר, לתקופה ארוכה נוספת (לאחר פרעון ההלוואות המבוטחות) את הכספים החוזרים הנובעים מ"כספי הבנק" ברבית ששיעורה הופחת בעקבות הביקורת מ-7.5% ל-7.25%. במקום זה, האוצר פורע לבנק פרעון מוקדם, פעם ברבע שנה, את הפרשי הצמדה שהצטברו בגין סכומי הכספים החוזרים הנובעים מ"כספי בנק", וחברת ענבל יוצרת "לוחות נגדיים" לשם קיזוז סכומים אלה מן הסכומים הזכאים לביטוח הצמדה. כאשר לוח נגדי מגיע למלוא הסכום של לוח ביטוח מסוים, החברה מחסלת את שני הלוחות. האוצר והחברה מקבלים את בקשות הבנק לפרוע מוקדם את הפרשי הצמדה בגין "כספי הבנק" (שלגביהם יש לאוצר עניין בפרעון בקצב מהיר ככל האפשר, בהתחשב במיוחד במרכיב של כספים המבוטחים ברבית של 9%), ולהפקיד באוצר את ערכם המשוערך של "כספים חוזרים" מאג"ח מיועדות, בלי לערוך בדיקת התאמה עם "תזרים המזומנים", שלפיו אמורים להתקבל הכספים החוזרים. משרד מבקר המדינה המליץ, שהאוצר יבקש מן הבנק להגיש סיכום ביניים של הפרעון המוקדם של "כספי הבנק" ושל ההפקדה באוצר של כספי איגרות החוב המיועדות, בהשוואה לתזרים המזומנים המקורי, שנכלל בזמנו בהסדר המיוחד.

בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה בדבר פרעון מוקדם של ביטוחי הצמדה בגין "כספי בנק", פרע האוצר מוקדם בינואר 1988 כמעט את כל יתרת התחייבויותיו בגין "כספי הבנק" שנכללו בסדרת ביטוחים זו. בעקבות צעד זה נמנע גם הצורך להמשיך ולטפל בהתחשבות האמורה.

את הכספים החוזרים מכספי אג"ח מיועדות הבנק מפקיד באוצר בפקדונות הנושאים רבית בשיעורי "עמלות ההפקדה" שנקבעו בהסכמים המקוריים (0.25%-1-0.4%), ואילו לוחות הביטוח נשארים בעינם, והבנק משלם בנפרד לאוצר, באמצעות החברה, את המרווח הלא-צמוד בשיעור 1.75% בגין יתרת הכספים החוזרים. מן הראוי לשקול, שהטיפול בנושא כולו יופקד בידי החברה.

2. החשב הכללי לא הטיל על רואי החשבון לבדוק ביטוחי פסיב אחרים, משום שערכם של ה"כספים החוזרים" נשחק מאד ונהיה לזניח. משרד מבקר המדינה ניסה, במסגרת הביקורת הנוכחית, לאתר את כל שאר ביטוחי הפסיב, ולבדוק את הטיפול בכספים החוזרים במסגרתם. המטרה היתה שממצאי ביקורת בדבר אי-קיום התנאים של ביטוחי פסיב אחרים בשנים קודמות יאפשרו תביעת פיצויים או העמדת התחייבויות היקרות ביותר לפרעון מוקדם.

הביקורת העלתה ב-1981 (דו"ח שנתי 32, עמ' 80), שבנק א' נהג, בהסכמת האוצר, לערוך את לוחות ביטוח הפסיב (ששימשו בסיס ללוחות הכלולים במערכת המידע של החברה) באופן שהטור של רבית לא צמודה לזכות האוצר נותר ריק, כיוון שחלו לעתים שינויים בשיעורי הרבית שבהם ניתנו הלוואות חדשות שמומנו מכספים חוזרים. לכן, הבנק נהג לשלם לאוצר פעם בחצי שנה, באמצעות החברה, את סכומי הרבית ששילמו הלווים, בלי לפרט את שיעורי הרבית החלים על ההלוואות השונות. בבדיקת דו"ח המצאי של לוחות ביטוח הצמדה שהפיקה החברה העלתה הביקורת, שחסרונה של רבית לזכות האוצר בלוחות הביטוח יכול לשמש סימן היכר של ביטוחי הפסיב.

3. להלן ממצאי הביקורת בדבר ביטוחי הפסיב בגין "כספי בנקים" שאותרו בשיטה האמורה:

(א) ארבעה תיקים מתייחסים להלוואות שנתן בנק, שהוא חברה-בת של בנק א', לפי הכוונת משרד החקלאות, במשך שנות השבעים. שני תיקים כוללים רק כספי אג"ח מיועדות, ושני התיקים האחרים כוללים בעיקר "כספי בנק" המבוטחים ברבית צמודה של 9%. ערכם המשוערך של "כספי הבנק" היה כ-18 מיליון ש"ח בסוף מאי 1987. יצוין שבגין "כספי הבנק" זכה הבנק מלכתחילה

(9) ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 18 - 19.



בהטבה ניכרת למדי, שכן הם מומנו מאג"ח ל-17 שנה, שעלותן קטנה מזו של אג"ח ל-20 שנה, ונוסף לכך אג"ח ל-17 שנה צמודות רק למדד בגין חודש ההנפקה, ואילו "כספי הבנק" מבוטחים לפי המדד האחרון הידוע בעת מתן ההלוואות.

מסיכום פגישה בין הבנק לאגף ב-10.1.78 משתמע, שהבנק נהג עד אז לנצל כספים חוזרים פנויים למתן הלוואות לא-מוכוונות. בפגישה נקבע, שהבנק יחזיר לאוצר את הפרשי ההצמדה ששילם לו האוצר בגין התקופות והסכומים שבהם השתמש בכספים המבוטחים למטרות לא-מוכוונות.

החשב הכללי אישר ב-21.3.78 את בקשת הבנק מ-2.3.78 בדבר דרכי התחשבות בגין כספים חוזרים מפרעון הקרן של הלוואות מוכוונות. על פי הצעת הבנק, הוא יפקיד באוצר את הכספים החוזרים בפקדונות זמניים בלא רבית; אשר לכספי אג"ח, במקרים מסוימים יהיה האוצר חייב לבנק עמלת הפקדה בשיעור 0.4%, ובמקרים מסוימים יהיה הבנק חייב לאוצר החזר מירווח לא-צמוד בשיעור 2%. אשר ל"כספי בנק", נקבע, שבמקרים שהאוצר משלם על פי לוח ביטוח ההצמדה מירווח נוסף לעלות כספי הבנק, יזוכה האוצר בשיעור המרווח, בניכוי 0.4%, ואם יהיה הפיקדון מופקד באוצר לתקופה של יותר משנתיים, יהיה שיעור הניכוי הזה (שהוא לחובת האוצר) צמוד למדד. משרד מבקר המדינה העיר לאגף, שהסדר זה היה תמוה מאד, כמוסבר להלן:

(1) הצעת הבנק לגבי "כספי הבנק" היא בניגוד לתנאי שנקבע במכתבי הביטוח, ולפיו על כספים חוזרים הנובעים מ"כספי בנק" לא יחול ביטוח הצמדה. לא נמצא בתיק נימוק לזיתור זה מצד האוצר. לכאורה, לא הייתה כל הצדקה להשאיר כענים את לוחות הביטוח של "כספי בנק" שבוחחו ברבית של 9% (עלות שהייתה גבוהה למדי אף מלכתחילה), כאשר הם נהיו למעשה לפקדונות חסרי-סיכון, שאינם דורשים טיפול מינהלי בלוחים רבים. יצוין, שבעת שהסכים האוצר להצעת הבנק, נהג האגף לגייס פקדונות רגילים של "כספי בנקים" ל-17 שנה ברבית של 7%, והרבית המירכית בגין פקדונות באוצר היתה בשיעור של 7.25%, לגבי פקדונות ל-20 שנה (גם שיעורים אלה היו גבוהים בלא הצדקה, לדעת הביקורת).

בעת שהסכים האוצר להצעת הבנק, רווחה הנחה שהממשלה תוסיף ותאשר הלוואות מוכוונות לא-צמודות. לכן מדובר בפקדונות זמניים; הכוונה היתה לפקדונות שינוצלו בתוך זמן קצר (מן הסתם בתוך חודשים אחרים), למימון הלוואות מוכוונות חדשות, כפי שהיה מקובל. עם קבלת החלטת הממשלה במאי 1979 בדבר הפסקת מתן הלוואות כאלה לענפי המשק, נוצר מצב חדש, שבו הכספים החוזרים ישארו באוצר לזמן ארוך, כמו פקדונות רגילים של "כספי בנקים", עד שידרשו לפרעון מקור המימון. במצב זה היה דרוש לעמוד על זכותו של האגף לפרוע סופית את התחייבויות הביטוח כל אימת שיווצרו עודפי כספים חוזרים, או לקיים משא ומתן עם הבנק לקביעת הסכם חדש - דוגמת ההסכם שנעשה ב-1981 בגין סדרת ביטוחי ההצמדה למימון הלוואות לתעשייה כאמור. בהסכם כזה ניתן היה לקבוע זכותו של הבנק להפקיד באוצר את הכספים החוזרים מ"כספי הבנק", עם הפרשי ההצמדה שיפרע לו האוצר בניגום, בשיעור רבית מוקטן, המספיק לכיסוי עלות המימון לבנק (כך טען הבנק עצמו כמשא ומתן ב-1981 בקשר להלוואות לפיתוח התעשייה, והאגף קיבל את טענתו). כאמור, "כספי הבנק" נבעו, מן הסתם, מ"הנפקות חופשיות" של אג"ח ל-17 שנה, שעלותן הייתה נמוכה יחסית והן הוצמדו למדד בגין חודש ההנפקה. מכאן, ששיעור הרבית שהיה צריך להיקבע להפקדה באוצר היה נמוך לפחות ב-0.5% מזה שנקבע בהסדר שנעשה ב-1981 בגין כספי הלוואות לפיתוח התעשייה - 7.5%<sup>(10)</sup>. לא היה

(10) אג"ח ל-17 שנה שהונפקו בתקופה הנדונה נושאות רבית בשיעור 6%; לכך יש להוסיף את השיעור של 0.66% בשנה שנהג האוצר לקבוע כתוספת שנתית לרבית בגין אג"ח מיעודות שכספי התמורה שלהן נכללו בהסדרי ביטוח הצמדה. תוספת זו נועדה לפרוש על פני כל שנות הביטוח את הכיסוי להוצאות ההנפקה (לרבות עמלת הפצה ומס כולים) ששולמו מראש.

מקום להשאיר בעינם לוחות ביטוח הצמדה הנושאים רבית של 9% לתקופות ארוכות למדי: לוחות הביטוח כגון "כספי הבנק" מסתיימים בשנים 1991 - 1993.

בהערכת ההפסד הכספי לאוצר מהשארית לוחות הביטוח בעינם, יש להתחשב בכך שהיתרה המשוערכת של "כספי הבנק" לסוף מאי 1987 - כ-18 מיליון ש"ח - היא לאחר שנפרע יותר ממחצית הסכום המקורי בשנים האחרונות. בסוף שנת 1980 הגיעו "כספי הבנק" לסכום של כ-45 מיליון ש"ח, במונחים של המדד של חודש דצמבר 1987. את ההפסד הכספי ניתן לכמת רק בחישובים מסובכים המבוססים על קצב ההפקדה של הכספים החוזרים באוצר במרוצת השנים החל ב-1980.

(2) הצעת הבנק ערוכה במסמך בלא תאריך, כלי כותרת וכלי חתימה, ואליו צורף מכתב לוואי קצר. אישור האגף, שעליו התמו שני פקידים לא בכירים ניתן גם הוא בצורת מכתב לוואי קצר שצורף לאותו מסמך של הבנק. אין זו מתכונת מתאימה למסמך שיש בו כדי לבטל תנאי חשוב שנכלל בחוזים חתומים. בהצעה זו אין אפילו אזכור של תנאי זה; יתירה מזו, לא מוזכר שהפקדת הכספים החוזרים באוצר באה בתמורה להשארית לוחות הביטוח בעינם.

(3) כתיקי האוצר לא נמצא כל סימן שהמסמך הובא לבדיקתו ולאישורו של היועץ המשפטי של משרד האוצר, כפי שהיה דרוש (ראה גם להלן).

משרד מבקר המדינה המליץ בפני האגף לבקש מן הבנק לאפשר פרעון מוקדם של לוחות הביטוח הנושאים רבית של 9%, בטענה שהסדר משנת 1978 אינו יכול לשמש הסדר לזמן ארוך, בהתחשב בשינוי שחל בנסיבות ב-1979, עם הפסקת אישורן של הלוואות לא-צמודות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה לענפי המשק. במסגרת פעולות הפרעון המוקדם המתוארות בפרק זה, נפרעו כל התחייבויות האוצר בגין "כספי הבנק" שנכללו בתיקי הביטוח הנדונים.

(ב) שני תיקים מתייחסים ל"קרנות משלימות" למתן הלוואות לתעשייה בקיבוצים ובמושבים, ולמפעלים חקלאיים אזוריים. הקרנות הוקמו בשנות השבעים במטרה לספק מימון להקמת מפעלים, מעבר לשיעורי המימון הרגילים שניתנו מכספי תקציב ובמסגרת הסדרי ביטוח הצמדה אחרים. המימון המשלים נועד לאפשר הקמת המפעלים בלא השקעה ניכרת של הון עצמי. הכספים המבוטחים הם כולם "כספי בנק". במהלך השנים קיבלו הקרנות גם הקצבות מתקציב המדינה.

הלוחות בתיק א' כוללים סכומים שבוטחו בשנים 1972 - 1976 ברבית של 9%, שיתרתם המשוערכת ל-31.587 היתה 95.5 מיליון ש"ח, וסכומים שבוטחו ב-1976 - 1977 ברבית של 7.5%, שיתרתם היתה 40.2 מיליון ש"ח. פרעונם אמור להסתיים בשנים 1993 - 1998.

החשב הכללי אישר ב-1979 הסדר שנערך בצורת מכתב של הבנק לחשב הכללי מ-19.379, שלפיו נקבעו דרכי התחשבות בגין כספים חוזרים. גם במכתב זה אין אזכור של התנאי שנקבע כאישורי הביטוח המקוריים, שלפיו כספים חוזרים שלא ישמשו למימון הלוואות חדשות "לא יהנו מביטוח הצמדה". במכתב הבנק סוכם, כי הכספים החוזרים, הלא צמודים, יופקדו באוצר מפעם לפעם, עד שידרשו למימון הלוואות מוכוונות חדשות או לפרעון מקור המימון; פקדונות אלה לא ישאו רבית. אם בעת הפקדת כספים חוזרים יהיה שיעור הרבית המירבי המותר על פי החוק בגין הלוואה צמודה נמוך מן השיעור שלפיו בוטחו מקורות המימון, יהיה הבנק חייב לשלם לאוצר רבית בשיעור ההפרש שביניהם; החזר הרבית יהיה צמוד למדד האחרון הירדע בעת שיופקדו הכספים. התוצאה המעשית של ההסדר היא, שלוחות הביטוח הנושאים 9% ו-7.5% נשארו בעינם, אבל בגין החלק היחסי של פקדונות הכספים החוזרים באוצר והמתייחס ללוחות הביטוח הנושאים 9%, האוצר מקבל החזר רבית צמוד של 1.5%. לעומת זאת, בגין לוחות הביטוח הנושאים 7.5%, אין האוצר מקבל החזר רבית כלל, אף על פי שהכספים המבוטחים בהם נובעים מאנ"ח שהרבית הנקובה בהן נמוכה ב-1% לשנה מאינרות החוב ששימשו מקור לכספים שבוטחו ב-9%, ושביניהם הבנק משלם החזר רבית של 1.5% לשנה.

משרד מבקר המדינה העיר לאנף, כי לפי ניסוחו של אחד הסעיפים במכתב הבנק נראה, שהבנק היה חייב בהחזר רכית הצמוד רק לפי סכומי ההפקדה באוצר ומועדיהם. בפועל נקט הבנק פירוש המחייב אותו בהחזר הצמוד למלוא ערכם המשוערך של הכספים המבוטחים שאליהם מתייחסות ההפקדות באוצר, דבר שהגדיל את החזרו לאוצר בשיעור ניכר. האנף לא היה ער לעניין זה. הפירוש שנקט הבנק, ושלדעתו תואם את כוונת הצדדים בעת שנחתם ההסכם, לא קיבל ביטוי נאות בהסכם, ומתברר שגם הסכם זה לא הובא בזמנו לכדיקתו ולאישורו של היועץ המשפטי של משרד האוצר<sup>(11)</sup>.

תיק ב' מעוגן באישור ביטוח הצמדה שנתן החשב הכללי ב-17.1.79. יתרתם המשוערכת לסוף מאי 1987 של הכספים המבוטחים בתיק זה היתה 32.4 מיליון ש"ח. כל הכספים מבוטחים ברבית של 7.5%, ופרעונם אמור להסתיים ב-1998. באישור הביטוח עצמו נקבע לגבי כספים חוזרים פנויים תנאי שונה מזה שנקבע, כאמור, בשאר אישורי ביטוח הפסיב המקוריים שניתנו לענפים השונים. על פי אישור זה, הכספים החוזרים הפנויים יופקדו באוצר ולא ישאו רבית והצמדה, אלא הבנק ישלם בגינם לאוצר רבית בשיעור של 0.5%, הצמודה למדד בגין החודש שבו יופקדו הכספים באוצר, ואילו לוחות הביטוח ישארו בעינם. תנאי זה נועד, ככל הנראה, להקטין את עלות הכספים לאוצר בהתחשב בחוסר הסיכון לבנק ובחוסר הצורך בטיפול מינהלי בלווים, אבל בניגוד להיגיון של השיקול הזה, ההפחתה חלה רק על הסכומים הקטנים למדי של פקדונות הכספים החוזרים - שערכם נשחק באינפלציה שחלה ממועדי מתן ההלוואות המקוריות ועד מועדי הפקדתם באוצר - ולא על החלק היחסי של הכספים המבוטחים. החזר הרבית בגין תיק זה היה כ-2,160 ש"ח לשנה - סכום זניח יחסית לסכומים המבוטחים, שערכם המשוערך לסוף מאי 1987 היה, כאמור, 32.4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לאנף בקשר לשני התיקים הללו כדברים האלה:

1. גם ההסכמים בגין שני תיקים אלה, כמו ההסכם מ-1978 בגין תיקי החקלאות, מתייחסים לפקדונות זמניים האמורים לשמש כמקור למתן הלוואות מוכוונות חרשות, ואין זה מתקבל על הדעת שכונות הצדדים היתה שתנאיהם יהיו תקפים לגבי כספים שיושאו בפקדונות לזמן ארוך. יצוין, שבאותה העת נהג החשב הכללי לקבל פקדונות רגילים של "כספי בנקים" ל-20 שנה כרבית של 7% (גם שיעור זה היה גבוה בלא הצדקה, לדעת הביקורת). עם הפסקת ההכוונה ב-1979 היה על האנף לכוא כדברים עם הבנק בהצעה לפרוע את התחייבויות הביטוח כל אימת שיווצרו עודפי כספים חוזרים, או לקבוע הסדר לפרעון מוקדם של התחייבויות הביטוח ולהפקדת הסכומים, לרבות הפרשי ההצמדה, בפקדונות כבועים באוצר, בהתאם ללוחות הסילוקין של מקורות המימון, ברבית שתספיק לכסות את עלות המימון לבנק, דהיינו, לפי הערכת הביקורת, בשיעור של כ-7.25% בגין הכספים שבוטחו בזמנו ב-9%, ובשיעור של כ-6.25% בגין הכספים שבוטחו בזמנו ב-7.5%<sup>(12)</sup>. גם בנושא זה המליץ משרד מבקר המדינה לאנף לבקש מן הבנק על סמך טענה זו, לאפשר פרעון הסכומים המבוטחים על פי לוחות הביטוח - הן אלה הנושאים רבית של 7.5% והן אלה הנושאים 9% (שכנינם הבנק משלם החזר של 1.5%).

2. קיומם של שני ההסכמים משנת 1979, שלפיהם הכספים החוזרים מופקדים באוצר, לא היה ידוע לחברת ענבל. החשב הכללי מקבל זה שנים את הפקדונות בגין שני התיקים בלי לבדוק את הנתונים שהם מבוססים עליהם, דהיינו קצב הפרעון של ההלוואות הלא-צמודות. במכתבי הבנק לאוצר מצוינים כסימוכין ההסכמים משנת 1979, אבל לא מוזהים מספרי תיקי הביטוח (לפי המיספור שהחברה נוקטת) שהם מתייחסים אליהם.

(11) ראה עוד בדו"ח שנתי 32, עמ' 82 - 85, בעניין ניסוח דו-משמעי של תנאי חשוב בהסכם בגין כספים חוזרים מהלוואות לפיתוח התעשייה.

(12) הכספים שבוטחו ב-9% נובעים בדרך כלל מאג"ח הנושאות רבית בשיעור 6.5%, ואלה שבוטחו ב-7.5% - מאג"ח הנושאות רבית בשיעור 5.5%. בשני המקרים יש להוסיף את שיעור הרבית של 0.66% (ראה לעיל).

כמכתבים נרשמים סיכומים של יתרת הפקדונות, אבל בלא עימות עם יתרתם הנומינאלית של לוחות הביטוח ויתרת ההלוואות שטרם נפרעו. אין תיאום בין האגף לבין החברה בעניין זה. משרד מבקר המדינה המליץ, שהאגף יבקש מן הבנק להגיש לאגף ולחברה דו"ח מפורט על יתרות לוחות הביטוח, יתרות ההלוואות ויתרות הפקדונות, וכן תחזית של קצב ההפקדות בעתיד.

3. האגף אינו מחזיק בנתונים הדרושים לחישוב סכומי החזר הרבית המגיעים לו מן הבנק בגין שני תיקים אלו. האגף אינו עושה כלל רישומים המראים את הזיקה בין הפקדונות לבין תקבולי הרבית בגינם. הבנק משלם לאגף את ההחזרים בלי להגיש תחשיב של הרבית ושל ההצמדה. בבדיקת ההחזרים ששולמו במארג ובספטמבר 1987, שקיבל האגף בלי בדיקה כלל וממילא בלי הסתייגות, העלתה הביקורת, שהבנק אינו מצוין כהודעותיו את תקופת הרבית ואת מספרי הזיהוי של הפקדונות כאגף שבגינם ההחזרים משולמים. בכירור בטלפון הודיע הבנק לאגף, שהתשלומים הם חצי-שנתיים. לגבי אחד התיקים צוין הבנק את המספר של תיק הביטוח - תיק ב' - שהחזר מתייחס אליו, אבל האגף אינו מטפל בתיקי הביטוח אלא בפקדונות. בדברי החסבר לשתי ההודעות בגין החזר של 1.5% (דהיינו תיק א') נאמר בטעות, שהמדובר בסכומים שהופקדו כאגף עד 30.3.86; למעשה, הפקיד הבנק סכום נוסף ב-30.6.86. הבנק לא הכהיר כהודעותיו לאגף מדוע לא היו הפקדות מאז. כתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה קיבל האגף הסבר בכתב מן הבנק כינואר 1988, ולפיו החל ב-1987 לא נותרו עודפי כספים מבוטחים להפקדה באוצר, אלא להיפך, והבנק התחיל למשוך כספים מן הפקדון לצורך פרעון חלקי של איגרות החוב שהיו מקור המימון של "כספי הבנק". עוד צוין משרד מבקר המדינה, כי שיעור הרבית המירבי בגין הלוואה צמודה למרד הועלה ל-13% על פי צו הרבית ב-23.7.85. מכאן, שהפחתת הרבית באמצעות החזר של 1.5% לאוצר בגין תיק א' לא היתה צריכה לחול על הסכומים שהפקיד הבנק לאחר אותו תאריך. עוד העלתה הביקורת, שסכום הרבית והפרשי ההצמדה בגינה, המצוינים בדברי החסבר להחזר מ-30.9.87, מגיעים ל-647,000 ש"ח, ואילו הסכום ששילם הבנק הוא 691,000 ש"ח. בכירור בטלפון הסביר הבנק, שהסכום שהוא שילם היה נכון, אלא שדברי החסבר הועתקו בטעות מדברי החסבר לתשלום הקודם לאוצר, מ-30.3.87.

בינואר 1987 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, שהוא הגיע לידי הסכמה עם הבנק על פרעון מוקדם של כל "כספי הבנק" המבוטחים בביטוח פסיב בגין הלוואות לחקלאות וקרנות משלימות לתעשייה, וכן בגין הלוואות לפיתוח התעשייה. הפרעון המוקדם יעשה כך שהשיעור הממוצע של הרבית בגין התחייבויות ביטוח ההצמדה שיפרעו מוקדם יהיה גבוה במקצת מ-8% (כאשר כל הכספים המבוטחים בגין קרנות משלימות יובאו. בחשבון כנושאים רבית של 7.5%, מאחר שבגין הכספים המבוטחים לפי 9% הבנק משלם החזר של 1.5% בהצמדה מלאה). הפרעון כוצע בחלקו בינואר 1988, ועשוי להסתיים עד סוף שנת הכספים 1987, אם המצב בתקציב ובקופה של האוצר יאפשר זאת. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוסכם על פרעון מוקדם מאחר שהדבר כדאי מבחינה פינאנסית הן לאוצר והן לבנק, מה גם ששני הצדדים ישתחררו בדרך זו מן הצורך להמשיך בטיפול מינהלי וחשבונאי מסורבל בכספים החוזרים.

### ביטוח אקטיב

מאחר שלוחות ביטוח האקטיב אמורים להתאים ללוחות הסילוקין של ההלוואות המוכוונות, שיטה זו הייתה אמורה להיות פשוטה יחסית, פרט לאפשרות של סילוק מוקדם של ההלוואות.

1. מבקר המדינה הצביע עוד בתחילת שנות השבעים על ליקויים חמורים במיוחד בטיפולו של החשב הכללי בבעיית הסילוק המוקדם של הלוואות אפוזיטיונות<sup>(13)</sup>. בעקבות הביקורת, אבל

(13) ראה בדו"ח שנתי 26, עמ' 77 - 89, ובדו"ח שנתן מבקר המדינה באוגוסט 1977 על הביקורת ב"טפחות", בנק משכנתאות לישראל, בע"מ, עמ' 51 - 57.

כאיחור של כמה שנים, העסיק החשב הכללי משרד של רואי חשבון כדי לאתר את סכומי ההלוואות האפותיקאיות שנפרעו מוקדם, כדי למנוע מן הבנקים המשך הנוהג של שימוש בכספי הפרעון המוקדם למתן הלוואות חדשות אגב המשך קבלת הפרשי הצמדה מן האוצר כאילו הוסיפו להתקיים ההלוואות הלא-צמודות המקוריות. הבנקים חויבו להפקיד באוצר את סכומי הפרעון המוקדם, אם מקורם היה בכספי אג"ח מיועדות: הפקדונות צמודים למדדים המקוריים בזמנים שההלוואות ניתנו, ועליהם האוצר משלם רבית צמודה לפי עלות איגרות החוב, לרבות התוספת המיוחסת לכיסוי הוצאת ההנפקה (0.66% לשנה). לעומת זאת, בגין "כספי בנק", פרע האוצר לבנקים את הסכומים המשוערכים שהגיעו להם בגין ביטוח ההצמדה עד מועדי הפרעון המוקדם, ובדרך זו חוסלו ההתחייבויות בגין הסכומים האלה. ב-1983 נעשה הסדר, שלפיו כל ההתחייבויות של האוצר בגין ביטוח הצמדה של הלוואות אפותיקאיות שטרם נפרעו, לרבות הלוואות מכספי בנקים, הומרו בפקדונות באוצר. במהלך עשיית ההסדר שונו התנאים במידה ניכרת לטובת האוצר בעקבות הערות של משרד מבקר המדינה על ליקויים של ממש שנמצאו בטיוטת ההסדר<sup>(14)</sup>. שיעורי הרבית הצמודים

2. בכדיקת תיקים של בנק א', המחזיק בחלק גדול מאד מכלל ביטוחי ההצמדה למדד, נמצא, כי בשנים האחרונות היו מקרים מעטים, שבהם הודיע הבנק לחברת ענבל על סילוק מוקדם של הלוואות המבוטחות בביטוח אקטיב בענפים אחרים (מלבד שיכון). עם קבלת הודעות הבנק, פרעה החברה לבנק, על חשבון האוצר, את הפרשי ההצמדה שהצטברו עד מועדי הסילוק המוקדם, ויצרה בגין סכומי הסילוק המוקדם לוחות ביטוח נגדיים, דהיינו - קיזזה את הסכומים הללו מן התחייבויות הביטוח של האוצר כלפי הבנק. מאחר שמדובר בהתחייבויות בגין "כספי בנק", הנושאות רבית בשיעורים של 7.5%-9%, יש בביטולן המוקדם יתרון לאוצר.

3. במשך שנת הכספים 1986 פנו ארבעה בנקים אחרים (שניים מהם מקבוצה בנקאית אחת) לחשב הכללי בבקשה לאשר פרעון מוקדם של הלוואות מבוטחות בהתחשב ברצונם של הלווים להיפטר מתשלומיהם התקופתיים הלא-צמודים לבנקים, שסכומיהם קטנים מאד. החשב הכללי הסכים לסילוק מוקדם של הלוואות בידי הלווים, אבל עמד על כך שהבנקים יפקידו באוצר את סכומי הקרן הלא-צמודים שיפרעו הלווים, ושהאוצר יפרעם לבנקים, במקום הלווים, לפי לוחות הסילוקין המקוריים של הלוואות, כך שביטוחי ההצמדה ישארו בעינם לפי לוחות הביטוח המקוריים. ההסדרים שנעשו כללו כמעט את כל ביטוחי ההצמדה שהחזיקו ארבעת הבנקים. הבנקים הצהירו בכתב, שאין להם כל יתרון מבחינת המס כתוצאה מן ההסדר. בהתכתבות שנמצאה בתיקי החברה לא הוצגו נתונים בדבר ערכם המשוערך של לוחות הביטוח, שהושארו על כנם בדרך זו, ובדבר שיעורי הרבית הצמודים שהם נושאים, אלא רק בדבר ערכם הנומינאלי ולשיעורי הרבית הנומינאליים שישלם האוצר במקום הלווים.

לפי בקשת משרד מבקר המדינה, חישבה החברה את הסכומים המשוערכים שעליהם חלו ההסדרים עם ארבעת הבנקים, ואת התפלגותם לפי שיעורי הרבית הצמודים של לוחות הביטוח.

ערכם המשוערך של לוחות הביטוח בעת ביצוע ההסדרים לסילוק מוקדם של הלוואות הלווים בינואר ובמארס 1987 הסתכם, לפי חישובי החברה, ב-109 מיליון ש"ח. מתברר, שמרבית לוחות הביטוח, שערכם כ-94 מיליון ש"ח, נושאים רבית צמודה בשיעור של 7.5%, וכמה מהם, שערכם 1.4 מיליון ש"ח, נושאים 9%. משרד מבקר המדינה העיר לאגף החשב הכללי, כי היה מקום שהאוצר ישקול להציע לבנקים שהוא יפרע להם את התחייבויותיו בגין "כספי בנק" - במיוחד הסכום הקטן יחסית הנושא 9% - במקום להקל עליהם להוסיף ולהחזיק בביטוחים האלה. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, כי כדעתו לעשות הסדרים כאלה עם בנקים אחרים באופן שרק הביטוחים הזולים יחסית, מבחינתו של האוצר, יושארו בעינם על ידי כניסת האוצר במקום הלווים, ואילו הביטוחים היקרים יפרעו מוקדם.

(14) ראה דר"ח שנתי 34, עמ' 11 - 12.

4. הביטוחים היקרים ביותר – אלה הנושאים רבית צמודה של 9% – שייכים ברובם המכריע לבנק א, ורבים מהם מתייחסים ללווים אחדים. בבדיקות חלקיות, שערך משרד מבקר המדינה כגופים מבוקרים אחדים המחזיקים בהלוואות בביטוח הצמדה בהיקף ניכר, לא נמצאו מקרים של סילוק מוקדם של ההלוואה. במצב זה, אין לאוצר עילה לתבוע פרעון מוקדם של התחייבויותיו בגין כספי הבנק, אף על פי שהלוואות אלה, שערכן זנית, אינן כרוכות למעשה בסיכון כל שהוא לבנק<sup>(15)</sup>.

עם זאת, האוצר והבנק הגיעו למסקנה, בעקבות המלצת הביקורת הנזכרת לעיל, כי פרעון מוקדם של התחייבויות כאלה כדאי לשני הצדדים. האוצר פרע לבנק בפרעון מוקדם, בנובמבר 1987 – ינואר 1988, חלק גדול מכלל התחייבויותיו בגין הלוואות מ"כספי בנק", שבוטחו בזמנו בביטוח אקטיב. ההתחייבויות שנפרעו נשאו, כאמור, שיעור רבית ממוצע של כ-8%.

## ליקויים שונים

1. בעת הקמת מערכת המידע של חברת ענבל נרשמו במחשב ה"מסגרות", דהיינו הסכומים שאושרו לביטוח הצמדה במכתבי ביטוח מאת החשב הכללי, אגב ציון התנאים הבסיסיים של האישור. את ההיקף הכספי ואת התנאים העיקריים של לוחות ביטוח ההצמדה שהגיש הבנק השוותה החברה, ידנית, להיקף ולתנאים של המסגרות.

(א) בשני תיקי ביטוח פסיב בגין הלוואות לחקלאים שנתן בנק א' מ"כספי בנק" (ראה לעיל), נמצא, שהסכומים המקוריים שבוטחו היו גבוהים מאלה שאושרו במכתבי ביטוח ההצמדה מאת החשב הכללי שנמצאו בתיקים.

(ב) בתיק המתייחס לקרן למתן הלוואות לענף כלכלי מסוים נמצא חוזה בין הממשלה לבין בנק א' לבין הארגון המייצג את הענף ממאי 1974, ובאחד מסעיפיו נאמר: "הממשלה תבטח את כל מקורות הקרן.... בביטוח הצמדה..... עליו יוסכם בין הממשלה והבנק בנפרד....". בתיק לא נמצא כל מסמך מאת החשב הכללי בדבר אישור ביטוח הצמדה, אלא שלושה מכתבים מאת סגני הממונה על המימון ושוק ההון בדבר היתר השימוש בכספי אג"ח לא-ממשלתיות לשם מימון הקרן: מכתבים אלה אינם מהווים אישורי ביטוח הצמדה.

2. בדו"ח התפלגות לוחות הביטוח, שהפיקה החברה לצורכי הביקורת, נמצאו לוחות של בנק ב' בקשר להלוואות לרשויות מקומיות לצורכי מערכות ביו, במסגרת תכנית משותפת עם הבנק העולמי, אשר רשומים כמבוטחים בשיעורי רבית צמודים חריגים ביותר, עד כדי 21%. שיעורי הרבית הצמודים הרשומים לחובת האוצר יתכן שהיו למעשה שיעורי הרבית הלא-צמודים שבהם היה צריך לחייב את הרשויות המקומיות הלוות. החברה הודיעה, שהתשלומים בפועל בנושא זה אינם מחושבים לפי הנתונים שבמערכת המידע שלה, כמקובל, אלא לפי חישובים שהבנק עושה. מתכונת ההתחשבנות שהבנק עושה לא היתה נהירה לחברה, ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 1988, לא נתקבל על כך הסבר מן הבנק.



הסדרי ביטוח ההצמדה שעשה משרד האוצר כמשך שנות השישים והשבעים היו לא-תקינים מבחינה ציבורית, ומתכונתם המסובכת הקשתה על האוצר לנהל את התחייבויותיו בגינם. משרד מבקר המדינה הצביע פעמים רבות בעבר על ליקויים חמורים בניהול התחייבויות אלו. גם בביקורת

(15) לדוגמה, הבדיקה התייחסה לשבע הלוואות שניתנו ללווה אחד בתקופה 1973 – 1976 ושיתרותיהן בסוף מאי 1987 הסתכמו ב-37,000 ש"ח, ואילו יתרת "כספי הבנק" המבוטחים בגינם – מקצתם נושאים 9% והשאר 7.5% – הסתכמו ביותר מ-100 מיליון ש"ח.

הנוכחית התגלו ליקויים של ממש, שמקורם בעיקר בדרך טיפולו של אגף החשב הכללי ב"ביטוח פסיבי" בסוף שנות השבעים. על אף הזמן שעבר מאז, לא התיישנו הלקחים שניתן להפיק מתיאור הליקויים בפרק זה: הביקורת מצביעה על אי-כהירות כאשר לכוונתם הבטיסית של ההסכמים שהאגף חתם עליהם, ועל ניסוח לקוי של תנאי בעל משמעות כספית באחד ההסכמים. על ליקוי דומה הצביעה הביקורת הקודמת בעניין הסכם אחר לגבי "ביטוח פסיבי". האגף לא היה ער לבעייתיות של ההסכמים הנדונים, ובעיקר לאפשרות של פגיעה באינטרס הכספי של האוצר הנובעת מכך, שתנאים שעליהם הוסכם, ככל הנראה, לצורך טיפול בעודפים ארעיים של "כספים חוזרים", נשארו בעינם לזמן ארוך למדי.

הסדרי "ביטוח הפסיבי" והשינויים שנעשו בהם הצריכו הסדרי-משנה מסורבלים בדבר הפקדת "כספים חוזרים" באוצר. להבדיל ממרבית תחומי הפעולה של אגף החשב הכללי, שבשנים האחרונות חלה בהם התקדמות רבה בשכלול מערכות המידע, לא היה לאוצר מידע של ממש בעניין הפקדונות של כספים חוזרים, ובעניין זה הוא סמך לגמרי על הבנק. לפקדונות אלה כשלעצמם (להבדיל מהתחייבויות ביטוח ההצמדה הקשורות אליהם) לא היתה משמעות כספית של ממש, ולא נמצא סימן שהאגף הפסיד כתוצאה מהסתמכותו הסבילה על הבנק, אבל בעיקרון האוצר צריך להימנע ממצב שכזה.

בשנת הכספים 1987 נוצרו בשוק ההון תנאים חיוביים יחסית מבחינתו של אוצר המדינה, בעיקר כתוצאה מן הצמצום הרב שחל בגרעון בתקציב המדינה. במצב זה התאפשר להפיץ מילוות מדינה כרבית נוחה יחסית, ובדרך זו גייס האוצר הון בהיקף ניכר בלא קושי. בנסיבות אלו המליץ משרד מבקר המדינה בפניה לחשב הכללי לבחון את האפשרות לפרוע מוקדם התחייבויות בגין "כספי בנקים" שנכללו בהסדרי ביטוח הצמדה, שהן התחייבויות צמודות המדד היקרות ביותר מכל הסוגים של חובות והתחייבויות של המדינה. עוד המליץ המשרד לבחון פרעון מוקדם של פקדונות של "כספי בנקים" באוצר, שאינם קשורים בביטוח הצמדה. החשב הכללי השיג את הסכמתם של שני בנקים לכך, ובתנאים שיש בהם כדי לחסוך לאוצר סכומי רבית לא מבוטלים במשך השנים הקרובות. ההסכמה בין האגף לבין אחד הבנקים, בדבר הפרעון המוקדם של התחייבויות בגין ביטוח הצמדה הקיפה, בין היתר, את התחייבויות בגין הסדרי ביטוח הפסיבי שלגביהם העלה משרד מבקר המדינה הסתייגויות רבות.

מן הראוי, שהאוצר יוסיף להיות ער לאפשרויות להפחית את עומס הרבית הגדול על חובות הפנים ועל חובות החוץ של המדינה, הן בעת קביעת התנאים המקוריים של מילוות והן על ידי ניצול הזדמנויות נוחות לפרעון מוקדם של מילוות יקרים והחלפתם במילוות פחות יקרים. היכולת לעשות זאת תלויה בעיקר בשיפור מצבה של המדינה כלווה, באמצעות הקטנת הגרעון בתקציב המדינה, ואף יצירת עודף, כפי שהיה בשנת הכספים 1986.

## הלוואות צמיתות לחברת החשמל לישראל בע"מ

### ריכוז ממצאים

במטרה למנוע התהוות הפסדים בדו"חות הכספיים של חברת החשמל לישראל בע"מ, חזאת בדרך של התאמת הוצאות ההון של החברה לעלויות כלכליות-תחשיביות שעליהן מבוססים תעריפי החשמל, עשה האוצר את הפעולות הבאות:

(א) האוצר המיר הלוואות פיתוח צמודות לדולר בסכום של 1.1 מיליון ש"ח, שהוא נתן בעבר לחברה מתוך תקציב הפיתוח של המדינה, בהלוואה תמורת אגרת חוב צמיתה הנושאת ריבית צמודה, ואילו קרן הלוואה אינה צמודה. ההמרה נעשתה למפרע וכתוצאה מכך בוטלו הפרשי הצמדה שהחברה זקפה לחובת חשבון רווח והפסד.

הנוכחית התגלו ליקויים של ממש, שמקורם בעיקר בדרך טיפולו של אגף החשב הכללי ב"ביטוח פסיבי" בסוף שנות השבעים. על אף הזמן שעבר מאז, לא התיישנו הלקחים שניתן להפיק מתיאור הליקויים בפרק זה: הביקורת מצביעה על אי-כהירות כאשר לכוונתם הבטיסית של ההסכמים שהאגף חתם עליהם, ועל ניסוח לקוי של תנאי בעל משמעות כספית באחד ההסכמים. על ליקוי דומה הצביעה הביקורת הקודמת בעניין הסכם אחר לגבי "ביטוח פסיבי". האגף לא היה ער לבעייתיות של ההסכמים הנדונים, ובעיקר לאפשרות של פגיעה באינטרס הכספי של האוצר הנובעת מכך, שתנאים שעליהם הוסכם, ככל הנראה, לצורך טיפול בעודפים ארעיים של "כספים חוזרים", נשארו בעינם לזמן ארוך למדי.

הסדרי "ביטוח הפסיבי" והשינויים שנעשו בהם הצריכו הסדרי-משנה מסורבלים בדבר הפקדת "כספים חוזרים" באוצר. להבדיל ממרבית תחומי הפעולה של אגף החשב הכללי, שבשנים האחרונות חלה בהם התקדמות רבה בשכלול מערכות המידע, לא היה לאוצר מידע של ממש בעניין הפקדונות של כספים חוזרים, ובעניין זה הוא סמך לגמרי על הבנק. לפקדונות אלה כשלעצמם (להבדיל מהתחייבויות ביטוח ההצמדה הקשורות אליהם) לא היתה משמעות כספית של ממש, ולא נמצא סימן שהאגף הפסיד כתוצאה מהסתמכותו הסבילה על הבנק, אבל בעיקרון האוצר צריך להימנע ממצב שכזה.

בשנת הכספים 1987 נוצרו בשוק ההון תנאים חיוביים יחסית מבחינתו של אוצר המדינה, בעיקר כתוצאה מן הצמצום הרב שחל בגרעון בתקציב המדינה. במצב זה התאפשר להפיץ מילוות מדינה כרבית נוחה יחסית, ובדרך זו גייס האוצר הון בהיקף ניכר בלא קושי. בנסיבות אלו המליץ משרד מבקר המדינה בפניה לחשב הכללי לבחון את האפשרות לפרוע מוקדם התחייבויות בגין "כספי בנקים" שנכללו בהסדרי ביטוח הצמדה, שהן התחייבויות צמודות המדד היקרות ביותר מכל הסוגים של חובות והתחייבויות של המדינה. עוד המליץ המשרד לבחון פרעון מוקדם של פקדונות של "כספי בנקים" באוצר, שאינם קשורים בביטוח הצמדה. החשב הכללי השיג את הסכמתם של שני בנקים לכך, ובתנאים שיש בהם כדי לחסוך לאוצר סכומי רבית לא מבוטלים במשך השנים הקרובות. ההסכמה בין האגף לבין אחד הבנקים, בדבר הפרעון המוקדם של התחייבויות בגין ביטוח הצמדה הקיפה, בין היתר, את התחייבויות בגין הסדרי ביטוח הפסיבי שלגביהם העלה משרד מבקר המדינה הסתייגויות רבות.

מן הראוי, שהאוצר יוסיף להיות ער לאפשרויות להפחית את עומס הרבית הגדול על חובות הפנים ועל חובות החוץ של המדינה, הן בעת קביעת התנאים המקוריים של מילוות והן על ידי ניצול הזדמנויות נוחות לפרעון מוקדם של מילוות יקרים והחלפתם במילוות פחות יקרים. היכולת לעשות זאת תלויה בעיקר בשיפור מצבה של המדינה כלווה, באמצעות הקטנת הגרעון בתקציב המדינה, ואף יצירת עודף, כפי שהיה בשנת הכספים 1986.

## הלוואות צמיתות לחברת החשמל לישראל בע"מ

### ריכוז ממצאים

במטרה למנוע התהוות הפסדים בדו"חות הכספיים של חברת החשמל לישראל בע"מ, חזאת בדרך של התאמת הוצאות ההון של החברה לעלויות כלכליות-תחשיביות שעליהן מבוססים תעריפי החשמל, עשה האוצר את הפעולות הבאות:

(א) האוצר המיר הלוואות פיתוח צמודות לדולר בסכום של 1.1 מיליון ש"ח, שהוא נתן בעבר לחברה מתוך תקציב הפיתוח של המדינה, בהלוואה תמורת אגרת חוב צמיתה הנושאת ריבית צמודה, ואילו קרן הלוואה אינה צמודה. ההמרה נעשתה למפרע וכתוצאה מכך בוטלו הפרשי הצמדה שהחברה זקפה לחובת חשבון רווח והפסד.



ב) האוצר קיבל עליו לפרוע מלווה בסך 51.6 מיליון דולר שהחברה קיבלה מבנק בחוץ לארץ בריבית של 8.75%; תמורת זאת נרשמה בספרי האוצר הלוואה באותו סכום, בשקלים, כהלוואה לחברה תמורת שתי אגרות חוב צמיתות, כאשר קרן הלוואה אינה צמודה והריבית בשעור של 5.75% צמודה למדד. גם הסדר זה נעשה באופן רטרואקטיבי, ומנע רישום הפסדים בספרי החברה.

הביקורת הסתייגה מכך שלא ניתן ביטוי נאות בתקציב המדינה להסדרים אלה, ושמשמעותם לא הובאה לידיעת ועדת הכספים של הכנסת.



החשב הכללי גובה באופן שוטף רבית על אגרות חוב צמיתות שקיבל בשנים 1983/84 - 1984/85 מחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - החברה). בדיקת ההסדרים שנעשו בין האוצר לבין החברה בגין אגרות חוב אלה העלתה את הממצאים הבאים:

### ההסדרים לשנת 1983/84

1. על פי זכיונות החשמל משנת 1927, סכומי הפחת הנוקפים לחובת חשבון רווח והפסד של החברה מחושבים על בסיס העלות ההיסטורית של מתקניה. עקב האינפלציה, ששררה במשק הישראלי שנים רבות, ובמיוחד מאז שנות השבעים, העלות, שבה מוצגים הנכסים במאזני החברה, נמוכה בהרבה מערכם הממשי ובהתאם לכך נמוכות הוצאות הפחת הנוקפות לחשבון רווח והפסד. קביעת תעריפים, המבוססים, בין היתר, על פחת היסטורי, אין בהם כדי לכסות את העלות הכלכלית של ייצור החשמל (עלות המחושבת, בין היתר, על בסיס הערך המשוערך של מתקני החברה). כדי שחשבונות רווח והפסד של החברה ישקפו הוצאות בהתאם לעלויות הכלכליות, זקפה החברה, משנת 1974/75 ואילך, לחשבון רווח והפסד את הריבית והפרשי ההצמדה, שהצטברו בתקופת ההקמה של תחנת כוח, על מלוות שהיא קיבלה לצורך מימון השקעותיה באותה תחנת כוח. החברה עשתה זאת במקום לזקוף הוצאות אלה, כמקובל, לחשבונות ההשקעות במתקנים שבהקמה.

בתחילת שנות השמונים חל גידול ניכר בהשקעות בהקמת תחנות כוח, ובמקביל גדל סכום הלוואות שהחברה גייסה למימון ההשקעות. הרבית והפרשי ההצמדה על הלוואות אלה, שנוקפו כאמור לחשבון רווח והפסד כבר בזמן הקמת התחנות, גרמו לכך, שהחשבון האמור שיקף סך כולל של הוצאות, שהיה גבוה מהעלויות הכלכליות-תחשיביות. מצד שני ההכנסות של החברה הנובעות מתעריפי החשמל המחושבים על יסוד אותן עלויות, לא הדביקו, כאמור, את ההוצאות שנוקפו בספרי החברה. כתוצאה מכך היו צפויים הפסדים בדו"חות הכספיים של החברה.

כדי למנוע התהוות הפסדים כאלה, נעשה הסדר הבא לגבי שנת הכספים 1983/84. במטרה להביא את הוצאות ההון של החברה (פחת, ריבית והצמדה) בחשבון רווח והפסד שלה ליום 31.3.84, לרמה התואמת את העלויות כלכליות-תחשיביות, החליטו משרד האוצר ומשרד האנרגיה והתשתית, באוגוסט 1984, לאפשר לחברה להמיר חלק מהלוואות הפיתוח הצמודות לדולר, שהממשלה נתנה לחברה, באגרת חוב צמיתה. המדובר בהלוואות שהממשלה נתנה בשנת הכספים 1980/81 באמצעות בנקים שונים, בריבית של 6.5% לתקופה של 17 שנה, בסכום כולל של 1,146,203 ש"ח (29.1 מיליון דולר). הלוואות הומרו באגרת חוב צמיתה באותו סכום. הנושאת ריבית של 5% לשנה כאשר הריבית צמודה למדד ואילו קרן הלוואה אינה צמודה. כדי להשפיע, כאמור, על תוצאות חשבון רווח והפסד ליום 31.3.84, נעשתה ההמרה למפרע מיום 1.4.83. בדרך זו בוטלו הפרשי ההצמדה על הלוואות הפיתוח האמורות, כך שחשבון רווח והפסד שיקף הוצאות שרמתן הותאמה בקירוב לעלויות הכלכליות לפי התחשיב, ונמנעה התהוות הפסדים ליום 31.3.84.

כתוצאה מההמרה למפרע נוצר בהתחשבות בין האוצר לבין החברה ליום 31.3.84 הפרש רבית לטובת החברה בסכום של 203,520 ש"ח (1.3 מיליון דולר). בסכום זה יחד עם סכום של 900,000

ש"ח המהווה חלק מהסובסידיה שהחברה קיבלה מתקציב המדינה לשנת הכספים 1983/84 (ובס"ה 1,103,520 ש"ח), השתמשה החברה לפרעון מוקדם של הלוואות הנושאות רבית של 6.5% ו-8% שניתנו לחברה בשנת הכספים 1983 על ידי בנקים שונים.

לדעת הביקורת, שינוי למפרע של תנאים של הלוואה שניתנה בעבר, כגון המרה למפרע של הלוואות פיתוח באגרות חוב צמיתות, שיש בו משום שיפור התנאים ללווה או מתן הטבה, והמקטין את תקבולי הממשלה מקרן וריבית, צריך לקבל ביטוי תקציבי<sup>(1)</sup>. מבחינת תקינות המינהל הציבורי רצוי שהסדרים כאלה, כאשר נעשים כתחולה למפרע, יוכאו לדיעת ועדת הכספים של הכנסת או לאישורה, הכל לפי הענין.

## ההסדרים לשנת 1984/85

1. גם בשנת 1984/85 היו צפויים הפסדים בחברה מאותן סיבות שצויינו לעיל לגבי שנת הכספים 1983/84. כדי למנוע התהוות הפסדים, שוב היה צורך להתאים הוצאות ההון של החברה לרמת העלויות הכלכליות-תחשיביות<sup>(2)</sup>. להשגת מטרה זו נעשה הסדר ב-8.9.85 בין האוצר לבין החברה, שלפיו הפקידה החברה באוצר סך 10,412,640 ש"ח, והחשב הכללי הלווה לחברה אותו סכום, תמורת שתי אגרות חוב צמיתות - האחת בסך 8,064,000 ש"ח והשנייה בסך 2,348,640 ש"ח, הכל לפי ערך 31.5.84. הסכום הכולל מייצג מלווה מבנק ליצוא ויבוא של ארצות הברית בסך 51.6 מיליון דולר<sup>(3)</sup>, שנתקבל במסגרת קו אשראי, לצורך רכישת ציוד בחו"ל להקמת תחנת כוח באשקלון. הפעולות הנ"ל לא בוצעו בדרך של העברת כספים, אלא קיבלו ביטוי בספרי החשב הכללי על ידי רישום פקדון בספרי לזכות החברה (התחייבות של המדינה), כנגד רישום הלוואה לחברה תמורת שתי אגרות חוב צמיתות (זכות של המדינה).

הפקדון של החברה באוצר צמוד במלואו לדולר של ארצות הברית, והוא יפרע על ידי החשב הכללי ב-24 תשלומים חצי-שנתיים, החל משנת 1988 (בחלקו הגדול - 8,064,000 ש"ח - החל מ-31.7.88, ובחלקו הקטן - 2,348,640 ש"ח - החל מ-30.6.88). הפקדון נושא ריבית בשיעור של 8.75% לשנה, שתשולם בתשלומים חצי שנתיים החל מ-31.7.84 ו-30.6.84 - לפי החלקים האמורים. תנאי הפרעון של הקרן והריבית זהים לאלה החלים על המלווה שהחברה קיבלה מהבנק בארצות הברית. הקרן של שתי אגרות החוב הצמיתות (ההלוואה שהאוצר נתן לחברה) אינה צמודה, ותישא ריבית בשיעור של 5.75% לשנה, צמודה למדד המחירים לצרכן, ותיפרע לאוצר בתשלומים חצי שנתיים, בתאריכים זהים למועדי הפרעון של ריבית על הפקדון. לפי תנאי אגרות החוב, תהא החברה רשאית, לפי בחירתה, לפרוע את סכום קרן ההלוואה במקרה של העברת מפעלה למדינה עם תום תקופת זכיון החשמל (1996) או במקרה של רכישת מפעלה על ידי המדינה בהתאם להוראות הזכיון.

ההסדר הנ"ל נעשה בספטמבר 1985, בתוקף למפרע ממאי 1984. בניסיונות אלה לא הייתה אפשרות לתת ביטוי להסדר האמור בתקציב המדינה לשנת הכספים 1984.

2. דברי ההסבר לתקציב המדינה משנת הכספים 1980 ואילך נתנו ביטוי למדיניות האוצר בענין מימון פיתוח מערכת החשמל והקמת תחנות כוח. בהתאם למדיניות זו, קווי אשראי שהחברה משיגה בחו"ל לצורך מימון רכישות ציוד וחומרים לתחנות הכוח, הועמדו לרשות האוצר, ותמורתם קיבלה החברה הלוואות בשקלים בסכומים שווים ערך, מתוך תקציב הפיתוח של המדינה, בתנאים של הלוואות פיתוח, לתקופת פרעון ארוכה יותר (ראה דו"ח על הביקורת בחברת החשמל מ-1985, עמ' 3.25). על פי מדיניות זו, "המרת" האשראים שהחברה משיגה, בהלוואות של המדינה, מקבלת ביטוי

(1) זו גם עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר.

(2) ראה דו"ח על הביקורת בחברת החשמל לישראל בע"מ, שהוצא על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1985, עמ' 3.10 עד 3.13.

(3) לפי שער יציג של 0.2016 ש"ח ליום 31.5.84.

בתקציב הפיתוח של המדינה, בצורת הוצאה מותנית בהכנסה, כאשר כנגד ההקצבה להקמת תחנות כוח (הלוואות המדינה לחברה), קיימת הכנסה מיועדת - קו האשראי שקיבלה החברה, כך שההוצאה נטו, על פי התקציב, היא אפס. בשנת הכספים 1984 הוקצב סכום של 5,266,000 ש"ח (כ-30 מיליון דולר לפי שער של 0.172 ש"ח לדולר) עבור פיתוח מערכת החשמל בכללותה, הכולל, בין היתר, סכום של 1,920,000 ש"ח (כ-11.1 מיליון דולר) עבור תחנת הכוח באשקלון (100,000 ש"ח עבור תכנון ו-1,820,000 ש"ח עבור הזמנת ציוד). בדברי ההסבר להצעת התקציב שהוגשה לכנסת, בהתייחס להקצבה הכוללת, נאמר בעניין זה כלהלן:

"השנה ימומן פתוח רשת החשמל מתוך אמצעים עצמיים של חברת החשמל ובאמצעות אשראי שתגייס החברה בשוקי הכספים. מרכיב מטבע החוץ בהשקעות, בהיקף של כ-30 מיליון דולר, ימומן ברובו מקווי אשראי בנקאיים ומאשראי ספקים. חלק זה מתוקצב כהוצאה מותנית בהכנסה".

שנת הכספים 1984 היתה שנה של אינפלציה גבוהה, אשר חייבה את האוצר לעדכן את התקציב מדי שלושה חודשים בהתאם לסעיף 8 לחוק התקציב לאותה שנה, וזאת באישור ועדת הכספים של הכנסת. ההקצבה בסך 1,820,000 ש"ח עבור תחנת הכוח באשקלון (הזמנת ציוד) וההכנסה המיועדת באותו סכום, עודכנו על ידי האוצר בכל רבעון של השנה, ולקראת הרבעון האחרון (ינואר - מארס 1985), עדכן האוצר (באישור ועדת הכספים של הכנסת) את ההקצבה האמורה לסך 13,400,620 ש"ח. העדכון לרבעון האחרון נעשה על יסוד שער חליפין צפוי של 0.725 ש"ח לדולר, כך שהסכום המעודכן של 13,400,620 ש"ח מייצג 18.5 מיליון דולר, לעומת התקציב המקורי של 1,820,000 ש"ח אשר ייצג 10.5 מיליון דולר (ראה לעיל). יוצא אפוא שעדכון התקציב כלל תוספת ריאלית של 8 מיליון דולר<sup>(4)</sup>.

בספטמבר 1985 - לאחר תום שנת הכספים - זקף החשב הכללי את סכום הלוואה כנגד אגרות החוב הצמיתות בסך של 10,412,640 ש"ח, (המייצג כאמור סכום של 51.6 מיליון דולר), לחובת תקציב הפיתוח בהרשאה המעודכנת של 13,400,620 ש"ח (המייצגת 18.5 מיליון דולר). כתוצאה מזקיפה זו מראה דו"ח ביצוע התקציב הפרש בסכום של 2,987,980 ש"ח שלא נוצל, כאשר למעשה, כמונחים של דולרים, היה גרעון, דהיינו ניצול-יתר של תקציב, בסך 33.1 מיליון דולר. דברים אלה נכונים גם לגבי ההכנסה המיועדת. העוות נובע מאופי ההסדר שצויין לעיל, כאשר ההוצאה נרשמה לפי ערך של מאי 1984 ולפי שער החליפין שהיה קיים אז, ואילו ההרשאה התקציבית עודכנה לפי שער החליפין החזוי הממוצע של הרבעון האחרון (ינואר - מארס 1985).

ההרשאה בשנת הכספים 1984 בסך 13,400,620 ש"ח הייתה מיועדת, לפי דברי ההסבר הנ"ל, להמרת קווי אשראי מחוץ לארץ בהלוואות פיתוח ממשלתיות לחברה, ולא להסדר המתואר לעיל, לפיו לא היתה למעשה הפקדה באוצר של כספי מלווה מחו"ל, אלא פעולות רישומיות שמטרתן להקטין את נטל הריבית על החברה לצורך התאמת הוצאות ההון של החברה לרמה כלכלית-תחשיבית מוסכמת. לדעת הביקורת לא היה מקום לזקוף להרשאה תקציבית זו את ההסדר שבו נטל האוצר על עצמו לפרוע את המלווה שקבלה החברה מחוץ לארץ, תמורת אגרות חוב צמיתות של החברה. להסדר האמור לא הייתה אפוא, למעשה, הרשאה תקציבית מתאימה, ומן הראוי היה לדאוג לקבל הרשאה תקציבית מיוחדת, כדין, להסדר, שמטרתו מניעת התהוות הפסדים בספרי החברה.

3. עקב הרטרואקטיביות של ההסדר - תחילתו למפרע מיום 31.5.84 - והפער בין שעור הרבית על הפקדון לבין שעור הרבית שנושאות אגרות החוב הצמיתות, נוצרו עד יום 31.7.85 הפרשי רבית לטובת החברה בסכום של 1,510,275 ש"ח. בסכום זה פרעה החברה, על פי ההסדר, הלוואות פיתוח שהאוצר נתן לה בשנת הכספים 1984.

(4) בדו"ח השנתי 35, עמוד מ"ו, הובאו מספר דוגמאות לליקוי זה, לפיו התוספות לתקציב שקבעה הממשלה בגין עדכון ההרשאה לצורך כיסוי התיקרויות, כללו, בניגוד לאמור בחוקי התקציב, תוספות ריאליות להרשאה.

4. החשב הכללי הודיע ששיעור הרבית (5.75%) שנקבע לאגרות החוב הצמיתות מבטיח, שהערך הנוכחי של שני תזרימי הכספים - קרן וריבית בגין הפקדון באוצר, המייצג את המלווה מארצות הברית, והרבית בגין אגרות החוב הצמיתות - יהיה זהה, ובדרך זו תכסה, במרוצת השנים, הרבית על אגרות החוב, גם את סכום הקרן. החשב הכללי התבסס בעניין זה על חישובים שנעשו בחברת החשמל. בשני הגופים לא ניתן היה לקבל, לצורכי הביקורת, את החישוב המפורט.

לפי הסברי החברה והחשב הכללי, אמנם קיימת זהות בערך הנוכחי של זרמי הכספים ההדדיים, הנוכעים מצד אחד מפרעון הפקדון של החברה (קרן, הצמדה וריבית), ומצד אחר מתשלומי רבית על אגרות החוב הצמיתות; אולם בנסיבות העניין, מטרת ההסדר הייתה פריסת נטל הוצאות ההון של החברה כך, שבשנים הראשונות של תקופת ההסדר תינתן הקלה ממשית לחברה. לדעת הביקורת, ההסדר בכללותו חייב היה לקבל הרשאה תקציבית כדון, ומכחינת תקינות המינהל הציבורי היה מקום להביא את הנושא לוועדת הכספים של הכנסת עם הסבר כרוז בדבר ההשלכות הכספיות של ההסדר מבחינתן של המדינה ושל החברה.

## קרן ברוקדייל

### ריכוז ממצאים

באוצר מתנהל פקדון לזמן ארוך במטבע חוץ בסך 4.4 מיליון דולר, הנובע מהפקדות ארגון הג'וינט ישראל ומהפקדות מקבילות של הממשלה. סכומי הרבית, שהאוצר משלם על פקדון זה, מיועדים לתמוך במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה. לבקשת הארגון הסכים האוצר להעלות את שיעור הרבית ל-11% כדי לסייע לו במניעת כרסום ריאלי של המקורות הנצברים של המכון. לדעת הביקורת, צריך היה לבצע את הסיוע בדרך של הקצבה עם הרשאה תקציבית, ולא בדרך של העלאת שיעור הרבית.

על שני פקדונות נוספים של ארגון הג'וינט בישראל, בסכום כולל של 2.35 מיליון דולר, שהופקדו באוצר לזמן קצר, שילם האוצר שיעור רבית זהה לזה המשולם על הפקדון לזמן ארוך, שהוא גבוה משיעור הרבית על פקדונות לזמן קצר.

שיעורי הרבית על הפקדונות של הארגון באוצר נקבעו על פי הסכם בין האוצר לבין הג'וינט, על בסיס שיעורי הרבית של אגרות חוב ממשלתיות של ארצות הברית. המידע בעניין שיעורים אלה נמסר לאוצר מדי פעם על ידי הארגון עצמו, והחשב הכללי חישב את סכומי הרבית שהוא משלם לארגון על יסוד מידע זה, בלא לערוך בקרה על נכונות השיעור.



בשנת 1975 הקים ארגון הג'וינט העולמי קרן בשם קרן ברוקדייל, (להלן - הקרן), שהכנסותיה יהיו מוקדשות לטובת מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה ולהתפתחות האדם והחברה בישראל. הוסכם בין הממשלה לבין ארגון הג'וינט העולמי, כי הממשלה תעניק לקרן מענקים בדולרים על בסיס הקבלה וכי כספי הקרן יופקדו באוצר; הבעלות על הקרן תהיה בידי ארגון הג'וינט העולמי.

ב-14.7.76 נחתם בעניין זה הסכם בין הממשלה לבין ארגון הג'וינט העולמי, ובו צויין כי כספי הקרן יוחזקו באוצר בחשבון פקדון על שם הקרן. בהסכם נקבעו התנאים של הפקדון: הסכומים שיופקדו בקרן, לרבות הסכומים שיופקדו על ידי האוצר על בסיס הקבלה, ישאו רבית בדולרים בשיעור של