

## דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.99<sup>(1)</sup>

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חייב שר האוצר (להלן - השר) להמציא למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן הוא מאזן של הזכויות וההתחייבויות של המדינה שנוצרו מביצוע התקציב (מאזן מוניטרי) ושל אלה שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב (מאזן שוטף). המאזן ליום 31.12.99 מייצג את השינויים שחלו ביתרות בשנת 1999.

להלן מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.99, על פי נתונים שמסר שר האוצר  
(במיליוני ש"ח):

### מאזן שוטף

| 31.12.99        | התחייבויות         | 31.12.98        |  | 31.12.99        | זכויות      | 31.12.98        |
|-----------------|--------------------|-----------------|--|-----------------|-------------|-----------------|
| 306.2           | המחאות שלא נפרדו   | 406.8           |  |                 | יתרות       |                 |
| 8,105.9         | פיקדונות שנתקבלו   | 7,920.2         |  | 13,134.1        | בבנקים ודמי | 20,678.2        |
| 481.7           | הפרשות וקרנות      | 381.9           |  | 11,212.2        | מחזור       | 10,913.2        |
|                 | זכאים של החשב      |                 |  |                 | חייבים      |                 |
|                 | הכללי ושל משרדי    |                 |  |                 |             |                 |
| 25,155.3        | הממשלה וזכאים      | 26,769.8        |  |                 |             |                 |
|                 | בעד משכורת         |                 |  |                 |             |                 |
| <b>34,049.1</b> | <b>ס"ה</b>         | <b>35,478.7</b> |  | <b>24,346.3</b> | <b>ס"ה</b>  | <b>31,591.4</b> |
| (9,702.8)       | עודף (גירעון) נצבר | (3,887.3)       |  |                 |             |                 |
| <b>24,346.3</b> | <b>ס"ה</b>         | <b>31,591.4</b> |  | <b>24,346.3</b> | <b>ס"ה</b>  | <b>31,591.4</b> |

## מאזן מוניטרי

| 31.12.99  | התחייבויות                | 31.12.98  | 31.12.99  | זכויות                           | * 31.12.98 |
|-----------|---------------------------|-----------|-----------|----------------------------------|------------|
| 386,532.0 | מלוות פנים                | 371,133.0 | 63,523.7  | הלוואות ופיקדונות <sup>(1)</sup> | 63,832.3   |
| 94,488.6  | מלוות חוץ <sup>(3)</sup>  | 94,391.7  |           | מניות בבנקים                     |            |
|           | מקדמות בנק                |           | 3,639.5   | שבהסדר                           | 4,545.5    |
| 6,366.9   | ישראל                     | 6,759.9   | 5,118.1   | השקעות במניות                    | 4,884.1    |
| 487,387.5 | ס"ה                       | 472,284.6 | 1,107.2   | השקעות בשטרי הון                 | 1,354.6    |
|           | התחייבויות                |           | 177.5     | מלאי                             | 205.1      |
|           | בגין ביטוח                |           |           | נכסים בגין הסכמים                |            |
| 222.1     | הצמדה ושער <sup>(4)</sup> | 453.3     | 3,155.0   | שטרם נרשמו                       | 3,244.0    |
|           |                           |           | 3,790.2   | דירות להשכרה                     |            |
|           |                           |           | 60.0      | ולמכירה                          | 3,716.1    |
|           |                           |           |           | הון מניות בנק ישראל              | 60.0       |
|           |                           |           | 489.9     | אגרות חוב של                     |            |
|           |                           |           |           | ממשלת ארה"ב <sup>(2)</sup>       | 583.8      |
| 487,609.6 | ס"ה                       | 472,737.9 | 81,061.1  | ס"ה                              | 82,425.5   |
|           |                           |           | 406,548.5 | גירעון מוניטרי                   | 390,312.4  |
| 487,609.6 | ס"ה                       | 472,737.9 | 487,609.6 | ס"ה                              | 472,737.9  |

\* מדין מחדש.

(1) החל בשנת 1997 נכללה הפרשה לחובות מסופקים בגין חלק מהחובות שגבייתם מוטלת בספק. ההפרשה לחובות מסופקים ל-31.12.99 היתה בסך 3,498.3 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 31.12.99 היא כ-3,228.7 מיליון דולר. יתרת אגרות החוב ליום 31.12.99 שווה ל-118 מיליון דולר, והיתרה ל-31.12.98 שווה ל-140.3 מיליון דולר.

(3) יתרת החוב אינה כוללת ערבויות חוץ-תקציביות שהתקבלו מארה"ב בסך 5,052.5 מיליון דולר ופיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 1,770.1 מיליון דולר. יתרות אלו כלולות במאזן השוטף.

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

## המאזן השוטף 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 שנקפו לחשבונות הכנסה תקציביים בשנה השוטפת ולא נגבו עד סוף השנה, 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 שאחריה, אך הוצאה זו נזקפת לחובת התקציב של השנה שבה חל אותו דצמבר, וכלולה במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, בסעיף "זכאים בעד משכורת".
  4. יתרות של פיקדונות שהופקדו במשרדי הממשלה, אשר אינם מתוקצבים, ולכן לא נרשמו כהכנסה תקציבית. פיקדונות אלה מוצגים אפוא במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, בסעיף "פיקדונות שנתקבלו".
  5. כל התחייבות של המדינה הנובעת מקבלת הלוואה לטווח קצר שלא נפרעה עד סוף השנה, 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 הלוואות שהממשלה נותנת (בעיקר אלה שניתנו בעבר) לבין תנאי המלוות שהיא מקבלת, וגם מכיוון שבעבר נהגה הממשלה לתת הלוואות בהיקף גדול ללא תנאי הצמדה (מקצתן הלוואות מתקציב המדינה ומקצתן הלוואות מחוץ לתקציב במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה למדד או לשער המטבע). בשל חוסר האיזון יש עודף גדול של התחייבויות, שגדל והולך משנה לשנה. בשנת 1999 חושבה ונכללה במאזן ריבית בסך של כ-5,699.6 מיליון ש"ח (כ-1,372.4 מיליון דולר) שנצברה בגין מלוות חוץ.
- עודף ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי ליום 31.12.99 הסתכם ב-406,548.5 מיליון ש"ח.
- כלל ההתחייבויות במאזן המאוחד ליום 31.12.99 היה גדול מכלל הזכויות בסך 416,251.3 מיליון ש"ח. 9,702.8 מיליון ש"ח מסכום זה הם גירעון מצטבר 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 31.12.99, ויתרות ההשקעות מהשנה הקודמת (מספרי ההשוואה) הותאמו על פי מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) לחודש דצמבר 1999. 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 1999 הוצגו על פי נתוני דצמבר 1998 שהותאמו לערך השקל

בדצמבר 1999. ההשקעות הוצגו על פי חלקה של המדינה בשוויין המאזני של החברות וב-31.12.99 הן הסתכמו ב-20.8 מיליארד ש"ח, לעומת 20.4<sup>2</sup> מיליארד ש"ח ב-31.12.98.

2. התחייבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה נחלקת בין מקבלי גמלה (גמלאים, נכים, שאירים) לבין העובדים הפעילים (קבועים וארעיים); התחייבות זו ליום 31.12.99 הגיעה לכ-112.4 מיליארד ש"ח (ראו להלן). לסכום זה יש להוסיף את ההתחייבות למערכת הביטחון (כולל מקבלי גמלה), שהגיעה לסך 78.3 מיליארד ש"ח. ההתחייבות הכוללת של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ל-31.12.99 היתה 190.7 מיליארד ש"ח (לפי ריבית בשיעור של 3.5% לשנה); שיעור הריבית של 3.5% בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבות נקבע בהתאם לעלות לממשלה של גיוס ההון לזמן ארוך. לא נכללו בחישוב עובדי משרד התקשורת שעברו לרשות הדואר ועובדי רכבת ישראל שעברו לרשות הרכבות והנמלים. 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 31.12.99, ההתחייבויות החוזיות של משרדי הממשלה<sup>3</sup> כלפי גופים חיצוניים הסתכמו עד אותו מועד ב-49,244.9 מיליון ש"ח, לעומת 39,480.5 מיליון ש"ח ליום 31.12.98. לקראת תום שנת 1999 העביר סגן החשכ"ל לחשבי המשרדים הוראות תכ"ם (תקנות כספים ומשק) בעניין הדיווח על מצב ההתחייבויות ליום 31.12.99. על פי הוראות אלה, יש לכלול בדיווח את כל ההתחייבויות שנחתמו במהלך השנה וכן את יתרת ההתחייבויות משנים קודמות ליום 31.12.99. עיקר הגידול היה בהתחייבויות של משרד הביטחון.

בדברי ההסבר של החשכ"ל למאזן המוניטרי ליום 31.12.99 כלולה רשימה מפורטת של יתרת הערבויות המסתכמת ב-15.9 מיליארד ש"ח, לעומת 17.1 מיליארד ש"ח ליום 31.12.98 (ראו להלן). במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990, יתרת ההלוואות בערבות המדינה היא בסך כ-296.8 מיליון ש"ח.

## המאזן השוטף

החשכ"ל מכין שלושה מאזנים 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 לעיל).

## 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 בסוף השנה לכל יתרה במט"ח.

2 מוין מחדש.  
3 התחייבויות על פי חוזים שעשו משרדי הממשלה, ואינן כלולות בהתחייבויות המוצגות במאזן.

הרוב הגדול של פעולות השיערוך נעשה בחשבונות מט"ח של החשכ"ל ושל משרדי הממשלה. הפרשי השיערוך נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף השנה מועברת היתרה בחשבון זה לחשבונות תקציביים. הפרשי השיערוך נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. ביום 31.12.98 היה השער היציג של הדולר 4.16 ש"ח, וביום 31.12.99 - היה 4.153 ש"ח. בשנה הנסקרת היו הפרשי השיערוך של הזכויות גדולים מהפרשי השיערוך של ההתחייבויות, והעודף נטו בסך כ-50,000 ש"ח, הועבר להכנסות המדינה ונרשם במסגרת הסעיף "הכנסות שונות", בסעיף המשנה "הכנסות הפרשי שער". הפרשי השיערוך האלה נוגעים לזכויות ולהתחייבויות של המדינה המשתקפות במאזן השוטף. יש לציין שהפרשי השיערוך של הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטרי, הנובעות מביצוע התקציב, אינם נזקפים להכנסות ולהוצאות תקציביות.

### עודף נצבר

סעיף זה מייצג את ההפרש הנצבר הרב-שנתי בין ההכנסות לבין ההוצאות, כפי שנרשמו בדוחות ביצוע התקציב. להלן נתונים על שנת 1999.

| במיליוני ש"ח | ביצוע התקציב                |
|--------------|-----------------------------|
| 205,154.2    | תקבולים                     |
| 210,969.7    | תשלומים                     |
| (5,815.5)    | גירעון קופתי בביצוע התקציב* |
| (3,887.3)    | גירעון נצבר לתחילת השנה     |
| (9,702.8)    | גירעון נצבר ליום 31.12.99   |

\* ראו הפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1999 וביצועו", פרק משנה "הגירעון בתקציב", עמ' 813.

### זכויות שוטפות

בטבלה (בעמוד הבא) מפורטות הזכויות השוטפות ליום 31.12.99 וליום 31.12.98, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח). יתרת הזכויות השוטפות ליום 31.12.99 ירדה בכ-7,245 מיליון ש"ח לעומת היתרה ליום 31.12.98, ירידה של 22.9%. הירידה היתה בעיקר בסעיף "בנק ישראל" - (9,292.7) מיליון ש"ח, ומנגד נרשמה עלייה של 1,681.6 מיליון ש"ח בסעיף בנקים אחרים (ראו להלן)

| 31.12.98        | 31.12.99        |                          |
|-----------------|-----------------|--------------------------|
| 15,512.2        | 6,219.5         | בנק ישראל                |
| 4,985.9         | 6,667.5         | בנקים אחרים              |
| 180.1           | 247.1           | דמי מחזור                |
| 813.5           | 886.1           | חייבים למפעלים<br>עסקיים |
| 1988.4          | 1,905.0         | חייבים למשרדי ממשלה      |
| 8111.3          | 8,421.1         | חייבים לחשכ"ל            |
| <b>31,591.4</b> | <b>24,346.3</b> | <b>ס"ה</b>               |

## בנק ישראל

1. היתרה ליום 31.12.99 בסעיף זה היתה 6,219.5 מיליון ש"ח והיא קטנה ב-9,292.7 מיליון ש"ח מהיתרה ליום 31.12.98 (בעניין זה ראו הפרק "תקציב המדינה לשנת הכספים 1999 וביצועו" פרק משנה "הגירעון בתקציב", עמ' 811). יתרה זו כוללת את היתרות של החשכ"ל (5,407.3 מיליון ש"ח) ושל משרדי ממשלה (812.2 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 לא כל היתרות היו מתואמות.

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, ושל שירות התעסוקה. אי-ההתאמה בחשבונות של שירות התעסוקה ושל הנהלת בתי המשפט נובעת לדברי החשבים שלהן מהפרשים בשנים עברו. החשבים פנו בשנת 2000 לאגף החשכ"ל וציינו כי לאחר שחלו שינויים בתכנות המחשוב ואי אפשר להמשיך בפעולות התאמה מומלץ לפעול למחיקת הסכומים. עוד העלתה הבדיקה, כי ב-31.12.99 הגישו רוב המשרדים לחשכ"ל רשימה מפורטת של השקים שטרם נפרעו (לפי המוטב, התאריך והסכום).

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

**הנהלת בתי המשפט :** היתרה של הנהלת בתי המשפט בבנק הדואר ב-31.12.99 היתה כ-147.8 מיליון ש"ח. סך הפיקדונות שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט (מסיבות שונות, כגון הגשת ערעורים ושחרורים בערובה), הוא כ-256.7 מיליון ש"ח. מסכום היתרה סך של 107.2 מיליון ש"ח הם התחייבות החשכ"ל להנהלת בתי המשפט (בעניין זה ראו הפרק "ביצוע גזרי דין בבתי משפט והמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות", בדוח שנתי 48, עמ' 417).

**מס הכנסה - הכנסות :** בחשבונות אגף מס הכנסה בבנק הדואר נותרו הכנסות בסך כולל של 135.2 מיליון ש"ח, שהן תקבולים של מס הכנסה שהועברו לאחר 31.12.99 לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל.

**החשב הכללי :** היתרה של החשכ"ל בבנק ישראל ליום 31.12.99, בסך כ-5,407.3 מיליון ש"ח, היא ההפרש בין הסכום הכולל של יתרות החובה בתשעה חשבונות - 44,272.9 מיליון ש"ח - לבין הסכום הכולל של יתרות הזכות בארבעה חשבונות - 38,865.6 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 24,176.1 מיליון ש"ח, המבטא את השווי הכספי<sup>4</sup> של סך המק"מ שמנפיקה הממשלה, ושניים ביתרת זכות - האחד, בסך 23,953.2 מיליון ש"ח, מבטא את השווי הכספי של סך המק"מ המוחזק בידי הציבור; והאחר, בסך 222.9 מיליון ש"ח, מבטא את השווי הכספי של המק"מ שנשארו בידי בנק ישראל.

על פי חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק המק"מ), 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.

באוגוסט 1996 תוקן חוק המק"מ כך שהממשלה לא תהיה רשאית להשתמש בתמורת אג"ח שנמכרו לבנק ישראל אלא לשם פירעון המלווה לפי חוק המק"מ או לתשלום הריבית עליו. כדי ליישם את התיקון לחוק, שינה בנק ישראל במאי 1997 את דרך הרישום של חשבונות המק"מ. הבנק 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, והיא 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-31.12.99 14,689.4 (-) מיליון ש"ח, לעומת 5,729.7 (-) מיליון ש"ח ב-31.12.98. בחשבון זה כלולים פיקדונות שהממשלה יכולה להשתמש בהם למימון פעילותה התקציבית.

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-31.12.99 היתה 1,188.5 מיליון ש"ח (286.2 מיליון דולר). (2) חשבון מטבע חוץ מיוחד; יתרת החשבון ב-31.12.99 היתה 845.9 מיליון ש"ח (203.7 מיליון דולר), לעומת 1,455 מיליון ש"ח ב-31.12.98. (3) חשבון מיוחד שבו נרשם הסיוע האזרחי שהתקבל מממשלת ארה"ב; יתרת החשבון בסוף השנה הנסקרת היתה 4,006.4 מיליון ש"ח. (4) חשבון שנפתח בשנת 1993, ובו נרשמו כספי מלוות שגייסה מדינת ישראל בארה"ב (בערבות ממשלת ארה"ב). היתרה בחשבון זה ביום 31.12.99 היתה 13,783.1 מיליון ש"ח (3,318.9 מיליון דולר), לעומת 13,399.2 מיליון ש"ח בשנת 1998 (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, ומכל 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 זהה לזו של יתר פיקדונות הממשלה. יתרת הפיקדון הזה ב-31.12.99 היתה 267 מיליון ש"ח, לעומת ל-292 מיליון ש"ח ב-31.12.98. על פי פנייה ממשרד האוצר הופסק בינואר 1993 ההסדר לרכישות במקור

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

לשם ייצוב שערים, ועל כן מופחת הפיקדון בהדרגה כנגד פדיון אג"ח שנרכשו בעבר למטרה זו. פדיון אג"ח יסתיים בשנת 2009.

(ג) בחשבונות החשכ"ל בבנק ישראל כלול גם חשבון שבו פיקדונות שהפקידו, כתנאי לקבלת רישיון מבטח, תאגידים מחו"ל הרשומים בישראל ועוסקים בביטוח בישראל. ב-31.12.99 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 למורים ולתלמידי סמינריונים למורים. היתרה בחשבונות אלה היתה 2.9 מיליון ש"ח.

2. 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 31.12.99:

|                                                                |                 |
|----------------------------------------------------------------|-----------------|
| קרן דו-לאומית למדע ארה"ב - ישראל                               | 25,200 ש"ח      |
| קרן דו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב-ישראל (במטבע ישראלי) | 24,991 ש"ח      |
| קרן דו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארה"ב - ישראל (במט"ח)      | 33,018,749 דולר |

בנק ישראל נתן למשרד האוצר מקדמות להקמת שלוש הקרנות האמורות. המשרד התחייב לפרוע את המקדמות רק בעת פירוק הקרנות, ולכן היתרות האמורות של הקרנות רשומות בספרי בנק ישראל לחובת האוצר. במאזן המוניטרי ל-31.12.99 נקובה התחייבות בסך 137.2 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 31.12.99, היתרה 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-31.12.99 הסתכם הפיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל ב-13,998.8 מיליון ש"ח.

נוסף על הפיקדון השקלי האמור יש לבנק הדואר חשבון מט"ח בבנק ישראל, ובו מט"ח של המינהל האזרחי בעזה ויו"ש, שהופקד בבנק הדואר, ובנק הדואר הפקיד אותו, כאמור, בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ב-31.12.99 היתה כ-4.1 מיליון ש"ח.

## בנקים אחרים

להלן הרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ב-31.12.99 היתה 6,667.5 מיליון ש"ח, לעומת 4,985.9 מיליון ש"ח ב-31.12.98:

**פיקדונות של האוצר בבנקים :** חלק מכספי אוצר המדינה מופקדים על ידי החשכ"ל בבנקים מסחריים, בפיקדונות לזמן קצר. היתרה של פיקדונות אלה ב-31.12.99 היתה 3,645.6 מיליון ש"ח (877.8 מיליון דולר), לעומת 2,875.5 מיליון ש"ח (691.2 מיליון דולר) ב-31.12.98.

**נציגות משרד האוצר בארה"ב :** היתרות של חשבונות הנציגות הסתכמו ביום 31.12.99 ב-2,476.4 מיליון ש"ח (596.3 מיליון דולר). הנציגות העבירה לחשכ"ל את אישורי הבנקים על היתרות.

**בנק הדואר** היתרה ב-31.12.99 היתה 391.9 מיליון ש"ח, לעומת 508.1 מיליון ש"ח ב-31.12.98. היתרה ב-31.12.99 היתה מורכבת מיעוטה מפיקדונות בבנקים אחרים, ורובה מהסכומים

1. המחאות לגבייה שהתקבלו באשנבי בנק הדואר - 311.1 מיליון ש"ח (לעומת 409.7 מיליון ש"ח ב-31.12.98). 2. דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ - 74.8 מיליון ש"ח (לעומת 93.6 מיליון ש"ח ב-31.12.98).

**משרד החוץ :** היתרה ב-31.12.99 היתה 96.9 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 של היחידות. עד סוף כל שנה יש לגבות את כל היתרות בחשבונות דמי המחזור, הן האישיים והן היחידתיים, כדי להגיע ליתרה אפס. אי-סגירת כמה מהיתרות בחשבונות הללו מותרת אך ורק לאחר קבלת אישור מראש ובכתב מהחשכ"ל. דמי המחזור על פי המאזן השוטף ליום 31.12.99 הסתכמו ב-247.1 מיליון ש"ח, לעומת 180.1 מיליון ש"ח ב-31.12.98. לפי הרשום בחשבונות החשכ"ל, הסכומים העיקריים הוחזקו בידי יחידות ועובדים של משרד הביטחון (203.7 מיליון ש"ח), של משרד החוץ (25.4 מיליון ש"ח), של המשרד לקליטת העלייה (5.7 מיליון ש"ח), של נתיב (4.3 מיליון ש"ח) ושל משטרת ישראל (2.9 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 רשומים כהוצאה סכום שהוקצה 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 לא התקבלה התמורה בעדם עד סוף השנה. שיטה חשבונית זו של ניהול תקציב המפעלים העסקיים של הממשלה מעוגנת בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. היתרה בסעיף הנדון הסתכמה ב-886.1 מיליון ש"ח, לעומת 813.5 מיליון ש"ח בשנת 1998, והיא של המפעלים העסקיים האלה:

| מיליוני ש"ח |                              |
|-------------|------------------------------|
| 858.5       | בתי חולים ממשלתיים           |
| 22.0        | מינהל מקרקעי ישראל           |
| 4.3         | נמל יפו                      |
| 0.7         | המדפיס הממשלתי               |
| 0.6         | המכון לפיריון העבודה והייצור |
| 886.1       | ס"ה                          |

**בתי חולים ממשלתיים:** בחוק התקציב לשנת 1998 נכללו לראשונה בתי החולים הממשלתיים הכלליים בתוספת השנייה של חוק התקציב דהיינו עברו 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 31.12.99 היתה 858.5 מיליון ש"ח, מזה כ-744.1 מיליון ש"ח חובות של קופות החולים.

**מינהל מקרקעי ישראל:** יתרת החייבים למינהל ב-31.12.99 הסתכמה ב-22 מיליון ש"ח. על פי ספרי המינהל, 21.9 מיליון ש"ח מסכום זה הם חוב של חברת עמידר. **המכון לפיריון העבודה והייצור:** יתרת החייבים למכון ב-31.12.99 היתה כ-0.6 מיליון ש"ח, שהם חובות של לקוחות בעד שירותים שקיבלו מהמכון. בתחילת שנת 1998 נמכר המכון לגופים פרטיים אך גביית התשלומים מהחייבים שנותרו הועברה לטיפול משרד העבודה והרווחה.

#### חייבים למשרדי ממשלה

היתרה בסעיף זה, בסך 1,905 מיליון ש"ח, היא בעיקר מהחייבים למשרדי ממשלה וליחידות האלה:

| מיליוני ש"ח |                             |
|-------------|-----------------------------|
| 1,811.5     | משרד הביטחון                |
| 58.0        | בנק הדואר                   |
| 27.3        | נציגות משרד האוצר בניו יורק |
| 6.9         | משרד ראש הממשלה             |

**בנק הדואר:** יתרת החייבים ליום 31.12.99 הסתכמה ב-58 מיליון ש"ח. היתרה כוללת את הסכומים האלה:

| מיליוני ש"ח |                             |
|-------------|-----------------------------|
| 42.0        | החשכ"ל בגין ריבית           |
| 13.3        | חייבים שונים                |
| 2.3         | יתרות חובה בחשבונות סילוקין |
| 0.4         | חובות מסופקים               |
| <b>58.0</b> | <b>ס"ה</b>                  |

1. שירותי בנק הדואר ניתנים באמצעות רשות הדואר, שהחלה לפעול במארס 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 13.3 מיליון ש"ח בסעיף "חייבים שונים" כוללת את הסכומים האלה: (א) 12.8 מיליון ש"ח, חוב שנובע מתשלומי הציבור ללקוחות הבנק באמצעות כרטיסי אשראי (לרבות תשלומים באשראי למועד דחוי); (ב) כ-0.5 מיליון ש"ח חוב של בנקי - דואר בחו"ל עבור כספים שהבנק שילם בעד העברת כספים במט"ח לישראל.
3. יתרות החובה בחשבונות סילוקין, בסכום של 2.3 מיליון ש"ח, הן תוצאה של משיכות של לקוחות פרטיים ועסקיים.
4. יתרת החובות המסופקים ביום 31.12.99 היתה 0.4 מיליון ש"ח, לעומת 0.1 מיליון ש"ח ב-31.12.98. בדין וחשבון הכספי ציין רואה החשבון של הבנק כי הבנק לא הפריש סכומים בגין חובות מסופקים שיש בהם מחלוקת בינו לבין רשות הדואר בשאלה מי נושא באחריות לחובות אלה.

### חייבים לחשכ"ל

היתרות הכלולות בסעיף זה הן של חשבונות חייבים לחשכ"ל בסך כולל של 8,421.1 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

| מיליוני ש"ח    | חייבים לחשכ"ל                        |
|----------------|--------------------------------------|
| 6,229.5        | כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל     |
| 1,121.6        | כספי ערבויות מארה"ב - הלוואות לבנקים |
| 101.5          | מינהל מקרקעי ישראל                   |
| 27.5           | פעולות "בונדס" - בנק ישראל           |
| 941.0          | שונים                                |
| <b>8,421.1</b> | <b>ס"ה</b>                           |

**כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל :** היתרה ביום 31.12.99, בסך 6,229.5 מיליון ש"ח (1,500 מיליון דולר), היא הלוואה שקיבלה חברת החשמל באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה לשם מימון עבודות תשתית. סכום זה ניתן מכספי המלוות שבערבות ממשרת ארה"ב (ראו להלן).

**כספי ערבויות מארה"ב - הלוואה לבנקים :** היתרה ביום 31.12.99, בסך 1,121.6 מיליון ש"ח (270.1 מיליון דולר), ניתנה לבנקים מסחריים כפיקדון מכספי המלוות שבערבות ממשרת ארה"ב למתן הלוואות למגזר העסקי. בשנת 1999 ניתנה לרשות שדות התעופה הלוואה בסך כ-100 מיליון דולר על ידי קונסורציום של חמישה בנקים ישראליים. ההלוואה נושאת ריבית של 6.604% לשנה בתוספת מרווח לבנקים בשיעור של 0.3% בשנה. הריבית תיפרע ב-58 תשלומים חצי שנתיים החל ב-1999, והקרן - ב-40 תשלומים חצי שנתיים רצופים החל מ-2008. מסכום ההלוואות נוכח סך של 4.5 מיליון דולר לעמלה ששילמה ממשרת ישראל בגין גיוס הכספים.

**מינהל מקרקעי ישראל :** יתרת החייבים ביום 31.12.99, בסך 101.5 מיליון ש"ח, היתה סכום החובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות בנקים לפי הסכמים עמם. הסדרים אלה נועדו למתן הלוואות מהבנקים למי שחייבים דמי חכירה למינהל, ולחייבי מס הכנסה ומכס. מתן הלוואות 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 שהמינהל 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 31.12.99. לעומת זאת, החובות למס הכנסה ולמכס ליום 31.12.99 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 את הפעולות האלה. על פי דיווח הנציגות, החשכ"ל זוקף בספריו את פדיון ה"בונדס" לסעיף התקציבי המתאים - "תשלום חובות" - ומבטל את הרישום בחשבון המעבר. ב-31.12.99 נשארה בחשבון זה יתרה של 27.5 מיליון ש"ח.

**בנק מסחרי - הרשות הפלסטינית :** 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 31.12.99 וליום 31.12.98, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

| 31.12.98        | 31.12.99        |                        |
|-----------------|-----------------|------------------------|
| 406.8           | 306.2           | המחאות שלא נפרדו       |
| 7,920.2         | 8,105.9         | פיקדונות שהתקבלו       |
| 381.9           | 481.7           | הפרשות וקרנות          |
| 2,084.4         | 597.4           | זכאים בעד משכורת       |
| 22,217.3        | 22,007.1        | זכאים של החשכ"ל        |
| 436.1           | 490.1           | זכאים של מפעלים עסקיים |
| 2,032.0         | 2,060.7         | זכאים של משרדי ממשלה   |
| <b>35,478.7</b> | <b>34,049.1</b> | <b>ס"ה</b>             |

### 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 31.12.99, בסכום של 306.2 מיליון ש"ח, מבטאת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (13,944.1 מיליון ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (13,637.9 מיליון ש"ח). הפרש זה מבטא את סכומי השקים שנמשכו מחשבונות משרדי הממשלה בבנק הדואר וב-31.12.99 עדיין לא הוצגו לפירעון.

### פיקדונות שהתקבלו

היתרה בסעיף זה, בסכום של 8,105.9 מיליון ש"ח, כוללת פיקדונות אצל החשכ"ל בסך 7,355.4 מיליון ש"ח ופיקדונות במשרדי הממשלה בסך 750.5 מיליון ש"ח.

### פיקדונות אצל החשכ"ל

**הלוואות קצרות מועד במט"ח :** היתרה ביום 31.12.99 הסתכמה ב-136.2 מיליון ש"ח (32.8 מיליון דולר). ביתרה זו כלולים בעיקר הלוואות במט"ח שנתקבלו מבנקים. 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 מט"ח אצל החשכ"ל. החשכ"ל מפקיד כספים אלה בחשבון מיוחד בבנק ישראל, ומושך מהחשבון כספים לצורך ביצוע תשלומים על פי הוראות משרד הביטחון. בנק ישראל אינו מזכה את החשכ"ל בריבית על הפיקדון, ואילו החשכ"ל מזכה את משרד הביטחון בריבית על הפיקדון (ריבית חודשית לפי השיעור הנהוג 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. יתרת הפיקדון ביום 31.12.99 היתה כ-2.6 מיליון ש"ח (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 באוקטובר 1992 אצל החשכ"ל 27.6 מיליון ש"ח, שהיה תשלום ראשון, שווה ערך ל-10 מיליון דולר, על חשבון פיקדון בסך 200 מיליון דולר. בסוף פברואר 1994 הופקדו עוד 30 מיליון דולר; על פי ההסכם, באוקטובר אותה שנה היתה הסוכנות אמורה להפקיד את היתרה בסך 160 מיליון דולר. בשנת 1994 שונה ההסכם, ונקבע שהפיקדון יהיה בסכום של 100 מיליון דולר בסך הכול. בינואר 1995 הפקידה הסוכנות עוד 20 מיליון דולר, ובכל אחד מהחודשים ינואר 1996 וינואר 1997 היא היתה אמורה להפקיד עוד 20 מיליון דולר. כספי הפיקדון נועדו לשמש ביטחונות להלוואות שיינתנו לעולים מכספי הבנקים כדי לסייע להם בתחילת דרכם בארץ. בנובמבר 1995 הוחלט כי במקום ביטחונות אלה תיתן הממשלה ערבות מדינה להלוואות לעולים, ובשנת 1996 הוחלט כי במקום ערבות זו יינתנו ההלוואות מכספי תקציב המדינה. הפיקדון יישאר אצל החשכ"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 ב-31.12.99 היתה בסך 292.8 מיליון ש"ח (בעניין זה ראו דוח שנתי 47, עמ' 49).

### פיקדונות במשרדי הממשלה

הפיקדונות במשרדי הממשלה ביום 31.12.99 הסתכמו ב-750.5 מיליון ש"ח, והם כוללים בעיקר את הפיקדונות ביחידות האלה:

| מיליוני ש"ח |                              |
|-------------|------------------------------|
| 264.2       | הנציגות בניו יורק            |
| 256.7       | הנהלת בתי המשפט              |
| 58.4        | משרד החוץ                    |
| 33.4        | בנק הדואר                    |
| 31.9        | משרד האוצר                   |
| 23.3        | משרד הבריאות                 |
| 12.9        | משרד המדע התרבות והספורט     |
| 11.4        | המשרד לביטחון פנים           |
| 11.2        | משרד התקשורת                 |
| 9.8         | המשרד לאיכות הסביבה          |
| 9.2         | מינהלת תיאום וקישור-עזה      |
| 8.2         | משרד ראש הממשלה              |
| 8.2         | המינהל האזרחי ביהודה ושומרון |

**הנציגות בניו יורק:** הפיקדון, בסך 264.2 מיליון ש"ח (63.6 מיליון דולר), הוא התחייבות של ממשלת ישראל לרכש גומלין בארה"ב.

**הנהלת בתי המשפט:** הפיקדונות ליום 31.12.99, בסך 256.7 מיליון ש"ח, הם הסכומים שהפיקדו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (כגון, בשל ערעורים ושחרורים בערובה); היתרה אינה כוללת ריבית והפרשי הצמדה.

**משרד החוץ:** ב-31.12.99 היה בידי משרד החוץ פיקדון בסכום כולל של 58.3 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 מתוקצבות בתקציבו.

**בנק הדואר: 1.** מאזן בנק הדואר משולב במאזן המדינה. השילוב הביא לקיזוז של התחייבויות וזכויות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין הבנק, 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 וציון היתרות במאזן הבנק ליום 31.12.99:

| מיליוני ש"ח | הסעיף במאזן בנק הדואר                                                 |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 186.8       | יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות, עסקים ורשויות מקומיות |
| 186.4       | יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של לקוחות אחרים                  |
| 30.8        | רשות הדואר                                                            |
| 17.2        | חשבונות אחרים                                                         |
| 421.2       | סה"כ                                                                  |

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 (ביום המאזן היה הסכום 3.8 מיליון ש"ח), 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 זהה 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 384 מיליון ש"ח מהמאזן השוטף לסעיף "מלוות פנים - הפקדות וקרנות שונות" שבמאזן המוניטרי.

**משרד האוצר:** במאזן המדינה ליום 31.12.99 כלול פיקדון במשרד האוצר בסך 31.9 מיליון ש"ח, שרובו - 30.6 מיליון ש"ח - הוא כספים שמינהל הרכב במשרד האוצר מחייב את המשרדים (לפי הוראות תכ"ם) להעביר בעד כלי הרכב שבשימושם. פיקדון זה מיועד לחידוש צי כלי הרכב.

**משרד הבריאות :** ב-31.12.99 הסתכמו הפיקדונות במשרד זה ב-23.3 מיליון ש"ח, לעומת 23.1 מיליון ש"ח ב-31.12.98. 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, התרבות והספורט :** הפיקדונות ליום 31.12.99 הסתכמו ב-12.9 מיליון ש"ח, והם כספים שהתקבלו מגרמניה לקרן מחקר, והם מופקדים בבנק ישראל עד לביצוע המחקרים (ראו דוח שנתי 50ב', עמ' 435).

**משרד התקשורת :** ב-31.12.99 הסתכמו פיקדונות משרד התקשורת ב-11.2 מיליון ש"ח, מזה 11.1 מיליון ש"ח פיקדון שנוצר בעקבות מתן רישיון לחברה נוספת שנכנסה לענף שירותי הטלפון הסלולרי בשנת 1998.

**מינהלת תיאום וקישור-עזה :** ב-31.12.99 הסתכמו פיקדונות המינהלה ב-9.2 מיליון ש"ח. המינהלה הוקמה במקום המינהל האזרחי בעזה, שפעילותו הופסקה במאי 1994. כספי הפיקדונות מקורם בתפיסות של מט"ח ובפיקדונות שהתקבלו מהורי קטינים שעברו עבירות, כספים אלה מוחזרים לאחר שנה, בתוספת הפרשי הצמדה, אם לא נשנו העבירות באותה שנה.

**משרד ראש הממשלה :** ב-31.12.99 הסתכמו פיקדונות משרד ראש הממשלה ב-8.2 מיליון ש"ח, מזה 7.2 הוא פיקדון של לשכת הפרסום הממשלתית.

**המינהל האזרחי ביהודה ושומרון :** ב-31.12.99 הסתכמה יתרת הפיקדונות ב-8.2 מיליון ש"ח: כ-7.8 מיליון ש"ח - ערבויות בבתי משפט צבאיים; 0.2 מיליון ש"ח - פיקדונות במט"ח (פיקדונות אלה מופקדים בבנק הדואר); כ-0.1 מיליון ש"ח - כספי פיקדונות שהתקבלו בבתי משפט אזרחיים ביו"ש; וכ-0.1 מיליון ש"ח - פיקדונות שונים.

## הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה - 481.7 מיליון ש"ח - מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשכ"ל; עם הקרנות נמנות קרן לכיסוי הפסדים מערביות המדינה וקרן לביטוח שער ליצואנים. **הקרן להפסדים מערביות המדינה :** הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים שעלולים להיווצר בשל מימוש ערבויות. יתרת הקרן ב-31.12.99 הסתכמה ב-439.4 מיליון ש"ח, לעומת 333.8 מיליון ש"ח ב-31.12.98. יצוין כי התשלומים מהקרן אינם מבטאים את מלוא ההוצאות על מימוש ערבויות (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 קבלת פוליסות היה על המבוטחים 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-31.12.99 הסתכמה יתרת ההפקדות ב-35.7 מיליון ש"ח (כ-8.6 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 1999 ששולמו בראשית ינואר 2000, אך נזקפו לתקציב של השנה שקדמה לה, לפיכך ביום המאזן יש התחייבות של המדינה המתבטאת בסעיף הנדון. מחשש לבאג 2000, משכורות חודש דצמבר שולמו בסוף החודש ולא בראשית ינואר. כתוצאה מכך, היתרה בסעיף זה ב-31.12.99 הסתכמה ב-597.4 מיליון ש"ח, לעומת 2,084.9 מיליון ש"ח ב-31.12.98, והיא כוללת את הסכומים שנוכו מהמשכורות ומשכר העבודה של עובדים לזכות מוטבים שונים.

היתרה ביום 31.12.99, בסך 597.4 מיליון ש"ח, כוללת שני סכומים שלא שולמו עד 31.12.99: סכום של 316.9 מיליון ש"ח של המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי החשכ"ל, וסכום של 280.5 מיליון ש"ח של יתר המשרדים.

1. הסכום של 316.9 מיליון ש"ח מורכב מהסכומים המפורטים להלן:

(א) הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים המשולמות בידי החשכ"ל נרשמים בחשבון נפרד. בחשבון זה היתה ביום 31.12.99 יתרת זכות בסך 256.8 מיליון ש"ח, שהיא סכום הניכויים ממשכורות העובדים לחודש דצמבר 1999, והיא שולמה בינואר 2000. נוסף על כך נוכה ממשכורות העובדים הארעיים סך של 34.2 מיליון ש"ח, בעבור ביטוח רכב.

(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 31.12.99 הסתכמה ב-94.1 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 31.12.99 ב-280.5 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת, בין היתר, את סכומים האלה: 220.8 מיליון ש"ח למשרד הביטחון ו-53.7 מיליון ש"ח למשרד החינוך (בעיקר בעד משכורות מורים).

## זכאים של חשכ"ל

היתרה של חשבונות הזכאים הרשומים בספרי החשכ"ל הסתכמה ביום 31.12.99 ב-22,007.1 מיליון ש"ח. להלן פירוט הזכאים:

| מיליוני ש"ח     |                                     |
|-----------------|-------------------------------------|
| 17,568.2        | מלוות בערבות ממשלת ארה"ב            |
| 3,414.8         | התחשבנות - ערבויות ממשלת ארה"ב      |
| 488.0           | אוצר השלטון המקומי בע"מ             |
| 201.5           | פיקדון ענבל                         |
| 81.6            | מפעלי תע"ש                          |
| 66.3            | מכירת מניות בנק דיסקונט             |
| 51.2            | תשלומים פנסיוניים - הרשות הפלסטינית |
| 46.4            | היטל השוואה - הרשות הפלסטינית       |
| 46.3            | מחלקת תשלומים - הרשות הפלסטינית     |
| 0.9             | פעולות ה"בונדס" באירופה             |
| 0.3             | סכומים שלא שולמו לתיירים            |
| 41.6            | שונות                               |
| <b>22,007.1</b> | <b>ס"ה</b>                          |

**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 ואופציה לשנה נוספת. ההלוואות ניתנו למדינה לסיוע בקליטת עולים. הסכום שגויס למעשה היה 9,293 מיליון דולר, לאחר הפחתה של 771 מיליון דולר בשל ההשקעות של ישראל בשטחים.

בשנים 1993-1996 הומרו כ-4.1 מיליארד דולר<sup>5</sup> מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של משרד האוצר בבנק ישראל למימון התקציב. בשנת 1999 השתמש החשכ"ל בכ-125 מיליון דולר מכספי הערבויות למימון התקציב. יתרת כספי הערבויות הועברה לגופים עסקיים באמצעות הבנקים המסחריים ולגיבוי יתרות המט"ח בבנק ישראל. ההלוואות ניתנו בריבית הנהוגה בשוק בתוספת העלות שהיתה לממשלה.

הכספים הקשורים להסדר הערבויות מוצגים בדיון וחשבון הכספי - במאזן השוטף - הן בצד ההתחייבויות והן בצד הנכסים (נוסף על כך רשום סך של 4,735 מיליון דולר בסעיף מלוות חוץ בערבות מלאה של ארה"ב שבמאזן המוניטרי).

1. בצד הנכסים: (א) בהערת שוליים לסעיף "חייבים לחשכ"ל" (שהיתרה בו היא בסך 8,421.1 מיליון ש"ח) צוין: "יתרת החייבים כוללת פיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 7,351.1 מיליוני שקלים (1,770.1 מיליון דולר)". מספרי החשכ"ל עולה, שיתרה זו כוללת סך של 6,229.5 מיליון ש"ח (1,500 מיליון דולר) - יתרת ההלוואה שקיבלה חברת החשמל, וסך של 1,121.6 מיליון ש"ח (270.1 מיליון דולר) - יתרת הסכום שניתן לארבעה בנקים לשם מתן הלוואות

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

למגזר העסקי. (ב) בסעיף "בנק ישראל" רשום סך של 13,783.1 מיליון ש"ח (3,318.1 מיליון דולר), שהוא יתרת כספי הערבויות.

2. בצד ההתחייבויות: יתרת החוב בגין המלוות שלא נזקפו לתקציב ולמצבת חובות החוץ הוצגה בשנים קודמות רק בהערת שוליים לסעיף "זכאים של החשכ"ל". בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה (ראו בדוח שנתי 45, עמ' סה-סו ועמ' קה, ולאחרונה בדוח שנתי 50, עמ' 787-788 ועמ' 825), הציג החשכ"ל לראשונה במאזן השוטף ל-31.12.99 את יתרת החוב בגין המלוות שמחוץ למסגרת מצבת החובות בסעיף משנה מיוחד של סעיף "זכאים" במאזן השוטף. יתרת הזכאים כוללת מלוות חוץ תקציביים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 20,983 מיליוני שקלים (5,052.5 מיליון דולר). מספרי החשכ"ל עולה כי בסעיף "זכאים של החשכ"ל" נקוב המלוות בערבות ממשלת ארה"ב בסך 17,568.2 מיליון ש"ח וסכום נוסף בסך של 3,414.8 מיליון ש"ח (כ-822.3 מיליון דולר) מוגדר "התחשבנות". הסכום הנוסף הוא ההפרש בין תקבולי ריבית מבנק ישראל ומהמגזר הפרטי על כספי הערבויות לבין הריבית על מלוות אלו בארה"ב.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להציג בדין וחשבון הכספי בסעיף הזכאים סעיף משנה מיוחד שבו יוצג סכום המלוות שהתקבלו מארה"ב במסגרת הסדר הערבויות, וכן להציג בביאור את התנאים העיקריים של המלוות. כמו כן, מן הראוי שבסעיף החייבים יוצגו בסעיף משנה מיוחד הסכומים שהפקיד משרד האוצר בבנקים לשם מתן הלוואות, ושביאור לסעיף משנה זה יובאו פרטים על הלוואים, סכומי ההלוואות ותנאיהן.

**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 31.12.99 היתה בסך כ-448 מיליון ש"ח.

**תשלומי פנסיה, היטל השוואה - הרשות הפלסטינית:** 1. תשלומי פנסיה - בהסכם עזה ויריחו שנחתם במאי 1994 התחייבה ישראל להמשיך ולהיות אחראית לזכויותיהם של עובדים פלסטינים שצברו זכויות פנסיה בישראל לפני הקמת מוסד פנסיוני ברשות הפלסטינית. לפי ההסכם, לאחר שיוקם המוסד, תעביר ישראל את ניכויי הביטוח הפנסיוני שייגבו מעובדים פלסטינים המועסקים בישראל. אשר לתנאים הסוציאליים של עובדים פלסטינים 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 1999 שהעביר מדור התשלומים היה כ-149 מיליון ש"ח. ב-31.12.99, לאחר שחלק מהכספים הופקדו בבנק מסחרי, הגיעה היתרה בסעיף "זכאים של החשכ"ל", סעיף משנה "תשלומים פנסיונים - הרשות הפלשתינאית", לסך 51.2 מיליון ש"ח.

2. היטל השוואה - בהסכם עזה ויריחו נקבע כי כספי היטל ההשוואה יועברו לרשות הפלסטינית לאחר שהיא תציג תכנית, שתהיה מקובלת על ישראל, לשימוש בכספים אלה לרווחת פלסטינים מעזה ומיריחו שעובדים בישראל ולבני משפחותיהם (מעין מוסד לביטוח לאומי פלסטיני). 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 הפלסטינית.

היטל ההשוואה לשנת 1999 שהעביר מדור התשלומים היה בסך 94.7 מיליון ש"ח (נטו), והוא רשום בסעיף "היטל השוואה - הרשות הפלשתינאית". חלק מהכספים הועברו לבנק מסחרי כפיקדון של הרשות הפלסטינית, ואצל החשכ"ל נשארה יתרה בסך 46.5 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 הפינוי. היתרה בפקידון ב-31.12.99, לאחר הפחתת ההוצאות, היתה 81.6 מיליון ש"ח (לעומת 139.4 מיליון ש"ח ב-31.12.98).

**פעולות ה"בונדס" באירופה :** היתרה בסך 0.9 מיליון ש"ח (כ-0.2 מיליון דולר) היא התמורה ממכירת "בונדס" על ידי שישה בנקים באירופה, שהועברה לבנק ישראל עד 31.12.99, 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 על חודש דצמבר 1999 לא כלל את הסכום האמור. היתרה האמורה (כ-0.2 מיליון דולר) אינה מבטאת אפוא התחייבות של המדינה. **סכומים שלא שולמו לתיירים :** היתרה בסעיף זה היא הסכום העומד לרשותם של תיירים ממדינה אירופית שלא קיבלו את מלוא הערך של אגח של ה"בונדס" שנפדו פדיון מוקדם. ב-31.12.99 היתה היתרה בסך 320,404 ש"ח (77,150 דולר).

### זכאים של מפעלים עסקיים

יתרת חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ביום 31.12.99 הסתכמה ב-490.1 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר תמורה בעד שירותים וטובין שרכשו המפעלים ולא שילמו עד 31.12.99. להלן פירוט הזכאים:

| מיליוני ש"ח |                    |
|-------------|--------------------|
| 337.0       | בתי חולים ממשלתיים |
| 142.9       | מינהל מקרקעי ישראל |
| 5.4         | נמל יפו            |
| 4.8         | המדפיס הממשלתי     |
| 490.1       | ס"ה                |

**בתי חולים ממשלתיים :** היתרה בחשבון זה - 337 מיליון ש"ח - היא סכום החוב של 11 בתי חולים ממשלתיים לספקי שירותים שונים.

**מינהל מקרקעי ישראל :** היתרה היא בסך 142.9 מיליון ש"ח, מזה כ-126.4 מיליון ש"ח חובות לספקים.

**נמל יפו :** היתרה בחשבון זה - 5.4 מיליון ש"ח - כוללת חובות לזכאים שונים, בסך 2.3 מיליון ש"ח, וקרן לפיתוח הנמל, בסך 1.9 מיליון ש"ח.

**המדפיס הממשלתי :** היתרה בחשבון זה - 4.8 מיליון ש"ח - כוללת סך של כ-3 מיליון ש"ח, חוב לספקים ולנותני שירותים ולמבצעי עבודות, וסך של 1.6 מיליון ש"ח, יתרת קרן לחידוש ציוד שהוקמה בשנת 1988. יתרה זו היתה ליתרה שהיתה ב-31.12.92. בשנים 1999 - 1992 לא הוקצבו כספים מתקציב המדינה לקרן זו.

## זכאים של משרדי הממשלה

היתרה של חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה ביום 31.12.99 הסתכמה ב-2,060.6 מיליון ש"ח, בכלל זה היתרות הבאות:

| מיליוני ש"ח |                              |
|-------------|------------------------------|
| 352.0       | נציגות משרד האוצר בניו יורק  |
| 9.6         | המינהל האזרחי ביהודה ושומרון |

נציגות משרד האוצר בניו יורק: יתרת הזכאים של הנציגות ביום 31.12.99 המוצגת במאזן השוטף הסתכמה ב-352 מיליון ש"ח (84.8 מיליון דולר), מזה 60 מיליון דולר הלוואה מבנק אמריקני.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: יתרת הזכאים של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון, בסך 9.6 מיליון ש"ח, היא יתרות של הרשות הפלסטינית.

## זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב

### הלוואות ופיקדונות

רוב ההלוואות מתקציב המדינה ניתנות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים שמשרד האוצר מפקיד בהם פיקדונות, ומיעוטן נותן המשרד ישירות. 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 31.12.99, יתרת ההלוואות שנתן משרד האוצר, משוערכת לאותו מועד, היתה בסך 67 מיליארד ש"ח. יצוין, כי בדוח הכספי כלולה הפרשה לחובות מסופקים בסך 3,498.3 מיליון ש"ח בגין חלק מהחובות שהאפשרות לגבותם מוטלת בספק; יתרת ההלוואות בשנה הנסקרת בניכוי הפרשה זו היא 63.5 מיליארד ש"ח. יתרה זו אינה כוללת הלוואות עומדות בסך 12,364.5 מיליון ש"ח (לעומת 11,375.3 מיליון ש"ח ביום 31.12.98).

החל בשנת 1992, לאחר שנכנס לתוקף חוק ההלוואות לדיור, 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 1999 נגבו סכומי קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך 5,340 מיליון ש"ח, וסכומי ריבית והפרשי ההצמדה על הריבית בסך 2,631 מיליון ש"ח.

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הכלולה בזכויות המוניטריות במאזן המדינה ליום 31.12.99 וליום 31.12.98 (במיליוני ש"ח):

| 31.12.99        | *31.12.98       |                                        |
|-----------------|-----------------|----------------------------------------|
| 65,293.0        | 65,459.0        | <b>הלוואות פעילות (שהוגדרו תנאיהן)</b> |
|                 |                 | <b>הלוואות לא פעילות</b>               |
| 833.3           | 235.2           | הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן              |
| 54.8            | 54.4            | תמורת איגרות חוב צמיתות                |
| 840.9           | 858.5           | קרנות דו-לאומיות                       |
| <b>67,022.0</b> | <b>66,607.1</b> | <b>ס"ה</b>                             |

\* מדין מחדש (השינוי הוא תוספת של 89.8 מיליון ש"ח ב"הלוואות פעילות" בשל הלוואה שניתנה למשרד הביטחון באמצעות בנק ונרשמה בשנה שעברה לא בסעיף הלוואות אלא בסעיף "נכסים שונים" שגם הוא בצד הזכויות במאזן).

בדוח הכספי ליום 31.12.99 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 המשרד ישירות לחברות ולמוסדות.

## הלוואות פעילות

חלק הארי מסך ההלוואות והפיקדונות הן הלוואות פעילות. יתרת ההלוואות הפעילות ליום 31.12.99 היתה 65,293 מיליון ש"ח, שהן 97.4% מסך כל ההלוואות. לפי נתוני החשכ"ל, יתרת ההלוואות הפעילות כוללת את הסכומים האלה:

### הלוואות לשיכון לפי מידת 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-31.12.99 לכ-41,645 מיליארד ש"ח (לפי דיווחי הבנקים למשכנתאות לאגף החשכ"ל). בספרי החשכ"ל רשומה יתרה נומינלית בסך 26.2 מיליארד ש"ח. החשכ"ל החליט להציג בדוח המוניטרי יתרות הלוואות המבוססות על נתוני הבנקים, שכוללות שערך, פיגורים, ריבית שנצברה וסכומים שנגבו בינואר 2000 בגין שנת 1999. במשרד האוצר אין לוחות סילוקין לפיקדונות בבנקים, וכל הרישומים נעשים לפי דיווחי הבנקים (ראו דוח שנתי 46, עמ' קיא). 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.

### הלוואות ישירות לחברות

יתרה בסך 23,648 מיליון ש"ח, שבה כלולות, בין היתר, ההלוואות שניתנו לחברות האלה: 479.3 מיליון ש"ח לבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ; 1,918.8 מיליון ש"ח למקורות, חברת מים בע"מ; 1,340.2 מיליון ש"ח להסתדרות הציונית; 132.4 לעמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ (להלן - עמידר); 583.5 מיליון ש"ח לכביש חוצה ישראל בע"מ; ו-68.1 מיליון ש"ח לחברת החשמל לישראל בע"מ.

**בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ:** איגרת חוב שהנפיקה החברה לממשלה היא חלק מהתמורה בעד נכסים שהועברו לחברה על פי הסכם מ-31.12.84. הקרן של איגרת החוב צמודה למדד ונושאת ריבית צמודה למדד בשיעור שנתי של 7.3%, המשולמת אחת לרבעון. איגרת החוב עומדת לפירעון בתשלומים רבע שנתיים שווים (בשנה הנסקרת היה כל תשלום בסך כ-235 מיליון ש"ח), עד שנת 2000. היתרה בדוח הכספי ל-31.12.99 היתה בסך 479 מיליון ש"ח.

**ההסתדרות הציונית:** בדוח הכספי ליום 31.12.99 רשומה יתרה של 1,340.2 מיליון ש"ח שהם הלוואות להסתדרות הציונית. מהן 1,340 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 הגישה הוועדה טיוטת דוח. בדוח הובאו המלצות להסדר מינהלי וענייני לפתרון אי-ההתאמה בפיקדונות הקיימים, בכללו המלצה כי בסוף כל רבע שנה תיעשה התאמה בין ספרי החשכ"ל וספרי ההסתדרות הציונית, וכן המלצה בדבר הסדרת אופן הפעולה בשנים הבאות. המלצות הדוח אמורות להיות מיושמות במסגרת הסכם מסגרת, שנחתם על ידי האוצר והחטיבה להתיישבות במאי 2000. בפברואר 2001 מונה על ידי החשב הכללי חשב לחטיבה להתיישבות.

**התיאטרון הלאומי הבימה:** בשנת 1996 נתנה המדינה לתיאטרון הבימה הלוואה בסך 20 מיליון ש"ח ל-10 שנים (כמו כן ניתנה גם הלוואה עומדת בסך 10 מיליון ש"ח). היתרה ל-31.12.99 הרשומה בדוח הכספי היתה 12.9 מיליון ש"ח. בעקבות הסדרים לפריסת החוב לתקופה ארוכה יותר, הודיע במאסר 2001 אגף החשכ"ל כי יעדכן היתרה.

**החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ<sup>1</sup>:** במאזן המדינה ליום 31.12.99 רשומה יתרה הלוואה לחברה זו בסך כ-9.8 מיליון ש"ח, ואילו בספרי החברה רשומה יתרה בסך 21.8 מיליון ש"ח. היתרה במאזן המדינה כוללת הלוואה צמודה למדד בסך כ-8.3 מיליון ש"ח והלוואה בסך 1.4 מיליון ש"ח שטרם נקבעו תנאיה. כבר בדוח שנתי 46 (עמ' סח) ציינה מבקר המדינה שאין התאמה בין נתוני מאזן המדינה ובין נתוני החברה. על אף הזמן הרב שעבר מאז ועד סיום הביקורת בפברואר 2001 עדיין לא הסתיים הטיפול בנושא זה.

**גיבור סברינה תעשיות טקסטיל בע"מ:** ב-31.12.98 נחתם הסכם בין החשכ"ל והמפרק הזמני של גיבור סברינה שנעשה בעקבות החלטת ועדת הכספים של הכנסת ב-23.12.97 להקצות תקציב בסך 9 מיליון ש"ח לשם מתן הלוואה לחברה. ההלוואה ניתנה לשם תשלום משכורות לעובדי החברה בתקופת הפירוק ולצורך מתן הלוואות לעובדים בגין המשכורות שלא שולמו להם בעד התקופה שקדמה לפירוק. בהסכם נקבע, שכל תשלום שיועבר לחברה על חשבון ההלוואה יהיה צמוד למדד, ויישא ריבית שנתי של 4% צמודה למדד. ההלוואה תיפרע מרווחי החברה בתקופת הפעלתה על ידי המפרק הזמני (אם יהיו) עד לפירעונה המלא. בינואר 1999 שילמה החברה על חשבון ההלוואה 1.5 מיליון ש"ח ויתרת ההלוואה ל-31.12.99 היתה 8.7 מיליון ש"ח. ביולי 2000 שילמה החברה עוד 3 מיליון ש"ח.

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

**רשות שדות התעופה בישראל :** במסגרת הסדר העברת הנכסים מהמדינה לרשות קיבלה הרשות הלוואה צמודה למדד, נושאת ריבית שנתית בשיעור 3.85% שתיפרע ב-22 תשלומים שנתיים שווים. בדו"ח הכספי ל-31.12.99 רשומה יתרה של 79.2 מיליון ש"ח לעומת 94.4 מיליון ש"ח בדוח הרשות. אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוא בודק את הסיבה להפרש זה.

## הלוואות לא פעילות

### 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 31.12.99 היתה 833.3 מיליון ש"ח, ועיקרה יתרת הלוואות בסך 583.5 מיליון ש"ח שניתנו לחברת כביש חוצה ישראל בע"מ, הלוואה בסך 49.2 מיליון ש"ח שניתנה לנתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, וסך של 126.2 מיליון ש"ח שניתן לעמידר.

**עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ :** באוגוסט 1995 חתמו משרד האוצר ועמידר 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 49, עמ' עד). היתרה הרשומה בדוח הכספי ליום 31.12.99 היתה 132.4 מיליון ש"ח, מזה 126.2 מיליון ש"ח שטרם נקבע אם הם הלוואות או השקעות, ו-6.2 מיליון ש"ח הלוואה צמודה למדד.

**כביש חוצה ישראל בע"מ :** יתרת ההלוואה ליום 31.12.99 שטרם נקבעו תנאיה היתה 583.5 מיליון ש"ח. החברה החלה בפעילות במהלך חודש מארס 1993 ועוסקת בתכנון סקרים וחקיקה הקשורים לכביש וכן מטפלת במכרז למתן זיכיון להקמה והפעלה של הכביש ככביש אגרה ומטפלת ברכישת הקרקעות הנדרשות לכביש. החברה חתמה ב-31.12.94 הסכם לפיו סכומים שנתקבלו למימון פעולותיה החל מ-1.1.94 וכן הסכומים שהמדינה תעביר לחברה בתוספת הפרשי הצמדה למדד יהיו הלוואה. חלק מההלוואה ייפרע בדרך של העברת כל הידיעות, התכניות, המחקרים וכל מסמך אחר שקיבלה החברה לידי הממשלה. חישוב סכום ההלוואה שייפרע כנגד העברת נכסים אלו יחושב לפי עלות יצירת כל נכס במועד יצירתו בתוספת הפרשי הצמדה למדד. יתרת סכום ההלוואה שלא ייפרע יהפוך להשקעות הון בעלים, והמדינה תקבל תמורתו מניות החברה. בדין וחשבון הכספי ל-31.12.99 נקוב לראשונה סכום ההלוואה אף על פי שהממשלה העבירה כספים לחברה כבר מתחילת פעולתה. לפי ספרי החברה בשנה הנסקרת, היתה היתרה בסך 583.5 מיליון ש"ח, לעומת - ל-516.8 מיליון ש"ח ב-31.12.98.

**נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ :** החברה נוסדה בשנת 1997 לצורך ביצוע כל מטלה שהממשלה תטיל עליה בקשר למערכת הסעה המונית בגוש דן. הממשלה מממנת את כל פעולות החברה. כל הסכומים שהעבירה הממשלה לחברה למימון פעולותיה (למעט סכומים שישמשו לתשלום פיצויים על הפקעת קרקעות שיירשמו על שם המדינה ופעולות נלוות להפקעות אלו) נרשמו בתור הלוואות צמודות למדד. ידיעות, מסמכים, תכניות, סקרים, וכל מסמך שקיבלה החברה במסגרת פעולותיה והעבירה לידי הממשלה ייחשבו כפירעון הלוואות. סכום הפירעון שייקבע יהיה עלות יצירת כל נכס במועד יצירתו בתוספת הפרשי הצמדה למדד עד מועד הפירעון. יתרת סכום ההלוואה שלא ייפרע יהפוך להשקעת הון בעלים וכנגדו יונפקו לממשלה מניות של החברה בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת. יתרה ההלוואה ב-31.12.99 היתה 49.2 מיליון ש"ח, לעומת 16.7 מיליון ש"ח ב-31.12.98.

**חברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ :** במאזן המדינה ל-31.12.99 היתה בחברה זו היא 14.9 מיליון ש"ח לעומת 33.7 מיליון ש"ח ב-31.12.98. בהתאם להחלטת הממשלה להפריט את

החברה בדרך של פירוק מרצון התמנה לחברה מפרק אשר ממשיך להפעיל אותה כגוף חי בכל הנוגע לגביית חוב מהלווים. על פי דיווח המפרק למאוס 2001, החוב בגין פיקדון שהוא הפקיד בחברה לצורך מתן הלוואות פיתוח בענף התיירות נפרע במלואו.

**בנק הדואר:** בהתאם להסכם בין בנק הדואר ורשות הדואר לבין הממשלה נותן הבנק הלוואות ומענקים לסטודנטים מכספים שהממשלה מעבירה לבנק, והיא האחראית להן. ההלוואות ניתנות לסטודנטים בהתאם להפניות בכתב מקרן ההלוואות לסטודנטים במשרד החינוך והתרבות. ההלוואות צמודות למדד, אינן נושאות ריבית ונפרעות ב-24 עד 36 תשלומים חודשיים. יתרת ההלוואות ב-31.12.99 היתה 79.3 מיליון ש"ח. הבנק נותן גם מענקים מכספים שמעביר אליו האוצר. במאזן ל-31.12.99, בסעיף הלוואות עומדות - בבנק הדואר היתה יתרה של 30.6 מיליון ש"ח שניתנו כמענקים. ב-26.12.00 מחק החשכ"ל סכום זה ממצבת ההלוואות העומדות.

#### הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות עומדות לפירעון בנסיבות מיוחדות. היתרה של הלוואות אלו ביום 31.12.99 היתה 54.8 מיליון ש"ח. היתרה כוללת הלוואות לחברת החשמל לישראל בע"מ (כ-36.8 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: במאזן המדינה ליום 31.12.99 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 מהמשרד.

#### קרנות דו-לאומיות

בסעיפי יתרות ההלוואות והפיקדונות במאזן המדינה ל-31.12.99 כלול סעיף "קרנות דו-לאומיות" שהיתרה בו היתה 840.9 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת כ-494.3 מיליון ש"ח במסגרת הקרנות הדו-לאומיות ארה"ב-ישראל, כ-336.2 מיליון ש"ח במסגרת הקרן הדו-לאומית ישראל-גרמניה, ו-10.4 במסגרת הקרן הדו-לאומית ישראל-סין. בשנה הנסקרת קטנה היתרה לזכות המדינה בקרנות אלה ב-17.6 מיליון ש"ח, מזה 16.8 מיליון ש"ח בשל הפעולות האלה: 1. בשנה הנסקרת העבירה המדינה לקרן ישראל-גרמניה סכום נוסף של 32.7 מיליון ש"ח (15.3 מיליון מרקים גרמניים); 2. בגלל ירידה בשער החליפין של המר"ג פחתה היתרה בשקלים ב-49.5 מיליון ש"ח.

#### שערוך יתרת ההלוואות

חישוב יתרת ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער הדולר ב-31.12.99, ואילו חישוב יתרת ההלוואות הצמודות למדד נעשה לפי המדד של חודש נובמבר 1999 (שפורסם ב-15 בדצמבר). להלן יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי ההצמדה ביום 31.12.98 וביום 31.12.98, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

| 31.12.98 | 31.12.99 |                      |
|----------|----------|----------------------|
| 59,039.2 | 58,781.8 | הלוואות צמודות למדד  |
| 1,097.8  | 1,410.2  | הלוואות צמודות למט"ח |
| 3,468.6  | 3,057.0  | הלוואות לא צמודות    |
| 136.9    | 274.7    | ריבית שהצטברה        |
| 63,742.5 | 63,523.7 | ס"ה                  |

הריבית שנצברה על הלוואות שיכון במידת הגבייה ל-31.12.99 היתה כ-128 מיליון ש"ח והיא כלולה בריבית שהצטברה בסך של כ-275 מיליון ש"ח לאותה שנה.

### התאמת יתרות

זה כמה שנים משתדל החשכ"ל להביא לידי התאמה בין ספריו לבין ספרי הבנקים הנותנים את ההלוואות מפיקדונות משרד האוצר. בעקבות הביקורת (ראו דוח 39, עמ' צא; דוח 45, עמ' עב; ודוח 46, עמ' קיא). 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 במאוס 2001 נאמר כי נסרקו 1,126 פיקדונות לתאריך 31.12.99 ונמצאה התאמה ב-902 פיקדונות (80%) ו-224 פיקדונות לא היו מותאמים ועדיין נבדקים. לגבי היתרות המוצגות בדין וחשבון הכספי ל-31.12.99 ב-9 בנקים מתוך 38 וב-19 חברות מתוך 48 לא היה בידי חברת ענבל אישור רו"ח לאימות היתרות.

### השקעות הממשלה במניות

סך של 5,118.1 מיליון ש"ח מיתרת הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאוזן המדינה ליום 31.12.99 כהשקעה במניות. סכום זה נקוב במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאוזן המדינה. בשנת 1999 היה גידול של 4.8% בהשקעות המדינה במניות. עיקר הגידול נבע מהזרמת הון שנרשם כהון מניות לחברות האלה: התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כ-172.5 מיליון ש"ח); התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (כ-80.3 מיליון ש"ח); בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-2.2 מיליון ש"ח); בנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-1.1 מיליון ש"ח). תקבולי המדינה בשנת 1999 מדיבידנדים על השקעותיה במניות היו כ-417 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של כ-35% בהשוואה לתקבולים מדיבידנדים בשנת 1998. עיקר סכומי הדיבידנדים התקבלו מהחברות האלה: 34.9 מיליון ש"ח מחברת החשמל לישראל בע"מ; 20 מיליון ש"ח מבתי הזיקוק לנפט בע"מ; 17 מיליון ש"ח מערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ; 15 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח

התעשייה בישראל בע"מ; 7.9 מיליון ש"ח מחברת כימיקלים לישראל בע"מ; מקרנות שהיו קשורות לחברת יוזמה - הון סיכון בע"מ: 6.5 מיליון ש"ח מקרן ניצנים, 6.3 מיליון ש"ח מקרן וולדן ו-4.6 מיליון ש"ח מקרן פולריס; 3.2 מיליון ש"ח מבנק החקלאות בע"מ; 2.9 מיליון ש"ח מהחברה לאספקת פחם בע"מ; ו-2.9 מיליון ש"ח מחברת אוצר מפעלי ים בע"מ. כמו כן קיבלה המדינה דיבידנד בסך 296 מיליון ש"ח (לעומת כ-423 מיליון ש"ח בשנת 1998) על מניותיה בבנקים שבהסדר: 169 מיליון ש"ח מבנק לאומי בע"מ; 112 מיליון ש"ח מבנק הפועלים בע"מ; 8 מיליון ש"ח מבנק איגוד בע"מ ו-7 מיליון ש"ח מבנק המזרחי בע"מ.

ענבל, חברה לביטוח בע"מ, עוסקת, בין היתר, בהתאמת היתרות של החזקות המדינה במניות של החברות הרשומות בספרי החשב"ל לאלו הרשומות בספרי החברות, ומשערכת את השקעות המדינה בחברות על פי שוויין המאזני בכל שנה; שיערוך המניות מוצג בנספח למאזן המדינה. לפי הנספח, השווי המאזני של השקעות המדינה במניות של חברות ביום 31.12.99 היה כ-20.8 מיליארד ש"ח<sup>1</sup>. 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 החברות.

בטבלה להלן נתונים על השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.99.

#### השקעות במניות במחירי עלות שוטפים (במיליוני ש"ח)

| השינוי         | היתרה ליום 31.12.98 | היתרה ליום 31.12.99 |                                |
|----------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|
|                |                     |                     | <b>השקעות שיתרתן גדלה</b>      |
| 172.5          | 1,828.1             | 2,000.6             | התעשייה האווירית לישראל בע"מ   |
| 80.3           | 2,496.4             | 2,576.7             | התעשייה הצבאית לישראל בע"מ     |
| 1.1            | 107.4               | 108.5               | בנק החקלאות לישראל בע"מ        |
| 2.2            | 62.2                | 64.4                | בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ |
| <b>256.1</b>   | <b>4,494.1</b>      | <b>4,750.2</b>      | <b>ס"ה</b>                     |
|                |                     |                     | <b>השקעות שיתרתן קטנה</b>      |
| (-)22.2        | 22.2                | 0                   | קרן הון סיכון                  |
| <b>(-)22.2</b> | <b>22.2</b>         | <b>0</b>            | <b>ס"ה</b>                     |
| <b>-</b>       | <b>367.9</b>        | <b>367.9</b>        | <b>ס"ה</b>                     |
| <b>233.9</b>   | <b>4,884.2</b>      | <b>5,118.1</b>      | <b>ס"ה</b>                     |

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

### 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 הוכנה 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 (על בסיס מדד דצמבר 1993). בתמורה לכך התחייבה החברה להנפיק למדינה מניות שיפרעו 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 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 1999 גדלה השקעת המדינה בהון המניות של החברה בכ-172.5 מיליון ש"ח. לפי דוח ביצוע התקציב לשנת 1999, סעיף "הוצאות פיתוח אחרות", השקיעה הממשלה בהון מניות החברה באותה שנה כ-174.2 מיליון ש"ח: מזה 137.1 מיליון ש"ח למימון הוצאות הפרישה של עובדיה לפי תכנית ההבראה משנת 1993 ו-37.1 מיליון ש"ח למימון הוצאות הפרישה המוקדמת של 500 עובדים כפי שנקבע בהסכם משנת 1996. אגף החשב"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממארכ 2001, כי סך של כ-1.8 מיליון ש"ח נרשם בטעות כהשקעה בתע"א בדוח ביצוע התקציב לשנת 1999 על אף שסכום זה הושקע במניות חברת תע"ש.

2. **התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תע"ש):** בנובמבר 1990 החלה תע"ש לפעול כחברה עסקית<sup>2</sup>. היא עוסקת בעיקר בייצור, בפיתוח ובאספקה של מערכות נשק ואמצעי לחימה למערכת הביטחון וכן לגופים בארץ ובחו"ל.

במארכ 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 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.

ממאזן המדינה ל-31.12.99 עולה, כי יתרת ההשקעה של הממשלה במניות החברה באותה שנה גדלה ב-80.3 מיליון ש"ח לעומת יתרת ההשקעה ב-31.12.98. מסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" שבתקציב המדינה לשנת 1999 היתה הוצאה של 23.1 מיליון ש"ח בגין פיצויים ופרישת עובדים. סכום נוסף של 57.2 מיליון ש"ח הועברו לחברה בגין הוצאות פינוי מפעליה בהתאם להסכם שנחתם בין הממשלה והחברה ב-26.7.98, ולפיו התחייבה החברה לפנות חלק מאתר שברשותה ולהעביר את החזקה בו לידי מינהל מקרקעי ישראל (על פי הדוח הכספי של החברה ל-31.12.99 הוצאות הפינוי יהיו כ-20 מיליון דולר).

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

3. הגידול שנרשם במאזן המדינה ל-31.12.99 ביתרת השקעות המדינה במניות של הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (2.2 מיליון ש"ח) ושל בנק החקלאות לישראל בע"מ (1.1 מיליון ש"ח) נובע מרכישת מניות בכורה נושאות ריבית של 7%-7.5% במסגרת התחייבות הממשלה למשקיעים בחו"ל לרכוש מהם את המניות של בנקים אלו לפי דרישתם. המניות הונפקו בעבר לתושבי חוץ על ידי הבנקים, והן נסחרות במט"ח. הממשלה רוכשת אותן במחיר שאינו קטן מ-90% מערכן הנקוב.

### השקעות שיתרות קטנה

1. קרנות הון סיכון: במאס 1997 נמכרה חברת יוזמה הון סיכון בע"מ למשקיעים פרטיים (ראו דוח שנתי 49, עמ' לו). במסגרת המכירה הועברו לחשכ"ל הזכויות והתחייבויות של החברה בגין השקעותיה בתשע קרנות הון סיכון. בהסכמי ההקמה של הקרנות יש סעיף המאפשר לשותפים או לבעלי המניות האחרים אופציה לרכוש מהמדינה את חלקה (בדרך כלל 40% 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. בשנים 1997-1998 מומשו חמש קרנות ובינוי 1999 מומשה קרן נוספת, "יורפונד", שסכום השקעות המדינה בה היה 22.2 מיליון ש"ח, תמורת 36.1 מיליון ש"ח.

עד ל-31.12.99 מכרה המדינה את חלקה ב-6 קרנות כאשר באחת הקרנות "אינוונטק", הומרה הזכות של המדינה לתמלוגים במניות של הקרן. לאחר מועד המאזן מכרה המדינה את מניותיה בקרן תמורת כ-9.8 מיליון ש"ח וכן מומשה האופציה לרכישת חלקה של המדינה בקרן "וורטקס" תמורת 36.4 מיליון ש"ח. בשתי קרנות לא מומשה האופציה לרכישת חלקה של המדינה עד למועד שנקבע למימוש (סוף שנת 1998 וסוף שנת 1999) והאופציה פקעה.

2. 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. באישור ועדת הכספים של הכנסת בסוף אותה שנה נמכרו לציבור 30.7% ממניות החברה, בבורסה בתל אביב, והתמורה ממכירה זו היתה 1,247 מיליון ש"ח. באוקטובר 1999 נמכרו 0.62% ממניות החברה בבורסה בתל-אביב תמורת 28 מיליון ש"ח. במהלך החודשים ינואר-מאס 2000 מכרה הממשלה עוד 1.47% מהון המניות של החברה בכ-84 מיליון ש"ח. לאחר מכירות אלו מחזיקה המדינה בכ-0.11% ממניות כ"ל.

3. שיכון עובדים בע"מ: ב-27.10.94 התקשרה המדינה עם חברת שיכון ובינוי אחזקות בע"מ בהסכם שעניינו השוואת זכויות המניות בחברת שיכון עובדים. ההסכם הקנה למדינה אופציה למכור את שארית אחזקותיה (1.75% מהון המניות של החברה) לחברת שיכון ובינוי במחיר שייקבע בידי פוסק מוסכם ובתנאים שמפורטים בהסכם. ב-28.10.98 הודיע המדינה לחברת שיכון ובינוי על רצונה לממש את האופציה למכירת מניות שיכון עובדים. לאחר שהפוסק קבע את מחיר המניות, מכרה המדינה בפברואר 1999 את מניותיה בסכום של 17.3 מיליון ש"ח.

## השקעות הממשלה בשטרי הון

סך של 1,107.2 מיליון ש"ח מיתרת הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאזן המדינה ליום 31.12.99 כהשקעה בשטרי הון ובאג"ח. סכום זה משוערך וכולל הפרשי הצמדה למדד או לשער מטבע החוץ וכן ריבית מצטברת.

באותה שנה היה קיטון של 18.3% בהשקעות המדינה בשטרי הון ובאג"ח. עיקר הקיטון היה בהשקעות בשטרי הון של הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-132.3 מיליון ש"ח) ובהשקעות באג"ח (כ-124.7 מיליון ש"ח), שהמדינה קיבלה בתמורה לסיוע שנתנה לקרן הפנסיה של פועלי בניין.

בטבלה להלן השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה בשטרי הון ובאג"ח כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.99.

### השקעות בשטרי הון ובאג"ח\* (במיליוני ש"ח)

| השינוי          | היתרה ליום<br>31.12.98 | היתרה ליום<br>31.12.99 |                                         |
|-----------------|------------------------|------------------------|-----------------------------------------|
|                 |                        |                        | <b>השקעות שיתרתן גדלה</b>               |
| 0.8             | 69.3                   | 70.1                   | בנק החקלאות לישראל                      |
| 2.5             | 46.8                   | 49.3                   | קרתה, החברה לפיתוח מרכז ירושלים<br>בע"מ |
| 0.3             | 26.1                   | 26.4                   | עשות אשקלון                             |
| 4.8             | 10.4                   | 15.2                   | רותם תעשיות בע"מ                        |
| 0.5             | 4.4                    | 4.9                    | החברה הישראלית לחקר מדעי החיים<br>בע"מ  |
| 1.7             | 10.7                   | 12.4                   | שונים                                   |
| <b>10.6</b>     | <b>167.7</b>           | <b>178.3</b>           | <b>סה"כ</b>                             |
|                 |                        |                        | <b>השקעות שיתרתן קטנה</b>               |
| (-)1.0          | 624.0                  | 623.0                  | התעשייה הצבאית לישראל בע"מ              |
| (-)132.3        | 133.2                  | 0.9                    | בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ          |
| <b>(-)133.3</b> | <b>757.2</b>           | <b>623.9</b>           | <b>סה"כ</b>                             |
|                 |                        |                        |                                         |
| <b>(-)122.7</b> | <b>924.9</b>           | <b>802.2</b>           | <b>סה"כ השקעות בשטרי הון</b>            |
| <b>(-)124.7</b> | <b>429.7</b>           | <b>305.0</b>           | <b>השקעות באג"ח</b>                     |
| <b>(-)247.4</b> | <b>1,354.6</b>         | <b>1,107.2</b>         | <b>סה"כ</b>                             |

\* כולל הפרשי הצמדה או הפרשי שער וריבית.

1. **התעשייה הצבאית לישראל בע"מ**: יתרת השקעות המדינה בשטרי הון של החברה ב-31.12.99 היתה 623 מיליון ש"ח (כ-150 מיליון דולר), כמפורט להלן: (א) שטר הון צמית צמוד לדולר ונושא ריבית צמודה לדולר בשיעור של 10% החל מיום 2.11.90 תמורת נכסים וזכויות בסכום של 100 מיליון דולר שהמדינה העבירה לחברה. (ב) שתי סדרות של שטרי הון צמיתים הניתנים להמרה למניות תמורת נכסים וזכויות בסכום של 50 מיליון דולר שהמדינה העבירה לחברה; שטרי ההון צמודים לדולר ונושאים ריבית של 10% צמודה לדולר. סדרה א' החל מ-1.1.93 וסדרה ב' החל מ-1.1.94. יצוין כי הממשלה החליטה לוותר לחברה על הריבית של כל שטרי ההון עד 1.12.00 במהלך יישום התכנית העסקית בשנים 1995-2000.

2. **רותם בע"מ**: ביום 17.1.99 נחתם הסכם בין החברה לבין הקריה למחקר גרעיני (להלן - קמ"ג) בדבר שיתוף פעולה בפרויקטים של מחקר, פיתוח וייצור, במטרה לנצל באופן מסחרי את תוצאות המחקר והפיתוח. על פי ההסכם התחייבה קמ"ג לשאת בכל הוצאות המחקר והפיתוח. בעד הוצאות אלה הנפיקה החברה למדינה שטרי הון בסך 10.4 מיליון ש"ח ב-31.12.98 ו-15.2 מיליון ש"ח ב-31.12.99.

3. **בנק החקלאות לישראל בע"מ**: הגידול שנרשם במאזן המדינה ל-31.12.99 ביתרת השקעות המדינה בשטרי ההון של הבנק (0.8 מיליון ש"ח) נבע מרכישת שטרי הון צמודים לדולר הנושאים ריבית של 7.5% במסגרת התחייבות הממשלה למשקיעים בחו"ל לרכוש מהם שטרי הון של הבנק לחקלאות לישראל בע"מ ושל הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - בל"ת) לפי דרישתם. ביתרת השקעות המדינה בשטרי ההון של בל"ת נרשמה ירידה של 132.3 מיליון ש"ח לאחר שבמהלך שנת 1999 חל מועד הפדיון של שטרי ההון שהיו ברשות הממשלה.

## חובות המדינה

### מלוות פנים

1. יתרת החוב בשל מלוות הפנים שגייסה המדינה למימון התקציב היתה 386,532 מיליון ש"ח, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.99, לעומת 371,133 מיליון ש"ח ליום 31.12.98. היתרות כוללות ריבית והפרשי הצמדה שהצטברו; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן - מדד נובמבר 1999 (היתרות ל-31.12.98 - לפי מדד נובמבר 1998). בשנה הנסקרת עלתה יתרת החוב הנומינלית ב-4.1%; בניכוי העלייה במדד עלתה יתרת החוב ריאלית בשיעור של 2.7% (לעומת עלייה ריאלית של 1.8% בשנת הכספים 1998).

2. בעקבות הביקורת (החל בדוח שנתי 39, עמ' קא), שיפר החשכ"ל בהדרגה, החל במאזן ל-31.12.94, את מתכונת הפירוט של מלוות הפנים במאזן.

השיפורים שעשה החשכ"ל רחוקים מלהספיק. בדוח שנתי 47 (עמ' עח) נאמר שלדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל להציג בסעיף משנה מיוחד כל אחד מסוגי המלוות מלבד מלוות המדינה הסחירים, דהיינו: (א) איגרות חוב (להלן - אג"ח) מיועדות שהנפיקה המדינה (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 (אף הן בפירוט לפי אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולקופו"ג אחרות);

(ג) הפקדות בשל הסדרים מיוחדים (ראו להלן) - כל הסדר בסעיף משנה נפרד. כל סעיף משנה צריך להיות מפורט לפי שיעורי הריבית שנושאים המלוות (ולא בקבוצות של שיעורי ריבית, כפי שנעשה בטבלאות בביאור למאזן), ובכל אחד מהפריטים יש להציג את היתרה ליום המאזן ואת היתרה ביום המאזן הקודם. משרד האוצר לא עשה כן.

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' 855) 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<br>בניכוי העלייה<br>במדד<br>(באחוזים)* | 31.12.98       | 31.12.99       |                                                   |
|-----------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------------------------|
|                                                     |                |                | <b>מלוות המדינה</b>                               |
| 4.6                                                 | 153,090        | 162,337        | מלוות סחירים                                      |
| 5.4                                                 | 111,862        | 119,591        | מלוות מיועדים**                                   |
| (-)1.8                                              | 759            | 756            | מלוות חובה                                        |
| <b>4.9</b>                                          | <b>265,711</b> | <b>282,684</b> | <b>ס"ה</b>                                        |
| <b>1.5</b>                                          | <b>76,003</b>  | <b>78,200</b>  | <b>מלוות המדינה מהמוסד לביטוח לאומי</b>           |
|                                                     |                |                | <b>הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים</b>             |
| (-)18.4                                             | 22,675         | 18,754         | כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות<br>ופיקדונות שונים |
| 0.8                                                 | 6,744          | 6,894          | קרנות והפקדות שונות                               |
| <b>(-)14.0</b>                                      | <b>29,419</b>  | <b>25,648</b>  | <b>ס"ה</b>                                        |
| <b>2.7</b>                                          | <b>371,133</b> | <b>386,532</b> | <b>ס"ה כולל</b>                                   |

\* מנובמבר 1998 עד נובמבר 1999 עלה המדד ב-1.4%.

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

## 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, ותוצאותיהם קובעות את תשואתם של המלוות. לעומת זאת, המלוות המיועדים שהמדינה מנפיקה לקרנות פנסיה (קופו"ג לקצבה שאינן "קופות ביטוח") ול"קופות 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 ביתרות של מלוות המדינה המיועדים היה גדול משיעור הגידול ביתרות של מלוות המדינה הסחירים.

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

| שיעור השינוי<br>בניכוי העלייה<br>במדד (באחוזים) | 31.12.98       | 31.12.99       | שיעור הריבית<br>(באחוזים) | סוג המלווה                            |
|-------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------|---------------------------------------|
|                                                 |                |                |                           | <b>מלוות מקרנות פנסיה</b>             |
| 7.3                                             | 77,864         | 84,749         | 5.5                       | "מירון"                               |
| 49.6                                            | 2,381          | 3,612          | 4.8                       | "ערד"                                 |
| <b>8.6</b>                                      | <b>80,245</b>  | <b>88,361</b>  |                           | <b>ס"ה</b>                            |
|                                                 |                |                |                           | <b>מלוות ביטוח חיים צמוד</b>          |
| (-)6.9                                          | 5,043          | 4,760          | 6.2                       | ח"ץ                                   |
| (-)4.0                                          | 38             | 36             | 6.0                       | ח"ץ                                   |
| (-)0.1                                          | 21,167         | 21,439         | 5.2                       | ח"ץ                                   |
| 3.5                                             | 4,132          | 4,337          | 4.0                       | ח"ץ                                   |
| (-)0.8                                          | 30,380         | 30,572         |                           | <b>ס"ה מתוקן למפרע ל-31 בדצמבר*</b>   |
|                                                 | 105            | 16             |                           | עודפי השקעה שהוחזרו*                  |
| (-)1.1                                          | 30,485         | 30,588         |                           | <b>ס"ה ל-31 בדצמבר (לפני ההחזרה)*</b> |
|                                                 |                |                |                           | <b>מלוות "כרמל" מקופו"ג<br/>אחרות</b> |
| (-)44.4                                         | 1,132          | 638            | 5.0                       |                                       |
| <b>5.4</b>                                      | <b>111,862</b> | <b>119,587</b> |                           | <b>ס"ה כולל</b>                       |

\* הסכומים שחברות הביטוח מפקידות בבנק ישראל בכל שנה נרשמים בחשבון אחד לכל חברה, ורק בחודש יוני שלאחר אותה שנה מקצה מינהל מלוות המדינה, לפי הנחיות אגף שוק ההון, את סכומי ההפקדות לרכישת אג"ח ח"ץ, 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 ביטוח ח"ץ מהסוגים השונים (ראו דוח שנתי 41, עמ' 34).

2. הנתונים בטבלה משקפים הבדלים גדולים ביישום הרפורמה בשוק ההון (שעליה החליטה הממשלה ב-1986) בקרנות הפנסיה, ב"קופות הביטוח" ובקופות הגמל האחרות:<sup>1</sup>

(א) בקרנות הפנסיה הוותיקות, שלרובן גירעון אקטוארי גדול, לא יושמה הרפורמה כלל; משרד האוצר ממשיך להנפיק להן אג"ח צמודות מדד מסוג "מירון" הנושאות ריבית נקובה של 5.5% (שיעור ריאלי אפקטיבי של 5.57%), ואין הגבלה על השיעור מכלל נכסי הקרנות שמותר להן להשקיע באג"ח אלו. יתרת אגה"ח מסוג "מירון" גדלה ריאלית בשנת 1999 ב-7.3%, לעומת עלייה ריאלית של 9% ב-1998 וכ-10.5% ב-1997.<sup>2</sup>

(ב) לקרנות פנסיה חדשות, שאושרו החל ב-1.1.95 (ראו עמ' 860), 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 בכל חודש בקרן פנסיה חדשה, בתוספת מלוא התמורה שקיבלה באותו חודש מתשלומי קרן וריבית על אג"ח מסוג "ערד". יתרת אגה"ח מסוג "ערד", שהונפקו לראשונה ב-1995, גדלה בשנה הנסקרת בשיעור ריאלי של 49.6%, שיעור גבוה למדי אך מתון, מטבע הדברים, משיעורי הגידול הריאלי בשנים הקודמות (451% ב-1996, 110.5% ב-1997 ו-71.6% ב-1998).

(ג) לפי הסכמים בין משרד האוצר לחברות הביטוח בקשר לביטוח חיים צמוד מדד (הסכמי ח"ץ), חייבות חברות הביטוח, 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 של השקעה באג"ח ח"ץ יהיה 86% מהעתודה להשקעה; שינוי זה הוחל למפרע על פוליסות שהונפקו מ-1975 ואילך.

מבקרי המדינה בעבר הסתייגו ממתן התחייבויות חדשות להבטחת התשואה לחברות הביטוח.<sup>3</sup> בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית החליט משרד האוצר ב-1991, כי לא יונפקו אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח חיים שייחתמו לאחר סוף דצמבר 1991,<sup>4</sup> 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 דצמבר 1991, במשך מלוא תקופתיהן. ההתחייבויות שנתנה הממשלה להבטחת תשואה לזמן ארוך

- 1 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.
- 2 העלייה הריאלית ביתרת אגה"ח "מירון", המיועדות לקרנות פנסיה ותיקות, נובעת רובה מאי-יישום הרפורמה, ומיעוטה מכך שב-1987 הפסיק החשכ"ל, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקרי המדינה, את הנוהג של קבלת הפקדות מבנקים בגין כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות מיועדות שחברות בנות שלהם הנפיקו לקרנות פנסיה (ועד 1986 - גם לקופו"ג לפיצויים ולתגמולים ולקופו"ג למטרות אחרות, למעט קרנות השתלמות וקופות ביטוח חיים משולב בחיסכון; ראו עמ' 865). מאז 1987 יכולות קרנות הפנסיה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה. את תקבוליהן מפדיון אגה"ח הלא-ממשלתיות (לפי לוחות הסילוקין המקוריים שלהן), יחד עם כספי הצבירה שלהן, משקיעות קרנות הפנסיה במלוות המדינה מסוג "מירון".
- 3 ראו דוח שנתי 36, עמ' 123; דוח שנתי 40, עמ' 40; דוח שנתי 41, עמ' 25; ודוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פב.
- 4 ראו דוח שנתי 47, עמ' פז-פז ועמ' 34-35.

באמצעות אג"ח ח"ץ מגבילות אפוא את יכולתה ליישם את הרפורמה בשוק ההון ולהוזיל את עלות חובותיה.

בשנה הנסקרת ירדו ירידה ריאלית בשיעור של 6.9% יתרות אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 6.2% (להלן - אג"ח ח"ץ 6.2%), המונפקות בגין פוליסות ביטוח ח"ץ שנחתמו עד נובמבר 1976; אג"ח אלו נושאות את שיעור הריבית הגבוה ביותר שנושאת אג"ח צמודת מדד במצבת החובות של המדינה. מאחר שמדובר בפוליסות ישנות יחסית, ירדה יתרת העתודה להשקעה בגינן בקצב שחייב את חברות הביטוח להגיש לפדיון מוקדם אג"ח ח"ץ בסך של כ-400 מיליון ש"ח בשנה הנסקרת, ובסך של כ-549 מיליון ש"ח בשנת 2000.

יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 5.2% (להלן - אג"ח ח"ץ 5.2%) ירדה ריאלית בשיעור זעום; 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%) עלתה ריאלית בשנה הנסקרת בשיעור 3.5%, לעומת ירידה ריאלית בשנת 1998; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות לביטוח חיים פרטי (ללא קשר למעביד של המבוטח) שנחתמו מאפריל 1988 עד דצמבר 1991 ופוליסות לביטוח מנהלים ועובדים שכירים שנחתמו בשנים 1990 ו-1991.

הירידה ביתרת אג"ח ח"ץ 4% בשנת 1998 נבעה בעיקר מפדיון מוקדם של אג"ח 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, שהחברה היתה חייבת לרכוש לפי המכסה שנקבעה בהסכמי ח"ץ. התשואה שנשאו מלוות סחירים מסוג "גליל" (מלוות צמודי מדד המונפקים לתקופות של 7 או 15 שנים) שהנפיקה הממשלה באותה העת לא היתה גבוהה בהרבה מ-4%, אולם בשנת 1998, שיעורי התשואה שנשאו מלוות מסוג "גליל" שהנפיקה הממשלה היו גבוהים במידה ניכרת מ-4%<sup>5</sup>. 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 וב-2000 - ראו להלן) בכך שחברת ביטוח שאג"ח ח"ץ שהיו בידיה נפדו מוקדם לא תוכל לחזור ולהשקיע באג"ח ח"ץ את סכום הפדיון המוקדם (בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בשיעור שנושאות התחייבויותיה למבוטחייה); הוא הדין לסכומים שאגף שוק ההון הרשה לחברות ביטוח בשנים 1997 ו-1998 להימנע מלהשקיע באג"ח ח"ץ 4%<sup>6</sup>.

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

"הפידיון מאפשר לחברות הביטוח להשיג תשואות גבוהות יותר באמצעות השקעות בפיקדונות בנקאיים ובשוק ההון. סך הכול הוחלפו בשנת 1998 איגרות-חוב ח"ץ בסכום של 579 מיליון ש"ח<sup>7</sup> מתוך סך כולל של 30 מיליארד ש"ח. מתוך היענות לבקשתן של חברות הביטוח להמשיך בתהליך ההחלפה, ממשיך משרד האוצר בפידיון מוקדם של חוב

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

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

7 ברוח השנתי של אגף שוק ההון לשנת 1998 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.

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 ציין החשכ"ל, 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. באותו דיון הצביע אגף שוק ההון 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 החשכ"ל, 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 של אג"ח ח"ץ 4% ואג"ח ח"ץ 5.2% הטובים ביותר למדינה (כלומר, התמחילים שבהם שיעורי הריבית המשוקללים הם הגבוהים ביותר). במסגרת המכרזים ב-1999 נפדו מוקדם אג"ח ח"ץ בסכום כולל של כ-700 מיליון ש"ח (מזה אג"ח ח"ץ 5.2% בסך 521 מיליון ש"ח ואג"ח ח"ץ 4% בסך 179 מיליון ש"ח); הממוצע המשוקלל של שיעורי הריבית שנשאו אג"ח ח"ץ שנפדו מוקדם באותה שנה 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" במועדים שבהם נפדו אג"ח ח"ץ היו קטנים בהרבה מההפרשים שהיו, כאמור, ב-1998, בטרם הונהגו המכרזים. יצוין שגם בשנת 2000 המשיך אגף שוק ההון לעשות מכרזים לפדיון מוקדם של אג"ח ח"ץ, ובמסגרתם נפדו מוקדם אג"ח ח"ץ בסך כ-2,175 מיליון ש"ח (מזה אג"ח ח"ץ 5.2% בסך כ-2,046 מיליון ש"ח, אג"ח ח"ץ 4% בסך כ-103 מיליון ש"ח ואג"ח ח"ץ 6.2% בסך כ-27 מיליון ש"ח).

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

#### אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ותיקות

1. בסוף מארס 1995 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הבטחת החיסכון בקרנות פנסיה, ולפיה היא תנפיק לקרנות הפנסיה, הוותיקות והחדשות, אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 4.8% בשנה (שיעור שנתי אפקטיבי של כ-5.053%) 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 ששר האוצר יקבע בתקנות, תפרוס הממשלה "רשת ביטחון" כנגד סיכוני תשואה של אג"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 תפרוס "רשת ביטחון" גם כנגד הסיכון האקטוארי הנובע מעלייה חריגה בתוחלת החיים. לצורך הטיפול בגירעונות האקטואריים של קרנות פנסיה ותיקות, החליטה הממשלה להטיל על השר לגבש, בשיתוף הגופים הנוגעים בדבר, תכניות הבראה מפורטות; השר הוסמך להמשיך - בתקופת ביניים שתידרש, לפי שיקול דעתו - להנפיק אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 5.5% לשנה, לקרנות פנסיה שנדרשת בהן תכנית הבראה, להשקעת כספי עמיתיהן.

עד מועד סיום כתיבת דוח זה, במארס 2001 - שש שנים לאחר החלטת הממשלה ממארס 1995 - לא נחתמה תכנית הבראה מפורטת אף לא עם אחת מקרנות הפנסיה הוותיקות.

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

בינתיים ממשיכה הממשלה להנפיק אג"ח מסוג "מירון" לכל קרנות הפנסיה הוותיקות. הסובסידיה הגלומה באג"ח אלו - שאינה מתקצבת 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 התחייבויותיהן (בכפוף לתכנית הבראה מפורטת שיגובשו), לפי החלטת הממשלה ממאסר 1995 (ראו עוד בעניין זה שם, עמ' קמה).

3. 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 ממאסר 1995 והסיכומים שנעשו בעקבותיה<sup>8</sup>. ממילא לא הוצג אומדן כזה 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 בניין<sup>9</sup>, 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, הנקובים בדוחות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות ל-31.12.97 ובדברי ההסבר האמורים, חושבו בהנחה שהממשלה תמשיך להנפיק להן אג"ח מסוג "מירון" במהלך 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 בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1999-2001 ובמאזן המדינה ל-31.12.99 לא הוזכרה כלל המחויבות לכסות את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה בכלל ושל קרן פועלי בניין בפרט, וממילא לא הוצגו תחזיות בדבר ההיקף הצפוי של ההוצאות בגינה.

עם זאת, בעקבות הביקורת בדוח שנתי 49 של מבקר המדינה הוצגו בדוחות של אגף שוק ההון לשנים 1998 ו-1999 אומדנים של הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות וצוין בהם שהאומדנים נעשו על סמך ההנחה שהמדינה תמשיך להנפיק להן מלוות מסוג "מירון".

8 בדבר סיכום דברים שנחתם בינואר 2001 בין השר לבין יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה על תשלום תוספת לפנסיה למבוטחים בקרנות פנסיה ותיקות (בהמשך לסיכומי דברים שנחתמו במאי 1996 ובדצמבר 1997), ראו עמ' 883.

9 בשנת 1999 שילם משרד האוצר לקרן פועלי בניין, באמצעות העתודה האקטוארית, סך של כ-481 מיליון ש"ח; עקב כך פחתה, לראשונה, יתרת החוב של משרד האוצר לעתודה האקטוארית (ראו להלן, עמ' 868).

**בדוח לשנת 1999 נאמר שהגירעונות האקטואריים מסתכמים בכ-47 מיליארד ש"ח, ושבלעדי הסובסידיה הגלומה במלוות מסוג "מירון" יגדלו הגירעונות האקטואריים בסכום נוסף של כ-60 מיליארד ש"ח, ויסתכמו אפוא ביותר מ-100 מיליארד ש"ח.**

4. בנובמבר 1996 מינה המפקח על הביטוח (שהוא הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון; 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 במארכ 2001, לא מונו מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הוותיקות, פרט, כאמור, לקרן פועלי בניין.**

5. באותו דוח שנתי (עמ' קנב-קנג) נדון החשש לסבסוד צולב של קרנות פנסיה חדשות המנוהלות בידי חברות ניהול שהקימו קרנות פנסיה ותיקות. במארכ 2000 הורתה הממונה על שוק ההון למנהלי קרנות הפנסיה הוותיקות להפריד הפרדה מלאה בין ניהול לבין קרנות הפנסיה החדשות. הממונה הורתה להשלים את השלב הראשון של ההפרדה עד 30.6.00, ואת השלב השני (האחרון) עד 31.3.01. קרנות פנסיה ותיקות עתרו לבג"ץ נגד הוראת הממונה בנושא. במועד כתיבת דוח זה לא הסתיים הדיון בבג"ץ.

#### **אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה חדשות**

1. לפי החלטת הממשלה ממארכ 1995, קרנות פנסיה חדשות מסובסדות (הזכאיות לרכוש אג"ח "ערד") רשאיות לבטח את זכויותיהם של עמיתים עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק (להלן - השמ"ב). קרנות לא מסובסדות אמורות לאפשר רכישת זכויות פנסיה בהפרשות מעביד ועובד בגין חלק השכר של העובד שמעל פעמיים השמ"ב, וקרנות כאלה, להבדיל מקרנות מסובסדות, יוכלו לקבל מעמיתיהן גם הפקדות חד-פעמיות לרכישת זכויות פנסיה.

2. 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 לרכושן (פעמיים השמ"ב), נקבעו למעשה, אף כי לא במוצהר, גם בהתחשב בשיעור בקופ"ג המס על קצבאות, הכולל את החיוב המקפח במס על החלק מקצבה שמקבל עמית בקופ"ג לקצבה שמקורו בכספים שהפריש העמית עצמו לקופה ומהתשואה שהניבה השקעתם.<sup>10</sup> היה אפוא מקום

10 החיוב המקפח במס נדון בדוח שנתי 47 (עמ' 13-18); ראו גם בדוח שנתי 49, עמ' פח-צ'.

לבטל את החיוב המקפח במס, מחד גיסא, ולהוריד במידה ניכרת את תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה<sup>11</sup> שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות, מאידך גיסא. 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 והחריגות לביטוח מנהלים יאפשרו, לראשונה, תחרות שיוויונית בין קרנות פנסיה, קופו"ג רגילות וחברות ביטוח בתחום השכר הגבוה"<sup>12</sup>.

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

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 שקיימה הממשלה עם ההסתדרות חתמו השר 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 ...".

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.

4. בינואר 1999 התקין השר תיקון לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, ובו הוראות להסדרת פעילותן של קרנות פנסיה חדשות לא מסובסדות.

במארס 2001 הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי ברבעון הראשון של אותה שנה הוא נתן לראשונה אישורים לשלוש קרנות פנסיה לא-מסובסדות לפעול, בינתיים רק במתכונת של פנסיית יסוד, ועדיין לא במתכונת של פנסיה מקיפה.

5. 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' 10-18): 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".

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

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

6. באוגוסט 1999 החליטה הממשלה לזווג תיקונים לפקודת מס הכנסה שנועדו לבטל במידה רבה את העיקריות שבהטבות המס המיוחדות והחריגות 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.”

7. בדצמבר 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 לקצבה<sup>13</sup> שמקורו בכספים שהפריש העמית עצמו לקופת הגמל לקצבה ומהתשואה שהשקעתם הניבה.

8. בעניין זה צוין בדוח שנתי 50ב (עמ' 809-810) כדלהלן:

(א) על הפרשנות שנקט משרד האוצר במשך שנים, שלפיה איפשרה 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”<sup>14</sup>

(ב) אילו יושמה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2000 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 האמור, לקבל את הפרשנות החלופית לחוק ההגנה, שמשרד מבקר המדינה העלה לפני משרד האוצר ב-1991, אשר לפיה חוק ההגנה אינו מקנה לפוליסות ביטוח הגנה מועדפת, אלא הגנה שווה לזו המוקנית לסכומים שהופקדו בקרנות פנסיה ובקופות גמל<sup>15</sup>. רגילות

13 פרט לקרן פנסיה ותיקה (ראו לעיל, עמ' 861, הערה 11).

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

15 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.

בהתאם לכך נקבע בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2000, וכן בחוק כפי שנתקבל בכנסת, כי ההוראות החדשות יחולו על הפקדות שיבוצעו (גם בגין פוליסות ביטוח קיימות) מיום תחילתו של חוק ההסדרים ואילך.

### 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 מיועדות 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 הביקורת כלל משרד האוצר אזכור של הסובסידיה ואומדן של היקפה בדברי ההסבר להצעות התקציב בכל שנה החל ב-1992, למעט שנת 1995, ושיפר את דברי ההסבר בעניין זה החל בהצעת התקציב לשנת 1998. אולם גם בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1998-2001, הסובסידיה הגלומה באג"ח "מירון" לא הוצגה בנפרד מזו הגלומה באג"ח "ערד".
  4. בדוח שנתי 45 (עמ' צא) של מבקר המדינה צוין, כי בטרם תינתן לקרנות הפנסיה התחייבות לפרוס להן "רשתות ביטחון" ולהנפיק להן אג"ח מיועדות הנושאות תשואה מועדפת, דרוש שיאושרו הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה בתכנית תקציב מיוחדת, ששמה יעיד על מהותה.
- בדוח שנתי 47 נאמר 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 ומפורטים לכל אחת מהסובסידיות הללו<sup>16</sup>. 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 שההתחייבות תחול עליהן. עוד נאמר בדוח שנתי 47, שמן הראוי ליצור תחום פעולה חדש, שבו יתוקצבו בתכניות נפרדות הסובסידיות לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח, בפירוט לפי סוגי אג"ח ושיעורי הריבית השונים שהן נושאות.

16 ראו בדוח שנתי 40, עמ' צט ו-40; בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פד-פו; בדוח שנתי 47, עמ' פט-צ; בדוח שנתי 48, עמ' צ-צב; ובדוח שנתי 49, עמ' צא-צג.

(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. אולם כבר במאי 1995 כתבה מבקר המדינה 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 עמיתי 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".

5. גם לאחר השיפורים שעשה משרד האוצר בעקבות הביקורת, 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 באג"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.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יכלול 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.

6. בדוח שנתי 47 (עמ' פו) נאמר, שנוסף על הצורך להסדיר הרשאה להתחייב בטרם תינתן התחייבות בנדרון, והרשאה להוצאה בטרם תבוצע הוצאה, דרוש, לדעת משרד מבקר המדינה, להציג בכל שנה בדוח האוצר על מאזן המדינה את העלות הצפויה, במהלך שנים, של קיום החלטת הממשלה ממאוס 1995, וכן 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, ל-31.12.98 ול-31.12.99. החלטת הממשלה ממאוס 1995 והסיכומים ממאוס וממאי 1996 (ראו בדוח שנתי 49, עמ' קלה-קמד) אף אינם מוזכרים בביאורים למאזנים אלה.<sup>17</sup>

17 לשם השוואה יצוין, כי בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית (החל בדוח שנתי 31, עמ' 31, ובייחוד בדוח שנתי 40, עמ' 7-8 ו-11), מוצגת מחויבות הממשלה לקצבה (פנסיה תקציבית) ולזכויות אחרות של עובדיה בביאור למאזן המדינה בכל שנה, החל במאזן ל-31.3.91 (ראו עמ' 871).

## הפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים

ההפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים במשרד האוצר אינן מוצגות ברוח האוצר כסעיף משנה של סעיף "מלוות פנים", אלא כטורים בטבלה בביאור למאזן, שחסר בה הפירוט הדרוש לדעת משרד מבקר המדינה.

### אמיסיות ופיקדונות

1. (א) יתרת "אמיסיות בנקים ופיקדונות שהופקדו באוצר" (להלן - סעיף אמיסיות ופיקדונות) ביום 31.12.99 הסתכמה ב-18,754 מיליון ש"ח, לעומת 22,675 מיליון ש"ח ביום 31.12.98 (ירידה ריאלית של 18.4%). יתרה זו מייצגת ברובה כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, שהופקדו במשרד האוצר עד תחילת שנת הכספים 1987. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה 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 גמל<sup>18</sup>. מאז יכולות קרנות הפנסיה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה שמשרד האוצר מנפיק להן באמצעות בנק ישראל (ראו עמ' 856, הערה 2).
- בהערת שוליים לטבלה במאזן ל-31.12.99 נאמר שמתוך סעיף אמיסיות ופיקדונות, היתרה בגין קופות גמל וקרנות פנסיה היתה 15,082 מיליון ש"ח; בהערה דומה לטבלה במאזן ל-31.12.98 נאמר שהיתרה בגין קופות גמל וקרנות פנסיה היתה 19,090 מיליון ש"ח. לא הוסבר במפורש שהכוונה לפיקדונות של כספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות מיועדות לקרנות פנסיה ולקופות גמל אחרות, ולא פורטו שאר הסכומים הכלולים בסעיף הנדון.
2. יתרת אמיסיות ופיקדונות 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, ושמשד 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 אצלו. במחצית הראשונה של שנות השמונים - בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקר המדינה - הפסיק משרד האוצר בהדרגה להזדקק לשיטת גיוס זו<sup>19</sup>.

למרות ביקורת חוזרת ונשנית, לא הוצגו בנפרד יתרותיהם של "כספי הבנק החופשיים", הנושאים את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר מכל החובות צמודי המדד במצבת חובות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש להציג בסעיפי 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; בסעיפי המשנה יש לפרט את הפיקדונות לפי שיעורי הריבית שהם נושאים.

18 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. 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.

19 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).

3. ביתרת אמיסיות ופיקדונות כלולים, בלא כל הבחנה, גם סכומים שהפקיד אחד הבנקים הגדולים במשרד האוצר, במסגרת הסדר מיוחד שנעשה בין הצדדים בשנת 1989 להשקעת הכספים המצטברים בקופות הגמל מבטיחות התשואה (להלן - קופות המת"ש) שהבנק מנהל<sup>20</sup>.

**נוכת תנאיהם המיוחדים של הפיקדונות במסגרת ההסדר המיוחד עם הבנק האמור והיקפם הגדול, מן הראוי להציגם בסעיף משנה נפרד ששמו יעיד על מהותו, ולא להכליעם בסעיף המציג בעיקר פיקדונות מסוג אחר. כמו כן, מן הראוי לפרט את תורות הפיקדונות הללו לפי שיעורי הריבית שהם נושאים ולפי תנאי ההצמדה שלהם.**

בדוח שנתי 41 (עמ' 14) צוין, שההתחשבות 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 שם, כי מן הראוי היה כבר לפני שנים שההתחשבות תיבדק ביסודיות בידי רואה חשבון.

**בעקבות הביקורת מינה החשכ"ל ב-1992 רואה חשבון חיצוני שיעשה מטעמו ביקורת בקופות המת"ש של הבנק. בדצמבר אותה שנה הגיש רואה החשבון למשרד האוצר דוח ראשוני.**

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במארכ 1999 - כפי שהודיע במארכ 1995, בפברואר 1997 ובפברואר 1998 - כי הנושא עדיין נמצא בבדיקה של רואה החשבון, וכי עד לסיומה מעכב כל צד את התשלומים המגיעים לצד האחר. בעקבות הדוח שהגיש רואה החשבון, הגיעו החשכ"ל והבנק בדצמבר 1999 לסיכום בדבר התביעות ההדדיות. על פי הסיכום שילם הבנק למשרד האוצר 14 מיליון ש"ח, והחשכ"ל פדה פיקדונות עודפים של הקופות בסך 70 מיליון ש"ח; פיקדונות אלה, שהקופות הפקידו במשרד האוצר באמצעות הבנק בסכום גדול מזה 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 שעייכ במשך שנים מפאת הצורך לבדוק את ההתחשבות ולוודא שיתוקנו הליקויים שהועלו בבדיקות.

4. ביתרת אמיסיות ופיקדונות 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). יתרת הפיקדונות האלה ביום 31.12.99 היתה 351 מיליון ש"ח, לעומת 358 מיליון ש"ח ב-31.12.98.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שמדובר בפיקדונות השונים מהותית מהרוב גדול של הפיקדונות בסעיף הנדון, אין להכליעם בסעיף הכולל בעיקר את כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות ו"כספי בנק חופשיים", אלא מן הראוי להציגם בסעיף משנה נפרד ששמו יעיד על מהותו.

20 ממציא ביקורת בעניין הסדר זה ובעניין הסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופות גמל מבטיחות תשואה, ראו בדוח שנתי 41, עמ' 11. את ההפקדות של כספים שהצטברו בקופות מת"ש שמנהל בנק מסחרי אחר, רשם החשכ"ל בסעיף "קרנות והפקדות שונות" (ראו עמ' 867).

**הפקדות וקרנות שונות**

סעיף זה כולל מספר רב של הפקדות וקרנות של גופים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים. הכספים מופקדים במשרד האוצר, מקצתם לפי הוראות שבחוק, מקצתם לפי דרישת משרד האוצר ומקצתם לפי הסכמה בין הצדדים. רוב ההפקדות צמודות למדד. ההפקדות והקרנות שאינן צמודות למדד נושאות ריבית בשיעורים משתנים המבוססים על "ריבית החשכ"ל"<sup>21</sup>. בטבלה להלן היתרות הכלולות בסעיף משנה "הפקדות וקרנות שונות" ליום 31.12.99 וליום 31.12.98 (במיליוני ש"ח).

| 31.12.98     | 31.12.99     |                                |
|--------------|--------------|--------------------------------|
|              |              | <b>הפקדות</b>                  |
| 3,080        | 3,221        | רשות הנמלים והרכבות            |
| 1,312        | 1,089        | עתודה אקטוארית לקרנות פנסיה    |
| 334          | 384          | בנק הדואר                      |
| 124          | 132          | גחלת, עיריית תל אביב           |
| 28           | 9            | חברת החשמל לישראל בע"מ         |
| 3            | 3            | ענבל, חברה לביטוח בע"מ         |
| 4            | 11           | הפקדות שונות                   |
|              |              | <b>קרנות</b>                   |
| 839          | 1,090        | קרן ארנונה ופיצויים            |
| 266          | 201          | קרן לביטוח רכוש הממשלה         |
| 221          | 237          | קרן פנסיה "גמולה"              |
| 200          | 215          | קרן פנסיה - רשות הדואר         |
| 65           | 93           | קרן לביטוח נזקי טבע            |
| 67           | 32           | קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא |
| 41           | 35           | קרן ביטוח תאונות               |
| 31           | 34           | קרן מכון ברוקדייל              |
| 48           | 46           | קרן שיפורים (אגד ודן)          |
| 25           | 27           | קרן לביטחון ישראל              |
| 56           | 56           | קרנות שונות                    |
| <b>6,744</b> | <b>6,894</b> | <b>ס"ה</b>                     |

**העתודה האקטוארית לקרנות פנסיה:** החשבון הזה מייצג חוב רעיוני של משרד האוצר לקרנות הפנסיה הוותיקות. כנגד ההוצאה על תוספת הריבית בשיעור של 1/2% לשנה בגין אג"ח

21 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 1999 ירד שיעור "ריבית חשכ"ל" מ-15% בשנה בתחילת 1999 ל-12.2% בשנה בסוף השנה.

מיועדות הנושאות ריבית נקובה של 5.5% ושהונפקו מדצמבר 1976 עד מאי 1991, רושם החשכ"ל תקבול רישומי, המגדיל את החוב הרעיוני לעתודה. העתודה מיועדת לשמש מקור חשבונאי לתשלום מענקים לקרנות פנסיה ותיקות שאינן יכולות לעמוד בהתחייבויותיהן למבוטחיהן. מקור זה נוצל לראשונה ב-1998 (ראו לעיל), והחל ב-1999 קטנה יתרת החוב בעתודה האקטוארית: בשנה הנסקרת נרשם בסעיף "תשלום חובות" (קרן) פירעון של חלק מה"חוב" של משרד האוצר לחשבון העתודה האקטוארית, בסכום של 480.7 מיליון ש"ח; סכום זה, ששולם לקרן פועלי בניין (ראו לעיל) לצורך תשלום גמלאות למבוטחיה, היה גדול בהרבה מהסכום שנזקף לזכות העתודה בגין תוספת הריבית של 1/2% יחד עם סכום הריבית שזקף החשכ"ל לזכות העתודה על היתרה בחשבונה, ולפיכך קטנה יתרת החוב של משרד האוצר לעתודה בסכום של כ-223 מיליון ש"ח. גם בשנת 2000 קטנה יתרת החוב, מאותה סיבה, בסכום נוסף של כ-325 מיליון ש"ח. צפוי שמגמה זו תימשך, ושבעוד שנים אחדות יהיה צורך לתקצב בכל שנה הקצבה מפורשת למענק לקרן פועלי בניין (ובהמשך - גם לקרנות פנסיה ותיקות נוספות) כדי לאפשר להן לעמוד בהתחייבויותיהן לעמיתיהן, לפי החלטת הממשלה ממאוס 1995 ובכפוף לחתימה על תכניות הבראה מפורטות.

יצוין כי הסכומים שמשלם משרד האוצר לקרן פועלי בניין מחושבים לפי הסכומים הדרושים לתשלום הגמלאות בניכוי ההכנסות של קרן פועלי בניין בגין נכסיה, ובמהלך השנים הבאות היא עשויה לממש נכסים שלה, וכך להקטין במקצת את תשלומי משרד האוצר לקרן.

החשבון במערכת החשבונות של מצבת החובות המייצג את החוב של משרד האוצר לעתודה האקטוארית לא נשא את השם הזה, אלא נקרא "בנק הפועלים - גמול". בתגובה להצעת משרד מבקר המדינה, תיקן אגף החשכ"ל את שם החשבון כדי שישקף את מהותו.

## מלוות חוץ

1. יתרות חובות החוץ של המדינה (כולל הריבית שהצטברה) ב-31.12.99 הסתכמו ב-22,752 מיליון דולר<sup>22</sup>, לפי הרשום בדוח האוצר על מאזן המדינה, לעומת 22,690 מיליון דולר ב-31.12.98. יתרות החוב במונחים של דולרים גדלו בשנה הנסקרת בכ-0.3%, ואילו במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, הן עלו בכ-3.4%. 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: מיתרת החוב הכוללת בגין המלוות שגייסה הממשלה בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב בשנים 1993-1998, בסך 9,787 מיליון דולר ב-31.12.99 (לעומת 10,095 מיליון דולר ב-31.12.98), נרשם במצבת חובות החוץ סך של 4,735 ב-31.12.99 (לעומת 5,032 מיליון דולר ב-31.12.98), ואילו המלוות הנוותרים, שיתרותיהם מסתכמות כ-5,053 מיליון דולר (לעומת 5,063 מיליון דולר ב-31.12.98), לא נרשמו כתקבולים בתקציב בסעיף מלוות מחוץ לארץ,

22 מזה: יתרות הנקובים בדולרים בסך 20,678 מיליון דולר (לעומת 20,850 מיליון דולר ב-31.12.98), וחיובות הנקובים בשבעה מטבעות אחרים בסך 2,074 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ביום המאזן (לעומת חיובות הנקובים בשישה מטבעות אחרים בסך 1,840 מיליון דולר ב-31.12.98, לפי שערי החליפין באותו יום).

וממילא לא נכללו בסעיף מלוות חוץ במצבת חובות המדינה, אלא נכללו בסעיף זכאים במסגרת התחייבויותיה השוטפות של המדינה (ראו עמ' 841).  
 אילו נזקפו לתקציב (בסעיף מלוות מחו"ל בתקבולים בחשבון ההון) ולמצבת חובות החוץ שבמאזן המוניטרי כל המלוות מסוג זה שהתקבלו, היתה היתרה הכוללת הרשומה במצבת חובות  
 ב-31.12.99 מסתכמת ב-27,805 מיליון דולר, לעומת ב-27,753 מיליון דולר ב-31.12.98.

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

| השערור מסך<br>החוב ביום<br>31.12.98<br>(באחוזים) | השערור מסך<br>החוב ביום<br>31.12.99<br>(באחוזים) | היתרה<br>ביום<br>31.12.98 | היתרה<br>ביום<br>31.12.99 |                                                                  |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 28.5                                             | 29.8                                             | 6,459                     | 6,782                     | אג"ח של מדינת ישראל (בונדס)                                      |
| 7.5                                              | 8.9                                              | 1,708                     | 2,016                     | שטרי חוב של מדינת ישראל <sup>(2)</sup><br>מלוות בשוק ההון בארה"ב |
| 22.2                                             | 20.8                                             | 5,032                     | 4,735                     | בערבות מלאה של ארה"ב <sup>(3)</sup>                              |
| 15.5                                             | 14.2                                             | 3,512                     | 3,229                     | בערבות חלקית של ממשלת ארה"ב <sup>(4)</sup>                       |
| 2.2                                              | 3.1                                              | 502                       | 702                       | ללא ערבות                                                        |
| 11.4                                             | 10.5                                             | 2,593                     | 2,399                     | מלוות מממשלת ארה"ב <sup>(5)</sup>                                |
| 4.9                                              | 3.9                                              | 1,103                     | 877                       | מלוות מממשלות אחרות                                              |
| 0.9                                              | 2.5                                              | 200                       | 576                       | מלוות בשוק ההון באירופה                                          |
| 0.8                                              | 0.9                                              | 178                       | 198                       | מלוות בשוק ההון ביפן                                             |
| 4.1                                              | 3.0                                              | 937                       | 684                       | מלוות מבנקים ואשראי מספקים                                       |
| 2.0                                              | 2.4                                              | 466                       | 554                       | מלוות שונים                                                      |
| <b>100.0</b>                                     | <b>100.0</b>                                     | <b>22,690</b>             | <b>22,752</b>             | <b>ס"ה במיליוני דולרים</b>                                       |
|                                                  |                                                  | <b>94,391</b>             | <b>94,489</b>             | <b>ס"ה (במיליוני ש"ח)<sup>(6)</sup></b>                          |

- (1) במאזן המדינה מוצגים נתוני המלוות הנקובים בדולרים בנפרד מאלה הנקובים בשבעה מטבעות אחרים. בטבלה זו מוצגות היתרות של מלוות במטבעות אחרים לפי שוויים בדולרים. היתרות כוללות את הריבית שהצטברה על המלוות, בסך 1,372 מיליון דולר ב-31.12.99 ו-1,098 מיליון דולר ב-31.12.98.
- (2) מפעל מלוות העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיק את השטרות, רובם הגדול נקובים בדולרים ומיעוטם הקטן - בלירות שטרלינג (ליש"ט).
- (3) למעט מלוות מסוג זה שנרשמו מחוץ למסגרת תקציב המדינה ומצבת החובות.
- (4) על המלוות שגייסה הממשלה בשנות הכספים 1988 ו-1989, למימון פירעון מוקדם של מלוות הסיוע הביטחוני מממשלת ארה"ב שנשא את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראו דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא), חלה ערבות מממשלת ארה"ב בשיעור של 90% מסכום המלוות. להבטחת הפירעון של 10% הנותרים מסכום המלוות רכשה מדינת ישראל אג"ח של ממשלת ארה"ב והפקידה אותן בידי גופי נאמנות, שהוקמו לשם הנפקת אגה"ח של מדינת ישראל; יתרת אג"ח אלה ביום המאזן היתה 118 מיליון דולר, לעומת 140 מיליון דולר ל-31.12.98.
- (5) מלוות למימון צורכי ביטחון בסך 1,499 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך 900 מיליון דולר. בדבר תנאיהם ראו בדוח שנתי 48, עמ' צז.
- (6) לפי השערים היציגים של הדולר: 4.153 ש"ח לדולר ב-30.12.99, לעומת 4.16 ש"ח ב-31.12.98.

2. בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ-6,459 מיליון דולר ב-31.12.98 ל-6,782 מיליון דולר ב-31.12.99, כמפורט בטבלה להלן:

| 31.12.98     | 31.12.99     |                                                                         |
|--------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------|
|              |              | <b>מלוות הנושאים ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורים שבשוק ההון בארה"ב</b> |
| 2,359        | 2,319        | מלווה בריבית ניידת                                                      |
| 2,242        | 2,284        | מלווה פיתוח כלכלי (EDI)                                                 |
| 568          | 642          | מלווה תשתית וקליטה בלא ספח ריבית                                        |
| 98           | 282          | אג"ח היובל                                                              |
| <b>5,267</b> | <b>5,527</b> | <b>ס"ה</b>                                                              |
|              |              | <b>מלוות הנושאים ריבית בשיעורים קבועים נמוכים יחסית</b>                 |
| 632          | 575          | מלווה פיתוח ו' ו-ז'                                                     |
| 16           | 13           | מלווה פיתוח והשקעות                                                     |
| 21           | 20           | תעודות בערכים נקובים 100 דולר ו-250 דולר                                |
| 278          | 286          | מלוות שהגיע זמן פירעונן וטרם הוגשו לפירעון                              |
| 0            | 3            | אג"ח חי                                                                 |
| <b>947</b>   | <b>897</b>   | <b>ס"ה</b>                                                              |
| 245          | 358          | ריבית שהצטברה                                                           |
| <b>6,459</b> | <b>6,782</b> | <b>ס"ה</b>                                                              |

(א) מתחילת שנות השמונים ניכרת מגמה של ירידה במשקלן של אגה"ח הנושאות ריבית בשיעורים נמוכים יחסית וקבועים 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" (אפשרויות הפדיון המוקדם של איגרות הנושאות ריבית גבוהה יחסית מוגבלות יותר מאלה של איגרות הנושאות ריבית נמוכה יחסית). ב-1999 נמשכה המגמה הזאת. היתרה של אגה"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית (מקצתן נושאות ריבית ניידת, ומקצתן נושאות שיעורי ריבית קבועים גבוהים יחסית) הגיעה ב-31.12.99 ל-5,527 מיליון דולר (86% מכלל יתרת ה"בונדס"), למעט הריבית שהצטברה, בעיקר על המלווה מהסוגים הנושאים ריבית נמוכה יחסית, לעומת 5,267 מיליון דולר (84.8%) ב-31.12.98, ואילו היתרה של אגה"ח הנושאות ריבית קבועה ונמוכה יחסית ירדה ל-897 מיליון דולר (14%) ב-31.12.99, לעומת 947 מיליון דולר (15.2%) ב-31.12.98.

(ב) ב-1999 הנפיק משרד האוצר שתי סדרות חדשות של "בונדס" מסוג "הנפק שער נייד" (FRI) לעשר שנים (בדבר תנאיהם של סדרות קודמות מסוג FRI ראו דוח שנתי 45, עמ' קז, ודוח שנתי 47, עמ' ק). בסדרה אחת (סדרה מס' 4 של FRI) שיעור הריבית נקבע פעמיים בשנה לחצי שנה בכל פעם לפי הממוצע של שיעורי ה"פריים רייט" של שלושה בנקים גדולים בארה"ב פחות 1.75% לשנה, ובלבד שהשיעור הכולל לא יעלה על 8% לשנה. בסדרה השנייה (LIBOR FRI) שער הריבית החצי

שנתי מבוסס על שיעור הליבור<sup>23</sup> בתוספת מרווח קבוע, ובלבד שהשיעור הכולל לא יעלה על 8% לשנה. משרד האוצר קובע מפעם לפעם את שיעור המרווח הקבוע באג"ח שיימכרו בתקופת המכירה הקרובה.

(ג) בשנה הנסקרת החל משרד האוצר להנפיק אג"ח מסוג "חי" המונפקות לחמש שנים. מחיר האיגרת הוא 136 דולר וערכה במועד הפדיון בתום חמש שנים הוא 180 דולר, כולל מלוא הריבית, בשיעור 5.8% לשנה.

(ד) בדבר תנאיהם של בונדס מהסוגים מלווה פיתוח כלכלי, מלווה תשתית וקליטה ומלווה יובל, ראו בדוח שנתי 50ב', עמ' 828.

**(ה) בדוח האוצר על מאזן המדינה לא פורטו כלל הסדרות השונות של "הנפק שער נייד" מהסוגים VRI ו-FRI, הכלולות בפריט "מלווה בריבית ניידת". לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש להציג בדוח האוצר על מאזן המדינה את מלוא הפירוט של הבונדס לפי סדרות, במתכונת של סעיפי משנה ופריטים (כפי שנעשה במשך שנים רבות בעבר).**

3. משרד האוצר מגייס מלוות גם באמצעות שטרי חוב של המדינה שמפיץ מפעל ה"בונדס" בערכים של 150,000 דולר ומעלה; השטרות נושאים ריבית ניידת ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים, כל שטר לפי אחד משני השיעורים הניידים - ה"פריים רייט" בארה"ב או ה"ליבור". שטרי החוב מוצגים כפריט אחד בטבלה בנספח למאזן, בלא כל פירוט.

**לדעת משרד מבקר המדינה<sup>24</sup>, מן הראוי שהיתרות של שטרי החוב יפורטו במאזן פירוט מלא לפי סוגי הריבית הניידת שהם נושאים (השטרות הנושאים ריבית ניידת לפי "פריים רייט" בפירוט לפי שיעורי ההפחתה השונים משיעור ה"פריים רייט", והשטרות הנושאים ריבית לפי ה"ליבור" בפירוט לפי שיעורי התוספת לשיעור הליבור).**

4. בשנה הנסקרת גייסה המדינה מלוות חוץ בשתי הנפקות של אג"ח של המדינה: (א) מלווה בסך 400 מיליון אירו לתקופה לשבע שנים (ב) מלווה בסך 100 מיליון לירות שטרלינג ל-35 שנה.

## מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה

1. מערכות פנסיה מקיפה, המבטיחות קצבת זקנה, קצבת שאירים וקצבת נכות, מיועדות לספק פרנסה לעובד ולשאייריו לאחר פרישתו מהעבודה. אחת המערכות העיקריות להסדרי פנסיה מקיפה היא מערכת הפנסיה התקציבית, שבה העובד אינו נדרש להפריש סכום כלשהו לשם מימון הפנסיה

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

24 דעה זו הובעה בכמה דוחות שנתיים; ראו דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סג, ולאחרונה - דוח שנתי 50ב', עמ' 830.

שלו, והמעביד 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 הפרישה<sup>1</sup>, אך אין בו כשלעצמו כדי לבטח את העמית, או את בן זוגו, נגד הסיכון של מחסור במשאבים כספיים בשל אריכות ימים מופלגת; או לחשבון עמית-שכיר בתכנית לביטוח חיים משולב בחיסכון שמפעילה חברת ביטוח<sup>2</sup>.

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 מקומיות<sup>3</sup>, תאגידים סטטוטוריים (כגון בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ושירות התעסוקה), מועצות דתיות<sup>4</sup> 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 לאחר הפרישה. 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 אותו 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 שהחל בכהונתו לפני מאי 1999<sup>5</sup> זכאי לצבור זכויות פנסיה בשיעור המרבי של 70% מהמשכורת הקובעת בתוך 15 שנות כהונה; במערכת הביטחון (צה"ל והמשטרה) זכאים בעלי דרגת אלוף או ניצב ומעלה וכן בעלי

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

2 ראו בדוח שנתי 47, עמ' 10-24, ובדוח זה, עמ' 862.

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

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

5 על פי תיקון מס' 3 לחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, שאושר בפברואר 1999 במסגרת חוק ההסדרים, לנושא משרה שהחל בכהונתו לאחר 15 במאי 1999 לא ישולמו גמלאות מאוצר המדינה וזכויותיו לגמלה יבוטחו בקופת גמל. הוראה זו לא חלה על מי שערכ תחילת כהונתו כנושא משרה היה מועסק בשירות המדינה ולגבי העסקתו זו חלו הוראות חוק הגמלאות.

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 האמורים נקבעו בעיקרם בתקופה שבה גם קרנות פנסיה צוברות לא חויבו לפעול לפי כללים אקטואריים שיבטיחו איזון אקטוארי. 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 בוטח העובד בקרן פנסיה מאוזנת - לפי שיעורי ההפרשה הנהוגים בפנסיה צוברת, המחושבים באחוזים משכר 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 14½% ממשכורתו של עובד, בתנאי שהעובד יפריש לה 5½% ממשכורתו.

(ב) ההפרשה שהיתה אמורה להידרש כדי לממן מראש את תשלומי הפנסיה התקציבית אינה נחשבת להטבה שהמדינה, כמעבידה, נותנת לעובד. העובד אינו נדרש להפריש סכום כלשהו משכרו, ואין רואים במדינה מעבידה המשלמת בעבור העובד את הסכום שהוא היה אמור להפריש; לפיכך העובד אינו מחויב בתשלום מס על ההטבה הזקופה לפי סעיפים 3(ה) ו-3(ה) לפקודת מס הכנסה, שהיתה נוצרת אילו עובדי המדינה היו מבוטחים בהסדרי פנסיה צוברת, וממילא המדינה כמעבידה (וכן שאר המעבידים המבטיחים לעובדיהם פנסיה תקציבית) אינה מגלמת את המס שהיה נדרש אילו היה חייב כזה במס<sup>6</sup>.

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 אלה: (1) עובד מדינה מן השורה, על פי חוק הגמלאות;

(2) כל אחד מגושאי 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.

(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, נציב שירות המדינה מגדיל את תקופת השירות של עובדים רבים לצורך חישוב הפנסיה התקציבית שלהם על פי סעיף 100(ב) לחוק (ראו דוח שנתי 48, עמ' קד).

(ד) בקרן פנסיה מאוזנת, ככל שגילו של העובד צעיר יותר כן גדול ערכם של הסכומים המופרשים לקרן הפנסיה, כי הסכומים צוברים ריבית ורווחים אחרים במשך שנים רבות יותר. כמו כן, בקרן פנסיה מאוזנת, פרישה לגמלאות בגיל צעיר 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 גבוה או פרישה לגמלאות בגיל צעיר יחסית, בגבולות שנקבעו בחוקים האמורים.

(ה) התקשי"ר קובע תנאים שלפיהם עובד יקודם בדרגה בעת פרישתו לגמלאות ("דרגת פרישה"); תוספת הדרגה מגדילה את ה"משכורת הקובעת", שלפיה מחושבת הגמלה.

### הצגת המחויבות לקצבה בנספח למאזן המדינה

בכל שנה מ-1991 ואילך נכלל בנספח למאזן סכום המבטא את המחויבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה (להלן - המחויבות לקצבה). בטבלה להלן פירוט של רכיבי המחויבות לקצבה כפי שנרשמו בדוח הכספי שפרסם משרד האוצר.

| יתרת המחויבות<br>(במיליוני ש"ח)      |               | מספר הזכאים   |               | סוג המחויבות                       |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------------|
| ליום 31.12.98<br>(מתואם לדצמבר 1999) | ליום 31.12.99 | ליום 31.12.98 | ליום 31.12.99 |                                    |
| 41,799                               | 45,441        | 55,239        | 57,472        | מקבלי גמלה                         |
| 4,791                                | 5,076         | 14,279        | 14,709        | גמלאים <sup>(1)</sup>              |
| 260                                  | 284           | 1,170         | 1,231         | שאירים <sup>(2)</sup>              |
| 1,031                                | 1,120         | 2,192         | 2,536         | מורים במסלול מיוחד <sup>(3)</sup>  |
| 40,798                               | 44,925        |               |               | רציפות זכויות <sup>(4)</sup>       |
|                                      |               |               |               | גמלאי מערכת הביטחון <sup>(5)</sup> |
| 88,679                               | 96,846        | 72,880        | 75,948        | ס"ה                                |
| 53,438                               | 58,989        | 162,308       | 164,492       | עובדים פעילים                      |
| 39                                   | 47            | 15,746        | 17,392        | עובדים קבועים                      |
| 1,286                                | 1,441         | 818           | 976           | עובדים ארעיים                      |
|                                      |               |               |               | הסכמי רציפות זכויות                |
|                                      |               |               |               | מוקפאות                            |
| 54,763                               | 60,477        | 178,872       | 182,860       | ס"ה                                |
| 31,344                               | 33,342        |               |               | זכאי מערכת הביטחון                 |
| 174,786                              | 190,665       |               |               | ס"ה כולל                           |

(1) כולל גמלאים שפרשו מטעמי בריאות או נכות.

(2) כהגדרתם בחוק הגמלאות.

(3) למורים שלא היו עובדי משרד החינוך ופרשו 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. הסכום המחושב של יתרת המחויבות ליום 31.12.99 הוא 190,665 מיליון ש"ח; יתרת המחויבות ליום 31.12.98 (מתואמת לדצמבר 1999) היתה 174,786 מיליון ש"ח. יתרת המחויבות גדלה אפוא בשיעור ריאלי של 9.1% לעומת ירידה ריאלי בשיעור של 3.6% בשנת 1998, וגידול ריאלי של 5.5% בשנת 1997. שיעורי גידול גבוהים נוצרו ב-1999 בעיקר ביתרת המחויבות לקצבה לעובדים פעילים קבועים ולגמלאי מערכת הביטחון (ראו להלן). שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של המחויבות לקצבה נקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה; בחישוב המחויבות ל-31.12.99 ול-31.12.98 נלקחה בחשבון ריבית בשיעור של 3.5%.
2. הנתונים הכספיים המפורטים בטבלה 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, וכולל גם שיעורים של פרישה מוקדמת לפנסיה והתפלגותם לפי קבוצות גיל ומין. הערך הנוכחי של ההתחייבות חושב 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 במשרד האוצר, והיא אישרה אותם. כמו כן נכלל בחישוב, לראשונה, פרמטר חדש - שיעור העובדים הפעילים (למעט עובדי מערכת הביטחון) הפורשים משירות המדינה קודם שהשלימו תקופת אכשרה של עשר שנים (ואינם זכאים לפיכך לגמלה). בחישוב המחויבות לעובדי מערכת הביטחון נכלל לוח שיעורי הפרישה על בסיס מחקר שנעשה בעבר לגבי עובדים אלה.
3. מהטבלה עולה כי המחויבות לקצבה לעובדים פעילים קבועים (ללא עובדי מערכת הביטחון) ליום 31.12.99 הגיעה לכ-59 מיליארד ש"ח והיתה גדולה ב-10.4% מהמחויבות האמורה ל-31.12.98 (במחירי סוף שנת 1999). יצוין כי מספרם של עובדים אלה גדל ב-1.3% בלבד. לפי נתוני אגף החשכ"ל, ב-1999 גדל השכר הקובע לפנסיה של העובדים האמורים בשיעור ממוצע של 5.5%. הסיבה העיקרית לגידול בשכר היתה הסכם השכר לעובדי השירותים הציבוריים שנחתם בסוף 1999, ולפיו ניתנה לעובדים תוספת שכר של 4.8%, מזה 3.6% תוספת לשכר הקובע לפנסיה. נוסף על כך, לפי נתוני היחידה לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, ב-1999 גדל השכר בשירות המדינה בשיעורים שנעו בין 1.3% ל-2.3%, עקב העלאה בדרגות ותוספת ותק, שנכללים בשכר הפנסיוני.
- יתרת המחויבות לקצבה בגין גמלאים (לא כולל גמלאים של מערכת הביטחון) גדלה בשנה הנסקרת בשיעור ריאלי של 8.7% ואילו מספר הגמלאים גדל ב-4.5%. בשנת 1998 גדלה יתרת המחויבות בגין גמלאים בשיעור ריאלי של כ-1.5% שנבע בעיקר מהגידול במספר הגמלאים.
- ב-31.12.99 היו 75,948 מקבלי גמלאות, לעומת 72,880 ב-31.12.98 (גידול של 4.2%, לעומת גידול של 3.6% בשנת 1998); מספר זה איננו כולל את גמלאי מערכת הביטחון. מספר עובדי המדינה הפעילים הזכאים לגמלה (לא כולל עובדים ארעיים וזכאי מערכת הביטחון) הגיע ב-31.12.99 ל-164,492, לעומת 162,308 ב-31.12.98 (גידול של 1.3%). עובדים ארעיים אינם זכאים לפנסיה תקציבית כל עוד הם במעמד זה (ראו להלן).

## פרישה מוקדמת

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 לפי חוזי בכירים<sup>7</sup>. לקבוצות עובדים אלה נקבעו תנאי פרישה מיוחדים (ראו להלן). יצוין, שלפרישה מוקדמת זכאים גם עובדי מדינה אחרים, על פי הסדרים שנקבעים עם כל עובד בנפרד או בעקבות החלטות מיוחדות לצמצום כוח האדם בשירות המדינה.

1. להלן נתונים על מספר הגמלאים של שירות המדינה והתפלגותם לפי סיבות הפרישה (לא כולל גמלאי מערכת הביטחון וגמלאים שחלים עליהם הסדרי רציפות זכויות), ומספר השאירים בשנים 1996-1999<sup>8</sup>.

| 1996          | 1997          | 1998          | 1999          | סיבת הפרישה                 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|
|               |               |               |               | <b>מטעמי גיל או בריאות</b>  |
| 9,515         | 9,778         | 10,352        | 10,680        | פרישה בגיל 60-64            |
| 12,219        | 12,193        | 12,356        | 12,511        | פרישה בגיל 65 ומעלה         |
| 2,924         | 2,950         | 3,039         | 3,109         | <b>מטעמי בריאות או נכות</b> |
|               |               |               |               | <b>פרישה מוקדמת</b>         |
| 9,286         | 9,725         | 10,331        | 10,834        | בגיל 40-49                  |
| 17,390        | 18,769        | 20,331        | 21,586        | בגיל 50-59                  |
| 13,610        | 13,857        | 14,279        | 15,306        | <b>שאירים</b>               |
| <b>64,944</b> | <b>67,262</b> | <b>70,688</b> | <b>74,026</b> | <b>ס"ה</b>                  |

מהטבלה עולה כי ב-1999 הגיע מספר הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת (דהיינו בגילאים 40-59) ל-32,420, ואילו מספר הגמלאים שפרשו בגיל הפרישה שנקבע בתקשי"ר (60 ומעלה) הגיע ל-23,191 בלבד. בכל אחת מהשנים האחרונות גדל משקלם של הפורשים פרישה מוקדמת מכלל הגמלאים: ב-1999 הגיע שיעורם ל-43.8%, ב-1998 ל-43.4%, ב-1997 ל-42.4% וב-1996 ל-41.1%.

ממיון נתוני החשכ"ל לגבי גיל הפרישה של הגמלאים עולה, כי בסוף שנת 1999 היו 13,003 גמלאים שפרשו בגיל 50-54 (לעומת 12,113 בסוף 1998); משקלם מכלל הפורשים עלה מ-17.1% (ב-1998) ל-17.7% (ב-1999). לעומת זאת ירד משקלם של הגמלאים שפרשו בגיל הפרישה המקובל (65 - 69) מ-19.8% ב-1998 ל-19.3% ב-1999.

ראוי לציין כי הקצבה החודשית הממוצעת ששולמה ב-1999 לאלה שפרשו בגיל 40-59 (לא כולל גמלאי מערכת הביטחון), הסתכמה ב-4,342 ש"ח, והיתה גבוהה במקצת מהקצבה הממוצעת ששולמה לאלה שפרשו בגיל הפרישה המקובל - 4,129 ש"ח. עולה אפוא כי מי שמשתייכים לקבוצות העובדים הזכאיות לפרישה מוקדמת, שהם במקרים רבים בעלי שכר גבוה, נהנים מקצבה ממוצעת גבוהה יחסית המשולמת במשך שנים רבות, אף שמשך הזמן שבו צברו זכויות הוא קצר בדרך כלל מזה של עובדי מדינה שפרשו מטעמי גיל. הפרישה המוקדמת גם מאפשרת סבב גדול יותר של עובדים במשרות הכלולות בהסדרים אלה, ובכך גדל עוד יותר סכום המחויבות של הממשלה לתשלומי קצבה.

7 ראו דוח שנתי 48, עמ' קיח.  
8 הנתונים התקבלו מאגף החשכ"ל.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 2000 הובאו לראשונה נתונים על מספר הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת, כולל גמלאי מערכת הביטחון. לפי נתונים אלה, מבין 98,238 גמלאים שקיבלו גמלאות מתקציב המדינה ביולי 1999, 57,162 (58%) פרשו לפני הגיעם לגיל 60. באותו מועד היו 39,000 גמלאים בני פחות מ-60, והגמלאות ששולמו להם נאמדו בסכום כולל של כ-3 מיליארד ש"ח בשנה (במחירי 1999). מן הראוי לציין, כי הולך וגדל משקלם של תשלומי הגמלאות בתקציבי המשרדים שעובדיהם זכאים להסדרי פרישה מוקדמת - משרד הביטחון, משרד החינוך והמשרד לביטחון פנים.

2. בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה צוין, כי יש מקום להציג בנפרד את המחויבות לקצבה של קבוצות העובדים שחלים עליהן הסדרי פרישה מוקדמת. במאוס 1997 הודיע אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי יבדוק את האפשרות לכלול במאזן נתונים על פרישה מוקדמת (למעט במערכת הביטחון), אולם עד סוף שנת 2000 הדבר לא נעשה. במאוס 2001 הודיע סגן החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בבסיס החישוב של המחויבות לקצבה כולל האגף את נתוני הפרישה המוקדמת, וכי במסגרת הכנת המאזן לשנת 2001 יבחן אגף החשכ"ל את ההמלצה להציג בנפרד את המחויבות הנובעת מהסכמי הפרישה המוקדמת.

**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. להצגת נתונים אלה יש משנה חשיבות לנוכח השיעור ההולך וגדל של מקבלי גמלאות שפרשו פרישה מוקדמת מכלל מקבלי הגמלאות בשירות המדינה, בשעה שתוחלת החיים בישראל התארכה ואף מועלות הצעות להעלאת גיל הפרישה של העובדים.**

#### המחויבות לקצבה במערכת הביטחון

1. על פי נתוני החשכ"ל, יתרת המחויבות של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של גמלאי מערכת הביטחון הגיעה ב-31.12.99 לסך של 44,925 מיליון ש"ח, לעומת מחויבות בסך של 40,798 מיליון ש"ח ב-31.12.98 (גידול ריאלי בשיעור של 10% לעומת ירידה ריאלית של 2.5% ב-1998). המחויבות לקצבה לעובדים פעילים של מערכת הביטחון הגיעה בסוף 1999 ל-33,342 מיליארד ש"ח, לעומת מחויבות בסך 31,344 מיליארד ש"ח בסוף 1998 (גידול ריאלי של 6.1%).
- שלא כמו יתר עובדי המדינה, במערכת הביטחון המחויבות לקצבה בגין הגמלאים גדולה במידה ניכרת מהמחויבות בגין העובדים הפעילים, ושיעורה של המחויבות לגמלאים מכלל המחויבות לקצבה הולך וגדל. יצוין כי באגף החשכ"ל אין נתונים מפורטים על תשלומי הקצבה לגמלאות ועל תשלומי השכר לעובדים הפעילים במערכת הביטחון. חישוב המחויבות נעשה בידי משרד הביטחון באמצעות התוכנה לחישוב האקטוארי שהותקנה אצלו, והמשרד מעביר לאגף החשכ"ל רק את הנתון הסופי של המחויבות. לפיכך אין לאגף החשכ"ל הסברים לשיעור הגידול הניכר במחויבות האמורה לגמלאי מערכת הביטחון ואין באפשרותו לבחון את סבירותם של הנתונים שמתקבלים במסגרת חישוב המחויבות.
2. 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 להורות על סיום שירותם של משרתי הקבע בהגיעם לגיל 40, לאחר שמונה שנות שירות.

בהצעות התקציב לשנות הכספים 1999-2000 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. בהצעת התקציב לשנת הכספים 2001 צוין כי "תקופת השירות הקצרה בצה"ל (גיל הפרישה הממוצע כיום הוא 44-45) והרצון להבטיח פרישה מכובדת בתום השירות מחייבים תקציב הולך וגדל". בשנת 1999 היה התקציב המעודכן למימון תנאי הפרישה והגמלאות של משרתי הקבע כ-2.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-9% מתקציב משרד הביטחון. בשנת 2000 היה התקציב המתוקן למטרה זו כ-2.53 מיליארד ש"ח, ולפי התחזית, בשנת 2005 יגיע תקציב הגמלאות לכ-3 מיליארד ש"ח.

אגף התקציבים במשרד הביטחון הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאוס 2001, כי "הגורם העיקרי המחייב תקציב הולך וגדל הינו גידול האוכלוסיה המתחייב כתוצאה מכך שאנו מדינה צעירה שטרם הגיעה לייצוב בנושא הגמלאות, גם בקבע וגם לגבי המדינה". לדברי סגן בכיר לחשכ"ל, העלאת גיל הפרישה של אנשי צבא הקבע בשנים אחדות עשויה להגדיל את המחויבות לקצבה בגינם, עקב העלאתם בדרגות, שמשמעותו גידול ניכר במשכורת הקובעת לתשלום הגמלה. יצוין כי בשנים האחרונות צומצמו הטבות שונות בתנאי הפרישה של משרתי הקבע, כגון האפשרות להיוון, פדיון ימי מחלה וחופשת פרישה. כמו כן נחתמו הסכמים לצמצום כוח האדם בשירות הקבע, שלפיהם החל משנת 1998 יאפשרו לכ-3,000 אנשי צבא קבע לפרוש לפני הגיעם לגיל 37 (בתנאי ששירותו עשר שנים לפחות) ולקבל פיצויים מוגדלים. לפי נתוני משרד הביטחון, בשנים 1998-2000 פרשו במסגרת הסכמים אלה רק כ-230 משרתי קבע. ההסכמים האמורים לא הניבו אפוא תוצאות משמעותיות.

ראוי לציין, כי במסגרת חוק ההסדרים לשנת 1998 תוקן חוק הגמלאות ונקבע בו כי רק מי שהצטרף לשירותי הביטחון או למשטרה עד 31.12.99, ושירת במסגרת זו עשר שנים לפחות, בחישוב הגמלה תובא בחשבון גם תקופת שירות החובה (השירות הסדיר). מי שהצטרף לשירותי הביטחון או למשטרה לאחר המועד האמור, לא יהיה זכאי להטבה זו, שמהווה תוספת של יותר מ-10% לגמלתם של המשרתים בצבא קבע ושל השוטרים.

### המחויבות לקצבה של שוטרים וסוהרים

1. תנאי הפרישה של שוטרים וסוהרים טובים בהרבה מאלה החלים על עובדי מדינה אחרים, בעיקר בתחומים האלה: הסדרים מיוחדים להגדלת אחוזי הגמלה במועד הפרישה; גיל הפרישה - 55 לשוטרים וסוהרים לעומת 65 לעובדי מדינה; שיעור 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). לפי ההחלטות שהיו בתוקף עד ספטמבר 1999, תנאי הפרישה של שוטרים וסוהרים היו חריגים גם בהשוואה לתנאי הפרישה של משרתי הקבע, בעיקר בשני הנושאים האלה: (א) מפכ"ל המשטרה או נציב שירותי בתי הסוהר (לפי העניין) הגדילו את אחוזי הגמלה של הפורשים - מעבר לאחוזים הנובעים מתקופת השירות בפועל - בשיעור ממוצע של כ-11%. (ב) לפורשים ניתנה דרגה נוספת.

בספטמבר 1999 החליטה הממשלה: (א) "לבטל את דרגת השכר בפרישה שמעבר לדרגת הכתף החל מיום 1.10.99, ולהשוות את ההוראות בדבר דרגת השכר בפרישה במשטרת ישראל ובשירותי בתי הסוהר להוראות הקיימות בצה"ל". נקבע כי סעיף זה לא יחול על שוטרים וסוהרים שב"יום הקובע" (7.9.99) מילאו תנאים מסוימים, אולם נקבעו לגביהם הגבלות על הגדלת אחוזי הגמלה בגין התקופה שמהיום הקובע ועד מועד הפרישה בפועל. (ב) להגביל את האפשרות להגדיל את תקופת השירות לצורך חישוב אחוזי הגמלה, בלא יותר מרבע מתקופת השירות, ובלבד שההגדלה לא תעלה על שלוש שנים (דהיינו 6%). (ג) ממוצע הגדלת תקופת השירות לפורשים לפי סעיף 100

(ב) לחוק הגמלאות, לא יעלה על שנתיים (עד 4%). (ד) נקבעו מכסות למספר השוטרים והסוהרים שיוכלו לפרוש בשנים 2000-2002.

2. להלן נתונים מפורטים על מחויבות הממשלה לתשלומי גמלה לשוטרים ולסוהרים, שנלקחו מבסיס הנתונים של אגף החשכ"ל (במחירי סוף 1999).

| יתרת המחויבות<br>(במיליוני ש"ח) |                  |                  | מספר הזכאים     |                  |                  |                              |
|---------------------------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|------------------------------|
| שיעור<br>השינוי                 | ליום<br>31.12.98 | ליום<br>31.12.99 | שיעור<br>השינוי | ליום<br>31.12.98 | ליום<br>31.12.99 |                              |
| 12.6                            | 7,654            | 8,615            | 4.9             | 10,385           | 10,889           | מקבלי גמלה<br>שוטרים וסוהרים |
| 21.5                            | 4,007            | 4,870            | 10.7            | 3,647            | 4,038            | דירוגים<br>מקצועיים          |
| 6.3                             | 5,550            | 5,899            | 1.6             | 16,867           | 17,140           | פעילים<br>שוטרים<br>וסוהרים  |
| 26.9                            | 5,150            | 6,535            | 19.5            | 6,112            | 7,304            | דירוגים<br>מקצועיים          |
| 15.9                            | 22,361           | 25,919           | 6.4             | 37,011           | 39,371           | ס"ה                          |

מהטבלה עולה כי ב-1999 חל גידול ריאלי בשיעור של 15.9% במחויבות הכוללת לתשלומי קצבה לשוטרים - הן מקבלי גמלה והן שוטרים פעילים. עיקר הגידול במחויבות נוצר עקב הגידול במספרם של השוטרים בדירוגים המקצועיים, ונבע מתופעת האקדמיזציה בקרב השוטרים. מספר רב של שוטרים יוצאים ללימודים אקדמיים, בדרך כלל במכללות או בשלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל, ועם סיום לימודיהם עולה שכרם במידה ניכרת מכוח הסכמי שכר של הדירוגים השונים. (בעניין זה ראו גם בפרק על תקציב המדינה וביצועו). התפתחות זו מגדילה אפוא הן את תשלומי השכר לשוטרים פעילים והן את המחויבות לקצבה בגינם.

3. החל בשנת 1999 ההוצאה על גמלאות השוטרים נכללת בתקציב המשרד לביטחון הפנים, והחל בשנת 2000 נכללת בו גם ההוצאה על גמלאות הסוהרים; עד אז נכללה הוצאה זו בסעיף הכללי "גימלאות ופיצויים". בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2000 נאמר כי הדבר נעשה "במטרה לאחד סמכות ואחריות". באותה שנה תוקצב לתשלום גמלאות לשוטרים ולסוהרים סכום של כמיליארד ש"ח, שהוא כ-18.2% מהתקציב הכולל שאושר למשרד לביטחון הפנים באותה שנה, בסך של 5.5 מיליארד ש"ח. בהצעת התקציב לשנת 2001 תוקצב למטרה זו סכום של 1.15 מיליארד ש"ח, שהוא כ-19.3% מהתקציב הכולל שאושר למשרד באותה שנה; משקלם של תשלומי הגמלאות בתקציב הכולל של המשרד הולך וגדל.

#### פרישה מוקדמת של עובדי הוראה

עקב המאפיינים המיוחדים של מקצוע ההוראה נקבעו בחוק הגמלאות "הוראות מיוחדות בעניין גננות ומורים". לפי הוראות אלה, עובדי הוראה שהגיעו לגיל 60, וגננות שהגיעו לגיל 57, והשלימו עשר 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, בנסיבות חריגות אפשר להמליץ על פרישה מוקדמת של עובדי הוראה שטרם הגיעו לגיל 50, אך ורק אם שוכנעה הוועדה כי יש סיבות מוצדקות במיוחד לפרישת העובד. במסמך של נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ממאי 1997 צוין, כי גיל הפרישה הממוצע של עובדי ההוראה בשירות המדינה הוא 53, לעומת 61 בקרב עובדי המדינה האחרים.

ביוני 1997 העביר ממלא מקום נציב שירות המדינה למנכ"ל משרד החינוך הנחיות ביצוע הכוללות קריטריונים לפרישה מוקדמת של עובדי הוראה, במטרה להקטין את ממדי הפרישה המוקדמת. לפי ההנחיות, ועדה עליונה שחברים בה נציגי משרד החינוך, נש"ם 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 49 (ועד בכלל) – כ-20% מעובדי ההוראה הפורשים, בגיל 50 עד 54 (ועד בכלל) – כ-50% מהפורשים, ובגיל 55 ומעלה – כ-30% מהפורשים.

בהנחיות נקבעה חלוקת הסמכויות לאישור פרישה מוקדמת, בין הוועדה העליונה לבין ועדה פנימית במשרד החינוך, לפי קבוצות גיל ולפי שנות הוותק בהוראה של המועמדים לפרישה מוקדמת. עוד נקבע, כי ועדה של משרד החינוך שבה ישתתפו גם נציגים של נש"ם ושל אגף החשכ"ל רשאית להמליץ על הגדלת תקופת שירות, וכן נקבעו כללים בעניין אישור חודשי הסתגלות לעובדים הפורשים (עד חמישה חודשים). ב-1999 הסבירו נש"ם ואגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי הם ממשיכים ליישם את המדיניות שנקבעה בנושא צמצום ממדי הפרישה בקרב עובדי הוראה ושמירת המכסה כאמור.

לפי נתוני אגף החשכ"ל, בסוף 1999 היו 25,284 מקבלי גמלאות שפרשו ממשרד החינוך, מהם 13,872 (54.9%) פרשו פרישה מוקדמת. ב-1998 היו 24,105 מקבלי גמלאות, מהם 13,184 (54.7%) פרשו פרישה מוקדמת. עולה אפוא שעל אף המדיניות האמורה גדל במעט השיעור של עובדי ההוראה ועובדי משרד החינוך שפרשו פרישה מוקדמת מכלל מקבלי הגמלה של המשרד.

### הנטל השוטף על תקציב המדינה

בביאור למאזן ליום 31.12.99 כלל החשכ"ל נתונים בדבר תזרים המזומנים לתשלומי גמלאות והתחייבויות אחרות (כולל תשלומים לגמלאי מערכת הביטחון) לשנים 2000-2004 (במיליוני ש"ח), כדלקמן:

| השנה | תשלומים למקבלי גמלה | תשלומים לעובדים פעילים שיפרשו | ס"ה    |
|------|---------------------|-------------------------------|--------|
| 2000 | 5,952               | 974                           | 6,926  |
| 2001 | 5,865               | 1,396                         | 7,261  |
| 2002 | 5,773               | 1,824                         | 7,597  |
| 2003 | 5,682               | 2,280                         | 7,962  |
| 2004 | 5,586               | 2,740                         | 8,326  |
| ס"ה  | 28,858              | 9,214                         | 38,072 |

בסעיף ההוצאה גמלאות ופיצויים שבתקציב המדינה כלולות גם גמלאות למי שאינם עובדי מדינה. בעקבות הביקורת על אופן התקצוב וסיווג ההוצאה מסעיף זה<sup>9</sup>, נכללה לראשונה בתקציב לשנת הכספים 1999 תכנית תקציב לתשלום גמלאות על פי הסדרים חיצוניים; ההוצאה בתכנית זו באותה שנה היתה כ-151 מיליון ש"ח. רוב ההוצאה (121 מיליון ש"ח) נבעה מהעברה לקרן פנסיה של עובדי חברת בזק, שהיו בעבר עובדי משרד התקשורת. סכום של כ-25 מיליון ש"ח שולם לכ-530 גמלאים של רשות השידור, במסגרת הסכם בין הרשות לבין משרד האוצר, שלפיו הרשות מפרישה לקופת המדינה 25% מהשכר הקובע לפנסיה של עובדי הרשות, והמדינה משלמת להם את הגמלאות בהתאם להסדרי הפנסיה התקציבית. הפרשות הרשות למטרה זו אינן מכסות את תשלומי הגמלאות, ובכל שנה המדינה נדרשת לכסות את ההפרש מתקציבה. בדוח ביצוע התקציב של רשות השידור לשנת 1999 נרשמו בתקנות של יחידות שונות הפרשות בגין הסדר פנסיה בסכום כולל של כ-17 מיליון ש"ח, ואילו ההוצאה מתקציב המדינה בגין תשלום קצבאות לגמלאי הרשות הגיעה, כאמור, לכ-25 מיליון ש"ח.

## הסכמי רציפות

לפי ההסדרים שהיו בתוקף מאז 1973 ועד סוף 1998, רוב העובדים הארעיים המועסקים בשירות המדינה לפי חוזים מיוחדים היו מבוטחים בקרן הפנסיה "מבטחים"<sup>10</sup> ולא ניתנה להם אפשרות לבחור בקרן פנסיה אחרת. מאז 1983 עובדים אלה מבוטחים בתכנית פנסיה מקיפה; פיצויי פיטורים וימי מחלה ממומנים מתקציב המדינה. עובדים המועברים למעמד זמני או קבוע אינם יכולים למשוך כספים מהקרן, וזכויותיהם בקרן מוקפאות במסגרת ההסכם הכללי לשמירת רציפות זכויות, שנחתם בין הממשלה לבין הסתדרות עובדי המדינה וקרנות הפנסיה.

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 זה 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".

לגבי עובדים ארעיים ועובדים לפי חוזים מיוחדים, שיעורי ההפרשות לקרן הפנסיה הם כדלקמן: המעביד - 12% (מזה 6% לתגמולים ו-6% לפיצויים) והעובד - 5½%. בגין 17,392 עובדי מדינה ארעיים שצברו זכויות בקרן פנסיה צוברת עד 31.12.99, נכלל בחישוב המחויבות של הממשלה רק הערך הנוכחי של הסכום המיועד להשלמת פיצויי פיטורים, בשיעור של 2⅓% לכל שנת עבודה; סכום זה הגיע ב-31.12.99 לכ-47 מיליון ש"ח (ראו לעיל בטבלה שבה מפורטים רכיבי המחויבות, בסעיף עובדים ארעיים).

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 משתף בתשלום הקצבה לפי הזכויות שצבר העובד בעת שעבד אצלו.

9 ראו דוח שנתי 48, עמ' קטז.

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

## מעבר לתכנית פנסיה צוברת

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

בדוח שנתי 40 (עמ' 11), שהתפרסם ב-1990, הומלץ 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, לרבות זכויות מועדפות לקבוצות עובדים שונות בכל הקשור לשיעור הקצבה, לגיל שבו היא עשויה להינתן ולזכויות השאירים.

1. בספטמבר 1992 החליטה הממשלה לפעול להפסקת צבירת ההתחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדים חדשים ולאפשר לעובדי המדינה להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות על ידי הצטרפות לתכניות צוברות, ולהחיל הסדרים 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. במאי 1996 נחתם סיכום דברים בין שר האוצר לבין יו"ר הסתדרות הכללית העובדים החדשה (להלן - ההסתדרות) בדבר חישוב הפנסיה בקרנות הפנסיה (להלן - הפתק הצהוב)<sup>11</sup>. בדצמבר 1997 נחתם סיכום דברים בין שר האוצר לבין יו"ר הסתדרות ובו סוכם על שינויים בפתק הצהוב. בסיכום הדברים מ-1997 הוסכם להתנות את יישומן של ההחלטות בנושא קרנות הפנסיה, בחתימה על הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשירות הציבורי.

בהחלטת ממשלה מפרואר 1999 אושרה הפעלתו של סיכום הדברים מ-1997 ובוטלה החלטת ממשלה מאוגוסט 1997 בעניין הפחתת תקרת השכר המבוטח בקרנות הפנסיה החדשות, וכן נקבע כי הממשלה לא תגיש כל הצעת חוק לתיקון חוק הגמלאות אלא לאחר קבלת הסכמת ההסתדרות.

ב-3.3.99 נחתם הסכם קיבוצי (להלן - ההסכם, או הסכם המעבר) בין הממשלה וכמה מעסיקים ציבוריים אחרים לבין ההסתדרות, 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. בנובמבר 1999 חתם גם מרכז השלטון המקומי על ההסכם, לאחר שקיבל ממשרדי האוצר והפנים ביטחונות מתאימים למימון העלויות הכרוכות ביישומו.

בהסכם נקבע כי עובדים קבועים ימשיכו להיות מבוטחים בפנסיה תקציבית; עובדים שבמועד הקובע היו מבוטחים בהסדר של פנסיה צוברת ימשיכו להיות מבוטחים בקרן פנסיה צוברת; ועובדים חדשים יבוטחו בתכנית פנסיה מקיפה בקרן פנסיה צוברת. נקבע ש"עובד חדש" בשירות המדינה הוא עובד שיתקבל לעבודה לאחר המועד הקובע ויהיה זכאי להיות מבוטח בהסדר פנסיה צוברת על פי הדין, ההסכמים וההסדרים החלים עליו.

ההסכם יחול על הגופים בשירות הציבורי שחתמו על ההסכם, שבהם היתה אפשרות לעובדים חדשים, עד המועד הקובע, להיקלט במסלול פנסיה תקציבית - חוץ מעובדי מערכת הביטחון, המשטרה ושירות בתי הסוהר. עוד צוין בהסכם, 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 על ידי הסתדרות המורים או על ידי ארגון המורים העל-יסודיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאוס 2001, ציין המשנה לממונה על השכר במשרד האוצר, כי בהסכם שכר שנחתם עם הרופאים ביולי 2000 נקבע, בין היתר, כי עובדים חדשים בדירוג הרופאים יבוטחו בפנסיה צוברת וכי בעניין זה ייחתם הסכם לפי העקרונות שנקבעו בהסכם עם ההסתדרות. עוד צוין בתשובה, כי במועד כתיבתה מתנהל מו"מ בעניין ביטוח בפנסיה צוברת של עובדים חדשים של הסגל האקדמי באוניברסיטה העברית.

2. בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הלשכה המשפטית של היחידה לשכר והסכמי עבודה כי:

"התגלעו חילוקי דעות בין מרכז השלטון המקומי ושלושת הערים הגדולות לבין ההסתדרות בדבר תוקפו של הסכם המעבר והשלטון המקומי חשש כי לא ניתן יהיה לבצע ההסכם כסידור. בנסיבות אלה פנה מרכז השלטון המקומי ועיריות תל-אביב, ירושלים וחיפה לבית הדין הארצי לעבודה בבקשה לאכוף את הסכם המעבר בשלטון המקומי.

ההסתדרות העלתה טענות לעניין תוקפו של הסכם המעבר ולעניין היחס שבין הסכם המעבר לסיכום הדברים מ-1997. לטענתה, יישום הסכם המעבר מותנה ביישום סיכום הדברים מ-1997. המדינה, שצורפה לבקשה כצד פורמלי בלבד, טענה כי הסכם המעבר אינו מותנה בסיכום הדברים מ-1997 ומשעה שנחתם הסכם המעבר עומדים הסכם המעבר וסיכום הדברים מ-1997, כל הסכם בפני עצמו, לפיכך תמכה המדינה בעמדת השלטון המקומי.

הדין בבקשה הסתיים ומתן פסק הדין נדחה מעת לעת בהתאם להחלטת בית הדין המורה לצדדים לדווח על המו"מ בעניין סיכום הדברים מ-1997.

בינואר 2001 נחתם סיכום דברים בין שר האוצר לבין יו"ר הסתדרות ונקבעו בו תנאים ליישומם של הפתק הצהוב וסיכום הדברים מ-1997. גם לאחר חתימת סיכום הדברים מ-2001, ביקשה ההסתדרות לדחות את מתן פסק הדין בבית הדין. ... בית הדין דחה את בקשת ההסתדרות ונעתר לבקשת השלטון המקומי ובתום 21 יום דיווח השלטון המקומי כי המו"מ עם ההסתדרות לא צלח ועל כן ביקש ליתן פסק דין. ... מיד לאחר קבלת פסק הדין ולאור תוצאותו, תשקול המדינה את המשך פעולותיה ליישום הסכם המעבר בשירות המדינה."

3. 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 שעבר כהונתו היה מועסק בשירות המדינה וזכויותיו הובטחו במסגרת הפנסיה התקציבית. (ב) תיקון חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977, שלפיו ראש רשות מקומית שהחל בכהונתו לאחר 9.11.98 יבוטח בהסדר 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 כלכלי. מתן הערבות טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) "שיכול להינתן דרך כלל, או לערבות מסוימת או לסוג מסוים של ערבויות". חוק ערבויות המדינה מגביל את הסכום הכולל של ערבויות שאפשר לתת על פיו בשנת כספים ל-10% מסכום תקציב המדינה (למעט תקציב הפיתוח) לאותה 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 ההיבט 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 31.12.99, יתרת ערבויות המדינה היתה כ-16,217 מיליון ש"ח, מזה כ-14,978 מיליון ש"ח לפי חוק ערבויות המדינה; כ-297 מיליון ש"ח לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון); וכ-942 מיליון ש"ח לפי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הערבויות לסחר חוץ).

בטבלה להלן פירוט יתרות הערבויות שניתנו לפי שלושת החוקים האמורים, כפי שרשומות בדוח הכספי ליום 31.12.99 (במיליוני ש"ח):

| השינוי         | *31.12.98     | 31.12.99      |                                              |
|----------------|---------------|---------------|----------------------------------------------|
|                |               |               | <b>לפי חוק ערבויות המדינה</b>                |
| (447)          | 10,076        | 9,629         | לחברת החשמל לישראל בע"מ                      |
| (902)          | 3,963         | 3,061         | לתעשייה האווירית לישראל בע"מ                 |
| (180)          | 1,296         | 1,116         | לבנייה למגורים                               |
| (97)           | 713           | 616           | לא-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ               |
| (92)           | 326           | 234           | לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ                   |
| (1)            | 67            | 66            | לקרן הון סיכון תעוזה                         |
| -              | 65            | 65            | לקרן הון סיכון מרתון                         |
| (43)           | 71            | 28            | לקרן עסקים קטנים                             |
| (6)            | 21            | 15            | לקרן עתודה אקטוארית קרנות פנסיה              |
| 7              | 55            | 62            | לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ              |
| (17)           | 103           | 86            | שונים                                        |
| <b>(1,778)</b> | <b>16,756</b> | <b>14,978</b> | <b>ס"ה</b>                                   |
|                |               |               | <b>לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון 39)</b> |
| (18)           | 59            | 41            | לישראליאישן בע"מ                             |
| (7)            | 27            | 20            | לאלמונד ג'ולרס בע"מ                          |
| (3)            | 14            | 11            | לאריהנט טקסטיל בע"מ                          |
| (5)            | 13            | 8             | לג'רוסלם אנטרפרייזרס אינק                    |
| (14)           | 21            | 7             | לדימונה טקסטיל 1979 בע"מ                     |
| (153)          | 363           | 210           | שונים                                        |
| <b>(200)</b>   | <b>497</b>    | <b>297</b>    | <b>ס"ה</b>                                   |
|                |               |               | <b>לפי חוק הערבויות לסחר חוץ</b>             |
| (13)           | 936           | 923           | לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ    |
| -              | 17            | 17            | לתעשייה האווירית לישראל בע"מ                 |
| 2              | -             | 2             | שונים                                        |
| <b>(11)</b>    | <b>953</b>    | <b>942</b>    | <b>ס"ה</b>                                   |
| <b>(1,989)</b> | <b>18,206</b> | <b>16,217</b> | <b>ס"ה כולל</b>                              |

\* יתרות אלה מתואמות למחירי דצמבר 1999.

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 והעמלות 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 קטנה בשנת 1999 בכ-1,778 מיליון ש"ח (כ-10%). עיקר הקיטון נובע מקיטון בסך כ-447 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות שניתנו לחברת החשמל לישראל בע"מ<sup>1</sup>, ומקיטון בסך כ-902 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות שניתנו לתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א)<sup>2</sup>. יצוין כי הקיטון ביתרת הערבויות לחברת החשמל ולתע"א נובע ברובו מהקטנת ערבויות. להלן פירוט שינויים נוספים בכמה ערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה:

### בנייה למגורים

בשנה הנסקרת קטנה בכ-180 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לבנייה למגורים<sup>3</sup>. סכום זה נובע בעיקר מהקטנת ערבויות.

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. לכל בנק שהצטרף לתכנית הוקצתה מכסת דירות שהוא יכול לממן את בנייתן במסגרת תכנית הערבות בפרק זמן שנקבע בכתב הערבות. 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.

בדוח שנתי 48<sup>4</sup> שהתפרסם ב-1998 נאמר, כי "כתב הערבות - שבו מפורטים, בין השאר, אופן חלוקת הסיכון בין הבנקים לממשלה, מתכונת הדיווח שנקבעה לבנקים ואופן ההתחשבנות בינם לבין הממשלה, אם ייגרמו להם הפסדים - הוא מורכב במיוחד", וכי "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, מזהיר אותם מפני חשיפת יתר לענף. הוראות המפקח על הבנקים, ההאטה בקצב מכירת הדירות והמורכבות של 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".

1 בנושא זה ראו דוח שנתי 48, עמ' קלג.

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

3 בנושא זה ראו דוח שנתי 48, עמ' 16, ודוח שנתי 49, עמ' קכז-קכח.

4 עמ' 16.

5 עמ' 29.

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 כפיקדון בבנקים האמורים (ראו להלן). מהמסמך עולה, כי עד אז הגישו כמה 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 (להלן - בנק א'). במחצית השנייה של שנת 2000 מינה החשכ"ל רואה חשבון כדי לבדוק כמה דרישות תשלום של בנק א' מהחשכ"ל בגין הפסדים שנגרמו לו במסגרת הפרויקטים הנערכים. בדצמבר 2000 כתב אגף החשכ"ל לבנק א' כי הובא לידיעתו שהבנק אינו מאפשר לרואה החשבון גישה לכלל הנתונים שבידיו, ואינו נענה לדרישה לקבל פרוטוקולים מוועדת האשראי של הבנק. אגף החשכ"ל ציין כי התנהגותו זו של הבנק אינה מקובלת וכי מאותו מועד לא יטפל החשכ"ל בפרויקטים נוספים שבנק א' ידווח עליהם. לסיכום הודיע האגף כי "במידה וימשיך הבנק ברוח האמור לעיל, כספי הפקדונות יוחזרו לאוצר והבנק יידרש להחזיר כל כסף שקיבל בגין ערבויות אלו".

### קרן לעסקים קטנים

בשנת 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: מספר העובדים בעסק לא יהיה יותר מ-70 בתום ביצוע תכנית ההשקעה; האשראי המבוקש ישמש למימון רכישת ציוד, הון חוזר ושיפורים, ולא לבנייה, לרכישת נדל"ן או לפירעון חובות קיימים; 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. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2001 לא כלול הנתון בדבר היקף האשראי שאישרה הקרן עד סוף שנת 1999. בדוח הכספי ל-31.12.99 רשומה יתרת ערבויות לקרן בסך 28.1 מיליון ש"ח, לעומת 70.7 מיליון ש"ח בדוח הכספי ל-31.12.98. אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי הנתונים על יתרת הערבויות בקרן מתקבלים מהבנקים המבצעים את ההלוואות, וכי אין באפשרותו להסביר את הסיבות לירידה הגדולה ביתרות לסוף 1999.

בשנת 1995 תוקצבה לראשונה ההוצאה למימוש ערבויות שניתנו במסגרת הקרן, בתכנית "מימון ערבויות מדינה" בסעיף "תמיכות בענפי משק". מדוח ביצוע התקציב לשנת 1999 עולה כי ההוצאה ברוטו באותה שנה על מימוש ערבויות במסגרת הקרן היתה כ-10.3 מיליון ש"ח (לעומת כ-22.2 מיליון ש"ח בשנת 1998, וכ-35.7 מיליון ש"ח בשנת 1997); סכום של כ-0.7 מיליון ש"ח בלבד כוסה בהכנסה מיועדת מגביית פרמיית סיכון (לעומת כ-3.4 מיליון ש"ח בשנת 1998, וכ-2.8 מיליון ש"ח בשנת 1997) והיתר נרשם כהוצאה מוחלטת מתקציב המדינה. מנתונים לא סופיים של ביצוע התקציב לשנת 2000 עולה, כי ההוצאה על מימוש ערבויות במסגרת הקרן היתה כ-2.7 מיליון ש"ח, ללא כל הכנסה מיועדת מגביית פרמיית סיכון.

### ערבויות לקרנות הון סיכון

ב-14.3.90 אישרה ועדת הכספים ערבות מסגרת לחברות שלפחות 80% מפעילותן במועד ביצוע ההשקעה בהן מתמקדת במחקר ובפיתוח תעשייתי. 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-31.12.99, יתרת הערבויות לקרן הון סיכון "תעוזה" היתה 66.4 מיליון ש"ח, ולקרן הון סיכון "מרתון" - 65 מיליון ש"ח, לעומת 66.6 מיליון ש"ח ו-65.1 מיליון ש"ח, בהתאמה, לפי הדוח ליום 31.12.98. הקיטון ביתרות נבע מהפחתת שיערוך בסך כ-0.1 מיליון ש"ח לשתי הקרנות. קרן הון סיכון שאושרה לה ערבות במסגרת זו משלמת לחשכ"ל פרמיית סיכון בשיעור של 0.2% מסכום ההתחייבות של חברת ענבל לפי שוויה בדולרים, כפי שיהיה מזמן לזמן; 17.5% מפרמיית הסיכון משולמים בתור עמלה לחברת ענבל.

### 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 הון<sup>6</sup>, ובמסגרת התיקון בוטלו ב-1.1.97 מסלול ערבות המדינה ומסלול ההטבות המשולב.

בשנים 1998-1993 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 בדוח שנתי 49 (עמ' 416-404).

יצוין, כי עמלת הערבות המשולמת למשרד האוצר על היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואות שניתנו לפי חוק זה, היא בשיעור 1.5% בשנה.

בדוח הכספי ל-31.12.98 צוין בהערה, כי בשנים 1998-1990 אושרו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון הלוואות בערבות המדינה בסכום כולל של 1,861 מיליון ש"ח; יתרת ההלוואות בערבות המדינה שלא נפרעו עד 31.12.98 הסתכמה ב-496 מיליון ש"ח, וקטנה בכ-132 מיליון ש"ח.

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 1999 עולה כי בתקציב המתוקן נרשמה הרשאה להוצאה (ברוטו) בסך כ-102 מיליון ש"ח, מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך כ-21 מיליון ש"ח. ההוצאה בפועל (ברוטו) בגין מימוש

6 תיקון זה אושר במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, ס"ח התשנ"ז, עמ' 16.

הערבויות היתה גדולה יותר - כ-135 מיליון ש"ח, מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך של 54 מיליון ש"ח. ההוצאה נטו היתה אפוא כ-81 מיליון ש"ח - סכום זהה להרשאה המתוקנת נטו. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאוס 2001 כי כדי להימנע מחריגה בביצוע התקציב הועברו כספים מהקרן לכיסוי הפסדים (ראה להלן). מכרטיס החשבון של הקרן לכיסוי הפסדים לשנת 1999 עולה, כי תקבולים בסך של כ-6 מיליון ש"ח נבעו מהכנסות מפרמיות סיכון, והיתר - כ-48 מיליון ש"ח - הועברו מהיתרה הכוללת שהצטברה בקרן לצורך כיסוי הגירעון שנוצר בתכנית התקציב האמורה.

## 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-31.12.99 לכ-942 מיליון ש"ח, וקטנה באותה שנה בכ-11 מיליון ש"ח. יצוין, כי יתרת הערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכונים סחר חוץ בע"מ<sup>7</sup> ביום 31.12.99 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 מהערובים נע בין 0.75% ל-4% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. מקצת הפרמיה נשארת בידי החברה בתור עמלת טיפול, ורובה מועברת לקרן למימוש ערבויות המנוהלות בידי החשכ"ל.

## 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 שנתית שהחשכ"ל גובה כאמור 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 ולפי חוק הערבויות לסחר חוץ, נרשמים מחוץ למסגרת התקציב.

בכתב הערבות שנחתם בין המדינה ובין הבנקים שנותנים הלוואות בערבות המדינה נקבע, שאם נוצר פיגור בפירעון הלוואות שנתן הבנק 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 שתהיה באותה העת.

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

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 שהמדינה ערבה לו. הסכימו המדינה והבנק על סיום הליכי הגבייה מהלווה, ישמש הסכום שנותר בפיקדון לכיסוי יתרת ההלוואות בערבות שבגינן הופקד הפיקדון (סגירת התיק).

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בתחילת שנת 2000 כי הסכומים שהוא 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 31.12.99 היתה כ-960 מיליון ש"ח, לעומת כ-806 מיליון ש"ח ב-31.12.98. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל כי הסכום בסך 960 מיליון ש"ח רשום במאזני הבנקים כפיקדונות.

בנובמבר 2000 פרסם שר האוצר ב"רשומות"<sup>8</sup> דין וחשבון על ערבויות מטעם המדינה בשנת 1999, כמפורט להלן: הכנסות בסך 45.8 מיליון ש"ח שנגבו על חשבון ערבויות שמומשו בעבר (מזה 12.2 מיליון ש"ח התקבלו בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ), והכנסות בסך 123.0 מיליון ש"ח שהם תשלומים לקרן לכיסוי הפסדים (בלא כל הבחנה על פי איזה משלושת החוקים שצוינו לעיל ניתנו הערבויות); הוצאות בסך 186.4 מיליון ש"ח בגין ערבויות לפי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון (לעומת 229.2 מיליון ש"ח בשנת 1998) ובסך 3.3 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ (לעומת 1.0 מיליון ש"ח בשנת 1998).

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.