

דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום

¹(31.12.98)

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חייב שר האוצר להמציא למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן האמור הוא מאזן של הזכויות וההתחייבויות של המדינה שנוצרו מביצוע התקציב (מאזן מוניטרי) ושל אלה שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב (מאזן שוטף). המאזן ליום 31.12.98 מייצג את השינויים שחלו ביתרות בשנת 1998.

להלן מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.98, על פי נתונים שמסר שר האוצר (במיליוני ש"ח):

מאזן שוטף

31.12.98	התחייבויות	31.12.97	31.12.98	זכויות	31.12.97
406.8	המחאות שלא נפרדו	361.6		יתרות בבנקים	
7920.2	פקדונות שנתקבלו	6548.8	20678.2	ודמי מחזור	10704.5
381.9	הפרשות וקרנות	355.5	10913.2	חייבים	8244.0
26769.8	זכאים של החשב הכללי, משרדי הממשלה וזכאים בעד משכורת	17833.8			
35478.7	ס"ה	25099.7	31591.4	ס"ה	18948.5
(3887.3)	עודף (גירעון) נצבר	(6151.2)			
31591.4	ס"ה	18948.5	31591.4	ס"ה	18948.5

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

מאזן מוניטרי					
31.12.98	התחייבויות	31.12.97	31.12.98	זכויות	(1) 31.12.97
371133.0	מלוות פנים	336887.0	63742.5	הלוואות	60080.3
				ופיקדונות (1)	
94391.7	מלוות חוץ (3)	81823.0	4545.5	בבנקים	5986.9
				שבהסדר	
6759.9	מקדמות בנק ישראל	7109.1	4884.1	השקעות במניות	4771.2
			1354.6	השקעות בשטרי	936.7
				הון	
472284.6	ס"ה	425819.1	89.9	זכויות שונות	125.3
453.3	בגין		205.1	מלאי	164.1
	התחייבויות				
	ביטוח הצמדה ושער)				
	(4				
			3224.0	בגין	3047.0
				נכסים	
				הסכמים	
				שטרם	
				נרשמו	
			3716.1	להשכרה	3519.5
				דירות	
				ולמכירה	
			60.0	הון מניות בנק	60.0
				ישראל	
			583.8	אגרות חוב של	586.6
				ממשלת ארה"ב (2)	
472737.9	ס"ה	426307.4	82425.5	ס"ה	79277.6
			390312.4	גרעון מוניטרי	47029.8
472737.9	ס"ה	426307.4	472737.9	ס"ה	426307.4

(1) החל בשנת 1997 נכללה הפרשה לחובות מסופקים בגין חלק מהחובות שגבייתן מוטלת בספק. ההפרשה לחובות מסופקים ל-31.12.98 היתה בסך 2,774.8 מיליון ש"ח והופחתה מסכום ההלוואות והפיקדונות.

(2) השקעה באגרות חוב של ממשלת ארה"ב המופקדות בנאמנות להבטחת מלוות בדולרים שהתקבלו מבנקים בארה"ב ואשר יתרתם ליום 31.12.98 היא כ-3,512 מיליון דולר. יתרת איגרות החוב ליום 31.12.98 מבטאת סך של 140.3 מיליון דולר, והיתה ל-31.12.97 מייצגת סכום של 165.9 מיליון דולר. (3) יתרת החוב אינה כוללת ערבויות חוץ-תקציביות שהתקבלו מארה"ב בסך 5,063.3 מיליון דולר ופיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 1,768.5 מיליון דולר. יתרות אלו כלולות במאזן השוטף.

(4) התחייבויות אלה אינן נובעות מביצוע תקציב אלא מביצוע מדיניות הממשלה בנושא זה.

ה מאזן ה שוטף 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 נוצרת התחייבות של המדינה לשלם לזכאי, ורושמים הכנסה כאשר נוצרת התחייבות של החייב לשלם למדינה. היתרות של חייבים הן בדרך כלל בשל הכנסות שנזקפו 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 נזקפת לחובת התקציב של שנת הכספים שאליה היא נוגעת, וכלולה במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, בסעיף "זכאים בעד משכורת".

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

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

6. 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 מציג בעיקר את הזכויות וההתחייבויות הנובעות מביצוע התקציב. סכומי ההתחייבויות שהמדינה מקבלת 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. משום כך אין איזון בין הזכויות (הנכסים) לבין ההתחייבויות 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 1998 חושבה ונכללה במאזן ריבית בסך של כ-4,566.8 מיליון ש"ח (כ-1,097.8 מיליון דולר) שנצברה בגין מלוות חוץ.

עודף ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי ליום 31.12.98 הסתכם ב-390,312.4 מיליון ש"ח.

כלל ההתחייבויות במאזן המאוחד ליום 31.12.98 היה גדול מכלל הזכויות בסך של 394,199.7 מיליון ש"ח. 3,887.3 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 31.12.98, ויתרות ההשקעות מהשנה הקודמת (מספרי ההשוואה) הותאמו על פי מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) לחודש דצמבר 1998. 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 1998 הוצגו על פי נתוני דצמבר 1997 שהותאמו לערך השקל בדצמבר 1998. ההשקעות הוצגו על פי חלקה של המדינה בשוויין המאזני של החברות המדווחות וב-31.12.98 הסתכמו ב-20.7 מיליארד ש"ח, לעומת 21.5 מיליארד ש"ח ב-31.12.97 (ראו להלן).

2. התחייבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות לעובדי המדינה מתחלקת בין מקבלי גמלה (פנסיונרים, נכים, שאירים) לבין העובדים הפעילים (קבועים וארעיים); התחייבות זו ליום 31.12.98 הגיעה לכ-101.3 מיליארד ש"ח (ראו להלן). לסכום זה יש להוסיף את ההתחייבות למערכת הביטחון (כולל מקבלי גמלה), שהגיעה לסך 71.2 מיליארד ש"ח. ההתחייבות הכוללת של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ל-31.12.98 היתה 172.5 מיליארד ש"ח (לפי ריבית בשיעור של 3.5% לשנה); שיעור הריבית של 3.5% 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 1997 הדיווח כולל גם את ההתחייבות של פדיון ימי מחלה שלא נוצלו (המבוסס על אומדן). עקב העדר נתונים לא חושבה ההתחייבות בשל פדיון חופשה.

3. על פי דברי ההסבר של החשכ"ל במבוא למאזן המוניטרי ליום 31.12.98, ההתחייבויות החוזיות של משרדי הממשלה¹ כלפי גופי חוץ הסתכמו עד אותו היום ב-39,480.5 מיליון ש"ח, לעומת 39,405.3 מיליון ש"ח ליום 31.12.97. לקראת תום שנת הכספים 1998 העביר סגן החשכ"ל לחשבי המשרדים הוראות תכ"ם (תקנות כספים ומשק) בנושא הדיווח על מצב ההתחייבויות ליום 31.12.98. על פי הוראות אלה, יש לכלול בדיווח את כל ההתחייבויות שנחתמו במהלך שנת הכספים וכן את יתרת ההתחייבויות משנים קודמות ליום 31.12.98.

בדברי ההסבר של החשכ"ל למאזן המוניטרי ליום 31.12.98 כלולה רשימה מפורטת של יתרת הערבויות, המסתכמת ב-17.3 מיליארד ש"ח, לעומת 15.9 מיליארד ש"ח ליום 31.12.97 (ראו להלן). במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990, יתרת ההלוואות בערבות המדינה היא בסך של כ-496.6 מיליון ש"ח.

המאזן השוטף

החשכ"ל מכין שלושה מאזנים נפרדים של הזכויות וההתחייבויות השוטפות: אחד לחשבונות של אגף החשכ"ל ואחד לחשבונות של משרדי הממשלה, ומאזן מאוחד של שני המאזנים האמורים, המשקף את הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה, (ראו הטבלה שלעיל).

הפרשי שיערוך

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

הרוב הגדול של פעולות השיערוך נעשה בחשבונות מט"ח של החשכ"ל ושל משרדי הממשלה. הפרשי השיערוך נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף שנת הכספים מועברת היתרה בחשבון זה לחשבונות תקציביים. הפרשי השיערוך נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. ביום 31.12.97 היה השער היציג של הדולר 3.536 ש"ח, וביום 31.12.98 - 4.16 ש"ח.

בשנה הנסקרת היו הפרשי השיערוך של הזכויות גדולים מהפרשי השיערוך של ההתחייבויות, והעודף נטו בסך כ-79.8 מיליון ש"ח, הועבר להכנסות המדינה ונרשם במסגרת הסעיף "הכנסות שונות", בסעיף המשנה "הכנסות הפרשי שער".

¹ התחייבויות על פי חוזים שעשו משרדי הממשלה, שאינן כלולות בהתחייבויות המוצגות במאזן.

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 1998 (במיליוני ש"ח).

ביצוע התקציב:	
203762.2	תקבולים
201498.3	תשלומים
2263.9	עודף קופתי בביצוע התקציב*
(6151.2)	גרעון נצבר לתחילת השנה
(3887.3)	גרעון נצבר ליום 31.12.98

* ראו הפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1998 וביצועו" פרק המשנה "הגרעון בתקציב", עמ' 757

זכויות שוטפות

בטבלה להלן מובא פירוט הזכויות השוטפות ליום 31.12.98 וליום 31.12.97, על פי נתוני החשב"ל (במיליוני ש"ח).

31.12.97	31.12.98	
6857.2	15512.2	בנק ישראל
3736.3	4985.9	בנקים אחרים
111.0	180.1	דמי מחזור
177.7	813.5	חייבים למפעלים עסקיים
1256.3	1988.4	חייבים למשרדי ממשלה
6810.0	8111.3	חייבים לחשב"ל
18948.5	31591.4	ס"ה

יתרת הזכויות השוטפות ליום 31.12.98 גדלה בכ-12,643 מיליון ש"ח לעומת היתרה ליום 31.12.97, גידול של 66.7%. הגידול הוא בעיקר בסעיף "בנק ישראל" - 8,655 מיליון ש"ח, שהם כ-68% מכלל הגידול (ראו להלן).

בנק ישראל

1. היתרה ליום 31.12.98 בסעיף זה היא 15,512.2 מיליון ש"ח והיא גדולה ב-8,655 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.12.97.

באוגוסט 1985 תוקן חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954 (להלן - חוק בנק ישראל), ונקבעה הגבלה כמותית של ההלוואה שהבנק רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה בשנים 1985-1987; משנת 1988 אין הבנק רשאי לתת לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה, חוץ ממקדמה 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 1998 לא לקחה הממשלה הלוואה מבנק ישראל למימון הוצאותיה במט"ח, ואף לא הלוואה למימון החזר חובה לבנק.

2. היתרה ליום 31.12.98, בסך 15,512.2 מיליון ש"ח, כוללת את היתרות של החשכ"ל (14,762.9 מיליון ש"ח) ושל משרדי ממשלה (749.3 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.

אשר לחשבונות המנוהלים בבנק הדואר, משרד מבקר המדינה בדק את הדיווחים שהגישו המשרדים על התאמת חשבונות אלה והעלה, כי לא היתה התאמה בחשבונות של משרד הביטחון, של הנהלת בתי משפט, של המשרד לקליטת העלייה, של משרד הבינוי והשיכון ושל שירות התעסוקה. עוד העלתה הבדיקה, כי ב-31.12.98 הגישו רוב המשרדים לחשכ"ל רשימה מפורטת של השיקים שטרם נפרעו (לפי המוטב, התאריך והסכום).

היתרה של משרדי הממשלה (בבנק ישראל ובבנק הדואר) כוללת בעיקר את היתרות של היחידות האלה:

מס הכנסה - הכנסות: בחשבונות אגף מס הכנסה בבנק הדואר נותרו הכנסות בסך כולל של 110.2 מיליון ש"ח, שהן תקבולים של מס הכנסה שהועברו לאחר 31.12.98 לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל.

הנהלת בתי המשפט: היתרה של הנהלת בתי המשפט בבנק הדואר ל-31.12.98 היתה כ-257.8 מיליון ש"ח. כ-229.2 מיליון ש"ח מסכום זה הם פיקדונות שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (מסיבות שונות, כגון, בהגשת ערעורים ושחרורים בערובה), והשאר חוב של הנהלת בתי המשפט לחשכ"ל. החוב נובע בעיקר מהכנסות מאגרות שטרם הועברו מחשבון הנהלת בתי המשפט לחשבון החשכ"ל בבנק הדואר. היתרה ל-31.12.98 היתה קטנה בכ-268

מיליון ש"ח מהיתרה ב-31.12.97 (בעניין זה ראו הפרק "ביצוע גזרי דין בבתי משפט והמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות", בדוח שנתי 48, עמ' 417).

החשב הכללי: היתרה של החשכ"ל בבנק ישראל ליום 31.12.98, בסך כ-14,762.9 מיליון ש"ח, היא ההפרש בין הסכום הכולל של יתרות החובה בשמונה חשבונות - 43,059.1 מיליון ש"ח - לבין הסכום הכולל של יתרות הזכות בארבעה חשבונות - 28,296.2 מיליון ש"ח.

בחשבונות החשכ"ל בבנק ישראל כלולים שלושה חשבונות הקשורים למלווה קצר מועד (להלן - מק"מ) אשר יתרתם הכוללת היא אפס: חשבון אחד ביתרת חובה בסך 22,563.3 מיליון ש"ח, המבטא את השווי הכספי¹ של סך המק"מ שמנפיקה הממשלה, ושניים ביתרת זכות - האחד, בסך 22,110.5 מיליון ש"ח, מבטא את השווי הכספי של סך המק"מ המוחזק בידי הציבור; והאחר, בסך 452.8 מיליון ש"ח, מבטא את השווי הכספי של המק"מ שנשארו בידי בנק ישראל.

על פי חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, הממשלה רשאית להנפיק מק"מ שהיא תמכור לבנק ישראל בלבד. בנק ישראל ימכור את המק"מ לציבור ויקנה אותם ממנו כל אימת שיהיה הדבר נחוץ, לדעת נגיד בנק ישראל, לשם הרחבתם או צמצומם של אמצעי התשלום, דהיינו להזרמת כספים למשק או לספיגתם מהציבור. מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל מטפל במכירת המק"מ ובפדיונם. עד שנת 1996 שווי המק"מ המונפק בידי הממשלה נרשם בספרי בנק ישראל בחשבון הראשי של החשכ"ל. כתוצאה מכך לא היתה הפרדה בין כספי המק"מ והכספים ששימשו למימון התקציב.

באוגוסט 1996 תוקן חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק המק"מ) בתיקון מס' 7 והוראת שעה, התשנ"ו-1996. על פי התיקון הממשלה לא תהיה רשאית להשתמש בתמורת איגרות חוב שנמכרו לבנק ישראל אלא לשם פירעון המלווה לפי חוק המק"מ או לתשלום הריבית עליה. כדי ליישם את התיקון לחוק, שינה בנק ישראל במאי 1997 את דרך הרישום של חשבונות המק"מ. בנק ישראל פתח חשבון שנרשם ביתרת חובה - מסגרת פיקדון מק"מ - שכולל אך ורק את השווי הכספי של הנפקות המק"מ, ובמקביל נותרו שני חשבונות הזכות שמייצגים את יתרות המק"מ שבידי הציבור ובידי בנק ישראל. כמו כן שונתה שיטת החישוב של הריבית על פיקדונות החשכ"ל בבנק ישראל, ומעתה היא מחושבת לפי ריבית חשכ"ל. כתוצאה מכך אין לחשכ"ל הכנסות או הוצאות עקב הפרשי ריבית.

היתרה בחשבון הראשי של החשכ"ל בבנק ישראל הרשומה בספרי החשכ"ל היתה ב-31.12.98 5,729.7 (-) מיליון ש"ח, לעומת 6,685 (-) מיליון ש"ח ב-31.12.97. בחשבון זה כלולים פיקדונות שהממשלה יכולה להשתמש בהם למימון פעילותה התקציבית. בעקבות תיקון מס' 7 לחוק המק"מ הוצא השווי הכספי של המק"מ המונפק בשנת 1997 מהחשבון האמור, ולכן היתה בו יתרת חובה לתאריך המאזן.

בבנק ישראל יש עוד חשבונות של החשכ"ל שבהם יתרת חובה, כמפורט להלן: (א) החשכ"ל מנהל ארבעה חשבונות מט"ח בבנק ישראל: (1) חשבון ובו הכספים של משרד הביטחון - יתרת החשבון ב-31.12.98 היתה 1,323 מיליון ש"ח (318 מיליון דולר). (2) חשבון מטבע חוץ מיוחד - יתרת החשבון ב-31.12.98 היתה 1,455 מיליון ש"ח (349.8 מיליון דולר), לעומת 1,236.8 מיליון ש"ח ב-31.12.97; בשנה הנסקרת, כמו בשנתיים שקדמו לה, לא היתה תנועה בחשבון זה, וההבדל בין שני הסכומים מבטא הפרשי שער בלבד. (3) חשבון מיוחד שבו

¹ השווי שבו המק"מ נקנה מהממשלה, דהיינו הערך הנקוב בניכוי הוצאות הריבית (ריבית חשכ"ל).

נרשם הסיוע האזרחי שהתקבל מממשלת ארה"ב - יתרת החשבון בסוף השנה הנסקרת היתה 4,023.6 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 31.12.98 היתה 13,399.2 מיליון ש"ח (3,221 מיליון דולר), לעומת 6,739.1 מיליון ש"ח בשנת 1997 (ראו להלן).

(ב) 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 מתחילת 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. יתרת הפיקדון הזה ב-31.12.98 היתה 292 מיליון ש"ח, בהשוואה ל-356.3 מיליון ש"ח ב-31.12.97. על פי פנייה ממשרד האוצר הופסק בינואר 1993 ההסדר לרכישות במקור לשם ייצוב שערים, ועל כן מופחת הפיקדון בהדרגה כנגדפדיון איגרות חוב שנרכשו בעבר למטרה זו. פדיון איגרות החוב יסתיים בשנת 2009.

(ג) בחשבונות החשכ"ל בבנק ישראל כלול גם חשבון שבו פיקדונות שהפקידו, כתנאי לקבלת רישיון מבטח, תאגידים מחוץ לארץ הרשומים בישראל ועוסקים בביטוח בישראל. ב-31.12.98 היתה היתרה בחשבון זה כ-2.6 מיליון ש"ח (ראו להלן - "פיקדונות שנתקבלו").

(ד) כמו כן כלולים בחשבונות האמורים שני חשבונות שבהם כספים למתן הלוואות. האחד - בסך 0.2 מיליון ש"ח - לתלמידי סמינריונים למורים, והאחר - בסך 3.1 (-) מיליון ש"ח - למורים.

3. במסגרת חשבונות הבנק של החשכ"ל הרשומים בספרי בנק ישראל כלולים שלושה חשבונות הקשורים להקמת קרנות דו-לאומיות למחקר בשנים 1972 ו-1977. להלן היתרות בחשבונות אלה ליום 31.12.98:

קרן דו לאומית למדע ארה"ב - ישראל	25200 ₪
קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשיית ארה"ב - ישראל (במטבע ישראלי)	24991 ₪
קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשיית ארה"ב - ישראל (במט"ח)	33018749 דולר

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-31.12.98 ציין האוצר התחייבות בסך 137.4 מיליון ש"ח בשל קרנות אלה, הכוללת גם את חלקה של ממשלת ארה"ב במקדמות מבנק ישראל, וכנגד יתרת המקדמה יש בסעיף "הלוואות ופיקדונות" הפקדה של 50% בקרנות הדו-לאומיות בבנק ישראל.

בנק הדואר: היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל כוללת שני סכומים - אחד בש"ח ואחד במט"ח. על פי מאזן המדינה ליום 31.12.98, היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל בחשבון בש"ח היתה אפס. להלן הסיבה ליתרה זו:

לפי הסדר בין החשכ"ל לבין בנק הדואר, מעביר בנק ישראל בכל יום את היתרה שבחשבון בנק הדואר - בין שזו יתרת זכות ובין שזו יתרת חובה - לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל, ולכן בסוף כל יום היתרה בחשבון בנק הדואר בבנק ישראל היא אפס. בעקבות הסדר זה רשום בספרי בנק

הדואר חשבון פיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל, וחשבון מקביל רשום בספרי החשכ"ל, והוא מבטא את החוב של החשכ"ל לבנק הדואר. מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים, שני חשבונות אלה מקוזים זה את זה ואינם מוצגים במאזן המדינה. על פי ספרי החשכ"ל, ב-31.12.98 הסתכם הפיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל ב-12,420.1 מיליון ש"ח.

נוסף על הפיקדון השקלי האמור יש לבנק הדואר חשבון מט"ח בבנק ישראל, ובו מטבע חוץ של המינהל האזרחי בעזה ויו"ש, שהופקד בבנק הדואר, ובנק הדואר הפקיד אותו, כאמור, בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ביום 31.12.98 היתה כ-4.1 מיליון ש"ח.

בנקים אחרים

להלן הרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ביום 31.12.98 היתה 4,985.9 מיליון ש"ח, לעומת 3,736.3 מיליון ש"ח ביום 31.12.97:

פיקדונות של האוצר בבנקים: חלק מכספי אוצר המדינה מופקדים בידי החשכ"ל בבנקים מסחריים, בפיקדונות לזמן קצר. היתרה של פיקדונות אלה ב-31.12.98 היתה 2,875.5 מיליון ש"ח (691.2 מיליון דולר), לעומת 2,402.6 מיליון ש"ח (679.5 מיליון דולר) ב-31.12.97.

נציגות משרד האוצר בארה"ב: היתרות של חשבונות הנציגות הסתכמו ביום 31.12.98 ב-1,472.9 מיליון ש"ח (354.1 מיליון דולר). הנציגות העבירה לחשכ"ל את אישורי הבנקים על היתרות.

בנק הדואר: היתרה ביום 31.12.98 היתה 508.1 מיליון ש"ח, לעומת 476 מיליון ש"ח ביום 31.12.97. היתרה ב-31.12.98 היתה מורכבת מיעוטה מפיקדונות בבנקים אחרים, ורובה מהסכומים האלה:

1. המחאות לגבייה שהתקבלו באשנבי בנק הדואר - 409.7 מיליון ש"ח (לעומת 392.8 מיליון ש"ח ב-31.12.97). 2. דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ - 93.6 מיליון ש"ח (לעומת 81.6 מיליון ש"ח ב-31.12.97).

משרד החוץ: היתרה ביום 31.12.98 היתה 67.3 מיליון ש"ח, והיא כספי נציגויות המשרד בחו"ל המופקדים בבנקים.

דמי מחזור

על פי הוראות תכ"ם, 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 31.12.98 הסתכמו ב-180.1 מיליון ש"ח, לעומת 111 מיליון ש"ח ליום 31.12.97. לפי הרשום בחשבונות החשכ"ל, הסכומים העיקריים הוחזקו בידי יחידות ועובדים של משרד הביטחון (139.2 מיליון ש"ח), של משרד החוץ (31.6 מיליון ש"ח), של המשרד לקליטת העלייה (3.1 מיליון ש"ח) ושל משטרת ישראל (2.7 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 חשבונית זו של ניהול תקציב המפעלים העסקיים של הממשלה מעוגנת בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

היתרה בסעיף הנדון הסתכמה בסך 813.5 מיליון ש"ח, לעומת 177.7 מיליון ש"ח בשנת 1997, והיא של המפעלים העסקיים האלה:

מיליוני ש"ח

697.7	בתי חולים ממשלתיים
110.1	מינהל מקרקעי ישראל
2.5	המכון לפירוק העבודה והייצור
1.8	נמל יפו
1.4	המדפיס הממשלתי
813.5	ס"ה

בתי חולים ממשלתיים: החל בשנת 1998 עברו בתי החולים הממשלתיים הכלליים למעמד של "מפעלים עסקיים" כהגדרתם בסעיף 8 בחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985.

מתכונת זו איננה משנה את מעמד בתי החולים כבתי חולים ממשלתיים, וימשיכו לחול עליהם כל הוראות החוק, התקנות, ההנחיות וההסדרים שהיו קיימים עד כה, למעט ייחוס ההוצאה וההכנסה לשנת הכספים על בסיס צבירה במקום על בסיס מזומנים.

יתרת החייבים לבתי החולים הממשלתיים ליום 31.12.98 היתה 697.7 מיליון ש"ח, מזה כ-636.6 מיליון ש"ח חובות של קופות החולים. יצוין כי סכום זה אינו מתאים לדיווחי בתי החולים וקופות החולים (ראו הפרק "הסדרי ההתחשבות בין קופות החולים לבין בתי חולים ממשלתיים").

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים למינהל ב-31.12.98 הסתכמה ב-110.1 מיליון ש"ח. על פי ספרי המינהל, 78 מיליון ש"ח מסכום זה חוב של הקרן הקיימת לישראל.

המכון לפירוק העבודה והייצור: יתרת החייבים למכון ל-31.12.98 הסתכמה ב-2.5 מיליון ש"ח, שהם חובות של לקוחות בעד שירותים שקיבלו מהמכון. בחשבונות של 94 חייבים, סכום החוב הכולל שלהם היה כ-255,000 ש"ח, לא היתה כל תנועה בשנת 1998. בתחילת שנת 1998 נמכר המכון לגורמים פרטיים. אגף החשב"ל ציין כי במהלך שנת 2000 יטפל ביתרה זו ומה שלא יגבה, ימחק.

המדפיס הממשלתי: יתרת החייבים כוללת חובות של גופים לא ממשלתיים. ביום 31.12.98 הסתכמה יתרה זו ב-1.4 מיליון ש"ח.

חייבים למשרדי ממשלה

היתרה בסעיף זה, בסך 1,988.4 מיליון ש"ח, היא בעיקר מהחייבים למשרדי ממשלה וליחידות האלה:

מיליוני ש"ח	
1893.4	משרד הביטחון
56.2	בנק הדואר
37.5	נציגות משרד האוצר בניו יורק

בנק הדואר : יתרת החייבים ליום 31.12.98 הסתכמה ב-56.2 מיליון ש"ח. היתרה כוללת את הסכומים האלה:

מיליוני ש"ח	
42.8	החשב הכללי בגין ריבית
12.3	חייבים שונים
1.0	יתרות חובה בחשבונות סילוקין
0.1	חובות מסופקים
56.2	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. היתרה בסך 12.3 מיליון ש"ח בסעיף "חייבים שונים" כוללת את הסכומים האלה: (א) 11.7 מיליון ש"ח, חוב שנובע מתשלומי הציבור ללקוחות הבנק באמצעות כרטיסי אשראי (לרבות תשלומים באשראי למועד דחוי); (ב) כ-0.6 מיליון ש"ח סכומים בבירור.

3. יתרות החובה בחשבונות סילוקין, בסכום של כ-1 מיליון ש"ח, הן תוצאה של משיכות של לקוחות פרטים ושל מוסדות עסקיים.

4. יתרת החובות המסופקים ביום 31.12.98 היתה 0.1 מיליון ש"ח, לעומת 1 מיליון ש"ח ב-31.12.97. בדין וחשבון כספי מציין רואה החשבון של הבנק כי הבנק לא ביצע הפרשות לחובות מסופקים על סכומים בהם קיימת מחלוקת בינו לבין רשות הדואר בשאלה מי נושא באחריות לחובות אלה. במהלך שנת 1998 קבלה עליה רשות הדואר את האחריות למרבית החובות המסופקים שהיו בתום השנה הקודמת.

חייבים לחשכ"ל

היתרות הכלולות בסעיף זה הן של חשבונות חייבים של החשכ"ל בסך כולל של 8,111.3 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

מיליוני ש"ח

6240.0	כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל
1116.9	כספי ערבויות מארה"ב - הלוואה לבנקים
87.7	מינהל מקרקעי ישראל
69.9	פעולות "בונדס" - בנק ישראל
596.8	שונים
8111.3	ס"ה

כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל: היתרה ביום 31.12.98, בסך 6,240 מיליון ש"ח (1,500 מיליון דולר), היא הלוואה שקיבלה חברת החשמל באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה למימון עבודות תשתית. סכום זה ניתן מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב (ראו להלן).

כספי ערבויות מארה"ב - הלוואה לבנקים: היתרה ביום 31.12.98, בסך 1,116.9 מיליון ש"ח (268.5 מיליון דולר), ניתנה לבנקים מסחריים כפיקדון מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב למתן הלוואות למגזר העסקי.

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ביום 31.12.98, בסך 87.7 מיליון ש"ח, היתה סכום החובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות הסדרים עם בנקים. הסדרים אלה נועדו למתן הלוואות בידי הבנקים למי שחייבים דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל, ולחייבי מס הכנסה ומכס. מתן הלוואות בידי הבנקים לחייבים אלה אינו כרוך בהעברת כספים אלא 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 נגבו עד 31.12.98. לעומת זאת, החובות למס הכנסה ולמכס ליום 31.12.98 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 וחייבי מכס משתקפים במאזן המוניטרי בסעיף "הלוואות ופיקדונות" (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 החשבון של משרד האוצר בבנק, והחשכ"ל רושם את ההוצאה בחשבון מעבר עד שנציגות המשרד בארה"ב מדווחת לו כי בדקה ואישרה פעולות אלה. על פי דיווח הנציגות החשכ"ל זוקף בספריו

את פדיון ה"בונדס" לסעיף התקציבי המתאים - "תשלום חובות" - ומבטל את הרישום בחשבון המעבר. ב-31.12.98 נשארה בחשבון זה יתרה של 69.9 מיליון ש"ח.

בנק מסחרי - הרשות הפלשתינית: בשנת 1996 החליט החשכ"ל להפקיד בבנק מסחרי את הסכומים שנצברו עד אז בקרן הביטוח למועסקים מאזור יהודה, שומרון וחבל עזה ואת הסכומים שייצברו בה לאחר מכן. יתרת פיקדון זה נכללת בסעיף "שונים" בטבלה דלעיל.

התחייבויות שוטפות

להלן בטבלה פירוט ההתחייבויות השוטפות ליום 31.12.98 וליום 31.12.97, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

31.12.97	31.12.98	
361.6	406.8	המחאות שלא נפרדו
5155.8	7920.2	פיקדונות שהתקבלו
355.5	381.9	הפרשות וקרנות
1907.9	2084.4	זכאים בעד משכורת
14465.4	22217.3	זכאים של החשב הכללי
134.9	436.1	זכאים של מפעלים עסקיים
1325.6	2032.0	זכאים של משרדי ממשלה
25099.7	35478.7	ס"ה

המחאות שלא נפרדו

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 ליום 31.12.98, בסכום של 406.8 מיליון ש"ח, מבטאת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (11,913.8 מיליון ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (11,507 מיליון ש"ח). הפרש זה מבטא את סכומי השיקים שנמשכו מחשבונות משרדי הממשלה בבנק הדואר וב-31.12.98 עדיין לא הוצגו לפירעון.

פיקדונות שהתקבלו

היתרה בסעיף זה, בסכום של 7,920.2 מיליון ש"ח, כוללת פיקדונות אצל החשכ"ל בסך 7,070.8 מיליון ש"ח ופיקדונות במשרדי הממשלה בסך 849.4 מיליון ש"ח.

פיקדונות אצל החשב הכללי

הלוואות קצרות מועד במט"ח: היתרה ביום 31.12.98 הסתכמה ב-216.3 מיליון ₪ (52 מיליון דולר). ביתרה זו כלולים בעיקר הלוואות במט"ח שנתקבלו 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 החשב"ל מטבע חוץ. החשב"ל מפקיד כספים אלה בחשבון מיוחד בבנק ישראל, ומושך מהחשבון כספים לצורך ביצוע תשלומים על פי הוראות משרד הביטחון. בנק ישראל אינו מזכה את החשב"ל בריבית על הפיקדון, ואילו החשב"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 זה מממן חלק מהוצאות משרד הביטחון. בדברי ההסבר לתקציב המדינה לא נאמר שהסעיף "ריבית" נועד גם למטרה מעין זו.

פיקדון חברת ביטוח: פיקדון של תאגידי חוץ המוחזק בבנק ישראל (ראו לעיל - "בנק ישראל"). יתרת הפיקדון ביום 31.12.98 היתה כ-2.6 מיליון ₪ (כ-623,000 דולר). הפקדת הפיקדון במשרד האוצר 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.

פיקדון הסוכנות היהודית: על פי הסכם בין משרד האוצר לבין הסוכנות היהודית, הפקידה הסוכנות היהודית באוקטובר 1992 אצל החשב"ל 27.6 מיליון ₪, שהם תשלום ראשון, שווה ערך ל-10 מיליון דולר, על חשבון פיקדון בסך 200 מיליון דולר. בסוף פברואר 1994 הופקדו עוד 30 מיליון דולר; ועל פי ההסכם, באוקטובר אותה שנה היתה הסוכנות אמורה להפקיד את היתרה - 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, ובכל אחד מהחודשים ינואר 1996 וינואר 1997 היא היתה אמורה על פי ההסכם להפקיד עוד 20 מיליון דולר. כספי הפיקדון נועדו לשמש ביטחונות כנגד הלוואות שיינתנו לעולים מכספי הבנקים כדי לסייע להם בתחילת דרכם בארץ. 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 יישאר אצל החשב"ל 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 31.12.98 היתה 344.6 מיליון ₪ (בעניין זה ראו דוח שנתי 47, עמ' 49).

פיקדון מכירת מניות מספנות ישראל: היתרה ב-31.12.98 היתה כ-3.1 מיליון ₪ ונועדה להתחשבנות עם העובדים בשל התחייבויות המספנה לעובדיה בעקבות מכירת המספנה באפריל 1995 לבעלים פרטיים. סכום זה עדיין רשום כפיקדון ליום 31.12.98.

פיקדונות במשרדי הממשלה

הפיקדונות במשרדי הממשלה ביום 31.12.98 הסתכמו ב-849.4 מיליון ש"ח, והם כוללים בעיקר את הפיקדונות ביחידות האלה:

מיליוני ש"ח

251.7	הנציגות בניו יורק
229.2	הנהלת בתי המשפט
81.6	משרד העבודה - שירות התעסוקה
78.3	בנק הדואר
69.6	משרד החוץ
31.6	משרד האוצר
23.1	משרד הבריאות
15.5	משרד המדע והפיתוח
15.4	משרד התקשורת
9.2	מינהלת תיאום וקישור - עזה
8.9	המשרד לאיכות הסביבה
8.2	משרד המשטרה
4.6	המינהל האזרחי ביהודה ושומרון

הנציגות בניו יורק: הפיקדון, בסך של 251.7 מיליון ש"ח (60.5 מיליון דולר), הוא התחייבות של ממשלת ישראל לביצוע רכש גומלין בארה"ב.

הנהלת בתי המשפט: הפיקדונות ליום 31.12.98, בסך 229.2 מיליון ש"ח, הם הסכומים שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (בעניינים שונים, כגון, בערעורים ושחרורים בערובה); היתרה אינה כוללת ריבית והפרשי הצמדה.

משרד העבודה - שירות התעסוקה: הפיקדון בשירות התעסוקה הוא קרן הביטוח למועסקים מיהודה, שומרון וחבל עזה. ביום 31.12.98 הסתכמה היתרה בפיקדון זה ב-81.6 מיליון ש"ח. יתרה זו מצטברת לאחר ביצוע תשלומים, והיא כוללת, בין היתר, תקבולים שוטפים משנים קודמות הרשומים בערכים נומינליים. התקבולים מתקבלים בשירות התעסוקה, ומקורם בהפרשות הסוציאליות של מעבידים בישראל בעבור פועלים תושבי יהודה, שומרון וחבל עזה, לרבות פועלים חקלאיים, ובניכויים הסוציאליים משכרם של פועלים אלה. בשנת 1996 החליט החשכ"ל להפקיד בבנק מסחרי את הסכומים שנצברו עד אז ואת הסכומים שייצברו מאז ואילך.

בנק הדואר: 1. מאזן בנק הדואר משולב במאזן המדינה. השילוב הביא לקיזוז של התחייבויות וזכויות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין בנק הדואר, ובעקבות זאת משתקפות במאזן המדינה, כדרוש, רק התחייבויות כלפי גופים לא ממשלתיים. הזכויות וההתחייבויות של בנק הדואר משתקפות רובן במאזן השוטף, ומיעוטן במאזן המוניטרי.

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 במאזן בנק הדואר ליום 31.12.98:

הסעיף במאזן בנק הדואר		מיליוני ש"ח
יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש)		219.3
של מוסדות, עסקים ורשויות מקומיות		
יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של לקוחות אחרים		148.8
רשות הדואר		34.5
חשבונות אחרים		13.4
ס"ה		416.0

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 הסכום הכולל של יתרות החובה לבין הסכום הכולל של 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 333.9 מיליון ש"ח מהמאזן השוטף לסעיף "מלוות פנים - הפקדות וקרנות שונות" שבמאזן המוניטרי.

בסכום היתרות של חשבונות הסילוקין של מוסדות לא ממשלתיים הרשום בסעיף בנק הדואר - 192.6 מיליון ש"ח - כלול סכום של 36.7 מיליון ש"ח מהמוסד לביטוח לאומי.

משרד החוץ: ב-31.12.98 היה בידי משרד החוץ פיקדון בסכום כולל של 69.6 מיליון ש"ח. לדברי משרד החוץ, הפיקדון מקורו בכספים שהתקבלו מגרמניה, מהולנד ומארה"ב כהשתתפות במימון פרויקטים חקלאיים שהמחלקה לשיתוף בין-לאומי במשרד מבצעת בארצות מתפתחות (ראו דוח 44, עמ' 414). כספי הפיקדון המתקבלים במט"ח מוחזקים בחשבון בבנק ישראל. כל ההוצאות של משרד החוץ במסגרת הפרויקטים האלה מתקצבות בתקציבו.

משרד האוצר: במאזן המדינה ליום 31.12.98 כלול פיקדון במשרד האוצר בסך 31.6 מיליון ש"ח, שרובו - 28.5 מיליון ש"ח - הוא כספים שמינהל הרכב במשרד האוצר מחייב את המשרדים (על פי הוראות תכ"ם) להעביר בשל כלי הרכב שבשימושם. פיקדון זה מיועד לחידוש צי כלי הרכב.

משרד הבריאות: ב-31.12.98 הסתכמו הפיקדונות במשרד זה ב-23.1 מיליון ש"ח, לעומת 18.3 מיליון ש"ח ב-31.12.97. סכומים אלה הם הפקדות של חולים המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים, בעיקר בבתי חולים למחלות כרוניות או למחלות נפש. ההפקדות נועדו להוצאות שוטפות של חולים אלה בעת אשפוזם.

משרד המדע הטרבות והספורט: הפיקדונות ליום 31.12.98 הסתכמו ב-15.5 מיליון ש"ח, והם כספים שהתקבלו מגרמניה לקרן מחקר. הכספים שהתקבלו מופקדים בבנק ישראל עד לביצוע המחקרים (ראו בדוח זה בפרק "הטיפול במחקר ופיתוח").

משרד התקשורת: ב-31.12.98 הסתכמו פיקדונות משרד התקשורת ב-15.4 מיליון ש"ח, מתוכם 11.1 מיליון ש"ח מסכום זה הם פיקדון שנוצר בעקבות מתן רישיון לחברה נוספת שנכנסה לענף שירותי הטלפון הסלולרי. פיקדון זה הוחזר לחברה בשנת 1999.

מינהלת תיאום וקישור - עזה: ב-31.12.98 הסתכמו פיקדונות המינהלת ב-9.2 מיליון ש"ח. המינהלת הוקמה במקום המינהל האזרחי בעזה, שפעילותו הופסקה במאי 1994. כספי הפיקדונות מקורם בתפיסות של מטבע חוץ ובפיקדונות שהתקבלו מהורי קטינים שעברו עבירות, ואלה מוחזרים לאחר שנה, בצירוף הפרשי הצמדה, אם לא נשנו העבירות באותה שנה (כ-4.1 מיליון ש"ח מופקדים בבנק הדואר, מהם כ-3.4 מיליון ש"ח במט"ח; כ-4.5 מיליון ש"ח הם חוב של משרד האוצר למינהלת).

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: ב-31.12.98 הסתכמה יתרת הפיקדונות ב-4.6 מיליון ש"ח: כ-4.1 מיליון ש"ח - ערבויות בבתי משפט צבאיים; 0.2 מיליון ש"ח - פיקדונות במטבעות חוץ שונים (פיקדונות אלה מופקדים בבנק הדואר); כ-0.1 מיליון ש"ח - כספי פיקדונות שהתקבלו בבתי משפט אזרחיים ביו"ש; וכ-0.2 מיליון ש"ח - פיקדונות שונים.

הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה - 381.9 מיליון ש"ח - מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשכ"ל; עם הקרנות נמנות קרן לכיסוי הפסדים מערבויות המדינה וקרן לביטוח שער ליצואנים.

הקרן להפסדים מערבויות המדינה: הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים שעלולים להיווצר בשל מימוש ערבויות. יתרת הקרן ב-31.12.98 הסתכמה ב-333.8 מיליון ש"ח, לעומת 312.9 מיליון ש"ח ב-31.12.97. יצוין כי היתרה אינה מבטאת את מלוא הפעילות של הקרן (ראו להלן בפרק על ערבויות המדינה).

הקרן לביטוח 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 דמי ביטוח בדולרים בשיעור של 5% מדמי הביטוח המשוערים. החברה הפקידה סכומים אלה אצל החשכ"ל, והם מוחזרים למבוטחים בתום תקופת הביטוח. החשכ"ל משערך בכל שנה את יתרת ההפקדות בקרן לתאריך המאזן. ב-31.12.98 הסתכמה יתרת ההפקדות ב-36.3 מיליון ש"ח (8.7 מיליון דולר). לפי מכתב החברה מ-10.5.99, זהו הסכום שאמור להיות מוחזר למבוטחים שיהיו זכאים לכך. לאחר שיתברר כי שולמו למבוטחים הסכומים המגיעים להם, תועבר היתרה של פיקדון זה להכנסות המדינה.

זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה היא סכום המשכורות ושכר העבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים, בעבור חודש דצמבר 1998 ששולמו בראשית ינואר 1999, אך נזקפו לתקציב של שנת הכספים שקדמה לה, כך שביום המאזן יש התחייבות של המדינה המתבטאת בסעיף הנדון. היתרה בסעיף זה ב-31.12.98 הסתכמה ב-2,084.4 מיליון ש"ח, לעומת 1,907.9 מיליון ש"ח ב-31.12.97, 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 מחשבוניות הבנק שלהם. היתרה ביום 31.12.98, בסך 2084.4 מיליון ש"ח, כוללת שני סכומים שלא שולמו עד 31.12.98: סכום של 659.9 מיליון ש"ח של המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי החשכ"ל, וסכום של 1,424.5 מיליון ש"ח של יתר המשרדים.

1. הסכום של 659.9 מיליון ש"ח מורכב כלהלן:

(א) בסוף כל חודש של השנה הנסקרת זיכה החשכ"ל את חשבון "משכורת קבועים 1998" 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 31.12.98 היתה בחשבון האמור יתרת זכות בסך 371.4 מיליון ש"ח, שהיא סכום המשכורות נטו של העובדים הללו לחודש דצמבר אותה שנה. סכום זה הועבר לחשבונות הבנק ב-1.1.99.

הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים המשולמות בידי החשכ"ל נרשמים בחשבון נפרד. בחשבון זה היתה ביום 31.12.98 יתרת זכות בסך 220.8 מיליון ש"ח, שהיא סכום הניכויים ממשכורות העובדים לחודש דצמבר 1998, והיא שולמה בינואר 1999. נוסף על כך נוכה ממשכורות העובדים הארעיים סך של 7.6 מיליון ש"ח, הפרשה לקרן מבטחים, וסכום זה נזקף לחשבון הזכאים בעד משכורת. 0.2 מיליון ש"ח נועדו לקרנות שונות.

(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 31.12.98 הסתכמה ב-59.9 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 31.12.98 ב-1,424.5 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת, בין היתר, את סכומים אלה: 1,003.6 מיליון ש"ח למשרד הביטחון ו-324.2 מיליון ש"ח למשרד החינוך (בעיקר בעד משכורות מורים).

זכאים של חשכ"ל

היתרה של חשבונות הזכאים הרשומים בספרי החשכ"ל הסתכמה ביום 31.12.98 ב-22,217.3 מיליון ש"ח.

להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח

18577.5	מלוות בערבות ממשלת ארה"ב
2485.8	התחשבנות - ערבויות ממשלת ארה"ב
668.6	אוצר השלטון המקומי בע"מ
139.4	מפעלי תע"ש
124.2	פיקדון ענבל
66.3	מכירת מניות בנק דיסקונט
62.0	תשלומים פנסיוניים - הרשות הפלשתינאית
34.5	היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית
34.4	מחלקת תשלומים - הרשות הפלשתינאית
0.7	פעולות ה"בונדס" באירופה
0.3	סכומים שלא שולמו לתיירים
23.6	שונות
22217.3	ס"ה

מלוות בערבות ממשלת ארה"ב: בספטמבר 1992 העמידה ממשלת ארה"ב לרשות מדינת ישראל מסגרת ערבות של 10 מיליארד דולר לגיוס הלוואות במשך חמש שנים עם אופציה לשנה נוספת. ההלוואות ניתנו למדינה 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 ממסגרת הערבויות. הקיזוז בפועל נעשה בתקציב של השנה שלאחר מכן. בתקופה 1992-1998 קיזז הממשל האמריקני סכום כולל של 771 מיליון דולר, ועקב כך היה הסכום שגויס למדינת ישראל 9,293 מיליון דולר. בשנת 1993 גויסו בערבות ממשלת ארה"ב 2 מיליארד דולר, ב-1994 - 2.3 מיליארד דולר, ב-1995 - 0.5 מיליארד דולר, ב-1996 - 1.75 מיליארד דולר, ב-1997 - כ-1.3 מיליארד דולר וב-1998 - כ-1.4 מיליארד דולר.

בשנתיים הראשונות, 1993 ו-1994, הגבילה ממשלת ארה"ב את השימוש בערבויות לצורכי התקציב ל-600 מיליון דולר בלבד. בנובמבר 1995 אישרה ממשלת ארה"ב להשתמש במלוא כספי הערבויות למימון הוצאות התקציב, למפרע מתחילת אותה שנה. בשנים 1993-1996 הומרו כ-4.1 מיליארד דולר² מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של משרד האוצר בבנק ישראל למימון הוצאות התקציב. בשנת 1997 לא השתמש החשכ"ל בכספי הערבויות למימון 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 הערבויות, והבנקים קיבלו הלוואה של כ-0.3 מיליארד דולר. ההלוואות ניתנו בריבית שוק בתוספת העלות שהיתה לממשלה.

הכספים הקשורים להסדר הערבויות מוצגים בדין וחשבון הכספי - במאזן השוטף - הן בצד ההתחייבויות והן בצד הנכסים (נוסף על כך רשום סך של 5,063.3 מיליון דולר בסעיף מלוות חוץ "ערבויות מארה"ב" שבמאזן המוניטרי).

1. בצד הנכסים - בהערת שוליים לסעיף "חייבים לחשכ"ל" (שהיתרה בו היא בסך 8,111.2 מיליון ש"ח) צוין: "יתרת החייבים כוללת פיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 7,356.9 מיליוני שקלים (1,768.5 מיליון דולר)".

מספרי החשכ"ל עולה: (א) בסעיף "חייבים לחשכ"ל" רשום סך של 6,240 מיליון ש"ח (1,500 מיליון דולר) - יתרת ההלוואה שקיבלה חברת החשמל, וסך של 1,116.9 מיליון ש"ח (268.5 מיליון דולר) - יתרת הסכום שניתן לארבעה בנקים לשם מתן הלוואות למגזר העסקי. (ב) בסעיף "בנק ישראל" רשום סך של 13,399.2 מיליון ש"ח (3,221 מיליון דולר), הכולל יתרת כספי ערבויות, שהועברו למגזר העסקי.

2. בצד ההתחייבויות, בהערת שוליים לסעיף "זכאים של החשכ"ל" (שהיתרה בו היא בסך 22,217.3 מיליון ש"ח) צוין: "יתרת הזכאים כוללת מלוות חוץ תקציביים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 21,063.3 מיליוני שקלים (5,063.3 מיליון דולר)". מספרי החשכ"ל עולה כי בסעיף "זכאים של החשכ"ל" כלול גם סך של 2,485.8 מיליון ש"ח (כ-597.5 מיליון דולר) המוגדר "התחשבוניות". סכום זה הוא ההפרש בין תקבולי ריבית מבנק ישראל ומהמגזר הפרטי על כספי הערבויות לבין הריבית על מלוות אלו בארה"ב

² הסכום שהומר והופקד בבנק ישראל לאחר הורדת "פרמיית סיכון" ו"עמלת חתמים" (ראו דוח 45, עמ' ס"ה) היה כ-4 מיליארד דולר.

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, ובביאור לסעיף משנה זה יוצג פירוט של הלוואות, 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 31.12.98 היתה בסך 668.6 מיליון ש"ח, והיא מייצגת את ההקצבות שנוקפו לתקציב המדינה, אך עד 31.12.98 לא הועברו לרשויות המקומיות.

תשלומי פנסיה, היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית: 1. תשלומי פנסיה - בהסכם עזה ויריחו שנחתם במאי 1994 התחייבה ישראל להמשיך ולהיות אחראית לזכויותיהם של עובדים פלשתינאים שצברו זכויות פנסיה בישראל לפני הקמת מוסד פנסיוני ברשות הפלשתינאית. לפי ההסכם, לאחר שיוקם מוסד כזה, תעביר אליו ישראל את ניכויי הביטוח הפנסיוני שייגבו מעובדים פלשתינאים המועסקים בישראל. אשר לתנאים הסוציאליים של עובדים מעזה ומיריחו שעבדו בישראל - התשלומים יבוצעו כבעבר, באמצעות מדור התשלומים של שירות התעסוקה (להלן - מדור התשלומים). מדור התשלומים ימשיך להעביר למשרד האוצר בכל חודש את כספי הניכויים הנגבים על פי ההסכמים הקבוציים, בניכוי התשלומים ששולמו באותו חודש לזכאים. סכום כספי הביטוח הפנסיוני לשנת 1998 שהעביר מדור התשלומים היה כ-131 מיליון ש"ח. ב-31.12.98, לאחר שחלק מהכספים הופקדו בבנק מסחרי, היתה היתרה בסעיף "זכאים של החשכ"ל", בסעיף המשנה "תשלומים פנסיונים - הרשות הפלשתינאית" - 80 מיליון ש"ח.

2. 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 ומיריחו שעובדים בישראל ולבני משפחותיהם (מעין מוסד לביטוח לאומי פלשתינאי). עוד נקבע, שמדור התשלומים יגבה, כבעבר, את היטל ההשוואה מהמעסיקים ומהעובדים; שירות התעסוקה יחל 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 1998 שהעביר מדור התשלומים היה 47.4 מיליון ש"ח (נטו), והוא רשום בסעיף "היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית". חלק מהכספים הועברו לבנק מסחרי כפיקדון של הרשות הפלשתינאית, ואצל החשכ"ל נשארה יתרה בסך 34.5 מיליון ש"ח.

מפעלי תע"ש: בעקבות ההחלטה לפנות מפעלים של תע"ש ולהעביר את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל, הפקידו המינהל והחשכ"ל סכומים המיועדים להוצאות פינוי. היתרה בפיקדון ב-31.12.98, לאחר הפחתת ההוצאות, היתה 139.4 מיליון ש"ח (בהשוואה ל-164.1 מיליון ש"ח ב-31.12.97).

פעולות ה"בונדס" באירופה: היתרה בסכום של 0.7 מיליון ש"ח (כ-0.2 מיליון דולר) היא התמורה ממכירת "בונדס" בידי שישה בנקים באירופה, שהועברה לבנק ישראל עד 31.12.98, אך לא נזקפה להכנסות המדינה אלא לזכות החשבונות של הבנקים האלה במסגרת סעיף הזכאים. הסיבה לכך היא שהזקיפה להכנסות המדינה נעשית על פי דיווח מנציגות משרד

האוצר בארה"ב, והדיווח הנוגע לחודש דצמבר 1998 לא כלל את הסכום האמור. היתרה בסך כ- 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 החוב של ה"בונדס" שנפדו פדיון מוקדם. ביום 31.12.98 היתה היתרה 320,944 ש"ח (77,150 דולר).

זכאים של מפעלים עסקיים

יתרת חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ביום 31.12.98 הסתכמה ב-436.1 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר תמורה בעד שירותים וטובין שרכשו המפעלים ולא שילמו עד 31.12.98. להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח

305.9	בתי חולים ממשלתיים
122.6	מינהל מקרקעי ישראל
4.0	נמל יפו
2.9	המדפיס הממשלתי
0.7	המכון לפיריון העבודה
436.1	ס"ה

בתי חולים ממשלתיים: היתרה בחשבון זה - 305.9 מיליון ש"ח - היא סכום החוב של 11 בתי חולים ממשלתיים לספקי שירותים שונים.

מינהל מקרקעי ישראל: היתרה היא בסך 122.6 מיליון ש"ח, מהם כ-97.7 מיליון נח חובות לספקים.

המדפיס הממשלתי: היתרה בחשבון זה - 2.9 מיליון ש"ח - כוללת סך של 1.3 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 - 4 מיליון ש"ח - כוללת חוב לזכאים שונים, בסך 2.1 מיליון ש"ח, וקרן לפיתוח הנמל, בסך 1.9 מיליון ש"ח.

זכאים של משרדי הממשלה

היתרה של חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה ביום 31.12.98 הסתכמה ב-2,032 מיליון ש"ח. בין הזכאים כלולות גם היתרות הבאות:

מיליוני ש"ח

288.8	נציגות משרד האוצר בניו יורק
9.4	המינהל האזרחי ביהודה ושומרון

נציגות משרד האוצר בניו יורק: יתרת הזכאים של הנציגות ביום 31.12.98 המוצגת במאזן השוטף הסתכמה ב-288.8 מיליון ש"ח (69.4 מיליון דולר). 60 מיליון דולר מסכום זה הם הלוואה מבנק אמריקני.

המינהל האזרחי יהודה ושומרון: יתרת הזכאים של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון, בסך 9.4 מיליון ש"ח, כוללת בעיקר יתרות של הרשות הפלשתינאית בסכום של כ-8.8 מיליון ש"ח.

זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב

הלוואות ופיקדונות

רוב ההלוואות מתקציב המדינה ניתנות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים שמשרד האוצר מפקיד בהם פיקדונות, ומיעוטן ניתנות ישירות ממשרד האוצר. ההלוואות באמצעות בנקים ניתנות באחריות המדינה או באחריות הבנק הנותן את ההלוואה. הבנקים שבאמצעותם ניתנות ההלוואות גובים את ההחזרים מהלווים.

על פי מאזן המדינה ליום 31.12.98, יתרת ההלוואות שנתן משרד האוצר, משוערכת ליום 31.12.98, היתה בסך 66.5 מיליארד ש"ח. יצוין, כי באותה שנה נכללה בדוח הכספי הפרשה לחובות מסופקים בסך 2,774.8 מיליון ש"ח בגין חלק מהחובות שהאפשרות לגבותם מוטלת בספק; יתרת ההלוואות בשנה הנסקרת בניכוי הפרשה זו היא 63.7 מיליארד ש"ח. יתרה זו אינה כוללת הלוואות עומדות בסך 11,375.3 מיליון ש"ח (לעומת 10,121.9 מיליון ש"ח ביום 31.12.97). החל בשנת 1992, לאחר שנכנס לתוקף חוק ההלוואות לדיוור, התשנ"ב-1992, ניתנות מרבית ההלוואות העומדות במסגרת חוק זה. הלוואות אלה הופכות למענקים או עומדות לפירעון, לפי העניין, בהתאם לכללים שקבע משרד הבינוי והשיכון. לפי נתוני החשכ"ל, בשנת 1998 נגבו סכומי קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך 4,898 מיליון ש"ח, וסכומי ריבית והפרשי ההצמדה על הריבית בסך 2,823 מיליון ש"ח.

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הכלולה בזכויות המוניטריות במאזני המדינה ליום 31.12.98 וליום 31.12.97 (במיליוני ש"ח):

31.12.97	31.12.98	
61359.5	65369.2	הלוואות פעילות (שהוגדרו תנאיהן)
243.2	235.2	הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן
52.6	54.4	תמורת איגרות חוב צמיתות
674.1	858.5	קרנות דו-לאומיות
62329.4	66517.3	ס"ה

בדוח הכספי ליום 31.12.98 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 פעילות

חלק הארי מסך ההלוואות והפיקדונות הן הלוואות פעילות. יתרת ההלוואות הפעילות ליום 31.12.98 היתה 65,369.2 מיליון ש"ח, שהם 98.3% מסך כל ההלוואות. לפי נתוני החשכ"ל, יתרת ההלוואות הפעילות כוללת את הסכומים האלה: (1) 40,496.1 מיליון ש"ח פיקדונות בבנקים למשכנתאות לשם מתן הלוואות לרכישת דירות (ראו להלן). (2) כ-100.1 מיליון ש"ח הלוואות לחיילי 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 לחיילי המס לסלק את חובם לשיעורים). בתחילת שנת 1998 הפסיקו הבנקים לתת הלוואות לחיילי מס ערך מוסף ובעקבות זאת קטנה יתרת ההלוואה הללו מכ-274 מיליון ש"ח ב-31.12.97 לכ-100 מיליון ש"ח ב-31.12.98. (3) יתרה בסך 24,773 מיליון ש"ח, שבה כלולות, בין היתר, ההלוואות האלה: 1,418 מיליון ש"ח לבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ; 2,052.5 מיליון ש"ח למקורות, חברת מים בע"מ (להלן - מקורות); 1,253.3 מיליון ש"ח להסתדרות הציונית; 152.9 לעמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ (להלן - עמידר); 85.1 מיליון ש"ח לתעשייה האווירית לישראל בע"מ; ו-113.2 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 ונושאת ריבית צמודה למדד בשיעור שנתי של 7.3%, המשולמת אחת לרבעון. איגרת החוב עומדת לפירעון בתשלומים רבע שנתיים שווים (בשנה הנסקרת היה כלתשלום בסך כ-232 מיליון ש"ח), עד שנת 2000. היתרה בדוח הכספי ל-31.12.98 היתה בסך 1,418 מיליון ש"ח.

ההסתדרות הציונית: בדוח הכספי ליום 31.12.98 רשומה יתרה של 1,253.3 מיליון ש"ח שהם הלוואות להסתדרות הציונית. מסכום זה 1,253.1 מיליון ש"ח הן הלוואות פעילות ו-0.2 מיליון ש"ח הלוואות שטרם נקבע ייעודן. בשנים האחרונות לא היתה התאמה בין היתרות הרשומות בספרי החשכ"ל לבין היתרות הרשומות בספרי ההסתדרות הציונית. כדי לתקן את האי-התאמה הוקמה ביוני 1996 ועדה בהשתתפות נציגים של ההסתדרות הציונית, של החשכ"ל ושל חברת ענבל. בפברואר 2000 הוגש דוח של הוועדה המשותפת, הדוח מציין כי עד ליום 31.12.98 קיים לחטיבה להתיישבות חוב בסך של כ-608.8 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים), מתוך חוב זה עבור חוב בסך של כ-520.5 מיליון ש"ח לא הוקמו במערכת ההלוואות של החשכ"ל לוחות סילוקין. בדוח המלצות להסדר מינהלי וענייני לפתרון בעיית הפיקדונות הקיימים וכן הסדרת אופן הפעולה בשנים הבאות. המלצות הדוח אמורות להיות מיושמות במסגרת ההסכם, שלדברי המשנה לחשכ"ל עתיד להיחתם בין ההסתדרות הציונית העולמית ובין הממשלה.

החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ¹: במאזן המדינה ליום 31.12.98 רשומה יתרת הלוואה לחברה זו בסך כ-9.7 מיליון ש"ח, ואילו בספרי החברה רשומה יתרה בסך 21.5 מיליון ש"ח. היתרה בדוח האמור כוללת הלוואה צמודה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד)

¹ ראו דוחות על הביקורת באיגודים בתחום התיירות, התשנ"ט-1998 (דוח 3/98).

בסך כ-8.3 מיליון ש"ח והלוואה בסך 1.4 מיליון ש"ח שטרם נקבעו תנאיה. כבר בדוח שנתי 2009 (עמ' 80) ציינה מבקרת המדינה דאז שאין התאמה בין נתוני מאזן המדינה ובין נתוני החברה. אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010, כי הנושא של אי-ההתאמה עדיין בדיון. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהטיפול בנושא זה יסתיים בהקדם.

גיבור סבריינה בע"מ: ב-31.12.97 נחתם הסכם בין החשכ"ל והמפרק הזמני של גיבור סבריינה תעשיות טקסטיל בע"מ שנעשה בעקבות החלטת ועדת הכספים של הכנסת ב-23.12.97 להעמיד תקציב בסך 9 מיליון ש"ח לשם מתן הלוואה לחברה. ההלוואה ניתנה לשם תשלום משכורות לעובדי החברה בתקופת הפירוק ולצורך מתן הלוואה לעובדים בגין המשכורות שטרם שולמו להם בעד התקופה שקדמה לפירוק. נקבע בהסכם, שכל תשלום שיועבר לחברה על חשבון ההלוואה יהיה צמוד למדד, וישא ריבית שנתית של 4% צמודה למדד. ההלוואה תיפרע מרווחי החברה בתקופת הפעלתה על ידי המפרק הזמני, אם יהיו, עד לפירעונה המלא. ב-31.12.98 היתה יתרת ההלוואה 9.8 מיליון ש"ח.

קלת 1991 בע"מ: הממשלה החליטה להעמיד תקציב לשם מתן הלוואה לחברה זו (שהיתה בפירוק זמני) לצורך רכישת חומרי גלם במטרה להפעיל את החברה ולמכרה כ"עסק חי". ועדת הכספים של הכנסת אישרה ב-15.6.98 תקציב בסך 3.7 מיליון ש"ח לשם מתן הלוואה לחברה. בהסכם שנחתם בין החשכ"ל ומנהל מיוחד של החברה ב-21.6.98 נקבע שההלוואה תינתן בריבית החשכ"ל. אחד מתנאי ההסכם היה שהחל מהחודש השלישי להפעלתו יועסקו בחברה 90 עובדים לפחות, וכי בעת מכירת המפעל ישותפו נציגי הממשלה בכל הליכי המכירה. ב-31.12.98 היתה יתרת ההלוואה 3.9 מיליון ש"ח.

נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ: החברה נוסדה בשנת 1997 לבצע כל מטלה שהממשלה תטיל עליה בקשר למערכת הסעה המונית בגוש דן. הממשלה מממנת את כל פעולות החברה. כל הסכומים שהעמידה הממשלה לחברה למימון פעולותיה (למעט סכומים שישמשו לתשלום פיצויים על הפקעת קרקעות שירשמו על שם המדינה ופעולות נלוות להפקעות אלו) נרשמו כהלוואות צמודות למדד.

העברה לידי הממשלה של ידיעות, מסמכים, תכניות, סקרים, וכל מסמך שקיבלה החברה לידיה במסגרת פעולותיה יחשבו כפירעון הלוואות. סכום הפירעון שיקבע יהיה עלות יצירת כל נכס במועד יצירתו בתוספת הפרשי הצמדה למדד עד מועד הפירעון. יתרת סכום ההלוואה שלא יפרע יהפוך להשקעת הון בעלים וכנגדו יונפקו לממשלה מניות של החברה בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן

הסעיף "סכומים שטרם נקבעו ייעודם" מייצג השקעת כספים של המדינה שטרם נקבע אם הם הלוואות, מענקים או השקעה בהון המניות של מקבלי הכספים. היתרה בסעיף זה ביום 31.12.98 היתה 235.2 מיליון ש"ח, ועיקרה יתרת הלוואות בסך של 146.8 מיליון ש"ח שניתנו לחברת עמידר.

עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ: באוגוסט 1995 חתמו משרד האוצר וחברת עמידר על הסכם פשרה חלקי בעניין חובה של עמידר למדינה. ההסכם נוגע ל-176.8 מיליון ש"ח מהסך הכולל של החובות הרשומים של עמידר (בעניין זה ראו דוח 2009, עמ' 49, עמ' 49). היתרה הרשומה בדוח הכספי ליום 31.12.98 היא 152.9 מיליון ש"ח, מזה 146.8 מיליון ש"ח שטרם נקבע אם הם הלוואות או השקעות, ו-6.1 מיליון ש"ח הלוואה צמודה למדד.

חברות לפיתוח התיירות: במאזן המדינה ל-31.12.98 רשומות הלוואות לחברות לפיתוח תיירות בסך כ-34 מיליון ש"ח: החברה לפיתוח חוף ים המלח בע"מ בסך 15.5 מיליון ש"ח; החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ - 178,000 ש"ח; החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ - 18.7 מיליון ש"ח. כ-24 מיליון ש"ח מהיתרה הכוללת הם סכומים שטרם נקבע אם יהיו הלוואות או מענקים. הנושא נמצא בבדיקה ובטיפול של אגף החשכ"ל כבר יותר מחמש שנים, אך עדיין אין התאמה בין ספרי החשכ"ל לספרי החברות.

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות עומדות לפירעון בנסיבות מיוחדות. היתרה של הלוואות אלו ביום 31.12.98 היתה 54.4 מיליון ש"ח. היתרה כוללת הלוואות לחברת החשמל לישראל בע"מ (כ-36.5 מיליון ש"ח), לחברת מבני תעשייה בע"מ (כ-8.7 מיליון ש"ח), לחברת מקורות בע"מ (כ-8.1 מיליון ש"ח) ולחברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ (כ-1 מיליון ש"ח).

החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ: בדוח הכספי ליום 31.12.98 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 ממשרד מהאוצר. עניין זה עדיין מטופל באגף החשכ"ל.

קרנות דו-לאומיות

בסעיפי יתרות ההלוואות והפיקדונות במאזן המדינה ל-31.12.98 כלול סעיף "קרנות דו-לאומיות"; בשנה הנסקרת גדלה היתרה לזכות המדינה בקרנות אלה ב-184.4 מיליון ש"ח (מרבית הסכום הוא הפרשי הצמדה) והגיעה לכ-858.5 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת כ-495.1 מיליון ש"ח במסגרת הקרנות הדו-לאומיות ארה"ב-ישראל, כ-353 מיליון ש"ח במסגרת הקרן הדו-לאומית ישראל-גרמניה, ו-10.4 במסגרת הקרן דו-לאומית ישראל-סין.

הלוואות שיכון במידת הגבייה

משרד הבינוי והשיכון מסייע לאזרחי המדינה לרכוש דירות. הסיוע ניתן בדרך כלל באמצעות הלוואות לזמן ארוך, המובטחות על ידי ערבים ומשכנתה על הדירה שההלוואה שימשה למימון רכישתה.

ההלוואות לזכאים ניתנות באמצעות בנקים למשכנתאות; הן ממומנות בעיקר מתקציב המדינה ומקצתן מכספי הבנקים. הבנקים גובים את ההחזרים לפי הסדרים בינם לבין משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. הבנקים מעבירים לחשכ"ל רק את הכספים שהם גובים מהלווים; הלוואות אלה נקראות "הלוואות שיכון במידת הגבייה". יתרת ההלוואות הללו שניתנו באמצעות הבנקים מכספי תקציב המדינה הגיעה ב-31.12.98 לכ-40.5 מיליארד ש"ח (לפי דיווחי הבנקים למשכנתאות לאגף החשכ"ל). בספרי החשכ"ל רשומה יתרה נומינלית בסך 24.2 מיליארד ש"ח. בהלוואות אלו החליט החשכ"ל להציג בדוח המוניטרי יתרות המבוססות על נתוני הבנקים, שכוללות שערוך, פיגורים, ריבית שנצברה וסכומים שנגבו בינואר 1999 בגין שנת 1998.

במשרד האוצר אין לוחות סילוקין לפיקדונות בבנקים, וכל הרישומים נעשים לפי דיווחי הבנקים (ראו דוח שנתי 39, עמ' צד). בסוף כל שנה נעשית התאמה בין היתרות הרשומות בספרי

החשכ"ל לבין אלה הרשומות בספרי הבנקים. לצורך ההתאמה משרד האוצר מוסר לבנקים את רישומי היתרות לבדיקה. היתה התאמה מלאה בין היתרות ל-31.12.98.

שערוך יתרת ההלוואות

חישוב יתרת ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער הדולר ב-31.12.98, ואילו חישוב יתרת ההלוואות הצמודות למדד המחירים לצרכן נעשה לפי המדד של חודש נובמבר 1998 (שפורסם ב-15 בדצמבר).

להלן יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי ההצמדה ביום 31.12.98 וביום 31.12.97, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

31.12.97	31.12.98	
55675.4	59039.2	הלוואות צמודות למדד
936.1	1097.8	הלוואות צמודות למט"ח
3153.8	3468.6	הלוואות לא צמודות
315.0	136.9	ריבית שהצטברה
60080.3	63742.5	ס"ה

סכום הריבית שנצברה שנרשם ל-31.12.98 אינו משקף את כל סכומי הריבית עד אז. בשנת 1998 החל החשכ"ל לקבל את הנתונים על הלוואות שיכון במידת הגבייה מהבנקים במדיה מגנטית, והבנקים דיווחו לו במאוחד על יתרות הפיגורים והריבית שנצברה. עקב זאת סכום הריבית שנצברה ל-31.12.98 אינו כולל את הריבית על הלוואות האמורות. הריבית שנצברה על הלוואות שיכון במידת הגבייה ל-31.12.97 היתה 122 מיליון ש"ח והיא כלולה בריבית שהצטברה בסך של 315 מיליון ש"ח לאותה שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לכתוב בדוח הכספי הערה שתסביר את השוני ברישום הריבית ל-31.12.98.

הסבר נוסף להפרשי הריבית בין 31.12.98 ו-31.12.97 הוא כי בשנת 1997 נצברה ריבית בסך כ-54 מיליון ש"ח על חוב קופת חולים לאומית (זאת על פי תנאי ההסכם עם הקופה) והיא היתה כלולה בסכום הריבית שהוצגה בדוח הכספי. במהלך שנת 1998, בעקבות מצבה הכספי הקשה של הקופה, היו דיונים עמה בדבר הורדת שיעור הריבית וצבירתו על חוב הקופה. לדברי החשכ"ל, כיוון שלא היה ברור מהו שיעור הריבית החדש, הוצג חוב הקופה ללא הריבית שנצברה. בתחילת שנת 1999 נחתם עם הקופה הסכם חדש המסדיר את הורדת הריבית ואת אופן פריסת החוב.

התאמת יתרות

זה כמה שנים משתדל החשכ"ל להביא לידי התאמה בין ספריו לבין ספרי הבנקים הנותנים את ההלוואות מפיקדונות משרד האוצר, אך עדיין לא הושגה התאמה (בעניין זה ראו דוח 39, עמ' צא; דוח 45, עמ' עב; ודוח 46, עמ' קיא).

בעקבות הביקורת שהובאה בדוח שנתי 46 הטיל החשכ"ל על יחידת הביקורת שלו ועל המבקר הפנימי של חברת ענבל, לעשות בדיקה מקיפה בנושא הלוואות מכספי המדינה. בדוח התקדמות שנמסר לחשכ"ל בפברואר 2000 נאמר כי 81% מהפיקדונות שנבדקו נמצאו מותאמים ליום 31.12.98, וכי הפיקדונות הלא-מותאמים (219 פיקדונות לעומת 313 פיקדונות שנמצאו לא מותאמים ליום 31.12.97) עדיין נבדקים.

השקעות הממשלה במניות

סך של 4,884.1 מיליון ש"ח מיתרת כלל הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאזן המדינה ליום 31.12.98 כהשקעה במניות. סכום זה נקוב במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאזן המדינה.

בשנת 1998 היה גידול של כ-2.4% בהשקעות המדינה במניות. עיקר הגידול נובע מהזרמת הון שנרשם כהון מניות לחברות האלה: התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כ-166.4 מיליון ש"ח); בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-2.9 מיליון ש"ח) ובנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-1.3 מיליון ש"ח).

תקבולי המדינה בשנת 1998 מדיבידנדים על השקעותיה במניות היו כ-609 מיליון ש"ח – ירידה ריאלית של כ-37% בהשוואה לתקבולים מדיבידנדים בשנת 1997. עיקר סכומי הדיבידנדים התקבלו מהחברות האלה: כימיקלים לישראל בע"מ - 85 מיליון ש"ח; חברת החשמל בע"מ - 20 מיליון ש"ח; בתי הזיקוק לנפט בע"מ - 18 מיליון ש"ח; בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ - 14 מיליון ש"ח; ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ - 14 מיליון ש"ח; קרן הון סיכון (ניצנים) - 8.9 מיליון ש"ח; בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - 6 מיליון ש"ח; חברת הפחם בע"מ - 5.8 מיליון ש"ח. כמו כן קיבלה המדינה דיבידנדים בסך כ-423 מיליון ש"ח (לעומת כ-448 מיליון ש"ח ב-1997) על מניות הבנקים שבהסדר הנמצאות בידה: מבנק לאומי לישראל בע"מ - 179 מיליון ש"ח; מבנק הפועלים בע"מ - 243 מיליון ש"ח.

ענבל, חברה לביטוח בע"מ, 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 פי שוויין המאזני בכל שנה; השערוך מוצג בנספח למאזן המדינה. לפי הנספח, השווי המאזני של השקעות המדינה בחברות ביום 31.12.98 הוא כ-20.7 מיליארד ש"ח.² (בעניין פעילות חברת ענבל ראו דוח 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.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שבנספח למאזן יובא גם פירוט של מניות ההטבה שקיבלה המדינה תמורת השקעותיה. עוד ראוי לשקול שבמקרים בהם הממשלה מעבירה לחברה מסוימת סכומים גדולים בדרכים שונות כגון - השקעה במניות, הלוואות, ערבויות - יובא בביאור למאזן הסבר על הרקע לסיוע וסוגיו.

בטבלה להלן השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות, כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.98, במחירי עלות שוטפים (במיליוני ש"ח):

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

היתרה ליום 31.12.97	היתרה ליום 31.12.96	השינוי	
השקעות שיתרתן גדלה			
1828.1	1661.7	166.4	התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
107.4	106.1	1.3	בנק החקלאות לישראל בע"מ
62.2	59.3	2.9	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
20.0	14.2	5.8	רותם תעשיות בע"מ
12.5	12.0	0.5	החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
1.0	-	1.0	נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ
2031.2	1853.3	177.9	ס"ה
השקעות שיתרתן קטנה			
2496.1	2509.3	(-)13.2	התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
86.2	136.7	(-)50.5	קרנות הון סיכון
36.0	37.3	(-)1.3	בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
2618.3	2683.3	(-)65.0	ס"ה
234.6	234.6	-	השקעות שיתרתן לא השתנתה
4884.1	4771.2	112.9	ס"ה כולל

השקעות שיתרתן גדלה

1. **התעשייה האווירית לישראל בע"מ (תע"א):** החברה עוסקת בעיקר בפיתוח ובייצור של כלי טיס, בבדק מטוסים, בטכנולוגיות מתקדמות ובאלקטרוניקה. עקב משבר עסקי שפקד את החברה בשנת 1992 גובשה בעבורה ב-1993 תכנית הבראה שכללה בעיקר פריסת חובות במסגרת הסכם עם הבנקים, הגדלת הון המניות שבידי הממשלה ופרישה מוקדמת לגמלאות של חלק מעובדי החברה.

במסגרת תכנית ההבראה ועל פי החלטת ממשלה מינואר 1994, במטרה להקטין את מצבת כוח האדם הקבוע בחברה ב-2,500 עובדים, מימנה המדינה את עלויות הפרישה של עובדי החברה על ידי הגדלת ההון הנפרע של החברה בסך 1,009.3 מיליון ש"ח צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) (על בסיס מדד דצמבר 1993). בתמורה לכך התחייבה החברה להנפיק למדינה מניות שייפרעו במלואן.

בדצמבר 1996 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין החברה שנועד, בין היתר, להסדיר סיוע של המדינה לחברה במימון הוצאות הפרישה המוקדמת של 500 מעובדי החברה. בהסכם נקבע (על פי החלטת ממשלה מיוני 1996), כי הממשלה תממן מחצית מעלות הפרישה של 500 עובדים מהחברה בשנים 1996-2000. מימון הממשלה יהיה עד 212.85 מיליון ש"ח בהצמדה למדד (על בסיס מדד אפריל 1996), על ידי השקעה בהון המניות הנפרע של החברה.

לפי מאזן המדינה, בשנת 1998 גדלה השקעת המדינה בהון המניות של החברה בסך כ-166.4 מיליון ש"ח. לפי דוח ביצוע התקציב לשנת 1998 השקיעה הממשלה בהון מניות החברה באותה

שנה כ-173.3 מיליון ש"ח: מזה 125.7 מיליון ש"ח למימון הוצאות פרישת עובדיה לפי תכנית ההבראה משנת 1993; 32.9 מיליון ש"ח שולמו למימון הוצאות הפרישה המוקדמת של 500 עובדים כאמור בהסכם משנת 1996; 9.9 מיליון ש"ח למימון הוצאות מחקר ופיתוח של מוצרים אזרחיים ו-4.8 מיליון ש"ח לביטוח מטוס מנהלים. ההפרש בין דוח ביצוע התקציב והגידול בהשקעות המדינה בחברה במאזן המדינה נובע מכך שבתחילת שנת 1998 מחק החשכ"ל סך של כ-6.9 מיליון ש"ח, שניתן לתע"א בשנים 1984-1985 כמענק ובספרי החשכ"ל נרשם בטעות כהשקעה בהון מניות.

2. **רותם תעשיות בע"מ:** החברה נמצאת בבעלות מלאה של המדינה, והיא מייצרת ציוד ומערכות ליזור, מונים, מערכות לקריאת שיעורי קרינה וכן מפתחת מוצרים לצרכים אזרחיים. בפברואר 1992 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה כי הממשלה תשקיע בחברה במשך שלוש שנים סכום בשקלים השווה ל-5.7 מיליון דולר כנגד הקצאת מניות ושטרי הון של החברה. במאי 1995 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להאריך את תקופת ההשקעה של הממשלה בחברה בשלוש שנים. לפי הדוח הכספי של החברה, עד סוף שנת 1997 השקיעה בה הממשלה כ-3.7 מיליון דולר. החברה משקיעה כספים אלה בשותפויות ובחברות המספקות תעסוקה בנגב לעולים חדשים. בהתאם להחלטות הממשלה, ב-1998 היא הזרימה לחברה 5.8 מיליון ש"ח על חשבון הון מניות. לפי מאזן המדינה, יתרת השקעות המדינה בהון המניות של החברה ב-31.12.98 היתה 20 מיליון ש"ח. למעשה, הקצאת המניות למדינה בגין השקעותיה בחברה במהלך השנים 1998-1992 הושלמה רק בספטמבר 1999, לאחר שהחברה הקצתה למדינה באותו מועד כ-15 מיליון מניות בערך נקוב (ע"נ) של 1 ש"ח כל אחת, נוסף על 5 מיליון מניות בע"נ של 1 ש"ח שהוקצו למדינה בעבר.

3. הגידול שנרשם במאזן המדינה ל-31.12.98 ביתרת השקעות המדינה במניות של הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (2.9 מיליון ש"ח), של בנק החקלאות לישראל בע"מ (1.3 מיליון ש"ח) ושל החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (0.5 מיליון ש"ח), נובע מרכישת מניות בכורה נושאות ריבית של 7.5%-7% במסגרת התחייבות הממשלה למשקיעים בחו"ל לרכוש מהם את המניות של חברות אלו לפי דרישתם. המניות הונפקו בעבר לתושבי חוץ בידי הבנקים והחברה, והן נסחרות במטבע חוץ. הממשלה רוכשת אותן במחיר שאינו קטן מ-90% מערכן הנקוב.

4. **נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ:** נת"ע היא חברה ממשלתית שנוסדה במאי 1996 והחלה את פעילותה במאי 1997. החברה הוקמה למטרות אלה:

(א) לעשות בדיקות היתכנות למערכת הסעה המונית במטרופולין תל אביב. (ב) להמליץ לממשלה על חלופה מועדפת מבין כמה חלופות של מערכות תחבורה. (ג) להשלים את התכנון המקדים של החלופה שהממשלה מעדיפה; לטפל בהשגת האישורים הנדרשים מהרשויות; להכין מכרזים ליישום מערכת ההסעה ההמונית (תכנונו, הקמתו, הפעלתו ומימונו). (ד) לבצע כל מטלה שהממשלה תטיל עליה בקשר למערכת הסעה המונית במטרופולין.

עם הפעלת החברה הוחלט כי החברה תקבל את הנכסים, הזכויות, העבודות והנתונים שנאספו בידי המינהלת של עיריית תל אביב יפו שטיפלה עד אפריל 1997 בפרויקט ההסעה ההמונית במטרופולין.

לפי מאזן המדינה ל-31.12.98, יתרת השקעות המדינה במניות של החברה על בסיס עלות נומינלית היתה 1 מיליון ש"ח. פעילות החברה ממומנת כולה מתקציב המדינה. בשנת 1998 קיבלה החברה 16.7 מיליון ש"ח והם נרשמו במאזן המדינה כהלוואות.

השקעות שיתרתן קטנה

1. **התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תע"ש):** בנובמבר 1990 החלה תע"ש לפעול כחברה עסקית³. היא עוסקת בעיקר בייצור, בפיתוח ובאספקה של מערכות נשק ואמצעי לחימה למערכת הביטחון, לגופים בארץ ובח"ל.

במאוס 1996 נחתם בין הממשלה לבין החברה הסכם שנועד להבטיח הפעלה שוטפת, תקינה וארוכת טווח של החברה, וכן את יישום התכנית העסקית שאישרה הממשלה בשנת 1995. בהסכם נקבע, בין היתר, כי החברה תקצה למדינה מניות רגילות בע"מ 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.

בשנת 1998 השקיעה הממשלה במניות החברה 28.4 מיליון ש"ח מתקציב הפיתוח, סעיף הוצאות פיתוח אחרות, למימון הוצאות העברת מפעלי החברה והשקעות בבטיחות ובאיכות הסביבה.

ממאזן המדינה ל-31.12.98 עולה, כי יתרת ההשקעה של הממשלה במניות החברה בשנת 1998 היתה קטנה ב-12.9 מיליון ש"ח בהשוואה ליתרת ההשקעה בשנת 1997. למעשה בשנת 1998 היה גידול בהשקעת הממשלה במניות החברה בסך 28.4 מיליון ש"ח, אולם חברת ענבל הסבירה למשרד מבקר המדינה כי יתרת השקעות הממשלה ב-31.12.98 קטנה בסך 12.9 מיליון ש"ח בגלל רישום שגוי בסך 41.3 מיליון ש"ח בספרי החשכ"ל בעבר ותיקון הרישום בשנה הנסקרת.

2. **בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ:** בהתאם להחלטת ועדת שרים לענייני הפרטה משנת 1997, פנתה רשות החברות הממשלתיות לכמה בנקים להשקעות וביקשה הצעות לשיווק חבילת מניות של חברת בזק למשקיעים בארץ ובח"ל. לאחר הליך תחרותי שבו השתתפו כמה בנקים להשקעות, נבחר בנק אמריקני לביצוע המכירה. ב-13.9.97 רכש הבנק לצורך שיווק למשקיעים אחרים 90.6 מיליון מניות רגילות, שהיו כ-12.37% מהון המניות של בזק. במקביל הפקיד הבנק סכום בדולרים אצל החשכ"ל; בעת מכירת המניות על ידי הבנק הוקטן הפיקדון בהתאם לסכום המכירה ובד בבד הועבר סכום המכירה מהפיקדון להכנסות המדינה. ביולי 1997 מכר הבנק 18.1 מיליון מניות, שהיו כ-2.47% מהון המניות של בזק במחיר 2.62 דולר למניה, ותמורתן התקבלו הכנסות בסך כ-169 מיליון ש"ח. שאר המניות - 72.5 מיליון - נמכרו בשנת 1998 תמורת כ-822 מיליון ש"ח. הכנסות המדינה מהעסקה בשנים 1997-1998 היו כ-273 מיליון דולר. ב-27.2.98 פורסם תשקיף הצעה לציבור של ניירות ערך של בזק שכלל הצעת מכר של המדינה והנפקה של בזק; התמורה הכוללת למדינה מכל ניירות הערך שהוצעו היתה כ-89.2 מיליון ש"ח (68 מיליון ש"ח ממכירה לציבור וכ-21.2 מיליון ש"ח ממכירה לעובדים). הכנסות המדינה ממכירת מניות החברה ב-1998 לאחר ניכוי הוצאות היו 865.4 מיליון ש"ח. לאחר המכירה נשארו בידי המדינה 54.3% ממניות בזק. לפי הנספח במאזן המדינה, שיעור החזקות המדינה בחברת בזק ב-31.12.98 היה 61%, ואילו לפי דוח רשות החברות ל-1998 היה השיעור 54.3%. לדברי חברת ענבל, שיעור החזקת המדינה בחברת בזק ל-31.12.98 כפי שרשום בנספח למאזן המדינה לא כולל את הירידה בשיעור ההחזקה בעקבות הצעת המכר של המדינה וההנפקה של החברה שהיתה בפברואר 1998.

3. **קרנות הון סיכון:** במאוס 1997 נמכרה חברת יוזמה הון סיכון בע"מ למשקיעים פרטיים (ראו דוח שנתי 49 עמ' לו). במסגרת המכירה הועברו לחשכ"ל הזכויות וההתחייבויות של החברה בגין השקעותיה בתשע קרנות הון סיכון. בהסכמי ההקמה של הקרנות יש סעיף המאפשר לשותפים או לבעלי המניות האחרים לרכוש מהמדינה את חלקה (בדרך כלל 40%

³ בעניין הפיכת תע"ש לחברה ממשלתית ראו דוח מבקר המדינה על איגודים הקשורים למערכת הביטחון מיוני 1994 וכן דוח שנתי 45, עמ' 814.

מהקרן) בתוך חמש שנים מיום הקמת הקרן, במחיר קבוע מראש. נוסף על כך זכאית המדינה לקבל מכל הקרנות (מלבד קרן ג'מיני) תמלוגים לאחר מימוש האופציה, על פי נוסחה שנקבעה בהסכמי הקמת הקרנות. בשנת 1997 מומשו שתי קרנות - ניצנים וג'י-פי-וי, ובמהלך שנת 1998 מימשו המשקיעים את האופציות בשלוש קרנות נוספות: ביוני בקרן ג'מיני תמורת 32.8 מיליון ש"ח; ביולי בקרן פולריס תמורת 34.7 מיליון ש"ח, ובאוגוסט בקרן אינונטק תמורת 35.4 מיליון ש"ח.

4. **כימיקלים לישראל בע"מ (כ"ל):** החברה מחזיקה במניות של חברות הפועלות בתחום תעשיית הדשנים והכימיקלים. בתחילת שנת 1998 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה על מכירת יתרת אחזקות המדינה בחברה לציבור או למשקיעים פרטיים. ועדת הכספים של הכנסת אישרה את המכירה לציבור. ב-30.11.98 פרסמה הממשלה תשקיף ובו הצעת מכר למניות רגילות של החברה בדרך של רכישה ישירה או בדרך של אופציות לרכישה. התמורה שהתקבלה מהנפקה זו היתה 1,207.4 מיליון ש"ח, שהיו שווים אז ל-289.6 מיליון דולר.

נוסף על הצעת המכר האמורה היתה בתשקיף גם הצעת מכר לעובדי קבוצת כ"ל וגם לעובדים שעבדו בקבוצה בעת שנעשו עסקאות המכירה עם הרוכשים הפרטיים של מניות החברה בשנים 1996 ו-1997. התמורה הכוללת מהמכירה לעובדים היתה כ-39.6 מיליון ש"ח (כ-9.8 מיליון דולר).

בסך הכל נמכרו 30.74% ממניות כ"ל תמורת 1,247 מיליון ש"ח (כ-299.4 מיליון דולר) ובידי המדינה נשארו כ-2.2% ממניות החברה וכן מנית מדינה מיוחדת.

5. **עשבי בר בע"מ:** באוגוסט 1998 נמכרו כל אחזקות המדינה בחברה להדברת עשבי בר בע"מ. התמורה בעד מכירה זו היתה כ-5.4 מיליון ש"ח (לאחר קיזוז גמול לעובדים בסך 1.1 מיליון ש"ח).

חובות המדינה

מלוות פנים

1. יתרת החוב בשל מלוות הפנים שגייסה המדינה למימון התקציב היתה 371,133 מיליון ש"ח, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.98, לעומת 336,887 מיליון ש"ח ל-31.12.97. היתרות כוללות ריבית והפרשי הצמדה שהצטברו; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן - מדד נובמבר 1998 (היתרות ל-31.12.97 - לפי מדד נובמבר 1997). בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב ב-10.1%; בניכוי העלייה במדד היתה עלייה ריאלית בשיעור של 1.8% (לעומת עלייה ריאלית של 1.0% בשנת הכספים 1997).

2. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקר המדינה (החל בדוח שנתי 39, עמ' קא), שיפר החשכ"ל בהדרגה, החל במאזן ל-31.12.94, את פירוט מלוות הפנים במאזן המדינה.

עם זאת, השיפורים שעשה החשכ"ל רחוקים מלהספיק. בדוח שנתי 47 (עמ' עח) נאמר שלדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל להציג בסעיף משנה מיוחד כל אחד מסוגי המלוות, כגון: (א) איגרות חוב (להלן - אג"ח) מיועדות (1) לקרנות פנסיה ותיקות, (2) לקרנות פנסיה חדשות, (3) לחברות ביטוח, (4) לקופות גמל (להלן - קופו"ג)

אחרות; (ב) הפקדות בגין כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות מיועדות (אף הן בפירוט לפי אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולקופו"ג אחרות); (ג) הפקדות בשל תכניות חיסכון; (ד) הפקדות בשל הסדרים מיוחדים (ראו להלן) - כל הסדר מיוחד בסעיף משנה נפרד. כל סעיף משנה צריך להיות מפורט לפי שיעורי ריבית (ולא בקבוצות של שיעורי ריבית, כפי שמוצג בטבלאות בביאור למאזן), ובכל אחת משורות הפירוט יש להציג את היתרה ליום המאזן ואת היתרה ביום המאזן הקודם.

משרד האוצר לא עשה כן במאזנים ל-31.12.96, ל-31.12.97 ול-31.12.98.

3. מאחר שהנתונים במאזן אינם מוצגים במתכונת הראויה של סעיפים, סעיפי משנה ופריטים, ערך משרד מבקר המדינה את הטבלה דלהלן (וכן את טבלת הפירוט של אג"ח מיועדות, בעמ' 802) לפי הנתונים שהובאו במאזן, בצירוף נתונים שהובאו בסקירה השנתית של מינהל מלוות המדינה ונתונים נוספים שמסר מינהל מלוות המדינה לפי בקשת משרד מבקר המדינה (במיליוני ש"ח):

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (באחוזים)	31.12.97	31.12.98	
			מלוות המדינה
3.8	136275	153090	מלוות סחירים
6.3	97240	111862	מלוות מיועדים**
(-)10.4	783	759	מלוות חובה
4.8	234298	265711	ס"ה מלוות המדינה
1.7	69052	76003	מלוות המדינה מהמוסד לביטוח לאומי
			הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים
(-)18.1	25575	22675	כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות
			ופקדונות שונים***
(-)100.0	2127	0	הפקדות בגין תכניות חיסכון
6.8	5835	6744	קרנות והפקדות שונות
(-)18.9	33537	29419	ס"ה הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים
1.8	336887	371133	ס"ה כולל

* מנובמבר 1997 עד נובמבר 1998 עלה המדד ב-8.023%.

** מלוות לא סחירים מקרנות פנסיה, מחברות ביטוח ומקופות גמל אחרות (ראו פירוט בטבלה הבאה).

*** כולל גם "כספי בנק חופשיים" שהופקדו במשרד האוצר והפקדות במסגרת הסדרים מיוחדים; בדוח האוצר אין כל פירוט של הפיקדונות לפי סוגים ולפי שיעורי ריבית (ראו עמ' 814).

מלוות המדינה

1. בסעיף "מלוות המדינה" 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 המלוות.¹ לעומת זאת, המלוות המיועדים שהמדינה מנפיקה לקרנות פנסיה (קופו"ג לקצבה שאינן "קופות ביטוח") ולקופות ביטוח (קופו"ג 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 דלעיל עולה, כי בשנה הנסקרת, כבשנים קודמות, שיעור הגידול הריאלי ביתרותיהם של מלוות המדינה המיועדים היה גדול משיעור הגידול ביתרותיהם של מלוות המדינה הסחירים.

להלן, בטבלה שבעמוד הבא, פירוט היתרות של מלוות המדינה המיועדים, לפי סוגי המלוות ושיעורי הריבית שהם נושאים.

2. הנתונים בטבלה משקפים הבדלים גדולים ביישום הרפורמה בשוק ההון, שעליה החליטה הממשלה ב-1986, בקרנות הפנסיה, ב"קופות הביטוח" המנוהלות בידי חברות הביטוח ובקופות הגמל האחרות:²

(א) 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% (שיעור ריאלי אפקטיבי של 5.7%), ואין הגבלה על השיעור מכלל נכסי הקרנות שמותר להן להשקיע באג"ח אלו. יתרת אגה"ח מסוג "מירון" גדלה ריאלי ב-1998 בכ-9% (לעומת כ-10.5% ב-1997 וב-12% ב-1996).³

(ב) לקרנות פנסיה חדשות, שאושרו החל ב-1.1.95 (ראו עמ' 805), מנפיק משרד האוצר אג"ח מסוג "ערד", הנושאות ריבית נקובה של 4.8% (שיעור ריאלי אפקטיבי של 5.053%); 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 אגה"ח מסוג "ערד", שהונפקו לראשונה ב-1995, גדלה ריאלי בכ-71.6% ב-1998 (לעומת 110.5% ב-1997 ו-451% ב-1996).

¹ בדבר ביטול עמלת ההפצה בגין מלוות המדינה הסחירים בינואר 1997, ראו בדוח שנתי 49, עמ' פד.
² ביקורת בנושא זה ראו בפרקים "הפיקוח על קופות ביטוח (ביטוח מנהלים)" בדוח שנתי 36, עמ' 115, ובדוח שנתי 40, עמ' 37; "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.
³ העלייה הריאלית ביתרת אגה"ח "מירון", המיועדות לקרנות פנסיה ותיקות, נובעת רובה מאי-יישום הרפורמה, ומיעוט מכך שב-1987 הפסיק החשכ"ל, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקרי המדינה, את הנוהג של הנפקת אג"ח לא ממשלתיות מיועדות לקרנות פנסיה (ועד 1986 - גם לקופו"ג לפיצויים ולתגמולים ולקופו"ג למטרות אחרות, למעט קרנות השתלמות וקופות ביטוח חיים משולב בחיסכון); ראו עמ' 814.

סוג המלווה	שיעור הריבית (באחוזים)	31.12.98 (במיליוני ש"ח)	31.12.97 (במיליוני ש"ח)	שיעור השינוי העלייה במדד (באחוזים)
מלוות	מקרנות			
פנסיה				
"מירון"	5.5	77864	66013	9.0
"ערד"	4.8	2381	1282	71.6
ס"ה		80245	67295	10.2
מלוות ח"ץ (חיים צמוד)	מחברות			
ביטוח				
ח"ץ	6.2	5043	4949	(-)5.8
ח"ץ	6.0	38	36	(-)2.4
ח"ץ	5.2	21167	19158	2.1
ח"ץ	4.0	4132	4137	(-)7.7
ס"ה מתוקן למפרע	30380	30380	28280	(-)0.7
ל-31.12				
עודפי	105	105	49	98.0
שהוחזרו*				
ס"ה ל-31.12 (לפני ההחזרה)*	30485	30485	28329	(-)0.5
מלוות	מקופו"ג			
אחרות				
"כרמל"	5.0	1132	1616	(-)35.3
ס"ה		111862	97240	6.3

* 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 (ראו דוח שנתי 41, עמ' 34).

(ג) לפי הסכמים בין משרד האוצר לחברות הביטוח בקשר לביטוח חיים צמוד-מדד (הסכמי ח"ץ), חברות הביטוח מחויבות, זה שנים רבות, להשקיע חלק גדול מעתודותיהן בעבור 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.

מבקר המדינה בעבר הסתייגו פעמים רבות ממתן התחייבויות חדשות להבטחת התשואה לחברות הביטוח⁴

⁴ ראו דוח שנתי 36, עמ' 123; דוח שנתי 40, עמ' 40; דוח שנתי 41, עמ' 25; ודוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פב.

בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית החליט משרד האוצר ב-1991, כי לא יונפקו אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח חיים שייחתמו לאחר סוף דצמבר 1991⁵, ועל חברות הביטוח להשקיע את כספי "העתודה להשקעה" בגין פוליסות אלו במלוות סחירים של המדינה ובניירות ערך לא ממשלתיים או בנכסים אחרים, לפי מכסות שנקבעו בתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעת ההון, הקרנות וההתחייבויות של מבטח), התשמ"ז-1986. משרד האוצר חייב, לפי הסכמי ח"ץ, להמשיך להנפיק לחברות הביטוח אג"ח ח"ץ, בשיעורי הריבית שהובטחו בהסכמים, בגין כל הפוליסות שהוצאו עד אותו מועד, במשך מלוא תקופתיהן. ההתחייבויות שנתנה הממשלה להבטחת תשואה לזמן ארוך באמצעות אג"ח ח"ץ מגבילות אפוא את יכולתה ליישם את הרפורמה בשוק ההון ולהוזיל את עלות חובותיה.

בשנה הנסקרת, כמו בשנים קודמות, 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 במצבת החובות של המדינה. יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 5.2% (להלן - אג"ח ח"ץ 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% (להלן - אג"ח ח"ץ 4%) ירדה ריאלית; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות לביטוח חיים פרטי (ללא קשר למעבידו של המבוטח) שנחתמו מאפריל 1988 עד דצמבר 1991 ופוליסות לביטוח מנהלים ועובדים שכירים שנחתמו בשנים 1990-1991.

הירידה ביתרת אג"ח ח"ץ הנושאות שיעור ריבית של 4% נובעת בעיקר מפדיון מוקדם של אג"ח ח"ץ מסוג זה, לפי בקשות שהגישו חברות ביטוח לאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון). בשנת 1997 הרשה אגף שוק ההון לחברת ביטוח להימנע מלרכוש אג"ח ח"ץ 4% בסך 45 מיליון ש"ח, שהיא היתה חייבת לרכוש לפי המכסה שנקבעה בהסכמי ח"ץ. התשואה שנשאו מלוות סחירים מסוג "גליל" (מלוות צמודי-מדד המונפקים לתקופות של שבע או 15 שנה) שהנפיקה הממשלה באותה עת לא היתה גבוהה בהרבה מ-4% אולם בשנת 1998, שיעורי התשואה שנשאו מלוות מסוג "גליל" שהנפיקה הממשלה היו גבוהים, בהפרשים ניכרים למדי, מ-4%⁶. למרות זאת, המשיך אגף שוק ההון ב-1998 להרשות לחברות ביטוח להימנע מלרכוש אג"ח ח"ץ 4%, וכן הסכים לפדות פדיון מוקדם אג"ח כאלה שהיו בידיהן, לפי ערכן המתואם; הסכום הכולל של הקטנת השקעות חברות הביטוח באג"ח ח"ץ 4% ב-1998 בשתי דרכים אלו היה כ-667 מיליון ש"ח.

אגף שוק ההון התנה את הפדיון המוקדם של אג"ח ח"ץ 4% ב-1998 (וכן את הפדיון המוקדם של אג"ח ח"ץ 4% ו-5.2% ב-1999 - ראו להלן) בכך שחברת ביטוח שאג"ח ח"ץ שהיו בידיה נפרדו מוקדם לא תוכל לחזור ולהשקיע באג"ח ח"ץ את סכום הפדיון המוקדם (בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בשיעור שנושאות התחייבויותיה למבוטחיה); הוא הדין בסכומים שאגף שוק ההון הרשה לחברות ביטוח בשנים 1997-1998 להימנע מלהשקיע באג"ח ח"ץ 4%⁷.

⁵ ראו דוח שנתי 47, עמ' פז ועמ' 34-35.

⁶ בחודשים מאי-יולי 1998, שבהם נפרדו מוקדם אג"ח ח"ץ 4% בהיקף גדול, הנפיקה הממשלה מלוות מסוג "גליל" ל-15 שנה בשיעורי תשואה של 4.89% ו-4.99% (וכן מלוות מסוג "גליל" לשבע שנים, בשיעורי תשואה שנעו בין 5.39% לבין 5.78%). יציין, כי התקופות שבהן מחויבת המדינה להמשיך ולהנפיק לחברות הביטוח אג"ח ח"ץ ארוכות מ-15 שנה.

⁷ ראו, לעומת זאת, ברוח שנתי 41, עמ' 33-34.

בדוח השנתי של אגף שוק ההון לשנת 1998 נאמר בעניין זה:

"הפידיון מאפשר לחברות הביטוח להשיג תשואות גבוהות יותר באמצעות השקעות בפקדונות בנקאיים ובשוק ההון. סך הכול הוחלפו בשנת 1998 איגרות-חוב ח"ץ בסכום של 579 מיליון ש"ח⁸ מתוך סך כולל של 30 מיליארד ש"ח. מתוך היענות לבקשתן של חברות הביטוח להמשיך בתהליך ההחלפה, ממשיך משרד האוצר בפידיון מוקדם של חוב בלתי סחיר, העולה בקנה אחד עם היעד של אגף שוק ההון להגדיל את החלק הסחיר של החוב הממשלתי."

בדיון אצל מנכ"ל משרד האוצר (להלן - מנכ"ל האוצר) ביולי 1998 הצביע החשב הכללי, כי נוכח שיעורי התשואה הגבוהים יחסית שנשאו מלוות המדינה הסחירים שהנפיקה הממשלה ב-1998, היה בפדיון המוקדם של אג"ח ח"ץ 4% (וכן במתן רשות להימנע מלרכוש אג"ח כאלו) באותה שנה כדי להגדיל את עלות גיוס ההון של הממשלה. אגף שוק ההון הצביע על תרומתו של הפדיון המוקדם לשכלול שוק ההון, וציין שלפי ההנחות שהוא נקט בדבר ההתפתחות הצפויה של שיעורי הריבית, ההשפעה הכוללת לטווח ארוך של הפדיון המוקדם היתה אמורה להיות חיובית, או לפחות שקולה, מבחינת עלות גיוס ההון של הממשלה. מנכ"ל האוצר החליט באותו דיון לעצור את הפדיון המוקדם של אג"ח ח"ץ 4%, בשל השיקול שהעלה החשב הכללי, ולבדוק אפשרות להמשיך בעתיד בפדיון מוקדם בעלות נמוכה יותר.

בעקבות סדרה של דיונים אצל מנכ"ל האוצר הנהיג אגף שוק ההון בשנת 1999 מכרזים לחברות הביטוח המבקשות לפדות אג"ח ח"ץ שברשותן. בכל אחד מהמכרזים הללו, זכו החברות שהציעו את התמחילים הטובים ביותר בעבור המדינה של אג"ח ח"ץ 4% ואג"ח ח"ץ 5.2% (כלומר, התמחילים שבהם שיעורי הריבית המשוקללים הם הגבוהים ביותר). במסגרת המכרזים ב-1999 נפדו מוקדם אג"ח ח"ץ (רובן אג"ח ח"ץ 5.2% ומיעוטן אג"ח ח"ץ 4%) בסכום כולל של כ-700 מיליון ש"ח; הממוצע המשוקלל של שיעורי הריבית שנשאו אג"ח ח"ץ שנפדו מוקדם ב-1999 היה 4.89%. ההפרשים בין שיעורי הריבית המשוקללים שנשאו אג"ח ח"ץ שנפדו במסגרת מכרזים ב-1999 לבין שיעורי התשואה שנשאו מלוות המדינה הסחירים מסוג "גליל" שהנפיקה הממשלה בחודשים שבהם נפדו אג"ח ח"ץ היו קטנים בהרבה מההפרשים שהיו, כאמור, ב-1998.

(ד) קופו"ג אחרות (בעיקר קופו"ג לפיצויים ולתגמולים וקרנות השתלמות) אינן זכאיות, מאז סוף שנת הכספים 1986, לרכוש אג"ח מיועדות. לפיכך הולכת וקטנה בהתמדה יתרת אגה"ח המיועדות שהונפקו לקופו"ג האחרות.

אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ותיקות

1. 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 הפנסיה⁹ בריבית הנקובה (5.5%) שהיתה נהוגה מאז דצמבר 1976, אך לא ישלם בגינם את עמלת ההפצה החד-פעמית בשיעור 1.25% ששילם בעת הנפקתה של כל אג"ח מיועדת

⁸ בדוח השנתי של אגף שוק ההון הוזכר פדיון מוקדם של אג"ח ח"ץ (בלא לנקוב בשיעור הריבית שנשאו), אך לא הוזכר הסכום הנוסף של אג"ח ח"ץ שהאגף הרשה לחברות ביטוח להימנע מלרכוש
⁹ על תנאיהן של אגה"ח המיועדות הללו ראו בדוח שנתי 43, עמ' 1, ובדוח שנתי 44, עמ' פח

לקרנות פנסיה מ-1990 עד אפריל 1991¹⁰; אשר לתוספת הריבית המיוחדת של 1/2% שמשדר האוצר משלם לקרנות הפנסיה על 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.

בינואר 1994 החליטה הממשלה כי תוספת הריבית בשיעור של 1/2%, שמשדר האוצר משלם בגין אגה"ח המיועדות שהונפקו לקרנות הפנסיה מדצמבר 1976 עד מאי 1991, לא תשולם ישירות לקרנות, אלא תופקד בחשבון מיוחד אצל החשב"ל (להלן - העתודה האקטוארית). על הסכומים שיופקדו 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 גידולו, לפי קריטריונים שיקבע שר האוצר (בדבר תיקון דרך הרישום במאזן של העתודה האקטוארית, בעקבות הביקורת, ראו ברוח שנתי 46, עמ' עט, וברוח שנתי 48, עמ' פב-פג).

2. 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 כ-5.503%) 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 סיכוני תשואה באג"ח ממשלתיות סחירות, שתבטיח שאם התשואה לפדיון של אג"ח ממשלתיות סחירות תפחת משיעור של 3% לשנה, תשלם הממשלה לקרנות את ההפרש בינה לבין תשואה של 3%, בכפוף לבדיקת נכסיהן 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 הגופים הנוגעים בדבר, תכנית הבראה מפורטת; השר הוסמך להמשיך - בתקופת ביניים שתירוש, לפי שיקול דעתו - להנפיק אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 5.5% לשנה, לקרנות פנסיה שנדרשת בהן תכנית הבראה, להשקעת כספי העמיתים הקיימים שלהן.

3. עד מועד סיום כתיבת דוח זה, במארס 2000 - חמש שנים לאחר החלטת הממשלה ממארס 1995 - עדיין לא נחתמה תכנית הבראה מפורטת אף לא עם אחת מקרנות הפנסיה הוותיקות.

בהתאם להחלטתה ממארס 1995, הממשלה משלמת לקרן הביטוח והפנסיה של פועלי הבניין ועבודות ציבוריות, אגודה שיתופית בע"מ (להלן - קרן פועלי בניין), החל בדצמבר 1998, את הסכומים החסרים לה למילוי התחייבויותיה המיידיות למבוטחיה (ברוח שנתי 49 צוין שאמנם לא נקבעה עדיין תכנית הבראה מפורטת לקרן פועלי בניין, אבל היא החלה לקיים את עקרונות ההבראה שנוכרו שם, עמ' קנג-קנד).

בינתיים ממשיכה הממשלה להנפיק אג"ח מסוג "מירון" לכל קרנות הפנסיה הוותיקות. הסובסידיה הגלומה באג"ח אלו - שאינה מתוקצבת כסובסידיה אלא כלולה, בלא הבחנה, בסעיף "תשלום ריבית" - דוחה את המועדים המשוערים שבהם יאזלו נכסיהן של קרנות הפנסיה הוותיקות והן יזדקקו להקצבות מפורשות מתקציב המדינה למילוי

¹⁰ בגין אג"ח מיועדות שהונפקו עד אז, שילם משרד האוצר עמלה בשיעור 2%. ביקורת בדבר חלוקת עמלת ההפצה בגין אג"ח מיועדות ראו ברוח שנתי 35, עמ' 59-60.

התחייבויותיהן (בכפוף לתכניות הבראה מפורטות שיגובשו), לפי החלטת הממשלה ממאס 1995 (ראו עוד בעניין זה שם, עמ' קמה).

4. בפרק "הסדר לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות" בדוח שנתי 49, עמ' קל-קנו, צוין כי לא היה בידי משרד האוצר אומדן כולל של העלות הצפויה של התמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות לפי החלטת הממשלה ממאס 1995 והסיכומים הנוספים שנעשו בעקבותיה. ממילא לא הוצג אומדן כזה, כפי שהיה ראוי, בדוחות האוצר על מאזן המדינה או בדברי ההסבר להצעות התקציב.

בדברי ההסבר לבקשה שהגיש משרד האוצר לוועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 1998 לאשר תשלום ראשון בסך 27.4 מיליון ש"ח לעתודה האקטוארית לצורך תמיכה בקרן פועלי בניין¹¹, הוצג אומדן מפורט של סכומי הגירעונות האקטואריים בעשר קרנות הפנסיה הוותיקות שיש בהן גירעון כזה, בסך כולל של כ-56.7 מיליארד ש"ח. בדוח שנתי 49, עמ' קמה, צוין שבדברי ההסבר לא נאמר כלל - אף לא בהערת שוליים - שסכומי הגירעונות האקטואריים, שנלקחו מהדוחות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות ל-31.12.97, חושבו לפי הנחה שהממשלה תמשיך להנפיק להן אג"ח מסוג "מירון" במשך כל שנות קיומן (תקופה הנאמדת בכ-80 שנה); לא הוצגה ואף לא אוזכרה הסובסידיה שתהיה גלומה באג"ח מסוג "מירון" שהממשלה הנפיקה ותנפיק להן (או התמיכה הישירה שהממשלה תעניק לקרנות הפנסיה הוותיקות כתחליף לאותה סובסידיה, אם לא תמשיך להנפיק להן אג"ח מסוג "מירון").

גם במאס 2000 לא היה בידי אגף שוק ההון אומדן כולל של העלות הצפויה של התמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות.

5. בנובמבר 1996 מינה המפקח על הביטוח (שהוא הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון; להלן - הממונה על שוק ההון) מנהל מורשה לקרן פועלי בניין. בדוח שנתי 49, עמ' קנא, נאמר שנוכח מצבה החמור של הקרן והליקויים החמורים בתפקודה, נראה שמינוי המנהל המורשה התעכב יתר על המידה.

באותו דוח שנתי (עמ' קנא-קנב) הועלו שיקולים כבדי משקל שהיו אמורים, לדעת משרד מבקר המדינה, להוביל למסקנה שיש מקום למנות מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הוותיקות, בייחוד לאחר שהממשלה החליטה לקבל עליה את האחריות למילוי התחייבויותיהן.

עד סיום כתיבת דוח זה במאס 2000, לא מונו מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הוותיקות, פרט, כאמור, לקרן פועלי בניין.

6. באותו דוח שנתי (עמ' קנב-קנג) נדון החשש לסבסוד צולב של קרנות פנסיה חדשות המנוהלות בידי חברות ניהול שהקימו קרנות פנסיה ותיקות.

¹¹ בשנת 1999 שילם משרד האוצר לקרן פועלי בניין, באמצעות העתודה האקטוארית, סך של כ-481 מיליון ש"ח (לפי חשבון לא סופי); עקב כך פחתה, לראשונה, יתרת החוב של משרד האוצר לעתודה האקטוארית.

במאס 2000 הורתה הממונה על שוק ההון למנהלי קרנות הפנסיה הוותיקות להפריד הפרדה מלאה בין ניהולן לבין ניהול קרנות הפנסיה החדשות המנוהלות בידי חברות הניהול שהן הקימו. לפי הוראת הממונה, חובה להשלים בשלב הראשון, עד 30.6.2000, הפרדה בין ניהול הקרנות הוותיקות לבין ניהול החדשות בתחומים דלהלן: דירקטוריון, מנכ"ל, רואה חשבון, יועץ משפטי, אקטואר ועוד. בשלב השני והאחרון, חובה להשלים עד 31.3.2001 הפרדה בתחומים דלהלן: מערך עובדים, מערכות מידע, משרדים וסניפים.

אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה חדשות

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

בדוח שנתי 46 (עמ' פד) ובדוח שנתי 47 (עמ' פג) צוין, כי ההסדר שנקבע בתקנות מלווה "ערד" היה עלול לאפשר למשרד האוצר לעקוף את ההרשאה להתחייב וההרשאה להוצאה בתקציב המדינה.

בעניין זה השיבה היועצת המשפטית של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה במאס 1998, שהסמכות שהוקנתה לשר האוצר לפי תקנות מלווה "ערד" נועדה לאפשר העמדת רשת הבטחון עליה החליטה הממשלה במרץ '95. ... סמכות זו לא הופעלה עד היום, ולאור החלטת הממשלה מיום 13.8.97 בדבר ביטול רשתות הבטחון שנקבעו בהחלטה ממרץ '95, סמכות זו אינה רלוונטית עוד.

2. 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 (להלן - השמ"ב), וקרנות כאלה, להבדיל מקרנות מסובסדות, יוכלו לקבל מעמיתים גם הפקדות חד-פעמיות לרכישת זכויות פנסיה. אגף שוק ההון הודיע למשרד מבקר המדינה במאס 1998, כי הוקמו באישורו 18 קרנות פנסיה חדשות הזכאיות לרכוש אג"ח מיועדות מסוג "ערד".

3. בדוח שנתי 47 (עמ' 17) צוין, כי שיעור הסובסידיה לתשואת אג"ח מסוג "ערד" המיועדות לקרנות פנסיה חדשות, ובעיקר התקרה הגבוהה של השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה הזכאית לרכוש אג"ח מיועדות (פעמיים השמ"ב), נקבעו למעשה, אף כי לא במוצהר, גם בהתחשב בשיעור המס על קצבאות, הכולל את החיוב המקפח במס על החלק מקצבה שמקבל עמית בקופת גמל לקצבה שמקורו בכספים שהפריש העמית עצמו לקופה ומהתשואה שהניבה השקעתם.¹² היה אפוא מקום לבטל את החיוב

¹² החיוב המקפח במס נדון בפרק "הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון" בדוח שנתי 47 (עמ' 18-13); ראו גם בדוח שנתי 49, עמ' פח-צ'.

המקפח במס, מחד גיסא, ולהוריד במידה ניכרת את תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה¹³ שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות, מאידך גיסא.

4. באוגוסט 1997 החליטה הממשלה כי הסכום המרבי של השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות (מסוג "ערד"). יהיה פעם אחת השמ"ב בלבד. עוד החליטה הממשלה לבטל את "רשת הביטחון" כנגד סיכוני תשואה מאג"ח ממשלתיות סחירות שבהן יושקעו עד 30% מהצבירה בקרנות פנסיה חדשות מסובסדות, ואת "רשת הביטחון" כנגד עלייה חריגה בתוחלת החיים (ראו לעיל).

5. בדצמבר 1997 הכריזה ההסתדרות על שביתה כללית ותבעה מהממשלה, בין היתר, להתחייב לממש את הסיכום ממאי 1996 בדבר קרנות פנסיה ותיקות (ראו בדוח שנתי 47, עמ' פו) 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:

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

6. היועצת המשפטית של משרד האוצר הודיעה למשרד מבקר המדינה במאוס 1998 כדלהלן: "במשרד האוצר נשקלת האפשרות לשנות את הסדרי המס לגבי החסכון לפנסיה, לרבות לענין 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".

7. בינואר 1999 החליטה הממשלה לבטל את החלטתה מאוגוסט 1997 (שלפיה תופחת תקרת השכר המבוטח בקרנות פנסיה הזכאיות לרכוש אג"ח מסוג "ערד"), ולקבוע כי תקרת השכר המבוטח בקרנות הפנסיה החדשות (המסובסדות) תהיה פעמיים השמ"ב.

8. במאוס 1999 הודיע אגף שוק ההון למשרד מבקר המדינה, כי אישר את תקנותיהן של כמה קרנות פנסיה לא מסובסדות, אך עדיין לא אישר להן לפעול, בין השאר משום שעדיין לא נקבעו הוראות בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, לשם הסדרת פעילותן. גם במאוס 2000, בעת הכנת דוח זה, טרם אישר להן האגף לפעול.

9. בדוח שנתי 49 (עמ' צ-צא) נאמר, שלדעת משרד מבקר המדינה, כוונת משרד האוצר לאשר הפעלת קרנות פנסיה לא מסובסדות מגבירה את נחיצות התיקון - הדרוש בלאו הכי זה שנים רבות - של הליקויים החמורים, שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בכמה דוחות שנתיים (בייחוד בדוח שנתי 47, עמ' 18-10): הטבות מס מיוחדות וחריגות לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים; החיוב המקפח במס על קצבה שמקבל עמית מקופת גמל לקצבה; והתקרה הגבוהה יחסית של השכר המבוטח בקרנות פנסיה חדשות הזכאיות לרכוש אג"ח מסוג "ערד".

¹³ בדוח שנתי 47 (עמ' 17), וכן בדוח שנתי 49 (עמ' פט) נאמר, שנוכח ההטבות הגדולות שהממשלה מעניקה לעמיתי קרנות הפנסיה הוותיקות על פי החלטתה ממאוס 1995, נראה שאין מקום להחיל על עמיתי הקרנות האלה את ביטול החיוב המקפח במס.

בדוח שנתי 47 (עמ' 48) צוין:

"ביטול החיוב המקפח במס על החלק מקצבה הנובע מהפרשות עמית לקרן פנסיה ומהתשואה שהשקעתן הניבה וביטול הטבות המס המיוחדות והחריות לביטוח מנהלים יאפשרו, לראשונה, תחרות שיוויונית בין קרנות פנסיה, קופו"ג רגילות וחברות ביטוח בתחום השכר הגבוה".¹⁴

10. באוגוסט 1999 החליטה הממשלה על שינויים מבניים בענפי המשק. הממשלה החליטה, בין השאר, ליזום תיקונים לפקודת מס הכנסה שנועדו לבטל במידה רבה את העיקריות שבהטבות המס המיוחדות והחריות לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים.

בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה בעניין זה נאמר:

"... האפשרות לניצול כפול של הטבות המס נובעת מפרשנות מסוימת של ההוראות הרלוונטיות, כפי שהן מנוסחות היום בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה, פרשנות הנתונה אף היא במחלוקת ואינה מקובלת על מבקר המדינה ...

ניצול כפול של הטבות המס יוצר עיוות מס בדרך של מתן הטבה עודפת למבוטחים בביטוחי מנהלים (שהם ברובם בעלי הכנסות גבוהות). הטבות המס העודפות יוצרות תמריץ לא-כלכלי לחסכון במסלול זה, ומאפשרת לחברות הביטוח לנצל זאת לגביית דמי ניהול בשיעור גבוה מזה הקיים במסלולים המקבילים. הטבת המס העודפת הוערכה בידי אגף הכנסות המדינה בסך של כ-330 [מיליון ש"ח] בשנה".

(א) על הפרשנות שנקט משרד האוצר במשך שנים, שלפיה אפשרה נציבות מס הכנסה לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים מהסוגים המוגדרים "ביטוח קצבה" להימנע ממס על הפרשות מעבידיהם לתגמולים בלא כל תקרה, הן בשלב ההפרשה והן בשלב מימוש הזכויות, כתבה לשכת היועצת המשפטית של משרד האוצר באוקטובר 1999 במכתב ליועץ המשפטי לממשלה, כי זו "פרשנות מוטעית"¹⁵

(ב) אילו יושמה בהצעת חוק ההסדרים הפרשנות לחוק להגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק ההגנה), שאותה נקט משרד האוצר במשך שנים, היו ההוראות שנכללו בהצעת חוק ההסדרים אמורות לחול רק על פוליסות ביטוח חדשות שייחתמו לאחר מועד חקיקת חוק ההסדרים. אולם לשכת היועצת המשפטית של משרד האוצר ביקשה, במכתבה הנ"ל מאוקטובר 1999 ליועץ המשפטי לממשלה, לקבל את הפרשנות החלופית לחוק ההגנה, שמשרד מבקר המדינה העלה לפני משרד האוצר ב-1991, אשר לפיה חוק ההגנה איננו מקנה לפוליסות ביטוח הגנה מועדפת, אלא הגנה שווה לזו המוקנית לסכומים שהופקדו בקרנות פנסיה ובקופות גמל רגילות.¹⁶ בהתאם לכך נקבע בהצעת חוק ההסדרים, וכן בחוק כפי

¹⁴ למעשה, גם בתחום השכר הבינוני, החל בתקרת ההכנסה המזכה, או בתקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה הזכאית לרכוש אג"ח מסוג "ערד" - לפי הגבוהה מביניהן.

¹⁵ הפרשנות שנקט משרד האוצר במשך שנים, והפרשנות החלופית שהעלה משרד מבקר המדינה, מוצגות בדוח שנתי 47, עמ' 20-21.

¹⁶ הפרשנות לחוק ההגנה שנקט משרד האוצר במשך שנים, והפרשנות החלופית שהעלה משרד מבקר המדינה, מוצגות בדוח שנתי 42 (חלק ג'), עמ' צה-ק, ובדוח שנתי 47, עמ' 30-32.

שנתקבל בכנסת, כי ההוראות החדשות יחולו על הפקדות שיבוצעו (גם בגין פוליסות ביטוח קיימות) ביום תחילתו של חוק ההסדרים ואילך.
11. בסוף דצמבר 1999 התקבל בכנסת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000. בסעיף 5 לחוק נקבעו הוראות לתיקון פקודת מס הכנסה, שנועדו לבטל במידה רבה את העיקריות שבהטבות המס המיוחדות והחריגות לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים, ונוסף על כך הוראות שנועדו לבטל במידה רבה את החיוב המקפח במס על החלק מקצבה שמקבל עמית מקופת גמל לקצבה¹⁷ שמקורו בכספים שהפריש העמית עצמו לקופת הגמל לקצבה ומהתשואה שהשקעתם הניבה.

משרד מבקר המדינה בוחן את ההוראות שנקבעו כאמור בחוק ההסדרים, את השפעותיהן ואת יישומן.

תקצוב הסובסידיות הגלומות באג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח.

1. בדוח שנתי 40 (עמ' צט) 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 למוסדות 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. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, כלל משרד האוצר אזכור של הסובסידיה ואומדן של היקפה בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנות הכספים החל ב-1992, למעט שנת 1995; ושיפר את דברי ההסבר בעניין זה החל בהצעת התקציב לשנת 1998¹⁸. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998 נאמדה הסובסידיה הגלומה בריבית העודפת לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח בכ-1,443 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר האמורים הציג משרד האוצר לראשונה, בהתאם להמלצה שהובאה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' פד-פה), גם אומדן של הסובסידיה, בסך כ-1,703 מיליון

¹⁷ פרט לקרן פנסיה ותיקה (ראו לעיל, עמ' 808, הערה 13).

¹⁸ ראו דוח שנתי 40, עמ' צט ו-40; דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פד; דוח שנתי 47, עמ' פט-צ, ובדוח שנתי 49 עמ' צא-צג.

ש"ח, שתהיה גלומה בריבית המועדפת שתשולם בשנים הבאות בגין אג"ח המיועדות שיונפקו בשנת 1998. נאמר לראשונה בדברי ההסבר האמורים 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 להצעות התקציב לשנים 1998-2000, הסובסידיה הגלומה באג"ח "מירון" לא הוצגה בנפרד מזו הגלומה באג"ח "ערד".

4. להלן תמצית האומדנים שהובאו בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1998-2000:

1998 1999 2000

במיליוני ש"ח

הסובסידיה שתמומש באותה שנה

הסובסידיה שתהיה גלומה בתשלומי הריבית על אג"ח שהונפקו לקרנות פנסיה

תוספת הריבית שתיוקף לעתודה האקטוארית

סך הסובסידיה לקרנות הפנסיה

הסובסידיה שתהיה גלומה בתשלומי הריבית על אג"ח ח"ץ שהונפקו

ס"ה

הסובסידיה העתידית בגין אג"ח שיונפקו בשנה הנדונה

הסובסידיה שתהיה גלומה באג"ח שיונפקו בשנה הנדונה לקרנות פנסיה

הסובסידיה שתהיה גלומה באג"ח ח"ץ שיונפקו בשנה הנדונה

ס"ה

הירידה באומדן הסובסידיה שתמומש ב-1999 לעומת 1998 לא צוינה, וממילא לא הוסברה, בדברי ההסבר להצעת התקציב ל-1999.

5. 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, 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 הבדל מהותי בין הסובסידיה שתהיה גלומה, לאורך שנים, באג"ח המיועדות שיונפקו בשנה פלונית (סובסידיה שיש לתקצב בהרשאה להתחייב באותה שנה) לבין הסובסידיה שתמומש בתשלומי ריבית בשנה פלונית בגין אג"ח המיועדות שהונפקו בעבר ואג"ח המיועדות שיונפקו באותה שנה (שאותה יש לתקצב בהרשאה להוצאה באותה שנה).
נוסף

על כך, אם בשנה פלונית 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 שהתחייבות תחול עליהן.

עוד נאמר בדוח שנתי 47, שמן הראוי ליצור לשם כך תחום פעולה חדש, שבו יתקצבו 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"ן, 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 לתקצוב תשלום הריבית על מלוות המדינה הסחירים, ותכניות אחרות לתקצוב 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.

6. 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 תשואה מועדפת, דרוש שיאושרו הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה בתכנית תקציב מיוחדת, ששמה יעיד על מהותה (ראו בדוח שנתי 40, עמ' צט ועמ' 40; בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פה-פו; בדוח שנתי 48, עמ' צ-צב; ובדוח שנתי 49, עמ' צב).

(א) משרד האוצר לא פעל לאישור הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה לצורך תמיכה בקרנות הפנסיה (חוץ משני אישורים בנושאים מצומצמים יחסית, בדצמבר 1998 ובפברואר 1999 – ראו בדוח שנתי 49, עמ' קמד-קמו).

אגף שוק ההון הסביר בפברואר 1998, כי "עד כה משרד האוצר לא נתן התחייבויות כלשהן".

הסבר זה טעון בירור, נוכח דברי אגף שוק ההון בדבר ההשפעה הפרשנית האפשרית של הסיכום ממאוס 1996 בין משרד האוצר להסתדרות (ראו דוח שנתי 49, עמ' קלח-קלט).

(ב) משרד האוצר סבור כי לפי סעיף 6(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הנפקת אג"ח מיועדות, לרבות סבסוד הריבית הגלום בהן, אינה טעונה הרשאה להתחייב.

בניגוד לכך, כתבה מבקר המדינה במאי 1995 לשר האוצר דאז, מר אברהם שוחט כדלהלן:

"סעיף 6(ג) לחוק אמנם קובע - כפי שצוין בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' פה) – כי הנפקת אג"ח על פי החוקים שנמנו אינה טעונה הרשאה להתחייב; אולם עמדתי היא שלפי עקרונות התקצוב, הנפקת אג"ח הנושאות ריבית מועדפת טעונה הרשאה להתחייב, לא בגין נטילת המלוות אלא בגין מתן הסובסידיה הגלומה בהם. ביתר שאת דרושה הרשאה להתחייב למתן התחייבות להנפיק אג"ח הנושאות ריבית מועדפת".

(ג) גם לאחר השיפורים שעשה משרד האוצר בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, אין בדברי ההסבר להצעות התקציב אומדן של העלות למדינה של הסובסידיה שתהיה גלומה באג"ח המיועדות שהמדינה עשויה להנפיק לקרנות הפנסיה הוותיקות

והחדשות בעשרות השנים הבאות (וכן של הסובסידיה שתהיה גלומה באגה"ח המיועדות שהמדינה חייבת להנפיק לחברות הביטוח לפי הסכמי ח"ץ). כמו כן, חסר בדברי ההסבר להצעות התקציב אומדן של העלות הכוללת של התמיכה המתוכננת בקרנות הפנסיה הוותיקות.

מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, שמשרד האוצר יכול בדברי ההסבר להצעת התקציב בכל שנה אומדן מעודכן של העלויות האמורות, בהיקף ובמידת הפירוט הראויים לנושא כבד משקל זה, ובכלל זה - פירוט כל שינוי בתמיכה המתוכננת עקב סיכומים שנעשו בעקבות החלטת הממשלה ממאוס 1995.

7. בדוח שנתי 47 (עמ' פו) נאמר, שמלבד הצורך להסדיר הרשאה להתחייב בטרם תינתן התחייבות בנדון, והרשאה להוצאה בטרם תבוצע הוצאה, 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 בדוחות על מאזן המדינה ל-31.12.97 ול-31.12.98; החלטת הממשלה ממאוס 1995 והסיכומים ממאוס וממאי 1996 (ראו בדוח שנתי 49, עמ' קלה-קמד) אף אינם מוזכרים בביאורים למאזנים אלה.¹⁹

הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים

יתרת ההפקדות של מוסדות כספיים ואחרים במשרד האוצר הסתכמה ב-31.12.98 ב-29,419 מיליון ש"ח, לעומת 33,537 מיליון ש"ח ב-31.12.97 (ירידה ריאלית של 18.9%).

ההפקדות של מוסדות כספיים ואחרים במשרד האוצר אינן מוצגות בדוח האוצר על מאזן המדינה כסעיף משנה של סעיף "מלוות פנים", כפי שהיה ראוי. במקום זה, מוצגת בביאור למאזן טבלה שכותרתה: "פירוט מלוות מגופים מוסדיים ואחרים"; בטבלה זו שלושה טורים המייצגים "אמיסיות בנקים ופקדונות שהופקדו באוצר" (להלן - "אמיסיות בנקים ופקדונות"), "קרנות והפקדות" ו"תכניות חיסכון" (שלוש אלה הן הפקדות של מוסדות כספיים), ושני טורים המייצגים את מלוות המדינה המיועדים לקופות גמל (בלא פירוט משנה, כאמור לעיל, למלוות המיועדים לקרנות פנסיה וותיקות, לקרנות פנסיה חדשות מסובסדות ולקופות גמל אחרות) ולחברות הביטוח. בטבלה לא צוין שהמלוות המיועדים האמורים הם מלוות המדינה.

"אמיסיות בנקים ופקדונות"

1. (א) יתרת "אמיסיות בנקים ופקדונות" ביום 31.12.98 הסתכמה ב-22,675 מיליון ש"ח, לעומת 25,575 מיליון ש"ח ביום 31.12.97 (ירידה ריאלית של 18.1%). (א) יתרה זו מייצגת ברובה כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, שהופקדו במשרד האוצר עד תחילת שנת הכספים

¹⁹ לשם השוואה יצוין, כי בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית (החל בדוח שנתי 31, עמ' 31), מוצגת מחויבות הממשלה לקצבה (פנסיה תקציבית) ולזכויות אחרות של עובדיה בביאור למאזן המדינה בכל שנה, החל במאזן ל-31.3.91 (ראו עמ' 830).

1987. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה²⁰ 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 גמל²¹. מאז יכולות קופות הגמל לקצבה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה שמשרד האוצר מנפיק להן באמצעות בנק ישראל.

2. יתרת "אמיסיות בנקים ופקדונות" כוללת גם פיקדונות לזמן ארוך של "כספי בנק חופשיים", שמקורם היה בעיקר באג"ח לא ממשלתיות מיועדות ל-20 שנה שהנפיקו חברות בנות של בנקים לקרנות פנסיה, ושמשרד האוצר אישר כ"הנפקות חופשיות"; פיקדונות אלה נושאים שיעורי ריבית גבוהים עוד יותר מאלה שנושאים כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות שמשרד האוצר ייעד במפורש לשם הפקדה אצלם. במחצית הראשונה של שנות השמונים - בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה - הפסיק משרד האוצר בהדרגה להזדקק לשיטת גיוס זו²².

בהערת שוליים לטבלה במאזן ל-31.12.98 נאמר שמתוך סעיף האמיסיות, היתרה בגין קופות גמל וקרנות פנסיה היתה 19,090 מיליון ש"ח; בהערה דומה לטבלה במאזן ל-31.12.97 נאמר שהיתרה בגין קופות גמל וקרנות פנסיה היתה 22,325 מיליון ש"ח. לא הוסבר במפורש שהכוונה היא לפיקדונות של כספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות מיועדות לקופות גמל ולקרנות פנסיה.

בשני המאזנים לא הוצגו נתונים נפרדים על אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולקופות גמל, לא ניתן פירוט לפי שיעורי הריבית שהן נושאות, ולא הוצגה, לשם השוואה, יתרת אגה"ח הלא-ממשלתיות המיועדות בשנה הקודמת. למרות ביקורת חוזרת ונשנית, לא הוצגו בנפרד יתרותיהם של "כספי הבנק החופשיים", הנושאים את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר מכל החובות צמודי המדד במצבת חובות הפנים של המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש להציג בסעיף משנה נפרדים את כספי התמורה של אגה"ח המיועדות לקרנות פנסיה, את כספי התמורה של אגה"ח המיועדות לקופו"ג אחרות ואת "כספי הבנק החופשיים", וכן את ההפקדות לפי הסדרים אחרים, כגון אלה הנדונים להלן (פיקדונות בגין קופו"ג מבטיחות תשואה ופיקדונות בגין סבסוד הלוואות במשכנתא); בסעיף המשנה יש לפרט את הפיקדונות לפי שיעורי הריבית שהם נושאים.

3. ביתרת "אמיסיות בנקים ופקדונות" כלולים, בלא כל הבחנה, גם 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. לפי הוראת משרד האוצר, מיוני 1988 נסגרו קופות גמל אלה בפני עמיתים חדשים; עמיתים ותיקים רשאים להמשיך ולהפקיד במסלולים שונים של קופות סכומים

²⁰ בדבר ההוצאה הניכרת והמיותרת על דמי עמלה, שמשרד האוצר משלם לבנקים ולחברות הבנות שלהם שהנפיקו את אגה"ח, ראו דוח שנתי 35, עמ' פח, ודוח שנתי 37, עמ' 71.

²¹ פירעון הפיקדונות - כולל תשלום העמלות בגינם - צפוי שיסתיים בשנת 2007. בדבר החיסכון למשרד האוצר הנובע מהחלטת החשכ"ל בעקבות הביקורת, ראו דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' מט-נ.

²² לפי המלצת משרד מבקר המדינה פרע משרד האוצר פירעון מוקדם בשנים 1987 ו-1988 רבים מהפיקדונות (וכן רבות מההתחייבויות לביטוח "כספי בנק חופשיים" במסגרת הסדרי "ביטוח הצמדה") שנשארו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראו דוח שנתי 38, עמ' עט, עמ' צ' ועמ' 5-7).

שנקבעו לפי המקובל במסלול שבחרו²³. 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 תנאיהם המיוחדים של הפיקדונות במסגרת ההסדר המיוחד עם הבנק האמור²⁴ והיקפם הגדול, מן הראוי להציגם בסעיף משנה נפרד ששמו יעיד על מהותו, ולא להבליעם בסעיף המייצג בעיקר פיקדונות מסוג אחר, שהופקדו על פי ההסדרים הישנים שהיו נהוגים עד 1987. כמו כן, מן הראוי לפרט את יתרות הפיקדונות הללו לפי שיעורי הריבית שהם נושאים ולפי סוג ההצמדה למדד.

משרד מבקר המדינה העלה בדוח שנתי 41 (עמ' 14), שהתחשבותו שהבנק מגיש בכל שנה למשרד האוצר לצורך תשלום הפיצוי מורכבת מאוד ומסובכת, וכי משרד האוצר מאשר את התשלום על סמך בדיקת סבירות גרידא. משרד מבקר המדינה העיר אז, כי מן הראוי היה כבר לפני שנים שהתחשבות תיבדק ביסודיות בידי רואה חשבון. בעקבות הביקורת מינה משרד האוצר ב-1992 רואה חשבון חיצוני שיעשה מטעמו 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 המועד שקבע משרד האוצר; קבלת פיצוי יתר בגין הפרשי הצמדה למדד והפרשי ריבית במסגרת הסדר שנקבע עוד בשנות השבעים לפיצוי קופות המת"ש עקב השינוי שחל באותן שנים בשיעור הריבית ובמדד הבסיסי של אגה"ח המיועדות.

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

במארס 1996 הודיע החשכ"ל לבנק כי בביקורת שעשה אצלו רואה החשבון נמצאו שוב הליקויים שנמצאו בביקורת האמורה 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 למשרד מבקר המדינה במארס 1999 - כפי שהודיע במארס 1995, בפברואר 1997 ובפברואר 1998 - כי הנושא עדיין נמצא בבדיקה של רואה החשבון, וכי עד לסיומה מעכב כל צד את התשלומים המגיעים לצד האחר.

²³ ממצאי ביקורת בעניין הסדר זה ובעניין הסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופות גמל מבטיחות תשואה, ראו בדוח שנתי 41, עמ' 11.

²⁴ את ההפקדות של כספים שהצטברו בקופת מת"ש שמנהל בנק מסחרי אחר, רשם החשכ"ל בסעיף "קרנות והפקדות שונות" (ראו עמ' 824).

בעקבות דוח רוה"ח החיצוני על הבדיקה שערך בקופות המת"ש של הבנק, הגיעו החשכ"ל והבנק בדצמבר 1999 לסיכום בדבר התביעות ההדדיות. על פי הסיכום ישלם הבנק למשרד האוצר 14 מיליון ש"ח, והחשכ"ל יפדה פיקדונות עודפים של הקופות בסך 70 מיליון ש"ח; פיקדונות אלה, שהקופות הפקידו במשרד האוצר באמצעות הבנק בסכום העולה על זה שהיו זכאיות להפקיד, נשאו כולם ריבית בשיעור 5.95% - שיעור הריבית הגבוה ביותר שנושאים פיקדונות קופות המת"ש במשרד האוצר. בעקבות הסיכום האמור שילם החשכ"ל לבנק את הסכומים שעיכב כאמור במשך שנים.

4. ביתר "אמיסיות בנקים ופקדונות" כלולים, בלא הבחנה, גם פיקדונות שרשם החשכ"ל לזכות בנקים למשכנתאות, שמקורם בהיוון הפרשי ריבית שיגיעו לבנקים ממשרד האוצר על משכנתאות שהם נתנו ממקורות מימון עצמיים (ראו דוח שנתי 42, עמ' 81). פיקדונות אלה צמודים למדד - המדד היסודי זהה למדד היסודי של ההלוואות שבגינן ניתן הפיקדון - והם נושאים ריבית בשיעור 2% לשנה. סכום הפיקדון ישולם לבנקים בתשלומים חצי-שנתיים של קרן ריבית במהלך 20 שנה או במהלך תקופה שווה לתקופת ההלוואה שנקבעה ללווה, אם משך תקופה זו הוא פחות מ-20 שנה. יתרת הפיקדונות האלה ביום 31.12.98 היתה 358 מיליון ש"ח, לעומת 326 מיליון ש"ח ב-31.12.97.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שמדובר בפיקדונות השונים מהותית מהרוב גדול 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 ראו בדוח שנתי 36, עמ' 97, ובדוח שנתי 39, עמ' 20).

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.

בשנת 1998 חלו מועדי פירעונם הסופיים של פיקדונות הבנקים בגין תכניות החיסכון ויתרתם במאזן ל-31.12.98 היתה 0 מיליון ש"ח, לעומת 2,127 מיליון ש"ח ב-31.12.97.

הפיקוח על תנאי החיסכון בתכניות חיסכון בנקאיות

1. תכניות החיסכון הן מסלול חיסכון לטווח בינוני בעיקר. על פי חוק עידוד החיסכון (הנחות ממס הכנסה וערבות למלווה), התשט"ז-1956, שר האוצר (להלן - השר) רשאי לקבוע בחקיקת משנה, באישור ועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה), הנחה או פטור ממס על ההכנסה מריבית או על הכנסה אחרת מתכניות חיסכון. בתקנות ובצווים שהתקין השר במהלך השנים,

באישור הוועדה, נקבע פטור ממס על ההכנסות של חוסכים בתכניות חיסכון שפורטו בתקנות; הפטור חל על הכנסות מריבית ומהפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע, על מענקים ועל הכנסות אחרות. בתקנות נקבעו התנאים הכלליים שיחולו על תכניות חיסכון אלו, חוץ משיעורי הריבית בתכניות.

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

2. בתקנות נקבע שהכספים המצטברים בתכניות חיסכון יושקעו על פי הוראות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - הממונה) בהתייעצות עם בנק ישראל. על פי הוראות הממונה, במשך שנים רבות היו הבנקים חייבים להפקיד במשרד האוצר את מרבית הכספים שנצברו בתכניות החיסכון (ולפני כן, היו הבנקים חייבים להשקיעם באג"ח מיועדות²⁵); ההפקדות במשרד האוצר נשאו בדרך כלל ריבית גבוהה יחסית. כך הובטח לבנקים מרווח בשיעור ניכר בין הריבית על הפקדותיהם במשרד האוצר לבין הריבית ששילמו לחוסכים בתכניות החיסכון. מבקרי המדינה הצביעו שבהסדרים שנעשו בין משרד האוצר לבנקים בשנות השבעים והשמונים בדבר השקעת כספי תכניות החיסכון היו פרצות חמורות, שאיפשרו לבנקים להגדיל את המרווח שלהם במידה ניכרת, בלא כל הצדקה, על חשבון משרד האוצר או החוסכים או על חשבון שניהם²⁶.

החל בשנת 1985 צמצם הממונה בהדרגה את שיעור כספי תכניות החיסכון שחובה להפקידם במשרד האוצר, ואיפשר לבנקים חופש גדול יותר בקביעת תנאי החיסכון. במקום להפקיד כספים במשרד האוצר חויבו הבנקים להשקיע את רוב כספי תכניות החיסכון באג"ח ממשלתיות סחירות. ממאי 1987 ואילך הקטין הממונה בהדרגה אף את שיעור הכספים שחובה להשקיעם באג"ח ממשלתיות סחירות. מינואר 1993 הבנקים רשאים להשקיע את הכספים הנצברים במרבית תכניות החיסכון לפי שיקוליהם, ובלי הגבלה.

3. לפי נתוני מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - מחלקת הפיקוח), יתרת תכניות החיסכון הגיעה בסוף שנת 1998 לכ-104.3 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 1998), לעומת 90.4 מיליארד בסוף שנת 1997 (במחירי דצמבר 1997).

4. בדוח שנתי 45 (עמ' צד) הובאה ביקורת בדבר הפיקוח על תנאי החיסכון בתכניות חיסכון בנקאיות. בדוח צוינו ליקויים בפיקוח על גילוי נאות לחוסכים, בייחוד בקשר לתכניות מסוג "המשך", וכן בפיקוח על התנאים שנקבעו בטופסי ההצטרפות לתכניות חיסכון. בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1996 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים האמורים; המעקב נעשה (כמו הביקורת שממצאיה הובאו בדוח שנתי 45) במחלקת הפיקוח ובאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - האגף), וממצאיו הובאו בדוח שנתי 47, עמ' צג-צט.

בחודש אוקטובר 1999 עשה משרד מבקר המדינה מעקב נוסף אחר תיקון הליקויים.

²⁵ לפי נוהג שהיה קיים בשנות השבעים, השקיעו הבנקים חלק גדול מהכספים שנצברו בתכניות החיסכון, באג"ח לא ממשלתיות מיועדות שהנפיקו מוסדות כספיים הקשורים לאותם בנקים (ראו דוח שנתי 25, עמ' 58).

²⁶ ראו דוח שנתי 25, עמ' 54; דוח שנתי 36, עמ' 17; דוח שנתי 39, עמ' 20; ודוח שנתי 41, עמ' קלו; וכן הפרק על הרפורמה בשוק ההון בדוח שנתי 42 (חלק ג'), עמ' פה-פו.

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

אשר להודעות השנתיות שהבנקים שולחים לחוסכים, לפי הכללים האמורים אין כל חובה לדווח בהן על שיעור הריבית, ואם היא קבועה או משתנה. בעניין חובת הדיווח התקופתי נקבע בסעיף 30(ג) בכללים כי "לגבי פקדונות לזמנים קצובים די בהודעה על גמר תקופת הפיקדון, או דף חשבון, אחת לשנה לפחות".

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

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

3. בנובמבר 1996 הודיעה מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה, כי הרחיבה את הבדיקות של כמה טפסים הנוגעים לתכניות החיסכון ודרשה מכמה בנקים לתקן את הליקויים שמצאה בטופסיהם.

4. בדוח שנתי 45 (עמ' צו) נאמר:

"לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לחייב את הבנקים להציג גם בדוחותיהם השנתיים לחוסכים בתכניות החיסכון את שיעור הריבית שנושאת כל אחת מתכניות החיסכון שבהן הוא חוסך, ואם החוסך הפקיד בתכנית חיסכון אחת סכומים אחדים, הנושאים שיעורי ריבית שונים - לציין את שיעור הריבית שנושא כל אחד ואחד מהם. נוסף על כך, מן הראוי לחייב את הבנקים להבהיר אם כל שיעור ריבית הוא קבוע או נייד, ואם נייד - לפי מה הוא משתנה, ומה היו השיעורים שחלו על הפיקדון במהלך שנת הדוח. פירוט כזה עשוי לאפשר לחוסך לכלכל את צעדיו בתכונה: להחליט באיזו תכנית רצוי להפקיד עוד כספים ובאיזו לא, ומאיזו תכנית רצוי למשוך את יתרת החיסכון ב'תחנת היציאה'²⁷ הקרובה. הפירוט עשוי להקל על החוסך גם להשוות, במידה שדוחות של בנקים שונים זמינים לו, בין תנאי החיסכון בבנקים שונים".

²⁷ בתום תקופת חיסכון מוצערת (כגון שנתיים), שבה החוסך אינו רשאי למשוך כספים מהתכנית אלא תמורת "קנס שבירה" בשיעור גבוה, יש לחוסך אפשרות למשוך את כספו מהתכנית במועדים מסוימים (המכונים "תחנות יציאה") בתום פרקי הזמן שנקבעו בתכנית. בעבר היה פרק הזמן שבין "תחנות היציאה" תשעה חודשים; החל בספטמבר 1993 קוצר פרק הזמן המוצערי שבין "תחנות היציאה" לשישה חודשים. בכל תכניות החיסכון.

בתגובה על ממצאי המעקב הקודם ציינה מחלקת הפיקוח בנובמבר 1996, כי הפירוט שהוצע ברוח שנת 45 נמצא "בתהליך של הטמעה בכללי גילוי נאות", שהוא תהליך ממושך המחייב בדיקה ואישור של גופים שונים. בסיום המעקב האמור, פברואר 1997, עדיין לא תוקנו הכללים כאמור.

5. באפריל 1999 שלח בנק ישראל למשרד האוצר את כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים) (תיקון), התשנ"ט-1999, שקבע הנגיד, לאישור השר, כנדרש על פי חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. ב-28.10.99 אישר השר את התיקון האמור, בכפוף לעדכון תאריכי התחולה של הכללים²⁸

לפי התיקון האמור ייתוסף לסעיף 30 לכללים סעיף קטן (ה) כדלהלן:

"(ה) בהודעה כאמור בסעיף קטן (ג), יציין התאגיד הבנקאי פרטים אלה:

- (1) סכום הפקדון;
- (2) סכום הריבית והתקופה שבגינה חושבה הריבית;
- (3) שיעור הריבית לאותו פקדון; הופקדו בפקדון אחד סכומים הנושאים שיעורי ריבית שונים, יצוין שיעור הריבית לכל סכום;
- (4) האם שיעור הריבית הוא קבוע או משתנה; היה שיעור הריבית משתנה, יציין התאגיד הבנקאי את דרך השינוי, ואת השיעורים השונים שחלו על הפקדון במהלך התקופה שאלה מתייחס דף החשבון;
- (5) סכום הפרשי הצמדה;
- (6) המדדים או השערים שלפיהם חושבו הפרשי ההצמדה;
- (7) הטבה שניתנה ללקוח במהלך השנה שאלה מתייחס הדיווח; היתה ההטבה ביטוח ללקוח - יודיע התאגיד הבנקאי על שיעור דמי הביטוח, מועד סיום הפוליסה, סכום הביטוח והיקף הכיסוי של הפוליסה".

עד מועד סיום כתיבת דוח זה, מארס 2000, לא פורסם התיקון לכללים ב"רשומות".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 הסבירה מחלקת הפיקוח כי: "בהתאם לפרשנותו של משרד המשפטים לסעיף 2 לחוק העונשין, יש לקבל את אשור ועדת הכספים לכללים האמורים. איננו מקבלים פרשנות זו, ואנו במגע עם משרד המשפטים בנושא".

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

²⁸ בטיוטת הכללים ששלח בנק ישראל למשרד האוצר נקבעו לסעיפים שונים תאריכי התחולה 1.10.99 ו-1.4.2000. מאחר שהשר אישר את הכללים באוקטובר 1999, נדחו תאריכי התחולה ל-2.4.2000 ול-2.7.2000.

יתרת החיסכון בתכניות ההמשך היתה בתום שנת 1998 כ-11.3 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1998 (כ-10.8% מיתרת החיסכון בתכניות החיסכון בסוף אותה שנה), לעומת כ-11.6% מיליארד ש"ח בסוף 1997, במחירי דצמבר 1997 (כ-12.8% מיתרת החיסכון בתכניות החיסכון בסוף אותה שנה).

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

בשנת 1995 התקין השר תקנות שלפיהן הושוו תנאי ההצמדה של תכניות חיסכון רגילות לתנאיהן של תכניות המשך (ראו בדוח שנתי 47, עמ' צו), ונותר אפוא רק יתרון אחד לחיסכון בתכניות המשך לעומת חיסכון בתכניות רגילות ("תחנת יציאה" בתום שנה אחת בתכניות המשך, לעומת שנתיים בתכניות רגילות).

3. משרד מבקר המדינה בדק ב-1994 הודעות ששלחו בנקים אחדים לחוסכים לקראת תום תקופת החיסכון של תכניות חיסכון רגילות. בהודעות צוין שתכניות ההמשך נזילות יותר, אך לא הוצגו שיעורי הריבית שיישאו תכניות ההמשך, ולא צוין ששיעורים אלה נמוכים במידה ניכרת משיעורי הריבית שנושאות תכניות חיסכון אחרות²⁹.

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

4. בדוח שנתי 45 (עמ' צח) נאמר:

"מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, לחייב את הבנקים להודיע לחוסך בהבלטה, במכתב ההודעה על סיומה הקרב של תכנית חיסכון, כי יש לבנק תכניות חיסכון אחרות הנושאות ריבית גבוהה יותר, אם כי הן פחות נזילות וכרוכות בהפסד מדד³⁰, וכן יש לו אפיקי חיסכון אחרים; וכי ניתן לקבל בבנק מידע מפורט על החלופות השונות".

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

6. בתגובה על ממצאי המעקב הקודם, הודיעה מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1996, כי חמשת הבנקים הגדולים מוסרים בהודעה המקדימה על תום תקופת החיסכון מהו שיעור הריבית בתכניות ההמשך במועד משלוח ההודעה, וכן מציינים כי שיעור הריבית שתשיא תכנית ההמשך ייקבע לפי השיעור שהיה בתוקף במועד ההעברה לתכנית זו, וכי ייתכן שהוא יהיה שונה מן השיעור שהיה בתוקף במועד הדפסת ההודעה המקדימה.

²⁹ עניין זה נדון עוד בדצמבר 1989 במכתב של השר ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת, וכן בשאלתה של שני חברי כנסת לשר בדצמבר 1993 ובתשובתו לשאלתה (ראו דוח שנתי 45, עמ' צו).

³⁰ כאמור, מספטמבר 1995, הפקדת כספי הפדיון של תכנית חיסכון בתכנית חיסכון רגילה אינה כרוכה בהפסד מדד.

7. בדוח שנתי 47 (עמ' צז) נאמר שלדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לחייב את הבנקים למסור הודעה מקדימה שתכלול את המידע הרלוונטי לחוסך (כפי שהוצע, כאמור, בדוח שנתי 45), ולנקוב בה את שיעור הריבית על תכנית ההמשך שהיה בתוקף במועד הדפסת ההודעה, אגב ציון העובדה שהריבית בתכנית ההמשך תיקבע לפי השיעור שהיה בתוקף במועד העברת הכסף לתכנית זו. מכיוון שחשוב להפנות את תשומת לב החוסכים להפרשים הניכרים בין שיעורי הריבית שנושאות תכניות רגילות לבין שיעורי הריבית שנושאות תכניות המשך, מן הראוי לחייב את הבנקים להציג את המידע האמור בהבלטה.

8. בנובמבר 1999 הגיש השר לוועדת הכספים של הכנסת בקשה לאשר את תקנות עידוד החיסכון (תכנית חיסכון "תשורה" ופטור ממס הכנסה) (תיקון) התש"ס-1999 (להלן – התיקון לתקנות), וכן תיקונים דומים לתקנות עידוד החיסכון המסדירות את תנאיהן הכלליים של תכניות החיסכון מהסוגים "תשורת המשך", "מט"חית", "מט"חית המשך", "לרכב", "לדור", "לדירה" ו"השכלה גבוהה לעובדי מדינה".

בבקשת השר נאמר: "מועד תחילת התקנות המוצע הינו 2.7.2000, על מנת לאפשר לבנקים להיערך לביצוע השינויים כאמור". בינואר 2000 אישרה הוועדה את התיקון לתקנות.

התיקון לתקנות נועד לבטל את ההוראה שהיתה קיימת שנים רבות ולפיה כספי תכנית חיסכון שהסתיימה, אשר החוסך לא נתן לבנק הוראות בדבר השקעתם מחדש, יועברו לתכנית המשך. במקום זאת נקבעה בתיקון לתקנות, "ברירת מחדל" חדשה, כדלהלן:

"(ב) 21 ימים לפחות לפני מועד תום תקופת החסכון ולא יותר מ-45 ימים לפני אותו מועד, ישלח הבנק לחוסך הודעה בדבר מועד תום תקופת החסכון; בהודעה כאמור יפרט הבנק לחוסך את תוצאות אי-משיכת הכספים על ידי החוסך, כאמור בסעיפים קטנים (ג) ו-(ד).

(ג) לא משך החוסך את הכספים שהצטברו לזכותו בתום תקופת החסכון, יעביר הבנק את הכספים לפקדון חודשי מתחדש, למשך 10 חודשים, שישא ריבית בשיעור שלא יפחת מהשיעור הנהוג בבנק לפקדון באותו סכום ולאותה תקופה;

(ד) חלפו 10 חודשים ממועד העברת הכספים לפקדון חודשי, והפקדון מהווה פקדון ללא תנועה, כהגדרתו בסעיף 2 לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקדון ללא תנועה), ישקיע הבנק את הכספים כאמור בסעיף 13ב(ג) לפקודה האמורה; גבה הבנק עמלה בקשר לכספים המושקעים כאמור, לא תעלה העמלה על העמלה הנהוגה בבנק לגבי אותו סוג השקעה, באותו סכום ולאותה תקופה.

21 ימים לפחות לפני מועד תום 10 החודשים האמורים ולא יותר מ-45 ימים לפני אותו מועד, ישלח הבנק לחוסך הודעה, בדואר רשום, בדבר השקעת הכספים כאמור אם החוסך לא יורה לבנק כיצד לנהוג בכספים אלה עד לתום התקופה האמורה.

(ה) חלפו 10 שנים ממועד תום תקופת החסכון והפקדון מהווה פקדון ללא תנועה, בנוסף לאמור בסעיף קטן (ד), יודיע הבנק לאפוטרופוס הכללי כי הוא מחזיק הפקדון ללא תנועה אשר מקורו בכספים שהועברו מתכנית חסכון וימסור לאפוטרופוס הכללי את הפרטים הידועים לו על זהות החוסך ועל סכום הפקדון".

האגף כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1999 כדלהלן:

"... לגישתנו חוסך צריך לקחת את האחריות על כספו, ותפקידנו למנוע מהבנק מלנצל את החוסך וכן להגן על כספי החוסך במקרים בהם החוסך לא קיבל את הודעת הבנק על סיום תוכנית החיסכון. הפתרון המוצג על ידנו מטרתו להשאיר את הכסף לתקופת זמן סבירה בניזילות סבירה ובריבית שוק על מנת שהבנק יוכל לאתר את החוסך במידה וזה לא יצר עם הבנק קשר בתום תקופת החיסכון, ולקבל ממנו הוראות כיצד להשקיע את כספו. אין אפשרות להשקיע את הכספים באפיק נזיל וצמוד אשר נהנה מפטור ממס".

9. התיקון לתקנות ייכנס לתוקף יותר מחמש שנים לאחר שסוגיית תכניות ההמשך נדונה בדוח שנתי 45 (ועוד קודם לכן, במכתב של השר לוועדה ובשאלתא של חברי כנסת). בהנחה שההפרש בין שיעורי הריבית שנשאו תכניות חיסכון רגילות לבין אלה שנשאו תכניות המשך היה אחוז אחד לשנה בלבד, הפרש זה היה מניב לבנקים, על חשבון החוסכים, כ-100 מיליון ש"ח מדי שנה בשנה. למעשה היה ההפרש גדול בהרבה מאחוז אחד, ומכאן שהסכומים שהפסידו החוסכים היו גדולים מ-100 מיליון ש"ח לשנה.

10. נוכח השינוי הגדול ב"ברירת המחדל" לפי התיקון לתקנות, מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, לחייב את הבנקים להבהיר בהבלטה מיוחדת, בהודעה שהם שולחים לחוסך על סיומה הקרב של תקופת תכנית חיסכון, את השינוי ב"ברירת המחדל" ואת משמעותו, אגב הדגשת הצורך שהחוסך ישקול את החלופות העומדות לפניו.

פגמים בחוזים של תכניות החיסכון: 1. טופס ההצטרפות לתכנית חיסכון הוא חוזה אחיד כהגדרתו בחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, ועל כן חלות עליו הוראות החוק בדבר תנאי מקפח. משרד מבקר המדינה בדק ב-1994 את טופסי ההצטרפות לתכניות חיסכון של חמשת הבנקים הגדולים ושל בנק שהוא חברה בת של אחד מהם, ומצא בהם סעיפים שהם לכאורה תנאים מקפחים על פי החוק (ראו הפירוט בדוח שנתי 45, עמ' צח-קא, ובדוח שנתי 47, עמ' צז-צט).

2. בתגובה על הביקורת בעניין הפגמים בחוזים של תכניות החיסכון, שהובאה בדוח שנתי 45, כתב האגף:

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

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

3. בתגובה על ממצאי המעקב הקודם בדבר הפגמים האמורים בחוזים של תכניות חיסכון, הודיעה מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996: "בדקנו את תנאי תכניות החיסכון בחמשת הבנקים הגדולים. בבדיקה איתרנו את כל ההתניות אשר הוזכרו בדוח [שנתי 45], והתניות מקפחות נוספות". המחלקה פנתה במהלך 1996 אל הבנקים הנוגעים בדבר כדי לקבל את הערותיהם. אחדים מהבנקים הודיעו למחלקת הפיקוח כי הם מקבלים כמה מהערותיהם.

מחלקת הפיקוח הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי תגבש את עמדתה הסופית בנושא לאחר שתקבל את תגובתם של כל הבנקים להצעותיה.

4. בדצמבר 1999 הודיעה מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה, כי הבנקים קיבלו ויישמו בדרך כלל את עמדתה, שלפיה עליהם לבטל את התנאים המקפחים לכאורה שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה; אולם עדיין נותרו תנאים אחדים כאלה שמקצת הבנקים לא תיקנו, ואלה הובאו להכרעת בית הדין לחוזים אחדים במסגרת בקשה לביטול תנאים בחוזה אחד של אחד הבנקים, אשר על פי הנטען הם תנאים מקפחים. מחלקת הפיקוח הוסיפה, שכל החלטה שיקבל בית הדין תוחל על כל החוזים האחדים של כל הבנקים.

הפקדות וקרנות שונות

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

רוב ההפקדות צמודות למדד המחירים לצרכן. ההפקדות והקרנות שאינן צמודות למדד נושאות ריבית בשיעורים משתנים המבוססים על "ריבית החשכ"ל"³¹. כספים אלה מופקדים לחצי שנה לפחות, ובדרך כלל ניתן למשוך כספים מהפיקדון על פי הודעה של ימים מספר מראש.

להלן, בטבלה שבעמוד הבא, היתרות הכלולות בסעיף משנה "הפקדות וקרנות שונות" ליום 31.12.98 וליום 31.12.97 (במיליוני ש"ח).

מלוות מהמוסד לביטוח לאומי

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

בשנת 1984 הופסקה הנפקת אג"ח מסוג "גריזים" ו"עיבל", ובמקומן הפקיד המוסד לביטוח לאומי את כספיו בבנק ישראל בתנאים זהים לתנאי אותן אג"ח. 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 ששיעורה נקבע במועד ההפקדה, לפי התשואה שנושאים מלוות המדינה הסחירים שמשרד האוצר מנפיק באותו חודש.

³¹ שיעורי ריבית שהחשכ"ל קובע מפעם לפעם על אשראי במטבע ישראלי שהוא מקבל או נותן בלי תנאי הצמדה. שיעור זה משתנה בהתאם לשיעור האינפלציה. בשנת 1998 הוא נע בין כ-11% לכ-15% בשנה.

31.12.97	31.12.98	
		הפקדות
2769	3080	רשות הנמלים והרכבות
995	1312	עתודה אקטוארית מיוחדת לקרנות פנסיה
278	334	התחייבויות בנק הדואר*
133	124	גחלת, עיריית תל אביב
51	28	חברת החשמל לישראל בע"מ
0	0	יוזמה הון סיכון בע"מ
11	3	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
24	4	הפקדות שונות
		קרנות
587	839	קרן ארנונה ופיצויים
355	266	קרן לביטוח רכוש הממשלה
193	221	קרן פנסיה "גמולה"
175	200	קרן פנסיה - רשות הדואר
57	65	קרן לביטוח נזקי טבע
59	67	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
41	41	קרן ביטוח תאונות
29	31	קרן מכון ברוקדייל
25	48	קרן שיפורים (אגד ודן)
24	25	קרן לביטחון ישראל
30	56	קרנות שונות
5836	6744	ס"ה

*ראו לעיל את סעיף "בנק הדואר" בפרק "התחייבויות שוטפות".

להלן פירוט יתרות המלוות מהמוסד לביטוח לאומי ליום המאזן לפי שיעורי הריבית, על פי נתוני בנק ישראל (במיליוני ש"ח).

31.12.97	31.12.98	שיעורי הריבית
20516	24668	שיעורים שונים
10399	9364	5%
38137	41971	5.5%
69052	76003	ס"ה

מלוות חוץ

1. לפי הרשום בדוח האוצר על מאזן המדינה, יתרות חובות החוץ של המדינה (כולל הריבית שהצטברה) הסתכמו ב-31.12.98 ב-22,690 מיליון דולר³², לעומת 23,140 מיליון דולר ב-31.12.97. יתרות החוב במונחים של דולרים קטנו בשנה הנסקרת בכ-2%, ואילו במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, הן קטנו ב-4.2% פירוט מצבת חובות החוץ מובא בטבלה להלן.

עם זאת, יותר ממחצית יתרות החוב בגין המלוות שגייסה הממשלה באמצעות הנפקת אג"ח בשוק ההון בארה"ב, שעליהן חלה ערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, לא נכללו במצבת חובות החוץ בדוח האוצר על מאזן המדינה: מתוך יתרת החוב הכוללת בגין המלוות שגייסה הממשלה בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב בשנים 1993-1998, בסך 10,095 מיליון דולר ל-31.12.98 (לעומת 9,113 מיליון דולר ל-31.12.97), נרשם במצבת חובות החוץ סך של 5,032 מיליון דולר ל-31.12.98 (לעומת 5,292 מיליון דולר ל-31.12.97), ואילו המלוות הנותרים, שיתרוניהם מסתכמות בכ-5,063 מיליון דולר (לעומת 3,821 מיליון דולר ב-31.12.97), לא נרשמו בתקציב בסעיף תקבולים ממלוות חוץ, וממילא לא נכללו בסעיף מלוות חוץ במצבת חובות המדינה, אלא בסעיף "זכאים" במסגרת התחייבויותיה השוטפות של המדינה (ראו עמ' 787).

העובדה הזאת מוצגת רק בהערות שוליים למצבת חובות החוץ במאזן המוניטרי ולסעיף "זכאים" במאזן השוטף, ואף באותן הערות שוליים חסרים הנתונים המקבילים לשנת 1997. יצוין שהסכום הכולל בסעיף "זכאים" (לרבות זכאים של משרדי הממשלה, נוסף על זכאים של החש"ל) הוא כ-24.7 מיליארד ש"ח ב-31.12.98 (לעומת כ-15.9 מיליארד ש"ח ב-31.12.97); מסכום זה, סך של כ-21.1 מיליארד ש"ח ב-31.12.98 (לעומת כ-13.5 מיליארד ש"ח ב-31.12.97) מייצג את המלוות בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב שלא נרשמו בתקציב ובמצבת חובות החוץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף אם ראה משרד האוצר לנכון להימנע מלרשום חלק גדול מהמלוות מהסוג הזה בתור תקבולים ממלוות חוץ בתקציב המדינה ובתור חוב במצבת החובות, דרוש היה, לפחות, להציגם בסעיף מיוחד במאזן השוטף, ולא לכלול אותם בסעיף "זכאים", בהתחשב במהותם המיוחדת של המלוות בערבות ממשלת ארה"ב ובגודל סכומם - הן גודלו המוחלט והן גודלו יחסית לכל שאר הפריטים בסעיף "זכאים".

אילו נזקפו לתקציב (בסעיף מלוות מחו"ל בתקבולים בחשבון ההון) ולמצבת חובות החוץ שבמאזן המוניטרי כל המלוות מסוג זה שהתקבלו, היתה מצבת חובות החוץ מסתכמת ב-27,753 מיליון דולר ב-31.12.98, לעומת 26,961 מיליון דולר ב-31.12.97 - עלייה של 2.9% בשנת 1998 (במקום ירידה של 2%, לפי הרשום במצבת חובות החוץ בדוח האוצר).

³² מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך 20,850 מיליון דולר (לעומת 21,283 מיליון דולר ב-31.12.97), וחובות הנקובים בשישה מטבעות אחרים בסך 1,840 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ביום המאזן (לעומת חובות הנקובים בשבעה מטבעות אחרים בסך 1,857 מיליון דולר ב-31.12.97).

מלוות חוץ (1) (במיליוני דולרים)

היתרה	היתרה	שיעור	השיעור	השיעור
ביום	ביום	השינוי	מסך	מסך
31.12.98	31.12.97	ביתרות	החוב	החוב
		ב- 1998	ביום	ביום
		(באחוזים)	31.12.98	31.12.97
		(באחוזים)	(באחוזים)	(באחוזים)
אג"ח של מדינת ישראל				
6459	5977	8.0	28.5	25.8
(בונדס) (2)				
1708	2091	(-)18.0	7.5	9.0
שטרי חוב (3)				
5032	5292	(-)5.0	22.2	22.9
מלוות בשוק ההון בארה"ב				
בערבות מלאה של ממשלת				
ארה"ב (4)				
3512	3797	(-)8.0	15.5	16.4
בערבות חלקית של ממשלת				
ארה"ב				
502	251	100.0	2.2	1.1
ללא ערבות				
200	200	-	0.9	0.9
מלוות בשוק ההון באירופה				
178	156	14.0	0.8	0.7
מלוות בשוק ההון ביפן				
2593	2787	(-)7.0	11.4	12.0
מלוות מממשלת ארה"ב				
1103	1087	1.0	4.9	4.7
מלוות מממשלות אחרות				
937	1067	(-)12.0	4.1	4.6
מלוות מבנקים ואשראי				
מספקים				
466	435	7.0	2.0	1.9
מלוות שונים				
22690	23140	(-)2.0	100	100
ס"ה				
94391	81823	15.0		
ס"ה (במיליוני ש"ח) (6)				

- (1) במאזן המדינה מוצגים נתוני המלוות הנקובים בדולרים בנפרד מאלה הנקובים בשישה מטבעות אחרים. בטבלה זו מוצגות היתרות של מלוות במטבעות אחרים לפי שווים בדולרים. היתרות כוללות את הריבית שהצטברה על המלוות: 1,098 מיליון דולר ב-31.12.98 ו-1,259 מיליון דולר ב-31.12.97.
- (2) מלוות פיתוח, מלוות להשקעות פיתוח, מלוות תשתית וקליטה, הנפק שער נייד, מלוות פיתוח כלכלי, אג"ח בערכים נקובים של 250 דולר ו-100 דולר כל אחת, אג"ח בלא ספח ריבית ואג"ח היובל.
- (3) מפעל מלוות העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ את השטרות, רובם נקובים בדולרים ומיעוטם – בלירות שטרלינג (ליש"ט).
- (4) למעט מלוות מסוג זה שנרשמו מחוץ למסגרת תקציב המדינה ומצבת החובות.
- (5) מלוות למימון צורכי ביטחון בסך 1,655 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך 938 מיליון דולר. בדבר תנאיהם ראו בדוח שנתי 48, עמ' צז.
- (6) לפי השערים היציגים של הדולר: 4.16 ש"ח לדולר ב-31.12.98, לעומת 3.536 ש"ח לדולר ב-31.12.97 (עלייה של כ-17.3%)

2. (א) בשנה הנסקרת גייסה הממשלה מלוות באמצעות הנפקת אג"ח בשוק ההון בארה"ב שחלה עליהן ערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, בסכום של 1,417 מיליון דולר; סכום זה (כמו חלק ניכר מהמלוות הקודמים מסוג זה) לא נרשם בתור תקבול ממלוות חוץ בתקציב המדינה, וממילא לא נרשם במצבת חובות החוץ במסגרת המאזן המוניטרי, אלא נזקף לסעיף "זכאים" במסגרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות של החשכ"ל, כאמור לעיל.

(ב) יתרת המלוות שגייסה ממשלת ישראל בשנות הכספים 1988 ו-1989 בשוק ההון האמריקני בערבות חלקית של ממשלת ארה"ב (להבדיל מהמלוות בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב) היתה ביום המאזן 3,512 מיליון דולר (לעומת 3,797 מיליון דולר ב-31.12.97). מדובר במלוות שגייסה הממשלה באמצעות אג"ח שהונפקו בארה"ב למימון פירעון מוקדם של מלוות הסיוע הביטחוני ממשלת ארה"ב שנשאו את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראו דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא). על המלוות שגייסה הממשלה באמצעות אגה"ח האלה חלה ערבות ממשלת ארה"ב בשיעור של 90% מסכום המלוות; לביטחון 10% הנותרים מסכום המלוות רכשה מדינת ישראל אג"ח של ממשלת ארה"ב והפקידה אותן בידי גופי נאמנות, שהוקמו לשם הנפקת אגה"ח; יתרת אג"ח אלה ביום המאזן היתה 140 מיליון דולר, לעומת 166 מיליון ל-31.12.97.

3. בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ-5,978 מיליון דולר ב-31.12.97 ל-6,459 מיליון דולר ב-31.12.98³³.

להלן הרכב היתרות בסעיף מלוות העצמאות והפיתוח ("בונדס"), לפי נתונים שמסר אגף החשב"ל למשרד מבקר המדינה (במיליוני דולרים):

31.12.97	31.12.98	
מלוות הנושאים ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורים שבשוק ההון בארה"ב		
2128	2242	מלוות פיתוח כלכלי
518	568	אג"ח ללא ספח ריבית (ZERO COUPON)
-	98	אג"ח היובל
Variable Rate Issue (VRI) לסוגיו:		
1499	1363	הנפק שער נייד
365	414	הנפק שער נייד ליחידים (IVRI)
14	14	הנפק שער נייד בריבית בסיסית של 6% (UVRI)
Floating Rate Issue (FRI):		
278	492	הנפק שער נייד עד תקרה של 8% או *8.25%
47	71	הנפק שער נייד בדולרים קנדיים
מלוות הנושאים ריבית בשיעורים קבועים ונמוכים יחסית		
674	632	מלוות פיתוח ו' ו-ז'
20	16	מלוות פיתוח והשקעות 5
22	21	תעודות בערכים נקובים 100 דולר ו-250 דולר
237	278	מלוות שהגיע זמן פירעון וטרם הוגשו לפירעון ריבית שהצטברה
176	245	ריבית שהצטברה
5978	6454	ס"ה

* בדבר תנאיהם של מלוות מסוג FRI ראו דוח שנתי 45, עמ' קז, ודוח שנתי 47, עמ' קו.

** לפי דוח האוצר על מאזן המדינה, היתה ב-31.12.98 היתה 6,459 מיליון דולר.

³³ יתרה זו כוללת את הריבית שהצטברה על איגרות החיסכון של ה"בונדס", שאינה משולמת באופן שוטף אלא בעת פדיון הקרן.

(א) מתחילת שנות השמונים ניכרת מגמה של ירידה במשקלן של אגה"ח הנושאות ריבית בשיעורים קבועים ונמוכים יחסית מכלל איגרות המלווה של המדינה ("בונדס"), ועלייה במשקלן של האיגרות הנושאות ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורי הריבית הנהוגים 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 מאיגרות הנושאות ריבית נמוכה יחסית). ב-1998 נמשכה המגמה הזאת. היתרה של אגה"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית (מקצתן נושאות ריבית ניידת, ומקצתן נושאות שיעורי ריבית קבועים וגבוהים יחסית)³⁴ הגיעה ל-5,262 מיליון דולר (84.75% מכלל יתרת ה"בונדס")³⁵ ב-31.12.98, לעומת 4,849 מיליון דולר (83.6%) ב-31.12.97, ואילו היתרה של אג"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית ירדה ל-947 מיליון דולר (15.25%) ב-31.12.98, לעומת 953 מיליון דולר (16.4%) ב-31.12.97.

(ב) 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 אג"ח נושאת ריבית בשיעור קבוע; עד אפריל 1995 קבע משרד האוצר כל שלושה חודשים את שיעורי הריבית שבה יימכרו אג"ח חדשות; החל במאי 1995 קובע משרד האוצר את שיעורי הריבית שישאו אג"ח חדשות שיימכרו בכל תקופה של 45 יום. לדברי אגף החשכ"ל, עדכון התשואה נעשה בהתאם לשינויים בתשואה של אג"ח של ממשלת ארה"ב לחמש שנים. מספטמבר 1996 עד מאי 1997 עלה שיעור הריבית וירד, לסירוגין, בשיעורים שנעו בין 7.5% ל-6.1% ממאי 1997 החל שיעור הריבית לרדת שוב בהדרגה ובפברואר 1998 הוא עמד על 6.1%. הנפקת אג"ח אלו הופסקה בשנת 1998.

(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 אותה שנה ואילך נקבע המחיר בכל 45 יום. לדברי אגף החשכ"ל, עדכון התשואה נעשה בהתאם לשינויים בתשואה של אג"ח של ממשלת ארה"ב לעשר שנים. תקופת המלווה היא עשר שנים; המלווה אינו סחיר, ואין אפשרות לפדות את האיגרות פדיון מוקדם.

(ד) ב-1998 הוציא משרד האוצר איגרות חוב הנקראות "איגרות יובל", המונפקות בשתי סדרות - אחת לחמש שנים ואחת לעשר שנים. לפני כל תקופת מכירה של חודש וחצי קובע משרד האוצר את שיעור הריבית הקבוע שישאו אג"ח היובל שיימכרו באותה תקופת מכירה.

4. 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 ניידת

³⁴ באגה"ח הנושאות ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורים שבשוק ההון בארה"ב נכללים הסוגים האלה: הנפק שער נייד (VRI לסוגיו ו-FRI), מלווה פיתוח כלכלי, מלווה תשתית וקליטה ואג"ח היובל. London Inter-Bank Offered Rate - שיעור הריבית המוצע על פיקדונות בין-בנקאיים לזמן קצוב שיופקו בבנקים מדרגה ראשונה בלונדון.

³⁵ למעט הריבית שהצטברה, בעיקר על המלוות מהסוגים הנושאים ריבית נמוכה, בסך של 176 מיליון דולר ב-31.12.97, לעומת 183 מיליון דולר ב-31.12.96.

ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים, כל שטר לפי אחד משני השיעורים הניידים - ה"פריים רייט" בארה"ב או ה"ליבור"³⁶

(א) להלן יתרות שטרי החוב לסוגיהם, לפי נתונים שמסר אגף החשב"ל למשרד מבקר המדינה (במיליוני דולרים):

שיעור הריבית	נמכרו בתקופה	31.12.97	31.12.98
שטרות נקובים בדולרים אמריקניים			
פריים רייט פחות 0.5%	דצמבר -1989ינואר 1996	1269	612
פריים רייט פחות 0.75%	ינואר -1994פברואר 1998	391	389
פריים רייט פחות 1.25%	פברואר -1996יולי 1996	86	86
פריים רייט פחות 1.5%	יולי -1996נובמבר 1996	38	39
פריים רייט פחות 1.75%	מדצמבר 1996	65	273
	ס"ה לפי פריים רייט	1849	1399
ליבור ועוד 1%	ינואר -1995פברואר 1996	93	93
ליבור ועוד 0.8%	פברואר -1996יולי 1996	45	45
ליבור ועוד 0.5%	יולי -1996נובמבר 1996	29	29
ליבור ועוד 0.4%	מנובמבר 1996	60	140
	ס"ה לפי ליבור	227	307
שטרות מיוחדים*		3	3
	ס"ה שטרות נקובים בדולרים אמריקניים	2079	1709
שטרות נקובים בליש"ט*			
		6	5
	ס"ה	2085	1714

* תנאיהם של שטרות אלה, ראו דוח שנתי 48, עמ' קא.

(ב) בשנים האחרונות חלו תמורות שהביאו לשיפור מעמדה של מדינת ישראל כלוה בשוקי הכספים הבין-לאומיים, והדבר מתבטא בין השאר בדירוג האשראי שלה. כתוצאה מכך התאפשר למשרד האוצר להקטין את שיעורי הריבית הנושאים השטרות, כדלהלן: (1) השטרות הנקובים בדולרים שנמכרו מאמצע שנות השבעים ועד דצמבר 1987 נשאו ריבית בשיעור "פריים רייט" בלי כל הפחתה, ויתרתם הגיעה ב-31.3.88 ל-1,321 מיליון דולר; עקב הפסקת מכירתם ב-1987 הגיעה יתרתם לאפס ב-31.12.97. השטרות שנמכרו החל בדצמבר 1987 נשאו ריבית בשיעור "פריים רייט" פחות 1/2%, ושיעור ההפחתה משיעור ה"פריים רייט" שיישאו שטרות חדשים הוגדל פעם אחר פעם מינואר 1995 עד נובמבר 1996. (2) משרד האוצר קבע בינואר 1995, כי רק יחידים יהיו רשאים לרכוש שטרות הנושאים ריבית לפי "פריים רייט", ואילו לבנקים ימכרו רק שטרות הנושאים ריבית לפי ליבור - שיעור נמוך במידה ניכרת, בעקביות, מה"פריים רייט".³⁷ (3) שיעור התוספת לליבור שיישאו שטרות חדשים הוקטן פעם אחר פעם מפברואר עד נובמבר 1996.

³⁶ London Inter-Bank Offered Rate - שיעור הריבית המוצע על פיקדונות בין-בנקאיים לזמן קצוב שיופקדו בבנקים מדרגה ראשונה בלונדון.

³⁷ לדוגמה, בשנים 1998-1999 נע הליבור בין כ-5.12% לכ-6.5%, ואילו ה"פריים רייט" נע בין 7.75% ל-8.5%.

(ג) לדעת משרד מבקר המדינה³⁸, מן הראוי שהיתרות של השטרות יפורטו במאזן לפי שיעורי הריבית שהם נושאים, כפי שמוצג לעיל.

6. במאזן ליום 31.12.96 הציג החשב הכללי לראשונה טבלה במתכונת דלעיל, שבה מוצגות יתרות החוב של מלוות החוץ לפי סוגים עיקריים (כפי שנעשה שנים רבות בדוחות מבקר המדינה על מאזן המדינה). במאזן ליום 31.12.98 כלל החשכ"ל גם טבלה המפרטת את מלוות החוץ של המדינה לפי מטבעות ולפי קבוצות של שיעורי ריבית.

אולם אין בטבלה פירוט של יתרות החוב לפי סוגי המלוות, ושיעורי הריבית מפורטים רק בקבוצות של שיעורים. גם בטבלאות אחרות המפרטות את המלוות לא הוצגו שיעורי הריבית שהם נושאים במידת הפירוט הראויה לדעת משרד מבקר המדינה.

³⁸ דעה זו הובעה בכמה דוחות שנתיים; ראו דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סג, ולאחרונה - דוח שנתי 49, עמ' קא.

מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה

1. מערכות פנסיה מקיפה, המבטיחות קצבת זקנה, קצבת שאירים וקצבת נכות, מיועדות לספק את פרנסת העובד ושאיוריו 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 ולשאייריהם, וכן את התשלומים האחרים שהמעביד משלם עם הפרישה (פדיון ימי חופשה, ימי מחלה וכד').

קרנות פנסיה צוברות, לעומת זאת, מבוססות על צבירת כספים במהלך כל שנות עבודתו של העובד לשם מימון הקצבה שתשולם לו ממועד פרישתו ואילך. לצורך זה משלמים עובד שכיר ומעבידו הפרשות חודשיות לחשבון עמית-שכיר בקרן פנסיה (קופת גמל לקצבה שאינה "קופת ביטוח"). לחלופין, עובד שכיר ומעבידו יכולים לשלם הפרשות לחשבון עמית-שכיר בקופת גמל לתגמולים ולפיצויים, המיועדת בעיקר לצבור חיסכון שישמש מקור לפרנסת העובד החל בגיל הפרישה¹, אך אין בו כשלעצמו כדי לבטח את העמית, או את בן הזוג, כנגד הסיכון של מחסור במשאבים כספיים בשל אריכות ימים מופלגת; או לחשבון עמית-שכיר בתכנית לביטוח חיים משולב בחיסכון שמפעילה חברת ביטוח ("קופת ביטוח" - קופת גמל המנוהלת בידי חברת ביטוח)².

¹ אפשר לרכוש גם ביטוח חיים לכיסוי סיכון המוות ("ריסק") וביטוח אבדן כושר עבודה.

² 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 נפרדות בדרך כלל לפי ערך פדיון התגמולים והפיצויים שלהן, משום שלפי הפרשנות והנוהג המקלים שנקטה נציבות מס הכנסה ומס רכוש, התאפשרה לבעלי שכר גבוה המבוטחים בפוליסות ביטוח מנהלים מסוג ביטוח קצבה הימנעות רבתי ממס על ידי פדיון סמוך לפני מועד הזכאות לקצבה (ראו בדוח שנתי 47, עמ' 24-10, ובדוח זה, עמ' 810).

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; (ב) חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - חוק שירות הקבע); (ג) חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק גמלאות לנושאי משרה).

3. הסדרי פנסיה תקציבית נהוגים גם בגופים במגזר הציבורי הסמוכים במידה זו או אחרת על שולחן הממשלה: רשויות מקומיות³, תאגידים סטטוטוריים (כגון בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ושירות התעסוקה⁴, מועצות דתיות⁵ ומוסדות להשכלה גבוהה).

תנאי הפנסיה התקציבית

1. על פי חוק הגמלאות, עובד מדינה מן השורה צובר בכל שנת שירות זכויות פנסיה בשיעור של 2% מ"המשכורת הקובעת", שתיקבע בעת פרישתו, ותעודכן מפעם לפעם. ביולי 1996 הופחת שיעור צבירת הזכויות לפנסיה של שרים, ח"כים וסגני שרים ושל מנכ"לים ששכרם צמוד לשכר סגני שרים, לשיעור הרגיל של 2% לשנה. עד אותה מועד נעו שיעורי צבירת הזכויות של נושאי המשרה האמורים בין 7% ל-4% לשנה (ראו דוח שנתי 49 עמ' קט).

עם זאת קיימים תנאי פרישה מועדפים בכמה מגזרים: נושא משרה שיפוטית זכאי לצבור זכויות פנסיה בשיעור המרבי של 70% מהמשכורת הקובעת בתוך 15 שנות כהונה (ראו עמ' 136); במערכת הביטחון (צה"ל והמשטרה) זכאים בעלי דרגת אלוף או ניצב ומעלה וכן בעלי תפקידים מיוחדים, לצבור זכויות בשיעור של 4% או 3% לשנה (ראו להלן), וכך גם בעלי תפקידים מיוחדים בשירותי הביטחון; פרקליטים בשירות המדינה זכאים לשיעור של 3% לשנה.

תנאי הפנסיה התקציבית המשולמת על פי 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 ומעבידו אינם מפרישים הפרשות לפנסיה, תנאי הפנסיה התקציבית 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 בהסדר הפנסיה התקציבית:

(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 19 (א) לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, קופת גמל לקצבה שאינה קופת ביטוח תקבל הפרשות ממעביד עד 14 1/3% ממשכורתו של עובד, בתנאי שהעובד יפריש לה 5 1/2% ממשכורתו.

³ על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] וחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות ולסגניו), התשל"ז-1977.

⁴ על פי תקנות שירות התעסוקה (גמלאות לעובדי השירות), התשכ"א-1961.

⁵ על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד 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 מן השורה, על פי חוק הגמלאות; (2) כל אחד מנושאי המשרה המנויים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה; (3) מנכ"לים ועובדים בכירים אחרים שנקבעו להם תנאים מיוחדים לעניין הפנסיה התקציבית; (4) פרקליטים, שוטרים וסוהרים, מורים וגננות וקבוצות אחרות של עובדים שנקבעו להם תנאים מיוחדים לעניין הפנסיה התקציבית (ראו להלן); (5) עובדי הגופים החיצוניים, כגון רשות השידור, שמשרד האוצר משלם את גמלאותיהם על פי הסדרים מיוחדים. יצוין, כי בהצעות התקציב לשנים 2000-1998 הובא חישוב של שיעורי ההפרשה הנדרשים כדי לממן את תנאי הפרישה של משרתי הקבע (ראו 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 במדינה מעבידה 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) סעיף 100 לחוק הגמלאות (שכותרתו "הגדלת תקופת השירות בתנאים מסויימים") מתיר לחשב את זכויות הפנסיה של עובד מדינה לפי מספר שנות שירות גדול ממספר השנים שעבד בפועל. קבוצות העובדים (בעיקר שוטרים, סוהרים, מורים וגננות), שהמשלה החליטה שהם מועסקים בתנאים מיוחדים לצורך הגדלת תקופת השירות לפי סעיף 100(א) לחוק הגמלאות, מנויות בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה); בתקשי"ר מצוינים גם השיעורים המיוחדים שקבעה המשלה לצבירת זכויות הפנסיה של עובדים בשירותי המודיעין והביטחון. כמו כן מגדיל נציב שירות המדינה במקרים רבים את תקופת השירות של עובד לצורך חישוב הפנסיה התקציבית שלו על פי סעיף 100(ב) לחוק (ראו דוח שנתי 2015, עמ' קד).

(ד) בקרן פנסיה מאוזנת, גדול ערכם של הסכומים המופרשים לקרן הפנסיה ככל שגילו של העובד צעיר יותר, כי הסכומים צוברים ריבית ורווחים 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 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 המשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה (להלן - המחויבות לקצבה). הסכום המחושב של יתרת המחויבות ליום 31.12.98 הוא 172,469 מיליון ש"ח; יתרת המחויבות ליום 31.12.97 (מתואמת לדצמבר 1998 ועל פי הנחות מעודכנות, כפי שיפורט להלן) היא 178,981 מיליון ש"ח. יתרת המחויבות ירדה אפוא בשיעור ריאלי של 3.6%, לעומת גידול ריאלי של 5.5% בשנת 1997. הירידה נבעה בעיקר מירידה ביתרת

המחויבות לקצבה בגין עובדים פעילים קבועים (ראו להלן). שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של המחויבות לקצבה נקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה; בחישוב המחויבות ל-31.12.98 ול-31.12.97 נלקחה בחשבון ריבית בשיעור של 3.5%.

בטבלה להלן פירוט של רכיבי המחויבות לקצבה כפי שנרשמו בדוח הכספי שפרסם משרד האוצר:

מספר הזכאים		יתרת המחויבות (במיליוני ש"ח)		סוג המחויבות
ליום	ליום	ליום	ליום	
31.12.95	31.12.97	31.12.98	31.12.97	
מקבלי גמלה				
55239	52368	41245	40623	גמלאים (1)
14279	13857	4727	4882	שאיירים (2)
1170	1047	257	244	מורים במסלול מיוחד (3)
2192	3070	1017	1708	רציפות זכויות (4)
72880	70342	47246	47456	ס"ה
		40257	41294	גמלאי מערכת הביטחון (5)
		87503	88750	ס"ה
עובדים פעילים				
162308	160947	52729	56519	עובדים קבועים
15746	14694	38	35	עובדים ארעיים
818	831	1269	2179	הסכמי רציפות וזכויות מוקפאות
178872	176472	54036	58733	ס"ה
		30929	31497	זכאי מערכת הביטחון
		172468	178980	ס"ה

- _____

- (1) כולל גמלאים שפרשו מטעמי בריאות או נכות.
- (2) כהגדרתם בחוק הגמלאות.
- (3) למורים שאינם עובדי משרד החינוך שפרשו פרישה מוקדמת, משלמת המדינה פנסיה תקציבית עד הגיעם לגיל הפרישה הקבוע בתקנות הקרן שבה הם מבוטחים.
- (4) על פי הסדרים עם קרנות פנסיה (ראו להלן).
- (5) אנשי צבא קבע, עובדי משרד הביטחון, ועובדים בגופים שונים של מערכת הביטחון.

1. הנתונים הכספיים המפורטים לעיל הם התחייבויות שנצברו עד יום המאזן, על פי הוותק הפנסיוני שצבר הזכאי עד אותו מועד, ולפי חישוב של השכר הצפוי במועד הפרישה; החישוב מתבסס על המספר היחסי של עובדים שפרשו לפנסיה בעבר מסיבות שונות. במאזן ל-31.12.98 צוין לראשונה כי החישוב כלל גם שיעורים של פרישה מוקדמת לפנסיה לפי גיל ומין. חישוב

הערך הנוכחי של ההתחייבות נעשה בהנחה ששיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע יהיה

3% בשנה.

בחישוב המחויבות לקצבה ליום 31.12.98 עודכנו הלוחות הדמוגרפיים, בהתאם לנתונים שהגישה ועדה מקצועית לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון והוא אישרם. בנספח צוין כי כתוצאה מהעדכון האמור גדלה המחויבות לקצבה לעובדים פעילים בכ-6.4%, ולגמלאים בכ-8.6%.

בחישוב המחויבות ליום 31.12.98 נכלל, לראשונה, פרמטר חדש - שיעור העובדים הפעילים (למעט עובדי מערכת הביטחון) העוזבים את שירות המדינה, קודם שהשלימו תקופת אכשרה של 10 שנים. בחישוב המחויבות לעובדי מערכת הביטחון נכלל לוח שיעורי העזיבה על בסיס מחקר נפרד שנעשה בעבר. כתוצאה מהכללת הפרמטר האמור קטנה המחויבות לקצבה ליום המאזן בגין עובדי המדינה הפעילים (למעט עובדי מערכת הביטחון) בשיעור ממוצע של כ-9%

המחויבות ליום 31.12.97 (בש"ח מתואם לדצמבר 1998) הוצגה במאזן לצורך השוואה הן חישוב שכלל את ההנחות המעודכנות (בדבר הלוחות הדמוגרפיים ושיעורי העזיבה) ולפיו היא הסתכמה בכ-179 מיליארד ש"ח (כמפורט בטבלה לעיל), והן בחישוב שלא כלל הנחות אלה, שלפיו היא הסתכמה בכ-184 מיליארד ש"ח.

2. מהטבלה עולה כי המחויבות לקצבה בגין עובדים פעילים קבועים (ללא מערכת הביטחון) נכון ל-31.12.98 הסתכמה בכ-53 מיליארד ש"ח והיתה קטנה ב-6.7% מהמחויבות המקבילה ל-31.12.97 (במחירי סוף 1998). הסיבה לכך - לפי נתוני מטה השכר של אגף החשכ"ל - היא השחיקה שחלה בשנת 1998 בשכר הקובע לפנסיה של העובדים האמורים בשיעור ממוצע של כ-6.2% על פי הנתונים האמורים, השחיקה בגמלה המשולמת לגמלאים (ללא מערכת הביטחון) הגיעה בשנה הנסקרת לשיעור ממוצע של 3.8%. יתרת המחויבות לקצבה בגין גמלאים אלה גדלה בשנת 1998 בשיעור של כ-1.5% שנבע בעיקר מהגידול במספר הגמלאים.

ב-31.12.98 היו 72,880 מקבלי גמלאות, לעומת 70,342 ב-31.12.97 (גידול של 3.6%, לעומת גידול של 5.6% בשנת 1997); מספר זה איננו כולל את גמלאי מערכת הביטחון. מספר עובדי המדינה הפעילים הזכאים לגמלה (לא כולל עובדים ארעיים וזכאי מערכת הביטחון) הגיע ב-31.12.98 ל-162,308, לעומת 160,947 ב-31.12.97 (גידול של 0.8%). עובדים ארעיים אינם זכאים לפנסיה תקציבית כל עוד הם במעמד זה (ראו להלן).

3. להלן נתונים על התפלגות הגמלאים עובדי המדינה לפי סיבות הפרישה (לא כולל גמלאי מערכת הביטחון וגמלאים שחלים עליהם הסדרי רציפות זכויות), שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה.

סיבת הפרישה	1998	1997	1996
מטעמי גיל			
פרישה בגיל 60-64	10352	9778	9515
פרישה בגיל 65+	12356	12193	12219
מטעמי בריאות או נכות	3039	2950	2924
פרישה מוקדמת:			
בגיל 40-49	10331	9725	9286
בגיל 50-59	20331	18769	17390
שאירים	14279	13857	13610
סה"כ	70688	67272	64944

פרישה מוקדמת: מהטבלה עולה כי ב-1998 הגיע מספר הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת ל-30,662, ואילו מספר הגמלאים שפרשו בגיל הפרישה שנקבע בתקשי"ר (60 ומעלה) הגיע ל-22,708 בלבד. כמו כן גדל משקלם של הפורשים פרישה מוקדמת מכלל הגמלאים; ב-1998 הגיע משקלם ל-43.4%, ב-1997 ל-42.4% וב-1996 ל-41.1%

הסדרי הפרישה המוקדמת המעוגנים בתנאי ההעסקה חלים על כמה קבוצות עובדים גדולות: משרתי הקבע, שוטרים, עובדי הוראה (כולל גננות), מנכ"לים של משרדי ממשלה ובעלי תפקידים מקבילים להם וכן עובדי מדינה המועסקים בחוזי בכירים⁶, ששכרם צמוד לשכר המנכ"לים. לקבוצות עובדים אלה נקבעו תנאי פרישה מיוחדים כפי שיפורט להלן. יצוין, שמפרישה מוקדמת נהנים לעתים גם עובדי מדינה אחרים, על פי הסדרים שנקבעים עם כל עובד בנפרד או בעקבות החלטות מיוחדות לצמצום כוח האדם בשירות המדינה.

המחויבות לקצבה במערכת הביטחון: על פי נתוני החשכ"ל, יתרת המחויבות של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של גמלאי מערכת הביטחון הגיעה ב-31.12.98 לסך של 40,257 מיליון ש"ח, לעומת מחויבות בסך של 41,294 מיליון ש"ח ב-31.12.97 (ירידה של 2.5%, לעומת גידול של 4.7% ב-1997).

לפי חוק שירות הקבע, משרתי הקבע שאינם לוחמים זכאים לצבור זכויות פנסיה בשיעור המקובל בשירות המדינה - 2% לשנה; מי שמשרת בתפקיד מיוחד כמשמעו בתקנות לפי חוק שירות הקבע (כגון טייסים) זכאי לצבור 3% לשנה, ובעלי דרגת אלוף ומעלה - 4% לשנה. לרמטכ"ל נתונה הסמכות לסיים את שירותם של משרתי הקבע בגיל 40, לאחר שמונה שנות שירות.

בהצעות התקציב לשנות הכספים 1999 ו-2000 צוין, כי שירות הקבע קצר יחסית, 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 שלהם (לפי תחשיב מעודכן של משרד האוצר היתה נדרשת הפרשה בשיעור שנע בין 62% לבין 69% מהשכר הקובע לפנסיה). בשנת 1999 היה התקציב המעודכן למימון תנאי הפרישה והגמלאות של משרתי הקבע כ-2.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-9% מתקציב משרד הביטחון.

לדברי סגן בכיר לחשכ"ל, העלאת גיל הפרישה של אנשי צבא הקבע בשנים אחדות עשויה להגדיל את המחויבות לקצבה בגינם, עקב העלאתם בדרגות, שמשמעותה גידול ניכר במשכורת הקובעת לתשלום הגמלה.

אגף התקציבים במשרד הביטחון הסביר למשרד מבקר המדינה בשנת 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. עם זאת, בשנים האחרונות צומצמו הטבות שונות בתנאי הפרישה של משרתי הקבע, כגון אפשרות ההיוון, פדיון ימי מחלה וחופשת הפרישה.

ואמנם, מהטבלה עולה כי המחויבות לקצבה של גמלאי מערכת הביטחון ירדה בשנת 1998 בשיעור ריאלי של כ-2.5% לעומת גידול ניכר בשנים שקדמו לה. הסיבות העיקריות לכך הן

⁶ ראו דוח שנתי 48, עמ' קיח.

השחיקה שחלה בשנה הנסקרת בשכר ובגמלאות - גם של אנשי מערכת הביטחון - וכן חתימה על הסכמים להקטנת כוח האדם בשירות הקבע, שלפיהם החל משנת 1998 יפרשו כ-3,000 אנשי צבא קבע לפני גיל 37 ויקבלו פיצויים מוגדלים. לפי נתוני משרד הביטחון, בשנים 1998-2000 שוחררו במסגרת הסכמים אלה 227 משרתי קבע.

הערך הנוכחי של זכויות הקצבה לעובדים פעילים במערכת הביטחון הגיע ב-31.12.98 לסך של 30,929 מיליון ש"ח, לעומת 31,497 מיליון ש"ח שנצברו עד 31.12.97.

במאס 1999 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל ומעסיקים ציבוריים אחרים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ולפיו תשונה שיטת הפנסיה הנהוגה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת (ראו להלן). ההסכם החדש אינו חל על אנשי צבא קבע, שוטרים וסוהרים, שלגביהם נותרת בעינה לעת עתה שיטת הפנסיה התקציבית.

תנאי הפרישה של שוטרים: תנאי הפרישה של שוטרים טובים מאלה החלים על עובדי מדינה אחרים בכמה תחומים, ובעיקר: גיל הפרישה - 55 אצל שוטרים⁷ לעומת 65 אצל עובדי מדינה, ושיעור הפנסיה המרבי - 76% לשוטרים לעומת 70% לעובדי מדינה. לפי נתוני אגף החשכ"ל, גיל הפרישה הממוצע של השוטרים הוא 49, לעומת 61 בקרב עובדי מדינה אחרים (לא כולל עובדי הוראה). ממסמכי משרד האוצר עולה, כי בממוצע 40% מהשוטרים הגמלאים פרשו בשל מצבם הבריאותי, 30% עקב אי-התאמה ו-30% מטעמי גיל (בגיל 55).

עוד עולה מהנתונים כי ב-31.12.98 היה מספרם של השוטרים והסוהרים הגמלאים (כולל קצינים בדירוגים מקצועיים) 13,215, לעומת 12,536 ב-31.12.97 (גידול של 5.4%).

החל בשנת 1999 הוצאה על גמלאות השוטרים נכללת בתקציב המשרד לביטחון הפנים, והחל בשנת 2000 נכללת בו גם הוצאה על גמלאות הסוהרים; עד אז נכללה הוצאה זו בסעיף הכללי "גמלאות ופיצויים". בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר כי הדבר נעשה "במטרה לאחד סמכות ואחריות". בהצעת התקציב לשנת 2000 תוקצב לתשלום גמלאות לשוטרים ולסוהרים סכום של כמיליארד ש"ח, שהם כ-18.2% מהתקציב הכולל שאושר למשרד לביטחון הפנים באותה שנה, בסך של 5.5 מיליארד ש"ח.

פרישה מוקדמת של עובדי הוראה: על פי נתוני החשכ"ל מספר עובדי ההוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך שפרשו פרישה מוקדמת, הגיע בשנת 1998 ל-13,184, לעומת 12,105 בשנת 1997 - גידול של 8.9%. הגידול ב-1997 לעומת 1996 היה בשיעור של 6.4%. במסמך של נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) ממאי 1997 צוין, כי גיל הפרישה הממוצע של עובדי ההוראה בשירות המדינה הוא 53, לעומת 61 בקרב עובדי המדינה האחרים.

עקב המאפיינים המיוחדים של מקצוע ההוראה נקבעו בחוק הגמלאות "הוראות מיוחדות בענין 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 נציב שירות המדינה). 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.

⁷ לפי חוק הגמלאות (סעיף 73), המפכ"ל רשאי להורות על יציאה לקצבה של שוטר ששירת 10 שנים לפחות, אם הגיע לגיל 55.

ביוני 1997 העביר ממלא מקום נציב שירות המדינה 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 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.

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

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 ישתתפו גם נציגים של נש"מ ושל אגף החשכ"ל תמליץ על הגדלת תקופת שירות, וכן נקבעו כללים בעניין אישור חודשי הסתגלות לעובדים הפורשים (עד חמישה חודשים). לדברי נש"מ ואגף החשכ"ל, הם ממשיכים ליישם את המדיניות שנקבעה בנושא צמצום ממדי הפרישה בקרב עובדי הוראה ושמירת המכסה כאמור.

בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה צוין, כי יש מקום להציג בנפרד את המחויבות לקצבה של קבוצות העובדים השונות הנהנות מהסדרי פרישה מוקדמת. במאסר 1997 הודיע אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי יבדוק את האפשרות לכלול במאזן נתונים על פרישה מוקדמת (למעט במערכת הביטחון). אולם בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאסר 2000, הודיע אגף החשכ"ל כי החל מ-1998 מחושבת החבות האקטוארית "על בסיס השעורים של פרישה מוקדמת", ואין מקום לפרסם בנפרד את נתוני החבות של העובדים שפרשו פרישה מוקדמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכללת הנתונים על פרישה מוקדמת בבסיס החישוב של המחויבות הכוללת לקצבה, אין בה כדי לפטור את החשכ"ל מהצורך להציג בנפרד את המחויבות הנובעת מהסדרי הפרישה המוקדמת. זאת מכיוון שבהסדרים אלה גלומה הטבה בעלת משמעות כספית גדולה, שלא כל עובדי המדינה נהנים ממנה. 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'.

במאסר 1998 ביקשו אגף החשכ"ל ויחידת הממונה על השכר להעסיק אקטואר חיצוני לצורך בדיקת ההסכמים שנחתמו בין הממשלה לבין קרן הפנסיה מבטחים (להלן - קרן מבטחים) בדבר פרישה מוקדמת של מורים בחינוך העל-יסודי ושל עובדי תע"ש והתעשייה האווירית. הנימוק לבקשה היה שההסכמים כרוכים בעלויות ניכרות לאוצר המדינה, וייתכן שנקבעו בהם תנאים בלתי סבירים, ויש צורך לשנותם. בקשה זו לא נענתה וההסכמים האמורים לא נבדקו.

הנטל השוטף על תקציב המדינה: בביאור למאזן ליום 31.12.98 כלל החשכ"ל נתונים בדבר תזרים המזומנים לתשלומי גמלאות והתחייבויות אחרות (כולל תשלומים לגמלאי מערכת הביטחון) לשנים 1999-2002 (במיליוני ש"ח), כדלקמן:

השנה	תשלומים למקבלי גמלה	תשלומים לעובדים פעילים שיפרשו	ס"ה
1999	5362	1111	6473
2000	5286	1466	6752
2001	5204	1857	7061
2002	5120	2255	7375
2003	5035	2685	7720
ס"ה	26007	9374	35381

הסכמי רציפות: לפי ההסדרים שהיו בתוקף מאז 1973 ועד סוף 1998, רוב העובדים הארעיים המועסקים בשירות המדינה לפי חוזים מיוחדים היו מבוטחים בקרן מבטחים⁸ ולא ניתנה להם אפשרות לבחור בקרן פנסיה אחרת. מאז 1983 עובדים אלה מבוטחים בפנסיה מקיפה; פיצויי פיטורים וימי מחלה ממומנים מתקציב המדינה. עובדים המועברים למעמד זמני או קבוע אינם יכולים למשוך כספים מהקרן, וזכויותיהם בקרן מוקפאות במסגרת ההסכם הכללי לשמירת רציפות זכויות, שנחתם בין הממשלה לבין הסתדרות עובדי המדינה וקרנות הפנסיה.

בגין 14,694 עובדי מדינה ארעיים שצברו זכויות בקרן מבטחים עד 31.12.98, נכלל בחישוב המחויבות של הממשלה רק הערך הנוכחי של הסכום המיועד להשלמת פיצויי פיטורים, בשיעור של 21/3% מהשכר לכל שנת עבודה; סכום זה הגיע ב-31.12.98 לכ-38 מיליון ש"ח (ראו בטבלה לעיל שבה מפורטים רכיבי המחויבות, בסעיף עובדים ארעיים).

על פי הוראת החשכ"ל, החל ב-1.1.99 עובדי מדינה ארעיים ועובדים על פי חוזה לפי דירוג ודרגה, שהתחילו את עבודתם בשירות המדינה בתאריך זה ואילך, זכאים לבחור את קרן הפנסיה שבה הם מעוניינים להיות מבוטחים. הביטוח האוטומטי בקרן מבטחים הופסק והעובד נדרש לציין באיזו קרן הוא בוחר, מרשימה של 17 קרנות פנסיה שאושרו לצורך כך בידי אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון. מנתוני אגף החשכ"ל עולה, כי הרוב המכריע של עובדי מדינה כאמור, שהצטרפו ב-1999 לקרן פנסיה, בוטחו בקרן מבטחים.

חוק הגמלאות מסמיך את שר האוצר לקבוע הסדרים לשמירת הרציפות של זכויות הגמלה של עובדים העוברים משירות המדינה למקומות עבודה אחרים, ולהפך. 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.

מעבר לתכנית פנסיה צוברת

הסדרי 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.

⁸ עובדים בשירות המדינה המועסקים בחוזים אישיים ולא צברו תקופת אכשרה במעמד קבוע, מבוטחים בהסדרי פנסיה צוברת - קרן פנסיה, ביטוח מנהלים או קופת גמל.

מבקר המדינה לשעבר 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 הבטחת זכויות הפנסיה לעובדי המדינה, כולל זכויות מועדפות לקבוצות עובדים שונות באשר לשיעור הקצבה, הגיל שבו היא עשויה להינתן וזכויות השאירים.

1. בספטמבר 1992 החליטה הממשלה 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.

בשנים 1993-1998 קיימו הממשלה ונציגי האיגודים המקצועיים משא ומתן ארוך שבמהלכו הגיעו לסיכומים, הבנות והחלטות. בפברואר 1996 אף התפרסמה הצעת חוק מטעם הממשלה לתיקון חוק הגמלאות, אולם היא לא נדונה בכנסת. ב-3.3.99 נחתם הסכם קיבוצי בין הממשלה וכמה מעסיקים ציבוריים אחרים⁹ לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסכם), שבמסגרתו הסכימו הצדדים על הנושאים האלה: (א) "שינוי שיטת הפנסיה הנהוגה אצל המעסיקים מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת לגבי קבוצות העובדים אשר לגביהם היתה קיימת האפשרות להיקלט במסלול פנסיה תקציבית ערב חתימת הסכם זה." (ב) הפרשה לפנסיה צוברת בגין רכיבי שכר נוספים.

בהסכם נקבע כי עובדים קבועים ימשיכו להיות במסלול של פנסיה תקציבית, עובדים קיימים שבמועד הקובע (ראו להלן) היו מבוטחים בהסדר של פנסיה צוברת ימשיכו להיות מבוטחים קרן פנסיה צוברת, ועובדים חדשים יבוטחו בפנסיה מקיפה בקרן פנסיה צוברת. עובד חדש בשירות המדינה הוגדר כעובד שיתקבל לעבודה לאחר המועד הקובע ויהא זכאי להיות מבוטח בהסדר פנסיה צוברת על פי הדין, ההסכמים וההסדרים החלים עליו.

ההסכם יחול על הגופים בשירות הציבורי שחתמו על ההסכם, שיש בהם אפשרות לעובדים חדשים עד המועד הקובע, להיקלט במסלול פנסיה תקציבית - חוץ ממערכת הביטחון, המשטרה ושירות בתי הסוהר.

בהסכם צוין, כי הוא לא יחול על עובדים בדירוג הרופאים; עובדים בדירוג המחקר במערכת הביטחון ובמשרד ראש הממשלה; עובדים בדירוג הסגל האקדמי באוניברסיטאות; עובדים בדירוג עובדי הוראה המיוצגים בידי הסתדרות המורים או בידי ארגון המורים העל-יסודיים.

בהסכם נקבע, כי האיגוד המקצועי המייצג את העובדים יודיע למעסיק באיזו קרן פנסיה בחר; עובד רשאי להודיע בכתב למעסיק על רצונו להיות מבוטח בקרן פנסיה צוברת אחרת. לגבי העובדים שעליהם חל ההסכם, הסדר פנסיה צוברת מתייחס לקופת גמל לקצבה, כהגדרתה בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) התשכ"ד-1964, שאינה קופת ביטוח. עובד קיים או עובד חדש שהיה קודם לכן מבוטח פעיל במסלול "ביטוח מנהלים" יוכל להמשיך באותו מסלול.

כנספח להסכם צורף נוסח של הצעת חוק לתיקון חוק הגמלאות, שאותה תגיש הממשלה לכנסת ושמבטאת את העקרונות שנקבעו בהסכם. בהצעת החוק נאמר כי שר האוצר יקבע את המועד הקובע להחלת התיקון לחוק בהודעה ברשומות, לא יאוחר משישה חודשים לאחר קבלת התיקון

⁹ בנובמבר 1999 חתם גם מרכז השלטון המקומי על ההסכם, לאחר שקיבל ממשרדי האוצר והפנים ביטחונות מתאימים למימון העלויות הכרוכות ביישומו.

לחוק. בהסכם צוין כי הממשלה תפעל לקידום הצעת החוק. עד מועד סיום הביקורת – מארס 2000 - טרם הגישה הממשלה לכנסת את הצעת החוק (ראו להלן).

2. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999, נכללו, בין היתר, הנושאים האלה: (א) תיקון חוק הגמלאות לנושאי משרה, שלפיו נושאי משרה המצוינים בתוספת לחוק - נשיא המדינה, מבקר המדינה, שרים, חברי כנסת, שופטים, דיינים ועוד - שהחלו בכהונתם לאחר 15.5.99 יבוטחו בהסדר פנסיה צוברת; הוראה זו לא חלה על מי שערב כהונתו כנושא משרה היה מועסק בשירות המדינה וזכויותיו הובטחו במסגרת הפנסיה התקציבית. (ב) תיקון חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977, שלפיו ראש רשות שהחל בכהונתו לאחר 9.11.98 יבוטח בהסדר פנסיה צוברת.

3. בדצמבר 1997 החליטו שר האוצר ויו"ר ההסתדרות הכללית להתנות את יישומן של החלטות בנושא קרנות הפנסיה¹⁰ ביישומן של הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשירות הציבורי. ואמנם בהצעה להחלטת ממשלה, שהגיש ראש הממשלה ושר האוצר בינואר 1999, ותחילתה ביום החתימה על ההסכם, אושרה הפעלתו של סיכום הדברים מ-1997 בין שר האוצר ויו"ר ההסתדרות, ובוטלה החלטת הממשלה מ-1997 בעניין הפחתת תקרת השכר המבוטח בקרנות פנסיה חדשות¹¹. עוד נקבע בהצעת ההחלטה, כי "הממשלה לא תגיש כל הצעת חוק לתיקון חוק שירות המדינה (גימלאות), אלא לאחר קבלת הסכמת ההסתדרות הכללית החדשה, בהיותה הארגון המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר במדינה."

לדברי משרד האוצר, עד מועד סיום הביקורת - מארס 2000 - המשא ומתן בין הממשלה וההסתדרות טרם הניב הסכמות בדבר העלות ודרך החישוב ליישום ההחלטות בנושא קרנות הפנסיה. לפיכך לא חלה התקדמות בנושא המעבר של עובדי מדינה לפנסיה צוברת ולא הוגשה הצעת החוק לתיקון חוק הגמלאות.

מחויבות לקצבה במגזר הציבורי

בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה צוין, כי למשרד האוצר אין נתונים מלאים על ההיקף הכספי של הגמלאות שמשלמים גופים אחרים במגזר הציבורי, כגון רשויות מקומיות ומועצות דתיות; גמלאות אלה ממומנות, במלואן או מקצתן, בידי המדינה. באותם דוחות המליצה מבקרת המדינה לחייב גופים אלה לחשב את ההתחייבות האקטוארית-פנסיונית שלהם, ולכלול את הנתונים בעניין זה בדוח שהממונה על השכר מגיש לכנסת. בדוחות מבקר המדינה צוין, כי העדר חישוב של התחייבות זו ואי-רישום נאות שלה מאפשרים מתן זכויות פרישה חריגות בלא אישור ובלא אומדן של עלותן. מבקרת המדינה המליצה לבחון את האפשרות להנהיג אמצעים נוספים שיגבילו את היכולת של גופים ציבוריים להעניק לעובדיהם תנאי פרישה מועדפים.

באוגוסט 1997 הסכימו משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לעשות בדיקה משותפת של החבות האקטוארית של חמש רשויות מקומיות. בבדיקה ייחקרו מאפייני האוכלוסייה של עובדי הרשויות וייקבע מודל לחישוב המחויבות של הרשויות לקצבה. רק בסוף

¹⁰ ראו דוח שנתי 47, עמ' פד-פו.

¹¹ בעניין זה ראו בדוח שנתי 49, עמ' צ.

1999 החלו שני אקטוארים חיצוניים לרכז את הנתונים הנדרשים מהרשויות המקומיות שנקבעו; במועד סיום הביקורת - מארס 2000 - היתה הבדיקה בשלבים ראשונים בלבד.

בדוח הביקורת על המוסדות להשכלה גבוהה, שפרסם מבקר המדינה באפריל 1999, צוין כי ההתחייבויות האקטואריות של ארבעה מוסדות - הטכניון, האוניברסיטה העברית ואוניברסיטאות תל אביב וחיפה - הסתכמו בסוף שנת התשנ"ז בכ-10 מיליארד ש"ח. בעבור חלק ניכר מהתחייבויות אלה לא יצרו האוניברסיטאות עתודות. עוד צוין בדוח כי ראוי שמשרד האוצר, הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה והאוניברסיטאות יחפשו דרכים להעברת העובדים החדשים באוניברסיטאות מההסדרים הקיימים של פנסיה תקציבית להסדרים של פנסיה צוברת.

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), שר האוצר מורשה לערוב בשם המדינה למלווה, לערבות למלווה, או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית, או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל. מתן הערבות טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) "שיכול להינתן דרך כלל, או לערבות מסוימת או לסוג מסוים של ערבויות". חוק ערבויות המדינה מגביל את הסכום הכולל של ערבויות שאפשר לתת על פיו בשנת כספים ל-10% מסכום תקציב המדינה (למעט תקציב הפיתוח) לאותה שנה, 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 להם (להלן - הערובים או הערוב) פרמיית סיכון ששיעורה נע בין 0.2% ל-2% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. הפרמיה משולמת לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בדרך כלל באמצעות הבנק שנתן את ההלוואות.

אם עיסוקו של הערוב הוא בתחום פעולתו של אחד ממשרדי הממשלה, היחידות המקצועיות באותו משרד מתבקשות לבדוק את העסקה ולהכין חוות דעת עליה. לאחר שהוכנה חוות הדעת נבדק הריבוי הפיננסי של העסקה, ובכלל זה הבטחת החזר החוב, בידי החשכ"ל, שבידיו הפקיד שר האוצר את הטיפול במתן ערבויות. הבדיקה מתבססת 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.

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 לאחר סיומה.

על פי הדוח הכספי של משרד האוצר (להלן - הדוח הכספי) ליום 31.12.98, יתרת ערבויות המדינה היתה כ-18,206 מיליון ש"ח, מזה כ-16,756 מיליון ש"ח לפי חוק ערבויות המדינה; כ-497 מיליון ש"ח לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן -

החוק לעדוד השקעות הון; וכ-953 מיליון ש"ח לפי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הערבויות לסחר חוץ).

בטבלה להלן מובאים הנתונים על הערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון כפי שרשומים בדוח הכספי ליום 31.12.98 (במיליוני ש"ח):

יטרת הערבויות שבתוקף ב- 31.12.98	השינוי במהלך שנת 1998*	יטרת הערבויות שבתוקף ב- 31.12.97	
10076	1083	8993	אנרגיה, מחצבים ותעשייה כימית
10076	1083	8993	מזה: לחברת החשמל לישראל בע"מ
713	27	686	תחבורה ותקשורת
713	27	686	מזה: לאל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ
4504	300	4204	תעשייה ומלאכה
3963	338	3625	מזה: לתעשייה האווירית לישראל בע"מ
326	(35)	361	לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)
71	(18)	89	לקרן לעסקים קטנים
1296	396	900	שיכון וקליטה
1296	396	900	מזה: לבנייה למגורים
8	(34)	42	חינוך, תרבות ובריאות
-	(34)	34	מזה: לקופת חולים כללית
41	(6)	47	אזורי יהודה והשומרון וחבל עזה
36	(2)	38	מזה: למבני תעשייה באריאל
36	(7)	43	רשויות ומוסדות
21	(7)	28	מזה: קרן עתודה אקטוארית קרנות פנסיה
82	(251)	333	גיוס מקורות מימון
55	(254)	309	מזה: לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
497	(132)	629	ערבויות על פי החוק לעידוד השקעות הון
17253	1376	15877	ס"ה

*השינוי נובע מערבויות חדשות ומתוספות לערבויות קיימות, פחות ערבויות שפג תוקפן והקטנת ערבויות קיימות ובתוספת הפרשי שיערוך ל-31.12.98.

הנתונים שבטבלה הם רק על ערבויות שלפי המידע שבידי החשכ"ל נוצלו בידי הערובים, ואין הם כוללים ערבויות שאושרו וטרם נוצלו (דהיינו שהערוב טרם קיבל את ההלוואה אשר לה ניתנה הערבות). המידע על ניצול הערבויות מועבר לחשכ"ל בידי הבנקים בעת תשלום עמלת הערבות למשרד האוצר (ראו להלן). המידע הזה כולל דוחות המפרטים את תנאי הערבויות (סכום הערבות, תנאי ההצמדה, הריבית, תקופת ההלוואה ועוד), לוחות סילוקין ופירוט העמלות שאמורות להתקבל על הערבויות שנוצלו. בתום שנת הכספים משוערכות הערבויות על פי התנאים המיוחדים לכל הלוואה (הצמדה לדולר או למדד וריבית שהצטברה). נתונים אלה משמשים לאימות דרישות הבנקים למימוש ערבויות, אם יש צורך במימוש.

ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה

יתרת הערבויות שנוצלו לפי חוק ערבויות המדינה גדלה בשנת 1998 בכ-1,508 מיליון ש"ח (כ-10%). הגידול בסך כ-1,083 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות שניתנו לחברת החשמל לישראל בע"מ, נובע בעיקר מתוספת בשל הפרשי שערך בסך כ-1,410 מיליון ש"ח, מהלוואות חדשות בסך כ-13.4 מיליון ש"ח שהועמדו בשנת 1998 בגין ערבויות שניתנו בעבר, ומהקטנת ערבויות בסך כ-340.9 מיליון ש"ח. להלן פירוט השינויים העיקריים בערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה:

1. בשנה הנסקרת גדלה בכ-338 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א). סכום זה מורכב מערבויות חדשות בסך כ-43 מיליון ש"ח, מהקטנת ערבויות בסך כ-217 מיליון ש"ח ומתוספת בשל הפרשי שערך בסך כ-512 מיליון ש"ח. לדברי ראש תחום ערבויות המדינה באגף החשכ"ל (להלן - ראש תחום ערבויות), הסכום 43 מיליון ש"ח שנרשם במאזן המדינה לשנת 1998 בגין הלוואות שניתנו לתע"א באותה שנה מקורו בהלוואות שניתנו לתע"א במסגרת הסדר שנעשה בינה לבין הבנקים בשנת 1996 שכלל פריסתחובות של תע"א, וחלוקה מחודשת של ביטחונות למערכת הבנקאית (ערבויות ההסדר)¹ כמו כן, ניתנו לתע"א הלוואות נוספות בשנה הנסקרת, לצורך מימון עסקה עם ממשלה זרה.

2. בשנה הנסקרת גדלה בכ-396 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לבנייה למגורים². סכום זה מורכב מערבויות חדשות בסך כ-400 מיליון ש"ח, מהקטנת ערבויות בסך כ-5 מיליון ש"ח ומתוספת בשל הפרשי שיעור בסך כ-0.7 מיליון ש"ח.

התכנית למתן ערבות מדינה לאשראי שנתנו הבנקים לחברות בענף הבנייה גובשה בשנת 1994 בידי משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. התכנית נועדה להביא להגדלת היקף האשראי לבנייה, על ידי חלוקת הסיכון הכרוך במתן האשראי בין הבנקים לבין הממשלה. בשנים 1994-1998 אישרה ועדת הכספים ערבות מדינה בסכום כולל של כ-2.9 מיליארד ש"ח למימון בנייתן של 60,000 דירות; בפרק הזמן האמור נבנו במסגרת התכנית 41,210 דירות. לכל בנק שהצטרף לתכנית הוקצתה מכסה של דירות שהוא יכול לממן במסגרת תכנית הערבות בפרק זמן שנקבע בכתב הערבות. בשנת 1998 הקצה החשכ"ל לבנקים מכסה של 15,000 דירות, והוחל בבניית 6,279 (42%) דירות בלבד.

במסמך של אגף החשכ"ל מפברואר 2000 צוין, כי עד לאותו מועד שילמה המדינה כ-24 מיליון ש"ח לשני בנקים המשתתפים בתכנית, בגין ארבעה פרויקטים שנכללו במסגרת ערבות המדינה ונקלעו לקשיים. הסכום שולם מהקרן למימוש ערבויות, המנוהלת מחוץ לתקציב המדינה, ונרשם כפקידון בבנקים האמורים (ראו להלן). מהמסמך עולה, כי עד אז הגישו מספר בנקים המשתתפים בתכנית (חלקם הודיעו על כוונתם להגיש) תשע בקשות נוספות לתשלום בגין פרויקטים שנקלעו לקשיים, בסכום כולל של כ-63.5 מיליון ש"ח. יצוין, כי בנק אחד הגיש בקשת תשלום בסך כ-55 מיליון ש"ח מסכום זה.

עוד בדוח 48 (עמ' 29) נאמר כי "תכנית הערבות יצרה למעשה מצב שבו משרד האוצר מעודד את הבנקים להרחיב את האשראי לענף הבנייה באמצעות נטילת חלק מהסיכון הכרוך במתן האשראי, ואילו בנק ישראל, במסגרת תפקידו לשמירת יציבות הבנקים, מזחיר אותם מפני חשיפת יתר לענף. הוראות המפקח על הבנקים, ההאטה בקצב מכירת הדירות והמורכבות של

¹ בנושא זה ראו דוח שנתי 49, עמ' קכז-קכז.

² בנושא זה ראו דוח שנתי 48, עמ' 16; ודוח שנתי 49, עמ' קכז-קכז.

תכנית הערבות תרמו לניצול מועט של מסגרת הערבות, בעיקר בשנת 1996, ונראה שהאפקטיביות של התכנית היתה קטנה.

בדיון שהתקיים באגף החשכ"ל ב-3.1.99 בנוגע להמשך הפעלת תכנית הערבות בשנת 1999, החליט החשכ"ל כי "לאחר בחינה עם הממונה על התקציבים סוכם בשלב זה לא לפנות לוועדת הכספים להארכת הערבות".

3. בשנה הנסקרת קטנה בכ-254 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - בל"ת). סכום זה מורכב מהקטנת ערבויות בכ-267.3 מיליון ש"ח ומתוספת בשל הפרשי שיערוך בסך כ-13.7 מיליון ש"ח.

בשנים 1989-1995 קיבל בל"ת מבנק בחו"ל הלוואות במט"ח בסכומים המפורטים להלן: 54.7 מיליון דולר, 107.6 מיליון מרקים גרמניים, 41.8 מיליון פראנקים שווייצריים, 3.6 מיליון לירות שטרלינג, 43.8 מיליון פרנקים צרפתיים, 4.4 מיליארד לירות איטלקיות, ו-24.3 מיליון ינים יפניים. תמורת המלוות הופקדה אצל החשכ"ל; מקצת הסכומים הופקדו בבנק ישראל בהתאם לשיעורי הנזילות שנקבעו בהוראות. בגין המלוות האמורים, שנרשמו במצבת החובות של המדינה, ניתנה גם ערבות מדינה. יתרת הערבות ליום 31.12.97 היתה כ-300 מיליון ש"ח. במהלך שנת 1998 פרע החשכ"ל פירעון מוקדם שלוש הלוואות בסכום כולל של כ-282 מיליון ש"ח וכתוצאה מכך קטנה יתרת הערבות.

ערבויות על פי החוק לעידוד השקעות הון

לפי החוק לעידוד השקעות הון, ערבויות מדינה לפי חוק ערבויות המדינה ניתנו למפעלים מאושרים בידי מרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר. ערבויות אלה ניתנו בתור חלופות חלקיות או מלאות ל"מענקי השקעה" שנקבעו בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. בסוף שנת 1996 תוקן החוק לעידוד השקעות הון³, ובמסגרת התיקון בוטלו ב-1.1.97 מסלול ערבות המדינה ומסלול ההטבות המשולב.

בשנים 1993-1998 שילם החשכ"ל סכום כולל של 639.1 מיליון ש"ח (במחירי שנת 1998) בגין מימוש ערבויות שניתנו במסגרת תיקון 39 לחוק לעידוד השקעות הון. בדבר הביקורת על פעולות מרכז ההשקעות והחשכ"ל במסגרת יישומו של תיקון 39 לחוק האמור ראו ברוח שנתי 49 (עמ' 404-416).

ברוח הכספי ל-31.12.98 צוין, כי בשנים 1990-1998 אושרו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון הלוואות בערבות המדינה בסכום כולל של 1,861 מיליון ש"ח; יתרת ההלוואות בערבות המדינה שטרם נפרעו הסתכמה ב-31.12.98 ב-496 מיליון ש"ח, וקטנה בכ-132 מיליון ש"ח. יצוין, כי עמלת הערבות המשולמת למשרד האוצר על היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואות שניתנו לפי חוק זה, היא בשיעור של 1.5% בשנה.

משנת 1995 ואילך ההוצאה על מימוש הערבויות על פי תיקון 39 לחוק לעידוד השקעות הון נרשמת בתקציב המדינה בסעיף "תמיכות בענפי משק". מקצת ההוצאה נרשמת כהוצאה המותנית בהכנסה - בעיקר הכנסה מפרמיות הסיכון שמשלמים הערובים - ומקצתה כהוצאה מוחלטת. מדוח ביצוע התקציב לשנת 1998 עולה כי בתקציב המתוקן נרשמה הרשאה להוצאה (ברוטו) בסך של כ-59 מיליון ש"ח, והכנסה מיועדת בסך כ-20 מיליון ש"ח. ההוצאה בפועל (ברוטו) בגין מימוש הערבויות היתה גדולה הרבה יותר - כ-157 מיליון ש"ח.

³ תיקון זה אושר במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, שהתקבל בכנסת ביום 31.12.96.

לדברי ראש תחום ערבויות, במהלך 1998 פנה אגף החשכ"ל לאגף התקציבים בבקשה להגדיל את התקציב למטרה האמורה אולם פניותיו לא נענו. כדי להימנע מחריגה בביצוע התקציב העביר החשכ"ל בסוף 1998 מהקדן לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות המדינה (ראו להלן) סכום של כ-98 מיליון ש"ח שנרשם כהכנסה מיועדת, בנוסף לכ-7 מיליון ש"ח שהתקבלו מתשלום פרמיות הסיכון. למרות הגדלת סכום ההכנסה המיועדת נוצרה בשנת 1998 בתקנות התקציב בגין ערבויות מדינה (תיקון 39) חריגה של ההוצאה נטו (בניכוי ההכנסה המיועדת) לעומת ההרשאה להוצאה נטו בסכום של כ-13 מיליון ש"ח.

ערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ

לפי חוק הערבויות לסחר חוץ, מורשה שר האוצר לערוב בשם המדינה לערבות שנתן אדם להפסדים הנובעים מעסקי יצוא או לערוב להפסדים כאלה במישרין.

יתרת הערבות לפי חוק הערבויות לסחר חוץ הגיעה ב-31.12.98 לכ-953 מיליון ש"ח, וגדלה בשנת 1998 בכ-151 מיליון ש"ח. יצוין, כי יתרת הערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכונים סחר חוץ בע"מ⁴ ביום 31.12.98 היתה כ-98% מיתרת הערבויות על פי חוק זה. רוב הערבויות לחברה זו ניתנו בגין פעילותה בתחום ביטוח סיכונים פוליטיים לטווח ארוך, שהמדינה ערבה להם כמבטח משנה. 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.

ערבויות לקרן עסקים קטנים

במהלך שנת 1993 הוקמה קרן למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים (להלן - הקרן). הקרן נועדה לסייע להקמה או להרחבה של עסקים קטנים בכל ענפי המשק; הערבות ניתנת לפי חוק ערבויות המדינה. הקרן מופעלת על ידי שלושה בנקים, ומונחת בידי ועדת היגוי ציבורית. נקבעו כמה קריטריונים לקבלת אשראי מן הקרן, ובהם: 1. מספר העובדים בעסק לא יהיה יותר מ-70 בתום ביצוע תכנית ההשקעה; 2. האשראי המבוקש ישמש למימון רכישת ציוד, הון חוזר ושיפורים, ולא לבנייה, לרכישת נדל"ן או לפירעון חובות קיימים; 3. בעל העסק ישקיע הון עצמי בשיעור שאינו קטן מ-25% מסכום האשראי הכולל. נקבע שערבות המדינה לא תינתן ליותר מ-80% מסך ההלוואה שהבנק נותן לעסק כלשהו, ולא ליותר מ-30% הראשונים מסך ההלוואות שהבנק נותן. הסכום המרבי להלוואה בערבות מדינה הוא 500,000 ש"ח, לחמש שנים. יצוין שהלווים יכולים לבחור אחד מכמה מסלולי אשראי ורשאים להחזיר בשנה הראשונה רק את הריבית.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2000 נאמר, כי היקף האשראי שאישרה הקרן מיום הקמתה ועד ליוני 1998 מגיע לכ-657 מיליון ש"ח. בדוח הכספי ל-31.12.98 רשומה יתרת ערבויות לקרן בסך 70.7 מיליון ש"ח, לעומת 89.1 מיליון ש"ח בדוח הכספי ל-31.12.97. הירידה ביתרה נובעת מתוספת שיעורן בסך כ-1.6 מיליון ש"ח והקטנת ערבויות בסך כ-19.9 מיליון ש"ח.

בשנת 1995 תוקצבה לראשונה ההוצאה למימוש ערבויות שניתנו במסגרת הקרן, בתכנית "מימושי ערבויות מדינה" בסעיף "תמיכות בענפי משק". מדוח ביצוע התקציב לשנת 1998 עולה כי ההוצאה ברוטו על מימוש ערבויות במסגרת הקרן היתה כ-22.2 מיליון ש"ח (לעומת כ-

⁴ ראו ב"דוח על הביקורת בחברה הישראלית לביטוח סיכונים סחר חוץ בע"מ", שפורסם בפברואר 1999.

מיליון ש"ח בשנת 1997, וכ-29 מיליון ש"ח בשנת 1996); סכום של כ-3.4 מיליון ש"ח בלבד כוסה בהכנסה מיועדת מגביית פרמיית סיכון (לעומת כ-2.8 מיליון ש"ח בשנת 1997, וכ-1.8 מיליון ש"ח בשנת 1996) והיתר נרשם כהוצאה מוחלטת מתקציב המדינה.

ערבויות לקרנות הון סיכון

ב-14.3.90 אישרה ועדת הכספים ערבות מסגרת לחברות שלפחות 80% מפעילותן במועד ביצוע ההשקעה בהן מתמקדת במחקר ובפיתוח תעשייתי⁵. 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 לפי הוראות שקבע מראש שר האוצר. את הערבויות האלה האוצר נותן לחברת 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 כשהוא צמוד לשער היציג של הדולר. סכום המסגרת לערבות מדינה שאושר לרכישת "מניות מוגנות" הוא 150 מיליון דולר.

לפי הדוח הכספי ל-31.12.98, יתרת הערבויות לקרן תעוזה היתה 66.6 מיליון ש"ח, ולקרן מרתון - 65.1 מיליון ש"ח, לעומת 56 מיליון ש"ח ו-55.3 מיליון ש"ח, בהתאמה, לפי הדוח ליום 31.12.97. הגידול ביתרות נבע מתוספת שערך בסך כ-10.0 מיליון ש"ח לקרן תעוזה, ובסך כ-9.8 מיליון ש"ח לקרן מרתון. 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.

קרן לכיסוי הפסדים

אגף החשכ"ל מנהל קרן לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות המדינה. אם 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. הכנסות הקרן מתקבלות מפרמיית סיכון שנתיית שהחשכ"ל גובה כאמור (מלבד חוק עידוד השקעות הון והקרן לעסקים קטנים) וכן מכספים שנגבים על חשבון ערבויות שכבר מומשו.

ההכנסות וההוצאות של הקרן נרשמות מחוץ למסגרת התקציב, ואולם כאשר מתברר שבגין ערבויות שניתנו לתחום מסוים נדרשים מימושים בהיקף ניכר, משרד האוצר נוהג לתקצב את ההוצאות על המימוש ואת ההכנסות (המעטות) מפרמיית הסיכון. לפיכך מתוקצבים כאמור בסעיף "תמיכות בענפי משק" מימושי הערבויות שניתנו על פי תיקון 39 לחוק עידוד השקעות הון ובמסגרת הקרן לעסקים קטנים. לעומת זאת, התשלומים בגין מימוש יתר הערבויות שאושרו לפי חוק ערבויות המדינה ועל פי חוק הערבויות לסחר חוץ, נרשמים מחוץ למסגרת התקציב.

בכתב הערבות שנחתם בין המדינה ובין הבנקים שנותנים הלוואות בערבות המדינה נקבע, שאם נוצר לבנק פיגור בפירעון הלוואות שניתנו ללווה מסוים, רשאי הבנק בכל עת להגיש לחשכ"ל דרישת תשלום. לאחר שהוגשה דרישת תשלום, תפקיד המדינה בבנק סכום השווה לסכום החוב של הלווה לבנק (להלן - הפיקדון). עוד נקבע, כי בגין פרק הזמן מיום הדרישה ועד ליום הפקדת הפיקדון תשלם המדינה על סכום הפיקדון ריבית בשיעור 60% מריבית חשכ"ל כפי

⁵ בטבלה 1 דלעיל נכללו ערבויות אלה בערבויות לפי חוק ערבויות המדינה.

שתהיה באותה העת. החל מיום הפקדתו בבנק יזוכה הפיקדון בריבית פיגורים בשיעור שבו מחויבים סכומי ההלוואות של הלווה בבנק.

על פי כתב הערבות, על הבנק לנקוט את כל הצעדים הדרושים, לרבות הליכים משפטיים, כדי לגבות מהלווה את החוב שנערב על ידי המדינה. הסכימו המדינה והבנק על סיום הליכי הגבייה מהלווה, ישמש הסכום שנותר בפיקדון לכיסוי יתרת ההלוואות בערבות שבגינן הופקד הפיקדון (סגירת התיק).

לדברי ראש תחום ערבויות, הסכומים שהחשכ"ל מפקיד בבנקים בגין מימוש ערבויות נרשמים במערכת החשבונות של משרד האוצר גם בחשבונות המקבילים, כדי לאפשר לחשכ"ל לעשות מעקב אחר מידע זה. יתרת ההפקדות הרשומה בחשבונות המקבילים ביום 31.12.98 היתה כ-806 מיליון ש"ח, לעומת כ-607 מיליון ש"ח ב-31.12.97.

בנובמבר 1999 מסר משרד האוצר לוועדת הכספים נתונים על ההכנסות וההוצאות בשנת 1998 שנבעו מערבויות המדינה, כמפורט להלן: הכנסות בסך 44.4 מיליון ש"ח שנגבו על חשבון ערבויות שמומשו בעבר (מזה 15.1 מיליון ש"ח התקבלו בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ), והכנסות בסך 101.9 מיליון ש"ח שהם תשלומים לקרן לכיסוי הפסדים (בלא כל הבחנה על פי איזה משלושת החוקים שצוינו לעיל ניתנו הערבויות); הוצאות בסך 229.2 מיליון ש"ח בגין ערבויות לפי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון (לעומת 187.1 מיליון ש"ח בשנת 1997) ובסך 1.0 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ (לעומת 5 מיליון ש"ח בשנת 1997).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להביא בביאור למאזן את פירוט ההכנסות וההוצאות הנובעות מערבויות המדינה. הפירוט ראוי שיהיה לפי החוקים 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 לערובים שונים

