

פעולות ביקורת

נסקרו הגורמים למשבר הכלכלי-הפיננסי של קיבוצי התק"מ והקיבוץ הארצי, ונבחנו הסדרי הסיוע לקיבוצי התק"מ בשנים 1986 - 1988. הבדיקות נערכו אצל המפקח על הבנקים בבנק ישראל, באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר. נתקבל גם מידע מהמפקח על הבנקים בבנק ישראל.

ביחידות מילוות המדינה נבדק תהליך הפדיון המוקדם של מילוות לתאגידים במצוקה כלכלית. הבדיקה נערכה גם במשרד האוצר, התעשייה והמסחר, התיירות והחקלאות.

המשבר הכלכלי-פיננסי של קיבוצי התק"מ והקיבוץ הארצי

הסדר הסיוע לתק"מ ולקיבוץ הארצי

בדצמבר 1989 נחתם הסכם מסגרת בין משרד האוצר, בנקים מסחריים, והקיבוצים המאוגדים בתנועה הקיבוצית המאוחדת (להלן - התק"מ) ותנועת הקיבוץ הארצי - השומר הצעיר (להלן - הקיבוץ הארצי) להסדרת החובות של קיבוצים, וארגונים קשורים בהם, לבנקים.

חתימת ההסכם סיימה תהליך ממושך של דיונים בין הצדדים, תהליך שהחל באוקטובר 1988 לאחר שהבנקים הנושים של הקיבוצים חדלו ברובם למחזר את החוב של המגזר הקיבוצי. הבנקים נקטו צעד זה לאחר שהבינו, ככל הנראה במחצית השנייה של 1988, שחובות הקיבוצים גדלו כל כך עד שבכל הסדר שיעשה לא יהיה מנוס ממחיקת חובות בידי הבנקים. אי מיחזור החובות בידי הבנקים הגדולים, לאחר שכמה מן הבנקים הקטנים כבר נקטו, במהלך שנת 1988, פעולות לצמצום חשיפתם לנזקים אפשריים כתוצאה מהחוב הקיבוצי, העמיד את הקיבוצים בפני משבר חמור, אשר היה יכול לסכן את תפקודם המשקי הכולל. היות שהקיבוצים וארגוניהם קשורים יחד במסגרת מסועפת של ערכות הדדית לא היה מדובר במשבר של כמה יישובים או ארגונים אזוריים, כי אם במשבר כולל. בשל גודל חובות הקיבוצים, היה משבר זה עלול לפגוע קשות גם בבנקים הנושים.

משעמדו נציגי התק"מ והקיבוץ הארצי בפני משבר נזילות חריף הם פנו באוקטובר 1988 למשרד האוצר בבקשת סיוע. בבקשה צויין, כי אי מיחזור חובות הקיבוצים עלול לגרום למשבר אשר ישתק את המשק החקלאי ויגרום לקריסת התנועות הקיבוציות. משבר כזה היה עלול, לדעתם, לפגוע בבנקים עצמם ולגרום לבעיה לאומית, שכן הם אמדו את חובות הקיבוצים, באוקטובר 1988, בכ-5 מיליארד ש"ח. (התברר בדיעבד, שהחוב היה אז כ-7 מיליארד ש"ח). עוד נאמר בבקשה, כי למעשה

כבר באותו חודש החלו הליכי המשבר כאשר בנקים לא כיבדו שיקים של קיבוצים, ספקים לא קיבלו תשלומים ובמפעלים מסוימים הופסקה העבודה.

בעקבות פניית נציגי התנועות הקיבוציות למשרד האוצר וכן לבנק ישראל התקיימו דיונים בין בנק ישראל לאוצר, ובעקבותיהם נועד נגיד בנק ישראל עם מנהלי הבנקים, וביקש מהם להמשיך ולמחזר את חובות הקיבוצים עד להסדר.

בינואר 1989 הגישו התנועות הקיבוציות למשרד האוצר תזכירים מפורטים (להלן - תזכירי התק"מ והקיבוץ הארצי) המתארים את מצבם הכלכלי והפיננסי וכוללים בקשות לסיוע חיצוני מצד אחד, ותכניות לחיסכון וייעול בקיבוצים וארגונייהם, מהצד האחר.

תזכירי התק"מ והקיבוץ הארצי הציגו בבהירות את חריפות הבעיה, גם מבחינת גודל החוב וגם מבחינת כושר החזר. התברר, כי הבעיה לא הייתה של נזילות, אלא של העדר הכנסה מספקת לשרת חוב כה גדול. מן התזכירים היה ברור, כי תידרש מחילה על חלק ניכר מן החוב ולא יהיה אפשר להסתפק במיחזור החוב ובפריסתו על פני תקופה יותר ארוכה. בדיונים בין משרד האוצר לבין הבנקים ולבין נציגי התנועות הקיבוציות סוכמו עקרונות להסדר והם היו הבסיס להסכם מדצמבר 1989.

לפי ההסכם, הבנקים הנוגעים בדבר הסכימו למחוק כמיליארד ש"ח מחובות הקיבוצים; משרד האוצר הסכים לממן מחיקה נוספת בסכום של כ-650 מיליון ש"ח. הוסכם, כי הקיבוצים וארגונייהם יקבלו עוד הלוואות לשם פריסת חובות בסכום כולל של 3.3 מיליארד ש"ח לפרעון במהלך 25 שנים (כל הסכומים במחירי דצמבר 1988). ההלוואות ינתנו מפקדונות מיוחדים, שהאוצר יפקיד בבנקים לצורך זה, והם יחליפו הלוואות אחרות, לתקופות קצרות יותר וברבית גבוהה יותר, שהקיבוצים חייבים לבנקים. ההלוואות לפריסת חובות יועמדו לרשות הקיבוצים במרוצת ארבע שנים. ההלוואות תהיינה צמודות; הרבית לחלק הראשון נקבעה ל-4.5% הרבית על הסכומים שיועמדו לרשות הקיבוצים בשנים הבאות תהיה לפי עלות גיוס ההון של המדינה בתוספת מירוח של 1% לבנקים. לא תהיה ערבות מדינה להלוואות לפריסה, הן ינתנו בסיכון הבנקים המבצעים את ההלוואות.

מחיקת החובות ופריסת החובות האחרים, הן חלק מתכנית אשר נועדה לשקם את המצב הכלכלי-הפיננסי של הקיבוצים. במסגרת התכנית התחייבו הקיבוצים למכור נכסים פיזיים ופיננסיים ולהסתייע בעזרה הדדית מצד קיבוצים שמצבם טוב יחסית כמו כן התחייבו הקיבוצים להפעיל תכניות להבראה משקית על ידי חסכוניות וייעול הן בתחום הייצור והן בהשקעות צרכניות. לפי תזכיר התק"מ אמדן המקורות הכספיים שיווצרו מביצוע תכניות הייעול הצפויות ומן העזרה ההדדית של קיבוצי התק"מ בלבד מגיע לסכום של 922 מיליון ש"ח במרוצת ארבע שנים, במחירי יוני 1988. צוות משותף מטעם משרד האוצר והבנקים ינחה, יעקוב ויאשר, בשינויים המתבקשים, את תכניות ההבראה בכל קיבוץ וקיבוץ.

השינויים בתקציב 1989, המתחייבים מסיכומי משרד האוצר, אושרו בוועדת הכספים של הכנסת באפריל אותה שנה אף שההסכם לא סוכם סופית. מאוחר יותר סיכם המפקח על הבנקים עם הבנקים המשתתפים בהסדר, כי יפרישו במאזנים לשנת 1988 את סכום המחיקה הצפוי לפי ההסדר. הקצאת הסכומים למחיקה בין הבנקים השונים נעשתה בחלקה - 250 מיליון ש"ח - יחסית לגודל החוב של הקיבוצים לאותם בנקים בסוף 1987; ובחלקה - 750 מיליון ש"ח - לפי משקל המירווחים התחשיביים (בין עלות גיוס ההון לבנקים לבין הכנסתם מרבית על האשראי שהם נתנו), שהיו לכל בנק על ממוצע יתרת האשראי לסוגיו בין סוף 1987 לסוף 1988.

המשבר אשר עמד לפרוץ באוקטובר 1988 סיכן את התנועות הקיבוציות ואת הבנקים הנושים. משבר זה הוא תולדה של תהליכים אשר נמשכו במשך שנים רבות. הוא לא נוצר במהלך 1988. כתוצאה מאותם תהליכים גדל חוב המגזר הקיבוצי להיקף שהיה מעבר לכושר החזר שלו וממילא לא היה מנוס ממחיקת חלק ניכר מן החוב וממתן סיוע ממשלתי ניכר בפריסת חלק גדול ממנו. סכום המחיקה והעלות של פריסת החובות הם אמדן שמרני בדבר הנזק שנגרם מאותם תהליכים שאיפשרו את גידול החוב. ההסדר נועד למנוע את התוצאות ההרסניות שהיו עלולות להיות למשבר. אין ספק,

שהנזקים שנגרמו מהסתבכות של הקיבוצים בחוב גדול מדי הם ממשיים ואין ההסדר יכול לבטלם. כל שניתן היה לעשות במסגרת הסיוע, הוא "לפזר" חלק מעלות הנזק בין הממשלה והבנקים.

בחדשים אוגוסט - נובמבר 1989 סקר משרד מבקר המדינה את הגורמים שאיפשרו את יצירת המשבר; הסקירה נעשתה על סמך נתונים שנכללו בתזכירי התק"מ והקיבוץ הארצי, שאינם גופים מבוקרים. כן בדק משרד מבקר המדינה באגף התקציבים במשרד האוצר את פעולותיו למתן סיוע כספי לתק"מ ולקיבוץ הארצי בשנים 1986 - 1988; והפנה באוגוסט 1989 שאלון למפקח על הבנקים בבנק ישראל בדבר פעולותיו למניעת גידול בלתי סביר בחובות הקיבוצים לבנקים. תשובות המפקח הועברו למשרד מבקר המדינה באוקטובר אותה שנה. הביקורת מסתמכת גם על תשובות אלו.

רקע כללי

ברחבי הארץ 270 קיבוצים (לפי נתוני דצמבר 1988) המאוגדים בחמש תנועות. אוכלוסיית הקיבוצים מנתה באותו מועד 125,000 נפש - 3.4% מהאוכלוסייה היהודית בארץ. בלוח שלהלן מוצגת התפלגות הקיבוצים לפי התנועות ואוכלוסייתם (באלפים) בדצמבר 1988:

התנועה	מספר הקיבוצים	האוכלוסייה
התק"מ	162 *	73.4
הקיבוץ הארצי	84	40.7
אחרים	24	10.8
ס"ה	270	124.9

* לא כולל מושבים שיתופיים.

פרנסת הקיבוצים היא בעיקר מענפי חקלאות ותעשייה; ומיעוטה מעבודות שונות מחוץ לקיבוץ. בשנת 1988 הגיעה תפוקת הקיבוצים מענפי חקלאות לכ-1.5 מילארד ש"ח, והיא היוותה כשליש מכלל התפוקה בחקלאות בארץ. בבעלותם היו באותה שנה 399 מפעלי תעשייה (כולל 28 בתי הארחה). תפוקה התעשייה בקיבוצים הגיעה באותה שנה ל-3 מילארד ש"ח בקירוב, והיא הייתה כ-8% מסך התפוקה בתעשייה הישראלית (למעט יהלומים). חלקה ביצוא התעשייתי היה באותה שנה 10.2%.

מעבר מחקלאות לתעשייה

ניתוח שערך התק"מ בדבר התרומה של ענפי הייצור בקיבוצים בשנים 1982 - 1988 מורה, כי חלקה של החקלאות בעודף המשקי (תפוקה בניכוי תשומות ייצור קנויות) קטן במשך השנים האמורות בד בבד עם גידול בחלקו של העודף המשקי הנובע מהתעשייה. בידי הקיבוץ הארצי אין נתונים מצרפיים על התנהגות העודף המשקי בשנים עברו. אולם כפי שהוברר למשרד מבקר המדינה הסתמנו בו אותן מגמות שניכרו בתק"מ.

בין השנים 1982 - 1986 תרמה החקלאות 45% - 48% מסך כל העודף המשקי של קיבוצי התק"מ. בשנים 1987 ו-1988 קטן חלקה של החקלאות ל-40% ול-36% בהתאמה. הדבר נובע הן בשל הקטנת העודף המשקי בחקלאות באותם שנים מ-344 מיליון ש"ח ל-310 מיליון ש"ח, והן בשל הגדלת העודף המשקי הנובע מהתעשייה מ-738 מיליון ש"ח ל-872 מיליון ש"ח. את הקטנת העודף

המשקי האמור אפשר להסביר על רקע ההרעה בתנאי הסחר ובפגיעה קשה בתפוקתם של כמה ענפי צומח כתוצאה מצירוף תנאי טבע (סירוגיות ביבולים ותנאי מזג אוויר קשים בשלבים חשובים להצלחת היבולים). מדובר בעיקר בענפים אבוקדו, בננות, וחיטה, שאופייניים למגזר הקיבוצי.

העודף המשקי בקיבוצי התק"מ הנובע מהתעשייה עלה במשך השנים 1982 - 1988 ב-64% עיקר הגידול היה בשנים 1987 ו-1988. גידול זה מהשקעות נרחבות שנעשו בשנות השמונים בתעשייה הקיבוצית. בתזכיר התק"מ נאמר בעניין תהליך התייעוש, כי ההשקעות בתעשייה באותה תקופה נעשו במהירות יחסית, ביחידות גדולות ובטרם זיהו הקיבוצים את הבעיות ומצאו את הכלים הנחוצים - ברמה המבנית, ההתנהגותית והחברתית - להתמודדות עם הסבת משק, שהיה ביסודו חקלאי, לתעשייתי. עם הבעיות שנתגלו בתהליך התייעוש נמנו: העדר ניסיון ותשתית ניהולית מספיקים לתעשייה; מגבלות בקרה ופיקוח, והתמקדות יתר בייצור אגב הזנחת השיווק בשל העדר שימת לב לחשיבותו. בשל כל אלה המפעלים בקיבוצים יש שאינם יעילים; ויש שייבאו פירות רק בעוד שנים מספר.

אשראי מוכון שהועמד לרשות קיבוצים

לקיבוצים, כמו ליוזמים אחרים, ניתן אשראי מוכון בתנאים נוחים מאלו ששררו בשוק החופשי הן למימון השקעות יצרניות והן למימון צורכי הון חוזר לייצור. אשראי בתנאים נוחים ניתן גם לצורכי שיכון. במהלך השנים הוקטן האשראי המוכון והורעו תנאיו, כמפורט להלן:

האשראי למימון השקעות שניתן עד 1985 היה בשיעור של כ-40% מערך ההשקעות, שאושרו ביד משרד החקלאות או בידי מרכז ההשקעות הפועל ליד משרד התעשייה והמסחר. נוסף על כך קיבלו יזמים מענק בשיעור של 20% - 30% מערך השקעתם. עד 1977 האשראי לא היה בתנאי הצמדה, ונשא רבית נמוכה מזו שנהגה בשוק החופשי. מאז ועד אמצע 1979 הוצמדו ההלוואות חלקית לרמת המחירים. על פי נתוני בנק ישראל, הרבית הנומינלית על הלוואות הפיתוח, שניתנו עד אמצע 1979, לא עלתה בכל מקרה על מחצית משיעור האינפלציה, כך שהרבית הריאלית הייתה שלילית.

באמצע 1979 הוצמדו הלוואות הפיתוח במלואן, אך הן המשיכו לשאת רבית נמוכה מהרבית בשוק החופשי. ב-1985 הופסק מתן הלוואות פיתוח מוכונות, ובד בבד הוגדל המענק הניתן ליוזמים, הגדלה שהייתה אמורה לבוא במקום ההטבה, שניתנה בעבר בצורת רבית בשיעור נמוך מרבית השוק. בפועל התברר שתוספת המענק לא כיסתה את תוספת הרבית, שיוזמים שילמו בשוק החופשי; והשינוי הפחית את זמינות האשראי, שהועמד לרשות היוזמים לרבות הקיבוצים.

אשראי לצורכי הון חוזר ניתן לחקלאים ולתעשיינים למימון ייצור ליצוא. עד 1977 ניתן אשראי לחקלאים גם למימון הון חוזר ליצור לשוק המקומי. השינויים שתוארו לעיל לגבי אשראי מוכון למימון השקעות נכונים גם לגבי הון חוזר.

יוצא אפוא, שמאז 1977 חלה הפחתה מתמדת בסיבסוד ההון הן לצורכי השקעות יצרניות והשקעות בשיכון והן לצורכי ההון החוזר. על פי נתוני בנק ישראל, סבסוד ההון למימון השקעות בתעשייה בשנים 1975 - 1979 היה כ-31% מסך כל ההשקעה הגולמית, הוא קטן ל-20% בשנים 1980 - 1984 ול-16% מערך ההשקעה הגולמית בשנים 1985 - 1988. 22 הסיוע של המדינה במימון השקעות פיתוח ניתן בהתחשב בכך, שהיוזמים ישקיעו מהונם העצמי כדי 30% - 40% מערך ההשקעה. דו"ח בנק ישראל לשנת 1988 קובע, כי ההון העצמי בהשקעות חקלאיות לא היה ביחס מתאים לאשראי, שגויס ממקורות חוץ.

לפי האמור בתזכיר התק"מ לא הגיבו הקיבוצים במהירות מספקת לשינויים במחירי האשראי בשוק, שכן קצב ההשקעות צומצם רק ב-1986. בנק ישראל קובע, כי עקב תנאי המימון הנוחים שהיו בשנות השבעים - רבית ריאלית שלילית, בדרך כלל, ושחיקה מהירה של הקרן עם התגברות האינפלציה - גדלו במהירות חובות המגזר הקיבוצי. גם כאשר השתנו התנאים והאשראים נהיו יקרים ומסוכנים יותר, לא חל, כנראה, שינוי בקצב נטילת ההלוואות ובמטרותיהן הגידול בחובות

התאפשר גם הודות לאפשרויות קבלת אשראי באמצעות העיקרון של הערכות ההדדית ובאמצעות הגופים המרכזיים והאזוריים של התנועות הקיבוציות. ההתחשבות בסיכונים הייתה מצומצמת ביותר. הממשלה והמוסדות המיישבים נסכו הרגשה, כי קיימת מחויבות מצדם לתמוך במגזר החקלאי, כאשר הוא נקלע לקשיים. הרגשה זו, כי יש "גב ציבורי" איתן המפחית מאוד את אי הוודאות, מסבירה במידה רבה את התנהגותם של הקיבוצים.

ההון העצמי בקיבוצים

מאז ומתמיד היו היישובים הקיבוציים תלויים, במידה רבה, במקורות הון חיצוני לתפעול משקיהם ולפיתוחם. ההתיישבות הקיבוצית והמושבת נחשבו, עוד לפני הקמת המדינה, לחלק מן המפעל הלאומי, התיישבות לאומית שביססה את אחיזתו של היישוב היהודי ואחר כך מדינת ישראל במרחבי המדינה. השילוב היה של אדמה והון לאומיים ושל מתיישבים אשר פנו לאזורים שקבעו המוסדות המיישבים. כלומר, ההשקעה היסודית בקרקע, בשיכון ובאמצעי ייצור בסיסיים היתה מכספי הלאום אשר ניתנו כהלוואה התיישבותית בתנאים נוחים במיוחד.

ההון העצמי שנצבר בקיבוצים, אם נצבר, נבע מן המקורות האלה:

(א) החיסכון של הקיבוצים; שרשום במאזניהם כרווח.

(ב) שווי השקעות בנכסי צריכה וייצור מכספי המוסדות המיישבים בניכוי החוב לאותם מוסדות. היות שההלוואות ההתיישבותיות, רובן לא ניתנו בתנאי הצמדה הרי חובות אלה נשחקו מחמת האינפלציה.

(ג) שווי ההפרש בין נכסי ייצור וצריכה אשר נבעו מהשקעות כספים שנתקבלו מהלוואות, אשר כאמור עד 1979 לא היו בתנאי הצמדה, לבין השווי הכלכלי של החזרי ההלוואות.

שני הסעיפים האחרונים לא יוצגו במפורש במאזן של קיבוץ או של גורם כלכלי אחר שנהנה משחיקת הלוואות. הביטוי להם היה בהגדלת הרווח. המאזנים של הקיבוצים לא נתנו, ולא יכלו לתת, אומדן ריאלי של הון עצמי. שכן במאזנים אלה לא נערך שיערוך של הנכסים. אם אמנם הצטבר הון עצמי של ממש הוא היה צריך למצוא ביטוי בהגדלת הרווח הרשום. שהרי המשמעות של הון עצמי, לעניין זה, היא קיום נכסי ייצור, אשר כנגד התשואה מהם אין תשלומי רבית. בתזכיר התק"ם מובאת הגדרה משלו להון עצמי בקיבוצים, הגדרה שונה מן המקובלת על חשבונאים. התזכיר מגדיר את המושגים האלה:

כושר החזר שנתי - "הוצאות מימון של שנה מסוימת, בניכוי הרבית על ההון החוזר, בתוספת הרווח". כלומר סך התשואה להון וליזמות. היות שהרווח הוא סכום המתקבל כשארית, הרי צפויות לחול בו תנודות משנה לשנה כתוצאה מגורמים, אשר חלקם אינם כלל בשליטת הקיבוץ, כמו למשל פגעי טבע או תמורות זמניות במדיניות הכלכלית.

כושר החזר כולל - "הערך המהוון של כושר החזר השנתי". אם כושר החזר השנתי מיועד לתשלום רבית ולא לסילוק הקרן, הרי כושר החזר הכולל שווה למנה של חלוקת כושר החזר השנתי בשיעור הרבית המשמש להיוון. ברור, כי מדד זה רגיש לשינויים בשיעורי הרבית.

הון עצמי - "כושר החזר הכולל של הקיבוץ בניכוי החוב שאינו משמש להון חוזר". בנוסחה המקובלת על החשבונאים שווה ההון העצמי להפרש בין ערך הנכסים של פירמה להתחייבויות שלה. הגדרת ההון העצמי הקיבוצי מבוססת על הפרש בין הערך המהוון של התשואה מנכסים קבועים ויזמות לבין סך ההתחייבויות.

במסלול לקראת משבר

להלן תיאור כללי של ההתפתחויות הכלכליות בקיבוצים של התק"מ והקיבוץ הארצי, משנת 1982 ועד למשבר שאליו נקלעו ב-1988. התקופה הנסקרת נבחרה, בין היתר, משום שתזכיר התק"מ מתאר אותה, והדיון שלהלן מסתמך, בעיקרו, על הנתונים הכלולים בו.

התקופה מתאפיינת בתנועה הקיבוצית בהחשת תהליכים, שהובילו לאותו משבר. הגורמים הגלויים והבולטים למשבר, היו, הגידול המהיר בחובות ובעלות המימון של הקיבוצים לעומת גידול אטי מאוד, יחסית, בתפוקה ובעודף המשקי, שהם המקור לתשלום רבית ולפרעון החובות. ההוצאות על הצריכה השוטפת של הקיבוצים היו יציבות, פחות או יותר, במהלך התקופה.

ההשקעות הצרכניות והיצרניות היו גדולות, אף שהן פחתו לקראת סוף התקופה. אך המקורות העצמיים למימון השקעות - רווח והפרשות לפחת - פחתו, מה שהגדיל את ההיזקקות למקורות מימון חיצוניים. גידול החוב והעלייה שחלה במהלך התקופה בשיעורי הרבית, הגדילו את הוצאות המימון, מה שהפחית עוד יותר את הסכום להשקעות ממקורות עצמיים, שקטנו בשיעור גדול מן ההפחתה בהשקעות הצרכניות והיצרניות בשנים האחרונות.

תהליכים אלה נמשכו כל עוד המשיכו הבנקים למחזר את חובות הקיבוצים ואף להגדילם בקצב מהיר. סיוע מצד האוצר לכמה מן הקיבוצים, בשנים 1986 - 1988 (בעניין זה ראה להלן), לא היה בו כדי לבלום השפעת אותם תהליכים. גידול החוב נעצר לקראת סוף שנת 1988, אחרי שהבנקים הפסיקו את הגדלת האשראי ואף עמדו להפסיק את מיחזור החובות שהיו קיימים.

התפתחות כלכלית ופיננסית 1982 - 1988

הצגת ההתפתחויות בשנים האמורות מסתמכת, כאמור, על תזכירי התק"מ והקיבוץ הארצי. שני התזכירים מצביעים על מגמות דומות. היות שתזכיר התק"מ הוא המפורט מהשניים, הרי הצגת הדברים תתבסס על הנתונים בדבר קיבוצי התק"מ, שכן, כאמור, התהליכים היו דומים בעיקרם.

לוח 1 להלן מציג את עיקר ההתפתחויות בקיבוצי התק"מ, על פי נתוני השנים 1982, 1985 ו-1988. שנת 1985 נבחרה כנקודת ביניים משום שבה הופעלה התכנית הכלכלית לייצוב המשק, שנודעה לה השפעה על עלויות המימון ועל תנאי הסחר של הקיבוצים.

1. גידול החוב

החוב גדל במהלך כל התקופה. הגידול היה מהיר יותר בשנים הראשונות של התקופה. באותן שנים היו ההשקעות בנכסי ייצור וצריכה גדולות יותר. כן הושפע גידול החוב הצמוד מן ההתייקרויות שחלו בעת שהופעלה התכנית הכלכלית ביולי 1985, התייקרויות שבעקבותיהן חלה יציבות. גידול החוב נטו היה מהיר יותר מהחוב ברוטו, כי הקיבוצים מימשו חלק ניכר מן הנכסים הפיננסיים שלהם, כדי להאט את קצב הגידול.

להלן סיכום גידול חוב התק"מ בתקופה 1982 - 1988 (במיליוני ש"ח, במחירי יוני 1988):

1770	1. גידול החוב ברוטו
367	2. מימוש נכסים פיננסיים
830	3. גידול גרעונות של ארגונים אזוריים ותנועתיים*
2967	גידול החוב נטו של התק"מ

*לא נכלל בלוח 1

נתונים נבחרים על פעילותם של קיבוצי התק"מ בשנים 1982-1988*
(מיליוני ש"ח, מחירי יוני 1988)

שינוי יחסי ב - %		1988	1985	1982	
מ-1982	מ-1982				
ל-1988	ל-1985				
+102	+72	3503	2976	1733	1. חוב כולל**
+262	+144	2953	1992	816	2. חוב נטו**
+711	+901	292	365	36	3. עלות מימון נטו**
+10	----	2859	2603	2604	4. תפוקה ברוטו
+39	+12	872	703	625	5. עודף משקי**
----	----	84	(85)	232	6. מקור עצמי**
----	----	(161)	(300)	67	7. רווח נקי
-54	+12	96	235	209	8. השקעה בנכסי צריכה
-57	+13	143	374	331	9. השקעה בנכסי ייצור

* עד שנת 1986 ועד בכלל, נרשמו נתונים במקור לפי הלוח העברי - מקביל לשנה החקלאית, ומ-1987 ואילך - לפי הלוח האזרחי. התקופות של השנה החקלאית הן מראשית אוקטובר עד סוף ספטמבר בשנה שאחריה. יתרות החוב הן לסוף שנה. שורות 1 ו-2 הן יתרות מאזניות. בשורות 3 - 9 מובאים נתונים שנתיים.

** חוב כולל הוא סך כל החוב; חוב נטו הוא סך הכל החוב בניכוי נכסים פיננסיים; עלות מימון נטו הינה עלות המימון בניכוי הכנסות מימון מנכסים פיננסיים ורווחי מימון אחרים; עודף משקי שווה לתפוקה ברוטו בניכוי תשומות ייצור קנויות; מקור עצמי שווה להוצאה לפחת ועוד רווח.

עד ל-1988 גדל החוב נטו של קיבוצי הקיבוץ הארצי ב-1,346 מיליון ש"ח, דהיינו ב-136% (מחירי דצמבר 1988).

2. עלות המימון

בתקופה הנסקרת בתזכיר התק"מ, התשמ"ב - 1988, הסתכמו הוצאות המימון נטו של קיבוצי התק"מ, בלי הארגונים האזוריים והתנועתיים, ב-1,370 מיליון ש"ח במחירי יוני 1988. כאמור, הייתה זו ההוצאה נטו, לאחר קיזוז הכנסות מימון, שהיו במהלך התקופה מנכסים פיננסיים ורווחי מימון אחרים. ההוצאה השנתית עלתה במונחים ריאליים פי 10 משנת 1982 עד 1985, שבה הגיעו הוצאות המימון לשיא, ופי 8 משנת 1982 עד 1988. הוצאות המימון גדלו כתוצאה מגידול החוב ומעליית שיעורי הרבית. עצם הגידול בהוצאות המימון, בלי גידול מקביל בעודף המשקי, תרם אף הוא לגידול החוב ולגידול נוסף בהוצאות המימון.

שיעור העלייה המהיר בהוצאה השנתית נעוץ גם בבסיס הנמוך. בשנת 1982, לפני המשבר בבורסה. בסוף אותה שנה⁷, היו לקיבוצים רבים רווחי הון מהשקעות בבורסה, אשר הפחיתו את ההוצאה למימון נטו בשנת 1982, שהיא שנת הבסיס.

בשנים 1982 ו-1983 היתה הרבית לבנקים על חוב לזמן קצר נמוכה מן העלייה במדד המחירים לצרכן, וגם השקעות פיננסיות שמרניות הביאו תשואה, שתרמה להפחתת השיעור הממוצע של הרבית נטו על החוב. אך משנת 1984 ואילך חלה עלייה בשיעורי רבית החובה, והיא הייתה גבוהה בהרבה מרבית הזכות. אפשר שזו אחת הסיבות למימוש נכסים פיננסיים על ידי הקיבוצים.

⁷ שנת הכספים של הקיבוצים הסתיימה בספטמבר אותה תקופה.

כאמור, במהלך התקופה חלה עלייה ניכרת בשיעורי הרבית אף שהקיבוצים נזדקקו מעט מאוד לאשראי במסגרת חח"ד, שעליו הייתה רבית החובה גבוהה במיוחד. לפי אומדנים שהובאו בתזכיר התק"מ, תוספת הרבית, מעל רבית צמודה למדד המחירים לצרכן בשיעור של 5.25% (שיעור הרבית הממוצעת בשנים התשמ"ב - התשמ"ג לפי אותו תזכיר) "תרמה" כ-750 מיליון ש"ח במחירי יוני 1988 מתוך סכום הגידול בחוב; משרד מבקר המדינה לא בדק את האומדן ואינו דן בבחירת התק"מ בשיעור רבית "תקני" של 5.25%, אך כל השפעה של שיעור הרבית נבעה גם, ובמידה רבה, מגידול החוב עצמו.

3. השינויים בתפוקה ובעודף המשקי

כנגד החוב של הקיבוצים יש להציב לא את הנכסים, שברובם אינם ניתנים למימוש אלא על ידי ניצולם למטרה שיועדו לה מראש, כי אם את כושר הייצור ויצירת הכנסה של הקיבוצים. כאמור, הקיבוצים עצמם מגדירים את ההון העצמי במושגים הנובעים מן ההכנסה ביחס לסכום החובות ושעור הרבית.

העודף המשקי של הקיבוצים שווה, כאמור, לתפוקה בניכוי תשומות ייצור קנויות. הוא משמש בקיבוצים לצריכה, לתשלום רבית על החוב, למסים והיתרה - השווה לפחת ולרווח - מהווה מקור עצמי להשקעות בחידוש נכסי ייצור וצריכה וגידול בהם. בין 1983 ל-1988 נע העודף משקי בין 27%-ל-31% מן התפוקה.

לוח 2 מציג את התפתחות היחס בין החוב נטו של קיבוצי התק"מ לבין התפוקה ולבין העודף המשקי. במהלך התקופה הנסקרת חל גידול תלול ביחס זה, וכאן טמון ההסבר העיקרי למשבר שהתפתח. בראשית התקופה היה היחס בין החוב לתפוקה 31% ובסופה הוא גדל פי 3.3, והגיע ל-103% בד בבד גדל היחס בין החוב נטו לעודף המשקי מ-130% לכ-339%.

לוח 2:

היחס בין חוב נטו לתפוקה ולעודף המשקי, בשנים 1982 - 1988
(במיליוני ש"ח, במחירי יוני 1988)

השנה	חוב נטו בסוף השנה	תפוקה	עודף משקי	חוב/תפוקה ב-%	חוב/עודף משקי ב-%
1982	816	2604	526	31.3	130.6
1983	1012	2581	738	39.2	137.1
1984	1372	2536	684	54.1	200.6
1985	1992	2603	703	76.5	283.3
1986	2321	2516	738	92.2	314.5
1987	2835	2736	851	103.6	333.1
1988	2953	2859	872	103.3	338.6

בגלל הגידול ביחס חוב/תפוקה והגידול בשיעורי הרבית הרי שבשנים 1982 - 1984 הוציאו הקיבוצים 10% מן העודף המשקי לתשלום הוצאות מימון, ואילו ב-1985 הם הוציאו לצורך זה יותר מ-50% מן העודף המשקי, ובשנים 1986 - 1988 יועדו 33% מן העודף המשקי לתשלום הוצאות מימון.

התוצאה הייתה, שהרווח הנקי והמקור העצמי פחתו מאוד, והרווח היה שלילי במרבית התקופה.

4. השקעה בנכסי ייצור

במהלך התקופה הנסקרת השקיעו קיבוצי התק"מ 2,151 מיליון ש"ח בנכסי ייצור, בתעשייה ובחקלאות. במהלך אותה תקופה הפרישו פחת על נכסי ייצור בסכום כולל של 1,061 מיליון ש"ח,

כלומר ההשקעה בהגדלת כושר הייצור הסתכמה ב-1,090 מיליון ש"ח⁸. אותם קיבוצים קיבלו במהלך התקופה מענקי השקעה, לפי החוקים הרלבנטיים, בסכום של 310 מיליון ש"ח. כלומר, ההשקעה העצמית בהגדלת נכסי הייצור הסתכמה ב-780 מיליון ש"ח (כל הסכומים במחירי יוני 1988).

אך הסכום של 1,090 מיליון ש"ח אינו משקף את התוספת האמיתית לכושר הייצור, לפחות לא בטווח הקצר. לפי אמדני התק"מ נעשו חלק מן ההשקעות בלי בדיקה כלכלית מספקת של הכדאיות, וכמה מן ההשקעות החדשות לא ינוצלו בשנים הקרובות; כלומר, לפחות בטווח הקצר כמה מן ההשקעות הן השקעות סרק. תזכיר התק"מ מניח, כי 25% מן ההשקעות בחקלאות בשנים התשמ"ב - התשמ"ה ו-20% מן ההשקעות בתעשייה בשנים 1982 - 1987 הן "השקעות יתר". כלומר, מדובר בסכום של 408 מיליון ש"ח שהוצאו על השקעות שאינן מניבות תשואה כלשהי. באותה תקופה השקיעו קיבוצי התק"מ עוד סכום של 471 מיליון ש"ח בהשקעות צרכניות ובמעבר ללינה משפחתית. סכום זה תרם להגדלת החוב, אך לא להגדלת כושר ההחזר.

הגידול שחל בעלות ההון בעקבות ביטול ביטוח ההצמדה חייב בדיקה קפדנית יותר של תכנית ההשקעה. לא היה היגיון כלכלי בהקמת מפעלים, קיבוציים או אזוריים, אלא אם התשואה הצפויה מהם, בהתחשב בסיכוני ההשקעה, גדולה ממחיר ההון. הדבר, ככל הנראה, לא נעשה, כפי שמעידה המובאה הבאה מתזכיר התק"מ:

"לא אחת קבע כל קיבוץ את מסגרת השקעותיו במישור הצרכני בהתאם לצרכיו, כפי שהובנו על ידי חבריו, ללא התחשבות מספקת ביכולתו הכלכלית, ובמישור היצרני ללא בדיקה מספקת של עלות ההשקעה לעומת התשואה, תוך שהתכנית שלו התבססה, לא פעם, על תזרים מזומנים שלילי".

5. שחיקת ההון העצמי

ביטוי אחר לפער שנוצר בין הגידול בתפוקה ובעודף המשקי מצד אחד לבין גידול בחוב ובהוצאות המימון מצד שני היא שחיקת ה"הון העצמי", כפי שהוא מוגדר בידי הקיבוצים (ראה לעיל).

במהלך התקופה הנסקרת פחת כושר ההחזר השנתי, וחזר וגדל לקראת סופה. "כושר ההחזר הכולל" פחת לאורך כל התקופה בגלל עליית שיעורי הרבית. גם כאשר מחשבים את כושר ההחזר הכולל לפי רבית קבועה של סוף התקופה כפי שהדבר נעשה בלוח 3 שלהלן, פחת מאד ההון העצמי, בגלל גידול סכום החוב נטו. כבר בהתשמ"ד היה גרעון בהון עצמי, והגרעון התקיים עד לסוף התקופה.

לוח 3:

כושר החזר שנתי, כושר החזר כולל והון עצמי של קיבוצי התק"מ בשנים 1982 - 1988*
(במיליוני ש"ח במחירי יוני 1988)

1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	
131	109	31	65	90	185	103	כושר החזר שנתי
1541	1283	364	764	1058	2176	1211	כושר החזר כולל
(1412)	(1552)	(1957)	(1228)	(314)	1164	395	עודף (חוסר) בהון עצמי

* הנתונים לשנים 1982 - 1985 חושבו בידי משרד מבקר המדינה; הנתונים לשנים 1986 - 1988 מוצגים בתזכיר התק"מ.

8 החישוב נעשה לפי סכום ההפרשות לפחת, שהוצגו בתזכיר התק"מ. אין בטחון, כי ההפרשות לפחת הן אומדן מהימן של הפחת הכלכלי.

היו גם הפרשים ניכרים בגודל ההון העצמי בין קיבוצים שונים. להלן בלוח 4 מוצגים ההפרשים במושגים של הון עצמי לחבר בשנת 1988 (במחירי יוני 1988) בין חמש קבוצות של קיבוצי התק"מ; המיון נעשה בידי התק"מ לפי מצבם הכלכלי של הקיבוצים. כן מוצג בלוח שיעור הרבית המרבית שאותן קבוצות קיבוצים יכולות לשלם על חובן, לשנת 1988 (על פי נתוני תזכיר התק"מ).

לוח 4:

הון עצמי לחבר והכושר לשלם רבית על חוב בחמש קבוצות מקיבוצי התק"מ

קבוצה א'	קבוצה ב'	קבוצה ג'	קבוצה ד'	קבוצה ה'	ס"ה
מספר הקיבוצים	40	19	36	44	39
הון עצמי (גרעון) לחבר	(117)	(104)	(50)	(48)	34
כושר תשלום רבית ב- %	0	1.8	4.2	2.6	11.1
					4.2

מן הלוח עולה בבירור, כי רק לקבוצה אחת, של 39 קיבוצים "מבוססים" היה הון עצמי בסוף התקופה. ביתר הקבוצות היה גרעון בהון העצמי. כן מראה הלוח, כי לפי אמדני התק"מ רק אותה קבוצה, של 39 קיבוצים מבוססים, יכלה לשלם רבית בשיעורים שהיו באותה שנה. בממוצע יכלו יישובי התק"מ לשאת ברבית של 4.2%, כמחצית מן הרבית שהיה עליהם לשלם, בממוצע, באותה שנה.

הקיבוצים היו בלי ספק במשבר. המשבר איים גם על הקיבוצים המבוססים, וזאת בגלל מערכת הערבות ההדדית שלפיה היה כל קיבוץ ערב לחובות הקרן התנועתית, וזו מצדה ערבה לחלק גדול מחובות כל הקיבוצים.

גורמי המשבר

בפרק זה הוצג המשבר כתוצאה מגידול מהיר בחובות המגזר הקיבוצי וגידול אטי בהכנסות, אך מובן שאין אלה גורמי המשבר אלא הביטויים החיצוניים לתהליכים שנמשכו זמן רב והביאו את התנועה הקיבוצית אל סף המשבר.

התק"מ והקיבוץ הארצי מבחינים בין גורמים חיצוניים שהביאו למשבר לבין גורמים פנימיים. בין הגורמים החיצוניים הם מונים את המשבר בחקלאות אשר תנאי הסחר שלה הורעו, ואת השינויים במדיניות הממשלה שפגעו במגזר היצרני במשק, המייצר מוצרי תעשייה וחקלאות, לעומת ענפי השירותים, במיוחד מאז 1985; וכן הם קובלים על עליית שיעורי הרבית.

בין הגורמים הפנימיים הם מונים השקעות יתר אשר נעשו בלי בדיקה מספקת, ואת ההשקעות הגדולות בשיפור תנאי הדיור למרות עלות המימון הגבוהה והעדר מקורות עצמיים. הם מציינים, שתהליך התייעוש המהיר בקיבוצים נעשה בהעדר ניסיון ותשתית ניהולית מתאימה, וכן את מבנה התעסוקה בקיבוץ - גידול שיעור העובדים בשירותים וירידת שיעורם של העובדים בענפים היוצרים הכנסה. התזכיר אף אינו מתעלם מן ההסתבכויות הפיננסיות והעסקיות אשר אירעו במהלך התקופה הנסקרת והסבו הפסדים כספיים ניכרים לקיבוצים ולארגוניהם.

הקיבוצים אינם גופים מבוקרים ואין כוונה להעריך בדו"ח זה את המשקל היחסי של הגורמים החיצוניים והפנימיים. עם זאת יצוין, כי לעומת ההדגשה הרבה המושמת על הגידול הממשי בשיעורי הרבית - ואכן היה גידול כזה, והוא פגע בקיבוצים כמו במפעלים אחרים - חסר ציון העובדה כי עד 1977 ניתן כל האשראי לפיתוח בלי תנאי הצמדה ומאז ועד 1979 - בהצמדה חלקית. אותם חובות של הקיבוצים, כמו של מפעלים רבים אחרים ושל אזרחים פרטיים, נשחקו מאוד בתקופת האינפלציה שנמשכה עד 1985.

ברור, כי הקיבוצים לא הבחינו במועד שחלו שינויים בנסיבות הכלכליות, במיוחד בתחום סיכסוך ההון, ולא התאימו את עצמם בזמן לנסיבות המשתנות. אי ההסתגלות לנסיבות נבעה במידה מרובה מן האפשרות לקבל אשראי בלי קשר לכושר ההחזר. בענין זה נאמר בתזכיר התק"מ:

"המערכת הבנקאית העמידה לקיבוצים ולמערכות התנועתיות והאזוריות אשראי ללא בחינה מספקת של היכולת הכלכלית של כל קיבוץ ובהתעלמות מיחסי תשואה-סיכון של השימושים הספציפיים שנעשו באשראי. הערכות ההדדית הפיננסית הבלתי מוגבלת וגיוס ההון המאסיבי על ידי המערכת התנועתית והאזורית והעמדתו לקיבוצים, יצרו בקיבוצים תחושה של נזילות מלאכותית ומוטיבציות להגדלת ההשקעות והסיכונים ולהרחבת שימושים יצרניים וצרכניים. כאמור, חלק ניכר מהאשראי הועמד לקיבוצים באמצעות ארגוני הקנייה האזוריים והמערכת התנועתית, אשר לא היו מותאמים בתחילת המשבר לטיפול ולבקרה הנדרשת. בכך תרמו אלה יחד עם המערכת הבנקאית לגיבוי פיננסי של שימושים לא מבוקרים ולגידול החוב של הקיבוצים".

כך התאפשר נתק בין היכולת הכלכלית של הקיבוצים, התלויה בהכנסותיהם מענפי המשק, לבין כושרם להוציא ולהשקיע, אשר התבסס על נכונות הבנקים לספק אשראי. נתק כזה יכול להתקיים, מטבע הדברים, זמן מוגבל בלבד.

גם כאשר הבחינו התנועות הקיבוציות ב-1985, כי יש קיבוצים השרויים במצוקה כלכלית, הוגדרה הבעייה בעיקרה במושגים של נזילות. הפתרון שהוצג, והתברר בדיעבד כבלתי מספיק, היה סיוע של משרד האוצר במיחזור החובות של כמה מהקיבוצים.

סיוע המדינה לקיבוצי התק"מ והקיבוץ הארצי

במסגרת סיוע זה העביר משרד האוצר לתק"מ ולקיבוץ הארצי בתקופה ינואר 1986 - מארס 1987 סכום כולל בשווי של 41 מיליון דולר. סכומים אלו הועברו על פי החלטה משותפת של ראש הממשלה, שר האוצר, שר החקלאות ויו"ר הנהלת הסוכנות היהודית מינואר 1986. (בעניין הסיוע ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 478).

ביוני 1986 פנו שוב נציגי התק"מ ונציגי הקיבוץ הארצי כל אחד בנפרד למשרד האוצר, והעלו בפניו את מצבה הקשה של תנועתם וביקשו סיוע.

על בסיס אותה פנייה ובמסגרת הסכמים שנחתמו במארס 1987 ובאפריל 1988 בין התק"מ למשרד האוצר והבנקים, הפקיד משרד האוצר בבנקים בתקופה מארס 1987 - יוני 1989 סכום כולל בשווי של 214 מיליון דולר לצורך פריסת חובותיהם של 55 מבין 178 קיבוצי התק"מ. סכום נוסף בשווי של 18 מיליון דולר הועבר לבנקים לצורך מחיקת חובות של אותם קיבוצים.

הנתונים שהמציא התק"מ למשרד האוצר, על פיהם נקבע הסיוע, לא שיקפו אל נכון את מצבם הכלכלי של הקיבוצים בסוף התשמ"ה. על סמך אותם נתונים איבחן התק"מ את המצוקה הכלכלית של קיבוציו כבעיית נזילות של 55 קיבוצים. מהנתונים שנכללו בתזכיר התק"מ לגבי שנת התשמ"ה, עולה, כי מרבית קיבוצי התק"מ היו שרויים אותה שנה בקשיים כלכליים, שהתבטאו בהעדר כושר החזר. כך שאבחון התק"מ לא שיקף את המצב.

הקיבוץ הארצי לא קיבל את עקרונות הסיוע שגובשו בהסכמים האמורים עם התק"מ. במקום הסיוע מהמדינה פנה הקיבוץ הארצי, על פי הצעת משרד האוצר, לגיוס כספים בבורסה לניירות ערך באמצעות הנפקת אגרות חוב. בדרך זו הוא גייס בתקופה 1987 - 1988 100 מיליון ש"ח.

למרות שמשרד האוצר ידע מאז 1985 על קשיים כלכליים של קיבוצי התק"מ והקיבוץ הארצי, הוא לא התנה את מתן הסיוע בבדיקה יסודית של מצבם הכלכלי של הקיבוצים ושל ארגונייהם, כדי לדעת את המצב לאשורו. כתוצאה מכך הוא גם לא התנה את הסיוע בהכנת תכנית הבראה מקיפה לקיבוצים ולארגונייהם. כמו כן הוא לא עקב ביצוע צעדי ההבראה החלקיים שהתחייבו מן ההסכמים. יוצא אפוא, שהסיוע שהגיש משרד האוצר לקיבוצים היה בו כדי לדחות את המשבר אך לא למנוע אותו.

הגידול באשראי למגזר הקיבוצי

האשראי אשר נתנו הבנקים המסחריים והיעודיים, הוא אשר איפשר את גידול חובות הקבוצים בקצב הגדול כמה מונים מן הגידול בתפוקה ובעודף המשקי. כך התאפשר נתק בין הכושר הכלכלי לבין גודל השקעות בנכסי ייצור וצריכה ורמת ההוצאה הכללית.

כך נוצר גם המשבר אשר סיכן את הקיבוצים וארגונייהם וערער את כושר התיפקוד הכלכלי של רבים מהם. המשבר אף סיכן את האיתנות והיציבות של הבנקים, שכן סך החובות של הקיבוצים שנכללו בהסדר היה גדול מן ההון העצמי של הבנקים בארץ.

היחס בין חבות לבין כושר כלכלי

בסוף דצמבר 1988 הגיע החוב הכולל של הקיבוצים והארגונים הקשורים בהם למערכת הבנקים ל-7.4 מיליארד ש"ח. באותו מועד היה ההון העצמי של אותם בנקים 5.2 מיליארד ש"ח.

אין בידי משרד מבקר המדינה נתונים על מלוא חובות המגזר הקיבוצי לשנים קודמות, אך לפי תזכירי התק"מ והקיבוץ הארצי גדל החוב ברוטו של אותם קיבוצים וארגונייהם בכ-4.4 מיליארד ש"ח מספטמבר 1983 עד לדצמבר 1988 (במחירי דצמבר 1988), לא כולל חובות של ארגוני הקיבוץ הארצי. כלומר, החוב גדל בערכים ריאליים פי 2.31, דהיינו ב-17% בשנה.

אך מה שהיה חמור עוד יותר מנקודת הראות של הבנקים הוא כי החוב גדל בקצב מהיר מן התפוקה. בקיבוץ הארצי גדל החוב באותה תקופה פי 1.88 משיעור גידול התפוקה, ובתק"מ - פי 1.83 (בתק"מ משנת התשמ"ב).

כפי שהוצג בפרק הקודם היה גידול החוב נטו, כלומר כולל מימוש נכסים פיננסיים של הקיבוצים, מהיר עוד יותר.

הדבר היה צריך להטריד את הבנקים-הנושים, שכן התפוקה והעודף המשקי הם המייצגים את רמת הפעילות ואת כושר ההחזר של הקיבוצים. כאשר הגידול בשני מדדים אלה של פעילות כלכלית וכושר החזר מפגר מאד אחר הגידול בחוב, הדבר מצביע על כמה הסברים אפשריים, וכל הסבר מבטא את הגדלת הסיכון של המלווים - הבנקים:

1. גידול החוב נבע מגידול בהשקעות בנכסי ייצור, אך הגידול בכמות נכסי הייצור היה מלווה, לפחות זמנית, בירידה בפריון ההון, כלומר השקעות יתר לא מנוצלות.
2. גידול החוב מימן הפסדים שוטפים, או הוצאות שהיו מעבר לכושר הכלכלי
3. גידול החוב מימן השקעות ו/או שימושים אחרים שלא תרמו ליצירת הכנסות.

כל אחד מן ההסברים האפשריים הללו, או צירוף זה או אחר שלהם, היה בו כדי לפגוע בכושר החזר של הלווים ולסכן את הבנקים הנושים. ייתכנו גם הסברים אחרים, אך ברור שנתונים מעין אלה היו צריכים להעמיד סימן שאלה בדבר גודל הסיכון הכרוך בהגדלת האשראי לאותם לקוחות. נתונים אלה היו ברשות הבנקים או שאפשר היה להשיגם, ולוא בקירוב, גם בהעדר דיווח פיננסי מלא ומסודר.

במהלך אותה תקופה היו סימני היכר נוספים שהצביעו על אפשרות של התפתחויות כלכליות שהיו עלולות לפגוע באיתנות הפיננסית של הקיבוצים.

1. כפי שכבר צוין לעיל, הקטינה הממשלה את התמיכה בהלוואות פיתוח להשקעות על ידי ביטול הסדרי ביטוח הצמדה, חלקית מ-1977 וביטול מלא מ-1979.
2. האשראי המוכוון להון חוזר לייצור מקומי בחקלאות בוטל בשנת 1977.
3. החל מסוף 1983 עלתה מאד הרבית על אשראי במט"ח לזמן קצר.

מובן הוא שהקיבוצים, אשר מימנו חלק גדול מפעילותם בעזרת האשראים הללו, נפגעו מן השינויים, והבנקים היו ודאי ערים למשמעות הפגיעה.

במהלך התקופה היו גם פרסומים רבים בכלי התקשורת על הפסדים גדולים של קיבוצים וארגונים בבורסה ובפעילות בשוק האפור. אין למשרד מבקר המדינה מידע על גודל ההפסדים מסוג זה, אך ברור שהדבר היה צריך לעורר את תשומת לב הבנקים הנושים של הקיבוצים.

ואמנם, במהלך התקופה הנסקרת פחת מאוד ההון העצמי כפי שהוגדר לעיל של הקיבוצים. בסוף שנת התשמ"ג היה מדד זה לכושר ההחזר של קיבוצי התק"מ חיובי, הוא הפך לשלילי כבר בהתשמ"ד.

להלן התפתחות ההון העצמי של קיבוצי התק"מ בתקופה 1984 - 1988. (במליוני שקלים מחירי 1988)

ה"הון העצמי" של

קיבוצי התק"מ

במליוני שקלים

(מחירי 1988)

- 314	ספטמבר 1984 *
- 1228	ספטמבר 1985 *
- 1957	ספטמבר 1986 **
- 1552	דצמבר 1987 *
- 1412	דצמבר 1988 *

* חושב בידי משרד מבקר המדינה על פי תזכיר התק"מ ובהנחה של רבית שנתית בשיעור 8.5%.

** המקור - נתוני תזכיר התק"מ.

הנתונים לעיל מראים, שכבר ב-1985 היה לקיבוצי התק"מ גרעון גדול בהון העצמי, על פי הגדרתם. נתונים אלה לא היו זמינים במהלך התקופה, אך, כאמור, גודל ההון העצמי מושפע מן המשתנים האלה: עודף משקי, המשתנה במקביל לתפוקה, גודל החוב ושיעורי הרבית, נתונים שהיו לבנקים או שיכלו לקבלם. על כן יכלו הבנקים להעריך את כיוון השינוי במדד זה של האיתנות הפיננסית של הקיבוצים, ואף את סדר הגודל שלו.

צריך היה אפוא, להיות ברור, כי החובות של הקיבוצים וארגוניהם גדלו בשיעור העולה בהרבה על הגידול בכושר ההחזר, ותהליך זה נמשך במהלך התקופה הנסקרת.

מבחנים מקובלים לנושר ההחזר

הבנקים משמשים מתווכים פיננסיים. הם מלווים את כספי המפקידים לאנשים פרטיים ולעסקים. במסגרת תפקידם זה הם נוקטים, בדרך כלל, הליכים אשר נועדו למזער את הסיכון בהשקעת כספי המפקידים. פרטי השיטות שנוקטים בנקים שונים יכולים להשתנות לפי הנסיבות המיוחדות של כל בנק ולפי מדיניותו, אך, בדרך כלל, מקובלים כמה כללים בסיסיים.

בענין זה כתב המפקח על הבנקים (להלן - המפקח) בתשובה לשאלה שהופנתה אליו על ידי משרד מבקר המדינה:

"קיימות שתי גישות בסיסיות המקובלות בבנקאות בעניין הבטחת אשראים, האחת דוגלת בהישענות על בטחונות כקו הגנה מרכזי, ואילו הגישה השנייה רואה בניתוח מצבו הפיננסי ובדיקת כושר הפרעון של הלווה את המרכיב המרכזי בהבטחת החזר האשראי המוענק ללקוחות.

עד אמצע שנות השמונים החזיקו הבנקים בישראל בתפיסה הראשונה כמרכיב המרכזי במדיניות האשראי שלהם

תפיסה זו לפיה הבטחונות מהווים "קו הגנה" כמעט יחיד נבעה במידה רבה מזמניות ואיכות הדו"חות הכספיים ששררו עד אותה תקופה ובמיוחד בשנות האינפלציה המהירה. הדיווחים הכספיים הנומינליים לא שיקפו את מצב הלווה, שכן הציגו נתונים במחירים שוטפים. כמו כן הגיעו דיווחים אלה אל הבנקים בפיגור ניכר. על רקע נסיבות אלה בחרו הבנקים להסתמך על בטחונות. במאמר מוסגר נעיר כי קיימות מדינות בהן מדיניות זו מאפיינת את הבנקים גם כיום.

במחצית השנייה של שנת 1985 הגיע הפיקוח על הבנקים למסקנה, כי יש לשנות התפיסה בעניין זה וזאת עקב מספר אירועים:

- תכנית הייצוב מיולי 1985 שהביאה להקטנה מהותית בשיעורי האינפלציה.

- מספר מקרים של אי פרעון אשראים אשר היו, לכאורה, מכוסים בבטחונות.

- החלת ההתאמה האינפלציונית בדו"חות הכספיים של תאגידים שאינם בנקים (על הבנקים הוחלה ההתאמה על ידי הפיקוח על הבנקים כבר ב-1982).

לאור זאת הנחה הפיקוח על הבנקים את הבנקים לשים דגש רב יותר, בעת קבלת החלטות על מתן אשראי, על דו"חות כספיים ונתונים פיננסיים אחרים, כגון: תזרימי מזומנים, וכושר פרעון של הלקוח. יחד עם זאת סבר הפיקוח על הבנקים כי על הבנקים להמשיך ולדרוש במקביל בטחונות אשר יהוו השלמה וגיבוי למידע הפיננסי. דרישה זו מוצאת ביטוי במסמכים שהועברו אליהם.

ראוי עוד להוסיף, כי כאשר סכום האשראי ללווה מסוים מסתמך על אמדן כושר ההחזר או על יכולתו לספק בטחונות טובים, הרי ממילא נקבע בכך גם גבול עליון לסכום ההלוואה שהבנק יעמיד לרשות אותו לקוח. דבר זה תורם ליציבות עסקית ופיננסית. יש כמובן גם צד שני למטבע זה. הרי אפשר, שתכניות עסקיות מבטיחות לא יצאו מן הכוח אל הפועל מהעדר הון עצמי או בטחונות טובים.

אך אין זה מתפקידם המקובל של בנקים מסחריים לספק הון סיכון ליזמים. כאשר מדובר בנושאים בעלי חשיבות ציבורית לאומית מצאו המוסדות הלאומיים והמדינה דרכים לאפשר את היווי ההון הראשוני הדרוש.

בחינת כושר אשראי של הקיבוצים וארגוניהם

הבנקים, ברובם המכריע, אינם גופים מבוקרים. משרד מבקר המדינה אינו בודק את דרכי פעולתם ואינו מבקר אותם. המידע בפרק זה של הדו"ח מבוסס על התזכירים שהכינו התק"מ והקיבוץ הארצי, על מידע מבנקים שהם גופים מבוקרים, על תשובות המפקח לשאלון שהופנה אליו על ידי משרד מבקר המדינה וכן על דו"חות מבקרים, מטעם המפקח על בנקים מסויימים; את הדו"חות המציא המפקח למשרד מבקר המדינה בלי שנקב בשמות הבנקים.

אמנם המידע הזה חלקי ומקוטע, אך אפשר להסיק ממנו מסקנות כלליות ואלה הן:

1. הייתה הסתמכות מועטה על מבחנים כלכליים של כושר החזר. מסקנה זו נסמכת על המידע הזה:

(א) דו"ח הביקורת של מבקר המדינה על הבנק לפיתוח התעשייה שפורסם ב-1989 (ראה עמ' 25 - 26); אותו דו"ח הסתמך על בחינת מסמכי הבנק.

(ב) הבנקים לא יכלו להסתמך על מאזני הקיבוצים, שכן הם הוגשו בפיגור רב ולא כללו התאמה מלאה לשינויים ברמת המחירים, על כן וממילא לא ספקו מידע נאות. הבנקים יכלו, כמובן, לבקש מידע משלים למאזנים.

(ג) המובאה הבאה מתזכיר התק"מ: "ברוב המקרים הבנקים לא התעניינו אם הקיבוץ מסוגל לפרוע את ההלוואות שקיבל אם לאו. בדרך כלל, ייעוד האשראי ותזרים המזומנים נשוא ייעוד

האשראי, לא עוררו עניין אצל הבנקים, כמו השאלה אם המטרה שלמענה התבקש האשראי תוכל להניב תשואה שתאפשר את פרעון האשראי".

(ד) מובאה מדו"ח ביקורת של יחידת הפיקוח על הבנקים על בנק מסוים בה נאמר: "כמות ואיכות המידע אינו מאפשר כלל ניהול סיכונים וקבלת החלטות על מתן אשראי לסקטור הקיבוצי".

לשאלת משרד מבקר המדינה אודות בנקים כקבוצה, השיב המפקח: "לא היו לבנקים מקורות מידע אמינים (כפי שהוער להם בדו"חות ביקורת במהלך התקופה) על מצבם הכלכלי-פיננסי של הקיבוצים".

2. בהעדר הערכות כלכליות בדבר כושר החזר הסתמכו הבנקים על בטחונות וערבויות. שיעבוד נכסים הוא בטחון אפקטיבי כאשר מדובר בנכסים בני-מימוש. למותר לציין, כי מרבית הנכסים של הקיבוצים אינם כאלה.

בעניין זה השיב המפקח לשאלת משרד מבקר המדינה: "נערכו ביקורות בבנקים השונים אשר הצביעו על הבעייתיות הנובעת ממעמדם המשפטי המיוחד של הקיבוצים בהקשר לשיעבוד נכסיהם. בעייה זו ואופיים הכלכלי-חברתי של לוויים אלה הביא אותנו לכך שבדו"חות הביקורת דרשנו מהבנקים להעריך את כושר הפרעון של לוויים אלה ולהסתמך פחות על בטחונות מטריאליים".

ראוי עוד להוסיף בעניין זה, כי במהלך התקופה מימשו הקיבוצים חלק גדול מהנכסים הפיננסיים שלהם, מה שהפחית את כמות הבטחונות הנזילים בעוד שהחוב לבנקים הוסיף וגדל.

3. בתזכיר התק"מ נאמר בעניין הבטחונות והערבות ההדדית:

"היום מובטחים חובות הקיבוצים לבנקים בבטחונות הבאים:

(א) שיעבוד צף על כל הנכסים של הקיבוץ לטובת הבנק המרכז של הקיבוץ;

(ב) שיעבודים קבועים.

(ג) ערבויות ספציפיות שניתנו על ידי קרן התק"מ להבטחת הלוואות שניתנו לקיבוצים על ידי הבנקים.

(ד) ערבות בלתי מוגבלת בסכום של קרן התק"מ, להבטחת כל החובות של כל הקיבוצים, לטובת בנק (א) ובנק (ב).

במקביל נתן כל קיבוץ לאותם בנקים ערבות ("סדין") שגם היא בלתי מוגבלת בסכום, להבטחת חובות קרן התק"מ כלפי הבנקים, ובכלל זה להבטחת הערבויות (גלובאלית וספציפיות) שנתנה קרן התק"מ להבטחת חובותיהם של כל הקיבוצים. לכאורה, יוצא כי כל קיבוץ ערב בערבות בלתי מוגבלת בסכום לכל החובות של יתר הקיבוצים, כלפי שני הבנקים".

על הבטחונות הנזכרים בסעיפים (1) ו-(2) לעיל חלה ההסתייגות בתשובת המפקח. עולה, אפוא, כי הבטחון העיקרי שהיה לבנקים נבע מן הערבויות ההדדיות: הקרנות התנועתיות ערכו לחובות הקיבוצים, ואילו הקיבוצים מצדם ערכו לחוב של הקרנות ולערבויות שהן הנפיקו.

4. לפי תזכיר התק"מ הניחו הבנקים כי היה להם בטחון נוסף, ככתוב בתזכיר:

"הבנקים העמידו לקיבוצים אשראי בהיקף בלתי מוגבל. הנחתם היתה כי לקיבוצים יש מעין ערבות בלתי מוגבלת, וכי הממשלה תעמוד מאחורי הקיבוצים אם אלה יקלעו לקשיים".

ברור, כי אם אמנם הניחו הבנקים קיום של ערבות מדינה בלתי מפורשת, ובלתי מוגבלת בסכום, הרי מבחינתם הייתה הצדקה עסקית למתן אשראי בסכומים גדולים, בלא להשקיע אמצעים בבחינות מעמיקות ויקרות. שאלה אחרת היא, אם בהתחשב בסדר הגודל של חובות הקיבוצים, לא היה ראוי לבדוק את תקפותה של הנחה זו.

גם המפקח, בתשובתו לשאלון משרד מבקר המדינה, ביטא דיעה דומה לזו אשר בתזכיר התק"מ ואמר: "אנו מניחים כיום כי בתקופה בה חל הגידול המהיר באשראי זה הניחו הבנקים כי אופיו הלאומי-חברתי של מגזר זה מבטיח את איתנותו הפיננסית ואת כושר הפרעון שלו".

והוסיף המפקח: "על אף זאת דרש הפיקוח על בנקים מהבנקים לשנות דפוסי התנהגות גם כלפי מגזרים אלה למעשה החל מסוף 1985".

ראוי לציין, כי אם אמנם האמינו הבנקים כי הממשלה תסייע לקיבוצים, אם יקלעו למצוקה, הרי לאמונתם היו סימוכין מנסיון העבר, לרבות הסדרי הסיוע אשר הוסכמו בין משרד האוצר לתק"מ בשנים 1986 - 1988.

לסיכום, עולה אפוא, כי במתן האשראי לקיבוצים והגדלתו המהירה לא הסתמכו הבנקים על מבחנים כלכליים או על בטחונות נזילים ובני מימוש. הם יכלו להסתמך על:

- (א) נסיון העבר המעיד על מוסר תשלומים גבוה של הקיבוצים.
- (ב) ערבות הדדית בין הקיבוצים.
- (ג) הנחה כי במקרה של משבר תבוא הממשלה לעזרת הקיבוצים (והבנקים). כלומר הניחו קיום ערבות, לא כתובה ולא מפורשת, של המדינה.

המשמעויות של ההסתמכות על הערבות ההדדית

למערכת הערבות ההדדית בין קיבוצים, ארגונים קיבוציים והקרנות התנועתיות היו כמה השלכות, מהן חיוביות. לעניין הנדון היו לכך תוצאות שליליות בעיקר. להלן העיקריות:

1. הדבר מנע קביעת גבול עליון לסכום האשראי שיכלו הקיבוצים לקבל. צוין לעיל, כי מתן אשראי תוך ההסתמכות על מבחנים כלכליים של כושר ההחזר או על יכולת הלווה להמציא בטחונות טובים קובע גם גבול עליון לזמינות המקורות. כיון שההסתמכות הייתה על הערבות ההדדית לא נקבע מדד לקביעת גבול עליון לסכום האשראי שקיבוץ, הנחשב ללווה טוב, יכול היה לגייס.

2. קיום מערך הערבות ההדדית היה בו כדי להחליש את חשיבות הקריטריון של "מוסר תשלומים גבוה", על סמך נסיון הבנק. בדרך כלל, מוסר תשלומים גבוה משקף הגינות אישית וגם ניהול סולידרי וזהיר. כאשר קיימת ערבות הדדית סביר שהקרנות המרכזיות של התנועות הקיבוציות יסייעו לקיבוץ יחיד המתקשה לעמוד בפרעון חובותיו כדי לשמר את מעמדה של הערבות ההדדית. יתרה מזו, כאשר קיימת ערבות הדדית כמתואר לעיל, ערב כל קיבוץ לחובות הקרן התנועתית ("ערבות סדין"), ואילו הקרן ערבה לחובות הקיבוצים, פוחת ממילא וכמעט נעלם ההבדל בסיכון בין קיבוצים שונים, אם מבוססים או צעירים ואם זהירים בניהול ענייניהם הכספיים או לאו.

3. במובן זה פחת עד מאוד הסיכון של "משברים קטנים", כלומר שקיבוץ זה או אחר יגיע עד משבר ולא יפרע את חובותיו לנושים. במקביל לגידול החובות מעבר לגידול כושר ההחזר, גדל בהדרגה הסיכון של משבר גדול, הסיכוי שכל הקיבוצים כאחד יתקשו לעמוד בהתחייבויותיהם כאשר החוב הכולל של התנועות הקיבוציות כקבוצות יעלה על כושר ההחזר. ברם מן הנתונים שהוצגו בדבר כושר ההחזר הכולל של קיבוצי התק"מ כקבוצה, היה גרעון ב"כושר ההחזר הכולל" בניכוי חובות נטו, כפי שהגדירו הקיבוצים, בישובי התק"מ כקבוצה, כבר בסוף שנת התשמ"ד.

בעניין ההשפעות האמורות של מערכת הערבות ההדדית ראוי להביא מתזכיר התק"מ את הדברים האלה:

"הקיבוצים הלווים התבססו בהחלטותיהם העסקיות על קיומה של הערבות ההדדית הפיננסית הבלתי מוגבלת. דבר זה היווה תמריץ לגידול חוב בלתי מבוקר, שאינו תלוי בכושר ההחזר של הקיבוץ הלווה, ולשיקולים בלתי מבוקרים של לקיחת סיכונים. הערבות הבלתי מוגבלת שיחררה את קרן התק"מ מהצורך לתקצב את הערבויות שניתנו על ידה. לעיתים מזומנות נדרשה הקרן על ידי הבנקים לערוב להלוואות שכבר ניתנו ובגין פעילות שכבר בוצעה.

מימוש ערכות קרן התק"מ פירושו, כי קרן התק"מ הופכת לחייב של הבנק במקום הקיבוץ שלא פרע את חובו לבנק. בהעדר בטחונות להבטחת חוב הקיבוץ לקרן, יוצא שלערכות הבלתי מוגבלת משמעות פיקטיבית בלבד, מה עוד שהסכום הכולל של החוב הנערב הינו בסכום העולה על יכולתם של הקיבוצים הערבים, במקרה שידרשו לכבד את הערכות שנתנו לקרן התק"מ (לכך ערים הבנק המרכזי, הבנקים והממשלה)."

4. כתוצאה מן ההסתמכות על ערכות הדדית נפגמה, בפועל, היעילות של אחד מכלי הבקרה שקבע המפקח על הבנקים.

בנק ישראל קבע בחוזרים שהוצאו בנובמבר 1984 ובדצמבר 1986 כללים למיון ולסיווג חובות בעייתיים. בתשובת הבנק למשרד מבקר המדינה נאמר, בין היתר: "למיטב ידיעתנו חובות הקיבוצים לא סווגו כבעייתיים במסגרת החוזרים דלעיל שכן עמדו בהגדרת חוב שאינו בעייתי".

בחוזר משנת 1984 נקבעו ההגדרות לסוגי החובות האלה: א. חובות קשיי גבייה; ב. חובות מסופקים; ג. חובות אבודים. כחובות קשיי גבייה הוגדרו "חובות בהם קיים פיגור מעל זמן מסוים בפרעון החוב או שנותק הקשר עם הלווה". "חובות מסופקים" הם חובות קשיי גבייה שאין לגביהם בטחונות מספיקים. "חובות אבודים" הם חובות מסופקים שאין סיכוי לגבותם.

לפי הגדרות אלה לא יוגדר חוב כבעייתי אם אינו קשה גבייה. אך כבר צוין לעיל, כי הערכות ההדדית מנעה אפשרות שקיבוץ לא יפרע חובות במשך כמה חודשים רצופים. על כן לא יכלו קיבוצים להיות מוגדרים "קשיי גבייה", וממילא לא יכלו להיות מוגדרים כמסופקים.

לדעת הביקורת, הייתה ירידה בשוויים של בטחונות שניתנו לכל מערכת הבנקים כנגד חובות הקיבוצים, יחסית לגודל החוב. הירידה נבעה לא רק מגידול החוב אלא גם ממימוש נכסים פיננסיים בידי קיבוצים. אך היות שלערכות ההדדית לא ניתן ביטוי כמותי, ממילא לא יכול גם סעיף זה לגרום לרישום חוב של קיבוצים כבעייתי.

עולה אפוא, כי קיום הערכות ההדדית ודרכי הפעלתה הם אשר גרמו שאף חוב של קיבוץ כלשהו לא הוגדר בעייתי, בלי קשר למצבו הכלכלי ולגודל החוב של הקיבוץ. כתוצאה מכך לא היו המבחנים אשר קבע המפקח לאיתור חובות בעייתיים תקפים לגבי קיבוצים וארגוניהם.



הגידול המהיר בחובות הקיבוצים וארגוניהם היה יותר ממה שאפשר היה להצדיק על סמך אמות מידה כלכליות. החוב מוחזר וגדל בלא שנערכו בחינות כלכליות נאותות בדבר כושר ההחזר של הקיבוצים. כנגד החוב לא היו בטחונות מספיקים בני-מימוש. יתירה מזו, במהלך התקופה הנסקרת מכרו הקיבוצים נכסים פיננסיים במאות מיליוני ש"ח, וכתוצאה מכך אף פחת באופן מוחלט סכום הנכסים שיכלו לשמש בטחונות נזילים.

הערכות ההדדית מנעה את הסיכון הנובע מקשיים כספיים של קיבוצים יחידים. אך בה בשעה הלך וגדל בהתמדה הסיכון של משבר כולל, סיכון אשר התממש ברבעון האחרון של שנת 1988.

כפי שדווח בתזכיר התק"מ ובתשובות המפקח למשרד מבקר המדינה, הסתמכו הבנקים על "ערבות" נוספת, לא פורמלית ולא מפורשת, אשר יוחסה למדינה. הייתה הנחה, כי המדינה תתמוך בקיבוצים במקרה הצורך, וממילא תמנע הפסדים מן הבנקים. אותה הנחה, אם אמנם פעלו לפיה, לא נבדקה כפי שהיה ראוי לעשות בהתחשב בסדר הגודל של החבויות. בקשר לאותה הסתמכות על "ערבות" מדינה עולה עוד בעיה, במישור הציבורי. אם קיימות במשק קבוצות של לוויים אשר הבנקים מייחסים להם את ה"תכונה", שהמדינה לא תיתן להם ליפול, כלומר שחובותיהם בטוחים כמעט כמו חובות המדינה, המשמעות היא כי לגופים כאלה בשיתוף עם הבנקים יש הכושר להגדיל, לפי שיקול דעתם, את סכום הערבויות של המדינה. לדעת הביקורת, היה על משרד האוצר ועל בנק ישראל לתת את דעתם על כך.

הפיקוח על הבנקים

במחצית השנייה של שנת 1988 כבר היה ברור לבנקים כי כל הסדר למשבר הכספי הצפוי לקיבוץ התק"מ והקיבוץ הארצי, יחייב מחיקת חובות מצידם. משנעשו הבנקים, אשר סיפקו את האשראי לקיבוצים וארגוניהם, מודעים לכך, הפסיקו להעמיד אשראים למיחזור חובות הקיבוצים. כך היה אותו משבר הופך, ככל הנראה, לעובדה קיימת. אולם לבקשת משרד האוצר ונגיד בנק ישראל הסכימו הבנקים להמשיך ולמחזר זמנית את חובות הקיבוצים עד להשגת הסדר בין הקיבוצים, הבנקים ומשרד האוצר.

המפקח על הבנקים ידע, כי הגידול בחובות הקיבוצים התאפשר על ידי הבנקים ולא עשה את כל אשר היה לאל ידו למנוע זאת.

תפקידי המפקח על הבנקים וסמכויותיו

תפקידו וסמכויותיו של המפקח נובעים מפקודת הבנקאות, 1941. בסעיף 5(א) לפקודה נאמר:

"הנגיד רשאי למנות מפקח על הבנקים (להלן - המפקח), ומשנתמנה יהיה עובד בנק ישראל, ובידיו יהיו הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי, ותהא לו או לבאים מטעמו הסמכות לדרוש מכל תאגיד בנקאי ידיעות וגילוי פנקסים, חשבוניות ומסמכים".

החשיבות הציבורית של התפקיד נובעת מן המעמד המרכזי של מערכת הבנקאות במשק המודרני. הבנקים משמשים מתווכים פיננסיים. הם מרכזים את פקדונות הציבור ומשקיעים את חלקם הגדול בהלוואות לעסקים ולמשפחות במשק. בחברה כלכלית המבוססת במידה כה רבה על אשראי, קשה לדמיין את פעילות המשק בלי הבנקים והסיסמה, אשר במקורה נועדה לצורכי פרסום ויחסי ציבור, כי הבנקים מספקים את החמצן למדינה, לא הייתה נטולת בסיס כאשר דובר בחיי הכלכלה. כמתווכים פיננסיים, המשקיעים את כספי המפקידים, מצווים הבנקים לנהוג במשנה זהירות. יציבות הבנקים חיונית למאות אלפי מפקידים ולוויים, בפועל ובכוח, ואף למוניטין של המדינה בקשריה הבינלאומיים.

ניהול זהיר של כספי המפקידים הוא אינטרס של הבנקים עצמם ושל בעליהם אך הוא גם אינטרס של הציבור המעוניין במערכת בנקאות יציבה. כאשר הבנקים מממנים השקעות ופעולות עסקיות אחרות הצלחת ה"מבצעים" שלהם, המיון בין סיכונים טובים לרעים, משרתת את הבנקים עצמם ואת הכלל, לרבות ציבור הלווים. המדינה ביטאה את הכרתה בחשיבות המרובה של יציבות המערכת הבנקאית בסכום הענק שהוציאה במסגרת הסדר מניות הבנקים מאוקטובר 1983.

רוב המדינות המתוקנות אינן נוהגות להסתמך על האינטרס העצמי של הבנקים בקיום חובת הניהול הזהיר. ברוב המדינות קיים גם התפקיד של המפקח על הבנקים המופקד על קביעה ושמירה של תקנות וכללי התנהגות להבטחת הניהול הזהיר בידי הבנקים עצמם. זאת, בין היתר, משום שהאינטרס של הציבור ביציבות הבנקים יכול להיות רב מזה של בעלי הבנקים ומנהליהם.

כבר צוין לעיל, כי מן המידע שמסר המפקח למשרד מבקר המדינה וכן מתזכיר התק"מ אל משרד האוצר וממקורות אחרים עלה הרושם כי הבנקים, בבואם לאשר אשראי לקיבוצים, הסתמכו במידה רבה על כך שהממשלה תערוך לקיבוצים ולארגוניהם אם הם יקלעו לקשיים פיננסיים. אם אכן הייתה הסתמכות כזאת, היה בה כדי לנתק את הקשר בין האינטרס העצמי של הבנקים לאינטרס של הציבור. אם מנהלי הבנקים האמינו כי לאשראי לקיבוצים ניתן גיבוי בדרך זו או אחרת, במעין ערבות מדינה, פחות חשוב לבנקים כושר הפרעון של הלווים ואפשר ולא הקפידו על חובת הזהירות הכללית המחייבת את הבנקים המשקיעים כספי מפקידים. אם יש בטחון טוב כל כך הסיכון של הבנק פוחת, ואילו סיכון כספי המדינה גדל.

כאמור, ההסתמכות על מעין ערבות כזאת המיוחסת למדינה, אם אמנם קיימת אותה ערבות, מאפשרת לבנקים וללווים לקבוע, לפי שיקול דעתם, את גודל החוב שעליו חלה ערבות המדינה.

כלומר גורמים אלה יכולים להשפיע על סכום ערבויות המדינה. ערבות מדינה כמוה כחוב של המדינה. הגורם אשר יכול להשפיע על סכום ערבויות המדינה כמוהו כמי שמשפיע על גודלו של חוב המדינה. דברים אלה כשלעצמם חייבו את הגדלת הערנות של המפקח בבואו לבחון את התפתחות האשראי הבנקאי לקיבוצים. זאת משני טעמים: האחד, כאמור, משום שפחת האינטרס של הבנקים בניהול זהיר; השני, משום שבנק ישראל, שהוא גם הבנק המרכזי ונגידו הוא היועץ הכלכלי לממשלה, חייב להיות ער ליצירת "חובות" מדינה נוספים. למשרד האוצר אין גישה אל ספרי הבנקים, ואילו המפקח הוא הגורם הממלכתי היחיד שיש לו גישה כזו. ערנות זו התחייבה בנוסף לחובות הרגילים של המפקח ולא במקומם.

בפקודת הבנקאות מצויים שני הסעיפים הבאים, המקנים למפקח סמכות ומחייבים אותו לפעולה, ואלה הם:

בסעיף 8א(א) לפקודה נאמר, בין היתר: "היה המפקח סבור, שתאגיד בנקאי פלוני עשה בעסקיו בדרך העלולה לפגוע ביכולתו לקיים את התחייבויותיו או בניהולם התקין של עסקיו, ישלח לתאגיד הבנקאי הודעה בכתב ובה יפרט את הפגמים, ידרוש תיקונם או מניעת פגיעתם תוך תקופה שיפרש בהודעה".

בסעיף 8ב(א) נאמר: "היה המפקח סבור כי חוב מסויים, כולו או מקצתו, שחייבים לתאגיד בנקאי הוא חוב רע, או כי נכס של תאגיד בנקאי רשום בספריו בסכום העולה על ערכו אותה שעה במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון, רשאי הוא להורות לתאגיד בנקאי להפריש לקרן מתאימה סכום כנדרש לאותו עניין".

אם אמנם מתקיים התנאי של סעיף 8ב, כי חוב מסוים הוא חוב רע, ואם נוסף על כך התאגיד הבנקאי מאפשר את גידולו של אותו חוב רע במהלך תקופה ממושכת, הרי ממילא מתקיים גם המקרה המחייב לפעול על פי סעיף 8א(א).

ראוי לציין, כי עצם הצורך לקיים את ההסדר בין הבנקים, הקיבוצים ומשרד האוצר, הסדר אשר חייב את הבנקים להפריש, לצורך מחיקה בעתיד, כמיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1988, יש בו כדי לבסס את הטענה כי היה מקום להתערבות מוקדמת על סמך אותם סעיפים. להבטיח יציבות הבנקים.

המפקח העריך שלא הייתה סכנה לערעור יציבות הבנקים גם אילו לא בוצע ההסדר ומשרד האוצר לא היה משתתף בסכום של 650 מיליון ש"ח במחיקת חובות הקיבוצים לבנקים, ולא היה מגייס את הסכום של 3.3 מיליארד ש"ח למחזור חלק אחר מאותם חובות.

הערכה זו של המפקח באה בתשובה לשאלה הבאה של משרד מבקר המדינה:

"האם יש למפקח הערכה בדבר כושר הפרעון של הקיבוצים אם לא יבוצע ההסדר המוצע למחילה על חלק מן החוב ופריסת חלק אחר ממנו".

המפקח השיב: "להערכתנו, המתבססת על נתוני תכנית ההבראה שהוגשו ע"י הקיבוצים ואשר לא בוקרו על ידנו, אין במקרה של אי ביצוע ההסדר, משום ערעור יציבותם של הבנקים השונים שכן ניתן לתאר הסדר חילופי בין הבנקים לקיבוצים שמחירו אולי נסבל לבנקים, אך כנראה בלתי נסבל במונחי המשק כולו. (תפקוד המערכת הבנקאית בארץ ובחו"ל בהון מדולדל, עלות גיוס ההון במשק, חיסול מספר רב של קיבוצים והמשך המשבר במגזר החקלאי האחר)".

בתשובה זו הועלו שתי טענות: האחת, כי יציבות הבנקים הייתה נשמרת גם אילו היה ההסדר; השנייה, כי מחירו של הסדר חילופי היה אולי נסבל מבחינת הבנקים אך כנראה בלתי נסבל במונחי המשק כולו.

טענתו הראשונה של המפקח הינה היפותטית, שכן ההסדר כבר נעשה, ולכן אינה ניתנת לאישוש או להפרכה אמפיריים. הטענה השנייה, שהיא הרלוונטית, אינה עומדת במבחן הסבירות. די בחשש מנזק שמחירו "כנראה בלתי נסבל במונחי המשק כולו" כדי לחייב פעולה מונעת על ידי המפקח.

כאן עולה, כמובן, השאלה אם אמנם היה אפשר לצפות מראש כי הגדלת האשראי לקיבוצים, כפי שאמנם הייתה, תביא בעקבותיה לתוצאות כפי שאירעו.

חובות הקיבוצים היו בהדרגה ל"חובות רעים"

פקודת הבנקאות דנה ב"חוב רע", אך אין היא מגדירה אותו. סביר להניח, כי הכוונה לחוב אשר קיים יסוד לחשוש כי לא יפרע במועד או על פי התנאים שנקבעו בהסכם ההלוואה. חשש כזה מפחית מערכו של החוב כנכס בנקאי.

כאמור, קיימות בחוזרי המפקח הגדרות של חוב בעייתי, אבל כפי שצויין לעיל לא היו אותן הגדרות מבחן תקף לאיכות חובות הקיבוצים, זאת כתוצאה מן הערכות ההדדית, ואמנם חובות של קיבוצים לא סווגו כבעייתיים. רק באמצע 1988 בוצעה, בפעם הראשונה, הפרשה לחובות מסופקים בגין חוב של ארגון קיבוצי אזורי מסוים. כלומר, לפי אותן הגדרות לא היה החוב הקיבוצי בעייתי עד למשבר.

עם זאת, הרי כבר בסוף 1984, ועוד יותר בסוף 1985, היו הקיבוצים שרויים בגרעון של "הון עצמי" כפי שהם הגדירו מונח זה. בסוף 1985 היה הגרעון של קיבוצי התק"מ בלבד, לא כולל ארגונים תנועתיים ואזוריים, יותר ממיליארד ש"ח. נתונים אלה כלולים בתזכירים של התנועות הקיבוציות מראשית 1989. מה שקובע הוא, כמובן, המידע אשר היה זמין, או שיכול היה להיות זמין, לבנקים ולמפקח במהלך התקופה ולא בסופה. לדעת הביקורת, היה קיים במהלך התקופה הנסקרת מידע אשר היה בו כדי להצביע על סיכונים הנובעים מגודלו של החוב הקיבוצי, ומהמשך גידולו, סיכונים שהיה בהם כדי להצדיק את הגדרתו כ"חוב רע" ולנקוט פעולות בהתאם.

ואלה סימני ההיכר החשובים לסיכונים שהיו וגדלו בחובות הקיבוצים:

- (א) הגידול בחוב יחסית לגידול בתפוקה;
- (ב) העדרם של בטחונות מספיקים;
- (ג) העלייה בשיעורי הרבית והוצאות המימון של הקיבוצים;
- (ד) ניהול בלתי תקין בתחום מתן אשראי לקיבוצים סימני היכר אלה הם מצטברים ותומכים זה בזה.

א. הגידול המהיר בחובות הקיבוצים

בין 1982 ל-1988 גדלו החובות של הקיבוצים בקצב מהיר. החובות ברוטו של קיבוצי התק"מ גדלו באותה תקופה בכ-102% (כל הנתונים להלן במחירים קבועים), עיקר הגידול היה בין ספטמבר 1982 לספטמבר 1985, כ-71% צירוף חובות הארגונים הקיבוציים היה מציג גידול רב יותר.

החוב ברוטו של קיבוצי הקיבוץ הארצי גדל בכ-73% בין ספטמבר 1983 לספטמבר 1985, וב-121% בין ספטמבר 1983 לדצמבר 1988.

החובות נטו, בניכוי נכסים פיננסיים, גדלו בקצב מהיר: בקיבוצי התק"מ כ-162% ובקיבוצי הקיבוץ הארצי כ-136% זאת כי הקיבוצים מימשו, במיוחד לאחר 1985, חלק מן הנכסים הפיננסיים שלהם כתחליף להגדלה נוספת של החוב לבנקים.

הנתונים לעיל הובאו בתזכירים שהגישו שתי התנועות הקיבוציות בראשית 1989. אך נתונים שהצביעו על מגמה דומה עמדו לרשות המפקח עוד קודם לכן, מ-1982 ואילך. חלק מהם נבעו מן הדיווח של הבנקים על יתרות החוב של לוויים גדולים, אשר הוגש ליחידת הפיקוח על הבנקים; הנתונים עובדו בידי אותה יחידה. לפי אותם דו"חות גדל האשראי לקיבוצים, לא כולל ארגונים וקרנות תנועתיות, פי 2.25 בין סוף 1982 לסוף 1985; אותו אשראי גדל פי 4.8 בין סוף 1982 לסוף 1988.⁹ גם נתוני החוב הכולל של הקיבוצים וארגוניהם, התנועתיים והאזוריים, מסמנים מגמה

⁹ נתונים אחרונים אלה אינם בני השוואה לקודמים, שכן קיבוצים שונים נהיו "לוויים גדולים" במהלך התקופה.

דומה. במהלך שנת 1985 גדל החוב הכולל של הקיבוצים וארגוניהם, לפי דו"ח לוויס גדולים, ב-57% ואילו בין סוף 1985 לסוף 1988 גדלו החובות עוד בכ-40%

כל הנתונים הצביעו אפוא על מגמה ברורה של גידול מהיר בחוב של הקיבוצים, ובידי המפקח היו האמצעים הדרושים לבירור נוסף ומעמיק יותר, לפי הצורך. גם מעקב אחרי התפתחות החובות של קיבוצים מסוימים, שחובם היה גדול במיוחד, היה מאשר את קיום התופעה הכללית.

ב. התפתחות יחס החוב לתפוקה

עצם גידול החוב אינו מעיד שהחוב נעשה "רע". כאשר הגידול בחוב מלווה בגידול בכוח הייצור והכוח הזה משמש להגדלת התפוקה, גידול החוב יוצר את המקורות לסילוקו.

אך כבר צוין, כי התפוקה והעודף המשקי לא גדלו באותו שיעור. בתקופה הנסקרת גדל החוב בשיעור גדול פי 1.8 מן הגידול בתפוקה. כפי שהוצג בלוח 2 בפרק 3 לעיל, היחס בין חוב לתפוקה גדל בשנים 1982 - 1988 מ-31% ל-103%; היחס בין החוב לעודף המשקי גדל מ-131% ל-339% (בקיבוצי התק"ם).

יחסים אלה נראים חשובים ביותר. הקיבוצים אינם משקיעים, בדרך כלל, בנכסים למכירה. המקורות שלהם לתשלומי רבית וקרן על חשבון החוב נובעים מן ההכנסות שלהם מהייצור. עלייה כה תלולה ביחס בין חוב לתפוקה או לעודף משקי מצביעה בבירור שכוח הייצור שלהם פחת¹⁰.

ג. הגידול בהוצאות המימון

הבנקים והמפקח ידעו, כי מאז סוף שנות ה-70 הורעו תנאי המימון של השקעות מוכוונות והרבית עלתה. הדבר היה צריך לפגוע במיוחד בקיבוצים אשר הסתמכו על מקורות חיצוניים למימון תכניות ההשקעה שלהם. היה צריך להיות ידוע להם גם כי בהוצאות המימון של הקיבוצים חלה עלייה תלולה במהלך התקופה בעקבות השילוב של חוב גדול יותר ושיעורי רבית עולים.

משקלו של גורם זה גדול במיוחד על רקע הידיעה כי התפוקה גדלה בקצב אטי מאד.

ד. ניהול בלתי תקין של החוב

לפי המידע שמסר המפקח למשרד מבקר המדינה, גם ניהול החובות של הקיבוצים, על ידי הבנקים, לא היה תקין. הדבר מצא ביטוי בהעדר מבחני כושר החזר וחוסר בבטחונות מתאימים.

הגידול באשראי לקיבוצים לא היה מלווה במאמץ מספיק לבחינת מצבם הכלכלי והכספי וכוח החזר שלהם. כבר צוין לעיל, כי לדברי המפקח "לא היו לבנקים מקורות מידע אמינים (כפי שהוער להם בדו"חות ביקורת במהלך התקופה) על מצבם הכלכלי פיננסי של הקיבוצים". בעניין זה נאמר במכתב ששלח המפקח אל כל הבנקים בספטמבר 1988: "... יש לציין כי העדר מידע שלם על הלקוח צריך לשמש אינדיקציה שלילית לגבי יכולת החזר שלו". אף שמכתב זה נשלח בסוף התקופה הנסקרת, האמור הוא כלל שהיה תקף גם בלי שנכלל במפורש במכתב.

בדו"ח של יחידת הביקורת של המפקח על הבנקים על בנק מסוים, שנערך ב-1985 והוגש בראשית 1986, נאמר: "אין ספק כי הגידול המסיבי בהשקעות ללא צמיחה מתאימה והרעה משמעותית בתנאי הסחר ביחד עם שיעורי הריבית הגבוהים על האשראים שמימנו השקעות אלו יתנקזו וימצאו ביטויים בלחץ כבד על המערכת הבנקאית בעתיד". בדו"ח חר של אותה יחידה על בנק גדול נאמר:

¹⁰ המדד המתאים יותר הוא העודף המשקי. אך קיים יחס קבוע למדי בין תפוקה לעודף משקי, ואילו נתוני התפוקה הם בדרך כלל זמינים מוקדם יותר.

"בתחילת 1986 נעשתה לראשונה בבנק הערכת מצב כוללת על התנועה הקיבוצית על סמך נתונים כלכליים חלקיים שקובצו. נמצא כי ל-1/3 מכלל הקיבוצים עודף משקי שלילי".

בהעדר מידע על כושר ההחזר עולה חשיבות הבטחונות. כפי שצוין לעיל, העלתה הביקורת של המפקח, כי בנושא הבטחונות קיימת בעיה הנובעת ממעמדם המשפטי המיוחד של הקיבוצים. על כן דרש המפקח, כי הבנקים יסתמכו פחות על בטחונות ויתבססו על הערכת כושר הפרעון של הקיבוצים. אבל כאמור, דבר זה לא נעשה.

מכאן, שהבטחון העיקרי היה מערכת הערבויות ההדדיות; הליקויים בשיטה של ערבות הדדית כבר נדונו בהרחבה לעיל. גם המפקח היה ער לכך.

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה השיב המפקח:

"על רקע זה קבע הפיקוח על הבנקים בדו"חות ביקורת בעניין זה החל משנת 1985 כי התנועה הקיבוצית הינה סיכון בנקאי אחד ודרש מהבנקים לקבוע מדיניות חשיפה כוללת כלפי סקטור זה. בבנק ישראל לא נערך, למיטב ידיעתנו, מחקר על האיתנות הפיננסית של התנועה הקיבוצית עצמה".

מחקר כזה לא נערך, אף כי הבטחון העיקרי לחובות הקיבוצים היה כושר ההחזר הכולל שלהם.

מכל האמור לעיל עולה, כי בתקופה הנסקרת הלך חוב הקיבוצים ונעשה "רע" יותר. סכום החוב גדל בהתמדה, בערכים ריאליים, ולא היו סימנים לגידול בכושר ההחזר, אדרבה. גם לא היו בטחונות טובים מספיקים וברור שהם לא גדלו במקביל לגידול החוב. בידי הבנקים לא היה מידע אמין על מצבם הכלכלי והפיננסי של הקיבוצים ודבר זה לעצמו היה צריך לשמש סימן שלילי לגבי יכולת הפרעון. כאשר לא היה מידע על מצב כלכלי ולא היו בטחונות, ממילא לא היה כל גורם אובייקטיבי שיכול היה לקבוע גבול עליון לסכום האשראי שהבנקים יכלו להעמיד לרשות הקיבוצים, פרט, אולי, למגבלות לפי החוזר מנובמבר 1985, שדן במגבלות אשראי ללווה בודד (בעניין זה ראה להלן).

החל ב-1985 כבר היו, לדברי המפקח, "איתותים" מצד הממשלה כי הסיוע הצפוי ממנה לגופים בעלי חשיבות לאומית אינו בלתי מוגבל. על כן גם ההסתמכות על ה"ערבות" המיוחסת למדינה לא יכלה להיות בטחון. אבל כפי שאמר המפקח בהרצאה ב-12.6.89: "...תהליך ההסתגלות של הבנקים לשינוי זה במדיניות היה איטי ומתברר כי גם לאחר שהממשלה "אותתה" לגבי השינוי, הבנקים המשיכו לנתב אשראי לעיתים ללא ניתוח מעמיק דיו של כושר הפרעון של אותם סקטורים, אשר בעבר הוגדרו כפחות מסוכנים בשל ההנחה כי יתכן ויזכו לסיוע ממשלתי..."

כל אלו היו מחייבים, לכל הפחות, בחינה מעמיקה של מצב חוב הקיבוצים. אך למעשה לא נראה שהיה צורך בבחינה כזאת, שכן הדברים היו ידועים. בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה, השיב המפקח על הבנקים: "החל מתחילת 1985 הגיע הפיקוח על הבנקים למסקנה שהאשראי לקיבוצים הופך לגורם רציני ומשמעותי העשוי להשפיע על מצבם של הבנקים".

משהגיע המפקח למסקנה נחרצת זו היה עליו, לעשות מעשה.

פעולותיו של המפקח על הבנקים בבנק ישראל

המפקח ידע אפוא, כבר בתחילת 1985 כי חוב הקיבוצים הוא בעייה רצינית לבנקים. הוא גם ידע, כי מדובר בסיכון משותף ולא בבעייה של קיבוץ זה או אחר, וגם ידע כי החוב, שעלול להיות חוב רע, מוסיף לגדול במהירות.

באמצע שנת 1985 היה על המפקח לדעת גם כי התכנית הכלכלית של הממשלה, אשר בנק ישראל היה מתואם בהכנתה, עלולה להשפיע לרעה על כושר ההחזר של הקיבוצים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה אמר המפקח: "התכנית הכלכלית מיולי 1985 השפיעה על כל הסקטור העסקי, בין היתר, בגלל הרעה משמעותית של תנאי הסחר - הקפאת מחירי תפוקה מחד ועלייה של מחירי

התשומות מאידך כולל הוצאות מימון גבוהות. המצב שנוצר הגדיל משמעותית סיכוני האשראי... "ובהמשך הוסיף ואמר: "בבנק ישראל לא נבחנה השפעתה הספציפית של התכנית הכלכלית על כושר הפרעון של לווים שונים או של מגזרים שונים במשק".

ואולם היה צריך להיות ידוע כי המגזר הקיבוצי, ואולי מגזרים דומים לו, היו פגיעים מאוד לשינויים בתנאי הסחר ובשיעורי הרבית. מגזר זה לא יכול היה להגיב בהפחתת הייצור וצמצום המלאי כאמצעי להפחתת החוב.

בקשר לסיכונים אשר נבעו מן התכנית הכלכלית האמורה דרש המפקח מן הבנקים להפריש כנגד חובות מסופקים 0.2% מסך תיקי האשראי בכל שנה עד לשיעור מצטבר של 3%. הפרשות אלו באו לקדם הפסדי אשראי בלתי מוזהים.

ביצירת עתודה כוללת לחובות מסופקים לא היה כל פתרון לבעיות מיוחדות הנובעות מן הסיכון הגדל של מגזר מוזוהה. הפרשה לעתודה, על חשבון הרווחים, יש בה כדי להסב תשומת לב לנושא הסיכון הכללי. חוב הקיבוצים היה סיכון מיוחד וחובת ההפרשה לעתודה הכללית לא יצרה לחץ לבחון קבוצת לווים מיוחדת.

בקשר לדו"חות ביקורת של הפיקוח על הבנקים אשר הצביעו על בעיות של החוב של הקיבוצים, שאל מבקר המדינה: "אלו פעולות נקט המפקח על הבנקים בעקבות אותם דו"חות?" המפקח השיב, בין היתר:

"עם זיהוי הקשיים הגוברים במגזר החקלאי-קיבוצי בשנת 1985 חילק הפיקוח על הבנקים את טיפולו בנושא לשני חלקים, זאת לפי חומרת הבעייה בבנקים השונים. בבנקים בהם חבות הקיבוצים לא הוותה איום יציבותי מידי (כגון הבנק לפיתוח התעשייה) הביע הפיקוח על הבנקים את עמדתו בדו"חות ביקורת בעניין המשך מימון הענף ע"י הבנק".

בדו"ח של הפיקוח על הבנקים על הבנק לפיתוח התעשייה, שהוכן בתחילת 1987 והוגש לבנק באוקטובר אותה שנה, הובעה ביקורת על הגדלה מהירה של האשראי לקיבוצים במהלך 1986. גידול זה באשראי לקיבוצים בא, לפי אותו דו"ח, בעקבות "הוראות מגבלת לווה בודד". המבקרים מטעם הפיקוח על הבנקים קבעו כי הסכומים וקצב גידול האשראי לסקטור זה נעשו, "מבלי שנלקחו בחשבון כל השיקולים המתבקשים ממצבה העסקי של התנועה הקיבוצית, ובכך נטל על עצמו הבנק סיכון חריג". הפיקוח על הבנקים דרש, כי דירקטוריון הבנק ידון בנושא ויודיע על תוצאות הדיון למפקח. הדירקטוריון, שהמפקח הדגיש שישבו בו גם נציגי הממשלה, קיים דיון, אך לא קיבל את עמדת המפקח, (ראה בעניין זה גם את דו"ח מבקר המדינה על הבנק לפיתוח התעשייה, התש"ן-1989, עמ' 25 - 28).

עוד קבע המפקח:

"על אף שהפיקוח על הבנקים הביע אי שביעות רצון ממדיניות זאת, לא מצאנו לנכון לנקוט בצעדים חמורים יותר כלפי הבנק מכיוון שלא היה בהיקף האשראי משום איום על יציבות הבנק. ואמנם בסוף שנת 1988 הפריש הבנק סכום גבוה בהרבה מזה שנדרש ממנו על פי ההסדר וזאת מבלי שנגרם לו זעזוע כלשהו".

גם בדו"ח ביקורת של הפיקוח על הבנקים מ-1985 על בנק גדול הוגדרו האשראים לתנועה הקיבוצית "סיכון בנקאי לא סביר". בעקבות אותה ביקורת נדרש הבנק, בשנת 1986, "שלא להרחיב את האשראי לקיבוצים". ביקורת חוזרת באותו בנק, בשנת 1988, העלתה כי הוא כן הגדיל את האשראי לקיבוצים. הבנק הסביר, שהוא נאלץ לממן את צורכי המגזר הנובעים מ"סגירת ברוזים" בידי בנקים בינוניים וקטנים בעקבות לחצי הפיקוח על הבנקים.

עוד הוסיף המפקח:

"בבנק בו חבות הקיבוצים הוותה איום יציבותי ברור ומידי דרש הפיקוח על הבנקים הקפאה נומינלית של היקף החבות למגזר, שפירושה צמצום ריאלי באשראי. דרישה זו

התבססה על סעיף 8 א' לפקודת הבנקאות המאפשר נקיטת סנקציות ספציפיות במקרה של אי היענות. דרישה זו מחייבת בנק זה עד היום".

כאשר חובות המגזר החקלאי הוגדרו "איום יציבות מידי", דרש המפקח מהבנק לחקלאות, כי ההון העצמי של הבנק יוגדל ואף הקפיא את היקף האשראי, שהבנק היה רשאי לתת למושבים ולקיבוצים.

לדבריו, בחר לטפל בבעיית חבות המגזר הקיבוצי בדרך של התייחסות פרטנית בכל בנק, ולפי האיום הספציפי על איתנות כל בנק. על כן לא עמד בתוקף על דרישתו, המרומזת, לצמצום אשראי לקיבוצים בבנק לפיתוח התעשייה, למשל. ואולם, גם כאשר הורה לבנק גדול שלא להגדיל את האשראי למגזר הקיבוצי לא נעשתה ביקורת חוזרת במשך שנה וחצי ממועד מתן אותה הוראה. כאשר נעשתה, התברר כי ההוראה לא מולאה.

בתשובתו אמר המפקח, כי הדחייה בביקורת הייתה סבירה נוכח היקף הבעיה וגודל הונו העצמי של הבנק האמור. משרד מבקר המדינה העיר, כי את היקף הבעיה אפשר היה, כמובן, לדעת רק לאחר הביקורת הנוספת.

הטיעון כי אי-מילוי אותה הוראה נובע מכך שבנקים אחרים הקטינו את האשראי "בעקבות לחצי הפיקוח על הבנקים" אינו מספק. שהרי מה היה הטעם בצמצום החבות בבנק מסוים כאשר החבות גדלה, במקביל, בבנק אחר.

ההתייחסות הפרטנית אל הסיכון המשותף אשר בחוב המגזר הקיבוצי, לפי האיום על יציבות כל בנק בנפרד, אינה פותרת, לפי כל קנה מידה סביר, את בעיית הגידול של החוב הכולל של הקיבוצים. המפקח ידע, לדבריו, שמדובר בסיכון משותף, ובחוב שהיה בעיה קשה. התרת גידול חוב מעין זה בבנקים שחשיפתם לחבות המגזר הקיבוצי באותו מועד הייתה קטנה, אמנם לא סיכנה את היציבות של אותם בנקים, אך עצם גידול החוב הכולל של הקיבוצים הוא אשר הגדיל את הסיכון לכל הבנקים שסיפקו להם אשראי. כלומר הגדלת החוב בבנק שיכול היה "לספוג" את הסיכון הגדילה בד בבד את הסיכון לבנקים שחשיפתם הייתה באותו מועד גדולה וחבות המגזר הקיבוצי להם הוגדרה "סיכון לא סביר". מה שהיה אפוא, ראוי לעשות, הוא לבלום את גידול החוב הכולל של המגזר ולא לבנקים מסוימים דווקא.

אי-הפעלת הוראות חוזה "לווה בודד"

את הימנעותו של המפקח מלנקוט פעולות של ממש לבלימת גידול האשראי למגזר הקיבוצי יש לראות על רקע העובדה כי החל ב-10.11.85 היה בידיו כלי יעיל מאוד למטרה זו. באותו מועד הוציא המפקח את החוזר מס' 1220/06, בדבר מגבלות על חבות של לווה יחיד ושל קבוצת לוויים. החוזר, אשר הופץ לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת בעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות, קבע מגבלות לגודל החבות של לווה יחיד, או קבוצת לוויים, לכל בנק.

ההגבלות לא חלו על איכות החוב של הלווה היחיד ועל כושר הפרעון שלו. הם הוגדרו במונח גודל החוב ביחס להון העצמי של הבנק המלווה. בחוזר נקבע, כי החבות של לווה יחיד לא תעלה על 15%, ושל קבוצת לוויים לא תעלה על 30%, מן ההון העצמי של הבנק.

הגדרת החבות לצורך ההגבלה כוללת גם מחצית מסכום הערכויות שנתנו הלווה, או קבוצת הלוויים, לצד שלישי להבטחת אשראי מן הבנק. ממועד הוצאת החוזר לא הורשו הבנקים להגדיל את האשראי, אם ההגדלה עשויה להגדיל את היחס בין החבות להון הבנק מעבר לאותן מגבלות.

בחוזר הוגדרה קבוצת לוויים:

כל אחד מאלה וכולם יחד:

- (1) אדם השולט בתאגיד והתאגיד הנשלט במישרין ובעקיפין;
- (2) כל מי שהמפקח קבע אותו כחלק מקבוצת לוויים ולמעט מי שגרע אותו מקבוצת לוויים, לצורך חוזר זה;

שליטה הוגדרה במושגים של זכויות הצבעה באסיפה כללית של תאגיד, במושגים של זכות למנות דירקטורים, זכות למנות מנהל כללי והזכות להשתתף ברווחי התאגיד.

יוצא, שאף על פי שבאמצעות הערבות ההדדית היו הקיבוצים, לדעת המפקח, לסיכון בנקאי אחד, הם לא נכללו בהגדרת קבוצת לוויים על פי כלל השליטה. כמובן, המפקח יכול היה לקבוע שהם קבוצת לוויים על פי המרכיב השני של ההגדרה האמורה, אך הדבר לא נעשה.

לדעת הביקורת מחויב המציאות היה להגדיר את הקיבוצים וארגוניהם, כל תנועה קיבוצית לחוד, כקבוצת לוויים ולהחיל עליה אותן הוראות, שכן מול הבנק אין עומד הקיבוץ היחיד. אם הסתמכו הבנקים על הערבות ההדדית, וזה הבטחון העיקרי שהיה להם, הרי כנגד החוב של קיבוץ יחיד עמד כושר הפרעון של התנועה הקיבוצית שאליה השתייך, ואילו כנגד כושר הפרעון של אותו קיבוץ עמדו חובות יתר הקיבוצים והארגונים הקיבוציים. בעניין זה נאמר בדו"ח ביקורת מטעם הפיקוח על הבנקים שנשלח לבנק מסוים בראשית 1986: "באשר לקיבוצים ניתן לומר כי אין מנוס מלהתייחס לכל הסקטור הזה, כולל המפעלים הצמודים, כאל לווה אחד מכוחה של מערכת הערבויות ההדדיות".

הייתה עוד דרך להשתמש בהוראות החוזר כדי לבלום את גידול חבות הקיבוצים. כאמור, נכללות הערבויות, במחצית סכומן, בכלל החבות. משחתמו הקיבוצים על מה שמכונה "ערבויות סדין" לקרנות התנועתיות, הרי אילו מופו וסוכמו הערבויות של הקיבוצים לקרנות התנועתיות, לארגונים האזוריים ולקיבוצים אחרים, כי אז ברור שחובם של רבים מהם היה עלול לעבור את המגבלות של לווה יחיד. אך הדבר לא נעשה אף כי התחייב מהוראות חוזר לווה בודד.

כלומר, אילו הוגדרה קבוצת לוויים גם במושגים של ערבות הדדית וסיכון משותף או אילו מופו וכומתו כל הערבויות שעליהן חתמו הקיבוצים, כי אז היה חוזר לווה בודד מנובמבר 1985 משמש בלם לגידול נוסף של החבות מאותו מועד ואילך. זאת בשונה שכבר בתחילתה היה המפקח ער לבעיות של חוב הקיבוצים.

אילו הופעלו הוראות אותו חוזר כי אז לא היה אפשר להגדיל את חובות הקיבוצים ממועד החלת ההוראות. מן הנתונים בדבר סך החוב של התנועות הקיבוציות אי אפשר להסיק על המשמעות הכמותית, שכן ההוראות חלו על בנקים. ואולם ידוע, כי בבנק גדול מסוים גדלו חובות הקיבוצים ב-29%, במונחים ריאליים, מדצמבר 1985 עד לדצמבר 1987.

בתגובה לדו"ח של משרד מבקר המדינה כתב המפקח: "אנו מוצאים גם לנכון להבהיר שהתפיסה שעמדה ביסוד הוראות חוזר לווה בודד היתה תפיסה של סיכון משותף שניתן להגדירו בקשרי בעלות או בקשרי ערבות. לגבי קשרי הבעלות לית מאן דפליג שאלה לא קיימים במקרה של הקיבוצים, לגבי קשרי הערבות לא ניתן היה להגדירם מחוסר נתונים מתאימים (אנו לא יודעים אם כל הקיבוצים חתמו ואת אלה שלא חתמו ודאי שאין לכלול בקבוצת הלוויים). והראיה שעד היום לא יודעים אפילו גזברי הקיבוצים מה היקף הערבויות עליהם חתמו והמפקח אכן העיר על כך בדו"חות הביקורת".

תשובה זו אינה מספקת. ראשית, אילו נעשה מיפוי חלקי בלבד, למשל הערבויות שעליהן חתמו כל הקיבוצים לקרנות התנועתיות, היה בכך כדי להחיל את ההוראה על רבים מהקיבוצים והארגונים הקיבוציים, אם לא כולם. שנית, אין זה נאות כי לווה יהיה פטור מהוראה מחייבת של המפקח על הבנקים בזכות אי מסירת מידע. אין להניח כי נוהג כזה היה צריך להיות מקובל על המפקח.

הפעלת הוראות חוזר לווה בודד כלשונן ורוחן הייתה מעמידה את הקיבוצים והארגונים הקיבוציים במצב קשה, כיון שבעקבות הפעלתן לא הייתה אפשרות להגדיל את החוב.

להלכה היו פתרונות אפשריים: (1) אפשר היה לממן את צורכי הקיבוצים על ידי הנפקה של אגרות חוב. ואמנם הדבר נעשה בקנה מידה קטן; (2) לוותר על השימוש בערבות ההדדית. מובן, שלשם כך היה צורך בבטחונות חלופיים; (3) ליצור הסדרים של ערבות הדדית בין קבוצות קטנות של קיבוצים. אין הביקורת מחווה דעה על מעשיהם ויעילותם של אמצעים אלה או אחרים. אך ברור, כי

ראיית הקיבוצים הנכללים במערכת ערכות הדדית כ"קבוצת לווים" והמסקנות המעשיות הנובעות מראייה זו היו מחייבות בחינה מחודשת של כושר הפרעון של הקיבוצים לעומת גודל החוב שלהם לבנקים. אפשר שהפעלת מבחן מעין זה הייתה מקדימה את המשבר שפרץ בסוף שנת 1988, אך משבר זה היה בלתי נמנע, כאמור, בשל הנתק בין הגידול בחוב לבין הגידול בתפוקה ובכושר החזר של הקיבוצים. עדיף היה שהמשבר שנדחה היה פורץ במועד מוקדם יותר, כשחובות הקיבוצים וארגונייהם, היו קטנים יותר. אפשר שהדבר היה מקל על ההסתגלות אשר לא היה מנוס ממנה.



במהלך התקופה הנסקרת חל גידול תלול בחובות הקיבוצים המסונפים לתק"מ, לקיבוץ הארצי וארגונייהם, ואילו כושר החזר שלהם לא עלה. שיעור כיסוי החוב בבטחונות בני מימוש פחת בהתמדה. המפקח היה ער לכך.

כבר בראשית 1985 הגיע המפקח למסקנה "שהאשראי לקיבוצים הפך לגורם רציני ומשמעותי העשוי להשפיע על מצבם של הבנקים". מאז החמיר המצב בהתמדה.

המפקח היה יכול למנוע, או לפחות לצמצם, את גידול החוב, שהסיכון הכרוך בו הלך וגבר, באמצעים אשר עמדו לרשותו.

הוא יכול היה לפעול לפי סעיף 8 לפקודת הבנקאות ולחייב את הבנקים, או כמה מהם, בהפרשות ספציפיות כנגד אותו חוב או חלק ממנו.

הוא יכול היה להתבסס על סעיף 8 לפקודה. אפשר לפעול לפי סעיף זה כאשר קיים מצב של ניהול בלתי תקין של העסקים. כפי שהמפקח עצמו מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה. לבנקים לא היה מידע אמין על מצב הקיבוצים ולא היו להם בטחונות טובים ואף על פי כן הם איפשרו את הגדלת החוב. הבנקים אף לא הפעילו, כלפי הקיבוצים, את הוראות חוזר לווה בודד, משום שערבויות הקיבוצים לא מופו על ידם. היה זה אפוא בבירור מצב של ניהול בלתי תקין.

המפקח גם יכול היה להפעיל את הוראות אותו חוזר על ידי הגדרת הקיבוצים כקבוצת לווים.

הסבר אפשרי למה נרתע המפקח מהפעלת האמצעים האמורים נמצא בתשובתו למשרד מבקר המדינה אודות בנק מסוים, ובה נאמר בין היתר: "...יש להבהיר כי דרישה להגבלת אשראי בתנאים אלה היא מורכבת משום שגם באותה עת לא היה בנמצא מידע אמין שיבסס חד-משמעית ובצורה מסודרת את העובדה, כי האשראי לקיבוצים מהווה איום יציבותי משמעותי". דברים אלה של המפקח אינם מתישבים עם העובדה, שכבר בתחילת שנת 1985 הגיע הפיקוח על הבנקים למסקנה שהאשראי לקיבוצים הפך לגורם רציני ומשמעותי העשוי להשפיע על מצבם של הבנקים.

בכל מקרה הייתה טענת המפקח עשויה להיות יותר משכנעת אילו היה המפקח מדווח, על פעולה נמרצת ושיטתית לבחינת נושא החוב של המגזר הקיבוצי על מנת לברר אם אמנם הגידול המתמיד בחובות זו, גידול שלא היה מלווה בגידול התפוקה ובגידול בבטחונות ממשיים, מהווה איום על איתנות הבנקים.

משלא נעשו החקירה והבדיקה הנוספים אין זה ראוי להסתמך על הטענה כי "לא היה בנמצא מידע אמין שיבסס חד-משמעית את העובדה כי האשראי לקיבוצים מהווה איום יציבותי משמעותי".

עם זאת ראוי לציין, כי אילו היה נבלם גידול האשראי לקיבוצים, בין באמצעות הוראות חוזר "לווה בודד" ובין בדרך אחרת, הרי "רגע האמת" היה מגיע כמה שנים קודם לכן. החלטה לעשות את המעשה הנכון בזמן הנכון כאשר קרוב לוודאי שבעקבות החלטה יפרוץ משבר, אינה קלה או פופולארית. יתרה מזו, החלטה כזו עשויה להטיל על הגורם הציבורי את הנטל להוכיח שמשבר זה

היה בלתי נמנע, וכי החלטתו לא רק שלא גרמה למשבר אלא תרמה לצמצום הנזק. יחד עם זאת אין בקשיים אלה כדי להצדיק המנעות מהחלטות מחוייבות. זאת ועוד, נסיון העבר הלא רחוק מלמד כי דחיית פעולה מתחייבת, עלולה להביא בסופו של דבר ביקורת ציבורית חריפה עוד יותר.

כאמור, גידול האשראי לא נבלם בזמנו, ברמת חוב יותר נמוכה, והמשבר לא נמנע, הוא נדחה.



באוקטובר 1988 עמדו קיבוצי התנועה הקיבוצית המאוחדת והקיבוץ הארצי - השומר הצעיר בפני משבר כלכלי-פיננסי אשר איים לשבש חמורות את פעילותם המשקית ואף סיכן את המשך הקיום העצמאי של כמה מהם. הבנקים, ששנים מיחזרו ואף הגדילו מאוד את חובות הקיבוצים וארגוניהם, הפסיקו לחדש להם את האשראי.

התערבות מצד משרד האוצר ובנק ישראל דחתה את המשבר עד שהושג הסדר בין התנועות הקיבוציות, הבנקים והממשלה. ההסדר מנע את המשבר ונתן לקיבוצים "אורך נשימה" והזדמנות לשקם את מצבם הכלכלי.

ההתערבות הממשלתית הייתה בלתי נמנעת. הנזקים הישירים והעקיפים שהיו עלולים להיגרם אילו שובש, ובמקרים רבים אף נפסק, הייצור בקיבוצים היו גדולים מדי. הנפגעים מכך היו קודם כול הקיבוצים עצמם והבנקים, אך לא רק הם.

במסגרת ההסדר נחקו חובות של הקיבוצים בסך כולל של 1.65 מיליארד ש"ח, וסכום של כ-3.3 מיליארד ש"ח מן החובות של הקיבוצים נפרס לתשלום, בתנאים נוחים, על פני תקופה של 25 שנים.

עלות מחיקת החובות וההוצאות לממשלה ולבנקים מפריסת חלק אחר מן החוב הן עיקר עלות הסיוע, אך לא כולו. קיימת גם עלות עקיפה, הכוללת את השפעות הסדר הסיוע לקיבוצים על דרישות סיוע מצד גורמים אחרים.

עלות הסיוע תחול בראש ובראשונה על הממשלה. הממשלה תישא בעלות ישירה של חלק ממחיקת החוב; היא תושפע מגידול אפשרי של עלות המימון של חובות המדינה כתוצאה מן הצורך לגייס את הסכום הדרוש לפריסת החוב; היא גם תישא בהפסד הכנסות ממסים כתוצאה ממחיקת חובות בידי הבנקים.

הבנקים ישאו בעלות של חלקם במחיקת החוב; כמו כן תפחת הכנסתם מן ההלוואות לקיבוצים, משום שחובות בסכום של כ-3.3 מיליארד ש"ח הנושאים רבית גבוהה, יחסית, יומרו בהלוואה לזמן ארוך, שממנה יפיקו הבנקים מירווח מוגבל. מצד שני ימשיכו לשאת בסיכון של אותו חוב. אולם נגד הפסדי הבנקים במסגרת ההסדר יש לראות את ההפסד שהיה נגרם להם אילו לא הושג ההסדר בהשתתפות הממשלה.

הקיבוצים התחייבו, במסגרת ההסדר, לתכנית הבראה משקית הכוללת מכירת נכסים, ייעול מקיף בארגונים תנועתיים ואזוריים, וחסכוניות ניכרים בהוצאות ובהשקעות צרכניות. כמו כן התחייבו הקיבוצים המבוססים יותר לסייע לאחרים.

עלות ההסדר היא גדולה מאד. אך הנזק הממשי אינו נובע מן ההסדר עצמו. ההסדר היה, ככל הנראה, בלתי נמנע וכל הליך אחר היה עלול להיות יקר יותר ומכאיב יותר הן לקיבוצים והן לבנקים ולמשק המדינה.

הנזק הממשי נגרם עוד קודם לכן; הוא נגרם בעת שנעשו ההוצאות וההשקעות הצרכניות שהיו מעבר ליכולת הכלכלית של הקיבוצים, ובעת שנעשו השקעות שלא נבחנו די הצורך ולא הניבו את התשואה הדרושה להחזר ההון המושקע, ואשר חלקן היו השקעות סרק.

הנזק נגרם עקב הנתק שנוצר בין היכולת הכלכלית וכושר הניהול של הקיבוצים לבין רמת ההוצאות בייצור וצריכה וסכומי ההשקעות. אך נתק כזה יכול היה להתקיים רק על ידי הגידול הרב באשראי שהעמידו הבנקים לרשות הקיבוצים. כך אירעה ההסתבכות הפיננסית של קיבוצי התק"מ והקיבוץ הארצי.

הנזק גדל והחמיר משום שאותו נתק נמשך זמן רב מדי. לו איבחנו הקיבוצים או הבנקים את הבעיה מבעוד מועד וחזו נכונה את כיוון ההתפתחות - הם יכלו להגיע להסדר דומה שניים מספר קודם לכן. הקדמת ההסדר הייתה לטובת כל המעורבים בו: פעולות החיסכון והייעול של הקיבוצים היו נעשות מוקדם יותר, בעת שהחוב היה קטן יותר. ממילא הייתה נדרשת תכנית הבראה קיצונית פחות ומכבידה פחות. הדבר לא נעשה. גם הרשויות הממלכתיות המעורבות בעניין - משרד האוצר והמפקח על הבנקים בבנק ישראל - לא פעלו במועד.

בשנת 1986 פנתה התנועה הקיבוצית המאוחדת אל משרד האוצר בבקשת סיוע לקבוצה של 55 קיבוצים שהיו שרויים בקשיים. הנתונים שהוכנו בידי התק"מ ונמסרו לאוצר לא היו מלאים ולא מדויקים, כפי שהתברר אחר כך. הם היו אופטימיים מדי. גם אבחון הבעייה של הקיבוצים הזקוקים לסיוע לא היה נכון. הבעייה הוגדרה במונחים של נזילות. על כן הסיקו, כי אפשר לפתור את בעייתם של אותם 55 קיבוצים על ידי תוספת אשראי לזמן ארוך ובשיעורי רבית נמוכים יותר. גם ההנחה כי הבעייה מצומצמת לאותה קבוצה נתבררה כאופטימית. המשרד נענה לבקשת הסיוע ויחד עם גורמים אחרים נתן לאותם קיבוצים הלוואות לזמן ארוך למיחזור חלק מחובם.

משרד האוצר לא בחן את הנתונים שהוגשו לו, ולא הגיע לאבחון משלו בדבר גורמי הקשיים הכלכליים של הקיבוצים שסייע להם. המשרד אף לא עמד על כך שהסיוע שהוא נותן יהיה חלק מתכנית הבראה מקיפה, וממילא לא הספיק הסיוע והקיבוצים המסתייעים לא נחלצו מקשייהם.

בדו"ח ועדת החקירה לענין ויסות מניות הבנקים, מאפריל 1986, (ועדת בייסקי) נאמר: "תפקידו של הפיקוח על הבנקים מתמקד בשני נושאים עיקריים: דאגה לניהול תקין של הבנקים ושמירה על יציבותם".

יציבות הבנקים ואיתנותם חשובים לציבור הרחב למשק המדינה לא פחות ואולי אף יותר, מלבנקים ולבעלי השליטה בהם. מכאן חשיבותו הרבה של הפיקוח על הבנקים.

יציבות הבנקים מושפעת, במידה רבה, מטיב ההחלטות שהם מקבלים בהקצאת האשראי לעסקים וללווים אחרים. כשלונן של פעולות עסקיות אשר מומנו מכספי הבנקים מזיק לציבור, אפילו נושא במלוא ההפסדים הלווה עצמו. לא כל שכן כאשר אין בידו לעמוד בהתחייבויותיו והנזק חל על הבנקים, ובעקיפין - על ציבור הלווים והמפקידים.

כאשר בנקים מאמינים, אף אם אמונה זו אינה מבוססת, כי קבוצות מסוימות של לוויים מוגנות מפני התוצאות של כשלונות עסקיים או אחרים מכוחה של מעין "ערבות ממשלה", ולו בלתי כתובה ובלתי מחייבת משפטית, הרי שוב אי אפשר לסמוך על האינטרס העצמי שלהם כגורם בלבדי להבטחת הקצאה נכונה וסקולה של האשראי הבנקאי. הדבר מגדיל עוד יותר את חשיבות הפיקוח על הבנקים.

על רקע זה יש לראות את פעולותיו, ואת הימנעותו של המפקח על הבנקים מלפעול, בתקופה הנסקרת.

המפקח על הבנקים ידע כבר בשנת 1985 על הסיכון ההולך וגדל ככל שגדלו חובות הקיבוצים. הוא יכול היה לדעת ולכן היה זה מחובתו לדעת כי לעומת הגידול בחוב לא חל גידול מקביל בכושר החזר. כמו כן הוא ידע, כי הבנקים אינם בוחנים את כושר החזר, וכי הם לא יכלו להסתמך על ביטחונות טובים ובני מימוש, כי לא היו מספיק כאלה.

המפקח ידע, כי הייתה הסתמכות רבה על הסדרי הערבות ההדדית בין הקיבוצים לבין עצמם ובינם לבין ארגוניהם התנועתיים. היה עליו לדעת, כי הסתמכות על גורם מעין זה אינה קובעת כל גבול

לכמות האשראי שקיבוץ יכול לקבל. הסתמכות על הערבות ההדדית אף מחקה את ההבדלים בין קיבוצים מבוססים וזהירים בניהול הפיננסי שלהם לבין קיבוצים וארגונים בלתי מבוססים וזהירים פחות.

הוא ידע, כי הסדרי הערבות ההדדית עשו את הקיבוצים וארגוניהם לסיכון משותף. שיטה זו אמנם הפחיתה עד מאוד את הסיכונים הנקודתיים, שקיבוץ זה או אחר לא יעמוד בהתחייבותו, אך יצרה סיכון הולך וגדל של משבר כולל.

המפקח היה ער לכך שהבנקים הסתמכו על סיוע אפשרי של המדינה לקיבוצים, ועל כן גם לנושיהם, אם יקלעו למצוקה כספית. המפקח אף הזהיר את הבנקים מפני הסתמכות כזאת, אך הבנקים לא שעו לאזהרתו.

למרות כל אלה לא השתמש המפקח באמצעים החוקיים והאחרים אשר עמדו לרשותו למנוע את גידול חובות הקיבוצים לבנקים. הוא אף לא עמד על כך כי הוראה כללית אשר העביר לכל הבנקים בדבר מגבלות לווה בודד תחול גם על הקיבוצים. מילוי אותה הוראה היה בו כדי למנוע גידול בחובות הקיבוצים מסוף 1985.

בענין זה קבעה וועדת בייסקי כי: "הפעלת הסמכויות שהקנה המחוקק לבנק ישראל, לנגיד ולמפקח על הבנקים היא לא רק זכות, אלא חובה, כדי למנוע כל נסיון לסטות מניהול תקין בכל שטחי הפעולה. כאשר מתגלה נסיון כזה, החובה אינה מסתיימת בהערה כלפי הבנק, אלא מתחייב מעקב מתמיד עד לתיקון הטעון תיקון".

הימנעות מפעולה לא היה בכוחה למנוע את המשבר. היא דחתה ואף החמירה אותו, שכן בעקבות ההימנעות נדחתה גם הפעולה המתקנת בקיבוצים, והמשבר פרץ בעת שהחוב היה גדול יותר וההפסדים כבדים יותר.

פדיון מוקדם של מילוות מדינה

לתאגידים במצוקה כלכלית

גיוס ההון של הממשלה מהציבור בשנות השבעים נעשה, בין השאר, באמצעות מילוות חובה, שנקבעו כאחוז מההכנסה החייבת במס, ומילוות מרצון. המילוות נרכשו הן על ידי פרטים והן על ידי תאגידים. קרן המלווה הוצמדה למדרד המחירים לצרכן אך הרבית על המלווה לא הייתה צמודה. הפדיון הסופי נקבע לתקופה שבין שתי עשרה לשש עשרה שנים. מרבית המילוות הגיעו לפדיון סופי בשנים 1988 - 1989 ויתרם יגיעו לפדיון סופי עד שנת 1994.

חוקי המילוות איפשרו פדיון מוקדם של מילוות לפרטים מטעמי גיל, נכות ופטירה. בשנת 1977 החליטה הממשלה לאפשר פדיון מוקדם של מילוות גם לתאגידים, אשר המדינה מעוניינת לסייע להם. לגבי מלווה (מלחמה) מרצון, אשר שולם על ידי תאגיד הנתון במצוקה כלכלית, רשאי שר האוצר להורות על פרעון לפני המועד והפרעון טעון גם אישור ועדת הכספים של הכנסת. לגבי מילוות חובה איפשרו תקנות המילוות (פרעון מוקדם), התש"מ-1980 פרעון מוקדם בענפי התעשייה והתיירות, החקלאות, התחבורה ועבודות הנדסה בנאיות, אם לרעת השר הממונה על הענף, נתון התאגיד במצוקה כלכלית. למועד תחולת התקנות (1.7.80) היה הערך המשוערך של מילוות החובה שהוחזקו בידי תאגידים מכל ענפי המשק (כולל ענף המסחר והשירותים) כ-2 מיליארד שקל (מעל 1.5 מיליארד ש"ח במחירי אפריל 1989). התקנות לא איפשרו פדיון מוקדם לענף המסחר והשירותים, אף כי רבו הבקשות לפדיון מוקדם בענף זה.