

אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון

פעולות ביקורת

נבדקו ההסדרים שנעשו עם קופות גמל המבטיחות תשואה בשיעור קבוע או בשיעור מזערי, המנוהלות על ידי שלושה בנקים מסחריים. במיוחד נבדקו ההסדרים בין האוצר ובין אחד הבנקים שהחל משנת 1989 הפקיד באוצר סכומים גדולים בשיעורי ריבית גבוהים יחסית.

נערכה ביקורת על ההסדרים בין הממשלה לבין חברות הביטוח, בדבר השקעת כספי ביטוח חיים צמוד והפיקוח על קיום תנאיהם.

נבדקו נוהלי הוצאת רישיונות לסוכני ביטוח ומעקב המפקח על הביטוח אחר הפעילות השוטפת שלהם.

הסדרים בדבר השקעות של קופות גמל מבטיחות תשואה

ריכוז ממצאים

בראשית שנות ה-70 החלו שלושה בנקים לנהל קופות גמל המבטיחות לעמיתיהן תשואה שנתית קבועה או בשיעור מזערי. שיעורי התשואה שהובטחו לעמיתים נקבעו בהתאם לתנאי אגרות החוב המיועדות, שהונפקו באותה עת לקופות גמל בנקאיות. החשב הכללי התחייב כלפי שלושת הבנקים, כי אם יחולו שינויים בתנאי אגה"ח שבהן משקיעות קופות אלה את הכספים המצטברים אצלן, תינתן להם אפשרות להפקיד כספים באוצר, למשך כל תקופת החיסכון, בשיעורי תשואה שנקבעו מראש. בשנת 1986 הפסיק האוצר לאשר הנפקות של אג"ח מיועדות לקופות גמל בנקאיות; קופות המת"ש לא בקשו באותה העת להפקיד באוצר את הכספים שהצטברו אצלן, אלא העדיפו לרכוש אג"ח סחירות.

האוצר איפשר לקופות המנוהלות על ידי אחד הבנקים להפקיד אצלו סכומים ניכרים שנבעו ממכירת אג"ח סחירות תוך מימוש רווחי הון, בניגוד לתנאי ההתחייבות המקורית.

אף כי הסדרי הפקדת הכספים בין האוצר ובין אותו בנק הם מורכבים ונושאים בחובם התחייבויות לאורך תקופה של שנים רבות, שעלותן לאוצר המדינה גבוהה מאד, לא בדק האוצר ביסודיות את המסמכים שבהם מעוגנות התחייבויותיו כלפי הבנק וקופות הגמל שלו.

הסדרי ההפקדה שעשה האוצר עם הבנק התבססו על פירושים של הבנק להתחייבויות הנובעות ממכתבי האוצר ומנוסח תקנוני הקופות. כתוצאה מכך העלות לאוצר של הסדרי ההפקדה גדלה בשיעור בלתי סביר.

האוצר לא השתמש באמצעים שעמדו לרשותו כדי להגביל את העלות הגבוהה הנובעת מהתחייבויותיו כלפי הבנק וקופות הגמל שלו.



למזן שנות ה-70 מנהלים הבנקים שש קופות גמל¹ מבטיחות תשואה (להלן - מת"ש): ארבע קופות של בנק מסחרי גדול (להלן - בנק א') - 1א, 2א, 3א ו-4א; קופה אחת (להלן - קופה ב') של בנק בינוני (להלן - בנק ב') וקופה אחת (להלן - קופה ג') של בנק בינוני אחר (להלן - בנק ג').

ההיקף הכולל של הנכסים המשוערכים של קופות גמל אלה ליום 31.3.90 היה כ-2 מיליארד ש"ח.

קופות המת"ש של בנק א' נועדו לאפשר לעמיתיהן לצבור תגמולים² עם אפשרות לרכוש בבוא העת, תמורת חלק מהתגמולים, גם זכויות לקיצבה באמצעות "ביטוח גמלה", שיעשה להם אצל מבטח. התגמולים ישולמו לעמית בכפוף להוראות החוק³ בהגיעו לגיל פרישה או קודם לכן, לאחר 15 שנה (בהתאם לגיל), או לפי בחירתו במועד מאוחר יותר מגיל הפרישה בהתאם לאחת מהאפשרויות העומדות בפניו, כמפורט בתקנון הקופה. קופות ב' ו-ג' פועלות בעיקר כקרן פנסיה עם תשואה מובטחת.

בכל אחת מקופות המת"ש יש כמה מסלולי חיסכון בתנאים שונים, בהתאם למועדי ההצטרפות של העמיתים. הריבית הקבועה המובטחת שונה בכל מסלול, וכן הגדרת המדד הבסיסי לצורך חישוב הפרשי ההצמדה על הקרן והריבית שנוקפים לזכות העמית. במסלולים מסוימים - שהיקף נכסיהם מהווה מיעוט קטן מכלל נכסי קופות המת"ש - מובטחת התשואה לתקופה מוגבלת של שש שנים. בשאר המסלולים הבטחת התשואה אינה מוגבלת בזמן וצפוי שהיא תחול למשך עשרות שנים. השינויים שקבעו מפעם לפעם מנהלי הקופות נבעו משינויים שחלו בתנאי אגרות החוב (להלן - אג"ח) שבהן הושקעו כספי קופות מת"ש, אולם עמיתים במסלולי החיסכון הוותיקים ממשיכים ליהנות - גם בגין הסכומים המופקדים לאחר מועדי השינויים - משיעורי התשואה המקוריים שהובטחו להם.

על פי החלטת האוצר ממאוס 1988, עמיתים חדשים שהצטרפו לתכניות החל ב-1.6.88 לא יהיו זכאים להבטחת תשואה אלא לחלוקת רווחים כבקופות גמל רגילות.

קופות המת"ש שליד בנק א'

ההיקף הכולל של הנכסים המשוערכים של קופות המת"ש שליד בנק א' ליום 31.3.90 היה 1.8 מיליארד ש"ח בקירוב, שהם 90% מסך כל נכסי קופות המת"ש. להלן פירוט התנאים במסלולים השונים של קופות המת"ש של בנק א'.

1. במסלול א' של הקופות 1א ו-2א הובטחה לעמיתים שהצטרפו לקופה 2א עד 31.12.74 ולקופה 1א עד 31.12.75 ריבית בשיעור של 5.5% לשנה והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד), על בסיס המדד הידוע ביום הפקדת כספי העמית. תנאים אלה חלים על כל הסכומים שיפקידו העמיתים עד למועד פרישתם מן הקופה.

2. במסלול ב' של הקופות 1א ו-2א ובמסלול א' של הקופות 3א ו-4א, הובטחה, לעמיתים שהצטרפו אליהן עד 31.12.75 (בקופה 1א עד 30.11.76), ריבית בשיעור של 5.5% לשנה והפרשי

¹ קופת גמל בנקאית היא תאגיד עצמאי ליד הבנק. הבנק מנהל אותה תמורת דמי ניהול.

² תגמולים - הסכום שעמית יהיה זכאי לקבל מהקופה על פי תנאי התכנית.

³ החוק - פקודת מס הכנסה, תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, וכל חוק אחר העשוי לחול על הקופה בכל עת.

הצמדה על בסיס המדד השוטף, כלומר המדד שיפורסם בגין חודש ההפקדה. תנאים אלה חלים על כל הסכומים שיפקידו העמיתים עד למועד פרישתם מן הקופה.

3. במסלול ג' של הקופות א ו-2, ובמסלול ב' של הקופות א ו-4, הובטחה לעמיתים חדשים שהצטרפו לתכניות החל מ-1.1.76 (בקופה א החל מ-1.12.76), ריבית בשיעור של 4.5% לשנה והפרשי הצמדה על בסיס המדד השוטף. בקופה א תשואה זו מובטחת לכל ההפקדות העתידיות, ואילו ביתר התכניות של מסלול זה נקבע, כי אם יחולו שינויים בתנאי ההשקעה, הבטחת התשואה תבטל בסוף החודש שבו הסתיימו שש שנים מיום הצטרפותו של העמית לקופה. לאחר אותו מועד זכאים עמיתים אלה לחלוקת רווחים של הקופות בלי הבטחת תשואה.

במשך שנים רבות נהגו קופות הגמל, ובכללן קופות המת"ש, לקיים את חובת ה"השקעה מוכרת" על פי הוראות תקנות מס הכנסה, בדרך של רכישת אג"ח מיוחדות (שאינן סחירות), שנועדו להנפקות לקופות גמל בלבד (להלן - אג"ח מיועדות).

במסגרת הרפורמה בשוק ההון, החליט האוצר, לקראת סוף שנת הכספים 1986, שלא לאשר עוד הנפקת אג"ח מיועדות לקופות גמל (פרט לקופות פנסיה, ולקופות לביטוח חיים צמוד המנוהלות בידי חברות ביטוח). בשל כך החלו קופות המת"ש - כמו קופות גמל בלא הבטחת תשואה - לרכוש אג"ח סחירות (ממשלתיות ואחרות) במקור או בבורסה. משקלן של אג"ח המיועדות בסך נכסי קופות המת"ש ירד אפוא במהלך השנים.

הסדרים בין האוצר ובנק א' 1970 - 1988

1. במכתב מיום 25.11.70 אישר החשכ"ל לבנק א', כי אם במועד כלשהו במשך קיום הקרן לא יונפקו אג"ח, שתנאיהן מתאימים לתנאים שעליהם מבוססת התכנית, תוכל קופה א' להפקיד באוצר כספים המצטברים אצלה. במכתב זה הובטח לבנק, כי הריבית על פיקדונות אלה תהיה 5.85% לשנה; בשנת 1972 נענה האוצר לבקשת הבנק ואישר את העלאת שיעור הריבית ל-6.2% ומיד לאחר מכן הועלתה שוב הריבית לשיעור של 6.35% לשנה בתוספת הפרשי הצמדה למדד. באמצע שנות ה-70 קבע האוצר פעמיים שינויים בתנאיהן של אג"ח מיועדות חדשות שהונפקו לקופות גמל: שונתה הגדרת "המדד הבסיסי" והוקטנה הריבית הנקובה. מאחר שתנאים חדשים אלה לא התאימו לכיסוי ההתחייבויות של קופות המת"ש כלפי עמיתיהן הוותיקים הגיע הבנק להסדרי התחשבות עם האוצר למתן פיצוי לקופות בגין הפרשי הריבית וההצמדה.

עצם ההתחייבות של האוצר לבנק א' לאפשר לקופות להפקיד אצלו בעתיד כספים, לטווח ארוך מאוד, באותם שיעורי תשואה שנשאו באותה תקופה אג"ח שהונפקו לקופות גמל רגילות, שלא ניתנה להן הבטחה כזאת, מהווה הטבה מפליגה לעמיתים של קופות המת"ש (ובעקיפין גם לבנק, הגובה דמי ניהול). נוכח הטבה זו, היה על משרד האוצר לנהוג משנה זהירות כדי להגביל ככל האפשר את העלות הנובעת מביצוע הסדרי ההפקדה. האוצר לא נהג כך, כפי שמובהר להלן.

(א) בשלהי שנת 1974 החלו להנפיק את אג"ח המיועדות על בסיס המדד השוטף ולא על בסיס המדד הידוע. כדי לפצות את הקופה בגין העמיתים הוותיקים שהפקדותיהם צמודות למדד הידוע, סוכם בנובמבר 1976, כי הבנק יגיש לחשכ"ל בכל שנה עד חודש ינואר חשבון שנתי המפרט את סכומי אג"ח שנרכשו מכספי העמיתים הוותיקים במהלך השנה שהסתיימה בחודש דצמבר שקדם לתאריך האמור, בתוספת חשבון שיערוך לתום השנה, על פי התנאים הנקובים באג"ח שנרכשו בפועל (להלן - סכום א'). במקביל לחשבון הזה, יערך חשבון שלפיו ישוערכו סכומי אג"ח שנרכשו כאילו ניתן היה לרכוש בשביל הקופות האמורות אג"ח שהמדד הבסיסי שלהן הוא המדד הידוע ביום הרכישה (להלן - סכום ב'). בהפרש שבין סכום ב' לסכום א' יזוכה חשבון הבנק אצל החשכ"ל, ובתמורה לזיכוי ירכוש הבנק אג"ח מיועדות בשביל הקופה.

(ב) בעקבות החלטת הממשלה מיום 30.11.76, בדבר הקטנת שיעור הריבית הנקובה באג"ח המיועדות החדשות שיונפקו לקופות גמל מ-6% ל-5% לשנה, הורחב ההסדר האמור ונכלל בו גם פיצוי על הקטנת הריבית. פיצוי זה הוא בשיעור של 1.05% ומחושב לפי ריבית מובטחת לקופה

בשיעור של 6.35% (צמוד) לשנה, לעומת ריבית בשיעור של 5.3%, שהוא שיעור התשואה הפנימי של אגה"ח המיועדות.

בחשבון שהגיש בנק א' לאוצר בינואר 1990, במסגרת הסדר זה, בגין הפיצוי על הפרשי ריבית והצמדה למדד לשנת 1989, נדרש האוצר לזכות את הבנק בסכום של 2.3 מיליון ש"ח; מעיון בתיקי האגף עולה, כי סכומים דומים לזה (נומינלית)⁴ שולמו בכל שנה מאז 1985.

ההתחשבות שמגיש הבנק בכל שנה לצורך תשלום הפיצוי, מורכבת מאד ומסוככת. למעשה, האוצר איננו יכול לבדוק את נכונות הסכומים המפורטים, ואגף שוק ההון הביטוח והחיסכון (להלן - אגף שוק ההון) נהג לאשר את תשלומי הפיצוי על סמך בדיקת סבירות. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל, כי "כשימצא צורך בכך תיבדק ההתחשבות על ידי רואה חשבון". לדעת הביקורת, מן הראוי היה כבר לפני שנים שההתחשבות תיבדק ביסודיות בידי רואה חשבון.

2. הפרש הריבית בשיעור של 1.05% לשנה משולם לבנק על אגה"ח המיועדות שנרכשו מכספי עמיתים, במסלולים שבהם הובטחה ריבית בשיעור של 5.5% לשנה. על פי ההסדר המקורי, הריבית המובטחת לקופה הייתה אפוא גבוהה ב-0.85% משיעור התשואה המובטח לחוסך. מרווח זה היה עשוי לחזק את יכולת הקופה לעמוד בהתחייבויותיה כלפי העמיתים בעת הפרישה ואולי אף לאפשר לחלק להם רווחים עודפים. הפיצוי על אגה"ח המיועדות משולם לבנק בכל שנה, בלי קשר לשיעור הכולל של הרווחים שהשיגו הקופות על השקעותיהן.

3. באפריל 1977 הודיע אגף שוק ההון לבנק א', כי "בעקבות השינויים שחלו בתנאי אגה"ח, יותנה עם המצטרפים החדשים החל מיום 1.12.76, כי תנאי הקופה יותאמו לשינויים העשויים לחול מדי פעם בפעם בתנאי ההשקעה, אולם לא יותר מאשר פעם בשש שנים".

החלטה זו הייתה אמורה לחול על כל ארבע קופות המת"ש שמנהל בנק א'. אולם אגף שוק ההון הודיע לקופה 1א בדצמבר 1979, כי למצטרפים החדשים כאמור תובטח התשואה בלי הגבלת זמן. מנתוני בנק א' ליום 30.4.89 עולה, כי בקופה 1א הצטברו כ-90% מסכומי ההפקדות של מצטרפים חדשים למסלולים האמורים החל מ-1.12.76. במסמך שבו בוטלה ההגבלה על קופה 1א לא נמצא כל הסבר למתן הטבה מיוחדת זו. בתשובה להערות הביקורת מסר אגף שוק ההון הסבר משוער אשר לא הניח את דעתו של משרד מבקר המדינה. גם במועדי החלת השינויים בתנאי הריבית וההצמדה המובטחים לעמיתים, כפי שנקבעו מאז דצמבר 1974 כאמור, ניתנה העדפה למצטרפים לקופה 1א. יתירה מזו, בעת שהאוצר הודיע על סגירת הקופות למצטרפים חדשים - במאוס 1988 - הוא איפשר לעמיתים של קופה זו להגדיל את היקף ההפקדות החודשיות עד ל-31.12.88 (ראה להלן). החלטות אלה הביאו להגדלה מיותרת של העומס הכספי המוטל על האוצר למשך שנים רבות בשל ההסדרים להבטחת התשואה על ההפקדות, בעבר ובעתיד, של העמיתים בקופות המת"ש.

4. בינואר 1980 פנתה קופה 1א אל אגף שוק ההון בבקשה לאשר לה, כי גם להבא תקבל הקופה פיצוי על הפרשים, שינבעו משינויים בתנאי אגה"ח המיועדות לקופ"ג שירכשו מכספי הצבירה של עמיתים שהצטרפו לפני תחילת השינוי.

בתשובה לפנייה זו אישר האגף במכתבו מינואר 1980, כי "אם וכאשר יחולו שינויים בתנאי אגה"ח המשמשת 'השקעה מוכרת', תקבלו מהאוצר או תשלמו לו, הכל לפי העניין, את הפרש שינבע מהשינוי לעומת התחייבותכם לעמיתים".

במהלך שנת 1986, עם החלת הרפורמה בשוק ההון והפסקת ההנפקה של אגה"ח המיועדות, לא ביקשו הקופות לממש את זכותן להפקיד באוצר כספים המצטברים אצלן, אלא רכשו אגה"ח סחירות שהניבו באותה עת תשואה גבוהה. אף על פי כן, לא נדרשה הקופה לכלול בהתחשבות עם האוצר את הרווחים העודפים - מעבר לשיעור התשואה המובטח לעמיתים - שנוצרו בגין אגה"ח הסחירות

⁴ הירידה הריאלית בסכומי הפיצוי נובעת, כנראה, מפדיון הדרגתי של אגה"ח המיועדות.

בסוף שנות ה-80; אג"ח אלה היו באותה תקופה חלק מההשקעה המוכרת. אגף שוק ההון הסביר למשרד מבקר המדינה, כי המכתב האמור של האגף "התייחס" לאג"ח מיועדות ולא לאגה"ח הסחירות ולכן לא היה מקום להתחשבן על הרווחים העודפים. מן הראוי לציין, שהדבר לא נאמר במפורש במכתב זה.

5. עוד ב-1985 המליץ האקטואר של האוצר למנוע הצטרפות של עמיתים חדשים לקופות א1 ו-1ב עקב חוסר כיסוי אקטוארי להפעלת מסלולי הקיצבה (אשר לקופה ב1 ראה להלן). כמו כן ציין, כי העובדה שקופות אלה הן "תערובת" של קופות גמל לתגמולים וקופות גמל לקיצבה מעוררת בעיות. המלצה זו לא נתקבלה באותה העת.

6. ביום 7.3.88 הודיע הממונה על שוק ההון לבנק א' על פקיעת תוקפו של ההסדר להבטחת תשואה בקופות גמל אלה, כמפורט להלן:

"מיום 1.6.88 ואילך לא יהיו הקופות רשאיות לקבל עמיתים חדשים למסגרת ההסדר הקיים, ועמיתים קיימים לא יהיו רשאים לפתוח חשבונות חדשים במסגרת הסדר זה. עמיתים ותיקים במסלולים א' ו-ב' של הקופות א1 ו-2א ומסלול א' של הקופות א3 ו-4 יהיו רשאים להמשיך ולהפקיד בקופה בהתאם למספר הגמולות⁵ בפועל אותן הם רכשו, ולקבל הבטחת תשואה בשיעור המקובל במסלולים אלה".

למסלול ג' של קופה א1 בלבד, אישר אגף שוק ההון, שעמיתיה אשר יתחייבו עד 31.12.88 להגדיל את מספר הגמולות שלהם יהנו מהבטחת תשואה על כל הסכומים שיופקדו בעתיד על פי התחייבויות אלה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר האגף, כי השתכנע שהייתה בעבר הבנה בעל פה, שהקופה תתנהל כקופת גמל רגילה לעניין ההפקדות (כלומר, שהעמיתים יוכלו להפקיד סכומים משתנים בלי מחויבות למספר יחידות גמולה), ולכן סוכם שבתוך התקופה המוגבלת האמורה יעברו העמיתים לשיטת הגמולות. מבדיקת תכניות הקופה א1 עולה, כי שיטת הגמולות הייתה קיימת בה מלכתחילה, לרבות במסלול ג'.

הודעת האוצר על פקיעת תוקפו של ההסדר להבטחת התשואה לעמיתים חדשים ניתנה כאשר החלה מגמה של ירידה ברמת התשואות של אגה"ח הסחירות, והיה ברור שקופות הגמל מבטיחות התשואה הן אפיק חיסכון מושך מאוד. עם זאת, איפשר האוצר הצטרפות של עמיתים חדשים במשך שלושה חודשים עד 31.5.88⁶, ומעבר מקופות אחרות לקופות אלה עד לאמצע חודש אפריל אותה שנה.

בתשובתו מנובמבר 1990 למשרד מבקר המדינה הסביר אגף שוק ההון, כי "על פי ההסכם עם הקופות התחייב האוצר להודיע מראש על סגירת הקופות שלושה חודשים לפני הסגירה". משרד מבקר המדינה הודיע לאגף, כי לדעתו תשובה זו מבוססת על פירוש מרחיב מדי של התחייבות האוצר. במכתב החשכ"ל מנובמבר 1970 אמנם נאמר (בסעיף 3.1): "תוקפו של הסדר זה יפקע בתום שלושה חודשים מיום שנודיע לכם על ביטולו". אולם לדעת משרד מבקר המדינה, סעיף זה לא נסב על חסימת הקופות בפני מצטרפים חדשים בתנאים של הבטחת תשואה, אלא על ההסדר להפקדת כספי הקופה באוצר, שהוא נושאו של המכתב. יתירה מזו, פירושו של האגף משווה למעשה את מצבם של מצטרפים חדשים באותם שלושה החודשים למצבם של עמיתים שהצטרפו קודם לכן ובכך מבטל את הצורך בקיום הסעיף 3.2 למכתב האמור, הקובע: "למרות האמור בסעיף 3.1 דלעיל נוסף לקבל את הכספים שיופקדו בקרן על ידי חוסכים שהצטרפו אליה לפני שקיבלתם את הודעתנו על ביטול ההסדר כאמור...". על כן, לדעת הביקורת, לא היה צורך לאפשר הצטרפות של עמיתים חדשים במשך שלושה חודשים ממועד הודעת האוצר כאמור.

⁵ גמולה - יחידת חיסכון.

⁶ בחודש מאי 1988 הגיעו התקבולים מהפרשות של עמיתים ליותר מפי שניים מן הממוצע החודשי בשנת 1988.

בתיקון מס' 11 לתקנות מס הכנסה, שעליו חתם שר האוצר ב-11.12.87⁷, הוספה תקנה שתחילת תוקפה מ-1.1.88 ולפיה " ... עמית בקופת גמל לא יהיה רשאי לעבור לקופת גמל המבטיחה תשואה מזערית לעמיתה ..."; בתקנה פורטו שמותייחן של כל קופות המת"ש. מן הדיווחים החודשיים של קופה א1 עולה, כי בחודשים פברואר, מארס ואפריל 1988 נכללו בסעיף "תקבולים בגין העברת זכויות עמיתים" סכומים גבוהים בהרבה מן הממוצע החודשי המקובל: כ-2.4 מיליון ש"ח בממוצע בכל אחד משלושת החודשים הללו לעומת כ-0.9 מיליון ש"ח בכל אחד מהחודשים האחרים באותה שנה. מן הראוי לציין, שגם העמיתים שעברו מקופות אחרות נהנים מן האפשרות להמשיך ולהפקיד בעתיד סכומים חודשיים בקופות המת"ש, שעליהם מובטח שיעור התשואה הגבוה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר האגף, כי ההעברות לקופות המת"ש אחרי דצמבר 1987 נעשו על סמך בקשות של עמיתים שהוגשו עד סוף דצמבר. על פי הסבר זה, ההיקף הניכר של העברות של כספים לקופות המת"ש בחודשים האמורים נובע ממרווח הזמן (שלושה שבועות) שהיה בין מועד החתימה על התיקון לבין מועד תחילתו.

7. נוכח המורכבות של תנאי הקופות השונות, על מסלוליהן השונים, החלים על עמיתים שהצטרפו במועדים שונים, וכן נוכח ההסדרים שקבע האוצר עם הבנק (ראה גם להלן), יש חשיבות לדיווח מפורט וברור של הקופות, אגב הפרדה בין המסלולים והתנאים השונים. הקופות אכן מעבירות בכל חודש לאגף שוק ההון, דוחות סטנדרדיים (במתכונת שנקבעה בעיקר לקופות גמל רגילות) של התקבולים והתשלומים של הקופה באותו חודש, וערך משוערך של נכסי הקופות לסוף החודש. אולם בדוחות אלה אין הפרדה בין מסלולי החיסכון השונים. בכל שנה מעבירות הקופות דוח המפרט את היתרות של כל סוגי אגה"ח שברשותן, כשהם משוערכים לסוף השנה; אך על סמך דוח זה אין אפשרות לבדוק את הקשר בין התנאים המובטחים לעמיתים בכל מסלול מול הרכב הנכסים של הקופה במסלול זה. עם הודעת האוצר על חסימת קופות מת"ש בפני עמיתים חדשים, נדרשו הקופות, החל מ-31.12.88, להפריד בדיווחים בין חשבונות הזכאים להבטחת תשואה לבין חשבונות שאינם זכאים.

מתברר, שהדוחות החודשיים לשנים 1989 ו-1990 הוכנו במתכונתם הקודמת, והקופות לא דיווחו בנפרד על התקבולים והתשלומים בגין עמיתים שאינם זכאים להבטחת תשואה (וכן בגין עמיתים הזכאים להבטחת תשואה - בדבר סכומים שהפקידו בקופות מעבר לתקרה שעליה ניתנה הבטחת תשואה). לדעת מבקר המדינה, על האוצר לבדוק את קיומה של התאמה בין הנכסים וההתחייבויות בכל מסלול וכן לדאוג לעריכת ביקורת בקופות מטעמו, כדי לוודא שהסכומים שהפקידו העמיתים בכל מסלול היו בהתאם להגבלות שנקבעו בעניין מועדי הצטרפות ובעניין גובה הסכומים.

הסדר ההפקדה באוצר עם בנק א' משנת 1989

לאחר דיונים שהתקיימו בין האוצר לבין בנק א' החל מהמחצית השנייה של שנת 1988, אישר החשכ"ל, במכתב מיום 5.9.89, כי הבנק יוכל להפקיד באוצר כספים המצטברים בקופות המת"ש בכל חודש; סכום ההפקדה ב-16 החודשים הראשונים לא יעלה על 65 מיליון ש"ח בחודש.

להלן תנאי הפיקדונות:

(א) קופות המבטיחות תשואה של 4.5% לשנה "לכל החיים" בתוספת הפרשי הצמדה למדד - פיקדון בריבית של 4.95% צמוד למדד בגין חודש ההפקדה, תשלום ריבית פעם בשנה, פדיון קרן כמו באג"ח מיועדות (5 שנים ראשונות ריבית בלבד, ובמהלך 12 שנה לאחר מכן קרן וריבית).

(ב) קופות המבטיחות תשואה של 5.5% לשנה "לכל החיים" בתוספת הפרשי הצמדה למדד בגין חודש ההפקדה, פיקדון בריבית של 5.95% צמוד למדד בגין חודש ההפקדה, תשלום ריבית פעם בשנה, פדיון הקרן כמו באג"ח מיועדות כאמור⁸.

⁷ פורסם ברשומות ב-25.12.87.

⁸ משתמע, שהבנק יהיה רשאי להפקיד מחדש באותם תנאים סכומים הנובעים מפדיון של פיקדונות באוצר.

(ג) קופות המבטיחות תשואה של 5.5% בתוספת הפרשי הצמדה למדד הידוע בחודש ההפקדה, "לכל החיים" - תנאים כמו בפסקה (ב) לעיל אך הפיקדון צמוד למדד הידוע בחודש ההפקדה⁹

(ד) קופות המבטיחות תשואה של 4.5% בתוספת הפרשי הצמדה למדד בגין חודש ההפקדה, שבהן מובטחת התשואה לשש שנים – פיקדון בריבית של 4.95% צמוד למדד בגין חודש ההפקדה, תשלום ריבית פעם בשנה, פדיון 1/5 מהקרן בתום השנה הראשונה, ולאחר מכן בכל שנה יהיה פדיון יתרת הקרן בשיעורים של 1/4, 1/3, 1/2, ו-1 בהתאמה, כך שבתום חמש שנים יועברו הכספים למסלול הלא מובטח.

על פי ההסדר מספטמבר 1989, הבנק רשאי לבקש פרעון מוקדם של הפיקדונות; שיעור הריבית על סכום בפרעון מוקדם, לתקופה שמהתשלום האחרון של הריבית ועד הפרעון המוקדם, יהיה 4.5% לשנה בפיקדונות ששיעור הריבית המקורי שלהם הוא 4.95%, ו-5.5% לשנה בפיקדונות ששיעור הריבית המקורי שלהם הוא 5.95%.

בהסדר לא נקבע באלו נסיבות רשאי הבנק לבקש פרעון מוקדם. כל עוד לא נקבעו תנאים מפורשים לאפשרות לבצע פרעון מוקדם, משתמע לכאורה כי הקופות יוכלו לעשות זאת בעת שיהיה כדאי להן - אם התשואות בשוק אגה"ח יהיו גבוהות יותר - ולאחר מכן לא יהיו מנועות מלחזור ולהפקיד באוצר סכומים שיהיו ברשותן (עד לגבול המותר להן - ראה להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב אגף החש"ל, כי הפרעון המוקדם יתאפשר רק לצורך תשלום לעמיתים. בהשגה לתשובה זו ציין משרד מבקר המדינה, כי אם אמנם סוכם כך בעל פה, יש לכתוב לבנק מכתב הקובע זאת במפורש כדי למנוע אפשרות לבצע פרעון מוקדם שלא לצורך האמור.

על פי ההסדר, יפקיד הבנק את כספי הקופות באוצר בשיעורי ריבית הכוללים, נוסף על שיעורי הריבית המובטחים לעמיתים, גם מרווח לקופה בשיעור של 0.45% לשנה צמוד למדד. מרווח זה קטן מן המרווח בשיעור של 0.85% שנותר לקופה על פי ההסדר המקורי. אגף שוק ההון הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בהקטנת המרווח יש משום חיסכון ניכר לאוצר המדינה ואף הוסיף, כי מכיוון ש"הבטחת התשואה קודמת לדמי הניהול - ההסכם עם האוצר מותר לבנק דמי ניהול של 0.45% בלבד". בהשגות לתשובה זו ציין משרד מבקר המדינה, כי אין קשר בין גובה המרווח האמור לבין דמי הניהול שהקופה מעבירה לבנק. בהתאם לתקנון הקופה, היא מעבירה לבנק דמי ניהול בסכום כולל "שלא יעלה על 1% מיתרת סכומי ההפקדה, לרבות הריבית והפרשי הצמדה שיחושבו עליהם בתום כל שנה". ואכן, ממאזני הקופות של בנק א' ליום 31.12.89 עולה, כי ההוצאה השנתית על דמי ניהול מהווה כ-1% מסך כל הנכסים המשוערכים של הקופה ליום המאזן. יתר על כן, באוגוסט 1989 אישר האוצר לקופה, כי שיטת גביית דמי הניהול תשונה, ובמקום שתיעשה בסוף השנה, כפי שהיה נהוג עד אז, תנכה הקופה מדי חודש בחודשו דמי ניהול בשיעור של 1/12% מהסכום העומד לזכות העמית בחשבוננו כל חודש. שינוי זה אף מגדיל במקצת את דמי הניהול המועברים לבנק מתוך היתרות שנוקפו לזכות העמיתים.

עקב התנאים המועדפים של הפיקדונות, היה הבנק מעוניין להפקיד באוצר סכומים גדולים ככל האפשר. האוצר לא קיבל את עמדת הבנק ובהסדר נכלל סעיף ולפיו "סכום יתרת אג"ח מיועדות ופקדונות באוצר יעמוד על 89% מיתרת הנכסים בכל מסלול". כאמור, החל משנת 1986 רכשו הקופות במסגרת ההשקעה המוכרת שלהן אג"ח סחירות ולפיכך ירד במידה ניכרת השיעור של אגה"ח המיועדות ביתרת הנכסים של הקופות. התקרה שנקבעה אפוא ליתרת אגה"ח המיועדות והפיקדונות בסך כל הנכסים של הקופות, איפשרה לבנק להפקיד באוצר בתקופה הנסקרת, בגבולות שנקבעו כאמור, כל סכום שהיה בידי קופות אלה, כולל סכומים הנובעים ממכירת אג"ח סחירות. מהדוחות החודשיים של הקופות אי אפשר לדעת אם אמנם בכל אחד מהמסלולים של הקופה נשמרה ההגבלה האמורה.

⁹ משתמע, שהבנק יהיה רשאי להפקיד מחדש באותם תנאים סכומים הנובעים מפדיון של פיקדונות באוצר.

במסגרת הסדר זה הפקיד בנק א' באוצר במהלך התקופה יולי 1989 - אוקטובר 1990 סכום כולל של כ-799 מיליון ש"ח. 26% מסכום זה הופקדו במסלולים המבטיחים ריבית בשיעור של 5.95% בשנה. בחודשיים הראשונים הופקד סכום של 65 מיליון ש"ח בדיוק בכל חודש, בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1989 הופקדו סכומים נמוכים מזה, ובחודשים נובמבר ודצמבר 1989 הופקדו סכומים גבוהים בהרבה - 97.5 מיליון ש"ח ו-147.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. עד סוף דצמבר 1989 הפקידו הקופות סכום כולל של 438 מיליון ש"ח לעומת מכסה של לא יותר מ-390 מיליון ש"ח שניתן היה להפקיד על פי ההסדר באותה תקופה. בחודש נובמבר חלה ירידה במחירי אגה"ח הסחירות לאחר מגמה רצופה של עלייה במחירים. מן הדוחות החודשיים של הקופות עולה, כי במהלך כל התקופה הנדונה הן מכרו אג"ח סחירות בהיקף גדול.

החשכ"ל לא מנע חריגות מהתנאי שנקבע בהסדר, שלפיו סכום ההפקדה לא יעלה על 65 מיליון ש"ח בחודש. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר האוצר, כי בחודשים ספטמבר ואוקטובר הוא ביקש מן הקופות להקטין את סכומי ההפקדות, מסיבות של תזרים המזומנים באוצר, ולהגדילן שוב בחודשים נובמבר ודצמבר. עם זאת, לא הסביר האוצר מדוע איפשר לקופות חריגה בהיקף של 48 מיליון ש"ח מעל לסכום המצטבר המותר לסוף חודש דצמבר.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של משרד האוצר לכך שבמכתבו של החשכ"ל לבנק א' מ-25.11.70 נאמר: "כספים שמקורם בפדיון השקעות קודמות תהיו רשאים להפקיד במסגרת הנ"ל רק אם נפרדו בזמני פרעונן המקורי של האיגרות, על פי אישור רואה חשבון שיאשר, כי ההשקעה אמנם נובעת מקרן התכנית".

הסייג שבסעיף זה היה צריך לקבל ביטוי בהסדר ההפקדה שנעשה בספטמבר 1989¹⁰. מכל מקום, נוכח האמור באותו סעיף, לא היה מקום לקבל להפקדה באוצר כספים שמקורם במכירה של אגה"ח הסחירות, קודם זמני פרעונן המקוריים. מנתונים שהגיש הבנק לאגף שוק ההון על מצב ההשקעות של הקופות ליום 30.4.89 עולה, כי בידי הקופות היו אג"ח סחירות בשווי של כ-480 מיליון ש"ח¹¹ - שהם כ-45% מכלל הנכסים של הקופות לאותו יום. בתזכיר שהכין האגף במאי 1989, על סמך נתונים ונקודות להסכם שהכין הבנק, צוין, כי מכיוון ש"המשך קיום אג"ח אלה בקופות יגרום להמשך התנודות בתשואה, יש מקום למכירת אג"ח אלה בבורסה והפקדת הכספים אצל החשב הכללי". הסכמת האוצר להפקדת מלוא התמורה ממכירת אגה"ח מעניקה לקופות זכות ליהנות במשך שנים רבות משיעורי תשואה של 5.95% ו-4.95% לשנה הצמודים למדד, גם בגין רווחי ההון הגבוהים שהשיגו הקופות עקב המכירה בתקופת הגאות במחירי אגה"ח הסחירות. בכך הוגדלו בשיעור ניכר מאוד, ובלי כל הצדקה עניינית, הסכומים שהקופות יוכלו להפקיד באוצר בשיעורי הריבית הגבוהים שנקבעו. לדעת מבקר המדינה, על האוצר לעשות כל שניתן לתיקון המעוות.

במהלך הדיונים בין הבנק לבין האוצר בנושא הבטחת התשואה על השקעות קופות המת"ש, הצביע הבנק על כמה דרכים להתחשבנות. אחת מדרכים אלה, שאותה שלל הבנק, היתה שהקופה תמשיך להחזיק באגה"ח הסחירות שברשותה ולשערכן או על פי ערך השוק או על פי הערך המתואם. לטענת הבנק, אי אפשר להתחשבן לפי החלופה הראשונה, שכן אם יעלה ערך אגה"ח בשוק יש לחלק את מלוא הרווחים לעמיתים, ואם ירד ערכן יידרש האוצר לפצות את העמיתים; גם החלופה השנייה בעייתית, שכן שיערוך לפי הערך המתואם - השונה מערך השוק - יגרום לתוספת או לגריעה מהנכסים וישבש באופן חד-פעמי את חלוקת הרווחים לעמיתים.

בישיבה שקיים אגף שוק ההון עם נציגי בנק א' באוקטובר 1988, הסביר נציג הבנק את עמדתו כלפי ההתחייבות להבטחת התשואה, כדלקמן (על פי תרשומת של אגף שוק ההון):

¹⁰ קיומו של תנאי זה לא הוזכר כלל במסמכים הקשורים במשא ומתן שקיים האוצר עם הבנק ב-1988 - 1989.

¹¹ מהם כ-114 מיליון ש"ח אג"ח סחירות שהנפיקו חברות עסקיות, והיתר אג"ח ממשלתיות סחירות.

"על פי ההוראות הקיימות קופה א1 עלולה לשלם בשנה מסוימת תשואה גבוהה מ-4.5% כיוון שאגה"ח הסחירות הראו תשואה גבוהה. לעומת זאת בשנה לאחר מכן רווחי הקופה יהיו מתחת ל-4.5% והקופה תצטרך לקבל את הפרש ממשרד האוצר. כמו כן לפי ההבטחה שניתנה לעמיתים, צריך לשלם להם מדי שנה (ואולי מדי חודש) תשואה שנתית של 4.5% לפחות. כלומר לא ניתן לעשות ממוצע לכל שנות חברותו של העמית בקופה."

בהתחשב בנימוקים אלה של הבנק לשלילת האפשרות שהקופות ימשיכו להחזיק באגרות החוב הסחירות שבידיהן, איפשר האוצר לקופות להפקיד אצלו, במסגרת הסדר ההפקדה, כספי תמורה ממכירת אגרות החוב הסחירות שהיו בידיהן. לדעת משרד מבקר המדינה, הסכמה זו של האוצר נבעה משתי הנחות יסוד שאינן מוצדקות באשר למהותן של התחייבות האוצר כלפי הקופות ושל התחייבות הקופות כלפי העמיתים¹²:

1. ההתחייבות של האוצר היא לאפשר לקופות להפקיד אצלו כספים המצטברים אצלן (למעט כספים הנובעים ממכירת אג"ח) בהעדר אג"ח מיועדות מתאימות. אך לבד מאפשרות זו הניתנת לקופה, אין כל התחייבות להשלים את השיעור החסר, אם יחסר, לצורך הבטחת התשואה השנתית לעמית.

2. בתכניות של הקופות א1 ו-א2 נכלל סעיף "זקיפת רווחים" שבו נאמר (מצוטט מתכנית א2): "בגין כל סכום שעמית יפקיד בקופה יזוכה חשבונו בריבית בשיעור של 5.5% (או 4.5%) לשנה לפחות, מחושבת עד למועד תשלום התגמולים לעמית, ובהפרישי הצמדה על הסכום האמור והריבית עליו...". מסעיף זה עולה, כי ההתחשבות הסופית בדבר הסכומים המגיעים לעמית תעשה בעת הפרישה מן הקופה או במועד תשלום התגמולים, כך שבסך הכל התשואה לעמית לא תפחת מהשיעור המובטח של 5.5% לשנה (או 4.5%) בממוצע לכל תקופת החיסכון. כלומר, יתכנו שנים שבהן התשואה שתיזקף לזכותו תהיה קטנה מהמובטחת, אבל בחשבון הסופי מחויבותן של קופות אלה כלפי העמיתים היא שהתשואה השנתית הממוצעת לכל תקופת החיסכון תהיה לפחות בשיעור המובטח.

אמנם הסעיפים המקבילים בתקנוניהן של הקופות א3 ו-א4 מגוסחים בצורה שונה, שמאפשרת לכאורה פירושים לכאן ולכאן, ואולם הפירוש שהעלה בנק א', לפי האמור בתרשומת הנ"ל, לוקה באי-סבירות מבחינה כלכלית.

האוצר התחייב בזמנו לאפשר לקופות המת"ש להפקיד אצלו את כספיהן אם לא יהיו אג"ח מיועדות בתנאים המתאימים. התחייבות זו מקנה, כאמור, הטבה מפליגה לקופות אלה, מה גם ששיעורי התשואה שהובטחו להן זהים לאלה שנשאו אגרות החוב המיועדות שהונפקו בזמן; בקביעת שיעורים אלה לא הובא כלל בחשבון הצורך בתשלום "פרמיה" לאוצר בעבור הבטחה זו, באמצעות הפחתה מסוימת של שיעור התשואה המובטח בגין הפקדונות.

יתירה מזו, בידי הקופות גם הברירה לרכוש אג"ח סחירות במקום להפקיד את כספיהן באוצר, בכל עת שכדאי להן, דהיינו, כאשר שיעורי התשואה לפדיון של אגרות החוב הסחירות גבוהים מאלה שנקבעו בגין הפקדונות באוצר¹³. גם ברירה זו מהווה הטבה ניכרת למדי לקופות אלו, על חשבון משרד האוצר.

כתוצאה מרכישת אג"ח סחירות נוצרות מטבע הדברים, תנודות ניכרות בשיעורי התשואה השנתיים שמשירות הקופות. ניצולה של הברירה אינו כרוך בסיכון מפאת התנודות בשוק אגרות החוב, שהרי ניתן להחזיק באגרות החוב עד לפדיוןן ולהפקיד באוצר את כספי התמורה מהפדיון. לפי

¹² הנחות אלה עולות גם ממכתב תשובה שכתב אגף שוק ההון לבנק ישראל ביוני 1990, לתזכיר שהכין בנק ישראל ובו הציג כמה בעיות שמעורר הסדר ההפקדות.

¹³ לשם השוואה, חברות הביטוח, הנהנות מהבטחת תשואה בגין ביטוח חיים צמוד, אינן רשאיות להפחית את ההשקעה באג"ח מיועדות כדי לרכוש אג"ח סחירות בעת שכדאי להן לעשות זאת, אלא במסגרת מכסה מוגדרת (ראה בדוח זה, עמ' 33).

הפירוש שהתחייבות הקופות כלפי העמיתים מתייחסת לתשואה השנתית הממוצעת במשך כל תקופת החיסכון, אין אפוא חשיבות רבה לתנודות בשיעורי התשואה השנתיים של הקופות הנובעות מתנודות בשיעורי אגרות החוב הסחירות. אולם לפי הפירוש שהעלה הבנק בדיונים עם האוצר, אמור העמית ליהנות ממלוא הרווחים שתשיג הקופה בכל "שנת שובע", וגם מהזכות לקבל פיצוי, בשיעור הדרוש להשלמת התשואה השנתית המבוססת לו, בכל "שנת רזון". לאפשרות ליהנות מתוספת תשואה בחשבון כולל כתוצאה מעצם התנודתיות בשוק אגרות החוב אין כל הגיון או הצדקה. אי סבירות זו משליכה כמובן על הכיוון הפרשני שיש לתת לנוסח הסעיף.

זאת ועוד, על פי תקנוני הקופות, האחריות של הבנק כלפי העמיתים חלה על סכומי הקרן בלבד בניכוי הוצאות הקופה. בהתחשב בכך, ובעובדה שהתחייבות האוצר כלפי הקופות לא הייתה אלא לאפשר הפקדה אצלו כאמור לעיל, הרי שהפירוש האמור של הבנק, שלפיו מגיעה לעמית השלמה של השיעור החסר מהתשואה המובטחת לכאורה אף איננו אפשרי¹⁴.

לדעת מבקר המדינה: (א) על האוצר היה לעמוד על התנאי שנקבע במכתב המקורי מ-1970, שלפיו הקופות לא יהיו זכאיות להפקיד באוצר כספים הנובעים ממכירת אג"ח. יש לציין, שהדבר לא היה פוגע ביכולתן של הקופות להשיג את שיעורי התשואה המובטחים לעמיתיהן, ככל שמדובר באג"ח שהתשואה לפדיון בעת רכישתן בידי הקופה הייתה גבוהה משיעורי התשואה המובטחים; אך הדבר היה מונע מלהשיג עוד רווחים עודפים על חשבון אוצר המדינה. (ב) על אגף שוק ההון, כמפקח על קופות הגמל, היה לדאוג לכך שנוסח הסעיפים בדבר שיעור התשואה המובטח לעמיתים יהיה ברור וחד משמעי. (ג) היה דרוש שאגף שוק ההון ואגף החשב"ל יקבלו חוות דעת משפטית מפורטת לפני עריכת הסדר ההפקדה עם בנק א', במיוחד בשל המורכבות של הנושא, היקפו ואורך התקופה שבה הוא יחול. מה שהיה דרוש אינו רק בדיקה של נוסח ההסכם, אלא בדיקה מעמיקה של כל המסמכים שעליהם מתבססת המחויבות של האוצר כלפי הקופות, כדי להגדירה במדויק ולמנוע הוצאות מעבר לנדרש¹⁵.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע אגף שוק ההון: "אנו נבדוק מחדש את ההסכם שנעשה ב-1989 עם הקופות ובמידה שיתברר שיש מקום ואפשרות לשנות את שיטת חישוב התשואה המובטחת - נפעל לשינוי ההסכם עם הקופות שאיתן הוא נעשה".

קופת המת"ש שליד בנק ב'

בקופה זו שני מסלולים: (א) מסלול פנסיה, שנועד לאפשר לעמית צבירת פנסיה חודשית שתשולם לו החל ממועד הפרישה במשך כל ימי חייו; (ב) מסלול תגמולים, שנועד לאפשר לעמית לקבל בעת הפרישה תשלום חודשי אשר ישולם לו במשך תקופה מוגדרת. כ-94% מכלל ההתחייבויות של

¹⁴ אף לפי הבנה זו, היה האוצר יכול למנוע תנודות חריפות בתשואה השנתית לו דאג אגף שוק ההון (כמפקח על הקופות) שהקופות יחזיקו עתודה שאליה היו נזקפים רווחים עודפים בשנים שבהן עלתה התשואה על השיעור המובטח. יצוין, כי בתכניות של הקופות 1א ו-2א כלול סעיף בדבר "השימוש בעודפי רווחים" ובו נאמר: "במידה וייצברו בקופה רווחים, אשר לדעת המנהלים ולדעת הממונה על החיסכון הקופה לא תיזקק להם לשם מילוי התחייבויותיה לתשלום דמי הניהול, יחזיקום המנהלים בעתודה מיוחדת אשר תושקע בדרך שיושקעו כספי הקופה...". בתכניות שלאחר מכן שונה נוסח הסעיף ונאמר בו "אשר לדעת הקופה". באף אחת מהקופות השייכות לבנק א' לא הייתה עתודה כזאת, אף על פי שהיו רווחים עודפים במשך השנים.

¹⁵ מבקר המדינה העיר בעבר על ליקויים חמורים בעשיית הסדרים ארוכי טווח ובהיקף כספי גדול, שנבעו בין השאר מכך שהיועץ המשפטי של משרד האוצר לא שותף בתהליך קביעת התנאים, ואף לא בניסוח ההסכמים. בעקבות הביקורת פעל האוצר בדיעבד ותיקן, במידת האפשר, את המעוות (ראה ברוח שנתי 32, עמ' 82 - 85, וברוח שנתי 38, עמ' 11).

הקופה ליום 31.12.88 הן במסלול הפנסיה. ההיקף הכולל של נכסיה המשווערים ליום 31.3.90 היה כ-103 מיליון ש"ח.

בנספח למאזן הקופה ליום 31.12.88 מובא פירוט של התנאים למסלולי הפנסיה והתגמולים בהתאם למועדי ההצטרפות של העמיתים, כדלקמן:

א. מסלול הפנסיה

1. לעמית שהצטרף למסלול הזה עד יום 16.12.76 מובטחת ריבית בשיעור של 5.5% לשנה והפרשי הצמדה על בסיס המדד הידוע ביום הפקדת הכספים.
2. לעמית שהצטרף בתקופה 17.12.76 - 31.12.79 מובטחת ריבית בשיעור של 4.5% לשנה והפרשי הצמדה על בסיס המדד הידוע.
3. לעמית שהצטרף החל מיום 1.1.80 מובטחת ריבית בשיעור של 4.5% לשנה והפרשי הצמדה על בסיס המדד של חודש ההפקדה.

ב. מסלול התגמולים

1. לעמית שהצטרף למסלול הזה עד יום 16.12.76 מובטחת ריבית בשיעור של 5% לשנה והפרשי הצמדה על בסיס המדד של חודש ההפקדה.
2. לעמית שהצטרף לקופה בתקופה 17.12.76 - 31.12.79 מובטחת ריבית בשיעור של 4% לשנה והפרשי הצמדה על בסיס המדד של חודש ההפקדה.
3. לעמית שהצטרף למסלול ב' של הקופה, מובטחת ריבית בשיעור של 4.5% והפרשי הצמדה על בסיס המדד של חודש ההפקדה. בנספח המאזן לא נקוב מועד ההצטרפות לתכנית זו.
4. לעמית שהצטרף למסלול ג' של הקופה החל מיום 6.6.88 אין הבטחת תשואה, עקב הודעת האוצר על ביטול הבטחת התשואה לעמיתים שהצטרפו לקופות אלה החל מתאריך זה.

כאמור, קופה ב' מנוהלת בעיקר כקופת פנסיה, לעומת קופות מת"ש של בנק א' המתנהלות כקופות גמל לתגמולים. השינויים שחלו בתנאים המובטחים לעמיתי קופה ב' לא היו במועדים שנקבעו לקופות בנק א'. שיעורי הריבית המובטחים לעמיתים, תנאי ההצמדה - למדד של חודש ההפקדה או למדד הידוע בעת ההפקדה - וכן הכיסוי להבטחת התשואה בקופה ב', שונים מאלה אשר בקופות של בנק א'. גם לגבי קופה זו (כמו לגבי קופה א') ביטל האוצר בדצמבר 1979 את ההוראה שנתן באפריל 1977, ולפיה הבטחת התשואה למצטרפים חדשים תוגבל לשש שנים.

כבר בתחילת שנות ה-70, בעת שהבנק ניסח את פרטי התכנית של קופה ב', עמד הממונה על החיסכון והביטוח על הבעיות של הקופה, הכוללת בתכנית אחת גם מסגרת של פנסיה וגם מסגרת המבטיחה תגמולים. ההבחנה חשובה בשל ההבדלים בין שתי המסגרות בתנאים המובטחים לעמית וגם עקב ההבדלים בתנאים שנקבעו לאגרות החוב המיועדות שבהן מושקעים כספי הקופות. לפי תנאי התכנית של קופה ב', העמית מציין בטופס ההצטרפות לקופה את מספר יחידות הפנסיה או התגמולים שבחר בהם; העמית אינו רשאי לשנות את יעד הצטרפותו ממסלול הפנסיה למסלול התגמולים ולהיפך.

את כספי הצבירה במסלול הפנסיה משקיע הבנק באג"ח ל-20 שנה הנושאות ריבית בשיעור של 5.5% לשנה (לפני השינוי שנקבע בנובמבר 1976 - 6.5%). הכספים שהצטרבו במסלול התגמולים הושקעו באג"ח ל-17 שנה הנושאות ריבית בשיעור של 5% לשנה (לפני השינוי - 6%); ב-1986 הופסקה כאמור הנפקתן של אגרות החוב המיועדות ל-17 שנה. לקופה נותר אפוא מרווח של 1% לשנה (צמוד), אשר עשוי לאפשר לה לזקוף לזכות עמיתה רווחים מעבר לשיעור התשואה המובטח.

בסוף נובמבר 1976, עם שינוי תנאי אגרות החוב המיועדות לקופות הגמל לתגמולים ולקיצבה, הודיע הממונה על שוק ההון לבנק ב', כי כספי הצבירה של הקופה הנובעים מעמיתים חדשים

שיצטרפו לאחר 1.12.76 יושקעו באג"ח נושאות ריבית בשיעור של 5% בשנה. הבנק ביקש מהאוצר לאשר לו, שהכיסוי לקופה יהיה באג"ח נושאות ריבית בשיעור של 5.5% בשנה (המיועדות לקופות גמל לקיצבה); האוצר נענה לבקשה.

ביוני 1974 אישר החשכ"ל לקופה ב', כי אם באיזה זמן במשך קיום הקופה לא יונפקו אג"ח שתנאיהן מתאימים לתנאים שעליהם מבוססת תכנית הקופה, היא תוכל להפקיד כפקדון מיוחד באוצר כספים המצטברים אצלה; זאת בתנאי שכל הסכומים שעליה להשקיע יושקעו בניירות ערך ממשלתיים בלבד. החשכ"ל הוסיף, כי "הסדר זה חל רק על כספים שנתקבלו מחוסכים שהצטרפו לתכנית עד למועד הפסקת ההנפקות כאמור או עד לקבלת הודעה על הפסקת ההסדר (כמובן לא על חסכונות קיימים), הכל לפי המוקדם יותר." במכתב זה נכלל תנאי זהה לזה שבמכתב החשכ"ל לבנק א' מ-1970, ולפיו "כספים שמקורם בפקדון השקעות קודמות תהיה הקופה רשאית להפקיד באוצר רק אם נפרדו בזמני הפרעון המקוריים של האיגרות."

למן שנת 1976 ועד תום שנת 1989 הפקיד הבנק באוצר מפעם לפעם סכומים הנובעים מכספי הצבירה של העמיתים. על הפיקדון משלם האוצר לבנק ריבית בשיעור של 6.5% לשנה בתוספת הפרשי הצמדה למדד הידוע, בגין הסכומים הנובעים ממסלול הפנסיה. על כספים הנובעים ממסלולי התגמולים משולמת ריבית בשיעור של 6% לשנה בתוספת הפרשי הצמדה למדד חודש ההפקדה. היתרה הכוללת של הפיקדון ליום 31.3.90 (כולל הפרשי הצמדה וריבית שנצברה) מגיעה ל-16.4 מיליון ש"ח בקירוב. יותר מ-90% מסכום זה הוא בתנאים המובטחים למסלול הפנסיה.

אגף החשב הכללי לא דרש מן הבנק כי בעת הפקדת הסכומים באוצר הוא ידווח במפורט על התפלגות כספי הקופה לפי המסלולים השונים בהתאם למועדי ההצטרפות של העמיתים ולתנאים המובטחים להם. כאמור, הן במסלול הפנסיה והן במסלול התגמולים מובטחים לעמיתים שיעורי ריבית שונים לפי מועדי ההצטרפות, שנעים בין 5.5% ל-4% לשנה. לעומת זאת, הריבית על הפיקדון היא בשיעור קבוע של 6.5% (או 6%). האוצר גם לא דרש מן הקופה לדווח אם סכומי ההפקדות נובעים מפקדון השקעות קודמות או מהפקדות חדשות של עמיתים ותיקים בקופה (ולא ממכירתן של אג"ח סחירות).

את ההפקדות אצל החשכ"ל כללה הקופה בדוחותיה החודשיים בסעיף: רכישת נירות ערך במקור - אג"ח מיועדות 5.5%. על פי תקנה 41' לתקנות מס הכנסה, קופת גמל לקיצבה חייבת להשקיע את כספיה כך שלפחות 93% מנכסיה המשוערכים יהיו מושקעים באג"ח מיועדות, אג"ח מוכרות, אג"ח ממשלתיות, מניות של קופה להשקעות וזכויות במקרקעין שנרכשו עד 1957. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הפיקדונות של הקופה באוצר היוו כ-16% מנכסי הקופה ליום 31.3.90. אגף שוק ההון לא העיר לקופה על חריגות ממכסות ההשקעה המירביות שנבקעו לקופת גמל לקיצבה ואף לא דרש ממנה לעמוד בתנאי שקבע לה החשכ"ל ביוני 1974, ולפיו האפשרות להפקיד סכומים באוצר הותנתה בכך שהכספים שעל הקופה להשקיע יושקעו בניירות ערך ממשלתיים בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר אגף שוק ההון, כי כדי להימנע מלחייב את פיצולה של הקופה לשתי קופות, הוחלט - לאחר שנבחן האופי הכולל של הקופה - כי היא דומה לקופת תגמולים, ולכן חלה עליה תקנה 41 ב' לתקנות מס הכנסה (שעניינה קופות גמל לתגמולים). לדעת מבקר המדינה, התשלומים לעמיתי הקופה במסלול הפנסיה הם תשלומי קצבה, כהגדרת מונח זה בתקנה 1 לתקנות מס הכנסה; ממאזן הקופה ל-31.12.89 אכן עולה, כי 89% מכלל ההתחייבויות של הקופה הן במסלול הפנסיה. מה עוד שבגין הפקדות של עמיתים שהצטרפו אליה עד ל-31.12.79 רכשה הקופה, וממשיכה לרכוש, אג"ח מיועדות המונפקות לקופות גמל לקיצבה לתקופה של 20 שנה. בגין הפקדות של עמיתים חדשים, שהצטרפו לקופה החל ב-1.1.80, רכשה הקופה אג"ח מיוחדות ל-17 שנה, שהונפקו לקופות גמל לתגמולים.

באוקטובר 1988 פנה הבנק אל אגף שוק ההון וביקש לאפשר לחוסכים שהצטרפו לקופה לפני 1.6.88 להגדיל עד ל-31.12.88 את מספר הגמולות שהם יחסכו בעתיד - עד לגבול המותר לפי התקנות. אישור כזה ניתן כאמור לעמיתים בקופה א'. הממונה על האגף השיב בשלילה לבקשה זו בהתחשב במדיניות האוצר להפסקת הבטחת תשואה על חסכונות. הוא הוסיף, כי המצב בקופה ב'

אינו דומה למצב בקופה א1, שלעמיתיה נקבע הסדר מיוחד להגדלת הגמולות. במכתב האגף לקופה א1, שבו התיר את הגדלת מספר הגמולות על ידי עמיתה, לא הובא כל נימוק לאישור מיוחד זה (בדבר ההסבר שנתן האגף בדיעבד להבחנה זו ראה לעיל).

אפיקי ההשקעה של קופה ב' הם מגוונים: אג"ח מיועדות לקופות גמל לקיצבה ולקופות לתגמולים (בריבית שנעה בין 5.5% ל-6.5%) פיקדונות אצל החשב"ל בריבית גבוהה ואג"ח סחירות. משרד האוצר אינו מפקח אם ההשקעה בנכסים השונים (שרובם הגדול התחייבויות של האוצר) נעשית בהתאם להיקף כספי הצבירה בכל אחד מהמסלולים השונים. כאמור, הופסקה הבטחת התשואה למצטרפים חדשים החל מ-6.6.88. בדוחות החודשיים של הקופה אין הפרדה בין תקבולים מעמיתים שמובטחת להם תשואה לבין עמיתים שאין להם הבטחת תשואה. לאחר דרישות חוזרות ונשנות של אגף החשב"ל העבירה אליו הקופה ביוני 1989 דוח על התפלגות נכסיה ליום 31.12.88, לפי שיעורי התשואה שלהם מול ההתחייבויות לעמיתים בכל אחד ממסלולי הקופה. בדוח זה אין פירוט מספיק של התפלגות הנכסים לפי שיעורי תשואה. עם זאת עולה ממנו לכאורה, כי היקפם של אגרות החוב והפיקדונות באוצר גדול מהדרוש לכיסוי התחייבויות הקופה לעמיתים במסלולים הוותיקים. במכתב מיולי 1989 הודיע אגף החשב"ל לקופה, כי היא לא המציאה לו את כל הפרטים שדרש, וכי לא יקבל ממנה פיקדונות חדשים עד גמר הטיפול בנושא. גם לאחר מכן לא העבירה הקופה פירוט כנדרש אך האוצר הוסיף לקבל ממנה פיקדונות. מאחר שהאוצר נושא בתשואה הגבוהה של הפיקדונות ואגרות החוב המיועדות, מן הראוי שהאגף יבדוק את ההתאמה בין היקף הנכסים מסוגים אלה שהקופה מחזיקה לבין יתרות הסכומים שהצטברו לזכות העמיתים במסלולים השונים; לצורך הבדיקה יש לדרוש מן הקופה פירוט מלא ומעודכן של הפיקדונות ואגרות החוב המיועדות לפי שיעורי התשואה שלהם, המאושר בידי רואה חשבון.

קופת המת"ש שליד בנק ג'

קופה ג' פועלת משנת 1972, בעיקר כקופת גמל לקיצבה. ביום 31.3.90 הסתכם היקף הנכסים המשוערכים של הקופה ב-23.8 מיליון ש"ח. בקופה שני מסלולים, כמפורט להלן:

1. מסלול א' לפנסיה, שבו הצטברו כ-84% מהיתרה המשוערכת הכוללת של קופה ג'. התשואה המובטחת במסלול זה לעמיתים ותיקים, שהצטרפו לקופה עד 1.12.76 היא בשיעור של 5.5% לשנה, ולחדשים - 4.5%. עמיתים המגיעים לגיל פרישה זכאים לקבל פנסיה המבוססת על יתרות הפקדוניהם ועל פי תנאי הקופה, לחילופין הם זכאים לקבל את יתרת הצבירה של הפקדוניהם בתשלום אחד. לעמית שבוחר באפשרות הראשונה עם הגיעו לגיל הפרישה, תשלומי הפנסיה בעשר השנים הראשונות יהיו מאמצעי הקופה, ולאחר מכן ישולמו על ידי חברת ביטוח לפי תנאי החוזה עמה.

עמית שהגיע לגיל פרישה ובחר באפשרות השנייה, או עמית שפרש מן הקופה לאחר 15 שנה, אבל לפני הגיעו לגיל פרישה, יקבל את סכומי הפקדונית צמודים למדד, בתוספת התשואה המובטחת (5.5% או 4.5% לשנה), ובניכוי "קנס" בשיעור מסוים מסכום ההחזר (עד לסוף שנת 1976 היה שיעור הניכוי 5% ובשנים שלאחר מכן - 4%). "קנס" זה נקבע מכיוון שקופה ג', הנחשבת כקופת גמל לקיצבה, השקיעה את הכספים שהצטברו אצלה באג"ח מיועדות ל-20 שנה, שנשאו ריבית בשיעור גבוה מאלה שהונפקו ל-17 שנה (בתחילה 6.5% ואחר כך 5.5%). ניכוי ה"קנס" לעמיתים שבוחרים בעת הפרישה במסלול של תגמולים מונע מהם תוספת תשואה המיועדת דווקא לעמיתים של קופות גמל לקיצבה. הקופה נהנית מ"רווחי השבירה", שכן היא מקבלת מהאוצר את מלוא הריבית הגבוהה המשולמת על אגרות החוב המיועדות לקופות גמל לקיצבה, ואילו היא משלמת לעמיתים שפרשו במסלול התגמולים תשואה מופחתת על פי התקנון. רווחים אלה מצטברים בקופה

כעודף של נכסים מול ההתחייבויות. על פי ביאור למאזן הקופה ליום 31.12.89, הפסיקה הקופה לקבל עמיתים חדשים במסלול הפנסיה משנת 1984 ואילך.

2. למסלול ב' הצטרפו עמיתים החל בשנת 1984 ועד ליוני 1988; נכסי הקופה ל-31.12.89 במסלול זה היו בסך כולל של כ-3.7 מיליון ש"ח. לעמיתים מובטחת תשואה בשיעור של 4.5% לשנה בתוספת הפרשי הצמדה למדד. עמיתים המגיעים לגיל פרישה זכאים לקבל פנסיה המבוססת על סכומי הפקדויותם בתוספת הרווחים שנצברו. עמיתים הפורשים לפני הגיעם לגיל הפרישה זכאים לקבל את סכומי הפקדויותם בתוספת רווחים שנצברו. מסלול זה מנוהל בעיקרו כקופת גמל לתגמולים, ולכן כספי הצבירה מושקעים רובם באג"ח סחירות.

בהבדל מקופות מת"ש של בנק א' ובנק ב', שבהם דמי הניהול הם בשיעור של 1% לשנה מהיתרה המשוערכת של נכסי הקופות, הרי בקופה ג' הקופה משלמת דמי ניהול בשיעור של 0.85% לשנה מיתרת הנכסים המשוערכים. מתוך זה 0.6% מועבר לבנק ג' ו-0.25% להתאחדות בעלי מלאכה. השיעור של 0.15% לשנה מיתרת הנכסים, שהופחת מדמי הניהול שמשלמת הקופה, מוחזק אצלה כקרן איזון המשמש לעתודה, נוסף על העתודה הנובעת מ"קנס השבירה".

במכתב מינואר 1973 אישר החשכ"ל לקופה ג', כי אם לא יונפקו אג"ח בתנאים שהיו קיימים באותה עת לגבי אג"ח ל-20 שנה המונפקות לקופות הגמל לקיצבה, יגרום האוצר להשקעה אלטרנטיבית מתאימה או יקבל את כספי הקרן כפיקדון בתנאים דומים. לאחר שינוי תנאי אגרות החוב הודיע אגף שוק ההון לקופה ג', כי בגין כספים שיפיקו בה מצטרפים חדשים - החל מ-1.12.76 - היא תרכוש אג"ח המיועדות לקופות גמל לתגמולים והנושאות ריבית בשיעור של 5%.

מתברר, כי עד למועד סיום הביקורת לא דיווחה הקופה במפורט לאגף שוק ההון על סוגי אגרות החוב המיועדות שרכשה לפי שיעורי הריבית שלהן מול יתרת ההפקדות של העמיתים בכל אחד מהמסלולים. בטופס הדיווח של האגף, שהקופה נדרשת למלא בכל חודש, נכלל רק הסכום הכולל של אג"ח מיועדות שהיא רכשה באותו חודש. גם בקופה ג' לא בדק אפוא האוצר אם הסכומים שהיא השקיעה באגרות החוב המיועדות על סוגיהן - בשיעורי ריבית של 6.5%, 4.5% ו-5% - היו בהתאם לכספים שהצטברו לזכות העמיתים במסלולים השונים. עד לשנת 1990 לא פנתה הקופה לאוצר בבקשה לממש את האפשרות שניתנה לה, כאמור, להפקיד כספים אצל החשכ"ל.

בשנת 1989, עקב רמת המחירים הגבוהה של אגרות החוב הסחירות, השיגה הקופה במסלול ב' תשואה גבוהה על השקעותיה - שיעור ריאלי של 10.6%. עקב העובדה שבמחצית הראשונה של שנת 1990 השיגה הקופה תשואה בשיעור של 0.9% בלבד, פנו מנהליה לאגף שוק ההון כדי לדון על הדרך שבה יובטחו שיעורי התשואה לעמיתים.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של האוצר לנקודות האלה: (א) ההתחייבות המקורית של האוצר לא הייתה להשלים את הסכום החסר, אם יחסר, עד לשיעור התשואה המובטח לעמית, אלא לאפשר הפקדה באוצר בתנאים דומים לאגרות החוב המיועדות. (ב) לפי תקנות הקופה, שיעור התשואה הסופי המגיע לעמית מחושב בפועל בעת פרישתו. כלומר, תשואות גבוהות שזקפו לזכות העמית בשנים מסוימות יתקזזו כנגד תשואות נמוכות בשנים האחרות ובדרך זו התשואה הסופית על בסיס רב-שנתי תגיע לשיעור המובטח.

בתשובה לשאלות שהציג האוצר לקופה, היא מסרה, במכתב מדצמבר 1990, פרטים על התנאים לעמיתים במסלולים השונים, ועל הדרך שבה השקיעה את הכספים שהצטברו במסלול א' בשנים האחרונות. מתברר, כי עד לשנת 1988 רכשה הקופה אג"ח מיועדות ל-20 שנה, הנושאות ריבית בשיעור של 5.5% לשנה. בגין כספי עמיתים ותיקים רכשה הקופה אג"ח אלה מבנק ישראל בשער מופחת, המבטיח לה תשואה בשיעור של 6.5% בשנה. בעקבות מכתב זה פנתה הקופה לאוצר בינואר 1991 בבקשה שיעביר לה סכום של כ-400,000 ש"ח, הנובע מהפער שבין שיעור התשואה של 4.5% בשנה, המובטח לעמיתי מסלול ב', לבין התשואה הריאלית נטו בשיעור של 2.9%, שהניכה ההשקעה במסלול זה בשנת 1990. בתשובה הודיע האוצר לקופה, כי לפי התקנון התשואה

המובטחת לעמית היא בשיעור קבוע של 4.5% שנה. אמנם יש לזקוף את כל הרווחים לזכות העמיתים עם היווצרותם אך את החישוב השנתי הסופי יש לערוך בתום תקופת החיסכון. אם התשואה השנתית הממוצעת על הפקדותיו תהיה נמוכה מ-4.5% בשנה יקבל העמית השלמה מהחשכ"ל, לאחר פנייה של הקופה אשר תפרט את הנתונים והסכומים המבוקשים.



בתחילת שנות השבעים התחייב האוצר כלפי שלושה בנקים, שהפעילו קופות גמל המבטיחות לעמיתיהן תשואה קבועה או מזערית, כי אם לא יונפקו איגרות חוב מיועדות בתנאים המתאימים לשיעורי התשואה המובטחים לעמיתים, הם יוכלו להפקיד אצלו כספים המצטברים בקופות אלה. התחייבות זו, המבטיחה לקופות המת"ש - לאורך כל תקופת החיסכון של עמיתיהן (מן הסתם, עשרות שנים) - אפיק השקעה, בשיעורי התשואה שהיו נהוגים באותה תקופה, מהווה הטבה מפליגה לקופות אלה ומעמיסה על האוצר נטל כספי ניכר. הקופות נהנות גם מן הברירה לרכוש אג"ח סחירות בכל עת שהתשואה לפדיון של אג"ח אלה גבוהה מזו שמובטחת להן בגין פיקדונות באוצר.

ממצאי הביקורת מראים, כי במשך השנים עד לשנת 1988 לא נקט האוצר את האפשרויות שעמדו לפניו להגביל את העלות הנובעת ממחויבותו המקורית כלפי הקופות.

במארכ 1988 הודיע האוצר לקופות, כי החל ב-1.6.88 לא יתקבלו עמיתים חדשים בתנאים של הבטחת תשואה.

על אף שסוגיית הבטחת התשואה לעמיתי קופות המת"ש היא מורכבת ביותר, לא דאג האוצר, עם הפעלתן של התכניות, שבתקנוני הקופות יקבע נוסח חד-משמעי שיבהיר כי ההבטחה לעמית חלה על התשואה השנתית הממוצעת במהלך כל תקופת החיסכון. בעת המשא ומתן שקיים האוצר עם בנק א', לפני עריכת הסדר ההפקדה משנת 1989, לא בדק האוצר כראוי את המסמכים שעליהם מתבססת מחויבותו כלפי הקופות ולא העבירם ללשכה המשפטית במשרדו לצורך קבלת חוות דעת משפטית מוסמכת. האוצר קיבל את ההסברי הבנק בלא שניסה לערער עליהן, ואישר, בתיקונים קלים, את נוסח ההסדר שהכין הבנק.

על פי הסדר ההפקדה משנת 1989, כללו הקופות בסכומים שהפקידו באוצר, גם את כספי התמורה ממכירת אג"ח סחירות בהיקף גדול; לפי תנאי מכתב ההתחייבות המקורי של האוצר, לא היה מקום לכלול בהסדר ההפקדה סכומים אלה. בכך איפשר האוצר לקופות לממש רווחי הון ולהשקיעם באוצר בפיקדונות הנושאים שיעורי ריבית גבוהים יחסית. בדרך זו גם נמנע מקופות המת"ש הסיכון של הפסדי הון, שממנו נפגעו קופות הגמל הרגילות עקב הירידה שחלה במחירי אגרות החוב הסחירות בשנת 1990.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יבדוק ביסודיות את האפשרות לתקן ככל האפשר את המעוות ולמנוע מאוצר המדינה הוצאה מעבר לנדרש ולמתחייב.

הסדרים בדבר השקעת כספי ביטוח חיים צמוד

ריכוז ממצאים

הבטחת התשואה הניתנת לענף ביטוח החיים, כרוכה בשנים האחרונות בסובסידיה בהיקף ניכר מאוד; סובסידיה זו ניתנת ללא הרשאה תקציבית מפורשת וללא דיווח לכנסת ולציבור על קיומה והיקפה.