

דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה

של המדינה ליום 31.12.96¹

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שר האוצר חייב להמציא למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן האמור הוא מאזן של הזכויות וההתחייבויות של המדינה שנוצרו עקב ביצוע התקציב (מאזן מוניטרי) ושל אלה שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב (מאזן שוטף). המאזן ליום 31.12.96 מייצג את השינויים שחלו ביתרות החשבונות בשנת 1996.

להלן מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.96, על פי נתונים שמסר שר האוצר (במיליוני ש"ח):

מאזן שוטף

<u>31.12.96</u>	<u>התחייבויות</u>	<u>*31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	<u>זכויות</u>	<u>31.12.95</u>
304.8	המחאות שלא נפרדו	304.9	6162.7	יתרות בבנקים ודמי מחזור	7076.9
5155.8	פיקדונות שנתקבלו	5121.6	7679.9	חייבים	7415.9
216.9	הפרשות וקרנות	105.9			
11805.2	זכאים של החשב הכללי, משרדי הממשלה וזכאים בעד משכורות	8815.4			
<u>17482.7</u>		<u>14347.8</u>	<u>13842.6</u>		<u>14492.6</u>
(3640.1)	עודף (גירעון) נצבר	144.8			
<u>13842.6</u>		<u>14492.6</u>	<u>13842.6</u>		<u>14492.6</u>

* מויין מחדש

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

מאזן מוניטרי

<u>31.12.96</u>	<u>התחייבויות</u>	<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	<u>זכויות</u>	<u>31.12.95</u>
					*
308225.0	מלוות פנים	268411.0	59094.1	הלוואות ופיקדונות	52500.0
76368.6	מלוות חוץ**	69780.0	9133.3	מניות בנקים שבהסדר	9265.8
7448.2	מקדמות מבנק ישראל	7773.3	4228.4	השקעות במניות	3354.7
			717.4	השקעות בשטרי הון	681.9
392041.8		345964.3	181.3	זכויות שונות	411.8
583.1	התחייבויות בגין ביטוח הצמדה		157.6	מלאי	214.3
	ושער***				
		753.5	2936.0	נכסים בגין הסכמים שטרם נרשמו	2830.0
			3540.1	דירות להשכרה ולמכירה	3655.3
			60.0	הון מניות בנק ישראל	60.0
			634.5	איגרות חוב של ממשלת ארה"ב*	717.0
392624.9		346717.8	80682.7		73690.8
			311942.2	הגירעון המוניטרי	273027.0
392624.9		346717.8	392624.9		346717.8

*השקעה באיגרות חוב של ממשלת ארה"ב המופקדות בנאמנות להבטחת מלוות בדולרים שהתקבלו מבנקים בארה"ב ואשר יתרתם ליום 31.12.96 היא 4,082.11- מיליון דולר. יתרת איגרות החוב ליום 31.12.96 מבטאת סך של 195.2 מיליון דולר, והיתרה ל- 31.12.95 מייצגת סכום של 228.7 מיליון דולר.

**יתרת החוב אינה כוללת ערבויות חוץ-תקציביות שהתקבלו מארה"ב בסך 2,228.9 מיליון דולר ופיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 1,759.5 מיליון דולר. יתרות אלו כלולות במאזן השוטף.

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

ה מאזן ה ש ו ט ף משקף בסעיפיו בעיקר את היתרות האלה:

1. יתרות בבנקים הנובעות מפעולות תקציביות ומפעולות מחוץ למסגרת התקציב.
2. יתרות של חייבים וזכאים של המפעלים העסקיים של המדינה, המנהלים את ספרי החשבונות שלהם על בסיס מצטבר, דהיינו רושמים הוצאה כאשר נוצרה התחייבות של המדינה לשלם לזכאי לכך, ורושמים הכנסה כאשר נוצרה התחייבות של החייב לשלם למדינה. היתרות של חייבים הן בדרך כלל בשל הכנסות שנוקפו לחשבונות הכנסה תקציביים בשנה השוטפת ולא נגבו עד סוף שנת הכספים, והיתרות של זכאים הן בדרך כלל יתרות לזכות ספקים של המפעלים העסקיים.
3. השכר והמשכורות של עובדי המדינה לחודש דצמבר בשנה כלשהי 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".

4. יתרות של פיקדונות שהופקדו במשרדי הממשלה, אשר אינם מתוקצבים, 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.

5. 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. 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) ולהתחייבויות במאזן המוניטרי. חוסר איזון זה נוצר גם בשל ההבדלים בין תנאי ההלוואות שהממשלה נותנת (בעיקר אלה שניתנו בעבר) לבין תנאי המלוות שהיא מקבלת, וגם מכיוון שבעבר נהגה הממשלה לתת הלוואות במסגרת ביטוח הצמדה ושער לבנקים. בשל חוסר האיזון יש עודף גדול של התחייבויות, שגדל והולך משנה לשנה. בשנת 1996 חושבה ונכללה במאזן ריבית בסך של כ- 3,060 מיליון ש"ח (כ- 941.4 מיליון דולר) שנצברה בגין מלוות חוץ.

עודף ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי ליום 31.12.96 הסתכם ב- 315,582.3 מיליון ש"ח.

כלל ההתחייבויות במאזן המאוחד ליום 31.12.96 היה גדול מכלל הזכויות בסך של 311,942.2 מיליון ש"ח. 3,640.1 מיליון ש"ח מסכום זה הם גירעון 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 התמונה צירף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) למאזן נספחים בנושא השווי המאזני של השקעות המדינה במניות ובנושא התחייבויות הממשלה לפנסיה ופיצויים לעובדי המדינה:

1. השקעות הממשלה בחברות ממשלתיות הוצגו על בסיס השווי המאזני של החברות ליום 31.12.96, ויתרות ההשקעות מהשנה הקודמת (מספרי ההשוואה) הותאמו על פי מדד המחירים לצרכן לחודש דצמבר 1996. 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 1996 הוצגו על פי נתוני דצמבר 1995 מתואמים לערך השקל בדצמבר 1996. ההשקעות הוצגו על פי חלקה של המדינה בשוויין המאזני של החברות המדווחות והסתכמו ביום 31.12.96 ב- 18 מיליארד ש"ח, לעומת 17.5 מיליארד ש"ח ב- 31.12.95² (ראה להלן).

² מוין מחדש.

2. התחייבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות לעובדי המדינה מתחלקת בין מקבלי גמלה (פנסיונרים, נכים, שאירים) לבין העובדים הפעילים (קבועים וארעיים); התחייבות זו ליום 31.12.96 הגיעה לכ- 92.8 מיליארד ש"ח (ראה להלן). לסכום זה יש להוסיף את ההתחייבות למערכת הביטחון (כולל מקבלי גמלה) שהגיעה לסך 69.4 מיליארד ש"ח. סך כל התחייבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ל- 31.12.96 היתה 162.2 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. החל בשנת 1996 הדיווח כולל גם את ההתחייבות של פדיון ימי מחלה שלא נוצלו (למעט של עובדי מערכת הביטחון). עקב העדר נתונים לא חושבה ההתחייבות בשל פדיון חופשה.

3. על פי דברי ההסבר של החשכ"ל במבוא למאזן המוניטרי ליום 31.12.96, ההתחייבויות החוזיות של משרדי הממשלה³ כלפי גופי חוץ הסתכמו עד אותו היום ב- 36,055.9 מיליון ש"ח, לעומת 34,673.3 מיליון ש"ח ליום. 31.12.95 לקראת תום שנת הכספים 1996 העביר סגן החשכ"ל לחשבי המשרדים הוראות תכ"ם (תקנות כספים ומשק) בנושא הדיווח על מצב ההתחייבויות ליום 31.12.96. על פי הוראות אלה, יש לכלול בדיווח את כל ההתחייבויות שנחתמו במהלך שנת הכספים וכן את יתרת ההתחייבויות משנים קודמות ליום 31.12.96.

בדברי ההסבר של החשכ"ל למאזן המוניטרי ליום 31.12.96 כלולה רשימה מפורטת של יתרת הערבויות, המסתכמת ב- 13.9 מיליארד ש"ח, לעומת 12.3 מיליארד ש"ח ליום 31.12.95 (ראה להלן). במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990, יתרת ההלוואות בערבות המדינה היא בסך של כ- 744 מיליון ש"ח.

המאזן השוטף

החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) מכין שלושה מאזנים נפרדים של הזכויות וההתחייבויות השוטפות: אחד לחשבונית של אגף החשכ"ל ואחד לחשבונית 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 (להלן - מט"ח). המערכת לעיבוד נתונים של אגף החשכ"ל מאפשרת לנהל חשבונית 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 בחשבונית מט"ח של החשכ"ל ושל משרדי הממשלה. הפרשי השיערוך נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף שנת הכספים היתרה בחשבון זה מועברת לחשבונית תקציביים. הפרשי השיערוך נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. השער היציג של הדולר ביום 31.12.95 היה 3.135 ש"ח, וביום 31.12.96 3.251 ש"ח.

³ התחייבויות 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 כ- 14 מיליון ש"ח הועבר להכנסות המדינה ונרשם במסגרת הסעיף "הכנסות שונות", בסעיף המשנה "הכנסות הפרשי שער".

הפרשי השיערוך האלה נוגעים לזכויות ולהתחייבויות של המדינה המשתקפות 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 (1996 במיליוני ש"ח).

<u>ביצוע התקציב:</u>	
167981.4	תקבולים
171766.3	תשלומים
3784.9	גירעון קופתי בביצוע התקציב*
144.8	עודף נצבר לתחילת השנה
3640.1	גירעון נצבר ליום 31.12.96

*ראה לעיל, עמ' מא.

זכויות שוטפות

בטבלה להלן מובא פירוט הזכויות השוטפות ליום 31.12.96 וליום 31.12.95, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
4431.9	3231.8	בנק ישראל
2610.9	2885.6	בנקים אחרים
33.9	45.3	דמי מחזור
23.4	39.7	חייבים למפעלים עסקיים
1144.1	1158.2	חייבים למשרדי ממשלה
6239.4	6482.0	חייבים לחשכ"ל
14492.6	13842.6	ס"ה

*מוין מחדש.

יתרת הזכויות השוטפות ליום 31.12.96 קטנה ב- 650 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.12.95, קיטון של 4.5% הקיטון הוא בעיקר בסעיף "בנק ישראל" - 1,200.1 מיליון ש"ח (ראה להלן).

בנק ישראל

1. היתרה ליום 31.12.96 בסעיף זה קטנה ב- 1,200.1 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.12.95 .

באוגוסט 1985 תוקן חוק בנק ישראל, התשי"ד – 1954 (להלן - חוק בנק ישראל), ונקבעה הגבלה כמותית של הלוואה שהבנק רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה בשנים 1985-1987; משנת 1988 אין הבנק רשאי לתת לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה מלבד, מקדמה 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 1996, כמו בשנים 1993 ו-1995, לא לקחה הממשלה הלוואה מבנק ישראל למימון הוצאותיה במט"ח, ואף לא הלוואה למימון החזר חובה לבנק.

2. היתרה ליום 31.12.96 בסעיף זה, בסך 3,231.8 מיליון ש"ח, מורכבת מהיתרות של החשכ"ל (2,667.8 מיליון ש"ח) ושל משרדי ממשלה (564 מיליון ש"ח). החשכ"ל קיבל מהחשבונות של משרדי הממשלה מסמכים בעניין התאמות בנק לחשבונות בבנק ישראל וגם לחשבונות של המשרדים המתנהלים בבנק הדואר (חשבונות סילוקין). ממסמכים אלה עולה, כי בשנה הנסקרת היתה התאמת יתרות בין בנק ישראל לחשבונות, חוץ מהחשבות של משרד הביטחון, שבה התאמת היתרות לא היתה מלאה. נוסף על ההתאמות שהחשכ"ל דורש פועלת גם יחידת ביקורת באגף החשכ"ל שמתפקידה, בין היתר, לבדוק את התאמות הבנק של משרדי הממשלה.

אשר לחשבונות המנוהלים בבנק הדואר, משרד מבקר המדינה בדק את הדיווחים שהגישו המשרדים על התאמת חשבונות אלה והעלה, כי היתה התאמה ביניהם, חוץ מבחשבוניות של משרד הביטחון, הנהלת בתי משפט, המשרד לקליטת העלייה ושירות התעסוקה. בחשבות של הנהלת בתי משפט טרם נרשמו שישה שיקים שנגנבו, בסך כולל של 365,529 ש"ח. השיקים שנפרעו בידי הבנק בחודש ספטמבר 1994. העניין נמצא עדיין 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. נמצאו אי-התאמות בחשבון הלוואות סל קליטה לעולים והפרשים בחשבונות נמל התעופה בן גוריון. בשירות התעסוקה היתה אי-התאמה לתאריך המאזן בחשבונות הבנקים של מדורי התשלומים בירושלים ובבאר שבע. עוד העלתה הבדיקה, כי ב- 31.12.96 הגישו רוב המשרדים לחשכ"ל רשימה מפורטת של השיקים שטרם נפרעו (לפי המוטב, התאריך והסכום).

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

מס הכנסה - הכנסות: בחשבונות אגף מס הכנסה בבנק הדואר נותרו הכנסות בסך כולל של 97.1 מיליון ש"ח, שהן תקבולים של מס הכנסה שהועברו לאחר 31.12.96 לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל.

הנהלת בתי המשפט: היתרה של הנהלת בתי המשפט בבנק הדואר ל- 31.12.96 היתה כ- 729 מיליון ש"ח. כ- 159.1 מיליון ש"ח מסכום זה הם פיקדונות שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (מסיבות שונות, כגון הגשת ערעורים ושחרורים בערובה), והיתרה היא ההפרש בין התקבולים של בתי המשפט ובין הוצאותיהם, המועברת להכנסות המדינה פעם בכמה חודשים (בעניין זה ראה ברוח זה, בפרק "ביצוע גזרי דין בבתי משפט והמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות", עמ' 417).

החשב הכללי: היתרה של החשכ"ל בבנק ישראל בסך כ- 2,667.8 מיליון ש"ח ליום 31.12.96 היא ההפרש בין יתרות החובה של תשעה חשבונות בסכום של 22,579.6 מיליון ש"ח לבין יתרות הזכות של שני חשבונות בסכום של 19,911.7 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 בספרי החשב הכללי הסתכמה ביום 31.12.96 ב- 14,984.1 מיליון ש"ח. בסכום זה כלולים פיקדונות שהממשלה יכולה להשתמש בהם למימון פעילותה התקציבית - ביניהם פיקדון בסך 734 מיליון ש"ח של רווחי הון ממכירת זהב בשנים קודמות. רווחים אלו נבעו מההפרש בין מחיר המכירה של הזהב למחיר שהיה רשום בספרי בנק ישראל. על פי סיכום בין בנק ישראל למשרד האוצר, בשנת 1996 הוחלט כי הממשלה רשאית להשתמש בסכום זה להוצאותיה (ראה להלן). כמו כן הועבר לחשבון זה בשנת 1996, בהסכמת הממשל האמריקני, סך של 1.33 - מיליארד דולר מכספי ערבויות שהיו בחשבון מיוחד בבנק לצורכי השקעות 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 31.12.96 היתה 622.2 מיליון ש"ח (191.4 מיליון דולר). (2) חשבון מט"ח מיוחד - יתרת החשבון ביום 31.12.96 היתה 1,137.1 מיליון ש"ח (349.8 מיליון דולר), לעומת 1,096.5 מיליון ש"ח ביום 31.12.95; בשנה הנסקרת, כמו בשנה שקדמה לה, לא היתה תנועה בחשבון זה, וההבדל בין שני הסכומים מבטא הפרשי שער בלבד. (3) חשבון מיוחד שנפתח בשנת הכספים 1988, ובו נרשם הסיוע האזורי שהתקבל באותה שנה ובשנים שלאחריה מממשלת ארה"ב, לרבות זה שהתקבל בשנת הכספים 1996; היתרה בחשבון זה ביום 31.12.96 היתה 2,971.6 מיליון ש"ח. (4) חשבון שנפתח בשנת הכספים 1993, ובו נרשמו כספי מלוות שגייסה מדינת ישראל בארה"ב (בערבות ממשלת ארה"ב). היתרה בחשבון זה ביום 31.12.96 היתה 2,432 מיליון ש"ח (748.1 מיליון דולר). (5) חשבון שמקורו במענק שנתנו מוסדות הקהילה האירופית לממשלת ישראל, ויתרתו ביום 31.12.96 היתה 19.3 מיליון ש"ח (ראה להלן "פיקדונות אצל החשב הכללי").

(ג) בפברואר 1988 נעשה הסדר בין משרד האוצר לבין בנק ישראל בדבר פעולות הבנק בבורסה לשם ייצוב שערים של אג"ח ממשלתיות. נקבע שההסדר יחול על אג"ח שיונפקו מהתחלת ההסדר, ושכל 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 ב- 31.12.96 היתה 411.3 מיליון ש"ח.

(ד) בחשבונות של החשכ"ל בבנק ישראל כלול גם חשבון שבו פיקדונות שהפקידו, כתנאי לקבלת רישיון מבטח, תאגידים מחוץ לארץ הרשומים בישראל והעוסקים בביטוח בישראל. היתרה בחשבון זה ביום 31.12.96 היתה כ- 2 מיליון ש"ח (ראה להלן "פיקדונות שנתקבלו").

2. בין חשבונות החשכ"ל גם שני חשבונות שיתרות הזכות בהם - שתייהן לזכות בנק ישראל - היו ביום 31.12.96 כ- 378.4 מיליון ש"ח בחשבון אחד וכ- 19,533.3 מיליון ש"ח בחשבון האחר. כך נוצרו יתרות אלה: על פי חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, הממשלה רשאית 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 שיהיה הדבר נחוץ, לדעת נגיד בנק ישראל, לשם הרחבתם או צמצומם של אמצעי התשלום, דהיינו להזרמת נזילות למשק או לספיגה מהציבור. 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 378.4 מיליון ש"ח מבטאת את השווי הכספי של המק"מ שנשארו בידי בנק ישראל ביום ¹31.12.96

יתרה זו רשומה בספרי בנק ישראל לחובת משרד האוצר, והיא מופחתת מסך כל היתרות של החשכ"ל בבנק ישראל. התוצאה של פעולה זו היא שבנק ישראל מזכה את משרד האוצר רק בשווי הכספי של אגה"ח שנמכרו לציבור ומוחזקות בידיו. החשכ"ל רושם בספריו את הפעולות כמו שנרשמו בספרי בנק ישראל, ומכאן הרישום של הסכום של 378.4 מיליון ש"ח בספרי החשכ"ל לזכות בנק ישראל, כהפחתה במסגרת הסעיף הנדון.

באוגוסט 1996 הוכנסו בחוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, תיקון מס' 7 והוראת שעה, התשנ"ו-1996, שלפיהם הממשלה לא תהיה רשאית להשתמש בתמורת אגה"ח שנמכרו לבנק ישראל, אלא לשם פירעון המלווה לפי חוק זה או לתשלום הריבית עליו. תיקון זה לא יאפשר בעתיד לנצל את תקבולי המק"מ למימון הגירעון התקציבי. במסגרת יישום החוק הוסכם בין משרד האוצר לבנק ישראל להפשיר את הפיקדון של רווחי זהב ולהכלילו בפיקדון השוטף למימון התקציב (ראה בדוח שנתי 46, עמ' נא).

היתרה בסך 19,533.3 מיליון ש"ח, לעומת 14,614.5 מיליון ש"ח ב- 31.12.95, היא הערך הנקוב של המק"מ שבידי הציבור, והיא מבטאת את ההתחייבות של משרד האוצר כלפי הציבור באמצעות בנק ישראל. יתרה זו כלולה בסעיף הנדון כהפחתה, ומשמעותה התחייבות של משרד האוצר כלפי בנק ישראל. היתרה האמורה אינה רשומה כלל בספרי בנק ישראל, משום שאין לו התחייבות כלשהי בגללה. 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 משרד 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: 31.12.96

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

¹ השווי הכספי נקבע לפי מחיר נמוך מהערך הנקוב (ראה בדוח שנתי 37, עמ' 20).

בנק ישראל נתן למשרד האוצר מקדמות להקמת שלוש הקרנות האמורות. משרד האוצר יהיה חייב לפרוע את המקדמות רק בעת פירוק הקרנות, ולכן היתרות האמורות של הקרנות רשומות בספרי בנק ישראל לחובת האוצר. במאזן המוניטרי ל- 31.12.96 ציין האוצר התחייבות בסך 107.4 מיליון ש"ח בשל קרנות אלה, הכוללת גם את חלקה של ממשלת ארה"ב במקדמות בבנק ישראל, וכנגד יתרת המקדמה יש בסעיף "הלוואות ופיקדונות" הפקדה של 50% בקרנות הדו-לאומיות בבנק ישראל.

בנק הדואר : היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל מורכבת משני סכומים - אחד בש"ח ואחד במט"ח. על פי מאזן המדינה ליום 31.12.96, היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל בחשבון בש"ח היתה אפס. להלן הסיבה ליתרה זו:

על פי הסדר בין החשכ"ל לבין בנק הדואר, בנק ישראל מעביר בכל יום 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 חשבוניות אלה מקוזים זה את זה ואינם מוצגים במאזן המדינה. על פי ספרי החשכ"ל, ביום 31.12.96 הסתכם הפיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל ב- 9,595 מיליון ש"ח.

נוסף על הפיקדון השקלי האמור יש לבנק הדואר חשבון מט"ח בבנק ישראל, ובו מט"ח של המינהל האזרחי באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה, שהופקד בבנק הדואר, ובנק הדואר הפקיד אותו, כאמור, בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ביום 31.12.96 היתה כ- 4 מיליון ש"ח.

בנקים אחרים

להלן הרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ביום 1.12.96 היתה 2,885.6 מיליון ש"ח, לעומת 2,610.9 מיליון ש"ח ביום 31.12.95:

פיקדונות של האוצר בבנקים : חלק מכספי אוצר המדינה מופקדים בידי החשכ"ל בבנקים מסחריים, בפיקדונות לזמן קצר. היתרה של פיקדונות אלה ב- 31.12.96 היתה 2,153.8 מיליון ש"ח (662.5 מיליון דולר), לעומת 1,958.1 מיליון ש"ח (624.6 מיליון דולר) ביום 31.12.95.

נציגות משרד האוצר בארה"ב : היתרות של חשבוניות הנציגות הסתכמו ביום 31.12.96 ב- 204.2 מיליון ש"ח (62.8 מיליון דולר), לעומת 215.7 מיליון ש"ח (68.8 מיליון דולר) ביום 31.12.95 הנציגות העבירה לחשכ"ל את אישורי הבנקים על היתרות.

בנק הדואר : היתרה ביום 31.12.96 היתה 391.9 מיליון ש"ח, לעומת 337.7 מיליון ש"ח ביום 31.12.95. היתרה ביום 31.12.96 היתה מורכבת מיעוטה מפיקדונות בבנקים אחרים, ורובה מהסכומים האלה:

(א) המחאות לגבייה שהתקבלו באשנבי בנק הדואר - 331.9 מיליון ש"ח (לעומת 280.6 מיליון ש"ח ב- 31.12.95);
(ב) דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ - 60 מיליון ש"ח (לעומת 57.1 מיליון ש"ח ב- 31.12.95).

משרד החוץ : היתרה ביום 31.12.96 היתה 72 מיליון ש"ח, והיא כספי נציגויות המשרד בחו"ל המופקדים בבנקים.

דמי מחזור

על פי הוראות תכ"ס, דמי המחזור האישיים מיועדים למימון הוצאות אש"ל ונסיעות שאינן ברכב שירות או במכונית פרטית, ואילו דמי המחזור היחידתיים מיועדים למימון 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 31.12.96 הסתכמו ב- 45.3 מיליון ש"ח, לעומת 33.9 מיליון ש"ח ליום 31.12.95. לפי הרשום בחשבונות החשכ"ל, הסכומים העיקריים הוחזקו בידי יחידות ועובדים של משרד הביטחון (33.1 מיליון ש"ח), של משרד החוץ (6.3 מיליון ש"ח), של המשרד לקליטת העלייה (1.2 מיליון ש"ח) ושל משטרת ישראל (1.8 מיליון ש"ח).

חייבים למפעלים עסקיים

בסעיף זה רשומים החובות למפעלים עסקיים של הממשלה בעד שירותים וטובין שסיפקו, והתמורה בעדם אמורה להתקבל לאחר תאריך המאזן. המפעלים העסקיים מנהלים את החשבונות על בסיס צבירה, ולא על בסיס מזומנים כפי שנוהגות שאר יחידות הממשלה, דהיינו הם רושמים כהוצאה סכום שהוקצב בתקציב בעבור עבודה, שירות או נכס, אם נעשתה העבודה או ניתן השירות או הנכס, גם אם לא התקבל התשלום בעדם; כמו כן הם זוקפים להכנסות את ערך השירותים או הנכסים שסיפקו גם אם בפועל לא התקבלה התמורה בעדם עד גמר שנת הכספים. שיטה חשבונאית זו של ניהול תקציב המפעלים העסקיים של הממשלה מעוגנת בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

היתרה בסעיף הנדון, בסך 39.6 מיליון ש"ח, היא של המפעלים העסקיים האלה:

מיליוני ש"ח

32.6	מינהל מקרקעי ישראל
3.8	נמל יפו
3.0	המכון לפיריון העבודה והייצור
0.2	המדפוס הממשלתי
39.6	סה"כ

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים למינהל ב- 31.12.96 הסתכמה ב-32.6 מיליון ש"ח. על פי ספרי המינהל, סך של 19 מיליון ש"ח מסכום זה הוא חוב של עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ בעבור ערך הקרקע בדירות השייכות למדינה שנמכרו בידי החברה. מסעיף זה מקוזזים סכומים שרשומים ביתרת זכות עקב התחשבנות בין המחוזות של המינהל.

המכון לפיריון העבודה והייצור: יתרת החייבים למכון הסתכמה ביום 31.12.96 ב- 3 מיליון ש"ח, שהם חובות של לקוחות בעד שירותים שקיבלו מהמכון. בחשבונות של חייבים, שסכום החוב הכולל שלהם היה יותר מ-2 מיליון ש"ח לא היתה כל תנועה בשנת 1996 ומהם כ- 731 אלף ש"ח חייבים מ- 31.12.93. בסוף אוקטובר 1997 הורה אגף החשכ"ל לחשב המכון

להכין נוהלי גבייה וזיהוי חובות מסופקים, שיעסקו בתהליכי גבייה, גיל החוב, העברת החוב לטיפול משפטי, הוצאה לפועל, או אי-טיפול מחמת חוסר מהותיות. החשב יעביר לאגף החשכ"ל בכל רבעון דוח על מצבת החייבים ועל האמצעים שנקטו לגביית החובות.

המדפיס הממשלתי: יתרת החייבים מורכבת מחובות של גופים לא ממשלתיים. ביום 31.12.96 הסתכמה יתרה זו ב- 0.2 מיליון ש"ח.

חייבים למשרדי ממשלה

היתרה בסעיף זה בסכום 1,158.2 מיליון ש"ח היא בעיקר מהחייבים למשרדי הממשלה וליחידות האלה:

מיליוני ש"ח

101.9	משרד הביטחון
22.0	נציגויות האוצר בניו יורק
21.2	בנק הדואר
9.7	משרד החוץ
1.8	משרד התחבורה

בנק הדואר: יתרת החייבים ליום 31.12.96 הסתכמה ב- 21.2 מיליון ש"ח. הנתונים האמורים לקוחים מהמאזן הארצי של בנק הדואר. במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר ל- 31.12.96 יתרת החייבים היא 23.5 מיליון ש"ח. היתרה מורכבת מהסכומים האלה:

מיליוני ש"ח

16.6	החשב הכללי בגין ריבית
5.1	חייבים שונים
1.0	חובות מסופקים
0.8	יתרת חובה בחשבונית סילוקין
23.5	ס"ה

1. 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. בנק הדואר מעביר לרשות הדואר גם את הריבית שהחשכ"ל משלם לו.

2. חייבים שונים: היתרה בסעיף זה בסכום כולל של 5.1 מיליון ש"ח מורכבת מהסכומים האלה: (א) 4.3 מיליון ש"ח חוב שנובע מתשלומי הציבור ללקוחות הבנק באמצעות כרטיסי אשראי (לרבות תשלומים באשראי למועד דחוי). (ב) כ- 0.2 מיליון ש"ח חוב של חייבי בנק הדואר

בחור"ל, בעקבות הסכמים בין הבנק לבין בנקי דואר בחור"ל. (ג) כ- 0.6 מיליון ש"ח סכומים בבירור.

3. חובות מסופקים בסך 1 מיליון ש"ח; בדין וחשבון הכספי ציין רואה החשבון כי הבנק לא ביצע הפרשה לחובות מסופקים, כי יש מחלוקת בין הבנק לרשות הדואר בשאלה מי נושא באחריות לחובות אבודים.

4. יתרות החובה בחשבונות סילוקין בסכום של כ- 0.8 מיליון ש"ח הן תוצאה של משיכות של מוסדות ושל לקוחות פרטיים ועסקיים.

משרד החוץ: יתרת החייבים ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 9.9 מיליון ש"ח, לעומת 15.9 מיליון ש"ח ב- 31.12.95, והיא מייצגת את סך כל החייבים של כל נציגויות משרד החוץ בחור"ל.

משרד התחבורה: יתרת החייבים ביום 31.12.96 היתה כ- 1.8 מיליון ש"ח והיא מייצגת את חוב חברת נתיבי אילון בע"מ למשרד. חוב זה הוחזר בשנת 1997.

חייבים של החשכ"ל

היתרות הכלולות בסעיף זה הן של חשבונות חייבים של החשכ"ל בסך כולל של 6,482.1 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

מיליוני ש"ח

4890.0	כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל לישראל בע"מ
830.1	כספי ערבויות מארה"ב - הלוואה לבנקים
178.9	מנהל מקרקעי ישראל
27.1	פעולות "בונדס" בנק ישראל
556.0	שונים
6482.1	ס"ה

כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל):
היתרה ביום 31.12.96 בסך 4,890 מיליון ש"ח (1,504 מיליון דולר) היא הלוואה שקיבלה חברת החשמל באמצעות בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ למימון עבודות תשתית. סכום זה ניתן מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב (ראה להלן).

כספי ערבויות מארה"ב - הלוואה לבנקים: היתרה ביום 31.12.96 בסך 830.1 מיליון ש"ח (255.4 מיליון דולר) ניתנה לבנקים מסחריים כפיקדון מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב למתן הלוואות למגזר העסקי.

מנהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ביום 31.12.96 בסך 178.9 מיליון ש"ח היתה סכום החובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות הסדרים עם בנקים. הסדרים אלה נועדו למתן הלוואות בידי הבנקים לחייבים דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל, ולחייבי מס הכנסה ומכס. מתן הלוואות בידי הבנקים לחייבים אלה אינו כרוך בהעברת כספים

לא בפעולה חשבונאית, שבאמצעותה הבנק מחייב 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 נגברו עד 31.12.96. לעומת זאת, החובות למס הכנסה ולמכס ליום 31.12.96 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 שנציגות משרד האוצר בארה"ב מדווחת לו כי בדקה ואישרה פעולות אלה. על בסיס דיווח הנציגות החשכ"ל זוקף בספריו את פדיון ה"בונדס" לסעיף התקציבי המתאים - תשלום חובות - כנגד ביטול הרישומים בחשבון המעבר. ביום 31.12.96 נשארה בחשבון זה יתרה של 27.1 מיליון ש"ח.

בנק מסחרי - הרשות הפלשתינית: במסגרת העברת הסמכויות, הזכויות והחובות באזור חבל עזה לרשות הפלשתינית, הסכימה הממשלה להעביר לה את כספי הפנסיה שנגבר במהלך השנים 1968-1994 במסגרת קרן הפנסיה של העובדים המקומיים במינהל האזרחי בעזה. סוכם כי הסכום יועבר בנאמנות לחשבונות שני בנקים מסחריים. הסכום שהועבר נכלל בסעיף "שונים" בטבלה דלעיל.

התחייבויות שוטפות

להלן בטבלה פירוט ההתחייבויות השוטפות ליום 31.12.96 וליום 31.12.95 על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
304.9	304.8	המחאות שלא נפדו
5121.6	5155.8	פיקדונות שניתקבלו
105.9	216.9	הפרשות וקרנות
1524.3	1860.4	זכאים בעד משכורת
6167.2	8851.2	זכאים של החשב הכללי
260.3	195.1	זכאים של מפעלים עסקיים
863.6	898.6	זכאים של משרדי ממשלה
14347.8	17428.8	ס"ה

* מוין מחדש.

המחאות שלא נפדו

במאזן המדינה מקוזזות 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 304.8 מיליון ש"ח ליום 31.12.96 מבטאת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (8,023.6 מיליון ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (7,718.8 מיליון ש"ח). הפרש זה מבטא את סכומי השיקים שמשכו משרדי הממשלה מחשבונותיהם בבנק הדואר ולא הוצגו לפירעון עד 31.12.96

פיקדונות שהתקבלו

היתרה בסעיף זה בסכום של 5,155.8 מיליון ש"ח מורכבת מפיקדונות אצל החשכ"ל בסך 4,667.7 מיליון ש"ח ומפיקדונות במשרדי הממשלה בסך 488.1 מיליון ש"ח.

פיקדונות אצל החשב הכללי

הלוואות קצרות מועד במט"ח: היתרה ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 39 מיליון ש"ח (12.03 מיליון דולר). היתרה 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 מט"ח. 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 הקיים בשוק). ריבית זו נזקפת לסעיף ההוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל של המדינה. יוצא אפוא, שסעיף ההוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל מממן חלק מהוצאות משרד הביטחון. מדברי ההסבר לתקציב המדינה אינו עולה שהסעיף "ריבית" נועד גם למטרה מעין זו.

פיקדון חברת ביטוח: פיקדון של תאגידי חוץ המוחזק בבנק ישראל (ראה לעיל "בנק ישראל"). יתרת הפיקדון ביום 31.12.96 היתה כ- 2.04 מיליון ש"ח (626,000 דולר). הפקדת הפיקדון באוצר היא תנאי למתן רישיון לאותם תאגידים 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 מעיסוקו בענף הביטוח שלשמו הופקד הפיקדון. בשנה הנסקרת משכו שני תאגידים את פיקדונם ותאגיד אחר שהחזיק פיקדון בסך 43,000 לירות שטרלינג משך כמחצית מהסכום והפקיד את היתרה בדולרים בפיקדון זה.

פיקדון בשל מלווה ממוסדות הקהילה האירופית: עם הפיקדונות נמנית יתרה ליום 31.12.96 בסכום של 19.3 מיליון ש"ח, שהתקבל ממוסדות הקהילה האירופית כסובסידיה על הלוואה בסך כ- 160 מיליון אקו (648.8 מיליון ש"ח). מפיקדון זה מועברים במועדי התשלום כספים להחזר הריבית על הלוואה זו. בשנת 1996 שולמה על הלוואה זו ריבית של כ- 30 מיליון ש"ח.

פיקדון הסוכנות היהודית: הסוכנות היהודית הפקידה באוקטובר 1992 אצל החשכ"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 בסך הכול. 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 להלוואות שיינתנו מכספי הבנקים לשם סיוע לקליטתם הראשונית של העולים. בנובמבר 1995 הוחלט כי במקום ביטחונות אלה תיתן הממשלה ערבות מדינה בגין ההלוואות לעולים, ובשנת 1996 הוחלט כי במקום ערבות המדינה יינתנו ההלוואות 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 31.12.96 היתה 233.5 מיליון ש"ח (בעניין זה ראה בדוח שנתי 47, עמ' 49).

פיקדון מכירת מניות בנק הפועלים בע"מ: במאסר 1995 הפקידה קבוצת משקיעים סך 59.7 מיליון ש"ח, שהיו 20.3 מיליון דולר באותה עת, במרכז לרכישת בנק הפועלים בע"מ. סכום זה רשום כפיקדון לסוף שנת 1996, בסך 72.3 מיליון ש"ח. ב- 5.3.97 הוחזר הפיקדון, בתוספת ריבית, לבעליו בסכום של 75.3 מיליון ש"ח (שהיו כ- 22.4 מיליון דולר).

פיקדון מכירת מניות מספנות ישראל: היתרה ב- 31.12.96 היתה כ- 3.1 מיליון ש"ח ונועדה להתחשבנות עם העובדים בשל התחייבויות המספנה לעובדיה בעקבות מכירת המספנה לבעלים פרטיים.

פיקדונות במשרדי הממשלה

הפיקדונות במשרדי הממשלה ביום 31.12.96 הסתכמו ב- 488.1 מיליון ש"ח, והם כוללים בעיקר את הפיקדונות ביחידות האלה:

מיליוני ש"ח

19.1	הנהלת בתי המשפט
117.8	בנק הדואר
66.0	משרד העבודה והרווחה - שירות התעסוקה
55.4	משרד החוץ
36.4	משרד האוצר
14.2	משרד המדע והפיתוח
12.3	משרד הבריאות
8.4	מינהלת תיאום וקישור - עזה
7.2	משרד המשטרה (המשרד לביטחון הפנים)
5.9	המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון
3.0	משרד התקשורת

הנהלת בתי המשפט: הפיקדונות ליום 31.12.96 בסך 159.1 מיליון ש"ח הם הסכומים שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (בעניינים שונים, כגון ערעורים ושחרורים בערובה); היתרה אינה כוללת ריבית והפרשי הצמדה.

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, כדורש, 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, בנק הדואר חייב 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 31.12.96 :

הסעיף במאזן בנק הדואר		מיליוני ש"ח
יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות , עסקים ורשויות מקומיות	226.2	
יתרת חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של לקוחות אחרים	108.2	
רשות הדואר	12.3	
חשבונות אחרים	5.4	
סה	*352.1	

*החשכ"ל הסתמך בנתוניו על מאזן ארעי של בנק הדואר שהס"ה בו היה 349.7 מיליון ש"ח.

מאזן בנק הדואר שולב במאזן המדינה ב- 31.3.86. מאז נהג החשכ"ל, בדרך כלל, לציין 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, החשכ"ל נאלץ להעביר למאזן המוניטרי חלק מההתחייבויות השוטפות, בסכום השווה לפער האמור, והסכום המועבר הוא בדרך כלל של יתרות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות ולקוחות אחרים.

כדי לאזן את המאזן השוטף בשנה הנסקרת, הועברו התחייבויות שוטפות בסכום של 235.9 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 שהיה אמור להיות רשום במאזן המוניטרי הוא 235.2 מיליון ש"ח.

בסכום היתרות של חשבונות הסילוקין של מוסדות לא-ממשלתיים הרשום בסעיף בנק הדואר - 226.2 מיליון ש"ח - כלול סכום של 76.9 מיליון ש"ח מהמוסד לביטוח לאומי.

משרד העבודה והרווחה - שירות התעסוקה : הפיקדון של שירות התעסוקה הוא קרן הביטוח למועסקים מאזורי יהודה שומרון ומחבל עזה. ביום 31.12.96 הסתכמה היתרה בפיקדון זה ב- 66 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, ומקורם בהפרשות הסוציאליות של מעבידים בישראל בעבור פועלים תושבי האזורים יהודה והשומרון וחבל עזה, לרבות פועלים חקלאיים, ובניכויים הסוציאליים משכרם של פועלים אלה. בשנת 1996 החליט החשכ"ל להעביר את הסכומים שנצברו עד אז ואת הכספים שייצברו מאז ואילך לפיקדונות בבנק מסחרי.

משרד החוץ: ביום 31.12.96 היה בידי משרד החוץ פיקדון בסכום כולל של 55.4 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 מתוקצבות בתקציבו.

משרד האוצר: במאזן המדינה ליום 31.12.96 כלול פיקדון במשרד האוצר בסך 36.4 מיליון ש"ח, שרובו - 28 מיליון ש"ח - הוא כספים שמינהל הרכב במשרד האוצר מחייב את המשרדים (על פי הוראות תכ"ס) להעביר בשל כלי הרכב שבשימושם. פיקדון זה מיועד לחידוש צי כלי הרכב.

משרד המדע והפיתוח: הפיקדונות ליום 31.12.96 הסתכמו ב- 14.2 מיליון ש"ח, והם כספים שהתקבלו מגרמניה לקרן מחקר. הכספים שהתקבלו מופקדים בבנק ישראל עד לביצוע המחקרים.

משרד הבריאות: ביום 31.12.96 הסתכמו הפיקדונות במשרד זה ב- 12.3 מיליון ש"ח, לעומת 6.9 מיליון ש"ח ביום 31.12.95, והם הפקדות של חולים המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים, ובעיקר בבתי חולים ממשלתיים למחלות כרוניות או למחלות נפש. ההפקדות נועדו להוצאות שוטפות של חולים אלה בעת אשפוזם.

מינהלת תיאום וקישור - עזה: ביום 31.12.96 הסתכמו הפיקדונות של יחידה זו ב- 8.4 מיליון ש"ח. יחידה זו הוקמה במקום המינהל האזרחי בעזה, שפעילותו הופסקה במאי 1994. כספי הפיקדונות מקורם בתפיסות של מט"ח ובפיקדונות שהתקבלו מהורי קטינים שעברו עבירות. הפיקדונות מוחזרים לאחר שנה, בצירוף הפרשי הצמדה, אם לא נשנו העבירות באותה שנה. כ- 3.4 מיליון ש"ח מופקדים בבנק הדואר, מהם כ- 3.1 מיליון ש"ח במט"ח; כ- 5 מיליון ש"ח הם חוב של האוצר למינהלת תיאום וקישור - עזה.

המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון: ביום 31.12.96 הסתכמה יתרת הפיקדונות ב- 5.9 מיליון ש"ח; כ- 4.8 מיליון ש"ח - ערבויות לבתי משפט צבאיים; 0.9 מיליון ש"ח - פיקדונות במטבעות חוץ שונים (פיקדונות אלה מופקדים בבנק הדואר); וכ- 0.2 מיליון ש"ח - כספי פיקדונות שהתקבלו בבתי משפט אזרחיים באזור יהודה והשומרון.

הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה - 216.9 מיליון ש"ח - מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשכ"ל; עם הקרנות נמנות קרן לכיסוי הפסדים מערבויות המדינה בסכום של 176.8 מיליון ש"ח וקרן לביטוח שער ליצואנים בסך 28.4 מיליון ש"ח.

קרן להפסדים מערבויות המדינה: הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים שעלולים להיווצר בשל מימוש ערבויות. יתרת הקרן ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 176.8 מיליון ש"ח, לעומת 49.8 מיליון ש"ח ב- 31.12.95. יצוין, כי היתרה אינה מבטאת את מלוא הפעילות של הקרן (ראה להלן בפרק "ערבויות המדינה").

ביטוח שער ליצואנים: תכנית ביטוח שער ליצואנים הופעלה באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. ביטוח זה בוטל ב- 1.9.93. עד הוצאת פוליסות

למבוטחים, היה עליהם להפקיד בידי החברה, בדולרים, דמי ביטוח בשיעור של 5% מדמי הביטוח המשווערים. החברה הפקידה סכומים אלה אצל החשכ"ל, והם מוחזרים למבוטחים בתום תקופת הביטוח. החשכ"ל משערך בכל שנה את יתרת ההפקדות בקרן לתאריך המאזן. ביום 31.12.96 הסתכמה יתרת ההפקדות ב- 28.4 מיליון ש"ח (8.7 מיליון דולר).

זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה היא, בדרך כלל, סכום המשכורות ושכר העבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים, בעבור חודש דצמבר 1996 ששולמו בראשית ינואר 1997, אך נזקפו לתקציב של שנת הכספים שקדמה לה, כך שביום המאזן קיימת התחייבות של המדינה המתבטאת בסעיף הנדון. היתרה בסעיף הנדון ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 1,860 מיליון ש"ח, לעומת 1,524 מיליון ש"ח ביום 31.12.95, 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 31.12.96 בסך 1,860 מיליון ש"ח מורכבת משני סכומים: סכום של 566 מיליון ש"ח בשל המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי החשכ"ל, וסכום של 1,294 מיליון ש"ח בשל עובדים של יתר המשרדים, שלא שולם, עד 31.12.96.

1. הסכום של 566 מיליון ש"ח מורכב כלהלן:

(א) בסוף כל חודש של השנה הנסקרת זיכה החשכ"ל את חשבון "משכורת קבועים 1996" כנגד חיוב התקציב. את התשלום נטו לעובדים הקבועים, שמשכורותיהם משולמות בידי החשכ"ל ומחושבות בידי מלם מערכות בע"מ, העביר החשכ"ל לחשבונות הבנק של העובדים. ביום 31.12.96 היתה בחשבון האמור יתרת זכות בסך 327.5 מיליון ש"ח, שהיא סכום המשכורות נטו של העובדים הללו לחודש דצמבר אותה שנה. סכום זה הועבר לחשבונות הבנק ב- 1.1.97.

הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים המשולמות בידי החשכ"ל נרשמים בחשבון נפרד. בחשבון זה היתה ביום 31.12.96 יתרת זכות בסך 181.4 מיליון ש"ח, שהיא סכום הניכויים ממשכורות העובדים לחודש דצמבר 1996, והיא שולמה בינואר 1997. נוסף על כך נוכה ממשכורות העובדים הארעיים סך של 6.5 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, החשכ"ל מזכה את המוסד בסכום הכולל של הניכויים לביטוח הלאומי מהמשכורות שהוא משלם לעובדי המדינה. כמו כן החשכ"ל מזכה את החשבון האמור בסכום הכולל את הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי (המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי החשכ"ל). היתרה החודשית לאחר קיזוז הסכומים האלה היא בדרך כלל חוב של החשכ"ל למוסד, והחשכ"ל פורע את החוב במהלך החודש שלאחריו. היתרה ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 50.3 מיליון ש"ח לזכות המוסד (בשנה הנסקרת כלל סכום זה גם את מס הבריאות).

2. יתרת הזכאים בעד משכורת של יתר משרדי הממשלה הסתכמה ביום 31.12.96 ב- 1,294 מיליון ש"ח. יתרה זו מורכבת, בין היתר, מהסכומים האלה: 851.5 מיליון ש"ח למשרד הביטחון ו- 413.9 מיליון ש"ח למשרד החינוך, התרבות והספורט (בעיקר בעד משכורות מורים).

זכאים של החשב הכללי

היתרה של חשבונות הזכאים הרשומים בספרי החשכ"ל הסתכמה ביום 31.12.96 ב- 8,851.2 מיליון ש"ח.

להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח

7246.3	כספי מלוות בערבות ממשלת ארה"ב
905.7	התחשבנות - ערבויות ממשלת ארה"ב
534.3	אוצר השלטון המקומי בע"מ
123.6	מפעלי תעש
15.4	היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית
13.7	מחלקת תשלומים - הרשות הפלשתינאית
11.1	תשלומים פנסיוניים - הרשות הפלשתינאית
0.5	פעולות ה"בונדס" באירופה
0.3	סכומים שלא שולמו לתיירים
0.3	אחרים
8851.2	סה"כ

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 לסיוע בקליטת 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 קוזזו מכספי הערבויות סכום של 437 מיליון דולר, בשנת 1995 קוזזו סכום של 217 מיליון דולר, ובשנים 1996 ו- 1997 קוזזו 60 מיליון דולר בכל שנה.

בשנת 1993 גויסו בערבות ממשלת ארה"ב 2 מיליארד דולר, בשנת 2.3 - 1994 מיליארד דולר, ב- 0.5 - 1995 מיליארד דולר, ב- 1.75 - 1996 מיליארד דולר וב- 1997 כ- 1.3 מיליארד דולר.

בשנתיים הראשונות, 1993 ו- 1994, אישרה ממשלת ארה"ב להשתמש לצורך מימון הוצאות התקציב בסכום שנתי של 600 מיליון דולר. בנובמבר 1995 אישרה ממשלת ארה"ב להשתמש במלוא כספי הערבויות למימון הוצאות התקציב, למפרע מתחילת 1995. בשנים 1993-1996 הומרו כ- 4.3 מיליארד דולר² מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של האוצר בבנק ישראל למימון הוצאות התקציב.

יתרת כספי הערבויות הועברה לגופים עסקיים באמצעות הבנקים המסחריים ולגיבוי יתרות המט"ח בבנק ישראל. לדוגמה: חברת החשמל קיבלה הלוואה של כ- 1.5 מיליארד דולר מכספי ערבויות, והבנקים קיבלו הלוואה של כ- 0.3 מיליארד דולר. ההלוואות ניתנו בריבית שוק בתוספת העלות שהיתה לממשלה.

² הסכום שהומר והופקד בבנק ישראל לאחר הורדת "פרמיית סיכון" ו"עמלת חתמים" (ראה ברוח שנתי 45, עמ' סה) היה כ- 4 מיליארד דולר

הכספים הקשורים להסדר הערבויות מוצגים בדין וחשבון הכספי - במאזן השוטף - הן בצד ההתחייבויות והן בצד הנכסים (נוסף על כך רשום סך של 4,852 מיליון דולר בסעיף מלוות חוץ "ערבויות מארה"ב" במאזן המוניטרי).

1. בצד הנכסים - בהערת שוליים לסעיף "חייבים לחשכ"ל" (שהיתרה בו היא בסך 6,482.1 מיליון ש"ח) צוין: "יתרת החייבים כוללת פיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 5,720 מיליון שקלים (1,759.46 מיליון דולר)".

מספרי החשכ"ל עולה: (א) בסעיף "חייבים לחשכ"ל" מופיע סך של 4,889.9 מיליון ש"ח (1,505 מיליון דולר) - יתרת ההלוואה שקיבלה חברת החשמל, וסך של 830.1 מיליון ש"ח (255.4 מיליון דולר), יתרת הסכום שניתן לארבעה בנקים לשם מתן הלוואות למגזר העסקי. (ב) בסעיף "בנק ישראל" רשום סך של 2,432 מיליון ש"ח (748.3 מיליון דולר), כולל יתרת גיוס כספי ערבויות, הכנסות מריבית על הפיקדון בבנק ישראל ותקבולי קרן וריבית על הסכומים שהועברו לסקטור העסקי.

2. בצד ההתחייבויות, בהערת שוליים לסעיף "זכאים של החשכ"ל" (שהיתרה בו היא בסך 8,851.2 מיליון ש"ח) צוין: "יתרת הזכאים כוללת מלוות חוץ תקציביים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 7,246.3 מיליון שקלים (2,228.94 מיליון דולר)". מספרי החשכ"ל עולה כי בסעיף "זכאים של החשכ"ל" כלול גם סך של 905.7 מיליון ש"ח (כ- 278.6 מיליון דולר) המוגדר "התחשבנות". סכום זה הוא ההפרש בין תקבולי ריבית מבנק ישראל ומהמגזר הפרטי על כספי הערבויות לבין הריבית על מלוות אלו בארה"ב.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להציג בדין וחשבון הכספי בסעיף הזכאים סעיף משנה מיוחד שבו יוצג סכום המלוות שהתקבלו 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, ושביאור לסעיף משנה זה יוצג פירוט של הלווים, של סכומי ההלוואות ושל תנאיהן.

אוצר השלטון המקומי בע"מ: החשכ"ל רושם בתקציב המדינה את ההקצבות המיועדות לרשויות המקומיות לזכות חשבון אוצר השלטון המקומי, וגוף זה מושך כספים מחשבוננו לפי הצרכים של הרשויות. היתרה בסעיף זה ביום 31.12.96 היתה בסך 534.3 מיליון ש"ח, והיא מייצגת את ההקצבות שנזקפו לתקציב המדינה, אך עד 31.12.96 לא הועברו לרשויות המקומיות.

מפעלי תעש: בעקבות ההחלטה לפנות מפעלים של התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) ולהעביר את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל, הפקיד המינהל בשנת 1996 סך של 88 מיליון ש"ח שבו אמור להשתמש החשכ"ל לצורך הוצאות פינוי. היתרה בפיקדון לאחר הוצאות ב- 31.12.96 היתה 123.6 מיליון ש"ח (בהשוואה ל- 35.6 מיליון ש"ח ב- 31.12.95).

תשלומי פנסיה, היטל השוואה והחזר מס הכנסה - הרשות הפלשתינאית: (א) 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. סכום כספי הביטוח הפנסיוני לשנת 1996 שהעביר מדור התשלומים היה כ- 50.5 מיליון ש"ח, והוא מצוין בין הסכומים בסעיף "זכאים של החשכ"ל" בסעיף המשנה "תשלומים פנסיוניים - הרשות הפלשתינאית". לאחר שחלק מהכספים הועברו כפיקדון בבנק מסחרי היתרה בסעיף זה ב- 31.12.96 היתה 11.1 מיליון ש"ח.

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

סכום היטל ההשוואה לשנת 1996 שהעביר מדור התשלומים היה 41 מיליון ש"ח (נטו), והוא רשום בסעיף "היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית". חלק מהכספים הועברו כפיקדון של הרשות הפלשתינאית בבנק מסחרי והיתרה שנשארה אצל החשכ"ל היתה 15.4 מיליון ש"ח.

פעולות ה"בונדס" באירופה: היתרה בסכום של 0.5 מיליון ש"ח (כ-0.2 מיליון דולר) היא התמורה ממכירת "בונדס" בידי שבעה בנקים באירופה, שהועברה לבנק ישראל עד 31.12.96, 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 1996 לא כלל את הסכום האמור. היתרה בסך 0.2 - מיליון דולר אינה מבטאת אפוא כל התחייבות של המדינה.

סכומים שלא שולמו לתיירים: היתרה בסעיף זה היא הסכום העומד לרשותם של תיירים ממדינה אירופית, שלא קיבלו את מלוא הערך של איגרות "בונדס" שנפרעו פדיון מוקדם. בסעיף זה רשומה היתרה העומדת לזכותם. ביום 31.12.96 היתה היתרה 250,815 ש"ח (77,150 דולר), וערכה במט"ח היה זהה ליתרה ביום 31.12.95. בדוח שנתי 40, עמ' פ, ציינה מבקר המדינה, כי היתרה בסך 26900 דולר שעמדה לזכותם של התיירים ב- 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 לה סכום של 4,750 דולר. סכומים אלו לא שולמו לזכאים עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 1997.

זכאים של מפעלים עסקיים

יתרת חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 195.1 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר תמורה בעד שירותים וטובין שרכשו המפעלים ולא שילמו עד 31.12.96. להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח

182.5	מינהל מקרקעי ישראל
6.9	המדפיס הממשלתי
5.0	נמל יפו
0.7	המכון לפיריון העבודה
195.1	ס"ה

מינהל מקרקעי ישראל: היתרה היא בסך 182.5 מיליון ש"ח, מהם כ- 157.3 מיליון ש"ח חובות לספקים; רובו של סכום זה - 67.1 מיליון ש"ח - הוא חוב לקרן הקיימת לישראל.

המזפיס הממשלתי: היתרה בחשבון זה - 6.9 מיליון ש"ח - כוללת סך של 5.3 מיליון ש"ח, חוב לספקים ולנותני שירותים ועבודה, וסך של 1.6 מיליון ש"ח, יתרת קרן לחידוש ציוד שהוקמה בשנת הכספים 1988. יתרה זו זהה ליתרה שהיתה ב- 31.12.92. בשנים 1992-1995 לא הוקצבו כספים מתקציב המדינה לקרן זו.

נמל יפו: היתרה בחשבון זה - 5 מיליון ש"ח - כוללת מקדמות ויתרת זכות בחשבון חייבים ולקוחות בסך 1.2 מיליון ש"ח.

זכאים של משרדי הממשלה

היתרה של חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 898.6 מיליון ש"ח. להלן פירוט של הזכאים העיקריים:

מיליוני ש"ח

216.1	נציגות משרד האוצר בניו יורק
13.4	המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון

נציגות משרד האוצר בניו יורק: יתרת הזכאים של הנציגות ביום 31.12.96 המוצגת במאזן השוטף הסתכמה ב- 216.1 מיליון ש"ח (66.5 מיליון דולר). 60 מיליון דולר מסכום זה הם הלוואה מבנק אמריקני.

המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון: יתרת הזכאים של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון בסך 13.4 מיליון ש"ח כוללת בעיקר יתרות לרשות הפלשתינאית בסכום של כ- 13.2 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 בגביית החוזרים מהלווים.

יתרת ההלוואות שניתנו ממשרד האוצר, משוערכת ליום 31.12.96, היתה בסך 59.1 מיליארד ש"ח. יתרה זאת איננה כוללת הלוואות עומדות בסך 8,935.4 מיליון ש"ח (לעומת 7,198 מיליון ש"ח ביום 31.12.95). מרבית ההלוואות העומדות שניתנו בעבר, על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט- 1959, היו מענקים מותנים, שהופכים למענקים בהתקיים תנאים מסוימים. החל

בשנת 1992, לאחר שנכנס לתוקף חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992, גדלו סכומי ההלוואות העומדות שניתנו לזכאי משרד הבינוי והשיכון וב-31.12.96 הם היו יותר מ-2/3 מסך ההלוואות העומדות. במסגרת חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992, ניתנות גם הלוואות עומדות אשר הופכות למענקים או עומדות לפירעון, לפי העניין, בהתקיים התנאים הקבועים בתקנות הלוואות לדיור (גובה הלוואה לדיור, הריבית עליה ותקופה להחזר), התשנ"ב-1992. על פי נתוני החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), בשנת 1996 נגבו סכומי קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך 3,807 מיליון ש"ח, וסכומי ריבית והפרשי ההצמדה על הריבית בסך 2,224 מיליון ש"ח.

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הכלולה בזכויות המוניטריות במאזני המדינה ליום 31.12.96 וליום (31.12.95 במיליוני ש"ח):

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
51568.7	58208.4	הלוואות פעילות
289.2	209.1	הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן
46.1	50.9	תמורת איגרות חוב צמיתות
596.0	625.7	קרנות דו-לאומיות
52500.0	59094.1	ס"ה

במאזן המדינה ליום 31.12.96 מובא פירוט של סעיף הלוואות ופיקדונות ובו רשימה של לווים עיקריים; הרשימה משקפת את יתרת הפיקדונות ברוב הבנקים שאצלם הפקיד החשכ"ל פיקדונות לשם מתן הלוואות, וכן חלק מן ההלוואות שנתן משרד האוצר ישירות לחברות ולמוסדות.

הלוואות פעילות¹

חלק הארי מסך ההלוואות והפיקדונות הן הלוואות פעילות. יתרת ההלוואות הפעילות ליום 31.12.96 היתה 58,208.4 מיליון ש"ח, שהם 98.5% מסך כל ההלוואות. על פי נתוני החשכ"ל, יתרת ההלוואות הפעילות כוללת את הסכומים האלה: 33,315.3 מיליון ש"ח פיקדונות בבנקים למשכנתאות לשם מתן הלוואות לרכישת דירות (הבנקים מעבירים לחשכ"ל כספים בגין פיקדונות אלה רק אם הם גובים את החזרי ההלוואות מרוכשי הדירות; הלוואות אלו קרויות "הלוואות שיכון במידת הגבייה"); כ-305.2 מיליון ש"ח הלוואות לחיבי מסים - מס הכנסה, מכס, מס קנייה ומס ערך מוסף (הלוואות אלה אינן ניתנות מכספי התקציב, כלומר הממשלה לא הפקידה בבנקים כספים המיועדים למתן הלוואות אלה, אלא הן ניתנות באמצעות בנקים מסחריים, במסגרת הסדר גבייה המאפשר לחיבי המס לסלק את חובם לשיעורים); יתרה בסך 25,473.6 מיליון ש"ח. ביתרה זאת כלולות, בין היתר, ההלוואות האלה: 2,827 מיליון ש"ח לבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ; 2,026.4 מיליון ש"ח למקורות, חברת מים בע"מ; 742.7 מיליון ש"ח להסתדרות הציונית; 492.4 מיליון ש"ח לקופת חולים כללית; 332.7 מיליון

¹ הלוואות שהוגדרו תנאיהן.

ש"ח ליזמה הון סיכון בע"מ; 131.2 מיליון ש"ח לעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר); 101.3 מיליון ש"ח לתעשייה האווירית לישראל בע"מ; 201.71 מיליון ש"ח לחברת החשמל לישראל בע"מ.

בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ: איגרת חוב שהונפקה לממשלה היא חלק מהתמורה בעד נכסים שהועברו לחברה על פי הסכם מ-31.12.84. הקרן של איגרת החוב צמודה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) ונושאת ריבית צמודה למדד בשיעור שנתי של 7.3% המשולמת אחת לרבעון. איגרת החוב עומדת לפירעון בתשלומים רבע שנתיים שווים של 198.4 מיליון ש"ח כל אחד (793.6 מיליון ש"ח בשנה), עד שנת 2000. היתרה ב-31.12.96 היתה 2,827 מיליון ש"ח לעומת 3,273.2 מיליון ש"ח ב-31.12.95.

ההסתדרות הציונית: במאזן ל-31.12.96 רשומה יתרה של 742.7 מיליון ש"ח שהם הלוואות להסתדרות הציונית. מסכום זה 742.5 מיליון ש"ח הן הלוואות פועלות ו-0.2 מיליון ש"ח הלוואות שטרם נקבע ייעודן. מתברר שלמקצת הלוואות הכלולות ביתרה האמורה אין לוחות סילוקין כלל, ולכן המערכת הממוחשבת באגף החשכ"ל אינה משערכת את היתרה שלהן. הסכום הרשום במאזן המדינה איננו משקף אפוא את היתרה האמיתית של הלוואות להסתדרות הציונית, וכנראה היא גדולה הרבה יותר (ראה בדוח שנתי 47, הפרק "הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים", עמ' 49). אין התאמה בין יתרת הפיקדונות הרשומה בספרי החשכ"ל לבין היתרה הרשומה בספרי ההסתדרות הציונית. כדי לחסל את האי-התאמה הוקמה ועדה בהשתתפות נציגים של ההסתדרות הציונית, של החשכ"ל ושל ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל). עד מארס 1998 לא סיימה הוועדה את עבודתה.

קופת חולים כללית: ב-30.3.93 חתמו הממשלה וההסתדרות הכללית וקופת חולים כללית (להלן - הקופה או קופ"ח) על תכנית הבראה לקופ"ח. במסגרת התכנית, 210 מיליון ש"ח שניתנו לקופ"ח בשנת 1992 כמקדמה על חשבון קניית שירותי ביטוח בריאות לנזקקים, וחוב של 80 מיליון ש"ח על שירותים שקיבלה קופ"ח מבתי החולים הממשלתיים באותה שנה, הומרו להלוואה שתפרע במהלך ארבע שנים החל בינואר 1996, תהיה צמודה למדד ותישא ריבית של 2.5% לשנה, אף היא צמודה למדד. במאזן המדינה ל-31.12.96 נרשמה יתרת הלוואה זו בסך 492.4 מיליון ש"ח, ואילו במאזן של קופ"ח נמחק סכום זה כחלק מהסדר נושים (שאושר בבית משפט בינואר 1996), שעל פיו השתתפה המדינה בהסדר החוב הצבור של הקופה. בהסדר הנושים כלולים גם חובות הקופה למדינה. בעקבות זאת מן הראוי היה למחוק הלוואה זו מספרי החשכ"ל שכן אין היא מייצגת עוד זכות שיש לממשלה.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ: היתרה בדוח הכספי ל-31.12.96 היא 101.3 מיליון ש"ח ונובעת מהלוואה חדשה בסך 100 מיליון ש"ח שנתן משרד האוצר לחברה בעקבות הסכם ביניהם מ-20.11.96, ומתוספת ההצמדה והריבית על הלוואה זו בסך 1.3 מיליון ש"ח, שנצברה עד תאריך המאזן. יתרת הלוואות המדינה לחברה ב-31.12.95 היתה 263.3 מיליון ש"ח וכללה שתי הלוואות, אחת משנת 1994 בסך 195 מיליון ש"ח ואחת מסוף שנת 1995 בסך 60 מיליון ש"ח. שתי הלוואות הללו בתוספת ריבית והפרשי הצמדה שנצברו בגינן הומרו להון מניות לפי החלטת ממשלה ב-4.8.96.

החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ: בדוח הכספי של החשכ"ל ל-31.12.96 רשומה יתרת הלוואה לחברה זו בסך כ-8.3 מיליון ש"ח; יתרה זו כוללת הלוואה צמודה למדד בסך כ-7.1 מיליון ש"ח והלוואה בסך 1.2 מיליון ש"ח שטרם נקבעו תנאיה. היתרה הרשומה בספרי החברה גדולה ב-10.1 מיליון ש"ח מהיתרה הרשומה בספרי החשכ"ל והיא 18.4 מיליון ש"ח. ממסמכי החשכ"ל עולה, כי היתרה נמצאת בבדיקה.

הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן

הסעיף "סכומים שטרם נקבעו ייעודם" מייצג השקעות של המדינה שטרם נקבע אם יהיו הלוואה, מענק או השקעה בהון המניות של מקבלי הכספים. היתרה בסעיף זה ביום 31.12.96 היתה 209.1 מיליון ש"ח. יתרה זאת מורכבת בעיקר מיתרת ההלוואות הללו: יתרה בסך של 131.2 מיליון ש"ח בחברת עמידר, ויתרה בסך של 17.3 מיליון ש"ח בחברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ.

המכון למחקרי נפט וגיאופיסיקה: יתרת הלוואות למכון הרשומה בספרי החשכ"ל ב- 31.12.96 היא בסך 1,009.93 ש"ח. בדיקה שעשה אגף החשכ"ל ב- 1995 העלתה כי מדובר בהלוואות בלי תנאי הצמדה (שתנאיהן טרם נקבעו), שניתנו בשנים 1974-1975. ההלוואות האמורות הוצגו במאזן המכון ל- 31.12.96 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) בתאריך קבלת הכספים, שהם כ- 6.0 מיליון ש"ח לרבות הפרשי הצמדה (עד לתאריך מאזן המכון) כנגד הנפקת מניות לממשלה, ו- 6.1 מיליון ל"י (610 ש"ח), שהם כ- 9.2 מיליון ש"ח לרבות הפרשי הצמדה (עד לתאריך מאזן המכון), כנגד הנפקת 8% שטרי חוב הוניים. כמו כן צוין כי ההמרה תיכנס לתוקף עם חתימת הסכם בין הצדדים. רואה החשבון של המכון ציין כי עד מועד הכנת הדוחות הכספיים לא נחתם ההסכם. עוד העלתה בדיקת אגף החשכ"ל, כי בדוח הכספי של המכון צוין שעל המכון לשלם ריבית על שטרי החוב ההוניים החל ב- 1.4.76. עד מועד סיום הביקורת במאסר 1988 לא הסתיים טיפולו של אגף החשכ"ל באי-התאמות שנמצאו בבדיקה משנת 1995.

חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ: בספרי החשכ"ל רשומה יתרת הלוואה ל- 31.12.96 של החברה בסך כ- 17.3 מיליון ש"ח. בתשובתו במאסר 1998 ציין אגף החשכ"ל, כי בעקבות מכירת החברה בספטמבר 1997 בוצעו הרישומים בספריה בהתאם ויתרת ההלוואה אופסה.

עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ: באוגוסט 1995 חתמו משרד האוצר ועמידר על הסכם פשרה חלקי בעניין חובה של עמידר למדינה; הסכם נוגע רק ל- 176.8 מיליון ש"ח מהסך הכולל של החובות הרשומים של עמידר. בהתקיים תנאי ההסכם יימחק הסכום האמור בשנים 1995-1996 מסך החובות הרשומים שעמידר חייבת לממשלה. היתרה הרשומה במאזן ל- 31.12.96 היא 125.7 מיליון ש"ח שטרם נקבע אם יהיו הלוואות או השקעות, ו- 5.3 מיליון ש"ח הלוואה צמודה למדד, דהיינו יתרה של 131.2 מיליון ש"ח, לעומת יתרה של 210.5 מיליון ש"ח ב- 31.12.95 (בעניין זה ראה בדוח שנתי 47, עמ' 182).

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות אלו עומדות לפירעון בנסיבות מיוחדות, כגון פירוק החברה שקיבלה הלוואה מסוג זה. היתרה של הלוואות אלו ביום 31.12.96 היתה 50.9 מיליון ש"ח. היתרה כוללת הלוואות לחברת החשמל לישראל בע"מ (כ- 33.5 מיליון ש"ח), לחברת מבני תעשייה בע"מ (כ- 8.7 מיליון ש"ח), למקורות, חברת מים בע"מ (כ- 7.6 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. במאזן החברה לא רשומה איגרת החוב האמורה. החברה הודיעה לאגף החשכ"ל בשנת 1997, כמו בשנים קודמות, כי כל הכספים שהועברו אליה מוגדרים מענקי תשתית ואין לה הלוואות ופיקדונות מהאוצר. הטיפול בנושא זה באגף החשכ"ל עדיין לא הסתיים.

קרנות דו-לאומיות

בהרכב יתרות ההלוואות והפיקדונות במאזן המדינה ל- 31.12.96 הוצג סעיף "קרנות דו-לאומיות"; בשנה הנסקרת גדלה היתרה לזכות המדינה בקרנות אלה ב- 29.7 מיליון ש"ח (מרבית הסכום הנו הפרשי הצמדה) והגיעה לסך של כ- 625.7 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת כ- 387 מיליון ש"ח במסגרת הקרנות הדו-לאומיות ארה"ב-ישראל, וכ- 238 מיליון ש"ח במסגרת הקרן הדו-לאומית ישראל-גרמניה.

הלוואות שיכון במידת הגבייה

משרד הבינוי והשיכון מסייע לאזרחי המדינה בתחום שהוא מופקד עליו. הסיוע ניתן בדרך כלל באמצעות הלוואות לזמן ארוך, המובטחות על ידי ערבים ומשכנתא על הדירה שההלוואה שימשה למימונה. הלוואות לזכאים ניתנות באמצעות בנקים למשכנתאות; הן ממומנות בעיקר מתקציב המדינה ומקצתן מכספי הבנקים.

הבנקים למשכנתאות נותנים הלוואות לדיור וגובים את החזרים לפי הסדרים בינם לבין משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. יתרת ההלוואות לדיור שניתנו באמצעות הבנקים מכספי תקציב המדינה הגיעה ב- 31.12.96 לכ- 33.3 מיליארד ש"ח (לפי דיווחי הבנקים למשכנתאות לאגף החשכ"ל).

הבנקים מעבירים לחשכ"ל רק את הכספים שהם גובים מהלווים; הלוואות אלה נקראות "הלוואות שיכון במידת הגבייה". במשרד האוצר אין לוחות סילוקין לפיקדונות בבנקים, וכל הרישומים נעשים על פי דיווחי הבנקים (ראה בדוח שנתי 39, עמ' צד).

בסוף כל שנה נעשית התאמה בין היתרות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין אלה הרשומות בספרי הבנקים. לצורך ההתאמה האוצר מוסר לבדיקת הבנקים את רישומי היתרות לבדיקה.

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

בדצמבר 1997 הגישה יחידת הביקורת באגף החשכ"ל דוח בנושא פיקדונות המדינה וציינה כי לצורך התאמת יתרות בין החשכ"ל והבנקים למשכנתאות, צירפו הבנקים אישורים של רואי החשבון שלהם ונמצאה תכתובת ענפה העוסקת בבירורים והבהרות הקשורים להתאמת היתרות. עוד צוין בדוח כי עד לשנים האחרונות נמשך הטיפול בהתאמת היתרות השנתיות יותר מ- 18 חודשים. בשנים 1995-1996 הושקע מאמץ ניכר להתאים את היתרות בין רישומי החשכ"ל ובין רישומי הבנקים למשכנתאות. בקיץ 1997 הסתיים הטיפול בהתאמת היתרות ל- 31.12.95. במארס 1998 בתשובתו לדוח, הודיע אגף החשכ"ל כי התאמת היתרות ל- 31.12.96 הסתיימה.

שיערוך יתרת ההלוואות

חישוב יתרת ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער הדולר ב- 31.12.96, ואילו חישוב יתרת ההלוואות הצמודות למדד נעשה לפי המדד של חודש נובמבר 1996 (שפורסם ב- 15 בדצמבר).

להלן יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי ההצמדה ביום 31.12.96 בהשוואה ליתרתן ביום 31.12.95, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
47564.0	53992.1	הלוואות צמודות למדד
2000.8	1671.5	הלוואות צמודות למטבע חוץ
2755.2	3218.6	הלוואות לא צמודות
180.0	211.9	ריבית שהצטברה.
52500.0	59094.1	ס"ה

התאמת יתרות

זה כמה שנים משתדל החשכ"ל להביא לידי התאמה בין ספריו לבין ספרי הבנקים המבצעים את ההלוואות מפיקדונות האוצר, אך עדיין לא הושגה התאמה (בעניין זה ראה בדוח שנתי 39, עמ' צא; דוח שנתי 45, עמ' עב; דוח שנתי 46, עמ' קיא). בעקבות הביקורת שפורסמה בדוח שנתי 46, הטיל החשכ"ל על יחידת הביקורת שלו ועל המבקר הפנימי של חברת ענבל לעשות בדיקה מקיפה בנושא הלוואות המדינה. בדצמבר 1997 הוגש לחשכ"ל ולחברת ענבל דוח על תוצאות הבדיקה (ראה לעיל), שבעקבותיו הוטל על רואת חשבון של חברת ענבל לעקוב אחר התקדמות הטיפול בהתאמת היתרות של הלוואות המדינה ל- 31.12.96. בסוף ינואר 1998 דיווחה רואת החשבון כי ב- 287 פיקדונות קיימת אי-התאמה והטיפול בהם טרם הסתיים. בסוף מארס 1998 הודיע אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי מספר הפיקדונות שטרם הותאמו ירד ל- 235 פיקדונות.

השקעות הממשלה במניות

סך של 4,228 מיליון ש"ח מיתרת כלל הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאזן המדינה ליום 31.12.96 כהשקעה במניות. סכום זה נקוב במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאזן המדינה.

במהלך שנת 1996 חל גידול בשיעור של כ- 26% בהשקעות המדינה במניות. עיקר הגידול נובע מהזרמת הון שנרשם כהון מניות לחברות האלה: התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כ- 537.8 מיליון ש"ח); התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (כ- 385.9 מיליון ש"ח); מקורות, חברת מים בע"מ (כ- 52.9 מיליון ש"ח).

תקבולי המדינה ב- 1996 מדיבידנדים בגין השקעותיה במניות היו כ- 535 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית ניכרת של כ- 40% בהשוואה לתקבולים מדיבידנדים בשנת 1995. הירידה חלה בעיקר בשל הפחתה בתשלומי דיבידנדים מהחברות שהופרטו.

עיקר סכומי הדיבידנד התקבלו מהחברות האלה: בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - 165 מיליון ש"ח; חברת החשמל לישראל בע"מ - 120 מיליון ש"ח; בתי הזיקוק לנפט בע"מ - 62 מיליון ש"ח; בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ - 11 מיליון ש"ח; אוצר מפעלי ים בע"מ - 8 מיליון ש"ח; ערים, חברה לפיחוח עירוני בע"מ - 8 מיליון ש"ח; כמו כן קיבלה המדינה בגין מניות הבנקים שבהסדר הנמצאות בידיה דיבידנד בסך 148 מיליון ש"ח (לעומת 331 מיליון ש"ח ב- 1995) : מבנק הפועלים בע"מ - 85 מיליון ש"ח; מבנק דיסקונט לישראל בע"מ - 55 מיליון ש"ח; ומבנק איגוד בע"מ - 8 מיליון ש"ח.

חברת ענבל עוסקת, בין היתר, בהתאמת היתרות של החזקות המדינה במניות של החברות הרשומות בספרי אגף החשכ"ל לאלו הרשומות בספרי החברות, ומשערכת את השקעות המדינה בחברות על בסיס שוויין המאזני בכל שנה; השיערוך מוצג בנספח למאזן המדינה. על פי הנספח, החזקות המדינה על בסיס שווי מאזני ליום 31.12.96 היו כ- 18 מיליארד ש"ח². בעניין פעולות חברת ענבל ראה בדוח שנתי 46, עמ' קיא.

השקעות המדינה בחברות שהונן העצמי שלילי מוצגות בנספח למאזן בערך סמלי של 1,000 ש"ח כל אחת. סכום הגירעון בהון העצמי מוצג בנספח כפי שנרשם בדוחותיהן הכספיים של חברות אלה.

ממסמכי האוצר עולה, כי בינואר 1998 ציינה חברת ענבל, כי לא נמסרו למשרד האוצר תעודות מניה בגין השקעות שביצעה המדינה בעבר בכמה חברות, לדוגמה, חברת רותם תעשיות בע"מ, החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ, חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (חסרות תעודות מניה שערכן הנקוב הוא 10 מיליון ש"ח), וכן מניות של מקורות, חברת מים בע"מ שנרכשו מהמוסדות הלאומיים (ראה להלן). עוד ציינה חברת ענבל, כי כמה חברות של התעשייה הביטחונית לא דיווחו לממשלה במועד על רישומים שעשו בספריהן בגין השקעות הממשלה בהון המניות שלהן; כתוצאה מכך חלק מההשקעות לא נרשמו כלל בספרי החשכ"ל או נרשמו רק באופן חלקי.

חברת ענבל הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאוס 1998, כי תעודות המניה של שתי החברות הראשונות המצוינות לעיל, התקבלו במאוס 1998, וכי נמשך הטיפול בקבלת תעודות המניה של החברות הנותרות. עוד צוין בתשובה, כי בכל המקרים, למעט מקרה אחד, המניות הונפקו ואף נרשמו ברשם החברות ע"ש המדינה.

בטבלה שבעמוד הבא, השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות, כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.96, במחירי עלות שוטפים (במיליוני ש"ח):

מבדיקה שנעשתה בשנת 1996 ומדוחות קודמים של מבקר המדינה עולה, כי לא תמיד מובאים במאזן המדינה הסברים על שינויים גדולים ביתרות של השקעות הממשלה במניות³. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר והממשלה משקיעה בחברות סכומים ניכרים מדי שנה במסגרת הסכמים מורכבים הנחתמים עמן, מן הראוי שבנספח למאזן המדינה יובא פירוט של הרכב ההשקעות: השקעה במניות, השקעה באיגרות חוב (להלן - אג"ח) הניתנות להמרה במניות, הלוואות שהומרו למניות ועוד.

השקעות שיתרתן גדלה

1. **התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש):** בנובמבר 1990 החלה תעש לפעול כחברה עסקית⁴. החברה עוסקת בעיקר בייצור, בפיתוח ובאספקת מערכות נשק ואמצעי לחימה למערכת הביטחון, לגופים בארץ וליצוא.

² בנספח למאזן המדינה אין נתונים על חברות ששיעור החזקת המדינה בהן קטן מ-10%.

³ בעניין זה ראה בדוח שנתי 47, עמ' עז.

⁴ בעניין הפיכת תעש לחברה ממשלתית ראה דוח מבקר המדינה על איגודים הקשורים למערכת הביטחון מיוני 1994 כמו כן ראה בדוח שנתי 45, עמ' 814.

השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות בשנת 1996 (במיליוני ש"ח)

השינוי	יתרה ליום 31.12.95	יתרה ליום 31.12.96	
השקעות שיתרתן גדלה			
385.9	1896.2	2282.1	התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תע"ש)
537.8	899.6	1437.4	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
52.9	113.9	166.8	מקורות, חברת מים בע"מ
2.8	101.5	104.3	בנק החקלאות לישראל בע"מ
1.4	50.8	52.2	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
1.8	17.5	19.3	גלרם תעשיות טכנולוגיות בע"מ
2.0	99.8	11.8	רותם תעשיות בע"מ
1.3	9.6	10.9	החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
0.8	4.1	4.9	איסורד, מפעל לאיזוטופים בע"מ
4.0	-	4.0	החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ
0.3	-	0.3	ר.פ.ד.ל בע"מ
991.0	3103.0	4094.0	ס"ה
השקעות שיתרתן קטנה			
(-)103.0	103.0	-	נפטא, חברה ישראלית לנפט בע"מ
(-)9.4	9.4	-	תכנון המים לישראל בע"מ
(-)4.9	4.9	-	לפידות, חברת מחפשי נפט בישראל בע"מ
(-)117.3	117.3	-	ס"ה
-	134.4	134.4	השקעות שיתרתן לא השתנתה
873.7	3354.7	4228.4	ס"ה כללי

לאחר שתכנית הבראה של החברה שנועדה להביא אותה לאיזון תפעולי בשנת 1994 לא הביאה לתוצאות המקוות, אישרה לה הממשלה ב-26.3.95 וב-2.10.95 תכנית עסקית רב-שנתית, שנועדה להביא אותה לרווחיות ולצמיחה בשנים 1995-2000. במסגרת תכנית זו התחייבה הממשלה להעביר לחברה סך של 495 מיליון דולר כדי לסייע לה במימון ההוצאות על פיטורי עובדים, בהעברת מפעליה, בהשקעות חדשות ובבניית הון עצמי חיובי. כספי הסיוע (חוץ מ-35 מיליון דולר) הועברו לחברה במזומן, על פי החלטות הממשלה.

ביום 2.11.95 נחתם זיכרון דברים בין הממשלה ובין החברה ולפיו העבירה הממשלה לחברה סכום של 30 מיליון דולר (מהיתרה של 35 מיליון דולר); הממשלה התחייבה להעביר לחברה את יתרת הסכום בסך 5 מיליון דולר עם חתימת הסכם מפורט ביניהן.

במארס 1996 נחתם הסכם בין הצדדים כדי להבטיח הפעלה שוטפת, תקינה וארוכת טווח של החברה, ויישום התכנית העסקית שאישרה הממשלה. בהסכם נקבע, בין היתר, כי החברה תקצה למדינה מניות רגילות שערכן הנקוב 10 ש"ח כל אחת, בשווי של כ-700 מיליון דולר, מזה כ-524 מיליון דולר (כ-1,499 מיליון ש"ח) בגין סכומים שהעבירה המדינה לחברה בשנים 1992-1995. הקצאת מניות בשווי של 524 מיליון דולר, היתה אמורה להיעשות תוך 60 יום

ממועד החתימה על ההסכם והיתר בשלבים, דהיינו בתוך 30 יום לאחר סיום כל רבעון, בגין הכספים שהועברו לחברה ברבעון הקודם.

הגידול בהשקעות המדינה בהון המניות של החברה בשנת 1996, כפי שנרשם במאזן המדינה לסוף השנה, הגיע ל- 385.9 מיליון ש"ח. מרישומי החשכ"ל לא ניתן לעמוד על הפירוט של סכום זה בהתאם להתחייבויות האמורות של הממשלה לסייע לחברה. ברוח הכספי של החברה ל- 1996 נרשם סכום של 108.6 מיליון דולר (כ- 346 מיליון ש"ח) כתקבולים על חשבון הון מניות ב- 1996. עולה אפוא, שיש הפרש בין הסכומים של השקעות הממשלה במניות החברה הרשומים בספרי החשכ"ל לבין אלה הרשומים בספרי החברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאוס 1998 ציינה החברה, כי לפי הנתונים שבידיה, היא קיבלה מהמדינה בשנת 1996 סך של 345.9 מיליון ש"ח כהשקעה בהון המניות או כתקבולים על חשבון הון מניות, ולא 385.9 מיליון ש"ח.

בתשובתה של חברת ענבל ממאוס 1998 צוין, כי בבדיקה נמצא, שסכום של 36 מיליון ש"ח נרשמו בחשכ"ל כפיקודן לזכות החברה ב- 1995. החברה רשמה סכום זה בספריה כתקבול על חשבון מניות כבר ב- 1995 ואילו החשכ"ל רשם בספריו פעולה זו כהשקעה במניות רק ב- 1996. סך של 4 מיליון ש"ח נמצא עדיין בבירור עם החברה.

2. **התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א):** החברה עוסקת בעיקר בפיתוח, בייצור כלי טיס, בבדק מטוסים, בטכנולוגיות מתקדמות ובאלקטרוניקה. עקב משבר עסקי שפקד את החברה בשנת 1992 גובשה בעבורה ב- 1993 תכנית הבראה.

בסוף 1996 הושלמו למעשה הצעדים העיקריים שנכללו בתכנית. התכנית כללה בעיקר: פריסת חובות במסגרת הסכם עם הבנקים, הגדלת הון המניות שבידי הממשלה ופרישה מוקדמת לגמלאות של חלק מעובדי תע"א.

ביוני 1996 החליטה הממשלה, בין היתר, להשקיע סך של 212.9 מיליון ש"ח בהון המניות הנפרע של החברה כדי לסייע לה במימון מחצית מעלויות הפרישה של 500 עובדים קבועים. הסכום שיועבר לתע"א יהיה צמוד למדד החל באפריל 1996.

ברוח הכספי של תע"א ל- 1996 צוין, כי ועדת הכספים של הכנסת אישרה (על בסיס החלטת ממשלה מאוגוסט אותה שנה): (א) להמיר את ההלוואות שנתנה המדינה לתע"א (קרן בתוספת ריבית והפרשי הצמדה) בסך כ- 85 מיליון דולר, בהשקעה בהון המניות הנפרע של החברה. בדצמבר אותה שנה הומרה ההלוואה. (ב) להשקיע בהון המניות הנפרע של החברה סכום מזומן של 37 מיליון דולר. (ג) לתת לבנקים ערבויות מדינה בהיקף כולל של 230 מיליון דולר על פי תנאיהם לפריסת ההלוואות, נוסף על הערבויות בסך של 1,033- מיליון דולר שקיבלו מהמדינה. (ד) במסגרת הסכם בין המדינה לתע"א, קיבלה עליה תע"א התחייבויות מסוימות בקשר עם המבנה הארגוני שלה וייעול השימוש בנכסיה.

יתרת השקעות המדינה בתע"א בשנת 1996 הגיעה לכ- 537.8 מיליון ש"ח. בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט אותה שנה, היא המירה הלוואה בסך 263 מיליון ש"ח שנתנה לתע"א בהשקעה בהון המניות של החברה, וכן השקיעה במניות החברה עוד כ- 120 מיליון ש"ח (37 מיליון דולר). כמו כן העבירה הממשלה לחברה כ- 141 מיליון ש"ח למימון עלויות של פרישת עובדים ופיצויים. נוסף על כך שילמה הממשלה לחברה ב- 1996 כ- 14 מיליון ש"ח למחקר ופיתוח בהתאם להחלטה שלה מ- 1994.

לפי מאזן המדינה ל- 31.12.96, יתרת השקעות המדינה בהון המניות של החברה היתה 1,437.4 מיליון ש"ח. לעומת זאת, מהדוח הכספי של תע"א עולה, כי יתרת השקעות המדינה בהון המניות

של החברה היתה באותו מועד 1,459.0 מיליון ש"ח. חברת ענבל הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי ההפרש של 21.6 מיליון ש"ח בין היתרות נוצר מהסיבות האלה: מניות הטבה בסך 29.1 מיליון ש"ח נכללו במאזן תע"א, אך לא נכללו במאזן המדינה; סך של 6.9 מיליון ש"ח - השקעות שנעשו במהלך השנים 1984-1985 נכללו במאזן המדינה אך לא נכללו במאזן החברה. השקעות אלה נרשמו בספרי החשכ"ל כהשקעה ואילו בספרי תע"א נרשמו כמענק. בדיון שהתקיים אצל סגן החשכ"ל בעניין זה סוכם, כי סגן החשכ"ל יפנה אל "ועדת מחיקות" באגף החשכ"ל בבקשה לתת אישור למחוק השקעה זו הרשומה בספרי החשכ"ל כהשקעה במניות תע"א. סכום של 0.6 מיליון ש"ח ששולם לפורשי חברת הבת של תע"א - אלת"א נרשם בטעות ב- 30.12.96 כהשקעה בהון המניות של תע"א; בתחילת 1998 תיקן החשכ"ל את הרישום בספריו.

3. **מקורות, חברת מים בע"מ (להלן - מקורות):** מקורות היא חברה ממשלתית, תפקידיה העיקריים להקים מפעלי מים, להפיק מים ולספקם לצרכנים במגורים השונים. החברה מספקת כשני שלישים מצריכת המים בישראל. על פי הדוח של רשות החברות הממשלתיות ל-1996, השליטה במקורות היא בידי הממשלה. בסוף 1994 התחלקה השליטה במקורות באופן שווה בין המדינה, לבין המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, קרן היסוד והקרן הקיימת לישראל; להלן - קק"ל) ולבין חברת העובדים. בסוף 1991 מכרה חברת העובדים לממשלה 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.

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.

במאזן המדינה ל- 31.12.96 נרשמה יתרת השקעה של המדינה בהון המניות של מקורות בסך כ- 167 מיליון ש"ח, בהשוואה ל- 114 מיליון ש"ח ב-31.12.95 ול- 23 מיליון ש"ח ב- 31.12.94. הגידול בסך של 91 מיליון ש"ח ב- 1995 מבטא את התשלום הראשון בגין המניות שנרכשו; התשלום הנוסף של 53 מיליון ש"ח נעשה ב- 1996. לנוכח היקפה הגדול של עסקת הרכישה האמורה (144 מיליון ש"ח), מן הראוי היה שהנתונים על עסקה זו יפורטו בנספח למאזן.

בפברואר 1997 הודיע נציג חברת ענבל לחשכ"ל, כי חסרות תעודות מניה שערכן הנקוב 6,290.5 ש"ח שהונפקו בעבור הסוכנות וחברת העובדים. תעודות אלה היו אמורות לעבור לידי המדינה לאחר שרכשה את מניות מקורות מהסוכנות ומחברת העובדים. עד ינואר 1998 טרם הועברו תעודות המניה לידי המדינה.

בעניין רכישת מניות מקורות מידי המוסדות הלאומיים צוין בדוח שנתי 47 (עמ' עה): "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".

4. **הגידול שנרשם במאזן המדינה ל- 1996 ביתרת השקעות המדינה במניות של בנק החקלאות לישראל בע"מ (2.8 מיליון ש"ח), במניות של בנק לפיתוח התעשייה בישראל**

בע"מ (1.4 מיליון ש"ח) ובמניות של החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (1.3 מיליון ש"ח), נובע מרכישת מניות בכורה נושאות ריבית של 7% - 7.5% במסגרת התחייבות הממשלה למשקיעים בחו"ל לרכוש מהם את המניות של חברות אלו על פי דרישתם. המניות הונפקו בעבר לתושבי חוץ בידי הבנקים והחברה, והן נסחרות במטבע חוץ. הממשלה רוכשת אותן במחיר שאינו קטן מ-90% מערך הנקוב.

ממכתב מינואר 1998 של חברת ענבל לחשכ"ל עולה, כי עדיין אין בידי החשכ"ל רשימה מפורטת של מניות ושטרי הון של בנק החקלאות, של הבנק לפיתוח התעשייה, ושל החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ, אשר נרכשו ממשקיעים בחו"ל. חברת ענבל הסבירה למשרד מבקר המדינה במאס 1998, כי בסוף 1997 קיבלה מחו"ל רשימה של מניות החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ, וכי היא מבצעת התאמה בנושא זה.

הואיל והחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ נמצאת בתהליך של הפרטה מן הראוי שבידי אגף החשכ"ל תהיה רשימה מפורטת מעודכנת של מניותיה שנרכשו בחו"ל.

מדוח ביצוע התקציב ל-1996 עולה, כי בתקציב הרגיל בסעיף "הוצאות שונות" (תכנית "פדיון אג"ח") נזקפה הוצאה בסך של כ-5.9 מיליון ש"ח בגין רכישת המניות של שלושת הגופים האמורים. עולה אפוא, כי הוצאה בגין רכישת מניות נרשמה בתקציב הרגיל אף שהיה צריך לזקוף אותה לתקציב הפיתוח. יש הפרש של כ-0.4 מיליון ש"ח בין הסכום שנרשם במאזן המדינה בגין ההשקעה במניות אלו לבין הסכום שנרשם כהוצאה בתקציב.

5. החברה לשירותי איכות הסביבה (רמת חובב) בע"מ: היא חברה ממשלתית. החברה נוסדה בדצמבר 1989, ועוסקת בעיקר בנטרול ומחזור פסולת רעילה במפעלה שברמת חובב. על פי הדוח הכספי של החברה, במהלך שנת 1996 נקלטה במפעל כמות של כ-63,000 טון פסולת רעילה (גידול של כ-54% בהשוואה לשנת 1995) מזה כ-14,000 טון פסולת אורגנית המיועדת לשריפה (גידול של כ-9% בהשוואה לשנת 1995) והיתרה פסולת אנאורגנית שיש לנטרלה, לפרק את הרעלים המצויים בה ולהטמינה (גידול של כ-75% בהשוואה לשנת 1995).

במאזן המדינה ל-31.12.96 נרשמה לראשונה השקעה של המדינה בהון המניות של החברה בסך של 4 מיליון ש"ח בגין העברת נכסי המדינה לחברה. הערכת הנכסים טרם אושרה סופית, בעניין זה אמור היה להיחתם הסכם בין המדינה ובין החברה. בישיבה מיום 30.12.96 סוכם כי על פי טיוטת ההסכם האמור יירשם הסכום של 4 מיליון ש"ח בספרי החשכ"ל כהשקעה על חשבון הון המניות של המדינה. בסוף מאס 1998 עדיין לא נחתם ההסכם.

השקעות שיתרתן קטנה

1. נפטא, חברה ישראלית לנפט בע"מ: חברה זו עוסקת בגיוס הון ובייזום חיפושי נפט. מאז 1993 החזיקה המדינה בכ-56% מהון המניות של החברה שהיו מוחזקות לפני כן בידי לפידות, חברת מחפשי נפט בישראל בע"מ, ובידי חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ. בנובמבר 1993, במסגרת מדיניות ההפרטה, הציעה המדינה לציבור ולעובדי החברה את יתרת מניותיה בחברה, בהצעת מכר והנפקה בבורסה לניירות ערך בתל אביב. ההצעה כללה שתי סדרות של כתבי אופציה לרכישת מניות ב-1994, וסדרה אחת של אג"ח ממשלתיות מסוג "ברקן" הניתנות להמרה למניות. בשנת 1994 מומשו רק 75% מכמות האופציות בסדרה א', ואילו אופציות הרכישה מסדרה ב' לא מומשו עד מועד פקיעתן בנובמבר 1996.

לאחר מימוש חלק מהאופציות חדלה חברת נפטא מלהיות חברה ממשלתית ונעשתה לחברה מעורבת. המדינה המשיכה להחזיק במניות שנותרו חופשיות למכירה: כ-21% מהון החברה ועוד כ-23% מניות להקצאה לבעלי אג"ח מסוג "ברקן" הניתנות להמרה למניות עד נובמבר 1996.

במאוס 1996 פרסמה המדינה, כי בכוונתה למכור למשקיעים, במקשה אחת, בדרך של מכירה פרטית, את כל המניות שהיא מחזיקה בחברת נפטא. ביולי 1996 מכרה המדינה את כל אחזקותיה בחברה (בשיעור של 44 %) לחברה פרטית. בנספח למאזן המדינה ל-1996, נרשמו תקבולים למדינה מהמכירה בסך כ- 53.7 מיליון ש"ח (נטו).

2. **תכנון המים לישראל בע"מ (תה"ל):** החברה וחברת הבת (תה"ל מהנדסים ויועצים בע"מ) עסקו במתן שירותי הנדסה כלליים, בעיקר בעניינים הנוגעים לתכנון אסטרטגי, לתכנון כללי ולתכנון מפורט במשק המים בארץ ובחו"ל.

בהמשך לכמה החלטות שקיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה בשנים 1992-1994 בעניין מכירת אחזקות המדינה בחברה, החליטה הוועדה ביולי 1995, למכור את כל אחזקות המדינה בדרך של מכירה פרטית. במאוס 1996 מכרה המדינה את כל מניותיה בחברה במכירה פרטית לקבוצת משקיעים תמורת כ- 40 מיליון ש"ח.

3. **לפידות, חברת מחפשי נפט בישראל בע"מ:** החברה עוסקת בביצוע קידוחי נפט והיא קבלן קידוחי הנפט הגדול בישראל. מלבד קידוחי נפט היא גם מבצעת קידוחי מים, קידוחי מחקר גיאולוגי, קידוחי תצפית לדגימת מי ים וקידוחי ביסוס לקרקע. ועדת השרים לענייני הפרטה החליטה לצמצם את החזקות המדינה בחברה בשני שלבים. לפי החלטה זו בתום השלב הראשון תחזיק המדינה לפחות 51% מהון המניות של החברה. בנובמבר 1994 הציעה המדינה בבורסה לציבור ולעובדי החברה מניות וכן ניירות ערך שניתן להמירם למניות. נוסף על כך הנפיקה החברה מניות וניירות ערך המירים למניות. בעקבות הצעת המכר וההנפקה ירד שיעור החזקות המדינה בהון המניות של החברה מכ-99% לכ-70%. בדרך זו גויסו מהציבור כ- 21 מיליון ש"ח והם חולקו שווה בשווה בין המדינה לחברה. יתרת החזקות המדינה במניות החברה ב-(31.12.95 במחירי עלות) פחתה לכ- 4.9 מיליון ש"ח. יתרה זו פחתה במהלך 1995 כיוון שהמשקיעים מימשו חלק מכתבי האופציות של החברה, והמדינה קיבלה תמורתן כ- 2 מיליון ש"ח.

בסוף דצמבר 1995 החזיקה המדינה בכ-59% מהון המניות של החברה. ביולי 1995 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור את יתרת מניות המדינה בחברה למשקיע פרטי או לקבוצת משקיעים; בפברואר 1996 הסתיים הליך הפרטת החברה. החזקות המדינה בשיעור 59% מהון המניות של החברה נמכרו תמורת כ- 26 מיליון ש"ח לחברה העוסקת בסחר בין-לאומי בנפט גולמי ובתזקיקים.

מניות הבנקים שבהסדר

1. על פי הסדר מניות הבנקים שנחתם באוקטובר 1983 בעקבות משבר מניות הבנקים שפרץ באותו חודש, 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 רכישת 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 המניות⁵. באוקטובר 1993 נתקבל בכנסת חוק המניות הבנקאיות שבהסדר (הוראת שעה), התשנ"ד-1993 (להלן - החוק). החוק נועד להסדיר את החזקת הממשלה במניות ואת השימוש בזכויות ההצבעה מכוחן באופן שיושגו המטרות הבאות: לאפשר 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; ולאפשר שינויים מבניים במערכת הבנקאות בהתאם למדיניות הממשלה ועל פי כל דין.

בדברי ההסבר להצעת החוק מטעם הממשלה נאמר: "לממשלה אין עניין 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 ניגודי 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 ל-31.12.96 (במיליוני ש"ח):

31.12.95	31.12.96	
88.6	88.6	בנק איגוד לישראל בע"מ
1480.0	1347.5	בנק דיסקונט לישראל בע"מ
866.5	866.5	בנק המזרחי המאוחד בע"מ
3421.6	3421.6	בנק הפועלים בע"מ
3409.1	3409.1	בנק לאומי לישראל בע"מ
9265.8	9133.3	סה

⁵ בעניין זה ראה דוח מבקר המדינה על "ההיערכות למכירת מניות הבנקים שבהסדר" מאפריל 1993, עמ' 21-7.

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 31.12.96 וליום 31.12.95 (במיליוני ש"ח), על בסיס עלות מותאמת למדד דצמבר 1996 כדלהלן:

שיעור החזקה בשליטה וברווחים (באחוזים)	31.12.96	31.12.95
בנק איגוד לישראל בע"מ	217.1	217.1
בנק דיסקונט לישראל בע"מ	2517.6	3774.3
בנק המזרחי המאוחד בע"מ	1088.2	1088.2
בנק הפועלים בע"מ	4854.8	5368.8
בנק לאומי לישראל בע"מ	5161.5	5528.8
ס"ה	13839.2	15977.2

בהערה לטבלה נאמר:

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

למרות האמור הוצגה ההשקעה בבנקים הנ"ל ליום 31.12.1996 על פי מחירי הבורסה לאותו היום, הנמוכים מהעלות המתואמת."

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 שילמו הרוכשים למשרד האוצר 54.5 מיליון ש"ח (כ-18 מיליון דולר), והיתרה – 279 מיליון ש"ח – שולמה בשנת 1995.

על פי הנאמר בביאור למאזן ליום 31.12.96 שווי השוק שהשתקף מהמכירה היה נמוך מהעלות ההיסטורית המותאמת לתאריך המכירה, ועל כן הוצגה ההשקעה במניות בנק המזרחי המאוחד על פי מחיר המכירה כשהוא מותאם למחירי דצמבר 1996.

6. בפברואר 1996 מכרה המדינה כ-7.8% ממניות בנק דיסקונט לישראל בע"מ תמורת 231.7 מיליון ש"ח.

בביאור למאזן נאמר כי במאסר 1996 חודש המסחר במניות בנק דיסקונט בבורסה לניירות ערך בתל אביב, ולפיכך מוצגת ההשקעה במניות בנק דיסקונט על פי מחירי הבורסה ליום 31.12.96, הנמוכים מהעלות המותאמת.

חובות המדינה

מלוות פנים

1. היתרה המצטברת של מלוות הפנים שגייסה המדינה למימון התקציב היתה 308,225 מיליון ש"ח, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.96, לעומת 268,411 מיליון ש"ח ל- 31.12.95. היתרות כוללות הפרשי הצמדה; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן - מדד נובמבר (1996) היתרות ל- 31.12.95 לפי מדד נובמבר (1995). בשנה הנסקרת - שבה היה הגירעון המקומי כפול כמעט מזה שתוכנן על פי התקציב המקורי¹ - גדלה יתרת החוב ב-14.8%, בניכוי העלייה במדד היתה עלייה ריאלית בשיעור של (3.4% לעומת עלייה ריאלית של 3.5% בשנת הכספים (1995)).

2. מבקר המדינה הביעה את דעתה בכמה דוחות שנתיים (החל בדוח שנתי 39, עמ' קא), כי אין לכלול בסעיף אחד גדול מאוד, בלי פירוט, את איגרות החוב (להלן - אגה"ח) המיועדות שמנפיק משרד האוצר לקופות גמל לקצבה ולחברות ביטוח, עם אגה"ח הסחירות שהוא מנפיק לציבור (לרבות קופות הגמל לסוגיהן - בעיקר לקופות גמל שאינן זכאיות לרכוש איגרות חוב מיועדות (להלן - אג"ח). 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 ובתקופות שונות. מן הראוי שסכומי אגה"ח המיועדות שנושאות שיעורי ריבית שונים יפורטו פירוט מלא בדוח האוצר על מאזן המדינה.

בעקבות הביקורת הובאה לראשונה בדוח האוצר ל- 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 מספרי השוואה ליתרות ב- 31.12.93 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 ל- 31.12.95 שיפור חלקי נוסף בהצגת המלוות מגופים מוסדיים, אולם אגה"ח המיועדות לקרנות פנסיה ולקופות גמל אחרות ואג"ח ח"ץ (חיים צמוד), המיועדות לחברות ביטוח, לא הוצגו בסעיף משנה בטורים נפרדים, אלא טורים בטבלה, ושיעורי הריבית בטבלה הוצגו רק בקבוצות של שיעורים (כגון: מ-5.0% עד 6.0% ומ-6.2% עד 7.5%).

בדוח שנתי 47 (עמ' עח) נאמר שלדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל להציג בסעיף משנה מיוחד כל אחד מסוגי המלוות, כגון אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ותיקות ולקרנות פנסיה חדשות, אג"ח מיועדות לחברות ביטוח, אג"ח מיועדות לקופות גמל אחרות, 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

¹ ראה הפרק על תקציב המדינה לשנת 1996 וביצועו. יצוין שתקבולי ההון ממכירת מניות של בנקים שבהסדר ושל חברות ממשלתיות היו בסכום קטן בהרבה מזה שנכלל בתחזית התקבולים לשנת 1996.

שיעורי ריבית), ובכל אחת משורות הפירוט יש להציג את היתרה ליום המאזן ואת היתרה ביום המאזן הקודם.

משרד האוצר לא עשה כן במאזן ל- 31.12.96.

3. מאחר שהנתונים בדוח האוצר אינם מוצגים במתכונת הראויה של סעיפים, סעיפי משנה ופריטים, 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 ונתונים נוספים שמסר מינהל מלוות המדינה לפי בקשת משרד מבקר המדינה:

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד* (באחוזים)	31.12.95 (במיליוני ש"ח)	31.12.96 (במיליוני ש"ח)	
			מלוות המדינה
5.7	106552	124992	מלוות סחירים
9.3	68433	83076	מלוות מיועדים**
(-)20.4	826	730	מלוות חובה
7.0	175811	208798	ס"ה
3.7	53779	61918	מלוות המדינה מהמוסד לביטוח לאומי
			הפקדות של מוסדות כספיים אחרים
(-)14.9	29893	28240	כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות ופקדונות שונים***
(-)18.3	4654	4223	הפקדות בגין תוכניות חיסכון
6.3	4274	5046	קרנות והפקדות שונות
(-)13.0	38821	37509	ס"ה
3.4	268411	308225	ס"ה

* מנובמבר 1995 עד נובמבר 1996 עלה המדד ב-11.02%

** מלוות לא סחירים מקופות גמל (בעיקר קרנות פנסיה) ומחברות ביטוח (ראה פירוט בטבלה הבאה).

*** כולל גם "כספי בנק" שהופקדו במשרד האוצר והפקדות במסגרת הסדרים מיוחדים; בדוח האוצר אין פירוט של הפיקדונות לפי סוגים ולפי שיעורי ריבית (ראה להלן).

מלוות המדינה

בסעיף זה כלולים מלוות משני סוגים עיקריים: מלוות סחירים ומלוות מיועדים שאינם סחירים. מאז שנת 1984 מנפיקה המדינה את המלוות הסחירים במכרזים שעושה בנק ישראל,

שתוצאותיהם קובעות את תשואתם של המלוות² לעומת זאת, המלוות המיועדים שהמדינה מנפיקה לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) ולקופות ביטוח (קופות גמל לביטוח חיים משולב בחיסכון, המנוהלות בידי חברות ביטוח) נושאים שיעורי תשואה קבועים, שאינם קשורים לשיעורי התשואה השוררים בשוק ההון אלא להחלטות של משרד האוצר ולהתחייבויותיו כלפי קרנות הפנסיה וחברות הביטוח.

רוב מלוות המדינה הסחירים צמודים למדד, מיעוטם צמודים לדולר או אינם צמודים כלל. המלוות המיועדים צמודים כולם למדד.

מהטבלה עולה כי בשנה הנסקרת חלה עלייה ריאלית ביתרותיהם של מלוות המדינה הסחירים ושל מלוות המדינה המיועדים כאחד.

מלוות המדינה המיועדים

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

הנתונים בטבלה משקפים הבדלים גדולים ביישום הרפורמה בשוק ההון בקרנות הפנסיה, ב"קופות הביטוח" המנוהלות בידי חברות הביטוח ובקופות הגמל האחרות²:

1. בקרנות הפנסיה הוותיקות, שלרובן גירעון אקטוארי גדול, לא יושמה הרפורמה כלל; משרד האוצר ממשיך להנפיק להן אג"ח מסוג "מירון" הנושאות ריבית נקובה של 5.5%, ואין הגבלה על השיעור מכלל נכסי הקרנות שמותר להן להשקיע באג"ח אלו. יתרת אג"ח מסוג "מירון" גדלה ריאלית ב-1996 בכ-12% לקרנות פנסיה חדשות, שאושרו החל ב-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 באותו חודש מתשלומי קרן וריבית על אג"ח מסוג "ערד". יתרת אג"ח מסוג "ערד", שהונפקו לראשונה ב-1995, גדלה ריאלית בכ-451% ב-1996.

2. חלה עלייה נומינלית אך ירידה ריאלית ביתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 6.2%, המונפקות בגין פוליסות ביטוח 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% גדלה ריאלית; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות ביטוח שנחתמו מדצמבר 1976 עד דצמבר 1990. יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 4% גדלה ריאלית בשיעור ניכר; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות

² צוין שבינואר 1977 ביטל משרד האוצר את עמלת ההפצה (בשיעור של ½% מהערך הנקוב של כל הנפקה) על מלוות המדינה הסחירים. בדוח השנתי של אגף שוק ההון לשנת 1996 צוין, שעד דצמבר 1996 שילם משרד האוצר לגופים המפיצים את המלוות (בנקים, חברי בורסה אחרים וגמול, חברה להשקעות בע"מ) עמלת הפצה, שנוכחה מתקבולי המדינה ממלוות. בדוח הוסבר: "לפני ביטול העמלה, קופות הגמל הבנקאיות רכשו את האג"ח המונפקות במקור מהבנקים, ובמקרים מסוימים היו זוכות לקבל חלק מעמלת ההפצה. ביטול העמלה מתורגם לשינוי במחיר ההנפקה של איגרות החוב". בדבר חלוקת עמלת ההפצה בגין אג"ח מיועדות ראה בדוח שנתי 35 (עמ' 59-60).

² ביקורת בנושא זה ראה בפרקים "הסדרים בדבר השקעת כספי ביטוח חיים צמוד", בדוח שנתי 41, עמ' 25; "הרפורמה בשוק ההון", בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' עב; "הפיקוח על קרנות פנסיה", בדוח שנתי 43, עמ' 1; ו"הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון", בדוח שנתי 47, עמ' 1.

לביטוח חיים פרטי (ללא 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.

פירוט היתרות של מלוות המדינה המיועדים ל- 31.12.96 ול- 31.12.95

סוג המלווה	שיעור הריבית (באחוזים)	31.12.96	31.12.95	שיעור השינוי (באחוזים) בניכוי העלייה במדד
מלוות מקרנות פנסיה				
"מירון"	5.5	55207	44306	12.2
"ערד"	4.8	563	92	451.2
ס"ה		55770	44398	13.1
מלוות מחברות ביטוח				
ח"ץ	6.2	4691	4316	(-)2.1
ח"ץ	6.0	40	43	(-)16.2
ח"ץ	5.2	16981	14482	5.6
ח"ץ	4.0	3465	2734	14.2
ס"ה מתוקן לפמרע ל- 31.12		25177	21575	5.1
עודפי השקעה שהוחזרו*		47	18	-
ס"ה ל- 31.12 (לפני ההחזרה)*		25224	21593	5.2
מלוות מקופות גמל				
אחרות				
"פיתוח"	6.0	0	26	-
"כרמל"	5.0	2082	2416	(-)22.3
ס"ה		2082	2442	(-)23.2
ס"ה		83076	68433	9.3

*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, את סכומי ההפקדות לרכישת אג"ח ח"ץ לחשבונות הפרטניים של 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 בדוח שנתי 41, עמ' 34).

3. קופות גמל אחרות (בעיקר קופות גמל לפיצויים ולתגמולים וקרנות השתלמות) אינן זכאיות, מאז סוף שנת הכספים 1996, לרכוש אג"ח מיועדות. לפיכך הולכת וקטנה בהתמדה יתרת אגה"ח המיועדות שהונפקו לקופות הגמל האחרות³

אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה: 1. קרנות הפנסיה הוותיקות, חוץ מכמה קרנות קטנות יחסית, שרירות זה שנים בגירעונות אקטואריים גדולים, לפי הדוחות האקטואריים שלהן, הנערכים על פי ההנחות שקבע אגף שוק ההון. גם הקרנות המעטות שאין בהן גירעון אקטוארי מאוזנות רק לפי ההנחה שמשרד האוצר ימשיך להנפיק להן אג"ח מיועדות הנושאות תשואה מועדפת, שגלומה בה סובסידיה ניכרת. בעיית הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות נדונה בדוח שנתי 38, עמ' 26, ובדוח שנתי 43, עמ' 1.

2. בנספח להסכם עסקת החבילה שנחתם במאי 1991 בין הממשלה ובין ההסתדרות הכללית נקבע, כי בתקופת ההסכם (מ-24.5.91 עד 31.12.92) ימשיך משרד האוצר להנפיק אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה⁴ בריבית הנקובה (5.5%) שהיתה נהוגה מאז דצמבר 1976, אך לא ישלם בגין את עמלת ההפצה החד-פעמית בשיעור 1.25% ששילם בעת הנפקתה של כל אג"ח מיועדת לקרנות פנסיה החל ב-1990 עד אפריל 1991⁵ אשר לתוספת הריבית המיוחדת של 0.5% שמשרד האוצר משלם לקרנות הפנסיה בגין אגה"ח המיועדות הנושאות ריבית בשיעור נקוב של 5.5%, הוא ימשיך לשלמה להן בגין אגה"ח שהונפקו להן מדצמבר 1976 עד מאי 1991, אולם לא ישלם להן תוספת ריבית בגין אגה"ח שיונפקו להן לאחר אותו מועד. משרד האוצר האריך מפעם לפעם את תוקף הנספח להסכם גם לאחר 1992.

3. 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 החשכ"ל (להלן - העתודה האקטוארית). על הסכומים המופקדים בחשבון העתודה האקטוארית יחולו תנאים זהים לתנאי אגה"ח המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה הוותיקות; סכומי העתודה האקטוארית יחולקו לקרנות שיהיו זכאיות לכך במסגרת תכנית הבראה לצמצום הגירעון האקטוארי שלהן ומניעת התפתחותו בעתיד, לפי קריטריונים שיקבע שר האוצר.

במארס 1995 הודיע אגף החשכ"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 נועד רק לצרכים פנימיים של משרד האוצר. אולם במאזן ל-31.12.94 נרשמו סכומי העתודה האקטוארית, בסך 189 מיליון ש"ח, כיתרות של קרנות הפנסיה, ללא כל הערת הסתייגות. בדוח שנתי 46 (עמ' עט) נאמר, כי לדעת משרד מבקר המדינה, רישום הסכמים בדרך זו אינו תואם את החלטת הממשלה מינואר 1994, והיה ראוי להציגם 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

³ העלייה הריאלית הניכרת ביתרת אג"ח "מירון" המיועדות לקרנות פנסיה ותיקות נובעת מקצתה מאי-יישום הרפורמה, ומקצתה מכך שב-1987 הפסיק החשכ"ל, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקרי המדינה, את הנוהג של הנפקת אג"ח לא ממשלתיות מיועדות לקרנות פנסיה, לקופות גמל לפיצויים ולתגמולים וכדומה (ראה להלן, בעמ' צב). מאז 1986 פוחתת בהתמדה יתרתן של אגה"ח המיועדות לקופות גמל שאינן קופות גמל לקצבה או קופות ביטוח - מלוות המדינה ואגה"ח הלא-ממשלתיות כאחד

⁴ על תנאיהן של אגה"ח המיועדות הללו ראה בדוח שנתי 43, עמ' 1 ובדוח שנתי 44, עמ' פח

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

מהותו, ולא לכלול אותם, בלא הבחנה, בסעיף המשנה "אמיסיות בנקים ופיקדונות שהופקדו באוצר", שאינו הולם כלל את מהות הסכומים הנידונים.

במאזן ליום 31.12.95 נרשם סכום של 418.2 מיליון ש"ח בסעיף משנה "עתודה אקטוארית לקרנות פנסיה" בסעיף "קרנות" (ראה להלן, עמ' צה), אך לא הובא ביאור בדבר מעמדם של הכספים הללו והשימוש שאמור להיעשות בהם. במאזן ליום 31.12.96 נרשם באותו סעיף משנה, גם זה בלי ביאור, סכום של 692.7 מיליון ש"ח.

4. בסוף מארס 1995 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הבטחת החיסכון בקרנות פנסיה, לפיה היא תנפיק לקרנות הפנסיה, הקיימות והחדשות, אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 4.8% בשנה (שיעור שנתי אפקטיבי של 5.507%) בגין עמיתים שהצטרפו אליהן החל ב- 1.1.95; רכישת אג"ח אלו תוגבל ל-70% מהצבירה נטו בקרנות, ואילו בגין שאר השקעותיהן, שיעשו לפי כללים שהשר יקבע בתקנות, תעמיד הממשלה "רשת ביטחון" כנגד סיכונים תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות, שתבטיח 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 נכסיהן בפועל ומצבן האקטוארי. הממשלה תעמיד "רשת ביטחון" גם כנגד הסיכון האקטוארי הנובע מעלייה חריגה בתוחלת החיים. לצורך הטיפול בגירעונות האקטואריים של קרנות פנסיה קיימות, החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר לגבש, בשיתוף 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 שעליהם יתבססו תכניות ההבראה; בין השאר נקבע, ששיעור העלייה בשכר הקובע לפנסיה שתשולם לעמיתים בקרנות, לא יעלה על 2% בשנה לגבי הזכויות הצבורות ו-1.75% בשנה לגבי הזכויות שייצברו בעתיד; על דמי גמולים ששולמו שחרגו מהנדרש לפי שיעור העלייה בשכר הקובע כאמור, תיתוסף זכאות לפנסיה לפי סולם הצבירה ושיטת החישוב לעמיתים חדשים. בכפוף לביצוע תכניות ההבראה, שיתבססו על עקרונות שנמנו בהחלטה, תהיה הממשלה אחראית למילוי ההתחייבויות של קרן הפנסיה למבוטחיה, אם הקרן לא תעמוד בהן.

לשאלות שהציג משרד מבקר המדינה למשרד האוצר בדבר המשך הנפקת אג"ח מיועדות מסוג "מירון" ב"תקופת הביניים", השיבה היועצת המשפטית של משרד האוצר במארס 1998 כדלהלן:

"(א) ... ההנחה שעמדה בבסיס החלטה זו היתה כי על מנת להחליט אם יש להמשיך בהנפקת האג"ח כאמור, ואם כן - באילו שיעורים, תחילה יש לבצע את החלטת הממשלה לגבי כל קרן פנסיה בנפרד, ובמידת הצורך - להפעיל תכניות הבראה נוספות, ורק לאחר מכן ניתן יהיה לקבל החלטה לגבי המשך הנפקת האג"ח.

מאחר וכידוע עד היום טרם יושמה החלטת הממשלה בעניין הגבלת השכר הקובע לפנסיה וטרם הוחל בביצוע תכניות הבראה כלשהן ..., נראה כי בשלב זה אין מנוס מהמשך הנפקת האג"ח הנ"ל עד השלמת הצעדים האמורים.

(ב) בהכנת הצעת ההחלטה לממשלה בהקשר זה נשקלה בעיקר ההתייחסות לקרנות הפנסיה שאין להן גירעון אקטוארי, ואשר בעקבות יישום החלטת הממשלה לגביהן יכול שיווצר להן עודף אקטוארי משמעותי, אם הממשלה תמשיך להנפיק להן את האג"ח המיועדות בריבית של 5.5% לשנה.

למיטב הבנתי, גם קרנות אלה הינן בגדר 'קרנות שלהן נדרשת תכנית הבראה', שכן אלמלא האג"ח המיועדות קרנות אלו לא היו באיזון אקטוארי. בהתאם לכך, גם קרנות אלו יידרשו לבצע צעדי הבראה על מנת להמשיך להנות מהתשואה באג"ח המיועדות לגבי שיעור כלשהו של נכסיהן".

5. מבקר המדינה הביעה את דעתה 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 שיאשרו הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה בתכנית תקציב מיוחדת, ששמה יעיד על מהותה.

משרד האוצר לא פעל לאישור הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה לצורך תמיכה בקרנות הפנסיה (בדבר סוגית התקצוב של הסובסידיות הגלומות באג"ח מיועדות, ראה להלן, עמ' צ).

6. בדוח שנתי 47 (עמ' פו) נאמר, שמלבד הצורך להסדיר הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה, דרוש, לדעת משרד מבקר המדינה, להציג בכל שנה בדוח האוצר על מאזן המדינה את העלות הצפויה, לאורך שנים, של קיום החלטת הממשלה ממאוס 1995, וכן לפרט את העלות הנוספת הנובעת מקיום כל סיכום נוסף שנעשה בנושא זה. כמו כן יש להציג בביאור את ההנחות העיקריות שעליהן מבוסס אומדן העלות.

משרד האוצר לא עשה כך בדוח על מאזן המדינה ל-31.12.96.

לשם השוואה יצוין, כי מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ליום המאזן מוצגת בכל שנה (החל במאזן ל-31.3.91) בביאור לדוח האוצר על מאזן המדינה (ראה להלן, עמ' קב).

7. לצורך הפעלת התכנית לתמיכה בקרנות פנסיה מאוזנות חדשות על פי החלטת הממשלה ממאוס 1995, התקין השר במאי 1995 את תקנות מלווה המדינה (סדרות מסוג "ערד"), התשנ"ה-1995 (הלן - תקנות מלווה "ערד"), ובאוגוסט אותה שנה את תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) (תיקון מס' 3), התשנ"ה - 1995.

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 לפצות בשל שיעור התשואה על איגרות חוב סחירות, צמודות למדד, המוצאות לפי החוק."

בדוח שנתי 46 (עמ' פד) נאמר, שלדעת משרד מבקר המדינה, יש בהסדר שנקבע בתקנת משנה (ג) משום עקיפת ההרשאה להתחייב; הבטחת "רשת ביטחון" כנגד סיכונים תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות טעונה תקצוב מראש בהרשאה להתחייב, בתכנית מיוחדת בתקציב ששמה יבחר במפורש את תכליתה; ומימוש "רשת הביטחון" טעון תקצוב מראש בהרשאה להוצאה, בתכנית מיוחדת כאמור. בדוח

שנתי 47 (עמ' פג) צוין כי 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 שמשרד האוצר לא ידקק לתקצב את ההתחייבות בהרשאה להתחייב, וההוצאה על מימושה לא תתקצב ולא תירשם בתכנית מיוחדת בתקציב.

בעניין זה השיבה היועצת המשפטית של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה במארכ 1998 כדלהלן:

"סמכות זו נועדה לאפשר העמדת 'רשת הביטחון' עליה החליטה הממשלה במרץ '95 ... סמכות זו לא הופעלה עד היום, ולאור החלטת הממשלה מיום 13.8.97 בדבר ביטול 'רשתות הביטחון' שנקבעו בהחלטה ממרץ '95, סמכות זו אינה רלוונטית עוד."

8. בספטמבר 1995 קבע הממונה על שוק ההון הוראות להקמת קרנות פנסיה חדשות ולניהולן. בינואר 1997 הוציא אגף שוק ההון מהדורה מתוקנת של הוראות, הכוללת גם הוראות בדבר קרנות פנסיה שלא יהיו זכאיות לרכוש אג"ח מיועדות (להלן - קרנות לא מסובסדות). קרנות לא מסובסדות אמורות לאפשר רכישת זכויות פנסיה בהפרשות מעביד ועובד בגין חלק השכר של העובד שמעל פעמיים השכר הממוצע במשק, וקרנות כאלו, להבדיל מקרנות מסובסדות, יוכלו לקבל מעמיתים גם הפקדות חד-פעמיות לרכישת זכויות פנסיה. אגף שוק ההון הודיע למשרד מבקר המדינה במארכ 1998, כי הוקמו באישורו 18 קרנות פנסיה חדשות הזכאיות לרכוש אג"ח מיועדות מסוג "ערד". האגף בדק כמה בקשות לאישור הקמת קרנות פנסיה לא מסובסדות, אך טרם אישר הקמת קרנות כאלו, בין השאר משום שעדיין לא נקבעו הוראות בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, לשם הסדרת פעילותן.

9. במארכ 1996 נחתם מסמך סיכום דברים בין משרד האוצר לבין ההסתדרות הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) בדבר יישום החלטת הממשלה ממארכ 1995 בעניין זכויות עמיתים ותיקים, כמשמעותם בהחלטה זו.

ביום 10.5.96 חתמו שר האוצר ויו"ר ההסתדרות על מסמך סיכום דברים נוסף, בכתב יד, בדבר זכויות העמיתים הוותיקים.

בשני הסיכומים היה כדי להגדיל את זכויות העמיתים הוותיקים, ומכאן - את הסכומים שהממשלה עשויה להידרש לשלם על פי החלטתה ממארכ 1995.

באפריל 1996 החליטה הממשלה לתקן את החלטתה ממארכ 1995 בהתאם לסיכום ממארכ 1996.

אגף שוק ההון הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 1996, כי הסיכום ממאי אותה שנה לא הובא לאישור הממשלה.

עיקר הסיכום ממארכ 1996 וכן מלוא הסיכום ממאי אותה שנה צוטטו ברוח שנתי 47 (עמ' פד-פ).

10. באוגוסט 1996 כתבה היועצת המשפטית של משרד האוצר חוות דעת בדבר הסיכום ממאי אותה שנה. בחוות דעתה ציינה היועצת המשפטית:

"יש להזכיר כי סיכום דברים זה נחתם כשבועיים וחצי לפני הבחירות תחת לחץ ואיומים של השבתה מצד ההסתדרות. לאור המשמעות הכספית של הסכמת האוצר, סביר להניח כי בתנאים ובנסיבות אחרות לא היה שר האוצר נותן את הסכמתו לסיכום האמור."

עוד ציינה היועצת, כי החלטת הממשלה בעניין קבלת האחריות על התחייבויות הקרנות טרם באה לידי ביטוי בהתחייבות ברורה של הממשלה כלפי הקרנות או כלפי מבטחיהן, ולכן גם

לא נתקבלו האישורים לתקציב או לערבות מדינה כנדרש בחוק. לדברי היועצת היו לכך שני נימוקים: (א) כל עוד לא הוכנו ובוצעו תכניות ההבראה בקרנות, לא ידוע למה אמורה הממשלה להיות מחויבת, ולכן עלייה להמתין מלתת התחייבות עד לביצוען של תכניות ההבראה ולבירור הסכומים שבגינם אמורה היא להתחייב; (ב) כל עוד החלטת הממשלה היא בבחינת הצהרה עקרונית בדבר מחויבותה להתחייבויות הקיימות של קרנות הפנסיה, אם הן לא יוכלו לעמוד בהן, אין בה כדי לשלול מהממשלה את האפשרות לדרוש בעתיד מהקרנות להפחית את זכויות עמיתיהן. שמירת אפשרות זו בידי הממשלה הכרחית, הן למקרה שיתברר כי הגירעון האקטוארי גדול מזה שנצפה בעת שקיבלה את החלטתה והן למקרה שהיא תגיע לידי מסקנה כי אינה יכולה לשאת בהתחייבות שקיבלה עליה.

היועצת סיכמה כדלהלן:

"נראה לי כי משיקולים ציבוריים-מוסריים ומשיקולים תקציביים, אין זה ראוי ונכון שהממשלה תעמוד מאחורי הסיכום שהושג בין שר האוצר לבין יו"ר ההסתדרות בעניין הנידון. לקיומו של סיכום זה עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת הן לגבי היקף המחויבות שכבר נתנה הממשלה לקרנות ותכניות ההבראה שיתבצעו בהן בעתיד והן לגבי תביעות נוספות בעתיד מצד קרנות הפנסיה ומצד גורמי חיסכון אחרים.

אם יימצא לנכון לקיים את הסיכום האמור, נראה לי כי אין מנוס מהסדרת התחייבות הממשלה הנובעת ממנו בתקציב או בערבות, תוך קבלת אישור מתאים של ועדת הכספים של הכנסת. רצוי לקבל אישור זה באופן בלתי תלוי באחריות הגורפת שקיבלה על עצמה הממשלה בהחלטתה ממרץ 95, וזאת כדי לשמור על מרב הגמישות לגבי ביצוע ההחלטה המקורית."

11. ביולי 1996 מינה שר האוצר ועדה לבחינת שינויים מבניים בשוק ההון, בראשות מנכ"ל משרד האוצר (להלן - ועדת ברודט). הוועדה הגישה לשר את הדוח שלה בספטמבר 1996. הממשלה לא אימצה את המלצות ועדת ברודט, בעיקר בשל הסתייגויות מהמלצותיה בדבר הטלת מס על התשואה שמניבים מכשירים שונים לחיסכון לזמן קצר ובינוני.

(א) בתחום החיסכון והביטוח לגיל הפרישה המליצה הוועדה להקטין את הסכום המרבי של השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות, מפעמיים השכר הממוצע במשק לפעם אחת השכר הממוצע במשק (להלן - השמ"ב). עם זאת הביעה הוועדה את דעתה, כי "על הממשלה לקבוע, כיעד ארוך טווח של מדיניותה הכלכלית, הפסקה מוחלטת של הנפקת אגרות החוב המיועדות, כך שבסופו של התהליך יסגל המשק הישראלי את הרגלי החיסכון הפנסיוניים הנהוגים בעולם המערבי - דרך שוק ההון הסחיר".

כנגד ההרעה המסוימת שהיתה בהצעתה להוריד את תקרת השכר לעניין אג"ח מיועדות, המליצה הוועדה להגדיל את הטבות המס לחוסכים בקרנות הפנסיה החדשות: (1) להעלות את תקרת השכר אשר הפרשה בגינו לקרן פנסיה מקנה לעובד זיכוי בשיעור 35%, מתקרת "ההכנסה המזכה" (7,800 ש"ח בחודש בעת כתיבת דוח ועדת ברודט) לפעמיים השמ"ב (כ- 10,200 ש"ח בחודש) בד בבד, תקרת השכר אשר הפרשה בגינו לקופת גמל לתגמולים או לקופת ביטוח מקנה זיכוי בשיעור 25% תועלה אף היא מ"ההכנסה המזכה" לפעמיים השמ"ב. (2) להעלות את תקרת הפטור ממס על קצבה כך שהפטור על "קצבה מזכה" והפטור בגין $\frac{1}{42}$ נקודות זיכוי יהיו לכ- 5,100 ש"ח בחודש (כסכום השמ"ב), במקום כ- 3,800 ש"ח בחודש (כפי שהיה בעת כתיבת דוח ועדת ברודט).

עוד המליצה הוועדה להגביל את סכום השכר שהפרשת מעביד בגינו יהיה פטור ממס בתקרה כדלהלן: לקרן פנסיה - עד ארבע פעמים השמ"ב; לקופת גמל לתגמולים או לקופת ביטוח -

עד פעמיים השמ"ב. הפרשות המעביד בגין השכר שמעל לתקרה זו ייחשבו להכנסת העובד במועד ההפרשה. הוועדה ציינה שהאפשרות לפדות פוליסת ביטוח מנהלים מסוג ביטוח קצבה בדרך של משיכה חד-פעמית של פיצויים ותגמולים מעניקה לביטוח מנהלים יתרון ניכר לעומת חיסכון בקופת גמל לפיצויים ולתגמולים. הוועדה המליצה לתקן פרצה זו⁶, ולהשוות את הטבות המס בביטוח מנהלים להטבות במסלולי החיסכון האחרים לגיל פרישה, לפי העניין.

(ב) בדוח ועדת ברודט נאמר:

"המדיניות [של עידוד החיסכון] תופעל בעקביות לגבי מכשירי החיסכון השונים, כך שהעידוד יהיה אחיד, ככל שניתן, במגוון מכשירי החיסכון המכוונים לאותה מטרה. מדיניות זו תקנה לחוסכים חופש בחירה בין מכשירי החיסכון השונים על פי צורכיהם ויעדיהם."

עוד נאמר בדוח, שהמלצותיו בנוגע לחיסכון לגיל פרישה מתבססות בין השאר על "השוואה אופקית של ההטבות שמעניקה המדינה במסלולים השונים של הביטוח הפנסיוני, שהם: (1) קרן פנסיה לקצבה. (2) קופת גמל לגיל פרישה. (3) תכנית ביטוח חיים לגיל פרישה ('ביטוחי מנהלים' וביטוחי פרט)".

(ג) בינואר 1997 מסר משרד מבקר המדינה למנכ"ל משרד האוצר הערות על החלק בדוח ועדת ברודט הן בחיסכון לגיל הפרישה. לפי הערות אלו, המלצות ועדת ברודט בתחום החיסכון לגיל הפרישה לא ישיגו את המטרה שהוועדה הציבה לעצמה, בעיקר משום שהוועדה לא המליצה לבטל את אחד העיוותים הגדולים בכללי המס החלים על החיסכון לגיל הפרישה: החיוב המקפח במס על חלק הקצבה שמקבל גמלאי מקרן פנסיה אשר מקורו בהפרשותיו לאותה קרן הפנסיה ובתשואה שהניבה השקעתו.⁷

יש משום קיפוח לחלוטין בלתי מוצדק בהטלת מס על חלק הקצבה הנובע מהפרשות העובד (נטו) לקרן הפנסיה - סכומים שעליהם כבר שילם מס מלא בשלב ההפרשה; וכל עוד קיים הפטור על פי סעיף 18(9) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], שחל על התשואה שנשאו כספי הפרשותיו של עמית בקופת גמל רגילה ובקופת ביטוח, יש משום קיפוח (אמנם רק יחסי, אך לא פחות חריף) בהטלת מס על חלק הקצבה שגמלאי מקבל מקרן פנסיה, ושמקורו בתשואה שהניבה השקעת כספי הפרשותיו הוא לקרן הפנסיה. עיוות זה גורר אחריו עיוותים נוספים במערכת ההטבות:

(1) שיעור הסובסידיה לתשואת אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה חדשות, ובעיקר התקרה הגבוהה של השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה הזכאית לרכוש אג"ח מיועדות, נקבעו למעשה, אף כי לא במוצהר, גם בהתחשב בשיעור המס על קצבאות, הכולל את החיוב המקפח במס על חלק הקצבה הנובע מהצבר ההפרשות של העובד עצמו לקרן הפנסיה.

⁶ פרצה זו היא הפרצה החמורה ביותר הנידונה בפרק "הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון" בדוח שנתי 47, עמ' 1-49. הפרצה מאפשרת לעקוף לחלוטין את החיוב במס על הפרשת מעביד לתגמולים בגין סכום שכר שמעל לתקרת "ההכנסה המזכה".

⁷ החיוב המקפח במס נדון בפרק "הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון" בדוח שנתי 47 (עמ' 13-18).

אפשר היה ב- 1995, ועדיין אפשר היום, לבטל את החיוב המקפח במס, מחד גיסא, ולצמצם במידה ניכרת מאוד את תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה⁸ שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות, מאידך גיסא.

(2) מאחר שהאפשרות לבטל עיוות אחד (החיוב המקפח במס) כנגד צמצום עיוות אחר (הנפקת אג"ח מיועדות מסובסדות) לא נדונה בדוח ועדת ברודט, המליצה הוועדה להגדיל הטבות מס אחדות כדי לפצות את עמיתי קרנות הפנסיה החדשות על הקטנת תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות. לדעת משרד מבקר המדינה, דרכי הפיצוי שעליהן המליצה הוועדה עלולות להגדיל עיוותים בהטבות המס, באופן שיטיל על המדינה עלות ניכרת ומיותר.

(ד) בפברואר 1997 השיב מנכ"ל משרד האוצר למשרד מבקר המדינה:

"... לוועדה לא היה מנדט לדון בכללי המס, הראויים לבחינה מעמיקה בפני עצמם, ובמסגרת הזמן המוגבל שהוקצב לה גם לא היה ביכולתה לעשות זאת.

עם זאת, מועלות [במכתב משרד מבקר המדינה מינואר 1997] הערות הראויות לבחינה יסודית כחלק מהסדרת מכלול כללי המס על החיסכון לגיל פרישה. ללא קשר לדיון המחודש במסקנות הוועדה, יש בכוונתנו לבחון ביסודיות את ההערות הרלבנטיות [במכתב האמור], במסגרת מכלול תנאי המס על החיסכון לגיל פרישה."

12. באוגוסט 1997 החליטה הממשלה להקטין מפעמיים השמ"ב לפעם אחת השמ"ב את הסכום המרבי של השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות (מסוג "ערד").

13. בדצמבר 1997 הכריזה ההסתדרות על שביתה כללית ותבעה מהממשלה בין היתר, להתחייב לממש את ההסכם ממאי 1996 ולבטל את החלטתה מאוגוסט 1997. בעקבות משא ומתן שניהלה הממשלה עם ההסתדרות חתמו שר האוצר ויו"ר ההסתדרות ב- 8.12.97 על סיכום, שבו נאמר בין היתר:

1. "סיכום הדברים שנחתם בין שר האוצר לבין יו"ר ההסתדרות ביום ה- 10 במאי 1996, יופעל, בכפוף לאישור הממשלה וועדת הכספים של הכנסת, בשינויים הבאים:

א. התוספת לפנסיה כאמור בסיכום לא תעלה על סך של 650 ש"ח לחודש לכל מבוטח.

ב. התוספת כאמור תשולם לכל המבוטחים בקרנות הפנסיה הוותיקות שעליהן חלה שיטת יחסי השכר ("שיטת הממוצעים"), שפרשו ושיפרשו לפנסיה החל ביום 20 במרץ 1996 (ללא הגבלה לפורשים ב- 5 שנים כאמור בסיכום) ... עם ביצוע האמור בסעיף זה לא יהיו להסתדרות כל טענות או תביעות לגבי הנושאים שהוסדרו בסעיף זה.

2. החלטת הממשלה בדבר הפחתת תקרת השכר המבוטח בקרנות הפנסיה החדשות מפעמיים השכר הממוצע במשך לפעם אחת, מיום 13.8.1997, תבטל. שר האוצר יביא הסכמה זו לאישור הממשלה באופן שיקבע כי מדיניותה היא שתקרת השכר המבוטח כאמור תהיה פעמיים השכר הממוצע במשך ...

⁸ לכאורה, הוא הדין בקרנות פנסיה ותיקות. אולם ועדת ברודט הגיעה לידי מסקנה, כי "בהנחה שכיום לא ניתן לשנות מהחלטת הממשלה [ממארס 1995] לגבי אחריותה לזכויות העמיתים בקרנות הישנות, לא ניתן להכניס שינויים בהסדרים לגבי קרנות אלו באופן שמצד אחד יתרום לשוק ההון, אך מצד שני - לא יטיל סיכונים נוספים על הממשלה". נוכח ההטבות הגדולות שמעניקה הממשלה לעמיתי קרנות הפנסיה הוותיקות על פי החלטתה ממארס 1995, נראה שאין מקום להחיל על עמיתי הקרנות האלה את ביטול החיוב המקפח במס.

6. הצוותים המנהלים את המשא ומתן לגבי המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת יקיימו משא ומתן רציף ואינטנסיבי כדי לסיימו ולחתום על ההסכם.

7. למען הסר ספק מובהר בזה כי האמור בסעיפים 1-3 בסיכום דברים זה מותנה בחתימה על הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת.

הסכם המעבר והחלטת הממשלה בהתאם לסעיף 2 לעיל יעשו באותו יום. כאשר הצדדים יגיעו לנוסח מוסכם של הסכם המעבר, תוגש הצעה על פי סעיף 2 לממשלה, וביום בו תאשר הממשלה את ההצעה כאמור יחתם הסכם המעבר.

8. ההסדרות תתמוך בהליכים הדרושים, לרבות בהליכי חקיקה ליישום הסכם המעבר, בהתאם לעקרונות המפורטים בו.

9. הצדדים ינהלו משא ומתן אינטנסיבי משך 10 ימים לגבי גיבוש הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בצוות בראשות יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסדרות והממונה על השכר במשרד האוצר. הנקודות שיישארו במחלוקת יועברו לדיון בין יו"ר ההסדרות לבין שר האוצר. לא הושגה הסכמה בין יו"ר ההסדרות לשר האוצר תוך שלושה ימים, יבואו הם לנשיא בית הדין הארצי לעבודה, אשר ינסה לגשר בין הצדדים לצורך השגת הסכם "...

במועד סיום הביקורת, מארס 1998, טרם הסתיים המשא ומתן שסוכם עליו בסעיף 9 של הסיכום (ראה להלן, עמ' קיב).

14. היועצת המשפטית של משרד האוצר הודיעה למשרד מבקר המדינה במארס 1998 כדלהלן:

"במשרד האוצר נשקלת האפשרות לשנות את הסדרי המס לגבי החיסכון לפנסיה, לרבות לעניין החיוב במס של הפרשות העובד לקרן פנסיה. אולם, לדעתנו, הטיפול בנושא זה צריך להיות כרוך בצמצום הנפקת האג"ח המיועדות לקרנות הפנסיה, ומאחר ואפשרות זו אינה עומדת על הפרק בזמן הקרוב, לא נראה לנו כי יש לטפל בנושא זה עתה".

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

מבקרי המדינה הסתייגו פעמים רבות ממתן התחייבויות חדשות להבטחת התשואה לחברות הביטוח.⁹

על פי החלטת משרד האוצר, לא יונפקו אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח חיים שהוצאו לאחר סוף דצמבר 1991,¹⁰ 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 ההתחייבויות של מבטח), התשמ"ז-1986. משרד האוצר ימשיך להנפיק אג"ח ח"ץ, בשיעורי הריבית שהובטחו בהסכמים, בגין כל הפוליסות שהוצאו עד לאותו מועד, למשך מלוא תקופתיהן.

⁹ ראה ברוח שנתי 36, עמ' 22; דוח שנתי 40, עמ' 40; דוח שנתי 41, עמ' 25; ודוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פב.

¹⁰ ראה ברוח שנתי 47, עמ' פו-פז ועמ' 34-35.

תקצוב הסובסידיות הגלומות באג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח

1. בדוח שנתי 40 (עמ' צט)¹¹ הביעה מבקר המדינה את דעתה כדלהלן:

"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 למסודות בתחום הביטחון הסוציאלי, יש לקבל לשם כך הרשאה תקציבית מפורשת."

2. רובו הגדול של סכום הסובסידיה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח אינו מתוקצב כלל כסובסידיה, 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 לציבור באמצעות בנק ישראל, לפי התנאים הנהוגים בשוק ההון החופשי. הסובסידיה מובלעת אפוא בסעיף "תשלום ריבית ועמלות" בתקציב המדינה.

3. בתכנית "כספי אמיסיות ובנקים" בסעיף "תשלום ריבית ועמלות" נכללה בשנת 1990 תקנה ושמה "תוספת ריבית לקופות גמל", שאגף התקציבים 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 מ-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 נאמר דבר על 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 (ראה בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פד-פה, ובדוח שנתי 44, עמ' לט).

פריט הסובסידיה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח לא נכלל גם בתכניות התקציב הרב-שנתיות לשנים 1997-1999, 1996-1998 ו-2000-1998. אולם בדברי ההסבר להצעת התקציב לכל אחת מהשנים 1996, 1997 ו-1998 הוצג אומדן של הסובסידיה לקרנות הפנסיה באותה שנה.

4. בדוח שנתי 47 (עמ' פט-צ) הועלו ליקויים רבים בדברי ההסבר להצעות התקציב לכל אחת מהשנים 1996 ו-1997, ובהם הליקויים האלה: אומדן הסובסידיה שהוצג בדברי ההסבר לשנת 1997 היה מוטא כלפי מטה, מפאת כמה ליקויים בדרכי חישובו, והסובסידיה הגלומה באג"ח ח"ץ לא הוזכרה כלל בדברי ההסבר לאותה שנה. כמו כן לא נאמר בהם דבר על החלטת הממשלה ממאוס 1995, שעל פיה החלה הממשלה באותה שנה להנפיק אג"ח מיועדות מסוג חדש ("ערד"),

¹¹ ראה גם עמ' 40 באותו דוח, וכן בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פד.

הנושאות ריבית בשיעור שנתי אפקטיבי של כ-5.05% לקרנות פנסיה חדשות שאושרו החל ב-1995; ולא הוצג בהם 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 שהונפקו להן בעבר, בשמות אחרים).

5. רבים מהליקויים בדברי ההסבר, שהועלו בדוח שנתי 47 ובדוחות שנתיים קודמים, תוקנו בדברי ההסבר לסעיף "תשלום ריבית ועמלות" בהצעת התקציב לשנת 1998.

(א) בדברי ההסבר להצעת התקציב ל-1998 נאמדה הסובסידיה הגלומה בריבית העודפת לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח בכ-1,443 מיליון ש"ח; אומדן זה כולל: (1) 943 מיליון ש"ח, אומדן הסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית בשנת 1998 בגין אג"ח מיועדות שהונפקו לקרנות הפנסיה בשנים 1986-1997; (2) 300 מיליון ש"ח, אומדן הסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית בשנת 1998, בגין אג"ח ח"ץ שהונפקו לחברות הביטוח בשנים 1986-1997 (3) 200 מיליון ש"ח, אומדן המענק בשיעור 0.5% לשנה, המועבר לעתודה האקטוארית של קרנות הפנסיה.

(ב) בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998 הציג משרד האוצר לראשונה, בהתאם להמלצה שהובאה בדוח שנתי 42 (כרך ג', עמ' פד-פה), גם אומדן של הסובסידיה שתהיה גלומה בריבית המועדפת שתשולם בשנים הבאות בגין אגה"ח המיועדות שיונפקו בשנת 1998. אומדן זה מגיע לכ-1,703 מיליון ש"ח, והוא כולל שני רכיבים: (1) הסובסידיה העתידית המהוונת בגין אג"ח מיועדות שיונפקו לקרנות הפנסיה בשנת 1998, שנאמדה ב-1,343 מיליון ש"ח; (2) הסובסידיה העתידית המהוונת בגין אג"ח ח"ץ שיונפקו לחברות הביטוח בשנת 1998, שנאמדה בכ-360 מיליון ש"ח.

(ג) בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998 נאמר לראשונה כי בשנת 1995 החלה הממשלה להנפיק לקרנות פנסיה חדשות אג"ח מיועדות מסוג "ערד" הנושאות ריבית בשיעור שנתי אפקטיבי של כ-5.05%.

אולם גם בדברי ההסבר לשנת 1998 לא הוצגה הסובסידיה הגלומה באג"ח "מירון" בנפרד מזו הגלומה באג"ח "ערד".

6. בדוח שנתי 47 נאמר עוד, שלדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד קיימות אג"ח מיועדות הנושאות ריבית מועדפת, ובייחוד כל עוד משרד האוצר ממשיך להנפיק לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח, 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 מהותית בין הסובסידיה שתהיה גלומה, לאורך שנים, באגה"ח המיועדות שיונפקו בשנה פלונית (סובסידיה שיש לתקצב בהרשאה להתחייב בשנה פלונית) לבין הסובסידיה שתמומש בתשלומי ריבית בשנה פלונית בגין אגה"ח המיועדות שהונפקו בעבר ואגה"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 שההתחייבות תחול עליהן.

עוד נאמר בדוח שנתי 47, שמן הראוי ליצור לשם כך תחום פעולה חדש שבו יתוקצבו הסובסידיות לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח בתכניות נפרדות: סבסוד אג"ח "מירון" ואג"ח מיועדות אחרות שבידי קרנות פנסיה ותיקות; תוספת ריבית (מענק לעתודה אקטוארית לקרנות פנסיה ותיקות); סבסוד אג"ח "ערד"; וסבסוד אג"ח ח"ץ, בפירוט

לפי שלושת שיעורי הריבית השונים. מן הראוי שתכנית התקציב הגדולה "מלוות באמצעות מנהל מלוות המדינה" שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות" תפולג לכמה תכניות - תכנית אחת לתשלום ריבית על מלוות המדינה הסחירים, ותכניות אחרות 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 את דעתה בדוח שנתי 42 (כרך ג', עמ' פה) כדלהלן:

"הפתרון היחיד שעולה בקנה אחד עם עקרונות הרפורמה בשוק ההון ועם כללי תקצוב נאותים הוא לחדול מהנפקת אג"ח מיועדות¹². 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 והפקדות אחרות

1. יתרת ההפקדות של מוסדות כספיים במשרד האוצר ביום 31.12.96 הסתכמה ב- 28,240 מיליון ש"ח, לעומת 29,893 מיליון ש"ח ביום (31.12.95 ירידה ריאלית של 14.9%). (א) יתרה זו מייצגת ברובה כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, שהופקדו במשרד האוצר עד תחילת שנת הכספים 1987. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה¹³ קבע החשכ"ל באפריל 1987, כי החל ב- 1.5.87 לא יתקבלו עוד הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות שנמכרו לקופות גמל¹⁴. מאז יכולות קופות הגמל לקצבה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה שמשרד האוצר מנפיק להן באמצעות בנק ישראל. (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"; פיקדונות אלה נושאים שיעורי ריבית גבוהים עוד יותר מאלה שנושאים כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות שהאוצר ייעד במפורש לשם הפקדה במשרד האוצר. במחצית הראשונה של שנות השמונים - בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה - הפסיק האוצר בהדרגה להזדקק לשיטת גיוס זו¹⁵.

¹² 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 דוח שנתי 47, עמ' פז-פז ועמ' 34-35).

¹³ בדבר ההוצאה הניכרת והמיותרת על דמי עמלה, שמשרד האוצר שילם לבנקים ולחברות הבנות שלהם שהנפיקו את אג"ח, ראה דוח שנתי 28, עמ' 108-110; דוח שנתי 35, עמ' פח; ובדוח שנתי 37, עמ' 71.

¹⁴ פירעון הפיקדונות הקיימים - כולל תשלום העמלות בגינם - צפוי שיסתיים בשנת 2007. הנפקת מלוות המדינה המיועדים אינה כרוכה בתוספת עלות של ממש (חוץ מהריבית המועדפת שנושאים המלוות המיועדים). בדבר החיסכון למשרד האוצר הנובע מהחלטת החשכ"ל, ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' מט-נ.

¹⁵ על פי המלצת משרד מבקר המדינה פרע משרד האוצר פירעון מוקדם בשנים 1987-1988 רבים מהפיקדונות (וכן רבות מההתחייבויות לביטוח "כספי בנק חופשיים" במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה) שנשא את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראה דוח שנתי 38, עמ' עט, עמ' צ ועמ' 5-7).

היתרה המשוערכת של פיקדונות של "כספי הבנק חופשיים" ביום המאזן היתה כ-1,539 מיליון ש"ח, לעומת 1,618 מיליון ש"ח ב-31.12.95 (ירידה ריאלית של כ-14.3%) שיעורי הריבית שנושאים הפיקדונות הללו, שכולם צמודים למדד, הם בין 6.375% ל-8.75%

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", וכן את ההפקדות לפי הסדרים אחרים.

2. בסעיף "הפקדות של מוסדות כספיים" רשומים סכומים שהפקיד אחד הבנקים הגדולים במשרד האוצר, במסגרת הסדר מיוחד שעשה משרד האוצר עם הבנק בשנת 1989 להשקעת הכספים המצטברים בקופות הגמל מבטיחות התשואה (להלן - קופות המת"ש) שהבנק מנהל. על פי הוראת משרד 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 שבחרו¹⁶. בספטמבר 1989 אישר החשכ"ל לאותו בנק להפקיד במשרד האוצר כספים המצטברים בקופות המת"ש שלו בכל חודש; האוצר איפשר לקופות להפקיד אצלו במסגרת זו גם את כספי התמורה ממכירת אג"ח סחירות שהיו בידהן. 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% בשנה צמוד למדד.

נוכח תנאייהן המיוחדים של ההפקדות במסגרת ההסדר המיוחד עם הבנק האמור והיקפן הגדול, מן הראוי להציג את ההפקדות הללו¹⁷ בסעיף משנה נפרד ששמו יעיד על מהותו, ולא להבליען בסעיף המייצג פיקדונות מסוג אחר, שהופקדו על פי ההסדרים הישנים שהיו נהוגים עד 1987.

משרד מבקר המדינה העלה בדוח שנתי 41 (עמ' 14), שהתחשבנות 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 שהתחשבנות תיבדק ביסודיות בידי רואה חשבון.

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

משרד האוצר 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 לו בגין החריגות שהתגלו בבדיקת רואה החשבון.

¹⁶ ממצאי ביקורת בעניין הסדר זה ובעניין הסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופות גמל מבטיחות תשואה, ראה בדוח שנתי 41, עמ' 11.

¹⁷ 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, כי הנושא נמצא עדיין בבדיקה של רואה החשבון, ועד לסיומה מעכב כל צד את התשלומים המגיעים לצד האחר.

במארכ 1996 הודיע החשכ"ל לבנק כי בביקורת שעשה אצלו רואה החשבון נמצאו שוב הליקויים 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 שלא הגיעו לו על פי ההסדרים בינו לבין משרד האוצר, וכן לפעול בכל מסלולי הקופה על פי הוראות המשרד. החשכ"ל הודיע לבנק כי לאחר שיפעל על פי דרישותיו ניתן יהיה להמשיך את ההסדר שהיה נהוג בעבר.

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במארכ 1995, בפברואר 1997 ושוב בפברואר 1998, כי הנושא עדיין נמצא בבדיקה של רואה החשבון, וכי עד 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 26 מיליון ש"ח. מדובר בפקידונות שרשם החשכ"ל לזכות בנקים אלה, הנובעים מהיוון הפרשי ריבית שיגיעו לבנקים ממשרד האוצר על משכנתאות שהם נתנו ממקורות מימון עצמיים (ראה בדוח שנתי 42, עמ' 81). פיקדונות אלה צמודים למדד - המדד היסודי זהה למדד היסודי של ההלוואות שבגינן ניתן הפיקדון - והם נושאים ריבית בשיעור 2% לשנה. סכום הפיקדון ישולם לבנקים בתשלומים חצי-שנתיים של קרן וריבית במהלך 20 שנה או במהלך תקופה זהה לתקופת ההלוואה שנקבעה ללווה, אם משך תקופה זו הוא פחות מ-20 שנה. יתרת פיקדונות אלה ביום 31.12.96 היתה 301 מיליון ש"ח.

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

תכניות חיסכון

סעיף זה מייצג את יתרת ההפקדות של הבנקים במשרד האוצר על פי הכללים שקבעו משרד האוצר ובנק ישראל בעניין תכניות חיסכון שהופעלו בעיקר במחצית הראשונה של שנות השמונים (ביקורת על ניהול ענייני תכניות חיסכון מסוגים אלה, ראה בדוח שנתי 36, עמ' 97, ובדוח 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 במאזן ל- 31.12.96 היתה נמוכה ריאלית בכ-18.3% מזו שבמאזן ל- 31.12.95.

לפי נתונים שהוצגו בדוח של משרד האוצר על המאזן ל- 31.12.96, צפוי שהפקידונות בגין תכניות חיסכון ייפרעו במלואם עד סוף שנת 1998.

החל ב- 1990 נפתחו תכניות חיסכון חדשות שלא חלה עליהן חובת הפקדה במשרד האוצר, ואף צומצם שיעור חובת ההשקעה באג"ח סחירות. באותה שנה חסם משרד האוצר את האפשרות להצטרף לתכניות חיסכון שכרוכות בהפקדת כספי צבירה אצלו, ומאז לא קיבל הפקדות של בנקים בגין תכניות חיסכון, חוץ מהפקדות בגין הפקדות חודשיות של חוסכים שהצטרפו עד 1990 לתכניות להפקדות חודשיות מהסוגים האמורים.

הפקדות וקרנות שונות

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

רוב ההפקדות הן לזמן בינוני או ארוך והן צמודות למדד המחירים לצרכן. ההפקדות והקרנות שאינן צמודות למדד נושאות ריבית בשיעורים משתנים המבוססים על "ריבית החשכ"ל"¹⁸. כספים אלה מופקדים לחצי שנה לפחות, ובדרך כלל ניתן למשוך כספים מהפיקדון על פי הודעה של ימים מספר מראש.

להלן היתרות הכלולות במאזן המוניטרי בסעיף הפקדות וקרנות שונות ליום 31.12.96, והיתרות ליום (31.12.95) במיליוני ש"ח:

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
		הפקדות
2182	2492	רשות הנמלים והרכבות
131	0	אוניברסיטת תל אביב
169	236	התחייבויות בנק הדואר*
101	118	גחלת, עיריית תל אביב
95	73	חברת החשמל לישראל בע"מ
190	139	יוזמה הון סיכון בע"מ
14	11	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
**24	18	הפקדות שונות
2788	3087	ס"ה הפקדות
		קרנות
418	963	עתודה אקטוארית לקרנות הפנסיה
131	153	קרן פנסיה - רשות הדואר
19	28	קרן פנסיה בנק יהב
128	158	קרן פנסיה "גמולה"
24	27	קרן מכון ברוקדייל
332	371	קרן ארנונה ופיצויים
40	48	קרן לביטוח נזקי טבע
229	294	קרן לביטוח רכוש הממשלה
68	67	קרן ביטוח תאונות
44	52	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
10	14	קרן לביטחון ישראל
21	30	קרן שיפורים (אגד ודן)
22	24	קרנות שונות
1486	1959	ס"ה קרנות
4274	5046	ס"ה

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

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

¹⁸ שיעורי ריבית שהחשכ"ל קובע מפעם לפעם על אשראי במטבע ישראלי שהוא מקבל או נותן בלי תנאי הצמדה. שיעור זה משתנה בהתאם לשיעור האינפלציה, ובמהלך השנה הנסקרת הוא נע בין כ-15.5% לכ-18.5% בשנה.

מלוות מהמוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי משקיע את יתרות הכספים שלו באג"ח צמודות מיוחדות המונפקות בשבילו על ידי בנק ישראל. ההשקעות נעשות 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 לתנאי אג"ח אלה. המוסד ממשיך להפקיד מחצית מהכספים בתנאים זהים לאלה של אג"ח מסוג "עיבל". החל באפריל 1990 המוסד מפקיד את המחצית האחרת של הכספים בפיקדונות בריבית ששוערה נקבע במועד ההפקדה, לפי התשואה שנושאים מלוות המדינה הסחירים שמשרד האוצר מנפיק באותו 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>שיעור הריבית</u>	<u>31.12.96</u>	<u>31.12.95</u>
שיעורים שונים	16406	12303
5%	11341	11938
5.5%	34171	29538
ס"ה	61918	53779

מלוות חוץ

יתרות חובות החוץ של המדינה ב-31.12.96 (כולל הריבית שהצטברה) הסתכמו ב-23,491 מיליון דולר¹⁹, לפי הרשום בדוח האוצר על מאזן המדינה, לעומת 22,258 מיליון דולר ב-31.12.95. הממשלה נטלה מלוות חדשים בהיקף גדול ב-1,400 מיליון דולר מסך פירעון הקרן של מלוות שלקחה לפני כן; כמו כן, ערכם בדולרים, של המלוות הנקובים במטבעות אחרים ירד ב-167 מיליון דולר, עקב שינויים בשערי המטבעות הללו יחסית לדולר במהלך שנת 1996. בסך הכול גדלה יתרת החוב בכ-5.5% במונחים דולריים. במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, גדלה יתרת החוב בשנה הנסקרת ב-7.7%.

בטבלה להלן מפורטות יתרות החוב של מלוות אלו לפי סוגים עיקריים. ביתרת החוב לא נכללו מלוות שגייסה הממשלה בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, ואשר נרשמו בספרי החשבון "ל מחוץ למסגרת תקציב המדינה (ראה להלן).

¹⁹ מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך של 21,066.4 מיליון דולר (לעומת 19,839.5 מיליון דולר ב-31.12.95), וחובות הנקובים בעשר מטבעות אחרים בסך של 2,424.4 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ביום המאזן (לעומת 2,418.9 מיליון דולר ב-31.12.95).

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

שיעור מסך החוב ב- 31.12.95 (באחוזים)	שיעור מסך החוב ב- 31.12.96 (באחוזים)	שיעור בשינוי ביתרות ב- 1996 (באחוזים)	יתרה ביום 31.12.95	יתרה ביום 31.12.96	
22.0	22.7	9.1	4892	5335	אג"ח של מדינת ישראל (בונדס) ⁽²⁾
11.5	10.1	(-)6.9	2552	2375	שטרי חוב ⁽³⁾
14.3	12.7	(-)6.6	3192	(4)2981	מלוות מממשלת ארה"ב
19.7	17.4	(-)6.7	4373	4082	מלוות בשוק ההון בארה"ב בערבות חלקית של ממשלת ארה"ב
14.9	20.6	46.0	3312	4852	בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב ⁽⁵⁾
1.1	1.1	0	25	251	ללא ערבות
0	0.9	100.0	0	200	מלוות בשוק ההון באירופה
7.1	5.9	(-)12.8	1588	1384	מלוות מממשלות אחרות
7.4	6.7	(-)3.9	1647	1583	מלוות מבנקים ואשראי מספקים
2.0	1.9	(-)0.7	451	448	מלוות שונים
100	100	5.5	22258	23491	ס"ה במיליוני דולרים
		9.4	69780	76369	ס"ה במיליוני ש"ח ⁽⁶⁾

- (1) במאזן המדינה מוצגים נתוני המלוות הנקובים בדולרים של ארה"ב בנפרד מאלה הנקובים בעשר מטבעות אחרים. בטבלה זו מתורגמות היתרות של מלוות במטבעות אחרים למונחים של דולרים. היתרות כוללות את הריבית שהצטברה על המלוות, בסך של 941 מיליון דולר ב- 31.12.96 ובסך 634 מיליון דולר ב- 31.12.95.
- (2) מלווה פיתוח, מלווה פיתוח ושיקום, מלווה להשקעות פיתוח, מלווה תשתית וקליטה, הנפק שער נייד, מלווה פיתוח כלכלי, אג"ח בערך נקוב של 250 ו- 100 דולר כל אחת, ואג"ח בלא ספח ריבית.
- (3) מפעל מלווה העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ את השטרות, רובם נקובים בדולרים ומיעוטם - במרקים גרמניים (מ"ג) ובלירות שטרלינג (ליש"ט).
- (4) מלוות למימון צורכי ביטחון בסך 1,968 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך 1,013 מיליון דולר.
- (5) המלוות בערבות מממשלת ארה"ב אינם כוללים מלוות בסך 2,229 מיליון דולר שנתקבלו ונרשמו מחוץ למסגרת תקציב המדינה.
- (6) לפי השערים היציגים של הדולר: 3.251 ש"ח לדולר ב- 31.12.96 ו- 3.135 ש"ח לדולר ב- 31.12.95.

יתרת המלוות מממשלת ארה"ב ב- 31.12.96 בסך 2,981 מיליון דולר כוללת מלוות למימון צורכי ביטחון בסך 1,968 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך 1,013 מיליון דולר. (א) המלוות למימון צורכי ביטחון ניתנו ל- 30 שנה: בהסכם בעניין כל אחד מהם נקבע, כי בעשר השנים הראשונות לא תיפרע הקרן אלא תשולם ריבית בלבד. 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 ל- 30 שנה ונושאים ריבית נמוכה יחסית.

1. (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 4,082 מיליון דולר (לעומת 4,373 מיליון דולר ב-31.12.95). מדובר במלוות שגייסה הממשלה באמצעות אג"ח שהונפקו בארה"ב בשנות הכספים 1988-1989 למימון פירעון מוקדם של מלוות הסיוע הביטחוני ממשלת ארה"ב שנשאו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראה בדוח שנתי 39, עמ' קח, ובדוח שנתי 40, עמ' כא). על המלוות שגייסה הממשלה באמצעות אג"ח האלה חלה ערבות ממשלת ארה"ב בשיעור של 90% מסכום המלוות; לביטחון 10% הנותרים מסכום המלוות רכשה מדינת ישראל אג"ח של ממשלת ארה"ב והפקידה אותן בידי גופי נאמנות, שהוקמו לשם הנפקת אג"ח; יתרתן של אג"ח אלה ביום המאזן היתה 635 מיליון ש"ח (כ-195 מיליון דולר) לעומת 717 מיליון ש"ח (229 מיליון דולר) ב-31.12.95.

(ב) בשנה הנסקרת גייסה הממשלה מלוות באמצעות הנפקת אג"ח בשוק ההון בארה"ב שעליהן חלה ערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, בסכום של 1,758 מיליון דולר, מסכום זה נזקף סך של 1,386 מיליון דולר למימון הוצאות בתקציב, על פי ההסכם עם ממשלת ארה"ב (מזה כ- 86 מיליון דולר לכיסוי הוצאות הקשורות להנפקה, שנזקפו לחובת סעיף תשלום ריבית ועמלות בתקציב באותה שנה), והשאר נזקף לסעיף זכאים. מן היתרה הכוללת של המלוות בערבות ממשלת ארה"ב שממשלת ישראל גייסה בשנים 1993-1996, יתרת המלוות שלא נזקפו לתקציב היא כ- 2,229 מיליון דולר (לעומת 1,646 מיליון דולר ב-31.12.95); סכום זה לא נכלל בסעיף מלוות חוץ במצבת חובות המדינה אלא בסעיף "זכאים" במסגרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות של החשכ"ל (ראה עמ' לעיל, עמ' לג ועמ' סא-סב).

(ג) בנובמבר 1995 הנפיקה המדינה בשוק ההון בארה"ב אג"ח בלא כל ערבות של ממשלת ארה"ב. בהנפקה זו גויס סכום של 250 מיליון דולר. הקרן תשולם בתשלום אחד בדצמבר 2005; הריבית היא בשיעור נקוב של 6.375% לשנה (השיעור האפקטיבי של הריבית גבוה מזה כיוון שהריבית תשולם כל שישה חודשים, והיו הוצאות על חתמות ושיווק שהגיעו לכ- 2.6 מיליון דולר).

בדצמבר 1996 הנפיק משרד האוצר אג"ח באירופה ובמסגרת זו גייס 200 מיליון דולר. הקרן תשולם בתשלום אחד בדצמבר 2006 והריבית בשיעור נקוב של 6.375% לשנה תשולם כל שישה חודשים. ההוצאות על החיתום והשיווק של אג"ח אלה היו כ- 1.3 מיליון דולר.

יצוין כי לאחר תאריך המאזן הנפיקה מדינת ישראל בשנת 1997 בשוק ההון ביפן אג"ח נקובות ביינים יפניים. אג"ח הן בערך נקוב של 20 מיליארד י"ן (כ- 170 מיליון דולר בעת ההנפקה); הקרן תיפרע בתשלום אחד באוגוסט 2007 והריבית, בשיעור אפקטיבי של 3.006%, תשולם כל שישה חודשים.

2. (א) בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ- 4,892 מיליון דולר ב-31.12.95 ל- 5,335 מיליון דולר ב-31.12.95.²⁰

²⁰ יתרה זו כוללת את הריבית שהצטברה על איגרות החיסכון של ה"בונדס", שאינה משולמת באופן שוטף אלא בעת פדיון הקרן (ראה להלן).

מתחילת שנות השמונים ניכרת מגמה של ירידה במשקלן של אג"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית מכלל איגרות המלווה של המדינה ("בונדס"), ועלייה במשקלן של האיגרות הנושאות ריבית, המותאמת לשיעורי הריבית השוררים בשוקי ההון והכספים בארה"ב. במגמה זו היה כדי לייקר את עלותן הממוצעת של ה"בונדס" (עם זאת, אפשרויות הפדיון המוקדם של איגרות הנושאות ריבית גבוהה יחסית מוגבלות יותר מבאגרות הנושאות ריבית נמוכה יחסית). מגמה זו נמשכה גם בשנת 1995. היתרה של אגה"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית (רובן אג"ח נושאות ריבית ניידת, ומיעוטן אג"ח נושאות שיעורי ריבית קבועים וגבוהים יחסית)²¹ הגיעה ל- 4,120 מיליון דולר (כ-80% מכלל יתרת הבונדס) ב- 31.12.96, לעומת 3,635 מיליון דולר (77.2%) ב- 31.12.95; ואילו היתרה של אגה"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית ירדה ל- 1,032 מיליון דולר (20%) ב- 31.12.96 לעומת 1,073 מיליון דולר כ(22.8%) – 31.12.95.²²

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

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
(VRI) Variable Rate Issue לסוגי		
1700	1599	הנפק שער נייד (תשע סדרות)
373	357	הנפק שער נייד ליחידים (IVRI) (חמש סדרות)
16	15	הנפק שער נייד בריבית בסיסית של 6% (UVRI) (סדרה אחת)
(FRI) Floating Rate Issue		
135	217	הנפק שער נייד עם תקרה של 8% או 8.25% (FRI) (שתי סדרות)
48	46	הנפק שער נייד בדולרים קנדיים (שלוש סדרות)
2272	2234	ס"ה

משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בכמה דוחות שנתיים²³, כי מן הראוי שהחשב"ל יפרט במאזן המדינה את יתרות החוב בגין אג"ח הנושאות ריבית ניידת לפי סוגים וסדרות, כפי שמפורטות יתרותיהן של שאר סדרות הבונדס, הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית. גם במאזן ליום 31.12.96 לא הובא הפירוט האמור.

מן היתרה של 2,234 מיליון דולר, סכום של 1,971 מיליון דולר הם מלוות Variable Rate Issue לסוגיהם. הנפקת מלוות מסוג VRI הופסקה ב- 1992 ובשנת 1987 הופסקה הנפקת איגרות מסוג UVRI (בדבר תנאיהם ראה ברוח שנתי 44, עמ' קא). היתרה בסך 263 מיליון דולר הם מלוות מסוג FRI (בדבר תנאיהם ראה ברוח שנתי 45, עמ' קז, וברוח שנתי 47, עמ' קו).

²¹ לצורך סיווג זה נכללים באגה"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית הסוגים האלה: הנפק שער נייד (VRI לסוגי ו-FRI), מלוות פיתוח כלכלי ומלוות תשתית וקליטה (ראה להלן).

²² למעט הריבית שהצטברה, בעיקר על המלוות מהסוגים הנושאים ריבית נמוכה, בסך של 183 מיליון דולר ב- 31.12.96, לעומת 184 מיליון דולר ב- 31.12.95.

²³ ראה ברוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סב; ולאחרונה, ברוח שנתי 47, עמ' קו.

(ג) החל בשנת 1990 מנפיקה המדינה מלווה תשתית וקליטה, שהריבית הנקובה בו היא אפס, והוא נמכר במחיר שהממשלה קובעת, הנמוך בשיעור ניכר מהערך הנקוב של האיגרת, שהוא 6,000 דולר. המחיר שבו נמכרת האיגרת נקבע בתוספת לתשקיף, והממשלה רשאית לשנותו. עד יולי 1996 קבעה הממשלה את המחיר מחדש בכל רבע שנה על פי פרק הזמן הנותר לפירעון ושיעור התשואה לפדיון שבו מחליט משרד האוצר למכור את האיגרות. מאוגוסט 1996 ואילך נקבע המחיר כל 45 יום. לדברי אגף החשכ"ל, עדכון התשואה נעשה בהתאם לשינויים בתשואה של אג"ח ממשלת ארה"ב לעשר שנים. תקופת המלווה היא עשר שנים; המלווה אינו סחיר, ואין אפשרות לפדות את האיגרות פדיון מוקדם.

(ד) בספטמבר 1992 החלה הנפקתן של אג"ח מסוג "מלווה פיתוח כלכלי" (EDI) בערך מינימלי של 25,000 דולר לפרק זמן של עשר שנים, שאפשר לפדות מוקדם בתנאים שנקבעו מראש: קרנות פנסיה רשאיות לעשות זאת ארבע שנים לאחר תחילת המלווה ויחידים - חמש שנים לאחר תחילתו. כל איגרת חוב נושאת ריבית בשיעור קבוע; עד אפריל 1995 קבעה הממשלה כל שלושה חודשים את שיעורי הריבית שבה יימכרו אג"ח חדשות; החל במאי 1995 נקבעת הריבית כל 45 יום. לדברי אגף החשכ"ל, עדכון התשואה נעשה בהתאם לשינויים בתשואה של אג"ח ממשלת ארה"ב לחמש שנים. בשנה הנסקרת עלה שיעור הריבית בהדרגה מ-6.15% בינואר עד ל-7.5% בספטמבר. מספטמבר 1996 עד מאי 1997 עלה שיעור הריבית וירד, לסירוגין, בתחום שבין 7.5% ל-6.6%. ממאי 1997 החל שיעור הריבית לרדת שוב בהדרגה ובפברואר 1998 הוא היה 6.10%.

3. (א) משרד האוצר מגייס מלוות גם באמצעות שטרי חוב של המדינה שמפיץ מפעל ה"בונדס" בערכים של 1 מיליון דולר, 250,000 דולר ו-150,000 דולר. השטרות נושאים ריבית ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים, כל שטר לפי אחד משני השיעורים הניידים - ה"פריים רייט" בארה"ב או ה"ליבור"²⁴. נתונים על יתרות שטרי החוב לסוגיהם, לפי נתונים שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה (במיליוני דולרים של ארה"ב), מובאים בטבלה בעמוד הבא.

(ב) בשנים האחרונות חלו תמורות שהביאו לשיפור מעמדה של מדינת ישראל כלוה בשוקי הכספים הבין-לאומיים, המתבטא בין השאר בדירוג האשראי שלה. כתוצאה מכך התאפשר למשרד האוצר להקטין את שיעורי הריבית שנושאים השטרות, כדלהלן: (1) משרד האוצר קבע בינואר 1995 כי רק יחידים יהיו רשאים לרכוש שטרות הנושאים ריבית לפי "פריים רייט", ואילו השטרות שימכרו לבנקים יהיו רק כאלה הנושאים ריבית לפי ליבור - שיעור נמוך במידה ניכרת, בעקביות, מה"פריים רייט"²⁵. (2) שיעור ההפחתה משיעור ה"פריים רייט" שישאו שטרות חדשים הוגדל פעם אחר פעם החל בדצמבר 1987. (3) שיעור התוספת לליבור שישאו שטרות חדשים הוקטן פעם אחר פעם החל בפברואר 1996.

יצוין כי יתרת השטרות הנושאים ריבית בשיעור "פריים רייט" בלי הפחתה הגיעה ב-31.3.88 ל-1,321 מיליון דולר; עקב הפסקת מכירתם ב-1987 הגיעה יתרתם ב-31.12.95 לכ-0.5 מיליון דולר. לשם המחשת החיסכון שניצול השיפור בדירוג האשראי של מדינת ישראל יכול להניב לה, יצוין שהפחתה של 2% משיעורי הריבית שישולמו על שטרות בהיקף של 2 מיליארד דולר יגיע ל-40 מיליון דולר לשנה. משרד האוצר מנצל את השיפור גם בקביעת תנאי המלוות שהמדינה מגייסת באמצעים נוספים, כגון הנפקת אג"ח בשוקי ההון בחו"ל.

²⁴ London Inter-Bank Offered Rate - שיעור הריבית המוצע עבור פקדונות בין-בנקאיים לזמן קצוב שיופקדו בבנקים מדרגה ראשונה בלונדון.

²⁵ לדוגמה, בשנים 1996-1997 נע הליבור בין כ-5.2% לכ-6% ואילו ה"פריים רייט" נע בין 8.25% ל-8.5%.

31.12.95	31.12.96	נמכרו בתקופה	שטרות נקובים בדולרים אמריקניים: שיעור הריבית
1	0	עד דצמבר 1987	פריים רייט
2144	1653	דצמבר 1987 – ינואר 1995	פריים רייט פחות 0.5%
295	393	ינואר 1995 – פברואר 1996	פריים רייט פחות 0.75%
0	87	פברואר 1996 – יולי 1996	פריים רייט פחות 1.25%
0	39	יולי 1996 – נובמבר 1996	פריים רייט פחות 1.5%
0	6	נובמבר 1996	פריים רייט פחות 1.75%
2440	2178	ס"ה לפי פריים טיים	
88	95	ינואר 1995 – פברואר 1996	ליבור ועוד 1%
0	45	פברואר 1996 – יולי 1996	ליבור ועוד 0.8%
0	29	יולי 1996 – נובמבר 1996	ליבור ועוד 0.5%
0	8	נובמבר 1996	ליבור ועוד 0.4%
88	177	ס"ה לפי ליבור	
4	3		שטרות מיוחדים*
2532	2358	ס"ה נקובים בדולרים אמריקניים	
16	17		שטרות נקובים בליש"ט***
2	0		שטרות נקובים במ"ג***
2550	2375	ס"ה	

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

** שטרי חוב שמפעל ה"בונדס" הפיץ באנגליה, בערכים של 125,000 ליש"ט ומעלה ונושאים ריבית ניידת בשיעור של base rate; שטרי החוב הם לשבע שנים; שטרי חוב בערכים של 500,000 ליש"ט ומעלה הם לחמש שנים. *** שטרי חוב לשבע שנים ובערך נקוב של 0.5 מיליון מ"ג שמפעל ה"בונדס" הפיץ באירופה עד יולי 1989.

משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בדוחות קודמים,²⁶ כי מן הראוי שהיתרות של השטרות יפורטו במאזן על פי שיעורי הריבית השונים שהם נושאים, כפי שמוצג לעיל.

4. 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% היתרה של המלוות לזמן בינוני ממוסדות כספיים ומספקים, רובם נושאים ריבית המשתנה פעם בשלושה או בשישה חודשים, לפי שיעורי הריבית על פיקדונות בין-בנקאיים בשוק היורודולר.

²⁶ ראה בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סג, ולאחרונה בדוח שנתי 47, עמ' קז.

5. בדצמבר 1996 נתקבל מלווה באמצעות מאגד (קונסורציום) של בנקים בסכום של 1,100 מיליון פרנקים צרפתיים (כ- 216 מיליון דולר) בריבית בשיעור ליבור ועוד 0.25% לחמש השנים הראשונות וליבור ועוד 0.3% לשנתיים שלאחריהן, שתשולם כל שישה חודשים. ההלוואה ניתנה לשבע שנים ואופציה להארכה בשנה. הקרן תיפרע בחמישה תשלומים (או בשבעה תשלומים - אם תנוצל האופציה) כל שישה חודשים החל בשנה השישית.

6. בשנה הנסקרת נתקבל מממשלת גרמניה מלווה בסך 90 מיליון מ"ג לצורך השקעות ופיתוח. המלווה ניתן ל- 30 שנה, בריבית בשיעור 2% לשנה. תשלומי הקרן יחלו בשנה ה- 11. המלווה היה קטן לעומת המלווה בשנים קודמות (140 מיליון מ"ג), שכן לפי החלטת המוסדות האירופיים אין לתת הלוואות פיתוח בתנאים מיוחדים למדינות שאינן מדינות מתפתחות, וישראל אינה עומדת עוד בקריטריונים של מדינה מתפתחת.

מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה

1. מערכות פנסיה מקיפה, המבטיחות קצבת זקנה, קצבת שאירים וקצבת נכות, מיועדות לספק את פרנסת העובד ושאיריו לאחר פרישתו מהעבודה. אחת המערכות העיקריות להסדרי פנסיה מקיפה היא מערכת הפנסיה התקציבית, שבה העובד אינו נדרש להפריש סכום כלשהו לשם מימון הפנסיה שלו, והמעסיק אף הוא אינו צובר מקורות למימון הגמלאות שהוא עתיד לשלם, אלא מתקצב בתקציבו השנתי השוטף את הגמלאות שהוא משלם באותה שנה לעובדים שפרשו ולשאיריהם, וכן את התשלומים האחרים שהמעביד משלם עם הפרישה (פדיון ימי חופשה, ימי מחלה וכו').

קרנות פנסיה צוברות, לעומת זאת, מבוססות על צבירת כספים במהלך כל שנות עבודתו של העובד לשם מימון הקצבה שתשולם לו ממזעד פרישתו ואילך. לצורך זה משלמים עובד שכיר ומעבידו הפרשות חודשיות לחשבון עמית-שכיר בקרן פנסיה (קופת גמל לקצבה שאינה "קופת ביטוח"). לחילופין, עובד שכיר ומעבידו יכולים לשלם הפרשות לחשבון עמית-שכיר בקופת גמל לתגמולים ולפיצויים, המיועדת בעיקר לצבור חיסכון שישמש מקור לפרנסת העובד החל בגיל הפרישה²⁷, אך אין בו כשלעצמו כדי לבטח את העמית ואשתו כנגד הסיכון של מחסור במשאבים כספיים שעלול להיגרם מפאת אריכות ימים מופלגת; או לחשבון עמית-שכיר בתכנית לביטוח חיים משולב בחיסכון שמפעילה חברת ביטוח ("קופת ביטוח" - קופת גמל המנוהלת בידי חברת ביטוח)²⁸.

2. הפנסיה התקציבית בשירות המדינה מעוגנת בעיקר בשלושה חוקים: (א) חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), שהוראותיו חלות על עובדי המדינה, כולל שוטרים וסוהרים, וכן על עובדי הוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך); (ב) חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - חוק שירות הקבע); (ג) חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק גמלאות לנושאי משרה).

²⁷ אפשר לרכוש גם ביטוח חיים לכיסוי סיכון המוות ("ריסק") וביטוח אבדן כושר עבודה.

²⁸ תכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון לעובדים שכירים - הן מסוג ביטוח קצבה והן מסוג ביטוח תגמולים ופיצויים-מכונות בדרך כלל "ביטוח מנהלים ועובדים שכירים". למעשה, תכניות ביטוח קצבה נפדות בדרך כלל לפי ערך פדיון התגמולים והפיצויים שלהן, משום שלפי הפרשנות והנוהג המקלים שנוקטת נציבות מס הכנסה ומס רכוש, מתאפשרת לבעלי שכר גבוה המבוטחים בפוליסות ביטוח מנהלים מסוג ביטוח קצבה הימנעות רבתי ממס על ידי פדיון סמוך לפני מועד הזכאות לקצבה (ראה ברוך שנתי 47, עמ' 24-10).

3. הסדרי פנסיה תקציבית נהוגים גם בגופים במגזר הציבורי הסמוכים במידה זו או אחרת על שולחן הממשלה: רשויות מקומיות²⁹, תאגידים סטטוטוריים (כגון בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ושירות התעסוקה³⁰), מועצות דתיות³¹ ומוסדות להשכלה גבוהה.

תנאי הפנסיה התקציבית

1. על פי חוק הגמלאות עובד מדינה רגיל צובר בכל שנת שירות זכויות פנסיה בשיעור של 2% מ"המשכורת הקובעת", שתיקבע בעת פרישתו, וכפי שתעודכן. תנאי הפנסיה התקציבית המשולמת על פי שלושת החוקים הנזכרים לעיל נקבעו בעיקרם בתקופה שבה גם קרנות פנסיה צוברות לא חויבו לפעול לפי כללים אקטואריים שיבטיחו איזון אקטוארי. מלבד העובדה שעובד הזכאי לפנסיה תקציבית ומעבירו אינם מפרישים הפרשות לפנסיה, תנאי הפנסיה התקציבית - וביתר שאת תנאי הפנסיה התקציבית על פי חוק גמלאות לנושאי משרה ועל פי חוק שירות הקבע - אינם כפופים לכללי האקטואריה המקובלים בקרן פנסיה צוברת הפועלת לפי כללים המחייבים איזון אקטוארי, כגון הקרנות שהוקמו החל ב- 1995. (להלן - קרן פנסיה מאוזנת). בין השאר יש לציין את ההיבטים האלה:

(א) קביעת הפנסיה לפי "המשכורת הקובעת", כהגדרתה בחוק, מנתקת אותה מערכן הריאלי של ההפרשות שהעובד והמעביד היו צריכים להפריש - אילו היה העובד מבוטח בקרן פנסיה מאוזנת - לפי שיעורי ההפרשה הנהוגים בפנסיה צוברת, המחושבים באחוזים משכרו השוטף של העובד. על פי תקנה (א19) לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד- 1964, קופת גמל לקצבה שאינה קופת ביטוח תקבל הפרשות ממעביד עד 14.33% ממשכורתו של עובד, בתנאי שהעובד יפריש לה 5.5% ממשכורתו.

לשם השוואה, לפי הסכם בין המדינה לבין רשות השידור³², הרשות משלמת למדינה הפרשה שוטפת בשיעור כ-25% מהשכר ברוטו (למעט רכיבי שכר שאינם כלולים בשכר הקובע לפנסיה); והמדינה משלמת את הגמלאות לגמלאי הרשות ולשאיניהם. הסדר זה חל על עובדים קבועים של הרשות, שרובם צברו זכויות לפנסיה תקציבית כעובדי מדינה. ההפרשות שהרשות משלמת למדינה נזקפות לסעיף "הפרשות לפנסיה - חברות" בהכנסות המדינה. בהסכם לא נקבע שייבדק אם יש בהפרשות בשיעור 25% כדי לכסות את ערכה האקטוארי של מחויבות המדינה לגמלאות לעובדים אלה, ולמעשה לא נעשתה בדיקה כזאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשכר האוצר יחשב את שיעורי ההפרשה שהיו נדרשים כדי לממן מראש, בקרן פנסיה מאוזנת, את זכויות הפנסיה התקציבית לפי התנאים החלים על קבוצות העובדים האלה: (1) עובד מדינה רגיל, על פי חוק הגמלאות; (2) כל אחד מנושאי המשרה המנויים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה; (3) מנהלים כלליים ועובדים בכירים אחרים שנקבעו להם תנאים מיוחדים לעניין הפנסיה התקציבית; (4) פרקליטים, שוטרים וסוהרים, מורים וגננות וקבוצות

²⁹ על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] וחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות ולסגניו), התשל"ז- 1977.

³⁰ על פי תקנות שירות התעסוקה (גמלאות לעובדי השירות), התשכ"א- 1961.

³¹ על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א- 1971.

³² על הסכם בעניין זה שנחתם עם רשות ניירות ערך ראה בדוח זה בפרק "היבטים בניהול רשות ניירות ערך".

אחרות של עובדים שנקבעו להם תנאים מיוחדים לעניין הפנסיה התקציבית (ראה להלן); (5) עובדי הגופים החיצוניים, כגון רשות השידור, שמשדר האוצר משלם את גמלאותיהם על פי הסדרים מיוחדים. יצוין כי בהצעת התקציב לשנת 1988 הובא חישוב של שיעורי ההפרשה הנדרשים כדי לכסות את תנאי הפרישה של משרתי הקבע (ראה להלן).

(ב) ההפרשה הרעיונית שהיתה אמורה להידרש כדי לממן מראש את תשלומי הפנסיה התקציבית אינה נחשבת להטבה שהמדינה, כמעבידה, נותנת לעובד. העובד אינו נדרש להפריש סכום כסף משכרו, ואין רואים את המדינה כמעבידה המשלמת בעבור העובד את הסכום שהוא היה אמור להפריש; לפיכך העובד אינו מחויב בתשלום מס על הטבה זקופה בשל ההפרשה הרעיונית הזאת, וממילא המדינה כמעבידה (וכן שאר המעבידים המבטיחים לעובדיהם פנסיה תקציבית) אינה מגלמת את המס שהיה נדרש אילו היה חיוב כזה במס.

(ג) חוק הגמלאות מתיר לחשב את זכויות הפנסיה של עובד מדינה לפי מספר שנות שירות גדול ממספר השנים שעבד בפועל. בסעיף 100 לחוק הגמלאות (שכותרתו "הגדלת תקופת השירות בתנאים מסוימים") נקבע:

"(א) עובד המועסק בתנאי עבודה שקבעה הממשלה בתנאים מיוחדים לעניין סעיף זה, רשאי נציב השירות להורות בהודעה ברשומות ובתנאים שקבעה הממשלה, כי לצורך קביעת זכויותיו של אותו עובד לפי חוק זה, כולן או מקצתן, תחושב תקופת שירותו, כולה או מקצתה, כתקופה גדולה משהיתה למעשה, ובשיעור שקבעה הממשלה.

(ב) לגבי עובד שסעיף קטן (א) אינו חל עליו רשאי נציב השירות להורות, בהודעה ברשומות ובתנאים שקבעה הממשלה באישור ועדת העבודה של הכנסת, לצורך קביעת זכויותיו של העובד לפי חוק זה, כולן או מקצתן, תחושב תקופת שירותו, כולה או מקצתה, כתקופה גדולה משהיתה למעשה, בשיעור שקבעה הממשלה."

נושאי המשרות (בעיקר מנהלים כלליים במשרדי ממשלה ונושאי תפקידים מקבילים להם) וקבוצות העובדים (בעיקר שוטרים, סוהרים, מורים וגננות), שהממשלה החליטה שהם מועסקים בתנאים מיוחדים לצורך הגדלת תקופת השירות לפי סעיף 100(א) לחוק הגמלאות, מנויים בתקשי"ר; כמו כן מצוינים בתקשי"ר השיעורים המיוחדים שקבעה הממשלה לצבירת זכויות הפנסיה של עובדים בשירותי המודיעין והביטחון.

בשנת 1986 החליטה הממשלה, על פי סעיף 100(א) לחוק הגמלאות, בעקבות פסק בוררות, כי תקופת עבודתו של עובד כפרקליט (המשובץ בתקן משרד המשפטים בפרקליטות המדינה, לרבות פרקליטות מחוז) תיחשב לעבודה בתנאים מיוחדים, וכי נציב שירות המדינה (להלן-הנציב) יורה שתקופת שירותו של מי שפרש מעבודתו כפרקליט לאחר 1.4.84 תוגדל במחצית תקופת עבודתו כפרקליט.

הנציב מגדיל במקרים רבים את תקופת השירות של עובד לצורך חישוב הפנסיה התקציבית שלו על פי סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות. בין העילות לכך, המנויות בתקשי"ר, כלולים מצב בריאות לקוי של העובד או של בן זוגו; שירות בצבא הבריטי במלחמת העולם השנייה, או חברות במחתרת בארצות שבהן נרדפו היהודים; או היות העובד ניצול שואה. או הורה שכול או אלמנה כמשמעותם בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950.

(ד) בקרן פנסיה מאוזנת גדול ערכם של הסכומים המופרשים לקרן הפנסיה ככל שגילו של העובד צעיר יותר, כי הסכומים צוברים ריבית ורווחים אחרים במשך שנים רבות יותר. כמו כן, בקרן פנסיה מאוזנת, פרישה לגמלאות בגיל מוקדם יחסית צריכה להיות מכוסה מראש בהפרשה

מוגדלת לקרן במשך שנות עבודתו של העובד, או מאוזנת בהקטנת שיעור הגמלאות. בפנסיה תקציבית אין, כאמור, כל הפרשה לפנסיה, ושיעורי הזכויות שעובד צובר (כגון 2% לשנה, לעובד מדינה רגיל) אינם מוקטנים בשל הצטרפות לשירות בגיל מאוחר יחסית או פרישה לגמלאות בגיל צעיר יחסית, בגבולות שנקבעו בחוקים האמורים.

(ה) התקשי"ר קובע תנאים שלפיהם יקודם עובד בדרגה בעת פרישתו לגמלאות ("דרגת פרישה").

הצגת המחויבות לקצבה בנספח למאזן המדינה

המחויבות הכוללת לקצבה

מאז שנת 1991 נכלל בכל שנה בביאור למאזן סכום המבטא את המחויבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה. הסכום המחושב של יתרת המחויבות ליום 31.12.96 הוא 162,164 מיליון ש"ח; יתרת המחויבות ליום (31.12.95 מתואם לדצמבר 1996) היא 137,106 מיליון ש"ח. שיעור הגידול הריאלי הוא אפוא 18.3%, לעומת שיעור גידול ריאלי של 9.6% בשנת 1995. מן הסכום הכולל של הגידול, 25,058 מיליון ש"ח, סך של 16,233 מיליון ש"ח מקורו בעדכון של פרמטרים בבסיס החישוב של מחויבות הממשלה לסוף 1996 (ראה להלן). שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבויות לקצבה הוא 3% לשנה, ונקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה. בטבלה שבעמוד הבא מובא פירוט הרכב המחויבות לקצבה כפי שנרשמו בדוח הכספי שפרסם משרד האוצר:

הנתונים הכספיים המפורטים בטבלה הם התחייבויות שנצברו עד ליום המאזן, על פי הוותק שצבר הזכאי עד אותו מועד, בהנחה שהעובד ימשיך בעבודה עד יום 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 31.12.96 היו 66,619 מקבלי גמלאות, לעומת 63,818 ב- 31.12.95. (גידול של 4.3%); מספר זה איננו כולל את גמלאי מערכת הביטחון. מספר עובדי המדינה הפעילים הזכאים לגמלה (לא כולל עובדים ארעיים וזכאי מערכת הביטחון) הגיע ב- 31.12.96 ל- 157,048, לעומת 154,167 ב- 31.12.95. (גידול של 1.9%). עובדים ארעיים אינם זכאים לפנסיה תקציבית כל עוד הם במעמד זה (ראה להלן).

הטבלה מראה, כי הערך הנוכחי של זכויות הקצבה שנצברו לפנסיונרים עד 31.12.96 היה 32,174 מיליון ש"ח - גידול ריאלי של 17% לעומת הזכויות שנצברו עד 31.12.95. בשנת 1995 היה שיעור הגידול בזכויות 15.2%, ובשנת 1994 - 13.9%. שיעורי הגידול הגבוהים נגרמו בעיקר מהסכמי השכר שנחתמו ב- 1994.

1. במאזן ליום 31.12.96 שינה משרד האוצר את בסיס החישוב של מחויבות הממשלה לקצבה (לא כולל הגמלאים והזכאים של מערכת הביטחון) בכמה פרמטרים כמפורט להלן:

(א) עד לשנת 1996 נעשה החישוב האקטוארי בהנחה שהקצבה נשחקת בשיעור ריאלי של 0.5% לשנה. בעקבות בדיקה שהעלתה כי הקצבה איננה נשחקת ריאלית לאורך זמן, עודכנה ההנחה במאזן ל- 31.12.96, וחישוב מחודש של החבות האקטוארית הגדיל את החבות בכ- 4,618 מיליון ש"ח.

(ב) בדיקה שנעשתה ב- 1996 בדבר גודל החבות האקטוארית שנגרמה מיישום סעיף 100 לחוק הגמלאות, העוסק כאמור בהגדלת תקופת השירות של עובדי מדינה, העלתה שיש צורך לעדכן את ההנחה האקטוארית בנושא זה; בעקבות העדכון גדלה החבות ליום המאזן בכ- 954 מיליון ש"ח.

פירוט הרכב המחויבות לקצבה ל- 31.12.96 ול- 31.12.95.

ייתרת המחויבות (במיליוני ש"ח)		מספר הזכאים		סוג המחויבות
ליום 31.12.95 (מתואם לדצמבר 1996)	ליום 31.12.96	ליום 31.12.95	ליום 31.12.96	
				מקבלי גמלה:
27502	32174	48246	50484	פנסיונרים*
3403	3930	13250	13610	שאיירים
130	177	647	850	מורים במסלול מיוחד
678	678	1675	1675	רציפות זכויות**
31713	36959	63818	66619	ס"ה
27968	34402			גמלאי מערכת הביטחון***
59681	71361			ס"ה מקבלי גמלה
				התחייבויות אחרות:
47005	54683	154167	157048	עובדים פעילים
25	25	14805	13463	עובדים ארעיים
1068	1089	480	480	הסכמי רציפות וזכויות מוקפאות
48098	55797	169452	170991	ס"ה
29327	35006			זכאי מערכת הביטחון
137106	162164			ס"ה כולל

*כולל גמלאים שפרשו מטעמי בריאות או נכות.

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

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

(ג) עודכנה ההנחה בדבר תוספת לחבות האקטוארית, שנגרמה מיישום סעיף 15(3) לחוק הגמלאות, הנוגעת למי שפוטר משירות המדינה לאחר עשר שנות שירות עקב בריאות לקויה. בעקבות העדכון גדלה החבות ליום המאזן בכ- 330 מיליון ש"ח.

(ד) בדיקה שנעשתה העלתה כי החבות האקטוארית שחושבה עד 1996 בשל תוספת הדרגה שניתנת לעובד עם הפרישה, היתה גבוהה מדי. בעקבות עדכון ההנחה בנושא זה קטנה החבות האקטוארית בכ- 774 מיליון ש"ח.

(ה) לראשונה כלל משרד האוצר בחישוב את אומדן החבות בעד פדיון ימי מחלה שלא נוצלו, וכתוצאה מכך גדלה החבות האקטוארית בכ- 2,308 מיליון ש"ח.

(ו) כתוצאה מההשפעה המצטברת והצולבת של השינויים האמורים גדלה החבות האקטוארית עוד ב- 1,668 מיליון ש"ח.

(ז) עדכון ההנחות הנ"ל לגבי בסיס הנתונים של הגמלאים והעובדים הפעילים של מערכת הביטחון הגדיל את החבות האקטוארית ב- 7,129 מיליון ש"ח.

2. בביאור למאזן ליום 31.12.96 כלל החשכ"ל נתונים בדבר תזרים המזומנים לתשלומי גמלאות והתחייבויות אחרות (כולל תשלומים לגמלאי מערכת הביטחון) לשנים 1997-2001 (במיליוני ש"ח), כדלקמן:

השנה	תשלומים לקבלי גמלה	תשלומים לעובדים פעילים שיפרשו	ס"ה
1997	4393	964	5357
1998	4316	1260	5576
1999	4236	1583	5819
2000	4151	1909	6060
2001	4062	2281	6343

המחויבות לקצבה במערכת הביטחון

על פי נתוני החשכ"ל, יתרת המחויבות של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של גמלאי מערכת הביטחון הגיע ב- 31.12.96 לסך של 34,402 מיליון ש"ח, לעומת מחויבות בסך של 27,968 מיליון ש"ח ב-31.12.95 (גידול ריאלי של 23%). בשנת 1995 היה שיעור הגידול בזכויות 11.8%.

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 נתונה הסמכות לסיים את שירותם של משרתי הקבע ושל עובדי המדינה בגיל 40, לאחר 8 או 10 שנות שירות, בהתאמה.

בהצעת התקציב לשנת 1998 צוין, כי שירות הקבע הוא קצר, כ- 23 שנים בממוצע, ותשלום הגמלה נמשך כ- 34 שנים בממוצע. בשאר מגזרי המשק נמשך תשלום הגמלה כ- 18 שנה בממוצע בעבור תקופת עבודה של כ- 35 שנים. עוד צוין, כי לפי אומדן שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אילו היו זכויות הפנסיה של משרתי הקבע מובטחות במסגרת של קרן פנסיה צוברת, היתה נדרשת הפרשה בשיעור של 57% מהשכר השוטף כדי להבטיח את תנאי הפרישה הנוכחיים של משרתי הקבע (לפי תחשיב מעודכן של משרד האוצר היתה נדרשת הפרשה בשיעור של 62%). בשנת 1997 היה התקציב המעודכן למימון תנאי הפרישה והגמלאות של משרתי הקבע כ- 2.25 מיליארד ש"ח, שהם כ-9.2% מתקציב משרד הביטחון.

אגף התקציבים במשרד הביטחון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה במארכ 1998, כי אין מקום להשוות בין תנאי הפרישה של משרתי הקבע לבין אלו של עובדי המדינה, כשם שאין להשוות בין אופי השירות ותנאי השירות של שתי האוכלוסיות; גם המחוקק וגם הממשלה מצאו לנכון לעשות את ההפרדה, בין היתר באמצעות חקיקת חוק שירות הקבע כאמור. עוד צוין בתשובה, כי בשנים האחרונות צומצמו הטבות שונות בתנאי הפרישה של משרתי הקבע, כגון באפשרות ההיוון, בפדיון ימי מחלה ובחופשת הפרישה.

הערך הנוכחי של זכויות הקצבה לעובדים פעילים במערכת הביטחון הגיע ב- 31.12.96 לסך של 35,006 מיליון ש"ח, לעומת סך של 29,327 מיליון ש"ח שנצברו עד 31.12.95.

פרישה מוקדמת של עובדי הוראה ואחרים

על פי נתוני החשכ"ל, ב- 1996 הגיע מספר הגמלאים עובדי המדינה ל- 64,994 (כולל שאירים, לא כולל עובדי מערכת הביטחון, וגמלאים שחלים עליהם הסדרי רציפות זכויות). 2,924 מגמלאים אלה פרשו מטעמי בריאות או נכות; 21,734 פרשו מטעמי גיל (בגיל 60 ומעלה); ו- 26,676 פרשו פרישה מוקדמת (בגיל 40-59³³); 13,610 הנותרים הם שאירים. בשנת 1996 מספר עובדי ההוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך שפרשו פרישה מוקדמת הגיע ל- 11,373, לעומת 10,195 בשנת 1995 (גידול של 12%).

עקב המאפיינים המיוחדים של מקצוע ההוראה נקבעו בחוק הגמלאות "הוראות מיוחדות בעניין גננות ומורים". לפי הוראות אלה עובדי הוראה שהגיעו לגיל (60 גננות שהגיעו לגיל 57) והשלימו 10 שנות שירות לפחות זכאים לפרוש ולקבל קצבה. ועדה מיוחדת של משרד החינוך מוסמכת לאשר פרישה מוקדמת של עובדי הוראה שהגיעו לגיל 50 והשלימו 15 שנות שירות לפחות (בכפוף לאישור הנציב). לפי ההנחיות אפשר בנסיבות חריגות להמליץ על פרישה מוקדמת של עובדי הוראה שטרם הגיעו לגיל 50, אולם אך ורק אם שוכנעה הוועדה כי יש סיבות מוצדקות במיוחד לפרישת העובד.

במסמך של נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) ממאי 1997 הובאו הנתונים שלהלן בעניין תנאי פרישתם של עובדי ההוראה בשירות המדינה (בשנים 1990-1996), בהשוואה לעובדי מדינה אחרים:

מורים	עובדי מדינה אחרים	
53	61	גיל הפרישה הממוצע
31.1%	7.9%	שיעור הפורשים לפני גיל
55.4%	55.0%	שיעור הקצבה מהשכר (בממוצע)
6.9%	4.1%	שיעור התוספת עקב הגדלת שירות
81.4%	62.2%	שיעור מקבלי תוספת עקב הגדלת שירות

במסמך צוין, כי אומדן העלות השנתית של ההבדלים בתנאי הפרישה מגיע לכ- 325 מיליון ש"ח. בדיון שהתקיים בלשכת שר האוצר ב- 23.3.97 הציע החשכ"ל לשנות את דרך הרישום התקציבי של גמלאות המורים, ולכלול את ההוצאה עליהן בסעיף התקציב של משרד החינוך, ולא כנהוג, בסעיף הכללי "גמלאות ופיצויים"; רישום כזה היה יכול לסייע לריסון ההוצאות.

ביוני 1997 העביר ממלא מקום הנציב למנכ"ל משרד החינוך הנחיות ביצוע הכוללות קריטריונים לפרישה מוקדמת של עובדי הוראה במשרד, במטרה להקטין את ממדי הפרישה המוקדמת. לפי ההנחיות, ועדה עליונה שחברים בה נציגי משרד החינוך, נש"מ ואגף החשכ"ל תאשר מכסה ארצית של עובדי הוראה שיפרשו מסיבה מינהלית (צמצום בשעות ההוראה או

³³ על פי נתוני משרד האוצר, ב- 1995 היו 15,224 גמלאים שפרשו פרישה מוקדמת, ו- 13,275 שפרשו מטעמי בריאות או נכות. החל בשנת 1996 נכללים העובדים שפרשו מטעמי בריאות לפי סעיף 15(3) לחוק הגמלאות, בקבוצת ה"פרישה המוקדמת", ולא בקבוצת הפורשים מטעמי בריאות. לפיכך היתה "ירידה" גדולה במספר הפורשים מטעמי בריאות, ו"עלייה" גדולה במספר הפורשים פרישה מוקדמת.

במספר התלמידים, סגירת בתי ספר ומגמות וכד') ומחמת שחיקה בהוראה. במכסה יהיו שלוש קבוצות גיל: עד גיל 50 (לא כולל) – כ-20% מעובדי ההוראה הפורשים, בגיל 50 עד 55 (לא כולל) – כ-50% מהפורשים, ובגיל 55 ומעלה – כ-30% מהפורשים.

בהנחיות נקבעה חלוקת הסמכויות לאישור פרישה מוקדמת, בין הוועדה העליונה לבין ועדה פנימית במשרד החינוך, לפי קבוצות גיל ולפי שנות הוותק בהוראה של המועמדים לפרישה מוקדמת. עוד נקבע, כי ועדה של משרד החינוך שבה יהיו שותפים נציגי נש"מ והחשכ"ל תמליץ על הגדלת שירות, וכן נקבעו כללים בעניין אישור חודשי הסתגלות לעובדים הפורשים (עד חמישה חודשים).

לפי ההנחיות, מורה הפורש לגמלאות יוכל, באישור הוועדה העליונה ובהגבלה ל-10% מכלל המורים הפורשים במחוז, להמשיך בעבודת הוראה, לכל היותר בשליש משרה, ולתקופה של עד שנה אחת.

הסדרי הפרישה המוקדמת המעוגנים בתנאי ההעסקה חלים כאמור על כמה קבוצות עובדים גדולות: משרתי הקבע, שוטרים (הפורשים בגיל 55), עובדי הוראה (כולל גננות), וכן מנכ"לים של משרדי ממשלה ובעלי תפקידים המקבילים להם והצמודים להם – עובדי מדינה המועסקים בחוזי בכירים (ראה להלן). 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.

בשנת 1996 הוחלט על כמה שינויים בתנאי ההעסקה והפרישה של המנכ"לים, ובין היתר על הפחתת שיעור צבירת הזכויות לצורך חישוב הגמלה מ-4% לשנה ל-2% לשנה; כמו כן נקבע כי תשלום הגמלה יחל ביום שבו יגיע המנהל הפורש לגיל 45 במקום 40³⁴. ב-1997 אישרה הכנסת להפחית את שיעור צבירת הזכויות לגמלה של שרים מ-4% לשנה ל-2% לשנה. עם זאת נותרו כאמור קבוצות עובדים הזכאים לזכויות פנסיה מוגדלות, כגון פרקליטים, משרתי קבע ושוטרים בתפקידים מסוימים, ובמיוחד שופטים, שזכאים לצבור זכויות פנסיה בשיעור של 70% לאחר 15 שנות עבודה.

מבקר המדינה ציינה בדוחות קודמים (לאחרונה בדוח שנתי 47, עמ' קיג), כי מן הראוי לשקול להציג בנפרד את המחויבות שמקורה בהסדרי הפרישה המוקדמת. במארכ 1997 הודיע אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי יבדוק את האפשרות לכלול במאזן נתונים על פרישה מוקדמת (למעט במערכת הביטחון). במאזן ליום 31.12.96 טרם נכללו נתונים והסברים על הסדרי הפרישה המוקדמת של עובדי המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום להביא בדברי ההסבר פירוט של תנאי הפנסיה התקציבית - הרגילים והמועדפים. כמו כן מכיוון שהסדרי הפרישה המוקדמת הם הטבה בעלת משמעות כספית גדולה, שלא כל עובדי המדינה נהנים ממנה, יש מקום להציג בנפרד את המחויבות לקצבה של קבוצות העובדים השונות הנהנים מהסדרי פרישה מוקדמת. עוד ראוי להציג בביאור למאזן חישוב אקטוארי של עלות הסדרי הפרישה המוקדמת וכן של עלות הטבות אחרות בתנאי הפרישה של קבוצות עובדים, כמו תוספת עקב הגדלת שירות, שיעורים מוגדלים של צבירת זכויות, אישור חודשי הסתגלות וכד'.

³⁴ ראה ברוח שנתי 47, עמ' 72.

הסכמי רציפות

לפי ההסדרים הקיימים מאז 1973, רוב העובדים הארעיים המועסקים בשירות המדינה לפי חוזים מיוחדים מבוטחים בקרן הפנסיה "מבטחים" (להלן - מבטחים)³⁵. מאז 1983 עובדים אלה מבוטחים בפנסיה מקיפה; פיצויי פיטורין 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 (להלן - ההסכם). בגין 13,610 עובדי מדינה ארעיים שצברו זכויות בקרן מבטחים עד ל-31.12.96, נכלל בחישוב המחויבות רק הערך הנוכחי של הסכום המיועד להשלמת פיצויי פיטורין, בשיעור של 2/3% מהשכר לכל שנת עבודה; סכום זה הגיע ב-31.12.96 לכ-25 מיליון ש"ח.

1. בהסכם נקבע, בין היתר, כי מבטחים תחזיר למדינה סכומים מכספים שהצטברו בחשבונותיהם של עובדים ארעיים שעזבו את שירות המדינה בלא זכות לפיצויי פיטורין. מבדיקה שעשתה בשנת 1994 המחלקה לביקורת של החשכ"ל עולה, כי בחשבויות של משרדי הממשלה אין רישום ומעקב מסודר בכל הקשור להחזרת ההפרשות לפיצויים לאוצר המדינה בשל עובדים כאמור שעזבו את שירות המדינה. לחשבויות אין אפשרות לבדוק את אופן החישוב של הסכומים המתקבלים ממבטחים, והן תלויות במערכת המידע והבקרה הפנימית של הקרן.

2. חוק הגמלאות מסמיך את שר האוצר לקבוע הסדרים לשמירת הרציפות של זכויות הגמלה של עובדים העוברים משירות המדינה למקומות עבודה אחרים ולהיפך. על פי הסכמים שנחתמו עם גופים ציבוריים שונים ועם קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, המעביד האחרון או קרן הפנסיה משלמים את הקצבה לעובד שפרש, והמעביד הקודם משתתף בתשלום הקצבה לפי הזכויות שהעובד צבר בעת שעבד אצלו. בביאור למאזן ל-31.12.96 נאמר, כי אגף החשכ"ל לא קיבל נתונים על עובדים שהקפאו זכויות ועל תשלומי המדינה בשל הסכמי רציפות זכויות ב-1996. לפיכך חושבה החבות האקטוארית בהנחה שנתונים אלה ל-1996 זהים לנתוני שנת 1995.

מעבר לתכנית פנסיה צוברת

1. סדרי הפנסיה התקציבית, הנהוגים ברוב המגזר הציבורי, יוצרים כאמור התחייבות כספית גדולה מאוד, ההולכת וגדלה בקצב מהיר, ועתידה להכביד עוד יותר על תקציבי המדינה בשנים הבאות.

מבקר המדינה המליצה בדוחות שנתיים קודמים לבחון את האפשרות להנהיג בשירות המדינה פנסיה צוברת במקום פנסיה תקציבית. בדרך זו תבוא לידי ביטוי בתקציב המדינה העלות המלאה של ההפרשות הנדרשות בשל זכויות הפנסיה המובטחות לעובדי המדינה, כולל זכויות מועדפות לקבוצות עובדים שונות באשר לשיעור הקצבה, הגיל שבו היא עשויה להינתן וזכויות השאירים.

2. יצוין כי מבקרי המדינה הצביעו בדוחות שנתיים רבים על ליקויים חמורים גם בתחומים של הפיקוח על תכניות צוברות למיניהן ושל תנאי המס החלים עליהן. להלן תמצית הליקויים העיקריים בתחום תנאי המס:

(א) לפי הפרשנות והנוהג המקלים שנוקטת נציבות מס הכנסה זה שנים רבות, מתאפשר לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים ליהנות מהטבות מס מיוחדות

³⁵ זכויותיהם של עובדים בשירות המדינה המועסקים בחוזים אישיים ולא צברו תקופת אכשרה במעמד קבוע, מבוטחים בהסדרי פנסיה צוברת - קרן פנסיה, ביטוח מנהלים או קופת גמל (ראה להלן, עמ' קכב).

והריגות בשיעורים גדולים מאוד. ההטבות המיוחדות והחריגות מאפשרות לבעלי שכר גבוה לעקוף במידה רבה, ולעתים לעקוף לחלוטין - הן בשלב הפרשה, הן בשלב הצבירה והן בשלב מימוש הזכויות - את תקרות "ההנחות הסוציאליות" שנקבעו בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. משמעות הדבר היא, שמשרד האוצר מסבסד למעשה, בעקיפין, את תכניות ביטוח המנהלים ומעודד בעלי שכר גבוה לרוכשן, על אף השיעור הגדול של עלויות הניהול והשיווק הכרוכות בכך (ראה בדוח שנתי 47, עמ' 33-19 ועמ' 49-46).

(ב) עמיתים בקרנות הפנסיה נהנים מסבסוד התשואה על השקעותיהן באג"ח מיועדות, וכן מהעדפה בזיכוי במס על הפרשת עמית לקרן פנסיה, בשיעור 35% (לעומת 25% בקופת גמל רגילה וביטוח מנהלים), עד תקרת ההכנסה המזכה; אולם בשלב המימוש של הפנסיה, מי שמקבל מקרן פנסיה קצבה בסכום העולה על סף המס - ובייחוד קצבה בסכום העולה בהרבה על סף המס - חל עליו חיוב מקפח במס על החלק מקצבתו הנובע מהפרשותיו הוא לקרן הפנסיה ומהתשואה שהשקעתן הניבה (ראה שם, עמ' 18-13 ובדוח זה, עמ' פז-ט). החיוב המקפח במס על חלק מקצבה הנובע מהפרשות עמית לקרן פנסיה עומד בהנגדה להטבות המיוחדות והחריגות לבעל שכר גבוה המבוטח בביטוח מנהלים, המאפשרות כאמור הימנעות רבתי ממס על סכומי התגמולים והפיצויים הנובעים מהפרשות המעביד.

מבקר המדינה הביעה את דעתה בדוח שנתי 47 (עמ' 18 ועמ' 48), כי על משרד האוצר לפעול בלא דיחוי לביטול כל הטבות המס המיוחדות והחריגות למבוטחים בביטוח מנהלים, וכי מן הראוי להשוות ככל האפשר את תנאי המס החלים על עמיתים בקרנות פנסיה, בקופות גמל לתגמולים ולפיצויים ובקופות ביטוח, ולבטל את הקיפוח האמור של עמית בקופת גמל לקצבה.³⁶

הצורך לתקן את העיוותים בדחיפות הוא צורך חיוני כשלעצמו, והוא גובר ביתר שאת נוכח הכוונה להפנות את עובדי המדינה החדשים לשוק תכניות הפנסיה הצוברות.

3. 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 התבקשה לבחון את ההשפעות של יישום ההמלצות על תשלומי הפנסיה לעובדים אלה. ביוני 1990 הגישה ועדת המשנה דוח מסכם, ובו ההמלצות העיקריות האלה:³⁷ להעביר את עובדי השירות הציבורי מהסדרי פנסיה תקציבית להסדרי פנסיה צוברת; לקבוע את הפנסיה הבסיסית על פי ממוצע השכר הריאלי של העובד; לאסור את הגדלת זכויות הפנסיה שלא על פי משך השירות בפועל.

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.

³⁶ בכפוף לאמור שם, עמ' 17, הערה 24.

³⁷ בדוח שהגישה ב- 1994 ועדה בין-משרדית למדיניות פנסיה כוללת (ועדת פוגל) נכללו המלצות שלפיהן יופסקו בהדרגה הסדרי הפנסיה התקציבית בשירות הציבורי, ותונהג פנסיה צוברת בהתאם למבנה המומלץ של תכנית הפנסיה במגזר היצרני. את תכנית הפנסיה יבחרו במשותף המעביד, העובדים והארגון היציג שלהם.

במסגרת זו:

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

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

במהלך השנים 1993-1994 סוכם בין הממשלה לבין חלק 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 - יותר משלוש שנים לאחר מועד 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 שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, החל ב-1.4.96, חוץ מעובדי שירותי הביטחון. הצעת החוק לא נדונה בכנסת השלוש עשרה. לאחר הבחירות שהתקיימו במאי 1996 דנה שוב ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת החוק, וב-28.10.96 אישרה אותה. עד מועד סיום הביקורת - מארס 1998 - לא הוגשה הצעת החוק החדשה לכנסת הארבע עשרה. בדצמבר 1997 סוכם בין שר האוצר לבין יו"ר ההסתדרות הכללית להתנות את יישומן של החלטות בנושא קרנות הפנסיה ביישומן של הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשירות הציבורי.

כאמור לעיל (בפרק על מלוות המדינה), במהלך השנים 1995-1996 התקבלו שתי החלטות ממשלה בנושא קרנות הפנסיה, ונחתם סיכום דברים בין שר האוצר ליו"ר ההסתדרות; באוגוסט 1997 החליטה הממשלה להפחית את תקרת השכר המבוטח בקרנות הפנסיה החדשות שנקבעה בהחלטת הממשלה ב-1995. ב-8.12.97 חתמו שר האוצר ויו"ר ההסתדרות על סיכום דברים נוסף בנושא הפנסיה, שכלל כמה נקודות, ובהן: הסכמה לבצע את סיכום הדברים ממאי 1996 בעניין תוספת לפנסיה שתשולם למבוטחים בכמה קרנות פנסיה ותיקון (בשינויים מסוימים ובכפוף לאישור הממשלה וועדת הכספים); ביטול החלטת הממשלה מ-1997 בעניין תקרת השכר והחזרת ההחלטה מ-1995; ענייני פנסיה נוספים הקשורים לרציפות זכויות ולמרכיבי השכר הקובע לפנסיה. בסעיף 7 של סיכום הדברים נאמר:

"למען הסר ספק מובהר בזה כי האמור בסעיפים 1-3 בסיכום דברים זה מותנה בחתימה על הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. הסכם המעבר והחלטת הממשלה בהתאם לסעיף 2 לעיל יעשו באותו יום. כאשר הצדדים יגיעו לנוסח מוסכם של הסכם המעבר, תוגש הצעה על פי סעיף 2 לממשלה, וביום בו תאשר הממשלה את ההצעה כאמור ייחתם הסכם המעבר."

במהלך 1997, וביתר שאת בתחילת 1998, ניהלו צוותים של הממונה על השכר במשרד האוצר ושל ההסתדרות דיונים בנושאים שונים, שייכללו בהסכם המסדיר את הבטחת זכויותיהם של עובדים חדשים בשירות הציבורי בתכניות של פנסיה צוברת. במסגרת הדיונים וסיכום הדברים מדצמבר 1997 סוכם כמה נושאים; בין היתר סוכם כי בגין רכיבי שכר שאינם פנסיוניים ושאין החזר הוצאות (כגון פרמיות ושעות נוספות), תהיה הפרשה לפנסיה צוברת - בהדרגה גם לגבי עובדים ותיקים. בעניין רכיבים שהם החזר הוצאות (כגון החזקת רכב, אך לא גילום מס וזקיפת הטבות), יימשך ההסדר הקיים מאז 1.1.96, שלפיו המעסיק והעובד מפרישים לקופת גמל כל אחד 5% מהתשלום לעובד.

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; גמלאות אלה ממומנות, במלואן או מקצתן, בידי המדינה. מבקר המדינה המליצה לחייב גופים אלה לחשב את ההתחייבות האקטוארית-הפנסיונית שלהם, ולכלול את הנתונים האלה בדוח שהממונה על השכר מגיש לכנסת. בדוחות מבקר המדינה צוין, כי העדר החישוב של התחייבות זו ואי-רישום נאות שלה מאפשרים מתן זכויות פרישה חריגות בלא אישור ובלא הערכה של עלותן. מבקר המדינה המליצה לבחון הנהגת אמצעים נוספים כדי להגביל את היכולת של גופים ציבוריים להעניק לעובדיהם תנאי פרישה מועדפים.

באוגוסט 1997 סוכם בין משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, על בדיקה משותפת של החבות האקטוארית בחמש רשויות מקומיות; משרד האוצר יהיה אחראי לבדיקה ולמימונה. נקבע כי הנתונים שיתקבלו יישמשו אך ורק למטרת בדיקה אקטוארית ולא ייעשה בהם שימוש אחר.

ביום 2.3.93 נתקבל בכנסת תיקון מס' 16 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן-חוק יסודות התקציב), ולפיו הוסף לחוק סעיף 33א, הקובע כי גוף מתוקצב וגוף נתמך יגישו לממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר פעם בשנה דין וחשבון ובו פירוט מלא של תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד³⁸ שהם מעסיקים; "תנאי העסקה" כפי שהוגדרו בחוק-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 לו כנדרש ושל הגופים שבהם רמת השכר או השכר המשולם לבעל תפקיד או לעובד חורגים מהותית מן הנדרש לפי סעיף (29א) לחוק יסודות התקציב.

בדצמבר 1997 הגיש הממונה על השכר לכנסת דוח על הוצאות השכר של גופים ציבוריים בשנת 1996. בדוח הובאו נתונים על עלויות ההעסקה, מספר המשרות ומספר המועסקים ב-638 גופים נתמכים או מתוקצבים (להלן - הגופים הציבוריים), שהעבירו לממונה את הדוחות הנדרשים, מבין 664 גופים כאלה שנדרשו לעשות זאת. על פי הנתונים שהובאו בדוח, המספר הכולל של המשרות שנוצלו בגופים הציבוריים ב-1996 הגיע ל-214,831, לעומת 213,545 בשנת 1995 (לא כולל נבחרים). הגופים הציבוריים נדרשו, בין היתר, לדווח על מספר העובדים בהם שחל עליהם אחד מהסדרי הפנסיה השונים (ולציין את מספר העובדים שיש להם יותר מהסדר פנסיה אחד), על מספר העובדים שפרשו לגמלאות ועל מספר העובדים שפרשו על פי הסדר של פיצויים.

בשנת 1995 נדרשו הגופים הציבוריים לראשונה לדווח לממונה על השכר גם על תשלומים עקב פרישה. ב-1996 בדקה יחידת הממונה על השכר את תנאי הפרישה, ב-11 גופים ציבוריים. בבדיקה נמצאו חריגות ב-8 גופים, ב-3 הגופים הנותרים (אוניברסיטאות) טרם הסתיימה הבדיקה.

עיקר החריגות שנמצאו בבדיקה היו: אישור אחוזי פנסיה גדולים מהמותר על פי חוק הגמלאות והכללת רכיבי שכר שאינם פנסיוניים בשכר הקובע לפנסיה. בדוח צוין כי במרבית המקרים החליטו הגופים הציבוריים האמורים לבטל את האפשרות לאשר תנאי פרישה חריגים, ולפעול לפי חוק הגמלאות ובאישור הממונה על השכר.

³⁸ "בעל תפקיד" - יו"ר או חבר בדירקטוריון, במועצה או בהנהלת הגוף המתוקצב או הגוף הנתמך, לפי העניין, וכן מנהל כללי, משנה למנהל כללי 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, אף אם תוארו שונה, וכן כל בעל תפקיד אחר שייקבע בתקנות.

1. מממצאי 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 (ג29) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אם גוף מתוקצב או גוף נתמך חרג בלא אישור בתשלומי שכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, שר האוצר רשאי להפחית מן הסכומים שיש להעביר לגוף זה מתקציב המדינה סכום השווה לסכום החריגה. משרד מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים (ראה לאחרונה דוח שנתי 47, עמ' קטז), כי מן הראוי לשקול את אכיפת סעיף זה, שכן יש יסוד לשער שאכיפתו תצמצם את היקף החריגות בשכר.

2. בעקבות הדוח לשנת 1995 שהגיש הממונה על השכר לכנסת, החליטה הממשלה ביוני 1997 כדלקמן:

(א) לקיים מנגנון יעיל לאכיפת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ובמסגרת זו: להקים יחידת אכיפה שתרכז את הפעולות המתחייבות מאכיפתו; לקבוע רשימות של חברי בית הדין, שמהן ימונו הרכבים של בית הדין למשמעת לפי סעיף 39 לחוק יסודות התקציב והתקנות על פיו; להסמיך את התובעים של יחידת האכיפה להגיש תביעות בשם המדינה בכל הקשור לביטול הסכמים חריגים ולהעמיד את האחראים לכך לדין; להסמיך חוקרים להכין תביעות משמעתיות על פי תקנות חוק יסודות התקציב (שיפוט משמעת), התשמ"ט-1988; להפחית מענק או השתתפות תקציבית אחרת לגוף מתוקצב או נתמך שלא מילא אחר הוראות סעיף (ג29) לחוק יסודות התקציב; לא לעדכן (או לעדכן באופן חלקי בלבד בכפוף להוראות כל דין) תעריפים שגובים גופים ציבוריים שנתגלו בהם חריגות שכר.

(ב) להטיל על משרדי הממשלה להפעיל - בתיאום עם הממונה על השכר - פיקוח ובקרה על הגופים המתוקצבים והנתמכים ולבדוק אם הם מקיימים את הוראות חוק יסודות התקציב בנושאי שכר ותנאי עבודה.

(ג) למנות צוות בין-משרדי שיבחן את שינויי החקיקה הדרושים למאבק במפרי חוק יסודות התקציב ובחריגות השכר.

3. בעקבות ההחלטה נכללו בהצעת החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998³⁹, כמה שינויים הנוגעים לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב. השינויים מפרטים את האמצעים שאפשר לנקוט אם יימצא כי גוף מתוקצב או גוף נתמך קבע הסכמי שכר חריגים, וכן נקבעה חובת דיווח מפורט על תנאי העסקת עובדים בגופים אלה.

במהלך 1997 הקים הממונה על השכר יחידת אכיפה שתרכז את כל המאמצים לטיפול בחריגות שכר, וכן תוגברה היחידה במשרד הפנים המטפלת בנושאי כוח אדם ברשויות המקומיות - ובכלל זה בחריגות שכר.

תקצוב הפנסיה התקציבית

1. בשיטת הפנסיה הצוברת, השכר שהמעביד משלם לעובד וההפרשה שהוא משלם בעבורו לקרן הפנסיה בשנה פלונית משקפים יחדיו את מלוא העלות של העסקת העובד באותה שנה. לעומת זאת, בשיטת הפנסיה התקציבית, מעצם טבעה, רק השכר שהמדינה משלמת לעובד בשנה פלונית נזקף לתקציב באותה שנה, ואילו ההוצאה הצפויה על תשלום הפנסיה התקציבית תיזקף לתקציב רק בשנים שבהן תשלם המדינה את הפנסיה (הוא הדין, כמובן, בגופים הציבוריים האחרים המבטיחים לעובדיהם פנסיה תקציבית).

³⁹ החוק אושר בכנסת ב- 5.1.93

2. בחוק יסודות התקציב נקבע כדלהלן:

6" (א) הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים כהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לגבי תכנית בתקציב רגיל בחוק תקציב שנתי שבה לא נקוב סכום הרשאה להתחייב, אך נקוב סכום הוצאה או סכום הוצאה מותנית בהכנסה, רשאית הממשלה להתחייב באותה שנת כספים בגבולות הסכומים הנקובים כאמור, ובלבד שקיום מלוא התחייבויות הממשלה בתכנית ייעשה עד תום שנת הכספים שלאחר אותה שנת כספים וייעשה במלואו מתוך הסכומים הנקובים כהוצאה או כהוצאה מותנית בהכנסה; ...

(ג) סעיף זה לא יחול על ... הסכם שכר שהמדינה התחייבה לגביו על פי חוק; שר האוצר רשאי, באישור הוועדה, לפטור מהוראות סעיף זה התחייבויות מסוימות אחרות."

חוזה אישי להעסקת עובד כלול במונח "הסכם שכר" לעניין סעיף (ג6). לפיכך העלות הצפויה של העסקת עובד על פי חוזה אישי, לרבות עלות הפנסיה התקציבית לעובד שזכאי לה על פי חוזה (כגון חוזה בכירים - ראה להלן, עמ' קיח), אינה מתוקצבת בהרשאה להתחייב. הדבר מחזק את הצורך להציג בדברי ההסבר להצעות תקציב המדינה נתונים והסברים בדבר העלות הצפויה של מימוש תנאי הפנסיה המיוחדים על פי חוזים אישיים להעסקת מנכ"לים והמקבילים להם ועובדים בכירים שדרגתם מתחת לדרג המנכ"לים.

3. עובד שהמדינה מעסיקה בשיטת הפנסיה הצוברת (כגון עובד ארעי, וכן עובד המועסק על פי חוזה בכירים שאינו זכאי לפנסיה תקציבית), הפרשת המעביד בעבורו לקרן פנסיה או לתכנית צוברת אחרת נזקפת, יחד עם שכרו, לסעיף התקציב של המשרד שבו הוא עובד (ובאותו סעיף - לתכנית התקציב של היחידה שבה הוא מועסק).

לעומת זאת, אין הפרשה לפנסיה בעבור העובדים הזכאים לפנסיה תקציבית במשך כל שנות עבודתם, והפנסיה התקציבית שהמדינה משלמת לעובדים שפרשו אינה נזקפת לסעיף התקציב של המשרדים שבהם עבדו, אלא לסעיף "גמלאות ופיצויים", שבו מתוקצבות כל הגמלאות לעובדי המדינה (לרבות עובדי משרד הביטחון ושירותי הביטחון, אך למעט אנשי צבא הקבע, שגמלאותיהם מתוקצבות בתקציב הביטחון), וכן לנושאי משרה ברשויות השלטון.

לפי הצעת התקציב לשנת 1998, יגיע סכום סעיף זה לכ- 4.4 מיליארד ש"ח, בחלוקה לתכניות תקציב כדלהלן:

במיליוני ש"ח

12	גמלאות לשרים
40	גמלאות לחברי כנסת
4062	גמלאות לעובדי מדינה, כולל משטרת ישראל ומערכת הביטחון (למעט צבא הקבע)
100	פיצויים לעובדי מדינה
139	דורבה, הוצאות מחשוב והוצאות שונות (חמש תכניות)
4373	ס"ה הסעיף

(א) בתכנית התקציב "גמלאות לעובדי מדינה, כולל משטרת ישראל ומערכת הביטחון" כלולות בלא הבחנה: גמלאות לפי חוק גמלאות לנושאי משרה (חוץ משרים וחברי כנסת, שגמלאותיהם מתקצבות בתכניות תקציב נפרדות), בשיעורים שונים של צבירת זכויות, שנקבעו בהחלטות ועדת הכספים; גמלאות לעובדי מדינה שהממשלה קבעה שהם עובדים בתנאים מיוחדים (כגון מנכ"לים ובעלי תפקידים מקבילים להם, פרקליטים, שוטרים וסוהרים, מורים וגננות); גמלאות לעובדים בכירים, ובעיקר בשתי הדרגות שמתחת לדרגת מנכ"לים, שהועסקו על פי חוזי בכירים המקנים להם תנאי פנסיה מועדפים; וגמלאות לעובדי מדינה רגילים.

(ב) הגמלאות לעובדי רשות השידור וגופים חיצוניים אחרים נזקפות לתכנית התקציב "גמלאות לעובדי מדינה, כולל משטרת ישראל ומערכת הביטחון", אף על פי שאינם עובדי מדינה.

(ג) לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שההוצאה בסעיף הגמלאות תסווג מחדש לתחומי פעולה, לתכניות תקציב ולפירוט נוסף של תכניות לפי הוראות התקציב (שכוננו בעבר "תקנות"), לפי החלוקה המהותית של מקבלי הגמלאות, על פי חוקים, החלטות והתחייבויות על פי חוזים.

מן הראוי שתכנית התקציב הגדולה (ששכומה ב- 1998 יותר מ- 4 מיליארד ש"ח) תתקצב כתחום פעולה, אשר יפורט לכמה תכניות תקציב לפי קבוצות עיקריות של תנאי פנסיה, רגילים ומועדפים. כמו כן, מן הראוי ליצור: תחום פעולה לגמלאות על פי חוק גמלאות לנושאי משרה, שיפורט לתכניות לפי קבוצות עיקריות (חברי כנסת, שרים, נושאי משרה שיפוטית ונושאי משרה אחרים); תחום פעולה לגמלאות שתשלומן אינו מבוסס על חוק הגמלאות או חוק גמלאות לנושאי משרה אלא על התחייבויות שהמדינה נטלה עליה על פי חוזי מנכ"לים, חוזי בכירים וכדומה; ותחום פעולה לגמלאות שתשלומן מבוסס על הסדרים עם גופים חיצוניים מסוגים שונים (כגון רשות השידור).

4. (א) בדברי ההסבר להצעות התקציב אין שום דברי הסבר על תנאי הפנסיה התקציבית. אין בהם כל אזכור, לא כל שכן הסבר, של התנאים המועדפים שנקבעו בהחלטות ועדת הכספים וועדת הכנסת לפי חוק גמלאות לנושאי משרה; התנאים הרגילים לפי חוק הגמלאות והתנאים המועדפים לעובדים מסוימים על פי אותו חוק (לרבות קביעות של הממשלה לפי סעיף 100 לחוק); התנאים המועדפים על פי חוזי מנכ"לים וחוזי בכירים; והתנאים שנקבעו בהסדרים עם גופים חיצוניים (שמן הראוי להציג בדברי ההסבר לא רק את תנאי הפנסיה של עובדיהם אלא גם את שיעורי ההפרשה שהגופים החיצוניים משלמים למשרד האוצר על פי ההסדרים, ואת עלותם נטו לאוצר לפי חישוב אקטוארי).

(ב) בדברי ההסבר להצעות התקציב כלולה טבלה המפרטת את מספר מקבלי הגמלאות שמשלם מינהל הגמלאות של משרד האוצר, במתכונת שונה מזו של תכניות התקציב; להלן הנתונים לסוף 1996, לפי הטבלה שבדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998:

(1) מקבלי גמלה לפי חוק גמלאות לנושאי משרה (למעט חברי כנסת):	
77	(א) נשיאים, מבקרי מדינה, שרים ושארים
356	(ב) שופטים, דיינים, קאדים ושארם
187	(2) מקבלי גמלה לפי החלטות ועדת הכנסת: מנכ"לים ומושויים לסגני שרים
	(3) מקבלי גמלה לפי חוק הגמלאות:
42897	(א) עובדי מדינה (למעט שוטרים)
11601	(ב) שאירים
179	(ג) פורשי ממשלת המנדט הבריטי
55297	ס"ה מקבלי גמלה

בטבלת מספרי מקבלי הגמלאות הובאו רק הנתונים שמסר מינהל הגמלאות לאגף התקציבים לצורך דברי ההסבר להצעת התקציב, ואלה כוללים רק את הגמלאות שהמינהל משלם. אין בדברי ההסבר נתונים על חברי הכנסת, שחשבות הכנסת משלמת את גמלאותיהם, ועל השוטרים, שחשבות משטרת ישראל משלמת את גמלאותיהם.

מנכ"לים ועובדים בכירים אחרים שתנאי העסקתם מושויים לאלה של סגני שרים מוצגים בטבלה תחת הכותרת "מקבלי גמלה לפי החלטות ועדת הכנסת". הצגה זו מוטעית: רק חברי כנסת (לרבות סגני שרים) מקבלים גמלאות לפי החלטות ועדת הכנסת, ודווקא הם אינם כלולים בטבלת מספרי מקבלי הגמלאות, משום שגמלאותיהם משולמות בידי חשבות הכנסת ולא בידי מינהל הגמלאות. לעומת זאת, מנכ"לים ומושויים אחרים לסגני שרים מקבלים תנאי סגני שרים לא על סמך החלטות ועדת הכנסת אלא על סמך החלטות הממשלה.

תחת הכותרת עובדי מדינה ושאיריהם לפי חוק הגמלאות. כלולים עובדים בכירים שהועסקו על פי חוזי בכירים. גם הצגה זו מוטעית, משום שגמלאותיהם בגין תקופות שירותם על פי חוזי בכירים אינן משולמות על פי חוק הגמלאות, אלא על פי התחייבויות שנטלה עליה המדינה על פי חוזי הבכירים. גם גמלאותיהם בגין תקופות שירותם על פי כתב מינוי מחושבות לפי התנאים המיוחדים שנקבעו בחוזי הבכירים, ולא לפי התנאים הרגילים שנקבעו בחוק הגמלאות.

תחת הכותרת עובדי המדינה ושאיריהם כלולים גם גמלאים שפרשו מגופים חיצוניים (כאמור לעיל), ולפיכך אין לסווגם כעובדי מדינה.

(ג) בדברי ההסבר להצעת התקציב מובאת טבלה נוספת, המפרטת את משרדי הממשלה ואת שאר הגופים שמהם פרשו הגמלאים המקבלים גמלאות ממינהל הגמלאות, והעובדים שנפטרו, ששאיריהם מקבלים מהמינהל את גמלאותיהם (בסך הכול, 55,297 מקבלי גמלאות בסוף 1996).

גם טבלה זו אינה כוללת את חברי הכנסת, השוטרים ושאיריהם, כמוסבר לעיל. לא צוין בדברי ההסבר, כי בטבלה זו כלולים גופים חיצוניים (כגון רשות השידור ורשות ניירות ערך), שהמדינה משלמת את גמלאותיהם, על פי הסדרים שלפיהם הגופים מפרישים למשרד האוצר שיעור מסוים מהשכר השוטף של עובדיהם הפעילים. כמו

כן כלולים בטבלה, בלי הבחנה, גופים חיצוניים אחרים (כגון המוסד לביטוח לאומי ורשות הדואר), שמחזירים למינהל הגמלאות את סכומי הגמלאות שהוא משלם לעובדיהם שפרשו, ואת העלויות המינהליות של ביצוע התשלומים (כלומר, מינהל הגמלאות משמש לשכת שירות לביצוע תשלומי הגמלאות בעבור אותם גופים).

(ד) לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שדברי ההסבר להצעות התקציב יערכו במתכונת מקבילה לחלוקה לתחומי פעולה ולתכניות תקציב המוצעת לעיל, ולא לפי הגוף המשלם את הגמלאות לאוכלוסייה זו או אחרת.

5. תכניות התקציב בסעיף הגמלאות בתקציב המדינה, דברי ההסבר להצעות התקציב (ובכללם טבלת מקבלי הגמלאות שמשלם מינהל הגמלאות וטבלת המשרדים והגופים שמהם פרשו העובדים שמינהל הגמלאות משלם את גמלאותיהם) והנספח למאזן המדינה, כולם שונים זה מזה במתכונת הסיווג של הגמלאים, וכל אחד עוסק באוכלוסייה שונה מזו שבה עוסקים האחרים. יש בהם גם אי-דיוקים וליקויים רבים, שמקצתם פורטו לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשדר האוצר יתקן תיקון יסודי את תקצוב הגמלאות, את דברי ההסבר להצעות התקציב ואת הנספח למאזן המדינה.

הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה המועסקים

על פי חוזי בכירים

1. בדרך כלל מתקבל עובד לשירות המדינה באמצעות מכרז פומבי על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959 (להלן - חוק המינויים). לאחר שהשלים בהצלחה תקופת ניסיון, יכול הוא לקבל כתב מינוי המקנה לו מעמד של עובד קבוע. שכרו נקבע על פי סולם השכר החל על הדירוג המקצועי שלו והדרגה הצמודה לתקן של משרתו.

עם זאת, הממשלה רשאית, על פי סעיף 40 לחוק המינויים, להעסיק עובד בחוזה מיוחד, בנסיבות ובתנאים הקבועים בתקנות. על פי תקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך - 1960 (להלן - תקנות חוזה מיוחד), ניתן להעסיק בחוזה מיוחד "עובד אשר נציג השירות קבע לגביו כי עבודתו חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה".

2. ביוני 1986 מינו ראש הממשלה ושר האוצר (להלן - השר) ועדה ציבורית מקצועית (ועדת קוברסקי) שתבדוק בדיקה כוללת את שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, כדי לשפר את השירות לאזרח, לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולטפח את איכותו של שירות המדינה. הוועדה הגישה דוח ביוני 1989. בפרק "סגל המינהל הבכיר ומאפייניו" המליצה הוועדה לגבש סגל מינהל בכיר, שיכלול את העובדים בשלוש הדרגות הבכירות בשירות המדינה, ויהיה קטן בכמותו, מעולה באיכותו, בעל אוטונומיה מקצועית ורווי תחושת שליחות. לשם כך, יש להנהיג דרישות הצטרפות קפדניות לסגל המינהל הבכיר, להפעיל שיטות גיוס חדשות (כגון תכנית צוערים למוסמכי אוניברסיטה מצטיינים), לעודד כניסת צעירים לסגל, להנהיג דפוסי העסקה בחוזים ללא קביעות ולשפר את התגמול של עובדי הסגל.

3. בסיכום של דיון בדבר חוזים אישיים לעובדים בכירים שהתקיים בלשכת השר בפברואר 1990 נאמר, ש"ראשי האוצר הציגו עמדתם והדגישו כי מדובר בשכבה קטנה של עובדי מדינה

כן כלולים בטבלה, בלי הבחנה, גופים חיצוניים אחרים (כגון המוסד לביטוח לאומי ורשות הדואר), שמחזירים למינהל הגמלאות את סכומי הגמלאות שהוא משלם לעובדיהם שפרשו, ואת העלויות המינהליות של ביצוע התשלומים (כלומר, מינהל הגמלאות משמש לשכת שירות לביצוע תשלומי הגמלאות בעבור אותם גופים).

(ד) לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שדברי ההסבר להצעות התקציב יערכו במתכונת מקבילה לחלוקה לתחומי פעולה ולתכניות תקציב המוצעת לעיל, ולא לפי הגוף המשלם את הגמלאות לאוכלוסייה זו או אחרת.

5. תכניות התקציב בסעיף הגמלאות בתקציב המדינה, דברי ההסבר להצעות התקציב (ובכללם טבלת מקבלי הגמלאות שמשלם מינהל הגמלאות וטבלת המשרדים והגופים שמהם פרשו העובדים שמינהל הגמלאות משלם את גמלאותיהם) והנספח למאזן המדינה, כולם שונים זה מזה במתכונת הסיווג של הגמלאים, וכל אחד עוסק באוכלוסייה שונה מזו שבה עוסקים האחרים. יש בהם גם אי-דיוקים וליקויים רבים, שמקצתם פורטו לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשדר האוצר יתקן תיקון יסודי את תקצוב הגמלאות, את דברי ההסבר להצעות התקציב ואת הנספח למאזן המדינה.

הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה המועסקים

על פי חוזי בכירים

1. בדרך כלל מתקבל עובד לשירות המדינה באמצעות מכרז פומבי על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959 (להלן - חוק המינויים). לאחר שהשלים בהצלחה תקופת ניסיון, יכול הוא לקבל כתב מינוי המקנה לו מעמד של עובד קבוע. שכרו נקבע על פי סולם השכר החל על הדירוג המקצועי שלו והדרגה הצמודה לתקן של משרתו.

עם זאת, הממשלה רשאית, על פי סעיף 40 לחוק המינויים, להעסיק עובד בחוזה מיוחד, בנסיבות ובתנאים הקבועים בתקנות. על פי תקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך - 1960 (להלן - תקנות חוזה מיוחד), ניתן להעסיק בחוזה מיוחד "עובד אשר נציג השירות קבע לגביו כי עבודתו חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה".

2. ביוני 1986 מינו ראש הממשלה ושר האוצר (להלן - השר) ועדה ציבורית מקצועית (ועדת קוברסקי) שתבדוק בדיקה כוללת את שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, כדי לשפר את השירות לאזרח, לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולטפח את איכותו של שירות המדינה. הוועדה הגישה דוח ביוני 1989. בפרק "סגל המינהל הבכיר ומאפייניו" המליצה הוועדה לגבש סגל מינהל בכיר, שיכלול את העובדים בשלוש הדרגות הבכירות בשירות המדינה, ויהיה קטן בכמותו, מעולה באיכותו, בעל אוטונומיה מקצועית ורווי תחושת שליחות. לשם כך, יש להנהיג דרישות הצטרפות קפדניות לסגל המינהל הבכיר, להפעיל שיטות גיוס חדשות (כגון תכנית צוערים למוסמכי אוניברסיטה מצטיינים), לעודד כניסת צעירים לסגל, להנהיג דפוסי העסקה בחוזים ללא קביעות ולשפר את התגמול של עובדי הסגל.

3. בסיכום של דיון בדבר חוזים אישיים לעובדים בכירים שהתקיים בלשכת השר בפברואר 1990 נאמר, ש"ראשי האוצר הציגו עמדתם והדגישו כי מדובר בשכבה קטנה של עובדי מדינה

(כ- 200) ; "ושהשר סיכם את הדיון במלים אלו: "... מציע הסדר ביניים, על פיו יוסכם על מכסה של עד 100 עובדים. כל זאת, עד ליישום דו"ח זוסמן"⁴⁰.

במכתב מאפריל 1990 הודיע ראש הממשלה (שכיהן אז גם כשר האוצר) ליו"ר האגף לאיגוד מקצועי של ההסתדרות הכללית, כי "יוצע לעובדים בסגל הבכיר של שירות המדינה לחתום על חוזים אישיים מיוחדים ... מספר העובדים שעמם יחתם חוזה כאמור יהיה כ- 100".

4. לפי נתונים שמסרה נש"מ למשרד מבקר המדינה במארכ 1998, נחתמו בתקופה אפריל-1990 דצמבר 1997 חוזים אישיים מיוחדים עם 386 עובדים בכירים (בעיקר בשתי הדרגות שמתחת לדרגת המנהלים הכלליים של משרדי ממשלה); 340 מהם עדיין היו מועסקים על פי חוזים אלה בסוף דצמבר 1997; השאר פרשו מהשירות או נפטרו.

5. בחודשים מאי-ספטמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את תנאי הפנסיה התקציבית שנקבעו לעובדים בכירים המועסקים על פי חוזים אישיים להעסקת עובדים בכירים (להלן - חוזי בכירים), בעיקר בשתי הדרגות שמתחת לדרגת מנהל כללי. הביקורת נעשתה בעיקר בנש"מ. בדיקות השלמה נעשו בשתי יחידות של אגף החש"ל - יחידת הממונה על הסדרי גמלאות ומינהל הגמלאות.

ביקורת קודמת ראה בפרק "התחייבויות בגין פנסיה תקציבית" בדוח שנתי 40 (עמ' 11-1), ובפרק "רכישת זכויות גמלה על ידי עובדי מדינה" בדוח שנתי 47 (עמ' 72), שבו נידונים בין השאר תנאי הפנסיה התקציבית על פי החוזים האישיים שלפיהם מועסקים מנהלים כלליים של משרדי ממשלה ובעלי תפקידים מקבילים להם.

הפעלת שיטת ההעסקה על פי חוזי בכירים

1. שיטת ההעסקה על פי חוזי בכירים מופעלת מאז אפריל 1990, אולם נש"מ עדיין לא קבעה בתקשי"ר, או במסגרת אחרת, קריטריונים מחייבים להעסקת עובדים על פי חוזי בכירים ובדבר תנאי החוזים.

הכללים הנהוגים למעשה מוצגים בחוברת שכותרתה "מינהל הסגל הבכיר - דרכי המינוי, תנאי העסקה, פיתוח הסגל הבכיר", ושהוגדרה "טיזט להערות"; את החוברת כתב באוקטובר 1996 סגן הנציב המופקד על מינהל הסגל הבכיר. כלול בה, בין היתר, פרק ששמו "נוהל חוזים אישיים לעובדים הבכירים" (להלן - טיזט הנוהל).

במארכ 1998 הודיעה נש"מ, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "עומדת להתפרסם מהדורה מעודכנת בנושא דרכי המינוי ותנאי ההעסקה של העובדים הבכירים".

2. בטיזט הנוהל נאמר בסעיף "המטרה":

"שירות המדינה נתקל בקשיים לגייס עובדים בכירים טובים וזאת לאחר שבגופים הציבוריים האחרים כגון רשויות מקומיות, תאגידים שהוקמו על פי חוק וחברות ממשלתיות, השכר בתפקידים מקבילים בדרך כלל גבוה יותר. מצב זה גורם לעזיבת עובדים ברמה היותר גבוהה משירות המדינה לגופים הנ"ל ולסקטור הפרטי ויוצר תסכול ומרירות אצל העובדים האחרים. כתוצאה מכך הוחלט להרחיב את שיטת ההעסקה לתפקידים בכירים, על מנת לתגבר את שירות המדינה במנהלים ברמה נאותה, להעלות את המורל והמוטיבציה של העובדים הקיימים וכן כדי להגמיש את יכולת הניידות של עובדים אלה ביזמתם או ביוזמת המערכת."

⁴⁰ יעדה שמינו השר ומזכ"ל ההסתדרות הכללית לנושא שינוי מבנה השכר במגזר הציבורי. דוח הוועדה פורסם ב-10.2.89. יצוין שהמלצותיה לא יושמו.

3. בטיוטת הנוהל נאמר, ש"אוכלוסיית היעד" של חוזי הבכירים כוללת: (א) נושאי משרה שמינויים טעון אישור הממשלה ושאינם זכאים לתנאי שירות של מנכ"לים ומקביליהם, ובלבד ששיא דרגת משרתם בתקן הוא 44 או 45 בדירוג המח"ר; (ב) נושאי משרה מבין שתי הדרגות העליונות, לפי טבלת הדירוגים שנכללה בטיוטת הנוהל, "תוך בחירה פונקציונלית-סלקטיבית ... עם שימת דגש על המשקל הניהולי מקצועי של התפקיד". אוכלוסיית היעד כוללת בעיקר משנים למנכ"ל, סגני מנכ"ל, חשבים בכירים, פקידי שומה, מהנדסי מחוזות בכירים, ומנהליהם של מינהלים, של אגפים גדולים ושל מחוזות גדולים.

בטיוטת הנוהל נאמר שעובד הנכלל באוכלוסיית היעד לפי הקריטריונים שנקבעו במסמך האמור, יגיש להנהלת משרדו בקשה בכתב, והנהלת משרדו תמליץ לפני נש"מ לאשר את העסקתו על פי חוזה בכירים לאחר שעמד בהצלחה בתקופת ניסיון. הסמכות לאשר העסקה בחוזה בכירים נתונה לנש"מ.

יצוין כי בכל אחד מחוזי הבכירים נאמר במבוא:

"הואיל ונציב שירות המדינה קבע כי עבודתו של העובד חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר, המקובלים בשירות המדינה."

במארכ 1998 ביקש משרד מבקר המדינה מנש"מ להבהיר: (1) כיצד יושם העיקרון של "בחירה פונקציונלית-סלקטיבית", כאמור בטיוטת הנוהל; (2) האם הנציב הגיע למסקנה, על סמך בדיקה פרטנית, שכל אחד ואחד מהעובדים הממלאים תפקידים בשתי הדרגות העליונות שמתחת לדרגת מנכ"ל אכן עומד בקריטריון שנקבע בתקנה 1(3) לתקנות חוזה מיוחד; (3) נוכח הוותק הרב בשירות המדינה שצברו רבים מהעובדים הבכירים עוד קודם שחתמו על חוזי בכירים (ראה להלן), האם הנציב הגיע למסקנה שלא היתה אפשרות מעשית להמשיך להעסיקם במסגרת תנאי העבודה והשכר המקובלים בשירות המדינה.

נש"מ השיבה באותו חודש כדלהלן:

"הבחירה הפונקציונלית-סלקטיבית מתייחסת לבעלי תפקידים אשר המרכיב הדומיננטי בעיסוקם כולל ניהול, כמצוין בטבלת לטיוטת הנוהל ... גם בהמלצות דו"ח קוברסקי ... נאמר: 'הכרחי להגדיר בבירור ולפי קריטריון חד משמעי את תחום סגל המינהל הבכיר; לכן, אין שום אפשרות אלא להגדירו במונחים של דרגות.

על מנת להימנע מהבעייתיות של שכר דיפרנציאלי בחרנו בשיטה של שכר לפי דרגות רוחב, הן משיקולים של ניהול משאבי אנוש והן משיקולים של מניעת אפליה ... [בזכאות לחוזי בכירים נכללו], בהתאם למדיניות זו, כל הבכירים בשתי הדרגות העליונות [שמתחת לדרגת מנכ"ל]."

4. בדצמבר 1990 פעלה נש"מ להחתים 26 מעובדי משרד האוצר על חוזי בכירים. בחוזים שחתמו 23 מהם רשום התאריך 1.4.90. עקב כך הם נהנו למפרע מתנאי השכר שנקבעו בחוזים, ותקופות האכשרה שלהם החלו באפריל 1990 במקום בדצמבר אותה שנה, אף על פי שהם לא היו חשופים למעשה לסיכון של פיטורין - באותה מידה שעובד המועסק על פי חוזה בכירים חשוף לסיכון כזה- עד שחתמו למעשה על החוזה וויתרו בכך על מעמד הקביעות שהיה להם על פי כתב מינוי.

להלן הסברה של נש"מ שנמסר למשרד מבקר המדינה במארכ 1998:

"בתקופה הראשונה לאחר יצירת חוזי הבכירים ולאור התארכות ההתארגנות המערכתית שנדרשה לשם הוצאת החוזים וכן כתוצאה מהצטברות של פניות, היו אמנם מקרים שנקבע תאריך מוקדם למפרע.

מן הראוי לציין כי מדיניותנו המוצהרת והמתבצעת הלכה למעשה, כי אין לאשר חוזים למפרע בדיוק מהסיבות אותן מניחים.⁴¹

5. עובד יתמנה לסגל המינהל הבכיר, בהתאם להוראות חוק המינויים והתקשי"ר, לאחר מכרז פנימי או פומבי או על פי החלטת הממשלה. עובד בשירות המדינה המועסק על פי כתב מינוי, אשר התמנה למשרה בסגל הבכיר, רשאי לבחור בין המשך העסקתו על פי כתב המינוי ותנאי השירות המקובלים בדרגתו ובתפקידו לבין העסקה על פי חוזה בכירים. השכר לפי חוזה בכירים בדרך כלל גבוה יותר מהשכר שהעובד היה זכאי לו אילו הועסק על פי כתב מינוי.

6. תוקף חוזה הבכירים הוא לארבע שנים⁴¹ (למעט חוזה לעובד חדש בתקופת ניסיון), והוא יוארך בתום תקופה זו לתקופה נוספת של ארבע שנים בכל פעם, לאחר המלצת הממונה הישיר ואישור הנציב, או עד שימלאו לעובד 65 שנה - לפי המועד המוקדם מבין השניים, אלא אם כן הודיע אחד הצדדים למשנהו על אי-רצונו בהארכה.

7. בכל אחד מחוזי הבכירים (למעט החוזים שנועדו לעובדים שבאו מחוץ לשירות המדינה) נקבע:

"אם יוחלט על שינוי לטובת העובדים בתנאי החוזים המיוחדים המוצעים לכלל העובדים שדרגתם ומעמדם כשל העובד, יתוקן חוזה מיוחד זה בהתאם לשינויים המחויבים לפי העניין."

8. בחר העובד בחוזה בכירים, יהיה זכאי לשכר לפי אחת משלוש רמות - א', ב' או ג' - לפי דרגתו ומספר שנות הוותק שלו בשירות המדינה ובמשרתו.

(א) בחוזי בכירים שנחתמו עד מארס 1995 ננקב סכום המשכורת הכוללת של העובד. השכר ברמה א' היה שווה ל-90% משכר מנהל כללי של משרד ממשלתי; השיעורים המקבילים ברמות ב' וג' היו 85%-80%, בהתאמה.

באותם חוזים נקבע שהמשכורת הכוללת תעודכן על פי שיעור תוספת היוקר, עד לתקרה שתקבע בהסכם תוספת היוקר, ושנוסף על כך היא תעודכן מפעם לפעם על פי קביעת השר, בהתייעצות עם הנציב והממונה על השכר.

למעשה נהג משרד האוצר לעדכן את סכומי המשכורת הכוללת בכל אחת משלוש רמות השכר האמורות לפי השינויים שחלו בשכר המנכ"ל, בכל עת שחל שינוי כזה. כך נשמרו היחסים בין סכומי השכר בשלוש הרמות לבין שכר מנכ"ל, לפי שלושת השיעורים שזכרו לעיל. בסיכום דיון בלשכת השר באוגוסט 1994 נאמר שסוכם בין השאר: "שכר העובדים בחוזה בכירים יוצמד למנגנון עדכון השכר שיהיה בתוקף לגבי מנכ"ל במשרדי ממשלה".

(ב) בחוזי בכירים שנחתמו החל במארס 1995 נקבע במפורש, כי המשכורת הכוללת בשלוש הרמות האמורות תחושב לפי 90%, 85% או 80%, בהתאמה, משכר מנכ"ל, ותעודכן לפי השינויים שיחולו בשכר המנכ"ל. ההצמדה המפורשת לשכר מנכ"ל לפי אותם שיעורים הוחלה גם על חוזי בכירים שנחתמו קודם לכן, בדרך של צירוף נספח לכל אחד מהחוזים, בהסכמת העובד בכתב (ראה להלן).

(ג) במארס 1996 החליט השר לבטל את ההצמדה בין שכרם של עובדי הסגל הבכיר שיועסקו לראשונה על פי חוזי בכירים שייחתמו ב-1.6.96 ולהבא, לבין שכר מנכ"ל (ראה להלן).

⁴¹ עובד שנותרו לו פחות מארבע שנים עד להגיעו לגיל 65 לא יוכל להיות מועסק בחוזה בכירים.

9. על פי הנוהג שנוקטת נש"מ, עובד בשירות המדינה, שלפני שהתמנה לסגל הבכיר עבד לפחות עשר שנים המקנות זכות לפנסיה תקציבית, זכאי לבחור בין שני סוגים של חוזה בכירים: (א) חוזה בכירים שלפיו יובטחו זכויותיו בגין השנים שבהן יועסק על פיו בתכנית צוברת⁴² (ב) חוזה בכירים שלפיו יוכל להמשיך לצבור זכויות לפנסיה תקציבית, והזכויות שיצבור בשנים שבהן יעבוד על פי החוזה יצורפו לזכויות שצבר על פי חוק הגמלאות בגין השנים שבהן עבד על פי כתב מינוי. למעשה, בחרו כל העובדים שהיו זכאים לכך בהמשך צבירת זכויות לפנסיה תקציבית.

עובד מחוץ לשירות המדינה, המצטרף לסגל המינהל הבכיר על פי חוזה בכירים, אינו זכאי לפנסיה תקציבית. גם עובד הבא מתוך השירות, אך לפני שחתם על חוזה בכירים לא צבר עשר שנות שירות המקנות זכות לפנסיה תקציבית, אינו זכאי להמשיך לצבור זכויות לפנסיה תקציבית בתקופת שירותו על פי החוזה; בשל המעבר להעסקה על פי חוזה, הוא לא יוכל להשלים את התקופה המזערית של עשר שנים המזכה עובד לפנסיה תקציבית. עובדים משני הסוגים שצוינו לעיל רשאים לבחור באחד משלושת הסוגים האמורים של תכנית צוברת. הרוב הגדול של מי שלא היו זכאים לפנסיה תקציבית בחרו בביטוח מנהלים (בעניין זה ראה לעיל, עמ' קי-קיא), והשאר בחרו בקרן פנסיה.

10. בפסקה 16.414 של התקשי"ר נאמר בעניין העסקת עובד על פי חוזה מיוחד:

"במשך תקופת החוזה המיוחד לא ישא שירותו של העובד זכות לגמלאות לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1971".

משרד מבקר המדינה ביקש מנש"מ במאוס 1998 להסביר כיצד מתיישב עם הוראה זו בתקשי"ר הנוהג הקיים, שלפיו עובד בשירות המדינה שחתם על חוזה בכירים לאחר ששירת עשר שנים המקנות זכות לפנסיה תקציבית, זכאי על פי חוזה זה להמשיך בתקופת החוזה לצבור זכויות לפנסיה תקציבית.

נש"מ השיבה באותו חודש כדלהלן:

"בפסקה 16.414 לתקשי"ר נקבע כי שירותו של מועסק בחוזה מיוחד לא יישא זכות לגמלאות לפי חוק הגמלאות, ולכן ככלל מבוטחות זכויות הפנסיה בקרנות חיצוניות צוברות. ברם, בנסיבות מסוימות ובמסגרת היחסים החוזיים על פיו, לעובד המועסק לפי כתב מינוי תקופה בת עשר שנים לפחות הנושאת זכות לגמלאות לפי החוק, ניתנת הברירה לחבר בין תקופת השירות הקודמת הנושאת זכויות לגמלאות, לבין תקופת השירות על פי החוזה, והכל על פי תנאי החוזה ... הסדר זה נבחן ואושר על ידי היועץ המשפטי של נש"מ ומשפטנים של משרדי האוצר והמשפטים, והחוזים נערכו בהתאם."

11. לפי נתונים שמסרה נש"מ למשרד מבקר המדינה, חתמה המדינה על חוזי בכירים עם 350 עובדים⁴³ בתקופה אפריל-1990 יוני 1997, מהם 263 חוזים שלפיהם תימשך צבירת זכויות לפנסיה תקציבית ו-72 חוזים שלפיהם מבוטחים העובדים בתכנית צוברת (רובם הגדול, כאמור, בביטוח מנהלים).

⁴² קרן פנסיה, קופת גמל לפיצויים ולתגמולים או ביטוח מנהלים.

⁴³ הנתונים אינם כוללים מנכ"לים ושופטים ומוקבלים להם. מתוך רישומי נש"מ על 350 החוזים, לא היה רישום על זכויות הפנסיה שנקבעו ב-15 מהחוזים. לפי נתונים מעודכנים לסוף דצמבר 1997, נוספו בתקופה יולי-דצמבר 1997 36 חוזים, מהם 14 המזכים את המועסקים על פיהם להמשיך צבירת זכויות לפנסיה תקציבית ו-22 המזכים את המועסקים על פיהם להפרשות המעביד לתכנית צוברת.

12. לפי הנתונים שמסרה נש"מ, 143 (כ-41%) מכלל 350 חוזי הבכירים נחתמו עם עובדי משרד האוצר, ו-15 חוזים (כ-4%) נחתמו עם עובדי נש"מ ורשות החברות הממשלתיות, שהיו שייכות למשרד האוצר עד שהועברו למשרד ראש הממשלה ב-1996. הסיבה העיקרית לשיעור הגדול של עובדי משרד האוצר בקרב המועסקים על פי חוזי בכירים הוא שראשי האגפים במשרד האוצר מושווים למנכ"לים, ולפיכך משניהם וסגניהם מועסקים בשתי הדרגות העליונות שמתחת למנכ"ל (הדרגות שבהן מועסקים בדרך כלל משנים למנכ"ל וסמנכ"לים במשרדים אחרים).

הטבות מיוחדות בתנאי הפנסיה התקציבית על פי חוזי בכירים

לעובד המועסק על פי חוזה בכירים (מסוג המזכה אותו בהמשך צבירת זכויות לפנסיה תקציבית) ניתנות הטבות ניכרות לעומת תנאי הפנסיה התקציבית לעובדי המדינה המועסקים על פי כתב מינוי; העיקריות שבהן נידונות להלן.

זכאות לקצבה בפרישה מוקדמת ביזמת העובד

בסעיף 17 לחוק הגמלאות נקבע שעובד רשאי לצאת לקצבה: (1) לאחר ששירת 25 שנה, אם הגיע לגיל 55; (2) לאחר ששירת עשר שנים, אם הגיע לגיל 60 או אם ועדה רפואית קבעה כי בגלל נכותו אין הוא מסוגל לעבוד בשירות המדינה; (3) לאחר תקופת שירות של 20 שנה בהוראה, כמורה או כגננת, יהא גילו בשעת הפרישה אשר יהא. בסעיף 17א נקבע שעובד שנסתיים שירותו לאחר ששירת עשר שנים, ואינו זכאי לקצבת פרישה על פי הוראות אחרות של חוק זה, רשאי לבחור בזכויות לגמלאות עקב סיום השירות, ויחול עליו סעיף (ג46), שלפיו יהיה זכאי לקבל קצבת פרישה רק מגיל 65, אלא אם פרש מכל עבודה או משלח יד, מפאת בריאות לקויה או מסיבות אחרות, כמפורט באותו סעיף.

לעומת זאת, עובד שיפרוש ביזמתו משירות המדינה לאחר שעבד ארבע שנים לפחות על פי חוזה בכירים (להלן - תקופת האכשרה)⁴⁴, ומלאו לו 50 שנה, יהיה זכאי לקבל פנסיה תקציבית ממועד פרישתו, בגין תקופת השירות הכוללת שלו, לרבות שנות שירותו על פי חוזה הבכירים. עובד הפורש לאחר שהשלים תקופת אכשרה, אך טרם מלאו לו 50 שנה, יהיה זכאי לקבל קצבת פרישה לפי התנאים המועדפים של חוזה בכירים משיגיע לגיל 50 שנה.

האפשרות לקבל פנסיה מוקדמת בתנאים המועדפים שנקבעו בחוזי בכירים, כבר מגיל 50 (ובמקרה של פיטורין לאחר עשר שנות שירות - אף מגיל 40) יש בה כדי להגדיל בהרבה את עלותה למדינה של הפנסיה התקציבית לעובדים על פי חוזים אלה.

כלילת רכיבי שכר שאינם כלולים בחישוב הפנסיה לעובדי מדינה

המשכורת הכוללת של עובד המועסק על פי חוזה בכירים - שהיא אחד הרכיבים לחישוב הפנסיה התקציבית שלו - כוללת את כל התשלומים שהעובד היה זכאי להם אילולא הועסק על פי החוזה, לרבות תשלומים בעד עבודה בשעות נוספות, כונוניות,

⁴⁴ עובד המועסק על פי חוזה בכירים אשר יפוטל מעבודתו לפי החוזה, לאחר שעבד על פיו שישה חודשים לפחות, יהיה זכאי לקבל מיום פיטוריו פנסיה תקציבית לפי התנאים המיוחדים שנקבעו בחוזה, ובלבד שנתמלאו בו התנאים המפורטים בסעיפים 15(2) או 15(3) או 15(4) לחוק הגמלאות. סעיפים 15(2) ו-15(3) דנים בזכויות הקצבה של עובד (רגיל) שפוטל, ושמצב בריאותו לקוי; סעיף 15(4) קובע שעובד (רגיל) יהיה זכאי לקצבה אם יפוטל לאחר עשר שנות שירות כשהוא בן 40 או יותר, אם לא פוטל על פי החלטת בית דין למשמעת.

פרמיות, קריאות פתע ועוד, אך למעט אלו המנויים במפורש בחוזה (ובהם החזר הוצאות רכב שירות), שאותם מקבל העובד נוסף על המשכורת הכוללת (ולכן אינם כלולים בחישוב הפנסיה התקציבית שלו). יש בכך משום יתרון בתנאי הפנסיה לעובד המועסק על פי חוזה בכירים לעומת עובד מדינה רגיל, שהתשלומים הנוספים, כגון התשלומים בעד עבודה בשעות נוספות, אינם כלולים בחישוב הפנסיה שלו. אמנם ביוני 1996 הונהג הסדר ועל פיו ניתן לעובדי המדינה הרגילים פיצוי חלקי על אי-כלילת כמה רכיבים משכרם בחישוב הפנסיה: העובד מפריש לקופת גמל לתגמולים 5% מסכום התשלומים בגין הרכיבים שאינם כלולים בחישוב הפנסיה (חוץ מגילום מס וזקיפת הטבות), וכנגד זה מפרישה גם המדינה לקופת הגמל שלו 5% מסכום התשלומים האמורים⁴⁵. אולם עובד מדינה רגיל נדרש, כאמור, לשלם מחצית מההפרשה הכוללת לקופת הגמל שלו, למטרה זו, ואילו הפנסיה התקציבית היא כולה על חשבון המדינה; הסכום שיצטבר בקופת הגמל מההפרשה הכוללת בשיעור 10% רחוק מלהיות שווה ערך לפנסיה תקציבית; ועובד מדינה ותיק לא יקבל פיצוי (באמצעות קופת הגמל האמורה) בגין שנות העבודה שקדמו להנהגת ההסדר האמור, ואילו עובד המועסק על פי חוזה בכירים יקבל פנסיה שמחציתה מחושבת על בסיס משכורת שכוללת את רכיבי השכר האמורים (ראה להלן).

שינויים שנעשו במאס 1995 בתנאי חוזי הבכירים

1. בנוסח המקורי של חוזי הבכירים המזכים את המועסקים על פיהם להמשיך לצבור זכויות לפנסיה תקציבית, אשר נחתמו בתקופה אפריל – מארס 1990 (להלן - הנוסח המקורי), נקבע בין השאר כדלהלן:

11. "על תקופת עבודתו של העובד לפי חוזה זה לא יחול [חוק הגמלאות] ...

12. על אף האמור בסעיף 11 לעיל, תקופת שירותו של העובד לפי חוזה זה תצורף לתקופת שירותו על פי כתב המינוי לרבות תקופות שנרכשו בעבר או ירכשו בעתיד על ידי העובד ואשר הן מזכות אותו לגמלה או לפיצויים (להלן - תקופת השירות הכוללת) לעניין הזכות לגמלאות לו ולשאיריו, בכפוף לתנאים הבאים:

א. 1. המשכורת הקובעת שעל בסיסה תשולם קצבתו של העובד עבור תקופת השירות לפי כתב המינוי תהיה המשכורת הקובעת, כהגדרתה בסעיפים 8 ו-9 לחוק הגמלאות בדרגה שהיתה לעובד ערב החתימה על חוזה זה, בדרגה +12 בדירוג המח"ר.

2. עד למועד פרישתו של העובד מהשירות, המשכורת הקובעת כאמור בס"ק א(1) תעודכן על פי אחת החלופות הבאות:

(א) על פי חוק הגמלאות;

(ב) או על פי דרגת השיא בתקן כפי שתהיה בתפקידו של העובד ערב פרישתו מהשירות;

(ג) או לפי דרגת פרישה או תוספת שהייה, אם העובד יהיה זכאי להן במועד פרישתו על פי הנהלים שיהיו באותה עת.

לפי החלופה הגבוהה יותר, אולם, ממועד הפרישה ואילך, תעודכן המשכורת הקובעת על פי חוק הגמלאות בלבד.

⁴⁵ ראה בדוח שנתי 47, עמ' קטו.

ב. המשכורת הקובעת שעל בסיסה תשולם קצבתו של העובד עבור תקופת עבודתו בחוזה מיוחד זה, תהיה המשכורת הכוללת לפי סעיף 6 לעיל וכפי שתעודכן לפי סעיף 8 לעיל..."

2. לחוזי הבכירים שנחתמו החל במאוס 1995 היה נוסח חדש (להלן - הנוסח החדש ממאוס 1995) שנכללו בו כמה תנאים שלא נכללו בנוסח המקורי. תנאים אלה סוכמו בדיון אצל השר באוגוסט 1994 ובדיון אצל הנציב בינואר 1995 (העתק מסיכום הדיון נמסר לשר), והם הוחלו גם על חוזי הבכירים שנחתמו עד מאוס 1995, בדרך של צירוף נספח לכל אחד מהחוזים, כאמור, בהסכמת העובד בכתב.

3. בנוסח המקורי של החוזים שנחתמו עד מאוס 1995 נקבע, שתוקף החוזה הוא לארבע שנים, ושבתום פרק זמן זה הוא יוארך מאליו לארבע שנים נוספות, אלא אם כן יודיע אחד הצדדים למשנהו, שלושה חודשים לפני תום התקופה, על אי-רצונו בהארכה. על אף זאת, רשאי הנציב, או מי שהוא הסמיך לכך, להפסיק את שירותו של העובד בכל עת על ידי מתן הודעה מוקדמת בכתב שלושה חודשים מראש (או על ידי תשלום משכורת של שלושה חודשים, לפי בחירת הנציב). לא תופסק עבודתו של עובד אלא לאחר פנייה מנומקת של מנכ"ל המשרד אל הנציב ואישור הנציב וועדת שירות המדינה (להלן - ועדת השירות).

בנוסח החדש ממאוס 1995 נכלל תנאי שלפיו תוקף החוזה הוא לארבע שנים, והוא יוארך רק בהמלצת הממונה הישיר ובאישור הנציב;⁴⁶ עובד יוכל לפנות באמצעות הנציב אל ועדת השירות בטענה שהפסקת עבודתו - לרבות אי-חידוש החוזה בתום תוקפו - היא שרירותית או נובעת משיקולים פוליטיים.⁴⁷

בעניין זה נאמר בתזכיר שכתב ממלא מקום הנציב במאי 1995 בדבר הנוסח החדש ממאוס אותה שנה: "עם המעבר לחוזה בכירים, העובדים ויתרו על הקביעות (דבר שלא קרה בחלק נכבד מהשירות הממשלתי והציבורי שנשאר במעמד קבוע וקיבל שכר הרבה יותר גבוה מהם) והאישור האחרון שניתן ע"י שר האוצר לחישוב ממוצע חשבוני רגיל במקום חישוב משוקלל",⁴⁸ היה מותנה בויתורים נוספים מצד הבכירים נוסף לויתור על הקביעות..."

ממסמכי נש"מ עולה, כי בתקופה שעליה מסרה נש"מ נתונים (עד תחילת 1997), היא עשתה שימוש רק במקרים ספורים בתנאי החוזה בדבר הפסקת העסקתו של עובד על פי חוזה בכירים, ובדרך כלל נעשה הסדר מוסכם בין נש"מ לעובד, שבמסגרתו ניתנו לעובד הטבות פרישה מיוחדות.

4. בנוסח החדש ממאוס 1995 נקבעו הטבות ניכרות בתנאי השכר והפנסיה התקציבית על פי חוזי הבכירים, כמפורט להלן:

(א) בנוסח החדש ממאוס 1995 נקבע במפורש - שלא כבנוסח המקורי - כי שכר העובדים המועסקים על פי חוזי בכירים יוצמד לשכר מנכ"ל, בשיעורים שונים, כאמור לעיל.

(ב) בנוסח המקורי של חוזי הבכירים שנחתמו עד מאוס 1995 נקבע, כי עד למועד פרישתו של העובד מהשירות, המשכורת הקובעת על פי כתב המינוי, לצורך חישוב הפנסיה, תעודכן על פי הגבוהה מבין שלוש החלופות האלה: על פי חוק הגמלאות; על פי דרגת השיא בתקן שתהיה בתפקידו של העובד ערב פרישתו מהשירות; או לפי דרגת פרישה או תוספת שהייה, אם העובד

⁴⁶ אשר למשמעותו של תנאי זה, ראה בדוח זה, בפרק "מינויים פוליטיים ובלתי תקינים", עמ' 900-903.

⁴⁷ אם ועדת השירות דחתה את פנייתו של עובד, עומדת לפניו האפשרות לפנות בתלונה לנציב תלונות הציבור.

⁴⁸ ראה להלן, עמ' קכו-קכז.

יהיה זכאי להן במועד פרישתו על פי הנהלים שיהיו באותה עת; אולם, ממועד הפרישה ואילך, תעודכן המשכורת הקובעת על פי חוק הגמלאות בלבד.

לעומת זאת, בנוסח החדש ממאס 1995 נקבע, כי במועד פרישתו של העובד מהשירות, וממועד זה ולהבא, תעודכן המשכורת הקובעת בגין שנות עבודתו על פי כתב מינוי, לצורך חישוב הפנסיה, לפי חוק הגמלאות ועל פי הדרגה העליונה⁴⁹ שתהיה בסולם הדירוג שהעובד משתייך אליו, כולל תוספת שהייה וחישוב תוספת ותק בעד תקופת השירות הכוללת (תקופת כתב המינוי ותקופת החוזה), ובהתאם לכללי קידום הוותק הנהוגים בשירות המדינה.

משמעות הדבר היא, שעל פי הנוסח החדש ממאס 1995, הוענק למועסקים על פי חוזי בכירים יתרון גדול בתנאי הפנסיה התקציבית, לעומת עובדי מדינה רגילים. הפנסיה התקציבית של עובד מדינה רגיל, המועסק על פי כתב מינוי, עלולה להישחק, שכן היא מחושבת לא לפי תפקידו אלא לפי הדרגה הנומינלית שלו במועד פרישתו. במהלך השנים חלה מעין "אינפלציה של דרגות" (העלאת הדרגה הנומינלית הצמודה לכל תפקיד) וזו עלולה לפגוע בייחוד בגמלאי ותיק, כיוון שהיחס שבין הפנסיה התקציבית שהוא מקבל לבין שכר עובד פעיל הממלא את התפקיד שהגמלאי מילא בזמנו עלול לרדת במידה ניכרת מאוד. על השחיקה הזאת ניתן מפעם לפעם פיצוי לגמלאים, אולם פיצוי זה אינו בהכרח מלא, ואין הבטחה שיינתן פיצוי כזה, מלא או חלקי, בשנים הבאות. לעומת זאת, לעובד המועסק על פי חוזה בכירים מובטח שלא תחול שחיקה של ממש בפנסיה התקציבית שלו, שכן מחצית הפנסיה שלו תחושב ותעודכן לפי שיעור מסוים משכר מנכ"ל, והמחצית האחרת תחושב ותעודכן לפי שכר עובד בדרגה העליונה⁵⁰ שתהיה בכל עת בדירוג שהוא משתייך אליו (ראה להלן).

(ג) בנוסח המקורי של החוזים שנחתמו עד מאס 1995 נאמר, שהמשכורת הקובעת שעל בסיסה תשולם קצבתו של העובד בעבור תקופת השירות לפי כתב המינוי תהיה המשכורת הקובעת, כהגדרתה בסעיפים 8 ו-9 לחוק הגמלאות (כפי שתעודכן מפעם לפעם), בדרגה שהיתה לעובד ערב החתימה על החוזה. המשכורת הקובעת, שעל בסיסה תשולם קצבתו בעד תקופת עבודתו על פי החוזה, תהיה המשכורת הכוללת שנקבעה בחוזה, כפי שתעודכן. כלומר, הקצבה תחושב למעשה לפי הממוצע המשוקלל של המשכורת הקובעת על פי כתב המינוי ושל המשכורת הכוללת על פי החוזה, בהתאם למספר שנות עבודתו של העובד לפי כתב המינוי ולפי החוזה.

לעומת זאת, בנוסח החדש ממאס 1995 נאמר, כי עובד שהשלים 16 שנות שירות המקנות זכות לגמלאות (כולל תקופת אכשרה לפי חוזה הבכירים), ומספר שנות עבודתו לפי החוזה שווה למספר שנות עבודתו לפי כתב מינוי או קטן ממנו, המשכורת הקובעת הכוללת שעל בסיסה תשולם קצבתו תיקבע לפי הממוצע החשבוני הפשוט בין המשכורת הקובעת שהיתה לו על פי כתב המינוי ערב חתימת החוזה, כפי שתעודכן, לבין המשכורת הכוללת שנקבעה בחוזה, כפי שתעודכן. המשכורת הקובעת הכוללת, שעל בסיסה תשולם קצבתו של העובד, תעודכן ממועד הפרישה ואילך לפי אותו יחס (הממוצע החשבוני הפשוט).

משמעות הדבר היא, שמשקלה של המשכורת הכוללת על פי חוזה הבכירים בחישוב הקצבה יהיה גדול-ולעיתים גדול בהרבה - ממשקלו היחסי של מספר שנות עבודתו

⁴⁹ עובד שפרש לגמלאות לאחר שהועסק על פי חוזה בכירים בדרגה ב' (דהיינו, שמשכורתו הכוללת לפי החוזה היתה 85% משכר מנכ"ל) - תעודכן משכורתו הקובעת בגין שנות עבודתו על פי כתב המינוי, לצורך חישוב הפנסיה, לפי הדרגה שלפני הדרגה העליונה שתהיה בסולם הדירוג שהעובד משתייך אליו.

⁵⁰ או בדרגה אחת פחות ממנה, כאמור בהערה לעיל.

של העובד על פי חוזה הבכירים מכלל שנות עבודתו בשירות המדינה. לדוגמה, עובד ששירת 36 שנה לפי כתב מינוי וארבע שנים לפי חוזה בכירים, תחושב מחצית הפנסיה שלו לפי משכורתו הקובעת על פי כתב המינוי, כפי שתעודכן, ומחציתה האחרת - לפי משכורתו הכוללת לפי החוזה, כפי שתעודכן, במקום שתחושב (לפי החישוב המשוקלל) תשע עשיריות לפי משכורתו הקובעת על פי כתב המינוי, כפי שתעודכן, ועשירית לפי משכורתו הכוללת על פי החוזה, כפי שתעודכן. השינוי הזה מיטיב בעיקר עם עובדי מדינה שהיו בעלי ותק רב בשירות לפי כתב מינוי, לפני שעברו למעמד של מועסק על פי חוזה בכירים; הם יוכלו ליהנות מהגדלה ניכרת מאוד של הפנסיה שלהם בזכות שירות על פי חוזה בכירים בתקופות קצרות יחסית (כאמור, די בתקופת אכשרה של ארבע שנים). לעובדים בעלי ותק רב יש משקל גדול בקרב העובדים המועסקים על פי חוזה בכירים: 84, מ- 263 העובדים שחוזה הבכירים שנחתמו עמם מזכים אותם בהמשך צבירת זכויות לפנסיה תקציבית⁵¹, היו בעלי ותק של יותר מ- 35 שנה לפני שעברו למעמד של מועסק על פי חוזה בכירים; 27 היו בעלי ותק של 31-35 שנה ו- 45 היו בעלי ותק של 26-30 שנה. 107 האחרים היו בעלי ותק של עד 25 שנה.

(ד) בנוסח המקורי של חוזה הבכירים שנחתמו עד מארס 1995 נקבע:

"זכויותיו של העובד לפדיון ימי מחלה בלתי מנוצלים עבור תקופת השירות הכוללת יהיו לפי המשכורת הכוללת, בכפוף להוראות התקשי"ר."

בנוסח החדש ממארס 1995 הוספו, לאחר המילים "ימי מחלה", המילים "ימי חופשה".

נש"מ הסבירה במארס 1998, כי "בנוסח המקורי נשכחו, משום מה, המילים 'ימי חופשה', וזה תוקן (בנוסח החדש)".

5. בתזכיר הנ"ל, ממאי 1995, בדבר הנוסח החדש ממארס אותה שנה ציין ממלא מקום הנציב את ההיבטים דלהלן: חשוב להבטיח את רמתם וכישוריהם של עובדי סגל המינהל הבכיר בשירות המדינה משום שהם שותפים בקביעת מדיניות, אחראים לביצוע תפקידים ברמה ממלכתית וקובעים הנחיות והוראות שעל פיהן פועלים כל המגזרים האחרים במשק. המשכורת של העובדים המועסקים על פי חוזה בכירים קטנה במידה ניכרת מזו של עובדי הסגל הבכיר בחלקים אחרים של המגזר הציבורי. עובדים בכירים רבים בחלקים אחרים של המגזר הציבורי ממשיכים ליהנות מקביעות, והפנסיה התקציבית שלהם תחושב לפי המשכורת האחרונה - בסיס חישוב שמיטיב בדרך כלל עם עובד בכיר הרבה יותר מהבסיס של הממוצע החשובני הפשוט שנקבע בנוסח החדש ממארס 1995.

ממלא מקום הנציב ציין בתזכירו, שעובדי הסגל הבכיר שעברו לחוזה בכירים תבעו - בצדק, לדעתו - כי יחול עליהם הכלל החל על כל עובדי הסגל הבכיר במגזר הציבורי שיש להם זכויות לפנסיה תקציבית, דהיינו, שהמשכורת האחרונה היא הקובעת בחישוב הגמלאות בגין מלוא תקופת השירות. הוא כתב שנש"מ תמכה ותומכת בתביעת עובדי הסגל הבכיר בשירות המדינה, מאחר שהם מופלים לרעה לעומת עובדי הסגל הבכיר בשאר חלקי המגזר הציבורי, והדבר מקשה על היכולת של שירות המדינה להתחרות עם שאר חלקי השירות הציבורי בהשגת מיטב העובדים. לכן ראה ממלא מקום הנציב בשינוי שיטת החישוב מהממוצע המשוקלל לממוצע הפשוט "צעד בלתי נמנע ועדיין לא מספיק".

⁵¹ נתונים אלה אינם כוללים את 15 הרישומים החסרים שצוינו לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר לנש"מ במארכ 1998, כי משמעות הדבר היא שנש"מ תמכה בהנהגת הטבה גדולה נוספת בתנאי הפנסיה התקציבית לעובדים המועסקים על פי חוזי בכירים; ההטבה, אם אכן תונהג, תחול למפרע גם על כל העובדים שכבר חתמו על חוזי בכירים לפי תנאי השכר והפנסיה התקציבית שנקבעו בהם, ועובדים זה שנים לפי אותם תנאים.

תגובתה של נש"מ, שנמסרה באותו חודש, היתה כלהלן:

"מן הראוי לציין כי מדובר בעמדתו של מ"מ נציב שירות המדינה לשעבר, והנושא אינו עומד כיום על סדר יומה של נציבות שירות המדינה. מכל מקום, אין בכוונת נציבות שירות המדינה ליזום צעדים, לעניין זה, ללא תיאום מוקדם עם הגורמים המוסמכים במשרד האוצר."

6. (א) במהלך הדיונים במשרד האוצר בדבר הצעות לשינויים בתנאי הפנסיה על פי חוזי בכירים, הכינה יחידת הממונה על השכר ב-1994 חישובים של הערך המהוון של ההפרשים בין שלוש השיטות לחישוב המשכורת הקובעת לפנסיה: (1) השיטה שהיתה נהוגה לפי הנוסח המקורי של חוזי הבכירים, שבה המשכורת הקובעת חושבה על פי ממוצע משוקלל; (2) השיטה החדשה שהוצעה (ואומצה, כאמור, במארכ 1995), שבה המשכורת הקובעת תחושב על פי הממוצע החשבוני הפשוט; (3) השיטה שבה המשכורת הקובעת תהיה "המשכורת הכוללת" האחרונה על פי חוזה בכירים בלבד.

החישובים נעשו לפי הוותק הממוצע של העובדים המועסקים על פי חוזי בכירים המזכים אותם להמשך צבירת זכויות לפנסיה תקציבית, ולא היה אפשר ללמוד מהחישובים עד כמה תיטיב שיטת הממוצע הפשוט במידה גדולה במיוחד עם קבוצת העובדים הבכירים שכבר התקרבו לגיל הפרישה וצברו ותק רב מהממוצע קודם שהצטרפו להסדר של חוזי הבכירים.

לא ברור ממסמכי יחידת הממונה על השכר ונש"מ אם החישובים האמורים (אשר אינם מובאים כאן) הוצגו לפני השר בעת הדיונים על שינוי שיטת החישוב.

(ב) לפי בקשת משרד מבקר המדינה, חישב אקטואר במשרד האוצר את הערך הנוכחי של תשלומי הגמלאות ל-28 העובדים בחוזי בכירים שפרשו בפועל לגמלאות עד תחילת 1997, וכן לארבע אלמנות המקבלות קצבת שאירים. החישוב נעשה ליוני 1997 והתבסס על ההנחות האלה: שיעור ריבית להיוון 3% בשנה, עליית שכר ריאלי בשיעור של 2% בשנה לצורך עדכון המשכורת הקובעת, וקצבת שאירים בשיעור של 60% מהגמלה. לפי שיטת הממוצע המשוקלל, שהיתה נהוגה על פי הנוסח המקורי, הערך הנוכחי הנקי של תשלומי הגמלאות אחרי יוני 1997 היה אמור להיות 53 מיליון ש"ח; לפי השיטה החדשה (ממוצע חשבוני פשוט) שהונהגה בחוזי הבכירים שפרשו, הערך הנוכחי הנקי הוא 72 מיליון ש"ח.

מחישוב זה עולה, כי לגבי 32 מקבלי הגמלה האמורים, תוספת העלות הנובעת מהשינוי בשיטת החישוב של המשכורת הקובעת מגיעה לכ-19 מיליון ש"ח (ההפרש בין 72 מיליון ש"ח לבין 53 מיליון ש"ח), דהיינו כ-594,000 ש"ח לכל גמלאי.

חישוב זה מבליט את העובדה, שהחלטת משרד האוצר לשנות את שיטת החישוב לשיטת הממוצע הפשוט, ולהחיל את שינוי השיטה על עובדים שהצטרפו להסדר חוזי הבכירים בעת שכבר צברו ותק רב על פי כתב מינוי, ונותרו להם תקופות קצרות יחסית לשרת על פי חוזי בכירים, הטילה על המדינה נטל כספי ניכר.

שינויים בחוזי בכירים לעובדים שיועסקו החל ביוני 1996

1. במארס 1996 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לבטל את זכאותם של מנהלים כלליים במשרדי הממשלה ושל נושאי תפקידים מקבילים להם בשכר ובתנאי שירות שנתמנו לתפקיד החל ביום 1.6.96, לבחור בתנאי העסקה על פי תנאי סגן שר (ראה בעניין זה ברוח שנתי 47, עמ' 75).

בד בבד החליט השר, על פי סיכומי דיונים מנובמבר 1995 וממארס 1996, כי החל ב- 1.6.96 תבוטל גם ההצמדה בין שכרם של עובדי הסגל הבכיר המועסקים על פי חוזי בכירים, לבין שכרם של המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה. החלטה זו לא תחול על עובדים שהועסקו לפי חוזי בכירים לפני המועד הקובע (1.6.96): הללו ימשיכו ליהנות מהצמדת שכרם לשכר מנכ"ל. עד מועד השינוי ב- 1.6.96 נחתמו כ- 225 חוזי בכירים שלפיהם השכר צמוד לשכר מנכ"ל משרד ממשלתי.

משכורותיהם של עובדי הסגל הבכיר שיועסקו על פי חוזי בכירים החל במועד הקובע נקבעו שוב בסכומים, לפי שלוש רמות, במקום באחוזים משכר מנכ"ל. משכורותיהם יעודכנו בשיעורי תוספת היוקר ובמועד תשלומן, בהתאם להסכם תוספת היוקר ועד לתקרה שתקבע באותו הסכם. נוסף על כך, המשכורות יעודכנו מדי שלושה חודשים, על פי שיעור השינוי בשכר הממוצע במשק כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, בניכוי תוספות היוקר שצורפו אליהן מאז העדכון האחרון.

2. בשנת 1996 נתקבלו תיקוני חקיקה והחלטות בדבר שכרם ותנאי גמלאותיהם של חברי כנסת, שהעיקריים שבהם: (א) שכרו של חבר כנסת הועלה ב-33% החל ב- 1.10.96, והוענקה לחברי הכנסת זכאות להפרשות לקרן השתלמות; (ב) שיעור צבירת הזכויות לקצבה הופחת מ-4% בשנה ל-2% בשנה החל ב- 17.6.96; (ג) תשלום הגמלה למי שחדל להיות חבר כנסת יחל מהיום שבו יגיע לגיל 45; (ד) למי שחדל להיות חבר כנסת ישולם מענק הסתגלות בשיעור של ארבע פעמים המשכורת האחרונה. בד בבד, נקבעו הגבלות על ההיתר שניתן לחבר כנסת לקבל שכר בעד עיסוקים שמחוץ לכנסת.

שינויים אלה הוחלו גם על המנכ"לים בשירות המדינה שבחרו במסלול של תנאי סגן שר (שהיה המסלול המקובל ביותר). מחד גיסא הועלה שכרם בשיעור ניכר מאוד ומאידך גיסא הופחת במחצית השיעור השנתי של צבירת הזכויות לגמלה.

עקב כך נהנו גם העובדים לפי חוזי בכירים ששכרם צמוד לשכר מנכ"ל (אלה שחתמו על חוזי בכירים לראשונה לפני 1.6.96), מהעלאת שכר בשיעור של 33%, אך זאת בלא כל הפחתה שהיא בזכויותיהם, שכן מלכתחילה הם היו זכאים לצבור זכויות לגמלה בשיעור של 2% בשנה. הגדלת שכרם הגדילה במידה ניכרת מאוד גם את ההטבה הגלומה בשינוי שיטת החישוב של המשכורת הקובעת, שתיעשה לפי ממוצע חשבוני פשוט. כמו כן, תוספת השכר הגדילה בהרבה את התשלומים לפורשים בגין פדיון ימי מחלה וימי חופשה ופיצויים בגין שנים עודפות.

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 כלכלי. 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 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-1990¹ (להלן - התיקון לחוק עידוד השקעות הון), ערבויות מדינה על פי חוק ערבויות המדינה ניתנו למפעלים מאושרים בידי מרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - מרכז ההשקעות). ערבויות אלה ניתנו בתור חלופות חלקיות או מלאות ל"מענקי השקעה" שנקבעו בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - חוק עידוד השקעות הון). הערבות ניתנה 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. בסוף שנת 1996 תוקן חוק עידוד השקעות הון, ובמסגרת התיקון בוטלו ב-1.1.97 מסלול ערבות המדינה ומסלול ההטבות המשולב. המסלולים תקפים לגבי תכניות שאושרו לפני המועד האמור, ולגבי תכניות שיאושרו במסגרת הוראות מיוחדות במהלך שנת 1997.

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 כאמור במישרין. ערבויות מדינה ניתנו גם על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים).

אם עיסוקן של הערוב הוא בתחום פעולתו של אחד ממשרדי הממשלה, היחידות המקצועיות באותו משרד מתבקשות לבדוק את העסקה ולהכין חוות דעת עליה. ההיבט הפיננסי של העסקה, ובכלל זה הבטחת החזר החוב, נבדקים לאחר מכן בידי החשכ"ל, שבידיו הפקיד שר האוצר את הטיפול במתן ערבויות. הבדיקות מתבססות על הנתונים הכלכליים הבסיסיים של הערוב ועל הדוחות הכספיים שלו; נבדקים הסיוע שהערוב קיבל בעבר מתקציב המדינה, מצבת חובותיו למס הכנסה ולקרנות הסוציאליות, והשכר שהוא משלם לעובדיו, לרבות ההטבות לעובדיו הבכירים. החשכ"ל מתנה, בדרך כלל, את מתן הערבות בהשקעת הערוב (אם הוא תאגיד, בעלי השליטה בו) גם מכספו הוא בתכנית הכספית שבקשר לביצועה ניתנת הערבות. אשר לערבויות הניתנות למפעלים מאושרים על פי חוק עידוד השקעות הון, הבדיקות הכלכליות נעשות בשביל מרכז ההשקעות על ידי הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - בל"ת).

בטבלה 1 להלן מובאים נתונים מן הדוח הממוחשב של אגף החשכ"ל (להלן - הדוח הממוחשב), על השינויים ביתרת הערבויות שניתנו לפי החוקים האמורים, בשנת 1996 (במיליוני ש"ח):

1 תיקון זה אושר במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, שנתקבל בכנסת ביום 31.12.96.

טבלה 1

יתרת הערבויות שבתוקף ביום 31.12.96	יתרת הפרשי השיעור * ליום 31.12.96	ערבויות שפג תוקפן והקטנת ערבויות קיימות 1797.3 (-)	ערבויות חדשות ותוספות לערבויות קיימות 2884.4	יתרת הערבויות שבתוקף ביום 31.12.95	
13152.3	438.5	(-)	2884.4	**11626.7	חוק ערבויות המדינה
73.9	42.4	(-)163.2	96.0	**768.7	חוק עידוד השקעות הון
1009.5	36.0	(-)147.4	-	**1120.9	חוק הערבויות לסחר חוץ
0.2	-	-	-	0.2	חוק הנכים***
14905.9	516.9	(-)2107.9	2980.4	13516.5	ס"ה

* הפרשי השיעור של הערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה וחוק עידוד 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 השיעור.

** יתרה זו גדולה מהיתרה הרשומה במאזן המדינה ליום 31.12.96 (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- 1,526 מיליון ש"ח (כ-13%); בשנת 1995 גדלה יתרת הערבויות בכ-56%. יצוין, כי במרבית התחומים חלה ירידה בירתה המוערכת של הערבויות על פי חוק זה (ראה להלן בטבלה 3); הגידול בירתה נובע בעיקר מגידול בירת הערבויות לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל), ומגידול בירת הערבויות שניתנו לתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א). יתרת הערבויות לחברת החשמל ביום 31.12.96 היתה כ-65% מיתרת הערבויות על פי חוק זה.

עוד עולה מהטבלה, כי יתרת הערבויות שניתנו על פי חוק עידוד השקעות הון ירדה בשנה הנסקרת בכ- 25 מיליון ש"ח (כ-3%). באותה שנה לא ניתנו ערבויות חדשות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ. יתרת הערבויות ביום 31.12.96 שניתנו על פי חוק זה ירדה בכ-10% לעומת היתרה ביום 31.12.95; יתרת הערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ ביום 31.12.96 היתה כ-96% מיתרת הערבויות על פי חוק זה. הערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ 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 בידי החברה בתור עמלת טיפול, ורובה מועברת לקרן למימוש ערבויות המנוהלת בידי החשכ"ל (ראה להלן).

בדוח שנתי 47 (עמ' קיח) צוין, כי יתרת הערבויות הרשומה בדוח הכספי של האוצר איננה תואמת את היתרה הרשומה בדוח הממוחשב. מתברר, שגם בשנה הנסקרת ישנה אי-התאמה בין יתרת הערבויות ביום 31.12.95 הרשומה בדוח הממוחשב לבין היתרה הרשומה בדוח הכספי של משרד האוצר, כדלהלן (במיליוני ש"ח):

טבלה 2

היתרה הרשומה בדוח הממוחשב	היתרה הרשומה בדוח הכספי	הפרש	
11626.7	11574.2	52.5	חוק ערבויות המדינה
768.7	764.2	4.5	חוק עידוד השקעות הון
1120.9	964.1	156.8	חוק הערבויות לסחר חוץ

מהטבלה עולה, כי היתרה הרשומה בדוח הממוחשב גדולה ב- 213.8 מיליון ש"ח מהיתרה הרשומה בדוח הכספי של משרד האוצר; כ-73% מההפרש האמור נובע מאי התאמה של היתרות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאוס 1998, כי האי-התאמות נובעות מתיקון רישומים שנעשה למפרע במערכת הממוחשבת במהלך הכנת הדוח לשנת 1996, והשפיע גם על היתרות משנת 1995. התיקון נעשה בשל רישום לוחות סילוקין של הלוואות נערכות שונות (בעיקר לחברת החשמל) שניתנו לפני סוף שנת 1995, והדיווח עליהן הוגש באיחור. כמו כן, תוקן למפרע הרישום של מסגרת "ערבויות ביצוע" שניתנו למימון עסקאות יצוא, עקב נקיטת גישה שמרנית יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאגף החשכ"ל יימנע ככל האפשר מתיקון למפרע של רישומי נתונים. לגבי מסגרת ערבויות ביצוע, יש לקבוע שיטה מוסכמת ומקובלת לחישוב סכומי הערבויות, שתשקף ככל האפשר את הסיכון המרבי שהממשלה נטלה עליה במסגרת זו. שיטה זו תשמש בעקביות לחישוב הערבויות, ותמנע את הצורך בשינויים בנתונים הרשמיים.

בשנה הנסקרת לא ניתנו לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) ערבויות מדינה חדשות על פי חוק ערבויות המדינה. יתרת הערבויות לתעש ביום 31.12.96 היתה כ- 367 מיליון ש"ח; סכום זה נובע מהקטנת ערבויות בסך כ- 88.5 מיליון ש"ח ומתוספת בשל הפרשי שיערוך בסך כ- 13.1 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת פג תוקפה של מלוא יתרת ערבויות הביצוע שניתנו לתעש על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, בסך כ- 132 מיליון ש"ח.

בטבלה 3 שבעמוד הבא מובאים הנתונים מהדוח הממוחשב על פירוט הערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה, כולל הערבויות שניתנו על פי חוק עידוד השקעות הון (במיליוני ש"ח):

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 הערובים, 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 בעת 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 המחירים לצרכן (להלן - המדד) וריבית שהצטברה). נתוני המחשב משמשים לאימות דרישות הבנקים למימוש ערבויות, אם יש צורך במימוש.

טבלה 3

יתרת הערבויות שבתוקף ב- 31.12.96	השינוי במהלך שנת 1996*	יתרת הערבויות שבתוקף ב- 31.12.95	
8507	1755	6752	אנרגיה, מחצבים ותעשייה כימית
8507	1755	6752	מזה: לחברת החשמל לישראל בע"מ
725	(-)165	890	תחבורה ותקשורת
-	(-)94	94	מזה: לצי, חברת השיט הישראלית בע"מ
19	(-)25	44	לאגד, אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ
705	(-)47	752	לא-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ
2827	97	2730	תעשייה ומלאכה
2208	232	1976	מזה: לתעשייה האווירית לישראל בע"מ
367	(-)76	443	לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)
126	(-)39	165	לקרן לעסקים קטנים
583	(-)85	668	שיכון וקליטה
583	(-)77	660	מזה: לבנייה למגורים
85	(-)18	103	חינוך, תרבות ובריאות
12	(-)9	21	מזה: למרכז הרפואי שערי צדק
63	(-)5	68	לקופת חולים כללית
51	(-)2	53	אזורי יהודה והשומרון וחבל עזה
39	-	39	מזה: למבני תעשייה באריאל
53	(-)10	63	רשויות ומוסדות
321	(-)47	368	גיוס מקורות מימון על ידי מוסדות פיננסיים
298	(-)47	345	מזה: לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
744	(-)25	769	ערבויות על פי חוק עידוד השקעות הון
13896	1500	12396	ס"ה

*השינוי נובע מערבויות חדשות ומתוספות לערבויות קיימות, פחות ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות הקיימות ובתוספת הפרשי שיערוך ל- 31.12.96.

1. להלן פירוט השינויים העיקריים בערבויות על פי חוק ערבויות המדינה:

(א) במאסר 1996 אישרה ועדת הכספים מסגרת ערבויות בסך 1.6 מיליארד ש"ח בגין הלוואות שיינתנו בשנת 1996 לחברת החשמל, כחלק ממקורות בסך 45 מיליארד ש"ח הנדרשים לחברה לצורכי פיתוח בשנים 1995-2002. הערבויות ניתנו על הלוואות צמודות למדד שקיבלה חברת החשמל במהלך 1996 משלושה בנקים, ונקבע כי הריבית השנתית על הלוואות אלה תהיה בשיעור שייקבע במועד מתן כל הלוואה, ויחושב על פי התשואה הממוצעת לפדיון ברוטו של אג"ח ממשלתיות מסוגים שונים, בתוספת מרווח. כמו כן נקבע, כי הקרן והריבית על הלוואות אלה ישולמו בתשלומים חצי שנתיים. להלן בטבלה 4 התנאים שנקבעו לכל בנק:

טבלה 4

הבנק הממן את העסקה	סכום ההלוואה (במיליוני ש"ח)	תקופת הלוואה (בשנים)	תקופת ה"חסד" של הקרן (בשנים)	סוג הריבית	שיעור המרווח שהבנק מקבל (באחוזים)	שיעור פרמיית הערבות שהבנק משלם (באחוזים)
בנק א'	500	עד 15	5	קבועה	0.225	0.2
בנק ב'	500	עד 18	2	קבועה	0.3	0.2
בנק ג'	600	עד 20	-	משתנה	0.25	0.2

מהנתונים עולה, כי הבנקים מעבירים לחשכ"ל שיעור זהה של פרמיה בגין הערבות, אולם כל בנק גובה מחברת החשמל שיעור מרווח אחר על הריבית; בנק א' גובה את שיעור המרווח הנמוך ביותר, ואילו בנק ב' גובה את שיעור המרווח הגבוה ביותר.

בכתבי הערבות נקבע כי הבנק יהיה רשאי לגבות מן החברה את פרמיית הערבות. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה כי חברת החשמל משלמת את פרמיית הערבות בשיעור של 0.2%, נוסף על שיעור המרווח האמור.

(ב) מהדוח הממוחשב עולה, כי בשנה הנסקרת גדלה ב- 232 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לתע"א. סכום זה מורכב מערבויות חדשות בסך כ- 880.7 מיליון ש"ח, מהקטנת ערבויות בסך כ- 764.5 מיליון ש"ח, ומתוספת בשל הפרשי שיעור בסך כ- 115.7 מיליון ש"ח.

בפברואר 1996 פנה שר האוצר במכתב לוועדת הכספים בבקשה לאשר דחייה של "פירעונות שוטפים של ההלוואות בערבות המדינה בסך 71 מיליון דולר בחצי שנה". במכתב צוין כי מתגבש הסדר עם הבנקים בעניין פריסת חובות של תע"א בהתאם לכושר ההחזר שלה, וחלוקה מחדש של ביטחונות למערכת הבנקאית; לאחר גיבוש ההסדר תתאפשר הקצאת מסגרות אשראי חדשות לתע"א לצורך תפעול שוטף ומימון פרויקטים. עוד נאמר במכתב, כי עד לחתימת ההסדר "אנו ממליצים להקפיא את מצבת החובות של התע"א לחצי שנה, קרי עד יולי 1996, באופן שחלויות שוטפות לחודשים פברואר-יולי 1996 לא ייפרעו". במאס 1996 אישרה ועדת הכספים את בקשת שר האוצר.

בספטמבר 1996 פנה שר האוצר שוב במכתב לוועדת הכספים והודיע לה, כי הצדדים הגיעו לידי הסדר, וכי הוא מבקש מהוועדה לאשר ערבות מדינה בסכום של כ- 230 מיליון דולר להסדר הפריסה עם הבנקים (להלן - ערבויות ההסדר), שיחליפו חלק מערבויות המדינה הקיימות לתע"א, וסכום נוסף של כ- 50 מיליון דולר לעסקה נוספת. במכתב פירט שר האוצר את מצבת ערבויות המדינה לתע"א, שאינן נכללות במסגרת ערבויות ההסדר. באותו חודש אישרה ועדת הכספים את בקשת שר האוצר.

בנובמבר 1997 כתב הממונה על ערבויות המדינה לחשכ"ל כי לתע"א אושרו בשנת 1996 ערבויות מדינה בסכום כולל של כ- 800 מיליון דולר, ובהן כ- 230 מיליון דולר ערבויות הסדר, וכ- 110 מיליון דולר להבטחת תשלומי תע"א ל"מבטחים", בגין פרישת עוד 500 עובדים קבועים². הממונה ציין כי בשנת 1996 נרשמו במאזן המדינה רק חלק מערבויות ההסדר, בגין הלוואות בסך כ- 112 מיליון דולר שניתנו עד סוף אותה שנה; נוסף על כך נרשמו במאזן

² ראה בדוח שנתי 46, עמ' קח

ל- 31.12.96 הערבות שניתנה ל"מבטחים" וערבויות נוספות בסך כ- 40 מיליון דולר (שאושרו לפני שנת 1996).

2. התיקון לחוק עידוד השקעות הון איפשר למשקיעים לקבל הלוואות בערבות מלאה של המדינה, עד לשיעור של שני שלישים מהסכום הכולל של תכנית השקעה מאושרת. ב- 14.3.94 אישרה הכנסת תיקון נוסף לחוק עידוד השקעות הון, ולפיו במקום ערבות למלוא סכום ההלוואה תהיה הערבות ל-75% מסכום כל הלוואה (ועל הלוואות מסוימות – 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. כאמור, לתכניות השקעה שאושרו החל ב- 1.1.97 בוטלו מסלולי ערבות המדינה.

במטרה 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 חוק עידוד השקעות הון ונקלעו לקשיים. בוועדה חברים נציגים של אגף החשכ"ל, של אגף התקציבים שבמשרד האוצר, ושל מרכז ההשקעות. הוועדה התקשרה עם שתי חברות ייעוץ והטילה עליהן, בין היתר, להעריך את מצבם הכספי והעסקי של מפעלים שקיבלו הלוואות בערבות המדינה.

ביום 31.12.96 הגיעה יתרת הערבויות לפי חוק זה לכ- 744 מיליון ש"ח, לעומת כ- 769 מיליון ש"ח ב- 31.12.95. בשנה הנסקרת ניתנו ערבויות חדשות בסך כ- 96 מיליון ש"ח, הוקטנו ערבויות בסך כ- 163 מיליון ש"ח, ובשל הפרשי שיעורן התוסף להן סך של כ- 42 מיליון ש"ח.

ממסמכי אגף החשכ"ל עולה, שבמהלך שנת 1996 קיבלו חברות הלוואות בערבות מדינה, וזמן קצר לאחר מכן נקבע כי החברה חדלת פירעון. להלן שתי דוגמאות:

(א) בשנת 1990 מכרה חברה א', שהיתה בשליטת בל"ת, מבנה בבעלותה למשקיע חוץ, במסגרת תכנית הבראה שנקבעה לה. החשכ"ל העמיד לטובת רוכש המבנה ערבות מדינה לדמי שכירות בסך כ- 350,000 דולר לשנה למשך עשר שנים, תמורת השכרת המבנה לחברה א'; ערבות זו מומשה בשנת 1992.

בינואר 1994 אישר מרכז ההשקעות לחברה א' תכנית השקעות במסלול משולב של מענקים והלוואות בערבות המדינה, בסכום כולל של כ- 5.5 מיליון דולר; ובמאי 1995 אושרה במסגרת זו הגדלת הון חוזר לסך כולל של כ- 2 מיליון ש"ח. בפברואר 1995, לאחר שאושר שינוי בעלות בחברה א', הגישה החברה בקשה לאישור תכנית הרחבה בסך כ- 11.55 מיליון דולר להשקעה ברכוש קבוע ובהון חוזר. נוכח מצבה הכספי הקשה, הוחלט כי אחת מחברות הייעוץ תעשה בדיקה בחברה א' במטרה לאמוד את יכולת ההחזר שלה. חברת הייעוץ קבעה כי מצבה הפיננסי של חברה א' קשה, אך יש סיכוי סביר שניתן יהיה להחזיר את ההשקעה; ביולי 1995 אושרה התכנית. מכיוון שמרכז ההשקעות הגדיר את התכנית "תוספת לכתב האישור המקורי", ולא "הרחבה", ניתנה ערבות המדינה למלוא סכום ההלוואה, כפי שהיה בעת מתן כתב האישור המקורי, ולא ל-75% מההלוואה, שהוא השיעור שהיה בתוקף במועד אישור התוספת.

בנובמבר 1995 פנתה חברה א' לשר האוצר בבקשה לסיוע נוסף בסך 7 מיליון דולר. הבקשה הועברה למרכז ההשקעות, שאישר תוספת בסך 5 מיליון דולר לכתב האישור המקורי, שנועדה להשקעה בהון חוזר. מאחר שמדובר באישור חריג, קבע מרכז ההשקעות בתנאי כתב האישור, כי על בעלי המניות של החברה לממן בהון מניות נפרע מחצית מן התוספת המאושרת (במקום שליש כמקובל); בהנחיות נקבע וכי חברת הייעוץ תבדוק בכל רבעון את מצב החברה ואת יכולת ההחזר שלה. ממסמכי אגף החשכ"ל עולה, כי תנאים אלה לא קוימו: לבקשת חברה א' ביטל מרכז ההשקעות את הדרישה להשקיע מחצית מהתוספת בהון מניות נפרע; חברת הייעוץ לא

עשתה את הבדיקות הנדרשות משום שמערכת הנהלת החשבונות של חברה א' לא אפשרה לקבל את הנתונים הנדרשים.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בשל מצבה הכספי של חברה א', ומאחר שלא עמדה בתנאים שנקבעו בכתב האישור, הוחלט שלא להיענות לבקשות החברה ולא לתת לה הלוואות נוספות בערבות מדינה. במחצית השנייה של שנת 1996 מינו נושי החברה מפקר זמני לחברה א'.

היקף תכניות ההשקעה שאושרו לחברה א' במסגרת כתב האישור המקורי מינואר 1994 ועד יולי 1996 הגיע לכ- 22 מיליון דולר, ובגינם ניתנו לחברה הלוואות בערבות המדינה בסך של כ- 9.5 מיליון דולר, ומענקים בסך של כ- 2 מיליון דולר. מהדוח הממוחשב עולה, כי בשנת 1996 קיבלה חברה א' ערבויות חדשות בהיקף של כ- 9.6 מיליון ש"ח, וכי יתרת הערבויות ביום 31.12.96 היתה כ- 29.7 מיליון ש"ח.

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו במארכס 1998, כי הסכומים המצטברים ששולמו עד כה בגין מימוש ערבויות המדינה לחברה א' מגיעים לכ- 15 מיליון ש"ח.

(ב) ביוני 1992 אישר מרכז ההשקעות לחברה ב' תכנית השקעות בסך של כ- 121 מיליון ש"ח (כ- 50 מיליון דולר) במסלול ערבות מדינה. ממסמכי אגף החשכ"ל עולה, כי חברה ב' נקלעה לקשיים עוד בטרם הגיעה לשלבי השיווק והמכירה של מוצריה. ב- 1995 ביקשה חברה ב' לאפשר לה לדחות את תשלומי הריבית על ההלוואות שקיבלה, אולם אגף החשכ"ל התנגד לכך.

בנובמבר 1995 שלח החשכ"ל לחברה ב' את העקרונות שגובשו להסדר חובה. בין היתר נקבע בהם כי לאחר שהחברה תפרע בפירעון מוקדם את כל ההלוואות שקיבלה בתנאי הצמדה למדד ייתן לה בל"ת אשראי צמוד לדולר להמשך מימון תכנית ההשקעות; וכי בעלי החברה יחויבו להשקיע, בתוך זמן קצר, לפחות 500,000 דולר. עוד נקבע בהסדר, כי חברה ב' תתחייב שלא יהיו לה תביעות נוספות נגד המדינה. במסגרת ההסדר אישר החשכ"ל לבל"ת, בדצמבר 1995, להעמיד לרשות החברה הלוואה נוספת בערבות מדינה בסך 900,000 דולר.

ממסמכי אגף החשכ"ל עולה, כי באפריל 1996 לא שילמה חברה ב' תשלומים על חשבון ההלוואות בערבות מדינה שקיבלה מבל"ת. מהדוח הממוחשב עולה, כי בשנה הנסקרת קיבלה החברה ערבויות חדשות בהיקף של כ- 81 מיליון ש"ח. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי חברה ב' עסקה בפיתוח מוצר חדש, שהיה כרוך בהשקעות של סכומים גדולים לטווח ארוך. ההחלטה להמשיך ולהעמיד לרשות החברה הלוואות בערבות המדינה, למרות מצבה הכספי הקשה, התקבלה לאחר שנעשתה בדיקה כלכלית ולאחר שבעלי החברה הסכימו להזרים לה הון נוסף.

בפברואר 1997 קבעה אחת מחברות הייעוץ, כי חברה ב' איננה עומדת בלוח הזמנים של הפיתוח והייצור שנקבע בהסדר, ויש לשקול את המשך התמיכה בה. חברת הייעוץ קבעה, כי העיכוב בייצור לא יאפשר לחברה ב' לפרוע את חובותיה. במהלך שנת 1997 פנתה חברה ב' למרכז ההשקעות בבקשה להאריך בשנה את כתב האישור מיוני 1992 שניתן לחמש שנים, ובדרך זו לאפשר לה להשלים את תכנית ההשקעות שאושרה לה.

בספטמבר 1997, לאחר שהתברר כי בעלי חברה ב' אינם מסוגלים לעמוד בתנאים שהעמיד להם מרכז ההשקעות וכי החברה איננה מסוגלת להמשיך ולפעול, הוחלט למנות לה כונס נכסים מפעיל. לכונס אושרה הלוואה בערבות המדינה בסכום של עד 800,000 ש"ח, לשם הפעלה זמנית של החברה ובחינת אפשרות למכירתה כעסק חי. בנובמבר 1997, לאחר שלא עלה בידי הכונס לעניין משקיעים שיזרימו כספים לחברה, קבע בית המשפט המחוזי בתל אביב כי הכונס מוסמך לפעול למכירת נכסי החברה.

בדצמבר 1997 נתן בית המשפט המחוזי בתל אביב צו לפירוק החברה וצו עיכוב יציאה מהארץ נגד מנהליה. בית המשפט קבע, כי "נטענת טענה הנשמעת רצינית ונתמכת על ידי הנוכחים כי קיים חשד רציני שבעלי המניות של החברה ומנהליה ביצעו פעולות בלתי תקינות או בלתי חוקיות שרוקנו את קופת החברה מכספים שהממשלה הזרימה לה באמצעות מרכז ההשקעות דרך הבנק לפיתוח התעשייה. יש מקום לפרק את החברה..."

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאוס 1998, כי הסכומים המצטברים ששולמו עד כה בגין מימוש ערבויות המדינה לחברה ב' מגיעים לכ- 20.5 מיליון ש"ח.

3. אגף החשכ"ל מנהל קרן לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות המדינה. הכנסות הקרן מתקבלות מפרמיית סיכון שנתית שהחשכ"ל גובה מהלווים הערובים וכן מכספים שנגבים על חשבון ערבויות שמומשו בעבר. מקצת ההכנסות וההוצאות של הקרן נרשמות מחוץ למסגרת התקציב ומקצתן נרשמות במסגרת התקציב. כאשר מתברר כי בגין ערבויות שניתנו לתחום מסוים נדרשים מימושים בהיקף ניכר, משרד האוצר נוהג לתקצב את ההוצאות על מימוש הערבויות ואת ההכנסות (המעטות) מפרמיית הסיכון. לפיכך מתוקצבים בסעיף "תמיכות בענפי משק" מימושי הערבויות שניתנו על פי התיקון לחוק עידוד השקעות הון ובמסגרת הקרן לעסקים קטנים (ראה להלן).

החשכ"ל מנהל מחוץ למסגרת התקציב את הקרן למימוש ערבויות שאושרו על פי חוק ערבויות המדינה (פרט לקרן לעסקים קטנים) ועל פי חוק הערבויות לסחר חוץ. כאשר הערוב איננו פורע את חובו, הנושה פונה אל החשכ"ל בדרישה לממש את הערבות, והחשכ"ל פורע את ההלוואה; החשכ"ל זוקף לזכות הקרן ריבית בשיעור ריבית חשכ"ל.

בנובמבר 1997 מסר משרד האוצר לוועדת הכספים נתונים על ההכנסות וההוצאות שהיו ב- 1996 לקרן למימוש ערבויות, כמפורט להלן: הכנסות בסך 120.2 מיליון ש"ח נגבו על חשבון ערבויות שמומשו בעבר (מזה, סך של 77.2 מיליון ש"ח התקבלו בגין ערבויות שניתנו על פי חוק הערבויות לסחר חוץ), ובסך 35.7 מיליון ש"ח תשלומים לקרן לכיסוי הפסדים (בלא כל הבחנה על פי איזה משלושת החוקים שצוינו לעיל ניתנו הערבויות); והוצאות בסך 137.9 מיליון ש"ח בגין ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה וחוק עידוד השקעות הון, לעומת 227.7 מיליון ש"ח בשנת 1995, ובסך 10 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו על פי חוק הערבויות לסחר חוץ, לעומת 125 מיליון ש"ח בשנת 1995.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להביא בביאור למאזן את פירוט ההכנסות וההוצאות הנובעות מערבויות המדינה. הפירוט ראוי שיהיה בהתאם לחוקים שעל פיהם ניתנו הערבויות, ויצוין בו אם סכומי ההכנסות וההוצאות נרשמו בתקציב המדינה או במסגרת הקרן המנוהלת מחוץ לתקציב. בדרך זו יינתן גילוי נאות לעלות הכרוכה במתן ערבויות מדינה לנערכים שונים.

4. משנת 1995 ואילך מתוקצבות ההוצאות על מימוש הערבויות על פי חוק עידוד השקעות הון, וההכנסות מפרמיות הסיכון שמשלמים הערובים כהוצאה המותנית בהכנסה בתכנית "ערבות מדינה (תיקון 39)", בסעיף "תמיכות בענפי משק". בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997 נאמר, כי עד סוף שנת 1996 הגיעו תביעות למימוש ערבויות המדינה בשיעור של כ-30% מסך ההלוואות שניתנו. יש שתי אפשרויות למימוש ערבות המדינה: (א) תשלומים לפי לוח הסילוקין, הזהים לתשלומים שהחברה הערובה היתה אמורה לשלם אילו לא נקלעה לקשיים. (ב) תשלומים בדרך של פירעון מוקדם של יתרת ההלוואה; בדרך זו נמנע האוצר מתשלומי ריבית בשיעורים גבוהים בהשוואה לעלות גיוס הכסף על ידי הממשלה, אולם על האוצר לשלם לבנק עמלה.

בדוח שנתי 47 (עמ' קכג) צוין, כי על פי דוח ביצוע התקציב לשנת 1995 נזקפה לתכנית האמורה הוצאה ברוטו בסך של כ- 189 מיליון ש"ח למימוש ערבויות על פי חוק עידוד השקעות הון, מזה כ- 149 מיליון ש"ח תשלומים לפי לוחות הסילוקין, וכ- 40 מיליון ש"ח כפירעון מוקדם. מדוח ביצוע התקציב לשנת 1996 עולה, כי ההוצאה ברוטו על מימוש ערבויות היתה כ- 82.5 מיליון ש"ח לעומת הרשאה להוצאה בסך כ- 48.4 מיליון ש"ח בלבד (חריגה של כ-70%), ההכנסה המיועדת מפרמיית הסיכון היתה בסך כ- 11.3 מיליון ש"ח בלבד.

5. במהלך שנת 1993 הוקמה קרן למתן הלוואות לעסקים קטנים בערבות מדינה (להלן - הקרן), שנועדה לסייע בהקמה או בהרחבה של עסקים קטנים בכל ענפי המשק; הערבות ניתנת לפי חוק ערבויות המדינה. הקרן מופעלת בידי ארבעה בנקים, ומונחת בידי ועדת היגוי ציבורית. נקבעו כמה קריטריונים לקבלת אשראי מן הקרן, ובהם: (א) מספר העובדים בעסק לא יהיה יותר מ- 70 בתום ביצוע תכנית ההשקעה; (ב) האשראי המבוקש ישמש למימון רכישת ציוד, הון חוזר ושיפורים, ולא לבנייה, לרכישת נדל"ן או לפירעון חובות קיימים; (ג) בעל העסק ישקיע הון עצמי בשיעור שלא יקטן מ-25% מסכום האשראי הכולל. כמו כן נקבע, כי ערבות המדינה לא תהיה יותר מ-80% מסך ההלוואה שהבנק נותן לעסק כלשהו, ולא תעלה על 30% הראשונים מסך ההלוואות שהבנק נותן. הסכום המרבי להלוואה בערבות מדינה הוא 600,000 ש"ח, לתקופה של חמש שנים.

בדוח הממוחשב ל- 31.12.96 רשומה יתרת ערבויות לקרן בסך 125.7 מיליון ש"ח, לעומת 164.6 מיליון ש"ח ל- 31.12.95 הירידה ביתרה נובעת מתוספת ערבויות בסך כ- 39.5 מיליון ש"ח, תוספת שיערוך בסך כ- 6.8 מיליון ש"ח, והקטנת ערבויות בסך כ- 85.2 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר להצעת התקציב ל- 1997 נאמר, כי היקף האשראי שנתנה הקרן מיום הקמתה ועד ליוני 1996 מגיע לכ- 587 מיליון ש"ח.

בשנת 1995 תוקצבה לראשונה ההוצאה למימוש ערבויות שניתנו במסגרת הקרן, כהוצאה המותנית בהכנסה מפרמיית הסיכון, בתכנית "מימושי ערבויות מדינה" בסעיף "תמיכות בענפי משק". מדוח ביצוע התקציב לשנת 1996 עולה, כי ההוצאה ברוטו על מימוש ערבויות במסגרת הקרן היתה כ- 30.1 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה להוצאה בסך כ- 18.1 מיליון ש"ח (חריגה של כ-66%). ההכנסה המיועדת מפרמיות הסיכון היתה כ- 1.8 מיליון ש"ח, לעומת סך של 3.3 מיליון ש"ח בתקציב המעודכן.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאוס 1998, כי במהלך שנת 1996 התברר שהתקציבים המיועדים למימוש ערבויות על פי התיקון לחוק עידוד השקעות הון והקרן לעסקים קטנים היו קטנים במידה ניכרת מהתשלומים בפועל. אגף החשכ"ל פנה פעמים מספר לאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה להגדיל את התקציב בסעיפים האמורים, אך הדבר לא נעשה.

6. ביום 14.3.90 אישרה ועדת הכספים עוד סוג של ערבות מסגרת, לחברות שלפחות 80% מפעילותן במועד ביצוע ההשקעה בהן מתמקדת במחקר ובפיתוח תעשייתי³. הון המניות של החברות מגויס מן הציבור, ומושקע בידי קרנות להשקעות במחקר ופיתוח (להלן - קרנות הון סיכון), אשר ההקמה וההפעלה שלהן ושל החברות עצמן נעשות על פי הוראות שנקבעו מראש בידי שר האוצר. את הערבויות האלה האוצר נותן לענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל), כנגד התחייבויות שלה לרכוש, במועד שנקבע בהוראות, מכל מחזיק שיהיה מעוניין בכך את מניותיו בקרן ההשקעות ("מניות מוגנות") בסכום השווה ל-80% מהערך הנקוב של כל מניה מוגנת כשהוא צמוד לשער היציג של הדולר. סכום המסגרת לערבות מדינה שאושר לרכישת "מניות מוגנות" הוא 150 מיליון דולר.

³ בטבלאות, 2,1 ו- 3 דלעיל נכללו ערבויות אלה בערבויות לפי חוק ערבויות המדינה.

על פי הדוח הכספי של משרד האוצר ל- 31.12.96, יתרת הערבויות לקרן תעוזה היתה 52 מיליון ש"ח ולקרן מרתון - 50.8 מיליון ש"ח, לעומת 50.2 מיליון ש"ח ו- 49 מיליון ש"ח, בהתאמה, לפי הדוח ליום 31.12.95. הגידול ביתרות נבע מתוספת שיערוך 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 בתור עמלה לחברת ענבל.