

## דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה<sup>1</sup> ליום 31.12.02

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חייב שר האוצר (להלן - השר) להמציא למבקר המדינה, לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום כל שנת הכספים, את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן שמפרסם אגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) מורכב משני מאזנים: "המאזן המוניטרי", שכולל את יתרת הנכסים וההתחייבויות של המדינה שנובעים מפעולות שנרשמו בתקציב; בחשבון ההון (קבלת מלוות ופירעון הקרן שלהם) ובתקציב הפיתוח (בעיקר מתן הלוואות וגביית הקרן שלהן); "המאזן השוטף", שכולל בעיקר יתרות בבנקים ויתרות של חייבים וזכאים.

שני המאזנים - המאזן השוטף והמאזן המוניטרי - אינם מציגים תמונה מלאה של הזכויות וההתחייבויות המוניטריות של המדינה. כדי להשלים במידת מה את התמונה, צירף החשכ"ל נספחים למאזן, כמפורט להלן:

1. פירוט יתרות ההשקעות של המדינה במניות של החברות הממשלתיות, שמוצגות לפי חלקה של המדינה בשווי המאזני של החברות ליום 31.12.02, ויתרות ההשקעות מהשנה הקודמת (מספרי השוואה), שהותאמו למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) לחודש דצמבר 2002. כמו כן, פירוט של שיעור ההחזקה בזכויות לרווחים בחברות אלה. לא נכללו חברות שחלקה של המדינה בהן קטן מ-10%. סך ההשקעה של המדינה במניות של החברות הממשלתיות ב-31.12.02 הסתכם בכ-23.9 מיליארד ש"ח, לעומת כ-24.2 מיליארד ש"ח ב-31.12.01.

2. פירוט של ההתחייבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדיה (ראו להלן).

3. רשימה מפורטת של יתרת הערבויות שנתנה המדינה על סמך אישור ועדת הכספים של הכנסת. ב-31.12.02 הסתכמה יתרה זו בכ-27 מיליארד ש"ח, לעומת כ-31 מיליארד ש"ח ליום 31.12.01. (ראו להלן).

השלמה נוספת נכללה במבוא למאזן המוניטרי ל-31.12.02, שבו צוין, כי יתרת ההתקשרויות החוזיות של משרדי הממשלה<sup>2</sup> עם גופים חיצוניים הסתכמה בכ-92 מיליארד ש"ח, לעומת כ-70 מיליארד ש"ח ל-31.12.01.<sup>3</sup> יותר ממחצית היתרה נובעת מהתקשרויות של משרד הביטחון.

בעקבות הצורך שהתעורר במשך השנים להגביר את השקיפות ולהרחיב את המידע בדוחות הכספיים שהממשלה מפרסמת, מינה החשכ"ל בשנת 2001 ועדה לכתיבת כללי חשבונאות ממשלתית ולהטמעתם במשרדי הממשלה.<sup>4</sup> חברי הוועדה כוללים את נציגי החשכ"ל, הרשות לניירות ערך, לשכת רואי חשבון והמוסד לתקינה חשבונאית. במסמך של משרד האוצר מדצמבר 2003 צוין, כי הוועדה סיימה את כתיבתם של 16 הוראות חשבונאיות, שלוש מהן בתהליך אישור סופי, ובשלב ב' מתוכננות להיכתב עוד שבע הוראות. מבקר המדינה העיר בדוח 553, על שבישראל אין מוסד תקינה לחשבונאות ממשלתית, ולעתים לא ברור למי הסמכות לקבוע תקנים אלה ולחייב בהם את היחידות הממשלתיות. התוצאה היא יוזמות של החשכ"ל, של רשות החברות הממשלתיות ושל אחרים, אך אלה אינן מספקות. באפריל 2003 התקיים דיון בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, ונקבע בו, שיוקם צוות בין-משרדי שיבחן הצעה להקמת מוסד כללי לתקינה חשבונאית.

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

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

3 ממצאי ביקורת על הניהול והרישום של התחייבויות אלה ראו בדוח זה בעמ' 140.

4 בעניין זה ראו הפרק "תקינה חשבונאית ממשלתית", בדוח שנתי 553 של מבקר המדינה, עמ' 317.

## המאזן השוטף

המאזן השוטף המשקף את הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה מורכב משני חלקים: אחד לחשבונות של אגף החשכ"ל ואחד לחשבונות של משרדי הממשלה (ראו הטבלה להלן).

1. בצד הזכויות רשומים סעיפים המשקפים בעיקר את היתרות האלה: (א) פיקדונות של משרד האוצר ושל משרדי הממשלה בבנק ישראל ובבנק הדואר (ראו להלן); (ב) יתרות של חייבים למשרד האוצר ולמשרדי הממשלה.

2. בצד ההתחייבויות רשומים שני סעיפים עיקריים: (א) סעיף זכאים, שכולל בעיקר את יתרת המלוות לזמן ארוך שהנפיקה הממשלה בשוק ההון בארה"ב בערבות ממשלת ארה"ב. (ב) יתרות של פיקדונות, שהופקדו במשרדי הממשלה לטווח קצר ולטווח בינוני (ראו להלן).

3. בסעיף עודף (גירעון) נצבר רשומה התוצאה הכספית נטו מביצוע התקציב (כולל התקציב של המפעלים העסקיים) - עודף או גירעון קופתי. כאשר סך התשלומים גדול מסך התקבולים, הדבר משתקף בהגדלת הגירעון הקופתי המצטבר, ולהיפך. בשנת 2002, שבה גייס משרד האוצר מלוות בסכום שהיה גדול מסכום הגירעון (לפי ההגדרה הכלכלית, להבדיל מגירעון קופתי) בביצוע התקציב, נוצר עודף קופתי בביצוע התקציב בסך 4,149.5 מיליון ש"ח, וכתוצאה מכך קטן הגירעון הנצבר, הרשום במאזן השוטף, מ-19,442.9 מיליון ש"ח ב-31.12.01 ל-15,293.4 מיליון ש"ח ב-31.12.02.

להלן המאזן השוטף של המדינה ל-31.12.02 בהשוואה למאזן ל-31.12.01, במיליוני ש"ח במונחים נומינליים, על פי הדוח שמסר השר.

## המאזן השוטף

| מיליוני ש"ח בערכים נומינליים |            |                                |
|------------------------------|------------|--------------------------------|
| 31.12.01                     | 31.12.02   |                                |
| 11,740.3                     | 16,236.7   | זכויות                         |
| 12,131.7                     | 11,047.7   | יתרות בבנקים ודמי מחזור חייבים |
| 23,872.0                     | 27,284.4   | ס"ה זכויות                     |
| 475.6                        | 318.0      | התחייבויות                     |
| 9,630.5                      | 8,513.2    | המחאות שלא נפרדו               |
| 686.2                        | 522.2      | פיקדונות שהתקבלו               |
| 32,522.6                     | 33,224.4   | הפרשות וקרנות *                |
| 43,314.9                     | 42,577.8   | זכאים                          |
| (19,442.9)                   | (15,293.4) | ס"ה                            |
| 23,872.0                     | 27,284.4   | עודף (גירעון) נצבר             |
| 23,872.0                     | 27,284.4   | ס"ה התחייבויות                 |

\* ב-31.12.02 יתרת סעיף זה מורכבת מהקרן לכיסוי הפסדים מערבויות המדינה.

## זכויות שוטפות

### יתרות בבנקים ודמי מחזור

סעיף זה כולל יתרות בבנק ישראל, בבנק הדואר, בבנקים אחרים ודמי מחזור במשרד האוצר ובמשרדי הממשלה.

#### בנק ישראל ובנק הדואר

יתרת הפיקדונות בבנק ישראל ליום 31.12.02, שנכללה בסעיף "יתרות בבנקים ודמי מחזור" (ראו הטבלה לעיל), כוללת את היתרות של החשכ"ל (כ-7.1 מיליארד ש"ח) ושל משרדי ממשלה (כמיליארד ש"ח). החשכ"ל קיבל מהחשבונות של משרדי הממשלה מסמכים בעניין התאמות בנק לחשבונות בבנק ישראל ולחשבונות של המשרדים, המתנהלים בבנק הדואר (חשבונות סילוקין). מהמסמכים עולה, כי בשנה הנסקרת הייתה התאמת יתרות בין בנק ישראל לחשבונות. אשר לחשבונות המנוהלים בבנק הדואר, דוחות ההתאמה במשרד השיכון, בהוצאה לפועל שבהנהלת בתי משפט ובחטיבה להתיישבות היו חלקיים. יש לציין, כי משרד הביטחון העביר לחשכ"ל לראשונה את כל ההתאמות עם כל הבנקים שאתם הוא עובד, אך עדיין נותרו הפרשים לא מוסברים בדוחות ההתאמה.

### חייבים

יתרות החייבים כוללות: חייבים למפעלים העסקיים של המדינה, המנהלים את ספרי החשבונות שלהם על בסיס מצטבר, דהיינו רושמים הכנסה כאשר נוצרת התחייבות של החייב לשלם למדינה; חייבים של החשכ"ל וחייבים למשרדי הממשלה. היתרות של חייבים הן בדרך כלל בשל הכנסות שנזקפו לחשבונות הכנסה תקציביים בשנה השוטפת ולא נגבו עד סוף השנה.

## התחייבויות שוטפות

התחייבויות של המדינה בגין מרבית המלוות לזמן ארוך שהנפיקה הממשלה בשנות התשעים בשוק ההון בארה"ב בערבות ממשלת ארה"ב, לא נרשמו בשעתו כתקבולים בתקציב המדינה, ויתרותיהן אינן כלולות במצבת החובות אלא במאזן השוטף, בסעיף "זכאים של החשב הכללי".

### זכאים

יתרות הזכאים כוללות: יתרות לזכות ספקים של המפעלים העסקיים של המדינה, הרושמים בספרי החשבונות שלהם הוצאה כאשר נוצרת התחייבות של המדינה לשלם לזכאי; זכאים של החשכ"ל;

זכאים של משרדי הממשלה; וזכאים בעד משכורת. השכר והמשכורות, לרבות תשלומים נלווים וניכויים מהשכר של עובדי המדינה לחודש דצמבר בשנה פלונית, משולמים כינואר בשנה שלאחריה, אך הוצאה זו נוקפת לחובת התקציב של השנה שבה חל אותו דצמבר, וכלולה במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, בסעיף "זכאים בעד משכורת".

## זכאים של החשב"ל

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 דולר<sup>5</sup> מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של משרד האוצר בבנק ישראל לשם מימון התקציב. יתרת כספי הערבויות שימשה ברובה להבטחת יתרות המט"ח בבנק ישראל, ומיעוטה ניתן כהלוואות לגופים עסקיים באמצעות הבנקים המסחריים. ההלוואות ניתנו בריבית הנהוגה בשוק, בתוספת העלות שהייתה לממשלה.

אף על פי שהמלוות בערבות ממשלת ארה"ב הם לזמן ארוך, המלוות שלא נרשמו בתקציב ובמצבת החובות מוצגים זה שנים בצד ההתחייבויות במאזן השוטף; הפיקדונות שכנגדם הם חלק מיתרות הפיקדונות בבנק ישראל וההלוואות שניתנו מכספים אלה הן חלק מיתרת החייבים במאזן השוטף.

בהערת שוליים לסעיף "חייבים לחשב"ל" (שהיתרה בו היא בסך כ-8.6 מיליארד ש"ח) צוין: "יתרת החייבים כוללת פיקדונות בבנקים מכספים בערבות ממשלת ארה"ב בסך של 7,644.4 מיליוני שקלים (כ-1,615 מיליון דולר)". מספרי החשב"ל עולה, שיתרה זו כוללת סך של כ-6.9 מיליארד ש"ח (כ-1.5 מיליארד דולר) - יתרת ההלוואה שקיבלה חברת החשמל, וסך של כ-0.7 מיליארד ש"ח (כ-146 מיליון דולר) - יתרת הסכום שניתן לשישה בנקים לשם מתן הלוואות למגזר העסקי. בסעיף "בנק ישראל" רשום סך של כ-18 מיליארד ש"ח (כ-3.6 מיליארד דולר), שהוא יתרת כספי המלוות בערבות ממשלת ארה"ב.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהוחלט לרשום את יתרת המלוות האמורה במאזן השוטף, יש להציגה בסעיף משנה נפרד, וכן לפרט 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 סוגי הלוואים, סכומי ההלוואות ותנאיהן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשב"ל, כי הצגה מפורטת יותר של המלוות וההלוואות שניתנו מכספי ערבויות ארה"ב תיבחן לקראת הדיווח ליום 31.12.03.

5 הסכום שהומר והופקד בבנק ישראל לאחר ניכוי "פרמיית סיכון" ו"עמלת חתמים" היה כ-4 מיליארד דולר; ראו דוח 45 של מבקר המדינה (1995), עמ' ס"ה.

## פיקדונות שהתקבלו

### פיקדונות אצל החשכ"ל

הסעיף "פיקדונות אצל החשכ"ל" הוא סעיף משנה של הסעיף פיקדונות שהתקבלו במסגרת ההתחייבויות במאזן השוטף (ראו הטבלה לעיל).

**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.

### הפרשי שערך

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

הפרשי השערך נובעים מהשינויים בשערים של מטבעות חוץ. השערך נעשה לחשבונות מט"ח של החשכ"ל ושל משרדי הממשלה. הפרשי השערך נרשמים בחשבון מיוחד, ובסוף השנה מועברת היתרה בחשבון זה לחשבונות תקציביים. השער היציג של הדולר ב-31.12.02 היה 4.737 ש"ח לדולר, לעומת 4.416 ש"ח לדולר ב-31.12.01.

בשנה הנסקרת היו הפרשי השערך של הזכויות גדולים מהפרשי השערך של ההתחייבויות, וההפרש נטו, בסך כ-118.4 מיליון ש"ח, נזקף לחשבון "הכנסות מהפרשי שער" שבסעיף "הכנסות שונות" בתקציב המדינה לשנת 2002.

כאמור, הפרשי השערך האלה נוגעים לזכויות ולהתחייבויות של המדינה המשתקפות במאזן השוטף. יש לציין, שהפרשי השערך של הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטרי אינם נזקפים להכנסות ולהוצאות בתקציב.

## המאזן המוניטרי

רוב הנכסים המוצגים במאזן המוניטרי הם הלוואות שנתנה הממשלה ופיקדונות שהפקידה הממשלה (ראו להלן). ההתחייבויות נובעות ממלוות שגייסה המדינה וששימשו בעיקר למטרות האלה: תשלום חובות, מימון הגירעון בתקציב ומימון תקציב הפיתוח. המאזן המוניטרי אינו משקף נכסים שאינם מוגדרים "מוניטריים", כגון השקעות במערכת הביטחון, בתשתית (כבישים וכד'), במבנים שבידי המדינה ובציוד שברשותה. משום כך אין איזון בין הזכויות (הנכסים) לבין

ההתחייבויות במאזן המוניטרי. חוסר איזון זה הולך וגדל משנה לשנה, בעיקר משום שכמעט בכל שנה היה גירעון בתקציב (לפי ההגדרה הכלכלית).

עודף ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי ליום 31.12.02 הסתכם ב-493,232.1 מיליון ש"ח. כלל ההתחייבויות במאזן המאוחד (ראו להלן) ליום 31.12.02 היה גדול מכלל הזכויות ב-508,525.5 מיליון ש"ח. 15,293.4 מיליון ש"ח מסכום זה הם הגירעון הקופתי המצטבר ל-31.12.02, הרשום, כאמור לעיל, במאזן השוטף.

להלן המאזן המוניטרי של המדינה ל-31.12.02 בהשוואה למאזן ל-31.12.01, על פי הדוח שמסר השר, במיליוני ש"ח, בערכים נומינליים:

### המאזן המוניטרי

| מיליוני ש"ח בערכים נומינליים |           |                                               |
|------------------------------|-----------|-----------------------------------------------|
| 31.12.01                     | 31.12.02  |                                               |
|                              |           | <b>זכויות</b>                                 |
| 61,950.3                     | 66,567.3  | הלוואות ופיקדונות                             |
| 2,768.4                      | 2,743.6   | מניות הבנקים שבהסדר                           |
| 5,460.6                      | 6,970.9   | השקעות במניות <sup>1</sup>                    |
| 924.9                        | 747.8     | השקעות בשטרי הון ובאג"ח                       |
| 159.5                        | 182.0     | מלאי                                          |
| 3,071.0                      | 1,312.0   | נכסים בגין הסכמים שטרם נרשמו                  |
| 3,931.2                      | 3,924.6   | דירות להשכרה ולמכירה                          |
| 60.0                         | 60.0      | הון מניות בנק ישראל                           |
| 360.6                        | 317.0     | אג"ח של ממשלת ארה"ב <sup>2</sup>              |
| 78,686.5                     | 82,825.2  | <b>ס"ה</b>                                    |
| 434,708.8                    | 493,232.1 | <b>גירעון מוניטרי</b>                         |
| 513,395.3                    | 576,057.3 | <b>ס"ה זכויות</b>                             |
|                              |           | <b>התחייבויות</b>                             |
| 409,683.0                    | 463,595.0 | מלוות פנים                                    |
| 98,036.5                     | 107,338.1 | מלוות חוץ <sup>3</sup>                        |
| 5,513.9                      | 5,051.4   | מקדמות מבנק ישראל                             |
| 513,233.4                    | 575,984.5 | <b>ס"ה התחייבויות</b>                         |
| 161.9                        | 72.8      | התחייבויות בגין ביטוח שער והצמדה <sup>4</sup> |
| 513,395.3                    | 576,057.3 | <b>ס"ה התחייבויות</b>                         |

- 1 ההשקעה במניות של החברות הממשלתיות נרשמה בעלותה הנומינלית.
- 2 השקעה באיגרות חוב של ממשלת ארה"ב המופקדות בנאמנות להבטחת מלוות בדולרים שהתקבלו מבנקים בארה"ב. יתרת איגרות החוב ל-31.12.02 הייתה 66.9 מיליון דולר, והיתרה ל-31.12.01 הייתה 81.6 מיליון דולר.
- 3 יתרת החוב אינה כוללת את יתרת המלוות בערבות ממשלת ארה"ב. יתרה זו נכללה במאזן השוטף.
- 4 התחייבויות אלה אינן נובעות מביצוע תקציב אלא מביצוע מדיניות הממשלה בנושא זה.

## הלוואות ופיקדונות

הטיפול הכולל בהלוואות ופיקדונות שנותנת המדינה הוא בידי משרד האוצר (להלן - המשרד) ובאחריותו על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. יתרת ההלוואות והפיקדונות היא הנכס העיקרי במאזן המוניטרי של המדינה, ושיעורה כ-80% מכלל הנכסים המוניטריים של המדינה<sup>6</sup>.

רוב ההלוואות מתקציב המדינה ניתנות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים. אגף החשכ"ל של המשרד מפקיד בידיהם פיקדונות למתן הלוואות<sup>7</sup> (להלן - פיקדונות), והם גובים את ההחזרים מהלווים ומעבירים אותם לאגף החשכ"ל. ההלוואות באמצעות בנקים ניתנות באחריות המדינה או באחריות הבנקים הנותנים את ההלוואות מכספי הפיקדונות. מיעוט ההלוואות מתקציב המדינה ניתן ישירות ללווים.

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות על פי הביאור למאזן המדינה (במיליוני ש"ח):

| 31.12.01 * | 31.12.02 |                             |
|------------|----------|-----------------------------|
| 65,717.8   | 69,933.6 | הלוואות ופיקדונות           |
| 1,080.3    | 1,354.4  | הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן   |
| 851.2      | 975.9    | קרנות דו-לאומיות            |
| 55.2       | 56.8     | איגרות חוב צמיתות           |
| 67,704.5   | 72,320.7 | ס"ה **                      |
| 5,754.2    | 5,753.4  | בניכוי הפרשה לחובות מסופקים |
| 61,950.3   | 66,567.3 | ס"ה                         |

\* בערכי דצמבר 2001.

\*\* היתרה אינה כוללת הלוואות עומדות: 14,761 מיליון ש"ח ב-31.12.02 (14,011 מיליון ש"ח ב-31.12.01).

החשכ"ל הסדיר את ניהול מערך ההלוואות והפיקדונות ב"נוהלי עבודה למחלקת הלוואות וגביה" שעודכנו במאי 1997 (להלן - נוהלי העבודה)<sup>8</sup>. בנוהלי העבודה נאמר: "הלוואות המדינה... מנוהלות במחלקת הלוואות המדינה במטה החשכ"ל בסיוע חברת ענבל; המו"מ מול הגוף מקבל ההלוואה מבוצע ע"י הרפרנטים האחראים בחשכ"ל; ההסכמים נחתמים ע"י המורשים בלבד - החשב הכללי וסגניו; החוזה החתום מועבר למחלקת הלוואות המדינה לניהול ומעקב על הביצוע והגביה".

השירותים שמספקת חברת ענבל (להלן - ענבל) לאגף החשכ"ל עוגנו בהסכם שנחתם בין הצדדים עוד בשנת 1986, והם מפורטים בנוהלי העבודה. ענבל עורכת לוחות סילוקין ועוקבת אחר הגבייה ויתרות ההלוואות, מוסרת דיווחים שוטפים למחלקות הגבייה והחשבונאות של החשכ"ל ולרפרנטים האחראים להלוואות באגף החשכ"ל, ומקיימת עמם קשרי עבודה שוטפים. ענבל מוסרת דיווחים גם לוועדת חריגי גבייה; בוועדה זו חברים נציגי החשכ"ל ונציגי ענבל, ויו"ר הוועדה הוא אחד מסגני החשכ"ל. הוועדה דנה בלווים שפיגרו בהחזרת ההלוואות ובבעיות בגביית חובות וקובעת דרכים לפתרון הבעיות שנידונו.

6 על פי המאזן המוניטרי של המדינה ליום 31.12.02 (בסוף שלוש השנים הקודמות היה השיעור דומה).

7 פיקדונות למתן הלוואות לענפים מסוימים, נעשים באמצעות משרדי ממשלה אחרים.

8 נוהלי העבודה אושרו באפריל 1999 בידי החשכ"ל דאז.

## מערכת המידע והדיווח

עקב 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.<sup>9</sup>

ב"תקציר הוראה לחשבונאות ממשלתית מס' 10 - הלוואות ואשראי"<sup>10</sup> פורטו כללי הצגה וגילוי לסעיף מאזן המדינה - "הלוואות שניתנו", ולפיהם נדרש פירוט נרחב לסעיף זה, ובין היתר: התפלגות הלוואות לפי לווים וקבוצות לווים; פירוט הרכב ההפרשה לחובות מסופקים; פירוט הפיגורים של לווים בפירעון הלוואות מדורגים לפי מידת הפיגור; פירוט הלוואות שאינן נושאות הכנסה; הצגת הסובסידיות שניתנו ללווים במאזן.

בביאורים למאזן המדינה נכללו רשימות המפרטות את יתרת הלוואות והפיקדונות לפני הפרשה לחובות מסופקים: ברשימה אחת מפורטות היתרות בבנקים שבהם הופקדו פיקדונות; ב-31.12.02 הסתכמו יתרות אלה בכ-62.6 מיליארד ש"ח; יתרות הפיקדונות מקובצות לפי הגופים המבצעים את הלוואות - בנקים וגופים אחרים (להלן - גורמים מבצעים). ברשימה האחרת מפורטות היתרות של הלוואות והפיקדונות שניתנו במישרין לחברות ומוסדות; יתרות אלה הסתכמו באותו מועד בכ-9.7 מיליארד ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקבל תמונת מצב מלאה ולאפשר בקרה נאותה, נדרשים ביאורים נוספים למאזן המדינה, שיפרטו בהם התפלגויות אלה: 1. התפלגות יתרות הפיקדונות בין פיקדונות באחריות המדינה לבין פיקדונות באחריות בנקים או גופים אחרים; 2. התפלגות יתרות הפיקדונות לפי מגזרי הלווים (להלן - מגזרים) ובהם: הלוואות לדיוור, לקיבוצים, למושבאים, לאגודות שיתופיות, לעולים ולסטודנטים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, כי מסקנות הוועדה לחשבונאות ממשלתית ייושמו במסגרת פרויקט מרכזי. בנוגע לדיווח על חלוקת האחריות להלוואות המדינה ציין, כי ייאספו נתונים ותיעשה בדיקה, והדיווח בעניין זה ייעשה בדוחות הכספיים. עוד צוין, כי התפלגות הלוואות לפי מגזרים תוצג בביאור לדוחות הכספיים עם סיום בדיקה בעניין זה.

בביאורים למאזן המדינה לא ניתן כל פירוט בנוגע להלוואות מסוגים אלה: "הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן", "קרנות דו-לאומיות", "איגרות חוב צמיתות" ו"הלוואות עומדות". משרד מבקר המדינה הביע את דעתו, כי מן הראוי לכלול בביאור למאזן המדינה מידע על כל אחד מסוגי הלוואות האלה, שיכלול בעיקר הסברים על ייחודן ועל המטרה לשמה ניתנו, וציון הסיבות לאי-קביעת תנאים ל"הלוואות שטרם נקבעו תנאיהן".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, כי יפורט מידע על קרנות דו-לאומיות, איגרות חוב צמיתות והלוואות עומדות לפי מגזרים. בנוגע להלוואות שטרם נקבעו תנאיהן ציין, כי קביעת תנאי הלוואות באחריות סגני החשכ"ל המטפלים בהלוואות אלה באופן שוטף. עוד ציין, כי לפי הנחיית סגני החשכ"ל האמורים נעשתה הפרשה לחובות מסופקים בשל יתרות חוב של הלוואות האמורות מאחר שסיכויי גבייתם נמוכים. ההפרשה נכללה בדיווח וחסכון הכספי ליום 31.12.02.

9 בעניין זה ראו את הפרק "תקינה חשבונאית ממשלתית", בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 317.  
10 נכלל בתקציר שמסר החשכ"ל לוועדת שרים לאישורה ואשר מבוסס על דוח שהכין בעבורו משרד רואי חשבון.



## סובסידיות ללווים

הלוואות מתקציב המדינה ניתנות למטרות שהממשלה מעוניינת לקדם על ידי סיוע ללווים, ובתנאיהן גלומה סובסידיה. שינויים בתנאים של הלוואות שניתנו ללווים על פי הסכמי ההלוואה, שנועדו לסייע ללווים לפרוע את חובם, הם הקלות נוספות שמגדילות את שיעור הסובסידיה ואת סכומה. חשוב אפוא להציג בדוחות הכספיים השנתיים את סכום הסובסידיה שניתנת ללווים ולמגורים, את שיעורה ואת הגדלתה כתוצאה משינויים שנעשו בתנאי ההלוואות.

הביקורת העלתה, כי אגף החשכ"ל לא חישב את הגדלתן של הסובסידיות לכל סוגי ההלוואות שלמקבליהן נקבעו הסדרים מקלים עקב קשיים בפירעונן, לצורך קבלת הרשאה תקציבית עבור מתן הסובסידיות והצגתן בביצוע התקציב<sup>11</sup>.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, שהנושא בכללותו ייבדק במטה החשכ"ל, וההחלטות יובאו לידיעת מבקר המדינה. בנוגע להלוואות לשיכון ציין, כי השינויים בתנאי ההלוואות נקבעים בידי ועדה מיוחדת וועדת ערר שהוגדרו בחוק הלוואות לדיר, התשנ"ב-1992. עוד ציין, כי הגיש לאגף למערכות מידע באגף החשכ"ל בקשה להקמת מערכת ממוחשבת שתאפשר את חישוב הסובסידיה הגלומה בשינויים הנעשים על פי החלטות הוועדות האמורות, ולאחר הקמת המערכת ותקצוב מתאים לכל סובסידיה תירשם הסובסידיה כהוצאה תקציבית.

בנוהלי העבודה נקבע, כי "שינויים בתנאי ההסכם יקבעו ע"י הרפרנט האחראי ב[אגף החשכ"ל] בתיאום עם הגורם המבצע. מסמך מאושר על כך יועבר לענבל לעידכון פרטי ההסכם ועדכון לוחות הסילוקין בהתאם". עם מקצת המוסדות והחברות שהתקשו לפרוע את הלוואותיהם, עשו סגני החשכ"ל הסדרים מקלים לפירעון יתרת החוב. יו"ר ועדת חריגי גבייה הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי כאשר התברר שאם לא ייעשה הסדר מקל, לא יקבל אגף החשכ"ל את כל כספי החוב, ואילו אם ייעשה הסדר מקל, הוא יקבל את כספי החוב - כי אז העדיפו לעשות הסדר מקל.

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, שהקביעה בנוהלי העבודה, שהרפרנט באגף החשכ"ל (ולא ועדה) מוסמך לקבוע שינויים בהסכמי הלוואה שנחתמים בחתימת סגן החשכ"ל, אינה נוחלת תקין. מן הראוי לקבוע בעניין זה הרכב של ועדה המוסמכת לאשר שינויים בתנאי הלוואות; קווים מנחים לאישור שינויים בתנאי הלוואות, כגון בדיקה משפטית ובדיקות כלכליות שיש לעשות לפני אישור השינויים; חובת הוועדה לנמק את אישוריה לביצוע הסדרים מקלים בפרוטוקולים מאושרים וחתומים בידי חבריה. כל זאת במטרה לוודא ששינויים ייעשו כנסיבות יוצאות מן הכלל, ולמנוע החלטות שבאות להיטיב עם לווי מסוים. מן הראוי לקבוע גם הרשאות במערכת הממוחשבת שיביאו להפרדה בין תפקידים: מאשר השינוי, מבצע השינוי במערכת, בודק דוח על השינויים שאושרו (לפני ביצועם) ודוח על השינויים לאחר ביצועם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, בין היתר, כי בפועל שינויים בתנאי הלוואות מאושרים בידי אלה: סגן החשכ"ל הממונה; ועדה עליונה למחיקת חובות באגף החשכ"ל; ועדה מיוחדת וועדת ערר המעוגנות בחוק הלוואות לדיר, התשנ"ב-1992; וכמה ועדות שהקמתן עוגנה בהסכמים שונים של החשכ"ל עם גורמים חיצוניים; וכי כאשר סגן החשכ"ל הממונה מחליט על שינויים בתנאי הלוואות, הוא עושה זאת בשיתוף גורמים נוספים במשרד האוצר ובכללם הלשכה המשפטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע בתקנות כספים ומשק (להלן - התכ"ם) ובנוהלי העבודה, פורום שיוסמך לאשר הקלות בתנאי ההחזר של ההלוואות, כדי שלא להשאיר את ההחלטה בעניין זה בידי בעל תפקיד יחיד, ולקבוע שההחלטה תלווה בנימוקים בכתב ובאסמכתאות לבדיקה משפטית וכלכלית שעליהם היא מבוססת.

## הדיווח על הפיגורים בגבייה

אגף החשכ"ל וענבל עוקבים אחר הגבייה ומאתרים פיגורים בגבייה על ידי השוואת נתוני תחזית הגבייה, הנגזרת מלוחות הסילוקין שסוכמו, לנתונים על הכספים שנגבו ונרשמו כתשלומי פירעון ההלוואות. ענבל מעבדת את הנתונים הללו, ובעזרת דוח "תקבולים ויתרות כספיות מול תחזית" המופק ממערכת ההלוואות של אגף החשכ"ל, מזהים את הלווים המפגרים בפירעון ההלוואות.

לאחר הפקת דוח "תקבולים ויתרות כספיות מול תחזית" ואיתור הלווים המפגרים בפירעון ההלוואות, מדווחת ענבל ליו"ר ועדת חריגי גבייה בכל חודש על "בדיקת תקבולים בגין פירעון הפיקדונות וההלוואות". בדוח זה מפורטים פיגורים בפירעון הלוואות ובעיות אחרות בעבודה עם גורמים מבצעים ולווים. ועדת חריגי גבייה דנה בדוח האמור, קובעת דרכי טיפול בבעיות שנידונו ומוסרת את הטיפול לרפרנט האחראי.

הביקורת העלתה, כי אין מפקים מהמערכת הממוחשבת של ההלוואות דוח מרוכז על כל הפיגורים בגבייה לפי לווים ומגזרים, סכומי החובות שבפיגור ומידת הפיגור. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאגף החשכ"ל ייעזר בדוח הכולל את הפרטים האמורים לצורכי בקרה אחר פירעון ההלוואות ולקבלת החלטות בעניין זה.

## הפרשה לחובות מסופקים

בנוהלי העבודה אין כל הוראה הנוגעת להערכת חובות מסופקים, והקובעת מי הגורמים המוסמכים להחליט ועל פי אילו אמות מידה עליהם להחליט אם חוב מסופק. בפועל מכינה ענבל עבור אגף החשכ"ל דוח על לווים שגביית חובם מוטלת בספק על פי הנתונים שבידיה. דוח זה הוא דוח טיוטה לדיון וענבל מוסרת דוח זה לבדיקתה של החשבונאית הראשית באגף החשכ"ל. לאחר שבדקה דוח זה, פונה החשבונאית הראשית לסגני החשכ"ל כדי שיעריכו את החובות המסופקים שבטיפולם, ולאחר הערכתם היא מרכזת רשימה סופית. סכום החובות הנקובים ברשימה הסופית נכלל בביאור למאזן המדינה בשורה אחת.

לפי הרשימות האמורות אין לדעת בשל הלוואות לאילו מגזרים נעשתה הפרשה לחובות מסופקים. גם חסרים ברשימות פרטים חיוניים אלה: האופן שבו הוערכו החובות המסופקים של הלווים ושל המגזרים; השנה שבה נכלל כל חוב לראשונה בהפרשה לחובות מסופקים; הסברים לשינויים מהותיים שנעשו בהערכת חובות מסופקים של לווים.

בנוהלי העבודה חסרות, בין היתר, הגדרות אלה (לפי לוויים ומגזרים): המועד או התנאים שבהם ייחשב חוב לחוב מסופק (כגון: מידת הפיגור, מידע חדש על הלווה), כיצד מעריכים את סכמו של החוב המסופק (כגון: יתרה בלתי מסולקת, חוב בפיגור, שיעור מהיתרה) והתנאים למחיקת החוב מהרשימה. לא נקבעה גם הגדרה ל"לוויים שגביית חובם מוטלת בספק" - על פי הנתונים שבידי ענבל, שאותם היא מוסרת לאגף החשכ"ל כדי שיעריך את החובות המסופקים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, שהצגת שמות הלוויים בדוחות הכספיים עלולה לחבל במאמצי הגבייה שלו, וכי החשכ"ל יקבע אמות מידה להפרשה לחובות מסופקים.

## מחיקת חובות

הוראת שעה כספי 2001/10 של התכ"ס עוסקת בתנאים שבהם ניתן למחוק חוב. בהוראה צוין, בין היתר, כדלהלן: בקשות למחיקת חובות יוגשו לוועדה העליונה למחיקת חובות באגף החשכ"ל, באמצעות ועדה משרדית. הוועדה המשרדית תגיש בקשה למחיקת חוב ובה תפרט את מקור היווצרות החוב את הנימוקים למחיקתו, ותצרף לה חוות דעת מקצועית הנוגעת לחוב. לבקשה למחיקת חובות שמקורם במתן הלוואות יש לצרף גם אישור יתרה מהבנק וכרטיס הלוואה ממערכת ההלוואות של אגף החשכ"ל, לפי העניין; ויש לוודא כי לווה שחובו נמחק לא יוכל לקבל הלוואות או סיוע נוסף בעתיד.

בהוראה זו חסרות הנחיות בנוגע לפעולות שיש לעשות כדי לוודא שלא תינתן הלוואה נוספת ללווה שחובו נמחק, פירוט אופן ביצוע וקביעה על מי מוטלת האחריות לביצוע; הנחייה בדבר מימוש ביטחונות; הנחיה לבדיקת הלוויים שנכללו ברשימות החובות המסופקים כדי לבחון אם יש לוויים שחובותיהם ראויים למחיקה.

בנוהלי העבודה צוין, שמחיקת הלוואה בפועל מספרי החשכ"ל תעשה בידי הרפרנט האחראי; ענבל תבטל את יתרת לוחות הסילוקין של ההלוואה ותדווח על כך לרפרנט האחראי. הביקורת העלתה, כי אגף החשכ"ל אינו מפיק מהמערכת הממוחשבת דוח על כלל המחיקות שאושרו ובוצעו לפי לוויים, הכולל את הסכום הכולל שנמחק בכל שנה ואת הסכום שנמחק בה לכל לווה, אף על פי שניתן להפיק דוח כזה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שדוח כזה יופק וייבדק באופן שוטף לצורכי פיקוח ובקרה, ובין היתר כדי למנוע טעויות במחיקת הלוואות. מן הראוי גם לקבוע הרשאות במערכת הממוחשבת להפרדה בין תפקידים: מאשרי המחיקה, מבצע המחיקה ובודק דוח לוויים שחובם נמחק.

נמצא, שבביאור לסעיף ההלוואות והפיקדונות במאזן אין מציגים את ההלוואות שנמחקו. לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל להציג בביאור את המגזרים שלהם ניתנו ההלוואות שנמחקו, את פירוט הסכומים שנמחקו ואת הסכום הכולל שנמחק. יש מקום לשקול - כל עוד לא יושמה ההוראה החשובנאית הממשלתית שנקבעה בנושא - להנחיה גם נוהל שלפיו, כנגד מחיקת הלוואה תירשם הוצאה (והיא תסווג כהוצאה מוחלטת לכיסוי ההפסד, שיש בה כדי להגדיל את הגירעון בתקציב המדינה) בתקציבו הרגיל של המשרד שמתקציבו (בדרך כלל מתקציב הפיתוח שלו) ניתנה ההלוואה שנמחקה. מסכום ההוצאה לכיסוי ההפסד יש לנכות את סכום הסובסידיה שכבר תוקצבה בתקציב הרגיל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, כי "בשנת 2003 נפתחה תקנה תקציבית לרישום מחיקות בגין הלוואות שיכון, המחיקות מאושרות ע"י הועדה המיוחדת וועדת ערר על פי חוק הלוואות לדיור; היקף המחיקות בשנת 2003 מסתכם לכ-23 מיליון ש"ח, הוצאה זו תוצג כחלק מהוצאות התקציב בשנת 2003... יתר המחיקות בשנת 2003 הינן בעיקר בגין הלוואות יזמות לעולים חדשים, סך מחיקות אלו מסתכמים בשנת 2003 לכ-0.5 מיליון ש"ח נומינאלי. החשב הכללי פנה לאגף התקציבים לפתוח תקנה תקציבית גם לנושא זה, התקנה טרם תוקצבה".

## נהלים

אף שהטיפול בהלוואות ופיקדונות מבוזר בין כמה גורמים - ענבל, מחלקת הגבייה, מחלקת החשבונאות, הרפנטים וועדות אחדות - לא הוגדרו בנוהלי העבודה תפקידיהן של "מחלקת לוואות המדינה" או "מחלקת הלוואות וגבייה", ושל ועדת חריגי גבייה, ואין הבחנה ברורה בין "רפנט אחראי" לבין "סגן החשכ"ל האחראי על נושא או סעיף תקציבי"<sup>12</sup>. לא ברור אם מחלקת הגבייה אחראית גם לנכסי ההלוואות והפיקדונות או שהאחריות להם מוטלת על יחידה אחרת.

בנוהלי העבודה לא נקבעו הוראות בעניינים האלה: 1. בדיקות שיש לעשות לפני מתן ההלוואה, (כגון: בדיקת כושר הפירעון של הלווה, בדיקה אם הלווה עומד באמות המידה למתן הלוואה, ואם יש בידיו ביטחונות מהסוג הנדרש - שיש לפרט בנוהלי העבודה); 2. הנחיות החשכ"ל למשרדי הממשלה וליחידות הסמך שבאמצעותם ניתנות ההלוואות (בין אם על ידי גורם מבצע ובין אם ישירות ללווים). העניין נוגע, בין היתר, להלוואות לעולים, הניתנות באמצעות המשרד לקליטת עלייה, ולהלוואות לקיבוצים ולמושבי בקעת הירדן הניתנות באמצעות ענבל.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהועלו והחסרים בנוהלי העבודה, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע בהוראותיו את תפקידיהם של כל המחלקות, בעלי התפקידים והגורמים המטפלים בהלוואות ופיקדונות, ואת הפעולות והבדיקות שעליהם לעשות בכל שלב כדי שהנהלים יחולו על כל שלבי הטיפול בהלוואות ועל כל החלופות האפשריות. יש לוודא שנוהלי העבודה והוראות החשכ"ל בנושא יעודכנו ויאושרו כמתחייב, והוראות הנוגעות לעניינים עקרוניים ייקבעו בתכ"ם.

## חובות המדינה

1. יתרת חובות המדינה בגין מלוות פנים ומלוות חוץ שגייסה המדינה במסגרת התקציב גדלה, לפי הרשום במאזן המדינה, מכ-508 מיליארד ש"ח ב-31.12.01 לכ-571 מיליארד ש"ח ב-31.12.02. יתרת חובות המדינה הרשומה במאזן המדינה אינה כוללת את ההתחייבויות האקטואריות של הממשלה לקצבה (פנסיה תקציבית) ולזכויות אחרות של עובדי המדינה, את מחויבות הממשלה לכיסוי הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות (בכפוף לתכניות הבראה שייקבעו) ואת

מרבית היתרות של מלוות שגייסה המדינה בשנות התשעים בשוק ההון בארה"ב בערכות ממשלת ארה"ב.

שיעור החוב הכולל של הממשלה ביחס לתמ"ג היה במגמת ירידה (לפי נתוני בנק ישראל), מכ-160% באמצע שנות השמונים ל-89% בשנת 2000. אולם בשנת 2001 התהפכה המגמה, והשיעור גדל שוב, מפאת המיתון וגודל הגירעון בתקציב, ל-95% בשנת 2001, ל-102% בשנת 2002 ול-106% לפי אימון אגף התקציבים (בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2004) בשנת 2003.

2. עד סוף שנת 2001 הייתה האחריות לניהול רוב חובות הפנים מוטלת על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון) והאחריות לניהול חובות החוץ ומקצת חובות הפנים - על אגף החשב"ל. בינואר 2002 הקים החשב"ל את היחידה לניהול החוב הממשלתי (להלן - היחידה לניהול החוב), המורכבת ממחלקה באגף שוק ההון, ממחלקה באגף החשב"ל וממחלקה חדשה לניהול סיכונים. היחידה לניהול החוב פרסמה בשנת 2003 את הדוח השנתי הראשון שלה (הדוח אינו נושא תאריך), לשנת 2002 (להלן - דוח ניהול החוב).

3. היחידה לניהול החוב מציגה בדוח שלה את מדיניות ניהול החוב ואת השיקולים והאמצעים שהיא נוקטת; מדווחת על גיוס מלוות פנים ומלוות חוץ בשנת 2002 למיחזור החוב הקיים ולמימון הגירעון בתקציב (שחרג מהסכום ומהשיעור המתוכננים לפי חוק התקציב המקורי); מפרטת את הסוגים העיקריים של מלוות פנים ומלוות חוץ ואת תנאיהם; ודנה בסוגיות הקשורות לניהול החוב ובאירועים שהשפיעו עליו (כגון הרפורמה במס הכנסה, שהוחלה בינואר 2003). בדוח הוצגו השיקולים, שלפיהם החליטו שלוש החברות הבין-לאומיות לדירוג אשראי להשאיר על כנן את דרגות איכות האשראי שקבעו לחובות החוץ של המדינה, אך שתיים מהשלוש הורידו קמעה את הדרגות שקבעו לחובות הפנים של המדינה.

בדוח ניהול החוב צוין, כי בשנת 2002 גדל במידה ניכרת היקף הגיוס של מלוות הפנים הסחירים, וחלה עלייה ניכרת בתשואות שלהם - בייחוד של המלוות הלא-צמודים דהיינו, התייקרה מאוד עלות הגיוס של מלוות הפנים. כדי למזער את הנזק סטתה היחידה לניהול החוב מהמדיניות שנקט משרד האוצר עד אז בשתי דרכים: (א) בניגוד ליעד של הגדלת שיעור המלוות הלא-צמודים החליטה היחידה להגדיל בשנת 2002 את היקף ההנפקה של מלוות צמודים, שתשואותיהם התייקרו (מבחינת הממשלה) פחות משהתייקרו תשואות המלוות הלא-צמודים; (ב) בניגוד ליעד של הארכת הטווח לפדיון של חובות המדינה החליטה היחידה להגביר באותה שנה את גיוס המלוות לטווח הקצר ולטווח הביניים.

בנק ישראל ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004, כי החריגה ממדיניות ניהול החוב לטווח ארוך מנוגדת לעמדת הבנק, כפי שהוצגה פעמים רבות לפני היחידה לניהול החוב. בסקירה השנתית של המחלקה המוניטרית של בנק ישראל (עמ' 72), שכלולה בדוח בנק ישראל לשנת 2002 נכתב: "ירידת הטווח לפדיון של החוב עלולה להיתפס כביטוי לקושי של הממשלה לגייס הון, ולכן - להגדיל את הפרמיה שידרשו המשקיעים על חוב חדש, וכך לייקר את הגיוס, ואולי אף להביא להורדת דירוג האשראי של הממשלה... הפתרון טמון אפוא בחזרה למשמעת תקציבית, שתקטין את יחס החוב לתוצר, לא בשינוי בהרכב של גיוס ההון".

4. בדוח ניהול החוב יש כדי להגביר במידה רבה את השקיפות של מדיניות ניהול החוב ושל ביצועה. עם זאת, בדוח - שחלקים ממנו יכלו לשמש ביאור ונספח מורחבים לשני הסעיפים הגדולים ביותר במאזן המדינה - אין כל התאמה או קישור בינו לבין סעיפי חובות הפנים וחובות החוץ במאזן המדינה, כמוסבר להלן:

(א) בדוח ניהול החוב נאמר, שהחוב החיצוני בסוף 2002 היה 130 מיליארד ש"ח, ואילו יתרת מלוות החוץ המוצגת במאזן המדינה ל-31.12.02 היא כ-107 מיליארד ש"ח. ההפרש נובע בעיקר מהעובדה שבדוח נכללו מלוות בערכות ממשלת ארה"ב בסך כ-5.4 מיליארד דולר ל-31.12.02.

(כ-25.8 מיליארד ש"ח), שהחשכ"ל לא רשם במצבת החובות אלא בסעיף זכאים במאזן השוטף. ההפרש והסיבות לו לא צוינו בדוח האמור.

(ב) בנספח לדוח מוצגת טבלה המפרטת את התנאים העיקריים של מלוות המדינה הסחירים לסוגיהם, אולם אין בטבלה נתונים על יתרת החוב בגין כל אחד מסוגי המלוות ואף לא על יתרתם הכוללת.

(ג) כמו כן, בנספח לדוח ניהול החוב מוצגת טבלה ובה פירוט התנאים העיקריים של הסוגים השונים של בונדס ושל שטרות שמפיץ מפעל הבונדס בעבור המדינה. אולם בטבלה אין פירוט של יתרות החוב בגין כל אחד מהסוגים. בביאור למאזן המדינה מוצגות יתרות החוב של הבונדס לסוגיהם ושל השטרות, אולם אין פירוט של כמה מהסוגים, ולא מפורטים תנאיהם.

### מלוות קצר מועד

יתרת מלוות קצר מועד (להלן - מק"מ) ביום 31.12.02 הייתה 43.8 מיליארד ש"ח, לעומת 35 מיליארד ש"ח ב-31.12.01. היתרה כוללת ריבית שנצברה. הממשלה מנפיקה אג"ח במסגרת חוק המק"מ ומפקידה את תמורתן בפקידון נפרד בבנק ישראל. כיום יתרת המק"מ מובלעת ביתרה של בנק ישראל המוצגת במאזן השוטף בסכום אחד ואינה מוצגת כלל במאזן המדינה.

הפעילות בעניין המק"מ מעוגנת בחוק מילווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, ובחוק מילווה קצר מועד, התש"ך-1960. החוק משנת 1960 קובע, כי הממשלה רשאית לקבל מלוות בסכום מרבי של 1,250 מיליון לירות ישראליות ולהנפיק לשם כך אג"ח. בחוק משנת 1984 (להלן - חוק המק"מ) נקבעה תקרה בסכום של 10,000 מיליון שקלים, והיא הועלתה מפעם לפעם, ובפברואר 2002, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, בוטלה התקרה לחלוטין. חוק המק"מ קובע, כי האג"ח יימכרו לבנק ישראל בלבד, וכי הממשלה תהיה רשאית להשתמש בתמורת האג"ח רק לשם פירעון מלוות זה או לתשלום הריבית עליו. עוד קובע חוק המק"מ: "בנק ישראל ימכור את איגרות החוב לציבור ויקנה אותן ממנו, כל אימת שהדבר נחוץ לדעת נגיד בנק ישראל להרחבתם או לצמצומם של אמצעי התשלום...". הוראות אלה אינן כלולות בחוק משנת 1960. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 ציין בנק ישראל, כי "מאז שנת 1984 נעשית פעילות המק"מ על פי החוק מ-1984 בלבד". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הספק ברלוונטיות החוק מ-1960, מן הראוי שמשרד האוצר יבחן את הצורך בחקיקה שתביא למחיקתו מספר החוקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להציג את יתרת המק"מ במאזן המדינה הן כפקידון (שמופקד בבנק ישראל) בסעיפי הנכסים והן כמלוות בסעיפי ההתחייבויות.

### מלוות פנים

1. יתרת מלוות הפנים שגייסה המדינה הייתה 463.6 מיליארד ש"ח ב-31.12.02, לעומת 409.7 מיליארד ש"ח ב-31.12.01. היתרות כוללות ריבית והפרשי הצמדה; מלוות הצמודים למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן - מדד נובמבר 2002 (היתרות ב-31.12.01 - לפי מדד נובמבר 2001). בשנה הנסקרת עלתה יתרת החוב

הנומינלית ב-13.2%; בניכוי העלייה במדד גדלה יתרת החוב בשיעור ריאלי<sup>13</sup> של כ-6.1% (לעומת 4% בשנת 2001).

2. בדוח<sup>14</sup> נאמר, שלדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל להציג בסעיף משנה מיוחד בביאור למאזן כל אחד מסוגי המלוות הלא סחירים: (א) אג"ח מיועדות שהנפיקה המדינה: (1) לקרנות פנסיה ותיקות, (2) לקרנות פנסיה חדשות, (3) לחברות ביטוח, (4) לקופות גמל (להלן - קופו"ג) אחרות; (ב) פיקדונות בגין כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות (אף הן בפירוט לפי אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולקופו"ג אחרות); (ג) פיקדונות בשל הסדרים מיוחדים. 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.

במאזן ליום 31.12.02 יישם אגף החשכ"ל לראשונה את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר פירוט המלוות המיועדים, אבל לא יישם את ההמלצות בדבר פירוט הפיקדונות.

| שיעור השינוי<br>בניכוי העלייה<br>במדד (ב-%) * | 31.12.01     | 31.12.02 |                                |
|-----------------------------------------------|--------------|----------|--------------------------------|
|                                               | במיליוני ש"ח |          |                                |
|                                               |              |          | מלוות המדינה                   |
| 11.2                                          | 177,812      | 210,954  | מלוות סחירים                   |
| 3.9                                           | 132,110      | 146,526  | מלוות מיועדים                  |
| (-)7.2                                        | 626          | 620      | מלוות חובה                     |
| 8.1                                           | 310,548      | 358,100  | ס"ה                            |
| 2.5                                           | 80,474       | 88,014   | מלוות מהמוסד לביטוח לאומי      |
|                                               |              |          | אמיסיות בנקים ופיקדונות        |
|                                               |              |          | כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות |
| (-)17.9                                       | 11,334       | 9,925    | ופיקדונות שונים                |
| (-)3.4                                        | 7,327        | 7,556    | קרנות והפקדות שונות            |
| (-)12.2                                       | 18,661       | 17,481   | ס"ה                            |
| 6.1                                           | 409,683      | 463,595  | ס"ה מלוות פנים                 |

\* מנובמבר 2001 עד נובמבר 2002 עלה המדד ב-6.7% (ראו הערה 1).

13 בטבלה הראשית של מלוות פנים בביאור למאזן המדינה רשומה עלייה בשיעור של 6.5% ביתרה הכוללת של המלוות לאחר ניכוי העלייה במדד. שיעור זה מבוסס על ניכוי העלייה במדד בשיטת חישוב שגויה: אגף החשכ"ל הפחית משיעור הנומינלי של עליית היתרה את שיעור העלייה במדד, במקום לנכות את שיעור העלייה במדד בפעולת חילוק:  $1.0605 = 1.1316 / 1.067$ , כנדרש. כמו כן, שגויים כל שאר השיעורים הריאליים של שינוי היתרות בסעיפי המשנה של מלוות המדינה בטבלה שבמאזן המדינה וכן בטבלה המפרטת את המלוות המיועדים. בשתי הטבלאות מוצגים שיעורי השינוי המתוקנים לפי חישובי משרד מבקר המדינה.

14 דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' עח.

## מלוות לפי חוק מלווה המדינה

1. לפי חוק מלווה המדינה, התשל"ט-1979 (להלן - חוק מלווה המדינה), הממשלה רשאית ללוות בשם המדינה מלווה בסכום כולל של 125,000 מיליון ש"ח לכל היותר ולהנפיק למטרה זו אג"ח בדרך של מכרז; כספי המלווה ישמשו למטרות פיתוח ולפירעון חובות המדינה. אולם זה שנים חורג משרד האוצר מההגבלה. בנק ישראל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004, כי הערך הנקוב של יתרת המלוות ב-31.12.02 לפי חוק מלווה המדינה היה 254.2 מיליארד ש"ח. במכתב ביוני 2002 הפנה נגיד בנק ישראל את תשומת לבו של השר לחריגה מההגבלה האמורה. משרד האוצר ענה לו, כי הוא פועל לגיבוש הצעה לשינוי החוק ולפיה, בין היתר, תבוטל תקרת המלווה לחלוטין.

בחודשים יוני 2002 - דצמבר 2003 היו חילופי מכתבים בין בנק ישראל לבין משרד האוצר בנוגע לטיטוט תיקון חוק מלווה המדינה. החשכ"ל טען כי "סעיף 1 לחוק, הקובע את סכום המלווה, לא נועד ליצור מגבלה כלשהי על מימון הגירעון התקציבי בשנת כספים כלשהי (הקיימת מכוח חוק הפחתת הגירעון) אלא רק להבטיח פיקוח פרלמנטרי מסוים על סך כל המלוות שמקבלת הממשלה לפיו". בנק ישראל הסתייג מביטול מוחלט של התקרה. אשר לחוק הפחתת הגירעון טען בנק ישראל כי בחוק אין כל מנגנון המחייב את אכיפתו המלאה. עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2004, לא תוקן החוק, ותקרת המלווה נותרה בעינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר ובנק ישראל יכריעו בסוגיה של תקרת המלווה.

2. ביוני 2003 הגיש השר לוועדת השרים לענייני חקיקה טיוטת חוק לתיקון חוק מלווה המדינה. יצוין, שבדוח ניהול החוב אמנם מובא הסבר קצר על כוונת משרד האוצר להנהיג מערכת עושי שוק ראשיים (להלן - עש"ר), אולם טיוטת התיקון לא הוזכרה בדוח על אף חשיבותה. מן הראוי היה לציין בדוח את העובדה שהוגשה טיוטה לתיקון החוק, את עיקריה ואת הנימוקים לשינויים הכלולים בה.

3. בסעיף "מלוות המדינה" כלולים מלוות משני סוגים: מלוות סחירים ומלוות מיועדים (אג"ח לא סחירות שמיועדות לסוגים מסוימים של רוכשים). האג"ח הסחירות הן כ-46% ממלוות הפנים של המדינה ל-31.12.02, גידול של כ-2% לעומת השנה הקודמת.

## מלוות סחירים

1. הטיוטה שגיבש משרד האוצר לתיקון חוק מלווה המדינה דנה גם בנושאים אחרים (נוסף על תקרת המלווה), חלקם מהותיים מאוד, ובהם: (א) מינוי עש"ר - לפי דוח ניהול החוב, מינוי עש"ר אמור לשכלל את שוק מלוות המדינה הסחירים ולהגביר את הנזילות בו<sup>15</sup>, והוא עשוי להשפיע על שיטת המכרזים הנהוגה. לפי טיוטת החוק, עש"ר ייהנו מזכויות מיוחדות, ובהן "הזכות לבלעדיות בהשתתפות במכירת איגרות החוב בידי הממשלה ובקבלת אופציה לרכישת כמות נוספת מידי

15 תקנות השקעות משותפות בנאמנות (מחירי קנייה ומכירה של נכסי קרן ושווי נכסי קרן), התשנ"ה-1994, מגדירות עושה שוק לני"ע: "אדם שהתחייב לפרסם במהלך כל יום שבו מתקיים מסחר בבורסה או בשוק המוסד שבהם נסחר נייר ערך החוק, על פי כללים שנקבעו על ידי מי שרשאי לקבעם על פי דין במדינה שבה הוא נסחר, מחיר שבו הוא מתחייב לקנות את נייר הערך ומחיר שבו הוא מתחייב למכור את נייר הערך." לפי דוח ניהול החוב, עושי השוק יתחייבו לרכוש במכרזי מלוות המדינה הסחירים מספר מזערי של אג"ח. ביולי 2001 מינתה יו"ר רשות ניירות ערך ועדה לבחינת האפשרות להסדרת פעילותם של עושי שוק בבורסה בתל אביב. באוקטובר 2002 הגישה הוועדה את המלצותיה.



הממשלה, בגישה למאגר הממשלתי להשאלת איגרות חוב [שאגף החשב"ל מתכוון להקים] ובגישה למערכת המסחר הפנימית של עושי השוק באיגרות החוב". (ב) שיטת הנפקת המלוות: בטיטה מוצע שבסעיף 4 לחוק מלוות המדינה תימחק המילה "במכרז" ובמקומה ייכתב "והכל בדרך שיקבע שר האוצר". בטיטה לא צוין אם בכוונת המשרד להמשיך להנפיק את מלוות המדינה הסחירים במכרז בלבד או להנפיקם בשיטות אחרות. (ג) הקמת מאגר ממשלתי להשאלת אג"ח.

יחידת ניהול החוב הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2004, כי היא תמשיך לקיים מכרזים למכירת אג"ח, אולם לעש"ר תהיה הזכות הבלעדית להשתתף בהם.

בנק ישראל תומך בהקמת מסגרת של עושי שוק אך מתנגד למתן זכויות בלעדיות לעש"ר. לטענתו, "אין להגביל את הנגישות לשוק הראשוני רק לעושי השוק. השוק הראשוני מתפקד היטב ובתנאי התחרות הקיימים בשוק ההון הישראלי רצוי להרבות במספר המשתתפים ולא להגבילם. דרך המכירה באמצעות מכרזים... מבטיחים שוויון הזדמנויות לכל הניגשים ושיקופות מלאה". בנק ישראל מתנגד גם להצעה שמשרד האוצר ינהל את המאגר הממשלתי להשאלת אג"ח, כי "משמעות הדבר היא כי הממשלה תוכל להנפיק אג"ח בהתאם לדרישותיהם של עושי השוק וללא קשר לצורכי המימון שלה. כמו כן, מדובר בפעולה שאין לה תמחור ע"י השוק ואף תטיל אי ודאות בשוק האג"ח בדבר היקפי ההנפקה הכוללים של הממשלה... מצב זה יגרור, בין היתר, ייקור של גיוס ההון ע"י הממשלה".

ברוך לא נדונה במפורש השאלה, אם הענקת הזכות הבלעדית להשתתף במכרזים עלולה להגביר עוד את השליטה הריכוזית של הבנקים הישראליים על שוק ההון בישראל. ממסמכי אגף החשב"ל עולה, כי הוא מתכוון למנות לעש"ר, נוסף על בנקים ישראליים, גם בנקים זרים גדולים, העשויים לתרום לצמצום הריכוזיות בשוק מלוות המדינה הסחירים.

ברוך ניהול החוב נאמר, שכיום רשאים להשתתף במכרזים להנפקת מלוות המדינה הסחירים כל חברי הבורסה וגופים פיננסיים אחרים, כגון: קרנות נאמנות, חברות ביטוח, קרנות פנסיה, קופו"ג ומנהלי תיקים. למעשה, כל הגופים הפיננסיים הללו אינם משתתפים במכרזים. לדברי יחידת ניהול החוב, פעילות ההשקעה של הגופים האחרים נעשית ברובה באמצעות הבנקים, והבנקים צמצמו את העמלות שהם גובים מגופים אלה בגין פעילות זו, ולכן הגופים הללו אינם משתתפים במכרזים כאמור.

ברוך ניהול החוב ובדברי ההסבר לטיטות החוק לא נדונה השאלה אם מתן זכות בלעדית לעש"ר להשתתף במכרזים אינה עלולה להגדיל את פער התיווך בין הממשלה לבין המשקיעים המוסדיים האמורים, לעומת המצב הקיים, שבו הם רשאים להשתתף בעצמם במכרזים. יצוין, שלשאלה זו צפוי שתהיה חשיבות רבה נוכח הצורך של קרנות הפנסיה - הוותיקות והחדשות - לרכוש מלוות מדינה סחירים החל בספטמבר 2003. אין זה מן הנמנע שקרנות הפנסיה ירכשו מיומנות בהשתתפות במכרזים (אם לא תישלל מהן אפשרות זו) כדי למנוע הגדלת פער התיווך, ואף כדי להביא להקטנתו.

## מלוות מיועדים

בטבלה להלן, שהובאה לראשונה בביאור למאזן המדינה<sup>16</sup>, מפורטות היתרות של מלוות המדינה המיועדים (במיליוני ש"ח), לפי סוגי המלוות ושיעורי הריבית הנקובים בהם:

| שיעור השינוי<br>בניכוי העלייה<br>במדד (ב-%) | 31.12.01 | 31.12.02 | שיעור<br>הריבית<br>(ב-%) | סוג המלווה                    |
|---------------------------------------------|----------|----------|--------------------------|-------------------------------|
|                                             |          |          |                          | <b>מלוות מקרנות פנסיה</b>     |
| 3.1                                         | 96,397   | 106,028  | 5.5                      | "מירון"                       |
| 30.2                                        | 7,246    | 10,066   | 4.8                      | "ערד"                         |
| 0                                           | 103,643  | 116,094  |                          | ס"ה                           |
|                                             |          |          |                          | <b>מלוות ח"ץ מחברות ביטוח</b> |
| (-)6.3                                      | 4,048    | 4,045    | 6.2                      | ח"ץ                           |
| (-)20.7                                     | 26       | 22       | 6.0                      | ח"ץ                           |
| (-)0.3                                      | 20,030   | 21,318   | 5.2                      | ח"ץ                           |
| 8.1                                         | 4,212    | 4,856    | 4.0                      | ח"ץ                           |
| 90.1                                        | 70       | 142      |                          | קרן ב' במחלוקת*               |
| 0.3                                         | 28,386   | 30,383   |                          | ס"ה מתוקן למפרע ל-31 בדצמבר   |
| 15.9                                        | 38       | 47       |                          | עודפי השקעה שהוחזרו           |
|                                             | 28,424   | 30,430   |                          | ס"ה ב-31 בדצמבר (לפני ההחזרה) |
| (-)95.6                                     | 43       | 2        | 5.0                      | מלוות מקופו"ג אחרות - "כרמל"  |
| 3.9                                         | 132,110  | 146,526  |                          | ס"ה כולל                      |

\* ראו בדוח שנתי 253 של מבקר המדינה, עמ' 924.

הנתונים בטבלה משקפים הבדלים גדולים ביישום הרפורמה בשוק ההון (שעליה החליטה הממשלה ב-1986) בקרנות הפנסיה, ב"קופות הביטוח" ובקופו"ג האחרות<sup>17</sup>:

## אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ותיקות

1. בקרנות הפנסיה הוותיקות, שלרובן גירעון אקטוארי גדול, לא יושמה הרפורמה כלל (עד לאחר מועד המאזן); משרד האוצר המשיך להנפיק להן אג"ח צמודות מדד מסוג "מירון" הנושאות

16 בביאור למאזן המדינה ל-31.12.02 אימץ אגף החשכ"ל לראשונה את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר פירוט המלוות המיועדים, והציגם בביאור לטבלה במתכונת שהנהיג משרד מבקר המדינה בפרקים על מאזן המדינה בכל הדוחות השנתיים של מבקר המדינה החל בדוח 47, עמ' פ.

17 בטבלה המובאת כאן תיקן משרד מבקר המדינה את שיעורי השינוי הריאלי ביתרה, כאמור לעיל. בנושא זה ראו בפרקים "הפיקוח על קופות ביטוח (ביטוח מנהלים)" דוח שנתי 36 של מבקר המדינה (1986), עמ' 115 ודוח שנתי 40 (1990), עמ' 37; "הסדרים בדבר השקעת כספי ביטוח חיים צמוד", דוח שנתי 41 (1991), עמ' 25; "הרפורמה בשוק ההון", דוח שנתי 42 (1992), חלק ג', עמ' עב; "הפיקוח על קרנות פנסיה", דוח שנתי 43 (1993), עמ' 1; ו"הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון", דוח שנתי 47 (1997), עמ' 34-35.

ריבית נקובה של 5.5% (שיעור ריאלי אפקטיבי של 5.57%), ולא הייתה הגבלה על השיעור מכלל נכסי הקרנות שמותר להן להשקיע באג"ח האמורות.

בסוף מרס 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 אלה תוגבל ל-70% מהצבירה נטו בקרנות, ואילו בגין שאר השקעותיהן, שיעשו לפי כללים שהשר יקבע בתקנות, תפרוס הממשלה "רשת ביטחון"<sup>18</sup>. לצורך הטיפול בגירעונות האקטואריים של קרנות פנסיה ותיקות, החליטה הממשלה להטיל על השר לגבש, בשיתוף הגופים הנוגעים בדבר, תכניות הבראה מפורטות. במהלך 2003 נקבעה תכנית להצלת קרנות הפנסיה (להלן - ההסדר). חלק מההסדר עוגן בחוק הפיקוח על עסקי הביטוח, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפיקוח על עסקי ביטוח), וחלקו בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות מס הכנסה).

2. במאי 2003 תוקן חוק הפיקוח על עסקי הביטוח. בתיקון הוסף פרק 11, שדן בקרנות פנסיה ותיקות - מינוי מנהל מיוחד, תכניות הבראה וסיוע ממשלתי. נקבע כי הממשלה תסייע לקרנות על ידי העברת סכום כולל של 73 מיליארד ש"ח (במחירי ינואר 2003) מתקציב המדינה. הסכום יועבר בחלקים במהלך 35 שנה (מ-2004 עד 2038). הסיוע הממשלתי כולל שני רכיבים: סיוע בסבסוד התשואה (ערך הסובסידיה - ההפרש שבין סכום הריבית הצמודה שהממשלה משלמת על אג"ח מיועדות מסוג "מירון" לבין סכום הריבית הצמודה שהייתה משולמת על אג"ח אלה אילו שיעור הריבית עליהן היה 4%); ומימון ישיר נוסף: בשנים 2004-2008 יועברו סכומים לקרן (לשם מתן תמיכה לקרנות הפנסיה שלא יוכלו לעמוד בתשלומי הפנסיה לעמיתיהן), ומשנת 2009 עד 2038 יועברו בכל שנה סכומים מתקציב המדינה ישירות לקרנות הפנסיה שבהסדר.

ההסדר גם קובע כללי השקעה חדשים לקרנות הפנסיה הוותיקות שמעוגנים בתקנות מס הכנסה כלהלן: 30% מנכסי הקרנות (במקום 93%) יושקעו באג"ח מיועדות מסוג "ערד" בריבית 4.8% (במקום באג"ח המיועדות מסוג "מירון" בריבית 5.5%, שהממשלה תחל להנפיק); 50% מנכסי הקרנות יושקעו באג"ח ממשלתיות סחירות. 13% מנכסי הקרנות יושקעו בהתאם לתנאים שקבע השר בתיקון לתקנות מס הכנסה מאוקטובר 2003, והיתר יושקעו לפי הכללים הקיימים שנקבעו בתקנות מס הכנסה.

לדברי אגף שוק ההון, ב-1.9.03 הפסיק משרד האוצר להנפיק אג"ח מסוג "מירון" ובמקומן הוא ינפיק בעתיד אג"ח מיועדות מסוג "ערד" הנושאות ריבית של 4.8%; בשנים הקרובות לא יונפקו אג"ח מיועדות עד שידוללו השקעותיהן של הקופות ל-30% באג"ח המיועדות או שיוקמו קרנות חדשות (שזכאיות לאג"ח מיועדות).

3. בהתאם להחלטה האמורה ממרס 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 לגמלאיה<sup>19</sup>.

4. ההסדר קובע, כי בשנת 2004 תסייע הממשלה לקרנות הוותיקות ב-2.5 מיליארד ש"ח: 0.8 מיליארד ש"ח מימון ישיר לקרן והיתר באמצעות סבסוד התשואה. בחוברת הוראות התקציב (התקנות) לשנת 2004 כוללת התכנית הזאת שתי תקנות: "זרובה להעברה לקרנות פנסיה" בסך כ-393 מיליון ש"ח ו"זרובה להעברה לקרן פועלי בניין" בסך כ-111 מיליון ש"ח.

18 ראו דוח שנת 53, עמ' 919-921.

19 ראו דוח שנת 49 של מבקר המדינה (1999), עמ' קנג-קנד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בהסדר חדש בהיקף גדול, שאינו קשור לתשלום השנתי לקרן פועלי בניין, מן הראוי שההקצבות האמורות יתוקצבו בתכניות תקציב נפרדות ששמותיהן יעידו על מהותן ויצורפו להן דברי הסבר מלאים.

בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1996-2004 ובמאזני המדינה ל-31 בדצמבר 1995-2002 לא הוזכרה כלל המחויבות לכסות את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה שקיבלה עליה הממשלה בהחלטה ממרס 1995 (בכפוף לתכניות הבראה שייחתמו), ולא הוזכרו התשלומים לקרן פועלי בניין בשנים האחרונות, וממילא לא הוצגו תחזיות בדבר ההיקף הצפוי של ההוצאות בגינה.

#### אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה חדשות

לפי החלטת הממשלה ממרס 1995, קרנות פנסיה חדשות מסובסדות (הזכאיות לרכוש אג"ח "ערד") רשאיות לבטח את זכויות עמיתיהן עד לסכום השווה לפעמיים השכר הממוצע במשק (להלן - השמ"ב). קרנות לא מסובסדות אמורות לאפשר רכישת זכויות פנסיה מהסכומים שמופרשים בידי המעביד והעובד בגין חלק השכר של העובד החורגת מפעמיים השמ"ב, וקרנות כאלה, להבדיל מקרנות מסובסדות, רשאיות לקבל מעמיתיהן גם הפקדות חד-פעמיות לרכישת זכויות פנסיה<sup>20</sup>.

לקרנות פנסיה חדשות, שאושרו החל ב-1.1.95, מנפיק משרד האוצר אג"ח צמודות מדד מסוג "ערד", הנושאות ריבית נקובה של 4.8% (שיעור ריאלי מתואם של 5.053%); ההשקעה באג"ח אלה הייתה מוגבלת ל-70% מהצבירה נטו בכל חודש בקרן פנסיה חדשה, בתוספת מלוא התמורה שקיבלה באותו חודש מתשלומי קרן וריבית על אג"ח מסוג "ערד".

באוגוסט 2003 תוקנו (בתיקון מס' 3) תקנות מס הכנסה. התיקון קובע שקרנות הפנסיה החדשות חייבות להשקיע החל ב-1.1.04 בכל עת 30% משווי נכסיהן באג"ח מיועדות (הנושאות ריבית ריאלית של 4.8%), לעומת השקעה של 70% כמוסבר לעיל. נוכח המלאי הגדול של אג"ח "ערד" שבידיהן, צפוי שעוד זמן רב הן לא יהיו רשאיות לרכוש אג"ח מיועדות, אלא יצטרכו לרכוש מלוות מדינה סחירים ונכסים אחרים לפי הוראות התקנות, עד ששיעור אג"ח "ערד" שבידיהן יצטמצם ל-30%.

#### אג"ח מיועדות לחברות ביטוח

לפי הסכמים בין משרד האוצר לחברות הביטוח בקשר לביטוח חיים צמוד מדד (הסכמי ח"ץ), המעוגנים בחוק המילווה (חברות ביטוח), התשכ"ג-1962, חייבות החברות להשקיע באג"ח מיועדות (אג"ח ח"ץ) כנגד חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים הצמודות למדד, בעיקר תכניות ביטוח מנהלים. בהסכמים שנחתמו עד שנת 1983 לא נקבע שיעור מרבי להשקעה באג"ח ח"ץ. בהסכם לשנים 1984-1985 נקבע לראשונה, כי שיעור ההשקעה המרבי באג"ח ח"ץ יהיה 86% מהעתודה להשקעה; שינוי זה הוחל למפרע גם על פוליסות שהונפקו לפני שנת 1985.

משנת 1997 הרשה אגף שוק ההון לחברת ביטוח להימנע מלרכוש אג"ח ח"ץ 4% שהיה עליה לרכוש לפי המכסה שנקבעה בהסכמי ח"ץ. האגף התנה את הפדיון המוקדם של אג"ח אלה בשנת 1998 (וכן את הפדיון המוקדם של אג"ח ח"ץ בשנים 1999-2002) בכך שחברת ביטוח שאג"ח ח"ץ

20 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 13-18; דוח שנתי 49 (1999), עמ' פח-צ; דוח שנתי 250 (2000), עמ' 809-810.

שהיו בידיה נפרד מוקדם לא תוכל לחזור ולהשקיע באג"ח ח"ץ את סכום הפדיון המוקדם<sup>21</sup> (בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בשיעור שנושאות התחייבויותיה למבוטחיה).

בדיון אצל מנכ"ל משרד האוצר ביולי 1998 ציין החשכ"ל, כי נוכח שיעורי התשואה הגבוהים יחסית שנשארו 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 המנכ"ל לעצור את הפדיון המוקדם של אג"ח ח"ץ 4%, בשל השיקול שהעלה החשכ"ל, ולבדוק את האפשרות להתיר בעתיד פדיון מוקדם בעלות נמוכה יותר.

בעקבות סדרה של דיונים אצל המנכ"ל, הנהיג אגף שוק ההון בשנת 1999 מכרזים לחברות הביטוח המבקשות לפדות פדיון מוקדם אג"ח ח"ץ שברשותן. בכל אחד מהמכרזים הללו זכו החברות שהציעו את התמחילים של אג"ח ח"ץ הטובים ביותר למדינה (כלומר התמחילים שבהם שיעורי הריבית המשוקללים הם הגבוהים ביותר). בשנת 2002 נפרד פדיון מוקדם במסגרת מכרזים אג"ח ח"ץ בסכום של 170 מיליון ש"ח. נתון זה עולה הן מדוח ניהול החוב לשנת 2002 והן מנתוני הסקירה השנתית של מינהל מלוות המדינה בבנק ישראל. לעומת זאת, לפי הדוח השנתי לשנת 2002 שפרסם אגף שוק ההון, נפרד במסגרת הפדיון המוקדם 300 מיליון ש"ח. היחידה לניהול החוב הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי בדוח של אגף שוק ההון לשנת 2002 נפלה טעות. כמו כן מסרה היחידה כי בשנת 2003 נפרד במסגרת מכרזים לפדיון מוקדם של אג"ח ח"ץ 70 מיליון ש"ח.

### **תקצוב הסובסידיות הגלומות באג"ח מיועדות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח**

1. בדוח שנתי<sup>22</sup> 40 קבעה מבקרת המדינה דאז כלהלן: "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 לבין שיעורי הריבית שנושאים מלוות המדינה הסחירים (לפי התנאים הנהוגים בשוק ההון החופשי). הסובסידיה מובלעת אפוא בתקציב המדינה בסעיף "תשלום ריבית ועמלות"<sup>23</sup>.

בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1996-2004 ובביאור למאזן לסוף כל אחת מהשנים 1995-2002 לא הוזכרו החלטת הממשלה ממרס 1995 והסיכומים שנעשו בעקבותיה.<sup>24</sup> אף לא הוזכר ההסדר משנת 2003, פרט להסבר הקצר והסתום בפרק תשלום חובות שבחוברת הצעת התקציב לשנת 2004, ש"בעקבות הסדר קרנות הפנסיה... לא יונפקו בשנת 2004 אגרות חוב מיועדות לקרנות הפנסיה".

21 ראו, לעומת זאת, בדוח שנתי 41, עמ' 33-34.

22 ראו דוח שנתי 40, עמ' צט.

23 ראו דוח שנתי 45 של מבקר המדינה (1995), עמ' צא; דוח שנתי 47, עמ' פט-צ; ודוח שנתי 49, עמ' צא-צג.

24 ראו דוח שנתי 49, עמ' קלה-קמד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יכול כלכלי בדבר ההסבר להצעת התקציב בכל שנה ובביאור למאזן המדינה לכל שנה דברי הסבר נאותים ואומדן מעודכן של כל העלויות הצפויות, בהיקף ובמידת הפירוט הראויים לנושא כבד משקל זה; בכלל זה פירוט כל שינוי בתמיכה המתוכננת עקב סיכומים שנעשו בעקבות החלטת הממשלה ממרס 1995, ובייחוד פירוט השינויים בעקבות ההסדר.

## הפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים

ההפקדות של מוסדות כספיים וגופים אחרים במשרד האוצר מוצגות במאזן ברשימות שאינן מפורטות כראוי, לדעת משרד מבקר המדינה. מאחר שמדובר בכספים שהופקדו לפי מספר קטן של הסדרים (ובכל אחד מהסדרים יש מספר מצומצם של שיעורי ריבית), מן הראוי שמשרד האוצר יפרט את שיעורי הריבית שהפיקדונות נושאים ואת תנאי ההצמדה שלהם.

## אמיסיות ופיקדונות

לפי המאזן ליום 31.12.02 יתרת "אמיסיות בנקים ופיקדונות שהופקדו באוצר" (להלן - סעיף אמיסיות ופיקדונות) הסתכמה בכ-9.9 מיליארד ש"ח, לעומת כ-11.3 מיליארד ש"ח ב-31.12.01 (ירידה ריאלית של 17.9%). יתרה זו מייצגת רובה כספי תמורה של אג"ח לא ממשלתיות<sup>25</sup>, שהופקדו במשרד האוצר עד אפריל 1987.

בהערת שוליים לטבלה במאזן ל-31.12.02 נאמר, כי בסעיף אמיסיות ופיקדונות, הייתה יתרה בסך 9.5 מיליארד ש"ח בגין קופו"ג וקרנות פנסיה; בהערה דומה לטבלה במאזן ל-31.12.01 נאמר שהיתרה בגין קופו"ג וקרנות פנסיה הייתה כ-8.3 מיליארד ש"ח. לא הוסבר במפורש שהכוונה לפיקדונות של כספי התמורה מאג"ח לא-ממשלתיות מיעודות לקרנות פנסיה ולקופו"ג אחרות<sup>26</sup>, ולא פורטו שאר הסכומים הכלולים בסעיף האמור.

היתרה הגדולה ביותר ברשימה בביאור שעיקרה פיקדונות כספי התמורה מאג"ח לא ממשלתיות ליום 31.12.02, הכלולה בסעיף "אמיסיות ופיקדונות", היא של חברה להשקעות, וסכומה כ-6.5 מיליארד ש"ח (כ-6.8 מיליארד ש"ח ל-31.12.01). ממסמכי אגף החשכ"ל עולה כי במאי 2001 פדה בנק מסחרי גדול את האג"ח של כ-120 קופו"ג וקרנות פנסיה, שהשקיעו באג"ח שהנפיקה החברה להשקעות (בשנות השמונים, בעת שהייתה חברה בת של הבנק האמור), ואת תמורת הפדיון הפקיד הבנק אצל החשכ"ל. מכאן שההתחייבות של המדינה היא כלפי הבנק ולא כלפי החברה להשקעות, כפי שנרשם בביאור למאזן. ממסמכי החשכ"ל עולה, כי היתרה מקורה בשני הסדרים: 4.5 מיליארד ש"ח (4.22 מיליארד ש"ח ליום 31.12.01) לפי הסדר מיוחד עם הבנק בקשר לקופו"ג מבטיחות

25 עד אפריל 1987 היו רשאיות קופו"ג להשקיע את מרבית נכסיהן ב"השקעה מאושרת". תקנות מס הכנסה קבעו כי "השקעה מאושרת" היא השקעה בניירות ערך של המדינה וכן השקעה בניירות ערך שאישר שר האוצר. האישור ניתן לרוב לאג"ח שהנפיקו מוסדות כספיים, בתנאי שהמוסדות יפקידו אצל החשכ"ל את הכספים המגויסים. פיקדונות אלה קרויים "אמיסיות". הפיקדונות היו כרוכים בעמלות יקרות מאוד.

26 בדבר ההוצאה הניכרת והמיותרת על דמי עמלה, שמשרד האוצר משלם לבנקים ולחברות הבנות שלהם שהנפיקו את האג"ח, ראו דוח שנתי 35 של מבקר המדינה (1985), 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.

תשואה, והיתר בגין הסדר ישן (שבוטל בעקבות ביקורת של משרד מבקר המדינה, שפורסמה בשנת 1987) של פיקדונות כספי התמורה מאג"ח לא ממשלתיות כמוסבר לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, פריט זה הוצג בביאור למאזן בצורה שעלולה להטעות: נוכח מהותם ותנאיהם המיוחדים של הפיקדונות במסגרת ההסדר המיוחד עם הבנק בקשר לקופו"ג מבטיחות תשואה והיקפם הגדול - ונוכח העובדה שיתרתם, בניגוד ליתרת שאר החובות בסעיף אמיסיות ופיקדונות, גדלה בשנים האחרונות - 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. את הפיקדון של הבנק המסחרי הגדול, הנובע מפדיון האג"ח שהנפיקה החברה להשקעות, יש להציג על שם הבנק, בצירוף הסבר לשינוי זהותו של המפקיד. בתשובת אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003 צוין, כי בדוח ל-31.12.03 תוצג היתרה בשני סעיפי משנה נפרדים.

### העתודה האקטוארית לקרנות פנסיה

העתודה האקטוארית לקרנות פנסיה (להלן - העתודה) מייצגת חוב רעיוני של משרד האוצר לקרנות הפנסיה הוותיקות. מקורה של העתודה בהסכמים משנת 1976 בין אגף שוק ההון לקרנות הפנסיה הוותיקות, שלפיהם תופחת מאותו מועד הריבית על האג"ח המיועדות לריבית נקובה של 5.5% (במקום 6.5% שנשאו האג"ח המיועדות שהונפקו עד אז), ובתמורה תיצור הממשלה עתודה שממנה ישולמו מענקים לקרנות פנסיה ותיקות שלא יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהן למבוטחיהן. הפרשות החשכ"ל לעתודה מחושבות לפי 0.5% על יתרת המלוות המיועדים כאמור (שקטנה עם השנים). נוסף על כך העתודה צוברת ריבית, בדומה לפיקדון.

בביאור למאזן נאמר, שההתחייבות לעתודה האקטוארית "תעמוד למימוש אם וכאשר קרן מקרנות הפנסיה תיקלע לבעיית נזילות", אבל לא נאמר בו שזה שנים שהמדינה משלמת מכספי העתודה סכומים גדולים כדי לאפשר לקרן פועלי בניין לשלם פנסיה לגמלאיה, לאחר שאזלו נכסיה הנזילים. מקור זה נוצל לראשונה בשנת 1998, ובסוף אותה שנה הגיעה יתרת העתודה לכ-1.3 מיליארד ש"ח. החל בשנת 1999 קטנה יתרת העתודה האקטוארית, משום שהתשלומים ששולמו לקרן מכספי העתודה גדולים בהרבה מהפרשות החשכ"ל לעתודה ומהריבית שנצברה על יתרתה (את שתיהן זוקף אגף החשכ"ל לזכות העתודה ולחובת סעיף הריבית בתקציב המדינה).

בשנת 2002 היו תקבולי העתודה כ-178 מיליון ש"ח (הפרשות החשכ"ל וריבית שנצברה); החשכ"ל שילם כ-469.2 מיליון ש"ח לצורך מימון הגמלאות של גמלאי קרן פועלי בניין; החשכ"ל רשם את הפעולה בסעיף תשלום חובות (קרן). יתרת העתודה (לא משוערכת) קטנה ל-280.8 מיליון ש"ח בסוף אותה שנה. בשנת 2003 היו תקבולי העתודה כ-109 מיליון ש"ח (הפרשות וריבית שנצברה) ושולמו ממנה כ-389.4 מיליון ש"ח, והיתרה בסוף אותה שנה ירדה ל-0.4 מיליון ש"ח.

עקב כך נוצר צורך לתקצב במפורש בכל שנה החל בשנת 2004 מענק לקרן פועלי בניין (ואחר כך גם לקרנות פנסיה ותיקות אחרות, כשיאזלו נכסיהן) כדי לאפשר לה לעמוד בהתחייבויותיה לעמיתיה, לפי החלטת הממשלה ממרס 1995 ובהתאם להסדר קרנות הפנסיה הוותיקות. שלא כבשנים האחרונות, בחוברת דברי ההסבר לסעיפי תשלום חובות לשנת 2004 לא הוצגה הקצבה לפירעון חוב לעתודה האקטוארית המיוחדת לקרנות פנסיה, כנראה משום שיתרת העתודה האקטוארית ירדה לאפס.

עם זאת יצוין, כי הסכומים שמשרד האוצר משלם לקרן פועלי בניין מחושבים לפי הסכומים הדרושים לתשלום הגמלאות בניכוי תקבוליה ממימוש נדל"ן שלה, ובמהלך השנים הבאות היא עשויה לממש את נכסיה. בדרך זו עשויים לקטון הסכומים שישלם לה משרד האוצר. לדברי אגף שוק ההון, הקרן פועלת במטרה להשביח את הנדל"ן שלה כדי שיימכרו בסכום גדול ככל האפשר. יש לציין, כי מהשנה הראשונה שהממשלה משלמת לקרן פועלי בניין ועד היום לא מומשו נדל"ן. גם העובדות החשובות הללו לא צוינו כלל בביאור למאזן.

## מלוות חוץ

1. יתרות חובות החוץ של המדינה (כולל הריבית שהצטברה) ב-31.12.02 הסתכמו בכ-107,338 מיליון ש"ח (כ-22,659 מיליון דולר<sup>27</sup>), לפי הרשום ב, לעומת כ-98,037 מיליון ש"ח (כ-22,200 מיליון דולר) ב-31.12.01. פירוט מצבת חובות החוץ מובא בטבלה להלן. יתרות החובות בחישוב לפי דולרים עלו בשנה הנסקרת בכ-2.1%, ואילו בחישוב לפי סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, הן קטנו בכ-3.1%.

אולם יותר ממחצית יתרות החוב בשל המלוות, שגייסה הממשלה בשנות התשעים באמצעות הנפקת אג"ח בשוק ההון בארה"ב, שחלה עליהן ערבות מלאה של ממשלת ארה"ב, לא נכללו במצבת חובות החוץ במאזן המוניטרי: מיתרת החוב הכוללת בשל המלוות שגייסה הממשלה בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב בשנים 1993-1998, בסך 9,753 מיליון דולר (9,759 מיליון דולר ב-31.12.01), נרשם במצבת חובות החוץ סך של 4,314 מיליון דולר (4,359 מיליון דולר ב-31.12.01); ואילו המלוות הנוטרים, שיתרותיהם מסתכמות בכ-5,439 מיליון דולר (5,400 מיליון דולר ב-31.12.01), לא נרשמו כתקבולים בחשבון ההון בתקציב (בסעיף מלוות מחו"ל), וממילא לא נכללו בסעיף מלוות חוץ במצבת חובות המדינה, אלא נכללו בסעיף זכאים במסגרת התחייבויותיה השוטפות של המדינה (ראו עמ' 162). חובות החוץ (לרבות המלוות שנרשמו בסעיף זכאים) הסתכמו אפוא ב-28,098 מיליון דולר ב-31.12.02 (27,600 מיליון דולר ב-31.12.01).

27 מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך 20,270 מיליון דולר (לעומת 20,411 מיליון דולר ב-31.12.01), וחובות הנקובים בארבעה מטבעות אחרים בסכום השווה ל-2,389 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ביום המאזן (לעומת 1,789 מיליון דולר ב-31.12.01, לפי שערי החליפין באותו יום).



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

| השיעור מסך<br>החוב ב-<br>31.12.01<br>(באחוזים) | השיעור מסך<br>החוב ב-<br>31.12.02<br>(באחוזים) | 31.12.01 | 31.12.02 | סוג המלווה                                |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------|----------|-------------------------------------------|
|                                                |                                                |          |          | מלוות באמצעות מפעל הבונדס                 |
| 33.9                                           | 35.7                                           | 7,534    | 8,075    | בונדס                                     |
| 8.2                                            | 7.0                                            | 1,824    | 1,595    | שטרי חוב של המדינה <sup>(2)</sup>         |
|                                                |                                                |          |          | מלוות בשוק ההון בארה"ב                    |
| 19.6                                           | 19.0                                           | 4,359    | 4,314    | בערבות מלאה של ממשלת ארה"ב <sup>(3)</sup> |
| 12.0                                           | 10.5                                           | 2,666    | 2,384    | בערבות חלקית של ממשלת ארה"ב               |
| 4.6                                            | 4.8                                            | 1,013    | 1,087    | ללא ערבות                                 |
| 9.0                                            | 8.0                                            | 2,007    | 1,809    | מלוות מממשלת ארה"ב <sup>(4)</sup>         |
| 3.0                                            | 3.2                                            | 667      | 726      | מלוות מממשלות אחרות                       |
| 2.3                                            | 4.6                                            | 510      | 1,032    | מלוות בשוק ההון באירופה                   |
| 1.4                                            | 1.5                                            | 307      | 349      | מלוות בשוק ההון היפני                     |
| 3.7                                            | 3.4                                            | 818      | 763      | מלוות מבנקים ואשראי מספקים                |
| 2.3                                            | 2.3                                            | 495      | 525      | מלוות שונים                               |
| 100.0                                          | 100.0                                          | 22,200   | 22,659   | סה"כ                                      |
|                                                |                                                | 98,037   | 107,338  | סה"כ במיליוני ש"ח <sup>(5)</sup>          |

1. במאזן המדינה מוצגים נתוני המלוות הנקובים בדולרים בנפרד מאלה הנקובים בארבעה מטבעות אחרים. בטבלה זו מוצגות היתרות של מלוות במטבעות אחרים לפי שוויים בדולרים. היתרות כוללות את הריבית שהצטברה על המלוות, בסך 1,770.7 מיליון דולר (1,517 מיליון דולר ב-31.12.01).
2. מפעל מלווה העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפיץ את השטרות, רובם נקובים בדולרים ומיעוטם הקטן - בלירות שטרלינג. יתרת שטרי החוב בטבלה שבביאור למאזן שגויה ואינה תואמת את היתרה שבטבלת הפירוט של השטרות (ראו להלן). בטבלה שבביאור כלולה יתרת שטרי החוב הנקובים בלירות שטרלינג (שווי ערך לכ-3.2 מיליון דולר) בסעיף מלוות שונים.
3. למעט מלוות מסוג זה שנרשמו מחוץ למסגרת תקציב המדינה ומצבת החובות, כאמור לעיל.
4. מלוות למימון צורכי ביטחון בסך 1,030 מיליון דולר ומלוות לסיוע כלכלי בסך 779 מיליון דולר. בדבר תנאיהם ראו בדוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' צו.
5. לפי השערים היציגים של הדולר: 4.737 ש"ח לדולר ב-31.12.02, לעומת 4.416 ש"ח לדולר ב-31.12.01.

2. בשנה הנסקרת גדלה יתרת החוב בשל איגרות המלווה של המדינה ("בונדס") מ-7,534 מיליון דולר ב-31.12.01 ל-8,075 מיליון דולר ב-31.12.02, כמפורט בטבלה להלן.

(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 לאלה הנהוגים בשוקי ההון והכספים בארה"ב<sup>28</sup>. עם זאת יצוין, כי אפשרויות הפדיון המוקדם של אג"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית מוגבלות יותר מאלה של אג"ח הנושאות ריבית נמוכה יחסית; ריבוי האפשרויות של פדיון מוקדם נוטה להגדיל את השיעור הממוצע של עלויות

28 בדוח ניהול החוב מוצגים השיקולים שלפיהם נעזר משרד האוצר במפעל הבונדס לגיוס חלק ניכר ממלוות החוץ וקובע את מכסת המלוות שיגייס המפעל ואת שיעורי התשואה שהם יישאו.

ההפצה של המלוות הנושאים שיעורי ריבית נמוכים יחסית. היתרה של אג"ח הנושאות ריבית גבוהה יחסית (מקצתן נושאות ריבית ניידת, ומקצתן נושאות שיעורי ריבית קבועים גבוהים יחסית) הייתה ב-31.12.02 6,721 מיליון דולר (כ-88% מכלל יתרת הבונדס למעט הריבית שהצטברה על כל סוגי הבונדס), ואילו היתרה של אג"ח הנושאות ריבית קבועה נמוכה יחסית הייתה 919 מיליון דולר ב-31.12.02 (כ-12%).

### יתרות הבונדס ל-31.12.02 במיליוני דולר

| 31.12.01 | 31.12.02 |                                                                  |
|----------|----------|------------------------------------------------------------------|
| 2,246    | 2,007    | מלוות הנושאים ריבית בשיעורים המותאמים לשיעורים שבשוק ההון בארה"ב |
| 2,283    | 1,912    | מלוות פיתוח כלכלי (EDI) <sup>2</sup>                             |
| 1,105    | 1,866    | מלוות בריבית ניידת <sup>1</sup>                                  |
| 698      | 936      | אג"ח היובל <sup>2</sup>                                          |
| 6,332    | 6,721    | מלוות תשתית וקליטה בלא ספח ריבית <sup>2</sup>                    |
|          |          | ס"ה                                                              |
| 490      | 462      | מלוות הנושאים ריבית בשיעורים קבועים נמוכים יחסית                 |
| 11       | 8        | מלוות פיתוח ו' ו-ד'                                              |
| 3        | 2        | מלוות פיתוח והשקעות                                              |
| 348      | 395      | תעודות בערכים נקובים של 100 דולר ו-250 דולר                      |
| 11       | 52       | מלוות שהגיע זמן פירעונם וטרם הוגשו לפירעון                       |
| 863      | 919      | אג"ח חל <sup>3</sup>                                             |
|          |          | ס"ה                                                              |
| 339      | 435      | ריבית שהצטברה על כל סוגי הבונדס                                  |
| 7,534    | 8,075    | סה"כ                                                             |

- 1 בעניין תנאי הבונדס מסוג "הנפק שער נייד" ראו דוח שנתי 45 של מבקר המדינה (1995), עמ' קז, ודוח שנתי 351 של מבקר המדינה (2001), עמ' 870-871.
- 2 בעניין בונדס מהסוגים מלוות פיתוח כלכלי, מלוות תשתית וקליטה ומלוות יובל, ראו דוח שנתי 350 של מבקר המדינה (2000), עמ' 828.
- 3 בעניין תנאי בונדס מסוג חי ראו דוח שנתי 351, עמ' 871.

(ב) בביאור למאזן המוניטרי לא פורטו היתרות של סדרות "הנפק שער נייד" מהסוגים VRI ו-FRI, הכלולות בפרט "מלוות בריבית ניידת". יצוין כי בדוח ניהול החוב לשנת 2002 הוצג פירוט סביר של תנאי האג"ח שמפיץ מפעל הבונדס, אולם אין בדוח האמור כל פירוט של יתרות האג"ח לסוגיהן (ראו להלן).

3. משרד האוצר מגייס מלוות גם באמצעות שטרי חוב של המדינה, שמפיץ מפעל ה"בונדס", בערכים של 100,000 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 של היתרות. בדוח ניהול החוב מובא פירוט סביר של תנאי השטרות לסוגיהם, אך בלא פירוט יתרותיהם.

בטבלה להלן מפורטות יתרות השטרות לפי שיעורי הריבית ולפי התקופות שבהן נמכרו השטרות, על פי נתונים שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה:

| 31.12.01        | 31.12.02 | תקופות המכירה                      | שיעור הריבית                   |
|-----------------|----------|------------------------------------|--------------------------------|
| במיליוני דולרים |          |                                    | שטרות נקובים בדולרים אמריקניים |
| 0               | 0        | ספטמבר 1994                        | פריים רייט פחות 0.5%           |
| 301             | 64       | ינואר 1996                         | פריים רייט פחות 0.75%          |
| 68              | 54       | פברואר 1996 - יוני 1996            | פריים רייט פחות 1.25%          |
| 34              | 25       | יולי 1996 - נובמבר 1996            | פריים רייט פחות 1.5%           |
| 441             | 414      | דצמבר 1996 - דצמבר 1999            | פריים רייט פחות 1.75%          |
| 844             | 557      | ס"ה לפי פריים רייט                 |                                |
| 91              | 7        | ינואר 1996                         | ליבור ועוד 1%                  |
| 42              | 41       | פברואר 1996 - יוני 1996            | ליבור ועוד 0.8%                |
| 29              | 29       | יולי 1996 - נובמבר 1996            | ליבור ועוד 0.5%                |
| 297             | 343      | דצמבר 1996 - דצמבר 2002            | ליבור ועוד 0.4%                |
| 125             | 374      | אוקטובר 1999 - ינואר 2001          | ליבור ועוד 0.75%               |
| 389             | 244      | ינואר 2001 - דצמבר 2002            | ליבור ועוד 0.6%                |
| 973             | 1,038    | ס"ה לפי ליבור                      |                                |
| 1,817           | 1,595    | ס"ה שטרות נקובים בדולרים של ארה"ב  |                                |
| 4               | 3        | שטרות נקובים בליש"ט <sup>(1)</sup> |                                |
| 1,821           | 1,598    | ס"ה                                |                                |

1. בטבלה הכללית של מלוות החוץ של המדינה המובאת בביאור למאזן המדינה, יתרת החוב בשל שטרות שגויה ואינה כוללת את השטרות הנקובים בליש"ט שנכללו בסעיף "שונות" (ראו הערה (2) לטבלה מלוות חוץ).

4. לדעת משרד מבקר המדינה<sup>29</sup>, על החשכ"ל לפרט בביאור למאזן את היתרות של בונדס מסוג "הנפק שער נייד" ואת היתרות של שטרי החוב הנקובים בדולרים לפי סוגי הריבית הניידת שהם נושאים: את הבונדס והשטרות הנושאים ריבית לפי "פריים רייט" יש לפרט לפי שיעורי ההפחתה משיעור ה"פריים רייט", ואת הבונדס והשטרות הנושאים ריבית לפי "ליבור" יש לפרט לפי שיעורי התוספת לשיעור הליבור.

29 דעה זו הובעה גם בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה, החל בדוח שנתי 42 (1992), חלק ג', עמ' 1048, ולאחרונה בדוח שנתי 52 (2002), עמ' 1048.

## התחייבויות הממשלה לקצבאות ולזכויות אחרות

1. אחת השיטות העיקריות הקיימות בשירות המדינה 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 ולשאיריהם, וכן את התשלומים האחרים שהמעביד משלם עם הפרישה (פדיון ימי חופשה, ימי מחלה וכד').

לעומת זאת, קרנות פנסיה צוברות (חיצוניות) 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 מגיל הפרישה או לחשבון עמית-שכיר בתכנית לביטוח חיים משולב בחיסכון שמפעילה חברת ביטוח<sup>30</sup>.

2. הפנסיה התקציבית בשירות המדינה מעוגנת בעיקר בשלושה חוקים: (א) חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), החל על עובדי המדינה שהצטרפו לשירות לפני 1.4.02, בכללם שוטרים וסוהרים, ועל עובדי הוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך; (ב) חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - חוק שירות הקבע); (ג) חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק גמלאות לנושאי משרה).

על תנאי הפנסיה התקציבית לא חלים כללי האקטואריה המקובלים בקרן פנסיה צוברת הפועלת לפי כללים המחייבים איזון אקטוארי, כגון הקרנות שהוקמו החל ב-1995<sup>31</sup>. תנאים אלו גם לא חלו על קרנות הפנסיה הצוברות הוותיקות שהוקמו עד אותו מועד.

הסדרי פנסיה תקציבית נהוגים (לא מכוח חוק) 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.

## מעבר לפנסיה צוברת

1. הסדרי הפנסיה התקציבית יוצרים התחייבות כספית גדולה מאוד, שהולכת וגדלה בקצב מהיר, ועתידה להכביד עוד יותר על תקציבי המדינה בשנים הבאות (להלן בפרק זה - התחייבות). כבר ברוח שנתי 40<sup>32</sup> המליץ מבקר המדינה לבחון את האפשרות להנהיג בשירות המדינה פנסיה צוברת במקום פנסיה תקציבית. בספטמבר 1992 החליטה הממשלה לפעול להפסקת צבירת ההתחייבויות לפנסיה תקציבית בגין עובדים חדשים ולאפשר להם להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות על ידי הצטרפות לתכניות צוברות ולהחיל הסדרים אלה גם על "גופים מתקצבים ונתמכים".

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

30 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 24-10, ודוח שנתי 50 (2000), עמ' 810.

31 בעניין זה ראו דוח שנתי 40 של מבקר המדינה (1990), עמ' 11-1, ודוח שנתי 53, עמ' 934-935.

32 דוח שנתי 40 של מבקר המדינה (1990), עמ' 11.

על מעבר לפנסיה צוברת. התיקון קובע, בין היתר, כי הוראות חוק הגמלאות "לא יחולו על מי שהתמנה לפי חוק המינויים ביום הקובע (שיקבע השר) החל לגבי או לאחריו (להלן - עובד חדש)". עובד חדש יבוטח בקופת גמל לקצבה בתנאים שייקבעו בהסכם קיבוצי החל עליו. לא חל עליו הסכם קיבוצי, יבוטח בקופת גמל לקצבה בתנאים שייקבעו בחוזה העבודה, ואם לא חל עליו הסכם או חוזה כאמור, "יבוטח העובד באותם תנאים שבהם מבוטחים רוב העובדים החדשים בקופת גמל לקצבה על פי בחירתו".

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר בין היתר, כי התיקון המוצע נועד להגשים מדיניות ממשלתית שנקבעה בשל חסרונותיה של שיטת הפנסיה התקציבית: (א) יצירת ההוצאה התקציבית בעת מימוש זכויות הפנסיה ולא במהלך צבירת הזכויות ויצירת ההתחייבות מעוותת את התקציב ויוצרת התחייבות עתידית גדולה, בלא שיש לה ביטוי מתאים בתקציב השוטף. (ב) כתוצאה מכך מתקבלות החלטות ונעשים הסכמים (כגון הסדרי פרישה מוקדמת והענקת הטבות מוגדלות לפני הפרישה) בלא התחשבות מספקת במשמעויות ובעלויות האמיתיות שלהן ובלא בקרה תקציבית.

בשנת 2002 פורסמו ב"רשומות" הודעות, שלפיהן 1.4.02 הוא "היום הקובע" להחלת התיקון בחוק הגמלאות על העובדים בשירות המדינה - למעט בתי חולים ממשלתיים והמרכז למחקר גרעיני - בכל הדירוגים, למעט דירוג הרופאים, דירוג עובדי הוראה ודירוג עובדי המחקר במערכת הביטחון. 1.6.02 הוא "היום הקובע" בנוגע לעובדים בשירות המדינה המועסקים בבתי חולים ממשלתיים בכל הדירוגים, למעט דירוג הרופאים ודירוג האחים והאחיות. 1.9.02 הוא "היום הקובע" לעובדים המדורגים בדירוג הרופאים, דירוג עובדי ההוראה, 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 צבא הקבע החדשים למסלול של פנסיה צוברת ויגיע בעניין זה לסיכום בכל הקשור להעברת שוטרים, סוהרים ועובדי שירות הביטחון האחרים - שיועסקו החל ביום שייקבע - למסלול של פנסיה צוברת. הממשלה החליטה באותו מועד להקים שני צוותי עבודה שיסכמו את הנושא בהתאם לסיכום שיתקבל בנוגע למשרתי הקבע.

בספטמבר 2003, במסגרת הדיונים בעניין המדיניות הכלכלית לשנת 2004, החליטה הממשלה כי חיילים המתחייבים לשירת שירות קבע בצה"ל החל ב-1.1.04 יבוטחו בהסדר פנסיה צוברת בתנאים ייחודיים לשירות הקבע, במקום הסדר הפנסיה התקציבית, ושרי האוצר והביטחון יסכמו, עד אותו מועד, את פרטי ההסדר בהתחשב בצרכים המיוחדים של צה"ל, לרבות שינוי חקיקה ליישום המעבר.

## 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. בכל אחד מהדוחות השנתיים האחרונים של מבקר המדינה (ולאחרונה בדוח שנתי 53ב, עמ' 933) צוין שבכמה מגזרים עדיין חלים על העובדים תנאי פרישה מועדפים. במסגרת הדיונים על הצעת התקציב לשנת 2002, קיבלה הממשלה החלטות על צמצום זכויות הפנסיה המועדפות של מספר מגזרים.

2. במאוס 2003, במסגרת הדיונים לגיבוש התכנית להבראת כלכלת ישראל, החליטה הממשלה "בהמשך להחלטת ממשלה 2323 מיום 30.7.02 להעמיד את שיעור הצבירה השנתי לפנסיה של כלל המשרתים במשטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, ובשירותי הביטחון על 2% החל מיום 1.7.2003"

וכן "להטיל על שר האוצר, השר לביטחון הפנים, וראשי שירותי הביטחון לסכם את אופן יישום האמור לעיל בכל אחד מהגופים עד ליום 1.6.2003".

בדברי ההסבר להחלטה נאמר, כי "בשנים האחרונות, כמגמה, הופחתה הצבירה המוגדלת לכל הסקטורים שנהנו מכך בעבר", והמהלכים להשוואת הצבירה הפנסיונית של כל משרתי הקבע וקביעתה בשיעור של 2% ננקטו נוכח העיקרון כי "תגמול הפרט ראוי שיעשה בשכר השוטף ולא בפנסיה". עוד נאמר בדברי ההסבר, כי "קיימות עדיין אוכלוסיות בשרותי הביטחון ובמשטרת ישראל, אשר זכאיות לצבירה פנסיונית מוגדלת בשיעור של מעל 2%".

3. במסגרת הדיונים לגיבוש התכנית להבראת כלכלת ישראל החליטה הממשלה במאוס 2003 "לקבוע בחוק השתתפות של כל העובדים שעליהם חלה פנסיה תקציבית, לפי חוק, הסכם או הסדר, לרבות לענין גימלאות צבא הקבע ... באמצעות ניכוי שיעור של 2% משכרם"<sup>33</sup>. במאי 2003 התקבלה ההחלטה האמורה בחוק<sup>34</sup>. בין היתר נקבע בחוק, כי "המועד הקובע" יהיה 1.1.04, ומהמשכורת המשולמת לעובד מאותו מועד עד 31.12.04 ינכה המעביד 1% ממשכורתו הקובעת<sup>35</sup> של העובד, ומ-1.1.05 ואילך ינכה המעביד 2% ממשכורתו הקובעת של העובד. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר, כי הסדר זה "נועד להטיל על העובדים במגזר הציבורי חובת השתתפות בהתחייבויות של מעסיקהם בעד תשלומי הפנסיה העתידיים להשתלם להם מאוצר המדינה או מקופת המעסיק", ומוצע להטיל חובה זו "גם על נושאי המשרה ברשויות השלטון אשר הסדר הפנסיה החל לגביהם הוא תשלום קצבה מאוצר המדינה או מקופת הגוף שבו הם מכהנים". עוד נאמר בדברי ההסבר, כי השתתפות זו "תסייע במימון החבות האקטוארית הקיימת בשל ההתחייבות לתשלומי פנסיה ותביא להקטנת ההוצאה הציבורית בעבור תשלומי פנסיה לגמלאים". החל מינואר 2004 מנוכה ההשתתפות בשיעור האמור משכרם של עובדי המדינה המבוטחים בפנסיה תקציבית.

## הצגת ההתחייבויות לקצבה במאזן המדינה

להלן בטבלה הרכב התחייבויות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה ב-31.12.02, כפי שהובאו בנספח למאזן המדינה<sup>36</sup>:

- 
- |    |                                                                                                                                                                    |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 33 | כמה החלטות נוספות שקיבלה הממשלה במסגרת זו, שעניינן שינויים בהסדרים של הפנסיה התקציבית, לא אושרו בחקיקה.                                                            |
| 34 | חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.                                            |
| 35 | "משכורת קובעת" כהגדרתה בחוק -רכיבי המשכורת המשולמים לעובד או לנושא המשרה, שהיו מובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה, אילו אותו עובד או נושא משרה פרש לגמלאות באותו זמן. |
| 36 | בנספח צוין כי מספרי ההשוואה בטבלה הותאמו לערך השקל של חודש דצמבר 2002.                                                                                             |

| יתרת ההתחייבות<br>(במיליוני ש"ח) |          | מספר הזכאים             |          | סוג ההתחייבות                      |
|----------------------------------|----------|-------------------------|----------|------------------------------------|
| 31.12.01                         | 31.12.02 | <sup>(1)</sup> 31.12.01 | 31.12.02 |                                    |
| 59,895                           | 61,409   | 62,114                  | 64,977   | מקבלי גמלה                         |
| 6,311                            | 6,122    | 15,448                  | 15,724   | גמלאים <sup>(2)</sup>              |
| 355                              | 373      | 1,553                   | 1,674    | שאירים <sup>(3)</sup>              |
| 1,308                            | 1,391    | 2,915                   | 3,191    | מורים במסלול מיוחד <sup>(4)</sup>  |
| 67,869                           | 69,295   | 82,030                  | 85,566   | רציפות זכויות <sup>(5)</sup>       |
| 65,064                           | 66,529   | -                       | -        | ס"ה                                |
| 132,933                          | 135,824  | -                       | -        | גמלאי מערכת הביטחון <sup>(6)</sup> |
|                                  |          |                         |          | ס"ה מקבלי גמלה                     |
| 76,708                           | 76,549   | 166,911                 | 162,644  | עובדים פעילים                      |
| 87                               | 104      | 18,430                  | 25,270   | עובדים קבועים                      |
| 1,756                            | 1,837    | 1,174                   | 1,268    | עובדים ארעיים                      |
| 78,551                           | 78,490   | 186,515                 | 189,182  | הסכמי רציפות זכויות מוקפאות        |
| 35,768                           | 34,195   | -                       | -        | ס"ה                                |
| 114,319                          | 112,685  | -                       | -        | זכאי מערכת הביטחון                 |
|                                  |          |                         |          | ס"ה פעילים                         |
| 247,252                          | 248,509  | -                       | -        | ס"ה מקבלי גמלה ופעילים             |

1. נתונים אלה נמסרו למשרד מבקר המדינה בידי אגף החשכ"ל ומשרד הביטחון.
2. כולל גמלאים שפרשו מטעמי בריאות או נכות.
3. כהגדרתם בחוק הגמלאות.
4. מורים שבחלק מתקופת עבודתם נכללו בהסדרי פנסיה תקציבית, ובחלק - בהסדרי פנסיה צוברת.
5. התחייבות הממשלה מחושבת על החלק היחסי של הזכויות שצברו במסגרת הפנסיה התקציבית.
6. על פי הסדרים עם קרנות פנסיה.
- אנשי צבא קבע, עובדי משרד הביטחון ועובדים בגופים שונים של מערכת הביטחון.

בכל שנה מ-1991 ואילך כלל משרד האוצר בנספח למאזן סכום המבטא את ההתחייבות האקטוארית של הממשלה לתשלומי קצבה ולזכויות אחרות של עובדי המדינה (להלן - ההתחייבות לקצבה או ההתחייבות האקטוארית). בנספח למאזן ל-31.12.02 נאמר, כי במאזנים ל-31.12.00 ול-31.12.01 לא פרסם החשכ"ל את הנתונים על המחויבות האקטוארית של הממשלה בגין כלל עובדי המדינה וגמלאיה, עקב העדר הסכמה בדבר המתכונת להעברת נתוני משרד הביטחון למשרד האוצר<sup>37</sup>. לאחר שהושגה הסכמה בין המשרדים בעניין זה, העביר משרד הביטחון את הנתונים למשרד האוצר ביולי 2003. עוד נאמר בהערה, כי נתונים אלה לא נבדקו ובוקרו עד מועד פרסום המאזן, אך להערכת משרד האוצר לא צפויים פערים ניכרים לעומת הנתונים הסופיים; עם סיום בדיקת הנתונים הם יושוו לנתונים שפורסמו בנספח למאזן, ואם יימצאו הפרשים מהותיים יפורסם דוח מתוקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שכבר צוין בדוחות קודמים, מן הראוי שהנתונים לגבי עובדי מערכת הביטחון, שההתחייבות בגינם היא כמחצית מההתחייבות הכוללת, יועברו לאוצר במועד וברמת פירוט נאותה, כדי לאפשר בקרה יעילה על אמינות הנתונים וכדי לצמצם ככל האפשר את ההפרשים בין הנתונים שיפורסמו במאזן המדינה ובין הנתונים בפועל.

## חישוב ההתחייבות האקטוארית

1. כפי שעולה מהטבלה, הסכום המחושב של יתרת ההתחייבות האקטוארית הכוללת ב-31.12.02 היה כ-248.5 מיליארד ש"ח; יתרת ההתחייבות ליום 31.12.01 (מתואמת למדד הידוע בסוף דצמבר 2002) הייתה כ-247.3 מיליארד ש"ח. יתרת ההתחייבות גדלה אפוא בשיעור ריאלי של 0.4%.

2. הנתונים הכספיים המפורטים בטבלה הם התחייבויות שנצברו עד יום המאזן, על פי הוותק הפנסיוני שצבר הזכאי עד אותו מועד ולפי חישוב השכר הצפוי במועד הפרישה; החישוב מתבסס על נתונים פרטניים של כל עובד וגמלאי ומביא בחשבון גם את שיעורי הפורשים פרישה מוקדמת ואת התפלגותם לפי קבוצות גיל ומין. הערך הנוכחי של ההתחייבויות חושב בהנחה ששיעור הגידול הריאלי של השכר יהיה 3% בשנה, בהתאם להנחות משרד האוצר לעריכת דוחות אקטואריים בקרנות הפנסיה לשנת 2002. שיעור הגידול הריאלי השנתי של הגמלה הוא 0.5% בשנה. שיעור הריבית להיוון בחישוב הערך הנוכחי נקבע לפי העלות של גיוס ההון לזמן ארוך בידי הממשלה; בחישוב ההתחייבות ל-31.12.02 ול-31.12.01 הובאה בחשבון ריבית בשיעור 3.5%. ראוי לציין כי בשנים 2001 ו-2002 עלו שיעורי הריבית של איגרות החוב שמנפיקה המדינה, אולם לא שונה שיעור הריבית לצורך החישוב; אגף החשכ"ל ציין בהערה לנספח, כי בכוונתו להעלות את שיעור ריבית ההיוון ל-4% בדוח הכספי לשנת 2003<sup>38</sup> ולעשות עוד שינויים בדרך החישוב, לרבות שינויים בהנחות הדמוגרפיות והגידול האמור בשיעור ריבית ההיוון (ללא שינויים אחרים) יקטין את הערך הנוכחי של ההתחייבויות בכ-7.6%, לכ-230 מיליארד ש"ח.

3. חישוב ההתחייבות לשנת 2002 נעשה לפי לוחות תמותה שעליהם מתבססים הדוחות האקטואריים של קרנות הפנסיה לשנת 2002. לפי חישובי אגף החשכ"ל, חישוב לפי לוח תמותה יורד, בהנחה שתהיה ירידה בשיעור של 0.5% בשנה, היה מגדיל את ההתחייבות בשיעור של 3% לעובדים פעילים (מכ-113 מיליארד ש"ח לכ-116 מיליארד ש"ח), ובשיעור של 1.87% - לגמלאים (מכ-136 מיליארד ש"ח לכ-138 מיליארד ש"ח).

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003, כי הנחות העבודה לקראת הצגת ההתחייבויות לקצבה במאזן ל-31.12.02 נבדקו שנית, ובוועדת האקטואריה הפועלת במשרד האוצר הוחלט שאחת לחמש או שש שנים ייבדקו ההנחות. אשר לשיעור הריבית להיוון, ציין האגף כי הוא נועץ עם הכלכלן של משרד האוצר, שפיתח תיאורית כלכלית אקטוארית בדבר חישוב הריבית להיוון. האגף הוסיף, כי מדי שנה נעשים בחינה של ההנחות ותיקון במידת הצורך כדי להגיע להנחות העבודה הסבירות ביותר, והחל בשנת הכספים הבאה יוכנס לשימוש מודל מתוקן של לוחות תמותה.

38 יצוין כי שער זה נמוך מעלות גיוס ההון לזמן ארוך של הממשלה, עלות המשתנה לאורך זמן. לדוגמה, שיעורי התשואה ברוטו לפדיון של איגרות חוב ממשלתיות צמודות ל-12 שנה היו כדלקמן: בשנת 1998 - 4.8%, ב-1999 - 5.1%, ב-2000 - 5.3%, ב-2001 - 4.5%, וב-2002 - 5.1%.



4. מהטבלה עולה, כי יתרת ההתחייבות של הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של גמלאי מערכת הביטחון הייתה ב-31.12.02 כ-66.5 מיליארד ש"ח, לעומת כ-65 מיליארד ש"ח ב-31.12.01 (גידול ריאלי בשיעור של 2.3% לעומת גידול ריאלי של 12.2% בשנת 2001). ההתחייבות לקצבה לעובדים פעילים של מערכת הביטחון הגיעה לכ-34 מיליארד ש"ח, לעומת כ-36 מיליארד ש"ח בסוף 2001 (קיטון ריאלי של כ-4%).

שלא כמו באשר ליתר עובדי המדינה ההתחייבות לקצבה בגין הגמלאים במערכת הביטחון גדולה במידה ניכרת מההתחייבות בגין העובדים הפעילים, ושיעורה בהתחייבות הכוללת לקצבה הולך וגדל בקצב מהיר. בשנת 2002 הייתה ההתחייבות בגין גמלאי מערכת הביטחון גדולה בכ-95% מההתחייבות בגין העובדים הפעילים, ואילו בשנת 2001 - בכ-82%, בשנת 2000 - בכ-55%, ובשנת 1999 - בכ-35%; העובדה שההתחייבות בגין הגמלאים גדולה מאוד בולטת במיוחד, שכן מספר הגמלאים הוא כמחצית ממספר הזכאים הפעילים.

5. כאמור, ההתחייבות האקטוארית של הממשלה לקצבה אינה רשומה במאזן המדינה ואף לא בביאור למאזן, אלא בנספח. בשל רצון הממשלה לשפר את ניהול חשבונותיה ולעשות רפורמה חשבונאית בדוחות הכספיים, הכין משרד רואה חשבון דוח ששמו "בסיס תיאורטי לגיבוש כללי דיווח חשבונאי במגזר הממשלתי". הדוח, שהוגש לחשכ"ל בפברואר 1999, מציג את ההתקדמות שהייתה בשנים האחרונות בתחום החשבונאות הממשלתית בעולם, וממליץ לעשות שיפורים בדיווח בנושאים עיקריים בהתחשב במגמות הקיימות בעולם ובאפשרות ליישם בדוחות ממשלה ישראל.

אשר להתחייבות לפנסיה, נקבע בהמלצות, כי "מחוייבות לפנסיה ומחוייבויות אחרות עקב סיום יחסי עובד-מעביד נוצרות במהלך תקופת העבודה ובתמורה לעבודה. לפיכך מחוייבויות אלו הינן התחייבויות אותן יש לכלול במאזן המדינה. רישום מחוייבויות אלו, על בסיס צבירה, ישקף באופן נאות הן את ההתחייבות והן את העלות המלאה של העסקת עובדי המדינה."

בתקציר הוראות לחשבונאות ממשלתית, שהגיש אגף החשכ"ל לוועדת שרים לענייני מינהל וביקורת המדינה בנובמבר 2003, נכללה הוראה הקובעת כללי חשבונאות להכרה בהוצאות בגין הטבות לעובדים<sup>39</sup>. אשר לטיפול החשבונאי בפנסיה תקציבית, נאמר בהוראה, כי הטיפול מורכב, שכן נדרשות הערכות אקטואריות לצורך אמידת ההתחייבות ויכול להיווצר רווח או הפסד אקטוארי; כמו כן, את ההתחייבות יש למדוד לפי ערכה הנוכחי, מאחר שהיא עשויה להיפרע לאחר שנים רבות. בהוראה נקבע, כי על הממשלה להפריש להתחייבות בדוחות הכספיים סכום שישקף את הערך הנוכחי הצפוי של ההתחייבות; סכום זה יש להפריש גם אם תשלום ההתחייבות מותנה בקיום תנאי עתידי (כגון פרישה לאחר גיל מסוים או מחלה), והעובדה שהתשלום תלוי במאורע עתידי אין בה כדי לבטל את התחייבות הממשלה אלא רק כדי להשפיע על אומדנה.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003, כי עם הכנסתה של המערכת הממוחשבת "מרכב"ה" לשימוש במשרדי הממשלה יהיו הניהול והרישום של התחייבויות הממשלה לקצבה על בסיס מצטבר, והנתונים הרשומים כיום בנספח למאזן המדינה יוצגו בגוף המאזן. האגף הוסיף, כי יש מדינות שבהן ההתחייבויות כבר נרשמות על בסיס מצטבר, והן מעמידות נכסים מול התחייבויות הממשלה לקצבה.

39 תקציר הוראה לחשבונאות ממשלתית מס' 11 - הטבות לעובדים. מהאמור בתקציר עולה, כי הוראה זו אושרה סופית בידי הוועדה לתקני חשבונאות ודיווח כספי במגזר הממשלתי, שהוקמה בידי אגף החשכ"ל בשיתוף המוסד לתקינה חשבונאית.

אף כי המלצות משרד רואה החשבון הוגשו לאגף החשכ"ל עוד בפברואר 1999, גם במאזן המדינה ל-31.12.02 לא נעשתה בגוף המאזן כל הפרשה בגין התחייבויות הממשלה לפנסיה תקציבית ולהטבות אחרות לעובדים, והתחייבויות אלה אינן מוצגות ואף אינן מפורטות בביאור למאזן אלא מובאות בנספח. מחזור שהפיץ אגף החשכ"ל לעובדיו באוקטובר 2003 בעניין סיום שנת 2003 עולה, שגם במאזן המדינה לאותה שנה לא יוצגו התחייבויות הממשלה לקצבה בגוף המאזן, אלא יובאו בנספח בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר ליישם זה מכבר את ההמלצה האמורה, המחייבת להציג בגוף המאזן את ההתחייבות האקטוארית של הממשלה לקצבה, ואין להמתין לכניסתו לפעולה של פרויקט המרכב"ה. משנה חשיבות יש להצגת התחייבות אקטוארית זו, המסתכמת בכ-249 מיליארד ש"ח, ושווה לכ-42% מסך ההתחייבויות המוצגות במאזן.

### פרישה מוקדמת

כפי שכבר צוין בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה, ולראשונה בדוח <sup>40</sup>, מי שמשתייכים לקבוצות העובדים הזכאיות לפרוש פרישה מוקדמת, רבים מהם בעלי שכר גבוה, מקבלים קצבה ממוצעת גבוהה יחסית המשולמת במשך שנים רבות, אף שמשך הזמן שבו צברו זכויות פנסיוניות הוא קצר בדרך כלל מזה של עובדי מדינה שפרשו מטעמי גיל. הפרישה המוקדמת גם מאפשרת סכב גדול יותר של עובדים בתפקידים ובמשרות הכלולים בהסדרים אלה, ודבר זה מגדיל עוד יותר את סכום ההתחייבות של הממשלה לתשלומי קצבה. לפיכך המליץ מבקר המדינה בדוחות שנתיים קודמים של <sup>41</sup> להציג בנפרד את ההתחייבות האקטוארית בגין קבוצות העובדים שחלים עליהם הסדרי פרישה מוקדמת. המלצה זו לא יושמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ההטבה הכספית הגדולה הגלומה בהסדרי הפרישה המוקדמת, אין זה ראוי להבליע את ההתחייבות לעובדים שפרשו פרישה מוקדמת, באומדן האקטוארי הכולל על התחייבויות המדינה לפנסיה לעובדי המדינה שפרשו, אלא דרוש לרשום אותה בנפרד ולהבחין בינה לבין ההתחייבות לעובדים שפרשו בגיל הפרישה התקני. להצגת נתונים אלה בנפרד ובמפורש למקבלי החלטות יש משנה חשיבות נוכח השיעור ההולך וגדל של מקבלי גמלאות שפרשו פרישה מוקדמת מכלל מקבלי הגמלאות בשירות המדינה, בשעה שתוחלת החיים בישראל התארכה, ואף הוחלט להעלות את גיל הפרישה של העובדים.

מן הראוי גם שמשרד האוצר והיחידות הממשלתיות הנוגעות בדבר יחשבו את העלות האקטוארית של תנאי הפרישה המועדפים הניתנים לקבוצות עובדים שונות, כאמור, וכן את עלותן של הטבות הפרישה הניתנות מדי שנה בשנה בשירות המדינה באישור נציבות שירות המדינה (נש"מ) במסגרת תכניות עידוד הפרישה מרצון. חוק הגמלאות מסמין את נציב שירות המדינה להגדיל את זכאותו של עובד מדינה הפורש לגמלאות, אולם לא נעשה חישוב אקטוארי של עלות הטבות הפרישה האלה <sup>42</sup>. בלא חישוב כזה לא ניתן לקבל החלטות מושכלות בכל הקשור לייעול המגזר הממשלתי.

40 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' קיא.

41 ראו דוח שנתי 45 של מבקר המדינה (1995), עמ' קיג.

42 אגף החשכ"ל העיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בחוזר חשכ"ל מדצמבר 2003 נאמר, כי משרד המעוניין להוציא עובד לפרישה מוקדמת שאינה מטעמי גיל, חשב המשרד יבצע תחשיב של העלות הכספית הכרוכה בכך, ויבחן אם קיים (באותה שנה) מקור תקציבי הולם לכיסויה. יצוין כי הוראה זו מתייחסת רק לעלות הטבות הפרישה המוענקות עם הפרישה וממומנות מהתקציב השוטף בשנת הפרישה.

מן הראוי שהחשכ"ל יחשב את העלות האקטוארית של תנאי הפרישה האמורים ויפרט בכיור למאזן את העלות של כל אחד מסוגי ההטבות.

אגף החשכ"ל הסביר בתשובתו: "הפקת דוח אשר יציג את הגידול בחבות אשר נגרמה בגין פרישה מוקדמת תוך פירוט גורמים נוספים שהובילו לגידול בחבות מצריכה אפיון דו"ח, כתיבת נוסחאות על ידי אקטוארים, בחינה, תכנות והטמעה. ראוי לציין כי מטה השכר בחשב הכללי החל בתהליך של כתיבת הנוסחאות האקטואריות וקיימת טיוטא של נוסחאות אלו המכונות: "דו"ח מעבר" אלא שלאור ריבוי המטלות והעדיפות הגבוהה שניתנה למשימת קליטת נתוני משרד הביטחון נמנע ממטה השכר בחשכ"ל לקדם נושא זה."

### ההתחייבות לקצבה של שוטרים וסוהרים

להלן בטבלה נתונים על ההתחייבות הממשלה לתשלומי גמלה לשוטרים ולסוהרים, כפי שרוכזו באגף החשכ"ל (במחירים שוטפים):

| סוג ההתחייבות        |  |  | מספר הזכאים |          |          | יתרת ההתחייבות (במיליוני ש"ח) |          |          |
|----------------------|--|--|-------------|----------|----------|-------------------------------|----------|----------|
|                      |  |  | 31.12.00    | 31.12.01 | 31.12.02 | 31.12.00                      | 31.12.01 | 31.12.02 |
| <b>מקבלי גמלה</b>    |  |  |             |          |          |                               |          |          |
| בדירוג האחד          |  |  | 11,441      | 11,407   | 11,217   | 10,163                        | 9,854    | 9,515    |
| בדירוגים מקצועיים    |  |  | 3,574       | 3,297    | 3,040    | 7,307                         | 6,340    | 5,513    |
| ס"ה                  |  |  | 15,015      | 14,704   | 14,257   | 17,470                        | 16,194   | 15,028   |
| <b>עובדים פעילים</b> |  |  |             |          |          |                               |          |          |
| בדירוג האחד          |  |  | 14,250      | 13,317   | 15,546   | 6,136                         | 5,768    | 6,162    |
| בדירוגים מקצועיים    |  |  | 11,516      | 10,970   | 8,260    | 12,559                        | 11,661   | 8,181    |
| ס"ה                  |  |  | 25,766      | 24,287   | 23,806   | 18,695                        | 17,429   | 14,343   |

מהטבלה עולה, כי בשנת 2002 חל גידול של 15.25% בהתחייבות לקצבה לשוטרים ולסוהרים גמלאים בדירוגים המקצועיים. הגידול נבע בעיקר מגידול במספר הזכאים - בשיעור של 8.4% - ואילו סכום הגמלה הממוצעת של השוטרים בדירוגים המקצועיים עלה ב-6.05%.

ההתחייבות לקצבה לשוטרים ולסוהרים פעילים שאינם בדירוגים מקצועיים קטנה בשנת 2001 בשיעור של 6.4%; הסיבה לירידה היא קיטון בשיעור 14.3% במספרם של השוטרים והסוהרים הללו באותה שנה. מגמה זו התהפכה בשנת 2002: באותה שנה חל גידול של 6.38% בהתחייבות לקצבה, וגידול של 7.01% - במספר הזכאים. מנתוני אגף החשכ"ל עולה כי בשנת 2002 הייתה הגמלה הממוצעת של שוטרים וסוהרים בדירוג האחד גדולה בכ-4% מהגמלה הממוצעת בשנת 2001.

### ההתחייבות לקצבה של עובדי הוראה

להלן בטבלה נתונים על ההתחייבות האקטוארית בגין עובדי הוראה - מורים וגננות - ועל מספר הזכאים לגמלה, כפי שרוכזו באגף החשכ"ל (במחירים שוטפים):

| ההתחייבות האקטוארית<br>(במיליוני ש"ח) |          |          | מספר הזכאים |          |          | סוג ההתחייבות            |
|---------------------------------------|----------|----------|-------------|----------|----------|--------------------------|
| 31.12.00                              | 31.12.01 | 31.12.02 | 31.12.00    | 31.12.01 | 31.12.02 |                          |
| 21,095                                | 22,342   | 25,469   | 26,018      | 27,585   | 29,681   | לגמלאים                  |
|                                       |          |          |             |          |          | לעובדים פעילים           |
| 1,106                                 | 977      | 1,027    | 2,042       | 2,014    | 1,950    | לעובדי הוראה שאינם מורים |
| 30,407                                | 30,155   | 32,393   | 87,487      | 87,233   | 87,099   | למורים                   |
| 4,326                                 | 4,460    | 4,811    | 11,044      | 11,434   | 11,449   | לגננות                   |
| 35,839                                | 35,592   | 38,231   | 100,573     | 100,681  | 100,498  | ס"ה לפעילים              |
| 56,934                                | 57,934   | 63,700   | 126,591     | 128,266  | 130,179  | ס"ה כולל                 |

מהטבלה עולה, כי ההתחייבות האקטוארית בגין עובדי ההוראה הגמלאים גדלה בשנת 2002 בשיעור של 14% לעומת שנת 2001; ב-2002 חל גידול בשיעור של 5.8% בגמלה הממוצעת, ומספר הגמלאים גדל ב-7.6%; בשנת 2001 גדלה ההתחייבות האקטוארית בשיעור ריאלי של 5.9%, ואילו מספר הגמלאים גדל ב-6%. במספר העובדים הפעילים (מורים וגננות) לא חל שינוי מהותי בשנת 2002; ההתחייבות האקטוארית בגין עובדים אלה גדלה בשיעור של כ-7.9% לגננות, וכ-7.4% - למורים. יצוין כי בשנת 2002 חל קיטון בשיעור 3.2% במספר עובדי ההוראה הפעילים שאינם מורים; ההתחייבות האקטוארית בגין עובדים אלה גדלה באותה שנה בכ-5.1%, והשכר הממוצע לעובדים אלה גדל אף הוא בשיעור דומה.

## הנטל השוטף על תקציב המדינה

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על תשלומי הגמלאות הצפויים למקבלי גמלה ולעובדים פעילים שיפרשו בשנים 2002-2007, כפי שרוכזו באגף החשכ"ל. הנתונים כוללים את תשלומי הגמלאות שצפה האגף לקראת המאזן לשנת 2001<sup>43</sup>, ואת תשלומי הגמלאות שצפה ב-31.12.02 (במיליוני ש"ח).

43 נתונים אלה אינם מותאמים למחירי דצמבר 2002. כאמור, בשנת 2001 לא נכלל הפרק על התחייבויות המדינה לקצבה, כולל התורים האמור, בנספח למאזן המדינה. לעומת זאת, התורים החזוי ליום 31.12.02 נכלל בנספח למאזן המדינה ליום 31.12.02.

| השנה     |          | תחזית ההוצאה על תשלום<br>גמלאות למקבלי גמלה, כפי<br>שהוצגה במועדים הבאים |          | תחזית ההוצאה על תשלום<br>גמלאות לעובדים שעדיין<br>פעילים, כפי שהוצגה<br>במועדים הבאים |          | ס"ה               |
|----------|----------|--------------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|
| 31.12.01 | 31.12.02 | 31.12.01                                                                 | 31.12.02 | 31.12.01                                                                              | 31.12.02 |                   |
| 2002     | -        | 4,254                                                                    | -        | 572                                                                                   | -        | 31.12.01<br>4,826 |
| 2003     | 8,092    | 4,196                                                                    | 494      | 878                                                                                   | 8,586    | 31.12.02<br>5,074 |
| 2004     | 8,016    | 4,135                                                                    | 799      | 1,190                                                                                 | 8,815    | 5,325             |
| 2005     | 7,935    | 4,070                                                                    | 1,134    | 1,531                                                                                 | 9,069    | 5,601             |
| 2006     | 7,847    | 4,000                                                                    | 1,473    | 1,874                                                                                 | 9,320    | 5,874             |
| 2007     | 7,751    | -                                                                        | 1,832    | -                                                                                     | 9,583    | -                 |
| ס"ה      | 39,641   | 20,655                                                                   | 5,732    | 6,045                                                                                 | 45,373   | 26,700            |

כפי שעולה מהטבלה, יש הבדלים גדולים בין הנתונים שהציג אגף החשכ"ל ב-31.12.02 (להלן - התחזית המאוחרת) ובין אלה שהוצגו ב-31.12.01 (להלן - התחזית המוקדמת) באשר לתחזית ההוצאה על תשלום גמלאות לשנים 2003-2006: לפי התחזית המאוחרת, התשלומים הצפויים למקבלי גמלה בשנים האמורות גדולים בשיעור ניכר (בין 93% ל-96%) מהתשלומים שהיו צפויים להם לפי התחזית המוקדמת. לעומת זאת, התשלומים הצפויים לעובדים פעילים שיפרשו באותן שנים קטנו לפי התחזית המאוחרת (בין 21% ל-44%), לעומת התשלומים שהיו צפויים להם לפי התחזית המוקדמת. כתוצאה מכך, לפי התחזית המאוחרת, ההוצאה הכוללת הצפויה על תשלום גמלאות למקבלי גמלה באותן שנים גדולה בכ-94% מהתחזית המוקדמת, ואילו ההוצאה הצפויה על תשלום גמלאות לעובדים שעדיין יהיו פעילים באותם מועדים קטנה מהתחזית המוקדמת בכ-29%.

אגף החשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הנתונים שהוצגו בתחזית המאוחרת כוללים לראשונה גם תשלומים לגמלאים ולעובדים הפעילים של משרד הביטחון. נתונים אלה לא עברו בדיקה וטיוב ולכן לא ניתן להסבירם.

בנספח למאזן המדינה ל-31.12.02 לא הסביר אגף החשכ"ל מדוע שינה את התחזית. לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי כה מהותי של תחזית תשלומי גמלאות מתקציב המדינה בשנים הקרובות דורש פירוט בביאור למאזן. מן הראוי היה שאגף החשכ"ל יסביר הן את הגידול הניכר בתחזית התשלומים למקבלי גמלה והן את הקיטון בתחזית התשלומים למי שהיו עובדים פעילים באותם תאריכים.

מדוח ביצוע התקציב לשנת 2002 עולה, שהתקציב המעודכן בסעיף "גמלאות ופיצויים" היה 5.3 מיליארד ש"ח, וההוצאה בפועל הייתה 5.2 מיליארד ש"ח (לעומת תחזית של כ-4.8 מיליארד ש"ח, כאמור). ההוצאה העיקרית בסעיף זה, כ-4.7 מיליארד ש"ח, הייתה בתכנית התקציב "גמלאות עובדי המדינה על פי חוק הגמלאות", וסכום של כ-265 מיליון ש"ח שולם על פי חוק הגמלאות לנושאי משרה. בסעיף האמור כלולות גם גמלאות למי שאינם עובדי מדינה; תשלומים אלה, שנרשמים בתכנית התקציב "גמלאות ע"פ הסדרים חיצוניים", הסתכמו בשנת 2002 בכ-186 מיליון ש"ח; רוב ההוצאה (144 מיליון ש"ח) נבעה מהעברת תשלומים לקרן פנסיה של עובדי חברת בוק בגין מי שהיו בעבר עובדי משרד התקשורת.

## ערבויות המדינה

1. לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), השר מורשה לערוב בשם המדינה למלווה, לערבות למלווה או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין כלכלי. חוק ערבויות המדינה מגביל את הסכום הכולל של הערבויות שאפשר לתת על פיו בשנת כספים ל-10% מתקציב המדינה לאותה שנה (חוץ מתקציב הפיתוח) או לסכום אחר "שהממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה) שניתן על דעת 4/5 ממספר חבריה שהשתתפו בישיבה, תקבע מזמן לזמן". מתן הערבות טעון אישור של הוועדה, "שיכול להינתן דרך כלל, או לערבות מסוימת או לסוג מסוים של ערבויות".

על פי חוק ערבויות המדינה, על השר לפרסם ב"רשומות" בתוך 11 חודשים מתום כל שנת כספים דין וחשבון על סכומי הערבויות שניתנו לפי חוק זה באותה שנה ועל יתרת הערבויות התקפות בסוף השנה. מאחר שערבות מדינה היא סוג של התחייבות מותנית, יתרת הערבויות נרשמת במאזן המוניטרי, אולם היא אינה מוצגת בגוף המאזן אלא כנספח בלבד. מתן ערבות אינו פעולה תקציבית, אולם לעתים כאשר משרד האוצר מממש ערבות, ההוצאה בגין המימוש נרשמת בתקציב המדינה, ולעתים היא ממומנת מהקרן לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות שמנהל אגף החשכ"ל מחוץ לתקציב המדינה (ראה להלן)<sup>44</sup>. על פי הנספח למאזן ליום 31.12.02, יתרת ערבויות המדינה הייתה כ-27,440 מיליון ש"ח, מזה כ-26,431 מיליון ש"ח לפי חוק ערבויות המדינה.

בסוף 2001 אישרה הוועדה ערבות מדינה בהיקף מרבי של 3.85 מיליארד דולר (כ-17 מיליארד ש"ח) בעבור ביטוח חבויות בגין סיכוני מלחמה (ראו להלן). בעקבות אישור זה הוצגה בוועדה השאלה מהי יתרת הערבויות שניתן לאשר באותה שנה, ואם משמעות סעיף 3 לחוק ערבויות המדינה היא כי יתרת ערבויות המדינה לא תעלה על 10% מהתקציב הרגיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שיתרת הערבויות שבתוקף משקפת את החשיפה הכוללת של המדינה במתן הלוואות בערבות המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יבחן אם יש מקום לייזום תיקון לחוק, שלפיו תיקבע תקרה ליתרה המצטברת של ערבויות המדינה, במובחן מהגבלת היקף הערבויות שהממשלה רשאית להעמיד בשנה פלונית.

אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2003, כי "בימים אלה אנו שוקדים על שינוי לשון חוק ערבויות המדינה... במסגרת זאת תינתן הדעת על מגבלה אפקטיבית, כמו גם על שינוי נוסח להבהרת המגבלה".

2. להלן בטבלה פירוט יתרות הערבויות העיקריות ליום 31.12.02 (במיליוני ש"ח):

44 יצוין, כי במתן ערבות מדינה גלומה הטבה ללווים, אולם שווי ההטבה אינו בא לידי ביטוי בתקציב המדינה.

| השניוי  | 31.12.01 | 31.12.02 |                                                |
|---------|----------|----------|------------------------------------------------|
|         |          |          | <b>לפי חוק ערבויות המדינה</b>                  |
| (2,983) | 16,957   | 13,974   | לענבל, ביטוח סיכוני מלחמה לענף התעופה          |
| 159     | 9,386    | 9,545    | לחברת החשמל לישראל בע"מ                        |
| (621)   | 2,217    | 1,596    | לתעשייה האווירית לישראל בע"מ                   |
| (77)    | 779      | 702      | לבנייה למגורים                                 |
| (75)    | 454      | 379      | לאל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ                |
| (15)    | 117      | 102      | לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ                     |
| (50)    | 91       | 41       | לקרן עסקים קטנים                               |
| -       | 38       | 38       | לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ                |
| 18      | 0        | 18       | לבתי מלון                                      |
| (1)     | 37       | 36       | שונים                                          |
| (3,645) | 30,076   | 26,431   | <b>ס"ה</b>                                     |
|         |          |          | <b>לפי חוק הערבויות לסחר חוץ*</b>              |
| 46      | 900      | 946      | לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ      |
| (4)     | 4        | -        | לתעשייה האווירית לישראל בע"מ                   |
| 42      | 904      | 946      | <b>ס"ה</b>                                     |
| (55)    | 118      | 63       | <b>לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון 39)**</b> |
| (3,658) | 31,098   | 27,440   | <b>ס"ה כולל</b>                                |
| 11      | 155      | 166      | <b>לפי חוק הנכים***</b>                        |

\* חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הערבויות לסחר חוץ).

\*\* החוק לעידוד השקעות הון (תיקון 39), התשנ"א-1990 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון).

\*\*\* ערבויות אלה ניתנות לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים); תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למלוות נכים), התשי"ד-1954; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות להסכמים), התשט"ז-1955. היתרות לפי חוק הנכים פורסמו ב"רשומות" אך לא נרשמו בדוחות הכספיים בשנים האמורות (ראו להלן).

הנתונים שבטבלה הם רק על ערבויות, שלפי המידע שבידי החשכ"ל נוצלו בידי הלווים שהמדינה ערבה להם (להלן - הלווים; דהיינו הם קיבלו את ההלוואות שאושרו להן ערבויות), ואינם כוללים ערבויות שאושרו וטרם נוצלו (דהיינו הלווים טרם קיבלו את ההלוואות). הבנקים מעבירים את המידע על ניצול הערבויות לחשכ"ל בעת העמדת ההלוואות ללווים בצירוף מידע על תנאי ההלוואות (הסכום, תנאי ההצמדה, הריבית, תקופת ההלוואה ועוד) ולוחות סילוקין.

הלווים משלמים לאוצר המדינה פרמיית סיכון שנתית. את שיעור הפרמיה קובע אגף החשכ"ל - שבידיו הפקיד השר את הטיפול במתן ערבויות - לפי הערכת הסיכון למימוש הערבות. הפרמיה משולמת לחשכ"ל בדרך כלל באמצעות הבנק שנתן את ההלוואה. יצוין כי לפי חוק הנכים אין לגבות פרמיה בגין ערבויות שניתנות בהתאם לחוק זה.

## ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה

להלן פירוט השינויים בכמה ערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה:

### ערבות לביטוח סיכוני מלחמה לענף התעופה

1. באוקטובר 2001 אישרה הוועדה ערבות מדינה בסך 3.84 מיליארד דולר לענבל. הערבות אושרה לפי בקשת החשכ"ל, שבה צוין כי חשיפתן של חברות התעופה הישראליות לסיכונים גדלה לאחר שתעריפי הביטוח לכלל חברות התעופה שונו בעקבות הפיגוע במגדלים התאומים, שאירע בספטמבר אותה שנה. בכתב הערבות נאמר, כי הערבות תחול כנגד חבויות של יותר מ-50 מיליון דולר שעלויות להיווצר לכל אחת מחברות התעופה האלה: "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, קווי אוויר למיטען בע"מ" (להלן - ק.א.ל) ועד מסגרת הערבות שנקבעה לכל אחת מהן. עוד נאמר בכתב הערבות, כי הערבות תחול גם כנגד חבויות שעלויות להיווצר בגין כיסוי ביטוחי מלא (מעבר להשתתפות עצמית של 100,000 דולר) לחברת "מסופי מטען וניטול בע"מ" (להלן - חברת ממן), מאחר שחברות הביטוח ביטלו את כיסוי הביטוח בגין נזקי מלחמה לצד ג' (דהיינו למי שאינו במטוס) שניתן לחברה.

בכתב הערבות נקבעו סכומי פרמיה שנתית קבועים, שעל החברות המבוטחות לשלם לענבל, ונאמר בו כי ענבל תעביר לחשכ"ל את הפרמיות בניכוי עמלה בשיעור של 17% ועד עמלה שנתית מצטברת של 15,000 דולר. עוד נקבע שתוקף הערבות יהיה עד 24.11.01.

בנובמבר 2001 ביקשה ענבל מהחשכ"ל להאריך את תוקף הערבות עד 31.12.01 מאחר שלא חל כל שינוי בתנאי שוק הביטוח העולמי. החשכ"ל אישר את הבקשה והוסיף: "נבקשכם להנחות את החברות המבוטחות כי מיום 1.1.02 ערבות המדינה לא תוארך (אלא אם ישתנו הנסיבות הקיימות) (ההדגשה במקור), וכי עליהן לפעול באופן מיידי למציאת פתרון מסחרי החל מתאריך זה".

בדצמבר 2001 פנתה ענבל לחשכ"ל בבקשה להאריך את כתב הערבות עד 31.12.02. באותו מועד כתב המשנה לחשכ"ל לשתים מחברות התעופה המבוטחות, כי חברות ביטוח מסוימות בחו"ל מספקות ביטוחים למטרה האמורה, "ומכאן שחל שינוי מהותי במצב השוק" (ההדגשה במקור). המשנה הוסיף כי מרגע ששוק הביטוח נותן מענה לצורכי הביטוח של הלקוח, אין הממשלה צריכה להתערב בנעשה בשוק. המשנה סיכם כי למרות האמור לעיל ולאחר שנבחן המצב העולמי בכללותו, הוחלט להאריך את הביטוח לתקופה מוגבלת בפרמיה זהה לפרמיה של חברות אירופיות מסוימות (כ-0.5 דולר לנוסע) בכפוף לאישור הוועדה.

ב-27.12.01 אישרה הוועדה את הארכת תוקף הערבות בהיקף מרבי של 3.85 מיליארד דולר לתקופות כיסוי נוספות של 60 יום כל אחת עד 31.12.02 והסמיכה את החשכ"ל לאשר כל תקופת ערבות בנפרד, אם לא יימצא פתרון הולם באמצעות שוק הביטוח. באישור נקבע כי הפרמיה תחושב לפי 0.5 דולר לנוסע, ולחברות ק.א.ל וממן נקבעה פרמיה בשיעור של 1 פרומיל מהיקף הביטוח. צוין כי רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) נוספה על החברות המבוטחות.

במסמך שכתב הממונה על תחום ערבויות המדינה באגף החשכ"ל (להלן - הממונה) בינואר 2002 צוין, כי הפרמיה האמורה מבטיחה, שחברות התעופה יפעלו למציאת תחליפים זולים יותר בשוק הביטוח; אשר לחברות ק.א.ל וממן, הפרמיה שגובה מהן ענבל שווה לפרמיה המקובלת בשוק הביטוח ואף גדולה ממנה. הממונה הוסיף כי "חברות ק.א.ל וממן פנו לקבלת הכיסוי הביטוחי מחברת ענבל מתוך הערכה כי הפרמיה הסופית אשר תגבה תהיה נמוכה מזאת אשר קיימת בשוק, וזאת לאור הלחצים המופעלים להורדת גובה הפרמיה".



2. בפברואר 2002, על פי אישור הוועדה, חידש החשכ"ל את כתב הערבות לענבל עד לסכום של 2.95 מיליארד דולר עד ל-30.4.02 (קיטון של 900 מיליון דולר לעומת האישור הקודם). בערבות זו לא נכללה ק.א.ל ברשימת חברות התעופה המבוטחות. בכתב הערבות נקבעו מסגרת הערבות לכל אחת מהחברות המבוטחות ודרך החישוב של הפרמיה שעליהן לשלם לענבל. בשונה מכתב הערבות הקודם נקבע, כי הפרמיה לאל-על, ארקיע וישראייר תחושב לפי 0.3 דולר לנוסע למקטע טיסה בטיסות בינלאומיות ולפי 0.1 דולר לנוסע בטיסות פנים-ארציות, והפרמיה לרש"ת ולממן תהיה 0.7 פרומיל מהיקף הביטוח. שיעור העמלה של ענבל, והעמלה השנתית המרבית המצטברת נשארו בעינם.

ממסמכי אגף החשכ"ל עולה, כי החשכ"ל האריך את תוקף הערבות כמה פעמים עד 31.12.02. החשכ"ל קבע כי הארכה זו כפופה לבדיקת האפשרות לשנות את תנאי הכיסוי כפי שמציעות תכניות אחרות בשוק העולמי, שתיעשה עד תום 2002.

ב-30.12.02 אישרה הוועדה את בקשת השר והחשכ"ל לחידוש הערבות בהיקף מרבי של 2.9 מיליארד דולר לתקופות כיסוי נוספות של 120 יום כל אחת עד 31.12.03. באישור נקבע, כי לנוכח יכולתה של חברת ממן לרכוש ביטוח של עד 50 מיליון דולר בעלות סבירה, החל ב-1.2.03 תחול הערבות שאושרה לה רק כנגד חברות החורגות מסכום זה, כפי שנקבע בכתבי הערבות הקודמים ליתר חברות התעופה (למעט רש"ת, שלגביה הערבות תמשיך לחול מהדולר הראשון). עוד נקבע באישור, כי "מייד לכשתנוח דעתו של החשב הכללי כי פתרונות השוק קיימים וזמינים, תופסק תוכנית הביטוח האמורה, או שיועלו סכומי הפרמיה הנגבית, כך שישקפו את המחירים הנגבים מחברות התעופה האחרות".

הוועדה הסמיכה את החשכ"ל לאשר כל תקופת ערבות בנפרד, אם לא ימצא פתרון הולם באמצעות שוק הביטוח. עוד נקבע כי ענבל תגבה מראש את הפרמיות לתקופה האמורה, ואם הפרמיה בניכוי העמלה לא תועבר לחשכ"ל, יבוטל כתב הערבות.

3. באפריל 2003, לנוכח העובדה כי רוב חברות התעופה האירופיות רוכשות את הביטוח בשוק המסחרי ובשל הקיטון בעלויות הפרמיה שגובות חברות הביטוח, האריך החשכ"ל את תוקף הערבות. החשכ"ל קבע, כי לאחר אותו מועד לא תחודש ערבות המדינה. הערבות הוארכה עד 30.6.03 כדי לאפשר לחברות התעופה להיערך למציאת כיסוי ביטוחי בשוק.

ביוני 2003 הציגה ענבל לפני אגף החשכ"ל סקירה עדכנית של מצב שוק הביטוח. בסקירה נאמר, שכבר לפני זמן רב החלו חברות התעופה לחזור ולרכוש ביטוח בשוק המסחרי, ושוק זה נהיה זמין יותר ומאפשר רכישת כיסוי ביטוחי בהיקף של עד 1 מיליארד דולר בפרמיות סבירות.

למרות זאת, באותו מועד כתב החשכ"ל לענבל כי "בהמשך לדיון מיום 24.6.03 שהתקיים בוועדת הכספים בנושא, ובהתאם לבקשת הוועדה, החליט שר האוצר על הארכת ערבות המדינה לחברת ענבל... עד ליום 31.12.03", וכי "על חברות התעופה להיערך לרכישת הכיסוי הביטוחי מיום 1.1.2004 באמצעות השוק הפרטי".

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מיום הוצאת ערבות המדינה פעל החשכ"ל להקטנת חשיפת המדינה בגין הערבות לענבל, ו"מהרגע בו השתכנע כי כשל השוק הסתיים פעל החשב הכללי לסיום ערבות המדינה". בתשובה צוין כי במכתב ליו"ר הוועדה מאפריל 2003 הודיע החשכ"ל כי נוכח מגמת ההתייצבות בשוק התעופה הוחלט להפסיק את הערבות החל ביולי 2003. אולם יו"ר ועדת הכספים פנה בבקשה לשר להאריך את ערבות המדינה; ו"לאחר ששקל את כל הסוגיות הקשורות בדבר, החליט שר האוצר, לאור בקשת ועדת הכספים, לאשר הארכה אחרונה של הערבות עד ליום 31.12.03".

4. מדוחות שהגישה ענבל לחשכ"ל עולה, כי בשנת 2002 שילמו החברות המבוטחות לענבל פרמיות בסכום כולל של כ-6.1 מיליון ש"ח, ומהן הועברו לחשכ"ל כ-6 מיליון ש"ח. יצוין כי לנוכח הגבלת העמלה השנתית המצטברת של ענבל ל-15,000 דולר כאמור, העבירה ענבל לחשכ"ל החל במרס 2002 את סכומי הפרמיות במלואם ללא ניכוי עמלה. הכנסות אלה נרשמו בקרן לכיסוי הפסדים. מפירוט שמסרה ענבל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2003 עולה, כי הסכום הכולל של הפרמיות ששילמו חברות התעופה לענבל באותה שנה הגיע לכ-5.34 מיליון ש"ח; מסכום זה ניתנה ענבל עמלה של כ-73,000 ש"ח, והיתרה הועברה לחשכ"ל.

### ערבות לבנייה למגורים

בשנת 2002 קטנה בכ-77 מיליון ש"ח יתרת הערבויות שניתנו לבנייה למגורים<sup>45</sup>. התכנית למתן ערבות מדינה לאשראי שנתנו הבנקים לחברות בענף הבנייה גובשה בשנת 1994 בידי משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. בשנים 1994-1998 אישרה הוועדה 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 מרס 2003 שילם משרד האוצר כ-94 מיליון ש"ח למימוש ערבויות בגין 11 פרויקטים בענף הבנייה שנקלעו לקשיים (מזה כ-47 מיליון ש"ח בגין שני פרויקטים), והמספר הכולל של הדירות שנכללו בתכנית הערבות ליום 31.12.02 היה 20,113 (מזה כ-14,000 דירות בבנק אחד). עוד עולה מהמסמכים, כי בעבור פרויקטים אחרים שנקלעו לקשיים צפויה המדינה לשלם כ-110 מיליון ש"ח נוספים. יצוין כי הסכומים בגין מימוש הערבויות משולמים מהקרן לכיסוי הפסדים.

### קרנות לעידוד עסקים קטנים

הקרן לעידוד עסקים קטנים: בשנת 1993 הוקמה קרן למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים (להלן – הקרן לעידוד עסקים קטנים). הקרן הופעלה על ידי שלושה בנקים והונחתה 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%. נקבע שערכות המדינה לא תינתן ליותר מ-80% מסכום ההלוואה שהבנק נותן לעסק כלשהו, ולא ליותר מ-30% הראשונים מסך ההלוואות שהבנק נותן. הסכום המרבי להלוואה הוא 500,000 ש"ח לחמש שנים. סכום האשראי הכולל שאישרה הקרן לעידוד עסקים קטנים מיום הקמתה ועד אוגוסט 2002 מגיע לכ-662 מיליון ש"ח. בדוח הכספי ל-31.12.02 רשומה יתרת ערבויות לקרן לעידוד עסקים קטנים של כ-41 מיליון ש"ח, לעומת 91 מיליון ש"ח בדוח הכספי ל-31.12.01<sup>46</sup>.

ההוצאה על מימוש ערבויות, שניתנו במסגרת הקרן לעידוד עסקים קטנים, נזקפת לתכנית "מימושי ערבויות מדינה" בסעיף "תמיכות בענפי משק". מדוח ביצוע התקציב לשנת 2002 עולה, כי ההוצאה בפועל (ברוטו) באותה שנה על מימוש ערבויות הייתה כ-2.8 מיליון ש"ח, מהם 0.7 מיליון ש"ח

45 בנושא זה ראו דוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' 16; דוח שנתי 49 (1999), עמ' קכז-קכח; דוח שנתי 351 (2001), עמ' 887-886; דוח שנתי 352 (2002), עמ' 951.

46 על טעות שגילה אגף החשכ"ל ובעקבותיה תוקנה הגדרת חשיפת המדינה להלוואות בערבות מדינה, שניתנו במסגרת הקרן לעידוד עסקים קטנים, והותאמה לכללים הנהוגים ברישום יתר ערבויות המדינה, ראו בדוח שנתי 353 של מבקר המדינה, עמ' 952.

כדמי טיפול ששולמו לגוף המתאם בין הממשלה לקרן (להלן - הגוף המתאם)<sup>47</sup>; סכום של כ-0.5 מיליון ש"ח כוסה מהכנסה מיועדת מגביית פרמיית סיכון, והיתר נרשם כהוצאה נטו מתקציב המדינה.

**הקרן להון חוזר:** ביוני 2002 אישרה הוועדה הקמת קרן הלוואות להון חוזר לעסקים קטנים בערבות מדינה (להלן - הקרן להון חוזר), שמטרתה להעמיד הלוואות באמצעות הבנקים לעסקים קטנים שנקלעו למצוקה עקב המיתון המתמשך והמצב הביטחוני. באישור נקבע בין היתר, כי הקרן תהיה בסכום שלא יעלה על 100 מיליון ש"ח, וההלוואות יינתנו בסכום של עד 250,000 ש"ח לתקופה של 24 חודש. עוד נאמר באישור, כי שיעור ערבות המדינה יהיה 70% לכל הלוואה, והחשיפה המרבית של המדינה לא תהיה יותר מ-25% מהיתרה הכוללת הבלתי מסולקת של ההלוואות<sup>48</sup>. בכתב ערבות שנחתם בין המדינה ובין בנק מסחרי א', באוגוסט 2002 נקבע, כי הבנק ישלם לקרן לכיסוי הפסדים פרמיית ערבות בשיעור של 0.8% מקרן ההלוואות.

בכללים למתן הלוואות להון חוזר נקבע, כי הפעילות בין הממשלה ובין הבנקים תהיה באמצעות הגוף המתאם, שיעשה בדיקה כלכלית לקביעת זכאות הפונים לקבלת הלוואות. ביולי 2002 התכנסה באגף החשכ"ל ועדת מכרזים לבחירת גוף מתאם בקרן להון חוזר (להלן - ועדת המכרזים) והחליטה להמליץ בפני החשכ"ל לאשר, בדרך של פטור ממכרז, התקשרות המשך עם החברה שהייתה מנובמבר 2001, לאחר זכייתה במכרז, גוף מתאם לעניין הקרן לעידוד עסקים קטנים. בהמלצתה ציינה ועדת המכרזים, כי הקרן להון חוזר היא למעשה הרחבת פעילותה של הקרן לעידוד עסקים קטנים, והיא בעלת זיקה מובהקת אליה מבחינת הקריטריונים הבסיסיים, אוכלוסיית הנהנים ודרך הטיפול. באוגוסט אותה שנה אישרה ועדת פטור במשרד האוצר הרחבת ההתקשרות עם הגוף המתאם בפטור ממכרז עד סיום ההתקשרות עמו בקרן לעידוד עסקים קטנים בסכום של כ-1.8 מיליון ש"ח.

## ערבויות לבתי מלון

ביוני 2002 אישרה הוועדה תכנית המשלבת ערבות מדינה וסבסוד ריבית, שמטרתה לסייע לבתי מלון להתמודד עם הקיטון בהכנסותיהם, לנוכח הירידה בתיירות הנכנסת לישראל. באישור נאמר כך: הסכום הכולל של ההלוואות במסגרת התכנית לא יהיה יותר מ-400 מיליון ש"ח, וערבות המדינה תחול על 70% מיתרת כל הלוואה; סכום ההלוואה לכל בית מלון יהיה על פי קריטריונים מוסכמים מראש, שיקבעו משרד התיירות והתאחדות בתי המלון; לכל בית מלון הזכאי לכך תינתן הלוואה אחת בלבד. עוד נקבע כי תקופת ההלוואה תהיה מיום אישורה בידי הבנק עד 31.3.09.

אשר לסבסוד הריבית, נקבע כי עד 31.3.04 תשלם הממשלה לבנק, במקום הלווה, חלק משיעור הריבית שיקבע הבנק להלוואה. הסכומים שתשלם הממשלה לסבסוד הריבית ייחשבו לבית המלון להלוואה עומדת עד החזר מלוא סכום ההלוואה; לאחר מכן תימחק ההלוואה העומדת, וסבסוד הריבית יהיה למענק. לגבי התקופה שמיום 31.3.04 נקבע, כי שיעור הריבית שהממשלה תישא בו יקטן ככל שמספר המבקרים בישראל בשנה הקלנדרית הקודמת יהיה גדול יותר.

לתכנית הערבות הצטרפו שלושה בנקים. בכתב הערבות שנחתם בין המדינה ובין בנק מסחרי ב' נקבע כך: ההלוואות בשקלים תהיינה צמודות למדד או לדולר; הריבית שתחול על ההלוואות הדולריות והצמודות לדולר תשתנה בכל רבעון על בסיס ריבית הליבור; הריבית על הלוואות

47 בנובמבר 2001 זכתה במכרז לפרק זמן של שנתיים חברה, שהייתה גוף מתאם בין הממשלה ובין הקרן לעידוד עסקים קטנים והקרן להון חוזר (ראו להלן).

48 כלומר, שיעור הערבות להלוואה אחת יהיה 70%, אך ההוצאה הכוללת של המדינה לא תהיה יותר מ-25% מהיתרה הכוללת הבלתי מסולקת של כלל ההלוואות.

שקליות תהיה קבועה וצמודה למדד. הבנק ישלם למדינה פרמיית ערבות בשיעור כולל של כ-1.575% על קרן ההלוואות שהועמדו לבתי המלון.

ביוני 2002 אישרה הוועדה העברת הרשאה להוצאה בסכום של 12 מיליון ש"ח והרשאה להתחייב בסכום של 72 מיליון ש"ח מסעיף התקציב "הרזרבה הכללית" לתקנה התקציבית "סבסוד ריבית להלוואות לענף המלונאות". בשנת 2002 לא נרשמה הוצאה בתקנה זו. בשנת 2003 החל משרד האוצר לשלם סובסידיה לבנקים בגין הלוואות אלה; עד סוף השנה שולם סך כולל של כ-3 מיליון ש"ח.

## ערבויות לפי חוק הערבויות לסחר חוץ

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

על פי הדוח הכספי, יתרת הערבות לפי חוק הערבויות לסחר חוץ הגיעה ב-31.12.02 ל-946 מיליון ש"ח, בגין ערבויות שניתנו לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ<sup>49</sup>. רוב הערבויות לחברה זו ניתנו בעד פעילותה בתחום ביטוח סיכונים פוליטיים לטווח ארוך, שהמדינה ערבה להם כמבטח משנה. שיעור הפרמיה שהחברה גובה מהלווים הוא 3% עד 7.5% מהיתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. מקצת הפרמיה נשארת בידי החברה בתור עמלת טיפול, ורובה מועברת לקרן לכיסוי הפסדים שמנהל אגף החשכ"ל. התשלומים בגין מימוש ערבויות לפי חוק זה משולמים מהקרן לכיסוי הפסדים (ראו להלן).

## ערבויות לפי חוק הנכים

1. תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למילוות לנכים), התשי"ד-1954, קובעות כי "הרשות המוסמכת" - ראש היחידה לתגמולים והטבות באגף השיקום במשרד הביטחון (להלן - אגף השיקום) יחד עם אגף הכספים במשרד הביטחון (להלן - אגף הכספים) - רשאית לערוב בשם המדינה להלוואות שניתנות לנכי מערכת הביטחון לשם שיקומם או לצורכי דיור. אגף הכספים הסביר למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי עד שנת 1995 ניתנו הלוואות אלה מתקציב הביטחון; בשנים 1996-2001 העמיד בנק מסחרי א', שזכה במכרז שפרסם משרד הביטחון, 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 מסחרי א' בעקבות מכרז חדש (להלן - ההסכם החדש). לפי ההסכם החדש, אם הלווה לא יביא את מספר הערכים הנדרש לשם קבלת ההלוואה, או אם הערכים לא יהיו לשביעות רצונו של הבנק, יפנה הבנק לאגף השיקום והאגף יהיה רשאי להחליט על מתן ערבות מדינה שתבוא במקום הערב החסר. בהסכם החדש נקבע, כי ערבות המדינה תהיה בשיעור של 80% מאותו חלק של ההלוואה שבגינו לא הביא הלווה ערבים.

49 ראו דוח מבקר המדינה על הביקורת בחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, שפורסם בפברואר 1999.

2. בדוחות הכספיים שפרסם משרד האוצר בשנים האחרונות, ובהם הדוחות ליום 31.12.01 וליום 31.12.02, לא נרשמה כל יתרת ערבויות לפי חוק הנכים. התברר כי עד 2002 לא ביקש אגף החשכ"ל ממשרד הביטחון נתונים על ערבויות המדינה לפי חוק הנכים. בעקבות בדיקה שעשה האגף באותה שנה, הוא פנה למשרד הביטחון וביקש להודיעו מה הייתה יתרת הערבות לפי החוק האמור. בספטמבר אותה שנה העביר אגף הכספים לאגף החשכ"ל נתונים על יתרת ההלוואות בערבות מדינה שנתן בנק מסחרי א' ממקורותיו לזכאי אגף השיקום. על סמך נתונים אלה פורסם לראשונה ב"רשומות" בדצמבר 2002 כי יתרת הערבויות שניתנו לפי חוק זה ליום 31.12.01 היא כ-155 מיליון ש"ח. בדצמבר 2003 פורסם ב"רשומות" כי היתרה ליום 31.12.02 היא כ-166 מיליון ש"ח; בהערה לאותו פרסום נאמר כי הנתונים שפורסמו הם באחריות משרד הביטחון.

אגף הכספים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי יתרת ההלוואות לזכאי אגף השיקום ליום 31.12.02 הייתה כ-369 מיליון ש"ח, ו-45% מכלל ההלוואות הם בערבות מלאה או חלקית של המדינה<sup>50</sup>. בעניין שיטת החישוב של יתרת הערבויות הנובעת מהלוואות אלה טען אגף הכספים כי "משרד הביטחון אינו אחראי לניהול הנושא". אגף הכספים הוסיף בתשובתו, כי עם הכנסת מערכת חדשה "יוכל אגף השיקום לנהל את הנתונים הנדרשים ע"י האוצר על יתרות ההלוואות והערבויות באופן מדויק יותר".

בתשובה נוספת מאותו מועד ציין אגף הכספים, כי "הנתונים שהעביר אגף השיקום לאגף הכספים ולחשב הכללי על שיעור ההלוואות המכוסות בערבות המשרד היו אומדנים בלבד שכן מחוסר כלי דיווח ממוכנים לא ניתן היה לבקרים", ו"בימים אלה הועברה פניה מאגף שיקום לבנק [מסחרי א'] לקבלת הנתון המדויק על ההלוואות בערבות המשרד". אגף הכספים הוסיף, כי זכאי אגף השיקום אינם משלמים פרמיה בגין הערבות.

מתשובות אגף הכספים עולה, כי אף בידיו אין מידע באשר לאופן החישוב של יתרת ערבות המדינה להלוואות שניתנו לפי חוק הנכים ומסתכמות בכ-369 מיליון ש"ח. עקב כך, ומאחר שהפרסום ב"רשומות" אינו מבוסס, לא ברור מהי יתרת ערבות המדינה לפי חוק הנכים שהייתה נכונה ביום 31.12.02. משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בהסדר למתן הלוואות למספר גדול של לוויים מכספי בנק מסחרי ובערבות מדינה. חשוב שאופן החישוב של יתרת ההלוואות שהערבות חלה עליהן יהיה גלוי וידוע הן לאגף החשכ"ל והן לאגף הכספים.

## פיקדון על חשבון ערבויות המדינה

בכתבי הערבות שנחתמים בין המדינה ובין הבנקים, שנותנים הלוואות בערבות המדינה, נקבע, שאם נוצר פיגור בפירעון הלוואה שנתן בנק ללווה מסוים, רשאי הבנק להגיש לחשכ"ל דרישת תשלום, והמדינה תפקיד בבנק סכום השווה לסכום התשלום שבפיגור (להלן - הפיקדון). עוד נקבע, כי בגין פרק הזמן שמיום הדרישה ועד יום הפקדת הפיקדון תשלם המדינה על סכום הפיקדון ריבית בשיעור 60% מריבית החשכ"ל כפי שתהיה באותה העת. הבנק יזכה את חשבון הפיקדון בריבית פיגורים על

50 יצוין כי יתרת ערבות המדינה על פי חוק הנכים, בסך כ-166 מיליון ש"ח כאמור, חושבה ליום 31.12.02 באגף החשכ"ל על פי נתונים אלה.

סכום הפיקדון בשיעורים שבהם מחויב חשבון ההלוואה שבפיגור, שיש ללווה בבנק, החל ביום ההפקדה.

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

הסכומים שאגף החשכ"ל מפקיד בבנקים בגין מימוש ערבויות נרשמים במערכת החשבונות של משרד האוצר גם בחשבונות המקבילים כדי לאפשר לחשכ"ל לעשות מעקב אחר מידע זה. יתרת ההפקדות הרשומה בחשבונות המקבילים ליום 31.12.02 הייתה כ-1.08 מיליארד ש"ח (לעומת כ-1.1 מיליארד ש"ח ליום 31.12.01).

## קרבן לכיסוי הפסדים

כאמור, אגף החשכ"ל מנהל מחוץ לתקציב המדינה קרבן לכיסוי הפסדים בשל מימוש ערבויות המדינה. אם הלווה איננו פורע את חובו, הנושה פונה אל החשכ"ל בדרישה לממש את הערבות, והחשכ"ל פורע את ההלוואה. יש שהחשכ"ל זוקף את ההוצאה על מימוש הערבות לחובת הקרבן לכיסוי הפסדים, ויש שהוא זוקף אותה לחובת תקציב המדינה (למשל, בערבויות לפי החוק לעידוד השקעות הון). הכנסות הקרבן מתקבלות מפרמיות סיכון שהחשכ"ל גובה כאמור מלווים שניתנה להם ערבות מדינה, וכן מכספים שנגבים על חשבון ערבויות שכבר מומשו. לזכות הקרבן לכיסוי הפסדים זוקף אגף החשכ"ל ריבית בשיעור "ריבית חשכ"ל"<sup>51</sup>.

אגף החשכ"ל רושם במערכת החשבונות הממשלתית את כל ההכנסות וההוצאות בגין ערבויות המדינה המתנהלות במסגרת הקרבן, ויתרת ההכנסות (בניכוי ההוצאות) נצברת בסוף השנה ליתרת הקרבן. יתרת הקרבן נרשמת במאזן המדינה - בסעיף הפרשות וקרנות במאזן השוטף (ראו לעיל עמ' 161). כאמור, הלווים השונים משלמים פרמיית סיכון בשיעורים שונים, שנקבעת על פי הערכת החשכ"ל את הסיכון של מימוש הערבות.

ההכנסות וההוצאות של הקרבן לכיסוי הפסדים נרשמות מחוץ למסגרת התקציב, ואולם כאשר מתברר שבגין ערבויות שניתנו לתחום מסוים יש לממש סכום ניכר, משרד האוצר נוהג לתקצב את ההוצאות על המימוש ואת ההכנסות (המעטות) מפרמיית הסיכון. לפיכך מימוש הערבויות שניתנו על פי חוק לעידוד השקעות הון ובמסגרת הקרנות לעסקים קטנים מתוקצב כאמור בסעיף "תמיכות בענפי משק". לעומת זאת, התשלומים בגין מימושן של שאר הערבויות שאושרו לפי חוק ערבויות המדינה (בהם התשלומים לבנייה למגורים), ושל הערבויות שאושרו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ, נרשמים מחוץ למסגרת התקציב. יצוין כי מהנתונים על ערבויות המדינה שניתנו בשנת 2002, ופורסמו ב"רשומות" בדצמבר 2003 (להלן - הפרסום ב"רשומות"), עולה, כי בשנת 2002 שילמה המדינה סכום של כ-144 מיליון ש"ח בגין מימוש ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ; סכום של כ-142 מיליון ש"ח נגבה על חשבון ערבויות שמומשו בעבר. למרות זאת לא תוקצב באותה שנה מימוש הערבויות שניתנו לפי חוק זה.

## פרסום נתוני הערבויות במאזן המדינה וב"רשומות"

הפרסום ב"רשומות" כלל את הפרטים האלה: הסכום הכולל של ההכנסות שנתקבלו בגין ערבויות המדינה לקרן לכיסוי הפסדים בשנת 2002 היה 167.5 מיליון ש"ח שנגבו על חשבון ערבויות שמומשו בעבר (מזה 142 מיליון ש"ח התקבלו בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ), ו-99.6 מיליון ש"ח מתשלומי פרמיות (בלא כל הבחנה על פי איזה חוק משלושת החוקים שצינו לעיל ניתנו הערבויות); הסכום הכולל של ההוצאות בגין ערבויות המדינה בשנת 2002 הסתכם בכ-193 מיליון ש"ח, מהם 49 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו לפי חוק ערבויות המדינה והחוק לעידוד השקעות הון (לעומת 109.2 מיליון ש"ח בשנת 2001) ו-143.6 מיליון ש"ח בגין ערבויות שניתנו לפי חוק הערבויות לסחר חוץ (לעומת 3 מיליון ש"ח בשנת 2001). כאמור, הפרסום אינו כולל את יתרת הקרן לכיסוי הפסדים ליום 31.12.02.

בפרסום ב"רשומות" צוין לראשונה, כי לפי החוק לעידוד השקעות הון חולטו ערבויות בסכום של 50 מיליון ש"ח, ומחקרן לעסקים קטנים חולטו ערבויות בסכום כולל של כ-8.5 מיליון ש"ח. דרך הצגה זו ב"רשומות" לוקה בחסר מכמה סיבות: 1. מאחר שכאמור הבנקים מחלטים את פיקדון המדינה כנגד חובו של הלווה, לא ברור המושג "ערבויות שחולטו", ולא ברור מי חילט את כספו של מי; 2. אף אם מדובר בפיקדונות של החשב"ל שחילטו הבנקים, לא ברור כיצד חולט סכום "עגול" של 50 מיליון ש"ח בדיוק לפי החוק לעידוד השקעות הון; 3. הפרסום ב"רשומות" בעניין הערבויות שחולטו אינו מפורט דיו, ולא נאמר בו דבר על פרק הזמן שבו חולטו הערבויות (או הפיקדונות).

אגף החשב"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו בדצמבר 2003, כי המונח "ערבויות שחולטו" לא יובא בדיון וחשבון לשנת 2003, ובמקומו יירשם "פקדונות המדינה בגין מימוש ערבויות (שנים קודמות) שחולטו ע"י הבנקים". האגף הוסיף, כי מאזן המדינה מפורט דיו וניתן להפנות אליו מהפרסום ב"רשומות", וכי "פירוט שמי עלול לשבש את התהליך במקרים בהם מתנהל משא ומתן להסדרים מול הלווים".

מן הראוי שהפרסום ב"רשומות", הכולל נתונים שאינם מתפרסמים במקומות אחרים, ואף לא במאזן המדינה, יהיה ברור ומפורט במידה שתאפשר לקבל את תמונת המצב האמיתית באותו מועד. כמו כן מן הראוי לשלב בסעיף הערבויות שבמאזן המדינה את כל המידע המוצג ב"רשומות".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח קיומן של רמות סיכון שונות הכרוכות במתן הערבויות, מן הראוי לשקול שינויים באופן הרישום של הערבויות במאזן במדינה כדלקמן: (א) ערבויות שהמדינה החלה לממש ושהתברר שיהיה עליה להמשיך לממשן במשך השנים הבאות (מאחר שהלווה הוא חדל פירעון) יוצגו בגוף המאזן כהתחייבות מוחלטת של המדינה. (ב) ערבויות שיש הסתברות גבוהה שהמדינה תיאלץ לממשן, יש מקום לשקול את הצגתן בגוף המאזן; שכן מדובר בהתחייבות תלויה שהסיכוי שתיעשה מוחלטת הוא גבוה. (ג) אשר ליתר הערבויות, מן הראוי לתת להן פירוט שביאור למאזן. עוד ראוי כי בביאורים למאזן יובא פירוט מלא של יתרת הערבויות לסוגיהן שנתנה המדינה ליום המאזן, של יתרת הקרן לכיסוי הפסדים ושל ההכנסות וההוצאות הנובעות מערבויות המדינה בשנת המאזן. ההכנסות וההוצאות, ראוי שיפורטו לפי החוקים שעל פיהם ניתנו הערבויות, ובאותה מידת פירוט של היתרות העיקריות (כפי שהן מתפרסמות בנספח כאמור); ויש לציין בביאור אם סכומי ההכנסות וההוצאות נזקפו לתקציב המדינה או לקרן לכיסוי הפסדים. בדרך זו יינתן גילוי נאות לחשיפה הכוללת של המדינה במתן הערבויות ובניהולן, ויהיה אפשר לבחון באיזו מידה ההכנסות שהתקבלו בגין פרמיות הסיכון ששולמו שיקפו את הסיכון שקיבלה עליה המדינה במתן הערבויות.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי הוחלט לפרסם בשנת 2003 דוח מאוחד של הפרסום ב"רשומות" ושל מאזן המדינה, ובמסגרת הרפורמה בחשבוונאות ובדיווח הממשלתי יפורטו הערכויות בהתאם לכללים המקובלים בדיווחים ממשלתיים.