

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 בנאות, אם לדעת 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.

בחודשים מאי - יוני 1989 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך הפדיון המוקדם לתאגידים במצוקה כלכלית. הבדיקה נערכה במשרד האוצר, במשרד התעשייה והמסחר, במשרד החקלאות ובמשרד התיירות. בירורי השלמה נערכו בבנק ישראל.

החוק לא קבע כי מילווה חובה ייפדה לפני מילווה (מלחמה) מרצון, או להיפך, אך תהליך הפדיון של כל אחד מהמלוות הוא שונה. בשנת 1980 העביר הממונה על מילווות פנים אשר באגף החשב הכללי למשרדים הצעה של קריטריונים ומבחנים שניתן להשתמש בהם על מנת לבדוק קיום מצוקה כלכלית. הקריטריונים מתייחסים לריווחיות שוטפת ולריווחיות מצטברת, לנזילות, למבנה הון, לשיעור הוצאות מימון מסך המחזור ולגורמים אחרים, כגון בעיות כלל ענפיות וצמצום פעילות. כן הודיע הממונה למשרדים, כי אם לאחר אישור פדיון מילווה חובה יתעורר צורך בפדיון מילווה (מלחמה) מרצון שבידי אותו תאגיד, על המשרד להעביר את בקשת התאגיד, יחד עם המלצת המשרד, למשרד האוצר, לשם בדיקת הבקשה פעם נוספת, באגף החשב הכללי. לעתים אף נדרש התאגיד להגיש חומר נוסף. לאחר המלצת משרד האוצר, עוברת הבקשה לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

מילווה חובה

פדיון המילווה מבוצע על ידי מינהל מילווות המדינה בבנק ישראל - יחידת הפדיונות. היחידה בודקת את העמידה במגבלות התקציב, את אישור השר או מי שהוסמך על ידו ואת האגרת עצמה. בנק ישראל מחייב את החשב הכללי בסכומי הפדיון. פדיון מוקדם של מילווות נזקף בתקציב המדינה לסעיף תשלום חובות - בתכנית מילווות באמצעות מינהל מילווות המדינה. בתקנות התקציב אינה קיימת הבחנה בין פדיון מוקדם של מילווות לפדיון סופי.

להלן נתונים על התקציב וביצועו לפי בנק ישראל (באלפי ש"ח):

השנה	תקציב	ביצוע	ב- %	ביצוע במחירי אפריל 1989
1980	90.0	65.6	72.8	35684.4
1981	210.5	150.4	71.4	37733.8
1982	429.4	208.4	48.5	23727.7
1983	999.3	626.2	62.6	29024.4
1984	3248.4	1188.1	36.5	11619.6
1985	16435.1	11275.1	68.6	27172.0
1986	39337.9	12965.4	32.9	21133.7
1987	48403.6	6617.5	13.6	8999.8
1988	55830.3	6542.3	11.7	7654.5
1989	67526.0			

במשך תשע שנות הפדיון נפרדו מילווות חובה לתאגידים במצוקה בסך של כמאתיים מיליון ש"ח (במחירי אפריל 1989). באותה תקופה לא נוצלו התקציבים שהוקצו למטרה זו.

תעשייה

מרבית הפדיונות של המילווות נעשו בענף התעשייה. החטיבה המקצועית במשרד התעשייה והמסחר בודקת נתונים על הפסדי התאגיד, על עלויות המימון, ועל קשיי הנזילות בהם הוא נתון, ומעבירה המלצה לוועדה משרדית המטפלת בסיוע למפעלי תעשייה. ועדה זו דנה באפשרויות הסיוע שיש בידי המשרד להעניק לתאגידים, בסוגים שונים של הלוואות ומענקים, וכן היא דנה בבקשות

של תאגידים לפדיון המלוות. לגבי פדיון המלוות לא נקבעו אמות מידה מדויקות לבחינת מצוקתו של התאגיד המזכה אותו באישור לפדיון מוקדם.

תיירות

עד ינואר 1983 טיפל בנושא פדיון מלוות לענף התיירות משרד התעשייה והמסחר, ממועד זה הועבר הטיפול למשרד התיירות.

חוק המלוות חוקק בשנת 1977 והתקנות הותקנו על פיו בשנת 1980. משרד התיירות היה משרד עצמאי עד שנת 1977. ב-1977 אוחד המשרד עם משרד התעשייה והמסחר ולכן ניתנו לשר התעשייה והמסחר הסמכויות לפעול על פי החוק והתקנות גם בנושאי תיירות. באוגוסט 1981 החליטה הממשלה על הקמתו מחדש של משרד התיירות כמשרד נפרד. באותה החלטה הועברו ממשרד התעשייה והמסחר לשר התיירות כל הסמכויות והחובות שהיו בידי שר התיירות על פי חוק לפני שנת 1977, דהיינו לפני מיזוג שני המשרדים. סמכויות שהוקנו לשר התעשייה, המסחר והתיירות, בתקופת היות המשרדים מאוחדים נשארו, על פי אותה החלטה, בידי שר התעשייה והמסחר. זאת למרות שבין הסמכויות שהוקנו לשר בתקופה שהמשרדים היו מאוחדים היו מטבע הדברים גם סמכויות בתחום התיירות.

ביוני 1988 פנה שר התיירות לשר האוצר בבקשה להכניס בתקנות תיקון אשר על פיו יהיו בידי שר התיירות הסמכויות המתאימות לגבי ענף התיירות לפי תקנות אלו. עד דצמבר 1989 לא שונו התקנות.

משרד התיירות לא הצליח לאתר מסמכים על פדיון מוקדם של מלוות מלפני אפריל 1988. ממועד זה התקבלו במשרד התיירות 13 בקשות, שרק אחת מהן אושרה, לגבי כל יתר הבקשות נדרשו הפונים להעביר נתונים מפורטים נוספים; המבקשים לא מילאו אחר הדרישה ולמעשה ויתרו על הפדיון המוקדם. לדברי משרד התיירות, חלק מהתאגידים הפועלים בענף התקשו להמציא את הנתונים המפורטים שנדרשו מהם.

חקלאות

בענף החקלאות על החקלאים להפנות את בקשותיהם לפדיון מוקדם ללשכות אזוריות של משרד החקלאות. הלשכות בודקות את הזכאות לפדיון לפי קריטריון של המשרד הראשי. רק הבקשות שאושרו על ידי הלשכות האזוריות מופנות למשרד הראשי, ואין בידי מידע על הבקשות שנדחו באזורים.

בשנים הראשונות - עד שנת 1984 - נוצלו עד 70% מהתקציב, שיועד לפדיון מוקדם של מלוות. בשנת הכספים 1985 נוצלו רק 15% מהתקציב שהועמד למטרה זו. באותה שנה, החל ממארכ 1986 החמיר משרד החקלאות בקריטריונים לפדיון מוקדם של מלוות.

ענפים אחרים

היקף ניצול התקציב בנושא פדיון מוקדם של מלוות מדינה, בתחום עבודות הנדסה בנאיות, היה בשנים 1980 - 1988, בדרך כלל, פחות ממחצית. בענף התחבורה היה ניצול התקציב בשנים אלה מזערי (במרבית השנים פחות מ-10%).

מלוות מרצון

מאז 1980 המליץ משרד התעשייה והמסחר על פדיון מלוות מרצון של 40 תאגידים, מהם 21 מאז שנת 1983. מנתונים שנאספו מתיקי האוצר והמתייחסים לתקופה מנובמבר 1982 עד יוני 1989 עולה, כי ועדת הכספים של הכנסת אישרה אחת עשרה המלצות. במשרד התעשייה והמסחר לא היה

מידע על תוצאות הטיפול בבקשות. מאחת עשרה הבקשות שאישרה הוועדה לגבי תשע עברה ממועד המלצת משרד התעשייה והמסחר ועד לאישור ועדת הכספים של הכנסת תקופה של חודשיים, בשתי בקשות ארך הטיפול ארבעה חודשים. במקרה אחד הובא ענין אישור הפדיון המוקדם לתאגיד, שבבעלות איש ציבור, לוועדת הכספים של הכנסת ביום שבו דנה הוועדה שבמשרד התעשייה והמסחר במתן המלצה לתאגיד. המלצת משרד האוצר ניתנה, למרות שהמסמכים שהגיש התאגיד היו טיוטות דו"חות כספיים המתייחסים לתקופה של שנתיים לפני תאריך הבקשה - מסמכים שמשרד התעשייה והמסחר ציין שאינם לפי הדרישות הרגילות ועשויים לחול באותן טיוטות שינויים.

בענף התיירות מספר הפדיונות של מילוות מרצון היה מצומצם ביותר. בענף החקלאות, אישרה ועדת הכספים של הכנסת על פי המלצת משרד החקלאות, מאז אפריל 1987 ועד סוף 1988, בקשה אחת בלבד.



החוק והתקנות שהותקנו על פיו נועדו להקל על תאגידים מענפי הכלכלה הנמצאים במצוקה כלכלית. הנתונים לשנים 1980 - 1988 מצביעים על ניצול נמוך של התקציב למרות שענפי התיירות, החקלאות ואפילו התעשייה היו בקשיים בתקופות שונות בשנים אלו. לפי הקריטריונים שנקבעו, לא אושר הפדיון לתאגידים שהראו סימנים להיקלעות למצוקה, אלא רק לכאלה שכבר היו נתונים בקשיים. סכומי הפדיון, אופי הטיפול, ומשך הטיפול מראים, שדרך זו לא היתה יעילה להקל על תאגידים במצוקה.