

דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה

של המדינה ליום 31.12.91¹

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חייב שר האוצר להמציא למבקר המדינה מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן האמור הוא על הזכויות וההתחייבויות של המדינה שנוצרו מביצוע תקציב (מאזן מוניטרי) וגם אלה שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב (מאזן שוטף).

המאזן ליום 31.12.91 מייצג את השינויים שחלו בשנת הכספים 1991, שנמשכה תשעה חודשים בלבד (אפריל - דצמבר 1991). זאת מאחר שנקבע בחוק שנת הכספים, התשנ"א-1990, כי החל בשנת 1992 תהיה כל שנת כספים התקופה שתחילתה באחד בינואר של שנה פלונית וסופה ב-31 בדצמבר באותה שנה. עד שנת הכספים 1990 ועד בכלל, היתה כל שנת כספים מתחילת אפריל של שנה פלונית עד סוף מארס בשנה שלאחריה ומאזן המדינה נערך אפוא בכל שנה לסוף חודש מארס.

להלן מובא מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.91, על פי נתונים שמסר שר האוצר (במיליוני ש"ח):

מאזן שוטף					
31.12.91	התחייבויות	31.3.91	31.12.91	זכויות	31.3.91
112.9	יתרות חוב בבנקים	163.7	5,225.7	יתרות בבנקים	6,478.3
				ודמי מחזור	
69.4	המחאות שלא נפרדו	-117.3	369.7	חייבים	421.9
		(			
2,177.1	פיקדונות שנתקבלו	2,474.6			
111.6	הפרשות וקרנות	62.6			
1,500.6	זכאים של החשב הכללי, משרדי	1,116.9			
	הממשלה וזכאים בעד משכורת				
3,971.6		3,700.5	5,595.4		6,900.2
1,623.8	עודף נצבר	3,199.7			
5,595.4		6,900.2	5,595.4		6,900.2

* בדין וחשבון הכספי ל-31.12.91 שמסר שר האוצר מוינו היתרות ל-31.3.91 מחדש על פי מיון החשבונות ל-31.12.91.

¹ מוגש על פי סעיף 19 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מאזן מוניטרי					
31.12.91	התחייבויות	31.3.91	31.12.91	זכויות	31.3.91
162,737.2	מלוות פנים	135,212.6	50,698.7	הלוואת ופיקדונות	42,487.0
42,461.3	מלוות חוץ	40,699.4	749.1	השקעות במניות	724.6
8,808.4	מקדמות בנק ישראל	8,975.2	655.7	השקעות בשטרי הון	489.8
			279.0	זכויות שונות	230.8
214,006.9		184,887.2	247.4	מלאי	235.8
	התחייבויות בגין ביטוח ושער***		929.9	רכוש נשנמסר	488.7
1,708.8		1,858.9	2,827.2	מימון ביניים	709.8
			60.0	הון מניות בנק לבנייה	60.0
215,715.7		186,746.1	56,447.0	ישראל	45,426.5
			159,268.7	גירעון מוניטרי	141,319.6
215,715.7		186,746.1	215,715.7		186,746.1

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

המאזן השוטף משקף בסעיפיו בעיקר את היתרות האלה:

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

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

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

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

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

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

המאזן המוניטרי מורכב בעיקר מזכויות ומתחייבויות הנובעות מביצוע תקציב. ההתחייבויות שהמדינה נוטלת עליה, במסגרת תקציב המדינה, מעל לסכום המשמש לתשלום חובות מיועדות למימון תקציב הפיתוח והגירעון בתקציב. רק כמה מההוצאות בתקציב הפיתוח יוצרות זכויות המוגדרות נכסים מוניטריים - בעיקר הלוואות לפיתוח המשק והשקעות במניות; השאר הן הוצאות מוחלטות ואינן יוצרות זכויות מוניטריות. ההתחייבויות האמורות והנכסים המוניטריים משתקפים

ברשימת הזכויות וההתחייבויות המוניטריות הנובעות מביצוע תקציב (להלן - המאזן המוניטרי). המאזן המוניטרי אינו משקף נכסים שאינם מוגדרים מוניטריים, כגון השקעות במערכת הביטחון, בתשתית (כבישים וכד'), במבנים שבידי המדינה ובציוד שברשותה. מסיבות אלה אין איזון בין הזכויות (הנכסים) וההתחייבויות במאזן המוניטרי. אי איזון זה נעוץ גם בחוסר הקבלה בתנאי ההלוואות שנותנת הממשלה (בעיקר אלה שניתנו בעבר) לבין תנאי המלוות שהיא מקבלת, וגם כתוצאה מכך שבעבר נהגה הממשלה לתת הלוואות במסגרת מתן ביטוח הצמדה ושער לבנקים. כתוצאה מחוסר האיזון יש עודף גדול של התחייבויות, שגדל והולך משנה לשנה.

העודף של ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי - הגירעון המוניטרי - ליום 31.12.91, הסתכם ב- 159,268.7 מיליון ש"ח.

במאזן המאוחד ליום 31.12.91, עודף כלל ההתחייבויות על כלל הזכויות מורכב מסכום הגירעון המוניטרי בסך 159,268.7 מיליון ש"ח בניכוי העודף הנצבר של 1,623.8 מיליון ש"ח במאזן השוטף, דהיינו גירעון נטו בסכום של 157,644.9 מיליון ש"ח.

מאזן המדינה על שני חלקיו - המאזן השוטף והמאזן המוניטרי - אינו נותן תמונה מלאה על הזכויות וההתחייבויות המוניטריות של המדינה. בשנה הנסקרת, כדי להשלים את הזכויות וההתחייבויות המוניטריות צירף החשב הכללי נספחים למאזן, בנושא השווי המאזני של השקעות המדינה במניות והתחייבויות הממשלה לפנסיה ופיצויים לעובדי המדינה: (א) השקעות הממשלה בחברות ממשלתיות הוצגו על בסיס השווי המאזני של החברות ליום 31.12.91 ויתרות ההשקעות לשנה הקודמת (מספרי ההשוואה) הותאמו על פי מדד המחירים לצרכן לחודש דצמבר 1991. השקעות בחברות שיש להן גירעון בהון הוצגו בערך סמלי של 1000 ש"ח. לא נכללו חברות ששיעור חלקה של המדינה בהן קטן מ-10%, וחברות שלא הציגו דוחות כספיים בערכים מותאמים או שטרם הציגו דוחות כספיים לשנת 1991. ההשקעות מוצגות על פי חלקה של המדינה בשוויון המאזני של החברות המדווחות והסתכמו ביום 31.12.91 בסך 12.7 מיליארד ש"ח בהשוואה ל-14.4 מיליארד ש"ח ב-31.3.91 (ראה להלן). (ב) החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) מינה באוגוסט 1989 צוות מקצועי בין אגפי לבדיקת המחויבות האקטוארית-הפנסיונית של הממשלה, כדי לאפשר גילוי נאות של המחויבות האמורה. התחייבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות לעובדי מדינה קבועים וארעיים, מורים במסלול מיוחד, זכאי בזק וזכאי רשות הדואר, התחייבויות אלה ליום 31.12.91 הסתכמו ב-27.5 מיליארד ש"ח (ראה להלן). בחישוב של המחויבות הפנסיונית לשנת 1991 בוצעו עידכונים וחושבה המחויבות למערכת הביטחון המוערכת בסך 18.4 מיליארד ש"ח. סך כל מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ל-31.12.91 היה 45.9 מיליארד ש"ח; אוכלוסיות שאינן כלולות בחישוב - עובדי המדינה הנמצאים בשירות החוץ ועובדי רכבת ישראל שעברו לרשות הנמלים. כמו כן, בגלל העדר נתונים מספיקים לא חושבו ההתחייבויות בגין מחלה וחופשה. לדברי החשכ"ל, בעתיד יוכנסו גם נתונים אלה לקובצי הנתונים שלפיהם יחושבו התחייבויות.

על פי דברי הסבר של החשכ"ל, במבוא למאזן המוניטרי ליום 31.12.91, עד אותו היום הסתכמו ההתחייבויות החוזיות של משרדי הממשלה² כלפי גורמי חוץ ב-21,883.3 מיליון ש"ח, לעומת 21,109.8 מיליון ש"ח ליום 31.3.91. לקראת תום שנת הכספים 1991 העביר סגן החשכ"ל לחשבי המשרדים הוראות תכ"ם בנושא הדיווח על מצב ההתחייבויות ליום 31.12.91. על פי הוראות אלה, יש לכלול בדיווח את כל ההתחייבויות שנחתמו במהלך שנת הכספים וכן את יתרת ההתחייבויות משנים קודמות ליום 31.12.91. רוב המשרדים (למעט שתי חשבויות) דיווחו על הנתונים האלה: הסכום הכולל של ההרשאה להתחייב, סכום ההתחייבות - לגורמי חוץ ולגורמים ממשלתיים - ויתרת ההרשאה הלא מנוצלת.

בדברי ההסבר של החשכ"ל למאזן המוניטרי ליום 31.12.91 כלולה רשימה מפורטת של יתרת הערבויות, המסתכמת ב-2.3 מיליארד ש"ח, לעומת 3.9 מיליארד ש"ח ליום 31.3.91 (בדבר פרטים על ערבויות המדינה, ראה להלן עמ' פד).

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

המאזן השוטף

החשכ"ל מכין שלושה מאזנים נפרדים של הזכויות וההתחייבויות השוטפות: אחד לחשבונות של אגף החשכ"ל ואחד לחשבונות של משרדי הממשלה, ומאזן מאוחד של שני המאזנים האמורים, המשקף את הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה, שנתוניו מובאים בטבלה דלעיל.

הפרשי שיערוך

חלק ניכר מהזכויות וההתחייבויות השוטפות נקוב במטבע חוץ (מט"ח). המערכת לעיבוד נתונים של החשכ"ל מאפשרת לנהל חשבונות אלה במט"ח ובש"ח ולחשב הפרשי שיערוך לסוף שנת הכספים לכל יתרה במט"ח.

הרוב הגדול של פעולות השיערוך, הנעשה כאמור אוטומטית במערכת הממוחשבת של החשכ"ל, נעשים לחשבונות מט"ח של החשכ"ל ושל משרדי הממשלה. הפרשי השיערוך נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף שנת הכספים היתרה בחשבון זה מועברת לחשבונות תקציביים. הפרשי השיערוך נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. השער היציג של הדולר ביום 31.3.91 היה 2.261 ש"ח, וביום 31.12.91 - 2.283 ש"ח.

בשנה הנסקרת עלו הפרשי השיערוך של הזכויות על הפרשי השיערוך של ההתחייבויות, והעודף נטו בסך 62 מיליון ש"ח הועבר להכנסות המדינה - סעיף "הכנסות שונות" - סעיף משנה "הכנסות הפרשי שער".

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

בדוחות קודמים, ולאחרונה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' יב), עמדה מבקר המדינה על כך, שעל פי עקרונות שיטת המזומנים שלפיהם מנוהל תקציב המדינה, אין לזקוף להוצאות ולהכנסות של תקציב המדינה הפרשי הצמדה שטרם שולמו או נתקבלו. הזקיפה לתקציב של הפרשי שיערוך בגין היתרות של חשבונות הנקובים במט"ח או צמודים למט"ח במאזן השוטף (חשבונות חייבים וזכאים) מחייבת, לדעת מבקר המדינה, הסדר מפורש בחוק יסודות התקציב האמור.

עודף נצבר

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

להלן נתונים על שנת הכספים 1991 (במיליוני ש"ח).

ביצוע תקציב:

63,428.1	תקבולים
65,004.0	תשלומים
(-)1,575.9	גירעון קופתי בביצוע תקציב*
3,199.7	עודף נצבר לתחילת השנה
1,623.8	עודף נצבר ליום 31.12.91

* ראה בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1991 וביצועו" - "הגירעון בתקציב" - בדוח זה, עמ' ל.

זכויות שוטפות

בטבלה להלן מובא פירוט הזכויות השוטפות ליום 31.12.91 וליום 31.3.91, על פי נתוני החשכ"ל:

<u>31.12.91</u>	<u>*31.3.91</u>	
(במיליוני ש"ח)		
3,472.7	4,484.0	בנק ישראל
1,749.5	1,990.5	בנקים אחרים
3.5	3.8	דמי מחזור
31.3	15.8	חייבים למפעלים עסקיים
250.0	361.2	חייבים למשרדי ממשלה
88.4	44.9	חייבים שונים
5,595.4	6,900.2	ס"ה

* בדיון וחשבון הכספי ל-31.12.91 מוינו היתרות ל-31.3.91 מחדש על ידי אגף החשכ"ל על פי מיון החשבונות ל-31.12.91.

בנק ישראל

1. היתרה ליום 31.12.91 בסעיף זה היתה קטנה ב-1,011 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.3.91, ירידה של 23%, והיא מימנה חלק גדול מעודף התשלומים על התקבולים בתקציב (ראה בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1991 וביצועו" - "הגירעון בתקציב" - בדוח זה, עמ' ל). מניתוח היתרות בבנק ישראל יחד עם היתרות בבנקים אחרים ל-31.12.91 (בניכוי יתרות חובה בבנקים) עולה, כי היתה ירידה של 1,201.6 מיליון ש"ח (כ-19%) בהשוואה ליתרה הכוללת בבנקים ב-31.3.91.

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

התיקון לחוק נועד להביא לידי כך שהממשלה תממן את הגירעון המקומי בתקציב באמצעות גיוס הון בארץ ובחור"ל. בשנת הכספים 1991 לא נטלה הממשלה הלוואה מבנק ישראל למימון הוצאותיה במט"ח, ואף לא הלוואה למימון החזר חובה לבנק.

2. היתרה ליום 31.12.91 בסעיף זה, בסך 3,472.7 מיליון ש"ח, מורכבת מהיתרות של החשכ"ל (3,175.4 מיליון ש"ח) ושל משרדי ממשלה (297.3 מיליון ש"ח). החשכ"ל קיבל מהחשבויות של משרדי הממשלה התאמות בנק לחשבונות בבנק ישראל וגם לחשבונות של המשרדים המתנהלים בבנק הדואר (חשבונות סילוקין). ממסמכים אלה עלה, כי בשנה הנסקרת היו התאמות בין החשבויות ובנק ישראל, למעט החשבות של משרד הביטחון שהגישה התאמות חלקיות. בנוסף להתאמות הנדרשות על ידי החשכ"ל פועלת גם יחידת ביקורת בחשכ"ל שמתפקידה בין היתר, לבדוק התאמות בנק של חשבונות הבנק של משרדי הממשלה.

אשר להתאמות לחשבונות המנוהלים בבנק הדואר, משרד מבקר המדינה בדק את הדיווח שהגישו המשרדים על התאמת החשבונות עם חשבונות בנק הדואר והעלה, כי היתה התאמה בחשבויות, פרט לחשבות משרד הביטחון והמשרד לקליטת עלייה, שבהם היו התאמות חלקיות. בעקבות הממצאים של מבקר המדינה (דוח שנתי 42, עמ' 588) צוין "כי התאמות הבנק ביחידות המשרד לקליטת עלייה

(למעט מחוז ירושלים, שבו היה המצב תקין) נערכו בפיגור, שנע בין חודשיים לשבעה חודשים". בנובמבר 1991 הטיל החשכ"ל על חשב המשרד לקליטת עלייה לטפל בהתאמות הבנקים. בספטמבר 1992 הודיע החשב לחשכ"ל, שמשרדו סיים את ההתאמות בכל חשבונות הבנק של המשרד.

באחד מבתי המשפט הכפופים לחשבות הנהלת בתי המשפט היתה התאמה, אך בבדיקה של מחלקת ביקורת הכספים שבחשבות האמורה הועלו כלפי אחד העובדים חשדות של מעילה. בעקבות חשדות אלו מונתה בסוף דצמבר 1991 ועדה משרדית, שתפקידה היה לבדוק את האירוע ולהגיש המלצות למנהל בתי המשפט; ההמלצות הוגשו להנהלת בתי המשפט במאסר 1992 (בעניין זה, ראה בדוח זה, עמ' 355).

בחשבות קמ"ט יו"ש היו הפרשים בפיקדונות במט"ח בסך 26,060 ש"ח שבעת עריכת המאזן עדיין היו בבירור; כמו כן צוין, כי גם בחשבות קמ"ט חבל עזה בחשבון מרכז מט"ח בבנק הדואר עדיין נעשים בירורים.

עוד העלתה הבדיקה, כי רוב המשרדים לא הגישו רשימה מפורטת של השיקים שטרם נפרעו (לפי המוטב, התאריך והסכום) אלא בסכום כולל. לדוגמה: משרד האוצר (חשבות עזה) - 4.7 מיליון ש"ח; משרד העבודה והרווחה - 8.2 מיליון ש"ח; ומשרד האוצר (חשבות יהודה ושומרון) - 6.7 מיליון ש"ח. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שבהתאמות יצוינו השיקים שטרם נפרעו ויפורטו הסכומים, התאריכים והמוטבים, כדי לקבל תמונה מדויקת על הפרשים בין נתוני הבנק והמשרדים.

היתרה של משרדי הממשלה (בבנק ישראל ובבנק הדואר) מורכבת בעיקר מהיתרות של היחידות האלה:

מס הכנסה / הכנסות: בחשבונית אגף מס הכנסה נותרו הכנסות בסך כולל של 138.2 מיליון ש"ח (סך של 41.5 מיליון ש"ח בבנק ישראל ו-96.7 מיליון ש"ח בבנק הדואר), המייצגים תקבולים של מס הכנסה שהועברו במועד מאוחר יותר (לאחר 31.12.91) לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל.

מינהל הסחר הממשלתי: היתרה בבנק ישראל ליום 31.12.91 היתה 107 מיליון ש"ח, לעומת 71 מיליון ש"ח ליום 31.3.91. מתברר, שהחשכ"ל משלם ישירות לספקים בחוץ לארץ בעבור חלק מן הסחורות הנרכשות על ידי המינהל, ואילו המינהל מקבל את התמורה ממכירת הסחורות בארץ. כתוצאה מכך נשארו כספים בחשבון זה.

מינהל הדלק: היתרה בבנק ישראל ליום 31.12.91 היתה 19.4 מיליון ש"ח, לעומת 521.8 מיליון ש"ח ליום 31.3.91. היתרה בבנק ליום 31.12.91 משקפת את הביטול של ההיטל היעודי (שנכנס לתוקפו באפריל 1991) כאשר התקבולים מן ההיטל הוחלפו בתקבולים מבלו (בעניין זה, ראה בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1991 וביצועו" - "הוצאות משק הדלק" - בדוח זה, עמ' טו).

החשב הכללי: היתרה של החשכ"ל בבנק ישראל בסך 3,175.4 מיליון ש"ח ליום 31.12.91 היא יתרה כוללת המורכבת מיתרות חובה של שמונה חשבונות בסכום של 10,536.4 מיליון ש"ח ויתרות זכות של שני חשבונות בסכום של 7,361 מיליון ש"ח.

1. היתרה האמורה מורכבת מהחשבונות האלה שביתרות חובה בספרי החשכ"ל:

(א) היתרה של החשבון הראשי של החשכ"ל בבנק ישראל הסתכמה ביום 31.12.91 בסך 8,596.7 מיליון ש"ח, בסכום זה כלולים רווחי בנק ישראל לשנת 1991 בסך 1,111 מיליון ש"ח ו-463 מיליון ש"ח רווחים ריאליים שמומשו.

(ב) החשכ"ל מנהל ארבעה חשבונות מט"ח בבנק ישראל: חשבון אחד שהכספים בו הם כספי משרד הביטחון ויתרתו ביום 31.12.91 היתה 32.4 מיליון ש"ח (14.2 מיליון דולר). חשבון שני, שהוא חשבון מטבע חוץ מיוחד; ויתרתו ביום 31.12.91 היתה 798.5 מיליון ש"ח (349.8 מיליון דולר), לעומת 790.8 מיליון ש"ח ביום 31.3.91; בשנה הנסקרת, כמו בשנה הקודמת, לא היתה

תנועה בחשבון זה והשוני בין שני הסכומים מייצג הפרשי שער. חשבון שלישי, שאף הוא חשבון מיוחד, נפתח בשנת הכספים 1988 ובו נרשם הסיוע האזרחי שנתקבל באותה שנה ובשנים שלאחריה מממשלת ארצות הברית. גם הסיוע האזרחי שנתקבל בשנת הכספים 1991 נרשם בחשבון זה. היתרה בחשבון הסתכמה ב-481.1 מיליון ש"ח (210.7 מיליון דולר). חשבון רביעי נפתח בשנת הכספים 1991 ובו נרשם סיוע מיוחד בסך 650 מיליון דולר אשר נתנה ממשלת ארה"ב כתמיכה במדיניותה ובעמדתה של ישראל בתקופת מלחמת המפרץ. היתרה בחשבון זה הסתכמה ב-106.4 מיליון ש"ח (46.6 מיליון דולר) (ראה בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1991 וביצועו" - "ההכנסה" - בדוח זה, עמ' כג).

(ג) בפברואר 1988 נעשה הסדר בין האוצר לבין בנק ישראל בדבר פעולות בנק ישראל בבורסה לשם ייצוב שערים של איגרות חוב ממשלתיות; ההסדר יחול על איגרות חוב שיונפקו מהתחלת ההסדר, מכל סדרה יועמד לרשות בנק ישראל בעת ההנפקה לא יותר מ-3% לצורך מלאי ייצוב, ובסך הכל לא יותר מ-200 מיליון ש"ח לשנה; התמורה מהמכירות תופקד בבנק ישראל בפיקדון חסום לזכות הממשלה; הפיקדון ישא ריבית שווה לזו של יתר פיקדונות הממשלה; הסדר זה הוארך כל שנה ומאז 1988 והוא היה בתוקף ל-31.12.91.

בנק ישראל החל בפעולותיו במסגרת ההסדר האמור במאי 1988. היתרה המצטברת מהמכירות של איגרות חוב ממשלתיות שהועמדו לרשות בנק ישראל ליום 31.12.91 הסתכמה ב-519.6 מיליון ש"ח. הסכום הזה כלול במאזן ליום 31.12.91 בסעיף הנדון.

(ד) בחשבונות של החשכ"ל בבנק ישראל כלולים גם שני חשבונות שבהם הפקידו תאגידים מחוץ לארץ הרשומים בישראל והעוסקים בביטוח בישראל. היתרות ליום 31.12.91 הסתכמו ב-665,000 דולר (1,518.2 מיליון ש"ח), ו-42,000 לירות שטרלינג (179,449 ש"ח). בחשבונות אלה לא היתה תנועה בשנה הנסקרת והסכומים בש"ח כוללים הפרשי שער (ראה להלן "פיקדונות שנתקבלו").

2. בספרי החשכ"ל כלולים שני חשבונות, שיתרות הזכות בהם ביום 31.12.91 הסתכמו בחשבון אחד ב-3,113.8 מיליון ובחשבון שני ב-4,247.2 מיליון ש"ח, שתיהן לזכות בנק ישראל. להלן הרקע ליתרות אלה: על פי חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, רשאית הממשלה להנפיק איגרות חוב לזמן קצר (להלן - מק"מ) שהיא תמכור לבנק ישראל בלבד. בנק ישראל ימכור את איגרות החוב לציבור ויקנה אותן ממנו, כל אימת שהדבר נחוץ, לדעת נגיד בנק ישראל, להרחבתם או לצמצומם של אמצעי התשלום, דהיינו, להזרמת נזילות למשק או לספיגה. מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל מטפל במכירת איגרות החוב ופדיון, והתמורה מהמכירות נרשמת לזכות החשכ"ל בספרי הבנק, והתשלום הכרוך בפדיון נרשם לחובת החשכ"ל.

(א) היתרה בסך 3,113.8 מיליון ש"ח מייצגת את השווי הכספי³ של המק"מ שנשארו בידי בנק ישראל ביום 31.12.91.

יתרה זו רשומה בספרי בנק ישראל לחובת האוצר והיא מופחתת מסך כל היתרות של החשכ"ל בבנק ישראל. התוצאה של פעולה זו היא שבנק ישראל מזכה את האוצר רק בשווי הכספי של איגרות החוב שנמכרו לציבור ומוחזקות בידיו. צורת רישום זו בספרי בנק ישראל ננקטת על פי ההוראות של חוק בנק ישראל (תיקון מס' 15), התשמ"ה-1985, שלפיהן, כאמור, בנק ישראל לא יתן לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה, פרט למקדמה ארעית אשר תוחזר לא יאחר מתום שנת הכספים שבה ניתנה. הסכום של 3,113.8 מיליון ש"ח הוא מקדמה ארעית. החשכ"ל רושם במקביל בספריו את הפעולות כפי שנרשמו בספרי בנק ישראל, ומכאן הרישום של הסכום של 3,113.8 מיליון ש"ח בספרי החשכ"ל לזכות בנק ישראל, כהפחתה במסגרת הסעיף הנדון.

(ב) עד 31.3.87 ועד בכלל נרשמו ההכנסות ממכירת המק"מ לציבור בספרי החשכ"ל כהכנסות מתקצבות של המדינה, וההתחייבות המקבילה לציבור נכללה במצבת החובות המתקצבים של המדינה.

³ השווי הכספי נקבע לפי מחיר נמוך מהערך הנקוב (ראה דוח שנתי 37, עמ' 20).

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה, שאין הוא נוטה לתקצב את הפצת איגרות המק"מ ופרעונן הואיל ואי אפשר לחזות מראש את היקפן ומאחר שהן מופצות לתקופות קצרות. בעקבות זאת החליט החשכ"ל שלא לרשום את ההכנסות מהפצת המק"מ כהכנסה תקציבית של המדינה, ועם זאת לא לכלול את ההתחייבויות במסגרת מצבת החובות המתוקצבים של המדינה, אלא לרשום את החוב לציבור במסגרת המאזן השוטף. ההתחייבות האמורה לציבור קיבלה ביטוי במאזן המדינה, כאמור בהפחתה מהיתרות של החשכ"ל בבנק ישראל.

היתרה בסך 4,247.2 מיליון ש"ח בהשוואה ל-2,877.8 מיליון ש"ח ב-31.3.91 היא הערך הנקוב של המק"מ בידי הציבור והיא מייצגת את ההתחייבות של האוצר כלפי הציבור באמצעות בנק ישראל. כאמור לעיל, יתרה זו כלולה בסעיף הנדון בהפחתה, ומשמעותה התחייבות של האוצר כלפי בנק ישראל. היתרה האמורה אינה רשומה כלל בספרי בנק ישראל, משום שאין לו התחייבות כלשהי בגינה. כתוצאה מכלילתה במאזן המדינה בסעיף "בנק ישראל" אין התאמה בין מאזן המדינה לבין מאזן בנק ישראל. מן הראוי אפוא לתת להתחייבות זו של האוצר ביטוי במאזן המדינה, אך לא בסעיף בנק ישראל.

3. בספרי בנק ישראל, במסגרת חשבונות הבנק של החשכ"ל, כלולים שלושה חשבונות הקשורים להקמת קרנות דו-לאומיות למחקר בשנים 1972 ו-1977. להלן היתרות ליום 31.12.91.

קרן דו לאומית למדע ארה"ב ישראל	25,200 ש"ח
קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב ישראל (במטבע ישראלי)	24,992 ש"ח
קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב ישראל (במט"ח)	33,018,749 דולר

בנק ישראל נתן לאוצר מקדמות בקשר להקמת אותן שלוש קרנות. האוצר יהיה חייב לפרוע את המקדמות רק בעת פירוק הקרנות. לכן היתרות האמורות של הקרנות רשומות, לחובת האוצר בספרי בנק ישראל. במאזן המוניטרי ל-31.12.91 הציג האוצר התחייבות בסך 75.4 מיליון ש"ח בגין קרנות אלה, הכוללת גם את חלקה של ממשלת ארה"ב במקדמות מבנק ישראל, וכנגד יתרת המקדמה יש בסעיף הלוואות ופיקדונות הפקדה של 50% בקרנות הדו-לאומיות (בבנק ישראל).

בנק הדואר: היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל מורכבת משני סכומים - אחד בש"ח ואחד במט"ח. היתרה בבנק ישראל בחשבון בש"ח, על פי מאזן המדינה ליום 31.12.91, היתה אפס. להלן הרקע ליתרה זו.

על פי הסדר בין החשכ"ל לבין בנק הדואר, בכל יום מעביר בנק ישראל את היתרה בחשבון בנק הדואר - בין שזו יתרת זכות ובין שזו יתרת חובה - לחשבון של החשכ"ל בבנק ישראל, ולכן בסוף כל יום היתרה בחשבון בנק הדואר בבנק ישראל, היא אפס. בעקבות הסדר זה, רשום בספרי בנק הדואר חשבון פיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל, וחשבון מקביל בספרי החשכ"ל, המבטא חוב שלו לבנק הדואר. מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים, שני חשבונות אלה מקזזים זה את זה, ואינם מוצגים במאזן המדינה. ביום 31.12.91 הסתכם הפיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל ב-2,128.4 מיליון ש"ח⁴.

נוסף על הפיקדון השקלי האמור, יש חשבון מט"ח של בנק הדואר בבנק ישראל, אשר יתרתו ליום 31.12.91, על פי מאזן בנק הדואר, הסתכמה ב-2.9 מיליון ש"ח. מדובר במטבע חוץ של המינהל האזרחי ביו"ש ושל המינהל האזרחי בעזה, שהם הפקידו בבנק הדואר, ובנק הדואר הפקיד אותו, כאמור, בבנק ישראל. בדוחות הכספיים של המינהל האזרחי בעזה והמינהל האזרחי ביו"ש רשום

⁴ במאזן בנק הדואר רשום הפיקדון שלו אצל החשכ"ל, בסכום של 2,129.3 מיליון ש"ח; אך בספרי החשכ"ל מוצג הפיקדון האמור בסכום של 2,128.4 מיליון ש"ח, לאחר שסכום של 866,000 ש"ח נרשם בספרי בנק ישראל בינואר 1992 לפי ערך ליום 31.12.91.

סכום הנמוך במקצת מהיתרה ל-31.12.91 בבנק הדואר. ההפרש בין החשבונות לפברואר 1993 היה עדיין בבירור.

בנקים אחרים

להלן המרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ביום 31.12.91 היתה 1,749.5 מיליון ש"ח, לעומת 1,990.5 מיליון ש"ח ליום 31.3.91:

פיקדונות של האוצר בבנקים: חלק מכספי אוצר המדינה מופקדים על ידי החשכ"ל בבנקים מסחריים, בפיקדונות לזמן קצר. היתרה של פיקדונות אלה ב-31.12.91 היתה 1,303.8 מיליון ש"ח (571.1 מיליון דולר), לעומת 1,318.8 מיליון ש"ח (583.3 מיליון דולר) ביום 31.3.91.

נציגות משרד האוצר בארצות הברית: היתרות של חשבונות הנציגות הסתכמו ביום 31.12.91 ב-231.1 מיליון ש"ח (101.2 מיליון דולר), לעומת 539.1 מיליון ש"ח (238.4 מיליון דולר) ביום 31.3.91. עד פברואר 1993 לא העבירה הנציגות לחשכ"ל את אישורי הבנקים כדי לאמת את היתרות בחשבונות הנציגות.

בנק הדואר: היתרה ביום 31.12.91 היתה 197 מיליון ש"ח, לעומת 127.2 מיליון ש"ח ביום 31.3.91. היתרה ביום 31.12.91 מורכבת מיעוטה - 1.8 מיליון ש"ח - מפיקדונות בבנקים אחרים, ורובה מהסכומים האלה:

(א) דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ - 65.3 מיליון ש"ח (לעומת 47.5 מיליון ש"ח ב-31.3.91); (ב) המחאות לגבייה שנתקבלו באשנבי בנק הדואר - 129.8 מיליון ש"ח (לעומת 78.4 מיליון ש"ח ב-31.3.91); (ג) סכום של 0.03 מיליון ש"ח בקירוב, המייצג יתרת חשבונות עו"ש של כמה בנקים בבנק הדואר, שנוכה מן הסכומים הנקובים לעיל. הסכום שנוכה מוצג במאזן בנק הדואר במסגרת ההתחייבויות.

דמי מחזור

על פי הוראות תכ"ם, דמי המחזור האישיים מיועדים לכיסוי הוצאות אש"ל ונסיעות שאינן ברכב שירות או ברכב אישי, ואילו דמי המחזור היחידתיים מיועדים לכיסוי הוצאות תכופות וקטנות ביחידות. עד סוף שנת הכספים יש לגבות את כל היתרות בחשבונות דמי המחזור, הן האישיים והן היחידתיים, כדי להגיע ליתרת אפס. אי סגירת כמה מהיתרות בחשבונות הללו מותרת אך ורק לאחר קבלת אישור מראש ובכתב מאת החשכ"ל. דמי המחזור על פי המאזן השוטף ליום 31.12.91 הסתכמו ב-3.5 מיליון ש"ח, לעומת 3.8 מיליון ש"ח ליום 31.3.91. הסכומים העיקריים לפי הרשום בחשבונות החשכ"ל הוחזקו בידי יחידות ועובדים של המשרדים האלה:

מיליוני ש"ח

0.8	משרד החוץ
0.8	משרד התיירות
0.3	משרד המשטרה
0.3	משרד הבריאות
0.2	משרד החקלאות
0.1	יו"ש
0.1	משרד האוצר

בבדיקה של 10 חשבונות מבין 56 חשבונות, נמצא, כי לחשבות משרד התקשורת לא היה אישור בכתב להחזיק יתרות בחשבון הזה (גם בשנה הקודמת לא היה לו אישור, לדברי האוצר האישור לא ניתן אז מטעמים טכניים).

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שאישור החשכ"ל להחזקת יתרות בחשבון דמי מחזור יינתן על סמך רשימה מפורטת - שתציין את יתרת הפתיחה, התנועות בחשבון ויתרת הסגירה, לפי מקבלי הכספים - כדי לבדוק את מהות היתרות ואת סבירותן.

חייבים למפעלים עסקיים

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

היתרה בסעיף הנדון, בסך 31.3 מיליון ש"ח, היא של המפעלים העסקיים האלה:

מיליוני ש"ח

6.3	מינהל הסחר הממשלתי
22.6	מינהל מקרקעי ישראל
0.7	המדפיס הממשלתי
1.4	המכון לפיריון העבודה והייצור
0.3	נמל יפו
31.3	ס"ה

מינהל הסחר הממשלתי: יתרת החייבים ליום 31.12.91 הסתכמה ב-6.3 מיליון ש"ח, והיא מורכבת בעיקר מחובות של טחנות קמח ומאפיות למצות.

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים למינהל ל-31.12.91 הסתכמה ב-22.6 מיליון ש"ח - מסכום זה סך של 12.5 מיליון ש"ח מיצג לטענת המינהל חוב שחייב להם החשכ"ל בעבור ערך הקרקע בדירות שנמכרו על ידי חברת עמידר ושייכות למדינה. לדברי החשכ"ל, יתרת חוב זו נמצאת בבדיקה.

המדפיס הממשלתי: יתרת החייבים ליום 31.12.91 הסתכמה ב-627,910 ש"ח והיא חובות של גופים לא ממשלתיים בעד שירותים שסיפק להם המדפיס הממשלתי (לעומת 834,200 ש"ח ביום 31.3.91).

המכון לפיריון העבודה והייצור: יתרת החייבים למכון ליום 31.12.91 הסתכמה ב-1.4 מיליון ש"ח והיא מייצגת חובות של לקוחות בעד שירותים שהם קיבלו מהמכון, אך לא פרעו את החובות עד אותו תאריך.

חייבים למשרדי ממשלה

היתרה בסעיף זה בסכום 250 מיליון ש"ח מורכבת בעיקר מהחייבים למשרדי הממשלה והיחידות הבאות:

מיליוני ש"ח

5.4	בנק הדואר
148.9	משרד הביטחון
26.2	משרד החוץ
26.0	נציגות האוצר בארצות הברית
1.3	משרד הבריאות
40.4	מס הכנסה/הוצאות

בנק הדואר: יתרת החייבים ליום 31.12.91 הסתכמה ב-5.4 מיליון ש"ח, והיא מורכבת כלהלן:

מיליוני ש"ח

0.3	יתרות חובה בחשבונות סילוקין
1.8	חובות מסופקים וסכומים בבירור
2.0	משרדי ממשלה בגין ריבית ועמלה
0.7	המחאות בין-לאומיות
0.3	גירעונות בתי דואר ביו"ש ל-31.3.91
0.3	חייבים שונים
5.4	ס"ה

1. יתרות חובה בחשבונות סילוקין בסכום של 0.3 מיליון ש"ח בקירוב מייצגות למעשה משיכות יתר של בעלי חשבונות סילוקין שאינם משרדי ממשלה, ואלה הן: מוסדות ולקוחות פרטיים - 0.25 מיליון ש"ח; עיריות ורשויות מקומיות - 0.04 מיליון ש"ח.

על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, אין בנק הדואר רשאי לחייב את חשבונות הסילוקין של לקוחותיו בריבית דביטורית על יתרות חובה (משיכות יתר). בינואר 1985 ושוב במאי 1989 הגיש משרד התקשורת תזכיר לתיקון חוק בנק הדואר, ובו הצעה לגבות ריבית והפרשי הצמדה על יתרות חובה בחשבונות סילוקין (משיכות יתר), אך החוק טרם תוקן. בשנת 1991 ירדה היתרה בחשבון זה ל-0.3 מיליון ש"ח, מ-9.3 מיליון ש"ח בשנת 1990 (חברת בזק 8.3 מיליון ש"ח וחברת החשמל 0.7 מיליון ש"ח בשנת 1990, אשר בשנה הנסקרת יתרתן התאפסה).

2. חובות מסופקים בסכום כולל של 1.6 מיליון ש"ח, מזה 1.2 מיליון ש"ח חוב של המוסד לביטוח לאומי ו-0.4 מיליון ש"ח חובות של לקוחות פרטיים ורשויות מקומיות. החוב המסופק של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 1.2 מיליון ש"ח קיים זה שנים מספר ומבקרי המדינה הצביעו עליו בעבר ולאחרונה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' יט). החוב מייצג קצבת יוצאי צבא לעולים חדשים לשנים 1982 ו-1983.

3. משרדי ממשלה בגין ריבית לקבל - 2 מיליון ש"ח. שירותי בנק הדואר ניתנים באמצעות רשות הדואר שהוקמה במאוס 1987. על פי הסכם השירותים שנחתם באוגוסט 1990 בין בנק הדואר לבין רשות הדואר, העמלות שרשות הדואר גובה בשביל בנק הדואר, יועברו לבנק הדואר, כפי שנעשה בעבר. ואולם בנק הדואר ישלם את סכומי העמלות האלה לרשות הדואר תמורת השירותים שהיא נותנת לו, אך לאחר ניכוי סכום המחושב לפי נוסחה מסוימת לכיסוי מימון הפעולות של הנהלת הבנק. הסכום המגיע לבנק הדואר בעבור עמלות שרשות הדואר גובה ממשרדי הממשלה, וכן בעבור ריבית על יתרות זכות של החשבונות בגין גופים פרטיים של רשות הדואר בבנק ישראל, ליום 31.12.91 היה 2 מיליון ש"ח, לעומת 1.5 מיליון ש"ח ליום 31.3.91.

4. חייבים שונים - בסכום כולל של 287,000 ש"ח בקירוב - הוא בעיקר לשני חייבים: אחד בסך 147,012 ש"ח ואחד בסך 123,218 ש"ח. בשנת הכספים 1988 נעשה ניסיון לאפשר תשלום מסים עירוניים של האזרח לרשויות המקומיות באמצעות חברות המעניקות אשראי. בנק הדואר חייב את חברות האשראי האלה במסגרת הסעיף הנדון (בסך הכל 270,230 ש"ח), כנגד זקיפה לזכות חשבון הרשויות המקומיות בחשבון מעבר - "זכאים על תנאי". רק הסכומים הנגבים בפועל מועברים מחשבון המעבר לחשבון הסילוקין של הרשויות. הרישום בחשבון המעבר נעשה כדי למנוע אפשרות שבנק הדואר יתן אשראי לרשויות המקומיות.

משרד החוץ: יתרת החייבים ליום 31.12.91 הסתכמה ב-26.2 מיליון ש"ח, מזה סכום של 26 מיליון ש"ח המייצג את סך כל החייבים, יתרת הבנק ודמי מחזור של כל נציגויות משרד החוץ, בניכוי יתרות הזכאים של הנציגויות. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי למיין את הסכום הזה בסעיפים המתאימים במאזן של משרד החוץ, כדי שהמאזן יתן תמונה נכונה יותר על הנכסים וההתחייבויות של המשרד.

משרד הבריאות: יתרת החובות ליום 31.12.91 הסתכמה ב-1.3 מיליון ש"ח והיא מורכבת בעיקר מחוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 1.2 מיליון ש"ח בעבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

מס הכנסה / הוצאות: הסכום של 40.4 מיליון ש"ח הוא גירעון בקרן הפיצויים של מס רכוש (אשר מועברים אליה 25% ממס רכוש שנגבה) שנבע מההוצאות הגדולות לפיצוי על נזקי הטילים שקרו במלחמת המפרץ. בתקציב לשנת 1991 בתכנית "שירותי מס רכוש" ההרשאה להוצאה בהוראת התקציב "פיצויים לנזקי איבה" היתה 40 מיליון ש"ח והיא הוצאה במלואה. אגף התקציבים לא אישר תוספת תקציב להוצאות אלו והסכום הנוסף של 40.4 מיליון ש"ח נשאר בחשבונות המאזן השוטף. למעשה אין כאן יתרת חייבים, אלא הסכום הוא הוצאה שהיתה צריכה להיות כלולה בהוצאות התקציב.

חייבים שונים

היתרות הכלולות בסעיף זה הן של חשבונות חייבים של החשכ"ל בסך כולל של 88.4 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

מיליוני ש"ח

52.2	קופת החולים הכללית
18.7	מינהל מקרקעי ישראל
17.1	פעולות בונדס בנק ישראל
0.4	שונים

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ליום 31.12.91 בסך 18.7 מיליון ש"ח מייצגת חובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות הסדרים עם בנקים. הסדרים אלה נועדו למתן הלוואות על ידי הבנקים לחייבים דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל, ולחייבי מסים - מס הכנסה ומכס. מתן הלוואות על ידי הבנק לחייבים אלה אינו כרוך בהעברת כספים אלא בפעולה חשבונאית, שבאמצעותה מחייב הבנק את החייב במס, במסגרת חשבונות הלוואה, ומזכה חשבון פיקדון של החשכ"ל בספרי הבנק. מאחר שמינהל מקרקעי ישראל הוא מפעל עסקי, המנהל את חשבונותיו על בסיס צבירה, נזקפו יתרות החייבים, שעליהם חלים הסדרי הגבייה, להכנסות המדינה, אף על פי שלא נגבו עד 31.12.91. לעומת זאת, החובות למס הכנסה ולמכס ליום 31.12.91 לא נזקפו להכנסות המדינה מאחר שמשרד האוצר, הממונה על גביית מסים אלה, אינו מפעל עסקי וזוקף את הסכומים רק עם קבלתם בפועל.

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

קופת החולים הכללית: יתרת החוב של הקופה למשרד הבריאות, בסך 52.2 מיליון ש"ח, היא בעד שירותי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים שניתנו לחברי קופת החולים בשנת הכספים 1991. על ידי רישום סכום זה בחשבונות החייבים במאזן השוטף התאפשר למשרד הבריאות לרשום אותו כהכנסה בתקציב בשנת הכספים 1991. חוב זה נגבה בתחילת שנת הכספים 1992.

פעולות בונדס - בנק ישראל: בנק ישראל פודה איגרות בונדס בישראל מתוך חשבון האוצר בבנק, והחשכ"ל רושם את ההוצאה בחשבון מעבר עד אשר נציגות האוצר בארה"ב מדווחת לו על בדיקה ואישור של פעולות אלה. על בסיס דיווח הנציגות זוקף החשכ"ל בספריו את פדיון הבונדס לסעיף התקציבי המתאים - תשלום חובות - כנגד ביטול הרישומים בחשבון המעבר. במועד המאזן נשארה בחשבון המעבר יתרה של 17.1 מיליון ש"ח.

שונים: עם חייבים אלה נמנה חוב של חברת נכסים מ.י. בע"מ שכבר הוצג במאזן ליום 31.3.89 והוא בגין מקדמות ששילם החשכ"ל לשלטונות מס הכנסה בשביל החברה. מן הראוי לגבות חוב זה. חוב נוסף הכלול בסעיף זה שנים מספר בלי תנועה, הוא של מינהלת שדה התעופה בן גוריון. מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, פרעונו של חוב זה מוטל על הרשות. מבקר המדינה ציינה בעבר, כי חוב זה אינו בתנאי הצמדה ונשחק במהלך השנים. עד סיום הביקורת בפברואר 1993 לא נגבה החוב.

התחייבויות שוטפות

להלן טבלה של ההתחייבויות השוטפות ליום 31.12.91 וליום 31.3.91 על פי נתוני החשב הכללי:

<u>31.3.91</u>	<u>31.12.91</u>	
<u>(במיליוני ש"ח)</u>		
117.3*(-)	69.3	המחאות שלא נפרדו
163.7	112.9	בנקים אחרים
2,474.6	2,177.1	פיקדונות שנתקבלו
62.6	111.6	הפרשות וקרנות
555.4	721.4	זכאים בעד משכורת
261.0	268.2	זכאים של החשב הכללי
34.1	18.0	זכאים של מפעלים עסקיים
266.4	493.0	זכאים של משרדי ממשלה
3,700.5	3,971.5	ס"ה

* סכום זה אינו המחאות שלא נפרדו אלא הפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר על פי מאזנים של משרדי הממשלה לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר.

המחאות שלא נפדו

על ידי שילוב המאזן של בנק הדואר והמאזנים של משרדי הממשלה במאזן המדינה מתקזזות היתרות של חשבונות הסילוקין (חשבונות עו"ש) של משרדי הממשלה עם יתרות אותם חשבונות לפי ספרי בנק הדואר. היתרה בסעיף זה בסכום של 69.3 מיליון ש"ח ליום 31.12.91 מייצגת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (2,153 מיליון ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (2,222.3 מיליון ש"ח). לדעת החשב הכללי, הפרש זה מייצג, את השיקים שמשכו משרדי הממשלה מתוך החשבונות שלהם בבנק הדואר, ואשר לא הוצגו לפירעון עד 31.12.91, ואת התקבולים בבנק הדואר לטובת משרדי הממשלה, שנתקבלו ונרשמו בספרי בנק הדואר בראשית ינואר 1992, אך לא נרשמו בחשבונות של משרדי הממשלה ליום 31.12.91.

בנקים

היתרה בסעיף זה בסכום 112.9 מיליון ש"ח היא התחייבויות של נציגות משרד האוצר בארצות הברית (49.5 מיליון דולר).

פיקדונות שנתקבלו

היתרה בסעיף זה בסכום של 2,177.1 מיליון ש"ח מורכבת מפיקדונות אצל החשכ"ל בסך 1,967.6 מיליון ש"ח ומפיקדונות במשרדי הממשלה בסך 209.5 מיליון ש"ח.

פיקדונות אצל החשב הכללי

הלוואות קצרות מועד במט"ח: היתרה ליום 31.12.91 הסתכמה ב-64.1 מיליון ש"ח (28.1 מיליון דולר), לעומת 488.4 מיליון ש"ח (216 מיליון דולר) ליום 31.3.91. ביתרה זו כלולים בעיקר פיקדונות במט"ח מהבנקים. מאחר שמדובר בהלוואות קצרות מועד, הן לא נרשמו במסגרת ההכנסה התקציבית ולא נכללו במצבת החובות של המדינה במאזן המוניטרי.

פיקדון משרד הביטחון: משרד הביטחון מפקיד אצל החשכ"ל מטבע חוץ. החשכ"ל מפקיד כספים אלה בחשבון מיוחד בבנק ישראל, ומושך מהחשבון לצורך ביצוע תשלומים על פי הוראות משרד הביטחון. בנק ישראל אינו מזכה את הפיקדון בריבית, לעומת זאת, החשכ"ל מזכה את משרד הביטחון בריבית על הפיקדון (ריבית חודשית לפי השיעור השורר בשוק). ריבית זו נזקפת לסעיף הוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל של המדינה. יוצא אפוא, שסעיף הוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל מממן חלק מהוצאות משרד הביטחון. מדברי הסבר לתקציב המדינה לא עולה, שהסעיף "ריבית" נועד גם למטרה מעין זו.

פיקדונות חברות ביטוח: אלה פיקדונות של תאגידי חוץ, שיתרתם ליום 31.12.91 היתה כ-1.7 מיליון ש"ח (665,000 דולר ו-42,000 ליש"ט), המוחזקים בבנק ישראל (ראה לעיל בנק ישראל). הפקדת הפיקדונות באוצר היא תנאי למתן רישיון לאותם תאגידים לנהל עסקי ביטוח בישראל, והיא נעשית על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. לפי החוק האמור, הפיקדון יוחזר למבטח בעל הרישיון, בין היתר כשהוא יחדל לעסוק בענף הביטוח שבגיניו הופקד הפיקדון. הפיקדון הוא בעצם לזמן ארוך, ומן הראוי היה לשקול אם מקומו בסעיף זה.

סיוע מיוחד: סיוע בסך של 650 מיליון דולר, נתנה ממשלת ארה"ב כתמיכה במדיניותה ובעמידתה של ישראל בתקופת מלחמת המפרץ. הפיקדון מופקד בבנק ישראל וצובר ריבית. בשנה הנסקרת הועברו 630 מיליון דולר להכנסות המדינה לאחר שגורמים ממשלתיים הציגו לפני החשכ"ל את ההוצאות בפועל שנגרמו כתוצאה ממלחמת המפרץ. היתרה בפיקדון ל-31.12.91 היתה 46.6 מיליון דולר (106.4 מיליון ש"ח).

פיקדונות במשרדי הממשלה

הפיקדונות במשרדי הממשלה ביום 31.12.91 הסתכמו ב-209.5 מיליון ש"ח והם כוללים בעיקר את הפיקדונות ביחידות האלה:

מיליוני ש"ח

67.5	הנהלת בתי המשפט
111.4	בנק הדואר
1.3	משרד המשטרה
16.5	משרד האוצר
5.0	משרד המדע והפיתוח*
1.3	משרד החוץ
2.4	משרד הבריאות
1.2	המינהל האזרחי ביו"ש

יתרה זו מורכבת מפיקדונות במט"ח המוחזקים בבנק ישראל.

הנהלת בתי המשפט: הפיקדונות ליום 31.12.91 בסך 67.5 מיליון ש"ח מייצגים את הסכומים שהופקדו בבתי המשפט בארץ, על ידי המתדיינים בפניהם (בנושאים שונים, כגון ערעורים, שחרורים בערובה), היתרה אינה כוללת ריבית והפרשי הצמדה (ראה בפרק "מינהל בתי המשפט" - "גזבריות בתי משפט השלום" - ברוח זה, עמ' 355).

בנק הדואר: 1. מאזן בנק הדואר משולב במאזן המדינה. השילוב הביא לקיזוז של התחייבויות וחזויות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין בנק הדואר, וכתוצאה מכך משתקפות במאזן המדינה, כדרוש, רק התחייבויות כלפי גורמים לא ממשלתיים. הזכויות וההתחייבויות של בנק הדואר משתקפות רובן במאזן השוטף, ומיעוטן במאזן המוניטרי. על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, חייב בנק הדואר לפרסם ברשומות תוך שישה חודשים מתום כל שנת כספים, דוח כספי לאותה שנת כספים (דהיינו לשנת הכספים 1991 - עד 30.6.92). במועד הכנת דוח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1991 על ידי החשכ"ל היה בידי בנק הדואר בפעם הראשונה דוח כספי ליום 31.12.91, והנתונים נכללו בדוח ביצוע תקציב (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' יג).

2. בסעיף הנדון של המאזן השוטף של המדינה שולבו בדרך כלל התחייבויות שונות של בנק הדואר כפי שהן משתקפות במאזן הבנק. להלן פירוט ההתחייבויות האלה כפי שהן משתקפות במאזן בנק דואר ליום 31.12.91, בציון היתרות:

<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>הסעיף במאזן בנק הדואר</u>
113.8	יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות לא ממשלתיים
33.8	יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של לקוחות אחרים
17.9	רשות הדואר
4.6	חשבונות אחרים
170.1	סה"כ

כששולב מאזן בנק הדואר לראשונה במאזן המדינה ליום 31.3.86 התעוררה השאלה אילו סעיפים ייכללו במאזן השוטף של המדינה ואילו סעיפים ייכללו במאזן המוניטרי שלה, שהוא, כאמור, רשימה של זכויות והתחייבויות של המדינה שנוצרו מביצוע תקציב. מאז השילוב נהג החשכ"ל, בדרך כלל, להציג במאזן המוניטרי את יתרות תכניות החיסכון שהבנק מנפיק ואת ההשקעות של כספים אלה באוצר המדינה, מאחר שמדובר בהתחייבויות ובהשקעות לזמן ארוך, ואילו יתר הסעיפים של מאזן בנק הדואר נכללו במאזן השוטף. היתרות המועברות למאזן השוטף אינן מאוזנות, דהיינו, יש פער בין סך כל יתרות החובה לבין סך כל יתרות הזכות ובדרך כלל עולות ההתחייבויות על הזכויות. כדי להביא לאיזון, נאלץ החשכ"ל להעביר למאזן המוניטרי חלק מההתחייבויות השוטפות, בסכום השווה לפער, והסכום המועבר מייצג, בדרך כלל, יתרות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות ולקוחות אחרים.

בשנה הנסקרת, כדי להביא את המאזן השוטף לידי איזון, הועברו התחייבויות שוטפות בסכום של 59.3 מיליון ש"ח מהמאזן השוטף למאזן המוניטרי בסעיף מלוות פנים - הפקדות וקרנות שונות.

בסעיף הנדון - יתרות חשבונות סילוקין של מוסדות לא ממשלתיים בסך 113.8 מיליון ש"ח - כלול סכום של 52.4 מיליון ש"ח מהמוסד לביטוח לאומי.

משרד האוצר: מאזן המדינה ליום 31.12.91 משקף פיקדון במשרד האוצר בסך 16.5 מיליון ש"ח שרובו 15.8 מיליון ש"ח - כספים שמניהל הרכב מחייב את המשרדים (על פי הוראות תכ"ם) להעביר כפחת על הרכב שבשימושם. פיקדון זה מיועד לחידוש צי הרכב.

משרד המדע והפיתוח: הפיקדונות ליום 31.12.91 הסתכמו ב-5 מיליון ש"ח המייצגים כספים המתקבלים מגרמניה לקרן מחקר. הכספים מופקדים בבנק ישראל במרקים גרמניים (מ"ג), עד לביצוע המחקרים.

משרד החוץ: ביום 31.12.91 היה בידי משרד החוץ פיקדון בסכום כולל של 1.3 מיליון ש"ח (שהופקד במ"ג). לדברי משרד החוץ, הפיקדון מקורו בהשתתפות מדינות אחרות במימון פרויקטים חקלאיים שהמחלקה לשיתוף בין-לאומי במשרד מבצעת בארצות מתפתחות. כספי הפיקדון המתקבלים במט"ח מוחזקים בחשבון בבנק ישראל. כל ההוצאות של משרד החוץ במסגרת פרויקטים אלה מתוקצבות במסגרת תקציבו.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: יתרת הפיקדונות ליום 31.12.91 הסתכמה ב-1.2 מיליון ש"ח. היא מורכבת מפיקדונות במטבעות חוץ שונים - בסכום של 0.6 מיליון ש"ח - ומכספי פיקדונות שהתקבלו בבתי המשפט ביו"ש - בסכום של 0.6 מיליון ש"ח. פיקדונות אלה מופקדים בבנק הדואר.

משרד הבריאות: הפיקדונות ליום 31.12.91 במשרד זה הסתכמו ב-2.4 מיליון ש"ח, לעומת 2 מיליון ש"ח ביום 31.3.91, והם מייצגים הפקדות של חולים המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים, ובעיקר בבתי חולים ממשלתיים למחלות כרוניות או למחלות נפש. בדוחות קודמים של מבקר המדינה, ולאחרונה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' כח), ציינה מבקר המדינה, כי בתי החולים משתמשים בכספי הפיקדונות לשם פעילותם השוטפת וכי מן הראוי לשקול את הפקדת כספי הפיקדונות אצל החשכ"ל, או אצל גורם אחר, בחשבון הנושא ריבית או הצמדה או שניהם. עוד ציינה מבקר המדינה, כי מן הראוי שהמשרד יקבע נהלים בעניין פיקדונות של חולים שנפטרו ואי אפשר לאתר את יורשיהם. לדברי החשב הכללי בעקבות הביקורת הוציא משרד הבריאות נהלים לבתי החולים בנושא זה.

הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה בסכום 111.6 מיליון ש"ח מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשכ"ל בסכום של 110.2 מיליון ש"ח, ומקרן החשבות נמל יפו - יחידה של משרד התחבורה - בסכום של 1.4 מיליון

ש"ח. עם הקרנות נמנות קרן לביטוח סוציאלי לעובדי השטחים בסכום של 17.1 מיליון ש"ח, קרן לביטוח שער ליצואנים בסך 19 מיליון ש"ח, וקרן לסיכונים מערבויות המדינה בסכום של 67.3 מיליון ש"ח.

קרן לסיכונים מערבויות המדינה: בקרן זו נרשמים דמי עמלה הנגבים בגין ערבויות המדינה. הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים שעלולים להיווצר בשל מימוש ערבויות. החשכ"ל הודיע, שהוא משתמש בכספי הקרן לסילוק ערבויות המדינה כאשר אין הקצבה מספקת בתקציב המדינה (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' כח). יתרת הקרן ביום 31.12.91 הסתכמה ב-67.3 מיליון ש"ח, לעומת 58.6 מיליון ש"ח ב-31.3.91.

ביטוח שער ליצואנים: תכנית ביטוח שער ליצואנים מופעלת באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. עד הוצאת פוליסה למבוטח, עליו להפקיד בידי החברה, בדולרים של ארה"ב, דמי ביטוח מזעריים בשיעור של 5% מדמי הביטוח המשווערים. החברה מפקידה סכומים אלה אצל החשכ"ל והם מוחזרים למבוטחים בתום תקופת הביטוח. החשכ"ל משערך את יתרת ההפקדות בקרן לתאריך המאזן. יתרת ההפקדות ליום 31.12.91 היתה 19 מיליון ש"ח (8.3 מיליון דולר).

זכאים בעד משכורות

היתרה בסעיף זה מייצגת, בדרך כלל, את המשכורות ושכר עבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים בעבור חודש דצמבר 1991 ששולמו בראשית ינואר 1992, אך נזקפו לתקציב של שנת הכספים שקדמה לה, כך שליום המאזן קיימת התחייבות של המדינה המקבלת ביטוי בסעיף הנדון. היתרה בסעיף הנדון ביום 31.12.91 הסתכמה ב-721.4 מיליון ש"ח, לעומת 555.4 מיליון ש"ח ביום 31.3.91, והיא כוללת את הסכומים שנוכו מהמשכורות ומשכר עבודה של עובדים לזכות מוטבים שונים.

החשכ"ל נוהג לשלם את משכורות העובדים של רוב משרדי הממשלה, ואילו יתר המשרדים משלמים את משכורות עובדיהם במישרין מחשבונות הבנק שלהם. היתרה ביום 31.12.91 בסך 721.4 מיליון ש"ח מורכבת משני סכומים: סכום של 229 מיליון ש"ח בגין עובדי המשרדים, שמשכורותיהם משולמות על ידי החשכ"ל, אך לא שולמו עד 31.12.91, וסכום של 492.4 מיליון ש"ח בגין עובדים של יתר המשרדים אשר לא שולם עד 31.12.91.

1. הסכום של 229 מיליון ש"ח מורכב כלהלן:

(א) בסוף כל חודש של השנה הנסקרת זיכה החשכ"ל חשבון "משכורת קבועים 1991" כנגד חיוב תקציב. את התשלום נטו של העובדים הקבועים שמשכורותיהם משולמות על ידי החשכ"ל ונערכות על ידי חברת מלם מערכות בע"מ, העביר החשכ"ל לחשבונות העובדים בבנקים. ביום 31.12.91 מראה החשבון האמור יתרת זכות בסך 132.8 מיליון ש"ח, המייצגת את המשכורות נטו של העובדים הללו לחודש דצמבר אותה שנה. סכום זה שולם לבנקים ב-1.1.92.

בחשבון נפרד נרשמים הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים שמשכורותיהם משולמות על ידי החשכ"ל. בחשבון זה ליום 31.12.91 היתה יתרת זכות בסך 79.4 מיליון ש"ח, המייצגת ניכויים ממשכורות העובדים לחודש דצמבר 1991 והיא שולמה בינואר 1992. נוסף על כך נוכה ממשכורת העובדים הארעיים סך של 2.1 מיליון ש"ח הפרשה לקרן מבטחים, והוא נזקף לחשבון הזכאים בעד משכורות.

(ב) החשכ"ל משלם את המשכורות של עובדי המוסד לביטוח לאומי. בחשבון של המוסד, שלחובתו נזקפים תשלומים אלה, מזכה החשכ"ל את המוסד בסכום הכולל של הניכויים לביטוח הלאומי ממשכורות שהוא משלם לעובדי המדינה. כן מזכה החשכ"ל את החשבון

האמור בסכום הכולל של הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי (המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות על ידי החשכ"ל). היתרה החודשית לאחר קיזוז הפעולות הללו היא בדרך כלל חוב של החשכ"ל למוסד והחשכ"ל פורע את החוב במהלך החודש שלאחריו. היתרה ליום 31.12.91 הסתכמה ב-14.7 מיליון ש"ח לזכות המוסד.

2. הזכאים בעד משכורת של יתר משרדי הממשלה - יתרתם ליום 31.12.91 הסתכמה ב-492.4 מיליון ש"ח. יתרה זו מורכבת, בין היתר, מהסכומים האלה: 352.2 מיליון ש"ח למשרד הביטחון; 134.6 מיליון ש"ח למשרד החינוך והתרבות (בעיקר משכורות מורים).

זכאים של החשב הכללי

היתרה של חשבונות הזכאים הרשומים בספרי החשכ"ל הסתכמה ביום 31.12.91 ב-268.2 מיליון ש"ח.

להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח

256.4	אוצר השלטון המקומי
10.4	התחשבנות מלם
1.1	פעולות הבונדס באירופה
0.2	סכומים שלא שולמו לתיירים
0.1	רכוש בנאמנות
268.2	ס"ה

אוצר השלטון המקומי בע"מ: החשכ"ל רושם בתקציב המדינה את ההקצבות המיועדות לרשויות המקומיות לזכות חשבון אוצר השלטון המקומי וגוף זה מושך מחשבוננו לפי הצרכים של הרשויות. היתרה ליום 31.12.91, בסך 256.4 מיליון ש"ח, מייצגת את ההקצבות שנוקפו לתקציב המדינה, אך לא הועברו לרשויות המקומיות עד 31.12.91.

התחשבנות עם מלם מערכות בע"מ: המרכז למיכון משרדי, שהיה יחידה ממשלתית במסגרת משרד האוצר, היה לחברה בע"מ החל ב-1.10.82. היתרה ליום 31.12.91 הסתכמה ב-10.4 מיליון ש"ח והיא זהה ליתרה ב-31.3.91. הסכום מייצג תביעות של חברת מלם מהחשכ"ל במסגרת ההתחשבנות ביניהם בגין הפיכת מלם לחברה. הסכומים מייצגים תביעות בעבור פדיון מחלה, חופשה ופיצויים.

פעולות הבונדס באירופה: היתרה בסכום של 1.1 מיליון ש"ח (0.5 מיליון דולר) מייצגת את התמורה ממכירת בונדס על ידי שבעה בנקים באירופה שהועברה לבנק ישראל עד 31.12.91, אך לא נזקפה להכנסות המדינה, אלא לזכות חשבונות הבנקים במסגרת הסעיף הנדון. הסיבה לכך היא, שהזקיפה להכנסות המדינה נעשית על יסוד דיווח מנציגות משרד האוצר בניו-יורק, והדיווח על חודש דצמבר 1991 לא כלל את הסכום האמור. היתרה בסך 0.5 מיליון דולר אינה מייצגת אפוא כל התחיבות של המדינה.

סכומים שלא שולמו לתיירים: מדובר בפדיון מוקדם של בונדס על ידי תיירים ממדינה אירופית, שלא קיבלו את מלוא הערך של איגרות החוב, והיתרה עומדת לזכותם ומשתקפת בחשבון הנדון; ביום 31.12.91 היתה היתרה 176,000 ש"ח (77,150 דולר), לעומת 163,000 ש"ח (72,150 דולר) ביום 31.3.91. בדוח שנתי 40 (עמ' פ) ציינה מבקר המדינה, כי היתרה שעמדה לזכותם של התיירים בסך 26,900 דולר היתה קיימת כבר ביום 31.3.88, ובשנות הכספים 1989 ו-1990 נוסף

סכום של 45,500 דולר, ובשנה הנסקרת נוסף סכום של 4,750 דולר. סכומים אלו לא שולמו לזכאים עד לסיום הביקורת בפברואר 1993.

רכוש בנאמנות: משרד האוצר שכר בירושלים בניין המשמש לדיור ליחידות ממשלתיות שונות. על פי בקשת בעל המושכר, מעביר האוצר את דמי השכירות לחשכ"ל והחשכ"ל רשם אותם לזכות החשבון הנדון. היתרה ליום 31.2.91 היתה 50,600 ש"ח, וזה ליתרה ב-31.3.91.

זכאים של מפעלים עסקיים

היתרה של חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ליום 31.12.91 הסתכמה ב-18 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר שירותים וטובין, שהמפעלים רכשו ותמורתם לא שולמה עד 31.12.91. להלן פירוט של הזכאים העיקריים:

מיליוני ש"ח

7.0	מינהל מקרקעי ישראל
2.9	מינהל הסחר הממשלתי
1.6	המדפיס הממשלתי
0.2	נמל חדרה
0.6	נמל יפו

מינהל מקרקעי ישראל: היתרה בסך 7 מיליון ש"ח כוללת בעיקר יתרות זכאים - קבלנים ומוסדות - נותני שירותים ומבצעי עבודות בשביל המינהל, שהגישו חשבונות אשר לא נפרעו עד 31.12.91, אך נזקפו לתקציב.

מינהל הסחר הממשלתי: היתרה של הזכאים בסכום של 2.9 מיליון ש"ח מייצגת חוב של המינהל לספקים בעבור רכישות, שנזקפו לתקציב, אך לא שולמו להם עד 31.12.91.

המדפיס הממשלתי: היתרה בסך 1.6 מיליון ש"ח היא יתרת קרן לחידוש ציוד שהוקמה בשנת הכספים 1988. הקרן ניזונה מהקצבות הכלולות בתקציב של המדפיס הממשלתי. יתרה זו וזה ליתרה ב-31.3.91. בשנה הנסקרת לא הוקצבו כספים לקרן זו.

זכאים של משרדי הממשלה

היתרה של חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה ליום 31.12.91 הסתכמה ב-493 מיליון ש"ח. להלן פירוט של הזכאים העיקריים:

מיליוני ש"ח

339.2	משרד העבודה והרווחה
144.0	נציגות האוצר בניו-יורק
7.4	המינהל האזרחי בעזה

משרד העבודה והרווחה: יתרת הזכאים של המשרד ליום 31.12.91 הסתכמה ב-339.2 מיליון ש"ח והיא קרן הביטוח למועסקים מיהודה ושומרון וחבל עזה. יתרה זו מצטברת נטו לאחר ביצוע תשלומים, והיא מורכבת, בין היתר, מתקבולים שוטפים ומתקבולים משנים קודמות הרשומים בערכים נומינליים. התקבולים מתקבלים בשירות התעסוקה שבמסגרת המשרד והם נובעים מההפרשות הסוציאליות של מעבידים בישראל בעבור פועלים תושבי יהודה, שומרון וחבל עזה, לרבות פועלים חקלאיים, ומהניכויים הסוציאליים משכרם של פועלים אלה. ההפרשות והניכויים הם

בעיקר בעבור הבטחת זכויות פנסיה, פיצויים, זקנה ושאיירים, ביטוח ילדים, דמי מחלה, דמי חגים ודמי הבראה. שירות התעסוקה שבמשרד העבודה והרווחה עוסק בגביית התגמולים מהמעבידים הללו ובתשלומים למועסקים. אשר לפועלים שהם תושבי דרום לבנון ומועסקים אצל מעבידים בישראל, קיימת קרן ביטוח שהוקמה בשנת 1988 ומתבטאת בקבוצת חשבונות נפרדת. בחשבונות אלה נרשמים התקבולים הנובעים מההפרשות הסוצאליות של מעבידים אלה, בעיקר בעבור חופשה.

המינהל האזרחי בעזה: יתרת הזכאים של המינהל בחשבונות החשכ"ל ליום 31.12.91 הסתכמה ב-7.4 מיליון ש"ח. היתרה היא נטו ומורכבת, בין היתר, מהסכומים המפורטים להלן:

(א) סכום של 2.3 מיליון ש"ח מייצג תפיסות של מטבע חוץ המופקדות בבנק הדואר, ושיערוך בסך 1.2 מיליון ש"ח המוצג כיתרת המינהל בבנק הדואר.

(ב) סכום של 2.1 מיליון ש"ח מייצג פיקדונות שנתקבלו מההורים של קטינים שעברו עבירות של יידוי אבנים. הפיקדונות מוחזרים לאחר תום שנה, בצירוף הפרשי הצמדה, אם לא נשנו העבירות באותה שנה.

נציגות האוצר בניו-יורק: היתרה של זכאים של הנציגות ליום 31.12.91 הסתכמה ב-144 מיליון ש"ח (63.1 מיליון דולר).

(א) מרבית הסכום 60 מיליון דולר מייצג אשראי שמקבלת הנציגות מבנק אמריקני, אשר לא היה צריך להיות כלול ב"זכאים" אלא מקומו בסעיף "בנקים אחרים" אשר במאזן הנציגות.

(ב) סך של 1.6 מיליון דולר הוא התחייבות של הנציגות לגוף שמפיץ איגרות בונדס לרוכשים בחו"ל.

(ג) סכום של 1.3 מיליון דולר הוא תשלומים על חשבון רכישת שטרי חוב שמפיץ מפעל הבונדס.

(ד) חובות לספקים בסך 0.1 מיליון דולר, שרובו מורכב מהתחייבות בעבור פרסומים, תערוכות ותצוגות לקידום מכירות של מוצרים ישראליים.

זכאים בעד שיקים: שיקים שהוציאו משרדי הממשלה ולא הוצגו לגוביינא ארבעה חודשים ממועד הוצאתם נרשמים בסעיף זכאים של משרדי הממשלה. שנה לאחר הוצאת השיקים יש להעביר את הסכומים מסעיף זה להכנסות המדינה. היתרה בסעיף זכאים בעד שיקים ב-31.12.91 היתה בסך 1,390,000 ש"ח, מרביתה במשרדים האלה: משרד החינוך והתרבות - 275,000 ש"ח; משרד החקלאות - 386,000 ש"ח; משרד הבריאות - 155,000 ש"ח; משרד הקליטה - 142,000 ש"ח.

זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב

הלוואות ופיקדונות

ההלוואות מתקציב המדינה ניתנות רובן באמצעות בנקים ומוסדות כספיים, שבהם מפקיד משרד האוצר פיקדונות המיועדים לכך, ומיעוטן ניתנות ישירות ממשרד האוצר. ההלוואות באמצעות בנקים יש שהן ניתנות באחריות המדינה ויש שהן ניתנות באחריות הבנק המבצע את ההלוואה. הבנקים שבאמצעותם ניתנות ההלוואות מטפלים בגבייתן מהלווים.

היתרה המשוערכת ליום 31.12.91 של ההלוואות שניתנו מתקציב המדינה היתה כ-50.7 מיליארד ש"ח. יתרה זאת איננה כוללת הלוואות עומדות בסך 491.1 מיליון ש"ח (יתרת ההלוואות העומדות ביום 31.3.91 היתה 481.9 מיליון ש"ח). מרבית הסכומים של הלוואות עומדות הם בגין מענק מותנה על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, אשר הופכים למענק אם התקיימו התנאים

לכך. על פי נתוני החשב הכללי, גביית הקרן (כולל הפרשי הצמדה) באותה שנה היתה 1,551 מיליון ש"ח (בניכוי עמלה בסך 96 מיליון ש"ח לבנקים למשכנתאות) וגביית הריבית והפרשי ההצמדה על הריבית היה בסך 949 מיליון ש"ח.

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הרשומה בין הזכויות המוניטריות במאזן המדינה ליום 31.3.91 וליום 31.12.91:

<u>31.12.91</u>	<u>31.3.91</u>	
(במיליוני ש"ח)		
28,920.9	23,914.8	הלוואות פעילות
38.4	171.0	סכומים שטרם נקבע ייעודם
1,412.0	1,299.4	תמורת איגרות חוב צמיתות
-	18.9	הלוואות מותנות על פי הסכמים
20,327.4	17,082.9	תמורת רכישת מניות ההסדר
50,698.7	42,487.0	ס"ה

במאזן המדינה ליום 31.12.91 מובא פירוט לסעיף הלוואות ופיקדונות ובו רשימה של לווים עיקריים; הרשימה משקפת את יתרת הפיקדונות ברוב הבנקים שאצלם הפקיד החשכ"ל פיקדונות לשם מתן הלוואות, וכן חלק מן ההלוואות הישירות לחברות ולמוסדות. היתרות ברשימת הלווים אינן ממוינות לפי סוגי ההלוואות.

הלוואות פעילות

חלק הארי של ההלוואות והפיקדונות הן ההלוואות הפעילות. יתרת ההלוואות הפעילות ליום 31.12.91 היתה 28,920.9 מיליון ש"ח, שהם 57% מסך כל ההלוואות ו-95% מסך כל ההלוואות בניכוי רכישת מניות ההסדר. יתרת ההלוואות הפעילות כוללת את הסכומים האלה: 13,979.2 מיליון ש"ח פיקדונות בבנקים למשכנתאות למתן הלוואות לרכישת דיור (הבנקים מעבירים כספים בגין פיקדונות אלה לחשכ"ל רק אם הם גובים את ההלוואות מהמשתכנים - "הלוואות שיכון במידת הגבייה"); 129.8 מיליון ש"ח הלוואות לחייבי מסים - מס הכנסה, מכס, מס קנייה ומס ערך מוסף (הלוואות אלה אינן נובעות מכספי תקציב, כלומר, הממשלה לא הפקידה כספים בבנקים, אלא אלה הלוואות במסגרת הסדר גבייה, באמצעות בנקים מסחריים, המאפשר לחייבי המס לסלק את חובם בשיעורים), והיתרה בסך 14,811.9 מיליון ש"ח. עם יתרה זאת נמנות גם ההלוואות האלה: 4,070.4 מיליון ש"ח לבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ; 1,308 מיליון ש"ח לחברת החשמל לישראל בע"מ; 1,162.3 מיליון ש"ח למקורות, חברת מים בע"מ; ו-942.2 מיליון ש"ח איגרות חוב של ממשלת ארה"ב (המשמשות ביטחונות כנגד מלוות שגייסה ממשלת ישראל למימון הפירעון המוקדם של מלוות שנתנה ממשלת ארה"ב לישראל למימון רכש צבאי, בעיקר בארה"ב).

בהלוואות המדינה באמצעות הבנקים כלול סך של 2,025.8 מיליון ש"ח (קרן) שהועבר לשישה בנקים כפיקדונות במסגרת הסדר הסיוע לקיבוצים בשנים 1990 ו-1991, מסכום זה סך של 1,225.7 מיליון ש"ח הועברו בשנה הנסקרת (בדבר הסדר הסיוע לקיבוצים, ראה להלן, עמ' פח).

סכומים שטרם נקבע ייעודם

הסעיף "סכומים שטרם נקבע ייעודם" מייצג השקעות של המדינה, שטרם נקבע אם יהיו הלוואה, מענק או השקעה בהון המניות של מקבלי הכספים. היתרה ליום 31.12.91 היתה 38.4 מיליון ש"ח.

יתרה זאת מורכבת מסכום של 17.3 מיליון ש"ח שניתנו למכון למחקרי נפט וגיאופיסיקה, ומסכום של 21.1 מיליון ש"ח שניתנו לחברות אחרות - ובהם סכום של 12.7 מיליון ש"ח (סכומים הצמודים לדולר) שניתנו לחברת ים תיכון - ים המלח ולחברת אתא; שתי חברות אלה חדלו לפעול.

בשנים קודמות נכללו בסעיף זה סכומים שניתנו להסתדרות הציונית למימון השקעות באמצעי ייצור ובתשתית חקלאית. בשנת הכספים 1990 ובשנה הנסקרת מיין החשכ"ל את הסכומים שטרם נקבע ייעודם, שהועברו להסתדרות הציונית למענקים ולהלוואות והן האחרונות נכללו בין ההלוואות הפעילות.

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות אלו עומדות לפירעון בנסיבות מיוחדות, כגון פירוק החברה שקיבלה את ההלוואה. היתרה ליום 31.12.91, של הלוואות אלו, היתה 1,412 מיליון ש"ח (גידול של 112.6 מיליון ש"ח לעומת ל-31.3.91).

סכום זה מייצג את היתרה המשווערכת על פי מדד המחירים לצרכן. הסכום הנומינלי של הקרן (של ההלוואות הצמודות למדד המחירים) הוא 30.5 מיליון ש"ח. סכום זה כולל הלוואות למקורות, חברת מים בע"מ בסך 4.9 מיליון ש"ח; לחברת החשמל לישראל בע"מ - 15.5 מיליון ש"ח; ולחברת מבני תעשייה בע"מ - 8.6 מיליון ש"ח.

נוסף על היתרה לעיל בסך 30.5 מיליון ש"ח, יתרת הקרן הנומינלית (של ההלוואות הבלתי צמודות) בחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, היא 83.8 מיליון ש"ח (יתרת ההלוואות בסעיף זה שנרשמה לחברת עמידר במאזן המדינה ל-31.3.91 היתה 161.3 מיליון ש"ח). סכום זה אינו מייצג את היתרה למעשה, כיוון שלא נכללה בו ההתחשבנות בין החשכ"ל ועמידר על מכירות שהחברה מכרה למשתכנים בשנה הנסקרת.

איגרות חוב של ממשלת ארה"ב

בשנות הכספים 1988 ו-1989 פרעה מדינת ישראל בפירעון מוקדם מלוות סיוע ממשלת ארה"ב, שנשאו שיעורי ריבית גבוהים, בסכום כולל של 5,501 מיליון דולר. לצורך זה גייסה הממשלה מלוות בשוק ההון האמריקני, באמצעות גופי נאמנות שהוקמו לשם הנפקת איגרות חוב למטרה זו. על איגרות החוב חלה ערבות של ממשלת ארה"ב בשיעור של 90% מן המלוות; לביטחון 10% הנותרים של המלוות רכשה מדינת ישראל איגרות חוב אמריקניות והפקידה אותן בידי גופי הנאמנות. ההמרה נועדה לצמצם את נטל תשלומי הריבית של ישראל, בשנים הבאות, בגין החוב שהומר. יתרת הסכום ל-31.3.91 היתה 464.8 מיליון דולר, שהם 1,050.8 מיליון ש"ח, ול-31.12.91 942.2 מיליון ש"ח (412.7 מיליון דולר).

הלוואות לרכישת מניות הבנקים שבהסדר

הסכום הרשום במאזן המדינה ליום 31.12.91 בסך 20,327.4 מיליון ש"ח מייצג את יתרת ההלוואות לחמש חברות הבטוחות בגין תשלומים שהועברו אליהן למימון רכישת מניות הבנקים שבהסדר⁵.

⁵ פרטים על ההסדר ראה בדוח שפרסם מבקר המדינה בדצמבר 1984: "מניות הבנקים - משבר אוקטובר 1983".

ההלוואות לחמש החברות צמודות לדולר ונושאות ריבית בשיעור של 1% מעל שער ה"ליבור"; הריבית מצורפת לקרן ההלוואה. הסכומים, שהועברו לחברות אלה כהלוואות, כיסו במלואם את התשלומים של חברות הבטוחות לבעלי המניות שמניותיהם נפדו. ביום 31.3.91 הסתכמו ההלוואות הללו בתוספת הפרשי הצמדה וריבית ב-17,082.9 מיליון ש"ח, שהיו באותו מועד שווי ערך ל-7,555.5 מיליון דולר. באוקטובר 1991 חל הפדיון האחרון של מניות הבנקים שבהסדר בסך של 1,409.5 מיליון דולר; סכום זה התוסף לסך ההלוואות.

בשנת הכספים 1991, בעקבות השוואת הזכויות של המניות בבנק לאומי לישראל קיבלו בעלי השליטה בבנק זה תשלום בשיעור 3% ומסכום ההלוואות הופחתו 93.5 מיליון דולר.

בהסכם השוואת הזכויות של המניות בבנק הפועלים מאוקטובר 1991 נקבע, כי העברת המניות לחברת העובדים תבצע ביום כניסתו לתוקף של הסכם מכר חבילת מניות, או בעת מכירתן של מניות או אופציות לציבור. עוד נאמר בהסכם, שהעברת המניות כאמור תחשב כפירעון חלק יחסי של ההלוואה. מכיון שתנאים אלה לא התקיימו, לא הועברו המניות לחברת העובדים. לדברי אגף החשכ"ל, בעת ביצוע העברת המניות בפועל, ירשם הפירעון של החלק היחסי של ההלוואה.

בעקבות מכירת גרעין השליטה בחברת אי די בי פיתוח בשנה הנסקרת הופחת סך של 403.5 מיליון דולר מסכומי ההלוואות; בפועל, מסכום המכירה התקבל הסך של 229.7 מיליון דולר. לדעת מבקר המדינה מן הראוי היה לתת בסעיף הלוואות ופיקדונות במאזן המוניטרי ביאור לעסקת מכירת המניות, שבו יוצג התקבול למעשה ממכירתן וסכום המחיקה שהיה 173.8 מיליון דולר.

הריבית על ההלוואות לחברות הבטוחות הסתכמה בשנה הנסקרת ב-435.8 מיליון דולר, ולכן ביום 31.12.91 היה ערכן של ההלוואות 8,903.8 מיליון דולר, שהיו בתאריך המאזן שווים ל-20,327.4 מיליון ש"ח.

לדעת מבקר המדינה, אין אלו הלוואות שמקומן בסעיף הלוואות ופיקדונות במאזן המדינה, שכן מבחינה כלכלית ערכן כמניות. זה שנים ברור למשרד האוצר, שאין סיכוי שחברות הבטוחות יוכלו לפרוע את ההלוואות, במלואן ואפילו ברובן. על פי תנאי הסכמי ההלוואות, אשר נחתמו בין הממשלה לבין החברות הללו, המניות שנרכשו משועבדות לממשלה ובמועד פירעון ההלוואות (סוף אוקטובר 1993) רשאות החברות להעבירן לאוצר ואם יעשו כן, יחשב הדבר כפירעון מלא של ההלוואות והריבית אשר נצברה עליהן. מאחר שאין לחברות הבטוחות כל אפשרות לפרוע את ההלוואות במלואן אלא בדרך זו, הרי שערכן הכלכלי של ההלוואות שווה לערכן הכלכלי של המניות. ערך זה אינו ניתן להערכה מדויקת. יתירה מזו, הוא משתנה ביחס ישיר לתוצאות העסקיות של הבנקים.

אופיין של ההלוואות דומה אפוא בעיקר לזה של מניות, אלא שלממשלה אין יכולת להשפיע על התוצאות העסקיות של הבנקים. בהתחשב בייחודו של נכס זה, מן הראוי היה להציגו במאזן בסעיף נפרד - זכויות המדינה הנובעות ממימון רכישת מניות הבנקים במסגרת ההסדר.

שיערוך יתרת ההלוואות

חישוב יתרת ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער הדולר ב-30.12.91, ואילו חישוב יתרת ההלוואות הצמודות למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) נעשה לפי המדד לחודש נובמבר 1991 (שפורסם ב-15 בדצמבר).

להלן יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי ההצמדה ליום 31.12.91 בהשוואה ליום 31.3.91, על פי נתוני החשב הכללי.

<u>31.12.91</u>	<u>31.3.91</u>	
<u>(במיליוני ש"ח)</u>		
26,863.3	21,848.3	הלוואות צמודות למדד
22,706.6	19,449.6	הלוואות צמודות לשער הדולר
1,078.2	1,092.9	הלוואות לא צמודות
50.6	96.2	ריבית שהצטברה
50,698.7	42,487.0	ס"ה

השקעות הממשלה במניות

מיתרת כלל הזכויות המוניטריות של המדינה, שנוצרו מביצוע התקציב, סך של 749.1 מיליון ש"ח מוצג במאזן המדינה ליום 31.12.91 כהשקעה במניות. סכום זה נקוב במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות במאזן המדינה.

ב-31.3.91 היו השקעות המדינה במניות בסך כולל של 724.6 מיליון ש"ח. עיקר העלייה בסכומי ההשקעה במהלך שנת הכספים 1991 (תשעה חודשים, אפריל - דצמבר 1991) נובעת מהזרמת הון, שנרשם כהון מניות, לבנק החקלאות (כ-32 מיליון ש"ח).

על פי דוח ביצוע תקציב לשנת הכספים 1991 היו התקבולים מדיבידנדים בגין השקעות אלה כ-230 מיליון ש"ח, ירידה ראלית של 31% בהשוואה לתקבולי הדיבידנד בשנת 1990.

סכומי הדיבידנד העיקריים התקבלו מהחברות האלה: חברת שירותי נפט בע"מ - 100 מיליון ש"ח; בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - 67 מיליון ש"ח; ובתי הזיקוק לנפט בע"מ - 50 מיליון ש"ח. נוסף על כך נתקבלו מחברות ממשלתיות גם תמלוגים (בעניין זה, ראה גם בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1991 וביצועו" - "ההכנסה" - בדוח זה, עמ' כג).

להלן נתונים על השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות בשנת הכספים הנסקרת, כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.91.

השקעות שיתרתן עלתה

1. הגידול שנרשם בשנת הכספים 1991 בהשקעות המדינה במניות של הבנק לפיתוח התעשייה בסך 3.4 מיליון ש"ח ובמניות החברה לפיתוח מפעלי תיירות בסך 0.4 מיליון ש"ח, נובע מרכישת מניות בכורה נושאות ריבית של 7.5%, במסגרת התחייבות הממשלה למשקיעים בחו"ל לרכוש בחזרה, על פי דרישתם, מניות אלה שהנפיקו שתי החברות בעבר לתושבי חוץ. המניות נסחרות במטבע חוץ והממשלה רוכשת אותן במחיר שאינו פחות מ-90% מערך הנקוב.

2. **בנק החקלאות:** הסדרים שנעשו בשנים האחרונות במגזר החקלאי, שבו מרוכז עיקר תיק האשראי של הבנק, ולפיהם הצטרף הבנק להסכמים שהיו כרוכים גם במחיקת חובות של המגזר החקלאי, חייבו הגדלת הונו של הבנק שנשחק בשל הסדרים אלה.

גם בשנת הכספים הנסקרת המשיכה הממשלה והזרימה הון נוסף לבנק. ב-23.5.91 העבירה הממשלה 32 מיליון ש"ח שנרשמו כתקבולים על חשבון מניות. לאחר קבלת סכום זה הגיע ההון העצמי של הבנק ל-50.5 מיליון ש"ח.

<u>השינוי</u>	<u>יתרה ליום</u> <u>31.12.91</u>	<u>יתרה ליום</u> <u>31.12.91</u>	
	(באלפי ש"ח)		השקעות שיתרתן עלתה
32,388	58,769	91,157	בנק החקלאות לישראל בע"מ
3,445	27,879	31,324	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
9	10,425	10,434	חברת החשמל לישראל בע"מ
375	5,146	5,521	החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
747	4,128	4,875	תכנון המים לישראל בע"מ
198	1,671	1,869	רוחם תעשיות בע"מ
5	40	45	אוצר מפעלי ים בע"מ
37,167	108,058	145,225	ס"ה
			השקעות שיתרתן ירדה
(-)9,695	56,050	46,355	בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
(-)7	9,835	9,828	מנועי בית שמש בע"מ
(-)881	6,343	5,462	מבני תעשייה בע"מ
(-)2,048	2,048	-	עשות אשקלון בע"מ
(-)2	2	-	ממ"ן - מסוף מטען וניטול בע"מ
(-)3	6	3	שונים
(-)12,636	74,284	61,648	ס"ה
-	542,226	542,226	השקעות שיתרתן בלא שינוי

ב-31.12.91 הגיעו בנק ישראל ומשרד האוצר לסיכום בדבר המשך פעילותו של בנק החקלאות, ובינואר 1992 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל לבין בנק החקלאות ברוח הסיכום שבין משרד האוצר ובין בנק ישראל, ועיקרו כדלקמן:

הממשלה הסכימה כי פיקדונות שלה בבנק בסכום כולל של 180 מיליון ש"ח יהיו לפיקדונות נדחים עד ליום 31.12.99; בהסכם ננקבו הריבית על פיקדונות אלה, הסדרי ההצמדה ומועדי פירעונם, וכן נקבע מעמדם של הפיקדונות הללו, אם יפורק הבנק לפני מועד פירעונם. הבנק התחייב לא לקבל עליו התחייבויות חדשות נוספות על אלה שהיו קיימות ב-11.12.91, ולא לתת אשראים נוספים על אלה שהתחייב במסגרת ההסדרים למגזר החקלאי. הבנק ירכז את פעילותו בגביית חובות המגזר החקלאי; לא יחדש את היקף פיקדונות הציבור המוחזקים אצלו וינקוט צעדים לצמצום ניכר בהוצאותיו, בעיקר על ידי צמצום מספר העובדים.

ההסכם אושר בוועדת הכספים של הכנסת ב-12.12.91.

3. העלייה באחזקות המדינה בחברת החשמל לישראל קשורה בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-10.6.86, שלפיה תרכוש המדינה את כל מניות חברת החשמל המוחזקות בידי הציבור. בעת ההחלטה היו 94.7% ממניות החברה בידי מדינת ישראל ו-5.3% בידי הציבור הרחב.

עוד בספטמבר 1986 פירסמה הממשלה הצעת רכש למניות רגילות של חברת החשמל, כל אחת בערך נקוב של 0.0001 ש"ח. בהצעת הרכש פורטו תנאי הרכישה, העיקרי שבהם הוא שהממשלה תשלם בעד כל מניה 1.6 ש"ח.

במהלך השנים מאז הצעת הרכש ועד שנת הכספים 1991 (ועד בכלל) נרכשו רובן של המניות האלה, והממשלה מחזיקה בידיה יותר מ-99% ממניות חברת החשמל. בשנה הנסקרת נרכשו מניות כאלה והממשלה שילמה תמורתן סך כולל של 8,750 ש"ח. עסקת הרכש ממומנת מהסעיף "מפעלים שונים" בתקציב המדינה.

4. מאז 1984 מיושמת **בתכנון המים לישראל בע"מ** (להלן - תה"ל) תכנית הבראה בשני שלבים, שנועדה לחלץ את החברה מקשיים כספיים שהיא נקלעה אליהם. על פי תכנית ההבראה, התחייבה תה"ל לצמצם במידה ניכרת את כוח האדם שהיא מעסיקה וכן למכור נכסי דלא נידי שברשותה. שלב ב' של התכנית, שבו הוחל עוד ב-1989, נעשה לפי הסכם הבראה, שנחתם בין המדינה לבין תה"ל ביולי 1989, ולפיו התחייבה החברה, בין היתר, לצמצם עוד את מספר עובדיה. הואיל ופיטורי העובדים כרוכים, על פי הערכת תה"ל, בעלות של כ-5 מיליון ש"ח (במחירי 1988), הסכימה המדינה לסייע לתה"ל על ידי מימון 2/3 מעלות פרישת העובדים. כספי המדינה מועברים לתה"ל על פי קצב ההתקדמות של תכנית ההבראה. מחצית מכל סכום המועבר לתכלית זו מוגדרת "הגדלת הון המניות של תה"ל", ותמורתו מקצה תה"ל מניות למדינה.

הגידול בהשקעות המדינה בתה"ל בסך 747,000 ש"ח בשנה הנסקרת נעשה במסגרת תכנית ההבראה. הכספים הועברו מהסעיף "מפעלי המים" שבתקציב המדינה.

5. **רותם תעשיות בע"מ**: חברת רותם מנצלת ידע שנוצר בקריה למחקר גרעיני בתהליך מחקר ופיתוח. פעילותה של החברה ממומנת מתקציב המדינה, על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מנובמבר 1985. הכספים הדרושים למימון פעילותה של החברה מתוקצבים בסעיף "מפעלים שונים" בתקציב המדינה, ותמורת 65% מהם החברה מקצה למדינה מניות. 35% הנותרים נרשמים כהלוואות בעלים.

הגידול בהשקעות המדינה בשנת הכספים 1991 בסך כ-198,000 ש"ח נועד להשקעה בפרויקטים נמשכים המבוצעים בחברה, כגון פיתוח קרני לייזר לשימוש רפואי, מחקר ופיתוח של סטרואידים, וכן מחקרים הקשורים בחומרים מרוכבים.

השקעות שיתרתן ירדה

1. **בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ**: חברת בזק היא הספק העיקרי של שירותי תקשורת בישראל (בעיקר שירותי תקשורת טלפוניים בין-לאומיים ופנים ארציים וכן תמסורת והפצה של שידורים לציבור).

החלטת ממשלה על הפרטת חלקים מהחברה נתקבלה במאוס 1990, ובה הצהירה הממשלה על כוונתה להקטין את החזקותיה בבזק בשלבים עד ל-52%. בספטמבר אותה שנה הוצעו למכירה 9% ממניות החברה בבורסה לניירות ערך בתל אביב (מקצת המניות הוצעו לעובדי בזק). מכירה זו הכניסה לקופת המדינה כ-118 מיליון ש"ח.

במאי 1991 הוצעו עוד 16% ממניות החברה לציבור ולעובדים. הנפקה זו תביא, בדילול מלא, לירידת חלקה של הממשלה בבזק לכדי 75% בבעלות. הצעת מכר זו הכניסה לקופת המדינה כ-240 מיליון ש"ח.

ב-6.10.91 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה על מכירה נוספת של מניות החברה עד לסוף 1992. ביצועה של החלטה זו יקטין עוד את חלקה של הממשלה בחברה.

הירידה של החזקות המדינה במניות בזק המוצגת במאזן המדינה ליום 31.12.91, בסך של 9,695,000 ש"ח, נעוצה בהנפקות שנעשו בספטמבר 1990 ובמאי 1991.

2. **חברת מבני תעשייה**: החברה נוסדה ב-1961, והיא עוסקת בפיתוח תשתית לאזורי תעשייה ובהקמת מבנים תעשייתיים להשכרה ולמכירה. השקעותיה של החברה מומנו מכספי

מענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, מגיוס הון מהציבור ומכספי תקציב המדינה שהושקעו בחברה באופן שוטף.

במסגרת מדיניות ההפרטה, גייסה החברה הון מהציבור על ידי הנפקת מניות, כתבי אופציה ואיגרות חוב בבורסה לניירות ערך בתל אביב על פי תשקיף שפירסמה החברה בפברואר 1988. על פי תשקיף זה, גייסה החברה סכום של 27.5 מיליון ש"ח במזומן.

בעקבות הנפקה זו ירד חלקה של המדינה מ-100% ל-80% בהחזקה בהון החברה, בזכויות ההצבעה ובזכות למנות דירקטורים.

בנובמבר 1989 חזרה המדינה והציעה לציבור חלק נוסף מהחזקותיה בחברה, בתשקיף שפורסם באותו חודש.

התמורה שנתקבלה מהנפקה שנייה זו הגיעה ל-68 מיליון ש"ח במזומן. לאחר הנפקה זו ולאחר שמומשו כל כתבי האופציה הניתנים להמרה במניות ירדו החזקותיה של המדינה בחברה לכדי 51%. הירידה בסך 881,000 ש"ח בהחזקות המדינה בחברה מקורה במימוש יתרת האופציות מההנפקה השנייה.

בתחילת מארס 1993 נחתם הסכם למכירת יתרת מניות המדינה בחברה לקבוצת תאגידים בשליטת משקיעים פרטיים ואחד הבנקים הגדולים תמורת 201 מיליון דולר.

3. **ממ"ן - מסוף מטען וניטול בע"מ:** החברה הוקמה ב-1974 כדי להפעיל מסוף מטען בנמל התעופה בן גוריון. הבעלות על החברה היתה 50% בידי מדינת ישראל ו-50% בידי תש"ת - חברה למפעלי תיירות ושירותי תעופה בע"מ, שהיא חברה בת של אל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ.

הירידה בהחזקות המדינה בממ"ן כפי שפורטה במאזן המדינה 1991 היא ביטוי להפרטת ממ"ן כפי שתוארה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' מב). כל יתרת מניותיה של המדינה בממ"ן נמכרו בספטמבר 1991 למשקיע פרטי. הבעלות על ממ"ן מחולקת בין הציבור (48%), תש"ת (26%) ומשקיע פרטי (26%).

4. **מנועי בית שמש:** החברה מייצרת מנועי טורבינה לתחנות כוח ולתעשייה ומנועים וחלקי חילוף למטוסים.

במסגרת התאמה שעורכת חברת ענבל לעניין השקעות המדינה במניות של חברות (ראה להלן), נעשתה בדיקה במאזנה של חברת מנועי בית שמש בע"מ. הבדיקה נועדה להתאים את הרישום בספרי החברה לרישום בספרי החשכ"ל בדבר היקף החזקותיה של המדינה בחברה. הבדיקה העלתה אי התאמה ברישומים האמורים; אי ההתאמה מוסברת בכך שבספרי החשכ"ל נרשמו בטעות מניות הטבה שהחברה הנפיקה לזכות המדינה במהלך השנים כהשקעות במניות רגילות. הואיל והחשכ"ל אינו נוהג לרשום במאזן המדינה מניות הטבה, היה צורך לשחזר את חשבונות המניות כדי לנכות מהשקעות המדינה בחברה את החלק המייצג מניות הטבה. בפעולה זו אותר סך 7,100 ש"ח (הסכום נקוב במחירי עלות) המייצג מניות הטבה, והרישום במאזן המדינה תוקן. סכום השקעות המדינה בחברה ליום 31.12.91 היה כ-9,828,000 ש"ח.

5. **עשות אשקלון בע"מ:** החברה עוסקת בייצור ובשיווק של מוצרי מתכת לשימושה של מערכת הביטחון.

עד שהיתה תעש - תעשיות לישראל בע"מ (לשעבר התעשייה הצבאית לישראל בע"מ, להלן - תעש) לחברה ממשלתית, היתה עשות אשקלון חברה ממשלתית שכל מניותיה הוחזקו בידי המדינה. השר האחראי לה היה שר הביטחון.

באוקטובר 1990, לאחר כינונה של תעש כחברה, הועברו מניותיה של עשות אשקלון בע"מ לידי תעש (על ההסדרים הקשורים בכינונה של תעש כחברה, ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' מ). כלילתן של

מניות עשות אשקלון במאזן המדינה לשנת 1990 בנפרד (להבדיל מייצוגן באמצעות מניות תעש) מקורה בטעות ברישום. בעקבות הביקורת, תוקנה הטעות, ובמאזן ליום 31.12.91 אין עשות אשקלון מוצגת כחברה נפרדת.

הצגת שווי החזקות המדינה במאזן

בשנים האחרונות עוסק החשכ"ל, באמצעות חברת ענבל, בהתאמת חשבונות החזקות המדינה במניותיהן של חברות לספרי החברות (במסגרת פעולות אלו הותאמו מניות חברת מנועי בית שמש, כמוסבר לעיל).

ענבל גם משערכת את השקעות המדינה בחברות, על בסיס שווי המאזני בכל שנה. השיערוך מוצג בנספח למאזן המדינה. על פי הנספח למאזן, שוויין של המניות ליום 31.12.91 הוא 12.7 מיליארד ש"ח.

1. השקעות המדינה בחברות שיש להן גירעון בהון, הוצגו בערך סמלי של 1,000 ש"ח. כמו כן מוצג בנספח למאזן הגירעון, כפי שמצוין בדוחותיהן הכספיים של חברות אלה. בשנה הנסקרת נוספה חברת תעש לרשימת החברות שיש להן גירעון בהון. חברת תעש הפכה מיחידת סמך במשרד הביטחון לחברה ממשלית בבעלות מלאה של המדינה, על פי החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה מיוני 1989. במאזן המדינה ליום 31.3.91 הוצגה תעש לראשונה ברשימת החברות הממשלתיות וערך מניותיה היה כ-385.4 מיליון ש"ח.

על פי מאזן מאוחד של תעש ליום 31.12.91, הפסדה הנקי של החברה היה כ-240.2 מיליון דולר, שהם 548.4 מיליון ש"ח על פי השער היציג ביום המאזן⁶ (דהיינו: 1 דולר שווה ל-2.283 ש"ח).

הפסדי תעש הוצגו לפני מועצת המנהלים שלה ב-1.7.92. מפרוטוקול הישיבה עולה, כי 82.5 מיליון דולר מכלל ההפסד נובעים ממחיקה של מלאי "מת" משנים קודמות. שאר ההפסד, ממחיקה של רכוש קבוע, יצירת עתודות לפיצויים (לחופשה ולמחלה) וכן עתודה להפסדים צפויים, בשל המשבר בשוק הנשק בעולם.

הביקורת שעורך משרד מבקר המדינה על חברת תעש, הקמתה ותפקודה נמשכת.

2. בירור שעשה משרד מבקר המדינה בקשר לירידה בסך של יותר מ-850 מיליון ש"ח שנרשמה בנספח למאזן, בהחזקות המדינה בחברת עמידר, העלה, כי ברישום החשכ"ל נפלה טעות, והסכום האמור, הנובע משיערוך מבנים שמומנו על ידי ממשלת ישראל, לא הובא בחשבון בחישוב השווי המאזני.

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הרישום יתוקן במאזן לשנת 1992.

רכוש שנמסר בנאמנות

להלן הרכב היתרה ליום 31.12.91 וליום 31.3.91 לפי הפירוט הנמסר במאזן המדינה (במיליוני ש"ח):

⁶ הדוחות הכספיים של החברה תואמו בעקביות על בסיס השינויים בשער החליפין של השקל יחסית לדולר של ארה"ב, הואיל ולדעת הנהלת תעש קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות הצגה כזאת (רוב הקניות של הציוד והמכונות וכן רוב המכירות נעשות בשוקי חוץ).

<u>31.3.91</u>	<u>31.12.91</u>	
355.3	824.0	עלות יחידות דיור שהועברו לחברות שיכון
133.4	105.9	עלות מפעלי מים שהועברו למקורות, חברת מים בע"מ
488.7	929.9	ס"ה

יחידות דיור

המבנים שמשרד הבינוי והשיכון בונה מועברים בנאמנות לידי החברות המאכלסות, לצורך השכרתם או מכירתם למשתכנים. על פי ביאורי החשב הכללי למאזן המדינה, היתרות מייצגות את עלות המבנים בעת שהועברו לחברות המאכלסות. מאחר שהמבנים הועברו במהלך השנים, ומאחר שהעלויות לא שוערכו, הסכומים אינם משקפים את ערכן של הדירות בתאריך המאזן.

יתרת עלות הדירות בידי חברות הבנייה הגיעה ביום 31.12.91 ל-824.0 מיליון ש"ח - עלייה בסך 468.7 מיליון ש"ח לעומת היתרה ליום 31.3.91. עיקר העלייה היא בחברת עמידר: מ-210.4 מיליון ש"ח ליום 31.3.91 ל-682.3 מיליון ש"ח ליום 31.12.91. על פי הסכרי החשכ"ל, עלייה זאת מבטאת את העברת הקרואנים, שרכשה הממשלה בעקבות גלי העלייה, לתפעול בנאמנות לידי חברת עמידר. בחברת שיכון ופיתוח היתה ירידה בסך 12.3 מיליון ש"ח והיא נובעת מהחלטה לכלול סכום זה לסעיף "מימון ביניים לבנייה" אשר במאזן.

מפעלי מים

בבעלות המדינה מצויים ומנוהלים בתנאי נאמנות מפעלי מים על ידי מקורות חברת מים בע"מ. יתרת ההשקעה במפעלים ליום 31.12.91, המשוערכת על פי המדד כפי שמוצגת במאזן, היא בסכום של 105.9 מיליון ש"ח.

חובות המדינה

מלוות פנים

היתרה של מלוות פנים, שגויסו למימון תקציב המדינה, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.91, היתה 162,737 מיליון ש"ח, לעומת 135,213 מיליון ש"ח במאזן ל-31.3.91. בטבלה להלן מובא פירוט סוגי המלוות. היתרות כוללות הפרשי הצמדה; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן (מדד נובמבר). בשנת הכספים 1991, שמנתה תשעה חודשים בלבד, גדלה יתרת החוב ב-20.4%; בניכוי העלייה במדד, היתה עלייה ריאלית בשיעור של 4.3% (בהשוואה לעלייה ריאלית של 2.8% בשנת הכספים 1990, ו-6.8% בשנת הכספים 1989).

החשב הכללי מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים לכספי תמורה של איגרות חוב (להלן - אג"ח) לא ממשלתיות ושל "הפקדות שונות". מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים למלוות המדינה, למלוות מהמוסד לביטוח לאומי ולפיקדונות הבנקים בגין תכניות חיסכון (פרט לתכניות חיסכון ישנות לדיור המנוהלות באגף החשכ"ל). אגף שוק ההון שבמשרד האוצר מנהל רישומים סטטיסטיים הנוגעים להתחייבויות למתן מענקים לחוסכים במסגרת תכניות חיסכון. כמו כן הוא מחשב את הסכומים שעל החשכ"ל לשלם לקרנות פנסיה כתוספת ריבית של 0.5% על אגה"ח המיוחדות שבידיהן.

איגרות חוב של המדינה

1. בדין וחשבון הכספי של החשכ"ל - מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של הממשלה ל-31.12.91 - מוצגים מלוות המדינה הצמודים למדד (למעט מלוות חובה) בסעיף "מלוות מרצון צמודי מדד", שיתרתו ביום המאזן היתה 80,817 מיליון ש"ח. סעיף זה כולל, בלא הבחנה, מלוות משני סוגים עיקריים: מלוות סחירים ומלוות מיוחדים, שאינם סחירים. מאז 1984 מנפיק בנק ישראל את המלוות הסחירים במכרזים, ותוצאותיהם קובעות את תשואתם של המלוות. לעומת זאת, המלוות המיוחדים הנמכרים לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) ולקופות ביטוח (קופות גמל לביטוח חיים צמוד, המנוהלות בידי חברות ביטוח) מונפקים זה שנים רבות בשיעורי תשואה קבועים, אשר אינם קשורים לרמת התשואה בשוק ההון, אלא להחלטות של הנהלת משרד האוצר. ביקורת בנושא "הסדרים בדבר השקעות כספי ביטוח חיים צמוד", ראה בדוח שנתי 41, עמ' 25; בנושא "הרפורמה בשוק ההון", בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' עב; ובנושא "הפיקוח על קרנות פנסיה", ראה בדוח זה, עמ' 1.

בטבלה להלן מפורטים מלוות הפנים, כפי שנרשמו בדוח הכספי של החשכ"ל.

שער השניוני בניכוי העלייה במדד ¹ (באחוזים)	31.12.91	31.12.91	
			אג"ח של המדינה
			מלוות חובה
			מלוות מרצון
			צמודים למדד
			צמודים לדולר
			הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים
			כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות ³
			תכניות חיסכון
			הפקדות וקרנות שונות ⁵
			מלוות מהמוסד לביטוח לאומי
			מענקים לתכניות חיסכון
			ס"ה

¹ מפברואר עד נובמבר 1991 עלה המדד ב-15.4%.

² יתרה זו אינה מתאימה ליתרת המלוות הצמודים למדד על פי נתוני מינהל מלוות המדינה שבבנק ישראל; היתרה שנמסרה על ידם היא 80,833.4 מיליון ש"ח (ראה להלן). אי ההתאמה נובעת בעיקר מכך שבנתוני החשכ"ל לא נכללים מלוות שבידי בנק הדואר.

³ כולל כספי בנק שהופקדו באוצר (ראה להלן).

⁴ ביתרה זו כלל החשכ"ל הפקדות של בנק הדואר בסך של 9.5 מיליון ש"ח.

⁵ כולל הפקדות מפעל החיסכון לבניין שיתרתן ליום 31.12.91 היתה 100.1 מיליון ש"ח (96.5 מיליון ש"ח ב-31.3.91).

2. בטבלה להלן מובא פירוט של "מלוות מרצון צמודי מדד" על פי נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה ממנהל מלוות המדינה.

שיעור הגידול בניכוי העלייה במדד ⁶	31.12.91	31.12.91	
(באחוזים)			
מלוות סחירים	14.8	39,521.7	52,381.1
מלוות מיוחדים:			
מחברות ביטוח (קופות ביטוח חיים	4.0	8,680.0	10,413.7
צמוד)			
מקופות גמל לקצבה**	*17.8	10,919.5	14,844.8
מקופות גמל אחרות	(-)9.0	3,042.8	3,193.8
ס"ה	12.7	62,164.0	80,833.4

בדוח שנתי 40, עמ' צו, צוין, שבהתחשב במשמעות הרבה של ההבחנה בין מלוות סחירים למלוות מיוחדים שאינם סחירים, מן הראוי שלהבא יביא החשכ"ל פירוט כזה במאזן המדינה. במאזן המדינה ליום 31.12.91 טרם נכלל פירוט כזה.

3. העלייה הניכרת ביתרת המלוות הסחירים נובעת משתי התפתחויות עיקריות: המשך היישום של הרפורמה בשוק ההון, ומיחזור הפדיון של מניות הבנקים שבהסדר בחודשים האחרונים של 1991.⁷ החל מ-1986 משקיעות מרבית קופות הגמל (קופות גמל לתגמולים ולפיצויים וקרנות השתלמות, למעט קרנות פנסיה וחברות ביטוח - ראה להלן) באג"ח סחירות במקום אג"ח מיוחדות שהונפקו להן בעבר. כמו כן, קבעו משרד האוצר ובנק ישראל בשנים האחרונות הוראות לבנקים בדבר ניהול תכניות חיסכון, ולפיהן חייבים הבנקים להשקיע את מרבית כספי תכניות החיסכון במלוות סחירים, ולא בפיקדונות באוצר הנושאים ריבית בשיעורים מוגדרים.

במסגרת הרפורמה בשוק ההון, הפחית משרד האוצר כמה פעמים את מכסת חובת ההשקעה במלוות המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה, מכסה המוטלת על קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ועל קרנות ההשתלמות. ההפחתה חלה על סך הנכסים המשוערכים של הקופה; לכן, השפעתה על רכישות של מלוות המדינה עשויה להיות גדולה. עם זאת, רשאית קופת גמל לרכוש מלוות מדינה סחירים, לפי שיקוליה, גם במסגרת מכסת ההשקעה החופשית שלה. באוקטובר 1990 צמצם האוצר את חובת ההשקעה המיזערית של קופות גמל אלו באג"ח ממשלתיות ל-50% מנכסיהן, ובד בבד העלה את שיעור ההשקעה המותר במניות ובאג"ח סחירות לא ממשלתיות עד ל-50% (ראה בפרק "הרפורמה בשוק ההון" בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' עב). ב-1991 ו-1992 השקיעו הקופות באג"ח ממשלתיות מעבר לחובת ההשקעה המיזערית.

ב-1991 הנפיק משרד האוצר ארבעה סוגים של אג"ח סחירות:

(א) "גליל" - אג"ח צמודות מדד בריבית קבועה לטווח ארוך (10 עד 14 שנים);

(ב) "שגיא" - אג"ח צמודות מדד בריבית קבועה לטווח בינוני (חמש עד שש שנים);

⁶ חלק ניכר מהעלייה ביתרות של מלוות מיוחדים שנמכרו לקופות גמל לקצבה עומד כנגד הירידה הריאלית שהיתה בסעיף ההפקדות של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות (ראה להלן).

⁷ באוקטובר 1991 חל מועד ה"פדיון" הסופי של מניות הבנקים שבהסדר והאוצר "פדה" מניות בהיקף של כ-3.4 מיליארד ש"ח.

(ג) "כפיר" - אג"ח צמודות מדד בריבית המשתנה אחת לחצי שנה, לטווח בינוני (שבע שנים);

(ד) "גלבו" - אג"ח צמודות לדולר בריבית המשתנה אחת לחצי שנה, לטווח בינוני (חמש שנים).

עקב הגידול שחל בגירעון המקומי של התקציב בשנת הכספים 1991 לעומת 1990, הגדיל האוצר את היקף גיוס ההון באמצעות אג"ח הסחירות - הן אלה שצמודות למדד והן אלה שצמודות לדולר. בשנה הנסקרת החל האוצר להנפיק אג"ח במכרזים מדורגים (שבהם כל רוכש שזכה במכרז מקבל את חלקו במחיר שהזמין ולא במחיר סגירה אחד) וכן החל להנפיק אג"ח למסירה בעתיד. כתוצאה משינויים אלה גדלה העלות לאוצר של אג"ח הסחירות הצמודות למדד - במיוחד אג"ח לטווח ארוך - לאחר ארבע שנים רצופות של ירידה בתשואות: לעומת עלות של כ-2.6% לשנה באמצע 1990 על אג"ח מסוג "גליל", נעה העלות ב-1991 בין 3% לבין 3.5% לשנה, בהתאם לטווח השנים לפדיון. העלות הממוצעת של אג"ח הצמודות לדולר ירדה ב-1991 עקב הביקוש המוגבר לאג"ח אלה, קיצור התקופה לפדיון וירידת ריבית היורדולר.

4. העלייה ביתרת מלוות המדינה המיוחדים שהונפקו לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) היא תוצאה מהחלטתו של החש"ל באפריל 1987 להפסיק, על פי המלצת מבקר המדינה, את הנוהג של הנפקת אג"ח מיוחדות כאלה בידי חברות בנות של בנקים, אשר הפקידו את כספי התמורה שלהן באוצר, תמורת דמי עמלה (ראה להלן). מאז רשאיות קופות הגמל לקצבה לרכוש אג"ח מיוחדות רק מהנפקות ממשלתיות שמנפיק בנק ישראל (הנפקות אלו אינן כרוכות בתוספת עלות של ממש).

(א) תנאיהן של איגרות החוב המיוחדות לקופות גמל לקצבה נקבעו ב-1976 ולא השתנו עד אוקטובר 1990 ואלה הם: הריבית הנקובה באג"ח - 5.5% לשנה; תוספת הריבית שהאוצר משלם למרבית קופות הגמל לקצבה בשיעור של 0.5% לשנה; ועמלת הפצה חד-פעמית, בשיעור של 2% (עד אוקטובר 1990) ובשיעור של 1.25% (עד מאי 1991), שכנראה רוב המוסדות הכספיים המפיצים נוהגים להעביר לקופות הגמל לקצבה (בעניין זה, ראה הפרק "הפיקוח על קרנות פנסיה" בדוח זה, עמ' 1). בהתחשב בכך שהריבית ותוספת הריבית משולמות פעמיים בשנה, העלות האפקטיבית לאוצר של איגרות החוב המיוחדות הללו היא בשיעור של כ-6.3% בשנה. איגרות החוב הן ל-20 שנה; הקרן נפרעת בשיעורים החל בשנה התשיעית.

(ב) 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%) שהיתה נהוגה מאז 1976, אך האוצר לא ישלם בגינן את עמלת ההפצה החד פעמית כאמור, ואף לא את תוספת הריבית המיוחדת של 0.5% שהוא משלם לקרנות הפנסיה בגין אג"ח המיוחדות שהונפקו להן עד מאי 1991 (האוצר ימשיך לשלם את התוספת הזאת בגין אג"ח שהונפקו עד אז). ב-31.12.92 האריך האוצר את תוקף ההסכם האמור בחודשיים - עד 28.2.93; במאס 1993 האריך שר האוצר את ההסכם בחודשיים נוספים בשל העובדה שהדיונים עם קרנות הפנסיה בנושא זה טרם מוצו.

העלות הממוצעת של כלל גיוס ההון הצמוד של הממשלה (כולל מלוות סחירים ומלוות מיוחדים, לרבות פיקדונות באוצר) לא השתנתה ב-1991 ונותרה בשיעור של 3.5%. לפי נתונים שפרסם בנק ישראל בסקירות השנתיות על התפתחויות בשוק ההון, העלות הממוצעת של ההנפקה במקור של אג"ח סחירות ירדה מ-3% ב-1989 ל-1.8% ב-1990, ושבה ועלתה ל-2.6% ב-1991. אי גידולה של העלות הכוללת של גיוס ההון הצמוד של הממשלה נובע מירידת משקלן של המלוות המיוחדים שעלותן יקרה יותר בשיעור ניכר בהשוואה למלוות הסחירים.

5. על פי הסכמים שעשה משרד האוצר עם חברות הביטוח במשך שנים רבות, היה עליהן להשקיע באג"ח ממשלתיות מיוחדות (המכונות אג"ח ח"ץ) חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים

הצמודות למדד, בעיקר תכניות ביטוח מנהלים⁸, המיועדות לביטוח זכויותיהם הסוציאליות של שכירים, שהם ומעבידיהם מפרישים פרמיות ביטוח, וכן תכניות אישיות של ביטוח חיים צמוד למדד (ביטוח פרט). בסוגי ביטוח אלה יש צירוף של ביטוח חיים עם חיסכון.

השיעור המירבי להשקעה באג"ח ח"ץ היה 86% מהעתודה להשקעה. ייחודם של הסכמים אלה הוא בהתחייבות האוצר הכלולה בהם, כי בגין פוליסת ביטוח שתימכר בתקופתו של כל הסכם, תוכל כל חברת ביטוח להשקיע באג"ח ח"ץ הנושאות תשואה בשיעור שנקבע בהסכם, את כספי עתודת הביטוח מהפרמיות שתקבל החברה במשך כל תקופת הפוליסה. בדבר ביקורת בנושא השקעה כספי ביטוח חיים צמוד על ידי חברות הביטוח, ראה דוח שנתי 41, עמ' 25.

בהסכם ח"ץ ל-1988 נקבע בעניין פוליסות חדשות של ביטוח פרט המבטיחות תשואה קבועה, כי יושקעו 86% מעתודותיהן באג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור של 4% לשנה (במקום 5.2%). בד בבד נוצר מסלול חלופי לביטוח חיים צמוד - פוליסות "משתתפות ברווחים" - שבגין משקיעות החברות 50% מהעתודות באג"ח ח"ץ בריבית של 5.2% לשנה ו-50% בהשקעות חופשיות כפי שנקבע בתקנות⁹. בתחילת 1990 נקבעו גם לפוליסות חדשות של "ביטוח מנהלים" שני מסלולי ההשקעה שנקבעו ב-1988 לביטוח אישי. בתחילת 1991 סוכם בין האוצר לבין חברות הביטוח, כי להבא יימכרו פוליסות "משתתפות ברווחים" בלבד אך הבטחת התשואה תחול על 40% מהעתודות (במקום 50%) ושיעור הריבית המובטח יהיה 4% (במקום 5.2%); סיכום זה חל לגבי פוליסות חדשות שנמכרו עד 31.2.91. בפוליסות משתתפות ברווחים, חברת הביטוח אינה מבטיחה למבוטח תשואה בשיעור מוגדר; אך בפוליסות משתתפות ברווחים שהוצאו בשנים 1988 - 1991, נהנים החברות ומבוטחיהן מכך שהאוצר מחויב להנפיק בעבורן במשך מלוא תקופותיהן ולפי שיעורי ההשקעה שנקבעו - אג"ח מיוחדות הנושאות ריבית בשיעורים שנקבעו כאמור.

על פי החלטת האוצר, בגין פוליסות ביטוח חיים שיוצאו לאחר סוף דצמבר 1991 לא יונפקו אג"ח מיוחדות; האוצר ימשיך להנפיק אג"ח מיוחדות, בשיעורי הריבית שהובטחו בהסכמים, בגין כל הפוליסות שהוצאו עד לאותו מועד, למשך מלוא תקופותיהן (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פב).

בשנים 1990 ו-1991 הפקידו חברות הביטוח בבנק ישראל סכומים בגין פוליסות חדשות מסוג "מעורב"¹⁰ שהוצאו למבוטחים ותיקים בגין הגדלת סכומי הביטוח והפרמיות כתוצאה מעליות השכר מעבר למדד. התאחדות החברות לביטוח חיים טענה, כי גם בגין פוליסות אלה על האוצר להנפיק אג"ח מיועדות בשיעור התשואה שנקבע בפוליסה המקורית, ואילו עמדת הייעוץ המשפטי של משרד האוצר היתה, כי על פוליסות אלה יחולו תנאי ההשקעה החדשים, התקפים במועד הוצאתן. המחלוקת בין החברות לבין האוצר נבעה מפרשנות משפטית שונה של סעיף 1.ל.1 בהסכם ח"ץ המשולב מ-1988: האם הוא חל רק על פוליסות מסוג "עדיף" ששיעורי הפרמיות שמפרישים המבוטחים ומעסיקהם בגינן צמודים לשכר (לפי עמדת האוצר) או גם על פוליסות צמודות מדד מסוג "מעורב" (לפי עמדת חברות הביטוח). יצוין, כי בפוליסות המקוריות מסוג "מעורב" שהוציאו החברות, ואושרו בידי המפקח על הביטוח, אין סעיף המבטיח את התשואה על הפרמיות הנובעות מגידול ריאלי בשכר. לדברי החברות, הן נתנו הבטחות כאלה רק לקצת מהלקוחות - מהן בעל-פה ומהן בכתב; בכמה חברות ביטוח ניתנו ההבטחות בעיקר בגין פוליסות שהן הוציאו לעובדיהן. עד לקבלת החלטה בעניין זה נרשמו ההפקדות האמורות בבנק ישראל בחשבון נפרד; כתוצאה מחילוקי

⁸ במונח "ביטוח מנהלים" הכוונה בייחוד לפוליסות ביטוח שההפרשות בגינן צמודות למדד, אולם הוא משמש גם מונח כללי, וכולל גם את התכניות מסוג "עדיף", שהוחל במכירתן ב-1983, ושההפרשות בגינן נקבעות לפי שיעור מוגדר (באחוזים) משכר העובד המבוטח.

⁹ תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעת ההון, הקרנות וההתחייבויות של מבטח), התשמ"ז-1987.

¹⁰ על עיוותים בתחום הטבות המס בפוליסות מסוג מעורב, ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' צב. אחדים מהליקויים בתחום זה תוקנו בשנת 1992, אך ההטבות המיוחדות יוסיפו לחול על פוליסות שהוצאו עד מועד תיקון הליקויים.

הדעות גם לא נחתם עד סוף שנת 1992 הסכם ח"ץ ל-1991. בסוף 1992 החליט משרד האוצר להחזיר לחברות הביטוח את סכומי ההפקדה, בלא שהונפקו בגינם אג"ח מיועדות, ונחתם ההסכם ל-1991. מינהל מלוות המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי בשנת 1991 הוחזרו לחברות הביטוח עודפי השקעות שהופקדו בבנק ישראל עבור 1990, בסך 54.9 מיליון ש"ח, וב-1992 הוחזרו עודפי השקעות עבור 1991 בסך 34.9 מיליון ש"ח.

יתרת איגרות החוב המיוחדות שהונפקו לחברות הביטוח כלולה במאזן המדינה בסעיף מלוות מרצון. לבקשת משרד מבקר המדינה מסר מינהל מלוות המדינה את התפלגות היתרות המשוערכות של המלוות שבידי חברות הביטוח, לפי שיעורי הריבית שלהם, כלהלן (במיליוני ש"ח):

שיעור הריבית של המלוות (באחוזים)	31.12.91	31.3.91
4.0	265.6	44.7
5.2	7,223.4	6,153.1
5.8	2.3	2.4
6.0	40.0	34.1
6.2	2,885.0	2,448.1
ס"ה	*10,416.3	8,682.4

* היתרה הכוללת בטבלה זו גדולה במקצת מיתרת המלוות המיוחדים מחברות הביטוח בטבלה שלעיל; בטבלה זו כלולים גם מלוות צמודים לדולר שיתרתם ל-31.12.91 הגיעה ל-2.6 מיליון ש"ח.

לדעת מבקר המדינה, אין לכלול בסעיף מלוות מרצון את המלוות המיוחדים שמנפיק האוצר לחברות הביטוח ולקופות הגמל לקצבה, יחד עם המלוות הסחירים שהוא מנפיק לציבור (לרבות קופות גמל לסוגיהן). ההבדל בין מלוות מיוחדים למלוות סחירים הוא מהותי; ולכן על החשב הכללי להציגם בנפרד במאזן המדינה. זאת ועוד, שיעורי הריבית השונים שנושאים המלוות משקפים את התנאים של השקעת הכספים שנקבעו בהסכמים בתקופות שונות. מן הראוי שפירוט כזו, שנמצא בידי מינהל מלוות המדינה, ייכלל בדוח האוצר על מאזן המדינה.

6. בהצעת התקציב לשנת 1993, שהגישה הממשלה לכנסת, הוצגה ההוצאה הצפויה בשנה זו על סבסוד הריבית על אגה"ח המיוחדות שהונפקו לקרנות פנסיה ולחברות הביטוח בסך 635 מיליון ש"ח (במחירי תקציב 1993 ועל אגה"ח שהונפקו החל מ-1986 בלבד). בדברי ההסבר לא הוצג בנפרד אומדן הסובסידיה על אגה"ח המיוחדות לקרנות פנסיה ועל אגה"ח המיוחדות לחברות הביטוח.

7. כ-1.9% מהיתרה המשוערכת של מלוות המדינה ל-31.12.91 הם בגין מלוות חובה, לעומת כ-2.3% ב-31.3.91.

הפקדות של מוסדות כספיים

1. יתרת ההפקדות של מוסדות כספיים באוצר ביום 31.12.91 הסתכמה ב-32,112.2 מיליון ש"ח, לעומת 29,935 מיליון ש"ח ביום 31.3.91 - ירידה ריאלית של 7%. יתרה זו נובעת רובה מכספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות, שהופקדו באוצר עד תחילת שנת הכספים 1987.

קופות הגמל לסוגיהן היו חייבות להשקיע את מרבית הכספים המצטברים בהן ב"השקעה מוכרת", כפי שהוגדרה בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, וזאת כדי לקבל מעמד של קופות גמל מאושרות על פי אותן תקנות. קופות הגמל קיימו, כמעט תמיד, את חובת ההשקעה המוכרת על ידי רכישת אג"ח שהנפיקו, באישור שר האוצר, מוסדות כספיים הקשורים אליהן, וכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר. מבקרי המדינה הסתייגו פעמים רבות משיטה זו, שבה גייסה הממשלה אמצעים למימון תקציבה באמצעות הנפקות של מתווכים פיננסיים, והדגישו, ששיטה זו כרוכה בהוצאה מיותרת על עמלות בהיקף ניכר ובכפילות מינהלית. בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית בעניין זה, קבע החשכ"ל, כאמור, שהחל ב-1.5.87 לא יתקבלו עוד הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות שנמכרו לקופות גמל. מאז, אג"ח מיוחדות מונפקות רק באמצעות בנק ישראל, ואינן כרוכות בהוצאות המיותרות האמורות. בדבר החיסכון לאוצר הנובע מהחלטה זו של החשכ"ל, ראה לאחרונה בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' מט - נ.

נוסף על כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, נהג האוצר לקבל מבנקים פיקדונות לזמן ארוך של "כספי בנק חופשיים". פיקדונות אלה, שנבעו בעיקר מאג"ח לא ממשלתיות ל-20 שנה שהאוצר אישר בעבר כ"הנפקות חופשיות"¹¹, נושאים שיעורי ריבית גבוהים מאלה של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות שהאוצר יעד במפורש לשם הפקדה באוצר, לרבות העמלות האמורות. היתרה המשוערכת של פיקדונות אלה ב-31.12.91 היתה כ-1.9 מיליארד ש"ח, לעומת כ-1.79 מיליארד ש"ח ב-31.3.91.

2. בשנת הכספים 1991 רשם החשכ"ל בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים" הפקדות חדשות בסכום כולל של 158.2 מיליון ש"ח, במסגרת הסדר מיוחד שקבע החשכ"ל עם אחד הבנקים הגדולים, להשקעת הכספים המצטברים בקופות הגמל מבטיחות התשואה (להלן - קופות המת"ש), שהבנק מנהל. על פי הוראת האוצר, מיוני 1988 נסגרו קופות גמל אלה בפני עמיתים חדשים; עמיתים ותיקים רשאים להמשיך ולהפקיד במסלולים שונים של הקופות סכומים שנקבעו על סמך המקובל באותו מסלול. ממצאי ביקורת בעניין הסדר זה והסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופות גמל מבטיחות תשואה, ראה בדוח שנתי 41, עמ' 11. בספטמבר 1989 אישר החשכ"ל לאותו בנק גדול, להפקיד באוצר כספים המצטברים בקופות המת"ש שלו בכל חודש; האוצר איפשר לקופות להפקיד אצלו במסגרת זו גם את כספי התמורה ממכירת אג"ח סחירות שהיו בידיהן. ביום 31.12.91 הסתכמה היתרה המשוערת של ההפקדות באוצר במסגרת הסדר זה בסך 1,374 מיליון ש"ח לעומת 1,006 מיליון ש"ח ביום 31.3.91. הפקדות של כספים שהצטברו בקופת מת"ש, שמנהל בנק מסחרי אחר, רשם החשכ"ל בסעיף "קרנות והפקדות שונות" (ראה להלן).

תנאי הפיקדונות באוצר נקבעו על פי התנאים המובטחים לעמיתים במסלולי החיסכון השונים של קופות המת"ש: בגין המסלולים המבטיחים תשואה בשיעור של 5.5% לשנה, הפיקדונות נושאים ריבית בשיעור של 5.95% לשנה, מקצתם צמודים למדד הידוע במועד ההפקדה ורובם צמודים למדד בגין חודש ההפקדה. במסלולים המבטיחים תשואה בשיעור של 4.5% לשנה, הפיקדון נושא ריבית בשיעור של 4.95% לשנה, והוא צמוד למדד בגין חודש ההפקדה. רוב הפיקדונות הם לתקופה של 17 שנה, ומשתמע שהבנק יהיה רשאי להפקיד מחדש - באותם תנאים - סכומים הנובעים מפדיון של הפיקדונות באוצר.

ממצאי הביקורת, שהובאו כאמור בדוח שנתי 41, עולה, כי קופות המת"ש לא דיווחו בנפרד על התקבולים והתשלומים בכל מסלול ולא הפרידו בדיווח בין עמיתים וסכומים הזכאים להבטחת תשואה לבין אלה שאינם זכאים לה. מבקר המדינה המליצה, שמשרד האוצר יבדוק אם יש התאמה בין הנכסים וההתחייבויות בכל מסלול ויפעל שתיעשה ביקורת מטעמו בקופות, כדי לוודא שהסכומים שהפקידו העמיתים בכל מסלול היו בהתאם להגבלות שנקבעו בעניין מועדי ההצטרפות ובעניין גובה ההפקדות. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד האוצר עולה, כי מינואר 1992

¹¹ ממצאי ביקורת בעניין זה, ראה בדוח שנתי 28, עמ' 109.

אגף שוק ההון דורש מקופות המת"ש לדווח מדי חודש בחודשו על התקבולים והתשלומים בכל מסלול בנפרד. עוד מתברר, כי בעקבות הביקורת מינה האוצר ב-1992 רואה חשבון חיצוני שיעשה מטעמו ביקורת בקופות המת"ש של הבנק. בדצמבר 1992 הגיש רואה החשבון לאוצר ממצאים ראשוניים המעלים לכאורה חריגות מההוראות שנקבעו בדבר מועדי ההצטרפות לקופה ושיעור ההפקדות באוצר הזכאיות להבטחת תשואה, וכן ליקויים בהתחשבות עם האוצר על הפרשי מדד ופיצויי ריבית. יצוין, כי בשנת 1990 נעשתה ביקורת על ידי רואה חשבון חיצוני בקופת המת"ש של בנק אחר, ואף היא העלתה ממצאים בעלי משמעות כספית ניכרת (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' נז).

3. בשנת הכספים 1991 נרשמו בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים" פיקדונות חדשים של תשעה בנקים למשכנתאות בסכום כולל של 43.9 מיליון ש"ח. מדובר בפיקדונות שפתח החשב"ל לזכות בנקים אלה, הנובעים מהיוון הפרשי ריבית שיגיעו לבנקים מהאוצר על משכנתאות שהם נתנו ממקורות מימון עצמיים (ראה דוח שנתי 42, עמ' 81). פיקדונות אלה צמודים למדד - המדד היסודי זהה למדד היסודי של ההלוואות שבגינן ניתן הפיקדון - והם נושאים ריבית בשיעור של 2% לשנה. סכום הפיקדון ישולם לבנקים בתשלומים חצי שנתיים של קרן וריבית במהלך עשרים שנה (או תקופה זהה לתקופת ההלוואה ללווה אם היא לתקופה של פחות מעשרים שנה).

תכניות חיסכון

סעיף זה מייצג את יתרת הפקדות הבנקים באוצר על פי הכללים שקבעו האוצר ובנק ישראל בעניין זה (בדבר ביקורת על ניהול ענייני תכניות חיסכון, ראה דוח שנתי 39, עמ' 20). ההפקדות הן בגין תכניות החיסכון מסוגים שונים, כמפורט להלן: החל בשנת הכספים 1981 תכניות הצמודות לדולר; למן שנת הכספים 1984 גם בגין שתי תכניות צמודות למדד - "למתמיד" ו"רציף" - שרוב כספי החיסכון בהן מושקעים ישירות כפיקדונות באוצר: מינואר 1987 מופקדים באוצר רוב כספי הצבירה של תכניות החיסכון החדשות הצמודות לסל המטבעות (התכניות הצמודות לדולר ולסל נסגרו להפקדות חדשות בפברואר 1990); בתכנית החיסכון מסוג ברירה "דולר-מדד", מופקדים באוצר כל כספי הצבירה (התכנית נסגרה להפקדות חדשות באוקטובר 1989). החל מ-1990 נפתחו תכניות חסכון חדשות שלא חלה עליהן חובת הפקדה באוצר ואף צומצם שיעור הכיסוי באג"ח סחירות. יתרת ההפקדות הרשומה בסעיף זה במאזן כוללת את הקרן, הריבית שהצטברה עליהן וכן את סכום עמלת הניהול שהצטברה לזכות הבנקים עד ליום המאזן. היתרה ליום 31.12.91 הסתכמה ב-11,859.5 מיליון ש"ח, לעומת 11,880.8 מיליון ש"ח במאזן ל-31.3.91 - ירידה ריאלית בשיעור של 13.5%.

בשנים 1990 ו-1991 חלה ירידה ניכרת ביתרת ההפקדות בעבור תכניות החיסכון; היקף הפדיונות והמשיכות היה גדול בהרבה מהיקף ההפקדות החדשות במסגרת ההפקדות החודשיות של חוסכים בתכניות חיסכון שנפתחו בעבר. על פי נתונים שמסר מינהל מלוות המדינה, הסתכמו התשלומים בגין פיקדונות אלה בתקופת המאזן ב-2,105.4 מיליון ש"ח - מזה 1,310.3 מיליון ש"ח משיכות שלא במועד הפדיון הסופי אלא בתחנות יציאה.

התחייבויות למתן מענקים במסגרת תכניות חיסכון

הסכום המוצג בסעיף זה במאזן אמור לשקף את התחייבויות האוצר לשלם את המענקים שנכללו בתנאי תכניות החיסכון הישנות ואת "מענקי ההעברה", שזכאים להם החוסכים המעבירים את כספם מתכניות חיסכון ישנות לתכנית המשך שבעבורן מחושב המענק לפי מלוא שיעור עליית המדד של החודש שבו הועברו הכספים לתכנית החדשה.

בשונה מן המענקים המשולמים על ידי החשב"ל בתכניות הישנות, מענקי ההעברה אינם משולמים, אלא נזקפים לפיקדון ומשולמים בעת משיכת ההפקדה מן התכנית.

ביום 31.12.91 הגיע אומדן ההתחייבות בגין המענקים לסך 200 מיליון ש"ח (לעומת 100 מיליון ש"ח ביום 31.3.91) ואומדן מענקי ההעברה נותר בלא שינוי - 50 מיליון ש"ח.

הפקדות וקרנות שונות

סעיף זה כולל מספר רב של הפקדות וקרנות שמקורן העיקרי הוא גופים ממלכתיים, גופים ציבוריים וגופים פרטיים. הכספים מופקדים בקופת האוצר, מקצתם על פי הוראות שבחוק, מקצתם על פי דרישת האוצר ומקצתם על פי הסכמה בין הצדדים.

ההפקדות והקרנות נקובות ברובן במטבע ישראלי. רוב ההפקדות הן לזמן בינוני או ארוך והן צמודות למדד המחירים לצרכן. ההפקדות והקרנות שאינן צמודות למדד נושאות ריבית בשיעורים משתנים המבוססים על "ריבית החשב הכללי"¹². כספים אלה מופקדים לתקופה של חצי שנה לפחות ובדרך כלל ניתן למשוך כספים מהפיקדון על פי הודעה של ימים מספר מראש. אשר לאלה שנקובות במטבע חוץ, הריבית מבוססת, בדרך כלל, על שיעורי הריבית המשתנים, הנקבעים מפעם לפעם בשוקי הכספים הבין-לאומיים.

החל משנת הכספים 1985, כל ההפקדות והקרנות נכללות במסגרת ההתחייבויות המוניטריות שבמאזן המדינה, והפעילות הכספית המתנהלת בהן באה לידי ביטוי בתקציב המדינה. היתרות המוצגות במאזן המדינה כוללות הפרשי הצמדה וריבית שנצברה, אשר חושבו במיוחד לצורך המאזן¹³.

להלן היתרות הכלולות במאזן המוניטרי בסעיף הפקדות וקרנות שונות ליום 31.12.91, לעומת אלו ליום 31.3.91 (במיליוני ש"ח):

31.12.91	31.12.92	הפקדות וקרנות במטבע ישראלי
		הפקדות
1,105.1	1,284	רשות הנמלים והרכבות
177.7	176.6	חברת החשמל לישראל בע"מ
100.0	-	התחייבויות במסגרת הסדר כור
43.9	59.3	התחייבויות בנק הדואר*
45.0	56.0	גחלת, עיריית תל אביב
20.3	-	אי די בי
18.7	25.6	תכניות חיסכון לדיוור
29.3	25.4	אוניברסיטת תל אביב
15.7	22.4	עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
11.5	16.6	בנק הדואר - פיקדונות וחסכונות*
9.8	10.9	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
6.3	9.7	תחנת ממסר בערבה
9.1	9.5	פיקדון השתתפות בביטוח רכב
21.5	8.0	פקדון של 9 בנקים למשכנתאות
-	3.2	פז נכסים
**1.4	**1.4	הפקדות שונות
1,615.3	1,709.2	ס"ה

¹² שיעורי ריבית שהחשכ"ל קובע מפעם לפעם לגבי כספים במטבע ישראלי שהוא לוה או מלווה בלי תנאי הצמדה. שיעור זה משתנה בהתאם לשיעור האינפלציה, ובמהלך השנה הנסקרת הוא נע בין כ-15% - 23% בשנה.

¹³ במאזן ל-31.3.91 נרשמו יתרות אחדות בערכן הנומינלי בלא שיערוך ובלי ריבית שנצברה (ראה להלן).

קרנות

218.0	262.4	קרן פנסיה לעובדי המינהל בחבל עזה
38.3	60.6	קרן פנסיה - רשות הדואר
37.5	52.0	קרן לביטוח רכוש הממשלה
20.6	29.5	קרן פנסיה "גמולה"
28.8	28.6	קרן ביטוח תאונות
34.5	24.8	קרן גבעת רם**
24.9	23.9	קרן שיפורים (אגד ודן)
16.4	18.7	קרן לביטוח נזקי טבע
14.0	17.1	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
12.5	7.9	קרן מכון ברוקדייל
9.6	-	קרן לביטחון ישראל (קרן ליב"י)
8.1	7.1	קרן ארנונה ופיצוי נזקי מלחמה
4.7	.30	קרן טקסטיל
3.0	2.1	קרן נשיאי ישראל
1.9	**1.8	קרן ינאי
**1.4	556.6	קרנות שונות
2089.5	2265.8	ס"ה

* ראה לעיל הסעיף "בנק הדואר" במסגרת "התחייבויות שוטפות".

** סכום זה שונה מהרשום במאזן המדינה ליום 31.12.91 בגלל מיון אחר.

*** קרן גבעת רם נועדה לתשלום הוצאות הקמת בניין בית המשפט העליון בגבעת רם בירושלים; בשנת 1992 נסתיימה הקמת הבניין.

הפקדות במטבע חוץ (במיליוני ש"ח, לפי שער החליפין ביום המאזן):

<u>31.3.91</u>	<u>31.12.91</u>	
92.7	112.4	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
25.2	25.5	תחנת ממסר בערבה
24.2	23.3	הפקדה של תושב חוץ*
8.9	7.6	קרן מחקר חקלאי
25.9	25.6	הפקדות שונות
176.9	194.4	ס"ה

* הפקדה אישית של תושב חוץ שתוחזר ליורשיו בשנת 2000.

יתרת ההפקדות והקרנות במאזן המדינה ליום 31.12.91 שהיתה בסך כ-2,266 מיליון ש"ח ירדה ריאלית בשיעור של כ-6%, בהשוואה ליתרה בסך של כ-2,090 מיליון ש"ח ביום 31.3.91. הירידה נבעה בעיקר מפירעון פיקדון בגין "התחייבויות במסגרת הסדר כור", שיתרתו הרשומה ל-31.3.91 הגיעה ל-100 מיליון ש"ח, והחזר פיקדון אי די בי שיתרתו ל-31.3.91 הגיעה ל-20.3 מיליון ש"ח.

כמו כן נמשכה מלוא יתרת הקרן לפיצוי נזקי מלחמה, עקב תשלומים בשל נזקים שנגרמו בתקופת מלחמת המפרץ (ראה גם לעיל בסעיף "חייבים למשרדי ממשלה").

להלן מובאים הסברים על כמה מן ההפקדות והקרנות:

התחייבויות במסגרת הסדר כור: בדוח שנתי 42, עמ' 31, צוין, כי בשנת הכספים 1990 חייב החשב הכללי, שלא כראוי, את התקציב בסך 100 מיליון ש"ח שנועד לרכישת שטר ההון של כור, אף כי באותה שנה לא רכש האוצר את שטר ההון. כנגד הוצאה זו רשם החשכ"ל תקבול מלאכותי ממלווה, וכן רשם במצבת החובות פיקדון מלאכותי בסך 100 מיליון ש"ח; יתרה זו לא כללה את הפרשי ההצמדה שהצטברו בגין סכום זה עד ליום 31.3.91.

בספטמבר 1991, עם חתימת הסכם ההבראה עם כור, העביר האוצר לחברה סכום של כ-148 מיליון ש"ח (כ-62 מיליון דולר) בעד רכישת שטר ההון; סכום זה כולל את הקרן בסך של 100 מיליון ש"ח והפרשי הצמדה שהצטברו עליה מדצמבר 1988 (ראה בפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1991 וביצועו" - "תשלום חובות" - בדוח זה, עמ' יט). במאזן ל-31.12.91 נרשמה בסעיף "השקעות בשטרי הון" יתרה משוערכת בסך 151.6 מיליון ש"ח בגין הרכישה האמורה.

חברת אי די בי: במסגרת הדרישות שנקבעו למועמדים בהתמודדות על רכישת מניות אי די בי אחזקות שהוחזקו בידי חברת בטוחות, הפקידה אצל החשכ"ל אחת מהחברות בקבוצת בעלי השליטה באי די בי סכום של 10 מיליון דולר. במועד ההפקדה, בספטמבר 1990, היה סכום זה שווה 20.3 מיליון ש"ח. היתרה שנרשמה במאזן ליום 31.3.91 היתה היתרה הנומינלית בעת ההפקדה ולא כללה אפוא את הפרשי השיעור שהצטברו עד ליום המאזן.

בעת רכישת אי די בי אחזקות, באוקטובר 1991, הוחזר הפיקדון לחברה בתוספת ריבית בסך 764,000 דולר.

הפקדות רשות הנמלים והרכבות: יתרת ההפקדות של רשות הנמלים והרכבות ל-31.12.91 הסתכמה ב-1,284.6 מיליון ש"ח, בהשוואה ליתרה בסך 1,105.1 מיליון ש"ח ל-31.3.91 - ירידה ריאלית בשיעור של כ-5% (לאחר ניכוי עליית המדד והריבית המצטברת). הפקדות אלה משמשות יעודה כנגד עתודות הרשות לפנסיה ולפיצויים לעובדיה (ראה דוח שנתי 42, עמ' 799). כמחצית מעובדי הרשות מבוטחים בקרן פנסיה הסתדרותית והמחצית השנייה מבוטחים בקרן פנסיה פנימית שמרבית הסכומים שהצטברו בה מופקדים אצל החשכ"ל. ההפקדות הן לתקופה של 17 שנה, וצמודות למדד בתנאים החלים על אג"ח מיוחדות המונפקות לקופות תגמולים. הסכומים שהפקידה הרשות עד 31.3.90 נושאים מקצתם ריבית בשיעור של 5% לשנה ומקצתם 5.875% לשנה; הריבית משולמת אחת לשישה חודשים. הסכומים שהופקדו החל באפריל 1990 נושאים ריבית בשיעור של 4% לשנה.

על פי הדוחות הכספיים של רשות הנמלים יתרת הפיקדונות אצל החשכ"ל ל-31.12.91 הסתכמה בכ-1,315 מיליון ש"ח וליום 31.3.91 בכ-1,264 מיליון ש"ח. יתרות אלו אינן מתאימות ליתרות הרשומות בסעיף האמור במאזן המדינה.

על פי ההסכם בין משרד האוצר לבין רשות הנמלים, תשלומי הקרן, הריבית והפרשי ההצמדה על הפיקדונות יופקדו מחדש באוצר ביום פירעונם. פירעון הקרן של הפיקדונות חל בחודש מארס של כל שנה. בשנת הכספים 1991 לא הפקידה הרשות כספים באוצר. לדברי אגף החשכ"ל, הרשות לא עשתה כן משום שבכוונת האוצר להפחית את שיעור הריבית על פיקדונות חדשים לשיעור נמוך מ-4% לשנה. עד למועד סיום הביקורת לא סוכם עם הרשות איזה שיעור ריבית ישלם החשכ"ל על הפקדות חדשות של הרשות אצלו.

תכניות חיסכון לדיור: מדובר בתכניות ישנות אשר החל מ-1972 הסכומים שהצטברו בהן מופקדים ברובם באוצר. הסכומים צמודים למדד ונושאים ריבית בשיעור של 4.2% - 4.36%. ביום 31.12.91 הגיעה יתרת ההפקדות לסך של 25.6 מיליון ש"ח, בהשוואה ל-18.7 מיליון ש"ח

ל-31.3.91 - עלייה ריאלית (לאחר ניכוי עליית המדד וניכוי הריבית המצטברת) בשיעור של כ-14%. יצוין, כי בכל אחת מהשנים האחרונות עד 1990 חלה ירידה ריאלית ביתרת הפיקדון הזה. בשנה הנסקרת חלה עלייה ריאלית ביתרת הפיקדון; מכרטיס החשבון לא ניתן לדעת אם עלייה זו נובעת מתיקון טעות או מהפקדות חדשות.

יתרה זו נרשמה בסעיף הפקדות וקרנות שונות אף כי היתה צריכה להירשם בסעיף "תכניות חיסכון" שבמאזן המוניטרי (ראה לעיל).

פיקדון חברת עמידר: יתרת ההפקדה ל-31.12.91 הסתכמה ב-22.4 מיליון ש"ח, בהשוואה ל-15.4 מיליון ש"ח ל-31.3.91. ההפקדה מייצגת ברובה הגדול קרן שהוקמה לפני שנים מספר לביטוח דירות השייכות למדינה ומנוהלות על ידי החברה. החברה מעבירה לקרן פרמיות לצורך ביטוח הדירות נגד נזקים, ומושכת מהפיקדון את הכספים הדרושים לתיקון נזקים. הפיקדון צמוד למדד ונושא ריבית של 6.5% לשנה.

פיקדון השתתפות בביטוח רכב: יתרת הפיקדון ב-31.12.91 בסך 9.5 מיליון ש"ח נובעת מדמי הטיפול שהעבירה חברת ביטוח לחשכ"ל בשנים 1987 - 1989 בגין הסכמי ביטוח רכב של עובדי המדינה. החשכ"ל רשם תקבולים אלה כפיקדון אצלו, במקום לרשום אותם כהכנסות המדינה או כהפחתה של הוצאות משרדי הממשלה לכיסוי תשלומי הביטוח לעובדים הזכאים לכך (ראה דוח שנתי 42, עמ' 84 - 93). בשנת 1989, על פי החלטה משותפת של אגף החשכ"ל ונציבות שירות המדינה, הוחל בשימוש בכספי הפיקדון למימון פעולות רווחה לעובדי המדינה, בעיקר בדיקות רפואיות לעובדים בני 40 ומעלה. משנת 1990 ואילך לא הופקדו סכומים חדשים בפיקדון הזה, אולם החשכ"ל זקף לזכות הפיקדון ריבית בשיעור של "ריבית חשכ"ל" וכך הגדיל באופן מלאכותי את יתרת הפיקדון ויתרת הסכומים המיועדים להוצאה; בספטמבר ובדצמבר 1991 נזקפה ריבית בסך של כ-749,000 ש"ח.

בכרטיסי החשבון של הפיקדון המנוהלים ידנית באגף החשכ"ל, אין ריכוז נתונים על סך המשיכות מן הפיקדון ולאיוזו מטרה יועדו. מחישובי משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת הכספים 1991 הוצא מהפיקדון סכום של כ-374,000 ש"ח למימון הבדיקות הרפואיות.

פז נכסים: במאזן המדינה ליום 31.12.91 נרשמה לראשונה יתרת ההפקדה של חברת פז נכסים בסך של 3.2 מיליון ש"ח, אולם במאזן ליום 31.3.91 לא נרשמה כנדרש יתרת הפקדה זו על אף שהסכום הופקד באוצר כבר בשנת 1988.

קרן פנסיה - רשות הדואר: היתרה בסעיף זה, כפי שנרשמה במאזן ל-31.12.91 בסך של 60.6 מיליון ש"ח, כוללת סכומי הפרשות שוטפות שמפקידה רשות הדואר באוצר - החל ממאוס 1988 - בגין זכויות הפנסיה והפיצויים של עובדי הרשות שהיו בעבר עובדי מדינה; הרשות מפרישה בכל חודש 25% מהשכר הקובע של עובדים אלה. עד למועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם בין מדינת ישראל (באמצעות החשכ"ל) לבין רשות הדואר בעניין זכויות הפנסיה ופיצויי הפרישה של עובדי הרשות, ולא נקבעו תנאי ההפקדה (בעניין זה, ראה דוח שנתי 42, עמ' 773).

נוסף על הפיקדון הזה קיימת מחויבות של הממשלה לתשלומי פנסיה ופיצויי פרישה לעובדי רשות הדואר, שהועברו אליה משירות המדינה, בגין הזכויות שנצברו עד מאוס 1988; הערך הנוכחי של זכויות אלה ל-31.12.91, כפי שנרשם בביאור למאזן, הגיע ל-233.5 מיליון ש"ח (ראה בפרק משנה "מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה" בדוח זה, עמ' פא).

בביאור לעניין העתודה לפנסיה ולפיצויי פרישה שצורף לדוח הכספי של רשות הדואר ליום 31.12.91 צוין, כי לפי הסדר שהציע משרד האוצר הפיקדון ישא ריבית ריאלית בשיעור של 5.7%. לבד מניהול הפיקדון תמורת דמי ניהול לא תהיה עוד למשרד האוצר כל אחריות או חבות כלפי עובדי רשות הדואר, אף כי מדובר ברכיב שהוכר או הוחל כחלק מגמלת עובדי המדינה רטרואקטיבית לאחר הקמת הרשות, וחל על תקופת עבודתם של עובדי הרשות במדינה, כגון: ביגוד, הבראה, שעות נוספות כוללניות. רשות הדואר לא הסכימה להסדר המוצע מטעם האוצר.

יתרת ההפקדה ליום 31.12.91 בסך 60.6 מיליון ש"ח עלתה בשיעור ניכר בהשוואה ליתרה הרשומה במאזן ל-31.3.91 בסך 38.3 מיליון ש"ח (כ-58% נומינלית).

קרן לביטוח רכוש הממשלה: הקרן מנוהלת על ידי חברת ענבל - חברה לביטוח בע"מ, המבטחת את הרכוש הממשלתי, כמו מבנים, תכולה, כספים, כלי רכב, תאונות אישיות. תקבולי הקרן הם תשלומי דמי הביטוח שבהם מחויבים משרדי הממשלה לפי החשבונות שעושה חברת ענבל. התשלומים לקרן מבוצעים ישירות בידי החשכ"ל על ידי חיוב החשבון הכספי של המשרדים. היתרה הרשומה במאזן ליום 31.12.91, בסך 52 מיליון ש"ח, מייצגת את העודף המצטבר של התקבולים על התשלומים של הקרן. יתרה זו כוללת שני סכומים: (א) יתרה משוערכת בסך כ-32 מיליון ש"ח, הנושאת ריבית חשכ"ל; ב-31.3.91 הסתכמה יתרה זו ב-22 מיליון ש"ח. (ב) פיקדון בסך 10 מיליון ש"ח שהחשכ"ל פתח לזכות הקרן ביום 31.8.88. סכום זה נבע מיתרת הסכום שהצטברה בקרן עד לאותו מועד, שלגביה הסכים החשכ"ל לשנות את התנאים, כדלקמן: הפיקדון לתקופה של חמש שנים, צמוד למדד ונושא ריבית בשיעור של 4.5% לשנה.

קרן פנסיה "גמולה": בפיקדון זה מופקדים כספי עמיתים של קופת גמל המבטיחה לעמיתה תשואה קבועה, שמנהל אחד הבנקים המסחריים. בקופה זו מנוהלים שלושה מסלולי פנסיה, וכן שני מסלולי תגמולים ומסלול אחד שאין בו הבטחת תשואה. המסלול האחרון נפתח לאחר הודעת משרד האוצר על ביטול הבטחת התשואה לעמיתים חדשים שהצטרפו מיוני 1988 ואילך. ממצאי ביקורת מפורטים בנושא ההסדרים עם קופות גמל מבטיחות תשואה ראה בדוח שנתי 41, עמ' 11.

1. בשנת 1976, עם הפסקת הנפקתן של אג"ח לתקופה של 20 שנה, שנועדו לקרנות פנסיה ונשאו ריבית בשיעור של 6.5% לשנה, החל הבנק המנהל את הקופה להפקיד באוצר סכומים הנובעים מכספי הצבירה של עמיתים במסלולי הפנסיה; שיעור הריבית על פיקדונות אלה הוא 6.5% לשנה¹⁴, אך לא נקבעו להם מועדי פירעון. היתרה המשוערכת של פיקדון זה, כפי שנרשמה במאזן המדינה ליום 31.12.91, הסתכמה ב-29.5 מיליון ש"ח. יתרה זו גדלה ריאלי בשיעור ניכר - 24% - בהשוואה ליתרה בסך 20.6 מיליון ש"ח ליום 31.3.91. לדברי אגף החשכ"ל, בשנת הכספים 1991 לא הפקיד הבנק סכומים חדשים בחשבון זה (כרטיס החשבון איננו מעודכן מאז אוקטובר 1989). הגידול הריאלי נבע מתיקון טעות ביתרה ל-31.3.91, שבה לא נכללה הריבית שהצטברה על ההפקדות. באגף החשכ"ל אין נתונים מעודכנים על יתרת ההפקדה המשוערכת ל-31.3.91. בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' נז) הובאו ממצאי ביקורת שעשה רואה חשבון חיצוני בקופה בשנת 1991 על פי בקשת האוצר, ומהם עולה, כי היתרה המשוערכת של הפיקדון באוצר ליום 31.12.90 הגיעה לכדי 26.1 מיליון ש"ח.

2. בדוח המסכם של רואה החשבון צוין, כי הקופה לא הפרידה בין התקבולים לתשלומים במסלולי הפנסיה השונים ולפיכך נוצרו עודפי השקעה בשני מסלולי הפנסיה הראשונים, שבגינם משלם האוצר ריבית גבוהה. מבקר המדינה העירה בדוח שנתי 42, כי מן הראוי שהחשכ"ל יפרע את הסכום העודף שהפקידה אצלו הקופה.

קרן מכון ברוקדייל: בשנת 1975 הקים ארגון הג'וינט העולמי את קרן ברוקדייל (להלן - הקרן), שהכנסותיה מיועדות למכון ברוקדייל. הוסכם בין הממשלה לבין ארגון הג'וינט העולמי, כי הממשלה תעניק לקרן מענקים בדולרים על בסיס הקבלה וכי כספי הקרן יופקדו באוצר: הבעלות על הקרן תהיה בידי ארגון הג'וינט העולמי.

עד סוף שנת הכספים 1988 היה הפיקדון באוצר צמוד לשער הדולר ונשא ריבית צמודה אף בשיעור של 9.78% (ממצאים בדבר תנאי הריבית המועדפים על פיקדון זה ראה בדוח שנתי 38, עמ' 19 - 22). ב-21.2.89 נחתם הסכם נוסף בין הממשלה והג'וינט, ולפיו החל מ-1.4.89 הקרן והריבית המצטברת על הפיקדון יהיו צמודים למדד וישאו ריבית בשיעור של 5% בשנה.

¹⁴ על יתרה משוערכת ליום 31.3.91 בסכום של 1.1 מיליון ש"ח משולמת ריבית בשיעור של 6% לשנה.

הג'וינט יהיה רשאי למשוך את קרן הפיקדון והריבית המצטברת עליה ב-1.7.95 וב-1.7.2000, בתנאי שהקרן תושקע בישראל ותנוצל אך ורק לתמיכה בפעילויות המכון. אם ימשוך הג'וינט את הקרן והריבית שהצטברה ב-1.7.95 יופחת שיעור הריבית על הפיקדון רטרואקטיבית החל מיום 1.4.89 ל-4.75% (במקום 5%) בשנה; אם ימשוך הג'וינט את הקרן והריבית שהצטברה בשנת 2000 יופחת שיעור הריבית כאמור ל-4.85% בשנה.

יתרת ההפקדה כפי שנרשמה במאזן ל-31.12.91 הסתכמה ב-17.1 מיליון ש"ח. מתברר, כי יתרה זו איננה נכונה, כיוון שההצמדה על הריבית שהצטברה ל-31.3.91 חושבה בטעות פעמיים. היתרה הנכונה ל-31.12.91 היא 15.3 מיליון ש"ח, והגידול ביתרה ליום המאזן בהשוואה ליתרה ב-31.3.91 (שהגיעה ל-12.5 מיליון ש"ח) נבע מהפרשי שיערוך.



עוד בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' נט) צוין, כי רישום הקרנות וההפקדות באגף החשב הכללי נעשה ידנית; רשימת היתרות המשווערות של ההפקדות נכללה בדוח על מאזן המדינה בלי שנבדקה קודם לכן, ובלי שנעשתה התאמה בין סכומי ההפקדות הרשומים בה לבין הסכומים שנכללו בתקציב המדינה בגין ההפקדות. בסעיף זה גם נרשמו הפקדות שעל פי מהותן אין מקומן בסעיף הזה. במאזן ל-31.12.91 תוקנו היתרות של פיקדונות אחדים, שבגינם נרשמו יתרות לא נכונות ל-31.3.91.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה במארכ 1992, שבתוך כמה חודשים תמוחשב כל המערכת ולא יהיה רישום ידני. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי במועד סיום הביקורת, במארכ 1993, המערכת עדיין אינה ממוחשבת והרישום נעשה ידנית. בקצת מכרטיסי החשבון אי אפשר לברר ממה מורכב הגידול ביתרות ל-31.12.91: איזה חלק נובע מהפקדות חדשות, איזה נובע משיערוך וזקיפת ריבית בשנת הכספים השוטפת ואיזה נובע מתיקון היתרה ל-31.3.91. זאת ועוד, בבדיקת הרישומים של כמה פיקדונות נמצא, כי עקב הרישום הידני נזקפה בגין פיקדון אחד (מכון ברוקדייל) פעמיים ההצמדה על הריבית בגין שנת הכספים 1991.

כאמור, בסעיף "הפקדות וקרנות שונות" נכלל מספר רב של הפקדות של גופים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים. ממצאי הביקורת מראים, כי בגין הפקדות אחדות לא היתה התאמה בין יתרת ההפקדה המשווערת הרשומה במאזן המדינה לבין היתרה שנרשמה בדוחות הכספיים של הגופים המפקידים כגון: רשות הנמלים ורשות הדואר. במקרים מסוימים לא נקבעו תנאי הפיקדון בעת ההפקדה אלא לאחר שנים. לדעת מבקר המדינה, על אגף החשב הכללי לקבוע מראש את תנאי הפיקדונות וכן לעשות מדי שנה בשנה, בעת הכנת המאזן, התאמה של היתרות המשווערות הרשומות אצלו לבין היתרות הרשומות במערכת החשבונות של הגופים המפקידים. ביצוע ההתאמות יאפשר הצגת יתרות מדויקות בדוח המאזן, וימנע חילוקי דעות שעלולים להיווצר בין האוצר לבין המפקידים בעת פירעון הפיקדון, על סכומה של יתרת הפיקדון - כולל הפרשי הצמדה וריבית.

מלוות חוץ

היתרות של חובות החוץ של המדינה ליום 31.12.91 הסתכמו, לפי מאזן המדינה, ב-18,599 מיליון דולר¹⁵, לעומת 18,001 מיליון דולר ל-31.3.91 (עלייה של 3%). הממשלה נטלה מלוות חדשים

¹⁵ מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך של 16,510.5 מיליון דולר, (לעומת 16,126 מיליון דולר ל-31.3.91), וחובות הנקובים ב-10 מטבעות אחרים בסך של 2,088.4 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ששררו ביום המאזן (לעומת 1,874 מיליון דולר ל-31.3.91).

בהיקף הגדול ב-387 מיליון דולר מסך פירעון הקרן של מלוות קיימים; נוסף על כך, ערכם, במונחים של דולרים, של המלוות הנקובים במטבעות אחרים עלה ב-211 מיליון דולר, עקב עליית שעריהם של מרבית המטבעות הללו יחסית לדולר במהלך שנת הכספים 1991¹⁶. בטבלה להלן מפורטות יתרות החוב של מלוות החוץ לפי סוגים עיקריים.

1. (א) חלקם של המלוות מממשלת ארה"ב בכלל מצבת חובות החוץ ירד מ-24% ב-31.3.91 ל-22.3% ב-31.12.91. בעבר ניתן הסיוע הצבאי חלק במלוות וחלק במענק. החל משנת 1985 ניתן הסיוע הצבאי במענק בלבד. המלוות ניתנו ל-30 שנה; פירעון הקרן יחול ב-20 השנים האחרונות של כל מלווה. לכל מלווה שיעור ריבית קבוע, האמור לכסות את עלות ההון לממשלת ארה"ב בעת משיכת המלווה.

(ב) באפריל 1991 נתקבל מממשלת ארה"ב מלווה שיכון בסך 400 מיליון דולר. המלווה ניתן ל-20 שנה בתשלומים חצי שנתיים; תשלומי הקרן והריבית יחלו בשנה ה-11. שיעור הריבית האפקטיבית על המלווה הוא 8.7229% לשנה.

(ג) ב-31.12.91 הגיעה יתרת המלווה שגייסה ממשלת ישראל בשוק ההון האמריקני לסך של 5,245 מיליון דולר. מדובר באג"ח שהונפקו בשנות הכספים 1988 ו-1989 כדי לממן פירעון מוקדם של מלוות סיוע ממשלת ארה"ב שנשארו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראה דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא). על אגה"ח חלה ערבות ממשלת ארה"ב בשיעור של 90% מן המלוות; לביטחון 10% הנותרים של המלוות רכשה מדינת ישראל אג"ח של ממשלת ארה"ב והפקידה אותן בידי גופי נאמנות, שהוקמו לשם הנפקת אגה"ח.

במאזן המדינה ל-31.12.91 רשום בסעיף "הלוואות ופיקדונות" (ראה לעיל) סך של 942 מיליון ש"ח (כ-413 מיליון דולר) בפריט המייצג את איגרות החוב של ממשלת ארה"ב שרכשה מדינת ישראל והפקידה, כאמור, אצל גופי הנאמנות בשנות הכספים 1988 ו-1989. בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' סא) צוין, כי מאחר שמדובר בנכס השונה במהותו ובתכליתו מכל שאר הנכסים הכלולים בסעיף זה (הלוואות ופיקדונות למתן הלוואות לגופים ישראליים), מן הראוי שאיגרות החוב של ממשלת ארה"ב יוצגו בסעיף נפרד במאזן. גם במאזן ל-31.12.91 לא הוצגו אג"ח אלה בסעיף נפרד.

2. (א) בשנת הכספים 1991 עלתה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס"), מ-2,710 מיליון דולר ב-31.3.91 ל-2,979 מיליון דולר ב-31.12.97¹⁷. מתוך יתרות אלו, ירדה במקצת יתרתן של אג"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית מ-1,315 מיליון דולר ב-31.3.91 ל-1,314 מיליון דולר ב-31.12.91, ואילו יתרתן של אגה"ח הנושאות ריבית ניידת וגבוהה יותר, עלתה מ-1,396 מיליון דולר ל-1,666 מיליון דולר (עלייה של 19%). במגמה זו, שנמשכת ברציפות מאז תחילת שנות השמונים יש כדי לייקר את עלותן הממוצעת של ה"בונדס". משקלן של אגה"ח הנושאות ריבית ניידת וגבוהה יחסית (שהוחל בהנפקתן בשנת הכספים 1980) הגיע ב-31.12.91 ל-56% מכלל יתרת ה"בונדס". אגה"ח הנושאות ריבית ניידת מונפקות ל-10 או ל-12 שנה, אך אפשר לפדותן מוקדם בנסיבות שונות. הסוג העיקרי של אג"ח אלה - "הנפק שער נייד" - נועד למכירה רק לקרנות פנסיה ולקרנות לצורכי ציבור. בדבר התנאים של אגה"ח הנושאות ריבית ניידת, ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סא.

¹⁶ במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, ירד החוב בשנת הכספים 1991 ב-1.7% (שיעור הירידה הקטן מזה המחושב במונחים של דולרים נובע מירידת שער הדולר יחסית למרבית המטבעות האחרים).

¹⁷ יתרה זו אינה כוללת את הריבית שהצטברה על איגרות החיסכון של ה"בונדס", שאינה משולמת באופן שוטף אלא בעת פדיון הקרן; סכום הריבית שהצטברה עד ל-31.12.91 היה 233 מיליון דולר.

מלוות חוץ (במיליוני דולרים של ארה"ב)⁽¹⁾

השנים ביתרות		היתרה ליום			
בשנת הכספים (באחוזים)					
1990	1991	31.3.90	31.3.91	31.12.91	
10	10	2,471	2,710	2,979	אג"ח מדינת ישראל (בונדס) ⁽²⁾
11	8	1,796	2,002	2,169	שטרי חוב ⁽³⁾
(-)5	(-)5	4,599	4,358	4,143	מלוות מממשלת ארה"ב
(-)2	(-)3	5,501	5,415	5,245	מלוות בשוק ההון בארה"ב:
(-)1	12	1,554	1,536	1,727	מלוות מממשלות אחרות
8	20	1,577	1,696	2,032	מלוות מבנקים ואשראי מספקים
1	7	281	284	304	קרנות דו-לאומיות למחקר
1	3	17,779 ⁽⁵⁾	18,001	18,599	ס"ה (במיליוני דולרים)
15	4	35,451	40,700	42,469	ס"ה (במיליוני ש"ח) ⁽⁴⁾

(1) במאזן המדינה מוצגים בנפרד נתוני המלוות הנקובים ב-12 מטבעות מלבד הדולר של ארה"ב (החובות הנקובים בשניים ממטבעות אלה נפרעו במהלך שנת הכספים 1991 ואילו מלוות שנתקבל במטבע אחר נרשם לראשונה באותה שנה). בטבלה זו מתורגמות היתרות של מלוות אלה למונחים של דולרים.

(2) מלוות פיתוח, מלוות פיתוח ושיקום, מלוות להשקעות פיתוח, מלוות תשתית וקליטה, הנפק שער נייד, ואיגרות חוב בערך נקוב של 250 דולר כל אחת.

(3) מפעל מלוות העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ את השטרות, שרובם נקובים בדולרים, ומיעוטם במרקים גרמניים (מ"ג) ובלירות שטרלינג (ליש"ט).

(4) לפי השערים היציגים של הדולר: 2.283 ש"ח ל-31.12.91; 2.261 ש"ח ל-31.3.91; ו-1.994 ש"ח ל-31.3.90.

(5) בדוח האוצר רשומה יתרה של 17,777 מיליון דולר; אולם פרטי החוב מסתכמים כרשום בטבלה זו. הסכום של 17,779 מיליון דולר מתאים גם ליתרת החוב במונחים של ש"ח הרשומה בדוח האוצר. בסכום החובות הנקובים במ"ג רשומה יתרה של 2,812.7 מיליון מ"ג, והיא מתורגמת במאזן ל-1,659 מיליון דולר; התרגום הנכון הוא 1,661.1 מיליון דולר.

בדוחות שנתיים קודמים, ולאחרונה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' סב) צוין, שיש מקום לפרט במאזן את יתרות החוב בגין אג"ח הנושאות ריבית ניידת במאזן לפי סוגים וסדרות, כפי שמפורטות יתרותיהן של שאר סדרות הבונדס (שחלקן ביתרה הכוללת של הבונדס ירד בהתמדה בשנים האחרונות, והגיע, כאמור, ל-44% בתום שנת המאזן); במאזן ל-31.12.91 טרם הובא הפירוט כאמור.

(ב) בשנת הכספים 1990 הנפיקה המדינה לראשונה מלוות תשתית וקליטה, שהריבית הנקובה בו היא אפס, והוא נמכר במחיר שהממשלה קובעת, הנמוך בשיעור ניכר מהערך הנקוב של האיגרת, שהוא 6,000 דולר. המחיר לא נקבע בתשקיף של ההנפקה אלא בתוספת לתשקיף, והממשלה רשאית לשנות את המחיר שבו יימכרו אגה"ח. בכל רבעון הממשלה קובעת את המחיר מחדש בהתאם לתשואה ולתקופה הנוותרת עד לפירעון. לדוגמה, בינואר 1992 התשואה לפדיון היתה 7.2% לשנה; החל מאוקטובר 1992 התשואה היא 6.6%. תקופת המלוות היא עשר שנים; המלוות אינו סחיר, ואין אפשרות של פדיון מוקדם אלא בנסיבות מוגדרות ומצומצמות - מות הרוכש המקורי של המלוות, או סיומה של תכנית גמלאות שבמסגרתה הוחזק המלוות.

להלן הרכב היתרות בסעיף אגה"ח הנושאות ריבית ניידת, לפי הנתונים שבידי אגף החשכ"ל (במיליוני דולרים):

31.3.90	31.3.91	31.12.91	
910	1,106	1,320	הנפק שער נייד ליחידים (שבע סדרות)
181	235	265	הנפק שער נייד ליחידים (ארבע סדרות)
23	23	23	הנפק שער נייד בריבית בסיסית של 6% (סדרה אחת)
-	-	3	הנפק שער נייד בדולרים קנדיים (סדרה אחת)
-	29	-	מלווה תשתית וקליטה (סדרה אחת) *
-	3	-	חשבון כספי עם בנק בארה"ב *
1,114	1,396	1,611	ס"ה

* מלווה תשתית וקליטה (ראה להלן) וחשבון הקשר עם הבנק האמריקני המשמש סוכן פיסקלי של הבונדס, נכללו בטעות בסעיף המלווה בריבית ניידת; במאזן ל-31.12.91 תוקנה טעות זו.

3. זה שנים נוטל האוצר מלווה בשיעורי ריבית השוררים בשוק הכספים הבין-לאומי, בעיקר כדי לממן חלק מהגירעון במאזן המסחרי.

(א) (1) בשנה הנסקרת נמשכה מגמת העלייה ביתרת החוב בגין שטרי חוב המונפקים בערכים של 1 מיליון דולר, רבע מיליון דולר ו-150,000 דולר, ונושאים ריבית ניידת ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים לפי שיעור ה"פריים רייט". יתרת החוב בגין השטרות הנקובים בדולרים עלתה מ-1,951 מיליון דולר ב-31.3.91 ל-2,110 מיליון דולר ב-31.12.91 (עלייה של 8%). החל בדצמבר 1987 שיעור הריבית שנושאים שטרות חדשים הוקטן ל"פריים רייט" פחות 1/2%. לפי נתונים שמסרה נציגות האוצר, היתרה ל-31.12.91 כוללת שטרות בסך של 437 מיליון דולר, הנושאים ריבית בשיעור ה"פריים רייט", (לעומת 654 מיליון דולר ב-31.3.91) ושטרות בסך של 1,668 מיליון דולר הנושאים ריבית בשיעור ה"פריים רייט" פחות 1/2% (לעומת 1,292 מיליון דולר ב-31.3.91). נוסף על כך, כלולים ביתרה זו שטרות מיוחדים בסך של 4.4 מיליון דולר שהוצאו בשנת הכספים 1986, ותנאיהם אינם דומים לאלה של שאר השטרות, אלא לאלה של הסדרה הרביעית של "הנפק שער נייד" של הבונדס (ראה לעיל). מן הראוי, שהיתרות בגין שלושת סוגי השטרות יוצגו במאזן בנפרד (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סג).

(2) בסעיף שטרי חוב בטבלה דלעיל כלולים גם שטרי חוב הנקובים במ"ג, אשר מפעל הבונדס מפיץ אותם באירופה. כל שטר בסך של חצי מיליון מ"ג, לתקופה של שבע שנים. ב-31.12.91 יתרתם של השטרות במ"ג היתה 48.5 מיליון מ"ג; יתרה זו לא השתנתה מאז 31.3.90.

(3) בסעיף זה כלולים גם שטרי חוב של המדינה שמפעל הבונדס מפיץ באנגליה, בערכים של 125,000 ליש"ט ומעלה, ונושאים ריבית ניידת ב"שיעור הבסיסי" שקובעים ארבעה בנקים מדרגה ראשונה בלונדון. תקופתם של שטרי החוב היא שבע שנים; תקופתם של שטרי חוב בערכים של 500,000 ליש"ט ומעלה היא חמש שנים. יתרתם של שטרי חוב אלה עלתה בשנת הכספים 1991 בשיעור ניכר, מ-9.7 מיליון ליש"ט ל-15.8 מיליון ליש"ט; גם בשנת הכספים 1990 עלתה יתרת שטרי החוב בשיעור ניכר מאוד. סעיף שטרי החוב כולל גם פיקדונות לחמש שנים בסך של 3.5 מיליון ליש"ט, שקיבל אגף החשכ"ל בשנות הכספים 1987 ו-1989, לפני שהוחל בהנפקת שטרי החוב בליש"ט. בדבר תנאיהם של שטרי החוב במ"ג ושל הפיקדונות בליש"ט, ראה דוח שנתי 39, עמ' קט.

(ב) בשנת הכספים 1991 עלתה ב-20% יתרם של המלוות לזמן בינוני ממוסדות כספיים ומספקים, שרובם נושאים ריבית המשתנה פעם בשלושה או בשישה חודשים, לפי שיעורי הריבית על פיקדונות בין-בנקאיים בשוק היורודולר.

(1) הריבית על רוב המלוות האלה מורכבת משיעור בסיסי נייד ומתוספת בשיעור קבוע ומוסכם מראש, ששיעורה אמור לשקף בעיקר את הערכת שוק הכספים בדבר מעמדו של הלווה. מפאת הקשיים שבהם היה שרוי המשק הישראלי במחצית הראשונה של שנות השמונים, חלה הרעה ניכרת, במיוחד החל ב-1983, בתנאיהם של המלוות שנטל האוצר, המשתקפים כאמור בשיעור התוספת הקבועה לשער הבסיסי הנייד של הריבית. במהלך שנות הכספים מ-1986 ועד 1989 חל שיפור ממשי בתנאי המלוות מבנקים. במהלך שנות הכספים מ-1990 ועד 1992, עם עליית הביקוש של הממשלה למלוות כאלה וכתוצאה מהקשיים שאליהם נקלעו רבים מהבנקים בארה"ב, עלו שוב שיעורי התוספת שנקבעו בגין מלוות חדשים.

בשנת הכספים 1991 נטל החשב הכללי הלוואות פיננסיות בדולרים באמצעות מוסדות כספיים בארץ בסכום כולל של 236 מיליון דולר בשיעורי ריבית ניידת ולתקופות של בין שלוש לחמש שנים. הלוואות אלה נועדו, ככל הנראה, לממן חלק מהגירעון בתקציב המדינה, שהיקפו בשנת הכספים 1991 גדל במידה ניכרת לעומת 1990.

(2) במצבת החובות כלול אשראי מבנקים ומספקים בחו"ל למימון יבוא של טובין על ידי משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, במיוחד חברת החשמל.

במהלך שנות השמונים צומצם רכיב ההנחה שהיה גלום בתנאי האשראי שנותנים יצואנים ומוסדות כספיים לעידוד היצוא במדינות המערב, ותנאיהם של קווי האשראי התקרבו לאלה של מלוות רגילים בשוק הכספים הבין-לאומי.

בשנת הכספים 1991 נטלה הממשלה אשראי במט"ח ליבוא בתים מוכנים, מגורונים וקרוואנים בסכום כולל של כ-73 מיליון ש"ח. במסגרת ההיערכות למתן פתרונות דיוור מהירים לעולים בגלי העלייה שהחלו בשלהי שנת 1989, החליט האוצר לאשר התקשרויות עם חברות קבלניות זרות ליבוא בתים, בתנאי שיעמידו קווי אשראי לרשות מדינת ישראל. האשראי ניתן, בדרך כלל, לתקופה של חמש שנים; מקצתו בשיעור ריבית קבוע.

מקדמות מבנק ישראל

יתרת המקדמות מבנק ישראל ל-31.12.91 היתה 8,809 מיליון ש"ח¹⁸; ליום 31.3.91 הגיעה יתרת המקדמות ל-8,975 מיליון ש"ח.

הממשלה נטלה מבנק ישראל אשראי ארוך מועד (לפירעון ב-25 שנים), המכונה מקדמות, כדי למלא את החסר במשאבים ממשליים - מסים, מלוות ותקבולים אחרים - למימון תקציב המדינה. תנאי המקדמות נקבעים בהסכמים בין שר האוצר לנגיד בנק ישראל, באישור ועדת הכספים של הכנסת. המקדמות שהתקבלו עד שנת הכספים 1985, ועד בכלל, צמודות לשער החליפין של סל מטבעות, אולם היתרה במאזן המדינה היא יתרת החוב הנומינלית. הסיבה לכך היא שהפרשי ההצמדה והריבית על המקדמות נפרעים בסוף דצמבר של כל שנה; היתרה שנרשמה במאזן המדינה עד 31.3.91 לא כללה את הפרשי ההצמדה שהצטברו מאותו מועד ועד תום שנת הכספים של המדינה בסוף מארס שלאחריו. בדבר תנאיה של המקדמה שנטלה הממשלה מבנק ישראל בשנת הכספים

¹⁸ בסכום זה כלולה מקדמה בסך 75 מיליון ש"ח, להפקדה בקרנות דו-לאומיות ישראל-ארה"ב; כנגד יתרת המקדמה קיימת הפקדה בבנק ישראל המהווה 50% מהקרן הדרו לאומית, שתיפרע יחד עם יתרת המקדמה במקרה של פירוק הקרן.

1987 ראה בדוח שנתי 39 (עמ' קיד). בשנות הכספים 1988 - 1991 לא נטלה הממשלה מקדמה מבנק ישראל, פרט למקדמות הארעיות הנפרעות עד תום שנת הכספים.

התחייבויות בגין ביטוח הצמדה

למדד ולשער המטבע

1. בשנים 1962 - 1979 העניקה הממשלה ביטוח הצמדה על הלוואות ועל אמצעים שיועדו למתן הלוואות, כשאלה ניתנו בהכוונת הממשלה¹⁹ לצורכי פיתוח של ענפי המשק הלאומי, לסיוע לרכישת דירות, ולסיוע למפעלים ולמוסדות נתמכים. במסגרת ביטוח ההצמדה, קיבלה עליה הממשלה התחייבות לשאת בהפרשי ההצמדה שייווצרו עם עליית מדד המחירים לצרכן, או עם השינוי בשער החליפין של המטבע, על האמצעים שהועמדו לרשות הלווים בלא תנאי הצמדה²⁰.

התחייבות הממשלה ניתנה תמורת פרמיה בלי תנאי הצמדה, ששיעוריה השנתיים היו נמוכים משיעורי האינפלציה גם בעת הנהגת ההסדרים. עם האצת האינפלציה הפכה הפרמיה זניחה, ובדומה לכך גם תשלומי הפירעון של ההלוואות שאינן צמודות, שבגלל שחיקת ערכן במרוצת השנים הן הפכו במידה רבה למענקים.

במאי 1979 החליטה הממשלה לא לאשר עוד הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק. מאז נתנה הממשלה ביטוח הצמדה בהיקף מצומצם, בכפוף להוראות שנקבעו בעניין זה בחוקי התקציב החל בשנת הכספים 1977.

להלן התפלגות היתרה של התחייבויות אלו ל-31.12.91, ל-31.3.91, ול-31.3.90, לפי נתוני החשב הכללי²¹ (במיליוני ש"ח). היתרות אינן כוללות הפרשי הצמדה על ריבית שהצטברה.

	31.3.90	31.3.91	31.12.91
התחייבויות בגין שינויים במדד המחירים לצרכן	1,585	1,477	1,357
התחייבויות בגין שינויים בשער המטבע	397	382	352
ס"ה	1,982	1,859	1,709

סכומי הקרן שניתנו ללווים בלא תנאי הצמדה ואשר בגינם מחויב האוצר בהפרשי הצמדה ירדו מ-4.8 מיליון ש"ח ב-31.3.91 ל-4.3 מיליון ש"ח ב-31.12.91. יתרה זו שווה לכ-1/4% בלבד מיתרת הפרשי ההצמדה שהצטברו לחובת האוצר. מכאן, שמבחינה כלכלית מערכת ביטוח ההצמדה חדלה זה שנים להיות מסגרת של סבסוד אשראי ללווים, והיא דומה בעצם למערכת של פיקדונות צמודים

¹⁹ היו גם הסדרי ביטוח הצמדה שכללו הלוואות שאת הזכאות להן לא קבעה הממשלה אלא גופים אחרים, בעיקר חברת העובדים.

²⁰ בדבר הליקויים הרבים שהעלתה הביקורת בנושא זה בשנות השבעים והשמונים, ובדבר פירעון מוקדם של ההתחייבויות היקרות ביותר בגין ביטוח הצמדה, בהיקף גדול, על פי המלצת משרד מבקר המדינה, ראה דוח שנתי 38, עמ' 1.

²¹ הנתונים, מבוססים בעיקרם על מערכת המידע המופעלת בידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ, חברה ממשלתית שעליה הטיל החשכ"ל את הטיפול בנושא זה.

באוצר; ואולם לכל אחת ואחת מן ההתחייבויות הצמודות יש זיקה חוזית להלוואה לא צמודה שניתנה בזמנה באמצעות בנק, ושערכה בשנים האחרונות זניח.

במאזן ל-31.3.87 נכללה לראשונה התפלגות תשלומי ביטוח ההצמדה על פני חמש שנות הכספים שלאחר תאריך המאזן. לפי הנתונים ל-31.12.91, 26% מההתחייבויות לתשלום הפרשי הצמדה נועדו לפירעון בשנים 1996 ואילך, והן אינן מוצגות על פי התפלגות על פני שנים. פירעון של התחייבויות האוצר צפוי שיסתיים בשנת 2000 בקירוב.

על פי הרשום בדוח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1991, התשלומים מתקציב המדינה ששילם האוצר (באמצעות חברת ענבל) בגין ביטוח הצמדה הגיעו באותה שנה ל-474 מיליון ש"ח: 419 מיליון ש"ח ביטוח הצמדה למדד המחירים לצרכן ו-55 מיליון ש"ח ביטוח הצמדה לשער המטבע.

ההוצאה האמורה כוללת הוצאה מינהלית שהיה צריך לתקצבה בתקציב הרגיל של משרד האוצר: החשב הכללי נוהג זה שנים לזקוף להוצאה על ביטוח הצמדה את דמי העמלה שהוא משלם לחברת ענבל בעד שירותיה בניהול החשבונות של התחייבויות אלו ובביצוע התשלומים בעבור משרד האוצר. בשנת הכספים 1991 הגיעו דמי העמלה לכ-2.1 מיליון ש"ח.

מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות

אחרות של עובדיה

1. מבקרי המדינה העירו בדוחות שנתיים קודמים, בפרקים על מאזן המדינה, שלמשרד האוצר אין הערכה בדבר גודל התחייבויותיו לתשלום גמלאות לעובדי המדינה (לרבות מורים וגננות, שוטרים וסוהרים, אנשי צבא קבע ונושאי משרות ברשויות השלטון) ולשאיניהם. בדוח שנתי 40 (עמ' 1) חזרה מבקר המדינה וקבעה כי על משרד האוצר לעשות חישוב אקטוארי של התחייבויות המדינה בגין פנסיה תקציבית, בין היתר כדי שכל דיון על שינוי בתנאי שכר ובתנאי פרישה יתבסס על הנתונים הדרושים להערכת משמעותו הכספית של שינוי כזה.

על פי החלטת הנהלת משרד האוצר, מינה החשב הכללי ב-1989 ועדת היגוי בין אגפית לבדיקת המחויבות האקטוארית-הפנסיונית של הממשלה. הוועדה קבעה קריטריונים וכללים לרישום הזכויות בעתיד והכינה תכנית מחשב המאפשרת קליטת המידע ועדכון נתוני המחויבות.

2. במאזן ליום 31.3.91 נכלל לראשונה, בביאור למאזן, סכום המבטא את המחויבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה; הסכום המחושב של הערך הנוכחי של זכויות הקצבה שנצברו ל-31.12.91 הגיע ל-45,809 מיליון ש"ח; הערך הנוכחי של הזכויות שנצברו ל-31.3.91 (מתואם לדצמבר 1991) הגיע ל-26,760 מיליון ש"ח. להלן המרכיבים של מחויבות זו כפי שנרשמו בדוח הכספי שפירסם משרד האוצר (במיליוני ש"ח):

בחישוב המחויבות ליום 31.12.91 נכלל לראשונה הנתון בדבר מחויבות הממשלה לקצבה לזכאי מערכת הביטחון, שהגיעה לכ-18,291 מיליון ש"ח. כמו כן עידכנה הוועדה הבין אגפית את התוכנה כך שאפשר להעריך את המחויבות כאשר חסר תאריך לידה של עובד; מקצת הנתונים על כניסה לשירות המדינה ותאריכי הלידה אינם מדויקים. מספר מקבלי הגמלה ב-31.12.91 הגיע ל-54,016 (בהשוואה ל-51,597 גמלאים ב-31.3.91). מספר עובדי המדינה הפעילים הזכאים לגמלה (לא כולל עובדים ארעיים המבוטחים בקרן הפנסיה "מבטחים"²², ולא כולל זכאי מערכת הביטחון) הגיע ל-138,036, בהשוואה ל-129,858 פעילים שהיו זכאים ב-31.3.91, דהיינו עלייה של 6.3%.

²² לעובדים הארעיים, שמספרם ב-31.12.91 הגיע ל-14,069, (לעומת 8,789 ב-31.3.91), רשומה בטבלה לעיל רק מחויבות הממשלה להשלמת פיצויים בסך כ-9 מיליון ש"ח.

סוג המחויבות	זכויות שנצברו ל-	ערך נוכחי של זכויות שנצברו ל- (מתואם לדצמבר 1991)
	31.12.91	
מקבלי גמלה:		
פנסיונרים	7,253	6,906
נכות	3,174	3,060
שאיירים	1,388	1,367
זכויות אחרות*	81	73
ס"ה	11,896	11,406
התחייבויות אחרות:		
עובדים פעילים	14,647	14,428
הסכמי רציפות וזכויות אחרות	88	74
זכאי בזק	653	629
זכאי רשות הדואר	234	223
ס"ה	15,622	15,354
זכאי מערכת הביטחון** (כולל מקבלי	18,291*	
גמלה)		
ס"ה כולל	45,809	26,760

חושב לראשונה ליום 31.12.91 ולכן לא הוצג סכום מקביל ל-31.3.91.

הנתונים המפורטים לעיל הם התחייבויות שנצברו עד ליום המאזן, על פי הוותק שצבר הזכאי עד אותו מועד, בהנחה שהעובד ימשיך בעבודה עד ליום זכאותו לפרישה, ולפי חישוב של השכר הצפוי במועד הפרישה. שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של התחייבויות נקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך על ידי הממשלה; ליום המאזן חושבה לצורך זה ריבית בשיעור של 4%. חישוב הערך הנוכחי של ההתחייבות נעשה בהנחה ששיעור הגידול הריאלי של השכר יהיה 3% לשנה - על פי הנחיות אגף שוק ההון להכנת דוחות אקטואריים בקרנות פנסיה. קרנות הפנסיה ואקטוארים חיצוניים העריכו, כי הנחה זו בדבר עליית השכר הריאלי נחשבת לגבוהה מדי (ראה בפרק "הפקוח על קרנות פנסיה" בדוח זה, עמ' 1).

הפירוט האמור אינו כולל מחויבויות לאוכלוסיות עובדים שאינם כלולים בקבצים הקיימים של חברת מלם מערכות בע"מ, ובהן: עובדי המדינה הנמצאים בשירות חוץ ועובדי רכבת ישראל שעברו לרשות הנמלים²³. כמו כן, לא נכללו בחישוב זה ההתחייבויות בגין ימי מחלה וחופשה, עקב היעדרם של נתונים אלה בקובצי מלם. אגף החשכ"ל הסביר, כי הצוות ממשיך בעבודת איסוף הנתונים ועיבודם ובכוונתו להשלים גם את הנתונים החסרים.

גם במאזן ליום 31.12.91 נרשמה מחויבות הממשלה לקצבה כביאור בלבד. לדעת מבקר המדינה, נוכח העובדה שמדובר בהתחייבות מוחלטת של הממשלה שהיקפה גדול מאוד, ושהתשלומים בגינה

²³ בדוח הכספי של רשות הנמלים והרכבות ל-31.12.91 צוין בביאור למאזן, כי הרשות הגיעה להסדר עם מדינת ישראל לגבי חלוקת ההתחייבויות לפנסיה ולפיצויים עבור עובדי הרכבת בגילאים 55 ומעלה.

באים לידי ביטוי בתקציב מדי שנה בשנה, יש מקום לרשום אותה במאזן המוניטרי במסגרת התחייבויות הממשלה.

בטבלה לעיל כלולה מחויבות הממשלה לתשלומי פנסיה ופיצויי פרישה לזכאי רשות הדואר בסך 233.5 מיליון ש"ח. מדובר בזכויות הפנסיה והפיצויים של עובדי הרשות שנצברו בתקופת עבודתם בשירות המדינה עד מארס 1988 (כולל השנה הראשונה להפעלת הרשות, שהחלה ב-1.4.87; ראה דוח שנתי 42, עמ' 779). סכום המחויבות אינו אלא אומדן, שכן עד למועד סיום הביקורת במארס 1993 - שש שנים בקירוב לאחר הקמת הרשות - לא נחתם הסכם בנושא הגמלאות בין מדינת ישראל (באמצעות החשכ"ל) לבין רשות הדואר, בשל חילוקי דעות ביניהם. בביאור בעניין העתודה לפנסיה ולפיצויי פרישה, שצורף לדוח הכספי של הרשות ל-31.12.91, צוין, כי באגף החשכ"ל יש יעודה בסך 315 מיליון ש"ח למטרה זו. סכום זה כולל הפרשה בסך 20 מיליון ש"ח, שבדעת הרשות לדרוש מהאוצר בעד כלילת תשלומי הבראה וביגוד בשכר הקובע לתשלום הפנסיה לעובדי הרשות; משרד האוצר לא אישר דרישה זו. כמו כן נכללה בסכום זה יתרת הפקדה בסך 61 מיליון ש"ח הנובעת מהפקדתם של דמי הגמולים השוטפים באוצר - החל ממארס 1988 - בגין אותם עובדים שהועברו לרשות משירות המדינה (ראה לעיל בסעיף קרנות והפקדות שונות).

3. בדוח שנתי 40 (עמ' 11) המליצה מבקר המדינה לבחון את האמור בדוח שהגיש צוות בין אגפי של משרד האוצר למנכ"ל המשרד עוד בינואר 1986, בעניין האפשרות להנהיג בשירות המדינה פנסיה מצטברת במקום פנסיה תקציבית. בדרך זו תבוא לידי ביטוי בתקציב המדינה העלות המלאה של ההפרשות הנדרשות בגין זכויות הפנסיה המובטחות לעובדי המדינה, כולל זכויות מיוחדות (ראה בפרק "הפיקוח על קרנות פנסיה" בדוח זה, עמ' 1).

במסגרת ההיערכות ליישום המסקנות וההמלצות של ועדת זוסמן בעניין מערכת השכר בשירות הציבורי, מינה הממונה על השכר שבמשרד האוצר ביולי 1989 ועדת משנה, שנתבקשה לבחון את ההשפעות של יישום ההמלצות על תשלומי הפנסיה לעובדים אלה. הוועדה מנתה תשעה חברים: חמישה מהם עובדי משרד האוצר (כולל יו"ר הוועדה) והיתר נציגי מרכז השלטון המקומי, המוסדות הלאומיים והמוסדות להשכלה גבוהה. ביוני 1990 הגישה ועדת המשנה דוח מסכם, ובו ההמלצות העיקריות האלה: העברת עובדי השירות הציבורי מהסדרי פנסיה תקציבית למסגרת של פנסיה צוברת; קביעת הפנסיה הבסיסית על פי ממוצע השכר הריאלי של העובד; איסור הגדלת זכויות הפנסיה שלא על פי השירות בפועל; הוועדה המליצה על יישום הדרגתי של ההמלצות.

במסגרת הדיונים על הצעת תקציב המדינה לשנת 1993, החליטה הממשלה ב-11.9.92 כדלקמן:

"לפעול לשם הפסקתה של צבירת ההתחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדים חדשים ולאפשר לעובדי המדינה להבטיח זכויותיהם הסוציאליות על ידי הצטרפות לתכניות צוברות; ולהחיל עקרונות אלה גם על גופים מתוקצבים ונתמכים.

במסגרת זו:

1. להטיל על הממונה על השכר באוצר לנהל, במסגרת הסכם מסגרת בשירות הציבורי לשנים 1993 - 1994, מו"מ על ביטוח פנסיוני לעובדים חדשים בשירות הציבורי בתכנית צוברת.

2. להטיל על שר האוצר להגיש לממשלה הצעה לתיקון חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, וחוקים אחרים, כנדרש ליישום החלטה זו".

עד למועד סיום הביקורת במארס 1993, טרם הוחלט על שינוי בהסדרי הפנסיה לעובדים חדשים שהתקבלו לשירות הציבורי. הנהלת האוצר הטילה על צוות משותף לאגף שוק ההון, ביטוח וחשכון, ולשכת הממונה על השכר והסכמי עבודה להציע דרכים ליישום ההחלטה. במקביל מתקיים בנושא זה משא ומתן בין נציגי המעסיקים בשירות הציבורי (ממשלת ישראל, רשויות מקומיות והמוסדות להשכלה גבוהה) לבין נציגי ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י.

4. מבקר המדינה ציינה בדוחות שנתיים קודמים²⁴, כי למשרד האוצר אין נתונים מלאים על ההיקף הכספי של הגמלאות שמשלמים גופים אחרים במגזר הציבורי והממומנות במלואן או מקצתן על ידי המדינה, כמו: רשויות מקומיות, מועצות דתיות, מוסדות להשכלה גבוהה והסוכנות היהודית. מבקר המדינה המליצה "לבחון הנהגת אמצעים נוספים להגבלת היכולת של גופים ציבוריים להעניק לעובדיהם תנאי פרישה מועדפים. בין אמצעים אלה יש למנות בעיקר את הבאים: (א) יישום ההמלצה של הוועדה הבין-אגפית מאוגוסט 1985 בדבר הנהגת פנסיה מצטברת בכל הסקטור הציבורי, וקביעת חובה להפריש לקרן בעת פרישתו של העובד את מלוא הסכום הדרוש לכיסוי עלותה האקטוארית של כל חריגה מתנאי הפנסיה הסטנדרדיים; (ב) קביעת חובה לפרט בדוח הכספי של כל גוף ציבורי כל חריגה מתנאי הפרישה הסטנדרדיים, ועלותה למשק המדינה".

ב-2.3.93 נתקבל בכנסת תיקון מס' 16 לחוק יסודות התקציב, ולפיו הוסף לחוק סעיף 33א הקובע, כי גוף מתוקצב וגוף נתמך ימסרו לממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר אחת לשנה דין וחשבון ובו פירוט מלא של תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד שהם מעסיקים. "תנאי העסקה" - שכר לרבות תנאי פרישה, גמלאות או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולרבות התחייבות למתן כל אחד מאלה.

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), מורשה שר האוצר לערוב בשם המדינה למלווה, לערבות למלווה, או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוח או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית, או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין כלכלי. מתן הערבות טעון אישור ועדת הכספים של הכנסת, והוא יכול להינתן בדרך כלל, או לערבות מסוימת, או לסוג מסוים של ערבויות. החוק מגביל את הסכום הכולל של ערבויות שאפשר לאשר על פיו בשנת כספים מסוימת ל-10% מסכום תקציב המדינה, למעט תקציב הפיתוח, לאותה שנת כספים, או לסכום אחר שתקבע הממשלה מזמן לזמן על דעת ארבע חמישיות ממספר חבריה שהשתתפו בישיבה. כאשר המדינה מעוניינת במתן ערבויות רבות שיש להן מכנה משותף מסוג מסוים, רשאי שר האוצר לבקש מוועדת הכספים של הכנסת אישור לערבות מסוג מסוים, בתנאים שנקבעו מראש, ואין צורך באישור נוסף של הוועדה לכל אחת מהערבויות. בחוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן - חוק לעידוד השקעות הון), נקבע מסלול נוסף להטבות למשקיעים - "ערבות מדינה". לפי החוק האמור, חברה שהיא בעלת מפעל מאושר שהוא מפעל תעשייתי, בניין תעשייתי או מפעל תיירות, ואשר בעלי מניותיה השקיעו בה הון עצמי בשיעור של שליש לפחות מן התכנית המאושרת, זכאית לערבות המדינה לפי חוק ערבויות המדינה, שתנאיה וערבותה נקבעו ואושרו לפי חוק ערבויות המדינה דרך כלל או לסוגים. בעל מפעל מאושר שניתנה לו ערבות מדינה לפי חוק לעידוד השקעות הון לא יהא זכאי בקשר לאותה תכנית מאושרת למענק השקעה לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. בחוק לעידוד השקעות הון נקבע גם מסלול הטבה שהוא שילוב של ערבות המדינה ומענק השקעה.

כאשר עיסוקו של מי שערבו בעדו (להלן - הערוב) הוא בתחום פעולתו של אחד ממשרדי הממשלה, היחידות המקצועיות במשרד הזה מתבקשות לבדוק את העסקה ולהכין חוות דעת עליה. ההיבט הפיננסי של העסקה, ובכלל זה הבטחת החזר החוב, נבדקים לאחר מכן בידי החשב הכללי, שאותו הפקיד שר האוצר על הטיפול במתן ערבויות. הבדיקות מתבססות על הנתונים הכלכליים הבסיסיים של הערוב ועל הדוחות הכספיים שלו. כמו כן נבדקים הסיוע שקיבל הערוב בעבר מתקציב המדינה, מצבת חובותיו למס הכנסה ולקרנות הסוציאליות, והשכר שהוא משלם, לרבות ההטבות לעובדים הבכירים. החשכ"ל מתנה, בדרך כלל, את מתן הערבות בכך שהערוב (ואם הוא תאגיד, בעלי השליטה בו) ישקיע גם מכספו הוא בתכנית הכספית שבקשר לביצועה ניתנת הערבות. הבדיקות

²⁴ ראה לאחרונה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סח.

הכלכליות ביחס לערבויות הניתנות לחברות לפי חוק לעידוד השקעות הון נערכות באחריות מרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר.

מלבד הערבויות על פי חוק ערבויות המדינה ניתנות ערבויות מטעם המדינה על פי שלושה חוקים אחרים: חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הערבויות לסחר חוץ); חוק עידוד החיסכון (הנחות ממס הכנסה וערבות למלוות), התשט"ז-1956 (להלן - חוק עידוד החיסכון); חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים). על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, שר האוצר מורשה לערוב בשם המדינה לערבות שניתנה על ידי אדם להפסדים הנובעים מעסקי ייצוא, או לערוב להפסדים כאלה במישרין. יותר ממחצית הערבויות על פי חוק זה ניתנו לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. הערבויות לחברה זו נושאות מקצתן אופי של ביטוח משנה המשולם רק לאחר שההפסד עלה על סכום מסויים. תוקפן של הערבויות לפי חוק עידוד החיסכון פג בשנה הנסקרת ולא ניתנו חדשות במקומן. הערבויות לפי חוק הנכים ניתנות על ידי אגף השיקום במשרד הביטחון. יתרת הערבויות שבתוקף על פי חוק זה, כפי שהיא מוצגת ברישומי החשכ"ל, לא השתנתה משנת 1984.

להלן פרטים על השינויים ביתרת הערבויות לפי החוקים האמורים בשנת הכספים 1991 (במיליוני ש"ח):

יתרת הערבויות שבתוקף ל- 31.12.91	הפרשי השערוך ל- 31.12.61	ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות לערבויות קיימות	יתרת הערבויות שבתוקף ל- 31.3.91	
2313.6	93.0	1332.3	342.9	3210.0	חוק ערבויות המדינה
511.1	(-)2.0	251.8	128.8	636.1	חוק הערבויות לסחר חוץ
-	-	7.0	-	7.0	חוק עידוד החיסכון
0.2	-	-	-	0.2	חוק הנכים
2824.9	91.0	1591.1	471.7	3853.3	ס"ה

מתן הערבויות אינו פעולה תקציבית ואף אין הן רשומות במאזן המדינה עצמו אלא מפורטות בנספח. הנתונים עליהן מצויים ברישומים נפרדים המנוהלים באגף החשכ"ל. על פי חוק ערבויות המדינה, שר האוצר נדרש לפרסם נתונים אלה ב"רשומות" לגבי כל שנת כספים בתוך אחד עשר חדשים מסופה. סכומי הערבויות הנקובים בדוח החשכ"ל לשנה הנסקרת לגבי התאריך 31.3.91, אינם זהים עם אלה שפורסמו בדוח החשכ"ל לשנה הקודמת לגבי אותו תאריך: (א) הנתון שפורסם בשנה הקודמת לגבי הסכום הכולל של הערבויות על פי חוק ערבויות המדינה היה גבוה ב-46 מיליון ש"ח מהסכום הכולל הרשום בשנה הנסקרת לגבי אותו תאריך - רובו של הפרש זה מתייחס לענף תעשייה ומלאכה; (ב) הנתון שפורסם שנה קודם לכן לגבי הסכום הכולל של הערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ גבוה ב-799,000 אלף ש"ח מהסכום הכולל הרשום בשנה הנסקרת לגבי אותו תאריך. החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה כי ההפרשים הנ"ל נובעים מכך שמועדי הדיווחים שהוא מקבל מהבנקים על ניצול הערבויות בפועל אינם תואמים את מועדי הכנת הדוחות שלו.

הנתונים המפורטים של ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה המובאים בטבלה שלהלן הם רק על ערבויות אשר על פי המידע שבידי החשכ"ל נוצלו בפועל על ידי הערבים, ואין הם כוללים ערבויות שאושרו אך טרם נוצלו (דהיינו, הערוב טרם קיבל את ההלוואה שעליה ניתנה הערבות). המידע על

ניצול הערבויות מועבר לחשכ"ל על ידי הבנקים אגב תשלום עמלת הערבות לאוצר (ראה להלן). המידע הזה כולל דוחות המפרטים את תנאי הערבויות (שיעור הערבות, הצמדה, ריבית, תקופת ההלוואה ועוד), לוחות סילוקין ופירוט העמלות האמורות להתקבל בגין הערבויות שנוצלו. בתום שנת הכספים משוערכות הערבויות על פי תנאי ההלוואה הספציפיים (הצמדה לדולר או למדד). נתוני המחשב משמשים לאימות דרישות הבנקים למימוש ערבויות, אם יש צורך בכך.

להלן פרטים על ערבויות שאושרו על פי חוק ערבויות המדינה, ונוצלו בפועל, לפי ענפי משק ותחומי פעולות עיקריים (במיליוני ש"ח):

יתרת הערבויות שבתוקף ל- 31.12.91	יתרת הפרשי השערך ל- 31.12.91	ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות לערבויות קיימות	יתרת הערבויות שבתוקף ל- 31.3.91	
1088.7	13.4	87.1	-	1162.4	אנרגיה, מחצבים ותעשייה כימית
1017.4	12.4	80.9	-	1085.9	מזה: חברת החשמל לישראל בע"מ
273.4	24.4	405.8	27.7	627.1	תחבורה ותקשורת
140.6	7.7	52.0	20.0	164.9	מזה: צים
-	-	343.5	-	343.5	אל על
337.5	7.8	3.1	239.7	93.1	תעשייה ומלאכה
75.4	0.7	-	-	74.7	מזה: תעשייה האווירית לישראל בע"מ
244.5	5.2	-	239.3	-	כור תעשיות בע"מ
28.6	0.3	4.6	-	32.9	שיכון וקליטה**
28.6	0.3	2.8	-	31.1	מזה: בנק טפחות
7.9	1.1	-	-	6.8	חקלאות**
7.9	1.1	-	-	6.8	מזה: המועצה לייצור ושיווק צמחי נוי
54.5	7.1	6.4	-	53.8	חינוך, תרבות ובריאות
38.7	5.2	5.3	-	38.8	מזה: המרכז הרפואי שערי צדק
-	-	0.6	-	0.6	מסחר ותיירות
47.8	6.4	0.6	-	42.0	יהודה והשומרון וחבל עזה
32.4	4.3	-	-	28.1	מזה: מבני תעשייה באריאל
87.9	11.7	802.9	-	879.1	רשויות ומוסדות***
87.9	11.7	11.5	-	87.7	מזה: "מבטחים"
-	-	791.4	-	791.4	אל-על, ארקיע, ביטחו מטוסים
3.0	0.4	-	-	2.6	רשויות מקומיות
305.3	19.7	21.1	-	306.7	גיוס מקורות מימון על ידי מוסדות פיננסיים
285.2	19.5	20.1	-	285.8	מזה: בנק לפיתוח התעשייה
79.0	0.5	0.0	75.6	2.9	ערבויות מדינה לתעשייה על פי חוק לעידוד השקעות הון (תיקון 39), התשנ"א - 1990 ס"ה
2313.6	92.8	1332.2	343.0	3210.0	

יתרת הערבויות שניתנו על פי חוק ערבויות המדינה - ובכלל זה הפרשי שיעור בסך 91 מיליון ש"ח - קטנה בשנה הנסקרת ב-896 מיליון ש"ח. ההפחתות הגדולות היו פקיעת תוקפן של ערבות לצורך ביטוח מטוסים שניתנה לחברת אל-על ולחברת ארקיע בסך 791 מיליון ש"ח (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' עא), ושל ערבות אחרת לחברת אלעל בסך 343 מיליון ש"ח. התוספות הגדולות היו מתן הערבות לחברת כור בסך 244 מיליון ש"ח, ומתן הערבויות הנוספות על פי תיקון 39 לחוק לעידוד השקעות הון בסך 76 מיליון ש"ח.

הטבלה מראה שרוב הערבויות ניתנו לחברות ממשלתיות ולחברות ציבוריות בענפי האנרגיה, הכימיה והתחבורה, ובמיוחד לחברת החשמל. כן ניתן חלק ניכר מהערבויות לבנק לפיתוח התעשייה ולמוסדות פיננסיים אחרים לצורך גיוס מקורות מימון. הצורך בערבויות ללווים ביהודה שומרון וחבל עזה נובע בעיקר מכך, שבגלל המצב החוקי באזורים אלה, אין הבנקים המסחריים מסכימים לקבל שיעבוד מקרקעין כערובה להלוואות.

החשכ"ל גובה מהעורבים, באמצעות הבנקים נותני הלוואות, דמי עמלה המיועדים לכיסוי ההוצאה העלולה להיות כאשר הערוב אינו פורע את ההלוואה ויש לממש את הערבות. דמי העמלה כפי שקבע החשכ"ל לאחרונה בחודש יוני 1986, נעים בין 0.75% ל-4% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה, לפי אזור הפיתוח שבו שוכן המפעל של הערוב, לפי שיעור הייצוא בתפוקתו, ולפי הסיכון הגלום בהלוואה; אולם שיעור העמלה שנקבע לגבי חברות ממשלתיות הוא 0.2%, והחשכ"ל רשאי להוסיף לעמלה 0.5% על פי שיקול דעתו, בהתאם לסיכון. דמי העמלה מופקדים ב"קרן העמלות להפסדים מערבויות המדינה" המנוהלת במשרד האוצר; החשכ"ל זוקף לזכות הקרן ריבית בשיעור ריבית חשכ"ל. בשנת הכספים 1991 נגבו דמי עמלה בסך 11.1 מיליון ש"ח.

כאשר הלווה הערוב אינו פורע את חובו, הנושה פונה לחשכ"ל בדרישה לממש את הערבות. תחילה החשכ"ל מפקיד אצל הנושה פיקדון בגובה סכום ההלוואה שלא נפרע ופעולה זו נרשמת אצל החשכ"ל כ"מימוש ערבות". בשלב השני, שהוא גם השלב הסופי, ומועדו עלול לחול רק כעבור שנים מספר, נמחק הפיקדון מספרי האוצר, בניכוי הסכומים שהנושה הצליח לגבות. בשנה הנסקרת מומשו על פי חוק ערבויות המדינה ערבויות בסך 9.1 מיליון ש"ח; על פי חוק הערבויות לסחר חוץ מומשו ערבויות בסך 6.7 מיליון ש"ח. באותה שנה התקבלו באוצר 4.8 מיליון ש"ח על חשבון מימוש של ערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ שנעשה בעבר.

הסדר סיוע לקיבוצים

ריכוז ממצאים

בדצמבר 1989 חתמו על הסכם משותף משרד האוצר, שני בנקים מסחריים, התנועה הקיבוצית המאוחדת - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ (להלן - התק"מ) ותנועת הקיבוץ הארצי - השומר הצעיר - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ (להלן - הקבה"א). ההסכם קבע מסגרת להסדרת החובות של הקיבוצים ושל התנועות הקיבוציות לבנקים (להלן - ההסכם). חתימת ההסכם סייעה תהליך ממושך של דיונים בין הצדדים, שהחל באוקטובר 1988, לאחר שרוב הבנקים הנושים של הקיבוצים חדלו למחזר את החוב של המגזר הקיבוצי. הבנקים נקטו צעד זה לאחר שהבינו, שחובות הקיבוצים גדלו לממדים כאלה ששוב אין מנוס מהסדר, הכולל גם סיוע של הממשלה. היקף החוב היה כ-6.9 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1988 (כ-12.6 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1992) וכלולים בו גם אשראי למימון ייצוא, אשראי להון חוזר ומשכנתאות שההסכם אינו חל עליהם ואינו מיועד לפתור את הבעיות הכרוכות בהחזרתם. ההסכם הגדיר את היקף המקורות שהקיבוצים, הבנקים והממשלה הקצו להסדרת החובות - 6.1 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1988, שהם כ-11 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1992.

במהלך שלוש שנים - מאז חתימת הסכם הקיבוצים ועד דצמבר 1992 - הזרימה הממשלה במסגרת חלקה בהסכם כ-5 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1992, אף שעד אותו מועד לא גיבשו ולא סיכמו הצדדים להסכם הסדר פיננסי המקצה את הסיוע לכל אחד ואחד מהקיבוצים.

לא נעשה בירור מדויק של היקף חובות הקיבוצים. רשימת החובות שהכינו הקיבוצים אינה זהה לרשימה של חובות הקיבוצים שהכינו הבנקים.

עד למועד סיום הביקורת, לא קיים המטה לביצוע הסדר הקיבוצים מעקב אחר יישום חלקם של הבנקים במחיקת חובות בהיקף של

מיליארד ש"ח ובמחיקת חובות על חשבון מענקים שהעבירה אליהם הממשלה בסך 461 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1988); ואין לו מידע על פירעונות שוטפים שפרעו הקיבוצים על חשבון ההלוואות המקוריות שניתנו להם בעבר.

התמשכות ההכנות לקראת יישום ההסדר גרמה לחוסר אימון בביצוע ההסכם. לרבים מהקיבוצים השרויים במצוקה והמתקשים לפרוע את חובותיהם, אין תמריץ לשפר את מצבם ולהגדיל את כושר ההחזר שלהם, מאחר שכל תוספת של כושר ההחזר תוקצה במלואה לכיסוי החוב.

עד נובמבר 1990 חתמו הקיבוצים על "כתב הצטרפות ראשוני" להסכם. חתימה זו אינה מחייבת הצטרפות סופית להסדר. בהסכם לא נקבע מועד לחתימת הקיבוצים על כתב הצטרפות והתחייבות שהוא אחד התנאים להצטרפות סופית להסדר. מאחר שההסדר הפיננסי טרם גובש, על אף פרק הזמן הארוך שעבר מאז חתימת ההסכם, לא נדרשו הקיבוצים לחתום על כתב הצטרפות והתחייבות. העברת חלק מהשתתפותה של הממשלה לבנקים - 3/5 מהכספים שיועדו למחיקה ממענקי הממשלה והפיקדונות למתן הלוואות פריסה - לא הותנתה בהשגת הסדר פיננסי.

המקורות למימון ההסכם הוגדרו במונחים כספיים ברורים, אך קביעת השימושים בהם, שאמורה להיקבע בו זמנית לכל הקיבוצים, לא נעשתה במונחים כספיים, אלא נקבע עקרונית רק הליך הקצאתם: הכנת תכניות הבראה בידי הקיבוצים, בדיקתן ומתן המלצות בעניינן בידי צוותי שיפוט, ואישור סופי שלהן בידי ראש המטה שהוקם כדי לבצע את ההסכם.

בהסכם לא נקבע, מה ייעשה במענקי הממשלה המיועדים למחיקת חובות, אם ימחק הבנק חוב של קיבוץ במועד מאוחר מזה שבו קיבל את המענק מהממשלה. ההסכם לא קבע, באילו תנאים יוחזרו סכומים עודפים, אם יהיו כאלה, מהפיקדונות שהממשלה העבירה לבנקים לפריסת הלוואות, ומהו המועד האחרון להחזרתם.

דחייה במועד תחילת פירעון הקרן והריבית (להלן - גרייס) לתקופות ארוכות נועדה לתת לקיבוצים מרווח של כמה שנים, שבהן יצומצמו או יידחו לגמרי תשלומי החוב שלהם, כדי שיוכלו ליישם את תכנית ההבראה. ואולם תקופת גרייס ארוכה, ובייחוד גרייס לריבית, גורמת שתשלומי החוב השנתיים לאחר תקופת הגרייס יהיו גדולים יחסית.

אומדן היקף מכירת הנכסים שנקבו הקיבוצים היה 85 מיליון ש"ח, שהם 1.4% מהיקף המקורות למימון ההסדר. בהסכם לא נקבע סכום יעד של תקבולים ממכירת נכסים שימשו מקור להשגת מטרות ההסדר.

התנועות הקיבוציות התחייבו לגייס ממקורותיהן סכום של 785 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1988 - תרומתם לביצוע ההסדר - בלי שנבדקה יכולתן למלא התחייבות זו.

מדיווחים שהכין ראש המטה עולה, כי תכנית ההבראה שהגישו הקיבוצים, ביטאו ציפיות לצמיחה ולשיפור במצבם, אולם אלה לא התממשו. בזמן שעבר מאז החתימה על ההסכם הורע מצבם של קיבוצים לא מעטים ואין כל ודאות שהסיוע שיינתן להם על פי ההסכם יביא להבראתם.



קיבוצים רבים ושתי התנועות הקיבוציות הגדולות נקלעו למשבר כלכלי ופיננסי שהגיע לשיאו ב-1988. חוב המגזר הקיבוצי הגיע להיקף גדול מכושר החזר שלו. הביטחון העיקרי של הבנקים כנגד האשראי שנתנו לקיבוצים היתה ערבות של הקיבוצים עצמם. חוסר יכולת הפירעון של רוב הקיבוצים ושל הקרנות המרכזיות של התנועות הקיבוציות, והעובדה שרוב הבנקים הנושים חדלו למחזר את חובותיהם, העמידו בסכנה גם את קיומם של קיבוצים איתנים, ומימוש הערבות היה עלול להביא להתמוטטות משקית של התנועות הקיבוציות ורבים מהקיבוצים.

נוסף על הפגיעה במגזר הקיבוצי עצמו, היו עלולים להיגרם נזקים ניכרים גם למערכת הבנקאות, כל עוד הקיבוצים אינם מסוגלים לשלם את חובותיהם, ובפרט בהתחשב בבעיות הכרוכות במימוש הביטחונות. הסדרים חלקיים שנעשו בשנים 1987 ו-1988 לא הביאו לחילוץ הקיבוצים ותנועותיהם מן המשבר הפיננסי (ראה דוח שנתי 40, עמ' 636). כשהבנקים נוכחו לדעת, כי אזור הסיכויים שהקיבוצים יפרעו את ההלוואות במלואן, הם פעלו כדי למזער את הפסדיהם על ידי הבעת נכונות לוותר על חלק מן החוב ולפרוס חלק ממנו מחדש בשיעורי ריבית נמוכים יותר.

חובות הקיבוצים בסוף דצמבר 1988 נאמדו בכ-6.9 מיליארד ש"ח, שערכם במחירי דצמבר 1992 היה כ-12.6 מיליארד ש"ח. נוכח גודל החוב, החשש לפגיעה באיתנות הבנקים עצמם, ומתוך הכרה בחשיבות החברתית והכלכלית של הקיבוצים והתנועות הקיבוציות למשק הישראלי, לא היה מנוס ממצאת הסדר פיננסי שיכלול מחיקה של חלק מחובות הקיבוצים ומתן סיוע ממשלתי בפריסת חלקים גדולים מהם. ההסדר נועד למנוע את התוצאות ההרסניות שהיו עלולות להיות למשבר.

בדצמבר 1989 חתמו על הסכם הקיבוצים (ההסכם): החשב הכללי בשם הממשלה; התנועה הקיבוצית המאוחדת - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ (התק"מ); הקיבוץ הארצי - השומר הצעיר - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ (הקבה"א); ושני בנקים - בנק הפועלים בע"מ ובנק לאומי לישראל בע"מ, שהחזיקו בכ-85% מסך חובות הקיבוצים לבנקים. הקיבוצים עצמם אינם צד להסכם. ההסכם נועד לפתור את הבעיות הכלכליות של הקיבוצים ושל מפעלי הקיבוצים ותנועותיהם, לאפשר להם

לפרוע את חובותיהם לבנקים ולקבוע הליך מוגדר ומוסדר לפעילות הפיננסית של גופים אלה מיום חתימת ההסכם ואילך.

ההסכם הוחל על יותר מ-200 קיבוצים ועל עשרות תאגידים כלכליים של הקיבוצים ותנועותיהם. אלה יכינו תכניות הבראה שייבחנו בידי צוותי שיפוט, משותפים לנציגי הבנקים ולתנועה שאליה שייך הקיבוץ. צוותי השיפוט יסתייעו בבדיקות שיעשו רואי חשבון מטעם הבנקים ושתוצאותיהן יוגשו לראש המטה שהוקם על פי ההסכם¹, כהמלצות להחלטה. ראש המטה ידווח אחת לחצי שנה לוועדת מנכ"לים שבה מיוצגים משרד האוצר, הבנקים והתנועות הקיבוציות, והיו"ר שלה הוא מנכ"ל משרד האוצר.

תכניות ההבראה הפרטניות שיאושרו כאמור לעיל, נועדו לפתור את הבעיות הכלכליות שהיו בעת חתימת ההסכם לגופים שהכינו אותם; וייקבע בהן הליך מוגדר ומוסדר לפעילות הפיננסית של גופים אלה מיום חתימת ההסכם ואילך.

הצדדים להסכם התחייבו לנהוג בכל תקופת יישומו בשיתוף פעולה הדדי ובשיתוף פעולה עם המטה לביצוע ההסדר.

ואלה עקרונות ההסדר:

(א) יוגדרו החובות של כל קיבוץ;

(ב) כדי לסיים את הפעילות הפיננסית המרכזית המשותפת יוטלו גירעונות מפעלי התנועות הקיבוציות (להלן - התנועות) - תאגידים תנועתיים, ארגוני קנייה ארציים, תאגידים אזוריים וקרנות תנועתיות - על כל אחד מהקיבוצים, וחובות הקיבוצים למפעלי התנועות יוסבו לבנקים;

(ג) יבוטלו הערבויות בין הקיבוצים ובינם לבין הקרנות המרכזיות של התנועות, ולהפך; הפעילות הפיננסית של כל קיבוץ תושתת על קשר כספי ישיר בינו לבין מערכת הבנקאות ועל מתן ערבות עצמית של הקיבוץ וערבות מוגבלת של קרן ערבויות. לכל קיבוץ יהיה "בנק מרכזי" (אחד משני הבנקים הגדולים);

(ד) הקיבוצים חולקו לשתי קבוצות - קיבוצים המסייעים להסדר וקיבוצים המסתייעים באמצעותו. כושר ההחזר של קיבוץ מסתייע ייקבע לפי סך כל הכנסותיו הצפויות פחות ההוצאות על תשומות יצרניות, פחת, הון חוזר, תשלומים למס הכנסה וצריכה שוטפת. ההוצאות השונות שיוכרו לצורך העניין ייקבעו על פי תקן ולא לפי ההוצאות בפועל.

(ה) תוכן תכנית הבראה לכל גוף קיבוצי - קיבוצים ומפעלי התנועות - והיא תיבדק בידי צוותי שיפוט ותאושר בידי ראש המטה לביצוע ההסדר;

(ו) סכום החוב שיחזיר כל אחד מהקיבוצים והסיוע שיינתן לקיבוץ מסתייע יותאמו לכושר ההחזר שלו;

(ז) יוסדר סיוע הדדי בין קיבוצים; קיבוצים מבוססים יסייעו בפירעון חלק מחובות הקיבוצים;

(ח) תוקם קרן ממקורות התנועות למתן ערבויות ולצמיחה (להלן - קמ"ע);

(ט) 1.1.93 נקבע כתאריך יעד, שבו יגיעו הקיבוצים להישגים כלכליים מוגדרים, ובהם כושר החזר חיובי.

¹ ב-15.11.90 רשמו שני הבנקים הגדולים, מפעלי התק"ם בע"מ, ותכן - חברה כלכלית של הקיבוץ הארצי בע"מ, חברה פרטית ושמה "מטה לביצוע הסדר הקיבוצים". החברה נועדה לבצע את הפעולות המינהליות הכרוכות ביישום הסכם הקיבוצים. פעולות החברה ימומנו בידי הבנקים (50%), הממשלה (40%) והתנועות הקיבוציות (%). (10).

בעת החתימה הניחו החותמים, כי חמישה בנקים נוספים יצטרפו להסכם זמן קצר לאחר חתימתו. על פי ההסכם, לכל קיבוץ יהיה קשר כספי עם בנק אחד - הבנק המרכזי, והבנקים האחרים יהיו שותפים בקונסורציום² שיסדיר את הקשרים בין הבנקים החברים בו בכל הכרוך במתן אשראי חדש, גבייה ומימוש פיקדונות. הסכם הקונסורציום נחתם ב-15.8.91 בין כל שבעת הבנקים שחתמו באותו מועד גם על הסכם הקיבוצים.

ההסדר לא הוחל על כל הקיבוצים: ההתיישבות הצעירה - קיבוצי הבקעה ורמת הגולן, המטופלים בידי החטיבה להתיישבות של הסוכנות היהודית - וקיבוצים אחרים שבטיפול המחלקה להתיישבות של הסוכנות אינם כלולים בו (קיבוצי ההתיישבות הצעירה נכללו ב"הסדר המושבים" - ראה בעניין זה דוח שנתי 37, עמ' 473).

כאמור, הקיבוצים עצמם אינם צד להסכם, והם היו אמורים להצטרף בדרך של חתימה על "כתב הצטרפות" באחד משני נוסחים שצורפו להסכם: האחד ל"קיבוץ מסתייע", והאחר ל"קיבוץ מסייע". לצורך ההצטרפות נדרשו הקיבוצים לחתום גם על מסמכי הלוואה ושעבודים להבטחת מילוי התחייבויותיהם לפי ההסכם; שאם לא כן, יידרשו לפרוע את הלוואות, שנמחקו או נפרסו, על פי תנאיהם המקוריים, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית. התחייבות הממשלה להעמדת כספים לבנקים הותנתה בחתימת הקיבוצים על "כתב הצטרפות ראשוני" בלבד.

עוד קבע ההסכם, כי הסכומים שיוקצו לתנועות הם סופיים, והתנועות התחייבו "לעשות כל מאמץ להבטיח את יכולתם של הגופים הקיבוציים לעמוד בהתחייבויותיהם על פי ההסדר, לרבות בדרך של סיוע הדדי נוסף".

לקראת החתימה על ההסכם הוכן אומדן של חובות הקיבוצים ותנועותיהם, ועל פיו הסתכמו החובות ב-6.9 מיליארד ש"ח, מהם 0.8 מיליארד ש"ח חובות שעליהם לא הוחל ההסכם, ובהם חובות בשל מימון ייצוא, אשראי להון חוזר, חובות צמודי מט"ח, משכנתאות, ערבויות וכו'. שאינם אמורים להיות מוסדרים במסגרת ההסכם. ההסכם גם לא חל על הלוואות שמקורן בפיקדונות ממשלה, למעט מקדמות סיוע שניתנו למגזר החקלאי בשנים 1985 ו-1986.

ההסדר חל על סך של 6.1 מיליארד ש"ח מתוך החוב הכולל לבנקים, כמפורט להלן:

- (1) הבנקים יממנו ממקורותיהם מחיקת חובות בסך 1 מיליארד ש"ח; מחיקתם של 650 מיליון ש"ח תמומן בידי הממשלה (מענק מחיקה);
- (2) 3.32 מיליארד ש"ח ייפרסו לתקופה של עד 25 שנה באמצעות פיקדונות למתן הלוואות שתפקיד הממשלה בבנקים (הלוואות פריסה); הבנקים יפרסו ממקורותיהם 350 מיליון ש"ח חובות של קיבוצים הנמנים עם קיבוצי התק"מ;
- (3) הקיבוצים ותנועותיהם יפרעו ממקורותיהם סך של 785 מיליון ש"ח - 477 מיליון ש"ח ימומנו בידי התק"מ ו-308 מיליון ש"ח בידי הקבה"א - "וכן תמורה ממכירת נכסים" שהיקפה המדויק לא נקבע בהסכם.

עוד נקבע בהסכם, שתוקם קרן ערבויות משלימות (קמ"ע) שנועדה לתת ערבויות להבטחת אשראי חדש לקיבוצים שאין להם כושר החזר מלא של חובותיהם. קרן זו תחליף בהדרגה את הערבויות הקיימות שאינן מוגבלות, ותערוך ל-50% מן האשראי החדש שקיבוץ זקוק לו. במסגרת הסיוע ההדדי יופנו לקרן 150 מיליון ש"ח. הקרן תתבסס על נכסים של התנועות, שיימכרו ותמורתם תימסר לקרן, או ישועבדו לה או יועברו לבעלותה.

עוד נקבע, כי התנועות הקיבוציות יקטינו את פעילויותיהן, יפעלו לייעול המפעלים האזוריים ויבחנו אפשרות להסבתם מאגודות שיתופיות לחברות בע"מ, אגב צמצום כוח האדם שהן מעסיקות. הקיבוצים יפעלו לצמצום "הוצאות הקיום" שלהם, בייחוד הקיבוצים שהם בעלי כושר החזר נמוך;

² קונסורציום - שותפות של חברות בנקים או מוסדות לשם ביצוע עסקה או יזמה כלכלית בהיקף גדול.

יגבילו את היקף ההשקעות הצרכניות למינימום ויפעלו להגדיל את כושר ההחזר באמצעות הגדלת כוח האדם היצרני.

בהסכם נקבע, כי חובות הקיבוצים ידורגו בסדר יורד לפי שיעור הריבית - כל קיבוץ יכין מדרג של חובותיו. כמו כן נקבע סדר הטיפול בחובות:

(א) הבנקים ימחקו חובות בהיקף שנקבע.

(ב) יימחקו חובות על חשבון מענקי ממשלה בסך 650 מיליון ש"ח.

(ג) החובות שייוותרו לאחר המחיקות ייפרסו לתקופה שתסתיים לא יאוחר משנת 2013. הלוואות הפריסה יינתנו על אחריות הבנקים. הבנקים יפחיתו את שיעורי הריבית על החובות האמורים להיפרס ממקורות הממשלה ל-4.5% למפרע מ-1.1.89.

הריבית שישלמו הקיבוצים מקבלי הלוואות תהיה בשיעור עלות גיוס ההון לממשלה בתוספת 1%, והיא תהיה קבועה לכל שנות פירעון הלוואה; הריבית על הפיקדונות שימשכו הבנקים עד 31.3.91 - עד סכום מרבי של 1,000 מיליון ש"ח - תהיה 3.5%. בהסכם נקבעה הנוסחה שלפיה תחושב הריבית על הפיקדונות שתפקיד הממשלה בבנקים לשם פריסת הלוואות למן תחילת שנת הכספים 1991.

בנספח להסכם (נספח המחיקות) צוין סכום הלוואות שימחק כל בנק, כפי שקבע המפקח על הבנקים בבנק ישראל. חלקה של כל קבוצה בנקאית במענקי הממשלה יהיה זהה לחלקה היחסי בסכום המחיקה שקבע בנק ישראל. מענקי הממשלה למחיקה והסכומים שישמשו לפריסת חובות יופקדו בבנקים במהלך חמש שנות כספים, החל בשנת הכספים 1989. אשר לקצב העברת הכספים, נקבע, שהעברת שתי החמישיות האחרונות של מענקי המחיקה תיעשה רק לאחר שיאושרו תכניות ההבראה הפרטניות. הממשלה תתחיל בהעברת הסכומים האלה מייד לאחר חתימת ההסכם, ולאחר שהקיבוצים יחתמו על כתב הצטרפות ראשוני. ההסכם קבע, שסכומים המיועדים לקיבוצים שלא חתמו על כתב הצטרפות הראשוני, לא יועברו לידיהם אלא לאחר שיחתמו עליו.

בחודשים יוני - אוקטובר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את ביצוע הסכם הקיבוצים. חלק ניכר מהמידע והנתונים הדרושים לבדיקת הנושא נמצאים בידי גופים שאינם מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה, ולכן מידת הנגישות של משרד מבקר המדינה למידע הזה היתה מוגבלת. לפיכך אין למשרד מבקר המדינה נתונים בדבר עמידתם של הקיבוצים בהתחייבויות שהוטלו עליהם במסגרת ההסכם ובדבר פירעון הלוואות המקוריות של הקיבוצים לבנקים.

במועד סיום הביקורת, נמצא הטיפול בקיבוצי הקבה"א בשלבים מוקדמים. כל הנאמר להלן על תהליך ביצוע ההסכם נוגע רק לקיבוצי התק"מ.

אישור ההסכם

משרד האוצר לא עשה דבר, לא לפני חתימתו על ההסכם, ואף לא לאחר מכן כדי להביא את ההסכם לדיון בממשלה. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שהחלטה כזאת, שיש בה כדי להשפיע השפעה מהותית על מצב המשק בהווה ובעתיד והכרוכה בהוצאה מכספי הממשלה של כ-4 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 1988), תידון בממשלה; בייחוד היה מקום לדון בממשלה בשאלות האלה: מהו היקף מענק הממשלה למחיקת חובות; מהו היקף פיקדונות הממשלה למתן הלוואות הפריסה; מה יקרה אם לא יושגו יעדי ההסדר; כיצד תנהג המדינה כלפי קיבוצים שלא יעמדו ביעדי השיקום שנקבעו להם.

באפריל 1989 פנה משרד האוצר אל ועדת הכספים של הכנסת בבקשה לאשר תקציב למימון הסדר חובות הקיבוצים. בינואר ובאוקטובר 1990 ובמאי 1992 קיימה הוועדה דיונים בעניין זה.

יישום ההסכם

השגת המטרות שנקבעו ביסוד ההסכם חייבה יישום השלבים המתוארים להלן:
(א) העמדת כל המקורות בידי כל הצדדים להסכם כפי שנקבע.

(ב) הגדרת הצרכים של כל אחד מן הקיבוצים ובדיקתם בידי ועדות השיפוט, כך שסך כל הצרכים (השימושים) יתאימו לסך כל המקורות שהוקצו להסכם.

(ג) הגדרת הסכומים של המחיקות והפריסות ותנאיהם לכל אחד מהקיבוצים, הגדרה שתהיה מוסכמת על כל אחד מן הצדדים להסכם.

(ד) ביצוע המחיקות והפריסות לקיבוצים.

(ה) קביעת הקיבוצים שהסדר פיננסי לא יביא לשיקומם, וקביעת הפעולות הדרושות לפתרון בעיותיהם.

במשך שלוש שנים, מאז חתימת ההסכם ועד סוף דצמבר 1992, העבירה הממשלה לבנקים מענקים למחיקת חובות הקיבוצים בסכום של 461.49 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1988 (830.70 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1992), וכן 2,295.91 מיליון ש"ח (4,201.50 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1992) לפריסה מחודשת של חובות הקיבוצים.

כל 176 הקיבוצים המסתייעים - 112 קיבוצים של התק"מ ו-64 קיבוצים של הקבה"א - חתמו על "כתב הצטרפות ראשוני". על פי ההסכם, קיבוצים מסייעים לא נדרשו לחתום על "כתב הצטרפות ראשוני". בהסכם לא נקבע מועד לחתימה של הקיבוצים על "כתב הצטרפות והתחייבות", שהוא אחד התנאים להצטרפות סופית להסכם. עד סוף דצמבר 1992 - שלוש שנים מאז חתימת ההסכם - שום קיבוץ לא חתם על כתב כזה. המטה הסביר, שעד אותו תאריך לא גובש סופית ההסדר הפיננסי, ועל כן לא נדרשו הקיבוצים לחתום על מסמך ההצטרפות.

בידי המטה רשימות של חובות שהגיש כל קיבוץ. הבנקים הגישו אף הם נתונים על חובות הקיבוצים. במקרים רבים אין חפיפה בין נתוני הקיבוצים לנתוני הבנק. מטה ההסדר הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי לקראת החתימה על ההסכם, נדרשו הבנקים הנושים לדווח לבנק ישראל על יתרות החוב שהקיבוצים חבו להם, לפי סוגי האשראי ושמות הלווים (פירוט זה נקרא בנספח המחיקות³ רשימה א'). על פי ההסכם, כל תאגיד, בכל קבוצה בנקאית, ימסור למטה ההסדר רשימה של יתרות החוב ליום 31.12.87 וליום 31.12.88 - "רשימה ב" - מפורטות לפי סוגי האשראי של כל אחד מהגופים הקיבוציים. באמצע 1992, לקראת ביצוע המחיקות, העבירו הקבוצות הבנקאיות למטה, את הרשימות של יתרות החוב שכל קיבוץ היה חייב לכל אחת מהן ב-31.12.88, אך לא מסרו פירוט של החובות לפי התאגידים בכל קבוצה בנקאית.

הצטרפות בנקים נוספים

כאמור, על ההסכם מדצמבר 1989 חתמו שני הבנקים הגדולים שהיו הנושים של כ-85% מהיקף החוב. הצטרפות כל הבנקים הנושים להסדר היתה חיונית ליישום ההסדר. ואכן, ב-15.8.91 חתמו הממשלה, התנועות הקיבוציות ושבעה בנקים וקבוצות בנקאיות על תוספת להסכם, ובה נקבעו התנאים להצטרפותם של חמישה בנקים נוספים להסכם וכן סכומי המחיקה שבהם יצטרכו לשאת. סכומים אלה קטנים ב-15.5 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1988) מן הסכומים שתוכנן להטיל עליהם לפני הצטרפותם, ואשר נקבעו בנספח המחיקות. בתמורה להפחתה, התחייבו הבנקים לעשות מאמץ לגרום לנושים אחרים של הגופים הקיבוציים ימחקו להם חובות בסכום זהה.

³ אחד הנספחים להסכם, הקובע בין היתר את היקף המחיקה לכל בנק ואת דרך ביצוע המחיקות.

כדי לאפשר את צירופו של כל אחד מחמשת הבנקים היה צורך לעשות שינויים בהסכם, והעיקרי שבהם הוא הקטנת סכומי המחיקה בשלושה בנקים. בד בבד נדרשה החלטה בעניין השימוש במענקי ממשלה שנועדו למחיקות אלו, כדי לשמור על יחס מחיקות של 1:0.65 בין הממשלה לבנקים. ההסכם קובע, כי יותר מ-10 מיליון ש"ח, במחירי דצמבר 1988, מהסכום שהממשלה הקצתה למחיקות, ישמשו לה זרובה מיוחדת לקידום מטרות ההסדר בדרך של העברת הכספים להקטנת החוב. עד מועד סיום הביקורת לא נעשה שימוש בכספי הזרובה. אמנם כמה בנקים פנו אל החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) בבקשה שיקצה להם זרובה זו בד בבד עם הגדלת המחיקות שיעשו על חשבונם, אך הם נענו בשלילה, כיוון שטרם מחקו את הסכומים שהתחייבו למחוק.

הבנק לפיתוח התעשייה (להלן - בל"ת): בנק זה התנה את הצטרפותו להסכם בקבלת פיצוי מיוחד ממשרד האוצר, בנימוק שבשל השוני בין האשראי שהוא נתן לקיבוצים לבין האשראי שנתנו הבנקים האחרים, הוא עלול להיפגע מההסדר יותר מהבנקים האחרים.

משרד האוצר החליט לפצות את בל"ת בסכום של כ-18 מיליון ש"ח, כמחצית הנזק הנוסף שהיה אמור להיגרם לו לפי חישובי החשכ"ל. הפיצוי ניתן על ידי הפחתה של 2% משיעור הריבית שהאוצר יגבה על הפיקדון, בלא הפחתה מקבילה מהריבית שהבנק יגבה מהקיבוץ, דהיינו הגדלת המרווח לבל"ת מ-1% ל-2%.

על פי מכתב החשכ"ל לשר האוצר מ-11.12.90, אחד "ההיבטים החיוביים" של מתן פיצוי בדרך זו הוא הקשר הישיר שבין היווצרות הנזק לבין הפיצוי. בדרך זו, שבה רווחי הבנק ממרווח הריבית המוגדל תלויים בהיקף הפיקדונות, יפוצה הבנק רק על הלוואות הפריסה שייתן בפועל.

משמעות ההסדר המיוחד עם בל"ת היא שהאוצר העניק לו סיוע כספי בלא אישור תקציבי, על ידי הפחתת שיעור הריבית שיקבל משרד האוצר על פיקדונו בבנק הזה. מתן סיוע כספי בדרך סמויה - הפחתת הכנסות המדינה מריבית בשנים הבאות - יש בו משום עקיפת תקציב המדינה. אם ראה האוצר הצדקה לתת סיוע לאחד הבנקים, היה עליו לבקש אישור לתקצוב הסכום, ולנמק את בקשתו.

תהליך ביצוע ההסכם

ההסכם מ-1989 לא קבע כיצד יוקצו המקורות לכל אחד מהקיבוצים אלא קבע מערכת של נתונים - מטריצה - ובה פירוט המקורות למימון ההסדר והשימושים שייעשו בהם. נתוני המערכת הנוגעים למקורות הם מחייבים, ואילו השימוש בהם - היקף המחיקה והפריסה לכל אחד מן הקיבוצים - הוא בגדר אומדן עד לבדיקה של צוותי השיפוט ולאישורן הסופי והמלא של תכניות ההבראה בידי ראש המטה. על הקיבוצים הוטל להכין תכניות הבראה שמתכונתן ומועדי הגשתן נקבעו בהנחיות שהוציא ראש המטה.

לצורך קביעת סכומי המחיקה והפריסה לכל אחד מהקיבוצים פורט בתכנית ההבראה היקף החובות של הקיבוץ ונקבע כושר ההחזר שלו:

(א) בחישוב חובות הקיבוצים ייכללו, מלבד חובותיהם לבנקים, גם חובות התנועות הקיבוציות שיוטלו על כל אחד מן הקיבוצים, וכן חובותיהם של הקיבוצים למפעלי התנועות הקיבוציות. כל קיבוץ יכין מדרג של הלוואות לפי שיעורי הריבית, החל ביקרות ביותר. המקורות שהוקצו לכל קיבוץ ישמשו בסדר הזה: מחיקה מכספי בנק, מחיקה ממענקי ממשלה, הלוואות פריסה.

(ב) כושר ההחזר של הקיבוץ בארבע השנים הראשונות להסכם ייקבע בידי צוות השיפוט, ואילו החל בשנה החמישית יוגדל כושר ההחזר בשיעור ריאלי אחיד של 1% בשנה. הקיבוצים לא שותפו בקביעת כושר ההחזר שלהם.

תכניות ההבראה שהגישו הקיבוצים נבדקו בידי רואי חשבון ובידי נציג הבנק המרכז שבו מתנהלים חשבונות הקיבוץ. התכניות נשפטו בידי צוותי השיפוט שמונו לשם כך, וההמלצות של צוותי השיפוט הוגשו לאישורו של ראש המטה.

בפברואר 1991 השלים המטה את קליטת נתוני המדרג של הלוואות קיבוצי התק"מ. אולם השלמתו הסופית של המדרג, שהיתה תנאי מוקדם לביצוע ההסדר, התעכבה, כיוון שהבנקים נמנעו מלהעביר למטה ההסדר רשימות המפרטות את סוגי האשראי של כל אחד מהגופים הקיבוציים ל-31.12.88 - רשימה ב'. בדוח ממאסר 1991 קבע ראש המטה, כי אי העברת רשימה ב', והשינויים שאולי יתחייבו ברשימות אלה נוכח שינויים בסכומי המחיקות והפריסות, אינם מאפשרים לחשב את סכומי הפריסה לבנקים.

בדיונים של צוותי השיפוט בתכניות ההבראה התברר, כי אי אפשר להקצות באופן פרטני את סכומי המחיקות לכל קיבוץ בנפרד, אלא יש צורך בראייה כוללת של גוף מרכז, שיביא בחשבון שהמקורות מוגבלים. לפיכך, הקצאת המחיקות הסופית לתק"מ נקבעה בידי צוות שיפוט מרכזי שהיו בו נציגים של שני הבנקים המרכזים ושל התק"מ, שבמשך כמה חודשים נשא ונתן על ההסדר. בעקבות דיונים אלה ועל פי המלצת ראש המטה, נעשו בהסכמת התנועה והבנקים, שינויים במטריצה שהגדירה את מחיקת החובות. השינוי העיקרי היה הכנסת משתנה נוסף: בקביעת כושר ההחזר של קיבוץ הובא בחשבון גם מספר החברים בגיל העבודה, ובכך הוגדל כושר ההחזר של כל קיבוץ (בחישוב כושר ההחזר השנתי נוסף סך של 5,000 ש"ח לחבר בגיל העבודה כפול מספר החברים).

הימנעות הבנקים מהעברת נתונים על חובות הקיבוצים והסוגיות שהתעוררו במהלך הדיונים בצוותי השיפוט ושלא מצאו את פתרונן בהסכם, כל אלה גרמו להתמשכות בדיקת התכניות יותר מהמתוכנן. רק במאי 1992 הגישו צוותי השיפוט המלצות מפורטות לבנקים המממנים לשם דיון משותף לקראת אישורן. עד אותו מועד לא הוחל ביישום ההסדר.

התחייבויות הצדדים להסכם וביצוע

כאמור, נקבע בהסכם, כי מענקי הממשלה למחיקה בסך 650 מיליון ש"ח יועברו לבנקים בחמש מנות שנתיות שוות; שתי המנות האחרונות יועברו רק לאחר אישור תכניות הבראה פרטניות של כל הקיבוצים. מאחר שעד למועד סיום הביקורת לא אישר ראש המטה את תכניות ההבראה שעליהן המליצו צוותי השיפוט, לא נמחקו חובותיו של שום קיבוץ. עד אותו מועד גם לא נפרסו חובותיהם של הקיבוצים, והכספים שהקציבה הממשלה למטרות אלה לא נוצלו, ומקצתם מופקדים בבנקים (ראה להלן). תהליך ההבראה של הקיבוצים והתנועות הקיבוציות טרם התחיל.

הקיבוצים - מכירת נכסים

על פי ההסכם, התחייבו התנועות למכור נכסים ולהעביר את תמורתם לקרן לערבויות ולצמיחה (קמ"ע), או להעביר לבעלות הקרן את הנכסים עצמם. נכסים שיועברו לבעלות קמ"ע ונכסים המיועדים למכירה ישועברו לבנקים להבטחת התחייבויות קמ"ע או להבטחת קבלת התמורה ממכירתם. התנועות התחייבו לגרום שגופים, שנכסיהם אמורים להימכר או להיות משועבדים או מועברים לבעלות קמ"ע, ימסרו לבנקים, בתוך 90 יום ממועד חתימת ההסכם, התחייבות לפעול כאמור לעיל.

בנספח להסכם "הכנת תכניות הבראה" נאמר, שכל תנועה הגישה, בסמוך לחתימת ההסכם, רשימה מפורטת של כל נכסיה ושל כל הגופים הקשורים אליה. ברשימות שהגיש התק"מ יועדו עשרה נכסים למטרות ההסדר. ברשימה המקורית שהעביר הקב"א יועדו חמישה נכסים למטרות אלה ובמהלך משא ומתן המתנהל עם הקב"א נוספו עוד נכסים לרשימה.

במאי 1990 העבירו התנועות לוועדת הכספים של הכנסת רשימת נכסים העומדים למכירה במסגרת ההסדר. ברשימה לא פורט השווי הכספי של הנכסים ואף לא אומדן כלשהו או הערכת שמאי.

בהסכם נקבעו מרכיביה הפיננסיים של תכנית ההבראה: "העמדת מקורות של התנועות למטרות המפורטות בהסכם זה בסכום כולל של 785 מיליון ש"ח, מהם 477 מיליון ש"ח ממקורות התק"מ ו-308 מיליון ש"ח ממקורות הקבה"א, וכן תמורה ממכירת נכסים ובכפוף לאמור בנספח הכנת תכנית ההבראה".

ברכזו המקורות והשימושים, שמסרה התק"מ בדצמבר 1989 למשרד האוצר ולשני הבנקים הגדולים, כלול סכום של 50 מיליון ש"ח ממכירת נכסים, בתוך הסכום של 477 מיליון ש"ח ממקורות פנימיים שהתנועה התחייבה להעמיד לצורך ההסדר (קמ"ע). גם ברכזו המקורות והשימושים, שהגיש הקבה"א בנובמבר 1989 לגופים האמורים, כלול בסכום שיוקצה להסדר ממקורות פנימיים של התנועה סך של 35 מיליון ש"ח שיתקבלו ממכירת נכסים. יצוין, כי על פי הרכזו, הסכום הכולל של המקורות הפנימיים של הקבה"א הוא 300 מיליון ש"ח ולא 308 מיליון ש"ח.

הנספח להסכם "הכנת תכנית הבראה ומעקב אחר ביצוען" דן במכירת נכסים. נקבע בו, כי בתוך 30 יום מחתימת ההסכם, יוסכם בין התנועות לבין שני הבנקים אילו נכסים ייועדו למטרות ההסדר, ובהם אילו נכסים יימכרו, אילו ישועבדו ואילו יועברו לבעלות קמ"ע. כן נקבע, כי בתוך 15 יום מחתימת ההסכם יוקם צוות לטיפול בנכסים, ויהיו בו נציגים של שני הבנקים הגדולים ושל התנועה. כמו כן, על התנועה, בתיאום עם הצוות לטיפול בנכסים, להגיש תכנית למכירת הנכסים. בנסיבות של חוסר הסכמה, יועבר העניין להכרעת ראש המטה. לא נקבע סכום יעד של תקבולים ממכירת נכסים.

אחת התנועות הציעה למכור נכס שבבעלותה, המשמש מוסד להכשרת מורים ושוויי הכספי רב, אך משרד החינוך והתרבות מתנגד למכירתו.

ראש המטה מסר למשרד מבקר המדינה, כי עד 17.6.92 נמכרו שישה נכסים, והתמורה ממכירתם הועברה לקמ"ע; וכי עוד שני נכסים הוצעו למכירה, ומתקיים משא ומתן למכירתם. ראש המטה לא נקב בסכום התמורה.

השימוש בכספי ממשלה למחיקה ולפריסה

מענקי ממשלה למחיקה

עד סוף דצמבר 1992 העבירה הממשלה לבנקים מענקים למחיקת חובות בסך 461.49 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1988: ב-1990 - 219.18 מיליון ש"ח; ב-1991 - 164.77 מיליון ש"ח; וב-1992 - 77.54 מיליון ש"ח. מאחר שבאותן שנים לא הגיעו הצדדים לידי הסכמה על הקצאת המחיקות לקיבוצים, לא נעשו מחיקות לקיבוצים.

על פי ההסכם, תחילה יימחקו ההלוואות הנושאות את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר, ולאחר מכן הלוואות לפי מדרג יורד של העלות. מחיקת החובות לבנקים תקדם למחיקת חובות שתמומן ממענקי הממשלה, דהיינו חובות יקרים יותר יימחקו ראשונים. הבנקים יפסידו, עקב ההסכם, הכנסות מריבית לפי השיעורים הגבוהים יותר שנקבעו להלוואות המקוריות, למפרע מ-1.1.89. משמעות סדר המחיקה היא, שהחובות שמחיקתם תמומן ממענקי הממשלה ימשיכו לצבור ריבית בשיעור המקורי עד למועד המחיקה (המחיקות נעשות לפי יום ערך); ולעומת זאת, מענקי הממשלה למחיקה, יינתנו לשיעורין, ויוגדלו רק בשיעור של 4.5% לשנה בתוספת הפרשי הצמדה למדד, עד ליום העמדתם בפועל.

בעניין פער הזמן שבין יום ההסכם לבין מועד העמדת המענק בפועל, נקבע בנספח המחיקות להסכם: "כל מענק ממענקי הממשלה יהיה צמוד למדד וישא ריבית רבעונית צמודה של 4.5% לשנה מיום 1.1.89 ועד ליום העמדתו בפועל."

למען הסר ספק - הגוף מקבל המענק ישלם לאותו בנק, בו נתקבל ו/או יתקבל עבורו המענק, את ההפרש שבין הריבית על פי לוח הסילוקין המקורי של ההלוואה שנפרעה כנגד המענק, לבין השיעור של 4.5% עד ליום קבלת המענק בפועל".

בהסכם לא הוגדר מהו "יום העמדת המענק בפועל" וגם לא מהו "יום קבלת המענק בפועל". בינואר 1993 מסרו המטה והחשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי "יום העמדתו בפועל" ו"יום קבלת המענק בפועל" אחד הם ומציינים את מועד העברת המענק מהממשלה לבנק. כן מסר המטה, כי במסגרת הביקורת שהוא עושה על ביצוע ההסדר בבנקים, ייבדק גם כיצד נהגו הבנקים במענקים לאחר שקיבלו אותם מהממשלה, ובטרם נקבע סכום המחיקה לכל קיבוץ.

פריסה

ממקורות הממשלה ייפרסו חובות בהיקף של 3,323 מיליון ש"ח צמודים למדד שפורסם בחודש ינואר 1989, מהם 1,608 מיליון חובות של התק"מ ו-1,715 מיליון ש"ח של הקבה"א. את המקורות לפריסה תעמיד הממשלה לרשות הבנקים במרוצת חמש שנים, ואלה יעמידו אותם על אחריותם לרשות הקיבוצים. על החובות האמורים להיפרס ממקורות הממשלה יגבו הבנקים ריבית בשיעור של 4.5% לשנה למפרע מ-1.1.89.

בשיטה זו, חובותיו הצמודים של הקיבוץ אינם אמורים לצבור ריבית בשיעור גבוה מ-4.5% לשנה עד למועד שבו יומרו חובות הקיבוץ בהלוואות הפריסה. הסדר זה אינו חל על חובות של קיבוצים מסייעים, שחובם אינו נפרס. הפחתת הריבית למפרע חלה רק על חובות שייפרסו באמצעות פיקדונות ממשלה, ולא על חובות שייפרסו מכספי הבנקים עצמם, אם יהיו כאלה (ראה להלן).

ההוצאה התקציבית נפרסה אפוא על פני כמה שנים, ולבנקים ניתנה אפשרות לדעת מראש את תזרים המזומנים ולתכנן את המקורות שיהיה עליהם לגייס בשוק החופשי נוסף על פיקדונות הממשלה.

קצב העברתם של פיקדונות הממשלה למימון הלוואות פריסה לא הותנה בהתקדמות תהליך אישור תכנית ההבראה וביישומן.

הריבית על כל הלוואה, בתוספת מרווח לבנק בשיעור של 1% בהצמדה למדד, תהיה בשיעור קבוע למשך כל שנות פירעון ההלוואה ותיקבע לפי עלות גיוס ההון;

הריבית על הפיקדונות שתפקיד הממשלה בבנקים לשם פריסת ההלוואות החל בתחילת שנת הכספים 1991, תיקבע לפי עלות הגיוס של איגרות חוב סחירות (להלן - עלות הגיוס) ברבעון שקדם להפקדת כל פיקדון, בכפוף לתנאים דלהלן (תשלומי הריבית וכן המרווח לבנק הנדון בהמשך, כל אלה צמודים למדד):

(א) אם עלות הגיוס ברבעון מסוים תהיה 3.7% או פחות, הריבית על הפיקדונות שיופקדו ברבעון שלאחריו תהיה זהה לעלות אך לא יותר מ-3.5%.

(ב) אם עלות הגיוס ברבעון מסוים תהיה יותר מ-3.7%, הריבית על הפיקדונות שיופקדו ברבעון שלאחריו תהיה בשיעור העלות פחות 0.2%;

משמעות הדבר היא שכל אימת שעלות הגיוס ברבעון מסוים תהיה גבוהה מ-3.5%, הריבית שתיקבע על הפיקדונות שתפקיד הממשלה ברבעון שלאחריו תהיה נמוכה במקצת מעלות הגיוס; הפחתת הריבית, שבה תישא הממשלה, תנוע בין אפס ל-0.2%.

בדברי ההסבר לבקשה לאישור תקציב למימון הסדר הקיבוצים בשנת הכספים 1989 שהגיש משרד האוצר לוועדת הכספים נאמר, שההלוואות יינתנו בריבית שתיקבע על פי עלות גיוס ההון לממשלה בתוספת מרווח לבנקים בשיעור של 0.8%. אולם בהסכם נקבע, ששיעור המרווח יהיה 1%; הגדלת המרווח תביא להגדלת הריבית הכוללת על ההלוואות לקיבוצים כל אימת שעלות הגיוס תהיה עד

3.5% ; כדי שהגדלת המרווח לא תגרום העלאת הריבית לקיבוצים, אם העלות תהיה גבוהה מ-3.5%, תממן הממשלה את הגדלת המרווח לבנקים.

1. **היקף פיקדונות פריסה:** להלן נתונים על היקף פיקדונות הפריסה שהבנקים משכו ממשרד האוצר בשנים 1990 - 1992 (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 1988):

ס"ה	1992	1991	1990
משיכה מותרת	3,000.00	1,000.00	1,000.00
משיכה בפועל	2,295.91	778.25	557.50**

* הנתונים הם ל-31.12.92.

** ב-1990 חתמו על ההסכם רק שני הבנקים הגדולים.

יש לציין, שרוב הפיקדונות שהפקיד האוצר בבנקים מאפריל 1991 נשאו ריבית קטנה מ-3.5%, ומכאן שהלוואות הפריסה שימומנו בהם ישאו ריבית קטנה מ-4.5%. לכאורה, יש בכך משום תמריץ לבנקים להשהות ככל האפשר את משיכת הפיקדונות מהאוצר (כל עוד הם נושאים ריבית קטנה מ-3.5%), מאחר שבמועד קבלת הפיקדונות תחול עליהם חובה (על פי הסכמי הפיקדון - ראה להלן) להוריד את הריבית על ההלוואות הקודמות לקיבוצים לשיעורי ריבית קטנים מ-4.5%; ואילו מ-1.1.89 חובה על הבנקים להוריד את הריבית למפרע לשיעור שנקבע בהסכם העיקרי - 4.5%. לכאורה, השהיית משיכת הפיקדונות בנסיבות אלו תגרום לצמצום החוזרי הריבית מהבנקים לקיבוצים.

מן הטבלה לעיל עולה, שהבנקים משכו פיקדונות מהאוצר בקצב איטי מהמותר על פי ההסכם המקורי והסכמי הפיקדון. תופעה זו בלטה בייחוד בשנת 1990: סכום המשיכה שיכלו שני הבנקים הגדולים למשוך באותה שנה היה 829.97 מיליון ש"ח, אך הם משכו 557.5 מיליון ש"ח בלבד. בנק הפועלים משך רק 46.9% מהיקף המשיכה שהותר לו.

על פי ההסכם נדרשו הבנקים להגיש לממשלה בכל שנה תחזית של משיכת פיקדונותיה בשנת הכספים הקרובה, על פי רבעונים. בהסכם נקבע סכום מרבי למשיכה, וכן נקבע, כי חלוקת הסכומים בין הבנקים תיעשה כנקוב בנספח המחקות, כפי שקבע בנק ישראל.

בהסכם נקבע, כי סכום של 1 מיליארד ש"ח מהפיקדונות ינתן לבנקים עד ליום 31.3.91, והיתרה - בשלושה סכומים של 774 מיליון ש"ח בשנה, בשתי השנים הראשונות, ו-775 מיליון ש"ח בשנה האחרונה. עוד נקבע, כי כל סכום שלא יימשך מכל אחד משלושת החלקים הראשונים של פיקדונות הממשלה, יועבר לסכום הפיקדון של שנת הכספים שלאחריה, ובלבד שהסכום המרבי לשנת כספים אחת לא יעלה על 1 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1988. על פי סעיף זה הגדיל החשכ"ל את מכסת המשיכה המותרת בשנת הכספים 1992 ל-1 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 1988).

כאמור, העברת פיקדונות הממשלה לבנקים לא הותנתה כלל בקצב ביצוע ההסדר. משום כך ייתכן מצב שהממשלה תעביר לבנקים את כל הסכומים שיועדו בהסכם להלוואות פריסה, ורק בתום התהליך יתברר, כי היקף הפיקדונות שהועברו גבוה מהסכום הדרוש לפריסה.

בהסכם נקבע, כי אם בתום ביצוע ההסכם יתברר, כי הסכומים שהוקצו לפריסה לכל אחת מהתנועות או לשתייהן, גבוהים מן הסכומים הדרושים הן לפריסה, לא יועברו לבנקים הפיקדונות המיועדים, ואם הועברו - הבנקים יחזירו אותם. אם הסכומים יהיו דרושים לפריסת חובות של התנועה האחרת, תעבירם הממשלה לבנקים כהלוואות פריסה לתנועה זו, לפי החלטת מטה ההסדר.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ההסכם לא קבע באילו תנאים יוחזרו הסכומים העודפים, אם יהיו כאלה ברשות הבנקים, ומהו המועד האחרון להחזרתם.

בהסכם הפיקדון שנחתם עם אחד הבנקים ב-27.5.91 נקבע, שאם בנקים אחרים שהם צדדים להסכם לא יבקשו למשוך במהלך שנת הכספים 1991 את מלוא הסכומים שיגיעו להם על פי ההסכם, יהיה בנק זה רשאי למשוך סכומים נוספים כנגד הסכומים שלא יימשכו בידי הבנקים האחרים. מן הנתונים עולה, כי במהלך אותה שנה משך הבנק כ-43 מיליון ש"ח יותר מן המשיכה שהותרה לו.

עוד עולה מהנתונים, כי במהלך שנת הכספים 1992 משך בנק החקלאות את כל כספי הפיקדון, כולל סכומי הפיקדון שיהיה זכאי להם רק בשנת 1993. בנק אחר עדיין לא משך חלק ניכר מהיתרה המותרת לו למשיכה.

2. **דחיית תשלומים על חשבון קרן וריבית:** ההסכם קובע, שכל קיבוץ יתחיל לפרוע תשלומי קרן על הלוואת הפריסה במועד שייקבע בתכנית ההבראה המאושרת, אך לא יאוחר מ-31.12.98. אם תאושר דחייה של תשלום על חשבון הריבית או של חלק ממנו, על הקיבוץ לשלם את מרווח הבנק במועד (כאילו לא היתה דחייה של תשלום הריבית או חלק ממנה - גרייס). על פי נספח תכניות ההבראה, צוות השיפוט יכול להמליץ על שינוי תקופת הגרייס.

בסוף נובמבר 1992 הגיעו הצדדים לידי הסכמה על התהליך שבמסגרתו ייקבעו תנאי הפריסה לקיבוצי התק"מ. כן קבעו, כי אם לא תושג הסכמה בין הצדדים, ימשך ראש המטה בורר יחיד וסופי. בדצמבר אותה שנה הודיע ראש המטה לחשכ"ל, כי הסתיים תהליך השיפוט של תכניות ההבראה של קיבוצי התק"מ, וביקש ממנו להעביר לבנקים את המנה הרביעית (מבין חמש) של מענקי המחיקה, שהעברתה התעכבה, על פי תנאי ההסכם, עד אישור תכניות ההבראה.

הסכמי הפיקדון הנוגעים לכספי הפריסה שהעביר האוצר לבנקים קובעים, כי עד ליום 31.12.92 ישלמו הבנקים לאוצר ריבית בלבד, והחל ביום 1.1.93 יתחילו הבנקים לפרוע לשיעורין גם את קרן הפיקדון ואת הריבית עליה. לוחות הסילוקין של הפיקדונות שהפקיד האוצר בבנקים נערכו על בסיס תקופת גרייס זו. ראש המטה רשאי לקבוע גרייס לפירעון קרן ההלוואות והריבית עליהן לתקופה ארוכה מזו, ובלבד שמועד תחילת פירעון קרן ההלוואות לא יהיה מאוחר מיום 1.1.99. אם יחליט על הארכת הגרייס, יהיה צורך לשנות את כל לוחות הסילוקין שכבר נערכו. בתחילת דצמבר 1992 הודיע החשכ"ל לבנקים, כי אושר גרייס נוסף של שישה חדשים - עד 30.6.93 - לפירעון הקרן בפיקדונות האוצר בבנקים במסגרת הסכם הקיבוצים. הבנקים נתבקשו להעביר לוחות סילוקין מתוקנים בהתאם לכך.

קביעת תקופות גרייס ארוכות - לרבות לריבית - נועדה לתת לקיבוצים מרווח של כמה שנים שבהן יצומצמו או יידחו תשלומיהם לפירעון חובותיהם, כדי שיוכלו ליישם את תכנית ההבראה. עם זאת, קביעת תקופת גרייס ארוכה ובייחוד גרייס לריבית, תביא לכך שהתשלומים השנתיים לפירעון החובות לאחר תקופת הגרייס יהיו גדולים יחסית. מן הראוי שהצדדים להסכם יתנו את דעתם לאפשרות שלאחר תום תקופת הגרייס לא יהיו מקצת הקיבוצים מסוגלים לפרוע את חובותיהם.

3. **הסכמי פיקדון:** לקראת הפקדת הפיקדונות למתן הלוואות פריסה, חתם החשכ"ל עם הבנקים על הסכמי פיקדון ובהם נקבעו, בין היתר, מועדי פירעון ההלוואות הריבית והקרן ודרך חישובן⁴

על פי הסכמים אלה יקבע החשכ"ל בתחילת כל רבעון את שיעור הריבית הקבוע שישאו כל הפיקדונות שיפקיד בבנקים באותו רבעון, והריבית על ההלוואות תיקבע לפי הריבית על הפיקדונות שבהם הן ממומנות. לפיכך יש משמעות למועד שבו יקבל הקיבוץ את ההלוואה. אולם לא נקבעה שיטה להקצאת הפיקדונות למימון ההלוואות לכל אחד מהקיבוצים. אי

⁴ בשיטת שפיצר, ההחזורים השוטפים של הקרן והריבית (לפני חישוב הצמדתם למדד המחירים לצרכן) הם בסכומים קבועים התשלומים על חשבון הקרן הולכים וגדלים ותשלומי הריבית הולכים וקטנים על פי הירידה ביתרת הקרן.

הבהירות בעניין זה נובעת בעיקר מהעובדה שהאוצר כבר הפקיד בבנקים פיקדונות המגיעים ליותר מ-2 מיליארד ש"ח במחירי ההסכם, והנושאים שיעורי ריבית קבועים שונים, עוד לפני שהבנקים נתנו הלוואות פריסה לקיבוצים.

ראש המטה אימץ את ההמלצות לקביעת עקרונות לקבלת הפרשי הריבית, שנתנו צוותי השיפוט לבנקים המממנים ב-4.5.92, ולפיהן תיקבע ריבית שנתית אחידה של 4.5% על כל הלוואות הפריסה לקיבוצים שמקורן בפיקדונות שעלותם 3.5% או פחות; הפרשי הריבית בין שיעור אחיד זה לבין השיעורים הנמוכים יותר שהיו אמורים להיקבע לפי ריבית הפיקדון בתוספת מרווח הבנק בשיעור 1%, ישמשו מקור נוסף למחיקת חובות לקיבוצים. בשיטה זו אין השפעה למועד שבו מקבל הקיבוץ את ההלוואה. ראש המטה מסר למשרד מבקר המדינה, כי נתקבלה לכך הסכמה עקרונית של הצדדים, אך טרם סוכמו הפרטים הטכניים ליישומה.

עוד קובע הסכם הפיקדון, כי תנאי הפיקדונות יהיו זהים לתנאי ההלוואות, למעט שיעור הריבית על הפיקדונות, אשר יהיה נמוך ב-1% משיעור הריבית על ההלוואות (חוץ מהסכם הפיקדון עם בל"ת, כאמור).

בהסכם הפיקדון נקבע, שאם בנק נתן לקיבוץ הלוואות קודמות שנשאו שיעורי ריבית גבוהים משיעורי הריבית בהלוואות הפריסה - ומתוך סכומי הפיקדונות ייחס הבנק סכומים לפריסת הלוואות אלה - יהיה עליו לשנות את הריבית על ההלוואות הקודמות לשיעורי הריבית שנקבעו על הלוואות הפריסה, למפרע מיום העברת הפיקדונות לבנק. כדי לעמוד בתנאי זה, על הבנק להחזיר לקיבוצים את ההפרש שבין שיעורי הריבית שגבה מהם לבין שיעורי הריבית שנקבעו להלוואות הפריסה, למפרע מהמועד שבו קיבל את הפיקדונות.

ההסכם לא קבע כיצד על הבנקים לפרוע את הפיקדונות למשרד האוצר, לפי איזו שיטה ייערכו לוחות הסילוקין. ואכן משרד מבקר המדינה העלה, כי לא כל הבנקים נקטו שיטה אחידה. שלושה בנקים ערכו לוחות סילוקין לפירעון הפיקדון לאוצר בשיטת שפיצר, כפי שקבע הסכם הפיקדון בעניין פירעון הלוואות הקיבוצים לבנק. לעומת זאת, ארבעת הבנקים האחרים ערכו את לוחות סילוקין כך שסכומי החזרים של תשלומי הקרן למשרד האוצר יהיו זהים לסכומי הקרן שייגבו מהקיבוצים. אף כי בשתי השיטות האמורות הערך המהוון של הפירעון שווה, השיטה שנקטו ארבעת הבנקים תקל במקצת על תזרים המזומנים שלהם. אחד הבנקים נימק צעד זה בכך שיתרת הקרן של פיקדון האוצר בבנק תהיה שווה ליתרת קרן הלוואות לקיבוצים. הוראות הנזילות חלות על היתרה הבלתי מסולקת של הקרן, דהיינו על סכום המשתנה לפי החזרי הקרן, כלומר יש משמעות לשיטת החישוב שלפיה נערך לוח הסילוקין. אמנם הוראות בנק ישראל מחייבות את הבנקים בלבד ולא את משרד האוצר, אך בעת הכנת הסכם הפיקדון, מן הראוי היה לתת את הדעת גם על היבט זה. לוחות הסילוקין של שלושת הבנקים האמורים נבדקו ונקלטו במערכת הממוחשבת. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, שונו הלוחות, וכל הבנקים נוקטים שיטה אחידה (השיטה שנקטו ארבעה מהבנקים כאמור), המתאימה גם לדרישות בנק ישראל בדבר הוראות הנזילות.

ועדת מנכ"לים

בהסכם הקיבוצים נקבע, כי תוקם ועדת מנכ"לים, ואלה יהיו תפקידיה: (א) לקבל דיווחים תקופתיים מראש המטה ולדון בהם; (ב) לדון ולהחליט כל אימת שלדעת ראש המטה, תכנית ההבראה שהגיש קיבוץ אין בה כדי להשיג את יעדיה; (ג) לדון כל אימת שראש המטה שוקל לקבוע כי קיבוץ לא עמד בהתחייבויותיו; (ד) להחליט בדבר המשך הטיפול בגוף קיבוצי, שראש המטה החליט להשעות את פריסת הלוואותיו או את מחיקת חובותיו, וההשעיה לא בוטלה בתוך שישה חודשים. ההסכם לא הקנה לוועדת המנכ"לים סמכויות בקרה ופיקוח כלליים.

בנספח מ-15.8.91 נקבעו חברי ועדת המנכ"לים: מנכ"ל משרד האוצר, יו"ר הוועדה; יושב ראש הנהלת בנק הפועלים בע"מ; מנכ"ל ראשי של בנק לאומי בע"מ; נציג של אחד הבנקים האחרים השותפים להסכם (הנציג יוחלף בכל שנה); מזכיר התק"מ ומזכיר הקבה"א.

ראש המטה העביר לוועדת המנכ"לים ארבעה דוחות - ב-18.7.90, ב-24.4.91, ב-30.8.91 וב-19.3.92 - על תכניות ההבראה ותהליך השיפוט בקיבוצים. בתקופה שמילי 1990 עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 1992 התכנסה הוועדה שלוש פעמים - ב-19.7.90, ב-25.4.91 וב-9.6.92 - וקיימה דיונים כוללניים בלא לקבל החלטות שיקדמו את פתרון הבעיה, אף שהיה ברור למשתתפים, מדיווחי ראש המטה, שההסדר אינו מתבצע.

ב-30.8.91 דיווח ראש המטה, כי גם לאחר מחיקת הלוואות, קיבוצים רבים יעמדו לפני בעיה ממשית של חוסר יכולת לפרוע את חובותיהם, כולל תשלום הריבית על החוב שנותר. לדעתו, יכולת הקיבוצים לעמוד בהסדר תלויה בעיקר לא בכושר ההחזר שחושב בשלב השיפוט, אלא ביכולתם למצות את מלוא המשאבים האנושיים של חבריהם ואת מלוא היתרונות הכלכליים מהמבנה הייחודי של הקיבוץ. כן ציין, כי מבחינה עסקית, בקיבוצים צריך להתחולל תהליך של שינוי מבני, שיהיה בו כדי לאפשר להם, לאחר פירעון החובות והוצאות קיום סבירות, גם מקורות לצמיחה בעתיד.

בדוח מ-19.3.92 ציין ראש המטה, כי בעניין קיבוצי התק"מ לא הגיעו הצדדים לידי הסכמה; אף שעל פי ההסכם היה על התנועות והבנקים לקבוע את סכומי המחיקה לכל קיבוץ, או להעביר את העניין להכרעת ראש המטה, אם לא יגיעו לידי הסכמה, כל זאת לא יאוחר מתום עשרה חודשים מיום חתימת ההסכם.

בדוח האמור ניתח ראש המטה את מצבם של 138 קיבוצים, לאחר שנתקבלו מהם דוחות ביצוע לשנת 1990 ולמחצית שנת 1991. בשנת 1990 היו 89 קיבוצים בעלי הון עצמי שלילי, לעומת 81 קיבוצים בשנת 1989. נוכח ההרעה המתמשכת במצבם הכלכלי של הקיבוצים המסתייעים העריך ראש המטה, שרבים מן הקיבוצים לא יוכלו לתפקד כלכלית, אף אם לא יהיה עליהם לפרוע את חובותיהם. דוחות הביצוע שלהם מצביעים על כושר החזר שלילי, אף שצוות השיפוט קבע שיש להם כושר החזר חיובי.

בסיכום הדוח קבע ראש המטה, כי יש לחלק את הקיבוצים לשתי קבוצות:
(א) קיבוצים שלאחר ביצוע המחיקות יוכלו לפרוע את חובותיהם ולהתקיים כלכלית לטווח ארוך.

(ב) קיבוצים שגם לאחר ביצוע המחיקות לא יוכלו להתאזן, שכן היתרה שבין הכנסותיהם להוצאותיהם, גם בלא הוצאות מימון, אינה מאפשרת קיום. דהיינו הסדר פיננסי לא יפתור את בעיותיהם. ראש המטה הציע למנות לקיבוצים אלה מנהלים בעלי ניסיון עסקי מוכח, שיעזרו להם להגיע למהפך עסקי.

עוד קבע ראש המטה, כי אחת התוצאות של התמשכות הביצוע היא חוסר אימון בביצוע ההסכם הגורר חוסר נכונות בקיבוצים. לרבים מהקיבוצים השרויים במצוקה ומתקשים לפרוע את חובותיהם, אין תמריץ לשפר את מצבם ולהגדיל את כושר ההחזר שלהם, מאחר שכל הגדלה בכושר ההחזר תוקצה כולה לכיסוי החוב.

בדיון ועדת המנכ"לים שהתקיים ב-9.6.92 סקר ראש המטה את הבעיות שהתעוררו בביצוע ההסכם. לדעתו, יש בעיות שלא נראו באותה מידת חומרה בעת חתימת ההסכם. בעבר התמקדו הצדדים במציאת הסדר פיננסי, אך התברר כי יש קיבוצים שהסדר פיננסי אין בו כדי לפתור את בעיותיהם. להערכתו, אם לא ייעשו שינויים מבניים ממשיים במערכת הקיבוצית, לא יחול השינוי המבוקש במצבם העסקי כלכלי. לדעתו, מקצת הבעיות הקיימות היום נובעות מהעובדה שלא היו זריזים דיים בעבר.

לאחר הגשת שני הדוחות הנ"ל, שבהם הציג ראש המטה תמונת מצב קודרת על מצב יישום הסכם הקיבוצים, שאינו מבוצע על פי המתוכנן, לא כונסה ועדת המנכ"לים לדיון בדוחות,

אלא באיחור רב. הוועדה החליטה על הקמת צוותי דיון ולוח זמנים לדיונים. אך עד מועד סיום הביקורת לא הוקמו הצוותים האמורים.

נוסף על דיוני ועדת המנכ"לים, קיים מנכ"ל משרד האוצר דיונים מספר בעניין הסדר הקיבוצים, בהשתתפות ראש המטה ונציגים מאגף החשב הכללי ומאגף התקציבים. בסיכומם הוטל על ראש המטה להציע פתרון מעשי. עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 1992, לא הוגשה הצעה כזאת. מיום שנכנס לתפקידו ראש המטה החדש התכנסה ועדת המנכ"לים שלוש פעמים: בנובמבר 1992, ובינואר ובמארס 1993.



בסוף 1988 הגיע לשיאו המשבר שבו היו נתונים רבים מהקיבוצים ושתי תנועות קיבוציות במשך מספר שנים. חובותיהם באותו מועד הסתכמו ב-7 מיליארד ש"ח בקירוב. כדי לשקם את הקיבוצים ולפתור את בעיותיהם הפיננסיות מחד גיסא, וכדי לסייע מאידך גיסא, לבנקים להיחלץ מן המצב שנקלעו אליו בשנים קודמות עקב מתן אשראי מעבר לכושר ההחזר של הקיבוצים, ובכלל זה למימון השקעות סרק - חתמו הממשלה, הבנקים הנושים ושתי התנועות הקיבוציות על הסכם להסדר חובות בהיקף של כ-6.1 מיליארד ש"ח, על ידי מחיקת חלק מן החוב ופריסת חלקו האחר לפרק זמן ממושך מאוד. במימון ההסדר השתתפו הבנקים, הממשלה והקיבוצים ותנועותיהם.

ההסדר נועד ליצור מצב שבו חוב העבר יהיה נטל אפשרי, ולשחרר את הקיבוץ ממערכת הערבויות שהיו בלתי מוגבלות בזמן ובסכום. מרכיב מהותי בהסדר הוא העברת החוב התנועתי של הגופים המרכזיים לקיבוצים עצמם.

למרות פרק הזמן הארוך - יותר משנתיים - שחלף מאז חתמו הקיבוצים על "כתב הצטרפות ראשוני", טרם נדרשו הקיבוצים לחתום על "כתב הצטרפות והתחייבות" שהוא אחד התנאים להצטרפות סופית להסכם.

במהלך שלוש השנים שעברו מאז חתימת ההסכם בסוף 1989, העבירה הממשלה לבנקים כ-5 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1992. העברה זו לא הותנתה במילוי התחייבויותיהם הכספיות של הצדדים האחרים השותפים להסכם. קצב העברתם של פיקדונות הממשלה למימון הלוואות פריסה, אף לא הותנה בהתקדמות תהליך האישור של תכניות ההבראה ויישומן. עד דצמבר 1992, לא הושג הסדר פיננסי מוסכם על הצדדים, ולא הוחל ביישום תכניות ההבראה של הקיבוצים. התחייבותם של הקיבוצים להשתתף במימון ההסדר על ידי מכירת נכסים לא כובדה במלואה.

מדוח שמסר ראש המטה לביצוע ההסדר במארס 1992 עולה, כי אף על פי שהגישה שעמדה ביסודו של ההסכם אמנם היתה נכונה עקרונית, כבר אז לא היה אפשר ליישמה במלואה. הבעיה הכלכלית שלפניה ניצבים הרבה קיבוצים גדולה מכדי שיהיה אפשר לפתור אותה, וספק אם קיבוצים אלה יוכלו להמשיך ולתפקד כלכלית ולאפשר לחבריהם לקיים רמת חיים סבירה.

על הקיבוצים ותנועותיהם הוטל לגייס ממקורותיהם סכום של כ-785 מיליון ש"ח, השתתפותם לביצוע ההסדר, אף שלא נבדק כלל אם יוכלו לעמוד בהתחייבות זו.

לדעת מבקר המדינה, כדי שההסדר עם התנועות הקיבוציות והבנקים, הכרוך בהוצאה גדולה מאוד של כספי ממשלה, ישיג את מטרתו, תנאי הכרחי הוא, שהמטה לביצוע ההסדר הקיבוצים יפעל בלא דיחוי לסיום תהליך אישור תכניות ההבראה של הקיבוצים, לגיבוש הסדר פיננסי לכל אחד מהם ולחתימה שלהם על "כתב הצטרפות והתחייבות".

הפסקת בנייה בגין שינוי סדרי עדיפויות

ריכוז ממצאים

ב-22.11.92 נתנה הממשלה את אישורה לכמה החלטות של ראש הממשלה, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר שנתקבלו במהלך חודש יולי 1992, שעניינן הפסקת בנייה בגין שינוי סדרי העדיפויות. בנספח להחלטת הממשלה פורטו הפרויקטים שאת הפסקתם אישרה הממשלה והם כללו 13,552 דירות, מתוך 106,762 דירות, אותן הפעיל משרד הבינוי והשיכון, או עמד להפעיל, במקומות שונים בארץ במסגרת פרוגרמת הבנייה הציבורית לשנים 1990 - 1992.

על פי הערכה מוקדמת, שהכין משרד האוצר עובר לקבלת החלטות על הפסקת הבנייה, נצפה חסכון של 2,470 מיליון ש"ח, בעיקר כתוצאה מצמצום מספר התחייבויות הממשלה כתוצאה מהפסקת בנייתן של הדירות במסגרת פרוגרמת הבנייה. החזר הוצאות שהממשלה תידרש לשלם לחברות הוערך בכ-280 מיליון ש"ח. ההערכה בדבר סכום החסכון הצפוי נשענה על הנחה לא מספיק מבוססת שהקבלנים לא יצליחו למכור, אפילו חלק מהדירות שיבנו, כך שהממשלה תידרש לרכוש את כולן במסגרת התחייבותה כלפיהן; עוד עולה מבדיקת ההערכה האמורה, כי ערך הדירות שיירכשו לא נלקח כלל בחשבון.

לפי חוזי הפרוגרמה, זכאי המשרד להורות על הפסקת עבודות מטעמו, כולן או מקצתן, "מסיבות שלטוניות", והחברות האמורות רשאיות לתבוע את החזר ההוצאות שנגרמו להן. עד למועד סיום הביקורת - סוף 1992 - הגיעו משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ומשרד האוצר להסדרים עם כמה חברות. לפי הסדרים אלה, ימסור להן מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) קרקע, בלי מכרז, לשם בניית פרויקטים באתרים שבהם צפוי ביקוש רב לדירות. המשרד המליץ לפני ממ"י להעמיד לרשותן קרקעות, אולם במאוס 1993, לאחר הביקורת, הודיע מנהל ממ"י, כי נושא הקצאת הקרקעות לחברות אלו "ירד מן הפרק".

על פי חישובי משרד מבקר המדינה, מכיל ההסכם בין המשרד לאחת החברות (חברה ה') הטבות מעבר להחזר הוצאות גרידא ובסכומים נכבדים.



על פי חוקי התקציב לשנים 1990 - 1992 והחלטות הממשלה, פרוגרמת הבנייה המצטברת של משרד הבינוי והשיכון לאותן שנות כספים נקבה ב-106,762 דירות¹; מהן הגיע מספר התחלות הבנייה במקומות שונים בארץ עד יוני 1992, על פי נתוני המשרד, ל-90,330 דירות.

במהלך חודש יולי 1992 קיבלו ראש הממשלה, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון כמה החלטות בדבר הפסקת הבנייה וצמצום הפרוגרמה של המשרד. בהחלטות צוינו הפרויקטים שיופסקו או יצומצמו, וכן נקבעו הכללים ליישום ההחלטות. כארבעה חודשים לאחר מכן - ב-22.11.92 - אישרה הממשלה את החלטות השרים ופירטה את הפרויקטים שעליהם תחול הפסקת הבנייה או צמצומה.

בחודשים ספטמבר - נובמבר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי קבלת ההחלטות הנוגעות להפסקת הבנייה או לצמצומה והיבטים שונים הכרוכים ביישום ההחלטות. הבדיקה נעשתה במשרד

¹ לפי חישובי משרד מבקר המדינה.

הבינוי והשיכון, בעיקר בלשכת המנכ"ל ובאגף נכסים ודירור. בדיקות משלימות נעשו באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. הביקורת הפרטנית על יישום ההחלטות, עדיין נמשכת.

תהליך קבלת ההחלטות על הפסקת הבנייה

1. לפי חוזי הפרוגרמה שנחתמו בין המשרד לחברות הבנייה, זכאי המשרד להורות על הפסקת עבודות מטעמו, כולן או מקצתן, "מסיבות שלטוניות", וחברה שהורו לה להפסיק את הבניה מטעם זה רשאית לתבוע החזר הוצאות שנגרמו לה.²

אין בדוח זה משום נקיטת עמדה, או הבעת דעה אם הלכת "סיבה שלטונית" אמנם חלה על ההסכמים, כולם או חלקם, שהבניה לפיהם הוקפאה. כמו כן לא ננקטה עמדה בשאלה אם התניה האמורה בחוזה, בדבר הרשות של החברה שבניתה נפסקה לתבוע החזר הוצאות, מונעת בעדה לתבוע - בנוסף על כך - גם פיצוי. אלה שאלות משפטיות שההכרעה בהן מן הסתם תיפול בתביעות שהוגשו על ידי חלק מהחברות. הנאמר בדוח נשען על ההנחה שהשלטונות פעלו כשורה וכי התניה האמורה גם הצדיקה את ההחלטה העקרונית של המשרדים להעניק לחברות החזר הוצאות.

חוזי הפרוגרמה האמורים כוללים נספחים, שלא כולם נחתמו במועד החתימה על החוזים. עם הנספחים נמנים: נספח הכולל פרטים על מספר הדירות, שעליהן תחול התחייבות רכישה, מספר הדירות שבגינן ייתן אשראי למימון ביניים ומספר הדירות שבגינן לא יתן מימון כלשהו וגם לא התחייבות רכישה; וכן נספח, שהוא החוזה הספציפי שנחתם בין הצדדים סמוך להתחלת הבנייה, ובו, בין השאר, לוח הזמנים לביצוע, פירוט העבודות, תיאור המקרקעין, מספר הבתים שייבנו, מספר הדירות ושטחן. ביצוע חוזה הפרוגרמה מותנה בחתימה על החוזה הספציפי ובצירופו כנספח לחוזה הפרוגרמה וכחלק בלתי נפרד ממנו. בידי מקבלי ההחלטות לא נמצאו חוות דעת משפטיות, בעת קבלת ההחלטות, בעניין זכויותיהן של החברות על פי המסמכים שכל אחת מהן חתמה, או לא חתמה, ועל הצעדים שיש לנקוט כדי להימנע מתביעות ומהליכים משפטיים בעקבות ההחלטה לא לבצע את ההסכמים.

2. ההחלטות על הפסקת הבנייה והיקפה התקבלו בשלבים, בישיבות משותפות למשרד האוצר ולמשרד הבינוי והשיכון כלהלן:

(א) בישיבה מיום 16.7.92, שבה השתתפו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון (להלן - השרים) ועוזריהם הבכירים, הוחלט שכל חוזי הבנייה שטרם נחתמו, בכל הארץ, יוקפאו ולא ייחתמו, עד שצוות משותף למשרד האוצר ולמשרד הבינוי והשיכון יכין בתוך שבוע ימים סקר מפורט, שיביא נתונים על התקדמות הבנייה בכל הארץ, על חוזי הפיתוח ועל כל התחלות הבנייה והתפלגותם לפי אתרים ולפי חברות.

(ב) על יסוד הנתונים שרוכזו, התקיים דיון נוסף ב-23.7.92, ובו קיבלו השרים כמה החלטות, ואלה עיקרן: להפסיק את הבנייה בכמה פרויקטים; לא לחתום על חוזים חדשים לבניית 3,136 דירות ביהודה, השומרון וחבל עזה (להלן - יש"ע) ועוד 2,027 דירות ברחבי הארץ; להפסיק את העבודות לפי חוזים חתומים של 3,545 דירות שבנייתן טרם החלה; ולאפשר את המשך הבנייה בכמה פרויקטים, לגביהם חברות הבנייה יסכימו לוותר על התחייבות המדינה לרכוש דירות שלא יצליחו למכור (להלן - התחייבות רכישה). את הטיפול בבעיות חריגות הקשורות בהתרת ההתקשרות בחוזים, שלא הוגדרו בהחלטה, הטילו על ועדת חריגים שחבריה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, הממונה על התקציבים במשרד האוצר והחשב הכללי (להלן - החשכ"ל). הוחלט, כי אם יתגלעו

² על "הלכת ההשתחררות" מסיבות שלטוניות ראה בין היתר: בג"ץ 311/60 מילר נ' שר התחבורה פ"ד טו, עמ' 1989 ובעיקר עמ' 2005; ע"א 64/80 בנק א"י בריטניה (בפירוק) נ' מדינת ישראל - משרד השיכון, פ"ד לח(3) 600, 589; בג"ץ 218/85 ארביב נ' פרקליטות מחוז תל אביב ואח', פ"ד מ(2) 398, 393 - 401.

חילוקי דעות בוועדה, יובא העניין להכרעת השרים. עוד הוחלט על הפסקת סלילתם של כבישים ביש"ע, שפורטו בהחלטה.

(ג) בהחלטה נוספת של השרים, מ-26.7.92, אושר, בין היתר, ביטול בנייתן של 5,000 דירות נוספות שהחוזים בגינן נחתמו אך בנייתן טרם החלה. בהחלטה הובאה רשימת פרויקטים שיוכלו להימשך, בתנאי שחברות הבנייה יסכימו שתבוטל או תצומצם התחייבות הרכישה. נקבע, כי רשימת הדירות שבנייתן תופסק תסוכם בוועדה שחבריה יהיו, מנכ"ל המשרד, הממונה על אגף התקציבים והחשכ"ל. הוועדה הוסמכה לדון גם בהפסקת בנייה שהוחל בה והגיעה לשלב חפירת יסודות, ובמקרים מיוחדים - גם לשלב הקמת השלד.

(ד) בישיבתה מיום 27.7.92, בהשתתפות ראש הממשלה ושני השרים התקבלו עוד החלטות. בין היתר, הוחלט להקפיא את בנייתן של כל הדירות שנבנו ביש"ע ושנמצאו, לכל היותר, בשלב גמר יציקת רצפה ראשונה. ההחלטה לא חלה על הבנייה ביישובי "ירושלים רבתי", גוש עציון ובקעת הירדן. כן הוחלט, בעניין שתי חברות שהוגדרו "זרות", כי אחת מהן תבנה לא ביישובים שנקבעו אלא באתר אחר באזור מבוקש שיוסכם אתה; בעניין החברה האחרת נקבע, כי החוזה עמה יצומצם מ-975 ל-500 דירות (ראה להלן - חברות א' ו-ד').

(ה) ב-31.8.92 החליטו שר הבינוי והשיכון ואחד מסגניו, בישיבה עם הנהלת המשרד והממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר וסגנו, להפסיק את בנייתן של 1,457 דירות נוספות, ב-11 פרויקטים שעליהם כבר נחתמו חוזים.

(ו) בדיון שהתקיים במשרד ב-1.9.92, בהשתתפות המנכ"ל ועובדים בכירים של המשרד, הוחלט שוב לבטל בנייה של תשעה פרויקטים שכבר נכללו בהחלטה מהיום הקודם.

(ז) בספטמבר 1992 דיווח שר הבינוי והשיכון, במכתב לשרי הממשלה, בעניין ההחלטות שנתקבלו על הפסקת הבנייה, ביטול חוזים חתומים ואי חתימה על חוזים חדשים שהסתכמו, כולם יחדיו, ב-13,718 דירות, מתוך פרוגרמת הבנייה.

3. ב-22.11.92 החליטה הממשלה לאשר, כאמור, החלטות קודמות של השרים בדבר הפסקת הבנייה. להחלטתה צורף נספח, שפורטו בו החוזים החתומים שהבנייה הנקובה בהם הופסקה, כולה או מקצתה, בשלבים שונים וכן דבר ביטול פרוגרמת הבנייה שיועדה לביצוע ושעליה טרם נחתמו חוזים.

הממשלה אישרה, כי הנימוקים ביסוד החלטות השרים בדבר הפסקת הבנייה וצמצומה היו הירידה בהיקף העלייה ממדינות חבר העמים, ומדיניות הממשלה בדבר שינוי סדרי העדיפויות במשק וצמצום הבנייה במקומות שנוצרו בהם עודפי דירות. סעיפים אחרים בהחלטה נוגעים לצמצום העידוד לרכישת דירות ולהתיישבות ביש"ע.

מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה, בין מספר הדירות שלגביהן החליטה הממשלה להפסיק את הבנייה או לא לחתום על חוזים, לבין מספרן על פי החלטות השרים, עולים הפרשים ניכרים. הפסקת הבנייה לפי החלטת הממשלה חלה על 13,552 דירות - ב-3,267 דירות פחות מהמספר המצטבר שעליו החליטו השרים מפעם לפעם, שהגיע, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ל-16,819 דירות.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הפער נובע מכמה סיבות: הבדלים בין הדוחות השונים של המשרד על התקדמות הבנייה; פער בין מועד הדיווח בדוחות לבין מועד הישיבה שבה הוחלט להפסיק את הבנייה; תוספת של התחלות בנייה בין מועד הישיבה בה הוחלט להפסיק את הבנייה לבין מתן הצו להפסקתה.

4. הביקורת העלתה הבדלים בין ההחלטות השונות: (א) בסיכום הדיון בלשכת ראש הממשלה מ-27.7.92 נקבע, כי פרויקט שתוכנן בבית שאן, לבניית 100 דירות, יבוצע במלואו; לעומת זאת, במעמד שר הבינוי והשיכון ב-31.8.92, הוחלט כי הפרויקט בבית שאן יבוטל, ואילו בנספח שצורף להחלטת הממשלה מ-22.11.92, שוב אין הוא נכלל בין הפרויקטים שבנייתם בוטלה. (ב) בסיכום

אותו דיון בלשכת ראש הממשלה מ-27.7.92 נקבע, כי מפרויקט שתוכנן לבניית 975 דירות בידי חברה ד' יפחיתו 475 דירות; ב-31.8.92 וב-1.9.92 הוחלט, כי פרויקט זה יבוטל כולו; בדיווח של שר הבינוי והשיכון לשרי הממשלה מ-7.9.92 נכלל מידע על צמצום התחייבות הרכישה מחברה ד' להיקף של 250 דירות בלבד; ואילו בנספח שצורף להחלטת הממשלה מ-22.11.92 הוא נכלל בין הפרוייקטים שבנייתם בוטלה כליל; בפועל סוכם, בין נציגי הממשלה לבין חברה ד', להמיר את הפרוייקט בבניית 660 דירות באתר אחר באזור ביקוש גבוה (בעניין חברה ד' ראה גם להלן).

5. החלטת הממשלה על הפסקת הבנייה שיקפה שינוי מהותי בסדרי העדיפות, ובכלל זה ביטול הסכמים, תשלום החזר הוצאות והקצאת האמצעים לצרכים אחרים. על פי דוח ניצול התקציב לסוף דצמבר 1992 התברר, כי נותר בידי המשרד עודף הרשאה להתחייב בנושא זה בסך של כ-1.6 מיליארד ש"ח ותקציב הוצאה בלתי מנוצל בסך של כ-0.7 מיליארד ש"ח.

היערכות מוקדמת ותביעות בפועל

1. על פי הערכת משרד האוצר מתחילת יולי 1992, הפסקת הבנייה תביא לחסכון של 2,470 מיליון ש"ח, שנובע בעיקר מאי הצורך לעמוד בהתחייבות הממשלה לרכוש מהחברות את הדירות שהיו אמורות להיבנות ואשר לא יצליחו למכור. ההוצאות הצפויות, בגין הפסקת בנייתן של כ-9,300 דירות שלגביהן נחתמו חוזים, הוערכו בכ-280 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה, כי ההערכה בדבר סכום החיסכון הצפוי נשענה על הנחות לא מספיק מבוססות.

ההנחה ביסוד ההערכה היתה שהקבלנים לא יצליחו למכור אפילו חלק מהדירות בשוק החופשי, ולפיכך יממשו את התחייבות הממשלה לרוכשן. עוד עולה מבדיקת ההערכה האמורה, כי ערך הדירות שיירכשו לא נלקח כלל בחשבון. ממילא ההערכה לא הציגה חלופות להפסקת בנייה, כגון - השלמת הבנייה של דירות מסוימות באתרים מסוימים ומכירתן במחיר זול יותר. הצורך בהצגת חלופות חשוב לפחות באותה מידה, באותם מקרים שבהם הוחלט לשלם לחברות מעבר להחזר הוצאות.

2. באוגוסט 1992 מינו השרים צוות שיקבע את הסכומים שתשלם הממשלה בשל הפסקת הבנייה לחברות ולקבלנים הפועלים על פי חוזים חתומים. ואלה חברי הצוות: סגן החשב הכללי - יושב ראש, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, סגן מנהל מינהל התכנון וההנדסה במשרד הבינוי והשיכון, ומנהל (בפועל) אגף נכסים ודיור, במשרד הבינוי והשיכון.

מן הנתונים שמסרו המשרדים עולה, ש-42 חברות בנייה וקבלנים הגישו לממשלה תביעות על יותר מ-1 מיליארד ש"ח עבור הפסקת בנייתן של כ-7,000 דירות שהקמתן טרם החלה ושל כ-2,000 דירות שהגיעו עד שלב גמר יציקת רצפה ראשונה. התביעות כללו לא רק דרישות להחזר הוצאות, אלא גם לפיצוי על אבדן רווח מהפרוייקטים, על תמריצים שהובטחו ועל התחייבויות רכישה שנתנו גיבוי כספי לפרוייקט.

3. המשא ומתן עם החברות התנהל על פי העקרון, שנקבע כאמור - והתואם לכאורה את הנאמר בהסכמים - כי התשלום יבוצע על בסיס ההוצאות שנגרמו לחברות. אולם, עם כמה חברות הגיעו המשרדים להסכמים אשר העניקו להן הטבות מעבר להחזר הוצאות.

אמנם, מבחינת דיני החוזים, אין מניעה לתת לצד שכנגד (חברות הבנייה) יותר מהמתחייב מהחוזה, אך בענייננו קובע השיקול הציבורי וכלל המינהל התקין, המחייב יחס שוויוני לשווים. לכן, מן הראוי היה, לדעת מבקר המדינה, שכל סטייה מן העקרון שקבעו לעצמם המשרדים תהיה סבירה ומנומקת.

הסדרים עם חברות

עד נובמבר 1992 הושגו הסכמים עם חמש חברות: משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הטיפול בארבע מן החברות. להלן ממצאים:

הסדר עם חברה א' וחברה ב'

1. חברה א' חתמה עם המשרד, באפריל 1992, חוזים לבניית 586 דירות בשני יישובים. במסגרת ההחלטות על הפסקת הבנייה - בסיכום דיון שהיה בלשכת ראש הממשלה ב-27.7.92 - נקבע, שחברה ב' שהוגדרה כחברה "זרה", לא תבנה כמתוכנן, אלא תקים מספר דירות באזור מבוקש כפי שיוסכם עמה, והממשלה תתן לה התחייבות רכישה של עד 50% ממספר הדירות שייבנו וכן תמריצים, בהתאם לנאמר בחוזים שבוטלו.

ב-21.9.92 חתמו מנכ"ל המשרד, הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג חברה א' על סיכום דברים, ולפיו יבנו חברה א' וחברה ב' בשנת 1992, 588 דירות. השטח הממוצע של הדירות יהיה על פי תכנית בניין ערים (תב"ע) של האזור, דהיינו - כ-110 מ"ר לדירה במבנים של 6 - 12 קומות; הממשלה תתן התחייבות לרכישת 50% מהדירות שייבנו, על פי מחירון המשרד לשנת 1992, נוסף על תמריצים בגין כל הדירות לפי פרוגרמת 1991; התשלומים בגין הקרקע ועלות הפיתוח יחולו על החברה לפי המקובל באותו אזור. עוד סוכם, כי חברות א' ו-ב' יותירו על הקצאה של 900 דירות נוספות, שנועדו להיבנות בשנת 1993, ועל הזכות לקבל התחייבות רכישה בגינן. חברות א' ו-ב' יותירו על כל טענה או תביעה כלפי הממשלה בשל כל הבטחות, סיכומים והסכמות קודמים, למעט החזר הוצאות שהיו להן בגין החוזים החתומים שחלו על דירות שהיו אמורות להיבנות.

עוד נקבע בסיכום, כי אם בשנת 1994 תהיה בנייה ציבורית למגורים ביוזמת הממשלה, יהיו חברה א' וחברה ב' זכאיות לבנות 400 דירות במסגרת בנייה זו, אך לא יהיו זכאיות להתחייבות רכישה או לתמריצים כלשהם.

השוואת סיכום זה, מספטמבר 1992, לסיכום הדיון שהיה בלשכת ראש הממשלה ביולי אותה שנה, מעלה, כי מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים (לדברי משרד האוצר, באישור טלפוני של שר האוצר), התחייבו, לכאורה, על יותר ממה שנקבע בסיכום מיולי, כמפורט להלן:

(א) על פי הסיכום מספטמבר 1992, תבנה החברה 588 דירות, בשטח ממוצע של 110 מ"ר כל אחת, כלומר שטח הבנייה הכולל הוא 64,680 מ"ר. על פי החוזים לבניית 586 דירות מאפריל 1992, שאותם אמורה החברה להמיר בבנייה המוצעת, היא היתה רשאית לבנות דירות במספר דומה אך בשטח של עד 95 מ"ר בלבד כל אחת, שהם 55,670 מ"ר לכל הפרויקט ואילו התחייבות הרכישה שנתנה לה המדינה התבססה על דירות של 73 מ"ר, ובסך הכל 42,778 מ"ר. משמעות הדבר, שבעקבות הסיכום מספטמבר 1992 היא זכאית להגדלת שטח הבנייה באזור מבוקש לפחות ב-16%, בהשוואה לחוזים מאפריל 1992.

(ב) כאמור, סיכום הדברים מספטמבר 1992 כולל התחייבות מותנית לבניית 400 דירות נוספות על אלה שבפרוגרמת הבנייה לשנת 1994; התחייבות זו לא באה לידי ביטוי בסיכום הדיון מיולי אותה שנה, האמור לעיל.

(ג) סיכום הדיון ביולי 1992, דן בחברה א' בלבד, ואילו סיכום הדברים בספטמבר 1992 דן בחברה א' וחברה ב', שהיתה קבלן משנה של חברה ב' ולא היתה כלל צד לחוזה.

2. ב-1.11.92 פנו מנכ"ל המשרד וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר לממ"י בבקשה שיקצה לחברה א' קרקע בלא מכרז, בתמורה לחוזים עמה מאפריל 1992, שבוטלו בסיכום מספטמבר 1992. משרד מבקר המדינה העיר, כי לא נמצא שנאמד מראש סכום הפיצוי המגיע לחברה עקב הפסקת הבנייה, ולא נשקלו זו מול זו החלופות של תשלום בכסף לעומת הקצאת קרקע.

הנושא של המרת קרקע בתור פיצוי על ביטול התקשרות בחוזה בנייה בקשר לעניינה של חברה א', נדון במועצת מקרקעי ישראל בסוף נובמבר 1992. במועצה הובעה הסתייגות מכך שהנושא הובא בצורה פרטנית, בלי שהוצגו למועצה עקרונות שעוגנו בהסדרים עם חברות הבנייה. לדברי חברים במועצה, הסדר עם חברה אחת עלול לשמש תקדים לחברות אחרות, או לעורר טענות על קיפוחן.

במהלך הדיון מסר יו"ר המועצה, כי היועצת המשפטית של משרד האוצר מתנגדת להצעת ההסדר עם חברה א'. כן הועלתה במהלך הדיון טענה, כי מחירי הקרקע שהושגו במכרזים באזור שלגביו הוסכם שהחברה תבנה היו גבוהים מהערכת השמאי. מכאן, שההיענות לבקשה תקנה לחברה הטבה, שאת שוויה קשה לאמוד³.

בעקבות ההסתייגות שהובעה במועצה, הוחלט להכין מסמך עקרונות בעניין ההסדרים עם הקבלנים ולדחות את הדיון בבקשה. בדצמבר 1993 קויים דיון נוסף שבו הועלו, בין היתר, גם הסתייגויות משרד מבקר המדינה מן ההסדרים שהוצעו. במארכ 1993, לאחר הביקורת, הודיע מנהל מ"י, כי נושא הקצאת קרקעות בלא מכרז לחברות א', ג', ו-ד' "ירד מן הפרק".

עוד בדוח שנתי 42 (עמ' 176) ציינה מבקר המדינה, כי במרכז הארץ מתחרות החברות המשכנות גם בבנייה הפרטית וכי מתן הטבות לחברות משכנות בלבד, לרבות הקצאת קרקעות מדינה במרכז הארץ רק להן, פגע בעקרון התחרות החופשית באזור זה.

3. נמצא, שחברה א', שהיא חברה ישראלית צירפה לתביעתה הסכם בינה לבין חברה ב', שהיא חברה זרה, מיולי 1991, שלפיו תקבל חברה ב' 89% ממחיר המכירה של הדירות ו-70% מסכום התמריצים לזירוז הבנייה. על ליקויים שנמצאו בהליך קביעת חברה ב' כחברה משכנת, ראה דוח שנתי 42 (עמ' 180) בפרק "חברות משכנות וסדרי הפעלתן".

4. בתשובה להערות משרד מבקר המדינה, הודיע המשרד, כי, כאמור, הותוותה מדיניות מיוחדת בעניין הפיזיו על הפסקות הבנייה שנכפו על שתי חברות "זרות": חברה א', שחתמה על הסכם עם קבלן משנה זר - חברה ב'; וחברה ד' שהיא שותפות בין חברה ג' לחברות זרות. לדברי המשרד, מדיניות זו נקוטה בשל ההיבט הפוליטי הבין-לאומי והתוצאות שיש להפסקת הבנייה על היחסים בין ישראל לממשלה זרה; משום כך הונחו צוותי המשרדים הנוגעים בדבר לשאת ולתת עם החברות כדי להגיע לפתרון מוסכם בעניין הפסקת הבנייה. משרד האוצר הסביר בתשובתו, כי הסיכום עם חברה ב' אכן קובע, כי לבד ממתן האפשרות לבנות באזור מבוקש, ינתן גם החזר הוצאות בפועל, אולם, לדעת משרד האוצר, יש להבחין בין החזר הוצאות לחברה שעבודתה הופסקה לחלוטין לבין החזר הוצאות שוליות לחברה שקיבלה פרויקט חלופי, משום שמרבית ההוצאות שהיא הוציאה יכולות לשמש אותה בביצוע הפרויקט החלופי ואין צורך לפצותה בגינן. כן ציין משרד האוצר, כי לממשלה אין אמנם הסכם ישיר עם חברה ב', אולם ההסדר המיוחד עם חברה א' נעוץ בעובדה שזו מסרה את העבודות לביצוע לחברה ב', שהיא חברה זרה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הסבירות שהחברה תקבל את הקרקע במחיר נמוך ממחיר השוק היא גבוהה וכי עצם הענקת קרקע בלא מכרז באזור מבוקש מהווה הטבה, משום שבדרך זו נמנעת מהקבלן אי הוודאות לגבי סיכויי זכייתו במכרז. דרך זו של הקצאת קרקע גם אינה מאפשרת למשרדים, לממשלה, לכנסת ולציבור ידיעה, מה העלות של ההחלטה על הפסקת הבנייה

³ בדוח שנתי 42, בפרק "חברות משכנות וסדרי הפעלתן" (עמ' 176), העירה מבקר המדינה כלהלן: "... בביקורת נמצא שבאזור ראשון לציון הוקצתה קרקע לחברות המשכנות בלא מכרז, והן שילמו למינהל מקרקעי ישראל בתמורה - לפי עסקאות שאושרו בדצמבר 1990 - כ-13,000 ש"ח בממוצע לדירה. לעומת זאת במכרזים שקיים המינהל, באותו אזור ובאותו מועד, שילמו קבלנים אחרים, שזכו במכרזים, בין 12,000 ש"ח ל-45,000 ש"ח לדירה, כלומר מחיר ממוצע העולה לאין ערוך על המחיר ששילמה חברה משכנת. בכך גלומה הטבה ניכרת לחברות המשכנות, שמגדילות את רווחיהן". בעניין דומה, "העברת זכויות בקרקע לחברות בנייה בירושלים", העירה מבקר המדינה עוד בדוח שנתי 40 (עמ' 142), כלהלן: "... לפי נתוני מ"י (מינהל מקרקעי ישראל), היו המחירים שהשיג לקרקע שהציע לציבור במכרזים פומביים, גבוהים באורח משמעותי מהערכתו של השמאי הממשלתי. שתי חלקות סמוכות לקרקע הנדונה אשר הוצעו לציבור במכרזים פומביים נמכרו במחיר הגבוה בכ-30% מהערכתו של השמאי הממשלתי". בדוח שנתי 38 (עמ' 106 - 114) דיווח מבקר המדינה, כי נבדקו 31 מכרזים שפרסם מ"י להקצאת קרקע לבנייה למגורים, ונמצא כי ב-28 מהם הושג מחיר גבוה ב-30% - 90% מהערכת השמאי הממשלתי, וב-3 מכרזים הושג מחיר הוזהר להערכת השמאי.

ותוצאותיה. כאמור לעיל, הודיע מנהל ממ"י, כי נושא הקצאת קרקעות בלא מכרז לחברות א, ג, ו-ד' "ירד מן הפרק".

הסדר עם חברה ג'

1. ב-1.9.92 הוחלט בלשכת מנכ"ל המשרד לבטל חוזה שנחתם עם חברה ג' לבנייתן באתר בנייה מסוים של 184 דירות אשר טרם הוחל בבנייתן.

2. בתחילת אוקטובר 1992 הגיעו סגן החשב הכללי, סגן הממונה על התקציבים ומנכ"ל המשרד לסיכום בכתב עם חברה ג', שהיא חברה ישראלית, ולפיו היא תבנה 60 דירות באתר בנייה שצפוי בו ביקוש רב לדירות ואשר יוקצה לחברה בלא מכרז ובלא התחייבות רכישה מטעם המדינה; בד בבד תישמר זכותה של החברה לקבל תמריצים אם תביא לסיום מואץ של הבנייה, כפי שנקבע בחוזה הפרוגרמה ל-1992. כן נקבע בסיכום, כי החברה תוכל לבצע, בתיאום עם חברות אחרות הבונות באותו אתר, את כל עבודות הפיתוח באתר, והתמורה תשולם לחברה לפי מחירון המשרד. החברה מצידה הסכימה לוותר על כל טענה או תביעה כלפי הממשלה בגין הסכמים, סיכומים והבטחות קודמות עמה, ובכלל זה בגין ביטול בנייתן של 184 הדירות.

אתר הבנייה החלופי הוא קרקע של ממ"י. לפיכך, הותנה הסיכום בקבלת פטור ממכרז להקצאת הקרקע מאת ממ"י. המשרדים התחייבו לפנות בבקשה למועצת מקרקעי ישראל בעניין זה. כאמור, במשרדים סטו במקרה זה מהעיקרון של החזר הוצאות גרידא בהבטיחה לחברה ג' פרויקט לבנייה על קרקע באזור מבוקש, בלא מכרז (בדבר דחיית הבקשה על ידי ממ"י, ראה לעיל).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הסביר משרד האוצר כי חברה ג' היתה שותפה בחברה ד' (שהוגדרה בדיון בלשכת ראש הממשלה כחברה זרה ולכן נכללה במסגרת הטיפול בחברות "זרות"). עם חברה ד' הגיעה המדינה להסדר בנייה באתר אחר, שממנו צפוי למדינה חיסכון של כ-100 מיליון ש"ח. מאחר שחברה ג' היתנתה את הסכמתה להסדר עם חברה ד' בחתימה על ההסכם האמור, יש לחשב את החיסכון למדינה כנובע משני ההסכמים. יצוין כי בתחשיב מאוחר יותר, שהכין משרד האוצר לאחר חתימת הסיכום, נקבע, שהחיסכון הצפוי מהסיכום עם חברה ד' הוא 22.3 מיליון ש"ח בלבד. אולם הביקורת העלתה, כי שני התחשיבים לא הביאו בחשבון את ערך הדירות אם הממשלה היתה נאלצת לרוכשן, ולפיכך חישוב סכום החיסכון לקה בהערכת יתר.

הסדר עם חברה ה'

1. ביולי 1992 היו בידי חברה ה', שהיא חברה ישראלית, חוזים לבניית 842 דירות ביישוב מסוים. חוזה נוסף, לבניית 358 דירות באותו יישוב, הוחלט לבטל עוד במאסר 1992.

2. בסיכום דיון מיום 26.7.92 (להלן - סיכום יולי), בין שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, נקבע, בין היתר, כי חברה ה' לא תבנה 268 דירות, שטרם הוחל בבנייתן; ואולם החברה תוכל לבנות דירות אלה אם תוותר על התחייבות הממשלה לרכוש אותן. כעבור יומיים הוציא המשרד הוראה להפסקת בנייתן של 221 דירות בלבד, משום שנקבע כי רק אותן לא התחילה החברה לבנות.

3. ב-27.9.92 נחתם הסכם בין סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון ונציג חברה ה'. במבוא להסכם צוין, כי החברה אמורה לבנות 800 דירות במסגרת פרוגרמת הבנייה של המשרד ב-100% התחייבות רכישה וכי הסכם זה נעשה במסגרת המאמצים של המשרד ומשרד האוצר להקטין את מימושי התחייבות הרכישה.

על פי ההסכם, תבוטל ההתחייבות לרכוש את 800 הדירות; בתוך שלושה חודשים ממועד החתימה על ההסכם יאושר לחברה לבנות עוד 200 דירות - מתוך 400 הדירות הנוספות שהוקצו לה בעבר, ואשר בנייתן, לפי מסמכי המשרד, בוטלה עוד לפני שהוחלט על הפסקת הבנייה. בסך הכל תבנה אפוא החברה 1,000 דירות.

להלן עיקרי התנאים שסוכמו בעניין בנייתן של 1,000 הדירות:

... א. הנחה בפיתוח - 50%, ותשלום עבור הקרקע כפי שנהוג בממ"י ביום חתימת ההסכם של החברה עם ממ"י.

ב. כל יח"ד שתגיע לשלב 18⁴ (למבנה שלם) תזוכה במענק בסך 22.000 ש"ח כשהוא צמוד ב-80% למדד תשומות הבנייה שיפורסם ב-15/9/92 כל זאת בתוך תקופה של ארבע שנים מיום חתימת סיכום זה, ובתנאי שהדירות יגיעו לשלב 08⁵ בתוך תקופה זו (ללא קשר למשך זמן הבניה) ...

... החברה רשאית לבנות דירות בגדלים כפי יראה לה ובמסגרת תכנית בניין ערים מאושרת כחוק
"..."

4. מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין סיכום יולי, לבין ההסכם שנחתם עם חברה ה' כעבור חודשיים עולה, כי ההסכם מקנה לחברה הטבות מעבר למה שנקבע לגבי כלל החברות.

על פי חוזה הפרוגרמה המקורי, היתה החברה זכאית לתמריץ בגין זרוז הבנייה של דירות הנקובות בחוזה, בסכומים שבין 4,000 ש"ח לדירה, אם תיבנה במשך 15 חודשים, לבין 30,000 ש"ח לדירה, אם תיבנה במשך 7 חודשים. לעומת זאת, לפי ההסכם החדש, ישולם, על פי חישובי משרד מבקר המדינה, מענק בסכום של כ-16 מיליון ש"ח לפחות, כל זאת - ללא קשר למשך זמן הבנייה. העלות הנוספת לממשלה בתחום זה שווה להפרש שבין סכום המענק, לבין התמריץ שהיה משולם על פי ההסכם הקודם אשר לפי חישובי משרד האוצר מגיע לכששה מיליון שקלים ולפי חישובי משרד הבינוי והשיכון לכתשעה מיליון שקלים. על פי חוק התקציב לשנת 1992 והחלטת הממשלה, תמריצים לחברות הבנייה ישולמו מתקציב המדינה רק לפי קצב התקדמות מזורז של הבנייה, כאמור לעיל. בנובמבר 1992, אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת הרשאה להוצאה להוראה תקציבית חדשה בשם "פיצויים לקבלנים בגין הפסקת בנייה". לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לפתוח פרט תקציבי נפרד למטרת מענקים המשולמים לחברות שלא הפסיקו את הבנייה, בתמורה לביטול התחייבות הרכישה, תוך מתן דברי הסבר הולמים להסכם.

5. מתשובת משרד האוצר עולה, כי ערב חתימת ההסכם עם החברה היו 1,500 דירות בידי הממשלה עם צפי לעוד 700 דירות שירכשו על ידה.

הביקורת העלתה, כי עד ל-20.9.92, דהיינו שבוע לפני חתימת ההסכם, מכרה חברה ה' 258 דירות, ואילו מספר הדירות שהגיעו לשלב גמר בנייה היה אז 96 בלבד, משמע שרוב הדירות נמכרו עוד בשלבי בנייה פחות מתקדמים, והדבר מצביע לכאורה על ביקוש לאותן דירות. מהיבט זה עולה השאלה מה ראו המשרדים צורך לערוך אותו הסכם. סגן הממונה על אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נתונים אלה לא הוצגו לפניו, ולא היו ידועים לו בעת חתימת ההסכם עם החברה.

6. על פי הסברו של משרד האוצר, מספר הדירות שהחברה החלה לבנות עד יולי 1992, הגיע ל-600. מכאן שההסכם היה שונה מהחלטת השרים שהתרכזה בהפסקת חוזי הבנייה של דירות שבנייתן טרם החלה (למעט באזור י"ע). לא זו בלבד שההסכם הקנה לחברה הטבות ניכרות, אלא שהדגש הועבר מהחזר הוצאות לגבי 221 הדירות שטרם הוחל בבנייתן, ל-1,000 דירות, כולל 600 דירות שבמועד ההסכם כבר הוחל בבנייתן. משרד האוצר הודיע בתשובתו, כי עיקרי הדברים הכלולים בהסכם סוכמו עוד קודם לחתימתו, בלשכת שר הבינוי והשיכון, במסמך בחתימת מנכ"ל המשרד ונציג החברה וכי שר הבינוי והשיכון דיווח על כך לשר האוצר ושר האוצר לא התנגד. לדעת מבקר המדינה, אין בכך כדי להסביר את הליקויים שהועלו, ובמיוחד את העובדה שהטבות שניתנו לחברה ה' חרגו ממה שנקבע לגבי כלל החברות.

⁴גמר שלד.

⁵גמר חפירת יסודות.

יצויין, כי חברה ה' נמנית עם החברות שהמשרד המליץ להקצות להן קרקע בלא מכרז, ואשר אוזכרו בדוח שנתי 42 (עמ' 183 - 193) בפרק "הקצאת קרקעות לבניית דירות, באמצעות משא ומתן" (קרויה שם חברה א').

מכל האמור לעיל עולה, כי חברה ה' מכרה דירות בהיקף ניכר עוד לפני חתימת ההסכם בינה לבין הממשלה. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לבדוק היטב את הצורך בחתימה על הסכם המעניק הטבות ניכרות לחברה, בפרט כאשר החלטת הממשלה, כפי שזו השתקפה בהחלטת השרים, היתה להתרכז בהפסקת חוזי הבנייה של דירות שטרם הוחל בבנייתן (למעט באזור י"ע). עד למועד הביקורת, לא מימש המשרד את ההסכם, והחברה תבעה את המשרד לדין על אי מימושו.



ההחלטה על הפסקת הבנייה היתה רבת משמעות מכמה בחינות: פרוגרמת הבנייה של המשרד והתפרוסת שלה בארץ; השפעתה על ענף הבנייה ועל הפחתת תקציבים; והשפעתה על הקצאת אמצעים לצרכים מסוימים ולחבלי ארץ מסוימים, והפנייתם לצרכים אחרים. דווקא משום כך, שומה היה, לדעת מבקר המדינה, להקדים לגיבוש עבודת הכנה ראויה, ולהקפיד על תהליך מתאים עובר לקבלת ההחלטה.

ממצאי הביקורת מצביעים שההערכה בדבר סכום החיסכון הצפוי מהפסקת הבנייה נשענה על הנחה לא מספיק מבוססת, שהקבלנים לא יצליחו למכור אפילו חלק מהדירות שייבנו ועל כן ידרשו מהממשלה לממש את התחייבותה לרכישת כולן. עוד עולה מביקורת ההערכה האמורה, כי ערך הדירות שיירכשו לא נלקח כלל בחשבון.

אשר להסדרים שנעשו, עד למועד הביקורת, עם כמה מן החברות שבנייתן בוטלה, הועלה, כי הובטח להן פטור ממכרז לרכישת קרקע חלופית באזורים שהביקוש לדירות בהם רב בניגוד לעקרונות מקובלים שקרקעות מוכרים במכרז.

העקרון שנקבע, להפסיק את הבנייה כנגד תשלום היציאות (ההוצאות בפועל) לכאורה תואם את הנאמר בהסכם, אם הביטול הוא "מסיבה שלטונית". לדעת מבקר המדינה, מן הראוי להקפיד על פיצוי אחיד ושוויוני, כגון החזר הוצאות בפועל. פיצוי על ידי החכרת קרקע באזור מבוקש, שלא באמצעות מכרז, אינו עומד בעקרון זה. עקרון השוויוניות מחייב לא להפלות בין החברות ומכאן הצורך, מבחינה ציבורית, לנמק כל חריגה, זאת כדי שיובן שבמקרה שבו נעשתה החריגה, אין מדובר באפליה בין שווים, אלא באבחנה בין לא שווים.

מנהל ממ"י, הודיע לאחר הביקורת, כאמור, כי נושא הקצאת הקרקעות לחברות א', ג' ו-ד' "ירד מן הפרק". מכל מקום, ההטבות הנוספות שהובטחו לחברות, במסגרת ההסדרים שהושגו אתן, עלולות להקשות על המשא ומתן עם חברות אחרות ועלולות להגדיל את ההוצאות. לדעת מבקר המדינה, אם המשרדים היו בדעה שהיו סיבות סבירות לחרוג מן הכלל של החזר הוצאות, כי אז יהא מקום לבדוק, אם עדיין לא נבדק, אם לא עדיף להשלים את בניית אותן דירות.

כדי להבטיח את ביצועה המלא של החלטת הממשלה "לאור הצמצום בהיקפי העלייה ושינוי סדרי העדיפויות במשק, לעניין צמצום הבנייה במקומות בהם נוצרו עודפי דירות והקטנת ההוצאה התקציבית הנובעת מבנייה זו", וכדי להפיק ממנה את מירב התועלת, שומה היה לבחון בזירות רבה את התחשיבים שעמדו ביסודה, לגבי כל פרוייקט שלגביו הוחלט להחילה, הן מבחינת התועלת הצפויה והן מבחינת עלותה למדינה.

קרן איזון לדמי מים

ריכוז ממצאים

עלות ההפקה של המים והספקתם שונה באזורים השונים בארץ עקב נתונים גיאוגרפיים וטופוגרפיים, כגון: עומק הבארות והאנרגיה הנדרשת לדחיפת המים עד למקום אגירתם. כדי להקטין את ההפרשים שבין דמי המים באזורי הארץ השונים, משלמת קרן האיזון לדמי מים הענקות למפיקים ולספקים של מים שעלות הפקתם והספקתם גבוהה. היטל האיזון חל על ספקים ומפיקים ושיעורו קבוע בתקנות, בהתחשב בעלות המים. ספק רשאי לגבות מצרכן, יחד עם דמי המים, את סכום היטל האיזון.

תשלום מיוחד מוטל על מפיק או ספק שסיפק מים בכמות גדולה מן הכמות המותרת להספקה על פי הרישיון. ספק שהוטל עליו תשלום מיוחד רשאי, באישור נציב המים, לגבות את סכום התשלום, כולו או מקצתו, מהצרכן שצרך את כמות המים האמורה. היטל האיזון והתשלום המיוחד נכנסים לקרן האיזון. ההענקות באות מקרן האיזון ומתקציב המדינה.

בשנת 1990 חל קיצוץ בשיעור של 12% בכמות המים המוקצית לצריכה ביתית. את התשלום המיוחד המגיע לה ממקורות, חברת מים בע"מ (להלן - מקורות), בגין צריכה ביתית חישבה נציבות המים בלי להתחשב בקיצוץ האמור. עקב כך חויבה מקורות, על פי אומדן, בכ-25 מיליון ש"ח פחות מהנדרש.

תעריף המים לשימוש חקלאי לצרכני מקורות בשנים 1989 - 1991 בעבור חריגה בצריכת מים בשיעור של יותר מ-30% מהכמות המוקצית ברישיון ההפקה, לא כלל סכום בגין תשלום מיוחד. עקב כך לא חויבה מקורות בתשלום מיוחד על חריגה זו. אי גביית תשלום מיוחד לשנת 1990 בלבד הגיעה לכ-9 מיליון ש"ח.

נציבות המים אינה מחשבת את ההענקות לחברת מקורות על פי ההוראות שבתקנות. למעשה, נציבות המים מכסה את הפער שבין הוצאותיה של מקורות על הפקת המים לבין הכנסותיה ממכירתם.

קרן האיזון גובה באיחור ניכר חובות בגין היטל איזון ותשלום מיוחד. עד לאחרונה לא היו החובות צמודים למדד ולא נשאו ריבית. משום כך נגרמו לקרן האיזון הפסדים כלכליים ניכרים.

בשנים 1991 ו-1992 חל איחור של חודשים אחדים בפרסום התקנות בדבר שיעור היטל האיזון וכן בהוצאת רישיונות ההפקה. עד למועד שבו ניתנו רישיונות ההפקה, הופקו וסופקו מים בניגוד לחוק המים. איחור בהוצאת רישיונות ההפקה גרם לפיגור בחיוב ובגבייה של היטל האיזון.

תקציב הכנסות התפעוליות של קרן האיזון לא כלל אומדן של הכנסות מתשלום מיוחד במיליוני שקלים.

עתודות קרן האיזון לא חושבו בהתאם להוראות חוק המים.

תקנות המים מאפשרות למפיקים ולספקי המים להקים, באישור נציבות המים, קרן לחידוש מערכות להפקת מים ולהספקתם. כספי הקרן מתנהלים במוסד כספי. אגודות המים שהקימו קרנות חידוש, אמורות להעביר לקרנות אלה כספי השתתפות משלהן. אגודות מים מסוימת, שהקימה קרן כאמור, לא העבירה את כספי השתתפותה בקרן. הקרן הזאת מנוהלת בלא פיקוח של נציבות המים.



1. על פי חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), מקורות המים שבמדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ. שר החקלאות (להלן - השר) ממונה על ביצוע החוק. מכוח החוק מונתה מועצת המים, שחובה להיוועץ בה בהפעלת סמכויות שונות לפי החוק. מדיניות משק המים מבוצעת באמצעות נציבות המים בראשות נציב המים.

בחוק נקבע, שאדם יפיק ויספק מים רק על פי רישיון מאת נציב המים (להלן - רישיון ההפקה), שבו תיקבע כמות המים שבעל הרישיון רשאי להפיק ולספק במשך שנה. האגף להקצאה ולרישוי (להלן - האגף) שבנציבות המים מטפל במתן רישיון ההפקה, לרבות קביעת הצרכנים של הספק והתנאים שלפיהם מסופקים להם מים. עוד עוסק האגף במעקב אחר הפקת המים ובפיקוח על הספקתם על פי תנאי רישיון ההפקה.

נציב המים רשאי להטיל על מפיק או ספק תשלום מיוחד, בשיעורים שייקבעו בתקנות, אם הפיק או סיפק מים בכמות גדולה מזו שנקבעה ברישיון ההפקה. ספק שהוטל עליו תשלום מיוחד, רשאי, באישור נציב המים, לגבות את סכום התשלום, כולו או מקצתו, מהצרכן שצרך את כמות המים האמורה. הנציב לא ייתן את האישור אלא לאחר שנתן הזדמנות לצרכן להביא לפניו את טענותיו.

2. יש הבדלים בעלות ההפקה של המים והספקתם באזורים שונים בארץ, עקב נתונים גיאוגרפיים וטופוגרפיים, כגון: עומק הבארות והאנרגיה הנדרשת לדחיפת המים עד למקום אגירתם. כדי להקטין את ההפרשים בין דמי המים באזורי הארץ השונים, הוקמה על פי החוק קרן איוון לדמי מים (להלן - קרן האיוון), הנותנת הענקות למפעלי מים שבהם עלות ההפקה של מים גבוהה מסכום מסוים, שנקבע מדי פעם בתקנות, וגובה היטל איוון ממפעלי מים שעלות ההפקה בהם נמוכה מסכום זה. עוד עוסקת קרן האיוון בגביית התשלום המיוחד ממפיקים ומספקים שחרגו מתנאי רישיון ההפקה שניתן להם. קרן האיוון היא תאגיד המנוהל בידי נציב המים.

אמצעי קרן האיוון באים מהקצבות מתקציב המדינה, מהיטל איוון, מהתשלום המיוחד ומריבית על פיקדונות. ממקורות אלה משלמת הקרן את ההענקות למפיקי מים ולספקי מים ומכסה את הוצאותיה הארגוניות. הדוחות הכספיים של קרן האיוון מבוקרים בידי רואה חשבון.

קרן האיוון פועלת בזיקה לכמה יחידות בנציבות המים: הלשכה הכלכלית, העוסקת בין היתר בבדיקתן ובאישורן של בקשות לפטור מהיטל איוון ובחישוב סכומי הענקות למפיקים ולספקים של מים; האגף, העוסק בהוצאת רישיונות הפקה שנתיים למפיקים ולספקים של מים, במעקב אחרי הפקת המים ופיקוח על הספקתם, ובחישוב התשלום המיוחד המוטל על מי שחרגו מתנאי הרישיון; והלשכה המשפטית המטפלת בכל הנוגע להיבט המשפטי של פעולות קרן האיוון.

בתקופה אפריל - אוקטובר 1992 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בקרן האיוון ובנציבות המים. הביקורת התרכזה בהתחשבות עם מקורות, חברת מים בע"מ (מקורות), בעניין תשלום הענקות לשנת 1988, השנה האחרונה שלגביה נעשתה התחשבות סופית בין מקורות לבין נציבות המים; בסדרי החישוב של הטלת תשלום מיוחד וגבייתו ממקורות בשנת 1990, ובדרכי החיוב והגבייה של היטל האיוון. בעניין ביקורת קודמת בנושא, ראה דוח שנתי 34 (עמ' 314) וכן דוח על ניהול משק המים בישראל שפורסם בשנת 1990.

תקציב, הכנסות והוצאות

1. מדי שנה בשנה מגישה קרן האיוון לאישור משרד האוצר את תקציבה התפעולי בגין הכנסותיה והוצאותיה. משרד מבקר המדינה בדק את תקציבי קרן האיוון לשנים 1989 - 1990 והשווה אותם להכנסות ולהוצאות בפועל, והעלה את הממצאים האלה: התקציב התפעולי אינו כולל בתוכו הוצאות

הנהלה וכלליות; תקציב הנהלה וכלליות (בהיקף של מאות אלפי ש"ח) מוגש בנפרד, ולכאורה אין כנגדו מקורות למימנו; תקציב ההכנסות התפעוליות אינו כולל אומדן של הכנסות מתשלום מיוחד. מדובר בסכומים ניכרים של עשרות מיליוני ש"ח.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בנדון, הגישה קרן האיוון לאישור משרד האוצר תקציב לשנת 1993, הכולל את כל ההכנסות וההוצאות, לרבות ההוצאות המינהליות שלה.

בראשית ינואר 1993 פורסם ברשומות חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993. נאמר בו, בין היתר:

(א) "... סך כל ההענקות שישולמו מתוך קרן האיוון בשנת כספים אחת לא יעלה על סך כל הכנסות הקרן מהיטל איוון, מתשלום מיוחד ומסכומים שיועברו מתקציב המדינה, אם נקבעו סכומים כאלה, והכל לפי הקבוע בתקציבה המאושר של הקרן לאותה שנת כספים".

(ב) "כל כספי קרן האיוון יופקדו אצל החשב הכללי במשרד האוצר, ויחולו על הוצאתם ההוראות החלות על הוצאות מתקציב המדינה".

2. בחוק המים נקבע, ששר החקלאות רשאי, לאחר התייעצות עם מועצת המים, ליצור מכספי קרן האיוון עתודות לאיוון רב-שנתי של דמי מים, ובלבד שלא יופרש למטרה זו סכום בשיעור של יותר מ-10% מהכנסות קרן האיוון בכל שנת כספים, וששיעורם של כלל סכומי העתודות האמורות לא יהיה יותר מ-50% מהכנסות קרן האיוון בשנת הכספים הקודמת.

לפי הדוחות הכספיים, יש לקרן האיוון שלוש עתודות: עתודה לכיסוי החזרת היטלים, עתודה לכיסוי תביעות להענקות ועתודה להחזרת תשלום מיוחד.

מניתוח הדוחות הכספיים של קרן האיוון לשנים 1987 - 1990 עולה, שהעתודות האמורות גדלו, במחירים שוטפים, בשיעור ניכר: מכ-40 מיליון ש"ח בתחילת שנת 1987 לכ-146 מיליון ש"ח בסוף שנת 1990, דהיינו - גידול של כ-106 מיליון ש"ח (265%). להלן פרטים על הגידול שחל בכל אחת מהעתודות האמורות: בעתודה לכיסוי החזרת היטלים - מ-3.8 מיליון ש"ח ל-7 מיליון ש"ח (84%); בעתודה לכיסוי תביעות להענקות - מ-21 מיליון ש"ח לכ-89 מיליון ש"ח (325%); ובעתודה להחזרת תשלום מיוחד - מכ-15 מיליון ש"ח ל-50 מיליון ש"ח (235%).

יצוין, שבשנים 1987 - 1990 הגיעו הכנסות קרן האיוון לכ-608 מיליון ש"ח, ולפיכך ההפרשות לעתודות לפי החלופה הראשונה שבחוק (10% מהכנסות קרן האיוון בכל שנת כספים) היו אמורות להגיע לכ-61 מיליון ש"ח, ולא ל-106 מיליון ש"ח כאמור, דהיינו הופרשה הפרשת יתר של כ-45 מיליון ש"ח; בשנת הכספים 1989 הגיעו הכנסות קרן האיוון לפי החלופה השנייה (50% מהכנסות קרן האיוון בשנת הכספים הקודמת), לכ-232 מיליון ש"ח. העתודות היו אמורות להגיע לכ-116 מיליון ש"ח, ולא ל-146 מיליון ש"ח כאמור. פירוש הדבר, שהצבירה היתה גדולה מהסכום המותר בכ-30 מיליון ש"ח. לדעת מבקר המדינה, יש להציג בדוחות הכספיים את הפרשות היתר בעתודות האמורות כעודף ייעודי.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, תיקנה קרן האיוון את הדוחות הכספיים ליום 31.12.91 (הדוחות המתוקנים פורסמו בספטמבר 1992): סכום העתודות שנקבע היה כ-73 מיליון ש"ח וסכום העודפים ליעוד - כ-39.5 מיליון ש"ח. בעניין זה, ראה לעיל חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993.

היטל איוון

תקנות המים (קרן האיוון), התשכ"ו-1965, קובעות, כי תשלומי היטל האיוון ייעשו, בשיעורים שווים אחת לחודשיים - על פי דרישת תשלום כללית שתישלח בתחילת שנת הכספים ויחלו בחודש

שצוין בדרישת התשלום. חשבון סופי ייערך לאחר סוף שנת הכספים. בתחילת כל שנת כספים אמור האגף לחדש את רישיונות ההפקה של מפיקי מים וספקי מים. ברישיון נקבעים: המכסה הכוללת של המים שהמפיק או הספק רשאים להפיק או לספק; צרכני המים הקשורים אליו; וכן מכסות המים לפי מטרות הצריכה, לכל צרכן בנפרד. על פי התקנות האמורות ועל בסיס כמויות המים שהוקצבו ברישיונות ההפקה, שולחת קרן האיוון אל המפיקים והספקים דרישות תשלום תקופתיות של היטל האיוון. כאמור, חיובם נעשה כדי לאפשר לקרן האיוון לקבל הכנסות באופן שוטף, עד שייערכו החשבונות הסופיים לאחר סוף שנת הכספים, בהתבסס על ההפקה וההספקה בפועל בכל השנה, בהתאם לדיווחי האגף.

הביקורת העלתה, שבשנים 1991 ו-1992 חל איחור של כמה חודשים בפרסום תקנות המים בדבר שיעורי היטל האיוון וכן בהוצאת רישיונות ההפקה בידי האגף; הדבר גרם לפיגור גם בחיוב ובגבייה של היטל האיוון.

עד למועד שבו ניתנו רישיונות ההפקה, הופקו וסופקו המים בניגוד לחוק המים, הקובע, שלא יפיק אדם מים ממקור מים, בין לצריכה עצמית ובין להספקה לאחרים, ולא יספק מים, אלא על פי רישיון מאת נציב המים ובהתאם לתנאי הרישיון. יוצא אפוא, שעד למועד הוצאת רישיונות ההפקה לא היה בידי המפיקים והספקים מידע מדויק על מגבלות הכמויות החלות עליהם, דבר שעלול לגרום לחריגות בכמויות ההפקה וההספקה.

בשנים 1987 - 1991 היה שיעור היטל האיוון על מים שסיפקה מקורות נמוך מהשיעור של היטל האיוון על מים שסיפקו ספקים אחרים.

תקנות המים (היטל האיוון), התשמ"ז-1987, הקובעות את שיעור היטל האיוון, תוקנו במאי 1992 על ידי צו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה) (מחירי מים), התשנ"ב-1992¹. בעקבות התיקון אין עוד הבחנה בין מקורות לבין ספקים אחרים בעניין שיעורי היטל האיוון. נציבות המים רשאית לגבות את היטל האיוון והתשלום המיוחד על ידי שימוש בסמכויותיה לפי פקודת המסים (גבייה).

תשלום מיוחד

כאמור, נציב המים מטיל תשלום מיוחד בעבור הפקה או הספקה של מים בכמות גדולה מן הכמות המותרת ברישיון ההפקה.

בשנים 1986 - 1990 הגיעו החיובים בתשלום המיוחד לכ-254 מיליון ש"ח, ולעומתם בוטלו באותן שנים חיובים בהיקף של כ-144 מיליון ש"ח, כך שהיתרה נטו עמדה על כ-110 מיליון ש"ח. מסכום החוב נטו נגבו עד סוף שנת 1990, כ-23 מיליון ש"ח (21%) בלבד.

חלק מן החיובים של התשלום המיוחד בוטלו בעקבות הגדלה בדיעבד של כמות המים המוקצית ברישיון ההפקה. ביטולים אחרים נעשו לאחר שנבדקו השגותיהם של מפיקים וספקים על חיובים שהוטלו עליהם. יש שביירוים אלה נעשים זמן רב לאחר החיוב המקורי, והדבר מקשה על בדיקת הנתונים ואימותם. בעניין זה, ראה גם דוח שנתי 42 (עמ' 469) בפרק "פיקוח על הפקת מים על ידי מפיקים פרטיים".

לדעת מבקר המדינה, לנוכח ההיקף הגדול של ביטול החיובים, מן הראוי שנציבות המים תקיים בקרה מסודרת על אופן ביצועו.

גביית היטל איוון ותשלום מיוחד

1. על פי הדוחות הכספיים של קרן האיוון ליום 31.12.90, הגיעו החובות של המפיקים וספקי המים (לא כולל מקורות) לכ-54.2 מיליון ש"ח בגין היטל איוון ולכ-62.2 מיליון ש"ח בגין תשלום

¹ ק"ת התשנ"ב, 1037.

מיוחד. הועלה, כי חובות אלה נוצרו ברובם בשנים קודמות. כך לדוגמה, כמחצית מהחובות בגין היטל איזון, כ-26 מיליון ש"ח, נוצרו בשנים 1986 - 1989, ואף קודם לכן. כל החובות בגין תשלום מיוחד נוצרו בשנים 1986 - 1988, ואף קודם לכן. יצוין, כי החובות אינם צמודים למדד כלשהו ואינם נושאים ריבית, בשל העדר הסדר בחוק המים המאפשר זאת. עקב כך נגרמו לקרן האיזון הפסדים כלכליים ניכרים. עוד יש לציין, כי המפיקים וספקי המים מחייבים את צרכניהם בתשלום לפי תעריף הכולל מראש גם מרכיב של היטל איזון ותשלום מיוחד, דהיינו - כל עוד קרן האיזון אינה גובה את המגיע לה, מקבלים המפיק וספק המים מהצרכן ומקרן האיזון אשראי רב בריבית שלילית. זאת ועוד, עריכת חשבונות סופיים בגין היטל איזון על פי כמויות המים בפועל נמשכת זמן רב לאחר סיכום שנת החשבון.

מהאמור לעיל עולה, שעל נציבות המים להחיש את הליכי ההתחשבות ופעולות הגבייה ולתת את דעתה לבעיית הפיגורים בתשלום החובות. כאמור לעיל, בתחילת שנת הכספים 1993 התקבל חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993. בחוק נקבע, בין היתר, שלתשלום לפי חוק המים שלא שולם במועדי החיוב יתווספו הפרשי הצמדה למדד וריבית צמודה בשיעור של 4% לשנה ממועד החיוב ועד למועד התשלום בפועל.

קרן חידוש

תקנות המים (היטל איזון), התשמ"ז-1987, מאפשרות למפיקים ולספקי מים להקים קרן לחידוש מערכות להפקת מים ומערכות להספקת מים. הקמת הקרן, ההשתתפות בה ודרך פעולתה טעונות אישור של נציב המים. נציבות המים אישרה לארבע אגודות מים להקים קרנות חידוש. כספי קרנות החידוש של האגודות מתנהלים במוסדות כספיים. כספי קרנות החידוש מקורם בהעברת היטל האיזון, שהוטל על אגודות המים, לקרן החידוש במקום לקרן האיזון, ובהשתתפות עצמית.

משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הניהול של קרן החידוש של אחת מאגודות המים (להלן - האגודה). הבדיקה נעשתה לפי אמות מידה שקבעה נציבות המים לניהול אחת מקרנות החידוש, כדלהלן: כספי קרן החידוש יופקדו בחשבון נפרד, שבו תהיה לנציב המים זכות חתימה שנייה; מדי שנה בשנה תוגש לאישור מראש של נציב המים תכנית שנתית לשימוש בכספי הקרן, לשם ביצוע עבודות לשיפור וחידוש מערכות מים; בסוף כל שנה יוגש לנציב המים דוח על המשיכות מכספי הקרן ועל העבודות שבוצעו, על פי התכנית המאושרת. הביקורת העלתה:

1. נמצא, שהאגודה אכן פתחה חשבון לקרן החידוש במוסד כספי, אך לא נקבע שמשיכות מהחשבון יותנו בחתימה שנייה של נציב המים. עד דצמבר 1991 הפקידה האגודה בקרן החידוש במוסד הכספי, כ-4.7 מיליון ש"ח מכספי היטל האיזון (קרן א') בעד התקופה 1986 - 1991.

נוסף על כך הפרישה האגודה לקרן החידוש בדוחות הכספיים שלה, בעד תקופה 1987 - 1991, כ-8.6 מיליון ש"ח, כהשתתפות עצמית בקרן חידוש (קרן ב'). כספי קרן ב' לא הופקדו במזומן בחשבון הקרן במוסד הכספי.

בעת הביקורת הסב משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של נציבות המים לכך, שעל האגודה להפקיד כספים אלה בקרן.

2. מדיווח של המוסד הכספי לאגודה עולה, שהוצא מקרן החידוש (קרן א') לביצוע השקעות בשנים 1987 - 1991 סכום של כ-4.9 מיליון ש"ח (כולל ריבית שהצטברה בקרן). בנציבות המים נמצאו הרשאות לביצוע השקעות בסכום של כ-3.8 מיליון ש"ח בלבד. לאימות ביצוע ההשקעות המאושרות הגישה האגודה לנציבות המים, במועד הביקורת, חשבוניות בסכום של כ-800,000 ש"ח בלבד; דהיינו האגודה לא הציגה לפני נציבות המים חשבוניות בסכום של כ-3 מיליון ש"ח להוכחת ביצוע ההשקעות האמורות.

3. בראשית מאי 1992 הגישה האגודה לנציבות המים לאישור, בדיעבד, רשימה של השקעות נוספות שנעשו בתקופה 1987 - 1990 בסכום של כ-9.3 מיליון ש"ח. כאמור,

הפרישה האגודה לקרן ב' כ-8.6 מיליון ש"ח. יוצא מכאן, שהאגודה ביקשה הרשאה, בדיעבד, על השקעות אלה בלי להפקיד בקרן החידוש את הסכומים הנדרשים. האגודה לא צירפה חשבוניות לאימות סכומי ההשקעות. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1992, טרם ניתנה הרשאה להשקעות אלה.

4. נציבות המיס אינה מקבלת דיווח שוטף על המצב הכספי של קרן החידוש, וממילא אינה מפקחת על ניהולה.

תשלום הענקות למקורות

1. כאמור, קרן האיוון נועדה לגבות היטלים ממפיקים ומספקי מים שעלות ההפקה אצלם נמוכה, עקב יתרון גיאוגרפי או אחר, ולהעניק אותם כספים למפיקים ולספקי מים שעלות ההפקה אצלם גבוהה. המטרה היא ליצור איוון במחירי המים בארץ. בהתאם לכך ולפי החוק, רשאי שר החקלאות, לאחר התייעצות עם מועצת המים, לקבוע אזורים וסוגים של מפעלי מים, שבהם הספקים והמפיקים זכאים לקבל הענקות מקרן האיוון לשם הוזלת מחיר המים לצרכן. חישוב סכומי ההענקות מתבסס על תקנות המים (הענקות), התש"ס-1980.

תקנות המים (הענקות) קובעות שיעורים שונים של הענקות בהתאם למטרות השימוש במים שנקבעו ברישיון ההפקה. נקבע, ששיעור ההענקה יהיה ההפרש שבין עלות המים, המחושבת לפי תקנות שבתוקף, לבין סכום מסוים למ"ק מים שהוגדר בתקנות "גבול ההענקה".

משרד מבקר המדינה העלה, שנציבות המיס אינה מחשבת את ההענקה המגיעה למקורות בהתאם להוראות התקנות. למעשה, נציבות המיס מכסה את הפער בין ההוצאות של מקורות להפקת המים לבין הכנסותיה ממכירתם.

לפי חשבון הספקת מים הכלול בדוחות הכספיים של מקורות ליום 31.12.88, הגיע הפער בין ההוצאות להכנסות בסוף השנה לכ-90.1 מיליון ש"ח. פער זה כוסה כולו מכספי האוצר וקרן האיוון. חלקו של משרד האוצר בכיסוי הגירעון הגיע לכ-11 מיליון ש"ח - בעבור הוצאות שהוציאה מקורות על הספקת מים להיאחזויות, על התפלת מים ועל טיפול במי קולחין. ביתרה של כ-79 מיליון ש"ח כלולות הוצאות של כ-12.8 מיליון ש"ח הקשורות להחדרת מים לקרקע. מכאן, שההענקה שאושרה ושולמה למקורות בעד הפקה והספקה של מים לצרכנים הגיעה לכ-66 מיליון ש"ח. לצורך חישוב המענק התייחסו לכל אחד ממפעלי המים השונים של מקורות כאל מפעל נפרד וקבעו את עודף ההוצאות על ההכנסות לגבי כל מפעל של מקורות בנפרד.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לבחון דרך חישוב זו ולשקול החלפתה בחישוב שיביא בחשבון את כלל עלות המים של מקורות כמפיק, על פי חשבון הספקת המים שבדוחות הכספיים המבוקרים. דרך זו גם מתיישבת עם הוראות תקנות המים (הענקות), התש"ס-1980. בתשובתה של נציבות המיס להערות משרד מבקר המדינה בעניין זה נאמר, כי הנושא ייבחן ביסודיות, ואם הפתרון הראוי יצריך תיקון של התקנות האמורות, הן יתוקנו כנדרש.

2. הדוחות הכספיים המבוקרים ודוחות של מפעלי המים של מקורות אמורים להיבדק בידי הלשכה הכלכלית של נציבות המים ולקבל את אישורה. הליכי הבדיקה של הדוחות האמורים הם ממושכים. ההתחשבות הסופית בגין שנת 1988 הסתיימה רק בתחילת אוקטובר 1991, ובנובמבר 1992 טרם הסתיימו הבדיקות של הדוחות הכספיים לשנים שלאחר 1988. בתשובת נציבות המים להערות הביקורת בעניין גמר ההתחשבות עם מקורות בגין השנים 1989 ואילך צוין, שהעלויות שהציגה מקורות נראות לה מוגזמות, וכי גמר ההתחשבות מותנה בכך שחלק מההוצאות לא יוכרו לצורך קביעת עלות המים.

3. בשנת 1988 הפיקה וסיפקה מקורות כ-1.2 מיליארד מ"ק מים. כמות זו כוללת מים שהופקו וסופקו מעל לכמויות המים שאושרו להפקה ולהספקה ברישיונות ההפקה, ובגינם

חויבה מקורות בתשלום מיוחד של כ-7 מיליון ש"ח. אולם מקורות קיבלה גם הענקות בגין מים שהופקו וסופקו בחריגה מהכמות שנקבעה ברישיון ההפקה.

לפי תקנות המים (הענקות), תשלומי הענקות מקרן האיוון ישתלמו למפיק המים ולספק המים בעד כמות המים המוקצית על פי רישיון ההפקה. כוונת המחוקק היא שמפיק או ספק של מים לא יהיה זכאי להענקות מקרן איוון בעד כמות מים חריגה שסופקה. כוונה זו אינה מיושמת לגבי מקורות, משום שתעריפי המים כפויים עליה והם נקבעים בהתחשב בכך שמקורות מקבלת הענקות. מבקר המדינה ממליצה על קביעת הסדר שיטיל על צרכן חורג תשלום נוסף בסכום ההענקה שתימנע ממקורות, בשל כמות מים חריגה שסיפקה לצרכן.

4. לשם קבלת מקדמות חודשיות על חשבון הענקות מקרן האיוון, מדווחת מקורות בכל חודש ללשכה הכלכלית של נציבות המים על היקף הכנסותיה והוצאותיה מפעילותה הקשורה להפקת מים ולהספקתם. הדוח מצביע לסוף כל חודש על היקף הגירעון התפעולי שנתהווה.

כאמור לעיל, בשנת 1988 התהווה במקורות גירעון של כ-90 מיליון ש"ח והוא כוסה בידי משרד האוצר וקרן האיוון. אולם מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בקרן האיוון נמצא, שהסכומים ששולמו למקורות היו גדולים מהגירעון בכ-1 מיליון ש"ח. הוסבר, שסכום זה נזקף בחשבונות מקורות כתקבול בגין "אמינות המערכת" ולא כהענקה. השתתפות כאמור אינה מעוגנת בהוראות החוק ובתקנות.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, הודיעה נציבות המים, בתשובתה מאמצע נובמבר 1992, שהדבר יתוקן והסכום יקוזז.

תשלום מיוחד בעד מים לחקלאות

1. בתקנות המים (תשלום מיוחד), התשל"ט-1978, נקבעו הוראות בדבר תשלום מיוחד, ובין היתר: שיעור התשלום וסדרי הטלתו על מפיקים או ספקים שחרגו מן הכמויות הקבועות ברישיון ההפקה; גביית התשלום מצרכנים שצרכו כמות מים חריגה; גביית תשלום מיוחד, באמצעות תעריף לדמי מים שנקבע כדין והכולל מרכיב של תשלום מיוחד.

ביוני 1989 תוקנו תקנות המים בנדון². בעד כמות מים נחרגת לחקלאות נקבע בתקנות המתוקנות תשלום של 0.37 ש"ח למ"ק מים לחריגה של עד 30% מכמות המים המוקצית, ושל 0.80 ש"ח למ"ק מים לחריגה של יותר מ-30% מכמות המים המוקצית. עוד נקבע בתקנות אלה, שהתשלום בעד שימוש במים לייצור תעשייתי ולצריכה ביתית בחריגה של עד 10% מכמות המים המוקצית יהיה 0.30 ש"ח למ"ק מים ובחריגה של יותר מ-10% - 0.80 ש"ח למ"ק מים. באותו חודש יצאו עוד תקנות מתקנות³, בעניין תעריפי מים שמספקת מקורות לשימוש חקלאי ברוב חלקי הארץ, כדלקמן:

כמות הצריכה	התעריף בש"ח למ"ק
בעד 80% מכמות המים המוקצית	0.215
בעד 20% הנותרים מכמות המים המוקצית	0.290
בעד 30% מעל לכמות המים המוקצית	0.370
מעל ל-30% מכמות המים המוקצית תוספת של	0.800 על התעריף

מהאמור לעיל עולה, שהתעריף בעד כמות מים נחרגת בשיעור של עד 30% מעל לכמות המים המוקצית לא כלל תשלום מיוחד, שיש להעביר לקרן האיוון.

² תקנות המים (תשלום מיוחד) (תיקון מס' 7), התשמ"ט-1989, ק"ת התשמ"ט, 808.

³ תקנות המים (תעריפי מים המסופקים מאת מקורות) (תיקון מס' 3), התשמ"ט-1989, ק"ת התשמ"ט, 806.

ואכן נציבות המים חייבה את מקורות להעביר לנציבות המים תשלום מיוחד רק בעד אלה מצרכניה שחרגו בשיעור של יותר מ-30% מההקצבה בפועל. כלל החיובים בתשלום מיוחד בעד מים לחקלאות בשנת 1990 היו קטנים יחסית והגיעו לכ-430,000 ש"ח בלבד. לו כללו תעריפי המים גם תשלום מיוחד בעד חריגה מההקצבה בשיעור של עד 30%, היה הסכום גבוה בהרבה.

בהסתמך על דיווחים שהגישה מקורות לנציבות המים בדבר הספקת מים לצרכנים הקשורים לחברה, בשנת 1990 הגיעה כמות המים הנחרגת לחקלאות לכ-25 מיליון מ"ק. החיוב בתשלום מיוחד בשל חריגה זו באותה שנה בלבד, היה עשוי להגיע לכ-9.2 מיליון ש"ח.

בעת הביקורת הוסבה תשומת לב נציבות המים לנושא האמור. בעקבות הערות אלה הודיע סגן נציב המים לנציב המים, במאי 1992, כי עקב אי הבנה בין יוזמי התקנה למנסחיה, נוצר מצב בלתי הפיך, ועל כן הוחלט שלא לגבות תשלום מיוחד מצרכני מקורות (בלבד) בעד צריכה חריגה של עד 30% מכמות המים המוקצית בעבור השנים 1989, 1990 ו-1991, וכי החל בשנת 1992 הדבר תוקן.

בצו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה) (מחירי מים), התשנ"ב-1992, תוקנו תקנות מקורות באופן שנקבעה תוספת לתעריף בעד כל כמות מים שנצרכה מעל לכמות המוקצית, והתוספת לתעריף היא בשיעור זהה לשיעורי התשלום המיוחד.

תשלום מיוחד בגין הספקת מים לצריכה ביתית

על פי נתוני נציבות המים, הוקצבו לצריכה ביתית בתחילת שנת 1990, כ-340 מיליון מ"ק (להלן - מלמ"ק) מים. בהתחשב בגודל האוכלוסייה בסוף אותה שנה, ההקצבה היתה אמורה לגדול לכ-400 מלמ"ק. על פי תקנות שעת חירום (קיצוץ כמויות מים מוקצות לחקלאות, לתעשייה ולצריכה ביתית) (תיקון), התש"ן-1990, היה אמור לחול קיצוץ בכמות המים המוקצית לצריכה ביתית בשיעור של 12%, כך שהכמות המוקצית תעמוד על 350 מלמ"ק.

מנתוני הנציבות עולה, כי בפועל הגיעה הצריכה הביתית בשנת 1990 לכ-480 מלמ"ק מים, דהיינו חריגה בהיקף של כ-130 מלמ"ק מים, בהשוואה להקצבה לסוף השנה. מדיווחי מקורות לנציבות המים עולה, כי צרכני המים הקשורים לחברה חרגו מההקצבות המאושרות לצריכה ביתית בכ-62 מלמ"ק (כ-50% מהחריגה הכוללת). מקורות דיווחה לנציבות המים, שבעד החריגה האמורה של צרכניה היא חייבה אותם בתשלום מיוחד של כ-43 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, כי נציבות המים חישבה את התשלום המיוחד המגיע מצרכני מקורות בעד צריכה ביתית בלי להתחשב בקיצוץ של 12%, כאמור. עקב כך אושר למקורות ביטול חיובים בסך של כ-25 מיליון ש"ח והעברה לנציבות המים של כ-18 מיליון ש"ח בלבד. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הוחל בעריכת החיובים מחדש, מתוך כוונה לגבות את הסכום של 25 מיליון ש"ח שבוטל כאמור.

ממצאי הביקורת נוגעים לשנת 1990 בלבד. יש להניח שממצאים אלה הסבו את תשומת לב נציבות המים לצורך לנקוט יתר זהירות בעת חישוב התשלום המיוחד לשנת 1991, שבה נעשה קיצוץ של 10% במכסות המים, ובכך ייגבו סכומים ניכרים. טרם הוחל בחישוב התשלום המיוחד לשנת 1991.



הביקורת שנעשתה בנציבות המים ובקרב האיזון העלתה שהיו ליקויים חמורים בחישוב התשלום המיוחד, שגרמו לאובדן הכנסה של מיליוני ש"ח. יש פיגור רב בגביית חובות בגין היטל איזון

ותשלום מיוחד. חובות אלה אינם צמודים למדד כלשהו ואינם נושאים ריבית, ועקב כך הם נשחקים כשל הפיגור בגבייה, ולקרן האיזון נגרמים הפסדים כלכליים. הגברת הגבייה יכולה להביא להקטנת השתתפות הממשלה בהענקות שמשלמת קרן האיזון.

בראשית ינואר 1993 פורסם ברשומות חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993. בעקבות קבלת החוק, החל משנת הכספים 1993 יש להטיל הפרשי הצמדה וריבית על תשלומים שלא נפרעו במועד שנקבע.