

דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה

של המדינה ליום 31.3.90¹

להלן מובא מאזן זכויותיה והתחייבויותיה המוניטריות של המדינה ליום 31.3.90, על פי נתונים שמסר שר האוצר (במיליוני ש"ח):

מאזן שוטף					
31.3.89	זכויות	31.3.90	31.3.89	התחייבויות	31.3.90
5296.6	יתרות	7124.1	315.1	יתרות חוב בבנקים	467.1
	ודמי מחזור				
*258.3	חייבים	332.6	463.0	המחאות שלא נפרדו	459.2
			2269.0	פקדונות שנתקבלו	1501.3
			32.1	הפרשות וקרנות זכאים של החשב הכללי, משרדי הממשלה וזכאים	42.4
			*1060.3	בעד משכורת	1930.5
5553.9		7456.7	4139.5		4100.5
			1414.4	עודף נצבר	3365.2
5553.9		7456.7	5553.9		7456.7

זכויות והתחייבויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב					
31.3.89	זכויות	31.3.90	31.3.89	התחייבויות	31.3.90
29615.7	הלוואות	35801.5	91622.4	מילואות פנים	111620.4
	ופיקדונות				
269.6	השקעות במניות	291.4	32183.5	מילואות חוץ	35451.2
975.3	זכויות שונות	1003.4	8985.2	מקדמות בנק ישראל	8974.6
190.0	מלאי	155.3	132791.1	התחייבויות** בגין ביטוח הצמדה ושער	156046.2
358.8	רכוש שנמסר	443.0	2244.3		1981.9
	בנאמנות				
91.8	מימון ביניים	105.5			
	לבנייה				
60.0	הון מניות בנק ישראל	60.0			
31561.2		37860.1	135035.4		158028.1
103474.2	גרעון מוניטרי	120168.0			
135035		158128.1	132035.4		158028.1

* מוין מחדש.

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

¹ מוגש בהתאם לסעיף 19 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

המאזן השוטף משקף בסעיפיו בעיקר את היתרות האלה:

א. יתרות בבנקים הנובעות מפעולות תקציביות ומפעולות מחוץ למסגרת התקציב.

ב. יתרות של חייבים וזכאים של המפעלים העסקיים של המדינה, המנהלים את ספרי החשבונות על בסיס מצטבר, דהיינו, רישום הוצאה כאשר נוצרה התחייבות של המדינה לשלם לזכאי לכך, ורישום הכנסה - כאשר נוצרה התחייבות של החייב לשלם למדינה, היתרות של החייבים הן בדרך כלל בגין הכנסות שנזקפו לחשבונות הכנסה תקציביים בשנה השוטפת ולא נגבו עד סוף שנת הכספים, והיתרות של זכאים מתייחסות בדרך כלל לספקים של המפעלים העסקיים.

ג. השכר והמשכורות של עובדי המדינה לחודש מארס משולמים באפריל (חודש הנמנה עם שנת הכספים הבאה), אך הוצאה זו נזקפת לחובת התקציב של שנת הכספים שאליה היא מתייחסת, כנגד סעיף במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, הנקרא "זכאים בעד משכורת".

ד. יתרות של פיקדונות שהופקדו במשרדי הממשלה, אשר אינם מתוקצבים, ולכן לא נרשמו כהכנסה תקציבית. פיקדונות אלה מוצגים אפוא בסעיף "פיקדונות שנתקבלו" במסגרת ההתחייבויות של המאזן השוטף.

ה. כל התחייבות של המדינה הנובעת מקבלת הלוואה לטווח קצר, שלא נפרעה עד סוף שנת הכספים, תקבל ביטוי במאזן השוטף.

ה. התוצאה של ביצוע התקציב (כולל התקציב של המפעלים העסקיים) - עודף או גרעון - מקבלת ביטוי במאזן השוטף והיא המאזנת אותו. כאשר ההכנסות גדולות מן ההוצאות, הדבר משתקף בעלייה של העודף המצטבר, או הקטנה של הגרעון המצטבר, ואילו כאשר סכום ההוצאה גדול מסכום ההכנסה, הדבר משתקף בהגדלת הגרעון המצטבר או בהקטנת העודף המצטבר.

המאזן המוניטרי מורכב בעיקר מזכויות והתחייבויות הנובעות מביצוע תקציב. ההתחייבויות שהמדינה נוטלת על עצמה, במסגרת תקציב המדינה, מיועדות למימון תקציב הפיתוח, לתשלום חובות ולמימון חלקי של התקציב הרגיל. רק חלק מההוצאות בתקציב הפיתוח יוצר זכויות המוגדרות נכסים מוניטריים - בעיקר הלוואות לפיתוח המשק והשקעות במניות; השאר הן הוצאות מוחלטות ואינן יוצרות זכויות מוניטריות. ההתחייבויות האמורות והנכסים המוניטריים משתקפים ברשימת הזכויות וההתחייבויות המוניטריות הנובעות מביצוע תקציב (להלן - המאזן המוניטרי). המאזן המוניטרי אינו משקף נכסים שאינם מוגדרים מוניטריים, כגון השקעות במערכת הבטחון, בתשתית (כבישים וכד'), במבנים שבידי המדינה ובציוד שברשותה. מסיבות אלה אין איזון בין הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטרי. חוסר האיזון נובע גם בחוסר הקבלה בתנאי ההלוואות שנותנת הממשלה לבין תנאי המלוות שהיא מקבלת וגם כתוצאה מביצוע מדיניות כלכלית חברתית - מתן ביטוח הצמדה ושער לבנקים, דהיינו, נטילת התחייבויות בלי שנוצרו מולן זכויות מוניטריות. כתוצאה מחוסר האיזון קיים עודף גדול של התחייבויות בלי זכויות, ההולך וגדל משנה לשנה.

העודף של ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי - הגרעון המוניטרי - ליום 31.3.90, כפי שמתברר מן האמור לעיל, הסתכם ב-120,168 מיליון ש"ח. כפי שצוין לעיל, סכום זה מייצג בעיקר מלוות שקיבלה המדינה, אך כנגד התחייבויות אלה, לא נוצרו כלל זכויות. בקשר לעניין ההצגה של הגרעון המוניטרי במאזן המוניטרי, ראה דוח שנתי 40, עמ' מא.

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), חייב שר האוצר להמציא למבקר המדינה מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן האמור מתייחס לזכויות ולהתחייבויות המדינה שנוצרו מביצוע תקציב (מאזן מוניטרי) וגם אלה שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב (מאזן שוטף). במאזן המאוחד הזה ליום 31.3.90 עודף כלל ההתחייבויות על כלל הזכויות, מורכב מסכום הגרעון המוניטרי בסך 120,168 מיליון ש"ח בניכוי העודף הנצבר של 3,356.2 מיליון ש"ח במאזן השוטף, דהיינו גרעון נטו בסכום של 116,811.8 מיליון ש"ח.

מאזן המדינה על שני חלקיו - המאזן השוטף והמאזן המוניטרי - אינו נותן תמונה מלאה של ההתחייבויות והזכויות המוניטריות של המדינה. חסרות בו התחייבויות הממשלה לשלם פנסיה

ופיצויים לעובדי המדינה, למורים, לשוטרים ולחיילי צה"ל בשירות קבע. גם יתרות הזכויות הרשומות במאזן אינן משקפות בכל הסעיפים את מלוא הערכים; למשל, יתרת ההשקעה במניות מייצגת עלויות רכישה במחירים שוטפים. בדוח שנתי 40, עמ' מב, ציינה מבקר המדינה, כי החשב הכללי מינה באוגוסט 1989 ועדה לבדיקת נושאים אלה. הוועדה טרם סיימה את בדיקתה.

על פי דברי הסבר של החשב הכללי במבוא למאזן המוניטרי ליום 31.3.90, הסתכמו ההתחייבויות החוזיות² של משרדי הממשלה כלפי גורמי חוץ ליום 31.3.90 ב-11.407.9 מיליון ש"ח לעומת 9.196.9 מיליון ש"ח ליום 31.3.89. בשנים קודמות ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' מב, עמדה מבקר המדינה על התופעה, שכמה חשבויות לא הגישו לחשב הכללי דיווח על היקף ההתחייבויות החוזיות. באותו דוח צויין כי בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי שבמסגרת ההוראות שהוא שולח מדי שנה בשנה לחשבויות המשרדים בדבר סגירת החשבונות לסוף שנת הכספים, הוא יכול הוראה בדבר הדיווח בכתב לחשב הכללי בעניין ההתחייבויות החוזיות, גם אם לסוף שנת הכספים אין התחייבויות כאלה. בהוראות הסגירה לחשבים של משרדי הממשלה, לשנת הכספים המסתיימת ב-31.3.90 לא נכללה ההוראה האמורה, והחשב הכללי הודיע שהיא תיכלל בהוראות הסגירה לשנת הכספים המסתיימת ב-31.3.91. בשנה הנסקרת הודיע החשב הכללי כי הוא שלח לכל חשבות טופס מיוחד שבו עליה לציין את היקף ההתחייבויות החוזיות ליום 31.3.90. מתברר שהיו כמה חשבויות שלא החזירו את הטופס לחשב הכללי כגון חשבויות של מינהל הסחר הממשלתי, של משרד המשפטים, של משרד הקליטה, של מס הכנסה/הוצאות ושל המכון לפריון עבודה. הביקורת העלתה, שליחידות אלה לא היו התחייבויות חוזיות ליום 31.3.90, פרט למינהל הסחר הממשלתי. למינהל זה היו ליום 31.3.90 התחייבויות חוזיות בקשר לרכישת בשר בסכום כולל של 17.5 מיליון דולר אשר, כאמור, אינן כלולות במסגרת ההתחייבויות החוזיות של המדינה כפי שפורסמו עם מאזן המדינה.

בעניין ההתחייבויות שהמדינה קיבלה עליה בגין רכישת מניות בנקים, במסגרת ההסדר להבטחת ערך מניות הבנקים, בעקבות משבר מניות הבנקים מאוקטובר 1983, ציין החשב הכללי בדברי ההסבר למאזן המוניטרי ליום 31.3.90, שההתחייבות עצמה מוצגת במסגרת מאזן המדינה.

ההתחייבות האמורה בגין רכישת יתרת מניות הבנקים ליום 31.3.90 הייתה בכ-1.38 מיליארד דולר, לעומת כ-1.8 מיליארד דולר ליום 31.3.89.

בדברי ההסבר של החשב הכללי למאזן המוניטרי ליום 31.3.90 כלולה רשימה מפורטת של יתרת הערבויות ליום 31.3.90, המסתכמת ב-2.5 מיליון ש"ח לעומת 2.2 מיליון ש"ח ליום 31.3.89. בדבר פרטים על ערבויות המדינה, ראה להלן עמ' 102.

בעניין ערבויות המדינה יש לציין, כי סעיף 7 לחוק ערבויות המדינה, התשי"ח-1958, קובע כי שר האוצר יפרסם את רשימת הערבויות לסוף שנת כספים כלשהי, תוך אחד עשר חודשים, דהיינו עד סוף חודש פברואר של השנה שלאחריה. יש לציין, כי אחרי שתי שנים רציפות לגביהן הפרסום בילקוט הפרסומים של יתרות הערבויות, נעשה מעבר למועד שנקבע בחוק האמור (ראה דוח שנתי 40, עמ' מג), הפרסום של היתרות האמורות ליום 31.3.90 פורסם בילקוט הפרסומים, תוך המועד החוקי - ב-28.2.91.

המאזן השוטף

החשב הכללי מכין שלושה מאזנים נפרדים של הזכויות וההתחייבויות השוטפות: אחד לחשבונות של אגף החשב הכללי ואחד לחשבונות של משרדי הממשלה, ומאזן מאוחד של שני המאזנים האמורים המשקף את הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה, שנתוניו מובאים בטבלה דלעיל. כמה מהיתרות המובאות בטבלה זו ל-31.3.89 מוינו מחדש.

² מדובר בהתחייבויות על פי חוזים שעשו משרדי הממשלה, שאינן כלולות בהתחייבויות המוצגות במאזן.

הפרשי שיערוך

חלק ניכר מהזכויות וההתחייבויות השוטפות נקוב במטבע חוץ (מט"ח). החל בשנת הכספים 1982 מאפשרת המערכת לעיבוד נתונים של החשב הכללי לנהל חשבונות אלה במט"ח ובשקלים חדשים (ש"ח) ולחשב הפרשי שיערוך לסוף שנת הכספים לכל יתרה במט"ח.

הרוב הגדול של פעולות השיערוך, הנעשה כאמור אוטומטית על ידי המערכת הממוחשבת של החשב הכללי, מתייחס לחשבונות מט"ח של החשב הכללי; לגבי חשבונות מט"ח של משרדי הממשלה, השערוך נעשה ידנית. הפרשי השיערוך נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף שנת הכספים היתרה בחשבון זה מועברת לחשבונות תקציביים.

בשנה הנסקרת, עלו הפרשי השיערוך של הזכויות על הפרשי השיערוך של ההתחייבויות, והעודף נטו בסך 55 מיליון ש"ח הועבר להכנסות המדינה - סעיף הכנסות שונות - סעיף משנה הכנסות הפרשי שער.

הפרשי השיערוך הללו נוגעים לזכויות והתחייבויות של המדינה המשתקפים במאזן השוטף. יש לציין, שהפרשי השיערוך של הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטרי הנובעות מביצוע תקציב אינם נזקפים להכנסות ולהוצאות תקציביות, שלא כנוהג לגבי הזכויות וההתחייבויות שבמאזן השוטף.

בדוחות קודמים, ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' מג, עמדה מבקר המדינה על כך, שבהתאם לעקרונות שיטת המזומנים המעוגנים בחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, אין לזקוף להוצאות ולהכנסות של תקציב המדינה הפרשי הצמדה שטרם שולמו או נתקבלו. הזקיפה לתקציב של הפרשי שיערוך בגין היתרות של חשבונות הנקובים במט"ח או צמודים למט"ח, במאזן השוטף (חשבונות חייבים וזכאים) מחייבת, לדעת מבקר המדינה, הסדר מפורש בחוק יסודות התקציב האמור.

הפרשי השיערוך נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. השער היציג של הדולר ביום 31.3.89 היה 1.8195 ש"ח לדולר, וביום 31.3.90 היה השער 1.994 ש"ח.

עודף נצבר

סעיף זה מייצג את ההפרש הנצבר הרב-שנתי בין ההכנסות לבין ההוצאות, כפי שנרשמו בדוחות ביצוע התקציב.

להלן נתונים לשנת הכספים 1989 (במיליוני ש"ח).

ביצוע תקציב:

55982.7	תקבולים
54040.9	תשלומים
1941.8	עודף בביצוע תקציב
1414.4	עודף נצבר לתחילת השנה
3356.2	עודף נצבר ליום 31.3.90

פרטים נוספים בנושא העודף בתקציב, תוך הצגה שונה של הנתונים, ראה בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1989 וביצועו", עמ' לז.

שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה

בעקבות הביקורת בשנים קודמות שולב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה החל ביום 31.3.86. השילוב הביא לקיזוז של התחייבויות וזכויות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין בנק הדואר,

וכתוצאה מכך הן משתקפות במאזן המדינה, כדורש, רק התחייבויות כלפי גורמים לא-ממשלתיים. הזכויות וההתחייבויות של בנק הדואר משתקפות ברובן במאזן השוטף, ובחלקן במאזן המוניטרי. על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), חייב שר האוצר להמציא, לא יאוחר מ-30 בספטמבר בכל שנה, דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה לשנת הכספים המסתיימת ב-31 במארס שלפני כן, דהיינו - דוח ביצוע תקציב. ביחד עם הדוח הזה מגיש החשב הכללי את המאזן השוטף של המדינה שבו מקבל ביטוי העודף או הגרעון המצטבר של ביצוע התקציבים של משרדי הממשלה. כדי לאפשר לחשב הכללי להכין את המאזן האמור ולכלול בו את הנתונים המאזניים של בנק הדואר, עליו לקבל נתונים אלה לכל המאוחר בראשית חודש ספטמבר. במועד זה לא היה בידי בנק הדואר מאזן סופי ליום 31.3.90, ולכן המציא לחשב הכללי מאזן ארעי, שאת נתוניו כלל החשב הכללי במאזן השוטף של המדינה ליום 31.3.90. מתברר, שנתונים אלה אינם זהים במלואם ליתרות המוצגות במאזן הסופי של בנק הדואר שהוכן באמצע נובמבר 1990, וכתוצאה מכך כמה מהנתונים ששולבו במאזן המדינה ליום 31.3.90 אינם נכונים. לדוגמא: מאזן המדינה משקף חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 31 מיליון ש"ח בקירוב, וחוב של רשות הדואר בסכום של 2.9 מיליון ש"ח כאשר חובות אלה אינם קיימים (ראה בדוח זה, עמ' 30 וסח); התחייבות של בנק הדואר לרשות הדואר בסך 6.8 מיליון ש"ח אינה משתקפת במאזן המדינה (ראה בדוח זה, עמ' פה). התחייבויות בסכום כולל של 38.2 מיליון ש"ח של בנק הדואר למשרדי ממשלה, לא נכללו במאזן המדינה (ראה "המחאות שלא נפדו", עמ' פ); מאידך התחייבות בסך 57.4 מיליון ש"ח למרכז סליקה בנקאי בע"מ שנכללה במאזן המדינה, אינה קיימת (ראה בדוח זה, עמ' פד).

מן הראוי לעשות מאמץ ולסיים את עריכת מאזן בנק הדואר בחודשים יולי - אוגוסט, כדי לאפשר שהנתונים שישולבו במאזן המדינה יהיו הנתונים הנכונים. על כך העירה מבקר המדינה גם בדוח שנתי 40, עמ' מד.

שירותי בנק הדואר ניתנים באמצעות רשות הדואר שהוקמה במארס 1987 לפי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986. סעיף 37(ז) לחוק זה קובע שההסדרים הכספיים בין שני מוסדות אלה, לרבות התמורה שתשולם לרשות הדואר בעד שירותיה לבנק הדואר, ייקבעו בהסכם ביניהם, ובאין הסכם ייקבעו על ידי הממשלה. הסכם השירותים נחתם באוגוסט 1990 (ראה גם דוח זה, עמ' 22) ומסיבה זו - כך הוסבר למשרד מבקר המדינה - נדחתה ההכנה של מאזן סופי ליום 31.3.90. עם חתימת ההסכם נעשו פעולות המתחייבות ממנו והקשורות עם רשות הדואר, ומכאן השינויים במאזן הסופי לגבי רשות הדואר, שפורטו לעיל. לפי שינויים אלה, הפכה רשות הדואר ממעמד של חייב לבנק הדואר בסכום של 2.9 מיליון ש"ח, לפי המאזן הארעי, למעמד של זכאי של בנק הדואר בסכום של 6.8 מיליון ש"ח, לפי המאזן הסופי של בנק הדואר ליום 31.3.90. לשינויים אלה היו גם השלכות על חשבון רווח והפסד של בנק הדואר, שקיבלו ביטוי במאזן הסופי.

על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951 (להלן - חוק בנק הדואר), חייב בנק הדואר לפרסם ברשומות, בתוך שישה חודשים מתום כל שנת כספים, דין וחשבון כספי לאותה שנת כספים ובו חשבון רווח והפסד, מאזן ופירוט השקעותיו לסוגיהן. לפיכך, בנק הדואר צריך היה להמציא מאזן מאושר ליום 31.3.90 לכל המאוחר ב-30.9.90. כאמור לעיל, המאזן הסופי הוכן רק באמצע נובמבר 1990, ועד סוף דצמבר 1990 לא פורסם ברשומות.

מיחשוב של החשבויות של משרדי הממשלה

החל בינואר 1989 מיושמת בחשבויות של משרדי הממשלה מערכת כספית חדשה ושמה "בחן". המערכת פותחה על ידי יחידת המיכון באגף החשב הכללי. זו מערכת כספית מבוססת בתומכת בשלוש רמות ארגוניות:

(א) החשב הכללי ואגף התקציבים; (ב) חשבויות משרדים; (ג) גזברויות כפופות לחשבויות (מחוזות משרד החינוך וכו').

המטרות העיקריות של המערכת, לדברי החשב הכללי, הן כלהלן:

(א) ניהול אחיד של הפעילות הכספית של משרדי הממשלה; (ב) יישום אוטומטי של הוראות מרכזיות, חוקים ונהלים, תוך שילובם במערכת הממוחשבת; (ג) מתן כלים לפיקוח תקציבי; (ד) ניהול התחייבויות רב-שנתיות ופיקוח תקציבי על הרשאה להתחייב; (ה) אבטחת גישה לנתונים בכל הרמות לגורמי המטה; (ו) הוספת נתיבי בקרה; (ז) העמקת הקשר בין החשב הכללי לבין החשבונות.

מאז תחילת היישום, הונהגה המערכת החדשה ב-19 חשבונות: 6 חשבונות בשנת 1989, ו-13 חשבונות בתוספת 6 יחידות ביצוע כפופות להן, בשנת 1990.

בעקבות המעבר למערכת הממוחשבת החדשה בחשבונות שונות, נוצרו תקלות בקליטת נתוני החשבונות בספרי החשב הכללי. כתוצאה מכך נוצר ניפוח במאזן המדינה והוא משקף זכויות והתחייבויות של אותן חשבונות אשר אינן קיימות למעשה (ראה להלן "דמי מחזור" - משרד החקלאות, עמ' 000, ו"זכאים בעד משכורת" - משרד החינוך והתרבות, עמ' 000).

היטל על רכישת מטבע חוץ

על יסוד חוק היטל על שירותים מיובאים ונכסי חוץ (הוראת שעה), התשמ"ה-1984, הוציא החשב הכללי ב-19.4.89 הוראת נוהל³ לכל משרדי הממשלה. צוין בה, כי כל רכישת מטבע חוץ חייבת בהיטל בשיעור של 7.5%, למעט מקרים בהם המט"ח שנרכש משמש לרכישת שירותים או טובין עליהם מוטל מס ערך מוסף; ההיטל יחושב על כל רכישת מטבע חוץ, או על כל חיוב עבור תשלום במטבע חוץ, שבוצע על ידי נציגות האוצר בניו יורק עבור משרד כלשהוא, אם מטבע החוץ לא שימש לרכישת טובין או שירותים עליהם משולם מס ערך מוסף; סכומי ההיטל יחושבו ויועברו לאגף המכס על ידי חשבות כל משרד.

הביקורת העלתה שעל מטבע החוץ שהאוצר העביר למימון המשכורות וההוצאות המינהליות של עובדיו בנציגות של האוצר בניו יורק, לא חושב ההיטל הנ"ל ולא הועבר לאגף המכס, וממילא לא נזקף להכנסות המדינה בשנת הכספים 1990.

ב-1.6.90 בוטל ההיטל.

זכויות שוטפות

בטבלה להלן מובא פירוט הזכויות השוטפות ליום 31.3.90 וליום 31,3,89, על פי נתוני החשב הכללי:

<u>31.3.89</u>	<u>31.3.90</u>	
<u>(במיליוני ש"ח)</u>		
3821.8	5488.7	בנק ישראל
1453.3	1630.2	בנקים אחרים
20.5	5.2	דמי מחזור
*99.2	114.8	חייבים למפעלים עסקיים
*86.7	108.0	חייבים למשרדי ממשלה
*72.4	109.8	חייבים שונים
5553.9	7456.7	ס"ה
		* מוין מחדש.

³ הוראת הנוהל נכללה בתכ"ם - תקנות כספים ומשק, בפרק "תקציב וביצוע".

בנק ישראל

היתרה ליום 31.3.90 בסעיף זה הייתה גדולה ב-1,666.9 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.3.89 - עליה של 44%. הגידול הניכר נובע מהעודף הקופתי שנוצר בביצוע התקציב בשנת הכספים 1989 (ראה לעיל עמ' 000) בעיקר כתוצאה מגיוס יתר של כספים מהציבור. המדובר בעיקר בהפקדות באוצר בסכום כולל של כ-1.7 מיליארד ש"ח בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1989 במסגרת תוכניות החיסכון הבנקאיות מסוג ברירה "דולר מדד": הפקדות החוסכים מומנו בחלקן מאשראי שהעניקו להם הבנקים למשך תקופת החיסכון, שמקורו באשראי מבנק ישראל. בעניין העלות הגבוהה לאוצר של הכספים שגויסו במסגרת זו ראה להלן עמ' קלז.

על פי תיקון לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, שנעשה באוגוסט 1985 הבנק אינו רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי, פרט למקדמה בהיקף מוגבל שיש להחזירה עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. בנק ישראל רשאי לתת לממשלה הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק ולמימון עודף הוצאותיה במטבע חוץ (מט"ח) על הכנסותיה במט"ח.

מטרת התיקון בחוק הייתה להביא לכך שהממשלה תממן את הגרעון המקומי בתקציב באמצעות גיוס הון בארץ ובחור"ל.

בדברי ההסבר להצעת חוק התקציב (מס' 3) לשנת הכספים 1990, כלל האוצר במקורות המיועדים למימון הגרעון בתקציב סכום של 545 מיליון ש"ח הנובע משימוש בחלק מהפיקדון של הממשלה בבנק ישראל; בהצעת התקציב לשנת 1991 נכללו תקבולים בסך 1,800 מיליון ש"ח ממקור זה.

בדיונים שהתקיימו בין האוצר ובנק ישראל במשך שנת 1990 התנגד הבנק לשימוש בפיקדון כמקור למימון ההוצאות בתקציב, ונימק זאת, בין היתר, בכך שלפיקדון מספר מקורות ואין להשתמש בו אלא למטרות שלהן הוא מיועד: חלק מהיתרה נובע ממכירה של המלווה קצר המועד, והוא אמור להיות מיועד לפרעון מלווה זה (מק"מ אינו מיועד לשימוש למימון התקציב ואינו כלול בו, אלא מיועד לוויסות אמצעי התשלום), חלק מהיתרה מיועד למימון רכישה בידי בנק ישראל של אג"ח ממשלתיות שישמשו כמלאי לצורך ייצור שערי אג"ח בשוק. בנק ישראל הצביע גם על כך שחלק ניכר מהיתרה נובע מעודף גיוס ההון מהציבור בשנת הכספים 1989, שבחלקו מומן בעקיפין באשראי שנתן בנק ישראל לבנקים.

בתשובה לטענות בנק ישראל הסביר האוצר כי היתרה בחשבון הפיקדון של הממשלה בבנק היא תוצאתו של מכלול הפעילות הכספית של הממשלה, מכל הסוגים, ואין הצדקה לייחס אותו דווקא למקורות שעליהם הצביע הבנק, עם זאת האוצר הסכים כי סכום של כ-1.9 מיליארד ש"ח מתוך הפיקדון - הנובע מיתרות המק"מ והמלאי לפעולות באג"ח - לא ישמש אלא למטרות שלהן הוא נועד. עוד טען האוצר כי אין להגביל את השימוש ביתרת הפיקדון הנובעת מעודף גיוס הון בשנה מסוימת שהרי אין משמעות כלכלית להפרדה בין שתי שנות התקציב. שבירת הרצף בין שתי שנות כספים יתכן שתגרום לגיוס יתר בשנה מסוימת, דבר העלול לגרום העלאה מיותרת של שיעור הריבית במשק.

היתרה ליום 31.3.90 בסעיף זה מורכבת מהיתרות של החשב הכללי (4,825.8 מיליון ש"ח) ושל משרדי ממשלה (662.9 מיליון ש"ח).

לגבי היתרה הכוללת של משרדי ממשלה בסכום של 662.9 מיליון ש"ח, יש לציין כי במסגרת אגף החשב הכללי במשרד האוצר קיימת יחידת ביקורת שמתפקידה, בין היתר, לפקח על התאמות בנק של חשבונות הבנק של משרדי הממשלה. מתברר שבידי היחידה אין מידע אלו חשבונות של משרדי הממשלה לא ערכו התאמות בנק ליום 31.3.90. מצב דומה היה קיים ליום 31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' מז). מאחר ולהתאמות בנק נודעת חשיבות רבה, מן הראוי לערוך פיקוח מלא ולהבטיח שכל החשבונות יערכו התאמות בנק. התאמות הבנק מתייחסות לא רק לחשבונות בבנק ישראל אלא גם לחשבונות של המשרדים המתנהלים בבנק הדואר (חשבונות סילוקין). בשנה הנסקרת דיווח משרד העבודה והרווחה שחשבון בנק הדואר של המשרד, לא נוהל כראוי במשך שנים מספר.

מתוך רשימה המפרטת את היתרות של משרדי הממשלה בבנק ישראל ליום 31.3.90, שהמציא החשב הכללי על בסיס הנתונים שבמאזנים של משרדי הממשלה, מתברר שלכמה יחידות היו משיכות יתר, כלהלן:

מיליוני ש"ח

4.7	משרד התחבורה
0.9	משרד החינוך והתרבות
0.1	הנהלת בתי המשפט

משרד התחבורה: משיכת היתר נוצרה בחשבון הבנק של המשרד, המיועד לתשלום סובסידיות. בחשבון זה נוצרה משיכת יתר בסכום של 8 מיליון ש"ח, לעומת יתרות זכות בחשבוניות אחרים בבנק, אשר הסתכמו ב-3.3 מיליון ש"ח. כתוצאה מכך הסתכמה משיכת היתר נטו בסכום של 4.7 מיליון ש"ח.

משרד החינוך והתרבות: המשרד מחזיק בבנק ישראל חשבון אחד ובו נוצרה משיכת יתר בסכום של 0.9 מיליון ש"ח.

הנהלת בתי המשפט: היחידה מחזיקה בבנק ישראל חשבון אחד ובו נוצרה משיכת היתר בסכום של 0.1 מיליון ש"ח.

היתרה של משרדי הממשלה מורכבת בעיקר מהיתרות של היחידות הבאות:

מכס/הכנסות: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.90 בסך 105.6 מיליון ש"ח מייצגת ברובה הכנסות שנתקבלו עד 31.3.90 ולא הועברו עד תאריך זה לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל. הסכום המקביל ליום 31.3.89 היה 89.4 מיליון ש"ח.

מינהל הסחר הממשלתי: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.90 הייתה 108.2 מיליון ש"ח לעומת 94.0 מיליון ש"ח ליום 31.3.89. מתברר, שהחשב הכללי משלם ישירות לספקים בחוץ לארץ בעבור חלק מן הסחורות הנרכשות על ידי המינהל, ואילו המינהל מקבל את התמורה ממכירת הסחורות בארץ. כתוצאה מכך נשארים כספים בידי המינהל.

מינהל הדלק: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.90 הייתה בסך 338.2 מיליון ש"ח לעומת 81.9 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. היתרה בבנק ליום 31.3.90 שיקפה בעיקר את עודף ההכנסה המיועדת על ההוצאות של מינהל הדלק הממשלתי שבמסגרת משרד האנרגיה והתשתית.

משרד המדע והפיתוח: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.90 הייתה 10,453.9 אלפי ש"ח והיא נובעת בחלקה - 6,466.6 אלפי ש"ח - מביצוע תקציב ובחלקה הנותר - 3,987.3 אלפי ש"ח - היא נובעת מפיקדונות במט"ח מממשלות וממוסדות בחוץ לארץ (ראה להלן "פיקדונות שנתקבלו", עמ' פה).

משרד האנרגיה והתשתית: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.90 בסך 1,916.1 אלפי ש"ח נובעת בחלקה - 807.8 אלפי ש"ח - מביצוע תקציב, ובחלקה הנותר היא נובעת משני פיקדונות במט"ח - 1,108.3 אלפי ש"ח - מממשלת ארצות הברית לצורך ביצוע מחקרים (ראה להלן "פיקדונות שנתקבלו", עמ' פו).

הפיקדונות במט"ח הם 554,818.95 דולר ו-1,000 דולר. בספרי בנק ישראל רשום הפיקדון בסך 554,818.95 דולר, אך הפיקדון האחר בסך 1,000 דולר אינו רשום. מתברר שפיקדון זה מופקד בבנק בארצות הברית, אך בספרי המשרד ובמאזן המדינה הוא נרשם בטעות כפיקדון בבנק ישראל.

המשרד הסביר, כי המימון מממשלת ארצות הברית מופקד בחשבון של המשרד בבנק בארצות הברית ומשם הועבר לחשבון המשרד בבנק ישראל. בדרך כלל משאיר המשרד בחשבון בבנק בארצות הברית סכום של 1,000 דולר כדי למנוע את סגירתו של החשבון.

בנק הדואר : היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל כפי שהיא משתקפת במאזן המדינה, בדרך כלל מורכבת מסכום בשקלים ומסכום במט"ח. היתרה בבנק ישראל על פי מאזן המדינה ליום 31.3.90, הייתה אפס לעומת יתרה בסך 26.4 מיליון ש"ח ליום 31.3.89. להלן הרקע לירידה ביתרה.

1. על פי הסדר בין החשב הכללי לבין בנק הדואר, מעביר בנק ישראל יום את היתרה בחשבון בנק הדואר - בין שזו יתרת זכות ובין שזו יתרת חובה - לחשבון של החשב הכללי בבנק ישראל, כך שהיתרה בחשבון בנק הדואר בבנק ישראל בסוף כל יום היא אפס. בעקבות הסדר זה, מוצג בספרי בנק הדואר, חשבון פיקדון של בנק הדואר אצל החשב הכללי, וחשבון מקביל בספרי החשב הכללי המבטא חוב שלו לבנק הדואר. מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים, שני חשבונות אלה מתקזזים, ואינם מוצגים במאזן המדינה. פער בין שני חשבונות אלה אמור לבטא בדרך כלל סכום שטרם הועבר בבנק ישראל, מהחשבון של בנק הדואר לחשבון של החשב הכללי, ולכן רואה בו החשב הכללי כמייצג יתרה של בנק הדואר בבנק ישראל. כך היה המצב ליום 31.3.89. ליום 31.3.90 הסתכם הפיקדון של בנק הדואר אצל החשב הכללי ב-1,095.8 מיליון ש"ח, וסכום זה השתקף בספרי החשב הכללי וגם בספרי בנק הדואר. בהעדר פער בין שני החשבונות, היתרה של החשבון השקלי של בנק הדואר בבנק ישראל היא אפוא אפס.

2. נוסף על החשבון השקלי האמור קיים חשבון מט"ח של בנק הדואר בבנק ישראל, אשר יתרתו ליום 31.3.90, על פי מאזן בנק דואר, הסתכמה ב-4.1 מיליון ש"ח⁴. המדובר במטבע חוץ של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון, והמינהל האזרחי בעזה שהופקד על ידם בבנק הדואר, ובנק הדואר, כאמור, הפקיד אותו בבנק ישראל. עד 31.3.89 ועד בכלל היה המט"ח הנ"ל מוצג במאזן המדינה, פעמיים - במסגרת הסעיף הנדון "בנק ישראל" ובמסגרת סעיף "בנקים אחרים" (הפיקדונות של המינהלים האזרחיים בבנק הדואר). בעקבות הביקורת שנעשתה בעבר ולאחרונה ברוח שנתי 40, עמ' נב, כלל החשב הכללי את המט"ח האמור במאזן המדינה ליום 31.3.90, רק פעם אחת, אך זאת במסגרת סעיף "בנקים אחרים" (ראה להלן). סעיף זה מייצג למעשה פיקדונות של המינהלים האזרחיים בבנק הדואר, וזכות זו של המדינה מתקזזת עם ההתחייבות של בנק הדואר כלפי מינהלים אלה, כך שבמאזן המדינה אין מקום לזכויות והתחייבויות אלה שמשמעותן חובות בין-משרדיים (ראה הסבר להלן בסעיף "המחאות שלא נפרדו", עמ' 000). הזכות של המדינה נובעת אך ורק מן הפיקדון של בנק הדואר בבנק ישראל, ולפיכך מן הראוי היה אפוא לתת ביטוי לזכות זו של המדינה במסגרת הסעיף הנדון.

3. כאמור לעיל, יתרת חשבון בנק הדואר בבנק ישראל כפי שמשקף במאזן המדינה ליום 31.3.90 הייתה אפס, אולם לפי מאזן בנק הדואר ליום 31.3.90 הסתכמה היתרה של החשבון האמור בסכום של 14.3 מיליון ש"ח. סכום זה שהוא נטו מורכב מצד אחד מהסכום העומד לזכות בנק הדואר במרכז סליקה בנקאי בע"מ (ס"ה השקים שהופקדו בבנק הדואר) ונרשם בספרי בנק הדואר ב-31.3.90 בחשבון הבנק שלו בבנק ישראל (חובה), ומצד שני בניכוי הסכומים לגביהם הורה בנק הדואר לבנק ישראל ב-31.3.90 להעביר למוטבים שונים, אשר נזקפו בספרי בנק הדואר בחשבון הבנק שלו בבנק ישראל (זכות). פעולות אלה נרשמו בספרי בנק ישראל רק בראשית אפריל 1990, ואינן מהוות חלק של היתרה ליום 31.3.90. כאמור לעיל, העביר בנק ישראל בסוף 31.3.90 את היתרה שבחשבון בנק הדואר, לחשבון של החשב הכללי בבנק ישראל, ובנק הדואר מעביר בספריו פעולה מקבילה לזו של בנק ישראל, באותו סכום. כתוצאה מכך משקף חשבון בנק ישראל בספרי בנק הדואר את התקבולים נטו הנ"ל, שהסתכמו ליום 31.3.90 בסכום של 14.3 מיליון ש"ח. סכום זה מהווה זכות של המדינה, אך בטעות לא ניתן לו ביטוי במאזן המדינה.

החשב הכללי : היתרה של החשב הכללי בבנק ישראל בסך 4,825,777.5 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 היא יתרה כוללת המורכבת מיתרות של חשבונות שונים בבנק ישראל, כפי שמתואר להלן.

⁴ הסכום של 4,104.8 אלפי ש"ח מורכב מ-2,693.7 אלפי ש"ח המהווה פיקדון של המינהל האזרחי בעזה, ומ-1,411.1 אלפי ש"ח המהווה פיקדון של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון (ראה להלן "בנקים אחרים", עמ' 000).

בשנה הנסקרת נעשתה השוואה בין הרישומים בספרי החשב הכללי לבין הרישומים בספרי בנק ישראל, לגבי כל חשבונות הבנק של החשב הכללי, ואותרו הפרשים בין שתי המערכות.

היתרה הנ"ל מורכבת כלהלן:

1. היתרה של החשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל הסתכמה ליום 31.3.90 בסך 7,416,349.9 אלפי ש"ח לעומת 5,801,621.9 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. העלייה בסך 1,614,728 אלפי ש"ח נובעת בעיקר מהעודף שנצבר בביצוע התקציב של השנה הנסקרת.

2. החשב הכללי מנהל חשבון בנק נפרד עבור התקבולים הנובעים מכספים המושקעים בחשבונות פת"מ (פיקדון תושב מקומי) וחשבון בנק נפרד עבור התקבולים הנובעים מכספים המושקעים בחשבונות פת"ח (פיקדון תושב חוץ). בשנה הנסקרת - שנת הכספים 1989 - עלו המשיכות על ההפקדות בחשבון הפת"ח והמשיכה נטו מחשבון זה הסתכמה ב-549,661.4 אלפי ש"ח, ואילו בשנה החולפת עלו ההפקדות על המשיכות (ראה דוח שנתי 40, עמ' מז). גם בחשבון הפת"מ עלו המשיכות, בשנה הנסקרת, על ההפקדות, והמשיכה נטו מחשבון זה הסתכמה ב-309,384.1 אלפי ש"ח לעומת משיכה נטו בשנה החולפת בסך 188,122.8 אלפי ש"ח (ראה דוח שנתי 40, עמ' מז). היתרות בשני החשבונות הללו ליום 31.3.90 הועברו לחשבון העו"ש הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל.

בשנה הנסקרת שילם האוצר ריבית בסך 24,743.7 אלפי ש"ח לבעלי פיקדונות פת"מ ו-56,134.9 אלפי ש"ח לבעלי פיקדונות פת"ח.

3. החשב הכללי מנהל שלושה חשבונות מט"ח בבנק ישראל: חשבון אחד שיתרתו ליום 31.3.90 הייתה 100,133.7 אלפי ש"ח (50.2 מיליון דולר) לעומת יתרה אפס ליום 31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' מח); חשבון שני, שהוא חשבון מטבע חוץ מיוחד, שנפתח לפני כמה שנים. בשנה הנסקרת, כמו בשנה הקודמת, לא הייתה תנועה בחשבון זה, והיתרה ליום 31.3.90 הייתה 697,429.5 אלפי ש"ח, לעומת 636,395.7 אלפי ש"ח ליום 31.3.89; הפער בין שני הסכומים מייצג הפרשי שער. היתרה ליום 31.3.90 וגם ליום 31.3.89 הייתה 349.7 מיליון דולר. חשבון שלישי, שאף הוא חשבון מיוחד, נפתח בשנת הכספים 1988 ובו נרשם הסיוע האזרחי שנתקבל באותה שנה מממשלת ארצות הברית. גם הסיוע האזרחי שנתקבל בשנת הכספים 1989 נרשם בחשבון זה. היתרה בחשבון האמור הסתכמה ב-1,423,926.7 אלפי ש"ח (714.1 מיליון דולר), לעומת יתרה בסך 1,688,104.7 אלפי ש"ח (927.7 מיליון דולר) ליום 31.3.89.

4. בספרי החשב הכללי כלולים שני חשבונות, שהיתרות בהם ליום 31.3.90 הסתכמו ב-3,161,069.3 אלפי ש"ח ו-1,877,911.1 אלפי ש"ח, שתייהן לזכות בנק ישראל. להלן הרקע ליתרות אלה: על פי חוק מילווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, מורשית הממשלה להנפיק אגרות חוב לזמן קצר (להלן - מק"מ) אשר יימכרו על ידה לבנק ישראל בלבד. בנק ישראל ימכור את אגרות החוב לציבור ויקנה אותן ממנו, כל אימת שהדבר, לדעת נגיד בנק ישראל, נחוץ להרחבתם או לצמצומם של אמצעי התשלום, דהיינו, לזרימת נזילות למשק או לספיגה. מינהל מילווה המדינה בבנק ישראל מטפל במכירת אגרות החוב ופדיון, והתמורה מהמכירות נרשמת לזכות החשב הכללי בספרי הבנק, והתשלום הכרוך בפדיון נרשם לחובת החשב הכללי.

היתרה בסך 3,161,069.3 אלפי ש"ח מייצגת את השווי הכספי⁵ של המק"מ שנשארו בידי בנק ישראל ליום 31.3.90. יתרה זו רשומה בספרי בנק ישראל לחובת האוצר והיא מופחתת מס"ה היתרות של החשב הכללי בבנק ישראל. התוצאה של פעולה זו היא שבנק ישראל מזכה את האוצר רק בשווי הכספי של אגרות החוב שנמכרו לציבור והמוחזקות בידיו. צורת רישום זו בספרי בנק ישראל נובעת מההוראות של חוק בנק ישראל (תיקון מס' 15) התשמ"ה-1985 מיום 7.8.85 לפיהן בנק ישראל לא יתן לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה פרט למקדמה ארעית אשר תוחזר לא יאוחר מתום שנת הכספים שבה ניתנה. הסכום של 3,161,069.3 אלפי ש"ח מהווה מקדמה ארעית.

⁵ השווי הכספי נקבע לפי מחיר שהוא נמוך מהערך הנקוב (ראה דוח שנתי 37, עמ' 20).

החשב הכללי רושם במקביל בספריו את הפעולות כפי שנרשמו בספרי בנק ישראל, ומכאן הרישום של הסכום של 3,161,069.3 אלפי ש"ח בספרי החשב הכללי לזכות בנק ישראל, כהפחתה במסגרת הסעיף הנדון.

עד 31.3.87 ועד בכלל היו ההכנסות ממכירת המק"מ לציבור נרשמות בספרי החשב הכללי כהכנסות מתוקצבות של המדינה וההתחייבות המקבילה לציבור הייתה נכללת במצבת החובות המתוקצבים של המדינה. אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה שאין הוא נוטה לתקצב את הפצת המק"מ ופרעונו הואיל ולא ניתן לחזות מראש את היקפן ומאחר שהן מופצות לתקופות קצרות (ראה דוח שנתי 37, עמ' 20). בעקבות זאת החליט החשב הכללי שלא לרשום את ההכנסות מהפצת המק"מ כהכנסה תקציבית של המדינה, ועם זאת לא לכלול את ההתחייבות במסגרת מצבת החובות המתוקצבים של המדינה, אלא לרשום את החוב לציבור במסגרת המאזן השוטף. ההתחייבות האמורה לציבור קיבלה ביטוי במאזן המדינה, כאמור לעיל, כהפחתה מהיתרות של החשב הכללי בבנק ישראל.

היתרה בסך 1,877,911.1 אלפי ש"ח מהווה את הערך הנקוב של המק"מ בידי הציבור והיא מייצגת את ההתחייבות של האוצר כלפי הציבור באמצעות בנק ישראל. כאמור לעיל, יתרה זו כלולה בסעיף הנדון כהפחתה, ומשמעותה התחייבות של האוצר כלפי בנק ישראל. התברר כי בספרי בנק ישראל לא מופיעה היתרה הנ"ל בכלל, כי אין לבנק ישראל התחייבות כלשהי בגינה. כתוצאה מהכללתה במאזן המדינה במסגרת סעיף "בנק ישראל" אין התאמה בין מאזן המדינה לבין מאזן בנק ישראל. מן הראוי אפוא לתת להתייחסות זו של האוצר, ביטוי במאזן המדינה אך לא במסגרת סעיף בנק ישראל.

5. בפברואר 1988 נעשה הסדר בין האוצר לבין בנק ישראל בדבר פעולות בנק ישראל בבורסה לשם ייצוב שערים של אגרות חוב ממשלתיות; ההסדר יחול על אגרות חוב שיונפקו מהחלת ההסדר; מכל סדרה יועמד לרשות בנק ישראל בעת ההנפקה לא יותר מ-3% לצורך מלאי ייצוב ובסך הכל לא יותר מ-200 מיליון ש"ח לשנה; התמורה מהמכירות תופקד בבנק ישראל בפיקדון חסום לזכות הממשלה; הפיקדון ישא ריבית זהה לזו של יתר פיקדונות הממשלה; ההסדר האמור הוא ניסיוני עד לשנה אחת.

בינואר 1989 הוראך תוקף ההסדר עד 31.12.90.

בנק ישראל החל בפעולותיו במסגרת ההסדר הנ"ל במאי 1988, ועד 31.3.89 הסתכמו המכירות של אגרות חוב ממשלתיות שהועמדו לרשות בנק ישראל, בסכום של 117,556.3 אלפי ש"ח אשר הופקד בבנק ישראל לזכות החשב הכללי. בשנה הנסקרת מכר בנק ישראל אגרות חוב נוספות והתמורה נרשמה בספריו לזכות החשב הכללי. היתרה המצטברת ליום 31.3.90 הסתכמה ב-230,541.7 אלפי ש"ח. הסכום הזה כלול במאזן ליום 31.3.90 במסגרת הסעיף הנדון.

במסגרת פעולותיו בבורסה קנה בנק ישראל אגרות חוב ממשלתיות בשנה הנסקרת בסכום כולל של 36.4 מיליון ש"ח, לעומת 35.1 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1988. בנק ישראל זקף את הסכום האמור לחובת חשבון מיוחד של החשב הכללי בבנק ישראל, והוא נסגר בסוף שנת הכספים על ידי העברת היתרה של 93,449 אלפי ש"ח לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. הקנייה האמורה מומנה אפוא מתוך החשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל.

6. מלבד החשבונות שצוינו לעיל, מנהל החשב הכללי חשבונות משני סוגים: חשבונות המיועדים לתקבולים וחשבונות המשמשים לביצוע תשלומים בלבד. על פי הוראות החשב הכללי, על בנק ישראל להעביר את היתרות בכל החשבונות האלה בסוף שנת הכספים לחשבון הראשי של החשב הכללי. בנק ישראל לא העביר את כל היתרות לחשבון הראשי; להלן נתונים על חלק מחשבונות הבנק שיתרותיהם לא הועברו.

(א) מינהל מילווה המדינה בבנק ישראל מטפל בפדיון של הבונדס, ואת התשלומים הוא זוקף לחשבונות מיוחדים של החשב הכללי בבנק ישראל. לסוף שנת הכספים מעביר בנק ישראל את היתרות בחשבונות אלה לחובת חשבון העו"ש הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. לאחר סגירת

החשבונות ליום 31.3.90, היו בבנק ישראל תנועות בחשבונות בראשית חודש אפריל 1990 עם ערך הימים של סוף מארס 1990. תנועות אלה נרשמו בספרי החשב הכללי כאילו נעשו ב-31.3.90 כך שהחשבונות האמורים מראים ליום 31.3.90 את היתרות הבאות (בזכות): 2,796.5 אלפי ש"ח ו-80.6 אלפי ש"ח.

(ב) החשב הכללי שילם בעבר עמלות לחברת נכסים מ.י. בע"מ בעד שירותיה בקשר לטיפול במניות ההסדר והתשלומים בוצעו מחשבון מיוחד בנק ישראל. חשבון זה מראה שעד 31.3.89 שילם החשב הכללי עמלות בסכום כולל של 2,217.2 אלפי ש"ח (ראה דוח שנתי 40, עמ' מט). בשנה הנסקרת לא בוצעו תשלומים מחשבון זה כך שהיתרה ליום 31.3.90 נשארה בסכום זה. מן הראוי, לדעת מבקר המדינה, לסגור חשבון זה נגד חשבון העו"ש הכללי של החשב הכללי בבנק ישראל.

בדוח שנתי 40, עמ' מט, צוין שלא נבדקו החשבונות על שירותיה שחברת נכסים מ.י. בע"מ הגישה לחשב הכללי.

7. מתוך החשבונות של החשב הכללי בבנק ישראל, שיתרותיהם ליום 31.3.90 הועברו לחשבון הראשי שלו בבנק ישראל, יש לציין את החשבונות הבאים:

(א) החשב הכללי מפקיד בבנקים פיקדונות לצורך מתן הלוואות תקציביות לחברות ולמפעלים. הסכומים שהוא גובה מהבנקים על חשבון החזר פיקדונות, נרשמים בחשבון נפרד, והיתרה בסוף השנה מועברת לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.90 המייצגת את כל הגביות, הסתכמה ב-3,020,658.3 אלפי ש"ח והיא הועברה לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל, סכום זה כלול אפוא ביתרה של החשבון הראשי בסך 7,416,349.9 אלפי ש"ח (ראה לעיל).

(ב) את התקבולים והתשלומים במטבע חוץ המתקבלים או משולמים לחוץ לארץ, והקשורים בביצוע התקציב, רושם החשב הכללי בחשבון מיוחד תוך המרתם לשקלים, ויתרתו לסוף השנה מועברת לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.90, המייצגת את עודף התקבולים על התשלומים, הסתכמה ב-1,240,272.5 אלפי ש"ח והיא הועברה לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. סכום זה כלול אפוא ביתרה של החשבון הראשי בסך 7,416,349.9 אלפי ש"ח (ראה לעיל).

(ג) החשב הכללי רושם בחשבון בנק מיוחד את התשלומים שהם צמודים למטבע חוץ, המיועדים למוטבים בארץ. היתרה ליום 31.3.90 בחשבון בנק זה המייצגת כאמור תשלומים בלבד, הסתכמה ב-1,244,367.6 אלפי ש"ח והיא הועברה לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. העברה זו הקטינה אפוא את היתרה העומדת לזכות החשב הכללי בחשבון הראשי שלו בבנק ישראל.

8. במסגרת חשבונות הבנק של החשב הכללי בבנק ישראל, כלולים חשבונות שבהם הפקידו תאגידי חוץ הרשומים בישראל העוסקים בביטוח בישראל. היתרות ליום 31.3.90 הסתכמו ב-669,994 דולר (1,335.9 אלפי ש"ח), ו-42.0 אלף לירות שטרלינג (137.7 אלפי ש"ח). ראה להלן "פיקדונות שנתקבלו", עמ' 000.

9. בספרי בנק ישראל, במסגרת חשבונות הבנק של החשב הכללי, כלולים שלושה חשבונות הקשורים להקמת קרנות דו-לאומיות למחקר בשנים 1972 ו-1977. להלן היתרות ליום 31.3.90 של חשבונות אלה:

קרן המדע הדו-לאומית ארה"ב-ישראל	25,000 ש"ח
קרן דו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב-ישראל (במטבע ישראלי)	24,992 ש"ח
קרן דו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב-ישראל (במטבע חוץ)	33,018,749 דולר

היתרות הנ"ל רשומות בספרי בנק ישראל לחובת החשב הכללי, במסגרת חשבונות האוצר בבנק ישראל, ואילו ההתחייבות של החשב הכללי כלפי בנק ישראל משתקפת בספרי החשב הכללי בשלושה חשבונות עם היתרות הללו על שם הקרנות האמורות, אך התחייבות זו אינה מקבלת ביטוי במאזן המדינה.

בדוח שנתי 38, עמ' נג, הובא הרקע לפתיחת החשבונות הנ"ל אשר מייצגים למעשה את המקדמות שבנק ישראל נתן לאוצר בקשר להקמת הקרנות האלה. האוצר חייב להחזיר את המקדמות רק עם פירוק הקרנות. התחייבות האוצר הנובעת מקבלת המקדמות לא קיבלה ביטוי במשך כל השנים במאזן המדינה, מאחר שבזמנה לא הייתה הרשאה תקציבית להשתתפות האוצר בקרנות. בעקבות הביקורת (ראה דוח שנתי 39, עמ' סז), הודיע החשב הכללי שאין עוד טעם לפעול כעת להוצאת הרשאה תקציבית, וכי הוא יתן ביטוי להתחייבות הזאת בחשבונות מקבילים ובדרך זו ישלב את ההתחייבויות האמורות במסגרת המאזן המוניטרי של המדינה. מאמצי החשב הכללי מצד אחד לתת ביטוי במאזן המדינה להתחייבות האמורה בבנק ישראל ומצד שני לתת ביטוי במאזן המדינה להשקעה של האוצר בקרנות אלה, לא העלו דבר, וזאת בגלל הקושי בבירור הפעולות החשבונאיות שנעשו בשנים הנ"ל. בדוח שנתי 40, עמ' נא, ציינה מבקר המדינה כי החשב הכללי ממשיך בבירוריו. הבירורים לא העלו דבר.

בשנה הנסקרת שילם החשב הכללי ריבית בסכום של 15,023.3 אלף ש"ח בקשר לקרן המדע הדו-לאומית ארה"ב-ישראל; 4,052.8 אלפי ש"ח בקשר לקרן למחקר ולפיתוח תעשייתי (מטבע ישראלי); 1,855.4 אלפי דולר בקשר לקרן למחקר ולפיתוח תעשייתי (מט"ח). הריבית מממנת את פעולות המחקר של הקרנות.

10. בין החשבונות של החשב הכללי בבנק ישראל, נמנים שלושה חשבונות שבהם יתרות לזכות החשב הכללי ליום 31.3.90 כלהלן:

חבל עזה	13607 ש"ח
יק"ל (יחידת קשר בדרום לבנון)	43000 דולר

בספרי החשב הכללי אינן רשומות היתרות הללו.

חשבון "חבל עזה" קיים בספרי בנק ישראל מאז שנת הכספים 1987. היתרה של חשבון זה ליום 31.3.88 הייתה 6.3 אלפי ש"ח לזכות האוצר; ליום 31.3.89 - 10.5 אלפי ש"ח; ליום 31.3.90 - 13.6 אלפי ש"ח. יתרות אלה לא נרשמו, כאמור, בספרי החשב הכללי ולכן לא נכללו במאזן המדינה. בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי כי החשבון האמור ייכלל במאזן המדינה ליום 31.3.90 (ראה דוח שנתי 40, עמ' נא). אמנם במאזן המדינה ליום 31.3.90 נכללה יתרה של חשבון בנק של המינהל האזרחי בעזה, בסכום של 9.6 אלפי ש"ח, אך חשבון זה מוצג כחשבון של המינהל האזרחי בעזה ולא של החשב הכללי (ראה להלן "בנקים אחרים"). מאחר שחשבון בנק זה משתקף במאזן של המינהל, ושייך לו, מן הראוי להסדיר שגם בספרי בנק ישראל יהיה רשום חשבון זה על שם המינהל ולא ייכלל במסגרת חשבונות החשב הכללי.

חשבון יק"ל (יחידת קשר בדרום לבנון) ליום 31.3.89 הסתכם ב-58,000 דולר לזכות החשב הכללי. החשב הכללי הודיע בזמנו כי מאזן המדינה ליום 31.3.90 ישקף את היתרה בחשבון זה בבנק ישראל (ראה דוח שנתי 40, עמ' נב). כאמור לעיל, לא נכללה היתרה ליום 31.3.90 בסך 43,000 דולר במאזן המדינה.

בנקים אחרים

להלן המרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ליום 31.3.90 הייתה 1,630.2 מיליון ש"ח לעומת 1,453.3 מיליון ש"ח ליום 31.3.89:

פיקדונות של האוצר בבנקים: חלק מכספי אוצר המדינה מופקד על ידי החשב הכללי בבנקים מסחריים. היתרה של פיקדונות אלה ב-31.3.90 הייתה 1,172.0 מיליון ש"ח⁶ לעומת 1,067.9 מיליון ש"ח⁷ ליום 31.3.89.

חשבונות בנק של משרד הבטחון: יתרה בסך 23.1 מיליון ש"ח.

נציגות האוצר בארצות הברית: היתרות של חשבונות של הנציגות הסתכמו ליום 31.3.90 ב-339.0 מיליון ש"ח (170,022,021 דולר) לעומת 268.3 מיליון ש"ח (147.5 מיליון דולר) ליום 31.3.89.

מתברר שהסכום של 170,022,021 דולר כולל סכום של 6,518 דולר המייצג דמי מחזור שכבר כלולים בסעיף נפרד - "דמי מחזור" (ראה להלן עמ' סז). סכום זה נכלל אפוא פעמיים באקטיבה של מאזן המדינה. מתברר, שהוא נכלל שלא לצורך גם בצד ההתחייבויות של מאזן המדינה, סעיף "בנקים" (ראה להלן עמ' פא).

בנק הדואר: היתרה ליום 31.3.90 היא 89.6 מיליון ש"ח לעומת 28.5 מיליון ש"ח ליום 31.3.89. העלייה נובעת בעיקר מכך שבמאזן המדינה ליום 31.3.89, שהתבסס על נתונים שהומצאו על ידי בנק הדואר, לא נכללו בטעות סך כל ההמחאות לגבייה שהיו בידי בנק הדואר ביום 31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' נב).

היתרה ליום 31.3.90 בסך 89.6 מיליון ש"ח מורכבת רק מיעוטה - 1.4 מיליון ש"ח - מפיקדונות בבנקים אחרים, ואילו רובה מורכבת מהסכומים הבאים:

(א) דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ - 36.5 מיליון ש"ח; (ב) המחאות לגבייה שנתקבלו באשנבי בנק הדואר - 51.8 מיליון ש"ח; (ג) סכום של 0.1 מיליון ש"ח בקירוב המייצג יתרת חשבונות עו"ש של בנקים שונים בבנק הדואר שנוכה מן הסכומים הנקובים לעיל. הסכום הזה שנוכה מוצג במאזן בנק הדואר במסגרת ההתחייבויות.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: המינהל החזיק בבנק הדואר ביום 31.3.90 סכום כולל של 2,216.7 אלפי ש"ח שחלקו הגדול (1,411.3 אלפי ש"ח) מטבע חוץ שנתפס בגשרי הירדן וכספי פיקדונות שנתקבלו בבתי המשפט ביהודה ושומרון (805.4 אלפי ש"ח). הואיל והכספים מוחזקים בבנק הדואר, לא היה מקום לכלול סכומים אלה במסגרת הסעיף הנדון - "בנקים אחרים". הסכום במטבע חוץ מוחזק על ידי בנק הדואר בבנק ישראל וזכות זו של המדינה צריכה לקבל ביטוי במאזן המדינה במסגרת סעיף "בנק ישראל" (ראה לעיל עמ' 000).

לעומת מט"ח בסכום של 1,411.3 אלפי ש"ח הכלול בסעיף הנדון והמבוסס על המאזן של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון, משתקף פיקדון זה בספרי בנק הדואר, שבו מופקד המט"ח האמור, בסכום של 1,411.1 אלפי ש"ח (ראה להלן בפסיבה "פיקדונות שנתקבלו", עמ' 000). המינהל לא ערך התאמת בנק ולכן אין לדעת ממה נבע ההפרש. מצב דומה היה ליום 31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' נג). המט"ח מורכב ממטבעות של מדינות שונות, ויש להניח, שההפרש האמור נובע בחלקו מן השוני בשיטת חישוב השיערוך של מטבע חוץ למטבע ישראלי.

המינהל האזרחי בעזה: הסכום הכלול במסגרת הסעיף הנדון כפיקדון של המינהל האזרחי בעזה מסתכם ב-3,375.2 אלפי ש"ח והוא מורכב כלהלן:

⁶ שווה ערך ל-587.8 מיליון דולר (לפי שער הדולר היציג באותו יום).

⁷ שווה ערך ל-586.9 מיליון דולר (לפי שער הדולר היציג באותו יום).

אלפי ש"ח

26.8	פיקדונות בבנקים מסחריים
9.6	פיקדון בבנק ישראל
3338.8	פיקדונות מט"ח בבנק הדואר
3375.2	

אשר לפיקדון בבנק ישראל בסך 9.6 אלפי ש"ח, יש לציין כי בספרי בנק ישראל אין פיקדון על שם המינהל האזרחי בעזה, אך מאידך מוצג בספרי בנק ישראל חשבון המתייחס לחבל עזה, במסגרת החשבונות של החשב הכללי, אשר יתרתו ליום 31.3.90 הסתכמה ב-13.6 אלפי ש"ח. בספרי החשב הכללי אינו משתקף החשבון הזה, ויש להניח שהוא שיין למינהל האזרחי (בעניין זה ראה לעיל "בנק ישראל", עמ' 000). כמו כן, מן הראוי לערוך התאמת בנק ולברר מהיכן נובע הפער בין שני הסכומים הללו.

לדברי המינהל, הפיקדון בסך 9.6 אלפי ש"ח מייצג דמי רישיונות של בנקים שאלה שילמו בבנק ישראל לזכות המינהל.

פיקדונות המט"ח בסכום של 3,338.8 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 המייצגים תפיסות של מטבע חוץ, מוחזקים, כאמור לעיל, בבנק הדואר, ולכן לא היה מקום לכלול סכום זה במסגרת הסעיף הנדון - "בנקים אחרים". הסכום במטבע חוץ מוחזק על ידי בנק הדואר בבנק ישראל, וזכות זו של המדינה צריכה לקבל ביטוי במאזן המדינה במסגרת סעיף "בנק ישראל" (ראה לעיל עמ' 000).

לעומת מט"ח בסכום של 3,338.8 אלפי ש"ח הכלול בסעיף הנדון והמבוסס על המאזן של המינהל האזרחי בעזה, משתקף פיקדון זה בספרי בנק הדואר, שבו מופקד המט"ח האמור, בסכום של 2,693.7 אלפי ש"ח (ראה לעיל "בנק ישראל" - בנק הדואר, עמ' 000). המינהל לא ערך התאמה עם הבנק לצורך בירור אי-התאמה עם ספרי הבנק.

משרד הפנים: היתרה ליום 31.3.90 בסך 717.4 אלפי ש"ח לעומת 836.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.89, מתייחסת ליתרות בחשבונות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ של שתי קרנות הפועלות במסגרת משרד הפנים: קרן למניעת זיהום מי ים וקרן לשמירת הניקיון.

יחידת קשר בלבנון (יק"ל): היתרה ליום 31.3.90 בסך 37.6 אלפי ש"ח מורכבת בחלקה מסכום של 5 אלפים ש"ח - מפרעה לספק על חשבון רכישות, ומסכום של 2.3 אלפי ש"ח המייצג דמי מחזור. שני סכומים אלה מוינו בטעות במסגרת הסעיף הנדון, והיה צורך למיינם במסגרת סעיף "דמי מחזור" וסעיף "חייבים".

חלקו הגדול של היתרה האמורה מייצגת חשבונות עו"ש שקליים וחשבון מט"ח, בשני בנקים מסחריים, בסכום כולל של 30.3 אלפי ש"ח. בסכום זה כלול סכום של 24.6 אלפי ש"ח המייצג 11,475 דולר שרכשה היחידה הנ"ל משני בנקים מסחריים, לפי השער היציג של הדולר ליום 31.3.90 בתוספת היטל של 7.5%. ההיטל מהווה הוצאה שאיננה מייצגת כל זכות של המדינה ואין למיינו כחלק מן המט"ח.

משרד החינוך והתרבות: במסגרת הסעיף הנדון כלולה יתרה בסך 4,018.6 ש"ח המתייחסת למשרד החינוך והתרבות. החשבון שבו רשומה יתרה זו מייצג את חשבון הבנק של בית ספר מבואות ים בבנק מסד בע"מ. למעשה היתרה בבנק היא 650.68 ש"ח. בגלל התקלות שנוצרו עם הנהגת מערכת ממוחשבת חדשה בחשבונות המשרד (ראה לעיל עמ' נב, וגם להלן "זכאים בעד משכורת", עמ' 000), נרשמה פעולה בסכום של 3,367.92 ש"ח שהייתה מיועדת לזכות חשבון זה, בחשבון אחר המופיע במסגרת סעיף "בנקים" בצד ההתחייבויות של מאזן המדינה (ראה להלן עמ' 000).

דמי מחזור

על פי הוראות התכ"ם⁸, יש דמי מחזור אישיים המיועדים לכיסוי הוצאות אש"ל ונסיעות שאינן מתייחסות לרכב שירות או אישי, ודמי מחזור יחידתיים להוצאות תכופות וקטנות ביחידות. דמי המחזור על פי המאזן השוטף ליום 31.3.90, הסתכמו ב-5.2 מיליון ש"ח לעומת 20.4 מיליון ש"ח ליום 31.3.89. הסכומים העיקריים הוחזקו בידי יחידות ועובדים של המשרדים האלה:

אלפי ש"ח

2091.5	חינוך התיישבותי
714.7	משרד התיירות
663.2	המשרד לענייני דתות
581.1	משרד החוץ
(-)319.6	משרד הבריאות
194.3	משרד המשטרה
179.9	המינהל האזרחי ביהודה ושומרון
164.7	משרד החקלאות
152.4	אגף המכס/הוצאות
76.9	משרד האוצר
45.9	משרד העבודה והרווחה
13.1	המינהל האזרחי בעזה
12.9	נציגות האוצר בארצות הברית

משרד התיירות: יתרת דמי המחזור של המשרד ליום 31.3.90 הסתכמה ב-714.7 אלפי ש"ח והיא מייצגת דמי מחזור אישיים ויחידתיים של המשרד וסניפיו בערים שונות ברחבי העולם.

משרד החוץ: יתרת דמי המחזור של משרד זה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-581.1 אלפי ש"ח לעומת 15,151.9 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. הירידה הגדולה נובעת מהעברת חלק מהחשבוניות הכלולות בקבוצה של דמי מחזור לקבוצה של חייבים (ראה להלן "חייבים למשרדי הממשלה", עמ' 000). היתרה ליום 31.3.90 היא נטו ומורכבת מחשבוניות בעלי יתרות חובה, וחשבוניות בעלי יתרות זכות. היתרה מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

(א) משרד החוץ מארח נציגי מדינות שמוזמנים על ידי משרדי הממשלה השונים לבקר בארץ, וזוקף את ההוצאות הכרוכות באירוח זה לחובת חשבוניות חו"ז. יתרת החובות של המשרדים למשרד החוץ בגין האירוח ליום 31.3.90, הכלולה בסעיף הנדון, הסתכמה ב-29.7 אלפי ש"ח. גם יתרה זו היא נטו, והיא מורכבת מסכום של 73.3 אלפי ש"ח המייצג את חובות משרדי הממשלה למשרד החוץ עבור האירוח האמור, ומסכום של 43.6 אלפי ש"ח העומד לזכות משרדי הממשלה אשר שילמו למשרד החוץ מקדמות מעבר להוצאות שהיו בפועל. מדובר אפוא בחובות בין-משרדיים שאין הם מהווים זכות או התחייבות של המדינה.

(ב) שרים ועובדי משרדים שונים היוצאים בתפקיד לחוץ לארץ נזקקים לעתים למימון הוצאותיהם על ידי הנציגויות של משרד החוץ. יתרת ההתחשבות עם המשרדים ליום 31.3.90 כלולה בסעיף הנדון. רוב המשרדים עומדים בחובה בספרי משרד החוץ, ויתרת החובה שלהם מסתכמת ב-608.3 אלפי ש"ח - סכום המייצג את חובות המשרדים האלה למשרד החוץ. מאידך מעטים מהמשרדים עומדים בזכות בספרי משרד החוץ, בסכום כולל של 240.1 אלפי ש"ח, כתוצאה מכך שהם מעבירים למשרד החוץ מקדמות על חשבון, אשר נרשמות לזכותם, והמקדמות עולות על המימון שניתן על ידי משרד החוץ, או שלא נתקבלו במשרד הראשי של משרד החוץ, עד לתאריך הכנת המאזן, הודעות החיוב מחוץ לארץ על הסכומים שהנציגויות שילמו לעובדים אלה. גם כאן מדובר אפוא בחובות בין-משרדיים שאינם מייצגים זכויות או התחייבויות של המדינה.

⁸ תקנות כספים ומשק, המוצאות על ידי החשב הכללי.

(ג) משרד החוץ משלם לעובדיו, היוצאים לשליחות קצרת מועד לחוץ לארץ, מפרעות למימון הוצאותיהם. לפעמים נזקקים העובדים לקבל מפרעות נוספות מהנציגויות של המשרד בחוץ לארץ. יתרת ההתחשבות עם עובדים אלה, כלולה בסעיף הנדון בסכום כולל של 183.2 אלפי ש"ח. גם סכום זה הוא נטו לאחר ניכוי יתרות של עובדים שעמדו בזכות בספרי משרד החוץ. יתרות זכות נובעות מכך, שעובדים אלה החזירו סכומים על חשבון המפרעות שקיבלו בחוץ לארץ, ואלה נרשמו לזכותם, אך עד סגירת הספרים של שנת הכספים המסתיימת ב-31.3.90 לא קיבל המשרד דוח מהנציגויות על המפרעות שהן שילמו לעובדים האמורים, ולכן טרם חויב חשבונם בגין מפרעות אלה. כתוצאה מכך נוצרה יתרה לזכות עובדים אלה, הכלולה בסעיף הנדון.

משרד הבריאות: דמי המחזור של המשרד ליום 31.3.90 הסתכמו בסכום כולל של 319.6 אלפי ש"ח - יתרה שלילית. סכום זה הוא נטו ומורכב מחשבונות בעלי יתרות חובה, וחשבונות בעלי יתרות זכות. רק חלק קטן - 33.4 אלפי ש"ח - מתייחס לדמי מחזור, כמוגדר בתכ"ם (ראה לעיל), והיתר הן הוצאות או תקבולים שאין להם כל קשר לדמי מחזור. להלן פירוט של רוב ההוצאות והתקבולים האלה:

(א) יתרות חובה בחשבונות הכספיים - חשבונות חו"ז - של היחידות השונות של משרד הבריאות (בעיקר בתי חולים) במערכת החשבונות של המשרד הראשי. יתרות אלה מייצגות בעיקר הוצאות ששולמו על ידי החשב הכללי בעבור היחידות האמורות, אך לא נזקפו לחשבונות תקציביים. יתרות אלה אינן מייצגות זכויות של המדינה. היתרות האמורות הסתכמו ב-52.9 אלפי ש"ח.

(ב) היתרות בחשבונות הכספיים הנ"ל, לפי מהותן, מבטאות יתרות חובה בלבד. בכמה חשבונות כספיים היתרות הן יתרות זכות והסתכמו ליום 31.3.90 ב-31.3 אלפי ש"ח. החשבונות הכספיים של היחידות צריכים להיסגר ב-31 במאס, והיתרות שנשארו ליום 31.3.90 מבטאות טעויות ברישום וחוסר תיאום בין היחידות לבין הנהלת החשבונות הראשית.

(ג) מפרעות לעובדים קבועים ולעובדים ארעיים על חשבון משכורת ושכר עבודה בסכום כולל של 309.3 אלפי ש"ח. לדעת מבקר המדינה, אין לכלול במאזן המשרד את המפרעות הללו, המהוות הוצאות שאותן יש לזקוף לחובת התקציב המתאים.

(ד) חוב של בית החולים העירוני בתל אביב בסכום של 207.1 אלפי ש"ח. משרד הבריאות הסביר, כי יתרה זו מהווה התחשבות של המשרד עם עיריית תל אביב, ובין היתר, בעד שירותים שסיפק המשרד. יתרת החוב של בית החולים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-794.5 אלפי ש"ח.

(ה) יתרת זכות של בית החולים העירוני רוטשילד בחיפה בסכום של 712.8 אלפי ש"ח. הביקורת העלתה שסכום זה מהווה למעשה חוב של בית החולים לעיריית חיפה בעד שירותים שהיא סיפקה לו. מתברר שמשרד הבריאות זקף את הסכום האמור לחובת התקציב כנגד זיכוי החשבון של העירייה⁹. פעולה זו נוגדת את הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. משרד הבריאות אינו מפעל עסקי של המדינה, ואין הוא רשאי לזקוף לחובת התקציב הוצאות שטרם שולמו באותה שנת הכספים. על כך כבר העירה מבקר המדינה בדוח שנתי 40, עמ' נה.

(ו) סכום שעומד לזכות המינהל האזרחי ביהודה ושומרון ובעזה בסכום כולל של 164.7 אלפי ש"ח. על פי הוראות החשב הכללי, מעביר בנק הדואר את היתרות בחשבונות של היחידות השונות של משרד הבריאות לסוף שנת הכספים, לחשבון הראשי של משרד הבריאות בבנק הדואר. משרד הבריאות הודיע, כי בטעות העביר בנק הדואר, יתרות בנק של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון ובעזה בסכום הנ"ל, לחשבון הראשי של המשרד בבנק הדואר. בנסיבות אלה זקף משרד הבריאות את הסכום האמור בספריו לזכות המינהל האזרחי, במסגרת הקבוצה של חשבונות דמי מחזור. טעות דומה נעשתה גם בשנת הכספים 1988 (ראה דוח שנתי 40, עמ' נה).

⁹ במאזן משרד הבריאות מוצגת כאמור ההתחייבות האמורה של המשרד, כהתחייבות לבית החולים רוטשילד בחיפה.

(ז) סכום של 3.5 אלפי ש"ח המייצג תשלום של המשרד בגין הוצאות נסיעה של רופאים שעובדים בתורנויות לילה בסניפי מגן דוד אדום, מדובר אפוא בהוצאה שצריך היה לזקוף אותה לתקציב, ואין הסכום האמור מייצג זכות של המדינה.

(ח) חוב של המשרד לקרן מחקרים איכילוב בסכום של 16.2 אלפי ש"ח. משרד הבריאות הסביר, כי מדובר בבדיקות תמורת תשלום, הנערכות בבית החולים איכילוב. כספי הגבייה מועברים למשרד הראשי עבור הקרן. הסכום הנ"ל לא הועבר עד 31.3.90, ולכן הוא מוצג בספרי משרד הבריאות כחוב של המשרד לקרן.

משרד המשטרה: יתרת דמי המחזור של המשרד ליום 31.3.90 הסתכמה ב-194.3 אלפי ש"ח. סכום זה כולל יתרה בסך 10.7 אלפי ש"ח המייצגת בעיקר יתרת הלוואות בעבור שכר דירה ורכב.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: יתרת דמי המחזור של המינהל ליום 31.3.90 הסתכמה ב-179.9 אלפי ש"ח והיא מורכבת מסכום של 7.7 אלפי ש"ח המייצג בעיקר דמי מחזור יחידתיים, ומסכום של 172.2 אלפי ש"ח. סכום זה, לפי הסבר המינהל, היה מיועד למתן תמיכות סעד לאזרחים, אך לא נזקף לתקציב של המינהל, וזאת כדי למנוע חריגה מהתקציב, ולכן נרשם בחשבונות חו"ל, במסגרת הסעיף "דמי מחזור", כאשר ההוצאה למעשה בוצעה. מאזן המדינה משקף אפוא זכות של המדינה, אשר למעשה אינה קיימת.

משרד החקלאות: יתרת דמי המחזור לפי ספרי החשב הכללי ליום 31.3.90 הסתכמה ב-164.7 אלפי ש"ח, ואילו לפי ספרי משרד החקלאות - 163.2 אלפי ש"ח. תופעה זו של אי-התאמה בין הנתונים במאזן המדינה לבין הנתונים לפי ספרי המשרד קיימת גם בסעיף "חייבים" ובסעיף "פיקדונות שנתקבלו", כלהלן:

הסעיף	יתרה בספרי החשב הכללי ובמאזן המדינה	היתרה למעשה בספרי המשרד	הפרש
דמי מחזור	164.7 (+)	163.2	1.5 (+)
חייבים	110.4 (+)	103.6	6.8 (+)
פיקדונות שנתקבלו	8.3 (-)	-	8.3 (-)

בשנה הנסקרת - ב-1.8.89 - הונהגה מערכת ממוחשבת חדשה בחשבות המשרד, וכתוצאה מהמעבר למערכת החדשה נוצרו תקלות בקליטת הנתונים בספרי החשב הכללי, כאשר תנועות כספיות נרשמו בחשבונות לא מתאימים, בספרי החשב הכללי, כפי שמשקף בטבלה דלעיל. כתוצאה מכך נוצר ניפוח במאזן המדינה והוא משקף זכויות והתחייבויות שאינן קיימות.

יתרת דמי המחזור בסך 163.2 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 מורכבת, בין היתר, מהסכומים האלה:

(א) מפרעות לעובדים על חשבון רישיונות רכב בסך 19.3 אלפי ש"ח. סכום זה הוא ברוטו והוא מורכב ממפרעות אלה בסך 21.8 אלפי ש"ח בניכוי יתרות זכות בסך 2.5 אלפי ש"ח שנוצרו מטעויות ברישום.

(ב) תשלומים לחברת ביטוח בעבור ביטוח רכב של העובדים, שבוצעו בשנים קודמות, שעד 31.3.90 לא נוכו ממשכורותיהם - 4.7 אלפי ש"ח.

(ג) מפרעות אישיות בסך 123.8 אלפי ש"ח.

(ד) מקדמות על חשבון נסיעות של עובדים לחוץ לארץ בסך 5.7 אלפי ש"ח. סכום זה הוא נטו והוא מורכב ממקדמות בסך 7.3 אלפי ש"ח ומיתרות זכות בסך 1.6 אלפי ש"ח שנובעות מטעויות ברישום.

אגף המכס/הוצאות: יתרת דמי המחזור של אגף זה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-152.4 אלפי ש"ח והיא מורכבת מהסכומים דלהלן:

(א) מקדמות על חשבון משכורת לעובדי האגף באמצעות מלם מערכות בע"מ, בסכום של 68.0 אלפי ש"ח. לדברי האגף, חשבון המקדמות נסגר בחודשים אפריל - מאי 1990, והסכום האמור נזקף לתקציב.

(ב) מפרעות לעובדים קבועים של האגף בסכום של 0.8 אלפי ש"ח. לדברי האגף, חשבון המפרעות נסגר בשנת 1990 והסכום האמור נזקף לתקציב.

(ג) העלות של תלושי דלק בסך 20.4 אלפי ש"ח שלא נוצלו עד 31.3.90.

(ד) פיקדון ברשות הדואר בסך 35.7 אלפי ש"ח. האגף משלם לרשות הדואר בכל חודש עבור משלוחי הדואר שבוצעו בחודש הקודם. האגף הסביר שהרשות אינה נותנת אשראי לאגף ולכן הופקד הפיקדון האמור.

(ה) העלות של תלושי מזון שהאגף רוכש משני ספקי מזון, בסך 23.2 אלפי ש"ח. תלושי המזון האמורים היו בידי העובדים המשרתים בנמל תעופה בן גוריון, ולא נוצלו עד 31.3.90.

(ו) דמי מחזור לעובדים עבור ביטוח רכב בסכום של 4.3 אלפי ש"ח.

מ ש ר ד ה א ו צ ר : יתרת דמי המחזור של משרד זה ליום 31.3.90 בסכום כולל של 76.9 אלפי ש"ח הוא סכום נטו המורכב מחשבונות בעלי יתרות חובה וחשבונות בעלי יתרות זכות. רק בחלקו הקטן מייצג סכום זה, דמי המחזור, ואילו בחלקו הגדול, הוא מייצג חייבים, לוויים, זכאים ויתרות לבירור. היתרה האמורה מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

(א) יתרה בבנק אוצר החייל בסך 1.3 אלפי ש"ח. האוצר מפקיד בבנק זה סכומים לצורך רכישת מטבע חוץ למימון הנסיעות של שר האוצר ועובדי לשכתו לחוץ לארץ.

(ב) יתרת דמי מחזור של עובדים בכירים בסך 1.9 אלפי ש"ח. למעשה לא קיים חוב של עובדים אלה ליום 31.3.90, והחשבון צריך היה להיות סגור. החוב בסך 1.9 אלפי ש"ח, נובע, לדברי המשרד, מטעויות.

(ג) דמי מחזור יחידתיים ואישיים - 4.1 אלפי ש"ח.

(ד) יתרת תווי רישום בשווי של 6.9 אלפי ש"ח. תווי הרישום באים במקום בולים, לצורך משלוח דואר.

(ה) יתרת דמי מחזור בעבור ספרות מקצועית לצירות הכלכלית בלונדון ולנציגות האוצר בארה"ב - 3.9 אלפי ש"ח. היתרה הזאת הייתה קיימת גם ליום 31.3.89. המשרד ביקש מהעובדים הנוגעים בדבר לדווח על השימוש בדמי המחזור, כדי לסגור את החשבון. המשרד הודיע כי בשנת הכספים 1990 נסגר החשבון.

(ו) יתרת מקדמות לסניפים של רשות ההשקעות בארצות שונות למימון הוצאות פרסום ואחרות - 23.8 אלפי ש"ח.

(ז) יתרת הלוואות לעובדים בחו"ל עבור ריהוט - 4.4 אלפי ש"ח.

(ח) יתרת חייבים שונים - 23.9 אלפי ש"ח.

(ט) מפרעות על חשבון משכורת - 85.4 אלפי ש"ח. בסכום זה כלול סכום של 58.6 אלפי ש"ח הטעון, לדברי משרד האוצר, בדיקה, מאחר שהחשבון צריך היה להיסגר ליום 31.3.90.

(י) יתרת מקדמות לעובדים עבור ביטוח רכב - 13.5 אלפי ש"ח. מתברר שסכום זה הוא שגוי. לדברי המשרד, החזירו העובדים את המקדמות, אך ההחזר נרשם בטעות לזכות הוצאות תקציביות במקום לזקוף אותו לזכות חשבון המקדמות. משום כך הודיע המשרד, כי הסכום האמור נועד להימחק. הסכום הזה אינו מהווה אפוא זכות של המדינה.

(יא) יתרת חוב למבטחים בע"מ בסך 2.9 אלפי ש"ח.

(יב) יתרות לבירור בסכום של 29.3 אלפי ש"ח. לדברי המשרד, סכום זה יימחק. היתרות האמורות אינן מהוות אפוא זכויות של המדינה.

להלן יתרות זכות של זכאים הכלולים ביתרה הנ"ל של דמי מחזור של משרד האוצר.

(א) יתרה בסכום של 1.4 אלפי ש"ח לזכות עובד אגף המכס והבלו בחו"ל. משרד האוצר מעביר לעובד האמור כספים לצורך מחייה, דיור וכו', ומחייב חשבון של דמי מחזור. עם קבלת הדיווח על השימוש בכספים, מזכה האוצר את חשבון דמי המחזור ומחייב תקציב - תקנה "טיפול בענייני מכס בחוץ לארץ". היתרה הזאת נוצרה כתוצאה מכך שחשבון דמי המחזור לא חויב בכספים שהועברו אליו ומאידך נזקף לזכותו ההוצאות שהיו לעובד על פי דיווח שהוא הגיש לאוצר. היתרה הנ"ל אינה מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

אגף המכס והבלו נושא בהוצאות האמורות. המימון של אגף זה מקבל ביטוי בתקציב משרד האוצר, בתקנה "השתתפות אגף המכס והבלו" באותו סכום של התקנה - "טיפול בענייני מכס בחוץ לארץ".

(ב) יתרה נטו בארבעה חשבונות מעבר בסכום של 111.2 אלפי ש"ח (זכות). משרד האוצר מעביר לנציגות האוצר בארצות הברית את הסכומים במט"ח הדרושים לה למימון משכורות העובדים והוצאות המינהל, וזוקף את הסכומים האלה בחשבון מעבר. עם קבלת הדיווח מהנציגות על השימוש בכספים, מזכה המשרד את חשבונות המעבר בהוצאה שנעשתה. לדברי משרד האוצר, החשבונות הללו צריכים להסגר ליום 31.3.90. משרד האוצר הודיע, שהוא בודק את מהות היתרה האמורה שבחלקה נובעת מהפרשי שער. מכל מקום הסכום של 111.2 אלפי ש"ח אינו מייצג חוב כלפי גוף חיצוני, ואין הוא מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

(ג) יתרה בחשבון "מפרעות ע"ח משכורת לעובדים קבועים" בסכום של 12.2 אלפי ש"ח (זכות). המשרד הודיע, שהחשבון צריך היה להיסגר ליום 31.3.90, והוא בודק את מהות היתרה.

משרד העבודה והרווחה: דמי המחזור של המשרד ליום 31.3.90 הסתכמו ב-45.9 אלפי ש"ח. רק חלקו הקטן של סכום זה - 4.4 אלפי ש"ח - מתייחס לדמי מחזור לפי ההגדרה שבתכ"ס. החלק הנותר מורכב, בין היתר, מהסכומים האלה:

(א) מפרעות על חשבון משכורת ושכר לעובדים בסכום כולל של 85.9 אלפי ש"ח. תשלומים אלה אינם מהווים חוב למדינה.

(ב) יתרות של זכאים שונים שמסתכמות ב-44.4 אלפי ש"ח שהופחתו, והן מורכבות כלהלן:

(1) חוב למשרד החוץ בסכום של 34.5 אלפי ש"ח, שנזקף לתקציב אך לא שולם עד 31.3.90 ולכן נזקף לזכות משרד החוץ. מדובר בהתחשבות עם משרד החוץ עבור מימון שהוא מעביר לנציגות של משרד העבודה והרווחה בניו יורק. מדובר בחובות בין-משרדיים, שאין להם מקום במאזן המדינה, ושניתן היה לחסלם באמצעות החשבונות הכספיים של שני המשרדים בספרי החשב הכללי ובמקביל בספרי שני המשרדים.

(2) המשרד קיבל הודעה ממשרד ההוצאה לפועל לעקל סכום של 1.9 אלפי ש"ח משכר עובדים. סכום זה נזקף לזכות משרד ההוצאה לפועל בספרי משרד העבודה והרווחה, אך לא שולם עד 31.3.90. מדובר בשכר פועלים מעבר לקו הירוק, שמטפל בהם שרות התעסוקה שבמשרד העבודה והרווחה (ראה להלן "זכאים של משרדי הממשלה" - משרד העבודה העבודה והרווחה, עמ' 000).

(3) יתרת זכות בסך של 0.9 אלפי ש"ח שאינה מהווה התחייבות של המדינה ויש לזקוף לזכות חשבון הוצאה תקציבית.

(4) יתרת זכות בסך של 7 אלפי ש"ח. המשרד הסביר שסכום זה מייצג זיכויים ממשכורות מהנדסים ורופאים, אשר מיועדים להעברה לקופות תגמולין שלא הועברו עד 31.3.90.

המינהל האזרחי בעזה: יתרת דמי המחזור של המינהל ליום 31.3.90 הסתכמה ב-13.1 אלפי ש"ח. סכום זה הוא נטו והוא מורכב מיתרות חובה בסכום של 36.1 אלפי ש"ח ומיתרות זכות בסכום

של 23.0 אלפי ש"ח. הסכום של 23.0 אלפי ש"ח מייצג שיקים שהוצאו על ידי המינהל ולא הוצגו לגובינא. המינהל הודיע שלאחר בירור, הוא עומד לסגור את החשבון על ידי העברת הסכום של 23.0 אלפי ש"ח להכנסות של המינהל.

נציגות האוצר בארצות הברית: דמי המחזור של הנציגות ליום 31.3.90 הסתכמו, על פי הרשום במאזן הנציגות, ב-12.9 אלפי ש"ח (6,518 דולר). סכום זה נכלל בטעות גם בסעיף "בנקים אחרים" (ראה לעיל), וגם בצד התחייבויות של מאזן המדינה, סעיף "בנקים" (ראה להלן עמ' פא).

חייבים למפעלים עסקיים

בסעיף זה רשומים החובות המגיעים למפעלים עסקיים של הממשלה בעד שירותים שהם נתנו וטובין שהם סיפקו, כשהתמורה בגינם אמורה להתקבל לאחר תאריך המאזן. המפעלים העסקיים מנהלים את החשבונות על בסיס צבירה, ולא על בסיס מזומנים, כפי שנוהגות שאר יחידות הממשלה, דהיינו, הם רושמים כהוצאה סכום שהוקצב בתקציב בעבור עבודה, שירות או נכס אם בוצעה העבודה, או נתקבלו השירות או הנכס, גם אם לא בוצע התשלום; המפעלים העסקיים זוקפים להכנסות את ערך השירותים שנתנו או הנכסים שהם סיפקו גם אם לא נתקבלה התמורה בפועל עד גמר שנת הכספים. נוהל זה מעוגן בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

היתרה בסעיף הנדון, בסך 114.8 מיליון ש"ח מתייחסת למפעלים העסקיים האלה:

מיליוני ש"ח

84.3	בנק הדואר
19.1	מינהל הסחר הממשלתי
7.3	מינהל מקרקעי ישראל
2.9	המדפס הממשלתי
1.0	המכון לפיריון העבודה והייצור
0.2	נמל יפו
114.8	

בנק הדואר: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-84.3 מיליון ש"ח, והיא מורכבת כלהלן:

מיליוני ש"ח

31.0	חובות של המוסד לביטוח לאומי
2.9	חובות של רשות הדואר
3.0	חובות אחרים
36.9	
47.4	עודף התחייבויות שוטפות על נכסים שוטפים (ראה הסבר להלן)
84.3	

1. החוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 31 מיליון ש"ח שולב במאזן המדינה על בסיס המאזן הזמני של בנק הדואר. במאזן הסופי של בנק הדואר, חוב זה כבר לא משתקף, אך בגלל הפיגור בהגשת המאזן הסופי של בנק הדואר לחשב הכללי, נכלל במאזן המדינה ליום 31.3.90 החוב של המוסד

לביטוח לאומי בסכום של 31.0 מיליון ש"ח שאינו מייצג שום זכות של המדינה (ראה לעיל "שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה", עמ' 5).

2. חובות רשות הדואר בסכום כולל של 2.9 מיליון ש"ח ליום 31.3.90 הכלולים במאזן המדינה, מבוססים על המאזן הזמני של בנק הדואר. במאזן הסופי של בנק הדואר, בוטל חוב זה ובמקומו הפכה רשות הדואר ממעמד של חייב למעמד של זכאי בסכום של 6.8 מיליון ש"ח. השינוי במעמד הוא תוצאה של חתימת הסכם שירותים בין בנק הדואר לבין רשות הדואר (ראה לעיל "שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה", עמ' 5). בגלל הפיגור בהגשת המאזן הסופי של בנק הדואר ליום 31.3.90 לחשב הכללי, נכלל במאזן המדינה חוב של רשות הדואר בסכום של 2.9 מיליון ש"ח, שאינו מייצג שום זכות של המדינה.

3. "החובות האחרים" בסכום של 3 מיליון ש"ח הכלולים במאזן המדינה והמבוססים על המאזן הזמני של בנק הדואר ליום 31.3.90, מורכבים כלהלן:

(א) חובות מסופקים בסכום כולל של 1.5 מיליון ש"ח - מזה 1.2 מיליון ש"ח חוב של המוסד לביטוח לאומי ו-0.3 מיליון ש"ח חובות של לקוחות פרטיים ורשויות מקומיות. החוב המסופק של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 1.2 מיליון ש"ח קיים זה כמה שנים ומבקר המדינה הצביעה עליו בהערותיה למאזן המדינה ליום 31.3.88, וליום 31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' נז). החוב מייצג קצבת יוצאי צבא לעולים חדשים לשנים 1982 ו-1983.

(ב) סכומים בבירור - 0.5 מיליון ש"ח בקירוב לעומת 1.1 מיליון ש"ח ליום 31.3.89.

(ג) יתרות חשבונות של בנקי דואר בחוץ לארץ - 0.3 מיליון ש"ח.

(ד) יתרות חוב (משיכות יתר) של בעלי חשבונות סילוקין שאינם משרדי ממשלה בסכום של 0.5 מיליון ש"ח בקירוב, מזה חברת החשמל בע"מ 159.9 אלפי ש"ח; רשות השידור - 54.5 אלפי ש"ח; מוסדות - 84 אלפי ש"ח; עיריות ורשויות מקומיות - 34.9 אלפי ש"ח; לקוחות פרטיים - 214.4 אלפי ש"ח. על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, אין בנק דואר רשאי לחייב את חשבונות הסילוקין של לקוחותיו בריבית דביטורית על יתרות חובה (משיכות יתר).

(ה) תביעות ביטוח - 115.3 אלפי ש"ח.

(ו) חייבים שונים - 38.6 אלפי ש"ח. בסכום זה כלולים, בין היתר, שני חייבים: ישראל כרמל בע"מ - 13.2 אלפי ש"ח; ויזה - כרטיסי אשראי לישראל בע"מ - 10.7 אלפי ש"ח. בשנת הכספים 1988 נעשה ניסיון לאפשר תשלום מסים עירוניים של האזרחים לרשות מקומית באמצעות החברות הללו המעניקות אשראי. בנק הדואר חייב את חשבונות האשראי האלה במסגרת הסעיף הנדון (סך הכל 23.9 אלפי ש"ח), כנגד זקיפה לזכות חשבון הרשות המקומית בחשבון מעבר "זכאים על תנאי". רק הסכומים הנגבים בפועל מועברים מחשבון המעבר לחשבון הסילוקין של הרשות המקומית. הרישום בחשבון המעבר נעשה כדי למנוע מתן אשראי לרשות המקומית על ידי בנק הדואר.

מתברר שבמאזן בנק הדואר ליום 31.3.90 היתרה בחשבון "זכאים על תנאי" בסכום של 23.9 אלפי ש"ח לא הוצגה בנפרד במסגרת ההתחייבות אלא במסגרת יתרות חשבונות הסילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות בבנק הדואר (ראה להלן "פיקדונות שנתקבלו", עמ' פד).

4. "החובות האחרים" בסכום של 3 מיליון ש"ח כפי שפורטו לעיל מבוססים, כאמור, על המאזן הזמני של בנק הדואר, ואילו לפי המאזן הסופי של בנק הדואר, הסעיף "חובות אחרים" מסתכם ב-11.2 מיליון ש"ח. התוספת של 8.2 מיליון ש"ח מייצגת חוב של אוצר המדינה לבנק הדואר, הנובע מחתימת הסכם השירותים באוגוסט 1990 בין בנק הדואר לבין רשות הדואר (ראה לעיל "שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה", עמ' נא), כמוסבר להלן. על פי ההסכם האמור, העמלות שרשות הדואר גובה על פי תקנות בנק הדואר (שירותים בבנק הדואר) התשל"ה-1974 בשביל בנק הדואר, יועברו על ידי רשות הדואר, לבנק הדואר כפי שנעשה בעבר. מאידך ישלם בנק הדואר את סכומי האגרות האלה לרשות הדואר תמורת ביצוע השירותים על ידה לבנק הדואר, אך לאחר ניכוי

סכום המחושב לפי נוסחה מסויימת לכיסוי מימון הפעולות של הנהלת הבנק. הסדר זה חל רטרואקטיבית מיום הקמת רשות הדואר ב-1.4.87. הסכום שהיה מגיע לבנק הדואר עד 31.3.90 הסתכם ב-8.2 מיליון ש"ח. עבור התקופה 1.4.87 עד 31.3.90 העבירה רשות הדואר לאוצר המדינה סך 4.8 מיליון ש"ח, ונתברר שהיתרה של 3.2 מיליון ש"ח הוחזקה על ידי הרשות. אגף התקציבים הודיע כי לאחר שנתגלה עניין זה, החזירה הרשות את הסכום של 3.2 מיליון ש"ח. בהיותה מפעל עסקי נתן בנק דואר ביטוי לחוב זה בסך 8.2 מיליון ש"ח המגיע לו, במאזן הסופי של בנק הדואר ליום 31.3.90. מאידך, על פי ההסכם האמור צריך היה בנק הדואר לשלם לרשות הדואר בעבור שירותים בתקופה האמורה, את האגרות בסכום של 8.2 מיליון ש"ח בניכוי הסכום המיועד למימון הפעולות של הנהלת הבנק, אשר הסתכם ב-0.8 מיליון ש"ח, דהיינו, 7.4 מיליון ש"ח. גם סכום זה, המבטא את התחייבות של בנק הדואר לרשות הדואר, קיבל ביטוי במאזן הסופי של בנק הדואר ליום 31.3.90 (ראה להלן "פיקדונות שנתקבלו", עמ' פה).

אגף התקציבים תיקצב באוקטובר 1990, במסגרת סעיף הכנסות והוצאות "מפעלי תקשורת בנק הדואר", את הסכומים הנקובים לעיל, כאשר הסכום נטו המגיע לרשות הדואר בסך 4.8 מיליון ש"ח (8.2 מיליון ש"ח פחות 3.4 מיליון ש"ח) הועבר מתקציב המדינה, סעיף 13 - הוצאות שונות.

כאמור לעיל, החוב לבנק הדואר בסך 8.2 מיליון ש"ח, לא קיבל ביטוי במאזן המדינה ליום 31.3.90, מאחר שחוב זה לא נכלל במאזן הזמני של בנק הדואר, שעליו התבסס החשב הכללי לצורך שילובו במאזן המדינה. גם אם היה בירי החשב הכללי המאזן הסופי של בנק הדואר שבו כלול החוב של 8.2 מיליון ש"ח, לא היה מקום להכלילו במאזן המדינה, מאחר שסכום זה מבטא הכנסה של המדינה, ואין כאן התחייבות של המדינה כלפי גוף שאינו ממשלתי.

5. הסכום הכולל של החייבים לבנק דואר ליום 31.3.90 - 84.3 מיליון ש"ח - מורכב, בין היתר, כפי שמוצג בטבלה לעיל, מסכום של 47.4 מיליון ש"ח המהווה עודף התחייבויות שוטפות על נכסים שוטפים. סכום זה למעשה אינו מהווה כל חוב למדינה, ולכן אין הוא מייצג זכות כלשהי של המדינה, כמסבר להלן.

כששולב מאזן בנק הדואר לראשונה במאזן המדינה ליום 31.3.86 התעוררה השאלה אלו סעיפים ייכללו במאזן השוטף של המדינה ואלו סעיפים ייכללו במאזן המוניטרי של המדינה, אשר מהווה, כאמור לעיל, רשימה של זכויות והתחייבויות של המדינה שנוצרו מביצוע תקציב. מאז השילוב נהג החשב הכללי, בדרך כלל, להציג במאזן המוניטרי את יתרות תכניות החיסכון שהבנק מנפיק ואת ההשקעה של כספים אלה באוצר המדינה, מאחר שמדובר בהתחייבויות ובהשקעות לזמן ארוך, ואילו יתר הסעיפים של מאזן בנק הדואר נכללו במאזן השוטף. היתרות המועברות למאזן השוטף אינן מאוזנות, דהיינו, קיים פער בין סך הכל יתרות החובה לבין סך הכל יתרות הזכות כאשר ההתחייבויות, בדרך כלל, עולות על הזכויות. כדי להביא לאיזון נאלץ החשב הכללי להעביר חלק מההתחייבויות השוטפות, בסכום הפער, למאזן המוניטרי, כאשר הסכום המועבר מייצג בדרך כלל, יתרות סילוקין של מוסדות ולקוחות פרטיים.

בשנה הנסקרת, ליום 31.3.90 הסתכם עודף ההתחייבויות השוטפות על הנכסים השוטפים, כפי ששולבו במאזן המדינה, בסכום של 47.4 מיליון ש"ח. מתברר, שהחשב הכללי כלל במאזן המדינה את כל ההתחייבויות השוטפות של בנק הדואר, וכדי להביא לאיזון של המאזן השוטף של המדינה, הגדיל את הנכסים באופן פיקטיבי, בסכום של 47.4 מיליון ש"ח, במסגרת סעיף "חייבים", במקום להעביר חלק מההתחייבויות בסכום זה למאזן המוניטרי. החייבים בסכום של 47.4 מיליון ש"ח הכלולים במאזן המדינה ליום 31.3.90 במסגרת הסעיף הנדון, אינם מהווים אפוא כל זכות של המדינה.

רישום ההגדלה הפיקטיבית של סעיף "חייבים" בסכום של 47.4 מיליון ש"ח חייב רישום בספרי החשב הכללי של הקטנה פיקטיבית של חשבון פיקדון מיוחד של בנק דואר אצל החשב הכללי. פיקדון זה נקרא "פיקדון קבוע" והוא ניוון בעיקר מהרווחים של בנק הדואר המועברים לחשב הכללי ונרשמים בספריו במסגרת פיקדון זה. פעולת רישום זו גרמה לעיוות נוסף בכך שספרי החשב

הכללי משקפים את פיקדון בנק הדואר ליום 31.3.90 בסכום של 97.3 מיליון ש"ח לעומת 144.7 מיליון ש"ח במאזן בנק הדואר ליום 31.3.90¹⁰, כך שאין התאמה בין שתי מערכות הספרים.

הפיקדון הקבוע אמנם מהווה חוב של החשב הכללי לבנק הדואר, אך מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים, לא נכלל הפיקדון במאזן המדינה (ראה דוח שנתי 40, עמ' נח).

מכל האמור לעיל יוצא, שחובות החייבים של בנק הדואר מגיעים לסכום של 11.2 מיליון ש"ח בקירוב לעומת סך 84.3 מיליון ש"ח שנכלל במאזן המדינה לפי הטבלה דלעיל.

מינהל הסחר הממשלתי: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-19.1 מיליון ש"ח המייצגת בעיקר חובות של טחנות קמח ומפעלי שמנים.

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-7,314.3 אלפי ש"ח, והיא מורכבת בעיקר מהחובות הבאים:

(א) חוב של עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר), בסך 110.0 אלפי ש"ח וחוב של חברת אפרידר בסך 4.6 אלפי ש"ח. חובות אלה מייצגים הכנסות של מינהל מקרקעי ישראל הנגבות על ידי שתי חברות אלה אשר טרם הועברו למינהל עד 31.3.90.

(ב) חוב של החשב הכללי בסך 6,972.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.90, לעומת 4,553.2 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. להלן הרקע לחוב זה:

עמידר מוכרת מבנים של המדינה הנמצאים בניהולה. רוכש הדירה שהוא בדרך כלל הדייר של אותה דירה, מממן את הרכישה בחלקה במזומן ובחלקה הנותר מתוך הלוואה אפוטיקאית (להלן - משכנתא) שהוא מקבל מבנק למשכנתאות, בהמלצת עמידר. מחיר המכירה נקבע על ידי שמאי המעריך את שווי הדירה ואת ערך הקרקע הכולל בשווי הדירה. התמורה ממכירת דירה שייכת בחלקה הגדול למשרד השיכון, בגין ערך המבנה, ובחלקה הנותר היא שייכת למינהל מקרקעי ישראל בעבור ערך הקרקע. הבנק הנותן את המשכנתא פותח בספריו פיקדון לזכות החשב הכללי וחשבון הלוואה לחובת רוכש הדירה, הפורע את הלוואה בתשלומים חודשיים במשך 25 שנה. במקביל יחזיר הבנק לאוצר את הפיקדון גם הוא בתשלומים חודשיים במשך 25 שנה.

מאחר שהחשב הכללי גובה את הפיקדון, נעשה הסדר בין המינהל לבין החשב הכללי, לפיו יהיה האוצר אחראי לתשלום ערך הקרקע למינהל. לכן, עם כל מכירה רושם המינהל בספריו את ערך הקרקע לחובת החשב הכללי כנגד זקיפת הסכום להכנסה תקציבית. הסכום של 6,972.6 אלפי ש"ח הוא חוב מצטבר בגין ערך הקרקעות שנוקף, כאמור, לחובת החשב הכללי. טרם נעשה הסדר בדבר פרעון החוב למינהל. מכל מקום מדובר בחוב בין-משרדי שאינו צריך להשתקף במאזן המדינה.

(ג) חובות של מוסדות בעיקר של הסוכנות היהודית, בסכום כולל של 162.9 אלפי ש"ח המהווים החלק של מוסדות אלה בהשקעות בפרוייקטים משותפים עם המינהל, לאחר שהמינהל ביצע את כל התשלומים.

(ד) חובות של שלטונות מס הכנסה (23.9 אלפי ש"ח) ושל מס רכוש (3.1 אלפי ש"ח). המינהל הודיע, כי חובות אלה נוצרו כתוצאה מטעויות ברישום או מביטול רישומים, לאחר שהתברר שהועברו לשלטונות סכומים שלא היה מקום להעבירם.

(ה) חוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 23.8 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי מינהל מקרקעי ישראל ששירתו במילואים.

(ו) חוב של 6.5 אלפי ש"ח המייצג בעיקר מפרעות לעובדים חדשים שטרם נקלטו במערכת תשלום משכורת.

¹⁰ מדובר במאזן הזמני של בנק הדואר ליום 31.3.90 (ראה לעיל). במאזן הסופי הוגדל סכום הפיקדון מ-144.7 מיליון ש"ח ל-157.5 מיליון ש"ח.

(ז) חובות של ספקים שונים בסכום כולל של 4.2 אלפי ש"ח, שנוצרו לדברי המינהל, כתוצאה מטעויות.

(ח) מינהל מקרקעי ישראל הנהיג בשנה הנסקרת, שיטה לתשלום דמי חכירה באמצעות הוראות קבע לבנקים. בכמה מקרים הבנק לא ביצע את ההוראה בגלל נתונים לא שלמים שהועברו אליו לצורך ביצוע ההוראה. במקרים אלה חויבו החוכרים הנוגעים בדבר בדמי החכירה המגיע מהם, בסכום כולל של 2.5 אלפי ש"ח, במסגרת חשבון מעבר, הכלול בסעיף הנדון. החיוב נעשה כנגד זקיפה לזכות חשבון הכנסה.

המדפיס הממשלתי: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-2,913.9 אלפי ש"ח. סכום זה מורכב בעיקר כלהלן:

(א) חוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 4.6 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המדפיס ששירתו במילואים.

(ב) חובות של גופים לא ממשלתיים בעד שירותים שהמדפיס הממשלתי סיפק להם בסך 473.6 אלפי ש"ח לעומת 909.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. החובות בסך 473.6 אלפי ש"ח הם נטו לאחר ניכוי יתרות זכות של גופים לא ממשלתיים בסכום כולל של 291.2 אלפי ש"ח.

(ג) מלאי בסכום של 2,435.4 אלפי ש"ח. סכום זה מורכב מסכום של 5,235.1 אלפי ש"ח המייצג, לדברי המדפיס הממשלתי, מלאי גולמי (נייר), מלאי של מוצרים מוגמרים ומלאי של מוצרים בתהליך עיבוד, לפי ספירה במחירי עלות, ליום 31.3.90, בניכוי סכום של 2,799.7 אלפי ש"ח האמור לייצג את המלאי בראשית שנת הכספים. יוצא אפוא שהיתרה הכלולה בסעיף הנדון בסך 2,435.4 אלפי ש"ח מייצגת אפוא את הגידול במלאי לסוף השנה לעומת המלאי בראשית השנה. בעניין זה ציין מבקר המדינה בעבר, ולאחרונה ברוח שנתי 40, עמ' ס, כי הגידול במלאי מהווה חלק של המלאי, והכללה של הגידול בלבד במאזן המדינה משמעותה שהמאזן משקף רק חלק מזכויות המדינה. לדעת מבקר המדינה יש לכלול במאזן המדינה את מלוא המלאי של המדפיס הממשלתי - גולמי, בתהליך עיבוד ומוגמר - וזאת לא במסגרת הסעיף הנדון - "חייבים" - שמבטא חייבים פיננסיים, אלא בסעיף "מלאי" שבמסגרת המאזן המוניטרי.

המאזן של המדפיס הממשלתי, כפי שצוין לעיל, אמור לשקף את הגידול במלאי ליום 31.3.90 (מלאי סגירה) לעומת המלאי ליום 31.3.89 (מלאי פתיחה). מתברר שממלאי הסגירה (5,235.1 אלפי ש"ח) נוכה בטעות מלאי פתיחה בסכום של 2,799.7 אלפי ש"ח (ראה לעיל) המייצג למעשה מלאי ליום 31.3.87 במקום לנכות מלאי פתיחה בסך 5,168.5 אלפי ש"ח שהוא במלאי ליום 31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' ס). הסכום במאזן המדינה ליום 31.3.90 - 2,435.4 אלפי ש"ח - לא זו בלבד שאינו מייצג את המלאי ליום 31.3.90, אלא גם אינו משקף את הגידול במלאי בשנה הנסקרת.

החשב הכללי נוהג לכלול במאזן המדינה רק את המלאי של מינהל הסחר הממשלתי ושל מועצת הלול, משום שמדובר במלאי של מוצרים מוגמרים, ואינו נוהג לכלול מלאי של חומרי גלם. לדעת מבקר המדינה, גם המלאי של חומרי גלם הוא מלאי עסקי ויש לכלול אותו במאזן המוניטרי, המבטא את הזכויות הנוצרות מביצוע תקציב. בעניין זה העיר מבקר המדינה בדוחות קודמים ולאחרונה ברוח שנתי 40, עמ' ס.

כאמור לעיל, המלאי ליום 31.3.90 בסכום של 5,235.1 אלפי ש"ח חושב לפי מחירי עלות. מתברר שהמלאי ליום 31.3.90, לפי הנתונים של הדוח על ביצוע התקציב של המדפיס הממשלתי, שגם הוא חושב לפי מחירי עלות, הסתכם ב-4,332.2 אלפי ש"ח, כך שאין התאמה בין שתי המערכות.

המכון לפיריון העבודה והייצור: יתרת החייבים למכון ליום 31.3.90 הסתכמה ב-954.4 אלפי ש"ח והיא מייצגת חובות של לקוחות בגין שירותים שהם קיבלו מהמכון, אך לא פרעו את החובות עד 31.3.90.

נמל יפו: היתרה ליום 31.3.90 בסך 170.4 אלפי ש"ח מייצגת חייבים שונים של הנמל.

חייבים למשרדי ממשלה

היתרה בסעיף זה בסכום של 108.0 מיליון ש"ח מורכבת בעיקר מהחייבים למשרדי הממשלה האלה:

אלפי ש"ח	
41673.4	משרד הביטחון
22008.2	נציגות האוצר בארצות הברית
18817.1	משרד החוץ
13730.9	משרד החינוך והתרבות
1480.9	משרד התעשייה והמסחר
1696.1	משרד הבריאות
2068.7	המינהל האזרחי בעזה
1403.9	משרד העבודה והרווחה
358.1	משרד הפנים
172.7	אגף המכס/הוצאות
110.4	משרד החקלאות
85.7	המינהל האזרחי ביהודה ושומרון
15.7	משרד האנרגיה והתשתית

משרד הביטחון: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-41,673.4 אלפי ש"ח.

נציגות האוצר בארצות הברית: יתרת החייבים ליום 31.3.90, כפי שמשקפת במאזן המדינה, היא 22,008.2 אלפי ש"ח (11,037,243 דולר) ואילו על פי ספרי הנציגות היתרה היא 10,826,272 דולר. כתוצאה מכך אין התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי הנציגות. חוסר התאמה כזה היה קיים גם במאזן ליום 31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' 40).

היתרה האמורה במאזן כוללת, בין היתר, הלוואה למפעל הבונדס בסך 1.75 מיליון דולר, הלוואות לעובדי הנציגות בסך 43,252 דולר, וחייבים שונים בסך 33,020 דולר.

ההלוואה למפעל הבונדס נוצרה מקונסולידציה של הלוואות שניתנו בעבר בלי הרשאה תקציבית (ראה דוח שנתי 38, עמ' נז).

ההלוואות לעובדים בסך 43,252 דולר ניתנו למטרות שונות ובתנאים שונים. לגבי אותן הלוואות שניתנו לתקופות ארוכות משנה, הייתה דרושה הרשאה תקציבית. על כך העיר מבקר המדינה בדוחות קודמים ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' סא.

משרד החוץ: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-18,817.1 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

(א) סכום של 18,555.6 אלפי ש"ח המייצג את סך הכל החייבים, יתרות הבנק ודמי מחזור של כל נציגויות משרד החוץ, בניכוי יתרות הזכאים של הנציגויות. לדעת מבקר המדינה מן הראוי למיין סכום זה בין הסעיפים המתאימים במאזן של משרד החוץ, ובדרך זו ישקף המאזן תמונה נכונה יותר של הנכסים וההתחייבויות של המשרד.

(ב) חובות של מוסדות שונים בסכום כולל של 85.3 אלפי ש"ח. עיקר החובות הם של הקרן הקיימת לישראל, אל על, מכון הייצוא המאוחד, ההסתדרות הציונית, האוניברסיטה העברית ויד ושם. החובות נובעים משירותים שמשרד החוץ מספק למוסדות אלה.

(ג) חובות שונים בסכום של 176.1 אלפי ש"ח בקירוב, המורכב בעיקר כלהלן: חוב של ועד עובדי משרד החוץ בסכום של 81 אלף ש"ח; 49.4 אלפי ש"ח - מפרעות לעובדים על חשבון משכורת; חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 34 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו

במילואים; חובות של עובדים שהתפטרו או יצאו לחופשה ללא תשלום והמשרד המשיך לשלם להם משכורת - 11.7 אלפי ש"ח.

(ד) המשרד כמעביד מעביר למוסד לביטוח לאומי את מלוא המס המקביל המתייחס לעובדיו, לרבות עובדיו בחוץ לארץ. מאחר שקופת החולים של ההסתדרות הכללית אינה נושאת בהוצאות השירותים הרפואיים לעובדי המשרד בחוץ לארץ, נעשה הסדר בין המשרד לבין קופת חולים שהיא תחזיר לו חלק מן המס המקביל, לפי שיטת חישוב מוסכמת. ליום 31.3.89 הגיע החוב של קופת חולים ל-937.6 אלפי ש"ח. בדוח שנתי 40, עמ' סא, ציינה מבקר המדינה, כי הקופה מפגרת בהחזר החוב. בשנה הנסקרת חויבה הקופה בסכום נוסף של 643.0 אלפי ש"ח. הקופה החזירה בשנה השוטפת 1,176.7 אלפי ש"ח, ויתרת החוב בסך 403.9 אלפי ש"ח נזקף לחובת התקציב.

משרד החינוך והתרבות: יתרת החובות למשרד זה ליום 31.3.90, על פי מאזן המדינה, הסתכמה ב-13,730.9 אלפי ש"ח. זכות זו של המדינה אינה קיימת למעשה (ראה להלן "זכאים בעד משכורת", עמ' צ).

משרד התעשייה והמסחר: יתרת החובות ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,480.9 אלפי ש"ח והיא מורכבת מהסכומים דלהלן:

(א) מקדמה על חשבון סובסידיה למחיר הלחם, בסך 1,450.4 אלפי ש"ח. סכום זה יסגר נגד חיוב תקציב ואין הוא מהווה זכות של המדינה.
(ב) חוב של המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים - 30.5 אלפי ש"ח.

משרד הבריאות: יתרת החובות ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,696.1 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהחובות הבאים:
(א) חוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 1,249.9 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

(ב) חובות של עובדי המשרד בסכום כולל של 257.5 אלפי ש"ח. מדובר בעובדים שהתפטרו או יצאו לחופשה ללא תשלום, והמשרד המשיך לשלם להם משכורות והטבות נלוות. תופעה כזאת הייתה קיימת גם בשנים שעברו (ראה דוח שנתי 40, עמ' סב).

(ג) מקדמות לספקים בסך של 12.4 אלפי ש"ח אשר, לדברי המשרד, בטעות לא נוכו מהתשלומים הסופיים ששולמו להם. יתרת המקדמות ליום 31.3.90 הייתה 74.5 אלפי ש"ח.

(ד) חוב של שלטונות מס הכנסה בסכום של 32.4 אלפי ש"ח ושל המוסד לביטוח לאומי בסכום של 88.9 אלפי ש"ח.

המינהל האזרחי בעזה: יתרת החייבים למינהל ליום 31.3.90 הסתכמה ב-2,068.7 אלפי ש"ח. יתרה זו מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

(א) סכום של 1,493.4 אלפי ש"ח העומד לחובת משרדי ממשלה שונים, בעיקר משרד הביטחון, משרד הבריאות ובית החולים תל השומר. המינהל הודיע, שהסכום האמור מייצג מקדמות ששולמו למשרדים האלה על חשבון שירותים שהם סיפקו למינהל, ובגלל חוסר התאמה עם ספרי החשבונות של משרדים אלה, לא נזקף הסכום הזה לחשבונות התקציבים האמורים.

(ב) סכום של 294.9 אלפי ש"ח המהווה יתרה בחשבון "מרכז ספקים". המינהל הודיע כי סכום זה עומד מול חשבונות בסכום כולל של 284.4 אלפי ש"ח במסגרת סעיף "זכאים בעד משכורת". את הפעילות הזאת עם ספקים לא היה מקום לשקף במסגרת סעיף "זכאים בעד משכורת".

(ג) סכום של 278.7 אלפי ש"ח בחשבון "זכאים בעד שכר עבודה". סכום זה משתקף במאזן למעשה כחייבים ולא כזכאים. המינהל הודיע שהוא יברר את מהותו, וכנראה שהוא עומד מול יתרה בחשבון עו"ש בנק הדואר בסך 218.4 אלפי ש"ח במסגרת סעיף "זכאים בעד משכורת".

בדוח שנתי 39, עמ' עב, עמדה מבקר המדינה על אי-סדרים בהנהלת החשבונות במינהל האזרחי בעזה ועל הפעולות שנעשו על ידי החשב הכללי להביא לתיקונים הדרושים. החשב הכללי ממשיך בבדיקותיו במערכת החשבונות של המינהל.

משרד העבודה והרווחה: יתרת החייבים למשרד זה, ליום 31.3.90, הסתכמה ב-1,403.9 אלפי ש"ח. ביתרה כלולים סכומים שאינם מהווים חובות למשרד:

(א) סכום של 47.3 אלפי ש"ח, שלפי הודעת המשרד, נכלל במאזן המשרד, על ידי החשב הכללי תחת כותרת "ספקים" ואין המשרד יודע פרטים על מהותו של הסכום. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.89 הייתה בסכום של 37 אלפי ש"ח, לגבי הודיע המשרד שהוא עורך בירורים באגף החשב הכללי (ראה דוח שנתי 40, עמ' סג). היתרה בחשבון זה גדלה מאז, כאמור לעיל, ל-47.3 אלפי ש"ח; לגבי יתרה זו הודיע המשרד כי היא תוצאה של אי-התאמה בין מערכות מיכון שונות, וכי היא תיסגר בשנת הכספים 1990.

(ב) חובות של אגף מס הכנסה בסכום כולל של 250.4 אלפי ש"ח וחוב המוסד לביטוח לאומי בסך 392.5 אלפי ש"ח, אשר לדברי המשרד נובעים מטעויות ברישום.

(ג) חוב של "מבטחים" בסך 486.7 אלפי ש"ח שנוצר, לדברי המשרד, משום שהסכומים המגיעים ל"מבטחים" לא נרשמו בספרי החשבונות, לזכותו, ואילו העברת הכספים אליו, לפרעון החוב, נרשמה לחובתו.

(ד) חובות נוספים הכלולים ביתרה הנ"ל - 31.8 אלפי ש"ח, 29.1 אלפי ש"ח, 9.9 אלפי ש"ח, 3.6 אלפי ש"ח ו-1.1 אלפי ש"ח - גם הם נוצרו כתוצאה מכך שהסכומים המגיעים למוטבים הנוגעים בדבר לא נרשמו לזכותם בעוד שהחזר סכומים אלה למוטבים נרשם לחובתם.

החובות הכלולים ביתרה הנ"ל הם בעיקר של המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים - 112.6 אלפי ש"ח, ולעובדי שירות התעסוקה - 38.3 אלפי ש"ח.

משרד הפנים: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-358.1 אלפי ש"ח, והיא מורכבת, לדברי המשרד, בעיקר מסכומים אלה:

(א) המחאות בסכום כולל של 19.5 אלפי ש"ח שנתקבלו עבור אגרות שונות אך הוחזרו על ידי הבנקים מחוסר כיסוי. החייבים באגרות חויבו מחדש בסכום זה.

(ב) חוב של הסוכנות היהודית בסכום של 11.5 אלפי ש"ח המייצג הוצאה של המשרד לצורך ביצוע מחקר בשביל הסוכנות היהודית.

(ג) חובות של משרדים שונים בסכום כולל של 11.1 אלפי ש"ח. משרד הפנים שילם בטעות למשרדים האמורים את הסכום האמור.

(ד) חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 24.8 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

(ה) חוב של בנק הדואר בסכום של 289,500 ש"ח. מתברר שנגנב פנקס שיקים ממשרד הפנים, והגנבים משכו את הסכום האמור מחשבון של משרד הפנים בבנק הדואר. בנק הדואר הכיר באחוריותו על שכיבד שיקים אשר נחתמו על ידי אנשים שאינם מורשים לחתום, ולדברי המשרד, החזיר הבנק למשרד את הסכום האמור בשנת הכספים 1990.

(ו) חוב בחשבון שיקים שלא הוצגו לגוביינא בסכום של 1.1 אלפי ש"ח. החוב נוצר כתוצאה מחוסר רישום פעולה חשבוניתית. הטעות תוקנה, לדברי המשרד, בשנת הכספים 1990.

אגף המכס / הוצאות: יתרת החייבים לאגף ליום 31.3.90 הסתכמה ב-172.7 אלפי ש"ח והיא מורכבת כלהלן:

(א) חוב של המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים בסכום של 113.4 אלפי ש"ח.

(ב) חובות שונים שנובעים למעשה מרישומים מוטעים ואינם מייצגים זכויות של המדינה, כלהלן. האגף הסביר, שהטעויות נובעות משיבושים בעבודת המחשב.

(1) חוב של לשכת המס של קופת חולים כללית - 8.9 אלפי ש"ח. (2) חוב של ספקים - 0.3 אלפי ש"ח. (3) חוב של מבטחים בע"מ - 34.7 אלפי ש"ח. (4) חוב של קופת החולים הלאומית - 1 אלף ש"ח. (5) יתרה בחשבון "שיקים שלא הוצגו לגוביינא" - 0.3 אלפי ש"ח. (6) יתרה בחשבון "ניכויים שונים" - 14.1 אלפי ש"ח.

משרד החקלאות: יתרת החייבים ליום 31.3.90 לפי ספרי החשב הכללי, הסתכמה ב-110.4 אלפי ש"ח ואילו לפי ספרי משרד החקלאות - 103.6 אלפי ש"ח. ההפרש נובע מתקלות שנגרמו מהנהגת מערכת ממוחשבת חדשה במשרד (ראה לעיל "דמי מחזור" - משרד החקלאות, עמ' 000).

יתרת החייבים בסך 103.6 אלפי ש"ח מורכבת כלהלן:

(א) חוב של מינהל מקרקעי ישראל בסכום של 22.5 אלפי ש"ח בעד שירותים שסיפק המשרד. המדובר אפוא בחובות בין-משרדיים, ואין הסכום האמור מייצג זכות של המדינה.

(ב) יתרת חובה בסכום של 81.1 אלפי ש"ח. סכום זה הוא נטו והוא מורכב בעיקר מהיתרות דלהלן:

(1) חוב של המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים - 210.9 אלפי ש"ח.

(2) מקדמות שכר - 5.5 אלפי ש"ח.

(3) התחייבויות של המשרד ליום 31.3.90 עבור הפרשות למבטחים בע"מ בסך 43.6 אלפי ש"ח, וניכויים ממשכורות ושכר עבודה של העובדים עבור הביטוח הלאומי - 20.6 אלפי ש"ח; עבור ביטוח מנהלים בחברת ביטוח - 32.4 אלפי ש"ח; עבור מוסדות שונים באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ - 6.3 אלפי ש"ח; עבור קופת תגמולים - 5.5 אלפי ש"ח; עיקולי משכורת לטובת מוסדות - 2.9 אלפי ש"ח; וניכויים שונים - 22.6 אלפי ש"ח.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: יתרת החייבים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-85.7 אלפי ש"ח והיא מורכבת כלהלן:

(א) לכמה עובדים של המינהל שולמו המשכורות פעמיים. עם גילוי הטעות נפתח חשבון חו"ז שלחובתו נזקפו הסכומים ששולמו להם בטעות, ושהסתכמו ב-85.6 אלפי ש"ח. המינהל הודיע שהוא כבר גבה חוב זה מהעובדים בשנת הכספים 1990.

(ב) לקבלן אחד שולם בטעות סכום של 0.1 אלפי ש"ח יותר מהמגיע לו. הסכום נרשם כחוב של הקבלן, והמינהל הודיע שהוא גבה חוב זה בשנת הכספים 1990.

משרד האנוגיה והתשתיות: יתרת החייבים למשרד זה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-15.7 אלפי ש"ח. היתרה היא נטו, והיא מורכבת, בין היתר, מחוב של המוסד לביטוח לאומי בעבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים בסכום של 26.3 אלפי ש"ח, ומצד שני מהתחייבות לאגף המכס והמע"מ עבור מס ערך מוסף, בסכום של 5.3 אלפי ש"ח שלא הועבר לאגף עד 31.3.90, ומהתחייבות ל"מבטחים" בסכום של 6.7 אלפי ש"ח שנוכה משכר עובדים ולא הועבר ל"מבטחים" עד 31.3.90.

חייבים שונים

היתרות הכלולות בסעיף זה הן של חשבונות חייבים של החשב הכללי בסך כולל של 109.8 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

אלפי ש"ח

78852.0	קופת החולים הכללית
19972.8	מינהל מקרקעי ישראל
5097.9	חשבון מעבר למילוות מדרום אפריקה
4120.5	מלם מערכות בע"מ
749.6	רשות השידור - קול ישראל
567.4	פעולות בונדס - בנק ישראל
218.8	ארבעה בנקים באירופה
148.2	נמל התעופה בן גוריון
19.9	בנק ישראל - "בונדס שיקים"
7.1	חברת נכסים מ.י. בע"מ
4.1	מינהלת שדה תעופה לוד
3.1	משרד החינוך והתרבות
-	בית החולים ביקור חולים

להלן פרטים על היתרות הללו:

קופת החולים הכללית: יתרת החוב של הקופה למשרד הבריאות בסך 78.8 מיליון ש"ח היא בגין שירותי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים לחברי קופת החולים בשנת הכספים 1989. ב-31.3.90 פתח החשב הכללי חשבון על שם הקופה וזקף לחובת החשבון את הסכום האמור. בעקבות פעולה זו נתאפשר למשרד הבריאות לרשום סכום זה כהכנסה בשנת הכספים 1989. החשב הכללי גבה את החוב באפריל ובמאי של שנת הכספים 1990.

גם בשנות הכספים 1987 ו-1988 רשם משרד הבריאות, בדרך שצוינה לעיל, הכנסה שנזקפה לשנת כספים אחת כאשר ההכנסה נתקבלה למעשה בשנת הכספים שלאחריה, בניגוד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (ראה דוח שנתי 40, עמ' סה).

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ליום 31.3.90 בסך 19.9 מיליון ש"ח מייצגת חובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות הסדרים עם בנקים. הסדרים אלה נועדו למתן הלוואות על ידי הבנקים לחייבים דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל, ולחייבי מסים - מס הכנסה ומכס. מתן הלוואות על ידי הבנק לחייבים האלה אינה כרוכה בהעברת כספים אלא בפעולה חשבונאית, לפיה מחייב הבנק את החייב במס, במסגרת חשבון הלוואה, ומזכה חשבון פיקדון של החשב הכללי בספרי הבנק. מאחר שמינהל מקרקעי ישראל הוא מפעל עסקי, המנהל את חשבונותיו על בסיס צבירה, נזקפו יתרות החייבים, שעליהם חלים הסדרי הגבייה, להכנסות המדינה, אף על פי שלא נגבו עד 31.3.90. לעומת זאת, החובות של מס הכנסה ומכס ליום 31.3.90 לא נזקפו להכנסות המדינה מאחר שמשרד האוצר, הממונה על גביית מסים אלה, אינו מפעל עסקי.

הואיל ומדובר בחובות הנגבים על ידי החשב הכללי מהבנקים, והרישומים מנוהלים בספרי החשב הכללי, אין החובות האלה משתקפים במאזנים של היחידות הממשלתיות הנ"ל, אלא בספרי החשב הכללי. החובות של חייבי מס הכנסה, חייבי מכס וחייבי מס ערך מוסף משתקפים במאזן המוניטרי במסגרת סעיף "הלוואות" - פיקדונות בבנקים למתן הלוואות - ואילו החובות של חייבי דמי חכירה נכללים במאזן השוטף במסגרת הסעיף הנדון.

חשבון מעבר למילוות מדרום אפריקה: המדובר למעשה בחברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ. החברה רכשה בשנה הנסקרת, כמו בשנים הקודמות, פחם באמצעות אשראי מחוץ לארץ, שהועמד לרשות ממשלת ישראל למטרה זו. עם הרכישה רשם החשב הכללי בספריו מילווה מחוץ לארץ הכלול במצבת החובות של המדינה וזקף את הרכישות לחובת החברה. האשראי ניתן לחברה ל-90 יום. היתרה בחשבון החברה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-5.1 מיליון ש"ח (6.7 מיליון רנד). למעשה החברה פרעה את החוב ב-12.2.90, אך הזיכוי נרשם בחשבון אחר (ראה להלן "זכאים של החשב הכללי", עמ' סד), כך שהחברה אינה חייבת כל חוב ליום 31.3.90.

מלם מערכות בע"מ: המרכז למיכון משרדי, שהיה יחידה ממשלתית במסגרת משרד האוצר, היה לחברה בע"מ החל ב-1.10.82. על פי הסדר בין האוצר לבין החברה, משלם האוצר את משכורות העובדים - קבועים וארעיים - של החברה, והסכום נרשם כחוב של החברה בחשבון הנדון. כנגד חוב זה רושם החשב הכללי את הסכומים המגיעים לחברה ממשרדי הממשלה בעד השירותים שהיא מספקת להם, וגם את הסכומים שהיא פורעת על חשבון החוב האמור. ליום 31.3.90 נוצרה יתרה לחובת החברה בסכום של 4.1 מיליון ש"ח.

ההסדר האמור נעשה בזמנו לתקופה של שלוש שנים שהסתיימה באוקטובר 1986. הגם שההסדר לא חודש בכתב, המשיך החשב הכללי לנהוג לפיו עד דצמבר 1989 - תאריך חתימת חוזה בדבר העברת העובדים משירות המדינה לחברה.

החוב הנ"ל, בסך 4.1 מיליון ש"ח, הוא בגין משכורות, שכר עבודה והפרשה לקרן פנסיה, לחודשים נובמבר ודצמבר 1989 בסכום של 3.1 מיליון ש"ח שהחשב הכללי שילם עבור החברה, ומסכום של 1 מיליון ש"ח שמייצג חובות קודמים של החברה, שנוצר במשך שנת 1989 כתוצאה מכך שהחזר של החברה לחשב הכללי לא היה מכסה את מלוא התשלומים שביצע החשב הכללי בעבור החברה.

מתברר, שהחוב האמור ליום 31.3.90 עדיין עמד, בספרי החשב הכללי, לחובת החברה, בינואר 1991 - מועד הביקורת. מתברר שבינואר 1990, שנה לפני כן, בדיון שהתקיים בין נציגי החשב הכללי לבין החברה, הכיר האוצר, עקרונית, בתביעות נגדיות של החברה בסכום של 4.3 מיליון ש"ח הנובע בחלקו הגדול - 4.2 מיליון ש"ח - מתביעת החברה מהאוצר עבור פיצויי פיטורין והפרשי שכר שהחברה שילמה לעובדים. האוצר מאידך תבע מהחברה סך 5.4 מיליון ש"ח עבור משכורות ושכר עבודה ששילם בשביל החברה¹¹, וסכום נוסף של 1.7 מיליון ש"ח - ריבית - בגלל הפיגורים של החברה בהחזר חובותיה החודשיים לחשב הכללי עד ינואר 1990, הקשורים למשכורות העובדים. סכום זה לא קיבל ביטוי בספרי החשב הכללי עד ינואר 1991. בזכרון הדברים של הדיון שנערך בינואר 1990, צוין, כי יחידת השכר באגף החשב הכללי תבדוק את החומר שהוגש לה בקשר לתשלומים שבוצעו על ידי החברה בקשר לפיצויי פיטורין והפרשי שכר בסכום של 4.2 מיליון ש"ח, אם תשלומים אלה בוצעו לפי הנורמות הנהוגות בנציבות שירות המדינה. בדיקה זו לא נעשתה עד ינואר 1991, ומסיבה זו כנראה, לא קיבלה גם תביעה זו ביטוי בספרי החשב הכללי עד אותו חודש.

רשות השידור - קול ישראל: היתרה ליום 31.3.90 בסך 749.6 אלפי ש"ח מייצגת, לדברי החשב הכללי, יתרת חובה (משיכת יתר) בחשבון של רשות השידור בבנק ישראל ליום 31.3.90, אשר הועברה בבנק ישראל לחשבון העו"ש של החשב הכללי בבנק ישראל ב-31.3.90. בעקבות פעולה זו, רשם החשב הכללי בספריו, בשנה הנסקרת, את הסכום הזה לחובת רשות השידור קול ישראל ומכאן היתרה של 749.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 במסגרת הסעיף הנדון. מתברר, שהרשות שילמה את הסכום האמור ב-2.5.90.

על ידי הפעולה של בנק ישראל, יוצא שהאוצר פרע את משיכת היתר של רשות השידור בתאריך 31.3.90 והרשות החזירה את הסכום האמור רק ב-2.5.90. מן הראוי היה שהרשות תשלם לאוצר ריבית על הסכום הנ"ל לתקופה של חודש אחד בקירוב.

עד אוגוסט 1988 ניהל החשב הכללי בספריו שלושה חשבונות לרשות השידור בגין שירותים שונים שהוא סיפק לה, ובנפרד ניהל חשבון שבו נרשמו כל האגרות שגבתה הרשות והפקידה אצל החשב הכללי. באוגוסט 1988 אוחדו כל החשבונות, ואת יתרת הזכות בסך 60.2 מיליון ש"ח שילם החשב הכללי לרשות. מאז אין הרשות מפקידה אצל החשב הכללי את האגרות שהיא גובה, אך בעד השירותים שהוא מספק לה היא משלמת לחשב הכללי. בדוח שנתי 40, עמ' סז, ציינה מבקר המדינה, כי גם לאחר ההתחשבונויות בין שני הצדדים, כפי שצויינה לעיל, השתקף בספרי החשב הכללי

¹¹ מדובר במאזן הזמני של בנק הדואר ליום 31.3.90 (ראה לעיל). במאזן הסופי הוגדל סכום הפיקדון מ-144.7 מיליון ש"ח ל-157.5 מיליון ש"ח.

פיקדון של החשב הכללי בסך 749.4 אלפי ש"ח בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ, לצורך מתן הלוואות לדיור לעובדי רשות השידור. בהתחשבות הנ"ל הובא הפיקדון האמור בבנק יהב בחשבון, אך הוא לא בוטל בספרי החשב הכללי ונכלל במאזן המוניטרי ליום 31.3.89. מתברר כי גם במאזן המוניטרי ליום 31.3.90 נכלל הסכום הנ"ל במסגרת סעיף "הלוואות". החשב הכללי מברר את סיבת השתקפותו של סכום זה במאזן המוניטרי ואם המדובר ברישום כפול, או שהסכום אכן מייצג זכות של המדינה.

פעולות בונדס - בנק ישראל: חשבון זה הוא חשבון מעבר. בנק ישראל פודה בונדס¹² בישראל מתוך חשבון של האוצר בבנק, והחשב הכללי רושם את ההוצאה בחשבון המעבר. בנק ישראל מדווח לנציגות האוצר בארצות הברית, המרכזת את כל הפעולות של מכירה ופדיון הבונדס. על יסוד דיווח של הנציגות לאוצר זוקף החשב הכללי בספריו את הפדיון של הבונדס לסעיף התקציבי המתאים - תשלום חובות, כנגד ביטול הרישומים בחשבון המעבר. בשנה הנסקרת נשארה בחשבון המעבר יתרה בסכום של 567.4 אלפי ש"ח (284.5 אלפי דולר).

היתרה בסעיף הנדון בסך 567.4 אלפי ש"ח מהווה הוצאות תקציביות של המדינה ואין היא מייצגת אפוא כל זכות של המדינה.

ארבעה בנקים באירופה: במסגרת הסעיף הנדון כלולות ארבע יתרות כלהלן המהוות חובות של ארבעה בנקים באירופה המטפלים במכירת בונדס.

אלפי ש"ח	אלפי דולרים
9.0	4.50
191.4	96.00
0.5	0.25
17.9	9.00
218.8	109.75

על היווצרות יתרות החובה בחשבונות ארבעת הבנקים, ראה להלן "זכאים של החשב הכללי" - תשעה בנקים באירופה, עמ' פח.

נמל התעופה בן גוריון: החוב ליום 31.3.90 בסך 148.2 אלפי ש"ח (74.3 אלפי דולר) לעומת 396.4 אלפי ש"ח (217.9 אלפי דולר) ליום 31.3.89 נבע מרכישת ציוד וחומרים באמצעות משלחת הקניות בנציגות האוצר בארצות הברית ונפרע בשנת הכספים 1990 במסגרת ההתחשבות השוטפת עם החשב הכללי.

בנק ישראל - "בונדס שיקים": הסכום שמחזיקי בונדס רשאים לפדות בארץ הוא מוגבל ואם סכום הקרן של איגרת הנפדית עולה על הסכום שמותר לפדות, מקבל בעל האיגרת בגין ההפרש, התחייבות של המדינה ("בונדס שיק") למסור לו איגרת מההנפקה הבאה. החשבון הנדון מיועד לשקף התחייבות זו. החשבון מראה מאידך יתרת חובה ליום 31.3.90 בסך 19.9 אלפי ש"ח (9,992 דולר) לעומת יתרת חובה בסך 4.9 אלפי ש"ח (2,730 דולר) ליום 31.3.89. גם ליום 31.3.88 וליום 31.3.87 שיקף החשבון יתרות חובה במקום יתרות זכות (ראה דוח שנתי 38, עמ' ס). החשב הכללי הודיע בעבר, כי מקור הטעות ברישומים שנעשו בחשבון לפני שנים. כן הודיע החשב הכללי כי הנציגות שוקדת על בירור החשבונות המתאימים. עד סיום הביקורת, טרם הסתיימו הבירורים, ומאזן המדינה משקף בעניין הנדון זכויות במקום התחייבויות. על כך העיר מבקר המדינה בעבר ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' סו.

¹² איגרות מדינת ישראל, מילווה הפיתוח ואיגרות מדינת ישראל (הנפקה להשקעות פיתוח) על סדרותיהן, הנקובות ונפדות במטבע חוץ.

חברת נכסים מ.י. בע"מ: חשבון זה משמש להתחשבות בין החשב הכללי לבין החברה. היתרה ליום 31.3.90 הייתה בסך 7.1 אלפי ש"ח. בשנה הנסקרת לא הייתה תנועה בחשבון, והיתרה ליום 31.3.90 זהה ליתרה ליום 31.3.89, המייצגת בעיקר חוב של החברה לחשב הכללי בגין מקדמות שהוא שילם בעבר לשלטונות מס הכנסה בשביל החברה. מן הראוי לגבות חוב זה.

מינהלת שדה תעופה לוד: יתרת חוב של המינהלת בסך 4,059 ש"ח כלולה במסגרת הסעיף הנדון זה שנים מספר ללא תנועה. מבקר המדינה ציינה בעבר, כי חוב זה אינו צמוד ונשחק במשך השנים, וכי בעקבות הביקורת החליט החשב הכללי לטפל בגבייתו (ראה דוח שנתי 40, עמ' סו). עד סיום הביקורת בינואר 1991 לא ניגבה החוב. עם זאת יש לציין כי מדובר בחוב בינמשרדי שאין לו מקום במאזן המדינה. במאוס 1977 הוקמה רשות שדות התעופה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, שלפיו הועברו כל זכויותיה והתחייבויותיה של המינהלה לידי רשות שדות התעופה.

משרד החינוך והתרבות: במסגרת הסעיף הנדון קיים חוב של המשרד ליום 31.3.90 בסך 3,094 ש"ח. חוב זה מופיע במאזנים של המדינה מאז 31.3.87. מאחר שמדובר בחוב בין-משרדי, לא היה מקום להציגו במאזן המדינה. בעבר הודיע החשב הכללי, שהוא מברר מהות חוב זה (ראה דוח שנתי 40, עמ' סו). עד סיום הביקורת בינואר 1990 לא נעשה דבר לסגירת חשבון זה.

בית החולים ביקור חולים: עקב קשיים כספיים של בית החולים העביר החשב הכללי ב-7.3.89 לבית החולים סך 2 מיליון ש"ח כדי לאפשר לפרוע חוב לשלטונות מס הכנסה. בית החולים התחייב להחזיר את החוב לחשב הכללי עד סוף חודש מאוס 1989, אך החוב לא נפרע (ראה דוח שנתי 40, עמ' סה). בחודשים מאי - ספטמבר 1989 העביר החשב הכללי סכומים נוספים לאותה מטרה, ובית החולים החזיר סכומים על חשבון החוב. בסוף ספטמבר 1989 כאשר החוב של בית החולים עמד על סך 1.4 מיליון ש"ח, נעשה הסדר שלפיו בית החולים יפרע את החוב בתשלומים חודשיים עד 31.3.90, וישלם לאוצר ריבית על החוב, בסוף מאוס 1990. בית החולים פרע את החוב בהתאם להסדר האמור, ושילם ריבית בסך 195,061 ש"ח, אשר נזקפה להכנסות המדינה - סעיף הכנסות שונות - ב-31.3.90.

התחייבויות שוטפות

להלן טבלה של ההתחייבויות השוטפות ליום 31.3.90 וליום 31.3.89 על פי נתוני החשב הכללי:

<u>31.3.89</u>	<u>31.3.90</u>	
<u>(במיליוני ש"ח)</u>		
436.0	159.2	המחאות שלא נפרדו
315.1	467.1	בנקים
*2268.9	1501.3	פיקדונות שנתקבלו
32.2	42.4	הפרשות וקרנות
-522.2	610.4	זכאים בעד משכורת
*164.5	922.2	זכאים של החשב הכללי
29.2	29.9	זכאים של מפעלים עסקיים
344.4	368.0	זכאים של משרדי ממשלה
4139.5	4100.5	סה"כ

* מוין מחדש.

המחאות שלא נפדו

1. על ידי שילוב המאזן של בנק הדואר והמאזנים של משרדי הממשלה במאזן המדינה, מתקזזות היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה עם יתרות אותם החשבונות לפי ספרי בנק הדואר. היתרה בסעיף זה בסכום של 159.2 מיליון ש"ח ליום 31.3.90 מייצגת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (1,016.1 מיליון ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (1,175.3 מיליון ש"ח). לדעת החשב הכללי, הפרש זה אמור לייצג את ההמחאות שנמשכו על ידי משרדי הממשלה מתוך חשבונותיהם בבנק הדואר, ולא הוצגו לפרעון עד 31.3.90. יתרת הסעיף הנדון "המחאות שלא נפדו" אינה מהווה איפוא ריכוז של נתונים על המחאות שלא נפדו והחשב הכללי לא ערך רשימה כזאת. בעבר, ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' סח, ציין מבקר המדינה, שהפער בין שתי המערכות של ספרי החשבונות נובע לא רק מהמחאות שלא נפדו, אלא גם מטעויות בחישוב היתרה הנ"ל. להלן דוגמאות מהשנה הנסקרת:

(א) הנתון של סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר ליום 31.3.90, על פי ספרי בנק הדואר (1,175.3 מיליון ש"ח), ששולב במאזן המדינה, נלקח מתוך המאזן הארעי של בנק הדואר, שהוכן, כנראה בחודשים יולי – אוגוסט¹³ 1990. במאזן הסופי של הבנק שהוכן בנובמבר 1990 (ראה לעיל), הועמדה יתרה זו על סכום של 1,213.5 מיליון ש"ח, כך שהפער בין מערכת הספרים של הבנק לבין מערכת הספרים של משרדי הממשלה בסכום של 159.2 מיליון ש"ח המהווה את היתרה בסעיף הנדון, צריך להיות גדול יותר ב-38.2 מיליון ש"ח.

(ב) בשנה הנסקרת דיווח משרד העבודה והרווחה שחשבון בנק הדואר של המשרד לא נוהל כראוי במשך שנים מספר. מכאן שלא הייתה התאמה עם בנק הדואר (ראה לעיל "בנק ישראל", עמ' 7)

(ג) המינהל האזרחי ביהודה ושומרון מפקיד בבנק הדואר פיקדונות שאזרחים הפקידו בבתי המשפט. סכומי הפיקדונות - 805.4 אלפי ש"ח - מוצגים במאזן בנק הדואר כהתחייבות במסגרת חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה, ואילו במאזן של המינהל, ובעקבותיו, במאזן המדינה, אותו סכום מוצג כזכות, בסעיף "בנקים אחרים". במקרה זה הזכות וההתחייבות אינן באות לידי קיזוז במסגרת הסעיף הנדון - "המחאות שלא נפדו".

לדעת מבקר המדינה, על החשב הכללי לרכז את התאמות הבנק ליום 31 במאסר כפי שנערכות על ידי כל אחד ממשרדי הממשלה עם בנק הדואר ושבהן קיים פירוט של המחאות המשרד שנמשכו על בנק הדואר ולא נפדו עד 31 במאסר. ריכוז זה צריך לשמש בסיס לרישום בסעיף "המחאות שלא נפדו" במאזן המדינה. אם קיים הפרש בין ריכוז זה לבין הסכום המתקבל משיטת חישוב סך כל המחאות שלא נפדו כפי שצוין לעיל, יש לברר את מהות ההפרש ולעשות את התיקונים הדרושים (ראה גם דוח שנתי 40, עמ' סח).

2. מתוך הרשימה של יתרות בחשבונותיהם של משרדי הממשלה בבנק הדואר ליום 31.3.90, שהמציא החשב הכללי על בסיס הנתונים שבמאזנים של משרדי הממשלה, מתברר, שלכמה יחידות היו משיכות יתר, כלהלן:

אלפי ש"ח

6089.7	המשרד לקליטת עלייה
2509.3	חינוך התיישבותי (משרד החינוך והתרבות)
48.9	נמל חדרה

בעניין משיכות יתר בחשבונות בנק הדואר של גופים לא ממשלתיים, ראה דוח זה, עמ' סח

¹³ המאזן הארעי של בנק הדואר, ששימש בסיס לנתונים הכלולים במאזן המדינה, אינו נושא תאריך.

בנקים

היתרה בסעיף זה בסכום של 467,090.1 אלפי ש"ח מורכבת מהתחייבויות של החשב הכללי בסכום של 270,651.9 אלפי ש"ח ומהתחייבויות של יחידות ממשלתיות כלפי בנקים בסכום של 196,438.2 אלפי ש"ח.

1. ההתחייבויות של החשב הכללי בסכום של 270,651.9 אלפי ש"ח מורכבת מהתחייבות בסכום של 270,643.0 אלפי ש"ח (135.7 מיליון דולר) שנוצרה מפיקדונות שהפקידו אצלו חברות הנפט, ומשני פיקדונות נוספים בסך 8.9 אלפי ש"ח. סכום זה מייצג שני פיקדונות של החברה לביטוחי סיכוני סחר חוץ בע"מ - אחד במרקים גרמניים ואחד בלירות שטרלינג.

מן הראוי להציג את הפיקדונות האלה במסגרת סעיף "פיקדונות שנתקבלו".

2. ההתחייבויות של יחידות ממשלתיות ליום 31.3.90 מורכבות בעיקר מהתחייבויות של נציגות האוצר בארצות הברית. ההתחייבויות של הנציגות הסתכמו ב-196,434.8 אלפי ש"ח (98,512,931.70 דולר) והן מורכבות כלהלן:

<u>דולרים</u>	
90800000.00	אשראי קצר מועד
134595.37	תקבולים ממכירת איגרות חוב ממשלתיות
7571817.98	משיכות יתר בבנקים שונים
98506413.35	
6518.35	סכום נוסף
98,512,931.70	

3. להלן הערות לטבלה דלעיל:

(א) הנציגות קיבלה מבנקים שונים אשראי קצר מועד לצורך רכישות על פי הזמנות של משרדי הממשלה בארץ.

(ב) התקבולים ממכירת איגרות חוב ממשלתיות נובעים מתשלומים חלקיים של רוכשי איגרות החוב. הזקיפה להכנסות המדינה נעשית רק לאחר תשלום מלא עבור הרכישה של איגרות החוב.

(ג) הסכום הנוסף של 6,518.35 דולר מייצג דמי מחזור שבידי עובדי הנציגות. מתברר שסכום זה נכלל באקטיבה פעמיים (בסעיף "בנקים אחרים" ובסעיף "דמי מחזור" שבאקטיבה - ראה לעיל). סכום זה סווג בטעות כמשיכת יתר בבנק, ונכלל בסעיף הנדון, ואין הוא מייצג כל התחייבות של המדינה.

4. ביתרה של ההתחייבויות של יחידות ממשלתיות בסך 196,438.2 אלפי ש"ח כלולה יתרה בסך 3,367.92 ש"ח העומדת לזכות משרד החינוך והתרבות. מתברר שיתרה זו נכללה בטעות במסגרת הסעיף הנדון, כתוצאה מהתקלות שנוצרו מיישום תכנית ממוחשבת חדשה בחשבות המשרד (ראה לעיל "בנקים אחרים" בצד הזכירות של מאזן המדינה, עמ' סא).

פיקדונות שנתקבלו

היתרה בסעיף זה בסכום של 1,501.3 מיליון ש"ח מורכבת מפיקדונות אצל החשב הכללי בסך 1,342.3 מיליון ש"ח ומפיקדונות במשרדי הממשלה בסך 159 מיליון ש"ח.

פקדונות אצל החשב הכללי

במסגרת הפיקדונות אצל החשב הכללי כלולים, בין השאר:

שני פיקדונות של כספי פת"ח ופת"מ: בנק ישראל העמיד שני פיקדונות אלה לרשות החשב הכללי. מחשבון הפת"מ, שיתרתו ליום 31.3.89 הייתה 285.2 מיליון ש"ח (156.7 מיליון דולר) משך הציבור בשנה הנסקרת את כל פיקדונותיו והחשבון נסגר ליום 31.3.90. היתרה בחשבון הפת"ח ליום 31.3.90 הייתה 76.2 מיליון ש"ח (38.2 מיליון דולר) לעומת 578.8 מיליון ש"ח (318.1 מיליון דולר) ליום 31.3.89.

בשנה הנסקרת שילם האוצר ריבית בסך 24,743.7 אלפי ש"ח לבעלי פיקדונות פת"מ ו-56,134.9 אלפי ש"ח לבעלי פיקדונות פת"ח (ראה לעיל "בנק ישראל", עמ' נו).

פיקדון משרד הביטחון: משרד הביטחון מפקיד אצל החשב הכללי מטבע חוץ. החשב הכללי מפקיד כספים אלה בחשבון מיוחד בבנק ישראל, ומושך מהחשבון לצורך ביצוע תשלומים על פי הוראות משרד הביטחון. מחד בנק ישראל אינו מזכה את הפיקדון בריבית; אך מאידך, מזכה החשב הכללי את משרד הביטחון בריבית על הפיקדון. בשנה הנסקרת זיכה החשב הכללי את הפיקדון בריבית בסכום של 20.1 מיליון דולר, שנזקף לסעיף הוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל של המדינה.

מן האמור לעיל יוצא, שסעיף הוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל מממן חלק מהוצאות משרד הביטחון. מדברי ההסבר לתקציב המדינה לא עולה שהסעיף "ריבית" ישמש למטרה מעין זו.

הלוואות קצרות מועד במט"ח: היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-11.1 מיליון ש"ח (5.6 מיליון דולר) לעומת 321.0 מיליון ש"ח (176.4 מיליון דולר) ליום 31.3.89. הירידה נובעת בעיקר מהחזר הלוואות משני בנקים מחוץ לארץ בסך 175 מיליון דולר שגויסו בנובמבר 1988 והוחזרו בנובמבר 1989 (ראה דוח שנתי 40, עמ' ט). בשנה הנסקרת הופקדו אצל החשב הכללי מספר פיקדונות לזמן קצר בעיקר מחברת "צים", ויתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמה ב-11.1 מיליון ש"ח (5.6 מיליון דולר בקירוב). להלן הרכב סכום זה:

מיליוני דולרים

4.70	פיקדונות מחברת "צים" - חברת השיט לישראל
0.90	פיקדונות מהחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
0.01	פיקדון ממנהל הסחר הממשלתי
5.61	

הפיקדונות מהחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ מהווים תקבולים במט"ח מחוץ לארץ המייצגים פיצויים בעד נזקים שנגרמו לייצוא סחורות מישראל. תקבולים נוספים שהחברה קיבלה במרוקים גרמניים ובלירות שטרלינג, והפקידה באוצר, נרשמו בחשבונות אחרים במסגרת סעיף "בנקים" (ראה לעיל עמ' פא).

הפיקדון ממנהל הסחר הממשלתי (11.7 אלפי דולר) אינו מייצג התחייבות של המדינה מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים.

החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ: בדוח השנתי 40, עמ' ט, ציינה מבקר המדינה כי היתרה בסך 1.5 מיליון ש"ח ליום 31.3.89 בפיקדון של החברה, במסגרת הסעיף הנדון, למעשה איננה מהווה פיקדון של חברה זו, אלא מייצגת תמלוגים שנתקבלו ממנה, ומשום כן אין כאן התחייבות של המדינה ואין לה, אפוא, מקום במאזן המדינה. כשנערכה הביקורת הקודמת, גם

התמלוגים שנתקבלו עד 31.3.90 נרשמו במסגרת הסעיף הנדון, כך שהיתרה ליום 31.3.90 עלתה ל-2.6 מיליון ש"ח, ואף היא אינה מייצגת כל התחייבות של המדינה. בעקבות הביקורת הועברה היתרה של 2.6 מיליון ש"ח להכנסות המדינה - סעיף הכנסה "החזרות על חשבון תקציב של שנים קודמות" ואילו התמלוגים שנתקבלו בשנה השוטפת - באפריל - אוקטובר 1990 - נזקפו לסעיף הכנסה "תמלוגים מחברות ממשלתיות".

פיקדונות חברות ביטוח: אלה פיקדונות של תאגידי חוץ, שיתרתם ליום 31.3.90 הסתכמו ב-1,473.7 אלפי ש"ח (669,994 דולר, ו-42,000 ליש"ט), המוחזקים בבנק ישראל (ראה לעיל "בנק ישראל", עמ' נח). הפקדת הפיקדונות באוצר מהווה תנאי למתן רישיון לאותם תאגידי חוץ לנהל עסקי ביטוח בישראל, והיא נעשית על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. לפי החוק האמור, הפיקדון יוחזר למבטח בעל הרישיון, בין היתר, כשהוא חדל לעסוק בענף הביטוח שבשלו הופקד הפיקדון. הפיקדונות הם למעשה לזמן ארוך, ומן הראוי היה לרשום אותם כהכנסות המדינה ולכלול אותם בין החובות המתוקצבים של המדינה במאזן המוניטרי.

היתרות במט"ח ליום 31.3.89 היו 755,000 דולר ו-42,000 ליש"ט. בשנה הנסקרת הוחזרו פיקדונות בסכום של 87,000 דולר, ומצד שני הופקד פיקדון חדש בסכום של 1,994 דולר.

מימוש ערבות על תנאי: היתרה של חשבון זה הסתכמה ליום 31.3.90 בסכום של 132.6 אלף ש"ח לעומת יתרה בסך 121 אלף ש"ח ליום 31.3.89. העליה ליום 31.3.90 נובעת מהפרשי שערך בלבד. היתרה בערכים דולריים ליום 31.3.90 היתה 66.5 אלפי דולר ומאז 31.3.87 לא הייתה שינוי ביתרה זו של מט"ח (ראה דוח שנתי 40, עמ' סט).

היתרה בחשבון הנדון מייצגת יתרה של פיקדון שנתקבל בפברואר 1986 מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ. בנק זה נתן הלוואה למפעל תעשייתי מתוך פיקדון של האוצר בבנק ובאחריות האוצר. לאחר שהמפעל נקלע לקשיים כספיים, מימש הבנק את הביטחונות שקיבל מהמפעל, ואת התמורה בסכום הנ"ל העביר לחשב הכללי. תקבול זה מהווה למעשה פרעון חלקי של פיקדון האוצר בבנק, אך לא הופחת מיתרת הפיקדון וממילא לא נזקף להכנסות המדינה. החשב הכללי הודיע, שהוא מיעד את הסכום הנ"ל למימון פעולותיו של כונס נכסים, כשימונה. מבקר המדינה העיר בעבר ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' ע, כי מן הראוי היה לזקוף את התקבול הנ"ל לזכות הכנסות המדינה ולחשבון הפיקדון של האוצר, כפרעון חלקי, ואם יהיה על המדינה להשתתף בהוצאות של כונס נכסים, לדאוג להרשאה תקציבית מתאימה. היתרה בסך 132.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 אינה מייצגת התחייבות של המדינה.

זכאים שונים: במסגרת הסעיף הנדון שתי יתרות של זכאים, אשר הן ללא תנועה בשנים האחרונות: החברה לפיתוח מפעלי תיירות - 3,600 ש"ח, ואילת קורפוריישן - 5,578 ש"ח¹⁴ (2,797.62 דולר). מן הראוי לברר את מהותן.

פיקדונות במשרדי הממשלה

הפיקדונות במשרדי הממשלה ליום 31.3.90 הסתכמו ב-159 מיליון ש"ח והם כוללים בעיקר את הפיקדונות ביחידות האלה:

בנק הדואר: היתרה בסך 94.5 מיליון ש"ח ליום 31.3.90 מורכבת מהפיקדונות הבאים בבנק הדואר: (ראה טבלה בעמ' הבא)

(א) יתרות חשבונות סילוקין של יחידים - 9.5 מיליון ש"ח¹⁵.

¹⁴ היתרה ליום 31.3.89 הייתה 5,090 ש"ח, (2,797.62 דולר) והעלייה בערכים שיקליים ליום 31.3.90 נובעת מהפרשי שערך בלבד.

¹⁵ סכום זה מתבסס על המאזן הזמני של בנק הדואר. במאזן הסופי של בנק הדואר ליום 31.3.90 היתרה של חשבונות סילוקין היא בסכום של 10.5 מיליון ש"ח. בגלל הפיגור בהגשת המאזן הסופי לחשב הכללי, נכלל במאזן המדינה רק הסכום של 9.5 מיליון ש"ח.

מיליוני ש"ח

94.5	בנק הדואר
31.7	הנהלת בתי המשפט
11.1	משרד החינוך והתרבות
4.0	מינהל מקרקעי ישראל
4.0	משרד המדע והפיתוח
2.1	משרד האוצר
2.2	המינהל האזרחי ביהודה ושומרון
2.2	חינוך התיישבותי
1.1	משרד האנרגיה והתשתית
1.3	משרד המשטרה
1.2	משרד הבריאות
0.9	משרד החוץ
0.6	מחלקת עבודות צבוריות
0.2	משרד התעשייה והמסחר
0.2	משרד התיירות
-	משרד החקלאות (ראה להלן עמ' פז)

(ב) יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות לא ממשלתיים - 23 מיליון ש"ח. בסכום זה כלול סכום של 23.9 אלפי ש"ח המייצג "זכאים על תנאי" שלא ניתן למשוך אותו (ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים" - בנק הדואר, עמ' סח).

(ג) יתרה בחשבון של מרכז סליקה בנקאי בע"מ - 57.4 מיליון ש"ח. חשבון זה הוא חשבון מעבר, שהוצג במאזן הזמני של בנק הדואר ליום 31.3.90. במאזן הסופי של בנק הדואר אינו כלול מוסד זה בין הזכאים של בנק הדואר, מאחר שהיתרה של 57.4 מיליון ש"ח הועברה לחשבונות המתאימים, בחלקה הגדול, היא הועברה לחשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה (ראה לעיל "המחאות שלא נפרדו", עמ' פ) ובחלקה הנותר היא קרובה עם היתרה של המוסד לביטוח לאומי (ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים", עמ' סז). בגלל הפיגור בהגשת המאזן הסופי על בנק הדואר לחשב הכללי, נכללה במאזן המדינה התחייבות של המדינה בסך 57.4 מיליון ש"ח ואילו למעשה אין המדינה חייבת סכום זה.

(ד) יתרות של זכאים שונים של בנק הדואר בסכום כולל של 4.6 מיליון ש"ח בקירוב. להלן פירוט של סכום זה:

אלפי ש"ח

440.2	בנקי דואר בחוץ לארץ
554.1	המחאות דואר, המחאות כסף והמחאות לגוביינא
81.3	בנקים - התחייבויות בגין כספים שניגבו בעבור גופים שאינם לקוחות של בנק הדואר
178.8	זכאים אחרים
	סכומים בבירור:
2391.7	תקבולים שונים בבירור שהמסמכים אודותיהם אבדו
910.7	חשבונות אחרים בבירור
4556.8	

רואה החשבון של בנק הדואר העיר במאזן הזמני וגם במאזן הסופי ליום 31.3.90, כי התקבולים בסך 2,391.7 אלפי ש"ח שהמסמכים אודותיהם אבדו, כוללים סכום של 2,315.0 אלפי ש"ח בגין שנים

קודמות. כן העיר רואה החשבון, שהחשבונות האחרים לבירור בסכום של 910.7 אלפי ש"ח מורכבים מחשבונות סליקה בין-בנקאיים משנים קודמות בסכום של 768.9 אלפי ש"ח, ומגבויות בסכום כולל של 141.8 אלפי ש"ח, שעל רובו קיימים מסמכים אך לא ברור לבנק הדואר את חשבונו של מי יש לזכות.

במאזן הסופי של בנק הדואר ליום 31.3.90 כלולה התחייבות כלפי רשות הדואר בסכום של 6.8 מיליון ש"ח. התחייבות זו נוצרה לאחר חתימת הסכם השירותים באוגוסט 1990 בין בנק הדואר לבין רשות הדואר (ראה לעיל "שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה", עמ' נב), כך שהתחייבות אינה כלולה במאזן הזמני של בנק הדואר אשר שימש בסיס להכללת הנכסים וההתחייבויות של בנק הדואר במאזן המדינה. משום כך ההתחייבות האמורה לא כלולה במאזן המדינה ל-31.3.90. ההתחייבות הזאת לרשות הדואר היא נטו והיא מורכבת מצד אחד מההתחייבות של בנק הדואר כלפי רשות הדואר, הנובעת מהסכם השירותים, עבור התמורה המגיעה לרשות הדואר בעד השירותים שהיא ביצעה בשביל הבנק בתקופה 1.4.87 עד 31.3.90 בסכום של 7.4 מיליון ש"ח (ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים", עמ' טט) מהתחייבות נוספת של בנק הדואר בסך 0.2 מיליון ש"ח ובניכוי חובות שונים של הרשות בסך 0.8 מיליון ש"ח.

הנהלת בתי המשפט: הפיקדונות ליום 31.3.90 בסך 31,760.2 אלפי ש"ח מייצגים את הסכומים שהופקדו בבתי המשפט בארץ לעומת 21,508.5 אלפי ש"ח ליום 31.3.89.

משרד החינוך והתרבות: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90, לפי ספרי החשב הכללי, הסתכמה ב-11,065.4 אלפי ש"ח. התחייבות זו אינה קיימת (ראה להלן "זכאים בעד משכורת", עמ' צ).

מינהל מקרקעי ישראל: הפיקדונות במינהל ליום 31.3.90 בסך 4,048.5 אלפי ש"ח מורכבים בעיקר כלהלן:

(א) סכום של 3,788.9 אלפי ש"ח המייצג את יתרת ההכנסות מרכוש של נפקדים ביהודה ושומרון הנגבות על ידי המינהל האזרחי ביהודה ושומרון ומועברות למינהל מקרקעי ישראל. הפיקדון הזה משמש גם להחזרת כספים לבעלי הרכוש.

(ב) יתרת הקרן לשיקום מחצבות ליום 31.3.90 בסכום של 148.5 אלפי ש"ח. קרן זו ניזונה מחלק מהתמלוגים שהמינהל גובה מחוכרי המחצבות. הקרן מיועדת לממן את ההוצאות הדרושות לשיקום המחצבות לאחר סיום ניצולן.

(ג) משרד החינוך והתרבות הפקיד כספים בידי מינהל מקרקעי ישראל בגין הפקעת קרקעות עבור מכון וינגייט. לדברי המינהל, ההפקדות ליום 31.3.90 היו 88.1 אלפי ש"ח יותר מהסכומים שהמינהל שילם לבעלי הקרקעות וסכום זה כלול במסגרת הסעיף הנדון כפיקדון.

(ד) במסגרת הסעיף הנדון כלול סכום של 20.1 אלפי ש"ח המהווה יתרה ליום 31.3.90 של פיקדון שהפקיד בעבר האוצר בידי המינהל לצורך ביצוע עבודות פיתוח בקרית הממשלה בתל אביב. התשלום לקבלנים נעשה מתוך פיקדון זה. היתרה ליום 31.3.89 הייתה 31.6 אלפי ש"ח.

משרד המדע והפיתוח: יתרת הפיקדונות במשרד זה ליום 31.3.90 בסכום של 4,029.3 אלפי ש"ח אינה מייצגת פיקדונות בלבד, אלא היא כוללת סכום של 3.9 אלפי ש"ח המייצג חוב ל"מבטחים" הנובע מניכויים משכר העובדים, שלא הועברו למבטחים עד 31.3.90, ונכלל בטעות במסגרת סעיף "פידונות שנתקבלו" במאזן המדינה. יתרת הפיקדונות היא אפוא 4,025.4 אלפי ש"ח, והיא מורכבת מפיקדון בסך 38.1 אלפי ש"ח ומפיקדונות במט"ח בסכום כולל של 3,987.3 אלפי ש"ח המוחזקים בבנק ישראל (ראה לעיל "בנק ישראל", עמ' נצ). להלן פירוט הפיקדונות במט"ח.

(א) יתרת פיקדון מממשלת גרמניה בסך 2,022,299 מרקים גרמניים (2,381.5 אלפי ש"ח).

(ב) יתרת פיקדון מהקהיליה האירופית בסך 730,366 דולר (1,456.3 אלפי ש"ח).

(ג) יתרת פיקדון ממוסד בשוויץ בסך 75,000 דולר (149.5 אלפי ש"ח).

הפיקדונות הנ"ל לא תוקצבו מאחר שלדברי המשרד, השליטה על השימוש בכספים נמצאת בידי הממשלות והמוסדות המפקידים את הפיקדונות.

כספי הפיקדון מממשלת גרמניה מועברים למוסדות מחקר שונים לצורך ביצוע מחקרים.

כספי הפיקדון של הקהילה האירופית, אף הם מועברים למוסדות מחקר שונים, אך בביצוע מחקרים אלה משתתף גם תקציב משרד המדע והפיתוח. כספי הפיקדון המועברים למוסדות נרשמים כהכנסה מיועדת במסגרת תקציב המשרד.

כספי הפיקדון ממוסד בשווייץ מיועדים, לדברי המשרד, למוסדות להשכלה גבוהה לקליטת מדענים מקרב העולים.

משרד האוצר: מאזן המדינה ליום 31.3.90 משקף פיקדון במשרד האוצר בסך 2,160.0 אלפי ש"ח. פיקדון זה השתקף גם במאזן ליום 31.3.89. בדוח שנתי 40, עמוד עא, צוין, כי הפיקדון מהווה יתרה של תקבולים שוטפים מממשלת גרמניה המיועדים לממן את רוב הוצאות המינהל של הלשכה לטיפול בפיצויים אישיים מגרמניה וכי היא מייצגת את היתרה הבלתי מנוצלת של התקבולים מממשלת גרמניה ליום 31.3.89. למעשה רוב רובו של הפיקדון לא היה קיים ב-31.3.90, מאחר ובשנה הנסקרת נמשך רובו של הפיקדון - 2,145.6 אלפי ש"ח - לצורך מימון הוצאות תקציביות. מתברר, שההוצאה של 2,145.6 אלפי ש"ח משתקפת במאזן המדינה ליום 31.3.90 בסעיף "זכאים" כיתרת חובה, ואילו הסכום של 2,160.0 אלפי ש"ח משתקפים בסעיף "פיקדונות" כיתרת זכות. למעשה גם הסכום הזה של 2,160.0 אלפי ש"ח, ללא קשר עם הפיקדון מגרמניה, שייך לסעיף "זכאים של משרדי הממשלה" ומהווה חלק מהיתרה של סעיף זה. השיבוש בהצגה במאזן המדינה ליום 31.3.90 נגרם בשל תקלות שנוצרו בעת המעבר למערכת ממוחשבת חדשה של החשבונות של משרדי הממשלה (ראה לעיל "מיחשוב של החשבונות של משרדי הממשלה", עמ' נב).

היתרה של הפיקדון האמור בסך 14.4 אלפי ש"ח משתקפת בסעיף "זכאים של משרדי הממשלה" (ראה להלן) והפיקדון מוחזק בחשבון מט"ח של האוצר בבנק ישראל. סכום זה מהווה יתרה בלתי מנוצלת של תקבולים מממשלת גרמניה ואין הוא מייצג אפוא התחייבות של המדינה.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמה ב-2,216.7 אלפי ש"ח והיא מורכבת מפיקדונות במטבעות חוץ שונים בסכום של 1,411.3 אלפי ש"ח (ראה לעיל "בנקים אחרים", עמ' ס) ומכספי פיקדונות שהתקבלו בבתי המשפט ביהודה ושומרון - 805.4 אלפי ש"ח (ראה לעיל "בנקים אחרים", עמ' ס).

משרד האנרגיה והתשתיות: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,108.3 אלפי ש"ח לעומת 1,011.3 אלפי ש"ח ליום 31.3.89, והיא מייצגת שני פיקדונות בדולרים ממשרד האנרגיה של ממשלת ארצות הברית - 554,818.95 דולר (1,106.3 אלפי ש"ח) ו-1,000 דולר (2.0 אלפי ש"ח). לפי ספרי המשרד, מוחזקים הפיקדונות בבנק ישראל (ראה לעיל "בנק ישראל", עמ' נצ). הפיקדונות מיועדים לביצוע מחקרים משותפים עם המשרד בתחום האנרגיה. הפיקדונות לא תוקצבו מאחר שלדברי המשרד השליטה על השימוש בכספי הפיקדונות נמצאת בידי משרד האנרגיה של ארצות הברית. בשנה הנסקרת לא נמשכו כספים מהפיקדונות לצורך ביצוע מחקרים, והגידול ביתרה השקלית נובעת מהפרשי שערך.

משרד המשטרה: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 בסך 1,339.8 אלפי ש"ח מייצגת את הסכומים שהופקדו במשטרת ישראל, לעומת 891.8 אלפי ש"ח ליום 31.3.89.

משרד הבריאות: הפיקדונות ליום 31.3.90 במשרד זה הסתכמו ב-1,249.5 אלפי ש"ח, לעומת 1,271.8 אלפי ש"ח ליום 31.3.89, והם מייצגים הפקדות של חולים המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים ובעיקר בבתי חולים ממשלתיים למחלות כרוניות או למחלות נפש. בדוחות קודמים של מבקר המדינה, ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' עב, ציין מבקר המדינה כי בתי החולים משתמשים בכספי הפיקדונות למימון פעילותם השוטפת ומן הראוי לשקול את הפקדת כספי הפיקדונות אצל החשב הכללי או אצל גורם אחר בחשבון הנושא ריבית ו/או הצמדה. עוד ציין מבקר המדינה, כי מן

הראוי שהמשרד יקבע נהלים לגבי פיקדונות של חולים שנפטרו כאשר אי אפשר לאתר את יורשיהם. עד גמר הביקורת בפברואר 1991 לא נקבעו נהלים בנושאים אלה. הערה דומה הובאה בדוחות קודמים ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' עב.

משרד החוץ: ליום 31.3.90 היו בידי משרד החוץ שני פיקדונות בסכום כולל של 953.5 אלפי ש"ח, כלהלן:

(א) פיקדון בסכום של 718.7 אלפי ש"ח, שמקורו, לדברי משרד החוץ, בהשתתפות מדינות אחרות במימון פרויקטים חקלאיים שהמחלקה לשיתוף בין-לאומי במשרד החוץ מבצעת בארצות מתפתחות. כספי הפיקדון המתקבלים בדולרים מוחזקים בחשבון בבנק ישראל. כל ההוצאות מתוקצבות במסגרת תקציב המשרד. השימוש בכספי הפיקדון נרשם כהכנסה מיועדת בתקציב המשרד. היתרה של פיקדון זה ליום 31.3.89 הייתה 248.8 אלפי ש"ח.

(ב) בשנה הנסקרת התקבל פיקדון חדש במרקים גרמניים, שיתרתו ליום 31.3.90 הסתכמה ב-234.8 אלפי ש"ח. הפיקדון הזה ישמש אותן המטרות שצוינו לעיל, והמשיכות ממנו מתוקצבות כפי שצוין לעיל.

מחלקת עבודות ציבוריות: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמו ב-601.8 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהסכומים האלה:

(א) תקבולים שנתקבלו בעבר מחברת יובל - חברה לביטוח בע"מ¹⁶ בסך כולל של 120.9 אלפי ש"ח כפיצוי על נזקים שנגרמו למחלקה. סכום זה יועבר להכנסות המדינה, ואין הוא מהווה אפוא התחייבות של המדינה כלפי גורם כלשהו.

(ב) חברה הרשומה בארצות הברית הקשורה עם הקמת תחנת ממסר בערבה, מזמינה עבודות אצל מחלקת עבודות ציבוריות ומפקידה כספים אצל המחלקה למטרה זו. הפיקדונות נרשמים בחשבון חו"ז לזכות החברה. עם סיום שלבים מסוימים של העבודות, המחלקה מחייבת את חשבון החו"ז לזכות הכנסות. היתרה בחשבון האמור לזכות קול אמריקה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-470.9 אלפי ש"ח והיא מהווה חלק של יתרת הפיקדונות של המחלקה ליום 31.3.90.

(ג) חברת שמירה שילמה למחלקה סכום של 4.6 אלפי ש"ח כפיצוי על נזקים שנגרמו למחלקה. סכום זה נרשם בחשבון חו"ז לזכות החברה והוא כלול ביתרה הנ"ל ליום 31.3.90. לדברי המחלקה, יועבר סכום זה להכנסות ואין הוא מהווה אפוא כל התחייבות של המדינה.

משרד התעשייה והמסחר: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמה ב-199.2 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מן הסכום של 188.2 אלפי ש"ח. סכום זה לדברי המשרד, ייצג הוצאה שאמורה הייתה להיות משולמת לטחנת קמח בדרום הארץ. המשרד עיכב את התשלום וזקף אותו לזכות חשבון חו"ז במסגרת הסעיף הנדון. בעקבות התדיינות משפטית, נקבע, לדברי המשרד, כי אין מקום לשלם את הסכום לטחנה האמורה, והוא ייזקף להכנסות המדינה. הסכום האמור אינו מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

משרד התיירות: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמה ב-255.5 אלפי ש"ח. סוכנויות הנסיעות נוהגות לתת למשרד ערבויות. כשהסוכנויות אינן יכולות לקיים נסיעות עבור לקוחותיהן אשר כבר שילמו בעד כרטיסי הנסיעה, מבצע המשרד חילוט של הערבויות והתמורה נרשמת בספרי המשרד כפיקדון. ועדה משרדית מחליטה כיצד להחזיר מתוך הפיקדון את חובות הסוכנויות ללקוחותיהן. בעניין זה ראה בדוח זה הפרק "רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם", עמ' 480.

משרד החקלאות: יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמה לפי ספרי החשב הכללי בסכום של 8.3 אלפי ש"ח. למעשה, לא היו קיימים פיקדונות של המשרד ליום 31.3.90. הרישום בספרי החשב הכללי של פיקדונות בסכום האמור נובע מתקלות שנוצרו עם המעבר לתכנית ממוחשבת חדשה של חשבות המשרד. ראה לעיל "דמי מחזור" - משרד החקלאות, עמ' צד.

¹⁶ החברה כבר אינה קיימת.

הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה בסכום של 42,439.8 אלפי ש"ח מורכבת מהפרשות ומקרנות אצל החשב הכללי בסכום של 41,718.3 אלפי ש"ח, ומקרן החשבות נמל יפו - שהיא יחידה של משרד התחבורה - בסכום של 721.5 אלפי ש"ח. עד סוף שנת הכספים נכללו במסגרת הסעיף הנדון גם היתרות של הקרן לביטוח שער ליצואנים והקרן לזכויות סוציאליות. בשנה הנסקרת, כמו בשנה שקדמה לה היתרות של שתי קרנות אלו נכללו בסעיף "זכאים של החשב הכללי" (ראה להלן). קרנות אלו אינן שונות מן הקרנות הכלולות במסגרת הסעיף הנדון, ומן הראוי לכלול אותן במסגרתו.

היתרה בסך 42,439.8 אלפי ש"ח כוללת בעיקר את החשבוניות האלה:

קרן לסיכונים מערביות המדינה: בקרן זו נרשמים דמי עמלה הנגבים בגין ערבויות המדינה. הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים, העלולים להתהוות בשל מימוש ערבויות. החשב הכללי הודיע, שהוא משתמש בכספי הקרן לסילוק ערבויות המדינה כאשר אין הקצבה מספקת בתקציב המדינה (ראה דוח שנתי 40, עמ' עב). יתרת הקרן ליום 31.3.90 הסתכמה ב-41,628.0 אלפי ש"ח לעומת 31,145.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89.

בשנה הנסקרת שילם האוצר סך 4.6 מיליון ש"ח לסילוק חוב של בית החולים שערי צדק, שהמדינה ערבה לפירעונו. גם בשנות הכספים 1987 ו-1988 שילם האוצר סכום של 10.2 מיליון ש"ח ו-5.8 מיליון ש"ח לסילוק חובות של בית החולים שערי צדק, שהמדינה הייתה ערבה לפירעונם (ראה דוח שנתי 40, עמ' עב).

החשב הכללי זוקף לזכות הקרן ריבית, לפי שיעור "ריבית חשב כללי". ריבית בסך 4.7 מיליון ש"ח בגין השנה הנסקרת נזקפה לזכות הקרן ב-31.3.90, והיא כלולה ביתרה האמורה של הקרן ליום 31.3.90.

בחשבון הקרן האמורה נרשמים דמי עמלה הנגבים בגין ערבויות המדינה להתחייבויות כלפי בנקים. החשב הכללי רושם בחשבון נפרד את דמי העמלה הנגבים בגין ערבויות שהמדינה נותנת להתחייבויות כלפי גופים שאינם בנקים. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-2.1 אלפי ש"ח. בשנה הנסקרת, כמו בשתי השנים שקדמו לה, לא הייתה תנועה בחשבון זה, והיתרה ליום 31.3.90 זהה אפוא ליתרה ליום 31.3.89 וליום 31.3.88.

קרן לפיתוח נמל יפו: הקרן מנוהלת על ידי נמל יפו, ויתרתה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-721.5 אלפי ש"ח לעומת 1,000.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. כספי הקרן מופקדים אצל החשב הכללי. הירידה ביתרת הקרן נובעת מהעברה מהקרן סכום של 278.9 אלפי ש"ח לצורך כיסוי הגרעון שנוצר מביצוע התקציב של נמל יפו בשנת הכספים 1989. סכום זה נרשם אפוא כהכנסה במסגרת ההכנסות של הנמל ובדרך זו הושאו הכנסות הנמל להוצאותיו.

נמל יפו מהווה מאז 1982 מפעל עסקי במסגרת משרד התחבורה. עודפי ההכנסה על ההוצאה של הנמל בשנים שלפני 1982 הושקעו באיגרות חוב. במאי 1984 סיכמו אגף התקציבים ואגף החשב הכללי עם הנהלת הנמל, כי איגרות החוב יימכרו והתמורה תופקד בחשבון פיקדון באוצר - קרן לפיתוח נמל יפו - שתישא ריבית חשב כללי; הקרן תשמש למימון עודף ההוצאות על ההכנסות. לפי ההסברים שנתקבלו, הכוונה להוצאות שיהיו קשורות בפיתוח נמל יפו.

בהתאם לסיכום האמור הועברו לקרן העודפים מביצוע תקציב של נמל יפו, והקרן זכתה בריבית חשב כללי. בשנת הכספים 1987 נעשה שימוש בכספי הקרן למימון הוצאות פיתוח של הנמל. בשנת הכספים 1988 הועבר לקרן עודף ההכנסה על ההוצאה של הנמל לאותה שנה (ראה דוח שנתי 40, עמ' עג). בשנה הנסקרת, כאמור, שימשה הקרן למימון הוצאות רגילות של הנמל. בקשר לשימוש בכספי הקרן, ציינו מבקרי המדינה בעבר ולאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' עג, כי על פי הנוהל המקובל, עודף ההכנסות על ההוצאות של מפעל עסקי יועבר להכנסות המדינה - הכנסה מתמלוגים, ומן הראוי היה לנהוג כך גם בעניין נמל יפו. עוד ציינה מבקר המדינה, כי יש לממן עבודות פיתוח מתוך הקצבות למטרה זו בתקציב המדינה, כנהוג אצל שאר המפעלים העסקיים של המדינה.

יתרת הקרן ליום 31.3.90 בסך 721.5 אלפי ש"ח אינה מהווה התחייבות של המדינה כלפי גוף חיצוני.

זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה מייצגת, בדרך כלל, את המשכורות ושכר עבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים, בעבור חודש מארס 1990, ששולמו באפריל 1990, אך נזקפו לתקציב של שנת הכספים שלפניו, כך שליום המאזן קיימת התחייבות של המדינה המקבלת ביטוי במסגרת הסעיף הנדון. היתרה של הסעיף הנדון ליום 31.3.90 הסתכמה ב- 610.4 מיליון ש"ח לעומת 522.2 מיליון ש"ח¹⁷ ליום 31.3.89, והיא כוללת את הסכומים שנוכו מהמשכורות ומשכר עבודה של עובדים, לזכות מוטבים שונים.

החשב הכללי נוהג לשלם את משכורות העובדים של רוב משרדי הממשלה, ואילו יתר המשרדים משלמים את משכורות העובדים במישרין מתוך חשבונות הבנק שלהם. היתרה ליום 31.3.90 בסך 610.4 מיליון ש"ח מורכבת משני סכומים: סכום של 164.5 מיליון ש"ח שנועד לעובדי המשרדים, שמשכורותיהם משולמות על ידי החשב הכללי אך טרם שולמו עד 31.3.90, וסכום של 445.9 מיליון ש"ח שנועד לעובדים של יתר המשרדים, ואשר לא שולם על ידם עד 31.3.90.

הסכום של 164.5 מיליון ש"ח, מורכב כלהלן:

(א) בסוף כל חודש של השנה הנסקרת זיכה החשב הכללי חשבון "משכורת קבועים 1989/90" נגד חיוב תקציב, את הסכום נטו של העובדים הקבועים שמשכורותיהם משולמות על ידי ומחושבות על ידי מלם מערכות בע"מ, ובראשית החודש שלאחריו ביצע החשב הכללי את התשלום על ידי זיכוי חשבונותיהם של העובדים בבנקים. ליום 31.3.90 מראה החשבון האמור יתרת זכות בסך 95.8 מיליון ש"ח המייצגת את המשכורות נטו לחודש מארס 1990 של העובדים האמורים. סכום זה שולם לבנקים ב-1.4.90.

בחשבון נפרד נרשמים הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים שמשכורותיהם משולמות על ידי החשב הכללי. מדובר בניכויים עבור מוטבים שונים באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. בחשבון זה ליום 31.3.90 הייתה יתרת זכות בסך 53.0 מיליון ש"ח, המייצגת ניכויים ממשכורות העובדים לחודש מארס 1990, והוא שולם לבנק יהב רובו (52.7 מיליון ש"ח) ביום 1.4.90 והיתרה ב-2.4.90.

(ב) החשב הכללי משלם את המשכורות של עובדי המוסד לביטוח לאומי. בחשבון של המוסד שלחובתו נזקפים תשלומים אלה, מזכה החשב הכללי את המוסד בסכום הכולל של הניכויים עבור הביטוח הלאומי ממשכורות עובדי המדינה המשולמות על ידיו. כן מזכה החשב הכללי את החשבון האמור בסכום הכולל של הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי (המשרדים שמשכורותיהם משולמות על ידי החשב הכללי). היתרה החודשית לאחר קיזוז הפעולות האלה, מהווה בדרך כלל חוב של החשב הכללי למוסד, והחשב הכללי פורע חוב זה במהלך החודש שלאחריו. היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-15.7 מיליון ש"ח לזכות המוסד והיא מורכבת מניכויים ממשכורות עובדי המדינה בעבור ביטוח לאומי לחודש מארס 1990 בסך 23.2 מיליון ש"ח, ומצד שני מתשלום משכורות עובדי הביטוח הלאומי לחודש מארס בסך 7.5 מיליון ש"ח על ידי החשב הכללי. החוב של החשב הכללי בסך 15.7 מיליון ש"ח שולם למוסד במהלך חודש אפריל 1990.

(ג) במסגרת הסעיף הנדון כלולה יתרה בסך 22.2 אלפי ש"ח. יתרה זו היא של חשבון שבו רושם החשב הכללי את הניכויים ממשכורות העובדים הישראליים בנציגות האוצר בארצות הברית, בעבור מס הכנסה וביטוח לאומי. הניכויים האלה נזקפים לזכות החשבון, ועם העברת הסכומים לשלטונות מס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי, נסגר החשבון. היתרה בסך 22.2 אלפי ש"ח הועברה לשלטונות מס הכנסה רובה באפריל 1990, ומיעוטה בנובמבר 1990.

¹⁷ מוין מחדש.

(ד) במסגרת הסעיף הנדון כלולה יתרת חובה של רשות הדואר לסוף ינואר 1990 בסך 1,345.4 אלפי ש"ח. היתרה נוצרה משום שגם לאחר שהוקמה רשות הדואר כתאגיד משפטי, המשיך החשב הכללי לבצע תשלומים על פי הוראות הרשות, כאילו הייתה יחידה ממשלתית. בדוח שנתי 40, עמ' עד ועמ' עט, ציינה מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת, מטפל החשב הכללי בהכנת הסדר לגביית החוב מצד אחד, ולהפסקת מתן שירות זה לרשות הדואר, מצד שני. מתברר שהחוב גדל עד לסכום של 1,682.8 אלפי ש"ח במאוס 1990 והרשות פרעה אותו בחודש זה והחשבון נסגר.

הזכאים בעד משכורת של יתר משרדי הממשלה - יתרתם ליום 31.3.90 הסתכמה ב-445.9 מיליון ש"ח (ראה לעיל). יתרה זו מורכבת, בין היתר, מהסכומים האלה: סכום של 315.9 מיליון ש"ח המתייחס למשרד הבטחון; סכום של 107.5 מיליון ש"ח המתייחס למשרד החינוך והתרבות (בעיקר משכורות מורים); סכום של 11.7 מיליון ש"ח המתייחס להנהלת בתי המשפט; סכום של 3.2 מיליון ש"ח המתייחס לחינוך ההתיישבותי; סכום של 2.8 מיליון ש"ח המתייחס למשרד העבודה והרווחה; סכום של 1.1 מיליון ש"ח המתייחס למינהל האזרחי בעזה; סכום של 0.9 מיליון ש"ח המתייחס למשרד הבריאות; וסכום של 0.7 מיליון ש"ח המתייחס למשרד החוץ.

משרד החינוך והתרבות: היתרה בספרי החשב הכללי של זכאים של המשרד בעד משכורת ליום 31.3.90 הסתכמה ב-107,560.5 אלפי ש"ח, אולם ההתחייבויות של המשרד היו למעשה 104,895.0 אלפי ש"ח, כפי שהן משתקפות בספרי המשרד. מתברר, שבספרי החשב הכללי נרשמו זכויות והתחייבויות של המשרד שאינן קיימות למעשה, והן אמנם מקוזזות זו את זו, אך כתוצאה מכך גדלו היתרות בזכויות ובהתחייבויות הרשומות במאזן המדינה המבוסס על ספרי החשב הכללי, כפי שמתברר מן הטבלה הבאה. חוסר התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי המשרד נובע מתקלות שנוצרו בקליטת נתונים של המשרד בספרי החשב הכללי כתוצאה מהפעלת מערכת ממוחשבת חדשה בחשבות המשרד (ראה לעיל "מיחשוב של החשבויות של משרדי הממשלה", עמ' 000).

הסעיף	יתרה החשב	בספרי הכללי	יתרה למעשה - ספרי המשרד	הפרש
	<u>ומאזן המדינה</u>			
	<u>באלפי ש"ח</u>			
זכאים בעד משכורת	107560.5		104895.0	(-)2665.5
פיקדונות	11065.4	-		(-)11065.4
חייבים	13730.9	-		(+)13730.9

יתרת הזכאים בסך 104,895.0 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 מורכבת מן הסכומים האלה:

(א) משכורות ושכר עבודה נטו של המורים בסכום של 73.431.5 אלפי ש"ח בעבור חודש מאוס 1990, ששולמו באפריל 1990, אך נזקפו לתקציב של שנת 1989, כך שליוו המאזן ב-31.3.90 קיימת התחייבות של המדינה המקבלת ביטוי במסגרת הסעיף הנדון.

(ב) ניכויים בסכום של 14,992.8 אלפי ש"ח ממשכורות המורים עבור המוסד לביטוח לאומי שלא שולמו לו עד 31.3.90.

(ג) ניכויים בסכום של 324.0 אלפי ש"ח ממשכורות מורים ועובדים ארעיים עבור חברת מבטחים שלא שולמו לה עד 31.3.90.

(ד) ניכויים ממשכורות מורים בסכום של 15,679.5 אלפי ש"ח עבור מוטבים שונים שלא שולמו למוטבים עד 31.3.90.

(ה) ניכויים אישיים בסכום של 1,325.2 אלפי ש"ח ממשכורות מורים לקרנות שונות, תכניות חסכון וכדומה, שלא הועברו לתעודתם עד 31.3.90.

(ו) עיקולים של משכורות מורים בסכום של 66.2 אלפי ש"ח, על פי הוראות לשכות הוצאה לפועל.

(ז) ניכויים ממשכורות מורים בסכום של 2.9 אלפי ש"ח עבור מרכז הסתדרות המורים, שלא שולמו עד 31.3.90.

סך כל ההתחייבויות הנ"ל מסתכמות ב-105,822.1 אלפי ש"ח ומהן נוכו יתרות של החייבים בסכום כולל של 927.1 אלפי ש"ח כמפורט להלן:

(א) חובות של מורים בסכום של 606.6 אלפי ש"ח. חובות אלה נוצרו משום שמורים התפטרו או יצאו לחופשה ללא תשלום, והמשרד המשיך לשלם להם משכורות¹⁸.

(ב) חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 320.5 אלפי ש"ח עבור תגמולים למורים ששירתו במילואים. מקומו של חוב זה במאזן המדינה צריך להיות בצד הזכויות של המאזן במסגרת סעיף "חייבים" ולא כהפחתה במסגרת ההתחייבויות.

הנהלת בתי המשפט: היתרה בסך 11,709.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 מורכבת בעיקרה מהסכומים הבאים:

(א) סכום של 5,684.5 אלפי ש"ח המייצג יתרת פיקדונות שנוצרה כמבואר להלן: הנהלת בתי המשפט היא יחידה נפרדת ועצמאית במסגרת משרד המשפטים, במסגרתה פועלת, ליד כל בית משפט שלום, לשכת הוצאה לפועל. מי שזכה בדין, רשאי להגיש את פסק הדין לכל לשכת הוצאה לפועל לשם ביצועו. במסגרת סמכויותיו מוציא ראש ההוצאה לפועל צווים לביצוע הליכים, כגון: עיקול מטלטלין, ומסירת נכס. נוסף על תשלום אגרה לפתיחת תיק בלשכת ההוצאה לפועל, נותן המבקש ללשכה פיקדון אשר בדרך כלל אינו מוחזר לו. כספי הפיקדונות משמשים מקור למימון השכר של העובדים המבצעים את העיקולים. לפי הודעת הנהלת בתי המשפט, נמנים עובדים אלה בחלקם הגדול עם העובדים הקבועים של ההנהלה; בחלקם הם עובדים מן החוץ. כספי הפיקדונות אינם מועברים אפוא להכנסות המדינה. יתרת הפיקדונות ליום 31.3.90 הסתכמה כאמור ב-5,684.5 אלפי ש"ח לעומת 2,880.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. הנהלת בתי המשפט הודיעה, שהשכר המשולם לעובדי ההנהלה מצטרף לשכרם הקבוע בתלוש המשכורת.

תשלום אגרה לפתיחת תיק ובעד בקשה לנקיטת הליכים והפקדת פיקדון למימון הוצאות הביצוע מעוגנים בתקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), התשכ"ח-1968, שהותקנו מכוח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

(ב) סכום של 5,525.3 אלפי ש"ח העומד לזכות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. הנהלת בתי המשפט הודיעה, שהפעולה בספריה נובעת מפעולה מקבילה שעשה החשב הכללי בספריו, ואין היא יודעת את מהותה. היתרה ליום 31.3.89 הייתה 2,206.2 אלפי ש"ח, וגם לגבי יתרה זו הודיעה הנהלת בתי המשפט שאין היא יודעת את מהותה (ראה דוח שנתי 40, עמ' 40). בעניין זה יצוין, כי המשכורות של עובדי הנהלת בית המשפט משולמות על ידי החשב הכללי, וכל הניכויים מהמשכורות למוטבים שונים, באמצעות בנק יהב, משתקפים בספרי החשב הכללי (ראה לעיל).

(ג) סכום של 497.7 אלפי ש"ח היא יתרה בחשבון הנקרא "מקדמות משכורת אוקטובר 1977". הנהלת בתי המשפט לא יכלה לתת הסבר מלא של מהות יתרה זו, ומדוע במועד הביקורת בפברואר 1991, היא עודנה רשומה בספריה. לדעת הנהלת בתי המשפט, על החשב הכללי לסגור את חשבון זה על ידי העברתו לחשבונות תקציביים הנוגעים למשכורת, ובדרך זו להקטין את סך כל ההוצאה על משכורת. מכל מקום, הסכום האמור אינו מבטא התחייבות של המדינה ואין לו מקום במאזן המדינה.

(ד) סכום של 2.1 אלפי ש"ח העומדת לזכות מוסד כתוצאה מעיקולים שבוצעו לטובתו.

משרד העבודה והרווחה: היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-2,793.6 אלפי ש"ח, והיא כוללת, בין השאר, סכומים שנוכו משכר עובדי המשרד בעבור המוסד לביטוח לאומי - 970.7 אלפי ש"ח; בעבור "מבטחים" - 524.7 אלפי ש"ח; בעבור אגף מס הכנסה - 76.2 אלפי ש"ח; בעבור מס אחיד -

¹⁸ תופעה כזאת הייתה קיימת בשנים קודמות - ראה דוח שנתי 40, עמ' סב.

18.7 אלפי ש"ח; ובעבור משרד ההוצאה לפועל בגין עיקולים ממשכורות עובדים - 1.6 אלפי ש"ח. כל הסכומים האלה לא הועברו ליעדם עד 31.3.90.

ביתרה האמורה של 2.793.6 אלפי ש"ח כלול סכום של 1,111.9 אלפי ש"ח העומד לזכות רשויות מקומיות. מתברר, שסכום זה נזקף לחובת התקציב של המשרד בתכניות שונות, אך לא שולם לרשויות המקומיות עד 31.3.90, ולכן הוא נזקף לזכות חשבון חו"ז של הרשויות במסגרת הסעיף הנדון. מאחר שהמשרד אינו מפעיל עסקי והסכום לא שולם עד 31.3.90 לא היה מקום לרשום את הסכום האמור כהוצאה תקציבית.

המינהל האזרחי בעזה: היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,114.4 אלפי ש"ח והיא מורכבת כלהלן:

(א) שני סכומים - 218.4 אלפי ש"ח ו-284.4 אלפי ש"ח - שאין להם כל שייכות לסעיף הנדון "זכאים בעד משכורת", אלא עומדים מול חייבים שונים (ראה לעיל "חייבים למשרדי ממשלה", עמ' עג).

(ב) חוב לשירותי אספקה של משרד הבריאות בסך 193.3 אלפי ש"ח. התברר שהמינהל חייב תקציב הוצאה שלו כנגד זיכוי חשבון שירותי אספקה עבור אספקת תרופות בעתיד. למעשה המינהל לא היה חייב לשירותי האספקה כל סכום שהוא ליום 31.3.90. המינהל חייב תקציב למרות שלא בוצע תשלום. פעולה זאת נוגדת, לדעת מבקר המדינה, את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

(ג) במסגרת התקציב של המינהל ישנה הקצבה עבור הקרן לבטיחות בדרכים. המינהל חייב את התקציב וזיכה את הקרן בסכום של 418.3 אלפי ש"ח. אמנם המינהל הוא משק סגור, אך מאחר שהמינהל אינו מפעיל עסקי אין הוא רשאי לחייב תקציב הוצאה בלא שביצע את התשלום בפועל.

משרד הבריאות: היתרה ליום 31.3.90 בסכום של 990.4 אלפי ש"ח מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים: מניכויים ממשכורת העובדים הקבועים שלא באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ לזכות מוטבים שונים - 566.7 אלפי ש"ח; מניכויים משכר עבודה של עובדים ארעיים באמצעות בנק יהב לזכות מוטבים שונים - 117.3 אלפי ש"ח, מניכויים משכר עבודה עבור המוסד לביטוח לאומי - 108.9 אלפי ש"ח; משכורות עובדים שמשכורתם לא שולמה על ידי החשב הכללי - 124.0 אלפי ש"ח. כל הסכומים מהם מורכבת היתרה הנ"ל לא הועברו ליעדם עד 31.3.90.

משרד החוץ: היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-758.6 אלפי ש"ח והיא מורכבת כלהלן:

(א) במסגרת משרד החוץ קיימת קרן ושמה "קרן רוטשילד עמיתים" הניזונה, לדברי המשרד, מתקבולים מחוץ לתקציב של המשרד, ומשמשת מקור למימון לימודים של צוערים. יתרת הקרן ליום 31.3.90 הסתכמה ב-513.2 אלפי ש"ח, לעומת 289.7 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. יתרת הקרן אינה מהווה איפוא התחייבות של המדינה.

הביקורת העלתה שלזכות הקרן נזקף סכום של 361.4 אלפי ש"ח בטעות, במקום לזקוף אותו לזכות תקציב הוצאה. המשרד הודיע, שבשנה השוטפת תתוקן הטעות וסכום זה ייזקף לחובת הקרן.

במאזן המדינה ליום 31.3.89 נכללה יתרת הקרן במסגרת סעיף דמי מחזור, כהפחתה (ראה דוח שנתי 40, עמ' נד), ואילו בשנה הנסקרת נכללה היתרה במאזן המדינה במסגרת הסעיף הנדון - זכאים בעד משכורת.

(ב) יתרות של חשבונות שונים שמסתכמות ב-245.4 אלפי ש"ח. יתרות אלה מייצגות בעיקר ניכויים משכר העבודה בעבור המוסד לביטוח לאומי, שלטונות מס הכנסה, בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (99.9 אלפי ש"ח), וניכויים משכר עבודה והפרשות עבור מבטחים (67.5 אלפי ש"ח), שטרם הועברו למוסדות אלה עד 31.3.90; חוב של הסוכנות היהודית בסכום של 41.3 אלפי ש"ח.

מחלקת עבודות צבוריות: היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-137.3 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מן הסכומים האלה:

(א) לשכת נשיא המדינה הפקידה במחלקה בשנה הנסקרת סכום של 67,000 ש"ח, ומשרד החקלאות - 50,000 ש"ח, בעבור ביצוע עבודות. המחלקה הודיעה שהעבודות לא בוצעו וכי סכומים אלה יוחזרו. הסכומים רשומים במסגרת הסעיף הנדון, אף על פי שאין הם מייצגים זכאים בעד משכורת.

(ב) סכום של 11.0 אלפי ש"ח עוקל מתוך שכרם של עובדי המחלקה.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-123.8 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מניכויים שנעשו מהמשכורות ומהשכר של העובדים עבור מוטבים שונים, שלא הועברו אליהם עד 31.3.90. להלן המוטבים העיקריים:

אלפי ש"ח

73.4	המוסד לביטוח לאומי
37.1	קרן חינוך
5.4	מס אחיד
3.7	בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ ניכויים על ידי החזר הלוואות
1.2	עיקולים על פי הוראות לשכות הוצאה לפועל
0.4	מבטחים בע"מ
0.5	שלטונות מס הכנסה

אגף המכס/הוצאות: היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-106.5 אלפי ש"ח והיא מורכבת מסכומים שנוכו משכר עובדים או הופרשו ולא הועברו למוטבים השונים עד 31.3.90. לפי הפירוט דלהלן:

(א) ניכויים והפרשות עבור מבטחים - 54.4 אלפי ש"ח.

(ב) ניכויים משכר עבודה של עובדים ארעיים ושל מרצים עבור המוסד לביטוח לאומי - 48.0 אלפי ש"ח.

(ג) ניכויים משכר עבודה עבור מוטבים שונים באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ - 4.1 אלפי ש"ח.

זכאים של החשב הכללי

היתרה של חשבונות הזכאים הרשומים בספרי החשב הכללי הסתכמה ליום 31.3.90 ב-922.2 מיליון ש"ח. פירוט הזכאים:

המוסד לביטוח לאומי: ב-31.3.90 חל מועד הפרעון של הפקדה של המוסד לביטוח לאומי באוצר, בסכום כולל של 740,208.7 אלפי ש"ח המורכב מקרן - 399.9 אלפי ש"ח; הצמדה - 468,166.7 אלפי ש"ח; ריבית - 271,642.1 אלפי ש"ח. מכיוון שהתאריך הנ"ל חל ביום השבת דחה החשב הכללי את התשלום של הסכום האמור למוסד לביטוח לאומי לאפריל 1990. ואולם מאחר וההוצאה הזאת הייתה מתוקצבת בשנת הכספים 1989, זקף החשב הכללי את הסכום לסעיף התקציבי "תשלום חובות" ב-31.3.90, כנגד רישום הסכום לזכות המוסד לביטוח לאומי, ומכאן ההתחייבות של המדינה הכלולה במסגרת הסעיף בנדרון.

אוצר השלטון המקומי בע"מ: החשב הכללי רושם את ההקצבות בתקציב המדינה המיועדות לרשויות המקומיות לזכות חשבון אוצר השלטון המקומי וגוף זה מושך מחשבונו לפי הצרכים של הרשויות. היתרה בחשבון ליום 31.3.90, בסך 119,648.1 אלפי ש"ח, מייצגת את ההקצבות שנזקפו לתקציב המדינה, אך לא הועברו ליעדם הסופי עד 31.3.90.

אלפי ש"ח

740208.7	המוסד לביטוח לאומי
119648.1	אוצר השלטון המקומי בע"מ
19114.6	ביטוח שער ליצואנים
17072.1	קרן פיתוח סוציאלי לעובדי השטחים
5765.0	קופת החולים הכללית
5097.8	חשבון מעבר פחם - רנדים
4702.6	זכאים על חשבון העברת כספים
3688.0	הגברת פעילות בנגב
3689.5	רכישת דירות לעולים מאתיופיה
1459.1	פיקדון במדינה בחוץ לארץ
579.7	תשעה בנקים באירופה
766.1	רשות הדואר
250.2	הוועדה לאנרגיה אטומית נחל שורק
132.4	סכומים שלא שולמו לתיירים
34.1	רכוש בנאמנות
13.1	רשות הנמלים והרכבות (יתרת חובה)
4.9	בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
3.0	האפוטרופוס הכללי
0.7	החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ
922,203.5	

ביטוח שער ליצואנים: תכנית ביטוח שער ליצואנים מופעלת באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. עם הוצאת פוליסה למבוטח, עליו להפקיד בידי החברה, בדולרים של ארצות הברית, דמי ביטוח מינימליים בשיעור של 5% מדמי הביטוח המשווערים. החברה מפקידה סכומים אלה אצל החשב הכללי, והם מוחזרים למבוטחים בתום תקופת הביטוח (ראה דוח שנתי 34, עמ' 15). החשב הכללי משערך את יתרת ההפקדות בקרן לתאריך המאזן. יתרת ההפקדות ליום 31.3.90 הייתה 19,114.6 אלפי ש"ח (9,586,085 דולר) לעומת 17,033.3 אלפי ש"ח (9,345,063 דולר) ליום 31.3.89.

קופת החולים הכללית: היתרה בחשבון זה בסך 5,765 אלפי ש"ח מייצגת ריבית שקיבל החשב הכללי מקופת החולים הכללית, בגין פיגורי הקופה בתשלום של דמי אשפוז עבור שירותי אשפוז שנותנים בתי חולים ממשלתיים לחברי הקופה. הסכום האמור מורכב מ-1,250 אלפי ש"ח בגין שנת הכספים 1988 ו-4,515 אלפי ש"ח בגין שנת הכספים 1989. הסכום שהגיע מהקופה לשנת הכספים 1988 היה 7,195 אלפי ש"ח אך הוא הופחת מן ההקצבות המיועדות מתקציב המדינה לקופה ונזקף לזכות החשבון הנדון ב-29.5.90. לאחר התדיינות עם הקופה החליט סגן שר האוצר להחזיר לה 5,945 אלפי ש"ח, והם הוחזרו ב-12.7.90, כך שהריבית שנתקבלה לשנת הכספים 1988 הייתה בסך 1,250 אלפי ש"ח.

בשנה השוטפת נתקבלו מהקופה סכומים נוספים של ריבית פיגורים, והיתרה בעת הביקורת, בינואר 1991, הסתכמה ב-8,135 אלפי ש"ח. היתרה בחשבון הנדון אינה מייצגת התחייבות של המדינה ויש להעבירה לחשבונות תקציביים - הכנסה מריבית.

חשבון מעבר פחם - רנדים: מדובר למעשה בחברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ. היתרה בחשבון זה בסך 5.1 מיליון ש"ח (6.7 מיליון רנד) מייצגת תשלום של החברה ב-12.2.90 בעד רכישת פחם. החיוב באותו סכום נרשם בחשבון אחר (ראה לעיל "חייבים שונים", עמ' עו), כך ששתי היתרות מתקזזות.

זכאים על חשבון העברת כספים: מדובר בחשבון מעבר שיתרתו ליום 31.3.90 הסתכמה ב-4,702.6 אלפי ש"ח, לעומת 9,484.0 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. בחשבון זה נזקפים תקבולים מסוימים לזכותו ומצד שני נזקפים תשלומים מסוימים לחובת החשבון, כך שהיתרה לסוף השנה היא נטו.

להלן הרכב היתרה ליום 31.3.90 בהשוואה ליום 31.3.89.

<u>31.3.90</u>	<u>31.3.89</u>	
<u>באלפי ש"ח</u>		
		זכאים שונים:
2545.0	9675.0	ממשלת גרמניה
8.0	8.0	משרד הבטחון
-	3.2	מוסד פרטי
2278.7	-	רשויות ביוב ארצי
4831.7	9686.2	ס"ה זכאים
		חייבים שונים:
129.1	202.2	רשויות מקומיות
129.1	202.2	ס"ה חייבים
4702.6	9484.0	ס"ה זכאים נטו

ליום 31.3.90 לסכום של 4,702.6 אלפי ש"ח, כמפורט להלן:

(א) ממשלת גרמניה העבירה לאוצר בינואר 1989 סכום של 10 מיליון מרקים גרמניים (9,675.0 אלפי ש"ח). סכום זה קשור לשילומים שנתקבלו בעבר מממשלת גרמניה. החשב הכללי הודיע, כי לגבי סכום זה קיימות תביעות ולכן הוא נרשם בחשבון מעבר עד למתן ההחלטות המתאימות (ראה דוח שנתי 40, עמ' עח). בשנה הנסקרת העביר החשב הכללי, מתוך סכום זה, את הסכומים הבאים:

<u>אלפי ש"ח</u>	
1,000	ליד ושם
1,000	לבית התפוצות
70	לבית לוחמי הגיטאות
60	לחברה לחקר המקרא
5,000	העברה להכנסה מיועדת
7,130	ס"ה

בדוח שנתי 40, עמ' עח, ציינה מבקר המדינה, כי מן הראוי היה להעביר את הסכום של 9,675.0 אלפי ש"ח (10 מיליון מרקים גרמניים) להכנסות המדינה, כפי שנעשה בשנת 1987 לגבי סכום של 6

מיליון מ"ג שנתקבל מממשלת גרמניה במסגרת השילומים (ראה דוח שנתי 39, עמ' סו). העברת הסכום של 2,130 אלפי ש"ח למוסדות שונים כפי שמשקף בטבלה הנ"ל, נעשתה איפא ללא כיסוי תקציבי. אמנם שר האוצר אישר תשלום סכום זה, אך האישור אינו תחליף לתקצוב ההכנסה מגרמניה וההוצאה למוטבים הנ"ל.

החשב הכללי העביר מהחשבון הנדון, כפי שמתברר מהטבלה הנ"ל, סכום של 5,000 אלפי ש"ח והשתמש בו כהכנסה מיועדת להוצאה תקציבית "קרן סיוע ליהדות בתפוצות" במסגרת סעיף 13 - הוצאות שונות, לאחר שאגף התקציבים במשרד האוצר תיקצב הוצאה מותנית בהכנסה - הכנסה מגורמי חוץ - בסכום של 5 מיליון ש"ח לתכנית "קרן סיוע ליהדות התפוצות", וזאת באישורה של ועדת הכפים של הכנסה.

(ב) בשנה הנסקרת נזקף לזכות חשבון המעבר הנ"ל סכום של 2,278.7 אלפי ש"ח. להלן הרקע לפעולה זו. האוצר מפקיד מדי פעם בפעם באוצר השלטון המקומי בע"מ (להלן - הבנק) סכומים שונים המיועדים למתן הלוואות לרשויות הביוב הארצי לצורך ביצוע עבודות ביוב. הלוואות אלה ניתנות מתוך תקציב פיתוח של המדינה - רשויות מקומיות. הסכום הנ"ל, שנועד להפקדה בבנק, נזקף לחובת התקציב ולחובת חשבון פיקדון בבנק בספרי החשב הכללי, אך סכום זה לא הועבר לבנק, ונרשם לזכות חשבון המעבר. החשב הכללי הסביר שמטרת הפעולה היא להעביר את כספי ההלוואה לקבלנים מבצעי העבודות.

(ג) הסכום של 3.2 אלפי ש"ח, שנתקבל ממוסד מסוים בשנת הכספים 1988 ונזקף בטעות לזכות החשבון הנדון, הועבר בשנה הנסקרת להכנסות המדינה (ראה דוח שנתי 40, עמ' עח).

(ד) לגבי הסכום של 8 אלפי ש"ח שנתקבל ממשרד הביטחון (4,914 דולר) ועמד לזכותו במסגרת החשבון הנדון ליום 31.3.89, לא חל שינוי, והוא כלול, כפי שמתברר מן הטבלה דלעיל, ביתרה של החשבון הנדון ליום 31.3.90.

(ה) האוצר נותן מדי פעם בפעם הלוואות צמודות למדד לרשויות המקומיות למטרות שונות. ההלוואות ניתנות באמצעות מוסדות בנקאיים וכספיים על אחריותה של הממשלה. לצורך זה מפקיד האוצר בבנקים, שבאמצעותם ניתנות ההלוואות, פיקדונות בסכומים שווים לסכומי ההלוואות שהם נותנים לרשויות, ולתקופות פרעון זהות. על פי ההסכמים שבין האוצר לבין הבנקים, מחזירים לו הבנקים את סכומי הפיקדונות על פי לוחות הסילוקין שנקבעו לכל אחת מן ההלוואות, בין אם הרשויות המקומיות פרעו את ההלוואות שקיבלו ובין אם לא.

על פי ההסכמים האמורים, חייבת הממשלה לחזור ולהפקיד בבנק סכומים שלא נפרעו על ידי הלווים במועד, לתקופה שווה לתקופת הפיגור של הלווה. במידה שהבנק יגבה סכום שבפיגור, הוא יחזיר לממשלה מתוך הפיקדון את הסכום המתאים בצירוף ריבית פיגורים שגבה הבנק מן הרשות המקומית. פיקדונות אלה בבנקים ליום 31.3.90 הסתכמו ב-129.1 אלפי ש"ח לעומת 202.2 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. הירידה נובעת מכך שהחזורים על ידי הבנקים בשנה הנסקרת היו גדולים מן הפיקדונות בבנקים.

הגברת פעילות בנגב: היתרה בחשבון זה בסכום של 3,688.0 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 מורכבת כלהלן:

(א) בתקציב המדינה לשנת הכספים 1989, במסגרת סעיף 13 - הוצאות שונות, נכללה הקצבה בסך 3,225 אלפי ש"ח להגברת הפעילות בנגב. עד 31.3.90 נוצל סכום של 595.0 אלפי ש"ח שנוזקף לתקציב. יתרת ההקצבה בסך 2,630.0, שלא נוצלה, נזקפה אף היא לתקציב, כנגד רישום הסכום הזה לזכות החשבון הנדון.

מתברר שבמהלך השנה הנסקרת ביצע משרד החינוך והתרבות פעולות שונות ובעד שירות זה שילם החשב הכללי למשרד האמור סך 400 אלף ש"ח, בדרך של זיכוי החשבון הכספי של משרד החינוך והתרבות, וכנגד רישום סכום זה לחובת החשבון הנדון. מכאן שהיתרה הבלתי מנוצלת ליום 31.3.90, של ההקצבה האמורה הסתכמה ב-2,230 אלפי ש"ח.

(ב) בתקציב המדינה לשנת הכספים 1989, במסגרת סעיף 13 - הוצאות שונות, נכללה הקצבה בסך 15,000 אלפי ש"ח עבור "קרן לסיוע ליהדות". עד 31.3.90 נוצל סכום של 13,541.4 אלפי ש"ח שנזקף לתקציב. יתרת ההקצבה, שלא נוצלה, בסך 1,458.6 אלפי ש"ח, נזקפה אף היא בחלקה הגדול - 1,458.0 אלפי ש"ח - לתקציב, כנגד רישום הסכום הזה לזכות החשבון הנדון. רק ההפרש - סכום של 0.6 אלפי ש"ח - משתקף בדוח ביצוע התקציב לשנת 1989, כיתרה בלתי מנוצלת. שתי הפעולות הנ"ל אינן תואמות את הנאמר בהוראות סעיף 16 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שלפיהן רשאי החשב הכללי לרשום הוצאה שלא שולמה בפועל כנגד זיכוי חשבוננו של המוטב אשר לו מיועדת ההוצאה. במקרה הנדון לא היה ידוע מי הם המוטבים, ולכן נזקפו הסכומים לחשבון הנדון. הפעולות הנ"ל, המסתכמות ב-3,688.0 אלפי ש"ח והכלולות במאזן המדינה, אינן מייצגות אפוא כל התחייבות של המדינה.

כפי שמתברר מן האמור לעיל, החשבון הנדון הוא חשבון מעבר, אך ניתנה לו כותרת שמתאימה לפעולה הראשונה - הגברת פעילות בנגב - ואילו הפעולה השנייה - "קרן לסיוע ליהדות" אין לה ולא כלום עם הפעולה הראשונה. עד סוף ינואר 1991, טרם נסגר חשבון המעבר הנדון וסכום של יותר ממיליון ש"ח טרם נוצל.

רכישת דירות לעולים מאתיופיה: במסגרת תקציב פיתוח משרד הבינוי והשיכון - תחום פעולה מימון ביניים לבנייה - לשנת הכספים 1989 הוקצב כהוצאה מותנית בהכנסה סכום של 28,417.0 אלפי ש"ח לשם רכישת דירות עבור עולים מאתיופיה, שעדיין מתגוררים במרכזי קליטה. לדברי החשב הכללי, הסכום היה אמור להתקבל מהסוכנות היהודית עד 31.3.90. למעשה העבירה הסוכנות היהודית עד אז סך 7,097.8 אלפי ש"ח. לדברי החשב הכללי רכש המשרד עד 31.3.90 רק 500 דירות בסכום של 3,408.3 אלפי ש"ח¹⁹ שנזקף לתקציב כהכנסה מיועדת, ואת יתרת התקבולים - 3,689.5 אלפי ש"ח - לא רשם החשב הכללי כהכנסה מיועדת אלא בחשבון הנדון, מחוץ למסגרת התקציב.

כל תקבול של הכנסה מיועדת שהתקבל במסגרת האמון שנקבע בתקציב, יש לזקוף אותו בשלמותו לתקציב. במקרה הנדון אמון ההכנסה היה, כאמור לעיל, 28,417.0 אלפי ש"ח, וההכנסה בפועל הייתה 7,097.8 אלפי ש"ח, מכאן שאת הסכום של 7,097.8 אלפי ש"ח צריך היה לרשום כהכנסה מיועדת. החשב הכללי הסביר שהמימון של הסוכנות היהודית למשרד השיכון והבינוי נקבע לפי הרכישות בפועל ומשום כך העביר את יתרת התקבולים הבלתי מנוצלת לחשבון הנדון. לדעת מבקר המדינה אין הסבר זה מתישב עם הוראות החוק שהובאו לעיל.

היתרה בחשבון הנדון, בסך 3,689.5 אלפי ש"ח, מהווה תקבול שטרם נרשם כהכנסה עד 31.3.90, כך שאין היא מייצגת התחייבות של המדינה.

פיקדון במדינה בחוץ לארץ: היתרה בחשבון זה ליום 31.3.90 בסך 1,459.1 אלפי ש"ח (731,781.25 דולר), איננה מהווה התחייבות של המדינה אלא מייצגת תקבול של ריבית על פיקדון במט"ח. אין אפוא מקום להציג סכום זה במאזן המדינה ומן הראוי להעבירו להכנסות המדינה. היתרה הנ"ל במט"ח היתה קיימת גם ביום 31.3.89 וגם לגביה העירה מבקר המדינה בדבר העברתה להכנסות המדינה (ראה דוח שנתי 40, עמ' עט). בעקבות הביקורת, הועבר הסכום האמור להכנסות המדינה באוקטובר 1990.

תשעה בנקים באירופה: היתרה בסכום של 579.7 אלפי ש"ח (290,750 דולר) מייצגת את התמורה ממכירת בונדס של ידי חמישה מבין תשעת הבנקים, וזו הועברה לבנק ישראל עד 31.3.90, אך לא נזקפה להכנסות המדינה, אלא לזכות חשבונות הבנקים במסגרת הסעיף הנדון. הסיבה לכך היא, שהזקיפה להכנסות המדינה נעשית על יסוד דיווח מנציגות האוצר בארצות הברית, ודיווח זה לחודש מארס 1990 לא כלל את הסכום האמור.

¹⁹ בדוח על ביצוע התקציב רשום סכום של 3,400.9 אלפי ש"ח.

היתרה של בנק אחד ליום 31.3.90 (1,500 דולר) מתוך חמשה הבנקים לא הועברה להכנסות המדינה עד למועד הביקורת בינואר 1991.

היתרה בסך 290,750 דולר אינה מייצגת אפוא כל התחייבות של המדינה.

חשבונות ארבעה הבנקים מבין התשעה, משקפים יתרות חובה בסך 218.8 אלפי ש"ח (109,750 דולר) ולכן הם נכללו במסגרת חייבים (ראה לעיל "חייבים שונים", עמ' עח). לפי נוהלי הרישום שצוינו לעיל, מאחר שבשלב ראשון נזקפת התמורה ממכירת הבונדס, לזכות חשבונות הבנקים שמכרו את האיגרות, וחשבונות אלה בשלב השני, נסגרים עם קבלת הדיווח מנציגות האוצר בארצות הברית, לזכות הכנסות המדינה הנובעת ממכירת הבונדס, הרי שכל יתרת חובה בחשבונות נובעת מטעויות. היתרה בסך 109,750 דולר אינה מייצגת אפוא כל זכות של המדינה.

רשות הדואר: בדוח שנתי 40, עמ' עט, תואר ההסדר שנעשה עם רשות הדואר בעניין סילוק חוב של הרשות בסכום של 3,989.6 אלפי ש"ח, שנבע משירותים שסיפק לה משרד האוצר, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. היתרה ליום 31.3.90 בסך 766.1 אלפי ש"ח לזכות הרשות מהווה למעשה ריבית שנתקבלה. יתרה זו אינה מייצגת אפוא כל התחייבות של המדינה. ביוני 1990 הועבר סכום זה, בצירוף ריבית נוספת שנתקבלה, להכנסות המדינה, סעיף "הכנסות שונות".

הוועדה לאנרגיה אטומית נחל שורק: היתרה לזכות הוועדה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-250.2 אלפי ש"ח, והיא מייצגת תוצאה של התחשבות עם האוצר ומשרדים אחרים. הואיל והוועדה היא יחידה ממשלתית, אין היתרה מהווה התחייבות של המדינה.

סכומים שלא שולמו לתיירים: מדובר בפדיון מוקדם של בונדס על ידי תיירים מארץ אירופית, שלא קיבלו את מלוא הערך של אגרות החוב, והיתרה העומדת לזכותם ומשתקפת בחשבון הנדון, ליום 31.3.90, הייתה 132.4 אלפי ש"ח (66,400 דולר), לעומת 48.9 אלפי ש"ח (26,900 דולר) ליום 31.3.89.

בדוח שנתי 40, עמ' פ, ציינה מבקר המדינה, כי היתרה שעמדה לזכותם של התיירים בסך 26,900 דולר הייתה קיימת כבר ליום 31.3.88, וכי סכום זה לא שולם לזכאים עד ינואר 1990. מתברר, שסכום זה ואף התמורה של האגרות שנפרדו במשך השנה הנסקרת, לא שולמו לזכאים עד סיום הביקורת בינואר 1991.

רכוש בנאמנות: משרד האוצר שכר בירושלים בניין המשמש דיור ליחידות ממשלתיות שונות. על פי בקשת בעל המושכר, מעביר האוצר את דמי השכירות לחשב הכללי הרושם אותם לזכות החשבון הנדון. היתרה ליום 31.3.90 הייתה 34.1 אלפי ש"ח, לעומת 24.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.89.

רשות הנמלים והרכבות: על פי חוק רשות הנמלים (תיקון 5), התשמ"ח-1988, מוזגה רכבת ישראל ברשות הנמלים ביום 15.8.88, והגוף הממוזג נקרא רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות). בתאריך זה הועברו כל זכויותיה והתחייבויותיה של רכבת ישראל לרשות. כתוצאה מסגירת החשבונות הכספיים של רכבת ישראל בספרי החשב הכללי, והעברת היתרות לחשבון הרשות, נוצרה בספרי החשב הכללי יתרה לזכות הרשות ליום 31.3.89 בסך 7,669.4 אלפי ש"ח (ראה דוח שנתי 40, עמ' עט).

בשנה הנסקרת, לאחר המיזוג, נרשמו חיובים נוספים לחובת חשבון רכבת ישראל בעיקר סכום של 8,095.5 אלפי ש"ח, וסכומים אלה נזקפו לחובת רשות הנמלים והרכבות. כתוצאה מרישומים אלה נוצר חוב של רשות הנמלים והרכבות בסכום של 13.1 אלפי ש"ח. מקומו של סכום זה במאזן הוא במסגרת סעיף "חייבים" במאזן המדינה, ולא כהפחתה במסגרת הסעיף הנדון "זכאים של החשב הכללי".

מתברר שבתאריך המיזוג היה בידי רכבת ישראל, על פי מאזן שהיא הכינה ליום 31.3.88, מלאי במחסנים בשווי של 8,300.4 אלפי ש"ח אשר הועבר לרשות. על פי הערה במאזן האמור, שווי מלאי זה, לפי מחיר משוערך, מגיע ל-15.8 מיליון ש"ח בתאריך הכנת המאזן ב-21.11.88. שווי מלאי זה לא נתבע על ידי החשב הכללי ולכן לא נזקף לחובת הרשות בספריו, וזאת על פי סיכום של החשב

הכללי עם נציגי הרשות ב-3.5.89. בספרי החשב הכללי אין הנמקה לויתור מצד האוצר על תביעה זו. על כך העירה מבקר המדינה ברוח שנתי 40, עמ' עט, ולא נמסר למשרד מבקר המדינה מה היו הנימוקים לויתור האמור.

על פי המאזן ליום 31.3.88 שהכינה רכבת ישראל, הרכוש הקבוע שלה, לפי מחירים היסטוריים, היה 32 מיליון ש"ח, ואילו לפי מחיר משוערך לסוף מארס 1988 בניכוי פחת, ערך הרכוש הזה היה כ-257 מיליון ש"ח, על פי הערה למאזן האמור. סעיף 41א לחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, כפי שתוקן בשנת התשמ"ח, קובע, בין היתר, כי תנאי העברתם של הנכסים, הזכויות, הסמכויות וטובות ההנאה ייקבעו בהסכם בין הרשות לבין הממשלה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. כן נקבע בחוק האמור, כי אם עד 15.8.88 לא נחתם הסכם כאמור, יקבעו שר התחבורה ושר האוצר את הסכומים שתשלם הרשות כמקדמות על הסכום שייקבע.

מתברר שעד סיום הביקורת בינואר 1991 לא התקבלו מקדמות מהרשות.

בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ: היתרה ליום 31.3.90 הייתה בסך 4.9 אלפי ש"ח לעומת 4.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. היתרה במט"ח בשני תאריכים אלה הייתה 2,455 דולר. העלייה בערכים שקליים נבעה מהפרשי שיערוך בלבד.

ברוח שנתי 40, עמ' פא, צוין כיצד נוצרה היתרה בערכים שקליים בספרי החשב הכללי וכן צוין כי לפי הנתונים שבידי החשב הכללי אין האוצר חייב לבזק כל סכום. עד סיום הביקורת בינואר 1991 לא נעשתה כל פעולה על ידי החשב הכללי לסגירת החשבון של בזק.

האפוטרופוס הכללי: היתרה ליום 31.3.90 בסך 3 אלפי ש"ח (1,525 דולר) נתקבלה בנציגות האוצר בארצות הברית עבור האפוטרופוס הכללי. הסכום הועבר לאפוטרופוס בנובמבר 1990.

החברה הממשלתית למזליות ולמטבעות בע"מ: היתרה ליום 31.3.90 הייתה 0.7 אלפי ש"ח, לעומת 0.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. היתרה במט"ח בשני תאריכים אלה הייתה 355 דולר. העלייה בערכים שקליים נבעה מהפרשי שיערוך בלבד.

היתרה של 355 דולר לזכות החברה, היא תוצאה של התחשבות בינה לבין החשב הכללי בקשר לשירותים שנציגות האוצר בארצות הברית סיפקה לחברה. כאמור, היתרה של 355 דולר הייתה קיימת מאז שנת הכספים 1988, ועד סיום הביקורת בינואר 1991 לא הוחזר הסכום הזה לחברה.

זכאים של מפעלים עסקיים

היתרה של חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-29.9 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר שירותים וטובין, שהמפעלים רכשו ושתמורתם לא שולמה עד 31.3.90²⁰

מינהל הסחר הממשלתי: היתרה של הזכאים ליום 31.3.90 בסכום של 14.8 מיליון ש"ח, מייצגת חוב של המינהל לספקים עבור רכישות, שנזקפו לתקציב, אך לא שולמו להם עד 31.3.90.

מינהל מקרקעי ישראל: היתרה בסך 12,941.5 אלפי ש"ח ליום 31.3.90 כוללת בעיקר יתרות זכאים - קבלנים ומוסדות - נותני שירותים ומבצעי עבודות בשביל המינהל, שהגישו חשבונות שלא נפרעו עד 31.3.90, אך נזקפו לתקציב - 11,533.6 אלפי ש"ח. מלבד סכום זה, כלולים ביתרה הנ"ל, הסכומים האלה:

(א) סכום של 503.5 אלפי ש"ח שאינו מהווה התחייבות של המדינה אלא תקבולים שלא נזקפו לחשבונות ההכנסה התקציביים עד 31.3.90.

²⁰המפעלים העסקיים של הממשלה רשאים לנהל את ספרי החשבונות על בסיס צבירה. ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים", עמ' סז.

אלפי ש"ח

14,810.2	מינהל הסחר הממשלתי
12,941.5	מינהל מקרקעי ישראל
1,670.1	המדפיס הממשלתי
356.8	המכון לפיריון העבודה והייצור
116.4	פרוייקט תומר
28.8	נמל יפו
-	בנק הדואר*
29,923.8	

* הפרטים כלולים במסגרת "פיקדונות שנתקבלו", עמ' פד.

(ב) חובות לעיריית ראשון לציון עבור מסי השבחה - 89.1 אלפי ש"ח; חובות למחלקת הדיור והאחזקה של משרד האוצר בקשר להחזרת הוצאות פיתוח - 67.3 אלפי ש"ח.

החובות לעיריית ראשון לציון היו קיימים כבר ב-31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' פב).

(ג) סכום של 187.4 אלפי ש"ח שהתקבל ממשרד הביטחון, וסכום של 158.6 אלפי ש"ח שנתקבל מבית החולים רמב"ם, בעד אדמות שהמינהל הפקיע עבורם, והסכומים לא הועברו עד 31.3.90 לבעלי הקרקעות. החוב לבית החולים רמב"ם היה קיים כבר ב-31.3.89 (ראה דוח שנתי 40, עמ' פב).

(ד) סכום כולל של 294.1 אלפי ש"ח שנתקבל ממשרד החקלאות, ממשרד השיכון וממינהל יהודה ושומרון עבור מוטבים שונים, שלא הועבר למוטבים, עד 31.3.90.

(ה) חוכרים של מקרקעין משלמים דמי חכירה למינהל באמצעות בנקים. דמי החכירה נזקפים להכנסות המדינה, וגם לזכות חשבונות החוכרים, בספרי המינהל. בחודש מארס 1990 העבירו הבנקים למינהל דמי חכירה אך לגבי סכום של 71.8 אלפי ש"ח לא הועברו המסמכים הנאותים. מסיבה זו לא יכול היה המינהל לזכות את החשבונות המתאימים של חוכרים, ובעקבות זאת לא הועבר הסכום האמור להכנסות והוא נכלל במסגרת הסעיף הנדון. הסכום של 71.8 אלפי ש"ח המהווה הכנסה, אינו מייצג איפוא כל התחייבות של המדינה.

(ו) במסגרת הסעיף הנדון כלול סכום של 32.4 אלפי ש"ח שנתקבל מישוב חקלאי. סכום זה מייצג הכנסה שלא הועברה לחשבונות הכנסה תקציביים עד 31.3.90, ואין הוא מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

ה מד פ י ס ה מ מ ש ל ת י : היתרה בסך 1,670.1 אלפי ש"ח מורכבת כלהלן:

(א) יתרת חובות של המדפיס ממשלתי לספקים בעד חומרים שהם סיפקו - 570.1 אלפי ש"ח.

(ב) יתרת קרן לחידוש ציוד שהוקמה בשנת הכספים 1988 - 1,100 אלפי ש"ח, לעומת 500 אלף ש"ח ליום 31.3.89. הקרן ניזונה מהקצבות הכלולות בתקציב של המדפיס הממשלתי. בשנה הנסקרת הוקצב לקרן סכום של 600 אלף ש"ח, ומכאן העלייה ליום 31.3.90 לעומת 31.3.89.

ה מכ ון ל פ ר י ון ע ב ו ד ה ו ה י י צ ו ר : היתרה בסך 356.8 אלפי ש"ח מייצגת שיקים שנמשכו ולא הוצגו לגובינא עד 31.3.90.

נ מ ל י פ ו : היתרה ליום 31.3.90 בסכום של 28.8 אלפי ש"ח מייצגת זכאים שונים של הנמל.

זכאים של משרדי ממשלה

היתרה של חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-368.0 מיליון ש"ח. להלן פירוט של הזכאים העיקריים.

אלפי ש"ח	
197,950.1	משרד העבודה והרווחה
152,835.1	אגף מס הכנסה/הכנסות
7,197.2	משרד האוצר
4,655.1	המינהל האזרחי בעזה
1,523.9	אגף המכס/הכנסות
1,089.0	משרד הפנים
742.6	המשרד לענייני דתות
660.0	המשרד לקליטת העלייה
215.7	נציגות האוצר בארה"ב
179.5	משרד החינוך והתרבות
116.8	משרד הבריאות
166.1	מחלקת עבודות צבוריות
68.2	משרד הבינוי והשיכון
53.6	אגף מס הכנסה/הוצאות
47.9	המינהל האזרחי ביהודה ושומרון
42.9	שירות בתי הסוהר

משרד העבודה והרווחה: יתרות הזכאים של המשרד ליום 31.3.90 הסתכמה ב-197.9 מיליון ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהיתרות של קבוצות הזכאים האלה:

1. יתרה של קבוצת חשבונות המתייחסת לקרן הביטוח למועסקים מיהודה ושומרון וחבל עזה, בסכום של 192.4 מיליון ש"ח (להלן - קרן ביטוח). זו יתרה מצטברת נטו לאחר ביצוע תשלומים (ראה להלן), המורכבת, בין היתר, מתקבולים שוטפים ומתקבולים משנים קודמות הרשומים בערכים נומינליים. התקבולים מתקבלים בשירות התעסוקה שבמסגרת המשרד והם נובעים מההפרשות הסוציאליות של מעבידים בישראל בעבור פועלים תושבי יהודה ושומרון וחבל עזה לרבות פועלים חקלאיים, ומהניכויים הסוציאליים משכרם של פועלים אלה. ההפרשות והניכויים הם בעיקר עבור הבטחת זכויות פנסיה, פיצויים, זיקנה ושאיירים, ביטוח ילדים, דמי מחלה, דמי חגים ודמי הבראה; מס מקביל שרק מקצתו מועבר לקופות חולים. שירות התעסוקה שבמשרד העבודה עוסק בגביית התקבולים מהמעבידים הנ"ל ובתשלומים למועסקים.

2. קרן הביטוח ניזונה גם מהכנסה הנובעת מגביית ריבית והפרשי הצמדה ממעסיקים המפגרים בהעברת חובות המגיעים מהם. היתרה המצטברת של הריבית והפרשי הצמדה שנגבו עד 31.3.90 הסתכמה ב-3,113.7 אלפי ש"ח והיא כלולה ביתרת קבוצת החשבונות של 192.4 מיליון ש"ח שצוינו לעיל.

3. היתרה בקרן הביטוח בסך 192.4 מיליון ש"ח ליום 31.3.90, כאמור לעיל, היא בחלקה הגדול יתרה מצטברת אך היא כוללת גם יתרות שאינן שייכות לקרן הביטוח ושיש להעבירן למוטבים המתאימים. היתרה של הקרן היא נטו לאחר ניכוי יתרות חובה. להלן יתרות של המוטבים העיקריים שאליהם יש להעביר יתרות העומדות לזכותם ליום 31.3.90, וכן יתרות של חייבים ליום 31.3.90:

(א) ניכויים משכר מועסקים בסכום של 186.6 אלפי ש"ח בעבור פגיעה בעבודה, וניכויים בסך 293.8 אלפי ש"ח בעבור ביטוח אמהות, שיש להעבירם למוסד לביטוח לאומי. היתרות המקבילות ליום 31.3.89 היו 204.6 אלפי ש"ח ו-260.5 אלפי ש"ח.

(ב) ניכויים משכר מועסקים עבור ביטוח בריאות בסכום של 1,905.2 אלפי ש"ח שיש להעביר לקציני מטה במינהל האזרחי ביהודה ושומרון ובעזה, לעומת 1,814.2 אלפי ש"ח ליום 31.3.89.

(ג) ניכויים משכר מועסקים עבור מס ארגון - 561.1 אלפי ש"ח, ועבור קרן תשלומים לבניין - 25.8 אלפי ש"ח, העומדים לזכות ההסתדרות הכללית של העובדים. היתרות המקבילות ליום 31.3.89 היו 566.1 אלפי ש"ח ו-24.2 אלפי ש"ח.

(ד) השיקים בסכום כולל של 3,474.6 אלפי ש"ח ששירות התעסוקה שלח לפועלים על חשבון שכר העבודה, והשיקים לא נפרעו עד 31.3.90. הסכום המקביל ליום 31.3.89 היה 2,866.0 אלפי ש"ח.

(ה) המעסיקים משלמים לפועלים מקדמות על חשבון השכר, ושירות התעסוקה משלם לפועלים את היתרה לאחר שהוא מנכה את הניכויים הסטטוריים והסוציאליים המתחייבים מחוקים שונים. יש מקרים שהמקדמות גדולות מסכומי השכר, והעודף נרשם בחשבון מיוחד לזכות המעסיקים, ויתרתו ליום 31.3.90 הסתכמה ב-2,911.5 אלפי ש"ח לעומת 2,435.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. העודף הזה בסך 2,911.5 אלפי ש"ח כלול ביתרה של הקרן בסך 192.4 מיליון ש"ח.

4. היתרה בקרן הביטוח בסך 192.4 מיליון ש"ח ליום 31.3.90, כאמור לעיל, היא יתרה מצטברת נטו, לאחר ניכוי תשלומים בעיקר לפועלים המבוטחים. הקרן משמשת אפוא מקור למימון התשלומים. סך כל התשלומים המצטברים שנוכו במשך השנים עד 31.3.90 הסתכם ב-201,675.6 אלפי ש"ח לעומת 116,722.7 אלפי ש"ח ליום 31.3.89, והוא מורכב בעיקר כלהלן:

- (א) תשלום מצטבר לפועלים ביהודה ושומרון ועזה בגין פיצויים - 139,765.0 אלפי ש"ח.
- (ב) תשלום מצטבר לפועלים הנ"ל בגין פנסיה - 5,160.7 אלפי ש"ח.
- (ג) תשלום מצטבר בגין עמלה לבנק הדואר - 665.1 אלפי ש"ח.
- (ד) תשלום מצטבר לפועלים שיצאו לפנסיה בגין מתן שירותי בריאות חנים - 425.7 אלפי ש"ח.
- (ה) החזר ניכויים לפועלים - 260.3 אלפי ש"ח.

(ו) סכום של 4,579.6 אלפי ש"ח הרשום בחשבון מעבר ומייצג תשלומים נטו שטרם מוינו, מבחינת ייעודם בספרי החשבונות. לאחר מיונם, יתרות הזכות - ההכנסות, ויתרות החובה - תשלומים, יועברו לחשבונות המתאימים במסגרת קבוצת החשבונות שממנה מורכבת קרן הביטוח האמורה. היתרה בחשבון המעבר ליום 31.3.89 הייתה 12,430.1 אלפי ש"ח, והיא ייצגה תקבולים נטו מאחר והתקבולים עלו על התשלומים בסכום זה.

(ז) משיכה מהקרן בדרך של חיוב חשבון במסגרת קבוצת חשבונות הזכאים שצוינו לעיל, בסכום של 15,688.2 אלפי ש"ח. זוהי יתרה מצטברת ליום 31.3.90, שכן המשיכה בשנה הנסקרת הייתה 4,924.8 אלפי ש"ח, והמשיכה עד 31.3.89 הייתה 10,763.4 אלפי ש"ח (ראה פרטים להלן).

(ח) תשלום בסך 16.8 אלפי ש"ח לחברת אופ אר בבאר שבע (ראה פרטים להלן).

(ט) יתרת תשלום דמי חופשה לפועלים מבוטחים, בסכום של 178.1 אלפי ש"ח (ראה פרטים להלן).

המשיכה בסך 4,924.8 אלפי ש"ח בשנה הנסקרת נועדה לכיסוי ההוצאות המינהליות של מדור התשלומים במסגרת שירות התעסוקה, המטפל בגביית ההפרשות מהמעסיקים ובתשלומים לפועלים מעבר לקו הירוק. בתקציב של משרד העבודה והרווחה כלולות ההוצאות האמורות בצמוד להכנסה מיועדת הקרויה "הכנסות מדמי גבייה". בדברי ההסבר לתקציב לא נאמר כי הכנסות אלה מ"דמי גבייה" מתייחסות למימון על ידי קרן הביטוח המוחזקת בידי המשרד. על כך העירה מבקר המדינה בדוח שנתי 40, עמ' פה. המשיכה בשנת הכספים 1988 הייתה בסך 4,118.8 אלפי ש"ח.

התשלום לחברת אופ אר בבאר שבע בסך 16.8 אלפי ש"ח נעשה בשנים קודמות, וכאמור, הוא בוצע מתוך קרן הביטוח הנ"ל. לדברי משרד העבודה והרווחה, החברה נקלעה למצוקה כספית, ובנסיבות אלה הוא הסכים לשלם את משכורות הפועלים שהיו תושבי יהודה ושומרון ועזה, בסכום הנ"ל, תוך

הסדר שהסכום יוחזר על ידי החברה. בינתיים מונה לחברה כונס נכסים, החברה התפרקה והחוב הנ"ל לא הוחזר למשרד.

יתרת תשלום דמי חופשה לפועלים, בסכום של 178.1 אלפי ש"ח מייצגת את עודף התשלומים על היתרות שהצטברו בקרן הביטוח הנובעת מדמי חופשה. מתברר שהתקבולים לקרן מדמי חופשה עד 31.3.90 הסתכמו ב-14,312.8 אלפי ש"ח (כולל יתרה בסך 1,883.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.89), ואילו התשלומים לפועלים בעבור דמי חופשה הסתכמו בשנה הנסקרת ב-14,490.9 אלפי ש"ח, כך שיתרת הקרן המתייחסת לדמי חופשה הייתה 178.1 אלפי ש"ח (יתרת חובה) ליום 31.3.90.

5. אשר לפועלים שהם תושבי דרום לבנון המועסקים על ידי מעבידים בישראל, קיימת קרן ביטוח המתבטאת בקבוצת חשבונות נפרדת. בחשבונות אלה נרשמים התקבולים הנובעים מההפרשות הסוציאליות של מעבידים אלה, בעיקר בעבור חופשה. הקרן הוקמה בשנת 1988. היתרה המצטברת בקרן ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,716.6 אלפי ש"ח, לעומת 541.0 אלפי ש"ח ליום 31.3.89.

התקבולים הנ"ל נגבים על ידי שירות התעסוקה שבמסגרת משרד העבודה והרווחה. עד 31.3.90 לא בוצעו למבוטחים תשלומים מתוך הקרן.

ביתרת הקרן ליום 31.3.90 בסכום של 1,716.6 אלפי ש"ח, כלול סכום של 3.6 אלפי ש"ח שאינו שייך לקרן. המעבידים בישראל משלמים לפועלים מקדמות על חשבון השכר, ושירות התעסוקה משלם לפועלים את היתרה לאחר הניכויים הסטטוריים והסוציאליים. יש מקרים שהמקדמות גדולות מסכומי השכר, והעודף נרשם בחשבון מיוחד, לזכות המעסיקים, ויתרתו ליום 31.3.90 הייתה ב-3.6 אלפי ש"ח.

6. שירות התעסוקה שבמשרד העבודה עוסק, כאמור לעיל, בגבייה מהמעסיקים ובתשלומים למועסקים שהם תושבי יהודה ושומרון, עזה ודרום לבנון, אולם גם לגבי מועסקים תושבי ישראל, הוא מטפל בגבייה מהמעסיקים ובתשלומים למועסקים, וזאת במסגרת מבצעי תעסוקה מיוחדים כגון תלמידים המועסקים בעבודות עונתיות של בציר וקטיף. לעובדים הישראליים אין השירות משמש קרן ביטוח, ואת ההפרשות של המעבידים הוא מעביר למוסד לביטוח לאומי, למבטחים ולקרנות הביטוח - קרן ביטוח לפועלים חקלאיים וקרן ביטוח לפועלי בניין - וללשכות של מס אחיד. היתרה של ההפרשות האמורות שהיו בידי השירות ולא הועברו ליעדיהן עד 31.3.90 הסתכמה ב-631.8 אלפי ש"ח, והיא כלולה אפוא בסעיף הנדון במאזן המדינה ליום 31.3.90.

7. ביתרה של 197.9 מיליון ש"ח של הסעיף הנדון כלול סכום של 3.2 מיליון ש"ח. להלן הרקע להכללתו של סכום זה במאזן המדינה, כפי שהסביר משרד העבודה והרווחה. במסגרת התקציב של משרד זה, בתחום פעולה "השירות למפגר" קיימת הקצבה לתכנית "קרן קצבת נכות" הממומנת בחלקה על ידי הרשויות המקומיות והמימון הזה נרשם כהכנסה מיועדת. לדברי המשרד, התברר לו, שהחלק שמומן על ידי הרשויות המקומיות היה גדול מן הסכומים המגיעים מהן, והסכום העודף שנגבה מהן הסתכם ב-3.2 מיליון ש"ח. לדברי המשרד סוכם עם הרשויות המקומיות שהסכום הזה יועמד לזכות "הקרן המרכזית לפיתוח שירותים למפגרים ברשויות המקומיות". מסיבה זו נכלל הסכום האמור במסגרת הזכאים בסעיף הנדון.

8. היתרה של הסעיף הנדון בסכום של 197.9 מיליון ש"ח היא נטו לאחר ניכוי יתרות חובה כלהלן:

(א) יתרת חובה בסך 140 אלף ש"ח בחשבון "מעונות יום בית יעקב". לדברי משרד העבודה והרווחה, הוא העביר לבית יעקב סכום של 140 אלף ש"ח יותר מן ההקצבה המגיעה למוסד זה. המשרד פועל להחזרת הסכום ולכן נרשם ליום 31.3.90 כחוב של המוסד, ונכלל בסעיף הנדון כהפחתה.

(ב) שתי יתרות חובה בסך 45.1 אלפי ש"ח ו-18.0 אלפי ש"ח אשר לדברי המשרד, נזקפו על ידי החשב הכללי לחובת המשרד, ולכן כלל אותן המשרד במאזנו ליום 31.3.90 כחייבים (הפחתה במסגרת הסעיף הנדון). המשרד הודיע שהחוב של החשב הכללי הוא תוצאה של טעות, וכי הטעות

תתוקן במסגרת החשבונות לשנת הכספים 1990. סכומים אלה אינם מהווים אפוא זכויות של המדינה.

9. במסגרת היתרה של הסעיף הנדון בסכום של 197.9 מיליון ש"ח, כלולה יתרה בסך 215.1 אלפי ש"ח המייצגת זכאים בעד שיקים שהוצאו על ידי משרד העבודה ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.90. בסכום הנ"ל כלולים שיקים שלא הוצגו לגוביינא יותר מארבעה חודשים אחרי תאריך הוצאתם. לפי הוראות התכ"ס²¹ יש לבטל שיקים אלה אם עדיין לא נפרעו עד סוף שנת הכספים. הביטול ייעשה כנגד זקיפה להכנסות המדינה. הביקורת העלתה, שהמשרד לא טיפל בעניין זה ולא בוטלו השיקים שניתן היה לבטל לפי הוראות התכ"ס.

אגף מס הכנסה / הכנסות: חשבות זו מטפלת ברישום התקבולים של מסים שונים, בעיקר מס הכנסה ומס רכוש, ואין היא מטפלת בהוצאות של האגף, הכלולות במסגרת התקציב של משרד האוצר. ההוצאה היחידה שבטיפול היא החזר מס לנישומים בלבד, וההחזר מתבטא בספרי החשבונות בדרך של הקטנת הכנסה.

יתרת הזכאים של האגף ליום 31.3.90 הסתכמה ב-152,835.1 אלפי ש"ח, לעומת 152,714.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89. היתרה ליום 31.3.90 מורכבת מהיתרה ליום 31.3.89 בתוספת סכום של 120.7 אלפי ש"ח המייצג תקבולים בשנה השוטפת שטרם מויינו ולכן נזקפו להכנסות.

אשר ליתרה בסך 152,714.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.89 הקיימת גם ב-31.3.90, ציינה מבקר המדינה, בדוח שנתי 40, עמ' פה, כי יתרה זו היא נטו ומורכבת מעשרות חשבונות שבהם יתרות חובה ויתרות זכות, וכי למשרד מבקר המדינה לא נמסרו פרטים כיצד נוצרה ואין לדעת אם היא מייצגת טעויות ברישום ו/או תקבולים שלא נזקפו להכנסות המדינה. באותו דוח שנתי צוין כמו כן, כי בעקבות הביקורת מטפל החשב הכללי בבירור מהות היתרה האמורה, כדי להביא לידי חיסולה.

מתברר, שבשנה הנסקרת אוחדו כל עשרות החשבונות בחשבון אחד. בידי החשב הכללי אין נתונים על מהות היתרה של 152,714.4 אלפי ש"ח, שכאמור עוד לא נסגרה. לחשבות הנ"ל אין כל חובות לפרוע. היתרה ליום 31.3.90 בסך 152,835.1 אלפי ש"ח אינה מייצגת אפוא התחייבות של המדינה.

בפברואר 1991 הודיעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, כי היתרה בסך 152,714.4 אלפי ש"ח נובעת מפעולות שגויות בשנים קודמות וכי לא ניתן לסגור את החשבון הנדון על ידי העברה להכנסות המדינה. מן הראוי למצוא דרך לסגירת החשבון.

משרד האוצר: היתרה של הזכאים של משרד זה, כפי שמשתקפת במאזן המדינה ליום 31.3.90, בסך 7,197.2 אלפי ש"ח אינה נכונה. היתרה הנכונה היא 9,357.2 אלפי ש"ח, והטעות נובעת מכך שחלק של התחייבויות משרד זה ליום 31.3.90 - 2,160.0 אלפי ש"ח - נרשם במסגרת סעיף "פיקדונות שנתקבלו" (ראה לעיל, עמ' פו). השיבוש ברישום נובע מהתקלות שנוצרו בעת המעבר למערכת ממוחשבת חדשה של החשבונות של משרדי הממשלה (ראה לעיל "מיחשוב של החשבונות של משרדי הממשלה", עמ' נב).

היתרה בסך 9,357.2 אלפי ש"ח מורכבת משיקים שהוציא המשרד, ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.90 - 61.1 אלפי ש"ח²²; מקדמות של ספקים - 94.7 אלפי ש"ח; יתרת הפיקדון מממשלת גרמניה - 14.4 אלפי ש"ח (ראה לעיל "פיקדונות במשרדי הממשלה", עמ' פו), ומזכאים וחייבים שונים בסכום נטו של 9,187.0 אלפי ש"ח. סכום זה מהווה יתרה נטו לאחר שנוכה סכום של 72.4 אלפי ש"ח

²¹ תקנות כספים ומשק.

²² בסכום זה כלולים שיקים שלא הוצגו לגוביינא יותר מארבעה חודשים אחרי תאריך הוצאתם. לפי הוראות התכ"ס, יש לבטל שיקים אלה אם לא נפרעו עד סוף שנת הכספים. הביטול ייעשה כנגד זקיפה להכנסות המדינה. הביקורת העלתה, שהמשרד לא טיפל בעניין זה ולא בוטלו השיקים שניתן היה לבטל לפי הוראות של התכ"ס.

המהווה חוב של המוסד לביטוח לאומי בעבור תגמולים לעובדי משרד האוצר ששירתו במלואים²³. סך כל הזכאים מגיע אפוא ל-9,259.4 אלפי ש"ח. סכום זה מורכב מחוב לקרן לחידוש רכב בסך 9,150 אלפי ש"ח (ראה להלן). ומסכום של 109.4 אלפי ש"ח המייצג בעיקר ניכויים ממשכורות ושכר עבודה של עובדים עבור "מבטחים", המוסד לביטוח לאומי, בנק יתב לעובדי המדינה בע"מ, ארגון נכי מלחמה, שלא הועברו ליעדם עד 31.3.90, ומחובות לחברות ביטוח המבטחות את עובדי המשרד היוצאים לחוץ לארץ שלא שולמו עד 31.3.90.

להלן הרקע לחוב בסך 9,150.0 אלפי ש"ח של המשרד לקרן לחידוש רכב: בתקציב של משרד האוצר כלולה, מדי שנה, תקנה "חידוש כלי רכב", הממומנת בחלקה מהשתתפות המשרדים בחידוש כלי הרכב ומהכנסה ממכירת כלי רכב. ליום 31.3.90 היו בידי מינהל הרכב הממשלתי התחייבויות חוזיות לרכישת כלי רכב, וכן עודף הכנסה הנובעת מהשתתפות משרדי הממשלה בחידוש כלי הרכב. ההתחייבויות הנ"ל והעודף האמור הסתכמו ב-9,150.0 אלפי ש"ח. סכום זה נזקף לחובת התקציב (תקנה "חידוש כלי רכב") כנגד יצירת קרן בספרי חשבות משרד האוצר, שלזכותה נזקף סכום זה, כך שהוא כלול במסגרת מאזן המדינה, בסעיף הנדון. הסכום של 9,150 אלפי ש"ח נזקף אפוא לתקציב בלי שהייתה הוצאה בפועל, רישום הנוגד את הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

ה מינהל האזרחי בעזה: יתרת הזכאים של המינהל ליום 31.3.90 הסתכמה ב-4,655.1 אלפי ש"ח. היתרה היא נטו והיא מורכבת, בין היתר, מהסכומים דלהלן:

(א) סכום של 3,457.3 אלפי ש"ח המייצג את התפיסות של מטבע חוץ שנרשמו לזכות חשבון מיוחד במסגרת הסעיף הנדון. היתרה של התפיסות של מטבע חוץ, המופקדות בבנק הדואר, ליום 31.3.90 הייתה 3,338.8 אלפי ש"ח (ראה לעיל "בנקים אחרים", עמ' סא). ההפרש בסך 118.5 אלפי ש"ח מייצג אותו חלק מהתפיסות שהוחרם ולא נזקף להכנסות המדינה עד 31.3.90. סכום זה אינו מהווה אפוא התחייבות של המדינה, אלא הכנסה שטרם נזקפה להכנסות המדינה.

(ב) יתרת פיקדונות בסך 1,208.4 אלפי ש"ח. המינהל הסביר, שהוא גובה פיקדונות מההורים של קטינים שביצעו עבירות של ידוי אבנים. הפיקדונות מוחזרים לאחר תום שנה בצרוף הפרשי הצמדה, אם לא נשנו העבירות באותה שנה. המינהל הודיע, שהוא דואג להרשאה תקציבית לכיסוי ההוצאה של הפרשי הצמדה.

(ג) יתרה לזכות בסכום של 10.6 אלפי ש"ח המורכבת מיתרות בחובה ומיתרות בזכות, אך למשרד מבקר המדינה לא הומצאו פרטים ואין לדעת מה מהותם. בדוח שנתי 39, עמ' עב, עמדה מבקר המדינה על אי סדרים בהנהלת החשבונות במינהל האזרחי בעזה ועל הפעולות שנעשו על ידי החשב הכללי כדי להביא לתיקונים הדרושים. החשב הכללי ממשיך בבדיקותיו במערכת החשבונות של המינהל.

אגף המכס / הכנסות: יתרת הזכאים של אגף זה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,523.9 אלפי ש"ח והיא מורכבת מהסכומים האלה:

(א) סכום של 1,490.1 אלפי ש"ח המייצג, לדברי האגף, פיקדונות של משרדי הממשלה ובעיקר של משרד הבטחון, על חשבון מכס ומסי עקיפין אחרים שיגיעו מהם. פיקדונות אלה אינם מהווים אפוא התחייבות של המדינה כלפי גורם חיצוני.

(ב) סכום של 33.8 אלפי ש"ח המייצג שיקים שהוציא האגף ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.90.

משרד הפנים: יתרת הזכאים של המשרד ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,089.0 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהסכומים האלה:

(א) פיקדונות הקשורים לערבויות בקשר לבחירות לרשויות המקומיות, בסכום של 13.9 אלפי ש"ח ליום 31.3.90. הפיקדונות נתקבלו בשנת הכספים 1988 מרשויות מקומיות והיתרה ליום

²³ חוב זה של המוסד לביטוח לאומי מן הראוי היה לכלול אותו במסגרת סעיף "חייבים למשרדי ממשלה" ולא כהפחתה במסגרת סעיף "זכאים של משרדי ממשלה".

31.3.89 הייתה 908.5 אלפי ש"ח. הירידה ביתרה ליום 31.3.90 לעומת 31.3.89 נובעת מהחזר הפיקדונות לרשויות המקומיות.

(ב) פיקדונות של שתי קרנות הפועלות במסגרת משרד הפנים: קרן למניעת זיהום מי ים (500.9 אלפי ש"ח) וקרן לשמירת הניקיון (309.6 אלפי ש"ח). רוב הכספים הללו מוחזקים בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (ראה לעיל "בנקים אחרים", עמ' סא). המשרד הודיע, שהוא עומד להעביר את הקרנות האלה למשרד לאיכות הסביבה. היתרה שבשתי הקרנות האלה אינן מייצגות התחייבות של המדינה.

(ג) בשנה הנסקרת הוציא המשרד מתקציבו סכומים הקשורים עם איכות הסביבה, והמשרד החדש שהוקם לאיכות הסביבה החזיר למשרד הפנים את ההוצאות האמורות. מתברר, שהמשרד לאיכות הסביבה העביר למשרד הפנים סכום של 244.2 אלפי ש"ח יותר מן המגיע. סכום זה נרשם בספרי משרד הפנים בחשבון חו"ז לזכות המשרד לאיכות הסביבה, והוא כולל ביתרה הנ"ל. מדובר אפוא בחובות בין-משרדיים ואין הסכום האמור מהווה התחייבות של המדינה ליום 31.3.90. משרד הפנים הודיע, שהעביר את הסכום האמור למשרד לאיכות הסביבה באפריל 1990.

(ד) ניכויים שונים בסכום כולל של 20.4 אלפי ש"ח שנוכו משכר עובדים עבור מוטבים שונים ושלא הועברו אליהם עד 31.3.90: עבור "מבטחים" - 19.2 אלפי ש"ח; עבור קרן השתלמות בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ - 1.0 אלף ש"ח; עבור קופת החולים הלאומית, מס אחיד - 0.2 אלפי ש"ח.

נציגות האוצר בארצות הברית: היתרה של זכאים של הנציגות ליום 31.3.90, כפי שמשקפת במאזן המדינה ליום 31.3.90 היא 215.7 אלפי ש"ח (108,216 דולר). לפי ספרי הנציגות, היתרה היא 71,048 דולר. משום כך אין התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי הנציגות.

היתרה בסך 71,048 דולר מורכבת בעיקר מפיקדונות של מכון הייצוא הישראלי למימון תערוכות, ושל עיריית ירושלים לצורך ביצוע תשלומים ליועצים בקשר ליריד ספרים בין-לאומי המתקיים בירושלים בחסות העירייה.

משרד החינוך והתרבות: יתרת הזכאים של המשרד הסתכמה ב-179.5 אלפי ש"ח והיא מייצגת שיקים שהוצאו על ידי המשרד ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.90.

משרד הבריאות: יתרת הזכאים של המשרד ליום 31.3.90 בסך 116.8 אלפי ש"ח מייצגת זכאים עבור שיקים שהוצאו על ידי המשרד ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.90 - 104.7 אלפי ש"ח; ומיתרה בסך 12.1 אלפי ש"ח לזכות יחידות ממשלה שסיפקו שירותים למשרד הבריאות ולא שולמה על ידי המשרד עד 31.3.90. היתרה בסך 12.1 אלפי ש"ח מייצגת חובות בין-משרדיים ואין היא מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

מחלקת עבודות ציבוריות: יתרת הזכאים ליום 31.3.90 בסך 166.1 אלפי ש"ח מייצגת שיקים שהוצאו על ידי המחלקה ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.90.

אגף מס הכנסה/הוצאות: יתרת הזכאים של אגף זה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-53.6 אלפי ש"ח. סכום זה הוא נטו ומורכב מיתרות זכות ומיתרות חובה. להלן פירוט הזכאים והחייבים.

(א) ניכויים משכר עבודה של עובדים קבועים וארעיים בסכום כולל של 118.7 אלפי ש"ח: עבור "מבטחים" - 116.5 אלפי ש"ח; עבור מוטבים שונים באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ - 1.0 אלפי ש"ח; עבור ביטוח הדדי - 0.4 אלפי ש"ח; עבור מוטבים שונים באמצעות בנק מסחרי - 0.8 אלפי ש"ח. כל הסכומים האלה לא הועברו ליעדיהם עד 31.3.90.

(ב) זכאים בעד שכר עבודה - 2.1 אלפי ש"ח. מדובר בשכר עבודה שלא שולם לעובדים עד 31.3.90.

(ג) עיקולים ממשכורת ושכר עובדים בסכום של 5.1 אלפי ש"ח לטובת גופים שונים על פי הוראות הלשכות להוצאה לפועל.

(ד) פיקדונות של חברות ישראליות בסכום כולל של 8.2 אלפי ש"ח המייצג פרמיה שהועברה לאגף, עבור אגף מס רכוש המבטח נכסים בחוץ לארץ של אזרחים ישראלים או של תאגידים הרשומים בישראל על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961. לדברי אגף מס הכנסה/הוצאות, הועבר סכום זה לאגף מס רכוש ביוני 1990. המדובר בחובות בין יחידות שונות במסגרת משרד האוצר, ואין הסכום הזה מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

(ה) יתרה לזכות ספק שירותים לאגף בסכום של 0.5 אלפי ש"ח. האגף זקף לתקציב סכום זה בלי שביצע תשלום עד 31.3.90. פעולה זאת נוגדת את הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שלפיו רק לגבי מפעלים עסקיים ניתן לזקוף לתקציב סכום שהוקצב משנתקבל השירות, גם אם התשלום לא בוצע.

(ו) חוב של המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים - 80.7 אלפי ש"ח.

(ז) חובות של עובדי האגף בעד בדיקות רפואיות שנעשו להם - 0.2 אלפי ש"ח, וחובות שונים - 0.1 אלפי ש"ח.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: יתרת הזכאים של המינהל ליום 31.3.90 בסכום של 47.9 אלפי ש"ח מייצגת שיקים שהוצאו על ידי המינהל ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.90.

זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב

הלוואות ופיקדונות

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הרשומה בין הזכויות המוניטריות במאזן המדינה ליום 31.3.89 וליום 31.3.90.

<u>31.3.89</u>	<u>31.3.90</u>	
<u>(במיליוני ש"ח)</u>		
17,524.7	20,368.9	הלוואות פעילות
412.1	545.6	סכומים שטרם נקבע ייעודם
821.2	951.9	הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות
135.6	43.3	הלוואות מותנות על פי הסכמים
10,722.1	13,891.8	הלוואות לרכישת מניות הבנקים שבהסדר
29,615.7	35,801.5	

במאזן המדינה ליום 31.3.90 מובא פירוט לסעיף הלוואות ופיקדונות, ובו רשימה של לווים עיקריים; פירוט יתרות הפיקדונות ב-24 מוסדות בנקאיים, שאצלם הפקיד האוצר פיקדונות למתן הלוואות, ופירוט יתרות ההלוואות שניתנו ישירות ל-7 חברות בסך כולל של 6,326.1 מיליון ש"ח (מסכום זה 3,944.3 מיליון ש"ח ניתנו לבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, 1,040.2 מיליון ש"ח לחברת החשמל לישראל בע"מ).

שאר הלווים הם בנקים וחברות - שיתרת החוב הכוללת שלהם מסתכמת ב-422.9 מיליון ש"ח - אינם מפורטים במאזן.

במאזן ל-31.3.90 לא נכללו סכומים בסך כ-44.6 מיליון ש"ח: כ-39 מיליון ש"ח פיקדונות שהפקיד האוצר בשני בנקים, למתן הלוואות לשותפויות מוגבלות עבור פיתוח מוצרים; סכום נוסף של כ-4.6 מיליון ש"ח הועבר לבנק ישראל למתן הלוואות להון חוזר לתעשייה, וכמיליון ש"ח פיקדונות בבנק יהב למתן הלוואות לרכב עובדי משרד החקלאות.

במאזן כלולה יתרת זכות בקרן הלוואות לסטודנטים בסך 1.3 מיליון ש"ח. יתרה זו מקורה בטעות.

הלוואות פעילות

פיקדונות המדינה בבנק יהב

האוצר מפקיד כספים בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (להלן - בנק יהב) לשם מתן הלוואות לעובדי מדינה לצורכי דיור, רכישת רכב ומטרות אחרות. הסכום שמפקיד האוצר כל שנה, נקבע בתקציב המדינה בעיקר בסעיף "הוצאות שונות". בשנת הכספים 1989 הפקיד האוצר כ-86.6 מיליון ש"ח. היתרה הרשומה הכוללת במאזן המדינה של פיקדונות אלה ל-31.3.90 היא 251.3 מיליון ש"ח ולמעשה הייתה צריכה להיות 252.3 מיליון ש"ח (ראה לעיל). פיקדונות האוצר בבנק יהב - כמו ההלוואות לעובדים - אינם צמודים והם נושאים ריבית נמוכה: שיעורי ריבית אלה נקבעים בהתאם לשיעורי הריבית החלים על ההלוואות לעובדי המדינה.

מבקר המדינה העיר בעבר (לאחרונה בדוח שנתי 36, עמ' סז) על שורה של ליקויים, ביניהם כי הריבית על פיקדונות האוצר בבנק יהב משולמת לאוצר רק פעם אחת בשנה בתחילת חודש פברואר בגין השנה שהסתיימה בסוף דצמבר הקודם; ואילו הבנק גובה ריבית מהלווים בכל חודש באופן שוטף. הריבית ששילם בנק יהב בפברואר 1990 עבור שנת 1989 הייתה בסך 8.5 מיליון ש"ח והריבית ששולמה בפברואר 1991 עבור שנת 1990 הייתה 12 מיליון ש"ח, סכומים אלה מועברים לאוצר על פי אישור רואה חשבון הבנק.

ההסדר לתשלום הריבית על פיקדונות האוצר פעם אחת בשנה היה תקף עד לסוף שנת 1990. רק בדצמבר 1990 נחתם בין בנק יהב והחשב הכללי הסכם חדש ובו נקבע שהריבית הנצברת תועבר כל חודש כשבתום כל רבעון, ייעשה חשבון סופי.

פעילות בנק יהב עבור עובדי המדינה ממומנת באמצעות מירוח בשיעור של 6% על פיקדונות הממשלה.

בשנת 1986 נערכה ביקורת של רואה חשבון מטעם האוצר בבנק יהב.

פיקדונות המדינה בחברה לפיתוח מפעלי תיירות

האוצר מפקיד כספים בחברה לפיתוח מפעלי תיירות לצורך מתן הלוואות לגופים בענף התיירות. יתרת הפיקדונות ל-31.3.90 הייתה 274.4 מיליון ש"ח. כ-10% מסכום זה ניתנו למלון גדול שנבנה במרכז הארץ ונפתח בשנת 1987. בבניית מלון זה הושקעו כ-58 מיליון דולר.

מאז פתיחתו נקלע המלון למצוקה קשה. ועדה, שמינה שר האוצר בשנת 1988 ציינה בין המלצותיה, כי המלון לא יגיע לרווחיות ב-10 השנים עד 1998, והוא לא יוכל לעמוד בהחזר ההלוואות אלא אם יפרעו הבעלים חלק גדול מן ההלוואות של המלון מהון עצמי נוסף בסכומים גדולים. לסיכום נאמר, כי לדעת הוועדה יש לבחון מחדש פרויקט זה המהווה אחת מההשקעות הזרות הגדולות של יהודים מחוץ לארץ שנעשו במדינה.

בעקבות מסקנות הוועדה נחתם ב-18.10.88 בין המלון לאוצר הסדר מרחיק לכת ואלה עיקריו:

(א) הריבית על הלוואת הפיתוח בסך של כ-20.4 מיליון דולר תוקטן מ-8% ל-4.5% לשנה, תקופת פרעון הלוואה תוארך מ-12 שנים ל-15 שנים, וההצמדה תומר מהצמדה למדד להצמדה לדולר של ארה"ב בתחולה מיום ההסדר.

(ב) לרשות המלון תועמד הלוואת פיתוח נוספת בסך של 7 מיליון דולר בתנאים זהים לתנאים המפורטים לעיל.

(ג) בהסדר נאמר בין השאר, שאי פרעון של שני תשלומים רצופים של ההלוואה לחפ"ת יראו בכך הפרה יסודית של ההסדר והממשלה תהיה רשאית להעמיד לפרעון מידי את הפיקדון בחפ"ת ולדרוש כי חפ"ת תעמיד לפרעון מידי את ההלוואה למלון. באותו תאריך הסכימו האוצר וחפ"ת, שאם המלון יפגר בפרעון ההלוואות מ-1.8.89 ועד 31.12.97 ישא האוצר בתשלומיים אלו עד לסכום של 5 מיליון דולר.

(ד) הבעלים התחייבו כי בתוך שנתיים ממועד חתימת ההסדר יעשו אחת מאלה: (1) ימכרו 33% מהבעלות על המלון ולפחות מחצית התמורה תשמש לפרעון מוקדם של חלק מההלוואות. (2) בעלי המניות ישקיעו 6 מיליון דולר נוספים, חלק מסכום זה ישמש לפרעון האשראי שהעמיד בנק מסחרי למלון, וסך של 2.25 מיליון דולר מסכום זה ישמש לפרעון מוקדם של חלק מההלוואות שנתנה חפ"ת למלון. אם למלון יהיו הפסדים תפעוליים מצטברים לתקופה 6.7.88 ועד ליום 5.7.90 מעל לסכום של 350,000 דולר, כל סכום מעל לסכום זה יופחת מן הסכום של 2.25 מיליון דולר שיהיה על המלון לפרוע בפרעון מוקדם לחפ"ת.

ההסדר שנעשה עם המלון היה לפי מסמכי אגף החשב הכללי שוה ערך למענק של כ-8 מיליון דולר.

בספטמבר 1989 החליט דירקטוריון חפ"ת לאפשר למלון לרדות 12 תשלומים חודשיים בהתאם לתנאי הסדר לדחיית תשלומים שהונהג לענף המלונאות בכללותו. הסכום הכולל שפרעונו נדחה על פי הסדר זה מסתכם, על פי חישובי חפ"ת בלמעלה מ-1.3 מיליון דולר. ההסדר שנעשה עם המלון באוקטובר 1988 ודחיית התשלומים הנוספת מספטמבר 1989 הגדילו את האובליגו של המלון לחפ"ת שהגיע במאי 1990 ל-32 מיליון דולר בקירוב; סכום זה מהווה יותר מ-20% מכלל תיק ההלוואות של חפ"ת. לפי מסמכי חפ"ת, אין זה סביר שבמקרה של כינוס נכסים יהיה אפשר לממש עומס חובות זה בתוספת ריבית פיגורים.

במאי 1990 נועדו לדיון נציגים מאגף החשב הכללי ואגף התקציבים עם נציגי המלון. בדיון התברר כי נתגלעו חילוקי דעות בין האוצר ובין הבעלים באשר לסכום שהשקיעו הבעלים בעקבות ההסכם מאוקטובר 1988 וכן באשר לחישוב ההפסד אותו יש לקזז מן הסכום שעל המלון לפרוע כפרעון מוקדם על פי אותו הסכם.

בסיכום הדיון נקבע, כי הבעלים יגישו נייר ובו הצעות לפתרון מצוקתו הכלכלית של המלון. בדיון לא שותפו נציגי חפ"ת. עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 1990, לא נמצאו מסמכים בדבר טיפול נוסף בנושא. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשב הכללי, כי בתור פתרון אפשרי מנסה משרד התיירות לעניין משקיעים נוספים אשר יזרימו הון שימש לפרעון מלא או חלקי של חוב המלון.

מאז תום התקופה שבה נדחו התשלומים השוטפים ב-31.7.90 לא שילם המלון תשלום כל שהוא על חשבון ההלוואה לחפ"ת. לא נמצא, כי האוצר הודיע למלון כי אי העמידה בתשלומים לחפ"ת מהווה למעשה הפרת ההסכם מ-1988.

לפי הסכם בין האוצר וחפ"ת, הסכום אשר הותר לחפ"ת לקזז על אי תשלום של המלון מוגבל ל-5 מיליון דולר. עד נובמבר 1990 הגיע הפיגור בתשלומים ל-500,000 דולר בקירוב. עד מועד סיום הביקורת לא ננקטו צעדים לטיפול בנושא, לא נמצאו מסמכים המעידים על תכניות הבראה מעשיות לחלץ את המלון מן המשבר.

ממסמכי חפ"ת עולה, כי כאשר נחתם ההסכם עם הבעלים בשנת 1988, נקבע בין חפ"ת לאוצר, שהחוב של בעלי המלון לחפ"ת לא יעלה על 30 מיליון דולר. אולם החוב עבר תקרה זו.

מדוח כספי ל-31.12.89 עולה, כי חפ"ת הפרישה לחובות מסופקים חלק מההלוואה למלון בהתחשב בחוות דעת של שמאי מקרקעין לגבי שווי של המלון שהוא הבטוחה העיקרית שבידי חפ"ת

ובהתחשב בהתחייבות האוצר לפרוס פריסה ארוכת טווח את מועדי הפרעון של פיגורי תשלומי המלון עד ל-5 מיליון דולר.

לדעת מבקר המדינה ההשפעות, העלויות להיות לאשראי שניתן למלון על איתנותה של חפ"ת, מחייבות טיפול דחוף מצד הגורמים הנוגעים לעניין, ובהם משרד התיירות, משרד האוצר וחפ"ת, נוסף על ההסדרים השוטפים שנעשו בענף התיירות בכלל.

סכומים שטרם נקבע ייעודם

הסעיף "סכומים שטרם נקבע ייעודם" שיתרתו ליום 31.3.90 הסתכמה ב-545.6 מיליון ש"ח מייצג השקעות של המדינה, שעדיין לא נקבע אם יוגדרו כהלוואה, כמענק או כהשקעה בהון המניות של מקבל הכספים. בסעיף זה כלולות בעיקר הלוואות להסתדרות הציונית למימון ההשקעות באמצעי ייצור ותשתית חקלאית ביישובים שמעבר לקו הירוק, שיתרתן ליום 31.3.90 הייתה 501.5 מיליון ש"ח. כבר בעבר (לאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' פח) העירו מבקרי המדינה, כי אין בספרי החשב הכללי הבחנה בין הסכומים שניתנו באמצעות ההסתדרות הציונית כמענק לבין אלו שניתנו כהלוואה.

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות אלו עומדות לפרעון בנסיבות מיוחדות, כגון פירוק החברה שקיבלה את ההלוואה. היתרה ליום 31.3.90 מסתכמת ב-951.9 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג את היתרה המשוערכת על פי מדד המחירים לצרכן; הסכום הנומינלי של הקרן הוא 30.5 מיליון ש"ח. סכום זה כולל בעיקר הלוואות לחברת החשמל לישראל בע"מ בסך 15.4 מיליון ש"ח; למקורות חברת מים בע"מ - 4.9 מיליון ש"ח, ולחברת מבני תעשייה בע"מ - 8.6 מיליון ש"ח.

הלוואות לרכישת מניות הבנקים שבהסדר

בדוח שנתי 40, עמוד פח, ניתנה סקירה על הלוואות האוצר לרכישת מניות הבנקים שבהסדר²⁵, עד 31.3.89. חלק מההלוואות ניתן לחברת נכסים מ.י. בע"מ לרכישת מניות בבורסה, והחלק הנותר ניתן לחמש חברות בטוחות שהקימו חמשה בנקים הנוגעים בדבר, לצורך פדיון מניות מציבור הקשישים, ולצורך פדיון מניות בתאריכים שנקבעו בהסדר - 31.10.87 ו-31.10.88 - והחזקתן. ב-31.10.88 הועברה חבילת המניות שנצברו בידי חברת נכסים מ.י. בע"מ, לחמש חברות הבטוחות ונרשמו בספרי החשב הכללי כהלוואות לחברות אלה. סך ההלוואות הרשומות בספרי החשב הכללי על שם חמש חברות הבטוחות ליום 31.3.89, הסתכם ב-8,550 מיליון ש"ח²⁶.

בתוך השנה הנסקרת, ב-31.10.89, חל מועד נוסף לפדיון של מניות הסדר והאוצר העביר לחמש חברות הבטוחות סכום נוסף של 857.1 מיליון ש"ח. סך ההלוואות הרשומות בספרי החשב הכללי על שם חברות הבטוחות ליום 31.3.90 הסתכם אפוא ב-9,407.1 מיליון ש"ח. סכום זה מהווה את התשלומים בפועל, שנקפו לתקציב המדינה, והוא חושב על יסוד הכללים שנקבעו בהסדר לצורך חישוב התמורה שיש לשלם לבעלי המניות בתאריך פדיון, כאשר התמורה מייצגת את הערך של המניות צמוד לשער הדולר ליום 31.10.83 בתוספת ריבית של 4% לשנה (להלן - "ערכי פדיון"). הסכומים שהועברו לחברות הבטוחות כהלוואות כיסו במלואם את התשלומים על ידי הבנקים לבעלי המניות שמניותיהם נפדו.

²⁵ פרטים על ההסדר ראה בדוח שפרסם מבקר המדינה בדצמבר 1984 - מניות הבנקים - משבר אוקטובר 1983.

²⁶ בדוח שנתי 40, עמ' פט, נרשם בטעות סכום של 8,551.4 מיליון ש"ח.

הסכום של 9,407.1 מיליון ש"ח שניתן כאמור לעיל, כהלוואה לחברות הבטוחות צמוד לדולר וחושב לפי "ערכי פדיון", צבר הפרשי הצמדה בסך של 2,226.7 מיליון ש"ח ליום 31.3.90. סכום זה לא נזקף לחובת חשבונות ההלוואות וממילא לא נזקף לזכות הכנסות המדינה, אלא נזקף לחשבונות מקבילים, מאחר שלגבי הלוואות שנוצרו מביצוע תקציב, החשב הכללי זוקף את הפרשי השיעור להכנסות המדינה, רק עם גבייתם. מאידך הפרשי שיעורן אלה נלקחו בחשבון לצורך הצגה במאזן המדינה.

ההלוואות לחמש חברות הבטוחות נושאות ריבית בשיעור של 1% מעל שיעור "הליבור". על פי ההסדר שנעשה באוקטובר 1983, ריבית זו יש לצרפה לקרן ההלוואה. הריבית הצמודה המצטברת ליום 31.3.90 הסתכמה ב-2,258.0 מיליון ש"ח. ריבית זו לא נזקפה לחובת חשבונות ההלוואות ולא נזקפה להכנסות המדינה, מאחר שאין לרשום הכנסה שלא נתקבלה בפועל, אך הריבית נלקחה בחשבון לצורך הצגה במאזן המדינה.

ההלוואות הנ"ל בתוספת הפרשי הצמדה וריבית הסתכמו ליום 31.3.90 ב-13,891.8 מיליון ש"ח. סכום זה משתקף במאזן המדינה ליום 31.3.90. הערך הדולרי של סכום זה לתאריך האמור היה 6,966.8 מיליון דולר.

על פי ההסדר מאוקטובר 1983 ניתנה לחמש חברות הבטוחות אופציה להעביר את המניות הנפרדות לבעלות המדינה, ובמקרה זה יראה האוצר את ההלוואות, כאילו נפרעו במלואן - קרן, ריבית והצמדה. ההנחה היא, שהבנקים ינצלו את האופציה, מאחר שלפי הערכות שהתגבשו באוצר ובחברת נכסים מ.י. בע"מ, התמורה העשויה להתקבל ממכירת המניות, תהיה פחותה בהרבה מהיקף ההלוואות הנ"ל. לפי הנחה זו ייגרם למדינה הפסד שטרם ניתן לאמוד את היקפו. הסכום של 13,891.8 מיליון ש"ח - יתרת ההלוואות לחמש הבנקים ליום 31.3.90 - אינו מייצג איפוא במלואו זכות של המדינה.

שיעורן יתרת ההלוואות

בשנת הכספים 1985 השלים אגף החשב הכללי הכנתן של תכניות מחשב לשיעורן היתרות של ההלוואות הצמודות: על פי תכנית זו מחושבים הפרשי השיעורן רק של הלוואות ופיקדונות שיש להם לוחות סילוקין. לפיקדונות שהופקדו בבנקים לשם מתן הלוואות לשיכון אין לוחות סילוקין, והם שוערכו בידי הבנקים. פיקדונות אלה נפרעים לאוצר על פי קצב הגבייה מהלווים.

חישוב יתרת ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער הדולר ב-30.3.90 (ה-31.3.90 חל בשבת); ואילו חישוב יתרת ההלוואות הצמודות למדד המחירים לצרכן נעשה לפי המדד לחודש פברואר 1990 (שהתפרסם ב-15 במארס).

יתרת ההלוואות כפי שהיא מוצגת במאזן המוניטרי מתקבלת משני מקורות במערכת הממוחשבת: (א) דוח כספי, שבו רשומות התנועות לפי תאריכי הפעולות (מתן ההלוואה, גביית קרן וריבית); (ב) מערכת נתונים על ההלוואות, כגון שיעור הריבית, המדד הבסיסי ותקופת הפרעון של ההלוואה. עקב תקלה, קיימת אי התאמה בין שתי המערכות לגבי הלוואות שניתנו בסמוך לגמר שנת הכספים. כדי להציג יתרת הלוואות נכונה, נעשה חישוב ידני כדי להתאים בין שתי המערכות.

בהשוואת היתרות שדווח עליהן על ידי הבנקים לבין אלו שבמערכת החשב הכללי ל-31.3.90 נמצא, כי במספר בנקים טרם הושלמה התאמת היתרות.

בסעיף "הלוואות מותנות על פי הסכמים" נצברו הפרשי הצמדה בסך 24.9 מיליון ש"ח בעבור הלוואות שניתנו למועצת הפרחים בתחילת שנות ה-80. בתיקי החשב הכללי לא נמצאו מסמכים, שמהם ניתן לקבוע, כי הלוואות אלו הינן צמודות למדד המחירים לצרכן.

להלן יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי ההצמדה ליום 31.3.90 בהשוואה ליום 31.3.89 על פי נתוני החשב הכללי.

<u>31.3.89</u>	<u>31.3.90</u>	
<u>(מיליוני ש"ח)</u>		
15,972.9	18,703.0	הלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן
12,021.3	16,234.2	הלוואות צמודות לשער הדולר
631.7	728.5	הלוואות לא צמודות
989.8	135.8	ריבית שהצטברה
29,615.7	35,801.5	ס"ה

בין ההלוואות הצמודות לדולר כלולות גם אג"ח של ממשלת ארה"ב שהופקדו אצל גופי נאמנות לצורך פרעון מוקדם של מיליון מארה"ב שנעשו בשנת 1988 ובשנת 1989 (ראה דוח שנתי 40, עמ' כא). היתרה בדולר של ארה"ב, לפי נתוני נציגות האוצר בארה"ב ל-31.3.90, הייתה 519.2 מיליון דולר. לפי שער הדולר לתאריך זה, היתרה במאזן הייתה צריכה להיות 1,035 מיליון ש"ח אך במאזן מופיע הסך של 1,040 מיליון ש"ח.

פרעון מוקדם של פיקדונות האוצר

במחצית השנייה של 1985 ובתחילת 1986 פעלה הממשלה כדי לסייע לגורמים שונים להיחלץ מן המצוקה הכלכלית שאליה נקלעו. הסיוע ניתן כדי למנוע פגיעה בתעסוקה ובציבור הנזקק לשירותי מוסדות כמו קופ"ח או לקוחות של חברות בנייה.

אחת הדרכים העיקריות למתן הסיוע הייתה על ידי המרת אשראי קצר מועד (הכולל לעתים פיגורים בפרעון של הלוואות ארוכות מועד) - המעיק על בעלי החוב הן מבחינת תזרים המזומנים והן מבחינת מחיר האשראי - בהלוואות לזמן ארוך, בתנאי פרעון וריבית נוחים יותר.

הממשלה התנתה, בדרך כלל, את מתן הסיוע בהכנתן וביישומן של תכניות הבראה מקיפות על ידי מקבלי הסיוע, שנדרשו להטות שכס בתהליך ההבראה. מוסדות פיננסיים נדרשו אף הם להשתתף בסיוע, כיוון שגם הם קשורים קשר עסקי רצוף עם הגופים שקיבלו סיוע ואחד משרשי המשבר, שאליו נקלעו הגופים שבמצוקה, היה נעוץ בהיקף האשראי שהם קיבלו ובמחירו.

במהלך 1989 נפרעו בפרעון מוקדם פיקדונות שהפקיד האוצר במספר בנקים בקשר לסיוע שניתן לחברה בענף הפטרוכימיה, לחברת סולל בונה ולקופת חולים של ההסתדרות הכללית.

הסיוע הממשלתי לחברה בענף הפטרוכימיה

חברה המייצרת מוצרים פטרוכימיים נקלעה בתחילת שנות ה-80 לקשיים עקב ירידה תלולה במחירי מוצריה בעולם. בסוף שנת הכספים 1981 גובש במשרד האוצר הסדר לסיוע לחברה (ראה דוח שנתי 37, עמ' 89).

1. במסגרת הסיוע אושרה לחברה ב-1982 הלוואה בסך של 10 מיליון דולר מהבנק לפיתוח התעשייה בע"מ (להלן - בל"ת), שמועד פרעונה היה עד 31.3.92. בחודש יולי 1989 פרעה החברה בפרעון מוקדם את יתרת ההלוואה לאחר שהנפיקה איגרות חוב (אג"ח) לציבור. בל"ת העביר לאוצר בגין הלוואה זו את יתרת הפיקדון בסך של כ-13.3 מיליון ש"ח (כ-7 מיליון דולר). האוצר הסכים, שבעבור הפרעון המוקדם של ההלוואה ינוכה מיתרת הקרן המשוערכת 1%, דהיינו 136,000 ש"ח. לא נמצא, כי קיימת באוצר הנחייה, לפיה בכל פרעון מוקדם ניתנת הטבה ללווה. ניכוי זה לא נרשם בחשבונית האוצר כהוצאה אלא כהפחתה מהפרשי הצמדה בפיקדון זה.

בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במערכת הגבייה באוצר, העלתה, שלא היו באוצר נתונים על יתרת הפיקדון לתאריך הפרעון, ומחלקת הגבייה נאלצה להיעזר במערכת החשבונאות של בל"ת כדי לקבוע את יתרת קרן ההלוואה שניתנה לחברה, הפרשי ההצמדה והריבית שנצברו.

2. על פי ההסדר, אושר לחברה בשנים 1982 - 1986 סיוע שוטף כמענק, שהיקפו היה פועל יוצא ממחירי הייצוא של המוצר העיקרי שהחברה מייצרת (פי.וי.סי), וכן סובסידיה מיוחדת בגין מחיר החשמל שהוא תשומה חשובה של החברה. ב-1987 חל שיפור ניכר במצבה של החברה עקב העלייה הגדולה במחירי מוצריה באירופה בעוד מחירי חומרי הזינה (שהיא תשומה חשובה של החברה) נשארו נמוכים. מאז יולי אותה שנה החזירה החברה לאוצר סכומים שקיבלה במסגרת הסדר הסיוע. על פי ההסדר האמור, אמורה הייתה הממשלה לתמוך בחברה במשך חמש שנים עד 31.12.86, והחברה צריכה הייתה להחזיר את התמורה במהלך שמונה שנים עד סוף 1989, כאשר סכומי הסיוע והחזרים בגינם מתבססים על מחיר מכירה ממוצע של הסחורה לצרכן. החברה פועלת באירופה באמצעות חברה בת לשיווק. בדיווחי החברה, מחיר המכירה לצורך חישוב הסיוע כלל גם עמלות שהעבירה החברה לחברת הבת שלה.

לדעת מבקר המדינה, כדי לפשט את ההתחשבות עם החברה מן הראוי היה לבסס את מחירי הסיוע על מחירי השוק העולמי המתפרסמים בכתבי עת מקצועיים מוכרים, דבר שניתן לבדיקה מידית. ממסמך באגף התקציבים במשרד האוצר עולה, שבתקופה אחת בשנת 1988 היו המחירים שהחברה דיווחה עליהם נמוכים ביותר מ-100 דולר לטונה (15% מהמחיר), מהמחירים בשוקי העולם.

על התקופה 1.1.87 - 30.6.87 דיווחה החברה, כי אין היא צריכה להחזיר לממשלה כספים בגין מענקים שקיבלה. אגף התקציבים פנה לאגף החשב הכללי והציע, כי רואה חשבון מטעם האוצר יבדוק את חשבונית החברה לאותה תקופה. בדיקה כזו לא נעשתה.

מן התייעור שבמשרד האוצר אין לדעת כמה הוחזר בגין הסיוע, אם נגבתה ריבית פיגורים על החזרים שהועברו באיחור וכמה. כמו כן, לא נמצא כי האוצר ערך התחשבות סופית עם החברה למועד 31.12.89, שבו נגמר הסדר התשלומים. החברה העבירה כתשלום סופי 0.6 מיליון ש"ח. ממסמכי האוצר אין לדעת איך חושב סכום זה.

לא היה אפשר לקבל פירוט של סכומי המענקים שנתנה הממשלה והחזר תשלומים מהחברה במהלך תקופת הסיוע, כיוון שלא נוהל רישום בנפרד כדי להשוות סכומים אלה. בהעדר רישום כזה לא ניתן לחשב את הסכומים שניתנו לחברה בתקופת הסיוע.

החזרים בגין הסיוע שניתן בעבר בסך 5.5 מיליון ש"ח שהעבירה החברה לאוצר צריכים היו להזקף להכנסות המדינה, נרשמו בטעות בחשבון הפיקדון של בל"ת שניתן בעבור ההלוואה לחברה. כתוצאה מכך הראה חשבון זה יתרת קרן בזכות של כ-6 מיליון ש"ח במקום יתרת קרן חובה בסך של כ-0.1 מיליון ש"ח לפי דיווחי בל"ת. כדי לברר מה הם סכומי החזרי הסיוע, נאלצה מחלקת הגבייה לבקש מהחברה מידע על הכספים שהחברה העבירה לאוצר עד 30.4.89. כדי להגיע ליתרת סכום ההלוואה שדיווח בל"ת לאוצר, הפחית אגף החשב הכללי בפברואר 1989 סך של כ-554,000 ש"ח שלא ברור מה מקורן. כיוון שלא היה לוח סילוקין או רישום מדויק באוצר, ראתה מחלקת הגבייה בחישובי הבנק חישובים סופיים.

החזרי המענקים מחברה (שנרשמו בתחילה בטעות), נרשמו בהכנסות המדינה בשנת הכספים 1989. למעשה, כ-2 מיליון ש"ח מסכום זה היו בעבור שנת 1988 צריכים היו להיכלל בהכנסות המדינה באותה שנה.

סיוע לחברת "סולל בונה"

"סולל בונה" נקלעה בשנת 1984 להפסדים ולקשיים כספיים שגרמו לגידול ניכר בחובותיה לזמן קצר והקשו על יכולתה להמשיך ולפעול.

בסוף מארס 1986 החליטה הממשלה להעמיד לרשות החברה אשראי בשקלים לפריסת חובות קצרי טווח בסכום השווה ל-80 מיליון דולר; ההחלטה הותנתה בקבלת המלצות ועדה שמיינה ראש הממשלה כדי לבדוק את תכנית ההבראה של החברה (ראה דוח שנתי 37, עמ' 97).

האוצר הפקיד בשני בנקים מסחריים סכום של 120 מיליון ש"ח למתן הלוואה לחברה באחריות הבנקים. הסכומים הופקדו לטווח ארוך עד ינואר 1997 והם צמודים למדד המחירים לצרכן ונושאים ריבית צמודה למדד בשיעור של 7% לשנה על היתרה הבלתי מסולקת. המרווח הכולל של הבנק נקבע ל-15/16% לשנה מעל למה שמשלם הבנק לאוצר עבור הפיקדונות.

ב-9.9.86 נחתם בעניין זה הסכם בין סולל בונה, בין חברת העובדים, בין הבנקים המסחריים ובין הממשלה, בהסכם מפורטות התחייבויות הצדדים, ולוח זמנים לביצוע ההתחייבויות.

על פי ההסכם בין הצדדים, הקימו הבנקים ועדת מעקב של שני רואי חשבון חיצוניים, עליה הוטל להגיש לאוצר, לחברת העובדים ולבנקים דוחות רבעוניים על ביצוע תכנית ההבראה, וביצוע התחייבויות סולל בונה וחברת העובדים כמפורט בהסכם. ועדת המעקב אמורה הייתה לסיים את תפקידה ב-31.12.88.

הבנקים פרעו במארס 1989 את פיקדון האוצר ומאז הפסיקה ועדת המעקב לדווח. הדוח האחרון של ועדת המעקב היה לתקופה עד יוני 1987. למעשה לא קיבל האוצר מידע על כך, אם תכנית ההבראה התבצעה כנדרש. להלן דוגמאות להתחייבויות בתכנית ההבראה שלא ברור אם בוצעו במלואן:

(א) לא לתת עד 31.12.88 תוספת שכר לעובדי סולל בונה מעבר לתוספות המתחייבות מהסכמי השכר הכלליים במשק, וכן לשמור שהשכר הריאלי לעובד לא יעלה על שוויה של התפוקה לעובד.

(ב) להקטין את התלות הפיננסית בין חברה הבת "סולל בונה ארצות חוץ" לבין החברה האם בארץ.

(ג) להמשיך את תהליך הפרישה והצמצום במצבת כוח אדם הקבוע ב-1,500 עובדים במהלך 1987.

(ד) להגביל את מספר חברי מועצת המנהלים ל-15 איש, כששליש מהם אינם משורות החברה ובעליה.

(ה) מדיניות קבלת עבודות חדשות על בסיס כדאיות כלכלית מלאה אגב הבטחת תזרים מזומנים חיובי.

(ו) הימנעות מבנייה חדשה יזומה בידי החברה וממקורותיה.

(ז) הפסקת פעילות של יחידות לא רווחיות.

(ח) ייעול וארגון מחדש של יחידות באופן עצמאי ועל בסיס עסקי.

באפריל 1987 מונה על ידי חברת העובדים צוות היגוי לארגון מחדש וייעול סולל בונה שבראשותו מנכ"ל החברה. למעשה כיוון שנפסקו הדיווחים של ועדת המעקב לא קיבל האוצר דיווח מה היה השינוי הארגוני בקונצן בעקבות פעולת הצוות.

במארס 1989 פרע הבנק את יתרת הפיקדון כולל ריבית והפרשי הצמדה. לדעת מבקר המדינה, הסיוע הכספי של הממשלה שניתן כדי למנוע את התמוטטות הקונצן נועד לטפל בשני המישורים העיקריים הבעייתיים בקונצן, הארגוני והפיננסי: לאפשר לבנקים לפרוס את חובותיו לתקופה ארוכה ולהתאים את מבנהו ומספר עובדיו למידת הפעילות הצפויה בענף, אגב שמירה ומיצוי של כושר התחרות בקבלת עבודות וביצוען. תכנית ההבראה נועדה להבריאת את הקונצן ולמנוע אפשרות שהוא יזדקק בעתיד לסיוע נוסף מן הממשלה, לכן מן הראוי היה שהאוצר יעמוד על יישום כל המלצות הוועדה וסעיפי ההסכם.

סיוע לקופת חולים של ההסתדרות הכללית

בסוף שנת 1985 הטיל ראש הממשלה על מר י. גדיש, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לבדוק את חובותיה של קופת החולים הכללית (להלן - קופ"ח), לנתח את הגורמים שהביאו לידי גידול החובות ולהציע הסדרים שיאפשרו לסייע לקופ"ח בפרעון חובותיה.²⁷

במאס 1986 הגיש מר גדיש לראש הממשלה דוח על מצב קופ"ח, שבו ציין כי קשיי המימון של קופ"ח והגידול הריאלי בהוצאותיה הביאו לגידול ביתרות החוב שלה ואלה הסתכמו בסוף פברואר 1986 ב-525 מיליון דולר; כאשר כ-60% מכלל החוב היו לטווח קצר.

בדיון שהתקיים בלשכת ראש הממשלה במאס 1986 התקבלה בעיקרון הצעת מר גדיש כבסיס לפתרון הבעיות הכספיות של קופ"ח ובסוף אותו חודש החליטה הממשלה על פריסת חובותיה של קופ"ח. בעקבות החלטה זו קוימו בחודשים מאס - אוקטובר אותה שנה דיונים בין הממשלה, בין קופ"ח, בין ההסתדרות ובין הבנקים ובסיכומם נחתם ב-30.10.86 הסכם הבראה בין הממשלה, בין קופ"ח ובין ההסתדרות (להלן - ההסכם). בדוח שלו המליץ מר גדיש בין היתר: (א) הבנקים יפרסו 95 מיליון דולר שהם חייבו במשך שנת 1985 את קופ"ח בגין ריבית חריגה (מה שהיה מעל לריבית פריים בתוספת 2% לחודש) כהלוואה צמודה למשך 12 שנה בריבית של 2%. פריסה זו משמעותה ויתור מצדם על כמחצית ריבית היתר שהם חייבו את קופ"ח שנאמדה ב-100 מיליון דולר בקירוב (לתחילת שנת 1986), ריבית חריגה זו הייתה הגורם המכריע בגידול החוב. (ב) קופ"ח תעביר לממשלה או לגוף מטעמה נכסים בשווי של 50 מיליון דולר ותמורתם יוקטן חוב קופ"ח בבנקים. כמו כן הציע מר גדיש ליישם את המסקנות כמקשה אחת ובתוך פרק זמן קצר ככל האפשר. ההסכם שנחתם בין הצדדים שונה בחלק מסעיפיו מן ההמלצות של מר גדיש: הבנקים לא השתתפו בהחזר הריבית החריגה שגבו בשיעור שנקבע בהמלצות; האוצר החליט שהנכסים לא יעברו אליו אלא יימכרו על ידי קופ"ח. ההסכם נחתם באיחור של כשמונה חודשים שבמהלכם נוסף לקופ"ח עומס פיננסי המוערך ב-100 מיליון דולר (ראה להלן). לדברי קופ"ח, הברלים אלה הקשו עליה לאזן את תקציבה. ההסכם שנחתם הושתת על שלושה עקרונות:

פתרון בעיית החובות הצבורים: (א) הבנקים יתנו לקופ"ח הלוואה ארוכת טווח בסך של 100 מיליון דולר במקביל לפיקדון בהיקף דומה שתפקיד הממשלה בבנקים; (ב) הבנקים ילוו לקופ"ח 95 מיליון דולר; (ג) קופ"ח תמכור נכסים דלא ניידים בהיקף של 50 מיליון דולר; (ד) הממשלה תעניק לקופ"ח 25 מיליון דולר; (ה) ההסתדרות תעניק לקופ"ח סך של 15 מיליון דולר.

איוון תקציב קופ"ח: (א) קופ"ח תקטין את מספר המשרות ל-22,500; (ב) יושג איוון במתן שירותי רפואת שיניים ובתי הבראה; (ג) קופ"ח תעלה את מחירי התרופות והשירותים האחרים שהיא נותנת לחבריה; (ד) ייקבע סכום מינימום למס אחיד אשר יעודכן בכל רבעון, על פי השכר הממוצע; (ה) תוגדר התמיכה הכוללת של הממשלה בקופ"ח (מס מקביל + תמיכה ישירה); (ו) קופ"ח תתחייב לשמור על איוון בתקציבה במסגרת המקורות העומדים לרשותה בפועל.

בקרה על איוון התקציב של קופ"ח ועל יישום תכנית ההבראה: כדי למנוע הישנות התופעה של יצירת גרעונות בסכומים שקשה להתמודד אתם, סוכם כמפורט להלן:

(א) תוגבל האפשרות של קופ"ח לקחת אשראי בנקאי; (ב) כספי המס המקביל המועברים לקופ"ח יקוזזו, כל אימת שהקופה תפגר בתשלום עבור שירותי אשפוז שמספקים לה משרד הבריאות ובתי החולים הציבוריים; (ג) קופ"ח תגיש דוחות רבעוניים לוועדת מעקב משותפת.

משרד הבריאות, בשם הממשלה, הטיל על רואה חשבון לעקוב אחר ביצוע ההסכם ולדווח מדי שלושה חודשים למשרדי הבריאות והאוצר ולקופ"ח על יישומו.

²⁷ על התכנית להסדרת חובות קופ"ח ואיוון תקציבה ראה דוח שנתי 37, עמ' 361; על מערך שירותי הבריאות במדינה ראה דוח שנתי 36, עמ' 244; ועל הרפואה הציבורית בישראל ראה דוח שנתי 38, עמ' 170.

משרד מבקר המדינה בדק את קיום התנאים בהסכם ההבראה במשרד האוצר, בקופ"ח ומהדוחות שהוגשו על ידי רואה החשבון; להלן הממצאים:

חובות צבורים

1. הלוואה בנקאית ארוכת טווח בסך 100 מיליון דולר: הממשלה הפקידה בשני בנקים מסחריים פיקדונות בשקלים, בסכום השווה ל-100 מיליון דולר (להלן - הפיקדון) לתקופה של עשר שנים (80% בבנק אחד ו-20% בבנק אחר). הפיקדון והריבית עליו בשיעור של 7% לשנה היו צמודים למדד המחירים לצרכן. תמורת הפיקדון העמידו הבנקים לרשות קופ"ח, על אחריותם, הלוואה בשקלים השווה ל-100 מיליון דולר הצמודה למדד בריבית של 8 1/4% לשנה, ההלוואה תוחזר לבנקים בתשלומים רבע-שנתיים ובמקביל יחזירו הבנקים את הפיקדון לאוצר.

בנובמבר ובדצמבר 1989 פרעו הבנקים את הפיקדון במלואו. לדברי קופ"ח, לא איפשרו לה הבנקים לפרוע את ההלוואה במקביל להחזרת הפיקדון.

מן הראוי היה שבעת העמדת הפיקדון לבנק לצורך מתן אשראי שתמורתו מקבל הבנק מרווח קבוע, ידאג האוצר, שאם ירצה הבנק לפרוע את הפיקדון בפרעון מוקדם, תינתן גם ללווה אפשרות כזאת. גם בעת החזרת הפיקדון לא פעל האוצר כדי להבטיח, שקופ"ח, שלמענה נעשה ההסדר, תיהנה מן הירידה בשיעורי הריבית במשק.

2. בדוח גדיש הומליץ על מתן הלוואה בתנאים מיוחדים (ראה לעיל) מהאמצעים החופשיים של הבנקים בסכום של כ-95 מיליון דולר. בהסכם מאוקטובר 1986 אמנם נקבע, שהבנקים יתנו הלוואה בסכום זה, ואם יסכימו למחול לקופ"ח על חלק מחובותיה, יהיה סכום ההלוואה יחד עם הסכום המחול בסך 95 מיליון דולר.

בפועל נתנו הבנקים באוקטובר - נובמבר 1986 לקופ"ח הלוואה צמודה בשקלים השווה ל-80.6 מיליון דולר ל-18 שנים בריבית של 10.25% - 11.0%, ו-14.4 מיליון דולר נוספים נרשמו כוויתור של הבנקים על חובות קופ"ח. ההלוואה ניתנה איפוא בתנאי שוק לתקופה ארוכה ולמעשה היה הוויתור מצד הבנקים קטן ממה שהמליץ דוח גדיש, דבר המגדיל את הוצאות המימון של קופ"ח ומקשה על איזון תקציבה ומרחיק את מועד פרעון החובות הצבורים.

3. **מכירת נכסים:** על פי ההסכם, היה על קופ"ח למכור נכסים בסכום כולל של 50 מיליון דולר כדי לכסות חוב קצר מועד באותו סכום לבנקים. מאחר שמכירת נכסים איננה תהליך מיידי, הותר לקופה לגייס אשראי בתנאי חח"ד (חשבון חובה דביטורי) בהיקף שווה לסכום הנכסים שאמורים היו להימכר. אשראי זה יוקטן עם התקדמות מכירת הנכסים. בעוד שלפי המלצות גדיש אמורה הייתה הממשלה להעמיד לרשות קופ"ח סך של 50 מיליון דולר לצורך החזר חוב בסכום זה בתמורה להעברת נכסים בשווי זה מקופ"ח לממשלה או לגוף מטעמה. בפועל מכרה קופ"ח עד פברואר 1988 (מועד סיום מכירת הנכסים על פי ההסכם) נכסים בסכום כולל של 18.6 מיליון דולר בלבד. כתוצאה מהריבית שהצטברה הגיע ב-31.3.88 היקף חובותיה של קופ"ח בחשבונות החח"ד (נכסים), על אף מכירה זאת, לכ-85.4 מיליון ש"ח (כ-54 מיליון דולר).

מאחר שקופ"ח לא מכרה נכסים בסכום הנדרש ממנה, נחתם ב-2.2.89 הסכם נוסף בין האוצר לבינה למכירת נכסים. על פי הסכם זה הוטל על צוות משותף של משרד האוצר וקופ"ח לסווג את כל נכסי קופ"ח לנכסים המשמשים לשירותים רפואיים ולנכסים אחרים; הנכסים האחרים יועברו לידי נאמנים לצורך מכירתם במחיר שלא יפחת מ-80% מהערכת שמאי.

הצוות המשותף העביר עד ספטמבר 1990 לידי הנאמנים נכסים בשווי של כ-13.7 מיליון דולר. עד למועד זה סכום הנכסים שנמכרו ואלה שהועברו לנאמנים לא היה 50 מיליון דולר. במחצית הראשונה של 1990 הוציאו הנאמנים מכרזים למכירת הנכסים. עד סוף ספטמבר 1990 היה סך התקבולים (נטו) ממכירת נכסים מאז הסכם ההבראה כ-40 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים), שהם כ-23.7 מיליון דולר. יתרת החובות לבנקים בחשבון חח"ד נכסים של קופ"ח ליום 30.9.90 הסתכמה

ב-150.9 מיליון ש"ח (76 מיליון דולר), מזה ריבית בסך של 101.6 מיליון ש"ח. בתקופה יולי - ספטמבר אותה שנה הסתכמו התקבולים נטו ממכירת נכסים בסך של כ-10.8 מיליון ש"ח, שהריבית חח"ד נכסים בתקופה זו חויבה בסך של כ-8.3 מיליון ש"ח.

הסכם ההבראה קבע, כי קופ"ח תמכור נכסים בסכום של 50 מיליון דולר בלי שהוכנה רשימת נכסים שאמורים היו לכסות סכום זה. בגלל שהיית המכירה הצטברה ריבית חח"ד הגורמת לתפחת החובות של קופ"ח. יוצא אפוא, שאפילו יימכרו נכסים נוספים בסכום של כ-30 מיליון דולר, כפי שקבע הסכם ההבראה, עדיין תישאר יתרת חוב גדולה בחשבונות חח"ד נכסים.

בסוף ספטמבר 1990 הופסק אשראי חח"ד נכסים לקופה על ידי האוצר. חשבון חח"ד נכסים מוסיף לצבור ריבית ולתפוח. הצדדים לא דנו בפתרון לכך בטווח הנראה לעין.

בדיון בין סגן שר האוצר ושר הבריאות לבין מזכ"ל ההסתדרות ומנכ"ל קופ"ח במאוס 1990 הוסכם, כי קופ"ח תעביר לממשלה את המקרקעין שעליהם מבנה מרכז רפואי כשהוא חופשי מכל שעבוד. עם העברת הנכס לממשלה תתן הממשלה לקופ"ח סכום של 40 מיליון ש"ח. לאחר מכירת הנכס על ידי הממשלה תתבצע התחשבנות סופית בינה לבין קופ"ח. הסדר זה אינו קשור להסדר למכירת נכסי הקופה האחרים. הקופה העמידה את הנכס נקי משעבוד הבנק במאי 1990, וביקשה תמורתו את הסך של 40 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1990 לא הועבר סכום זה לקופ"ח.

איזון התקציב השוטף

בהסכם נקבע, כי קופ"ח תפעל להתייעל ולהשיג איזון בתקציב פעילותה, על ידי:

1. **צמצום משרות:** קופ"ח התחייבה לצמצם את מספר המשרות כך שביום 31.3.87 תמנה מצבת כוח האדם שלה 22,500 משרות מלאות. מספר המשרות ביוני 1990 היה 23,319. יציין, כי במאוס 1987, על בסיס הסכמי הממשלה עם האחיות, נקבעה תוספת של 383 משרות, יוצא אפוא, שקופ"ח לא עמדה בהתחייבותה וביוני 1990 העסיקה 436 עובדים יותר מן המספר שנקבע בהסכם. בשיחות שקוימו בין קופ"ח לאגף התקציבים באוצר הוחלט ב-21.12.90, כי שיא כוח האדם בקופ"ח יהיה 23,000 משרות.

עלות העסקתם של 436 העובדים שמעבר למספר שנקבע בהסכם מגיעה לכ-23.1 מיליון ש"ח בשנה. בשנים 1987 ו-1988 הועלה שכר עובדי קופ"ח בהתאם לעלייה בשכר הממוצע במשק. בשנת 1989 העלתה קופ"ח את שכר עובדיה ב-11.1% מעבר לעליית השכר הממוצע במשק באותה שנה. בדוח המעקב ציין רואה החשבון, שיתכן שהיה מקום להשוות את השינוי בשכר עובדי קופ"ח לשינוי במגזר הרפואי לפי הענפים השונים - רופאים, אחיות וכד' - ולא לשינוי בשכר הממוצע במשק ואז יתכן שההפרש יהיה קטן יותר.

הוצאות השכר בקופ"ח בשנת 1989 הסתכמו ב-1.1 מיליארד ש"ח ולכן הגידול בעלות למשרה (כ-10%) הגדיל את ההוצאה בהיקף של כ-110 מיליון ש"ח, מעבר לגידול בהכנסות הקופה התלויות בגידול השכר הממוצע במשק.

2. **איזון בשירותי רפואת שיניים ובתי הבראה:** קופ"ח התחייבה בהסכם, כי יאוזנו תקציב שירותי רפואת השיניים ותקציב שירותי הבראה שהיא מפעילה. האיזון יושג על ידי הקטנת ההוצאות או הגדלת ההכנסות מענפים אלו.

פעילות קופ"ח בתחומים אלה בשנים שעברו מאז ההסכם המשיכה להיות גרעונית והקופה לא עמדה, אפוא, בהסכם. הגרעון השוטף ב-1988 היה 3.7 מיליון ש"ח ועוד 2 מיליון ש"ח בשל השתתפות קופ"ח בתקציב בית הספר לרפואת שיניים באוניברסיטת תל אביב. ב-1989 היה הגרעון מהפעילות השוטפת כ-3.8 מיליון ש"ח, ו-2.9 מיליון ש"ח בשל השתתפות קופ"ח בבית"ס לרפואת שיניים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה קופ"ח, כי ענף רפואת השיניים נמצא בתהליך ארגון מחדש שנועד לעשותו משק סגור ומאוזן, ואם לא יושג עקרון זה, ייסגר הענף.

גם פעילות הקופה במתן שירות בתי הבראה הסתיימה בשנת 1988 בגרעון של כ-0.7 מיליון ש"ח ובשנת 1989 בגרעון של 2.4 מיליון ש"ח. בשנת 1990 קבעה הוועדה המרכזת של ההסתדרות, כי קופ"ח תפסיק להפעיל ולנהל בתי הבראה החל משנת 1991.

3. **גביית מס אחיד:** ההסתדרות התחייבה בהסכם, כי הגבייה של המס האחיד בעבור קופ"ח בשנת הכספים 1986 לא תפחת מ-312.8 מיליון ש"ח (במחירי 1986); סכום הגבייה יעודכן בכל רבעון לפי השכר הממוצע במשק. סכום זה עודכן עדכון נוסף בשנת 1987, בעקבות דיון שהיה בין שר האוצר דאז למזכ"ל ההסתדרות. הביקורת העלתה, כי לא בכל שנה עמדה ההסתדרות בהתחייבותה, וחובותיה, על פי ההסכם בגין השנים 1986 - 1988, הסתכמו ב-61 מיליון ש"ח, כעולה ממכתב של הממונה על התקציבים ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת מאפריל 1990. 100 בדוח המעקב ל-30.9.90 ציין רואה החשבון, כי ברבעון יוני - ספטמבר העבירה ההסתדרות עודף גבייה, אשר הביא את היתרה לזכות ההסתדרות לסך של כמיליון ש"ח.

שלא כנהוג בקופות החולים האחרות, לשכת המס של ההסתדרות גובה מחברי ההסתדרות מס האחיד ומעבירה כ-71% ממנו לקופ"ח לכיסוי הוצאותיה. באוקטובר 1989 כתב סגן שר האוצר למנכ"ל קופ"ח, כי מנתוני האוצר עולה, כי מרכיבי השכר, שמהם נגבה המס האחיד בקופה (שהם השכר ברוטו שעליו חלים ניכויי הביטוח הלאומי), נמוכים ב-15% ממרכיבי השכר שמהם נגבה המס בקופות החולים האחרות (שהם ס"ה ההכנסה ברוטו לצורך חישוב מס הכנסה), דבר שגורם לקופ"ח לחוסר מקורות בהיקף של כ-120 מיליון ש"ח לשנה.

4. **מס מקביל ותמיכת הממשלה:** בהסכם ההבראה נקבע, שהממשלה תתמוך בקופ"ח בסכום שישלים את הסכום הנגבה כמס מקביל ל-715.7 מיליון ש"ח במחירי 1986. בשנות הכספים שלאחר 1986 תהיה התמיכה בקופ"ח לפי עדכון הבסיס שנקבע ל-1986 במדדים שנקבעו. אם גביית המס המקביל תהיה נמוכה מהבסיס המעודכן אז יינתן ההפרש כתמיכה ישירה.

להלן נתונים על התקבולים ממס מקביל ועל התמיכה הממשלתית הישירה בקופ"ח (במיליוני ש"ח, בערכים נומינליים).

שנת כספים	מס מקביל*	תמיכה ישירה	ס"ה
1987	923	33	956
1988	1205	59	1264
1989	1420	75	1495

* על פי דוחות רואה חשבון; תקבולים על בסיס מזומן.

תמיכה ישירה עבור שנת הכספים 1988 שולמה לקופ"ח מתקציב המדינה בסך 59 מיליון ש"ח. מסכום זה, 22 מיליון ש"ח הועברו רק בשנת הכספים 1989. לשנת הכספים 1989 שולמו לקופ"ח 75 מיליון ש"ח; מהם 18 מיליון ש"ח בפברואר 1990 (ראה להלן) ו-57 מיליון ש"ח באפריל אותה שנה, על פי הסכם בין שר האוצר לבין מזכ"ל ההסתדרות ב-9.3.90, וזה כסילוק סופי של כל התביעות בדבר תמיכת הממשלה בקופה לשנת הכספים 1989. ב-14.3.90 סיכמו ביניהם הצדדים, כי "רמת השתתפות האוצר בתקציב קופ"ח בשנת התקציב 1990 לא תפחת מהרמה הריאלית (במחירים מעודכנים) מזו של שנת התקציב 1989 (מעבר להסכם)". בתקציב 1990 לא נכללו סכומים אלה ויהיה צורך להגדיל את תקציב משרד הבריאות על חשבון הרזרבה הכללית. עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1990 לא הועברו כספים על חשבון סכום זה לקופ"ח.

הסכם ההבראה נחתם כאמור באוקטובר 1986, ומאותו מועד בכל שנה בעת הכנת תקציב המדינה לא נקבע סכום התמיכה הישירה לקופ"ח. אגף התקציבים לא קיים דיון עם קופ"ח על סעיפי התקציב שלה אלא הגדיר את הסכום הכולל שתקבל קופ"ח (מס מקביל ותמיכת הממשלה ביחד) על פי ההסכם והטיל על קופ"ח את האחריות לאזן את תקציבה על פי המקורות העומדים לרשותה.

ב-26.1.87 סוכם בין שר האוצר למזכ"ל ההסתדרות, כי תמיכת הממשלה בקופ"ח בשנת הכספים 1987 תהיה בסכום שישלים את הסכום הנגבה ממס מקביל לסכום של 871 מיליון ש"ח (במחירי ממוצעים של שנת 1987) - סכום שהיה גבוה ממה שסוכם ב-1986. הסדרי ההצמדה וההתחשבנות על סכום זה יהיו כאמור בהסכם ההבראה.

ב-5.3.89 נקבע בין סגן שר האוצר ומנכ"ל קופ"ח, כי התמיכה הכוללת בקופ"ח לשנת הכספים 1988 תהיה 1,285 מיליון ש"ח. סכום זה גבוה מן הסכום של 871 מיליון ש"ח (במחירי 1987) כשהוא מעודכן לשנת הכספים 1988.

בדיון בין שר האוצר למזכ"ל ההסתדרות ב-12.2.89 סוכם, כי הסכום הכולל שתקבל קופ"ח (מס מקביל ותמיכת ממשלה) בשנת הכספים 1989 יהיה זהה, בערכים ריאליים, לזה שהיה בשנת הכספים 1987. בהתאם לכך, העביר האוצר בפברואר 1990 18 מיליון ש"ח שהיו ההפרש בין גביית המס המקביל לתמיכה הכוללת, כפי שסוכמה בין הממשלה לקופ"ח.

הממונה על התקציבים כתב ב-19.3.89 לשר האוצר, כי לדעתו הגדלת התמיכה הממשלתית במטרה לכסות את גרעונות הקופה, מערערת את העיקרון הבסיסי של תכנית ההבראה, לפיו על הקופה לאזן את תקציבה על פי המקורות העומדים לרשותה; במצב שהקופה יודעת כי את גרעונותיה תכסה הממשלה, אין לה כל תמריץ להתייעל. להבטחה זו של סגן שר האוצר להגדלת התמיכה לקופ"ח לשנת הכספים 1988 לא היה ביטוי תקציבי והיא הביאה לידי מחלוקת בין משרד הבריאות לקופ"ח.

לפי מסמך שהגיש אגף התקציבים, ב-23.10.90 ללשכת שר האוצר, שולמו לקופ"ח בשנות הכספים 1988 ו-1989 סכומים מעל התמיכה המוגדרת בהסכם ההבראה, והעדכון שהובטח על ידי שר האוצר בינואר 1987. בשנת 1988 שולמה לקופ"ח תמיכה ישירה מתקציב המדינה בסך 59 מיליון ש"ח, כאשר גם סכומי הגבייה של המס המקביל היו כ-17 מיליון ש"ח מעל הבסיס שנקבע בהסכם, ובשנת הכספים 1989 שולמה לקופ"ח תמיכה ישירה של 75 מיליון ש"ח. באותה שנה גבתה קופ"ח כמס מקביל סכום הנמוך ב-12 מיליון ש"ח מזה שנקבע כבסיס בהסכם.

בקרה על איזון תקציבי

1. **מסגרת אש"א:** על קופ"ח בתוקף היותה גוף נתמך מוטלות לפי סעיף 46 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מגבלות בקבלת אש"א מתאגיד בנקאי או ממי שעיסוקו כולו או מקצתו במתן אש"א; לשם קבלת אש"א מגופים כאלה דרוש היתר משר האוצר או ממי שהוא הסמך לכך. לפי הסכם ההבראה, האש"א שיותר לקופ"ח לקחת למימון הון חוזר תקציבי לא יעלה על סכום של 35 מיליון דולר וממוצע האש"א ברבעון לא יעלה על 15 מיליון דולר.

קופ"ח חרגה מממוצע האש"א הרבעוני שנקבע לה ובשל כך הוטל עליה קנס בסך 10 מיליון ש"ח. בדיון שהיה ב-20.11.89 בין סגן שר האוצר ונציגי אגף התקציבים ובין מנכ"ל קופ"ח והמנכ"ל שלה ביקשה קופ"ח לבטל את הקנס. לדברי אגף התקציבים, נתן שר האוצר הנחייה שלא לגבות קנס זה. גם לאחר נובמבר 1989 המשיכה הקופה לחרוג ממסגרת ממוצע האש"א הרבעוני.

למימון ההון החוזר הדרוש לקופ"ח נקבעה לה ביוני 1990 מסגרת אש"א של כ-85.2 מיליון ש"ח בהגבלה, שממוצע האש"א ברבעון לא יעלה על 48.1 מיליון ש"ח, וזאת כעדכון למסגרת האש"א שנקבעה לה בהסכם ההבראה. בפועל חרגה הקופה ממסגרות ממוצע האש"א ברבעון.

החריגה ברבעון ינואר - מארס 1990 הייתה בסך 5.2 מיליון ש"ח וברבעון אפריל - יוני כ-6 מיליון ש"ח. חריגות אלו גורמות לתוספת ריבית לקופה.

לא נקבעה בהסכם או אחרי חתימתו דרך שיטתית לעדכון המסגרת והממוצעים הרבעוניים של האש"א להון חוזר כדי לשמור על ערכם הריאלי. לדברי קופ"ח, הגדרת אש"א ממוצע רבעוני מהווה מגבלה שקשה לה לעמוד בה.

בפועל ניתנו לקופ"ח היתרים לקבלת אש"א ח"ד נוסף שהעיקרי שבהם הוא ח"ד נכסים (ראה לעיל). מסגרת האש"א ליום 30.6.90 הייתה כ-205.5 מיליון ש"ח, והיא כוללת מסגרת ח"ד נכסים

של 168.9 מיליון ש"ח. לתאריך זה ניצול האשראי בחח"ד (בנוסף לחח"ד להון חוזר) הינו 190 מיליון ש"ח ממנו 49.3 מיליון ש"ח חח"ד נכסים והריבית עליו 104.1 מיליון ש"ח. בסוף ספטמבר 1990 הופסק קו אשראי חח"ד נכסים לקופה על ידי האוצר.

2. **תקציב הפיתוח בנייה והצטיידות:** דוח גדיש המליץ שאישור תכניות פיתוח של קופ"ח ומימוןן יהיו בידי גוף שיוקם - מינהלת פיתוח - אליה יועברו כל הרכוש הקבוע והחוב הכולל של הקופה במסגרת ההסדר המוצע (כ-331 מיליון דולר). מהתקציב הרגיל יועבר אל מנהלת הפיתוח בכל שנה סך של 60 - 80 מיליון דולר לשם פרעון החובות על פי ההסדר. עודפים שיצברו במינהלת הפיתוח ישמשו לתקציב פיתוח.

בהסכם ההבראה נקבע, כי בתקציב קופ"ח תהיה הפרדה בין התקציב התפעולי השוטף לבין תקציב פיתוח. ההפרדה תמנע אפשרות לממן השקעות בפיתוח באמצעות גרעונות, הלוואות או חריגות אשראי. הוצאות הפיתוח יאוזנו ממקורות שיעמדו לרשות הקופה. כדי שדברים אלה יקוימו תפעל הקופה באמצעות גוף שיאשר את תכניות הפיתוח ומימוןן.

עוד נקבע בהסכם, כי תקציב הפיתוח (בנייה והצטיידות) לשנת הכספים 1986 לא יעלה על 7.9 מיליון ש"ח.

לפי דוחות המעקב, עד ל-30.6.90 לא נקבע גוף נפרד שיאשר תכניות פיתוח ומימוןן. בתשובת קופ"ח למשרד מבקר המדינה נמסר, כי פעולות הפיתוח עד כה נעשו במסגרת תקציב מזערי וכאשר יגיע מועדן של פעולות פיתוח גדולות יותר יוקם מינהל פיתוח נפרד. ההשקעות של קופ"ח בבנייה והצטיידות ובמכשור רפואי גדלו מ-14.6 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1986 ל-36.8 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1987, ל-41.8 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1988, ל-68.7 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989 (ראה טבלה בעמ' הבא) ול-21 מיליון ש"ח ברבעון הראשון של שנת הכספים 1990. חלק הארי מסכומים אלה מקורו בהעברות מהתקציב השוטף של הקופה או בלקיחת אשראי.

3. **קיצוז חובות:** בהסכם ההבראה נקבע, כי לאוצר תהיה זכות לקוז חובות קופ"ח למשרד הבריאות ואם תחרוג הקופה מהיתר ללקיחת אשראי, לפי חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, יקוזו החובות כנגד כספי המס המקביל המשולמים לה על ידי המוסד לביטוח לאומי, או מתשלומים אחרים המגיעים לה מן הממשלה. הקיצוז נועד למנוע מקופ"ח להגדיל חובותיה.

בעת התחשבנות בין הממשלה ובין קופ"ח בגין שירותים שהיא קונה ממשרד הבריאות מחייב האוצר את הקופה בריבית, כאשר היא אינה פורעת את חובותיה בזמן. במאוס 1989 הודיע החשב הכללי לקופ"ח, כי יחייב אותה בסכום של 7.2 מיליון ש"ח ריבית פיגורים על חובותיה לאוצר על חשבון רכישת שירותים ממשרד הבריאות. לפי החלטת סגן שר האוצר, נדרשה קופ"ח לשלם רק 1.25 מיליון ש"ח מסכום זה. לא היה בידי משרד האוצר מסמך שיראה איך חושב סכום זה. לדברי קופ"ח, כיוון שהאוצר חייב לה כסף רב אין בידיה להעביר תשלומים בעבור שירותים שהיא רוכשת בבתי חולים ממשלתיים.

מצבת חובות הקופה וגרעונותיה

1. **מצבת חובות:** החוב הכולל של קופ"ח ליום 31.3.90 הסתכם ב-1,514 מיליון ש"ח (1,481.2 מיליון ש"ח בתוספת חייבים בסך 33 מיליון ש"ח) (כ-760 מיליון דולר), מזה כ-60% לטווח קצר. שיעור דומה של חובות לטווח קצר היה לקופ"ח גם בפברואר 1986 בעת שהוגשה תכנית ההבראה. תכנית ההבראה נועדה, בין השאר, למנוע אפשרות מהקופה להגדיל את מקורותיה באמצעות אשראי בנקאי. אולם, כאמור, ההסכם נחתם באיחור ולכן גדלו חובות הקופה ב-100 מיליון דולר בקירוב.

מרכיבים עיקריים בביצוע התקציב- סכומים נומינליים (באלפי ש"ח) בשנות הכספים 1986 – 1989 (מדוחות מעקב רו"ח)

עלייה (7) נומינלית %	1989	עלייה (7) נומינלית %	1988	עלייה (7) נומינלית %	1987	1986	
							תקבולים:
18	1,420,490	31	1,205,420	29	923,373	715,112	מס מקביל (1)
25	783,035	24	625,443	39	505,418	363,101	מס אחיד
24	(6) 194,516	49	156,708	21	105,085	86,637	הט"ס (הטבה
							סוציאלית) (2)
32	96,621	18	73,289	21	61,926	50,979	גבייה בעד
							תרופות
							הוצאות:
26	1,194,872	31	948,834	23	721,855	588,856	שכר ונלוות
24	260,159	42	210,583	36	87,189	63,923	אשפוז (3)
23	(5) 516,768	53	(5) 417,145	29	(4) 272,607	210,898	הסדר אשפוז
							ממשלתי
33	403,405	21	304,051	26	251,925	200,472	תרופות
71	59,196	9	34,599	177	31,767	11,471	השקעה בבנייה
32	9,533	42	7,212	64	5,076	3,103	הצטיידות
							במכשור רפואי

(1) תקבולים על בסיס מזומן.

(2) לפני עדכון התעריפים, כפי שסוכם לאחרונה בין הקופה לממשלה, עדכון זה הביא לגי דול בשנת הכספים 1988 של כ-24 מיליון ש"ח.

(3) אשפוז, שירותים וטיפולים במוסדות שאינם ממשלתיים.

(4) על פי הסכם אשפוז המבוסס על צריכה של 1,100,000 ימי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים (על פי מחיר יום אשפוז בתוספת 15%).

(5) מבוסס על צריכה של 1,140,000 ימי אשפוז בשנה בבתי חולים ממשלתיים ובתוספת 18% בעבור טיפול אמבולטורי. מחיר יום אשפוז היה בינואר 1988 256 ש"ח, באפריל 1988 הועלה ל-268 ש"ח, בנובמבר 1988 ל-330 ש"ח, באפריל 1989 ל-345 ש"ח, בנובמבר 1989 ל-380 ש"ח, ובאפריל 1990 ל-426 ש"ח. (6) לאחר עדכון תעריפים בשנת הכספים, כפי שסוכם בין הקופה לממשלה בשיעור של 18%, הסכומים בחודשים אפריל - ספטמבר 1989 אינם כוללים עדכון נוסף של 15% לפי הסיכום עם נציגי הממשלה ביולי 1989. (7) העלייה הממוצעת במדד המחירים לצרכן בשנת הכספים 1987 הייתה 17.9%, בשנת הכספי 1988 - 17.4%, ובשנת הכספים 1989 - 19.1%.

להלן נתונים על הרכב החוב של קופ"ח וגידולו מ-31.3.86 עד 31.3.90 (במיליוני ש"ח בערכי מארס 1990).

ב-31.3.90 היה סכום משיכות יתר בבנקים 210.8 מיליון ש"ח. אם מפחיתים מסכום זה את הסך 145.5 מיליון ש"ח - היתרה בחח"ד נכסים במועד זה, ירד שיעור חוב קצר המועד מסך כל החוב מ-57% ל-47%. קופ"ח סוברת, כי על האוצר לפעול לביטולו המידי של חח"ד נכסים על ידי פריסתו ל-25 שנים בריבית נמוכה כאשר תשלומי הקרן והריבית יתחילו רק בעוד כמה שנים, לאחר שיקטנו תשלומי החובות של קופ"ח.

<u>31.3.90</u>	<u>31.3.89</u>	<u>31.3.88</u>	<u>31.3.87</u>	<u>31.3.86</u>	
210.8	213.2	140.0	200.0	825.3	משיכות יתר בבנקים
68.3	31.6	0.4	0.6	28.8	הלוואות לזמן קצר
596.4	446.0	491.3	432.2	406.2	ספקים
(33.0)	(38.3)	(45.8)	(53.0)	(49.3)	ניכוי חייבים
842.5	652.5	585.9	579.8	1,211.0	ס"ה חוב קצר מועד
57	46	40	38	74	חוב קצר מועד ב- % מסך כל החוב
638.7	749.3	873.2	945.9	432.4	הלוואות לזמן בינוני וארוך
1,481.2	1,401.8	1,459.1	1,525.7	1,643.4	ס"ה

על פי תכנית ההבראה, הלוואות הקופה לזמן ארוך ובינוני אמורות היו להיפרע על פי לוחות הסילוקין עד תום שנת 2004. אם הקופה תעמוד בפרעון ההלוואות לזמן בינוני וארוך כנדרש, ולא תממן פרעונות באמצעות אשראים נוספים, אזי בתום התקופה האמורה תכלול מצבת חובות הקופה לזמן קצר בלבד. במכתב מיוני 1989 לוועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפעולה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל קבע רואה החשבון האחראי על המעקב אחר ביצוע תכנית ההבראה, כי נוכח קצב הקטנת החובות עד יוני 1989 סביר להניח שהחזר החובות של הקופה לזמן בינוני וארוך יימשך גם אחרי שנת 2004.

הקופה מממנת את תשלומי ההלוואות לזמן בינוני וארוך על ידי הגדלת התחייבויות לספקים והלוואות לזמן קצר. על פי תכנית ההבראה, אמורה הירידה בהלוואות לזמן ארוך להיות ממומנת מעודפים מתחום הפעילות השוטפת.

על פי דוחות המעקב, תפרע קופ"ח ב-1990 הלוואות לזמן בינוני וארוך בסך של 243.5 מיליון ש"ח. קופ"ח מפגרת בהעברת ניכויים למס הכנסה וסך החוב לשלטונות המס הגיע ב-30.3.90 ל-151 מיליון ש"ח. בפברואר 1990 הגיעה קופ"ח להסדר חובות למס הכנסה בסך 72 מיליון ש"ח באמצעות פריסת החוב ל-12 תשלומים, החל במארס 1990. אולם הקופה ממשיכה לפגור בהעברת חלק מהתשלומים הנלווים לשכר.

מאז מארס 1986 גדלו חובות קופ"ח לספקים שונים (ממשלה, מס הכנסה, ביטוח לאומי, ספקי תרופות וכו') מ-406.2 מיליון ש"ח (במחירי מארס 1990) ל-596.4 מיליון ש"ח ב-31.3.90.

2. **גרעונות:** גרעון קופ"ח בסוף 1988 הסתכם ב-63.5 מיליון ש"ח, ואילו בסוף 1989 הוא הגיע ל-230.3 מיליון ש"ח במונחים נומינליים. סכומים אלו אינם כוללים ריבית על חשבון חח"ד נכסים, שהצטברה לסכום של 95.8 מיליון ש"ח בסוף שנת הכספים 1989.

נתונים על גרעונות שנתיים של קופ"ח (על בסיס מזומן) בשנים 1987 - 1989 (במיליוני שקלים, בערכים נומינליים):

הגרעון בסך 230.3 מיליון ש"ח לשנת 1989 לא כלל את הריבית בחח"ד נכסים בסך של 30.7 מיליון ש"ח. בתקופה ינואר - ספטמבר 1990 היה הגרעון הנומינלי של הקופה 162.5 מיליון ש"ח. בתקופה זו הריבית על חשבון חח"ד נכסים שאינה כלולה בגרעון הסתכמה ב-25.2 מיליון ש"ח. רואה החשבון ציין בדוח המעקב ל-30.9.90 שהגרעון אינו כולל את תמיכת הממשלה לשנת הכספים 1990, אשר על פי הסכם בין שר האוצר למזכ"ל ההסתדרות מ-14.3.90 לא תפחת מרמתה הריאלית בשנת הכספים 1989, כלומר כ-90 מיליון ש"ח; וכן התחייבות האוצר על סך 40 מיליון ש"ח כנגד מכירת קרקע שעליה נבנה מרכז רפואי, אשר טרם מומשה. עוד ציין רואה החשבון שבנוסף לכך לקופ"ח תביעות ממשרד הבריאות בסך כ-31.2 מיליון ש"ח.

1987	1988	1989	1990*
95.7	120.2	138.0	88.5
(65.8)	(44.4)	(196.8)	(83.9)
29.9	75.8	(58.8)	4.6
150.9	139.3	171.5	167.1
121.0	63.5	230.3	162.5

* בחודשים ינואר - ספטמבר.

בעת סיום הביקורת בנובמבר 1990, הדוח הכספי האחרון של הקופה היה ל-31.12.88. בדוח זה היה רשום הגרעון המצטבר (בערכים נומינליים, בניכוי קרנות) 783.2 מיליון ש"ח ועל פי דוח רואה החשבון ל-31.3.88 היה הגרעון המצטבר לשנת הכספים 1987 760.5 מיליון ש"ח.



הממשלה סייעה לגופים שנקלעו למצוקה. הסיוע הותנה, בדרך כלל, בהכנתן וביישומן של תכניות הבראה מקיפות שנועדו להבריא גופים אלו ולמנוע אפשרות שיזדקקו בעתיד לסיוע נוסף של הממשלה. משרד האוצר לא הקפיד לוודא, שכל מרכיבי התכניות אכן יבוצעו, וראה בפרעון ההלוואות מצד גופים אלה את סיום המעקב אחר הבראותן.

חובות קופת החולים הכללית לזמן ארוך ולזמן בינוני אמורים להיפרע על פי תכנית ההבראה שנקבעה בהסכם בין הקופה ובין הממשלה, עד תום שנת 2004. לנוכח קצב הקטנת מצבת החובות עד למועד הביקורת סביר להניח, שהחזר החובות ימשך אחרי שנת היעד שנקבעה בתכנית. מצבת החובות של קופ"ח (בערכים ריאליים) ירדה בשלוש השנים שקדמו ל-31.3.90 רק ב-46.5 מיליון ש"ח והסתכמה באותו מועד ב-1,514 מיליון ש"ח.

בהסכם ההבראה נקבעה מסגרת אשראי לקופ"ח בסך של 35 מיליון דולר עם מגבלה על ממוצע רבעוני. הסכום שנקבע בערכים דולריים לא עודכן, בעוד הפעילות של קופ"ח מושפעת מאילוצים של שינוי מדד והסכמי שכר במשק.

בשל אי ביצוע מכירת הנכסים בסכומים, כפי שנקבע בהסכם ההבראה, ניתנו לקופה היתרים לגייס אשראי אשר הלך וגדל והגיע ב-30.9.90 ל-150.9 מיליון ש"ח. אשראי זה הביא לעומס נוסף של כ-30 מיליון ש"ח לשנה על קופ"ח. על האוצר וקופ"ח לשקול דרכים להקטנת עומס פיננסי זה.

עוד נקבע בהסכם ההבראה, כי על קופ"ח לאזן את תקציבה השוטף, לאזן את תקציב שירותי רפואת השיניים, ושירותי בתי הבראה שהיא נותנת ואת הוצאות הפיתוח שלה בהתאם להכנסות אשר יעמדו לרשותה בכל שנת כספים. על הקופה הוטל להימנע מיצירת כל גרעון בתקציבה.

למרות התחייבויות אלה צברה הקופה גרעון בכל אחת מן השנים מאז הונהגה תכנית ההבראה. מניתוח דוחות המעקב, שהכין רואה חשבון שמונה לעקוב אחר ביצוע תכנית ההבראה, עולה, כי קשייה הכספיים של הקופה נובעים מן הגידול בהוצאות על שכר לעובדיה מאז 1988. העלות למשרה לעובדי הקופה גדלה מאז בשיעור של 10% יותר מן הגידול בשכר הממוצע במשק. גידול זה הביא להוצאה נוספת בסך של כ-110 מיליון ש"ח לשנה. כמו כן גדל מספר המשרות המאושות, שגם הן מגדילות את הוצאות קופ"ח בכ-23.1 מיליון ש"ח לשנה. בניגוד להסכם ההבראה, השקיעה הקופה מאז 1987, בציד ובבנייה מעבר למקורות שעמדו לרשותה.

ההסכם קבע את היקף המקורות שיעמדו לרשות קופ"ח ממס מקביל ומתמיכה ישירה מהממשלה ביחד, ועדכונו בכל שנה. לקופ"ח ניתנו תמיכות בסכומים שהיו גדולים מהמתחייב מעדכון שנקבע

כבסיס בהסכם. הסכם ההבראה אמנם לא מנע מהקופה לשפר את רמת השירות למבוטחיה אולם שיפור כזה צריך להיות ממומן מגבייה מתאימה מן המבוטח (דמי ביטוח או תשלומים אחרים) או מהגדלת חלקה של הקופה בכספי המס האחד.

התכנית שהותוותה בהסכם להבראת קופ"ח לא בוצעה במלואה. בפרק הזמן שעבר מאז סוכמו עקרונותיו של ההסכם ועד לחתימתו גדלו חובות קופ"ח בעוד כ-100 מיליון דולר, שנוספו לחובות ארוכי הטווח הצבורים שלה. בדוח ששימש בסיס להסכם ההבראה הונח, שהבנקים ימחקו כ-47.5 מיליון דולר - כמחצית הריבית שגבו בשנת 1985. בפועל הייתה השתתפות הבנקים קטנה בהרבה. ההנחה בדוח הייתה, כי ימסרו לממשלה נכסים בשווי של 50 מיליון דולר והתמורה שתתקבל תקטין את מצבת החובות בבנקים. בהסכם נקבע, שהקופה תמכור נכסים בסכום של כ-50 מיליון דולר ועד למכירתם הועמד לרשותה אשראי שתפח לסכומים גדולים מהערך של הנכסים. כמו כן, הקופה לא עמדה בכל ההתחייבויות בנושאים עליהם התחייבה בהסכם כדי לאזן את תקציבה.

כיוון שבארבע השנים שעברו מאז חתימת הסכם ההבראה הוסיפה קופ"ח לצבור גרעונות מדי שנה בשנה, מן הראוי היה שכל הצדדים הנוגעים בהסכם, לרבות משרד הבריאות, ילבנו ביניהם את התביעות ההדדיות כדי לקדם פתרון ארוך טווח.

השקעות הממשלה במניות

מיתרת כלל הזכויות המוניטריות של המדינה שנוצרו מביצוע התקציב סך של כ-291 מיליון ש"ח מוצג במאזן המדינה ליום 31.3.90 כהשקעה במניות. החשכ"ל אינו כולל במאזן המדינה מניות הטבה שהוקצו למדינה.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות בשנת הכספים 1989 כפי שהן מובאות במאזן המדינה ליום 31.3.90.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ: התוספת להשקעות הממשלה בחברה זו בשנת הכספים 1989, בסך של 18.5 מיליון ש"ח, היא תשלום אחרון מסך של 20 מיליון דולר שהממשלה התחייבה להעביר לחברה, כפיצוי על סגירת פרויקט הלבאי. העברת הכספים מומנה מסעיף "מפעלים שונים".

בנק לפיתוח התעשייה בע"מ, בנק החקלאות לישראל בע"מ, החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ: הגידול שנרשם בשנת הכספים 1989 בהשקעות המדינה במניות של הבנק לפיתוח התעשייה בסך 8.1 מיליון ש"ח, במניות של החברה לפיתוח מפעלי תיירות בסך כמיליון ש"ח ובמניות של בנק החקלאות בסך 1.4 מיליון ש"ח, נובע מרכישת מניות בדרך של הקצאה במסגרת התחייבות הממשלה למשקיעים בחו"ל לרכוש בחזרה, לפי דרישתם, מניות בכורה שהנפיקו שלוש חברות אלה לתושבי חוץ. מניות אלה נסחרות במטבע חוץ והממשלה רוכשת אותן במחיר שאינו פחות מ-90% מערך הנקוב.

במאי 1988 אישרה ועדת שרים לענייני כלכלה וכן ועדת הכספים של הכנסת הגדלת הון המניות הנפרע של בנק החקלאות בע"מ בסך של 13 מיליון ש"ח. ההגדלה אושרה בעקבות השלכותיו של הסדר הקיבוצים על ההון העצמי של הבנק, שנותר כמעט בלי הון עצמי. הסכום הועבר לבנק החקלאות ביום 30.5.89, ותמורתו הוקצו למדינה מניות מבוכרות א' חדשות, במחיר שנקבע על ידי רואי חשבון, דהיינו 620 ש"ח לכל 1 ש"ח ערך נקוב בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) שחושבו מ-31.3.88 ועד ליום התשלום.

הגדלת ההון מומנה מסעיף "מפעלים שונים".

<u>השינוי</u>	<u>יתרה ליום 31.3.89</u>	<u>יתרה ליום 31.3.90</u>	<u>(באלפי ש"ח)</u>
השקעות שיתרתן עלתה:			
18,527	103,788	122,315	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
14,133	30,470	44,603	בנק החקלאות לישראל בע"מ
8,162	16,127	24,289	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
2,095	625	2,720	תה"ל
1,039	3,370	4,409	חברה לפיתוח מפעלי תיירות
608	550	1,158	אייסורד מפעל לאיזוטופים ולקרינה בע"מ
368	559	927	רותם תעשיות בע"מ
16	10,409	10,425	חברת החשמל לישראל בע"מ
8	27	35	אוצר מפעלי ים המלח בע"מ
44,956	165,925	210,881	ס"ה השקעות שיתרתן עלתה
השקעות שיתרתן ירדה:			
21,497	21,497	-	חברה כלכלית לירושלים בע"מ
1,630	7,973	6,343	מבני תעשייה בע"מ
2	404	402	עמידר
1	4	3	ממ"ן
23,130	29,878	6,748	ס"ה
-	73,743	73,743	השקעות שיתרתן ללא שינוי
21,826	269,546	291,372	ס"ה

תכנון המים לישראל בע"מ (להלן - תה"ל): החברה, שהוקמה ב-1952, עוסקת בעיקר במחקר לשם גילוי מקורות מים בארץ, בפיתוחם של מקורות מים, בתכנון המפעלים הדרושים לניצולם, וכן בייעוץ לממשלה בכל הקשור לנושא המים.

מאז 1984 מיושמת בתה"ל תכנית הבראה שבמסגרתה צומצם בשלב א' כוח האדם ב-150 עובדים. בשלב ב' של התכנית, שיושם בשנת הכספים 1989, צומצם כוח האדם המועסק בחברה ב-85 עובדים נוספים.

השקעות הממשלה במניות החברה בשנה הנסקרת, בסך כ-2 מיליון ש"ח, נעשו במסגרת הסכם ההבראה מ-12.7.89 בין המדינה לבין תה"ל.

פיטורי העובדים והסכמי הפרישה המוקדמת כרוכים בעלות, שעל פי הערכת תה"ל, המפורטת בהסכם ההבראה, תגיע לכ-5.5 מיליון דולר (במחירי יולי 1988). המדינה התחייבה לממן כ-2/3 מעלות פרישת העובדים, וזאת בהתאם לקצב היישום של התכנית.

על פי ההסכם יועברו הסכומים בתנאים האלה:

מחצית מכל סכום שיועבר יוגדר הגדלת הון המניות של תה"ל. המחצית האחרת תינתן כהלוואה לעשר שנים, בריבית שבין 7.5% ל-5.9%; שיעור הריבית יקבע על פי המועד שבו יועברו כספי ההלוואה. תנאי פרעון ההלוואה נקבעו בהסכם.

הגידול בהשקעות המדינה במניות תה"ל, בסך 2 מיליון ש"ח, בשנה הנסקרת הוא מחצית מהסכום שהמדינה העבירה לתה"ל במסגרת תכנית ההבראה האמורה.

באישור תקציבי מנובמבר 1989, להעברת של 3.14 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית לסעיף "פיתוח מקורות מים", הוסבר, כי הסכום מועבר לתה"ל כתמיכה בתכנית ההבראה שלה, מחציתו כהלוואה ומחציתו כהשקעה במניותיה. ליתרת הסכום (525 אלף ש"ח), שהועבר על חשבון השקעה במניות, לא נמצאה הרשאה תקציבית.

רותם תעשיות בע"מ: החברה פועלת ליד הקריה למחקר גרעיני (קמ"ג) בדימונה ומטרתה העיקרית היא ניצול הידע שנצבר בקמ"ג במהלך המחקר והפיתוח.

פעולותיה של החברה ממומנות מתקציב המדינה, על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מנובמבר 1985, שמכוחה הוגדל ההון הרשום של החברה מ-2 ל-5 מיליון ש"ח. תמורת 65% מהכספים המועברים למימון פעולות החברה מוקצות למדינה מניות. 35% נוספים נרשמים כהלוואת בעלים.

הגידול בהשקעות המדינה בחברה בשנה הנסקרת, בסך כ-368 אלף ש"ח, נועד למימון פיתוח של שני פרויקטים, האחד בתחום האופטיקה והאחר בתחום של הפרדת חמצן מהאוויר.

הסכום הועבר באוקטובר 1989, מסעיף "מפעלים שונים".

איסורד מפעלים לאיזוטופ ולקרינה בע"מ: החברה נוסדה ב-1967 במטרה לשווק מוצרים שפותחו במרכז למחקר גרעיני בנחל שורק.

על פי החלטת ממשלה מנובמבר 1987, הוגדל ההון הרשום של החברה מ-100 ש"ח ל-5 מיליון ש"ח; ב-25.12.89 הוסדרו מניות החברה וערכן נקבע כדלקמן:

מנית יסוד א' של 10,000 ש"ח; מנית יסוד ב' של 5 ש"ח; ו-975,014 מניות רגילות א' של 1 ש"ח כל אחת.

לפי הסברי החברה, בשנת הכספים 1989 הועבר אליה סכום של 168 אלף ש"ח שתמורתו הוקצו למדינה מניות²⁸. הסכום מומן מחציתו מתקציב משרד הביטחון ומחציתו מסעיף "מפעלים שונים".

יתרת ההשקעה של המדינה במניות החברה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-1,158,015 ש"ח.

החברה הכלכלית לירושלים בע"מ: אחזקות הממשלה בחברה הכלכלית לירושלים נמכרו באוקטובר 1989 ותמורתן נתקבל סכום בשקלים השווה ל-54.7 מיליון דולר. על מכירת החברה הכלכלית ראה בדוח שנתי 40, עמ' קטז.

חברת מבני תעשייה בע"מ: החברה נוסדה ב-1961, והיא עוסקת בפיתוח אזורי תעשייה ובהקמת מבנים תעשייתיים להשכרה ולמכירה. השקעותיה של החברה ממומנות מכספי מענקים על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, מגיוס הון מהציבור ומכספים שהממשלה משקיעה בחברה באופן שוטף.

ב-1988 גייסה החברה הון מהציבור בדרך של הקצאת מניות, כתבי אופציה ואיגרות חוב.

על פי תשקיף מפברואר 1988, גייסה החברה סכום (נטו) של 27.5 מיליון ש"ח במוזמן; אם ימומשו כל כתבי האופציה שהונפקו תקבל החברה סכום נוסף של כ-28 מיליון ש"ח הצמודים לשער הדולר ערב ההנפקה.

בעקבות הנפקה זו ירד חלקה של המדינה בהחזקת ההון, בזכויות ההצבעה ובזכות למנות דירקטורים מכ-100% לכ-80%.

בנובמבר 1989 חזרה המדינה והציעה לציבור חלק נוסף מאחזקותיה בחברה, בתשקיף שפורסם ב-30.11.89.

²⁸ ולא סכום של 608 אלף כפי שעולה ממאזן המדינה.

התמורה (נטו) שקיבלה המדינה ממכירת מניות ואופציות הגיעה לכ-68 מיליון ש"ח. אם ינוצלו כל כתבי האופציה, צפויה המדינה לקבל סכום נוסף של כ-42 מיליון ש"ח, בהצמדה למדד אוקטובר 1989. לאחר הנפקה שנייה זו, ואם ימומשו כל כתבי האופציה ואיגרות החוב הניתנות להמרה במניות, ירדו אחזקותיה של המדינה לכדי 51%.

הירידה בסך 1.6 מיליון ש"ח באחזקות המדינה בחברה, כפי שנרשם במאזן המדינה בשנה הנסקרת, מוסברת בהנפקות דלעיל: חושב היחס בין ערך המניות שהונפקו לציבור לערך הרשום של אחזקות המדינה בחברה. ירידת הערך הרשומה חושבה על פי יחס מחושב זה.

ממ"ן - מסוף מטען נמל התעופה בן גוריון בע"מ: החברה הוקמה ב-1973, כדי להפעיל מסוף מטען נמל התעופה בן גוריון. החברה בבעלות המדינה - 50% ותש"ת - חברה בת של חברת אל על בע"מ - 50%.

בנובמבר 1989 הנפיקה ממ"ן לציבור מניות וכתבי אופציה. הנפקת המניות כללה 5,881 מיליון ש"ח ערך נקוב במניות של 1 ש"ח המניה וכן כתבי אופציה בשתי סדרות: האחת כללה 4,699,200 אופציות של 1 ש"ח כל אחת, למימוש עד דצמבר 1990, סדרה שמומשה כולה; השנייה 6,216,650 אופציות של 1 ש"ח כל אחת למימוש עד דצמבר 1991.

מימוש מלא של כתבי האופציה יעמיד את מבנה ההון של החברה על ערכים כדלקמן:

בידי המדינה יהיו - 17.6%; בידי תש"ת - 34.4%; בידי הציבור - 48%.

אחזקות המדינה במניות ממ"ן ירדו בשנה הנסקרת עקב ההנפקה בסך של 902 ש"ח.

ההון המונפק והנפרע מתחלק בין המחזיקים כדלקמן:

באחוזים	31.3.90 אלפי ש"ח	31.3.89 אלפי ש"ח	
100.0	35000	39590	ס"ה הון מונפק ונפרע
38.6	13526	19795	מדינת ישראל
44.5	15593	19795	תש"ת
16.9	5881	-	ציבור



החשכ"ל אינו נוהג לרשום במאזן המדינה את ערכן של מניות הטבה המחולקות על ידי החברות, לעתים נרשמים במאזן המדינה תשלומים על חשבון מניות, קודם שתעודות המניות מונפקות. מלאכת ההתאמה בחשבונוֹת אחזקות המדינה במניותיהן של החברות נמצאת בעיצומה, והיא נעשית על ידי חברת ענבל - חברה לביטוח בע"מ, שנתבקשה להקים מערכת ממוחשבת שתתאים את מלאי המניות שבידי הממשלה לנתוני החשב הכללי ומערכת חשבוניותיו. על עבודת התאמה זו שוקדים בשנתיים האחרונות ועדיין לא הגיעו לבנייה של מערכת נתונים שלמה המציגה באופן ברור את השקעות המדינה במניות, אגב הבחנה בין ערכן הנקוב של המניות, עלותן, וערכן המתואם כפי שמוצג בדוחות הכספיים של החברות.

זכויות שונות

היתרה של 1,003.4 מיליון ש"ח מייצגת זכויות של משרד הביטחון והיא מורכבת כלהלן: סך 938.0 מיליון ש"ח - מלאי של יחידות שונות במערכת הביטחון וסך של 65.4 מיליון ש"ח - יתרת ההלוואות שניתנו לעובדי מערכת הביטחון באמצעות מוסד בנקאי.

מלאי

המלאי הרשום במאזן המוניטרי בסכום של 155.3 מיליון ש"ח, הינו מלאי מזון של המדינה, המיועד למכירה. לפי ביאורי החשב הכללי למאזן המדינה, הוערך מלאי זה לפי שווי השוק. יתרת המלאי, לפי הפירוט במאזן המדינה ליום 31.3.90, מורכבת כלהלן:

מיליוני ש"ח

128.2	מלאי במחסני מינהל הסחר הממשלתי (הפועל במסגרת משרד התעשייה והמסחר)
27.1	מלאי מספוא
155.3	ס"ה

במסגרת המלאי, כפי שהוא רשום במאזן המדינה, לא נכלל המלאי העסקי של המדפיס הממשלתי שנוצר מביצוע התקציב והוא מיועד למכירה (ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים", עמ' עא). על עניין זה עמדה מבקר המדינה גם בדוח שנתי 40, עמ' צג.

רכוש שנמסר בנאמנות

להלן הרכב היתרה ליום 31.3.90 וליום 31.3.89, לפי הפירוטים במאזן המדינה:

31.3.89 31.3.90

(במיליוני ש"ח)

		עלות יחידות דיור שהועברו
275.8	320.8	לחברות שיכון
83.0	122.2	עלות מפעלי המים שהועברו למקורות, חברת מים בע"מ
358.8	443.0	ס"ה

יחידות דיור

המבנים שמשרד הבינוי והשיכון בונה, מועברים לחברות המאכלסות בנאמנות, לצורך השכרתם או מכירתם למשתכנים. על פי ביאורי החשב הכללי למאזן המדינה, מייצגות היתרות את עלות הנכסים בעת העברתם לחברות המאכלסות. עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, החזיקה, לפי מאזן המדינה ליום 31.3.90, ביחידות שעלותן 188.9 מיליון ש"ח; שלוש חברות ממשלתיות-עירוניות בירושלים, בתל אביב ובחיפה החזיקו ביחידות שעלותן - 42.1 מיליון ש"ח; חברת עמיגור (בבעלות הסוכנות היהודית) ב-43.9 מיליון ש"ח; ההסתדרות הציונית החזיקה בהתיישבות הכפרית, ביחידות שעלותן 32.6 מיליון ש"ח; חברת שיכון ופתוח לישראל בע"מ ב-12.3 מיליון ש"ח; וחברת אפרידר החזיקה ב-1 מיליון ש"ח.

עלות היחידות שהחזיקה חברת עמידר, לפי ספרי החשב הכללי, היא 188.3 מיליון ש"ח לעומת הסכום של 188.9 מיליון ש"ח הרשום במאזן המדינה (ראה לעיל). הפער בסך 0.6 מיליון ש"ח (יתרת זכות נטו) מורכב מסכומים שונים - חלקם שנזקפו בספרי החשב הכללי לחובת החברה וחלקם

לזכותה על יסוד דיווח של עמידר, אך החשב הכללי לא כלל את הסכום נטו של 0.6 מיליון ש"ח במאזן המדינה ליום 31.3.90. פער זה בין הרישומים בספרי החשב הכללי לבין מאזן המדינה היה קיים גם ביום 31.3.89. בדוח שנתי 40, עמ' צד, צוין שהחשב הכללי ביקש מהחברה פרטים על מהותם של הסכומים לחובה ולזכות שמרכיבים את הפער בסכום של 0.6 מיליון, אך לא נענה, ומשום כך לא כלל אותם במאזן המדינה. מן הראוי להחיש את הטיפול בעניין זה כדי למנוע אי-התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין מאזן המדינה.

מפעלי מים

מפעלי מים ביהודה שומרון ועזה נמצאים בבעלות המדינה ומנוהלים על ידי חברת מקורות בתנאים של נאמנות. יתרת ההשקעה במפעלים לפי ספרי החשב הכללי ליום 31.3.90 היא 59.5 מיליון ש"ח לעומת סכום של 122.2 מיליון ש"ח הרשום במאזן המדינה. החשב הכללי שיערך את ההשקעה במפעלים בהצמדה למדד, והציג במאזן את הסכום המשווער - 122.2 מיליון ש"ח.

חובות המדינה

מילוות פנים

היתרה של מילוות פנים, שגויסו למימון תקציב המדינה, לפי הרשום במאזן ליום 31.3.90, הייתה 111,540 מיליון ש"ח, לעומת 91,662 מיליון ש"ח ל-31.3.89. בטבלה להלן מובא פירוט סוגי המילוות. היתרות כוללות הפרשי הצמדה; מילוות הצמודים למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד), משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן (מדד פברואר). יתרת החוב גדלה בשנת הכספים 1989 ב-22%; בניכוי העלייה במדד, חלה עלייה ריאלית בשיעור של כ-6.8%. התחייבות המדינה לפדות מניות בנקים על פי ההסדר שנקבע באוקטובר 1983 אינה כלולה במצבת החובות, אלא מוזכרת בדברי ההסבר למאזן המוניטרי (ראה לעיל), והסתכמה ליום 31.3.90 בסך של 1,380 מיליון דולר.

החשב הכללי מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים לכספי תמורה של איגרות חוב (להלן - אג"ח) לא ממשלתיות ושל "הפקדות שונות". מינהל מילוות המדינה בבנק ישראל מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים למילוות המדינה, למילוות מהמוסד לביטוח לאומי ולפיקדונות הבנקים בגין תכניות חיסכון (פרט לתכניות חיסכון ישנות לדיוור המנוהלות באגף החשכ"ל). אגף שוק ההון שבמשרד האוצר מנהל רישומים סטטיסטיים הנוגעים להתחייבויות למתן מענקים לחוסכים במסגרת תכניות חיסכון.

איגרות חוב של המדינה

1. בדוח האוצר מוצגים מילוות המדינה הצמודים למדד (למעט מילוות חובה) בסעיף "מילוות מרצון צמודי מדד", שיתרתו ליום המאזן הייתה 45,982 מיליון ש"ח. סעיף זה כולל, ללא הבחנה, מילוות משני סוגים עיקריים: מילוות סחירים ומילוות מיוחדים, שאינם סחירים. זה שנים מנפיק בנק ישראל את המילוות הסחירים במכרזים, שתוצאותיהם קובעות את תשואתם של המילוות. לעומת זאת, המילוות המיוחדים הנמכרים לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) ולקופות ביטוח (קופות גמל לביטוח חיים צמוד, המנוהלות בידי חברות ביטוח) מונפקים במשך שנים רבות בשיעורי תשואה קבועים, אשר אינם קשורים לרמת התשואה בשוק ההון אלא להחלטות של הנהלת האוצר. ביקורת בנושא "הסדרים בדבר השקעת כספי ביטוח חיים צמוד", ראה להלן בדוח זה, עמ' 25.

**הגידול באחוזים בניכוי
העלייה במדד (1)**

היתרות ליום

	31.3.89	31.3.90 (במיליוני ש"ח)	
			אג"ח של המדינה:
			מילווה חובה
(-) 54	3,017.2	1,589.0	מילווה מרצון (2):
16	34,333.7	45,982.3	צמודים למדד
28	1,076.8	1,585.5	צמודים לדולר
(-) 5	478.1	521.8	צמודים למדד או לדולר (ברירה)
11	38,905.8	49,678.6	
			הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים:
(-) 5	25,178.0	27,484.0	כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות (3)
24	8,573.5	12,228.9	תכניות חיסכון
(-) 2	1,582.3	1,792.8	הפקדות וקרנות שונות (4)
2	35,333.8	41,505.7	
2	17,272.8	20,205.8	מילווה מהמוסד לביטוח לאומי (5)
-	150.0	150.0	התחייבויות למתן מענקים במסגרת תכניות חיסכון
6	91,662.4	111,540.1	ס"ה

(1) העלייה במדד המחירים לצרכן מפברואר 1989 עד פברואר 1990 הייתה 15.2%.

(2) כולל מילווה לא סחירים שהונפקו ב-1985 לבעלי מניות בנקים שבהסדר, שמפאת גילם היו זכאים לסיים את חסימת המניות בתום שנתיים, כלהלן (במיליוני ש"ח ליום 31.3.90):

440.1	ד"ן (ברירת הצמדה)
2.9	"שילוח" (צמוד לדולר)
0.5	"קדרון" (צמוד למדד)

ס"ה 443.5

(3) כולל כספי בנק שהופקדו באוצר (ראה להלן).

(4) כולל הפקדות מפעל החיסכון לבניין שיתרתן ליום 31.3.90 הייתה 91 מיליון ש"ח (92 מיליון ש"ח ב-31.3.89) וכן יתרה בסך 20 מיליון ש"ח בעבור תכניות חיסכון לדיוור ב-31.3.90 (21 מיליון ש"ח ב-31.3.89), שנרשמה בטעות פעמיים – ראה להלן.

(5) היתרה הרשומה בבנק ישראל ליום המאזן בגין מילווה אלו גבוהה ב-740 מיליון ש"ח מהיתרה הרשומה במאזן המדינה. הפדיון למוסד לביטוח לאומי בסכום ההפרש, התבצע ב-31.3.90.

שחל בשבת ועל פי התקנות זוכה החשבון ב-1.4.90; החשב הכללי זיכה את חשבון הביטוח הלאומי ערך 31.3.90.

2. בטבלה להלן מובא פירוט של "מילווה מרצון צמודי מדד" על פי נתונים שמשדר מבקר המדינה קיבל ממינהל מילווה המדינה.

שיעור הגידול בניכוי העלייה במדד (ב-%)	31.3.89	31.3.90	
			(במיליוני ש"ח)
12	23,345.8	30,028.2	מילווה סחירים מילווה מיוחדים:
18	4,686.2	6,376.0	מחברות ביטוח (קופות ביטוח חיים צמוד)
*63	3,575.1	6,699.0	מקופות גמל לקצבה
(-) 8	2,738.7	2,888.4	מקופות גמל אחרות
16	34,345.8	*45,991.6	סה"כ

* אי ההתאמה בין סכום זה לבין הסכום שבפריט "מילווה צמודים למדד" שבטבלה דלעיל נבע מקיוזו אג"ח בסך 9.3 מיליון ש"ח שבידי בנק הדואר (ראה להלן "הפקדות וקרנות שונות", עמ' 000).

** חלק ניכר מהעלייה ביתרוניהם של מילווה מיוחדים שנמכרו לקופות גמל לקצבה עומד כנגד הירידה הריאלית שחלה בסעיף ההפקדות של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות (ראה להלן).

בדוח שנתי 40, עמ' צו, צוין, שבהתחשב במשמעות הרבה של הבחנה זו, מן הראוי שהחשכ"ל יכלול להבא פירוט כזה במאזן המדינה. הביקורת על מאזן המדינה ליום 31.3.90 העלתה, שלא נכלל הפירוט של מילווה מרצון הצמודים למדד.

3. העלייה ביתרת המילווה הסחירים נובעת בעיקר מהמשך היישום של הרפורמה בשוק ההון, במיוחד על ידי הפניית מרבית קופות הגמל (קופות גמל לתגמולים ולפיצויים וקרנות השתלמות, ולמעט קרנות פנסיה וחברות ביטוח - ראה להלן), לשוק איגרות החוב הסחירות, החל מ-1986, במקום רכישת אג"ח מיוחדות כבעבר. כמו כן, קבעו האוצר ובנק ישראל בשנים האחרונות הוראות לבנקים בדבר ניהול תכניות החיסכון (למעט אחדות מהן - ראה להלן), שלפיהן חייבים הבנקים להשקיע את מרבית כספי תכניות החיסכון במילווה סחירים, ולא בפקידונות באוצר, הנושאים ריבית בשיעורים מוגדרים.

במסגרת הרפורמה בשוק ההון, גם הפחית משרד האוצר כמה פעמים את מכסת ההשקעה במילווה המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה המוטלת על קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ועל קרנות ההשתלמות; ב-1986 היא הופחתה מ-92% ל-78%, וב-1989, בשלושה שלבים, עד ל-72%. ההפחתה חלה על סך הנכסים המשוערכים של הקופה; לכן, השפעתה על רכישות של מילווה המדינה עשויה להיות גדולה. עם זאת, רשאית קופת גמל לרכוש מילווה מדינה סחירים, לפי שיקוליה, גם במסגרת מכסת ההשקעה החופשית שלה. באוקטובר 1990 הפחית האוצר את חובת ההשקעה של קופות גמל אלו באג"ח ממשלתיות ל-50% מנכסיהן, והעלה במקביל את שיעור ההשקעה המותר במניות ובאג"ח סחירות לא ממשלתיות עד ל-50% ואת שיעור ההשקעה החופשי עד ל-25%.

בעקבות ירידת התשואות של אגרות החוב הסחירות המשמשות את עיקר הכיסוי לתכניות החיסכון הצמודות למדד מסוג "תשואה", הקטינו הבנקים את הריבית הניתנת לחוסכים בתכניות אלו והציבור העדיף את תכניות החיסכון מסוג דולר-מדד. כתוצאה מכך, גדלו ההפקדות באוצר בעבור תכניות החיסכון האלה (ראה להלן) בשיעור ניכר מאוד.

העלות הממוצעת של גיוס ההון של הממשלה ירדה אך במעט מ-4.6% בסוף 1988 ל-4.1% בסוף 1989. התופעה של המשך ההנפקה של אג"ח מיוחדות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח וקבלת הפקדות אצל החשב הכללי, שתשואתן גבוהה יחסית, מנעה הקטנה נוספת של עלות גיוס ההון, והסיטה את הגיוס של מקורות לטווח ארוך מן המגזר הפרטי אל המגזר הציבורי.

בשנת הכספים 1989 נמשכה הירידה של עלות גיוס ההון של הממשלה באמצעות מילווה מדינה סחירים. לפי נתונים שפרסם בנק ישראל בסקירות השנתיות על התפתחויות בשוק ההון, עלות

ההנפקה במקור של אג"ח סחירות ירדה מ-6.5% - 7.0% בשנים 1985 - 1987 ל-4.5% - 4.8% בשנים 1987 - 1988 , ול-3% ב-1989. לפי נתונים שמסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה על פי בקשתו, עלותן של מילואות המדינה הסחירים לזמן ארוך שהונפקו ב-1990 הייתה 2.5%.

במטרה להאריך את גיל החוב הפנימי, הפיץ בנק ישראל בשנת 1989 לראשונה אג"ח סחירות מסוג "גליל" גם לטווח ארוך (18 - 20 שנה) בריבית נקובה של 4.75% לשנה. בשנה הנסקרת נעה התשואה ברוטו במכרזים על אג"ח אלה סביב 3% לשנה. לפי נתוני מינהל מילואות המדינה, בחודשים יוני 1989 ואוגוסט 1990 נמכרו אג"ח אלו בסך 1.2 מיליארד ש"ח, מתוך סך של כ-2.8 מיליארד ש"ח של אג"ח מסוג "גליל" שנמכרו באותה תקופה.

כמו כן, ביולי 1989, כדי לשחרר את החוב הפנימי בהדרגה מהצמדה למדד, החלו בהנפקת אג"ח סחירות מסוג "גבע" ל-6 שנים, הנושאות ריבית לא צמודה בשנה הראשונה להנפקתן, המצורפת לקרן ומשולמת עמה בתום תקופת הפרעון.

4. העלייה ביתרת מילואות המדינה המיוחדים שהונפקו לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) היא תוצאה של החלטות של החשכ"ל באפריל 1987, להפסיק, על פי המלצת מבקר המדינה, את הנוהג של הנפקת אג"ח מיוחדות כאלה בידי חברות בנות של בנקים, אשר הפקידו את כספי התמורה שלהן באוצר, תמורת דמי עמלה ניכרים (ראה להלן). מאז רשאויות קופות הגמל לקצבה לרכוש אג"ח מיוחדות רק מהנפקות ממשלתיות (הנפקות אלו אינן כרוכות בתוספת עלות של ממש).

(א) תנאייהן של איגרות החוב המיוחדות לקופות גמל לקצבה נקבעו ב-1976 ומאז לא השתנו, ואלה הם: הריבית הנקובה באג"ח - 5.5%; תוספת הריבית שהאוצר משלם למרבית קופות הגמל בשיעור של 0.5%; ועמלת הפצה חד-פעמית בשיעור של 2%, שכנראה המוסדות הכספיים המפצים נוהגים, בדרך כלל, להעביר לקופות הגמל לקצבה (בעניין זה ראה דוח שנתי 38, עמ' 40 ועמ' 43). בהתחשב בכך שהריבית ותוספת הריבית משולמות פעמיים בשנה, העלות האפקטיבית לאוצר של איגרות החוב המיוחדות היא בשיעור של כ-6.3% לשנה. איגרות החוב הן ל-20 שנה; הקרן נפרעת בשיעורים החל בשנה התשיעית. לשם השוואה, העלות לאוצר של אג"ח סחירות מסוג "גליל" כאמור הייתה פחותה בשיעור ניכר והגיעה באמצע שנת 1990 לפחות מ-2.6% לשנה.

(ב) המדד הבסיסי של איגרות החוב המיוחדות ל-20 שנה, המיועדות לקופות גמל לקצבה, הוא המדד האחרון הידוע בעת ההנפקה, ואילו המדד הבסיסי של כל שאר הסוגים של מילואות המדינה הוא המדד בגין החודש שאיגרת החוב מונפקת בו. כך התאפשר לקופות גמל לקצבה לרכוש עד 15 בכל חודש (לפני פרסום המדד) אג"ח שהצמדתן מתבססת על מדד המשקף את רמת המחירים ששררה כחודשיים לפני מועד ההנפקה.

מבקר המדינה העירה בדוחות קודמים (דוח שנתי 39, עמ' קא, ודוח שנתי 40, עמ' צז) שקופות גמל לקצבה רכשו אג"ח מיוחדות בהיקף גדול בחודשים שבהם שיעור האינפלציה היה גבוה יחסית, ובכך הן נהנו, על חשבון האוצר, מן הזכות לרכוש אג"ח שהמדד הבסיסי שלהן היה נמוך במידה ניכרת מהמדד בגין חודש הרכישה.

מבקר המדינה המליץ עוד בדוח שנתי 37 (עמ' 72), שמשרד האוצר ישקול את ביטולה של שיטת הצמדה מיוחדת זו. בדוח שנתי 38 (עמ' 39) חזר ועמד מבקר המדינה על כך שחרף ירידת האינפלציה בשנים האחרונות, מן הראוי לשקול את ביטולה של הטבה זו, בהתחשב באפשרות הקיימת, שייווצרו עליות חד-פעמיות לא מבוטלות במדד בחודשים מסוימים, וכן בצורך לצמצם ככל האפשר את ההטבות המיוחדות שזכאים להן מגזרים שונים בשוק ההון.

בסוף שנת הכספים 1989 הודיע האוצר, שהחל ב-1 באפריל 1990 יונפקו אגרות החוב המיוחדות לקופות גמל לקצבה ב-1 בחודש במקום ב-15, וגם הפרעונות יהיו ב-1 בחודש. החלטה זו מצמצמת במידת מה את ההטבה שהוענקה לקופות אלה, שכן תקבולים ממעסיקים המועברים לקופות בתאריכים שבין 2 ל-15 בכל חודש - לרבות תקבולים מפדיון של אג"ח - יושקעו באג"ח שיונפקו

ב-1 בחודש שלאחר מכן שהמדד הבסיסי בגינן הוא של חודש אחד מאוחר מזה שהיה נקבע לולא ההחלטה. עם זאת, עדיין נהנות הקופות מהטבה ניכרת בגין המדד הבסיסי של איגרות החוב המיוחדות.

(ג) בנספח להסכם עסקת החבילה שחתמו הממשלה, ההסתדרות ונציגי המעסיקים בינואר 1987, נקבע, כי שינוי שיעור התשואה של השקעות הקרנות ייעשה בהסכמה בין נציגי הממשלה ובנק ישראל לבין ההסתדרות (בעניין זה ראה דוח שנתי 38, עמ' 42). תוקף ההסכם היה עד 31.3.88; שר האוצר ונציגי ההסתדרות הסכימו ביניהם, שכל שינוי בתנאי ההשקעה יוקפא עד המשך המשא ומתן בנדון.

על פי הסכם תוספת היוקר שנחתם בפברואר 1989, הוארך עד סוף שנת הכספים 1989 הסיכום שלפיו לא יחול שינוי כזה אלא בהסכמת ההסתדרות.

במהלך השנים 1988 ו-1989 בחנו אגף שוק ההון ונציגי ההסתדרות אפשרויות לשנות את תנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה במטרה להתאים אותם ליעדי הרפורמה בשוק ההון, ובעיקר להפסיק להנפיק להן אג"ח מיוחדות (בעניין זה ראה דוח שנתי 40, עמ' צח). ההסתדרות התנגדה לכל שינוי בתנאי ההשקעה של הקרנות.

במאסר 1990 נחתם הסכם תוספת היוקר עד ל-1.4.91 ובו צוין, שהאוצר הגיש הצעה להסתדרות בדבר כללי ההשקעה לקרנות פנסיה; ההסתדרות התחייבה לבחון אותה בתוך חודשיים. גם צוין, ש"באין הסכמה להצעה יפתח משא ומתן חדש לבירור שינויים בתנאי ההשקעה שלהן, אולם כל עוד אין הסדר חדש, ימשך המצב הנוכחי שהיה קיים בשנת 1989 לגבי גובה התשואה והתנאים של השקעות קרנות הפנסיה עד 1.4.91".

להלן פירוט ההצעה שהגיש האוצר להסתדרות בדבר כללי ההשקעה של קרנות פנסיה בשנת הכספים 1990:

- (1) הממשלה לא תנפיק אג"ח מיוחדות לקרנות הפנסיה, החל מיום 1.4.90.
- (2) עד ליום 31.3.91 יהיה על כל קרן פנסיה להחזיק שיעור של 4% לפחות מיתרת נכסיה הצבורים באג"ח סחירות של המדינה.
- (3) יתר כללי ההשקעה של קרנות הפנסיה יהיו זהים לאלה של קופות הגמל לתגמולים, והתקנות יותאמו לכך.
- (4) בגין השינוי, ובהתחשב במצב קרנות הפנסיה, ישלם להם משרד האוצר מענק מיוחד שיחושב בהתאם לעקרונות האלה:

- בתום שנת הכספים 1990 תחושב התשואה הממוצעת על אג"ח סחירות שהנפיקה המדינה במהלך אותה שנה לתקופה העולה על 12 שנים.

- השיעור שבו תהיה התשואה האמורה נמוכה מ-5.5% לשנה יקרא להלן "ההפרש".

- במשך 15 שנים, מסוף שנת הכספים 1990, ישלם משרד האוצר לכל קרן סכום שנתי צמוד למדד, השווה למכפלת שיעור ההפרש בסכום שהשקיעה אותה קרן בהשקעות לטווח ארוך במהלך שנת הכספים 1990.

- לחילופין, יוכל משרד האוצר לשלם את ערכו המהווה של המענק המיוחד בשניים או שלושה תשלומים שנתיים.

למעשה, תנאי ההשקעה של קרנות פנסיה לא שונו במהלך שנת 1990 ונמשך המצב שהיה קיים בשנים הקודמות.

5. על פי הסכמים שעשה משרד האוצר עם חברות הביטוח במשך שנים רבות, היה עליהן להשקיע באג"ח ממשלתיות מיוחדות (המכונות אג"ח ח"ץ) חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים

הצמודות למדד בעיקר תכניות ביטוח מנהלים (לרבות תכניות מסוג "עדיף" וכדומה)²⁹, המיועדות לביטוח זכויותיהם הסוציאליות של שכירים, שהם ומעבידיהם מפרישים פרמיות ביטוח, וכן תכניות אישיות של ביטוח חיים צמוד למדד. הריבית הצמודה המובטחת לחברות הביטוח בגין ביטוח חיים צמוד למדד על פי ההסכמים שנחתמו במהלך שנים רבות היא בשיעור של 5.2% לשנה. האוצר לא נתן הבטחה של התשואה על השקעות לעתיד לקרנות הפנסיה, לקופות גמל בנקאיות, ולא לשום מוסד אחר, פרט לקופות גמל המבטיחות תשואה³⁰.

במסגרת הסכמים אלה, התחייב האוצר להנפיק לחברות ביטוח אג"ח הנושאות תשואה בשיעור קבוע, לאורך כל תקופת חיי הפוליסה שנמכרה בתקופתו של כל הסכם, לפי התנאים שנקבעו בו. בדבר ביקורת בנושא השקעת כספי ביטוח חיים צמוד על ידי חברות הביטוח ראה בדוח זה, עמ' 25.

יתרת איגרות החוב המיוחדות שהונפקו לחברות הביטוח כלולה במאזן המדינה בסעיף מילוות מרצון. לבקשת משרד מבקר המדינה מסר מינהל מילוות המדינה פירוט של היתרות המשוערכות של המילוות שבידי חברות הביטוח, לפי שיעורי הריבית שלהם כלהלן:

שיעור הריבית של המילוות	30.3.90	31.3.89
(במיליוני ש"ח)		
4%	14.3	-
5.2%	4,214.0	2,831.3
5.8%	2.0	-
6%	38.1	35.4
6.2%	2,109.8	1,819.5
ס"ה	6,378.2	4,686.2

שיעורי הריבית השונים שנושאים המילוות משקפים את התנאים של השקעת הכספים שנקבעו בהסכמים בתקופות השונות.

6. בדוח שנתי 40, עמ' צט, ציינה מבקר המדינה כי "הנפקת אג"ח מיועדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה במתן סובסידיה סמויה לחברות הביטוח ולקרנות הפנסיה ולמבוטחיהן, ללא כל הרשאה תקציבית ואף ללא דיווח לכנסת ולציבור על קיומה של הסובסידיה". המבקר קבעה כי "מן הראוי שהאוצר יחדל מנוהג זה וינפיק רק אג"ח סחירות, בהתאם לקווי מדיניות הממשלה בדבר הרפורמה בשוק ההון; כל עוד תראה הממשלה צורך להעניק סובסידיה למוסדות בתחום הביטחון הסוציאלי, יש לקבל לשם כך הרשאה תקציבית מפורשת".

7. כ-3% מהיתרה המשוערכת של מילוות המדינה היא בגין מילוות חובה, לעומת כ-8% ב-31.3.89; הירידה הגדולה ביתרת מילוות אלו נובעת בעיקר מפדיון בהיקף ניכר - כ-1.6 מיליארד ש"ח - של מילוות חובה במהלך שנת הכספים 1989.

הפקדות של מוסדות כספיים

1. קופות הגמל לסוגיהן היו חייבות להשקיע את מרבית הכספים המצטברים בהן ב"השקעה מוכרת", כפי שהוגדרה בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964,

²⁹ במונח "ביטוח מנהלים" הכוונה במיוחד לפוליסות ביטוח שההפרשות בגינן צמודות למדד, אולם הוא משמש גם מונח כללי, הכולל גם את התכניות מסוג "עדיף", שהוחל במכירתן ב-1983, ושההפרשות בגינן נקבעות לפי שיעור מוגדר (באחוזים) משכר העובד המבוטח.

³⁰ ביוני 1989 קבע משרד האוצר, כי הוא לא יתן כיסוי להבטחת תשואה למצטרפים חדשים לקופות גמל אלה (ראה בדוח זה הפרק "הסדרים בדבר השקעות של קופות גמל מבטיחות תשואה").

וזאת כדי לקבל מעמד של קופות גמל מאושרות על פי אותן תקנות. קופות הגמל נהגו, כמעט תמיד, לקיים את חובת ההשקעה המוכרת על ידי רכישת אג"ח שהנפיקו, באישור שר האוצר, מוסדות כספיים הקשורים אליהן, וכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר. שנים רבות (עד תחילת שנת הכספים 1987) הייתה יתרת ההפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות באוצר גדולה בהיקפה מיתרתם של מילואות המדינה בנק ישראל, לרבות מילואות חובה.

2. מבקרי המדינה הסתייגו פעמים רבות משיטה זו, שבה גייסה הממשלה אמצעים למימון תקציבה באמצעות הנפקות של מתווכים פיננסיים, והדגישו, ששיטה זו כרוכה בהוצאה מיותרת על עמלות בהיקף ניכר³¹ ובכפילות מינהלית³². בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית בעניין זה, קבע החשכ"ל, כאמור, שהחל ב-1.5.87 לא יתקבלו עוד הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות שנמכרו לקופות גמל. מאז, אג"ח מיוחדות מונפקות רק באמצעות בנק ישראל, ואינן כרוכות בהוצאות המיותרות האמורות.

משרד מבקר המדינה חישב - על סמך נתונים שקיבל ממינהל מילואות המדינה - את החיסכון לאוצר המדינה הנובע מהחלטה זו של החשכ"ל. לפי חישוב זה, בארבע שנות הכספים 1987 - 1990 נחסכו עמלות על הוצאות הנפקה בסך כולל של כ-27 מיליון ש"ח, ובמשך השנים 1987 - 2009 ייחסכו עמלות הפקדה בסך כולל של כ-88 מיליון ש"ח (הכול במחירי פברואר 1991).

3. נוסף על כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, נהג האוצר לקבל מבנקים פיקדונות לזמן ארוך של "כספי בנק חופשיים" (להלן - "כספי בנק"). פיקדונות אלה, שנבעו בעיקר מאג"ח לא ממשלתיות ל-20 שנה שהאוצר אישר בעבר כ"הנפקות חופשיות"³³, נושאים שיעורי ריבית גבוהים מאלה של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות שהאוצר יעד במפורש לשם הפקדה באוצר, לרבות העמלות האמורות. יתרת הפיקדונות האלה ב-31.3.90 הייתה כ-1.56 מיליארד ש"ח, לעומת כ-1.55 מיליארד ש"ח ב-31.3.89.

4. במהלך הביקורת שנערכה ב-1987 על ניהול ענייני ביטוח הצמדה, המליץ משרד מבקר המדינה בפני החשב הכללי לנסות ולהשיג את הסכמתם של בנקים לכך שהאוצר יפרע להם מוקדם התחייבויות שלו לזמן בינוני וארוך בגין "כספי בנק" המבוטחים במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה וכן בגין "כספי בנק" המופקדים באוצר. משרד מבקר המדינה הצביע על הכדאיות של פעולה כזאת לאוצר, נוכח ההפרש הניכר בין עלותן של התחייבויות הללו לבין עלותם של מילואות המדינה ארוכי המועד³⁴. החשכ"ל קיבל את הסכמתם של שני בנקים גדולים לכך, והוא ביצע בחודשים נובמבר 1987 - מארס 1988 פרעון מוקדם של התחייבויות בגין ביטוח הצמדה ופיקדונות של "כספי בנק" בסך כולל של 564 מיליון ש"ח. למכלול הפעולות של פרעון מוקדם שביצע החשכ"ל אפשר ליחס חיסכון לאוצר בסכום של כ-18 מיליון ש"ח בשנת 1988 (במחירי ינואר אותה שנה)³⁵, ובסכומים נוספים, ההולכים ופוחתים, בכל שנה עד שנת 2000.

³¹ עמלה לכיסוי הוצאות הנפקה בשיעור 0.38% ששולמה מראש כהפחתה מהסכום המופקד; ועמלת הפקדה שנתית המשולמת כתוספת לריבית הנקובה באג"ח. שיעור העמלה הזאת על אג"ח שהונפקו עד אמצע 1975 הוא 0.4%; מאז השיעור על הנפקות חדשות נקבע ל-0.25%. בעקבות הביקורת הקטין החשכ"ל את השיעור ל-0.0625% בגין אג"ח שהונפקו למן ספטמבר 1983. החיסכון לאוצר מהחלטת החשכ"ל ב-1983 מגיע ל-520 מיליון ש"ח בקירוב (במחירי פברואר 1991, פרוס על פני שנות הכספים 1983 - 2009).

³² בנק ישראל מטפל במילואות המדינה ומשרד האוצר מקיים מערכת נפרדת לטיפול בפיקדונותיהם של המוסדות הכספיים. מערכת נוספת, שהוקמה בשל הצורך לנהל את התחייבויות המדינה על פי הסדרי ביטוח הצמדה, מופעלת מטעם האוצר בחברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ. הסדרים אלה חלים אף הם ברובם על כספים שגויסו באמצעות אג"ח לא ממשלתיות, שהנפיקו המוסדות הכספיים האמורים, באישור האוצר. בנושא זה העלתה הביקורת ליקויים רבים (ראה ברוח שנתי 38, עמ' 1).

³³ ממצאי ביקורת בעניין זה ראה ברוח שנתי 28, עמ' 109.

³⁴ ראה ברוח שנתי 38, עמ' 15.

³⁵ נתון זה שווה ערך לחיסכון בסך 30 מיליון ש"ח במחירי פברואר 1991.

5. יתרת ההפקדות של מוסדות כספיים ליום 31.3.90 הסתכמה ב-27,484 מיליון ש"ח, לעומת 25,178 מיליון ש"ח ליום 31.3.89. בשנת הכספים 1989 הפקיד אחד הבנקים הגדולים אצל החשב הכללי סכום של 635 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות הגמל מבטיחות תשואה, שמנהל הבנק. פיקדונות אלה צמודים למדד - מהם למדד הידוע ומהם למדד בגין חודש ההפקדה - ונושאים ריבית שנתית צמודה - חלקם בשיעור של 5.95% ומהם בשיעור של 4.95%. ממצאי ביקורת מפורטים על הסדר זה ראה בדוח זה הפרק "הסדרים בדבר השקעות של קופות גמל מבטיחות תשואה".

תכניות חיסכון

סעיף זה מייצג את יתרת הפקדות הבנקים באוצר על פי הכללים שקבעו האוצר ובנק ישראל בעניין זה (בדבר ביקורת על ניהול ענייני תכניות חיסכון, ראה דוח שנתי 39, עמ' 20). ההפקדות הן בגין תכניות החיסכון מסוגים שונים, כמפורט להלן: החל בשנת הכספים 1981 תכניות הצמודות לדולר; למן שנת הכספים 1984 גם בגין שתי תכניות צמודות למדד - "למתמיד" ו"רציף" - שרוב כספי החיסכון בהן מושקעים ישירות בפיקדונות באוצר; מינואר 1987 מופקדים באוצר רוב כספי הצבירה של תכניות החיסכון החדשות הצמודות לסל המטבעות; בתכנית החיסכון מסוג ברירה "דולר-מדד", שבה הצטברו בשנה הנסקרת סכומים ניכרים, מופקדים באוצר כל כספי הצבירה. היתרה הרשומה בסעיף זה במאזן כוללת את הקרן, הריבית שהצטברה והפרשי ההצמדה עליהן, וכן את סכום עמלת הניהול שהצטברה לזכות הבנקים ליום המאזן. היתרה ליום 31.3.90 הסתכמה ב-12,229 מיליון ש"ח, לעומת 8,574 מיליון ש"ח - עלייה של 3,655 מיליון ש"ח שהיא גידול ריאלי בשיעור של 24%.

1. על פי הוראות ההסדרים בין החשכ"ל לבין הבנקים שהיו בתוקף עד ספטמבר 1989, היו הבנקים חייבים להפקיד באוצר את כל כספי הצבירה של תכניות החיסכון מסוג ברירה "דולר-מדד". המרווח לבנקים בגין פיקדונות אלה היה בשיעור של 2.5% לשנה, (צמוד לדולר) לעומת מרווח בשיעור של 1.67% לשנה על הפיקדונות מכספי הצבירה של תכניות חיסכון הצמודות לדולר ולסל המטבעות. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסביר האוצר, כי השיעור הגבוה של המרווח בגין התכנית דולר-מדד נובע מכך שכספי הצבירה בתכנית זו מופקדים באוצר בשיעור של 100%. עם הקטנת שיעור ההפקדה באוצר בגין התכניות האחרות הוקטן גם שיעור המרווח. שיעורי הריבית בחלופה המדדית של תכניות דולר-מדד היו - 1.5% לשנה במסלול לשלוש שנים ו-3% במסלול לשש שנים. שיעורי ריבית אלה היו גבוהים משיעורי הריבית בתוכנית החיסכון מסוג "תשואה" הצמודה למדד. תכניות מסוג תשואה נוצרו על פי מדיניות הרפורמה בשוק ההון, והן מבוססות על השקעת כספי הצבירה בעיקר באג"ח סחירות ולא בהפקדות באוצר (פרט להפקדות בריבית ריאלית נמוכה יחסית - ראה להלן).

בספטמבר 1989, לקראת מועד הפדיון של המניות הבנקאיות שבהסדר, הציעו כמה בנקים ללקוחותיהם אשראי צמוד במגמה לעודד הצטרפות של חוסכים לתכנית "דולר-מדד". האשראי ניתן לתקופה של שלוש שנים ובשיעור ריבית הנמוכה מזו שנשאה התכנית; נוסף על כך ניתנו לציבור החוסכים הלוואות גישור עד לסוף אוקטובר - מועד פדיון המניות. כתוצאה מהתשואה הגבוהה שהובטחה בתכנית דולר-מדד, שנבעה גם מהמרווח הגבוה ששילם האוצר לבנקים בגין הפקדת הכספים אצלו, הייתה היענות גדולה של הציבור למבצעים שהציעו הבנקים. בחודש ספטמבר בלבד הסתכמו ההפקדות בתכניות החיסכון דולר-מדד ב-1.1 מיליארד ש"ח; סכום זה מומן חלקו מהאשראי הבנקאי וחלקו מהון עצמי של החוסך. העלות הריאלית לאוצר בגין הכספים שגייס באמצעות תכנית זו לתקופה של שש שנים היא גבוהה ומורכבת מריבית צמודה למדד בשיעור של 3% לשנה בתוספת מרווח דולרי בשיעור של 2.5% לשנה. עלות גיוס ההון באותה תקופה באמצעות אג"ח ממשלתיות לשש שנים, נעה בין 1.9% ל-2.3% בשנה.

רק בסוף ספטמבר הודיע האוצר, כי המרווחים על פיקדונות הבנקים בגין התכנית "דולר-מדד", התכניות הצמודות לדולר והתכניות הצמודות לסל המטבעות, יוקטנו לשיעור של 1.25% לשנה.

מרווח זה יחול על ההפקדות החדשות לכיסוי התכניות "צמוד דולר" ו"צמוד דולר הארכה", פרט לתכניות חיסכון "חודשי צמוד לדולר" ו"חודשי צמוד לסל". ב-2.10.89 הודיע האוצר, כי מאותו היום נסגרת תכנית החיסכון דולר-מדד להפקדות חדשות; מנתונים שמסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה עולה, כי ההפקדות באוצר בגין התכנית בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1989 הסתכמו ב-1,723 מיליון ש"ח.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסביר האוצר, כי כחלק משלבי הרפורמה בשוק ההון, התכוון האוצר לסגור את תכניות החיסכון הדולריות למצטרפים חדשים וזמן קצר לאחר מועד פדיון מניות הבנקים, שחל באוקטובר 1989. עקב הסכומים הגדולים שהופקדו במסגרת התכנית בחודש ספטמבר החליט האוצר, כאמור, על הקטנת המרווח וזמן קצר לאחר מכן על סגירת התכנית להפקדות חדשות.

על פי ההוראות של תכניות החיסכון הצמודות לדולר ולסל, כפי שנקבעו בתקנות לפי חוק עידוד החיסכון, חוסך היה יכול למשוך את כספי הפיקדון במשך השנה הראשונה לחיסכון ולקבל את מלוא הקרן ו-50% מהפרשי השער. בעקבות שבירות בהיקף ניכר (ראה דוח שנתי 40, עמ' קא), נקבע בתיקון מיוני 1989 לתקנות האמורות, כי חוסך המושך את פיקדונו או חלק ממנו לפני תום שישה חודשים מיום תחילת החיסכון תבטל זכותו לריבית ולהפרשי שער.

בפברואר 1990 סגר האוצר את התכניות הצמודות לדולר ולסל, מלבד אלו שההפקדות בהן חודשיות ושההפקדה הראשונה הייתה לפני יום הסגירה. בתכניות אלו חובת ההפקדה באוצר הייתה 75% מכספי הצבירה.

הסכומים הגבוהים שהופקדו באוצר במסגרת תכניות החיסכון שהבטיחו כאמור תשואה גבוהה היו הסיבה העיקרית לעורף גיוס הון מן הציבור בשנת המאזן. האוצר סגר את תכניות החיסכון האמורות לאחר שכבר ספג סכומים הגדולים בהרבה מאלה שהיו דרושים למימון התקציב. ממסמכי בנק ישראל עולה, כי כתוצאה מעורף הגיוס נדרש הבנק לפעולות שיקזזו את ההשפעה של ספיגת היתר על המשק - בעיקר הזרמת אשראי מוניטרי לבנקים המסחריים ובאמצעותם לציבור. העורף הקופתי שנוצר בביצוע התקציב לשנת הכספים 1989 כתוצאה מגיוס היתר הגדיל במידה ניכרת את יתרת הפיקדון של החשב הכללי בבנק ישראל ליום 31.3.90 (ראה בדוח זה, עמ' נג).

באפריל 1990 נפתחו תכניות חדשות הצמודות לדולר שמקורן בהפקדות חד-פעמיות או חודשיות, אשר לא חלה עליהן חובת הפקדה באוצר. חובת הכיסוי בהן הייתה כדלקמן: 65% באג"ח סחירות בגין תקופת חיסכון מינימלית של שלוש שנים ו-50% באג"ח סחירות בגין תקופת חיסכון מינימלית של חמש שנים. חוסך יכול למשוך כספים בתחנות יציאה אחת לתשעה חודשים, לאחר תקופת החיסכון המינימלית.

2. בתכניות המדדיות הפעילות מאוקטובר 1985 - "תשואה" ו"תשואת המשך" - ההוראות מאפשרות להפקיד באוצר, עד 25% מיתרת החיסכון, על חשבון מכסת החובה של אג"ח ממשלתיות סחירות על פי הוראות הנזילות של בנק ישראל. פיקדונות אלה היו צמודים למדד ונשאו ריבית בשיעור של 3% בשנה. הבנקים לא הפקידו כספים במסגרת זו עד מארס 1989. החשכ"ל קבע, שהחל ב-31.3.89 ישאו פיקדונות אלו ריבית של 2% בשנה. ביולי 1989 נקבע שיעור הריבית השנתי של פיקדונות אלו ל-0.25% בשנה.

לפי נתוני מינהל מילואי המדינה, יתרתם של פיקדונות אלה הייתה כ-612 מיליון ש"ח ל-31.3.90 והיא ירדה ל-554 מיליון ש"ח באמצע מארס 1991, מהם 545.7 מיליון ש"ח נשאו ריבית בשיעור 2% והיתר נשאו ריבית בשיעור של 0.25%. בנובמבר 1990 קבע החשכ"ל, שהפיקדונות שהבנקים יפקידו באוצר, במסגרת הכיסוי לתכניות חיסכון אלו, לא ישאו ריבית אלא הבנקים יחויבו בתשלום בשיעור של 0.25% לשנה על היקף הפקדותיהם. עד לפברואר 1991 לא הפקידו הבנקים באוצר סכומים בתנאים אלה.

למן אמצע פברואר 1990 שילם האוצר מרווח בשיעור של 2% לשנה על הפקדות בגין חוסכים חדשים שהצטרפו לתכנית "מתמיד חודשי". חובת ההפקדה באוצר חלה על 60% מכספי הצבירה. תכנית זו נסגרה בסוף מאי 1990.

ב-1.3.90 נפתחה תכנית חדשה ושמה "תשורה" ובה היה שיעור הכיסוי באג"ח סחירות 65% לתקופת חיטון של שלוש שנים ו-50% לתקופת חיטון של חמש שנים. על תכנית זו לא חלה כל חובה או היתר להפקדה באוצר. ביולי נפתחה תכנית מדדית נוספת של הפקדה חודשית ובה היה שיעור הכיסוי באג"ח סחירות 50%, וכן הורד שיעור הכיסוי של התכנית לשלוש שנים ל-50%. בכך מומשה בתקופה הנסקרת מגמת האוצר לבטל את חובת ההפקדה באוצר ולצמצם את שיעור הכיסוי באג"ח סחירות.

ההתחייבויות למתן מענקים במסגרת תכניות חיטון

הסכום המוצג בסעיף זה במאזן אמור לשקף את התחייבויות האוצר לשלם את המענקים שנכללו בתנאי תכניות החיטון הישנות ואת "מענקי ההעברה", שזכאים להם החוסכים המעבירים את כספם מתכניות חיטון ישנות לתכנית המשך שבעבורם מחושב המענק לפי מלוא שיעור עליית המדד של החודש שבו הועברו הכספים לתכנית החדשה.

בשונה מן המענקים המשולמים על ידי החשב הכללי בתכניות הישנות, מענקי ההעברה אינם משולמים אלא נזקפים לחובת הפיקדון ומשולמים בעת משיכת ההפקדה מן התכנית.

באוגוסט 1989 קבע החשכ"ל בעניין תכניות החיטון "רציף" ו"למתמיד", כי האוצר ישלם ריבית על המענק המיוחד המשולם, במועדים שבהם חייבים לשלם את המענק.

הפקדות וקרנות שונות

סעיף זה כולל מספר רב של הפקדות וקרנות שמקורן העיקרי הוא גורמים ממלכתיים, גורמים ציבוריים וגורמים פרטיים. הכספים מופקדים בקופת האוצר, מהם על פי הוראות שבחוק, מהם על פי דרישת האוצר ומהם על פי הסכמה בין הצדדים.

ההפקדות והקרנות נקובות רובן במטבע ישראלי. רוב ההפקדות הן לזמן בינוני וארוך והן צמודות למדד המחירים לצרכן. ההפקדות והקרנות שאינן צמודות נושאות ריבית בשיעורים משתנים המבוססים על "ריבית החשב הכללי" (להלן - ריבית החשכ"ל)³⁶. כספים אלה מופקדים לתקופה של חצי שנה לפחות ובדרך כלל ניתן למשוך כספים מהפיקדון בהודעה של ימים מספר מראש. אשר להפקדות הנקובות במטבע חוץ (מט"ח), הריבית מבוססת, בדרך כלל, על שיעורי ריבית משתנים, הנקבעים מפעם לפעם בשוקי הכספים הבין-לאומיים, לעתים בתוספת מסוימת.

החל משנת הכספים 1985, כל ההפקדות והקרנות נכללות במסגרת ההתחייבויות המוניטריות שבמאזן המדינה, והפעילות הכספית המתנהלת בהן באה לידי ביטוי בתקציב. היתרות המוצגות במאזן המדינה כוללות הפרשי הצמדה וריבית שנצברה, אשר חושבו במיוחד לצורך המאזן.

להלן היתרות הכלולות במאזן המוניטרי סעיף הפקדות וקרנות שונות במטבע ישראלי ליום 31.3.90 לעומת אלו ליום 31.3.89 (במיליוני ש"ח):

³⁶ שיעור ריבית שהחשב הכללי קובע מפעם לפעם על כספים במטבע ישראלי שהוא לווה או מלווה בלי תנאי הצמדה. שיעור זה משתנה בהתחשב בשיעור האינפלציה, ובמהלך השנה הנסקרת הוא נע בין 14% - 16% בשנה.

31.3.89 31.3.90**(במיליוני ש"ח)**

		הפקדות:
752.1	817.4	רשות הנמלים והרכבות
156.3	170.4	חברת החשמל לישראל בע"מ
69.9	48.2	הפקדות של תשעה בנקים למשכנתאות
*9.7	37.9	גחלת, עיריית תל אביב
21.6	24.8	אוניברסיטת תל אביב
-	20.0	פיקדונות דיור**
21.0	20.0	תכניות חיסכון לדיור**
10.1	12.5	עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
7.6	8.8	תחנת ממסר בערבה
6.5	8.0	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
20.9	6.1	בנק הדואר
0.5	0.3	כספי הנפקות של חברת מחקר ופיתוח
8.0	10.8	הפקדות שונות
1,084.2	1,185.2	
		קרנות:
-	34.4	קרן גבעת רם
23.3	24.8	קרן שיפורים (אגד ודן)
14.7	17.2	קרן לביטוח רכוש הממשלה
14.0	16.4	קרן פנסיה "גמולה"
9.5	13.3	קרן לביטוח נזקי טבע
11.0	13.2	קרן פנסיה - רשות הדואר
8.6	11.4	קרן ביטוח תאונות
6.9	10.7	קרן לפיצוי נזקי מלחמה
9.0	10.7	קרן להבטחת מסים בייבוא לשם ייצוא
-	10.4	קרן מכון ברוקדייל
2.0	8.0	קרן לביטחון ישראל (קרן ליב"י)
2.4	2.4	קרן נשיאי ישראל
2.1	-	קרן הצטיידות דן
152.8	182.8	קרנות שונות
256.3	355.7	
1,340.5	1,540.9	ס"ה הפקדות וקרנות במטבע ישראלי

* בנתון זה, כפי שפורסם במאזן המדינה ליום 31.3.89, נפלה טעות; הסכום הנכון צריך להיות 31.4 מיליוני ש"ח (ראה להלן).

** במאזן המדינה ליום 31.3.90 נכללו פיקדונות אלה בטעות פעמיים, פעם תחת השם תכנית חיסכון לדיור ופעם תחת השם פיקדונות דיור. הסכום הכולל של הסעיף הפקדות וקרנות שונות צריך אפוא להיות 1,520.9 מיליון ש"ח ולא 1,540.9 מיליון ש"ח כפי שפורסם במאזן המתוקן ליום 31.3.90.

להלן פירוט של ההפקדות במטבע חוץ (במיליוני ש"ח, לפי שער החליפין ביום המאזן):

31.3.89	31.3.90	
(במיליוני ש"ח)		
56.4	64.0	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
20.3	22.3	תחנת ממסר בערבה
16.3	18.6	אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, מקדמת חכירה
6.3	3.1	מוסדות לאומיים (יק"א)
1.7	2.0	ענבל חברה לביטוח בע"מ
8.8	-	קרן מכון ברוקדייל (מיסודו של הג'וינט)
40.2	51.1	הפקדות שונות
150.0	161.1	סה"כ

להלן מובאים הסברים על כמה מן ההפקדות והקרנות:

גחלת - גמול חיטון לחינוך בע"מ: עיריית תל אביב ערבה לקיום התחייבויות "גחלת" כלפי החוסכים על פי הסכם. כספי החוסכים מופקדים בקופת העירייה כהלוואות ל-12 שנה. על פי הסכם ממאסר 1986, הפקידה העירייה אצל החשב הכללי בשנות הכספים 1985 - 1987 סכום כולל של 12 מיליון דולר כפיקדון צמוד למדד ונושא ריבית בשיעור של 4.8% לשנה, אף היא צמודה למדד. יתרת ההפקדה במאזן המדינה ל-31.3.90 הסתכמה ב-37.9 מיליון ש"ח לעומת יתרה בסך של 31.4 מיליון ש"ח שהייתה אמורה להרשם במאזן המדינה ליום 31.3.89. היתרה הרשומה למעשה במאזן ליום 31.3.89 בסכום של 9.7 מיליון ש"ח אינה נכונה. יתירה מזו, במאזנים ליום 31.3.86, 31.3.87 ו-31.3.88 לא נכלל פיקדון זה והוא נרשם לראשונה במאזן ליום 31.3.89 - כיתרה הנמוכה במידה ניכרת מהיתרה המשוערכת הנכונה.

בנק הדואר: היתרה בסך 6.1 מיליון ש"ח ליום 31.3.90 מייצגת את יתרת הפיקדונות בתכניות החיסכון המאושרות של הבנק. מדובר בתכניות חיסכון שאושרו על ידי משרד האוצר, בדומה לתכניות חיסכון של בנקים מסחריים. בדבר התנאים שנתן הבנק לחוסכים בתכניות אלו ראה בדוח זה הפרק "בנק הדואר", עמ' 677. נוסף על תכניות חיסכון אלה מנהל הבנק שתי תכניות חיסכון מיוחדות, שיתרתן ליום 31.3.90 הסתכמה ב-0.4 מיליון ש"ח; סכום זה, שחלקו הגדול נובע מתכנית חיסכון המיועדת לאסירים, לא נכלל בטעות במסגרת מאזן המדינה ליום 31.3.90.

קרן גבעת רם: באוגוסט 1989 הופקד באוצר סכום של 17 מיליון דולר (33.9 מיליון ש"ח), שנועד לתשלום הוצאות על הקמת בניין בית המשפט העליון בגבעת רם בירושלים. הפיקדון בשקלים צמוד למדד מחירי תשומות הבנייה למגורים: הקרן והפרשי ההצמדה ישולמו לקרן גבעת רם ב-42 תשלומים חודשיים מאוגוסט 1989 ועד ינואר 1993.

קרן פנסיה "גמולה": יתרת פיקדון זה ליום 31.3.90 בסך 16.4 מיליון ש"ח נובעת מהפקדת כספי עמיתים של קופת גמל המבטיחה תשואה, שמנהל אחד הבנקים המסחריים. כ-90% מיתרת הפיקדון הצמוד למדד נושאים ריבית בשיעור של 6.5% בשנה, והיתר - ריבית בשיעור של 6% לשנה. ממצאי ביקורת על ההסדרים שנקבעו בין האוצר לבין הבנק ראה בדוח זה הפרק (עמ' סב) "הסדרים בדבר השקעות של קופות גמל מבטיחות תשואה".

קרן מכון ברוקדייל: בשנת 1975 הקים ארגון הג'וינט העולמי את קרן ברוקדייל (להלן - הקרן), שהכנסותיה מיועדות למכון ברוקדייל. 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.

עד סוף שנת הכספים 1988 הפיקדון באוצר היה צמוד לשער הדולר, ויתרתו ליום 31.3.89 הסתכמה ב-8.8 מיליון ש"ח (ממצאים בדבר תנאי הריבית המועדפים על פיקדון זה ראה ברוח שנתי 38, עמ' 19 - 22). ב-21.2.89 נחתם הסכם נוסף בין הממשלה והג'וינט, ולפיו החל מ-1.4.89 הקרן והריבית המצטברת על הפיקדון יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן וישאו ריבית בשיעור של 5% בשנה.

הג'וינט יהיה רשאי למשוך את קרן הפיקדון והריבית המצטברת עליה ב-1.7.95 וב-1.7.2000, בתנאי שהקרן תושקע בישראל ותנוצל אך ורק לתמיכה בפעילויות המכון. אם ימשוך הג'וינט את הקרן והריבית שהצטברה, ב-1.7.95 יופחת שיעור הריבית על הפיקדון רטרואקטיבית, החל מיום 1 באפריל 1989 ל-4.75% (במקום 5%) בשנה; אם ימשוך הג'וינט את הקרן והריבית שהצטברה בשנת 2000 יופחת שיעור הריבית כאמור ל-4.85% בשנה.

קרנות שונות: היתרה של קרנות אלה במטבע ישראלי שהסתכמה ליום 31.3.90 ב-182.8 מיליון ש"ח כוללת בעיקר את הסכומים האלה:

(א) קרן פנסיה של עובדי המינהל האזרחי ברצועת עזה בסך של 181 מיליון ש"ח. קרן זו צמודה למדד ונושאת ריבית צמודה בשיעור של 3.5% בשנה.

(ב) יתרת פיקדון של קרן הטקסטיל בסך של 1.2 מיליון ש"ח, שהופקד בשנת הכספים 1989, ויתרה של קרן מחקר לתעשיית המלט בסך 0.6 מיליון ש"ח; פיקדונות אלה אינם צמודים ונושאים ריבית בשיעור של 2/3 מריבית החשכ"ל.

הביקורת העלתה, כי רישום הקרנות וההפקדות נעשה ידנית. רשימת היתרות המשווערכות של ההפקדות נכללה ברוח על מאזן המדינה בלי שנבדקה קודם לכן ובלי שנעשתה התאמה בין סכומי ההפקדות הרשומים בה לבין הסכומים שנכללו בתקציב המדינה בגין ההפקדות. כך אירע בעבר, שהפקדות של גחלת בסך כולל של 12 מיליון דולר נרשמו, כאמור, במאזן רק שנתיים לאחר מועדי ההפקדה. גם במאזן המדינה ליום 31.3.90 לא נכללו בין ההתחייבויות המוניטריות ואף לא בין ההתחייבויות השוטפות הפקדות שנכללו במאזן הבוחן של החשכ"ל: "פז נכסים" - בסך של 3.3 מיליון ש"ח; "רשות שמורות הטבע" - בסך של כ-116 אלף ש"ח.

בסעיף הפקדות וקרנות שבמאזן המוניטרי נרשמו סכומים שעל פי מהותם אין לשייכם לסעיף זה, כמפורט להלן:

(א) תכניות חיסכון לדיוור צמודים למדד בסך של 20 מיליון ש"ח. סכום זה נרשם בסעיף הפקדות וקרנות שונות אף כי היה צריך להיכלל בסעיף "תכניות חיסכון".

(ב) "מקדמת חכירת אל על" בסך של 18.6 מיליון ש"ח. בעבר רכשה המדינה מטוסים והחכירה אותם בתשלום לחברת אל על. דמי חכירה אלה יש להעביר להכנסות המדינה ואין לראות בהם חוב של המדינה.

(ג) "ינאיי" - ביטוח למפוני סיני, בסך של 1.6 מיליון ש"ח. גם סכום זה יש מקום להעביר להכנסות המדינה.

מילואות חוץ

היתרות של חובות החוץ של המדינה ליום 31.3.90 הסתכמו, לפי מאזן המדינה, ב-17,779 מיליון דולר³⁷, לעומת 17,688 מיליון דולר ל-31.3.89 (עלייה של 0.5%). הממשלה נטלה מילואות חדשים בהיקף הקטן ב-82 מיליון דולר מסך פרעון הקרן של מילואות קיימים; מאידך גיסא, ערכם, במונחים

³⁷ מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך של 15,859 מיליון דולר, (לעומת 15,977 מיליון דולר ל-31.3.89), וחובות הנקובים ב-12 מטבעות אחרים בסך של 1,920 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ששררו ביום המאזן (לעומת 1,711 מיליון דולר ל-31.3.89).

של דולר, של המילואות הנקובים במטבעות אחרים גדל ב-173 מיליון דולר, עקב עליית שעריהם של כמעט כל המטבעות הללו יחסית לדולר במהלך שנת הכספים 1989³⁸. בטבלה להלן מפורטות יתרות החוב של מילואות החוץ לפי סוגים עיקריים.

מילואות חוץ (במיליוני דולרים של ארה"ב)⁽¹⁾

השינויים ביתרות בשנת הכספים (ב-%)		היתרה ליום			
1988	1989	31.3.88	31.3.89	31.3.90	
3	5	2,276	2,353	2,471	אג"ח של מדינת ישראל (בונדס) ⁽²⁾
13	18	1,348	1,517	1,796	שטרי חוב ⁽³⁾
(-)46	(-)18	10,343	5,611	4,599	מילואות מממשלת ארה"ב
-	15	-	4778	5501	מילואות בשוק ההון בארה"ב
(-)13	11	1,613	1,397	1,554	מילואות מממשלות אחרות
56	(-)11	1,139	1,779	1,577	מילואות מבנקים ואשראי מספקים
(-)2	11	259	253	281	קרנות דו-לאומיות למחקר
(-)100	-	35	-	-	מילואות ממוסדות בין לאומיים
4	1	(7)17,013	(6)17,688	(5)17,779	ס"ה במיליוני דולרים
21	10	(7)26,533	(6)32,184	35,451	ס"ה במיליוני ש"ח ⁽⁴⁾

- (1) במאזן המדינה מוצגים בנפרד נתוני המילואות הנקובים ב-12 מטבעות מלבד הדולר של ארה"ב. בטבלה זו מתורגמות היתרות של מילואות אלה למונחים של דולרים.
- (2) מילואות פיתוח, מילואות פיתוח ושיקום, מילואות להשקעות פיתוח, הנפק שער נייד, ואיגרות חוב בערך נקוב של 250 דולר. היתרות כוללות את הריבית שהצטברה על כמה מהמילואות.
- (3) מפעל מילואות העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ את השטרות, שרובם נקובים בדולרים, ומיעוטם במרקים גרמניים (מ"ג) ובלידות שטרלינג (ליש"ט).
- (4) לפי השערים היציגים של הדולר: 1.9940 ש"ח ל-31.3.90; 1.8195 ש"ח ל-31.3.89; ו-1.5596 ש"ח ל-31.3.88.
- (5) בדוח האוצר רשומה יתרה של 17,777 מיליון דולר; אולם פרטי החוב מסתכמים כרשום בטבלה זו. הסכום של 17,779 מיליון דולר מתאים גם ליתרת החוב במונחים של ש"ח הרשומה בדוח האוצר. בסיכום החובות הנקובים במ"ג רשומה יתרה של 2,812.7 מיליון מ"ג, והיא מתורגמת במאזן ל-1,659.4 מיליון דולר; התרגום הנכון הוא 1,661.1 מיליון דולר.
- (6) בדוח האוצר רשומה יתרה של 32,183.5 מיליון ש"ח, והיא מתורגמת ל-17,682.1 מיליון דולר; אולם פרטי החוב מסתכמים כרשום בטבלה זו.
- (7) בדוח האוצר רשומה יתרה של 26,531.3 מיליון ש"ח, והיא מתורגמת ל-17,011 מיליון דולר; אולם פרטי החוב מסתכמים כרשום בטבלה זו.

1. חלקם של המילואות מממשלת ארה"ב בכלל מצבת חובות החוץ ירד מ-63% ב-31.3.85 ל-61% ב-31.3.88, לאחר עלייה רצופה מאז מלחמת יום הכיפורים. בעבר ניתן הסיוע צבאי חלקו כמילואות וחלקו כמענק. החל בשנת 1985 ניתן הסיוע

³⁸ במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, ירד החוב בשנת הכספים 1989 ב-1.4%, כתוצאה (בין השאר) מירידת שער הדולר יחסית למטבעות האחרים.

הצבאי כמענק בלבד, אך ניצולו של מילווה הסיוע שאושר בעבר נמשך עד שנת הכספים 1988³⁹. המילווה ניתנו ל-30 שנה; פרעון הקרן יחול ב-20 השנים האחרונות של כל מילווה. לכל מילווה שיעור ריבית קבוע, האמור לכסות את עלות ההון לממשלת ארה"ב בעת משיכת המילווה.

בשנת הכספים 1988 פרעה מוקדם מדינת ישראל מילווה סיוע מממשלת ארה"ב שנשאו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר בהיקף של 4,778 מיליון דולר (בעניין זה ראה דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא). בשנת הכספים 1989 פרעה המדינה מוקדם חובות נוספים בסך של 723 מיליון דולר (מזה 705 מיליון דולר קרן ו-18 מיליון דולר ריבית שהצטברה), זו אמורה להיות הפעולה האחרונה במסגרת זו. לצורך זה גייסה הממשלה מילווה בשוק ההון האמריקאי, באמצעות גופי נאמנות שהוקמו לשם הנפקת אג"ח למטרה זו. על אגה"ח חלה ערבות ממשלת ארה"ב בשיעור של 90% מן המילווה; לביטחון 10% הנותרים של המילווה רכשה מדינת ישראל אג"ח של ממשלת ארה"ב והפקידה אותן בידי גופי הנאמנות. כתוצאה מההפרשים בין שיעורי הריבית שנשאו המילווה שנפרעו מוקדם לבין אלה שנושאים המילווה שגויסו למימון הפרעון המוקדם, צפוי שמדינת ישראל תחסוך תשלומי ריבית בסכומים גדולים במשך השנים הבאות. לפי חישובי האוצר, יסתכם החיסכון בשנים 1989 - 2013 בסך של כ-1.75 מיליארד דולר, רובו הגדול בשנות התשעים.

במאזן המדינה ל-31.3.90 רשום בסעיף "הלוואות ופיקדונות" (ראה לעיל) סך של 1,040 מיליון ש"ח (כ-522 מיליון דולר) בפריט המייצג את איגרות החוב של ממשלת ארה"ב שרכשה מדינת ישראל והפקידה, כאמור, אצל גופי הנאמנות בשנות הכספים 1988 ו-1989. מאחר שמדובר בנכס השונה במהותו ובתכליתו מכל שאר הנכסים הכלולים בסעיף זה (הלוואות ופיקדונות למתן הלוואות לגופים ישראליים), מן הראוי שאיגרות החוב של ממשלת ארה"ב יוצגו בסעיף נפרד במאזן.

2. בשנת הכספים 1989 עלתה יתרת החוב בגין איגרות המילווה של המדינה ("בונדס"), מ-2,353 מיליון דולר ב-31.3.89 ל-2,471 מיליון דולר ב-31.3.90⁴⁰. מתוך יתרות אלו, ירדה יתרתן של אג"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית מ-1,402 מיליון דולר ב-31.3.89 ל-1,357 מיליון דולר ב-31.3.90 (ירידה של 3%), ואילו יתרתן של אגה"ח הנושאות ריבית ניידת וגבוהה יותר, עלתה מ-951 מיליון דולר ל-1,114 מיליון דולר (עלייה של 17%). שתי מגמות אלו, שיש בהן כדי לייקר את עלותן הממוצעת של הבונדס, נמשכות מאז תחילת שנות השמונים. משקלן של אגה"ח הנושאות ריבית ניידת וגבוהה יחסית הגיע ב-31.3.90 ל-45% מכלל יתרת הבונדס.

אג"ח הנושאות ריבית ניידת מונפקות ל-10 או 12 שנה, אך אפשר לפדותן מוקדם בנסיבות שונות. הסוג העיקרי של אג"ח אלה, "הנפק שער נייד", נועד למכירה רק לקרנות פנסיה ולקרנות לצורכי ציבור; הוא נמכר בכפולות של 25,000 דולר ונושא ריבית המשתנה כל חצי שנה והמחושבת לפי 7.5% לפחות, בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין שיעור ה"פריים רייט" - שיעור הריבית שקובעים בנקים מדרגה ראשונה בארה"ב ללווים מועדפים. בהנפקה החמישית של מילווה זו, בפברואר 1987, לא נכלל התנאי שלפיו לא תרד הריבית מתחת ל-7.5% אם שיעור ה"פריים רייט" יהיה נמוך משיעור זה; אולם תנאי זה נכלל שוב באג"ח שהונפקו החל ב-1.11.87. מאותו תאריך הותרה מכירתן של אג"ח אלה לכל המעוניין, ולא רק לקרנות כבעבר. סוג אחר של אג"ח הוא "הנפק שער נייד ליחידים", הנמכר בכפולות של 5,000 דולר. ההנפקה הראשונה נושאת ריבית בשיעור 6% לפחות, בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין ה"פריים רייט". היא נועדה הן

³⁹ הסיוע הכלכלי ניתן כולו כמענק מאז 1982; עד אז ניתן בחלקו במילווה ארוכי מועד הנושאים ריבית נמוכה.

⁴⁰ היתרה כוללת גם את הריבית שהצטברה על איגרות החיסכון של ה"בונדס", שהריבית עליהן אינה משולמת באופן שוטף אלא בעת פדיון הקרן. סכום הריבית היה 268 מיליון דולר ל-31.3.90. בכל שאר הסעיפים במצבת חובות החוץ, שהריבית עליהם משולמת בדרך כלל בתשלומים רבע-שנתיים או חצי-שנתיים, היתרות אינן כוללות את הריבית שהצטברה.

ליחידים והן לקרנות. בדצמבר 1986 נוצרו, במקום זה, שני סוגים של אג"ח: אחד נועד למכירה ליחידים בכפולות של 5,000 דולר, ונושא ריבית בשיעור 5% בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין ה"פריים רייט", או ה"פריים רייט" עצמו אם הוא נמוך מ-5%; והשני נועד למכירה לקרנות או ליחידים, בכפולות של 25,000 דולר, ונושא ריבית בשיעור 6%, בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין ה"פריים רייט", או ה"פריים רייט" עצמו, אם הוא נמוך מ-6%. בנובמבר 1987, עם פתיחת הנפק שער נייד הנושא ריבית בשיעור בסיסי של 7.5% לפחות, לרכישה בידי יחידים, פסקה ההפצה של הסוג השני של אג"ח.

לפי הנתונים שבידי האגף, יתרות האג"ח הנושאות ריבית ניידת היו כלהלן (במיליוני דולרים):

<u>31.3.88</u>	<u>31.3.89</u>	<u>31.3.90</u>	
627	787	910	הנפק שער נייד (חמש סדרות)
101	141	181	הנפק שער נייד ליחידים (שלוש סדרות)
23	23	23	הנפק שער נייד בריבית בסיסית של 6% (סדרה אחת)
751	951	1,114	סה"כ

מן הראוי, שיתרות החוב בגין אג"ח הנושאות ריבית ניידת יפורטו במאזן לפי סוגים וסדרות, כפי שמפורטות יתרותיהן של שאר סדרות הבונדס.

3. זה שנים נוטל האוצר מילואות בשיעורי ריבית השוררים בשוק הכספים הבין-לאומי, בעיקר כדי לממן חלק מהגרעון במאזן המסחרי.

(א) בשנת הכספים 1989 ירדה יתרת המילואות לזמן בינוני ממוסדות כספיים ומספקים, שרובם נושאים ריבית המשתנה פעם בשלושה או בשישה חודשים, לפי שיעורי הריבית על פיקדונות בין-בנקאיים בשוק היורדולר. הריבית על רוב המילואות האלה מורכבת משיעור בסיסי נייד ומתוספת בשיעור קבוע ומוסכם מראש, שגובהה אמור לשקף בעיקר את הערכת שוק הכספים בדבר מעמדו של הלווה. מפאת הקשיים שבהם היה שרוי המשק הישראלי במחצית הראשונה של שנות השמונים, חלה הרעה ניכרת, במיוחד החל ב-1983, בתנאיהם של המילואות שנטל האוצר, המשתקפים כאמור בשיעור התוספת הקבועה לשער הבסיסי הנייד של הריבית. במהלך שנות הכספים מ-1986 ואילך חל שיפור ממשי בתנאי המילואות מבנקים. במהלך שנת הכספים 1990 (לאחר תאריך המאזן) חלה שוב עלייה בשיעורי התוספת שנקבעו בגין מילואות חדשים.

(1) בנובמבר 1988 נטל האוצר מבנקים הלוואות לזמן קצר בהיקף ניכר. אגף החשכ"ל הסביר, שהוא נטל את הלוואות כדי לממן זמנית רכישת אג"ח של ארה"ב לצורך מתן ביטחונות בעסקת המרת מילואות הסיוע הביטחוני, שתוארה לעיל. הלוואות אלו לא נכללו במצבת החובות אלא נרשמו בחשבונות החו"ז במסגרת המאזן השוטף.

בנובמבר 1989 פרע האוצר את ההלוואות הללו (ראה לעיל "פיקדונות שנתקבלו" במסגרת המאזן השוטף, עמ' פב).

(2) במצבת החובות כלול אשראי מבנקים ומספקים בחו"ל למימון ייבוא של טובין על ידי משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, במיוחד חברת החשמל.

במהלך שנות השמונים הצטמצם רכיב ההנחה שהיה גלום בתנאי האשראי שנותנים יצואנים ומוסדות כספיים לעידוד הייצוא במדינות המערב, ותנאיהם של קווי האשראי התקרבו לאלה של מילואות רגילים בשוק הכספים הבין-לאומי.

(ב) בשנה הנסקרת נמשכה מגמת העלייה ביתרת החוב בגין שטרי חוב המונפקים בערכים של 1 מיליון דולר, רבע מיליון דולר ו-150,000 דולר, ונושאים ריבית ניידת ששיעורה נקבע פעם בשישה

חודשים לפי שיעור ה"פריים רייט". יתרת החוב בגין השטרות עלתה מ-1,489 מיליון דולר ל-31.3.89 ל-1,759 מיליון דולר ל-31.3.90 (עלייה של 18%). החל בדצמבר 1987 שיעור הריבית שנושאים שטרות חדשים הונמך ל"פריים רייט" פחות 1/2%. לפי נתונים שמסרה נציגות האוצר, היתרה ל-31.3.90 כוללת שטרות בסך של 886.6 מיליון דולר, הנושאים ריבית בשיעור ה"פריים רייט", ושטרות בסך של 867.8 מיליון דולר הנושאים ריבית בשיעור הגבוה פחות. נוסף על כך, כלולים ביתרה זו שטרות מיוחדים בסך של 4.5 מיליון דולר שהוצאו בשנת הכספים 1986, ושתנאיהם אינם דומים לאלה של שאר השטרות, אלא לאלה של הסדרה הרביעית של "הנפק שער נייד" של הבונדס (ראה לעיל). מן הראוי, שהיתרות בגין שלושה סוגי השטרות יוצגו במאזן בנפרד.

בסעיף שטרי חוב בטבלה דלעיל כלולים גם שטרי חוב הנקובים במ"ג, אשר מפעל הבונדס מפיץ אותם באירופה. כל שטר הוא בסך של חצי מיליון מ"ג, לתקופה של שבע שנים. בשנת הכספים 1989 עלתה היתרה מ-47.5 מיליון מ"ג ב-31.3.89 ל-48.5 מיליון מ"ג ל-31.3.90. סעיף שטרי החוב כולל גם פיקדונות לחמש שנים בסך של 3.5 מיליון ליש"ט, שקיבל אגף החשכ"ל בשנות הכספים 1987 ו-1989. בדבר תנאיהם של שטרי החוב במ"ג ושל הפיקדונות בליש"ט, ראה בדוח שנתי 39, עמ' קט. בסעיף זה כלול גם סך של 1.5 מיליון ליש"ט בגין שטרי חוב של המדינה שהונפקו בערכים של 150,000 ליש"ט ומעלה, והנושאים ריבית ניידת ב"שיעור הבסיסי" שקובעים ארבעה בנקים מדרגה ראשונה בלונדון.

4. בסוף שנות השבעים העיר מבקר המדינה⁴¹, כי אגף החשכ"ל לא נהג לבדוק, באמצעות השוואה לשיעורי הריבית הבסיסיים הניידים שמפרסמות חברות להפצת מידע פיננסי, את שיעורי הריבית הבסיסיים שקבעו הבנקים בתביעות התשלום שמסרו לאגף. בעקבות הביקורת הנהיג האגף בדיקה של שיעורי הריבית, וגבה בחזרה מבנקים אחדים סכומי ריבית עודפים, ששילם בזמנו על פי תביעות ריבית לא נכונות.

בתחילת 1989 בדק משרד מבקר המדינה את המסמכים הקשורים לפרעון (קרן וריבית) של כ-50 מיליון, רובם מהסוג של קווי אשראי (ראה בדוח שנתי 39, עמ' קי - קיב).

(א) הביקורת ב-1989 העלתה, שבמריבית המקרים, כאשר המחלקה למילווה חוץ באגף החשכ"ל בדקה את קביעת הריבית של בנק, היא רשמה סימן ליד שיעור הריבית בתביעת התשלום של הבנק, אך לא רשמה את פרטי הבדיקה שבוצעה. יש שנרשמו הפרטים העיקריים של הבדיקה, כגון שער היורודלר ביום הקובע, ושיעור התוספת הקבועה. נוכח החשיבות של בדיקות אלו, שנועדו למנוע תשלומי יתר, המליץ מבקר המדינה בפני החשכ"ל להנהיג נוהל המחייב תיעוד מלא בדבר הבדיקות שהיא מבצעת, ובכלל זה רישום שער הריבית שנמצא בבדיקה, התאריך והשעה שבהם היה אותו שער ריבית בתוקף; תקופת הריבית שבגינה נקבע שער הריבית (כגון רבע שנה או חצי שנה); סימן הזיהוי של מקור המידע בדבר שער הריבית; ותוספת הריבית הקבועה לפי ההסכם (יש לפרט אם בתוספת זו שני חלקים). על התיעוד לשאת את חתימת העובד שביצע את הבדיקה. אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במארס 1989, כי בכוונתו להנהיג את הנוהל המוצע.

בתחילת 1990 בדק משרד מבקר המדינה את המסמכים הקשורים לפרעון של עוד כ-25 מיליון. בבדיקת המדגם נמצא, כי אגף החשכ"ל יישם במלואו את הנוהל האמור. עם זאת, הבדיקה העלתה שלא תמיד נרשמה חתימת הבודק. משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי להנהיג נוהל שלפיו גם על תביעות ריבית כאלה תהיה חתימת הבודק.

במארס 1991 בדק משרד מבקר המדינה עוד מדגם של 55 מיליון. נמצא כי כל התשלומים היו מדויקים, וכי האגף יישם את ההמלצות הנ"ל במלואן.

(ב) בקווי אשראי אחדים נקבע בעת ביצועה של כל עסקה שיעור ריבית קבוע לכל תקופת האשראי (ארבע או חמש שנים). שיעור זה כולל את הריבית על אג"ח, שמנפיק בנק מדרגה ראשונה במדינה אירופית בתוספת מרווחים לבנק האירופי ולבנק הישראלי.

הביקורת ב-1989 העלתה, שבמקרה אחד גבה בנק ישראלי מהחשכ"ל מירווח בשיעור שכלל גם את המירווח המגיע לבנק האירופי, נוסף על שיעור ריבית שכבר כלל את המירווח המגיע לבנק האירופי. בעקבות הביקורת גבה האגף מהבנק את תשלום היתר בסך של 7,633 פרנקים שווייצריים (פר"ש), בתוספת ריבית לפי שיעור ריבית פיגורים מיום ביצוע התשלום עד יום ההחזר, ותיקן את שיעור הריבית בלוח הסילוקין של האשראי. תיקון זה ימנע תשלומי יתר נוספים בסך של כ-30,000 פר"ש עד תום האשראי ב-1993.

בדוח שנתי 39 (עמ' קיא) צוין, שאגף החשכ"ל לא נהג לבדוק את שיעורי הריבית שקבעו הבנקים על סוג זה של קו אשראי, משום שאין לאגף מקור מידע על עלות אג"ח, שמנפיקים בנקים במדינה האירופית. הביקורת ב-1989 העלתה, כי האגף קיבל מאחד הבנקים הישראליים העתק מהודעת הבנק באירופה בדבר שיעור הריבית שהוא קבע רק לאחד מעשרת האשראים מסוג זה שנכללו בבדיקה; בהודעה לא צוין, אם כלל השיעור את מירווח הבנק. מבקר המדינה המליץ לבקש מהבנק הישראלי שתיווך במריבית העסקאות האלה אסמכתאות לשיעורי הריבית.

הבדיקה במארכ 1990 העלתה, כי האגף עדיין אינו נוהג לקבל אסמכתא לקביעת שיעורי הריבית על סוג זה של אשראי.

מבקר המדינה העיר בעבר, כי רצוי לעמוד, במידת האפשר, על כך, שעלותם של מילואות תיקבע בדרך המאפשרת בדיקה. במהלך הבדיקה ב-1989 המליץ משרד מבקר המדינה, כי במקרים שאין אפשרות לבדוק את קביעת הבנק לפי מקור מידע מוסמך, על האגף לדרוש העתק מהצהרת הבנק בחו"ל לבנק הישראלי בדבר שער הריבית הבסיסי שהוא קבע, ולחייב את הבנקים לציין במפורש את ההרכב של שיעור הריבית (שער בסיסי בתוספת מירווח לבנק בחו"ל ומירווח לבנק הישראלי).

הבדיקה במארכ 1991 העלתה, כי החשכ"ל יישם את המלצות הביקורת בעניין זה.

5. בדוח שנתי 35 (עמ' צב) עמד מבקר המדינה על הצורך, שהחשכ"ל יערוך התאמה מלאה בין הנתונים על התנועה בחשבונות המילואות לבין הנתונים בדוח האוצר על ביצוע תקציב המדינה, בדבר תשלומי הקרן והריבית שבוצעו ובדבר סכומי המילואות שהתקבלו. בשנים האחרונות חלה התקדמות ניכרת מאוד בעניין זה, ואגף החשכ"ל ערך באמצעות המחשב התאמה כזאת באופן שוטף, בשנת הכספים 1985 ברמת הפירוט של תחומי פעולה, ובתחילת שנת הכספים 1986 - התאמה אוטומטית שוטפת גם ברמה של תכניות התקציב. התאמה כזאת בין שתי המערכות החשבונאיות (מערכת התקציב ומערכת מצבת החובות), וכן בינן לבין מערכת העזר של קובץ לוחות הסילוקין, נחוצה הן כאמצעי בקרה, הן לשם יעולה ופישוט של עבודת האגף בניהול החובות והן כדי שמערכת החשבונות תשמש מקור למידע עדכני ומהימן.

כדי להקל על עריכת התאמה מלאה בין כל נתוני התקציב, מערכת החשבונות של מצבת החובות ומערכת לוחות הסילוקין, מן הראוי לערוך מחדש את מתכונותיהן של כל אחת ממערכות אלו כך שתהיה הקבלה מלאה ביניהן במבנה הפירוט. הדבר צריך לאפשר הפקה אוטומטית של מצבת החובות שתוצג בדוח האוצר על מאזן המדינה, במקום השיטה הקיימת זה שנים רבות, שלפיה נערך דוח זה ידנית ועל סמך ניירות עבודה, ולא דווקא בהתאמה מלאה לנתונים במערכות השונות.

מקדמות מבנק ישראל

הממשלה נטלה מבנק ישראל אשראי ארוך מועד (לפרעון ב-25 שנים), המכונה מקדמות, כדי למלא את החסר במשאבים ממשיים - מסים, מילואות ותקבולים אחרים - למימון תקציב המדינה.

תנאי המקדמות נקבעים בהסכמים בין שר האוצר לנגיד בנק ישראל, באישור ועדת הכספים של הכנסת. המקדמות שהתקבלו עד שנת הכספים 1985 ועד בכלל צמודות לשער החליפין של סל

מטבעות, אולם היתרה במאזן המדינה היא יתרת החוב הנומינלית. הסיבה לכך היא שהפרשי ההצמדה והריבית על המקדמות נפרעים בסוף דצמבר של כל שנה (תום שנת הכספים של בנק ישראל), והיתרה במאזן המדינה אינה כוללת את הפרשי ההצמדה שהצטברו מאתו מועד ועד תום שנת הכספים של המדינה בסוף מארס שלאחריו. בדבר תנאיה של המקדמה שנטלה הממשלה מבנק ישראל בשנת הכספים 1987 ראה ברוך שנתי 39, עמ' קיד. בשנות הכספים 1988 ו-1989 לא נטלה הממשלה מקדמה מבנק ישראל, פרט למקדמות הארעיות הנפרעות עד תום שנת הכספים.

התחייבויות בגין ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע

1. בשנים 1962 - 1979 העניקה הממשלה ביטוח הצמדה על הלוואות ועל אמצעים שיועדו למתן הלוואות, כשאלה ניתנו בהכוונת הממשלה⁴² לצורכי פיתוח של ענפי המשק הלאומי, לסיוע לרכשית דירות, ולסיוע למפעלים ולמוסדות נתמכים. במסגרת ביטוח ההצמדה קיבלה עליה הממשלה התחייבות לשאת בהפרשי ההצמדה, שיווצרו עם עליית מדד המחירים לצרכן או עם השינוי בשער החליפין של המטבע, לגבי האמצעים שהועמדו לרשות הלויים בלא תנאי הצמדה⁴³.

התחייבות הממשלה ניתנה תמורת פרמיה לא צמודה, ששיעוריה השנתיים היו נמוכים משיעורי האינפלציה גם בעת הנהגת ההסדרים. עם האצת האינפלציה נהייתה הפרמיה זניחה, ובדומה לכך גם תשלומי הפרעון של הלוואות הבלתי צמודות, ששחיקת ערכן במרוצת השנים הפכה אותן במידה רבה למענקים.

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

להלן התפלגות היתרה של התחייבויות אלו ל-31.3.90, ל-31.3.89 ול-31.3.88, לפי נתוני החשב הכללי. היתרות אינן כוללות הפרשי הצמדה על ריבית שהצטברה. הנתונים, שהציג החשכ"ל בפירוטי מאזן המדינה, מבוססים בעיקרם על מערכת המידע המופעלת בידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ, חברה ממשלתית שעליה הטיל החשכ"ל את הטיפול בנושא זה.

<u>31.3.88</u>	<u>31.3.89</u>	<u>31.3.90</u>	
1,760	1,719	1,585	התחייבויות בגין שינויים במדד המחירים לצרכן *
534	525	397	התחייבויות בגין שינויים בשער המטבע
2,294	2,244	1,982	ס"ה

* לרבות התחייבויות לבנקים למשכנתאות שאינן נוגעות לביטוח הצמדה, אלא לפיקדונות של הבנקים באוצר, שעל ניהולם מופקדת חברת ענבל (ראה דוח שנתי 35, עמ' צג). יתרתן של התחייבויות אלו הייתה 12 מיליון ש"ח ב-31.3.90 (44 מיליון ש"ח ב-31.3.89 ו-98 מיליון ש"ח ב-31.3.88), לאחר תיקון טעות במהלך שנת הכספים 1989.

⁴² היו גם הסדרי ביטוח הצמדה שכללו הלוואות שאת הזכויות להן לא קבעה הממשלה אלא גופים אחרים, בעיקר חברת העובדים.

⁴³ בדבר הליקויים הרבים שהעלתה הביקורת בנושא זה בשנות השבעים והשמונים, ראה ברוך שנתי 38, עמ' 1.

סכומי הקרן הבלתי צמודים שבגינם מחויב האוצר בהפרשי הצמדה ירדו מ-8.2 מיליון ש"ח ב-31.3.89 ל-6.1 מיליון ש"ח ב-31.3.90 יתרה זו שווה לכשליש האחוז בלבד מיתרת הפרשי ההצמדה שהצטברו לחובת האוצר. מכאן שמבחינה כלכלית, מערכת ביטוח ההצמדה חדלה זה שנים להיות מסגרת של סבסוד אשראי ללווים, והיא דומה, למעשה, למערכת של פיקדונות צמודים באוצר; ואולם לכל אחת ואחת מן ההתחייבויות הצמודות יש זיקה חזית להלוואה לא-צמודה שניתנה בזמנו באמצעות בנק, ושערכה בשנים האחרונות זניח.

במאזן ל-31.3.87 נכללה לראשונה התפלגות תשלומי ביטוח ההצמדה על פני חמש שנות הכספים שלאחר תאריך המאזן. לפי הנתונים ל-31.3.90, 30% מההתחייבויות לתשלום הפרשי הצמדה נועדו לפרעון בשנים 1995 ואילך, שלגביהן אינה מוצגת ההתפלגות על פני שנים.

על פי הרשום בדוח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1989, התשלומים מתקציב המדינה ששילם האוצר (באמצעות חברת ענבל) בגין ביטוח הצמדה הגיעו באותה שנה ל-535 מיליון ש"ח בקירוב: 445 מיליון ש"ח על ביטוח הצמדה למדד המחירים לצרכן ו-90 מיליון ש"ח על ביטוח הצמדה לשער המטבע.

ההוצאה האמורה כוללת הוצאה מינהלית שהייתה צריכה להיות מתוקצבת בתקציב הרגיל של משרד האוצר: החשב הכללי נוהג זה שנים לזקוף להוצאה על ביטוח הצמדה את דמי העמלה שהוא משלם לחברת ענבל בעד שירותיה בנהול החשבונות של ההתחייבויות אלו ובביצוע התשלומים בעבור האוצר. דמי העמלה הגיעו לכ-1.9 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989 (ראה בדוח זה הפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1989 וביצועו").

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), מורשה שר האוצר לערוב בשם המדינה למילווה, לערבות למילווה, או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית, או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל. מתן הערבות טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת, היכול להינתן בדרך כלל, או לערבות מסוימת, או לסוג מסוים של ערבויות. כאשר המדינה מעוניינת במתן ערבויות רבות שיש להן מכנה משותף מסוג מסוים, רשאי שר האוצר לבקש מוועדת הכספים של הכנסת אישור לערבות מסגרת בתנאים שנקבעו מראש, ובמקרה זה אין צורך באישור נוסף של הוועדה לערבויות הבודדות.

כאשר עיסוקו של מי שערבו בעדו (להלן - הערוב) הוא בתחום פעולתו של אחד ממשרדי הממשלה הענפיים, מתבקש אותו משרד לבדוק את העיסוק מבחינה מקצועית ולהכין חוות דעת עליה. ההיבט הפיננסי של העיסוק, ובכלל זה כושר החזרת החוב, נבדקים לאחר מכן על ידי החשב הכללי, שהוא המופקד על ידי שר האוצר על הטיפול במתן ערבויות. הבדיקות מתבססות על הדוחות הכספיים שלו, וכמו כן מובאים בחשבון הסיוע שקיבל הערוב בעבר מקופת המדינה, מצבת חובותיו למס הכנסה ולקרנות הסוציאליות, השכר המשולם בו, וההטבות הניתנות לעובדים הבכירים. החשב הכללי נוהג, בדרך כלל, להתנות את מתן הערבות בכך שהערוב, ובכלל זה בעלי שליטה אם הוא תאגיד, ישקיע גם ממקורותיו הכספיים האישיים, בתכנית הכספית שלגביה ניתנת הערבות.

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

להלן פרטים על השינויים ביתרת הערבויות לפי החוקים האמורים בשנת הכספים 1989 (באלפי ש"ח).

יתרת הערבויות שבתוקף ל -	הפרשי שיערוך -	ערבויות תוקפן והקטנה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות לערבויות קיימות	יתרת הערבויות שבתוקף ל -	חוק ערבויות המדינה
31.3.90	31.3.89			31.3.89	
1,934,649	180,747	240,745	369,955	1,624,692	חוק הערבויות לסחר חוץ*
587,344	49,581	22,448	37,479	522,732	חוק עידוד החיסכון**
13,681	1,806	5,740	-	17,615	חוק הנכים***
180	-	-	-	180	חוק הנכים***
2,535,854	232,134	268,933	407,434	2,165,219	ס"ה

* למעלה ממחצית הערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ ניתנו לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ.
 ** הערבויות לפי חוק עידוד החיסכון מתייחסות לאגרות חוב שחברת החשמל לישראל בע"מ הנפיקה לחברות ביטוח.
 *** הערבויות לפי חוק הנכים ניתנות באמצעות אגף השיקום במשרד הבטחון. יתרת הערבויות שבתוקף על פי חוק זה, כפי שהיא מוצגת ברישומי החשב הכללי, לא השתנתה משנת 1984.

הנתונים המובאים בטבלה לקוחים מרישומים שמנהל החשב הכללי בנפרד ממאזן המדינה, מאחר שמתן הערבויות אינו פעולה תקציבית, וכשלעצמו אינו פעולה כספית ישירה. הנתונים על ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה המובאים בטבלה מתייחסים רק לערבויות אשר על פי המידע שבידי החשב הכללי נוצלו בפועל על ידי הערובים, ואין הם כוללים ערבויות שאושרו אך טרם נוצלו, דהיינו, שהערוב טרם קיבל את ההלוואה שעליה ניתנה הערבות. תוקפו של האישור למתן הערבות אינו מוגבל בזמן, אולם האגף חוזר ובודק את הנתונים אם עבר זמן ניכר, בדרך כלל שנה או יותר, מאז ניתן האישור. המידע על ניצול הערבויות מוזרם לחשב הכללי על ידי הבנקים אגב תשלום עמלות הערבות לאוצר (ראה להלן).

להלן פרטים של ערבויות לפי ענפי המשק ותחומי פעילות עיקריים שאושרו על פי חוק ערבויות המדינה, ונוצלו בפועל, (באלפי ש"ח).

יתרת הערבויות שניתנו על פי חוק ערבויות המדינה גדלה בשנה הנסקרת ב-309.9 מיליון ש"ח. כשני שלישים מהגידול התרכז בערבויות שניתנו לחברת החשמל, ויתרת התוספת התחלקה ברובה בין ערבויות לתעשייה האווירית כשלעצמה, ערבויות לסילוק ההתחייבויות של התעשייה האווירית כלפי מוסד "מבטחים", וערבויות לבנק לפיתוח התעשייה לצורך גיוס מקורות מימון. הגידול בערבויות שניתנו לחברת החשמל מורכב בעיקרו מערבויות שניתנו לה בעבר, ונוצלו בפועל רק בשנה הנסקרת, ולא מערבויות שהן עצמן חדשות.

הצורך בערבויות ללווים ביהודה, שומרון וחבל עזה נובע בעיקר מכך, שבגלל המצב החוקי באיזורים אלה אין הבנקים המסחריים מקבלים מקרקעין לשיעבוד כנגד מתן הלוואות. לדברי החשב הכללי ערבות המדינה באיזורים אלה מוגבלת לחלק ההלוואה המתייחס להשקעה במקרקעין ובמבנים. התוספת בסעיף זה בשנת 1988 נבעה בעיקר מהפרשי שיערוך.

יתרת הערבויות שבתוקף ל – 31.3.90	ל- הערבויות שבתוקף ל – 31.3.89	ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות לערבויות קיימות	יתרת הערבויות שבתוקף ל- 31.3.89	באלפי ש"ח
878,397	67,820	69,195	204,712	675,060	אנרגייה, מחצבים ותעשייה כימית
799,119	58,502	51,666	202,903	589,380	מזה חברת החשמל
540,931	58,650	80,253	2,882	559,653	תחבורה ותקשורת
264,547	23,278	34,513	-	275,783	מזה אל על
157,085	19,571	17,957	2,882	152,589	צים
56,988	402	16,082	54,878	17,791	תעשייה ומלאכה
47,596	64	-	47,532	-	מזה תעשייה אווירית
					לישראל בע"מ
33,909	3,034	4,549	-	35,423	שיכון וקליטה
32,403	2,836	4,549	-	34,116	מזה בנק טפחות
43,963	3,847	3,726	-	43,841	חקלאות
39,880	3,490	-	-	36,390	מזה המועצה לשיווק פרי הדר*
52,129	7,634	4,960	-	49,455	חינוך, תרבות ובריאות
37,412	4,938	3,926	-	36,401	מזה המרכז הרפואי שערי צדק
34,252	4,233	7,015	3,394	33,640	יהודה ושומרון ועזה
24,318	3,016	642	1,852	20,092	מזה מבני תעשייה באריאל
88,266	7,439	4,310	52,188	32,948	רשויות ומוסדות - "מבטחים"
3,952	522	817	-	4,247	רשויות מקומיות
199,301	26,696	48,165	51,902	168,867	גיוס מקורות מימון על ידי מוסדות פיננסיים
176,930	24,572	39,043	51,902	139,499	מזה בנק לפיתוח התעשייה
1,934,649	180,747	240,745	369,955	1,624,692	ס"ה

* מאגף החשב הכללי נמסר למשרד מבקר המדינה, כי הערבות שניתנה למועצה לשיווק פרי הדר היא ערבות המתיחסת לסיכונים סחר חוץ, ולפיכך, החל משנת הכספים 1990, היא תירשם במסגרת הערבויות הניתנות לחברה הישראלית לביטוח סיכונים סחר חוץ, ולא תופיע עוד בין הערבויות הניתנות על פי חוק ערבויות המדינה.

החשב הכללי גובה מהערוכים, באמצעות הבנקים נותני ההלוואות, דמי עמלה המיועדים לכיסוי ההוצאה העלולה להתהוות, אם הערוב לא יפרע את ההלוואה ויווצר צורך לממש את הערבות. דמי העמלה לגבי ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה, כפי שנקבעו על ידי החשב הכללי, לאחרונה בחודש יוני 1986, נעים בין 0.75% ל-4% מסכום ההלוואה הנערבת, בהתאם לאיזור שבו שוכן המפעל של הערוב, ובהתאם לחלקו של הייצוא בתפוקתו; אולם לגבי חברות ממשלתיות שיעור העמלה הוא 0.2%, והחשב הכללי רשאי להוסיף לעמלה 0.5% על פי שיקול דעתו, בהתאם לסיכון הספציפי של ההלוואה. דמי העמלה מופקדים ב"קרן העמלות להפסדים מערבויות המדינה" המתנהלת על ידי החשב הכללי; הוא זוקף לזכות הקרן ריבית בשיעור ריבית חשב כללי. בשנה הנסקרת התקבלו בקרן על חשבון דמי עמלה 10.5 מיליון ש"ח.

כאשר הלווה הערוב אינו פורע את חובו, פונה הנושה לחשב הכללי בדרישה לממש את הערבות. בשלב הראשון החשב הכללי מפקיד אצל הנושה פיקדון בגובה סכום ההלוואה שלא נפרע, ופעולה זו נרשמת אצל החשב הכללי כ"מימוש ערבות". בשלב השני, שהוא גם השלב הסופי, ומועדו עלול לחול רק כעבור שנים מספר, נמחק הפיקדון מספרי האוצר, בניכוי הסכומים שהנושה הצליח לגבות.

בשנה הנסקרת שולמו על ידי משרד האוצר על חשבון מימוש ערבויות, על פי חוק ערבויות המדינה 7.7 מיליון ש"ח מהם 4.6 מיליון ש"ח מקרן העמלות להפסדים מערבויות המדינה, ויתרת הסכום מתקציבי המשרדים שהמליצו על מתן הערבויות. בשנה הנסקרת לא נגבו על ידי החשב הכללי כספים על חשבון ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה שמומשו בעבר.