

דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.01⁽¹⁾

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

להלן מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.01 בהשוואה למאזן ל-31.12.00, על פי נתונים שמסר שר האוצר (במיליוני ש"ח):

מאזן שוטף

31.12.01	התחייבויות	31.12.00		31.12.01	זכויות	31.12.00
475.6	המחאות שלא נפרדו	311.1		11,740.3	יתרות בבנקים ודמי מחזור	14,367.3
9,630.5	פיקדונות שהתקבלו	8,293.8				
686.2	הפרשות וקרנות	593.5				
32,522.6	זכאים*	27,962.9		12,131.7	חייבים	11,548.4
43,314.9	ס"ה	37,161.3		23,872.0	ס"ה	25,915.7
(19,442.9)	עודף (גירעון) נצבר	(11,245.6)				
23,872.0	ס"ה	25,915.7		23,872.0	ס"ה	25,915.7

* כולל זכאים בעד משכורת

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

מאזן מוניטרי

31.12.01	התחייבויות	31.12.00	31.12.01	זכויות	31.12.00
409,683.0	מלוות פנים	388,396.0	61,950.3	הלוואות ופיקדונות ⁽¹⁾	61,260.4
98,036.5	מלוות חוץ ⁽³⁾	91,674.0	2,768.4	מניות הבנקים שבהסדר	2,768.4
5,513.9	מקדמות בנק ישראל	5,945.7	5,460.6	השקעות במניות	5,344.6
			924.9	השקעות בשטרי הון	987.7
513,233.4	ס"ה	486,015.7			
161.9	התחייבויות בגין ביטוח הצמדה ושער ⁽⁴⁾	187.5	159.5	מלאי	164.8
			3,071.0	נכסים בגין הסכמים שטרם נרשמו	3,133.0
			3,931.2	דירות להשכרה ולמכירה	3,883.4
			60.0	הון מניות בנק ישראל	60.0
			360.6	איגרות חוב של ממשלת ארה"ב ⁽²⁾	398.2
513,395.3	ס"ה	486,203.2	78,686.5	ס"ה	78,000.5
			434,708.8	גירעון מוניטרי	408,202.7
513,395.3	ס"ה	486,203.2	513,395.3	ס"ה	486,203.2

- (1) משנת 1997 ואילך נכללה הפרשה לחובות מסופקים בגין חלק מהחובות שבבייתם מוטלת בספק. ההפרשה לחובות מסופקים ל-31.12.01 הייתה בסך 5,754.2 מיליון ש"ח והופחתה מסכום ההלוואות והפיקדונות.
- (2) השקעה באיגרות חוב של ממשלת ארה"ב המופקדות בנאמנות להבטחת מלוות בדולרים שהתקבלו מבנקים בארה"ב ויתרתם ליום 31.12.01 היא כ-2,666.4 מיליון דולר. יתרת איגרות החוב ליום 31.12.01 היא 81.6 מיליון דולר, והיתרה ל-31.12.00 היא 98.5 מיליון דולר.
- (3) יתרת החוב אינה כוללת ערבויות חוץ-תקציביות בסך 5,400.2 מיליון דולר שהתקבלו מארה"ב ופיקדונות בבנקים בסך של 1,645 מיליון דולר מכספים בערבות ממשלת ארה"ב. יתרות אלה כלולות במאזן השוטף.
- (4) התחייבויות אלה אינן נובעות מביצוע תקציב אלא מביצוע מדיניות הממשלה בנושא זה.

ה מאזן ה שו טף : המאזן השוטף משקף בסעיפיו בעיקר את היתרות האלה:

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

3. השכר והמשכורות לרבות תשלומים נלווים וניכויים מהשכר של עובדי המדינה לחודש דצמבר בשנה פלונית משולמים בינואר בשנה שאחריה, אך הוצאה זו נזקפת לחובת התקציב של השנה שבה חל אותו דצמבר, וכלולה במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, בסעיף "זכאים בעד משכורת".

4. יתרות של פיקדונות שהופקדו במשרדי הממשלה מוצגים בסעיף "פיקדונות שהתקבלו" במסגרת ההתחייבויות.

5. התחייבויות של המדינה בגין מלוות לזמן ארוך, אותן הנפיקה בשוק ההון בארה"ב בערבות ממשלת ארה"ב, לא נרשמו כתקבולים בתקציב המדינה, ויתרותיהן אינן כלולות במצבת החובות אלא במאזן השוטף, בסעיף "זכאים של החשב הכללי".

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

המאזן המוניטרי: המאזן המוניטרי מציג בעיקר את הזכויות וההתחייבויות הנובעות מביצוע התקציב. סכומי ההתחייבויות שהמדינה מקבלת עליה במסגרת תקציב המדינה, נוסף על הסכומים המשמשים לתשלום חובות, מיועדים למימון תקציב הפיתוח והגירעון בתקציב. ההתחייבויות האמורות והנכסים המוניטריים משתקפים ברשימת הזכויות וההתחייבויות המוניטריות הנובעות מביצוע התקציב (להלן - המאזן המוניטרי). המאזן המוניטרי אינו משקף נכסים שאינם מוגדרים "מוניטריים", כגון השקעות בנכסים: במערכת הביטחון, בתשתית (כבישים וכד'), במבנים שבידי המדינה ובציוד שברשותה. משום כך אין איזון בין הזכויות (הנכסים) לבין ההתחייבויות במאזן המוניטרי. חוסר איזון זה נוצר גם בשל ההבדלים בין תנאי ההלוואות שהממשלה נותנת (בעיקר אלה שניתנו בעבר) לבין תנאי המלוות שהיא מקבלת, וגם מכיוון שבעבר נהגה הממשלה לתת הלוואות בהיקף גדול ללא תנאי הצמדה (מקצתן מתקציב המדינה ומקצתן מחוץ לתקציב במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה למדד או לשער המטבע). בשל חוסר האיזון יש עודף גדול של התחייבויות, שגדל והולך משנה לשנה. בשנת 2001 חושבה ונכללה במאזן ריבית בסך כ-6.7 מיליארד ש"ח (כ-1.5 מיליארד דולר) שנצברה בגין מלוות חוץ.

עודף ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי ליום 31.12.01 הסתכם ב-434,708.8 מיליון ש"ח. כלל ההתחייבויות במאזן המאוחד ליום 31.12.01 היה גדול מכלל הזכויות ב-454,151.7 מיליון ש"ח. 19,442.9 מיליון ש"ח מסכום זה הם גירעון שנצבר ל-31.12.01 במאזן השוטף.

מאזן המדינה על שני חלקיו - המאזן השוטף והמאזן המוניטרי - אינו מציג תמונה מלאה של הזכויות וההתחייבויות המוניטריות של המדינה. כדי להשלים את התמונה, צירף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) למאזן נספחים כמפורט להלן:

1. השקעות הממשלה בחברות ממשלתיות הוצגו על בסיס השווי המאזני של החברות ליום 31.12.01, ויתרות ההשקעות מהשנה הקודמת (מספרי ההשוואה) הותאמו למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) לחודש דצמבר 2001. השקעות בחברות שיש להן גירעון בהון הוצגו כבעבר בערך סמלי של 1,000 ש"ח. לא נכללו חברות שחלקה של המדינה בהן קטן מ-10%. ההשקעות בחברות שטרם הציגו דוחות כספיים לשנת 2001 הוצגו על פי נתוני דצמבר 2000 שהותאמו לערך השקל בדצמבר 2001. ההשקעות הוצגו על פי חלקה של המדינה בשווי המאזני של החברות וב-31.12.01 הן הסתכמו בכ-21.1 מיליארד ש"ח, לעומת כ-20.9 מיליארד ש"ח ב-31.12.00.

2. במאזן המדינה ליום 31.3.91 נכלל לראשונה, בביאור למאזן, סכום המבטא את המחויבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה. עד 31.12.99 צוינה המחויבות האקטוארית של הממשלה בדין וחשבון הכספי (בנספח למאזן). בדוחות הכספיים ל-31.12.00 ול-31.12.01 צוין כי "התחייבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה אינן נכללות השנה בגוף הדוח ולא בנספח" (ראו להלן).

3. לפי דברי ההסבר של החשכ"ל במבוא למאזן המוניטרי ליום 31.12.01, ההתחייבויות החוזיות של משרדי הממשלה² כלפי גופים חיצוניים הסתכמו עד אותו מועד בכ-70 מיליארד ש"ח, לעומת כ-59 מיליארד ש"ח ליום 31.12.00. על פי הוראות תכ"ס (תקנות כספים ומשק) בעניין הדיווח על מצב ההתחייבויות לסוף השנה, על החשבים של משרדי הממשלה לכלול בדיווח את כל ההתחייבויות שנחתמו במהלך השנה וכן את יתרת ההתחייבויות לסוף השנה שנותרו משנים קודמות. עיקר הגידול היה בהתחייבויות של משרד הביטחון.

4. בדברי ההסבר של החשכ"ל למאזן המוניטרי ליום 31.12.01 כלולה רשימה מפורטת של יתרת הערבויות ליום 31.12.01 שנתנה המדינה על סמך אישור ועדת הכספים של הכנסת. יתרה זו מסתכמת בכ-31 מיליארד ש"ח, לעומת כ-15.5 מיליארד ש"ח ליום 31.12.00 (ראו להלן).

בעקבות הצורך שהתעורר במשך השנים להגביר את השקיפות ולהרחיב את המידע בדוחות הכספיים שהממשלה מפרסמת, מינה החשכ"ל בשנת 2001 ועדה לכתובת כללי חשבונאות ממשלתית ולהטמעתם במשרדי הממשלה.³

המאזן השוטף

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

הפרשי שערות

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

הרוב הגדול של פעולות השערות נעשה בחשבונות מט"ח של החשכ"ל ושל משרדי הממשלה. הפרשי השערות נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף השנה מועברת היתרה בחשבון זה לחשבונות תקציביים. הפרשי השערות נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. ב-31.12.00 היה השער היציג של הדולר 4.041 ש"ח, וב-31.12.01 הוא היה 4.416 ש"ח.

בשנה הנסקרת היו הפרשי השערות של הזכויות גדולים מהפרשי השערות של ההתחייבויות, וההפרש נטו, בסך כ-221.5 מיליון ש"ח, הועבר להכנסות המדינה לסעיף "הכנסות מהפרשי שער".

הפרשי השערות האלה נוגעים לזכויות ולהתחייבויות של המדינה המשתקפות במאזן השוטף. יש לציין שהפרשי השערות של הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטרי, הנובעות מביצוע התקציב, אינם נזקפים להכנסות ולהוצאות תקציביות.

2 התחייבויות לפי חוזים שעשו משרדי הממשלה, שאינן כלולות בהתחייבויות המוצגות במאזן.

3 בעניין זה ראו הפרק "תקינה חשבונאית ממשלתית", עמ' 317.

גירעון נצבר

סעיף זה מייצג את ההפרש הנצבר הרב-שנתי בין ההכנסות לבין ההוצאות, כפי שנרשמו בדוחות ביצוע התקציב. להלן נתונים לשנת 2001:

ביצוע התקציב	במיליוני ש"ח
תקבולים	230,997.9
תשלומים	239,195.2
גירעון קופתי בביצוע התקציב	(8,197.3)
גירעון נצבר לתחילת השנה	(11,245.6)
גירעון נצבר (-) ליום 31.12.01	(19,442.9)

זכויות שוטפות

יתרת הזכויות השוטפות ליום 31.12.01 הייתה כ-23.9 מיליארד ש"ח, לעומת כ-25.9 מיליארד ש"ח ביום 31.12.00. בטבלה שלהלן מפורטות הזכויות השוטפות ליום 31.12.01 וליום 31.12.00, על פי נתוני החשב"ל (במיליוני ש"ח).

31.12.00	31.12.01	
7,440.9	3,267.2	בנק ישראל
6,856.1	8,381.8	בנקים אחרים
70.3	91.3	דמי מחזור
7,873.8	8,376.3	חייבים לחשב"ל
2,619.7	2,595.8	חייבים למשרדי ממשלה
1,054.9	1,159.6	חייבים למפעלים עסקיים
25,915.7	23,872.0	ס"ה

בנק ישראל

1. היתרה ליום 31.12.01 בסעיף זה הייתה כ-3.3 מיליארד ש"ח והיא קטנה בכ-4.2 מיליארד ש"ח מהיתרה ליום 31.12.00. יתרה זו כוללת את היתרות של החשכ"ל (כ-2.5 מיליארד ש"ח) ושל משרדי ממשלה (721.4 מיליון ש"ח). החשכ"ל קיבל מהחשבוניות של משרדי הממשלה מסמכים בעניין התאמות בנק לחשבוניות בבנק ישראל וגם לחשבוניות של המשרדים המתנהלים בבנק הדואר (חשבוניות סילוקין). ממסמכים אלה עולה כי בשנה הנסקרת הייתה התאמת יתרות בין בנק ישראל לחשבויות, חוץ מהחשבות של משרד הביטחון. החשכ"ל קיבל ממשרד הביטחון התאמות חלקיות.

אשר לחשבוניות המנוהלים בבנק הדואר, משרד מבקר המדינה בדק את הדיווחים שהגישו המשרדים על התאמת חשבוניות אלה והעלה, שבמשרד הביטחון היו דוחות התאמה חלקיים, במשרד השיכון היו הפרשים בלתי מוסברים בדוחות ההתאמה הנמצאים כיום בטיפולו של המשרד, בהוצאה לפועל שבהנהלת בתי המשפט היו קיימים הפרשים בלתי מוסברים בדוחות ההתאמה, והם קיימים עדיין גם בדוחות ההתאמה השוטפים (ראו להלן). עוד העלתה הבדיקה, כי ב-31.12.01 הגישו רוב המשרדים לחשכ"ל רשימה מפורטת של השקים שטרם נפרעו (לפי המוטב, התאריך והסכום).

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

הנהלת בתי המשפט: היתרה של הנהלת בתי המשפט בבנק הדואר ב-31.12.01 הייתה כ-229.5 מיליון ש"ח. סך הפיקדונות שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט (מסיבות שונות, כגון הגשת ערעורים ושחרורים בערובה) הוא כ-291.4 מיליון ש"ח. מסכום זה היתרה בסך של כ-61.9 מיליון ש"ח הופקדו אצל החשכ"ל.

חשבוניות בנק הדואר של אגף ההוצאה לפועל שבהנהלת בתי המשפט

בהנהלת בתי המשפט פועל אגף ההוצאה לפועל (להלן - ההוצל"פ), הממונה מנהלית על 25 לשכות הפועלות בבתי המשפט. תכליתה של מערכת ההוצאה לפועל על לשכותיה היא לסייע למי שמחזיק בפסק דין שניתן לטובתו, או למי שלזכותו חיוב אשר בחוק נקבע שיש לבצעו כמו פסק דין, כגון שטר או משכון (להלן - זוכה), לגבות את חובו. (ממצאי ביקורת על כלל פעילותה של ההוצאה לפועל ראו בעמ' 603). כל אחת מהלשכות מנהלת את הפעילות הכספית שלה בחשבון בנק אחר בבנק הדואר (להלן - הבנק). אחת לחודש שולחת כל לשכה לחשבות של הנהלת בתי המשפט דוח הכנסות והוצאות על פעילותה, ומצרפת אליו דוח התאמת חשבון בנק המופק מהמערכת הממוחשבת. עיקר התקבולים של הלשכות נובע מתשלומים של חייבים ומאגרות, והתשלומים כוללים בעיקר תשלומים לזוכים והחזרים לחייבים.

התברר, כי בתום כל שנה החשבות של הנהלת בתי המשפט מעבירה לאגף החשכ"ל שני נתונים על היתרות בחשבוניות הבנק של לשכות ההוצל"פ: האחד - היתרה הרשומה במערכת הממוחשבת של ההוצל"פ והאחר - היתרה לפי דפי הבנק. להלן היתרות לסופי השנים 2000 ו-2001 לפי המערכת הממוחשבת של ההוצל"פ ולפי דפי הבנק וההפרש ביניהן (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

התאריך	היתרה הרשומה בבנק	היתרה הרשומה בהוצל"פ	ההפרש
31.12.01	112.2	82.3	29.9
31.12.00	94.8	62.4	32.4

מהטבלה עולה, כי ההפרשים בין היתרות מסתכמים בעשרות מיליוני ש"ח בכל שנה. יצוין כי אגף החשכ"ל העיר בניירות העבודה שהכין במסגרת עריכת המאזנים לשנים 2001, 2000, 1999 ו-1998 שביטורות של הנהלת בתי המשפט יש אי-התאמה, אולם הליקוי לא תוקן.

נוכח אי-ההתאמות האמורות, ביקשה הנהלת בתי המשפט כבר בשנת 1998 מרואה חשבון חיצוני לבדוק את המערכת הכספית של ההוצל"פ. בדוח שהגיש רואה החשבון בתחילת 1999 צוין, בין היתר, כי בדוח ההתאמה החודשי יש השוואה בין יתרות בבנק ליתרות בספרי ההוצל"פ שתאריכיהן שונים זה מזה, דבר המנוגד להגדרה הבסיסית של דוח התאמה בנקאית. כמן כן צוין, כי "ההתאמות התנועות במערכת מבוצעת על בסיס אסמכתאות ולא על בסיס תנועות".

בשנת 2001 ביקשה הנהלת בתי המשפט מחברת ייעוץ לבדוק את מערכת התאמת הבנקים בגזבריות ההוצל"פ. בתחילת שנת 2002 הגישה החברה דוח, ובו צוינו, בין היתר, ליקויים אלה: ההתאמה מתבצעת לתאריכים שאינם חופפים (כפי שכבר צוין בדוח רואה החשבון משנת 1999); המערכת אינה מספקת בקרה הולמת ומאפשרת הכנסת שינויים באופן לא מבוקר; יש ליקויים בתהליך קליטת דפי הבנק; כמו כן צוינו בעיות שמקורן בהגדרות שמוכנות במערכת הממוחשבת, ובעיות שנובעות מהיעדר נהלים לפעולת הגזבריות.

מן הראוי לציין, כי יש חשיבות רבה לבצע התאמות ממוחשבות שוטפות של התנועה בחשבונות הבנק של ההוצל"פ, שכן מדובר במיליוני פעולות שנעשות בכל שנה בחשבונות אלה - הן תקבולים והן תשלומים. לפיכך נדרש פתרון דחוף להקמתה של מערכת ממוחשבת בהוצל"פ שתאפשר, בין היתר, להכין דוחות התאמה ממוחשבים על פי כללים חשבונאיים מקובלים.

בעקבות דוחות הביקורת האמורים, ובכלל זה הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2002 בהוצל"פ ובכמה לשכות, הפיצה הנהלת בתי המשפט בדצמבר 2002 חוזר בנושא "טיפול בכספים בגזבריות ההוצאה לפועל", ובו צוין: "מערכת הכספים בהוצאה לפועל לא אופיינה כמערכת התומכת בפעילויות כספיות חשבונאיות לפיכך קיימות מספר רב של תקלות או פעילויות כספיות שאינן מטופלות באופן אוטומטי, ודורשות טיפול של הגזבריות. מציאות זו יוצרת מצב בו תקועים כיום במערכת כספים רבים במשך תקופות ארוכות. במהלך ביקורות חשבונאיות שבוצעו בשנים האחרונות על ידי משרד רו"ח... עלה כי יש מקום לבחון שינוי המערכת הקיימת ושיפורה על ידי הכנסת מערכת כספית חדשה למערכת ההוצאה לפועל מחד, ומאידך לצמצום תקלות ועיכובים מיותרים בהעברת כספים. עד לסיום פיתוח מערכת תומכת כספית, הוחלט להפיץ חוזר עבודה מקיף שיסייע לטיפול בכספים המעוכבים או כספים שאינם מטופלים זמן רב, במטרה להקטין את הסכומים הקיימים בחשבון הבנק של לשכות ההוצאה לפועל".

אגף מס הכנסה - הכנסות: בחשבונות אגף מס הכנסה בבנק הדואר נותרו הכנסות בסך כולל של 121.4 מיליון ש"ח, שהן תקבולים של אגף מס הכנסה שהועברו לאחר 31.12.01 לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל.

החשב הכללי: היתרה של החשכ"ל בבנק ישראל ליום 31.12.01, בסך כ-2,545.8 מיליון ש"ח, היא ההפרש בין הסכום הכולל של יתרות החובה בעשרה חשבונות - 52,732.7 מיליון ש"ח - לבין הסכום הכולל של יתרות הזכות בשלושה חשבונות - 50,186.9 מיליון ש"ח.

בחשבונות החשכ"ל בבנק ישראל כלולים שלושה חשבונות הקשורים למלווה קצר מועד (להלן - מק"מ) אשר יתרתם הכוללת היא אפס: חשבון אחד ביתרת חובה בסך כ-33,882.1 מיליון ש"ח,

המבטא את השווי הכספי⁴ של כלל מק"מ שמנפיקה הממשלה, ושניים ביתרת זכות - אחד, בסך 33,674.2 מיליון ש"ח, מבטא את השווי הכספי של כלל המק"מ המוחזקים בידי הציבור; ואחד, בסך 207.9 מיליון ש"ח, מבטא את השווי הכספי של המק"מ שנשארו בידי בנק ישראל.

על פי חוק מלווה קצר מועד, תשמ"ד-1984 (להלן - חוק המק"מ), הממשלה רשאית להנפיק מק"מ ולמכור אותו לבנק ישראל בלבד. בנק ישראל ימכור את המק"מ לציבור ויקנה אותם ממנו כל אימת שהדבר יהיה נחוץ, לדעת נגיד בנק ישראל, לשם הרחבתם או צמצומם של אמצעי התשלום, דהיינו להזרמת כספים למשק או לספיגתם מהציבור. מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל מטפל במכירת המק"מ ובפדיונם.

באוגוסט 1996 תוקן חוק המק"מ ונקבע בו שהממשלה לא תהיה רשאית להשתמש בתמורת אג"ח שנמכרו לבנק ישראל אלא לשם פירעון המלווה לפי חוק המק"מ או לתשלום הריבית עליו. כדי ליישם את התיקון לחוק, שינה בנק ישראל במאי 1997 את דרך הרישום של חשבונות המק"מ. הבנק פתח חשבון שנרשם ביתרת חובה "מסגרת פיקדון מק"מ" שכולל אך ורק את השווי הכספי של הנפקות המק"מ, ובמקביל נותרו שני חשבונות הזכות שמייצגים את יתרות המק"מ שבידי הציבור ובידי בנק ישראל. כמו כן שונתה שיטת החישוב של הריבית על פיקדונות החשכ"ל בבנק ישראל, והיא מחושבת לפי ריבית חשכ"ל. כתוצאה מכך אין לחשכ"ל הכנסות או הוצאות עקב הפרשי ריבית.

היתרה בחשבון הראשי של החשכ"ל בבנק ישראל הרשומה בספרי החשכ"ל ביום 31.12.01 הייתה 16,304.8 (-) מיליון ש"ח, לעומת 14,444.7 (-) מיליון ש"ח ביום 31.12.00. בחשבון זה כלולים פיקדונות שהממשלה יכולה להשתמש בהם למימון תקציב המדינה.

בבנק ישראל יש עוד חשבונות של החשכ"ל שבהם יתרת חובה, כמפורט להלן:

(א) החשכ"ל מנהל חמישה חשבונות מט"ח בבנק ישראל: (1) חשבון מט"ח שיתרתו ב-31.12.01 הייתה 56.4 מיליון ש"ח (12.8 מיליון דולר), לעומת 1,026.4 מיליון ש"ח ב-31.12.00. (2) חשבון מט"ח מיוחד; יתרת החשבון ב-31.12.01 הייתה 95.2 מיליון ש"ח (21.6 מיליון דולר), לעומת 428.9 מיליון ש"ח ב-31.12.00. (3) שני חשבונות מיוחדים שבהם נרשם הסיוע האזורי שהתקבל מממשלת ארה"ב; יתרת החשבונות ב-31.12.01 הייתה 2,394.3 מיליון ש"ח, לעומת 5,047.5 ב-31.12.00. (4) חשבון שנפתח בשנת 1993, ובו נרשמו כספי מלוות שגייסה מדינת ישראל בארה"ב (בערבות ממשלת ארה"ב). היתרה בחשבון זה ביום 31.12.01 הייתה 16,101.2 מיליון ש"ח (3,646.1 מיליון דולר), לעומת 14,223.6 מיליון ש"ח ב-31.12.00. (ראו להלן).

(ב) בפברואר 1988 נעשה הסדר בין משרד האוצר לבנק ישראל בדבר פעולות הבנק בבורסה לניירות ערך לשם ייצוב שערים של אג"ח ממשלתיות. נקבע, שההסדר יחול על אג"ח שיונפקו מתחילת ההסדר, ומכל סדרה יועמדו לרשות בנק ישראל בעת ההנפקה לא יותר מ-3% שישמשו מלאי לייצוב שערים, ובסך הכול לא יותר מ-200 מיליון ש"ח לשנה. עוד נקבע, שהתמורה מהמכירות תופקד בבנק ישראל בפיקדון חסום לזכות הממשלה, ופיקדון זה, שנועד לייצוב שערים, יישא ריבית זהה לזו של יתר פיקדונות הממשלה. יתרת הפיקדון הזה ב-31.12.01 הייתה 200.9 מיליון ש"ח, לעומת 240.9 מיליון ש"ח ב-31.12.00. על פי פנייה ממשרד האוצר הופסק בינואר 1993 ההסדר לרכישות במקור לשם ייצוב שערים, ועל כן מופחת הפיקדון בהדרגה כנגד פדיון אג"ח שנרכשו בעבר למטרה זו. הפדיון יסתיים בשנת 2009.

(ג) בחשבונות החשכ"ל בבנק ישראל כלול גם חשבון שבו פיקדונות שהפקידו, כתנאי לקבלת רישיון מבטח, תאגידים מחו"ל הרשומים בישראל ועוסקים בביטוח בישראל. ב-31.12.01 הייתה היתרה בחשבון זה כ-2.6 מיליון ש"ח (ראו להלן "פיקדונות שהתקבלו").

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

2. בחשבונות הבנק של החשכ"ל הרשומים בספרי בנק ישראל כלולים שלושה חשבונות הקשורים להקמת קרנות דו-לאומיות למחקר בשנים 1972 ו-1977. להלן היתרות בחשבונות אלה ליום 31.12.01 בערכים היסטוריים: (1) קרן דו-לאומית למדע ארה"ב-ישראל 25,200 ש"ח; (2) קרן דו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשיית ארה"ב-ישראל (במטבע ישראלי) 24,991 ש"ח; (3) קרן דו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשיית ארה"ב-ישראל (במט"ח) 33,018,749 דולר. בנק ישראל נתן למשרד האוצר מקדמות להקמת שלוש הקרנות האמורות. המשרד התחייב לפרוע את המקדמות רק בעת פירוק הקרנות, ולכן היתרות האמורות של הקרנות רשומות בספרי בנק ישראל לחובת האוצר. במאזן המוניטרי ל-31.12.01 נקובה התחייבות בסך 145.9 מיליון ש"ח בשל קרנות אלה, הכוללת גם את חלקה של ממשלת ארה"ב במקדמות מבנק ישראל, וכנגד יתרת המקדמה יש בסעיף "הלוואות ופיקדונות" הפקדה של 50% בקרנות הדו-לאומיות בבנק ישראל.

בנק הדואר: היתרה של בנק הדואר בבנק ישראל כוללת שני סכומים - אחד בש"ח ואחד במט"ח. על פי מאזן המדינה ליום 31.12.01, היתרה בש"ח הייתה אפס. להלן הסיבה ליתרה זו:

לפי הסדר בין החשכ"ל לבין בנק הדואר, מעביר בנק ישראל בכל יום את היתרה שבחשבון בנק הדואר - בין שזו יתרת זכות ובין שזו יתרת חובה - לחשבון החשכ"ל בבנק ישראל, ולכן בסוף כל יום היתרה בחשבון בנק הדואר בבנק ישראל היא אפס. בעקבות הסדר זה רשום בספרי בנק הדואר חשבון פיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל, וחשבון מקביל רשום בספרי החשכ"ל, והוא מבטא את החוב של החשכ"ל לבנק הדואר. מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים, שני חשבונות אלה מקוזים זה את זה ואינם מוצגים במאזן המדינה. על פי ספרי החשכ"ל, ב-31.12.01 הסתכם הפיקדון של בנק הדואר אצל החשכ"ל ב-23,451.8 מיליון ש"ח.

נוסף על הפיקדון בשקלים האמור יש לבנק הדואר חשבון מט"ח בבנק ישראל, ובו מט"ח של המינהל האזרחי בעזה ויו"ש שהופקד בבנק הדואר, ובנק הדואר הפקיד אותו, כאמור, בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ב-31.12.01 הייתה כ-4.3 מיליון ש"ח.

בנקים אחרים

להלן הרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ב-31.12.01 הייתה 8,381.8 מיליון ש"ח, לעומת 6,856.1 מיליון ש"ח ב-31.12.00:

פיקדונות של האוצר בבנקים: חלק מכספי אוצר המדינה מופקדים בידי החשכ"ל בבנקים מסחריים, בפיקדונות לזמן קצר. היתרה של פיקדונות אלה ב-31.12.01 הייתה 5,853.4 מיליון ש"ח (1,325.5 מיליון דולר), לעומת 4,144.5 מיליון ש"ח (938.5 מיליון דולר) ב-31.12.00.

נציגות משרד האוצר בארה"ב: היתרות של חשבונות הנציגות הסתכמו ביום 31.12.01 בכ-1,805.4 מיליון ש"ח (כ-408.8 מיליון דולר). הנציגות העבירה לחשכ"ל את אישורי הבנקים על היתרות.

בנק הדואר: היתרה ב-31.12.01 הייתה כ-479.7 מיליון ש"ח, לעומת 466.8 מיליון ש"ח ב-31.12.00. היתרה ב-31.12.01 הייתה מורכבת מיעוטה מפיקדונות בבנקים אחרים, ורובה מהסכומים האלה: (1) המחאות לגבייה שהתקבלו באשנבי בנק הדואר - 307.1 מיליון ש"ח (לעומת

336.0 מיליון ש"ח ב-31.12.00⁵. (2) דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ - 135.1 מיליון ש"ח (לעומת 120.7 מיליון ש"ח ב-31.12.00)⁶.

משרד החוץ: היתרה ב-31.12.01 הייתה 104.7 מיליון ש"ח, והיא סך הכספים לשימוש נציגויות המשרד בחו"ל המופקדים בבנקים.

דמי מחזור

על פי הוראות תכ"ם, דמי המחזור האישיים מיועדים למימון הוצאות אש"ל ונסיעות שאינן ברכב שירות או במכונית פרטית, ואילו דמי המחזור היחידתיים מיועדים למימון הוצאות תכופות וקטנות של היחידות הממשלתיות. עד סוף כל שנה יש לגבות את כל היתרות בחשבונות דמי המחזור, הן האישיים והן היחידתיים, כדי להגיע ליתרה אפס. אי-סגירת כמה מהיתרות בחשבונות הללו מותרת אך ורק לאחר קבלת אישור מראש ובכתב מהחשכ"ל.

דמי המחזור על פי המאזן השוטף ליום 31.12.01 הסתכמו בכ-91.3 מיליון ש"ח, לעומת כ-70.3 מיליון ש"ח ב-31.12.00. לפי הרשום בחשבונות החשכ"ל, הסכומים העיקריים הוחזקו בידי יחידות ועובדים של משרד הביטחון (80.6 מיליון ש"ח); של המשרד לקליטת העלייה (2.4 מיליון ש"ח); של "נתיב" (2.3 מיליון ש"ח); ושל משטרת ישראל (2.1 מיליון ש"ח).

חייבים לחשכ"ל

היתרות הכלולות בסעיף זה הן של חשבונות חייבים לחשכ"ל בסך כולל של כ-8.4 מיליארד ש"ח, כמפורט להלן:

מיליוני ש"ח	חייבים לחשכ"ל
6,585.4	כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל
678.9	כספי ערבויות מארה"ב - הלוואות לבנקים
120.7	מינהל מקרקעי ישראל
49.2	פעולות "בונדס" - בנק ישראל
942.1	שונים
8,376.3	ס"ה

5 היתרות ל-31.12.00 הוצגו מחדש - בדוח 52 הוצגה יתרה בסך 331.4 מיליון ש"ח מטיוטת המאזן של הבנק. בדוח זה היתרה היא מהמאזן המבוקר הסופי של הבנק.

6 היתרות ל-31.12.00 הוצגו מחדש - בדוח 52 הוצגה יתרה בסך 119.1 מיליון ש"ח מטיוטת המאזן של הבנק. בדוח זה היתרה היא מהמאזן המבוקר הסופי של הבנק.

כספי ערבויות מארה"ב - חברת החשמל: היתרה ביום 31.12.01, בסך כ-6.6 מיליארד ש"ח (כ-1.5 מיליארד דולר), היא הלוואה שקיבלה חברת החשמל באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה לשם מימון עבודות תשתית. סכום זה ניתן מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב (ראו להלן).

כספי ערבויות מארה"ב - הלוואה לבנקים: היתרה ביום 31.12.01, בסך 678.9 מיליון ש"ח (153.7 מיליון דולר), ניתנה לבנקים מסחריים כפיקדון מכספי המלוות שבערבות ממשלת ארה"ב למתן הלוואות למגזר העסקי. בשנת 1999 ניתנה לרשות שדות התעופה הלוואה בסך כ-100 מיליון דולר מידי קונסורציום של חמישה בנקים ישראליים. ההלוואה נושאת ריבית של 6.604% לשנה בתוספת מרווח לבנקים בשיעור 0.3% בשנה. על פי תנאי ההלוואה, הריבית תיפרע ב-58 תשלומים חצי שנתיים החל ב-1999, והקרן - ב-40 תשלומים חצי שנתיים רצופים החל ב-2008. מסכום ההלוואות נוכח סך של 4.5 מיליון דולר לעמלה ששילמה ממשלת ישראל בגין גיוס הכספים.

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ביום 31.12.01, בסך 120.7 מיליון ש"ח, הייתה סכום החובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות בנקים לפי הסכמים עמם. הסדרים אלה נועדו למתן הלוואות מהבנקים למי שחייבים דמי חכירה למינהל, ולחייבי מס הכנסה ומכס. מתן הלוואות אלה אינו כרוך בהעברת כספים אלא בפעולה חשבונאית, שבאמצעותה הבנק מחייב את החייב במס, במסגרת חשבונות הלוואה, ומזכה חשבון פיקדון של החשכ"ל בספרי הבנק. מאחר שהמינהל הוא "מפעל עסקי", המנהל את חשבונותיו על בסיס צבירה, נזקפו להכנסות המדינה יתרות החייבים שחלים עליהם הסדרי הגבייה, אף על פי שיתרות אלה לא נגבו עד 31.12.01. לעומת זאת, החובות למס הכנסה ולמכס ליום 31.12.01 לא נזקפו להכנסות המדינה, מאחר שמשרד האוצר, הממונה על גביית מסים אלה, אינו "מפעל עסקי" והוא זוקף את הסכומים רק עם קבלתם בפועל.

הואיל ומדובר בחובות הנגבים בידי החשכ"ל מהבנקים, והרישומים מנוהלים בספרי החשכ"ל, אין החובות האלה משתקפים במאזנים של היחידות הממשלתיות האמורות, אלא בספרי החשכ"ל. החובות של חייבי מס הכנסה וחייבי מכס משתקפים במאזן המוניטרי בסעיף "הלוואות ופיקדונות" (פיקדונות בבנקים למתן הלוואות), ואילו החובות של החייבים דמי חכירה נכללים במאזן השוטף בסעיף הנדון.

פעולות "בונדס" בנק ישראל: בנק ישראל פודה איגרות "בונדס" בישראל מהחשבון של משרד האוצר בבנק, והחשכ"ל רושם את ההוצאה בחשבון מעבר עד שנציגות המשרד בארה"ב מדווחת לו כי בדקה ואישרה את הפעולות האלה. על פי דיווח הנציגות, החשכ"ל זוקף בספריו את פדיון ה"בונדס" לסעיף התקציב - "תשלום חובות" - ומבטל את הרישום בחשבון המעבר. ב-31.12.01 נשארה בחשבון זה יתרה של כ-49.2 מיליון ש"ח.

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

חייבים למשרדי ממשלה

היתרה בסעיף זה, בסך 2,595.8 מיליון ש"ח, מתפלגת בעיקר לחייבים למשרדי הממשלה וליחידות המוצגים בטבלה שלהלן:

מיליוני ש"ח	
2,509.8	משרד הביטחון
49.1	בנק הדואר
28.5	נציגות משרד האוצר בניו יורק
7.5	משרד ראש הממשלה

בנק הדואר : יתרת החייבים ביום 31.12.01 הסתכמה ב-49.1 מיליון ש"ח. היתרה כוללת את הסכומים המוצגים בטבלה שלהלן:

מיליוני ש"ח	
35.7	החשכ"ל בגין ריבית
12.8	חייבים שונים
0.4	יתרות חובה בחשבונות סילוקין
0.2	חובות מסופקים
49.1	ס"ה

1. שירותי בנק הדואר ניתנים באמצעות רשות הדואר, שהחלה לפעול במרס 1987. על פי הסכם השירותים שנחתם באוגוסט 1990 בין בנק הדואר לבין רשות הדואר, העמלות שהרשות גובה בשביל הבנק יועברו אליו, כפי שנעשה בעבר. בנק הדואר מנכה מסכומים אלה, על פי נוסחה שנקבעה, סכומים שנועדו למימון הפעולות של הנהלת הבנק, ואת היתרה הוא מעביר לרשות הדואר כעמלה תמורת השירותים שהיא נותנת לו. הבנק מעביר לרשות הדואר גם את הריבית שהחשכ"ל משלם לו.

2. היתרה בסך 12.8 מיליון ש"ח בסעיף "חייבים שונים" כוללת את הסכומים האלה: (א) כ-12.7 מיליון ש"ח, חוב שנובע מתשלומי הציבור ללקוחות הבנק באמצעות כרטיסי אשראי (לרבות תשלומים באשראי למועד דחוי); (ב) כ-0.1 מיליון ש"ח חוב של בנקי דואר בחו"ל עבור כספים שהבנק שילם בעד העברת כספים במט"ח לישראל.

3. יתרות החובה בחשבונות סילוקין, בסכום של 0.4 מיליון ש"ח, הן תוצאה של משיכות של לקוחות פרטיים ועסקיים.

4. יתרת החובות המסופקים ב-31.12.01 הייתה 0.2 מיליון ש"ח. בדין וחשבון הכספי ציין רואה החשבון של הבנק כי הבנק לא הפריש סכומים בגין חובות מסופקים שעליהם הייתה מחלוקת בינו לבין הרשות, כיון שהרשות נטלה עליה את האחריות לטיפול בהם ותפצה את הבנק אם יימחקו החובות.

חייבים למפעלים עסקיים

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

היתרה בסעיף הנדון ב-31.12.01 הסתכמה בכ-1,159.6 מיליון ש"ח, לעומת 1,054.9 מיליון ש"ח ב-31.12.00, והיא של המפעלים העסקיים האלה:

מיליוני ש"ח	
1,155.3	בתי חולים ממשלתיים
0.8	מינהל מקרקעי ישראל
2.9	נמל יפו
0.5	המכון לפירוק העבודה והייצור
0.1	המדפס הממשלתי ונמל חדרה
1,159.6	ס"ה

בתי חולים ממשלתיים: בתוספת השנייה לחוק התקציב לשנת 1998 נכללו בפעם הראשונה בתי החולים הממשלתיים הכלליים, דהיינו עברו למעמד של "מפעלים עסקיים" בהתאם לסעיף 8 בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. מתכונת זו איננה משנה את מעמד בתי החולים בתורת בתי חולים ממשלתיים, וימשיכו לחול עליהם כל הוראות החוק, התקנות, ההנחיות וההסדרים שחלו עליהם עד 1998, למעט ייחוס ההוצאה וההכנסה לשנה על בסיס צבירה במקום על בסיס מזומנים. יתרת החייבים לבתי החולים הממשלתיים ליום 31.12.01 הייתה כ-1,155.3 מיליון ש"ח, מזה כ-983.8 מיליון ש"ח חובות של קופות החולים.

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ב-31.12.01 הסתכמה בכ-0.8 מיליון ש"ח. יתרה זו כולה היא חוב של משרד השיכון בעד הוצאות פיתוח. יזמים וחוכרים שביטלו עסקאות שעשו עם ממ"י דורשים כספים שהם שילמו בעד הוצאות פיתוח, וממ"י דורש כספים אלה ממשרד השיכון מאחר שהוא העביר לו אותם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין חשב ממ"י, כי יתרת החוב אושרה בידי החשכ"ל.

התחייבויות שוטפות

יתרת ההתחייבויות השוטפות ליום 31.12.01 הייתה כ-43.3 מיליארד ש"ח. בטבלה שלהלן מפורטות ההתחייבויות השוטפות ליום 31.12.01 וליום 31.12.00, לפי נתוני החשכ"ל (במיליוני ש"ח):

31.12.00	31.12.01	
311.1	475.6	המחאות שלא נפדו
8,293.8	9,630.5	פיקדונות שהתקבלו
593.5	686.2	הפרשות וקרנות
2,488.0	2,142.1	זכאים בעד משכורת
22,261.8	25,305.1	זכאים של החשכ"ל
2,655.6	4,281.3	זכאים של משרדי ממשלה
557.5	794.1	זכאים של מפעלים עסקיים
37,161.3	43,314.9	ס"ה

המחאות שלא נפדו

במאזן המדינה מקוזזות היתרות של חשבונות הסילוקין (חשבונות עו"ש) של משרדי הממשלה כנגד היתרות של אותם חשבונות לפי ספרי בנק הדואר, על ידי שילוב המאזן של בנק הדואר במאזנים של משרדי הממשלה. היתרה בסעיף זה ליום 31.12.01 הייתה בסך כ-475.6 מיליון ש"ח. יתרה זו מבטאת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (21,682.2 מיליון ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (21,206.5 מיליון ש"ח). הפרש זה מבטא את סכומי השקים שנמשכו מחשבונות משרדי הממשלה בבנק הדואר וב-31.12.01 עדיין לא הוצגו לפירעון.

פיקדונות שהתקבלו

היתרה בסעיף זה, בסך כ-9.6 מיליארד ש"ח, כוללת פיקדונות אצל החשכ"ל בסך כ-7.9 מיליארד ש"ח ופיקדונות במשרדי הממשלה בסך 1.7 מיליארד ש"ח.

פיקדונות אצל החשכ"ל

פיקדון משרד הביטחון : משרד הביטחון מפקיד מט"ח אצל החשכ"ל. החשכ"ל מפקיד כספים אלה בחשבון מיוחד בבנק ישראל, ומושך מהחשבון כספים לצורך ביצוע תשלומים על פי הוראות משרד הביטחון. בנק ישראל אינו מזכה את החשכ"ל בריבית על הפיקדון, ואילו החשכ"ל מזכה את משרד הביטחון בריבית על הפיקדון (ריבית חודשית לפי השיעור הנהוג בשוק). ריבית זו

נזקפת לסעיף ההוצאה "ריבית" בתקציב הרגיל של המדינה. יוצא אפוא שסעיף זה מממן חלק מהוצאות משרד הביטחון. בדברי ההסבר לתקציב המדינה לא נאמר שהסעיף "ריבית" נועד גם למטרה מעין זו.

פיקדון חברת ביטוח : פיקדון של תאגידים מחו"ל המוחזק בבנק ישראל. יתרת הפיקדון ביום 31.12.01 הייתה כ-2.6 מיליון ש"ח (כ-0.6 מיליון דולר). הפקדת הפיקדון במשרד האוצר היא תנאי למתן רישיון לאותם תאגידים לנהל עסקי ביטוח בישראל, ונעשית על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, תשמ"א-1981. לפי חוק זה, הפיקדון יוחזר למבטח בעל הרישיון, בין היתר, אם יחדל מעיסוקו בענף הביטוח.

פיקדון הסוכנות היהודית : על פי הסכם בין משרד האוצר לסוכנות, הפקידה הסוכנות באוקטובר 1992 אצל החשכ"ל 27.6 מיליון ש"ח, שהיה תשלום ראשון, שווה ערך ל-10 מיליון דולר, על חשבון פיקדון בסך 200 מיליון דולר. בסוף פברואר 1994 הופקדו עוד 30 מיליון דולר; על פי ההסכם, באוקטובר אותה שנה הייתה הסוכנות אמורה להפקיד את היתרה בסך 160 מיליון דולר. בשנת 1994 שונה ההסכם, ונקבע שהפיקדון יהיה בסכום של 100 מיליון דולר בסך הכול. בינואר 1995 הפקידה הסוכנות עוד 20 מיליון דולר, ובכל אחד מהחודשים ינואר 1996 וינואר 1997 היא הייתה אמורה להפקיד עוד 20 מיליון דולר. כספי הפיקדון נועדו לשמש ביטחונות להלוואות שיינתנו לעולים מכספי הבנקים כדי לסייע להם בתחילת דרכם בארץ. בנובמבר 1995 הוחלט כי במקום ביטחונות אלה תיתן הממשלה ערבות מדינה להלוואות לעולים, ובשנת 1996 הוחלט כי במקום ערבות זו יינתנו ההלוואות מכספי תקציב המדינה. הפיקדון, בסך 60 מיליון דולר יישאר אצל החשכ"ל עד שנת 2004, והריבית עליו תהיה שווה לממוצע בין ריבית ליבור לפרק זמן של שלושה חודשים לריבית ליבור לחמש שנים ועוד 7/8%. אם יידרשו הבנקים לממש ערבויות על הלוואות אלה, תפצה אותם הסוכנות מכספי הפיקדון. יתרת הפיקדון ב-31.12.01 הייתה בסך כ-142.4 מיליון ש"ח.⁷

פיקדונות במשרדי הממשלה

הפיקדונות במשרדי הממשלה ביום 31.12.01 הסתכמו בכ-1.7 מיליארד ש"ח, והם כוללים בעיקר את הפיקדונות ביחידות האלה:

7 בעניין זה ראו דוח שנתי 47, עמ' 49.

מיליוני ש"ח	
1,146.4	נציגות האוצר בניו יורק
296.3	הנהלת בתי המשפט
90.5	משרד החוץ
40.3	משרד האוצר
33.7	בנק הדואר
24.1	משרד הבריאות
19.3	משרד התקשורת
12.8	משטרת ישראל
12.7	המינהל האזרחי ביהודה ושומרון
9.4	מינהלת תיאום וקישור-עזה
10.3	משרד המדע, התרבות והספורט
9.6	מינהל מקרקעי ישראל
8.9	המשרד לאיכות הסביבה
8.7	משרד ראש הממשלה
5.0	משרד האוצר - הלשכה לשיקום נכים

הנציגות בניו יורק : הפיקדון, בסך 1,146.4 מיליון ש"ח (259.6 מיליון דולר), הוא התחייבות של ממשלת ישראל לרכש גומלין בארה"ב.

הנהלת בתי המשפט : הפיקדונות ליום 31.12.01, בסך 296.3 מיליון ש"ח, הם הסכומים שהפקידו בעלי דין בבתי המשפט בארץ (בשל ערעורים, שחרורים בערובה וכיו"ב); היתרה אינה כוללת ריבית והפרשי הצמדה.

משרד החוץ : ב-31.12.01 היה בידי משרד החוץ פיקדון בסכום כולל של 90.5 מיליון ש"ח. לדברי משרד החוץ, הפיקדון מקורו בכספים שהתקבלו מגרמניה, מהולנד ומארה"ב להשתתפות במימון פרויקטים חקלאיים שהמחלקה לשיתוף בין-לאומי במשרד מבצעת בארצות מתפתחות (ראו דוח 44, עמ' 414). כספי הפיקדון המתקבלים במט"ח מוחזקים בחשבון בבנק ישראל. כל ההוצאות של משרד החוץ על הפרויקטים האלה מתוקצבות בתקציבו.

משרד האוצר : במאזן המדינה ליום 31.12.01 כלול פיקדון במשרד האוצר בסך 40.3 מיליון ש"ח, שרובו כספים שמנהל הרכב במשרד האוצר מחייב את המשרדים (לפי הוראות תכ"ם) להעביר בעד כלי הרכב שבשימושם. פיקדון זה מיועד לחידוש צי כלי הרכב.

בנק הדואר : 1. מאזן בנק הדואר משולב במאזן המדינה. השילוב הביא לקיוויו של התחייבויות וזכויות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין הבנק, ובעקבות זאת משתקפות במאזן המדינה, כדרוש, רק התחייבויות כלפי גופים לא ממשלתיים. הזכויות וההתחייבויות של בנק הדואר משתקפות רובן במאזן השוטף, ומיעוטן במאזן המוניטרי. 2. בסעיף "פיקדונות במשרדי הממשלה", שבמאזן השוטף של המדינה שולבו בדרך כלל התחייבויות שונות של בנק הדואר כפי שהן משתקפות במאזן הבנק. להלן פירוט ההתחייבויות האלה וציון היתרות במאזן הבנק ליום 31.12.01 :

מיליוני ש"ח	הסעיף במאזן בנק הדואר
229.6	יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות, עסקים ורשויות מקומיות
254.2	יתרות חשבונות סילוקין (חשבונות עו"ש) של לקוחות אחרים
19.9	רשות הדואר
48.9	חשבונות אחרים
552.6	ס"ה

מאזן בנק הדואר שולב במאזן המדינה ב-31.3.86. מאז נהג החשכ"ל, בדרך כלל, לציין במאזן המוניטרי את ההשקעות של הבנק באוצר המדינה מאחר שמדובר בהתחייבויות ובהשקעות לזמן ארוך, ואילו יתר הסעיפים של מאזן בנק הדואר נכללו במאזן השוטף. היתרות המועברות למאזן השוטף אינן מאוזנות, דהיינו יש פער בין הסכום הכולל של יתרות החובה לבין הסכום הכולל של יתרות הזכות, ובדרך כלל ההתחייבויות גדולות מן הזכויות. כדי להביא לאיזון, החשכ"ל נאלץ להעביר למאזן המוניטרי חלק מההתחייבויות השוטפות, בסכום זהה לפער האמור, והסכום המועבר הוא בדרך כלל יתרות סילוקין (חשבונות עו"ש) של מוסדות ולקוחות אחרים. כדי לאזן את המאזן השוטף בשנה הנסקרת, הועברו התחייבויות שוטפות בסך 518.9 מיליון ש"ח מהמאזן השוטף לסעיף "מלוות פנים - הפקדות וקרנות שונות" שבמאזן המוניטרי.

משרד הבריאות: ב-31.12.01 הסתכמו הפיקדונות במשרד זה בכ-24.1 מיליון ש"ח. סכומים אלה הם הפקדות של חולים המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים, בעיקר בבתי חולים למחלות כרוניות או למחלות נפש. ההפקדות נועדו להוצאות שוטפות של חולים אלה בעת אשפוזם.

משרד התקשורת: ב-31.12.01 הסתכמו פיקדונות משרד התקשורת בכ-19.3 מיליון ש"ח, מזה 11.1 מיליון ש"ח פיקדון שנוצר בעקבות מתן רישיון לחברה נוספת שנכנסה לענף שירותי הטלפון הסלולרי בשנת 1998.

משרד ישראל: עיקר הפיקדונות הם מקדמות בסך כ-10.6 מיליון ש"ח ששילמו בשנת 2001 גורמים אזרחיים ומוסדות ציבוריים עבור שכר העסקת שוטרים בשנת 2002; וכן כספי עיזבונות ורכוש בלא תובעים בסך כ-1.4 מיליון ש"ח הנמצאים במשמרת המשטרה עד לקבלת החלטת שופט.

משרד המדע, התרבות והספורט: הפיקדונות ליום 31.12.01 הסתכמו בכ-10.3 מיליון ש"ח, והם כספים שהתקבלו מגרמניה לקרן מחקר ומופקדים בבנק ישראל עד לביצוע המחקרים.⁸

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: פיקדונות המינהל מנוהלים בבנק הדואר. יתרת כספי הפיקדונות ב-31.12.01 הסתכמה בכ-12.7 מיליון ש"ח. היתרה כוללת בעיקר פיקדונות בתי משפט צבאיים בסך כ-12.6 מיליון ש"ח; אלה כספים שפלסטינים העבירו על פי הוראות של בית המשפט הצבאי, ומוחזרים להם על פי הוראותיו. יתרת הפיקדונות כוללת גם פיקדונות במט"ח שמקורם תפיסות של מט"ח בגשרי המעבר מהגדה לישראל שבעקבותיהן נפתחו תיקי תביעה; הסכום במאזן, בסך 0.12 מיליון ש"ח, הוא שווה ערך בשקלים למטבעות השונים שנתפסו, לפי שערם היציג ביום 31.12.01.

מינהלת תיאום וקישור-עזה: המינהלה הוקמה במקום המינהל האזרחי בעזה, שפעילותו הופסקה במאי 1994. על פי נתוני המינהלה, כספי הפיקדונות כוללים בעיקר: (א) פיקדונות ערבויות קטינים - תשלומים של הורי קטינים שביצעו עבירות נגד השלטון הצבאי. (ב) תפיסות מט"ח - כספים שנתפסו במטבעות שונים הומרו לדולר של ארה"ב ויוחזרו לאזרחים בשקלים על פי החלטתה של ועדת כופר. (ג) פיקדונות בית משפט צבאי - כספי ערבויות שהטיל בית המשפט הצבאי על עצורים מטעמים ביטחוניים, בכלל זה שהייה לא חוקית בישראל. ב-31.12.01 הסתכמו פיקדונות המינהלה בכ-9.4 מיליון ש"ח. סכום זה כולל שערך הפיקדונות במט"ח בסך של כ-2.9 מיליון ש"ח. הפיקדונות במט"ח מופקדים בבנק ישראל, וכל תשלום מפיקדון מבוצע בשקלים. פיקדונות במטבע ישראלי מופקדים בבנק הדואר.

הלשכה לשיקום נכים: הפיקדון בלשכה הוא יתרות כספי הקרן ההומניטרית השוויצרית שטרם חולקו. הכספים מופקדים בבנק ישראל ובבנק הדואר. הקרן האמורה הוקמה מכספי תרומות של בנקים וגופים כלכליים בשווייץ, כדי לתת מענק חד-פעמי ליהודים נזקקים ניצולי שואה ברחבי העולם. הכספים שנתרמו למטרה זו הגיעו לכ-200 מיליון דולר, מזה כ-59 מיליון דולר הוקצו ליהודי הארץ. הלשכה לשיקום נכים בדקה את הבקשות של ניצולי השואה שפנו אליה, אישרה את הזכאים ומחלקת את הכספים באמצעות בנק הדואר. בסוף דצמבר 2001 הודיעה הלשכה כי פעילות הקרן נמצאת בשלבי סיום.

הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה - 686.2 מיליון ש"ח - מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשכ"ל; עם הקרנות נמנות קרן לכיסוי הפסדים מערבויות המדינה וקרן לביטוח שער ליצואנים.

הקרן להפסדים מערבויות המדינה: הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים שעלולים להיווצר בשל מימוש ערבויות. יתרת הקרן ב-31.12.01 הסתכמה בכ-679.6 מיליון ש"ח, לעומת 552.2 מיליון ש"ח ב-31.12.00. יצוין כי התשלומים מהקרן אינם מבטאים את מלוא ההוצאות על מימוש ערבויות.

זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה היא סכום המשכורות ושכר העבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים, בעבור חודש דצמבר 2001 ששולמו בראשית ינואר 2002, אך נזקפו לתקציב של השנה שקדמה לה, ולפיכך ביום המאזן יש התחייבות של המדינה המתבטאת בסעיף הנדון. היתרה בסעיף זה ב-31.12.01 הסתכמה בכ-2,142.1 מיליון ש"ח והיא כוללת את הסכומים שנוכו מהמשכורות ומשכר העבודה של עובדים לזכות מוטבים שונים.

החשכ"ל משלם את משכורות העובדים של משרדי הממשלה, חוץ ממשכורות עובדי משרד הביטחון ומשכורות עובדי ההוראה של משרד החינוך. משרדי הביטחון והחינוך משלמים את המשכורות הללו במישרין מחשבונות הבנק שלהם. היתרה ביום 31.12.01, בסך 2,142.1 מיליון ש"ח, כוללת שני סכומים שלא שולמו עד 31.12.01: סכום של 823.7 מיליון ש"ח של המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי החשכ"ל, וסכום של 1,318.4 מיליון ש"ח של יתר המשרדים.

1. סכום משכורות עובדי המשרדים המשולמות בידי החשכ"ל, 823.7 מיליון ש"ח, מורכב מהסכומים המפורטים להלן:

(א) בסוף כל חודש של השנה הנסקרת זיכה החשכ"ל את חשבון "משכורות קבועים 2001" כנגד חיוב התקציב. את התשלום נטו לעובדים הקבועים, שמשכורתיהם משולמות בידי החשכ"ל ומחושבות בידי מלם מערכות בע"מ, העביר החשכ"ל לחשבונות הבנק של העובדים. ב-31.12.01 הייתה בחשבון האמור יתרת זכות בסך 467.9 מיליון ש"ח, שהיא סכום המשכורות נטו של העובדים הללו לחודש דצמבר 2001, והיא שולמה בינואר 2002. הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים המשולמות בידי החשכ"ל נרשמים בחשבון נפרד. בחשבון זה הייתה ביום 31.12.01 יתרת זכות בסך 282.2 מיליון ש"ח, שהיא סכום הניכויים ממשכורות העובדים לחודש דצמבר 2001, והיא שולמה בינואר 2002.

(ב) החשכ"ל משלם גם את המשכורות של עובדי המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). בחשבון של המוסד, שלחובתו נזקפים תשלומים אלה, החשכ"ל מזכה את המוסד בסכום הכולל של הניכויים לביטוח הלאומי מהמשכורות שהוא משלם לעובדי המדינה. כמו כן החשכ"ל מזכה את החשבון האמור בסכום הכולל את הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי (המשרדים שמשכורות עובדיהם משולמות בידי החשכ"ל). היתרה החודשית לאחר קיזוז הסכומים האלה היא בדרך כלל חוב של החשכ"ל למוסד, והחשכ"ל פורע את החוב במהלך החודש שלאחריו. היתרה ביום 31.12.01 הסתכמה ב-73.3 מיליון ש"ח לזכות המוסד (ביתרה נכלל גם מס בריאות).

2. יתרת הזכאים בעד משכורת של יתר משרדי הממשלה הסתכמה ביום 31.12.01 בכ-1,318.4 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת, בין היתר, את סכומים האלה: 1,206.2 מיליון ש"ח למשרד הביטחון ו-10.6 מיליון ש"ח למשרד החינוך (בעיקר בעד משכורות מורים).

זכאים של החשכ"ל

היתרה של חשבונות הזכאים הרשומים בספרי החשכ"ל הסתכמה ביום 31.12.01 בכ-25.3 מיליארד ש"ח. להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח	
16,687.0	מלוות בערבות ממשלת ארה"ב
7,160.1	התחשבנות - ערבויות ממשלת ארה"ב
886.3	אוצר השלטון המקומי בע"מ
404.2	פיקדון ענבל
19.8	מפעלי תע"ש
63.8	מחלקת תשלומים - הרשות הפלסטינית
2.1	פעולות ה"בונדס" באירופה
81.8	שונות
25,305.1	ס"ה

מלוות בערבות ממשלת ארה"ב : בספטמבר 1992 העמידה ממשלת ארה"ב לרשות מדינת ישראל מסגרת ערבות של 10 מיליארד דולר לגיוס הלוואות במשך חמש שנים ואפשרות לשנה נוספת. ההלוואות ניתנו למדינה לסיוע בקליטת עולים. הסכום שגויס למעשה בשנים 1993-1998 היה כ-9.3 מיליארד דולר, לאחר הפחתה של כ-0.8 מיליארד דולר בשל ההשקעות של ישראל בשטחים. בשנים 1993-1999 הומרו כ-4.3 מיליארד דולר⁹ מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של משרד האוצר בבנק ישראל לשם מימון התקציב. בשנת 2001 לא השתמש החשכ"ל בכספי הערבויות למימון התקציב. יתרת כספי הערבויות הועברה לגופים עסקיים באמצעות הבנקים המסחריים ולהבטחת יתרות המט"ח בבנק ישראל. ההלוואות ניתנו בריבית הנהוגה בשוק בתוספת העלות שהייתה לממשלה.

הכספים הקשורים להסדר הערבויות מוצגים בדין וחשבון הכספי - במאזן השוטף - הן בצד ההתחייבויות והן בצד הנכסים (נוסף על כך רשום סך של 4.4 מיליארד דולר בסעיף מלוות חוץ בערבות מלאה של ארה"ב שבמאזן המוניטרי).

1. בצד הנכסים: (א) בהערת שוליים לסעיף "חייבים לחשכ"ל" (שהיתרה בו היא בסך כ-8.4 מיליארד ש"ח) צוין: "יתרת החייבים כוללת פיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 7,264.2 מיליוני שקלים (1,645 מיליון דולר)". מספרי החשכ"ל עולה, שיתרה זו כוללת סך של כ-6.6 מיליארד ש"ח (כ-1.5 מיליארד דולר) - יתרת ההלוואה שקיבלה חברת החשמל, וסך של כ-0.7 מיליארד ש"ח (כ-153.7 מיליון דולר) - יתרת הסכום שניתן לשישה בנקים לשם מתן הלוואות למגזר העסקי. (ב) בסעיף "בנק ישראל" רשום סך של כ-16.1 מיליארד ש"ח (כ-3.6 מיליארד דולר), שהוא יתרת כספי הערבויות.

2. בצד ההתחייבויות: יתרת הזכאים כוללת מלוות בערבות ממשלת ארה"ב בסך של כ-23.8 מיליארד ש"ח (5.4 מיליון דולר). מספרי החשכ"ל עולה כי בסעיף "זכאים של החשכ"ל" נקוב המלוות בערבות ממשלת ארה"ב בסך כ-16.7 מיליארד ש"ח, וסכום נוסף, בסך של כ-7.1 מיליארד ש"ח (כ-1.6 מיליארד דולר), מוגדר "התחשבנות". הסכום הנוסף הוא ההפרש בין תקבולי ריבית מבנק ישראל ומהמגזר הפרטי על כספי הערבויות לבין הריבית על מלוות אלה בארה"ב.

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

אוצר השלטון המקומי בע"מ: החשכ"ל רושם בתקציב המדינה את ההקצבות המיועדות לרשויות המקומיות לזכות חשבון אוצר השלטון המקומי, וגוף זה מושך כספים מחשבונו לפי הצרכים של הרשויות. היתרה בסעיף זה ביום 31.12.01 הייתה בסך כ-886.3 מיליון ש"ח.

מפעלי תע"ש: בעקבות ההחלטה לפנות מפעלים של תע"ש ולהעביר את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל, הפקידו המינהל והחשכ"ל סכומים המיועדים להוצאות הפינוי. היתרה בפקדון ב-31.12.01, לאחר הפחתת ההוצאות, הייתה 19.8 מיליון ש"ח (לעומת 38.1 מיליון ש"ח ב-31.12.00).

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

פעולות ה"בונדס" באירופה: היתרה בסך 2.1 מיליון ש"ח (כ-0.5 מיליון דולר) היא התמורה ממכירת "בונדס" על ידי שבעה בנקים באירופה, שהועברה לבנק ישראל עד 31.12.01, אך לא נזקפה להכנסות המדינה אלא לזכות החשבונות של הבנקים האלה במסגרת סעיף הזכאים. הסיבה לכך היא שהזקיפה להכנסות המדינה נעשית על פי דיווח מנציגות משרד האוצר בארה"ב, והדיווח על חודש דצמבר 2001 לא כלל את הסכום האמור. היתרה האמורה אינה מבטאת אפוא התחייבות של המדינה.

זכאים של משרדי הממשלה

היתרה של חשבונות הזכאים של משרדי הממשלה ביום 31.12.01 הסתכמה בכ-4.3 מיליארד ש"ח, בכלל זה יתרת הזכאים של נציגות משרד האוצר בניו יורק, בסך כ-0.3 מיליארד ש"ח (כ-65.9 מיליון דולר).

זכאים של מפעלים עסקיים

יתרת חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ביום 31.12.01 הסתכמה בכ-794.1 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר תמורה בעד שירותים וטובין שרכשו המפעלים ולא שילמו עד 31.12.01. להלן פירוט הזכאים:

מיליוני ש"ח	
529.2	בתי חולים ממשלתיים
250.1	מינהל מקרקעי ישראל
8.7	המדפיס הממשלתי
6.1	נמל יפו
794.1	ס"ה

בתי חולים ממשלתיים: היתרה בחשבון זה - כ-529.2 מיליון ש"ח - היא סכום החוב של 11 בתי חולים ממשלתיים לספקי שירותים.

מינהל מקרקעי ישראל: היתרה היא בסך כ-250.1 מיליון ש"ח, מזה כ-219.5 מיליון ש"ח חובות לספקים.

המדפיס הממשלתי: היתרה בחשבון זה - כ-8.7 מיליון ש"ח - כוללת סך כ-6.1 מיליון ש"ח חוב לספקים ולנותני שירותים ולמבצעי עבודות ו-2.6 מיליון ש"ח, קרן לחידוש ציוד שהוקמה בשנת 1988. בשנים 1992-2000 לא הוקצו לקרן זו כספים מתקציב המדינה ובשנת 2001 הוקצו לקרן עוד 1 מיליון ש"ח.

נמל יפו: היתרה בחשבון זה - כ-6.1 מיליון ש"ח - כוללת חובות לספקים ולזכאים שונים בסך 5.4 מיליון ש"ח וקרן לפיתוח הנמל בסך 0.7 מיליון ש"ח.

זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע התקציב

השקעות הממשלה במניות

סך של כ-5.461 מיליארד ש"ח מיתרת הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאזן המדינה ליום 31.12.01 (להלן - הדוח הכספי) כהשקעה במניות. סכום זה נקוב במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאזן המדינה. רוב השקעות המדינה (90%) הן בתעשיות הביטחוניות - התעשייה האווירית לישראל בע"מ והתעשייה הצבאית לישראל בע"מ.

בשנת 2001 היה גידול של כ-2.2% בהשקעות המדינה במניות. הגידול נבע מהזרמת הון שנרשם כהון מניות לחברות האלה: התעשייה האווירית לישראל בע"מ (כ-108.8 מיליון ש"ח); שק"ם נדל"ן בע"מ (כ-2.7 מיליון ש"ח); בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (כ-2.7 מיליון ש"ח); בנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-1.6 מיליון ש"ח).

בידי המדינה גם מניות של הבנקים שבהסדר בהיקף של כ-2.8 מיליארד ש"ח (במחירי עלות שוטפים). בשנת 2001 לא היו שינויים בעלות השקעותיה במניות האמורות. באותה שנה היו בידי המדינה מניות בסך כ-1.7 מיליארד ש"ח בבנק לאומי לישראל בע"מ המקנות לה 41.7% מהשליטה בו ומרווחיו. כמו כן, היו בידי המדינה מניות בסך כ-1 מיליארד ש"ח בבנק דיסקונט לישראל בע"מ המקנות לה 57.1% מהשליטה בו ומרווחיו. במהלך שנת 2001 הנפיק בנק דיסקונט מניות וכתוצאה מכך קטן חלקה של המדינה בו מ-59.9% ל-57.1%.

תקבולי המדינה בשנת 2001 מדיבידנדים על השקעותיה במניות היו כ-490 מיליון ש"ח לעומת 873 מיליון ש"ח בשנת 2000 - קיטון ריאלי של כ-44%. עיקר סכומי הדיבידנדים התקבלו מהחברות האלה: 20.5 מיליון ש"ח מבתי הזיקוק לנפט בע"מ ו-75.8 מיליון ש"ח מחברת החשמל לישראל בע"מ. באותה שנה קיבלה המדינה דיבידנד בסך כ-336.5 מיליון ש"ח (לעומת כ-358 מיליון ש"ח בשנת 1999) בגין מניותיה בבנקים שבהסדר: 336.4 מיליון ש"ח מבנק לאומי בע"מ ו-44,000 ש"ח מבנק הפועלים בע"מ.

בעד מכירת חברות ממשלתיות קיבלה המדינה כ-172 מיליון ש"ח, ירידה של כ-50% לעומת השנה הקודמת (שבה הסתכמו התקבולים ממכירת חברות ב-341 מיליון ש"ח). התקבולים האמורים בשנת 2001 היו כ-6% בלבד מאומדן התקציב לאותה שנה, שלפיו היא הייתה אמורה לקבל 3 מיליארד ש"ח ממכירת חברות ממשלתיות.

ענבל, חברה לביטוח בע"מ, עוסקת, בין היתר, בהתאמת יתרות של החזקות המדינה במניות של החברות הרשומות בספרי החשכ"ל לאלו הרשומות בספרי החברות, ומשערכת את השקעות המדינה בחברות על פי שוויין המאזני בכל שנה; שערוך המניות מוצג בנספח למאזן המדינה. לפי הנספח, השווי המאזני של השקעות המדינה במניות של חברות ב-31.12.01 היה כ-21.1 מיליארד ש"ח¹⁰. בעניין פעילות חברת ענבל ראו דוח שנתי 46, עמ' קיא. ממסמכי רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) עולה כי חלקה של המדינה ברווח (המותאם לאינפלציה) של החברות בשנת 2001 הסתכם בהפסד של כ-24.9 מיליון ש"ח, לעומת הפסד של כ-724.1 מיליון ש"ח בשנת 2000.

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

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

בטבלה להלן מוצגים נתונים על השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות כפי שהם מופיעים במאזן המדינה ליום 31.12.01.

השקעות במניות במחירי עלות שוטפים (במיליוני ש"ח)

השינוי	היתרה ב- 31.12.00	היתרה ב- 31.12.01	
			השקעות שיתרתן גדלה
108.8	2,175.8	2,284.6	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
1.6	111.3	112.9	בנק החקלאות לישראל בע"מ
2.7	68.3	71.0	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
0.1	36.8	36.9	אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ
2.7	0	2.7	שק"ם נדל"ן בע"מ
115.9	2,392.2	2,508.1	סה"כ
			השקעות שיתרתן קטנה*
0	0	0	סה"כ
			השקעות שיתרתן לא השתנתה
0	2,611	2,611	התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
0	20	20	רותם תעשיות בע"מ
0	19	19	גלרם תעשיות טכנולוגיות בע"מ
0	289.4	289.4	שונות
0	2,939.4	2,939.4	סה"כ
115.9	5,331.6	5,447.5	סה"כ

* בכללן השקעה ל-31.12.00 בסכום נומינלי של 155 ש"ח באפרידר חברה לשיכון בע"מ, השקעה בסך 1,328 ש"ח באוצר השלטון המקומי, השקעה בסך 50 ש"ח בחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ והשקעה בשק"ם בע"מ בסך 126 ש"ח.

השקעות שיתרתן גדלה

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 יושמה בשנים 1993-1996 תכנית הבראה שעיקרה פריסת חובות במסגרת הסכם עם בנקים, הגדלת הון המניות שבידי הממשלה ופרישה של חלק מעובדי החברה לגמלאות לפני הגיעם לגיל פרישה.

בדצמבר 1996 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין החברה שנועד, בין היתר, להסדיר סיוע של המדינה למימון 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 בסכום של 212.85 מיליון ש"ח לכל היותר, בהצמדה למדר (על בסיס מדר אפריל 1996), על ידי השקעה בהון המניות הנפרע של החברה (ראו בדוח שנתי 51, עמ' 850).

בשנת 2001 גדלה השקעת המדינה בהון המניות של החברה בכ-108.8 מיליון ש"ח. ההשקעה מומנה מסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" שבתקציב המדינה. 106.3 מיליון ש"ח מהסכום נועדו למימון הוצאות הפרישה של עובדי החברה לפי תכנית ההבראה משנת 1993 ו-2.5 מיליון ש"ח - למימון הוצאות הפרישה המוקדמת של 500 עובדים כפי שנקבע בהסכם משנת 1996.

השקעות שיתרתן קטנה בעקבות פעולות הפרטה

1. שק"ם בע"מ ושק"ם נדל"ן בע"מ¹¹ - חברת שק"ם בע"מ (להלן שק"ם) עוסקת בעיקר בהפעלת רשתות שיווק קמעונאיות של מוצרי חשמל ואלקטרוניקה. המדינה החזיקה בכל מניות שק"ם עד ספטמבר 1993, ומאז ועד מאי 2001 הופרטה שק"ם בכמה שלבים. בשלב הראשון, בשנת 1993, הונפקו 65% מהון המניות של שק"ם; בשלב השני, בשנת 1994, נמכר גרעין השליטה בשק"ם לחברה פרטית בדרך של מכירה פרטית ושק"ם הפכה מחברה ממשלתית לחברה מעורבת. בספטמבר 1998, עם פקיעת תוקף האג"ח מסוג "ברקן" שהונפקו ב-1993, הגיעו החזקות המדינה בשק"ם ל-23.33% מהון המניות המונפק שלה.

בדצמבר 1999 חתמה שק"ם על הסכם (להלן - הפיצול) להעברת פעילותה בתחום הנדל"ן לחברת שק"ם נדל"ן בע"מ (להלן - שק"ם נדל"ן), חברה בת שהוקמה בשנת 1994 (ועד לשנת 1999 לא הייתה בה כל פעילות עסקית). שק"ם נדל"ן עוסקת בעיקר בניהול נכסים מניבים, בהשכרה ובמכירה של מרכזי מסחר ומשרדים. כחלק מהליך הפיצול, שהושלם ביולי 2000, קיבלה המדינה, כמו כל יתר בעלי המניות בשק"ם, מניות בשק"ם נדל"ן לפי שיעור החזקותיהם בשק"ם. מאותו מועד, מניות שק"ם נדל"ן נסחרות בבורסה לניירות ערך בתל אביב. בספטמבר 2000 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים) למכור את כל המניות שנותרו למדינה בשק"ם ובשק"ם נדל"ן (23.33% בכל אחת מהן) בדרך של מכירה פרטית, כמקשה אחת או בחלקים, למשקיע. במאי 2001 הושלמה מכירת כל המניות של שק"ם שבידי המדינה, בדרך של מכירת שלוש חבילות של מניות, בכל חבילה כ-7.8% מהון המניות של שק"ם. התקבולים מהמכירה היו בסך 14 מיליון ש"ח.

לצורך מכירת שק"ם נדל"ן נעשתה הערכת שווי שלה. המכירה הייתה אמורה להיעשות בדרך של מכירת שלוש חבילות של מניות שבכל אחת מהן כ-7.85% מהון המניות המונפק והנפרע של שק"ם נדל"ן (בדומה לאופן בו הופרטה שק"ם). הצעות המחיר שהוגשו היו זולות מהערכת השווי ולכן החליטה הרשות להפסיק את הליך המכירה. ב-31.12.01 עדיין היו בידי המדינה 23.56% ממניות שק"ם נדל"ן. באותו מועד היו בידי החברה הפרטית, שמחזיקה גם בגרעין השליטה של שק"ם, כ-55% מהון המניות המונפק של שק"ם נדל"ן ויתר המניות היו בידי הציבור.

בפברואר 2001 פרסמה שק"ם נדל"ן תשקיף זכויות בו הציעה ניירות ערך לציבור וגם לבעלי מניותיה. המדינה מימשה את זכותה ושילמה תמורת ניירות הערך 2.7 מיליון ש"ח. לדברי הרשות, הרכישה נועדה לשמור ואף להעלות את ערך ההשקעה בשק"ם נדל"ן. מניות המדינה נמכרו בהליך

11 אף כי יתרת השקעת המדינה במניות שק"ם נדל"ן בע"מ גדלה בשנת 2001 ב-2.7 מיליון ש"ח, הפרטת החברה הושלמה בשנת 2002.

פומבי של מכירה פרטית. ממסמכי הרשות עולה כי באפריל 2002 הושלמה מכירת שק"ם נדל"ן, והחזקות המדינה הועברו לחברה הפרטית, שמחזיקה בגרעין השליטה של שק"ם, תמורת 18.27 מיליון ש"ח.

2. אפרידר חברה לשיכון בע"מ: החברה עוסקת בייזום, הקמה ועידוד של פרויקטים לבניית דירות לעולים, עידוד וקידום יוזמות לפיתוח ובנייה לצורכי התיישבות לסוגיה. בספטמבר 1997 החליטה ועדת השרים כי מניות המדינה בחברה יימכרו בדרך של מכירה פרטית למשקיע. בטרם פרסום המכרז למכירת מניות המדינה וכחלק מהיערכות החברה להפרטה הועברו למדינה, ללא תמורה, קרקעות וזכויות במקרקעין. בפברואר 2001 הושלמה מכירת כל המניות שהחזיקה המדינה. התמורה בעד מניות המדינה הסתכמה ב- 79.1 מיליון ש"ח.

3. אוצר השלטון המקומי: החברה נוסדה בשנת 1953 ופועלת במגזר הפיננסי בתוקף רישיון "מוסד כספי" שניתן לה לפי חוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א - 1981. החברה עוסקת בעיקר במתן אשראי לזמן ארוך לרשויות מקומיות ולגופים מוניציפליים. ביולי 1998 החליטה ועדת השרים להפריט את החברה בדרך של מכירה פרטית למשקיע. חבילת ההחזקות שהייתה בדי המדינה, בנק לאומי, בנק הפועלים ובנק דיסקונט (להלן - הבנקים) והוצעה למכירה, כוללת כמה סוגי מניות (שלושה סוגים של מניות יסוד ושני סוגים של מניות רגילות) המקנות כ-52% מזכויות ההצבעה, כ-67% מזכויות הניהול וכ-11% מהזכויות בהון. החזקות המדינה בחברה הקנו לה כ-26% מהקולות באסיפה הכללית, כ-33% זכויות בניהול וכ-7% מהזכויות בהון. בינואר 2001 בחרו נציגי המדינה ונציגי הבנקים באחד המתמודדים, ובפברואר נחתם הסכם למכירת כל החזקותיהם של המדינה והבנקים בחברה. תקבולי המדינה מהמכירה הסתכמו ב-42.9 מיליון ש"ח.

4. החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ: ב-10.3.98 החליטה ועדת השרים להפריט את החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ (להלן - החברה) בדרך של העברת פעילותה בתחום ביטוח סיכונים מסחריים ופוליטיים לטווח קצר וכן פעילויות אחרות שתקבע הרשות, לרבות הנכסים, הזכויות וההתחייבויות והעובדים, לחברה ממשלתית שהוקמה לצורך זה, ב.ס.ס.ח. - החברה הישראלית לביטוח אשראי בע"מ (להלן - החברה החדשה). ב-1.4.01 הקצתה החברה החדשה לחברה 10,000 מניות בתמורה להעברת הפעילות בתחום הביטוח לטווח קצר והחברה חילקה מניות אלה כ"דיבידנד בעין" למדינה. בנובמבר 2001 הושלמה המכירה; תמורת המכירה קיבלה המדינה 35.8 מיליון ש"ח.

השקעות הממשלה בשטרי הון

סך של 838.4 מיליון ש"ח מיתרת הזכויות המוניטריות של המדינה רשום במאזן המדינה ליום 31.12.01 כהשקעה בשטרי הון. סכום זה משוער וכולל ריבית והפרשי הצמדה למדד או לשער מטבע חוץ. באותה שנה היה גידול של כ-6.7% בהשקעות המדינה בשטרי הון. עיקר הגידול היה בהשקעות בשטרי הון של התעשייה הצבאית בע"מ (כ-56.2 מיליון ש"ח) ושל בנק החקלאות לישראל בע"מ (כ-6.3 מיליון ש"ח). השקעת הממשלה בשטרי הון של חברת רותם תעשיות בע"מ קטנה באותה שנה בכ-13.7 מיליון ש"ח.

סכום הריבית שגבתה המדינה על שטרי ההון שהיא מחזיקה הגיע לכ-12.3 מיליון ש"ח בשנת 2001 לעומת כ-33,000 ש"ח בלבד בשנת 2000. רוב הסכום בשנה הנסקרת התקבל מבנק החקלאות לישראל בע"מ - 642,000 דולר כל חצי שנה (לפי ריבית שנתי של 7.5% על שטרי הון בסך כ-17 מיליון דולר) ויתר הסכום התקבל מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ.

בטבלה להלן מובאים השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה בשטרי הון כפי שהם מוצגים במאזן המדינה ליום 31.12.2001.

השקעות בשטרי הון (במיליוני ש"ח)

השקעות	היתרה ליום 31.12.00	היתרה ליום 31.12.01	השינוי
השקעות שיתרתן גדלה			
בנק החקלאות לישראל בע"מ	68.3	74.6	6.3
בנק לפיתוח התעשייה לישראל בע"מ	1.1	1.5	0.4
החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ	5.4	5.5	0.1
התעשייה הצבאית לישראל בע"מ	606.2	662.4	56.2
מפעלי מתכת קדמני בע"מ	12.9	13.4	0.5
עשות אשקלון	26.4	26.8	0.4
קרתא חברה לפיתוח מרכז ירושלים	51.4	54.2	2.8
סה"כ	771.7	838.4	66.7
השקעות שיתרתן קטנה			
רותם תעשיות בע"מ	13.7	0	(-)13.7
סה"כ	13.7	0	(-)13.7
סה"כ	785.4	838.4	53

רותם בע"מ: ב-17.1.99 נחתם הסכם בין החברה לבין הקריה למחקר גרעיני (להלן - קמ"ג) בדבר שיתוף פעולה בפרויקטים של מחקר, פיתוח וייצור, במטרה לעשות ניצול מסחרי של תוצאות המחקר והפיתוח. לפי ההסכם התחייבה קמ"ג לשאת בכל הוצאות המחקר והפיתוח. לשם מימון הוצאות אלה הנפיקה החברה למדינה שטרי הון בשנים 1998 ו-1999. בהערה בדוח הכספי נאמר כי "החל מ-1 בינואר 2001 הוצאות המחקר והפיתוח נזקפות בספרי החברה לדוח רווח והפסד עם התהוותן (בשנים קודמות הוצאות אלו קוזזו כנגד שטרי הון שהונפקו לקמ"ג)"; היתרה המוצגת בדוח הכספי היא 0. בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 צוין כי "השינוי ברישום הוצאות מו"פ בא בעקבות דרישת רו"ח המבקר של החברה. זה טען כי הרישום אינו תואם כללי חשבונאות מקובלים...".

במאזן המדינה לשנת 2000 הוצגה השקעת המדינה בשטר הון של החברה בסכום של 13.7 מיליון ש"ח. עוד ציינה הרשות כי לפי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2001, שטר ההון לשנת 2000 היה בסך 14.7 מיליון ש"ח ולא 13.7 מיליון ש"ח והסכום תקף גם לשנת 2001. לדברי חשב החברה "נושא זה יטופל בשנת 2002".

רפא"ל - רשות לפיתוח אמצעי לחימה: מדוח רשות החברות לשנת 2000 עולה כי במהלך אותה שנה נמשכה הפיכתה של רפא"ל מיחידת סמך של משרד הביטחון לחברה ממשלתית (להלן - החברה). ממסמכי הרשות עולה כי בשנת 2001 היה ההון העצמי של החברה 526 מיליון ש"ח. עוד עולה מדוח הרשות, כי בדצמבר 2001 חתמה המדינה על הסכם עם החברה, ולפיו בינואר 2002 תפסיק יחידת הסמך את פעילותה העסקית וכל פעילויותיה יועברו לחברה. לדברי הרשות, ההון העצמי של החברה כולל רק תקבולים בעד מניות. ביולי 2002 הקצתה רפא"ל למדינה מניות רגילות בערך נקוב של 525.9 מיליון ש"ח.

להלן פירוט הסכומים שהועברו לרפא"ל מסעיף התקציב "הוצאות פיתוח אחרות" בשנים 2000 ו-2001 (במיליוני ש"ח):

התקנה	2001	2000	סה"כ
מעבר לחברה	221.8	0	221.8
הוצאות פרישה	75.1	59.8	134.9
דירקטוריון	0.2	0.2	0.4
סה"כ	297.1	60.0	357.1

מאזן המדינה ליום 31.12.2001 אינו כולל את הסכומים שהשקיעה המדינה ברפא"ל על חשבון הון המניות. מן הראוי שסכום ההשקעה המצטבר יירשם במסגרת נכסי המדינה, כדי שתקבל ביטוי במאזן.

חובות המדינה

מלוות פנים

1. יתרת החוב בשל מלוות הפנים שגייסה המדינה למימון התקציב הייתה 409.7 מיליארד ש"ח, לפי הרשום במאזן ליום 31.12.01, לעומת 388.4 מיליארד ש"ח ליום 31.12.00. היתרות כוללות ריבית והפרשי הצמדה; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן - מדד נובמבר 2001 (היתרות ל-31.12.00 לפי מדד נובמבר 2000). בשנה הנסקרת עלתה יתרת החוב הנומינלית ב-5.5%; בניכוי העלייה במדד עלתה יתרת החוב ריאלית בשיעור של 4% (לעומת עלייה ריאלית של 0.4% בשנת 2000).
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 שהמלוות נושאים (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' 917)

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-%)*	31.12.00	31.12.01	
	במיליוני ש"ח		
			מלוות המדינה
7.4	163,282	177,812	מלוות סחירים
5.8	123,157	132,110	מלוות מיועדים**
(-)17.5	748	626	מלוות חובה
6.6	287,187	310,548	ס"ה
(-)1.4	80,522	80,474	מלוות מהמוסד לביטוח לאומי
			הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים
			כספי תמורה של אג"ח
(-)19.7	13,913	11,334	לא ממשלתיות ופיקדונות שונים
6.7	6,774	7,327	קרנות והפקדות שונות
(-)11.0	20,687	18,661	ס"ה
4.0	388,396	409,683	ס"ה כולל

* מנובמבר 2000 עד נובמבר 2001 עלה המדד ב-1.4% .
 ** מלוות לא סחירים מקרנות פנסיה, מחברות ביטוח ומקופו"ג אחרות (פירוט ראו 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 באמצעות מכרזים 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 הקיימים בשוק ההון אלא להחלטות של משרד האוצר ולהתחייבויותיו כלפי קרנות הפנסיה וחברות הביטוח. רוב מלוות המדינה הסחירים צמודים למדד ומיעוטם צמודים לדולר או אינם בתנאי הצמדה. המלוות המיועדים צמודים כולם למדד. מהטבלה דלעיל עולה, כי בשנה הנסקרת היה שיעור הגידול הריאלי ביתרות של מלוות המדינה המיועדים קטן משיעור הגידול ביתרות של מלוות המדינה הסחירים. בטבלה להלן פירוט היתרות של מלוות המדינה המיועדים (במיליוני ש"ח), לפי סוגי המלוות ושיעורי הריבית עליהם.

שיעור הריבית (ב-%)	31.12.00	31.12.01	שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (ב-%)	סוג המלווה
5.5	89,246	96,397	6.5	מלוות מקרנות פנסיה
4.8	5,164	7,246	38.4	"מירון"
				"ערד"
	94,410	103,643	8.3	ס"ה
				מלוות ח"ץ (חיים צמוד)
				מחברות ביטוח
6.2	4,333	4,048	(-)7.9	ח"ץ
6.0	32	26	(-)19.9	ח"ץ
5.2	19,623	20,030	0.7	ח"ץ
4.0	4,430	4,212	(-)6.2	ח"ץ
	36	70	91.7	קרן ב' במחלוקת*
	28,454	28,386	(-)1.6	ס"ה מתוקן למפרע ל-31 בדצמבר
	125	38	(-)70	עודפי השקעה שהוחזרו**
	28,579	28,424	(-)1.9	ס"ה ב-31 בדצמבר (לפני ההחזרה)
5.0	242	43	(-)82.5	מלוות מקופו"ג אחרות - "כרמל"
	123,231	132,110	5.7	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.

בדוח האוצר נרשמה יתרת אג"ח ח"ץ ל-31.12.01 (לפני ההחזרה) בסך כ-28.4 מיליארד ש"ח, ובסך 28.50 מיליארד ש"ח ל-31.12.00. את הנתונים בטבלה לעיל מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה בינואר 2003.

2. הנתונים בטבלה משקפים הבדלים גדולים ביישום הרפורמה בשוק ההון (שעליה החליטה הממשלה ב-1986) בקרנות הפנסיה, ב"קופות הביטוח" ובקופו"ג האחרות¹²:

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

(א) בקרנות הפנסיה הוותיקות, שלרובן גירעון אקטוארי גדול, לא יושמה הרפורמה כלל; משרד האוצר ממשיך להנפיק להן אג"ח צמודות מדר 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 האמורות. יתרת האג"ח מסוג "מירון" גדלה ריאלית בשנת 2001 ב- 6.5% לעומת גידול ריאלי של 5.2% ב-2000 ו-7.3% ב-1999.¹³

(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 38.4%, שיעור גבוה למדי אך מתון, מטבע הדברים, יחסית לשיעורי הגידול הריאלי בשנים הקודמות (451% ב-1996, 110.5% ב-1997, 71.6% ב-1998, 49.6% ב-1999 ו-42.8% ב-2000).

(ג) לפי הסכמים בין משרד האוצר לחברות הביטוח בקשר לביטוח חיים צמוד מדר (הסכמי ח"ץ), זה שנים רבות, חייבות החברות להשקיע באג"ח ממשלתיות מיועדות (אג"ח ח"ץ) כנגד חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים הצמודות למדר, 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 בעבר הסתייגו ממתן התחייבויות חדשות להבטחת התשואה לחברות הביטוח.¹⁴ בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית, החליט משרד האוצר ב-1991, כי לא יונפקו אג"ח מיועדות בגין פוליסות ביטוח חיים שייחתמו לאחר סוף דצמבר 1991,¹⁵ ועל חברות הביטוח להשקיע את כספי "העתודה להשקעה" בגין פוליסות אלו במלוות סחירים של המדינה ובניירות ערך לא ממשלתיים או בנכסים אחרים, לפי מכסות שנקבעו בתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעת ההון, הקרנות וההתחייבויות של מבטח), התשמ"ז-1986. משרד האוצר חייב, לפי הסכמי ח"ץ, להמשיך להנפיק לחברות הביטוח אג"ח ח"ץ, בשיעורי הריבית שהובטחו בהסכמים, בגין כל הפוליסות שהוצאו עד דצמבר 1991, במשך מלוא תקופותיהן. 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.

(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.

13 העלייה הריאלית ביתרת אג"ח "מירון", המיועדות לקרנות פנסיה ותיקות, נובעת רובה מאי-ישום הרפורמה, ומיעוטה מכך שב-1987 הפסיק החשכ"ל, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקרי המדינה, את הנוהג של קבלת הפקדות מבנקים בגין כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות מיועדות שחברות בנות שלהם הנפיקו לקרנות פנסיה (ועד 1986 גם לקופו"ג לפיצויים ולתגמולים ולקופו"ג למטרות אחרות, למעט קרנות השתלמות וקופות ביטוח חיים משולב בחיסכון; על כך ראו עמ' 926). מאז 1987 רשאיות 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".

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

15 ראו דוח שנתי 47, עמ' פז-עמ' 34-35.

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, שייעשו לפי כללים ששר האוצר יקבע בתקנות, תפרוס הממשלה "רשת ביטחון" נגד סיכוני תשואה של אג"ח ממשלתיות סחירות, שתבטיח שאם התשואה על פדיון של אג"ח ממשלתיות סחירות תהיה קטנה מ-3% לשנה, תשלם הממשלה לקרנות את ההפרש בינה לבין תשואה של 3%, בכפוף לבדיקת נכסיהן ומצבן האקטוארי. הממשלה תפרוס "רשת ביטחון" גם נגד 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, תכנית הבראה מפורטת; השר הוסמך להמשיך - בתקופת ביניים שתידרש, לפי שיקול דעתו - להנפיק אג"ח מיועדות הנושאות ריבית בשיעור 5.5% לשנה, לקרנות פנסיה שנדרשת בהן תכנית הבראה, להשקעת כספי עמיתיהן.

עד מועד סיום כתיבת דוח זה, במרס 2003 - כשמונה שנים לאחר החלטת הממשלה ממארס 1995 - טרם 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 למבוטחיה (בדוח שנתי 49 עמ' קג-קנד) צוין שאמנם עדיין לא נקבעה תכנית הבראה מפורטת לקרן פועלי בניין, אבל היא החלה לקיים את עקרונות ההבראה שנמנו שם).

בינתיים ממשיכה הממשלה להנפיק אג"ח מסוג "מירון" לכל קרנות הפנסיה הוותיקות. בשל הסוכסידיה הגלומה באג"ח אלו - שאינה מתוקצבת כסוכסידיה אלא כלולה, בלא הבחנה, בסעיף "תשלום ריבית" - נדחים המועדים המשווערים שבהם יאזלו נכסיהן של קרנות הפנסיה הוותיקות והן יזדקקו להקצבות מפורשות מתקציב המדינה למילוי התחייבויותיהן (בכפוף לתכנית הבראה מפורטת שיוגבשו), לפי החלטת הממשלה ממארס 1995 (בעניין זה ראו גם בדוח שנתי 49, עמ' קמה-קמו).

3. בפרק "הסדר לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות" בדוח שנתי 49 (עמ' קל-קנו) צוין, שלא היה בידי משרד האוצר אומדן כולל של העלות הצפויה של התמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות לפי החלטת הממשלה ממארס 1995 והסיכומים שנעשו בעקבותיה¹⁶. 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' 928) הוצג אומדן הגירעונות האקטואריים בעשר מקרנות הפנסיה הוותיקות 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

16 בעניין סיכום דברים שנחתם בינואר 2001 בין השר לבין יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה על תשלום תוספת לפנסיה למבוטחים בקרנות פנסיה ותיקות (בהמשך לסיכומי דברים שנחתמו במאי 1996 ובדצמבר 1997), ראו בדוח שנתי 51, עמ' 883.

האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות ל-31.12.97 ובדברי ההסבר האמורים, חושבו מתוך הנחה שהממשלה תמשיך להנפיק להן אג"ח מסוג "מירון" במהלך כל שנות קיומן (תקופה הנאמדת בכ-80 שנה); לא הוצגה ואף לא אוזכרה הסובסידיה שתהיה גלומה באג"ח מסוג "מירון" שהממשלה הנפיקה ותנפיק להן (או התמיכה הישירה שהממשלה תעניק לקרנות הפנסיה הוותיקות כתחליף לאותה סובסידיה, אם לא תמשיך להנפיק להן אג"ח מסוג "מירון").

גם בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1999-2003 ובמאזן המדינה ל-31.12.01 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 וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון) לשנים 1998-2001 אומדנים של הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות, וצוין בהם שהאומדנים נעשו מתוך הנחה שהמדינה תמשיך להנפיק להן מלוות מסוג "מירון". לפי הדוח לשנת 2001, הגירעון האקטוארי בקרנות הפנסיה הוותיקות בסוף שנת 2001 מסתכם בכ-60.3 מיליארד ש"ח, לעומת 56.2 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2000. בדוח נאמר, שלגירעון האקטוארי יש להוסיף את שווי הסובסידיה הממשלתית הניתנת באמצעות הריבית על האג"ח המיועדות, שנאמד בכ-79 מיליארד ש"ח (לעומת אומדן של כ-77 מיליארד ש"ח לפי דוח האגף לשנת 2000) במשך 80 השנים הקרובות (בהנחה שהריבית לטווח ארוך תהיה 3.5% לשנה, בהשוואה לריבית על אג"ח מסוג "מירון" - 5.57% לשנה). האומדן הכולל של הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות גדל אפוא מכ-133 מיליארד ש"ח לפי דוח האגף לשנת 2000 לכ-139 מיליארד ש"ח לפי דוח האגף לשנת 2001 (גידול של כ-5%).

לפי הדוח של האגף לשנת 2001, הגידול באומדן הגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה הוותיקות בשנת 2001 נבע בעיקר משני גורמים: (א) גידול בשכר בשיעורים גבוהים מהתחזיות, דבר שהביא להגדלת השכר הקובע, שהוא הבסיס לקביעת סכום הפנסיה שתשולם לעמיתי קרנות אלה. בשל אי הסכמה עם ההסתדרות בכמה נושאים הקשורים להסדר הקרנות האמורות, לא יושמה ההגבלה של עליית השכר המבוטח בהן לשיעור מרבי של 2% לשנה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה ממארכ 1995. עליות שכר גדולות משיעור זה יוצרות גידול בגירעון האקטוארי שלהן. (תוצאה אפשרית של אי יישום ההגבלה האמורה על מחויבות הממשלה לקרנות הפנסיה הוותיקות נדונה בדוח שנתי 49, עמ' קמא). (ב) הרחבת הוראות הדיווח וחיוב הקרנות לגלות הסכמים מיוחדים ולכלול את נתוניהם בחישוב הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה: בדוח נאמר, שלא נכללו הסכמים מיוחדים שעליהם חתמו קרנות הפנסיה הוותיקות, אשר הקנו לכמה קבוצות של עמיתים זכויות נוספות שלא נקבעו בתקנוניהן ולא נכללו בחישוב הגירעונות האקטואריים שלהן. האגף דרש מהקרנות לכלול את נתוני ההסכמים הללו בחישוב הגירעונות בלא קשר לתקפותם של ההסכמים, שאסורים על פי הוראות תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, ויש בהם משום אפליה פסולה בין עמיתיה של קרן פנסיה. עם זאת, האגף פועל לביטול הסכמים אלה. הזכויות המוקנות לעמיתי קרנות הפנסיה הן הזכויות הקבועות בתקנוני הקרנות בלבד. מתן זכויות עודפות על סמך הסכמים מיוחדים בא למעשה על חשבון עמיתים אחרים המבוטחים באותה קרן והמופלים לרעה וזה אינו חוקי¹⁷. האגף ציין שסיבה נוספת לגידול באומדן הגירעונות האקטואריים היא בדיקה מדוקדקת בתחשיבי קרנות הפנסיה, שנעשתה בהוראת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - הממונה על שוק ההון).

17 עמדה זו של האגף קיבלה משנה תוקף בפסק דין בע"ע 629/97 אליאב ואח' נ' מקפת.

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

באותו דוח (עמ' קנא-קנב) הובאו 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.

ברוח 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 מועד סיום כתיבת דוח זה עדיין לא מונו מנהלים מורשים לקרנות הפנסיה הוותיקות, מלבד לקרן פועלי בניין.

5. באותו דוח שנתי של מבקר המדינה (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 הקרנות הוותיקות.

במאס 2000 הורתה הממונה על שוק ההון למנהלי קרנות הפנסיה הוותיקות להפריד הפרדה מלאה בין ניהול 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"ץ¹⁸. במאס 2002 דחה בג"ץ את העתירה וקבע, בין היתר, כי "הוראות אלה, שפרסמה הממונה על האגף בשנת 2000, מבוססות על שיקולים ראויים, שחוק הפיקוח מתיר לממונה, ואף מחייבה להביאם בחשבון... כי די בכך שקיים אינטרס מובנה של הקרנות לבצע פעולות שיש בהן משום סבסוד צולב. מטרתן של הוראות הפרדה היא להבטיח את התפתחותו הבריאה של שוק קרנות הפנסיה, על ידי הסרה מבעוד מועד ניגודי עניינים טבועים העלולים לסכל התפתחות זו".

נוכח פסיקת הבג"ץ דרש האגף לעשות את ההפרדה כאמור לפי לוח הזמנים שקבע בחוזר מאפריל 2002.

אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה חדשות

1. לפי החלטת הממשלה ממאס 1995, קרנות פנסיה חדשות מסובסדות (הזכאיות לרכוש אג"ח "ערד") רשאיות לבטח את זכויות העמיתים עד לסכום השווה לפעמיים השכר הממוצע במשק (להלן - השמ"ב). קרנות לא מסובסדות אמורות לאפשר רכישת זכויות פנסיה בהפרשות מעבד ועובד בגין חלק השכר של העובד שמעל פעמיים השמ"ב, וקרנות כאלה, להבדיל מקרנות מסובסדות, רשאיות 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

18 בג"ץ 4497/00 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' שר האוצר ואח'. פ"ד (נו) 608.

ומהתשואה שהניבה השקעתם¹⁹. היה אפוא מקום לבטל את החיוב המקפח במס, ולהוריד במידה ניכרת את תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה²⁰ שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות.

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

בדצמבר 1997 הכריזה ההסתדרות על שבייתה כללית ותבעה מהממשלה, בין היתר, להתחייב לממש את הסיכום ממאי 1996 בדבר קרנות פנסיה ותיקות (ראו בדוח שנתי 47, עמ' פו) ולבטל את החלטתה מאוגוסט 1997. בעקבות משא ומתן שקיימה הממשלה עם ההסתדרות חתמו שר האוצר ויו"ר ההסתדרות ב-8.12.97 על סיכום, שבו נאמר בין היתר:

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

בינואר 1999 ביטלה הממשלה את החלטתה מאוגוסט 1997 (שלפיה תורד תקרת השכר המבוטח בקרנות פנסיה הזכאיות לרכוש אג"ח מסוג "ערד"), וקבעה 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. בדוח שנתי 49 (עמ' צ-צא) נאמר, שלדעת משרד מבקר המדינה, כוונת משרד האוצר לאשר הפעלת קרנות פנסיה לא מסובסדות מגבירה את נחיצות התיקון - הדרוש בלאו הכי זה שנים רבות - של הליקויים החמורים, שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בכמה דוחות שנתיים (בייחוד בדוח שנתי 47, עמ' 10-18): הטבות מס מיוחדות וחריגות לבעלי שכן גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים והחיוב המקפח במס על קצבה שעמית מקבל 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 לזווג תיקונים לפקודת מס הכנסה שנועדו לבטל במידה רבה את העיקריות שבהטבות המס המיוחדות והחריגות לבעלי שכן גבוה המבוטחים בביטוח 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 שעמית מקבל מקופ"ג לקצבה²¹ שמקורו בכספים שהפריש העמית עצמו לקופת הגמל לקצבה ומהתשואה שהשקעתם הניבה. בעניין

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

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

21 פרט לקרן פנסיה ותיקה (ראו הערה 20).

סוגיות הפרשנות המשפטית שהעלה משרד מבקר המדינה בזמנו, ושכאו על פתורו, במידה רבה, במסגרת התיקונים האמורים לפקודה, ראו ברוח שנתי 50, עמ' 809-810.

אג"ח מיועדות לחברות ביטוח

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 ירדו בשנת 2001 ירידה ריאלית בשיעור 7.9%; אג"ח אלו נושאות את שיעור הריבית הגבוה ביותר שנושאת אג"ח הצמודה למדד 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-509 מיליון ש"ח בשנה הנסקרת, לעומת פדיון מוקדם בסך כ-549 מיליון ש"ח מסיבה זו בשנת 2000.

יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 5.2% (להלן - אג"ח ח"ץ 5.2%) עלתה ריאלית בשיעור של 0.7%; אג"ח אלו מונפקות בגין פוליסות ביטוח שנחתמו מדצמבר 1976 עד דצמבר 1990. יתרת אג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעור 4% (להלן - אג"ח ח"ץ 4%) ירדה ריאלית בשנה הנסקרת בשיעור 6.2%, לעומת עליה של 2.1% בשנת 2000; 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 האגף לחברת ביטוח להימנע מלרכוש אג"ח ח"ץ 4% בסך 45 מיליון ש"ח, שהיה עליה 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 הייתה גבוהה בהרבה מ-4%, אולם שיעורי התשואה שנשאו מלוות מסוג "גליל" שהנפיקה הממשלה היו בשנת 1998 גבוהים במידה ניכרת מ-4% (ראו ברוח שנתי 50, עמ' 803)²². למרות זאת גם ב-1998 הרשה אגף שוק ההון לחברות ביטוח להימנע מלרכוש אג"ח ח"ץ 4%, והסכים לפדות פדיון מוקדם אג"ח כאלה שהיו בידיהן, לפי ערכן המתואם; הסכום הכולל של הקטנת ההשקעות של חברות הביטוח באג"ח ח"ץ 4% בשנת 1998 בשתי הדרכים האמורות 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 בידיה 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 שהאגף הרשה לחברות ביטוח בשנים 1997 ו-1998 להימנע מלהשקיע באג"ח ח"ץ 4%²³.

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 להגדיל את עלות ההון שגייסה הממשלה. באותו דיון החליט מנכ"ל האוצר 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. ככל אחד מהמכרזים הללו זכו החברות שהציעו את התמחילים של אג"ח ח"ץ הטובים ביותר למדינה (כלומר, התמחילים שבהם

22 יצוין כי התקופות שבהן מחויבת המדינה להמשיך ולהנפיק לחברות הביטוח אג"ח ח"ץ ארוכות מ-15 שנה.

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

שיעורי הריבית המשוקללים הם הגבוהים ביותר). במסגרת המכרזים האמורים ב-1999 נפדו 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 שנפדו במסגרת אותם מכרזים ב-1999 לבין שיעורי התשואה שנשאו מלוות המדינה הסחירים מסוג "גליל" במועדים שבהם נפדו אג"ח ח"ץ היו קטנים בהרבה מההפרשים שהיו ב-1998, בטרם הונהגו המכרזים. בשנת 2000 נפדו פדיון מוקדם במסגרת מכרזים אג"ח ח"ץ בסך כ-2,175 מיליון ש"ח. בשנת 2001 נפדו אג"ח ח"ץ בסך כולל של 500 מיליון ש"ח (מזה אג"ח ח"ץ 5.2% בסך כ-77 מיליון ש"ח, אג"ח ח"ץ 4% בסך כ-423 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 לקזז על ידי השקעת חסר מקבילה בקרן ביטוח אחרת. חברות הביטוח נהגו להחזיק אג"ח ח"ץ 6.2% על חשבון החזקת אג"ח ח"ץ 5.2% ואג"ח ח"ץ 4%. "קרן ב' במחלוקת" מייצגת את המחלוקת שנתגלעה בין משרד האוצר לחברות הביטוח בשנת 2000 בדבר טענת החברות, 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 למשרד האוצר 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 החברות אינן זכאיות למחזור את האג"ח הנושאות שיעור ריבית גבוה בקרן שבה שיעור ההחזקה 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. בדוח שנתי 40 (עמ' צט) קבע מבקר המדינה כדלהלן: "הנפקת אג"ח מיועדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה במתן סובסידיה סמויה לחברות הביטוח ולקרנות הפנסיה ולמבוטחיהן, ללא כל הרשאה תקציבית ... למעשה, הסובסידיה מובלעת בסעיף הריבית בתקציב המדינה, הנחשב, בדרך כלל, לסעיף קשיח ...".

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 בתקציב המדינה בסעיף "תשלום ריבית ועמלות".

3. בעקבות הביקורת אזור משרד האוצר את הסובסידיה ואומדן 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 1998-2003, לא הוצגה הסובסידיה הגלומה באג"ח "מירון" בנפרד מזו הגלומה באג"ח "ערד".

4. בדרך שנת 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 מבקר המדינה, כל עוד קיימות אג"ח מיועדות הנושאות ריבית מועדפת, ובייחוד כל עוד משרד האוצר ממשיך להנפיק לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח, עליו להסדיר תקצוב נאות של הסובסידיות הגלומות בהן - הן בהרשאה להתחייב והן בהרשאה להוצאה - וכן הסברים מפורטים על כל אחת מהסובסידיות הללו.²⁴

(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 הבהרה, נוכח דברי אגף שוק ההון בדבר השפעה האפשרית של פרשנות הסיכום ממאסר 1996 בין משרד האוצר להסתדרות (ראו דוח שנתי 49, עמ' קלח-קלט).

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

אולם כבר במאי 1995 כתבה מבקרת המדינה לשר האוצר דאז (א' שוחט), כדלהלן:

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

5. גם לאחר השיפורים שעשה משרד האוצר בעקבות הביקורת, אין בדברי ההסבר להצעות התקציב אומדן של עלות 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 ממאסר 1995.

בדוח שנתי 47 (עמ' פו) נאמר שלדעת משרד מבקר המדינה, דרוש להציג בכל שנה בדוח האוצר על מאזן המדינה את העלות הצפויה, במהלך שנים, של יישום החלטת הממשלה ממאסר 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.

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

משרד האוצר לא עשה כך בדוחות על מאזן המדינה לסוף כל אחת מהשנים 1997-2001. החלטת הממשלה ממארת 1995, הסיכומים ממארת וממאי 1996 (ראו בדוח שנתי 49, עמ' קלה-קמד) והחלטות והסיכומים בשנים האחרונות אף אינם מוזכרים בביאורים לאותם מאזנים.²⁵

הפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים

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

אמיסיות ופיקדונות

1. יתרת "אמיסיות בנקים ופיקדונות שהופקדו באוצר" (להלן - סעיף אמיסיות ופיקדונות) ביום 31.12.01 הסתכמה כ- 11.3 מיליארד ש"ח, לעומת כ- 13.9 מיליארד ש"ח ב-31.12.00 (ירידה ריאלית של 19.7%). יתרה זו מייצגת רובה כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות, שהופקדו באוצר עד אפריל 1987. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקרי המדינה קבע החשכ"ל באפריל 1987, כי החל מ-1.5.87 לא יתקבלו עוד הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות שנמכרו לקופו"ג.²⁶ מאז יכולות קרנות הפנסיה לרכוש אג"ח מיועדות רק מהנפקות של מלוות המדינה שמשרד האוצר מנפיק להן באמצעות בנק ישראל (ראו עמ' 918).

בהערת שוליים לטבלה במאזן ל-31.12.01 נאמר, כי בסעיף אמיסיות ופיקדונות, היתרה בגין קופו"ג וקרנות פנסיה הייתה 8.3 מיליארד ש"ח; בהערה דומה לטבלה במאזן ל-31.12.00 נאמר שהיתרה בגין קופו"ג וקרנות פנסיה הייתה כ-11.1 מיליארד ש"ח. לא הוסבר במפורש שהכוונה לפיקדונות כספי התמורה מאג"ח לא-ממשלתיות מיועדות לקרנות פנסיה ולקופו"ג אחרות, ולא פורטו שאר הסכומים הכלולים בסעיף האמור.

2. יתרת אמיסיות ופיקדונות כוללת גם פיקדונות לזמן ארוך של "כספי בנק חופשיים", שמקורם בעיקר באג"ח לא ממשלתיות מיועדות ל-20 שנה שהנפיקו חברות בנות של בנקים לקרנות פנסיה, ומשרד האוצר אישר שהן "הנפקות חופשיות"; פיקדונות אלה נושאים שיעורי ריבית גבוהים עוד יותר מאלה שנושאים כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות שמשרד האוצר ייעד במפורש לשם

25 לשם השוואה יצוין, כי בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית (החל בדוח שנתי 31, עמ' 31, ובייחוד בדוח שנתי 40, עמ' 7-8 ו-11), מוצגת מחויבות הממשלה לקצבה (פנסיה תקציבית) ולזכויות אחרות של עובדיה בביאור למאזן המדינה בכל שנה, החל במאזן ל-31.3.91, למעט המאזן ל-31.12.00 (ראו עמ' 933).

26 בדבר ההוצאה הניכרת והמיותרת על דמי עמלה, שמשרד האוצר משלם לבנקים ולחברות הבנות שלהם שהנפיקו את האג"ח, ראו דוח שנתי 35, עמ' פח, ודוח שנתי 37, עמ' 71. פירעון הפיקדונות - כולל תשלום העמלות בגינם - צפוי שיסתיים בשנת 2007. בדבר החיסכון למשרד האוצר הנובע מהחלטת החשכ"ל בעקבות הביקורת, ראו דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' מט-נ.

הפקדה אצלו. במחצית הראשונה של שנות השמונים - בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקר המדינה - הפסיק משרד האוצר בהדרגה לנקוט שיטת גיוס זו.²⁷

למרות ביקורת חוזרת ונשנית, לא הוצגו בנפרד היתרות של "כספי הבנק החופשיים". לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש להציג בסעיפי 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; בסעיפי המשנה יש לפרט את הפיקדונות לפי שיעורי הריבית שהם נושאים.

3. ביתר 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 בקופו"ג מבטיחות התשואה שהבנק מנהל.²⁸

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מהותם ותנאיהם המיוחדים של הפיקדונות במסגרת ההסדר המיוחד עם הבנק האמור והיקפם הגדול, מן הראוי להציגם 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 המשרד ומקצתם לפי הסכמה בין הצדדים. רוב כספי ההפקדות צמודים למדד. כספי ההפקדות והקרנות שאינם צמודים למדד נושאים ריבית בשיעורים משתנים המבוססים על "ריבית החשכ"ל"²⁹. היתרה בסעיף משנה "הפקדות וקרנות שונות" עלתה מכ-6.8 מיליארד ש"ח בסוף שנת 200 לכ-7.3 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2001.

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 החשכ"ל תקבול 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

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

28 ממצאי ביקורת בעניין הסדר זה ובעניין הסדרים עם בנקים אחרים שמנהלים קופו"ג מבטיחות תשואה, ראו דוח שנתי 41, עמ' 11. בדבר תיקון הליקויים, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בנושא זה, ראו דוח שנתי 51, עמ' 866. את ההפקדות של כספים שהצטברו בקופו"ג מבטיחות תשואה שמנהל בנק מסחרי אחר, רשם החשכ"ל בסעיף "קרנות והפקדות שונות".

29 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-9.5% בתחילת השנה ל-5.3% בשנה בסוף השנה.

תיקלע לבעיית נזילות", אבל לא נאמר בו שהמדינה אכן פורעת לעתודה, זה שנים, סכומים גדולים כדי לאפשר לקרן פועלי בניין לשלם פנסיה למבוטחיה, לאחר שאולו נכסיה הנזילים. מקור זה נוצל לראשונה בשנת 1998, ובסופה הגיעה יתרת החוב לכ-1.3 מיליארד ש"ח, 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 החשבון 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 לצורך תשלום כאמור לקרן פועלי בניין, ויתרת החוב ירדה מ-815.1 מיליון ש"ח בסוף שנת 2000 ל-572.1 מיליון בסוף אותה שנה. בשנת 2002 נרשם פירעון קרן בסך של 469.2 מיליון ש"ח, ויתרת החוב ירדה ל-280.8 מיליון ש"ח בסוף אותה שנה. צפוי שתימשך מגמת הירידה ביתרת החוב של הממשלה לעתודה האקטוארית, ויהיה צורך לתקצב במפורש בכל שנה מענק לקרן פועלי בניין (ואחר כך גם לקרנות פנסיה ותיקות אחרות, כשיאולו נכסיהן) כדי לאפשר להן לעמוד בהתחייבויותיהן לעמיתיהן, לפי החלטת הממשלה ממאוס 1995 ובכפוף לחתימה על תכנית הבראה מפורטת.

עם זאת יצוין, כי הסכומים שמשרד האוצר משלם לקרן פועלי בניין מחושבים לפי הסכומים הדרושים לתשלום הגמלאות בניכוי תקבוליה של קרן פועלי בניין ממימוש נכסי נדל"ן שלה, ובמהלך השנים הבאות היא עשויה לממש את נכסיה, ועל ידי כך עשויות לקטון הסכומים שישלם לה משרד האוצר.

מלוות חוץ

1. יתרות חובות החוץ של המדינה (כולל הריבית שהצטברה) ב-31.12.01 הסתכמו ב-22,200 מיליון דולר³⁰, לפי הרשום במאזן המוניטרי, לעומת 22,686 מיליון דולר ב-31.12.00. יתרות החובות בחישוב לפי דולרים קטנו בשנה הנסקרת בכ-2.1%, ואילו לפי סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, הן קטנו בכ-0.1%. 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 במאזן המוניטרי: מיתרת החוב הכוללת בגין המלוות שגייסה הממשלה בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב בשנים 1993-1998, בסך 9,759 מיליון דולר (לעומת 9,753 מיליון דולר ב-31.12.00), נרשם במצבת חובות החוץ סך של 4,359 מיליון דולר (לעומת 4,541 מיליון דולר ב-31.12.00), ואילו המלוות הנותרים, שיתרוניהם מסתכמות ב-5,400 מיליון דולר (לעומת ב-5,212 מיליון דולר ב-31.12.00), לא נרשמו כתקבולים בסעיף מלוות מחוץ לארץ, וממילא לא נכללו בסעיף מלוות חוץ במצבת חובות המדינה, אלא נכללו בסעיף זכאים במסגרת התחייבויותיה השוטפות של המדינה (ראו עמ' 908). אילו נזקפו לתקציב (בסעיף מלוות מחוץ לתקבולים בחשבון ההון) ולמצבת חובות החוץ שבמאזן המוניטרי כל המלוות מסוג זה שהתקבלו, הייתה נרשמת במצבת חובות החוץ יתרה

30 מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך 20,411 מיליון דולר (לעומת 20,852 מיליון דולר ב-31.12.00), וחובות הנקובים בשבעה מטבעות אחרים בסכום השווה ל-1,789 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ביום המאזן (לעומת 1,834 מיליון דולר ב-31.12.00, לפי שערי החליפין באותו יום).

כוללת בסך 27,600 מיליון דולר (במקום 22,200 מיליון דולר) ב-31.12.01, לעומת 27,898 מיליון דולר ב-31.12.00 (במקום 22,686 מיליון דולר).

מלוות חוץ⁽¹⁾ (במיליוני דולרים)

השיעור מסך החוב ב-31.12.00 (באחוזים)	השיעור מסך החוב ב-31.12.01 (באחוזים)	31.12.00	31.12.01	סוג המלווה
				אג"ח של מדינת ישראל
31.3	33.9	7,079	7,534	בונדס
9.1	8.2	2,070	1,824	שטרי חוב של המדינה ⁽²⁾
				מלוות בשוק ההון בארה"ב
20.0	19.6	4,541	4,359	בערבות מלאה של ארה"ב ⁽³⁾
13.0	12.0	2,948	2,666	בערבות חלקית של ארה"ב ⁽⁴⁾
5.1	4.6	1,154	1,013	ללא ערבות
9.7	9.0	2,204	2,007	מלוות מממשלת ארה"ב ⁽⁵⁾
3.3	3.0	753	667	מלוות ממשלות אחרות
2.6	2.3	582	510	מלוות בשוק ההון באירופה
0.8	1.4	186	307	מלוות בשוק ההון היפני
2.8	3.7	643	818	מלוות מבנקים ואשראי מספקים
2.3	2.3	526	495	מלוות שונים
100.0	100.0	22,686	22,200	סה"כ
		91,674	98,037	סה"כ במיליוני ש"ח ⁽⁶⁾

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 1,517 מיליון דולר (1,333 מיליון דולר ב-31.12.00).
2. מפעל מלווה העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ את השטרות, רובם נקובים בדולרים ומיעוטם - בלירות שטרלינג (ליש"ט).
3. למעט מלוות מסוג זה שנרשמו מחוץ למסגרת תקציב המדינה ומצבת החובות.
4. על המלוות שגייסה הממשלה בשנת הכספים 1988 ו-1989, למימון פירעון מוקדם של מלוות הסיוע הביטחוני מממשלת ארה"ב שנשא את שיעורי הריבית הגבוהים ביותר (ראו דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא), חלה ערבות מממשלת ארה"ב בשיעור של 90% מסכום המלוות. להבטחת הפירעון של 10% הנותרים מסכום המלוות רכשה מדינת ישראל אג"ח של ממשלת ארה"ב והפקידה אותן בידי גופי נאמנות, שהוקמו לשם הנפקת האג"ח של מדינת ישראל; יתרת אג"ח אלה במאזן היתה 82 מיליון דולר, לעומת 99 מיליון דולר ב-31.12.00.
5. מלוות למימון צורכי ביטחון בסך 1,186 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך 821 מיליון דולר. בדבר תנאיהם ראו בדוח שנתי 48, עמ' צז.
6. לפי השערים היציגים של הדולר: 4.416 ש"ח לדולר ב-31.12.01 לעומת 4.041 ש"ח לדולר ב-30.12.00.

2. בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ-7,079 מיליון דולר ב-31.12.00 ל-7,534 מיליון דולר ב-31.12.01, כמפורט בטבלה להלן:

31.12.00	31.12.01	
		מלוות הנושאים ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורים שבשוק ההון בארה"ב
2,327	2,283	מלווה בריבית ניידת
2,238	2,246	מלווה פיתוח כלכלי (EDI)
568	1,105	אג"ח היובל
645	698	מלווה תשתית וקליטה בלא ספח ריבית
5,778	6,332	סה"
		מלוות הנושאים ריבית בשיעורים קבועים נמוכים יחסית
582	490	מלווה פיתוח ו' ו-ד'
11	11	מלווה פיתוח והשקעות
5	3	תעודות בערכים נקובים של 100 דולר ו-250 דולר
324	348	מלוות שהגיע זמן פירעונם וטרם הוגשו לפירעון
6	11	אג"ח חי
928	863	סה"
373	339	ריבית שהצטברה על כל סוגי הבונדס
7,079	7,534	סה"כ

(א) מתחילת שנות השמונים ניכרת מגמת ירידה במשקלן של אג"ח הנושאות ריבית בשיעורים קבועים ונמוכים יחסית מכלל הבונדס, ועלייה במשקלן של אג"ח הנושאות ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורי הריבית הנהוגים בשוקי ההון והכספים בארה"ב. בשל מגמה זו התייקרה 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 ריבית קבועים גבוהים יחסית) הגיעה ב-31.12.01 ל-6,632 מיליון דולר (כ-88% מכלל יתרת הבונדס למעט הריבית שהצטברה על כל סוגי הבונדס), לעומת 5,527 מיליון דולר (כ-86% מכלל יתרת הבונדס) ב-31.12.00, ואילו היתרה של אג"ח הנושאות ריבית קבועה נמוכה יחסית הגיעה ל-863 מיליון דולר ב-31.12.01 (כ-12% לעומת 928 מיליון דולר (כ-14%) ב-31.12.00).

(ב) בעניין תנאי הבונדס מסוג "הנפק שער נייד" ראו דוח שנתי 45, עמ' קז, ודוח שנתי 51 עמ' 870-871. בעניין 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) במאזן המוניטרי לא פורטו כלל הסדרות של "הנפק שער נייד" מהסוגים VRI ו-FRI, הכלולות בפריט "מלווה בריבית ניידת".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להציג במאזן המוניטרי את מלוא הפירוט של הבונדס לפי סדרות, במתכונת של סעיפי משנה ופריטים (כפי שנעשה זה שנים רבות).

בתשובת אגף החשכ"ל ממרס 2003 נמסר כי במאזן המוניטרי ל-2002 יוצגו הבונדס לפי סדרות.

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.

במאזן המוניטרי לא הובא כל פירוט של השטרות לפי תנאיהם, רק צוין שיתרת השטרות הנקובים בדולרים ירדה בשנת 2001 מכ-2,066 מיליון דולר לכ-1,821 מיליון דולר, ויתרת השטרות הנקובים בליש"ט ירדה מ-2.3 מיליון ליש"ט ל-2 מיליון ליש"ט.

בטבלה להלן פירוט יתרות השטרות לפי שיעורי הריבית ולפי התקופות שבהן נמכרו השטרות, על פי נתונים שמסר אגף החשכ"ל (להלן - האגף) למשרד מבקר המדינה (במיליוני דולרים):

31.12.01	נמכרו בתקופה	שיעור הריבית
		שטרות נקובים בדולרים אמריקניים
0	ינואר 1994-דצמבר 1999	פריים רייט פחות 0.5%
301	ינואר 1995-ינואר 1996	פריים רייט פחות 0.75%
68	פברואר 1996-יוני 1996	פריים רייט פחות 1.25%
34	יולי 1996-נובמבר 1996	פריים רייט פחות 1.5%
441	דצמבר 1996-דצמבר 1999	פריים רייט פחות 1.75%
844	ס"ה לפי פריים רייט	
91	פברואר 1995-ינואר 1996	ליבור ועוד 1%
42	פברואר 1996-יוני 1996	ליבור ועוד 0.8%
29	יולי 1996-נובמבר 1996	ליבור ועוד 0.5%
297	דצמבר 1996-דצמבר 2001	ליבור ועוד 0.4%
125	אוקטובר 1999-דצמבר 1999	ליבור ועוד 0.75%
389	דצמבר 1999-דצמבר 2001	ליבור ועוד 0.6%
973	ס"ה לפי ליבור	
1,817	ס"ה שטרות נקובים בדולרים אמריקניים	
4	שטרות נקובים בליש"ט	
1,821	ס"ה	

לדעת משרד מבקר המדינה³¹, על האגף להציג במאזן המוניטרי פירוט מלא של שטרי החוב הנקובים בדולרים לפי סוגי הריבית הניידת שהם נושאים: את השטרות הנושאים ריבית לפי "פריים רייט" יש לפרט לפי שיעורי ההפחתה השונים משיעור ה"פריים רייט", ואת השטרות הנושאים ריבית לפי ה"ליבור" יש לפרט לפי שיעורי התוספת לשיעור הליבור.

בתשובת אגף החשכ"ל ממרס 2002 נמסר כי במאזן המוניטרי לשנת 2002 יינתן הפירוט המומלץ על ידי משרד מבקר המדינה.

4. באוגוסט 2001 גייס החשכ"ל מט"ח מקונסורציום של בנקים זרים בסך 225 מיליון דולר לחמש שנים בריבית ליבור בתוספת 0.45%.

בדצמבר 2001 גייסה הממשלה 160 מיליון דולר בהנפקה פרטית. ההנפקה היתה בהיקף של 20 מיליארד יינים יפניים, ל-30 שנה ובריבית קבועה של 3.5%. ההנפקה כללה אופצית Call, המאפשרת לממשלה לפרוע את האג"ח בפירעון מוקדם בתום כל חמש שנים.

הפקדות של בנק לפיתוח התעשייה בע"מ בגין מניותיו

בפריט "הפקדות בגין שטרי הון ומניות - בנק לפיתוח התעשייה בע"מ" רשומות הפקדות מכספי התמורה בעד מניות בכורה ג' וד' (לסוגיהן) של הבנק לפיתוח התעשייה (להלן - הבנק) שהפקיד הבנק אצל החשכ"ל. בפריט זה נרשם חוב של המדינה לבנק בסך 117.9 מיליון דולר ליום 31.12.01; יתרת חוב בסכום זהה נרשמה במאזן לכל אחת מהשנים מ-1993 ואילך.

ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בבנק העלתה, שבמאי 1996 נחתם הסכם בין החשכ"ל לבין הבנק, ולפיו שונו תנאי ההצמדה של ההפקדות, למפרע מ-1.10.87, ונקבע שהקרן, הנקובה בדולרים, תהיה צמודה למדד, אך שוויה לא יפחת מהשווי הנקוב בדולרים (כלומר, ניתנה ברירת הצמדה למדד או לדולר, לפי הגבוה שבהם); הדיבידנדים על המניות, ובמקביל הריבית על ההפקדות, ישארו נקובים בדולרים. ההתחייבות הזאת של החשכ"ל תמומש רק בעת פירוק הבנק. בהסכם נקבע שכאשר ישלם החשכ"ל את הפרשי ההצמדה בין המדד לדולר בגין הקרן בעת פירוק הבנק, ישלם הבנק סכום זהה למחזיק במניה ב1, שהונפקה לממשלה, אולם רק לאחר שישולמו כל התשלומים לנושי הבנק ולאחר החזר ההון לבעלי שאר המניות; מכאן שהממשלה לקחה עליה את הסיכון שהבנק לא יוכל לשלם למחזיק במניה ב1 את הסכום שישלם החשכ"ל לו.

שינוי תנאי ההצמדה של ההפקדות לא היה קשור כלל לזכויות שמניות בכורה ג' וד' (לסוגיהן) מקנות לבעליהן, אלא נועד לתמוך בבנק כדי לשמור על 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 (אברהם שוחט).

השינוי לא בא לידי ביטוי בתקציב המוניטרי ל-1996 ובמאזן המדינה לכל אחת מהשנים החל ב-1996. במאזן המוניטרי לא הוזכר השינוי הגדול בתנאי ההפקדות שנעשה למפרע, לא הוזכרה הזכות שמקנה מניה ב1 שבידי הממשלה.

31 דעה זו הובעה בכמה דוחות שנתיים; לראשונה בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סג, ולאחרונה בדוח שנתי 52, עמ' 1048.

מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה

1. מערכות פנסיה מקיפה מבטיחות קצבת זקנה, קצבת שאירים וקצבת נכות, 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 שישלם 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 הפרישה, אך אין בו כשלעצמו כדי לבטח את העמית, או את בן זוגו, מפני הסיכון של מחסור במשאבים כספיים בשל אריכות ימים; או לחשבון עמית-שכיר בתכנית לביטוח חיים משולב בחיסכון שמפעילה חברה ביטוח³².

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; (ב) חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - חוק שירות הקבע (גמלאות)); (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 מקומיות, תאגידים סטטוטוריים (כגון בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ושירות התעסוקה), מועצות דתיות ומוסדות להשכלה גבוהה.

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 51, עמ' 872) צוין, שעדיין חלים תנאי פרישה מועדפים בכמה מגזרים: נושא משרה שיפוטית שהחל בכהונתו

32 ראו דוח שנתי 47, עמ' 10-24, ובדוח שנתי 50 א עמ' 810.

לפני מאי 1999³³ 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 החלטות בעניין הקטנת זכויות הפנסיה המועדפות של המגזרים האמורים, במסגרתן נקבע, בין היתר, כדלקמן:

(א) "להטיל על שר האוצר לפנות לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לפעול להשוואה בין אחוז הצבירה לפנסיה של שופטים לאחוז 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."

ביולי 2002, במסגרת הדיונים על הצעת התקציב לשנת 2003, החליטה שוב הממשלה: "להעמיד את שיעור הצבירה השנתי לפנסיה של כלל אוכלוסיית משרתי הקבע על 2%. סך המקורות שיתפנו כתוצאה ממהלך זה יופנו לתגמול אוכלוסיות מיוחדות, כפי שיקבע משרד הביטחון". החלטה זו אינה חלה על בעלי דרגה של אלוף, לגביהם נקבע "דור מעבר" עד שנת 2005; לגבי יתר משרתי הקבע סוכם כי ההחלטה על שיעור צבירה שנתי של 2% תחול מ-1.1.03.

האגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2003, כי "בימים אלה" מתנהל מו"מ בעניין שכר הלוחמים.

יצוין, כי ביולי 2002 אישרה הכנסת תיקון לחוק שירות הקבע (גמלאות), ובמסגרתו הוסף לחוק סעיף 18(א) הקובע, כי "חייל המשרת בתפקיד לחימה ביחידת שדה או בתפקיד שהממשלה קבעה כי הוא תפקיד מיוחד לעניין חוק זה, תחושב תקופת שירותו באותו תפקיד באופן המגדיל את התקופה מזו שהייתה למעשה בשיעור שקבעה הממשלה".

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002, הוסף לחוק שירות הקבע (גמלאות) סעיף 18(ב) שקובע כי על אף הוראות סעיף 18(א), חייל ששירת בתפקיד לחימה כאמור, "לא תחושב תקופת שירותו באותו תפקיד באופן המגדיל את התקופה ... אלא אם כן קבעה הממשלה כי אותו תפקיד הוא תפקיד מיוחד לעניין חוק [זה]". בדברי ההסבר שצורפו להצעת חוק ההסדרים האמור צוין, כי בעקבות התיקון האמור שאושר ביולי 2002, הורחבה האוכלוסייה של משרתי הקבע הזכאים לצבירה פנסיונית מוגדלת, והדבר מנוגד למגמה של הפחתת הצבירה המוגדלת במגזרים שנהנו מכך בעבר. לפיכך הציעה הממשלה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2003 לתקן שוב את חוק שירות הקבע (גמלאות) לפי נוסחו ערב תחילת תיקונו של החוק, באופן שרק מי שמשרת בתפקידים מיוחדים שקבעה הממשלה לעניין זה יהא זכאי לצבירה פנסיונית מוגדלת.

2. תנאי הפנסיה התקציבית המשולמת על פי החוקים האמורים נקבעו בעיקרם בתקופה שבה גם קרנות פנסיה צוברות לא חויבו לפעול לפי כללים שיבטיחו איזון אקטוארי. לפיכך, על תנאי הפנסיה

33 בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999, תוקן חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט-1969, ונקבע בין היתר, כי נשיא המדינה, מבקר המדינה, שרים, חברי כנסת, שופטים ודיינים, שהחלו בכהונתם לאחר 15.5.99, יבוטחו בהסדרי פנסיה צוברת; הוראה זו לא חלה על מי שעבר כהונתו היה מועסק בשירות המדינה וזכויותיו הובטחו במסגרת הפנסיה התקציבית.

התקציבית לא 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 והמעביד 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 בשיעור של עד $14\frac{1}{3}\%$ ממשכורתו של עובד, בתנאי שהעובד יפריש לה 5.5% ממשכורתו.

(ב) ההפרשה שהייתה 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, שהייתה 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 במס.

(ג) עובד המבוטח בקרן פנסיה מאוזנת, ככל שהוא צעיר יותר כן גדול ערכם של הסכומים המופרשים עבורו לקרן הפנסיה, כי הסכומים צוברים ריבית ורווחים אחרים במשך שנים רבות יותר. לפיכך שיעורי הפנסיה שהעמית צובר בכל שנה הולכים וקטנים עם העלייה בגיל. 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. עבור מבוטח בפנסיה תקציבית אין, כאמור, כל הפרשה לפנסיה, ושיעורי הזכויות שהוא צובר אינם מוקטנים בשל הצטרפות לשירות בגיל מבוגר או פרישה לגמלאות בגיל צעיר יחסית, בגבולות שנקבעו בחוקים שנוכרו לעיל.

(ד) 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). 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).

(ה) התקשי"ר קובע תנאים שבהם יקודם עובד בדרגה בעת פרישתו לגמלאות ("דרגת פרישה"); ההעלאה בדרגה מגדילה את ה"משכורת הקובעת", שלפיה מחושבת הגמלה. כמו כן, משנת 1997 נוקטת הממשלה מדיניות של פרישת עובדים מרצון, שעל פיה נקבעו כללים מפורטים להגדלת הגמלה על ידי קידום בדרגות והגדלת שיעור הקצבה (ראו להלן).

מעבר לפנסיה צוברת

1. כפי שיפורט להלן, הסדרי הפנסיה התקציבית יוצרים התחייבות כספית גדולה מאוד, שהולכת וגדלה בקצב מהיר, ועתידה להכביד עוד יותר על תקציבי המדינה בשנים הבאות. עוד 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.

בספטמבר 1992 החליטה הממשלה לפעול להפסקת צבירת ההתחייבויות לפנסיה תקציבית בגין עובדים חדשים ולאפשר לעובדים אלה להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות על ידי הצטרפות לתכניות צוברות, ולהחיל הסדרים אלה גם על "גופים מתוקצבים ונתמכים".

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

2. 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, בין היתר, 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 החל עליו. לא חל עליו הסכם קיבוצי, יהיה מבוטח בקופת גמל לקצבה בתנאים שייקבעו בחוזה העבודה, ואם לא חל עליו הסכם או חוזה כאמור, יבוטח בתנאים שבהם מבוטחים רוב העובדים החדשים בקופת גמל לקצבה על פי בחירתו.

בשנת 2002 פורסמו ב"רשומות" הודעות שלפיהן 1.4.02 הוא "היום הקובע" להחלת התיקון בחוק הגמלאות לגבי העובדים בשירות המדינה - למעט בבתי חולים ממשלתיים ובמרכז למחקר גרעיני - בכל הדירוגים, למעט דירוג הרופאים, דירוג עובדי הוראה ודירוג עובדי המחקר במערכת הביטחון. 1.6.02 הוא "היום הקובע" לגבי העובדים בשירות המדינה המועסקים בבתי חולים ממשלתיים בכל הדירוגים, למעט דירוג הרופאים ודירוג האחים והאחיות. 1.9.02 הוא "היום הקובע" לגבי דירוג הרופאים, דירוג עובדי הוראה, דירוג האחים והאחיות ודירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון.

3. ביולי 2002, במסגרת הדיונים לאישור התקציב לשנת 2003, החליטה הממשלה להקים צוות משותף למשרדי הביטחון והאוצר, שידון במעבר של משרתי הקבע החדשים למסלול של פנסיה צוברת ויגיע לסיכום בעניין זה; הצוות יסיים את עבודתו עד 31.12.02 ומימוש הסיכום יהיה מ-1.8.03. כמו כן הוחלט כי משרדי הביטחון והאוצר יפעלו לתיקון חוק שירות הקבע (גמלאות) בהתאם לסיכום שיושג.

האגף לשכר והסכמי עבודה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2003, כי הצוות המשותף שהוקם למטרה זו החל בדיונים רק "בימים אלה".

בעניין העברת שוטרים, סוהרים ועובדי שירות הביטחון האחרים למסלול של פנסיה צוברת, החליטה הממשלה באותו חודש להקים שני צוותי עבודה שיסכמו את הנושא בהתאמה לסיכום שיתקבל לגבי משרתי הקבע; משרדי האוצר וביטחון הפנים והנהלות שירותי הביטחון יפעלו לתיקון חוק שירות המדינה (גמלאות) בהתאם לסיכום שיתקבל.

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 ול-31.12.01 לא נכלל הביאור האמור ולא הוצגו נתונים על החבות האקטוארית של הממשלה. לדברי החשכ"ל לא פורסמו נתונים אלה במשך שנתיים רצופות משום שמשרד הביטחון לא מסר למשרד האוצר את הנתונים המבוקשים על

עובדי מערכת הביטחון; החשכ"ל ציין כי החבות האקטוארית בגין עובדים אלה היא כ-50% מכלל החבות האקטוארית של הממשלה, וכי כל עוד נתונים אלה לא עוברים תהליך מוסדר של בקרה וניתוח כמקובל בחישוב החבות האקטוארית של הממשלה, יש בעיה בפרסום הנתונים.

במכתב ששלח החשכ"ל בדצמבר 2001 ליועצת הכלכלית של ועדת הכספים של הכנסת, והעתקו נשלח למבקר המדינה, צוין כי מערכת האקטואריה 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, מעבר אותם במערכת הממוחשבת האמורה, מפיק דוח מסכם על המחויבות לקצבה בגין העובדים הפעילים והגמלאים ומעביר אותו, ללא פירוט, למשרד האוצר (בעניין זה ראו גם בדוח שנתי 51ב, עמ' 877, ובדוח שנתי 52ב, עמ' 1052).

כבר בשנת 2000 העלה אגף החשכ"ל בהתכתבויות ובדיונים עם משרד הביטחון בעיות שונות שנוצרו עקב המצב המתואר לעיל, ובכללן היעדר בקרה על איכות הנתונים ואי-שדרוגה של המערכת שמותקנת במשרד 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".

כבר בדוח שנתי 52ב (עמ' 1053) נאמר, כי ראוי 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. הדבר לא נעשה, וגם במאזן ליום 31.12.01 לא פרסם החשכ"ל את הנתונים האמורים.

במכתב למבקר המדינה מ-17.12.02 טען החשכ"ל: "זו השנה השניה ברציפות בה למרות כל הדיונים, התכתובות והסיכומים שנעשו בעניין זה... לא הועברו לחשב הכללי הנתונים הרלבנטיים לעניין החבות האקטוארית של עובדי מערכת הביטחון כפי שנדרש". עוד צוין במכתב, כי סירובו של משרד הביטחון להעביר את הנתונים הנדרשים "אינו מאפשר לשר האוצר לעמוד בדרישות הוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה", שמחייב את שר האוצר להמציא למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, ונוסף על כך פוגע ביכולתו של החשכ"ל לפקח על התשלומים הצפויים לגמלאות מתקציבי השנים הבאות.

מנכ"ל משרד הביטחון כתב למבקר המדינה בעניין זה ב-9.1.03 כי במשך שנים מסר משרדו למשרד האוצר את נתוני החבות האקטוארית לגבי אנשי מערכת הביטחון, אולם בשנת 2001 ביקש החשכ"ל כי הנתונים יחושבו במתכונת שונה, ולצורך כך סוכמו בין החשכ"ל לבין משרד הביטחון עקרונות פעולה. עם זאת משרד הביטחון הודיע לחשכ"ל כי הוא יכול להעביר את הנתונים לסוף 2001 במתכונת הישנה בלבד.

ב-16.1.03 כתב משרד מבקר המדינה לחשכ"ל, כי לדעת מבקר המדינה מחייב הנושא המשך ההידברות בין המשרדים באופן מידי וכי "החובה לעמוד בהוראות החוק אינה יכולה להיות נושא לדיון ולוויכוח".

היועץ המשפטי לממשלה, שנדרש למחלוקת בין מנכ"ל משרד הביטחון ובין החשכ"ל, כתב להם ב-4.2.03, כי נוכח חובת משרד הביטחון למסור את הנתונים האמורים לחשכ"ל ונוכח חשיבותם של נתונים אלה, הנוגעים לכמחצית מכלל החבות האקטוארית של הממשלה, על הצדדים לסיים בהקדם את הסדרת הנושא; זאת כדי שיהיה אפשר לעמוד בהוראת סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. עוד צוין במכתב, כי מבקר המדינה צודק בעמידתו על קיום החוק.

מהאמור לעיל עולה, כי אף שבתחילת שנת 2002 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה כי סוכמה בינו ובין לאגף החשכ"ל המתכונת לחישוב החבות האקטוארית של מערכת הביטחון, במועד סיום הביקורת - מרס 2003 - טרם הגיעו הצדדים להסכמה בנושא זה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לחשב את החבות האקטוארית של הממשלה בגין כלל העובדים בשירות המדינה - כולל עובדי מערכת הביטחון, שהחבות בגינם היא כמחצית מהחבות הכוללת - לפי מתכונת אחידה, ולהפעיל מנגנוני בקרה על תוצאות החישוב. בהיעדר נתונים כאמור במאזנים ליום 31.12.00 ול-31.12.01 כלל משרד מבקר המדינה בטבלה שהכין נתונים שקיבל מאגף החשכ"ל וממשרד הביטחון, אף כי ייתכן שתוצאות החישוב שעשה כל אחד מגופים אלה מתבססות על מתכונת שונה.

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

סוג המחויבות	מספר הזכאים		יתרת המחויבות (במיליוני ש"ח)	
	ב-31.12.01	ב-31.12.00	ב-31.12.01	ב-31.12.00
מקבלי גמלה				
גמלאים ⁽¹⁾	62,114	59,796	56,240	52,361
שאיירים ⁽²⁾	15,448	15,058	5,926	5,580
מורים במסלול מיוחד ⁽³⁾	1,553	1,388	333	321
רציפות זכויות ⁽⁴⁾	2,915	2,536	1,228	1,191
גמלאי מערכת הביטחון ⁽⁵⁾			61,214	54,556
ס"ה	82,030	78,778	124,941	114,009
עובדים פעילים				
עובדים קבועים	166,911	165,335	72,027	68,553
עובדים ארעיים	18,430	17,375	82	68
הסכמי רציפות זכויות מוקפאות	1,174	1,180	1,649	1,629
ס"ה	186,515	183,890	73,758	70,250
זכאי מערכת הביטחון			33,535	31,987
ס"ה כולל			232,234	216,246

- (1) כולל גמלאים שפרשו מטעמי בריאות או נכות.
- (2) כהגדרתם בחוק הגמלאות.
- (3) מורים שלא היו עובדי משרד החינוך ופרשו פרישה מוקדמת והמדינה משלמת להם פנסיה תקציבית עד הגיעם לגיל הפרישה הקבוע בתקנות הקרן שבה הם מבוטחים.
- (4) על פי הסדרים עם קרנות פנסיה.
- (5) אנשי צבא קבע, עובדי משרד הביטחון ועובדים בגופים שונים של מערכת הביטחון; הנתונים שהתקבלו מאגף הכספים במשרד הביטחון חושבו לפי מודל חדש (ראו להלן).

(א) הסכום המחושב של יתרת המחויבות הכוללת ליום 31.12.01 הוא כ-232 מיליארד ש"ח; יתרת המחויבות ליום 31.12.00 (מתואמת למדד הידוע בדצמבר 2001³⁴) הייתה כ-216 מיליארד ש"ח. יתרת המחויבות גדלה אפוא בשיעור ריאלי של 7.4% לעומת גידול ריאלי בשיעור 15.7% בשנת 2000 ושל 9.1% בשנת 1999. שיעורי גידול גבוהים יחסית היו בשנת 2001 ביתרת המחויבות לגמלאי מערכת הביטחון; גם בשנת 2000 גדלה המחויבות לקצבה בגין גמלאי מערכת הביטחון בשיעור ניכר (ראו להלן).

(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, ומביא בחשבון גם את שיעורי הפורשים פרישה מוקדמת ואת התפלגותם לפי קבוצות גיל ומין. הערך הנוכחי של ההתחייבות חושב בהנחה ששיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע יהיה 3% בשנה. שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של המחויבות לקצבה נקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה; בחישוב המחויבות ל-31.12.01 ול-31.12.00 הובאה בחשבון ריבית בשיעור 3.5%. ראוי לציין כי בשנים 2001 ו-2002 עלו שיעורי הריבית של אגרות החוב שמנפיקה המדינה אולם לא שונה שיעור הריבית לצורך החישוב; העלייה בשיעור הריבית שלפיה מחושבת המחויבות מקטינה את הערך הנוכחי של המחויבות.

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 הייתה ההנחה שאין גידול ריאלי בגמלה; החל בשנת 2000 ההנחה היא שיש גידול ריאלי בשיעור 0.5% לשנה.

(ג) בדוחות האקטואריים לשנים 1999 ו-2000 חושבה החבות בהתאם ללוחות תמותה שנקבעו לשנת 1999 לפי הנחיית אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. חישוב המחויבות לשנת 2001 נעשה בהתאם ללוחות תמותה שעליהם מתבססים הדוחות האקטואריים של קרנות הפנסיה לפי הנחיות האגף האמור. לפי חישובי אגף החשכ"ל, השימוש בלוחות אלו גרם לקיטון המחויבות בגין גמלאים בשיעור של 0.89% ובגין פעילים בשיעור של 0.68%.

ראש אגף כספים בפועל במשרד הביטחון הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאוס 2003, כי בשנים האחרונות הפסיק החשכ"ל לתחזק את המערכת האקטוארית הממוכנת, שמותקנת במשרד הביטחון. לפיכך ביקש אגף הכספים מאקטואר חיצוני לחשב את נתוני החבות האקטוארית על פי מודל חדש, שמתבסס על ההנחות האמורות (בדבר ריבית בשיעור של 3.5% וגידול שנתי בגמלה בשיעור של 0.5%) וכן על לוחות תמותה משנת 2001. לדברי אגף החשכ"ל, אין לו כל מידע על לוחות התמותה לפיהם חושבה החבות של עובדי גמלאי מערכת הביטחון, והאם הם זהים ללוח התמותה המעורכן, שהכין אגף שוק ההון כאמור.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003:

"החבות האקטוארית הינה אחת מהתחייבויות המרכזיות של המדינה לטווח הארוך ובעלת משמעויות מאקרו כלכליות ארוכות טווח הן על התקציב לשנים הבאות והן על תכנון ארוך טווח של המדיניות הכלכלית. ... [לפיכך] נדרשת דייקנות, מומחיות, מקצועיות וכן תהליכי בקרה מוסדרים בחישוב החבות והתזרים של הפנסיה התקציבית. לצורך כך הוקמה בחשב הכללי וועדת אקטואריה ... [ש]עורכת מידי שנה קליטה, בקרה, חישוב וניתוח של נתוני אקטואריה בכלל משרדי הממשלה למעט משרד הביטחון. חברי הוועדה ... אינם יכולים לבצע תהליך בקרה וניתוח כלשהו המתחייב לצורך חישוב החבות על הנתון שמתקבל משירות הביטחון." (ההדגשות במקור).

34 המדד הידוע בדצמבר 2001 היה גבוה ב-1.38% מהמדד הידוע בדצמבר 2000.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לקיים מערכת אקטוארית ממוכנת אחת, שתתבסס על הנחות ופרמטרים זהים ותקיים תהליך בקרה וניתוח, באופן שניתן יהיה להפיק נתונים אמין ומדויקים על כלל המחויבות האקטוארית של הממשלה.

(ד) מהטבלה עולה כי המחויבות לקצבה לעובדים פעילים קבועים (ללא עובדי מערכת הביטחון) ליום 31.12.01 הגיעה לכ-72 מיליארד ש"ח והייתה גדולה ב-6.6% מהמחויבות האמורה ל-31.12.00. יצוין כי מספרם של עובדים אלה גדל בכ-1% בלבד. יתרת המחויבות לקצבה בגין גמלאים (לא כולל גמלאים של מערכת הביטחון) גדלה בשנה הנסקרת בשיעור ריאלי של כ-8.7%, ואילו מספר הגמלאים גדל בכ-4.1%. בשנת 2000 גדלה יתרת המחויבות בגין גמלאים בשיעור ריאלי של כ-13% ומספר הגמלאים גדל באותה שנה בכ-3.7%.

פרישה מוקדמת

הסדרי הפרישה המוקדמת המעוגנים בתנאי ההעסקה חלים על כמה קבוצות עובדים גדולות ובעיקר משרתי צבא הקבע, שוטרים ועובדי הוראה (כולל גננות); לקבוצות עובדים אלה נקבעו תנאי פרישה מיוחדים (ראו להלן). יצוין, שלפרישה מוקדמת זכאים גם מנכ"לים של משרדי ממשלה ובעלי תפקידים מקבילים להם, עובדי מדינה המועסקים לפי חוזי בכירים, וכן עובדי מדינה אחרים, על פי הסדרים שנקבעים עם כל עובד בנפרד או במסגרת התכניות לעידוד פרישה מוקדמת מרצון של עובדי מדינה, שמאפשרת לעובדי מדינה בני 50 ומעלה לפרוש בתנאים מועדפים.

1. להלן נתונים על מספר הגמלאים והשאירים של שירות המדינה בסוף כל אחת מהשנים 1996-2001 והתפלגותם לפי סיבות הפרישה (לא כולל גמלאי מערכת הביטחון וגמלאים שחלים עליהם הסדרי רציפות זכויות).

1996	1997	1998	1999	2000	2001	סיבת הפרישה
מטעמי גיל						
9,515	9,778	10,352	10,680	11,039	11,386	בגיל 60-64
12,219	12,193	12,356	12,511	12,622	12,901	בגיל 65 ומעלה
2,924	2,950	3,039	3,109	3,194	3,327	מטעמי בריאות או נכות
פרישה מוקדמת*						
9,286	9,725	10,331	10,834	11,329	11,597	בגיל 40-49
17,390	18,769	20,331	21,586	23,000	24,456	בגיל 50-59
13,610	13,857	14,279	15,306	15,058	15,448	שאירים
64,944	67,272	70,688	74,026	76,242	79,115	ס"ה

* בקבוצה זו כלולים כל העובדים שפרשו לפני גיל 60, כולל עובדים הזכאים בהתאם לחוק ולתקנון לפרוש בגיל צעיר יותר מהמקובל בשירות המדינה, כגון שוטרים, גננות ומורים (ראו להלן).

מהטבלה עולה, כי בסוף שנת 2001 הגיע מספר הגמלאים שפרשו בגיל 40-59 ל-36,053, ואילו מספר הגמלאים שפרשו בגיל הפרישה שנקבע בתקשי"ר (60-65) הגיע ל-24,287 בלבד. בכל אחת מהשנים האחרונות גדל שיעורם של הפורשים פרישה מוקדמת מכלל הגמלאים: בשנת 2001 הגיע שיעורם ל-45.6%, ב-2000 ל-45%, ב-1999 ל-43.8%, ב-1998 ל-43.4%, ב-1997 ל-42.4% וב-1996 ל-41.1%.

הקצבה החדשית הממוצעת ששולמה בשנת 2001 לגמלאים שפרשו בגיל 50-59, שהיא קבוצת הגמלאים הגדולה ביותר, הסתכמה ב-5,336 ש"ח; ואילו הקצבה הממוצעת ששולמה לאלה שפרשו בגיל הפרישה המקובל (60-65) הייתה 4,601 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 סכב גדול יותר של עובדים בתפקידים ובמשרות הכלולות בהסדרים אלה, ודבר זה מגדיל עוד יותר את סכום המחויבות של הממשלה לתשלומי קצבה.

2. בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה צוין, שיש מקום להציג בנפרד את החבות האקטוארית בגין קבוצות העובדים שחלים עליהן הסדרי פרישה מוקדמת. במרס 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 וליום 31.12.01 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 נוכח 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". בפברואר 2003 הסביר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי במערכת האקטוארית הקיימת לא ניתן לחשב את החבות האקטוארית הנובעת מפרישה מוקדמת בקרב עובדי המדינה, וכי השיפורים המתוכננים במערכת יאפשרו זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר והיחידות הממשלתיות הנוגעות בדבר יפעלו לחשב את העלות האקטוארית של תנאי הפרישה המועדפים הניתנים לקבוצות עובדים שונות כאמור, וכן את עלותן של הטבות הפרישה שמאשרת נש"מ במסגרת תכניות עידוד הפרישה מרצון, המבוצעות מדי שנה בשנה בשירות המדינה. כפי שצוין לעיל, חוק הגמלאות מסמך את נציב שירות המדינה להגדיל את זכאותו של עובד מדינה הפורש לגמלאות, אולם לא נעשה כל חישוב של העלות של הטבות פרישה אלה.

האגף לשכר והסכמי עבודה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו, כי המלצה זו מקובלת עליו, וכי ראוי וחשוב לחשב את העלות האקטוארית של תנאי פרישה כדי שמקבלי ההחלטות בעניין זה יהיו מודעים לעלותן.

המחויבות לקצבה במערכת הביטחון

1. על פי נתונים שמסר משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, יתרת המחויבות של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של גמלאי מערכת הביטחון הגיעה ב-31.12.01 לסך של כ-61 מיליארד ש"ח, לעומת כ-55 מיליארד ש"ח ב-31.12.00 (גידול ריאלי בשיעור 12.2% לעומת גידול ריאלי של 25.4% ב-2000). המחויבות לקצבה לעובדים פעילים של מערכת הביטחון הגיעה בסוף שנת 2001 לכ-34 מיליארד ש"ח, לעומת כ-32 מיליארד ש"ח בסוף 2000 (גידול ריאלי של 4.8%).

ראש אגף הכספים בפועל במשרד הביטחון הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003:

"הגידול במחויבות למקבלי גימלה בשיעור של כ-12% מוסבר הן בגידול שנתי ממוצע של 5% בכמות הפורשים והן בתוספות שכר ששולמו וביניהם הסכם שכר 2001 3.6% ותוספת שחיקה לפנסיונרים בשיעור 3.2%. הגידול המתון יותר בשיעור 4.8% במחויבות לגימלה לעובדים פעילים (למרות שישנו גידול של כ-6% בכמות העובדים) מוסבר בכך שמרבית הגידול היה בעובדים ארעיים אצלם המחויבות לגימלה נמוכה יותר."

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 בקצב מהיר. בשנת 2001 הייתה המחויבות בגין גמלאי מערכת הביטחון גדולה ב-82% מהמחויבות בגין העובדים הפעילים, ואילו בשנת 2000 ב-55% ובשנת 1999 ב-35%; גודלה הניכר של המחויבות בגין הגמלאים בולט במיוחד נוכח העובדה שמספר הגמלאים הוא כמחצית ממספר הזכאים הפעילים.

סגן חשב משרד הביטחון הסביר למשרד מבקר המדינה 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 מהממוצע". 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".

מנתוני משרד הביטחון ומעיקרי התקציב לשנת 2003 עולה, כי בשנת 2001 הסתכמו תשלומי הגמלאות מתקציב הביטחון בכ-3 מיליארד ש"ח, ואילו בתקציב לשנת 2003 הוקצתה למטרה זו הרשאה בסך 3.3 מיליארד; בעיקרי התקציב צוין, כי הסכומים שיידרשו לכך בתקציבי השנים הבאות יגדלו בשיעור ניכר. המצב המתואר לעיל, של חבות אקטוארית כה גדולה בגין גמלאי מערכת הביטחון, וקצב גידול מהיר של ההוצאה על גמלאות בתקציב הביטחון, נובע הן מגיל הפרישה המוקדם במגזר זה והן מתנאי הפרישה, הכוללים כאמור עלייה משמעותית במשכורת הקובעת לחישוב הגמלה לפני מועד הפרישה.

2. 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".

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 לעיל). בטווח הביניים יש לשקול נקיטת צעדים נוספים שיובילו לריסון ההוצאה התקציבית על גמלאות לעובדי מערכת הביטחון: ליצור הבחנה בגיל הפרישה בין אנשי קבע מהמערך הלוחם, שיפרשו בגיל צעיר יחסית, לבין אנשי קבע בתחומים מקצועיים ולוגיסטיים, שיפרשו בגיל מבוגר יותר וכך גם יוכלו לתרום למערכת הביטחון במשך תקופה ארוכה יותר; וכן לקבוע ששיעור הצבירה השנתי לפנסיה של כל אנשי הקבע יהיה 2%, כפי שאמנם נקבע.

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 יוכלו כ-3,000 אנשי צבא קבע לפרוש לפני הגיעם לגיל 37 (בתנאי ששירתו עשר שנים לפחות) ולקבל פיצויים מוגדלים.

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 המרבי - 55 לשוטרים ולסוהרים 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 ועובדי מערכת הביטחון).

לפי ההחלטות שהיו בתוקף עד ספטמבר 1999, תנאי הפרישה של שוטרים וסוהרים היו חריגים גם בהשוואה לתנאי הפרישה של משרתי הקבע, בעיקר משתי הסיבות האלה: (א) מפכ"ל המשטרה או נציב שירות 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 ובשירות בתי הסוהר להוראות הקיימות בצה"ל". נקבע כי סעיף זה לא יחול על שוטרים וסוהרים שביום 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) הגדלה ממוצעת של תקופת השירות לפורשים לפי סעיף 100 (ב) לחוק הגמלאות, לא תהיה יותר משנתיים (4%). (ד) נקבעו מכסות למספר השוטרים והסוהרים שיוכלו לפרוש בשנים 2000-2002.

2. להלן נתונים מפורטים על מחויבות הממשלה לתשלומי גמלה לשוטרים ולסוהרים (במחירי סוף שנת 2001).

יתרת המחויבות (במיליוני ש"ח)			מספר הזכאים			סוג המחויבות
ב- 31.12.99	ב- 31.12.00	ב- 31.12.01	ב- 31.12.99	ב- 31.12.00	ב- 31.12.01	
מקבלי גמלה						
8,615	9,515	9,854	10,889	11,217	11,407	בדירוג האחיד
4,870	5,513	6,340	4,038	3,040	3,297	בדירוגים מקצועיים
13,485	15,028	16,194	14,927	14,257	14,704	ס"ה
עובדים פעילים						
5,899	6,162	5,768	17,140	15,546	13,317	בדירוג האחיד
6,535	8,181	11,661	7,304	8,260	10,970	בדירוגים מקצועיים
12,434	14,343	17,429	24,444	23,806	24,287	ס"ה

מהטבלה עולה, כי בשנת 2001 חל גידול ריאלי של 42.5% במחויבות לקצבה לשוטרים פעילים בדירוגים המקצועיים. הגידול נבע בעיקר מגידול במספר הזכאים - בשיעור של 32.8% - ואילו השכר הממוצע של השוטרים בדירוגים המקצועיים עלה ב-4.2% בלבד.

הגידול העקבי במספרם של השוטרים בדירוגים המקצועיים, נגרם 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.

ראוי לציין, כי המחויבות לקצבה לשוטרים ולסוהרים פעילים שאינם בדירוגים מקצועיים ירדה בשיעור ריאלי של 6.4%; הסיבה לירידה היא קיטון בשיעור 14.3% במספרם של השוטרים וסוהרים הללו. בשנים 1997-2001 ירד מספר השוטרים בדירוג האחיד בכ-29% ואילו מספר השוטרים בדירוגים המקצועיים גדל בכ-116%.

מנתוני אגף החשכ"ל עולה כי בשנת 2001 השכר הממוצע בדירוגים המקצועיים בשירות בתי הסוהר היה גדול בכ-91% מהשכר הממוצע של סוהרים בדירוג האחיד. השכר הממוצע בדירוגים המקצועיים של המשטרה היה גדול בכ-81% מהשכר הממוצע של שוטרים בדירוג האחיד.

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 הייתה ההוצאה על גמלאות לשוטרים ולסוהרים כמיליארד ש"ח - כ-17.5% מההוצאה הכוללת של המשרד לביטחון הפנים (בסך של 5.9 מיליארד ש"ח). בשנת 2001 הייתה ההוצאה למטרה זו כ-1.15 מיליארד ש"ח, שהם כ-17.7% מההוצאה הכוללת של המשרד באותה שנה. לשם השוואה, ההוצאה על גמלאות ופיצויים לכלל עובדי המדינה (לא כולל גמלאים של מערכת הביטחון, שוטרים וסוהרים) בשנת 2001 הייתה כ-9.5% 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, מורים 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.

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, בני 50 עד 54 (ועד בכלל) - כ-50% מהפורשים, ובני 55 ומעלה - כ-30% מהפורשים.

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

סוג המחויבות	מספר הזכאים			החבות האקטוארית (במיליוני ש"ח)*		
	ב- 31.12.01	ב- 31.12.00	ב- 31.12.99	ב- 31.12.01	ב- 31.12.00	ב- 31.12.99
גמלאים	27,585	26,018	24,510	22,342	21,095	17,806
עובדים פעילים						
עובדי הוראה שאינם מורים	2,014	2,042	2,149	977	1,106	1,023
מורים	87,233	87,487	86,382	30,155	30,407	26,000
גננות	11,434	11,044	11,012	4,460	4,326	3,729
ס"ה	100,681	100,573	99,543	35,592	35,839	30,752
ס"ה כולל	128,266	126,591	124,053	57,934	56,934	48,558

* במחירי דצמבר 2001.

מהטבלה עולה, כי החבות האקטוארית בגין עובדי ההוראה הגמלאים גדלה בשנת 2001 בשיעור ריאלי של 5.9% לעומת שנת 2000 ומספר הגמלאים גדל ב-6%; בשנת 2000 גדלה החבות האקטוארית בשיעור ריאלי של 18.5%, ואילו מספר הגמלאים גדל בכ-6.2%. מספר העובדים הפעילים (מורים וגננות) כמעט לא גדל בשנת 2001 והחבות האקטוארית בגינם אף ירדה מעט. בשנת 2000 גדלה החבות האקטוארית בגין העובדים הפעילים בשיעור ריאלי של 16.5% ובשנת 1999 בשיעור של כ-8.7%. 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 חל על השנים 1997-1999.

הנטל השוטף על תקציב המדינה

בטבלה שלהלן נתונים בדבר תזרים המזומנים לתשלומי גמלאות (לא כולל תשלומים לגמלאי מערכת הביטחון) לשנים 2002-2006 (במיליוני ש"ח), כפי שרוכזו באגף החשכ"ל:

השנה	תשלומים למקבלי גמלה	תשלומים לעובדים פעילים שיפרשו	ס"ה
2002	4,254	572	4,826
2003	4,196	878	5,074
2004	4,135	1,190	5,325
2005	4,070	1,531	5,601
2006	4,000	1,874	5,874
ס"ה	20,655	6,045	26,700

מדוח ביצוע התקציב לשנת 2001 עולה, שהתקציב המעודכן בסעיף "גמלאות ופיצויים" היה 4,816 מיליון ש"ח, ואילו ההוצאה בפועל הייתה 4,911 מיליון ש"ח - חריגה של 95 מיליון ש"ח. החריגה הייתה בתקנה המיועדת לתשלום גמלאות על פי חוק הגמלאות. בסעיף האמור כלולות גם גמלאות למי שאינם עובדי מדינה; תשלומים אלה, שנוקפים לתכנית התקציב "גמלאות ע"פ הסדרים חיצוניים", הסתכמו בשנת 2001 בכ-172 מיליון ש"ח. רוב ההוצאה (135 מיליון ש"ח) נבעה מהעברת תשלומים לקרן פנסיה של עובדי חברת בזק, בגין מי שהיו בעבר עובדי משרד התקשורת.

הסכמי רציפות

לפי ההסדרים שהיו בתוקף מ-1973 ועד סוף 1998, רוב העובדים הארעיים המועסקים בשירות המדינה לפי חוזים מיוחדים היו מבוטחים בקרן הפנסיה "מבטחים" ולא ניתנה להם אפשרות לבחור בקרן פנסיה אחרת. מאז 1983 עובדים אלה מבוטחים בתכנית פנסיה מקיפה; פיצויי פטורים והיעדרות 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, מרשימה של 17 קרנות פנסיה שאושרו לצורך זה בידי אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון. מנתוני אגף החשכ"ל עולה, כי הרוב המכריע של עובדי מדינה כאמור, שהצטרפו בשנים 1999-2001 לקרן פנסיה, בוטחו בקרן "מבטחים".

שיעורי ההפרשות לקרן הפנסיה בגין עובדים ארעיים ועובדים לפי חוזים מיוחדים הם כדלקמן: המעביד - 12% (מזה 6% לתגמולים ו-6% לפיצויים) והעובד - 5.5%. בגין 18,430 עובדי מדינה ארעיים שצברו זכויות בקרן פנסיה צוברת עד 31.12.01 נכלל בחישוב המחויבות של הממשלה רק הערך הנוכחי של הסכום המיועד להשלמת פיצויי פטורים, בשיעור של 2 1/3% לכל שנת עבודה;

סכום זה הגיע ב-31.12.01 לכ-82 מיליון ש"ח (ראו לעיל בטבלה שבה מפורטים רכיבי המחויבות, בסעיף עובדים ארעיים).

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

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"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 לפיתוח או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית, או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל. מתן הערבות טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) "שיכול להינתן דרך כלל, או לערבות מסוימת או לסוג מסוים של ערבויות". חוק ערבויות המדינה מגביל את הסכום הכולל של ערבויות שאפשר לתת על פיו בשנת כספים ל-10% 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 הריבט 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. בדרך כלל, החשכ"ל מתנה 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 31.12.01, יתרת ערבויות המדינה הייתה כ-31,098 מיליון ש"ח, מזה כ-30,076 מיליון ש"ח לפי חוק ערבויות המדינה; כ-118 מיליון ש"ח לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון); וכ-904 מיליון ש"ח לפי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הערבויות לסחר חוץ). יצוין, כי נוסף על יתרת הערבויות שפורסמה בדוח הכספי, פורסמה ב"רשומות" יתרת ערבויות בסך כ-155 מיליון ש"ח, שניתנו לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים).

בטבלה להלן פירוט יתרות הערבויות שניתנו לפי שלושת החוקים האמורים, כפי שנרשמו בדוח הכספי ליום 31.12.01 (במיליוני ש"ח):

השינוי	31.12.00	31.12.01	
			לפי חוק ערבויות המדינה
16,957	-	16,957	לענבל, ביטוח סיכוני מלחמה לענף התעופה
315	9,071	9,386	לחברת החשמל לישראל בע"מ
(1,535)	3,752	2,217	לתעשייה האווירית לישראל בע"מ
(97)	876	779	לבנייה למגורים
(53)	507	454	לאל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ
(82)	199	117	לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ
(65)	65	-	לקרן הון סיכון תעווה
77	14	91	לקרן עסקים קטנים
(9)	47	38	לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
(16)	53	37	שונים
15,492	14,584	30,076	ס"ה
			לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון 39)
13	1	14	למידן, חברה להשקעות בע"מ
(12)	24	12	לישראלייט בע"מ
(5)	19	14	לאלמונד ג'ולרס בע"מ
(3)	8	5	לאריהנט טקסטיל בע"מ
3	6	9	לנאופרוב ישראל בע"מ
(1)	7	6	לניו הורייזון תעשיות טקסטיל
(1)	6	5	לנווה אילן מרכז נופש
(1)	7	6	לצוק מנרה בע"מ
(59)	106	47	שונים
(66)	184	118	ס"ה
			לפי חוק הערבויות לסחר חוץ
28	872	900	לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
(12)	16	4	לתעשייה האווירית לישראל בע"מ
16	888	904	ס"ה
15,442	15,656	31,098	ס"ה כולל
	-	*155	לפי חוק הנכים

* יתרה זו פורסמה ב"רשומות" בדצמבר 2002 אך לא נרשמה בדוח הכספי ל-31.12.01 (ראו להלן).

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 העמדת ההלוואות לערובים (ראו להלן). המידע הזה מפרט את תנאי ההלוואות (סכום ההלוואה, תנאי ההצמדה, הריבית, תקופת ההלוואה ועוד) ולוחות סילוקין. בתום שנת הכספים משוערכות הערבויות על פי תנאי ההלוואה (הצמדה לדולר או למדד וריבית שהצטברה). נתונים אלה משמשים לאימות דרישות הבנקים למימוש ערבויות, אם וכאשר הלווה אינו עומד בהתחייבויותיו.

בתום כל שנה שולח אגף החשכ"ל לכל ערוב מכתב שבו מתבקש הערוב להעביר לאגף את יתרת ההלוואות בערבות המדינה ליום המאזן. אף החשכ"ל מבצע התאמות בין יתרות הערבויות הרשומות אצלו לבין היתרות שעליהן דיווחו הערובים או הנערכים (הבנקים שהעמידו לערובים את ההלוואות).

ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה

כפי שעולה מהטבלה, יתרת הערבויות שנוצלו לפי חוק ערבויות המדינה גדלה בשנת 2001 בכ- 15,492 מיליון ש"ח. עיקר הגידול נובע מערבויות חדשות בסך כ-16,957 מיליון ש"ח שניתנו לחברת ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל) בגין ביטוח סיכוני מלחמה לענף התעופה; גידול בסך של כ-315 מיליון ש"ח חל ביתרת הערבויות שניתנו לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל), וגידול נוסף בסך של כ-77 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות לקרן לעידוד עסקים קטנים (להלן - הקרן). לעומת זאת חל קיטון של כ-1,535 מיליון ש"ח ביתרת הערבויות שניתנו לתעשייה האווירית לישראל בע"מ. להלן פירוט שינויים בכמה ערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה:

ערבות לביטוח סיכוני מלחמה לענף התעופה

מתן ערבות בשנת 2001 : בספטמבר 2001 פנה החשכ"ל לוועדת הכספים בעניין מתן ערבות מדינה לחברת ענבל, לשם ביטוח סיכוני מלחמה לחברות התעופה הישראליות. החשכ"ל ציין כי נוכח המצב הקשה שחברות התעופה נקלעו אליו בעקבות הפיגוע במגדלים התאומים, הודיעו חברות הביטוח בעולם על שינוי תעריפי הביטוח לכלל התעופה האווירית. בין היתר נוצרה הבחנה בביטוח חבויות בין כיסוי ביטוחי בגין נזקי גוף ורכוש הנגרמים לנוסעים במטוס עקב נזקי מלחמה, לבין כיסוי ביטוחי מסוג זה לצד ג'; ונקבע, כי לא יחול שינוי בגבול הכיסוי לנוסעים במטוס (להלן - הכיסוי הישן), ואילו סכום גבול הכיסוי לצד ג' יוקטן ל-50 מיליון דולר לאירוע בשנה (להלן - הכיסוי החדש). החשכ"ל ציין כי "סכום זה הינו זעום ביותר לעומת היקף הכיסוי הקודם בלא כל אפשרות לרכוש 'שכבה שניה' של ביטוח סיכוני מלחמה לנזקי צד ג' בשוק הבינלאומי", ובכך גדלה חשיפתן של חברות התעופה הישראליות לסיכונים.

עוד ציין החשכ"ל, כי בעקבות זאת פנו כמה חברות תעופה ישראליות לחברת ענבל בבקשה להשלמת פער הביטוח בין הכיסוי החדש לכיסוי הישן, וציינו שכמה ממשלות בעולם מקצות כספים לסיוע ביטוחי לחברות תעופה בארצותיהן, בכלל זה השלמת פערי הביטוח. לאור האמור ביקש החשכ"ל מוועדת הכספים לתת לחברת ענבל ערבויות להנפקת פוליסות ביטוח לחבויות כלפי צד ג' בגין נזקי מלחמה לחברות התעופה הישראליות, אם לא יהיה אפשר לרכוש ביטוחים אלה בשוק, בסכום מרבי של 4 מיליארד דולר, לתקופת כיסוי של עד 30 יום.

באוקטובר 2001 אישרה ועדת הכספים לחברת ענבל ערבות מדינה בסך 3.84 מיליארד דולר. בכתב הערבות נאמר, כי הערבות תחול כנגד חבויות של יותר מ-50 מיליון דולר שעלויות להיווצר לכל אחת מחברות התעופה: "אל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ" (להלן - אל-על), "ארקיע, קווי תעופה ישראליים בע"מ" (להלן - ארקיע), "ישראיר, תעופה ותיירות בע"מ" (להלן - ישראיר), ו"ק.א.ל, מטעני תעופה בע"מ" (להלן - ק.א.ל), ועד למסגרת הערבות שנקבעה לכל אחת מהן. עוד נאמר בכתב הערבות, כי הערבות תחול גם כנגד חבויות שעלויות להיווצר בגין כסוי ביטוחי מלא לחברת "מסופי מטען וניטול בע"מ" (להלן - חברת ממן)³⁵, זאת מאחר שחברות הביטוח ביטלו את כיסוי הביטוח בגין נזקי מלחמה לצד ג' שניתן לחברה.

בכתב הערבות נקבעו סכומי פרמיה שנתית קבועים שעל החברות המבוטחות לשלם לחברת ענבל, ונאמר בו כי חברת ענבל תעביר לחשכ"ל את הפרמיות בניכוי עמלה בשיעור של 17%, ועד לעמלה שנתית מצטברת של 15,000 דולר. עוד נקבע שתוקף הערבות יהיה עד 24.11.2001.

בנובמבר 2001 פנתה חברת ענבל לחשכ"ל וציינה, בין היתר, כי לאור העובדה שלא חל כל שינוי בתנאי שוק הביטוח העולמי, היא מבקשת להאריך את תוקף הערבות עד 31.12.2001. החשכ"ל אישר את הבקשה והוסיף: "נבקשכם להנחות את החברות המבוטחות כי מיום 1.1.2002 ערבות המדינה לא תוארך (אלא אם ישתנו הנסיבות הקיימות), וכי עליהן לפעול באופן מידי למציאת פתרון מסחרי החל מתאריך זה" (ההדגשה במקור).

מתן ערבות בשנת 2002: בינואר 2002 אישרה ועדת הכספים את חידוש כתב הערבות לחברת ענבל עד לסכום של 2.95 מיליארד דולר. בערבות לשנת 2002 לא נכללה ק.א.ל ברשימת חברות התעופה המבוטחות, ורשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) נוספה עליהן³⁶. בכתב הערבות נקבעו מסגרת הערבות לכל אחת מהחברות המבוטחות ודרך חישוב הפרמיה שעליהן להעביר לחברת ענבל. יצוין, כי שלא כמו בערבות שניתנה בשנת 2001 נקבע, כי הפרמיה הכוללת שישלמו חברות התעופה תחושב לפי מספר הנוסעים ויעד הטיסה. שיעור העמלה של חברת ענבל ותקרת העמלה השנתית המצטברת נשארו בעינם. תוקף הערבות חל מ-1.1.02 עד 30.4.02.

ממסמכי אגף החשכ"ל עולה, כי תוקף הערבות הוארך כמה פעמים; ההארכה האחרונה ניתנה באוקטובר 2002 ובמסגרתה הוארך תוקף הערבות עד 31.12.02. באחת מהבקשות להארכת תוקף הערבות שהגישה חברת ענבל לחשכ"ל ציינה החברה כי היא ביקשה מארקיע ומאל-על שיבדקו את האפשרות לרכוש כיסוי ביטוחי בשוק המסחרי עד סכום של 150 מיליון דולר, ומסכום זה ואילך יינתן כיסוי ממשלתי, כשם שהחליטה ממשלת בריטניה. החשכ"ל האריך את הערבות "ככפוף לבדיקת אפשרות שינוי תנאי הכיסוי כפי שנעשה ע"י ממשלת בריטניה בתנאים סבירים". באוקטובר אותה שנה קבע החשכ"ל כי הארכת תוקף הערבות מותנית בבדיקת האפשרות לשנות את תנאי הכיסוי כפי שהציעו ממשלות אחרות, שתיעשה עד תום 2002.

מתן ערבות בשנת 2003: ב-31.12.02 כתב החשכ"ל לחברת ענבל כי ועדת הכספים אישרה את חידוש הערבות עד לסכום של 2.9 מיליארד דולר. בכתב הערבות נקבע, כי נוכח יכולתה של חברת ממן לרכוש ביטוח עד 50 מיליון דולר בעלות סבירה, החל ב-1.2.03 תחול הערבות שאושרה לה רק כנגד חבויות החורגות מסכום זה, כפי שניתנה בכתבי הערבות הקודמים ליתר חברות התעופה (למעט רש"ת, שלגביה הערבות תמשיך לחול מהדולר הראשון). תוקף כתב הערבות הותנה, בין היתר, בהסכמת החברות המבוטחות להצטרף לתכנית חדשה של ארגון התעופה

35 מכתב הערבות עולה, כי שלא כמו בחברות התעופה האחרות, הביטוח שנותנת חברת ענבל לחברת ממן יחול מהדולר הראשון של תשלומי הביטוח ועד למסגרת שנקבעה, ובהשתתפות עצמית של 100,000 דולר.

36 תנאי הביטוח שנקבעו לרש"ת בערבות זו זהים לאלה שנקבעו לחברת ממן (ראו הערה 35).

האזרחי הבין-לאומי³⁷, או לחלופין לרכוש ביטוח בשוק הפרטי. יתר תנאי הערכות - בהם דרך חישוב הפרמיה, והעמלה של חברת ענבל - נותרו בלא שינוי. נקבע שתקופת הערכות תהיה עד 30.4.03.

מדוחות שהגישה חברת ענבל לחשכ"ל עולה, כי בשנת 2001 שילמו החברות המבוטחות לחברת ענבל פרמיות בסכום כולל של כ-264,000 ש"ח, מהן הועבר לחשכ"ל סך של כ-219,000 ש"ח; הפרמיות ששילמו החברות בשנת 2002 הסתכמו בכ-6.1 מיליון ש"ח, ומהן הועבר לחשכ"ל סך של כ-6 מיליון ש"ח. לדברי אגף החשכ"ל, הכנסות אלה נרשמו בקרן לכיסוי הפסדים שמנהל אגף החשכ"ל (ראו להלן).

ערבות לחברת החשמל

בכל שנה מקבל אגף החשכ"ל מחברת החשמל את הנתונים על יתרת ההלוואות בערבות המדינה שניתנו לחברה. על פי הנתונים בדוח הכספי, היתרה הרשומה של הערבויות לחברת החשמל ליום 31.12.01 הייתה כ-9,386 מיליון ש"ח וגדלה בשנה הנסקרת בכ-315 מיליון ש"ח (נטו). מהנתונים שפרסם שר האוצר ב"רשומות" בדצמבר 2002 עולה, כי במהלך 2001 חל גידול של כ-442 מיליון ש"ח (ברוטו) ביתרת הערבויות לחברת החשמל.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי הגידול ביתרת הערבויות לחברת החשמל אינו נובע מערבויות חדשות שקיבלה החברה באותה שנה, אלא מהגדלת הניצול של מסגרת ערבות שאושרה לחברה בעבר.

ערבות לבנייה למגורים

בשנה הנסקרת קטנה בכ-97 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לבנייה למגורים³⁸. 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.

ממסמכי אגף החשכ"ל עולה, כי עד ספטמבר 2002 שילם משרד האוצר כ-94 מיליון ש"ח בגין 11 פרויקטים בענף הבנייה שנקלעו לקשיים, וכי המספר הכולל של הדירות הנערבות עמד ביוני אותה שנה על 21,684. עוד עולה, כי עבור פרויקטים אחרים שנקלעו לקשיים צפויה המדינה לשלם כ-110 מיליון ש"ח נוספים. 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).

הקרן לעידוד עסקים קטנים

בשנת 1993 הוקמה קרן למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים. הקרן נועדה לסייע להקמה או להרחבה של עסקים קטנים בכל ענפי המשק; הערבות ניתנת לפי חוק ערבויות המדינה. הקרן

37 ארגון ICAO. ממסמכי החשכ"ל עולה, כי לפי ההצעה תוקם חברת ביטוח ללא כוונת רווח, שתספק את הכיסוי הביטוחי החסר כיום, בגיבוי ערבות מדינה מתאימה.

38 בנושא זה ראו דוח שנתי 48, עמ' 16; דוח שנתי 49, עמ' קכז-קכח; דוח שנתי 51, עמ' 886-887; ודוח שנתי 52, עמ' 1065.

מופעלת על ידי שלושה בנקים ומונחית 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 שערכות המדינה לא תינתן ליותר מ-80% מסך ההלוואה שהבנק נותן לעסק כלשהו, ולא ליותר מ-30% הראשונים מסך ההלוואות שהבנק נותן. הסכום המרבי להלוואה בערכות מדינה הוא 500,000 ש"ח, לחמש שנים. יצוין שהלווים יכולים לבחור אחד מכמה מסלולי אשראי ורשאים להחזיר בשנה הראשונה רק את תשלומי הריבית.

בדוח הכספי ל-31.12.01 רשומה יתרת ערבויות לקרן בסך כ-91 מיליון ש"ח, לעומת 13.8 מיליון ש"ח בדוח הכספי ל-31.12.00. בדברי ההסבר להצעת התקציב של משרד התעשייה והמסחר לשנת 2003 נאמר, כי היקף האשראי הכולל שאישרה הקרן מיום הקמתה ועד אוגוסט 2002 מגיע לכ-662 מיליון ש"ח.

אגף החשב"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2003, כי בדיקה שעשה האגף בשנת 2002 העלתה, כי יתרת הערבויות לקרן שנרשמה בשנים האחרונות הייתה גבוהה. התברר, כי עד 31.12.00 נרשמה בדוח הכספי רק יתרת הערבויות בגין הלוואות מהקרן שלא היה צורך לממשן, ואילו ערבויות המדינה להלוואות שהתבקש בגינן מימוש הערבות, ושהמדינה מעבירה באופן שוטף כספים מתקציב המדינה לפירעונן, לא נכללו ביתרה הרשומה. האגף הוסיף, כי בעקבות ממצאי הבדיקה תוקנה הגדרת חשיפת המדינה להלוואות בערכות מדינה הניתנות במסגרת הקרן והותאמה לכללים הנהוגים ברישום יתר ערבויות המדינה; יתרת הערבויות שניתנו למטרה זו שנרשמה בדוח הכספי ל-31.12.01 (91 מיליון ש"ח) היא היתרה המתוקנת.

מן הראוי לציין, כי רק במסגרת פרסום יתרות ערבויות המדינה ב"רשומות", בדצמבר 2002, נכללה הערה בדבר שינוי הגדרת החשיפה לגבי הקרן לעסקים קטנים; בדוח הכספי ליום 31.12.01, שהוגש למבקר המדינה, לא נכללה הערה בנושא זה.

ההוצאה למימוש ערבויות שניתנו במסגרת הקרן תוקצבה לראשונה בשנת 1995, בתכנית "מימושי ערבויות מדינה" בסעיף "תמיכות בענפי משק". מדוח ביצוע התקציב לשנת 2001 עולה כי ההוצאה ברוטו באותה שנה על מימוש ערבויות במסגרת הקרן הייתה כ-4.7 מיליון ש"ח (לעומת כ-3.1 מיליון ש"ח בשנת 2000 וכ-10.3 מיליון ש"ח בשנת 1999); סכום של כ-4 מיליון ש"ח כוסה בהכנסה מיועדת מגביית פרמיית סיכון (לעומת כ-0.5 מיליון ש"ח בשנת 2000 וכ-0.7 מיליון ש"ח בשנת 1999), 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, 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.

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

מהדוח הכספי ל-31.12.01 עולה, כי לא נכללה בו יתרת הערבויות לקרן הון סיכון "תעוזה"; בדוח הכספי ל-31.12.00 נרשמה לקרן זו יתרת ערבויות בסך כ-65 מיליון ש"ח. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2003, כי ב-1.1.01 הסתיימה התחייבות חברת ענבל כלפי מחזיקי המניות המוגנות של "תעוזה"; בהתאם לכך, בוטלה הערבות האמורה.

ערבויות לפי החוק לעידוד השקעות הון

על פי הדוח הכספי ל-31.12.01, יתרת הערבויות שנוצלו לפי החוק לעידוד השקעות הון קטנה בשנת 2001 בכ-66 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 1998-1993 שילם החשכ"ל סכום כולל של 639.1 מיליון ש"ח (במחירי שנת 1998) בגין מימוש ערבויות שניתנו לפי החוק לעידוד השקעות הון⁴⁰. 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 משלמים הערובים - ומקצתה כהוצאה מוחלטת. מדוח ביצוע התקציב לשנת 2001 עולה כי בתקציב המתוקן נרשמה הרשאה להוצאה (ברוטו) בסך כ-63 מיליון ש"ח, מזה הרשאה להוצאה נטו בסך כ-42 מיליון ש"ח והוצאה מותנית בהכנסה בסך כ-21 מיליון ש"ח. ההוצאה בפועל (ברוטו) בגין מימוש הערבויות היתה קטנה יותר - כ-20 מיליון ש"ח, מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך של כ-2 מיליון ש"ח בלבד. ההוצאה נטו היתה אפוא כ-18 מיליון ש"ח.

ערבויות לפי חוק הערבויות לסחר חוץ

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

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

40 בדבר הביקורת על פעולות מרכז ההשקעות והחשכ"ל במסגרת יישומו של תיקון 39 לחוק האמור ראו בדוח שנתי 49 (עמ' 404-416).

על פי הדוח הכספי, יתרת הערבות לפי חוק הערבויות לסחר חוץ הגיעה ב-31.12.01 ל-904 מיליון ש"ח, מזה כ-900 מיליון ש"ח לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ⁴¹. 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 3% ל-7.5% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. מקצת הפרמיה נשארת בידי החברה בתור עמלת טיפול, ורובה מועבר לקרן לכיסוי הפסדים.

ערבויות על פי חוק הנכים⁴²

תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למילווה לנכים), תשי"ד-1954, קובעות כי "הרשות המוסמכת" - ראש היחידה לתגמולים והטבות באגף השיקום במשרד הביטחון (להלן - אגף השיקום) יחד עם אגף הכספים במשרד (להלן - אגף הכספים) - רשאית לערוב בשם המדינה למלוות שניתנים לנכים לשם שיקומם או לצורכי דיור. אגף הכספים הסביר למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי עד שנת 1995 הלוואות אלה ניתנו מתקציב הביטחון; בשנים 1996-2001 בנק אוצר החייל, שזכה במכרז שפרסם משרד הביטחון, העמיד את ההלוואות האמורות ממקורותיו וחלה עליהן ערבות מדינה. ההלוואות ניתנות לזכאי אגף השיקום לפרק זמן של 15-20 שנה. הערבות האמורה ניתנת על פי הסכם בין משרד הביטחון לבין הבנק; בסוף שנת 2002 נחתם הסכם חדש עם בנק אוצר החייל, בעקבות מכרז חדש.

יצוין כי החוק אינו דורש אישור של ועדת הכספים. אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003, כי זכאי אגף השיקום, שמקבל הלוואה על פי חוק הנכים, אינו נדרש לשלם כל פרמיה בגין ערבות זו.

בידי אגף החשכ"ל אין נתונים על הסכומים שמשלם משרד הביטחון בגין מימוש הערבויות מתקציבו. אגף הכספים הסביר למשרד מבקר המדינה כי יש קושי להפיק ממערכת החשבונות של משרד הביטחון נתונים אלה.

בדוחות הכספיים שפרסם משרד האוצר בשנים האחרונות, בהם הדוח הכספי ליום 31.12.01, לא נרשמה כל יתרת ערבויות לפי חוק הנכים. בדיון וחשבון על ערבויות מטעם המדינה לפי חוק ערבויות המדינה ולפי כל חוק אחר בשנת הכספים 2000, שפרסם שר האוצר ב"רשומות" בנובמבר 2001, לא נרשמה כל יתרה ליום 31.12.00 לגבי ערבויות המדינה שניתנו לפי חוק הנכים. רק בדצמבר 2002 פורסם ב"רשומות" כי יתרת הערבויות שניתנו לפי חוק זה ליום 31.12.01 היא כ-155 מיליון ש"ח.

התברר, כי עד אוגוסט 2002 לא ביקש אגף החשכ"ל ממשרד הביטחון נתונים על ערבויות המדינה על פי חוק הנכים. בעקבות בדיקה שעשה האגף במועד זה, הוא פנה למשרד הביטחון וביקש לקבל את יתרת הערבות לפי החוק האמור. בספטמבר אותה שנה העביר אגף הכספים לאגף החשכ"ל נתונים על יתרת ההלוואות בערבות מדינה שנתן בנק אוצר החייל ממקורותיו לזכאי אגף השיקום;

41 ראו ב"דוח על הביקורת בחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ", שפורסם בפברואר 1999.
42 ערבויות אלה ניתנות לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 [נוסח משולב]; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למלוות נכים), תשי"ד-1954; ותקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות להסכמים), תשט"ז-1955.

היתרה ליום 31.12.00 הסתכמה בכ-312 מיליון ש"ח והיתרה ל-31.12.01 הסתכמה בכ-343 מיליון ש"ח. אגף הכספים הסביר למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי לפי הנחיית אגף השיקום יש לחשב את יתרת הערבות לפי 45% מיתרת ההלוואות מכספי הבנק, וכך חושבה היתרה בסך 155 מיליון ש"ח שפורסמה ב"רשומות". לדברי אגף החשב"ל, נדרשים עדיין בירורים לאימות יתרה זו.

אגף החשב"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003: "העובדה שהערבויות לפי חוק הנכים לא הוצגו בדוחות החשב"ל הינה אחת התוצאות של מילוי תפקיד החשב על ידי איש שאיננו עובד משרד האוצר אגף החשב הכללי. עובדה זו מובילה לכך שזרימת המידע המגיע לחשב הכללי הינה מוגבלת ולוקה בחסר ומתקבלת לעיתים באיחור רב. בעניין זה יש לציין שהממשלה החליטה ביום 30.7.2002 על מינוי חשב במשרד ביטחון על תקן החשב הכללי באוצר אולם עד למועד זה טרם מונה חשב במשרד הביטחון על תקן משרד האוצר".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש צורך ליישם בהקדם את החלטת הממשלה האמורה⁴³ בדבר מינוי חשב למשרד הביטחון, שיועסק כעובד החשב הכללי במשרד האוצר ועל תקן החשב הכללי במשרד האוצר.

קֶרֶן לְכִיסוּי הַפְּסָדִים

כאמור, אגף החשב"ל מנהל קרן לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות המדינה. אם הערוב איננו פורע את חובו, הנושה פונה אל החשב"ל בדרישה לממש את הערבות, והחשב"ל פורע את ההלוואה; החשב"ל זוקף לזכות הקרן לכיסוי הפסדים ריבית בשיעור "ריבית חשב"ל"⁴⁴. הכנסות הקרן מתקבלות מפרמיות סיכון שהחשב"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 לחשב"ל דרישת תשלום. לאחר שהוגשה דרישת תשלום, תפקיד המדינה בבנק סכום השווה לסכום התשלום שבפיגור (להלן - הפיקדון). עוד נקבע, כי בגין פרק הזמן מיום הדרישה ועד ליום הפקדת הפיקדון תשלם המדינה על סכום הפיקדון ריבית בשיעור 60% מריבית חשב"ל כפי שתהיה באותה העת. חשבון הפיקדון יזוכה בריבית פיגורים על סכום הפיקדון בשיעורים בהם מחויב חשבון ההלוואות שבפיגור של הלווה בבנק, החל מיום ההפקדה.

43 החלטה 2376 מיום 30.7.02.

44 שיעור ריבית שהחשב"ל קובע מעת לעת בגין סכומים המופקדים אצלו.

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

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בתחילת שנת 2000, כי הסכומים שהוא מפקיד בבנקים בגין מימוש ערבויות נרשמים במערכת החשבונות של משרד האוצר גם בחשבונות המקבילים, כדי לאפשר לחשכ"ל לעשות מעקב אחר מידע זה. יתרת ההפקדות הרשומה בחשבונות המקבילים ליום 31.12.01 הייתה כ-1.1 מיליארד ש"ח (לעומת כ-1 מיליארד ש"ח ליום 31.12.00).

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

פרסום נתוני הערבויות ב"רשומות"

בדצמבר 2002 פרסם שר האוצר ב"רשומות"⁴⁵ דין וחשבון על ערבויות מטעם המדינה בשנת 2001, כמפורט להלן: הכנסות בסך 57.8 מיליון ש"ח שנגבו על חשבון ערבויות שמומשו בעבר (מזה 6.3 מיליון ש"ח התקבלו בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ) והכנסות בסך 153.1 מיליון ש"ח שהם תשלומים לקרן לכיסוי הפסדים (בלא כל הבחנה על פי איזה משלושת החוקים שצוינו לעיל ניתנו הערבויות); הוצאות בסך 109.2 מיליון ש"ח בגין ערבויות לפי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון (לעומת 117.2 מיליון ש"ח בשנת 2000) ובסך 3 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ (לעומת 16.7 מיליון ש"ח בשנת 2000).

כבר צוין בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה (ולאחרונה בדוחות 51ב ו-52ב), 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.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממארכ 2003, כי "בתיאום עם החשבונאית הראשית במשרדנו הוחלט להביא בביאור למאזן את פירוט ההכנסות וההוצאות לפי החוקים שעל פיהם ניתנו הערבויות ויצוין אם נרשמו בתקציב המדינה או במסגרת הקרן לכיסוי הפסדים, המנוהלת מחוץ לתקציב".