

זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע התקציב

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 גוברים את ההחזרים מהלווים.

על פי מאזן המדינה ליום 31.12.00, יתרת ההלוואות שנתן משרד האוצר, משוערכת לאותו מועד, היתה בסך 66 מיליארד ש"ח. יצוין, כי בדוח הכספי כלולה הפרשה לחובות מסופקים בסך 4,843.8 מיליון ש"ח בגין חלק מהחובות שהאפשרות לגבותם מוטלת בספק; יתרת ההלוואות בשנה הנסקרת בניכוי הפרשה זו היתה 61.3 מיליארד ש"ח. יתרה זו אינה כוללת הלוואות עומדות בסך 13,000.1 מיליון ש"ח (לעומת 12,364.5 מיליון ש"ח ביום 31.12.99).

החל בשנת 1992, לאחר שנכנס לתוקף חוק ההלוואות לדיר, התשנ"ב-1992, ניתנות על פי חוק זה מרבית ההלוואות העומדות. הלוואות אלה הופכות למענקים או עומדות לפירעון, לפי העניין, בהתאם לכללים שקבע משרד הבינוי והשיכון. לפי נתוני החשכ"ל, בשנת 2000 נגבו סכומי קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך 5,665 מיליון ש"ח, וסכומי ריבית והפרשי ההצמדה על הריבית בסך 2,787 מיליון ש"ח.

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הכלולה בזכויות המוניטריות במאזני המדינה ליום 31.12.00 וליום 31.12.99 (במיליוני ש"ח):

31.12.99	31.12.00	
65,293.0	64,330.3	הלוואות פעילות (שהוגדרו תנאיהן)
833.3	924.8	הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן
54.8	55.1	תמורת איגרות חוב צמיתות
840.9	794.0	קרנות דו-לאומיות
67,022.0	66,104.2	ס"ה

בדוח הכספי ליום 31.12.00 מובא פירוט של סעיף הלוואות ופיקדונות ובו רשימה של לוויים עיקריים; הרשימה משקפת את יתרת הפיקדונות ברוב הבנקים שאצלם הפקיד החשכ"ל פיקדונות לשם מתן הלוואות, וכן חלק מן ההלוואות שנתן המשרד ישירות לחברות ולמוסדות.

הלוואות פעילות

חלק הארי מסך ההלוואות והפיקדונות הן הלוואות פעילות. יתרת ההלוואות הפעילות ליום 31.12.00 היתה 64,330.3 מיליון ש"ח (שהן 97.3% מסך כל ההלוואות), מזה: הלוואות לשיכון לפי מידת הגבייה בסך כ-42,462 מיליון ש"ח והלוואות למוסדות ולחברות בסך כ-21,838 מיליון ש"ח.

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-31.12.00 לכ-42,462 מיליון ש"ח (לפי דיווחי הבנקים למשכנתאות לאגף החשכ"ל).

בספרי החשכ"ל רשומה יתרה נומינלית בסך כ-28 מיליארד ש"ח. החשכ"ל החליט להציג בדוח המוניטרי יתרות הלוואות המבוססות על נתוני הבנקים, שכוללות הפרשי שערך, פיגורים, ריבית שנצברה וסכומים שנגבו בינואר 2001 בגין שנת 2000. במשרד האוצר אין לוחות סילוקין לפיקדונות בבנקים, וכל הרישומים נעשים לפי דיווחי הבנקים. 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.

בנק הדואר: בהתאם להסכם בין בנק הדואר ורשות הדואר לבין הממשלה נותן הבנק הלוואות ומענקים לסטודנטים מכספים שהממשלה מעבירה אליו, והיא אחראית להן. ההלוואות ניתנות בהתאם להפניות בכתב מקרן ההלוואות לסטודנטים במשרד החינוך. ההלוואות צמודות למדד, אינן נושאות ריבית ונפרעות ב-24-36 תשלומים חודשיים. כביטחון להלוואות חותמים הסטודנט ושני ערבים על שטר חוב לפקודת המדינה. יתרת ההלוואות ב-31.12.00 היתה 88.6 מיליון ש"ח.

הלוואות למוסדות ולחברות

היתרה ליום 31.12.00 בסך 21,838 מיליון ש"ח מייצגת הלוואות שניתנו לחברות ולמוסדות שונים. הביקורת העלתה מספר בעיות לגבי כמה מהם, כדלהלן:

ההסתדרות הציונית: בדוח הכספי ליום 31.12.00 רשומה יתרה של 1,375.6 מיליון ש"ח שהם הלוואות להסתדרות הציונית, מהן 1,375.4 מיליון ש"ח הלוואות פעילות. בשנים האחרונות לא היתה התאמה בין היתרות הרשומות בספרי החשכ"ל לאלה 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 דוח. בדוח הובאו המלצות להסדר מינהלי וענייני לפתרון בעיית האי-התאמה בפיקדונות הקיימים, בכללן המלצה כי בסוף כל רבע שנה תיעשה התאמה בין ספרי החשכ"ל לספרי ההסתדרות הציונית, וכן המלצה בדבר הסדרת אופן הפעולה בשנים הבאות. ממסמכי החשכ"ל עולה, כי גם בסכומי היתרות ל-31.12.00 עדיין לא היתה התאמה בין ספרי החשכ"ל לספרי ההסתדרות הציונית. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2002 ציין סגן החשכ"ל, כי ב-1.1.02 מונה לחטיבה להתיישבות חשב מטעם משרד האוצר שיטפל גם בנושא ההתאמה בין ספרי החשכ"ל לספרי ההסתדרות הציונית.

התיאטרון הלאומי הבימה: בשנת 1996 נתנה המדינה לתיאטרון הלאומי הבימה (להלן - "הבימה") הלוואה בסך 20 מיליון ש"ח לפירעון עד שנת 2003 (ניתנה גם הלוואה עומדת בסך 10 מיליון ש"ח). בשנת 1998, במסגרת תכנית הבראה, עשתה ועדת שלושה - מנכ"ל משרד המדע, סגן החשכ"ל וסגן הממונה על התקציבים - שינוי בתנאי ההלוואה שעיקרו מעבר ממסלול ריבית חשכ"ל להצמדה למדד בתוספת ריבית בשיעור 4%. השינוי הוחל רטרואקטיבית על סכומי הקרן שנפרעה החל ב-1.1.98. השינויים בתנאי ההלוואות יצרו בשנת 1999 הכנסות מימון ל"הבימה" בסך כ-2.2 מיליון ש"ח.

שינוי תנאי ההלוואות מהווה אפוא תמיכה שניתנה ל"הבימה" בלי שאושר תקציב למטרה זו, בלי שנרשמה ההוצאה בתקציב המדינה ובלי שהתקיים תהליך אישור התמיכה המפורט בנוהל התמיכות שקבע שר האוצר. תהליך זה הוא לכאורה עקיפה של חוק התקציב.

בספטמבר 2000 נעשה שינוי נוסף בתנאי ההלוואות - פירעונן נפרס על פני 13 שנים (עד 2012 במקום עד 2003). היתרה ל-31.12.00 הרשומה בדוח הכספי היתה 13 מיליון ש"ח, ואיננה היתרה המוצגת בלוחות הסילוקין. היתרה המעודכנת ל-31.12.00 בספרי העזר של החשכ"ל היא 15.7 מיליון ש"ח. אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי תיקן את יתרת ההלוואה במהלך שנת 2001.

החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ¹: במאזן המדינה ליום 31.12.00 רשומה יתרת הלוואה לחברה זו בסך כ-9.8 מיליון ש"ח, ואילו בספרי החברה רשומה יתרה בסך 15.9 מיליון ש"ח. היתרה במאזן המדינה כוללת שתי הלוואות: "הלוואה צמיתה" בסך כ-8.4 מיליון ש"ח והלוואה בסך 1.4 מיליון ש"ח שטרם נקבעו תנאיה. כבר בדוח שנתי 46 (עמ' סח) צוין, שאין התאמה בין נתוני מאזן המדינה לבין נתוני החברה. במאזן החברה ליום 31.12.99 צוין, כי מקור ה"הלוואה הצמיתה" הוא העברות סכומים ממשרד התיירות לחברה כהלוואה עומדת המיועדת למימון שוטף של עבודות תשתית (שאינם נכללים במסגרת זיכיון החברה) וכי במהלך שנת 1989 החליט החשכ"ל על השינויים האלה בתנאי ה"הלוואה הצמיתה": הסכומים שהועברו לחברה עד 31.12.88 הם הלוואה נומינלית; מינואר 1989 תוצמד ההלוואה למדד, תישא ריבית בשיעור 6% לשנה שתיפרע בתשלומים אחת לחצי שנה; קרן ההלוואה הצמודה תוחזר במועד פירוק החברה. יצוין, כי על אף הזמן הרב שעבר מאז ועד סיום הביקורת בדצמבר 2001, עדיין לא הסתיים הטיפול בהתאמה בין נתוני מאזן המדינה לנתוני החברה בנוגע ל"הלוואה הצמיתה". מרישומי החשכ"ל עולה, שהחברה אינה כוללת את ההלוואה האחרת, בסך 1.4 מיליון ש"ח, באישורי יתרת ההלוואות ששלחה לחשכ"ל.

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. יתרת הלוואה זו ב-31.12.00 היתה 75.9 מיליון ש"ח.

קופת חולים לאומית: יתרת ההלוואה בספרי החשכ"ל ל-31.12.00 היתה 287 מיליון ש"ח. מתיקי אגף החשכ"ל עולה כי ב-11.6.01 התקיים דיון בין נציגי משרד האוצר לנציגי הקופה, ובו נדון שינוי בתנאי ההלוואה שקיבלה הקופה ממשרד האוצר. השינויים העיקריים שנדונו הם: הריבית מיום קבלת ההלוואה תהיה בשיעור 4% במקום 4.6%, ולא תושת ריבית פיגורים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002 ציין סגן החשכ"ל, כי השינוי בתנאי ההלוואות יידון אצל שר האוצר בדיון על מצבה הכספי של הקופה.

אוניברסיטת בן-גוריון: באוגוסט 2000 נחתמו הסכמי מסגרת למימון פרויקט מאבק במדבור. לצורך מימון הפרויקט חתמה הממשלה על הסכם עם בנק גרמני ואוניברסיטת בן-גוריון (להלן - האוניברסיטה). בהסכם נקבע שיינתן לפרויקט מלווה בסכום כולל של 50 מיליון מרקים גרמניים (מר"ג) העומדים לרשות הממשלה. באותו חודש חתמו הצדדים על שני הסכמים נוספים: הסכם נלווה והסכם פנימי בין האוניברסיטה לבין הוועדה לתכנון ולתקצוב (כנציגת הממשלה). בהסכמים אלו נקבע, בין השאר, כי הממשלה היא גוף המנחב את הכספים מגרמניה לאוניברסיטה, ואיננה אחראית לביצוע הפרויקט או למימון ממקורותיה; האוניברסיטה מתחייבת להחזיר למשרד האוצר את מלוא הסכומים שהועברו אליה במסגרת זו לפי תנאי ההלוואה שנקבעו בהסכם; החשכ"ל יקצה את ההלוואה במנות לפי בקשות מאושרות בידי הוועדה לתכנון ולתקצוב; המרכז הבין-לאומי למאבק במדבור בשדה בוקר, שהוא שלוחה של האוניברסיטה, יעשה את ההתקשרויות

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

עם קבלנים ויגיש בקשות לקבלת הלוואות מכספי המלווה; החשכ"ל ימשוך כספים מהמלווה, יכין לוח סילוקין ויפרע את ההלוואות לפי תנאי ההסכם. ב-28.9.00 הועבר לאוניברסיטה סכום של כ-8.9 מיליון מ"ג. יתרת ההלוואה בספרי החשכ"ל ב-31.12.00 היתה 16.2 מיליון ש"ח.

החברה לפיתוח חוף ים המלח: יתרת ההלוואה בספרי החשכ"ל ל-31.12.00 היתה 15.7 מיליון ש"ח, ויתרה זהה היתה גם ב-31.12.99. במאזן החברה ליום 31.12.00 הוצגה ההלוואה בסך 8.925 מיליון ש"ח. מכאן שאין התאמה בין יתרות ההלוואה הרשומות בספרי החשכ"ל ובמאזן החברה ליום 31.12.00. גם ב-31.12.99 לא היתה התאמה כאמור. בתשובתו מפברואר 2002 ציין אגף החשכ"ל, כי ההפרש בין היתרה בספרי החשכ"ל למאזן החברה נמצא בבירור.

במאזן החברה ליום 31.12.00 (ראו באור 11) צוין, בין היתר, כי "בעקבות דיונים שנערכו עם האוצר להתאמת יתרת הפקדונות בין האוצר לחברה לשנת הדוח 2000 נתבעו 4 פקדונות שניתנו ע"י האוצר כהלוואות ואילו יתרת הפקדונות הוכרה כמענקי פתוח".

עוף קור אגודה חקלאית שיתופית בשער הנגב בע"מ (בפירוק): בספטמבר 2000 חתם החשכ"ל עם מפרק-מפעיל של האגודה הסכם שלפיו היא תקבל הלוואה בסך 6 מיליון ש"ח לצורך רכישת חומרי גלם ותשלום משכורות לעובדיה במסגרת תכנית הבראה. עד סוף שנת 2000 העביר האוצר לאגודה סך של 4 מיליון ש"ח על חשבון ההלוואה, ובשנת 2001 הוא התחייב להעביר לה עוד 2 מיליון ש"ח. ההלוואה ניתנה לשלוש שנים, בהצמדה למדד ובריבית בשיעור 6% לשנה ותיפרע בתשלומים לאחר 12 חודשים מיום חתימת ההסכם. היתרה הרשומה בספרי החשכ"ל ב-31.12.00 היתה 4 מיליון ש"ח, והיא ניתנה מתקציב הפיתוח, סעיף "הוצאות פיתוח אחרות".

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 31.12.00 היתה 924.8 מיליון ש"ח, ועיקרה יתרת הלוואות בסך 631.2 מיליון ש"ח שניתנו לחברת כביש חוצה ישראל בע"מ, הלוואה בסך 93.9 מיליון ש"ח שניתנה לנתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, וסך של 120.6 מיליון ש"ח שניתן לעמידר.

עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ: היתרה הרשומה בדוח הכספי ליום 31.12.00 היתה 126.8 מיליון ש"ח, מזה 120.6 מיליון ש"ח שטרם נקבע אם הם הלוואות או השקעות, ו-6.2 מיליון ש"ח הלוואה צמודה למדד.

כביש חוצה ישראל בע"מ: החברה החלה לפעול בשנת 1993, והממשלה מממנת את פעולותיה מתקציב המדינה. כל הסכומים שמעמידה הממשלה לחברה, למעט סכומים ששימשו לתשלום פיצויים על הפקעת קרקעות, הוגדרו כהלוואה. חלק מההלוואה יפרע 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 בעלים, והמדינה תקבל תמורתו מניות של החברה. יתרת ההלוואה ליום 31.12.00 שטרם נקבעו תנאיה היתה 631.2 מיליון ש"ח, לעומת 583.5 ב-31.12.99 (ראו דוח שנתי 51, עמ' 846).

נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ: החברה נוסדה בשנת 1997 במטרה לבצע כל מטלה שתטיל עליה הממשלה 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 לפירעון הלוואות. סכום הפירעון שייקבע יהיה עלות יצירת כל נכס במועד יצירתו בתוספת הפרשי הצמדה למדד עד מועד הפירעון. יתרת סכום ההלוואה שלא יפרע יהפוך להשקעת הון בעלים וכנגדו יונפקו לממשלה מניות של החברה לאחר שיאושרו בוועדת הכספים של הכנסת. יתרת ההלוואה ב-31.12.00 היתה 93.9 מיליון ש"ח, לעומת 49.2 מיליון ש"ח ב-31.12.99 (ראו דוח 51ב, עמ' 846).

ההסתדרות הציונית: בדוח הכספי ליום 31.12.00 כלולה יתרת הלוואות להסתדרות הציונית בסך כ-0.2 מיליון ש"ח שהם הלוואות שטרם נקבע ייעודן.

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות עומדות לפירעון בנסיבות מיוחדות. היתרה של הלוואות אלו ב-31.12.00 היתה 55.1 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-8.3 מיליון ש"ח) ולחברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ (כ-1 מיליון ש"ח).

קרנות דו-לאומיות

בסעיפי יתרות ההלוואות והפיקדונות במאזן המדינה ל-31.12.00 כלול סעיף "קרנות דו-לאומיות" שהיתרה בו היתה 794 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת כ-480 מיליון ש"ח במסגרת הקרנות הדו-לאומיות ארה"ב-ישראל, כ-303 מיליון ש"ח במסגרת הקרן הדו-לאומית ישראל-גרמניה, ו-10.1 מיליון ש"ח במסגרת הקרן הדו-לאומית ישראל-סין. בשנה הנסקרת קטנה היתרה לזכות המדינה בקרנות אלה ב-46.9 מיליון ש"ח, בשל ירידה בשער החליפין של המר"ג והדולר.

שיערוך יתרת ההלוואות

חישוב יתרת ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער ב-31.12.00, ואילו חישוב יתרת ההלוואות הצמודות למדד נעשה לפי המדד של חודש נובמבר 2000 (שפורסם ב-15 בדצמבר). להלן יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי ההצמדה ביום 31.12.00 וביום 31.12.99, על פי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

31.12.99	31.12.00	
58,781.8	56,799.7	הלוואות צמודות למדד
1,410.2	951.3	הלוואות צמודות למט"ח
3,057.0	2,933.3	הלוואות לא צמודות
274.7	576.1	ריבית שהצטברה
63,523.7	61,260.4	ס"ה

ב-31.12.00 היתה הריבית שנצברה על הלוואות שיכון במידת הגבייה כ-315 מיליון ש"ח, והיא כלולה בריבית שהצטברה בסך כ-576 מיליון ש"ח לאותה שנה.

התאמת יתרות

זה כמה שנים משתדל החשכ"ל להביא לידי התאמה בין ספריו לספרי הבנקים הנותנים את ההלוואות מפיקדונות משרד האוצר. בעקבות הביקורת (ראו דוח שנתי 39, עמ' צא; דוח שנתי 45, עמ' עב; ודוח שנתי 46, עמ' קיא) הטיל החשכ"ל על יחידת הביקורת של אגפו ועל המבקר הפנימי של חברת ענבל לעשות בדיקה מקיפה בנושא הלוואות מכספי המדינה. בדוח התקדמות שנמסר לחשכ"ל בינואר 2002 נאמר, כי עד 31.12.00 נסרקו 1,129 פיקדונות ונמצאה התאמה ב-992 מהם (88%) ו-137 פיקדונות לא היו מותאמים ועדיין נבדקים. אשר ליתרות המוצגות בדין וחשבון הכספי ל-31.12.00 ב-13 בנקים מבין 39 וב-31 מוסדות וחברות מבין 49, לא היה בידי חברת ענבל אישור של רואה חשבון על היתרות.

השקעות הממשלה במניות

סך של 5,344.6 מיליון ש"ח מיתרת הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאזן המדינה ליום 31.12.00 בתור השקעה במניות. סכום זה נקוב במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאזן המדינה.

בשנת 2000 היה גידול של 4.4% בהשקעות המדינה במניות. הגידול נבע מהזרמת הון שנרשם בתור הון מניות לחברות האלה: התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כ-175.3 מיליון ש"ח); התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (כ-34.1 מיליון ש"ח); אל על נתיבי אויר בישראל בע"מ (כ-30.0 מיליון ש"ח); בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-3.9 מיליון ש"ח); בנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-2.8 מיליון ש"ח).

תקבולי המדינה בשנת 2000 מדיבדנדים על השקעותיה במניות היו כ-873 מיליון ש"ח לעומת 417 מיליון ש"ח בשנת 1999 - גידול ריאלי של כ-107%. עיקר סכומי הדיבדנדים התקבלו מהחברות האלה: 170.1 מיליון ש"ח מחברת בזק; 122.4 מיליון ש"ח מבתי הזיקוק לנפט בע"מ; 110.3 מיליון ש"ח מחברת החשמל לישראל בע"מ; 20 מיליון ש"ח מחברת השקעות לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ; 15.7 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ; 15.3 מיליון ש"ח מערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ; מקרנות שהיו קשורות לחברת יוזמה - הון סיכון בע"מ; 15.4 מיליון ש"ח מקרן פולריס; 13.3 מיליון ש"ח מקרן אוקסטון ו-1.4 מיליון ש"ח מקרן ניצנים; 13.1 מיליון ש"ח מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ; 3 מיליון ש"ח מהחברה לאספקת פחם בע"מ. כמו כן קיבלה המדינה דיבדנד בסך 358 מיליון ש"ח (לעומת כ-296 מיליון ש"ח בשנת 1999) בגין מניותיה בבנקים שבהסדר: 271 מיליון ש"ח מבנק לאומי בע"מ; 87 מיליון ש"ח מבנק הפועלים בע"מ. ענבל, חברה לביטוח בע"מ, עוסקת, בין היתר, בהתאמת היתרות של החזקות המדינה במניות של החברות הרשומות בספרי החשכ"ל לאלו הרשומות בספרי החברות, ומשערכת את השקעות המדינה בחברות על פי שווייז המאזני בכל שנה; שערך המניות מוצג בנספח למאזן המדינה. לפי הנספח,

השווי המאזני של השקעות המדינה במניות של חברות ביום 31.12.00 היה כ-20.6 מיליארד ש"ח². בעניין פעילות 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 שגרשם בדוחותיהן הכספיים של החברות. בטבלה להלן נתונים על השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.00:

השקעות במניות במחירי עלות שוטפים (במיליוני ש"ח)

השנר	היתרה ליום 31.12.99	היתרה ליום 31.12.00	
			השקעות שיתרתן גדלה
175.3	2,000.5	2,175.8	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
34.1	2,576.7	2,610.8	התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
2.8	108.5	111.3	בנק החקלאות לישראל בע"מ
3.9	64.4	68.3	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
30.0	6.8	36.8	אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ
246.1	4,756.9	5,003.0	ס"ה
			השקעות שיתרתן קטנה
- 0.8	<u>36.0</u>	35.2	בזק
- 16.6	<u>16.6</u>	0	וורטקס יוזמה שותפות מוגבלת
- 1.8	1.8	0	אינונטק חברה להשקעות
- 0.4	<u>0.4</u>	0	שור ואן הקרנות בע"מ
- 19.6	<u>54.8</u>	<u>35.2</u>	ס"ה
			השקעות שיתרתן לא השתנתה
-	<u>306.4</u>	<u>306.4</u>	ס"ה
226.5	5,118.1	5,344.6	סה"כ

² 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 הופעלה בשנים 1993-1996 תכנית הבראה שכללה בעיקר פריסת חובות במסגרת הסכם עם הבנקים, הגדלת הון המניות שבידי הממשלה ופרישה מוקדמת של חלק מעובדי החברה לגמלאות.

בדצמבר 1996 נחתם הסכם נוסף בין משרד האוצר לבין החברה שנועד, בין היתר, להסדיר סיוע של המדינה לחברה במימון הוצאות הפרישה המוקדמת של עוד 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 (ראו בדוח שנתי 51ב עמ' 850).

בשנת 2000 גדלה השקעת המדינה בהון המניות של החברה בכ-175.3 מיליון ש"ח. ההוצאה לכך היתה מסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" שבתקציב הפיתוח. 131.8 מיליון ש"ח נועדו למימון הוצאות הפרישה של עובדי החברה לפי תכנית ההבראה משנת 1993 ו-43.5 מיליון ש"ח למימון הוצאות הפרישה המוקדמת של 500 עובדים כפי שנקבע בהסכם משנת 1996.

2. התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תע"ש): בנובמבר 1990

החלה תע"ש לפעול כחברה עסקית³ העוסקת בעיקר בייצור, בפיתוח ובאספקה של מערכות נשק ואמצעי לחימה למערכת הביטחון וכן לגופים בארץ ובח"ל.

במאוס 1996 נחתם הסכם בין הממשלה לבין החברה שנועד להבטיח הפעלה שוטפת, תקינה וארוכת טווח של החברה. בהסכם נקבע 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.

ממאוס המדינה ל-31.12.00 עולה, כי יתרת ההשקעה של הממשלה במניות החברה באותה שנה גדלה ב-34.1 מיליון ש"ח לעומת יתרת ההשקעה ב-31.12.99. מסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" שבתקציב המדינה לשנת 2000 היתה הוצאה של 16.1 מיליון ש"ח על פיצויים ופרישת עובדים. סכום נוסף של כ-18 מיליון ש"ח הועבר לחברה למימון הוצאות פינוי מפעליה ברמת השרון, בהתאם להסכם שנחתם בין הממשלה לבין החברה ב-26.7.98, ולפיו התחייבה החברה לפנות חלק מאתר שברשותה ולהעביר את החזקה בו לידי מינהל מקרקעי ישראל.

3. הגידול שנרשם במאוס המדינה ל-31.12.00 ביתרת השקעותיה במניות של הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (3.9 מיליון ש"ח) ושל בנק החקלאות לישראל בע"מ (2.8 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.

4. אל על, נתיבי אויר לישראל בע"מ: החברה משמשת מוביל אווירי

להפעלת טיסות סדירות מישראל ואלה. בבעלותה חברות אחדות העוסקות במגוון רחב של פעילויות בתחומים נלווים לתעופה המשלימים את פעילותה, כגון: טיסות שכר, אספקת מזון למטוסים, שינוע מטענים, סוכנויות לנסיעות.

³ בעניין הסבת תע"ש לחברה ממשלתית ראו דוח מבקר המדינה על איגודים הקשורים למערכת הביטחון,

מיוני 1994, וכן דוח שנתי 45, עמ' 814.

לפי מאזן המדינה, יתרת השקעות המדינה בהון המניות של החברה ל-31.12.00 גדלה בכ-30 מיליון ש"ח. גידול זה נובע ממכירת שני מטוסי בואינג של המדינה על ידי החברה באפריל 2000, בהתאם להחלטות ועדת שרים לענייני הפרטה מיוני 1994 ומפברואר 1995. התמורה ממכירה זו בסך כ-7.4 מיליון דולר (נטו לאחר ניכוי הוצאות) נרשמה במאזן המדינה כהשקעת המדינה בהון המניות של החברה. בסוף דצמבר 2000 נותרו בידי החברה 29 מטוסים, מהם 23 בבעלותה, 2 חכורים, ו-4 מטוסי בואינג בבעלות המדינה.

השקעות שיתרתן קטנה

1. **בזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ**: בפברואר 1998 פורסם תשקיף של בזק שכלל הצעת מכר של המדינה והנפקה של החברה. המדינה הציעה לציבור, בין היתר, אופציות רכישה המקנות זכות לרכוש ממנה מניות עד סוף פברואר 2000 תמורת מחיר מימוש של 10.12 ש"ח צמוד למדד המחירים לצרכן. ממימוש אופציות אלו קיבלה המדינה תמורה בסך 111.3 מיליון ש"ח (ראו הפרק "הפרטת חברות ממשלתיות" עמ' 345).
2. **יוזמה - קרנות הון סיכון**: במאוס 1997 מכרה הממשלה את מניות החברה למשקיעים פרטיים (ראו דוח שנתי 49, עמ' לו). במסגרת המכירה הועברו אחזקותיה בתשע קרנות הון סיכון למדינה. בהסכמי ההקמה של הקרנות יש סעיף המאפשר לשותפים או לבעלי המניות האחרים אופציה לרכוש מהמדינה את חלקה בתוך חמש שנים מיום הקמת הקרן, במחיר קבוע מראש (מחיר המימוש). נוסף על כך זכאית המדינה לקבל מחלק מהקרנות תמלוגים לאחר מימוש האופציה, על פי נוסחה שנקבעה בהסכמי הקמת הקרנות. בשנים 1997-1999 מומשו שש קרנות. במאי 2000 נמכרה חלקה של הממשלה בקרן וורטקס תמורת כ-36.3 מיליון ש"ח וביוני 2000 מומשה תמורת כ-1.8 מיליון ש"ח יתרת האחזקות של המדינה בקרן אינוונטק בשיעור של כ-2.9%, שנותרו בידי המדינה לאחר שרוב המניות של המדינה מומשו בשנת 1998.
3. **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 לניירות ערך 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. בשנת 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.
4. **חברת שור-ואן הקרנות בע"מ**: החברה נוסדה בשנת 1971 ועוסקת בעיקור מוצרים רפואיים ומזון בקרינה מייננת. בידי המדינה היו 30% מהון מניות החברה. שני בעלי מניות שהחזיקו ב-35% ממניות החברה רכשו את יתרת המניות שהיו בידי המדינה (30%) ומניות חברה אחרת שהחזיקה ב-35% מיתרת הון המניות. התמורה ממכירת כל המניות שהיו בידי המדינה היתה כ-2 מיליון ש"ח. למדינה לא נותרו עוד אחזקות בחברה.

השקעות הממשלה בשטרי הון

סך של 785.4 מיליון ש"ח מיתרת הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאזן המדינה ליום 31.12.00 כהשקעה בשטרי הון. סכום זה משוערך וכולל הפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע וכן ריבית מצטברת. באותה שנה היה קיטון של כ-2% בהשקעות המדינה בשטרי הון. עיקר הקיטון היה בהשקעות בשטרי הון של התעשייה הצבאית (כ-16.8 מיליון ש"ח) בבנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-1.8 מיליון ש"ח) ובחברת רותם תעשיות בע"מ (כ-1.5 מיליון ש"ח).

1. התעשייה הצבאית לישראל בע"מ: יתרת השקעות המדינה בשטרי הון של החברה ב-31.12.00 היתה 606.2 מיליון ש"ח כמפורט להלן: (א) שטר הון צמית צמוד לדולר ונושא ריבית צמודה לדולר בשיעור של 10% החל מ-2.11.90 תמורת נכסים וזכויות בסך 100 מיליון דולר שהעבירה המדינה לחברה. (ב) שתי סדרות של שטרי הון צמיתים הניתנים להמרה למניות תמורת נכסים וזכויות בסך 50 מיליון דולר שהעבירה המדינה 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. יציין כי הממשלה החליטה לוותר לחברה על הריבית על כל שטרי ההון עד 1.12.00 במהלך יישום התכנית העסקית בשנים 1995-2000.

2. בנק החקלאות לישראל בע"מ: הגידול שנרשם במאזן המדינה ל-31.12.00 ביתרת השקעות המדינה בשטרי ההון של הבנק (1.8 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 לפי דרישתם.

חובות המדינה

מלוות פנים

1. יתרת החוב בשל מלוות הפנים שגייסה המדינה למימון התקציב היתה 388,396 מיליון ש"ח, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.00, לעומת 386,532 מיליון ש"ח ב-31.12.99. היתרות כוללות ריבית והפרשי הצמדה שהצטברו; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן - מדד נובמבר 2000 (היתרות ל-31.12.99 - לפי מדד נובמבר 1999). בשנה הנסקרת עלתה יתרת החוב הנומינלית ב-0.5%; בניכוי העלייה במדד עלתה יתרת החוב ריאלית בשיעור 0.4% (לעומת עלייה ריאלית של 2.7% בשנת 1999).

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 ביום 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' 1032) לפי הנתונים שהובאו במאזן, בצירוף נתונים שהובאו בסקירה השנתית של מינהל מלוות המדינה ונתונים נוספים שמסר המינהל לפי בקשת משרד מבקר המדינה:

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (ב-%) [*]	31.12.99	31.12.00	
	במיליוני ש"ח		
			מלוות המדינה
0.5	162,337	163,282	מלוות סחירים
2.9	119,591	123,157	מלוות מיועדים ^{**}
(-)1.2	756	748	מלוות חובה
1.5	282,684	287,187	ס"ה
			מלוות מהמוסד לביטוח לאומי
2.9	78,200	80,522	הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים
(-)25.9	18,754	13,913	כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות ופיקדונות שונים
(-)1.8	6,894	6,774	קרנות והפקדות שונות
(-)19.4	25,648	20,687	ס"ה
0.4	386,532	388,396	ס"ה כולל

* מנובמבר 1999 עד נובמבר 2000 עלה המדד ב-0.09%.

** מלוות לא סחירים מקרנות פנסיה, מחברות ביטוח ומקופו"ג 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 ומיעוטם 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 הריבית (ב-%)	31.12.99	31.12.00	שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (ב-%)	סוג המלווה
				מלוות מקרנות פנסיה
5.5	89,246	84,749	5.2	"מירון"
4.8	5,164	3,612	42.8	"ערד"
	94,410	88,361	6.7	ס"ה
				מלוות ח"ץ (חיים צמוד) מחברות ביטוח
6.2	4,333	4,760	(-)9.1	ח"ץ
6.0	32	36	(-)13.6	ח"ץ
5.2	19,623	21,439	(-)8.6	ח"ץ
4.0	4,430	4,337	2.1	ח"ץ
	36	0		קרן ב' במחלוקת*
	28,454	30,572	(-)7.0	ס"ה מתוקן למפרע ל-31.12
	125	16	670.9	עודפי השקעה שהוחזרו**
	28,579	30,588	(-)6.7	ס"ה ל-31.12 (לפני ההחזרה)
5.0	242	638	(-)62.1	מלוות מקופו"ג אחרות - "כרמל"
	123,231	119,587	3.0	ס"ה כולל

* ראו להלן.

** 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).

בדוח האוצר נרשמה יתרת אג"ח ח"ץ ל-31.12.00 (לפני ההחזרה) בסך 28,504 מיליון ש"ח, ובסך 30,592 מיליון ש"ח ל-31.12.99. את הנתונים בטבלה לעיל מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2001.

2. הנתונים בטבלה משקפים הבדלים גדולים ביישום הרפורמה בשוק ההון (שעליה החליטה הממשלה ב-1986) בקרנות הפנסיה, ב"קופות הביטוח" ובקופות הגמל האחרות:⁴
- (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 האג"ח מסוג "מירון" גדלה ריאלית בשנת 2000 ב-5.2%, לעומת עלייה ריאלית של 7.3% ב-1999 ו-9% ב-1998.⁵
- (ב) לקרנות פנסיה חדשות, שאושרו החל ב-1.1.95 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 האג"ח מסוג "ערד", שהונפקו לראשונה ב-1995, גדלה בשנה הנסקרת בשיעור ריאלי של 42.8%, שיעור גבוה למדי אך מתון, מטבע הדברים, משיעורי הגידול הריאלי בשנים הקודמות (451% ב-1996, 110.5% ב-1997, 71.6% ב-1998 ו-49.6% ב-1999).
- (ג) לפי הסכמים בין משרד האוצר לבין חברות הביטוח בקשר לביטוח חיים צמוד מדד (הסכמי ח"ץ), חייבות חברות הביטוח, זה שנים רבות, להשקיע באג"ח ממשלתיות מיועדות (אג"ח ח"ץ) כנגד חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים הצמודות למדד, בעיקר תכניות ביטוח מנהלים. 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 הסתייגו ממתן התחייבויות חדשות להבטחת התשואה לחברות הביטוח.⁶ בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית החליט משרד האוצר ב-1991, כי לא יונפקו אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח חיים שייחתמו לאחר סוף דצמבר 1991,⁷ 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), התשס"א-2001. 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 באמצעות אג"ח ח"ץ מגבילות אפוא את יכולתה ליישם את הרפורמה בשוק ההון ולהוזיל את עלות חובותיה.

4 ביקורת בנושא זה ראו בפרקים "הפיקוח על קופות ביטוח (ביטוח מנהלים)" ברוח שנתי 36, עמ' 115, וברוח שנתי 40, עמ' 37; "הסדרים בדבר השקעת כספי ביטוח חיים צמוד", ברוח שנתי 41, עמ' 25; "הרפורמה בשוק ההון", ברוח שנתי 42, חלק ג', עמ' 25; "הפיקוח על קרנות פנסיה", ברוח שנתי 43, עמ' 1; "הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון", ברוח שנתי 47, עמ' 1.

5 העלייה הריאלית ביתרת אג"ח "מירון", המיועדות לקרנות פנסיה ותיקות, נובעת רובה מאי-ישום הרפורמה, ומיעוט 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' 1041). מאז 1987 יכולות קרנות הפנסיה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה. את תקבוליהן מפדיון האג"ח הלא-ממשלתיים (לפי לוחות הסילוקין המקוריים שלהן), יחד עם כספי הצבירה שלהן, משקיעות קרנות הפנסיה במלוות המדינה מסוג "מירון".

6 ראו רוח שנתי 36, עמ' 123; רוח שנתי 40, עמ' 40; רוח שנתי 41, עמ' 25; רוח שנתי 42, חלק ג', עמ' 25; רוח שנתי 43, עמ' 1.

7 ראו רוח שנתי 47, עמ' 34-35.

(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 האג"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 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 תקטן 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.

במועד סיום כתיבת דוח זה, בפברואר 2002 - קרוב לשבע שנים לאחר החלטת הממשלה ממארס 1995 - לא נחתמה תכנית הבראה מפורטת אף לא עם אחת מקרנות הפנסיה הוותיקות.

2. בהתאם להחלטה האמורה ממארס 1995, הממשלה משלמת לקרן הביטוח והפנסיה של פועלי הבניין ועבודות ציבוריות, אגודה שיתופית בע"מ (להלן - קרן פועלי בניין), החל בדצמבר 1998, את הסכומים החסרים לה למילוי התחייבויותיה המיידיות למבוטחיה (בדוח שנתי 49 צוין שאמנם עדיין לא נקבעה תכנית הבראה מפורטת לקרן פועלי בניין, אבל היא החלה לקיים את עקרונות ההבראה שנמנו שם, עמ' קנ-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 המשווערים שבהם יאזלו נכסיהן של קרנות הפנסיה הוותיקות והן יזדקקו להקצבות מפורשות מתקציב המדינה למילוי התחייבויותיהן (בכפוף לתכניות הבראה מפורטות שיגובשו), לפי החלטת הממשלה ממארס 1995 (ראו עוד בעניין זה שם, עמ' קמה-קמו).

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 ממארכ 1995 והסיכומים שנעשו בעקבותיה⁸; 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 לקרן פועלי בניין (ראו עמ' 1043), הוצג אומדן 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 שתעניק הממשלה לקרנות הפנסיה הוותיקות כתחליף לאותה סובסידיה, אם לא תמשיך להנפיק להן אג"ח מסוג "מירון").

גם בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1999-2002 ובמאזן המדינה ל-31.12.00 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, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון) לשנים 1998 ו-1999 ובטיטת הדוח לשנת 2000 אומדנים של הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות, וצוין בהם שהאומדנים נעשו על סמך ההנחה שהמדינה תמשיך להנפיק להן מלוות מסוג "מירון". לפי טיטת הדוח לשנת 2000, הגירעונות האקטואריים בקרנות הפנסיה הוותיקות הסתכמו בסוף אותה שנה בכ-56.3 מיליארד ש"ח, לעומת 49.8 מיליארד ש"ח בסוף שנת 1999. בטיטת הדוח נאמר שלגירעון האקטוארי יש להוסיף את שווי הסבסוד הממשלתי באמצעות הריבית על האג"ח המיועדות, שנאמד בכ-77 מיליארד ש"ח (לעומת אומדן של כ-60 מיליארד ש"ח בדוח האגף לשנת 1999) במשך 80 השנים הבאות (בהנחה שהריבית לטווח ארוך תהיה 3.5% לשנה, לעומת ריבית על אג"ח מסוג "מירון" - 5.57% לשנה). האומדן הכולל של הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות גדל אפוא מכ-110 מיליארד ש"ח לפי דוח האגף לשנת 1999 לכ-133 מיליארד ש"ח לפי טיטת דוח האגף לשנת 2000 (גידול של כ-21%).

לפי טיטת הדוח של אגף שוק ההון לשנת 2000, הגידול באומדן הגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה הוותיקות בשנת 2000 נבע בעיקר משני גורמים: (א) גידול בשכר המבוטח בשיעורים גבוהים מהתחזיות: לפי טיטת הדוח של האגף, העלייה החריגה של השכר מגדילה את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה משום שכתוצאה מאי-הסכמה עם ההסתדרות בדבר נושאים מסוימים הקשורים להסדר קרנות הפנסיה הוותיקות, לא יושמה ההגבלה של עליית השכר המבוטח בקרנות הפנסיה הוותיקות לשיעור מרבי של 2% לשנה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה ממארכ 1995. תוצאה אפשרית של אי-יישום ההגבלה האמורה על מחויבות הממשלה לקרנות הפנסיה הוותיקות נדונה בדוח שנתי 49 (עמ' קמא).

8 בדבר סיכום דברים שנחתם בינואר 2001 בין שר האוצר לבין יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה על תשלום תוספת לפנסיה למבוטחים בקרנות

פנסיה ותקיות (בהמשך לסיכומי דברים שנחתמו במאי 1996 ובדצמבר 1997), ראו עמ' 83.

(ב) הרחבת הוראות הדיווח וחוב הקרנות לגלות הסכמים מיוחדים ולכלול את נתוניהם בחישוב הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה: בטיטת הדוח נאמר שעד לשנת 2000, לא נכללו הסכמים מיוחדים שעליהם חתמו קרנות פנסיה, אשר הקנו זכויות לקבוצות עמיתים שונות מעבר לקבוצת בתקנוניהן, בחישוב הגירעונות האקטואריים שלהן. האגף דרש מהקרנות לכלול את נתוני ההסכמים הללו בחישוב הגירעונות בלי לטעון לתקפותם של אותם הסכמים, האסורים על פי הוראות תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, ויש בהם משום אפליה פסולה בין עמיתיה של קרן פנסיה. האגף ציין סיבה נוספת לגידול באומדן הגירעונות האקטואריים והיא הבדיקה המדוקדקת שנעשתה בהוראת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - הממונה על שוק ההון) בתחשיבי קרנות הפנסיה.

עד למועד כתיבת דוח זה, מארס 2002, לא פורסם דוח אגף שוק ההון לשנת 2000.

4. בנובמבר 1996 מינה המפקח על הביטוח (שהוא 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, להביא למסקנה שיש מקום למנות מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הוותיקות, בייחוד לאחר שהממשלה החליטה לקבל עליה את האחריות למילוי התחייבויותיהן.

בטיטת הדוח השנתי של אגף שוק ההון לשנת 2000 נאמר שהוא סבור כי "בשל המצב החמור אליו נקלעו הקרנות יש להיכנס מיידית לתכניות הבראה שעיקרן מינוי מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה המציגות גירעון אקטוארי".

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

5. באותו דוח שנתי (עמ' קנב-קנג) נדון החשש שקרנות פנסיה ותיקות (שהממשלה החליטה לכסות את גירעונותיהן האקטואריים) יסבסדו סבסוד צולב את קרנות הפנסיה החדשות המנוהלות בידי חברות ניהול שהקימו אותן קרנות פנסיה ותיקות. במארס 2000 הורתה הממונה על שוק ההון למנהלי קרנות הפנסיה הוותיקות להפריד הפרדה מלאה בין ניהולן לבין ניהול 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 הוראה זו של הממונה⁹. במועד כתיבת דוח זה עדיין העניין תלוי ועומד.

אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה חדשות

1. לפי החלטת הממשלה ממארס 1995, קרנות פנסיה חדשות מסובסדות (הזכויות לרכוש אג"ח "ערד") רשאיות לבטח את זכויותיהם של עמיתים עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק

⁹ בג"ץ 4497/00 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' שר האוצר ואח'.

- (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. ברוח שנתי 47 (עמ' 17) צוין, כי שיעור הסובסידיה לתשואת אג"ח מסוג "ערד", ובעיקר התקרה הגבוהה של השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה הזכאית לרכשן (פעמיים השמ"ב), נקבעו למעשה, אף כי לא במוצהר, גם בהתחשב בשיעור המס על קצבאות, הכולל את החיוב המקפח במס על החלק מקצבה שמקבל עמית בקופ"ג לקצבה שמקורו בכספים שהפריש העמית עצמו לקופה ומהתשואה שהניבה השקעתם¹⁰. היה אפוא מקום לבטל את החיוב המקפח במס, מחד גיסא, ולהוריד במידה ניכרת את תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה¹¹ שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות, מאידך גיסא.
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 סיכוני תשואה מאג"ח ממשלתיות סחירות שבהן יושקעו עד 30% מהסכומים הנצברים 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 ברוח 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 תורד תקרת השכר המבוטח בקרנות פנסיה הזכאיות לרכוש אג"ח מסוג "ערד"), ולקבוע שתקרת 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.
5. ברוח 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 ברוח שנתי 47, עמ' 10-18): הטבות מס מיוחדות וחריגות לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים והחיוב המקפח במס על קצבה שמקבל עמית מקופ"ג לקצבה; כנגד ביטול החיוב המקפח במס היה אפשר, לכאורה, להוריד את התקרה הגבוהה יחסית של השכר המבוטח בקרנות פנסיה חדשות הזכאיות לרכוש אג"ח מסוג "ערד".
6. באוגוסט 1999 החליטה הממשלה ליזום תיקונים לפקודת מס הכנסה שנועדו לבטל במידה רבה את העיקריות שבהטבות המס המיוחדות והחריגות לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח

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

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

מנהלים. 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 שכן גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים, ונוסף על כך הוראות שנועדו לבטל במידה רבה את החיוב המקפח במס על החלק מקצבה שמקבל עמית מקופ"ג לקצבה¹² שמקורו בכספים שהפריש העמית עצמו לקופת הגמל לקצבה ומהתשואה שהשקעתם הניבה. בעניין סוגיות הפרשנות המשפטית שהעלה משרד מבקר המדינה בזמנו, ושבו על פתרון, במידה רבה, במסגרת התיקונים האמורים לפקודה, ראו דרוח שנתי 50ב, עמ' 809-810.

אג"ח מיועדות לחברות ביטוח

1. בשנת 2000 ירדו ירידה ריאלית בשיעור 9.1% 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 כ-549 מיליון ש"ח בשנה הנסקרת, לעומת פדיון מוקדם בסך כ-400 מיליון ש"ח מסיבה זו בשנת 1999. יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 5.2% (להלן - אג"ח ח"ץ 5.2%) ירדה ריאלית בשיעור של 8.6%; 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 2.1%, לעומת 3.5% בשנת 1999; 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. 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% (ראו דרוח שנתי 50ב, עמ' 803).¹³ למרות זאת המשיך אגף שוק ההון ב-1998 להרשות לחברות ביטוח להימנע מלרכוש אג"ח ח"ץ 4%, וכן הסכים לפדות מוקדם אג"ח כאלה שהיו בידהן, לפי ערכן המתואם; הסכום הכולל של הקטנת השקעות חברות הביטוח באג"ח ח"ץ 4% בשנת 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 בשנים 1999-2001; על כך ראו להלן) בכך שחברת ביטוח שאג"ח ח"ץ שהיו בידה נפדו מוקדם לא תוכל לחזור ולהשקיע באג"ח ח"ץ את סכום הפדיון המוקדם (בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בשיעור שנושאות התחייבויותיה למבוטחיה); הוא הדין לסכומים שאגף שוק ההון הרשה לחברות ביטוח בשנים 1997 ו-1998 להימנע מלהשקיע באג"ח ח"ץ 4%.¹⁴ 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 כאלה) באותה שנה כדי

12 פרט לקרן פנסיה ותיקה (ראו לעיל, עמ' 1037, הערה 15).

13 יצוין, כי התקפות שבהן מתרבת המדינה להמשיך להנפיק לחברות הביטוח אג"ח ח"ץ ארוכות מ-15 שנה.

14 ראו, לעומת זאת, דרוח שנתי 41, עמ' 33-34.

להגדיל את 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 פדיון מוקדם אג"ח ח"ץ שברשותן. בכל אחד מהמכרזים הללו זכו החברות שהציעו את התמחילים של אג"ח ח"ץ הטובים ביותר למדינה (כלומר, התמחילים שבהם שיעורי הריבית המשוקללים הם הגבוהים ביותר). במסגרת המכרזים ב-1999 נפרדו פדיון מוקדם אג"ח ח"ץ 5.2% ואג"ח ח"ץ 4% בסכום כולל של כ-700 מיליון ש"ח. ההפרשים בין שיעורי הריבית המשוקללים שנשאו אג"ח ח"ץ שנפרדו במסגרת מכרזים ב-1999 לבין שיעורי התשואה שנשאו מלוות המדינה הסחירים מסוג "גליל" במועדים שבהם נפרדו אג"ח ח"ץ היו קטנים בהרבה מההפרשים שהיו ב-1998, בטרם הונהגו המכרזים. בשנת 2000 נפרדו פדיון מוקדם במסגרת מכרזים 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). בשנת 2001 נפרדו אג"ח ח"ץ בסך כולל של 500 מיליון ש"ח.

2. אג"ח ח"ץ המונפקות לחברות הביטוח בגין קרנות הביטוח השונות נושאות שיעורי ריבית שונים, כפי שנקבע בהסכמי ח"ץ. בהסכם ח"ץ לשנים 1984-1985 נקבע לראשונה, כאמור, כי השיעור המרבי של השקעה באג"ח ח"ץ יהיה 86% מהעתודה להשקעה, ושינוי זה הוחל למפרע על פוליסות שהונפקו משנת 1975 ואילך. בהסכם נקבע כי חריגה בקרן ביטוח שבגינה זכאיות חברות הביטוח לרכוש אג"ח ח"ץ 6.2% אפשר לקח על ידי השקעת חסר מקבילה בקרן ביטוח אחרת. חברות הביטוח נהגו להחזיק אג"ח ח"ץ 6.2% על חשבון החזקה באג"ח ח"ץ 5.2% ובאג"ח ח"ץ 4%. "קרן ב' במחלוקת" מייצגת את המחלוקת שנתגלתה בין משרד האוצר לחברות הביטוח בשנת 2000 בדבר טענתן, כי הן זכאיות למחזור את אג"ח ח"ץ שברשותן גם בקרנות ביטוח שבהן שיעור ההחזקה שלהן באג"ח ח"ץ גדול מן השיעור המרבי שנקבע בהסכמי ח"ץ שנחתמו עמן. המחלוקת נסבה סביב השאלה מה דינן של אג"ח ח"ץ שהגיע מועד פדיון בקרן שבה שיעור החזקה גדול מ-86%. חברות הביטוח הגישו לאוצר חוות דעת משפטית שלפיה עליו להנפיק להן אג"ח ח"ץ 6.2% לשם מחזור ההשקעה. הלשכה המשפטית של משרד האוצר קבעה בחוות דעת כי חברות הביטוח אינן זכאיות למחזור את האג"ח הנושאות שיעור ריבית גבוה בקרן שבה שיעור החזקה חורג מהשיעור המרבי המותר מכלל העתודה לביטוח באותה קרן. אגף שוק ההון הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2002 כי הוא סבור שהנושא יועבר להכרעה משפטית.

תקצוב הסובסידיות הגלומות באג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח

1. ברוח שנתי 40 (עמ' צט) נקבע כדלהלן: "הנפקת אג"ח מיועדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה במתן סובסידיה סמויה לחברות הביטוח ולקרנות הפנסיה ולמבטוחיהן, ללא כל הרשאה תקציבית ... למעשה, הסובסידיה מובלעת בסעיף הריבית בתקציב המדינה, הנחשב, בדרך כלל, לסעיף קשיח ...".

2. רובו הגדול של סכום הסובסידיה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח אינו מתוקצב כלל כסובסידיה, אלא גלום בהפרש בין שיעורי הריבית שנושאות האג"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 של משרד מבקר המדינה 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 1998-2002 לא הוצגה הסובסידיה הגלומה באג"ח "מירון" בנפרד מזו הגלומה באג"ח "ערד".

4. בדוח שנתי 45 (עמ' צא) של מבקר המדינה נאמר, שבטרם 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 להנפיקן לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח, עליו להסדיר תקצוב נאות של הסובסידיות הגלומות בהן - הן בהרשאה להתחייב והן בהרשאה להוצאה - וכן להביא דברי הסבר מפורטים לכל אחת מהסובסידיות הללו.¹⁵

(א) משרד האוצר לא פעל לאישור הרשאה להתחייב והרשאה להוצאה לצורך תמיכה בקרנות הפנסיה (חוץ משני אישורים בנושאים מצומצמים יחסית, בדצמבר 1998 ובפברואר 1999, פרטים 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 לבין ההסתדרות (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 מבקרת המדינה דאז 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 עמדתו 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.

15 ראו דוח שנתי 40, עמ' צטו; דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פד-פו; דוח שנתי 47, עמ' פט-צ; דוח שנתי 48, עמ' צ-צב; ודוח שנתי 49, עמ' צא-צג.

6. בדרך שנת 47 (עמ' פו) נאמר שדרוש, לדעת משרד מבקר המדינה, להציג בכל שנה בדרך האוצר על מאזן המדינה את העלות הצפויה, במהלך שנים, של יישום החלטת הממשלה ממאוס 1995, וכן את העלות הנוספת הנובעת מיישום 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 לסוף כל אחת מהשנים 1997-2000. החלטת הממשלה ממאוס 1995, הסיכומים ממאוס וממאי 1996 (ראו בדרך שנת 49, עמ' קלה-קמד) והחלטות והסיכומים בשנים האחרונות אף אינם מוזכרים בביאורים למאזנים אלה.¹⁶

הפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים

ההפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים במשרד האוצר אינן מוצגות בדרך 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 31.12.00 הסתכמה ב-13,913 מיליון ש"ח, לעומת 18,754 מיליון ש"ח ב-31.12.99 (ירידה ריאלית של 25.9%). יתרה זו מייצגת ברובה כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, שהופקדו במשרד האוצר עד אפריל 1987. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקרי המדינה קבע החש"ל באפריל 1987, כי החל ב-1.5.87 לא יתקבלו עוד הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות שנמכרו לקופו"ג¹⁷. מאז יכולות קרנות הפנסיה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה שמשרד האוצר מנפיק להן באמצעות בנק ישראל (ראו עמ' 1033).

בהערת שוליים לטבלה במאזן ל-31.12.00 נאמר כי מסעיף אמיסיות ופיקדונות, היתרה בגין קופות גמל וקרנות פנסיה היתה 11,095 מיליון ש"ח; בהערה דומה לטבלה במאזן ל-31.12.99 נאמר שהיתרה בגין קופו"ג וקרנות פנסיה היתה 15,082 מיליון ש"ח. לא הוסבר במפורש שהכוונה לפיקדונות של כספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות מיועדות לקרנות פנסיה ולקופו"ג 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, ומשרד 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

16 לשם השוואה יצרן, כי בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית (החל בדרך שנת 31, עמ' 31 ובייחוד בדרך שנת 40, עמ' 7-8 ו-11), מוצגת מחיריבות הממשלה לקצבה

(פנסיה תקציבית) ולזכויות אחרות של עובדיה בביאור למאזן המדינה בכל שנה, החל במאזן ל-31.3.91, למעט המאזן ל-31.12.00 (ראו עמ' 1052).

17 בדבר ההוצאה הניכרת והמיוותרת על דמי עמלה, שמשרד האוצר משלם לבנקים ולחברות הבנות שלהם שהנפיקו את אג"ח, ראו דוח שנת 35, עמ' פח, דוח שנת 37, עמ' 71. פירעון הפיקדונות - כולל תשלום העמלות בגינם - צפוי שיסתיים בשנת 2007. בדבר החיסכון למשרד האוצר הנובע מהחלטת החש"ל בעקבות הביקורת, ראו דוח שנת 42, חלק ג', עמ' מט-ז.

לשם הפקדה אצלו. במחצית הראשונה של שנות השמונים - בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקר המדינה - הפסיק משרד האוצר בהדרגה להזדקק לשיטת גיוס זו¹⁸.

למרות ביקורת חוזרת ונשנית, לא הוצגו בנפרד יתרותיהם של "כספי הבנק החופשיים". לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש להציג בסעיף משנה נפרדים את כספי התמורה של אג"ח המיועדות לקרנות פנסיה, את כספי התמורה של אג"ח המיועדות לקופו"ג אחרות ואת "כספי הבנק החופשיים", וכן את ההפקדות לפי הסדרים אחרים; בסעיף המשנה יש לפרט את הפיקדונות לפי שיעורי הריבית שהם נושאים.

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 מנהל¹⁹.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מהותם ותנאיהם המיוחדים של הפיקדונות במסגרת ההסדר המיוחד עם הבנק האמור והיקפם הגדול, מן הראוי להציג בסעיף משנה נפרד ששמו יעיד על מהותו, ולא להכליעם בסעיף המייצג בעיקר פיקדונות של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות. כמו כן, מן הראוי לפרט את יתרות הפיקדונות הללו לפי שיעורי הריבית שהם נושאים ולפי תנאי ההצמדה שלהם.

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"²⁰. בטבלה להלן היתרות הכלולות בסעיף משנה "הפקדות וקרנות שונות" ליום 31.12.00 וליום 31.12.99 (במיליוני ש"ח):

18 לפי המלצת משרד מבקר המדינה פרע משרד האוצר פירעון מוקדם בשנים 1987 ו-1988 רבים מהפיקדונות (וכן רבות מההתחייבויות לכביש "כספי בנק

חופשיים" במסגרת הסדרי "ביטוח הצמדה") שנשא את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראו דוח שנתי 38, עמ' 5_7).

19 ממצאי ביקורת בעניין הסדר זה ובעניין הסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופות המת"ש, ראו בדוח שנתי 41, עמ' 11. בדבר תיקון הליקויים, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בנושא זה, ראו בדוח שנתי 51, עמ' 866. את ההפקדות של כספים שהצטברו קופות המ"ש שמנהל בנק מסחרי אחר, רשם החשכ"ל בסעיף "קרנות והפקדות שונות" (ראו עמ' 1033).

20 שיעורי ריבית שהחשכ"ל קובע מפעם לפעם על אשראי במטבע ישראלי שהוא מקבל או נותן בלי תנאי הצמדה. שיעור זה משתנה בהתאם לשיעור האינפלציה. בשנה הנסקרת ירד שיעור "ריבית חשכ"ל" מ-11.8% בשנה בתחילת השנה ל-9.5% בשנה בסוף השנה.

31.12.99	31.12.00	
		הפקדות
3,221	3,327	רשות הנמלים והרכבות
1,089	816	עתודה אקטוארית לקרנות פנסיה
384	412	בנק הדואר
132	138	גחלת, עיריית תל אביב
9	-	חברת החשמל לישראל בע"מ
3	-	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
11	11	הפקדות שונות
		קרנות
1,090	1,175	קרן ארנונה ופיצויים
201	148	קרן לביטוח רכוש הממשלה
237	235	קרן פנסיה "גמולה"
215	227	קרן פנסיה - רשות הדואר
73	80	קרן לביטוח נזקי טבע
32	4	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
35	48	קרן ביטוח תאונות
34	36	קרן מכון ברוקדייל
46	53	קרן שיפורים (אגד ודן)
27	11	קרן לביטחון ישראל
56	54	קרנות שונות
6,895	6,775	ס"ה

העתודה האקטוארית לקרנות פנסיה: החשבון הזה מייצג חוב רעיוני של משרד האוצר לקרנות הפנסיה הוותיקות. כנגד ההוצאה על תוספת הריבית בשיעור של 0.5% לשנה בגין אג"ח מיועדות הנושאות ריבית נקובה של 5.5% שהונפקו מדצמבר 1976 עד מאי 1991, רושם החשב"ל תקבול רישומי, המגדיל את החוב הרעיוני לעתודה. העתודה מיועדת לשמש מקור חשבונאי לתשלום מענקים לקרנות פנסיה ותיקות שאינן יכולות לעמוד בהתחייבויותיהן למבוטחיהן. בביאור למאזן נאמר שההתחייבויות לעתודה האקטוארית "תעמוד למימוש אם וכאשר קרן מקרנות הפנסיה תיקלע לבעיית נזילות", אבל לא נאמר בו שהמדינה אכן פורעת לעתודה, זה שנים, סכומים גדולים כדי לאפשר לקרן פועלי בנין לשלם פנסיה למבוטחיה, לאחר שאולו נכסיה הנזילים. מקור זה נוצל לראשונה בשנת 1998, שבסופה הגיעה יתרת החוב לכ-1,312 מיליון ש"ח (ראו לעיל), והחל ב-1999 קטנה יתרת החוב בעתודה האקטוארית: בשנת 1999 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 לצורך תשלום גמלאות למבוטחיה, היה גדול בהרבה מהסכום שנוקף לזכות העתודה בגין תוספת הריבית של 0.5% 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. בשנת 2000 נרשם פירעון קרן בסך של 482.3 מיליון ש"ח לצורך תשלום כאמור לקרן פועלי בניין, ויתרת החוב קטנה בסכום של כ-273 מיליון ש"ח. בשנת 2001 נרשם פירעון קרן בסך של 425.7 מיליון ש"ח, ויתרת החוב ירדה לכ-572 מיליון ש"ח בסוף אותה שנה. צפוי שמגמת ההקטנה של יתרת החוב של הממשלה לעתודה האקטוארית תימשך, ובעוד שנים אחדות יהיה צורך לתקצב במפורש בכל שנה מענק לקרן פועלי בניין (ואחר כך גם לקרנות פנסיה ותיקות נוספות, כשנכסיהן יאזלו) כדי לאפשר להן לעמוד בהתחייבויותיהן לעמיתיהן, לפי החלטת הממשלה ממאוס 1995 ובכפוף לחתימה על תכניות הבראה מפורטות. עם זאת 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.

מלוות חוץ

יתרות חובות החוץ של המדינה (כולל הריבית שהצטברה) ב-31.12.00 הסתכמו ב-22,686 מיליון דולר²¹, לפי דוח האוצר על מאזן המדינה, לעומת 22,752 מיליון דולר ב-31.12.99. יתרות החוב במונחים של דולרים קטנו בשנה הנסקרת בכ-0.3%, ואילו במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, הן קטנו בכ-2.7%. 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 של 9,753 מיליון דולר (לעומת 9,787 מיליון דולר ב-31.12.99), נרשם במצבת חובות החוץ סך של 4,541 מיליון דולר (לעומת 4,735 מיליון דולר ב-31.12.99), ואילו המלוות הנוטרים, שיתרוניהם מסתכמות ב-5,212 מיליון דולר (לעומת ב-5,053 מיליון דולר ב-31.12.99), לא נרשמו כתקבולים בתקציב בסעיף מלוות מחוץ לארץ, וממילא לא נכללו בסעיף מלוות חוץ במצבת חובות המדינה, אלא נכללו בסעיף זכאים במסגרת התחייבויותיה השוטפות של המדינה (ראו עמ' 1018). אילו נזקפו לתקציב (בסעיף מלוות מחוץ) בתקבולים בחשבון ההון) ולמצבת חובות החוץ שבמאזן המוניטרי כל המלוות מסוג זה שהתקבלו, היתה היתרה הכוללת הרשומה במצבת חובות החוץ ב-31.12.00 מסתכמת ב-27,898 מיליון דולר (במקום 22,686 מיליון דולר), לעומת 27,805 מיליון דולר ב-31.12.99 (במקום 22,752 מיליון דולר).

21 מזה חובות הנקובים בדולרים בסך 20,852 מיליון דולר (לעומת 20,678 מיליון דולר ב-31.12.99), וחובות הנקובים בשבעה מטבעות אחרים

בסך 1,834 מיליון דולר. לפי שער החליפין ביום המאזן (לעומת 2,074 מיליון דולר ב-31.12.99, לפי שער החליפין באותו יום).

מלוות חוץ⁽¹⁾ (במיליוני דולרים)

סוג המלווה	31.12.00	31.12.99	השיעור מסך החוב ב-31.12.00 (באחוזים)	השיעור מסך החוב ב-31.12.99 (באחוזים)
אג"ח של מדינת ישראל (בונדס)	7,079	6,782	31.2	29.8
שטרי חוב של מדינת ישראל ⁽²⁾	2,070	2,016	9.1	8.9
מלוות בשוק ההון בארה"ב				
בערבות מלאה של ארה"ב ⁽³⁾	4,541	4,735	20.0	20.8
בערבות חלקית של ארה"ב ⁽⁴⁾	2,948	3,229	13.0	14.2
ללא ערבות	1,154	702	5.1	3.1
מלוות מממשלת ארה"ב ⁽⁵⁾	2,204	2,399	9.7	10.5
מלוות ממשלות אחרות	753	877	3.3	3.9
מלוות בשוק ההון באירופה	582	576	2.6	2.5
מלוות בשוק ההון היפני	186	198	0.8	0.9
מלוות מבנקים ואשראי מספקים	643	684	2.9	3.0
מלוות שונים	526	554	2.3	2.4
סה"כ במיליוני דולרים	22,686	22,752	100.0	100.0
סה"כ במיליוני ש"ח ⁽⁶⁾	91,674	94,489		

- (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 1,333 מיליון דולר (1,372 מיליון דולר ב-31.12.99).
- (2) מפעל מלווה העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ 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 שנשארו 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 האג"ח של מדינת ישראל; יתרת אג"ח אלה ביום המאזן היתה 99 מיליון דולר, לעומת 118 מיליון דולר ב-31.12.99.
- (5) מלוות למימון צורכי ביטחון בסך 1,343 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך 861 מיליון דולר. בדבר תנאיהם ראו בדוח שנתי 48, עמ' צז.
- (6) לפי השערים ביציגים של הדולר: 4.041 ש"ח לדולר ב-31.12.00 לעומת 4.153 ש"ח לדולר ב-30.12.99.

2. בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ-6,782 מיליון דולר ב-31.12.99 ל-7,079 מיליון דולר ב-31.12.00, כמפורט בטבלה להלן (במיליוני דולרים):

31.12.99	31.12.00	
		מלוות הנושאים ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורים שבשוק ההון בארה"ב
2,319	2,327	מלווה בריבית ניידת
2,284	2,238	מלווה פיתוח כלכלי (EDI)
642	645	מלווה תשתית וקליטה בלא ספח ריבית
282	568	אג"ח היובל
5,527	5,778	ס"ה
		מלוות הנושאים ריבית בשיעורים קבועים נמוכים יחסית
575	582	מלווה פיתוח ו' ו-ז'
13	11	מלווה פיתוח והשקעות
20	5	תעודות בערכים נקובים 100 דולר ו-250 דולר
286	324	מלוות שהגיע זמן פירעונם וטרם הוגשו לפירעון
3	6	אג"ח חי
897	928	ס"ה
358	373	ריבית שהצטברה על כל סוגי הבונדס
6,782	7,079	סה"כ

(א) מתחילת שנות השמונים ניכרת מגמה של ירידה במשקלן של האג"ח הנושאות ריבית בשיעורים נמוכים יחסית וקבועים מכלל הבונדס, ועלייה במשקלן של אג"ח הנושאות ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורי הריבית הנהוגים בשוקי ההון והכספים בארה"ב. במגמה זו היה כדי לייקר את עלותן הממוצעת של הבונדס (אפשרויות הפדיון המוקדם של אג"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית מוגבלות יותר מאלה של אג"ח הנושאות ריבית נמוכה יחסית). היתרה של אג"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית (מקצתן נושאות ריבית ניידת, ומקצתן נושאות שיעורי ריבית קבועים גבוהים יחסית) הגיעה ב-31.12.00 ל-5,778 מיליון דולר (כ-86.2% מכלל יתרת הבונדס למעט הריבית שהצטברה על כל סוגי הבונדס), לעומת 5,527 מיליון דולר (כ-86% מכלל יתרת הבונדס) ב-31.12.99, ואילו היתרה של אג"ח הנושאות ריבית קבועה נמוכה יחסית הגיעה ל-928 מיליון דולר ב-31.12.00 (כ-13.8%) לעומת 897 מיליון דולר (כ-14%) ב-31.12.99.

(ב) בדבר תנאיהם של בונדס מסוג "הנפק שער נייד" ראו דוח שנתי 45, עמ' קז, ודוח שנתי 51ב עמ' 870-871. בדבר תנאיהם של בונדס מהסוגים מלווה פיתוח כלכלי, מלווה תשתית וקליטה ומלווה יובל, ראו בדוח שנתי 50ב, עמ' 828. בדבר תנאי בונדס מסוג חי ראו בדוח שנתי 51ב, עמ' 871.

(ג) בדוח האוצר על מאזן המדינה לא פורטו כלל הסדרות השונות של "הנפק שער נייד" מהסוגים VRI ו-FRI, הכלולות בפריט "מלווה בריבית נייד".

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).

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. בדוח האוצר על מאזן המדינה לא הובא כל פירוט של השטרות לפי תנאיהם, פרט לכך שיתרת השטרות הנקובים בדולרים ירדה בשנת 2000 מכ-2,203 מיליון דולר לכ-2,062 מיליון דולר, ויתרת השטרות הנקובים בליש"ט ירדה מ-4.1 מיליון ליש"ט ל-2.3 מיליון ליש"ט. בטבלה להלן פירוט יתרות השטרות לפי שיעורי הריבית ולפי התקופות שבהן נמכרו השטרות, על פי נתונים שמסר אגף החשב"ל למשרד מבקר המדינה (במיליוני דולרים):

ש"ח	שיעור הריבית	נמכרו בתקופה	31.12.00
שטרות נקובים בדולרים אמריקניים			
436	פריים רייט פחות 0.5%	ינואר 1994 - דצמבר 1999	
361	פריים רייט פחות 0.75%	ינואר 1994 - ינואר 1996	
86	פריים רייט פחות 1.25%	פברואר 1996 - יוני 1996	
38	פריים רייט פחות 1.5%	יולי 1996 - נובמבר 1996	
441	פריים רייט פחות 1.75%	דצמבר 1996 - דצמבר 1999	
1,362	ס"ה לפי פריים רייט		
91	ליבור ועוד 1%	פברואר 1995 - ינואר 1996	
45	ליבור ועוד 0.8%	פברואר 1996 - יוני 1996	
29	ליבור ועוד 0.5%	יולי 1996 - נובמבר 1996	
70	ליבור ועוד 0.4%	דצמבר 1996 - דצמבר 2000	
125	ליבור ועוד 0.75%	ספטמבר 1999 - פברואר 2000	
240	ליבור ועוד 0.6%	דצמבר 1999 - דצמבר 2000	
700	ס"ה לפי ליבור		
2,062	ס"ה שטרות נקובים בדולרים אמריקניים		
4	שטרות נקובים בליש"ט		
2,066	ס"ה		

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה שהנתונים שמסר על יתרת השטרות ב-31.12.99 היו שגויים; לפיכך לא הובא כאן לשם השוואה פירוט יתרת השטרות באותו מועד.

לדעת משרד מבקר המדינה²², על אגף החשכ"ל להביא במאזן המדינה פירוט מלא של שטרי החוב הנקובים בדולרים לפי סוגי הריבית הניידת שהם נושאים: השטרות הנושאים ריבית 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 הנפיקה המדינה "מלווה גלובל" בשוקי ההון בעולם בסכום של 500 מיליון דולר. המלווה הוא לעשר שנים והקרן תוחזר בתשלום אחד בשנת 2010. הריבית על ההלוואה היא בשיעור 7.75% ומשולמת כל חצי שנה. יתרת המלווה הזה כלולה ביתרת ה"מלווה בשוק ההון בארה"ב" אף כי אפשר לרכוש אותו בכל שוקי ההון החשובים בעולם.

5. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2002 נאמר כי בשנת 2000 נעשתה עסקת החלף (swap) לשם המרת ריבית קבועה על אחד מחובות החוץ לריבית משתנה. היקף העסקה היה כ-250 מיליון דולר. לפי דברי ההסבר, הרווח מהעסקה בשנת 2000 היה כ-2 מיליון ש"ח.

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה הודיע אגף החשכ"ל בפברואר 2002 שהעסקה היא מסוג "החלף שערי ריבית" (interest rate swap) ובוצעה על קרן בסך 200 מיליון דולר מתוך הנפקת "גלובל" בסך 500 מיליון דולר. לפי תנאי העסקה, שנחתמה בין החשכ"ל למוסד פיננסי בין-לאומי, התחייב האגף לשלם לאותו מוסד פיננסי ריבית ניידת בשיעור ליבור ועוד 6 נקודות בסיס (0.06%), ובתמורה התחייב המוסד לשלם למשרד האוצר ריבית קבועה בשיעור 7.75%. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי בשנים 2000-2001 שילם המוסד הפיננסי למשרד האוצר הפרשי ריבית בסך כ-4 מיליון דולר, וכי שני הצדדים לעסקה הסכימו בסוף אוקטובר 2001 לסיימה לאלתר, ובתמורה שילם המוסד הפיננסי למשרד האוצר סכום חד-פעמי של כ-37.4 מיליון דולר.

במאזן המדינה לא הוזכרה כלל עסקת ההחלף האמורה. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל להביא במפורש בביאור לדוח על מאזן המדינה פירוט מלא של תנאיה של כל עסקת החלף וכיו"ב.

הפקדות של בנק לפיתוח התעשייה בע"מ בגין מניותיו

בפריט "הפקדות בגין שטרי הון ומניות - בנק לפיתוח התעשייה בע"מ" רשומות הפקדות הנובעות מכספי התמורה של מניות בכורה ג' וד' (לסוגיהן) של הבנק לפיתוח התעשייה (להלן - בל"ת) שהפקיד בל"ת אצל החשכ"ל. בפריט זה במאזן נרשם חוב של המדינה לבל"ת בסך 117.9 מיליון דולר ליום 31.12.00; יתרת חוב זהה נרשמה במאזן לכל אחת מהשנים מ-1993 ואילך.

הביקורת של משרד מבקר המדינה בבל"ת העלתה, שבמאי 1996 נחתם הסכם בין החשכ"ל לבין בל"ת, ולפיו שונו תנאי ההצמדה של ההפקדות, למפרע מ-1.10.87, כך שהקרן, הנקובה בדולרים, תהיה צמודה למדד המחירים לצרכן, אך ערכה לא יקטן מערכה הנקובה בדולרים (כלומר, ניתנה ברירת הצמדה למדד או לדולר, לפי הגבוה שבהם); הדיבידנדים על המניות, ובמקביל הריבית על ההפקדות, ימשיכו להיות נקובים בדולרים (בלא ברירת הצמדה למדד). ההתחייבות הזאת של

22 דעה זו הובעה בכמה דוחות שנתיים; ראו דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סג, ולאחרונה דוח שנתי 51, עמ' 87.

החשכ"ל תמומש רק בעת פירוק בל"ת. בהסכם נקבע גם שלכשישלם החשכ"ל את הפרש ההצמדה בין המדד לדולר בגין קרן ההפקדות בעת פירוק בל"ת, ישלם בל"ת אותו סכום למחזיק במניה ב-1, שהונפקה לממשלה, אולם זאת רק לאחר ביצוע כל התשלומים לנושי בל"ת ולאחר החזר ההון לבעלי שאר המניות; מכאן שהממשלה נושאת בסיכון שבל"ת לא יוכל לשלם למחזיק במניה ב-1 את הסכום שישלם החשכ"ל לבל"ת.

שינוי תנאי ההצמדה של ההפקדות לא היה קשור כלל לזכויות שמקנות מניות בכורה ג' וד' (לסוגיהן) לבעליהן, אלא נועד לתמוך בבל"ת כדי לשמר את הלימות ההון שלו, בהתחשב בהשתתפותו בהסדר חובות הקיבוצים ובהסדרי נושים של התעשייה האווירית. ועדת הכספים של הכנסת אישרה את השינוי באפריל 1996, לפי בקשת שר האוצר דאז (מר א' שוחט).

לפי מסמכי החשכ"ל, ההפרש בגין שינוי תנאי ההצמדה למפרע מ-1.10.87 הסתכם ב-284.3 מיליון ש"ח ל-31.12.00 (הערך של כ-116.1 מיליון דולר היה 469.2 מיליון ש"ח לפי שער החליפין של הדולר באותו יום), ואילו ערכו בתוספת ההפרש הנובע מהצמדה למדד במקום לדולר החל ב-1.10.87 היה 753.3 מיליון ש"ח.

השינוי לא קיבל כל ביטוי בתקציב המדינה לשנת 1996 ובמאזן המדינה לכל אחת מהשנים החל ב-1996. בכל דוחות המאזן לא הובא ביאור כלשהו לפריט הנדון; ממילא לא הוזכר השינוי הגדול בתנאיו בתוקף למפרע, לא הובא כל ביאור בדבר השינוי האמור, ולא הוזכרו הזכות שמקנה מניה ב-1 שבידי הממשלה והסיכון שהיא לא תמומש.

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 הפנסיה התקציבית, שבה העובד אינו נדרש להפריש סכום כלשהו למימון הפנסיה 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').

לעומת זאת, קרנות פנסיה צוברות מבוססות על צבירת כספים במהלך כל שנות עבודתו של העובד, לשם מימון הקצבה שתשולם לו ממועד פרישתו ואילך. לצורך זה מפרישים עובד שכיר ומעבידו סכומים חודשיים לחשבון עמית-שכיר בקרן פנסיה (קופת גמל לקצבה שאינה "קופת ביטוח"). לחלופין, עובד שכיר ומעבידו יכולים להפריש סכומים לחשבון עמית-שכיר בקופת גמל לתגמולים ולפיצויים, המיועדת בעיקר לצבור חיסכון שישמש מקור לפרנסת העובד החל בגיל הפרישה²³, אך אין בו כשלעצמו כדי לבטח את העמית, או את בן זוגו, מפני הסיכון של מחסור במשאבים כספיים בשל אריכות ימים מופלגת; או לחשבון עמית-שכיר בתכנית לביטוח חיים משולב בחיסכון שמפעילה חברת ביטוח²⁴.

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, בכללם שוטרים וסוהרים, וכן על עובדי הוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך;

²³ אפשר לרכוש גם ביטוח חיים לכיסוי סיכון המוות ("ריסק") וביטוח אבדן כושר עבודה.

²⁴ ראו ברוח שנתי 47, עמ' 10-24, וברוח שנתי 50א, עמ' 810.

(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).

הסדרי פנסיה תקציבית נהוגים גם בגופים במגזר הציבורי הסמוכים במידה זו או אחרת על שולחן הממשלה: רשויות מקומיות²⁵, תאגידים סטטוטוריים (כגון בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ושירות התעסוקה), מועצות דתיות²⁶ ומוסדות להשכלה גבוהה. על ההסכמים בדבר מעבר של עובדים חדשים מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת ראו להלן.

תנאי הפנסיה התקציבית

1. על פי חוק הגמלאות, עובד מדינה מן השורה צובר בכל שנת שירות זכויות פנסיה בשיעור 2% מ"המשכורת הקובעת", שתיקבע בעת פרישתו, ותעודכן מפעם לפעם לאחר הפרישה. ביולי 1996 הוקטן שיעור צבירת הזכויות לפנסיה של שרים, סגני שרים וחברי כנסת, וכן של מנכ"לים ששכרם צמוד לשכר סגני שרים, לשיעור הרגיל של 2% לשנה. עד אותו מועד נעו שיעורי צבירת הזכויות של נושאי המשרה האמורים בין 4% ל-7% לשנה (ראו דוח שנתי 49, עמ' קט). הוותק המזערי המזכה בתשלומי גמלה הוא שנתיים לנשיאים ולשרים, ארבע שנים לסגני שרים ולחברי כנסת, ועשר שנים לעובד מדינה מן השורה.

בכל אחד מהדוחות השנתיים האחרונים של מבקר המדינה (ולאחרונה בדוח שנתי 51ב, עמ' 872) צוין, שעדיין חלים תנאי פרישה מועדפים בכמה מגזרים: נושא משרה שיפוטית שהחל בכהונתו לפני מאי 1999²⁷ זכאי לצבור בתוך 15 שנות כהונה זכויות פנסיה בשיעור המרבי של 70% מהמשכורת הקובעת; במערכת הביטחון (צה"ל, המשטרה ושב"ס) זכאים בעלי דרגת אלוף או ניצב או גונדר ומעלה וכן בעלי תפקידים מיוחדים, לצבור זכויות בשיעור של 4% או 3% לשנה (ראו להלן), וכך גם בעלי תפקידים מיוחדים בשירותי הביטחון; פרקליטים בשירות המדינה זכאים לשיעור של 3% לשנה.

בספטמבר 2001, במסגרת הדיונים על הצעת התקציב לשנת 2002, קיבלה הממשלה שלוש החלטות בעניין הקטנת זכויות הפנסיה המועדפות של המגזרים האמורים, כדלקמן:

(א) "להטיל על שר האוצר לפנות לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לפעול להשוואה בין אחוזי הצבירה לפנסיה של שופטים לאחוזי הצבירה של עובדי מדינה אחרים הזכאים לפנסיה תקציבית ולקבוע כי החל מיום 1 בינואר 2002 שיעור הצבירה השנתי של שופטים יעמוד על 2%".

(ב) "להעביר להכרעת ראש הממשלה את הצעת האוצר כדלקמן: להעמיד את שיעור הצבירה השנתי לפנסיה של כלל אוכלוסיית משרתי הקבע בצה"ל על שיעור של 2%, ולהטיל על משרד הבטחון ומשרד האוצר להגיע להסדר עד 31.10.2001, בדבר הגדלת התגמול השוטף כחלופה להפחתת שיעורי הצבירה, כאמור לעיל".

²⁵ על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] וחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות ולסגניו), התשל"ז-1977.

²⁶ על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

²⁷ על פי תיקון מס' 3 לחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, שאושר בפברואר 1999 במסגרת חוק ההסדרים, לנושא משרה שהחל בכהונתו לאחר 15.5.99 לא ישולמו גמלאות מאוצר המדינה, וזכויותיו לגמלה יבוטחו בקופת גמל. הוראה זו אינה חלה על מי שעבר תחילת כהונתו כנושא משרה הועסק בשירות המדינה ועל העסקתו זו חלו הוראות חוק הגמלאות.

(ג) "להעביר להכרעת ראש הממשלה את הצעת האוצר כדלקמן: לקבוע כי שיעור הצבירה השנתי לפנסיה של אלופים, ניצבים, גונדרים ומקביליהם, אשר יכנסו לתפקיד החל ביום 1.10.2001, יהיה בגובה 2%".

במועד סיום הביקורת - מארס 2002 - טרם נעשו השינויים האמורים לעיל.

2. 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. על תנאי הפנסיה התקציבית אינם חלים כללי האקטואריה המקובלים בקרן פנסיה צוברת הפועלת לפי כללים המחייבים איזון אקטוארי, כגון הקרנות שהוקמו החל ב-1995 (להלן - קרן פנסיה מאוזנת). יש לציין את ההיבטים האלה בהסדר הפנסיה התקציבית:

(א) פנסיה הנקבעת לפי "המשכורת הקובעת", כהגדרתה בחוק, מנותקת מערכם הריאלי של הסכומים שהעובד המעביד היו צריכים להפריש - אילו בוטח העובד בקרן פנסיה מאוזנת - לפי שיעורי ההפרשה הנהוגים בפנסיה צוברת, המחושבים באחוזים משכרו של העובד. על פי תקנה 19(א) לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, קופת גמל לקצבה שאינה קופת ביטוח תקבל הפרשות ממעביד עד $14\frac{1}{3}\%$ ממשכורתו של עובד, בתנאי שהעובד יפריש לה 5.5% 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(17) ו-3(37) לפקודת מס הכנסה, שהיתה נוצרת אילו בוטחו עובדי המדינה בהסדרי פנסיה צוברת, וממילא המדינה כמעבידה (וכן שאר המעבידים המבטיחים לעובדיהם פנסיה תקציבית) אינה מגלמת את המס שהיה נדרש אילו היה חייב כזה במס²⁸.

בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה (ולאחרונה בדוח שנתי 51ב' עמ' 873) צוין, כי ראוי שמשרד האוצר יחשב את שיעורי ההפרשה שהיו נדרשים כדי לממן מראש, בקרן פנסיה מאוזנת, את זכויות הפנסיה התקציבית לפי התנאים החלים על קבוצות העובדים האלה: (1) עובד מדינה מן השורה, על פי חוק הגמלאות; (2) כל אחד מנושאי המשרה המנויים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה; (3) מנכ"לים ועובדים בכירים אחרים שנקבעו להם תנאים מיוחדים לצורך חישוב הפנסיה התקציבית; (4) אנשי צבא קבע, פרקליטים, שוטרים וסוהרים, מורים וגננות וקבוצות אחרות של עובדים שנקבעו להם תנאי פרישה מיוחדים (ראו להלן); (5) עובדים של גופים סטטוטוריים, 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), שהממשלה החליטה שהם מועסקים בתנאים מיוחדים לצורך הגדלת תקופת השירות לפי סעיף 100(א) לחוק הגמלאות, מנויות בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה); בתקשי"ר נקובים גם השיעורים המיוחדים שקבעה הממשלה לצבירת זכויות הפנסיה של עובדים בשירות המודיעין והביטחון. כמו כן, נציב שירות המדינה מגדיל את תקופות השירות של עובדים לצורך חישוב הפנסיה התקציבית שלהם על פי סעיף 100(ב) לחוק (ראו דוח שנתי 48, עמ' קד).

(ד) עובד המבוטח בקרן פנסיה מאוזנת, ככל שהוא 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. בגין מבוטח בפנסיה תקציבית אין, כאמור, כל הפרשה לפנסיה, ושיעורי הזכויות שעובד צובר אינם מוקטנים בשל הצטרפות לשירות בגיל מבוגר או פרישה לגמלאות בגיל צעיר יחסית, בגבולות שנקבעו בחוקים האמורים.

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

הצגת המחויבות לקצבה בנספח למאזן המדינה

1. בכל שנה מ-1991 ואילך כלל משרד האוצר בביאור למאזן סכום המבטא את המחויבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה (להלן - המחויבות לקצבה או החבות האקטוארית). במאזן המדינה ל-31.12.00 לא נכלל הביאור האמור ולא הוצגו נתונים על החבות האקטוארית של הממשלה. במכתב ששלח החשכ"ל בדצמבר 2001 ליועצת הכלכלית של ועדת הכספים של הכנסת, והעתק שלו למבקר המדינה, צוין כי הסיבה לאי-הכללת הנתונים האמורים היא שינויים קיצוניים ולא מוסברים בחבות האקטוארית של מערכת הביטחון. החשכ"ל הסביר כי מערכת האקטוארית הממוחשבת מותקנת הן במשרד האוצר, שבו מחושבת החבות האקטוארית בגין עובדי מדינה למעט עובדי מערכת הביטחון, והן במשרד הביטחון שבו מחושבת החבות האקטוארית בגין עובדי מערכת הביטחון, שכוללת נתונים מסווגים. משרד הביטחון אוסף את הנתונים מכל הגופים במערכת הביטחון, מעבד אותם במערכת הממוחשבת האמורה, מפיק דוח מסכם על המחויבות לקצבה בגין העובדים הפעילים והגמלאים ומעביר אותו, ללא פירוט, למשרד האוצר (בעניין זה ראו גם ברוח שנתי 51ב, עמ' 877).

כבר בשנת 2000 העלה אגף החשכ"ל בהתכתבויות ובדיונים עם משרד הביטחון בעיות שונות שנוצרו עקב המצב המתואר לעיל, ובכללן בנושאים האלה:

(א) בקרה על איכות הנתונים: במשרד האוצר פועל צוות שבודק באופן שוטף טעויות וחריגים בנתונים המעובדים של החישובים האקטואריים, ועושה תיקונים לפי הצורך. בקרה כזאת אין במשרד הביטחון.

(ב) גרסאות מערכת שונות: במערכת הממוחשבת שפועלת במשרד האוצר הותקנו במהלך השנים גרסאות חדשות (כגון מערכת ההפעלה "חלונות") ששיפרו במידה ניכרת את איכות הנתונים. המערכת שמוקנת במשרד הביטחון היא מיושנת ושדרוגה דורש השקעה כספית גדולה ועבודה רבה.

(ג) זמינות העבודה: העבודה הנפרדת על שתי מערכות, בלוח זמנים שונה ובמרחק פיזי גדול, גורמת לחוסר יעילות.

באוגוסט 2001 כתב החשכ"ל למנכ"ל משרד הביטחון כי למרות פניות חוזרות ונשנות למשרד הביטחון לקבל קובצי נתונים שיעובדו במערכת האקטוארית שבמשרד האוצר, ועל אף שבמשרד האוצר ננקטו כל הצעדים הדרושים לאבטחת המידע, לא העביר משרד הביטחון את הנתונים המבוקשים. החשכ"ל הוסיף כי לפיכך "אין ביכולת משרד האוצר להעמיד לרשות הגורמים הרלוונטיים דין וחשבון אקטוארי ליום 31.12.00 כמתבקש על ידי מבקר המדינה."

סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2002, כי החשכ"ל סירב לחתום על מאזן שכולל ביאור על סכום החבות האקטוארית של הממשלה כאשר אין לו הסבר מבוסס לכמחצית מסכום החבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לפרסם במאזן המדינה ל-31.12.00 את הנתונים בדבר המחויבות לקצבה, בכללם הנתונים שהעביר משרד הביטחון בנושא זה, וללוות אותם בהסתייגות שלא ניתן הסבר לשינוי הגדול שנוצר בשנת 2000 במחויבות לקצבה לגמלאי מערכת הביטחון.

ראש אגף הכספים בפועל של משרד הביטחון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2002: "בימים אלו יצא סיכום דיון של אנשי החשכ"ל לפיו נתוני השכר הדרושים לחישוב האקטואריה יועמדו לידיעת האוצר כשהם מוצפנים וללא ציון הפרטים האישיים... המערכת לחישוב אקטואריה במתכונת הנדרשת ע"י החשכ"ל, תותקן גם במשרד הביטחון... במידה ויתברר לחשב הכללי כי לא קיים ערך מוסף מקבלת הנתונים תתנהל החל משנת 2002 מערכת האקטואריה במשהב"ט בלבד, והנתונים יגיעו בריכוז מצטבר בלבד".

2. בטבלה להלן מפורטים רכיבי החבות האקטוארית כפי שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה:

סוג המחויבות		מספר הזכאים		יתרת המחויבות (במיליוני ש"ח)	
		ליום 31.12.00	ליום 31.12.99	ליום 31.12.00	ליום 31.12.99
מקבלי גמלה					
גמלאים ⁽¹⁾		59,796	57,472	51,633	45,441
שאיירים ⁽²⁾		15,058	14,709	5,502	5,076
מורים במסלול מיוחד ⁽³⁾		1,388	1,231	317	284
רציפות זכויות ⁽⁴⁾		2,536	2,536	1,194	1,120
גמלאי מערכת הביטחון ⁽⁵⁾				56,352	44,925
ס"ה		78,778	75,948	114,998	96,846
עובדים פעילים					
עובדים קבועים		165,335	164,492	67,600	58,989
עובדים ארעיים		17,375	17,392	67	47
הסכמי רציפות זכויות מוקפאות		1,180	976	1,543	1,441
ס"ה		183,890	182,860	69,210	60,477
זכאי מערכת הביטחון				36,371	33,342
ס"ה כולל				220,579	190,665

- (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.

(א) הסכום המחושב של יתרת המחויבות הכוללת ליום 31.12.00 הוא 220,579 מיליון ש"ח; יתרת המחויבות ליום 31.12.99 (מתואמת למדד הידוע בדצמבר 2000⁹) היתה 190,665 מיליון ש"ח. יתרת המחויבות גדלה אפוא בשיעור ריאלי של 15.7% לעומת גידול ריאלי בשיעור 9.1% בשנת 1999 וירידה ריאלית בשיעור 3.6% בשנת 1998. שיעור גידול גבוהים מאוד נוצרו בשנת 2000 בעיקר ביתרת המחויבות לגמלאי מערכת הביטחון (ראו להלן) ולעובדים פעילים קבועים. שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של המחויבות לקצבה נקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה; בחישוב המחויבות ל-31.12.00 ול-31.12.99 הובאה בחשבון ריבית בשיעור 3.5%.

לפי החלטת ועדת האקטואריה שפועלת במשרד האוצר, בחישוב המחויבות לקצבה לסוף שנת 2000 שונתה ההנחה בדבר שיעור הגידול הריאלי השנתי בגמלה המשולמת לעובדי מדינה. עד אותה שנה היתה ההנחה שאין גידול ריאלי בגמלה; החל משנת 2000 ההנחה היא שיש גידול ריאלי בשיעור 0.5% לשנה. לפי חישובי משרד האוצר, שינוי ההנחה גרם לגידול בשיעור של כ-5.6% במחויבות לקצבה לגמלאים, ולגידול בשיעור של כ-5.2% במחויבות לקצבה לעובדים פעילים.

(ב) 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 לגמלאות מסיבות שונות, וכולל גם שיעורים של פרישה מוקדמת והתפלגותם לפי קבוצות גיל ומין. הערך הנוכחי של ההתחייבות חושב בהנחה ששיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע יהיה 3% בשנה.

(ג) מהטבלה עולה כי המחויבות לקצבה לעובדים פעילים קבועים (ללא עובדי מערכת הביטחון) ליום 31.12.00 הגיעה לכ-68 מיליארד ש"ח והיתה גדולה ב-14.6% מהמחויבות האמורה ל-31.12.99. יצוין כי מספרם של עובדים אלה גדל ב-0.5% בלבד. במסמך של אגף החשכ"ל מיולי 2001 הובאו הסברים לדוח האקטוארי לשנת 2000, ולפיהם הגידול במחויבות לקצבה לעובדים הפעילים האמורים באותה שנה נבע משתי סיבות עיקריות: ההנחה בדבר גידול שנתי בגמלה בשיעור ריאלי של 0.5% שהגדילה כאמור את המחויבות ב-5.2%; גידול בשכר הקובע לפנסיה של עובדים אלה בשיעור 6.36%. הגידול בשכר הקובע לפנסיה נגרם בעיקר עקב ההתפתחויות האלה: זחילת השכר של עובדי המדינה (תוספת ותק וקידום בדרגות), הסכם שכר שנחתם עם הרופאים ביולי 2000, המשך תהליך האקדמיזציה של השוטרים שבעטיו עברו שוטרים וסוהרים רבים לדירוגים מקצועיים, תהליך שהגדיל במידה ניכרת את המשכורת הקובעת לפנסיה (ראו להלן).

יתרת המחויבות לקצבה בגין גמלאים (לא כולל גמלאים של מערכת הביטחון) גדלה בשנה הנסקרת בשיעור ריאלי של כ-13% ואילו מספר הגמלאים גדל בכ-3.7%. בשנת 1999 גדלה יתרת המחויבות בגין גמלאים בשיעור ריאלי של כ-8.7% ומספר הגמלאים גדל באותה שנה בכ-4%. לפי נתוני משרד האוצר, שיעור הגידול הגבוה במחויבות האקטוארית לגמלאים מוסבר בסיבות האלה: גידול של 5.6% נובע משינוי ההנחה כאמור; גידול של 3.7% במספר הגמלאים; וגידול של 3.58% בגמלה הממוצעת.

פרישה מוקדמת

הסדרי הפרישה המוקדמת המעוגנים בתנאי ההעסקה חלים על כמה קבוצות עובדים גדולות: משרתי צבא הקבע, שוטרים, עובדי הוראה (כולל גננות), מנכ"לים של משרדי ממשלה ובעלי

²⁹ המדד הידוע בדצמבר 2000 היה כמעט זהה למדד הידוע בדצמבר 1999 ולפיכך לא חל שינוי בנתוני המחויבות ליום 31.12.99.

תפקידים מקבילים להם וכן עובדי מדינה המועסקים לפי חוזי בכירים³⁰. 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. החל משנת 1997 מפעילה נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) בכל שנה תכנית לעידוד פרישה מוקדמת של עובדי מדינה, שבמסגרתה ניתנים לפורשים תנאי פרישה מועדפים; במשרד האוצר ובנש"מ לא נעשה חישוב של עלות הפרישה המוקדמת במסגרת תכניות אלה (בעניין זה ראו בפרק על תקציב המדינה לשנת 2000 וביצועו).

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 1996-2000³¹.

1996	1997	1998	1999	2000	סיבת הפרישה
					מטעמי גיל
9,515	9,778	10,352	10,680	11,039	בגיל 60-64
12,219	12,193	12,356	12,511	12,622	בגיל 65 ומעלה
2,924	2,950	3,039	3,109	3,194	מטעמי בריאות או נכות
					פרישה מוקדמת
9,286	9,725	10,331	10,834	11,329	בגיל 40-49
17,390	18,769	20,331	21,586	23,000	בגיל 50-59
13,610	13,857	14,279	15,306	15,058	שאירים
64,944	67,272	70,688	74,026	76,242	ס"ה

מהטבלה עולה כי בשנת 2000 הגיע מספר הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת (דהיינו בגיל 40-59) ל-34,329 ואילו מספר הגמלאים שפרשו בגיל הפרישה שנקבע בתקשי"ר (60-65) הגיע ל-23,661 בלבד. בכל אחת מהשנים האחרונות גדל שיעורם של הפורשים פרישה מוקדמת מכלל הגמלאים: ב-2000 הגיע שיעורם ל-45%, ב-1999 ל-43.8%, ב-1998 ל-43.4%, ב-1997 ל-42.4% וב-1996 ל-41.1%.

הקצבה החודשית הממוצעת ששולמה בשנת 2000 לאלה שפרשו בגיל 50-59, שהיא קבוצת הגמלאים הגדולה ביותר, הסתכמה ב-5,107 ש"ח; ואילו הקצבה הממוצעת ששולמה לאלה שפרשו בגיל הפרישה המקובל (60-65) היתה 4,357 ש"ח. כפי שכבר צוין בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה, מהנתונים עולה, כי מי שמשתייכים לקבוצות העובדים הזכאיות לפרישה מוקדמת, שרבים מהם בעלי שכר גבוה, מקבלים קצבה 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, ודבר זה מגדיל עוד יותר סכום המחויבות של הממשלה לתשלומי קצבה.

30 ראו דוח שנתי 48, עמ' קיח.

31 הנתונים התקבלו מאגף החש"ל.

בדברי ההסבר להצעת התקציב של משרד האוצר לשנת 2000 הובאו לראשונה נתונים³² על מספר הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת, כולל גמלאי מערכת הביטחון. לפי נתונים אלה (הנכונים ליולי 1999), מבין 98,238 גמלאים שקיבלו גמלאות מתקציב המדינה 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). למרות החשיבות של נתונים אלה, ומשקלם הגדול של הפורשים פרישה מוקדמת, בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2002 לא הובאו כלל נתונים על מספר הגמלאים שפרשו פרישה מוקדמת ועלות הגמלאות ששולמו להם.

2. בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה צוין, שיש מקום להציג בנפרד את החבות האקטוארית בגין קבוצות העובדים שחלים עליהן הסדרי פרישה מוקדמת. במאמר 2001 הודיע סגן החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בבסיס החישוב של המחויבות לקצבה כולל אגף החשכ"ל את נתוני הפרישה המוקדמת, וכי "במסגרת הכנת המאזן לשנה זו" יבחן האגף את ההמלצה להציג בנפרד את המחויבות הנובעת מהסכמי הפרישה המוקדמת. כאמור, במאזן המדינה ליום 31.12.00 לא נכלל הביאור בעניין החבות האקטוארית וממילא לא הוצגה בנפרד המחויבות הנובעת מהסכמי הפרישה המוקדמת שחלים על קבוצות עובדים מסוימות.

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש, כי 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, מכיוון שבהסדרים אלה גלומה הטבה בעלת משמעות כספית גדולה, שלא כל עובדי המדינה זוכים לה. 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 להעלות את גיל הפרישה של העובדים.

בתשובתו מפברואר 2002 ציין סגן החשכ"ל כי הדרישה "להציג את המחויבות הנובעת מהסדר הפרישה המוקדמת היא נכונה ואולם השאלות המתעוררות בנושא זה הן רבות. אנו מתחייבים לדון בכובד ראש בסוגיה זו בשנה זו ...".

המחויבות לקצבה במערכת הביטחון

1. על פי נתונים שמסר החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, יתרת המחויבות של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של גמלאי מערכת הביטחון הגיעה ב-31.12.00 לסך 56,352 מיליון ש"ח, לעומת מחויבות בסך 44,925 מיליון ש"ח ב-31.12.99 (גידול ריאלי בשיעור 25.4% לעומת גידול ריאלי של 10% ב-1999). המחויבות לקצבה לעובדים פעילים של מערכת הביטחון הגיעה בסוף שנת 2000 ל-36,371 מיליארד ש"ח, לעומת מחויבות בסך 33,342 מיליארד ש"ח בסוף 1999 (גידול ריאלי של 9.1%).

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. בשנת 2000 היתה המחויבות בגין גמלאי מערכת הביטחון גדולה ב-55% מהמחויבות בגין העובדים הפעילים, ואילו בשנת 1999 - ב-35%.

כאמור, עקב העדר נתונים מפורטים על תשלומי השכר והגמלאות של עובדי מערכת הביטחון, אין לאגף החשב"ל הסברים לשיעור הגידול הניכר במחויבות האמורה לגמלאי מערכת הביטחון, על אף שמחויבות זו היא כמחצית החבות האקטוארית הכוללת של הממשלה.

בתשובה לפנייה של משרד מבקר המדינה בעניין חישוב החבות האקטוארית של גמלאי מערכת הביטחון ל-31.12.99, הסביר סגן חשב משרד הביטחון באפריל 2001, כי הגידול במחויבות לגמלאים "מוסברת בכך שבשנים האחרונות ישנו תהליך אקדמיזציה בעיקר בדרגות הגבוהות ובשכבת אנשי הקבע הותיקים לקראת פרישה ולכן זחילת השכר באוכלוסיה זו גבוהה יותר מהמוצע".

אגף התקציבים במשרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2002: "ביצענו טיפול יסודי בסוגיית האקדמיזציה באמצעות תופעת המכללות, הקטנו את המשמעות בשכר לתואר בשכר הנגדים ואת המשמעות בשכר לבוגרי מכללות שאינן מוכרות ע"י המועצה להשכלה גבוהה". עוד צוין בתשובה, כי גורם נוסף לגידול בחבות האקטוארית במערכת הביטחון היה פסיקה של בית הדין הארצי לעבודה המחייבת הצמדת "תנאי השכר והגמלה של עובדי שב"כ ומוסד ... לתנאי הפורשים מקבע".

לפי הערכת האגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, זחילת השכר של משרתי צבא הקבע הגיעה בשנת 2000 לכ-4.5%; מחצית משיעור הזחילה נעוצה באקדמיזציה וגמולי השתלמות. לדברי האגף, פסק הדין האמור שניתן בשנת 1997 ירשם בשנים 1997-1998, ולפיכך אין בו כדי להסביר את גידול החבות האקטוארית בשנת 2000.

לפי חוק שירות הקבע, משרתי צבא הקבע שאינם לוחמים זכאים לצבור זכויות פנסיה בשיעור המקובל בשירות המדינה - 2% לשנה; מי שמשרת בתפקיד מיוחד כמשמעו בתקנות שלפי חוק שירות הקבע (כגון טייסים) זכאי לצבור 3% לשנה, ובעלי דרגת אלוף ומעלה - 4% לשנה. לרמטכ"ל יש סמכות להורות על סיום שירותם של משרתי הקבע בהגיעם לגיל 40, לאחר שמונה שנות שירות. בדברי ההסבר שהובאו בהצעות התקציב לשנים 1999 ו-2000 צוין, כי שירות הקבע קצר יחסית, כ-23 שנים בממוצע, והגמלה משולמת כ-34 שנים בממוצע. בשאר מגזרי המשק הגמלה משולמת כ-18 שנה בממוצע בגין כ-35 שנות עבודה. בהצעות התקציב לשנים 2001 ו-2002 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 2000 היה התקציב המתוקן למימון תנאי הפרישה והגמלאות של משרתי הקבע כ-2.56 מיליארד ש"ח ובשנת 2001 כ-3 מיליארד ש"ח.

בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 2001 ו-2002 צוין כי פתרון ארוך טווח לסוגיית גמלאות אנשי צבא הקבע הוא המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת (ראו להלן). בטווח הביניים יש לשקול נקיטת צעדים נוספים שיובילו לריסון ההוצאה התקציבית על גמלאות לעובדי מערכת הביטחון: ליצור אבחנה בגיל הפרישה בין אנשי קבע מהמערך הלוחם, שיפרשו בגיל צעיר יחסית, לבין אנשי קבע בתחומים מקצועיים ולוגיסטיים, שיפרשו בגיל מבוגר יותר ובכך גם יוכלו לתרום למערכת במשך תקופה ארוכה יותר; וכן לקבוע ששיעור הצבירה השנתי לפנסיה של כל אנשי הקבע יהיה 2% כאמור.

עוד נאמר בדברי ההסבר האמורים, כי בשנים האחרונות סיכמו משרדי האוצר והביטחון כמה צעדים שנועדו להגדיל את התקציבים לרכש ולהתעצמות. בין היתר נחתמו הסכמים לצמצום כוח האדם בשירות הקבע, שלפיהם משנת 1998 ואילך 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 של ממש.

המחויבות לקצבה של שוטרים וסוהרים

1. תנאי הפרישה של שוטרים וסוהרים טובים בהרבה מאלה של עובדי מדינה אחרים, בעיקר בתחומים האלה: הסדרים מיוחדים להגדלת שיעורי 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 שיעורי הגמלה של הפורשים בשיעור ממוצע של כ-11%. (ב) הפורשים הועלו בדרגה נוספת ערב פרישתם.

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) התקיימו בהם תנאים מסוימים, אולם הוגבלו השיעורים שבהם תוגדל הגמלה בגין פרק הזמן שמהיום הקובע ועד מועד הפרישה בפועל. (ב) להגביל את האפשרות להגדיל את תקופת השירות לצורך חישוב שיעורי 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 יהיה יותר משנתיים (עד 4%). (ד) נקבעו מכסות למספר השוטרים וסוהרים שיוכלו לפרוש בשנים 2000-2002.

2. להלן נתונים מפורטים על מחויבות הממשלה לתשלומי גמלה לשוטרים וסוהרים (במחירי סוף שנת 2000).

יתרת המחויבות (במיליוני ש"ח)			מספר הזכאים			סוג המחויבות
ליום 31.12.98	ליום 31.12.99	ליום 31.12.00	ליום 31.12.98	ליום 31.12.99	ליום 31.12.00	
						מקבלי גמלה
7,654	8,615	9,515	10,385	10,889	11,217	שוטרים וסוהרים
4,007	4,870	5,513	3,647	4,038	3,040	דירוגים מקצועיים
11,661	13,485	15,028	14,032	14,927	14,257	ס"ה
						עובדים פעילים
5,550	5,899	6,162	16,867	17,140	15,546	שוטרים וסוהרים
5,150	6,535	8,181	6,112	7,304	8,260	דירוגים מקצועיים
10,700	12,434	14,343	22,979	24,444	23,806	ס"ה

מהטבלה עולה כי בשנת 2000 חל גידול ריאלי של 11.4% במחויבות לקצבה לשוטרים וסוהרים גמלאים; ב-1999 גדלה המחויבות בשיעור ריאלי של 15.6%. המחויבות לקצבה בגין שוטרים וסוהרים פעילים גדלה בשנת 2000 בשיעור ריאלי של 15.4%, וב-1999 היא גדלה בשיעור ריאלי של 16.2%.

עיקר הגידול במחויבות נוצר עקב הגידול העקבי במספרם של השוטרים והסוהרים בדירוגים המקצועיים, ונבע מתופעת האקדמיזציה בקרב אוכלוסייה זו. מספר רב של שוטרים וסוהרים יוצאים ללימודים אקדמיים, בדרך כלל במכללות ובשלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל, ועם סיום לימודיהם עולה שכרם במידה ניכרת מכוח הסכמי שכר של העובדים בדירוגים השונים; מקצתם יוצאים ללימודים סמוך למועד הפרישה (בעניין זה ראו גם בפרק על תקציב המדינה וביצועו). תופעה זו מגדילה הן את תשלומי השכר לשוטרים וסוהרים פעילים והן את המחויבות לקצבה בגינם.

3. משנת 1999 ואילך 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 "גמלאות ופיצויים". בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2000 נאמר כי הדבר נעשה "במטרה לאחד סמכות ואחריות". באותה שנה תוקצבו ושולמו גמלאות לשוטרים ולסוהרים בסכום של כמיליארד ש"ח, שהוא כ-17.3% מהתקציב המעודכן הכולל שאושר למשרד לביטחון הפנים באותה שנה, בסך של 5.9 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, ובהצעת התקציב לשנת 2002 - סכום של 1.27 מיליארד ש"ח, שהוא כ-19% מהתקציב הכולל שאושר למשרד באותה שנה. לשם השוואה, ההוצאה על גמלאות ופיצויים לכלל עובדי המדינה (לא כולל גמלאים של מערכת הביטחון, שוטרים וסוהרים) בשנת 2000 היתה כ-9% מכלל ההוצאה בתקציב הרגיל של משרדי הממשלה (לא כולל סעיפי תמיכות ומענקים).

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 עובד הוראה שהגיע לגיל 50 והשלים 15 שנות שירות לפחות (בכפוף לאישור נציב שירות המדינה). לפי ההנחיות, בנסיבות חריגות אפשר להמליץ על פרישה מוקדמת של עובד הוראה שטרם הגיע לגיל 50, אך ורק אם שוכנעה הוועדה כי יש סיבות מוצדקות במיוחד לפרישתו. במסמך של נש"מ ממאי 1997 צוין, שגיל הפרישה הממוצע של עובדי ההוראה בשירות המדינה הוא 53, לעומת 61 בקרב עובדי המדינה האחרים (לא כולל אנשי מערכת הביטחון). בשנת 1997 העבירה נש"מ 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 נציגים של משרד החינוך, של נש"מ ושל אגף החשכ"ל תאשר מכסה ארצית של עובדי הוראה שיפרשו מסיבה מינהלית (צמצום בשעות ההוראה או במספר התלמידים, סגירת בית ספר או מגמה 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.

בטבלה להלן נתונים מפורטים על החבות האקטוארית בגין עובדי הוראה - מורים וגננות - ועל מספר הזכאים לגמלה.

החבות האקטוארית (במיליוני ש"ח)*			מספר הזכאים			סוג המחויבות
ליום 31.12.98	ליום 31.12.99	ליום 31.12.00	ליום 31.12.98	ליום 31.12.99	ליום 31.12.00	
17,135	17,806	21,097	23,344	24,510	26,018	גמלאים
						עובדים פעילים
1,025	1,023	1,106	2,144	2,149	2,042	עובדי הוראה
24,009	26,000	30,407	86,619	86,382	87,487	מורים
3,253	3,729	4,326	10,779	11,012	11,044	גננות
28,287	30,752	35,839	99,542	99,543	100,573	ס"ה
45,422	48,558	56,936	122,886	124,053	126,591	ס"ה כולל

* במחירי דצמבר 2000.

מהטבלה עולה כי החבות האקטוארית בגין עובדי ההוראה הגמלאים גדלה בשנת 2000 בשיעור ריאלי של 18.5% לעומת שנת 1999 ואילו מספר הגמלאים גדל בשיעור של 6.2%; בשנת 1999 גדל מספר הגמלאים בשיעור של כ-5% והחבות האקטוארית בגינם גדלה בשיעור של 3.9%. מספר העובדים הפעילים גדל בשנת 2000 בשיעור של 1% בלבד ובשנת 1999 לא גדל כלל. למרות זאת, החבות האקטוארית בגין העובדים הפעילים גדלה בשנת 2000 בשיעור של 16.5% ובשנת 1999 בשיעור של כ-8.7%.

לדברי משרד האוצר, הגידול הניכר שחל בשנת 2000 בחבות האקטוארית לעובדי הוראה נובע מהסכם שכר שנחתם עם ארגוני המורים באותה שנה, שבמסגרתו ניתנה להם "תוספת שכר פנסיונית" בשיעור כולל של 5%; ההסכם התייחס לשנים 1997-1999.

הנטל השוטף על תקציב המדינה

בטבלה להלן נתונים בדבר תזרים המזומנים לתשלומי גמלאות והתחייבויות אחרות (כולל תשלומים לגמלאי מערכת הביטחון) לשנים 2001-2005 (במיליוני ש"ח), כפי שרוכזו באגף החשכ"ל:

השנה	תשלומים למקבלי גמלה	תשלומים לעובדים פעילים שיפרשו	ס"ה
<u>2001</u>	6,653	1,164	7,817
2002	6,580	1,612	8,192
2003	6,506	2,095	8,601
2004	6,427	2,580	9,007
<u>2005</u>	6,344	3,109	9,453
ס"ה	32,510	10,560	<u>43,070</u>

בסעיף ההוצאה "גמלאות ופיצויים" שבתקציב המדינה כלולות גם גמלאות למי שאינם עובדי מדינה. מדוח ביצוע התקציב לשנת 2000 עולה שהתקציב המעודכן לתשלום גמלאות היה 4,163 מיליון ש"ח ואילו ההוצאה בפועל היתה 4,432 מיליון ש"ח - חריגה בסך 269 מיליון ש"ח. עיקר החריגה, בסך כ-264 מיליון ש"ח, היתה בתקנה המיועדת לתשלום גמלאות על פי חוק הגמלאות. בעקבות הביקורת על אופן התקצוב וסיווג ההוצאה מסעיף זה³³, נכללה לראשונה בתקציב לשנת 1999 תכנית תקציב לתשלום גמלאות על פי הסדרים חיצוניים; בשנת 2000 היתה ההוצאה בתכנית זו כ-160 מיליון ש"ח. רוב ההוצאה (128 מיליון ש"ח) נבעה מהעברה לקרן פנסיה של עובדי חברת בזק, שהיו בעבר עובדי משרד התקשורת. סכום של כ-28 מיליון ש"ח שולם לכמה מאות גמלאים של רשות השידור, במסגרת הסכם משנת 1985 בינה לבין משרד האוצר, שלפיו הרשות תפריש לקופת המדינה 25% מהשכר הקובע לפנסיה של העובדים שנכללו בהסכם, והמדינה תשלם את הגמלאות לגמלאי הרשות שנכללו בהסכם ולשאיריהם בהתאם להסדרי הפנסיה התקציבית. יצוין כי ההסכם חל על רשימה מוגדרת של עובדי הרשות שנקבעה בשנת 1985; עובדים שהתקבלו לרשות לאחר שנת 1985 מבוטחים בהסדרי פנסיה צוברת. בהסכם לא נקבע שייבדק אם יש בהפרשות בשיעור 25% כדי לכסות את ערכה האקטוארי של מחויבות המדינה לגמלאות לעובדים אלה, וממילא לא נעשתה בדיקה כזאת, אף על פי שהסכם כאמור עלול לעודד מתן הטבות בתנאי הפרישה של עובדי הרשות שנכללים בהסכם.

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"³⁴ ולא ניתנה להם אפשרות לבחור בקרן פנסיה אחרת. מאז 1983 עובדים אלה מבוטחים בתכנית פנסיה מקיפה; פיצויי פיטורים והעדרות בשל ימי 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, שהתחילו את עבודתם בשירות המדינה בתאריך האמור ואילך, זכאים לבחור את קרן הפנסיה שהם מעוניינים להיות מבוטחים בה. 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 ו-2000 לקרן פנסיה, בוטחו בקרן "מבטחים".

בגין עובדים ארעיים ועובדים לפי חוזים מיוחדים, שיעורי ההפרשות לקרן הפנסיה הם כדלקמן: המעביד - 12% (מזה 6% לתגמולים ו-6% לפיצויים) והעובד - 5.5%. בגין 17,375 עובדי מדינה ארעיים שצברו זכויות בקרן פנסיה צוברת עד 31.12.00 נכלל בחישוב המחויבות של הממשלה רק הערך הנוכחי של הסכום המיועד להשלמת פיצויי פיטורים, בשיעור של $2\frac{1}{3}\%$ לכל שנת עבודה; סכום זה הגיע ב-31.12.00 לכ-67 מיליון ש"ח (ראו לעיל בטבלה שבה מפורטים רכיבי המחויבות, בסעיף עובדים ארעיים).

33 ראו דוח שנתי 48, עמ' קטז.

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

חוק הגמלאות מסמך את שר האוצר לקבוע הסדרים לשמירת הרציפות של זכויות הגמלה של עובדים העוברים משירות המדינה למקומות עבודה אחרים, ולהיפך. על פי הסכמים שנחתמו עם גופים ציבוריים שונים ועם קרנות הפנסיה של ההסתדרות, המעביד האחרון או קרן הפנסיה משלמים את הקצבה לעובד שפרש, והמעביד הקודם משתתף בתשלום הקצבה לפי הזכויות שצבר העובד בעת שעבד אצלו.

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), שפורסם 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 בגין עובדים חדשים ולאפשר לעובדי המדינה להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות על ידי הצטרפות לתכניות צוברות, ולהחיל הסדרים אלה גם על "גופים מתוקצבים ונתמכים". בפברואר 1996 פורסמה הצעת חוק מטעם הממשלה לתיקון חוק הגמלאות, אולם היא לא נדונה בכנסת.

2. ב-3.3.99 נחתם הסכם קיבוצי (להלן - 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.

בשנים 1999 ו-2000 נחתמו הסכמים ואושרו תיקוני חקיקה בדבר המעבר להסדרי פנסיה צוברת של נושאי משרה ועובדים חדשים בכמה מגזרים, כגון רופאים ועובדי השלטון המקומי (ראו בדוח שנתי 51ב עמ' 882-883).

3. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, שאושר בכנסת בפברואר 2002, נכלל תיקון לחוק הגמלאות בדבר מעבר לפנסיה צוברת. התיקון קובע כי הוראות חוק הגמלאות "לא יחולו על מי שהתמנה לפי חוק המינויים ביום הקובע (שיקבע שר האוצר) החל לגביו או לאחריו (להלן - עובד חדש)". עובד חדש יהיה מבוטח בקופת גמל לקצבה בתנאים שייקבעו בהסכם קיבוצי או בחוזה העבודה החל עליו, ואם לא חל עליו הסכם או חוזה כאמור - בתנאים שבהם מבוטחים רוב העובדים החדשים בקופת גמל לקצבה על פי בחירתו.

עוד באותו חודש הכין הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר טיוטה של הוראות ביצוע להסכם המעבר, שכלל, בין היתר, סעיף המפרט את מועדי המעבר לפנסיה צוברת של קבוצות העובדים השונות³⁵. לפי סעיף זה, לגבי עובדי הממשלה (למעט בתי חולים ממשלתיים וממ"ג), המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה יהיה המועד הקובע 1.4.02.

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% מתקציב 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, ונקבע באגף החשכ"ל לפי הערכת הסיכון למימוש הערבות. 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 31.12.00, יתרת ערבויות המדינה היתה כ-15,656 מיליון ש"ח, מזה כ-14,584 מיליון ש"ח לפי חוק ערבויות המדינה; כ-184 מיליון ש"ח לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון); וכ-888 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 31.12.00 (במיליוני ש"ח):

השינוי	31.12.99	31.12.00	
			<u>לפי חוק ערבויות המדינה</u>
(558)	9,629	9,071	לחברת החשמל לישראל בע"מ
691	3,061	3,752	לתעשייה האווירית לישראל בע"מ
(240)	1,116	876	לבנייה למגורים
(109)	616	507	לא-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ
(35)	234	199	לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ
(1)	66	65	לקרן הון סיכון תעווה
(65)	65	-	לקרן הון סיכון מרתון
(14)	28	14	לקרן עסקים קטנים
(6)	15	9	לקרן עתודה אקטוארית קרנות פנסיה
(15)	62	47	לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
(42)	86	44	שונים
(394)	<u>14,978</u>	<u>14,584</u>	ס"ה
			לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון 39)
(17)	41	24	לישראליאישן בע"מ
(1)	20	19	לאלמונד ג'ולרס בע"מ
(3)	11	8	לאריהנט טקסטיל בע"מ
(6)	8	2	לג'רוסלם אנטרפרייזרס אינק
(3)	7	4	לדימונה טקסטיל 1979 בע"מ
7	-	7	לניו הורייזן תעשיות טקסטיל
3	-	3	ללב ניר מפעלי נייר בע"מ
2	-	2	לאלם תעשיות אלקטרולומינסצנטיות
1	-	1	לא.ב.ר. מירל סחר בינלאומי
(96)	210	114	שונים
(113)	<u>297</u>	<u>184</u>	ס"ה
			<u>לפי חוק הערבויות לסחר חוץ</u>
(53)	925	872	לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
(1)	17	16	לתעשייה האווירית לישראל בע"מ
(54)	<u>942</u>	<u>888</u>	ס"ה
(561)	<u>16,217</u>	<u>15,656</u>	ס"ה כולל

* יתרות אלה מתואמות למחירי דצמבר 2000.

הנתונים שבטבלה הם רק על ערבויות שלפי המידע שבידי החשכ"ל נוצלו בידי הערובים, ואינם כוללים ערבויות שאושרו וטרם נוצלו (דהיינו הערוב 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

כפי שעולה מהטבלה, יתרת הערבויות שנוצלו לפי חוק ערבויות המדינה קטנה בשנת 2000 בכ-394 מיליון ש"ח. עיקר הקיטון נובע מקיטון בסך כ-558 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות שניתנו לחברת החשמל לישראל בע"מ, ומקיטון בסך כ-240 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות שניתנו לבנייה למגורים. יצוין, כי על פי הנתונים הרשומים בדוח הכספי, הקיטון ביתרת הערבויות התמתן עקב גידול של כ-691 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות שניתנו לתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א). להלן פירוט שינויים בכמה ערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה:

בנייה למגורים

בשנה הנסקרת קטנה בכ-240 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לבנייה למגורים³⁶. התכנית למתן ערבות מדינה לאשראי שנתנו הבנקים לחברות בענף הבנייה גובשה בשנת 1994 בידי משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. בשנים 1994-1998 אישרה ועדת הכספים ערבות מדינה בסכום כולל של כ-2.9 מיליארד ש"ח למימון בנייתן של 60,000 דירות. בדיון שהתקיים באגף החשכ"ל בינואר 1999 החליט החשכ"ל שלא להאריך את תכנית הערבות.

במסמך של אגף החשכ"ל מפברואר 2000 צוין, כי עד אז שילמה המדינה כ-24 מיליון ש"ח לשני בנקים המשתתפים בתכנית, בגין ארבעה פרויקטים שנקלעו לקשיים. בנובמבר 2001 פנה אגף החשכ"ל לאחד משני הבנקים וטען כי הפרויקט שהבנק ביקש להחיל עליו את כתב הערבות שנחתם בין הצדדים אינו עומד בתנאי הסף להחלתו, ולפיכך לא תחול עליו ערבות המדינה. החשכ"ל דרש מהבנק להעביר אליו ללא דיחוי את סכום הפיקדון שהועבר לבנק בגין הפרויקט, כ-9 מיליון ש"ח. ממסמך של אגף החשכ"ל מנובמבר 2001 עולה, כי עד אז שילמה המדינה כ-18 מיליון ש"ח נוספים בגין עוד שלושה פרויקטים שנקלעו לקשיים וכי המספר הכולל של הדירות הנערבות היה 23,589 בספטמבר אותה שנה. עוד עולה, כי סכום של כ-29 מיליון ש"ח, שהם קרוב ל-70% מהתשלום הכולל ששילמה המדינה לבנקים עד נובמבר 2001, שולם לבנק אחד בגין חמישה פרויקטים שנקלעו לקשיים. יצוין כי הסכומים שהמדינה משלמת בגין מימוש הערבויות משולמים מהקרן לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות (להלן - הקרן לכיסוי הפסדים), המנוהלת מחוץ לתקציב המדינה, ונרשמים כפיקדון בבנקים האמורים (ראו להלן).

ערבות לתע"א

1. על פי הדוח הכספי, יתרת הערבויות שניתנו לתע"א ליום 31.12.00 היתה כ-3,752 מיליון ש"ח. מתברר, כי במחצית השנייה של שנת 2001, לאחר שהתפרסם מאזן המדינה ליום 31.12.00, תיקן אגף החשב"ל את יתרת הערבות האמורה, ורשם בדוח הממוחשב של האגף (להלן - הדוח הממוחשב) את הנתון המעודכן - 3,119 מיליון ש"ח. כבר צוין בדוחות שנתיים קודמים³⁷ כי לעתים יתרת הערבויות הרשומה בדוח הכספי של האוצר איננה תואמת את היתרה הרשומה בדוח הממוחשב, עקב תיקונים שנעשו גם בשנים קודמות לאחר שפורסם המאזן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי כל ההתאמות והבירורים הנדרשים ייעשו עוד לפני פרסום המאזן, כך שהנתונים הרשומים במאזן יהיו אמנים ומעודכנים³⁸.

2. בינואר 2000 חתמה המדינה על כתב ערבות לחמישה בנקים (להלן - הבנקים), ליצירת מסגרת בסכום מרבי של 300 מיליון דולר שנועדה לאפשר לתע"א לקבל מהבנקים מימון לטובת גורמים שונים שלהם מחויבת תע"א בקשר לעסקאות שונות. תחולת הערבות היא על עסקאות שהוחל במימון עד 31.12.00. בכתב הערבות נאמר כי בכל מקרה של כשל בעסקה נערכת של תע"א, תהיה ערבות המדינה בשיעור של 35% מסכום שתע"א מאחרת לשלם לבנקים (סכום הפיגור), ובלבד שהסכום המצטבר שיהיה על המדינה לשלם לבנקים על פי ערבות זו לא יהיה יותר מ-105 מיליון דולר, בתוספת ריבית, הפרשי הצמדה ו/או הפרשי שער. עוד נאמר בכתב הערבות, כי עמלת ערבות המדינה שתשלם תע"א, בסך כ-210,000 דולר, תועבר על ידי הבנקים לקרן לכיסוי הפסדים.

הקרן לעידוד עסקים 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; 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 תשלומי הריבית. בדברי ההסבר להצעת התקציב של משרד התעשייה והמסחר לשנת 2002 נאמר, כי היקף האשראי שאישרה הקרן מיום הקמתה ועד לספטמבר 2001 מגיע לכ-662 מיליון ש"ח. בדוח הכספי ל-31.12.00 רשומה יתרת ערבויות לקרן בסך 13.8 מיליון ש"ח, לעומת 28.1 מיליון ש"ח בדוח הכספי ל-31.12.99.

37 בנושא זה ראו דוח שנתי 47, עמ' קיח; דוח שנתי 48, עמ' קלא-קלב; דוח שנתי 49, עמ' קכד-קכה.

38 דוגמה נוספת לירישום שגוי בדוח הכספי הוא רישום של יתרת ערבויות שניתנו לחברה בתחום הנייר בסך 9,500 ש"ח ל-31.12.99, לעומת היתרה הנכונה הרשומה בדוח הממוחשב, ומסתכמת בכ-4 מיליון ש"ח.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה כי יתרת הערבויות הרשומה בקרן ל-31.12.00 מורכבת מאשראי שהעמידה הקרן במהלך חמש השנים האחרונות, בהן חלה ירידה משמעותית במספר ההלוואות שנתנו הבנקים במסגרת הקרן, לעומת מספר ההלוואות שניתנו עם הקמת הקרן. לפיכך, היתרה ל-31.12.00 נמוכה באופן משמעותי מסך האשראי שאישרה הקרן מיום הקמתה, הכולל הלוואות שזמן פירעונן הסתיים.

האגף הוסיף כי "הלוואות המשולמות ע"י הלווים בקרן אינן משמשות את הקרן למתן הלוואות חדשות" וכי האשראי החדש שנותנים הבנקים במסגרת הקרן ניתן מתוך מסגרות המאושרות בידי החשכ"ל ומחדשות מעת לעת במידת הצורך על פי בקשות הבנקים.

בשנת 1995 תוקצבה לראשונה ההוצאה למימוש ערבויות שניתנו במסגרת הקרן, בתכנית "מימושי ערבויות מדינה" בסעיף "תמיכות בענפי משק". מדוח ביצוע התקציב לשנת 2000 עולה כי ההוצאה ברוטו באותה שנה על מימוש ערבויות במסגרת הקרן היתה כ-3.1 מיליון ש"ח (לעומת כ-10.3 מיליון ש"ח בשנת 1999, וכ-22.2 מיליון ש"ח בשנת 1998); סכום של כ-0.5 מיליון ש"ח בלבד כוסה בהכנסה מיועדת מגביית פרמיית סיכון (לעומת כ-0.7 מיליון ש"ח בשנת 1999, וכ-3.4 מיליון ש"ח בשנת 1998) והיתר נרשם כהוצאה מוחלטת מתקציב המדינה.

ערבויות לקרנות הון סיכון

ב-14.3.90 אישרה ועדת הכספים מסגרת ערבות 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, חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל), כנגד התחייבויות שלה לרכוש, במועד שנקבע בהוראות, מכל מחזיק שיהיה מעוניין בכך את מניותיו בקרן ההשקעות (להלן - 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-31.12.00, יתרת הערבויות לקרן הון סיכון "תעוזה" היתה 64.6 מיליון ש"ח, לעומת 66.4 מיליון ש"ח לפי הדוח ל-31.12.99.

באוגוסט 1993 גייסה קרן הון סיכון "מרתון" (להלן - מרתון) כ-20 מיליון דולר במניות מוגנות, והמועד הקובע למימוש מחויבות המדינה לרכישתן נקבע לאוגוסט 2001. במועד הקובע כתבה ענבל לממונה על ערבויות המדינה באגף החשכ"ל כי ב-10.7.00 ביטלה האסיפה הכללית של בעלי המניות של מרתון את חלותם של כללי ענבל עליה, ועקב כך הסתיימה ערבות המדינה לבעלי המניות של מרתון. מסיבה זו, יתרת הערבויות למרתון הופחתה במלואה בדוח הכספי ל-31.12.00, לעומת יתרה של כ-65 מיליון ש"ח ליום 31.12.99.

יצוין, כי קרן הון סיכון שאושרה לה ערבות במסגרת זו משלמת לחשכ"ל פרמיית סיכון בשיעור 0.2% מסכום ההתחייבות של ענבל לפי שוויה בדולרים, כפי שיהיה מזמן לזמן; 17.5% מפרמיית הסיכון משולמים בתור עמלה לחברת ענבל.

ערבויות על פי החוק לעידוד השקעות הון

על פי הדוח הכספי ל-31.12.00, יתרת הערבויות שנוצלו לפי החוק לעידוד השקעות הון קטנה בשנת 2000 בכ-113 מיליון ש"ח. לפי חוק זה, ערבויות מדינה לפי חוק ערבויות המדינה ניתנו

למפעלים מאושרים בידי מרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר בתור חלופות חלקיות או מלאות ל"מענקי השקעה" שנקבעו בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. בסוף שנת 1996 תוקן החוק לעידוד השקעות הון³⁹, ובמסגרת התיקון בוטלו ב-1.1.97 מסלול ערבות המדינה ומסלול ההטבות המשולב.

בשנים 1993-1998 שילם החשכ"ל סכום כולל של 639.1 מיליון ש"ח (במחירי שנת 1998) בגין מימוש ערבויות שניתנו לפי החוק לעידוד השקעות הון. בדבר הביקורת על פעולות מרכז ההשקעות והחשכ"ל במסגרת יישומו של תיקון 39 לחוק האמור ראו בדוח שנתי 49 (עמ' 404-416). יצוין, כי עמלת הערבות המשולמת למשרד האוצר על היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואות שניתנו לפי חוק זה, היא בשיעור 1.5% בשנה.

משנת 1995 ואילך ההוצאה על מימוש הערבויות לפי החוק לעידוד השקעות הון נרשמת בתקציב המדינה בתכנית "ערבות מדינה תיקון 39" בסעיף "תמיכות בענפי משק". מקצת ההוצאה נרשמת כהוצאה מותנית בהכנסה - בעיקר הכנסה מפרמיות הסיכון שמשלמים הערובים - ומקצתה כהוצאה מוחלטת. מדוח ביצוע התקציב לשנת 2000 עולה כי בתקציב המתוקן נרשמה הרשאה להוצאה (ברוטו) בסך כ-151 מיליון ש"ח, מזה הרשאה להוצאה נטו בסך כ-129 מיליון ש"ח והוצאה מותנית בהכנסה בסך כ-22 מיליון ש"ח. ההוצאה בפועל (ברוטו) בגין מימוש הערבויות היתה קטנה יותר - כ-82 מיליון ש"ח, מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך של 3 מיליון ש"ח בלבד. ההוצאה נטו היתה אפוא כ-79 מיליון ש"ח. להלן פירוט השינויים בכמה ערבויות שניתנו לפי החוק לעידוד השקעות הון:

אי-רישום בדוח הכספי של יתרת ערבות לחברה

בהתאם לכתב אישור לתכנית במסלול ערבות מדינה שקיבלה חברה א' ממרכז ההשקעות בפברואר 1996 בסכום כולל של כ-4.1 מיליון ש"ח, הודיע אחד הבנקים הבינוניים (להלן - בנק א') לממונה בינואר 1997 כי אישר עקרונית העמדת הלוואות לחברה א' בסכום כולל של כ-2.9 מיליון ש"ח, בין היתר בכפוף לאישורו של הממונה להחלת ערבות המדינה על הלוואות אלה. בספטמבר 1997 אישר החשכ"ל לבנק את החלת ערבות המדינה על ההלוואות.

בנובמבר 1997 קיבלה חברה א' מבנק א' שש הלוואות בסכום כולל של כ-750,000 דולר, לתקופות של חמש-שבע שנים. מלוחות סילוקין של ההלוואות שנמצאו בתיקי החשכ"ל עולה, כי יתרת הקרן של שלוש הלוואות ליום 20.10.00 היתה כ-221,000 דולר, ויתרת הקרן של שלוש ההלוואות האחרות ליום 20.11.00 היתה כ-423,000 דולר.

למרות שערבות המדינה על ההלוואה שקיבלה חברה א' הוחלה עוד ב-1997, עד 31.12.00 לא נרשמה יתרת הערבות בדוח הכספי של החשכ"ל. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה כי יתרת הערבות שקיבלה החברה לא נכללה בדוח הכספי בשנים האמורות עקב טעות טכנית במערכת הממוחשבת.

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.

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

על פי הדוח הכספי, יתרת הערבות לפי חוק הערבויות לסחר חוץ הגיעה ב-31.12.00 לכ-888 מיליון ש"ח, וקטנה באותה שנה בכ-54 מיליון ש"ח. יצוין, כי יתרת הערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ⁴⁰ ביום 31.12.00 היתה כ-98% מיתרת הערבויות על פי חוק זה. רוב הערבויות לחברה זו ניתנו בגין פעילותה בתחום ביטוח סיכונים פוליטיים לטווח ארוך, שהמדינה ערבה להם כמבטח משנה. שיעור הפרמיה שהחברה גובה מהערוכים נע בין 0.75% ל-4% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. מקצת הפרמיה נשארת בידי החברה בתור עמלת טיפול, ורובה מועבר לקרן לכיסוי הפסדים.

קרן לכיסוי הפסדים

כאמור, 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 לכיסוי הפסדים 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 לכיסוי הפסדים 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 החוק לעידוד השקעות הון ובמסגרת הקרן לעסקים קטנים. לעומת זאת, התשלומים בגין מימוש יתר הערבויות שאושרו לפי חוק ערבויות המדינה (בהם התשלומים לבנייה למגורים) 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 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. 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. אגף החשכ"ל ציין כי יתרת ההפקדות הרשומה בחשבונות המקבילים ליום 31.12.00 היתה כ-1 מיליארד ש"ח (לעומת כ-960 מיליון ש"ח ליום 31.12.99).

אגף החשכ"ל רושם במערכת החשבונות הממשלתית את כל ההכנסות וההוצאות בגין ערבויות המדינה המתנהלות במסגרת הקרן, ויתרת ההכנסות (בניכוי ההוצאות) נצברת בסוף השנה ליתרת

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

הקרן. כאמור, הערובים השונים (ובניהם חברות ממשלתיות, חברות בניה, וחברות נערכות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ) משלמים פרמיית סיכון בשיעור שונה, שנקבע על פי הערכת הסיכון הכרוך במימוש הערבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי במסגרת הקרן יהיה רישום נפרד של התקבולים והתשלומים בגין כל סוג של ערובים; רישום כזה יאפשר לאגף החשכ"ל להעריך את מידת ההתאמה בין שיעור פרמיית הסיכון שנקבע בכתב הערבות, לבין ההוצאה בגין מימוש הערבות (אם קיימת).

פרסום נתוני הערבויות ב"רשומות"

בנובמבר 2001 פרסם שר האוצר ב"רשומות"⁴¹ דין וחשבון על ערבויות מטעם המדינה בשנת 2000, כמפורט להלן: הכנסות בסך 33.9 מיליון ש"ח שנגבו על חשבון ערבויות שמומשו בעבר (מזה 10.4 מיליון ש"ח התקבלו בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ), והכנסות בסך 90.5 מיליון ש"ח שהם תשלומים לקרן לכיסוי הפסדים (בלא כל הבחנה על פי איזה משלושת החוקים שצוינו לעיל ניתנו הערבויות); הוצאות בסך 117.2 מיליון ש"ח בגין ערבויות לפי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון (לעומת 186.4 מיליון ש"ח בשנת 1999) ובסך 16.7 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ (לעומת 3.3 מיליון ש"ח בשנת 1999).

כבר צוין בדוח שנתי 51ב של מבקר המדינה (עמ' 890) כי 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 לכיסוי הפסדים, המנוהלת מחוץ לתקציב. בדרך זו יינתן גילוי נאות לעלות הכרוכה במתן ערבויות מדינה לערובים שונים.