

# תקציב המדינה לשנת 1995 וביצועו

## הצעת התקציב

1. הצעת התקציב לשנת 1995 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה באוקטובר 1994. ההצעה הסתכמה ב-147,093 מיליון ש"ח (מזה 1,750 מיליון ש"ח להחזר חובות לבנק ישראל), בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה בסך 7,134 מיליון ש"ח. סעיפי הרזרבה שנכללו בהצעת התקציב הסתכמו ב-3,172 מיליון ש"ח. ההיקף הכולל של סכומי ההרשאה להתחייב שנכללו בסעיפי הצעת התקציב היה 35,305 מיליון ש"ח. לפי ההצעה, תקציבי המפעלים העסקיים (שאינם כלולים בסכום הכולל של התקציב אלא מוצגים בתוספת נפרדת לחוק התקציב) הסתכמו ב-2,298 מיליון ש"ח.

ההרשאה להוצאה (ברוטו) שנכללה בהצעת התקציב לשנת 1995 היתה גדולה ריאלית בכ-6% מההרשאה להוצאה (ברוטו) שנכללה בהצעת התקציב לשנת 1994.

לתקציב הוסף סעיף הוצאה חדש שנועד לתקציב ההוצאה על פי חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, בהרשאה להוצאה של כ-398 מיליון ש"ח<sup>1</sup>.

בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, שיושם דגש, לפי מדיניות הממשלה, בהשקעה בתשתית פיזית, בהגדלת ההוצאה על חינוך, בהפחתת מסים, בצמצום הגירעון בתקציב, ובשינויים מבניים לעידוד הצמיחה הכלכלית. מדיניות הממשלה נועדה ליצור תנאים להמשך צמיחה יציבה, להמשך הורדת שיעור האבטלה ולקליטה מוצלחת של עולים.

2. בתיקון לחוק הפחתת הגרעון, התשנ"ב-1992, שהתקבל בכנסת בדצמבר 1993, נקבע, כי שיעור הגירעון המקומי בלא מתן אשראי נטו לא יעלה על 3% מהתוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג); עוד נקבע בתיקון, כי בכל אחת מהשנים 1995, 1996 ו-1997 יפחת הגירעון, המבוטא בשיעור מהתמ"ג, לעומת הגירעון בשנה שקדמה לה. באוגוסט 1994 החליטה הממשלה כי הגירעון המקומי בלא מתן אשראי נטו בשנת 1995 יהיה 2.75% מהתמ"ג. למעשה לא הושג היעד הזה; אדרבא, לראשונה מאז התקבל החוק היה שיעור הגירעון המקומי של הממשלה גדול מן היעד שנקבע בחוק (ראה להלן, בפרק "הגירעון בתקציב", עמ' לד).

## חוק התקציב והשינויים בתקציב במשך השנה

חוק התקציב לשנת הכספים 1995, התשנ"ה-1994 (להלן - חוק התקציב), נתקבל בכנסת ביום 30.12.94. כתוצאה משינויים בתקציב הביטחון, ההיקף הכולל של סכומי ההרשאה להתחייב שנכללו בחוק התקציב היה גדול בכ-11.1 מיליארד ש"ח מזה שהיה בהצעת התקציב; סכום ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בחוק התקציב היה קטן ב-202 מיליון ש"ח מזה שהיה בהצעת התקציב.

<sup>1</sup> בעניין זה, ראה ברוך זה, הפרק "הקרן לקליטת החייל המשוחרר", במסגרת הביקורת על משרד הביטחון.

בטבלה להלן מוצגים ההרשאה להוצאה שנכללה בחוק התקציב והשינויים שנעשו בה במהלך 1995. ההרשאה הכוללת בתקציב הוגדלה במהלך השנה ב-9,808 מיליון ש"ח (כ-6%)

## טבלה 1

שינויים בתקציב לשנת 1995 וההוצאה למעשה לפי תחומי הוצאה עיקריים (במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה	השינוי ב- % בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן	התקציב המתוקן	העברות מסעיפי הרזרבה ושינויים בהוצאה המתנית	הפחתות	עודפי התקציב מ-1994 שאושרו לשימוש ב-1995	ההרשאה בחוק התקציב המקורי	תקציב רגיל
43635	9	47099	3295	(-)768	1349	43223	שירותי חברה
25925	18	31317	2135	(-)152	2695	26639	ביטחון
9190	11	10355	357	(-)158	852	9304	ממשל ומינהל
3310	(-)16	3306	(-)795	(-)250	429	3922	מענקי בינוי ושיכון
2894	11	3051	305	(-)67	63	2750	מענקים לרשויות מקומיות
2625	16	2760	114	(-)17	286	2377	תמיכות בענפי משק
1913	31	2644	284	(-)139	474	2025	משרדי הענפים הכלכליים
1633	1	1801	(-)79	(-)5	93	1792	תמיכות במחירי מצרכים
306	-	656	(-)3	-	3	356	הוצאות משק הדלק
18939	1	220219	(-)272	(-)368	800	20059	ריבית וסבסוד אשראי
4649	19	5586	(-)107	(-)44	1057	4680	תקציב פיתוח שיכון
3370	17	4372	357	(-)347	634	3728	ענפי משק
1770	35	2640	176	(-)61	572	1953	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
26069	1	26575	-	-	271	26304	תשלום חובות פנים וחוץ(קרן)
1689	-	1750	-	-	-	1750	תשלום חובות לבנק ישראל(קרן וריבית)
-	(-)100	3	(-)4314	1096	57	3164	סעיפי רזרבה
147917	6	163834	1453	(-)1280	9635	154026	ס"ה ההרשאה ברוטו
6321	21	8374	1453	(-)12	-	6933	מזה: הוצאה מותנית בהכנסה
141596	6	155460	-	(-)1268	9635	147093	ס"ה ההרשאה נטו

1. תוספת הרשאה בסך 9,635 מיליון ש"ח נבעה מהעברת עודפי תקציב משנת 1994, ששר האוצר התיר את השימוש בהם בשנת 1995, על פי סעיף 13(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב).

(א) משרד מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים (לאחרונה בדוח שנתי 45, עמ' ט), כי העברת עודפי הרשאה משנה קודמת לשנה שוטפת מגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות. כאשר הסכום הכולל של עודפי התקציב שהועברו במהלך השנה גדול מהעודף שנוצר בסוף השנה שוטפת, מגדילה פעולה זו את הגירעון בתקציב.

(ב) לעתים מועבר סכום עודף לאותו סעיף שבו נותר העודף, אולם לאחר מכן (לעתים בו ביום) מועבר אותו סכום לרזרבה הכללית, וממנה לסעיפי הוצאה אחרים. כך נעשה בשנת 1995, בין השאר בסעיף תשלום ריבית ועמלות: סך של 800 מיליון ש"ח הועבר כעודף הרשאה משנת 1994 מזה סך של כ-640 מיליון ש"ח הועבר בו ביום לסעיף הרזרבה הכללית, וממנה לסעיף העברות לביטוח לאומי, לצורך תקצוב עלות הפחתת מס מקביל מ-4% ל-3%. החל בפברואר תשלום ריבית ועמלות בשנת 1994 היה רק כ-432 מיליון ש"ח; מכאן שלא היה צריך להעביר סכום נוסף של 368 מיליון ש"ח. במהלך השנה החליטה הממשלה להעביר בסעיפי הוצאה שונים עודפי הרשאה לא מחויבים משנת 1994, דהיינו עודפי הרשאה שלא נדרשו לתקצוב תשלומים על חשבון התחייבויות שכבר ניתנו במסגרת אותם סעיפי הוצאה. עודפי הרשאה הלא-מחויבים הועברו, באמצעות הרזרבה הכללית, לסעיפי הוצאה אחרים; בכלל זה, הועבר עודף בסך של 368 מיליון ש"ח מסעיפי הוצאה אחרים, באמצעות הרזרבה הכללית, לסעיף תשלום ריבית ועמלות, במטרה לתקן את הטעות האמורה. לקראת סוף השנה הודיע אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) לוועדת הכספים של הכנסת כי כתוצאה משתי השגיאות האמורות היה סכום ההרשאה להוצאה בסעיף תשלום ריבית ועמלות, וכן הסכום הכולל של ההרשאה להוצאה בתקציב המדינה, גדול ב-368 מיליון ש"ח מכפי שהיה צריך להיות, ולכן יש להפחית סכום זה.

2. בסעיף 40(ב) לחוק יסודות התקציב נקבע, כי תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה לעומת התחזית שצורפה לחוק התקציב לשנת הפעלתן הראשונה, לא יותקנו אלא אם כן הופעלה במקביל "דרך מימון", בסכום האומדן של הפחתת הכנסות המדינה כאמור.

בחוק הוגדרו שתי דרכי מימון: הקטנה של סכום ההוצאה בסעיף הוצאה אחד או יותר בחוק התקציב השנתי, או הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעורם או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת שאינה מלווה.

במאס 1995 החליטה הממשלה להפחית את שיעורי המסים הישירים בהיקף שנתי של 1.2 מיליארד ש"ח החל ביום 1.9.95, וכנגד זה להקטין את בסיס תקציב המדינה בהיקף שנתי של 1.2 מיליארד ש"ח, ולהקטין את תקציב המדינה לשנת 1995 ב-900 מיליון ש"ח. בהחלטה מפורטת ההפחתות המוצעות בתקציב המדינה לשנת 1995, כדלהלן: הפחתה אחידה בשיעור 2% בבסיס תקציב הקניות של המשרדים (50 מיליון ש"ח בלא משרד הביטחון ומשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך)); הפחתה אחידה של 2% בשיא כוח האדם של המשרדים (50 מיליון ש"ח, בלא תקציבי הביטחון והמשטרה); הפחתה אחידה בשיעור 2% בבסיס תקציב הפיתוח (80 מיליון ש"ח); הפחתה בשיעור של 1/4% בבסיס תקציב הביטחון המקומי (50 מיליון ש"ח); הפחתה בשיעור של 1/2% בבסיס תקציב משרד החינוך (70 מיליון ש"ח); הפחתה בתקציבי הסיוע למשתכנים (250 מיליון ש"ח); והפחתה בהשתתפות הממשלה בסיוע להבראת התעשיות הביטחוניות ובהסדר המשלים לחובות הקיבוצים על ידי פריסה רב-שנתית של השתתפות הממשלה (כ-350 מיליון ש"ח).

בעקבות ההחלטה האמורה פנה שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת באפריל 1995 בבקשה להקטין את ההרשאה להוצאה ב-900 מיליון ש"ח, את ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה ב-12 מיליון ש"ח, ואת ההרשאה להתחייב ב-80 מיליון ש"ח, וכן להפחית 848.5 תקני כוח אדם מתקציב המדינה לשנת 1995.

בבקשת השר נאמר, כי משמעותה של החלטת הממשלה להפחית את שיעורי מס ההכנסה בהיקף שנתי של 1.2 מיליארד ש"ח החל בספטמבר 1995, היא אבדן הכנסות בסך 400 מיליון ש"ח בתקציב 1995; וכי הכנסת ביטלה, על פי בקשת הממשלה, את החוק למיסוי רווחי הון ריאליים בכורסה. תחזית התקבולים בתקציב אותה שנה כללה 500 מיליון ש"ח שהיו צפויים להיגבות באמצעות מס זה. השר ציין כי הממשלה החליטה שדרך המימון להקטנה הצפויה בהכנסות המדינה תהיה הפחתה בתקציב המדינה על פי הפירוט שהובא בנספח לבקשה.

## ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה ולמעט תקציבי המפעלים העסקיים)<sup>2</sup> בשנת 1995 הסתכמה, לפי דוח האוצר, ב-147,917 מיליון ש"ח, לעומת 133,987 מיליון ש"ח בשנת 1994. ההוצאה למעשה בשנת 1995 למעט סעיף תשלום חובות (קרן) וסעיף תשלום חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל הסתכמה, לפי דוח האוצר, ב-120,159 מיליון ש"ח, לעומת 104,097 מיליון ש"ח בשנת 1994. מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) הממוצע בשנת 1995 היה גבוה ב 1%-0.06 מהמדד הממוצע בשנת 1994; לאחר ניכוי העלייה במדד, ההוצאה למעשה (למעט סעיפי תשלום החובות) בשנת 1995 היתה גדולה בכ 4%-9%. מההוצאה בשנת 1994.

בטבלה 2 להלן, מפורטת ההוצאה בתקציב (למעט ההוצאה של המפעלים העסקיים) בשנים 1994 ו-1995 לפי תחומי ההוצאה העיקריים, ומשקלם היחסי בתקציב.

## תמיכות במוסדות ציבור

נוסף על התמיכות שזקפו בשנת 1995 לסעיפי תקציב המיועדים לכך (תמיכות במחירי מצרכים, תמיכות בענפי משק, מענקי בינוי ושיכון וכד'), תומכים משרדי הממשלה בגופים ובמוסדות רבים הפועלים למטרות של חינוך, תרבות, דת, רווחה, מדע וכד'. תמיכות אלה נכללות בפריטים שונים של תקציבי המשרדים - בעיקר המשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות) ומשרד החינוך. לפי ריכוז הנתונים באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשב"ל), בשנת 1995 נתנו משרדי הממשלה השונים תמיכות בסכום כולל של כ-1,931 מיליון ש"ח, לכ-3,819 מוסדות בעלי מספר מזהה שונה; בשנת 1994 נתנו תמיכות בסכום כולל של כ-1,536 מיליון ש"ח<sup>3</sup> לכ-4,468 מוסדות בעלי מספר מזהה שונה. יצוין כי מאות מספרים מזהים של מוסדות כלולים ביותר מרשומה אחת בקובץ (ראה להלן). עוד עולה מריכוז הנתונים האמור, כי בשנת 1995 נתנו מתקציב משרד הדתות תמיכות בסכום של כ-782 מיליון ש"ח (לעומת כ-731 מיליון ש"ח בשנת 1994), ומתקציב משרד החינוך נתנו תמיכות בסך של כ-780 מיליון ש"ח (לעומת כ-626 מיליון ש"ח בשנת 1994).

<sup>2</sup> תקציבי המפעלים העסקיים כללו בשנת 1995 חמישה סעיפים: מינהל מקרקעי ישראל, מפעלי האוצר (המדפיס הממשלתי ולשכת הפרסום הממשלתית), משרד התקשורת (בנק הדואר), המכון לפיריון העבודה והייצור ונמלי יפו וחדרה. ההוצאה למעשה בסעיפים אלה הסתכמה לפי דוח האוצר ב-3,631 מיליון ש"ח. בכל אחד מסעיפי המפעלים העסקיים נרשמת הכנסה בסכום זהה לסכום ההוצאה. איוון זה נובע מכך שבסעיף שההכנסה בו גדולה מההוצאה, עודף ההכנסה מועבר להכנסות המדינה, ואילו בסעיף שההוצאה בו גדולה מההכנסה, מועבר סכום מהתקציב הרגיל של המשרד הנוגע בדבר, לשם כיסוי הגירעון של המפעל העסקי.

<sup>3</sup> במחירים שוטפים; סכומים אלה אינם כוללים תמיכות בתחבורה הציבורית, שנכללו בריכוז הנתונים של החשב"ל.

## טבלה 2

## ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנות הכספים 1994 - 1995\*

שעור השינוי הריאלי (באחוזים)	1994		1995		
	אחוזים	מיליוני ₪	אחוזים	מיליוני ₪	
7.5	35	36882	36	43635	תקציב רגיל
2.6	22	22957	22	25925	שירותי חברה
14.4	7	7297	8	9190	ביטחון**
(-)14.6	3	3521	3	3310	ממשל ומינהל
11.1	2	2366	2	2894	מענקי בינוי ושיכון
10.8	2	2152	2	2625	מענקים לרשויות מקומיות
18.3	1	1469	2	1913	תמיכות בענפי משק
(-)14.0	2	1725	1	1633	משרדי הענפים הכלכליים
(-)24.2	-	367	-	306	תמיכות במחירי מצרכים
(-)21.0	1	420	-	365	סבסוד אשראי
6.1	16	15910	15	18574	תשלום ריבית ועמלות
					<b>תקציב פיתוח</b>
0.8	4	4190	4	4649	שיכון
5.4	3	2904	3	3370	ענפי משק
(-)17.0	2	1937	2	1170	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
4.9	100	104097	100	120159	<b>ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח</b>
(-)16.1		28222		26069	תשלום חובות פנים וחוץ (קרן)
8.0		1668		1689	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
0.3		133987		147917	<b>ס"ה ברוטו</b>
(-)7.2		6192		6321	מזה: הוצאה מותנית בהכנסה
0.7		127795		141596	<b>ס"ה נטו</b>

\* כולל ההוצאה המותנית בהכנסה, לרבות זו שבתקציב הביטחון; לא כולל את תקציבי המפעלים העסקיים.

\*\* כולל גם את הסעיפים "הוצאות חירום אזרחיות" ו"תקציב המינהל האזרחי".

## ריכוז הנתונים

על פי הוראות תכ"ס, משרד התומך מתקציבו במוסדות ציבור נדרש להמציא לחשב"ל עד ה-1 ביולי בכל שנה, דוח המפרט את שמות המוסדות; המספר המזהה של כל מוסד - לפי רשם העמותות<sup>4</sup> או רשם החברות; הסכומים ששולמו להם ומהות התשלום. מתברר, כי הנתונים

<sup>4</sup> ראה בדוח זה, הפרק "רשם העמותות- סדרי הרישום והשירות לציבור", עמ' 603

המרוכזים באגף החשכ"ל אינם מציגים תמונה מלאה על התמיכות במוסדות ציבור, ואינם מאפשרים פיקוח יעיל על ביצוע התשלומים. אחת הסיבות העיקריות לכך היא העדר הוראה ברורה בדבר התשלומים שיש להגדירם כתמיכה במוסד ציבור.

1. לפי חוק יסודות התקציב, הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור, שיחולק בין מוסדות אלה לפי מבחנים שוויוניים. בהתאם לכך לא היה מקום לכלול בריכוז נתוני התמיכות את התמיכות המשולמות מתקציב המדינה לקואופרטיבים ולחברות המפעילות תחבורה ציבורית, וכן את התמיכות לחברות תעופה בגין הנחות בטיסות פנים. אולם תמיכות אלה, שבשנת 1995 הגיעו לסך של 776 מיליון ש"ח, נכללות מדי שנה בשנה בריכוז נתוני התמיכות שקיים אצל החשכ"ל. לעומת זאת, תמיכות שנתן משרד הביטחון לא נכללו בריכוז הנתונים האמור, אף שניתנו בהתאם למבחנים שפרסם המשרד, ופירוט המוסדות שקיבלו תמיכה וסכומי התמיכות אף פורסמו ב"רשומות" כפי שנדרש בהוראות "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן" (להלן - הנוהל למתן תמיכות).

**2. מבדיקת ריכוז הנתונים עולה, כי כלולים בו לא רק סכומי תמיכות ששולמו למוסדות ציבור אלא גם תשלומים שניתנו להם בעד שירותים שנרכשו מהם. זאת ועוד, תשלומי תמיכות נזקפים לעתים לקבוצות חשבונות אחרות - כגון חייבים וזכאים שונים או רשויות מקומיות. תופעה זו בולטת במיוחד בריכוז נתוני התמיכות שהכין משרד החינוך, שהוא כאמור אחד משני המשרדים שהתמיכות הניתנות מתקציבם למוסדות ציבור הן בסכומים הגבוהים ביותר.**

מתברר, כי בריכוז נתונים פנימי של "תשלומים למוטבים מתקנות תמיכה", שהכין משרד החינוך - הן בשנת 1994 והן בשנת 1995 - היה הסכום הכולל של התשלומים גבוה בהרבה מהסכום הרשום בריכוז הנתונים אצל החשכ"ל. בשנת 1994 הגיע הסכום הכולל לפי נתוני משרד החינוך ל-836 מיליון ש"ח (לעומת כ-626 מיליון ש"ח לפי נתוני החשכ"ל), ובשנת 1995 הגיע הסכום לפי נתוני המשרד לכ-814 מיליון ש"ח (לעומת כ-780 מיליון ש"ח לפי נתוני החשכ"ל). משרד החינוך הסביר, כי הפרשים בנתונים אלה נבעו מהגדרות שגויות של תשלומים.

עוד עולה מהבדיקה, כי גם ברישומים של משרדי ממשלה אחרים אין הבחנה ברורה בין תשלום תמיכה לבין רכישת שירותים. לדוגמה בין התמיכות שנתן משרד האוצר בשנת 1995 נכלל סכום של 24.8 מיליון ש"ח כתשלום לעמותה לחינוך עברי בתפוצות (בעניין זה, ראה דוח שנתי 45, עמ' כ). בדוח הביקורת צוין בין היתר, כי מלוא סכום ההרשאה להוצאה בגין התמיכה בחינוך בתפוצות ניתן לגוף אחד, וכי המבחנים לקבלת התמיכה נוסחו מלכתחילה כך שיתאימו דווקא לגוף מסוים אחד. בעקבות הביקורת החליט משרד האוצר באפריל 1995, כי "בשל אינטרס מדינת ישראל בפעילות העמותה ניתן לראות בהתקשרות זו לא כתמיכה גרידא אלא כמתן שירותים ולכן יש להדרש לחוק חובת המכרזים". ועדת המכרזים לרכישת שירות וייעוץ של משרד האוצר החליטה לקבל את המלצת שר האוצר, כי נסיבות מיוחדות ונדירות מצדיקות התקשרות עם העמותה בלא מכרז בהתאם לתקנה 3(28) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. האישור ניתן לשנה עם אפשרות להארכה בשנה נוספת, ובשנת 1996 אכן הוארך הפטור בשנה נוספת. עולה אפוא, כי גם לאחר שהאוצר קבע שהתשלום לעמותה יוגדר תשלום בעד רכישת שירותים, הוא המשיך לכלול את רוב התשלום בריכוז נתוני התמיכות.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע בהוראות תכ"ס הגדרה ברורה של תשלומים שיש לכלול בריכוז נתוני התמיכות ויפקח על יישום ההוראה תוך הקפדה על כך שכל תשלומי התמיכות, ורק הם, יירשמו בקבוצת חשבונות נפרדת.**

**קיומם של נתונים מלאים ואמינים של כל התמיכות שנתנו משרדי הממשלה מתקציב המדינה שירוכזו בידי החשכ"ל הוא חיוני, בין היתר כדי לאפשר פיקוח הולם על הקצאת התמיכות ותיאום בין משרדי הממשלה כאשר גוף מסוים נתמך בידי יותר ממשרד אחד (ראה להלן).**

החשכ"ל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא ער לעובדה שאין הגדרות ברורות בנושא התמיכות, ובעקבות זאת מינה ועדה שתפקידה לבחון את הבעיות ולהציע פתרונות. הוועדה עומדת לסיים את עבודתה, ובהתאם להצעותיה יוציא החשכ"ל הנחיות מפורטות למשרדים.

3. בקובץ נתוני התמיכות לשנת 1995 נכללו 4,352 רשומות שנגעו לעמותות, לאגודות שיתופיות, לחברות ואף לאזרחים פרטיים. המספר המזהה של 2,038 רשומות היה מספר העמותה הרשום אצל רשם העמותות, המספר המזהה של 1,728 רשומות היה המספר בתיק הניכויים במס הכנסה, וב-178 רשומות נוספות נרשמו מספרי תיק העמותה במס הכנסה.

**יוצא אפוא, כי לא היתה עקביות ואחידות ברישום המספר המזהה של המוסדות הנתמכים. עוד נמצא שבכמה רשומות נרשמו תמיכות לאותו מוסד, השוכן באותה כתובת, אך בכל אחת מהן מספר מזהה אחר.**

משרד מבקר המדינה בדק ביחידת הביקורת של החשכ"ל את טיפולה בטיוב הרישומים של הגופים הנתמכים. מתברר, כי בשנת 1996 החלה היחידה לקבל עדכונים מקובץ העמותות שנמצא אצל רשם העמותות, אך היא לא הסתמכה על הגדרת מעמדה של העמותה כפי שרשם בקובץ זה (כגון מאושרת, נמחקה או פורקה), שכן הנתונים בעניין זה אצל רשם העמותות אינם מדויקים.<sup>5</sup>

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1997, כי במסגרת יצירת "קובץ נתמכים מרכזי" הוא עומד לסיים את המרת המספרים המזהים של המוסדות הנתמכים למספר אחיד, המתבסס על המספר שנקבע אצל הרשם המשפטי (רשם העמותות, רשם החברות וכד') המעבר למספר אחיד יאפשר בקרה ופיקוח טובים יותר.

### תיאום התמיכות והפיקוח על המוסדות הנתמכים

1. מהנתונים שהחשכ"ל מרכז עולה, כי בכל שנה מקבלים מאות מוסדות תמיכות בו-זמנית משני משרדים ויותר, בעיקר ממשרד הדתות וממשרד החינוך (ראה דוח שנתי 44, עמ' קיח, ודוח שנתי 45, עמ' 260), וכן מהמשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) וממשרד העבודה והרווחה. מבדיקת ריכוז נתוני התמיכות לשנת 1995 עולה, כי 287 מספרים מזהים של מוסדות ציבור היו רשומים בקובץ פעמיים, ו-72 מספרים מזהים היו רשומים שלוש פעמים ויותר. במקרים אחדים כל רשומה ייצגה סניף אחר של גוף מסוים, אולם במרבית המקרים הדבר העיד על כך שגוף אחד קיבל תמיכה בו-זמנית מכמה משרדי ממשלה. בהוראות הנוהל למתן תמיכות נקבעה דרישה כללית לתיאום בין המשרדים התומכים במוסדות שהגישו בקשה לתמיכה ליותר ממשרד אחד. מממצאי ביקורת שהובאו בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה, ומביקורת שנעשתה בשנה האחרונה עולה, כי משרדים שמתקציבם ניתנות תמיכות אינם מיישמים בדרך כלל את הדרישה לתאם ביניהם את מתן התמיכות, שנקבעה בהוראות הנוהל.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> ראה בדוח זה, הפרק "פיקוח ובקרה על עמותות", עמ' 590.

<sup>6</sup> בעניין זה, ראה בדוח זה, הפרק "תמיכות המשרד בתנועות נוער ובארגוני נוער", עמ' 376.

2. עוד בשנת 1994 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי יש מקום לאשר למשרדי ממשלה תקציב להעסקת משרדים של רואי חשבון, לשם פיקוח על המוסדות הנתמכים ומעקב אחר השימוש בכספי התמיכה. תקציב למטרה זו אושר עוד בשנת 1995; באוגוסט 1996 דיווחה יחידת הביקורת של אגף החשכ"ל, כי במשרד העבודה והרווחה ובמשרדי הדתות, הקליטה והבריאות נבחרו רואי חשבון שיעשו ביקורת שוטפת על פעילות הגופים הנתמכים, והם התחילו בעבודתם במהלך אותה שנה. בדוח של יחידת הביקורת צוין, כי משרד החינוך טרם סיים את תהליך בחירת משרד רואה החשבון שיבצע את עבודת הפיקוח מטעמו.

בדוח שנתי 45 (עמ' 259) צוין, כי רואי חשבון שהעסיק משרד הדתות לשם בדיקה כספית ותפעולית של מוסדות המבקשים תמיכה מתקציב המשרד, לא נתבקשו לבדוק את פעילותם של המוסדות; ואת הביקורת בשטח עשתה יחידת פיקוח ובקרה של משרד הדתות. מבקר המדינה המליצה לשפר את מערכת הבקרה על המוסדות הנתמכים ולהיעזר, בין היתר, בגופי בקרה מקצועיים. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד הדתות בשנת 1996 בנושא "תמיכות מתקציב תרבות תורנית וחרדית" העלתה, כי הפיקוח שעשה האגף לבקרה ומחקר, שהוקם במשרד הדתות בשנת 1995, היה מצומצם, ולא היה אפשר להסיק ממנו על הפעילויות של המוסדות הנתמכים (ראה בדוח זה, עמ' 305). גם ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במשרד החינוך בשנת 1995 בנושא "תמיכות מתקציב פעולות תרבות לחרדים" העלתה, כי הפיקוח והבקרה שמקיימת המחלקה לתרבות חרדית איננו הולם, ולא ננקטו צעדים נגד כמה עמותות שדיווחו על פעילות שלא התקיימה כלל (ראה דוח שנתי 46, עמ' 396).

משרד מבקר המדינה המליץ עוד בדוח שנתי 44 (עמ' קכא) כי מן הראוי שמשרד האוצר יחד עם כל אחד מהמשרדים הנוגעים בדבר יגבשו נוהל מפורט לפיקוח שיעשו רואי החשבון מצד אחד, ויחידת הפיקוח של המשרד מצד שני. אגף החשכ"ל ואגף התקציבים הודיעו למשרד מבקר המדינה עוד בשנת 1995 ובמהלך 1996, כי הם מייחסים חשיבות רבה לפיקוח ולבקרה על תמיכות הניתנות מתקציב המדינה למוסדות ציבור. משרד האוצר אמנם נקט מאז כמה צעדים בעניין זה, ובין השאר הוסיף דרישות דיווח מן הגופים המבקשים תמיכה, והקציב כאמור סכומים לשכירת רואי חשבון שיעסקו בפיקוח ובקרה. עם זאת מממצאי הביקורת האמורים עולה, שאין די בצעדים אלה.

3. נוסף על התמיכות האמורות מתקציב המדינה מקבלים מוסדות ציבור רבים גם תמיכות מתקציבי הרשויות המקומיות. בהוראות הנוהל למתן תמיכות אמנם נקבע כי בקשת התמיכה תכלול פירוט של כל בקשות התמיכה הנוספות שהוגשו או יוגשו באותה שנה למשרדים אחרים, לרשויות מקומיות או לגופים ציבוריים אחרים, אולם בהוראות אין דרישה מן המשרדים לתאם את מתן התמיכה עם הרשויות המקומיות התומכות באותו מוסד. כיוון שחלק לא מבוטל מתקציבי הרשויות המקומיות מקורו בתקבולים מתקציב המדינה, מן הראוי שמשרדי הממשלה יתאמו את מתן התמיכה למוסד גם בינם לבין עצמם וגם עם הרשויות המקומיות התומכות באותו מוסד.

בתשובתו מינואר 1997 הודיע החשכ"ל, כי "יערוך נוהל מנחה לתוכנית הביקורת של רוי"ח בנושא התמיכות; הנוהל יכלול ביקורת שטח, בדיקת הדוחות הכספיים, בדיקת כפל תמיכות ועוד. הוראות התכ"ם קובעות כי טופס הבקשה יכלול פירוט של בקשות תמיכה מגופים נוספים, פירוט הבקשות מספק את המידע הנדרש למניעת כפל תמיכה. אנו ננחה את רוי"ח לבדוק את כפל התמיכה לרבות התיחסות לתמיכה מרשויות מקומיות".

## פרטום התמיכות

בעקבות המלצת מבקר המדינה (ראה דוח שנתי 44, עמ' קיט) החליטה הממשלה ביום 30.4.95, כי ועדת תמיכות בכל משרד ומשרד תפרסם ברשומות את שמותיהם של מוסדות הציבור שאושרה

להם תמיכה בהתאם לסעיף 3 א לחוק יסודות התקציב, וכן את סכום התמיכה שאושרה לכל מוסד ומוסד. את נוהלי הפרסום יקבע החשכ"ל בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה.

**באוגוסט 1995 פרסם החשכ"ל הוראות מעודכנות של הנוהל למתן תמיכות, ולפיהן מנכ"ל של משרד הנותן תמיכה יפרסם ב"רשומות" בסוף כל רבעון את רשימת המוסדות שאושרה להם תמיכה ואת הסכום שאושר לכל מוסד. מתברר, כי עד סוף ספטמבר 1996 רק שבעה משרדי ממשלה שתומכים מתקציבם במוסדות ציבור פרסמו את רשימת המוסדות שקיבלו תמיכה במהלך שנת 1995. משרד הדתות, שהיקף התמיכות שניתנו מתקציבו בשנת 1995 היה הגדול ביותר (על פי ריכוז הנתונים של החשכ"ל), פרסם רק ביום 17.11.96 רשימה ראשונה וחלקית של המוסדות שקיבלו ממנו תמיכות בשנת 1995. עשרה משרדי ממשלה אחרים שהעבירו תמיכות למוסדות ציבור באותה שנה, ובהם משרד האוצר, לא פרסמו כלל את הרשימות האמורות.**

החשכ"ל הסביר בתשובתו, כי האחריות לפרסום רשימת התמיכות ברשומות היא של מנכ"ל המשרד התומך. למרות זאת אגף החשכ"ל מפקח באופן שוטף על הפרסום במשרדים הגדולים, ובודק מדי פעם בפעם בחשבונות של משרדי הממשלה את הטיפול במתן התמיכות; בכוונת החשכ"ל להוציא הוראת ריענון בנושא.

### שיא כוח אדם והוצאות שכר

לשם מילוי משימותיהם, מעסיקים משרדי הממשלה עובדים בדרכים שונות. חלק הארי מן המועסקים הם עובדי מדינה קבועים, והאחרים - עובדים זמניים או ארעיים; ההוצאה בגין העסקת כל העובדים האמורים נכללת במסגרת פריטי תקציב המכונים "שיא כוח אדם" ו"עבודה בלתי צמיתה". שיא כוח אדם מוגדר בחוק יסודות התקציב: "מספר מרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד מאה ועשרים ימים".

### החלטות הממשלה ויישומן

1. בשנים האחרונות קיבלה הממשלה כמה החלטות לצמצום כוח האדם במשרדי הממשלה ולהפחתת תקציבי שכר. (א) באוגוסט 1994 החליטה הממשלה: (1) להפחית החל מיום 1.9.94 2% משיא כוח האדם ומהעבודה הבלתי צמיתה (חודשי עבודה) במשרדי הממשלה, ולהתאים את תקציבי השכר במשרדי הממשלה להפחתה זו; (2) לפעול להקטנה מקבילה בכוח האדם בגופים מתוקצבים ונתמכים, בתאגידים שהוקמו על פי חוק ובחברות ממשלתיות לא עסקיות; (3) להטיל על שר האוצר לנקוט צעדים מרסנים שיביאו להקטנה של "זחילת" השכר וההוצאות הנלוות במשרדי הממשלה ובכלל המגזר הציבורי ב-1%

(ב) במאוס 1995 החליטה הממשלה: (1) להקטין ב-2% את שיא כוח האדם של המשרדים (לא כולל חיילים המשרתים בצה"ל, אנשי משטרה וכוחות הביטחון) ולהסמיך את שר האוצר להקטין בהתאם לכך את תקציבי השכר של המשרדים. נקבע שבסיס ההפחתה הוא שיא כוח האדם המפורט בחוק התקציב לשנת 1995. (2) להטיל על שר האוצר לפעול כדי להקטין ב-2% את כוח האדם בגופים תקציביים ונתמכים.

(ג) ביולי 1996 החליטה הממשלה במסגרת הדיון על תקציב המדינה לשנת 1997, על מהלך רב-שנתי שנועד להפחית את כוח האדם במגזר הציבורי: (1) להפחית את שיא כוח האדם ואת מספר חודשי העבודה הארעית בשיעור של 2% לפחות בשנת 1997, וב-1% נוסף בכל אחת מארבע השנים הבאות. כמו כן הוטל על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות ועל שר העבודה

והרווחה להורות למוסד לביטוח לאומי, להפחית את שיא כוח האדם ואת חודשי העבודה בשיעורים זהים. ההפחתה במערכת הביטחון, במשרד הבריאות ובמשרד החינוך תיעשה לפי המפורט בהחלטה. (2) להנחות את כל משרדי הממשלה לפעול להפחתת כוח האדם ב-2% בגופים שעיקר הכנסתם מתקציב המדינה, בין השאר באופן שהתמיכה בהם תיקח בחשבון את ההפחתה; (3) עד ביצוע ההחלטה תוקפא מיד קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה, והמשרדים ינחו בהתאם לכך גם את הרשויות המקומיות ואת הגופים הנתמכים; ההקפאה לא תחול על הלשכות של שר, סגן שר ומנכ"ל ועל עוד עשרה עובדים במשרד. עוד נקבע בהחלטה, כי ועדה בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל המשרד הרלוונטי תהיה מוסמכת לאשר כי ההפחתה בכוח אדם ובחודשי עבודה במשרד בוצעה, וכן לדון בבקשות חריגות לפטור מהקפאת קליטת עובדים חדשים ולאשרן.

יצוין, כי בשיא כוח האדם הרשום בחוק התקציב נכללים גם תכני משרות ברזרבה הכללית (בשנת 1995 - 732 תקנים). אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי החלטות הממשלה, הנוגעות להפחתה של שיא כוח אדם במשרדי הממשלה, אינן חלות על הרזרבה הכללית. עוד הסביר, כי לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה בעניין זה האגף מעדכן את שיא כוח האדם בתקציב המשרדים.

2. בעקבות החלטות הממשלה נוהגת נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) להוציא למשרדי הממשלה נהלים מפורטים לביצוע הצמצומים הנדרשים בהתאם להחלטות, ומקיימת מעקב אחר ביצוען. אולם פעולות אלה נעשות רק ביחידות הממשלתיות הנמצאות בתחום טיפולה של נש"מ. שיא כוח האדם ביחידות אלה הוא 60% בלבד משיא כוח האדם בחוק התקציב (בנתוני נש"מ לא נכללים עובדים רבים שנכללים בשיא כוח אדם שבחוק התקציב, כגון שוטרים, סוהרים, שופטים ודיינים; ראה להלן).

בדוח לשנת 1995 שפרסמה נש"מ ביוני 1996 צוין, כי על פי החלטות הממשלה משנת 1994 ושנת 1995 נדרש ביטולן של 944 משרות ביחידות הממשלתיות שבתחום טיפולה של נש"מ. עד מועד פרסום הדוח בוטלו 950 משרות<sup>7</sup>. בדוח נש"מ צוין, כי עדיין לא בוטלו 120 משרות שהיו אמורות להתבטל על פי החלטות ממשלה שהתקבלו לפני 1994. בדוח לא הובאה ההתפלגות - לפי משרדים ויחידות ממשלתיות - של מספר המשרות שנדרש לקצץ, על פי החלטות הממשלה ושל המשרות שבוטלו בפועל בכל אחד מהמשרדים על פי החלטות אלה.

3. מנתונים שנכללו בדברי ההסבר בהצעות התקציב לשנים 1993-1997 עולה, כי למרות החלטות הממשלה גדל בכל שנה (חוץ מבשנת 1997) מספר המשרות שאושרו למשרדי הממשלה במסגרת שיא כוח אדם בתקציב המקורי, כמפורט להלן:

<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	
66574	68114	68926	36751	68867	משרדי ממשלה*
752	750	732	485	500	מזה: ברזרבה הכללית**
756	754	734	715	725	מפעלים עסקיים***

\* הנתונים אינם כוללים את עובדי ההוראה ואת עובדי מערכת הביטחון.

\*\* בסעיף הרזרבה נכללות משרות שניתן להעביר אותן במהלך השנה לסעיפי תקציב שונים על פי הצורך.

\*\*\* מינהל מקרקעי ישראל, המדפיס הממשלתי, המכון לפיריון העבודה והייצור, נמל יפו ונמל חדרה; שיא כוח האדם של לשכת הפרסום הממשלתית נכלל עד 1996 בתקציב משרד האוצר.

<sup>7</sup> מזה 179 משרות הן של עובדים המיועדים לפרישה אך טרם פרשו.

על פי נתוני אגף התקציבים, במהלך שנת 1995 הופחתו משיא כוח האדם במשרדי הממשלה (לא כולל זרובה ומפעלים עסקיים) 837 משרות, ונוספו להם 509 משרות שהועברו מהזרובה הכללית. לאחר השינויים ירד שיא כוח האדם המעודכן במשרדי הממשלה ל-67,866 (לא כולל המשרות שנותרו בזרובה הכללית). יוצא אפוא, כי בשנת 1995 קוצץ שיא כוח האדם של משרדי הממשלה ב-328 משרות לעומת 463 משרות שנדרשו על פי החלטת הממשלה באותה שנה. לדוגמה, בתקציב משרד הבריאות הופחתו במהלך 1995 436 משרות, ונוספו מהזרובה הכללית 403 משרות, מכאן שסך הקיצוץ בשיא כוח אדם הגיע באותה שנה ל-33 משרות בלבד. בתקציב משרד המשפטים הופחתו באותה שנה 38 משרות, ונוספו מהזרובה הכללית 21 משרות, ובסך הכול קוצצו 17 משרות. בתקציב המשרד לאיכות הסביבה הופחתו 4 משרות, ונוספו מהזרובה הכללית 67 משרות, ובסיכומו של דבר נוספו לשיא כוח האדם של המשרד 63 משרות.

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1997, כי הקיצוצים בשיא כוח אדם של משרדי הממשלה נעשים על פי ההחלטות האמורות, וכי תוספת המשרות שמועברת במהלך השנה מהזרובה מיועדת לפעילויות נוספות של משרדי הממשלה הנדרשות עקב גידול האוכלוסייה ועקב החלטות מיוחדות (כגון הפריסה מחדש בעקבות ההסכמים עם הרשות הפלשתינאית).

עוד הסביר אגף התקציבים, כי עד שנת 1996 קוצצו הוצאות השכר בד בבד עם הקיצוץ בשיא כוח האדם. אולם כיוון שפרישת עובדים היא תהליך ממושך (כאשר הקיצוץ חל על משרה מאושרת), נוצרו בתקנות השכר חריגות מהתקציב המאושר. לפיכך החליט משרד האוצר, כי בתקציב לשנת 1997 לא יוקטנו הוצאות השכר עקב החלטת הממשלה מיולי 1996 על הפחתת שיא כוח האדם; וכי ההרשאה להוצאה בתקנות השכר תופחת רק בתקציב לשנת 1998.

**לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהחלטות הממשלה בדבר הפחתת כוח האדם במגזר הציבורי הן רכיב קבוע בתכניות להקטנת ההוצאה הציבורית, מן הראוי שמשרד האוצר או גוף ממשלתי אחר ירכזו נתונים וידווחו לממשלה על ביצוע החלטותיה. ראוי לציין גם בכמה משרות קטנה מצבת העובדים בפועל, ובאיזו מידה גרם הקיצוץ במשרות להקטנת ההוצאה בתקציבי המשרדים במהלך השנים.**

#### הדיווח על שיא כוח אדם

1. בחוק התקציב של כל שנת כספים נקבע שיא כוח אדם בכל אחד מסעיפי התקציב הרגיל ובמפעלים העסקיים. בחוק לא נקבע שיא כוח אדם של עובדי הוראה ושל עובדי מערכת הביטחון (בעיקר צבא קבע), אך ההוצאה בגין שכרם נכללת בסעיפי ההוצאה של משרד החינוך ומשרד הביטחון<sup>8</sup>.

מרבית המורים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מקבלים את שכרם ממשרד החינוך, אולם הם אינם כלולים בשיא כוח האדם של המשרד. משרד החינוך הסביר, כי שיא כוח האדם בתקציבו נוגע לעובדי המינהל והפיקוח; תקנים אלה הם בתחום טיפולה של נש"מ. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת הלימודים התשנ"ו היו בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים 81,391 משרות הוראה. לפי נתוני משרד החינוך, ההוצאה הכוללת על שכר עבודתם של עובדי ההוראה המקבלים את שכרם מהמשרד הגיעה בשנת 1995 לכ-5.2 מיליארד ש"ח (כ-47% מהתקציב הרגיל של משרד החינוך).

<sup>8</sup> ההרשאה להוצאה בסעיף משרד הביטחון כוללת גם את שכרם של החיילים בשירות החובה והקבע, אולם מספר המשרות שנקבע בטור שיא כוח אדם שבחוק התקציב לשנת 1995 - 2,035 - אינו כולל את משרות החיילים.

מספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה שאושרו למשרדי הממשלה אינו נקבע בחוק התקציב אלא בפירוט הנוסף של תכניות התקציב (תקנות) שקובע שר האוצר על פי סיכומים בין משרד האוצר לבין משרדי הממשלה. כמו כן נכלל בתקנות התקציב מספר השעות הנוספות, הכוונות והתורנויות של עובדי המדינה השונים.

בתקציב המקורי לשנת 1995 הסתכם שיא כוח האדם במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים ב-68,926 (לא כולל המשרות שתוקצבו ברזרבה הכללית), ואילו לפי נתוני נש"מ לאותה שנה הגיע המספר הכולל של שיא כוח אדם בתקציב המקורי ל-41,340 בלבד (כ-60% מהמשרות שנכללו בחוק התקציב).

יש הבדלים בין הנתונים המפורטים בחוק התקציב לנתונים המפורטים בדוח נש"מ: (א) בנתוני נש"מ לא כלולים עובדי לשכת הנשיא, הכנסת, משרד מבקר המדינה, משרד הביטחון, שירות התעסוקה, נמל יפו ונמל חדרה, וכן היועץ המשפטי לממשלה, שופטים ודיינים, שוטרים וסוהרים; (ב) נתוני נש"מ אינם מפורטים לפי סעיפים ראשיים, תחומי פעולה ותכניות כמו בחוק התקציב, אלא לפי משרד ממשלתי או יחידות במשרד; (ג) גם כשמדובר במשרדי הממשלה שכל עובדיהם נמצאים באחריות נש"מ, כגון משרד הפנים, משרד הקליטה, משרד התקשורת ומשרד החוץ, אין זהות בין נתוני נש"מ לנתונים הכלולים בחוק התקציב. לפיכך אין כל אפשרות להשוות בין מצבת העובדים לפי נתוני נש"מ לבין שיא כוח האדם שאושר בחוק התקציב.

2. להלן נתוני נש"מ לשנים 1993-1995 על מצבת העובדים במשרדי ממשלה ובמפעלים עסקיים בהשוואה לנתונים בתקציב לאותן שנים (במשרות מלאות):

<u>31.12.93</u>		<u>31.12.94</u>		<u>31.12.95</u>		
<u>מצבה</u>	<u>תקציב</u>	<u>מצבה</u>	<u>תקציב</u>	<u>מצבה</u>	<u>תקציב</u>	
39383	41344	40254	41871	4020	41514	שיא כוח אדם
5983	6064	6307	7394	6953	7604	עבודה בלתי צמיתה*

\* הנתונים כוללים את יחידות העבודה הבלתי צמיתה שהמשרדים ניצלו בכל חודש; במספר יחידות אלה יש תנודות מחודש לחודש.

בדוח השנתי של נש"מ צוין, כי בשנת 1995 היתה ירידה של 1% בשיא כוח האדם בתקציב, ובדבר עלייה של 1% בשיעור הניצול של התקציב - דהיינו המשרות המאווישות (מ-96.1% בשנת 1994 ל-97.1% בשנת 1995). הגידול שחל באותה שנה במצבת העובדים בעבודה בלתי צמיתה נבע הן מגידול של 3% בתקציב של העבודה הבלתי צמיתה והן מגידול בשיעור הניצול של התקציב מ-85.3% בשנת 1994 ל-91.4% בשנת 1995.

מדוח נש"מ לשנת 1995 עולה, כי בדצמבר אותה שנה איישו בהנהלת בתי משפט 67 משרות יותר מהתקן שאושר להם, במשרד הפנים - 36, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר - 31, במשרד התחבורה - 29; ובמפעלים העסקיים: במדפיס הממשלתי - 47, משרות ובמכון לפיריון העבודה והייצור - 19.

**יש שלושה בסיסי נתונים על מצבת העובדים במשרדי ממשלה, שאף אחד מהם איננו מלא: (1) בחוק התקציב לא כלולים אנשי מערכת הביטחון ועובדי ההוראה; (2) בדוחות נש"מ לא כלולים עובדים רבים הכלולים בחוק התקציב; (3) בקובצי הנתונים של המשכורות המצויים בחשבות של כל אחד ממשרדי הממשלה כלולים**

**ככל הנראה כל עובדי משרדי הממשלה בפועל, אולם נדרשים עיבודים מיוחדים כדי להפיק מהם דוחות על מצבת העובדים לפי הפירוט בחוק התקציב.**

על פי סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, על שר האוצר להגיש לכנסת בתוך שישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, דוח על מספר המשרות שמולאו לעומת מספר המשרות שבסעיפי התקציב, תחומי הפעולה והתכניות שבחוק התקציב לאותה שנת כספים. דוח כזה איננו מוגש כלל, והאוצר טרם נערך להכין אותו, אף שמבקר המדינה כבר העירה על כך בדוחות שנתיים קודמים<sup>9</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגידול המתמיד בשיא כוח האדם של משרדי הממשלה וכן במספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה, השעות הנוספות, הכונוניות והתורנויות מגדיל את הוצאות השכר, ועקב כך גדל החלק הקשיח של התקציב. מן הראוי אפוא, שמשרד האוצר ידווח על מצבת העובדים בפועל, מספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה, שעות העבודה הנוספות, הכונוניות והתורנויות. נתונים אלה נדרשים גם כדי שיהיה אפשר לבדוק באיזו מידה עומדים המשרדים בתקציב המאושר ולמנוע חריגות מתקציב זה.

## הוצאות שכר

בדוח ביצוע התקציב נרשמת ההוצאה על שכרם של העובדים במשרדי הממשלה בפריטי תקציב רבים, בסעיפים השונים של התקציב הרגיל; מדובר בעיקר בפריטי תקציב של שיא כוח אדם ועבודה בלתי צמיתה.

בדברי ההסבר להצעת התקציב מובאת בכל שנה טבלה המפרטת את ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנה שנסתיימה, לפי מיון כלכלי. בהצעת התקציב לשנת 1997 נכללו נתונים בדבר ההוצאה הכוללת על שכר בארץ בשנת 1995, כדלהלן: ההוצאה על שכר במערכת הביטחון - 9,475 מיליון ש"ח (לעומת 8,036 מיליון ש"ח בשנת 1994), וההוצאה ביתר משרדי הממשלה - 16,019 מיליון ש"ח (לעומת 12,901 מיליון ש"ח בשנת 1994).

המיון הכלכלי שעושה אגף התקציבים מגדיר הוצאות שכר לא רק את ההוצאות על תשלום שכרם של העובדים בשירות המדינה, אלא גם פריטי הוצאה הצמודים לשינויים בשכר, כגון תשלומים לרשויות מקומיות בגין שירותי חינוך ורווחה. לפיכך אי אפשר לראות בנתונים על הוצאות השכר לפי המיון האמור ביטוי להוצאה הכוללת על שכרם של עובדי המדינה, אלא ביטוי לשיעור ההוצאות על שכר מתוך כלל ההוצאה בתקציב בכל אחת מהשנים האחרונות. בשנת 1995 הגיעו ההוצאות על שכר לפי המיון הכלכלי של אגף התקציבים ל-17.3% מכלל ההוצאה בתקציב לעומת 15.8% בשנת 1994. בדוח בנק ישראל לשנת 1995 צוין, כי עקב הסכמי השכר שנחתמו במגזר הציבורי בשנת 1993, גדל בשנתיים האחרונות בכ-16% השכר הריאלי של העובדים במגזר זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנתונים על שכר עובדי המדינה יש חשיבות רבה משתי סיבות עיקריות: (א) הקיצוץ בכוח האדם, שאמור להביא להפחתת הוצאות על שכר, הוא רכיב קבוע וחשוב בכל פעם שמחליטים על הקטנה בהוצאות הממשלה; (ב) נתונים אלה צריכים להילקח בחשבון בדיונים על הסכמי השכר במגזר הממשלתי, יישומם והשפעותיהם על המשק. לפיכך מן הראוי להביא בדברי ההסבר להצעת התקציב טבלה המפרטת את ההוצאות על שכר בשנת הכספים שהסתיימה, בהשוואה לתקציב המקורי והמתוקן, לפי סעיפי ההוצאה הראשיים של התקציב.

<sup>9</sup> לאחרונה בדוח שנתי 46, עמ' כא.

## העסקת עובדים קבלניים

בשנים האחרונות גברה הנטייה במשרדי הממשלה להיעזר, לשם ביצוע תפקידים מינהליים ומקצועיים שונים, גם במי שאינם עובדי מדינה, בעיקר על ידי העסקה באמצעות חברות לאספקת שירותי כוח אדם (להלן - עובדים קבלניים). ההוצאות על העסקת העובדים הקבלניים נזקפות למספר רב מאוד של פריטי תקציב במשרדים השונים; בדרך כלל מדובר בפריטי תקציב מוגדרים, כגון "העסקת חברות", "העסקת יועצים" ו"ייעוץ וחוות דעת", אך יש שהוצאות על העסקת עובדים קבלניים נזקפות לפריטי תקציב תפעוליים ששם אינו מעיד על מהות ההוצאה.

משרדי הממשלה אינם נדרשים לדווח באופן שוטף על מספרם של עובדים אלה ולפרט את ההוצאה על העסקתם, ולפיכך אין דיווחים מרוכזים המאפשרים לעמוד על היקפה של התופעה. אין גם מגבלה על מספרם של העובדים הקבלניים; ההגבלה התקציבית היחידה בכל הקשור לעובדים אלה היא סכום ההרשאה בתקציב. כבר בשנת 1991 ציין היועץ המשפטי של נש"מ, כי מספרם של העובדים הקבלניים במשרדי הממשלה נאמד באלפים רבים וכי יש שבמשרד ממשלתי פועלות מחלקות שלמות במסגרת העסקה כזאת (בעניין העסקת עובדים קבלניים, ראה דוח שנתי 44, עמ' קפד, ובדוח זה, הפרק "כוח אדם באגף למיכון ולמערכות מידע", שנכלל במסגרת הביקורת על משרד החינוך, עמ' 353).

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסבירה נש"מ, כי "לנציבות שירות המדינה אין אחריות להעסקה של יועצים וכד' עפ"י העסקה קבלנית"; וכי בנושאים אלה מטפל משרד האוצר (אגף התקציבים ואגף החשכ"ל).

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לא נקבעה מתכונת לפיקוח על העובדים הקבלניים, וכי אין לו אומדנים של מספרם הכולל ואף לא פירוט של התקנות בתקציב שמהן משולם שכרם של עובדים אלה.

**מבקר המדינה העירה בעניין זה, כי מן הראוי לקבוע שהתשלומים בעד העסקת עובדים קבלניים יוצאו אך ורק מפריטי תקציב שנועדו למטרה זו, ושזיהוים באמצעות המערכת הממוחשבת יאפשר לרכז את הנתונים עליהם; בדרך זו יהיה אפשר לעמוד על היקף התופעה ועל גודלה של ההוצאה בתחום זה. העסקת עובדים קבלניים היא תחליף להעסקתם של עובדי מדינה, ויש חשיבות רבה בקיומו של פיקוח על מספר העובדים הקבלניים ועל תנאי העסקתם. מן הראוי שנושא העובדים הקבלניים ונסיבות העסקתם יידון בכל אחד ממשרדי הממשלה במסגרת הדיונים על תקציב המשרד וניהול כוח האדם בראייה כוללת של צורכי המשרד.**

## תשלום חובות

1. ההוצאה על פירעון חובות הפנים והחוץ של המדינה - קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע - הסתכמה בשנת 1995, לפי הרשום בדוח האוצר, ב-44,641 מיליון ש"ח. תשלומי ריבית ועמלות (לרבות הפרשי הצמדה עליהן) כלולים בסעיף "תשלום ריבית ועמלות" בתקציב הרגיל; תשלומי קרן, לרבות הפרשי הצמדה על הקרן, כלולים בסעיף "תשלום חובות" בחשבון ההון. נוסף על כך משלם משרד האוצר לבנק ישראל תשלומי קרן וריבית בגין מקדמות (הלוואות) שנטלה הממשלה מבנק ישראל למימון חלק מהגירעון בתקציב. תשלומים אלה מתוקצבים בנפרד בחלק ג' של התקציב, והם הסתכמו בשנת 1995 ב-1,689 מיליון ש"ח. בטבלאות 3 ו-4 להלן, מפורטת ההוצאה על תשלום חובות פנים וחוץ ועל החזר חובות לבנק ישראל.

**טבלה 3**  
**תשלומי הקרן והריבית לפי סוגי המלוות בשנים 1995 ו-1994**  
**(במיליוני ש"ח)**

ס"ה בשנת 1994	ס"ה בשנת 1995	הריבית	הקרן*	
<b>תשלומים על חשבון מלוות פנים</b>				
מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה:				
18975	14088	7647	6441	מלוות מרצון
429	156	43	113	מלוות חובה
<b>19404</b>	<b>14244</b>	<b>7690</b>	<b>6554</b>	<b>ס"ה</b>
5880	7105	1914	5191	כספי אמיסיות ובנקים
3337	6535	1134	5401	פיקדונות בגין תכניות חיסכון**
175	182	182	-	מענקים בתכניות חיסכון וקופות גמל
4433	5253	2434	2819	המוסד לביטוח לאומי
885	1006	386	620	מלוות, הפקדות ושונות
<b>34114</b>	<b>34325</b>	<b>13740</b>	<b>20585</b>	<b>ס"ה</b>
<b>תשלומים על חשבון מלוות חוץ</b>				
2092	2227	909	1318	מדינות ומוסדות בין-לאומיים
3283	3348	1574	1774	מלוות העצמאות והפיתוח
4097	4051	1693	2358	מלוות מבנקים
311	300	300	-	ריבית ועמלות על מלוות בערבות ממשלת ארה"ב
235	393	358	35	מלוות שונים
<b>10018</b>	<b>1031</b>	<b>4834</b>	<b>5485</b>	<b>ס"ה</b>
<b>44132</b>	<b>44644</b>	<b>18574</b>	<b>26070</b>	<b>ס"ה למעט תשלומים לבנק ישראל</b>
1667	1689	848	**841	תשלומים לבנק ישראל על חשבון מקדמות
<b>45799</b>	<b>46333</b>	<b>19422</b>	<b>26911</b>	<b>ס"ה</b>

\* כולל הפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע.

\*\* כולל תכניות התקציב "הפקדות בתכניות חיסכון" ו"שבירת תכניות חיסכון".

\*\*\* פירעון הקרן של המקדמות הארעיות אינו נכלל בחשבונות התקציב, משום שלפי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, הממשלה היתה חייבת לפרוע אותם עד תום שנת הכספים שבה הן ניתנו. חובה זו בוטלה בתיקון לחוק מאפריל 1995 (ראה דוח שנתי 46, עמ' מב).

## טבלה 4

התקציב לתשלום חובות בשנת 1995 והוצאה למעשה\*  
(במיליוני ש"ח)

<u>שיעור</u> <u>ההוצאה</u> <u>למעשה מן</u> <u>התקציב</u> <u>המתוקן</u> <u>(באחוזים)</u>	<u>ההוצאה</u> <u>למעשה</u>	<u>התקציב</u> <u>המתוקן</u>	<u>התקציב</u> <u>המקורי</u>	
				<b>מלוות פנים</b>
102.6	20585	20062	20062	קרן
104.8	13740	13106	13106	ריבית
<b>103.5</b>	<b>34325</b>	<b>33168</b>	<b>33168</b>	<b>ס"ה</b>
				<b>מלוות חוץ</b>
84.2	5485	6513	6242	קרן
71.5	4834	6756	6606	ריבית
<b>77.7</b>	<b>10319</b>	<b>13278</b>	<b>12848</b>	<b>ס"ה</b>
				<b>כל המלוות</b>
98.1	26070	26575	26304	קרן
93.5	18574	19871	19712	ריבית
<b>96.1</b>	<b>44644</b>	<b>46446</b>	<b>46016</b>	<b>ס"ה</b>
				<b>תשלומים</b>
				<b>לבנק</b>
				<b>ישראל</b>
94.5	841	890	890	קרן
98.6	848	860	860	ריבית
<b>96.5</b>	<b>1689</b>	<b>1750</b>	<b>1750</b>	<b>ס"ה</b>
				<b>ס"ה</b>
				<b>תשלומים</b>
98.0	26911	27465	27194	קרן
93.7	19422	20731	20572	ריבית
<b>96.1</b>	<b>46333</b>	<b>48196</b>	<b>47766</b>	<b>ס"ה</b>

\* כולל הפרשי הצמדה למדר או לשער המטבע.

2. בטבלה להלן מרוכזות התכניות בתקציב לתשלום חובות שהיתה בהן חריגה של יותר מ-10% לפי הרשום בדוח האוצר:

**טבלה 5**

**חריגות של יותר מ-10% מהתקציב המתוקן לתשלום חובות (במיליוני ש"ח)**

שיעור החריגה מהתקציב (באחוזים)	סכום החריגה	ההוצאה למעשה	התקציב המתוקן	
<b>סעיף ריבית ועמלות</b>				
<b>מלוות פנים:</b>				
91.8	165	345	180	שבירת תכניות חיסכון
166.2	231	370	139	מלוות, הפקדות ושונות
<b>מלוות חוץ:</b>				
29.2	356	1574	1218	מלוות העצמאות והפיתוח
345.4	1313	1693	380	מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל
<b>סעיף תשלום חובות</b>				
<b>מלוות פנים:</b>				
31.9	409	1692	1283	שבירת תכניות חיסכון
453.6	508	620	112	מלוות, הפקדות ושונות
<b>מלוות חוץ:</b>				
49.3	779	2358	1579	מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל

(א) במתכונת התקצוב הנהוגה בתכנית "מלוות, הפקדות ושונות" ובתחום פעולה "תשלומי ריבית ועמלות שונים", כלולים בלא הבחנה מרווחים ועמלות המשולמים לבנקים בעד שירותי תיווך פיננסי יחד עם ריבית המשולמת לחוסכים ולמלווים. יתרה מזו, המרווח לבנקים בגין תכניות חיסכון רשום יחד עם ריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על תכניות החיסכון, המתוקצבת בתכניות תקציב אחרות; כמו כן, העמלה על הפצת מלוות המדינה רשומה יחד עם הריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על מלוות המדינה.

בדוח שנתי 44 (עמ' מ-מא) נאמר, שמן הראוי היה לתקצב עמלות ומרווחים לבנקים בנפרד מתשלומי ריבית לחוסכים או למלווים - לפחות במידת הפירוט הנכללת ב"הוראות התקציב". משרד מבקר המדינה הציע לשקול שתי חלופות למתכונת התקצוב הקיימת: (1) לתקצב בפריט נפרד (במסגרת הפירוט הנוסף של תכניות התקציב על פי הוראות התקציב) את המרווח או העמלה לבנק באותה תכנית בתקציב שבה נרשמת הריבית על החובות שבגינם משלם האוצר את המרווח או העמלה; (2) לתקצב בתכנית אחת את כל המרווחים והעמלות, כל אחד בפריט נפרד, שיזוהה לפי סוג החוב שבגיננו ניתן התשלום. משרד האוצר לא עשה כן.

(ב) בדוח שנתי 45 (עמ' לב) הובא ההסבר שנתן אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה בינואר 1995 בעניין חריגות בתכניות מלוות העצמאות והפיתוח, ועל פיו נפלה טעות בתקצוב התכניות בשנת 1993. לדברי אגף החשכ"ל, תקצב אגף התקציבים את התשלומים בגין שטרי החוב (notes) שמפיץ מפעל העצמאות והפיתוח ("בונדס") בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל", אולם אגף החשכ"ל זקף את התשלומים בפועל לתכניות "מלוות העצמאות והפיתוח". לכן נוצרה חריגה גדולה מהתקציב בתכנית זו, ואילו בתכניות "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל"

נותרה הרשאה לא מנוצלת בסכומים גדולים בסעיף הקרן ובסעיף הריבית. במשך שנים תוקצבו ונרשמו התשלומים בגין השטרות בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחור"ל", אך אגף החשכ"ל ביקש מאגף התקציבים עוד בשנת 1993 לתקצב להבא את התשלומים האלה בתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח", היות שמפעל העצמאות והפיתוח הוא המפיץ את השטרות האלה. אגף התקציבים לא שינה את דרך התקצוב, אך אגף החשכ"ל העביר את זקיפת התשלומים מהתכנית "מלוות בנקים בארץ ובחור"ל" לתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח". כאמור, הטעות נפלה גם בתקצוב תשלומים אלה לשנת 1994.

בשנה הנסקרת היתה חריגה בסעיף הריבית בתכנית מלוות העצמאות והפיתוח בסכום של 356 מיליון ש"ח (29.2%), אולם בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחור"ל" היו חריגות גדולות מאוד הן בסעיף הריבית (1,313 מיליון ש"ח, דהיינו 345.4%) והן בסעיף הקרן (779 מיליון ש"ח, דהיינו 49.3%). מתברר כי בניגוד לשנים קודמות תוקצבו התשלומים בעבור שטרי החוב ונזקפו לתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח". אולם פירעון הקרן והריבית על חשבון מלוות המימון החלופי<sup>10</sup> תוקצב בטעות בתכנית "מלוות בין ממשלתיים" במקום בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחור"ל", ואילו אגף החשכ"ל זקף את פירעון הקרן והריבית על חשבון "המימון החלופי" לתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחור"ל" כפי שהיה בעבר. עקב כך נוצרה כאמור חריגה גדולה בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחור"ל", ואילו בתכנית "מלוות בין ממשלתיים" נותרה הרשאה בלתי מנוצלת בסכום 1,347 מיליון ש"ח. בנובמבר 1994 פנה אגף החשכ"ל לאגף התקציבים וביקשו לתקן את הטעות האמורה, אולם הטעות לא תוקנה.

יצוין כי בנובמבר 1995 הודיע אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי להבא יתוקצבו התשלומים הן בעבור איגרות החוב (להלן - אגה"ח) והן בעבור השטרות שמפיץ מפעל העצמאות והפיתוח באותה תכנית בלי פירוט, כדי למנוע טעויות.

בדוח שנתי 45 (עמ' לב) נאמר שלדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לבחון את האפשרות ליצור תכניות מיוחדות לתקצוב תשלומי הקרן והריבית בגין שטרי החוב בנפרד מהתכניות בגין ה"בונדס" ומהתכניות בגין המלוות מבנקים, בשל ההבדלים בינם ובין אגה"ח (ה"בונדס") שמפיץ מפעל מלוות העצמאות והפיתוח, ובשל ההיקף הנכר של יתרת שטרי החוב ושל ההוצאה על פירעון קרן וריבית בגינם בכל שנה.

**3. מהחריגות הגדולות יחסית מההרשאה בסעיפי התקציב המיועדים לתשלום חובות עולה לכאורה, כי אגף התקציבים ואגף החשכ"ל אינם עושים כדי לעדכן את סעיפי התקציב הללו בעת שמתעורר הצורך בכך. עדכון התקציב אינו פעולה רישומית טכנית גרידא. דוח ביצוע התקציב הוא דיווח בדיעבד לאחר שההוצאה כבר נעשתה, ואינו יכול לבוא במקום קבלת ההרשאה מראש - גם אם מובן מאליו, בדרך כלל, שאין מנוס מלאשר את תוספת ההרשאה הנדרשת לפירעון חובות קרן וריבית. עוד בדוחות קודמים, החל בדוח שנתי 42 (עמ' 24), העירה מבקר המדינה על ליקויים אלה בתהליך התקצוב של התכניות והתקנות הנוגעות לתשלום חובות, וקבעה כי מן הראוי לשפר את תהליך התקצוב של ההרשאה להוצאה בסעיפים אלה.**

#### סבסוד אשראי והוזלת ריבית

בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" כלולים תשלומים לכיסוי הפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע בגין הלוואות מוכוונות, שניתנו בשנים קודמות מחוץ למסגרת התקציב - לענפי המשק

<sup>10</sup> הכוונה למלוות שנטלה המדינה בשנת 1988 ובשנת 1989 מגופי נאמנות שהקים בנק מסחרי בארה"ב לצורך פירעון מוקדם של מלוות סיוע ביטחוני שנשא שיעורי ריבית גבוהים. ראה דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא, כח, קו.

(תעשייה, חקלאות, תחבורה ותיירות) ולמטרות אחרות, במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. בשנת 1979 הופסק מתן התחייבויות חדשות במסגרת ההסדרים המוסדיים שהיו נהוגים עד אז. האוצר הוסיף עוד שנים אחדות לאשר, בהיקף מצומצם, ביטוח הצמדה למטרות שונות, ואילו מרבית ההלוואות שנתנה הממשלה מאותה שנה ואילך הוצמדו למדר תשלומי הממשלה בעד הסדרי ביטוח ההצמדה שאמורים להימשך אחרי שנת 2000. ההוצאה בסעיף זה הגיעה בשנת 1995 ל- 364 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה להוצאה בסך 347 מיליון ש"ח. ההוצאה על ביטוח הצמדה למדר הסתכמה ב-323 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה בסך 303 מיליון ש"ח. ההוצאה על ביטוח הצמדה לשער המטבע היתה כ-39 מיליון ש"ח.

## ההכנסה

על פי דוח משרד האוצר, בשנת 1995 היו התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממלוות וחשבון הון) בסך 143,036 מיליון ש"ח, לעומת 123,898 מיליון ש"ח בשנת 1994. בתקבולים במטבע ישראלי היתה עלייה ריאלית של 6%, ואילו במלוות ובמענקים מחו"ל היתה עלייה ריאלית של 15% (בהתחשב בכך שלא היה שינוי בשער החליפין הממוצע בין שתי שנות הכספים). ראה טבלה 6 שבעמוד הבא.

בתקבולים ממלוות וחשבון הון היתה בשנה הנסקרת עלייה ריאלית של 6% בהשוואה לשנה הקודמת. התקבולים בתקציב המדינה כוללים תקבולים שוטפים בצד תקבולים למימון החזר חובות ולמימון הגירעון. בנייתוח הגירעון התקציבי ומימונו כולל אגף התקציבים בהגדרת "הכנסות": הכנסות ממסים, מענקים מחו"ל והכנסות אחרות (ריבית ורווחים, הפרשות לפנסיה ולפיצויים, תמלוגים והכנסות שונות, מלווה מהמוסד לביטוח לאומי, החזר השקעות והלוואות הממשלה, והוצאות מותנות בהכנסה); אלה הסתכמו בשנה הנסקרת ב-113.3 מיליארד ש"ח, לעומת 101.5 מיליארד ש"ח בשנת 1994 (עלייה ריאלית של כ-1%).

בשנה הנסקרת היו התקבולים 97.4% מן התחזית המתוקנת של ההכנסות. ההפרש בין התקבולים בשנת 1995 (143,036 מיליון ש"ח) לבין התחזית המתוקנת של ההכנסות (146,856 מיליון ש"ח) היה בסך של 3,820 מיליון ש"ח. ההכנסות ממסים ומתשלומי חובה היו נמוכות מהאומדן בסך 3,160 מיליון ש"ח (ההכנסות ממסי הכנסה ורכוש היו נמוכות מן האומדן ב-2,032 מיליון ש"ח, וההכנסות ממסי הוצאות היו נמוכות ב-1,128 מיליון ש"ח). הפער בין ההכנסות שנאמדו בתקציב לבין ההכנסות בפועל נובע משינויי חקיקה שנעשו במהלך השנה, מהעברות מסים לרשות הפלשתינאית, מחולשה בשוק הנדל"ן ומהחזרי מקדמות לחברות ששילמו מסים ביתר בשנת 1994. ההכנסות היו נמוכות מהאומדן גם בסעיפים האלה: מכירת חברות (כולל בנקים) - ב-2,802 מיליון ש"ח, מלוות ומענקים מחו"ל - ב-3,271 מיליון ש"ח. לעומת זאת, ההכנסות מאמיסיות ומהפקדות וממלווה מהביטוח הלאומי היו גבוהות ב-3,878 מיליון ש"ח מן האומדן. התקבולים מגביות קרן והכנסות ממינהל מקרקעי ישראל היו גבוהות מהאומדן ב-1,109 מיליון ש"ח, ורווחי בנק ישראל היו גבוהים ב-644 מיליון ש"ח מן האומדן.

## טבלה 6

ההכנסה בשנת 1995: התחזית וההכנסה למעשה בהשוואה להכנסה בשנת 1994\* (במיליוני ש"ח)

אומדן השינוי הריאלי (באחוזים)	השינוי הנומינלי (באחוזים)	ההכנסה למעשה בשנת 1994	ההכנסה למעשה בשנת 1995	התחזית המתוקנת	התחזית בחוק התקציב המקורי	
						תקבולים שוטפים
4	14	74080	84402	87562	87940	מסים ותשלומי חובה
50	65	3540	5826	4620	4480	ריבית, רווחים, תמלוגים ושוונות
6	16	77620	90228	92182	92420	ס"ה תקבולים ממלוות
						וחשבון הון
15	15	13327	15293	18564	18564	מלוות ומענקים מחו"ל
9	20	20358	24384	19924	19924	אמיסיות והפקדות באוצר
11	22	5925	7206	8889	8889	גביות קרן והכנסות אחרות
(-5)	5	4750	4965	5547	5547	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי
6	17	44360	51848	52924	52924	ס"ה
6	16	121980	142076	145106	145344	ס"ה למעט תקבולים מבנק ישראל
						תקבולים מבנק ישראל
-	-	-	-	1750	1750	מקדמות
(-55)	(-50)	1918	960	-	-	ריבית ורווחים
5	15	123898	143306	146856	147094	ס"ה תקבולים

\* האומדן נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד (ממוצע בשנת 1995 לעומת ממוצע בשנת 1994 - עלייה של 10.06%) מן השינוי הנומינלי, חוץ מסעיף מלוות ומענקים מחו"ל, שלגביו לא היה שינוי בשער החליפין הממוצע של הדולר.

## תקבולים שוטפים

## מסים ותשלומי חובה

בשנת 1995 הסתכמו ההכנסות ממסים ב-84,402 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 4% בהשוואה לשנת 1994. אלה הרכיבים העיקריים בהכנסות הללו: מס הכנסה - 38,692 מיליון ש"ח (46%); מס ערך מוסף (מע"מ) - 24,676 מיליון ש"ח (29%); מס קנייה 7,069 מיליון ש"ח (8%); מע"מ על מוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים) (מס שכר) - 2,785 מיליון ש"ח (3%); מסי דלק ובלו - 3,696 מיליון ש"ח (4%); היתרה בסך 7,484 מיליון ש"ח (כ-9% מההכנסות ממסים) מקורה ברובה מהמסים האלה: אגרות ורישיונות, לרבות לכלי רכב - 2,250 מיליון ש"ח; מס רכישה - 1,680 מיליון ש"ח; מס שבח - 1,078 מיליון ש"ח; מכס והיטל על יבוא - 970 מיליון ש"ח; מס מעסיקים - 727 מיליון ש"ח; מס רכוש - 779 מיליון ש"ח.

במהלך השנה הופחת אומדן ההכנסות ממסים ב-378 מיליון ש"ח נטו: עקב שינויי חקיקה שנעשו במהלך 1995 הופחת אומדן הכנסות ממס הכנסה ב-778 מיליון ש"ח; בוטלו הפחתות מסים שתוכננו להיות בסכום של 400 מיליון ש"ח.

בפועל ההכנסות ממסי הכנסה ורכוש בשנת 1995 היו נמוכות בכ-2,032 מיליון ש"ח מהאומדן המתוקן. בעקבות הרפורמה בינואר ובספטמבר 1995 הופחת מס ההכנסה על יחידים וכן הופחת שיעור המס על חברות (המוטל על רווחים לא מחולקים) מ-38% בשנת 1994 ל-37% בשנת 1995 כמו כן הוקטנה הגבייה בשנה הנסקרת בשל אי-הטלת מס על רווחי הון בבורסה, מתן נקודת זיכוי לאשה נשואה, והפחתת מסי רכישה ורכוש.

גביית מס שבח הסתכמה ב-1,078 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 16% לעומת שנת 1994; גביית מס רכישה הסתכמה ב-1,680 מיליון ש"ח, ולא חל בה שינוי ריאלי לעומת השנה הקודמת. בשנת 1995 התמתנו עודפי הביקוש בענף הנדל"ן, ואף חלה ירידה ריאלית קלה בהכנסות ממסים אלה, וההכנסה ממס רכוש ירדה בשיעור ריאלי של 1% בהשוואה לשנת 1994.

התקבולים בסעיף מע"מ על מלכ"רים היו בשנת 1995 כ-2.8 מיליארד ש"ח, בהשוואה לכ-2.6 מיליארד ש"ח בשנת 1994. התקבולים ממס מעסיקים בשנה הנסקרת היו 727 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של כ-4% בהשוואה לשנת 1994. רוב ענפי המשק פטורים ממס זה, והוא מוטל על מעסיקים בענפי השירותים, על מוסדות ציבור, מלכ"רים ועל חבר בני אדם שכל הכנסתם היתה פטורה ממס.

ההכנסות מגביית מע"מ היו 24,676 מיליון ש"ח לעומת 20,992 מיליון ש"ח בשנת 1994 - עלייה ריאלית של 6.8%. ההכנסות מגביית אגרות על כלי רכב בשנת 1995 הסתכמו ב-932 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 11%; וההכנסות מגביית אגרות ומרישיונות היו 819 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 12% לעומת שנת 1994. כ-413 מיליון ש"ח מההכנסות מאגרות ומרישיונות היו מאגרות לבתי משפט; כ-96 מיליון ש"ח מרישיונות משרד התחבורה; כ-83 מיליון ש"ח מאגרות משרד המשפטים (ובהן אגרות של רואי חשבון, משרדי חקירות פרטיים ושמאי מקרקעין); כ-89 מיליון ש"ח מאגרות משרד הפנים; כ-71 מיליון ש"ח ממשרד התקשורת בגין רישיונות ואגרות להפעלת אלוטו, כבלים והקצאת תדרים וכ-19 מיליון ש"ח מאגף המכס ומע"מ בגין קנסות מינהליים שנרשמו בטעות כהכנסות מאגרות ורישיונות. האגרות ברובן הגדול מתעדכנות אוטומטית, לעתים מזומנות, לפי השינויים במדד, ומיעוטן מתעדכנות בשיעורים שונים מעליית המדד. השינויים נקבעים לאחר אישור ועדה מוועדות הכנסת, ולאחר אישור שר האוצר לפי חוק יסודות התקציב.

ההכנסות ממס בולים הסתכמו ב-500 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 22% בהשוואה לשנת 1994, בעיקר עקב הירידה במספר ההנפקות בבורסה לניירות ערך של חברות בשנת 1995.

בשנת 1995 נגבו 3,109 מיליון ש"ח ממס ובלו על כל מוצרי הדלק, מהם: 2,915 מיליון ש"ח על בנזין, 184 מיליון ש"ח על סולר ו-9 מיליון ש"ח על נפט. בגביית מסים על בנזין היה גידול ריאלי של כ-5.4% בהשוואה לשנת 1994. בעקבות רפורמה במיסוי דלקים שהיתה בדצמבר 1993 וביולי 1994 הופחתו במידה רבה שיעורי הבלו על סולר ועל נפט, והדבר גרם להקטנה בתקבולי המדינה בסעיף זה. ההכנסות ממס ובלו על דלק והכנסות מבלו על מוצרים אחרים גדלו ריאלית ב-4.2% בהשוואה לשנת 1994. הכנסות ממס טבק בסך 586 מיליון ש"ח נרשמו בסעיף הכנסות מבלו.

ההכנסה ממס קנייה בשנת 1995 הסתכמה ב-7,069 מיליון ש"ח (מס קנייה על יבוא - 6,364 מיליון ש"ח ומס קנייה על מוצרים מקומיים - 705 מיליון ש"ח), לעומת 6,625 מיליון ש"ח בשנת 1994 - ירידה ריאלית של 3%. הסיבה העיקרית לכך היתה הירידה ביבוא מוצרים עתירי

מס, כגון מוצרים בני קיימא. סיבה נוספת היא המשך מדיניות הפחתת מסי הקנייה על תשומות, על מוצרי ביניים ועל מוצרים שאפשר להבריחם.

מנתונים שריכזה שירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה (להלן - שע"מ) בעבור האגף עולה, כי הגבייה ממסים לשנת 1995 היתה 46,462 מיליון ש"ח בהשוואה ל-45,740 מיליון ש"ח על פי הדוח הכספי של החשב"ל ליום 31.12.95. אלה הסיבות להפרש של 722 מיליון ש"ח שבין שני הסכומים: (א) כ-500 מיליון ש"ח מהמסים שנגבו הם לשנת 1995 ונרשמו בבנק הדואר ובבנק ישראל בינואר 1996. (ב) הכנסות של כ-200 מיליון ש"ח ממס רכוש נרשמו בספרי החשב"ל בקרן פיצויים ולא כחלק מההכנסות; בשע"מ סכום זה נכלל בהכנסות ממסים (בעניין הקרן, ראה בדוח שנתי 46, בפרק "פיצויים על נזקי מלחמה", עמ' 29). כמו כן, יש הבדל בין הדין וחשבון הכספי של החשב"ל לנתונים שריכזה שע"מ בהתפלגות של ההכנסות ממסים בסעיפים השונים. אגף החשב"ל ציין כי בתחילת שנת 1997 החל לפעול צוות משותף לאגף הכלכלה והכנסות המדינה ואגף החשב"ל כדי להביא להתאמה בין הנתונים.

### ריבית, רווחים, תמלוגים ושונות

ההכנסה בסעיף זה, הכוללת ריבית, רווחים, תמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים, היתה בשנה הנסקרת 5,826 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 50% לעומת שנת 1994. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 4,620 מיליון ש"ח, דהיינו 1,206 מיליון ש"ח פחות מהתקבולים למעשה.

התקבולים מגביית ריבית בשנה הנסקרת היו בסך 2,914 מיליון ש"ח; 832 מיליון ש"ח מסכום זה - הפרשי הצמדה לריבית ו-941 מיליון ש"ח - ריבית במטבע חוץ. ההוצאות על עמלה לבנקים בעד הגבייה בשנת 1995 היו 263 מיליון ש"ח, והן רשומות כהוצאה בתקציב משרד הבינוי והשיכון.

בסכום הריבית נכללו בין השאר הסכומים האלה:

(א) סך של 246 מיליון ש"ח ריבית והצמדה על איגרת חוב שהנפיקה בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - חברת בזק) לממשלה, כחלק מהתמורה בעד נכסים שהעבירה לממשלה לחברה בהתאם להסכם משנת 1984. הקרן של איגרת החוב צמודה למדד ונושאת ריבית צמודה בשיעור שנתי של 7.3% המשולמת אחת לרבע שנה.

(ב) 10.7 מיליון ש"ח ריבית על שטרי הון שבידי המדינה: 7 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ ו-3.5 מיליון ש"ח מבנק החקלאות לישראל בע"מ.

(ג) 16 מיליון ש"ח ריבית על איחור בתקבולים ממכירת חברות, מזה - 13.6 מיליון ש"ח מקורם ממכירת חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - חברת שיכון ופיתוח).

(ד) כ-17 מיליון ש"ח ריבית שגבה משרד האוצר מקופת חולים כללית בגין איחור בתשלומים שהיא העבירה בשנה הנסקרת.

(ה) 941 מיליון ש"ח ריבית במטבע חוץ, לעומת 181 מיליון ש"ח בשנת 1994. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 220 מיליון ש"ח, דהיינו 721 מיליון ש"ח פחות מהתקבולים למעשה; סכום הריבית במטבע חוץ כולל ריבית מכספי ערבויות מארה"ב בסכום של כ-660 מיליון ש"ח שהעביר בנק ישראל. סכום זה כולל תקבולי ריבית לשנים 1993--1995: כ-26 מיליון דולר לשנת 1993, כ-70 מיליון דולר לשנת 1994 וכ-113

מיליון דולר לשנת 1995. כמו כן הוא כולל העברות ריבית בסך 94 מיליון ש"ח מנציגות האוצר בניו יורק; וריבית בסך 84 מיליון ש"ח מאיגרות חוב (להלן - אג"ח) של ממשלת ארה"ב המשמשות כביטחון למלוות שגייסה הממשלה בשוק ההון האמריקני (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סא).

להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים ותקבולים שונים.

1. **תקבולים מדיבידנד:** בשנת 1995 הסתכמו תקבולים אלה ב-796 מיליון ש"ח, לעומת 316 מיליון ש"ח בשנת 1994, עלייה ריאלית של כ-129% עיקר סכומי הדיבידנד התקבלו מהחברות האלה: 198 מיליון ש"ח מחברת בזק; 120 מיליון ש"ח מחברת החשמל לישראל בע"מ; 48 מיליון ש"ח מבתי הזיקוק לנפט בע"מ; 20 מיליון ש"ח מחברת שירותי נפט בע"מ; 17 מיליון ש"ח מחברת כימיקלים לישראל בע"מ (כי"ל); 10 מיליון ש"ח מערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ; 10 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ; ו-30 מיליון ש"ח דיבידנד ששולם בעת המכירה מחברת שיכון ופיתוח, שנמכרה בשנת 1995. כמו כן קיבלה המדינה דיבידנד בסך 331 מיליון ש"ח בגין מנייתיה בבנקים שבהסדר, לעומת 115 מיליון ש"ח בשנת 1994: 139 מיליון ש"ח מבנק לאומי לישראל בע"מ; 100 מיליון ש"ח מבנק דיסקונט לישראל בע"מ; 85 מיליון ש"ח מבנק הפועלים בע"מ ו-7 מיליון ש"ח מבנק איגוד לישראל בע"מ.

2. **תמלוגים מחברות ממשלתיות ורשויות סטטוטוריות:** בשנת 1995 הסתכמו התקבולים הללו ב-605 מיליון ש"ח: 393 מיליון ש"ח מחברת בזק; 159 מיליון ש"ח מרשות הנמלים והרכבות; 30 מיליון ש"ח מרשות הדואר; 22 מיליון ש"ח מרשות שדות התעופה; ו-1.8 מיליון ש"ח מהחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות.

נוסף על סכומי תמלוגים בסך של כ-288 מיליון ש"ח שהעבירה חברת בזק במהלך שנת 1995, היא העבירה בסוף אותה שנה סכומים נוספים על חשבון הסדר הפשרה שנחתם בינה ובין משרד האוצר. חברת בזק ומשרד האוצר חתמו ביום 29.11.95 על הסדר פשרה בדבר החובות ההדדיים שלהם. חובות חברת בזק למדינה לתקופה שעד חתימת ההסדר הסתכמו ב-183 מיליון ש"ח, מהם 153 מיליון ש"ח בגין תביעות המדינה לתשלום תמלוגים על רכיבי הכנסות שהחברה לא שילמה בגינם תמלוגים, ו-30 מיליון ש"ח אגרת תדרים ליום 31.12.94. חובות המדינה לחברת בזק במועד החתימה על ההסדר הסתכמו ב-53 מיליון ש"ח, מהם 45 מיליון ש"ח בעבור זכויות פנסיה ופיצויים של עובדי מדינה שעברו לחברת בזק, ו-8 מיליון ש"ח בעבור התשתית וציוד התקשורת בעזה ובריחו שהעבירה החברה לרשות הפלשתינאית. לאחר קיזוז חובותיה של המדינה לחברת בזק, חבה החברה למדינה סך של 130 מיליון ש"ח. חברת בזק פרעה את החוב בדצמבר 1995. כ-109 מיליון ש"ח נרשמו כתמלוגים וכ-21 מיליון ש"ח נרשמו בסעיף הכנסה מאגרות (אגרת תדרים). הסדר הפשרה קבע גם הרחבה של בסיס התמלוגים שחברת בזק משלמת. מינואר 1996 ואילך תשלם חברת בזק תמלוגים גם על שירותי שיחות בין-לאומיות (בחיוג לא ישיר) שהיא מספקת לציבור, וכן תמלוגים בגין הכנסות ממתן שירותים למשרד הביטחון, לצה"ל וליושבים יהודיים באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה.

רשות הנמלים חויבה בשנת 1988, מכוח חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, להעביר לאוצר המדינה בכל שנה 55 מיליון ש"ח, בהצמדה למדד. בתקופה ינואר-אוגוסט 1995 לא העבירה הרשות כספים, וחובה למדינה ביום 31.8.95 הגיע ל-111 מיליון ש"ח. בספטמבר אותה שנה העבירה הרשות על חשבון חוב זה כ-105 מיליון ש"ח. על פי מסמך החשכ"ל מיוני 1996, חובה של רשות הנמלים והרכבות לאוצר בשל פיגור בהעברת התמלוגים לחודשים ינואר-אוגוסט 1995 היה 6.5 מיליון ש"ח. מספטמבר 1995 ועד סוף השנה העבירה הרשות תמלוגים חודשיים שהסתכמו ב-54 מיליון ש"ח. סך תקבולי האוצר מתמלוגים שהועברו אליו בשנת 1995 מרשות הנמלים והרכבות היה אפוא 159 מיליון ש"ח.

במאסר 1988 נתקבל חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשמ"ח-1988, ובו, בין היתר, תיקון נוסף לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, ולפי תעביר הרשות בכל שנה למדינה מחשבון ההון שלה כ-30.2 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1995).

ביום 29.9.94 נחתם בין רשות שדות התעופה לבין משרד האוצר סיכום המיישב את המחלוקת הממושכת שהיתה בין הרשות לממשלה, בדבר תשלום בעד נכסים שהועברו לרשות עם הקמתה בשנת 1977. בהסכם נקבע כי משרד האוצר ימליץ לפני השרים לשנות את החוק באופן שהסכום הנקוב בחוק יהא - 10.9 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1995). עד אפריל 1996 טרם שונה הסכום הנקוב בחוק, אולם בפועל העבירה רשות שדות התעופה בשנת 1995 תמלוגים בסך כ-21.6 מיליון ש"ח (על חשבון השנים 1994 ו-1995), לפי הסכום המתוקן הנקוב בהסכם העברת הנכסים בין המדינה לרשות.

בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990, חויבה רשות השידור להעביר לאוצר המדינה 75 מיליון ש"ח מהעודפים שהיו ברשותה באותה העת. באותה שנה ובשנים אחרות חויבו רשויות סטטוטוריות נוספות, וכן חברות ממשלתיות, להעביר סכומים או דיבידנדים מיוחדים במתכונת דומה. רשות השידור לא העבירה את מלוא הסכום שנדרשה, ויתרת החוב שלה לאוצר ביום 31.1.95, לפי חוק ההסדרים האמור, היתה כ-104 מיליון ש"ח. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (תיקון), התשמ"ה-1995, שנתקבל ביוני 1995 נקבע, כי יתרת חובה של רשות השידור לאוצר המדינה לפי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990 אשר לא שולמה עד ל-1 ביוני 1995 בטלה. רשות השידור ציינה בפברואר 1996, כי לפי חישוב שעשתה, יתרת חובה לאוצר ליום 1.6.95 היתה כ-112 מיליון ש"ח. בשל בעיית תזרים המזומנים שאליה נקלעה הרשות בחודשים הראשונים של שנת 1995 (בשל עיכוב באישור האגרה השנתית ובגבייתה), העביר לה האוצר הלוואה למימון ביניים בסך 30 מיליון ש"ח. באמצע אותה שנה המיר משרד האוצר את הלוואה למענק.

הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו העבירה בשנה הנסקרת סך של כ-2 מיליון ש"ח, מהם 0.3 מיליון ש"ח בגין שנת 1994 ו-1.7 מיליון ש"ח בגין החודשים ינואר-יוני 1995. יתרת התמלוגים בגין שנת 1995 בסך של כ-4.2 מיליון ש"ח הועברה במהלך 1996. הסכומים שהועברו במהלך שנת 1995 לא נרשמו בסעיף "תמלוגים" אלא בסעיף "הכנסות משרותים שונים".

בהתאם לתיקון (מס' 5) לחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, נקבע כי החל בשנת 1993 תשלם רשות הדואר למדינה תמלוגים בשיעור של 4.5% מהכנסותיה משירותים שנתנה ושהתשלום בעדם נקבע בתקנות לפי סעיף 37(א) ו-1(ג) לחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, ולפי סעיף 20 לחוק בנק הדואר, התשי"א-1951, ובהתאם לרישומן של ההכנסות בספרי הרשות בשנה שקדמה לאותה שנה. לשרי האוצר והתקשורת יש סמכות להפחית את שיעור התמלוגים אם הם סבורים שמצבה הכלכלי של רשות הדואר מחייב זאת. הסכום שהעבירה הרשות בשנת 1995 היה כ-30 מיליון ש"ח, 4.5% מההכנסות החייבות בתשלום תמלוגים.

3. **הכנסות בגין אוצרות טבע:** בסעיף זה נקוב סך של 37.5 מיליון ש"ח, מרביתו מחברת מפעלי ים המלח בע"מ, ששילמה בשנת 1995 סך של 35.8 מיליון ש"ח תמלוגים לשנת 1994.

4. **תקבולים שונים:** ההכנסות בסעיף זה בשנה הנסקרת היו בסך 1,473 מיליון ש"ח, לעומת 1,010 מיליון ש"ח בשנת 1994. בסעיף זה נרשמו הכנסות מרווחי בנק ישראל שמומשו, דמי שימוש בנכסי ממשלה והכנסות שונות, והוא כולל גם הכנסות והחזרים משנים קודמות.

**(א) על פי המלצת משרד מבקר המדינה, בשנים האחרונות (לאחרונה בדוח שנתי 44, עמ' מה) נפתח בסעיפי התקבולים השונים שבתקציב סעיף הכנסות חדש -**

"רווחים ריאליים של בנק ישראל". ההכנסות בסעיף זה בשנת 1995 נאמדו ב-210 מיליון ש"ח, לעומת תקבולים בסך 854 מיליון ש"ח. בשנת 1994 לא היו תקבולים כלל. ממכתב של בנק ישראל מתברר כי בשנת 1994 הרווחים הריאליים הממומשים היו שליליים והסתכמו ב-109 מיליון ש"ח. האוצר ובנק ישראל לא קבעו כיצד לרשום רווחים ריאליים שליליים. יש לזכור שהכנסות הנרשמות בחלק א' - "תקבולים שוטפים" משפיעות על גודל הגירעון של הממשלה כפי שהוא מחושב בידי בנק ישראל, אגף התקציבים והמחלקה למידע ניהולי באגף החשב"ל. בחישוב הגירעון שעושים גופים אלה כלולים "תקבולים שוטפים", ואילו תקבולים ממלוות ופירעונן אינם כלולים בחישוב הגירעון אלא בחישוב המימון של הגירעון (ראה להלן, בפרק "הגירעון בתקציב", עמ' 371).

(ב) בסוף 1990 החליטה הממשלה כי משרדי הממשלה יחויבו בתשלום דמי שימוש בעד מבני משרדים שבבעלות המדינה המשמשים אותם. סכום דמי השימוש ייקבע על בסיס כלכלי לפי מחיר השוק, והחויב יכלול בתקציבים הרגילים של המשרדים. המשרדים מחויבים לפי תעריף בדולרים למ"ר, שהשמאי הממשלתי קבע לכל נכס. התעריף מתורגם מדי שנה בשנה לשקלים על פי ההנחיה שקובע אגף התקציבים לשער הדולר בשנה הנדונה. מאז 1991 מחויב תקציב משרדי הממשלה בדמי שכירות בגין המבנים שמעמידה לרשותם מחלקת הדיור שבמשרד האוצר, שהם רכוש הממשלה. על פי המלצת מבקר המדינה, קבע אגף התקציבים בהצעת התקציב לשנת 1994 סעיף הכנסות חדש ושמו "דמי שימוש בנכסים ממשלתיים". ההכנסה בסעיף זה בשנת 1995 היתה 117 מיליון ש"ח.

(ג) סעיף תקבולים שונים הסתכם ב-287 מיליון ש"ח והוא כלל בין השאר: (1) כ-18 מיליון ש"ח הכנסות שונות ממכירת המיכלית "ניוטה". מיכלית זו שמשקלה 102,000 טון, נרכשה במאי 1974 בידי קווים, חברת אניות בע"מ בעבור משק הדלק בארץ והיתה מוחכרת בחכירת גוף במשך 18 שנה לחברת שירותי טנקרים בע"מ, חברה משותפת לממשלה ולחברות הדלק. המיכלית הוחזרה לקווים, חברת אניות בע"מ, ובשנת 1995 נמכרה. (2) 30 מיליון ש"ח שהתקבלו ממבטחים, מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ (להלן - מבטחים) עקב פסק בוררות. ביום 3.7.73 נחתם הסכם בין הנהלת ההסתדרות הציונית העולמית לבין המרכז לביטחון סוציאלי של ההסתדרות הכללית בא"י ולבין מבטחים, בדבר תשלום גמלאות בתכנית גמלאות מיוחדת (להלן - תג"ם) לעולים מארצות מצוקה באמצעות מבטחים. מכוח ההסכם הועברו חובות ההסתדרות הציונית בשנת 1981 לממשלת ישראל (ראה דוח שנתי 44, עמ' 1). תקציב המדינה מכסה זה שנים את מלוא תשלומי הגמלאות למבטחים בתג"ם, והתשלומים נעשים באמצעות מבטחים. ממשלת ישראל ומבטחים החליטו ביום 1.5.94 על מינוי של רואה חשבון חיצוני לבודק מוסכם, אשר יכריע בחילוקי דעות ביניהם. הבודק קבע כי ליום 30.11.95 (יום ערך) על מבטחים להעביר לממשלה סכום של כ-32.4 מיליון ש"ח. ביום 30.11.95 העביר מבטחים לחשב"ל כ-30 מיליון ש"ח והיתרה - כ-2.4 מיליון ש"ח - היתה אמורה לעמוד לרשותו לשם תשלום הגמלה בחודשים נובמבר ודצמבר 1995. (3) הכנסות בסך כ-37 מיליון ש"ח שהתקבלו מרשות הדואר בגין הסכם העברת נכסים; במאזן של רשות הדואר ליום 31.12.95 בסעיף "התחייבות צמיתה" רשום חוב בסך כ-521 מיליון ש"ח. חוב צמית זה נוצר בשנת 1987 על פי הסכם בין הרשות למשרד האוצר להעברת נכסים במסגרת הוצאת הדואר ממשרד התקשורת וארגונו כרשות עצמאית. הרשות אמורה לשלם למדינה מדי שנה בשנה סכום קבוע וצמוד כנגד חוב זה, ובשנת 1995 היא העבירה לאוצר כ-37 מיליון ש"ח. (4) הכנסות בסך 5 מיליון ש"ח שהתקבלו מהעברת נכסים לרשות שדות התעופה (ראה לעיל). (5) כ-45 מיליון ש"ח בגין זיכיונות מחברות הטלוויזיה בכבלים שהעביר משרד התקשורת. (6) כ-17 מיליון ש"ח שהעביר משרד המשפטים בגין רישום משכונות (פעולת רישום הודעת משכון חייבת בתשלום אגרה ששיעורה מתעדכן מפעם לפעם - ראה דוח שנתי 43, עמ' 371).

(ד) בשנת 1995 התקבלו הכנסות והחזרים על חשבון שנים קודמות בסך של 85 מיליון ש"ח. עיקר הסכום הוא מהעברה של 30 מיליון ש"ח ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר, 21 מיליון ש"ח ממשרד התחבורה, 10 מיליון ש"ח ממשרד החינוך ו-7 מיליון ש"ח ממשרד התעשייה והמסחר.

ההכנסות המיועדות הסתכמו ב-130 מיליון ש"ח. מרבית הסכום -כ-97 מיליון ש"ח - הוא הכנסות עודפות ממשרד הבינוי והשיכון ממכירת דירות שהיו בבעלות המדינה ונמכרו באותה שנה, ו-15 מיליון ש"ח ממשרד הבריאות.

## תקבולים ממלוות וחשבון הון

עם התקבולים ממלוות וחשבון הון נמנים מלוות שנתקבלו בארץ ובחו"ל, מענקי הסיוע של ממשלת ארה"ב וכן סכומים שנתקבלו על חשבון גבייה מהלוואות שנתנה ממשלת ישראל ללווים בארץ.

### מלוות ומענקים מחו"ל

בשנת 1995 נכללו באומדן התקבולים בסעיף זה הסיוע הביטחוני בסך 1.8 מיליארד דולר מממשלת ארה"ב ו-1.2 מיליארד דולר מכספי הסיוע האזרחי לשנת 1996. בשנה הנסקרת נתקבל סיוע ביטחוני בסך 4.3 מיליארד ש"ח (השווה לכ-1.4 מיליארד דולר). יתרת הסיוע הביטחוני עד לסכום של 1.8 מיליארד דולר הועברה במהלך שנת 1996. במהלך 1995 נרשם כתקבולים מסיוע אזרחי סך של 871 מיליון ש"ח (השווה לכ-290 מיליון דולר), מהם 252 מיליון דולר כספי סיוע, והשאר - ריבית ישראל על היתרות בחשבון. יתרת הסיוע האזרחי עד ל-1.2 מיליארד דולר הועברה בינואר ובפברואר 1996 בגלל עיכוב באישור התקציב האמריקני לשנת 1996.

בסעיף זה כלולים גם התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) ושטרות חוב בסך 2,702 מיליון ש"ח (כ-935 מיליון דולר). מסכום זה נוכו הוצאות הפצה בסך 152 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת נמכרו איגרות בונדס הנושאות ריבית של 4% ואג"ח בלא ספח ריבית (ההמגן מנג'נדן וצעות) הנושאות ריבית של 6.85%-8.4% בסכום כולל של 121 מיליון דולר. כמו כן נמכרו איגרות בונדס מסוג אי-די-איי (economic development issue), שהוחל בהפצתן בשנת 1992, בסך של כ-303 מיליון דולר, שהריבית עליהן היא קבועה. בשנת 1995 היה שיעורה בין 6.15% ל-8.4% בסעיף "מלוות העצמאות והפיתוח" כלולים, כאמור, סכומים המגויסים באמצעות שטרי חוב (בערך נקוב של 150,000 דולר, 250,000 דולר, ו-1 מיליון דולר כל אחד) שהאוצר מפיץ בעזרת ארגון הבונדס; בשנה הנסקרת גויסו במסגרת זו כ-370 מיליון דולר. הריבית המשולמת על שטרי חוב אלה היא ריבית "פריים" פחות 3/4% בחישוב שנתי. איגרות ריבית ניידת (R.R.I-V.R.I) כ-141 מיליון דולר על בסיס פריים פחות 3/4%. התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) ושטרות החוב היו בשנה הנסקרת נמוכים בערכים דולריים ב-5% מהתקבולים בשנת 1994.

עיקרו של סעיף מלוות ומענקים מחו"ל בשנה הנסקרת (חוץ מכספי מענקי הסיוע מארה"ב) הוא סעיף "הלוואות אחרות", ובו נרשמו הלוואות בסך 7,328 מיליון ש"ח, שנתקבלו מבנקים וממוסדות כספיים בחו"ל, לעומת כ-2,258 מיליון ש"ח לשנת 1994. בתחזית התקציב צוין שיהיה צורך לגייס בסעיף זה 6,364 מיליון ש"ח, אולם הממשלה נאלצה לגייס כ-1,000 מיליון ש"ח נוספים, בעקבות אי-קבלת המענק האזרחי במלואו בשנת 1995 (ראה לעיל).

כבכל שנה, גם בשנה הנסקרת קיבלה הממשלה מלווה מממשלת גרמניה. המלווה היה בסך 289 מיליון ש"ח (140 מיליון מרקם גרמניים) לתקופה של 30 שנה, בריבית של 2%, ופירעון הקרן

אמור להתחיל בשנה ה-11. הלוואות מסוג זה נתנה ממשלת גרמניה למדינות בעלות קשיים כלכליים. ההלוואות ניתנו לצורכי מימון השקעות פיתוח כגון: ביו, כבישים וכיתות בבתי ספר. שיפור המצב הכלכלי במדינת ישראל הביא לשינוי הדירוג הכלכלי שלה בהתאם לקריטריונים הגרמניים למתן הסיוע. ממשלת גרמניה נתנה לישראל את המלווה גם בשנת 1995 והודיעה שמשנת 1996 היא תפחית אותו בהדרגה.

על פי הסכם בין ממשלת ישראל לבין ממשלת ארה"ב, שנחתם בסוף שנת 1992, הוענקה לממשלה הזכות לגייס בארה"ב במשך חמש עד שש שנים, בערבות ממשלת ארה"ב, סכום כולל של 10 מיליארד דולר שישמש לסיוע בקליטת עולים.

על פי ההסכם, אין להשתמש בכספי הערבויות לצורכי תקציב המדינה חוץ מסכומים שיאשרו לשם כך בידי ממשלת ארה"ב. בשנת 1994 אושר שימוש ב-600 מיליון דולר למימון הוצאות לתשתיות הכלולות בתקציב המדינה. עד 1995 הוגבל השימוש הממשלתי בכספי הערבויות להשקעות בתשתית, אך ברבעון האחרון של 1995 נתן הממשל האמריקני את הסכמתו שכל כספי ההלוואות המגויסות בערבותו יופנו למימון התקציב למפרע מתחילת 1995.

ממשלת ישראל גייסה בשנת 1995 כ-0.5 מיליארד דולר, בהשוואה ל-2.2 מיליארד דולר בשנת 1994. בינואר 1996 גייסה הממשלה עוד כ-750 מיליון דולר, ובאוגוסט אותה שנה גויס 1 מיליארד דולר נוסף.

ליום 31.12.94 היו בפיקדון הערבויות בבנק ישראל כ-2.2 מיליארד דולר. במהלך שנת 1995 גייס משרד האוצר עוד כ-0.5 מיליארד דולר. במהלך השנה הומרו 1.75 מיליארד דולר מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של האוצר בבנק ישראל, למימון ההוצאות בתקציב. סכום של כ-0.9 מיליארד דולר הופקד בבנקים מסחריים לצורך מתן הלוואות לגופים עסקיים (לדוגמה, חברת החשמל לישראל בע"מ קיבלה בשנים 1994 ו-1995 סך של 1.5 מיליארד דולר הלוואות מכספי הערבויות).

בשנת 1995 גויסו באמצעות קונסורציום של 43 בנקים הלוואות בסכום של 350 מיליון מרקים גרמניים (234 מיליון דולר) בריבית של ליבור + 0.45% ל-4 שנים וליבור + 0.50% לחמש שנים.

בדצמבר 1995 ביצע משרד האוצר לראשונה הנפקה של אג"ח בערבות עצמית של מדינת ישראל בסך 250 מיליון דולר לתקופה של עשר שנים. עד שנת 1995 נעשתה הנפקת אג"ח בשווקים הפיננסיים בערבות ממשלת ארה"ב או באמצעות הנפקה פרטית על ידי ארגון הבונדס. ההנפקה בדצמבר 1995 נעשתה על פי תחזית של צורכי התקציב לשנים הבאות. התחזית היא כי בשנת 1999, לאחר שתסתיים תכנית הערבויות האמריקניות, יהיה צורך לצאת בהנפקות עצמיות לגיוס צורכי המדינה במטבע חוץ. לכן הוחלט לנצל את פרק הזמן שנותר עד לאותה שנה לכניסה לשווקים הפיננסיים הבין-לאומיים ולהיכרות עמם.

הביקוש לאג"ח היה יותר מפי שלושה וחצי מהכמות שנקבעה, ועל כן הוחלט להגדיל את הגיוס ביום ההנפקה מ-200 מיליון דולר ל-250 מיליון דולר. שיעור הריבית על אג"ח נקבע על פי ריבית אג"ח של ממשלת ארה"ב לעשר שנים בתוספת 0.76%; הריבית משולמת פעמיים בשנה.

## אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות ומהפקדות באוצר הסתכמו בשנת 1995 ב-24,384 מיליון ש"ח, לעומת 20,358 מיליון ש"ח בשנת 1994 - עלייה ריאלית של 9%. התקבולים בסעיף זה מקורם בהפצת

אג"ח של המדינה (בלא הצמדה או צמודות למדד או לדולר). המדינה גייסה בשנה הנסקרת כ-23 מיליארד ש"ח ממכירת אג"ח ממשלתיות וכ-411 מיליון ש"ח מתכניות חיסכון ("למתמיד"). חלקו של הציבור במימון התקציב באמצעות אג"ח גדל בשנת 1995 לעומת התחזית לאותה שנה, בין השאר בשל גודל הגירעון ומשום שהתקבולים מהפרטת חברות ממשלתיות היו נמוכים בהשוואה לאומדן התקציב. אומדן התקציב בסעיף זה היה 4.6 מיליארד ש"ח, וההכנסות היו כ-1.8 מיליארד ש"ח בלבד. בעקבות זאת גברה מעורבותה של הממשלה בשוק ההון בשנת 1995 (כפי שהיה גם בשנת 1994).

בהפקדות באוצר כלול סכום של 22 מיליון ש"ח (בשנת 1994 היה הסכום 27 מיליון ש"ח), מרווח שקיבלו הבנקים למשכנתאות בגין מתן הלוואות מכספיהם לזכאים, בריבית נמוכה מריבית השוק. בעד ההפרש בין הריבית שקבעה הממשלה וריבית השוק קיבלו הבנקים מרווח מהאוצר, שנרשם כפיקדון לתקופת ההלוואה. יתרת החוב המשוערכת לבנקים למשכנתאות לסוף שנת 1995 היתה בסך 259 מיליון ש"ח.

בשנת 1995 הפקיד אחד הבנקים הגדולים סכום של 501 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות גמל מבטיחות תשואה שהבנק מנהל. על פי הוראת האוצר, נסגרו קופות אלה החל ביוני 1988 בפני עמיתים חדשים, אולם עמיתים ותיקים רשאים להמשיך ולהפקיד בהן סכומים מוגבלים, ולקבל עליהם תשואה מובטחת בשיעור המקובל במסלול שבו הפקידו; השיעור המזערי של הריבית הצמודה המובטחת לעמיתים הוא 5.5% או 4.5% לשנה, לפי מסלול החיסכון. על פי הסדר שקבע החשכ"ל בשנת 1989, הבנק רשאי להפקיד באוצר כספים המצטברים בקופות גמל אלה. פיקדונות אלה צמודים למדד - מהם למדד הידוע ומהם למדד של חודש ההפקדה - ונושאים ריבית שנתית צמודה, מקצתם בשיעור של 5.95% ומקצתם בשיעור של 4.95%. המרווח שהבנק מקבל בעד ההפקדה הוא 0.45%. היתרה המשוערכת לסוף שנת 1995 היתה בסך 2,116 מיליון ש"ח.

לפי הסכמים שנחתמו בין משרד האוצר לרשות הנמלים והרכבות בשנים 1975-1983, חלק גדול מהכספים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות בגין פנסיה ופיצויים מוחזקים כפיקדונות אצל החשכ"ל. בשנת 1995 לא הפקידה הרשות אצל החשכ"ל כספים לפנסיה ופיצויים, אולם סכום של 197 מיליון ש"ח, שהוא ריבית שהצטברה באוצר לזכות הרשות מפיקדונות בעבר, התוסף ליתרת פיקדונות אלו. יתרת הפיקדונות של רשות הנמלים והרכבות אצל החשכ"ל ליום 31.12.95 היתה כ-2,182 מיליון ש"ח. הפיקדונות המופקדים אצל החשכ"ל צמודים למדד ונושאים ריבית בשיעור של 3.5%-5.9%.

## גביות קרן והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף "גביות קרן והכנסות אחרות" בסך כ-7,206 מיליון ש"ח, עלייה של 1,281 מיליון ש"ח (עלייה ריאלית של 11%) בהשוואה לשנת 1994. עיקר ההכנסות, 3,736 מיליון ש"ח, היו מגביית קרן (כולל 2,288 מיליון ש"ח הפרשי הצמדה); 1,798 מיליון ש"ח באו ממכירת חברות ממשלתיות; ו-1,643 מיליון ש"ח מעודף הכנסות על הוצאות של מינהל מקרקעי ישראל.

"ההכנסה ממכירת חברות" בשנת 1995 הסתכמה ב-1,798 מיליון ש"ח; מזה 1,519 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת חברות, ו-279 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת מניות הבנקים שבהסדר. ההכנסה בסעיף זה בשנת 1994 היתה 703 מיליון ש"ח, והאומדן בתקציב לשנת 1995 - 4,600 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה המליץ בעבר, ולאחרונה בדוח שנתי 46 (עמ' מ), שמן הראוי היה להציג בנפרד בדין וחשבון הכספי של משרד האוצר את ההכנסות ממכירת חברות ואת ההכנסות ממכירת מניות

הבנקים שבהסדר כדי שיהיה אפשר להשוות את הכנסות המדינה ממכירת מניות הבנקים שבהסדר, עם סכומי ההלוואות שנתנה הממשלה בשנים 1985-1991 לחברות הבטוחות שבבעלות הבנקים שבהסדר. ההפרדה האמורה טרם נעשתה.

בפברואר 1995 נמכרו 24.9% ממניות כימיקלים לישראל בע"מ תמורת 685 מיליון ש"ח (231 מיליון דולר) בהליך של מכירה לגורמים פרטיים. ניהול החברה הועבר לידי הרוכשים במסגרת הסכם המכירה. לאחר מכירת גרעין השליטה בחברה נותרו בידי המדינה, נוסף על האחזקה ההונית בשיעור של 48.5%, גם "מניית זהב" בחברה וב-5 חברות בנות, שנועדו לאפשר למדינה להגן על אינטרסים חיוניים לה בחברות אלו.

בעקבות החלטת ועדת השרים להפרטה מנובמבר 1993 בדבר מכירת כל אחזקות המדינה בחברת מספנות ישראל בע"מ למשקיעים פרטיים, החל בינואר 1994 הליך של מכירת החברה לגורמים פרטיים. באפריל 1995 נמכרה החברה (100%) לקבוצת משקיעים תמורת 40.5 מיליון ש"ח בתוספת ריבית של כ-1.5 מיליון ש"ח (כ-14 מיליון דולר). מסכום זה קוזזו, בסעיף הכנסות ממכירת חברות הוצאות בסך 39.7 מיליון ש"ח, שרובן בגין הסדר נושים לבנקים בסך 24.6 מיליון ש"ח, יעודה לפיצויים בסך 8.6 מיליון ש"ח, ופיצוי לעובדי מספנות ישראל בסך 2.2 מיליון ש"ח. לאחר הקיזוזים היתה התמורה בפועל ממכירת החברה 0.8 מיליון ש"ח.

ביולי 1994 החליטה הממשלה על מכירה של 52%-100% מאחזקותיה בחברת שיכון ופיתוח למשקיעים פרטיים. הליך המכירה הסתיים במאס 1995. ערב המכירה העבירה החברה לממשלה דיבידנד של 30 מיליון ש"ח. במאס 1995 נמכרו 100% ממניות החברה לקבוצה של שלושה משקיעים תמורת 832 מיליון ש"ח (277 מיליון דולר), לאחר קיזוז של הוצאות מכירה בסך כ-6 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבדין וחשבון הכספי שמפרסם משרד האוצר יוצג סכום המכירה במלואו ולצדו פירוט "הוצאות מכירה".

ההכנסות ממכירת מניות הבנקים שבהסדר: ביום 25.11.94 נחתם חוזה בין הממשלה וחברת נכסים מ.י. בע"מ לבין קבוצת משקיעים, ולפיו תרכוש קבוצת המשקיעים גרעין שליטה של 26% ממניות בנק המזרחי המאוחד בע"מ. לקבוצה ניתנה אופציה לרכוש במועד מאוחר יותר עוד 25% לפי שווי בנק (100%) של 423 מיליון דולר בתוספת ריבית של 3.5% לשנה והפרשי הצמדה. תמורת המניות תשלם קבוצת המשקיעים כ-110 מיליון דולר, המשקפים שווי בנק של 423 מיליון דולר. בסוף 1994 שילמה הקבוצה לאוצר 54.5 מיליון ש"ח (כ-18 מיליון דולר), והיתרה בסך 279 מיליון ש"ח שולמה בשנת 1995.

### מלווה מהמוסד לביטוח לאומי

הפקדות המוסד לביטוח לאומי בשנת 1995 הגיעו לסך של 4,965 מיליון ש"ח. הסכומים הופקדו בהתאם להסדרים שבין המוסד לבין החשכ"ל, ולפיהם המוסד משקיע את יתרות הכספים באג"ח מסדרות מיוחדות שבנק ישראל מנפיק בשבילו. אג"ח אלו צמודות למדד ונושאות ריבית חצי-שנתית צמודה למדד, מקצתן בשיעור של 5% ומקצתן בשיעור של 5.5%, והן נפרעות בתשלומים שנתיים. ביום 1.4.90 חדל בנק ישראל להנפיק איגרות הנושאות ריבית של 5%, והמוסד לביטוח לאומי מחלק את השקעותיו בין אג"ח הנושאות ריבית של 5.5% ואג"ח חדשות שהנפיק בנק ישראל. אג"ח אלה נושאות ריבית צמודה למדד של חודש השקעה. שיעור הריבית על האיגרות נקבע במועד ההנפקה, לפי הממוצע המשוקלל של שיעורי התשואה שנושאים מלוות המדינה הסחירים ל-10 עד 14 שנה, שמשרד האוצר הנפיק באותו חודש ובחודש שקדם לאותו חודש.

## תקבולים מבנק ישראל

על פי הדוח הכספי של בנק ישראל ליום 31.12.95, הרווח הנקי של הבנק היה 2,384 מיליון ש"ח, לעומת 1,767 מיליון ש"ח ביום 31.12.94. רווחי בנק ישראל בשנת 1995 גדלו ריאליית ב-21% לפי דין וחשבון כספי של בנק ישראל, הגידול ברווחים נובע משינויים במאזן ההצמדה של הבנק, משינויים בשער החליפין של השקל ומרווחי הון על יתרות במטבע חוץ. לעומת זאת, ירידתן של ההלוואות המוניטריות הקטינה את הכנסות הבנק.

חלק ניכר מנכסי הבנק והתחייבויותיו נקוב במטבע חוץ או צמוד למטבע חוץ. לכן רווחי הבנק, הנמדדים בשקלים, תלויים במידה גדולה בשיערוך השקלי של הנכסים וההתחייבויות הנקובים במטבע חוץ או צמודים למטבע חוץ. במהלך 1995 קטנו ההלוואות המוניטריות, וגדלו יתרות מטבע החוץ, כך שבסוף השנה היו כ-80% מנכסי הבנק נקובים במטבע חוץ או צמודים למטבע חוץ. לעומת זאת ירדו רכיבי מטבע החוץ בהתחייבויות הבנק, שכן הממשלה שינתה במהלך השנה את הרכב פיקדונותיה והפכה חלק מפיקדונותיה במטבע חוץ לפיקדונות שקליים. כן נמשכה הורדתו של שיעור חובת הנזילות, ובעקבותיה - ירידת פיקדונות מטבע החוץ של התאגידים הבנקאיים. בסוף השנה היו כ-34% מהתחייבויות הבנק נקובות במטבע חוץ או צמודות למטבע חוץ (לעומת 62% בשנת 1994). שינוי זה במאזן ההצמדה של הבנק, בצירוף השינויים בשערי החליפין (פיחות של 4% לעומת הדולר ו-8% לעומת סל המטבעות), תרם להגדלת רווחי הבנק בכ-1 מיליארד ש"ח לעומת 1994.

הרכיבים האחרים של הרווחים פחתו בשנה הנסקרת בכ-340 מיליון ש"ח, עקב ירידה של ההכנסות מההלוואות המוניטריות (צמצום של כ-60% לעומת 1994), וכנגדה עלייה של ההכנסות מריבית ורווחי הון על יתרות מטבע חוץ, שחלה עם עליית הרמה הממוצעת של יתרות מטבע חוץ המוחזקות בבנק ישראל וגידול רווחי ההון על ניירות ערך בחו"ל (הריבית ברוב שוקי חו"ל ירדה, ועקב כך עלו מחירי ניירות הערך).

## הגירעון בתקציב

1. הגירעון הכולל של הממשלה בשנת 1995, לפי חישובי משרד האוצר, היה 10,745 מיליון ש"ח, לעומת 4,708 מיליון ש"ח בשנת 1994 (גידול נומינלי של 128.2%). הגירעון בשנת 1995 היה גדול במידה ניכרת מזה שתוכנן בתקציב המקורי.

בטבלה להלן נתונים על הגירעון בתקציב בשנת 1995 ומימונו, כפי שתוכננו וכפי שהתממשו בפועל, לפי חישובי האוצר<sup>11</sup>:

<sup>11</sup> עוד ברוח שנתי 38 (עמ' מא) המליץ מבקר המדינה, שנתוני הגירעון לפי המיון הכלכלי של התקציב יוצגו בדוח האוצר על ביצוע התקציב, שמשרד האוצר מגיש לכנסת ולמבקר המדינה לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים. משרד האוצר יישם המלצה זו לראשונה בדוח על ביצוע התקציב לשנת 1995. עד אז נהג משרד האוצר לפרסם את הנתונים על הגירעון ומימונו בשנה מסוימת רק במסגרת דברי ההסבר להצעת התקציב לשנה השנייה שלאחר אותה שנה (דהיינו, בדרך כלל, יותר מתשעה חודשים לאחר תום אותה שנה).

טבלה 7

הגירעון ומימונו בשנת 1995 (במיליארדי ש"ח)

הגירעון/המימון למעשה	הגירעון/המימון המתוכנן על פי התקציב המקורי		
			<b>הגירעון</b>
			<b>הכנסות</b>
105.7	107.6		בארץ
7.6	11.3		בחו"ל
<b>113.3</b>	<b>118.9</b>	<b>ס"ה</b>	
			<b>הוצאות ומתן אשראי</b>
113.9	114.9		בארץ
10.1	13.9		בחו"ל
<b>124.0</b>	<b>128.8</b>	<b>ס"ה</b>	
			<b>גירעון כולל</b>
8.3	7.3		גירעון מקומי
8.4	7.2		מזה: בלא מתן אשראי נטו
2.4	2.6		גירעון בחו"ל
<b>10.7</b>	<b>9.9</b>	<b>ס"ה גירעון</b>	
			<b>המימון</b>
			<b>הלוואות מחו"ל (נטו)</b>
9.4	8.8		קבלת הלוואות
(-5.5)	(-6.2)		פירעון קרן
<b>3.9</b>	<b>2.6</b>	<b>ס"ה</b>	
24.2	19.9		קבלת הלוואות
(-17.8)	(-17.2)		פירעון קרן
<b>6.4</b>	<b>2.7</b>	<b>ס"ה</b>	
<b>1.8</b>	<b>4.6</b>		<b>הכנסות הון בארץ</b>
<b>*(-1.4)</b>	-	<b>נכסים</b>	<b>שינוי</b>
			<b>והתחייבויות שוטפים</b>
<b>10.7</b>	<b>9.9</b>	<b>ס"ה מימון</b>	

\*נתון זה מייצג את השימוש בעודף הקופתי (עודף המימון על הגירעון) להקטנת יתרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות של הממשלה בסכום גדול בכ-1.4 מיליארד ש"ח מסכום ההקטנה של יתרת הנכסים הכספיים השוטפים (ראה להלן).

2. ביולי 1995 החליטה הממשלה להעביר משנת 1994 לשנת 1995 עודפים לא מחויבים (עודפי הרשאה להוצאה בסעיפי הוצאה מסוימים, שלא היו דרושים לתקצוב תשלומים על חשבון התחייבויות שכבר ניתנו במסגרת אותם סעיפים) בסך 1,251 מיליון ש"ח, ולהשתמש בסכום זה לכיסוי מחויבויות קיימות בסעיפי הוצאה אחרים, שלא תוקצבה להן הרשאה להוצאה בתקציב המקורי.

לאחר שהועברו עודפי הרשאה להוצאה בסך כ-9,635 מיליון ש"ח משנת 1994 לשנת 1995, ולאחר שקוצץ סכום של 1,268 מיליון ש"ח מההרשאה להוצאה, נותרו בתום שנת 1995 סכומי הרשאה לא מנוצלים כמעט בכל סעיפי ההוצאה בתקציב, בסך כולל של 13.9 מיליארד ש"ח, שהיה מותר להעבירם לשנת 1996. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1997, כי מכיוון שסכום עודפי ההרשאה שנותרו בתום שנת 1995 היה גדול מסכום עודפי ההרשאה שהועברו משנת 1994 לשנת 1995, לא היתה להעברת העודפים הלא-מחויבים השפעה על גידול הגירעון בשנת 1995.

3. בתחילת דצמבר 1995 הורה החשכ"ל לחשבים במשרדי הממשלה לנקוט "פעולות לשמירת ההוצאה התקציבית בחודש דצמבר 1995". החשכ"ל כתב כי "הקו המנחה ב'שמירת ההוצאה התקציבית' הוא שיש לנהוג ברמת המימון החודשית ובנוהלי העבודה בחשבונות על פי הנהוג בחודשי השנה האחרים". במכתב החשכ"ל נאמר כי "מנתוני הגירעון לסוף חודש נובמבר 1995 מתברר, כי הגירעון בפועל עד לחודש נובמבר עולה על גובה הגירעון השנתי המתוכנן ולפיכך הגירעון של חודש דצמבר 1995 ייזקף כולו לחריגה מהגירעון המתוכנן". החשכ"ל הוסיף כי "מניחות התחזית ונתוני ביצוע התקציב עולה, שהגירעון נובע ברובו מצד ההכנסות". החשכ"ל הדגיש כי "התקציב הינו הרשאה להוצאה ולא חובה להוצאה", ולכן בשנה שבה ההכנסות נמוכות מהתחזיות יש לנהוג בשיקול דעת בהוצאות ולהימנע מהוצאה חריגה בחודש האחרון של השנה. החשכ"ל ציין כי "מאפייני ההוצאה בחודשי דצמבר בעבר היו: הוצאה לא מבוקרת בנוהלי עבודה 'מזורזים' וללא תכנית מימון. מאפיינים אלו הביאו להוצאה הגבוהה מההוצאות בחודשים אחרים של השנה. תופעה זו הגיעה לשיא חדש בדצמבר 1994, כשבמחלקת מידע ניהולי במטה החשב הכללי נרשמה הוצאה, הגבוהה בכ-45% מההוצאה הממוצעת לחודש - ללא חודש דצמבר - בשנת 1994". החשכ"ל הורה כי "על תכנון ההוצאה במשרדים ועל ההוצאות בפועל להתפלג באופן אחיד, על פני כל השנה - למעט סעיפי הוצאה המאופיינים בעונתיות", והוסיף כי "מצב שבו 'עודף' תקציבי, בסוף השנה, יגרוור נהלי עבודה לקויים ובזבוז כספי ציבור, אינו סביר". כמו כן הורה החשכ"ל לסגנוי האחראים למשרדי הממשלה לקבוע את מנת המימון לחודש דצמבר 1995 בתיאום עם החשבים, ולהבהיר לחשבים כי לא תתאפשר חריגה ממנת המימון שתיקבע; וכן הורה למשרדים לנצל את מלוא מכסת ימי האשראי האפשרית.

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה הודיע אגף החשכ"ל כי לפי הערכתו הוצאות בסכום של כ-850 מיליון ש"ח נדחו מדצמבר 1995 לינואר פברואר 1996.

4. בדצמבר 1991 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגרעון, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הפחתת הגירעון), ובו הוגבל הגירעון שייכלל בתקציב המדינה לשנים 1992-1995, כלהלן: בשנת 1992 לא יעלה הגירעון המקומי, בלא מתן אשראי, על 6.2% מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג); בשנת 1993 לא יעלה הגירעון על 3.2% מהתמ"ג; בשנת 1994 הוא לא יעלה על 2.2% מהתמ"ג; ובשנת 1995 לא יהיה גירעון מקומי בתקציב המדינה.

בחוק הפחתת הגירעון לא נכללה הגדרה מפורשת של אופן חישוב הגירעון, ולא נקבע בו מהו התמ"ג שעל פיו יחושב הגירעון המותר - התמ"ג החזוי לשנה אשר לה מוצע תקציב המדינה או התמ"ג בפועל בשנה הקודמת או בשנה הנדונה לפי אומדן מעודכן במשך אותה שנה; ההגדרות למושגים אלה לא נכללו גם בדברי ההסבר להצעת החוק (ראה דוח שנתי 42, עמ' 36). אגף

התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1995, כי הגירעון המותר מחושב על פי התמ"ג החזוי לשנה אשר לה מוצע תקציב המדינה.

בדצמבר 1993 התקבל בכנסת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד-1994, ובו תוקן חוק הפחתת הגירעון, כלהלן: בשנת 1994 לא יעלה הגירעון על 3% מהתמ"ג; ובכל אחת מהשנים 1995, 1996 ו-1997 יקטן הגירעון המבוטא בשיעור מהתמ"ג, לעומת הגירעון בשנה שקדמה לה. לא נקבע באיזה קצב יפחת השיעור האמור.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1995 נאמר שהגירעון המקומי המתוכנן, בלא מתן אשראי נטו, יקטן מ-3.0% מהתמ"ג בתקציב 1994 ל-2.75% מהתמ"ג בתקציב 1995.

בשנה הנסקרת חרג הגירעון בפועל לראשונה מהשיעור שנקבע בחוק הפחתת הגירעון. לפי נתוני אגף התקציבים, הגירעון המקומי לשנת 1995 היה כ-3.2% מהתמ"ג, לעומת התקרה של 2.75% שנקבעה כיעד בתקציב המקורי, כדי לעמוד בהוראת חוק הפחתת הגירעון.

5. באוקטובר 1995 מסרה היועצת המשפטית של משרד האוצר למנכ"ל המשרד חוות דעת בדבר המשמעות המשפטית של העובדה שהיה צפוי שהגירעון המקומי (בלא מתן אשראי נטו) בפועל יחרוג מהשיעור המתוכנן של 2.75% מהתמ"ג. להלן עיקרי חוות הדעת:

"הגירעון בפועל נגזר משלושה אלה: הוצאות הממשלה, הכנסות הממשלה והתוצר המקומי הגלמי. בשלושה אלה, ובעיקר בשניים האחרונים, אין לממשלה שליטה מלאה. לפיכך יש לפרש את חוק הפחתת הגירעון כמתייחס לגירעון המתוכנן ולא לגירעון בפועל. גם הניסוח שבחוק, המדבר על הגירעון בתקציב המדינה, תומך בפירוש זה, שכן תקציב המדינה הינו תכנית העבודה שמגישה הממשלה לכנסת, ושהכנסת מאשרת, ובו ההוצאות המותרות, כתקרה, וזה החלק המחייב, ואליו מצורפת 'תחזית התקבולים והמילווות' - שהינה בגדר תחזית וציפיה, אך אינה מחייבת.

את הפירוש הזה יש ליישם בתום לב ובצורה מקצועית. כלומר, על הממשלה לקבוע את הגירעון בתקציב, דהיינו - לתכנן את תקציב ההוצאות ולחזות את ההכנסות, באופן שישקפו הערכות ריאליות לפי מיטב הנתונים שבידי הממשלה בעת הגשת התקציב ואישורו ועל פי הערכות מקצועיות שקולות, ולא באופן שרירותי או ב-wishful thinking

חוק הפחתת הגירעון אינו קובע כל סנקציה או כל צעד מעשי שיש לנקוט בו אם בפועל מתברר כי הגירעון היה גדול מן המתוכנן. האם פירוש הדבר כי אין לדבר כל משמעות?

... החיוב של הממשלה לדון ולקבל החלטות אינו חיוב פורמלי אלא חיוב מוסרי וציבורי, דהיינו, הממשלה כגוף שנושא באחריות למדיניות הכלכלית לא תוכל להתעלם ממצב של גרעון בפועל השונה משמעותית מהמתוכנן, ותצטרך לתת דעתה לצעדים שיש לנקוט, ולפעול בהתאם לכך.

... מדיניות הממשלה, שאושרה בכנסת, כפי שהיא באה לביטוי הן בחוק הפחתת הגירעון והן בחוקי התקציב שנתקבלו מאז, היא כי הגירעון צריך להימצא בתוואי יורד משנה לשנה. על הממשלה לבחון מעת לעת אם מדיניות זו מתממשת, ולנקוט בצעדי תיקון אם ישנן סטיות.

עם זאת, הדברים אינם צריכים להימדד באופן טכני בלבד, וההחלטות הנגזרות מכך אינן אוטומטיות. יש לנתח את הסיבות שהביאו לגירעון כפי שהוא בפועל לעומת המתוכנן ואת ההשלכות שיהיו לצעדי תיקון שונים הבאים בחשבון. אם הסיבות הינן תופעות חולפות

וחד-פעמיות, יתכן שאין טעם לצעדי תיקון שהשפעותיהם ארוכות טווח. אם צעדי מדיניות המתוכננים ממילא לביצוע בשלב כלשהוא בעתיד הנראה לעין יביאו לתיקון המצב, יתכן שאין מקום להקדמתם אם הדבר יגרור תוצאות לוואי שליליות, וכיוצא בזה שיקולים. אולם אם מדובר בתופעות קבועות שיש להניח שימשיכו גם בעתיד, ואין צעדי מדיניות מתוכננים האמורים לטפל בהן, יש בהחלט לבחון מה יש לעשות כדי להחזיר את הגרעון לתוואי הרצוי, לקבל החלטות מתאימות, ולבצען.

לסיכום, על הדרג המקצועי להביא את הנתונים, הניתוח וההמלצות בפני שר האוצר, ולאחר מכן על שר האוצר להביא את הדברים בפני הממשלה.

6. בטבלה להלן שיעורי הגירעון המתוכנן והגירעון בפועל יחסית לתמ"ג החזוי והתמ"ג בפועל בשנת 1995, על פי נתוני אגף החשב"ל.

## טבלה 8

## שיעורי הגירעון בשנת 1995 יחסית לתמ"ג (באחוזים)

הגירעון המתוכנן	הגירעון למעשה	הגירעון למעשה	הגירעון המתוכנן
יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*
הגירעון המתוכנן	הגירעון למעשה	הגירעון למעשה	הגירעון המתוכנן
יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*
יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*	יחסית לתמ"ג החזוי*
2.79	3.19	3.17	גירעון מקומי
2.75	3.23	3.21	מזה: גירעון מקומי
			בלא מתן אשראי נטו
1.02	0.92	0.92	גירעון בחו"ל
3.81	4.11	4.09	גירעון כולל

\* בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1995 נאמר שהגירעון המקומי המתוכנן הוא 2.75% מהתמ"ג. מכאן שהתמ"ג החזוי לפי הצעת התקציב היה 260 מיליארד ש"ח. התמ"ג בפועל היה כ-261.5 מיליארד ש"ח.

7. בינואר 1997 התקבל חוק הפחתת הגרעון (תיקון מס' 2), התשנ"ז-1997, ועל פיו הגדרת הגירעון, המהווה את יעד המדיניות, תתוקן כך שתכלול לא רק את הגירעון המקומי, אלא גם את הגירעון בחו"ל. על פי החוק יופחת שיעור הגירעון הכולל בהדרגה כדלהלן:

שנה	שיעור הגירעון הכולל ביחס לתמ"ג (באחוזים)
1997	2.8
1998	2.4
1999	2.0
2000	1.8
2001	1.5

בטבלה להלן נתונים על שיעורי הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) ביחס לתמ"ג (באחוזים), בשנים 1992-1995, לפי חישובי אגף התקציבים, שהובאו בהצעת התקציב לשנת 1997.

שנה	שיעור הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) <u>מהתמ"ג (באחוזים)</u>
1992	3.9
1993	2.5
1994	2.3
1995	4.2

8. בהצעת התקציב לשנת 1996 הובאו נתונים על שיעור הגירעון המקומי בפועל יחסית לתמ"ג בפועל משנת 1989 עד 1994, ואילו הנתונים שהובאו בהצעת התקציב לשנת 1997 הם על הגירעון הכולל (לא רק המקומי) בפועל יחסית לתמ"ג בפועל בשנים 1992-1995. עקב כך לא הוצגה בדברי ההסבר העובדה שבשנת 1995 היתה חריגה מהשיעור שקבעה הממשלה כיעד כדי לעמוד בהוראות החוק.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ששרד האוצר יציג במפורש, בדברי ההסבר להצעת התקציב, את סכום התמ"ג החזוי, שהוא קנה המידה שממנו נגזרת תקרת הגירעון לעניין חוק הפחתת הגירעון. כמו כן, מן הראוי ששרד האוצר יציג במפורש בדוח האוצר על ביצוע התקציב, יחד עם נתוני הגירעון ומימונו במונחים כספיים, את שיעור הגירעון ביחס לתמ"ג, במתכונת שתאפשר להשוות את השיעור הזה לשיעור המרבי שהיה מותר על פי החוק ולשיעור שתוכנן על פי הצעת התקציב. מן הראוי ששרד יציג, לשם השוואה, גם את סכום התמ"ג בפועל, ואת שיעור הגירעון ביחס לתמ"ג בפועל.**

9. (א) באוגוסט 1985 תוקן חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, והוגבלו סכומי המקדמה שהבנק רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה בשנים 1985-1987; משנת 1988 אין הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה. עם זאת הבנק רשאי לתת לממשלה, לפי בקשתה: (1) מקדמה ארעית בהיקף מוגבל, שהממשלה חייבת להחזיר עד תום שנת הכספים שבה ניתנה; (2) הלוואה בדרך של רכישת אג"ח שתנפיק הממשלה לשם מימון עודף הוצאותיה על הכנסותיה במטבע חוץ; (3) הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק.

(ב) באפריל 1995 תוקן חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, ובוטלה חובת הממשלה להחזיר את המקדמה הארעית עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. בתיקון לחוק לא נקבע מועד שבו הממשלה חייבת לפרוע את המקדמה.

(ג) בשנת 1995 פרעה הממשלה חובות לבנק ישראל בסך של 1,689 מיליון ש"ח, ולא נטלה ממנו הלוואה למימון הפירעון. כמו כן לא נטלה הממשלה הלוואה מבנק ישראל למימון גירעון בחו"ל.

10. בדיון שהתקיים בספטמבר 1995 בלשכת מנכ"ל משרד האוצר נדונה הבעיה שהתעוררה עקב שינוי בהרכב גיוס ההון של הממשלה בשנת 1995 בשל הגדלת חלק ההון שגויס באמצעות אג"ח לא צמודות. התברר שיש צורך לתקצב 500 מיליון ש"ח נוספים לסעיף הריבית כנגד הקטנה באותו סכום בסעיף הקרן. בסיכום הדיון נאמר כי הבעיה נוצרה משום שהתשלומים בגין ההצמדה על הקרן של אג"ח צמודות נרשמים בסעיף הקרן, ואילו התשלומים בגין הריבית

נרשמים בסעיף הריבית. אולם כל התשלומים בגין אג"ח לא צמודות, למעט הקרן, נרשמים בסעיף הריבית, וכך גדל הגירעון. מכאן שבמתכונת הרישום האמורה הרכב המימון של הגירעון המקומי משפיע על גודל הגירעון עצמו. כמו כן הובע בדיון חשש כי שיקולי הצגת הגירעון, ולא דווקא שיקולים של שוק ההון, ישפיעו על סוג אג"ח שתנפיק הממשלה.

באותו דיון התקבלה ההחלטה כי "בסעיף הריבית תירשם רק הריבית הריאלית הגלומה בריבית המשולמת על אג"ח לא צמודות (גילון, שחר), היתרה תירשם בסעיפי קרן, ולא תירשם בגירעון".

על פי הערכת אגף התקציבים, היקף תשלומי הריבית על אג"ח לא צמודות בשנת 1996 הוא כ-1.5 מיליארד ש"ח. השינוי אמור להקטין את תשלומי הריבית בכ-1 מיליארד ש"ח שיועברו לסעיף תשלום חובות (קרן).

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה הודיע אגף החשכ"ל כי בשנת 1995 לא נעשו שינויים נוספים בהגדרות ובמיונים כלכליים שיש להם השפעה על מדידת הגירעון ועל הצגתו.

11. מדי שנה בשנה נכללת בדוח משרד האוצר טבלה המכונה "מימוש אומדן הכנסות, ביצוע התקציב וחשבון הגירעון". חישוב הגירעון בטבלה זו אינו מבוסס על ניתוח התקציב על פי הגדרות כלכליות; הנתונים בטבלה אמורים להציג את הגירעון הקופתי. בשנת 1995 נוצר עודף קופתי בסך 1,440.6 מיליון ש"ח, וכנגדו קטנה יתרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות הכלולות במאזן השוטף, ואילו יתרת הנכסים השוטפים קטנה בסכום קטן מיתרת ההתחייבויות. הירידה בסכום ההתחייבויות השוטפות היא תוצאה רישומית מן העובדה שנוקף לתקציב סכום גדול של תקבולים ממלוות חוץ שחלה עליהם ערבות ממשלת ארה"ב (ראה לעיל, בפרק "ההכנסה", עמ' כג, ולהלן, בפרק "דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום - 31.12.95" מלוות חוץ", עמ' לא). בטבלה 9 שבעמוד הבא, מוצגים נתוני הגירעון הקופתי שתוכנן בתקציב והגירעון הקופתי בפועל ומימונו, על פי דוח משרד האוצר.

במתכונת החשבונאית לחישוב העודף או הגירעון הקופתי בביצוע התקציב, המוצגת בטבלה ומבוססת על הנתונים שבדוח האוצר, אין הבחנה בין הכנסות הממשלה לבין מלוות הפנים והחוץ שהיא מגייסת למימון התקציב, וגם לא בין הוצאות הממשלה לבין תשלומיה לפירעון חובותיה. מתכונת זו מבטאת רק את הסך הכולל של התשלומים בתקציב ושל התקבולים בתקציב ואת ההפרש ביניהם, שכנגדו מוצג השינוי נטו שחל במהלך שנת הכספים ביתרת הנכסים וההתחייבויות הפיננסיים השוטפים של האוצר. המתכונת הזאת שונה לגמרי מן המתכונות המבוססות על הגדרות כלכליות, שבהן משתמשים בנק ישראל, אגף התקציבים והמחלקה למידע ניהולי באגף החשכ"ל, ואשר לפיהן פעולות פיננסיות, דהיינו קבלת מלוות ופירעונן (וכן מכירת מניות של חברות ממשלתיות ופעולות נוספות), אינן כלולות בחישוב הגירעון אלא בחישוב המימון של הגירעון.

## טבלה 9

## הגירעון הקופתי לשנת 1995 (1) (במיליוני ש"ח)

התקציב המקורי	התוספת לתקציב	התקציב המתוקן	ביצוע התקציב	
145343	(-)238	145105	142077	תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון תקבולים (לרבות מלוות)
145343	(2)8368	153711	139907	תשלומים (לרבות פירעון מלוות)
0	(-)8600	(-)8606	2170	עודף/גירעון (-) בחלקים א' ו-ב' של התקציב
				פעולות חשבונאיות עם בנק ישראל (חלק ג')
0	0	0	960	הכנסות חשבונאיות מבנק ישראל <sup>(3)</sup>
1750	0	1750	1689	פירעון חובות לבנק ישראל
1750	0	1750	0	מקדמה להחזר חוב לבנק ישראל
0	0	0	(-)729	עודף/גירעון (-) חלק ג'
0	(-)8606	(-)8606	1441	עודף/גירעון (-) כולל
0	(4)8606	8606	(-)1441 <sup>(5)</sup>	מימון הגירעון/השימוש בעודף (-) שינוי ביתרת הנכסים והתחייבויות השוטפים

(1) הטבלה אינה כוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה ואת ההכנסה המיועדת לכיסוי הוצאה זו, ואינה כוללת את תקציבי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים, שבהם נרשם איוון באמצעות העברת עודף להכנסות המדינה, או העברת סכומים מן התקציב הרגיל או מתקציב הפיתוח לכיסוי גירעון במפעל עסקי. (2) העברת עודפי הרשאה להוצאה משנת 1994 (9,636 מיליון ש"ח) וקיצוץ תקציב (1,268 מיליון ש"ח). (3) ריבית ורווחים חשבונאיים הנובעים מפעולות של בנק ישראל עם הממשלה מתוקצבים בחלק ג' של התקציב. ריבית ורווחים ריאליים של בנק ישראל שמומשו מתוקצבים בתקציב הרגיל (חלק א' של התקציב).

(4) סכום זה מייצג את המימון שהיה עשוי להידרש כנגד הסכום שהיה אמור להתוסף לגירעון בתקציב עקב העברת עודפי הרשאה משנה קודמת - פעולה המגדילה את הרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות; וזאת בניכוי סכום הקיצוץ מהתקציב. מימון זה היה יכול לנבוע מהקטנת יתרת הנכסים הכספיים השוטפים של הממשלה (כולל הפיקדונות של הממשלה בבנק ישראל) או מהגדלת התחייבויותיה השוטפות, או משתיהן. (5) השימוש בעודף הקופתי בא לידי ביטוי בהקטנת יתרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות ב-2,422.4 מיליון ש"ח, ואילו יתרת הנכסים הכספיים השוטפים קטנה ב-981.8 מיליון ש"ח.

## דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה

### של המדינה ליום 31.12.95<sup>1</sup>

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חייב שר האוצר להמציא למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן האמור הוא מאזן של הזכויות וההתחייבויות של המדינה שנוצרו מביצוע התקציב (מאזן מוניטרי) ושל אלה שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב (מאזן שוטף). המאזן ליום 31.12.95 מייצג את השינויים שחלו ביתרות בשנת 1995.

להלן מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.95, על פי נתונים שמסר שר האוצר (במיליוני ש"ח):

#### מאזן שוטף

<u>31.12.95</u>	<u>התחייבויות</u>	<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	<u>זכויות</u>	<u>31.12.94</u>
304.9	המחאות שלא נפרדו	185.0		יתרות בבנקים ודמי מחזור	
5121.6	פקדונות שנתקבלו	3904.7	7076.7		11795.4
105.9	הפרשות וקרנות	94.2	6742.8	חייבים	3005.9
8142.3	זכאים של החשב הכללי משרדי הממשלה וזכאים בעד משכורת	11913.2			
13674.7		16097.1	13819.5		14801.3
144.8	עודף (גירעון) נצבר	(1295.8)			
13819.5		14801.3	13819.5		14801.3

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

מאזן מוניטרי

<u>31.12.95</u>	<u>התחייבויות</u>	<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	<u>זכויות</u>	<u>31.12.94</u>
268411.0	מלוות פנים	240775.0	52500.0	הלוואות ופיקדונות	48991.1
69780.0	מלוות חוץ	61237.4	9265.8	בנקים	9531.8
*				שבהסדר	
7773.3	מקדמות בנק ישראל	8080.1	3354.7	השקעות במניות	1577.4
			681.9	השקעות בשטרי הון	634.7
345964.3		310092.5	411.8	זכויות שונות	235.7
753.5	התחייבויות בגין ביטוח ושער*		214.3	מלאי	206.4
			2830.0	נכסים בגין הסכמים שטרם נרשמו	2762.0
			3655.3	דירות להשכרה ולמכירה	4514.2
			60.0	הון מניות בנק ישראל	60.0
			717.0	אגרות חוב של ממשלת ארה"ב*	815.2
346717.8		311084.4	73690.8		69328.5
			273027.0	גרעון מוניטרי	241755.9
346717.8		311084.4	346717.8		311084.4

\* השקעה באגרות חוב של ממשלת ארה"ב המופקדות בנאמנות להבטחת מלוות בדולרים שנתקבלו מבנקים בארה"ב ואשר יתרתן ליום 31.12.95 היא כ-4,327.6 מיליון דולר. יתרת איגרות החוב ליום 31.12.95 מייצגת סך של 228.7 מיליון דולר, והיתרה ליום 31.12.94 מייצגת סכום של 270.1 מיליון דולר. \*\* יתרת החוב אינה כוללת ערבויות חוץ-תקציביות שנתקבלו מארה"ב בסך 1,646.4 מיליון דולר ופיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 1,672 מיליון דולר. יתרות אלו כלולות במאזן השוטף. \*\*\* התחייבות אלה אינן נובעות מביצוע תקציב אלא מביצוע מדיניות הממשלה בנושא זה.

ה מאזן ה שוטף 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 בשנה פלוניית משולמים בינואר בשנה שלאחר מכן, אך הוצאה זו נוקפת לחובת התקציב של שנת הכספים שאליה היא מתייחסת, וכלולה במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, בסעיף "זכאים בעד משכורת".

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

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

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

**המאזן המוניטרי** מורכב בעיקר מזכויות ומהתחייבויות הנובעות מביצוע התקציב. סכומי ההתחייבויות שהמדינה נוטלת עליה במסגרת תקציב המדינה, נוסף על הסכומים המשמשים לתשלום חובות, מיועדים 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 התקציב (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 נוצר גם בשל ההבדלים בין תנאי הלוואות שנותנת הממשלה (בעיקר אלה שניתנו בעבר) לבין תנאי המלוות שהיא מקבלת, וגם כתוצאה מכך שבעבר נהגה הממשלה לתת הלוואות במסגרת ביטוח הצמדה ושער לבנקים. בשל חוסר האיזון יש עודף גדול של התחייבויות, שגדל והולך משנה לשנה. בשנת 1995 חושבה ונכללה במאזן ריבית בסך של כ-1,989 מיליון ש"ח (כ-634.4 מיליון דולר) שנצברה בגין מלוות חוץ.

עודף ההתחייבויות לעומת הזכויות במאזן המוניטרי ליום 31.12.95 הסתכם ב-272,882.2 מיליון ש"ח.

כלל ההתחייבויות במאזן המאוחד ליום 31.12.95 היו גדולות מכלל הזכויות בסך של 273,027 מיליון ש"ח. 144.8 מיליון ש"ח מסכום זה הם העודף הנצבר במאזן השוטף.

מאזן המדינה על שני חלקיו - המאזן השוטף והמאזן המוניטרי - אינו מציג תמונה מלאה של הזכויות וההתחייבויות המוניטריות של המדינה. כדי להשלים את תמונת הזכויות וההתחייבויות המוניטריות צירף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן -- החשכ"ל) למאזן נספחים 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 31.12.95, ויתרות ההשקעות לשנה הקודמת (מספרי ההשוואה) הותאמו על פי מדד המחירים לצרכן לחודש דצמבר 1995. השקעות בחברות שיש להן גירעון בהון הוצגו כבעבר בערך סמלי של 1,000 ש"ח. לא נכללו חברות שחלקה של המדינה בהן קטן מ-10% ההשקעות בחברות שטרם הציגו דוחות כספיים לשנת 1995 הוצגו על פי נתוני דצמבר 1994 מתואמים לערך השקל בדצמבר 1995. ההשקעות הוצגו על פי חלקה של המדינה בשוויין המאזני של החברות המדווחות והסתכמו ביום 31.12.95 ב-16 מיליארד ש"ח, לעומת 16.7 מיליארד ש"ח ביום 31.12.94 (ראה להלן).

(ב) התחייבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות לעובדי מדינה מתחלקת בין מקבלי גמלה (פנסיונרים, נכים, שאירים) לבין העובדים הפעילים (קבועים וארעיים); התחייבויות אלו ליום 31.12.95 הגיעו לכ-72.2 מיליארד ש"ח (ראה להלן). לסכום זה יש להוסיף את ההתחייבות למערכת הביטחון (כולל מקבלי גמלה) שהגיעה לסך 51.8 מיליארד ש"ח. סך כל מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ליום 31.12.95 היתה 124 מיליארד ש"ח (לפי ריבית בשיעור של 3% לשנה); שיעור הריבית של 3% בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבות נקבע בהתאם לעלות של גיוס ההון לזמן ארוך לממשלה. לא נכללו בחישוב - עובדי משרד התקשורת שעברו לרשות הדואר ועובדי רכבת ישראל שעברו לרשות הנמלים והרכבות. כמו כן, כיוון שלא היו נתונים מספיקים לא חושבו ההתחייבויות בגין ימי מחלה וחופשה.

(ג) על פי דברי ההסבר של החשכ"ל במבוא למאזן המוניטרי ליום 31.12.95, ההתחייבויות החוזיות של משרדי הממשלה<sup>2</sup> כלפי גורמי חוץ הסתכמו עד אותו היום ב-34,673.3 מיליון ש"ח, לעומת 26,532 מיליון ש"ח ליום 31.12.94. לקראת תום שנת הכספים 1995 העביר סגן החשכ"ל לחשבי המשרדים הוראות תכ"ם בנושא הדיווח על מצב ההתחייבויות ליום 31.12.95. על פי הוראות אלה, יש לכלול בדיווח את כל ההתחייבויות שנחתמו במהלך שנת הכספים וכן את יתרת ההתחייבויות משנים קודמות ליום 31.12.95.

בדברי ההסבר של החשכ"ל למאזן המוניטרי ליום 31.12.95 כלולה רשימה מפורטת של יתרת הערבויות, המסתכמת ב-12.3 מיליארד ש"ח, לעומת 8.3 מיליארד ש"ח ליום 31.12.94 (ראה להלן). במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990, יתרת הלוואות בערבות המדינה היא בסך של כ-764 מיליון ש"ח.

## המאזן השוטף

החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - 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, ושנתוניו מובאים בטבלה דלעיל.

## הפרשי שיערוך

חלק ניכר מהזכויות וההתחייבויות השוטפות נקוב במטבע חוץ (מט"ח). המערכת לעיבוד נתונים של אגף 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 אגף החשכ"ל, נעשה לחשבונות מט"ח של החשכ"ל ושל משרדי הממשלה. הפרשי השיערוך נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף שנת הכספים מועברת היתרה בחשבון זה לחשבונות תקציביים. הפרשי השיערוך נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. השער היציג של הדולר ביום 31.12.94 היה 3.014 ש"ח, וביום 31.12.95-3.135 ש"ח.

<sup>2</sup> מדובר בהתחייבויות על פי חוזים שעשו משרדי הממשלה, שאינן כלולות בהתחייבויות המוצגות במאזן.

בשנה הנסקרת היו הפרשי השיערוך של הזכויות גדולים מהפרשי השיערוך של ההתחייבויות, והעודף נטו בסך 6.2 מיליון ש"ח הועבר להכנסות המדינה ונרשם במסגרת הסעיף "הכנסות שונות", בסעיף המשנה "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 התקציב, אינם נזקפים להכנסות ולהוצאות תקציביות.

## עודף נצבר

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

להלן נתונים על שנת הכספים 1995 (במיליוני ש"ח).

<u>ביצוע התקציב:</u>	
143037.0	תקבולים
141596.4	תשלומים
<b>1440.6</b>	<b>עודף קופתי בביצוע התקציב*</b>
1295.8	גירעון נצבר לתחילת השנה
<b>144.8</b>	<b>עודף נצבר ליום 31.12.95</b>

\* ראה בדוח זה, בפרק "תקציב המדינה לשנת 1995 וביצועו" - "הגירעון בתקציב", עמ' לד.

## זכויות שוטפות

בטבלה להלן מובא פירוט הזכויות השוטפות ליום 31.12.95 וליום 31.12.94, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	
9507.7	4431.9	בנק ישראל
2277.5	2610.9	בנקים אחרים
10.2	33.9	דמי מחזור
43.5	13.3	חייבים למפעלים עסקיים
388.9	490.1	חייבים למשרדי ממשלה
2573.5	6239.4	חייבים לחשב הכללי
<b>14801.3</b>	<b>13819.5</b>	<b>ס"ה</b>

יתרת הזכויות השוטפות ליום 31.12.95 קטנה ב-981.8 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.12.94, קיטון של 7%. הקיטון הוא בעיקר בסעיף "בנק ישראל" - 5,075.8 מיליון ש"ח (ראה להלן).

## בנק ישראל

1. היתרה ליום 31.12.95 בסעיף זה קטנה ב-5,075.8 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.12.94.

באוגוסט 1985 תוקן חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, (להלן - חוק בנק ישראל), ונקבעה הגבלה כמותית של ההלוואה שהבנק רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה בשנים 1985-1987; משנת 1988 אין הבנק רשאי לתת לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה, פרט למקדמה ארעית בהיקף מוגבל, שהממשלה חייבת להחזיר עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. הבנק רשאי לתת לממשלה הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק, וכן הלוואה בדרך של רכישת איגרות חוב (להלן - אג"ח) שתנפיק הממשלה לשם מימון עודף הוצאותיה על הכנסותיה במט"ח.

באפריל 1995 תוקן חוק בנק ישראל, ובוטלה חובת הממשלה להחזיר את המקדמה הארעית עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. בתיקון לחוק לא נקבע מועד שבו הממשלה חייבת לפרוע את המקדמה.

בשנת 1995, כמו בשנים 1994 ו-1993, לא נטלה הממשלה הלוואה מבנק ישראל למימון הוצאותיה במט"ח, ואף לא הלוואה למימון החזר חובה לבנק.

2. היתרה ליום 31.12.95 בסעיף זה, בסך 4,431.9 מיליון ש"ח, מורכבת מהיתרות של החשכ"ל (3,902.6 מיליון ש"ח) ושל משרדי ממשלה (529.3 מיליון ש"ח). החשכ"ל קיבל מהחשבונות של משרדי הממשלה התאמות בנק לחשבונות בבנק ישראל וגם לחשבונות של המשרדים המתנהלים בבנק הדואר (חשבונות סילוקין). ממסמכים אלה עולה, כי בשנה הנסקרת היתה התאמה בין בנק ישראל לחשבונות, חוץ מהחשבות של משרד הביטחון, שהגישה התאמות חלקיות. נוסף על התאמות הנדרשות בידי החשכ"ל פועלת גם יחידת ביקורת בחשכ"ל שמתפקדה, 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 לחשבונות בנק הדואר והעלה, כי היתה התאמה בין החשבונות האלה לחשבונות של החשבונות המשרדים, חוץ ממשרד הביטחון, הנהלת בתי משפט והמשרד לקליטת העלייה. בחשבות של הנהלת בתי משפט טרם נרשמו שישה שיקים שנגנבו בסך כולל של 365,529 ש"ח שנפרעו בידי הבנק בחודש ספטמבר 1994, כיוון שהעניין עדיין נמצא בהליך משפטי. כמו כן באחד מחשבונות הבנקים יש אי-התאמה בסך של כ-0.9 מיליון ש"ח שנוצרה בשל מעילה שנעשתה לפני שנים מספר. במשרד לקליטת העלייה יש התאמות חלקיות, ונעשים בירורים לבדיקת הסיבה להפרשים בסכום כולל של כ-27,000 ש"ח בין החשבונות בחשבות המשרד לחשבונות בבנק הדואר. מחצית ההפרשים האמורים נוצרו עוד בשנים קודמות, ומחציתם נוצרו בשנת הכספים 1994 בשל שיקים שטרם נרשמו במשרד אך חויבו בידי הבנק. עוד העלתה הבדיקה, כי ליום 31.12.95 הגישו רוב המשרדים רשימה מפורטת של השיקים שטרם נפרעו (לפי המוטב, התאריך והסכום).

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

**מינהל הסחר הממשלתי:** היתרה בבנק ישראל ליום 31.12.95 היא אפס, לעומת 16 מיליון ש"ח ליום 31.12.94. החשכ"ל משלם ישירות לספקים בחוץ לארץ בעבור חלק מן

הסחורות שהמינהל רכש, ואילו המינהל מקבל את התמורה ממכירת הסחורות בארץ. חשבון זה אינו פעיל בשל הפרטת רוב הפעילויות של רכש סחורות בחוץ לארץ.

**מס הכנסה - הכנסות:** בחשבונות אגף מס הכנסה ומס רכוש בבנק הדואר נותרו הכנסות בסך כולל של 227 מיליון ש"ח, המייצגות תקבולים של מס הכנסה שהועברו לאחר 31.12.95 לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל.

**הנהלת בתי המשפט:** היתרה של הנהלת בתי המשפט בבנק הדואר ליום 31.12.95 היתה כ-595 מיליון ש"ח. כ-120.5 מיליון ש"ח מסכום זה הם פיקדונות שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (בנושאים שונים, כגון ערעורים שחוררים בערובה), והיתרה היא הפרשי ההכנסות של בתי המשפט לעומת הוצאותיהם, אשר מועברות להכנסות המדינה מדי כמה חודשים.

**החשב הכללי:** היתרה של החשכ"ל בבנק ישראל בסך כ-3,903 מיליון ש"ח ליום 31.12.95 היא ההפרש בין יתרות חובה של תשעה חשבונות בסכום של 19,608 מיליון ש"ח לבין יתרות זכות של שני חשבונות בסכום של 15,705 מיליון ש"ח.

1. ביתרה של החשכ"ל בבנק ישראל כלולות יתרות החובה של החשבונות האלה:

(א) היתרה של החשבון הראשי של החשכ"ל בבנק ישראל הסתכמה ביום 31.12.95 ב-16,660.5 מיליון ש"ח. בסכום זה כלולים רווחי בנק ישראל לשנת 1995 בסך 2,384 מיליון ש"ח (ראה בדוח זה, בפרק "תקציב המדינה לשנת 1995 וביצועו" - "ההכנסה", עמ' כג), וכן פיקדון בסך 734 מיליון ש"ח בגין רווחי הון ממכירת זהב בשנים קודמות. רווחים אלו נבעו מההפרש בין מחיר השוק של הזהב למחיר שהיה רשום בספרי בנק ישראל. על פי סיכום בין בנק ישראל למשרד האוצר, התמורה מופקדת כפיקדון לזכות הממשלה ואינה משמשת מקור למימון הוצאות הממשלה. כמו כן הועבר לחשבון זה בשנת 1995, סך של 1.75 מיליארד דולר מכספי ערבויות שהיו בחשבון מיוחד בבנק בהסכמת הממשל האמריקני להשקעות בתשתית ולמימון התקציב.

(ב) החשכ"ל מנהל חמישה חשבונות מט"ח בבנק ישראל: (1) חשבון ובו הכספים של משרד הביטחון-יתרתו של חשבון זה ביום 31.12.95 היתה 682.3 מיליון ש"ח (217.6 מיליון דולר). (2) חשבון מטבע חוץ מיוחד - יתרת החשבון ביום 31.12.95 היתה 1,096.5 מיליון ש"ח (349.8 מיליון דולר), לעומת 1,055.6 מיליון ש"ח ביום 31.12.94; בשנה הנסקרת, כמו בשנה שקדמה לה, לא היתה תנועה בחשבון זה, והשוני בין שני הסכומים מייצג הפרשי שער בלבד. (3) חשבון מיוחד שנפתח בשנת הכספים 1988, ובו נרשם הסיוע האזרחי שנתקבל באותה שנה ובשנים שלאחריה מממשלת ארצות הברית, לרבות זה שנתקבל בשנת הכספים 1995; היתרה בחשבון היא אפס. (4) חשבון שנפתח בשנת הכספים 1993, ובו נרשמו כספי מלוות שגייסה מדינת ישראל בארה"ב (בערבות ממשלת ארה"ב). היתרה בחשבון זה ביום 31.12.95 היתה 581 מיליון ש"ח (185.3 מיליון דולר), לעומת 6,718.7 מיליון ש"ח (2,226.2 מיליון דולר) ביום 31.12.94.

(ג) בפברואר 1988 נעשה הסדר בין האוצר לבין בנק ישראל בדבר פעולות הבנק בבורסה לשם ייצוב שערים של אג"ח ממשלתיות. נקבע שההסדר יחול על אג"ח שיונפקו מהתחלת ההסדר, ושמכל סדרה יועמדו לרשות בנק ישראל בעת ההנפקה לא יותר מ-3% שישמשו מלאי לייצוב שערים, ובסך הכול לא יותר מ-200 מיליון ש"ח לשנה. עוד נקבע, שהתמורה מהמכירות תופקד בבנק ישראל בפיקדון חסום לזכות הממשלה, ופיקדון זה, שנועד לייצוב שערים, יישא ריבית שווה לזו של יתר פיקדונות הממשלה. יתרתו של פיקדון זה ליום 31.12.95 היתה 546.3 מיליון ש"ח.

(ד) בחשבונות של החשכ"ל בבנק ישראל כלול גם חשבון שיתרתו 38.4 מיליון ש"ח ומקורו במענק שנתנו מוסדות הקהילה האירופית לממשלת ישראל (ראה להלן - "פיקדונות אצל החשב הכללי").

(ה) בחשבונות של החשכ"ל בבנק ישראל כלולים גם שני חשבונות שבהם פיקדונות שהפקידו, כתנאי לקבלת רישיון מבטח, תאגידים מחוץ לארץ הרשומים בישראל והעוסקים בביטוח בישראל. היתרות בחשבונות אלה ליום 31.12.95 היו 646,000 דולר (2 מיליון ש"ח), ו-43,000 לירות שטרלינג (208,679 ש"ח) (ראה להלן - "פיקדונות שנתקבלו").

2. בחשבונות של החשכ"ל כלולים גם שני חשבונות שיתרות הזכות בהם - שתיהן לזכות בנק ישראל - היו ביום 31.12.95 כ-1,090.7 מיליון ש"ח בחשבון אחד וכ-14,614.5 מיליון ש"ח בחשבון האחר. להלן הרקע ליתרות אלה: על פי חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, רשאית הממשלה להנפיק אג"ח לזמן קצר (להלן - מק"מ) שהיא תמכור לבנק ישראל בלבד. בנק ישראל ימכור את איגרות החוב (להלן - אגה"ח) 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 אגה"ח ובפדיון, התמורה מהמכירות נרשמת בספרי הבנק לזכות החשכ"ל, והתשלום הכרוך בפדיון נרשם לחובת החשכ"ל.

היתרה בסך 1,090.7 מיליון ש"ח מייצגת את השווי הכספי<sup>3</sup> של המק"מ שנשארו בידי בנק ישראל ביום 31.12.95.

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 אגה"ח שנמכרו לציבור ומוחזקות בידי. 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 ייתן לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה, חוץ מלמקדמה ארעית (ראה לעיל). הסכום של 1,090.7 מיליון ש"ח הוא מקדמה ארעית. החשכ"ל רושם במקביל בספריו את הפעולות כפי שנרשמו בספרי בנק ישראל, ומכאן הרישום של הסכום של 1,090.7 מיליון ש"ח בספרי החשכ"ל לזכות בנק ישראל, כהפחתה במסגרת הסעיף הנדון.

בשנת 1987 החליט אגף התקציבים במשרד האוצר שאין לרשום את ההכנסות ממכירת המק"מ לציבור כהכנסות בתקציב הואיל ואי אפשר לחזות מראש את היקפן ומאחר שהן מופצות לתקופות קצרות. בעקבות זאת החליט החשכ"ל שלא לרשום הכנסות אלה כהכנסה תקציבית של המדינה, וגם לא לכלול את ההתחייבות לציבור בגין הכנסות אלה במסגרת מצבת החובות המתוקצבים של המדינה, אלא לרשום אותה במסגרת המאזן השוטף. ההתחייבות האמורה נרשמה במאזן המדינה, כהפחתה מהיתרות של החשכ"ל בבנק ישראל.

היתרה בסך 14,614.5 מיליון ש"ח, לעומת 7,753.7 מיליון ש"ח ביום 31.12.94, היא הערך הנקוב של המק"מ שבידי הציבור והיא מייצגת את ההתחייבות של האוצר כלפי הציבור באמצעות בנק ישראל. יתרה זו כלולה בסעיף הנדון כהפחתה, ומשמעותה התחייבות של האוצר כלפי בנק ישראל. היתרה האמורה אינה רשומה כלל בספרי בנק ישראל משום שאין לו התחייבות כלשהי בגינה. בשל כלילתה במאזן המדינה בסעיף "בנק ישראל" אין התאמה בין מאזן המדינה לבין מאזן בנק ישראל. מן הראוי לתת ביטוי במאזן המדינה להתחייבות זו של האוצר, 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 בחשבונות אלה ליום 31.12.95:

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

25200	קרן דו לאומית למדע ארה"ב ישראל
24992	קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב ישראל (במטבע ישראלי)
33018749	קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב ישראל (במט"ח)

בנק ישראל נתן לאוצר מקדמות להקמת שלוש הקרנות האמורות. האוצר יהיה חייב לפרוע את המקדמות רק בעת פירוק הקרנות. לכן היתרות האמורות של הקרנות רשומות לחובת האוצר בספרי בנק ישראל. במאזן המוניטרי ליום 31.12.95 הציג האוצר התחייבות בסך 103.6 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 הדרו-לאומיות (בבנק ישראל).

בנק הדואר: היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל מורכבת משני סכומים - אחד בש"ח ואחד במט"ח. על פי מאזן המדינה ליום 31.12.95, היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל בחשבון בש"ח 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 רשום בספרי החשכ"ל, והוא מבטא את החוב של החשכ"ל לבנק הדואר. מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים, שני חשבונות אלה מקוזזים זה את זה ואינם מוצגים במאזן המדינה. על פי ספרי החשכ"ל, ביום 31.12.95 הסתכם הפיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל ב-7,354 מיליון ש"ח.

נוסף על הפיקדון השקלי האמור יש חשבון מט"ח של בנק הדואר בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ליום 31.12.95 הסתכמה ב-4.4 מיליון ש"ח. מדובר במטבע חוץ של המינהל האזרחי באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה, שהופקד בבנק הדואר, ובנק הדואר הפקיד אותו, כאמור, בבנק ישראל.

## בנקים אחרים

להלן הרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ביום 31.12.95 היתה 2,610.9 מיליון ש"ח, לעומת 2,277.5 מיליון ש"ח ביום 31.12.94:

**פיקדונות של האוצר בבנקים:** חלק מכספי אוצר המדינה מופקדים על ידי החשכ"ל בבנקים מסחריים, בפיקדונות לזמן קצר. היתרה של פיקדונות אלה ביום 31.12.95 היתה 1,958.1 מיליון ש"ח (624.6 מיליון דולר), לעומת 1,647.9 מיליון ש"ח (546 מיליון דולר) ביום 31.12.94.

**נציגות משרד האוצר בארצות הברית:** היתרות של חשבונות הנציגות הסתכמו ביום 31.12.95 ב-215.7 מיליון ש"ח (68.8 מיליון דולר), לעומת 316.6 מיליון ש"ח (104.9 מיליון דולר) ביום 31.12.94. הנציגות העבירה לחשכ"ל את אישורי הבנקים על היתרות (חוץ מאישורים של שני בנקים על יתרות בסך כולל של כ-10 מיליון דולר).

**בנק הדואר:** היתרה ביום 31.12.95 היתה 337.7 מיליון ש"ח, לעומת 242.5 מיליון ש"ח ביום 31.12.94. היתרה ביום 31.12.95 מורכבת מיעוטה מפיקדונות בבנקים אחרים, ורובה מהסכומים האלה:

(א) המחאות לגבייה שנתקבלו באשנבי בנק הדואר --280.6 מיליון ש"ח (לעומת 166.8 מיליון ש"ח ביום 31.12.94); (ב) דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ - 57.1 מיליון ש"ח (לעומת 74.2 מיליון ש"ח ביום 31.12.94).

**משרד החוץ:** היתרה ביום 31.12.95 היתה 42 מיליון ש"ח והיא כספי נציגויות המשרד בחו"ל המופקדים בבנקים.

### דמי מחזור

על פי הוראות תכ"ם (תקנות כספים ומשק), 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 31.12.95 הסתכמו ב-33.9 מיליון ש"ח, לעומת 10.2 מיליון ש"ח ליום 31.12.94. לפי הרשום בחשבונות החשכ"ל, הסכומים העיקריים הוחזקו בידי יחידות ועובדים של משרד הביטחון (22.3 מיליון ש"ח), של משרד החוץ (4.6 מיליון ש"ח), של המשרד לקליטת העלייה (2.4 מיליון ש"ח) ושל משטרת ישראל (1.6 מיליון ש"ח).

### 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 רשמים כהוצאה סכום שהוקצב בתקציב בעבור עבודה, שירות או נכס, אם נעשתה העבודה או נתקבלו השירות או הנכס, גם אם לא התקבל התשלום; ואולם הם זוקפים להכנסות את ערך השירותים או הנכסים שהם סיפקו גם אם בפועל התמורה בעדם לא נתקבלה עד גמר שנת הכספים. שיטה חשבונאית זו של ניהול תקציב המפעלים העסקיים מעוגנת בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

היתרה בסעיף הנדון, בסך 13.3 מיליון ש"ח, היא של המפעלים העסקיים האלה:

#### מיליוני ש"ח

10.2	מינהל מקרקעי ישראל
2.2	המכון לפירון העבודה והייצור
0.9	המדפיס הממשלתי
13.3	ס"ה

**מינהל מקרקעי ישראל:** יתרת החייבים למינהל ביום 31.12.95 הסתכמה ב-10.2 מיליון ש"ח. סך של 16.3 מיליון ש"ח מסכום זה מייצג בספרי המינהל חוב שחייבת לו עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, בעבור ערך הקרקע בדירות שנמכרו בידי החברה ושייכות

למדינה. בסעיף זה מקוזזים סכומים שרשומים ביתרת זכות בגין התחשבנות בין המחוזות של המינהל.

**ה מכון לפיריון העבודה והייצור:** יתרת החייבים למכון הסתכמה ביום 31.12.95 ב 2.2 מיליון ש"ח, והיא מייצגת חובות של לקוחות בעד שירותים שהם קיבלו מהמכון.

**ה מדפיס הממשלתי:** יתרת החייבים מורכבת מחובות של גופים לא ממשלתיים. יתרה זו ליום 31.12.95 הסתכמה ב-0.9 מיליון ש"ח.

### חייבים למשרדי ממשלה

היתרה בסעיף זה בסכום 490.1 מיליון ש"ח היא בעיקר מהחייבים למשרדי הממשלה וליחידות האלה:

#### מיליוני ש"ח

440.5	משרד הביטחון
31.8	בנק הדואר
15.5	משרד החוץ

בנק הדואר: יתרת החייבים ליום 31.12.95 הסתכמה ב-31.8 מיליון ש"ח. הנתונים הנ"ל לקוחים מהמאזן הארעי של בנק הדואר. במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר ליום 31.12.95 יתרת החייבים היא 56.5 מיליון ש"ח. היתרה מורכבת מהסכומים להלן:

#### מיליוני ש"ח

31.0	המוסד לביטוח לאומי
17.4	החשב הכללי בגין ריבית
4.0	חייבים שונים
3.4	יתרות חובה בחשבונות סילוקין
0.7	חובות מסופקים וסכומים בבירור
<b>56.5</b>	<b>ס"ה</b>

1. סך של 31 מיליון ש"ח הוא קצבת יוצאי צבא לעולים חדשים ששולמה באמצעות בנק הדואר לשנים 1983-1985. ליום 31.12.94 יתרה זו במאזן בנק הדואר היתה בערכים נומינליים 1.2 מיליון ש"ח, לא הוצמדה ולא נשאה ריבית. בנק הדואר ביקש מהיועץ המשפטי לממשלה לסייע בפתרון המחלוקת בין המוסד לביטוח לאומי לסוכנות היהודית לארץ ישראל באשר לאחריותם לחוב זה. על פי פסק בוררות מיום 5.2.96, כל האחריות לחוב הוטלה על המוסד לביטוח לאומי, והוא חויב להחזירו בתוספת ריבית חשב כללי בלבד. היתרה הרשומה במאזן ליום 31.12.95 היא כבר לאחר השיערוך. המוסד לביטוח לאומי ערער על פסק הבוררות והערעור נדחה. באוגוסט 1996 העביר המוסד לביטוח לאומי לבנק הדואר סך של 31.5 מיליון ש"ח.

2. שירותי בנק הדואר ניתנים באמצעות רשות הדואר, שהחלה לפעול במאוס 1987. על פי הסכם השירותים שנחתם באוגוסט 1990 בין בנק הדואר לבין רשות הדואר, העמלות שהרשות גובה בשביל בנק הדואר יועברו אליו, כפי שנעשה בעבר. בנק הדואר מנכה מסכומים אלה על פי נוסחה שנקבעה סכומים שנועדו למימון הפעולות של הנהלת הבנק ואת היתרה הוא מעביר לרשות הדואר כעמלה תמורת השירותים שהיא נותנת לו. סכום של 17.4 מיליון ש"ח הוא ריבית שחייב החשכ"ל לבנק הדואר, אחרי שבנק הדואר מקבל ריבית זו הוא מעבירה לרשות הדואר. מרבית היתרה נפרעה לאחר תאריך המאזן.

3. **חייבים שונים:** היתרה בסעיף זה בסכום כולל של 4 מיליון ש"ח מורכבת מהסכומים האלה: (א) 2.2 מיליון ש"ח חוב שנובע מתשלומי הציבור ללקוחות הבנק באמצעות כרטיסי אשראי (לרבות תשלומים באשראי למועד דחוי). כנגד חוב זה קיימות יתרות זכות מקבילות של לקוחות הבנק המוצגות בחשבונות הסילוקין. (ב) כ-1.4 מיליון ש"ח חוב של חייבי בנק הדואר בחו"ל, בעקבות הסכמים בין הבנק לבין בנקי דואר בחו"ל. (ג) כ-0.4 מיליון ש"ח סכומים בכירור.

4. יתרות החובה בחשבונות סילוקין בסכום של כ-3.4 מיליון ש"ח מייצגות חוב של הסדרות הכללית החדשה בסך 2.7 מיליון ש"ח, הנובע מטעות בבקרת היתרות היומיות ברשות הדואר, שאפשרה משיכת יתר זו; החוב סולק בתחילת 1996 בתוספת ריבית חשכ"ל. משיכות של מוסדות ולקוחות פרטיים - 0.5 מיליון ש"ח; ומשיכות של עיריות ורשויות מקומיות - 0.2 מיליון ש"ח. בדין וחשבון הכספי של בנק הדואר ציין רואה החשבון כי מתן האשראי ללקוחות שונים הוא בניגוד לחוק בנק הדואר.

5. חובות מסופקים בסך 0.7 אלפי ש"ח. מנהל בנק הדואר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין, כי בנושא חובות אבודים קיימת מחלוקת בין הבנק לרשות הדואר לגבי מי נושא באחריות לחובות אלה.

**משרד החוץ:** יתרת החייבים ליום 31.12.95 הסתכמה ב-15.5 מיליון ש"ח, לעומת 5 מיליון ש"ח ליום 31.12.94, והיא מייצגת את סך כל החייבים של כל נציגויות משרד החוץ, בניכוי יתרות הזכאים של הנציגויות.

### חייבים לחשב הכללי

היתרות הכלולות בסעיף זה הן של חשבונות חייבים של החשכ"ל בסך כולל של 6,239.4 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

#### מיליוני ש"ח

4545.8	כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל לישראל בע"מ
695.8	כספי ערבויות מארה"ב - הלוואה לבנק
406.8	קופת חולים כללית
69.7	מינהל מקרקעי ישראל
32.0	פעולות "בונדס" בנק ישראל
489.3	שונים
<b>6239.4</b>	<b>ס"ה</b>

**כספי ערבויות מארה"ב** - חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל): היתרה ליום 31.12.95 בסך 4,545.8 מיליון ש"ח (1,450 מיליון דולר) היא הלוואה שקיבלה חברת החשמל באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה למימון עבודות תשתית. סכום זה ניתן מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב (ראה להלן).

**כספי ערבויות מארה"ב** - הלוואה לבנק: היתרה ליום 31.12.95 בסך 695.8 מיליון ש"ח (222 מיליון דולר) ניתנה לבנק מסחרי כפיקדון מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב למתן הלוואות למגזר העסקי.

**קופת חולים כללית**: יתרת החוב של הקופה למשרד הבריאות, בסך 406.8 מיליון ש"ח, היא בעד שירותי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים שניתנו לחברי קופת החולים בסוף שנת הכספים 1995. על ידי רישום סכום זה בחשבונות החייבים במאזן השוטף התאפשר למשרד הבריאות לרשום אותו כהכנסה בתקציב בשנת הכספים 1995.

**מינהל מקרקעי ישראל**: יתרת החייבים ליום 31.12.95 בסך 69.7 מיליון ש"ח היא סכום החובות 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 הבנקים 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 להכנסות המדינה יתרות החייבים שחלים עליהם הסדרי הגבייה, אף על פי שיתרות אלה לא נגבו עד 31.12.95. לעומת זאת, החובות למס הכנסה ולמכס ליום 31.12.95 לא נזקפו להכנסות המדינה מאחר שמשרד האוצר, הממונה על גביית מסים אלה, אינו מפעל עסקי והוא זוקף את הסכומים רק עם קבלתם בפועל.

הואיל ומדובר בחובות הנגבים בידי 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 החייבים דמי חכירה נכללים במאזן השוטף במסגרת הסעיף הנדון.

**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. ליום 31.12.95 נשארה בחשבון זה יתרה של 32 מיליון ש"ח.

**בנק מסחרי** - הרשות הפלשתינאית: במסגרת העברת סמכויות, הזכויות והחובות באזור חבל עזה לרשות הפלשתינאית, הסכימה הממשלה להעביר לה את כספי הפנסיה שנגבו במהלך השנים 1968 - 1994 במסגרת קרן הפנסיה של העובדים המקומיים במינהל האזרחי בעזה. סכום כי הסכום יועבר בנאמנות לחשבון באחד הבנקים. הסכום שהועבר נכלל בסעיף "שונים" בטבלה דלעיל.

## התחייבויות שוטפות

להלן בטבלה פירוט ההתחייבויות השוטפות ליום 31.12.95 וליום 31.12.94 על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	
185.0	304.9	המחאות שלא נפרדו
3904.7	5121.6	פיקדונות שנתקבלו
94.2	105.9	הפרשות וקרנות
1353.9	1524.3	זכאים בעד משכורת
1028134	6167.2	זכאים של החשב הכללי
76.6	241.5	זכאים של מפעלים עסקיים
201.3	209.3	זכאים של משרדי ממשלה
<b>16097.1</b>	<b>13,674.7</b>	<b>ס"ה</b>

### המחאות שלא נפרדו

במאזן המדינה מתקזזות היתרות של חשבונות הסילוקין (חשבונות עו"ש) של משרדי הממשלה עם היתרות של אותם חשבונות לפי ספרי בנק הדואר על ידי שילוב המאזן של בנק הדואר עם המאזנים של משרדי הממשלה. היתרה בסעיף זה בסכום של 304.9 מיליון ש"ח ליום 31.12.95 מייצגת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (5,815.1 מיליון ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (5,510.2 מיליון ש"ח). הפרש זה מייצג את סכומי השיקים שמשכו משרדי הממשלה מחשבונותיהם בבנק הדואר ולא הוצגו לפירעון עד 31.12.95.

### פיקדונות שנתקבלו

היתרה בסעיף זה בסכום של 5,121.6 מיליון ש"ח מורכבת מפיקדונות אצל החשכ"ל בסך 4,553.2 מיליון ש"ח ומפיקדונות במשרדי הממשלה בסך 568.4 מיליון ש"ח.

### פיקדונות אצל החשב הכללי

**הלוואות קצרות מועד במט"ח:** היתרה ביום 31.12.95 הסתכמה ב-103 מיליון ש"ח (32.85 מיליון דולר). ביתרה זו כלולים בעיקר פיקדונות במט"ח מהבנקים. מאחר שמדובר בהלוואות קצרות מועד, הן לא נרשמו במסגרת ההכנסה בתקציב המדינה 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 כספים לצורך ביצוע תשלומים על פי הוראות משרד הביטחון. בנק ישראל אינו מזכה את הפיקדון בריבית, ואילו החשכ"ל מזכה את משרד הביטחון בריבית על הפיקדון (ריבית חודשית לפי השיעור השורר בשוק). ריבית זו

נזקפת לסעיף ההוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל של המדינה. יוצא אפוא, שסעיף ההוצאה "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 הם פיקדונות של תאגידי חוץ המוחזקים בבנק ישראל (ראה לעיל - "בנק ישראל"). יתרת הפיקדונות האלה ביום 31.12.95 היתה כ-2.23 מיליון ש"ח (646,000 דולר ו-43,000 ליש"ט). הפקדת הפיקדונות באוצר היא תנאי למתן רישיון לאותם תאגידי לנהל עסקי ביטוח בישראל, ונעשית על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. לפי חוק זה, הפיקדון יוחזר למבטח בעל הרישיון, בין היתר, כשיחדל לעסוק בענף הביטוח שבגינו הופקד הפיקדון. כיוון שהפיקדון הוא למעשה לזמן ארוך מן הראוי לשקול אם מקומו בסעיף זה.

**פיקדונות מקורות, חברות מים בע"מ (להלן - מקורות):** בשנת 1993 סוכמו בין הממשלה לבין החברה עקרונות בדבר ארגון מחדש של מבנה הנכסים וההון של מקורות. ביום 21.10.93 נחתם הסכם ביניים בין הממשלה לבין מקורות, ולפיו בתקופת הביניים (עד 31.10.95) יפעלו הצדדים בהתאם לעקרונות ההסכם. היתרה ביום 31.12.95 בהתחשבות עם האוצר היתה 152.7 מיליון ש"ח, והיא נרשמה כפיקדון עד אשר יוחלט לאילו סעיפים במאזן המוניטרי ייזקפו הסכומים שמהם היא מורכבת. סכום היתרה נרשם כתקבולים בשנת 1996 - 68 מיליון ש"ח תקבולים מגביית קרן ו-85 מיליון ש"ח תקבולים מגביית ריבית.

**פיקדון בגין מלווה ממוסדות הקהילה האירופית:** עם הפיקדונות נמנית יתרה ליום 31.12.95 בסכום של 38.4 מיליון ש"ח, שנתקבל ממוסדות הקהילה האירופית כסובסידיה על הלוואה בסך של 160 מיליון אקו (470 מיליון ש"ח). מפיקדון זה מועברים במועדי התשלום כספים להחזר הריבית על הלוואה זו. בשנת 1995 שולמה על הלוואה זו ריבית בסך של כ-14.7 מיליון ש"ח.

**פיקדון הסוכנות היהודית:** הסוכנות היהודית הפקידה באוקטובר 1992 אצל החשב"ל 27.6 מיליון ש"ח, שהם תשלום ראשון, שווה ערך ל-10 מיליון דולר, על חשבון פיקדון בסך 200 מיליון דולר. בסוף פברואר 1994 הופקדו עוד 30 מיליון דולר; על פי ההסכם בין משרד האוצר לבין הסוכנות היהודית באוקטובר אותה שנה היתה הסוכנות אמורה להפקיד את היתרה בסך 160 מיליון דולר. במהלך שנת 1994 שונה ההסכם, ונקבע שהפיקדון יהיה בסכום של 100 מיליון דולר. בינואר 1995 הפקידה הסוכנות היהודית 20 מיליון דולר נוספים, ובחודשים ינואר 1996 וינואר 1997 היא היתה אמורה על פי ההסכם להפקיד עוד 20 מיליון דולר בכל הפקדה. פיקדון זה נועד לשמש ביטחון הלוואות שיינתנו מכספי הבנקים לשם סיוע לקליטתם הראשונית של העולים. בנובמבר 1995 הוחלט כי במקום ביטחונות אלה תיתן הממשלה ערבות מדינה בגין הלוואות לעולים, ובשנת 1996 הוחלט כי במקום ערבות המדינה יינתנו הלוואות מכספי תקציב המדינה. הפיקדון יהיה עד שנת 2004, והריבית עליו תהיה שווה לממוצע בין ריבית ליבור לתקופה של שלושה חודשים לריבית ליבור לתקופה של חמש שנים ועוד 7/8%. אם יידרשו הבנקים לממש ערבויות על הלוואות אלה, תפצה אותם הסוכנות מכספי הפיקדון. יתרת הפיקדון ביום 31.12.95 היתה 209.7 מיליון ש"ח (ראה בדוח זה, הפרק "הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים", עמ' 49).

**פיקדון מכירת מניות בנק הפועלים:** במאוס 1995 הפקידה קבוצה של משקיעים סך 59.7 מיליון ש"ח, שהיו 20.3 מיליון דולר באותה עת, במכרז לרכישת בנק הפועלים. סכום זה רשום כפיקדון לסוף שנת 1995, בלא שנוספה לו התחייבות הריבית שהיתה לאותה עת - כ-1 מיליון דולר. ביום 5.3.97 הוחזר הפיקדון לבעליו בסכום של 75.3 מיליון ש"ח (שהיו כ-22.4 מיליון דולר).

**פיקדון מכירת מניות מספנות ישראל:** היתרה ליום 31.12.95 היא כ-3.1 מיליון ש"ח ונועדה להתחשבות עם העובדים בגין התחייבויות המספנה לעובדיה נוכח מכירת המספנה לבעלים פרטיים.

#### פיקדונות במשרדי הממשלה

הפיקדונות במשרדי הממשלה ביום 31.12.95 הסתכמו ב-568.4 מיליון ש"ח והם כוללים בעיקר את הפיקדונות ביחידות האלה:

#### מיליוני ש"ח

237.2	משרד העבודה והרווחה - שירות התעסוקה
120.5	הנהלת בתי המשפט
91.7	בנק הדואר
39.6	משרד החוץ
35.7	משרד האוצר
13.5	משרד המדע והפיתוח
8.5	מינהלת תאום וקישור - עזה
7.7	המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון
6.9	משרד הבריאות
2.5	משרד המשטרה (המשרד לביטחון הפנים)
2.9	משרד התקשורת

**משרד העבודה והרווחה - שירות התעסוקה:** הפיקדון של שירות התעסוקה הוא קרן הביטוח למועסקים מאזורי יהודה והשומרון ומחבל עזה. ביום 31.12.95 הסתכמה היתרה בפיקדון זה ב-237.2 מיליון ש"ח. יתרה זו מצטברת נטו לאחר ביצוע תשלומים, והיא מורכבת, בין היתר, מתקבולים שוטפים משנים קודמות הרשומים בערכים נומינליים. התקבולים מתקבלים בשירות התעסוקה והם נובעים מההפרשות הסוציאליות של מעבידים בישראל בעבור פועלים תושבי האזורים יהודה ושומרון וחבל עזה, לרבות פועלים חקלאיים, ומהניכויים הסוציאליים משכרם של פועלים אלה. בשנת 1996 החליט החשכ"ל להעביר את הסכומים שנצברו ואת הכספים שייצברו בעתיד לפיקדונות בבנק מסחרי.

**הנהלת בתי המשפט:** הפיקדונות ליום 31.12.95 בסך 120.5 מיליון ש"ח מייצגים את הסכומים שהפיקדו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (בעניינים שונים, כגון ערעורים, ושחרורים בערובה); היתרה אינה כוללת ריבית והפרשי הצמדה (ראה דוח שנתי 43, עמ' 367).

**בנק הדואר:** 1. מאזן בנק הדואר משולב במאזן המדינה. השילוב הביא לקיזוז של התחייבויות וזכויות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין בנק הדואר, ובעקבות זאת 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 ב"רשומות" בתוך שישה חודשים מתום כל שנת כספים דוח כספי לאותה שנת כספים.

2. בסעיף "פיקדונות במשרדי הממשלה" שבמאזן השוטף של המדינה שולבו בדרך כלל התחייבויות שונות של בנק הדואר כפי שהן משתקפות במאזן הבנק. להלן פירוט ההתחייבויות האלה בציון היתרות, כפי שהן משתקפות במאזן בנק הדואר ליום 31.12.95:

<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>הסעיף במאזן בנק הדואר</u>
155.4	יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות, עסקים ורשויות מקומיות
82.0	יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של לקוחות אחרים
18.9	רשות הדואר
3.3	חשבונות אחרים
*259.6	ס"ה

\* החשכ"ל הסתמך בנתוניו על מאזן ארעי של בנק הדואר שסך הכול בו היה 263.8 מיליון ש"ח.

מאזן בנק הדואר שולב במאזן המדינה ביום 31.3.86. מאז נהג החשכ"ל, בדרך כלל, להציג במאזן המוניטרי את היתרות של 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 ההתחייבויות גדולות מן 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.

כדי לאזן את המאזן השוטף בשנה הנסקרת, הועברו התחייבויות שוטפות בסכום של 168.8 מיליון ש"ח מהמאזן השוטף למאזן המוניטרי בסעיף "מלוות פנים - הפקדות וקרנות שונות". סכום זה מבוסס על המאזן הארעי של בנק הדואר משום שבמועד סגירת ספרי החשכ"ל עדיין לא היה מאזן סופי שלו. לפי המאזן המאושר בידי רואי החשבון של בנק הדואר, סכום ההתחייבויות שהועבר למאזן המוניטרי היה 137.4 מיליון ש"ח.

בסכום 155.4 מיליון ש"ח - סכום היתרות של חשבונות הסילוקין של מוסדות לא ממשלתיים הרשום בסעיף "בנק הדואר" - כלול סכום של 23.1 מיליון ש"ח מהמוסד לביטוח לאומי.

**משרד החוץ:** ביום 31.12.95 היה בידי משרד החוץ פיקדון בסכום כולל של 39.6 מיליון ש"ח. לדברי משרד החוץ, הפיקדון מקורו בכספים שהתקבלו מגרמניה, מהולנד ומארה"ב כהשתתפות 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 הפרויקטים האלה מתקצבות במסגרת תקציבו.

**משרד האוצר:** במאזן המדינה ליום 31.12.95 כלול פיקדון במשרד האוצר בסך 35.7 מיליון ש"ח, שרובו - 27.4 מיליון ש"ח - כספים שמינהל הרכב מחייב את המשרדים (על פי הוראות תכ"ם) להעביר בגין הרכב שבשימושם. פיקדון זה מיועד להידוש צי הרכב.

**משרד המדע והפיתוח:** הפיקדונות ליום 31.12.95 הסתכמו ב-13.5 מיליון ש"ח, והם כספים שהתקבלו מגרמניה לקרן מחקר. הכספים שהתקבלו מופקדים בבנק ישראל עד לביצוע המחקרים.

**מינהלת תיאום וקישור - עזה:** ביום 31.12.95 הסתכמו הפיקדונות של יחידה זו ב-8.5 מיליון ש"ח. יחידה זו הוקמה במקום המינהל האזרחי באזור חבל עזה, שפעילותו פסקה

במאי 1994. כספי הפיקדונות מקורם בתפיסות של מטבע חוץ ובפיקדונות שנתקבלו מהורי קטינים שעברו עבירות. הפיקדונות מוחזרים לאחר תום שנה, בצירוף הפרשי הצמדה, אם לא נשנו העבירות באותה שנה. כ-3.7 מיליון ש"ח מופקדים בבנק הדואר, מהם כ-3 מיליון ש"ח במט"ח; כ-4.8 מיליון ש"ח הם חוב של האוצר למינהלת תיאום וקישור - עזה.

**המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון:** ביום 31.12.95 הסתכמה יתרת הפיקדונות ב-7.7 מיליון ש"ח. כ-5.2 מיליון ש"ח - ערבויות לבתי משפט צבאיים; 1.3 מיליון ש"ח - פיקדונות במטבעות חוץ שונים (פיקדונות אלה מופקדים בבנק הדואר); וכ-1 מיליון ש"ח - כספי פיקדונות שהתקבלו בבתי משפט אזרחיים באזור יהודה והשומרון.

**משרד הבריאות:** ביום 31.12.95 הסתכמו הפיקדונות במשרד זה ב-6.9 מיליון ש"ח, לעומת 4 מיליון ש"ח ביום 31.12.94, והם מייצגים הפקדות של חולים המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים, ובעיקר בבתי חולים ממשלתיים למחלות כרוניות או למחלות נפש. הפקדות אלה נועדו להוצאות שוטפות של חולים אלה בעת אשפוזם.

## הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה - 105.9 מיליון ש"ח - מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשכ"ל; עם הקרנות נמנות קרן להפסדים מערביות המדינה בסכום של 49.8 מיליון ש"ח, קרן לביטוח שער ליצואנים בסך 27.4 מיליון ש"ח.

**קרן להפסדים מערביות המדינה:** בקרן זו נרשמים דמי עמלה הנגבים על ערביות המדינה. הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים שעלולים להיווצר בשל מימוש ערביות. החשכ"ל משתמש בכספי הקרן לסילוק ערביות המדינה כאשר אין לכך הקצבה מספקת בתקציב המדינה. יתרת הקרן ביום 31.12.95 הסתכמה ב-49.8 מיליון ש"ח, לעומת 39.1 מיליון ש"ח ביום 31.12.94.

**ביטוח שער ליצואנים:** תכנית ביטוח שער ליצואנים הופעלה באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. עד הוצאת פוליסה למבוטח, היה עליו להפקיד בידי החברה, בדולרים אמריקניים, דמי ביטוח בשיעור של 5% מדמי הביטוח המשוערים. החברה מפקידה סכומים אלה אצל החשכ"ל והם מוחזרים למבוטחים בתום תקופת הביטוח. החשכ"ל משערך את יתרת ההפקדות בקרן לתאריך המאזן. ביום 31.12.95 הסתכמה יתרת ההפקדות ב-27.4 מיליון ש"ח (8.7 מיליון דולר). ביטוח זה בוטל ביום 1.9.93.

## זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה מייצגת, בדרך כלל, את המשכורות ושכר העבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים בעבור חודש דצמבר 1995 ששולמו בראשית ינואר 1996, אך נזקפו לתקציב של שנת הכספים שקדמה לה, כך שליום המאזן קיימת התחייבות של המדינה המקבלת ביטוי בסעיף הנדון. היתרה בסעיף הנדון ביום 31.12.95 הסתכמה ב-1,524 מיליון ש"ח, לעומת 1,354 מיליון ש"ח ביום 31.12.94, והיא כוללת את הסכומים שנוכו מהמשכורות ומשכר העבודה 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 31.12.95 בסך 1,524 מיליון ש"ח מורכבת משני סכומים: סכום של 467 מיליון ש"ח בגין עובדי המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי החשכ"ל, וסכום של 1,057 מיליון ש"ח בגין עובדים של יתר המשרדים, אשר לא שולמו עד 31.12.95.

## 1. הסכום של 467 מיליון ש"ח מורכב כלהלן:

(א) בסוף כל חודש של השנה הנסקרת זיכה החשכ"ל חשבון "משכורת קבועים 1995" כנגד חיוב התקציב. את התשלום נטו לעובדים הקבועים, שמשכורתיהם משולמות בידי החשכ"ל ומחושבות בידי מלם מערכות בע"מ, העביר החשכ"ל לחשבונות העובדים בבנקים. ביום 31.12.95 היתה בחשבון האמור יתרת זכות בסך 269.4 מיליון ש"ח, שייצגה את המשכורות נטו של העובדים הללו לחודש דצמבר אותה שנה. סכום זה שולם לבנקים ביום 1.1.96.

הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים המשולמות בידי החשכ"ל נרשמים בחשבון נפרד. בחשבון זה היתה ביום 31.12.95 יתרת זכות בסך 148.6 מיליון ש"ח, המייצגת ניכויים ממשכורות העובדים לחודש דצמבר 1995, והיא שולמה בינואר 1996. נוסף על כך נוכה ממשכורות העובדים הארעיים סך של 5.3 מיליון ש"ח, הפרשה לקרן מבטחים, וסכום זה נזקף לחשבון הזכאים בעד משכורת.

(ב) החשכ"ל משלם גם את המשכורות של עובדי המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). 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 את הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי (המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי 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 ביום 31.12.95 הסתכמה ב-43.6 מיליון ש"ח לזכות המוסד (בשנה הנסקרת סכום זה כולל גם את מס הבראות).

2. יתרת הזכאים בעד משכורת של יתר משרדי הממשלה הסתכמה ביום 31.12.95 ב-1,057 מיליון ש"ח. יתרה זו מורכבת, בין היתר, מהסכומים האלה: 692.1 מיליון ש"ח למשרד הביטחון; 348 מיליון ש"ח למשרד החינוך, התרבות והספורט (בעיקר משכורות מורים).

## זכאים של החשב הכללי

היתרה של חשבונות הזכאים הרשומים בספרי החשכ"ל הסתכמה ביום 31.12.95 ב-6,167.2 מיליון ש"ח.

להלן פירוט הזכאים:

## מיליוני ש"ח

5161.5	כספי מלוות בערבות ממשלת ארה"ב
474.9	התחשבנות - ערביות ממשלת ארה"ב
413.5	אוצר השלטון המקומי
47.6	תשלומים פנסיוניים - הרשות הפלשתינאית
33.1	היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית
35.8	פינוי מפעלי תעש - תעשיות לישראל בע"מ*
0.5	פעולות ה"בונדס" באירופה
0.2	סכומים שלא שולמו לתיירים
0.1	רכוש בנאמנות
<b>6167.2</b>	<b>ס"ה</b>

\* מיום 1.2.96 החלה "תעש - תעשיות לישראל בע"מ" לפעול תחת שם חדש: "התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)".

**כספי מלוות בערבות ממשלת ארה"ב:** בספטמבר 1992 העמידה ממשלת ארה"ב מסגרת של 10 מיליארד דולר לגיוס הלוואות במשך חמש שנים עם אופציה לשנה נוספת. ההלוואות ניתנו למדינת ישראל כסיוע לקליטת עולים.

בכל שנה בספטמבר ממשלת ארה"ב מקבלת דיווח על ההשקעות של ישראל בשטחים, ועל פי הסכם נתונה לה הזכות לקזז את סכום ההשקעות האלה מכספי הערבויות. בשנת 1994 קוזז מכספי הערבויות סכום של 437 מיליון דולר, ובשנת 1995 קוזז סכום של 217 מיליון דולר.

בשנת 1993 גויסו בערבות ממשלת ארה"ב 2 מיליארד דולר, בשנת 1994 - 2.3 מיליארד דולר, וב- 1995 - 0.5 מיליארד דולר.

בשנתיים הראשונות שלאחר חתימת ההסכם 1993 ו-1994 אושר לממשלה להשתמש לצורך מימון השקעות בתקציב בסכום שנתי של 600 מיליון דולר. בנובמבר 1995 אישרה ממשלת ארה"ב להשתמש במלוא כספי הערבויות למימון התקציב, רטרואקטיבית מתחילת 1995. במהלך אותה שנה הומרו 1.75 מיליארד דולר מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של האוצר בבנק ישראל למימון הוצאות התקציב.

בשנים 1993-1995 הופנתה יתרת כספי הערבויות לשימושם של גופים עסקיים באמצעות מערכת הבנקאות הישראלית ולגיבוי יתרות המט"ח בבנק ישראל. לדוגמה: בשנים 1994 ו-1995 קיבלה חברת החשמל סכום של כ-1.5 מיליארד דולר הלוואה מכספי ערבויות, והבנקים קיבלו הלוואה של 222 מיליון דולר. ההלוואות ניתנו בריבית שוק בתוספת העלות שהיתה לממשלה.

הכספים הקשורים להסדר הערבויות מוצגים בדין וחשבון הכספי - במאזן השוטף הן בצד ההתחייבויות והן בצד הנכסים (נוסף על כך רשום סך של 3,311.9 מיליון דולר בסעיף מלוות חוץ "ערבויות מארה"ב" במאזן המוניטרי).

1. בצד הנכסים: בהערת שוליים לסעיף "חייבים לחשכ"ל" (שהיתה בו היא בסך 6,239.4 מיליון ש"ח) צוין: "יתרת החייבים כוללת פיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 5,241.7 מיליון שקלים (1,672 מיליון דולר)".

מספרי החשכ"ל עולה: (א) בסעיף "חייבים לחשכ"ל" מופיע סך של 4,545.7 מיליון ש"ח (1,450 מיליון דולר) - הלוואה שקיבלה חברת החשמל, וסך של 695.8 מיליון ש"ח (222 מיליון דולר), שניתן לארבעה בנקים לשם מתן הלוואות למגזר העסקי. (ב) בסעיף "בנק ישראל" רשום סך של 581 מיליון ש"ח (185.3 מיליון דולר).

2. בצד ההתחייבויות: בהערת שוליים לסעיף "זכאים של החשכ"ל" (שהיתה בו היא בסך 6,167.2 מיליון ש"ח) צוין: "יתרת הזכאים כוללת מלוות חוץ תקציביים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 5,161.5 מיליון שקלים (1,646.4 מיליון דולר)". מספרי החשכ"ל עולה כי בסעיף "זכאים של החשכ"ל" כלול גם סך של 474.9 מיליון ש"ח (כ-151.5 מיליון דולר) המוגדר כ"התחשבנות". סכום זה הוא הפרש בין תקבולי ריבית מבנק ישראל והמגזר הפרטי על כספי הערבויות לבין ריבית על מלוות אלו בארה"ב.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להציג בדין וחשבון הכספי בסעיף הזכאים סעיף משנה מיוחד שבו יוצג סכום המלוות שנתקבלו מארה"ב במסגרת הסדר הערבויות, וכן להציג בביאור את עיקר התנאים של המלוות. כמו כן מן הראוי שבסעיף החייבים יוצגו בסעיף משנה מיוחד הסכומים שהפקיד משרד האוצר בבנקים לשם מתן הלוואות, ושכביאור לסעיף משנה זה יוצג פירוט של הלווים, של סכומי ההלוואות ושל תנאיהן.

**אוצר השלטון המקומי:** החשכ"ל רושם בתקציב המדינה את ההקצבות המיועדות לרשויות המקומיות לזכות חשבון אוצר השלטון המקומי, וגוף זה מושך מחשבוננו לפי הצרכים של הרשויות. היתרה בסעיף זה ביום 31.12.95 היתה בסך 413.5 מיליון ש"ח, והיא מייצגת את ההקצבות שנוקפו לתקציב המדינה, אך עד 31.12.95 לא הועברו לרשויות המקומיות.

**תשלומי פנסיה, היטל השוואה והחזר מס הכנסה - הרשות הפלשתינאית:** 1. תשלומי פנסיה: בהסכם עזה ויריחו שנחתם במאי 1994 התחייבה ישראל להמשיך ולהיות אחראית לזכויותיהם של עובדים פלשתינאים שצברו זכויות פנסיה בישראל לפני הקמת מוסד פנסיוני ברשות הפלשתינאית. לפי ההסכם, לאחר שיוקם מוסד כזה, תעביר אליו ישראל את ניכויי הביטוח הפנסיוני שייגבו מעובדים פלשתינאים המועסקים בישראל. אשר לתנאים הסוציאליים של עובדים מעזה ומיריחו שעבדו בישראל - התשלומים יבוצעו כבעבר, באמצעות מדור התשלומים של שירות התעסוקה (להלן - מדור התשלומים). מדור התשלומים ימשיך להעביר למשרד האוצר בכל חודש את כספי הניכויים הנגבים על פי ההסכמים הקיבוציים, בניכוי התשלומים ששולמו באותו חודש לזכאים. הסכום שהעביר מדור התשלומים בגין כספי הביטוח הפנסיוני לשנת 1995 הסתכם ב-31.3 מיליון ש"ח, והוא מוצג בין הסכומים בסעיף "זכאים של החשכ"ל" בסעיף המשנה "תשלומים פנסיוניים - הרשות הפלשתינאית". היתרה ליום 31.12.95 בסעיף זה היתה 47.6 מיליון ש"ח, לעומת 16.3 מיליון ש"ח ליום 31.12.94

2. **היטל השוואה:** בהסכם עזה ויריחו נקבע כי כספי היטל השוואה יועברו לרשות הפלשתינאית לאחר שזו תציג תכנית שתהיה מקובלת על ישראל, לשימוש בכספים אלה לרווחת עובדים פלשתינאים מעזה ויריחו שעובדים בישראל ולבני משפחותיהם. עוד נקבע, שמדור התשלומים יגבה, כבעבר, את היטל השוואה מהמעסיקים ומהעובדים. שירות התעסוקה החל ברישום נפרד של כספי היטל השוואה שנגבו מאז 4.5.94 מעובדים מרצועת עזה ואזור יריחו. שני שלישים מן העלות בפועל של הפעלת מדור התשלומים ינוכו מכספי היטל השוואה שיועברו לרשות הפלשתינאית.

הסכום שמדור התשלומים העביר בגין היטל השוואה לשנת 1995 הסתכם ב-18.2 מיליון ש"ח, והוא רשום בסעיף "היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית". כספי היטל נצברים אצל החשכ"ל. היתרה ליום 31.12.95 היתה 33.1 מיליון ש"ח.

**פינוי מפעלי תעש - תעשיות לישראל בע"מ:** בעקבות ההחלטה לפנות מפעלים של תעש ולהעביר את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל, הפקיד המינהל בשנת 1995 סך של 55 מיליון ש"ח שבו השתמש החשכ"ל לצורך הוצאות פינוי. היתרה לאחר הוצאות ליום 31.12.95 הועברה לשני פיקדונות בסך כולל של 35.7 מיליון ש"ח -- זכאים תעש.

**פעולות ה"בונדס" באירופה:** היתרה בסכום של 0.5 מיליון ש"ח (0.2 מיליון דולר) מייצגת את התמורה ממכירת "בונדס" בידי שבעה בנקים באירופה, שהועברה לבנק ישראל עד 31.12.95, אך לא נזקפה להכנסות המדינה אלא לזכות חשבונות בנקים אלה במסגרת סעיף הזכאים. הסיבה לכך היא שהזקיפה להכנסות המדינה נעשית על יסוד דיווח מנציגות משרד האוצר בארה"ב, והדיווח על חודש דצמבר 1995 לא כלל את הסכום האמור. היתרה בסך 0.2 מיליון דולר אינה מייצגת אפוא כל התחייבות של המדינה.

**סכומים שלא שולמו לתיירים:** מדובר בפדיון מוקדם של "בונדס" בידי תיירים ממדינה אירופית, שלא קיבלו את מלוא הערך של אגה"ח. בסעיף זה רשומה היתרה העומדת לזכותם. ביום 31.12.95 היתה היתרה 241,865 ש"ח (77,150 דולר), וערכה במט"ח היה זהה ליתרה ביום 31.12.94. בדוח שנתי 40 (עמ' פ) ציינה מבקר המדינה, כי היתרה בסך 26,900 דולר שעמדה לזכותם של התיירים ביום 31.3.89 היתה קיימת גם ביום 31.3.88. בשנות הכספים

1989 ו-1990 נוסף ליתרה זו סכום של 45,500 דולר, ובשנת 1991 נוסף ליתרה זו סכום של 4,750 דולר. סכומים אלו לא שולמו לזכאים עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 1996.

### זכאים של מפעלים עסקיים

יתרת חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ביום 31.12.95 הסתכמה ב-241.5 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר תמורה בעד שירותים וטובין שרכשו המפעלים ולא שילמו עד 31.12.95. להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח	
236.4	מינהל מקרקעי ישראל
3.3	המדפיס הממשלתי
1.4	נמל יפו
0.4	המכון לפיריון העבודה
241.5	ס"ה

**מינהל מקרקעי ישראל:** היתרה היא בסך 236.4 מיליון ש"ח, מהם כ-235.7 מיליון ש"ח חובות לספקים; רובו של סכום זה - 161.3 מיליון ש"ח - הוא חוב לקרן הקיימת לישראל.

**המדפיס הממשלתי:** היתרה בחשבון זה - 3.3 מיליון ש"ח - כוללת סך של 1.7 מיליון ש"ח, חוב לספקים ונותני שירותים ועבודה, וסך של 1.6 מיליון ש"ח, יתרת קרן לחידוש ציוד שהוקמה בשנת הכספים 1988. הקרן ניוונה מהקצבות הכלולות בתקציב של המדפיס הממשלתי. יתרה זו זהה ליתרה ביום 31.12.92. בשנים 1992-1995 לא הוקצבו כספים לקרן זו.

### זכאים של משרדי הממשלה

היתרה של חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה ביום 31.12.95 הסתכמה ב-209.3 מיליון ש"ח. להלן פירוט של הזכאים העיקריים:

מיליוני ש"ח	
190.9	נציגות משרד האוצר בניו יורק
9.7	משרד האוצר
1.2	המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון
1.2	האגף לחינוך התיישבותי

**נציגות משרד האוצר בניו יורק:** יתרת הזכאים של הנציגות ביום 31.12.95 המוצגת במאזן השוטף הסתכמה ב-190.9 מיליון ש"ח (61.4 מיליון דולר). 60 מיליון דולר מסכום זה הם הלוואה מבנק אמריקני.

**המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון:** יתרת הזכאים של המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון בסך 9.7 מיליון ש"ח כוללת בעיקר יתרות לרשות הפלשתינאית בסכום של כ-8.3 מיליון ש"ח.

## זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב

### הלוואות ופיקדונות

רוב ההלוואות מתקציב המדינה ניתנות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים שמשרד האוצר מפקיד בהם 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 גם בגבייתן מהלווים.

יתרת ההלוואות שניתנו ממשרד האוצר, משוערכת ליום 31.12.95, היתה 52.5 מיליארד ש"ח. יתרה זאת איננה כוללת הלוואות עומדות בסך 7,198 מיליון ש"ח (לעומת 5,272.4 מיליון ש"ח ביום 31.12.94). מרבית הסכומים של ההלוואות העומדות ניתנו בעבר, על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, כמענק מותנה, הנהפך למענק בהתקיים תנאים מסוימים. החל בשנת 1992, לאחר שנכנס לתוקף חוק הלוואות לדירור, התשנ"ב-1992, גדלו סכומי ההלוואות העומדות שניתנו לזכאי משרד הבינוי והשיכון. במסגרת חוק זה ניתנות גם הלוואות עומדות אשר נהפכות למענק או עומדות לפירעון, לפי העניין, בהתקיים התנאים הקבועים בתקנות הלוואות לדירור (גובה הלוואה לדירור, הריבית עליה ותקופה להחזר), התשנ"ב-1992. על פי נתוני החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), בשנת 1995 נגבו סכומי קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך 3,736 מיליון ש"ח, וסכומי ריבית והפרשי הצמדה על הריבית בסך 1,973 מיליון ש"ח.

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הרשומה בין הזכויות המוניטריות במאזן המדינה ליום 31.12.95 וליום 31.12.94 (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	
47031.1	51568.7	הלוואות פעילות
1378.1	289.2	סכומים שטרם נקבע ייעודם
47.5	46.1	תמורת איגרות חוב צמיתות
534.4	596.0	קרנות דו-לאומיות
<b>48991.1</b>	<b>52500.0</b>	<b>ס"ה</b>

במאזן המדינה ליום 31.12.95 מובא פירוט של סעיף "הלוואות ופיקדונות" ובו רשימה של לוויים עיקריים; הרשימה משקפת את יתרת הפיקדונות ברוב הבנקים שאצלם הפקיד החשכ"ל פיקדונות לשם מתן הלוואות, וכן חלק מן ההלוואות הישירות לחברות ולמוסדות.

### הלוואות פעילות 1

חלק הארי מסך ההלוואות והפיקדונות הן ההלוואות הפעילות. יתרת ההלוואות הפעילות ליום 31.12.95 היתה 51,568.7 מיליון ש"ח, שהם 98% מסך כל ההלוואות. על פי נתוני החשכ"ל, יתרת ההלוואות הפעילות כוללת את הסכומים האלה: 28,548.3 מיליון ש"ח – פיקדונות

בבנקים למשכנתאות למתן הלוואות לרכישת דירה (הבנקים מעבירים לחשכ"ל כספים בגין פיקדונות אלה רק אם הם גובים את ההלוואות מרוכשי הדירות; הלוואות אלו קרויות "הלוואות שיכון במידת הגבייה"); כ-224.5 מיליון ש"ח - הלוואות לחייבי מסים - מס הכנסה, מכס, מס קנייה ומס ערך מוסף (הלוואות אלה אינן ניתנות מכספי תקציב, כלומר הממשלה לא הפקידה בבנקים כספים המיועדים למתן הלוואות אלה, אלא הן ניתנות באמצעות בנקים מסחריים, במסגרת הסדר גבייה המאפשר לחייבי המס לסלק את חובם לשיעורים); יתרה בסך 22,795.9 מיליון ש"ח. ביתרה זאת כלולות, בין היתר, ההלוואות האלה: 3,273.2 מיליון ש"ח לבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ; 1,772.4 מיליון ש"ח למקורות, חברת מים בע"מ; 520.6 מיליון ש"ח להסתדרות הציונית; 320.2 מיליון ש"ח לזימה הון סיכון בע"מ; 263.3 מיליון ש"ח לתעשייה האווירית לישראל בע"מ; ו-245.4 מיליון ש"ח לחברת החשמל לישראל בע"מ.

**בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ:** איגרת חוב שהונפקה לממשלת ישראל מהווה חלק מהתמורה בעבור נכסים שהועברו לחברה על פי הסכם מיום 31.12.84. הקרן של איגרת החוב צמודה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) ונושאת ריבית צמודה המשתלמת אחת לרבעון בשיעור שנתי של 7.3%. איגרת החוב עומדת לפירעון בתשלומים רבעוניים שווים של 178.7 מיליון ש"ח כל אחד (714.8 מיליון ש"ח לשנה) עד שנת 2000. היתרה במאזן החברה ליום 31.12.95 הוא 3,216.6 מיליון ש"ח לעומת 3,273.2 מיליון ש"ח בספרי החשכ"ל. לפי הסברי אגף החשכ"ל הנתון במאזן החברה לא כולל ריבית שנצבר בסך של כ-56.5 מיליון ש"ח.

**ההסתדרות הציונית:** במאזן ליום 31.12.95 רשומה היתרה של 520.6 מיליון ש"ח כהלוואות להסתדרות הציונית. 520.4 מיליון ש"ח מסכום זה הם הלוואות פעילות ו-0.2 מיליון ש"ח - הלוואות שטרם נקבע ייעודן. מתברר שלמקצת ההלוואות הכלולות בסכום היתרה האמור אין לוחות סילוקין כלל, ולכן המערכת הממוחשבת בחשכ"ל אינה משערכת את היתרה שלהן. הנתון הרשום במאזן המדינה איננו משקף אפוא את היתרה האמיתית של ההלוואות להסתדרות הציונית, והיא כנראה גדולה הרבה יותר (ראה בדוח זה, הפרק "הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים", עמ' 49).

**קופת חולים כללית:** ביום 30.3.93 נחתמה בין הממשלה לבין ההסתדרות הכללית ולבין קופת חולים כללית (להלן - הקופה) תכנית הבראה לקופה. במסגרת התכנית, 210 מיליון ש"ח שניתנו לקופה בשנת 1992 כמקדמה על חשבון קניית שירותי ביטוח בריאות לנזקקים, וחוב של 80 מיליון ש"ח בגין שירותים שקיבלה הקופה מבתי החולים הממשלתיים באותה שנה, הומרו להלוואה שתיפרע במהלך ארבע שנים החל בינואר 1996, תהיה צמודה למדד ותישא ריבית של 2.5%, אף היא צמודה למדד. יתרת הלוואה זו במאזן המדינה ליום 31.12.95 היתה 432.7 מיליון ש"ח, ואילו במאזן של הקופה נמחק סכום זה מהספרים כחלק מהסדר נושים שעל פיו השתתפה המדינה בהסדר החוב הצבור של הקופה. בהסדר הנושים כלולים גם חובות הקופה למדינה.

**החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ:** בשנת 1995 קטן היקף נכסי החברה בעיקר בדרך של הקטנת תיק ההלוואות ופירעון פיקדונות למדינה. יתרת הלוואות המדינה לחברה בסוף שנת 1995 היתה 98.7 מיליון ש"ח, לעומת 135.1 מיליון ש"ח בסוף שנת 1994. החברה אישרה יתרה ליום 31.12.95 בסך 95.9 מיליון ש"ח. לפי מסמכי החשכ"ל היתרה נמצאת בבדיקה עם החברה.

**החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ:** בדוחות הכספיים של החברה ליום 31.12.95 רשומה הלוואה ממשרד האוצר על סך כ-7.5 מיליון ש"ח; יתרה זו כוללת הלוואה צמודה למדד בסך כ-6.4 מיליון ש"ח וכ-1 מיליון ש"ח הלוואה שטרם נקבעו תנאיה כמו כן לפי מסמכי אגף החשכ"ל, היתרה אותה אישרה החברה גבוהה מהיתרה הרשומה בספרי החשכ"ל.

## 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 בסעיף זה ביום 31.12.95 היתה 289.2 מיליון ש"ח. יתרה זאת מורכבת בעיקרה מיתרת הלוואות הללו: יתרה של עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, בסך 205.7 מיליון ש"ח, ויתרה של חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ, בסך 17.3 מיליון ש"ח.

**תעש - תעשיות לישראל בע"מ 2 (להלן - תעש):** בשנת 1995 הסתכמה השקעת המדינה במניות תעש בסך 1,510.9 מיליון ש"ח; 1,051.1 מיליון ש"ח מסכום זה היו הלוואות שטרם נקבע ייעודן שהיו בסעיף זה ביום 31.12.94 והומרו בשנת 1995 למניות. בעקבות זאת היתרה בסעיף הלוואות ליום 31.12.95 היא אפס. בשנים האחרונות נקלעה תעש לקשיים עסקיים ניכרים שהעמידו בספק את יכולתה להמשיך לפעול. הממשלה החליטה לסייע לתעש במתן הלוואות, והן ניתנו לה מפעם לפעם החל בספטמבר 1992. על פי החלטת הממשלה מדצמבר 1992 היא המשיכה וסייעה לתעש גם בשנת 1994. במאוס 1995 החליטה הממשלה להשקיע בהון המניות הנפרע של החברה סך של 120 מיליון דולר לכל היותר לכיסוי הוצאות פרישתם של עובדי החברה שיפרשו החל ביום 1.1.95 ועד ליום 31.12.96, וכן להשקיע בהון המניות הנפרע סכום של עד 35 מיליון דולר לכל היותר, שיאפשרו את המשך תפעול החברה עד להגשת תכנית עסקית כוללת ביום 15.5.95 עד לאישורה בידי הממשלה. הוחלט כי סכומים שיועברו לחברה במסגרת זו יהיו על חשבון סיוע המדינה לתכנית ההבראה.

**המכון למחקרי נפט וגיאופיסיקה:** יתרת הלוואות למכון ליום 31.12.95 הרשומה בספרי החשכ"ל היא בסך 1,009.93 ש"ח. בדיקה שעשה אגף החשכ"ל בשנת 1995 העלתה כי מדובר בהלוואות לא צמודות (שתנאייהן טרם נקבעו), שניתנו בשנים 1974--1975. בבדיקה התברר כי הלוואות האמורות הוצגו במאזן המכון ליום 31.12.92 באופן שונה מזה שבספרי החשכ"ל. במאזן המכון הובא סיכום בין המכון לחשכ"ל מיום 12.2.76 המפרט את החוב: 4 מיליון ל"י (400 ש"ח) לתאריך קבלת הכספים, שהם כ-3.6 מיליון ש"ח לרבות הפרשי הצמדה (לתאריך מאזן המכון) - כנגד הנפקת מניות לממשלת ישראל, ו-6.1 מיליון ל"י (610 ש"ח) שהם כ-5.5 מיליון ש"ח לרבות הפרשי הצמדה (לתאריך מאזן המכון) - כנגד הנפקת 8% שטרי חוב הוניים. עוד העלתה בדיקת אגף החשכ"ל, כי בדוח הכספי של המכון צוין, כי על המכון לשלם ריבית בגין שטרי החוב ההוניים החל ביום 1.4.76. עד למועד סיום הביקורת - ינואר 1996 - לא שילם המכון למשרד האוצר את הריבית האמורה, ולא נסתיים טיפולו של אגף החשכ"ל באי-התאמות שהועלו בבדיקה האמורה.

**חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ:** בספרי החשכ"ל רשומה יתרת הלוואה ליום 31.12.95 של חברת הנפט הלאומית בסך כ-17.3 מיליון ש"ח. לדברי אגף החשכ"ל חוב זה אינו רשום בספרי החברה. הנושא נמצא בבדיקה באגף החשכ"ל עוד משנת 1994 וטרם הוסדר.

**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר):** באוגוסט 1995 חתמו משרד האוצר ועמידר על הסכם פשרה חלקי בעניין חובה של עמידר למדינה, הנוגע רק ל-176.8 מיליון ש"ח מהסך הכולל של החובות הרשומים של עמידר. בהתקיים תנאי ההסכם יימחק הסכום האמור בשנים 1995 ו-1996 מסך החובות הרשומים שעמידר חייבת לממשלה. בשנת 1995 העבירה עמידר לחשכ"ל לפי ההסכם סך של 65.8 מיליון ש"ח, בעקבות זאת היתרה במאזן ליום 31.12.95 היא 205.7 מיליון ש"ח - סכומים שטרם נקבע אם יהיו הלוואות או

השקעות; ו-4.8 מיליון ש"ח - הלוואה צמודה למדד; דהיינו - יתרה של 210.5 מיליון ש"ח, לעומת יתרה של 276.3 מיליון ש"ח ביום 31.12.94 (בעניין זה, ראה בדוח זה, הפרק "הסדרים כספיים בין עמידר לבין הממשלה", עמ' 182).

### הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות אלו עומדות לפירעון בנסיבות מיוחדות, כגון פירוק החברה שקיבלה את ההלוואה. היתרה של הלוואות אלו ביום 31.12.95 היתה 46.1 מיליון ש"ח. היתרה כוללת הלוואות לחברת החשמל לישראל בע"מ (כ-31.5 מיליון ש"ח), לחברת מבני תעשייה בע"מ (כ-8.7 מיליון ש"ח), למקורות, חברת מים בע"מ (כ-5 מיליון ש"ח) ולחברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ (כ-1 מיליון ש"ח).

**החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ:** בספרי החשכ"ל רשומה איגרת חוב צמיתה, בלי תנאי הצמדה, על סך 1.04 מיליון ש"ח לחובת החברה לפיתוח עכו העתיקה. במאזן החברה לא רשומה איגרת החוב האמורה. החברה הודיעה לאגף החשכ"ל כי כל הכספים שהועברו אליה מוגדרים מענקי תשתית ואין לה הלוואות ופיקדונות מהאוצר. אגף החשכ"ל בודק את העניין.

### קרנות דו-לאומיות

בהרכב יתרות ההלוואות והפיקדונות במאזן המדינה ליום 31.12.95 הוצג הסעיף "קרנות דו לאומיות"; היתרה לזכות המדינה בקרנות אלה גדלה בשנה הנסקרת ב-61.6 מיליון ש"ח (מרביתם הפרשי הצמדה) והגיעה לסך של 596 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת 373 מיליון ש"ח במסגרת הקרנות הדו-לאומיות ארה"ב-ישראל, ו-223 מיליון ש"ח במסגרת הקרן הדו-לאומית ישראל-גרמניה.

### שיערוך יתרת ההלוואות

חישוב יתרת ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער הדולר ביום 31.12.95, ואילו חישוב יתרת ההלוואות הצמודות למדד נעשה לפי המדד של חודש נובמבר 1995 (שפורסם ב-15 בדצמבר).

להלן יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי ההצמדה ביום 31.12.95 בהשוואה ליתרתם ביום 31.12.94, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	
43596.4	47564.0	הלוואות צמודות למדד
1952.9	2000.8	הלוואות צמודות למט"ח
3271.3	2755.2	הלוואות לא צמודות
170.5	180.0	ריבית שהצטברה
<b>48991.1</b>	<b>52500.0</b>	<b>ס"ה</b>

## הלוואות במידת הגבייה

משרד הבינוי והשיכון מסייע לאזרחי המדינה בתחום שהוא מופקד עליו. הסיוע ניתן בדרך כלל באמצעות הלוואות לתקופה ארוכה, המובטחות על ידי ערבים ומשכנתא על הדירה שההלוואה שימשה למימונה. את ההלוואות נותנים לזכאים בנקים למשכנתאות; עיקר מימון מקורו בתקציב המדינה ומקצתו מכספי הבנקים.

הבנקים למשכנתאות נותנים הלוואות לדיור וגובים החזרים על הלוואות אלה, לפי הסדרים בינם לבין משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. יתרת ההלוואות לדיור שניתנו באמצעות הבנקים מכספי תקציב המדינה הסתכמה ביום 31.12.95 בכ-28.5 מיליארד ש"ח (לפי דיווחי הבנקים למשכנתאות לאגף החשכ"ל).

הבנקים מעבירים כספים לחשכ"ל רק אם הם גובים אותם מהמשכנתים; הלוואות אלה נקראות "הלוואות שיכון במידת הגבייה". באוצר אין לוחות סילוקין לפיקדונות בבנקים, וכל הרישומים נעשים על פי דיווחי הבנקים (ראה דוח שנתי 39, עמ' צד).

בסוף כל שנה נעשית התאמה בין היתרות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין אלה הרשומות בספרי הבנקים על ידי העברה של רישומי יתרות הפיקדונות באוצר לבנקים לבדיקה.

בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה (ראה דוח שנתי 42, עמ' 80-81) מינו החשכ"ל ואיגוד הבנקים למשכנתאות ועדה שבחנה את עמלות הגבייה על אשראי מכספי האוצר. ביולי 1993 הגישה הוועדה דוח ובו המלצות. הוועדה המליצה על שינויים בשיעור עמלות הגבייה אשר חייבו לעשות התחשבנות בדיעבד (החל ביולי 1992) בין הבנקים למשכנתאות לאגף החשכ"ל.

במאסר 1997 מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה שבאחד הבנקים טרם הושלמה התאמת החשבונות בעקבות שינוי העמלות, ולכן אין התאמה עם בנק זה, וכי בבנק אחר נוסף טרם הסתיימה ההתאמה ליום 31.12.95.

## מניות הבנקים שבהסדר

1. על פי הסדר מניות הבנקים שנחתם באוקטובר 1983, הקימו בעלי השליטה בכל אחד מהבנקים שבהסדר חברת בטוחות, שנועדה לרכוש את מניותיו של אותו בנק לפי תנאי ה"פדיון" שנקבעו בהסדר, ולהחזיק בהן במשך "תקופת הביניים" דהיינו עד סוף אוקטובר 1993. במהלך השנים 1985-1991 העמידה הממשלה הלוואות לחברות הבטוחות לצורך מימון רכישות מניות הבנקים שבהסדר.

עד 31.12.92 ועד בכלל הוצגו ההלוואות בסעיף "הלוואות ופיקדונות" בהתאם לתנאיהן (צמודות לדולר של ארה"ב ונושאות ריבית בשיעור משתנה). על פי הסכם ההלוואות שנחתם עם כל אחת מחברות הבטוחות, שועבדו המניות לממשלה ונקבע כי אם יתברר בסוף תקופת הביניים שערך המניות לא יספיק לכיסוי פירעון ההלוואות, לרבות הריבית שהצטברה, תעביר חברת הבטוחות לממשלה את המניות שנרכשו בכספי ההלוואות, והדבר ייחשב כפירעון מלא של הקרן והריבית.

2. מועד הפירעון של ההלוואות היה 31.10.93, ובאותו מועד העבירו חברות הבטוחות את המניות לממשלה. דבר זה היה צפוי מראש מאחר שערך ההלוואות, לרבות הריבית שהצטברה, היה גדול בהרבה מערך המניות. 3. באוקטובר 1993 נתקבל בכנסת חוק המניות הבנקאיות

שבהסדר (הוראת שעה), התשנ"ד-1993 (להלן - החוק). בחוק נקבע כי מטרתו היא להסדיר את החזקת הממשלה במניות ואת השימוש בזכויות ההצבעה מכוחן באופן שיושגו המטרות הבאות: יאפשר לממשלה למכור את המניות בתנאים ובאופן שייראו לה רצויים; להימנע ממעורבות בניהול השוטף של עסקי הבנקים בתקופה שעד למכירת המניות ובה בעת לשמור על האינטרס הרכושי של המדינה בהן; לאפשר שינויים מבניים במערכת הבנקאות בהתאם למדיניות הממשלה ועל פי כל דין.

בדברי ההסבר להצעת החוק מטעם הממשלה נאמר: "לממשלה אין ענין להלאים חלק ניכר ממערכת הבנקאות בישראל, לשלוט בבנקים ולהתערב בניהולם השוטף. מטרתה של הממשלה הינה למכור את המניות בהקדם האפשרי ולהעביר את השליטה בבנקים למשקיעים". עוד נאמר בדברי ההסבר, כי "מצב ביניים שבו חלק ניכר ממניות הבנקים מצוי בידי הממשלה הוא הזדמנות נוחה לביצוע שינויים מבניים במערכת הבנקאות, שמטרותיהם העיקריות הגברת התחרות וצמצום נגודי עניינים". בדברי ההסבר גם נאמר:

"החקיקה המוצעת עולה בקנה אחד עם המלצות מבקר המדינה אשר קבע בדו"ח בדבר ההיערכות למכירת מניות הבנקים שבהסדר כי יש לתכנן ולהפעיל את האמצעים להגנה על זכויות המדינה באופן המבחין בין מעורבות ממשלתית בניהול השוטף של הבנקים ובשיקוליהם העסקיים, ממנה רוצה הממשלה להימנע, לבין האמצעים הדרושים לאפשר לממשלה למכור את המניות בתנאים סבירים ונאותים ולקבוע אילו שינויים ייעשו במבנה מערכת הבנקאות."

בחוק נקבע כי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לא יחול על הבנקים; בנק לא ייחשב חברה ממשלתית או תאגיד שהממשלה משתתפת בהנהלתו, לעניין כל דין ולכל דבר ועניין. בדברי ההסבר להצעת החוק נומקה הוראה זו בכך שהחוק אמור לחול על הבנקים במשך תקופה מוגבלת בלבד, ולפיכך אין מקום להחיל על הבנקים חוקים כלליים החלים על חברות ממשלתיות וגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם.

3. להלן הסעיף "מניות הבנקים שבהסדר", כפי שהוצג במאזן ליום 31.12.95 (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	
88.6	88.6	בנק איגוד לישראל בע"מ
1480.0	1480.0	בנק דיסקונט לישראל בע"מ
1132.5	866.5	בנק המזרחי המאוחד בע"מ
3421.6	3421.6	בנק הפועלים בע"מ
3409.1	3409.1	בנק לאומי לישראל בע"מ
<b>9531.8</b>	<b>9265.8</b>	<b>ס"ה</b>

בביאור לסעיף זה במאזן נאמר, כי "לאור קביעת החוק, כי בנק לא יחשב לחברה ממשלתית ובהתאם למטרת החוק לאפשר לממשלה למכור את המניות בתנאים ובאופן שייראו לה רצויים, מוצגות המניות על בסיס עלותן".

4. בנספח למאזן הציג החשכ"ל את הרכב היתרות המתואמות (בהצמדה למדד אך בלי הריבית) של עלות רכישת המניות ליום 31.12.95 וליום 31.12.94 (במיליוני ש"ח), כדלהלן:

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	שיעור החזקה בשליטה וברוחים (באחוזים)	
196.3	196.3	23.2	בנק איגוד לישראל בע"מ
3413.0	3413.0	86.8	בנק דיסקונט לישראל בע"מ
1286.0	984.0	71.0	בנק המזרחי המאוחד בע"מ
5363.0	4854.8	76.7	בנק הפועלים בע"מ
5827.5	4999.5	81.8	בנק לאומי לישראל בע"מ
<b>16086.7</b>	<b>14447.6</b>		<b>ס"ה</b>

בהערה לטבלה נאמר:

"המניות של בנק הפועלים בע"מ ובנק לאומי בע"מ נסחרות בבורסה לניירות ערך בת"א. הכמות הנסחרת מהווה כ-20%-10% מהון המניות המונפק, כך שלא ניתן לקבוע בודאות כי מחירן בבורסה אכן משקף את שווי מימוש המניות שבידי המדינה.

למרות האמור הוצגה ההשקעה בבנקים הנ"ל ליום 31.12.1995 על פי מחירי הבורסה לאותו היום, הנמוכים מהעלות המתואמת.

יתרת ההשקעה ליום 31.12.94 הוצגה על בסיס מחירי הבורסה ליום 31.12.93 כשהם מותאמים למדד דצמבר 1995, שכן עם פרסום מאזן 1994 היה ספק האם מחירי הבורסה ליום 31.12.1994 משקפים ירידת ערך שאיננה בעלת אופי זמני."

5. בנובמבר 1994 מכרה המדינה כ-26% ממניות בנק המזרחי המאוחד בע"מ תמורת כ-110 מיליון דולר, שערכם באותה עת היה 333.5 מיליון ש"ח. באותה שנה שולמו הרוכשים למשרד האוצר 54.5 מיליון ש"ח (כ-18 מיליון דולר), והיתרה - 279 מיליון ש"ח - שולמה בשנת 1995.

## השקעות הממשלה במניות

במאזן המדינה ליום 31.12.95 רשומה השקעה במניות בסך של 3,354.7 מיליון ש"ח, לעומת סך של 1,577.4 מיליון ש"ח במאזן ליום 31.12.94. סכומים אלה נקובים במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאזן המדינה.

במהלך שנת 1995 חל גידול ניכר, בשיעור של כ-113% (כ-1,777.3 מיליון ש"ח), בהשקעות המדינה במניות. עיקר הגידול נובע מהזרמת הון שנרשם כהון מניות לחברות האלה: תעש - תעשיות לישראל בע"מ (כ-1,510.8 מיליון ש"ח); התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כ-164 מיליון ש"ח); מקורות, חברת מים בע"מ (כ-91.3 מיליון ש"ח); ובנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-8.1 מיליון ש"ח).

תקבולי המדינה בשנת 1995 מדיבידנדים בגין השקעותיה במניות היו כ-796 מיליון ש"ח -- גידול ריאלי ניכר של כ-129% בהשוואה לתקבולים מדיבידנדים בשנת 1994. סכומי הדיבידנד העיקריים התקבלו מהחברות האלה: בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - 198 מיליון ש"ח; חברת החשמל לישראל בע"מ - 120 מיליון ש"ח; בתי הזיקוק לנפט בע"מ - 48 מיליון

ש"ח; כימיקלים לישראל בע"מ - 17 מיליון ש"ח; שירותי נפט בע"מ - 20 מיליון ש"ח; ערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ - 10 מיליון ש"ח; בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ - 10 מיליון ש"ח; כמו כן קיבלה המדינה בגין מניות הבנקים שבהסדר הנמצאות בידיה דיבידנד בסך 331 מיליון ש"ח (לעומת 115 מיליון ש"ח בשנת 1994): מבנק לאומי לישראל בע"מ - 139 מיליון ש"ח; מבנק דיסקונט לישראל בע"מ - 100 מיליון ש"ח; מבנק הפועלים בע"מ - 85 מיליון ש"ח; ומבנק איגוד לישראל בע"מ - 7 מיליון ש"ח.

ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל) עוסקת, בין היתר, בהתאמת יתרות החזקות המדינה במניות של החברות הרשומות בספרי אגף החשכ"ל לאלה הרשומות בספרי החברות, ומשערכת את השקעות המדינה בחברות על בסיס שוויין המאזני בכל שנה; השיערוך מוצג בנספח למאזן המדינה. על פי הנספח, שווי המניות שבידי המדינה ביום 31.12.95 היה כ-16 מיליארד ש"ח<sup>4</sup>. בעניין פעולות חברת ענבל, ראה דוח שנתי 46, עמ' קיא.

השקעות המדינה בחברות שיש להן גירעון בהון העצמי מוצגות בנספח למאזן בערך סמלי של 1,000 ש"ח. בנספח מוצג סכום הגירעון כפי שנרשם בדוחותיהן הכספיים של חברות אלה. בשנת 1995 נוספו לרשימת החברות שהממשלה משקיעה במניותיהן ונוצר להן גירעון בהון העצמי החברות האלה: מקורות, חברת מים בע"מ (כ-111 מיליון ש"ח); המרכז הישראלי לאבזרי מים (כ-94,000 ש"ח); והחברה הממשלתית-עירונית פתח תקווה בע"מ (כ-20,000 ש"ח).

להלן בטבלה נתונים על השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות בשנה הנסקרת, כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.95 במחירי עלות שוטפים (במיליוני ש"ח):

### השקעות שיתרתן עלתה

1. תעש - תעשיות לישראל בע"מ: בנובמבר 1990 החלה תעש לפעול כחברה עסקית<sup>5</sup>. החברה עוסקת בעיקר בייצור, בפיתוח, ובאספקת מערכות נשק ואמצעי לחימה למערכת הביטחון, לגופים בארץ וליצוא. בשנים 1990-1992 חלה החמרה במצבה העסקי של תעש שהושפעה בעיקר מהמשבר החריף שפקד את שוקי הנשק בעולם. ההפסדים שצברה החברה בתקופה זו הושפעו גם מתשלום תוספות שכר לעובדים ומעלויות פרישה גבוהות (ראה דוח שנתי 45, עמ' 814). ההפסדים שצברה תעש שחקו את ההון העצמי שלה. במסגרת תכנית הבראה תפעולית, שנועדה להביא את החברה לאיזון תפעולי בשנת 1994, קיבלה החברה מהממשלה במהלך השנים 1992-1994 סיוע כספי בסך כולל של 292 מיליון דולר למימון הפעילות העסקית השוטפת ולמימון הוצאות בגין פרישה מוקדמת של עובדים. במחצית השנייה של 1994 קיבלה החברה מאוצר המדינה סיוע כספי נוסף בסך 87 מיליון דולר.

<sup>4</sup> הנתונים בנספח למאזן המדינה אינם כוללים נתונים על חברות ששיעור החזקת המדינה בהן קטן מ-10%

<sup>5</sup> בעניין הפיכת תעש לחברה ממשלתית, ראה דוח מבקר המדינה על איגודים הקשורים למערכת הביטחון מיוני 1994.

השינוי	יתרה ליום 31.12.94	יתרה ליום 31.12.95	
			השקעות שיתרתן עלתה
1510.8	385.4	1896.2	תעש - תעשיות לישראל בע"מ
164.0	735.6	899.6	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
91.3	22.6	113.9	מקורות, חברת מים בע"מ
0.6	100.9	101.5	בנק החקלאות לישראל בע"מ
8.1	42.7	50.8	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
1.2	8.6	9.8	רותם תעשיות בע"מ
0.3	9.3	9.6	החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
1.4	2.7	4.1	איסורד, מפעל לאיזוטופים בע"מ
0.7	-	0.7	החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ
0.2	0.2	0.4	שור ואן הקרנות בע"מ
1778.6	1308.0	3086.6	ס"ה
			השקעות שיתרתן ירדה
(-)0.2	0.2	-	חברת ים-התיכון ים-המלח בע"מ*
(-)0.2	0.2	-	מספנות ישראל בע"מ**
(-)0.9	5.8	4.9	לפידות, מחפשי נפט לישראל בע"מ
-	0.04	-	שיכון ופיתוח לישראל בע"מ**
(-)1.3	6.2	4.9	ס"ה
-	263.2	263.2	השקעות שיתרתן לא השתנתה
1777.3	1577.4	3354.7	ס"ה כללי

\* החברה לא פעילה ולפיכך נמחקה ההשקעה בשנת 1995.  
\*\* הממשלה מכרה את כל אחזקותיה בהון המניות של חברות אלה.

ביום 26.3.95 וביום 2.10.95 אישרה הממשלה לחברה תכנית עסקית רב-שנתית, שנועדה להביא את החברה לרווחיות ולצמיחה כלכלית בשנים 1995-2000. במסגרת תכנית זו התחייבה הממשלה לסייע לחברה במימון הוצאות על פיטורי עובדים, העברת מפעלי תעש, סיוע בהשקעות חדשות ובניית הון עצמי חיובי לחברה. הגידול הנומינלי ביתרת השקעות המדינה בהון המניות של החברה בשנה הנסקרת בסך של כ-1,511 מיליון ש"ח, כפי שעולה מהטבלה, נובע מהשקעות המדינה בהון המניות של החברה בשנים 1992-1995. בביאור למאזן המדינה צוין, כי כ-1,051 מיליון ש"ח מתוך מהסכום האמור הוא בגין המרת הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן להשקעה במניות. סכומים אלו נרשמו בעבר במאזן המדינה כהלוואות (ראה לעיל "הלוואות ופיקדונות").

תעש הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בהחלטת הממשלה מיום 16.12.92 לא הוגדרו במפורש מהותם של הסכומים שיועברו לחברה על חשבון תכנית ההבראה, ולפיכך סכומים אלה הוצגו במאזן החברה במסגרת ההתחייבויות למדינה. רק לאחר החלטת הממשלה מיום 2.10.95 בה הוחלט לרשום את הסכומים הנ"ל כהשקעת המדינה בהון המניות של החברה הועברו סכומים אלו במאזן החברה מסעיף ההתחייבויות להון עצמי.

מביאור לרוח הכספי של תעש ליום 31.12.95 עולה, כי בשנת 1995 היא קיבלה מהממשלה סכום כולל של 458.1 מיליון דולר (1,436 מיליון ש"ח לפי שער החליפין ביום 31.12.95) המוגדר כתקבולים על חשבון מניות. הקצאת המניות נעשתה בתחילת 1996, לאחר תאריך המאזן.

כל עוד לא הוקצו המניות מן הראוי לציין בהערה למאזן שהמניות הוקצו לאחר תאריך המאזן.

2. **התעשייה האווירית לישראל בע"מ**: החברה עוסקת בעיקר בפיתוח בייצור ובהשבחה של כלי טיס, בבדק מטוסים, בטכנולוגיות מתקדמות ובאלקטרוניקה. בשנים האחרונות היו לחברה הפסדים ששחקו את ההון העצמי שלה. במסגרת תכניות להבראת החברה החליטה הממשלה בשנת 1994 להשקיע בהון המניות הנפרע שלה, כדי לסייע במימון פרישת עובדים, ובמימון הוצאות מחקר ופיתוח של מוצרים אזוריים שיאשר המדען הראשי. לפי מאזן המדינה ליום 31.12.95, יתרת השקעות המדינה בהון המניות של החברה היתה 899.6 מיליון ש"ח. מהדוח הכספי של החברה עולה, כי יתרת השקעות המדינה ביום 31.12.95 בהון המניות של החברה היתה כ-922 מיליון ש"ח. נציג חברת ענבל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ההפרש בין היתרות בסך 22.4 מיליון ש"ח נובע מהסיבות האלה: מניות הטבה בסך 29.1 מיליון ש"ח נכללו במאזן החברה אך לא נכללו במאזן המדינה; סך של 6.7 מיליון שנכללו במאזן המדינה אך לא נכללו במאזן החברה נובע מכספים שהועברו לחברה במהלך השנים 1982-1985 ונרשמו בספרי החשכ"ל כהשקעה ואילו בספרי החברה נרשמו כמענק. בדיון שהתקיים בתחילת שנת 1997 אצל סגן החשכ"ל בעניין זה סוכם, כי סגן החשכ"ל "יחליט אם מדובר במענק או בהשקעה, ובמידת הצורך יפנה אל ועדת המחיקות בהתאם".

לדעת משרד מבקר המדינה כאשר קיימים חילוקי דעות בין הממשלה לבין החברה לגבי היקף ההשקעה של המדינה במניות החברה מן הראוי לציין זאת כהערה במאזן המדינה.

3. הגידול שנרשם בשנת 1995 בהשקעות המדינה במניות של בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-8.1 מיליון ש"ח), במניות בנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-0.6 מיליון ש"ח) ובמניות החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (0.3 מיליון ש"ח), נובע מרכישת מניות בכורה נושאות ריבית של 7%-7.5% במסגרת התחייבות הממשלה למשקיעים בחו"ל לרכוש מהם את המניות האלה על פי דרישתם. מניות אלה הונפקו בעבר לתושבי חוץ בידי הבנקים והחברה. המניות נסחרות במטבע חוץ, והממשלה רוכשת אותן במחיר שאינו קטן מ-90% מערכן הנקוב.

**מדוח ביצוע התקציב לשנת 1995 עולה, כי לסעיף "הוצאות שונות" (בתכנית "פדיון אג"ח") נזקפה הוצאה בסך כ-9.5 מיליון ש"ח הנובעת מרכישה של המניות האמורות, ושטרי הון של בנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-0.3 מיליון ש"ח) ובנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-0.1 מיליון ש"ח). עולה אפוא, כי הוצאה בגין רכישת מניות ושטרי הון נרשמה בתקציב הרגיל אף שהיה צריך לזקוף אותה לתקציב הפיתוח; ההוצאה נרשמה בתכנית ששמה אינו מעיד על מהותה.**

4. **רותם תעשיות בע"מ**: החברה מייצרת ציוד ומערכות לייזר, מונים, מערכות לקריאת שיעור קרינה וכן מפתחת מוצרים אחרים לצרכים אזוריים. בשנת 1995 העבירה הממשלה לחברה סך של כ-1.2 מיליון ש"ח על חשבון הון מניות. ממכתב של חברת ענבל מיום 27.2.97 עולה, כי חסרות למדינה תעודות מניה בערך נקוב של 1.9 מיליון ש"ח. חברת ענבל כתבה לחשכ"ל, כי פנתה פעמים מספר לחברת רותם בבקשה לקבל את התעודות, אולם החברה טרם הנפיקה תעודות מניה על שם המדינה.

5. **איסורד, מפעל לאיזוטופים בע"מ:** החברה מייצרת ומשווקת מוצרים טכנולוגיים שפיתח המרכז למחקר גרעיני שורק. בשנת 1995 העבירה הממשלה כ-1.4 מיליון ש"ח לחברה לצורכי השקעה על חשבון הון מניות.

### השקעות שיתרתן ירדה

1. **לפידות, מחפשי נפט לישראל בע"מ:** החברה עוסקת בכיצוע קידוחים ומשמשת קבלן קידוחי נפט הגדול בישראל. יתרת החזקות המדינה במניות החברה ביום 31.12.95 (במחירי עלות) ירדה לכ-4.9 מיליון ש"ח. ועדת השרים לענייני הפרטה החליטה לצמצם את החזקות המדינה בחברה בשני שלבים, בתום השלב הראשון תחזיק המדינה לפחות 51% מהון המניות של החברה. בנובמבר 1994 הציעה המדינה לציבור בכורסה ולעובדי החברה מניות וניירות ערך המיירים למניות. נוסף על כך הנפיקה החברה מניות וניירות ערך המיירים למניות. בעקבות הצעת המכר וההנפקה ירד שיעור החזקות המדינה מכ-99% לכ-70% בדרך זו גויסו מהציבור כ-21 מיליון ש"ח והם חולקו במידה שווה בין המדינה והחברה. הירידה בהחזקות המדינה במהלך שנת 1995 נובעת מכך שמשקיעים מימשו חלק מכתבי האופציות של החברה, והמדינה קיבלה תמורתן כ-2 מיליון ש"ח. לאחר מכירה זו הגיע שיעור החזקות המדינה בדצמבר 1995 לכ-59% מהון המניות של החברה. ביולי 1995 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור את יתרת מניות המדינה בחברה למשקיע פרטי; בפברואר 1996 הסתיים הליך הפרטת החברה. החזקות המדינה בשיעור 59% מהון המניות של החברה נמכרו תמורת 25.9 מיליון ש"ח.

2. **שיכון ופיתוח לישראל בע"מ:** החברה עוסקת בפיתוח, בנייה וייזום של פרויקטים למגורים ברחבי הארץ, וכן ניהלה ומכרה דירות בעבור הממשלה. בבעלות החברה נכסי מקרקעין רבים. החברה היתה בבעלות מלאה של הממשלה.

ועדת השרים לענייני הפרטה החליטה ביום 15.3.92 למכור את מניות החברה בכורסה בתל אביב עד סוף שנת 1992. ההחלטה לא בוצעה והחברה לא הופרטה עד לאותו מועד. במחצית השנייה של 1993 החליטה ועדת השרים האמורה שעד סוף שנת 1993 תוגש הצעת המכר ותיעשה הנפקה של החברה. בפברואר 1994 נחתם הסכם חיתום בין המדינה, החברה וכמה חתמים, ובאותו מועד פורסם תשקיף החברה; הצעת המכר וההנפקה לא התקיימו.

ביולי 1994 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה על מכירה בשיעור שבין 52%-100% ממניות החברה בדרך של מכירה פרטית למשקיעים. משרד האוצר פרסם באותו חודש שהוא שוקל למכור מניות בשיעור שבין 52% ל-100% ושכבחירת הרוכש עשויה להינתן עדיפות למציעים אשר יציעו לרכוש 100% ממניות החברה. תהליך קבלת מידע על המתמודדים נמשך עד תחילת שנת 1995. הליך המכירה הסופי, שבו השתתפו ארבעה מתמודדים, הסתיים במאס 1995, החברה נמכרה לקבוצת משקיעים תמורת כ-863 מיליון ש"ח (מסכום זה כ-13 מיליון ש"ח ריבית על איחור בתשלום). הקבוצה שזכתה במכרז הציעה בעד החברה סכום גדול בכ-35 מיליון דולר מהסכום שהציעה הקבוצה שהגיעה למקום שני במכרז.

לפני המכירה קיבלה המדינה מהחברה דיבידנד בסך 30 מיליון ש"ח.

### רכישת מניות מקורות מידי המוסדות הלאומיים

מקורות, חברת מים בע"מ (להלן - מקורות או החברה) היא חברה ממשלתית, שתפקידיה העיקריים להקים מפעלי מים, להפיק מים ולספקם לצרכנים במגזרים השונים. החברה מספקת כשני שלישים מצריכת המים בישראל. השליטה במקורות היא בידי בעלי מניות היסוד: על פי הדוח של רשות החברות הממשלתיות, בסוף 1994 התחלקו מניות אלה באופן שווה בין המדינה,

לבין המוסדות הלאומיים ולבין חברת העובדים. במסגרת הסדר חובות כור תעשיות בע"מ, מכרה חברת העובדים לממשלה בסוף 1991 את מניותיה במקורות, אולם מאחר שהסוכנות היהודית (להלן - הסוכנות) לא נתנה את הסכמתה לעסקה זו, לא נרשמה העברת המניות. לפיכך מסרה חברת העובדים ייפוי כוח לממשלה, שמכוחו החזיקה הממשלה בפועל בכ-67% ממניות השליטה של מקורות. רוב מניות ההון של מקורות הוחזקו בידי הממשלה והמוסדות הלאומיים, וקצתן בידי מספר גדול מאוד של רשויות מקומיות וצרכני מים.

**אף שלממשלה לא היה רוב במניות השליטה עד 1991, היא השקיעה במקורות במהלך השנים מיליארדי ש"ח, שמקצתם ניתנו כמענקים ומקצתם כהלוואות מסובסדות לטווח ארוך (חלק מהן בלא הצמדה). בגין חלק מההשקעות שביצעו הממשלה וגורמים אחרים לא הקצתה מקורות מניות, וקיימות התחייבויות להקצאת מניות שטרם בוצעו. זאת ועוד, הקצאת המניות של החברה נעשתה במשך שנים על בסיס נומינלי, בלא התאמה לאינפלציה; משום כך דוללו במהלך השנים החזקותיהם של בעלי המניות הוותיקים - ובעיקר של הממשלה.**

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר היה לנקוט בצעדים הנדרשים כדי שבגין השקעות הממשלה יוקצו לה מניות או זכויות אחרות בהתאם להתחייבות החברה להקצאת מניות (ראה להלן). זאת במיוחד לנוכח התגבשות הסכם העלויות וההחלטה לרכוש את מניות מקורות מידי המוסדות הלאומיים כמפורט להלן.

1. בשנת 1993 גובש הסכם בין הממשלה לבין מקורות, שנועד להסדיר לראשונה את מנגנון ההתחשבנות הכספית בין החברה לממשלה באשר לעלות של הפקת המים והספקתם, באופן שיאפשר למקורות להתנהל על בסיס כלכלי ולפי שיקולים עסקיים ויגרום לה להתייעל (להלן - הסכם העלויות). עד מועד סיום הביקורת - מארס 1997 - עדיין לא נחתם הסכם העלויות, אולם למעשה פועלים הצדדים על פיו החל בשנת 1993.

בהסכם העלויות נקבע, בין היתר, כי ישונה מבנה הפעילות של החברה ויועברו נכסים, שערכם המתואם מגיע למיליארדי ש"ח, מהממשלה לבעלות תאגידיים שתקים מקורות. מתכונת ההתחשבנות שנקבעה בהסכם אמורה לשפר במידה ניכרת את מצבה הכספי של החברה, בעיקר עקב כלילת רכיבי הפחת והתשואה על ההון בתמיכה שמעבירה לה הממשלה בגין מחירי המים<sup>6</sup>, וצעדי התייעלות של החברה. ואמנם משנת 1993, לאחר שנים של הפסדים, החלה מקורות להציג רווח תפעולי. כדי ליישם את הסכם העלויות בלא עיכובים, וכתנאי לחתימתו הסופית, החליטה הממשלה לרכוש את מניות החברה מידי המוסדות הלאומיים (הסוכנות, קרן היסוד וקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל)).

2. מפרוטוקול של ישיבה שהתקיימה ביוני 1993 אצל מנכ"ל משרד האוצר, בהשתתפות נציגי הסוכנות ומקורות עולה, שסוכם בה כי הממשלה תשלם לסוכנות תמורת מניות מקורות את הסכומים כדלקמן: תמורת מניות היסוד - 4 מיליון דולר (סכום השווה לזה ששולם לחברת העובדים תמורת מניות היסוד שהוחזקו בידיה), ותמורת מניות ההון - סכום שינוע בין 15 מיליון דולר (לפי דרישת הסוכנות) לבין 5 מיליון דולר (לפי עמדת הממשלה); את הסכום הסופי יקבע יו"ר מועצת המנהלים של מקורות. אגף התקציבים במשרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה כי הפרוטוקול שיקף את הצעת משרד האוצר, וכי הצעה זו לא התקבלה על דעת הסוכנות. מהמסמכים עולה, כי למכתב ששלחה הסוכנות למשרד האוצר בספטמבר 1993 צורפה טיוטת הסכם, ולפיה תשלם הממשלה תמורת מניות ההון סכום שינוע בין 10 מיליון דולר לבין 15 מיליון דולר. בסופו של דבר לא נחתם הסכם בין הצדדים בשנת 1993.

<sup>6</sup> על פי הדוחות הכספיים של מקורות, קיבלה החברה מהממשלה בשנת 1992 תמיכה בסך של 245 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1994) ובשנת 1993 תמיכה בסך 440 מיליון ש"ח - גידול של כ-80%

בנובמבר 1994 חתמו הצדדים על חוזה, ולפיו מונתה בוורת לצורך קביעת שווי המניות; ועדת הכספים של הכנסת אישרה את ההתחייבות לרכישת המניות<sup>7</sup> על פי השווי שיקבע הבורר. עקב סיבות שונות - ובהן התמשכות הליך הבוררות ורצון הצדדים לבצע את מכירת המניות בהקדם -- הוסכם ביוני 1995 כי מחיר המניות ייקבע בפשרה.

ביולי 1995 הגישו יועצים חיצוניים למשרד האוצר הערכה של שווי החברה, שהתייחסה ליום 1.1.93 (מועד הפעלת הסכם העלויות). המעריכים ציינו כי בחנו את החברה כמונופול שנמצא בפיקוח, וכי הערכת שווי הפעילות של הפקת המים והספקתם התבססה על הסכם העלויות (כנוסחו בטייטה מיום 24.1.95); שווי החברה הוא ההון העצמי הנתון לפיקוח, שנושא תשואה מובטחת בשיעור של 6.5% ברוטו. שווייה של החברה נאמד בין 854 מיליון ש"ח ל-990 מיליון ש"ח במחירי יוני 1995.

בהערכת השווי צוין, כי הסוכנות מחזיקה ב-12.81% מהערך הנקוב של מניות מקורות; ובנוסף שיעור הפיצוי המרבי הסביר בגין מניות היסוד הוא כ-1% המעריכים ציינו כי יש התחייבויות להקצאה של מניות החברה למבקשי מניות שונים, אולם נושא זה נתון במחלוקת. המעריכים לא קבעו עמדה בסוגיית שיעורי ההחזקה. עוד צוין, כי בקביעת השווי לא הובאו בחשבון ההשקעות בפועל של כל אחד מהמחזיקים בהון החברה, שכן לדברי המעריכים ההון נשחק עקב ההפסדים המצטברים של החברה.

ממסמכי משרד האוצר עולה, כי אילו הוקצו לממשלה מניות רגילות כנגד ההשקעות שביצעה בעבר במקורות כאמור (וכן לצרכנים מכוח החוזים להספקת מים), שיעור החזקותיה של הסוכנות במניות מקורות היה קטן במידה ניכרת. בידי המשרד לא היתה חוות דעת משפטית בעניין הנפקה כזו, והשלכותיה על דילול צפוי של החזקות הסוכנות בחברה. יצוין, כי בעקבות הסכם העלויות נכלל לראשונה, כביאור למאזן המדינה ליום 31.12.94, סכום של 585 מיליון ש"ח<sup>8</sup>, שהוא סך התשלומים (בערך נומינלי) שהממשלה שילמה בעבר על חשבון מניות של מקורות. בשנת 1996, אחרי שהממשלה רכשה את מניות הסוכנות, החלו שוב בדיונים להקצאת מניות של מקורות, לאחר שבדיונים שהתקיימו בעבר לא התקבלה החלטה בנושא.

בנייר עמדה שהכין אגף התקציבים ביולי 1995 צוין, כי שווי החזקות הסוכנות בחברה לפי הערכת השווי שבידו הגיע לכ-117 מיליון ש"ח (13.81% משווי כולל של 851 מיליון ש"ח), שהם כ-39 מיליון דולר. לנוכח השתלשלות העניינים הוצעה פשרה, ולפיה תרכוש הממשלה את מניות הסוכנות בסכום של 45 מיליון דולר לכל היותר; נוסף על כך תפרע הממשלה בפירעון מוקדם חוב בסך 6 מיליון דולר לסוכנות בגין פיתוח מקורות מים, בתשלום מהוון בסך 5.4 מיליון דולר.

ביום 13.8.95 נחתם חוזה בין הממשלה לבין הסוכנות (בשמה ובשם קרן היסוד) ולבין קק"ל, ולפיו תשלם הממשלה בעבור מניות הסוכנות וקק"ל במקורות סכום בשקלים השווה ל-46.5 מיליון דולר. כמו כן התחייבה הממשלה לשלם לסוכנות סך של 5.8 מיליון דולר, בגין פירעון מוקדם של הסכום שהסוכנות שילמה בעבור קידום השקעות בפיתוח מקורות המים בערבה.

**מתברר, כי במשרד האוצר ובנציבות המים לא נמצאו כל אסמכתאות לחוב האמור. נציבות המים הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי החוב נוצר בשל עבודות פיתוח של**

<sup>7</sup> סעיף 10 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע כי לא תשקיע הממשלה בחברה ממשלתית אלא באישור ועדת הכספים של הכנסת.

<sup>8</sup> הסכום נרשם בסעיף "נכסים בגין הסכמים שטרם נרשמו", ורשום גם במאזן ליום 31.12.95. נוסף על סכום זה נרשם בסעיף האמור סכום של 1,425 מיליון ש"ח כהלוואות למקורות - צמודות למדד ולזמן ארוך - בגין מפעלי מים שהקימה הממשלה בעבר ושיועברו לבעלותן של חברות בת של מקורות.

מקורות מים בערבה, בעלות של 6 מיליון דולר, שנעשו לפני שנים במימון הסוכנות. נציבות המים התחייבה להחזיר את הסכום האמור לסוכנות בארבעה תשלומים שנתיים שווים. חוב זה לא נרשם במאזן המדינה, ולא אושרה בגינו הרשאה להתחייב בתקציב המדינה כנדרש. אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, שבידי הסוכנות היו פרוטוקולים בעניין חוב זה; יצוין כי סכום של 5 מיליון ש"ח בגין החזר חלקי של החוב נכלל בתקציב המקורי לשנת 1995.

עוד הסביר אגף התקציבים, כי המחיר שנקבע למניות, היה גבוה במעט מהערכת השווי שקיבל האוצר. בידי הסוכנות היתה הערכת שווי של רואה חשבון חיצוני, שלפיה שווי ההון העצמי של מקורות (במחירי יוני 1994) הוא כ-2,199 מיליון ש"ח, והחזקות הסוכנות מגיעות ל-16.9% מהון המניות; לפיכך שווי החזקות מגיע לכ-372 מיליון ש"ח (כ-124 מיליון דולר). בהערכת שווי זו צוין כי היא נקבעה לפי מחיר הון של 4.5%. אגף התקציבים לא קיבל את הערכת השווי המפורטת שהוכנה בעבור הסוכנות, אלא רק את הנתונים הסופיים, ולא היה באפשרותו לבחון את פרטיה, ואם ההנחות שעמדו בבסיסה מקובלות עליו.

3. ביום 1.8.95 התבקשה ועדת הכספים של הכנסת לאשר העברת תקציב בסך 56 מיליון ש"ח למימון רכישת המניות (נוסף על העודפים בסך 40 מיליון ש"ח שהועברו משנת 1994)<sup>9</sup>. באותה ישיבה לא נמסר לוועדה מלוא המידע על השתלשלות העניינים כאמור, אלא רק שהליך הבוררות לא התקיים, והמחיר ייקבע כפשרה. מידע מפורט יותר נמסר לוועדה רק בישיבתה מיום 15.8.95 - לאחר שנכרת החוזה; בישיבה זו התבקשה הוועדה לאשר תיקון טכני - אישור הרשאה להתחייב בסך 140 מיליון ש"ח, בגין העלות הכוללת של רכישת המניות. לדעת היועצת המשפטית של ועדת הכספים, קביעת שווי המניות בפשרה, במקום בהליך בוררות, ואופן העברת המידע לוועדה בבואה לאשר את עסקת הרכישה ואת התקציב למימונה לקו בחסר.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שלפני ועדת הכספים יוצג מסמך מפורט ובו תיאור מלא של העסקה - הן בשל היקפה הכספי הגדול, הן בשל החשיבות שיש לה בכל הנוגע לפעילותה של מקורות. במסגרת זו היה ראוי להביא לידיעת הוועדה את הפירעון המוקדם של החוב לסוכנות שהיה חלק מהסכום המכירה, בייחוד לנוכח העובדה שהחוב לא היה רשום במצבת החובות של הממשלה.**

4. במאזן המדינה ליום 31.12.95 לא נאמר דבר על רכישת המניות מידי הסוכנות; בפירוט של השקעות הממשלה במניות נרשם רק סכום ההשקעה ליום המאזן - 114 מיליון ש"ח - בהשוואה לסך של 23 מיליון ש"ח ליום 31.12.94. הגידול בסך של 91 מיליון ש"ח מבטא את התשלום הראשון בגין המניות שנרכשו; התשלום הנוסף של 53 מיליון ש"ח בוצע בשנת 1996. לנוכח היקפה הגדול של עסקת הרכישה האמורה (144 מיליון ש"ח), מן הראוי היה שפרטיה יובאו במאזן.

<sup>9</sup> בשנת 1995 שולם מסעיף "מפעלים שונים" בתקציב המדינה סך של כ-91 מיליון ש"ח בעד רכישת המניות (תשלום ראשון), ומסעיף "פיתוח מפעלי מים" שולם סך של כ-18 מיליון ש"ח בגין הפירעון המוקדם של החוב לסוכנות.

## חובות המדינה

### מלוות פנים

1. יתרת מלוות הפנים שגייסה המדינה למימון התקציב היתה 268,411 מיליון ש"ח, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.95, לעומת 240,568 מיליון ש"ח: ליום 31.12.94. היתרות כוללות הפרשי הצמדה; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן (מדד נובמבר 1995). בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב ב-11.6% בניכוי העלייה במדד היתה עלייה ריאלית בשיעור של 3.5% (לעומת עלייה ריאלית של 0.2% בשנת הכספים 1994).

2. מבקר המדינה קבעה בכמה דוחות שנתיים, כי אין לכלול בסעיף אחד גדול מאוד, בלי פירוט, את איגרות החוב (להלן - אגה"ח) המיועדות שמנפיק משרד האוצר לקופות גמל (בעיקר קופות גמל לקצבה; להלן - קרנות פנסיה) ולחברות ביטוח, יחד עם אגה"ח הסחירות שהוא מנפיק לציבור (לרבות קופות הגמל לסוגיהן -- בעיקר לקופות גמל שאינן זכאיות לרכוש איגרות חוב (להלן - אג"ח) מיועדות). ההבדל בין אג"ח מיועדות לאג"ח סחירות הוא מהותי, ולכן על החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) להציג בנפרד במאזן המדינה. זאת ועוד, שיעורי הריבית השונים שנושאות אגה"ח המיועדות משקפים את התנאים של השקעת הכספים שקבע משרד האוצר בהסכמים שונים בתקופות שונות. מן הראוי שנתונים על סכומי אגה"ח המיועדות שנושאות שיעורי ריבית שונים יפורטו פירוט מלא בדוח האוצר על מאזן המדינה.

בעקבות הביקורת הובאה בדוח האוצר ליום 31.12.94 טבלה מרכזת של מלוות הפנים ובה פירוט של המלוות לפי סוגי ההצמדה ולפי קבוצות של שיעורי ריבית. בהערת שוליים לטבלה הוצגו לראשונה יתרותיהן של אגה"ח המיועדות שמשרד האוצר הנפיק לקופות גמל (בעיקר לקרנות פנסיה) ולחברות ביטוח. עם זאת, בטבלה הוצגו יתרות החוב ביום 31.12.93, לצורך השוואה, רק לפי סוגי הצמדה וקבוצות של שיעורי הריבית, אך לא לפי הסוגים העיקריים של אגה"ח המיועדות. לא צוין בהערה מה הם הפריטים המייצגים מלוות מדינה ומה הם הפריטים המייצגים אג"ח לא ממשלתיות, "כספי בנק חופשיים" ופיקדונות במסגרת הסדרים מיוחדים.

בעקבות הביקורת בדוח שנתי 46, עשה אגף החשכ"ל במאזן המדינה ליום 31.12.95 שיפור חלקי נוסף בהצגת פירוט המלוות מגופים מוסדיים, בכך שהציג את היתרות המקבילות ליום המאזן הקודם, בפירוט לפי סוגי ההצמדה וקבוצות של שיעורי ריבית, וגם בפירוט לפי קופות גמל, חברות ביטוח ועוד. אולם אגה"ח המיועדות לקרנות פנסיה ולקופות גמל אחרות ואג"ח ח"ץ (חיים צמוד), המיועדות לחברות ביטוח, לא הוצגו בתור סעיפי משנה בפני עצמם, אלא בתור טורים בטבלה, ושיעורי הריבית בטבלה הוצגו רק בקבוצות של שיעורים (כגון: מ-5.0% עד 6.0% ומ-6.2% עד 7.5%). אגה"ח המיועדות לקופות גמל לא הוצגו בפירוט משנה לקרנות פנסיה ולקופות גמל אחרות.

3. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל להציג בסעיף משנה מיוחד כל אחד מסוגי המלוות, כגון אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולקופות גמל אחרות, אג"ח מיועדות לחברות ביטוח, הפקדות בגין אג"ח לא ממשלתיות (אף הן בפירוט לפי אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ואג"ח מיועדות לקופות גמל אחרות), הפקדות בגין תכניות חיסכון והפקדות בגין הסדרים מיוחדים - כל הסדר מיוחד בסעיף משנה נפרד. כל סעיף משנה צריך להיות מפורט לפי סוגי הצמדה ולפי שיעורי ריבית (לא קבוצות של שיעורי ריבית), ובכל אחת משורות הפירוט יש להציג את היתרה ליום המאזן ואת היתרה ביום המאזן הקודם.

4. מאחר שהנתונים בדוח האוצר אינם מוצגים במתכונת המקובלת של סעיפים וסעיפי משנה, ערך משרד מבקר המדינה את הטבלה דלהלן (וכן את טבלת הפירוט של אג"ח מיועדות בהמשך) לפי הנתונים שהובאו בדוח האוצר, בצירוף נתונים שהובאו בסקירה השנתית של מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל (להלן -- מינהל מלוות המדינה), ונתונים נוספים שמסר מינהל מלוות המדינה לפי בקשת משרד מבקר המדינה (במיליוני ש"ח):

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד	31.12.94 <sup>(1)</sup>	31.12.95	
(באחוזים) <sup>(2)</sup>			<b>מלוות המדינה</b>
10.2	89722	106552	מלוות סחירים
11.1	(4)57141	68433	מלוות שאינם סחירים <sup>(3)</sup>
(-)16.9	922	826	מלוות חובה
<b>10.4</b>	<b>147785</b>	<b>175811</b>	<b>ס"ה</b>
<b>4.4</b>	<b>47823</b>	<b>53779</b>	<b>מלוות המדינה מהמוסד לביטוח לאומי הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים</b>
(-)14.4	32394	29893	כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות <sup>(5)</sup>
(-)50.3	8684	4654	הפקדות בגין תכניות חיסכון
2.2	3882	4274	קרנות והפקדות שונות
<b>(-)19.9</b>	<b>44960</b>	<b>38821</b>	<b>ס"ה</b>
<b>3.5</b>	<b>240568</b>	<b>268411</b>	<b>ס"ה</b>

(1) המספרים בטור זה שונים מהמספרים שהוצגו בדוח האוצר ליום 31.12.94 ובדוח שנתי 46, בגלל מיון מחדש; בין השאר, ההפקדות במט"ח הועתקו לראשונה במאזן ליום 31.12.95 מסעיף מלוות פנים לסעיף מלוות חוץ.

(2) מנובמבר 1994 עד נובמבר 1995 עלה המדד ב-7.75%.

(3) מלוות מיועדים מקופות גמל (בעיקר קרנות פנסיה) ומחברות ביטוח.

(4) ראה הערה שנייה לטבלת הפירוט של אג"ח ח"ץ.

(5) אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולקופות במל אחרות; כולל גם "כספי בנק חופשיים" שהופקדו באוצר והפקדות במסגרת הסדרים מיוחדים (ראה להלן).

## מלוות המדינה

בסעיף זה כלולים מלוות משני סוגים עיקריים: מלוות סחירים ומלוות מיועדים שאינם סחירים. המלוות הסחירים מונפקים מאז שנת 1984 על ידי בנק ישראל במכרזים שתוצאותיהם קובעות את תשואתם של המלוות. לעומת זאת, המלוות המיועדים 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 וחברות הביטוח. מהטבלה דלעיל עולה כי חלה עלייה ריאלית ביתרותיהם של מלוות המדינה הסחירים ושל מלוות המדינה המיועדים כאחד.

### מלוות המדינה הסחירים

בשנה הנסקרת היה הגירעון המקומי גדול במידה ניכרת מהגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי (ראה בדוח זה, בפרק "תקציב המדינה לשנת 1995 וביצועו"). מסיבה זו, ככל הנראה, הגדיל משרד האוצר את היקף גיוס ההון באמצעות אג"ח סחירות לעומת ההיקף שגויס בשנת 1994. יתרת המלוות הסחירים גדלה בשנה הנסקרת ב-10.2% לעומת היתרה ביום 31.12.94.

רוב מלוות המדינה הסחירים צמודים למדד, ומיעוטם צמודים לדולר או אינם צמודים כלל. בשנה הנסקרת עלה משקלם של המלוות הלא-צמודים בעקבות גידול בהנפקתן של אג"ח מסוג "גילון" ומסוג "שחר".

### מלוות המדינה המיועדים

בטבלה שבעמוד הבא, התפלגות מלוות המדינה המיועדים, לפי סוגי המלוות ושיעורי הריבית שהם נושאים (במיליוני ש"ח):

הנתונים בטבלה משקפים הבדלים גדולים ביישום הרפורמה בשוק ההון בין קרנות הפנסיה לבין "קופות הביטוח" המנוהלות בידי חברות הביטוח, ובינן לבין קופות הגמל האחרות 1: (א) בקרנות הפנסיה הוותיקות, שלרובן גירעון אקטוארי גדול, לא יושמה הרפורמה כלל; משרד האוצר ממשיך להנפיק להן אג"ח מיועדות לנושאות ריבית נקובה של 5.5%, ואין הגבלה על השיעור מכלל נכסי הקרנות שמוותר להשקיע באג"ח אלו. לקרנות פנסיה חדשות, שאושרו החל ביום 1.1.95, מנפיק משרד האוצר אג"ח מסוג "ערד", הנושאות ריבית נקובה של 4.8%; ההשקעה באג"ח אלו מוגבלת ל-70% מהצבירה נטו בקרן פנסיה חדשה בכל חודש, בתוספת מלוא התמורה שקיבלה באותה חודש מתשלומי קרן וריבית על אג"ח מסוג "ערד". (ב) חלה עלייה נומינלית אך ירידה ריאלית בשיעור קטן ביתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 6.2%, המונפקות בגין פוליסות ח"ץ שנחתמו עד נובמבר 1976. זהו שיעור הריבית הגבוה ביותר שנושאת אג"ח צמודת מדד שהמדינה מנפיקה. יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 5.2% עלתה ריאלית בשיעור ניכר; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות ביטוח שנחתמו מדצמבר 1976 עד דצמבר 1990. יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 4% עלתה ריאלית בשיעור יותר גדול; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות לביטוח חיים פרטי (בלא קשר למעבידו של המבוטח) שנחתמו מאפריל 1988 עד דצמבר 1991 ופוליסות לביטוח מנהלים ועובדים שכירים שנחתמו בשנים 1990-1991. משרד האוצר מחויב, על פי הסכמי ח"ץ, להמשיך עוד שנים רבות להנפיק אג"ח ח"ץ בשלושת שיעורי הריבית האמורים. ההתחייבויות שנתנה הממשלה להבטחת תשואה לזמן ארוך באמצעות אג"ח ח"ץ מגבילות אפוא את יכולת הממשלה ליישם את הרפורמה בשוק ההון ולהוזיל את עלות החובות במצבת החובות שלה. חברות הביטוח אינן זכאיות לרכוש אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח שנחתמו לאחר 31.12.91. (ג) קופות גמל אחרות (בעיקר קופות

שיעור השינוי (באחוזים) בניכוי העלייה במדד	31.12.94	31.12.95	סוג המלווה ושיעור הריבית (באחוזים)
			<b>מלוות מקרנות פנסיה</b>
			6.5 "פיתוח"
(-)100.0	1	0	
15.8	35521	44306	5.5 "מירון"
-	0	92	4.8 "ערד"
<b>16.0</b>	<b>35522</b>	<b>44398</b>	<b>ס"ה</b>
			<b>מלוות מחברות ביטוח (אג"ח ח"ץ)</b>
			6.2 צמוד למדד
(-)1.5	4068	4316	
(-)11.3	45	43	6.0 צמוד למדד
7.5	12506	14482	5.2 צמוד למדד
16.8	2172	2734	4.0 צמוד למדד
(-)100	3	0	צמוד לדולר 5.8 ו-6.0
<b>6.5</b>	<b>18794</b>	<b>21575</b>	<b>ס"ה מתוקן למפרע ליום 31.12 *</b>
-	26	18	עודפי השקעה שהוחזרו*
<b>6.5</b>	<b>**18820</b>	<b>21593</b>	<b>ס"ה ליום 31.12 (לפני ההחזרה)</b>
			<b>מלוות מקופות גמל אחרות</b>
			"פיתוח"
(-)63.4	66	26	
(-)17.9	2730	2416	"כרמל"
(-)18.9	<b>2796</b>	<b>2442</b>	<b>ס"ה</b>
<b>11.2</b>	<b>**57138</b>	<b>68433</b>	<b>ס"ה</b>

\* הסכומים שכל חברות הביטוח מפקידות בבנק ישראל בכל שנה נרשמים יחדיו בקופה משותפת אחת, ורק בחודש יוני שלאחר אותה שנה מקצה מינהל מלוות המדינה, לפי הנחיות אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר, אג"ח ח"ץ על שם חברות הביטוח, לפי שיעורי הריבית השונים, ומחזיר לחברות הביטוח סכומים שנמצאו עודפים לפי השיעורים המרביים של ההשקעה באג"ח ח"ץ ביחס ל"עתודה להשקעה" בגין פוליסות ח"ץ מהסוגים השונים (ראה דוח שנתי 41, עמ' 34).

\*\* סך אג"ח ח"ץ ליום 31.12.94, ולכן גם סך המלוות המיועדים, קטן ב-3 מיליון ש"ח מהנתון בטבלה הקודמת, המבוססת בעיקר על דוח האוצר. לפי נתוני מינהל מלוות המדינה, יש לתקן את הנתונים שבדוח האוצר.

גמל לפיצויים ולתגמולים וקרנות השתלמות) אינן זכאיות, מאז 1986, לרכוש אג"ח מיועדות. לפיכך הולכת ויורדת בהתמדה יתרת אגה"ח המיועדות שהונפקו לקופות גמל אלה 2.

**אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה:** 1. בנספח להסכם עסקת החבילה מיום 24.5.91 בין הממשלה ובין ההסתדרות הכללית נקבע, כי בתקופת ההסכם (24.5.91-31.12.92) ימשיך האוצר להנפיק אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה 3 בריבית הנקובה (5.5%) שהיתה נהוגה מאז 1976, אך האוצר לא ישלם בגינן את עמלת ההפצה החד-פעמית בשיעור 1.25% ששילם בעת הנפקתה של כל אג"ח מיועדת לקרנות פנסיה החל בשנת 1990 עד אפריל<sup>4</sup> 1991; אשר לתוספת הריבית המיוחדת של 0.5% שהאוצר משלם לקרנות הפנסיה בגין אגה"ח המיועדות, האוצר 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. משרד האוצר הסכים להאריך את תוקף הנספח להסכם מפעם לפעם גם לאחר 1992.

2. בינואר 1994 החליטה הממשלה כי תוספת הריבית בשיעור של 0.5% בגין 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 אלה לתנאי אגה"ח המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה; סכומי העתודה האקטוארית יחולקו לקרנות שיהיו זכאיות לכך במסגרת תכנית הבראה לצמצום הגירעון האקטוארי שלהן ומניעת התפתחותו בעתיד, לפי קריטריונים שיקבע שר האוצר.

במאס 1995 הודיע אגף החשב"ל למשרד מבקר המדינה, כי סכומי תוספת הריבית בגין אגה"ח המיועדות שבידי כל אחת מקרנות הפנסיה אמנם נרשמים בחשבון מיוחד הנושא את שמה, אך אינם נזקפים לזכותה, והרישום האמור הוא לצרכים פנימיים של האוצר בלבד. אולם, במאזן ליום 31.12.94 נרשמו סכומי העתודה האקטוארית בסך 189 מיליון ש"ח, כיתרות של קרנות הפנסיה, בלא כל הערת הסתייגות. בדוח שנתי 46 (עמ' עט) נאמר כי לדעת משרד מבקר המדינה לא היה זה ראוי לבצע רישום באופן כזה בניגוד להחלטה האמורה של הממשלה, אלא צריך היה להציג את הסכומים בסכום כולל אחד, ולהוסיף במאזן ביאור בדבר מעמדם של הכספים על פי החלטת הממשלה. עוד נאמר כי 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.

במאזן ליום 31.12.95 נרשם סכום של 418.2 מיליון ש"ח כ"עתודה אקטוארית לקרנות פנסיה", אך לא הובא ביאור בדבר מעמדם של הכספים הללו והשימוש שאמור להיעשות בהם.

3. בסוף מאס 1995 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הבטחת החיסכון בקרנות פנסיה, ולפיה 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,

<sup>4</sup> האוצר שילם שיעור זה החל בשנת 1990; בגין אג"ח מיועדות שהונפקו עד אז שילם האוצר עמלה בשיעור 2%.

שייעשו לפי כללים שהשר יקבע בתקנות, תעמיד הממשלה "רשת ביטחון" כנגד סיכוני תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות, באופן שאם התשואה לפדיון של אג"ח ממשלתיות סחירות תפחת משיעור של 3% לשנה, תיתן הממשלה לקרנות השלמת תשואה כגודל ההפרש בינה לבין 3%, בכפוף לבדיקת נכסי הקרן בפועל ומצבה האקטוארי. הממשלה תעמיד "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 שנדרשת בהן תכנית הבראה, להשקעת כספי העמיתים הקיימים שלהן. בהחלטה נקבעו העקרונות שעליהן יתבססו תכניות הבראה; בין השאר נקבע, ששיעור העלייה בשכר הקובע לפנסיה שתשולם לעמיתים בקרנות, לא יעלה על 2% לשנה לגבי הזכויות הצבורות ו-1.75% לשנה לגבי הזכויות שייצברו בעתיד; על דמי גמולים ששולמו יותר מהנדרש לפי שיעור העלייה בשכר הקובע כאמור, תיתוסף זכאות לפנסיה לפי סולם הצבירה ושיטת החישוב לעמיתים חדשים. בכפוף לביצוע תכניות הבראה, שיתבססו על עקרונות שנמנו בהחלטה, תהיה הממשלה אחראית למילוי התחייבויות קרן פנסיה למבוטחיה, אם הקרן לא תעמוד בהן.

4. לצורך הפעלת התכנית להמיכה בקרנות פנסיה מאוונות 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 וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - הממונה על שוק ההון) הוראות להקמת קרנות פנסיה חדשות ולניהולן.

בתקנות מלווה "ערד" נקבע:

6. (א) ביום הוצאת איגרות החוב יימכרו איגרות החוב בשווי הנקוב; לאחר מכן תיוסף 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 לפצותן בשל שיעור התשואה על איגרות חוב סחירות, צמודות למדד, המוצאות לפי החוק.

5. לדעת משרד מבקר המדינה, הבטחת "רשת ביטחון" כנגד סיכוני תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות טעונה תקצוב מראש בהרשאה להתחייב, בתכנית מיוחדת בתקציב ששמה יבהיר במפורש את תכליתה; ומימוש "רשת הביטחון" טעון תקצוב מראש בהרשאה להוצאה, בתכנית מיוחדת כאמור. לפי ההסדר שנקבע בתקנות, "רשת הביטחון" תופעל באמצעות ניכיון מוגדל ממחיר אג"ח "ערד", וההוצאה על מימושה תובלע, ככל הנראה, בסעיף ההוצאה על ריבית, כך שהאוצר לא יזדקק לתקצוב את ההתחייבות בהרשאה להתחייב, וההוצאה על מימושה לא תתקצב ולא תירשם בתכנית מיוחדת בתקציב.

6. במאוס 1996 נחתם סיכום בין משרד האוצר לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - הסתדרות) בדבר יישום החלטת הממשלה ממאוס 1995 בעניין זכויות עמיתים ותיקים, כמשמעותם בהחלטה זו. בסיכום נקבעו ההגדרות האלה:

**"שכר מבוטח" לחודש פלוני - השכר שבגינו משולמים דמי גמולים לקרן עבור החודש הפלוני, בהתאם לתקנות הקרן או ההסכמים הישימים, בהתבסס על הצהרות שנתנו מנהלי הקרנות ביום 20.3.96 וביום 21.3.96 בדבר החלת תקנוני הקרנות על ההסכמים הישימים.**

**"שכר מבוטח מתוקנן" לחודש פלוני - השכר המבוטח לאותו חודש כשהוא כולל חלק יחסי של רכיבי שכר פנסיוניים בלתי קבועים המבוטחים בקרן הפנסיה, על פי הממוצע הריאלי של רכיבי השכר הפנסיוניים הבלתי קבועים ב-12 החודשים שקדמו לאותו חודש.**

על פי הסיכום, "לעמיתים בקרנות הפנסיה שעליהם חלה שיטת יחסי השכר" (שיטת הממוצעים) יקבע "שכר הבסיס" לפי הגבוה מבין שני אלה: השכר המבוטח המתוקנן לחודש מארס 96; השכר הקובע לפנסיה נכון עבור זכאות לפנסיה נכות/שאיירים מאפריל 96. כמו כן נקבע כי "שכר הבסיס" יקודם בתוספת שיעור ריאלי שנתי של 2% (ריבית דריבית שנתיית מצטברת) עד החודש שבגינו מחושבת הקצבה המלאה לראשונה לפי תקנון הקרן או ההסכמים הישימים (להלן - ה"תקרה").

עוד נקבע כי במועד קרות אירוע המזכה בקצבה תחושב הקצבה בהתאם ל"שכר קובע לפנסיה", כלהלן:

**לגבי עמיתים שעליהם חלה שיטת יחסי השכר:**

נקבע "שכר הבסיס", ו"השכר הקובע לפנסיה" לפנסיית נכות ושאיירים בחודש שבגינו מחושבת הקצבה המלאה לראשונה לפי תקנון הקרן או ההסכמים הישימים נמוך מה"תקרה" או שווה לה - תחושב הקצבה בהתאם ל"שכר הקובע לפנסיה" לפנסיית נכות, שאירים או זקנה, לפי העניין;

נקבע "שכר הבסיס", ונמצא כי "השכר הקובע לפנסיה" לפנסיית נכות ושאיירים או "השכר המבוטח המתוקנן" בחודש שבגינו מחושבת הקצבה המלאה לראשונה לפי תקנון הקרן או ההסכמים הישימים, לפי העניין, גבוה מה"תקרה" - ייקבעו שיעור ההתאמה ודרך ההתאמה של ה"שכר הקובע לפנסיה" בידי צוות משותף למשרד האוצר ולהסתדרות שיסיים את עבודתו בתוך 90 יום.

**לגבי עמיתים שחלה עליהם "שיטת השנים האחרונות":**

היה "השכר המבוטח המתוקנן" בחודש שבגינו מחושבת הקצבה לפי תקנון הקרן או ההסכמים הישימים נמוך מה"תקרה" או שווה לה - תחושב הקצבה על פי "השכר הקובע לפנסיה".

היה ה"שכר המבוטח המתוקנן" בחודש שבגינו מחושבת הקצבה לפי תקנון הקרן או ההסכמים הישימים גבוה מה"תקרה" - ייקבעו שיעור ההתאמה ודרך ההתאמה של ה"שכר הקובע לפנסיה" בידי הצוות שנזכר לעיל.

עוד נקבע כי לקצבה האמורה תיתוסף קצבה נוספת בגין התשלומים אשר שולמו מ"שכר מבוטח" גבוה מה"תקרה" בלא קיזוז בגין תשלומים מ"שכר מבוטח" בתקופות שבהן הוא היה נמוך מה"תקרה". תוספת קצבה זו תחושב לפי צבירת זכויות פנסיוניות מאוזנות אקטוארית מכוסות על ידי 100% אג"ח מיועדות נושאות תשואה ריאלית שנתיית בשיעור 5.57%. בכל מקרה, הקצבה שתשולם על פי הסיכום לא תעלה על הקצבה שהיתה משולמת על פי תקנון הקרן או ההסכמים הישימים כפי שהיו ערב הסיכום.

"לתקן את החלטת הממשלה מס. 5156 מיום 29.3.95 לגבי עמיתים בקרנות הפנסיה הותיקות כדלקמן:

א. הפנסיה לעמיתים בקרנות תשולם בכפוף לעליה בשכר הקובע לפנסיה או בשכר המבוטח לפנסיה כפי שייקבע לגבי סוגי המבוטחים השונים, בשיעור ריאלי שלא יעלה על 2% לשנה (ריבית דריבית שנתית מצטברת).

ב. על דמי הגמולים שישולמו מעבר לנדרש לפי שיעור העלייה כאמור, תיווסף זכאות לפנסיה לפי שיטת חישוב מאוזנת אקטוארית אישית על בסיס תשואת איגרות חוב מסוג 'מירון' הנושאות תשואה ריאלית שנתית אפקטיבית של 5.57%.

ג. שכר הבסיס לחישוב שיעור העלייה כאמור יהיה אחד מאלה:

(1) השכר המבוטח לחודש מרס 1996, כשהוא כולל חלק יחסי של רכיבי שכר פנסיוניים בלתי קבועים המבוטחים בקרן הפנסיה, על פי הממוצע הריאלי ב-12 החודשים שקדמו.

(2) השכר הקובע לפנסיה המחושב עבור זכאות לפנסית נכות או שאירים מחודש אפריל 1996.

8. במאי 1996 כתב הממונה על שוק ההון תזכיר לשר האוצר בדבר "בדיקת אפשרות המעבר מ'שיטת הממוצעים' ל'שיטת השנים האחרונות' ולהפך". בתזכיר נאמר: "כל אחת מהשיטות היא בעייתית, בראש ובראשונה מאחר שהזכויות המחושבות על פיהן אינן משקפות במידה מניחה את הדעת את היקף ההפרשות של העמיתים והתשואה עליהן, כלומר מעצם השיטות גלום בהן פוטנציאל של גירעון אקטוארי". עוד נאמר בתזכיר, כי בכל אחת מהן עמיתים שהפרישו סכומים דומים עשויים לקבל תחשיבי שכר קובע שונים במידה ניכרת זה מזה: בשיטת השנים האחרונות - עקב שינויים בהגדרת הדרגות ורכיבי השכר הכלולים בבסיס לפנסיה, ובשיטת הממוצעים - עקב התנודתיות הרבה בהתפתחות השכר הממוצע במשק.

בתזכיר נאמר גם כי במועד המעבר משיטה לשיטה הציגו מנהלי הקרנות תחשיבים שעל פיהם בטווח הארוך שתי השיטות אמורות לתת תוצאות דומות, אולם בגלל התנודתיות של התפתחות השכר הממוצע במשק ושל השכר במגזרים השונים, יש שנים שבהן שיטת הממוצעים עדיפה לעמיתים ויש שנים שבהן שיטת השנים האחרונות עדיפה. עוד נאמר בתזכיר, כי תופעה זו גורמת להתמרמרות בקרב עמיתים העומדים לפני פרישה שהתחשיב שלהם נחות בהשוואה לתחשיב האחר. כאשר ההפרש הוא גדול עולות דרישות לשינוי השיטה. על פי התזכיר דרישות אלו עלו בעבר ויש לצפות כי יעלו גם בעתיד, שכן העמיתים יבקשו תמיד לקבל את השיטה העדיפה מבחינתם.

מסקנות אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, כפי שבאו לידי ביטוי בתזכיר, היו בין היתר:

(א) הקרנות שבהן עשויה להתעורר סוגיית המעבר בין השיטות הן קרנות גירעונית שהממשלה כבר קיבלה עליה לכסות את גירעונן בסך של כ-25 מיליארד ש"ח, וזאת נוסף על סכסוד אגה"ח המיועדות בסך 65 מיליארד ש"ח.

(ב) כל מעבר בין השיטות כרוך בעלות לקרנות, ולכן עקרונית אין לאפשר מעבר כזה (הממונה על שוק ההון ציין עם זאת כי בשנת 1987 עברה קרן גירעונית לשיטת הממוצעים).

(ג) על פי הערכת האגף, העלות הצפויה (בהנחות המקובלות על אנשי המקצוע) היא כ-11 מיליארד ש"ח. אולם אם המעבר יהיה חד-פעמי, יתכן שהיא תהיה נמוכה יותר

משום שחלק ממנה יתקזז כאשר העדיפות תתהפך. עם זאת הממונה על שוק ההון לא שלל את האפשרות שהעלות תהיה דווקא גבוהה יותר.

(ד) על פי חישובי האגף, העלות הוודאית לגבי הפורשים בחמש השנים הבאות תהיה כ-2 מיליארד ש"ח, שיתפרסו על פני כ-15 שנים.

(ה) עמדת היועצת המשפטית של משרד האוצר היא שאין לאפשר לקרנות לשנות את תקנוניהן כך שייגרמו להן גירעונות אקטואריים נוספים. כל שינוי מסוג זה חייב להיות מתוקצב באופן שוטף בתקציב המדינה.

9. ביום 10.5.96 חתמו שר האוצר ויו"ר ההסתדרות על סיכום בכתב יד שבו נאמר:

"מבוטחים בקרנות הפנסיה שעליהם חלה שיטת יחסי השכר ('שיטת הממוצעים') שפרשו ושיפרשו לפנסיה במשך חמש השנים הקרובות (החל מיום 30.3.96) יהיו זכאים לקבל תוספת לפנסיה בשיעור של 60% מההפרש (אם יהיה הפרש) שבין הפנסיה שלהם זכאים לפי שיטת הממוצעים לבין הפנסיה שהיו זכאים לה אילו חושבה לפי שיטת השנים האחרונות (לפי המקובל ב'מבטחים')."

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

11. לדעת משרד מבקר המדינה, מלבד הצורך להסדיר הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה, דרוש להציג בדוח האוצר על מאזן המדינה את העלות הצפויה, לאורך שנים, של קיום החלטת הממשלה ממארכ 1995, וכן דרוש לפרט את העלות הנוספת הנובעת מקיום כל סיכום נוסף שנעשה בנושא זה. דרוש גם להציג בביאור את ההנחות העיקריות שעליהן מבוסס אומדן העלות.

לשם השוואה יצוין, כי מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ליום המאזן מוצגת בביאור לדוח האוצר על מאזן המדינה.

אג"ח מיועדות לחברות ביטוח: 1. על פי הסכמים בין משרד האוצר לחברות הביטוח (המכונים 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 משנת 1975 ואילך.

מבקר המדינה הסתייגו פעמים רבות ממתן התחייבויות חדשות להבטחת התשואה לחברות הביטוח 5.

על פי החלטת האוצר, לא יונפקו אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח חיים שהוצאו לאחר סוף דצמבר 1991, ועל חברות הביטוח להשקיע את כספי "העתודה להשקעה" בגין פוליסות אלו במלוות סחירים של המדינה ובניירות ערך לא ממשלתיים או בנכסים אחרים, לפי מכסות שנקבעו בתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעת ההון, הקרנות וההתחייבויות

של מבטח), התשמ"ז-1986. האוצר ימשיך להנפיק אג"ח ח"ץ, בשיעורי הריבית שהוכטחו בהסכמים, בגין כל הפוליסות שהוצאו עד לאותו מועד, למשך מלוא תקופתיהן.

2. 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 בתנאים של הבטחת התשואה מטעם הממשלה בשנים 1988-1991. הפוליסות החדשות הוצאו לשם הגדלת סכומי הביטוח והפרמיות עקב עליית השכר יותר מעליית המדד. בעניין זה נתגלעה מחלוקת בין משרד האוצר לבין התאחדות חברות לביטוח חיים בדבר הפרשנות לאחד מסעיפי הסכם הח"ץ המשולב משנת 1988, שנחתם בפברואר 1989 (ראה דוח שנתי 44, עמ' צ).

ביוני 1993 הודיעה התאחדות חברות לביטוח חיים למשרד האוצר כי היא שוקלת, יחד עם חברות הביטוח, להגיש לבית המשפט תביעה בעניין הפרשנות הנכונה של הסעיף האמור בהסכם ח"ץ. בדצמבר 1995 חתמו הממשלה, חברות הביטוח והתאחדות חברות לביטוח חיים על הסכם פשרה שבו נקבע כי כל חברה "תהיה רשאית, החל משנת 1992, להשקיע באג"ח ג' עד 85% מהגידול בכל שנה בקרן י"י".<sup>8</sup>

יתרת ההפקדות בבנק ישראל בגין קרן י' גדלה מ-74.5 מיליון ש"ח ביום 31.12.94 ל-95.7 מיליון ש"ח ביום 31.12.95 (גידול ריאלי של 19.2%).

בדוח שנתי 46 (עמ' פא) צוין, כי אילו עמד משרד האוצר על כך שההסכם משנת 1988 ינוסח בדריקנות, היתה נמנעת המחלוקת בפרשנות, וממילא גם הצורך בפשרה בנושא זה.

**אג"ח מיועדות לקופות גמל לתגמולים:** כמשך שנים רבות חייב משרד האוצר את קרנות הפנסיה, את קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ואת קרנות ההשתלמות להשקיע את חלק הארי מכספיהן במלוות המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה 9 וכן בסוגים אחרים של נכסים, שפורטו בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות מס הכנסה). במסגרת הרפורמה בשוק ההון הפחית האוצר בכמה שלבים את השיעור המזערי של חובת ההשקעה במלוות המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה, המוטלת על קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ועל קרנות ההשתלמות, ומאז הן אינן רשאיות לרכוש אג"ח מיועדות. החל באוקטובר 1990 השיעור המזערי הוא 50% מהיתרה המשוערכת של נכסיהן; בד בבד העלה האוצר בהדרגה את השיעור המרבי של ההשקעה המותרת במניות, באג"ח לא ממשלתיות סחירות ובנכסים אחרים מסוגים שנקבעו בתקנות מס הכנסה, ומאותו מועד שיעור זה הוא עד 50%. קופת גמל רשאית לרכוש מלוות מדינה סחירים, לפי שיקוליה, גם במסגרת מכסת ההשקעה החופשית שלה.

<sup>7</sup> אג"ח של מדינת ישראל הנושאת ריבית צמודה בשיעור של 4% לשנה, אשר מוצאת בעבור כספים הנובעים מקרן י'.

<sup>8</sup> קרן י' מייצגת את עתודות הביטוח הנובעות מעסקות ביטוח מנהלים צמוד מדד שנקשרו ונכנסו לתוקף בשנים 1990-1991, ושנעשו בשל גידול ריאלי בשכר המבוטחים, והן מבטיחות תנאים שווים לתנאי הפוליסות המקוריות.

## תקצוב הסובסידיות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח

1. ברוח שנתי 40 (עמ' צט<sup>10</sup>) קבעה מבקר המדינה:

"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 ...

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."

2. בתכנית "מענקים בתכניות חסכון וקופות גמל", בסעיף "תשלום ריבית ועמלות", נרשמים זה שנים, בלא הבחנה, מענק בשיעור של 0.5% לשנה שהאוצר משלם לקרנות פנסיה<sup>11</sup> לחיזוק מצבן האקטוארי, כתוספת לריבית המועדפת בשיעור של 5.5% הנקובה באג"ח המיועדות שבהן משקיעות הקרנות את רוב כספיהן; ותשלומים לבנקים בגין מענקים שהם משלמים לחוסכים בתכניות חיסכון ישנות.

מבקר המדינה הצביעו בכמה דוחות שנתיים, החל ברוח שנתי 36 (עמ' לא), על הצורך להפריד - הן בתקצוב והן ברישום ביצוע התקציב - בין ההוצאה על תוספת הריבית המיועדת לחיזוק מצבן האקטוארי של קרנות הפנסיה לבין ההוצאה על השתתפות האוצר תשלום ההוצאה על תשלומים מענקים לחוסכים בתכניות חיסכון ישנות שהבנקים מנהלים.

לפי נתוני אגף החשכ"ל, מתוך ההוצאה בתכנית הנדונה בשנת 1995, בסך כ-181.6 מיליון ש"ח, ההוצאה על המענק של 0.5% לשנה, שהועבר לעתודה האקטוארית לקרנות הפנסיה, היתה כ-181.2 מיליון ש"ח, ואילו ההוצאה על תשלומים לבנקים בקשר לתכניות חיסכון ישנות היתה כ-0.4 מיליון ש"ח בלבד.

**עוד ברוח שנתי 44 (עמ' מ) ציינה מבקר המדינה שההוצאה בגין מענקים בתכניות חיסכון היתה זניחה, וכמעט כל ההוצאה שנזקפה לתכנית התקציבית הנדונה היתה בגין תוספת הריבית לקרנות הפנסיה. מבקר המדינה העירה כי מן הראוי לשנות את שמה של התכנית הנדונה כך שתשקף את מהותה של ההוצאה - תוספת ריבית לקרנות פנסיה<sup>12</sup>; ולתקצב את ההוצאה על מענקים לתכניות חיסכון (מאחר שהוצאה זו קטנה וצפוי שתקטן) בתקנה שתיכלל בתכנית התקציב המיועדת לפירעון הפקדות הבנקים באוצר בגין תכניות חיסכון.**

3. רובו הגדול של סכום הסובסידיה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח אינו מתקצב כלל, אלא גלום בהפרש בין שיעורי הריבית שנושאות אג"ח המיועדות שהממשלה מנפיקה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח לבין שיעורי הריבית שנושאים מלוות המדינה הסחירים שהממשלה מנפיקה באמצעות בנק ישראל, לפי התנאים השוררים בשוק ההון החופשי.

<sup>10</sup> ראה גם עמ' 40 באותו דוח, וכן דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פד.

<sup>11</sup> לפי החלטת הממשלה מינואר 1994, המענק לא ישולם לקרנות הפנסיה אלא ייוקף לחשבון מיוחד אצל החשכ"ל, שבו תוחזק עתודה אקטוארית, אשר סכומיה יחולקו לקרנות פנסיה במסגרת תכניות הבראה. (ראה דוח שנתי 46, עמ' עט).

<sup>12</sup> לפי המצב כעת: תוספת ריבית - העברה לעתודה אקטוארית לקרנות פנסיה.

בתכנית "כספי אמיסיות ובנקים" בסעיף "תשלום ריבית ועמלות" נכללה בשנת 1990 תקנה ושמה "תוספת ריבית לקופות גמל", שאגף התקציבים במשרד האוצר תקצב כדי לבטא את הסובסידיה הגלומה באג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה. אולם אגף החשכ"ל לא רשם באותה שנה הוצאה למעשה בתקנה זו, מפאת הקושי להגדיר ולכמת את הסובסידיה. עקב קושי זה לא נכלל פריט הרשאה כזה בפירוט התקציב על פי הוראות התקציב לשנות הכספים משנת 1991 ואילך.

כתחליף חלקי לתקצוב הרשאה להוצאה על סובסידיה זו כלל האוצר אזכור של הסובסידיה ואומדן של היקפה בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנות הכספים 1992, 1993 ו-1994, וכן בתכנית התקציב הרב-שנתית שהגישה הממשלה לכנסת עם כל אחת מאותן הצעות תקציב.

בדברי ההסבר להצעות התקציב ובתכניות התקציב הרב-שנתיות לא הוצג אומדן נפרד של הסובסידיה לקרנות פנסיה ושל הסובסידיה לחברות ביטוח. בתכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 1995-1997 הושמט פריט זה. אף בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1995 לא הוזכרה כלל הסובסידיה הסמויה. בדוח שנתי 45 (עמ' כח) צוין, כי בזאת החזיר משרד האוצר את המצב לקדמותו ונסוג אף מההתקדמות החלקית שהיתה בשנים עברו בתיקון הליקוי שעליו הצביעה מבקר המדינה: המדינה המשיכה לסבסד את קרנות הפנסיה ואת חברות הביטוח בשיעורים ובסכומים גדולים, בלא תקצוב מיוחד ואף בלי לדווח על כך לכנסת (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פד--פה; ודוח שנתי 44, עמ' לט).

4. פריט הסובסידיה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח לא הוחזר גם לתכניות התקציב הרב-שנתיות לשנים 1996-1998 ו-1997-1999, אולם בדברי ההסבר להצעת התקציב לכל אחת מהשנים 1996 ו-1997 הוצג אומדן של הסובסידיה לקרנות הפנסיה באותה שנה. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997 נאמדה הסובסידיה הגלומה בריבית העודפת לקרנות הפנסיה בכ-1,380 מיליון ש"ח; אומדן זה כולל: (א) סך של 1,170 מיליון ש"ח, אומדן הסובסידיה שתהיה גלומה בתשלומי הריבית שיבוצעו בשנת 1997, לפי ההפרש בין שיעורי התשואה שנושאות אג"ח המיועדות שהונפקו לקרנות פנסיה בכל אחת מהשנים 1986-1996 לבין שיעורי התשואה הממוצעת המשוכללת על מלוות המדינה הסחירים (מסוג "גליל") שהונפקו בכל אחת מאותן שנים; (ב) תוספת הריבית של 0.5%, בסך של 210 מיליון ש"ח, המתקצבת בתכנית התקציבית "מענקים בתכניות הסכון וקופות גמל" (ראה לעיל).

5. מלבד הליקוי הבסיסי - אי-תקצוב הסובסידיה הגלומה באג"ח המיועדות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח - גם דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997, כמו בשנים קודמות, לוקים בחסר, ויש בהם גם שגיאות רבות, וביניהן אלו:

(א) בשום שנה לא הוצג בדברי ההסבר אומדן נפרד של הסובסידיה הגלומה באג"ח ח"ץ. מתברר שהאומדן לשנת 1997 של הסובסידיה הגלומה באג"ח מיועדות, בסך 1,170 מיליון ש"ח, כולל הן את הסובסידיה הגלומה באג"ח מיועדות לקרנות פנסיה, והן את זו הגלומה באג"ח ח"ץ. אולם בדברי ההסבר לאומדן זה הוזכרו רק קרנות הפנסיה ולא חברות הביטוח.

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1997, שאי-אזכור הסובסידיה הגלומה באג"ח ח"ץ "נובע כנראה מהשמטה שקרתה בתהליכי ההגהה הרבים".

(ב) אומדן הסובסידיה הגלומה באג"ח ח"ץ, שאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון מסר לאגף התקציבים, לצורך הכנת דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997, מבוסס על חישוב ההפרש בין התשואה שנושאות אג"ח ח"ץ שהונפקו בכל אחת מהשנים 1986-1996 לבין זו שנושאות מלוות המדינה הסחירים מסוג "גליל" שהונפקו בכל

אחת מאותן שנים. לדעת משרד מבקר המדינה, אומדן זה מוטא לכאורה כלפי מטה, מכמה סיבות. בין השאר, האומדן מבוסס על הנחה פשטנית, שלפיה הריבית הממוצעת המשוקללת שנושאות אג"ח ח"ץ שהונפקו בכל אחת מהשנים 1986-1996 היא 5.2%. לדעת משרד מבקר המדינה, השיעור הממוצע המשוקלל של אג"ח שהונפקו בשנת 1986 הרבה יותר גבוה מ-5.2%; השיעור הממוצע המשוקלל של הריבית שנושאות אג"ח ח"ץ שהונפקו בכל אחת מעשר השנים שלאחריה ירד בהדרגה, והוא הגיע בשנת 1996 לכ-5.2%. אילו נעשה החישוב לפי שיעורי הריבית שנושאות למעשה אג"ח ח"ץ שהונפקו באותן שנים, היה מתקבל אומדן יותר גבוה בסכום ניכר.

(ג) בדברי ההסבר להצעות התקציב לכל אחת מהשנים 1996 ו-1997 לא הוזכרה כלל החלטת הממשלה ממארכ 1995, שעל פיה החלה הממשלה בשנת 1995 להנפיק אג"ח מיועדות מסוג חדש ("ערד"), הנושאות ריבית בשיעור שנתי אפקטיבי של כ-5.05%, לקרנות פנסיה חדשות שאושרו החל בינואר 1995; ולא הוצג בדברי ההסבר אומדן של הסובסידיה הגלומה באג"ח "ערד" בנפרד מהסובסידיה הגלומה באג"ח "מירון" שהממשלה הנפיקה, וממשיכה להנפיק, לקרנות פנסיה ותיקות (וכן באג"ח מיועדות דומות בשמות אחרים).

6. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד קיימות אג"ח מיועדות הנושאות ריבית מועדפת, ובייחוד כל עוד משרד האוצר ממשיך להנפיקן, שומה עליו להסדיר תקצוב נאות של הסובסידיות הגלומות בהן - הן בהרשאה להתחייב והן בהרשאה להוצאה - וכן לדאוג להצגת דברי הסבר נכונים ומפורטים לכל אחת מהסובסידיות הללו. יש הבחנה משמעותית בין הסובסידיה שתהיה גלומה, לאורך שנים, באג"ח המיועדות שיונפקו בשנה פלונית (שאותה יש לתקצב בהרשאה להתחייב בשנה פלונית), לבין הסובסידיה שתמומש בתשלומי ריבית בשנה פלונית בגין אג"ח המיועדות שהונפקו בעבר ואג"ח המיועדות שיונפקו בשנה פלונית (שאותה יש לתקצב בהרשאה להוצאה בשנה פלונית). נוסף על כך, אם תינתן התחייבות להמשיך להנפיק אג"ח מיועדות גם בשנים הבאות, דרוש לתקצב בהרשאה להתחייב באותה שנה את מלוא הסובסידיה שתהיה גלומה באותן אג"ח שיונפקו, במשך כל השנים שעליהן תחול ההתחייבות.

מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, שתכנית התקציב הגדולה "מלוות באמצעות מינהל מילוות המדינה" שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות" תפולג לכמה תכניות - תכנית אחת לתשלום ריבית על מלוות המדינה הסחירים, ותכניות נפרדות שבהן יתוקצבו תשלומי הריבית על כל אחד ואחד מסוגי אג"ח המיועדות. לכל תכנית של תשלום ריבית על אג"ח מיועדות תהיה תכנית מקבילה של סבסוד הריבית.

7. עם זאת, מבקר המדינה הביעה דעתה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' פה) כדלהלן:

**“הפתרון היחיד שעולה בקנה אחד עם עקרונות הרפורמה בשוק ההון ועם כללי תקצוב נאותים הוא לחדול מהנפקת אג”ח מיוחדות<sup>14</sup>. כל עוד תראה הממשלה לנכון להעניק סובסידיה למוסדות בתחום הביטוח הסוציאלי, יש לתיתה בצורת מענק ישיר, ויש לקבל לשם כך הרשאה תקציבית מפורשת.”**

## **הפקדות של מוסדות כספיים**

### **כספי תמורה של אג”ח לא ממשלתיות**

1. יתרת ההפקדות של מוסדות כספיים באוצר ביום 31.12.95 הסתכמה ב-29,893 מיליון ש”ח, לעומת 32,394 מיליון ש”ח ביום 31.12.94 (ירידה ריאלית של 14.4%). (א) יתרה זו מייצגת ברובה כספי תמורה של אג”ח לא ממשלתיות, שהופקדו באוצר עד תחילת שנת הכספים 1987. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה<sup>15</sup> 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 גמל<sup>16</sup>. 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 היה 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 שהאוצר ייעד במפורש לשם הפקדה באוצר. במחצית הראשונה של שנות השמונים - בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה -- הפסיק האוצר בהדרגה להזדקק לשיטת גיוס זו<sup>17</sup>. היתרה המשוערכת של פיקדונות של “כספי הבנק חופשיים” ביום המאזן היתה כ-1,618 מיליון ש”ח, לעומת 1,782 מיליון ש”ח ביום 31.12.94.

**לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש להציג בסעיפי משנה נפרדים את אגה”ח המיועדות לקרנות פנסיה, את אגה”ח המיועדות לקופות גמל אחרות ואת ההפקדות של “כספי בנק חופשיים”.**

2. בשנת הכספים 1995 רשם החשכ”ל בסעיף “הפקדות של מוסדות כספיים” הפקדות חדשות בסכום כולל של 501 מיליון ש”ח במסגרת הסדר מיוחד שהוא עשה בשנת 1989 עם אחד הבנקים הגדולים, להשקעת הכספים המצטברים בקופות גמל מבטיחות תשואה (להלן - קופות מת”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 שבחרו<sup>18</sup>. בספטמבר 1989 אישר החשכ”ל לאותו בנק להפקיד באוצר כספים

<sup>14</sup> פרט לאג”ח ח”ץ שהאוצר מחויב, על פי הסכמי ח”ץ עם חברות הביטוח, להנפיק להן בגין פוליסות ביטוח חיים משולב בחיסכון שנחתמו עד סוף שנת 1991 (ראה עמ’ 71).

<sup>15</sup> ראה דוח שנתי 28, עמ’ 110-108; דוח שנתי 35, עמ’ פח; ודוח שנתי 37, עמ’ 71.

<sup>16</sup> פירעון הפיקדונות הקיימים - יחד עם תשלום העמלות בגינם - צפוי שיסתיים בשנת 2007. בדבר החיסכון לאוצר הנובע מהחלטת החשכ”ל, ראה דוח שנתי 42, חלק ג’, עמ’ מט-נ.

<sup>17</sup> על פי המלצת משרד מבקר המדינה, משרד האוצר פרע פירעון מוקדם בשנת 1987 ובשנת 1988 רבים מהפיקדונות (וכן רבות מההתחייבויות לביטוח “כספי בנק חופשיים” במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה) שנשארו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראה דוח שנתי 38, עמ’ עט, עמ’ צ ועמ’ 7-5).

<sup>18</sup> ממצאי ביקורת בעניין הסדר זה והסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופות מת”ש, ראה בדוח שנתי

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 שנתית צמודה, מקצתם בשיעור של 5.95% ומקצתם בשיעור של 4.95%. המרווח שמקבל הבנק בעד ההפקדה הוא 0.45% לשנה צמוד למדד.

מפירוט החשבונות בספרי האוצר עולה, כי היתרה המשווערת של ההפקדות באוצר במסגרת הסדר זה הגיעה ביום 31.12.95 ל-2,116 מיליון ש"ח, לעומת 2,615 מיליון ש"ח ביום 31.12.94 (ירידה ריאלית של 25%). 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.

**לדעת משרד מבקר המדינה, 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 מת"ש), ולהציג בו את יתרת ההפקדות הללו<sup>19</sup>, ולא להבליען בסעיף המייצג פיקדונות מסוג אחר, שהופקדו על פי ההסדרים הישנים שהיו נהוגים עד 1987.**

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

בעקבות הביקורת מינה משרד האוצר בשנת 1992 רואה חשבון חיצוני שיעשה מטעם המשרד ביקורת בקופות המת"ש של הבנק. בדצמבר אותה שנה הגיש רואה החשבון לאוצר דוח ראשוני, ובעקבות אותו דוח הודיע החשכ"ל 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 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.

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"ח, עד להחזרת הכספים שהבנק חייב לאוצר בגין החריגות שהתגלו בבדיקת רואה החשבון.

במאס 1996 הודיע החשכ"ל לבנק כי בביקורת שעשה אצלו רואה החשבון נמצאו שוב אותם ליקויים שנמצאו בביקורת שנזכרה לעיל. החשכ"ל כתב לבנק כי "מאחר שפעולותיכם שטרם תוקנו ... גרמו וגורמות לאוצר המדינה הפסדים כספיים, מעבר לעלות הנובעת מהבטחת התשואה כשלעצמה", הוא דורש מהבנק להחזיר לאוצר המדינה, בתוספת ריבית פיגורים, את מלוא הסכומים שחרגו מהמגיע לו על פי ההסדרים בינו לבין האוצר, וכן לפעול בכל מסלולי הקופה על פי הוראות האוצר. החשכ"ל הודיע לבנק כי לאחר שיפעל על פי דרישותיו ניתן יהיה להמשיך את ההסדר שהיה נהוג בעבר.

<sup>19</sup> את ההפקדות של כספים שהצטברו בקופת מת"ש שמנהל בנק מסחרי אחר, רשם החשכ"ל בסעיף "קרנות והפקדות שונות" (ראה להלן).

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במארכ 1995, ושוב בפברואר 1997, כי הנושא עדיין נמצא בבדיקה של רואה החשבון, ועד לסיומה מעכב כל צד את התשלומים המגיעים לצד האחר.

3. בשנת הכספים 1995 נרשמו בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים" הפקדות חדשות של תשעה בנקים למשכנתאות בסכום כולל של 22 מיליון ש"ח. מדובר בפיקדונות שפתח החשכ"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 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 31.12.95 היתה 259 מיליון ש"ח.

**לדעת משרד מבקר המדינה, היות שמדובר בפיקדונות השונים מהותית מהרוב הגדול של הפיקדונות בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים", אין מקום לרשום אותן 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 מהותן.**

## תכניות חיסכון

סעיף זה מייצג את יתרת הפקדות הבנקים באוצר על פי הכללים שקבעו משרד האוצר ובנק ישראל בעניין תכניות חיסכון שהופעלו בעיקר במחצית הראשונה של שנות השמונים (בדבר ביקורת על ניהול ענייני תכניות חיסכון מסוגים אלה, ראה דוח שנתי 36, עמ' 97, ודוח שנתי 39, עמ' 20). 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 31.12.95, בסך 4,654 מיליון ש"ח, היתה נמוכה ריאלית בכ-50% מזו שבמאזן ליום 31.12.94.

החל בשנת 1990 נפתחו תכניות חיסכון חדשות שלא חלה עליהן חובת הפקדה באוצר.

**הפיקוח על תנאי החיסכון בתכניות חיסכון בנקאיות:** 1. תכניות החיסכון הן מסלול חיסכון לטווח בינוני בעיקר. על פי חוק עידוד החסכון (הנחות ממס הכנסה וערבות למלוות), התשט"ז-1956, שר האוצר (להלן - השר) רשאי לקבוע בחקיקת משנה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הנחה או פטור ממס על ההכנסה מריבית או על הכנסה אחרת מתכניות חיסכון. בתקנות ובצווים שהתקין השר במהלך השנים, באישור הוועדה, נקבע פטור ממס על ההכנסות של חוסכים בתכניות חיסכון שפורטו בתקנות; הפטור חל על הכנסות מריבית ומהפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע, על מענקים ועל הכנסות אחרות. בתקנות נקבעו גם תקופת החיסכון המזערית המזכה בפטור ממס והתנאים הכלליים שיחולו על תכניות חיסכון אלו, חוץ משיעורי הריבית בתכניות.

הרוב הגדול של תכניות החיסכון מנוהלות בידי בנקים מסחריים ובנקים למשכנתאות; תכניות אחרות מנוהלות בידי מוסדות כספיים אחרים (להלן מדובר בבנקים, לרבות בנקים למשכנתאות). שני הסוגים העיקריים של תכניות חיסכון הם תכנית צמודה למדד ותכנית צמודה לשער היציג של מטבע חוץ, בדרך כלל הדולר או סל המטבעות.

2. על פי תנאי תכניות החיסכון כפי שנקבעו בתקנות, הכספים המצטברים בהן יושקעו על פי הוראות הממונה על שוק ההון בהתייעצות עם בנק ישראל. על פי הוראות הממונה על שוק ההון,

במשך שנים רבות היו הבנקים חייבים להפקיד את מרבית כספי הצבירה של תכניות החיסכון באוצר (ולפני כן, באג"ח מיועדות<sup>20</sup>); ההפקדות באוצר נשאו בדרך כלל ריבית קבועה וגבוהה יחסית. כך הובטח לבנקים מרווח בשיעור ניכר בין הריבית על הפקדותיהם באוצר לבין הריבית ששילמו לחוסכים בתכניות החיסכון. מבקרי המדינה הצביעו על כך שבהסדרי ההפקדה שנעשו בין משרד האוצר לבנקים בשנות השבעים והשמונים היו פרצות חמורות, שאפשרו לבנקים להגדיל את המרווח שלהם במידה ניכרת, בלא כל הצדקה, על חשבון האוצר או החוסכים או על חשבון שניהם<sup>21</sup>.

החל בשנת 1985 צמצם הממונה על שוק ההון בהדרגה את שיעורי כספי הצבירה בתכניות החיסכון שחובה להפקידם באוצר, ואיפשר לבנקים חופש גדול יותר בקביעת התנאים לחוסכים. במקום החובה להפקיד כספים באוצר הוטלה על הבנקים חובה להשקיע את רוב כספי תכניות החיסכון באג"ח ממשלתיות סחירות. ממאי 1987 ואילך הקטין הממונה על שוק ההון בהדרגה אף את שיעור חובת ההשקעה באג"ח ממשלתיות סחירות. מינואר 1993 הבנקים רשאים להשקיע את כספי הצבירה במרבית תכניות החיסכון לפי שיקוליהם, בלי הגבלה.

3. על פי נתוני מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - מחלקת הפיקוח) יתרת החיסכון בתכניות החיסכון הסתכמה בסוף שנת 1996 ב-80.7 מיליארד ש"ח (במחירי נובמבר 1996), לעומת כ-63.7 מיליארד ש"ח בסוף שנת 1995 (במחירי נובמבר 1995).

4. בדוח שנתי 45 (עמ' צד) הובאה ביקורת בדבר הפיקוח על תנאי החיסכון בתכניות חיסכון בנקאיות. בדוח נדונו ליקויים בפיקוח על גילוי נאות לחוסכים, בייחוד בקשר לתכניות מסוג "המשך", וכן בפיקוח על התנאים שנקבעו בטופסי ההצטרפות לתכניות חיסכון. בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1996 לסירוגין עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים. ביקורת המעקב נעשתה (כמו הביקורת שהובאה בדוח שנתי 45) במחלקת הפיקוח ובאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - האגף).

**הדיווח לחוסכים:** 1. על פי סעיף 12 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992 (להלן - הכללים), שקבע נגיד בנק ישראל באישור השר, הבנקים חייבים לדווח לחוסכים עם סיומה של תכנית חיסכון את הפרטים האלה: (א) סכום הפיקדון; (ב) סכום הריבית; (ג) שיעור הריבית; (ד) סכום הפרשי ההצמדה; (ה) המדדים או השערים שלפיהם חושבו הפרשי ההצמדה; (ו) תקופת הפיקדון.

אשר להודעות השנתיות שהבנקים שולחים לחוסכים, לפי הכללים האמורים אין כל חובה לדווח בהן על שיעור הריבית, ואם היא קבועה או משתנה. בעניין חובת הדיווח התקופתי נקבע בסעיף 30(ג) בכללים:

"לגבי פקדונות לזמנים קצובים, די בהודעה על גמר תקופת הפיקדון, או דף חשבון, אחת לשנה לפחות."

2. הבנקים נוהגים לשלוח לחוסכים מדי שנה בשנה דוח על מצב חשבונותיהם בתכניות החיסכון השונות. בדוח השנתי מפורטים ההפקדות, המדד הקובע להפקדה הראשונה והסכום המשוער לתאריך הפקת הדוח, בהנחה שהחיסכון יימשך עד תום התקופה. משרד מבקר המדינה בדק בשנת 1994 את הדוחות ששלחו שלושה בנקים לחוסכים בתכניות חיסכון. בדוחות שנבדקו לא צוין שיעור הריבית שהפיקדון נושא.

<sup>20</sup> לפי נוהג שהיה קיים בשנות השבעים, השקיעו הבנקים את כספי הצבירה של תכניות החיסכון במידה רבה באג"ח לא ממשלתיות מיועדות שהנפיקו מוסדות כספיים הקשורים לאותם בנקים (ראה דוח שנתי 25, עמ' 58).

<sup>21</sup> ראה דוח שנתי 25, עמ' 54; דוח שנתי 36, עמ' 17; דוח שנתי 39, עמ' 20; דוח שנתי 41, עמ' קלו; וכן בפרק "הרפורמה בשוק ההון", בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פה-פו.

בדוח שנתי 45 צוין, שמחלקת הפיקוח הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1995, כי גם מבדיקה מדגמית שהיא עשתה התברר שלא כל הבנקים כוללים בהודעות השנתיות את כל הפרטים הנדרשים, וכי הבנק יפעל כדי שדיווחי הבנקים יתוקנו.

3. בנובמבר 1996, הודיעה מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה, כי הרחיבה את הבדיקות של כמה טפסים הנוגעים לתכניות החיסכון, ובהם: ההודעה השנתית ללקוחות; ההודעה המקדימה שנשלחת כחודש לפני תום תקופת החיסכון; ההודעה לחוסך על תום תקופת החיסכון; וטופס בקשה לשבירת תכנית חיסכון. בבדיקות שעשתה מחלקת הפיקוח נתגלו ליקויים בטפסים של כמה בנקים, שלא תאמו את הנדרש בכללים. בנק ישראל דרש מן הבנקים לתקן את הליקויים שנמצאו, והבנקים שעדיין לא תיקנו התחייבו לעשות זאת עד סוף הרבעון הראשון של שנת 1997.

#### 4. בדוח שנתי 45 (עמ' צו) נאמר:

"לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לחייב את הבנקים להציג גם בדוחותיהם השנתיים לחוסכים בתכניות החיסכון את שיעור הריבית שנושאת כל אחת מתכניות החיסכון שבהן הוא חוסך, ואם החוסך הפקיד בתכנית חיסכון אחת סכומים אחדים, הנושאים שיעורי ריבית שונים - לציין את שיעור הריבית שנושא כל אחד ואחד מהם. נוסף על כך, מן הראוי לחייב את הבנקים להבהיר אם כל שיעור ריבית הוא קבוע או נייד, ואם נייד - לפי מה הוא משתנה, ומה היו השיעורים שחלו על הפיקדון במהלך שנת הדוח. פירוט כזה עשוי לאפשר לחוסך לכלכל את צעדיו בתבונה: להחליט באיזו תכנית רצוי להפקיד עוד כספים ובאיזו לא, ומאיזו תכנית רצוי למשוך את יתרת החיסכון ב'תחנת היציאה'<sup>22</sup> הקרובה. הפירוט עשוי להקל על החוסך גם להשוות, במידה שדוחות של בנקים שונים זמינים לו, בין תנאי החיסכון בבנקים שונים."

בתגובה על ממצאי המעקב ציינה מחלקת הפיקוח בנובמבר 1996, כי הפירוט שהוצע בדוח שנתי 45 נמצא "בתהליך של הטמעה בכללי גילוי נאות", שהוא תהליך ממושך המחייב בדיקה ואישור של גופים שונים.

על אף הזמן הרב שעבר מאז הביקורת הקודמת, עד מועד סיכום ביקורת המעקב בפברואר 1997 לא תוקנו הכללים כאמור.

תכניות המשך: 1. הבנקים נוהגים להציע לחוסכים, לקראת תום תקופת החיסכון המרבית בתכנית חיסכון רגילה, להפקיד את יתרת החיסכון בתום התכנית ב"תכנית המשך". העברת הכספים לתכנית המשך המוצעת היא "ברירת המחל"ל": הבנקים נוהגים להודיע מראש לכל חוסך כי כספי החיסכון שלו יועברו לתכנית המשך, אלא אם כן יבקש שלא לעשות כן.

יתרת החיסכון בתכניות המשך היתה בתום שנת 1996 כ-11.1 מיליארד ש"ח במחירי נובמבר 1996 (כ-13.8% מיתרת החיסכון בתכניות החיסכון בסוף אותה שנה), לעומת כ-9.9 מיליארד ש"ח בסוף 1995 במחירי נובמבר 1995 (כ-15.5% מיתרת החיסכון בתכניות החיסכון בסוף אותה שנה).

<sup>22</sup>בתום תקופת חיסכון מזערית (כגון שנתיים), שבה החוסך אינו רשאי למשוך כספים מהתכנית אלא תמורת "קנס שבירה" בשיעור גבוה, יש לחוסך אפשרות למשוך את כספו מהתכנית במועדים מסוימים (המכונים "תחנות יציאה") בתום פרקי הזמן שנקבעו בתכנית. בעבר היה פרק הזמן שבין "תחנות היציאה" תשעה חודשים; החל בספטמבר 1993 קוצר פרק הזמן המזערי שבין "תחנות היציאה" לשישה חודשים בכל תכניות החיסכון.

2. הריבית על תכניות ההמשך נמוכה בהרבה מהריבית על תכניות החיסכון הרגילות. עם זאת צוין בדוח שנתי 45, כי לחיסכון בתכנית המשך היו יתרונות שיכלו להיות ניכרים בנסיבות מסוימות: (א) בתכניות ההמשך, פרק הזמן המזערי לפני "תחנת היציאה" הראשונה - כלומר המועד הראשון שבו אפשר למשוך את החיסכון בלי "קנס שבירה" - קצר מאשר בתכניות רגילות (לדוגמה, שנה אחת לעומת שנתיים). (ב) ההצטרפות לתכניות ההמשך אינה כרוכה באבדן מדד של חודש אחד במעבר מתכנית לתכנית<sup>23</sup>.

ביולי 1995 תיקן השר את תקנות מלווה המדינה הקובעות את תנאיהן של מלוות המדינה מהסוגים "כפיר", "גליל" ו"שגיא", וקבע ש"המדד היסודי" לחישוב הפרשי ההצמדה שיישאו אגה"ח מהסוגים הללו יהיה המדד האחרון שפורסם (להלן - המדד האחרון הידוע) לפני היום שבו הוצאה סדרה של אג"ח, ולא המדד שיפורסם בגין החודש שבו הוצאה הסדרה, כפי שהיה קודם לכן. בעקבות זאת תיקן השר בספטמבר 1995 את תקנות עידוד החיסכון הקובעות את תנאיהן הכלליים של תכניות חיסכון צמודות מדד מסוגים שונים, בעיקר תכניות מסוג "תשורה", וקבע שהמדד היסודי לחישוב הפרשי ההצמדה שיישאו התכניות יהיה גם הוא המדד האחרון הידוע ביום שהופקדה ההפקדה ולא המדד שיפורסם בגין החודש שבו הופקדה, כפי שהיה קודם לכן. תחולתם של התיקונים לתקנות היתה מיום פרסומם ברשומות, ביום 1.12.95. בדרך זו הושגו תנאי ההצמדה של תכניות חיסכון רגילות לתנאיהן של תכניות המשך, ונותר אפוא רק יתרון אחד לחיסכון בתכניות המשך לעומת חיסכון בתכניות רגילות (היתרון של "תחנת יציאה" בתום השנה הראשונה בתכנית המשך, לעומת שנתיים בתכניות רגילות).

3. משרד מבקר המדינה בדק בשנת 1994 הודעות ששלחו בנקים אחדים לחוסכים לקראת תום תקופת החיסכון של תכניות חיסכון רגילות. בהודעות צוין שתכניות ההמשך נזילות יותר, אך לא הוצגו שיעורי הריבית שיישאו תכניות ההמשך, ולא צוין ששיעורים אלה נמוכים במידה ניכרת משיעורי הריבית שנושאות תכניות חיסכון אחרות<sup>24</sup>.

בהוראה לבנקים שהוציא האגף באוגוסט 1994, נאמר כי במכתב הנשלח לחוסכים בתכנית חיסכון רגילה לפני תום תקופת החיסכון, הבנקים נדרשים לציין, נוסף על תנאי המסגרת של תכנית ההמשך, גם את שיעור הריבית הנהוג בתכנית ההמשך ביום שליחת המכתב.

4. בדוח שנתי 45 (עמ' צח) נאמר:

**"מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, לחייב את הבנקים להודיע לחוסך בהבלטה, במכתב ההודעה על סיומה הקרב של תכנית חיסכון, כי יש לבנק תכניות חיסכון אחרות הנושאות ריבית גבוהה יותר, אם כי הן פחות נזילות וכרוכות בהפסד מדד<sup>25</sup>, וכן יש לו אפיקי חיסכון אחרים; וכי ניתן לקבל בבנק מידע מפורט על החלופות השונות."**

<sup>23</sup> בעבר היה החוסך מפסיד מדד חודשי אחד אף במעבר לתכנית המשך, משום שהכספים בתכנית הקודמת נפרדו לפי המדד שהיה ידוע בעת הפדיון, ואילו ההפקדה בתכנית ההמשך הוצמדה למדד שיפורסם בגין החודש שבו הועבר הכסף לתכנית ההמשך. בתקנות שהתקין השר בדבר תכניות ההמשך משנת 1993 ואילך נקבע כי הפקדה בתכנית המשך תוצמד למדד האחרון שפורסם לפני היום שבו הסתיימה תקופת החיסכון בתכנית המקורית; כתוצאה מכך ההצמדה נמשכת ברציפות.

<sup>24</sup> עניין זה נדון עוד בדצמבר 1989, במכתב של השר ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת, וכן בשאלתא של שני חברי כנסת לשר בדצמבר 1993 ובתשובתו לשאלתא (ראה דוח שנתי 45, עמ' צז).

<sup>25</sup> מספטמבר 1995, כאמור, הפקדת כספי הפדיון של תכנית חיסכון בתכנית רגילה אינה כרוכה בהפסד מדד.

5. בנובמבר 1996 הורה המפקח על הבנקים (להלן - המפקח) לתאגידים הבנקאיים להודיע לחוסכים, לקראת סיום תקופת תכנית החיסכון, "כי יש באפשרות הלקוח להפקיד כספו בתכניות חיסכון חליפיות הנושאות ריבית גבוהה יותר (אם אכן ישנן כאלה). אם התכניות החליפיות פחות נזילות מתכניות ההמשך, יש להבהיר גם זאת ללקוח".

6. בתגובה על ממצאי המעקב, הודיע בנק ישראל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1996, כי חמשת הבנקים הגדולים מוסרים בהודעה המקדימה על תום תקופת החיסכון מהו שיעור הריבית בתכניות ההמשך במועד משלוח ההודעה המקדימה, אגב ציון העובדה ששיעור הריבית שתישא תכנית ההמשך ייקבע לפי השיעור שיהיה בתוקף במועד ההעברה לתכנית ההמשך, וייתכן שיהיה שונה מן השיעור שהיה בתוקף במועד הרפסת ההודעה המקדימה.

7. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לחייב את הבנקים למסור הודעה מקדימה שתכלול את המידע הרלוונטי לחוסך (כפי שהוצע, כאמור, בדוח שנתי 45 ), ולציין בה את שיעור הריבית על תכנית ההמשך שהיה בתוקף במועד הרפסת ההודעה, אגב ציון העובדה שהשיעור הקובע יהיה זה שיהיה במועד העברת הכסף לתכנית ההמשך. מכיוון שחשוב להפנות את תשומת לב החוסכים להפרשים הניכרים בין שיעורי הריבית שנושאות תכניות רגילות לבין שיעורי הריבית שנושאות תכניות המשך, מן הראוי לקבוע חובה להציג את המידע האמור בהבלטה.

**פגמים בחוזים של תכניות חיסכון:** 1. טופס ההצטרפות לתכנית חיסכון הוא חוזה אחדי שהגדרתו בחוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982, ועל כן חלות עליו הוראות החוק בדבר תנאי מקפח. משרד מבקר המדינה בדק בשנת 1994 את טופסי ההצטרפות לתכניות חיסכון של חמשת הבנקים הגדולים ושל בנק שהוא חברה בת של אחד מהם, ומצא בהם סעיפים שהם לכאורה תנאים מקפחים על פי החוק, כמפורט בדוח שנתי 45.

(א) בטופסי ההצטרפות לתכניות חיסכון של בנק א' ושל בנק ב' (חברה בת של בנק א') נקבע, כי סכומים שיופקדו בהן עד 15 בחודש ישאו ריבית רק מ-16 בו, וסכומים שיופקדו מ-16 בחודש ואילך ישאו ריבית רק מ-1 בחודש שאחריו. כמו כן נקבע בטפסים, כי אם יימשכו הכספים עד 15 בחודש, תישא התכנית ריבית רק עד היום הראשון באותו חודש, ואם יימשכו הכספים בין 16 בחודש לסופו, תישא התכנית ריבית רק עד 16 בו. דברים אלה כתובים בלא הבלטה, ב"אותיות הקטנות" של טופס ההצטרפות.

**בדוח שנתי 45 (עמ' צח) צוין שמשמעות הדבר היא שהחוסך לא יקבל ריבית על פרק זמן של עד שבועיים בגין כל הפקדה והפקדה בתכנית החיסכון, ועל עוד פרק זמן של עד שבועיים, על כל היתרה שהצטברה, בעת משיכת הכספים מהתכנית.**

האגף הסביר למשרד מבקר המדינה ביולי 1994, כי הסעיף בטופס אמנם אינו עומד באמת המידה של גילוי נאות, אולם על הפקיד בבנק חלה חובה להסב את תשומת לב הלקוח למועד שההפקדה תישא ריבית.

בדוח שנתי 45 צוין, כי בנסיבות אלה אין ודאות שכל לקוח יזכה לגילוי נאות בעניין זה; קשה לפקח על הסברי הפקידים ללקוחות, ובדיעבד עלולים לקוחות לטעון שהפקיד לא הסביר להם דבר בעניין זה, או שלא הסביר בבירור.

**משרד מבקר המדינה העיר לאגף בדצמבר 1994, כי מן הראוי שהאגף והמפקח יפעלו לחייב את הבנקים להבליט בטופסי ההצטרפות את המועד הקובע לתחילת זקיפת ריבית על ההפקדות, ואת המועד הקובע לסיום זקיפת הריבית בעת משיכת כספי החיסכון - אם הבנק אינו זוקף לזכות החוסך ריבית בעד מלוא התקופה מיום ההפקדה ועד יום המשיכה.**

האגף השיב, כי המלצת משרד מבקר המדינה נראית לו אפשרית, וכי האגף מקיים דיונים על כך עם בנק ישראל ובוחר גם דרכים אחרות לפתור את הבעיה.

**משרד מבקר המדינה בדק באוקטובר 1996 את טופסי ההצטרפות לתכניות חיסכון של בנקים א' ו-ב'. ביקורת המעקב העלתה שהליקוי תוקן חלקית. אמנם התנאים המתוארים לעיל עדיין כלולים, בלא כל הבלטה, בטופס ההצטרפות לתכניות מסוג "תשורה" של בנק א'; אולם, בשונה מהטפסים שנבדקו בשנת 1994, נקבע בטפסים שנבדקו בשנת 1996, כי תום התקופה לחישוב הריבית יהיה יום משיכת הכספים מן התכנית, אם יימשכו באחת מ"תחנות היציאה" או בתום התכנית. תנאים דומים נקבעו בטופסי ההצטרפות לאחדות מתכניות החיסכון של בנק ב'. מכאן שלא ייגרם לחוסכים בתכניות אלו אבדן ריבית בחישוב ימי הריבית בעת המשיכה, אלא אם כן ימשכו את הכספים לפני תום התכנית במועד שאינו "תחנת יציאה"; אולם לא יימנע אבדן ריבית בחישוב ימי הריבית בעת ההפקדה. עם זאת, בטופסי ההצטרפות לתכניות חיסכון אחרות של בנק ב' נקבע שתיזקף ריבית לזכות החוסך מיום ההפקדה עד יום משיכת הכספים מהתכנית.**

בתגובה על ממצאי המעקב הודיעה מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996, כי בנספחים שבנק א' מצרף לטופסי ההצטרפות לתכניות החיסכון שלו, בוטלו מאז יום 1.8.96 התנאים המתוארים לעיל, ובמקומם נקבע כי תיזקף ריבית לזכות החוסך בעד מלוא תקופת החיסכון, מיום ההפקדה עד יום המשיכה. בנק ב' ביטל תנאים אלה בהסכם החיסכון עצמו, כלומר בטופס ההצטרפות, עוד בנובמבר 1995, ומאותו מועד נזקפת ריבית בעד מלוא תקופת החיסכון.

מחלקת הפיקוח הודיעה לבנק א' במכתב מדצמבר 1996, שעמדתה היא, כי צריכה להיות הפניה ברורה מטופסי תכניות החיסכון אל הנספח; כי "כאשר מוציאים תכנית חיסכון חדשה יש להוציא טופס חדש המתאים לה ולא להשתמש בטופס של תכנית ישנה אותו משנים עד לבלי הכר באמצעות נספח"; כי אין לה התנגדות לקיום הסכמי מסגרת לתכניות חיסכון אם התנאים המשתנים (שיעור הריבית, סכומי הפקדה, תקופת החיסכון וכו') מצוינים בנספחים, ויש הפניה לנספח לצורך השלמת הפרט החסר, ולא לצורך תיקון פרט זה או אחר; וכי כאשר בנק עושה שינוי קבוע בתנאים כלליים "יש להכין נוסח חדש מתוקן של הטפסים בהם הם מופיעים ולא לתקנם באמצעות נספחים".

**משרד מבקר המדינה בדק שוב בפברואר 1997 את טופסי ההצטרפות של בנק ב'. הבדיקה העלתה שבטופסי ההצטרפות לאחדות מתכניות החיסכון נכלל התנאי שלפיו ייגרם אבדן ריבית בחישוב ימי הריבית בעת ההפקדה, ואם החוסך מושך את כספו לפני תום התכנית במועד שאינו ב"תחנת יציאה" - אף בעת המשיכה. בתגובה לממצאי הבדיקה הזאת הודיע בנק ב' באותו חודש, כי בכל תכניות החיסכון שהחוסכים הצטרפו אליהן מאז 1.11.95 הוא זוקף לזכות החוסכים ריבית ממועד ההפקדה ועד יום משיכת הכספים, אף אם הוחתמו, בטעות, על טופסי ההצטרפות ישנים. לעומת זאת, הבנק ממשיך ליישם את הכללים הישנים (שלפיהם עלולים החוסכים להפסיד ימי ריבית) בתכניות החיסכון שחוסכים הצטרפו אליהן לפני 1.11.95; הכללים הישנים חלים גם על כספים שהופקדו באותן תכניות לאחר אותו מועד.**

(ב) ברוח שנתי 45 (עמ' צח-קא) נדונו תנאים בטופסי ההצטרפות של בנקים ג' ו-ד', שהיה בהם לכאורה כדי לקפח את זכויות החוסכים.

2. בתשובה על ממצאי הביקורת בעניין הפגמים בחוזים של תכניות החיסכון, שהובאה ברוח שנתי 45, כתב האגף:

“בעקבות מכתבכם הסתבר כי תחום זה לא פוקח על ידי אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר וגם לא על ידי בנק ישראל, והנושא נפל בין הכסאות.”

ברוח שנתי 45 הובאה הודעת מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה, כי הקימה יחידה שתפקידה לבדוק תנאים מקפחים בחוזי הבנקים, והיא תבדוק גם את הממצאים שהעלתה הביקורת. כמו כן הובאה הודעת האגף למשרד מבקר המדינה, כי קיים דיון עם בנק ישראל והם החליטו מה יהיו תחומי האחריות של כל אחד מהם בפיקוח על תכניות החיסכון.

3. בתשובתה על ממצאי המעקב בדבר הפגמים האמורים בחוזים של תכניות חיסכון, הודיעה מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996: “בדקנו את תנאי תכניות החיסכון בחמשת הבנקים הגדולים. בבדיקה איתרנו את כל ההתניות אשר הוזכרו ברוח [שנתי 45], והתניות מקפחות נוספות”. המחלקה פנתה במהלך 1996 אל הבנקים הנוגעים בדבר כדי לקבל את הערותיהם. אחדים מהבנקים הודיעו למחלקת הפיקוח כי הם מקבלים אחדות מהערותיה. מחלקת הפיקוח הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי תגבש את עמדתה הסופית בנושא לאחר שתקבל את תגובתם של כל הבנקים להערותיה.

**הפיקוח על חיובים בגין אשראי וזיכויים בגין פיקדונות: 1.**  
תפקידו העיקרי של המפקח הוא לפקח על ניהולם התקין של התאגידים הבנקאיים ולבדוק את יציבותם, כדי למנוע פגיעה ביכולתם לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי לקוחותיהם.

עוד תפקיד של המפקח הוא לפקח על הגינות הבנקים כלפי לקוחותיהם. פיקוח זה חשוב בהתחשב בכך שהעדיפות של כל בנק על לקוחותיו במידע ובמשאבים עלולה להיות מנוצלת לרעה; הפיקוח חשוב גם משום שיציבותו של בנק מבוססת בין השאר על האמון של לקוחותיו רוחשים לו.

שני גופים במחלקת הפיקוח על הבנקים עוסקים בפיקוח על הגינות הבנקים כלפי לקוחותיהם: היחידה המופקדת על תחום יחסי בנק-לקוח, המטפלת בעיקר בפניות הציבור ובפיקוח על העמלות שהבנקים גובים ועל החוזים שבין הבנקים ללקוחותיהם; וצוות ביחידת הביקורת המופקד על ביקורת בבנקים בתחום “שירות בנק-לקוח” (להלן - צוות שב”ל).

2. בחודשים מאי-אוגוסט 1996 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולותיהם של יחידת הממונה על תחום יחסי בנק-לקוח, ושל שניים משבעת הצוותים של יחידת הביקורת: צוות שב”ל והצוות המופקד על ביקורת בתחום עיבוד נתונים אוטומטי (להלן - צוות ענ”א).

צוות שב”ל עושה ביקורות מדגמיות בבנקים בעיקר כדי לבדוק: (א) אם הבנקים מקיימים את ההסכמים שהם עושים עם לקוחותיהם; (ב) אם החישובים שלפיהם מוזכים או מחייבים את הלקוח הם אכן חישובים נכונים.

3. בשנות התשעים פחתו, יחסית לשנים הקודמות, ההיקף והתדירות של מטלות הביקורת של צוות שב”ל שנועדו לבדוק את נכונות חיובי הריבית והעמלות בחשבונות עו”ש וחח”ד (חשבון חוזר דביטורי) ובחשבונות של הלוואות רגילות (להבדיל מהלוואות במשכנתא), ביחוד בבנקים הגדולים.

מחלקת הפיקוח הסבירה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996 כדלהלן: (א) ביוזמת מחלקת הפיקוח קבע הנגיד את כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ”ב-1992; הכללים נועדו להבטיח, בין היתר, כי בידי הלקוחות יהיה מידע שיאפשר להם

לפקח בעצמם על הנעשה בחשבונותיהם. (ב) בשנים האחרונות התרחבה פעילותן של חברות פרטיות הבודקות חיובים וזיכויים בעבור לקוחותיהן. לדעת מחלקת הפיקוח, שני הדברים האלה מבטיחים מידה סבירה של בקרת שוק על נכונות החיובים והזיכויים. נוכח הדברים האלה, ומכיוון שמראשית שנות התשעים לא קיבלה יחידת הממונה על תחום יחסי בנק-לקוח אף תלונה מוצדקת בדבר נוסחאות החישוב של הזיכויים והחיובים, החליט המפקח לתת עדיפות לבדיקת עניינים שבהם היה סבור שההסתברות למצוא ליקויים גדולה יותר. עם זאת הודיעה מחלקת הפיקוח כי בשנת 1996 הגדילה את משקל הביקורות בתחום של נכונות החיובים והזיכויים.

4. בשנים 1993-1996 נכללה בתכנית הביקורת השנתית של צוות שב"ל, שנה אחר שנה, מטלה לבדיקת הגילוי הנאות ללקוחות בדבר תנאי אשראי במטבע ישראלי ונכונות חיובי הריבית והעמלות בגין אשראי זה, באחד מן הבנקים הבינוניים; אולם מטלת ביקורת זו לא בוצעה. לדברי ראש הצוות, הצוות תכנן לעשות בדיקה ממוחשבת ומקיפה בנושא זה, בעזרת צוות ענ"א, אולם עד כה לא עלה בידיו לעשות את הבדיקה בשל היקפם הגדול של קובצי המחשב של הבנק ובשל הקושי הכרוך בהעברת הנתונים לבנק ישראל. לאחרונה ניסה צוות שב"ל לעשות מטלת ביקורת כזאת באחד הבנקים הבינוניים האחרים, אולם גם הניסיון הזה לא הצליח, מאותה סיבה עצמה.

מחלקת הפיקוח הסבירה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996, כי על אף הקשיים הביקורת הממוחשבת נמשכת, וכי היא מקווה שבסופו של דבר יעלה בידה לעשותה. מחלקת הפיקוח הוסיפה, כי רק בשנת 1996 תוקנה פקודת הבנקאות,<sup>26</sup> 1941, באופן המבטיח את סמכותו של המפקח לדרוש ולקבל מהבנקים צילומי מסמכים וקובצי מחשב. המחלקה ציינה, כי לפני תיקון הפקודה התנגדו בנקים למסור למחלקת הפיקוח צילומי מסמכים, לא כל שכן קובצי מחשב.

### 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. ההפקדות והקרנות שאינן צמודות למדד נושאות ריבית בשיעורים משתנים המבוססים על "ריבית החשכ"ל"<sup>27</sup>. 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 הבין-לאומיים.

להלן היתרות ליום 31.12.95, הכלולות במאזן המוניטרי בסעיף הפקדות וקרנות שונות, לעומת היתרות ליום 31.12.94 (במיליוני ש"ח):

<sup>26</sup> הפקודה תוקנה על פי חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון מס' 11), התשנ"ו-1996, שפורסם במאי 1996  
<sup>27</sup> 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-18.5% לכ-15.5% בשנה.

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	<u>הפקדות וקרנות במטבע ישראלי</u>
		<b>הפקדות</b>
1972	2182	רשות הנמלים והרכבות
18	13	אוניברסיטת תל אביב
133	169	התחייבויות בנק הדואר*
89	101	גחלת, עיריית תל אביב
117	95	חברת החשמל לישראל בע"מ
153	190	יוזמה הון סיכון בע"מ
18	14	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
**26	**24	הפקדות שונות
<b>2526</b>	<b>2788</b>	<b>ס"ה הפקדות</b>
		<b>קרנות</b>
194	418	עתודה אקטוארית לקרנות הפנסיה
115	131	קרן פנסיה -- רשות הדואר
13	19	קרן פנסיה בנק יהב
54	128	קרן פנסיה "גמולה"
22	24	קרן מכון ברוקדייל
155	332	קרן ארנונה ופיצויים
34	40	קרן לביטוח נזקי טבע
179	229	קרן לביטוח רכוש הממשלה
46	68	קרן ביטוח תאונות
38	44	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
2	10	קרן לביטחון ישראל
16	21	קרן שיפורים (אגד ודן)
**488	**22	קרנות שונות
<b>1356</b>	<b>1486</b>	<b>ס"ה קרנות</b>
<b>3882</b>	<b>4274</b>	<b>ס"ה</b>

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

\*\* סכומים אלו שונים מהרשום במאזן המדינה ליום 31.12.95 וליום 31.12.94 בגלל מיון מחדש.

בהסכם קהיר שנחתם עם הרשות הפלשתינאית הוסכם להעביר לה את סכומי הצבירה בקרן הפנסיה של העובדים המקומיים במינהל האזרחי באזור חבל עזה. בינואר 1995 פרע החשכ"ל את פיקדון הקרן כנגד פתיחת חשבון בבעלות המדינה בבנק מסחרי על שם "כספי קרן הפנסיה של הרשות הפלשתינית - נאמנות מדינת ישראל", ובו הופקדו כספי קרן הפנסיה בנאמנות בעבור הרשות הפלשתינאית (ראה לעיל בסעיף החייבים, עמ' נד).

יצוין כי אף על פי שפעולת הפירעון כנגד הפקדת הפיקדון בבנק המסחרי נרשמה בינואר 1995, לא דאג משרד האוצר לאישור הרשאה תקציבית להוצאה על תשלום חובות קרן וריבית. זוהי

הסיבה העיקרית לכך שהיו חריגות מההרשאה להוצאה בתכניות "מלוות הפקדות שונות", בשיעור של 454% בסעיף "תשלום חובות (קרן)" ובשיעור של 166% בסעיף "תשלום ריבית" (ראה לעיל עמ' כא).

### מלוות מהמוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי משקיע את יתרות הכספים שלו באג"ח צמודות מיוחדות המונפקות בשבילו בידי בנק ישראל. ההשקעות נעשו בחלקים שווים בשני סוגים של אג"ח: (1) "עיבל" - אג"ח ל-20 שנה בריבית צמודה של 5.5% הנפרעת ב-12 תשלומים שנתיים החל בשנה התשיעית (תנאים דומים לאלה של אג"ח "מירון", המיועדות לקרנות פנסיה). (2) "גריזים" - אג"ח ל-17 שנה בריבית צמודה של 5% הנפרעת ב-12 תשלומים החל בשנה השישית (תנאים דומים לאלה של אג"ח "כרמל", שהונפקו עד 1986 לקופות גמל שאינן קופות גמל לקצבה או קופות ביטוח).

בשנת 1984 הופסקה הנפקת אג"ח מסוג "גריזים" ו"עיבל", ובמקומן הופקדו כספי המוסד לביטוח לאומי בבנק ישראל בתנאים זהים לתנאים של אג"ח אלה. המוסד ממשיך להפקיד מחצית מהכספים בתנאים זהים לאלה של אג"ח מסוג "עיבל". החל בסוף אפריל 1990 המוסד מפקיד את המחצית האחרת של הכספים בפיקדונות בריבית ששיעורה נקבע במועד ההפקדה, לפי הממוצע המשוקלל של שיעורי התשואה שנושאים מלוות המדינה הסחירים ל-10 עד 14 שנה, שמשרד האוצר הנפיק באותו חודש ובחודש שקדם לאותו חודש.

בשנה הנסקרת נפרעו פיקדונות ישנים של הביטוח הלאומי שנשאו ריבית צמודה של 6%.

להלן פירוט יתרות ההשקעות המשוערכות ליום המאזן לפי שיעורי הריבית על פי נתוני בנק ישראל (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	<u>שיעור הריבית</u>
8980	12303	שיעורים שונים
12651	11938	5%
26009	29538	5.5%
183	-	6%
<b>47823</b>	<b>53779</b>	<b>סה"כ</b>

## מלוות חוץ

יתרות חובות החוץ של המדינה ביום 31.12.95 (כולל הריבית שהצטברה) הסתכמו ב-22,258 מיליון דולר<sup>28</sup>, לפי הרשום ברוח האוצר על מאזן המדינה, לעומת 20,358 מיליון דולר ביום 31.12.94. הממשלה נטלה מלוות חדשים בהיקף הגדול ב-1,751 מיליון דולר מסך פירעון הקרן של מלוות קיימים; כמו כן גדל ב-150 מיליון דולר ערכם של המלוות הנקובים במטבעות אחרים, עקב שינויים בשערי המטבעות הללו יחסית לדולר במהלך שנת הכספים 1995. בסך הכול גדלה יתרת החוב במונחים דולריים ב-9.3%. במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, גדלה יתרת החוב בשנה הנסקרת ב-6.8%.

בטבלה שבעמוד הבא מפורטות יתרות החוב של מלוות החוץ של המדינה לפי סוגים עיקריים. ביתרת החוב לא נכללו מלוות שגייסה הממשלה, בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, ואשר נרשמו בספרי החשב"ל מחוץ למסגרת תקציב המדינה. ביום 31.12.95 היה סכום המלוות האלה 1,646 מיליון דולר (לעומת 3,185 מיליון דולר ביום 31.12.94). בעניין זה, ראה לעיל עמ' נד ועמ' סא.

1. יתרת המלוות מממשלת ארה"ב ביום 31.12.95 בסך 3,192 מיליון דולר כוללת מלוות למימון צורכי ביטחון בסך של 2,142 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך של 1,050 מיליון דולר.

(א) המלוות למימון צורכי ביטחון ניתנו ל-30 שנה: בהסכם בגין 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. (א) 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 4,373 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 מממשלת 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.

<sup>28</sup> מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך של 19,840 מיליון דולר (לעומת 18,358 מיליון דולר ביום 31.12.94), וחובות הנקובים בעשרה מטבעות אחרים בסך של 2,418 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ביום המאזן (לעומת 2,101 מיליון דולר ביום 31.12.94).

מלוות חוץ<sup>(1)</sup>  
(במיליוני דולרים אמריקניים)

שיעור מסך החוב ליום 31.12.94 (באחוזים)	שיעור מסך החוב ליום 31.12.95 (באחוזים)	שיעור השינוי ביתרות ב- 1995 (ב-) (%)	יתרה ליום <u>31.12.94</u>	יתרה ליום <u>31.12.95</u>	
					אג"ח מדינת ישראל
22.4	22.0	7.4	4553	4892	("בונדס") <sup>(2)</sup>
12.6	11.5	(-)1.4	2586	2550	שטרי חוב <sup>(3)</sup>
17.1	14.3	(-)8.2	3476	3192	מלוות מממשלת ארה"ב מלוות בשוק ההון בארה"ב
22.9	19.6	(-)6.1	4657	4373	בערבות חלקית של ממשלת ארה"ב
6.3	14.9	158.8	1280	3312	בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב <sup>(4)</sup>
-	1.1	-	-	251	בלא ערבות
7.6	7.1	2.4	1552	1590	מלוות מממשלות אחרות
9.1	7.5	(-)10.3	1853	1662	מלוות מבנקים ואשראי מספקים
2.0	2.0	8.7	(5)401	(5)436	מלוות שונים
100.0	100.0	9.3	20358	22258	ס"ה (במיליוני דולרים)
		13.6	61439	69780	ס"ה (במיליוני ש"ח) <sup>(6)</sup>

(1) במאזן המדינה מוצגים בנפרד נתוני המלוות הנקובים בדולרים אמריקניים ואלה הנקובים בעשרה מטבעות אחרים. בטבלה זו רשומות במונחים של דולרים היתרות של מלוות במטבעות אחרים. היתרות כוללות את הריבית שהצטברה על המלוות - 634 מיליון דולר ליום 31.12.95 ו-444 מיליון דולר ליום 31.12.94.

(2) מלוות פיתוח, מלוות פיתוח ושיקום, מלוות להשקעות פיתוח, מלוות תשתית וקליטה, הנפק שער נייד, מלוות פיתוח כלכלי, אג"ח בערך נקוב של 250 ו-100 דולר כל אחת, ואג"ח בלא ספח ריבית.

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

(4) המלוות בערבות ממשלת ארה"ב אינם כוללים מלוות בסך 1,646 מיליון דולר שנרשמו מחוץ למסגרת תקציב המדינה.

(5) כולל הפקדות במט"ח שהועברו ממלוות פנים (ראה לעיל "מלוות פנים").

(6) לפי השערים היציגים של הדולר: 3.135 ש"ח לדולר ביום 31.12.95 ו-3.018 ש"ח לדולר ביום 31.12.94. השער היציג של הדולר בש"ח עלה בשנה הנסקרת בכ-3.9%.

בעקבות ביקורת קודמת<sup>29</sup> הוצגו לראשונה בסעיף נפרד במאזן המדינה ליום 31.12.94 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-717 מיליון ש"ח (כ-229 מיליון דולר), לעומת 815 מיליון ש"ח (270 מיליון דולר) ביום 31.12.94.

<sup>29</sup> ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סא; ולאחרונה, דוח שנתי 45, עמ' קה.

(ב) בשנה הנסקרת גייסה הממשלה מלוות באמצעות הנפקת אג"ח בשוק ההון בארה"ב שעליהן חלה ערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, בסכום של כ-0.5 מיליארד דולר, שהופקדו בחשבונות השקליים של האוצר בבנק ישראל למימון הוצאות בתקציב על פי ההסכם עם ממשלת ארה"ב. מתוך היתרה הכוללת של המלוות בערבות ממשלת ארה"ב שממשלת ישראל גייסה בשנים 1993-1995, יתרת המלוות שלא נזקפו לתקציב אלא נזקפו לחשבון מחוץ לתקציב היא כ-1,646 מיליון דולר; סכום זה לא נכלל בסעיף מלוות חוץ אלא בסעיף "זכאים של החשב הכללי" במסגרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות של החשכ"ל (ראה לעיל עמ' סא). כנגד סכום זה הופקד סך של 1,672 מיליון דולר בבנקים מסחריים (ראה לעיל בסעיף "חייבים של החשב הכללי", עמ' נד).

(ג) בנובמבר 1995 הנפיק משרד האוצר אג"ח בשוק ההון בארה"ב בערבות עצמית של ממשלת ישראל. בהנפקה זו גויס סכום של 250 מיליון דולר אמריקני. הקרן תשולם בתשלום אחד בדצמבר 2005, והריבית, בשיעור נקוב של 6.375% לשנה, תשולם בכל שישה חודשים (השיעור האפקטיבי של הריבית גבוה יותר כיוון שהריבית משולמת על בסיס חישוב של 360 ימים בשנה). הוצאות החתמות והשיווק הגיעו לכ-2.6 מיליון דולר. היתרה ליום המאזן מגייס זה היתה 251 מיליון דולר.

בדצמבר 1996 הנפיק משרד האוצר אג"ח באירופה ובמסגרת זו גייס 200 מיליון דולרים אמריקניים. הקרן תשולם בתשלום אחד בדצמבר 2006, והריבית, בשיעור נקוב של 6.375% לשנה (מחושבת לפי 360 יום בשנה), תשולם בכל שישה חודשים. הוצאות החיתום והשיווק של אג"ח אלה הגיעו לכ-1.3 מיליון דולר.

3. (א) בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ-4,553 מיליון דולר ביום 31.12.94 ל-4,892 מיליון דולר ביום 31.12.95<sup>30</sup>.

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 1995. יתרתן של אגה"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית (רובן אג"ח הנושאות ריבית ניידת, ומיעוטן אג"ח הנושאות שיעורי ריבית קבועים וגבוהים יחסית)<sup>31</sup> הגיעה ל-3,635 מיליון דולר (כ-77.2% מכלל יתרת ה"בונדס"<sup>32</sup> ביום 31.12.95, לעומת 3,199 מיליון דולר (73.3%) ביום 31.12.94; ואילו יתרתן של אגה"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית ירדה ל-1,073 מיליון דולר (22.8%) ביום 31.12.95 לעומת 1,163 מיליון דולר ביום 31.12.94 (26.7%).

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

<sup>30</sup> יתרה זו כוללת את הריבית שהצטברה על איגרות החיסכון של "הבונדס", שאינה משולמת באופן שוטף אלא בעת פידיון הקרן; יתרת הריבית שהצטברה היתה 184 מיליון דולר ביום 31.12.95, לעומת 191 מיליון דולר ביום 31.12.94.

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> למעט הריבית שהצטברה, בעיקר על המלוות מהסוגים הנושאים ריבית נמוכה, בסך של 184 מיליון דולר ביום 31.12.95, לעומת 191 מיליון דולר ביום 31.12.94.

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	
		Variable rate issue לסוגי
1766	1700	הנפק שער נייד (VRI)
359	373	הנפק שער נייד ליחידים (IVRI)
18	16	הנפק שער נייד בריבית בסיסית של 6% (UVRI)
40	39	הנפק שער נייד בדולרים קנדיים
		Floating rate issue לסוגי
30	135	הנפק שער נייד עם תקרה של 8.25% (FRI)
2	9	הנפק שער נייד בדולרים קנדיים
<b>2215</b>	<b>2272</b>	<b>ס"ה</b>

מבקר המדינה קבעה בכמה דוחות שנתיים<sup>33</sup> כי מן הראוי שהחשכ"ל יפרט במאזן המדינה את יתרות החוב בגין אג"ח הנושאות ריבית ניידת לפי סוגים וסדרות, כשם שמפורטות יתרותיהן של שאר סדרות ה"בונדס", הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית. במאזן ליום 31.12.95 לא הובא הפירוט האמור.

2,128 מיליון דולר מן היתרה של 2,272 מיליון דולר הם מלוות הקרויים variable rate issue לסוגיהם השונים. הנפקת מלוות אלה הופסקה בשנת 1992 (על תנאיהם של מלוות אלה, ראה דוח שנתי 44, עמ' קא). שאר המלוות, בסך 144 מיליון דולר, הם מלוות מסוג FRI (על תנאיהם של מלוות אלה, ראה דוח שנתי 45, עמ' קז). במאוס 1994 החלה הנפקת מלוות מסוג FRI גם בדולרים קנדיים בתנאים דומים לאלה של המלוות שבדולרים אמריקניים, אלא שהריבית היא "פריים רייט" קנדי פחות 75 נקודות בסיס (כלומר, פחות 0.75%).

(ג) החל בשנת 1990 מנפיקה המדינה מלווה תשתית וקליטה, שהריבית הנקובה בו היא אפס. ערכה הנקוב של כל איגרת הוא 6,000 דולר, אך האיגרות נמכרות במחיר שהממשלה קובעת, הנמוך בשיעור ניכר מערכן הנקוב. המחיר שבו נמכרת האיגרת נקבע בתוספת לתשקיף, והממשלה רשאית לשנותו. בכל רבע שנה הממשלה קובעת את המחיר מחדש על פי התקופה הנתרת לפירעון ושיעור התשואה לפדיון שבו מחליט משרד האוצר למכור את האיגרות.

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

(ד) בספטמבר 1992 החלה הנפקתן של אג"ח מסוג "מלווה פיתוח כלכלי" (DIE) בערך מינימלי של 25,000 דולר לתקופה של עשר שנים, עם אפשרות פדיון מוקדם בתנאים שנקבעו מראש. כל איגרת חוב נושאת ריבית בשיעור קבוע, והממשלה רשאית לשנות כל שלושה חודשים את שיעורי הריבית שבה יימכרו אג"ח חדשות. בשנה הנסקרת נע שיעור הריבית בין 8.1% בינואר ל-8.4% באפריל. ולאחר מכן הוא ירד בהדרגה ובמאוס 1996 הוא הגיע ל-60%. מאמצע אותו חודש שוב החל שיעור הריבית לעלות בהדרגה.

<sup>33</sup> ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סב; ולאחרונה, דוח שנתי 46, עמ' צג.

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

בשנה הנסקרת ירדה יתרת החוב בגין שטרי חוב המונפקים בערכים של 1 מיליון דולר, 250,000 דולר ו-150,000 דולר, שרובם נושאים ריבית ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים לפי ה"פריים רייט". להלן יתרות החוב בגין שטרי החוב (לרבות שטרות הנקובים במטבעות אחרים), על פי נתונים שמסר אגף החשכ"ל (במיליוני דולרים אמריקניים):

<u>31.12.94</u>		<u>31.12.95</u>		<u>סוגי השטרות</u>
				שטרות נקובים בדולרים אמריקניים:
2	1			פריים רייט
2513	2144			פריים רייט פחות 0.5%
35	295			פריים רייט פחות 0.75%
-	88			ליבור ועוד 1%
4	4			שטרות מיוחדים*
2554	2532			ס"ה נקובים בדולרים אמריקניים
23	16			שטרות נקובים בליש"ט**
9	2			שטרות נקובים במ"ג***
<b>2586</b>	<b>2550</b>			<b>ס"ה</b>

- \* תנאיהם של שטרות אלה, שהוצאו בשנת 1988, אינם דומים לתנאי שאר השטרות, אלא לתנאי אגרות הבונדס מהסדרה הרביעית של "הנפק שער נייד".
- \*\* שטרי חוב שמפעל ה"בונדס" הפיץ באנגליה, בערכים של 125,000 לירות שטרלינג (ליש"ט) ומעלה ונושאים ריבית ניידת בשיעור ה-0.75% ופבע וףבג. שטרי החוב הם לתקופה של שבע שנים; שטרי חוב בערכים של 500,000 ליש"ט ומעלה הם לתקופה של חמש שנים.
- \*\* שטרי חוב לתקופה של שבע שנים ובערך נקוב של 0.5 מיליון מרקים גרמניים (מ"ג), שמפעל ה"בונדס" הפיץ באירופה עד יולי 1989.

שיעור הריבית לנושאים השטרות הנקובים בדולרים הוקטן בדצמבר 1987 מ"פריים רייט" ל"פריים רייט" פחות 0.5%. בשנת 1994 הונפקו לראשונה שטרות הנושאים ריבית בשיעור "פריים רייט" פחות 0.75%. בינואר 1995 הופסקה מכירת שטרות הנושאים ריבית בשיעור "פריים רייט" פחות 0.5%, וחודשה מכירת שטרות הנושאים ריבית בשיעור "פריים רייט" פחות 0.75%. בינואר 1995 התחיל מפעל ה"בונדס" להפיץ לבנקים שטרי חוב הנושאים ריבית ניידת בשיעור ה"ליבור" בתוספת 1%.

מבקר המדינה קבעה בדוחות קודמים<sup>34</sup>, כי מן הראוי שהיתרות של השטרות יפורטו במאזן על פי שיעורי הריבית השונים שהם נושאים, כפי שמוצג לעיל.

<sup>34</sup> ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סג; ולאחרונה, דוח שנתי 45, עמ' קח.

5. משרד האוצר נוהג זה שנים ליטול מלוות מבנקים ואשראי מספקים הנושאים ריבית לפי השיעורים השוררים בשוקי הכספים בחו"ל. בשנת 1995 ירדה ב-10.7% יתרתם של המלוות לזמן בינוני ממוסדות כספיים ומספקים, שרובם נושאים ריבית המשתנה פעם בשלושה או בשישה חודשים, לפי שיעורי הריבית על פיקדונות בין-בנקאיים בשוק הירודולר.

הריבית על רוב המלוות מבנקים מורכבת משיעור בסיסי נייד (בדרך כלל LIBOR) ומתוספת בשיעור קבוע ומסכם מראש, ששיעורה אמור לשקף את הערכת המלווה בדבר איתנותו של הלווה. במחצית הראשונה של שנות השמונים היתה הרעה ניכרת בתנאי המלוות שנטל האוצר, והדבר בא לידי ביטוי 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 ובשל הקשיים שאליהם נקלעו רבים מהבנקים בארה"ב, עלו שוב שיעורי התוספת שנקבעו בגין מלוות חדשים.

### 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 עובדי הוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך, התרבות והספורט). כמו כן חלים ההסדרים שבחוק הגמלאות גם על העובדים של כמה תאגידים סטטוטוריים (כגון המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ושירות התעסוקה); הסדרים אלה אומצו גם בידי 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 (להלן - חוק שירות הקבע), וכן גמלאות המשולמות לפי חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969.

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

1. **המחויבות הכוללת לקצבה:** 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 31.12.95 הגיע ל-123,980 מיליון ש"ח. הערך הנוכחי של הזכויות שנצברו ליום 31.12.94 (מתואם לדצמבר 1995) הגיע ל-113,096 מיליון ש"ח. שיעור הגידול הריאלי הוא אפוא 9.6%. שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבויות הוא 3% לשנה, ונקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה. להלן פירוט רכיבי המחויבות לקצבה כפי שגרשמו בדוח הכספי שפרסם משרד האוצר:

סוג המחויבות	מספר הזכאים			ערך נוכחי של זכויות שנצברו (במיליוני ש"ח)
	ליום 31.12.95	ליום 31.12.94	ליום 31.12.95	
<b>מקבלי גמלה</b>				
פנסיונרים	34971	33242	17675	15349
נכות	13275	12920	7194	6673
שאיירים	13250	12786	3077	2804
מורים במסלול מיוחד	647	438	118	69
רציפות זכויות*	1675	1523	613	512
<b>ס"ה</b>	<b>63818</b>	<b>60909</b>	<b>28677</b>	<b>25407</b>
גמלאי מערכת הביטחון**			25290	22624
<b>ס"ה מקבלי גמלה</b>			<b>53967</b>	<b>48031</b>
<b>התחייבויות אחרות</b>				
עובדים פעילים	154167	146901	42505	38228
עובדים ארעיים	14805	15303	23	22
הסכמי רציפות וזכויות מוקפאות	480	480	966	836
<b>ס"ה</b>	<b>169452</b>	<b>162684</b>	<b>43494</b>	<b>39086</b>
<b>זכאי מערכת הביטחון</b>			<b>26519</b>	<b>25979</b>
<b>ס"ה כולל</b>			<b>123980</b>	<b>113096</b>

\* על פי הסדרים עם קרנות פנסיה (ראה להלן).

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

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.

ביום 31.12.95 היו 63,818 מקבלי גמלאות לעומת 60,909 ביום 31.12.94 (גידול של 4.8%); מספר זה איננו כולל את גמלאי מערכת הביטחון. מספר עובדי המדינה הפעילים הזכאים לגמלה (לא כולל עובדים ארעיים וזכאי מערכת הביטחון) הגיע ביום 31.12.95 ל-154,167, לעומת 146,901 ביום 31.12.94 (גידול של 4.9%). עובדים ארעיים אינם זכאים לפנסיה תקציבית כל עוד הם במעמד זה (ראה להלן).

הטבלה מראה, כי הערך הנוכחי של זכויות הקצבה שנצברו לפנסיונרים ליום 31.12.95 היה 17,675 מיליון ש"ח - גידול של 15.2% לעומת הזכויות שנצברו ליום 31.12.94. בשנת 1994 היה שיעור הגידול בזכויות - 13.9%. שיעורי הגידול הגבוהים נבעו בעיקר מהסכמי השכר שנחתמו בשנת 1994.

2. **המחויבות לקצבה במערכת הביטחון:** בדוח הכספי ליום 31.12.94 הפריד החשכ"ל לראשונה, בחישוב של מחויבות הממשלה לקצבה לזכאי מערכת הביטחון, בין מקבלי גמלה לבין עובדים פעילים. על פי נתוני החשכ"ל, הערך הנוכחי של זכויות הקצבה של גמלאי מערכת הביטחון שנצברו ליום 31.12.95 הגיע לסך של 25,290 מיליון ש"ח, לעומת זכויות בסך של 22,624 מיליון ש"ח שנצברו ליום 31.12.94 (גידול של 11.8%). בשנת 1994 היה שיעור הגידול בזכויות (לעומת 1993) - 41.6%.

תנאי הפרישה של משרתי הקבע ועובדי המדינה, כפי שנקבעו בחוק שירות הקבע, בחוק הגמלאות ובתקנות שתוקנו מכוחם, אינם שונים באופן מהותי זה מזה. בחוקים נקבע, כי לרמטכ"ל ולנציב שירות המדינה נתונה הסמכות לסיים את שירותם של משרתי הקבע ועובדי המדינה בגיל 40, לאחר 8 או 10 שנות שירות, בהתאמה. מנתונים שהכין משרד האוצר עולה, בין היתר, כי שירותם של רוב אנשי הקבע מסתיים בממוצע בגיל 43, ואילו גיל הפרישה הממוצע של גברים עובדי מדינה הוא 61<sup>35</sup>. משום כך משרת קבע נהנה מהגמלה בממוצע במשך כ-33 שנים, ואילו עובד מדינה רק במשך 15 שנים. ממוצע שנות צבירת הזכויות של משרתי הקבע הוא 25 שנה (כולל השירות הסדיר), לעומת 36 שנה אצל עובדי מדינה. רק אצל משרתי הקבע נכלל השירות הסדיר בתקופה המזכה לגמלה; עובדי מדינה אינם זכאים לכך. יצוין כי באמצע 1995 קבע הרמטכ"ל כי "בעקרון גיל השחרור מצבא קבע ארוך הוא גיל 45"; כמו כן הנחה הרמטכ"ל את הגורמים הנוגעים בדבר בצה"ל לפעול ליישום קביעה זו.

אגף התקציבים שבמשרד הביטחון הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאוס 1997, כי קיומו של חוק נפרד באשר לפרישה מצבא הקבע מוכיח שהמחוקק סבר שיש להבחין בין אוכלוסיית משרתי הקבע לבין אוכלוסיית עובדי המדינה. עוד צוין בתשובה, כי גיל הפרישה מצבא הקבע מצוי בתהליך מתמיד של עלייה, אף שהחקיקה או סמכויות הרמטכ"ל לפיטורין אינן מחייבות זאת.

זכויות הקצבה שנצברו עד ליום 31.12.95 לגמלאי מערכת הביטחון הגיעו לכ-47% מהזכויות שנצברו לכלל מקבלי הגמלה מהממשלה. הסיבות העיקריות למשקל הגדול של זכויות הקצבה שנצברו לגמלאי מערכת הביטחון הן הסדרי הפרישה המוקדמת של אנשי צבא הקבע, וכן הכללים הנהוגים לגבי חישוב השכר הקובע לפנסיה. מנתוני האוצר מתברר, כי המשכורת הקובעת לפנסיה אצל משרתי הקבע מגיעה לכ-92% מהשכר ברוטו לפני הפרישה, ואילו אצל עובדי מדינה מגיע שיעור זה לכ-70% בלבד מהשכר ברוטו. עוד מתברר, כי שיעור הצבירה המרבי לגמלה אצל משרתי הקבע מגיע ל-76% לעומת 70% אצל עובדי מדינה.

הערך הנוכחי של זכויות הקצבה לעובדים פעילים במערכת הביטחון, הגיע ביום 31.12.95 לסך של 26,519 מיליון ש"ח, לעומת סך של 25,979 מיליון ש"ח שנצברו ליום 31.12.94.

3. **פרישה מוקדמת:** על פי נתוני החשכ"ל, בשנת 1995 הגיע מספר הגמלאים עובדי המדינה ל-48,893 (לא כולל עובדי מערכת הביטחון, שאירים וגמלאים שחלים עליהם הסדרי רציפות זכויות). 13,275 מגמלאים אלה פרשו מטעמי בריאות או נכות; 20,394 פרשו מטעמי גיל (בגיל 60 ומעלה); ו-15,224 פרשו פרישה מוקדמת (בגיל 40-59). כ-67% מהגמלאים שפרשו

<sup>35</sup> גיל הפרישה הממוצע של עובדי מדינה (גברים ונשים) הוא 59 – כולל מורים, שממוצע גיל הפרישה שלהם 53.6, ולא כולל שוטרים.

בגיל 40-59 הם עובדי הוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך, התרבות והספורט. ועדה מיוחדת של משרד זה מוסמכת לאשר פרישה מוקדמת של עובדי הוראה שהגיעו לגיל 50 והשלימו 15 שנות שירות לפחות (כפוף לאישור נציב שירות המדינה). עובדי הוראה שהגיעו לגיל 60 (גננות שהגיעו לגיל 57) והשלימו 10 שנות שירות לפחות זכאים לפרוש מרצונם.

בתרשימים שלהלן מובאים נתונים על מספר הגמלאים עובדי המדינה שפרשו פרישה מוקדמת בשנים 1991-1995 (לא כולל פרישה מטעמי נכות או בריאות), בהשוואה למספר הגמלאים שפרשו בגיל 60 ומעלה, ועל הגמלה החודשית הממוצעת ששולמה להם באותן שנים (במחירי 1995).

מהנתונים המובאים בתרשים מס' 1 בעמוד הבא עולה, כי בשנת 1995 היה מספרם של הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת גדול ב-29% ממספרם של גמלאים כאלה בשנת 1991, ואילו מספרם של הגמלאים שפרשו בגיל 60 ומעלה היה בשנת 1995 גדול בכ-10% בלבד ממספרם בשנת 1991. הסיבה העיקרית לגידול המהיר במספרם של הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת היא הסדרי הפרישה של עובדי ההוראה; עם זאת גם בקרב עובדי מדינה אחרים גדל שיעור הנהנים מפרישה מוקדמת. הגידול הניכר בחלקם של הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת מזרז את קצב הגידול של מחויבות הממשלה לקצבה, ובמקביל מגדיל את ההוצאות בגין תשלומי הגמלאות מתקציבי השנים הבאות.

מהנתונים המובאים בתרשים מס' 2 בעמוד הבא עולה, כי הקצבה הממוצעת המשולמת לגמלאים שפרשו בגיל 40-59 גבוהה מזו המשולמת לגמלאים שפרשו בגיל 60 ומעלה; בשנת 1992 הגיע ההפרש לכ-12%, ובשנת 1995 הגיע ההפרש לכ-36%.<sup>36</sup> נתונים אלה אינם כוללים את משרתי הקבע, הפורשים כאמור בגיל 43 בממוצע; לפי נתוני משרד האוצר הקצבה הממוצעת ששולמה בשנת 1996 לגמלאי צבא קבע היתה גבוהה בכ-72% מהקצבה הממוצעת ששולמה באותה שנה לגמלאים עובדי מדינה. עולה אפוא, כי מי שמשתייכים לקבוצות העובדים הנהנות מפרישה מוקדמת נהנים גם מקצבה ממוצעת גבוהה יותר המשולמת במשך שנים רבות, אף שמשך הזמן שבו צברו זכויות קצר מזה של עובדי מדינה שפרשו מטעמי גיל. עלותה של הטבה זו היא אפוא גבוהה מאוד, ואף על פי כן עלות זו אינה מוצגת בנפרד בתקציב המדינה ובמאזן המדינה.

הסדרי הפרישה המוקדמת המעוגנים במסגרת תנאי ההעסקה חלים כאמור על כמה קבוצות עובדים גדולות: מערכת הביטחון (בעיקר משרתי הקבע ושוטרים), עובדי הוראה (כולל גננות), וכן מנכ"לים של משרדי ממשלה ובעלי תפקידים המקבילים להם. בשנת 1996 הוחלט על כמה שינויים בתנאי ההעסקה והפרישה של המנכ"לים, ובין היתר הפחתת שיעור צבירת הזכויות לצורך חישוב הגמלה מ-4% לשנה ל-2% לשנה; כמו כן נקבע כי תשלום הגמלה יחל מהיום שבו יגיע המנהל הפורש לגיל 45 במקום 40. בעניין זה, ראה בדוח זה, הפרק "רכישת זכויות גמלה על ידי עובדי מדינה", עמ' 72. יצוין שמפרישה מוקדמת נהנים לעתים גם עובדי מדינה אחרים, על פי הסדרים שנקבעים עם כל אחד בנפרד או בעקבות החלטות מיוחדות לצמצום כוח האדם בשירות המדינה.

בדוח שנתי 40 (עמ' 4) ציינה מבקר המדינה, כי "בשיטה של ריכוז חלק ניכר מהתמורה בעד העבודה במשרות ובתפקידים בכירים דווקא בתנאי הפרישה המיוחדים, כרוכות, ביתר שאת, המגרעות של הפנסיה התקציבית, ובעיקר התחייבות של המדינה לתשלומים גדולים בעתיד, בלי כל חשבון אקטוארי".

<sup>36</sup> צמצום הפער נובע מכך שבינואר 1994 הוגדלו הגמלאות של עובדי המדינה כפיצוי על שחיקתן.

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בדוח המודפס בלבד.

מבקר המדינה ציינה בדוחות קודמים (לאחרונה ברוח שנתי 46, עמ' צט), כי מן הראוי לשקול להציג בנפרד את המחויבות הנובעת מהסדרי הפרישה המוקדמת לפי קבוצות העובדים השונות. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לגבי קבוצות עובדים הזכאים לפרישה מוקדמת במסגרת ההסדרים האמורים עלות ההטבה נכללת בחישוב המחויבות הכוללת של הממשלה לקצבה, כפי שהיא רשומה במאזן; חישוב המחויבות נעשה בהנחה שהעובד יפרוש מיד בהגיעו לגיל שבו הוא זכאי לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שהסדרי הפרישה המוקדמת הם הטבה בעלת משמעות כספית גדולה, שלא כל עובדי המדינה נהנים ממנה, יש מקום לחשב בנפרד את עלותה ולהציגה לפי קבוצות העובדים במאזן המדינה.

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, במאוס 1997, כי יבדוק את האפשרות לכלול נתונים על פרישה מוקדמת (למעט מערכת הביטחון). החשכ"ל שוקל לפרסם נתונים אלה, כולל ההנחות הסטטיסטיות, עם כל המורכבות המתחייבת, כחלק מביאור למאזן.

4. בביאור למאזן ליום 31.12.95 כלל החשכ"ל נתונים בדבר תזרים המזומנים לתשלומי גמלאות והתחייבויות אחרות (כולל תשלומים לגמלאי מערכת הביטחון) לשנים 1996-2000 (במיליוני ש"ח), כדלקמן:

השנה	תשלומי גמלה	התחייבויות אחרות*
1996	3476	723
1997	3398	976
1998	3317	1228
1999	3235	1503
2000	3149	1782

\* תשלומי גמלה בגין אלה שהיו במעמד של עובדים פעילים ביום 31.12.95, ויתוספו למעגל מקבלי הגמלה בשנים המפורטות בטבלה.

5. לפי ההסדרים הקיימים מאז 1973, העובדים הארעיים 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 בקרן מוקפאות במסגרת ההסכם הכללי לשמירת רציפות זכויות, שנחתם בין הממשלה לבין הסתדרות עובדי המדינה וקרנות הפנסיה. בגין 14,805 עובדי מדינה ארעיים שצברו זכויות בקרן "מבטחים" עד ליום 31.12.95, נכלל בחישוב המחויבות רק הערך הנוכחי של הסכום המיועד להשלמת פיצויי פיטורים, בשיעור של 21/3% מהשכר לכל שנת עבודה; סכום זה הגיע ביום 31.12.95 לכ-23 מיליון ש"ח.

### מעבר לתכנית פנסיה צוברת

הסדרי הפנסיה התקציבית, הנהוגים ברוב המגזר הציבורי, יוצרים התחייבות כספית גבוהה מאוד ההולכת וגדלה בקצב מהיר, ועתידה להכביד על תקציבי המדינה בשנים הבאות. כתוצאה מכך ילך ויגדל חלקן של ההוצאות הקשוחות בתקציב המדינה, הגדול מאוד בלאו הכי עקב הוצאות

כגון שכר, ביטחון, תשלום חובות, ותשלומים על פי חוק. 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. עוד צוין בדוח, כי הממשלה והגופים הציבוריים האחרים, שאינם מעבירים הפרשות שוטפות לכיסוי הזכויות הסוציאליות של העובדים, גם אינם כפופים להגבלה הקיימת על גובה ההפרשות הסוציאליות הזכאיות להטבות במס. משום כך קביעת תנאי פרישה חריגים איננה כרוכה בהגדלה מידית של ההוצאה הנובעת מהענקת תנאים אלה, למרות גידול ניכר בהתחייבות הפנסיונית. עוד ראוי לציין, כי העדר הפרשות שוטפות בגין הביטוח הפנסיוני גורם להקטנת החיסכון במשק, שמשמעותו פחות מקורות למימון השקעות.

מבקר המדינה המליצה בדוח האמור לבחון את 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 לקבוצות עובדים שונות באשר לשיעור הקצבה, הגיל שבו היא עשויה להינתן, וזכויות השאירים.

1. במסגרת ההיערכות ליישום המסקנות וההמלצות של ועדת זוסמן בעניין מערכת השכר של עובדי השירות 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 להסדרי פנסיה צוברת; לקבוע את הפנסיה הבסיסית על פי ממוצע השכר הריאלי של העובד; לאסור הגדלת זכויות הפנסיה שלא על פי משך השירות בפועל.

במסגרת ביום 11.9.92 החליטה הממשלה 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], החש"ל-1970, וחוקים אחרים, כנדרש ליישום החלטה זו.”

במהלך השנים 1993-1994 סוכם בין הממשלה לבין חלק מהאיגודים המקצועיים (במזכר הבנה, הסכמי שכר והחלטות ועדת מעקב), כי תוגש הצעת חוק לשינוי חוק הגמלאות על פי החלטת הממשלה, וכי ההסדרות 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 ביום 1.4.96, חוץ מעובדי שירותי הביטחון. הצעת החוק לא נדונה בכנסת השלוש-עשרה בקריאה ראשונה. לאחר הבחירות שהתקיימו במאי 1996 דנה שוב ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת החוק, ואישרה אותה ביום 28.10.96. עד מועד סיום הביקורת - מארס 1997 - לא הוגשה הצעת החוק לכנסת הארבע-עשרה. בד בבד נמשך המשא ומתן בין הממשלה לבין ההסתדרות הכללית בנושא המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשירות הציבורי.

2. ביוני 1994 הגישה ועדה בין-משרדית (ועדת פוגל) לשר האוצר ולממשלה הצעה למדיניות פנסיונית כוללת. הוועדה המליצה כי מערכת הפנסיה בשירות הציבורי תושבת 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 בידי המעביד והעובד; את תכנית הפנסיה יבחרו במשותף המעביד, העובדים והארגון היציג שלהם, ובלבד שזו תהיה תכנית פנסיה הפועלת בלא גירעון<sup>37</sup>.

בתחילת 1995 הוגשו להנהלת משרד האוצר המלצותיה של ועדת היגוי לעניין ביטוח עובדי מדינה חדשים בתכנית פנסיה צוברת. 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 המשתייכים אליו, מתוך רשימה של קרנות המאוזנות אקטוארית על פי קריטריונים שיקבע הממונה על שוק ההון; בחירה זו תחייב כל עובד חדש החבר באותו איגוד, אלא אם כן בחר העובד בקרן פנסיה אחרת הכלולה ברשימה.

3. בהמשך למזכר ההבנה שנחתם ביולי 1993 בין הממונה על השכר לבין חלק מהאיגודים המקצועיים, הוסכם כי החל ביום 1.1.94 יפרישו המעסיק והעובד לקופת גמל כל אחד 5% מהתשלומים בגין רכיבי השכר שאינם כלולים במשכורת הקובעת לפנסיה (שעות נוספות, פרמיות, החזקת רכב וכד') חוץ מגילום מס וזקיפת הטבות. באוגוסט 1995 נחתם הסכם קיבוצי בדבר הפרשות לקופת גמל, והוחל ביישומו ביום 1.1.96.

### מחויבות לקצבה במגזר הציבורי

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

ביום 2.3.93 נתקבל בכנסת תיקון מס' 16 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), ולפיו הוסף לחוק סעיף 33 א 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 תפקיד<sup>38</sup> 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, וכן רשימה של הגופים שלא דיווחו כנדרש ושל הגופים שבהם רמת השכר או השכר המשולם לבעל תפקיד או לעובד חורגים מהותית מן הנדרש לפי סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב.

<sup>37</sup> בעניין זה, ראה דוח שנתי 43, עמ' 29.

<sup>38</sup> "בעל תפקיד" - יו"ר או חבר בדירקטוריון, במועצה, או בהנהלת הגוף המתוקצב או הגוף הנתמך, לפי העניין, וכן מנהל כללי, משנה או סגן 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.

בדצמבר 1996 הגיש הממונה על השכר לכנסת דוח על הוצאות השכר של גופים ציבוריים בשנת 1995. בדוח הובאו נתונים על עלויות ההעסקה, מספר המשרות ומספר המועסקים ב-658 גופים נתמכים או מתוקצבים (להלן - הגופים הציבוריים), שהעבירו לממונה על השכר את הדוחות הנדרשים, מבין 669 גופים כאלה שנדרשו לעשות זאת. הגופים הציבוריים נדרשו, בין היתר, לדווח על מספר העובדים שחל עליהם אחד מהסדרי הפנסיה השונים (ולצייץ את מספר העובדים שיש להם יותר מהסדר פנסיה אחד), על מספר העובדים שפרשו לגמלאות, ועל מספר העובדים שפרשו על פי הסדר של פיצויים.

בדוח שנתי 46 (עמ' קג) צוין, כי בדוח הממונה על השכר לשנת 1994 לא הובאו בנפרד נתונים על עלות הסדרי פרישה שנקבעו עם עובדים בגופים הציבוריים ולא צוין בו אם היו חריגות בתנאי הפרישה שנקבעו עם עובדים. בדוח הממונה על השכר לשנת 1995 נאמר, כי באותה שנה נדרשו הגופים הציבוריים לראשונה לדווח לו על תשלומים בגין פרישה. בעקבות מדגם שערכה יחידת הממונה על השכר לגבי חריגות בתשלומי פרישה, ביקש הממונה על השכר מ-11 גופים ציבוריים הסברים על תנאי פרישה של 89 עובדים (מבין 409 עובדים שפרשו בגופים אלה). במהלך 1997 פורסם דוח על ממצאי הבדיקה.

בדוח הממונה על השכר צוין, כי יש הבדלים גדולים בין עלויות השכר שבהן נושאים המעבידים בגופים הציבוריים השונים - בין היתר בשל הבדלים בהסדרים לשמירת הזכויות הסוציאליות. ברשויות מקומיות, באיגודי ערים, במועצות דתיות ובכמה מוסדות להשכלה גבוהה<sup>39</sup> נהוגה פנסיה תקציבית, ועלות השכר המדווחת אינה משקפת את מלוא עלות ההעסקה<sup>40</sup>. 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, המספר הכולל של המשרות שנוצלו בפועל בגופים הציבוריים בשנת 1995 הגיע ל-211,067, לעומת 208,302 בשנת 1994.

ממצאי 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. 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. משרד מבקר המדינה, העיר בדוחות קודמים (ראה לאחרונה דוח שנתי 46, עמ' קד), כי 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 מפעם לפעם.

בדוח שפרסם הממונה על השכר בדצמבר 1996 נאמר, כי בראשית 1997 תוקם יחידת לאכיפת הוראות סעיף 29 כאמור, שתפעל לביטול תשלומי שכר לא חוקיים ולהעמדה לדין משמעתי של האחראים בכל גוף לחריגות השכר (או תנאי עבודה אחרים).

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שחלק לא מבוטל מתקציביהם של הרשויות המקומיות, המועצות הדתיות וגופים ציבוריים אחרים מקורו בתקבולים מתקציב המדינה, מן הראוי לחייב

<sup>39</sup> הסדרי הפנסיה הנהוגים במוסדות להשכלה גבוהה שונים ממוסד למוסד ורבים מהעובדים הקבועים מבוטחים בפנסיה תקציבית; בעניין זה, ראה בדוח מבקר המדינה על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, שפורסם בשנת 1990, עמ' 57-102.

<sup>40</sup> 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-1/3% לקרן פיצויים, ואילו העובד מפריש 1/2% 5

גופים אלה לחשב את ההתחייבות האקטוארית-הפנסיונית שלהם, ולכלול את הנתונים האלה בדוח שמוגש לכנסת. העדר החישוב של התחייבות זו ואי-רישום נאות שלה מאפשרים מתן זכויות פרישה חריגות בלא אישור ובלא הערכה של עלותן.

## ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), שר האוצר מורשה 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% מסכום תקציב המדינה (למעט תקציב הפיתוח) לאותה שנת כספים, או לסכום אחר "שהממשלה, באישור 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 - החשכ"ל) פרמיית סיכון ששיעורה נע בין 0.2% ל-2% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה.

על פי חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן - החוק 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 כחלופות חלקיות או מלאות ל"מענקי השקעה" שנקבעו בחוק לעידוד השקעות הון. הערבות ניתנת על כל רכיבי ההשקעה: מבנים, מכונות, ציוד, הוצאות הרצה במתקן ניסיוני, הון חוזר, שיווק ופרסום. החשכ"ל גובה מהלווים הערובים לפי חוק זה פרמיית סיכון בשיעור של 1.5% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה.

על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הערבויות לסחר חוץ), שר האוצר מורשה לערוב בשם המדינה לערבות שניתנה על ידי אדם להפסדים הנובעים מעסקי יצוא או לערוב להפסדים כאלה במישרין. ערבויות מדינה ניתנו גם על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים).

אם עיסוקו של 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 החשכ"ל, שאותו הפקיד שר האוצר על הטיפול במתן ערבויות. הבדיקות מתבססות על הנתונים הכלכליים הבסיסיים של הערוב ועל הדוחות הכספיים שלו. כמו כן נבדקים הסיוע שהערוב קיבל בעבר מתקציב המדינה, מצבת חובותיו למס הכנסה ולקרנות הסוציאליות, והשכר שהוא משלם, לרבות ההטבות לעובדיו הבכירים. החשכ"ל מתנה, בדרך כלל, את מתן הערבות בכך שהערוב (אם הוא תאגיד, בעלי השליטה בו) ישקיע גם מכספו הוא בתכנית הכספית שבקשר לביצועה ניתנת הערבות. אשר לערבויות הניתנות למפעלים מאושרים על פי החוק לעידוד השקעות הון, הבדיקות הכלכליות נעשות בשביל מרכז ההשקעות על ידי בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - הבנק לפיתוח התעשייה).

גופים אלה לחשב את ההתחייבות האקטוארית-הפנסיונית שלהם, ולכלול את הנתונים האלה בדוח שמוגש לכנסת. העדר החישוב של התחייבות זו ואי-רישום נאות שלה מאפשרים מתן זכויות פרישה חריגות בלא אישור ובלא הערכה של עלותן.

## ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), שר האוצר מורשה 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% מסכום תקציב המדינה (למעט תקציב הפיתוח) לאותה שנת כספים, או לסכום אחר "שהממשלה, באישור 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 - החשכ"ל) פרמיית סיכון ששיעורה נע בין 0.2% ל-2% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה.

על פי חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן - החוק 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 כחלופות חלקיות או מלאות ל"מענקי השקעה" שנקבעו בחוק לעידוד השקעות הון. הערבות ניתנת על כל רכיבי ההשקעה: מבנים, מכונות, ציוד, הוצאות הרצה במתקן ניסיוני, הון חוזר, שיווק ופרסום. החשכ"ל גובה מהלווים הערובים לפי חוק זה פרמיית סיכון בשיעור של 1.5% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה.

על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הערבויות לסחר חוץ), שר האוצר מורשה לערוב בשם המדינה לערבות שניתנה על ידי אדם להפסדים הנובעים מעסקי יצוא או לערוב להפסדים כאלה במישרין. ערבויות מדינה ניתנו גם על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים).

אם עיסוקו של 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 החשכ"ל, שאותו הפקיד שר האוצר על הטיפול במתן ערבויות. הבדיקות מתבססות על הנתונים הכלכליים הבסיסיים של הערוב ועל הדוחות הכספיים שלו. כמו כן נבדקים הסיוע שהערוב קיבל בעבר מתקציב המדינה, מצבת חובותיו למס הכנסה ולקרנות הסוציאליות, והשכר שהוא משלם, לרבות ההטבות לעובדיו הבכירים. החשכ"ל מתנה, בדרך כלל, את מתן הערבות בכך שהערוב (אם הוא תאגיד, בעלי השליטה בו) ישקיע גם מכספו הוא בתכנית הכספית שבקשר לביצועה ניתנת הערבות. אשר לערבויות הניתנות למפעלים מאושרים על פי החוק לעידוד השקעות הון, הבדיקות הכלכליות נעשות בשביל מרכז ההשקעות על ידי בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - הבנק לפיתוח התעשייה).

בטבלה 1 להלן מובאים פרטים על השינויים ביתרת הערבויות שניתנו לפי החוקים האמורים, בשנת הכספים 1995 (במיליוני ש"ח):

## טבלה 1

יתרת הערבויות	יתרת הפרשי הערבויות	ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספות לערבויות קיימות	יתרת הערבויות	יתרת הערבויות
31.12.94	31.12.95	31.12.95	31.12.94	31.12.94	31.12.95
7431.8	502.8	(-)586.3	4225.8	7431.8	חוק ערבויות המדינה
**839.2	36.5	(-)278.2	166.7	**839.2	החוק לעידוד השקעות הון
976.8	36.0	(-)192.0	143.3	976.8	חוק הערבויות לסחר חוץ
0.2	-	-	-	0.2	חוק הנכים***
<b>9248.0</b>	<b>575.3</b>	<b>(-)1056.5</b>	<b>4535.8</b>	<b>9248.0</b>	<b>ס"ה</b>
11574.1	502.8	(-)586.3	4225.8	7431.8	חוק ערבויות המדינה
764.2	36.5	(-)278.2	166.7	**839.2	החוק לעידוד השקעות הון
964.1	36.0	(-)192.0	143.3	976.8	חוק הערבויות לסחר חוץ
0.2	-	-	-	0.2	חוק הנכים***
<b>13302.6</b>	<b>575.3</b>	<b>(-)1056.5</b>	<b>4535.8</b>	<b>9248.0</b>	<b>ס"ה</b>

\* הפרשי השיערוך של הערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון, מחושבים לפי הריבית, תנאי ההצמדה ולוח הסילוקין של כל הלוואה. הערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ צמודות לדולר ואינן נושאות ריבית, ובהתאם לכך מחושבים הפרשי השיערוך.  
\*\* יתרה זו קטנה בכ-23.3 מיליון ש"ח מהיתרה הרשומה בדוח הכספי של האוצר (ראה להלן).  
\*\*\* הערבויות לפי חוק הנכים ניתנות על ידי אגף השיקום במשרד הביטחון; יתרת הערבויות שבתוקף על פי חוק זה לא השתנתה משנת 1984.

מטבלה 1 עולה, כי יתרת הערבויות שניתנו על פי חוק ערבויות המדינה גדלה בשנה הנסקרת בכ-4,142.3 מיליון ש"ח (כ-56%). כ-81% מהגידול ביתרה זו נבעו מערבויות שניתנו לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל); יתרת הערבויות לחברת החשמל היא כ-58% מיתרת הערבויות על פי חוק זה. 15.5% מהגידול ביתרת הערבויות על פי חוק זה נבעו מערבויות שניתנו לבנייה למגורים, והגיעו לכ-647.4 מיליון ש"ח (ראה להלן).

עוד עולה מהטבלה, כי יתרת הערבויות שניתנו על פי החוק לעידוד השקעות הון ירדה בשנה הנסקרת בכ-75 מיליון ש"ח (כ-9%); עיקר הירידה נובע מגידול ניכר מאוד שהיה בהוצאות על חשבון מימוש ערבויות בשנה האמורה (ראה להלן).

יצוין, כי בדוח הממוחשב של אגף החשכ"ל, יתרת הערבויות הרשומה ליום 31.12.94 על פי החוק לעידוד השקעות הון היא כ-839.2 מיליון ש"ח, לעומת יתרה בסך 862.5 מיליון ש"ח הרשומה בדוח הכספי של האוצר.

יתרת הערבויות שניתנו על פי חוק הערבויות לסחר חוץ היתה ביום 31.12.95 כ-964 מיליון ש"ח (ירידה של כ-1.3% לעומת היתרה ביום 31.12.94); יתרת הערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן - החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ) היא כ-80% מיתרת הערבויות על פי חוק זה. הערבויות לחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ נושאות מקצתן אופי של ביטוח משנה המשולם רק לאחר שההפסד עלה על סכום מסוים. יצוין, כי שיעור הפרמיה שהחברה גובה מהערוכים נע בין 0.75% ל-4% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. מקצת הפרמיה נשארת בחברה כעמלת טיפול, ורובה מועברת לקרן למימוש ערבויות המנוהלת בידי החשכ"ל. כ-13.7%

מיתרת הערבויות ביום 31.12.95 לפי חוק הערבויות לסחר חוץ הן ערבויות לתעש - תעשיות ישראל בע"מ<sup>1</sup> (להלן - תעש), שניתנו עד ליום 31.12.94. בשנה הנסקרת לא קיבלה תעש ערבויות על פי חוק זה, אבל קיבלה ערבויות בסך כ-179.9 מיליון ש"ח שנתקבלו על פי חוק ערבויות המדינה (ראה להלן).

בטבלה 2 להלן מובא פירוט הערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה, כולל הערבויות שניתנו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (במיליוני ש"ח):

**טבלה 2**

ינתת הערבויות שבתוקף ליום	השינוי במהלך שנת המאזן*	ינתת הערבויות שבתוקף ליום	
31.12.95		31.12.94	
6677	3358	3319	<b>אנרגיה, מחצבים ותעשייה כימית</b>
6677	3358	3319	מזה: חברת החשמל לישראל בע"מ
890	(-)109	999	<b>תחבורה ותקשורת</b>
94	(-)19	113	מזה: צים, חברת השיט הישראלית בע"מ
44	(-)30	74	אגד, אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ
752	(-)41	793	אל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ
2768	357	2411	<b>תעשייה ומלאכה</b>
1997	209	1788	מזה: התעשייה האווירית לישראל בע"מ
443	147	296	תעש -- תעשיות לישראל בע"מ
182	4	178	קרן לעסקים קטנים
655	635	20	<b>שיכון וקליטה</b>
647	642	5	מזה: בנייה למגורים
100	(-)63	163	<b>חינוך, תרבות ובריאות</b>
21	(-)7	28	מזה: המרכז הרפואי שערי צדק
65	(-)56	121	קופת חולים כללית
53	(-)3	56	<b>אזורי יהודה והשומרון וחבל עזה</b>
39	(-)1	40	מזה: מבני תעשייה באריאל
63	(-)11	74	<b>רשויות ומוסדות</b>
368	(-)22	390	<b>גיוס מקורות מימון על ידי מוסדות פיננסיים</b>
345	(-)24	369	מזה: בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
764	(-)75	839	ערבויות על פי החוק לעידוד השקעות הון
<b>12338</b>	<b>4067</b>	<b>8271</b>	<b>ס"ה</b>

\* השינוי נובע מערבויות חדשות ומתוספות לערבויות קיימות, פחות ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות הקיימות ובתוספת הפרשי שערך ליום 31.12.95.

<sup>1</sup> מיום 1.2.96 החלה "תעש - תעשיות לישראל בע"מ" לפעול תחת שם חדש: "התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)".

מתן הערבויות אינו פעולה תקציבית ואין הערבויות רשומות במאזן המדינה עצמו אלא מפורטות בנספח. על פי חוק ערבויות המדינה, שר האוצר נדרש לפרסם ב"רשומות" נתונים על הערבויות בכל שנת הכספים, בתוך 11 חודשים מסיומה.

נתונים אלה הם רק על ערבויות אשר על פי המידע שבידי החשכ"ל נוצלו בידי הערבים, ואין הם כוללים ערבויות שאושרו וטרם נוצלו (דהיינו שהערוב 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 (סכום הערבות, תנאי הצמדה, ריבית, תקופת ההלוואה ועוד), לוחות סילוקין ופירוט העמלות שאמורות להתקבל על הערבויות שנוצלו. בתום שנת הכספים משוערכות הערבויות על פי התנאים המיוחדים לכל הלוואה (הצמדה לדולר או למדד וריבית שהצטברה). נתוני המחשב משמשים לאימות דרישות הבנקים למימוש ערבויות, אם יש צורך במימוש.

1. להלן פירוט השינויים העיקריים בערבויות על פי חוק ערבויות המדינה: (א) במאוס 1995 אישרה ועדת הכספים מסגרת ערבויות בסך של 700 מיליון דולר לחברת החשמל לשנת 1995, כחלק ממקורות בסך 45 מיליארד ש"ח (במחירי סוף 1995) הנדרשים לחברה לצורכי פיתוח בשנים 1995-2002. הערבויות ניתנו על הלוואות שקיבלה חברת החשמל במהלך 1995 מהבנק לפיתוח התעשייה לתקופה של 30 שנה, ונקבע כי הריבית על הלוואות אלה תשולם בתשלומים חצי-שנתיים, וכי בחמש השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד. מסגרת הערבויות האמורה נוצלה כדלקמן: בשנת 1995 - 650 מיליון דולר, ובינואר 1996 - 50 מיליון דולר.

(ב) על פי החלטות הממשלה משנת 1992 ומשנת 1993 בוצעה בתעש תכנית הבראה תפעולית, שבמסגרתה ניתן לתעש סיוע בשלוש דרכים: מימון ישיר מתקציב המדינה, ערבויות מדינה, וויתור על הכנסות מדינה. בשנת 1994, עם ביצוע השלבים האחרונים של התכנית, התברר כי יעדיה לא הושגו במלואן, ובאוקטובר 1995 החליטה הממשלה לתת סיוע נוסף לתכנית העסקית של תעש. במסגרת זו הוחלט על מתן ערבות מדינה להלוואות בסכום של 50 מיליון דולר, נוסף על ערבויות מדינה בסכום כולל של 198 מיליון דולר, שאושרו למן תחילת תכנית הבראה התפעולית. סכום כולל זה מורכב מ-76 מיליון דולר שניתנו בשנים 1993-1994 בגין הלוואות מבנקים; סכום של 100 מיליון דולר ערבויות מהחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ; וערבות לעסקאות יצוא בסכום של 22 מיליון דולר.

על פי אישור ועדת הכספים ממאוס 1995, ניתנו לבנקים "ערבויות מקדמה" ו"ערבויות ביצוע" למימון עסקאות יצוא של תעש. בכתבי הערות לבנקים צוינו שיעורי הפרמיה השנתיים שגובים הבנקים מתעש, כדלקמן:

הבנק המממן את העסקה	שיעור הפרמיה הנגבה מתעש (באחוזים)	שיעור הפרמיה המועבר לחשכ"ל (באחוזים)
בנק א'	0.95	0.2
בנק ב'	0.85	0.2
בנק ג'	0.7	0.2
בנק ד'	0.4	0.2
בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ	0.4	0.2

מהנתונים עולה, כי שיעור הפרמיה שמעבירים הבנקים לחשכ"ל בגין הערבות זהה, אולם שיעור הפרמיה הנגבה מתעש שונה; בנק ד' גובה את שיעור הפרמיה הנמוך ביותר, ואילו שיעורי הפרמיה שגובים בנק א', בנק ב', בנק ג' והבנק לפיתוח התעשייה גבוהים במידה ניכרת משיעור הפרמיה שגובה בנק ד'.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל מהבנקים פרמיית סיכון בשיעור קבוע - 0.2%; הפרמיה שגובה הבנק מתעש נועדה לכסות את הוצאות הטיפול והמרווח לבנק ונקבע במשא ומתן בין הבנק לבין תעש בלא קשר לערבות המדינה.

במסגרת תכנית ההבראה התפעולית אושרה לתעש מסגרת ערבות בסך 100 מיליון דולר לשנה באמצעות החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ, לשם ביטוח עסקאות במדינות בעלות סיכון גבוה. בשנת 1995 אישר האוצר להאריך בשנתיים את מסגרת הערבויות הזאת. תעש הודיעה כי תציג בהקדם תכנית מפורטת לדרכי פעולה בלא מסגרת זו.

(ג) השינוי ביתרת הערבויות שניתנו לתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) בשנה הנסקרת היה כ-209 מיליון ש"ח. סכום זה מורכב מערבויות חדשות בסך של כ-124.5 מיליון ש"ח, מהקטנת ערבויות בסך של כ-37.7 מיליון ש"ח, ומתוספת בשל הפרשי שערות בסך כ-121.9 מיליון ש"ח. באוגוסט 1993 אישרה ועדת הכספים הלוואה בערבות מדינה בסך 100 מיליון דולר לתע"א למימון לוויין תקשורת. ההלוואה ניתנה לתקופה של 12.5 שנים, ותפרע לאחר שנתיים וחצי בעשרה תשלומים שנתיים שווים של קרן וריבית. תזרים המזומנים להחזר ההלוואה נבנה בהנחה שהלוויין יהיה כשיר למתן שירות בדצמבר 1995. כדי להגדיל את מספר המשתמשים הפוטנציאליים בשירותי הלוויין הוכנסו במהלך בנייתו שינויים בביצועיו, ודבר זה גרם לדחיית מועד הפעלתו ושיגורו, ולדחייה בקבלת ההכנסות הצפויות לתע"א משירותיו. בשל כך, קיבלה התע"א בשנת 1995 דחייה של עד שנה בתשלומי הקרן והריבית בסכום של עד 40 מיליון דולר מתוך מסגרת הערבויות שאושרה.

(ד) ביוני 1994 אישרה ועדת הכספים מתן ערבות מדינה לבנקים בסך של 750 מיליון ש"ח, לשם מימון פרויקטים לבנייה בהיקף של כ-15 מיליארד ש"ח (כ-40,000 דירות), שבנייתם תתחיל במהלך התקופה 1.6.94-30.9.95. הערבות ניתנה כחלק מתכנית הממשלה להוזלת מחירי הדירות ולהגדלת היקף הבנייה. בתכנית נקבע, בין היתר, כי יש לעודד הגדלת היקף האשראי לבנייה באופן שהבנקים יוכלו להגדיל את האשראי שהם נותנים, בלי להגדיל את הסיכון שלהם. המדינה נוטלת עליה אפוא חלק מהסיכון שהיה מוטל על הבנק.

בתכנית נקבע כי ערבות המדינה תחול על ההפסדים שייגרמו לבנק כתוצאה ממימון הפרויקטים. בכתב הערבות הוגדר ההפסד "היתרה הבלתי מסולקת של האשראים בבנק לגבי אותו פרויקט ובלבד שאינה עולה על יתרת ההוצאות לאחר ניכוי ההכנסות". שיעור כיסוי ההפסדים במסגרת הערבות נקבע לפי ארבע "מדרגות", באופן שלא יעלה על 10% מסכום בסיס הערבות. הערבות תהיה בתוקף עד שיימכרו כל הדירות, ולא יאוחר מארבע שנים ממועד תחילתו של כל פרויקט.

בינואר 1995, לאחר קשיים ביישום התכנית, הוחלט להעלות את השיעור המרבי של אחריות המדינה ל-10.225% מסכום בסיס הערבות; להגדיל את המחיר הממוצע לדירה שעליו תחול הערבות מ-125,000 דולר ל-250,000 דולר; ולקבוע את ההון העצמי הנדרש מהחברה הקבלנית בשיעור של 10% לפחות מעלות הפרויקט. ביוני אותה שנה החליטה ועדת הכספים להאריך את הערבות מארבע שנים ממועד תחילתו של כל פרויקט לחמש שנים, אם ניתנה הודעה מראש על הרצון להאריך בשנה נוספת.

עד לסוף שנת 1995 ניצלו הבנקים ערבויות למימון כ-20,000 דירות, בסכום של כ-647 מיליון ש"ח (כ-86% ממסגרת הערבות המאושרת). עקב העובדה שרוב הבנקים הגיעו למגבלה שהטיל בנק ישראל על היקף האשראי המותר לענף הבנייה, וכדי לאפשר מתן אשראי נוסף לענף זה אגב נטילת סיכון סביר של הבנקים, התבקשה ועדת הכספים, בינואר 1996, לאפשר ניצול היתרה של 20,000 דירות, ולהקצות עוד 20,000 דירות, כך שהמסגרת לשנים 1994-1996 תהיה 60,000 דירות. לצורך זה אישרה הוועדה מסגרת ערבויות לבנייה בסך 1.2 מיליארד ש"ח בשנת 1996, נוסף על המסגרת המאושרת בסך 750 מיליון ש"ח שאושרה, כאמור, ביוני 1994.

2. החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), איפשר למשקיעים לקבל הלוואות בערבות מלאה של המדינה, עד לשיעור של שני שלישים מהסכום הכולל של התכנית המאושרת. עד ליום 31.12.95 אושרו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון ערבויות מדינה בסך כ-1,759 מיליון ש"ח, מסכום זה ניתנו הלוואות בערבות מדינה בסך כ-764.2 מיליון ש"ח.

ביום 14.3.94 אישרה הכנסת תיקון לחוק לעידוד השקעות הון, ולפיו במקום ערבות על מלוא סכום ההלוואה יהיה שיעור הערבות 75% מסכום כל הלוואה (ובמקרים מסוימים 85% מסכום ההלוואה). עוד נקבע בתיקון, כי הסכום המרבי של ההלוואה יהיה 70% מתכנית ההשקעה. תיקון זה אינו חל על תכנית השקעה שאושרה לפני תחילתו, ולא על בקשה לאישור תכנית שהוגשה עד 10.1.94. התיקון נועד כדי לשתף את הבנקים בחלק מהסיכון הכרוך במתן הלוואות; בדרך זו יהיה אמצעי בקרה נוסף על טיבם של הלווים ושל התכניות הממומנות.

כדי למזער ככל האפשר את הנזק שנגרם לאוצר המדינה עקב מימוש ערבויות בהיקף הולך וגדל, מונתה בינואר 1995 ועדת היגוי (להלן - הוועדה), לטיפול במפעלים שקיבלו הלוואות בערבות המדינה על פי החוק לעידוד השקעות הון, ונקלעו לקשיים. בוועדה חברים נציגים של אגף החשכ"ל, אגף התקציבים במשרד האוצר ומרכז ההשקעות. ואלה תפקידי הוועדה: לקבוע כללים לטיפול במפעלים שנקלעו לקשיים; לקיים מעקב ובקרה על מפעלים כאלה או שיש חשש שיגיעו למצב כזה; לאסוף נתונים ולקבוע הערכה בדבר מצבם הפיננסי והעסקי של מפעלים במסלול הלוואות בערבות מדינה; לטפל טיפול פרטני בלווים שנקלעו לקשיים, על פי הכללים שייקבעו. הוועדה התקשרה עם שתי חברות ייעוץ והטילה עליהן, בין היתר, לקיים פיקוח ובקרה בתאגידים שקיבלו כתבי אישור ממרכז ההשקעות, ולעשות אבחונים כלכליים למפעלים על פי דרישת הוועדה. לצורך זה הוקם מאגר מידע המבוסס על נתוני מרכז ההשקעות ועל דוחות חצי-שנתיים שהמפעלים מעבירים לחברות באמצעות הבנקים או באמצעות ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל).

במהלך 1995 החליטה הוועדה כמה החלטות עקרוניות, ובהן: (א) להנהיג מתכונת דיווח חדשה למרכז ההשקעות; כל מפעל מאושר שלווה כספים בערבות המדינה נדרש להגיש דוחות חצי-שנתיים על פעילותו העסקית. הדיווח כולל מאזן, נתוני מע"מ, שכר ותזרים מזומנים, וכן סקירת המנהל על התקדמות תכנית המפעל המאושר. לאחר שחברות מעטות בלבד מסרו דיווחים, פורסמו כללי הדיווח החדשים בעיתונים, ונאמר בהם כי יינקטו צעדים נגד חברות שלא יגישו את הדוחות כסדרם (כולל ביטול של כתבי האישור). (ב) לחייב מפעלים המבקשים שינוי בתנאי ההלוואה להשתתף בהוצאות האבחון הכלכלי; החשכ"ל קבע תעריף לגובה התשלום בהתאם ליתרת החוב שבערבות המדינה. (ג) להימנע ממחילת חובות במסגרת הסדרים עם מפעלים הממשיכים להתקיים כ"עסק חיי". (ד) פריסת הלוואות תיעשה לתקופה סבירה ורק אם הוועדה השתכנעה כי החברה אימצה תכנית הבראה שיש לה סיכויי הצלחה סבירים. במקרים אלה, פריסת הלוואות תגובה במתן ערבויות נוספות של בעלי החברה כנגד הגדלת הסיכון הנובע מהפריסה.

בסוף 1996 תוקן החוק לעידוד השקעות הון, ולפיו בוטל מסלול ערבות המדינה בחוק זה החל ביום 1.1.97.

3. אגף החשכ"ל מנהל - מחוץ למסגרת התקציב - קרן לכיסוי הפסדים בגין מימוש ערבויות המדינה. הכנסות הקרן נובעות מפרמיית סיכון שנתית שהחשכ"ל גובה מהלווים הערובים וכן מגבייה על חשבון ערבויות שמומשו בעבר. לפי נתוני משרד האוצר, הכנסות הקרן בשנת 1995 היו כדלקמן: סך של כ-50 מיליון ש"ח מפרמיות הסיכון (בלא כל הבחנה בין הערבויות שניתנו על פי שלושת החוקים שצוינו לעיל); וסך של 46.8 מיליון ש"ח שנגבו על חשבון ערבויות שמומשו בעבר (מסכום זה, סך של 37.8 מיליון ש"ח התקבל בגין ערבויות שניתנו על פי חוק הערבויות לסחר חוץ). הוצאות הקרן באותה שנה היו כדלקמן: סך של 227.7 מיליון ש"ח בגין ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון, לעומת 49.7 מיליון ש"ח בשנת 1994 (עלייה של כ-458%); וסך של 125 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, לעומת 46 מיליון ש"ח בשנת 1994 (עלייה של כ-272%).

מתחילת שנות התשעים מתוקצבות ההוצאות בגין מימוש הערבויות על פי החוק לעידוד השקעות הון, וההכנסות מפרמיות הסיכון שמשלמים הערובים כהוצאה המותנית בהכנסה בתכנית "ערבות מדינה (תיקון 39)" שבסעיף האמור. עד 1994 נזקפו לתכנית זו הוצאות בסכומים לא גדולים (בשנת 1994 הוצאה בסך כ-2 מיליון ש"ח). בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1995 נאמר, כי בשנה זו הוספו, באורח חד-פעמי, כ-190 מיליון ש"ח למימוש ערבויות על פי חוק זה. על פי דוח ביצוע התקציב לשנת 1995, נזקפה לתכנית זו הוצאה ברוטו בסך של כ-189 מיליון ש"ח למימוש ערבויות (מסכום זה, רק כ-13 מיליון ש"ח נרשמו כהוצאה המותנית בהכנסה מיועדת מפרמיות הסיכון). בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997 נאמר, כי עד סוף שנת 1996 הגיעו תביעות למימוש ערבויות מדינה בשיעור של כ-30% מסך ההלוואות שניתנו.

בפני האוצר עמדו שתי אפשרויות למימוש הערבות: (א) מימוש במסלול לוח סילוקין, שמשמעותו תשלומים זהים לתשלומים שהחברה הערובה היתה אמורה לשלם אילו לא נקלעה לקשיים. (ב) מימוש בדרך של פירעון מוקדם של יתרת ההלוואה. עקב שיעורי הריבית הגבוהים שנקבעו על הלוואות לחברות הערובות בהשוואה לעלות גיוס הכסף על ידי הממשלה, והטיפול הכרוך בתשלומים על פי לוח סילוקין, העדיף החשכ"ל מלכתחילה בשנת 1995 לפרוע את ההלוואות בפירעון מוקדם.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הצורך לשלם לבנק עמלה הגדיל את עלות הפירעון המוקדם. משום כך רוב ההוצאה למימוש ערבויות היתה במסגרת לוחות הסילוקין (כ-149 מיליון ש"ח) ורק מקצתה (כ-40 מיליון ש"ח) בוצעה כפירעון מוקדם - בעיקר בגין הלוואות שניתנו באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה. בשנת 1996 התשלומים בגין מימוש ערבויות לפי החוק לעידוד השקעות הון בוצעו על פי לוחות הסילוקין ולא כפירעון מוקדם.

החשכ"ל ממשיך לנהל - מחוץ למסגרת התקציב - את הקרן למימוש ערבויות שאושרו על פי חוק ערבויות המדינה ועל פי חוק הערבויות לסחר חוץ. לקרן מועברות פרמיות הסיכון שהערובים משלמים; כאשר הערוב איננו פורע את חובו, הנושה פונה אל החשכ"ל בדרישה לממש את הערבות, והחשכ"ל פורע את ההלוואה לפי לוח הסילוקין. החשכ"ל זוקף לזכות הקרן ריבית בשיעור ריבית חשכ"ל (ראה לעיל).

4. ערבות מסוג נוסף אושרה בוועדת הכספים ביום 14.3.90, לחברות שלפחות 80% מפעילותן, במועד ביצוע ההשקעה בהן, היא במחקר ופיתוח תעשייתי<sup>2</sup>. את הערבויות האלה

<sup>2</sup> בטבלאות דלעיל נכללו ערבויות אלה בערבויות לפי חוק ערבויות המדינה.

האוצר נותן לחברת ענבל, כנגד התחייבויות שלה לרכוש מהציבור, על פי דרישה, מניות של חברות כאמור ("מניות מוגנות"). סכום המסגרת לערבות מדינה שאושר לצורך רכישת "מניות מוגנות" הוא 150 מיליון דולר. לפי תנאי הערבות, חברת ענבל מתחייבת לרכוש את ה"מניות המוגנות" ממי שיחזיק בהן, במועד שאיננו מוקדם מתום שבע שנים ממועד ההנפקה הראשונה, ובמחיר שלא יעלה על 80% מהערך הנקוב של המניה, צמוד לשער היציג של הדולר. הון המניות של החברות מגויס מן הציבור, ומושקע על ידי קרנות להשקעות במחקר ופיתוח (להלן - קרנות הון סיכון), אשר ההקמה וההפעלה שלהן ושל החברות עצמן נעשות על פי הוראות שנקבעו מראש בידי שר האוצר.

בשנת 1992 החלו לפעול שתי קרנות הון סיכון (תעוזה ופורז), ובשנת 1993 החלה לפעול קרן נוספת (מרתון). במהלך 1994 בוטלה הערבות שניתנה לקרן פורז. על פי הדוח הכספי ליום 31.12.95, יתרת הערבויות לקרן תעוזה היתה 50.2 מיליון ש"ח ולמרתון - 49 מיליון ש"ח, לעומת 48.3 מיליון ש"ח ו-47.2 מיליון ש"ח, בהתאמה, ליום 31.12.94. הגידול ביתרות נבע מתוספת שערך בסך כ-1.8 מיליון ש"ח בכל אחת משתי הקרנות. קרן הון סיכון שאושרה לה ערבות במסגרת זו משלמת לחשכ"ל פרמיית סיכון בשיעור של 0.2% מסכום ההתחייבות של חברת ענבל לפי שווייה בדולרים, כפי שיהיה מזמן לזמן; 17.5% מפרמיית הסיכון משולמים כעמלה לחברת ענבל.

5. במהלך 1993 הוקמה קרן למתן הלוואות לעסקים קטנים בערבות מדינה (להלן - הקרן), שמטרתה לסייע בהקמה או בהרחבה של עסקים קטנים בכל ענפי המשק; הערבות ניתנת במסגרת חוק ערבויות המדינה. הקרן מופעלת על ידי חמישה בנקים, ומונחת על ידי ועדת היגוי ציבורית. נקבעו כמה קריטריונים לקבלת אשראי במסגרת הקרן ובהם: (א) מספר העובדים בעסק לא יעלה על 70 בתום ביצוע תכנית ההשקעה; (ב) האשראי המבוקש ישמש למימון רכישת ציוד, הון חוזר ושיפורים, אך לא לבנייה, לרכישת נדל"ן, או לפירעון חובות קיימים; (ג) בעל העסק השקיע הון עצמי בשיעור שאינו קטן מ-25% מסכום האשראי הכולל. כמו כן נקבע, כי ערבות המדינה לא תעלה על 80% מסך ההלוואה שהבנק נותן לעסק יחיד, ולא תעלה על 30% הראשונים מסך ההלוואות שהבנק נותן; הסכום המרבי להלוואה בערבות מדינה הוא 600,000 ש"ח, לחמש שנים.

במאזן המדינה ליום 31.12.95 רשומה יתרת ערבויות לקרן בסך 182 מיליון ש"ח, לעומת 178 מיליון ש"ח ליום 31.12.94. הגידול ביתרה נבע מתוספת ערבויות בסך כ-8 מיליון ש"ח, תוספת שערך בסך כ-9 מיליון ש"ח, והקטנת ערבויות בסך כ-13 מיליון ש"ח. בשנת 1995 תוקצבה לראשונה ההוצאה למימוש ערבויות שניתנו במסגרת הקרן, כהוצאה המותנית בהכנסה מפרמיית הסיכון. מדרוה ביצוע התקציב לשנת 1995 עולה, כי ההוצאה למימוש ערבויות במסגרת הקרן היתה כ-9.3 מיליון ש"ח, וההכנסה מפרמיות הסיכון היתה כ-1.7 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997 נאמר, כי היקף האשראי המאושר במסגרת הקרן מיום הקמתה ועד ליוני 1996 מגיע לכ-587 מיליון ש"ח.