ביצוע הסדר הקיבוצים

תקציר

בסוף שנות השמונים נקלעו קיבוצים ותאגידים רבים הקשורים לשתי התנועות הקיבוציות הגדולות למשבר כלכלי ופיננסי עמוק. כדי לטפל במשבר הגיעו המדינה, הבנקים והתנועות הקיבוציות בשנת 1989 להסדר, ולפיו נתנה המדינה לבנקים מענקים לשם מחיקת חובות הקיבוצים. גם הבנקים מצדם מחקו חובות לקיבוצים, ופרסו את החזרי החובות שלא נמחקו לזמן ארוך, כנגד פיקדונות שהעמידה המדינה לרשותם. הסדר זה לא פתר את המשבר, ובשנת 1996 הגיעו הגורמים שחתמו על ההסדר הראשון להסדר משלים, ולפיו שוב נתנה המדינה מענקים לבנקים לשם מחיקת חובות הקיבוצים, והבנקים שוב מחקו חובות ממקורותיהם. כדי להקטין את הסיכונים שאליהם היתה חשופה המדינה הנובעים מההסדר המשלים יזמה המדינה את תיקונו בשנת 1999.

הסכום הכולל של חובות הקיבוצים שנמחקו הגיע (במחירי דצמבר 2004) לכ-18 מיליארד ש"ח. חלקה של המדינה במחיקת החובות, ובכללם חלקה במחיקת החובות שנמחקו ע"י הבנקים שהיו בבעלותה בעקבות הסדר המניות הבנקאיות, הגיע לסכום של כ-16 מיליארד ש"ח. בתמורה ויתרו הקיבוצים במסגרת ההסדר המשלים על זכויות חכירה בקרקע חקלאית בעלת פוטנציאל לשינוי ייעוד בשטח של כ-19,100 דונם. ייעודו של חלק קטן מקרקעות אלה שונה והקרקע נמכרה, ותמורתה קיבלו המדינה והבנקים 205 מיליון ש"ח.

בשנים 1990-1993 העמידה המדינה לבנקים פיקדונות לשם מתן הלוואות פריסה לקיבוצים, בעלות גיוס ממוצעת של איגרות חוב סחירות. מתן הפיקדונות היה כרוך בסיכון שלא ייפרעו על ידי הבנקים ובהוצאות של גיוס ההון לפיקדונות ולניהולם. המדינה העמידה את הפיקדונות לבנקים בלי לגלם בסכום הריבית את פרמיית הסיכון הכרוכה בכך ואת ההוצאות הנלוות. אחד הבנקים, בנק החקלאות בע"מ, אכן אינו עומד בתנאי החזר הפיקדונות למדינה, שהסתכמו בדצמבר 2004 בכ-377 מיליון ש"ח, ויש חשש שלא יוכל להחזירם כלל.

כבר בהסדר הראשון לא מילאו התנועות הקיבוציות אחר התחייבותן להעמיד מקורות כספיים בסכום כולל של 785 מיליון ש"ח (2,291 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 2004), ולכן נאלץ משרד האוצר יחד עם הבנקים (שעיקר הבעלות עליהם הייתה בידי המדינה), להגדיל את סכום הסיוע בהסדר המשלים.

כל קיבוץ שהצטרף להסדר המשלים חתם על כתב התחייבות לסיוע הדדי, ובו התחייב להמחות למדינה ולבנקים 25% מזכויותיו בתנובה. בפועל חלקה של המדינה אמור להגיע לכ-6% מסך כל מניות תנובה. עד ינואר 2006 טרם חתמו 21 קיבוצים (מתוך 210) על כתב התחייבות זה. חלוקת הרווחים של תנובה מקטינה את שוויה ואת שווי המניות שתקבל המדינה בעת הנפקתה. בשנים 1999-2000 חילקה תנובה רווחים, וחלקה של המדינה בהם היה עשוי להיות 3.3 מיליון ש"ח. העובדה שמשרד האוצר והמטה לא הסדירו במפורש את זכויותיהם לתקופה שלפני הפיכת תנובה לחברה פגעה בזכויות העתידיות של המדינה.

גם לאחר שני הסדרי סיוע שניתנו לקיבוצים, לא עמדו כרבע מהם בפירעון חובותיהם, עובדה המעלה ספקות אם אכן הושגה (לגבי חלקם), אחת המטרות העיקריות של ההסדרים - הבראת הקיבוצים.

♦

מבוא

בסוף שנות השמונים נקלעו קיבוצים[1] ומפעלים שבבעלותם, משתי התנועות הקיבוציות הגדולות[2] (להלן - המגזר הקיבוצי), למשבר כלכלי ופיננסי קשה. בשיאו של המשבר בשנת 1988 היה סכום החוב של המגזר הקיבוצי גדול מכושר ההחזר שלו. הערבות של הקיבוצים עצמם הייתה הבטוחה העיקרית של הבנקים להבטחת החזר האשראי שנתנו לקיבוצים. חדלות הפירעון של רוב הקיבוצים והמפעלים הכלכליים המרכזיים של התנועות הקיבוציות, והעובדה שרוב הבנקים הנושים חדלו להעניק להם אשראי נוסף, העמידו בסכנה גם את המשך קיומם של קיבוצים אחרים. אותם קיבוצים היו איתנים מבחינה פיננסית אך היו עלולים להיקלע למצוקה עקב הערבות ההדדית בתוך התנועות הקיבוציות.

נוסף על הפגיעה הצפויה במגזר הקיבוצי עצמו, עלולה הייתה קריסתו הפיננסית לגרום נזקים ניכרים גם למערכת הבנקאית. חדלות הפירעון של הקיבוצים ושל מפעליהם הכלכליים והקשיים שנתקלו בהם הבנקים במימוש הביטחונות שהחזיקו, העמידו בסכנה את יציבותם. הסדרים חלקיים שנעשו בין הבנקים ובין קיבוצים שהיו נתונים בקשיים בשנים 1987-1988, לא הביאו לידי חילוצם מן המשבר הפיננסי. כשנוכחו הבנקים לדעת, כי אפסו הסיכויים שהקיבוצים יפרעו את ההלוואות במלואן, הסכימו לוותר על חלק מן החוב ולפרוס מחדש את יתרתו בשיעורי ריבית נמוכים יותר כדי למזער את הפסדיהם.

הניסיונות הללו לא מנעו את המשבר. בסוף דצמבר 1988 נאמדו חובות הקיבוצים לבנקים, במחירי אותו חודש, בכ-6.9 מיליארד ש"ח. נוכח גודל החוב שאיים לפגוע ביציבות המערכת הבנקאית, מתוך חשש לקריסתו הפיננסית והפיזית של המגזר הקיבוצי וההכרה בחשיבותו החברתית והכלכלית למדינה, נחלצה ממשלת ישראל בהסדרי סיוע לעזרת הקיבוצים[3]. ב-1989 הגיעו נציגי המדינה, הבנקים והתנועות הקיבוציות להסדר הקיבוצים הראשון שהיה אמור לחלץ אותם מהמשבר.

בחודשים מרס-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הביצוע של הסדרי הסיוע לקיבוצים[4]. הבדיקה נערכה במטה לביצוע הסדר הקיבוצים בע"מ (שהוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], על פי החלטה של מבקר המדינה מיום 11.6.1992), במשרד האוצר ובענבל חברה לביטוח בע"מ שהיא חברה ממשלתית.

---

1 כל הקיבוצים מאוגדים כאגודות שיתופיות בע"מ.

2 התנועה הקיבוצית המאוחדת - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ (התק"מ); והקיבוץ הארצי - השומר הצעיר - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ). כיום מאוחדות שתי התנועות במסגרת תנועה אחת - התנועה הקיבוצית.

3 באותה תקופה נערך גם הסדר למשק החקלאי המשפחתי (המושבים) אשר בסופו נחקק חוק ההסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992 ("חוק גל").

4 ממצאי ביקורת קודמת על הסדר סיוע לקיבוצים ראו **בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה** (1993), עמ' פח ואילך.

הסדר הקיבוצים הראשון

בדצמבר 1989 חתמו הגורמים הבאים על הסכם הקיבוצים (להלן - ההסדר הראשון): החשב הכללי בשם המדינה; התנועה הקיבוצית המאוחדת - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ (התק"מ); הקיבוץ הארצי - השומר הצעיר - אגודה שיתופית מרכזית בע"מ (הקבה"א); ושני הבנקים הגדולים - בנק הפועלים בע"מ ובנק לאומי לישראל בע"מ, שהקיבוצים היו חייבים להם כ-85% מסך החובות. כל אחד מהקיבוצים, כאגודה שיתופית בפני עצמו, לא היה צד פרטני בהסכם, אך הוא קשור אליו באמצעות האגודה המרכזית שעמה הוא נמנה (התק"מ או הקבה"א). ההסדר הראשון נועד לפתור את הבעיות הפיננסיות של התנועות הקיבוציות ושל הקיבוצים ומפעליהם, לאפשר להם לפרוע את חובותיהם לבנקים ולקבוע הליך מוגדר ומוסדר לפעילותם הפיננסית מיום חתימתו ואילך. ההסדר הראשון הוחל על סכום של כ-6.1 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1988[5]. לפי הסדר זה תיתן המדינה לבנקים מענקים שישמשו למחיקת חובות הקיבוצים, והבנקים מצדם יוותרו על חלק מחובות הקיבוצים וימחקו אותם. יתרת חובות הקיבוצים שנכללה בהסדר נפרסה לאורך זמן. החובות שנפרסו מומנו בחלקם הארי מפיקדונות הממשלה בבנקים, ובחלקם האחר ממקורותיהם העצמיים של הבנקים. נוסף לכך התחייבו התנועות הקיבוציות להעמיד מקורות משלהם בסכום של כשמינית מן החובות (ראו להלן).

ההסדר הראשון הוחל על 248 קיבוצים ועל עשרות תאגידים כלכליים של הקיבוצים ושל תנועותיהם באמצעות האגודות המרכזיות. בהסדר נקבע כי אלה יכינו תכניות הבראה למועד תחילתו של ההסדר. התכניות ייבחנו בידי צוותי שיפוט שישתתפו בהם נציגי הבנקים והתנועה שאליה משתייך הקיבוץ. צוותי השיפוט יסתייעו בבדיקות שיערכו רואי חשבון מטעם הבנקים, ותוצאותיהן יוגשו לראש ה"מטה לביצוע הסדר הקיבוצים בע"מ" (להלן - המטה), חברה שהוקמה על פי ההסדר[6]. ראש המטה ידווח על כך אחת לחצי שנה לוועדת מנכ"לים ובראשה מנכ"ל משרד האוצר, וישתתפו בה נציגי משרד האוצר, הבנקים והתנועות הקיבוציות. בעת הביקורת עמד בראש המטה מר ישראל עוז.

ההסדר לא הוחל על כמה קבוצות של קיבוצים: קיבוצי ההתיישבות הצעירה, קיבוצי הבקעה וקיבוצי רמת הגולן שטופלו באמצעות הסדרים אחרים, וכן קיבוצים המאוגדים בתנועת הקיבוץ הדתי שנוכח מצבם הכספי האיתן לא ביקשו להצטרף להסדר.

ההסדר המשלים

בתחילת שנות התשעים התברר כי שיעורי החובות של הקיבוצים והתאגידים הקיבוציים היו גדולים בהרבה מההערכה המקורית, וכי כושר ההחזר שלהם נמוך ממה שצפו. כתוצאה מכך שוב החלו להופיע סימני משבר במגזר הקיבוצי והם השפיעו גם על המערכת הבנקאית. בדצמבר 1993 החליט שר האוצר דאז למנות ועדה בראשות פרופ' יצחק סוארי (להלן - ועדת סוארי), שתעסוק בגיבוש המלצות לדרכי התמודדות עם המשבר במגזר הקיבוצי. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר האוצר

---

5 סך חובות הקיבוצים לבנקים נאמדו בכ-6.9 מיליארד ש"ח, אך ההסדר לא חל על חובות בסך 0.8 מיליארד ש"ח. ראו **דוח שנתי 43, שם.**

6 ב-15.11.90 רשמו שני הבנקים הגדולים, מפעלי התק"ם בע"מ ותכן - חברה כלכלית של הקיבוץ הארצי בע"מ, חברה פרטית ושמה "מטה לביצוע הסדר הקיבוצים בע"מ". החברה נועדה לבצע את הפעולות המינהליות הכרוכות ביישום הסכם הקיבוצים. בהסכם נקבע כי פעולות החברה ימומנו בידי הבנקים (50%), הממשלה (40%) והתנועות הקיבוציות (10%).

באוגוסט 1994, ובאפריל 1995 החליטה הממשלה לאשר באופן עקרוני ביצוע הסדר משלים לקיבוצים על בסיס דוח ועדת סוארי (להלן - ההסדר המשלים). המסגרת הכספית של ההסדר המשלים הייתה 5.2 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 1994).

ב-20.3.1996 חתמו ממשלת ישראל, התנועות הקיבוציות (התק"מ והקבה"א) והבנקים על ההסדר המשלים. להלן עיקריו:

1. ההסדר המשלים חל על 214 קיבוצים הנחלקים לשלוש קבוצות: קיבוצים חזקים שאין ההסדר מטפל בהם, אך הוא נוגע להם בגלל עקרון הסיוע ההדדי (להלן - קיבוצים מסייעים) - סה"כ 79 קיבוצים; קיבוצי הפריפריה הזקוקים להסדר חובות (להלן - קיבוצי הפריפריה) - סה"כ 79 קיבוצים; וקיבוצים הזקוקים להסדר חובות שלקרקעותיהם עשוי להיות ערך כלכלי של ממש בעת שינוי ייעודן - (להלן - קיבוצי נדל"ן) - סה"כ 56 קיבוצים. מצבו של כל קיבוץ מהקיבוצים הזקוקים להסדר חובות, הן קיבוצי פריפריה והן קיבוצי נדל"ן, נבחן על בסיס הנתונים הכלכליים של תחילת שנות התשעים, ונקבעו כושר ההחזר שלו ויתרת החוב שאין ביכולתו לפרוע. יתרה זו מכונה ה"בלון" (להלן - הבלון) – והיא אמורה להימחק במועד ביצוע ההסדר. מחיקת הבלון תיעשה ע"י הבנקים כאשר המדינה תיתן להם מענקים בשיעור 35% מהחובות שנמחקו. כדי לתמרץ את הקיבוצים לפרוע את חובם לבנקים במועד נקבעו תנאים לקבלת תמריץ, בדרך של מחיקה של חוב נוסף לזה שנמחק במחיקת הבלון. הסדר משלים על פי עקרונות אלו נחתם עם 79 קיבוצי הפריפריה. בהסדר עם קיבוצי הנדל"ן נקבע, בשונה מקיבוצי הפריפריה, שהם יוותרו, תמורת הבלון שיימחק להם, על זכויותיהם בקרקעות בעלות פוטנציאל לשינוי ייעוד מחקלאות למגורים, לתעשייה וכדומה (להלן - ויתור זכויות). עוד נקבע בהסדר, כי הקיבוצים שיצטרפו להסדר המשלים יחתמו על כתב התחייבות להעביר למדינה ולבנקים 25% מזכויותיהם באגודה שיתופית "תנובה" (ראו פירוט להלן).

2. עקב גידול העלייה בשנות התשעים נזקקה המדינה למקרקעין באזורי ביקוש. לכן נקבע בהסדר המשלים, כי קיבוצי הנדל"ן ישיבו לה מקרקעין באזורי ביקוש בתמורה לסיוע שהיא תעניק להם. הוקמו צוותי סוקרים לצורך איתור קרקעות, והכוונה הייתה למנות, בתום עבודת הסוקרים, צוותי שמאים לצורך ביצוע אומדני שווי של הקרקעות. נקבע שתהליך איתור הקרקעות והערכת שוויין ייעשה בליווי צמוד של נציגי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), משום שהקרקעות המושבות יעברו לניהולו – כשאר קרקעות המדינה. שיעור הקרקע המרבי שאמור הקיבוץ להחזיר למדינה משתנה על פי שטח המשבצת[7] שלו, ונע בין 30% ל-40% ממנו. לאחר שייקבע שוויין של הקרקעות בידי שמאי, יקבלו הבנקים מהמדינה כתב התחייבות לשלם להם, בשנת 2020, את שווי זכויות הקיבוץ בקרקעות שהושבו למדינה ולא נמכרו עד אותה שנה. אם התמורה בגין המקרקעין תעלה על סכום השומה - יחולק ההפרש בין המדינה ובין הבנקים ביחס של 35% למדינה ו-65% לבנקים, היחס שבו השתתפו הצדדים במחיקת חובות הקיבוצים. אם התמורה תהיה נמוכה מסכום השומה, תיתן המדינה לבנקים בשנת 2020 את סכום ההפרש שבין התמורה ובין השומה. יצוין כי במועד ביצוע ההסדר לקיבוצי הנדל"ן, המדינה לא אמורה להעביר לבנקים את חלקה במחיקת הבלון (35%) והיא תעשה כן רק לאחר מכירת הקרקע, או בשנת 2020.

3. עקרון הסיוע ההדדי בתוך התנועות הקיבוציות הוא אחד מעקרונות ההסדר המשלים. לפיכך חייב ההסדר המשלים את התנועות הקיבוציות - במקרה שהקיבוצים המסייעים לא יעבירו את תרומתם - להעמיד למדינה ולבנקים ממקורותיהם סכום של כ-300 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1994). הסכום אמור היה להיות מועבר על ידי התנועות הקיבוציות במזומן, או בדרך של ויתור על זכויות במקרקעין, על ידי הקיבוצים המסייעים שלא היו חלק מהסדר מחיקת החובות. גם קיבוצים שהיו חלק מהסדר מחיקת החובות (להלן - קיבוצים מסתייעים), חויבו בסיוע הדדי אם השיבו פחות

---

7 שטח המשבצת הוא סך כל שטחי הקרקעות שהוחכרו לקיבוץ פלוני בתנאי נחלה - כפי שמוגדר בהחלטה 727 של מועצת מקרקעי ישראל.

מ-30% ממשבצת הקיבוץ. כספים אלה יפחיתו את סכום המחיקה של החובות ע"י המדינה והבנקים.

תיקון ההסדר המשלים: על פי תנאי ההסדר המשלים אין הקיבוצים יכולים להצטרף אליו בלא שתיערך שומה וייקבע ערך הקרקעות המושבות ע"י קיבוצי הנדל"ן. תהליך איתור הקרקעות שיש להן פוטנציאל לשינוי ייעוד הסתיים בשנת 1998, כשנתיים לאחר החתימה על ההסדר המשלים. בסך הכל אותרו כ-19,100 דונם המיועדים להשבה ב-46 קיבוצים[8]. על פי ההסדר המשלים, התחייבה המדינה לשלם לבנקים בשנת 2020 את שווי זכויות הקיבוץ בקרקעות המושבות שלא יימכרו עד אותה שנה, לפי הערכת שמאי שתיעשה בסוף שנות התשעים. על פי הסדר זה נושאת המדינה במלוא הסיכון שבהחזקת מלאי קרקעות שלא שווק.

כדי להקטין את הסיכונים של המדינה הנובעים מההסדר המשלים העלו נציגי המדינה הצעה לתיקונו. עיקרו של התיקון הוא בכך שלא תהיה התחייבות ממשלתית לשלם את מלוא סכום השומה לבנקים. נקבע, שהבנקים יקבלו את חלקם בזכויות הקיבוץ בקרקע (65%) אך ורק לאחר שזו תימכר ותתקבל תמורה בגינה. זכות זאת תעמוד לבנקים ללא הגבלת זמן. מצד שני לא תחויב המדינה לשלם לבנקים ב-2020 תמורה כלשהי בגין הקרקעות שלא יימכרו עד אותה שנה. שינוי זה ייתר את הצורך בשמאות.

במתכונת זו נחתם באפריל 1999 "הסדר קיבוצים משלים (תיקון)" (להלן - ההסדר המתקן), שסלל את הדרך להצטרפות קיבוצי הנדל"ן להסדר. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, חתמו 43 קיבוצי נדל"ן על ההסדר המשלים, ונותרו עוד שלושה קיבוצי נדל"ן אחרונים שיש לסיים את הטיפול בחובותיהם על פי עקרונות הסדר זה.

היקף סיוע המדינה בהסדרי הקיבוצים

מחיקת חובות הקיבוצים ממענקים שמקורם בתקציב המדינה: בהסדר הראשון ובהסדר המשלים העבירה המדינה לבנקים מענקים שמקורם בתקציב המדינה, ואלו שימשו למחיקת החובות של הקיבוצים ושל מפעליהם הכלכליים. מענקים אלה הגיעו לסכום של 6,730 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 2004): 3,372 מיליון ש"ח בהסדר הראשון ו-3,358 מיליון ש"ח בהסדר המשלים.

מחיקת חובות הקיבוצים ממקורות הבנקים: הבנקים שהצטרפו להסדרי הקיבוצים מחקו ממקורותיהם העצמיים סכום של 11,212 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 2004: סכום של 3,834 מיליון ש"ח בהסדר הראשון; וסכום של 7,378 מיליון ש"ח בהסדר המשלים.

משבר המניות הבנקאיות שאירע בשנת 1983 וההסדר שהתגבש בעקבותיו, הביאו לידי כך שהמדינה הפכה לבעלת המניות העיקרית של מרבית הבנקים המסחריים בישראל. לפיכך, חלק הארי במחיקת חובות הקיבוצים ממקורותיהם העצמיים של הבנקים הוא למעשה מחיקה ממקורות שבבעלות המדינה. במועד חתימת ההסדר הראשון, בדצמבר 1989, החזיקה המדינה ב-95% ויותר ממניות הבנקים הבאים: הפועלים, לאומי, דיסקונט, מזרחי והחקלאות. בתחילת שנות התשעים החלה המדינה בתהליך של מכירת מניות הבנקים שברשותה ובהפרטתם, תהליך שנמשך גם במועד סיום הביקורת.

---

8 בעשרה קיבוצים נוספים נעשה תהליך של איתור קרקעות, אך לא אותרה קרקע מתאימה להשבה, ועל כן נעשו ההסדרים עמם במתכונת ההסדרים עם קיבוצי הפריפריה.

מחיקת חובות הקיבוצים ע"י הבנקים, משקפת הפסדים שבאו לידי ביטוי בהקטנת הונם העצמי של הבנקים[9]. כתוצאה מכך פחת ערך מניות הבנקים שהיו בידי המדינה, דבר שהשליך על התמורה שקיבלה המדינה בעת הפרטת הבנקים.

היקף סיוע המדינה במחיקת חובות: משרד מבקר המדינה חישב את חלקה של המדינה - הנובע מאחזקתה במניות הבנקים - במחיקת חובות ע"י הבנקים ממקורותיהם העצמיים. החישוב נעשה כלהלן: המחיקות של כל בנק בהסדר הראשון הוכפלו בשיעור האחזקה של המדינה בכל בנק במועד חתימת ההסדר - 1989. המחיקות של כל בנק בהסדר המשלים הוכפלו בשיעור האחזקה של המדינה בכל בנק במועד חתימת ההסדר המשלים - 1996.

להלן נתונים על מחיקות החוב של המדינה ושל הבנקים, המבוססים על נתוני המטה, וכן נתונים שחישב משרד מבקר המדינה על חלקה של המדינה במחיקות הבנקים (באלפי ש"ח ובמחירי דצמבר 2004):

ההסדר	חלקה של המדינה במחיקת החובות	חלקם של הבנקים במחיקת החובות	חלק המדינה במחיקות הבנקים	סך החובות שנמחקו	סך חלקה של המדינה במחיקת החובות
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+1)	(5)=(3+1)
ההסדר הראשון ללא תאגידים	3,152,929	3,013,112	2,767,244	6,166,041	5,920,173
ההסדר הראשון של תאגידים	219,509	820,624	788,564	1,040,133	1,008,073
סה"כ ההסדר הראשון	**3,372,438**	**3,833,736**	**3,555,808**	**7,206,174**	**6,928,246**
ההסדר המשלים ללא תאגידים	2,598,091	5,020,908	3,900,732	7,618,999	6,498,823
יתרה להשלמת ההסדר המשלים*	222,238	347,556	264,010	569,794	486,248
ההסדר המשלים של תאגידים	537,603	2,009,804	1,526,684	2,547,407	2,064,287
סה"כ ההסדר המשלים	**3,357,932**	**7,378,268**	**5,691,426**	**10,736,200**	**9,049,358**
סה"כ שני ההסדרים	**6,730,370**	**11,212,004**	**9,247,234**	**17,942,374**	**15,977,604**

* במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, נותרו שלושה קיבוצים שאמורים לחתום על ההסדר המשלים; הנתונים המופיעים בטבלה הם אומדן המטה למענקים שתיתן המדינה ולמחיקות שיבצעו הבנקים בעת ביצוע ההסדר עם קיבוצים אלה.

---

9 הפסדים אלה עשויים לשקף בחלקם חובות מסופקים ואבודים ובחלקם האחר ויתור על חוב הנגזר מתנאי ההסדרים שנועדו לשיקום המגזר הקיבוצי.

מהטבלה עולה כי חלקה של המדינה במחיקת החובות לקיבוצים שבהסדר הוא כ-16.0 מיליארד ש"ח: כ-6.7 מיליארד ש"ח בסיוע ישיר מתקציב המדינה, וכ-9.3 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 2004) - חלקה של המדינה במחיקות הבנקים הנובע מאחזקותיה בבנקים. יצוין, שההוצאה לקופה הציבורית בגין מחיקת החובות עשויה להיות נמוכה מהחובות שנמחקו אם ימומשו נכסי מקרקעין ומניות תנובה העתידים לעבור לידי המדינה, וכן אם תמומש התחייבות הסיוע ההדדי של התנועות הקיבוציות בהסדר המשלים (ראו להלן).

המטה בתשובתו מ-18.11.05 חולק על עמדת משרד מבקר המדינה באשר להכללת חלק ממחיקות הבנקים, כמחיקות ממקורות המדינה. המטה טוען, כי המדינה אינה מעורבת בפעילות השוטפת של הבנקים, וכי הבנקים מחקו חובות כיוון שלא הצליחו לגבות אותם מהקיבוצים - כפי שעשו גם עם חדלי פירעון אחרים. לדעת משרד מבקר המדינה, לעובדה שבעל המניות אינו מעורב בפעילות השוטפת של החברה שהוא מחזיק בה אין משמעות, ולפיכך מן הראוי לכלול גם את חלקה של המדינה במחיקת חובות על ידי הבנקים שהתבטא בהקטנת ערך ההון של בעלי המניות[10].

הפיקדונות שהפקידה המדינה לצורך מתן הלוואות פריסה: על פי ההסדר הראשון הפקידה המדינה בבנקים סכום של 3,320 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1988), לתקופות שונות של עד 25 שנה, לשם פריסת חובות הקיבוצים ותאגידיהם לפרק זמן החופף לתקופת הפיקדון[11]. הריבית שישלמו הקיבוצים שקיבלו הלוואות פריסה שמקורן בפיקדונות שהעמידה המדינה לבנקים, תהיה בשיעור עלות גיוס ההון בתוספת מרווח הבנק בשיעור של 1%[12]; הריבית ותוספת המרווח יהיו קבועים במשך כל שנות פירעון ההלוואה. האחריות לפירעון פיקדונות המדינה היא של הבנקים, גם במקרים שבהם לא יוכלו הקיבוצים שנהנו מהלוואות אלה להחזירן לבנק.

בהסדר הראשון נקבע שעל הבנקים להשיב למדינה את מלוא הפיקדונות עד שנת 2013. בהסדר המשלים נקבע שעל כל בנק להשיב למדינה את הפיקדון בגין מחיקת החוב במועד חתימת ההסדר המשלים לקיבוץ[13]. כך השיבו הבנקים למדינה במחירי דצמבר 2004 פיקדונות בסך כ-7.6 מיליארד ש"ח בגין חובות שלא עלה בידי הקיבוצים לפרוע, והמדינה נתנה מענקים לבנקים בסכום של כ-2.6 מיליארד ש"ח[14]. היתרה לפירעון של הפיקדונות בדצמבר 2004 עמדה על כ-5.5 מיליארד ש"ח.

---

10 ראו הערת שוליים 9.

11 לפי חישובי המטה, סכום הפיקדונות שהפקידה המדינה כשהוא מותאם למדד המחירים לצרכן בגין דצמבר 2004, בתוספת ריבית שנתית צמודה בשיעור של 4.5%, מגיע לכ-24 מיליארד ש"ח.

12 הריבית שישלמו הקיבוצים על הלוואות הפריסה ממקורות הבנקים, בסך 350 מיליון ש"ח במחירי ההסדר, תהיה בשיעור של 1.2% מעל לעלות הגיוס הכוללת של הבנק.

13 הואיל והחוב שנמחק מקורו בפריסה מההסדר הראשון שהתאפשרה בעיקרה מפיקדונות המדינה בבנקים, עם מחיקת החוב על הבנק להשיב למדינה את הפיקדון המתייחס לאותה מחיקה.

14 ראו לעיל בטבלה - בשורה הנוגעת להסדר המשלים ללא תאגידים.

1. בשנים 1990-1993 העמידה המדינה את הפיקדונות לרשות הבנקים בעלות גיוס ממוצעת של איגרות חוב סחירות[15] ללא תוספת פרמיה כלשהי. המדינה לא גילמה בסכום הריבית את העלויות הכרוכות במתן הפיקדונות: (א) בהעמדת הפיקדונות לבנקים לקחה המדינה על עצמה סיכון, הנובע מהאפשרות שהבנקים לא יחזירו לה את הפיקדונות. סיכון זה לא התבטא בתוספת של פרמיית סיכון על מחיר ההון. (ב) למדינה יש הוצאות הנובעות מגיוס הכספים ומניהול הפיקדונות, המחייב אחזקת מערך עובדים שיטפל בפירעון הפיקדונות במשך 25 שנים על פי לוחות הסילוקין[16]. הוצאה זו לא נלקחה בחשבון במחיר ההון שהופקד בבנקים.

2. אחד הבנקים השותפים בהסדרי הקיבוצים הוא בנק החקלאות לישראל בע"מ, שהוא חברה ממשלתית הנמצאת בבעלות המדינה[17] (להלן - בנק החקלאות). משרד האוצר הפקיד בו בשנים 1991-1992, כבכל שאר הבנקים החתומים על הסדרי הקיבוצים, פיקדונות לצורך פריסת חובות הקיבוצים. הפיקדונות הסתכמו בכ-184 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים): ב-1991 הופקדו כ-60 מיליון ש"ח וב-1992 כ-124 מיליון ש"ח.

עד מועד סיום הביקורת שילם הבנק בעבור פיקדונות אלה ריבית והצמדה על הריבית, ללא תשלום על הקרן וההצמדה שעליה. בשנים 2002-2004 ביצע הבנק פירעונות מוקדמים של הפיקדונות בסכום לא גבוה באופן יחסי של כ-3.1 מיליון ש"ח; סכום הפיקדונות שבידי בנק החקלאות על פי ההסדר הראשון של הקיבוצים, המותאם למחירי דצמבר 2004, עמד על כ-377 מיליון ש"ח.

לבנק החקלאות יש קשיים כספיים גדולים עד כדי כך שבאפריל 1993 הגביל בנק ישראל את רישיונו, ועקב כך אין הוא רשאי עוד לגייס פיקדונות מהציבור או לעסוק במתן אשראי. לדעת משרד מבקר המדינה, מצבו של בנק החקלאות (המשמש במועד הביקורת כחברת גבייה בלבד), מעורר את החשש כי לא יוכל להשיב למדינה את הפיקדונות שקיבל על פי הסדר הקיבוצים, ופיקדונות אלה, בסכום של כ-377 מיליון ש"ח, יתווספו לסיוע של כ-16 מיליארד ש"ח שכבר נתנה המדינה בהסדר הקיבוצים.

התמורות הצפויות למדינה מהסדר הקיבוצים

אגודה שיתופית "תנובה": תנובה היא אגודה שיתופית שהוקמה ע"י אגודות שיתופיות ביניהן: קיבוצים, מושבים וארגונים חקלאיים אחרים. כיום חברות בתנובה כ-615 אגודות. תנובה עוסקת בעיקר בשיווק תוצרת חקלאית, טרייה או מעובדת, של חבריה.

כל קיבוץ שהצטרף להסדר המשלים חתם על "כתב התחייבות לסיוע הדדי (תנובה)". בסעיף 2 של ההתחייבות הבלתי חוזרת התחייב הקיבוץ כלהלן: "להמחות למדינה ולבנקים 25% מזכויותי בחברה ו/או בגופים משפטיים שיוקמו במקום אגודה שיתופית תנובה (להלן "קבוצת תנובה") וזאת בד בבד עם הפיכת קבוצת תנובה לחברה בע"מ, הכל בדרך ובאופן שיורה ראש המטה".

---

15 עלות גיוס של איגרות חוב סחירות היא הממוצע המשוקלל של שיעורי התשואה ברוטו של כל סדרות איגרות החוב הסחירות שנמכרו לציבור בשלושת החודשים שקדמו לרבעון בו העמידו הבנקים הלוואות לקיבוצים על פי ההסדר הראשון.

16 המעקב אחר פירעון פיקדונות המדינה הנ"ל מתבצע ע"י ענבל חברה לביטוח בע"מ שהיא חברה ממשלתית.

17 ראו ביקורת על בנק החקלאות בדוח שנתי 55ב של מבקר המדינה (2005), עמ' 833.

חלקם של כל הקיבוצים בתנובה הוא 50% מערכה. הקיבוצים שבהסדר התחייבו להעביר למדינה ולבנקים 25% מחלקם. 25% מחלקם של כל הקיבוצים הוא 12.5% מכלל תנובה: כ-10% של הקיבוצים שבהסדר וכ-2.5% של קיבוצים שאינם בהסדר. 10% שיעבירו הקיבוצים שבהסדר יתחלקו בין המדינה ובין הבנקים כדלהלן: 6% למדינה ו-4% לבנקים. בשנת 2005 התפרסמו ידיעות על היערכות להנפקת מניותיה של תנובה בבורסה, והצפי הוא שההנפקה תיעשה במהלך שנת 2006. אומדן שווייה של תנובה, כפי שמופיע במסמכי משרד האוצר, הוא כ-4.5 מיליארד ש"ח, ולפיכך חלקה של המדינה עשוי להגיע לסכום של כ-270 מיליון ש"ח (6%).

1. כאמור, אחד מעקרונות ההסדר המשלים הוא ההדדיות, ועל כן גם קיבוצים מסייעים המצטרפים להסדר לפי עיקרון ההדדיות בלבד, צריכים לחתום על כתב ההתחייבות בעניין מניות תנובה. לפי נתוני המטה יש בשתי התנועות הקיבוציות המרכזיות שחתמו על ההסדר המשלים - 79 קיבוצים מסייעים. בהסדר המשלים נקבע, כי חתימה על כתב ההתחייבות הנ"ל היא תנאי לקבלת אישור המטה לבצע עסקאות מקרקעין בשטח המשבצת של קיבוץ מסייע. מ"י אינו מאשר עסקאות מקרקעין של קיבוצים הנכללים בהסדר המשלים ללא אישור המטה. כמו כן, מתנה המטה את אישורו לבקשת קיבוץ לשינוי מבני בחתימה על כתב ההתחייבות הנ"ל. עד ינואר 2006, חתמו 189 קיבוצים על ההתחייבות בעניין מניות תנובה, אך 21 קיבוצים טרם עשו זאת. הקיבוצים שלא חתמו אמורים לחתום על העברת זכויותיהם כסיוע הדדי, ואין להם עניין ישיר בהסדר המשלים.

סעיף 12.1 להסדר המשלים מקנה לשר האוצר סמכויות לטפל במצב שלא כל הקיבוצים יחתמו על המחאת זכויותיהם בתנובה: "היה וסך כל ויתור הקיבוצים שבהסכם המשלים ובהסכם המתקן לא יגיע ל-25% מזכויותיהם בקבוצת תנובה, יהא שר האוצר רשאי להנחות את התנועות לבצע חלוקה אחרת בין אותם קיבוצים במטרה להגיע לסכום כולל של 25% מזכויותיהם בקבוצת תנובה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המטה, בתוקף תפקידו ליישם את ההסדר המשלים, ועל משרד האוצר, להבטיח באופן מיטבי את הזכויות העתידיות של המדינה בתנובה בכלל, ונוכח הסבירות הגבוהה שבקרוב יונפקו מניותיה בפרט. על שר האוצר לשקול את הפעלת סמכותו על פי ההסדר, כדי שכל אחד מהחתומים עליו יעביר יותר משתוכנן, כדי לכסות את חלקם של הקיבוצים המסייעים שלא נענו לדרישת הסיוע ההדדי של תנועתם. בסופו של חשבון על המדינה להבטיח העברת 25% מהזכויות בתנובה של כלל הקיבוצים שנכללו בהסדר המשלים ובהסדר המתקן.

2. בשנת 2000 חילקה קבוצת תנובה לראשונה רווחים לחבריה בסכום של 25 מיליון ש"ח. חלוקת רווחים מקטינה את סך ההון העצמי שניתן היה להקצות בין האגודות השונות המרכיבות את תנובה לבין המדינה והבנקים לאחר הפיכת תנובה לחברה בע"מ.

למדינה ולבנקים יש זכויות עתידיות על מניות של תנובה, שמימושן מתעכב בשל השיהוי בהפיכת תנובה לחברה בע"מ. אילו הייתה כבר המדינה בעלת חלק מהמניות הזכאית לקבל את חלקה היחסי ברווחים, היה עשוי להיות חלקה של המדינה ברווחים אלה 1.5 מיליון ש"ח וחלקם של הבנקים מיליון ש"ח. יתרה מזאת, למטה לא ידוע אם חילקה תנובה רווחים נוספים ומתי. ממסמכים שבדק משרד מבקר המדינה במשרד האוצר עולה, שהדיבידנד שחילקה תנובה מאז ההסדר היה גדול יותר, והסתכם ב-55 מיליון ש"ח. אם אכן חולקו רווחים בסכום זה עשוי היה חלקה של המדינה להיות 3.3 מיליון ש"ח.

העובדה שמשרד האוצר והמטה לא הסדירו במפורש את זכויות המדינה לתקופה שחלפה עד הפיכת תנובה לחברה פגעה בזכויותיה העתידיות של המדינה והקטינה את שוויה של תנובה עבורה. תיאורטית, יכול להיווצר מצב שתנובה תחלק רווחים בהיקף גדול ערב ההנפקה, ובכך תקטן התמורה מההנפקה וזכויות המדינה ייפגעו. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ועל המטה לפעול כדי למנוע פגיעה בשווי זכויותיה העתידיות של המדינה במניות תנובה. כמו כן עליהם לבדוק את הדרכים העומדות לרשותם כדי לבחון את מעמד המדינה לגבי חלק מהרווחים שחולקו בעבר.

בתשובת המטה נאמר כי "ראש המטה באותה תקופה [של מועד חלוקת הדיבידנד] קיבל אף את הסכמתם של שר האוצר והחשב הכללי במשרד האוצר [לחלוקת הדיבידנד] שבדיון משותף עם מנכ"ל המנהלה להסדרים במגזר החקלאי, (חוק גל במושבים), הבהירו את חשיבות העניין לקידום תהליך ההפרטה". בביקורת שערך משרד מבקר המדינה במטה, לא נמצא סיכום הדיון עם שר האוצר ועם החשב הכללי בנושא חלוקת הדיבידנד. בעקבות תשובת המטה פנה משרד מבקר המדינה לראש המטה בבקשה להמציא לו מסמכים המאשרים את תשובתו בעניין זה. ב-25.12.05 השיב ראש המטה כי אין בידיו מסמכים כאלה, וכי תשובת המטה מבוססת על דבריו של ראש המטה שכיהן במועד חלוקת הדיבידנד.

3. זכויותיהם של הקיבוצים לקבל חלק ממניות תנובה ניתנות להעברה או לשעבוד, כשעבוד מיטלטלין. שעבוד זה עשוי לגבור על התחייבות חוזית ולקבל קדימות בנשייה. בשנת 2004 הגיע למטה מידע, שקיבוצים שהתחייבו להעביר למדינה את זכויותיהם במניות תנובה התקשרו, או עומדים להתקשר בעסקאות עם גורם שלישי החבר אף הוא בתנובה, ולהעביר אליו בכך את זכויותיהם כבטוחה לטובתם. לאור מידע זה שלח ראש המטה מכתב לכל הקיבוצים שחתמו על ההתחייבות להמחאת זכויות תנובה והתריע, כי המטה רואה תופעה זו בחומרה רבה, שכן יש בה הפרה של ההתחייבויות שחתמו עליהן בכתב ההתחייבות הנ"ל, על כל המשתמע ממנה. מצב זה עלול להקשות על המדינה לממש את זכויותיה העתידיות בתנובה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לבחון סוגיה זו ולוודא כי זכויות המדינה הנובעות מההסדר המשלים לא ייפגעו.

תמורות ממקרקעין: בהחלטת הממשלה על ההסדר המשלים נאמר, כי בתמורה למחיקת חובותיהם בסך 2 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 1994), יעבירו הקיבוצים את זכויותיהם במקרקעין למדינה ולבנקים לפי הפירוט הבא: קיבוצי נדל"ן יוותרו על זכויות בשווי 1.7 מיליארד ש"ח ובתמורה יימחקו חובותיהם כפי שנקבע בהסדר. קיבוצים מסייעים, האמורים לסייע למגזר הקיבוצי בסיוע הדדי, יוותרו על זכויות בשווי 300 מיליון ש"ח. במחירי דצמבר 2004 מגיע הסכום שאותו תקבל המדינה בגין הקרקעות לכ-4.7 מיליארד ש"ח, מהם כ-4 מיליארד ש"ח מקיבוצי נדל"ן וכ-700 מיליון ש"ח מקיבוצים מסייעים. בעקבות התיקון שנעשה בהסדר המשלים לא נערכה שומה לקרקעות, ועל כן אין בידי המדינה נתונים על שווי הקרקעות שהושבו.

1. **החזרים ממימוש מקרקעין של קיבוצי נדל"ן**: עד מועד סיום הביקורת התקבל סך של כ-205 מיליון ש"ח תמורת הקרקעות שהשיבו קיבוצי נדל"ן, מהם כ-73 מיליון ש"ח למדינה וכ-132 מיליון ש"ח לבנקים. הסכום הזה הוא כ-4.4% מהתמורה שתכננה המדינה לקבל מהקרקעות לפי ההסדר המשלים. יש לציין, כי הקיבוצים ויתרו על זכויות החכירה במקרקעין שהושבו למדינה. המדינה, באמצעות ממ"י, מאפשרת להם להמשיך להשתמש בקרקעות באמצעות חוזים עונתיים, כבני רשות, עד סיום התכנון שיאפשר את מכירתן.

2. **החזרים ממימוש מקרקעין של קיבוצים מסייעים**: בהסדר המתקן נקבע כי קיבוץ תורם נדל"ן יתרום לסיוע ההדדי שיעור של 5.5% מהתמורה שיקבל מעסקאות

מקרקעין שייעשו בקרקע שמחוץ לשטח המחנה[18], על פי החלטות 717, 727 ו-737 של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה). החלטות אלה עוסקות בפיצוי הניתן ע"י ממ"י לחוכרים חקלאיים המשיבים לו את הקרקע שהוחכרה להם עם שינוי ייעודה. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, התקבלה, עפ"י הוראות ההסדר המתקן, תמורה של סיוע הדדי בסך של כ-18 מיליון ש"ח: כ-6 מיליון ש"ח למדינה וכ-12 מיליון ש"ח לבנקים.

באוגוסט 2002 פסק בג"ץ[19] כי החלטות 717, 727 ו-737 של המועצה בטלות מחמת אי סבירותן. בעקבות החלטת בג"ץ לא ניתן ליישם את הוראות ההסדר המתקן לסיוע הדדי על עסקאות מקרקעין לפי החלטות 717 ו-737, מלבד עסקאות שחלות עליהן הוראות המעבר (עסקאות שהיו "בצנרת"). החלטה 727 הוחלפה בהחלטה 969 של המועצה, אולם הופחת הפיצוי הצפוי למשיב הקרקע באזורי הביקוש לאחר שינוי ייעודה. לפיכך, התמורה הצפויה למדינה מהפיצוי המוקטן תקטן גם היא.

בהסדר המשלים ובהסדר המתקן נקבע כי שוויה של התרומה לסיוע הדדי לא יפחת מ-300 מיליון ש"ח, 200 מיליון ש"ח מקיבוצי התק"מ ו-100 מיליון ש"ח מקיבוצי הקיבוץ הארצי, צמודים ליוני 1994 (שהם 484 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 2004). אם יפחת סכום הסיוע ההדדי מ-484 מיליון ש"ח, אזי, על פי הודעת החשב הכללי, ישלימו התנועות הקיבוציות את החסר "עד לסכום הנ"ל בדרך של השגת כתבי התחייבויות נוספים של קיבוצים, ו/או בתשלום במזומן, ו/או בדרך של תרומה נוספת של קרקע בעלת ייעוד אלטרנטיבי"[20]. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהסכום שהתקבל כסיוע הדדי עד מועד סיום הביקורת הגיע ל-18 מיליון ש"ח בלבד, ונוכח פסיקת בג"ץ ששינתה באופן מהותי את המקורות לסיוע הדדי, על החשב הכללי לבחון את האפשרויות העומדות בפניו בנסיבות שלאחר פסק הדין, כדי שסכום הסיוע ההדדי יתאם להתחייבויות התנועות הקיבוציות החתומות עליו.

השתתפות התנועות הקיבוציות בחובות הקיבוצים: בהסדר הראשון נקבע כי חלק מן המקורות הפיננסיים להסדרת חובות הגופים הקיבוציים יהיו "העמדת מקורות של התנועות למטרות המפורטות בהסכם זה בסכום כולל של 785 מיליון ש"ח, מהם 477 מיליון ש"ח ממקורות התק"מ ו-308 מיליון ש"ח ממקורות הקבה"א". משרד מבקר המדינה העלה כי התנועות הקיבוציות לא העבירו סכום כלשהו עבור ההסדר, וכך גם עולה מתשובת התנועה הקיבוצית מ-13.11.05 למשרד מבקר המדינה. התחייבות זו של התנועות הקיבוציות מסתכמת במחירי דצמבר 2004 בכ-2.3 מיליארד ש"ח.

יוצא אפוא, שנוכח העובדה שהתנועות לא מילאו אחר התחייבותן בהסדר הראשון, נאלץ משרד האוצר יחד עם הבנקים (שעיקר הבעלות עליהם הייתה בידי המדינה) להגדיל את סכום הסיוע בהסדר המשלים.

---

18 שטח המחנה הוא שטח אזור הבינוי של הקיבוץ למטרת מגורים, מבני משק, מבני ציבור וכדומה, לפי תכנית בניין עיר מאושרת.

19 בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'**, פ"ד נו (6).

20 על פי סעיף 11.5 להסדר המתקן.

השגת מטרות ההסדרים

הבראת הקיבוצים

אחת המטרות של הסדר החובות הראשון הייתה להשתית את המשך פעילותם של הקיבוצים על בסיס כלכלי איתן שיבטיח את יציבותם הכלכלית ואת צמיחתם לאורך זמן. בסעיף 28(ב)1 להסדר הראשון נאמר כי "הצדדים מצהירים ומסכימים בזה כי סכומי מקורות סיוע הממשלה והבנקים הנקובים בהסכם זה הינם סופיים ומסגרת הסיוע לא תוגדל מעבר לסכומים אלה". בסעיף 14 להסדר הראשון נאמר כי "התנועות מתחייבות לעשות כל מאמץ להבטיח את יכולתם של הגופים הקיבוציים לעמוד בהתחייבויותיהם על פי ההסדר, לרבות בדרך של סיוע הדדי נוסף".

למרות ההצהרה כי לא תוגדל מסגרת הסיוע, נאלצו המדינה והבנקים, בהסדר המשלים, להגדיל בצורה ניכרת את מקורות הסיוע, וזאת כאמור בלא שהתנועות הקיבוציות עמדו בהתחייבותן לסיוע הדדי. בדומה להסדר הראשון נועד גם ההסדר המשלים להבטיח את יציבותם הכלכלית של הקיבוצים.

על בסיס הסדר זה נחתם הסכם ספציפי עם כל אחד מ-135 הקיבוצים שנזקקו למחיקת חובות. גיבוש ההסדרים הספציפיים האלה התנהל במשך השנים 1997-2005. משנת 2001 ואילך, נאלצו הבנקים, במועד החתימה על ההסדרים הספציפיים, להגיע להסדרים פרטניים עם 29 קיבוצים, לאחר שאלה לא יכלו לעמוד בהחזרי החובות כפי שחושבו להם ב-1996. הסדרים פרטניים אלה, שנעשו ללא השתתפות המדינה, קבעו לכל קיבוץ באופן פרטני "חוב נדחה", כחוב שאינו מסוגל להחזיר, נוסף על הבלון שנמחק. אופן פירעון החוב הנדחה ייחודי לכל קיבוץ, וברוב המקרים ישולם כאשר הקיבוץ יבצע עסקאות מקרקעין. מנתוני המטה בנוגע ל-10 קיבוצים מקרב 29 הקיבוצים הנ"ל עולה, כי חובם הנדחה הכולל הגיע בסוף 2004 לכ-177 מיליון ש"ח, כמחצית מהחוב המקורי שהיו אמורים להחזיר לאחר מחיקת הבלון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המטה, כי כושר ההחזר של הקיבוצים נקבע בראשית שנות התשעים, וקיבוצים מסוימים שנפגעו מהמיתון במשק במחצית השניה של שנות התשעים לא יכלו לעמוד בו.

לפי נתוני המטה היו באמצע 2005 קיבוצים נוספים (שישה לפחות), שלא יכלו לעמוד בהחזר חובותיהם לאחר שחתמו על ההסדר המשלים. בגלל החיסיון שבין הבנק ובין הלקוח, אין למטה נתונים מדויקים על היקף התופעה, ולכן אין המדינה יכולה לעקוב אחר ביצוע תכנית ההבראה של הקיבוצים שבהסדר.

הנתונים שנמצאו במטה מצביעים על כך, שלפחות 35 קיבוצים לא עמדו בפירעון חובותיהם. הואיל והקיבוצים והבנקים אינם גופים מבוקרים, לא הייתה למשרד מבקר המדינה אפשרות לנתח את הסיבות שבגינן לא עמדו קיבוצים אלה בפירעון חובותיהם. העובדה כי גם לאחר שני הסדרי סיוע לקיבוצים, לא עמדו כרבע מהקיבוצים שנמחקו להם חובות בהסדר המשלים בפירעון חובותיהם, מעלה ספקות באשר להשגת אחת המטרות העיקריות של ההסדרים ביחס לחלק מן הקיבוצים. עמדת התנועה הקיבוצית, כפי שעולה בתגובתה למשרד מבקר המדינה היא, "כי הסדר הקיבוצים אכן השיג את מטרותיו באופן חלקי בלבד".

לוחות זמנים לביצוע ההסדרים

בסעיף 25 להסדר המשלים נקבע כי "בתוך שישה חודשים מיום כניסת הסכם זה לתוקף ימסור מטה ההסדר לכל קיבוץ שנקבע לו בלון ו/או תמריץ ולצדדים להסכם את נתוני החובות, הבלון והתמריץ של הקיבוץ בכל בנק, ובלבד שקיבל נתונים מכל הבנקים כאמור להלן. הבנקים מתחייבים למסור למטה ההסדר ולקיבוץ הרלבנטי את כל הפרטים, המידע והנתונים הדרושים בקשר עם השלמת הסכם הקיבוצים הראשון, תוך שלושה חודשים מיום כניסת הסכם זה לתוקף... קיבוץ יהיה רשאי להצטרף להסכם המשלים תוך 3 חודשים מיום שקיבל לידיו את נתוני החובות מידי מטה ההסדר... אם לא הצטרף בתקופה זו, לא יהיה זכאי להצטרף".

1. ההסדר המשלים נחתם, כאמור, במרס 1996, ובשנים 1997-1998 הצטרפו להסדר 75 קיבוצי פריפריה. עקב הבעייתיות שבהערכת שווי הקרקעות של קיבוצי הנדל"ן (ראו לעיל), החלו להצטרף אליו קיבוצי הנדל"ן רק לאחר שנחתם התיקון להסדר המשלים באפריל 1999. ההוראות בתיקון להסדר המשלים בעניין לוחות הזמנים לא השתנו. באותה שנה הצטרפו 13 קיבוצים להסדר (מהם 4 קיבוצי הפריפריה האחרונים), ובשנת 2000 הצטרפו 17 קיבוצים נוספים.

2. ממכתב ששלח המטה לאגף התקציבים במשרד האוצר מיוני 2000 עולה, כי הערכת המטה בדבר הצטרפות קיבוצי הנדל"ן להסדר המשלים הייתה כדלהלן: 20 קיבוצים בשנת 2000; 15 קיבוצים בשנת 2001; ו-10 קיבוצים אחרונים בשנת 2002. בפועל לא התממשה ההערכה והחל ב-2001 הואט מאד קצב הצטרפות הקיבוצים. בשנים 2001-2003 הצטרפו רק שישה עד שבעה קיבוצים בכל שנה, ובשנת 2004 הצטרפו שני קיבוצים בלבד. בשנת 2005 הצטרפו, עד מועד סיום הביקורת, שלושה קיבוצים, ונותרו עוד שלושה קיבוצים שאמורים להצטרף. בשנים האחרונות צמצם המטה את הוצאותיו ואת מצבת העובדים שלו כתוצאה מקצב ביצוע ההסדרים. המטה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי גורמים רבים מנעו את השלמת ההסדר במועד. בין היתר הצורך להסדיר את מערכת היחסים המורכבת עם מוסדות חיצוניים כממ"י, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, הממשלה והבנקים, המורכבות הרבה של עסקאות מקרקעין ושינויים מבניים שחלו בקיבוצים.

בניגוד למה שנקבע בתיקון להסדר המשלים, כי בתוך תשעה חודשים ממועד החתימה (אפריל 1999), יצטרפו אליו כל הקיבוצים, בפועל הצטרפו, מתחילת 2001 - שנה לאחר שהיה אמור להסתיים - 25 קיבוצים. לגבי שני קיבוצים (חולדה וחורשים), המטה טרם השלים את הפעולות הנחוצות להצטרפותם להסדר, ולפיכך עד ינואר 2006 הם טרם הצטרפו להסדר.

בתשובת המטה נאמר כי "הדרך הנכונה לבחינת ההסדר הנה הערכה כוללת של ההסדר על מרכיביו הבאים: יציבות המערכת הבנקאית, הפרטת המערכת הבנקאית, הבראת הקיבוצים, יציבות הפריפריה, ביצוע ההסדרים בקיבוצים ובתאגידים. על כל אלה ניתן לתת תשובה אחת ויחידה: ההסדר הנו הצלחה גדולה מאד, גם אם התהליך לקח שנים רבות מעבר לצפי מעצביו."



בהסכם קיבוצים משלים (תיקון) - ההסדר המתקן - נקבע כי שוויה של העזרה ההדדית שייתנו קיבוצים מבוססים לא יפחת מ-484 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 2004. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהסכום שהתקבל כסיוע הדדי עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2005, הגיע ל-18 מיליון ש"ח בלבד, ונוכח פסיקת בג"ץ ששינתה באופן מהותי את מקורות הסיוע ההדדי, מן הראוי שיבחן החשב הכללי את האפשרויות העומדות בפניו בנסיבות שלאחר פסק הדין, כדי שסכום הסיוע ההדדי יתאם להתחייבויות התנועות הקיבוציות החתומות עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המטה, בתוקף תפקידו ליישם את ההסדר המשלים, ועל משרד האוצר להבטיח את הזכויות העתידיות של המדינה בתנובה בכלל, ונוכח הסבירות הגבוהה לכך שקרבה הנפקת מניותיה בפרט. בין השאר, על שר האוצר לשקול את הפעלת סמכותו על פי ההסדר, ולחייב כל אחד מהחתומים עליו להעביר יותר ממה שתוכנן, כדי לכסות את חלקם של הקיבוצים המסייעים שלא נענו לדרישת הסיוע ההדדי של תנועתם. על המדינה להבטיח את זכויותיה בתנובה בשיעור שנקבע בהסדר ולוודא כי יועברו 25% מהזכויות של כל הקיבוצים שנכללו בהסדר המשלים ובהסדר המתקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ועל המטה לפעול כדי למנוע פגיעה בשווי זכויות המדינה במניות תנובה בעתיד, עקב חלוקת רווחים בתנובה. כמו כן עליהם לבדוק את הדרכים העומדות לרשותם כדי לבחון את מעמד המדינה לגבי חלק מהרווחים שחולקו בעבר.

הביקורת על ביצוע הסדר הקיבוצים מצביעה על ליקויים מהותיים בפעולות של המטה ושל משרד האוצר בכל הנוגע לעמידה על קיומם של התנאים שנקבעו בהסכמים בכלל, ובכל הנוגע לשמירת זכויות המדינה בפרט. על כן, מן הראוי שמשרד האוצר יתערב בעניין ויעמוד על קיום ההסכמים שנחתמו במלואם. אף שהמדינה נדרשה שוב ושוב לסייע לקיבוצים שלא יכלו לפרוע את חובם, נראה שלגבי חלקם לא הושגה המטרה של הבראתם.