

משרד האוצר

פעולות הביקורת

במסגרת הדין וחשבון על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.11 נבדקו נאותות המדידה, הסיווג והרישום החשבונאי של הלוואות שהמדינה נתנה לגורמים שונים לזמן ארוך, ובין היתר הלוואות לזכאי משרד הבינוי והשיכון. הבדיקה נעשתה גם באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד הבינוי והשיכון ובחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית.

אגף החשב הכללי

מאזן המדינה ליום 31.12.11 - הלוואות לזמן ארוך

תקציר

בחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה בשנה ימציא שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה (להלן - מאזן המדינה) לתום שנת הכספים שחלפה. במאי 2012 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את "הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2011" (להלן - הדוחות הכספיים). מאזן המדינה כלול בדוחות הכספיים הללו במסגרת "דוחות על המצב הכספי"¹.

דוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה ובביאורים א5 ו-5ב, מוצגות בצד הנכסים יתרות הלוואות לזמן ארוך, שנתנה הממשלה לגורמים שונים, המסתכמות בסכום נטו של 29 מיליארד ש"ח².

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), משרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש), החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה להתיישבות), ומקורות חברת

1 ראו חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, סעיפים 9 ו-12.

2 יתרת הלוואות ברוטו מסתכמת בכ-33 מיליארד ש"ח, והיא מפורטת בביאור.

מים בע"מ (להלן - מקורות) בכל הנוגע לטיפולם בהלוואות שנתנה הממשלה. בין השאר נבדקו תהליכי הגיבוש והעדכון של הקריטריונים למתן הלוואות מדינה, תנאיהן ונאותות המדידה, וכן הסיווג והרישום החשבונאי של ההלוואות בדוחות הכספיים.

עיקרי הממצאים

1. אף על פי שמרבית הלוואות המדינה ניתנות באמצעות גורמים מבצעים³ (להלן - גורמים מבצעים או סוכנים) שונים, הבקרה שעושה החשכ"ל אינה כוללת בדיקה של נכונות החישובים שבבסיס הנתונים המדווחים על ידי הסוכנים. כמו כן לא קבע החשכ"ל נהלים או הוראות תכ"ס⁴ בנוגע לתכנון הבקרה, היקפה וקבלת דיווחים על אודות הבקרה הנעשית על פעולות הסוכנים באמצעות רואי חשבון חיצוניים.
2. החטיבה להתיישבות העריכה את סכום ההלוואות שמועד החזרתן חלף לפני יותר משבע שנים, בכ-813.6 מיליון ש"ח. סכום זה הופרש בדוחות הכספיים במלואו על ידי החשכ"ל כהפרשה לחובות מסופקים. מתברר, כי הנתונים שמסרה החטיבה להתיישבות ניתנו על פי הערכה בלבד, טרם הסתיים תהליך טיובם, וטרם בוצעה פנייה לכל לווה שסכום חובו כבר התגבש. עוד נמצא, כי בחטיבה להתיישבות יש הלוואות שלא נרשמו בשנים קודמות וטרם נקבעו לגביהן תנאי החזר.
3. חוזה ההתיישבות שבשימוש החטיבה להתיישבות (להלן - ההסכם) נוסח בשנת 1988. ההסכם כולל, בין היתר, את סוגי ההלוואות שהחטיבה רשאית לתת למתיישבים ואת תנאי החזר שלהן. נמצא כי ההסכם כולל סוגי הלוואות שאינם ניתנות עוד, ובנוסף ההסכם ישנן הגדרות שאינן תקפות, או שאינן נהוגות בתנאי הכלכלה הנוכחיים, והגדרת הריבית המצויה בו ניתנת לפרשנויות שונות.
4. לא נמצאו מסמכים המעידים שאגף החשכ"ל עשה עבודת מטה שבה נקבעה תקרת סכום לכל אחד מסוגי ההלוואות שניתנות לעובדי שירות המדינה, והערכה של היקף ההלוואות הצפוי הכולל. עוד נמצא, כי אף על פי שהתנאים הכלכליים במשק השתנו במהלך השנים שבהן ניתנות הלוואות אלה, האגף לא עשה עבודת מטה לקביעת קריטריונים מעודכנים ולעדכון סכומי הסיוע הניתן לעובדי המדינה.
5. הבנק שזכה בשנת 2008 במכרז החשכ"ל למתן הלוואות לעובדי המדינה, הפקיד בידי החשכ"ל סכום של כמיליארד ש"ח. במכרז נקבע שבתאריך 31.12.14 יוחזר סכום הפיקדון לבנק כשהוא צמוד למדד. נמצא כי במשרד האוצר לא נקבעו נהלים המחייבים להעביר למחלקת ניהול סיכונים שבאגף החשכ"ל מידע על החשיפות והסיכונים הקיימים בגין פעולות פיננסיות שנעשות במחלקות השונות במשרד האוצר, ובכלל זה על החשיפה בגין כספי הפיקדון.

3 גורם מבצע - ישות המשמשת גורם פיננסי מתווך בין המדינה ובין הלווה הסופי, שבאמצעותה מעמידה המדינה הלוואות, מבצעת גבייה וכדומה (כגון בנקים).

4 תקנות כספים ומשק - הוראות ונוהלי עבודה שקובע החשב הכללי בתחומי הכספים והחשבונאות לחשבים של משרדי הממשלה.

6. סכום הריבית בגין ההלוואות הצמיחות⁵ שנתנה המדינה למקורות הוא כ-300 מיליון ש"ח בתוספת ריבית פיגורים של כ-324 מיליון ש"ח. נמצא כי בשנת 2001 חדלה מקורות להעביר למדינה את תשלומי הריבית, ונתגלו חילוקי דעות בינה ובין החשב"ל בנוגע לעצם חבות החברה לשלם את הריבית. ואולם הצדדים לא נקטו פעולה אשר תביא ליישוב ולסיום של חילוקי הדעות שביניהם במשך כעשר שנים. התמשכות המחלוקת מחמירה את הבעיה וגורמת להצטברות חוב אשר לצדדים אין ודאות בנוגע לעצם תשלומם או למועד תשלומם. בדוחות הכספיים אף לא ניתן גילוי לעניין זה.

7. בשנים האחרונות נשחק שיעור התמיכה שלה זוכים זכאי משב"ש בכ-40% יחסית למחירי הדירות⁶. בעוד שבשנת 1998 המשכנתה המסובסדת שקיבלו הזכאים היתה נמוכה בשיעור של עד 2% משיעור הריבית הממוצעת בשוק החופשי - הרי שבשנים האחרונות הריבית בהלוואות המוכוונות לזכאים גבוהה יותר מהריבית הממוצעת בשוק החופשי⁷. ההתנהלות של משרד האוצר ומשב"ש היא אחד הגורמים למגמת הירידה בניצול הזכות להלוואות לדירור על ידי הזכאים, דווקא בעת שמצוקת הדירור הולכת וגוברת.

8. נמצא כי משרדי האוצר והשיכון הקשו על הזכאים בעלי הניקוד הנמוך והבינוני בכך שהורו לבנקים להעלות את שיעור הריבית שהם גובים על המשכנתה ממקורותיהם, ולהשוותה לריבית שגובה המדינה.

9. משב"ש ומשרד האוצר לא בחנו מחדש ובאופן מקיף את תנאי הסיוע הניתן לזכאים בעקבות השינויים שחלו במחירי הדירות ובשוק המשכנתאות, ולא וידאו כי הפתרון שנקטו נותן מענה ראוי למצוקות הדירור של הזכאים.

סיכום והמלצות

ממשלת ישראל נותנת הלוואות למטרות שונות, במישרין או באמצעות המערכת הבנקאית, במטרה לתמרץ ענפי משק שונים. ממצאי הביקורת מעלים כי חלק ניכר מיתרת ההלוואות המוצגת במאזן המדינה ל-31.12.11, כ-29 מיליארד ש"ח נטו, מוצג רק על סמך הדיווחים של נותני ההלוואות, בלא בדיקות מספקות של משרד האוצר. מן הראוי שמשרד האוצר יפעל לטיוב נתוני ההלוואות שניתנות מתקציב המדינה על מנת להציג אותן למקבלי ההחלטות באופן מלא ונכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי השיכון והאוצר לעשות בחינה מחודשת ומקיפה של תנאי הסיוע הניתן לזכאים כדי לוודא שהפתרון שהם נוקטים נותן מענה ראוי למצוקות הדירור של הזכאים, ובמיוחד לשכבות החלשות ולזוגות הצעירים. זאת נוכח העובדה שהזכאים נמצאים במלכוד עקב מצוקת הדירור המתגברת משנה לשנה. מחד גיסא, ניסיונו של משרד האוצר להביא לירידת מחירים בשוק הדירור באמצעות פתרונות בתחום היצע הדירות אינו נושא פרי זה יותר מארבע שנים, ומחירי הדירור עלו בחדות עד 2011; ומאידך גיסא הסיוע לזכאים לא הוצמד לשום מדד, כמעט לא עודכן כלל משנת 1998, וערכו נשחק בשיעור ניכר.

5 הלוואה שאין לה מועד פירעון הקבוע בזמן מסוים. ייתכן שהצדדים יקבעו תנאים אשר בהתקייםם תיפרע ההלוואה, ויכול שתישא ריבית שיש לשלמה בתדירות שתיקבע.

6 בעניין זה ראו גם דוח שנתי 259 של מבקר המדינה (2009), עמ' 275-280.

7 למעט הפחתה שחלה בשיעור הריבית לזכאים בהוראת שעה לשנים 2012-2013.



מבוא

בחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, נקבע, כי מדי שנה בשנה ימציא שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה (להלן - מאזן המדינה) לתום שנת הכספים שחלפה. במאי 2012 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את "הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2011" (להלן - הדוחות הכספיים). מאזן המדינה כלול בדוחות הכספיים במסגרת "דוחות על המצב הכספי".

הוראת תקנות כספים ומשק (להלן - תכ"ם)⁸ קובעת כי מטרת הדוחות הכספיים היא לספק מידע למשתמשים שונים על המצב הכספי ועל ביצועי המשרד לצורך הערכה וקבלת החלטות בנושא הקצאת משאבים.

בדוחות הכספיים המאוחדים⁹ ובביאורים 5 ו-5ב מוצגים בצד הנכסים יתרת ההלוואות שהמדינה נתנה לגורמים שונים לזמן ארוך בסכום נטו של כ-29 מיליארד ש"ח; סכום של כ-3.6 מיליארד ש"ח שהוא חלויות שוטפות¹⁰; והפרשה לחובות מסופקים¹¹ בסך של כ-2.9 מיליארד ש"ח¹². היתרה הכוללת בסעיף של ההלוואות לזמן ארוך אמורה לשקף, על פי כללי החשבונאות המקובלים, את הערך המצרפי העדכני של כל נכסי ההלוואות לזמן ארוך שנתנה ממשלת ישראל.

בחודשים יוני-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), משרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש), החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה להתיישבות), ומקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות) בכל הנוגע לטיפולם בהלוואות שנתנה הממשלה, ובכללם תהליכי הגיבוש והעדכון של הקריטריונים למתן הלוואות מדינה, תנאיהן ונאותות המדידה, וכן הסיווג והרישום החשבונאי של ההלוואות בדוחות הכספיים.

-
- 8 ראו הוראת תכ"ם (תקנות כספים ומשק - הוראות ונוהלי עבודה של החשב הכללי) מס' 2.3.1 בנושא הכנת דוחות ודיווחים שוטפים.
 - 9 דוחות כספיים מאוחדים - דוחות כספיים של קבוצת ישויות (המורכבת מהישות השולטת ומהישויות הנשלטות) המוצגים כדוחות כספיים של ישות בודדת. ראו הוראת תכ"ם 2.3.1 - עריכת דוחות כספיים.
 - 10 חלויות שוטפות - הסכום מההלוואות לזמן ארוך שמועד פירעונו הנו בשנה העוקבת לתאריך המאזן.
 - 11 הוראת תכ"ם 2.3.6. בעניין עריכת דוחות ודיווחים שוטפים קובעת כי הפרשה כללית - תברצע על בסיס יתרות החוב המאזניות למועד הדיווח, לקביעת אומדן היקף הפרשה בשל חובות מסופקים. האומדן יתבסס על ניתוח גיוול של החובות הפתוחים שחלף מועד פירעונם, תוך הכפלתם בשיעורי הפרשה. שיעורי הפרשה הולכים וגדלים ככל שהחוב שלא שולם הוא ישן יותר, מתוך הנחה שיהיה קשה יותר לגבותו. הפרשה ספציפית - במקרים שידוע על חוב ספציפי שגבייתו מוטלת בספק, יופרש בגינו מלוא סכום החוב שגבייתו מוטלת בספק.
 - 12 יתרת ההלוואות ברוטו מסתכמת בכ-33 מיליארד ש"ח, ומפורטת בביאור.

נאותות הרישום החשבונאי של ההלוואות בדוחות הכספיים

בקרת נאותות הנתונים המוצגים

דוחות כספיים צריכים לשקף באופן נאות את מצבה הכספי של הישות ואת הביצוע הכספי ותזרימי המזומנים שלה. הצגה נאותה צריכה לשקף בצורה נאמנה את השפעתם של עסקאות, אירועים ומצבים אחרים, בהתאם להגדרות ולכללי ההכרה של נכסים, התחייבויות, הכנסות והוצאות המפורטים בתקני חשבונאות ממשלתיים¹³.

מרבית משרדי הממשלה המעמידים הלוואות לגופים שונים במשך עושים זאת באמצעות גורמים מבצעים שונים (להלן - גורמים מבצעים או סוכנים). הלוואות מעטות ניתנות ישירות על ידי החשכ"ל. הלוואות מקנות למדינה זכות חוזית לקבלת מזומן או נכס פיננסי אחר מהישות הלווה.

במקרים של הלוואות הניתנות ומנוהלות ישירות על ידי החשכ"ל, כל הנתונים נמצאים ברשותו ומחושבים ישירות על ידו. כגון מועד מתן סכומי ההלוואה, ניהול לוח הסילוקין של ההלוואות לרבות חישובי הריבית, ההצמדה, חישוב פריסת חלקי ההלוואה הנפרעת בכל אחת מהשנים הבאות וביצוע הגבייה. בכל מועד דיווח¹⁴ מבוצעת בקרה לחתך חשבונאי¹⁵ לרבות בדיקה שהחשבונות המאזניים מוצגים נכונה והריבית הנצברת, ההצמדה, והיתרה חושבו כראוי. במסגרת הבקרה במועד הדיווח מחשב החשכ"ל הפרשה לחובות מסופקים, תוך ביצוע הפרשה כללית בהתחשב בבדיקת עומק החוב¹⁶ והפרשה ספציפית (ראו להלן).

אשר להלוואות הניתנות באמצעות סוכנים: 1. בשנת 2004 חתמה המדינה עם הבנקים למשכנתאות הסכם בדבר מתן משכנתאות לזכאים. על פי ההסכם משמשים הבנקים למשכנתאות סוכנים למתן כספי המדינה לזכאי הלווה. 2. ב-10.5.07 נחתם הסכם עם בנק ב' והחל ב-1.1.08 נעשים שירותי הבנקאות ומתן הלוואות לעובדי המדינה באמצעותו. 3. ההלוואות לרשויות המקומיות ולתאגידי המים ניתנות באמצעות בנק. 4. הלוואות החטיבה להתיישבות נוהלו באמצעות חברת בת של הסוכנות היהודית. סך כל סוגי ההלוואות שנתנה המדינה באמצעות סוכנים הוא כ-93% מסך ההלוואות לזמן ארוך שבדוחות הכספיים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגובה היתרות, גיול החובות¹⁷, חלק מההפרשה לחובות מסופקים ונתוני החתך החשבונאי בגין הלוואות שניתנו ומנוהלות באמצעות סוכנים - הוצגו על פי הנתונים שהתקבלו מאת הסוכנים נותני השירות.

גם במבוא לדוחות הכספיים צוין כי "המידע הכספי בחלקו בלתי מבוקר והנו מבוסס, בין היתר, על מערכות עזר המנוהלות ליד מערכת החשבונאות הראשית וכן מדיווחים המתקבלים מגופים שונים המנהלים נכסים והתחייבויות מסוימים עבור ממשלת ישראל. בידי החשכ"ל אין מידע מלא על איכות תהליכי הבקרה בחלק מהגופים האמורים"¹⁸.

אגף החשכ"ל מקיים בקרה על דיווחי הלוואות המנוהלות באמצעות סוכנים באמצעות מחלקת הלוואות וגביה, ובאמצעות משרדים של רואי חשבון חיצוניים שונים¹⁹.

- 13 תקן חשבונאות ממשלתי מספר 1 - הצגת דוחות כספיים, מעודכן 2010.
- 14 מועד הדיווח - היום האחרון של תקופת הדיווח, שעליה חלים הדוחות הכספיים.
- 15 חתך חשבונאי - תקופת הדיווח שעל בסיסה ישויכו רישומים חשבונאיים תוצאתיים על בסיס צבירה, וכן יותאמו היתרות המאזניות.
- 16 עומק החוב - תקופת הזמן שעברה ממועד היווצרות החוב ועד למועד בו מתבצעת הבדיקה.
- 17 גיול חובות - הצגת החובות בחתך מידע לפי גיל החוב, דהיינו משך הזמן שהוא קיים.
- 18 ממשלת ישראל, דוחות כספיים ליום 31.12.11, עמ' 3.
- 19 כל אחד מהם זכה במכרז להלוואות מסוג שונה כגון הלוואות לעובדי מדינה, הלוואות לזכאי משרד השיכון וכו'.

מחלקת הלוואות וגבייה מתרכזת בבחינת השלמות והתקינות של הדיווחים המתקבלים מהסוכנים, באמצעות מערכת עזר המשמשת שלב ביניים לפני העברת הנתונים למערכת מרכז"ה²⁰. ואולם, המחלקה אינה עוסקת בבחינת נכונות החישובים המצויים בבסיס הנתונים.

משרדי רואי החשבון החיצוניים בודקים נושאים שונים לפי בקשת החשכ"ל, ומקיימים ביקורות בתחומים שהוסכם עליהם בחוזה עם הסוכנים. למשל, מועדי העברת הכספים לחשבון החשכ"ל, תנאים שהלווים זכאים להם, חיוב הלווה בריבית נכונה, מתן הלוואות בסכום המאושר על ידי החשכ"ל וכד'.

נמצא כי במועד ביצוע הביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה טרם בוצעו בקורות בנוגע לחשבונות החתך החשבונאי²¹. עוד נמצא שבמהלך 2011 הופסקה ההתקשרות עם משרד רואי חשבון א' לביצוע בקרה על ההסכם עם הבנק המשמש סוכן למתן הלוואות לעובדי מדינה, והוחל בתהליך לבחירת משרד רואי חשבון חדש. ואולם עד מועד סיום הביקורת ספטמבר 2012 טרם הסתיים תהליך הבחירה. כמו כן נמצא, כי טרם נקבע משרד רואי חשבון לביצוע ביקורת על הלוואות הניתנות לרשויות מקומיות ולתאגידים מים באמצעות בנק סוכן. יצוין שיתרת הלוואות לרשויות המקומיות ולתאגידים המים הרשומה במאזן היא כ-2 מיליארד ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל לשכלל את דרכי הבקרה, ולבצע לפחות בקרה מדגמית על הנתונים הנמסרים על ידי הסוכנים להצגה בדוחות.

קביעת תכנית הבקרה על פעולות הסוכנים

בתקני ביקורת שונים של הגופים האמונים על ביקורת בישראל²² נקבע בין היתר: על הביקורת להיערך לאחר מיפוי מוקדים רגישים לטעויות המהווים את מוקדי הסיכון המהותיים אצל המבוקר, בהתבסס על קריטריונים להגדרת מהותיות הסיכון שיקבע מזמין הביקורת; יש להגיש למזמין הצעה לתכנית עבודה שנתית והצעה לתכנית עבודה רב - שנתית; נושאי הביקורות, היקפן ותדירות החזרה עליהן ייעשו בשים לב למוקדי הסיכון; על מזמין הביקורת לקבוע דרכי דיווח ולוחות זמנים לכך.

נמצא שאגף החשכ"ל לא קבע נהלים או הוראות תכ"ם העוסקות בתכנון הבקרה, קביעת היקפה וקבלת דיווחים על אודות הבקרה הנעשית באמצעות רואי החשבון החיצוניים על הסוכנים המנהלים את הלוואות שנותנים משרדי הממשלה השונים. כמו כן נמצא, שהדיווח על אודות ביקורות שקוימו נשלח לחשכ"ל עם סיום הביקורת, בלי שנקבעו על ידו מועדים מוגדרים מראש.

20 מערכת המרכז"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה המנהלת משאבים בתחומי כספים, כוח אדם, רכש (לוגיסטיקה) ונכסים. המודול הכספי במערכת משמש לניהול החשבונות והמידע החשבונאי לרבות לקוחות, ספקים ונכסים ולצורכי דיווח חיצוני.

21 הנחת התקופה החשבונאית קובעת כי ניתן לחלק (לחתוך) את טווח חיי הישות הכלכלית לתקופות חשבונאיות, ולמדוד ולדווח על הפעילות ועל הנכסים וההתחייבויות שנצברו בתקופות אלו.

22 ביקורת מבוצעת בישראל בהתאם לתקני ביקורת שנקבעים על ידי לשכת רואי החשבון כגון תקן ביקורת מספר 73 - מטרת ביקורת דוחות כספיים ועקרונות כלליים לעריכת הביקורת; תקן ביקורת 74 - תכנון הביקורת. בנושאי ביקורת פנימית מפרסמת לשכת המבקרים הפנימיים בישראל הנחיות מקצועיות כגון הנחיה מס' 2- מעקב אחר תיקון ליקויים; הנחיה מס' 3 - תכנון רב- שנתי ושנתי של עבודת הביקורת.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 (להלן - תשובת החשכ"ל), כי הוא מנחה פרטנית את רואי החשבון בכל ביקורת, וכי "אנו מקבלים את הערת המבקר ונבחן את הצורך להרחבת ההנחיות הכלליות הקיימות לביצוע עבודת הביקורת ע"י רואי החשבון החיצוניים." כמו כן מסר החשכ"ל בתשובתו, כי בתכנית העבודה לשנים הבאות בכוונתו לבחון במידת האפשר יצירת בקורות נוספות במסגרת מערכת העזר לניהול ההלוואות.

לדעת מבקר המדינה מן הראוי שהחשכ"ל יקבע נהלי בקרה באמצעות רואי החשבון החיצוניים, אצל סוכן המנהל הלוואות בעבור המדינה, אשר מוצע כי יעסקו, בין היתר, בנושאים הבאים: הכנת תכנית הבקרה השנתית; הכנת תכנית בקרה מפורטת לנושאים הנבחרים; חלוקת תקציב הבקרה לנושאים הנבחרים; אמצעים להבטחת איכות הבקרה לרבות הבטחת התאמתה לתכנית העבודה השנתית ואימות הממצאים; הכנת דוח הביקורת וקבלת תגובות המבוקרים; מעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו; דרכי דיווח ולוחות זמנים לדיווח; תיעוד מסמכים; אופן סיום הטיפול בדוח הבקרה, לרבות קביעת הגורם המוסמך לאשר את סיום הטיפול בדוח.

מתן גילוי לדוחות הסולו של משרדי הממשלה

תקן חשבונאות ממשלתי מס' 1 - "הצגת דוחות כספיים" קובע עקרונות להצגת נתונים בדוחות הכספיים כדי שתושג מטרת פרסומם. דוחות כספיים נועדו לספק את צורכי המשתמשים שאינם נמצאים בעמדה המאפשרת להם לדרוש דיווחים המותאמים למידע הספציפי הדרוש להם. המשתמשים בדוחות הכספיים כוללים משלמי מסים, חברי כנסת, נושים, ספקים, ואמצעי תקשורת.

בדוחות הכספיים של כל משרד ממשלתי בנפרד (להלן - דוחות סולו) מוצג בצורה מובנית מצבו הכספי של המשרד למועד הדיווח, ושל העסקאות שבוצעו על ידו בתקופה שעליה חל הדיווח. אחד התפקידים של חשבי משרדי הממשלה הוא להכין את הדוחות הכספיים, לערוך אותם ולהציגם בהתאם לתקני החשבונאות הממשלתיים. הכנת דוחות הסולו מסתיימת לפני עריכת הדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה כולה, כדי שניתן יהיה לאחדם לדוח כולל. דוחות כספיים סולו משמשים מקור למידע מפורט וספציפי יותר בנוגע לפעילות של אותו משרד ממשלתי.

נמצא שעד תום מועד הביקורת - ספטמבר 2012, טרם פורסמו דוחות הסולו לשנת 2011 באמצעות אתר האינטרנט של החשכ"ל²³, אף על פי שעריכתם הסתיימה עוד לפני שהסתיימה עריכת הדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה. לפרסום כאמור של דוחות הסולו לציבור יש חשיבות רבה נוכח היכולת לשקף ביתר פירוט את הפעילות הכספית של כל משרד, ובמיוחד את אופן השימוש של המשרדים באמצעים הכלכליים שעומדים לרשותם - וביניהם מתן הלוואות מתקציב המדינה לגורמים שונים במשק.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל כי עליו לפרסם מדי שנה בשנה את דוחות הסולו של משרדי הממשלה שעליהם מתבססים הדוחות הכספיים של הממשלה, קרוב ככל הניתן לתקופת הדיווח.

23 יצוין כי חלק ממשרדי הממשלה מפרסמים את דוחות הסולו באתרים שלהם.

בניית הביאורים לדוחות הכספיים לשם מתן גילוי נוסף

מודול הכספים - הוא מודול במערכת מרכב"ה המשמש לניהול החשבונות והמידע החשבונאי, והוא מכיל מספר ספרים ראשיים²⁴. לכל משרד ממשלתי יש ספר ראשי שבאמצעותו מנוהלים הדוחות הכספיים של המשרד, ואינדקס בן אלפי חשבונות שמרכיבים אותו.

בהלוואות ישירות הניתנות על ידי החשכ"ל ומנוהלות על ידו, הוקמו במודול הכספים מספר ספרים ראשיים שכל אחד מהם מכיל חשבונות שמוינו מראש לפי נושא הרצוי לחשכ"ל לצורך בניית הדוחות הכספיים והצגתם. כגון ספר ראשי להלוואות לזמן ארוך שאינן צמודות, ספר ראשי להלוואות לזמן ארוך צמודות, ספר ראשי להלוואות לזמן ארוך צמודות למט"ח. הדבר מקל על קבלת הנתונים כשהם ממוינים לאחר הרצה של מערכת מרכב"ה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי בהלוואות המנוהלות באמצעות סוכן נכנסים החשבונות השונים למערכת עזר המעבדת אותם ומפיקה פקודות יומן מרכזות, והן נרשמות במערכת מרכב"ה בכמה ספרים ראשיים. לצורך בניית הביאורים בנוגע להלוואות לזמן ארוך שבדוחות הכספיים יש צורך למיין שוב, באמצעות תכנת עזר, את פקודות היומן המרכזות לפי הנושאים הדרושים להצגה במאזן, כגון: הפרדה בין הלוואות לזכאי משרד השיכון, לעובדי המדינה, לעולים חדשים, לעובדי הוראה וסטודנטים ועוד²⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהלוואות המנוהלות באמצעות סוכן - על החשבונאי הראשי²⁶ לשקול לבצע עבודת מטה שתמיין את החשבונות ותקטלגם מראש בספרים ראשיים נפרדים לפי הנושאים הדרושים להצגתם. בדרך זאת ניתן יהיה לנצל באופן מיטבי את היכולות של מערכת מרכב"ה לצרכי מידע ניהולי. הפקת המידע בצורה יעילה, מהימנה ומהירה תאפשר לשפר את השליטה בפעולות הממשלתיות: להציג את הדוחות בצורה אמינה תוך מיעוט בטעויות, לייעל את בניית הדוחות ולחסוך בשעות עבודה, להציג את הדוחות הכספיים בתוך פרק זמן קצר, ולקבל החלטות מושכלות.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי "אנו נבחן את האפשרות לביצוע המיון כמולץ ע"י המבקר."

רישום וניהול חשבונאי של הלוואות החטיבה להתיישבות

החטיבה להתיישבות פועלת כיחידה עצמאית במסגרת ההסתדרות הציונית העולמית. בהתאם להחלטות ממשלת ישראל, ועל פי חוזה שנחתם בין הממשלה ובין ההסתדרות הציונית, החטיבה נמצאת באחריות ניהולית של משרד ראש הממשלה והיא מעניקה הלוואות להקמת תשתיות, לבנייה ודיוור ולאמצעי ייצור ביישובים כפריים (חקלאים וקהילתיים) במטרה לסייע להם להתבסס מבחינה כלכלית וחברתית.

24 לכל פעולה שיש לה רישום חשבונאי נרשמת בגינה פקודת יומן. פקודות היומן נרשמות בחשבונות שונים כך שכל חשבון הנו יחידת רישום הצוברת נתונים בנושא מוגדר. כל החשבונות המסודרים באינדקס כלשהו שנקבע מהווים את הספר הראשי.

25 לסעיפי הלוואות שפורטו בנפרד ראו בדוחות הכספיים ביאור 56, עמ' 39.

26 החשבונאי הראשי הנו בין היתר האחראי על עריכת הדיווח הכספי הממשלתי, ניהול מערך הביקורת החיצונית על הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה.

יתרת ההלוואות שניתנו על ידי החטיבה להתיישבות הרשומה בדוחות הכספיים היא 320 מיליון ש"ח.

1. חוזה ההתיישבות (להלן - ההסכם) שנמצא בשימוש החטיבה להתיישבות הוא חוזה שנכרת בין ההסתדרות הציונית העולמית ובין מתיישבים ואגודות (ישובים). החוזה נוסח על בסיס החוזה שהיה נהוג במוסדות המיישבים - הסוכנות היהודית לא"י וההסתדרות הציונית העולמית. עדכנו וניסוחו הסופי נעשו בשנת 1988, והוא אושר על ידי המרכז החקלאי שאיגד בתוכו את כל תנועות ההתיישבות הציוניות. ההסכם כולל את התחייבות הצדדים ליישב את הקרקע ולעבדה, ביישובים החקלאיים. כמו כן נכללים בו תנאי ההלוואות השונות ופירוט תנאי התשלום.

תנאי ההלוואות הניתנות משתנים על פי ייעודן. בין התנאים הנכללים בהלוואות נמצאים שיעורי ריבית שונים על יתרות החוב בהתחשב בתקופות ההחזר הנותנות, תקופת גרייס²⁷, הפיכת חלקים מההלוואה למענקים וכד'. כך לדוגמא - בהלוואות הניתנות לתקופה של 30 שנים כסיוע לקניה ולהקמה של אמצעי ייצור למתיישבים או לאגודות, כוללים תנאי ההחזר תקופת גרייס של עשר שנים שבה אין מחזירים את הקרן והריבית. בתקופה זו ההלוואה צמודה למדד המחירים לצרכן והיא נושאת ריבית בשיעור של 3%. לאחר עשר שנים מתחיל הלווה להחזיר 25% מיתרת החוב המחושבת ב-20 תשלומים שנתיים; יתרת החוב הנותנת בסך 75% מסך החוב המחושב הופכת למענק צמוד למדד ונושאת ריבית של 3%, והיא נמחקת לאורך 20 השנים המקבילות לקבלת התשלום השנתי, בגין חלק ההלוואה שמוחזר.

עד 2011 היה מסד הנתונים של נתוני ההלוואות והגבייה בידי חברת בת של הסוכנות היהודית (להלן - חברת הבת), ששמשה כקבלן מבצע של החטיבה להתיישבות לעניין ניהול ההלוואות.

מבקר המדינה ציין בדוח²⁸ כי בשל מאפייני ההלוואות וחוסר שליטה של החטיבה להתיישבות במערכות של ניהול ההלוואות והגבייה, נפגעו יעילות הגבייה והיכולת של הערכת החובות על פי כללי החשבונאות. הצורך בטיוב הנתונים ובשיפור תהליך הגבייה עלה בחטיבה עוד בשנת 2009. עוד צוין בדוח מבקר המדינה הצורך בהמצאות של תשתית המידע החיוני בידי החטיבה להתיישבות ובשליטתה.

במסמך הערכה ליתרות ההלוואות שנערך על ידי החטיבה להתיישבות ונשלח לחשכ"ל בפברואר 2012, העריכה החטיבה את סכום ההלוואות שבפיגור (יותר משבע שנים) בסכום של 813.6 מיליון ש"ח (להלן - הסכום שהופרש). סכום זה הופרש במלואו על ידי החשכ"ל כהפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים. החטיבה להתיישבות העריכה את ההלוואות השוטפות אשר טרם הגיע מועד פירעונן בסכום של 320 מיליון ש"ח. במסמך נכתב: "הנתונים הנם הערכה בלבד וטרם עברו טיוב". בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שעד מועד סיום הביקורת - ספטמבר 2012, טרם הסתיים תהליך טיוב הנתונים.

החטיבה להתיישבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 (להלן - תשובת החטיבה להתיישבות), כי הערכת הסכום שהופרש "כוללת בחובה הן את סכומי הקרן, הן את סכומי ריבית הפיגורים... והן את ההלוואות המותנות ההופכות למענקים בתנאים של קיום חוזה ההתיישבות". כמו כן מסרה החטיבה להתיישבות שמאז שנת 2006 הופסקה באופן חד-צדדי גביית החובות על ידי חברת הבת. בהמשך, הפסיקה החטיבה להתיישבות את ההתקשרות עם החברה בעקבות מחלוקות אשר יושבו בחלקן, בהליך של יישוב סכסוך, ולחלקן נקבע הליך של בוררות אשר טרם החל. מטעמים אלו "נוצר צורך ביצירת בסיס נתונים חדש ומעודכן להלוואות שניתנו...". החטיבה להתיישבות הוסיפה כי בשנת 2009 התקשרה במכרז, שנעשה בליווי החשכ"ל, עם חברה

27 תקופת גרייס - תקופה בה אין הלווה משלם את הריבית הנצברת על ההלוואה או תשלום תקופתי של הקרן או את שתייהן.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), עמ' 108.

פרטית אשר התחייבה להקים "מסד נתונים מעודכן לכל ההלוואות...". כמו כן מסרה החטיבה כי בשל מורכבות ההלוואות, נמשך תהליך טיוב הנתונים זמן רב מהמצופה, ובימים אלה נמצאת מערכת ההלוואות והגבייה לקראת מסירה, הטמעה והדרכה לפני הפעלתה בחטיבה.

עוד מסרה החטיבה להתיישבות כי היא "מנהלת ביחד עם החשכ"ל, מבצע לפירעון ההלוואות שניתנו למתיישבים ולאגודות (הישובים). במסגרת המבצע נעשו, בשלב זה, פניות לכל האגודות (הישובים) החקלאיות ונערך לגבי כל אגודה ואגודה חישוב מפורט. כמו כן הצטרפו למבצע מתיישבים רבים שקיבלו חוב מפורט לתשלום...". גם החשכ"ל השיב דברים ברוח דומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על החשכ"ל ועל החטיבה להתיישבות לקבוע לוח זמנים לסיום טיוב הנתונים ולפנות לכל לוזה שהתגבש סכום חובו.

2. בביאור 5 לדוחות הכספיים לשנת 2010, המפרט את הרכב ההלוואות לזמן ארוך לפי תחומי הפעילות, נאמר: "... במסגרת טיפול החשב הכללי בכלל החובות למדינה (למעט חובות מס),...מתעודד החשב הכללי, בשיתוף החטיבה להתיישבות, לבצע הסדרי חוב נרחבים, תוך שינוי בהסדרי הניהול של הלוואות אלו".

שירות התשלומים הממשלתי מאפשר למתיישבים שהתקשרו בהסכם, לבצע מספר פעולות ובכללן תשלום בגין חלק מהשירותים שמקבל המתיישב מהחטיבה. כגון, תשלום בעבור קבלת אישור זכויות למגרש, הסכמה למתן התחייבות לרישום משכנתה ועוד. השירות אינו מאפשר תשלום חוזרי חוב בגין הלוואות.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי במסגרת שינוי סדרי הניהול של ההלוואות ושדרוג המערכות לניהול ההלוואות שמבצעים החשכ"ל והחטיבה להתיישבות, תיבחן האפשרות לשלב מודול מידע ופעילות אינטרנטי שיאפשר ללוזה לצפות ביתרת חובו, לעדכן פרטים או לשלם.

החטיבה להתיישבות מסרה בתשובתה, כי הערת הביקורת לבחון את "האפשרות לשלב מודול מידע ואפשרות לתשלום חובות, באמצעות שירות תשלומים אינטרנטי, מתקבלת על ידי החטיבה בחיוב והיא תיבחן על ידי אנשי המקצוע (מערכות מידע ומחשוב), בתיאום עם החשכ"ל". תשובה דומה מסר החשכ"ל.

3. בין השינויים שחלו בתנאי הלוואות החטיבה להתיישבות ונכללו בביאור 5 צוינה הפסקת מתן הלוואות מסוימות משנת 2011: "הלוואות תשתית למתיישבים בודדים... ניתנו כהלוואות עומדות ו/או הלוואות מותנות/מענקים. החל משנת 2011 הופסקו הלוואות אלו." וכן "הלוואות לבנייה - הלוואות אשר טרם נקבעו לגביהן תנאי החזר. הלוואות אלו לא נרשמו בשנים קודמות וטרם הוסדר אופן הרישום והניהול שלהן החל משנת 2011 הלוואות אלו לא ניתנות יותר."

החטיבה להתיישבות מסרה בתשובתה שהלוואות תשתית "נתנו ... לאגודות ורק במקרים חריגים, באישור מנכ"ל החטיבה, גם למתיישבים. הלוואות כאלה לא ניתנות יותר והתקציב מופעל לפי תקנה תקציבית של מענקי תשתית". בכל הקשור להלוואות לבניה, "אכן... לא נקבעו תנאי החזר להלוואות אלה. הלוואות אלה נרשמו בזמנו, ברישומי החטיבה (בדוח ההשקעות) ובשל העובדה שתנאי פירעון לא היו מוגדרים הן לא הועמדו לפירעון, אלא במקרה בו מומש הנכס או במסגרת המבצע להסדר חובות והכול בכפוף לבדיקת העניין לגופו.... בכל מקרה לא ניתנות יותר הלוואות כאלה". גם החשכ"ל השיב ברוח זו.

משרד מבקר המדינה מעיר בנוגע להלוואות שטרם נקבעו לגביהן תנאי החזר ושלא נרשמו בשנים קודמות, כי העובדה שאינן ניתנות יותר אין בה כדי לייתר את הצורך להסדיר את אופן הרישום והניהול שלהן, תוך קביעת הסכומים המתגבשים לידי חוב שיש להחזירו.

4. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי חוזה ההתיישבות (להלן - ההסכם), שבשימוש החטיבה להתיישבות אינו מעודכן, והוא כולל סוגי הלוואות אשר כאמור אינן ניתנות עוד. בנוסח ההסכם כלולות גם הגדרות שאינן תקפות או נהוגות בתנאי הכלכלה הנוכחיים כגון שנת תקציב המתחילה ב-1 באפריל של כל שנה, והגדרת ריבית הניתנת לפרשנויות שונות כריבית דריבית או כריבית פשוטה.

החטיבה להתיישבות מסרה בתשובתה כי "אכן, החוזה מעט אנכרוניסטי, אך כל עוד לא הוחלט אחרת, נוהגים על פיו, בשינויים המתחייבים". כמו כן ציינה החטיבה להתיישבות כי "החל משנת 2002, הוכנסו בחוזה, מספר תיקונים באופן שסעיפים מסוימים נמחקו מהחוזה והמתיישבים והאגודות, מאשרים את מחיקתם בעת חתימה על חוזים חדשים". החשכ"ל מסר בתשובתו כי בשנת 2002 "חלק מסעיפי החוזה נמחקו ובמקביל צורף נספח אשר נוסח על ידי המחלקה המשפטית במשרד האוצר ומכיל סעיפים נוספים שנחתמו מול המתיישבים". עוד מסר החשכ"ל, כי "אכן, לשון החוזה מעט אנכרוניסטית אולם לא ניתן לראות פגם בכך שהחוזה כולל בתוכו הלוואות שאינן ניתנות כיום ואשר דרך הענקת התקציב לאותם יעודים נעשית באמצעות מענקים במקום בדרך של הלוואה".

משרד מבקר המדינה מעיר - מאחר שבמשך השנים נמחקו סעיפים מסוימים מהחוזה מחד, ונוספו לו סעיפים אחרים מאידך, אך עדיין נכללות בו הלוואות שאינן ניתנות עוד - על החטיבה להתיישבות ועל החשכ"ל לדאוג לערכו מחדש ולהתאימו לתנאים ולמושגים הכלכליים הרלוונטיים.

הלוואות לעובדי מדינה

סכום יתרת ההלוואות לעובדי שירות המדינה המוצג בדוחות הכספיים עומד על כ-1.4 מיליארד ש"ח. עד 31.12.07 התקשרה הממשלה באמצעות החשכ"ל עם בנק א' למתן הלוואות ושירותים בנקאיים לעובדי המדינה (להלן - ההסכם הישן). ההלוואות ניתנו בהתאם לקריטריונים מוגדרים ובכפוף להוראות החשכ"ל. ב-10.5.07 חתם החשכ"ל על הסכם עם בנק ב' והחל ב-1.1.08 נעשים שירותי הבנקאות ומתן הלוואות לעובדי המדינה באמצעותו (להלן - ההסכם החדש).

מתן הלוואות ייעודיות מאפשר לעובדי המדינה נגישות לאשראי מוזל שנועד לסייע לעובדים שנקלעים למצבי משבר כגון, קשיים כלכליים, שינויים במצב הבריאות המצריכים הוצאות מיוחדות, וכן מאפשר לקבל אשראי במקרה שהעובד עומד בפני הוצאות גדולות. הסיוע לעובדי המדינה, נוסף על ההלוואות, כולל אפשרות לקבל שירותים בנקאיים שונים בתנאים משופרים, מניהול חשבון עו"ש, קבלת ערבויות בנקאיות ועד ניהול חשבונות השקעות.

קביעת תנאי ההלוואות ודרכי עדכון

לקראת חתימת ההסכם החדש עדכן החשכ"ל חלק מסכומי ההלוואות ושינה חלק מתנאי הזכויות להלוואות מסוימות. בביאור לדוחות הכספיים צוין כי מקורות המימון להלוואות לפי ההסכם החדש הנם: 1. הסכום שהפקיד בנק ב' בסך של 1.036 מיליארדי שקלים בחשבון השייך למדינה בבנק ישראל. 2. גבייה חוזרת של קרן ההלוואה הן מבנק א' והן מבנק ב' (החזרי הריבית נזקפים להכנסות המדינה ואינם מיועדים לתקצוב הלוואות חדשות). 3. כספים שמעבירה המדינה על פי הצורך.

לא נמצא בידי אגף החשכ"ל תיעוד לעבודת מטה לפיה נקבעו תקרת סכום ההלוואות לכל אחד מהצרכים והערכת היקף ההלוואות הצפוי הכולל. עוד נמצא, כי על אף שהתנאים הכלכליים במשק השתנו במהלך חמש השנים שחלפו מאז שניתנות ההלוואות, לא קיים אגף החשכ"ל עבודת מטה לעדכון הקריטריונים וסכומי הסיוע לעובדי שירות המדינה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי מהות ההלוואות המוענקות לעובדי המדינה וסכומן נקבעו על ידי ועדת מכרזים מיוחדת שהוקמה לצורך המכרז, בו זכה בשנתו בנק ב'. בחודש אוגוסט 2012 מונתה ועדת מכרזים חדשה והיא החלה בבחינה מעמיקה, של סוגי ההלוואות, תנאי הזכויות לקבלתן וסכומן.

ניהול סיכונים בשל החשיפה להחזר סכום הפיקדון של הבנק

כאמור, הסכום שהופקד על ידי בנק ב' בסך של 1.036 מיליארדי שקלים הוא מקור כספי למתן הלוואות לעובדי המדינה. לפי ההסכם החדש, בתוך 30 ימים מתום תקופת ההתקשרות הקבועה ל-31.12.14, יוחזר לבנק הסכום שהופקד על ידו כשהוא צמוד למדד, ובכל מקרה לא יפחת סכום ההחזר לבנק מהסכום שהפקיד. החובה להחזיר את הפיקדון יוצרת סיכונים פיננסיים למדינה כגון סיכון נזילות²⁹, סיכון מחזור³⁰ וסיכון שוק³¹.

מבחינת הסכום שהמדינה אמורה להחזיר לבנק ב' עולה, כי עד יולי 2012 נצברה הצמדה של כ-149 מיליון שקלים, וסכום החוב הכולל בגין הפיקדון עומד על כ-1.2 מיליארד שקלים. עוד עולה כי סכומי הגבייה החוזרת של ההלוואות מחולקים לשניים: החלק המיוחס לקרן ההלוואות והחלק המיוחס לריבית. קרן ההלוואות מופקדת בחשבון בבנק ישראל (להלן - החשבון המיוחד) המשמש למתן הלוואות חדשות, ואילו הריבית נזקפת להכנסות המדינה ואינה מיועדת להלוואות חדשות. בשל העובדה שהקרן מוחזרת לשיעורין ואינה צמודה, נוצר פער בין יתרת החשבון המיוחד, ובין סכום הפיקדון הצמוד שיש להחזיר לבנק עם תום התקופה.

29 הקושי לגייס הון רב בזמן קצר (מצד הממשלה הזקוקה לגיוס הון).
30 הסיכון שהחוב ימוחזר בעלות גבוהה במיוחד בשל תנאים לא נוחים בשוק או במקרה קיצוני, שלא תהיה אפשרות למחזור כלל.
31 שינוי בשווי ההתחייבויות או הנכסים הפיננסיים כתוצאה משינוי בריביות, במדדי המחירים לצרכן, בשערי מטבע חוץ, במחירי מניות וסחורות, סטיות תקן ומתאמים של הריביות ושל שערי החליפין.

אף שמדובר בפיקדון בהיקף של יותר ממיליארד ש"ח, לא נמצא שאגף החשכ"ל ביצע עבודת מטה לניהול הסיכונים של המדינה בגין כספי הפיקדון הצמוד שעל החשכ"ל להחזיר. עוד מתברר, כי במשרד האוצר לא נקבעו נהלים מחייבים להעברת מידע למחלקת ניהול סיכונים באגף החשכ"ל³², על אודות חשיפות וסיכונים הקיימים בגין פעילויות פיננסיות שנעשות במחלקת השונות במשרד האוצר, כגון החשיפה בגין כספי הפיקדון.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי עבודת מטה נעשתה בכמה היבטים: ברוחות הכספיים נעשה רישום של התחייבות ושיערוך בהתאם להסכם; קיים תקציב לביצוע החזר הפיקדון; החשיפה בגין הפיקדון היא נמוכה, והנחות העבודה הן כי במכרז הבא יפקיד הבנק שיזכה פיקדון בסכום דומה שיכסה על פערי המימון, והפיקדון יוחזר מגביית ההלוואות בהתאם ללוחות הסילוקין עד לפירעון מלא.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול הסיכון בגין הפיקדון צריך להיעשות בשיתוף מחלקת ניהול סיכונים בחשכ"ל.

הלוואות צמיתות לחברת מקורות

מקורות חברת מים בע"מ (להלן - החברה) והחברות הבנות שלה עוסקות בעיקר בתחום של אספקת מים. ברוחות הכספיים של המדינה לתאריך 31.12.11 צוינו הלוואות צמיתות³³ שנתנה המדינה לחברה, וסכומן המשוערך עומד על כ-801 מיליוני שקלים³⁴. היתרה מורכבת משש הלוואות שניתנו בין השנים 1979-1984, כהלוואות פיתוח צמיתות. נקבע, כי הלוואות אלו תיפרענה במועד פירוק החברה או מכירתה, בתנאים שיקבע החשכ"ל.

על פי ההסכמות שגובשו בין החברה לממשלה במהלך שנת 1993 ואילך נקבע, בין היתר, שמבנה ההון של החברה יעמוד על יחס של 65% הון זר ו-35% הון עצמי. בהסכמות אלו נכללו ההלוואות הצמיתות כחלק מההון העצמי של החברה לצורך ההתחשבנות, בהתאם להסכם העלויות³⁵.

בהחלטת הממשלה משנת 1996³⁶ אושרה המרת ההלוואות הצמיתות, שהעמידה המדינה לחברה, במניות החברה, בסוגים ובתנאים שיאשר מנהל רשות החברות הממשלתיות והחשכ"ל. החלטה זו טרם בוצעה, וההלוואות הצמיתות טרם הומרו בפועל למניות. ההלוואות עודן רשומות בספרי החשכ"ל כהלוואות צמיתות הנושאות ריבית, והחברה המשיכה לשלם במהלך 1993-1999, את תשלומי הריבית, והמדינה השיבה אותם לחברה באופן שוטף³⁷. בשנים 1999-2000 המשיכה החברה להעביר את תשלומי הריבית למדינה; סכומים אלו לא הוחזרו לה באופן שוטף, אך קווצו בהסכם גמר התחשבנות שנחתם בשנת 2002 בין החברה למדינה.

32 מחלקת ניהול סיכונים באגף החשכ"ל אחראית לאומדן הסיכונים הנוגעים לניהול החוב (כולל החוב בגין הפיקדון), לאיתור דרכי הפעולה להקטנת עלויות החוב ולתמחור עסקאות ספציפיות של משרד האוצר. כמו כן משמשת המחלקה רפרנט לניהול הנזילות ולניהול סיכונים בתחומים אחרים שלהם אחראי החשכ"ל, כמו פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

33 הלוואה שאין לה מועד פירעון הקבוע בזמן מסוים. ייתכן שיקבעו בין הצדדים תנאים אשר בהתקייםם תפרע ההלוואה, ויכול שתישא ריבית שיש לשלמה מידי תקופה.

34 דוחות כספיים מקורות חברת מים בע"מ ליום 31.12.11, ביאור 1.10.4.

35 הסכם התמיכה הממשלתית במקורות ודרכי קביעת התעריף.

36 החלטת ממשלה 733 מיום 13.11.96

37 דוחות כספיים מקורות חברת מים בע"מ ליום 31.12.11, ביאור 1.10.4.

החל בשנת 2001 חדלה החברה להעביר למדינה את תשלומי הריבית, ונתגלו חילוקי דעות בינה ובין החשכ"ל על עצם החבות בתשלומי הריבית. נמצא שחוב הריבית בגין ההלוואות הצמיתות ב-31.12.11 הוא כ-300 מיליון ש"ח, בתוספת ריבית פיגורים של כ-324 מיליון ש"ח.

בחזור³⁸ שהוציאה רשות החברות הממשלתיות בשנת 1985 (להלן - החזור) בעניין יישוב סכסוכים בנושאים אזרחיים בין חברה ממשלתית ובין המדינה - הופנו הצדדים להנחיית היועץ המשפטי לממשלה³⁹. בהנחיה נאמר כי יש למצות את הדרכים ליישוב הסכסוך שלא באמצעות התדיינות בבית המשפט. אלא באמצעות משא ומתן, תיווך, מתן חוות דעת משפטית על ידי צד שלישי מוסכם על הצדדים (ובכלל זה היועץ המשפטי לממשלה או מי שיקבע לכך על ידו), ועדה מוסכמת על הצדדים או בדרך אחרת לפי נסיבות העניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התנהלותם של הצדדים והימנעותם ממצאת פתרון לחילוקי הדעות ביניהם במשך יותר מעשר שנים אינה תקינה. הימנעותם של חילוקי הדעות מביא לידי החמרת הבעיה ולכך שהיקף החוב השנוי במחלוקת הולך וגדל, בעוד שאין לצדדים הסכמה לגבי עצם קיומו ואין ודאות לגבי מועד תשלומיו.

מנכ"ל מקורות, מר שמעון בן חמו, השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי "עמדת החברה הנתמכת בחוות דעת יועציה המשפטיים שהועברה לגורמי הממשלה, הינה כי ההלוואות הצמיתות מהוות חלק מהונה העצמי, אינן נושאות ריבית ואמורות להיות מומרות למניות בהתאם להחלטת הממשלה שנתקבלה" (הדגשה במקור). החברה הוסיפה כי "מקורות ניסתה לאורך השנים להביא את הנושא לידי סיום, ואף הביעה עמדתה כי ככל שלא תושג הסכמה בין הצדדים, ניתן להעביר את ההכרעה לבורר מוסכם בלתי תלוי שיכריע בנושא."

החשכ"ל מסר בתשובתו, כי "בשנתיים האחרונות נעשתה עבודת מטה רחבה לצורך קביעת מתווה לפשרה בין הצדדים", וכי בספטמבר 2012 דחתה החברה את עקרונית הפרשה. משכך, "כעת נעשית חשיבה מחודשת לעניין הסדרת הנושא בין היתר באמצעות פנייה ליועמ"ש לממשלה להכרעה".

בדוחות הכספיים של המדינה ל-31.12.11 לא ניתן גילוי לחילוקי הדעות בנוגע לסכום הריבית. כאמור, מדובר בסכום שהצטבר לכ-624 מיליון ש"ח, ושיש לו השפעה מהותית הן על חברת מקורות והן על הכנסות המדינה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על החשכ"ל להציג מידע זה כחלק מהגילוי הנאות הנדרש בדוחות הכספיים.

הצגה נאותה של היתרות בדוחות הכספיים של המדינה מחייבת להציג את החובות בערך מימושם נטו, תוך ניכוי הפרשה בגין חובות שגבייתם מוטלת בספק (להלן - הפרשה לחובות מסופקים). זאת במטרה לשקף באופן אמין, ככל האפשר, את הסכום הניתן לגבייה בפועל. הפרשה לחובות מסופקים מורכבת מהפרשה כללית ומהפרשה ספציפית לחובות מסופקים. נמצא, כי בגין חוב הריבית לא בוצעה הפרשה ספציפית לחובות מסופקים.

38 חזור ש 85/5-3.

39 הנחיה 6.1202 יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין חברה ממשלתית לבין גוף ממשלתי אחר.

משרד השיכון - משכנתאות מסובסדות לדיר⁴⁰

הזכות לדיר נאות היא אחת מזכויות האדם המוכרות במשפט הבין-לאומי. בסעיף 25 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם⁴¹ צוינה זכותו של כל אדם לתנאי מחיה נאותים, ובכללם דיר. מדינת ישראל, כמו מרבית מדינות העולם, קיבלה עליה התחייבות לכבד את הזכות לדיר, המעוגנת גם באמנות בין-לאומיות ובמיוחד באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות⁴². גם בית המשפט העליון קבע⁴³ כי "כבודו של האדם כולל בחובו, כפי שראינו, הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיר, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע".

המדינה מסייעת במציאת פתרונות דיר בכמה דרכים. בצד הביקוש המדינה מסייעת בין היתר באמצעות מתן הלוואות מסובסדות לזכאים לרכישת דירה בשוק החופשי, מתן דיר בתשלום שכירות מופחתת בשיכון הציבורי, וסיוע בשכר דירה בשוק החופשי. כמו כן פועלת המדינה במתן פתרונות דיר בצד ההיצע בין היתר על ידי הגדלת היצע הדירות, יזום תכניות לבניית דיר מזול לרכישה או להשכרה לזכאים⁴⁴.

בטבלה 1 שלהלן מוצגת יתרת ההלוואות לזמן ארוך לזכאי משב"ש הרשומה בדוחות הכספיים של הממשלה ל-31.12 של כל שנה (במיליוני ש"ח):

2008	2009	2010	2011	
38,776	35,239	30,940	27,277	יתרת הלוואות לזכאים

קביעת קריטריונים לזכאות

שיטת התמיכה של המדינה ועקרונותיה בכל הנוגע לסיוע למבקשי הדיר, נקבעה בשנת 1977 על סמך מסקנות של ועדה ציבורית⁴⁵. בשנת 1992 עוגנו דרכי הסיוע בחוק הלוואות לדיר, התשנ"ב-1992 (להלן - "חוק הדיר" או "החוק")⁴⁶. בשנת 1995 בחנה הממשלה מחדש את מדיניותה בעניין הסיוע בתחום הדיר והחליטה⁴⁷ על הקמת ועדה ציבורית לבחינת מדיניות הסיוע בדיר, בראשות מר יעקב גדיש ז"ל (להלן - ועדת גדיש או הוועדה). בעקבות המלצות ועדת גדיש אישרה הממשלה בשנת 1998 תיקון לחוק הדיר⁴⁸.

- 40 משרד מבקר המדינה עסק בנושא גם בדוח שנתי 59 (2009), עמ' 275-280 ויידרש להיבטים נוספים הקשורים למצוקת הדיר בביקורת נוספת שבכוונתו לבצע.
- 41 ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם (The Universal Declaration of Human Rights) היא מסמך יסוד של הקהילה הבינלאומית על זכויות האדם והאזרח. ההכרזה אומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-10.12.48, והיא מתארת את זכויות האדם היסודיות שצריכות לחול בכל המדינות החברות באו"ם.
- 42 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, שנחתמה ביום 19.12.66, ואושררה בירושלים ביום 3.10.91.
- 43 רע"א 4905/98 פרופסור יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו ואח' פ"ד נה(3) בעמ' 375 (2001).
- 44 קריטריונים לזכות להיכלל ברשימת הזכאים, לתנאי הסיוע ולתכניות בתחום היצע הדיר - ראו באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון.
- 45 דוח הוועדה המייעצת לקביעת עקרונות ודרכי סיוע לשיכון בראשות מאיר אביזוהר מספטמבר 1977.
- 46 לחוק קדם חוק הלוואות לדיר, התשנ"א-1991, וחוק הלוואות לדיר, התשנ"ב-1992 מהווה נוסח המשלב את הוראות החוק הקודם עם תיקונים שנעשו בו.
- 47 החלטת ממשלה מ-27.8.95.
- 48 ראו דברי ההסבר לתיקון מס' 4 לחוק הדיר.

ועדת גדיש בחנה, בין היתר, את מסלולי הסיוע שתקבע הממשלה - סיוע ברכישת דירה או סיוע לשכירת דירה. כמה שיקולים מנקודת המבט של טובת החברה כולה השפיעו על הוועדה להעדיף מסלול שיסייע ברכישת דירה, והמדינה אימצה מדיניות זו בחוק הדיור, באמצעות מתן הלוואות לרכישת דירה לזכאים בריבית מסובסדת⁴⁹.

כללי הזכאות שנקבעו בחוק הדיור הותאמו למצב המשק בזמן פעילות ועדת גדיש, ונקבעו בהתאם להמלצותיה על פי שיטת הניקוד; ככל שהניקוד המצטבר של הזכאים גבוה יותר, כך סכום המשכנתה⁵⁰ שתעמיד המדינה לזכותם יהיה גבוה יותר. לכל קבוצת ניקוד מותאם סכום הסיוע הניתן כמשכנתה בסיסית בריבית מופחתת כפי שקבע שר השיכון בהסכמת שר האוצר. נוסף על הניקוד הבסיסי ישנה תוספת ניקוד לפי מאפיינים שונים של הזכאי, או לפי מקום הדירה הנרכשת, כגון ניקוד מינימלי לנכים, לעולים חדשים, למשפחות חד-הוריות ולזכאים הרוכשים דירה באזור עדיפות לאומית. כמו כן נקבעה תוספת סיוע בגין שירות צבאי או לאומי (ובהמשך בגין שירות מילואים פעיל) כשיעור מהמשכנתה הבסיסית הניתנת.

ועדת גדיש המליצה בין היתר כי "יישום המלצותיה ייבחן לפחות כל שנתיים וכי יבוצעו שינויים והתאמות במרכיבים הנדרשים - ניקוד, היקף הסיוע, תנאים... כדי להתאים את כל הסיוע למטרות וליעדים עליהם המליצה הוועדה".

מחילופי מכתבים שהתנהלו בין משב"ש למשרד האוצר עוד בשנים 2007-2008 עולה, כי המשרדים הסכימו שיש לבחון את הסיוע בדיור והעלו חלופות שונות בנוגע למנגנון הפעולה המתאים - פורום פנים-ממשלתי או ועדה ציבורית - אולם טרם הגיעו להסכמה בנוגע למנגנון שיוקם וממילא לא עדכנו את הקריטריונים לקבלת הסיוע ואת תנאיו.

לדעת משרד מבקר המדינה היות שהקריטריונים הבסיסיים לסיוע לרכישת דירה לזכאים נקבעו לפני כ-14 שנים, על משב"ש ומשרד האוצר לבחון את התאמתם לתנאי הכלכלה והחברה העדכניים, ובמידת הצורך לעשות עבודת מטה על מנת לקבוע קריטריונים עדכניים, שיאפשרו מתן סיוע ממשלי לזכאים.

בתגובת אגף החשכ"ל נמסר כי הערת המבקר בעניין הצורך לבחון את הקריטריונים הנוכחיים למתן סיוע אכן מקובלת. האגף הוסיף, כי במהלך השנים החליטה הממשלה כמה החלטות שהשפיעו על כלל הזכאים או על אוכלוסיות ספציפיות⁵¹.

מנכ"ל משב"ש מר מרדכי מרדכי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 (להלן - תגובת משב"ש), שכבר בשנת 2007 פנה מנכ"ל המשרד דאז, לאגף תקציבים במשרד האוצר בבקשה להקים ועדה ציבורית - דוגמת ועדת גדיש - לבחינה מחודשת של כל תחום הסיוע בדיור. כן

49 בין השיקולים שפירטה הוועדה בדוח: (א) פתרון בדרך של בעלות מעודד חיסכון ויוצר לפרט תמריץ גבוה יותר להשתתף במימון, ובדרך זו מאפשר לו לקנות רכוש לעצמו וליורשיו. (ב) מחקרים הראו שבעלות על דירה נוטה להגדיל את מידת ההזדהות של הפרט עם הקהילה שבתוכה הוא חי ואת תרומתו לה. כמו כן נראה שבעלות על דירה והורשתה עשויות במקרים רבים לסייע בשבירת מעגל העוני הבין-דורי. (ג) פיתרון בדרך של בעלות מצמצם את הצורך בקשר מתמשך בין הממשלה למשתכן, ובכך חוסך עלויות וחסיכונים אפשריים (אם כי הוא אינו מאפשר להתאים את הסיוע לשינויים במצבו של הפרט לאורך חייו).

50 משכנתה - הלוואה לרכישת דירה או נכס, הניתנת לפירעון במשך תקופה ארוכה. הלוואת משכנתה ניתנת כנגד שעבוד הנכס, המסתיים כאשר ההלוואה נפרעת במלואה. שלושת המאפיינים העיקריים של משכנתה הם אלה: אופן הצמדת קרן ההלוואה והריבית - למדד, לדולר, לריבית הפריים או ללא הצמדה כלל; סוג ההלוואה - בריבית קבועה או בריבית משתנה; מסלול הפירעון: לדוגמה, דחיית תשלומי הקרן בתקופת המתנה (גרייס).

51 כגון החלטת ממשלה 4624 מאי 2012, העוסקת בשיפור סיוע לדיור לזכאים יוצאי אתיופיה.

מסר כי בשנים האחרונות פעל במספר רב של ערוצים כדי לתקן את העיוותים שנוצרו בתחום המשכנתאות לזכאים. עם זאת, בחלק מן הנושאים לא הצליח לקבל את הסכמת משרד האוצר, ועל כן אלה טרם הוסדרו.

סגן הממונה על התקציבים מר ראובן קוגן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מרצמבר 2012 (להלן - תגובת אגף התקציבים), כי הוא מסכים עם הערת משרד מבקר המדינה; כי "לאחר זמן כה רב מהמועד שבו נקבעו הקריטריונים לזכאות לסיוע, ישנו מקום לבחינתם ולביצוע עבודת מטה, שמטרתה למקד את הסיוע באלו הזקוקים לו ביותר ולהגביר את יעילותו", וכי יפעל לקיום המלצה זו בהקדם.

שחיקת שיעור הסיוע הניתן לזכאים

1. כבר בדברי ההסבר לחוק הדיור, נאמר כי "גובה המשכנתאות המוצעות כיום לזכאים, אינו ריאלי ביחס למחירי הדירות שהאמירו מאוד, והמשכנתאות בשיעוריהן הנוכחיים אינן מסוגלות להקנות לחלק ניכר מן הזכאים את היכולת לרכוש דירה." כן נאמר כי "הצעת החוק נועדה לפתור שתי בעיות אלה באמצעות הגדלת גובה המשכנתה והקלת תנאי ההחזר שלה"⁵².

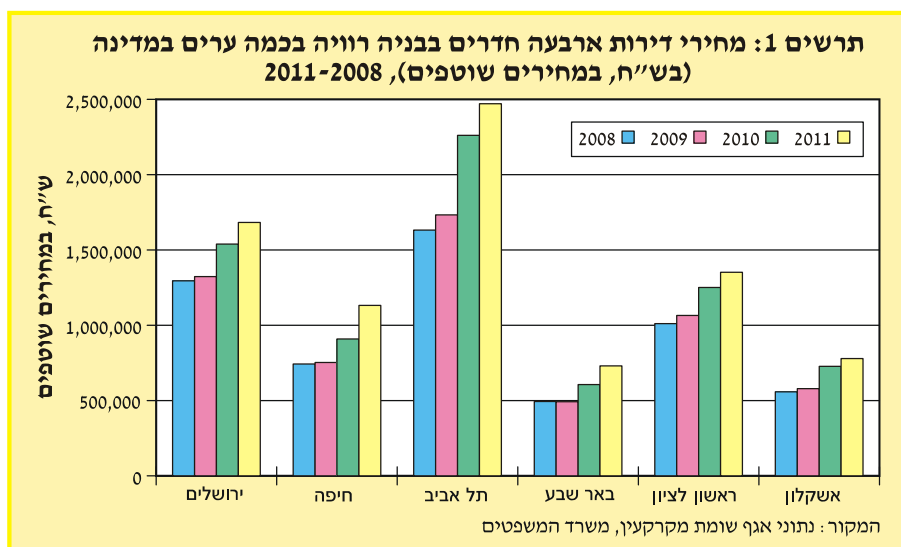
בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי⁵³ (להלן - ועדת טרכטנברג) צוין כי "משנת 2007 ועד לרבעון הראשון של שנת 2011 עלו מחירי הדיור בכ-63% בערכים נומינליים (ובכ-42% בערכים ריאליים). מדובר בתופעה כלל ארצית". עוד נאמר כי "עליית המחירים גרמה לגידול ניכר בנטל הוצאות הדיור של משקי הבית בישראל, והקשתה באופן משמעותי על יכולתם לרכוש דירות. לשם המחשה, מספר המשכורות הממוצעות (ברוטו) לשכיר הדרושות לרכישת דירה עלה מכ-99 משכורות בשנת 2007 לכ-130 משכורות בשנת 2010."

גם הנתונים המוצגים בפרסומי הגורמים העוסקים בתחום הדיור - כגון משב"ש, משרד האוצר, השמאי הממשלתי, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - מלמדים כי עד 2011 חלה עלייה ניכרת במחירי הדירות.

להלן בתרשים מס' 1 פירוט השינויים שחלו במחירי הדירות בערים שונות בשנים 2008-2011:

52 ה"ח התשנ"א, 133.

53 דוח הוועדה הוגש ב-26.9.11. צוות הוועדה בראשות הפרופ' מנואל טרכטנברג התבקש להמליץ לקבינט החברתי כלכלי בתחומים שונים, וביניהם התוויית צעדי יישום לתכנית הדיור שהשיקה הממשלה ביולי 2011.



מהתרשים עולה כי מחירי דירות ארבעה חדרים בירושלים עלו מכ-1.3 מיליון ש"ח בשנת 2008 לכ-1.68 מיליון ש"ח בשנת 2011, ובחיפה עלו המחירים מכ-740,000 ש"ח לכ-1.13 מיליון ש"ח.⁵⁴

2. סכומי המשכנתה הבסיסית לזכאים שעליה המליצה ועדת גדיש בשנת 1998, נעו בין כ-48,000 ש"ח לכ-148,000 ש"ח. לפי קבוצות הניקוד הנהוגות במועד ביצוע הביקורת הנוכחית, סכומי המשכנתה הבסיסית נעו בין כ-63,000 ש"ח לכ-161,000 ש"ח.

להלן בטבלה מס' 2 השוואה בין שיעורי המשכנתאות הבסיסיות מתוך מחירי הדירות, בין השנים 1998 ו-2011, בערים שונות:

טבלה מס' 2:

שיעור המשכנתה הבסיסית לזכאים (באחוזים) ממחיר דירה בערים שונות

העיר	1998	2011
ראשון לציון	16.9%	11.9%
אשקלון	29.3%	20.7%
חיפה	20.1%	14.2%
ירושלים	13.5%	9.6%

מהטבלה עולה כי בשנים 1998-2011 החלק הממומן ממחיר הדירה על ידי המשכנתה המסובסדת הלך והצטמצם.⁵⁵ מחישובי משרד מבקר המדינה עולה⁵⁶, כי כדי לשמור על אותו יחס שבין

54 השמאי הממשלתי מצא שדירות ארבעה חדרים בבנייה רוויה הן המוצר השכיח ביותר בשוק הדירות העירוני הכללי שלגביו קיימת שונות מועטה יחסית, ולכן סקירת מאות עסקאות בכל עיר מאפשרת זיהוי מספק של השינוי במחיר. לפיכך בחר בדירות אלה לשמש אינדיקטור לרמת ההשתנות הכללית בשוק הדירות.

55 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, עמ' 275-280.

56 החישובים נעשו על בסיס נתוני אגף שומת מקרקעין, משרד המשפטים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המשכנתה הבסיסית למחיר הדירה כפי שהיה בשנת 1998, היה על סכום המשכנתה הבסיסית המרבית לגדול בסכום של כ-67,000 ש"ח לזכאי, כלומר תוספת של כ-40%.

בתשובת אגף התקציבים נמסר כי הממשלה קיבלה בשנתיים האחרונות כמה החלטות על הגדלת התקציב להלוואות ולמענקים לקבוצות ממוקדות: 1. הגדלת ההלוואות ליוצאי אתיופיה⁵⁷ 2. הגדלת הניקוד לאימהות במשפחות חד-הוריות⁵⁸, ו"צעד זה הוביל להכפלת נפח המשכנתה למשפחות רבות ולכניסתן למתחם הזכאות של משפחות רבות נוספות".

נמצא, כי תכנית ההלוואות למשפחות צעירות מיוצאי אתיופיה תוקצבה ותוכננה למתן 1,000 הלוואות משכנתה במשך חמש שנים בהיקף של 90 מיליון ש"ח, אולם רק שתי משפחות מימשו את זכאותן, והתקציב שנוצל היה 367,000 ש"ח בלבד⁵⁹.

אגף התקציבים הוסיף בתשובתו כי "מדיניות הממשלה להקלה על מצוקת הדיור של השנים האחרונות הנה הגדלת היצע הקרקעות והיקפי הבנייה שיובילו לריסון עליית מחירי הדיור", וכי "ממצב זה נהנים כלל רוכשי הדירות במשך כולל רוכשי הדירות הזכאים לסיוע". בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה הסביר סגן הממונה על התקציבים, כי הבעיה המרכזית בענף הדיור שהובילה לעלייה הניכרת במחירי הדיור בשנים האחרונות היא בצד ההיצע. לטענתו, כדי להפחית את מצוקת הדיור יש לפעול למציאת פתרונות בצד ההיצע ולא להגדיל את ההטבות בצד הביקוש. בפגישה נוספת בינואר 2013 הסביר סגן הממונה על התקציבים כי הגדלת היצע הדיור אורכת זמן. פרק הזמן משלב השיווק ועד קבלת היתר הבנייה יכול לארוך כשנה, ומשלב תחילת הבנייה ועד סיומה - כשנתיים נוספות.

בתגובת משב"ש נמסר, כי "סכומי המשכנתה לא הוצמדו לשום מדד וכמעט שלא עודכנו מאז אימוץ מסקנות ועדת גדיש בשנת 1998, כך שבאופן ריאלי, ולאור עליית המחירים נשחקה עזרת המדינה בסיוע לרכישת דירה...". משב"ש ציין, כי העלה טענות אלה בפנייתו לוועדת טרכטנברג, ושם ציין כי "יש להגדיל את סכומי המשכנתאות הניתנים לזכאים ולהביאם לשיעור הריאלי שנקבע בוועדת גדיש".

מהאמור לעיל עולה, כי בשנים האחרונות נשחק במידה ניכרת (כ-40%) שיעור התמיכה לזכאי משב"ש ביחס למחירי הדירות. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהשפעתו של הטיפול בצד היצע הדיור על השוק לא הניב תוצאות עד שנת 2011, מוצע כי מקבלי ההחלטות ישקלו לבחון גם פתרונות בטווח הקצר כגון מתן הקלות לזכאים.

משכנתה בריבית מסובסדת לזכאים

בדוחות הכספיים של משב"ש ליום 31.12.10 נכתב בין היתר: "בתחום הסיוע והדיור... הסיוע ניתן בשלושה מסלולים עיקריים, הכוללים מתן נגישות לאשראי לאוכלוסייה חלשה וסבסוד האשראי הניתן לזכאים באמצעות משכנתאות ומענקים לזכאים"⁶⁰.

57 ראו הערת שוליים 51 לעיל.

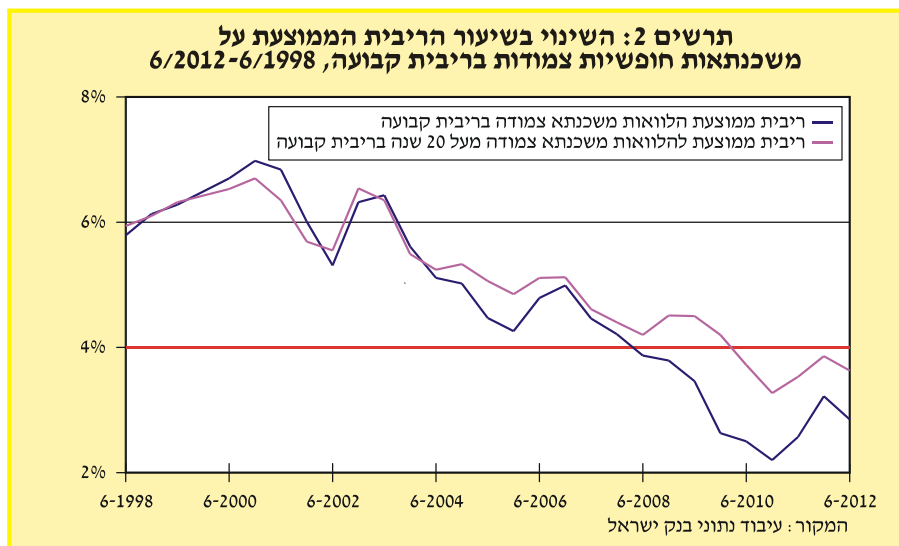
58 החלטת ממשלה 4433 מיום 21.02.12.

59 ראו בכרך זה את הדוח "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומית", עמ' 72. אשר להחלטות הממשלה בעניין הגדלת המשכנתאות למשפחות צעירות מיוצאי אתיופיה, ולהגדלת הסיוע לאימהות במשפחות חד-הוריות - עד מועד סיום הביקורת לא העביר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה נתונים על אודות היקף האוכלוסייה שבה מדובר ומספר הזכאים שמימשו את זכאותם.

60 משרד הבינוי והשיכון, דוחות כספיים ליום 31.12.10, עמוד 6.

בחוק הדירור נקבע שיעור ריבית מדורג, ולפיו שיעור הריבית שיינתן לבעלי הניקוד הגבוה יהיה עד 4%, שמהווה הטבת ריבית ממשית לעומת משכנתאות חופשיות⁶¹. עד ינואר 2012 נשמרה ריבית זו ללא שינוי. יצוין כי זכאי משב"ש יכולים לקבל משכנתה מוכוונת⁶² צמודה למדד הנושאת ריבית קבועה בלבד, לתקופה שאורכה מ-5 שנים ועד ל-25 שנים.

1. שיעור הריבית המוניטארית שקובע בנק ישראל משפיע באופן ישיר על שיעורי הריבית שבהן ניתנות הלוואות למשכנתה חופשית ומשלימה⁶³. להלן בתרשים מס' 2 השינוי שחל בשיעורי הריבית על משכנתאות חופשיות בשנים 1998-2012:



מתרשים מס' 2 עולה כי בעוד שבשנת 1998 המשכנתה המסובסדת שקיבלו הזכאים הייתה נמוכה בשיעור של עד 2% משיעור הריבית הממוצעת בשוק החופשי, הרי שבשנים האחרונות הריבית בהלוואות המוכוונות לזכאים (בשיעור של 4%) גבוהה מהריבית הממוצעת בשוק החופשי⁶⁴.

בתגובת משב"ש נמסר ש"היה נהיר לכל כי לאור הירידה החדה שחלה בריבית במשק בישראל, נוצר מצב אבסורדי לפיו שיעור הריבית אותו גובה המדינה מזכאי משרד הבינוי והשיכון הינה גבוהה יותר מהריבית הניתנת על ידי הבנקים למשכנתאות". עוד מסר משב"ש שדרישת המשרד להורדת ריבית המשכנתאות הועלתה שוב ושוב מאז שנת 2009 בדיוניו עם משרד האוצר ונענתה בשלילה.

בתגובת אגף תקציבים נמסר, שהריבית המוצעת על ידי הבנקים לזכאי משב"ש גבוהה מהריבית הממוצעת המוצעת על ידי בנק ישראל, ולפיכך הטענה כי הריבית בהלוואות המדינה גבוהה מהלוואות פרטיות איננה נכונה ביחס לזכאי משב"ש. בתשובה נוספת של סגן הממונה על התקציבים מר ראובן קוגן מיום 08.01.13 (להלן - תשובת אגף התקציבים מינואר 2013), מסר האגף

61 משכנתה חופשית - הלוואה הניתנת מכספי בנק לציבור הרחב, ואינה באחריות הממשלה.
 62 משכנתה מוכוונת - הלוואה הניתנת על ידי בנקים למשכנתאות לזכאי משרד השיכון, אם מכספי תקציב המדינה ובאחריותה, ואם מכספי הבנקים ובהכוונת הממשלה.
 63 משכנתה משלימה - הלוואה מכספי בנק, שניתנה לזכאי משרד השיכון נוסף על ההלוואה המוכוונת.
 64 למעט הפחתה שחלה בשיעור הריבית לזכאים בהוראת שעה לשנים 2012-2013.

שאיין בידי נתונים מסודרים בעניין, וכי עמדתו האמורה נסמכת על הרציונל הכלכלי, ולאור מאפייניהם הסוציו-אקונומיים של הזכאים.

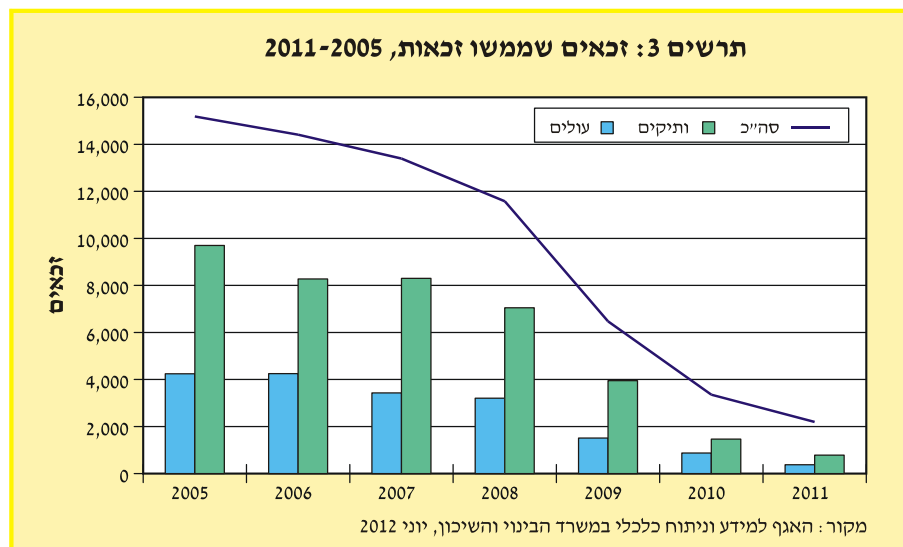
בתגובת אגף התקציבים נמסר כי "הלוואות הניתנות על ידי המדינה ניתנות לטווחי זמן ארוכים במיוחד... ולא יהיה נכון מבחינת ניהול ההלוואות על ידי המדינה לשנות את הריבית על ההלוואות עקב תנודות נקודתיות בריביות השוק". עוד מסר האגף כי לדעתו החוק שנחקק בתקופה שבה שררה סביבת ריבית גבוהה, התכוון לתת רשת ביטחון לרוכשי הדירות ולהבטיח שלא ישלמו יותר מ-4%, וכי "העובדה כי סביבת הריבית בשנים האחרונות נמוכה באופן נקודתי איננה אמורה לסתור את כוונת המחוקק ולגרום להפחתת הריבית מתחת לשיעורה כרשת ביטחון". אגף התקציבים הוסיף כי לאחר ירידת הריבית בשוק מתחת ל-4% הפחיתה הממשלה את הריבית לזכאים ל-3%.

האגף הוסיף, כי מלבד סבסוד הריבית כוללות פעולות הממשלה גם מתן הטבות לפרט (כגון בנייה להשכרה במחיר מפוקח, ושיווק קרקעות בשיטת מחיר למשתכן), וכי "ההחלטה על מתן הלוואה לדיור משמעותה ויתור על פעילות ממשלתית אחרת, לרוב מועילה לא פחות".

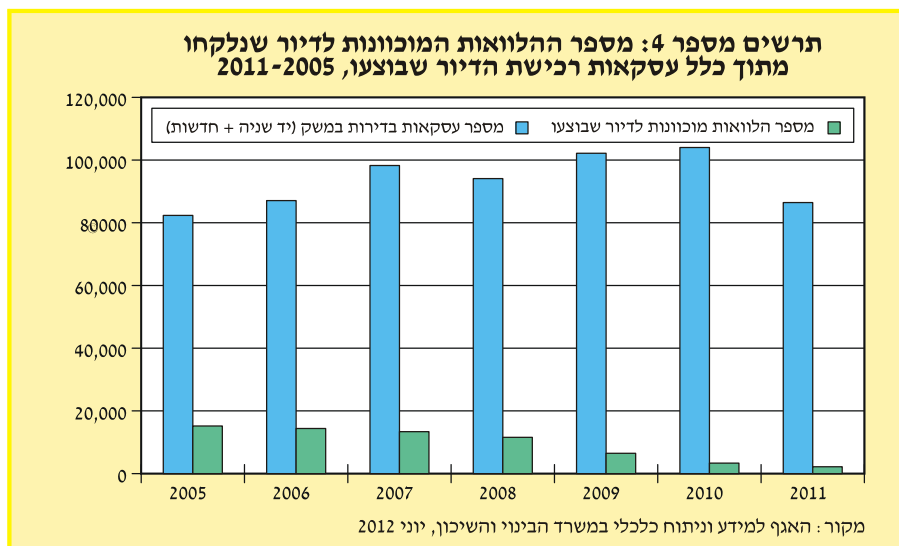
בתשובתו מינואר 2013 הוסיף אגף התקציבים שתפיסת רשת הביטחון נובעת מהעובדה כי הריבית לזכאים היא קבועה ולפיכך שיעור ההטבה לזכאים משתנה. עוד מסר שאין ברשותו ניירות עמדה מהתקופה האמורה בנוגע לתפיסה זו.

אין בידי אגף התקציבים מסמכים שמלמדים כי הוא בחן שהפתרונות שהוא נוקט אכן נותנים מענה ראוי למצוקות הדיור של הזכאים ולשחיקה שחלה ביכולתם לרכוש דירה. עוד יוער כי מגמת הירידה בריבית המשכנתאות נמשכת משנת 2003 ואיננה תופעה נקודתית.

2. בחינת מספר ההלוואות המוכוונות לדיור שבוצעו בכל אחת מהשנים 2005-2011, מראה כי אף שמספר העסקאות לרכישת דיור שנעשו במשך עלה מכ-80,000 עסקאות בשנת 2005 לכ-90,000 ויותר בכל אחת מהשנים 2006 עד 2011, ישנה ירידה ניכרת במספר ההלוואות המוכוונות לדיור שבוצעו מתוך כלל עסקאות רכישת הדיור שבוצעו במשך. להלן בתרשים מס' 3 תיאור השינוי שחל במספר הזכאים שקבלו הלוואות מוכוונות בשנים 2005-2011:

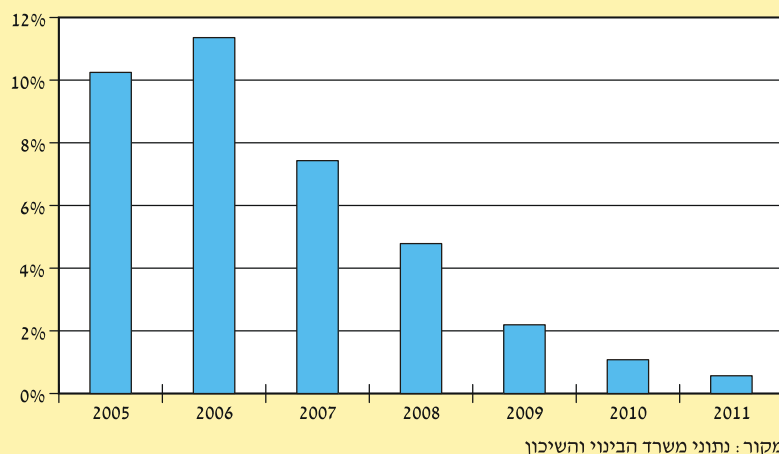


מתרשים מס' 3 עולה, כי מספר הזכאים שמימשו את זכאותם להלוואת דיור ירד מכ-15,000 בשנת 2005 לכ-2,200 בשנת 2011, מתוך כ-20,000 זכאים היכולים לממש את זכאותם מידי שנה⁶⁵. יצוין כי בהוראת שעה (החל מיום 1.1.12), הופחתה הריבית לזכאים לתקופה מוגבלת. כתוצאה מכך, נרשמה עליה במספר ההלוואות שמומשו בשנת 2012 (כ-1,300 זכאים ברבעון הראשון, ראו להלן). להלן בתרשים מס' 4 השוואה בין מספר ההלוואות המוכונות שניתנו לזכאים ובין מספר העסקאות לרכישת דיור, בשנים 2011-2005:



מתרשים מס' 4 ניתן לראות כי שיעור ההלוואות המוכונות לדיור שבוצעו מתוך כלל עסקאות רכישת הדיור שבוצעו במשק ירד באופן ניכר. בדיקת משרד מבקר המדינה מעלה כי בעוד שבשנת 2005 היה שיעורן 18.4% בשנת 2011 הוא היה 2.5% בלבד. להלן בתרשים מס' 5 השיעור של סכום ההלוואות המוכונות שמומשו מהסכום הכולל של ההלוואות שניתנו לדיור בשנים 2011-2005:

תרשים מספר 5: שיעור הסכום הכולל של המשכנתאות שניתנו בבנקים כהלוואות מוכוונות לזכאים מתוך סך סכומי ההלוואות לדיור, 2011-2005



מתרשים מס' 5 עולה, כי שיעור סכומי ההלוואות שניתנו לזכאים בבנקים למשכנתאות כהלוואה מוכוונת מסך סכומי ההלוואות שניתנו לדיור הולך וקטן עם השנים, משיעור של כ-10.2% בשנת 2005 לשיעור של 0.6% בשנת 2011.

3. מחוברת המידע שהפיק האגף למידע וניתוח כלכלי במשב"ש ביוני 2012 עולה, כי "הירידה הושפעה מהחמרה בתנאי הסיוע ומירידה במספר העולים שהגיעו לארץ. המשך הירידה במימושים על ידי זכאים, הושפע מהעדפת משכנתאות והלוואות בשוק החופשי בתנאים עדיפים בהשוואה להלוואות בריבית קבועה הניתנות על ידי המדינה ולפיכך הפכו את ההלוואות הממשלתיות לפחות רלוונטיות."

שינויי הריביות והציפיות במשק להתפתחות בשערי הריבית והמדד השפיעו על העדפות הציבור בבחירת סוגי ההצמדה. בסקירת נגיד בנק ישראל בעניין המשכנתאות לדיור⁶⁶ ציין הנגיד "בדיוק 80% מהמשכנתאות שאנשים לוקחים הן בריבית משתנה - או מסוג ריבית פריים או מסוג ריבית ריאלית..."

בתגובת אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה נמסר, כי הסיבה המרכזית לירידה בנפח ההלוואות הנה מעבר למתן הלוואות ממקורות בנקאיים. כמו כן נמסר, שעיקר הירידה במספר נוטלי ההלוואות מקורה בירידה בהיקף העולים. האגף הוסיף, כי הירידה במספר נוטלי ההלוואות נובעת גם מהירידה המשמעותית בסביבת הריבית, שהובילה לשינוי טעמי הלוואה, המעדיפים הלוואות בריבית משתנה.

כאמור, בינואר 2012 הורדה ריבית המשכנתאות בהוראת שעה, בעבור הלוואות לזכאים הניתנות בשנה זו לכלל הזכאים (ללוויים חדשים) לרמה של עד 3%. בלי לדרג את שיעור הריבית בהתאם לניקוד⁶⁷. בהוראה נקבע כי תוספת הסבסוד מתקציב המדינה בגין הפחתת הריבית לא תעלה על 150 מיליון ש"ח. בישיבת ועדת הכספים מ-20.6.12 ציין סגן הממונה על התקציבים, כי תוספת התקציב

66 ישיבת ועדת הכספים מיום 3.5.11.

67 תיקון לחוק הדיור בהוראת שעה שנעשה בסעיף 8 לחוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, נתקבל בכנסת ביום 6.12.11, ס"ח התשע"ב, 42.

שנוצל למען סבסוד הריבית לזכאים בשל הורדת הריבית ל-3% עומדת על 12 מיליון ש"ח, מתוך 150 מיליון ש"ח שתוקצבו.

בתגובת אגף תקציבים נמסר, כי הוראת השעה בעניין הורדת הריבית תהיה בתוקף גם לגבי הלוואות לזכאים הניתנות בשנת 2013, וכי הורדת ריבית זו מגלמת גידול משמעותי בהיקף ההטבה. עם זאת ציין האגף כי חרף ההגדלה המשמעותית בהטבה לא חזרו רמות הסיוע לגובהן שהיה לפני שנת 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הזכאים נמצאים במלכוד של מצוקת דיור המתגברת משנה לשנה. מחד גיסא, ניסיון משרד האוצר להביא לירידת מחירים בשוק הדיור באמצעות פתרונות בתחום היצע הדירות אינו נושא פרי מזה למעלה מ-4 שנים ומחירי הדיור עלו בחדות עד שנת 2011 ומאידך גיסא הסיוע לזכאים פחת הן בהיקף הסיוע, והן בהטבת הריבית.

לדעת משרד מבקר המדינה על משב"ש והאוצר לבחון באופן מעמיק את הדרכים המיטביות שיביאו לכך שלזכאים יינתנו פתרונות דיור מתאימים - אם בדרך של סיוע בהלוואות לרכישת דירה ואם בדרך אחרת.

תוספת משכנתה באזורי עדיפות לאומית

בהחלטת הממשלה מיולי 2002⁶⁸ נכתב "יינתנו מגוון הטבות ותמריצים, במגמה... לעודד את הדור הממשיך להשתקע ביישובי העדיפות הלאומית, לעודד השתקעות של עולים חדשים ושל תושבים ותיקים ביישובי העדיפות הלאומית, תוך יישום מדיניות הממשלה בדבר חלוקה מתוכננת של האוכלוסייה על פני שטח המדינה." בהחלטת ממשלה מינואר 2012⁶⁹ עודכנו הקריטריונים ליישובים הנחשבים ביישובים בעלי עדיפות לאומית וניתנו הטבות שיכון שונות במטרה לקדם את השגת היעדים הבאים: "א. להקל על מצוקת הדיור של רבים מתושבי המדינה. ב. לעודד הגירה חיובית ליישובים. ג. לעודד בנייה ביישובים. ד. להעצים את חוסנם הכלכלי של היישובים".

ביישובים שבאזור עדיפות לאומית א' (בהתאם לרשימת יישובים) ניתנת תוספת משכנתה צמודה בסך 97,000 ש"ח בהלוואה ל-20 שנה לכל רוכשי הדירות או לבוני בתיים, בריבית קבועה בשיעור של 4.5%. ביישובים באזור עדיפות לאומית ב' (בהתאם לרשימת יישובים) ניתנת תוספת בסך 67,200 ש"ח בהלוואה ל-20 שנה רק לרוכשי דירות חדשות ודירות מיד שנייה שנבנו בבנייה רוויה.

מנתוני חשבות משב"ש עולה⁷⁰ כי מתוך כ-80 מיליון ש"ח שתוקצבו לסיוע לרכישת דיור באזורי עדיפות לאומית בשנת 2011, נוצלו כ-16 מיליון ש"ח בלבד (כ-20%). עוד עולה, כי תוספת המשכנתה נשארה בשיעור ריבית של 4.5%, ולא הופחתה עם ירידת הריבית על משכנתאות במשק, ועם הורדת הריבית לזכאים מ-4% ל-3% בהוראת שעה לשנים 2012-2013.

בתשובת אגף תקציבים נמסר כי "לשינוי הריבית עלות תקציבית ביחס למצב המוצא... אגף תקציבים איננו סבור כי ישנו מקום להגדיל הטבות בהלוואות לדיור אלא להשתמש בכלים אחרים להוזלת מחירי הדיור ולקידום הפריפריה". עוד נמסר, כי בהתאם להחלטת הממשלה⁷¹ ניתנים

68 החלטת ממשלה 2228 מיום 14.07.02.

69 החלטת ממשלה 4192 מיום 29.1.12.

70 תקנה 70091601.

71 החלטת ממשלה 3282 מיוני 2011 - תכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבניה עצמית רוויה. ב-28 ישובי עדיפות לאומית ניתן מענק בסכום של כ-60,000 ש"ח. כמו כן ניתן החזר למוכר הדירה בסכום של עד 35,000 ש"ח מאומדן הוצאות הפיתוח.

מענקים וסבסוד עבודות פיתוח לעידוד ההתיישבות בפריפריה. בפגישה בינואר 2013 עם נציגי משרד מבקר המדינה, מסר סגן הממונה על התקציבים, כי אין בידיו נתונים על אודות מידת הצלחתה של תכנית המענק וסבסוד עבודות הפיתוח. כמו כן הסביר שבאזורי עדיפות לאומית הבעיה הנה חוסר בצד הביקוש לדירור ולא חוסר בצד היצע הדירור.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר נתונים במשרד האוצר, לא יכול המשרד לדעת מהי מידת הצלחתן של התכניות האחרות, שלדבריו הן אילו שמיועדות לסייע לזכאים באזורי עדיפות לאומית, ואם יש בהן חלופה הולמת, נוכח העובדה כי הריבית על תוספת ההלוואות לאזורי עדיפות לאומית עומדת על 4.5%.

ההסכמים שנחתמו עם הבנקים למתן משכנתאות

בשנת 2004 חתמה המדינה עם הבנקים למשכנתאות על הסכם למתן משכנתאות לזכאים. על פי ההסכם ישמשו הבנקים למשכנתאות סוכנים למתן כספי המדינה לזכאים (להלן - הסכם 2004). הריבית שישלמו הלווים על פי ההסכם, היא הריבית הנקובה בחוק הדירור.

בשנת 2007 החליטה הממשלה⁷² על הקמת "ועדה בין משרדית בהשתתפות נציגי החשב הכללי, אגף תקציבים ומשרד הבינוי והשיכון, אשר תציע כלים לתמרוץ הבנקים למשכנתאות להעמיד הלוואות לדירור לזכאי משרד הבינוי והשיכון ממקורותיהם [ממקורות בנקאיים], מתוך מגמה למנוע פגיעה בתנאי המשכנתאות הקיימים לזכאים."

במהלך 2008 חתם אגף החשכ"ל על הסכמים עם הבנקים למתן משכנתאות ממקורותיהם, לזכאים שצברו ניקוד נמוך מ-1700 נקודות (להלן - הסכם 2008). לזכאים שצברו ניקוד גבוה יותר המשיכה המדינה (באמצעות הבנקים) לתת משכנתה מתקציב המדינה, בהתאם להסכם 2004.

כמו כן קבעה הממשלה⁷³, כי החל בשנת 2010 תורחב ההתקשרות עם הבנקים למשכנתאות לקבוצת זכאים נוספת, כך שגם הלוואות לזכאים הרוכשים דירה באזור שאינו אזור עדיפות לאומית, וצברו ניקוד של 1700-1999 נקודות - יינתנו ממקורות בנקאיים בהתאם לתנאי הסכם 2008.

לפי סעיף 5.2 להסכם 2008: "הבנק יעמיד הלוואות בנק לזכאים בעלי ניקוד נמוך... בהתאם לתנאים הקבועים בחוק הלוואות לדירור, לכללים וההנחיות החלים על הלוואות תקציביות. משמעות הדבר, כי הלוואות הבנק לדירור כאמור יינתנו בהתאם לתנאים בהם ניתנת כיום הלוואה תקציבית לכל דבר ועניין לרבות היקף ההלוואות, שיעור הריבית לזכאי, אי חיוב הזכאי בעמלת פירעון מוקדם, וכל עניין אחר."

כמו כן קבע סעיף 5.5 להסכם 2008 הטבה לזכאי משב"ש ולפיה "במידה והריבית הממוצעת⁷⁴ תהיה נמוכה מהריבית שנקבעה לזכאי על פי הכללים וההנחיות, יעמיד הבנק את ההלוואה בריבית הממוצעת."

בחוזר שנחתם על ידי סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשב"ש וסגן בכיר לחשכ"ל והועבר לבנקים למשכנתאות ב-30.12.08, הורו המשרדים לבנקים להפסיק את מתן המשכנתאות לזכאים ממקורות הבנקים בריבית שוק הנמוכה מהריבית הנקובה על הלוואות תקציביות. החוזר קובע, כי "בשונה מהאמור בסעיף 5.5 להסכם, אם הריבית הממוצעת תהיה נמוכה מהריבית הנהוגה בהלוואות

72 החלטת ממשלה 2212 מיום 12.08.07.

73 החלטת ממשלה 210, מיום 12.05.09.

74 הריבית הממוצעת - ריבית ממוצעת בגין אשראי שניתן לציבור לשם רכישת דירת מגורים, במגזר "צמוד למדד בריבית קבועה", בהתאם לתקופת הפירעון ולמועד מתן ההלוואה, על פי המפורט בפרסומי בנק ישראל.

תקציביות, אזי הריבית בה יחויב הזכאי הינה הריבית הנהוגה בהלוואות תקציביות", כלומר ריבית בשיעור של לפחות 4%.

בתגובת החשב"ל נמסר, כי לפני השינוי שנקבע בחוזר "נוצר מצב לפיו זכאים בעלי ניקוד נמוך נהנו מהטבות גדולות יותר מאשר זכאים בעלי ניקוד גבוה. לאור זאת הוחלט, על אף ההסכם, להשוות את תנאי הזכאות של הזכאים בעלי ניקוד נמוך מ-1700 נקודות לאחרים" (הדגשה במקור).

המשמעות של הוראה זו, הייתה העלאת הריבית של המשכנתה לזכאים כאמור, מעל לריבית המשכנתאות בשוק החופשי, ופגיעה בהם.

עוד צוין בחוזר, כי "היה והריבית הממוצעת בתוספת המרווח הכולל⁷⁵ לפי ההסכם תהיה נמוכה מהריבית הנהוגה בהלוואות תקציביות, יחויב הבנק באותו פער, וזאת בדרך של קיזוז...".

בתגובת משב"ש נמסר, כי משנוכח שאין בידיו להביא את משרד האוצר להסכמה על הפחתת הריבית דרש שעודפי גביית הריבית שהתקבלו מן הבנקים ייועדו לטובת רכישת דירות לזכאי הדיוור הציבורי, ולא יופנו לקופת המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטת משרד האוצר ומשב"ש להשוות את תנאי הריבית של בעלי הניקוד הנמוך לבעלי הניקוד הגבוה, השוותה למעשה בין שונים שאינם שווים, ובכך הקשתה על הזכאים בעלי הניקוד הנמוך. מוצע כי משרד האוצר ישוב וישקול את נימוקי החלטתו נוכח התוצאה האמורה.

סיכום

ממצאי דוח זה מעלים שורה של ליקויים בעניין הפיקוח והבקרה שמקיים משרד האוצר על מתן הלוואות לענפי משק שונים בהיקף של מיליארדי ש"ח, בעיקר באמצעות סוכנים ובנקים. מן הראוי כי החשב הכללי, הממונה על הכנת הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל, ידאג לפקח ולעקוב אחר מהימנות הנתונים המועברים אליו, כדי שהדוחות שעליהם הוא חתום יוכלו להציג למקבלי החלטות תמונה שלמה ואמינה של מאזן המדינה.

בתחום ההלוואות לדיוור שנותנת הממשלה לזכאים עולה, כי הזכאים נמצאים במלכוד של מצוקת דיוור המתגברת משנה לשנה. מחד גיסא, ניסיון משרד האוצר להביא לירידת מחירים בשוק הדיוור באמצעות פתרונות בתחום היצע הדירות אינו נושא פרי זה יותר מארבע שנים, ומחירי הדיוור עלו בחדות עד 2011; ומאידך גיסא הסיוע לזכאים לא הוצמד לשום מדד ולא עודכן כמעט כלל משנת 1998, ועקב כך ערכו נשחק בשיעור ניכר. בעקבות זאת הורע מצבם של זוגות צעירים ושל זכאי דיוור. על משרדי השיכון והאוצר לשקול לבחון מחדש ובאופן מעמיק את תנאי הסיוע הניתן לזכאים ולקבוע תנאים שיאפשרו גם לאוכלוסיות החלשות בחברה לקבל מענה הולם בתחום הדיוור.

75 ריבית המתווספת לריבית הממוצעת במשק בגין משכנתאות, שנועדה לעודד את הבנקים לתת משכנתאות לזכאים.