

הרפורמה בשוק ההון

ריכוז ממצאים

שוק ההון בישראל מאופיין מאז קום המדינה במעורבות ממשלתית גדולה מאוד בכל מגזריו. הממשלה החלה עוד בשנת 1984 לנקוט צעדים לצמצום מעורבותה בשוק ההון. בשנת 1986 החליטה ועדת השרים לעניין ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים להפעיל תכנית לרפורמה בשוק ההון, שנועדה לצמצם את מעורבותה בשוק זה ולשכלל את מנגנוניו על ידי עידוד התחרות בו וביטול האפליות בין מגזריו. צפוי היה, שהרפורמה תאפשר להגדיל ולהוזיל את היצע ההון להשקעות בענפי הייצור, וכן להלוואות אפותיקאיות לדוור, ועוד; ולייעל, ואולי אף להוזיל, את גיוס ההון לצורכי הממשלה (הכל בתנאי שירוסן הגרעון בתקציב המדינה).

הרפורמה יושמה חלקית בלבד. את אחד הצעדים המרכזיים של הרפורמה – הפסקת ההנפקה של איגרות חוב מיוחדות – החיל האוצר במלואו על קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ועל קרנות ההשתלמות. הוא לא החיל אותו כלל על קופות גמל לקיצבה (קרנות פנסיה). הוא החיל אותו בהדרגה, לאחר עיכובים חוזרים ונשנים, על תכניות ביטוח חיים צמוד; אולם, על פי תנאי ההסכמים שעשה האוצר עם חברות הביטוח מזה שנים רבות, הן ישקיעו באג"ח ממשלתיות מיוחדות, הנושאות ריבית ריאלית בשיעורים קבועים וגבוהים יחסית, את רובם הגדול של הכספים שיושקעו במשך עשרות השנים הבאות בפוליסות של ביטוח חיים צמוד שנחתמו עד תום שנת 1990, וכן חלק ניכר מהכספים שיושקעו בפוליסות שנמכרו בשנת 1991. האוצר איפשר לקופות גמל בנקאיות אחדות, עד אמצע 1988, לקבל עמיתים חדשים בתנאים של הבטחת תשואה; על פי ההסכמים בין האוצר לבין הקופות הללו, יוכלו העמיתים שהצטרפו אליהן עד אותו מועד להמשיך ליהנות מתשואה ריאלית מובטחת וגבוהה יחסית, על חשבון האוצר, בגין רובם הגדול של הכספים שהם יפקידו בהן במשך כל שנות חברותם בקופות.

החלת הרפורמה על קרנות הפנסיה צפוי לכאורה שתגרום הקטנת התשואה על השקעותיהן, וכתוצאה מכך – הגדלה של הגרעונות האקטואריים שלהן. אולם ההימנעות מהחלת הרפורמה עליהן פוגעת בהשגת יעדיה של הרפורמה. האוצר הצהיר בפני בג"צ כי אם תופסק הנפקתן של אג"ח מיוחדות לקרנות הפנסיה, כפי שדרוש על פי תכנית הרפורמה, מן הראוי לתקצב סובסידיה ישירה לקרנות כתחליף לסובסידיה הגלומה בריבית הגבוהה יחסית שנושאות איגרות החוב המיוחדות שהמדינה מנפיקה לקרנות הפנסיה. עד עתה לא הגיעו האוצר וההסתדרות הכללית להסכמה על הסדר כזה, והמדינה ממשיכה להנפיק לקרנות הפנסיה את אגה"ח המיוחדות, כפי שהותנה בכל אחד מהסכמי עסקות החבילה שנחתמו מאז 1987.

קיימים הבדלים בתנאי המסים החלים על הסוגים השונים של קופות גמל, הן בשלב הפרשות והן בשלב של מימוש הזכויות; כתוצאה מכך מופלות לרעה המסגרות של קיצבה הבאות להבטיח הכנסה למבוטח לאורך חייו, לעומת המסגרות של חיסכון לעת זקנה הנפדה בתשלום חד-פעמי, או בכמה תשלומים.

קיימות הטבות מס מיוחדות וחריגות המקנות לביטוח מנהלים העדפה לעומת מסגרות החיסכון האחרות; אחדות מההטבות נובעות משימוש בשיטות המאפשרות להקטין מלאכותית את חבות המס של המבוטחים. רוב הליקויים בעניין זה, שעליהם הצביעו מבקרי המדינה בארבעה דוחות שנתיים, עדיין לא תוקנו.

משרד מבקר המדינה הצביע, שעל פי הפרשנות שנקט משרד האוצר לחוק להגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים, התשמ"ד-1984, נהנים המבוטחים בפוליסות ביטוח חיים מעדיפות מפליגה לעומת עמיתיהן של קופות גמל אחרות (בעיקר – קופות גמל

לקיצבה וקופות גמל בנקאיות ואחרות לפיצויים ולתגמולים). משרד מבקר המדינה העלה פרשנות חלופית, שלפיה אינה מעוגנת בחוק כל העדפה לביטוח חיים.

ב"תקציב הוצאות מס" לשנים 1988 - 1992 לא הוצגו כלל, כדרישת החוק, ההטבות במס המיוחדות לענף ביטוח החיים.



שוק ההון בישראל מאופיין מאז קום המדינה במעורבות ממשלתית רבה מאוד. הממשלה נזקקה לגיוס מלוות בהיקף גדול כדי לממן את הגרעון הגדול בתקציב המדינה. על פי מדיניותה הכלכלית, נהגה הממשלה לכוון את מרבית ההשקעות במשק, וגייסה מלוות בהיקף גדול גם לצורך זה. חלק מצורכי המימון מילאה הממשלה בגיוס מלוות ומענקים מחו"ל; חלק היא גייסה משוק ההון המקומי והחלק הנותר היא מימנה בהדפסת כסף. לצורך גיוס ההון המקומי, חייבה הממשלה את מערכות החיסכון העיקריות (קופות הגמל לסוגיהן, והבנקים - בגין תכניות חיסכון) להשקיע את חלק הארי מהונן בהתחייבויות של הממשלה (בעיקר איגרות חוב מיוחדות והפקדות באוצר). כתוצאה ממעורבות זו של הממשלה נפגעה יעילות הקצאת ההון במשק וצומצמו המקורות להשקעות פרטיות שלא בהכוונת הממשלה.

בשנת 1986 החליטה הממשלה להפעיל תכנית לרפורמה בשוק ההון שהכינו משרד האוצר ובנק ישראל. התכנית נועדה בעיקר לצמצם את מעורבות הממשלה בשוק זה ולשכלל את מנגנוני השוק על ידי עידוד התחרות בו (צעדים אחדים לצמצום מעורבות הממשלה בשוק ההון ננקטו עוד קודם לכן - ראה להלן). הרפורמה הייתה אמורה להביא להגדלתו ולהוזלתו של היצע ההון להשקעות לא מוכוונות בענפי הייצור ולמשכנתאות לדיור ועוד, וכן לאפשר לממשלה לייצל, ואולי אף להוזיל, את גיוס ההון למימון תקציב המדינה - כל זה כתנאי שהגרעון בתקציב המדינה ירוסן.

התכנית לייצוב המשק, מיולי 1985, הביאה להקטנת הגרעון בתקציב המדינה, לירידה בשיעורי האינפלציה ולשיפור במאזן התשלומים; בעקבות זאת, נוצרו תנאים נוחים להפעלת תכנית לרפורמה בשווקים הפיננסיים כמשק⁽¹⁾.

בחודשים מאי - יולי 1991 סקר משרד מבקר המדינה את הצעדים שנקטו ליישום הרפורמה בשוק ההון⁽²⁾, כפי שנקבעו בתכנית מ-1986, ואת התוצאות הראשוניות של הצעדים האלה. הסקירה מתבססת בעיקר על מסמכים ופרוטומים של משרד האוצר ובנק ישראל מאז החלת הרפורמה, ועל ביקורות קודמות של מבקר המדינה בנושאים הקשורים אליה, כפי שפורסמו בדוחות השנתיים האחרונים. בנושא אחד - הטבות מס מיוחדות וחריגות לביטוח מנהלים ולסוגים אחרים של ביטוח חיים - ערך משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות שנתיים קודמים, והעלה גם ממצאים חדשים.

מעורבות הממשלה בשוק ההון

1. מעורבות הממשלה בשוק ההון בישראל התבטאה בגיוס הון, בהקצאתו, בקביעה מינהלית של שיעורי תשואה ובקביעה של שיעורי מס מפלים. להלן מתוארות הדרכים שבהן התערבה הממשלה בשוק ההון:

(1) מקובל להבחין בין שוק ההון לבין שוק הכספים. בשוק ההון מועברים משאבים מיחידות חוסכות ליחידות משקיעות ולממשלה באמצעות ניירות ערך לזמן בינוני ולזמן ארוך. בשוק הכספים נפגשים היצע והביקוש לכספים לתקופה קצרה, בדרך כלל פחות משנה.

(2) הרפורמה בשוק הכספים שהפעיל בנק ישראל אינה נדונה בפרק זה.

(א) הטלת חובה, מכוח תקנות שהוציא שר האוצר, על קופות גמל⁽³⁾ להשקיע את הרוב הגדול של הונן באוצר, במישרין או בעקיפין. חובה דומה הוטלה על הבנקים בגין כספי תכניות חיסכון, באמצעות הוראות נזילות של בנק ישראל. בדרך זו גייס האוצר חלק גדול מאוד מכלל חסכונות הציבור; כתוצאה מכך, הגיע רק חלק מצומצם מחסכונות הציבור לשוק ההון החופשי.

(ב) קביעה מינהלית של תנאי ההשקעה של אפיקי החיסכון, ובהם שיעורי הריבית, תנאי ההצמדה, תקופת ההשקעה, שיעורי העמלה והמרווח למתווכים הפיננסיים. האוצר נהג לקבוע לכל אפיקי חיסכון תנאים אחרים.

(ג) הנפקת אג"ח מיוחדות⁽⁴⁾, שהיינו אג"ח לא סחירות, מסוגים שונים, שכל אחד מהם נועד להנפקה רק למגזר אחד של החיסכון המוסדי: קופות גמל לקיצבה, קופות ביטוח חיים צמוד, קופות גמל אחרות, והבנקים (בגין תכניות חיסכון). על אף השינויים הרבים שחלו בביקוש ובהיצע בשוק ההון במהלך השנים, לא נהג האוצר לשנות את שיעור הריבית הנקוב בהנפקות חדשות של כל סוג של אג"ח מיוחדות, אלא לעתים רחוקות מאוד: השינוי האחרון של הריבית הנקובה באג"ח מיוחדות לקופות גמל לקיצבה היה ב־1976⁽⁵⁾.

התוצאה הבולטת של נוהג זה היא, שלאחר הירידה הגדולה בשיעורי התשואה של אג"ח סחירות, שחלה מאז הפעלתה החלקית של הרפורמה, בעקבות הקטנת הגרעון בתקציב המדינה, עדיין יכולות קופות גמל לקיצבה (שעליהן לא הוחלה הרפורמה) וחברות ביטוח (שהרפורמה לא יכלה לחול אלא בגין פוליסות שנמכרו לאחר מועדי התחולה של השינויים שנעשו בתנאי ההשקעה) להמשיך לרכוש מהמשלה אג"ח הנושאות תשואה גבוהה במידה ניכרת מזו השוררת בשוק ההון החופשי.

(ד) הבטחת תשואה בשיעור קבוע למוסדות חיסכון מסוימים: האוצר הבטיח לחברות הביטוח המנהלות קופות ביטוח חיים צמוד, וכן לקופות גמל בנקאיות אחדות, שהבטיחו לעמיתיהן תשואה קבועה, כי הוא יאפשר להן – לכל אורך תקופת הפוליסה של המבוטח (או חברות של העמית בקופת הגמל) – להשקיע את מרבית כספי החיסכון באוצר, בתשואה קבועה, לפי השיעור שהיה בתוקף בעת תחילתה של פוליסת הביטוח (או בעת הצטרפותו של העמית לקופת הגמל). אלו התחייבויות מרחיקות לכת, שיש בהן כדי למנוע מהאוצר להחיל על פוליסות אלו (ועל העמיתים שהצטרפו עד

(3) קופות גמל לתגמולים ולפיצויים (שרובן מנוהלות בידי בנקים), קופות גמל לקיצבה (קרנות פנסיה) וקרנות השתלמות. תכניות לביטוח חיים שמנוהלות על ידי חברות ביטוח מוגדרות גם הן קופות ביטוח, שהן סוג מיוחד של קופת גמל.

(4) מיעוטן של איגרות החוב המיוחדות שהונפקו לקופות גמל לסוגיהן הן אג"ח שהנפיקה המדינה (בעיקר לחברות ביטוח ולקרנות השתלמות, שחויבו לרכוש מלוות מדינה מיוחדים), ואילו רובן הן אג"ח שהנפיקו חברות בנות של בנקים, ואשר שרי האוצר אישרו בזמנם כניירות ערך מאושרים לעניין חובת "ההשקעה המוכרת" של קופות הגמל. אג"ח המיוחדות שהנפיקו חברות בנות של בנקים הן למעשה התחייבויות עקיפות של אוצר המדינה: את רובן אישר האוצר בתנאי שכספי התמורה שלהן יופקדו במלואם באוצר במשך מלוא תקופתיהן: מיעוטן שימשו מקור להלוואות שבגינן העניק האוצר "ביטוח הצמדה": והנותרות שימשו למעשה מקור ל"כספי בנק חופשיים" שהאוצר נהג לגייס – על אף עלותן הגבוהה – כפיקודנות באוצר וכמקור להלוואות בביטוח הצמדה.

על העלות המיותרת לאוצר, שהייתה כרוכה בשיטה של גיוס הון באמצעות אג"ח לא ממשלתיות, ועל אי־תקינותה, מתחו מבקרי המדינה ביקורת בדוחות שנתיים רבים (ראה בדוח שנתי 37, עמ' 70 – 72). בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, הפסיק האוצר ב־1987 את הנפקתן של אג"ח לא ממשלתיות לצורך גיוס הון לאוצר (להבדיל מהנפקת אג"ח לא ממשלתיות לשימוש חופשי בשוק ההון, על אחריותם של המנפיקים – שהיא תופעה רצויה). אומדן החיסכון לתקציב המדינה כתוצאה מיישום המלצת הביקורת, ראה עמ' נז. התשלומים מתקציב המדינה לבנקים בגין העמלות המיותרות שהאוצר התחייב בהן עד אז, צפוי שיסתיימו בשנת 2007.

(5) שינויים בתנאים הנלווים של אג"ח אלו, שיש בהם כדי להפחית במקצת את תשואתן, נעשו ב־1990 וב־1991 (ראה להלן).

מועדים מסוימים לקופות הגמל המבטיחות תשואה) את השינויים בתנאי ההשקעה, שהאוצר מפעיל מפעם לפעם ככל שאר אפיקי החיסכון, על פי הרפורמה בשוק ההון והמדיניות הכלכלית של הממשלה; ראה בעניין זה להלן, ובדוח שנתי 41, עמ' 11 ועמ' 25.

(ה) הכוונת רוב האשראי במשק לזמן בינוני ולזמן ארוך למגזר העסקי ולמגזר משקי הבית (משכנתאות), אגב קביעה מינהלית של תנאי האשראי: ההיקף, התקופה, שיעור הריבית, סוג ההצמדה על האשראי ושיעורי העמלה והמרווח למתווכים הפיננסיים. הלוואות אלו ניתנו, בדרך כלל, בלא תנאי הצמדה ובריבית נמוכה יחסית, דבר שהצריך סכסוד ממשלתי בשיעור גבוה ולא ידוע מראש, בין בדרך של מתן הלוואות לא צמודות במסגרת תקציב המדינה ובין בדרך של הענקת הסובסידיה באמצעות הסדרי "ביטוח הצמדה". האוצר הפעיל הסדרים אלה מחוץ למסגרת התקציב באופן שלא ניתן כל ביטוי בתקציב למתן הלוואות – בעת ביצוען או אף לאחר מכן. הסובסידיה הגלומה בהן לא באה לידי ביטוי בתקציב (או אף בדברי ההסבר להצעת התקציב) בעת מתן הלוואות: בכל שנה נכלל בתקציב, בסעיף "סכסוד אשראי", סכום הסובסידיה שעל האוצר לשלם בפועל באותה שנה⁽⁶⁾. הלוואות הלא צמודות שנתנה הממשלה במסגרת תקציב המדינה תוקצבו בסעיפי התקציב בכל שנה שבה ניתנו; אולם הסובסידיה הגלומה בהן אינה מבוטאת כלל בתקציב המדינה, אלא משתקפת באופן כללי, בהיקף הקטן יחסית של תקבולים מגביית הקרן והריבית בגין הלוואות אלו, לעומת ההיקף הגדול של תשלומי הקרן והריבית בגין המלוות הצמודים והנושאים ריבית גבוהה יחסית, שהממשלה גייסה, בין השאר כדי לממן מתן הלוואות האמורות.

הסדרי ההצמדה הלא סימטריים תרמו רבות לגידול החוב הפנימי. הסדרים אלה בוטלו במידה רבה: בשנת 1979 הפסיק האוצר כמעט לחלוטין לתת התחייבויות חדשות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה ומתן הלוואות לא צמודות במסגרת התקציב (בעניין זה, ראה לאחרונה בדוח שנתי 38, עמ' 7). רובן הגדול של הלוואות שנתנה הממשלה מאז צמודות למדד המחירים לצרכן או לשער החליפין, והסובסידיה הגלומה בהן נובעת מאז בעיקר מקביעת שיעורי ריבית נמוכים יחסית (ראה להלן).

(ו) הטלת חובה לקבל את אישורו של שר האוצר לכל הנפקה של אג"ח לא ממשלתיות וקביעת ייעודן של רבות מהן, במסגרת סדרי עדיפויות של הממשלה שנקבעו מפעם לפעם (נוסף על קבלת האישורים הדרושים מאת רשות ניירות ערך והבורסה).

(ז) קיומם של שיעורי מס שונים לאפיקי חיסכון והשקעה שונים, בעיקר לשם מתן עדיפות לגיוס מקורות לממשלה, ובעקיפין גם למגזרים ולגופים שקיבלו הלוואות מוכוונות (בדבר הטבות המס המיוחדות והחריגות בגין ביטוח חיים, ראה להלן).

2. ההתחייבויות של הממשלה למוסדות החיסכון לזמן ארוך הן חלק גדול מהחוב הפנימי של הממשלה, אשר היקפו (כמו היקפו של החוב החיצוני) גבוה עד מאוד במונחים של חוב לנפש ושל יחס החוב לתוצר. גודל החוב הפנימי מקטין את הגמישות בנקיטת צעדים כלכליים יעילים. כתוצאה מהמצב הכלכלי הקשה ששרר בשנות השבעים ובמחצית הראשונה של שנות השמונים – גרעון ממשלתי גדול, גרעון גדול במאזן התשלומים, שיעורי אינפלציה גבוהים ואי-יציבות – נוצרה בראשית שנות השמונים מגמה, שלפיה עלות מיחזור החוב הפנימי הלכה וגדלה ותקופת החיסכון הממוצעת הלכה והתקצרה. גיוס ההון הגדול יחסית לצורך כיסוי הגרעון הממשלתי והכוונת פעילויות במשק, צמצם מאוד את המקורות הזמינים להשקעות פרטיות לא מועפות.

גיוס ההון מגופי החיסכון המוסדי לסוגיהם ותשלום ריבית גבוהה וקבועה לזמן ארוך יצרו רושם שהדבר ימשך בעתיד, ואיפשרו לגופים האלה להבטיח לעמיתיהם זכויות בשיעור שלא היה מעוגן ביכולתו של המשק הלאומי.

(6) מבקרי המדינה מתחו במשך שנים רבות, החל ב-1970, ביקורת חריפה על אי-תקינותה העקרונית של שיטת ביטוח ההצמדה, על ליקויים בניהול הסדרים ועל עלותם הגבוהה (ראה לאחרונה בדוח שנתי 38, עמ' 1). פרעונן של ההתחייבויות הקיימות בגין הסדרים אלה צפוי שיסתיים לאחר שנת 2000.

3. המעורבות הממשלתית נעשתה בעיקר באמצעות מערכת הבנקאות - הבנקים המסחריים והחברות הכנות שלהם, הבנקים למשכנתאות וחברות ההשקעה הקשורות אליהם - לצורך גיוס המקורות, הכוונת האשראי, מתן שירותים למימון הייבוא והייצוא, הפצת אג"ח ועוד. כתוצאה מכך, צברו הבנקים עוצמה רבה, וחלק גדול מפעילותם לא היה אלא תיווך בשביל הממשלה, במקרים רבים על אחריותה המלאה או החלקית של הממשלה (דהיינו, מידת האחריות והסיכון שבה נשאו הבנקים הייתה מוגבלת). כתוצאה מהפעלת הרפורמה בשוק ההון, גדל החלק של פעילות הבנקים שיש בו משום פעילות עצמאית וחופשית, על אחריותם, והצטמצם חלקו של התיווך בעבור הממשלה (אף כי הוא עדיין ניכר).

4. הממשלה החלה, עוד בשנת 1984, לנקוט צעדים מסוימים לצמצום מעורבותה בשוק ההון. ואלה הצעדים העיקריים:

(א) באותה שנה איפשר האוצר לבנקים למשכנתאות להנפיק אג"ח שיירכשו בידי קופות גמל בנקאיות, לשם מתן הלוואות משלימות לזכאים; אולם למעשה אפשרות זו לא מומשה במידה רבה עד שנת 1988 (ראה להלן).

(ב) בנק ישראל נהג כמשך שנים רבות להתערב התערבות פעילה בשוק איגרות החוב הממשלתיות (השוק המשני) כדי לייצב את התשואות, ולעיתים בניגוד למגמות השוק. מאז שנת 1984 נמנע בנק ישראל מלהתערב בשוק המשני מעבר למתחייב מהבטחת תקינותו של המסחר באג"ח על פי כללי הבורסה; פעילות זו הייתה שולית.

(ג) בנק ישראל החל עוד ב-1984 להנפיק בעבור הממשלה אג"ח סחירות של המדינה בדרך של מכרז; שיטה זו נועדה ליעיל את גיוס ההון של המגזר הציבורי, ולצמצם את עלות מיחזור החוב הפנימי למדינה. בעבר הונפקו אג"ח בשיטת ההנפקה במחירים קבועים, כתנאים שונים לכל מגזר בשוק ההון; שיטת גיוס זו הייתה יקרה ולא יעילה, כיוון שבתקופות שבהן גבר הביקוש לאג"ח גייס המגזר הציבורי הון יותר מן הדרוש ובעלות גבוהה בהשוואה למחיר שהיה נקבע אילו הונפקו אג"ח בשיטה שתאפשר קביעת תשואה בתחרות חופשית. לעומת זאת, בתקופות שבהן נחלש הביקוש לאג"ח, לא עמד המגזר הציבורי בתכנית גיוס ההון הדרוש למיחזור החוב ולכיסוי הגרעון בתקציב.

(ד) בשנת 1985 אישר האוצר תכניות חיסכון צמודות מדד חדשות ושמן "תשואה", שבאו במקום התכניות בשם "רציף" ו"למתמיד", שבמסגרתן הפקידו הבנקים באוצר את רוב כספי החיסכון⁽⁷⁾. ההוראות בדבר השקעת כספי החיסכון בתכניות החדשות חייבו החזקת 75% מיתרת החיסכון באג"ח ממשלתיות סחירות (במקום פיקדונות מיוחדים באוצר), והשאר הותר לשימוש חופשי של הבנקים.

(ה) ביולי 1985 החליטה הממשלה על הפסקת מתן הלוואות תקציביות למגזר הפרטי, ובמקומן הופעלה שיטה חדשה למימון הלוואות מכוונות. השיטה החדשה התבססה על אישור הנפקות של אג"ח למפעלים או למוסדות מימון לצורך מתן הלוואות למפעלים בענפי התעשייה, התיירות והחקלאות שיבצעו השקעות שמרכזו ההשקעות יאשר. הסובסידיה שהייתה גלומה בהלוואות התקציביות הומרה במענק ישיר. ההחלטה על מתן האישור להנפקת אג"ח ועל ממדיה הייתה מינהלית, על פי שיקול דעתו של הממונה על שוק ההון, אך צעד זה הביא ליצירת קשר ישיר בין המנפיקים לבין הציבור, בלי תיווך ממשלתי.

(ו) בשנת 1986 שינה האוצר את ההוראות - הכלולות בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות מס הכנסה) - בדבר השקעות ופעולות אחרות של קופות גמל לתגמולים ולפיצויים, של קרנות השתלמות ושל קופות גמל למטרות אחרות. השינויים

(7) בדבר ליקויים חמורים בניהול התחייבויות האוצר בגין תכניות חיסכון אלו ותכניות אחרות, ראה בדוח שנתי 36, עמ' 97; בדבר תיקון מקצת הליקויים בעקבות הביקורת, ובדבר ליקויים שנותרו בעינם, ראה בדוח שנתי 39, עמ' 20.

היו בעניין הרכב תיק הנכסים, חובות הקופה כלפי העמיתים, מתן הלוואות לחברים, זקיפת רווחים לזכות חשבונות העמיתים ועוד. אשר להרכב תיק הנכסים נקבע, כי ייעשו בערכים משוערכים ולא נומינליים, כפי שהיה עד אז.

כדי לאפשר הפניית מקורות לרכישת ניירות ערך (להלן - ני"ע) של המגזר העסקי, הפחית האוצר, בתיקון האמור לתקנות מס הכנסה ב-1986, את שיעור חובת ההשקעה באג"ח ממשלתיות ובאג"ח לא ממשלתיות מיוחדות שאושרו כהשקעה מוכרת (הסבר בעניין זה ראה לעיל) מכלל יתרת הנכסים של קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ולמטרות אחרות, ושל קרנות ההשתלמות, מ-92% ל-78% מנכסיהן; ובמקביל הגדיל האוצר את מכסות ההיתר להשקעה בני"ע של המגזר העסקי ובהשקעות חופשיות (השקעות לפי שיקוליה של כל קופה).

תכנית הרפורמה בשוק ההון

משרד האוצר ובנק ישראל הכינו בשנת 1986 תכנית לרפורמה בשוק ההון, שנועדה, כאמור, לצמצם את מעורבות הממשלה בשוק זה ולשכלל את מנגנוני השוק על ידי עידוד התחרות בו. בתכנית נקבעו הצעדים והפעולות הנדרשים כדי להגשים את היעדים ארוכי הטווח. ועדת השרים לעניין ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים החליטה, בישיבתה מיום 9.9.86, לאשר את קווי המדיניות שהכינו האוצר ובנק ישראל.

אלה הפעולות והצעדים הנדרשים, כפי שפורטו בתכנית הרפורמה:

1. הגבלת גיוס ההון שהממשלה מגייסת מהציבור להיקף שלא יעלה על צורכי מימון הגרעון בתקציב ומיחזור החוב הפנימי.
2. הנהגת תחרות חופשית בין הממשלה למגזר הפרטי בגיוס הון, אגב ביטול ההעדפות שהיו לממשלה בתחום זה, כגון ביטול חיוב גופים פיננסיים להשקיע את רוב נכסיהם בני"ע ממשלתיים וצמצום השימוש בשיעורי מס מועדפים.
3. הגדלת חלקם של ני"ע סחירים בהון שהממשלה מגייסת והפסקה הדרגתית של הנפקת אג"ח ממשלתיות מיוחדות לגופי החיסכון השונים.
4. הגדלת היקף ההנפקה של ני"ע בלתי צמודים, הנושאים ריבית נומינלית, לתקופות קצרות ולאחר מכן לטווחים ארוכים יותר, בלי לפגוע בתנאי ההצמדה של ני"ע קיימים.
5. הפסקת פעולות התיווך הפיננסי של הממשלה בין החוסכים והמשקיעים, כך שהמגזר הפרטי יוכל לגייס הון ישירות מהציבור, הן על ידי הנפקת ני"ע והן בדרך של קבלת אשראי ממוסדות פיננסיים. כמו כן, תיבחן מחדש מדיניות גיוס ההון מחו"ל בידי המגזר הפרטי.
6. צמצום מירבי של הסגמנטציה (הקיטוע) הקיימת בשוק ההון, המתבטאת בהבדלים בשיעורי הריבית למשתמשים השונים, שמקורה בקביעה מינהלית של תשואות על נכסים והתחייבויות, בהגבלות כמותיות וכן במערכת מסים מפלה בין פעילויות שונות בשוק ההון.
7. הגדלת התחרות בין המוסדות הפיננסיים הפועלים בשוק ההון וצמצום ניגודי האינטרסים בין הפעילויות השונות של אותם מוסדות, אגב בחינת מגוון הפעילויות שלהם וההיקף הרצוי של שליטת המוסדות הפיננסיים לסוגיהם בשוק ההון.
8. שכלול המערכת המוסדית והחוקית של שוק ההון, על ידי חיזוק רשויות הפיקוח ושיפור ההסדרים המוסדיים והחוקיים הנוגעים בדבר.
9. עידוד השקעות המגזר הפרטי באמצעות מענקים ישירים, הטבות מס, ערבויות וכו', ולא בדרך של הכוונת אשראי, מלבד מקרים יוצאים מן הכלל, שבהם להתערבות ממשלתית יש יתרונות ניכרים - חברתיים ולאומיים.

לא נקבעה תכנית מפורטת ליישום צעדים אלה, שתכלול, בין היתר, 'לוח זמנים וסדרי עדיפויות לביצועם'.

יישום הרפורמה בשוק ההון

הממשלה החלה בשנת 1986 בנקיטת צעדים ליישום הרפורמה, לאחר שבשנים קודמות ננקטו, כאמור, צעדים אחדים בכיוון זה. להלן סקירה על הפעולות שננקטו ליישום הרפורמה:

הגבלת גיוס ההון של הממשלה

הגבלת גיוס ההון הממשלתי מן הציבור היא אחד התנאים היסודיים להצלחת תכנית הרפורמה, שכן היא עשויה לאפשר הפניית מקורות מימון השקעות ושימושים אחרים במגזר הפרטי. צמצום הגרעון בתקציב המדינה אכן איפשר צמצום של גיוס ההון על ידי הממשלה; מנתונים המתפרסמים בסקירות השנתיות של בנק ישראל עולה, שהגרעון המקומי ירד מכ-10% מהתוצר בשנת 1984 ל-2.9% ב-1985; בשנת 1986 היה עודף מקומי של כ-2.5% מהתוצר. אולם לאחר מכן נוצר שוב גרעון, והוא הלך וגדל עד ל-5% - 6% בשנים 1989 - 1990.

על פי הדוחות השנתיים של בנק ישראל, בשנים שלאחר הפעלת התכנית לייצוב המשק גייסה הממשלה הון בהיקף העולה על צורכי המימון של הגרעון בתקציב באותן שנים. כדי למנוע ריסון מוניטרי חריף מדי, הורים בנק ישראל כספים למשק באמצעות כלים מוניטריים. בשנת 1989 גייסה הממשלה הון מעבר לצורכי מימון הגרעון, שגדל גם הוא במידה רבה באותה שנה. הגיוס העודף נבע, בחלקו הגדול, מהפקדות גדולות באוצר במסגרת תכניות החיסכון מסוג "דולר מדד", שתנאיהן איפשרו לחוסכים לקבל תשואה גבוהה ולבנקים לקבל עמלה גבוהה למדי, על חשבון האוצר (ראה להלן).

בעניין גיוס ההון על ידי הממשלה מעבר לצורכי מימון הגרעון בתקציב המדינה, נתגלעו חילוקי דעות בין משרד האוצר לבין בנק ישראל. בנק ישראל טען, בין היתר, שלגיוס יתר של הון על ידי הממשלה היו השפעות שליליות על הרכב המימון של המגזר הפרטי, משום שהממשלה ספגה מקורות לזמן ארוך, ואילו בנק ישראל איזן את גיוס היתר באמצעות הורמת מקורות לטווח קצר, שמתאימים פחות למימון השקעות. בדבר נימוקיו של משרד האוצר לגיוס ההון העודף ובדבר השגותיו של בנק ישראל, ראה בדוח בנק ישראל לשנת 1989 (עמ' 271 - 273).

בשנת 1990 צמצמה הממשלה את גיוס ההון שלה מן הציבור במטרה למנוע, ככל האפשר, את התייקרות גיוס ההון. בסוף השנה גדלו צורכי המימון הצפויים של הממשלה עקב התגברות העלייה, והממשלה החלה להשתמש בפקדונותיה בבנק ישראל למימון גרעונה; בנק ישראל קיזז, במהלך השנה, את השפעת ההורמה הממשלתית באמצעות כלים מוניטריים. גם בעניין זה נתגלעו חילוקי דעות בין משרד האוצר לבין בנק ישראל (ראה דוח שנתי 41, עמ' נג, דוח בנק ישראל לשנת 1990, עמ' 252).

הפסקת גיוס ההון באמצעות אג"ח

מיוחדות ופיקדונות מיוחדים

1. לקראת סוף שנת הכספים 1986 החליט האוצר שלא לאשר עוד הנפקת אג"ח מיוחדות, פרט לאלו המיועדות לקופות גמל לקיצבה ולקופות לביטוח חיים המנוהלות בידי חברות ביטוח. אג"ח מיוחדות שימשו לקיום חלק הארי של חובת ההשקעה המוכרת של כל סוגי קופות הגמל; מאז, קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים וקרנות ההשתלמות משקיעות בעיקר באג"ח סחירות - ממשלתיות ואחרות - ובמניות ובכספים אחרים, בכפוף להוראות התקנות.

2. בדצמבר 1986 התקין שר האוצר תיקון לתקנות מס הכנסה, ועל פיו הוגדלו, כאמור, המכסות להשקעות רשות של קופות גמל לתגמולים ולפיצויים וקרנות השתלמות בני"ע של המגזר העסקי ובהשקעות חופשיות. ב-1989 הפחית שר האוצר את מכסת השקעת החובה באג"ח ממשלתיות ובאג"ח מיוחדות (המהוות, כאמור, התחייבויות עקיפות של המדינה), בשלושה שלבים, מ-78% ל-72%; ב-1990 הופחתה מכסת החובה שוב, ל-50%. ההפחתות חלות על יתרת הנכסים המשוערכים של הקופות (להבדיל מההפחתות הנוגעות לתכניות חיסכון, החלות רק על ההפקדות החדשות - ראה להלן): לכן, הפחתת מכסות החובה לקופות הגמל בשיעור קטן יחסית מאפשרת לשחרר לשוק ההון מקורות בהיקף גדול. בד בבד הותר לקופות גמל להגדיל את השקעתן בני"ע לא ממשלתיים ובהשקעות אחרות, ככפוף להגבלות שנקבעו בתקנות.

כטבלה להלן נתונים על השינויים בהרכב ההשקעות של קופות הגמל בשנים האחרונות, על פי הסקירות השנתיות (ל-1991 - הסקירה החצי-שנתית) בדבר הרכב ההשקעות של קופות הגמל ושיעורי התשואה שהן השיגו, שמפרסם אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - האגף).

הרכב הנכסים של קופות גמל - למעט קרנות פנסיה וקופות ביטוח חיים (באחוזים מיתרת הנכסים לסוף שנת הלווח)

1991 (סוף יוני)	1990	1989	1988	
33.4	36.7	40.8	53.7	אג"ח מיוחדות
43.8	41.5	42.2	32.1	אג"ח ממשלתיות סחירות
77.2	78.2	83.0	85.8	ס"ה התחייבויות המדינה אג"ח לא ממשלתיות
8.4	8.6	7.8	6.1	סחירות
4.2	2.9	1.6	0.9	מניות
10.2	10.3	7.6	7.2	השקעות חופשיות
100.0	100.0	100.0	100.0	ס"ה

מהטבלה עולה, שכפי שתוכנן על פי תכנית הרפורמה, חלה ירידה הדרגתית בשיעור ההחזקה הכולל של קופות הגמל בהתחייבויות של המדינה (אג"ח ממשלתיות ואג"ח מיוחדות, שהן למעשה התחייבויות עקיפות של האוצר - ראה לעיל). זאת ועוד, הפסקת הנפקתן של אג"ח מיוחדות לקופות הגמל החל ב-1987 (למעט קופות ביטוח וקופות גמל לקיצבה, שעדיין משקיעות את רובו הגדול של הונן באג"ח מיוחדות, ושהחזקותיהן אינן כלולות בטבלה) הביאה לשינוי גדול בהרכבה של החזקה זו: עם פדיון לשיעורין של אג"ח המיוחדות שהונפקו לקופות הגמל הנדונות עד 1987⁽⁸⁾, ירדו יתרתן ומשקלן בתיקי ההשקעה של הקופות במהירות רבה יחסית (במהלך שנתיים וחצי ירד חלקן ככלל נכסי קופות הגמל הנדונות ממחצית לכשליש).

בסוף שנת 1990 החלו קופות אלו להשקיע סכומים גדולים יותר בני"ע פרטיים, והתפתח שימוש נוסף למקורות של קופות גמל - השקעות בנדל"ן - אך ההשקעות באפיקים אלה עדיין קטנות.

(8) פדיון לשיעורין של אג"ח אלו צפוי שיסתיים בשנת 2004.

3. בדומה לשינויים בעניין ההשקעות של קופות גמל לתגמולים ולפיצויים ושל קרנות ההשתלמות, הכין האוצר גם שינויים של התקנות בעניין קרנות פנסיה, כדי להפנות חלק גדול יותר מהשקעות הקרנות לאג"ח סחירות (ממשלתיות ואחרות), אגב הקטנת משקלן של איגרות החוב המיוחדות בתיקי ההשקעה שלהן, ובמטרה לשכלל את שוק ההון ולהרחיב ולהזויל את גיוס ההון החופשי למגזרים היצרניים, לבנקים למשכנתאות ועוד (ראה בדוח שנתי 38, עמ' 41). מאחר שההסתדרות הכללית לא הסכימה זה שנים לשינויים שהציע האוצר בתנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה, לא הופחת או הוגבל היקף החזקה שלהן באג"ח מיוחדות, והאוצר לא הגביל את היקף ההנפקה שלהן (בעניין זה, ראה לאחרונה בדוח שנתי 40, עמ' צח, ובדוח שנתי 41, עמ' קלב - קלג). קרנות הפנסיה ממשיכות אפוא להשקיע את חלק הארי של כספיהן - לפחות 93% מנכסיהן המשוועכים - באג"ח מיוחדות, שהתשואה בגינן גבוהה במידה ניכרת מזו שמשאו אגה"ח הסחירות שהנפיקה הממשלה בשנים האחרונות.

כפי שהוסבר בדוח שנתי 38 (עמ' 42), החלת הרפורמה בשוק ההון על קרנות הפנסיה - בין בדרך של הקטנת התשואה על אגה"ח המיוחדות שהממשלה תנפיק להן ובין בדרך של צמצום או הפסקה של הנפקת אגה"ח המיוחדות - או הטלת מס על הכנסותיהן מריבית על אג"ח, עלולות להגדיל במידה ניכרת את הגרעונות האקטואריים של הקרנות, או לגרום לצמצום ניכר של הזכויות שצברו עמיתיהן. לפי הנתונים שבמאזנים האקטואריים שהגישו קרנות הפנסיה לאגף, הגרעון האקטוארי שלהן הגיע ב-31.12.90 לכ-21.7 מיליארד ש"ח⁽⁹⁾.

אולם הנהגת הרפורמה נועדה, כאמור, להביא לידי הוזלה חיונית של עלות גיוס ההון למגזר העסקי לצורך מימון השקעות לא מוכוונות. היא אמורה גם לייעל את גיוס ההון לצורך מימון תקציב המדינה, ואף לאפשר לממשלה להזויל⁽¹⁰⁾ (במידה שהיא תצליח לרסן את הגרעון בתקציב), ועל ידי כך - להתאים בהדרגה את התחייבויותיה לקרנות הפנסיה ולכל שאר מוסדות החיסכון ליכולתו של המשק הלאומי לשאת במעמסה של פרעון חובות הממשלה.

בתשובתה לעתירה לבג"צ שהגישה התאחדות חברות לביטוח חיים⁽¹¹⁾, אשר טענה שבהמשך הנפקתן של אג"ח מועדפות לקרנות הפנסיה יש משום הפלייה נגד חברות הביטוח, הצהירה הממשלה, כי אם היא תפעל לביטול הנפקת אג"ח מיוחדות לקרנות פנסיה, ראוי, בהתחשב במצבן האקטוארי של קרנות הפנסיה, כי תינתן להן סובסידיה, אשר גובהה ייקבע על פי ההפרש שבין הריבית השוררת בשוק לבין הריבית שנושאות אגה"ח המיוחדות.

(9) מתוך 14 קרנות הפנסיה, יש שתי קרנות קטנות שאין להן גרעון אקטוארי אלא עודף בסכום זעיר. בחישוב הובאו בחשבון רק החברים הקיימים בקרנות (חישוב לפי "קרן סגורה"), והוא נעשה בהנחה שנקסי רוב הקרנות ישאו תשואה שנתית צמודה למדד בשיעור 5.3% - פרט לקרנות אחדות, שאינן מקבלות את תוספת הריבית של 0.5% שהאוצר משלם לרוב קרנות הפנסיה (בעניין זה, ראה בדוח שנתי 38, עמ' 35 - 36).

(10) להלכה, הרפורמה בשוק ההון הייתה אמורה לייעל את גיוס ההון של הממשלה, אך לא דווקא להזויל אותו: אף היה מקום לצפות שהרפורמה תייקר את גיוס ההון לממשלה, מאחר שהרפורמה מסירה הגבלות מעל גיוס ההון של המגזר הפרטי, המתחרה בממשלה.

אולם למעשה, כאמור לעיל, מאחר שעל פי הנהוג שינה האוצר את שיעורי הריבית הנקובים באג"ח מיוחדות רק לעתים רחוקות מאוד, הרי שהמעבר לגיוס הון בעיקר באמצעות אג"ח סחירות איפשר לממשלה להזויל את גיוס ההון בכך שהקטנת הגרעון בתקציב והגבלת היקף של גיוס ההון של הממשלה באו לידי ביטוי בירידת שיעורי התשואה שנקבעו בשוק בגין אג"ח סחירות שהממשלה הנפיקה.

(11) בג"צ 2010/90, בשג"צ 5292/90, התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ נ. ממשלת ישראל ואח', מ"ה (1) פ"ד, 405.

יצוין שבבג"צ 52/91, עתידות - קופת פנסיה בע"מ נ. שר האוצר ואח' (מ"ה (3) פ"ד, 519), קבע בית המשפט כי משרד האוצר אינו רשאי לסרב להנפיק לקרן פנסיה חדשה אג"ח מיוחדות, כל עוד מונפקות אג"ח כאלה לקרנות הפנסיה הוותיקות, ובהן אחדות שאינן מצויות בגרעון אקטוארי.

חוסר הביטחון ביכולת הקופות לקיים את תשלום הפנסיות בשיעורים שהובטחו לעמיתים לאורך זמן ובתנאים הנתונים הוא חלק מבעיה רחבה יותר, העולה מדוח שהגיש צוות עובדים בכירים במשרד האוצר למנכ"ל המשרד עוד בינואר 1986 (ראה בדוח שנתי 38, עמ' 29). הדוח של הצוות העמיד בסימן שאלה את יכולת המשק הלאומי לקיים את מכלול ההתחייבויות בגין פנסיה, ביטוח וחיסכון לעת זקנה על כל צורותיהם (פנסיה צבורה באמצעות קרנות, פנסיה תקציבית, קצבת זקנה של הביטוח הלאומי, ביטוח חיים עם רכיב של חיסכון ורכיב החיסכון לעת זקנה בקופות תגמולים). הקושי לממן את מימוש הזכויות יבוא לידי ביטוי בעיקר בתקציב המדינה, מאחר שחלק הארי של נכסי המערכות הללו הן התחייבויות של המדינה ואג"ח אחרות שתמורתן מופקדת באוצר, ועליהן מתוספות התחייבויות המדינה בגין פנסיה תקציבית⁽¹²⁾ והשתתפות המדינה בקצבאות הביטוח הלאומי.

בעיית הגרעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה והבעיה הרחבה יותר של יכולת המשק הלאומי (במיוחד של תקציב המדינה) לקיים את מכלול ההתחייבויות בגין פנסיה, ביטוח וחיסכון לעת זיקנה, על כל צורותיהם, הובאו לדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן – ועדת הביקורת) בשנת 1989. בעקבות המלצת מבקר המדינה ועל פי מסקנות הוועדה, החליטה הכנסת ב-15.1.90 לבקש משר האוצר להגיש לה ולמבקר המדינה דין וחשבון על היערכות אוצר המדינה לתקופה שבה מימוש זכויות הפנסיה יטיל נטל כבד על תקציב המדינה. עד למועד סיומה של סקירה זו – מארס 1992 – לא הוגש הדוח המבוקש.

הכנסת ביקשה גם למנות ועדה מקצועית שתבדוק את מערכת הפנסיה בכללותה. ועדת השרים לתכנון ולמינהל החליטה בנובמבר 1989 להקים ועדה כאמור, והיא הוקמה בפברואר 1990. לאחר ישיבות מספר היא השעתה את דיוניה, על רקע תקנות שעת חירום (מיסוי הכנסות פיננסיות מסוימות), התש"ן-1990, והם חודשו ביוני 1991. עד למועד סיום דוח זה, במארס 1992, לא סיימה הוועדה את עבודתה.

בנספח להסכם עסקת החבילה מיום 24.5.91 בין הממשלה לבין ההסתדרות נקבע, כי בתקופת ההסכם (מ' 24.5.91 עד 31.12.92) ימשיך האוצר להנפיק אג"ח מיוחדות לקרנות הפנסיה בריבית הנקובה (5.5%) שהייתה נהוגה זה שנים (מאז 1976), אך האוצר לא ישלם בגין אגה"ח שהוא ינפיק להן עמלת הפצה⁽¹³⁾, ואף לא את תוספת הריבית המיוחדת של 0.5% שהוא משלם לקרנות הפנסיה בגין אגה"ח המיוחדות שהונפקו להן עד מאי 1991 (האוצר ימשיך לשלם את התוספת הזאת בגין אגה"ח שהונפקו עד אז).

המדד הבסיסי של אגה"ח המיוחדות, המיועדות לקופות גמל לקיצבה, הוא המדד האחרון הידוע בעת ההנפקה, ואילו המדד הבסיסי של כל שאר הסוגים של מלוות המדינה הוא המדד בגין החודש שאיגרת החוב מונפקת בו⁽¹⁴⁾. מבקרי המדינה הצביעו פעמים מספר על כך שלקופות גמל לקיצבה מתאפשר לרכוש עד 15 בכל חודש (לפני פרסום המדד) אג"ח שהצמדתן מתבססת על מדד המשקף את רמת המחירים ששררה עד כחודשיים לפני מועד ההנפקה. הדבר היה משמעותי במיוחד בתקופות שבהן שיעורי האינפלציה היו גבוהים, וקרנות הפנסיה ניצלו את זכותן לרכוש כמויות גדולות של אגה"ח המיוחדות לאחר שחלו עליות גבוהות במיוחד במדד, וליהנות מהצמדה למדד שקדם לאותן עליות (בעניין זה, ראה בדוח שנתי 39, עמ' קא, ובדוח שנתי 40, עמ' צח).

בסוף שנת הכספים 1989 הודיע האוצר, שהחל ב-1 באפריל 1990 יונפקו אגה"ח המיוחדות לקופות גמל לקיצבה ב-1 בחודש במקום ב-15, וגם הפרעונות יהיו ב-1 בחודש; שינוי זה צמצם במידת מה את ההטבה שממנה נהנות קופות אלה, אך עדיין נותרה בעינה, בעיקרה, ההטבה הניכרת בגין המדד

(12) ראה עמ' סו.

(13) ראה בדוח שנתי 38, עמ' 43.

(14) המדד הסופי באגה"ח המיוחדות, כמו בשאר אגה"ח שהמדינה מנפיקה, הוא המדד האחרון הידוע בעת הפדיון.

הבסיסי של אגרות החוב המיוחדות (נוסף על ההטבה העיקרית, הגלומה בריבית הגבוהה יחסית הנקובה באג"ח).

4. על פי הסכמים שעשה משרד האוצר עם חברות הביטוח במשך שנים רבות, היה עליהן להשקיע באג"ח ממשלתיות מיוחדות (המכונות אג"ח ח"ץ) את רובם הגדול של הנכסים כנגד עתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים הצמודות למדד, בעיקר תכניות ביטוח מנהלים (לרבות תכניות מסוג "עדיף" וכדומה)⁽¹⁵⁾. תכניות אלו מיועדות לביטוח זכויותיהם הסוציאליות של שכירים שהם ומעבידיהם מפרישים פרמיות ביטוח. הבטחת התשואה על פי הסכמי ח"ץ חלה גם על תכניות אישיות של ביטוח חיים צמוד למדד (בלא קשר עם מעביד). השיעור המירבי להשקעה באג"ח ח"ץ היה 86% מהעתודה להשקעה, ואת יתרת העתודה הותר להשקיע בנכסים אחרים, בכפוף להגבלות שנקבעו בתקנות⁽¹⁶⁾.

ייחודם של הסכמים אלה ("הסכמי ח"ץ") הוא בהתחייבות האוצר הכלולה בהם, כי בגין פוליסת ביטוח שתימכר בתקופתו של כל הסכם, תוכל כל חברה, במשך כל תקופת הפוליסה, להשקיע באג"ח ח"ץ, הנושאות תשואה בשיעור שנקבע בהסכם, את כספי עתודת הביטוח (לפי שיעור ההשקעה שנקבע בהסכם - בדרך כלל 86%), הנובעת מהפרמיות שתקבל החברה במשך כל תקופת הפוליסה. משמעותה של ההתחייבות היא שהממשלה תמכור לחברות אג"ח במשך עשרות שנים בתנאים שאינם משתנים. האוצר לא נתן הבטחה כזאת על השקעות לעתיד לא לקרנות הפנסיה, לא לקופות גמל בנקאיות (פרט לקופות גמל אחדות המבטיחות תשואה בשיעור מסוים) ולא לאף מוסד אחר. החומרה היתרה שיש בהסכמי ח"ץ, כפי שציינו מבקרי המדינה פעמים מספר, היא בכך שכל צעד של האוצר במסגרת הרפורמה בשוק ההון לא יוחל על פוליסות ביטוח שנחתמו לפני תחילתן של אותן צעדי. מגבלה זו פוגעת פגיעה ניכרת ברפורמה וגם מטילה על האוצר עלות ניכרת כל זמן שהריבית על אג"ח ח"ץ גבוהה מזו שנושאים המלוות הסחירים שמנפיקה המדינה⁽¹⁷⁾.

במסגרת הסכמי ח"ץ שנחתמו במשך שנים רבות, הריבית הצמודה המובטחת לחברות הביטוח בגין ביטוח חיים צמוד למדד היא לרוב בשיעור של 5.2% בשנה. בדבר ביקורת בנושא השקעת כספי ביטוח חיים צמוד על ידי חברות הביטוח, ראה בדוח שנתי 41, עמ' 25.

(א) לקראת סוף 1986, כאשר החליט משרד האוצר, כאמור, להפסיק את הנפקתן של אג"ח מיוחדות ובלתי סחירות למרבית קופות הגמל, הוא לא החיל החלטה זו על קופות גמל לקיצבה (קרנות פנסיה) ועל קופות ביטוח (קופות גמל לביטוח חיים עם רכיב של חסכון, המנוהלות בידי חברות ביטוח).

(15) בפרק זה מדובר בביטוח חיים מסוגים שונים - ביטוח חיים מעורב וביטוח לכל החיים, ביטוח מנהלים (המיועד לביטוח שכירים שהם ומעבידיהם מפרישים פרמיות ביטוח), וביטוח פרט. לכל סוג ביטוח כמה סוגי משנה. המכנה המשותף של סוגי הביטוח הנדונים בפרק זה הוא הצירוף של ביטוח עם חסכון. לעומת זאת, תכניות ביטוח חיים (המכונות "ריסק") המיועדות לכיסוי סיכונים בלבד ושאינן בהן רכיב של חסכון, אינן כרוכות בהשקעות במתכונת הנדונה בפרק זה, ואינן מוכות את המבטוחים בהטבות המס הנדונות להלן.

(16) לעומת זאת, קרנות הפנסיה אינן מנועות מלרכוש אג"ח מיוחדות גם מכספי מכסת ההשקעה החופשית שלהן.

(17) האוצר היה עשוי לכאורה ליהנות מגיוס הון וול יחסית בזמנים שבהם הייתה הריבית באג"ח ח"ץ גבוהה פחות מזו של מלוות סחירים: אין זה מן הנמנע שיווצר שוב (בשל גידול רב בגרעון בתקציב, למשל) מצב שבו הריבית על אג"ח ממשלתיות סחירות תהיה גבוהה מזו על אג"ח המיוחדות. אולם הביקורת העלתה שבכמה שנים שבהן שרר מצב כזה, איפשר האוצר לחברות הביטוח להגדיל במידה ניכרת את השקעותיהן במלוות סחירים או בהשקעות אחרות, וכך בכך להקטין את היקף הרכישות של אג"ח ח"ץ. במשך תקופה ניכרת העניק להן האוצר זכות לרכוש שוב אג"ח ח"ץ בכל עת שימכרו או שיפדו אג"ח סחירות. כתוצאה מכך התאפשר לחברות ביטוח להשיג, ללא כל סיכון, רווחים ניכרים על חשבון משרד האוצר (ראה בדוח שנתי 41, עמ' 32 - 34).

(ב) במסגרת הרפורמה בשוק ההון היו החברות אמורות למכור סוג חדש של פוליסות, המשתפות את המבוטחים ברווחי ההשקעה אולם אינן מבטיחות להם תשואה קבועה בעתיד; בדרך זו היה האוצר אמור להשתחרר מהצורך להנפיק אג"ח ח"ץ בגין פוליסות חדשות.

בדוח שנתי 36 (שניתן כחצי שנה לפני החלטת הממשלה בדבר הרפורמה בשוק ההון) קבע מבקר המדינה:

"לדעת הביקורת, הערכתו של אגף שוק ההון כי חברות הביטוח אינן מוכנות עדיין להפעיל תכניות ביטוח חיים מעורב שאינן נשענות על הבטחת התשואה, אינה מצדיקה המשך מתן הבטחת התשואה בידי האוצר. הבטחת התשואה הריאלית על השקעות עתידיות בגין ביטוח חיים צמוד – ובמיוחד כאשר אין היא מאוזנת בהפחתה מתאימה של שיעור התשואה – מעמיסה על האוצר התחייבות פיננסית לטווח ארוך מאוד שאינה מוצדקת, בהתחשב בשינויים העשויים לחול במדיניות הממשלה, ובתנודות העשויות לחול בשיעורי התשואה בשוק ההון, במשך עשרות השנים הבאות. הבטחת התשואה גם מעניקה לחברות הביטוח יתרון כלתי מוצדק בשיווק ביטוח מנהלים לעומת קרנות פנסייה וקופות גמל בנקאיות. מכל מקום, הואיל ולא ניתן לבטל התחייבות כזו לגבי פוליסות קיימות, על האוצר לטפל במשנה זריזת בהנהגת תכניות ביטוח חדשות שלא יהיו מבוססות על הבטחת התשואה בידי האוצר."

למעשה התארך יישומה של הרפורמה בשוק ההון בתחום ביטוח החיים יתר על המידה⁽¹⁸⁾. משרד האוצר איפשר לחברות הביטוח במשך יותר מארבע שנים למכור פוליסות שבגינן הוא מחוייב להנפיק להן למשך כל תקופותיהן אג"ח הנרשאות ריבית בשיעורים יותר גבוהים מאלה שנשאו אג"ח הסחירות שהנפיקה הממשלה בעת שנמכרו הפוליסות.

בהסכם ח"ץ לשנת 1988 נקבע לראשונה שינוי בעניין פוליסות ביטוח אישיות חדשות, המבטיחות תשואה קבועה, ולפיו יושקעו 86% מעתודותיהן באג"ח ח"ץ הנרשאות ריבית בשיעור של 4% בשנה (במקום 5.2%). בד בבד, נוצר מסלול חלופי לביטוח חיים צמוד – פוליסות "משתתפות ברווחים"; על פי ההסכם, בגין פוליסות מסוג זה, ישקיעו חברות הביטוח 50% מעתודותיהן באג"ח ח"ץ הנרשאות ריבית של 5.2% ו-50% הנתורות יושקעו בהשקעות חופשיות כפי שנקבע בתקנות⁽¹⁹⁾. היקף המכירה בפועל של פוליסות משתתפות ברווחים היה קטן.

על פי דרישת התאחדות חברות לביטוח חיים, החיל האוצר את שני השינויים הללו בהסכם ל-1988 (ואחר כך שוב בהסכם ל-1989) רק על ביטוח אישי (ביטוח פרט), ולא על ביטוח מנהלים לסוגיו (ביטוח שכירים במסגרת הסכמים עם מעבידים). השלב השני של הרפורמה בביטוח אישי (הקטנת המכסה המותרת להשקעה באג"ח ח"ץ, או הפחתת שיעור הריבית עליהן) – בגין פוליסות חדשות בלבד, שתוכנן להפעלה ב-1989, נדחה, לפי בקשת התאחדות, ל-1990, אך לא בוצע גם במהלכה.

(ג) רק בתחילת 1990 נקבעו גם לפוליסות חדשות של "ביטוח מנהלים" אותם שני מסלולי השקעה שנקבעו ב-1988 לביטוח אישי. בתחילת 1991 סוכם בין האוצר לבין חברות הביטוח, כי יימכרו להבא פוליסות משתתפות ברווחים בלבד, אך האוצר יבטיח את התשואה על אג"ח מיוחדות שבהן ישקיעו החברות חלק מכספי העתודה בגין פוליסות שיימכרו ב-1991; הבטחה זו תחול על 40% מהיקף העתודה (במקום 50%), ושיעור הריבית המובטח לחברות הביטוח יהיה 4% (במקום 5.2%).

(ד) משרד האוצר הודיע לחברות הביטוח, כי הסדר זה זמני הוא וייפסק בסוף שנת 1991; דהיינו, פוליסות שייחתמו החל בינואר 1992 לא ייהנו מכל הבטחת תשואה מטעם האוצר. עם זאת, כוונה זו של האוצר לא עוגנה בהסכם הח"ץ של 1991 כתנאי מוסכם בין שני הצדדים.

(18) ראה בדוח שנתי 41, עמ' 30 – 32.

(19) תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעת ההון, הקרנות וההתחייבויות של מבטח), התשמ"ז-1986.

בינואר 1992 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי על פי הסכם הח"ץ ל-1992, שהיה אמור להחתם בקרוב, יימכרו מתחילת 1992 רק פוליסות משתתפות ברווחים שאינן כרוכות כלל בהשקעה באג"ח מיוחדות.

5. מבקר המדינה העירה בדוח שנתי 40 (עמ' צט) ובדוח שנתי 41 (עמ' קלד), שהנפקת אג"ח מיוחדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה במתן סובסידיה סמויה לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח ולמבוטחיהן, בלא כל הרשאה תקציבית, ואף בלא דיווח לכנסת ולציבור על קיומה של הסובסידיה, ולא כל שכן על היקפה.

בהצעת התקציב לשנת הכספים 1992 הובא, לראשונה, בדברי ההסבר לסעיף "תשלום ריבית", אזכור קצר של הסובסידיה הגלומה באג"ח המיוחדות, תחת הכותרת "ריבית עודפת לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח". נאמר שם, כי "אומדן רכיב הסובסידיה לשנת 1992 על איגרות חוב שהונפקו החל מ-1986 בלבד, עומד על 486 מיליון ש"ח (במחירי תקציב 1992)". בתקציב הרב-שנתי (תכנית לשנים 1992 - 1994), שהניחה הממשלה על שולחן הכנסת, לראשונה, יחד עם הצעת התקציב לשנת הכספים 1992, הוצגה ההוצאה הצפויה על סיבסוד הריבית לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח⁽²⁰⁾ בסך של 544 מיליון ש"ח⁽²¹⁾ ב-1992 ובסך של 602 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 1993 ו-1994 (הכל במחירי הצעת התקציב ל-1992). בדברי ההסבר נאמר, שבמסגרת התקציב הרב-שנתי תופסק שיטת הסיבסוד הזאת. מן הראוי היה להסביר, שאף על פי שהאוצר קבע שבגין פוליסות ביטוח חיים שיוצאו לאחר דצמבר 1991 הוא לא ינפיק אג"ח מיוחדות (ראה להלן), עדיין הוא יצטרך להמשיך להנפיק אג"ח מיוחדות, הנושאות ריבית בשיעורים המובטחים, בגין כל הפוליסות שהוצאו עד אותו מועד, למשך מלוא תקופותיהן של הפוליסות.

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה, הסביר אגף שוק ההון שאומדן הסובסידיה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח הוצג בלא הפרדה בין הסכומים בגין שני מגזרים אלה משום שאין מדובר באומדנים מדויקים, מאחר שלא ברור מה שיעורי הריבית שהיו נקבעים בשוק אג"ח הממשלתיות הסחירות אילו נוקטו גם קרנות הפנסיה וחברות הביטוח לרכוש אותן, במקום אג"ח מיוחדות.

לדעת מבקר המדינה, מאחר שיש שוני ניכר בין שני המגזרים, ובמיוחד בין הסדרי ההשקעה המיוחדים שהם נהנים מהם, על האוצר להציג בנפרד את הסובסידיה הניתנת לכל אחד מהם ואת ההסברים לה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי בהצגת הסובסידיה בדברי ההסבר להצעת התקציב ל-1992 ובתקציב הרב-שנתי אמנם יש משום שיפור לעומת המצב הבלתי סביר שהיה קיים עד אז, אולם להצגה זו כשלעצמה יש בעיקר משמעות עיונית גרידא, מאחר שהיא נוגעת לאג"ח מיוחדות שהונפקו בעבר, ורק לסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית שיבוצעו בשנת הכספים הנדונה. אין היא נוגעת לסובסידיה שתהיה גלומה בתשלומי הריבית שיבוצעו כעשרים השנים הבאות בגין אג"ח שיונפקו לקרנות פנסיה בשנה הנדונה. מן הראוי, שנוסף על חישוב מהסוג שהציג משרד האוצר, יוצג גם חישוב של ערכה המהוון של הסובסידיה הכוללת שתהיה גלומה באג"ח המיוחדות

(20) גם זה - בגין אג"ח מיוחדות שהונפקו להן החל מ-1986. האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, שבגין אג"ח מיוחדות שהונפקו לפני 1986 לא היה סבסוד, כיוון שהריבית בגין אג"ח ממשלתיות סחירות הייתה גבוהה יחסית, וחלקן בשוק היה קטן עד אותה שנה (שבה הוחל, כאמור, בהפעלת הרפורמה בשוק ההון). אגף התקציבים הסביר, שרק על השנים מ-1986 קיים מערך נתונים ממוחשב.

(21) הפרש בין הסכומים בגין 1992 בשני המסמכים נובע - לפי הסבר שמסר אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה - מכך שבתקציב הרב-שנתי (אך לא בדברי ההסבר להצעת התקציב השנתי). נכלל גם אומדן של תוספת הסובסידיה שתשולם ב-1992, בגין אג"ח מיוחדות שיונפקו באותה שנה.

שיונפקו לקרנות פנסיה⁽²²⁾ בשנת הכספים הנדונה. זהו החישוב שיש לו ערך מעשי לצורך קבלת החלטות בעניין זה.

אגף התקציבים ואגף שוק ההון הסבירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שתקציב המדינה עיקרו ההרשאה להוצאה בשנת הכספים הנדונה, האוצר לא ראה מקום להציג את ערכה המהוון של הסובסידיה בגין אג"ח שיונפקו בשנה הנדונה. עוד הסבירו, שאי אפשר להציג חישוב מהסוג שהציע משרד מבקר המדינה, מאחר שאי אפשר לחזות את שיעורי הריבית שישררו בשנה הנדונה בשוק אגה"ח הסחירות (שהוא קנה המידה להשוואה), ושהצגת ערכה המהוון של הסובסידיה כרוכה בקביעת שער היוון לצורך החישוב.

לדעת מבקר המדינה, תקציב המדינה הוא אמנם תקציב שנתי שעיקרו הרשאה להוצאה, והוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בדבר ההרשאה להתחייב אמנם אינן חלות על גיוס מלוות⁽²³⁾; אולם אין בכך כדי לפטור את הממשלה מהחובה הציבורית להציג בדברי ההסבר להצעת התקציב (ולתקציב הרבי-שנתי) אומדן של הסובסידיה שתהיה גלומה באגה"ח המיוחדות שיונפקו בשנת הכספים הנדונה, המבוסס על הנחה סבירה (שיש להציגה) בדבר שיעורי הריבית שישררו באותה שנה ובדבר שער היוון המתאים.

עם כל זה, הפתרון היחיד שעולה בקנה אחד עם עקרונות הרפורמה בשוק ההון ועם כללי תקצוב נאותים הוא לחדול מהנפקת אג"ח מיוחדות⁽²⁴⁾. כל עוד תראה הממשלה לנכון להעניק סובסידיה למסודות בתחום הביטוח הסוציאלי⁽²⁵⁾, יש לתיתה בצורת מענק ישיר, ויש לקבל לשם כך הרשאה תקציבית מפורשת.

6. על פי הסדרים שעשה האוצר עם שלושה בנקים בשנות השבעים, נהנו שש קופות גמל בנקאיות מהזכות להבטיח לעמיתיהן תשואה ריאלית בשיעורים קבועים או מזעריים בגין כל הכספים שיפקידו בהן העמיתים במשך כל תקופת חברותם בקופות; זכות זו התבססה על התחייבות האוצר לאפשר לקופות אלה להפקיד באוצר את כספי הצבירה שלהן, אם לא יונפקו אג"ח שתשואתן תספיק לכיסוי הבטחת התשואה לעמיתיהן. משרד האוצר קבע במארכ 1988, כי החל ב-1.6.88 לא יוכלו הקופות לקבל עמיתים חדשים בתנאים של הבטחת תשואה קבועה או מזערית; לעמיתים הקיימים נותרה הזכות להמשיך בהפקדותיהם השוטפות בהיקף הריאלי שהיה בתוקף במועד הקובע האמור. האוצר אישר לגדולה מבין שש הקופות מבטיחות התשואה, כי עמיתיה הזכאים להבטחת תשואה, אשר יתחייבו עד 31.12.88 להגדיל את היקף הפקדותיהם השוטפות, יוכלו ליהנות מהבטחת התשואה גם על הסכומים המוגדלים.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים בטיפולו של האוצר בהסדרי הבטחת התשואה עם קופות גמל אלו, ובפרט בהסדרים שעשה האוצר עם אחד הבנקים בדבר הפקדתם באוצר של כספי הקופות הקשורות לאותו בנק (ראה בדוח שנתי 41, עמ' 11 - 25, ובדוח זה, עמ' נ).

7. החל בשנת 1985 הרחיב האוצר את חופש הפעולה של הבנקים בניהולת תכניות חיסכון, על ידי הגדלת החלק מהצבירה הנתון לשימושם החופשי של הבנקים והתרת גמישות רבה יותר בקביעת התנאים לחוסך.

(22) הערה זו הייתה נכונה גם בקשר לאג"ח מיוחדות לחברות ביטוח: אולם לפי הודעת אגף שוק ההון, כאמור, החל בינואר 1992 יונפקו להן אג"ח מיוחדות רק בגין פוליסות שהוצאו עד סוף דצמבר 1991. מכאן, שלחישוב הסובסידיה שתהיה גלומה באגה"ח המיוחדות שיונפקו להן אין ערך מעשי לצורך קבלת החלטות.

(23) על פי סעיף 6(ג) לחוק.

(24) פרט לאג"ח מיוחדות שהאוצר מחויב, כאמור, על פי הסכמים עם חברות הביטוח, להמשיך להנפיק להן בגין פוליסות שהונפקו עד סוף דצמבר 1991.

(25) המדינה הצהירה בפני בג"צ, כאמור, כי ראוי שתינתן סובסידיה ישירה לקרנות הפנסיה, בהתחשב במצבן האקטוארי, אם תופסק הנפקתן של אגה"ח המיוחדות.

(א) במסגרת זו אישר האוצר החל ב-1985 תכניות מדדיות - "תשואה" - שבהן הבנקים היו חייבים להשקיע את רוב כספי הצבירה באג"ח ממשלתיות סחירות במקום להפקידם באוצר. במאי 1987 הופחתה חובת ההשקעה באג"ח ממשלתיות במסגרת תכניות אלו מ-75% ל-65% (במסגרת מכסות אלו, אושר לבנקים לרכוש אג"ח סחירות של המגזר הפרטי במקום מלוות המדינה, בהיקף עד ל-10% מיתרת החיסכון).

לבנקים ניתנה רשות להפקיד באוצר, במסגרת זו, עד 25% מיתרת החיסכון; פיקדונות אלה הוצמדו למדד ונשאו ריבית בשיעור של 3% בשנה. במהלך שנת 1989 הקטין החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) את שיעור הריבית עד ל-0.25%. בנובמבר 1990 קבע החשכ"ל, שהפיקדונות שיפקידו הבנקים באוצר, במסגרת הכיסוי לתכניות חיסכון אלו, לא ישאו ריבית, אלא הבנקים יחויבו בתשלום בשיעור של 0.25% על היקף הפקדוניהם⁽²⁶⁾.

בסוף מאי 1990 נסגרה בפני מצטרפים חדשים תכנית אחרת - "מתמיד חודשי" - שבה חובת ההפקדה באוצר חלה על 60% מכספי הצבירה ועמלת ההפקדה ששילם האוצר לבנקים הייתה בשיעור של 2% לשנה על ההפקדות⁽²⁷⁾.

במגמה להמשיך ולבטל את חובת ההפקדה באוצר, ואף לצמצם את השיעור של השקעת החובה באג"ח סחירות, נפתחה במאסר 1990 תכנית חדשה להפקדות חד-פעמיות, "תשורה" שמה, ובה היה שיעור הכיסוי באג"ח סחירות 65% לתקופת חיסכון של שלוש שנים ו-50% לתקופת חיסכון של חמש שנים. על תכנית זו לא חלה כל חובה או היתר להפקדה באוצר. ביולי נפתחה תכנית מדדית חדשה להפקדות חודשיות, ובה היה שיעור הכיסוי באג"ח סחירות 50%, וכן הורד שיעור הכיסוי של התכנית לשלוש שנים ל-50%.

(ב) אשר לתכניות חיסכון צמודות לדולר או לסל המטבעות, צומצמה במאי 1987 חובת ההפקדה באוצר משיעור של 100% ל-85% (פרט לתכניות "דולר מדד" ו"סל מדד"). הבנקים הורשו לרכוש עד 10% אג"ח סחירות ממשלתיות ולא ממשלתיות במקום ההפקדה באוצר. בסוף אותה שנה צומצמה חובת ההפקדה באוצר כנגד תכניות אלו ל-75%, ועמלת ההפקדה הורדה ל-1.67% לשנה.

באוקטובר 1989, הפקידו הבנקים באוצר סכומים גדולים מאוד במסגרת תכניות החיסכון הצמודות לדולר, בעיקר בתכנית מסוג ברירה "דולר מדד", שכל כספי הצבירה בהן הופקדו באוצר, ובגינם היה האוצר מחויב לשלם לבנקים עמלת הפקדה של 2.5% לשנה (צמוד לדולר). בעקבות זאת הודיע האוצר, כי נסגרת התכנית "דולר מדד" להפקדות חדשות (בעניין זה, ראה בדוח שנתי 41, עמ' קלו - קלז), והקטין ל-1.25% לשנה את שיעור העמלה בגין התכניות הצמודות לדולר או לסל המטבעות ותכניות ברירה מסוג "דולר מדד" (פרט לתכניות חיסכון להפקדות חודשיות).

בפברואר 1990 סגר האוצר את התכניות הצמודות לדולר ולסל, מלבד אלו שההפקדות בהן חודשיות ושההפקדה הראשונה הייתה לפני יום הסגירה; לאחר מכן נפתחו תכניות חדשות הצמודות לדולר, אשר לא הוטלה עליהן חובת הפקדה באוצר, אלא 65% באג"ח סחירות בגין תקופת חיסכון מזערית של שלוש שנים ו-50% באג"ח סחירות בגין תקופת חיסכון מזערית של חמש שנים. בספטמבר אותה שנה הורדה מכסת החובה לרכישת אג"ח סחירות בכל התכניות ל-50%.

כדי למשוך חוסכים, הציעו הבנקים תכניות הנושאות ריבית משתנה והצמדה למטבעות שונים; כמו כן הוצעה לחוסך תכנית עם ברירת הצמדה בין הדולר למדד ונפתחו תכניות שבהן הריבית משולמת בכל חודש.

8. הצעדים שנקטה הממשלה הביאו לגידול חלקן של אג"ח הסחירות בגיוס ההון של המגזר הציבורי מ-23% בשנת 1985 ל-63% בשנת 1988; אולם בשנת 1989 היה שיעור זה 45% ובשנת

(26) ראה בדוח שנתי 39, עמ' 22; בדוח שנתי 40, עמ' קב; ובדוח שנתי 41, עמ' קלז.

(27) ביקורת דובר עלותן הגבוהה לאוצר של תכנית חיסכון זו ושל תכניות אחרות, ראה בדוח שנתי 36, עמ' 94; בדוח שנתי 39, עמ' 20; ובדוח שנתי 41, עמ' קלו.

1990 - 50%. בשנת 1991, לפי נתונים שמסר משרד האוצר, חלקן של אג"ח הסחירות בגיוס ההון גדל ל-71%. הירידה בחלקן של אג"ח הסחירות שחלה בשנת 1989 נבעה בעיקר מהפקדות גדולות באוצר, במיוחד, כאמור, בתכניות החיסכון "דולר מדד", וכן מהסדר שעשה האוצר באותה העת עם אחד הבנקים, שלפיו הפקיד הבנק באוצר, בתנאים של תשואה מובטחת וגבוהה יחסית, סכום גדול בגין כספי הצבירה בקופות גמל המבטיחות תשואה בשיעורים מסוימים (ראה בדוח שנתי 41, עמ' 16 - 20); כמו כן נמשכה הנפקתן של אג"ח מיוחדות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח. גיוס ההון הסחיר בשנת 1990 גדל רק במעט לעומת 1989, כיוון שהממשלה לא רצתה להגדיל את היקף גיוס ההון ולגרום לעליית התשואות בשוק ההון, אך לקראת סוף 1990, חיבבו ממדי העלייה להגדיל את היקף ההנפקות, יחד עם עלייה בתשואות.

9. עלות גיוס ההון של הממשלה באמצעות מלוות מדינה סחירים הלכה ופחתה מ-6.5% - 7% בשנים 1985 - 1986 ל-4.5% - 4.8% בשנים 1987 - 1988 ול-2.7% - 3% בחישוב שלא כולל אג"ח מסוג "כפיר", בשנים 1989 - 1990. ההוזלה הניכרת בעלות נובעת מהירידה בגרעון בתקציב ומהשיפור הניכר שחל באחדים מהאינדיקטורים העיקריים של המשק (בעיקר הירידה התלולה בשיעורי האינפלציה והשיפור במאזן התשלומים), לעומת המצב המסוכן ששרר בשנים שקדמו להפעלת התכנית לייצוב המשק ב-1985. הרפורמה בשוק ההון יכלה, תיאורטית, להשפיע בכיוון של ייקור עלות ההון לממשלה, בגלל ביטול יתרונות גדולים שהיו לאג"ח שהנפיקה הממשלה בתחרות עם המגזר הפרטי; אך בפועל הלכה עלות זו וירדה בהדרגה, בין היתר בשל השפעתם החיובית של השיפור האמור באיתנות הפיננסית של המשק, ושל הקטנת הביקוש של הממשלה להון והפסקת הנפקתן של אג"ח מיוחדות (הנושאות תשואה ריאלית גבוהה יחסית) לקופות גמל בנקאיות ולקרנות השתלמות.

גם השיעור הכולל של עלות גיוס ההון של הממשלה, הכולל את האפיק הלא סחיר (הנפקת אג"ח מיוחדות והפקדות מגופים מוסדיים), הלך וקטן, אך פחות משיעור הירידה בעלות גיוס ההון באמצעות אג"ח סחירות: העלות של סך כל ההון שגויס בהצמדה למדד ירדה מ-6% בשנת 1986 ל-3.7% בשנת 1990, והעלות של גיוס ההון הצמוד לדולר ירדה מ-7.3% בשנת 1986 ל-5.5% בשנת 1990. ירידה זו נובעת במידה רבה מגורם חיצוני: עלות גיוס ההון במט"ח (לכן גם גיוס הון מקומי בהצמדה לשער החליפין, שבו מדובר כאן) במונחים של אחוזי ריבית, תלויה במידה רבה בתנודות בשערי הריבית בשוק היורודולר (ואלה היו במגמת ירידה בדרך כלל, בשנים האחרונות); השפעתם של שכלול מנגנון השוק בארץ, של הביקוש להון ושל דרגת האיתנות הפיננסית של הלווה, לרבות הממשלה, באה לידי ביטוי בעיקר בשיעור המרווח המתוסף לשיעורי הריבית הנייחים הבסיסיים, הנקבעים בשוק היורודולר.

גיוון תנאיהם של מלוות המדינה

כדי להגדיל את המגוון של אג"ח סחירות, מבחינת אורך תקופתיהן, סוג הצמדתן וסוג הריבית שהן נושאות, הנפיקה הממשלה, החל בשנת 1986, בדרך של מכרז, אג"ח צמודות סחירות ל-12 שנה, ל-15 שנה ול-17 שנה, הנושאות ריבית קבועה. אג"ח אלו נועדו בעיקר להשקעות של קופות גמל במסגרת חובת ההשקעה שלהן.

זאת ועוד, כתוצאה מייצובה של האינפלציה ברמה פחות גבוהה מבעבר, ומהמגמה לעודד החזקת נכסים לא צמודים למדד, התרחב, החל בשנת 1987, שוק מלווה קצר מועד (מק"ם) (במקביל לשימוש בו ככלי לניהול המדיניות המוניטרית של בנק ישראל בשוק הפתוח): התפתחות זו לוותה בפעולות שנקטו בעיקר בנק ישראל ומשרד האוצר, כדי להרחיב שוק זה ולשפר את תהליך המסחר בו.

באוקטובר 1988, בעקבות פדיון מניות הבנקים שבהסדר והתעוררות ציפיות לפיחות, החל משרד האוצר בהנפקת אג"ח דולריות חדשות, ל-5 שנים, מסוג "גלבע", הנושאות ריבית משתנה שנקבעת על פי ריבית הפת"ם המשולמת על הפקדות בבנק ישראל.

במהלך שנת 1989 הונפקו אג"ח מסוג "גליל", הצמודות למדד במלואן ל-18 ול-20 שנה. לעומת זאת, במטרה להקטין בהדרגה את חלקן של ההתחייבויות הצמודות מסך החוב הממשלתי, הונפקו גם אג"ח חדשות מסוג "גבע" לתקופה של 6 שנים, שאינן צמודות בשנתן הראשונה, אלא מהשנה השנייה ואילך (כדי לשחרר את החוב הפנימי בהדרגה מהצמדה למדד, הופסקה כבר ב-1988, הנפקתן של אג"ח לתקופה של 6 שנים מסוג "גליל", שהיו צמודות למדד במלואן).

בספטמבר 1990 הופסקה הנפקתן של אג"ח מסוג "גבע", בשל אי-התאמה בין תנאי האיגרת לבין תנאי המסים שנקבעו באותו חודש (ראה להלן), והיא לא חודשה גם לאחר ביטולם של תנאים אלה. האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי האוצר הפסיק את הנפקתן של אג"ח אלו משום שהתברר שעלותן לאוצר הייתה גבוהה יחסית משום שהרוכשים הציעו בעדן מחירים נמוכים, מתוך חשש לסיכון הגלום בהן לרוכשים המעוניינים בהצמדה למדד.

באותו חודש שינה האוצר את שיעור עמלת ההפצה על ההנפקות מ-2% משוויין הנקוב לשיעור עולה, לפי אורך חיי האיגרת, החל ב-0.75% לאיגרות עד ל-6 שנים וכלה בשיעור של 1.25% לאיגרות ל-12 שנים ומעלה.

בספטמבר 1990 התחילו בהנפקה של אג"ח מסוג "כפיר" לתקופה של 10-12 שנים, ומתחילת 1991 ל-7 שנים אג"ח אלו נושאות ריבית צמודה המשתנה אחת לשישה חודשים.

כמו כן אישרו תקנות של איגרת חוב לא צמודה, מסוג "גילון", הנושאת ריבית משתנה כל שישה חודשים. בפועל, לא הונפקו כלל אג"ח מסוג זה, ויחד עם הפסקת הנפקתן של אג"ח מסוג "גבע", היה בכך משום נסיגה (בשל הסיבה שהובאה לעיל) מכוונת הממשלה להגדיל את החלק הלא צמוד בחוב הפנימי. עם זאת, האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, שהיקפו של מק"ם גדול והלך, ושהאוצר החליט להאריך את תקופותיהם של מלוות אלה ולהרחיב את השימוש בהם כבסיס להנפקות לא צמודות.

צמצום פעולות התיווך הפיננסי של הממשלה בשוק ההון

1. ב-1986 הגדיל האוצר במידה ניכרת את היקף ההיתרים להנפיק אג"ח של המגזר הלא ממשלתי, כדי להרחיב את מקורות המימון של המגזר הזה, לאחר שהממשלה החליטה להפסיק לתת הלוואות פיתוח תקציביות ל"מפעלים מאושרים". באפריל 1987 נעשה צעד חשוב בדרך ליצירת תחרות בשוק ההון בכך ששר האוצר נתן לכל החברות במשק היתר כללי⁽²⁸⁾ להנפקת אג"ח ומניות (פרט להנפקות של הבנקים המסחריים, שהיקפן הוגבל).

היקף ההנפקות של ני"ע - אג"ח ומניות - של המגזר הפרטי גדל במידה ניכרת הודות לצעדים שנקטו במסגרת הרפורמה; להלן מובאים נתונים על גיוס הון של המגזר הפרטי באמצעות אג"ח ומניות בשנים 1985 - 1990 (במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים):

שנה	איגרות חוב	מניות וני"ע להמרה	סה
1985	167.7	37.0	203.1
1986	635.7	103.4	739.1
1987	1,044.5	345.5	1,390.0
1988	1,020.2	173.3	1,193.5
1989	874.3	693.3	1,567.6
1990	1,093.1	781.9	1,875.0
1991	317.4	1,366.0	1,683.4

המקור: "התפתחויות בשוק ההון", סקירות שנתיות, המחלקה המוניטרית, בנק ישראל.

(28) במסגרת סעיף 39 לחוק ניירות ערך.

בשנת 1988 ירד היקף ההנפקות של המגזר הפרטי: הירידה נבעה, לפי דוחות בנק ישראל, מן השפל בפעילות הכלכלית ומאי-הוודאות כמשק, עקב הריבוי במפעלים שהיו שרויים או בקשיים. בשנת 1989 גדלו ההנפקות של המגזר הזה, בייחוד הנפקת ני"ע להמרה.

בשנת 1990, הושפעה הפעילות של המגזר הפרטי כבורסה מהאצת קצב הגידול של התוצר ושל ההשקעות המקומיות והייצוא התעשייתי. פעילות זו הביאה לגידול ההנפקות של הבנקים (במיוחד בנקים למשכנתאות) ושל חברות פרטיות. לקראת המחצית השנייה של השנה, הואט קצב ההנפקות בגלל האירועים במפרץ הפרסי, ציפיות לגידול גיוס ההון על ידי הממשלה עקב הגל הגדול של עולים ואי-הוודאות בתחום המסים.

עלות גיוס ההון באמצעות אג"ח שהנפיקו חברות במגזר הפרטי ירדה מ-6.8% כממוצע בשנת 1987 ל-6% בשנת 1988, ל-3.3% בשנת 1989 ול-3.1% בשנת 1990. משמעות הדבר היא הוזלה ניכרת של גיוס ההון של המגזר הפרטי.

2. המכשיר המרכזי ששימש את הממשלה בשנים האחרונות בהתערבותה בתחום הדיור (עד שהוחל בבנייה בהיקף ניכר ביזמת הממשלה, נוכח גל העלייה) היה מתן משכנתאות מוכוונות ומסובסדות לזוגות צעירים ולזכאים אחרים וקביעת תנאים ומגבלות למתן המשכנתאות האחרות. למדיניות הממשלה בתחום הסיוע במימון רכישת דירות נודעת השפעה ניכרת על הפעילות של ענף הבנייה וכן של הבנקים למשכנתאות, שהם המבצעים את ההלוואות.

תהליך צמצום התערבותה של הממשלה התבטא גם בתחום המשכנתאות, שבו הוסרו במהלך שנות השבעים והשמונים הגבלות שונות: נתאפשרה קבלת משכנתא גם לצורך רכישת דירה מיד שנייה ולא רק דירה חדשה; בוטלה תקרת המחיר של הדירה הנרכשת והוגדל השטח המירבי של הדירה. גם תהליך קביעת הזכאות פושט בהדרגה.

כדי להקטין את חלקו של תקציב המדינה במימון המשכנתאות, איפשר האוצר לבנקים למשכנתאות, עוד ב-1984, להנפיק אג"ח לקופות גמל לשם מתן הלוואות משלימות לזכאים, בתנאים שעליהם הוסכם בין האוצר לבנקים, ובכלל זה שיעור הריבית שהבנקים יגבו מהלווים. למעשה, עלתה לעתים קרובות התשואה בשוק המשני על זו של אג"ח שהציעו בנקים למשכנתאות לקופות הגמל, ואז נמנעו קופות הגמל מרכישתן; באותן תקופות העמיד האוצר מימון תקציבי לבנקים שלא הצליחו לגייס מקורות מקופות הגמל. החל בשנת 1988, לאחר הקטנת המכסו של חובת ההשקעה של קופות גמל לתגמולים ולפיצויים וקרנות השתלמות במלוות המדינה ובהתחייבויות עקיפות של המדינה, גייסו הבנקים למשכנתאות מגופים אלה חלק מהסכומים שהשתחררו, ובכך התרחב החלק של המשכנתאות שניתנו מכספי בנק, לעומת הלוואות מתקציב המדינה. לקראת סוף אותה שנה, החלו חברות הביטוח לתת משכנתאות, דבר שהגביר את התחרות בין הגופים המלווים. בשנת הכספים 1989, נוכח ירידת הריבית שחלה בשוק ההון, הפסיק האוצר לתקצב מימון לבנקים למתן הלוואות משלימות והן מומנו מאמצעים שגייסו הבנקים.

גורמים אלה, יחד עם שאר הצעדים שננקטו, הביאו לירידת שיעור הריבית על האשראי מסוג זה ממקורות בנקאיים מ-11% ב-1987 ל-4.5% ב-1990 ולהתגברות התחרות בין הבנקים למשכנתאות, אגב הנהגת מכשירים חדשים בשוק, כגון ריבית נידת.

תנאי המשכנתאות התקציביות שונו כך שסכום הסיוע הוגדל, החזור החודשי הוקטן, חלק מהסיוע נהפך למענק והיתרה ניתנת כהלוואה בריבית אחידה לכל הקבוצות בשיעור של 4.5% בשנה. עם זאת, מתן הלוואות בשיעור ריבית אחיד זה מתאפשר על סמך הסכם, שלפיו התחייב האוצר לתת לבנקים המלווים סובסידיה מתקציב המדינה לפי הפרש בין שיעור זה לבין שיעור הריבית השורר בשוק על הלוואות אפתיקאיות לא מוכוונות⁽²⁹⁾.

(29) ראה בדוח זה הפרק "הסדרים בין האוצר ובנקים למשכנתאות". בינואר 1992, לאחר סיום הביקורת, הוחלט להפעיל את חוק הלוואות לדיור, התשנ"א-1991. לצורך כיצוע החוק, תיידרש מעורבות עמוקה של

ביטול הטבות מס מיוחדות

אחד האמצעים להתערבות הממשלה בשוק ההון הוא קביעת שיעורי מס מפלים בין מכשירי חיסכון שונים וכן בין משקיעים שונים. קביעת שיעורי מס מפלים גורמת לעיוותים בהקצאת המקורות כמשק בכך שהיא משפיעה על סדרי ההעדפה של החוסכים בשוק ההון; שכן מביאים החוסכים בחשבון שיקולי מס בבחירת מכשיר חיסכון זה או אחר. מכאן, שאחד האמצעים העיקריים הנדרשים כדי להשיג את יעדי הרפורמה בשוק ההון, הוא צמצום מירבי של ההעדפות הקיימות במערכת המסים.

1. קיימים הבדלים בתנאי המסים של החיסכון הסוציאלי של מעבידים ועובדים בין הסוגים השונים של קופות גמל, הן בשלב של הפרשת סכומים חודשיים על ידי המעביד והעובד, והן בשלב המימוש של הצבר הפיצויים והתגמולים או הגימלה, לרבות הרווחים. למשל, בשלב הפרשה קיימות: הטבות להפרשה לקופות ביטוח חיים לעומת קופות גמל בנקאיות וקופות גמל לקיצבה; הטבה לקופות ביטוח חיים ולקופות גמל לקיצבה לעומת קופות גמל בנקאיות⁽³⁰⁾; והטבה לקופות גמל לקיצבה בלבד. בשלב מימוש הזכויות שהצטברו בקופות גמל לסוגיהן, נהנים המבוטחים בקופות ביטוח ועמיתיהן של קופות גמל בנקאיות מיתרון מס מפליג בהשוואה למבוטחים בקופות גמל לקיצבה, יתרון הנובע מאופן המימוש של זכויותיהם: בצורת פדיון הון חדיפעמי בנין תגמולים ופיצויים, ולא בצורת קיצבה חודשית. כספי התגמולים בקופות ביטוח ובקופות גמל בנקאיות פטורים לגמרי ממס, וכספי הפיצויים פטורים ממס פרט לסכום פרט לעולה על מכסה מסוימת; לעומת זאת, עובד המקבל קצבאות מקופות גמל לקיצבה חייב במס הכנסה עליהן, פרט לפטור על 35% מהקיצבה, עד תקרה מסוימת. כך מופלה לרעה המנגנון של קיצבה לעומת המנגנון של פדיון התגמולים בסכום חדיפעמי, או בכמה סכומים חדיפעמיים (בנושא זה, ראה בדוח שנתי 38, עמ' 28).

2. מבקרי המדינה הצביעו בארבעה דוחות שנתיים⁽³¹⁾ על קיומן של הטבות מס מיוחדות וחרייגות, המקנות לביטוח מנהלים העדפה לעומת קרנות פנסיה, ובמיוחד לעומת קופות גמל בנקאיות.

(א) מבקרי המדינה ציינו, שהטבות המס המיוחדות והחרייגות הקשורות לביטוח מנהלים נלזמים בהן יתרונות כספיים ניכרים, בעיקר לבעלי הכנסות גבוהות. תופעה זו חמורה גם מכיוון שהיא מעוררת שיווק תכניות שעלותן נכונה מאוד לאוצר ולמשק (לרבות המעסיקים והעובדים המבוטחים), בשל הוצאות התיווך והתפעול הגדולות של ענף ביטוח החיים.

האוצר במימון הלוואות ובסביבסודן. משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992, שלצורך מתן הלוואות לזכאים בהצמדה של 80% בלבד בגין הקרן, ובריבית של 4% בהצמדה מלאה, כפי שנקבע בחוק, הוסכם עם הבנקים למשכנתאות כי כל אחד מהבנקים יממן, מאמצעים שהוא יגייס, 80% מהסכום של כל הלוואה לזכאי, ויגבה את הקרן ואת הריבית בשיעור של 4% בהצמדה מלאה למדד, ואילו האוצר יפקיד בבנק פיקדון תקציבי בלתי צמוד למימון 20% מההלוואה: הפיקדון ישא ריבית בשיעור 4%, בהצמדה מלאה למדד. לשם סיבסוד הריבית בגין 80% מההלוואה, האוצר ישלם לבנק את הפרש בין שיעור הריבית השורר בשוק בגין הלוואות אפותיקאיות לא מכוונות שהבנקים נותנים לבין הריבית שישלמו הזכאים.

(30) המדובר כאן בקופות גמל לשכירים, שהעובדים מפרישים להן הפרשות לתגמולים (חסכון) ומעבידיהם מפרישים לקופות בעבורם הפרשות לתגמולים ולפיצויים. תנאי מס אחרים חלים על קופות גמל לעצמאים (לרבות חשבונות של עובדים שכירים שהם עמיתים עצמאיים בקופות גמל כאלו).

(31) דוח שנתי 33, עמ' 84; דוח שנתי 36, עמ' 115; דוח שנתי 40, עמ' 37; דוח שנתי 41, עמ' 25.

(ב) ועדת הביקורת של הכנסת דנה ב־1983 בממצאי הביקורת. בעקבות הדיון הגיעה הוועדה לסיכומים ולהצעות. הכנסת אישרה ב־7.2.84 את סיכומיה והצעותיה של הוועדה, שהעיקרית שבהן הייתה:

"על המפקח על הביטוח ועל נציבות מס הכנסה למנוע את המצב, שבמסגרת ביטוח מנהלים יינתנו הטבות מס שאינן ניתנות במסגרות אחרות של ביטוח סוציאלי."

בשנת 1985 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 33 ונישום החלטות הכנסת. בדיקת המעקב העלתה כי הליקויים העיקריים בנושא זה לא תוקנו. ממצאי המעקב הוכאו בדוח שנתי 36, ובו נדונו גם ליקויים נוספים בתחום זה.

(ג) בדצמבר 1985 מינה שר האוצר צוות לבחינת הטבות המס לביטוח מנהלים, בראשות הממונה על הכנסות המדינה, ובהשתתפות הממונה על שוק ההון (שהוא המפקח על הביטוח), הממונה על השכר ונציב מס הכנסה. השר הטיל על הצוות להמליץ אם, כיצד ומתי לבטל הטבות מס אלו, כולן או חלקן. הצוות הגיש לשר האוצר באוקטובר 1986 את המלצותיו, ולפיהן יש לבטל את מרבית ההטבות הנדונות. במאס 1987 אישר השר את כל ההמלצות.

(ד) במסגרת דיון על הפיקוח על קופות גמל לקיצבה, דנה ועדת הביקורת של הכנסת גם בהטבות המס המיוחדות לביטוח מנהלים. היא קבעה בסיכומיה והצעותיה בעניין דוח שנתי 38 של מבקר המדינה, שהכנסת אישרה ב־15.1.90, כלהלן:

"2.4 הוועדה רושמת לפניה את מסקנת הביקורת שאין הצדקה להעדפתם, לעניין מס הכנסה, של חסכונות בקופות גמל ובתכניות ביטוח, הנפדים בתשלומים חדרפעמיים, לעומת חיסכון הממומש בצורת קיצבה חודשית; כמו כן אין הצדקה להטבות המס המיוחדות והחריגות הקיימות בקשר לתכניות ביטוח חיים צמוד, כגון ביטוח מנהלים, לעומת קופות גמל וקרנות פנסיה. הוועדה בדעה שיש לבחון את נושא ההעדפות במיסוי, בהקשר לחוסר האחידות בין קופות גמל הנפדות בתשלום חדרפעמי לבין אלו המתמשות בצורת קצבה חדשית ...

3.4 אין בהקמת הוועדה המקצועית המוצעת בסעיף 3.2 לעיל, כדי לפטור את משרד האוצר מלפעול לתיקון הליקויים בעניין מיסוי התכניות לביטוח חיים צמוד, עליהם הצביע מבקר המדינה."

(ה) במעקב שעשה משרד מבקר המדינה ב־1989 התברר, כי רוב העיוותים הנדונים⁽³²⁾ לא תוקנו. אחת מהעדפות המס לביטוח מנהלים (כדבר הקצאת חלק מהפרשת המעביד לפיצויים לשם רכישת ביטוח סיכון מוות – דבר שיש בו כדי להקטין את חבות המס), אמנם תוקנה, אך בדרך לא נאותה: לאחר ששר האוצר אישר את המלצות צוות הבדיקה, אמנם הכינה הנציבות תיקון לתקנות מס הכנסה המבטל את האפשרות לרכוש ביטוח סיכון מוות על חשבון הפרשה לפיצויים, בתחולה מ־1.6.87, אך התאחדות חברות לביטוח חיים ערערה על ההחלטה, ועקב כך דחתה הנציבות את תאריך התחולה ל־1.1.88. לבסוף נענתה הנציבות לבקשתה של ההתאחדות שלא לתקן את תקנות מס הכנסה בעניין זה, ולהסתפק ב"התחייבות ג'נטלמנית" של ההתאחדות לנציב⁽³³⁾.

(32) בדבר ליקויים בתחום זה שלא תוקנו, ושאינם מוזכרים כאן, ראה בדוח שנתי 36, עמ' 116 – 117 ועמ' 123 – 124.

(33) משרד מבקר המדינה העיר לנציבות בינואר 1990 כי בתיקי הנציבות לא נמצא תיעוד של התחייבות זו. הנציבות השיבה, כי לפי מיטב ידיעתה, התחייבותה של ההתאחדות ניתנה במכתב לנציב, אולם היא לא

משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, כי יש טעם לפגם בעשיית שינוי, ואפילו שינוי רצוי, בדרך שתוארה לעיל.

כתשובתה מפברואר 1990 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי לדעתה אין להסתפק בהסכם הג'נטלמני, אלא יש לקבוע בתקנות מס הכנסה, כי לא יהיה אפשר לרכוש ביטוח סיכון מוות אלא מתוך ההפרשה לתגמולים; זאת ועוד, יש לאפשר הפרשה לכיסוי סיכון המוות מתוך ההפרשה לתגמולים לא רק במסגרת קופות ביטוח אלא גם במסגרת קופות גמל אחרות. מתברר, שלא נעשו שינויים בתקנות ליישום עמדה זו של הנציבות.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992, כי האיסור לרכוש ביטוח סיכון מוות מתוך ההפרשה לפיצויים יעוגן בתנאיהן של תכניות הביטוח שהנציב יאשר החל ב-1992, וכי הנציבות שוקדת על הכנת הצעה לשינוי אחדות מתקנות מס הכנסה, ובכלל זה שינוי בנושא זה.

(ו) בדוח שנתי 40 (עמ' 37) נאמר, שבהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990, נכללו הוראות שנועדו לבטל אחדות מהטבות המס המיוחדות לביטוח מנהלים. בדוח שנתי 41 (עמ' 29) צוין, שבחוק שנתקבל בכנסת לא נכלל הפרק הודן במסים על הביטוח הסוציאלי, לרבות ביטוח מנהלים. הנציבות הכינה הצעה לתיקון חקיקה מקיף, שנועד, בין היתר, לבטל את הטבות המיוחדות לענף הביטוח, שעליהן הצביעה הביקורת. הצעה זו נכללה כפרק בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת העלייה), התשנ"א-1990, שהונח על שולחן הכנסת בנובמבר 1990. פרק זה לא נכלל בחוק שנתקבל בכנסת.

(ז) משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, כי הצוות שמינה שר האוצר בדצמבר 1985 לבדיקת העדפות המס הגדונות, ואשר המליץ לבטל את רובן, הצביע על האפשרות לבטל אחת מהן (הפרשות יתר של מעבידים בגין ביטוח מנהלים בשל הצמדתם של סכומי ההפרשה בפוליסות ביטוח מנהלים למדד במקום לשכר)⁽³⁴⁾, בלא צורך בחקיקה. הצוות המליץ: (א) הנציבות לא תאשר עוד תכניות שההפרשות בהן צמודות למדד, אלא רק כאלה שההפרשות בהן צמודות לשכר; (ב) היא תנחה את פקידי השומה לערוך בדיקות מעמיקות כדי למנוע הכרה בהפרשות היתר כהוצאה, בניגוד לתקנות; (ג) היא תפנה את תשומת לבם של רואי החשבון של המעבידים לחובתם לתאם את ההפרשות החורגות מהמותר על פי התקנות. למעשה המשיכה הנציבות לאשר תכניות ביטוח מנהלים (שההפרשות במסגרתן צמודות למדד), נוסף על תכניות מסוג "עדיף" (שההפרשות במסגרתן צמודות לשכר). באשר להמלצה השלישית, ניסתה הנציבות לעגן את החובה לתאם את ההפרשות בתקנות מס הכנסה (תנאים להתרת הוצאות בגין תשלומי מעביד לקופת גמל), התשמ"ח-1988, שהותקנו בינואר 1988. עניין זה נדון בהתכתבות בין משרד מבקר המדינה לבין הנציבות ב-1989 - 1990. כתשובת הנציבות מ-31.5.90 נאמר:

"בשנת 1988 הוצאו תקנות מכוח סעיף 31 לפקודה לפיהן חויבו המעבידים לצרף לדוח אישור כי הסכומים ששולמו לקופת גמל הם בהתאם להוראות הדין.

המציאה למשרד מבקר המדינה העתק מהמכתב. בעקבות הביקורת הנוכחית, מסרה הנציבות למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992 העתק ממכתב של מנכ"ל ההתאחדות לנציב מדצמבר 1987 - שסומן במפורש כטיטוא - והעתק ממכתב פנימי של חברת ביטוח, שממנו עולה שתחולתה של ההתחייבות נדחתה ל-1.3.88. הנציבות לא מסרה למשרד מבקר המדינה העתק ממכתב ההתחייבות עצמו.

(34) על פי תקנות מס הכנסה, ההפרשות לקופות גמל המותרות בניכוי למעביד ולעובד מוגדרות כשיעורים של אחוזים מהשכר.

עד כה למעבידים לא הייתה האפשרות המעשית ליישם את התקנות מאחר וקופות הגמל אינן מסוגלות, לטענתן, למסור פרטים מדויקים על סכום ההפרשה השנתי וסכום הצבירה של כל מעביד לגבי עובדיו. לפיכך, הושעה צירוף האישור על ידי הנציב הקודם עד לקביעת טופס אישור אחר, מתאים יותר. בדוח המבקר הועלתה האפשרות לחייב את [...] (35) במס על הוצאות עודפות בגלל אי-צירוף האישור.

קיים ספק משפטי לגבי תחולת חיוב הוצאות עודפות לגבי הפרשות ביתר שאין לגביהן אישור. הטענה היא כי המגבלה על תשלומי מעביד לקופת גמל לפי סעיף 31 לפקודה היא טכנית ולא מהותית ולכן אין להחיל לגבי הפרשות ביתר את דין ההוצאות העודפות.

נציבות מס הכנסה שוקדת בימים אלה על הכנת אישור חדש ופרסומו בתקנות. לאחר פרסום האישור החדש, הנציבות שוקלת להפעיל החיוב בהוצאות עודפות בהתאם להמלצת דוח הביקורת, כך שהספק שקיים ביחס לתחולת דין הוצאות עודפות בעניין זה, יוכרע, כשיגיע נושא זה לדיון בבית המשפט.

מתברר, שעדיין לא נקבע מהו הפירוש הנכון של התקנות משנת 1988: הספק הנזכר בתשובת הנציבות נותר בעינו.

עוד מתברר, כי אכיפת התקנות, אף לפי הפירוש המקל, עדיין מושעת עקב התמשכותם של דיונים, שהחלו ב-1988, כוועדה משותפת של הנציבות ולשכת רואי חשבון, בדבר פרטיה של מתכונת האישור שעל המייצגים להניש לנציבות על פי התקנות.

משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, כי עיכוב של קרוב לארבע שנים באכיפת תקנות המיועדות למנוע הכרה בהפרשות יתר כהוצאות - ולפי אחד הפירושים, אף לחייב את המעביד במקרמה בנין הוצאה עודפת - לכאורה אינו סביר. עוד העיר משרד מבקר המדינה לנציבות, כי על כל פנים, נוכח הקשיים בתיאום ההפרשות, על הנציבות לפעול במשנה זריזות להפסיק את הוצאתן של פוליסות שההפרשות בנינן צמודות למרד: פוליסות כאלו מועדות מטבען להריגה מתקנות מס הכנסה, והנציבות מתקשה לגלות את החרגות באמצעות ביקורת בספרי הנישומים. יש לציין, שהממונה על שוק ההון הודיע להתאחדות חברות לביטוח חיים עוד באפריל 1987, כי לא יאשרו תכניות ביטוח חיים צמודות מרד החל ב-1.1.88, אולם למעשה לא יושמה החלטה זו, עקב התנגדות ההתאחדות.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992, כי אין ככוונתה לאשר, החל באותה שנה, תכניות ביטוח צמודות מרד שלא יעמדו בהוראות תקנות מס הכנסה.

(ח) עוד הצביעו מבקרי המדינה, ששתיים מהטבות המס המיוחדות לביטוח מנהלים אינן מעוגנות בתקנות מס הכנסה, אלא נובעות מכך שהנציבות אינה מונעת מחברות הביטוח לפעול בשיטות המשמשות למעשה להקטנה מלאכותית של חבות המס של המבוטחים:

(1) במשך שנים רבות לא מנעה הנציבות מחברות הביטוח לנקוט נוסחת חישוב של ערך הפדיון של זכויות העובד בעת פרישתו, אשר איפשרה הקטנה מלאכותית של הצבר הפיצויים (החייב במס בגין סכום העולה על תקרה מסוימת) והגדלה מקבילה של הצבר התגמולים (הפטור ממס בכל מקרה), לשם הקטנת חבות המס. הקטנת חבות המס הושגה על ידי כך שהריבית שהצטברה בפועל על הצבר הפיצויים נקפה להצבר התגמולים (נוסף על הריבית שהצטברה על הצבר התגמולים), ואילו הצבר הפיצויים הוצג כאילו לא צבר ריבית כלל.

בעקבות הביקורת שהובאה בדוח שנתי 33, מינה הנציב ביולי 1984 ועדה לבדיקת סוגייה זו, בראשותו של נציב מס הכנסה לשעבר. במארס 1986 הגישה הוועדה לנציב את הדוח שלה, ובו

(35) המדובר בנישום שהוא גוף הנתון לביקורת של מבקר המדינה, אשר לפי ממצאי הביקורת, הפרשותיו לקופת גמל בגין עובדיו עלו לכאורה בשיעור ניכר על המתור על פי תקנות מס הכנסה.

הומלץ להימנע מלאסור על החברות לנקוט שיטת חישוב זו, בהתחשב בטענת חברות הביטוח שבמקרים רבים, כאשר פוליסה נפדית מוקדם, מועברת ריבית מהצבר התגמולים להצבר הפיצויים (דבר שיכול להטיל על העובד חיוב מס שלא היה נוצר אלמלא ההעברה), ושבתחישוב כולל לא נגרם נזק כספי למס הכנסה, כיוון שהמקרים של פדיון מוקדם רבים מאוד.

משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, כי לא הייתה הצדקה לקבל את הטענה שמאחר שהשפעות המס של העיוותים מתקוות (לפי נתונים שהגישו חברות הביטוח) מבחינת מס הכנסה, אין צורך למנוע את העיוותים הנגרמים הן בהעברת ריבית מהצבר הפיצויים להצבר התגמולים (אכדן מס - בעיקר בפדיון כגיל הפרישה או בשלב מתקדם יחסית של תקופת הפוליסה), והן בהעברה הפוכה (פגיעה בחיסכון של העובד, במקרים רבים של פדיון מוקדם). לכן מן הראוי היה לאסור, בהקדם, את שיטת החישוב המלאכותית.

כתשובה למשרד מבקר המדינה מפברואר 1990, הביעה הנציבות הסכמה מלאה עם עמדת הביקורת בנושא זה. בפברואר 1992 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי על פי תיקון לסעיף 3(ד) לפקודת מס הכנסה, שנחקק ב־1990, שינוי הייעוד של כספים שהופקדו בקופת גמל גורר חיוב במס בשיעור של 40% מהסכום שייעודו שונה; דין זה חל, בין השאר, על העברת סכומים בין הצבר הפיצויים להצבר התגמולים בתכניות ביטוח מנהלים. יש להניח שבכך נמנעת העברת כספים כאמור. עוד הודיעה הנציבות, כי היא מעכבת את אישור תכניות הביטוח החדשות עד שייקבעו בהן תנאים מתאימים בדבר מניעת העברת כספים בין הצברי התגמולים והפיצויים.

(2) לפי פקודת מס הכנסה, סכומים ששילם מעביד לקופת גמל לתגמולים, בשביל עובד שלו, בגין סכום של שכר העולה על תקרת "ההכנסה המזכה", יראום כהכנסת עבודה של העובד בעת ששולמו לקופת הגמל. תקרה זו אינה חלה על הפרשת מעביד לקרן פנסיה. חברות הביטוח הוציאו נספח לפוליסות לביטוח מנהלים, ובו הציגו את הסכומים שהופרשו מעל לתקרה האמורה, כפרמיה עבור תכנית ביטוח גמלה, האמורה להיות קופת גמל לקיצבה.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, בעקבות הביקורת בדוח שנתי 33, כי בדעתה להנחות את פקידי השומה שלא להכיר בהפרשה שנקבעה בנספח הגמלה כהפרשה לקופת גמל לקיצבה.

ב־29.1.84 הוציא סגן נציב מס הכנסה הוראת ביצוע, שבה נקבע, כי "ברור בצורה חד־משמעית שאינה משתמעת לשתי פנים כי הנספח לביטוח קיצבה איננו נספח קביל".

ב־30.4.84 מונתה בנציבות ועדה פנימית לבדיקה מחדש של הנושא. הוועדה הגישה את מסקנתה במתכונת של חוות דעת מאת הלשכה המשפטית של הנציבות. הוועדה קבעה, כי הנספח נועד אך ורק להפחתת מס, שכן הוא אינו מהווה תכנית גמלה אלא אופציה לקבלת גמלה, אשר אינה מיועדת באופן מעשי למימוש. על כן אישרה הוועדה במלואה את הוראת הביצוע.

חוות הדעת לא נדונה בהנהלת הנציבות, וממילא לא נקטה הנציבות את הצעדים המתבקשים ממנה.

ב־11.11.84 הוציא סגן הנציב הוראת ביצוע, שלפיה הוקפא יישומה של הוראת הביצוע הקודמת בגלל דיונים שקיימו הנציבות והאגף בעניין זה עם חברות הביטוח, לפי בקשתן.

המלצה של הצוות שמינה שר האוצר לתיקון הליקוי בדרך אחרת לא יושמה, אף על פי ששר האוצר אישר אותה.

המצב הבלתי סביר שעליו הצביעו מבכרי המדינה בדוחות שנתיים 33, 36 ו־40 עומד בעינו עד סיום המעקב הנוסף בינואר 1992.

בנובמבר 1991 שאל משרד מבקר המדינה את הנציבות, האם הדיונים בנושא זה, שהחלו ב־1984, עדיין נמשכים, ואם כן - האם יש בהם כדי להצדיק המשך ההקפאה של יישומה של הוראת הביצוע שהוצאה, כאמור, לפני קרוב לשמונה שנים.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992, כי היא פועלת לביטול הטבת המס הנובעת מנספח הגמלה במסגרת ביקורת שהיא עורכת בקופות הביטוח. עוד הודיעה הנציבות, כי בדעתה לא לאשר בעתיד תכניות קיצבה כנספחים לתכניות ביטוח שאינן תכניות קיצבה.

3. בדוח שנתי 40 (עמ' 40) וכדוח שנתי 41 (עמ' 29) הצביעה מבקר המדינה, כי ב"תקציב הוצאות המס" לשנים 1988 - 1991, שהממשלה הגישה לכנסת באותן שנים על פי הוראת חוק יסודות התקציב, לא הוזכרו כלל ההטבות המיוחדות לענף ביטוח החיים הצמוד.

מתברר, כי גם בתקציב הוצאות המס שנכלל בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1992 לא נאמר דבר על ביטוח חיים. מהפירוט של הקלות המס הסטנדרדיות בנין קופות הגמל למיניהן, משתמע בכירור שהקלות המס המיוחדות והחריגות לביטוח חיים לא הובאו בחשבון כלל בתקציב הוצאות המס.

הממשלה לא מילאה אפוא - זה חמש שנים ברציפות, מאז נחקקה החובה להגיש לכנסת את תקציב הוצאות המס - אחר הוראת החוק בעניין זה.

לדעת מבקר המדינה, דרוש שהטבות חריגות ככל תחום - בתקציב הוצאות המס כמו בתקציב המדינה (תקציב ההרשאה להוצאה וההרשאה להתחייב) - יוצגו ביתר פירוט וביתר הבלטה, לעומת ההטבות הסטנדרדיות. הפירוט דרוש הן בכימות ההטבות המיוחדות והן בהסבר ענייני להצדקה לקיומן - או לצורך לבטלן. מן הראוי, שמשרד האוצר יגיש לכנסת בהקדם תוספת לתקציב הוצאות המס לשנת 1992, ובה מלוא הפירוט הענייני והכמותי של הטבות המס המיוחדות לביטוח חיים.

4. בשנת 1987 אושרו תקנות מס חדשות - פטור ממס על הנפקה בניכיון (דיסאג'יו) - שלפיהן בוטלו אפילו לרעה במסים, שהיו נהוגות בהנפקות של אג"ח של חברות בהשוואה לאג"ח ממשלתיות. כמו כן בוטל הצורך באישור ועדת הכספים המעניק הגבלת מס על ריבית (ל-35%) להנפקות המגזר הפרטי. עם זאת, השאירה הוועדה בידיה את הסמכות שלא להעניק הגבלת מס בעת הצורך.

הגנה מועדפת על תנאי החיסכון בביטוח חיים

בחוק להגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק ההגנה), נקבע:

1. "בחוק זה, "השקעות ציבור" - הנכסים הפיננסיים המנויים בתוספת.
2. (א) הממשלה לא תפקיע השקעות ציבור שנוצרו לפני תחילתו של חוק זה ולא תשנה לרעה את התנאים שנקבעו להן לפני תחילתו.
- (ב) הממשלה לא תפקיע השקעות ציבור שיווצרו לאחר תחילתו של חוק זה ולא תשנה לרעה את התנאים שיהיו קבועים להן בעת שיווצרו, בין שיהיו זהים לתנאים הקבועים להשקעות ציבור מאותו סוג ערב תחילתו של חוק זה, ובין שיהיו שונים ...

(ג) בסעיף זה, "תנאים" -

- (1) סכום הפרעון או הפדיון;
- (2) מועד הפרעון או הפדיון;
- (3) שיעור הריבית ומועד תשלומה;
- (4) בסיס ההצמדה ושיעורה;
- (5) שיעור המס החל;

הכל לפי העניין.

3. אין לשנות חוק זה ואין לגרוע מהתוספת אלא ברוב של חברי הכנסת.³⁶
הנכסים הנמנים בתוספת לחוק כוללים בין השאר "זכויות עמית בקופת גמל..." ו"פוליסת ביטוח חיים שהוצאה בישראל".

1. בספטמבר 1990 התקין שר האוצר תקנות שעת חירום (מיסוי הכנסות פיננסיות מסוימות), התש"ן-1990 (להלן - תקש"ח). התקנות נועדו להטיל מס בשיעור אחיד של 20% על הרווח הריאלי מריבית שיניבו השקעות פיננסיות שפורטו בהן.

כתקנה 3(ה) נקבע: "בהתאם להוראות חוק ההגנה, תחול תקנה זו לגבי פוליסות שהוצאו ביום הקובע או לאחריו".

על פי התקש"ח היו המבוטחים בפוליסות ביטוח חיים³⁶, שהיו קיימות ביום תחילתן של התקנות (14.9.90) אמורים ליהנות מהעדפה מפליגה. לעומת עמיתיהן של קופות גמל אחרות (בעיקר קופות גמל לקיצבה, קופות גמל לתגמולים ולפיצויים וקרנות השתלמות): הרווח הריאלי מריבית בגין כל ההשקעות של המבוטחים במסגרת פוליסות ביטוח שהוצאו עד מועד התחולה - לרבות סכומים שיופקדו בחברות הביטוח במהלך עשרות שנים בעתיד, עד גיל הפרישה או עד תום חיי המבוטח (לפי סוג הפוליסה) - היה אמור להיות פטור לחלוטין מהמס; ואילו כל הרווח הריאלי מריבית בגין סכומים שיופקדו העמיתים הקיימים בקופות הגמל האחרות לאחר מועד התחולה היה אמור להיות חייב במס; זאת ועוד, היקף הפטור על ההשקעות הקיימות של קופות הגמל האחרות היה אמור להצטמצם בהדרגה (עד אפס, ברכות השנים) עם כל פדיון של נכסים "מוגנים" שבדידהן.

2. בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת העלייה), התשנ"א-1990 (להלן - חוק ההסדרים), הוצע, בסעיף 8(א)(25), לעגן בפקודת מס הכנסה את המס בשיעור אחיד על הרווח הריאלי מריבית על השקעות פיננסיות; בהצעה זו צומצם היקפה של תחולת המס על קופות הגמל האחרות (יחסית למה שנקבע בתקש"ח), בכך שכל קופה הייתה זוכה למעשה לפטור ממס על הרווח הריאלי מריבית בגין היקפו הריאלי של תיק ההשקעות שהיה בדידה ב-14.9.90 (היום הקובע), בלא שפטור זה ילך ויפחת כתוצאה מפדיון נכסים שבתיק ה"מוגן"³⁷.

אולם בהצעת החוק נותר בעינו הפטור המלא ממס על ריבית שיצברו סכומים שיופקדו בעתיד בקופות ביטוח במסגרת פוליסות ביטוח שהיו קיימות ביום הקובע; הריבית שתופק מהשקעתם הייתה אמורה להיות פטורה לחלוטין ממס, ואילו סכומים שיופקדו בשאר קופות הגמל לסוגיהן לאחר היום הקובע, הריבית הריאלית-שתופק מהשקעתן הייתה אמורה להיות חייבת במס.

(36) המדובר בפוליסות ביטוח חיים שיש בהן רכיב של חיסכון (ביטוח מנהלים לסוגיו וביטוח פרט): למעט מפוליסות ביטוח חיים מפני סיכון ("ריסק") בלבד, שאינן נדונות כאן. ההשקעות של חברת ביטוח בגין פוליסות ביטוח מנהלים ושאר סוגי הביטוח שיש בהן רכיב של חיסכון נחשבות, על פי תקנות מס הכנסה, כ"קופת ביטוח", שהיא סוג מיוחד של קופת גמל.

(37) בהודעה מטעם המשיבים לעתירות לבג"צ (בג"צ 4008/90: בג"צ 4279/90), הודיעה פרקליטת המדינה בשם הממשלה ושר האוצר כי לדעתם, הרחבה (יחסית) זו של ההגנה על תיק ההשקעות הקיים של קופות הגמל האחרות הייתה לפניו משרת הדין.

העתירה לבג"צ נסבה על השימוש בתקש"ח להטלת המס, בשלב ראשון, לפני הגשת הצעת חוק ההסדרים. המשיבים הסבירו בהודעה זו כי הטלת המס בדרך של התקנת תקש"ח נועדה לקבוע את מועד התחולה של המס למחרת מועד פרסומן של התקנות; הדבר היה נחוץ כדי למנוע את הנוק הרב שהיה עלול להיגרם למשק אילו התאפשר למוסדות כספיים ולחוסכים לעשות שינויים בהשקעותיהם בתקופת הביניים בין מועד פרסום הידיעה על הטלת המס במסגרת הצעת חוק הסדרים לבין מועד תחולתו אם וכאשר יוטל מס על פי חוק.

3. לפי הפרשנות של משרד האוצר להוראות חוק ההגנה, ההגנה המועדפת לפוליסות ביטוח שניתנה בתקש"ח ובהצעת חוק ההסדרים הייתה מחוייבת מכך שברשימת הנכסים שבתוספת לחוק ההגנה נכללת "פוליסת ביטוח" (משמע - לפי פירוש זה - הפוליסה כולה, לרבות כל הסכומים שיושקעו בה במהלך השנים)⁽³⁸⁾.
4. תוקפן של התקש"ח בוטל למפרע, וההוראות בדבר הטלת מס על הריווח הריאלי מרייבת שנכללו בהצעת חוק ההסדרים לא נכללו בחוק ההסדרים שנתקבל לבסוף בכנסת.
5. משרד מבקר המדינה העלה בפני משרד האוצר בנובמבר 1991 פרשנות חלופית, שלפיה בחוק ההגנה אין מעוגנת כל העדפה לפוליסות ביטוח:

(א) אין להניח שהעדפה מפליגה של מגזר אחד של ביטוח הזכויות הפוציאליות לעומת המגזרים האחרים מעוגנת בחוק ההגנה: חוקה על המחוקק, שלא התכוון לעגן בחוק העדפה כזאת, ואין כדיוק הפרשני מהשוני בניסוח שני סוגי הנכס בתוספת לחוק כדי לבסס העדפה כזו. כפי שנאמר לאחרונה בפסק דין של בית המשפט הגבוה לצדק:

"יש וחוק מבקש להגשים תכלית מפלה. דרושות ראיות חותכות וכבדות, כי אכן זו הייתה תכלית החקיקה. בהעדר ראיות כאלה ההנחה הינה, כי התכלית החקיקתית מבקשת להשיג תוצאה שוויונית"⁽³⁹⁾.

(ב) על פי סעיף 2 לחוק ההגנה, תחול ההגנה על "השקעות ציבור שנוצרו לפני תחילתו של חוק זה", וכן על "השקעות ציבור שיווצרו לאחר תחילתו של חוק זה": ההגנה על אותן השקעות מתבטאת בכך שהממשלה "לא תשנה לרעה את התנאים שיהיו קבועים להן בעת שיווצרו...". השקעות המבוטח בפוליסת ביטוח נוצרות בפועל בכל עת שהוא (ובביטוח מנהלים - גם מעבירו) מפקיד סכום בחברת הביטוח (בדרך כלל פעם בחודש). אין אפוא הכרח לפרש את החוק באופן שיחיל את ההגנה על פי החוק על סכומים שיופקדו לאחר מועד תחילתה של הרעה בתנאי ההשקעה. הביטוי "פוליסת ביטוח" בתוספת נועד רק להגדירה כאחד מסוגי הנכסים הפיננסיים, שהשקעות שיבוצעו בהם יהיו זכאיות להגנת החוק - כל סכום השקעה, לפי התנאים שיהיו בתוקף בעת שיושקע אותו סכום.

(ג) פרשנות זו תואמת היטב את דברי ההסבר להצעת חוק ההגנה. (1) בדברי ההסבר נאמר: "לגבי השקעות שיישעו בעתיד, ההגנה מתייחסת לתנאים כפי שיהיו בתוקף במועד שבו ייעשו" וכן "החוק המוצע בא להבטיח כי לא יתקבל חוק המשנה לרעה תנאים של השקעה לעומת התנאים שהיו קיימים בעת שההשקעה בוצעה, אלא ברוב של חברי הכנסת...". (2) לא זו בלבד שלא נאמר בדברי ההסבר, ולו ברמז, שהשקעות בביטוח חיים יועדפו לעומת השקעות בקופות גמל אחרות, אלא נאמר

(38) לפי הפרשנות של משרד האוצר - אשר יושמה בתקש"ח ובהצעת חוק ההסדרים - חלה ההגנה על פי החוק גם על סכומים שיופקדו בתכניות חיסכון בנקאיות לאחר מועד התחולה של הרעה בתנאים. היקפה של הגנה מועדפת זו פחות גדול מזה של ההגנה המועדפת לפוליסת ביטוח, משלוש סיבות: (א) תקפותיהן של פוליסות ביטוח הרבה יותר ארוכות מאלו של תכניות חסכון. (ב) על פי תקנות שהותקנו לפי חוק עידוד החיסכון, הנחות ממס הכנסה וערבות למלוות, התשט"ז-1956, מוסמך שר האוצר "לסגור" תכניות חסכון (דהיינו לחסום אותן בפני מצטרפים חדשים) בהרעה ברשומות. ואכן ב-13.9.90 "סגר" שר האוצר בפני מצטרפים חדשים את כל תכניות החסכון של הבנקים. על התכניות שנפתחו לאחר מכן חל חיוב המס על פי התקש"ח. ההגנה המועדפת חלה למעשה רק על תכניות להפקדות חדשיות שחוסכים הצטרפו אליהן לפני מועד הסגירה (שכל ההפקדות החדשיות בהן, גם לאחר מועד סגירתן, נחשבות כפיקדון אחד), ולא על תכניות להפקדות חד-פעמיות. (ג) בביטוח מנהלים לסוגיו, סכום ההשקעה נובע מהפרשות של המעביד, בנוסף להפרשות העובד (ובסכום גדול מאלה של העובד), ועל שתיהן חלות הטבות מס ניכרות (ניכוי וזיכוי לעובד והכרה בהוצאה למעביד); מה שאין כן בהפקדות בתכניות חסכון.

(39) כ"ג/89/172,142, תנועת לאו"ר ואח' נ. יושב ראש הכנסת ואח' מ"ד(3) פ"ד 529, 537 מול האות ז', מפי השופט ברק.

בדברי ההסבר: "הנכסים המוגנים הם אלה: ... קופות גמל (קרנות פנסיה, תגמולים, השתלמות, ביטוח מנהלים וכדומה)⁽⁴⁰⁾ וביטוח חיים". פרשנותו של משרד האוצר כרוכה אפוא בהשלמה עם ההנחה שבדברי ההסבר להצעת חוק ההגנה לא הוצגה כלל ההעדפה המעוגנת בחוק לפי אותה פרשנות.

6. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר גם כי דברי ההסבר לסעיף 8(א)(25) להצעת חוק ההסדרים – שהיה בו, אילו התקבלה ההצעה בחוק, כדי לעגן העדפה מפליגה לביטוח חיים – היה בניסוחם כדי להבליע, עד כדי הטעייה, את ההעדפה הזאת. בדברי ההסבר תוארו ההוראות שנקבעו למשך שלושה חודשים בתקש"ח, ונאמר שאותן הוראות בעיקרן⁽⁴¹⁾ יעוגנו בחוק ההסדרים:

(א) בדברי ההסבר נאמר שעל פי תקש"ח הוטל מס על הריווח הריאלי מריבית בידי קופות גמל ועוד; "במקביל, נקבע כי גם הריווח הריאלי מריבית על סכום הפקדות מבוטח בחברת ביטוח ... יחוייב כמס". המילה "במקביל" מטעה, כיון שתחולת הפטור מהמס הייתה הרבה יותר גדולה כתכניות ביטוח מאשר בשאר קופות הגמל לסוגיהן.

(ב) בהמשך דברי ההסבר נאמר:

"לקופות הגמל ניתן ניכוי מיוחד, וזאת כדי למנוע הטלת מס על זכויות עמית שהיו קיימות ביום הקובע. כמו כן נקבע כי מיסוי הפקדות מבוטח בחברת ביטוח יחול רק לגבי פוליסות שהוצאו ביום הקובע או לאחריו."

נוכח ההעדפה הגדולה למבוטחים, שהייתה גלומה בהצעת חוק ההסדרים, לא היה מקום לכתוב "כמו כן ...", אלא דרוש היה לכתוב "לעומת זאת מוצע כי הפטור ממס על הריווח הריאלי מריבית בידי מבוטח בחברת ביטוח יחול לא רק על תיק ההשקעות שהיה קיים ביום הקובע, אלא גם על הרווחים שישאו הסכומים שיושקעו בעתיד, במשך כל תקופת הפוליסה, בנין כל פוליסה שהוצאה עד היום הקובע"; ודרוש היה לנמק באופן מלא את ההעדפה המוצעת.

(ג) ההעדפה לביטוח חיים הייתה מנוגדת לרוחם של דברי ההסבר בדבר המגמה הכללית של ההוראות בענייני מסים ושוק ההון שנכללו בהצעת חוק ההסדרים, כפי שבאה לידי ביטוי במבוא לדברי ההסבר להצעת החוק: "לבטל גורמים שונים המונעים את הקצאתם היעילה וההפשית" של מקורות ההון במשק, ולהביא "ליתר יעילות בהקצאת ההון ... לפישוט ולהאחדת הוראות המס, ליתר שוויון בין עצמאים ושכירים ולשיפור הפרוגרסיביות בחלוקת ההכנסות". אמנם ניתן לומר שכל הביטויים הנזכרים נועדו לתאר את מטרותיהן של הוראות אחרות בקשר לשוק ההון בהצעת החוק; אולם ההעדפה לביטוח חיים לא נזכרה כלל במבוא, וגם בניסוחו היה אפוא כדי להבליע לגמרי בתוך המגמה הכללית של שיפור, במקום להבליטה ולהסבירה, כפי שהיה דרוש.

7. בתשובתה לביקורת, הודיעה הנציבות בפברואר 1992:

"ההעדפה המפליגה לפוליסות הביטוח נקבעה בחוק ההגנה על השקעות הציבור. בעניין זה פעלה הנציבות על פי חוות דעת מפורשת שניתנה בע"פ ע"י היועץ המשפטי לממשלה, וזאת בניגוד לפרשנות החוק שמציעה הביקורת ... אין בדעתנו לפעול לשינוי חוק ההגנה, שכן חוק זה כולל הוראות הגנה כלליות החלות על השקעות הציבור שאינן נוגעות לתחום המס."

8. משרד מבקר המדינה העיר לנציבות כי היה עליה לבקש שחוות דעת משפטית – במיוחד בנושא עקרוני ובעל משמעות כספית גדולה – תינתן בכתב.

(40) הקטע שבסוגריים – במקור.

(41) פרט להבדל שנזכר לעיל.

למיזער, דרוש היה שהנציבות תערוך תרשומת מסודרת של חוות הדעת. היא לא עשתה כך.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי הנימוק שהעלתה הנציבות להימנעות מייזום תיקון לחוק אינו מתקבל על הדעת: אם פרשנותו של האוצר לחוק היא הנכונה, כי אז דרוש, ואף חיוני, ליזום תיקון לחוק; תיקון זה אינו צריך לפגוע בשום זכות אחרת המוענקת למבוטחים על פי החוק, אלא לבטל את ההגנה המועדפת הניתנת למבוטחים בפוליסות ביטוח לפי הפרשנות של האוצר.

9. על פי חוק ההגנה, נהנים החוסכים בקופות גמל לפונדיה - בעיקר קופות גמל בנקאיות לשכירים ולעצמאים, קרנות פנסיה וקרנות השתלמות, וכן כל תכניות ביטוח חיים שיש בהן רכיב של היסכון - וגם בתכניות היסכון ועוד, מהגנה מפני הרעה בתנאי ההשקעה, בתנאי המס ועוד. הגנה זו חלה על הנכסים הפיננסיים שיהיו קיימים בעת שיחול שינוי לרעה בתנאים; שינוי לרעה לא יחול אפוא אלא על סכומים שיושקעו לאחר מועד התחולה של השינוי. זוהי הגנה מרחיקת לכת כשלעצמה. המבוטחים בתכניות ביטוח חיים נהנים (לפי הפירוש שנתן האוצר לחוק ההגנה) מהגנה עוד הרבה יותר מרחיקת לכת: שינוי לרעה לא יחול על הסכומים שישקיע מבוטח (ומעבידו - באשר לביטוח מנהלים לפונדיו) במשך כל תקופת קיומה של כל פוליסה שהוצאה לפני מועד התחולה של השינוי. אין מקום להענקת חסינות כזו לאף מגזר, ובמיוחד לא למבוטחים בביטוח חיים:

(א) "קופת ביטוח" - המסגרת שנקבעה כתקנות מס הכנסה לכל סוגי ביטוח החיים שיש בהם רכיב של היסכון - היא אחד מסוגי קופות הגמל. קופות ביטוח, כמו קופות גמל בנקאיות וקופות גמל לקיצבה, מיועדות במידה רבה למטרה של היסכון והבטחת פרנסה לעת זיקנה, ומשום כך מקבילות או דומות במידה ניכרת הטבות המס הבסיסיות הניתנות לחוסכים בשלושת הסוגים האלה של קופות גמל (אמנם יש גם הבדלים בתנאי המס החלים עליהם; הרפורמה בשוק ההון נועדה בין השאר לצמצם הבדלים אלה).

(ב) המבוטחים בפוליסות ביטוח חיים שהוצאו עד סוף 1990 נהנים, כאמור, על פי הסכמי ח"ץ, גם מההטבה הגדולה של הבטחת האוצר למכור להן אג"ח מיוחדות שישאו תשואה בשיעור קבוע במשך כל תקופת קיומן של הפוליסות (גם בגין פוליסות שהוצאו ב-1991, מחויב האוצר להנפיק לחברות הביטוח אג"ח בתשואה קבועה לשם השקעת חלק ניכר מעתודת הביטוח במשך כל תקופת קיומן).

(ג) המבוטחים בביטוח חיים נהנים גם מהטבות מיוחדות וחריגות בתנאי המס, כפי שפורט לעיל.

(ד) פוליסות ביטוח חיים שיש בהן רכיב של היסכון מיועדות בעיקר לבעלי הכנסות גבוהות (בין השאר משום שהטבות המס המיוחדות הנוכרות בעיקר לעקוף את המכסות שהיו אמורות להגביל את הנאתם של בעלי הכנסות גבוהות מהטבות המס הנהוגות בתחום החיסכון הסוציאלי).

(ה) עלויות התיווך והתפעול במגזר ביטוח החיים גבוהות יחסית למגזרים האחרים בתחום הביטוח והחיסכון לזמן ארוך. הטבות המיוחדות במס (לרבות ההגנה המועדפת הנדונה), וכן הבטחת התשואה, מהוות אפוא למעשה, בחלקן, סובסידיות עקיפות וסמויות לחברות הביטוח ולסוכני הביטוח.

10. משרד האוצר הסביר, כאמור, כי פרשנותו לחוק ההגנה נסמכת על חוות דעת שנתן היועץ המשפטי לממשלה בעל פה. עד מועד חתימת דוח זה, בסוף מארס 1992, לא קיבל משרד האוצר חוות דעת בכתב מאת היועץ המשפטי לממשלה. קשה להעלות על הדעת שהיועץ המשפטי לממשלה, בעניין הדרוש דיוק עוכרתי ומחשבה רבה, נקט עמדה שיש בה משום חוות דעת, קל וחומר הנחייה, כשיחה בעל פה. על משרד האוצר לפעול לבידור סוגייה זו בהקדם. אם הפרשנות לחוק ההגנה שיקבע היועץ המשפטי לממשלה תהיה שונה מזו שהעלה משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ליזום בהקדם תיקון לחוק ההגנה כדי לבטל את ההעדפה המועדפת בחוק לפי פרשנות האוצר. הדבר נחוץ משתי סיבות (מלבד עצם הצורך העקרוני בביטול ההעדפה):

(א) כדי למנוע כל תביעה או טענה מצד מבוטחים או חברות ביטוח. יש לציין, שאין זה חשש גרידא, רק מפני האפשרות שהאוצר יחליט אי-פעם לזוּם שוב חקיקה להטלת מס על רווחים מהשקעות פיננסיות. קיים גם חשש מפני טענות שעלולות לעלות לכשיפעל האוצר לבטל את העדפות המס המיוחדות והחריגות בכיטוח חיים, שעליהן מתחו מבקרי המדינה ביקורת חוזרת ונשנית.

(ב) כדי למנוע שהוראת החוק (על פי הפרשנות שנקט האוצר), שלפיה נהנה מבוטח בכיטוח חיים מחסינות מלאה מפני כל הרעה שהיא, אף בגין סכומים שיושקעו בעתיד, תנוצל כיתרון בשיווק ביטוח זה על פני קופות גמל בנקאיות וקופת גמל לקיצבה.

שכלול המערכת המוסדית של שוק ההון

אחד היעדים של הרפורמה, כאמור, הוא שכלול המערכת המוסדית והחוקית של שוק ההון, כדי להבטיח פעילות תקינה של שוק זה, אגב שמירה על עניינו של ציבור המשקיעים בני"ע. אלה עיקר הצעדים שנגקטו בתחום הזה:

1. בסוף שנת 1988 התקבל תיקון מספר 9 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968: במסגרתו הודקו הפיקוח והבקרה של הרשות לניירות ערך על הבורסה לניירות ערך, אגב דרישה ל"גילוי נאות" בהנפקות של חברות ציבוריות; נקבעו כללים להסדרי נאמנות באיגרות חוב; ולמחזיק מניות יחיד ניתנה אפשרות להגיש "תובענה ייצוגית", שהיא תביעת החברה בשם כלל מחזיקי המניות על נזקים שנגרמו להם בגלל היעדר גילוי נאות.

2. בשנת 1990 נחקק תיקון מס' 11 לחוק ניירות ערך, שהסדיר בעיקר שתי סוגיות: (א) שוויון זכויות ההצבעה בחברה שמניותיה נרשמות למסחר בבורסה; (ב) הגדרת היקף סמכויותיה של הבורסה להסדרת ניהולה התקין בתחומים, כגון תנאי כשרות לחברות בבורסה, חובותיהם של חברי הבורסה, הפיקוח והבקרה של הבורסה על חבריה, קביעת אפיוני חברה שניתן לרשום ני"ע שלה למסחר, קביעת כללים לעניין המסחר בבורסה (כגון מועדי מסחר, ייחוד המסחר לגורמים מסוימים, פרסום תוצאות המסחר).



מעורבותה העמוקה של הממשלה בשוק ההון הביאה לכך שהקצאת ההון כמשק לא התנהלה בעיקרה בשוק אלא במנגנון מינהלי, הכפוף למדיניות הממשלה. באמצע שנות השמונים, משהגיעה הממשלה למסקנה שמעורבות עמוקה זו פוגעת ביעילות הכלכלית, היא החליטה לערוך רפורמה יסודית בתחום זה. הרפורמה נועדה להניח לשוק ההון להתפתח בצורה יעילה וחופשית (בכפוף לפיקוח להבטחת תקינותה של הפעילות בשוק ואיתנותם של המוסדות המחזיקים בכספי החסכון של הציבור), ועל ידי כך לאפשר שיפור של הקצאת ההון כמשק, הגדלת היצע ההון בשוק להשקעות לא מוכוונות בענפי הייצור, להלוואות אפותיקאיות לדיור ועוד. הרפורמה נועדה גם לייעל את גיוס ההון הדרוש למימון תקציב המדינה, ואולי אף להוזילו. הרפורמה עשויה אפוא לתרום הן לצמיחה כלכלית יעילה, ואולי אף לריסון המעמסה הכבדה של חובות הממשלה. הצלחת הרפורמה תלויה במידה רבה בכך שהגרעון בתקציב המדינה ירוסן.

שני המרכיבים העיקריים של הרפורמה הם הפסקת ההסדרים לגיוס מרבית כספי החסכון המוסדי לצורכי הממשלה, ולקביעת שיעורי התשואה על השקעותיהם של מוסדות החסכון למגזריהם, כדי ששיעורי התשואה, הן על מלונות המדינה והן על ני"ע של המגזר העסקי, ייקבעו לפי הביקוש וההיצע בשוק; והפסקתן של אפליות בתנאי המס החלים על המגזרים השונים.

בהפסקת הקביעה המינהלית של התשואה על השקעות ובהפחתת התכונות של מוסדות החסכון בהשקעה במלונות המדינה (או כפיקדונות באוצר ובהתחייבויות אחרות של הממשלה), הושגו יעדי

הרפורמה בשלושת המגזרים שבהם הפעיל האוצר אותה נמרצות: קופות הגמל הבנקאיות, קרנות ההשתלמות ותכניות החסכון שמהלים הבנקים (אמנם אחת מתכניות החיסכון הישנות, שעלותה לאוצר הייתה גבוהה, נסגרה באיחור, לאחר שהופקר בה סכום גדול למדי). במגזרים האחרים, לא פעל האוצר בנחישות: למגזר אחד (ביטוח מנהלים ושאר סוגי ביטוח החיים עם רכיב של חיסכון) ולתתימגזר אחד (קופות גמל בנקאיות המבטיחות תשואה), העניק האוצר עוד שנים רבות קודם לכן הסדרי הבטחת תשואה לטווח ארוך מאוד. דווקא משום כך, מן הראוי היה להפעיל עליהם את הרפורמה במשנה וריוות. אולם רק כעבור שנה וחצי לאחר שהממשלה החליטה לאמץ את הרפורמה בשוק ההון, הורה האוצר לקופות הגמל מבטיחות התשואה לחדול מקבלת עמיתים חדשים בתנאים של הבטחת תשואה. כאשר לחברות הביטוח, נענה האוצר פעם אחר פעם לבקשותיה של התאחדות חברות לביטוח חיים לעכב את יישום הרפורמה, ונקט צעדים להגבלת ההיקף והשיעור של הבטחת התשואה רק לאחר דחיות חוזרות ונשנות; רק החל בתחילת 1992 הופסקה מכירתן של פוליסות ביטוח הנשענות על השקעה באג"ח מיוחדות הנושאות תשואה מובטחת. הדחיות החוזרות ונשנות בהפסקת ההסדרים של הבטחת תשואה איפשרו לחוסכים רבים להצטרף למסגרת המעניקות להם, בגין כל הכספים שהם ישיקעו בהן במשך עשרות השנים הבאות, מעין חסינות מפני התנודות החלות, מטבע הדברים, בשיעורי התשואה בשוק הון חפשי, ויתרה מזו – סובסידיה ניכרת, בהיקף בלתי ידוע, על חשבון אוצר המדינה, דהיינו על חשבון כלל האזרחים.

בניגוד לתכנית הרפורמה, האוצר ממשיך להנפיק לקרנות הפנסיה, ללא הגבלה, אג"ח מיוחדות, ששיעור הריבית הנקוב בהן נקבע עוד ב־1976 (הוא אמנם ביטל אחדות מהתוספות הנלוות לתשואה על אג"ח). הדימנעות מהחלת הרפורמה על קרנות הפנסיה פוגעת בהשגת יעדיה. הימנעות זאת נובעת מכך שהאוצר הסכים לדרישת ההסתדרות הכללית לכלול תנאים בעניין זה בעסקות החבילה שנחתמו מאז 1987. עם זאת, האוצר מכיר בכך שנוכח הגרעונות האקטואריים הגדולים הקיימים במרבית קרנות הפנסיה, הן זקוקות לסיוע כספי. כדי לקדם את השגת יעדיה של הרפורמה, ניסה האוצר לשכנע את ההסתדרות שסיוע זה צריך להינתן כמענקים, בעוד שקרנות הפנסיה ישיקעו את הונן באג"ח ממשלתיות סחירות (שההשקעה בהן, מבחינתם של מוסדות המשקיעים בשוק ההון לטווח ארוך, אינה אמורה להיות כרוכה בסיכון של ממש), וגם בני"ע של המגזר הפרטי וכנסכים אחרים, אם יבחרו בכך. לדעת מבקר המדינה, בנוסף לשיקול החשוב של קידום הרפורמה, ררוש להפסיק את הנפקתן של אג"ח מיוחדות משום שהסובסידיה הגלומה בהן סמויה; הדרך התקינה לתת סובסידיה היא לתקצב אותה בגלוי כמענק.

העיוותים במערכת המסים ככל הקשור לביטוח הזכויות הסוציאליות של עובדים שכירים (וכן של עצמאים) – ובמיוחד ההערפות המפליגות לביטוח חיים לסוגיו – יש בהם משום פגיעה חמורה בעקרונות הצדק וביעילות הכלכלית. בתיוקן העיוותים במסים חלה התקדמות מועטת יחסית, מאז החלטת הממשלה על הנהגת הרפורמה בשוק ההון. יש בכך כדי לסכל במידה ניכרת את השגת יעדי הרפורמה: כמו בכל ענף כלכלי, אין לצפות שמוסדות החסכון על מגזריהם יתייעלו וישפרו את שירותיהם ככל יכולתם כל עוד התרחבותם ורווחיותם של כל אחד מהמגזרים אינן תלויות בעיקר ביתרונותיו היחסיים וביעילותו, אלא במידת הצלחתו להחזיק בהטבות במס ובהטבות האחרות על חשבון אוצר המדינה, שאותו מגזר ולקוחותיו התרגלו ליהנות מהן במשך שנים רבות. על מציאת דרכים לתיוקן עיוותי המס הכלליים מופקדת ועדה ציבורית, העוסקת כבעיות המקרוכלכליות במערכת הביטוח של זכויות סוציאליות. כפי שקבעה הכנסת בהחלטותיה, אין במינוי ועדה זו כדי להסיר מהאוצר את האחריות לפעול כהקדם האפשרי לביטולן של כל הערפות המס המיוחדות והחריגות לביטוח חיים.

היכט חמור של האפליה בתנאי המס טמון בפרשנות שנקט משרד האוצר לחוק להגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים, התשמ"ד-1984. על פי החוק נהנים החוסכים בקופות גמל לסוגיהן, לרבות תכניות ביטוח חיים עם רכיב של חיסכון, וכן באפיקי חסכון נוספים, מהגנה מפני הרעה בתנאי ההשקעה, בתנאי המס ועוד. הגנה זו חלה על הנכסים שיהיו קיימים בעת שיחול שינוי

לרעה בתנאים; שינוי לרעה לא יחול אלא על סכומים שיושקעו לאחר מועד תחולתו. זוהי הגנה מרחיקת לכת כשלעצמה. אולם לפי הפרשנות שנקט האוצר נהנים המכבוסחים בתכניות ביטוח חיים מהגנה מרחיקת לכת עוד הרבה יותר: שינוי לרעה לא יחול על סכומים שישקיע המכבוסח (ומעבירו - כאשר לביטוח מנהלים) במשך כל תקופת קיומה של כל פוליסה שהוצאה לפני מועד השינוי. משרד מבקר המדינה הציע פרשנות אחרת להוראות חוק ההגנה, פרשנות שאינה מיחסת למחוקק כוונה להעניק העדפה כזו. על משרד האוצר לשקול מחדש את פרשנותו ולנקוט אחת משתי אפשרויות: להבחיר בצורה חריגשמעית שאותה פרשנות הייתה שנויה, או ליוזם בהקדם תיקון לחוק שיבטל את ההגנה המועדפת של ביטוח חיים, המעוגנת בחוק לפי פרשנותו.

פרוגרמת הבנייה - החלטות ממשלה, תקציבים וביצועם

ריכוז ממצאים

היקף ההתקשרויות של המשרד לבנייה ופיתוח בשנות הכספים 1990 ו-1991, באזורים שהוגדרו על ידי הממשלה כפריפריה, חרג ב-13,000 דירות לפחות מעבר לפירוש הסביר של החלטות הממשלה.

התשלום שאושר לחברות משכנות במסגרת התחייבות המשרד לרכוש מהן את הדירות במידה שלא יימכרו, חרג בכ-15% ויותר מעל למחיר עליו החליטה הממשלה.

המשרד התחייב בשנת הכספים 1990 לרכישת דירות מעבר למסגרת התקציב בסכום של למעלה מ-1.5 מיליארד ש"ח.

החריגה של המשרד לשנת הכספים 1990 נגררה לשנת הכספים 1991 והגיעה על פי חישובי משרד מבקר המדינה לשנה זו ל-1.58 מיליארד ש"ח.

בכמה סעיפים נוספים חרגו התחייבויות המשרד באופן משמעותי מן ההרשאה המקורית - עד 150% - ואלה הביאו לידי שינויים תכופים בתקציב.

במהלך שנת הכספים 1991 ביקש משרד הבינוי והשיכון תוספת הרשאה להתחייב בפריטי התקציב המיועדים לפיתוח מראש, תוך תיקון האומדנים שעמדו בבסיס התקציב המקורי, אך גם לאחר אישור התוספות נמשכה החריגה בפריטי תקציב אלה והגיעה ל-110 מיליון ש"ח.

שרי האוצר והבינוי והשיכון סיכמו לאפשר הוצאת צווי התחלת עבודה בטרם חתימת חוזה בין הקבלן לבין המשרד, מבלי להתייחס להסדרת הפיקוח התקציבי כדי למנוע אפשרות של חריגות מן התקציב המאושר.

ועדת הקצאות לקרקע לבנייה של המשרד, בהשתתפות החשב, אישרה התקשרויות להקצות קרקע לבנייה, והמשרד התקשר באמצעות מנהל אגף הנכסים והדיור עם חברות משכנות לבניית דירות, מבלי לוודא שקיים תקציב למטרה זו.



מאז החל גל העלייה מברה"מ, בשלהי שנת 1989, נתקבלו החלטות שתכליתן מתן פתרונות דיור לעולים. בדצמבר 1989 אישרה ועדת הכספים של הכנסת למשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד)