

חובות המדינה

מלוות פנים

יתרת מלוות הפנים שגייסה המדינה למימון התקציב, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.94, היתה 240,775 מיליון ש"ח, לעומת 210,121 מיליון ש"ח ליום 31.12.93. היתרות כוללות הפרשי הצמדה; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן (מדד חודש נובמבר 1994). בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב ב-14.6%; בניכוי העלייה במדד היתה עלייה ריאלית בשיעור של 0.2% (לעומת עלייה ריאלית של 1.7% בשנת 1993).

מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים למלוות המדינה, למלוות מהמוסד לביטוח לאומי ולפיקדונות הבנקים בגין תכניות חיסכון מסוגים ישנים (פרט לתכניות חיסכון ישנות לדיור המנוהלות באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר). אגף החשב הכללי מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים לכספי תמורה של איגרות חוב (להלן - אג"ח) לא ממשלתיות ושל "הפקדות שונות". אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר מחשב את הסכומים שעל החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) לשלם לקרנות פנסיה בתור תוספת ריבית של על אג"ח המיועדות שבידיהן הנושאות ריבית בשיעור נקוב של 5%.

מבקר המדינה קבעה בכמה דוחות שנתיים¹, כי אין לכלול בסעיף אחד את המלוות המיוחדים שמנפיק האוצר לקופות הגמל לקצבה ולחברות ביטוח ואת אג"ח הסחירות שהוא מנפיק לציבור (לרבות קופות הגמל לסוגיהן, בעיקר לקופות גמל שאינן זכאיות לרכוש אג"ח מיועדות). ההבדל בין אג"ח מיועדות לאג"ח סחירות הוא מהותי, ולכן על החשכ"ל להציגם בנפרד במאזן המדינה. זאת ועוד, שיעורי הריבית השונים שנושאים המלוות המיועדים משקפים את התנאים של השקעת הכספים שקבע משרד האוצר בהסכמים בתקופות שונות. מן הראוי שפירוט כזה, שנמצא בידי מינהל מלוות המדינה, יכלל בדוח האוצר על מאזן המדינה. כמו כן, אין זה סביר להימנע מהצגת פירוט של סעיף שסכומו גדול מ-100 מיליארד ש"ח, שלהבדלים בין סעיפי המשנה שלו, כאמור, נודעת חשיבות רבה.

בדוח האוצר ליום 31.12.94 הובאה לראשונה טבלה מרכזת של מלוות הפנים ובה פירוט של המלוות לפי סוגי ההצמדה ושיעורי הריבית. בהערת שוליים לטבלה הוצגו לראשונה יתרותיהם של המלוות שגויסו באמצעות אג"ח מיועדות שהונפקו לקרנות הפנסיה ולחברות ביטוח, ושל הסכומים שבנקים וגופים אחרים הפקידו במשרד האוצר על פי הסדרים שונים. הסך הכולל של היתרות שהוצגו בהערת השוליים היה 102,308 מיליון ש"ח (מהסכום הכולל של מלוות הפנים שהיה, כאמור, 240,775 מיליון ש"ח). בסעיפים שנכללו בטבלה מוצגים הטורים בלא נתוני השוואה ליתרות ביום 31.12.93; נתוני ההשוואה מוצגים רק לפי פירוט תנאי ההצמדה ושיעורי הריבית אך לא לפי הסעיפים המייצגים את הסוגים העיקריים של המלוות. לא צוין בהערה האמורה מה הם הפריטים המייצגים מלוות מדינה ומה הם הפריטים המייצגים אג"ח לא ממשלתיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל להציג בסעיף מיוחד כל אחד מסוגי המלוות, כגון אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה, אג"ח מיועדות לחברות ביטוח, הפקדות בגין אג"ח לא ממשלתיות, הפקדות בגין תכניות חיסכון והפקדות בגין הסדרים מיוחדים. כל סעיף צריך להיות מפורט לפי סוגי הצמדה ולפי שיעורי הריבית, ובפירוט של כל סעיף יש, כמובן, להציג את היתרה ביום המאזן ואת היתרה ביום המאזן הקודם.

¹ ראה לאחרונה בדוח שנתי 45, עמ' פד.

בטבלה להלן מפורטים מלוות הפנים, כפי שנרשמו בדוח האוצר (במיליוני ש"ח):

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (באחוזים)**	<u>31.12.93</u>	<u>31.12.94</u>	
			מלוות המדינה
			מלוות סחירים
1.0 (-)	79,266	89,722	
11.8	44,692	57,146	מלוות שאינם סחירים
33.1 (-)	1,206	922	מלוות חובה
3.3	125,164	147,790	ס"ה
			הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים
			כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות***
10.7 (-)	31,904	32,588	
25.2 (-)	10,148	8,684	תכניות חיסכון
2.2	3,329	3,890	הפקדות וקרנות שונות
13.0 (-)	45,381	45,162	ס"ה
5.7	39,576	47,823	מלוות מהמוסד לביטוח לאומי
0.2	210,121	240,775	ס"ה

* נתוני ההשוואה ליום 31.12.93 לפי סעיפי המשנה של מצבת חובות הפנים, הם על פי נתונים שמסר מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל.

** מנובמבר 1993 עד נובמבר 1994 עלה המדד ב-14.35%.

*** כולל כספי בנק שהופקדו באוצר (ראה להלן).

אג"ח של המדינה

1. (א) בסעיף זה כלולים מלוות משני סוגים עיקריים: מלוות סחירים ומלוות מיוחדים שאינם סחירים. המלוות הסחירים מונפקים מאז שנת 1984 על ידי בנק ישראל במכרזים שתוצאותיהם קובעות את תשואתם של המלוות. לעומת זאת, המלוות המיוחדים הנמכרים לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) ולקופות ביטוח (קופות גמל לביטוח חיים משולב בחיסכון, המנוהלות בידי חברות ביטוח) מונפקים זה שנים רבות בשיעורי תשואה קבועים, שאינם קשורים לשיעורי התשואה השוררים בשוק ההון אלא להחלטות של משרד האוצר ולהתחייבויותיו כלפי קרנות הפנסיה ולחברות הביטוח². מהטבלה עולה כי חלה ירידה ריאלית קטנה ביתרתם של מלוות המדינה הסחירים, ועלייה ריאלית ניכרת ביתרתם של מלוות המדינה המיוחדים לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח.

² ביקורת בנושא זה ראה בדוח שנתי 41, בפרק "הסדרים בדבר השקעות כספי ביטוח חיים צמוד", עמ' 25; בדוח שנתי 42 (חלק ג'), בפרק "הרפורמה בשוק ההון", עמ' עב; ובדוח שנתי 43, בפרק "הפיקוח על קרנות פנסיה", עמ' 1.

בטבלה להלן מובא פירוט של מלוות המדינה הצמודים למדד (למעט מלוות הצמודים לדולר ומלוות לא צמודים), על פי נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה ממנהל מלוות המדינה (במיליוני ש"ח):

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד	31.12.93	31.12.94	
(באחוזים)			
(-)3.4	68,763	75,987	מלוות סחירים
			מלוות מיוחדים:
17.4	26,463	35,523	מקופות גמל לקצבה
7.5	15,314	18,825	מחברות ביטוח (קופות ביטוח חיים צמוד)
(-)16.0	2,912	2,796	מקופות גמל אחרות
2.6	113,452	133,131	ס"ה

(ב) להלן נתונים על העלות הממוצעת של כלל גיוס ההון הצמוד של הממשלה (לרבות מלוות הצמודים לדולר), על פי נתונים שפרסם בנק ישראל בסקירה השנתית על ההתפתחויות בשוקי ההון והכספים ב-1994*:

1993	1994	
2.0%	3.0%	מלוות סחירים
5.3%	5.3%	מלוות שאינם סחירים
3.4%	3.8%	ממוצע משוקלל

* בגיוס ההון הצמוד לדולר חושבה התשואה הריאלית בהנחה שהאינפלציה בחו"ל היא בשיעור של 3% לשנה.

2. (א) במסגרת הרפורמה בשוק ההון הקטין האוצר כמה פעמים את מכסת חובת ההשקעה במלוות המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה³, המוטלת על קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ועל קרנות ההשתלמות. האוצר צמצם בכמה שלבים את שיעור חובת ההשקעה המזערית של קופות הגמל במלוות המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה, והחל באוקטובר 1990 שיעור זה הוא 50% מהיתרה המשוערכת של נכסיהן; בד בבד העלה האוצר בהדרגה את שיעור ההשקעה המותר במניות, באג"ח לא ממשלתיות סחירות ובנכסים אחרים מסוגים שנקבעו בתקנות, ומאותו מועד שיעור זה הוא עד 50% (ראה דוח שנתי 42, הפרק "הרפורמה בשוק ההון", עמ' עב). קופת גמל רשאית לרכוש מלוות מדינה סחירים, לפי שיקוליה, גם במסגרת

³ ההתחייבויות האחרות של המדינה הן בעיקר בגין אג"ח מיועדות שהנפיקו חברות בנות של בנקים לקופות גמל, ושכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר למשך מלוא תקופותיהן (ראה להלן).

מכסת ההשקעה החופשית שלה. בשנה הנסקרת, כבשנה שקדמה לה, שיעור ההשקעה של כלל קופות הגמל במלוות המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה היה גדול, בממוצע, משיעור חובת ההשקעה המזערית.

(ב) בשנה הנסקרת היה הגירעון המקומי קטן מהגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי, וקטן נומינלית, וכמובן ריאלי, מהגירעון המקומי בשנת 1993. מסיבה זו, ככל הנראה, הקטין האוצר את היקף גיוס ההון באמצעות אגה"ח הסחירות ב-1994 לעומת הסכום שגויס ב-1993. הגידול הריאלי של יתרת המלוות מרצון (לרבות צמודים לדולר ולא צמודים) בשנת הכספים 1994 היה בשיעור 3.6%, לעומת גידול ריאלי של 7.4% בשנת הכספים 1993.

(ג) רוב מלוות המדינה הסחירים צמודים למדד, מיעוטם צמודים לדולר או שאינם צמודים כלל. בשנה הנסקרת עלה משקלם של המלוות הלא-צמודים בעקבות גידול בהנפקתן של אגה"ח מסוג "גילון" (על תנאי איגרת חוב זו ראה בדוח שנתי 44, עמ' פז). בשנת 1993 הוארך הטווח לפדיון של אגה"ח מסוג "גילון" משנתיים וחצי לשלוש וחצי שנים, ובינואר 1994 - לארבע שנים.

3. בנספח להסכם עסקת החבילה מיום 24.5.91 בין הממשלה ובין ההסתדרות הכללית נקבע, כי בתקופת ההסכם (מיום 24.5.91 עד 31.12.92) ימשיך האוצר להנפיק אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה⁴ בריבית הנקובה (5%) שהיתה נהוגה מאז 1976, אך האוצר לא ישלם בגין את עמלת ההפצה החד-פעמית בשיעור 1% ששילם בעת הנפקתה של כל אג"ח מיועדת לקרנות פנסיה החל ב-1990 וכלה באפריל 1991⁵; אשר לתוספת הריבית המיוחדת של שהאוצר משלם לקרנות הפנסיה בגין אגה"ח המיועדות, הוא ימשיך לשלם להן את התוספת הזאת בגין אגה"ח שהונפקו להן עד מאי 1991, אולם לא ישלם להן תוספת ריבית בגין אגה"ח שיונפקו להן לאחר אותו מועד. ביום 31.12.92 האריך האוצר את תוקף ההסכם האמור בחודשיים - עד 28.2.93; מאז האריך האוצר מפעם לפעם את תוקף ההסכם. על פי החלטת הממשלה ממאוס 1995, רשאי השר להמשיך - במשך תקופת ביניים שתידרש, לפי שיקול דעתו - להנפיק אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 5% לשנה לקרנות פנסיה שבהן נדרשת תכנית הבראה, להשקעת כספי העמיתים הוותיקים שלהן.

בינואר 1994 החליטה הממשלה, כי תוספת הריבית בשיעור של 1/2% על אגה"ח המיועדות, שהונפקו לקרנות הפנסיה עד מאי 1991, לא תשולם ישירות לקרנות אלא תופקד בחשבון מיוחד אצל החשב"ל (להלן - העתודה האקטוארית). סכומי העתודה האקטוארית יופקדו בתנאים זהים לתנאי אגה"ח המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה; סכומי העתודה האקטוארית יחולקו לקרנות שיהיו זכאיות לכך, במסגרת תכנית הבראה לצמצום הגירעון האקטוארי שלהן ולמניעת גידולו בעתיד, לפי קריטריונים שיקבע שר האוצר.

במאוס 1995 הודיע אגף החשב"ל למשרד מבקר המדינה, כי סכומי תוספת הריבית על אגה"ח המיועדות שבידי כל אחת מקרנות הפנסיה אמנם נרשמים בחשבון מיוחד הנושא את שמה של הקרן, אך אינם נזקפים לזכותה, והרישום האמור נועד רק לצרכים פנימיים של האוצר בלבד. אולם במאזן ליום 31.12.94 נרשמו סכומי העתודה האקטוארית בסך 189 מיליון ש"ח כיתרות של קרנות הפנסיה, בלי כל הערת הסתייגות. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה זה ראוי לבצע רישום באופן כזה בניגוד להחלטה האמורה של הממשלה. כמו כן, צריך היה להציג את הסכומים בסכום כולל אחד, ולהוסיף במאזן ביאור בדבר מעמדם של הכספים על פי החלטת הממשלה. זאת

⁴ על תנאיהן של אגה"ח המיועדות הללו ראה דוח שנתי 44, עמ' פח, ודוח שנתי 43, עמ' 1.

⁵ האוצר שילם שיעור זה החל ב-1990; בגין אג"ח מיועדות שהונפקו עד אז, שילם האוצר עמלה בשיעור 2%.

ועוד, היה ראוי לרשום את הסכומים האמורים בסעיף מיוחד ששמו יעיד על מהותו, ולא לכלול אותם, בלא הבחנה, בסעיף המשנה "אמיסיות בנקים ופיקדונות שהופקדו באוצר", שאינו הולם כלל את מהות הסכומים הנדונים.

4. (א) על פי הסכמים בין חברות הביטוח ולמשרד האוצר (שכנו הסכמי ח"ץ) חברות הביטוח מחויבות, זה שנים רבות, להשקיע חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים הצמודות למדד, בעיקר תכניות ביטוח מנהלים, באג"ח ממשלתיות מיועדות (המכונות אג"ח ח"ץ). בהסכמים שנחתמו עד שנת 1983 לא נקבע שיעור מרבי להשקעה באג"ח ח"ץ. בהסכם לשנים 1984 - 1985 נקבע לראשונה כי השיעור המרבי להשקעה באג"ח ח"ץ יהיה 86% מהעתודה להשקעה; שינוי זה הוחל למפרע על פוליסות שהונפקו מאז 1975 ואילך.

מבקרי המדינה הסתייגו פעמים רבות ממתן התחייבויות חדשות להבטחת התשואה לחברות הביטוח⁶.

(ב) על פי החלטת האוצר, לא יונפקו אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח חיים שהוצאו לאחר דצמבר 1991, ועל חברות הביטוח להשקיע את כספי הצבירה במלוות סחירים של המדינה ובניירות ערך לא ממשלתיים או בנכסים אחרים, לפי מכסות שנקבעו בתקנות. האוצר ימשיך להנפיק אג"ח ח"ץ, בשיעורי הריבית שהובטחו בהסכמים, בגין כל הפוליסות שהוצאו עד לאותו מועד, למשך מלוא תקופותיהן.

(ג) בשנים 1992 - 1994 הפקידו חברות הביטוח בבנק ישראל סכומים בגין פוליסות חדשות של ביטוח מנהלים מסוג "מעורב", שהוצאו למבוטחים שהפוליסות המקוריות שלהם הוצאו לפני מועדי התחולה של השינויים שנעשו כאמור בתנאים של הבטחת התשואה מטעם הממשלה בשנים 1988 - 1991. הפוליסות החדשות הוצאו לשם הגדלת סכומי הביטוח והפרמיות כתוצאה מעליית השכר יותר מעליית המדד. התאחדות החברות לביטוח חיים טענה, כי גם בגין פוליסות אלו 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 נבעה ממחלוקת בפרשנות לסעיף 1.1.1 בהסכם הח"ץ המשולב מ-1988 (שנחתם בפברואר 1989): האם סעיף זה חל רק על פוליסות מסוג "עדיף", ששיעורי הפרמיות שמפרישים המבוטחים ומעסיקהם בגינם צמודים לשכר (לפי עמדת האוצר) או גם על פוליסות מסוג "מעורב" שהפרמיות בגינן צמודות למדד (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 בעניין זה רק לקצת מהלקוחות - מהן בעל פה ומהן בכתב; בכמה מהחברות ניתנו ההבטחות בעיקר בגין פוליסות שהן הוציאו לעובדיהן.

בסוף יוני 1993 הודיעה התאחדות החברות לביטוח חיים לאוצר כי היא שוקלת, יחד עם חברות הביטוח, להגיש לבית משפט תביעה בעניין הפרשנות הנכונה של הסעיף האמור בהסכם ח"ץ.

בדצמבר 1995 חתמו הממשלה, חברות הביטוח והתאחדות החברות לביטוח חיים על הסכם פשרה. נאמר בו, כי "פסקה 1 לסעיף 1' חלה על פוליסות ביטוח מנהלים צמוד שכר בלבד" - כפי שגורס משרד האוצר. עם זאת, הוסכם בין הצדדים, כפשרה, כי כל חברה "תהיה רשאית, החל

⁶ ראה ברוח שנתי 36, עמ' 22; ברוח שנתי 40, עמ' 40; ברוח שנתי 41, עמ' 25; וברוח שנתי 42, עמ' פב.

משנת 1992, להשקיע באג"ח ג' עד 85% מהגידול בכל שנה בקרן י"י⁸. בהסכם נקבע, שלכל חברה ניתנת הברירה בין השקעת הכספים הנובעים מגידול ריאלי בשכר המבוטח, כולם או מקצתם, באג"ח ג' לבין השקעתם באג"ח ממשלתיות סחירות אחרות; משבחרה בדרך השקעה כלשהי בשנה מסוימת, לא תהיה עוד חברת הביטוח זכאית לחזור בה מדרך זו לגבי אותה שנה; עם זאת היא תהיה רשאית לשנות את בחירתה האמורה, לגבי השקעת הגידול בלבד, בכל אחת מהשנים הבאות אחריה.

יתרת ההפקדות בבנק ישראל בגין קרן י' גדלה מ-52.7 מיליון ש"ח ביום 31.12.93 ל-74.5 מיליון ש"ח ביום 31.12.94.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר להקפיד לנסח בדייקנות את ההסכמים שהוא צד להם, וכן את כל מסמכיו. אילו עמד משרד האוצר על כך שייקבע במפורש בהסכם מ-1988 כי פסקה 1 בסעיף 11 חלה על פוליסות ביטוח מנהלים צמוד שכר בלבד, היתה נמנעת המחלוקת בפרשנות, וממילא גם הצורך בפשרה בנושא זה.

(ד) יתרת אגה"ח המיועדות שהונפקו לחברות הביטוח מוצגת, כאמור, בהערת שוליים לטבלה, בלי נתוני השוואה ליום 31.12.93 ובלי פירוט משנה לפי שיעורי הריבית. לבקשת משרד מבקר המדינה, מסר מינהל מלוות המדינה את התפלגות היתרות המשוערכות של אג"ח ח"ץ, לפי שיעורי הריבית הנקובים בהן, כלהלן (במיליוני ש"ח):

שיעור הריבית של המלוות (באחוזים)	31.12.94	31.12.93	שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (באחוזים)
*4.0	2,172.3	1,574.8	20.6
5.2	12,505.9	10,105.2	8.2
6.0	44.8	40.5	(-)3.3
6.2	4,067.8	3,547.9	0.3
5.8 ו-6.0 (בהצמדה לדולר)	3.1	3.0	(-)9.6
ס"ה	18,793.9	15,271.4	7.6

* כולל ההפקדות בגין קרן י' (ראה לעיל).

מהטבלה עולה, כי חלה עלייה ריאלית גדולה ביתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית של 4%; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות לביטוח חיים פרטי (בלי קשר למעבידו של המבוטח) שנחתמו מאפריל 1988 עד דצמבר 1991, ובגין פוליסות לביטוח מנהלים ועובדים שכירים שנחתמו בשנים 1990 - 1991. חלה עלייה ריאלית ניכרת אף ביתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 5.2%, אשר מונפקות בגין פוליסות לביטוח פרטי שנחתמו מדצמבר 1976 עד מארס 1988, ובגין

⁷ אג"ח של מדינת ישראל הנושאות ריבית צמודה בשיעור של 4% לשנה, אשר מוצאת עבור כספים הנובעים מקרן י'. על אג"ח אלו יחולו תנאי אג"ח ג'ט בכפוף להסכם.

⁸ קרן י' מייצגת את עתודות הביטוח הנובעות מעסקות ביטוח מנהלים צמוד מדד שנקשרו ונכנסו לתוקף בשנים 1990 - 1991, ושנובעות מגידול ריאלי בשכר המבוטחים, והן מבטיחות תנאים שווים לתנאי הפוליסות המקוריות.

פוליסות ביטוח מנהלים שנחתמו מדצמבר 1976 עד דצמבר 1989. חלה עליה ריאליזציה בשיעור זעום ביותר אגה"ח הנושאות ריבית בשיעור 6.2% לשנה, המונפקות בגין פוליסות שנחתמו עד נובמבר 1976.

נתונים אלה ממחישים כיצד ההתחייבויות שנתנה הממשלה להבטחת תשואה לזמן ארוך באמצעות אג"ח ח"ץ מגבילות את יכולת הממשלה ליישם את הרפורמה בשוק ההון ולהזיל את עלות החובות במצבת החובות שלה.

5. בדוח שנתי 40 (עמ' צט) קבעה מבקר המדינה כי "הנפקת אג"ח מיועדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה במתן סובסידיה סמויה לחברות הביטוח ולקרנות הפנסיה ולמבוטחיהן, ללא כל הרשאה תקציבית ... למעשה הסובסידיה מובלעת בסעיף הריבית בתקציב המדינה, הנחשב, בדרך כלל, לסעיף קשיח".

6. (א) מבקר המדינה העירה, כי לא די בהצגת הסובסידיה בדברי ההסבר להצעת התקציב ובתכנית התקציב הרב-שנתית. בדוח שנתי 40 (עמ' צט⁹) קבעה מבקר המדינה:

"כדי להימנע מעקיפת כללי ההרשאה להוצאה וההרשאה להתחייב בתקציב המדינה, מן הראוי שהאוצר יחדל מנוהג זה [של הנפקת אג"ח מיוחדות הנושאות ריבית מועדפת] וינפיק רק אג"ח סחירות, בהתאם לקווי מדיניות הממשלה בדבר הרפורמה בשוק ההון; כל עוד תראה הממשלה צורך להעניק סובסידיה למוסדות בתחום הביטחון הסוציאלי, יש לקבל לשם כך הרשאה תקציבית מפורשת."

(ב) בסוף מארס 1995 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הבטחת החיסכון בקרנות פנסיה, שלפיה תנפיק הממשלה לקרנות הפנסיה, הקיימות והחדשות, אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 4.8% לשנה (שיעור שנתי אפקטיבי של יותר מ-5%) בגין עמיתים שהצטרפו אליהן החל ביום 1.1.95; רכישת אג"ח אלו תוגבל ל-70% מהצבירה נטו בקרנות, ואילו בגין שאר השקעותיהן, שיעשו לפי כללים שהשר יקבע בתקנות, תפרוס הממשלה "רשת ביטחון" כנגד סיכונים תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות, באופן שאם התשואה לפדיון של אג"ח ממשלתיות סחירות תפחת משיעור של 3% לשנה, תתן הממשלה לקרנות השלמת תשואה כגודל ההפרש בינה לבין 3%, בכפוף לבדיקת נכסי הקרן בפועל ומצבה האקטוארי. הממשלה תפרוס "רשת ביטחון" גם כנגד הסיכון האקטוארי הנובע מעלייה חריגה בתוחלת החיים. לצורך טיפול בגירעונות האקטואריים של קרנות פנסיה קיימות, החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר לגבש, בשיתוף עם הגורמים הנוגעים בדבר, תכניות הבראה מפורטות; השר הוסמך להמשיך - במשך תקופת ביניים שתידרש, לפי שיקול דעתו - להנפיק אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 5.5% לשנה, לקרנות פנסיה שבהן נדרשת תכנית הבראה, להשקעת כספי העמיתים הוותיקים שלהן. בהחלטה נקבעו העקרונות שעליהם יתבססו תכניות ההבראה; בין השאר נקבע, ששיעור העלייה בשכר הקובע לפנסיה שתשולם לעמיתים בקרנות, לא יעלה על 2% לשנה בגין הזכויות הצבורות ו-1.75% לשנה בגין הזכויות שייצברו בעתיד; על דמי גמולים ששולמו יותר מהנדרש לפי שיעור העלייה בשכר הקובע כאמור, תוסף זכאות לפנסיה לפי סולם הצבירה ושיטת החישוב לעמיתים חדשים. בכפוף לביצוע תכניות ההבראה, שיתבססו על עקרונות שנמנו בהחלטה, תהיה הממשלה אחראית למילוי התחייבויות קרן פנסיה למבוטחיה, אם הקרן לא תעמוד בהן.

(ג) בהחלטה נקבע שתכניות ההבראה לקרנות הפנסיה יגובשו במסגרת יכולתו של המשק הלאומי. יצוין, כי עוד בינואר 1990 החליטה הכנסת, בעקבות ממצאי משרד מבקר המדינה ועל פי מסקנות הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לבקש משר האוצר "דין וחשבון על היערכות אוצר המדינה לתקופה שבה מימוש זכויות

⁹ ראה גם שם עמ' 40; ולאחרונה דוח שנתי 45, עמ' פט.

הפנסיה יהווה נטל כבד על תקציב המדינה וינגוס שיעור ניכר מכלל ההכנסה הלאומית, וכיצד מתכנן האוצר להבטיח את זכויות הפנסיה במדינה¹⁰. דין וחשבון כזה לא הוגש לכנסת, וגם ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל האוצר, שמינה שר האוצר כדי לגבש הצעה למדיניות פנסיונית כוללת, לא כללה בדוח שהגישה לממשלה ביוני 1994 ניתוח של ההיבטים המקרו-כלכליים האמורים.

7. מבקר המדינה קבעה, בדוח שנתי 45 (עמ' צא): "בטרם תינתן לקרנות הפנסיה התחייבות לפרוש להן רשתות ביטחון ולהנפיק להן אג"ח מיוחדות הנושאות ריבית בשיעורים מועדפים, דרוש שיאושרו הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה בתכנית תקציב מיוחדת, ששמה יעיד על מהותה".

לצורך הפעלת התכנית לתמיכה בקרנות פנסיה מאוזנות חדשות, התקין השר במאי 1995 תקנות מלווה המדינה (סדרות מסוג "ערד"), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות מלווה "ערד"), ובאוגוסט 1995 - תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) (תיקון מס' 3), התשנ"ה-1995. בספטמבר 1995 קבע הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון הוראות להקמת קרנות פנסיה חדשות ולניהולן.

בתקנות מלווה "ערד" נקבע, כי אג"ח מסוג "ערד" ישאו ריבית קבועה בשיעור של 4.8% לשנה, וימכרו לקופות גמל לקצבה בלבד. עוד נקבע בתקנות:

6. (א) ביום הוצאת איגרות החוב יימכרו איגרות החוב בשווי הנקוב; לאחר מכן תיווסף למחיר המכירה ריבית [.....].

(ב) שר האוצר או מי שהוא הסמיכו רשאי לקבוע לגבי סדרות של איגרות חוב כי יימכרו בניכיון שלא יעלה על 2% מהערך הנקוב של איגרת החוב.

(ג) שר האוצר יהיה רשאי לקבוע, כי איגרות חוב יימכרו לקופות גמל לקצבה או למי מהן בניכיון העולה על 2% ושלא יעלה על 6% מהערך הנקוב של איגרת החוב, אם ראה לעשות כן כדי לפצות בשל שיעור התשואה על איגרות חוב סחירות, צמודות למדד, המוצאות לפי החוק.

משרד האוצר נהג שנים רבות להנפיק לקופות גמל אג"ח מיועדות בניכיון בשיעור של עד 2%. הניכיון נועד להגדיל את התשואה האפקטיבית של אג"ח המיועדות שיונפקו לכלל קופות הגמל הזכאיות לרכוש אותו סוג של אג"ח מיועדות. בעקבות ביקורת בדבר פרצה שהיתה קיימת בשיטה זו, בוטל ב-1991 הניכיון בשיעור 2% במכירת אג"ח מיועדות לקופות גמל לקצבה¹¹.

משרד האוצר לא השיב לשאלת משרד מבקר המדינה, באילו נסיבות יימכרו אג"ח "ערד" ללא ניכיון ובאילו נסיבות יימכרו בניכיון שלא יעלה על 2%.

לפי ההסדר שנקבע בתקנת משנה (ג), "רשת הביטחון" לפיצוי קופות גמל לקצבה על תשואה נמוכה מהשקעותיהן באג"ח סחירות תופעל באמצעות ניכיון בשיעור מוגדל (2% עד 6%) ממחיר אג"ח מיועדות מסוג "ערד". ככל הנראה, ההוצאה על מימושה תובלע, בסעיף ההוצאה על ריבית; לפיכך לא יזדקק משרד האוצר לתקצב את

¹⁰ המונח פנסיה בהקשר זה כולל, נוסף על קרנות הפנסיה, את הרכיבהפנסיוני בביטוח הלאומי, הפנסיה התקציבית, תכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון לזמן ארוך (בעיקר - ביטוח מנהלים), ורכיבי החיסכון לעת זקנה בקופות גמל לשכירים ולעצמאים (ראה בדוח שנתי 43, עמ' 4 - 6).

¹¹ ראה דוח שנתי 35, עמ' 60; דוח שנתי 38, עמ' 43; ודוח שנתי 42, עמ' מח.

ההתחייבות בהרשאה להתחייב, וההוצאה על מימוש "רשת ביטחון" זו לא תתקצב ולא תירשם בתכנית מיוחדת בתקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש בהסדר שנקבע בתקנת משנה (ג) משום עקיפת ההרשאה להתחייב. לדעת משרד מבקר המדינה, הבטחת "רשת ביטחון" כנגד סיכונים תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות טעונה תקצוב מראש בהרשאה להתחייב, בתכנית מיוחדת בתקציב ששמה יבהיר במפורש את תכליתה; ומימוש "רשת הביטחון" טעונה תקצוב מראש בהרשאה להוצאה, בתכנית מיוחדת כאמור.

הפקדות של מוסדות כספיים

1. יתרת ההפקדות של מוסדות כספיים באוצר ביום 31.12.94 הסתכמה ב-32,588 מיליון ש"ח, לעומת 31,904 מיליון ש"ח ביום 31.12.93 (ירידה ריאלית של 10.7%). (א) יתרה זו מייצגת ברובה כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, שהופקדו באוצר עד תחילת שנת הכספים 1987. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה¹² קבע החשכ"ל באפריל 1987, כי החל ביום 1.5.87 לא יתקבלו עוד הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות שנמכרו לקופות גמל¹³. מאז יכולות קופות הגמל לקצבה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה המיוחדים שמנפיק משרד האוצר באמצעות בנק ישראל; הנפקות אלו אינן כרוכות בתוספת עלות של ממש. (ב) היתרה בסעיף זה כוללת גם פיקדונות לזמן ארוך של "כספי בנק חופשיים", שמקורם בעיקר באג"ח לא ממשלתיות ל-20 שנה שהנפיקו חברות בנות של בנקים לקרנות פנסיה, ושהאוצר אישר כ"הנפקות חופשיות"; הם נושאים שיעורי ריבית גבוהים עוד יותר מאלה שנושאים כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות שמשרד האוצר ייעד במפורש לשם הפקדה באוצר. במחצית הראשונה של שנות השמונים - בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה - הפסיק האוצר בהדרגה להזדקק לשיטת גיוס זו¹⁴. היתרה המשוערכת של פיקדונות של "כספי בנק חופשיים" ביום המאזן היתה כ-1,782 מיליון ש"ח.

2. בשנת 1994 רשם החשכ"ל בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים" הפקדות חדשות בסכום כולל של 335 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד שהוא עשה בשנת 1989 עם אחד הבנקים הגדולים (להלן - הבנק), להשקעת הכספים המצטברים בקופות הגמל המבטיחות תשואה (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 פי המקובל במסלול שבחרו¹⁵. בספטמבר 1989 אישר החשכ"ל לאותו בנק 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. פיקדונות אלה צמודים למדד - מהם למדד הידוע ומהם למדד של חודש ההפקדה - ונושאים ריבית שנתי צמודה, מקצתם בשיעור של 5.95% ומקצתם בשיעור של 4.95%. המרווח שהבנק מקבל בעד ההפקדה הוא 0.45% לשנה צמוד למדד.

¹² ראה דוח שנתי 28, עמ' 108 - 110; דוח שנתי 35, עמ' פח; ודוח שנתי 37, עמ' 71.

¹³ פירעון הפיקדונות הקיימים - יחד עם תשלום העמלות בגינם - צפוי שיסתיים בשנת 2007. בדבר החיסכון לאוצר הנובע מהחלטת החשכ"ל, ראה דוח שנתי 42, עמ' מט - נ.

¹⁴ על פי המלצת משרד מבקר המדינה, משרד האוצר פרע פירעון מוקדם בשנים 1987 - 1988 רבים מהפיקדונות (וכן רבות מההתחייבויות לביטוח "כספי בנק חופשיים" במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה) שנשאו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראה דוח שנתי 38, עמ' עט, עמ' צ ועמ' 5 - 7).

¹⁵ ממצאי ביקורת בעניין הסדר זה והסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופות גמל מבטיחות תשואה, ראה בדוח שנתי 41, עמ' 11.

מפירוט החשבונות בספרי האוצר עולה, כי היתרה המשוערכת של ההפקדות באוצר במסגרת הסדר זה הגיעה ביום 31.12.94 ל-2,615 מיליון ש"ח, לעומת 1,971 מיליון ש"ח ביום 31.12.93 (עלייה ריאלית של 16%). העלייה הריאלית נובעת מהפקדות חדשות כאמור ומריבית שהצטברה. יתרה זו נרשמה במאזן המדינה בסעיף ההפקדות של חברת "גמול", שבה נרשמו בעיקר כספי התמורה של אג"ח מיועדות שהנפיקה החברה, עד 1987, כאמור לעיל. נוכח תנאיהן המיוחדים של ההפקדות במסגרת ההסדר המיוחד עם הבנק האמור והיקפן הגדול, מן הראוי ליצור סעיף משנה נפרד (פיקדונות על פי הסדר מיוחד בקשר לקופות גמל מבטיחות תשואה), ולהציג בו את יתרת ההפקדות הללו¹⁶, ולא להבליען בסעיף המייצג פיקדונות מסוג אחר, שנעשו על פי ההסדרים הישנים שהיו נהוגים עד 1987.

מבקר המדינה קבעה בדוח שנתי 41 (עמ' 14), כי ההתחשבנות שמגיש הבנק בכל שנה לצורך תשלום הפיצוי מורכבת מאד ומסובכת, וכי האוצר נהג לאשר את התשלום על סמך בדיקת סבירות גרידא. משרד מבקר המדינה העיר אז, כבר לפני שנים כי מן הראוי היה שההתחשבנות תיבדק ביסודיות בידי רואה חשבון.

בעקבות הביקורת מינה משרד האוצר ב-1992 רואה חשבון חיצוני שיעשה מטעם המשרד ביקורת בקופות המת"ש של הבנק. בדצמבר אותה שנה הגיש רואה החשבון למשרד האוצר דוח ראשוני, שבעקבותיו הודיע החשכ"ל במכתב לבנק, בנובמבר 1993, כי הבנק פעל בניגוד להוראות משרד האוצר בנושאים האלה: הבטחת תשואה לסכומים החורגים ממספר הגמולות שנרכשו בפועל בידי העמיתים; הבטחת תשואה לעמיתים שאיחרו בתשלומיהם לקופה; קבלת עמיתים חדשים לאחר תום המועד שקבע משרד האוצר; קבלת פיצוי יתר בגין הפרשי הצמדה למדד והפרשי ריבית במסגרת הסדר שנקבע עוד בשנות השבעים, לפיצוי קופות המת"ש עקב השינוי שחל באותן שנים בשיעור הריבית ובמדד הבסיסי של אגה"ח המיועדות.

משרד האוצר גם הודיע לבנק באותו מכתב, כי הוא מעכב את העברתו של סכום הפיצוי המגיע לבנק בגין שנת 1992, בסך של כ-1.8 מיליון ש"ח¹⁷, עד להחזרת הכספים שהבנק חייב לאוצר בגין החריגות שהתגלו בבדיקת רואה החשבון.

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במארכ 1995, כי הנושא עדיין נמצא בבדיקה של רואה החשבון, ועד לסיומה מעכב כל צד את התשלומים המגיעים לצד האחר.

במארכ 1996 הודיע החשכ"ל למשרד מבקר המדינה העניין נמצא עדיין בטיפול וכי נשלח לבנק מכתב המפרט כמה ליקויים שלאחר תיקונם ימשיך האגף לפעול על פי ההסדר הקיים. האגף לא פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה מה הם הליקויים אותם דרש מהבנק לתקן.

במהלך שנת 1993 פנה הממונה על שוק ההון אל החשכ"ל בבקשה להטיל על רואה החשבון לבדוק בקופות המת"ש גם את חלוקת הרווחים לעמיתים, עקב פניות רבות של עמיתים שהגיעו לאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון בנושא זה.

באפריל 1994 פרסם שר האוצר את תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) (תיקון). התשנ"ד-1994, ולפיהן עמית בקופת מת"ש לא יוכל להוריש את חשבונו אלא לאחר שהכספים הועברו לחשבון בקופת גמל אחרת שאינה מבטיחה תשואה. תיקון זה נקבע לאחר

¹⁶ את ההפקדות של כספים שהצטברו בקופת מת"ש שמנהל בנק מסחרי אחר, רשם החשכ"ל בסעיף "קרנות והפקדות שונות" (ראה להלן).

¹⁷ בתיקי האוצר נמצאה ההתחשבנות בגין שנת 1992 בלבד.

שרואה החשבון החיצוני העלה, כי עמיתים-יורשים נכנסו לנעליהם של עמיתים ותיקים בקופות אלה; תופעה זו לא עלתה בקנה אחד עם הוראת האוצר מ-1988 לסגור את קופות המת"ש בפני מצטרפים חדשים.

3. בשנת הכספים 1994 נרשמו בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים" הפקדות חדשות של תשעה בנקים למשכנתאות בסכום כולל של 27 מיליון ש"ח. מדובר בפקידונות שפתח החשכ"ל לזכות בנקים אלה, הנובעים מהיוון הפרשי ריבית שיגיעו מהאוצר לבנקים על משכנתאות שהם נתנו ממקורות מימון עצמיים (ראה בדוח שנתי 42, עמ' 81). פיקדונות אלה צמודים למדד - המדד היסודי זהה למדד היסודי של ההלוואות שבגינן ניתן הפיקדון - והם נושאים ריבית בשיעור 2% לשנה. סכום הפיקדון ישולם לבנקים בתשלומים חצי-שנתיים של קרן וריבית במהלך 20 שנה או תקופה זהה לתקופת ההלוואה ללווה אם היא לתקופה של פחות מ-20 שנה. יתרת פיקדונות אלה ביום 31.12.94 היתה 229 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, שהובאה גם בדוח שנתי 45 (עמ' צג), היות שמדובר בפיקדונות השונים מהותית מהרוב הגדול של הפיקדונות בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים", אין מקום לרשום אותם בסעיף הכולל בעיקר את כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות ו"כספי בנק חופשיים" וסוגים אחרים של פיקדונות, שהופקדו על פי הסדרים ישנים, כאמור לעיל, אלא מן הראוי להציגם בסעיף משנה נפרד ששמו יעיד על מהותו.

תכניות חיסכון

סעיף זה מייצג את יתרת הפקדות הבנקים באוצר על פי הכללים שקבעו משרד 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 ומשנת הכספים 1984 גם בגין שתי תכניות צמודות למדד - "למתמיד" ו"רציף" - שרוב כספי החיסכון בהן מושקעים ישירות כפיקדונות באוצר (הבנקים ממשיכים להפקיד באוצר 50% מכספי החיסכון בתכניות "למתמיד-חודשי"); מינואר 1987 מופקדים באוצר רוב כספי הצבירה של תכניות החיסכון החדשות הצמודות לסל המטבעות (התכניות הצמודות לדולר ולסל המטבעות נסגרו להפקדות חדשות בפברואר 1990); בתכנית החיסכון מסוג ברירה "דולר-מדד" מופקדים באוצר כל כספי הצבירה (התכנית נסגרה להפקדות חדשות באוקטובר 1989). החל ב-1990 נפתחו תכניות חיסכון חדשות שלא חלה עליהן חובת הפקדה באוצר ואף צומצם שיעור חובת ההשקעה באג"ח סחירות. יתרת ההפקדות הרשומה בסעיף זה במאזן כוללת את הקרן, הריבית שהצטברה עליה וכן את סכום עמלת הניהול שהצטברה לזכות הבנקים עד ליום המאזן. היתרה ביום 31.12.94 הסתכמה ב-8,684 מיליון ש"ח, לעומת 10,148 מיליון ש"ח במאזן ליום 31.12.93 (ירידה ריאלית בשיעור של 25.2%).

במאס 1994 הפנה מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל לאגף החשכ"ל כמה שאלות בעניין פיקדונות לכיסוי תכניות חיסכון מתמיד-הפקדות חודשיות באחד הבנקים הגדולים (להלן - הבנק). מביקות שערך בנק ישראל עולה כי הבנק ריכז את משיכותיו ב-17 בכל חודש ואינו מושך כספים ביום האחרון של החודש. בנק ישראל העלה את החשש שאם הבנק מושך את הכספים ב-17 בחודש ואילו החוסכים מושכים את הפקדותיהם בסוף החודש הקודם, יתכן שהבנק מקבל הטבה נוספת על זו שקיבל החוסך.

בדצמבר 1995 פנה החשכ"ל לבנק בדרישה להחזיר לאוצר 7.1 מיליון ש"ח (בערכי דצמבר 1994) בתוספת ריבית פיגורים. הבנק לא השיב לדרישה ובינואר 1996 חזר החשכ"ל ודרש מהבנק להשיב את הסכום האמור. דרישה דומה הפנה החשכ"ל גם לבנק אחר שבדיקת רואה חשבון

חיצוני מטעמו העלתה כי קיבל כ-2.9 מיליון ש"ח (בערכי דצמבר 1994) על סכומים שהפקיד מעבר לחובת ההפקדה באוצר. גם בנק זה לא השיב לדרישת החשכ"ל.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה כי נערכה בדיקה מטעמו על ידי רואה חשבון חיצוני בשלושה בנקים ובעקבותיה נדרשו שלושה בנקים להחזיר כספים לאוצר. לדברי האגף העניין נמצא בבדיקה בבנקים.

הפקדות וקרנות שונות

סעיף זה כולל מספר רב של הפקדות וקרנות שמקורן 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 רובן 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 החשכ"ל"¹⁸. כספים אלה מופקדים לחצי 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 הבינ-לאומיים.

החל בשנת הכספים 1985 כל ההפקדות והקרנות נכללות במסגרת ההתחייבויות המוניטריות שבמאזן המדינה והפעילות הכספית המתנהלת בהן באה לידי ביטוי בתקציב המדינה.

להלן היתרות הכלולות במאזן המוניטרי בסעיף הפקדות וקרנות שונות ליום 31.12.94, לעומת אלו שליום 31.12.93 (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.93</u>	<u>31.12.94</u>	<u>הפקדות במטבע חוץ*</u>
106	105	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
33	1	תחנת ממסר בערבה
41	46	הפקדה של תושב חוץ**
38	50	הפקדות שונות
<u>218</u>	<u>202</u>	<u>ס"ה</u>

* לפי שער החליפין ביום המאזן.

** הפקדה אישית של תושב חוץ שתוחזר ליורשיו בשנת 2000. פיקדון דולרי זה נושא

ריבית בשיעור של 10.5% לשנה.

¹⁸ שיעורי ריבית שהחשכ"ל קובע מפעם לפעם על אשראי במטבע ישראלי שהוא מקבל או נותן בלי תנאי הצמדה. שיעור זה משתנה בהתאם לשיעור האינפלציה, ובמהלך השנה הנסקרת הוא נע בין כ-11.82% לכ-18.5% בשנה.

<u>31.12.93</u>	<u>31.12.94</u>	<u>הפקדות וקרנות במטבע ישראלי</u>
		הפקדות
1,679	1,972	רשות הנמלים והרכבות
133	117	חברת החשמל לישראל בע"מ
110	153	יוזמה הון סיכון בע"מ
125	133	התחייבויות בנק הדואר*
74	89	גחלת, עיריית תל אביב
5	7	תכניות חיסכון לדיוור
21	19	אוניברסיטת תל אביב
16	0	עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ
15	18	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
8	1	תחנת ממסר בערבה
8	7	פיקדון השתתפות בביטוח רכב
4	5	רשות העתיקות
3	3	פז נכסים
2	1	הפקדות שונות
2,203	2,525	ס"ה
		קרנות
395	473	קרן פנסיה לעובדי המינהל בחבל עזה
95	115	קרן פנסיה - רשות הדואר
112	179	קרן לביטוח רכוש הממשלה
45	54	קרן פנסיה "גמולה"
32	46	קרן ביטוח תאונות
9	16	קרן שיפורים (אגד ודן)
27	34	קרן לביטוח נזקי טבע
32	38	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
20	23	קרן מכון ברוקדייל
4	4	קרן נשיאי ישראל
42	155	קרן ארנונה ופיצויים
3	3	קרן ינאי
8	13	קרן פנסיה בנק יהב
**4	**10	קרנות שונות
828	1,163	ס"ה
3,031	3,688	ס"ה הפקדות וקרנות במטבע ישראלי

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

** סכומים אלו שונים מהרשום במאזני המדינה ליום 31.12.93 וליום 31.12.94 בגלל מיון אחר.

ביתרת ההפקדות והקרנות במאזן המדינה ליום 31.12.94 שהיתה בסך 3,890 מיליון ש"ח חלה עלייה ריאלית של כ-4.7% לעומת יתרה בסך של 3,249 מיליון ש"ח, ביום 31.12.93. בשנת 1994 נרשמו הפקדות חדשות של קרן ארנונה ופיצויים ושל רשות העתיקות, וכן גדלה בשיעור ניכר יתרת ההפקדה של קרן ביטוח רכוש הממשלה ושל חברת יוזמה הון סיכון בע"מ. לעומת זאת חלה ירידה ריאלית בכמה קרנות והפקדות - בעיקר בהפקדות של החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ; עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ; חברת החשמל לישראל בע"מ; ואוניברסיטת תל אביב.

הקרן לביטוח רכוש הממשלה מנוהלת על ידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ, המבטחת את הרכוש הממשלתי, כמו מבנים, תכולה, כספים, כלי רכב, וכן 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 משרדי הממשלה. היתרה הרשומה במאזן ליום 31.12.94, בסך 179 מיליון ש"ח, מייצגת את העודף המצטבר של התקבולים על התשלומים של הקרן.

יתרת קרן ארנונה ופיצויים נובעת מקרן הפיצויים של מס רכוש, שאליה מועברים 25% ממס רכוש שנגבה. ב-1994 נוצרו בקרן עודפי תקבולים על תשלומים, שהופקדו אצל החשכ"ל.

מלוות מהמוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי משקיע את יתרות הכספים שלו באג"ח צמודות מיוחדות המונפקות בשבילו על ידי בנק ישראל. ההשקעות נעשו בחלקים שווים בשני סוגים של אג"ח: (א) "עיבל" - איגרת חוב ל-20 שנה בריבית צמודה של 5.5% הנפרעת ב-12 תשלומים שנתיים החל בשנה התשיעית; (ב) "גריזים" - איגרת חוב ל-17 שנה בריבית צמודה של 5% הנפרעת ב-12 תשלומים החל מהשנה השישית.

בשנת 1984 הופסקה הנפקתן של אג"ח מסוג "גריזים" ו"עיבל" ובמקומן הופקדו כספים בתנאים זהים לאלה של אג"ח אלו. המוסד המשיך להפקיד כספים בתנאים זהים לאלה של אג"ח מסוג "גריזים" עד מארס 1990, מאפריל אותה שנה נפתחו פיקדונות בתנאים חדשים ובריבית ששיעורה משתנה לפי מועד ההנפקה. המוסד ממשיך להפקיד מחצית מהסכומים בתנאים זהים לאלה של אג"ח מסוג "עיבל".

נוסף על אלה מופקדים באוצר פיקדונות ישנים של המוסד לביטוח הלאומי בריבית צמודה של 6%.

להלן פירוט יתרות ההשקעות המשוערכות ליום המאזן לפי שיעורי הריבית (במיליוני ש"ח).

<u>שיעור הריבית</u>	<u>31.12.94</u>	<u>31.12.93</u>
4.08% - 2.2%	8,980	5,605
5.0%	12,651	12,258
5.5%	26,009	21,223
6.0%	183	490
ס"ה	47,823	39,576

מלוות חוץ

יתרות חובות החוץ של המדינה ביום 31.12.94 (כולל הריבית שהצטברה) הסתכמו ב-20,291 מיליון דולר, לפי הרשום ברוח האוצר על מאזן המדינה¹⁹, לעומת 19,981 מיליון דולר ביום 31.12.93. הממשלה נטלה מלוות חדשים בהיקף הגדול ב-110 מיליון דולר מסך פירעון הקרן של מלוות קיימים; כמו כן, ערכם של המלוות הנקובים במטבעות אחרים עלה ב-200 מיליון דולר, עקב עליית שערם של מרבית המטבעות הללו יחסית לדולר במהלך שנת 1994. בסך הכול עלתה יתרת החוב במונחים דולריים בכ-1.6%. במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, ירדה יתרת החוב בשנה הנסקרת ב-2.9%.

בטבלה להלן מפורטות יתרות החוב של מלוות אלו לפי סוגים עיקריים. ביתרות הללו לא נכללו מלוות שגייסה הממשלה, בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, אשר נרשמו בספרי החשב"ל מחוץ למסגרת תקציב המדינה, בסך 3,185 מיליון דולר (לעומת 1,416 מיליון דולר ביום 31.12.93).

1. יתרת המלוות מממשלת ארה"ב ביום 31.12.94 בסך 3,476 מיליון דולר כוללת מלוות למימון צורכי ביטחון בסך של 2,387 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך של 1,089 מיליון דולר.

(א) המלוות למימון צורכי ביטחון ניתנו ל-30 שנה: בהסכם על כל אחד מהם נקבע, כי בעשר השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד, בלא פירעון קרן. כל אחד מהמלוות ניתן בריבית קבועה, ששיעורה אמור לכסות את עלות ההון לממשלת ארה"ב בעת נטילתו. החל בשנת 1985 ניתן הסיוע לצורכי ביטחון במענק ולא במלווה.

(ב) את המלוות לסיוע כלכלי נתנה ממשלת ארה"ב עד שנת 1981; מאז 1982 ניתן הסיוע הכלכלי כולו במענק. מלוות הסיוע הכלכלי ניתנו לתקופות של 30 שנה ונושאים ריבית נמוכה יחסית.

2. יתרת המלוות שגייסה ממשלת ישראל בשוק ההון האמריקני בערבות חלקית של ממשלת ארה"ב (להבדיל מהמלוות בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב) היתה ביום המאזן 4,657 מיליון דולר. מדובר במלוות שגייסה הממשלה באמצעות אג"ח שהונפקו בארה"ב בשנות הכספים 1988 ו-1989 למימון פירעון מוקדם של מלוות הסיוע הביטחוני מממשלת ארה"ב שנשאו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראה דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא). על המלוות שגייסה הממשלה באמצעות אגה"ח האלה 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.

¹⁹ מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך של 18,200 מיליון דולר (לעומת 18,007 מיליון דולר ביום 31.12.93), וחובות הנקובים בעשרה מטבעות אחרים בסך של 2,091 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ביום המאזן (לעומת 1,974 מיליון דולר ביום 31.12.93).

מלוות חוץ⁽¹⁾ (במיליוני דולרים)

שערור מסך	שערור מסך	שערור	יתרה ליום	יתרה ליום	
החוב ליום	החוב ליום	השינוי	31.12.93	31.12.94	
31.12.93	31.12.94	ביתרות ב-			
(באחוזים)	(באחוזים)	1994			
		(באחוזים)			
21	22	7.4	4,240	4,553	אג"ח של מדינת ישראל (בונדס)
					(2)
13	13	1.7	2,543	2,586	שטרי חוב ⁽³⁾
19	17	(-)6.3	3,708	3,476	מלוות מממשלת ארה"ב
					מלוות בשוק ההון בארה"ב:
24	23	(-)4.2	4,859	4,657	בערבות חלקית של ממשלת ארה"ב
3	6	107.1	618	1,280	בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב ⁽⁴⁾
7	8	6.3	1,461	1,552	מלוות מממשלות אחרות ⁽⁵⁾
11	9	(-)17.4	2,242	1,853	מלוות מבנקים ואשראי מספקים ⁽⁶⁾
2	2	7.7	310	334	קרנות דו-לאומיות למחקר
100	100	1.6	19,981	20,291	ס"ה (במיליוני דולרים)
		(8)2.6	59,664	61,237	ס"ה (במיליוני ש"ח) ⁽⁷⁾

- (1) במאזן המדינה מוצגים בנפרד נתוני המלוות הנקובים בדולרים של ארה"ב ואלה הנקובים בעשרה מטבעות אחרים. בטבלה זו מתורגמות היתרות של מלוות במטבעות אחרים למונחים של דולרים. היתרות כוללות את הריבית שהצטברה על המלוות, בסך של 444 מיליון דולר ביום 31.12.94, ובסך 388 מיליון דולר ביום 31.12.93. (2) מלוות פיתוח, מלוות פיתוח ושיקום, מלוות להשקעות פיתוח, מלוות תשתית וקליטה, הנפק שער נייד, מלוות פיתוח כלכלי, אג"ח בערך נקוב של 250 דולר כל אחת, ואג"ח בלא ספח ריבית. (3) מפעל מלוות העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ את השטרות, שרובם נקובים בדולרים ומיעוטם - במרקים גרמניים (מ"ג) ובלירות שטרלינג (ליש"ט). (4) המלוות בערבות ממשלת ארה"ב אינם כוללים מלוות בסך 3,185 מיליון דולר שנתקבלו ונרשמו מחוץ למסגרת תקציב המדינה. (5) כולל מלוות בין לאומיים בסך 126 מיליון דולר. (6) כולל שטרי הון של בנק החקלאות לישראל בע"מ ובנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ, ומלוות שונים. (7) לפי השערים היציגים של הדולר: 3.018 ש"ח לדולר ביום 31.12.94; 2.986 ש"ח לדולר ביום 31.12.93. (8) השער היציג של הדולר בש"ח עלה בשנה הנסקרת בכ-1.1%.

בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית²⁰, במאזן המדינה ליום 31.12.94 הוצגו לראשונה בסעיף נפרד אגה"ח של ממשלת ארה"ב שמדינת ישראל רכשה והפקידה, כאמור, אצל גופי הנאמנות

בשנות הכספים 1988 ו-1989, יתרתן של אג"ח אלה הגיעה ביום המאזן ל-815 מיליון ש"ח (כ-270 מיליון דולר), לעומת 934 מיליון ש"ח (313 מיליון דולר) ביום 31.12.93.

3. בשנה הנסקרת גייסה הממשלה מלוות באמצעות הנפקת אג"ח בשוק ההון בארה"ב שעליהן חלה ערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, בסכום של כ-2,345 מיליון דולר, מהם כ-600 מיליון דולר נכללו בתקציב המדינה, על פי ההסכם עם ממשלת ארה"ב (יתרת המלוות הנקובה בטבלה לעיל כוללת ריבית שהצטברה בסך 80 מיליון דולר). מתוך היתרה הכוללת של המלוות בערבות ממשלת ארה"ב שממשלת ישראל גייסה בשנים 1993 ו-1994, יתרת המלוות שלא נזקפו לתקציב אלא נזקפו לחשבון מחוץ לתקציב היא כ-3,185 מיליון דולר; סכום זה לא נכלל בסעיף "מלוות חוץ" אלא בסעיף "זכאים" במסגרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות של החשכ"ל (ראה לעיל). כנגד חלק מסכום זה נתנה הממשלה בשנים 1993 - 1994 הלוואות לגופים עסקיים במגזר הפרטי בסך של כ-790 מיליון דולר, שנכלל בסעיף "חייבים" במאזן השוטף.

4. (א) בשנה הנסקרת עלתה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ-4,240 מיליון דולר ביום 31.12.93 ל-4,553 מיליון דולר ביום 31.12.94.²¹

מתחילת שנות השמונים ניכרת מגמה רצופה של ירידה במשקלן של אגה"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית מכלל איגרות המלווה של המדינה ("בונדס"), ועלייה במשקלן של האיגרות הנושאות ריבית גבוהה יחסית, המותאמת לשיעורי הריבית השוררים בשוקי ההון והכספים בארה"ב. במגמה זו היה כדי לייקר את עלותן הממוצעת של ה"בונדס". עם זאת, באיגרות הנושאות ריבית גבוהה יחסית אפשרויות הפדיון המוקדם מוגבלות יותר מבאיגרות הנושאות ריבית נמוכה יחסית. מגמה זו נמשכה גם בשנת 1994. יתרתן של אגה"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית (רובן אג"ח הנושאות ריבית ניידת, ומיעוטן אג"ח הנושאות שיעורי ריבית קבועים וגבוהים יחסית)²² הגיעה ל-3,199 מיליון דולר (כ-73.3% מכלל יתרת ה"בונדס")²³ ביום 31.12.94, לעומת 2,805 מיליון דולר (69.6%) ביום 31.12.93; ואילו יתרתן של אגה"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית ירדה ל-1,163 מיליון דולר ביום 31.12.94 (26.7%), לעומת 1,225 מיליון דולר ביום 31.12.93 (30.4%).

(ב) להלן הרכב היתרות בסעיף מלוות ("בונדס") בריבית ניידת - "הנפק שער נייד" - לפי הנתונים שבידי אגף החשכ"ל (במיליוני דולרים של ארה"ב):

²¹ יתרה זו כוללת את הריבית שהצטברה על איגרות החיסכון של ה"בונדס", שאינה משולמת באופן שוטף אלא בעת פדיון הקרן; יתרת הריבית שהצטברה היתה 191 מיליון דולר ביום 31.12.94, לעומת 208.5 מיליון דולר ביום 31.12.93.

²² לצורך סיווג זה נכללים באגה"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית הסוגים הללו: הנפק שער נייד (VRI לסוגיו ו-FRI), מלווה פיתוח כלכלי ומלווה תשתית וקליטה (ראה להלן).

²³ למעט הריבית שהצטברה, בעיקר על המלוות מהסוגים הנושאים ריבית נמוכה, בסך של 191 מיליון דולר ביום 31.12.94, לעומת 209 מיליון דולר ביום 31.12.93.

<u>31.12.93</u>	<u>31.12.94</u>	
Variable Rate Issue לסוגי		
1,822	1,766	הנפק שער נייד (VRI) (שמונה סדרות)
334	359	הנפק שער נייד ליחידים (IVRI) (חמש סדרות)
19	18	הנפק שער נייד בריבית בסיסית של 6% (UVRI) (סדרה אחת)
39	40	הנפק שער נייד בדולרים קנדיים (סדרה אחת)
Floating Rate Issue		
18	30	הנפק שער נייד עם תקרה של 8.25% (FRI) (סדרה אחת)
0	2	הנפק שער נייד בדולרים קנדיים (סדרה אחת)
<u>2,232</u>	<u>2,215</u>	ס"ה

מבקר המדינה קבעה בכמה דוחות שנתיים²⁴ כי מן הראוי שהחשכ"ל יפרט במאזן המדינה את יתרות החוב בגין אג"ח הנושאות ריבית ניידת לפי סוגים וסדרות, כפי שמפורטות יתרותיהן של שאר סדרות הבונדס, הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית. במאזן ליום 31.12.94 לא הובא הפירוט האמור.

מן היתרה של 2,215 מיליון דולר, מלוות בסך 2,183 מיליון דולר הם מלוות הקרויים VARIABLE RATE ISSUE לסוגיהם השונים. היתרה בסך 32 מיליון דולר הם מלוות מסוג FRI, שעל תנאיהם ראה בדוח שנתי 45, עמ' קז. במאוס 1994 החלה הנפקת מלוות מסוג FRI גם בדולרים קנדיים בתנאים דומים לאלה שבדולרים של ארה"ב, אלא שהריבית היא "פריים רייט" קנדי פחות 75 נקודות בסיס (כלומר, פחות 0.75%). הנפקת מלוות מסוג UVRI הופסקה בשנת 1987, ב-1992 הופסקה הנפקת מלוות מסוג VRI (בדבר תנאיהם של מלוות אלה, ראה בדוח שנתי 44, עמ' קא) והנפקת מלוות מסוג VRI הנקובים בדולרים קנדיים הופסקה בשנת 1994.

(ג) החל בשנת 1990 מנפיקה המדינה 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 שבו נמכרת האיגרת נקבע בתוספת לתשקיף, והממשלה רשאית לשנותו. בכל רבע שנה הממשלה קובעת את המחיר מחדש על פי התקופה הנוותרת לפירעון ושיעור התשואה לפדיון שבו מחליט משרד האוצר למכור את האיגרות. בטבלה להלן שיעורי התשואה לפדיון שנושאות אגה"ח שנמכרו בתקופות שונות.

שיעור התשואה לפדיון בעת המכירה

אג"ח שנמכרו בתקופה:	
6.60%	אוקטובר 1992 - מאוס 1993
6.00%	אפריל 1993 - אפריל 1994
7.00%	מאי 1994 - יולי 1994
8.00%	אוגוסט 1994 - אוקטובר 1994
8.10%	נובמבר 1994 - ינואר 1995
8.25%	פברואר 1995 - אפריל 1995

²⁴ ראה דוח שנתי 42, עמ' סב, ודוח שנתי 45, עמ' קז.

לדברי אגף החשכ"ל, עדכון התשואה נעשה בהתאם לשינויים בתשואה של אג"ח של ממשלת ארה"ב לעשר שנים. תקופת המלווה היא עשר שנים; הוא אינו סחיר, ואין אפשרות של פדיון מוקדם אלא בנסיבות מוגדרות ומצומצמות - מות הרוכש המקורי של המלווה, או סיומה של תכנית גמלאות שבמסגרתה הוחזק המלווה.

(ד) כאמור, בספטמבר 1992 הופסקה מכירת אג"ח מסוג "הנפק שער נייד" (VRI) והחלה הנפקתן של אג"ח מסוג חדש ושמן "מלווה פיתוח כלכלי" (EDI) בערך מינימלי של 25,000 דולר לתקופה של עשר שנים, עם אפשרות פדיון מוקדם בתנאים שנקבעו מראש: קרנות פנסיה רשאיות לעשות זאת ארבע שנים לאחר תחילת המלווה, ויחידים - חמש שנים לאחר ההתחלה. כל איגרת חוב נושאת ריבית בשיעור קבוע, והממשלה היתה רשאית לשנות כל שלושה חודשים את שיעורי הריבית שבהם יימכרו אג"ח חדשות. החל ביוני 1995 נעשה שינוי שער הריבית כל 45 יום.

להלן שיעורי הריבית של האיגרות שנמכרו בתקופות שונות.

שיעור הריבית הקבוע

אג"ח שנמכרו בתקופה:

6.5%	ספטמבר 1992 - מארס 1993
6.0%	אפריל 1993 - אפריל 1994
7.2%	מאי 1994 - יולי 1994
7.8%	אוגוסט 1994 - אוקטובר 1994
8.1%	נובמבר 1994 - ינואר 1995
8.4%	פברואר 1995 - אפריל 1995

5. משרד האוצר מגייס מלוות גם באמצעות שטרי חוב של המדינה שמפיץ מפעל ה"בונדס".

(א) בשנה הנסקרת עלתה יתרת החוב בגין שטרי חוב המונפקים בערכים של 1 מיליון דולר, 250,000 דולר ו-150,000 דולר, ונושאים ריבית ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים לפי ה"פריים רייט". להלן יתרות החוב בגין שטרות אלה, על פי נתונים שמסר אגף החשכ"ל (במיליוני דולרים של ארה"ב):

<u>31.12.93</u>	<u>31.12.94</u>	<u>שיעור הריבית של השטרות</u>
115	2	פריים רייט
2,374	2,513	פריים רייט פחות 0.5%
0	35	פריים רייט פחות 0.75%
4	4	שטרות מיוחדים*
<u>2,493</u>	<u>2,554</u>	<u>ס"ה</u>

* תנאיהם של שטרות אלה, שהוצאו בשנת 1988, אינם דומים לתנאי שאר השטרות, אלא לתנאי הסדרה הרביעית של "הנפק שער נייד".

יתרת השטרות ביום המאזן בטבלה היא מעוגלת. היתרה על פי הנתונים שמסר אגף החשכ"ל היא 2,553 מיליון דולר. ההפרש בסך 1.2 מיליון דולר הוא הריבית שהצטברה.

שיעור הריבית שנושאים השטרות הוקטן בדצמבר 1987 מ"פריים רייט" ל"פריים רייט" פחות 1/2%. ב-1994 הונפקו לראשונה שטרות הנושאים ריבית בשיעור "פריים רייט" פחות 0.75%. מאחר ושטרות אלו נמכרו רק בהיקף קטן יחסית ברבעון הראשון של 1994, הקפיא משרד האוצר את מכירתם. אולם, אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי בינואר 1995 הופסקה מכירת שטרות הנושאים ריבית בשיעור "פריים רייט" פחות 0.75% וחודשה מכירת שטרות הנושאים ריבית בשיעור "פריים רייט" פחות 0.75%.

מבקר המדינה העירה בדוחות קודמים²⁵, כי מן הראוי שהיתרות של השטרות יפורטו במאזן על פי שיעורי הריבית שהם נושאים.

(ב) בסעיף "שטרי חוב" בטבלה דלעיל כלולים גם שטרי חוב הנקובים במרקים גרמניים (מ"ג), אשר מפעל הבונדס מפיץ באירופה. כל שטר לתקופה של שבע שנים ובערך נקוב של חצי מיליון מ"ג. יתרת השטרות ביום 31.12.94 היתה 14 מיליון מ"ג (כ-9 מיליון דולר), לעומת 45.1 מיליון מ"ג (כ-26 מיליון דולר) ביום 31.12.93. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה כי מכירת שטרות בערך נקוב של חצי מיליון מ"ג הופסקה ביולי 1994.

(ג) בסעיף "שטרי חוב" בטבלה דלעיל כלולים גם שטרי חוב שמפעל הבונדס מפיץ באנגליה, בערכים של 125,000 ליש"ט ומעלה ונושאים ריבית נידת בשיעור ה-BASE RATE. שטרי החוב הם לתקופה של שבע שנים; שטרי החוב בערכים של 500,000 ליש"ט ומעלה הם לתקופה של חמש שנים. יתרתם של שטרות אלה ירדה מ-16.4 מיליון ליש"ט ביום 31.12.93 ל-14.4 מיליון ליש"ט (כ-22 מיליון דולר) ביום 31.12.94.

6. משרד האוצר נוהג זה שנים ליטול מלוות מבנקים ואשראי מספקים הנושאים ריבית לפי השיעורים השוררים בשוקי הכספים בחו"ל. בשנת 1994 ירדה ב-17.9% יתרתם של המלוות לזמן בינוני ממוסדות כספיים ומספקים, שרובם נושאים ריבית המשתנה פעם בשלושה או בששה חודשים, לפי שיעורי הריבית על פיקדונות בין-בנקאיים בשוק הירודולר.

הריבית על רוב המלוות מבנקים מורכבת משיעור בסיסי ניד (בדרך כלל LIBOR, שהוא שיעור הריבית הבסיסית שקובעים בנקים מדרגה ראשונה בלונדון על פיקדונות בין-בנקאיים) ומתוספת בשיעור קבוע ומוסכם מראש, ששיעורה אמור לשקף את הערכת המלווה בדבר איתנותו של הלווה. במחצית הראשונה של שנות השמונים היתה הרעה ניכרת בתנאי המלוות שנטל האוצר שהשתקפו בשיעורי התוספת הקבועה לשער הבסיסי של הריבית. במחצית השנייה של שנות השמונים השתפרו תנאי המלוות מבנקים. בשנים 1990 - 1992, עם עליית הביקוש של הממשלה למלוות כאלו וכתוצאה מהקשיים שאליהם נקלעו רבים מהבנקים בארה"ב, עלו שוב שיעורי התוספת שנקבעו על מלוות חדשים.

בשנת 1994 - שבה גייסה המדינה, כאמור, כ-2 מיליארד דולר באמצעות מלוות שהנפיקה בארה"ב בערבות ממשלת ארה"ב - לא נטל האוצר מלוות מבנקים בדולרים.

²⁵ראה דוח שנתי 42, עמ' סג, ודוח שנתי 45, עמ' קח.

מקדמות מבנק ישראל

יתרת המקדמות מבנק ישראל ביום 31.12.94 היתה 8,080 מיליון ש"ח²⁶; ביום 31.12.93 הגיעה יתרת המקדמות ל-8,373 מיליון ש"ח.

הממשלה נטלה מבנק ישראל אשראי ארוך מועד (לפירעון ב-25 שנים), המכונה מקדמות, כדי למלא את החסר במשאבים ממשיים - 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. בדבר התנאים של המקדמה שנטלה הממשלה מבנק ישראל בשנת הכספים 1987 ראה דוח שנתי 39 (עמ' קיד). בשנות הכספים 1988 - 1994 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, אשר ניתנו בהכוונת הממשלה²⁷ לצורכי פיתוח של המשק הלאומי, לסיוע לרכישת דירות, ולסיוע למפעלים ולמוסדות נתמכים. במסגרת ביטוח ההצמדה, קיבלה עליה הממשלה התחייבות לשאת בהפרשי ההצמדה, שיצטברו בשל עליית מדד המחירים לצרכן או בשל השינוי בשער החליפין של המטבע, על האמצעים שהועמדו לרשות הלווים בלא תנאי הצמדה.

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

מבקר המדינה הסתייגה מהשימוש בביטוח הצמדה כשיטה למתן הלוואות מחוץ לתקציב וכן מתנאי ההסדרים שנקבעו²⁸.

²⁶ בסכום זה כלולה מקדמה בסך 100 מיליון ש"ח, להפקדה בקרנות דו-לאומיות ישראל-ארה"ב; כנגד יתרת המקדמה קיימת הפקדה בבנק ישראל המהווה 50% מהקרן הדרו לאומית, שתיפרע עם יתר המקדמה אם תפורק הקרן.

²⁷ היו גם הסדרי ביטוח הצמדה שכללו הלוואות שאת הזכויות להן לא קבעה הממשלה אלא גופים אחרים, בעיקר חברת העובדים.

²⁸ בדבר הליקויים הרבים שהעלתה הביקורת בנושא זה בשנות השבעים והשמונים, ובדבר פירעון מוקדם בהיקף גדול של ההתחייבויות היקרות ביותר בגין ביטוח הצמדה, פירעון שנעשה על פי המלצת משרד מבקר המדינה, ראה דוח שנתי 38, עמ' 1.

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

3. להלן התפלגות היתרה של התחייבויות ליום 31.12.94 וליום 31.12.93, לפי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח). נתונים אלה מבוססים בעיקרם על מערכת המידע המופעלת בידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל), חברה ממשלתית שעליה הטיל החשכ"ל את הטיפול בנושא זה. היתרות אינן כוללות ריבית והפרשי הצמדה על הריבית שהצטברה, ופרמיות שהצטברו לתשלום.

<u>31.12.93</u>	<u>31.12.94</u>	
851	653	התחייבויות בגין שינויים במדד המחירים לצרכן
367	339	התחייבויות בגין שינויים בשער המטבע
<u>1,218</u>	<u>992</u>	<u>ס"ה</u>

4. סכומי הקרן של ההלוואות שניתנו ללווים בלא תנאי הצמדה ואשר בגינם מחויב האוצר בהפרשי הצמדה ירדו מ-2.6 מיליון ש"ח ביום 31.12.93 ל-1.8 מיליון ש"ח ביום 31.12.94. יתרה זו שווה לכ-0.2% בלבד מיתרת הפרשי ההצמדה שהצטברו לחובת האוצר. מכאן, שמבחינה כלכלית מערכת ביטוח ההצמדה חדלה זה שנים להיות מסגרת של סבסוד אשראי ללווים, ובעצם היא דומה למערכת של פיקדונות צמודים באוצר; ואולם לכל אחת ואחת מן ההתחייבויות הצמודות יש זיקה חוזית להלוואה לא צמודה שניתנה בזמנה באמצעות בנק, וערכה בשנים האחרונות זניח. לפי הנתונים במאזן ליום 31.12.93, ההתחייבויות לתשלום הפרשי הצמדה שנועדו לפירעון בשנים 1994 ואילך הגיעו לכ-1,218 מיליון ש"ח.

5. על פי הרשום בדוח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1994, התשלומים מתקציב המדינה ששילם האוצר (באמצעות חברת ענבל) בגין ביטוח הצמדה הסתכמו באותה שנה ב-418 מיליון ש"ח: 366 מיליון ש"ח ביטוח הצמדה למדד ו-52 מיליון ש"ח ביטוח הצמדה לשער המטבע.

6. ההוצאה האמורה כוללת הוצאות מינהליות שהיה צריך לתקצבן בתקציב הרגיל של משרד האוצר: החשכ"ל 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 האוצר²⁹.

²⁹ על פי הדוחות הכספיים של חברת ענבל, שולמו לה בשנת 1994 עמלות בסך 16.5 מיליון ש"ח, מהם: 4.8 מיליון ש"ח בגין ניהול מערך מרכז ההשקעות, 8.2 מיליון ש"ח בגין ניהול הקרן לביטוח רכוש הממשלה, 2.9 מיליון ש"ח בגין ניהול מערך ביטוחי ההצמדה ו-0.6 מיליון ש"ח בגין שירותים שונים.

מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות

אחרות של עובדיה

אחת המערכות העיקריות להסדרי פנסיה במשק היא מערכת הפנסיה התקציבית לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), הנהוגה לגבי עובדי המדינה (כולל עובדים במערכת הביטחון, שוטרים, סוהרים וכן מורים המועסקים על ידי משרד החינוך, התרבות והספורט). ההסדרים שבחוק זה חלים גם על העובדים של כמה תאגידים סטטוטוריים (כגון המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ושירות התעסוקה); כמו כן אומצו הסדרים אלה על ידי הרשויות המקומיות, המועצות הדתיות ותאגידים אחרים. במסגרת הפנסיה התקציבית כלולות גם הגמלאות לאנשי צבא קבע, לפי חוק שירות הקבע בצה"ל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, וכן גמלאות המשלמות לפי חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969.

מערכת הפנסיה התקציבית מאופיינת במימון מלוא הזכויות לקצבה והזכויות האחרות בידי המעביד מתקציבו, כאשר נוצרת הזכאות לכך, לעומת מערכת הפנסיה הצוברת המבוססת על הפרשות שוטפות של העובדים ושל המעבידים המועברות לקופת גמל לקצבה או לתכנית פנסיונית אחרת.

חישוב המחויבות האקטוארית

1. מבקרי המדינה העירו בדוחות שנתיים קודמים, שלמשרד האוצר לא היתה הערכה בדבר גודל התחייבויותיו לתשלום גמלאות לעובדי המדינה ולשאיניהם. על פי החלטת הנהלת משרד האוצר, מינה החשכ"ל ב-1989 ועדת היגוי בין אגפית לבדיקת המחויבות האקטוארית-הפנסיונית של הממשלה. הוועדה קבעה קריטריונים וכללים לרישום הזכויות בעתיד והכינה תכנית מחשב המאפשרת לקלוט את המידע ולעדכן את נתוני המחויבות.

בביאור למאזן ליום 31.3.91 נכלל לראשונה סכום המבטא את המחויבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה. הסכום המחושב של הערך הנוכחי של זכויות הקצבה שנצברו ליום 31.12.94 (לפי שיעור ריבית של 3% לשנה) הגיע ל-104,618 מיליון ש"ח. שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבויות נקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה. הערך הנוכחי של הזכויות שנצברו ליום 31.12.93 (מתואם לדצמבר 1994 ולפי שיעור ריבית של 3% לשנה) הגיע ל-84,277 מיליון ש"ח. להלן הרכיבים של מחויבות זו כפי שנרשמו בדוח הכספי שפרסם משרד האוצר.

הנתונים הכספיים 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. חישוב הערך הנוכחי של ההתחייבות נעשה בהנחה ששיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע יהיה 3% בשנה.

מספר מקבלי הגמלאות ביום 31.12.94 היה 60,909 לעומת 58,427 גמלאים ביום 31.12.93 (גידול של 4.2%); מספר זה איננו כולל את גמלאי מערכת הביטחון. מספר עובדי המדינה הפעילים הזכאים לגמלה (לא כולל עובדים ארעיים וזכאי מערכת הביטחון) הגיע ביום 31.12.94 ל-146,901 לעומת 146,214 עובדים פעילים שהיו זכאים ביום 31.12.93 (גידול של 0.5%). העובדים הארעיים אינם זכאים לפנסיה תקציבית כל עוד הם במעמד זה (ראה להלן).

סוג המחויבות		מספר הזכאים		ערך נוכחי של זכויות שנצברו (במיליוני ש"ח)	
		ליום 31.12.94	ליום 31.12.93	ליום 31.12.94	ליום 31.12.93 (מתואם לדצמבר 1994)
מקבלי גמלה:					
פנסיונרים		33,242	31,885	14,198	12,470
נכות		12,920	12,488	6,172	5,157
שאיירים		12,786	12,525	2,594	2,264
זכויות אחרות*		1,961	1,529	538	543
ס"ה		60,909	58,427	23,502	20,434
גמלאי מערכת הביטחון**				20,929	14,781
ס"ה מקבלי גמלה				44,431	35,215
התחייבויות אחרות:					
עובדים פעילים		146,901	146,214	35,362	29,249
עובדים ארעיים		15,303	13,376	21	15
הסכמי רציפות וזכויות מוקפאות		480	448	773	759
ס"ה		162,684	160,038	36,156	30,023
זכאי מערכת הביטחון				24,031	19,039
ס"ה כולל				104,618	84,277

* כולל רציפות זכויות על פי הסדרים עם קרנות פנסיה (ראה להלן), וגמלאות למורים במסלול מיוחד.

** אנשי צבא קבע, עובדי משרד הביטחון, וכן עובדים בגופים שונים של מערכת הביטחון.

מהטבלה עולה, כי הערך הנוכחי של זכויות הקצבה שנצברו לפנסיונרים ליום 31.12.94 היה 14,198 מיליון ש"ח - גידול של 13.9% לעומת הזכויות שנצברו ליום 31.12.93. הגידול נבע בעיקר מהסכמי השכר שנחתמו ב-1994 (ראה להלן); מספרם של הפנסיונרים גדל ב-1994 ב-4.3% בלבד.

2. בחישוב המחויבות ליום 31.12.91 נכלל לראשונה הנתון בדבר מחויבות הממשלה לקצבה לזכאי מערכת הביטחון. בכל אחד מהדוחות הכספיים לשנים 1991 - 1993, נרשמה מחויבות זו בסעיף נפרד, בסכום אחד הכולל הן את מקבלי הגמלה והן את העובדים הפעילים. בדוח שנתי 45 (עמ' קיג) ציינה מבקר המדינה, כי עקב ההיקף הכספי הגדול של המחויבות לקצבה של זכאי מערכת הביטחון, מן הראוי שבהצגת הנתונים תהיה הפרדה בין מקבלי גמלה לבין עובדים פעילים. עוד צוין שם, כי מן הראוי לשקול להציג בנפרד בדוח את המחויבות הנובעת מהסדרי הפרישה המוקדמת הנהוגים לגבי קבוצות עובדים שונות (מערכת הביטחון, שוטרים, סוהרים, עובדי הוראה, נושאי משרות בכירות וכד').

בדוח הכספי ליום 31.12.94 הפריד החשכ"ל לראשונה, בחישוב הזכויות לקצבה במערכת הביטחון, בין מקבלי גמלה לבין עובדים פעילים. על פי נתוני החשכ"ל, הערך הנוכחי של זכויות הקצבה של גמלאי מערכת הביטחון, שנצברו ליום 31.12.94 הגיע לסך של 20,929 מיליון ש"ח, לעומת זכויות בסך של 14,781 מיליון ש"ח שנצברו ליום 31.12.93 - גידול של 41.6%. שיעור גידול זה גבוה בהרבה משיעור הגידול שחל בזכויות הקצבה של הפנסיונרים בשירות המדינה (13.9% כאמור).

זכויות הקצבה שנצברו עד ליום 31.12.94 לגמלאי מערכת הביטחון הגיעו לכ-47% מהזכויות שנצברו לכלל מקבלי הגמלה מהממשלה. הסיבה העיקרית למשקל הגדול של זכויות הקצבה שנצברו לגמלאי מערכת הביטחון היא כאמור הסדרי הפרישה המוקדמת של אנשי צבא הקבע.

הערך הנוכחי של זכויות הקצבה לעובדים פעילים במערכת הביטחון, הגיע ביום 31.12.94 לסך של 24,031 מיליון ש"ח לעומת סך של 19,039 מיליון ש"ח שנצברו ליום 31.12.93 (גידול של 26.2%).

3. בביאור למאזן ליום 31.12.94 כלל החשכ"ל נתונים בדבר תזרים המזומנים לתשלומי גמלאות והתחייבויות אחרות (כולל גמלאי מערכת הביטחון) לשנים 1995 - 1999 (במיליוני ש"ח) כדלקמן:

השנה	תשלומי גמלה	התחייבויות אחרות*
1995	2,846	622
1996	2,784	834
1997	2,719	1,059
1998	2,653	1,285
1999	2,584	1,532

* תשלומי גמלה בגין אלה שהיו במעמד של עובדים פעילים ביום 31.12.94, ויתוספו למעגל מקבלי הגמלה בשנים המפורטות בטבלה.

4. לפי ההסדרים הקיימים מאז 1973, העובדים הארעיים והעובדים המועסקים בשירות המדינה לפי חוזים מיוחדים מבוטחים בקרן הפנסיה "מבטחים". מאז 1983 עובדים אלה מבוטחים בקרן על בסיס פנסיה מקיפה; פיצויי פיטורים וימי מחלה ממומנים מתקציב המדינה. עובדים המועברים למעמד זמני או קבוע אינם יכולים למשוך כספים מהקרן, וזכויותיהם מוקפאות בקרן במסגרת ההסכם הכללי לשמירת רציפות זכויות, שנחתם בין הממשלה לבין הסתדרות עובדי המדינה וקרנות הפנסיה. בגין 15,303 עובדי מדינה ארעיים, שצברו זכויות בקרן "מבטחים" עד ליום 31.12.94, נכלל בחישוב המחויבות רק הערך הנוכחי של הסכום המיועד להשלמת פיצויי פיטורים בשיעור של 2.33% השכר לכל שנת עבודה; סכום זה הגיע ביום 31.12.94 לכ-20 מיליון ש"ח. מספר העובדים הארעיים שצברו זכויות כאמור עד ליום 31.12.93 הגיע ל-13,376; במהלך 1994 גדל אפוא מספרם של עובדים אלה ב-14.4%.

מעבר לתכנית פנסיה צוברת

בדוח שנתי 40 (עמ' 8) נאמר כי עלות הפנסיה התקציבית גבוהה מזו של הפנסיה המצטברת עקב הסדרים המאפשרים הגדלת שיעור הקצבה, הגדלת תקופת השירות, פרישה מוקדמת והטבות אחרות. בין היתר צוין בדוח, כי הממשלה והגופים הציבוריים האחרים, שאינם מעבירים הפרשות שוטפות לכיסוי הזכויות הסוציאליות, גם אינם כפופים להגבלה הקיימת על גובה ההפרשות הסוציאליות הזכאיות להטבות במס. כתוצאה מכך קביעת תנאי פרישה חריגים - מעבר לשיעורים שנקבעו בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשנ"ד-1964 - איננה כרוכה בהגדלה מיידית של ההוצאה הנובעת מהענקת תנאים אלה, למרות גידול ניכר בהתחייבות הפנסיונית. מבקר המדינה המליצה לבחון את האמור בדוח שהגיש צוות בין-אגפי של משרד האוצר למנכ"ל המשרד עוד בינואר 1986, בעניין האפשרות להנהיג בשירות המדינה פנסיה צוברת במקום פנסיה תקציבית. בדרך זו תבוא לידי ביטוי בתקציב המדינה העלות המלאה של ההפרשות הנדרשות בגין זכויות הפנסיה המובטחות לעובדי המדינה, כולל זכויות מועדפות לנושאי משרות בכירות ולקבוצות עובדים שונות באשר לשיעור הקצבה, הגיל שבו היא עשויה להינתן, וזכויות השאירים.

1. במסגרת ההיערכות ליישום המסקנות וההמלצות של ועדת זוסמן בעניין מערכת השכר בשירות הציבורי, מינה הממונה על השכר שבמשרד האוצר ביולי 1989 ועדת משנה, והיא נתבקשה לבחון את ההשפעות של יישום ההמלצות על תשלומי הפנסיה לעובדים אלה. ביוני 1990 הגישה ועדת המשנה דוח מסכם, ובו ההמלצות העיקריות האלה: להעביר את עובדי השירות הציבורי מהסדרי פנסיה תקציבית למסגרת של פנסיה צוברת; לקבוע את הפנסיה הבסיסית על פי ממוצע השכר הריאלי של העובד; לאסור הגדלת זכויות הפנסיה שלא על פי משך השירות בפועל.

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

"לפעול לשם הפסקתה של צבירת ההתחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדים חדשים ולאפשר לעובדי המדינה להבטיח את 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.

במהלך השנים 1993 - 1994 סוכם בין הממשלה לבין חלק מהאגודים המקצועיים (במסגרת מזכר הבנה, הסכמי שכר והחלטות ועדת מעקב), כי תוגש הצעת חוק לשינוי חוק הגמלאות על פי החלטת הממשלה, וכי ההסתדרות הכללית תתמוך בהצעת החוק. בפברואר 1996 - לאחר יותר משלוש שנים ממועד ההחלטה - הגישה הממשלה הצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] (תיקון מס' 39) (עובדים חדשים), התשנ"ו-1996. לפי הצעת החוק, הוראות חוק הגמלאות לא יחולו על עובדים חדשים, שיתמנו לפי חוק המינויים החל מיום 1.4.96, למעט עובד שירותי הביטחון. עובד חדש יבוטח בקופת גמל לקצבה בתנאים שייקבעו בהסכם הקיבוצי או בחוזה העבודה החל עליו; ובלבד שההסכם או החוזה יקנו לעובד רשות לבחור בקופת הגמל

שבה יבוטח. "לא חל עליו הסכם או חוזה כאמור, או לא בחר העובד בקופה מסוימת, יבוטח העובד בתנאים ובקופת הגמל שבה מבוטחים רוב העובדים החדשים".

2. ביוני 1994 הגישה ועדה בין-משרדית (ועדת פוגל) לשר האוצר ולממשלה הצעה למדיניות פנסיונית כוללת. הוועדה המליצה כי מערכת הפנסיה בשירות הציבורי תושתת על העקרונות האלה: הפסקה מדורגת של הסדרי הפנסיה התקציבית ומעבר לפנסיה צוברת; התאמת תכנית הפנסיה במגזר הציבורי למבנה המומלץ של תכנית הפנסיה במגזר היצרני (בעיקר בעניין הסדרי הפרישה המוקדמת, מתן זכויות מועדפות וצבירה רטרואקטיבית של זכויות - ראה להלן); הפרשות שוטפות של דמי גמולים על ידי המעביד והעובד; את התכנית הפנסיונית יבחרו במשותף המעביד, העובדים והארגון היציג שלהם, ובתנאי שזו תהיה תכנית פנסיה הפועלת בלא גירעון³⁰.

באוקטובר 1994 מינו החשכ"ל ונציב שירות המדינה ועדת היגוי לעניין ביטוח עובדי מדינה חדשים בתכנית פנסיה צוברת וקביעת הגוף המבטח. בתחילת 1995 הגישה הוועדה להנהלת האוצר את המלצותיה. ההמלצה העיקרית היתה לקבוע תאריך יעד שלאחריו כל העובדים החדשים בשירות המדינה ובשירות הציבורי יבוטחו בפנסיה צוברת בלבד. המלצה זו לא תחול על אנשי מערכת הביטחון, שוטרים וסוהרים ונושאי משרה ברשויות השלטון. עוד הומלץ, כי כל איגוד מקצועי יוכל לקבוע את קרן הפנסיה שבה יבוטחו העובדים החדשים מתוך רשימה של קרנות המאוזנות אקטוארית על פי קריטריונים שיקבע הממונה על שוק ההון; בחירה זו תחייב את העובדים החדשים החברים באותו איגוד, אלא אם כן העובד בחר בקרן פנסיה אחרת מתוך הרשימה.

3. בהמשך למזכר ההבנה שנחתם ביולי 1993 בין הממונה על השכר לבין חלק מהאיגודים המקצועיים, הוסכם כי החל מיום 1.1.94 המעסיק והעובד יפרישו כל אחד לקופת גמל 5% מהתשלומים בגין רכיבי השכר שלא נכללו בשכר הקובע לפנסיה (שעות נוספות, פרמיות, אחזקת רכב וכד') להוציא גילום מס וזקיפת הטבות). למעשה החלו ליישם תנאי זה ביום 1.1.96.

מחויבות לקצבה במגזר הציבורי ובמגזרים אחרים

1. במאוס 1995 החליטה הממשלה, כי בכפוף לביצוע תכנית הבראה בקרנות הפנסיה, תיטול הממשלה על עצמה אחריות למילוי ההתחייבויות של קרנות הפנסיה כלפי עמיתיהן, אם הקרן לא תעמוד בהן - על אף שלא אושרה בעבר ערבות מדינה להתחייבויות אלה³¹. על פי דברי ההסבר להצעת ההחלטה, ביום 31.12.94 הגיע הגירעון הכולל בקרנות הפנסיה לכ-41 מיליארד ש"ח; גירעון זה מחושב על בסיס התשואה המסובסדת שמעניקה הממשלה לקרנות באמצעות אגה"ח המיוחדות. עולה אפוא, שההיקף הכולל של הסיוע שהממשלה מתחייבת להעביר לקרנות הפנסיה גדול בהרבה מסכום הגירעון האמור.

2. מבקר המדינה ציינה בדוחות שנתיים קודמים, כי למשרד האוצר אין נתונים מלאים על ההיקף הכספי של הגמלאות שגופים אחרים במגזר הציבורי משלמים, ואשר ממומנות במלואן או מקצתן בידי המדינה, כמו: רשויות מקומיות, מועצות דתיות, מוסדות להשכלה גבוהה והסוכנות היהודית. מבקר המדינה המליצה לבחון הנהגת אמצעים נוספים כדי להגביל את היכולת של גופים ציבוריים להעניק לעובדיהם תנאי פרישה מועדפים.

³⁰ בעניין זה ראה דוח שנתי 43, עמ' 29.

³¹ בעניין זה ראה דוח שנתי 43, עמ' 19 (הערה 21).

ביום 2.3.93 נתקבל בכנסת תיקון מס' 16 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), ולפיו הוסף לחוק סעיף 33א הקובע, כי גוף מתוקצב וגוף נתמך יגישו לממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר אחת לשנה דין וחשבון ובו פירוט מלא של תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד³² וכל עובד שהם מעסיקים; "תנאי העסקה" - שכר לרבות תנאי פרישה, גמלאות או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולרבות התחייבות למתן כל אחד מאלה. עוד נקבע בתיקון לחוק, שהממונה על השכר יגיש לכנסת, בכל שנה, דין וחשבון שיכיל סקירה כללית וממצאים על פי הדוחות שנמסרו לו, את רשימת הגופים שלא דיווחו כנדרש וגופים שבהם רמת השכר או השכר המשולם לבעל תפקיד או לעובד חורגים מהותית מן הנדרש לפי סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב.

בדצמבר 1995 הגיש הממונה על השכר והסכמי העבודה לכנסת דוח על הוצאות השכר של גופים ציבוריים בשנת 1994. בדוח הובאו נתונים על עלויות העסקה, מספר המשרות ומספר המועסקים בכ- 632 גופים נתמכים או מתוקצבים (להלן - הגופים הציבוריים), שהעבירו לממונה את הדוחות הנדרשים, מבין 693 גופים שנדרשו לדווח לו. הגופים הציבוריים נדרשו, בין היתר, לדווח על מספר העובדים שחל עליהם אחד מהסדרי הפנסיה השונים (ולציין את מספר העובדים שיש להם יותר מהסדר פנסיה אחד), על העובדים שפרשו לגמלאות, ועל עובדים שפרשו על פי הסדר של פיצויים.

בדוח הובאו, בין היתר, נתונים על העלות הממוצעת של העסקת עובד במשרה מלאה בגופים הציבוריים. עלות העסקה מוגדרת סך כל התשלומים ששולמו בגין העסקת עובדים - הן לעובדים במישרין והן לגופים חיצוניים - לשמירת זכויות סוציאליות, לביטוח לאומי ולתשלומי מסים. בדוח הובאו נתונים על 41 גופים שבהם נתגלו חריגות ניכרות בשכר ששולם ב-1994 לבעלי תפקידים ולעובדי הדיורוגים השונים, לעומת השכר ששולם להם ב-1993. בדוח לא הובאו בנפרד נתונים על עלות הסדרי פרישה שנקבעו עם עובדים בגופים הציבוריים ולא צוין אם היו חריגות בתנאי הפרישה שנקבעו עם עובדים³³.

בדוח צוין, כי יש הבדלים גדולים בין עלויות השכר שבהן נושאים המעבידים בגופים הציבוריים השונים - בין היתר בעניין ההסדרים לשמירת הזכויות הסוציאליות. ברשויות מקומיות, באיגודי ערים, במועצות דתיות ובכמה מוסדות להשכלה גבוהה³⁴, נהוגה פנסיה תקציבית, ועלות השכר המדווחת אינה משקפת אפוא את מלוא עלות ההעסקה³⁵. לעומת זאת, בחברות ממשלתיות, בחברות עירוניות ובגופים אחרים נהוגה פנסיה צוברת ועלות השכר כוללת את ההפרשות השוטפות בגין הזכויות הסוציאליות. על פי הנתונים שהובאו בדוח, ב-1994 הגיע המספר הכולל של העובדים שעליהם דיווחו רשויות מקומיות, מועצות דתיות ואיגודי ערים ל-95,821, לעומת

³² "בעל תפקיד" - יו"ר וחבר דירקטוריון, מועצה, או הנהלת הגוף המתוקצב או הגוף הנתמך, לפי העניין, וכן מנהל כללי, משנה וסגן מנהל כללי, מנהל ענייני כספים, מזכיר, מהנדס עיר, מבקר פנימי, יועץ משפטי וכל מנהל אחר הכפוף במישרין למנהל הכללי וכל הממלא תפקיד כאמור, אלא אם תוארו שונה, וכן כל בעל תפקיד אחר שייקבע בתקנות.

³³ בדוח צוין כי הנושא של פרישות עובדים יקבל תשומת לב רבה יותר בדוח שיוגש על שנת 1995.

³⁴ הסדרי הפנסיה הנהוגים במוסדות להשכלה גבוהה שונים ממוסד למוסד ורבים מהעובדים הקבועים מבוטחים בפנסיה תקציבית; בעניין זה ראה בדוח על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה שפורסם ב-1990 (עמ' 57 - 102).

³⁵ בדוח צוין, כי לצורך הערכה של עלות השכר המלאה נהוג לזקוף לעלות השכר בגופים אלה תוספת של 25% מרכיבי השכר הקבועים לפנסיה. במסגרת הסדרי פנסיה מקיפה מפריש המעביד 12% משכר העובד לפנסיה ולתגמולים ו-2.33% לקרן פיצויים, ואילו העובד מפריש 1/2% 5

71,977 עובדים שעליהם דיווחו גופים הנמנים עם קבוצות אלה ב-1993 (כולל עובדים שהועסקו במשרה חלקית; מקצת הגופים שדיווחו ב-1994 לא דיווחו ב-1993).

ממציאי ביקורת שהובאו בדוחות מבקר המדינה על רשויות מקומיות ועל מוסדות להשכלה גבוהה עולה, כי חריגות בשכר גוררות בדרך כלל הטבות חריגות בתנאי הפרישה שעלותן הכספית גדולה מאוד. בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שפורסם במאוס 1995, הובאו ממצאים חמורים על הסדרי פרישה מועדפים שנקבעו עם עובדים ברשויות מקומיות - בדרך כלל עובדים בכירים. בדוח צוין, כי בניגוד להסכמי העבודה הקיבוציים ובניגוד לחוק יסודות התקציב, כללו כמה רשויות מקומיות בשכר הקובע לצורך הקצבה, רכיבי שכר שלא הוכרו לצורך זה בשירות המדינה.³⁶

על פי סעיף 29(ג) לחוק יסודות התקציב, אם גוף מתוקצב או גוף נתמך חרג בלא אישור בתשלומי שכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, רשאי שר האוצר להפחית מן הסכומים שיש להעביר לגוף זה מתקציב המדינה סכום השווה לסכום החריגה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול אכיפת סעיף זה במקרים שבהם גופים מתוקצבים או גופים נתמכים חורגים בתשלומי שכר, בתנאי פרישה או בגמלאות כאמור. יש יסוד לשער שאכיפה כמוצעת תצמצם את היקף החריגות כפי שנתגלו מעת לעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שחלק לא מבוטל מתקציביהם של הרשויות המקומיות, המועצות הדתיות וגופים ציבוריים אחרים מקורו בתקבולים מתקציב המדינה, מן הראוי לחייב גופים אלה לחשב את המחויבות האקטוארית-הפנסיונית שלהם, ולכלול את הנתונים האלה בדוח שמוגש לכנסת. העדר החישוב של מחויבות זו ואי רישומה כראוי מאפשרים מתן זכויות פרישה חריגות בלא אישור ובלא להעריך את עלותן.

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 לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית, או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל. מתן הערבות טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) "שיכול להינתן דרך כלל, או לערבות מסוימת או לסוג מסוים של ערבויות". חוק ערבויות המדינה מגביל את הסכום הכולל של ערבויות שאפשר לתת על פיו בשנת כספים מסוימת ל-10% מתקציב המדינה (למעט תקציב הפיתוח) לאותה שנת כספים, או לסכום אחר "שהממשלה, באישור הועדה שניתן על דעת 4/5 ממספר חבריה שהשתתפו בישיבה, תקבע מזמן לזמן". על ערבויות שניתנות לפי חוק זה, משלמים הלווים שהמדינה ערבה בעדם (להלן - הערובים או הערוב) לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל) פרמיית סיכון ששיעורה נע בין 0.2% ל-2% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה.

על פי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן - חוק לעידוד השקעות הון), ערבויות מדינה על פי חוק ערבויות המדינה ניתנות למפעלים מאושרים בידי מרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - מרכז ההשקעות). ערבויות אלה ניתנות