

מבקר המדינה
דוח על הביקורת בבנק "יהב"
לעובדי המדינה בע"מ



מבקר המדינה

**דוח על הביקורות
בבנק "יהב" לעובדי המדינה בע"מ**

ירושלים התשנ"ו - 1996

מס' קטלוגי 002-96
ISSN 7932-0792

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בבנק "יהב" לעובדי המדינה בע"מ, בשנים 1992 - 1994 לסירוגין ; בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי במשרד האוצר.

ממצאי הביקורת הובאו לידיעתה של הנהלת הבנק. בדין וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

הביקורת על בנק "יהב" לעובדי המדינה בע"מ הופעלה לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שכן בהנהלתו משתתף גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק האמור - החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ.

תוכן העניינים

9	הבנק ומוסדותיו.....
10	ביקורת פנימית.....
11	קרנות השתלמות וקופות גמל.....
12	פיקדונות האוצר למתן הלוואות.....
13	מתן הלוואות.....
15	הלוואות רגילות.....
18	הלוואות לשיכון ולדיור ולרכישת רכב.....
22	הלוואות לעובדי חברות ממשלתיות ולעובדי רשויות ממלכתיות.....
23	הלוואות מאמצעי יהב.....
25	דוחות כספיים.....

הבנק ומוסדותיו

בנק "יהב" לעובדי המדינה בע"מ (להלן - יהב), שנוסד ב-1954, עוסק במתן אשראי לעובדי המדינה, בעיקר מפיקדונות המדינה; בניהול תכניות חיסכון לעובדי המדינה; בקבלת פיקדונות עו"ש ופיקדונות לזמן קצוב; כן מעביר הבנק ליעדם תשלומים המנוכים משכר עובדי המדינה. יהב משמש מנהל הכספים של עשר קרנות השתלמות וחמש קופות גמל.

יהב נותן ללקוחותיו הלוואות רגילות, רובן לתקופות של עד שנתיים, וכן הלוואות לתקופות ארוכות יותר, בעיקר למטרות שיכון ורכישת רכב. עובדי המדינה יכולים להחזיק ביהב חשבונות עו"ש וליהנות מזכות למשיכת יתר. על פי הרישיון שניתן ליהב, הוא מורשה לנהל עסקים גם עם העובדים של כמה חברות ממשלתיות ורשויות ממשלתיות, ובכלל זה חברת אל-על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, רשות הדואר, רשות הנמלים והרכבות והמוסד לביטוח לאומי.

ליהב שבעה סניפים בערים ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע; בסוף 1995 הועסקו בו 287 עובדים - על בסיס משרה מלאה¹.

1. בהון המניות של בנק יהב מחזיקים בנק הפועלים בע"מ והחברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ (להלן - החברה למפעלי כלכלה) שהיא בבעלות משותפת, בחלקים שווים, של מדינת ישראל והסתדרות עובדי המדינה².

להלן התפלגות הון המניות הנפרע של יהב ב- 31.12.95 (בערכים נומינליים, כל מניה בערך נקוב של אגורה אחת):

ס"ה (ש"ח)	בנק הפועלים (ש"ח)	החברה למפעלי כלכלה (ש"ח)	
0.02	0.01	0.01	מניות יסוד
331.66	165.83	165.83	מניות רגילות*
243,567.80	121,783.90	121,783.90	הטבה במניות**
0.01	0.01	- - -	מניות רגילות א'
243,899.49	121,949.75	121,949.74	

* הונפקו כנגד תשלומי בעלי המניות.
** ההטבה במניות ניתנה במניות רגילות.

1 מזה 12 עובדים - לביצוע משימות זמניות.

2 על הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בחברה זו, ראה דוח שנתי 44, עמ' 77.

ב-1973 הקצה בנק יהב מניה רגילה א' לבנק הפועלים ואילו לחברה למפעלי כלכלה לא הקצה מניה כזאת. יו"ר הדירקטוריון של החברה למפעלי כלכלה הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 1992, כי בעקבות הביקורת בנושא זה, הוא יפעל לקבלת המניה. עד לסוף שנת 1995 לא הוקצתה המניה.

על פי התזכיר ותקנות ההתאגדות של יהב, מחצית מזכויות ההצבעה מוקנות לבעלי שתי מניות היסוד (כל אחת - 25%); המחצית השנייה של זכויות ההצבעה היא בידי המחזיקים במניות הרגילות. למחזיקים בכל המניות לסוגיהן מוקנית הזכות לקבל דיבידנד. יצוין שבתזכיר ובתקנות ההתאגדות לא נאמר דבר בעניין זכויות שהמניות לסוגיהן מקנות במקרה של פירוק הבנק.

2. חברי דירקטוריון בנק יהב מתמנים בידי שני בעלי מניות היסוד, שווה בשווה. הדירקטוריון רשאי למנות דירקטור נוסף ואכן מנכ"ל בנק יהב מונה לחבר דירקטוריון. ביום 31.12.95 מנה הדירקטוריון 13 חברים: 6 מהם מונו בידי החברה למפעלי כלכלה (יו"ר דירקטוריון יהב, עובד מדינה אחד, 2 נציגים של הסתדרות עובדי המדינה ו-2 דירקטורים חיצוניים)³; 6 חברים מונו בידי בנק הפועלים בע"מ, מהם 2 דירקטורים חיצוניים. יושב ראש הדירקטוריון של בנק יהב מועסק במשרה חלקית, בשכר בשיעור של 60% משכרו של המנכ"ל.

הדירקטוריון בחר מקרב חבריו ועדת הנהלה ובה שבעה חברים, שלושה מטעם החברה למפעלי כלכלה, שלושה מטעם בנק הפועלים והמנהל הכללי של בנק יהב.

3. הרישום של חשבונות עו"ש, ניירות ערך, פיקדונות קצרי מועד וכן של הנהלת החשבונות המרכזית מנוהל באמצעות המערכת הממוחשבת של בנק הפועלים; רישום ההלוואות, החסכונות, ומערכות החשבונות של קופות הגמל וקרנות ההשתלמות מנוהל מספטמבר 1993 במערכת מחשבים של בנק יהב.

מרבית הפעילות הפיננסית של בנק יהב - רכישה ומכירה של ניירות ערך, לרבות ההשקעות של קופות הגמל וקרנות ההשתלמות שבניהולו, נעשית באמצעות בנק הפועלים וחברות הנמנות עם קבוצתו; חלק ניכר מהיתרות הנזילות של בנק יהב, של קרנות ההשתלמות ושל קופות הגמל מופקדות בבנק הפועלים ובחברות הנמנות עם קבוצתו.

ביקורת פנימית

ב-1973 מינה הדירקטוריון של בנק יהב עובד מחלקת הסניפים של בנק הפועלים, אשר שימש באותה העת מבקר בחברות הבנות והשלובות של בנק הפועלים, לתפקיד המבקר הפנימי של בנק יהב; הדירקטוריון רשם לפניו, שהמינוי הוא במסגרת תפקידו בבנק הפועלים וכי תפקידו כמבקר הפנימי של בנק יהב לא יגרע מאחריותו ומחובתו

³ על פי הוראות המפקח על הבנקים, "דירקטור חיצוני", הוא, מי שאין לו זיקה כלכלית או אישית מהותית לתאגיד הבנקאי או לחברת האם שלו, אינו יו"ר הדירקטוריון, אינו עובד בתאגיד ואינו מכחן בו יותר משבע שנים.

כלפי הנהלת בנק הפועלים; הוא ימלא את תפקידו בבנק יהב לצד מילוי תפקידיו בבנק הפועלים, מבלי לקבל שכר מבנק יהב בעד עבודתו בבנק יהב; ב-1993 פרש העובד לגמלאות מבנק הפועלים והמשיך לשמש מבקר פנימי בבנק יהב שהעביר את השכר בעבורו לבנק הפועלים.

ב-13.12.94 הודיע יו"ר ועדת הביקורת של בנק יהב לדירקטוריון, שרואינו מועמדים אחדים לתפקיד מבקר פנים, אולם לא נמצא מועמד המתאים לדרישות ולכן המליצה הוועדה להנהלת בנק יהב לפנות לבנק הפועלים כדי שהביקורת הפנימית בבנק יהב תיעשה באמצעות עובדי בנק הפועלים, בדומה להסדר שהיה נהוג בעבר. על פי המלצה זו, מינה הדירקטוריון בישיבתו מ-21.3.95 עובד בכיר באגף ביקורת הפנים של בנק הפועלים למבקר הפנימי של בנק יהב. יו"ר הדירקטוריון הודיע באותה ישיבה, כי "המבקר הפנימי ימשיך להיות עובד של בנק הפועלים וייעזר בשירותי אגף ביקורת הפנים של בנק הפועלים, בעריכת הביקורת בבנק יהב. יחד עם זאת, כמבקר פנים הוא יהיה כפוף ליו"ר הדירקטוריון של בנק יהב".

סעיף 8' לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע, שמבקר פנימי לא ימלא, מחוץ לגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד היוצר או עלול ליצור ניגוד עניינים במילוי תפקידו. מאחר שהמבקר הפנימי של בנק יהב הוא עובד בנק הפועלים, אין הוא יכול להיות בלתי תלוי בבואו לבדוק את העסקות שבין בנק יהב לבין בנק הפועלים, ואכן הן לא נבדקו על ידו. משרד מבקר המדינה העיר לבנק יהב, שלנוכח ההיקף הכספי הגדול של פעילותו עם בנק הפועלים, עליו לבחון אם מצב הדברים זה אינו פוגם ביכולת המבקר הפנימי למלא את תפקידו כראוי.

קרנות השתלמות וקופות גמל

יהב מנהל את הפעילות הכספית של עשר קרנות השתלמות (מהן ארבע חברות בת שלו). ב-31.12.95 היו בעשר הקרנות כ-269,000 חשבונות עמיתים, וההיקף הכספי של נכסיהן היה 4.7 מיליארד ש"ח (ב-31.12.94 היו כ-260,000 חשבונות עמיתים וההיקף הנכסים היה 4.2 מיליארד ש"ח).⁴

יהב מנהל חמש קופות גמל. ביום 31.12.95, בדומה ל-31.12.94, היו בהן כ-136,000 חשבונות עמיתים, וההיקף הנכסים שלהן היה כ-1.5 מיליארד ש"ח.

שתיים מקופות הגמל הן חברות בת של יהב ואילו שלוש האחרות מנוהלות באמצעות חברת הניהול חן יהב בע"מ, שהוקמה ב-1994, ונמצאת בשליטתו ובניהולו.

פיקדונות האוצר למתן הלוואות

1. הכספים שהאוצר מעביר ליהב במהלך שנת כספים, לשם מתן הלוואות לעובדי המדינה, מתגבשים לשלושה פיקדונות (למתן הלוואות לשיכון, הלוואות לרכב והלוואות רגילות). הפיקדונות עומדים לפירעון בתוך 20 שנה ומוחזרים ב- 24 תשלומים חצי שנתיים שווים ורצופים (ב-1 בינואר וב-1 ביולי), שהראשון בהם חל 8 שנים לאחר העברת כספי הפיקדונות. יתרת פיקדונות האוצר ב-31.12.95 היתה בסך 1,057 מיליון ש"ח (וב-31.12.94 בסך 924 מיליון ש"ח, מותאם למדד דצמבר 1995).

פיקדונות האוצר אינם צמודים ואינם נושאים ריבית בשיעור קבוע. האוצר מקבל את הריבית שיהב גובה מהלווים על פי שיעור שקובע החשב הכללי (להלן - החשכ"ל), בניכוי המרווח ליהב. עד אמצע שנת 1992 היה שיעור המרווח 6%; באותו מועד הוא הוקטן ל-5.5% ומתחילת 1993 ל-5%; בהסכם מ-28.7.94 עם החשכ"ל נקבע, שהחל בשנת 1995 המרווח לא יפחת מ-4% ולא יעלה על 5%, על פי נוסחה מוסכמת על החשכ"ל ויהב.

על פי הסכמי הפיקדון, מותנה פירעון הפיקדונות בגבייה מהלווים. הואיל ויהב אינו נושא בסיכונים להפסדים מחובות אבודים במתן הלוואות מפיקדונות האוצר, המרווח נועד לכסות את עלות הביצוע של ההלוואות, גבייתן, ניהול חשבונות הלווים וכן להותיר לו רווח סביר. לפי הסברי יהב, המרווח נועד גם לכסות הטבות שהוא מעניק ללקוחותיו. הגבייה מעובדי המדינה נעשית על ידי ניכוי ממשכורותיהם במסגרת שירות שיהב נותן לחשכ"ל, ולכן אין לו הוצאות גבייה ניכרות. לדעת מבקר המדינה, על החשב הכללי והבנק לתת לכלל ההיבטים האלה את המשקל הראוי בעת קביעת שיעור המרווח.

2. יהב נוהג לדווח למשרד האוצר פעם או פעמיים בחודש על ביצוע הלוואות לעובדי מדינה, בהשוואה ליתרת פיקדונות האוצר שהופקדו לצורך זה. אם יתרת ההלוואות, יחד עם אומדן הביצוע של הלוואות חדשות בימים הקרובים למועד הדיווח, גדולה מיתרת הפיקדונות, מבקש יהב ממשרד האוצר להשלים את החסר. עד להשלמת הפיקדון מממן יהב מאמצעיו את עודף ביצוע ההלוואות.

יהב מחייב את האוצר בגין עודף ההלוואות על הפיקדונות בריבית בשיעור המרווח שהוא מקבל מביצוע הלוואות מפיקדונות האוצר. ברבעון האחרון של שנת 1993 היה השיעור הממוצע של הריבית על הלוואות 7.35% לשנה והמרווח - 5% לשנה, לפיכך גבה יהב תמורת אמצעיו ריבית בשיעור של 12.35% לשנה. יהב הודיע למשרד מבקר המדינה, שכאשר נוצר אצלו עודף פיקדונות על הלוואות, הוא מפקידו בבנק ישראל ומעביר לחשכ"ל את הריבית.

מתן הלוואות

בנק יהב נותן לעובדי מדינה הלוואות מפקדונות האוצר. ההלוואות ניתנות לזמן קצר ("הלוואות רגילות") וכן לתקופת ארוכות יותר לשיכון ודיור, לרכישת רכב ולמטרות מיוחדות כגון ריפוי וריכוז חובות. הן ניתנות בלי תנאי הצמדה, ובריבית ששיעורה נמוך מהמקובל במערכת הבנקאית. נוסף על כך נותן יהב הלוואות לעובדי המדינה בהמלצת ועדי העובדים של משרדי הממשלה, והוועדים מפקידים למטרה זו פיקדונות משלימים לפיקדונות האוצר. הסדר דומה קיים לגבי העובדים של חברות ממשלתיות ושל רשויות ממשלתיות שרשאים לקבל מיהב שירותים בנקאיים. בשנים האחרונות החל יהב לתת, ממקורותיו הוא, הלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן לעמיתים של קרנות השתלמות וקופות גמל שבניהולו. להלן נתוני הבנק (בסכומים נומינליים) על ההלוואות לסוגיהן שנתן בשנים 1993 ו-1994, מפקדונות למתן הלוואות (לא כולל משיכות יתר והלוואות בתנאי הצמדה):

1993		1994		
סכום ההלוואות שניתנו (מיליוני ש"ח)	מספר ההלוואות שניתנו (אלפים)	סכום ההלוואות שניתנו (מיליוני ש"ח)	מספר ההלוואות שניתנו (אלפים)	
242	63	275	63	הלוואות לעובדי מדינה
43	3	51	4	רגילות ומשלימות
176	11	218	12	לרכישת רכב
				לשיכון ולדיור
				משותפות עם
92	29	100	28	ועדי עובדים
553	106	644	107	
				הלוואות לעובדי
				חברות ממשלתיות
223	40	245	38	ורשויות ממשלתיות
776	146	889	145	סה"כ

1993 (מיליוני ש"ח)	1994 (מיליוני ש"ח)	התנועה בהלוואות ההלוואות שניתנו הגבייה מלווים (קרן)
776 (594)	889 (711)	
182	178	תוספת הלוואות, נטו
מקורות המימון לתוספת ההלוואות		
		הגידול בפיקדונות האוצר
141	155	ושל ועדי עובדים
		הגידול בפיקדונות של החברות
41	32	והרשויות ושל ועדי עובדים שלהן
—	(9)	עודף מקורות
182	178	סה"כ

להלן התפלגות היתרות של ההלוואות שנתן יהב לעובדי המדינה, על פי נתוני יהב שהותאמו למדד דצמבר 1995 על ידי משרד מבקר המדינה :

31.12.93 (מיליוני ש"ח)	31.12.94 (מיליוני ש"ח)	הלוואות מפיקדונות האוצר משיכת יתר*
777 35	825 38	
812	863	
		הלוואות משותפות עם
		ועדי עובדים
60	58	בניכוי פיקדונות הוועדים
872	921	יתרת האשראי במימון האוצר
866	924	יתרת פיקדונות האוצר

* משיכות יתר ממומנות מפיקדונות האוצר ; ראה להלן עמ' 16.

בעת ייסוד יהב מינה החשכ"ל ועדה (להלן - הוועדה העליונה), שהוסמכה להחליט בכל הנוגע לניהול כספי פיקדונות האוצר ביהב ולביצוע הלוואות מהם, לקבוע את אמות המידה למתן ההלוואות, את סכומי ההלוואות ואת תנאי החזר. הוועדה העליונה ממליצה לפני החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר, בהסתמך על דרישות יהב, על הגדלת פיקדונות האוצר למתן הלוואות.

בסוף 1994 כיהנו בוועדה העליונה: גמלאי של משרד האוצר, המועסק במשרד על פי חוזה מיוחד ומשמש יו"ר הוועדה מאז 1983; שני סגנים של החשכ"ל, מזכיר הסתדרות עובדי המדינה, ממלא מקום נציב שירות המדינה, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל יהב ומנהל מחלקת ההלוואות ביהב.

החשכ"ל מינה גם "ועדה מרכזית", שעליה הוטל לוודא, שההלוואות מפקדונות האוצר ניתנו על פי אמות המידה שקבעה הוועדה העליונה. בוועדה המרכזית מכהנים שלושה מחברי הוועדה העליונה: היושב ראש, המנהל הכללי של יהב ומנהל מחלקת ההלוואות ביהב. הוועדה המרכזית עוסקת גם באישור הלוואות לשיכון ולדיור ולרכישת רכב ובאישור הסדרי תשלום לפירעון הלוואות של לווה הפורש לגמלאות משירות המדינה. במקרים מיוחדים, כאשר מדובר בצרכים שלא ניתן להיענות להם במסגרת הסדרים שנקבעו, פועלת הוועדה המרכזית כוועדת חריגים, הרשאית לאשר הגדלת סכומי ההלוואות והארכת תקופות הפירעון. יהב הסביר למשרד מבקר המדינה, שעל פי הנוהג שהתגבש בוועדה המרכזית, שבה יש רוב לנציגיו, אין הוועדה מקבלת החלטות בלי הסכמתו של נציג משרד האוצר (יו"ר הוועדה העליונה).

הסתדרות עובדי המדינה ונציבות שירות המדינה מינו ועדות אזוריות, לאישור הלוואות "רגילות" מכספי פיקדונות האוצר, בהתאם לאמות המידה שקבעה הוועדה העליונה. בוועדות אלה מכהנים נציגי הסתדרות עובדי המדינה, נציגים של משרדי ממשלה ונציג יהב המשמש יו"ר הוועדה. חברי הוועדה מתחלפים מפעם לפעם, אולם יש המכהנים בה כ-20 שנה.

משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לרענן אחת לכמה שנים את הרכב הוועדות העוסקות באישור הלוואות, לרבות הוועדות האזוריות.

הלוואות רגילות

1. הוועדה העליונה קובעת בכל שנה את תקרת ההלוואה הרגילה, שעובד מדינה זכאי לקבל. בשנת 1992 הוגדלה התקרה מ-3,000 ש"ח ל-4,000 ש"ח ובשנת 1995 ל-5,500 ש"ח. ההלוואות ניתנות בדרך כלל לתקופה של עד 24 חודשים ובריבית שאת שיעורה קובע מפעם לפעם החשכ"ל. שיעור זה חל על כל סוגי ההלוואות שהבנק נותן מפקדונות האוצר. הבקשות להלוואות מובאות לאישור בוועדות האזוריות, אשר רשאיות להמליץ על הגדלת סכומי ההלוואות על פי בקשות הלווים. ההגדלה טעונה אישור מנכ"ל יהב ויו"ר הוועדה העליונה. להלוואות בסכום מוגדל דורש הבנק ערבות של שני אנשים.

הנהלת יהב מאפשרת לעובדי מדינה לקבל הלוואות רגילות "משלימות", בסכומים שנקבעו בסוף שנת 1992 ל-2,000 - 3,000 ש"ח ומינואר 1995 ל-3,500 ש"ח. יהב נהג לתת הלוואות אלה כאשר עובד מדינה ביקש הלוואה רגילה ועדיין לא סיים לפרוע את הלוואתו הקודמת. בקשות להלוואות משלימות מובאות לאישור בוועדות האזוריות. הביקורת העלתה, שאת האישור העקרוני למתן הלוואות מסוג זה נתנה הוועדה העליונה

בשנת 1994, אולם יחב לא הודיע לציבור עובדי המדינה על האפשרות לקבל. בעקבות הביקורת, פרסם יחב ב-1.4.95 את האפשרות לקבל הלוואות מסוג זה, ובתחילת 1996 הוא העביר למשרדי הממשלה חוברת, להפצה לעובדי המדינה, ובה מידע בעניין ההלוואות שאפשר לקבל ביהב ותנאיהן.

2. על פי החלטת הוועדה העליונה מ-1983 הוסמכה הוועדה המרכזית לאשר הלוואות למימון ביניים לתקופה של עד 12 חודשים. הלוואות אלה מיועדות לעובדים שביקשו הלוואות לרכישת רכב⁵ או דירה, עד לקבלת ההלוואה המיועדת למטרות אלה. ההלוואה למימון ביניים נושאת ריבית בשיעור החל על ההלוואות הרגילות. גם האפשרות לקבל הלוואות מסוג זה לא הובאה לידיעת ציבור עובדי המדינה (ראה לעיל).

3. יחב מעודד עובדי מדינה לפתוח חשבון עו"ש אצלו ולהעביר את משכורותיהם לחשבונות אלה. בנוסף להטבות שונות הניתנות לעובדים בעלי חשבונות עו"ש אצלו, כמו פטור מתשלום דמי ניהול, הנפקת פנקסי שיקים בחינם ותשלום ריבית על יתרות זכות, מאפשר להם יחב גם לקבל הלוואות "בעל חשבון" לתקופה של 24 חודשים, בסכום שהוגדל בינואר 1995 ל-5,500 ש"ח ובריבית הנהוגה ביהב. הבקשות להלוואות אלה מובאות לאישור בוועדות האזוריות.

למקבלי הלוואות "בעל חשבון" קיים הסדר של הלוואות משלימות, הניתנות באישור הוועדות האזוריות, במקרים שבהם לווה שקיבל הלוואה בעל חשבון טרם סיים לפרוע את הלוואתו הקודמת; גם אפשרות זו לא קיבלה את הפרסום הדרוש בקרב עובדי המדינה.

4. הביקורת העלתה שעובדים אחדים, שהיו קשורים בעבודתם ביהב, קיבלו הלוואות משלימות במועדים סמוכים לקבלת ההלוואה הרגילה והלוואות בעל חשבון; מכאן שההלוואה המשלימה היתה למעשה אמצעי להגדלת ההלוואה העיקרית.

משיכות יתר

בנק יחב מאפשר לבעלי חשבונות עו"ש לקבל אשראי גם בצורת משיכות יתר. להלן נתוני יחב על יתרות חשבונות העו"ש לכלל לקוחותיו ב-31.12.93 וב-31.12.94 (מותאמות למדד דצמבר 1995 על ידי משרד מבקר המדינה):

31.12.93 (מיליוני ש"ח)	31.12.94 (מיליוני ש"ח)	
60.4	64.2	יתרות עו"ש-זכות
46.2	48.6	משיכות יתר

יחב הוציא הנחיות מפורטות בכתב למנהלי סניפיו בעניין אמות המידה לאישור משיכות יתר. לפי אמות מידה אלה, יחב מאפשר לעובדים המקבלים את משכורתם באמצעות

⁵ בהלוואות לרכישת רכב ניתן לעתים מימון ביניים, עד למכירת הרכב הקודם.

חשבונות עו"ש אצלו, משיכות יתר בחשבון עד סוף החודש, או לתקופה מוגדרת מראש. מנהלי הסניפים הוסמכו לאשר משיכות יתר עד 4,000 ש"ח או בסכום המשכורת, הנמוך שבהם (נכון לינואר 1995). למעשה האישור ניתן אוטומטית לכל בעל חשבון.

משיכות יתר חריגות טעונות אישור המנכ"ל או המנהל האזורי של יהב. מנהלי הסניפים שמרו בדרך כלל על תקרות משיכות היתר; כאשר חרגו בעלי חשבון מהתקרות שנקבעו, לא כיבד יהב את השיקים שהם משכו והפסיק לבצע הוראות קבע להעברת תשלומים.

שיעורי הריבית שגבה יהב ממקבלי משיכות היתר עד 4,000 ש"ח היו בסוף 1995 בשיעור הריבית שהיה נהוג לכלל ההלוואות; מעל לסכום זה נקבעת ריבית מדורגת שעולה על פי גודל משיכת היתר. גם בתחום של משיכות היתר נהנו הלווים ביהב מתנאים נוחים יותר מהמקובל בבנקים מסחריים.

5. החשכ"ל אישר לבנק יהב להציג בדוחות הנזילות המוגשים לבנק ישראל את משיכות היתר כניתנות מתוך פיקדונות האוצר. האישור נועד לשחרר את יהב ממגבלות נזילות בקשר לפיקדונות שלא נוצלו במלואם למטרתם. גם הוועדה העליונה קבעה, ב-1981, שמשיכות היתר הן חלק ממערך ההלוואות של יהב.

הביקורת העלתה, כי לעתים היו יתרות האשראי שניתן לציבור עובדי המדינה (כולל משיכות יתר) גדולות מסך יתרות פיקדונות האוצר, כלומר יהב איפשר משיכות יתר, גם כאשר לא היו יתרות בלתי מנוצלות בפיקדונות האוצר. במקרים אלה חייב יהב את האוצר במרווח שהיה מקבל בגין מתן הלוואות מפיקדונות האוצר נוסף על הריבית שגבה המלווה (ראה לעיל, עמ' 12).

בבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה בסניף הראשי, בירושלים, בחשבונות עו"ש שבהם היו משיכות יתר, נמצאו חריגות בחשבונותיהם של 70 מבין 9,000 בעלי חשבונות באותו סניף. עם בעלי חשבון שחרגו נמנו עובדי מדינה בכירים, שמקצתם קשורים ביהב בענייני עבודתם, ובהם עובדים המכהנים בוועדות השונות ואף בדירקטוריון של יהב. בין הלוויים שחרגו בסכומי משיכות היתר נמצאו נוסף על עובדי מדינה, גם אישי ציבור וחברים בוועדות אזוריות.

הלוואות משותפות עם ועדי עובדים

משרד האוצר מפקיד ביהב כספים למתן הלוואות שבמימוןן משתתפים גם ועדי עובדים במשרדי הממשלה. הוועדה העליונה קובעת, מפעם לפעם, את תקרת ההלוואות. ועדי העובדים ממליצים על מתן ההלוואות וסכומיהן ויהב פועל על פי המלצות אלה במסגרת התקרות האמורות. מאז החלטת הוועדה העליונה בעניין זה מ-1983, שיעור ההשתתפות של האוצר בהלוואות אלה הוא שני שלישים ושל הוועדים - שליש; לשופטים ולשוטרים יש קרנות נפרדות המשותפות עם האוצר. בקרנות אלה העלתה הוועדה העליונה את שיעור השתתפותו של האוצר לשלושה רבעים והורידה לרבע את שיעור השתתפות הגוף המשתתף במימון. שיעורי הריבית שיהב גובה על הלוואות אלה זהים לשיעורים הנגבים על יתר ההלוואות.

הוועדה העליונה קבעה בסוף 1994, שהוועדים יוכלו לאשר הלוואות עד לסך של 4,000 ש"ח, במקרים מיוחדים עד 4,500 ש"ח ובמקרים חריגים עד 5,000 ש"ח. לצרכים רפואיים מיוחדים מותר לאשר הלוואה עד לסך של 6,000 ש"ח, באישור סמנכ"ל יהב לענייני הלוואות ועל סמך מסמכים המעידים על מטרת ההלוואה וסכום ההוצאה. באישור סמנכ"ל יהב, או בהמלצת הוועדה המרכזית, ניתן להגדיל את הסכום לסך ל-7,000 ש"ח. תקופת הפירעון של הלוואות עד 5,000 ש"ח היא 24 חודשים ולסכום גדול מזה - עד 48 חודשים. הביקורת העלתה, שהמידע על אפשרות של מתן הלוואות מוגדלות למטרות רפואיות לא הובא בצורה סדירה לידיעת ועדי העובדים, ובאמצעותם לציבור העובדים (בעניין תיקון הדבר ראה לעיל, עמ' 16).

עד דצמבר 1991 נהג יהב לדווח לוועדים על מצב היתרות אחת לשנה. בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה מ-1992, הונהג דיווח תלת-חודשי. נוסף על כך יכולים הוועדים לקבל בכל עת את תמצית חשבון הפיקדון שלהם, ובה מידע על יתרות ההלוואות שניתנו ממנו ומפיקדון האוצר.

מאז 1991 מזכה יהב את פיקדונות הוועדים בריבית אחת לשלושה חדשים; את פיקדונות האוצר מזכה יהב בריבית אחת לחודש. עד דצמבר 1990 זוכו פיקדונות הוועדים בשיעור הריבית של ההלוואות, בניכוי המרווח, בלא אבחנה אם כל הכספים נוצלו למתן הלוואות. מינואר 1991 אין יהב נוהג לזכות בריבית את חלקו של הפיקדון שאינו מנוצל, הואיל ולפי טענתו, אין לו הכנסה מכספים אלה, והוועדים רשאים למשוך את עודפי הפיקדון בכל עת. במקרים שבהם לא היתה יתרה מספקת בפיקדון למימון ההלוואות, מימן אותן יהב ממקורותיו הוא, עד להשלמת הפיקדון, וחייב את הוועדים בריבית.

הלוואות לשיכון ולדיוור והלוואות לרכישת רכב

1. משרד האוצר מפקיד כספים ביהב בחשבון פיקדון מיוחד, לשם מתן הלוואות לשיכון ולדיוור. הלוואות אלו יכולים לקבל עובדי מדינה קבועים וכן גמלאי שירות המדינה. ההלוואות ניתנו בתחילה רק לצורכי שיכון ודיוור; ב-1983 אישרה הוועדה העליונה מתן הלוואות מסוג זה גם למימון שיפוצים בדירות.

הבקשות להלוואות מוגשות לוועדה משרדית הפועלת בכל משרד ממשלתי; בכל ועדה חברים: סמנכ"ל המשרד המטפל בענייני עובדים, חשב המשרד או סגנו ונציג ועד העובדים. הוועדות המשרדיות ממליצות על מתן הלוואות בסכומים שהוועדה העליונה קובעת מפעם לפעם, במסגרת מכסה כוללת שנקבעה לכל משרד (ראה להלן, עמ' 21). על פי נוהלי יהב, יש לצרף לבקשה חוזה רכישה או חוזה עם הקבלן המבצע את העבודה. הוועדה המרכזית בודקת את המלצות הוועדות המשרדיות ומחליטה אם לאשר אותן או לדחותן. בקשות של גמלאים מוגשות ישירות לוועדה המרכזית. על הלווה להגיש ליהב חשבוניות ואישורים על ביצוע העבודות והתשלום בעדן.

עובד מדינה אינו רשאי לקבל הלוואה לשיכון ולדיור כל עוד לא סיים לפרוע הלוואה קודמת שקיבל לאותה מטרה. במקרים יוצאים מן הכלל ניתנה הלוואה נוספת, בניכוי יתרת החוב של ההלוואה הקודמת.

עובד מדינה זכאי לקבל את ההלוואות לצורכי שיכון ודיור שלו או של ילדיו. נקבעה הגבלה של שתי הלוואות לשיכון ולדיור (לעובד המדינה ועבור אחד מילדיו, או לשניים מילדיו כאשר ההורה לא קיבל הלוואה), בתנאי שעברו שישה חודשים מקבלת ההלוואה הראשונה. האפשרות לקבל הלוואות גם עבור ילדים לא צוינה במידע שהעביר יהב לידיעת ציבור עובדי המדינה (ראה לעיל).

הוועדה המרכזית דנה בערעורים על החלטות הוועדות המשרדיות, ובמקרים מיוחדים היא מאשרת הלוואות בסכומים גבוהים מהתקרות שנקבעו. מינואר 1995 רשאת ועדה משרדית להמליץ על הלוואות בסכום מרבי של 28,000 ש"ח, ובמקרים מיוחדים - עד 35,000 ש"ח. במקרים חריגים רשאת הוועדה המרכזית, בהסכמת מנכ"ל הבנק, לאשר הלוואות עד לסך של 45,000 ש"ח. בספטמבר 1990 החליטה הוועדה העליונה שתקופת הפירעון תהיה עד שש שנים ובמקרים מיוחדים אפשר להאריכה עד עשר שנים; בינואר 1993 הוארכה תקופת הפירעון של הלוואות חדשות ל-10 - 12 שנים.

האפשרות לקבל הלוואה בסכום מוגדל או לתקופה ארוכה יותר, לא הובאה לידיעת ציבור עובדי המדינה. לדיון בוועדה המרכזית הוגשו העררים שיהב המליץ עליהן; יהב לא ניהל רישום של העררים המוגשים לו.

ההלוואות לשיכון ולדיור ניתנות בלי תנאי הצמדה ובשיעורי ריבית שנושאות ההלוואות הרגילות. על מקבל ההלוואה לבחור בין ריבית קבועה לריבית ניידת; אם בחר בריבית קבועה, ההלוואה תישא ריבית בשיעור התקף ביום מתן ההלוואה, למשך שנתיים, והשיעור יעודכן אחת לשנתיים. אם בחר בריבית ניידת, ישתנה שיעור הריבית אחת לרבעון לפי שיעור הריבית הנהוג ביהב במועד השינוי.

יהב מאפשר לחוסכים בתכנית חיסכון לשיכון ודיור, שהשלימו שלוש שנות חיסכון, לקבל הלוואה בסכום זהה לסכום החיסכון שנצבר (קרן, ריבית והפרשי הצמדה) והלוואה נוספת שסכומה בינואר 1994 היה 8,000 ש"ח; סכום זה נקבע לעובדים אשר מפקידים בתכניות החיסכון את הסכום המרבי (כ-480 ש"ח לחודש); אם לא חסך הלווה את הסכום המרבי, הוא יקבל חלק יחסי מסכום ההלוואה הנוספת.

2. יהב נותן לעובדי מדינה, הזכאים להחזקת רכב שירות או רכב אישי, הלוואות לרכישת רכב (להלן - הלוואות רכב). הוועדה העליונה קובעת את אמות המידה לזכאות, את סכומי ההלוואות ותקופות הפירעון. הוועדה קבעה סולם עדיפויות לקבלת ההלוואות, ובראשו המדריכים החקלאיים שנוסעים בדרכים קשות, אחריהם עובדים הזכאים לרכב שירות, עובדים המחליפים רכב שירות ועובדים הזכאים לרכב אישי⁶.

הבקשות להלוואות רכב מוגשות במישרין ליהב, בצירוף תלוש שכר, המעיד על סוג "הפקדות הנדרשת", קביעות בעבודה, שנות ותק ויכולת ההחזר. קבלת ההלוואה

6 בעניין המשמעות של "פקיד נדרש", "רכב שירות", ו"רכב אישי" - ראה חוות דעת של מבקר המדינה על החזר הוצאות נסיעה לעובדי המדינה, בדוח שנתי 34, עמ' 1.

מותנית בהצגת מסמכים על הרכישה. הבקשה מובאת לאישור בוועדה המרכזית, אשר קובעת את סכום ההלוואה, על פי הנחיות של הוועדה העליונה ובהתחשב במחיר הרכב הנרכש. תקרת ההלוואה לרכישה ראשונה ל"פקיד נדרש", שאין ברשותו רכב, עלתה מסך 17,000 ש"ח ב-1992 ל-23,000 ש"ח בינואר 1994; במקרים מיוחדים רשאית הוועדה לאשר הלוואות עד 25,000 ש"ח, ובאישור מנכ"ל יהב והחשב הכללי - עד לסך של 30,000 ש"ח. פרטים אלה לא פרסם יהב (ראה לעיל). להבטחת החזר ההלוואות נדרשת ערבות של שניים או שלושה ערבים, על פי סכום ההלוואה ומעמדו של העובד (קביעות וותק).

עובד שחסך במסגרת תכנית חיסכון לרכב, והשלים שלוש שנות חיסכון, זכאי לקבל הלוואה בסכום השווה לסכום שחסך וכן הלוואה נוספת של 7,000 ש"ח בתנאי שחסך את הסכום המרבי. אם לא צבר העובד את החיסכון המרבי, יקבל הלוואה נוספת בסכום יחסי לחיסכון שצבר, אך לא פחות מ-5,000 ש"ח. יהב הסביר, כי סכום כל ההלוואות מוגבל לשיעור של שני שלישים מעלות הרכב הנרכש.

בחישוב תקרת הזכאות להלוואת רכב נוהג יהב לנכות ממחירו של הרכב הנרכש את התמורה שמתקבלת ממכירת הרכב הישן וכן את יתרת החיסכון שניתן למשיכה. הלוואות רכב ניתנות בלי תנאי הצמדה לתקופה של שלוש עד ארבע שנים⁷, בריבית המקובלת באותו מועד ביהב.

3. בבדיקה מסורגת של הלוואות לשיכון ולדיוור והלוואות רכב העלתה הביקורת שכמה הלוואות ניתנו בתנאים טובים מהמקובל לגבי כלל ציבור עובדי המדינה ומבלי שהאפשרות לקבל הלוואות בתנאים אלה, פורסמה בקרב עובדי המדינה. להלן דוגמאות:

(א) עובד משרד האוצר (להלן - לווה א') קיבל בספטמבר 1989 הלוואת רכב לשלוש שנים; באותו מועד העובד פרע תכנית חיסכון. כעבור כשנתיים באוקטובר 1991, נתן לו יהב הלוואת רכב בסך של 10,000 ש"ח לתקופה של ארבע שנים, לפני שפרע את הלוואתו הקודמת. יהב הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ויתר על הדרישה לפירעון ההלוואה הקודמת היות שנגנב רכבו של העובד. יהב לא המציא מסמכים לאימות דבר הגניבה. על פי הכללים שקבעה הוועדה העליונה, היה לווה א' זכאי, באותו מועד, לקבל הלוואה לחידוש רכב, בלא צורך בחיסכון, רק כעבור שלוש שנים, בסכום מרבי של 5,000 ש"ח ורק אחרי שפרע את ההלוואה הקודמת; כל שלשת התנאים שצינו לעיל לא קוימו.

(ב) בפברואר 1991 נתן בנק יהב ליו"ר הוועדה העליונה (להלן - לווה ב'), לצורך השלמת בניית דירה, הלוואה לשיכון ולדיוור והלוואה מקבילה לחיסכון לדיוור בסך כולל של 28,000 ש"ח, שתיהן לחמש שנים. באוקטובר 1991 ניתנה לו גם הלוואה למימון ביניים בסך 6,000 ש"ח לשמונה חודשים.

הביקורת העלתה שלווה ב' קיבל שנתיים לפי כן לאותה מטרה הלוואה בסך 9,000 ש"ח לתקופה של ארבע שנים. לבקשות מ-1991 צורפו קבלות של

⁷ מינואר 1995 ואילך ניתנות הלוואות אלה במקרים מיוחדים לחמש שנים.

קבלנים מהשנים 1989 ו-1990. בדרך כלל דרש ייב שמסמכים המוגשים לו בדבר הוצאות על בנייה או רכישת דירה, ישאו תאריך שאינו קודם ביותר משישה חודשים למועד בקשת ההלוואה. כמה מהקבלות שהגיש לווי ב' לא עמדו במבחן זה. פירעון ההלוואה למימון הביניים הוארך בשישה חודשים, באישור הוועדה המרכזית הדנה בחריגים, שבה מכהן לווי ב'.

לווי ב' לא משך את החיסכון המזכה אותו בהלוואה בסכום זהה לשם מימון בניית הדירה; בעניין זה ראוי לציין, ששיעור הריבית בגין ההלוואות היה נמוך מהתשואה שניתן היה לקבל בחיסכון.

באוקטובר 1991 נתן ייב לווי ב', הלוואה בסכום זהה לסכום שצבר בחיסכון רכב וכן הלוואה נוספת, שתיהן לארבע שנים. סכומן הכולל של שתי ההלוואות היה 21,000 ש"ח; עוד נתן לווי ב' הלוואה למימון ביניים בסך 6,000 ש"ח לשישה חודשים.

לווי ב' ביקש את ההלוואות לרכישת רכב משנת ייצור 1992, במחיר של 50,000 ש"ח. לפי מסמכי ייב, רכש לווי ב' רכב משנת ייצור 1986 במחיר של כ-37,000 ש"ח.

ההלוואה למימון ביניים לא נפרעה במועדה והוארכה בשישה חודשים. הביקורת העלתה, שבקביעת סכומי ההלוואות ללווי ב' לא התחשב ייב בתמורה שקיבל העובד בעד הרכב הקודם ובסכומי החיסכון שצבר; ייב נתן לווי ב' הלוואה בסכום זהה לזה שחסך, על אף שהלווי לא משך את כספי החיסכון.

סקירת חובותיהם של 30 עובדי מדינה, שיתרת החוב של כל אחד מהם על כל הלוואותיו, היתה בפברואר 1992 בסכום של יותר מ-50,000 ש"ח, העלתה שיתרת חובו של לווי ב' הגיע לסכום של 74,545 ש"ח; יתרה זו היתה הגבוהה מכולן באותה קבוצת לווים, שממוצע החוב שלהם היה 54,000 ש"ח.

(ג) הביקורת העלתה, שייב האריך את מועד הפירעון של כמה מן ההלוואות למימון ביניים שניתנו לעובדי מדינה בכירים, באישור המנכ"ל ובהמלצת הוועדה המרכזית. עקב העדר הפרסום על האפשרות לקבל הלוואות למימון ביניים והאפשרות לדחות את הפירעון של ההלוואות, באישור הוועדה המרכזית, רק מספר מצומצם של לווים נהנה מאפשרויות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ייב להקפיד שלא תינתן עדיפות בקבלת הלוואות לעובדי מדינה שבתוקף תפקידם היתה להם גישה נוחה להנהלת ייב ולמידע על תנאי הלוואות שלא הובא במלואו לידיעת ציבור עובדי מדינה. בעקבות הביקורת, הביא ייב לידיעת הנהלות משרדי ממשלה פרטים על התנאים למתן הלוואות ובתחילת 1996 הוא העביר כאמור למשרדי הממשלה חוברת להפצה לעובדי המדינה, ובה מידע בעניין ההלוואות שאפשר לקבל בייב ותנאיהן.

4. הוועדה העליונה מקצה, בתחילת כל שנה, מכסה לכל אחד ממשרדי הממשלה, שבמסגרתה יכולות הוועדות המשרדיות להמליץ על מתן הלוואות לשיכון ולדיוור

לעובדי המשרדים. בשנת 1995 הוקצו בסך הכל 260 מיליון ש"ח לצורך מתן הלוואות לשיכון ולדיוור, מזה 150 מיליון ש"ח על פי המכסות למשרדים וליחידות, 60 מיליון ש"ח לבעלי חסכוניות לשיכון ולדיוור ו-50 מיליון ש"ח לרזרבה כללית.

עוד בשנים 1977 ו-1985 העיר מבקר המדינה, שהמכסות למתן הלוואות לשיכון ולדיוור למשרדים הממשלתיים, וליחידות גדולות בתוכם, לא נקבעו על בסיס הקצאה שווה לפי מספר העובדים במשרד או ביחידה. חישוב סכום ההקצאה לעובד, שעשה משרד מבקר המדינה, הצביע על הפרשים ניכרים בין משרד למשרד. יהב הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ליחידות אשר המכסה לא הספיקה להן הוקצו הלוואות מתוך הרזרבה.

בדיקה שנעשתה ב-1994 בעניין המכסות שנקבעו לאותה שנה העלתה שוב, שהמכסות אינן מבוססות על הקצאה שווה לפי מספר העובדים בכל משרד או יחידה ויש הבדלים מהותיים בין המשרדים וליחידות השונות. לדוגמה, הוועדה הקצתה ללשכת הנשיא, למשרד התקשורת ולמשרד הכלכלה והתכנון מכסות שנעו בין 4,000 - 4,500 ש"ח לעובד; לעומת זאת, למשרד הבינוי והשיכון, למשרד האנרגיה והתשתית, למשרד הבריאות, ולמשרד המשטרה הוקצו מכסות שנעו בין 1,175 ל-2,000 ש"ח לעובד.

בעקבות הביקורת, קבעה הוועדה העליונה בדצמבר 1994 מכסה שווה של הלוואות לשיכון ולדיוור לפי מספר העובדים בכל משרד ויחידה, החל בשנת 1995.

הלוואות לעובדי חברות ממשלתיות ולעובדי רשויות ממלכתיות

על פי נתוני יהב היו בסוף כל אחת מהשנים 1993 ו-1994 יתרות ההלוואות, שהוא נתן לעובדי חברות ממשלתיות ולעובדי רשויות ממלכתיות, כמפורט להלן (הנתונים הותאמו למדד המחירים לצרכן של חודש דצמבר 1995 בידי משרד מבקר המדינה):

31.12.93	31.12.94	
(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	
364	372	יתרת הלוואות
350	353	יתרת הפיקדונות של מעבידים
20	24	יתרת הפיקדונות של ועדי עובדים
370	377	
6	5	עודף פיקדונות

כאשר סכום ההלוואות גדול מיתרת כספי המפקידים, יהב מחייב אותם, כמו את האוצר, בריבית בשיעור המרווח הניתן ליהב תמורת ביצוע ההלוואות.

שיעור הריבית הנגבים על הלוואות שניתנות מכספי חברות ממשלתיות ורשויות ממלכתיות הם אחידים, וזהים לשיעורי הריבית שנגבים מעובדי המדינה. עם המפקידים

נקבע שהחזרת הפיקדונות מותנית בגבייה מהלווים; יהב רשאי להחזיר למפקידים יתרות של פיקדונות שלא נוצלו למתן הלוואות.

שיעורי המרווח שגבה יהב מהמפקידים היו נמוכים במקצת מהשיעור שנגבה מהאוצר; ההפרש הצטמצם בעקבות הורדת שיעור המרווח על הלוואות שניתנות מפיקדונות האוצר (ראה לעיל, עמ' 12).

הלוואות מאמצעי יהב

הלוואות מאמצעי יהב ניתנו, חלקן בתנאי הצמדה, לעמיתי קרנות ההשתלמות וקופות הגמל שבניהולו, לעובדי הבנק ולעובדי תאגידים וכן לרוכשי זכויות גמלה⁸. על פי הדוחות הכספיים של יהב יתרת הלוואות שניתנו מאמצעיו הגיעה ב-31.12.94 ל-185 מיליון ש"ח (מותאם למדד המחירים לצרכן של דצמבר 1995), וב-31.12.95 ל-223 מיליון ש"ח.

בדוחות הכספיים של יהב ל-31.12.95 מובא ביאור, שלפיו נתן יהב ל-456 לווים הלוואות שיתרותיהן נעו בין 50,000 ש"ח ל-100,000 ש"ח (יתרה כוללת של 28.8 מיליון ש"ח ויתרה ממוצעת של 63,000 ש"ח), ל-23 לווים ניתנו הלוואות שיתרותיהן נעו באותו מועד בין 100,000 ש"ח ל-200,000 ש"ח (יתרה כוללת של 2.6 מיליון ש"ח ויתרה ממוצעת של 113,000 ש"ח).

1. ב-1991 נקבע הסדר בין יהב לחברת בזק שלפיו נתן יהב לעובדי בזק הלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן, אך בלי ריבית, לשם רכישת מניות של חברת בזק שהוצעו לעובדים במסגרת הצעת מכר לציבור. הבנק לא מסר למשרד מבקר המדינה הסבר מניח את הדעת לעובדה שהלוואות אלה ניתנו בלי ריבית. עד תום שנת 1994 נפרעו כל ההלוואות האלה.

2. בתחילת שנת 1992 התקשר בנק יהב עם אחד הבנקים המסחריים שבקבוצת בנק הפועלים כדי שאותו בנק ייתן הלוואות לעמיתי קרנות ההשתלמות וקופות הגמל שבניהול יהב. כביטחון להחזר ההלוואות ישמשו החסכוניות שהצטברו בקרנות. הלוואות ניתנו בהצמדה למדד המחירים לצרכן ובריבית של 3.25% - 3.50% לשנה.

לקראת סוף שנת 1992 החליטה הנהלת יהב לבצע הלוואות אלה מאמצעיו הוא. המפקח על הבנקים אישר תכנית זו ביולי 1993. הביקורת העלתה שיהב החל לתת הלוואות אלה עוד לפני שניתן אישורו של המפקח על הבנקים.

יהב נותן את ההלוואות לעמיתים בתנאי שעברו שלוש שנים לפחות ממועד ההצטרפות לקרן או ממועד המשיכה האחרונה, המאוחר מבין השניים. ב-1994 נהג יהב לתת הלוואה בשיעור של עד 80% מיתרת הכספים שהצטברו לטובת העמית. הלוואות לתקופה של עד שנתיים ניתנו בלא תנאי הצמדה, בריבית משתנה של 13.3% עד

⁸ עובדי המדינה זכאים לרכוש זכויות גמלה בגין תקופות שהות בחופשה ללא תשלום וכדו'. כדי להקל על עובדים המבקשים זאת, רשאי חשב המשרד להפנות את רוכשי הזכויות לבנק יהב, כדי שהבנק יעמיד לרשותם הלוואות למטרה זו.

14.3%. ההלוואות לתקופה של שנתיים ומעלה הוצמדו למדד המחירים לצרכן וניתנו בריבית של 3.75% לשנה.

לפי נתוני יהב היתרות של ההלוואות שהוא נתן לעמיתי קרנות ההשתלמות וקופות הגמל הסתכמו בסוף 1994 ב- 130.7 מיליון ש"ח (מזה 74.6 מיליון ש"ח בהצמדה למדד ו- 56.1 מיליון ש"ח בלי הצמדה; כל הסכומים הללו מותאמים למדד דצמבר 1995).

דוחות כספיים

מאזנים

להלן המאזנים של בנק יהב ל-31 בדצמבר של השנים 1994 ו-1995, כפי שריכוז משרד מבקר המדינה על פי הדוחות הכספיים השנתיים של יהב, המותאמים לפי מדד המחירים לצרכן של חודש דצמבר 1995:

31.12.94 (מיליוני ש"ח)	31.12.95 (מיליוני ש"ח)	
1,320	1,481	הלוואות מכספי פיקדונות לעובדי מדינה
185	223	ולעובדי חברות ורשויות ממשלתיות
1,505	1,704	הלוואות מאמצעי יהב
4	5	בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
1,501	1,699	ס"ה אשראי לציבור
1,106	1,219	ניירות ערך להשקעה ולמסחר
97	290	מזומנים ופיקדונות בבנקים
30	23	פיקדונות באוצר כנגד תכניות החיסכון
32	32	בניינים וציוד בניכוי פחת שנצבר
18	18	מסים נדחים ועודף מקדמות מס
3	3	יתרות חובה
2,787	3,284	
65	81	פיקדונות הציבור
176	310	לפי דרישה
1,032	1,212	לזמן קצוב
408	429	תכניות חיסכון
1,681	2,032	מיועדים למתן הלוואות
924	1,057	פיקדונות האוצר למתן הלוואות
15	10	פיקדונות מבנק ישראל
13	12	עתודה לחסכונות*
9	12	עתודה לזכויות עובדים בניכוי יעודה
6	5	יתרות זכות
2,648	3,128	ס"ה התחייבויות
139	156	הון מניות ועודפים
2,787	3,284	

* עתודה זו מייצגת את התחייבות יהב להעניק תוספת ריבית לחוסכים המחזיקים את חסכונותיהם ביהב מעל לתקופה מסוימת.

ההלוואות שניתנו מכספי פיקדונות לעובדי מדינה ולעובדי חברות ורשויות ממשלתיות הגיעו ב- 31.12.94 ל- 47% מסך האקטיב וב-31.12.95 ל-45%.

הפרשה לחובות מסופקים. לפי ההסדרים עם האוצר ועם גופים אחרים שהפקידו כספים למתן הלוואות לעובדים, פירעון הפיקדונות תלוי במידת הגבייה מהלווים. לפיכך אין ליהב סיכון של ממש במתן הלוואות אלו. יהב הפריש לחובות מסופקים 679,000 ש"ח בשנת 1995 ו-594,000 ש"ח בשנת 1994 (כל הסכומים מותאמים למדד דצמבר 1995).

ניירות ערך. כל ניירות הערך המוחזקים בידי הבנק (בעיקר איגרות חוב ממשלתיות) רשומים למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב ויש להם שער. להלן התפלגות ניירות הערך כפי שהיא מובאת בדוחות הכספיים של יהב ל-31.12.95 :

31.12.94	31.12.95	
(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	
132.0	101.3	ניירות ערך למסחר
974.0	1,117.9	ניירות ערך להשקעה
1,106.0	1,219.2	

לפי הסברי יהב, ניירות ערך להשקעה מוחזקים על פי הוראות המפקח על הבנקים בשיעורים שונים (50% - 90%) מתכניות החיסכון שבניהולו. ניירות ערך אלה מוצגים לפי העלות המצטברות (עלות הרכישה בתוספת צבירת ריבית והפרשי הצמדה), בלא להביא בחשבון הפסדים שלא מומשו, עקב ירידת שערים. ניירות ערך למסחר מוצגים במאזן לפי ערך השוק או העלות המצטברת, הנמוך שבהם.

ב-31.12.94 היו ניירות הערך להשקעה 94.4% מהסכומים שהצטברו בתכניות החיסכון ; ב-31.12.95 ירד השיעור ל-92.2%.

מזומנים ופיקדונות בבנקים. להלן פירוט היתרה בסוף כל אחת מהשנים 1994 ו-1995 :

31.12.94	31.12.95	
(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	
39	134	הפקדת בבנק הפועלים* ובתאגידים המשתייכים לקבוצתו
58	156	מזומנים והפקדות בבנק ישראל ובבנקים אחרים
97	290	

* בנק הפועלים מחזיק ב-50% מזכויות ההצבעה ביהב.

בניינים וציוד בערך מופחת. סעיף זה כלל ב-31.12.95 בניינים ומקרקעין בערך מופחת של 17.7 מיליון ש"ח (עלות בסך 30.0 מיליון ש"ח בניכוי פחת שנצבר בסך 12.3 מיליון ש"ח), כלי רכב, ציוד והתקנות בערך מופחת של 13.9 מיליון ש"ח (עלות בסך של 29.2 מיליון ש"ח בניכוי פחת שנצבר בסך של 15.3 מיליון ש"ח). יצוין שבשנת 1995 השקיע יהב בציוד, בהתקנות ובכלי רכב כ-5.5 מיליון ש"ח.

תכניות חיסכון. להלן התפלגות היתרות בתכניות החיסכון השונות של יהב, בסוף כל אחת מהשנים 1993 ו-1994 (מותאם למדד חודש דצמבר 1995):⁹

31.12.93 (מיליוני ש"ח)	31.12.94 (מיליוני ש"ח)	
233	232	חיסכון לרכב
298	351	חיסכון לדירור
334	449	תכנית חיסכון אחרות*
865	1,032	

* חיסכון להשכלה גבוהה, חיסכון לדירה, תכניות צמודות מדד ומדד/דולר שונות.

הון מניות ועודפים. להלן פירוט היתרה של ההון העצמי של יהב בסוף כל אחת מהשנים 1994 ו-1995 (מותאם למדד חודש דצמבר 1995):

31.12.94 (מיליוני ש"ח)	31.12.95 (מיליוני ש"ח)	
9.8	9.8	הון מניות
129.6	145.9	קרנות ועודפים
139.4	155.7	

בשנים האחרונות לא שילם יהב דיבידנד ולא חילק הטבה במניות; רווחי יהב משתקפים במלואם בסעיף קרנות ועודפים, שגדל מ-53.3 מיליון ש"ח ב-31.12.89 ל-145.9 מיליון ש"ח ב-31.12.95.

⁹ לא נתקבלו נתונים ל-31.12.95.

דוחות רווח והפסד

להלן נתוני דוחות רווח והפסד של יהב לשנים 1994 ו-1995, כפי שריכוז משרד מבקר המדינה, על פי הדו"חות הכספיים השנתיים של יהב המותאמים למדד המחירים לצרכן של חודש דצמבר 1995:

1994 (מיליוני ש"ח)	1995 (מיליוני ש"ח)	
69.3	83.1	עודף הכנסות מימון על הוצאות מימון, בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
23.3	23.0	הכנסות מדמי ניהול של קופות גמל וקרנות השתלמות
6.4	7.6	הכנסות אחרות
99.0	113.7	ס"ה הכנסות
38.6	45.9	הוצאות תפעוליות ואחרות
11.9	12.2	משכורות והוצאות נלוות
9.2	13.4	פחת והוצאות אחזקה
6.4	7.5	הוצאות אחרות
66.1	79.0	הוצאות מחשוב
32.9	34.7	רווח מפעולות לפני מס
17.5	18.4	הפרשה למסים
15.4	16.3	רווח נקי

עודף הכנסות מימון על הוצאות מימון מייצג בעיקר את המרווח שיהב מקבל בגין ביצוע הלוואות מפיקדונות האוצר ומפיקדונות מיועדים שקיבל יהב מגופים אחרים. המרווח בגין ביצוע הלוואות מכספי פיקדונות האוצר היה עד אמצע שנת 1992 בשיעור של 6%, באותו מועד הוא הוקטן ל-5.5% ומתחילת 1993 ל-5%; בהסכם מ-28.7.94 עם החשב בכללי נקבע, שהחל בשנת 1995 המרווח לא יפחת מ-4% ולא יעלה על 5%, על פי נוסחה מוסכמת על החשכ"ל ויהב.



בנק יהב הוקם לשם מתן הלוואות בתנאים נוחים לעובדי המדינה וכדי לסייע להם בפעולות חיסכון. הבנק מגשים מטרות אלה אגב מתן שירות ברמה נאותה ללקוחותיו. הביקורת העלתה ממצאים המצביעים על יחס מועדף לכמה לוויים שהיו קשורים בתפקידיהם להנהלת בנק יהב.

משרד מבקר המדינה העיר לבנק יהב שלא תמיד הקפיד להביא לידיעת ציבור עובדי המדינה את כל האפשרויות לקבל הלוואות, סכומיהן ותנאי פירעונן. בעקבות הביקורת הכין בנק יהב חוברת מידע ובה פרטים מלאים על ההלוואות לסוגיהן ועותקים ממנה הועברו למשרדי הממשלה לשם הפצה בקרב עובדי המדינה.

הכנסות בנק יהב נובעות בעיקרון מהמרווח - שהוא חלקו של בנק יהב בריבית הנגבית מהלווה - בגין מתן הלוואות מפיקדונות האוצר ומפיקדונות של מעבידים ציבוריים מסוימים. בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור המרווח בגין פיקדונות האוצר.

הגבייה מעובדי מדינה נעשית על ידי ניכוי ממשכורותיהם במסגרת שירות שבנק יהב נותן לחשב הכללי, לכן אין לבנק יהב הוצאות גבייה ניכרות. על פי הסכמי הפיקדון עם החשב הכללי פירעון הפיקדונות תלוי במידת הגבייה מהלוויים, ועל כן בנק יהב אינו נושא בסיכונים להפסדים מחובות אבודים של לוויים אלה. בהעדר סיכון במתן הלוואות מפיקדונות המדינה ובשל הוצאות גבייה קטנות, מכסה המרווח את עלות הביצוע של ההלוואות, לרבות עלות ניהול חשבונות הלוויים, ומותיר לבנק יהב רווח סביר. הרווחיות הנאותה של בנק יהב מאפשרת לו להעניק ללקוחותיו הטבות שונות שאינן נהוגות בבנקים אחרים. לדעת מבקר המדינה, על החשב הכללי והבנק לתת לכלל ההיבטים האלה את המשקל הראוי בעת קביעת שיעור המרווח.

בנק יהב מבצע את הפעילות הפיננסית - הן בשביל עצמו והן את זו הקשורה בהשקעת כספי תכניות החיסכון, קופות הגמל וקרנות השתלמות - באמצעות מוסדות המשתייכים כמוהו לקבוצת בנק הפועלים בע"מ. משרד מבקר המדינה העיר לבנק יהב, שלגבי כלל ההשקעות וההפקדות, אך במיוחד כאשר מדובר בכספים המתרכזים בידיו עקב היותו מנהל כספי של קופות גמל וקרנות השתלמות, עליו לבחון באופן שוטף את כל אפיקי ההשקעה המותרים לו - גם מחוץ למסגרת הקבוצה הבנקאית שאליה הוא משתייך - כדי להשיג את התשואות והתנאים המיטביים.

מבקר המדינה

ירושלים, אלול התשנ"ו
אוגוסט 1996