

דו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה

של המדינה ליום 31.3.89¹

להלן מובא מאזן זכויותיה והתחייבויותיה המוניטריות של המדינה ליום 31.3.89, על פי נתונים שמסר שר האוצר (במיליוני ש"ח):

מאזן שוטף

<u>31.3.89</u>	<u>התחייבויות</u>	<u>31.3.88</u>	<u>31.3.89</u>	<u>זכויות</u>	<u>31.3.88</u>
315.1	יתרות חוב בבנקים	*166.7	5295.6	יתרות בבנקים ודמי מחזור	* 4720.3
463.0	המחאות שלא נפרדו	163.3	295.6	חייבים	* 154.4
2269.0	פיקדונות שנתקבלו	1902.6			
32.2	הפרשות וקרנות	9.1			
<u>1097.5</u>	<u>זכאים</u>	<u>641.0</u>			
4176.8		2882.7	5591.2		4874.7
<u>1414.4</u>	<u>עודף נצבר</u>	<u>1992.0</u>			
5591.2		4874.7	5591.2		4874.7

זכויות והתחייבויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב

<u>31.3.89</u>	<u>התחייבויות</u>	<u>31.3.88</u>	<u>31.3.89</u>	<u>זכויות</u>	<u>31.3.88</u>
91622.4	מלוות פנים	71860.9	29615.7	הלוואות ופיקדונות	19081.5
32183.5	מלוות חוץ	26531.3	269.6	השקעות במניות	210.0
<u>8985.2</u>	מקדמות מבנק ישראל	<u>8989.2</u>	975.3	זכויות שונות	617.8
132791.1		107381.4	190.0	מלאי	142.0
			358.8	רכוש שנמסר בנאמנות	230.7
2244.3	התחייבויות בגין ביטוח הצמדה ושער	2294.0			
			91.8	מימון ביניים לבניה	101.9
			<u>60.0</u>	הון מניות בנק ישראל	<u>60.0</u>
135035.4		109675.4	31561.2		20443.9
			<u>103474.2</u>	הגירעון המוניטרי	<u>89231.5</u>
135035.4		109675.4	135035.4		109675.4

* מוין מחדש

¹ מוגש בהתאם לסעיף 19 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב)

המאזן השוטף משקף בסעיפיו בעיקר את היתרות האלה:

- א. יתרות בבנקים הנובעות מפעולות תקציביות ומפעולות מחוץ למסגרת התקציב.
- ב. יתרות של חייבים וזכאים של המפעלים העסקיים של המדינה, המנהלים את ספרי החשבונות על בסיס מצטבר, דהיינו, רישום הוצאה והכנסה כאשר נוצרה ההתחייבות לשלם. היתרות של החייבים הן בדרך כלל בגין הכנסות שנוקפו לחשבונות תקציביים בשנה השוטפת ולא נגבו עד סוף שנת הכספים, והיתרות של זכאים מתייחסות בדרך כלל לספקים של המפעלים העסקיים.
- ג. השכר ומהשכורות של עובדי המדינה לחודש מארס משולמים באפריל (חודש הנמנה עם שנת הכספים הבאה), אך הוצאה זו נוקפת לחובת של שנת הכספים שאליה היא מתייחסת, כנגד סעיף במאזן השוטף, במסגרת ההתחייבויות, הנקרא "זכאים בעד משכורת".
- ד. יתרות של פיקדונות שהופקדו בממשלה, אשר אינם מתוקצבים, ולכן לא נרשמו כהכנסה תקציבית. פיקדונות אלה מוצגים אפוא בסעיף "פיקדונות שנתקבלו" במסגרת ההתחייבויות של המאזן השוטף.

כל התחייבות של המדינה הנובעת מקבלת הלוואה לטווח קצר, שטרם נפרעה עד סוף שנת הכספים, תקבל ביטוי במאזן השוטף.

ה. התוצאה של ביצוע התקציב (כולל התקציב של המפעלים העסקיים) - עודף או גרעון - מקבלת ביטוי במאזן השוטף והיא המאזנת אותו. כאשר ההכנסות גדולות מן ההוצאות, הדבר משתקף בעלייה של העודף המצטבר, או הקטנה של הגרעון המצטבר, ואילו כאשר סכום ההוצאה גדול מסכום ההכנסה, הדבר משתקף בהגדלת הגרעון המצטבר או בהקטנת בהקטנת העודף המצטבר.

ההתחייבויות שהמדינה נוטלת עליה, במסגרת תקציב המדינה, מיועדות למימון תקציב הפיתוח, לתשלום חובות ולמימון חלקי של התקציב הרגיל. רק חלק מההוצאות בתקציב הפיתוח יוצר זכויות המוגדרות כנכסים מוניטריים - בעיקר הלוואות לפיתוח המשק והשקעות במניות; השאר הן הוצאות מוחלטות ואינן יוצרות זכויות מוניטריות או אחרות. ההתחייבויות האמורות והנכסים המוניטריים משתקפים ברשימת הזכויות וההתחייבויות המוניטריות הנובעות מביצוע תקציב (להלן - המאזן המוניטרי). המאזן המוניטרי אינו משקף נכסים שאינם מוגדרים מוניטריים, כגון השקעות במערכת הבטחון, בתשתית (כבישים וכדומה), במבנים שבידי המדינה ובציוד שברשותה. מסיבות אלה אין איוון בין הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטרי, וקיים עודף גדול של התחייבויות על זכויות.

העודף של ההתחייבויות על הזכויות במאזן המוניטרי - הגרעון המוניטרי - ליום 31.3.89, כפי שמתברר מן הנ"ל, הסתכם ב-103,474.2 מיליוני ש"ח. כפי שצוין לעיל, סכום זה מייצג את המילווה שקיבלה המדינה, אך כנגד התחייבויות אלה, לא נוצרו זכויות כלל. החשב הכללי (להלן החשכ"ל) הציג במאזן המוניטרי גם את העודף המצטבר שרשום במאזן השוטף, -1,414.4 מיליון ש"ח - וכתוצאה מכך הקטין את הגרעון המוניטרי בסכום זה, ולפיכך היה הגרעון בסכום של 102,058.9 מיליון ש"ח. על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב), חייב שר האוצר להמציא למבקר המדינה מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. המאזן האמור מתייחס לזכויות והתחייבויות המדינה שנוצרו גם מביצוע תקציב (מאזן מוניטרי) וגם אלה שנוצרו מחוץ למסגרת התקציב (מאזן שוטף). במאזן מאוחד זה ליום 31.3.89, עודף כלל ההתחייבויות על כלל הזכויות, מורכב מסכום הגרעון המוניטרי בניכוי העודף הנצבר במאזן השוטף, דהיינו 102,058.9 מיליון ש"ח. מאחר והחשכ"ל מגיש את מאזן המדינה בשני חלקים, ובמאזן השוטף משתקף העודף הנצבר בסך 1,414.4 מיליון ש"ח, הרי שבחלק השני - המאזן המוניטרי - יש לשקף את הגרעון המוניטרי במלואו -103,474.2 מיליון ש"ח - כך ששילוב שני המאזנים ישקף את הגרעון נטו של המדינה בסך 102,058.9 מיליון ש"ח. החשכ"ל הציג במאזן המוניטרי את הגרעון המוניטרי בסך 102,058.9 מיליון ש"ח כאשר גרעון זה מסתכם ב-103,474.2 מיליון ש"ח.

מאזן המדינה, על שני חלקיו - המאזן השוטף והמאזן המוניטרי - אינו נותן תמונה מלאה של ההתחייבויות והזכויות המוניטריות של המדינה. חסרות בו התחייבויות הממשלה לשלם פנסיה

ופיצויים לעובדי המדינה, למורים לשוטרים ולחיילי צה"ל בשירות קבע. גם יתרות הזכויות הרשומות במאזן אינן משקפות בכל הסעיפים את מלוא הערכים; למשל יתרת ההשקעה במניות מייצגת עלויות רכישה במחירים שוטפים. החשכ"ל הודיע שהוא מינה ועדה לבדיקת נושאים אלה.

על פי דברי ההסבר של החשכ"ל במבוא למאזן המוניטרי ליום 31.3.89, הסתכמו ההתחייבויות החוזיות² של משרדי הממשלה כלפי גורמי חוץ ליום 31.3.89 ב-9,196.2 מיליון ש"ח לעומת 5,011.7 מיליון ש"ח ליום 31.3.88. בשנה הנסקרת, כמה חשבויות לא הגישו דיווח לחשכ"ל על היקף ההתחייבויות החוזיות שלהן כלפי גורמי חוץ ליום 31.3.89, ובהן חשבות משרד העבודה והרווחה וחשבות מינהל הסחר הממשלתי. גם בעבר עמד מבקר המדינה על תופעה זו (ראה דו"ח שנתי 38, עמ' מ"ח). החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1990, כי במסגרת ההוראות שהוא שולח מדי שנה בשנה לחשבויות המשרדים בדבר סגירת החשבונות לסוף שנת הכספים, הוא יכלול הוראה בדבר הדיווח בכתב לחשכ"ל בעניין ההתחייבויות החוזיות, גם באותם מקרים שלסוף שנת הכספים אין התחייבויות כאלה.

בירור שערך משרד מבקר המדינה העלה כי ליום 31.3.89 היו למינהל הסחר הממשלתי התחייבויות חוזיות בקשר לרכישת בשר וחיטה בסכום כולל של 37.9 מיליון דולר ולמשרד העבודה והרווחה בקשר לרכישות שונות - 160 מיליון ש"ח. סכומים אלה מגדילים אפוא את ההתחייבויות החוזיות של המדינה כפי שפורסמו במאזן המדינה.

בעניין ההתחייבויות שהמדינה קיבלה עליה בגין רכישת מניות בנקים, במסגרת ההסדר להבטחת ערך מניות הבנקים, בעקבות המשבר מאוקטובר 1983, ציין החשכ"ל בדברי ההסבר למאזן המוניטרי ליום 31.3.89, שההתחייבות עצמה אינה מוצגת במסגרת מאזן המדינה. ההתחייבות האמורה בגין רכישת יתרת מניות הבנקים ליום 31.3.89 הייתה בכ-1.8 מיליארד דולר, לעומת בכ-2.9 מיליארד דולר ליום 31.3.88.

עד שנת הכספים 1984 ועד בכלל צירף החשכ"ל למאזן המוניטרי רשימה של ערבויות המדינה לסוף שנת הכספים. הרשימה המפורטת כללה נתונים על יתרת הערבויות בתחילת שנת הכספים, הערבויות החדשות שניתנו בתוך אותה שנה, הערבויות שפג תוקפן במשך השנה האמורה, והיתרה לסוף שנת התקציב, וכל אלה ממיינים לפי החוקים השונים בגין מתן ערבויות מטעם המדינה³. מאז, לא צירף החשכ"ל את רשימת הערבויות מאחר שלא סיים את הכנתה עד למועד הגשת המאזן למבקר המדינה - ב-31 בדצמבר לגבי יתרות הערבויות ליום 31 במאוס באותה שנה. החשכ"ל ציין, שהרשימה מתפרסמת ברשומות בהתאם לסעיף 7 לחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח - 1958 שלפיו הפרסום ייעשה תוך אחד עשר חודשים לאחר תום כל שנת כספים, דהיינו עד סוף פברואר של השנה שלאחריה. מבקר המדינה העיר בעבר ולאחרונה בדו"ח השנתי 39, עמ' 0', כי הערבויות שהן התחייבויות על תנאי של המדינה, הן מהוות חלק אינטגרלי של מאזן המדינה שעל שר האוצר להמציא בהתאם לסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב), לא יאוחר מ-31 בדצמבר כל שנה. עוד ציין המבקר שהפרסום ברשומות אינו כולל מצבה מפורטת של הערבויות, כפי שהובאה בעבר במאזן המדינה. במאזן המוניטרי לשנה הנסקרת כלל שר האוצר, לראשונה מאז שנת 1984, רשימה של יתרת הערבויות מטעם המדינה ליום 31.3.89. 15

בעניין הנדון יש לציין, כי סעיף 7 לחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח - 1958 קובע, כאמור, כי שר האוצר יפרסם את רשימת הערבויות לסוף שנת כספים כל שהיא, תוך אחד עשר חודשים, דהיינו עד סוף חודש פברואר של השנה שלאחריה, ואילו לפי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958

² מדובר בהתחייבויות על פי חוזים שעשו משרדי הממשלה, שאינן כלולות במסגרת ההתחייבויות המוצגות במאזן.

³ 1. חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח - 1958. 2. חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט - 1959. 3. חוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט - 1949 (נוסח משולב). 4. חוק עידוד החיסכון (הנחות ממס הכנסה וערבויות למילווה) התש"ז - 1955.

(נוסח משולב) על שר האוצר להמציא את מאזן המדינה לא יאוחר מ-31 בדצמבר כל שנה. כן יש לציין, כי הפרסום בילקוט הפרסומים של יתרות הערבויות ליום 31.3.88 נעשה ב-26.3.89 במקום עד 28.2.89, ואילו הפרסום של הערבויות ליום 31.3.89 נעשה ב-11.3.90 במקום עד 28.2.90.

בדבר פרטים על ערבויות המדינה, ראה להלן.

המאזן השוטף

החשב הכללי מכין שלושה מאזנים נפרדים של הזכויות וההתחייבויות השוטפות: אחד לחשבונות של אגף החשב הכללי ואחד לחשבונות של משרדי הממשלה, ומאזן מאוחד של שני המאזנים האמורים המשקף את הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה, שנתוניו מובאים בטבלה דלעיל. כמה מהיתרות המובאות בטבלה זו לגבי 31.3.88 מוינו בחלקן מחדש.

הפרשי שיערוך

חלק ניכר מהזכויות וההתחייבויות השוטפות נקוב במטבע חוץ (מט"ח). החל בשנת הכספים 1982 מאפשרת המערכת לעיבוד נתונים של החשכ"ל לנהל חשבונות אלה במט"ח ובש"ח ולחשב הפרשי שיערוך לסוף שנת הכספים לכל יתרה במט"ח.

הרוב הגדול של פעולות השיערוך, הנעשה כאמור אוטומטית על ידי המערכת הממוחשבת של החשב הכללי, מתייחס לחשבונות מט"ח של החשכ"ל; לגבי חשבונות מט"ח של משרדי הממשלה, השיערוך נעשה ידנית.

על פי נתונים שהמציא החשב הכללי, בדבר היתרות של חשבונות הנקובים במטבע חוץ, הפרשי השיערוך של הזכויות עלו על הפרשי השיערוך של ההתחייבויות, והעודף נטו בסך 197.8 מיליון ש"ח נזקף להכנסות המדינה - סעיף הכנסות שונות. בשנת הכספים 1987 היה מצב הפוך: הפרשי השיערוך של ההתחייבויות עלו על הפרשי השיערוך של הזכויות, והעודף נטו בסך 51.3 מיליון ש"ח נזקף לתקציב המדינה בסעיף ההוצאות "רבית". יש לציין, שהפרשי השיערוך של הזכויות וההתחייבויות במאזן המוניטרי הנובעות מביצוע תקציב אינם נזקפים להכנסות ולהוצאות תקציביות, בניגוד לנוהג לגבי הפרשי השיערוך של הזכויות וההתחייבויות שבמאזן השוטף.

בדו"חות קודמים, ולאחרונה בדו"ח שנתי 39, עמ' סא', עמד מבקר המדינה על כך, שבהתאם לעקרונות שיטת המזומנים המעוגנים בחוק התקציב, אין לזקוף להוצאות ולהכנסות של תקציב המדינה הפרשי הצמדה, שטרם שולמו או נתקבלו. הזקיפה לתקציב של הפרשי שיערוך בגין היתרות של חשבונות הנקובים במטבע חוץ או צמודים למטבע חוץ במאזן השוטף (חשבונות חייבים וזכאים), מחייבת, לדעת מבקר המדינה, הסדר מפורש בחוק התקציב.

הפרשי השיערוך נובעים מהשינויים של השערים של מטבעות חוץ. השער היציג של הדולר ליום 31.3.88 היה 1.5596 ש"ח לדולר, וליום 31.3.89 היה השער 1.8195.

עודף נצבר

סעיף זה מייצג את ההפרש הנצבר הרב-שנתי בין ההכנסות לבין ההוצאות, כפי שנרשמו בדו"חות ביצוע התקציב.

להלן נתונים לשנת הכספים 1988 (במיליוני ש"ח):

ביצוע תקציב :	
62937.9	תקבולים
63515.5	תשלומים
577.6	גרעון בביצוע תקציב
1992.0	עודף נצבר לתחילת השנה
1414.4	עודף נצבר ליום 31.3.89

פרטים נוספים בנושא העודף הנצבר, תוך הצגה שונה של הנתונים, ראה בפרק על תקציב המדינה לשנת 1988 וביצועו, עמ' ל.

שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה

בעקבות הביקורת בשנים קודמות שולב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה החל מיום 31.3.86. השילוב הביא לקיזוז של התחייבויות וזכויות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין בנק הדואר, וכתוצאה מכך משתקפות במאזן המדינה, כפי שצריך להיות, רק התחייבויות וזכויות הקשורות בגורמים לא-ממשלתיים. זכויות והתחייבויות אלה בחלקן משתקפות במאזן המוניטרי ובחלקן במאזן השוטף.

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב), חייב שר האוצר להמציא לא יאוחר מ-30 בספטמבר כל שנה, דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה לשנת הכספים המסתיימת ב-31 במאוס שלפני כן, דהיינו דו"ח בצדק תקציב. ביחד עם דו"ח זה מגיש החשב הכללי את המאזן השוטף של המדינה שבו מקבל ביטוי העודף או הגרעון המצטבר של בצדק תקציבי המדינה. כדי לאפשר לחשב הכללי להכין את המאזן האמור ולכלול בו את הנתונים המאזניים של בנק הדואר, חייב הוא לקבל נתונים אלה לכל המאוחר בראשית חודש ספטמבר. במועד זה לא היה בידי בנק הדואר מאזן מאושר ליום 31.3.89, ולכן המציא לחשב הכללי מאזן ארעי, שאת נתוניו כלל החשב הכללי במאזן השוטף של המדינה ליום 31.3.89. מתברר שנתונים אלה אינם זהים במלואם ליתרות הכלולות במאזן המאושר של בנק הדואר שהוגש לחשב הכללי רק בנובמבר 1989, וכתוצאה מכך חלק מהנתונים ששולבו במאזן המדינה ליום 31.3.89 אינם נכונים. לדוגמה: מאזן המדינה משקף יתרה בסך 19 מיליון ש"ח של בנק הדואר בבנק ישראל ליום 31.3.89, כאשר למעשה יתרה זו לא הייתה קיימת (ראה דו"ח זה, עמ' מו); יתרה בבנק הדואר בסך 10.5 מיליון ש"ח לא שולבה במאזן המדינה (ראה דו"ח זה עמ' מו); יתרה בסך 32.1 מיליון ש"ח המייצגת שיקים לגבייה שהיו בסניפי רשות הדואר ב-31.3.89 לא נכללה במאזן המדינה (ראה דו"ח זה עמ' נב); ביום 31.3.89 היו בידי הקופאים של בנק הדואר דמי מחזור תפעוליים בסך כולל של 31.8 מיליון ש"ח ואילו במאזן המדינה נכלל סכום של 27.1 מיליון ש"ח (ראה דו"ח זה עמ' נב); התחייבות של בנק הדואר במסגרת סעיף "המחאות שלא נפרדו" בסכום של 10 מיליון ש"ח לא נכללו במאזן המדינה (ראה דו"ח זה עמ' סח). במאזן המדינה נכללו חייבים בסכום של 19.5 מיליון ש"ח, כאשר למעשה חוב זה אינו קיים (ראה דו"ח זה, עמ' נז); במאזן המדינה לא נכלל חוב של הביטוח הלאומי בסכום של 6.5 מיליון ש"ח (ראה דו"ח זה, עמ' נז); התחייבות בסך 2 מיליון ש"ח שנכללה במאזן, אין לה בסיס (ראה דו"ח זה עמ' עא) במאזן המדינה לא נכללו התחייבויות בסכום כולל של 6.6 מיליון ש"ח (ראה דו"ח זה, עמ' פג) סעיף "פיקדונות שנתקבלו".

מן הראוי לעשות מאמץ ולסיים את עריכת מאזן בנק הדואר בחודשים יולי-אוגוסט, כדי לאפשר שהנתונים שישולבו במאזן המדינה יהיו הנתונים הנכונים.

שירותי בנק הדואר מבוצעים באמצעות רשות הדואר שהוקמה במאוס 1986 לפי חוק רשות הדואר, התשמ"ו - 1986, סעיף 37 (ז) לחוק זה קובע שההסדרים הכספיים בין שני מוסדות אלה, לרבות התמורה שתשולם לרשות הדואר בעד שירותיה לבנק הדואר ייקבעו בהסכם ביניהם ובאין הסכם ייקבעו על ידי הממשלה. בענין זה העיר רואה החשבון בסוף אוגוסט 1989 במאזן המאושר של בנק הדואר ליום 31.3.89. כי הסכם שרותים עם רשות הדואר טרם נחתם, ולכן לא נקבעה התמורה שתשולם לרשות הדואר עבור שירותיה, כך שלא ניתן לאמוד את השפעת התמורה הזאת על רווחי הבנק. כמו כן העיר רואה החשבון, כי לגבי סכום של 2.4 מיליון ש"ח העומד לחובת רשות הדואר במאזן בנק הדואר ליום 31.3.89, בעיקר בגין הוצאות תפעול ששילם הבנק, אין הסכמה בין שני הצדדים.

על פי חוק בנק הדואר, התשי"א - 1951 (להלן חוק בנק הדואר), חייב בנק הדואר לפרסם ברשומות, בתוך שישה חודשים מתום כל שנת כספים, דין וחשבון כספי לאותה שנת כספים ובו חשבון רווח והפסד, מאזן ופירוט השקעותיו לסוגיהן. לפיכך, בנק הדואר צריך היה להמציא מאזן מאושר ליום 31.3.89, לכל המאוחר ב-30.9.89. כאמור לעיל, המאזן המאושר הוגש רק בנובמבר 1989, ועד ראשית דצמבר 1989, לא פורסם ברשומות. לדעת החשב הכללי, רצוי להביא לידי תיקון חוק בנק הדואר, לפיו מועד הפרסום של המאזן המאושר של הבנק ברשומות יועמד על ארבעה חודשים או לכל היותר חמשה חודשים מתום כל שנת כספים, במקום ששה חודשים, וזאת כדי להבטיח שבמאזן המדינה ישולב המאזן הסופי של בנק הדואר.

זכויות שוטפות

בטבלה שלהלן מובא פירוט הזכויות השוטפות ליום 31.3.89, וליום 31.3.88, על פי נתוני החשב הכללי.

31.3.89 (באלפי ש"ח)	31.3.88 (באלפי ש"ח)	
3821745.0	3143988.1	בנק ישראל
1453349.5	1537766.1	בנקים אחרים
20492.8	38500.7	דמי מחזור
109979.4	59402.0	חייבים למפעלים עסקיים
112831.6	20810.8	חייבים למשרדי ממשלה
72813.4	74202.3	חייבים שונים
5591211.7	4874670.0	ס"ה

* מוין מחדש.

בנק ישראל

היתרה ליום 31.3.89 בסעיף זה מורכבת מהיתרות של החשב הכללי (3,516,602.2 אלפי ש"ח) ושל משרדי הממשלה (305,142.8 אלפי ש"ח).

היתרה של משרדי הממשלה מורכבת בעיקר מהיתרות של היחידות הבאות:

מכס/הכנסות: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.89 בסך 89,483.7 אלפי ש"ח מייצגת ברובה הכנסות שנתקבלו עד 31.3.89 ולא הועברו עד תאריך זה לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל.

בנק הדואר: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.89 בסך 26,458.5 אלפי ש"ח מורכבת כלהלן:

1. על פי חוק בנק הדואר ולפי הסדר בין החשב הכללי לבין בנק הדואר, מעביר בנק ישראל יום יום את היתרה בחשבון בנק הדואר - בין שזו יתרת זכות ובין שזו יתרת חובה - לחשבון של החשב הכללי בבנק ישראל, כך שהיתרה בחשבון בנק הדואר בבנק ישראל, בסוף כל יום, היא אפס. בעקבות הסדר זה, מופיע בספרי בנק הדואר, חשבון פקדון של בנק הדואר אצל החשב הכללי, וחשבון מקביל בספרי החשב הכללי המבטא חוב שלו לבנק הדואר. מאחר שמדובר בחובות בין משרדיים, שני חשבונות אלה מתקזזים, ואינם מופיעים במאזן המדינה. בשנה הנסקרת, היתרות בשני החשבונות אינן שוות - היתרה בספרי בנק הדואר ליום 31.3.89 על פי הנתונים הארעיים שהמציא בנק הדואר לחשב הכללי (ראה עמ' לעיל), הסתכמה ב-1,085,625.4 אלפי ש"ח לעומת יתרה בסך 1,063,394.8 אלפי ש"ח בספרי החשב הכללי. ההבדל בין שתי היתרות בסך 22,230.6 אלפי ש"ח אמור לבטא סכום שטרם הועבר בבנק ישראל, מהחשבון של בנק הדואר לחשבון של החשב הכללי, ולכן ראה בו החשב הכללי כמיצג יתרה של בנק הדואר בבנק ישראל ליום 31.3.89. על סמך הנחה זו, כלל החשב הכללי את הסכום האמור במאזן השוטף של המדינה בסעיף "בנק ישראל" יחד עם כל היתרות של משרדי הממשלה בבנק ישראל.

היתרה של פיקדון בנק הדואר אצל החשב הכללי, על פי המאזן הסופי המאושר של בנק הדואר ליום 31.3.89, היא 1,066,558.8⁴ אלפי ש"ח לעומת 1,085,625.4 אלפי ש"ח במאזן הארעי (ראה לעיל). בגלל הפיגור בהגשת מאזן סופי של בנק הדואר לחשב הכללי, מראה מאזן המדינה יתרה של בנק הדואר בבנק ישראל בסכום של 22,230.6 אלפי ש"ח במקום 3,164.0 אלפי ש"ח, כך שההפרש בין שתי יתרות אלה בסך 19,066.6 אלפי ש"ח מוצג במאזן המדינה כזכות של המדינה, כאשר למעשה לא קיימת זכות כזאת.

נוסף על החשבון השקלי האמור קיים חשבון מט"ח של בנק הדואר בבנק ישראל, אשר יתרתו ליום 31.3.89, על פי הנתונים המאזניים שהגיש בנק הדואר (ראה לעיל) הסתכמה ב-4,227.9 אלפי ש"ח⁵. סכום זה שולב במאזן המדינה יחד עם הסכום האמור של 22,230.6 אלפי ש"ח, וביחד משקף איפוא מאזן המדינה יתרה של בנק הדואר בבנק ישראל בסכום של 26,458.5 אלפי ש"ח.

במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר ליום 31.3.89 כלול סכום של 10,570.4 אלפי ש"ח - יתרה של בנק הדואר בבנק ישראל ליום 31.3.89. כאמור לעיל, חשבון בנק הדואר בבנק ישראל מתאפס כל יום. רואה החשבון של בנק הדואר הסביר, שהסכום האמור הוא תוצאה של הוראות על העברות כספיות לבנק ישראל, שניתנו בסוף מארס 1989 ונרשמו בספרי בנק הדואר במסגרת חודש מארס 1989, אך בבנק ישראל נרשמו במסגרת חודש אפריל 1989, כך שחשבון בנק הדואר בבנק ישראל אינו משקף יתרה זו ליום 31.3.89. במאזן הארעי שהגיש בנק הדואר לחשב הכללי, לא כלולה היתרה הזאת, ולכן היא לא נכללה במאזן המדינה.

מינהל הסחר הממשלתי: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.89 הייתה בסך 94,033.1 אלפי ש"ח לעומת 62,816.8 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. מתברר, שהחשב הכללי משלם ישירות לספקים בחוץ לארץ בעבור חלק מן הסחורות הנרכשות על ידי המינהל, ואילו המינהל מקבל את התמורה ממכירת הסחורות בארץ. כתוצאה מכך נשארים בידי המינהל כספים שהוא חייב למעשה לחשב הכללי.

מינהל הדלק: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.89 הייתה בסך 81.9 אלפי ש"ח לעומת 395,017.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. יתרת הכספים ליום 31.3.88 שיקפה את עודף ההכנסות על ההוצאות של

⁴ הפער בין הרישום בספרי החשב הכללי (1,063,394.8 אלפי ש"ח, ראה לעיל) לבין הרישום בספרי בנק הדואר (1,066,558.8 אלפי ש"ח, ראה לעיל), בסכום של 3,164.0 אלפי ש"ח, נרשם בספרי החשב הכללי באפריל 1989, כדי להביא לידי התאמה עם ספרי בנק הדואר.

⁵ במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר, יתרת מט"ח בבנק ישראל מגיעה לסך 4,227.7 אלפי ש"ח והוא מורכב מ-2,152.6 אלפי ש"ח המהווה פקדון של המינהל האזרחי בעזה ומ-2,075.1 אלפי ש"ח המהווה פקדון של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון

המסלקה למחירי דלק.⁶ בשנה הנסקרת היה עודף של הוצאות על הכנסות, בסך 84,874.8 אלפי ש"ח. העודף נטו של הכנסות על הוצאות בסכום של 310,142.8 אלפי ש"ח הועבר רובו ככולו - 310,060.9 אלפי ש"ח - לחשב הכללי, כך שבידי המינהל נשאר ליום 31.3.89 סכום של 81.9 אלפי ש"ח.

מינהלת פרויקט תמר: מינהלה זו הוקמה בשנת הכספים 1987 במסגרת משרד התקשורת בקשר להקמת תחנת ממסר בערבה עבור "קול אמריקה". למינהלה יש חשבות נפרדת מזו של משרד התקשורת והיא מנהלת חשבון מט"ח בבנק ישראל, שיתרתו ליום 31.3.89 הסתכמה ב-221.4 אלפי ש"ח לעומת 26,073.5 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. היתרה במט"ח מקורה בעיקר בסכום של 16 מליון דולר שהעבירה על ידי ממשלת ארצות הברית לממשלת ישראל בהתאם להסכם שבין שתי הממשלות. פעולותיה של המינהלה שהיא יחידה ממשלתית, מתוקצבות בתקציב המדינה במסגרת מפעלים עסקיים. עד 18.2.88, מומנו הוצאותיה של המינהלה חלקן מתקציב המדינה וחלקן מתוך הפקדון של 16 מליון דולר. החל מאותו תאריך, הוצאותיה של המינהלה, לדברי החשב הכללי, ממומנות במלוואן על ידי ממשלת ארצות הברית.

יתרת התקבול בסך 16 מליון דולר תוקצב בשנת הכספים 1987 כהכנסה של המדינה במסגרת סעיף הכנסה - אמיסיות והפקדות (ראה דו"ח שנתי 39 עמ' סג'). בשנה הנסקרת העבירה המינהלה את רוב המטבע חוץ לחשב הכללי, ומכאן הירידה הגדולה בחשבון המט"ח של המינהלה בבנק ישראל.

משרד המדע והפיתוח: היתרה בבנק ישראל ליום 31.3.89 הייתה 6,313.2 אלפי ש"ח והיא נובעת בחלקה משני פקדונות מממשלת גרמניה (2,886.2 אלפי ש"ח-ראה להלן סעיף "פקדונות שנתקבלו") והיתר - כתוצאה מביצוע תקציב.

החשב הכללי: היתרה של החשב הכללי בבנק ישראל בסך 3,516,602.2 אלפי ש"ח היא יתרה כוללת המורכבת מיתרות של חשבונות שונים בבנק ישראל, כפי שמתואר להלן. בשנה הנסקרת נעשתה השוואה בין הרישומים בספרי החשב הכללי לבין הרישומים בספרי בנק ישראל, לגבי כל חשבונות הבנק של החשב הכללי, ואותרו הפרשים בין שתי המערכות. אשר לחשבונות הבנק של משרדי הממשלה, מפקחת יחידת ביקורת שבאגף החשב הכללי על התאמות הבנק של המשרדים האמורים. בגלל מחסור בכוח אדם לא ניתן לקבל מיחידה זו נתונים המעידים שאמנם כל משרדי הממשלה הגישו התאמות בנק ליום 31.3.89.

1. היתרה של החשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל הסתכמה ליום 31.3.89 בסך 5,801,621.9 אלפי ש"ח לאחר שהועברו אליו יתרות של חשבונות אחרים, בין לחובה ובין לזכות, של החשב הכללי בבנק ישראל. לפי ספרי בנק ישראל, היתרה לזכות החשב הכללי ליום 31.3.89 הייתה 5,802,683.6 אלפי ש"ח. הפער בסכום של 1,061.7 אלפי ש"ח מייצג בעיקר ריבית שנוקפה לחובת חשבון החשב הכללי בבנק ישראל ביוני וביולי 1989 עם ערך מארס 1989, ואילו החשב הכללי רשם את החיובים האלה בספריו כאילו נעשתה ההוצאה במארס 1989.

2. החשב הכללי מנהל חשבון בנק נפרד עבור התקבולים הנובעים מכספים המושקעים בחשבונות פת"מ (פיקדון תושב מקומי) ופת"ח (פיקדון תושב חוץ). בשנה הנסקרת עלו המשיכות על ההפקדות בחשבון הפת"מ והמשיכה נטו מחשבון זה הסתכמה ב-188,122.8 אלפי ש"ח. תופעה דומה הייתה בשנת הכספים 1987 (ראה דו"ח שנתי 39 עמ' סד). בחשבון הפת"ח היה מצב הפוך - ההפקדות בשנה הנסקרת עלו על המשיכות וההפקדה נטו הסתכמה ב-68,362.4 אלפי ש"ח, ואילו בשנה החולפת הייתה משיכה נטו בחשבון זה. היתרות האלה בשני החשבונות הועברו בסוף שנת הכספים לחשבון העו"ש הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל.

בשנה הנסקרת שילם האוצר רבית בסך 31,533.2 אלפי ש"ח לבעלי חשבונות פת"מ, ו-38,440.4 אלפי ש"ח לבעלי חשבונות פת"ח.

⁶ לשעבר קרן ההשוואה למחירי דלק.

3. החשב הכללי מנהל שלושה חשבוניות מט"ח בבנק ישראל: חשבון שהכספים בו הם כספי משרד הבטחון ויתרתו ליום 31.3.89 התאפסה לעומת 115.3 מליון דולר ליום 31.3.88 לאחר שמשרד הבטחון משך את היתרה המצטברת בחשבון. החשבון השני הוא חשבון מטבע חוץ מיוחד שנפתח לפני כמה שנים. בשנה הנסקרת לא הייתה תנועה בחשבון זה, והיתרה ליום 31.3.89 הייתה 636,395.7 אלפי ש"ח, לעומת 545,492.1 אלפי ש"ח ליום 31.3.88: הפער בין שני הסכומים מייצג הפרשי שערות. היתרה במט"ח ליום 31.3.88 וגם ליום 31.3.89 הייתה 349.7 מליון דולר. חשבון שלישי הוא חשבון מיוחד שנפתח בשנה הנסקרת ויתרתו ליום 31.3.89 הייתה 1,668,104.7 אלפי ש"ח (927.7 מליון דולר), המייצג את הסיוע האזרחי שנתקבל בשנה הנסקרת מממשלת ארצות הברית. היתרה בחשבון זה בספרי בנק ישראל ליום 31.3.89 הסתכמה ב-961.1 מליון דולר. ההפרש בסך 33.4 מליון דולר נובע מכך שהחשב הכללי נתן הוראה לבנק ישראל לבצע תשלומים מתוך חשבון זה בספטמבר 1989 עם ערך מארס 1989, והחשב הכללי רשם תשלום זה בספריו כאילו נעשה במארס 1989.

4. ספרי החשב הכללי כלולים שני חשבוניות, שהיתרות בהם ליום 31.3.89 הסתכמו ב-2,897,584.1 אלפי ש"ח ו-1,890,199.3 אלפי ש"ח שתיהן לזכות בנק ישראל. להלן הרקע ליתרות אלה. על פי חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, מורשית הממשלה להנפיק איגרות חוב לזמן קצר (להלן-מק"מ) אשר יימכרו על ידה לבנק ישראל בלבד. בנק ישראל ימכור את איגרות החוב לציבור ויקנה אותן ממנו, כל אימת שהדבר, לדעת נגיד בנק ישראל, נחוץ להרחבתם או לצמצומם של אמצעי התשלום, דהיינו לזרימת נזילות למשק או לספיגה. מינהל מילואות המדינה בבנק ישראל מטפל במכירת איגרות החוב ובפדיון, והתמורה מהמכירות נרשמת לזכות החשב הכללי בספרי הבנק, והתשלום הכרוך בפדיון נרשם לחובת החשב הכללי.

בסוף השנה נסגרים שני החשבוניות המתחייבים למכירת האיגרות ולפדיון, והיתרות מועברות לחשבון העו"ש הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. השווי הכספי של איגרות החוב הנשארות לסוף שנת הכספים בידי בנק ישראל נחשב כמקדמה ארעית של הבנק לאוצר. ליום 31.3.89 הסתכם השווי הכספי של האגרות שהיו בידי בנק ישראל ב-2,897,584.1 אלפי ש"ח⁷. זה חוב של האוצר לבנק ישראל בגין המק"מ, והוא מקבל ביטוי בספרי החשב הכללי, כפי שצוין לעיל.

אגרות החוב שהיו בידי הציבור ביום 31.3.89 הסתכמו ב-1,890,199.3 אלפי ש"ח - ערך נקוב. זאת היא התחייבות של האוצר כלפי הציבור באמצעות בנק ישראל.

עד 31.3.87 ועד בכלל היו ההכנסות ממכירת המק"מ לציבור נרשמות בספרי החשב הכללי כהכנסות מתוקצבות של המדינה וההתחייבות המקבילה לציבור הייתה נכללת במצבת החובות המתוקצבים של המדינה. אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה שאין הוא נוטה לתקצב את הפצת המק"מ ופרעונו הואיל ולא ניתן לחזות מראש את

היקפן ומאחר שהן מופצות לתקופות קצרות (ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 20). בעקבות זאת החליט החשב הכללי שלא לרשום את ההכנסות מהפצת המק"מ כהכנסה תקציבית של המדינה, ועם זאת גם לא לכלול את ההתחייבות במסגרת מצבת החובות המתוקצבים של המדינה, אלא לרשום את החוב לציבור במסגרת המאזן השוטף. ההתחייבות האמורה לציבור קיבלה ביטוי במאזן המדינה, כאמור לעיל, כהפחתה מהיתרות של החשב הכללי בבנק ישראל.

5. בפברואר 1988 נעשה הסדר בין האוצר לבין בנק ישראל בדבר פעולות בנק ישראל בבורסה לשם ייצוב שערים של איגרות חוב ממשלתיות; ההסדר יחול על איגרות חוב שיונפקו מהחלת ההסדר: מכל סדרה יועמד לרשות בנק ישראל בעת ההנפקה לא יותר מ-3% לצורך מלאי ייצוב ובס"ה לא יותר מ-200 מיליון ש"ח לשנה; התמורה מהמכירות תופקד בבנק ישראל בפקדון חסום לזכות הממשלה; הפיקדון ישא רבית זהה לזו של יתר פקדונות הממשלה; ההסדר האמור הוא ניסיוני לשנה אחת

⁷ השווי הכספי נקבע לפי מחיר שהוא נמוך מהערך הנקוב (ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 20).

בנק ישראל החל בפעולותיו במסגרת ההסדר הנ"ל במאי 1988, ועד סוף השנה הנסקרת הסתכמו המכירות של אגרות החוב הממשלתיות, שנמסרו לבנק ישראל, בסכום של 117,556.3 אלפי ש"ח אשר הופקד בבנק ישראל לזכות החשב הכללי. הסכום הזה כלול במאזן המדינה ליום 31.3.89 במסגרת הסעיף הנדון והוא סכום נטו לאחר ניכוי עמלה.

במסגרת פעולותיו בבורסה קנה בנק ישראל אג"ח ממשלתיות בשנה הנסקרת בסכום כולל של 35,097.1 אלפי ש"ח. סכום זה נזקף בספרי בנק ישראל לחובת חשבון מיוחד של החשב הכללי בבנק ישראל, והוא נסגר בסוף שנת הכספים על ידי העברת היתרה הנ"ל לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל.

6. מלבד החשבונות שצוינו לעיל, מנהל החשב הכללי חשבונות משני סוגים: חשבונות המיועדים לתקבולים וחשבונות המשמשים לביצוע תשלומים בלבד. על פי הוראות החשב הכללי, על בנק ישראל להעביר את היתרות בכל החשבונות האלה בסוף שנת הכספים לחשבון הראשי של החשב הכללי. בנק ישראל לא העביר את כל היתרות לחשבון הראשי; להלן נתונים על חלק מחשבונות הבנק שיתרותיהם לא הועברו.

א. את התקבולים והתשלומים במטבע חוץ הקשורים בביצוע התקציב, רושם החשב הכללי בחשבון מיוחד תוך המרתם לשקלים, שיתרתו לסוף השנה מועברת לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. החשבון האמור מראה יתרה ליום 31.3.89 בסך 63,868.4 אלפי ש"ח. סכום זה מורכב ברובו מתקבולים בבנק ישראל לזכות חשבון החשב הכללי, שנתקבלו ב-17.4.89 עם ערך ליום 27.3.89, והחשב הכללי רשם תקבולים אלה בספריו כאילו נתקבלו ב-31.3.89.

ב. מינהל מילווה המדינה בבנק ישראל מטפל בפדיון של הבונדס, ואת התשלומים הוא זוקף לחשבונות מיוחדים של החשב הכללי בבנק ישראל. לסוף שנת הכספים מעביר בנק ישראל את היתרות בחשבונות אלה לחובת חשבון העו"ש הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. לאחר סגירת החשבונות ליום 31.3.89, היו בבנק ישראל תנועות בחשבונות במהלך חודש אפריל 1989 עם ערך 30.3.89. תנועות אלה נרשמו בספרי החשב הכללי כאילו נעשו ב-31.3.89 כך שהחשבונות האמורים מראים ליום 31.3.89 את היתרות הבאות (בזכות) בשלושה חשבונות: 1,352.7 אלפי ש"ח; 1,022.0 אלפי ש"ח; 74.0 אלפי ש"ח.

ג. בשנה הנסקרת שילם החשב הכללי עמלות בסכום של 1,798.3 אלפי ש"ח לחברת נכסים מ.י. בע"מ, עבור שירותיה בקשר לטיפול במניות ההסדר⁸. התשלום בוצע מחשבון בנק מיוחד בבנק ישראל. מחשבון זה שולם לנכסים מ.י. בע"מ בשנת הכספים הקודמת סך 422.0 אלפי ש"ח (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' פט'), כך שחשבון הבנק מראה ליום 31.3.89 יתרה בסך 2,217.2 אלפי ש"ח⁹.

נכסים מ.י. בע"מ הגישה לחשב הכללי חשבונות על שירותיה, אך החשבונות לא נבדקו.

ד. לחברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ, המגישה לחשב הכללי שירותי מיחשוב שונים, יש זכות משיכה בכמה חשבונות של החשב הכללי בבנק ישראל, המיועדים לביצוע תשלומים שונים, וביניהם חשבון לביצוע תשלומים הקשורים בביטוח הצמדה למדד המחירים לצרכן, וחשבון לביצוע תשלומים הקשורים בביטוח הצמדה למטבע חוץ. ב-31.3.89 הועברו היתרות של שני החשבונות לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. למרות סגירת החשבונות הם מראים יתרות בספרי החשב הכללי: בחשבון הראשון-יתרה לזכות בנק ישראל (משיכת יתר) בסך 358 ש"ח; ובחשבון השני-יתרה בסך 2512 ש"ח (לחובת בנק ישראל). חברה ענבל הודיעה כי היתרה בחשבון הראשון נובעת מטעות והיא תתוקן, ואילו היתרה בחשבון השני נובעת בחלקה הקטן מטעות שתתוקן, ובחלקה הגדול היא מייצגת תקבול בבנק ישראל לזכות החשבון האמור, שנתקבל במאי 1989 עם ערך פברואר 1989 ונרשם בספרי החשב הכללי כאילו נתקבל ב-31.3.89.

⁸ למעשה, חברה ענבל, חברה לביטוח בע"מ, היא הנותנת את השירותים

⁹ יתרה זו נתקבלה לאחר שנוקף לחשבון הבנק תקבול בסך 3.1 אלפי ש"ח (ראה להלן סעיף "חייבים שונים" - חברה נכסים מ.י. בע"מ).

7. מתוך החשבונות של החשב הכללי בבנק ישראל, שיתרותיהם ליום 31.3.89 הועברו לחשבון הראשי שלו בבנק ישראל, יש לציין את החשבונות הבאים:

(א) החשב הכללי מפקיד בבנקים פקדונות לצורך מתן הלוואות תקציביות לחברות ולמפעלים. הסכומים שהוא גובה מהבנקים על חשבון החזר פיקדונות, נרשמים בחשבון נפרד, והיתרה בסוף השנה מועברת לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.89, המייצגת את סך כל הגביות, הסתכמה ב-2,318,186.4 אלפי ש"ח והיא הועברה לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל. סכום זה כלול איפוא ביתרה של החשבון הראשי בסך 5,801,621.9 אלפי ש"ח (ראה לעיל).

(ב) האוצר רכש בשנה הנסקרת באמצעות נכסים מ.י. בע"מ מניות הסדר בסכום כולל של 76,597.6 אלפי ש"ח, נוסף על הרכישות שנעשו בשנים קודמות באמצעות החברה האמורה בסכום של 542,496.4 אלפי ש"ח, כך שסך כל הרכישות הסתכמו ב-619,094.0 אלפי ש"ח. התשלומים לרכישות מתוך חשבון בנק מיוחד בבנק ישראל (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ס"ה), ויתרתו של חשבון זה ליום 31.3.89 בסכום האמור לזכות בנק ישראל הועברה לחשבון הראשי של החשב הכללי בבנק ישראל, והחשבון המיוחד נסגר.

התשלומים לרכישות בשנה הנסקרת, כמו בשנים קודמות, נזקפו לחובת התקציב ונרשמו בחשבון הלוואה המופיע במסגרת מאזן המדינה בפרק "הלוואות" (ראה להלן עמ' פח).

8. על פי צו הסדרת יבוא טובין (הפקדה) התשמ"ו - 1986, שהוצא מכוח פקודת היבוא והיצוא (נוסח חדש), התשל"ט-1979, על היבואנים להפקיד לזכות אוצר המדינה החל מ-1.2.86, פיקדון השווה ל-15% מערך הטובין שיובאו והפיקדון יוחזר ב-15 בחודש השנים עשר שלאחר החודש שבו הופקד הפיקדון. על פי הצו האמור הופחת שיעור הפיקדון בראשון של כל חודש שלישי: ב-1.1.87 ל-12%; ב-1.4.87 ל-9%; ב-1.7.87 ל-6%; ב-1.10.87 ל-3%; ב-1.1.88 ל-0%. ההפקדות היו מתוקצבות במסגרת אمدן ההכנסות ונרשמו אפוא כהכנסות המדינה. ההתחייבות של המדינה להחזרת ההפקדות כלולה במאזן המוניטרי בסעיף "מלוות פנים".

אגף המכס והמע"מ מטפל בגביית ההפקדות והחזרתן ליבואנים. הגביות בכל חודש מועברות בראשית החודש שלאחריו לחשבון מיוחד של אגף המכס בבנק ישראל. מבקר המדינה העיר בעבר ולאחרונה בדו"ח השנתי 39, עמ' סו', כי אגף המכס לא כלל את היתרות של חשבונות בנק אלה במאזן שלו, וממילא גם לא את התחייבויות כלפי היבואנים. משום כך כולל החשב הכללי את היתרות האמורות בספריו, כאילו היו חשבונות שלו, ובאמצעותם במאזן המדינה.

ליום 31.3.88 הסתכמה היתרה בחשבון המיוחד בבנק ישראל ב-88,549.7 אלפי ש"ח. כאמור לעיל, החל מ-1.1.88 אין עוד גבייה של פקדונות יבואנים. היתרה הנ"ל הוחזרה ליבואנים בשנה הנסקרת. כתוצאה מכך נסגר החשבון המיוחד בבנק ישראל, והמאזן המוניטרי של המדינה ליום 31.3.89 כבר אינו משקף התחייבות של המדינה כלפי היבואנים.

בחוקי התקציב, למן שנת הכספים 1986, לא הייתה הקצבה להחזר פקדונות, כאשר אמדן ההכנסה היה נטו, דהיינו בניכוי ההחזר. בשנת הכספים 1987 הייתה ציפייה שהחזרי ההפקדות יעלו על התקבולים הנובעים מהפקדות שוטפות במשך שנת הכספים, ולכן נקבע אומדן שלילי של הכנסה בסכום של 110,000 אלף ש"ח. בשנה הנסקרת שבה לא היו גביות, אלא החזרים בלבד, נקבע בתקציב המדינה, במסגרת אמדן ההכנסות, אומדן שלילי בסכום של 89,000 אלף ש"ח. בדו"ח על ביצוע התקציב נרשם רק סכום האמדן השלילי ואילו בטור "ביצוע" לא נרשם כל נתון על הביצוע בפועל, דהיינו, על ההחזר בסך 88,549.7 אלפי ש"ח, כהכנסה שלילית.

9. במסגרת חשבונות הבנק של החשב הכללי בבנק ישראל, כלולים חשבונות שבהם הפקידו תאגידי חוץ הרשומים בישראל העוסקים בביטוח בישראל. היתרות ליום 31.3.89 הסתכמו ב-755.0

אלף דולר (1,373.7 אלף ש"ח), ו-42.0 אלף סטרלינג (129.1 אלף ש"ח). (ראה להלן סעיף "פקדונות" בפסיבה).

10. בספרי בנק ישראל, במסגרת חשבונות הבנק של החשב הכללי, כלולים שלושה חשבונות הקשורים להקמת קרנות דו-לאומיות למחקר בשנים 1972 ו-1977. להלן היתרות ליום 31.3.89 של חשבונות אלה:

קרן המדע הדו לאומית ארצות הברית – ישראל	25,200 ש"ח
קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארצות הברית- ישראל (במטבע ישראלי)	24,992 ש"ח
קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי ארצות הברית- ישראל (במטבע חוץ)	330,018,749 ש"ח

היתרות הנ"ל רשומות בספרי בנק ישראל לחובת החשב הכללי, במסגרת חשבונות האוצר בבנק ישראל, ואילו ההתחייבות של החשב הכללי כלפי בנק ישראל משתקפת בספרי החשב הכללי בשלושה חשבונות עם היתרות הללו על שם הקרנות האמורות, אך ההתחייבות זו אינה מקבלת ביטוי במאזן המדינה.

ברו"ח השנתי 38, עמ' נג', הובא הרקע לפתיחת החשבונות הנ"ל אשר מייצגים למעשה את המקדמות שבנק ישראל נתן לאוצר בקשר להקמת הקרנות האלה. האוצר חייב להחזיר את המקדמות רק עם פירוק הקרנות. התחייבות האוצר הנובעת מקבלת המקדמות לא קיבלה ביטוי במשך כל השנים במאזן המדינה, מאחר שבזמנו לא הייתה הרשאה תקציבית להשתתפות האוצר בקרנות. בעקבות הביקורת (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' סז) הודיע החשב הכללי שאין עוד טעם לפעול כעת להוצאת הרשאה תקציבית, וכי הוא יתן ביטוי להתחייבות הזאת בחשבונות מקבילים ובדרך זו ישלב את ההתחייבויות האמורות במסגרת המאזן המוניטרי של המדינה. מאמצי החשב הכללי לתת ביטוי במאזן המדינה להתחייבות האמורה לבנק ישראל ומצד שני לתת ביטוי במאזן המדינה להשקעה של האוצר בקרנות אלה, לא העלו דבר, וזאת בגלל הקושי בבירור הפעולות החשבונאיות שנעשו בשנים הנ"ל. החשב הכללי ממשיך בבירוריו.

בשנה הנסקרת שילם החשב הכללי רבית בסכום של 12,651.6 אלף ש"ח בקשר לקרן המדע: 3,413.0 אלפי ש"ח בקשר לקרן למחקר ולפיתוח (במטבע ישראלי); 1,860.4 אלפי דולר בקשר לקרן למחקר ולפיתוח (במט"ח).

11. בין החשבונות של החשב הכללי בבנק ישראל, קיימים שלושה חשבונות עם יתרות לזכות החשב הכללי ליום 31.3.89, כלהלן:

<u>חבל עזה</u>	<u>10,553.0 ש"ח</u>
פקדונות חברות ביטוח	577,214.07 ש"ח
יק"ל (יחידת קשר בדרום לבנון)	58,000 דולר

בספרי החשב הכללי אינן רשומות היתרות הללו.

בחשבון "חבל עזה" ליום 31.3.88 הייתה יתרה בסך של 6.3 אלפי ש"ח לזכות האוצר. החשב הכללי הודיע למבקר המדינה שהוא יפעל לפתוח בספריו חשבון מתאים (לעניין זה ראה דו"ח שנתי 39, עמ' סז). בינתיים עלתה היתרה לסך 10.5 אלפי ש"ח ליום 31.3.89, והיא, לא נרשמה כאמור, בספרי החשב הכללי ולכן לא נכללה יתרת זכות זו במאזן המדינה ליום 31.3.89. החשב הכללי הודיע כי החשבון האמור ייכלל במאזן המדינה ליום 31.3.90.

החשבון "פקדונות חברות ביטוח" עם יתרה לזכות החשב הכללי בסכום של 577.2 אלפי ש"ח מייצג, לפי הסבר שנתקבל מהחשב הכללי, תקבולים מחברות ביטוח בקשר עם מכירת מלוות מדינה לחברות אלה, שנרשם בספרי הבנק בחשבון מעבר וטרם הועבר לחשבון המיוחד המיועד למכירות האמורות בספרי הבנק. לדעת מבקר המדינה, מאחר שהסכום האמור נתקבל לפני 31.3.89 בבנק ישראל לזכות

החשב הכללי, מן הראוי היה לתת ביטוי לתקבול זה גם בספרי החשב הכללי וברוך זו, לכלול אותו במאזן המדינה.

אשר ליתרה בספרי בנק ישראל לזכות החשב הכללי בסך 58 אלף דולר, הודיע החשב הכללי, כי מאזן המדינה ליום 31.3.90 ישקף את היתרה בחשבון זה בבנק ישראל.

בנקים אחרים

להלן המרכיבים העיקריים של סעיף זה, שיתרתו ליום 31.3.89 הייתה 1,453,349.5 אלפי ש"ח (לעומת 1,537,766.1 אלפי ש"ח ליום 31.3.88):

פקדונות של האוצר בבנקים: חלק מכספי אוצר המדינה מופקד על ידי החשב הכללי בבנקים מסחריים. היתרה של פקדונות אלה ב-31.3.89 הייתה 1,067,957.4 אלפי ש"ח¹⁰ לעומת 921,614.1 אלפי ש"ח¹¹ ליום 31.3.88.

חשבונות בנק של משרד הביטחון: יתרה בסך 85,197.4 אלפי ש"ח.

נציגות האוצר בארצות הברית: היתרות של חשבונות של הנציגות הסתכמו ליום 31.3.89 ב-268,359.2 אלפי ש"ח (147,490,674 דולר) לעומת 349,005.1 אלפי ש"ח (223,778,567 דולר) ליום 31.3.88. 84

בנק הדואר: היתרה ליום 31.3.89 היא 28,556.9 אלפי ש"ח לעומת 63,138.5 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. הירידה נובעת מכך שסכום של 32,160.2 אלפי ש"ח המייצג המחאות לגבייה שנתקבלו ב-31.3.89 באשנבי בנק הדואר בסניפי רשות הדואר בכל רחבי הארץ, בטעות לא נכלל במאזן הארעי של בנק הדואר ליום 31.3.89 שנתוניו שולבו במאזן המדינה, ומשום כך, נכס זה של בנק הדואר אינו משתקף במאזן המדינה.

היתרה ליום 31.3.89 בסך 28,556.9 אלפי ש"ח מורכבת רק מיעוטה - 1,436.9 אלפי ש"ח - מפקדונות בבנקים אחרים, ואילו רובה - 27,133.8 אלפי ש"ח - מייצגת דמי מחזור תפעוליים של הקופאים באשנבי בנק הדואר (ראה להלן סעיף "דמי מחזור"). שני סכומים אלה מסתכמים ב-28,570.7 אלפי ש"ח. היתרה הנ"ל המופיעה במאזן המדינה מורכבת מסכום זה בניכוי סך 13.8 אלפי ש"ח - יתרת חשבונות עו"ש של בנקים שונים בבנק הדואר. הסכום של 13.8 אלפי ש"ח שהוא התחייבות של בנק הדואר, מוצג במאזן בנק הדואר במסגרת התחייבויות.

במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר מופיעים דמי המחזור התפעוליים בסך 31,807.7 אלפי ש"ח לעומת 27,133.8 אלפי ש"ח במאזן הארעי (ראה לעיל) ויתרת חשבונות העו"ש של בנקים שונים בבנק הדואר, בסכום של 19.5 אלפי ש"ח, במקום 13.8 אלפי ש"ח.

המינהל האזרחי - יהודה ושומרון: המינהל החזיק בבנק הדואר ביום 31.3.89 סכום כולל של 2,425.8 אלפי ש"ח הנובע בחלקו הגדול (1,798.0 אלפי ש"ח) ממטבע חוץ שנתפס בגשרי הירדן ומכספי פקדונות שנתקבלו בבתי המשפט ביהודה ושומרון (627.8 אלפי ש"ח). הואיל והכספים מוחזקים בבנק הדואר, לא היה מקום לכלול סכומים אלה במסגרת סעיף "בנקים אחרים". הסכום במטבע חוץ מוחזק על ידי בנק הדואר בבנק ישראל וזכות זו של המדינה כבר קיבלה ביטוי במאזן המדינה במסגרת סעיף "בנק ישראל" (ראה לעיל). על ידי הכללת כספים אלה גם במסגרת סעיף "בנקים אחרים" מוצג הסכום פעמיים במאזן המדינה. בענין זה העיר מבקר המדינה בדו"ח שנתי 39, עמ' סז.

לעומת מט"ח בסכום של 1,798.0 אלפי ש"ח הכלול בסעיף הנדון והמבוסס על המאזן של המינהל האזרחי ביהודה ושומרון משתקף פקדון זה בספרי בנק הדואר, שבו מופקד המט"ח האמור, בסכום

¹⁰ שווה ערך ל-586.9 מיליון דולר (לפי שער היציג באותו יום)

¹¹ שווה ערך ל-590.7 מיליון דולר (לפי שער היציג באותו יום).

של 2,075.1 אלפי ש"ח (ראה להלן בפסיכה, סעיף "פקדונות שנתקבלו") המינהל לא ערך התאמת בנק ולכן אין לדעת ממה נובע ההפרש. המט"ח מורכב ממטבעות של מדינות שונות, ויש להניח, שההפרש האמור נובע בחלקו מן השוני בשיטת חישוב השיערוך של מטבע חוץ למטבע ישראלי.

פיקדון של משרד הפנים: היתרה ליום 31.3.89 בסך של 836.6 אלפי ש"ח מתייחסת ליתרות בחשבונות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ של שתי קרנות הפועלות במסגרת משרד הפנים: קרן למניעת זיהום מי-ים וקרן לשמירת הניקיון.

נמל יפו: יתרה בסך 15.4 אלפי ש"ח.

דמי מחזור

על פי הוראות התכ"ס¹², יש דמי מחזור אישיים המיועדים לכיסוי הוצאות אש"ל ונסיעות שאינן מתייחסות לרכב שירות או אישי, ודמי מחזור יחידתיים להוצאות תכופות וקטנות ביחידות. דמי המחזור על פי המאזן השוטף ליום 31.3.89, הסתכמו ב-20,492.8 אלפי ש"ח. הסכומים העיקריים הוחזקו בידי יחידות ועובדים של המשרדים הבאים:

אלפי ש"ח	
15151.9	משרד החוץ
1567.9	משרד התיירות
1161.4	חינוך התיישבותי
582.6	מינהל אזרחי עזה
574.0	משרד הבריאות
175.6	משרד המכס/הוצאות
238.2	משרד החקלאות
156.8	משרד העבודה והרווחה
12.4	המינהל האזרחי ביו"ש
9.3	נציגות האוצר בניו-יורק
----	בנק הדואר

* ראה פרטים להלן, עמ' נו

משרד החוץ: - יתרת דמי המחזור של משרד זה ליום 31.3.89 בסכום כולל של 15,151.9 אלפי ש"ח הוא סכום נטו המורכב מחשבונות בעלי יתרות חובה, וחשבונות בעלי יתרות זכות. היתרה מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

(א) דמי מחזור יחידתיים של כל נציגויות משרד החוץ בכל היחידות, שהסתכמו ב-20,521.1 אלפי ש"ח.

(ב) משרד החוץ שילם את משכורות עובדי משרד ראש הממשלה בתל אביב לחודש מארס 1989 בסכום של 978.8 אלפי ש"ח, כולל הלוואות שניתנו לעובדים אלה. משרד החוץ הודיע שהסכום הוחזר על ידי משרד ראש הממשלה באפריל 1989.

(ג) משרד החוץ מארח נציגי מדינות שמוזמנים על ידי משרדי הממשלה השונים לבקר בארץ, וזוקף את ההוצאות הכרוכות באירוח זה לחובת חשבונות חו"ז. יתרת החובות של המשרדים למשרד החוץ בגין האירוח ליום 31.3.89, הכלולה בסעיף הנדון הסתכמה ב-77.4 אלפי ש"ח. מדובר אפוא בחובות בין-משרדיים שאין הם מהווים זכות של המדינה.

(ד) חובות של מוסדות שונים, כגון הקרן הקיימת לישראל, האוניברסיטה העברית וההסתדרות הציונית, בסכום כולל של 109.8 אלפי ש"ח עבור שירותים שמשרד החוץ מספק להם בחוץ לארץ.

¹² תקנות כספים ומשק, המוצאות על ידי החשב הכללי.

ה) במסגרת משרד החוץ קיימת קרן בשם "קרן רוטשילד עמיתים" הניזונה, לדברי המשרד, מתקבולים מחוץ לתקציב של המשרד, והמשמשת מקור למימון לימודים של צוערים. יתרת הקרן ליום 31.3.89 הסתכמה ב-289.7 אלפי ש"ח (יתרת זכות) והיא כלולה במסגרת הסעיף הנדון, כהפחתה. יתרת הקרן אינה מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

ו) יתרה לזכות עובדי המשרד בסך 7,438.9 אלפי ש"ח שאינה מייצגת כל התחייבות של המדינה - ראה להלן סעיף "חייבים למשרדי הממשלה".

ז) בסעיף הנדון כלולות יתרות של חשבונות רבים, המסתכמות ב-1,193.4 אלפי ש"ח (יתרת חובה) והמייצגות שני סוגים של הוצאות, ואלה הן:

(1) משרד החוץ משלם לעובדיו, היוצאים בשליחות קצרת מועד לחוץ לארץ, מפרעות למימון הוצאותיהם. לפעמים נזקקים העובדים לקבל מפרעות נוספות מהנציגויות של המשרד בחוץ לארץ. יתרת ההתחשבנות עם העובדים כלולה בסעיף הנדון. לכמה מן העובדים, יש יתרת זכות, והיא נובעת מכך שהם החזירו סכומים על חשבון המפרעות שקיבלו בחו"ל, ואלה נרשמו לזכותם, אך עד 31.3.89 לא קיבל המשרד דו"ח מהנציגויות על המפרעות שהן שילמו לעובדים האמורים, ולכן טרם חויב חשבונם בגין מפרעות אלה. כתוצאה מכך נוצרה יתרה לזכות עובדים אלה, הכלולה בסעיף הנדון.

(2) שרים ועובדי משרדים שונים היוצאים בתפקיד לחוץ לארץ, נזקקים לעתים למימון הוצאותיהם על ידי הנציגויות של משרד החוץ. יתרת ההתחשבנות עם המשרדים ליום 31.3.89 כלולה בסעיף הנדון. משרדים אחדים עומדים בזכות בספרי משרד החוץ כתוצאה מכך שהם מעבירים למשרד החוץ מקדמות על חשבון, אשר נרשמות לזכותם והמקדמה עולה על המימון שניתן על ידי משרד החוץ, או שטרם נתקבל חיוב מחוץ לארץ עד 31.3.89 על הסכומים שהנציגויות שילמו לעובדים הללו.

משרד הבריאות: דמי המחזור של המשרד ליום 31.3.89 בסכום כולל של 574.0 אלף ש"ח הוא סכום נטו המורכב מחשבונות בעלי יתרות חובה, וחשבונות בעלי יתרות זכות. רק חלק קטן - 4.5 אלפי ש"ח - מהסכום הנ"ל, מתייחס לדמי מחזור, כמוגדר בתכ"ם (ראה לעיל), והיתר הן הוצאות שאין להם כל קשר לדמי מחזור, כמוסבר להלן:

(א) יתרות חובה בחשבונות הכספיים - חשבונות חו"ז - של היחידות השונות של משרד הבריאות (בעיקר בתי חולים) במערכת החשבונות של המשרד הראשי. יתרות אלה מייצגות בעיקר הוצאות ששולמו על ידי החשב הכללי בעבור היחידות האמורות, אך לא נזקפו לחשבונות התקציביים בגלל חוסר כיסוי בתקציביהן של היחידות. יתרות אלה הן הוצאות המהוות אפוא חריגות מהתקציב, ואינן מייצגות זכויות של המדינה. היתרות האמורות הסתכמו ב-210.9 אלפי ש"ח.

(ב) היתרות בחשבונות הכספיים הנ"ל, לפי מהותן, מבטאות יתרות חובה בלבד. בכמה חשבונות כספיים היתרות הן יתרות זכות והסתכמו ליום 31.3.89 ב-71.4 אלפי ש"ח. החשבונות הכספיים של היחידות צריכים להיסגר ב-31 במארס, והיתרות שנשארו ליום 31.3.89 מבטאות טעויות ברישום וחוסר תיאום בין היחידות לבין הנהלת החשבונות הראשית.

(ג) מפרעות לעובדים קבועים ולעובדים ארעיים על חשבון משכורת ושכר עבודה בסכום כולל של 311.2 אלפי ש"ח. לדעת מבקר המדינה, אין לכלול במאזן המשרד את המפרעות הללו, המהוות הוצאות שאותן יש לזקוף לחובת התקציב המתאים.

(ד) חוב של בית החולים העירוני בתל אביב בסכום של 794.5 אלפי ש"ח. משרד הבריאות הסביר, כי יתרה זו בחלקה הגדול מהווה התחשבנות עם עריית תל אביב, ובין היתר, בעד שירותים שסיפק משרד הבריאות.

(ה) יתרת זכות של בית החולים העירוני רוטשילד בחיפה בסכום של 579.3 אלפי ש"ח. הביקורת העלתה שסכום זה מהווה למעשה חוב של בית החולים לעיריית חיפה, המורכב מחוב בעבור ארנונה כללית ואספקת מים, וכן בעד שירותי העירייה בתחום עיבוד המשכורות של עובדי בית החולים. מתברר, שמשרד הבריאות זקף את הסכום האמור לחובת התקציב כנגד זיכוי החשבון של העירייה.

פעולה זו נוגדת את הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. משרד הבריאות אינו מפעיל עסקי של המדינה, ואין הוא רשאי לזקוף לחובת התקציב הוצאות שטרם שולמו עד 31.3.89.

(ו) סכום של 12.4 אלפי ש"ח המייצג תשלום של המשרד בגין משכורות והוצאות נסיעה של רופאים שעובדים בתורנויות לילה בסניפי מגן דוד אדום. מדובר אפוא בהוצאה שצריך היה לזקוף אותה לתקציב, ואין הסכום האמור מייצג זכות של המדינה.

(ז) סכום שעומד לזכות המינהל האזרחי ביו"ש ובעזה בסכום כולל של 109.0 אלפי ש"ח. על פי הוראות החשב הכללי, מעביר בנק הדואר את היתרות בחשבונות של היחידות השונות של משרד הבריאות, לחשבון הראשי של משרד הבריאות בבנק הדואר. משרד הבריאות הודיע כי בטעות העביר בנק הדואר, יתרות בנק של המינהל האזרחי ביו"ש ובעזה בסכום הנ"ל. בנסיבות אלה זקף משרד הבריאות את הסכום האמור בספריו לזכות המינהל המזרחי, במסגרת הקבוצה של חשבונות דמי מחזור.

אגף המכס/הוצאות: יתרת דמי המחזור של אגף זה, על פי מאזן המדינה ליום 31.3.89, הסתכמה ב-175.6 אלפי ש"ח. האגף הסביר שבגלל תקלות במחשב, נכללו ביתרה סכומים שונים שהסתכמו ב-92.9 אלפי ש"ח שהיו צריכים להתקזז עם יתרות במסגרת "זכאים" (ראה להלן סעיף "חוז" בעד משכורת"), כך שהיתרה של דמי מחזור היא למעשה 82.7 אלפי ש"ח. הסכום של 92.9 אלפי ש"ח אינו מייצג אפוא כל זכות של המדינה.

היתרה של 82.7 אלפי ש"ח מורכבת בעיקר מהסכומים דלהלן:

(א) העלות של תלושי מזון שהאגף רוכש משני ספקי מזון, בסך 59.7 אלפי ש"ח. תלושי המזון האמורים היו בידי העובדים, אשר לא נוצלו עד 31.3.89.

(ב) העלות של תלושי דלק בסך 11.4 אלפי ש"ח שלא נוצלו עד 31.3.89.

(ג) עלות של תויות דואר רשום בסך 3.9 אלפי ש"ח שלא נוצלו עד 31.3.89.

(ד) חוב של המינהל ביו"ש בסכום של 5.1 אלפי ש"ח בעד שירותים של המדפיס הממשלתי, אשר שולמו על ידי אגף המכס.

משרד החקלאות: יתרת דמי המחזור בסכום של 238.2 אלפי ש"ח כוללת מפרעות על חשבון משכורת בסכום של 56.1 אלפי ש"ח, והוצאות לבירור שלא נזקפו לתקציב - 65 אלף ש"ח.

משרד העבודה והרווחה: דמי המחזור של המשרד ליום 31.3.89 הסתכמו ב-156.8 אלפי ש"ח. רק חלקו הקטן של סכום זה - 14.9 אלפי ש"ח - מתייחס לדמי מחזור לפי ההגדרה הנ"ל. החלק הנותר מורכב, בין היתר, מהסכומים האלה:

(א) סכומים שונים המסתכמים ב-95.6 אלפי ש"ח שאינם מייצגים חייבים של המדינה אלא מהווים הוצאות שלא נזקפו לתקציב המשרד עד 31.3.89. משרד העבודה הודיע שהוא זקף סכומים אלה לתקציבו לשנת הכספים המסתיימת ב-31.3.90.

(ב) מפרעות על חשבון משכורת ושכר לעובדים קבועים וארעיים, בסכום כולל של 50.6 אלפי ש"ח. תשלומים אלה אינם מהווים חוב למדינה.

(ג) סכום של 3.2 אלפי ש"ח העומד לחובת משרד מס הכנסה. משרד העבודה הודיע, שהחוב הזה נובע מטעות ברישום.

(ד) היתרה של דמי המחזור בסך 156.8 אלפי ש"ח הוא נטו לאחר ניכוי יתרות של זכאים שונים בסכום כולל של 7.5 אלפי ש"ח.

נציגות האוצר בארצות הברית: - דמי המחזור של הנציגות ליום 31.3.89 הסתכמו, על פי הרשום במאזן הנציגות, ב-9.3 אלפי ש"ח (5,129 דולר).
בנק הדואר: בדו"חות שנתיים קודמים של מבקר המדינה, ולאחרונה בדו"ח שנתי 39, עמ' ס"ח, ציין מבקר המדינה, כי דמי המחזור של בנק הדואר כפי שהם מוצגים במאזן המדינה, הם דמי מחזור תפעוליים

של הקופאים באשנבי רשות הדואר, והם שונים אפוא במהותם מדמי מחזור כפי שהוגדרו בתכ"ס. בעקבות הביקורת, לא נכללו דמי המחזור התפעוליים שהסתכמו ב-27,133.8 אלפי ש"ח, במסגרת הסעיף המאזני בנדון, והם נכללו במסגרת סעיף "בנקים אחרים" (ראה לעיל).

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: היתרה השלילית של דמי מחזור ליום 31.3.88 בסכום של 475.3 (-) אלפי ש"ח, שלא ייצגה דמי מחזור ואף לא התחייבות כלשהיא של המדינה (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' סט), באה על תיקונה בשנה הנסקרת, ויתרת דמי המחזור ליום 31.3.89 המשתקפת במאזן המדינה הסתכמה ב-12.4 אלפי ש"ח.

חייבים למפעלים עסקיים

בסעיף זה רשומים החובות המגיעים למפעלים עסקיים של הממשלה בעד שירותים, שהם נתנו וטובין שהם סיפקו, כשהתמורה בגינם אמורה להתקבל לאחר תאריך המאזן. המפעלים העסקיים מנהלים את החשבונות על בסיס צבירה, ולא על בסיס מזומנים, כפי שנוהגות שאר יחידות הממשלה, דהיינו, הם רושמים כהוצאה סכום שהוקצב בתקציב בעבור עבודה, שירות או נכס אם בוצעה העבודה, או נתקבלו השירות או הנכס, גם אם לא בוצע התשלום; המפעלים העסקיים זוקפים להכנסות את ערך השירותים שנתנו או הנכסים שהם סיפקו גם אם לא נתקבלה התמורה בפועל עד גמר שנת הכספים. נוהל זה מעוגן בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

היתרה בסעיף הנדון, בסך 109,979.4 אלפי ש"ח מתייחסת בעיקר למפעלים העסקיים הבאים:

אלפי ש"ח	
50058.1	בנק הדואר
35908.7	מינהל הסחר הממשלתי
10747.7	רכבת ישראל
8284.9	מינהל מקרקעי ישראל
3289.9	המדפיס הממשלתי
1667.4	המכון לפריון עבודה

בנק הדואר: - יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-50,058.1 אלפי ש"ח, והיא מורכבת כלהלן:

אלפי ש"ח	
3182.2	(א) חובות של רשות הדואר
23210.6	(ב) חובות אחרים
26528.8	
23529.3	(ג) העברה מהמאזן המוניטארי (ראה הסבר להלן)
50058.1	

1) הנתונים הנ"ל לקוחים מהמאזן הארעי של בנק הדואר (ראה לעיל עמ'....). במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר כבר אינה מופיעה רשות הדואר כחייבת, אלא הפכה להיות זכאית של בנק הדואר, כאשר בנק הדואר חייב לה סכום של 1,684.9 אלפי ש"ח (ראה להלן "זכאים אחרים").

חובות אחרים בסכום של 23,210.6 אלפי ש"ח, כפי שמשקפים במאזן הארעי של בנק הדואר, צומצמו לסכום של 6,936.6 אלפי ש"ח במאזן הסופי של בנק הדואר.

מן האמור לעיל יוצא שמאזן המדינה ליום 31.3.89, המבוסס על המאזן הארעי של בנק הדואר, משקף זכויות של המדינה (חייבים שונים) בסכום של 26,528.8 אלפי ש"ח, כאשר החובות המגיעים הם למעשה בהיקף של 6,936.6 אלפי ש"ח. מאזן המדינה משקף אפוא נכסים בסכום של 19,592.2 אלפי ש"ח (ההפרש בין שני הסכומים האמורים) שלמעשה אינם מייצגים שום זכות של המדינה. הדבר נובע מהפיגור בהגשת המאזן הסופי המאושר של בנק הדואר לחשב הכללי (ראה לעיל "שילוב מאזן בנק הדואר במאזן המדינה").

(2) המאזן הסופי של בנק הדואר משקף, בסעיף נפרד, חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 6,551.4 אלפי ש"ח. סכום זה אינו כלול במאזן הארעי ואינו משקף במאזן המדינה.
(3) להלן המרכיבים העיקריים של "חובות אחרים" בסכום של 6,936.6 אלפי ש"ח:

(א) חובות מסופקים בסכום כולל של 1,325.9 אלפי ש"ח - מזה 1,155.1 אלפי ש"ח חוב של המוסד לביטוח לאומי. חוב השנוי במחלוקת זה של המוסד לביטוח לאומי כלול גם במאזן ליום 31.3.88. 134.
(ב) סכומים בבירור - 917.0 אלפי ש"ח, לעומת 835.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.88.
(ג) חשבונות של בנקי דואר מחוץ לארץ - 149.1 אלפי ש"ח.

(ד) יתרות חובה של בעלי חשבונות סילוקין שאינם משרדי ממשלה - 3,974.4 אלפי ש"ח (לעומת 131.8 אלפי ש"ח ליום 31.3.88) - מהם ענבל, חברה לביטוח בע"מ - 3,394.9 אלפי ש"ח; רשות השידור - 145.5 אלפי ש"ח; מועצות ועיריות - 77.5 אלפי ש"ח; לקוחות פרטיים - 328.3 אלפי ש"ח. על פי חוק בנק הדואר, התשי"א-1951 אין בנק הדואר רשאי לחייב את חשבונות הסילוקין של לקוחותיו ברבית דביטורית על יתרות חובה (משיכות יתר). מבקר המדינה העיר בעבר ולאחרונה בדו"ח השנתי 38, עמ' סג', כי בדצמבר 1984 פנה שר האוצר לשר התקשורת במכתב ובו ציין כי גופים ציבוריים מנצלים את הפעילות באמצעות בנק הדואר למימון לטווחים קצרים, בשל קשיי מימון, וכי על משיכות היתר, הנוצרות בנסיבות אלה, מנוע בנק הדואר, על פי הוראות חוק בנק הדואר, מלגבות רבית. כן צוין כי בינואר 1985 הגיש משרד התקשורת תזכיר לתיקון חוק בנק הדואר, אשר יתיר לבנק הדואר לגבות רבית והפרשי הצמדה על יתרות חובה בחשבונות סילוקין (משיכות יתר). עד סוף פברואר 1990 לא הונחה על שולחן הכנסת הצעת תיקון לחוק האמור.

(ה) חייבים שונים - ישראלכרט בע"מ - 221.8 אלפי ש"ח; ויזה, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ - 189.4 אלפי ש"ח. מתברר, שבשנה הנסקרת נעשה ניסיון לאפשר תשלום מסים עירוניים של האזרחים לרשות מקומית באמצעות החברות הללו המעניקות אשראי. בנק הדואר חייב את חשבונות חברות האשראי האלה במסגרת הסעיף הנדון, כנגד זקיפה לזכות חשבון העירייה בחשבון נפרד - "זכאים על תנאי". בנק הדואר הודיע, שרק עם גביית החובות משתי חברות האשראי נזקף הסכום הכולל של 411.2 אלפי ש"ח לזכות חשבון הסילוקין של הרשות המקומית. הסדר זה נעשה כדי למנוע מתן אשראי לעירייה על ידי בנק הדואר.

מתברר, שבמאזן בנק הדואר ליום 31.3.89 קוזזה היתרה הכוללת בחשבון "זכאים על תנאי" בסכום כולל של 411.2 אלפי ש"ח עם יתרות הסילוקין של העירייה האמורה, שעמדה בחובה (משיכת יתר) בסך 366.4 אלפי ש"ח, והיתרה נטו בסך 44.8 אלף כוללה במסגרת יתרות חשבונות הסילוקין במאזן המדינה. יוצא אפוא, שמשיכות היתר של מועצות מקומיות ועיריות ליום 31.3.89 הוא למעשה 443.9 אלפי ש"ח במקום 77.5 אלפי ש"ח (ראה לעיל).

(ו) תביעות ביטוח - 57.4 אלפי ש"ח.

(4) הסכום הכולל של החייבים לבנק הדואר ליום 31.3.89 - 50,058.1 אלפי ש"ח - מורכב, בין היתר, כפי שמוצג בטבלה לעיל, מסכום של 23,529.3 אלפי ש"ח המהווה העברה מהמאזן המוניטארי. להלן הרקע להעברה האמורה:

כששולב מאזן בנק הדואר לראשונה במאזן המדינה ליום 31.3.86 התעוררה השאלה אלו סעיפים ייכללו במאזן השוטף של המדינה ואלו סעיפים ייכללו במאזן המוניטרי של המדינה, אשר מהווה כאמור לעיל, רשימה של זכויות והתחייבויות של המדינה שנוצרו מביצוע תקציב. מאז השילוב, נהג החשב הכללי, בדרך כלל, להציג במאזן המוניטרי את יתרות תכניות החיסכון שהבנק מנפיק ואת ההשקעה של כספים אלה באוצר המדינה, מאחר שמדובר בהתחייבויות ובהשקעות לזמן ארוך, ואילו יתר הסעיפים של מאזן בנק הדואר נכללו במאזן השוטף. היתרות המועברות למאזן השוטף אינן מאוזנות, דהיינו, קיים פער בין ס"ה יתרות החובה לבין ס"ה יתרות הזכות. כדי להביא לאיזון נאלץ החשב הכללי להעביר למאזן המוניטרי חלק מהיתרות של חשבונות הסילוקין של מוסדות ולקוחות שאינם משרדי ממשלה. כתוצאה מכך חלק מההתחייבויות של בנק הדואר כלפי בעלי חשבונות עו"ש של מוסדות ולקוחות, כלול במאזן השוטף, והחלק הנותר - במאזן המוניטרי. בשנה הנסקרת לא ניתן היה לבצע העברה כזאת, מאחר שהפער האמור - 23,529.2 אלפי ש"ח - היה בהיקף גדול מהיתרות של המוסדות בעלי חשבונות הסילוקין (11,828.5 אלפי ש"ח - ראה להלן סעיף "פיקדונות שנתקבלו"). לכן העביר החשב הכללי את הפער של 23,529.3 אלפי ש"ח מתוך חשבון פיקדון קבוע של בנק הדואר אצל החשב הכללי. פיקדון זה ניוון בעיקר מהרווחים של בנק הדואר. יתרת הפקדון, על פי המאזן הארעי של בנק הדואר ליום 31.3.89, הסתכמה ב-134,948.9 אלפי ש"ח. מסכום זה הועבר למאזן השוטף, כאמור לעיל, סכום של 23,529.3 אלפי ש"ח, כך שהפקדון הקבוע של בנק הדואר אצל החשב הכללי מוצג בחלקו במאזן השוטף במסגרת הסעיף הנדון.

הפקדון הקבוע אמנם מהווה חוב של החשב הכללי כלפי בנק הדואר, אך מאחר שמדובר בחובות בין-משרדיים, אין מקום לכלול את הפיקדון הזה במאזן המדינה, לא במסגרת הזכויות ולא במסגרת ההתחייבויות. על כך העיר מבקר המדינה בדו"ח השנתי 39, עמ' פ"ה. הסכום של 23,529.3 אלפי ש"ח המוצג במאזן השוטף של המדינה ליום 31.3.89 אינו מהווה אפוא כל זכות של המדינה.¹³

מינהל הסחר הממשלתי: - יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-35,908.7 אלפי ש"ח המייצגת בעיקר חובות של טחנות קמח ומפעלי שמנים.

רכבת ישראל: יתרת החייבים לרכבת ישראל ליום 31.3.89 הסתכמה ב-10,747.7 אלפי ש"ח. ב-15.8.88 מוזגה רכבת ישראל ברשות הנמלים, והחובות וההתחייבויות של רכבת ישראל הועברו לרשות הנמלים והחובות וההתחייבויות של רכבת ישראל הועברו לרשות הנמלים ששמה שונה, החל מהתאריך האמור לרשות הנמלים והרכבות. ההקצבה בתקציב המדינה לשנת הכספים 1988 "השתתפות בתקציב הרגיל של הרכבת" בסך 7,769.0 אלפי ש"ח הועברה במלואה לרכבת ישראל עד המיזוג. למרות השתתפות זאת, נוצר גרעון בתקציב הרגיל של הרכבת בסך 2,458.6 אלפי ש"ח, כפי שמשקף במאזן שנערך על ידי רכבת ישראל ליום 31.8.88. גרעון זה מומן על ידי האוצר. חוב זה של הרכבת לאוצר בתוספת החייבים של הרכבת לתאריך המאזן בסך 8,289.1 אלפי ש"ח¹⁴, הסתכמו ב-10,747.7 אלפי ש"ח. מסכום זה נוכו ההתחייבויות של הרכבת בסך 6,726.0 אלפי ש"ח¹⁵, והיתרה, דהיינו 4,021.7 אלפי ש"ח - החוב נטו - נזקף בספרי החשב הכללי לחובת חשבון חדש "רשות הנמלים והרכבות" (ראה להלן סעיף "זכאים אחרים"). החייבים והזכאים של רכבת ישראל כאמור חדלו להיות חייבים וזכאים של מדינת ישראל. במסגרת מאזן המדינה ליום 31.3.89, בסעיף הנדון, כלולים חייבים של הרכבת, אך כתוצאה מפעולות חשבונאיות שנעשו על ידי החשב הכללי, יתרות החייבים מתקזזות עם ההתחייבויות כפי שמתקבל מן הפרטים דלהלן (באלפי ש"ח):

¹³ בעקבות הביקורת, חלקו הנותר של הפיקדון הקבוע לא נכלל במאזן המוניטרי של המדינה (ראה להלן סעיף "מלווים פנים" במאזן המוניטרי)

¹⁴ זו זכות של המדינה

¹⁵ זו התחייבות של המדינה

<u>זכות</u>	<u>חובה</u>	<u>סעיף במאזן המדינה</u>
	10747.7	חייבים למפעלים עסקיים
148.4		פקדונות שנתקבלו
2411.6		זכאים בעד משכורת
8187.7		זכאים אחרים
10747.7	10747.7	ס"ה

מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב- 8,284.9 אלפי ש"ח, והיא מורכבת בעיקר מהחובות הבאים:

(א) חוב של עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר), בסך 3,646.3 אלפי ש"ח. חוב זה מייצג הכנסות של מינהל מקרקעי ישראל הנגבות על ידי החברה שטרם הועברו למינהל עד 31.3.89.

(ב) חוב של החשב הכללי בסך 4,553.2 אלפי ש"ח. עמידר מוכרת מבנים של המדינה הנמצאים בניהולה. רוכש הדירה שהוא בדרך כלל הדייר של אותה דירה, מממן חלק מהרכישה מתוך הלוואה אפוטיקאית (להלן - משכנתא) שהוא מקבל מבנק למשכנתאות בהמלצת עמידר. מחיר המכירה נקבע על ידי שמאי המעריך את שווי הדירה ואת ערך הקרקע הכלול בשווי הדירה.

התמורה ממכירת דירה מגיעה בחלקה הגדול למשרד השיכון, בגין ערך המבנה, ובחלקה הנותר להיא מגיעה למינהל מקרקעי ישראל עבור ערך הקרקע. הבנק הנותן את ההלוואה האפוטיקאית פותח בספריו פיקדון לזכות החשב הכללי וחשבון הלוואה לחובת רוכש הדירה, הפורע את ההלוואה בתשלומים חודשיים במשך 25 שנה. במקביל יחזיר הבנק לאוצר את הפיקדון גם הוא בתשלומים חודשיים במשך 25 שנה.

מאחר והחשב הכללי גובה את הפיקדון המהווה למעשה את חלק הארי של מחיר המכירה של הדירה, נעשה הסדר בין המינהל לבין החשב הכללי, לפיו יהיה האוצר אחראי לתשלום ערך הקרקע למינהל. לכן, עם כל מכירה רושם המינהל בספריו את ערך הקרקע לחובת החשב כנגד זקיפת הסכום להכנסה תקציבית. הסכום של 4,553.2 אלפי ש"ח, הוא חוב מצטבר של ערך הקרקעות שנזקף כאמור לחובת החשב הכללי. טרם נעשה הסדר בדבר פירעון החוב למינהל. מכל מקום מדובר בחוב בין-משרדי שאינו צריך להשתקף במאזן המדינה.

(ג) חובות של עיריית טבריה (10.1 אלפי ש"ח) ושל החברה לפיתוח עכו העתיקה (30 אלפי ש"ח) המהווים חלקם של מוסדות אלה בהשקעות בפרויקטים משותפים עם המינהל, לאחר שהמינהל ביצע את כל התשלומים.

(ד) חוב בסך 14.7 אלפי ש"ח המייצג בעיקר מפרעות לעובדים חדשים שטרם נקלטו במערכת תשלום משכורת.

(ה) חוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 12.1 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המינהל ששירתו במילואים.

המדפיס הממשלתי: - יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב- 3,289.9 אלפי ש"ח. סכום זה מורכב בעיקר כלהלן:

(א) חוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 10.3 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המדפיס ששירתו במילואים.

(ב) חובות של גופים לא-ממשלתיים עבור שירותים שהמדפיס הממשלתי סיפק להם בסך 909.4 אלפי ש"ח לעומת 488.1 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. החובות בסך 909.4 אלפי ש"ח הם נטו לאחר ניכוי יתרות זכות של גופים לא-ממשלתיים בסכום כולל של 402.4 אלפי ש"ח.

(ג) מלאי בסכום של 2,368.9 אלפי ש"ח, לפי הפרטים הבאים:

במאזן המדינה ליום 31.3.88 השתקף רק הגידול במלאי בסוף השנה לעומת המלאי ב-1.4.87. הצגה זו התבססה על מבנה תקציב ההכנסות של המדפיס הממשלתי, שבו נכלל סעיף הנקרא "הגדלת מלאי מורשה" המבטא את הגידול של המלאי לסוף השנה לעומת המלאי בראשית השנה. בעניין זה ציין מבקר המדינה בדו"ח שנתי 39, עמ' ע', כי הגידול במלאי מהווה חלק של המלאי והכללה של הגידול בלבד במאזן המדינה משמעותה שהמאזן משקף רק חלק מזכויות המדינה. לדעת מבקר המדינה יש לכלול במאזן המדינה את מלוא המלאי של המדפיס הממשלתי - גולמי, בתהליך עיבוד ומוגמר - וזאת לא במסגרת "סעיף חייבים" שמבטא חייבים פיננסיים, אלא בסעיף "מלאי" שבמסגרת המאזן המוניטארי.

בשנה הנסקרת נכלל במסגרת הסעיף הנדון, כאמור לעיל, סכום של 2,368.9 אלפי ש"ח. סכום זה מייצג, לדברי המדפיס הממשלתי, מלאי גולמי (נייר), מלאי של מוצרים מוגמרים ומלאי של מוצרים בתהליך עבוד, לפי ספירה, ליום 31.3.89, בסכום של 5,168.5 אלפי ש"ח, בניכוי סכום של 2,799.6 אלפי ש"ח המייצג למעשה את המלאי ליום 31.3.87 (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ע'). המטרה של המדפיס הייתה, כמו בשנה הקודמת, לשקף במאזן את הגידול במלאי ליום 31.3.89 לעומת המלאי ליום 31.3.88, ובטעות נוכח המלאי ליום 31.3.87 (2,799.6 אלפי ש"ח) במקום לנכות את המלאי ליום 31.3.88 (3,757.9 אלפי ש"ח). הסכום במאזן המדינה 2,368.9 אלפי ש"ח - לא זו בלבד שאינו מייצג את המלאי ליום 31.3.89, אלא גם אינו משקף את הגידול במלאי בשנה הנסקרת.

החשב הכללי נוהג לכלול במאזן המדינה רק את המלאי של מינהל הסחר הממשלתי ושל מועצת הלול, משום שמדובר במלאי של מוצרים מוגמרים, ואינו נוהג לכלול מלאי של חומרי גלם. לדעת מבקר המדינה, גם המלאי של חומרי גלם הוא מלאי עסקי ויש לכלול אותו במאזן המוניטארי, המבטא את הזכויות הנוצרות מביצוע תקציב (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ע').

המדפיס הממשלתי הודיע, שהוא פועל לשינוי מבנה התקציב שלו על ידי ביטול הסעיף "הגדלת מלאי מורשה" והכללת סעיף שיבטא את המלאי לסוף שנת הכספים. אמנם בתקציב ההכנסה של המדפיס הממשלתי לשנת הכספים 1988 נכלל סעיף "הגדלת מלאי מורשה", אך המדפיס הממשלתי התעלם ממנו ולכן הדו"ח על ביצוע התקציב אינו משקף "ביצוע" של סעיף זה.

המכון לפיריון העבודה והייצור: - יתרת החייבים למכון ליום 31.3.89 הסתכמה ב-1,667.4 אלפי ש"ח והיא מורכבת ממקדמות לעובדי המכון על חשבון משכורת בסך 2.8 אלפי ש"ח ומחובות בעד שירותים שנתן המכון למפעלים בסך 1664.6 אלפי ש"ח.

מתברר שיתרת החייבים למכון ליום 31.3.89 הייתה למעשה 2,155.8 אלפי ש"ח ולא 1,664.6 אלפי ש"ח כפי שמשקף במאזן. הביקורת העלתה שהמכון העביר פעולה חשבונאית מוטעה בספריו, בסכום של 491.2 אלפי ש"ח, אשר כתוצאה ממנה הופחתו ההכנסות של המכון בסכום זה, ומצד שני, הוקטנה יתרת החייבים מ-2,155.8 אלפי ש"ח ל-1,664.6 אלפי ש"ח. עם הסגירה הסופית של ספרי החשבונות של המכון ליום 31.3.89 התברר שיש עודף הוצאות על הכנסות בסך 449.4 אלפי ש"ח, וגרעון זה כוסה על ידי התקציב של משרד העבודה והרווחה לאותה שנת כספים. אלמלא הפעולה החשבונאית המוטעית הנ"ל היה נוצר מצב הפוך - עודף של הכנסות על הוצאות - בסכום של 41.8 אלפי ש"ח שהיה נזקף להכנסות המדינה. בגלל פעולה זו, גם חובות החייבים של המכון משתקפים במאזן המדינה בסכום לא נכון. הזקיפה לחובת התקציב של משרד העבודה והרווחה לצורך כיסוי הגרעון של המכון, גרמה לחריגה בתקציב של המשרד, בתכנית "השתתפות בתקציב של המכון לפיריון העבודה".

בדו"ח השנתי 39, עמ' ע' צויין שסכום של 502.9 אלפי ש"ח שנכלל במאזן המדינה ליום 31.3.88, המכון לא ידע את הרכבו. החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה שחוסר הידיעה נבע מכך שהעברת נתונים חשבונאיים מהמכון לחשב הכללי נעשתה באמצעות סרט מגנטי שהיה משובש. התברר, שהסכום האמור ייצג חייבים של המכון.

חייבים למשרדי הממשלה

היתרה ליום 31.3.89 בסכום של 112,831.6 אלפי ש"ח מורכבת בעיקר מיתרות החוב ליחידות הבאות:
משרד הביטחון: יתרת חייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-51,831.7 אלפי ש"ח.

נציגות האוצר בארצות הברית: יתרת החייבים ליום 31.3.89 כפי שמשקפת במאזן המדינה, היא 20,194.0 אלפי ש"ח (11,098,665 דולר) ואילו על פי ספרי הנציגות היתרה היא 11,097,448 דולר. בענין ההתאמה בין ספרי החשב הכללי לבין הנציגות, ראה להלן "זכאים אחרים" - משרדי הממשלה.

היתרה הנ"ל במאזן המדינה כוללת, בין היתר, הלוואה למפעל הבונדס בסך 1.75 מיליון דולר, הלוואות לעובדי הנציגות בסך 64,562 דולר, וחייבים שונים בסך 282,886 דולר.

ההלוואה למפעל הבונדס נוצרה מקונסולידציה של הלוואות שניתנו בעבר בלי הרשאה תקציבית (ראה דו"ח שנתי 38, עמ' נ"ז).

ההלוואות לעובדים בסך 64,562 דולר ניתנו למטרות שונות ובתנאים שונים. לגבי אותן הלוואות שניתנו לתקופות ארוכות משנה, הייתה דרושה הרשאה תקציבית. על כך העיר מבקר המדינה בדו"חות קודמים ולאחרונה בדו"ח שנתי 39 עמ' ע"א.

החייבים השונים בסך 282,886 דולר כוללים חוב בסך 260,149 דולר המייצג פיקדון אצל מתווכים, אשר באמצעותם משקיעה הנציגות בניירות ערך. יתר החייבים מייצגים חובות שונים הקשורים לביטוח רפואי של העובדים.

משרד החקלאות: יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-11,758.9 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:
א. חובות של יבואנים עבור מימון יבוא מספוא - 11,554.6 אלפי ש"ח.
ב. חוב המוסד לביטוח לאומי בסכום של 196.8 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

משרד החוץ: יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-8,517.0 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

א. סכום של 7,438.9 אלפי ש"ח המתייחס למשכורות של העובדים באחת הנציגויות בחוץ לארץ. באותה ארץ תוסף המטבע המקומי פי אלף. המל"מ הכין את תלושי המשכורת של עובדים אלה. תלושי המשכורת נערכים בחלקם הקטן במטבע מקומי, ובחלקם הגדול בדולרים של ארצות הברית. בקשר לתיסוף, רשם המל"מ בטעות, בתלושי המשכורת במטבע מקומי, סכומים שלפני התיסוף, כך שבתלושים אלה צוינו סכומים שהיו למעשה גדולים פי אלף מהסכומים המגיעים לעובדים. עם זאת יצויין כי לעובדים שולמה למעשה המשכורת בסכום המתאים, וההפרשים בין הסכומים הרשומים בתלושי המשכורת לבין הסכומים ששולמו למעשה נכללו בסעיף הנדון בסכום הנ"ל, כנגד רישום סכום זהה בסעיף "דמי מחזור" (ראה לעיל). סכום זה אינו מייצג כל חוב המגיע למדינה. משרד החוץ הודיע, שענין זה בא על תקונו בחודש מאי 1989, כאשר המל"מ נתן ביטוי להפרשים אלה כניכוי, בתלושי המשכורת במטבע מקומי לאותו חודש.

ב. המשרד כמעביד מעביר למוסד לביטוח לאומי את מלוא המס המקביל המתייחס לעובדיו, לרבות עובדיו בחוץ לארץ. מאחר שקופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים אינה נושאת בהוצאות השירותים הרפואיים לעובדי המשרד בחוץ לארץ, נעשה הסדר בין המשרד לבין קופת חולים שהיא תחזיר לו חלק מן המס המקביל, לפי שיטת חישוב מוסכמת. ליום 31.3.89 הגיע החוב של קופת חולים למשרד, בגין החזר מס מקביל, ל-937.6 אלפי ש"ח וסכום זה כלול במסגרת הסעיף הנדון.

משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה כי הקופה מפגרת בהחזר החוב.

ג. חוב של 80.5 אלף ש"ח של המוסד לביטוח לאומי הנובע מביטול סכומים שנוקפו בעבר לזכות המוסד. בטעות לא קוּזו הסכום עם סכומים אחרים ששילם המשרד למוסד. משרד החוץ הודיע, שהחוב נפרע במאי 1989.

אגף מס הכנסה / הוצאות: יתרת החייבים ליום 31.3.89, על פי מאזן המדינה, הסתכמה ב-2,987.1 אלפי ש"ח, ואילו לפי ספרי האגף, היתרה של החייבים מסתכמת ב-157.6 אלפי ש"ח. תופעה זו של אי-התאמה בין הנתונים במאזן המדינה, לבין הנתונים בספרי האגף קיימת גם לגבי הזכאים. יתרת הזכאים, לפי מאזן המדינה, הסתכמה ב-2,917.7 * אלפי ש"ח, ואילו לפי ספרי האגף היא מסתכמת ב-88.2 אלפי ש"ח. אמנם היתרה נטו - עודף החייבים על הזכאים - היא באותו סכום בשתי המערכות, אך קיים ניפוח של היקף יתרות החייבים והזכאים כפי שהן מובאות במאזן המדינה. החשב הכללי הודיע, כי תופעה זו נובעת מהמעבר למערכת מיחשוב חדשה של חשבויות הממשלה ב-1.3.89. החשבות של אגף מס הכנסה / הוצאות והחשבות של משרד האנרגיה והתשתית שימשו חשבויות ניסוי להנהגת מערכת המיחשוב החדשה.

יתרת החייבים בסכום של 157.6 אלפי ש"ח היא נטו ומורכבת בעיקר מחוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 148.7 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים; חובות בסך 10 אלפי ש"ח של עובדי המשרד שהתפטרו או שיצאו לחופשה ללא תשלום, והמשרד המשיך לשלם להם משכורת והטבות נלוות. היתרה הנ"ל היא, כאמור, נטו, לאחר ניכוי, בין היתר, של חוב לבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ, בסכום של 1.5 אלפי ש"ח, המייצג ניכויים משכר עבודה של עובדים ארעיים, אשר טרם הועבר לבנק עד 31.3.89.

משרד הבריאות: יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-1,947.9 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהחובות הבאים: חוב של המוסד לביטוח הלאומי בסך 1,254.7 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

(א) חוב של המוסד לביטוח הלאומי בסך 1254.7 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

(ב) חובות של עובדי המשרד בסכום כולל של 379.7 אלפי ש"ח, לעומת 171.7 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. המדובר בעובדים שהתפטרו או יצאו לחופשה ללא תשלום, והמשרד המשיך לשלם להם משכורת והטבות נלוות. תופעה כזאת הייתה קיימת גם בשנים שעברו (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ע"א).

(ג) חוב של "מבטחים" בסכום של 210.3 אלפי ש"ח.

(ד) מקדמות לספקים בסך של 74.5 אלפי ש"ח אשר לדברי המשרד בטעות לא נוכו מהתשלומים הסופיים ששולמו להם.

(ה) חובות של בתי חולים בעד שירותים שנתן להם שירות האספקה של משרד הבריאות בסכום של 2.9 אלפי ש"ח. המדובר בחובות בין יחידות שונות שבתוך משרד הבריאות, ולא בחובות של גורמי חוץ ולכן אין מקום לחובות אלה במסגרת מאזן המדינה.

משרד החינוך והתרבות: יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-1,477.0 אלפי ש"ח והיא מורכבת כלהלן:

א. סכום של 670.1 אלף ש"ח שבחלקו הגדול מייצג תשלומי משכורת למורים שהתפטרו או שיצאו לחופשה ללא תשלום, והמשרד המשיך לשלם להם משכורות והטבות נלוות.¹⁸

¹⁶ זכאים של משרד הממשלה - 882.0 אלפי ש"ח וזכאים בעד משכורת - 2.035.7 אלפי ש"ח.

¹⁷ זכאים בעד משכורת.

¹⁸ תופעה כזאת הייתה קיימת בשנים קודמות - ראה דו"ח שנתי 39, עמוד ע"ב.

ב. חוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 540.5 אלף ש"ח בעבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

ג. חוב של המכון להכשרה ולהשתלמות מורים בסך 215.4 אלף ש"ח. המכון מספק שירותים למשרד החינוך והתרבות, ובטעות שולם לו הסכום האמור, מעל למגיע למכון. המשרד הודיע, שהוא גבה את החוב ביוני 1989.

ד. חוב של המועצה להשכלה גבוהה בסך 51.0 אלף ש"ח הנובע מתשלום על ידי המשרד, של משכורות עובדי המועצה לחודש מארס 1989. המשרד הודיע, שהחוב נפרע באפריל 1989.

משרד העבודה והרווחה: יתרת החייבים למשרד זה, ליום 31.3.89 הסתכמה ב-1,559.8 אלפי ש"ח. ביתרה כלולים סכומים שאינם מהווים חובות של המשרד: (א) סכום של 1,257.0 אלפי ש"ח המייצג הוצאה תקציבית שלא נזקפה לתקציב. המשרד הודיע, שהוא זקף בינתיים סכום זה לתקציב של שנת הכספים 1989. (ב) סכום כולל של 37.0 אלפי ש"ח, שלפי הודעת המשרד, נכלל במאזנו על ידי החשב הכללי תחת הכותרת "ספקים" ואין המשרד יודע פרטים על מהותו של הסכום. המשרד הודיע, שהוא עורך בירורים בעניין זה, באגף החשב הכללי. (ג) חוב של אגף מס הכנסה בסך 2.4 אלף ש"ח הנובע לדברי המשרד, מטעות ברישום.

החובות הכלולים ביתרה הנ"ל הם בעיקר של החייבים האלה: חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 139.8 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים; חובות בסכום כולל של 122.4 אלפי ש"ח המורכב מחוב של נציגות המשרד בארצות הברית ובקנדה המטפלת בהסברה בקרב יורדים מן הארץ, בסכום של 94.1 אלפי ש"ח, מחוב של המינהל האזרחי ביו"ש בסך 1.8 אלפי ש"ח ומחוב בסך 26.5 אלפי ש"ח של בנק ייב. החוב של הנציגות בארצות הברית נובע מכך שהמשרד העביר אליה את הסכום האמור מעל הסכומים המגיעים לה, ולכן סכום זה לא נזקף לתקציב. החוב האמור נזקף לתקציב המשרד בשנת הכספים 1989. החוב של המינהל האזרחי מייצג חוב בגין משכורת ששולמה על ידי המשרד, והמינהל טרם החזיר את החוב עד 31.3.89. שני החובות הנ"ל הם חובות פנימיים, ואין הם מהווים אפוא חובות של המדינה. החוב בסך 26.5 אלפי ש"ח נובע מפעולות חשבונאיות הקשורות לעיקולי שכר של עובדים על פי הוראות לשכות ההוצאה לפועל, ואין הוא מהווה למעשה חוב של בנק ייב.

אגף המכס/הוצאות: יתרת החייבים לאגף זה, על פי מאזן המדינה ליום 31.3.89, הסתכמה ב-341.1 אלפי ש"ח. מתברר שבמסגרת יתרה זו, כלולים סכומים שונים שמסתכמים ב-178.4 אלפי ש"ח אשר צריכים היו להתקזז עם יתרות זכות הכלולות בסעיף "חוו" בעד משכורת. האגף הסביר, שבגלל תקלה במחשב נרשמו הסכומים בחשבונות נפרדים, ולכן הם מופיעים במאזן המדינה, במסגרת "זכאים אחרים", וגם במסגרת "חייבים למשרדי הממשלה". הסכום של 178.4 אלפי ש"ח אינו מייצג אפוא כל זכות של המדינה. היתרה של חייבים מסתכמת למעשה ב-162.7 אלפי ש"ח.

היתרה בסך 162.7 אלפי ש"ח מורכבת בעיקר מסכום של 158.4 אלפי ש"ח המייצג חוב של המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד המשרתים במילואים, ומסכום של 4.1 אלפי ש"ח - חוב של ספקים. האגף הודיע, שחוב זה נובע מטעות ברישום ואינו מייצג אפוא כל זכות של המדינה.

משרד האנרגיה והתשתית: יתרת החייבים ליום 31.3.89, על פי מאזן המדינה, הסתכמה ב-300.3 אלף ש"ח, ואילו על פי ספרי המשרד, היא מסתכמת ב-12.6 אלף ש"ח. מתברר שבמסגרת מאזן המדינה נכללו שני חשבונות אשר אינם רשומים בספרי המשרד. תופעה זו של אי-התאמה בין הנתונים במאזן המדינה לבין הנתונים לפי ספרי המשרד, קיימת גם לגבי הפקדונות שנתקבלו במשרד, לזכאים בעד משכורת ולזכאים אחרים (ראה להלן). חוסר התאמה נוצר בעת המעבר למערכת מיחשוב חדשה של חשבויות הממשלה. עם זאת, עודף כלל ההתחייבויות על כלל הזכויות הוא בסכום זהה בשתי המערכות, אך קיים ניפוח של היקף יתרות החייבים והזכאים, כפי שהן מובאות במאזן המדינה. (ראה לעיל אגף מס הכנסה/הוצאות).

היתרה בספרי המשרד בסך 12.6 אלף ש"ח מורכבת מצד אחד מחוב של המוסד לביטוח לאומי בסך 18.4 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים, ומצד שני מחוב של המשרד למבטחים בסך 5.8 אלפי ש"ח.

משרד האוצר : יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב- 50.8 אלפי ש"ח והיא מייצגת חוב של המוסד לביטוח לאומי עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

משרד הפנים: יתרת החייבים ליום 31.3.89 הסתכמה ב-28.7 אלפי ש"ח, והיא מורכבת, לדברי המשרד מסכומים אלה: א). מהמחאות בסכום כולל של 16.9 אלפי ש"ח שנתקבלו עבור אגרות שונות אך הוחרו על ידי הבנקים מחוסר כיסוי. החייבים באגרות חויבו מחדש בסכום זה; ב). חוב של המוסד לביטוח לאומי בסכום של 11.8 אלפי ש"ח עבור תגמולים לעובדי המשרד ששירתו במילואים.

חייבים שונים

היתרות הכלולות בסעיף זה מתייחסות לחשבונות חייבים של החשב הכללי בסך כולל של 72,813.4 אלפי ש"ח, לפי הפרטים דלהלן:

אלפי ש"ח

37560.6	חייבים של מינהל מקרקעי ישראל
30889.0	קופת חולים כללית
2000.0	בית החולים - ביקור חולים
1463.1	פעולות בונדס - בנק ישראל
396.4	נמל תעופה בן-גוריון
255.8	החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ
229.3	שני בנקים באירופה
7.1	חברת נכסים מ.י. בע"מ
4.9	בנק ישראל - בונדס ש"יקים
4.1	מינהלת שדה התעופה לוד
3.1	משרד החינוך והתרבות

להלן פרטים על היתרות הללו:

חייבים של מינהל מקרקעי ישראל: יתרת החייבים ליום 31.3.89 בסך 37,560.6 אלפי ש"ח מייצגת חובות של חוכרים בעד דמי חכירה ראשוניים הנגבים באמצעות הסדרים עם בנקים. הסדרים אלה נועדו למתן הלוואות על ידי הבנקים לחייבים דמי חכירה למינהל מקרקעי ישראל, ולחייבי מסים - מס הכנסה ומכס. מתן הלוואות על ידי הבנק לחייבים הנ"ל אינה כרוכה בהעברת כספים אלא בפעולה חשבונאית, לפיה מחייב הבנק את החייב במס, במסגרת חשבון הלוואה, ומזכה חשבון פקדון של החשב הכללי בבנק. מאחר שמינהל מקרקעי ישראל הוא מפעל עסקי, המנהל את חשבונותיו על בסיס צבירה, נזקפו יתרות החייבים, שעליהם חלים הסדרי הגבייה, להכנסות המדינה, אף על פי שלא נגבו עד 31.3.89. מאידך החובות של חייבי מס-הכנסה ומכס ליום 31.3.89 לא נזקפו להכנסות המדינה מאחר שמשרד האוצר הממונה על גביית מסים אלה, אינו מפעל עסקי.

הואיל ומדובר בחובות הנגבים על ידי החשב הכללי מהבנקים, והרישומים מנוהלים בספרי החשב הכללי, אין החובות הנ"ל משתקפים במאזנים של היחידות הממשלתיות הנ"ל, אלא בספרי החשב הכללי. החובות של חייבי מס-הכנסה, חייבי מכס וחייבי מס ערך מוסף משתקפים במאזן המוניטארי במסגרת סעיף "הלוואות" - פקדונות בבנקים למתן הלוואות - ואילו החובות של חייבי דמי חכירה נכללים במאזן השוטף במסגרת הסעיף הנדון.

קופת החולים הכללית: יתרת החוב של הקופה למשרד הבריאות בסך 30,889 אלפי ש"ח היא בגין שירותי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים לחברי קופת החולים בשנת הכספים 1988. ב-31.3.89 פתח החשב הכללי חשבון על שם הקופה וזקף לחובת החשבון את הסכום הנ"ל. בעקבות פעולה זו

נתאפשר למשרד הבריאות לרשום סכום זה כהכנסה בשנת הכספים 1988. החשב הכללי גבה את החוב במאי 1989, דהיינו בשנת הכספים 1989.

לדעת מבקר המדינה, על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לא היה רשאי משרד הבריאות, שאינו מפעל עסקי, לזקוף את הסכום הנ"ל להכנסות בשנת הכספים 1988 מאחר שהוא נתקבל רק בשנת הכספים 1989.

גם בשנת הכספים 1987 רשם משרד הבריאות, בדרך שצוינה לעיל, הכנסה בסכום של 32 מיליון ש"ח אשר התקבלה למעשה בשנת הכספים 1988, בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועל כך העיר מבקר המדינה בדו"ח השנתי 39, עמוד ע"ג.

בית החולים ביקור חולים: עקב קשיים כספיים של בית החולים העביר החשב הכללי ב-7.3.89 לבית החולים סך 2 מיליון ש"ח כדי לאפשר לו לפרוע חוב לשלטונות מס-הכנסה. בית החולים התחייב להחזיר את החוב לחשב הכללי עד סוף חודש מארס 1989, אך החוב לא נפרע ולכן הוא מופיע במאזן המדינה בסעיף הנדון. בחודשים מאי-אוגוסט 1989 העביר בית החולים לאוצר תשלומים על חשבון החוב, שהסתכמו ב-600 אלף ש"ח. בספטמבר 1989 נעשה הסדר עם בית החולים שלפיו הוא יפרע את יתרת החוב, בתשלומים חודשיים, עד 31.3.90, תוך מתן ערבות בנקאית לאוצר. על פי ההסדר האמור ישלם בית החולים לאוצר רבית על החוב, בסוף מארס 1990. בסוף דצמבר 1989, עמד החוב על סך 650,000 ש"ח.

פעולות בונדס - בנק ישראל (חשבון מעבר): בנק ישראל פודה בונדס¹⁹ בישראל מתוך חשבון של האוצר בבנק, והחשב הכללי רושם את ההוצאה בחשבון מעבר. בנק ישראל מדווח לנציגות האוצר בארצות הברית, המרכזת את כל הפעולות של מכירה ופדיון הבונדס. על יסוד דיווח של הנציגות לאוצר זוקף החשב כללי בספריו את הפדיון של הבונדס לסעיף התקציבי המתאים - תשלום חובות, כנגד ביטול הרישומים בחשבון המעבר. בשנה הנסקרת נשארה בחשבון המעבר יתרה בסכום של 1,463.1 אלפי ש"ח (804.1 אלפי דולר). בסכום זה כלול חוב בסכום של 374.3 אלף דולר שהיה קיים גם ליום 31.3.88 (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ע"ה). החוב הזה, לדברי החשב הכללי, בטעות יסודו, כפי שיוסבר להלן: ליום 31.3.87 נשארה בחשבון המעבר הנדון יתרה בסכום של 187 אלף דולר. החשב הכללי ביקש מהנציגות ביולי 1987 להעביר פעולה שתבטל את היתרה האמורה בספריה ולדווח על כך לחשב הכללי כדי לאפשר לו לרשום פעולה מקבילה בספריו, אך הנציגות ביצעה פעולה של חיוב במקום של זיכוי. כתוצאה מכך גדלה היתרה לסכום כפול - 374.3 אלף דולר. החשב כללי הפנה את תשומת לב הנציגות לטעות האמורה ביולי 1988 וב-2.8.89 פנה החשב כללי שנית לנציגות, אך עד סיום הביקורת, באמצע ינואר 1990 לא נעשתה פעולת התיקון הדרושה.

היתרה בסעיף הנדון בסך 1,463.1 אלפי ש"ח מתייחסת להכנסות המדינה ואין היא מייצגת כל התחייבות של המדינה.

נמל התעופה בן-גוריון: החוב ליום 31.3.89 בסך 396.4 אלפי ש"ח (217.9 אלפי דולר) נבע מרכישת ציוד וחומרים באמצעות משלחת הקניות בנציגות האוצר בארצות הברית ונפרע בשנת הכספים 1989 במסגרת ההתחשבות השוטפת עם האוצר.

החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ: החברה רכשה בשנה הנסקרת, כמו בשנים הקודמות, פחם באמצעות אשראי מחוץ לארץ, שהועמד לרשות ממשלת ישראל למטרה זו. עם הרכישה רושם החשב הכללי בספריו מלווה מחוץ לארץ הכלול במצבת החובות של המדינה וזוקף את הרכישות לחובת החברה. האשראי ניתן לחברה ל-90 יום. היתרה בחשבון החברה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-255.8 אלפי ש"ח (360 אלפי רנד). לפי ספרי החשב הכללי, עד ראשית ינואר 1990 לא נפרע החוב. בעקבות הביקורת נתברר שהחברה פרעה את החוב האמור ב-5.4.89, אך בטעות נרשם

¹⁹ איגרות מדינת ישראל, מילווה הפיתוח ואיגרות מדינת ישראל (הנפק להשקעות פיתוח) על סדרותיהן, הנקובות ונפרדות במטבע חוץ.

התקבול לזכות הכנסה מרבית, במקום רישום פרעון של החוב האמור. בינואר 1990 תוקנה הטעות - ביטול החוב כנגד זקיפה לחובת הכנסות המדינה - הכנסה מרבית.

שני בנקים באירופה: במסגרת הסעיף הנדון כלולות שתי יתרות - 182.0 אלפי ש"ח (100,000 דולר) ו- 47.3 אלפי ש"ח (26,000 דולר) - המתייחסות לחובות של שני בנקים באירופה המטפלים במכירת בונדס. ראה להלן "בנקים באירופה" במסגרת סעיף "זכאים אחרים".

חברת נכסים מ.י. בע"מ: חשבון זה משמש להתחשבות בין החשב הכללי לבין החברה. היתרה ליום 31.3.88 בסך 10.2 אלפי ש"ח ייצגה חוב של החברה לחשב הכללי בגין מקדמות שהוא שילם לשלטונות מס הכנסה עבור החברה. בשנה הנסקרת גבה החשב הכללי את התמורה מפדיון תעודות מלווה מדינה בבעלות החברה, וכן גבה את ההכנסות מהשכרת רכב של החברה, ואת התקבולים האלה בסכום של 3.1 אלף ש"ח זקף לזכות החברה, כך שהיתרה של החשבון הנדון ליום 31.3.89 הסתכמה ב-7.1 אלפי ש"ח.

בנק ישראל - "בונדס שיקים": הסכום שמחזיקי בונדס רשאים לפדות בארץ הוא מוגבל ואם סכום הקרן של אגרת הנפדית עולה על הסכום שמותר לפדות, מקבל בעל האגרת בגין ההפרש, התחייבות של המדינה ("בונדס שיק") למסור לו אגרת מההנפקה הבאה. החשבון הנדון מיועד לשקף התחייבות זו. החשבון מראה מאידך יתרת חובה ליום 31.3.89 בסך 4.9 אלפי ש"ח (2,730 דולר). גם ליום 31.3.88 וליום 31.3.87 שיקף החשבון יתרות חובה במקום יתרות זכות (ראה דו"ח שנתי 38, עמ' ס'). החשב הכללי הודיע בעבר, כי מקור הטעות ברישומים שנעשו בחשבון לפני שנים. עד סיום הביקורת, טרם הסתיימה בדיקת הרישומים, ומאזן המדינה משקף בעניין הנדון זכויות במקום התחייבויות.

מינהלת שדה תעופה לוד: יתרת חוב של מינהלת שדה תעופה לוד בסך 4,059 ש"ח כלולה במסגרת הסעיף הנדון זה שנים מספר ללא תנועה. מבקר המדינה ציין בעבר, כי חוב זה אינו צמוד ונשחק במשך השנים, וכי בעקבות הביקורת החליט החשב הכללי לטפל בגביית החוב (ראה דו"ח 39 עמ' ע"ו). עד מארס 1990 לא נגבה החוב.

משרד התנוך והתרבות: במסגרת הסעיף הנדון קיים חוב של משרד החינוך והתרבות ליום 31.3.89 בסך 3,094 ש"ח. חוב זה הופיע גם במאזנים ליום 31.3.88 וליום 31.3.87. מאחר שמדובר בחוב בין-משרדי, לא היה מקום להציגו במאזן המדינה. החשב הכללי הודיע שהוא מברר מהות חוב זה.

בשנה הנסקרת נסגרו החשבונות של החייבים הבאים:

רשות השידור: בספרי החשב הכללי נהלו ארבעה חשבונות לרשות השידור: שלושה חשבונות במסגרת סעיף "חייבים שונים" (להלן - חשבון א', חשבון ב' וחשבון ג') וחשבון אחד המופיע במסגרת סעיף "זכאים אחרים" (להלן - חשבון ד'). חשבון א' ייצג את ההפקדות של החשב הכללי בבנק יהב לצורך מתן הלוואות לדיור לעובדי רשות השידור באמצעות אותו בנק. לחשבון ב' זקף החשב הכללי את העלות של השירותים, שהוא מספק לרשות השידור, כגון דמי שכירות בעד המבנים שבהם שוכנת הרשות. חשבון ג' הוא חשבון סילוקין שבו נרשמת תמורת השירותים שרשות השידור מספקת או מקבלת ממשרדי ממשלה שונים. החשב הכללי מממן חלק מהוצאותיה של רשות השידור לרבות המשכורות של עובדי הרשות וההפרשות לפנסיה ופיצויים. מאידך, האגרות שגובה הרשות מופקדות אצל החשב הכללי. התקבולים והתשלומים נרשמים בחשבון ד' ובשנים האחרונות עלו סכומי הגבייה מאגרות על ההוצאות. כתוצאה מכך מופיע חשבון זה במסגרת סעיף "זכאים שונים".

בשנה הנסקרת החליט החשב הכללי לסגור חשבון ד' לאחר שהועברו אליו היתרות בחשבונות א', ב' ו- ג'. החשב הכללי זקף לזכות רשות השידור בחשבון זה ב-10.1.89 סכום של 16,758.5 אלפי ש"ח המייצג לדבריו את הרבית בחישוב קונטורונטי על התנועות בחשבונות הללו מאז יוני 1987. היתרה שהצטברה בחשבון זה לזכות הרשות בסך 60,288.3 אלפי ש"ח שולמה על ידי החשב הכללי בשני תשלומים ב-31.8.88 וב-10.1.89, ובכך נסגר חשבון ד'.

פרטים מלאים על החשבונות הנ"ל - ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ע"ד.

לגבי היתרה בחשבון א', המייצג את ההפקדות של החשב הכללי בבנק יהב לצורך מתן הלוואות לדיור לעובדי רשות השידור על ידי אותו בנק, ציין מבקר המדינה בדו"ח השנתי 39, עמ' ע"ד, שההפקדות רשומות בספרי החשב הכללי גם במסגרת סעיף "הלוואות" בסכום של 749,470 ש"ח. מתברר, שיתרה זאת לא בוטלה והייתה כלולה במאזן המוניטארי ליום 31.3.89. רשות השידור אינה חייבת סכום זה לאוצר ואין היא מייצגת אפוא כל זכות של המדינה. החשב הכללי הודיע שיבדוק נושא זה.

בנק מסחרי: בשנים 1987 ו-1988 ביצע החשב הכללי באמצעות בנק, עסקאות כדי להפיק רווחים מרכישה ומכירה של מטבע חוץ. החשב הכללי הפסיק את העסקות האלה במאי 1988 וההפסד הנצבר נטו לאותו מועד הסתכם ב-23.1 אלפי ש"ח. ההפסדים והרווחים שמהם מורכב סכום זה נזקפו לפי העניין להוצאות או להכנסות מריבית, ובדרך זו התאפשר לחשב הכללי לסגור את כל החשבונות שנפתחו בענין הנדון במסגרת סעיף "חייבים שונים" ובמסגרת סעיף "זכאים שונים".

פרטים על העסקאות הנ"ל - ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ע"ה.

התחייבויות שוטפות

להלן טבלה של ההתחייבויות השוטפות ליום 31.3.89 וליום 31.3.88 על פי נתוני החשב הכללי:

<u>31.3.88</u>	<u>31.3.89</u>	
163350.8	462991.0	המחאות שלא נפרדו
166634.1	315135.8	בנקים
1902629.1	2269044.1	פקדונות שנתקבלו
9050.9	32152.6	הפרשות וקרנות
143376.4	537034.3	זכאים בעד משכורת
497646.0	560436.5	זכאים אחרים
2882687.3	4176794.3	ס"ה

* מוין מחדש.

המחאות שלא נפרדו

1. על ידי שילוב המאזן של בנק הדואר והמאזנים של משרדי הממשלה במאזן המדינה, מתקזזות היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה עם יתרות אותם החשבונות לפי ספרי בנק הדואר. היתרה בסעיף זה בסכום של 462,991.0 אלפי ש"ח ליום 31.3.89 מייצגת את ההפרש בין סך כל היתרות של חשבונות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר (689,421.0 אלפי ש"ח), על פי מאזנים של משרדי הממשלה, לבין היתרות האמורות לפי מאזן בנק הדואר (1,152,412.0 אלפי ש"ח). לדעת החשב הכללי, הפרש זה אמור לייצג את המחאות שנמשכו על ידי משרדי הממשלה מתוך חשבונותיהם בבנק הדואר, ולא הוצגו לפרעון עד 31.3.89. יתרת הסעיף הנדון "המחאות שלא נפרדו" אינה מהווה ריכוז של נתונים על המחאות שלא נפרדו והחשב הכללי לא ערך רשימה כזאת. בעבר, ולאחרונה בדו"ח השנתי 39, עמ' ע"ו, ציין מבקר המדינה, שהפער בין שתי

המערכות של ספרי החשבוניות נובע לא רק מהמחאות שלא נפרו, אלא גם מטעויות בחישוב היתרה הנ"ל. להלן דוגמה מהשנה הנסקרת.

הנתון של סך כל היתרות של חשבוניות הסילוקין של משרדי הממשלה בבנק הדואר ליום 31.3.89, על פי ספרי בנק הדואר, (1,152,412.0 אלפי ש"ח) נלקח מתוך המאזן הארעי של בנק הדואר שהוכן ביולי 1989. במאזן הסופי של הבנק שהוגש לחשב הכללי בנובמבר 1989 (ראה לעיל), הועמדה יתרה זו על סכום של (1,162,504.0 אלפי ש"ח), כך שהפער בין מערכת הספרים של הבנק לבין מערכת הספרים של משרדי הממשלה בסכום של 462,991.0 אלפי ש"ח המהווה את היתרה של הסעיף הנדון, צריך להיות מוגדל בסכום של 10,092.0 אלפי ש"ח.

לדעת מבקר המדינה, על החשב הכללי לרכז את התאמות הבנק ליום 31 במאוס כפי שעושה כל אחד ממשרדי הממשלה עם בנק הדואר ושבהן קיים פירוט של המחאות המשרד שנמשכו על בנק הדואר ולא נפרו עד יום 31 במאוס. ריכוז זה צריך לשמש בסיס לרישום בסעיף "המחאות שלא נפרו" במאזן המדינה. אם קיים הפרש בין ריכוז זה לבין הסכום המתקבל משיטת חישוב סך כל המחאות שלא נפרו כפי שצוין לעיל, יש לברר את מהות ההפרש ולערוך את התיקונים הדרושים (ראה גם דו"ח שנתי 39, עמ' ע"ז).

2. מתוך רשימה של יתרות בחשבוניותיהם של משרדי הממשלה בבנק הדואר ליום 31.3.89, שהמציא החשב הכללי על בסיס הנתונים שבמאזנים של משרדי הממשלה, מתברר שלכמה יחידות היו משיכות יתר, כלהלן:

באלפי ש"ח

4415.9	משרד הבינוי השיכון
1750.8	משרד הדתות
1452.6	חנוך התיישבותי (משרד החנוך והתרכות)
393.0	המשרד לקליטת עלייה
180.0	מחלקת המדידות (משרד הבינוי השיכון)
24.0	לשכת הנשיא
18.1	נמל יפו

בנקים

היתרה בסעיף זה בסכום של 315,135.8 אלפי ש"ח מורכבת מהתחייבות של החשב הכללי בסכום של 164,564.7 אלפי ש"ח ומהתחייבויות של משרדי הממשלה כלפי בנקים בסכום של 150,571.1 אלפי ש"ח. 1. ההתחייבות של החשב הכללי בסכום של 164,564.7 אלפי ש"ח (90.4 מליון דולר) מתייחסת למעשה לפקדונות שהפקידו אצלו חברות הנפט. 237 מן הראוי להציג את הפקדונות האלה במסגרת סעיף פקדונות שנתקבלו.

2. ההתחייבויות של משרדי הממשלה ליום 31.3.89 מורכבות בעיקר מהתחייבויות של נציגות האוצר בארצות הברית. ההתחייבויות של הנציגות הסתכמה ב-150,564.4 אלפי ש"ח (82,750,474 דולר) והן מורכבות מאשראי קצר מועד שקיבלה הנציגות מבנקים שונים, לצורך הרכישות על פי הזמנות של משרדי הממשלה בארץ (60 מיליון דולר) וממשיכות יתר בבנקים שונים (22,750,474 דולר).

פקדונות שנתקבלו

היתרה בסעיף זה בסכום של 2,269,044.1 אלפי ש"ח מורכבת מפקדונות אצל החשב הכללי בסך 2,211,959.6 אלפי ש"ח ומפקדונות במשרדי הממשלה בסך 57,084.5 אלפי ש"ח.

1. במסגרת הפקדונות אצל החשב הכללי כלולים, בין השאר:

שני פקדונות של כספי פת"ח ופת"מ: בנק ישראל העמיד שני פקדונות אלה לרשות החשב הכללי. הפקדונות מסתכמים ב-863,971.3 אלפי ש"ח (474.8 מיליון דולר) ליום 31.3.89 לעומת 858,475.6 אלפי ש"ח (550.5 מיליון דולר) ליום 31.3.88. בשנה הנסקרת שילם האוצר רבית על פקדונות הפת"מ 31,533.2 אלפי ש"ח ועל פקדונות הפת"ח - 38,440.4 אלפי ש"ח ובס"ה 69,973.6 אלפי ש"ח (ראה לעיל "בנק ישראל").

הלוואות קצרות מועד במט"ח: האוצר מגייס הלוואות כאלה בעיקר מבנקים. יתרתן ליום 1.3.89 הסתכמה ב-321,046.6 אלפי ש"ח - 176.4 מיליון דולר לעומת 2.1 מיליון דולר ליום 31.3.88. העלייה נובעת בעיקר מקבלת הלוואות משני בנקים בחוץ לארץ בסכום של 175 מיליון דולר. גיוס הון זה נעשה בנובמבר 88 לתקופה של שנה אחת עקב מצב יתרות מטבע חוץ של המדינה. ההלוואות הוחזרו בנובמבר 1989.

מאחר שמדובר בהלוואות קצרות מועד, הן לא נרשמו במסגרת ההכנסה התקציבית, ולא נכללו במצבת החובות של המדינה במאזן המוניטארי.

פיקדון משרד הבטחון: משרד הבטחון מפקיד אצל החשב הכללי מטבע חוץ. החשב הכללי מפקיד כספים אלה בחשבון מיוחד בבנק ישראל, ומושך מהחשבון לצורך ביצוע תשלומים על פי הוראות משרד הביטחון. בנק ישראל אינו מזכה את הפיקדון ברבית, אך מאידך, מזכה החשב הכללי את משרד הבטחון ברבית על הפקדון. בשנה הנסקרת זיכה החשב הכללי את הפיקדון ברבית בסכום של 23.3 מיליון דולר, שנוקף לסעיף הוצאה "רבית" בתקציב הרגיל של המדינה.

מן האמור לעיל יוצא שסעיף הוצאה "רבית" בתקציב הרגיל מממן חלק מהוצאות משרד הבטחון. בדברי הסבר לתקציב המדינה לא נלקח בחשבון סעיף "רבית" ישמש גם למטרה זו.

פקדונות חברות ביטוח: אלה פקדונות של תאגידי חוץ, שיתרתם ליום 31.3.89 הסתכמה ב-1,402.8 אלפי ש"ח (755 אלפי דולר ו-42 אלף ליש"ט), המוחזקים בבנק ישראל. הפקדת הפקדונות באוצר מהווה הנאי למתן רישיון לאותם תאגידי חוץ לנהל עסקי ביטוח בישראל, והיא נעשית על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. לפי החוק האמור, הפיקדון יוחזר למבטח בעל הרישיון - בין היתר, כשהוא חדל לעסוק בענף הביטוח שבשלו הופקד הפיקדון. הפקדונות הם למעשה לזמן ארוך, ומן הראוי היה לרשום אותם כהכנסות המדינה ולכלול אותם בין החובות המתוקצבים של המדינה במאזן המוניטארי.

היתרות במט"ח ליום 31.3.88, היו 495 אלף דולר ו-42 אלף ליש"ט. בשנה הנסקרת היה החזר של פיקדון בסכום של 20 אלף דולר, ומצד שני הופקדו פקדונות חדשים בסכום של 280 אלף דולר.

החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ: במסגרת הסעיף הנדון - פקדונות שנתקבלו - כלולה יתרה בסך 1,495.6 אלפי ש"ח לזכות החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ. מתברר, שהיתרה האמורה איננה מהווה פיקדון של חברה זו, אלא מייצגת תמלוגים שנתקבלו מהחברה; אין כאן התחייבות של המדינה ואין לה אפוא מקום במאזן המדינה. מן הראוי להעביר יתרה זו להכנסות המדינה (ראה דו"ח זה, הפרק: תקציב המדינה וביצועו).

מימוש ערבות על תנאי: היתרה של חשבון זה הסתכמה ליום 31.3.89 בסכום של 121 אלף ש"ח (66.5 אלפי דולר), לעומת יתרה בסך 103.7 אלפי ש"ח (66.5 אלפי דולר) ליום 31.3.88. גם היתרה במטבע חוץ ליום 31.3.87 הייתה ללא שינוי. העלייה בערכים שקליים ליום 31.3.89 נובעת מהפרשי שיערוך בלבד.

הפקדון נתקבל בפברואר 1986 מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ. בנק זה נתן בעבר הלוואה למפעל תעשייתי מתוך פיקדון של האוצר בבנק ובאחריות האוצר. לאחר שהמפעל נקלע לקשיים כספיים, מימש הבנק את הביטחונות שקיבל מהמפעל, ואת התמורה בסכום הנ"ל העביר לחשב הכללי. תקבול זה מהווה למעשה פרעון חלקי של פקדון האוצר בבנק, אך לא הופחת מיתרת הפקדון וממילא לא נזקף להכנסות המדינה. החשב הכללי הודיע שהוא מיעד את הסכום הנ"ל למימון

פעולותיו של כונס נכסים, כשימונה. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לזקוף את התקבול הנ"ל לזכות הכנסות המדינה ולחשבון הפיקדון של האוצר, כפרעון חלקי, ואם יהיה על המדינה להשתתף בהוצאות של כונס נכסים, לדאוג להרשאה תקציבית מתאימה. היתרה בסך 121.0 אלף ש"ח אינה מייצגת התחייבות של המדינה, ואין מקום לכלול אותה במסגרת ההתחייבויות במאזן המדינה. הממצאים האמורים הובאו גם בדו"ח השנתי 39, עמ' ע"ח.

חייבים שונים: במסגרת הסעיף הנדון קיימות שתי יתרות של חייבים, אשר הן ללא תנועה בשנים האחרונות: החברה לפיתוח מפעלי תיירות - 3,600 ש"ח, ואילת קורפורייץ - 5,090 ש"ח (2,797.62 דולר). מן הראוי לברר את מהותן.

2. הפקדונות במשרדי הממשלה ליום 31.3.89 מסתכמים ב-57,084.5 אלפי ש"ח והם כוללים בעיקר את הפקדונות ביחידות הבאות:

אלפי ש"ח	
21508.5	הנהלת בתי המשפט
16056.4	בנק הדואר
4366.5	מינהל מקרקעי ישראל
3649.6	משרד המדע והפיתוח
2160.0	משרד האוצר
2425.9	המינהל האזרחי ביו"ש
1053.8	משרד האנרגיה והתשתית
1625.5	חינוך התיישבותי
1271.8	משרד הבריאות
248.8	משרד החוץ
148.4	רכבת ישראל

הנהלת בתי המשפט: הפקדונות ליום 31.3.89 בסך 21,508.5 אלפי ש"ח מייצגים את הסכומים שהופקדו בבתי המשפט בארץ.

בנק הדואר: הפקדון בבנק הדואר בסכום של 16,056.4 אלפי ש"ח מייצג את יתרות חשבונות הסילוקין של מוסדות לא-ממשלתיים בסך 11,828.5 אלפי ש"ח, ויתרות סילוקין במטבע חוץ של שתי יחידות ממשלתיות - המינהל האזרחי של יו"ש והמינהל האזרחי של עזה - 4,227.9 אלפי ש"ח (ראה לעיל).

בקשר לפקדונות הנ"ל יש להעיר כלהלן:

א.נוסף על חשבונות הסילוקין של מוסדות לא-ממשלתיים בסך 11,828.5 אלפי ש"ח משקף המאזן הארעי של הדואר, בסעיף נפרד, את יתרות הסילוקין של לקוחות פרטיים בסכום של 14,888.2 אלפי ש"ח. במאזן השוטף של המדינה, כפי שמתברר לעיל, נכללה רק יתרת חשבונות הסילוקין של מוסדות לא-ממשלתיים בסך 11,828.5 אלפי ש"ח, ואילו יתרת חשבונות הסילוקין של הלקוחות הפרטיים בסכום של 14,888.2 אלפי ש"ח, נכללה במאזן המוניטארי של המדינה²⁰ (ראה עמ' קד). לדעת הביקורת מן הראוי היה לכלול גם יתרה זו במאזן השוטף של המדינה, מאחר שאין הבדל מהותי בין חשבונות הסילוקין של מוסדות לבין חשבונות הסילוקין של לקוחות פרטיים: שתי הקבוצות של החשבונות מהוות למעשה חשבונות עו"ש שהכספים המופקדים בהם הם פקדונות שיש להחזירם לפי דרישה והם שונים אפוא במהותם מפקדונות בממשלה המופקדים לתקופות ארוכות, ושמקומם במאזן המוניטארי של המדינה הנובע מביצוע תקציב המדינה.

²⁰ הסכום של 14,888.2 אלפי ש"ח הועתק מתוך המאזן הסופי המאושר של בנק הדואר. בעת עריכת המאזן המוניטארי בדצמבר 89, כבר היה בידי החשב הכללי המאזן הסופי המאושר של בנק הדואר.

ב. היתרה של חשבונות הסילוקין של מוסדות לא-ממשלתיים שנכללה במאזן השוטף של המדינה, בסך של 11,828.5 אלפי ש"ח, נלקחה כאמור לעיל מתוך המאזן הארעי של בנק הדואר ליום 31.3.89 שהוכן ביולי 1989. במאזן המאושר הסופי של בנק הדואר עומדת היתרה האמורה על סכום של 9,773.5 אלפי ש"ח. מאזן המדינה משקף אפוא התחייבות נוספת בסך 2,055.0 אלפי ש"ח (הפער שבין שני הסכומים האמורים) שאין לה בסיס.

ג. יתרות הסילוקין במטבע חוץ כולל של 4,227.9 אלפי ש"ח הרשומות במאזן הארעי של בנק הדואר, ושנרשמו בסכום של 4,227.7 אלפי ש"ח במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר (ראה לעיל האקטיבי סעיף "בנק ישראל") מתייחסות למינהל האזרחי בעזה (2,152.6 אלפי ש"ח) ולמינהל האזרחי ביהודה ושומרון (2,075.1 אלפי ש"ח). הפקדונות האלה מקבלים ביטוי במאזן השוטף של המדינה, אינם מהווים התחייבות כלפי גורם חוץ לא-ממשלתי, ולכן אין הם מהווים התחייבות של המדינה ואין להם מקום במאזן המדינה, (על כך העיר מבקר המדינה בדו"ח השנתי 39, עמ' ע"ח).

מינהל מקרקעי ישראל : הפקדונות במינהל ליום 31.3.89 בסך 4,366.5 אלפי ש"ח מורכבים בעיקר כלהלן:

א. סכום של 2,841.8 אלפי ש"ח המייצג את יתרת ההכנסות מרכוש של נפקדים ביהודה ושומרון הנגבות על ידי המינהל כיו"ש ומועברות למינהל מקרקעי ישראל. הפיקדון הזה משמש גם להחזרת כספים לבעלי הרכוש.

ב. יתרה בקרן לשיקום מחצבות ליום 31.3.89 בסכום של 361.6 אלפי ש"ח. קרן זו ניזונה מחלק מהתמלוגים שהמינהל גובה מחוכרי המחצבות. הקרן מיועדת לממן את ההוצאות הדרושות לשיקום המחצבות לאחר סיום ניצולן.

ג. פקדון בסך 1,065.4 אלפי ש"ח שהועבר בטעות למינהל. המינהל הודיע שהוא העביר בשנת הכספים 1990, את הסכום הזה ליעדו - חברה בבעלות הקרן הקיימת לישראל.

משרד המדע והפיתוח : הפקדונות במשרד זה ליום 31.3.89 בסכום של 3,649.6 אלפי ש"ח מורכבים בעיקר משני פקדונות מממשלת גרמניה - 1,443.7 אלפי ש"ח ו-1,442.5 אלפי ש"ח למטרת ביצוע מחקרים לגביהם יש ענין משותף לממשלת ישראל ולממשלת גרמניה. הסכומים הללו מהווים יתרות של הפקדונות המקוריים, אשר טרם נוצלו עד 31.3.89. יתרות אלה לא תוקצבו מאחר שלדברי המשרד, השליטה על השימוש בכספים נמצאת בידי ממשלת גרמניה. היתרות המקבילות ליום 31.3.88 היו 1,609.6 אלפי ש"ח ו-2,349.6 אלפי ש"ח. הירידה בשנה הנסקרת נובעת מניצול חלקי של הפקדונות, אשר קיבל ביטוי בדרך של הכנסה מיועדת במסגרת תקציב המשרד.

משרד האוצר: הפקדון במשרד זה ליום 31.3.89 בסך 2,160.0 אלפי ש"ח מהווה יתרה של תקבולים שוטפים מממשלת גרמניה ומוחזק בחשבון מטבע חוץ של משרד האוצר בבנק ישראל. התקבולים מיועדים לממן את רוב הוצאות המינהל של הלשכה לטיפול בפיצויים אישיים מגרמניה. היתרה הנ"ל מייצגת למעשה את היתרה הבלתי מנוצלת של תקבולים מממשלת גרמניה ואין היא מהווה אפוא התחייבות של המדינה.

משרד האוצר אינו רושם בספריו את התנועה בחשבון המט"ח בבנק ישראל, ובסוף שנת התקציב הוא מתאים את היתרה בחשבון האמור לזו הרשומה בספרי בנק ישראל, תוך התאמה מקבילה של יתרת הפקדון הנ"ל. לפי שטח זה חסר גורם הבקרה על חשבון הבנק במטבע חוץ. בענין זה העיר מבקר המדינה בדו"ח השנתי 39, עמ' ע"ט.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: יתרת הפקדונות ליום 31.3.89 הסתכמה ב-2,425.9 אלפי ש"ח והיא מורכבת מפקדונות במטבעות חוץ שונים בסכום של 1,798.0 אלפי ש"ח (ראה פרטים לעיל, סעיף "בנקים אחרים") ומכספי פקדונות שהתקבלו בבתי משפט ביהודה ושומרון.

משרד האנרגיה והתשתית: יתרת הפקדונות ליום 31.3.89 על פי המאזן המדינה, הסתכמה בסכום של 1,053.8 אלפי ש"ח ואילו לפי ספרי המשרד - 1,011.3 אלפי ש"ח. בדבר חוסר התאמה בין מאזן המדינה לבין ספרי המשרד ראה לעיל "חייבים למשרדי הממשלה" - משרד האנרגיה והתשתית.

היתרה בסך 1,011.3 אלף ש"ח מייצגת פקדון דולרי ממשדד האנרגיה של ממשלת ארצות הברית המיועד לביצוע מחקרים משותפים עם המשרד בתחום האנרגיה. הפקדון לא תוקצב מאחר שלדברי המשרד השליטה על השימוש בכספי הפיקדון נמצאת בידי משרד האנרגיה של ממשלת ארצות הברית.

משרד הבריאות: הפקדונות ליום 31.3.89 במשרד זה הסתכמו ב-1,271.8 אלפי ש"ח, לעומת 1,086.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.88 והם מייצגים הפקדות של חולים המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים ובעיקר בבתי חולים ממשלתיים למחלות כרוניות או מחלות נפש. ברו"חות קודמים של מבקר המדינה, ולאחרונה ברו"ח השנתי 39, עמ' עט', ציין מבקר המדינה, כי בתי החולים משתמשים בכספי הפקדונות לשם פעילותם השוטפת ומן הראוי לשקול את הפקדת כספי הפקדונות אצל החשב הכללי או אצל גורם אחר בחשבון הנושא רבית ו/או הצמדה. עוד ציין מבקר המדינה כי מן הראוי שהמשרד יקבע נהלים לגבי פקדונות של חולים שנפטרו כאשר לא ניתן לאתר את יורשיהם. עד גמר הביקורת בפברואר 1990 לא נקבעו נהלים בנושאים אלה. הערה דומה הובאה ברו"חות קודמים ולאחרונה ברו"ח השנתי 39, עמ' עט'.

משרד החוץ: היתרה ליום 31.3.89 בסכום של 248.8 אלפי ש"ח מייצגת פקדון שמקורו לדברי משרד החוץ, בהשתתפות מדינות אחרות במימון פרויקטים חקלאיים שהמחלקה לשיתוף בין-לאומי במשרד החוץ מבצעת בארצות מתפתחות. כספי הפקדון מוחזקים בחשבון בבנק ישראל. כל ההוצאה מתוקצבת במסגרת תקציב המשרד, השימוש בכספי הפקדון נרשם כהכנסה מיועדת בתקציב המשרד.

רכבת ישראל: הפקדונות ליום 31.3.89 הסתכמו ב-148.4 אלפי ש"ח. בעניין זה ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים".

הפרשות וקרנות

היתרה בסעיף זה בסכום של 32,152.6 אלפי ש"ח מורכבת מהפרשות וקרנות אצל החשב הכללי בסכום של 31,152.2 אלפי ש"ח, ומקרן בחשבות של נמל יפו - יחידה של משרד התחבורה, בסכום של 1000.4 אלפי ש"ח. בשנים קודמות נכללו במסגרת הסעיף הנדון גם היתרות של הקרן לביטוח שער ליצואנים והקרן לזכויות סוציאליות. בשנה הנסקרת, היתרות של שתי קרנות אלה נכללו במסגרת סעיף "זכאים אחרים" (ראה להלן).

היתרה בסך 31,152.2 אלפי ש"ח ליום 31.3.89 כוללת בעיקר את החשבונות הבאים:

קרן לסיכונים מערביות המדינה: בקרן זו נרשמים דמי עמלה הנגבים בגין ערבויות המדינה. הקרן מיועדת לכיסוי הפסדים, העלולים להתהוות כתוצאה ממימוש ערבויות. יתרת הקרן ליום 31.3.89 הסתכמה ב-31,145.4 אלפי ש"ח, לעומת 8,098.4 אלפי ש"ח ליום 31.3.88.

בשנת הכספים 1987 שילם האוצר סך 10.2 מליון ש"ח לסילוק חוב של בית החולים שערי צדק שהמדינה ערבה לפרעונו, כאשר 9.1 מליון ש"ח מתוך סכום זה מומן מכספי הקרן, והיתרה בסך 1.1 מליון ש"ח מומן מתקציב משרד הבריאות (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' פ'). מתברר, שתשלום הערבות מכספי הקרן בסך 9.1 מליון ש"ח, נעשה מחוסר הקצבה מתאימה בתקציב משרד הבריאות של שנת הכספים הקודמת. בשנה הנסקרת הוחזר לקרן הסכום של 9.1 מליון ש"ח כנגד זקיפה לחובת תקציב משרד הבריאות. מתברר שהזקיפה לתקציב המשרד נעשתה ללא הרשאה תקציבית מתאימה. הסכום של 9.1 מליון נזקף לחובת תחום פעולה כללי שבתקציב המשרד, אף על פי שבמסגרת תחום פעולה זה אין הקצבה לסילוק ערבויות. בשנה הנסקרת שילם האוצר סכום של 5.8 מליון ש"ח בשל ערבות המדינה לחוב של בית החולים אשר נזקף גם הוא לתקציב הנ"ל. בשנה הנסקרת נזקף אפוא לתקציב הנ"ל סכום כולל של 14.9 מליון ש"ח עבור סילוק ערבויות של לבית החולים "שערי צדק" ללא כיסוי תקציבי מתאים.

החשב הכללי הודיע, שהוא משתמש בכספי הקרן לסילוק ערבויות המדינה כאשר אין הקצבה מספקת בתקציב המדינה.

נוסף על דמי העמלה הנרשמים בחשבון הקרן הנ"ל נתקבלו דמי עמלה נוספים בסכום של 9.4 אלפי ש"ח הכלול במאזן במסגרת הסעיף "זכאים אחרים" (ראה להלן). סכום זה יועבר לחשבון הקרן במסגרת החשבונות לשנת הכספים 1989.

החשב הכללי זקף לזכות הקרן רבית, לפי שיעור "רבית חשב כללי". רבית בסך 1,917.6 אלפי ש"ח בגין השנה הנסקרת נזקפה לזכות הקרן ב-31.3.89 בשנה הנסקרת זקף החשב הכללי לזכות הקרן גם את הרבית המגיעה לה לשנת הכספים 1987, בסכום של 2,660.2 אלפי ש"ח, מאחר שהחישוב של סכום זה נעשה לאחר שנסגרו הספרים לשנת הכספים 1987.

חשבון הקרן הנ"ל מתייחס לדמי עמלה הנגבים בגין ערבויות המדינה להתחייבויות כלפי בנקים. החשב הכללי רושם בחשבון נפרד את דמי העמלה הנגבים בגין ערבויות שהמדינה נותנת להתחייבויות כלפי גופים שאינם בנקים. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-2.1 אלפי ש"ח. בשנה הנסקרת לא הייתה תנועה בחשבון זה, וגם היתרה ליום 31.3.88 הסתכמה באותו סכום.

קרן לפיתוח נמל יפו : הקרן מנוהלת על ידי נמל יפו, ויתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-1,000.4 אלפי ש"ח, לעומת 742.9 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. כספי הקרן מופקדים אצל החשב הכללי. העלייה ביתרת הקרן נובעת מהעברה לקרן של סכום של 257.5 אלפי ש"ח המייצג את עודף ההכנסה על ההוצאה של נמל יפו בשנת הכספים 1988.

נמל יפו מהווה מאז 1982 מפעל עסקי במסגרת משרד התחבורה. עודפי הכנסה על ההוצאה של הנמל בשנים שלפני 1982, הושקעו באיגרות חוב. במאי 1984 סיכמו אגף התקציבים ואגף החשב הכללי עם הנהלת הנמל, כי איגרות החוב יימכרו והתמורה תופקד בחשבון פקדון באוצר - קרן לפיתוח נמל יפו - שתישא רבית חשב כללי; הקרן תשמש למימון עודף ההוצאות על ההכנסות. לפי ההסברים שנתקבלו, הכוונה להוצאות שיהיו קשורות בפיתוח שטח הנמל.

בהתאם לסיכום הנ"ל הועברו לקרן העודפים מביצוע תקציב של נמל יפו, הקרן זוכתה רבית חשב כללי וגם נעשה שימוש בכספי הקרן בשנת הכספים 1987 למימון הוצאות פיתוח של הנמל - הפירה ימית, במטרה למנוע התהוות של עודף של כלל ההוצאות על כלל ההכנסות של הנמל. (פרטים ראה בדו"ח שנתי 39, עמ' פא'). בקשר לכך ציין מבקר המדינה בדו"חות שנתיים קודמים ולאחרונה בדו"ח שנתי 39 עמ' פא', כי על פי הנוהל המקובל, עודף ההכנסות על ההוצאות של מפעל עסקי יועבר להכנסות המדינה - הכנסה מתמלוגים, ומן הראוי לנהוג כך גם לגבי נמל יפו. עוד ציין מבקר המדינה, כי יש לממן עבודות פיתוח מתוך הקצבות למטרה זו בתקציב המדינה, כנהוג לגבי שאר המפעלים העסקיים של המדינה.

זכאים בעד משכורת

היתרה בסעיף זה מייצגת, בדרך כלל, את המשכורות ושכר עבודה של עובדי המדינה, לרבות תשלומים נלווים, בעבור חודש מארס, ששולמו בחודש אפריל, אך נזקפו לתקציב של שנת הכספים שלפניו, כך שליום המאזן קיימת התחייבות של המדינה המקבלת ביטוי במסגרת הסעיף הנדון. היתרה של הסעיף הנדון ליום 31.3.89 הסתכמה ב-537,034.3 אלפי ש"ח לעומת 143,376.4²¹ אלפי ש"ח ליום 31.3.88. העלייה שחלה ביתרה נובעת מכך שמשכורות מארס 1988 שולמו באותו חודש בגלל חג הפסח שחל ב-2.4.88, ואילו המשכורות של חודש מארס 1989 שולמו באפריל 1989. היתרה ליום 31.3.89 מייצגת, בין היתר, זכאים בעד משכורת ושכר עבודה וכן את הסכומים שנוכו מהמשכורות ומשכר עבודה של עובדים, לזכות מוטבים שונים.

החשב הכללי נוהג לשלם את משכורות העובדים של רוב משרדי הממשלה, ואילו יתר המשרדים משלמים את משכורות העובדים במישרין מתוך חשבונות הבנק שלהם. היתרה ליום 31.3.89 בסך 537,034.3 אלפי ש"ח מורכבת משני סכומים: סכום של 169,311.9 אלפי ש"ח המתייחס בעיקר

²¹ מדין מחדש

לעובדי המשרדים, שמשכורותיהם משולמות על ידי החשב הכללי אך טרם שולמו עד 31.3.89, וסכום של 367,722.4 אלפי ש"ח המתייחס לעובדים של יתר המשרדים, ואשר טרם שולם על ידם עד 31.3.89. 283 הסכום של 169,311.9 אלפי ש"ח, שהוא סכום נטו, מורכב כלהלן:

א) בסוף כל חודש של השנה הנסקרת זיכה החשב הכללי חשבון "משכורת קבועים 1988/89" נגד חיוב תקציב, את המשכורת נטו של העובדים הקבועים שמשכורותיהם משולמות על ידיו ונערכות על ידי מל"מ, ובראשית החודש שלאחריו ביצע החשב הכללי את התשלום לחשבונותיהם של העובדים בבנקים. ליום 31.3.89 מראה החשבון האמור יתרת זכות בסך 117,366.7 אלפי ש"ח המייצגת את המשכורות נטו לחודש מארס 1989 של העובדים הנ"ל. סכום זה שולם לבנקים, בחלקו הגדול (113,737.1 אלפי ש"ח) ב-1.4.89, ובחלקו הנותר (3,569.6 אלפי ש"ח) ב-10.4.89.

בחשבון נפרד נרשמים הסכומים שנוכו ממשכורות העובדים הקבועים שמשכורותיהם משולמות על ידי החשב הכללי. מדובר בניכויים בעבור מוטבים שונים באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. בחשבון זה ליום 31.3.89 הייתה יתרת זכות בסך 40,862.8 אלפי ש"ח, המייצג ניכויים ממשכורות העובדים לחודש מארס 1989 והוא שולם לבנק יהב בחלקו הגדול (40 מיליון ש"ח) ביום 2.4.89, והיתרה במהלך חודש אפריל 1989.

ב) החשב הכללי משלם את המשכורות של עובדי המוסד לביטוח לאומי. בחשבון שבו נרשמים תשלומים אלה, מזכה החשב הכללי את המוסד בסכום הכולל של הניכויים עבור הביטוח הלאומי ממשכורות עובדי המדינה המשולמות על ידיו. כן מזכה החשב הכללי את החשבון האמור בסכום הכולל של הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי (המשרדים שמשכורותיהם משולמות על ידי החשב הכללי). היתרה החודשית לאחר קיזוז הפעולות הנ"ל, מהווה בדרך כלל חוב של החשב הכללי למוסד, והחשב הכללי פורע חוב זה במשך החודש שלאחריו. היתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-11,886.9 אלפי ש"ח לזכות המוסד והיא מורכבת בעיקר מניכויים ממשכורות עובדי המדינה בעבור ביטוח לאומי לחודש מארס 1989 ומהפרשות המשרדים כמעבידים עבור ביטוח לאומי בסך כולל של 18,435.6 אלפי ש"ח, ומצד שני מתשלום משכורות עובדי הביטוח הלאומי לחודש מארס בסך 6,295.9 אלפי ש"ח על ידי החשב הכללי. החוב של החשב הכללי בסך 11,886.9 אלפי ש"ח שולם למוסד במשך חודש אפריל 1989.

ג) החשב הכללי משלם את דמי הביטוח בעבור בטוח רכב של עובדי רשות הדואר. ליום 31.3.89 נשארה הרשות חייבת לחשב הכללי סכום של 1,178.4 אלפי ש"ח. סכום זה נפרע על ידי הרשות ב-14.8.89. בעניין פרעון הרבית והפרשי ההצמדה על חוב זה, נעשה הסדר עם הרשות - ראה להלן "זכאים אחרים".

ד) במסגרת הסעיף הנדון קיים חשבון אחר לזכות רשות הדואר, המתייחס, לפי שם החשבון, למפרעות ע"ח משכורת שהחשב הכללי שילם לעובדי רשות הדואר. בדו"ח השנתי 39, עמ' פ"ב ציין מבקר המדינה כי על פי רישומים באותו חשבון, החזירה הרשות לחשב הכללי, סכומים מעבר לסכומי המפרעות, וכתוצאה מכך נוצרה יתרה בסכום של 1,492.9 אלפי ש"ח לזכות הרשות ליום 31.3.88. כן ציין מבקר המדינה כי לא נתקבל הסבר על מהות התשלומים של הרשות מעבר לסכומי המפרעות ששילם החשב הכללי.

במסגרת אגף החשב הכללי קיימת יחידה המטפלת בביצוע תשלומים בעבור משרדי הממשלה השונים, על פי הוראות המשרדים. במסגרת שירות זה כלולה רשות הדואר, ועל פי הוראותיה מבצעת היחידה האמורה תשלומים בעבור רשות הדואר. החשב הכללי זוקף תשלומים אלה לחובת הרשות בחשבון הנדון וכתוצאה מזקיפה זו בשנה הנסקרת, קטנה היתרה ליום 31.3.89 לסכום של 435.3 אלפי ש"ח לזכות הרשות, ויתרה זו כלולה במאזן המדינה במסגרת הסעיף הנדון. ביוני 1989 התאפסה היתרה ומאז מראה החשבון הנדון יתרה לחובה שהסתכמה ב-1,345.4 אלפי ש"ח בסוף ינואר 1990. בעקבות הביקורת נקט החשב הכללי צעדים לגביית החוב (ראה להלן סעיף "זכאים אחרים").

ה) רשות הדואר משלמת לחשב הכללי מדי חודש בחודשו סכום השווה ל-25% מהמשכורות שהיא משלמת לעובדיה, וזאת כתמורה להתחייבותה של הממשלה לשאת בהטבות הפרישה שיגיעו לעובדי הרשות. הסכומים נרשמו בספרי החשב הכללי בחשבון פקדון והיתרה ליום 31.3.88 לזכות הרשות הסתכמה ב - 7,364.9 אלפי ש"ח. בדו"ח השנתי 39, עמ' פ"ב ציין מבקר המדינה, כי ראוי היה לתקצב סכום זה ולכלול אותו במצבת החובות של המדינה. בשנה הנסקרת תוקצב הסכום האמור, ולכן הוא אינו כלול במאזן השוטף. סכום זה יחד עם ההפרשות שנעשו בשנת הכספים 1988 נזקפו להכנסות המדינה - סעיף "הפרשות לפנסיה מיחידות משקיות". סעיף זה מיועד להפרשות של המפעלים העסקיים של המדינה. במקרה הנדון מדובר בהפרשות של מוסד שאינו ממשלתי, ובתכנון התקציבי לא הובאה בחשבון הכנסה כזאת. כתוצאה מזקיפה זאת מראה דו"ח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1988 עודף של ההכנסה בפועל (29.2 מליון ש"ח) על ההכנסה המתוכננת של סעיף זה. (24.9 מליון ש"ח). בשנת הכספים הקודמת, כאשר ההכנסות האמורות לא היו מתוקצבות, הראה דו"ח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1987 גרעון, כאשר ההכנסה המתוכננת (20.6 מליון ש"ח) העלתה על ההכנסה בפועל (17.6 מליון ש"ח).

החשב הכללי רצה לתת ביטוי במאזן המדינה להתחייבות המדינה הנובעת מהתקבולים מרשות הדואר בגין ההפרשות לפנסיה ולכן כלל את התקבולים האלה במצבת החובות המתוקצבים של המדינה, במסגרת סעיף מילות פנים - הפקדות וקרנות שונות. הסכום שנכלל הוא 11.0 מליון ש"ח²². סכום זה מייצג את התקבולים מהרשות במשך שנת הכספים 1988 ובטעות לא נכללו בו גם התקבולים שנתקבלו עד 31.3.88 והסתכמו ב 7.3 מליון ש"ח (ראה לעיל).

על פי ההסכם מיום 31.3.87 בין הממשלה לבין רשות הדואר בעניין העברת נכסים נקבע, בין היתר, כי הגמלאות ופיצויי הפיטורין ישולמי לעובדי הרשות על ידי הממשלה, וכתמורה תשלם הרשות לממשלה 25% מהמשכורת הקובעת של כל עובד מעובדי הרשות מיום תחילת שירותו ברשות עד יום פרישתו ממנה. כפי שעולה מן האמור לעיל ראה החשב הכללי בתקבולים מהרשות פיקדון לצורך תשלום גמלאות. ההתחייבות של המדינה על פי ההסכם הנ"ל היא לשלם גמלאות ופיצויי פיטורין גם כאשר תשלומים אלה יהיו מעבר לסכום הפקדון, והיקף הפיקדון אינו זהה אפוא, להיקף התחייבותה של המדינה. הואיל ואין החשב הכללי נוהג לתת ביטוי במאזן המדינה להתחייבות המדינה לשלם גמלאות לעובדי המדינה, החליט החשב הכללי בפברואר 1990 לנהוג כך גם לגבי עובדי רשות הדואר. בעקבות החלטה זו אמנם ייזקפו התקבולים האמורים להכנסות המדינה, אך החשב הכללי לא ישקף במסגרת ההתחייבויות במאזן המדינה את הפקדון האמור הנובע מהתקבולים מרשות הדואר. מאידך הוא ירשום את התקבולים האמורים מחוץ למסגרת המאזן, בחשבונות מקבילים, וזאת לצורך בקרה על רציפות קבלת הסכומים החודשיים המתאימים מרשות הדואר ולצורך גביית רבית פיגורים אם יחולו פיגורים בהעברת הסכומים על ידי רשות הדואר.

ו) במסגרת הסעיף הנדון כלולה יתרה בסך 1.5 אלפי ש"ח (חובה). יתרה זו מתייחסת לחשבון שבו רושם החשב הכללי את הניכויים ממשכורות העובדים הישראליים בנציגות האוצר בניו-יורק, בעבור מס הכנסה וביטוח לאומי. הניכויים האלה נזקפים לזכות החשבון, ועם העברת הסכומים לשלטונות מס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי, נסגר החשבון. בשנה הנסקרת נוצרה יתרה חובה ליום 31.3.89 בסך 1.5 אלפי ש"ח והיא נובעת מכך, שההעברות לשלטונות מס-הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי עלו על הסכומים שהיו רשומים לזכותם.

הזכאים בעד משכורת של יתר משרדי הממשלה - יתרתם ליום 31.3.89 הסתכמה ב-367,722.4 אלפי ש"ח (ראה לעיל). יתרה זו מורכבת, בין היתר, מהסכומים האלה: סכום של 265,463.9 אלפי ש"ח המתייחס למשרד הבטחון; סכום של 85,171.5 אלפי ש"ח המתייחס למשרד החינוך והתרבות (בעיקר משכורות מורים); סכום של 5,770.7 אלפי ש"ח המתייחס להנהלת בתי המשפט; סכום של 2,441.6 אלפי ש"ח המתייחס לרכבת ישראל; סכום של 2,035.6 אלפי ש"ח המתייחס לאגף

²² יתרה בסך 11.0 מליון ש"ח היא נטו לאחר שהועברו למחלקת הגמלאות, במשרד האוצר הסכומים הדרושים לצורך תשלום גמלאות לעובדים שפרשו.

מס-הכנסה; מסכום של 1,483.9 אלפי ש"ח המתייחס למינהל אזרחי עזה; סכום של 1.111.5 אלפי ש"ח המתייחס למשרד הבריאות; סכום של 486.1 אלפי ש"ח המתייחס למשרד העבודה והרווחה; וסכום של 113.6 אלפי ש"ח המתייחס למשרד החוץ.

הנהלת בתי המשפט: היתרה בסך 5,770.7 אלפי ש"ח ליום 31.3.89 מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

1. הנהלת בתי המשפט היא יחידה נפרדת ועצמאית במסגרת משרד המשפטים, ובמסגרתה פועלת, ליד כל בית משפט שלום, לשכת הוצאה לפועל. מי שנפסק דין לזכותו, רשאי להגישו לכל לשכת הוצאה לפועל לשם ביצוע פסק הדין. במסגרת סמכויותיו מוציא ראש ההוצאה לפועל צווים לביצוע הליכים כגון עקול מטלטלין, מסירת נכס וכדומה. נוסף על תשלום אגרה לפתיחת תיק בלשכת הוצאה לפועל, משלם המבקש ללשכה פקדון אשר בדרך כלל אינו מוחזר לו. כספי הפקדונות משמשים מקור למימון השכר של העובדים המבצעים את העיקולים. עובדים אלה, לפי הודעת הנהלת בתי המשפט, נמנים בחלקם הגדול עם העובדים הקבועים של ההנהלה ובחלקם הם עובדים מן החוץ. כספי הפקדונות אינם מועברים אפוא להכנסות המדינה. יתרת הפקדונות ליום 31.3.89 הסתכמה ב-2,880.4 אלפי ש"ח והיא כלולה ביתרה הנ"ל. יתרת הפקדונות ליום 31.3.88 הייתה 972.5 אלפי ש"ח. הנהלת בתי המשפט הודיעה, שהשכר המשולם לעובדי ההנהלה מצטרף לשכרם הקבוע בתלוש המשכורת.

תשלום אגרה לפתיחת תיק ובעד בקשה לנקיטת הליכים, והפקדת פיקדון למימון הוצאות הביצוע, מעוגנים בתקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), התשכ"ח-1968 שהותקנו מכוח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

2. סכום של 2,206.2 אלפי ש"ח העומד לזכות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. הנהלת בתי המשפט הודיעה, שהפעולה בספריה נעשתה על ידי החשב הכללי ואין היא יודעת את מהותה. בענין זה יצוין כי המשכורות של עובדי הנהלת בית המשפט משולמות על ידי החשב הכללי, וכל הניכויים מהמשכורות למוטבים שונים, באמצעות בנק יהב, משתקפים בספרי החשב הכללי (ראה לעיל).

3. סכום של 564.7 אלפי ש"ח הוא יתרה בחשבון הנקרא "מקדמות משכורת אוקטובר 1977". הנהלת בתי המשפט לא יכלה לתת הסבר מלא על מהות יתרה זו, ומדוע היא עודנה מופיעה בספריה בתאריך הביקורת בפברואר 1990. לדעת הנהלת בתי המשפט, על החשב הכללי לסגור את החשבון הזה על ידי העברתו לחשבונות תקציביים המתייחסים למשכורת, ובדרך זו להקטין את סך כל ההוצאה על משכורת. מכל מקום הסכום האמור אינו מבטא התחייבות של המדינה ואין לו מקום במאזן המדינה.

רכבת ישראל: היתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-2,411.6 אלפי ש"ח. בענין זה ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים".

אגף מס הכנסה/ הוצאות: היתרה ליום 31.3.89 על פי מאזן המדינה, הסתכמה ב-2,035.7 אלפי ש"ח, ואילו לפי ספרי האגף, היתרה של הזכאים בעד משכורת היא 88.2 אלפי ש"ח. בענין זה ראה לעיל סעיף "חייבים למשרדי הממשלה".

היתרה של 88.2 אלפי ש"ח מורכבת מניכויים שונים משכר העובדים למוסדות שונים, שלא הועברו למוטבים אלה עד 31.3.89, וביניהם למבטחים 75.9 אלפי ש"ח, לבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ עבור ביטוח הדדי - 5.7 אלפי ש"ח, ללשכת הוצאה לפועל עבור עיקולים על משכורות עובדים - 3.7 אלפי ש"ח.

משרד העבודה והרווחה: היתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-486.1 אלפי ש"ח והיא כוללת, בין השאר, סכומים שנוכו משכר עובדי המשרד בעבור "מבטחים" - 129.4 אלפי ש"ח, בעבור אגף מס הכנסה - 56.4 אלפי ש"ח, בעבור המוסד לביטוח לאומי - 261.6 אלפי ש"ח, וטרם הועברו ליעדם עד 31.3.89. כמו כן כלול ביתרה הנ"ל סכום של 31.4 אלף ש"ח המייצג מס ערך מוסף שלא הועבר לשלטונות המס עד 31.3.89. המשרד הודיע בפברואר 1990 שהוא עומד לסגור את החשבונות

ולהעביר לשלטונות המס, את הסכומים שעומדים לזכותם. סכומי המע"מ מתייחסים לשירותים המתקבלים ממרצים שונים הנותנים את שירותם במוסדות של המשרד. מרצים אלה אינם עוסקים מורשים על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ומקבל השירות-דהיינו משרד העבודה והרווחה - חייב על פי התקנות להעביר לשלטונות המס את המע"מ המתייחס לשירותים אלה, באותם המועדים של העברת ניכויי מס הכנסה במקור, לשלטונות המס, דהיינו ב-15 לחודש שלאחר החודש שבעדו שולם השכר.

משרד החוץ: היתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-113.6 אלפי ש"ח והיא מורכבת מסכום של 70.6 אלפי ש"ח המייצג את שכר העבודה לעובדים ארעיים שטרם שולמה עד 31.3.89, ואת הניכויים משכר העבודה בעבור מבטחים והמוסד לביטוח לאומי שטרם הועברו למוסדות אלה עד 31.3.89; ומסכום של 43.0 אלף ש"ח המייצג ניכויים ממשכורות עובדים קבועים בחוץ לארץ עבור מוטבים שונים בארץ.

המינהל האזרחי ביהודה ושומרון: היתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-630.5 אלפי ש"ח והיא מייצגת את שכר העבודה שלא שולם לעובדים עד 31.3.89, ואת הניכויים שנעשו מהשכר עבור מוטבים שונים, בעיקר המוסד לביטוח לאומי, שלא הועברו למוטבים אלה עד 31.3.89.

משרד האוצר: היתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-78.0 אלף ש"ח והיא מורכבת בעיקר מניכויים משכר עבודה בעבור המוסד לביטוח לאומי, בעבור "מבטחים" ובעבור מוטבים שונים באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ שטרם הועברו אליהם עד 31.3.89. עוד כלול ב"היתרה הנ"ל סכום של 4.6 אלפי ש"ח לזכות המוסד לביטוח לאומי הקשור עם התגמולים המשתלמים לעובדים שיצאו לשירות מילואים. סכום זה טרם הותאם עם המוסד, שבדרך כלל הוא חייב למשרד, עבור התגמולים הללו.

משרד האנרגיה והתשתית: היתרה ליום 31.3.89, על פי מאזן המדינה, הסתכמה ב-182.1 אלף ש"ח, ואילו לפי ספרי המשרד, אין כל יתרה ליום המאזן. על חוסר התאמה בין מאזן המדינה לבין ספרי המשרד, ראה לעיל "חייבים למשרדי הממשלה" - משרד האנרגיה והתשתית.

זכאים אחרים

היתרה בסעיף זה בסכום של 560,436.5 אלפי ש"ח, ליום 31.3.89, מורכבת מחשבונות זכאים הרשומים בספרי החשב הכללי בסכום של 164,895.8 אלפי ש"ח, מחשבונות זכאים הרשומים בספרים של המפעלים העסקיים של הממשלה בסכום של 37,315.2 אלפי ש"ח ומחשבונות זכאים הרשומים ביתר משרדי הממשלה בסכום של 358,225.5 אלפי ש"ח.

להלן פירוט הזכאים העיקריים, הכלולים בספרי החשב הכללי:

אוצר השלטון המקומי בע"מ: החשב הכללי רושם את ההקצבות בתקציב המדינה המיועדות לרשויות המקומיות לזכות חשבון אוצר השלטון המקומי וגוף זה מושך מחשבוננו לפי הצרכים של הרשויות. היתרה בחשבון ליום 31.3.89, בסך 114,761.0 אלפי ש"ח, מייצגת את ההקצבות שנוקפו לתקציב המדינה, אך טרם הועברו ליעדם הסופי.

ביטוח שער ליצואנים: תכנית ביטוח שער ליצואנים מופעלת באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ. עם הוצאת פוליסה למבוטח, עליו להפקיד בידי החברה, בדולרים של ארצות הברית, דמי ביטוח מינימאליים בשיעור של 5% מדמי הביטוח המשוערים. החברה מפקידה סכומים אלה אצל החשב הכללי, והם מוחזרים למבוטחים בתום תקופת הביטוח (ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 15). החשב הכללי משערך את יתרת ההפקדות בקרן לתאריך המאזן. יתרת ההפקדות ליום 31.3.89 הייתה 17,003.3 אלפי ש"ח (9,345,063 דולר) לעומת 14,462.8 אלפי ש"ח (9,273,406 דולר) ליום 31.3.88

זכאים על חשבון העברת כספים: המדובר בחשבון מעבר שיתרתו ליום 31.3.89 הסתכמה ב-9,484.0 אלפי ש"ח. היתרה האמורה היא נטו והיא מורכבת מחייבים - רשויות מקומיות - בסך

202.2 אלפי ש"ח; ומזכאים שונים בסכום של 686.2 אלפי ש"ח: ממשלת גרמניה - 9,675.0 אלפי ש"ח; משרד הבטחון - 8.0 אלפי ש"ח (4,914 דולר) ומוסד פרטי - 3.2 אלפי ש"ח. להלן הרקע להתהוות היתרות הללו.

1. האוצר נותן מדי פעם הלוואות צמודות למדד לרשויות המקומיות לצורך מימון מטרות שונות. ההלוואות ניתנות באמצעות מוסדות בנקאיים וכספיים על אחריותה של הממשלה. לצורך זה מפקיד האוצר בבנקים שבאמצעותם ניתנות ההלוואות, פקדונות בסכומים שווים לסכומי ההלוואות שהם נותנים לרשויות ולתקופות פרעון זהות. על פי ההסכמים שבין האוצר לבין הבנקים, מחזירים האחרונים לאוצר את סכומי הפקדונות על פי לוחות הסילוקין שנקבעו לכל אחת מן ההלוואות, בין אם הרשויות המקומיות פרעו את ההלוואות שקיבלו ובין אם לא.

על פי ההסכמים האמורים, חייבת הממשלה לחזור ולהפקיד בבנק סכומים שלא נפרעו על ידי הלווים במועדם לתקופה שווה לתקופת הפיגור של הלווה. במידה והבנק יגבה סכום שבפיגור, הוא יחזיר לממשלה מתוך הפקדון את הסכום המתאים בצרוף רבית פיגורים שגבה הבנק מאת הרשות המקומית. פקדונות אלה בבנקים ליום 31.3.89 הסתכמו ב-202.2 אלפי ש"ח.

2. ממשלת גרמניה העבירה לאוצר בינואר 1989 סכום של 10 מיליון מרקים גרמניים (9,675.0 אלפי ש"ח). סכום זה קשור לשילומים שנתקבלו בעבר ממשלת גרמניה. החשב הכללי הודיע כי לגבי סכום זה קיימות תביעות ולכן הוא נרשם בחשבון מעבר עד למתן ההחלטות המתאימות.

בהקשר זה יש לציין כי גם בשנת הכספים 1986 נתקבל סכום של 6 מיליון מ.ג. ממשלת גרמניה במסגרת השילומים. גם לגבי סכום זה היו תביעות (ראה דו"ח שנתי 38, עמ'...) בעקבות הביקורת הועבר הסכום להכנסות המדינה בפברואר 1988 (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ס"ו). מן הראוי להעביר את הסכום של 10 מיליון מ.ג. להכנסות המדינה.

3. סכום של 3.2 אלפי ש"ח שנתקבל מחברה אחת נזקף לזכות החשבון הנדון במקום להכנסות המדינה. הטעות תוקנה במסגרת החשבונות של שנת הכספים 1989.

רשות הנמלים והרכבות: על פי חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988 מוזגה רכבת ישראל ביום 15.8.88 ברשות הנמלים והגוף הממוזג נקרא רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות). באותו תאריך זה הועברו כל זכויותיה והתחייבויותיה של רכבת ישראל לרשות. על פי החוק הנ"ל היה על הממשלה להעביר לרשות את כל הסכומים שהוקצו לרכבת ישראל בתקציב השוטף ובתקציב הפיתוח שבתקציב המדינה לשנת הכספים 1988 שטרם נוצלו עד 15.8.88²³

כתוצאה מסגירת החשבונות הכספיים של רכבת ישראל בספרי החשב הכללי, והעברת היתרות לחשבון הרשות, נוצרה יתרה לזכות הרשות ליום 31.3.89, בסך 7,669.4 אלפי ש"ח הכלולה במאזן המדינה במסגרת הסעיף הנדון. להלן הרכב סכום זה:

1. חוב של רכבת ישראל לאוצר המדינה ליום המיזוג בסך 4,021.7 אלפי ש"ח. פרטים בעניין חוב זה ראה לעיל סעיף "חייבים למפעלים העסקיים" של המדינה.
2. חוב עבור מימון שנתן החשב הכללי לאחר תאריך המיזוג -10,002.7 אלפי ש"ח.
3. שווי סחורות בדרך (1,322.3 אלפי ש"ח) ושוי מלאי דלקים ושמונים (1,665.0 אלפי ש"ח), ובס"ה 2,987.3 אלפי ש"ח, הכל לפי מחירי עלות ליום 31.8.88. סכום זה נזקף כנגד הכנסות המדינה, סעיף "הכנסות שונות".
4. התחייבות המדינה לרשות בסכום של 24,681.1 אלפי ש"ח - המייצג את יתרת תקציב הפיתוח המיועד לרכבת ישראל בשנת הכספים 1988 שלא נוצלה עד תאריך המיזוג. הסכום האמור כולל סכום של 908 אלף ש"ח המייצג זרובה לפיתוח הרכבת, בגין התייקרויות.

²³ ההקצבה המיועדת לרכבת ישראל בתקציב השוטף של המדינה - השתתפות בתקציב הרגיל של רכבת ישראל - בסך 7,769.0 אלפי ש"ח נוצלה במלואה עד 15.8.88
ע

מתברר שבתאריך המיוזג, נוסף על מלאי הסחורות בדרך, היה בידי רכבת ישראל, על פי מאזן שהיא הכינה ליום 31.8.88, מלאי במחסנים בשווי של 8,300.4 אלפי ש"ח אשר הועבר לרשות. על פי הערה במאזן האמור, שווי מלאי זה, לפי מחיר משוערך, מגיע ל-15.8 מיליון ש"ח בתאריך הכנת המאזן ב-21.11.88. שווי מלאי זה לא נתבע על ידי החשב הכללי ולכן לא נזקף לחובת הרשות בספריו, וזאת על פי סיכום של החשב הכללי עם נציגי הרשות ב-3.5.89. בספרי החשב הכללי אין הנמקה לויתור מצד האוצר על תביעה זו.

על פי המאזן ליום 31.3.88 שהכינה רכבת ישראל, הרכוש הקבוע שלה, לפי מחירים היסטוריים, היה 32 מיליון ש"ח, ואילו לפי מחיר משוערך לסוף מארס 1988 בניכוי פחת, ערך הרכוש הזה הסתכם בכ-257 מיליון ש"ח, על פי הערה למאזן האמור. סעיף 34 לחוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5) התשמ"ח-1988 קובע, בין היתר, כי תנאי העברתם של הנכסים, הזכויות, הסמכויות וטובות ההנאה ייקבעו בהסכם בין הרשות לבין הממשלה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. כן נקבע בחוק האמור, כי אם עד 15.8.88 לא נחתם הסכם כאמור, יקבעו שר התחבורה ושר האוצר את הסכומים שתשלם הרשות כמקדמות על חשבון הסכום שייקבע.

עד סיום הביקורת בפברואר 1990 לא התקבלו מקדמות מהרשות.

רשות הדואר: מדובר בחוב של רשות הדואר, שיתרתו ליום 31.3.89 הסתכמה ב-3,073.6 אלפי ש"ח, ולכן לא היה מקום להציג חוב זה במאזן במסגרת התחייבויות המדינה בסעיף הנדון - "זכאים אחרים" - אלא במסגרת זכויות המדינה בסעיף "חייבים שונים".

החוב האמור נובע משירותים שסיפק משרד האוצר לרשות הדואר, בעיקר מימון פירסומים עבור הרשות. מאז 1.4.87 היא לא שילמה כל תשלום על חשבון השירותים הנ"ל. בדו"ח השנתי 39, עמ' ע"ה, ציינה מבקר המדינה, כי לא נעשה כל הסדר עם הרשות לפרעון חוב זה. בעקבות הביקורת, שילמה הרשות לחשב הכללי ביולי 1989 סכום של 3,553.7 אלפי ש"ח על חשבון החוב, שגדל בינתיים לסך 3,989.6 אלפי ש"ח לתאריך זה.

בנובמבר 1989 נעשה עם רשות הדואר הסדר לפיו היא תפרע את יתרת החוב בתוספת רבית הפרשי הצמדה על קרן החוב מאז 31.3.88. יתרת החוב בצירוף רבית והצמדה ליום 30.9.89 נקבעה בסכום של 1,383.6 אלפי ש"ח²⁴, ולגבי סכום זה צויין בהסדר שהוא ישולם בשישה תשלומים שווים ורצופים של 240,387.17 ש"ח כל אחד החל ב-31.10.89. בסכום התשלום החודשי נכללה רבית חשב כללי החל מ-30.9.89.

מן האמור לעיל עולה שלרשות הדואר ניתנה הטבה: חישוב הרבית נעשה החל ב-31.3.88 ולא מ-1.4.87 - תאריך הקמת הרשות.

בעת עריכת ההסדר בנובמבר 1989 חבה הרשות חוב נוסף הנובע מתשלום מפרעות על חשבון משכורת לעובדי רשות הדואר על ידי החשב הכללי. חוב זה, שעמד על סכום של יותר ממיליון ש"ח בעת עריכת ההסדר, לא נכלל במסגרת ההסדר. בינתיים גדל החוב ובעת עריכת הביקורת, בסוף ינואר 1890, הוא הגיע לסך 1,345.4 אלפי ש"ח (ראה לעיל "זכאים בעד משכורת"). בעקבות הביקורת, מטפל החשב הכללי בעריכת הסדר לגביית החוב מצד אחד, ולהפסקת מתן שירות זה לרשות הדואר, מצד שני.

פקדון במדינה בחוץ לארץ: היתרה בחשבון זה ליום 31.3.89 בסך 1,331.4 אלפי ש"ח (731,781.25 דולר) איננה מהווה התחייבות של המדינה אלא מייצגת רבית על פיקדון מט"ח. אין אפוא מקום להציג סכום זה במאזן המדינה כהתחייבות של המדינה ומן הראוי להעבירו להכנסות המדינה.

²⁴ כולל רבית והפרשי הצמדה בסכום של 174.7 אלפי ש"ח על חוב נוסף של הרשות בסכום של 1,178.4 אלפי ש"ח בקשר לתשלום בטוח רכב לחברת ביטוח על ידי החשב הכללי בגין הרכב של עובדי הרשות (ראה לעיל "זכאים בעד משכורת").

שבעה בנקים באירופה: היתרה בסכום כולל של 491.2 אלפי ש"ח (270,000 דולר) מייצגת את התמורה ממכירת בונדס על ידי חמישה מבין שבעה הבנקים, וזו הועברה לבנק ישראל עד 31.3.89, אך לא נזקפה להכנסות המדינה, אלא לזכות חשבונות הבנקים במסגרת הסעיף הנדון. הסיבה לכך היא, שהזקיפה להכנסות המדינה נעשתה על יסוד דיווח מנציגות האוצר בארצות הברית, ודיווח זה לחודש מארס 1989 לא כלל את הסכום הנ"ל. הסכום המתייחס לארבעה בנקים מבין החמישה - 176,500 דולר - הועבר, על יסוד דו"חות הנציגות, להכנסות בשנת הכספים 1989. היתרה המתייחסת לבנק החמשי בסך 93,500 דולר הועברה רק בחלקה (32,250 דולר) להכנסות המדינה עד סוף דצמבר 1989. כל היתרה בסך 270,000 דולר אינה מייצגת אפוא כל התחייבות של המדינה.

חשבונות שני הבנקים מבין השבעה, משקפים יתרות חובה - 181.9 אלפי ש"ח (100,000 דולר) ו-47.3 אלפי ש"ח (26,000 דולר) - ולכן הם נכללו במאזן במסגרת חייבים (ראה לעיל "חייבים שונים"). החוב בסך 100,000 דולר נוצר מכך שבנק ישראל חייב את האוצר בסכום זה על סמך הודעת חיוב שהוא קיבל מהבנק בחוץ לארץ, ולפיה הבנק מבטל בחו"ל העברה בסכום האמור שנעשתה קודם לכן. החשב הכללי החל בבירור סיבת הביטול. לגבי החוב השני בסך 26,000 דולר, הודיע החשב הכללי, כי הוא נובע מחיוב כפול של החשבון והענין נמצא בבירור עם נציגות האוצר בארצות הברית.

מ"מ מערכות בע"מ: המרכז למיכון משרדי, שהיה יחידה ממשלתית במסגרת משרד האוצר, היה לחברה בע"מ החל ב-1.10.82. על פי הסדר בין האוצר לבין החברה, משלם האוצר את משכורות העובדים - קבועים וארעיים - של החברה, והסכום נרשם כחוב של החברה בחשבון הנדון. כנגד חוב זה רושם החשב הכללי את הסכומים המגיעים לחברה ממשרדי הממשלה עבור השירותים שהיא מספקת להם, וגם את הסכומים שהיא פורעת על חשבון החוב האמור. ליום 31.3.89 נוצרה יתרה לזכות החברה בסכום של 56.7 אלפי ש"ח, לעומת 318.8 אלפי ש"ח ליום 31.3.88.

ההסדר הנ"ל נעשה בזמנו לתקופה של שלוש שנים שהסתיימה באוקטובר 1986. הגם שההסדר לא חודש בכתב, המשיך החשב הכללי לנהוג לפיו, לדבריו, עד דצמבר 1989 - תאריך חתימת חוזה בדבר העברת העובדים משירות המדינה לחברה.

סכומים שלא שולמו לתיירים: המדובר בפדיון מוקדם של בונדס על ידי תיירים מארץ אירופית, שלא קיבלו את מלוא הערך של אגרות החוב, והיתרה העומדת לזכותם והמשתקפת בחשבון הנדון, הייתה 48.9 אלפי ש"ח (26,900 דולר). גם ליום 31.3.88 הייתה היתרה 26,900 דולר (41.9 אלפי ש"ח) והעלייה במטבע מקומי נובעת מהפרשי שיערוך. עד סיום הביקורת בינואר 1990 לא שולם הסכום של 26,900 דולר לזכאים.

רכוש בנאמנות: משרד האוצר שכר בירושלים בנין המשמש דיור ליחידות ממשלתיות שונות. על פי בקשת בעל המושכר, מעביר האוצר את דמי השכירות לחשב הכללי הרושם אותם לזכות החשבון הנדון. היתרה ליום 31.3.89 הייתה 24.6 אלפי ש"ח לעומת 16.7 אלפי ש"ח ליום 31.3.88. היתרה ליום 31.3.88 הועברה להכנסות המדינה, ובענין זה העיר מבקר המדינה, שמאחר ומדובר בכספי שכר דירה השייכים למוסד פרטי, והמוחזקים בנאמנות על ידי החשב הכללי, לא היה מקום להעבירם להכנסות המדינה (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' פ"ד). בעקבות הביקורת, נזקף בשנה השוטפת הסכום של 16.7 אלפי ש"ח לזכות החשבון הנדון, ולחובת הכנסות המדינה, והוא כלול אפוא ביתרה של 24.6 אלפי ש"ח ליום 31.3.89.

עמלת ערבויות: היתרה בחשבון זה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-9.4 אלפי ש"ח (ראה לעיל סעיף "הפרשות וקרנות"). הוועדה לאנרגיה אטומית נחל שורק: היתרה לזכות הוועדה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-8.1 אלפי ש"ח, והיא מייצגת תוצאה של התחשבות עם האוצר ומשרדים אחרים. הואיל והוועדה היא יחידה ממשלתית, אין היתרה מהווה התחייבות של המדינה.

הוועדה לאנרגיה אטומית נחל שורק: היתרה לזכות הוועדה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-8.1 אלפי ש"ח, והיא מייצגת תוצאה של התחשבות עם האוצר ומשרדים אחרים. הואיל והוועדה היא יחידה ממשלתית, אין היתרה מהווה התחייבות של המדינה.

בזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ: היתרה העומדת לזכות החברה ליום 31.3.89 היא 4.4 אלפי ש"ח לעומת חוב של 508.8 אלפי ש"ח (326,261 דולר) ליום 31.3.88. על היווצרות יתרה זו, ראה להלן.

בשנה הנסקרת נרשמו בחשבון החברה פעולות חשבונאיות, בחלקן בצורה לא תקינה, כלהלן:

בחשבון החברה נרשמו שני סוגים של עסקות כלהלן:

1. בתקופה מארס 1986 - אפריל 1989 רכשה החברה ציוד וחומרים בארצות הברית, באמצעות משלחת הקניות שבנציגות האוצר בארצות הברית. תמורת הציוד שילם החשב הכללי לספקים בחו"ל וחייב את חשבון החברה. במאי 1986 שילמה החברה סך 5,172.7 אלפי ש"ח (3,499,860 דולר) לפרעון חובה לחשב הכללי (קרן - 1,870.8 אלפי ש"ח ורביית חשב כללי והפרשי הצמדה - 3,301.9 אלפי ש"ח) ותשלום נוסף בסך 11.5 אלפי ש"ח (7,100 דולר) בספטמבר 1987. החשב הכללי תבע מהחברה תשלום נוסף עבור ריבית פיגורים בסכום של 7,367.4 אלפי ש"ח (ראה דו"ח שנתי 37 עמ' 53). החשב הכללי הודיע בפברואר 1990, כי הוא ויתר על התביעה שהחברה תפרע חוב זה, לאחר שהוא בדק את התביעות הנגדיות של החברה כלפי האוצר. בנסיבות אלה ראה החשב הכללי את חוב החברה בגין הרכישות הנ"ל כמסולק.

2. משרד התקשורת רכש ציוד שידור באמצעות החברה. במארס 1987 סוכם בין שר התקשורת לבין החשב הכללי כי יתרת התקציב של משרד התקשורת בסכום של 4.8 מליון ש"ח המיועד לרכישה האמורה, ישולם לחברה בדרך של זיכוי חשבון החברה בספרי החשב הכללי (4.2 מליון ש"ח) וזיכוי חשבון אגף המכס בעבור מע"מ (0.6 מליון ש"ח). הסכום של 4.2 מליון ש"ח נזקף ב-31.3.87 לזכות חשבון החברה בספרי החשב הכללי שבו נרשמו העסקות של החברה באמצעות משלחת הקניות שבנציגות האוצר בארצות הברית (ראה סעיף קודם). באפריל 1988 שולם לחברה הסכום של 4.2 מליון ש"ח.

נוכח האמור לעיל, צריך היה חשבון החברה להיסגר, אך הוא שיקף ליום 31.3.89 חוב של החברה בסכום של 5,414.8 אלפי ש"ח²⁵. מאחר שלמעשה לא קיים חוב של החברה, ביטל החשב הכללי את החוב הזה, על ידי העברתו לחובת חשבון "רביית".

הביקורת העלתה שהחוב הבלתי ריאלי הנ"ל נוצר ברובו מכך שהסכום של 5,172.7 אלפי ש"ח, ששולם על ידי החברה במאי 1986 ונזקף לזכותה (ראה א. לעיל), הועבר מחשבון החברה לחשבון רבית בדצמבר 1986. לא היה מקום להעברה זו, מאחר וחשבון החברה חויב בזמנו בסכום הקרן של הרכישות בתוספת הרבית.

לאחר שנסגר החשבון השקלי הנ"ל הראה החשבון המקביל המתנהל במטבע חוץ יתרת זכות בסכום של 2,455 דולר. כדי להתאים את היתרות, בשני החשבונות, זוכה החשבון השקלי באופן אוטומטי בסכום של 4.4 אלפי ש"ח, ומכאן היתרה המופיעה במאזן המדינה. לפי הנתונים שבידי החשב הכללי, אין האוצר חייב ל"בזק" כל סכום, כך שהיתרה בסכום של 4.4 אלפי ש"ח אינה מייצגת כל התחייבות של המדינה.

החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ: נציגות האוצר בארצות הברית מספקת שירותים לחברה זו, ובמסגרת ההתחשבות השוטפת עם החשב הכללי, נשארה יתרה לזכות החברה בסכום של 0.6 אלפי ש"ח (355 דולר) לעומת חוב של החברה ליום 31.3.88 בסך 65.2 אלפי ש"ח (41,839 דולר).

חשבון כללי: בחשבון זה נרשמים סכומים שתלויים ועומדים. היתרה בחשבון זה ליום 31.3.89 שהסתכמה ב-3.7 אלפי ש"ח (זכות) היא נטו ומורכבת מיתרת חובה בסך 0.5 אלפי ש"ח ומיתרת

²⁵ מורכב מהיתרה ליום 31.3.88 - 0.5 מליון ש"ח; תשלום לחברה בסך 4.2 מליון ש"ח באפריל 1988; הפרשי שיערוך - 7.7 מליון ש"ח.

זכות בסך 4.2 אלפי ש"ח. הסכום של 0.5 אלפי ש"ח נובע מהתאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי נציגות האוצר בארה"ב, והיא תוקנה בשנת הכספים 1989/90. אשר הסכום של 4.2 אלפי ש"ח, התברר שהוא שייך למשרד האוצר ונסגר כנגד החשבון הכספי של משרד האוצר בשנת הכספים 1989.

היתרה של חשבונות הזכאים של המפעלים העסקיים של הממשלה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-37,315.2 אלפי ש"ח. סכום זה מייצג בעיקר שירותים וטובין, שהמפעלים רכשו ושתמורתם לא שולמה עד 31.3.89.

26

אלפי ש"ח

17957.9	מינהל מקרקעי ישראל
9229.9	מינהל הסחר הממשלתי
8187.7	רכבת ישראל
1525.7	המדפיס הממשלתי
303.9	המכון לפיריון העבודה והייצור
24.0	נמל חדרה
16.1	נמל יפו
*-	בנק הדואר
37315.2	ס"ה

*פרטים ראה להלן, עמ' פג.

מינהל מקרקעי ישראל: היתרה בסך 17,957.9 אלפי ש"ח ליום 31.3.89 כוללת בעיקר יתרות של זכאים - קבלנים ומוסדות - נותני שירותים ומבצעי עבודות בשביל המינהל, שהגישו חשבונות, אשר טרם נפרעו עד 31.3.89 אך נזקפו לתקציב שנת הכספים 1988 - 16,732.3 אלפי ש"ח. מלבד סכום זה כלולים, בין היתר, הסכומים הבאים:

1. סכום כולל של 611.3 אלפי ש"ח שאינו מהווה התחייבות של המדינה אלא תקבולים שטרם נזקפו לחשבונות ההכנסה התקציביים עד 31.3.89.

2. חובות לעיריית ראשון לציון עבור מס השבחה - 89.1 אלפי ש"ח; חובות לוועדת הדיור הממשלתית בקשר להחזרת הוצאות פיתוח - 50.6 אלפי ש"ח; חוב לשלטונות מס ערך מוסף - 20.7 אלפי ש"ח; המינהל הוא עוסק מורשה.

3. סכום של 192.7 אלפי ש"ח שהתקבל ממשרד הביטחון, וסכום של 158.6 אלפי ש"ח שנתקבל מבית החולים רמב"ם, בעד אדמות שהמינהל הפקיע בעבורם, והסכומים לא הועברו עד 31.3.89 לבעלי הקרקעות.

4. סכום כולל של 102.4 אלפי ש"ח שנתקבל ממוסדות שונים שטרם הועבר ליעדים השונים עד 31.3.89.

רכבת ישראל: היתרה ליום 31.3.89 הסתכמה ב-8,187.6 אלפי ש"ח. בעניין זה ראה לעיל "חייבים למפעלים עסקיים".

המדפיס הממשלתי: היתרה ליום 31.3.89 בסך 1,525.7 אלפי ש"ח מורכבת כלהלן:

1. יתרת החובות של המדפיס הממשלתי לספקים בעד חומרים שהם סיפקו - 1,025.7 אלפי ש"ח;

2. קרן לחידוש ציוד שהוקמה בשנה הנסקרת - 500 אלף ש"ח. הקרן ניזונה מהקצבות הכלולות בתקציב של המדפיס הממשלתי.

המכון לפדיון העבודה והייצור: היתרה בסך 303.9 אלפי ש"ח מייצגת שיקים שנמשכו ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.89.

בנק הדואר: במאזן הסופי המאושר של בנק הדואר ליום 31.3.89 כלולים שני סעיפים במסגרת ההתחייבויות: רשות הדואר - 1,684.9 אלפי ש"ח; חשבונות אחרים - 4,990.4 אלפי ש"ח. ההתחייבות לרשות הדואר אינה משתקפת במאזן הארעי של בנק הדואר ולכן לא קיבלה ביטוי במאזן המדינה. ההתחייבות בסעיף השני - חשבונות אחרים - בסכום של 4,990.4 אלפי ש"ח, מופיעה במאזן הארעי בסכום של 3,037.7 אלפי ש"ח. גם סכום זה לא שולב במאזן המדינה. יוצא אפוא, שבמאזן המדינה לא נכללו ההתחייבויות בסכום כולל של 6675.3 אלפי ש"ח.

1. החוב של בנק הדואר לרשות הדואר בסכום של 1,684.9 אלפי ש"ח הוא נטו והוא מורכב מיתרה לזכות הרשות בחשבון סילוקין בבנק בסכום של 4,359.6 אלפי ש"ח, ומסכום נוסף של 274.8 אלפי ש"ח המגיע לרשות הדואר בעד שירותיה לבנק הדואר. משני סכומים אלה נוכו חובות של רשות הדואר לבנק הדואר, בסכום כולל של 2,949.5 אלפי ש"ח הרשומים בספרי הבנק. רואה החשבון של בנק הדואר העיר כי רק על חלק מחובות אלה, יש הסכמה בין שני הצדדים, ואילו על רובם - 2,409 אלפי ש"ח - אין הסכמה בין הבנק לבין הרשות.

2. החובות של בנק הדואר לזכאים שונים בסכום כולל של 4,990.4 אלפי ש"ח מורכבים מהיתרות הבאות:

484.1	בנקים - התחייבויות בגין כספים שנגבו בעבור גופים שאינם לקוחות בנק הדואר
570.9	המחאות כסף, המחאות לגוביינא והמחאות דואר שלא הוצגו לגוביינא עד 31.3.89
163.1	בנק דואר בחוץ לארץ
252.8	זכאים אחרים
	סכומים בבירור:
2484.6	תקבולים שונים בבירור שהמסמכים אודותיהם אבדו
4990.4	חשבונות אחרים בבירור

רואה החשבון של בנק הדואר העיר במאזן המאושר של הבנק ליום 31.3.89, כי התקבולים בסך 2,484.6 אלפי ש"ח שהמסמכים אודותיהם אבדו, כוללים סכום של 1,934.0 אלפי ש"ח בגין שנים קודמות. כן העיר רואה החשבון, שהחשבונות האחרים בבירור בסכום של 1,034.9 אלפי ש"ח מורכבים מחשבונות סליקה בין-בנקאיים משנים קודמות בסכום של 900.9 אלפי ש"ח; גביות בסכום כולל של 134.0 אלפי ש"ח, שעל רובו קיימים מסמכים אך לא ברור לבנק הדואר את חשבונו של מי לזכות.

היתרה של חשבונות הזכאים במשרדי הממשלה, פרט לזכאים של המפעלים העסקיים, הסתכמו ב- 358,225.5 אלפי ש"ח. להלן המשרדים העיקריים:

אלפי ש"ח

194096.3	משרד העבודה והרווחה
152714.4	אגף מס הכנסה/הכנסות
5236.5	אגף המכס/הכנסות
1776.6	משרד הפנים
882.0	אגף מס הכנסה/הוצאות
777.2	משרד הבריאות
371.6	נציגות האוצר בארצות הברית
341.9	אגף המכס/הוצאות
66.2	משרד האוצר
62.3	משרד האנרגיה והתשתית

משרד העבודה והרווחה: יתרת הזכאים של המשרד ליום 31.3.89 הסתכמה ב-194,096.3 אלפי ש"ח והיא מורכבת משלוש הקבוצות הבאות: זכאים בעד שיקים שלא הוצגו לגוביינא עד 31.3.89 - 117.1 אלפי ש"ח; קרן למניעת אבטלה - 59.1 אלפי ש"ח; זכאים שונים - 193,920.1 אלפי ש"ח.

1. במסגרת התקציב של המשרד כלולה תכנית למניעת אבטלה, שנועדה בעיקר להכשרה ולהסבה מקצועית ולסיוע לניידות עובדים, כאשר ההוצאה של התכנית ממומנת על ידי המוסד לביטוח לאומי מכספי קרן למניעת אבטלה. התקבולים מהביטוח הלאומי נרשמים כהכנסה מיועדת. הסכום של 59.1 אלפי ש"ח מייצג לדברי המשרד, הוצאה שנעשתה באפריל 1989, דהיינו בשנת הכספים 1989, אך היא נזקפה לחובת התקציב של שנת הכספים 1988 כנגד רישום לזכות חשבון זכאי - הקרן הנ"ל. הסכום הנקוב לעיל מהווה הוצאה ואינו מייצג אפוא כל התחייבות של המדינה.

2. הזכאים השונים בסכום כולל של 193,920.1 אלפי ש"ח מייצגים את התקבולים בשירות התעסוקה שבמסגרת המשרד, הנובעים מההפרשות הסוציאליות של מעבידים בישראל בעבור פועלים תושבי יו"ש וחבל עזה ומהניכויים הסוציאליים משכרם של פועלים אלה (193,038.1 אלפי ש"ח), תושבי דרום לבנון (541.0 אלפי ש"ח) ובעבור פועלים ישראלים (341.0 אלפי ש"ח).

שירות התעסוקה שבמשרד העבודה עוסק בגבייה מהמעסיקים הנ"ל, ובתשלומים למועסקים שהם בעיקר עובדים מיש"ע ומדרום לבנון, אולם גם למועסקים מישראל במסגרת מבצעי תעסוקה, כגון נערים בקטיף, נערים בבציר. העובדים האלה מקבלים את שכרם באמצעות שירות התעסוקה. שירות זה משמש קרן ביטוח למועסקים מיש"ע ומדרום לבנון. לגבי העובדים הישראלים, אין השירות משמש קרן ביטוח, ואת ההפרשות של המעבידים מעביר שירות התעסוקה ל"מבטחים" ולקרנות הביטוח - קרן ביטוח לפועלים חקלאיים וקרן ביטוח לפועלי בניין - וללשכות של מס אחיד. היתרה בסך 341 אלף ש"ח לגבי העובדים הישראלים ליום 31.3.89 מייצגת את ההפרשות של המעבידים שטרם הועברו למוסדות הביטוח הנ"ל עד 31.3.89.

3. היתרה בסך 193,038.1 אלפי ש"ח מייצגת למעשה את יתרת קרן הביטוח למועסקים מיש"ע. זו יתרה מצטברת נטו לאחר בצוע תשלומים (ראה להלן), המורכבת מתקבולים שוטפים ומתקבולים משנים קודמות הרשומים בערכים נומינליים. נוסף על התקבולים הנובעים מההפרשות הסוציאליות של המעבידים ומהניכויים הסוציאליים משכר העובדים, כלולים ביתרה הנ"ל, בין היתר, הסכומים הבאים:

(א) שירות התעסוקה גובה את שכר העבודה מהמעסיקים ומשלם אותו לפועלים. ליום 31.3.89 נשאר בידי השירות סכום של 2,866.0 אלפי ש"ח שטרם שולם לפועלים.

(ב) סכום של 12,430.1 אלפי ש"ח המייצג תקבולים נטו שטרם מוינו ומהותם לא הייתה ידועה למשרד. חשבון המעבר שמשקף את היתרה הזאת ליום 31.3.88 הראה יתרת חובה בסך 8,833.1 אלפי ש"ח, שייצג תשלומים נטו כאשר התשלומים עולים על התקבולים בסכום זה.

4. היתרה בסך 193,038.1 אלפי ש"ח כאמור לעיל, היא יתרה מצטבר נטו, לאחר ניכוי תשלומים. הקרן משמשת אפוא מקור למימון התשלומים. סך כל התשלומים המצטברים שנוכו במשך השנים עד 31.3.89 הסתכם ב- 116,722.7 אלפי ש"ח והוא מורכב בעיקר כלהלן:

(א) תשלום מצטבר לפועלים האמורים עד 31.3.89 בגין פיצויים - 66,800.9 אלפי ש"ח, ופנסיה - 3,511.7 אלפי ש"ח.

(ב) מתן שירות בריאות חינם לפנסיונרים - 297.5 אלפי ש"ח.

(ג) החזר ניכויים לפועלים - הסכום המצטבר - 260.3 אלפי ש"ח.

(ד) תשלום מצטבר בגין עמלה לבנק הדואר - 136.2 אלפי ש"ח.

(ה) משיכה בדרך של חיוב חשבון במסגרת חשבונות הזכאים הנ"ל, בסכום של 10,763.4 אלפי ש"ח (6,651.6 אלפי ש"ח בשנים קודמות ו- 4,111.8 אלפי ש"ח בשנה הנסקרת) (ראה פרטים להלן).

(ו) תשלום בסך 16.8 אלפי ש"ח לחברת אופ אר בבאר שבע (ראה פרטים להלן).

המשיכה בסך 4,111.8 אלפי ש"ח בשנה הנסקרת נועדה לכיסוי ההוצאות המינהליות של מדור התשלומים במסגרת שירות התעסוקה, המטפל בגביית הפרשות מהמעסיקים ובתשלומים לפועלים מהשטחים. בתקציב של משרד העבודה והרווחה כלולות ההוצאות האמורות בצמוד להכנסה

מיועדת הקרויה "הכנסות מדמי גבייה". בדברי ההסבר לתקציב לא נאמר כי הכנסות אלה מ"דמי גבייה" מתייחסות למימון על ידי קרן הביטוח המוחזקת בידי המשרד.

התשלום לחברת אופ אר בבאר שבע בסך 16.8 אלפי ש"ח נעשה בשנים קודמות, וכאמור, הוא בוצע מתוך קרן הביטוח המוחזקת על ידי משרד העבודה והרווחה. החברה, לדברי משרד העבודה והרווחה, נקלעה למצוקה כספית, ובנסיבות אלה הוא הסכים לשלם את משכורות הפועלים שהיו תושבי יש"ע, בסכום הנ"ל, תוך הסדר שהסכום יוחזר על ידי החברה. בינתיים מונה כונס נכסים, החברה התפרקה והחוב הנ"ל לא הוחזר למשרד.

5. התקבולים במשרד העבודה והרווחה הנובעים מההפרשות הסוציאליות של מעבידים בישראל עבור פועלים תושבי דרום לבנון, שהסתכמו ב- 541.0 אלפי ש"ח, הם בגין שנת הכספים 1988, ולא היו תקבולים כאלה בשנים קודמות.

אגף מס הכנסה / הכנסות: אגף זה מטפל ברישום התקבולים של מסים שונים, בעיקר מס הכנסה ומס רכוש, ואין הוא מטפל בהוצאות של האגף, הכלולות במסגרת התקציב של משרד האוצר. ההוצאה היחידה שבטיפולו היא החזר מס לנישומים בלבד, וההחזר מתבטא בספרי החשבונות בדרך של הקטנת הכנסה.

יתרת הזכאים של האגף ליום 31.3.89 הסתכמה ב- 152,714.4 אלפי ש"ח לעומת 9,084.1 אלפי ש"ח ליום 31.3.88, דהיינו - עלייה בסך 143,630.3 אלפי ש"ח. כל אחת מהיתרות הנ"ל היא יתרה נטו המורכבת מעשרות חשבונות שבהם יתרות חובה או זכות. לגבי היתרה ליום 31.3.88 ציינה מבקר המדינה בדו"ח השנתי 39, עמ' פ"ו, שלמשרד מבקר המדינה לא נמסרו פרטים כיצד נוצרה היתרה, ואין לדעת אם היא מייצגת טעויות ברישום ו/או תקבולים שלא נזקפו להכנסות המדינה. מתברר שרוב היתרות בעשרות החשבונות שצויינו לעיל ליום 31.3.88 נשארו ללא שינוי ליום 31.3.89, פרט לחשבון אחד שיתרתו ליום 31.3.88 הייתה 64,397.8 אלפי ש"ח (יתרת חובה) ואילו ליום 31.3.89 הייתה היתרה 110,488.2 אלפי ש"ח (יתרת זכות), דהיינו - עלייה בסך 174,886.0 אלפי ש"ח. העלייה בסעיף הנדון נובעת בעיקר מהעלייה ביתרת חשבון זה, שגם עליו לא נמסרו למשרד מבקר המדינה, פרטים על הרכבה ומה היא מייצגת. בעקבות הביקורת מטפל החשב הכללי בבירור מהות היתרה האמורה, ואת היתרות של יתר החשבונות, במגמה להביא לידי חסולן.

אגף המכס / הכנסות: יתרת הזכאים של אגף זה ליום 31.3.89 הסתכמה ב- 5,236.5 אלפי ש"ח והיא מורכבת מהסכומים הבאים:

1. סכום של 5,158.3 אלפי ש"ח המייצג, לדברי האגף, פקדונות של משרדי ממשלה, ובעיקר של משרד הביטחון, על חשבון מכס שיגיע מהם. פקדונות אלה אינם מהווים אפוא התחייבות של המדינה כלפי גורם חיצוני.
2. סכום של 78.2 אלפי ש"ח המייצג ש'קים שהוציא האגף ולא נפרעו עד 31.3.89.

אגף מס הכנסה/ הוצאות: יתרת הזכאים לאגף ליום 31.3.89, על פי מאזן המדינה, הסתכמה ב- 882.0 אלפי ש"ח, ואילו לפי ספרי האגף, היתרה של הזכאים הייתה אפס. בעניין זה ראה לעיל סעיף "חייבים למשרדי הממשלה".

משרד הפנים: יתרת הזכאים של המשרד ליום 31.3.89 הסתכמה ב- 1,776.6 אלפי ש"ח והיא מורכבת בעיקר מהסכומים הבאים:

1. פקדונות הקשורים לערביות בקשר לבחירות לרשויות המקומיות, בסכום של 908.5 אלפי ש"ח. לדברי המשרד, עד פברואר 1990 הוחזר רוב הסכום.
2. פקדונות של שתי קרנות הפועלות במסגרת משרד הפנים: קרן למניעת זיהום מי-ים (329.4 אלפי ש"ח) וקרן לשמירת הניקיון (517.5 אלפי ש"ח). רוב הכספים הללו מוחזקים בבנק יהב (ראה לעיל באקטיבה, סעיף "בנקים אחרים").
3. חוב ל"מבטחים" בגין ניכויים משכר עבודה של עובדי המשרד, בסכום של 14.1 אלפי ש"ח, שטרם הועבר למבטחים עד 31.3.89.
4. עיקולים על משכורות של עובדים, לטובת מוסדות שונים, בסכום של 0.6 אלפי ש"ח.

משרד הבריאות: יתרת הזכאים של המשרד ליום 31.3.89 הסתכמה ב- 777.2 אלפי ש"ח והיא מייצגת שיקים שהוצאו על ידי המשרד ולא הוצגו לגוביינא עד 31.3.89.

נציגות האוצר בארצות הברית: היתרה של זכאים של הנציגות ליום 31.3.89 כפי שמשתקפת במאזן המדינה ליום 31.3.89 היא 371.6 אלפי ש"ח (204,242 דולר). לפי ספרי הנציגות היתרה היא 184,271 דולר. כתוצאה מכך אין התאמה בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי הנציגות (ראה לעיל גם "חייבים למשרדי הממשלה"). בקשר לזה המציא החשב הכללי לנציגות פרטים על הרישומים בספריו במטרה להגיע להתאמה בין שתי מערכות החשבונות ליום 31.3.89, אך הנציגות, לדברי החשב הכללי לא מסרה פרטים על בירוניה. בינתיים סגר החשב הכללי את ספריו בלא שהושגה התאמה בין שתי המערכות.

בשנים קודמות ולאחרונה בדר"ח שנתי 39, עמ' פ"ו, העיר מבקר המדינה כי את התקבולים החלקיים שהנציגות מקבלת על חשבון מכירת שטרי חוב שהאוצר מנפיק, ראוי לזקוף להכנסות המדינה בניגוד לנוהל שהיה קיים ולפיו הזקיפה להכנסות המדינה נעשתה רק עם קבלת התשלום הסופי, ואילו התקבולים החלקיים השתקפו במאזן המדינה במסגרת הסעיף הנדון, כהתחייבות של המדינה אף על פי שלמעשה לא קיימת התחייבות שכזאת. בעקבות הביקורת זקף החשב הכללי, בשנה הנסקרת, את התשלומים החלקיים להכנסות המדינה והם אינם משתקפים במאזן.

היתרה בסך 184,271 דולר מורכבת בעיקר מהחובות האלה: חוב לבנק מקומי בסכום של 61,203 דולר; חוב הקשור לשירותי ניקיון של הנציגות בסכום של 35,417 דולר; חוב לסוכנות היהודית - 24,278 דולר; חוב למוסדות שונים - 61,533 דולר.

אגף המכס/ הוצאות: יתרת הזכאים של אגף זה, על פי מאזן המדינה ליום 31.3.89, הסתכמה ב- 341.9 אלפי ש"ח. הביקורת העלתה שיתרת הזכאים הסתכמה למעשה ב- 69.9 אלפי ש"ח. ההפרש בסך 272 אלפי ש"ח מייצג יתרות שונות שצריכות היו כמעט כולן להתקזז עם יתרות אחרות הכלולות במסגרת החייבים של האגף, ודמי מחזור של האגף (ראה לעיל סעיף "דמי מחזור", וסעיף "חייבים למשרדי הממשלה"). האגף הסביר שבגלל תקלות במחשב נרשמו פעולות חיוב ופעולות זיכוי בחשבונות הלא מתאימים. הסכום של 272 אלף ש"ח אינו מייצג אפוא כל התחייבות של המדינה.

יתרת הזכאים בסך 69.9 אלף ש"ח מייצגת בעיקר סכומים שנוכו משכר עובדים וטרם הועברו למוטבים השונים עד 31.3.89: ל"מבטחים" - 33.1 אלפי ש"ח; למוסד לביטוח לאומי - 27.5 אלפי ש"ח; ולבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ - 7.8 אלפי ש"ח המיועד לעובדי אגף שונים שלגביהם נערכו סיומי חשבון עם פרישתם מן העבודה.

מ ש ר ד ה א ו צ ר: יתרת הזכאים של המשרד ליום 31.3.89 הסתכמה ב-66.2 אלפי ש"ח והיא מייצגת שיקים שהוציא המשרד ולא הוצגו לגרביינא עד 31.3.89.

מ ש ר ד ה א נ ר ג י ה ו ה ת ש ת י ת: יתרת הזכאים של המשרד על פי מאזן המדינה הסתכמה ב-62.3 אלף ש"ח, ואילו לפי ספרי המשרד, אין כל יתרה לתאריך המאזן. מתברר, שבמסגרת מאזן המדינה נכללו יתרות של שני חשבונות, אשר אינם מופיעים בספרי המשרד. על חוסר התאמה בין מאזן המדינה לבין ספרי המשרד, ראה לעיל "חייבים למשרדי הממשלה" - משרד האנרגיה והתשתית, עמ' סג בדו"ח.

זכויות מוניטריות הנובעות מביצוע תקציב,

הלוואות ופיקדונות

להלן הרכב יתרת ההלוואות והפיקדונות הרשומה בין הזכויות המוניטריות במאזן המדינה ליום 31.3.89 וליום 31.3.88:

<u>31.3.88 (מיליוני ש"ח)</u>	<u>31.3.89 (מיליוני ש"ח)</u>	
10548.0	17524.7	הלוואות פעילות
191.9	412.1	סכומים שטרם נקבע ייעודם
3650.6	821.2	הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות
32.1	135.6	הלוואות מותנות על פי הסכמים
4658.9	10772.1	הלוואות לרכישת מניות הבנקים שבהסדר
19081.5	29615.7	

במאזן המדינה ליום 31.3.89 מובא פירוט לסעיף הלוואות ופיקדונות, ובו רשימה של לווים עיקריים; פירוט יתרות הפיקדונות ב-24 מוסדות בנקאיים, שאצלם הפקיד האוצר פיקדונות למתן הלוואות, ופירוט יתרות ההלוואות שניתנו ישירות ל-8 חברות בסך כולל של 5,426.7 מיליון ש"ח. שאר הלווים - בנקים וחברות - שיתרת החוב הכוללת שלהם מסתכמת ב-415.4 מיליון ש"ח - אינם מפורטים במאזן.

במאזן, הסכום המוצג ב"חברות שונות" הוא 310.7 מיליון ש"ח, על פי המסמכים ששימשו בסיס לנתוני המאזן ונמסרו למשרד מבקר המדינה, יתרת ההלוואות הנכונה לתאריך 31.3.89 בפירוט "חברות שונות" היא 332.8 מיליון ש"ח. לדברי אגף החשכ"ל, הרישום במאזן מקורו בטעות.

עד שנת הכספים 1988 נכללו במאזן המוניטרי גם הלוואות עומדות שהם מענקי הון שניתנו משנת 1985; המענק מוגדר הלוואה עומדת בלי תנאי הצמדה, שתהיה למענק אם מרכז ההשקעות במשרד התעשייה והמסחר אכן יאשר שהמשקיע עמד בתנאים שנקבעו. משרד מבקר המדינה העיר (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' פ"ח), שמן הראוי לרשום מענקים אלו בחשבונות מקבילים מחוץ למאזן, כפי שרושמים מענקי השקעה הניתנים על פי חוק לעידוד השקעות הון. בעקבות הערת הביקורת בשנה

הנסקרת אכן נרשמו הלוואות עומדות אלה בדרך זו. במסגרת יתרת הלוואות של החברה לפיתוח תיירות, כלולה גם הלוואה עומדת בסך 21.9 מיליון ש"ח. לדברי החשכ"ל, רישום זה מקורו בטעות.

סכומים שטרם נקבע ייעודם

1. הסעיף "סכומים שטרם נקבע ייעודם", שיתרתו ליום 31.3.89 הסתכמה ב-412.1 מיליון ש"ח, מייצג השקעות של המדינה, שעדיין לא נקבע אם יוגדרו הלוואה, מענק או השקעה בהון המניות של מקבל הכספים. בסעיף זה כלולות בעיקר הלוואות להסתדרות הציונית למימון ההשקעות באמצעי ייצור ותשתית חקלאית ביישובים שמעבר לקו הירוק, שיתרתן ליום 31.3.89 הייתה 364.6 מיליון ש"ח. בעקבות הערת מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 39 עמ' פ"ט), כי אין בספרי החשכ"ל הבחנה בין הסכומים שניתנו באמצעות ההסתדרות הציונית כמענק לבין אלו שניתנו כהלוואה, מסר החשב הכללי, שלגבי הלוואות החדשות תהיה בדו"ח לשנת הכספים 1989 אבחנה בין סכומים שניתנו באמצעות ההסתדרות הציונית כמענק לבין אלה שניתנו כהלוואה.

הלוואות כנגד איגרות חוב צמיתות

הלוואות אלו עומדות לפרעון רק בנסיבות מיוחדות, כגון פירוק החברה שקיבלה את הלוואה. היתרה ליום 31.3.89 מסתכמת ב-821.2 מיליון ש"ח. סכום זה מייצג את היתרה המשווערכת על פי מדד המחירים לצרכן; הסכום הנומינלי של הקרן הוא 30.5 מיליון ש"ח. סכום זה כולל בעיקר הלוואות לחברת החשמל לישראל בע"מ בסך 15.4 מיליון ש"ח; למקורות חברת מים בע"מ - 4.9 מיליון ש"ח, ולחברת מבני תעשייה בע"מ - 8.6 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת הועברה הלוואה בסך 3.5 מיליארד ש"ח שניתנה לבזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, מסעיף אג"ח צמיתות לסעיף הלוואות פעילות לאחר שהחשב הכללי גילה טעות ברישום משנים קודמות: הלוואה פסקה להיות צמיתה כבר ב-1986 ומתקבלים תשלומים שוטפים לסילוקה.

בין איגרות החוב הצמיתות ל-31.3.89 גם סך של 2.4 מיליון ש"ח שהוא הלוואה לחברה הכלכלית לירושלים שניתנה בשנת 1985 כנגד איגרת חוב - הרבית נפרעת בתשלומים רבעוניים החל מ-1.7.86 ואילו קרן האג"ח תיפרע בתשלום אחד ב-1.10.97. למעשה, הלוואה זו מקומה בין הלוואות הפעילות ולא בהלוואות כנגד אג"ח צמיתות.

הלוואות לרכישת מניות הבנקים שבהסדר

היתרה של הלוואות לרכישת מניות הבנקים שבהסדר²⁷ הסתכמה ליום 31.3.89 ב-10,722.1 מיליון ש"ח, לעומת 4,658.9 מיליון ש"ח ליום 31.3.88. היתרה ליום 31.3.89 מורכבת כלהלן:

האוצר נתן הלוואות לצורך מימון רכישת מניות ההסדר, לחברת נכסים מ.י. בע"מ ולחמשת הבנקים הנוגעים בדבר²⁸.

1) ההלוואות לחברת נכסים מ.י. בע"מ נועדו לרכישת מניות בבורסה. עד 31.3.88 העביר האוצר לחברה סכום של 542.5 מיליון ש"ח (כולל סכום של 68.7 מיליון ש"ח לרכישת מניות הבנקים שהיו ביד חברת סולל בונה בע"מ - ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 101-105). כן שילם האוצר באותה תקופה עמלות לחברה בסך 0.4 מיליון ש"ח בעבור שירותי החברה בקשר לטיפול במניות. בשנת הכספים 1988 העביר האוצר לחברה עוד סכום נוסף של 76.6 מיליון ש"ח לרכישות בבורסה ועוד סכום של 0.4 מיליון ש"ח עמלות. עד 31.3.89 הועבר אפוא לחברה סכום של 619.9 מיליון ש"ח.

²⁷ פרטים על ההסדר ראה בדו"ח שפירסם מבקר המדינה בדצמבר 1984 - "מניות הבנקים - משבר אוקטובר 1983

²⁸ פורמלית ניתנו הלוואות לחברות שהבנקים הקימו למטרה (חברות הבטוחות).

ביום 31.3.88 הועברה חבילת המניות שנצברו בידי חברת נכסים מ.י. בע"מ, שעלותם הייתה 619.9 מיליון ש"ח, לחמשת הבנקים. המניות שוערכו בערכי פדיון והסכום המשוערך לפי שער יציג ליום 31.10.88, 1,605 ש"ח לדולר, הגיע ל-2,481.5 מיליון ש"ח. ההלוואות הרשומות בספרי החשכ"ל על שם חברת נכסים מ.י. בע"מ בוטלו, והסכום של 2,481.5 מיליון ש"ח נזקף לחובת חשבונות ההלוואות של חמשת הבנקים.²⁹

(2) עד 31.3.87, כל המימון שהועבר לחמשת הבנקים היה מיועד לפדיון מניות ההסדר לקשישים. יתרת ההלוואות לבנקים אלה ליום 31.3.87, הסתכמה ב-989.1 מיליון ש"ח, ויתרת הרבית שהצטברה על הלוואות אלה ליום 31.3.87 הסתכמה ב-129.9 מיליון ש"ח (ראה דו"ח שנתי 38, עמ' ע"ב).

(3) ב-31.10.87 חל מועד פדיון של מניות הסדר, והאוצר העביר לחמשת הבנקים את המימון הדרוש לפדיון מניות הסדר. יתרת ההלוואות ליום 31.3.88 לחמשת הבנקים עלתה ל-2,290.1 מיליון ש"ח; כאשר הגידול לעומת היתרה ליום 31.3.87, נובע בעיקר מהמימון האמור. יתרת הרבית שהצטברה על הלוואות אלה ליום 31.3.88 הסתכמה ב-166.9 מיליון ש"ח (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' פ"ט).

(4) ב-31.10.88 חל עוד מועד פדיון של מניות הסדר, והאוצר העביר לחמשת הבנקים בתאריך זה סכום של 2,474.5 מיליון ש"ח למימון הפדיון האמור. כן העביר האוצר לבנקים אלה באותו תאריך סכום של 1,303.9 מיליון ש"ח לצורך פרעון הלוואות במט"ח שהם שנלקחו בעבר, לצורך רכישת מניות הנוסטרו (ראה הפרק "תקציב המדינה וביצועו" - תשלום חובות - עמ' כא).

(5) בשנת הכספים 1988 שילם האוצר לחברת נכסים מ.י. בע"מ, עמלות בסכום כולל של 1.4 מיליון ש"ח (נוסף על סכום של 0.4 מיליון ש"ח ששולם לחברה - ראה לעיל). (ראה גם פרק "בנק ישראל", עמ' קיב).

(6) כל המימון שהועבר לחמשת הבנקים לפי סעיפים 3, 4 ו-5 הסתכם ב-6,069.9 מיליון ש"ח ונרשם בספרי החשכ"ל כהלוואות. גם העברת חבילת המניות מחברת נכסים מ.י. בע"מ לחמשת הבנקים בסך 2,481.5 מיליון ש"ח נרשמה כהלוואות (ראה 1) לעיל). כך על ההלוואות מסתכם ליום 31.3.89 ב-8,551.4 מיליון ש"ח.

יתרת קרן ההלוואות לחמשת הבנקים ליום 31.3.99 מייצגת את התשלומים בפועל לבנקים, והיא חושבה על יסוד הערך הדולרי של המניות בתאריכי פדיון - סכום זה משוערך לפי השער היציג של הדולר ליום 31.3.89. יתרה זו הסתכמה ליום 31.3.89 ב-9,836.1 מיליון ש"ח (5,405.9 מיליון דולר) לעומת יתרה בסך 8,551.4 מיליון ש"ח הרשומה בספרי החשכ"ל. ההפרש המייצג הפרשי שערך³⁰ בסך 1,284.7 מיליון ש"ח נזקף לחובת הבנקים.

(7) ההלוואות לחמשת הבנקים נושאות רבית בשיעור של 1% מעל לשיעור ה"ליבור". הרבית מצורפת לקרן ההלוואה. הרבית המצטברת ליום 31.3.89 הסתכמה ב-886 מיליון ש"ח (487 מיליון דולר לפי השער היציג ליום 31.3.89).

יתרת ההלוואות ליום 31.3.89 לחמשת הבנקים בצירוף הרבית המצטברת הסתכמה אפוא ב-10,722.1 מיליון ש"ח.

כפי שצוין לעיל, האוצר שילם דמי עמלה לחברת נכסים מ.י. בע"מ עד 31.3.89 בסכום של 2.2 מיליון ש"ח (0.4 מיליון ש"ח בשנים קודמות ו-1.8 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1988 - ראה דו"ח זה

²⁹ הפרשי השיעור בסך 1,861.6 מיליון ש"ח נזקפו לחשבונות מקבילים ולא להכנסות המדינה, מאחר שלגבי הלוואות שנוצרו מביצוע תקציב, החשב הכללי זוקף את הפרשי השיעור להכנסות המדינה רק עם גבייתם (ראה לעיל).

³⁰ בעניין רישום הפרשי שיעור בחשבונות מקבילים נגדיים, ראה לעיל

בנק ישראל סכום זה נזקף בספרי החשכ"ל לחובת התקציב, סעיף "תשלום חובות" המיועד לפדיון מניות ההסדר, ובאמצעותו נזקף לחובת חשבונות ההלוואה של הבנקים. למעשה, דמי העמלה לא הועמסו על הבנקים וזאת בשל חישוב היתרה של ההלוואות, כמוסבר לעיל. מן הראוי היה לחייב בדמי העמלה את סעיף ההוצאה התקציבי המתאים. כתוצאה מהרישום האמור הוקטנו הפרשי השיערוך שנוקפו לחשבונות המקבילים.

שיערוך יתרת ההלוואות

בשנת הכספים 1985 השלים אגף החשכ"ל הכנתן של תכניות מחשב המאפשרות שיערוך אוטומטי של יתרות ההלוואות הצמודות: המחשב מחשב את הפרשי השיערוך רק להלוואות ולפיקדונות שיש להם לוחות סילוקין. לפיקדונות שהופקדו בבנקים לשם מתן הלוואות לשיכון אין לוחות סילוקין, והם שוערכו בידי הבנקים. הפיקדונות האלה נפרעים לאוצר על פי הגבייה מהלווים.

שיערוך ההלוואות הצמודות לשער הדולר נעשה לפי שער הדולר ב- 31.3.89; ואילו השיערוך של ההלוואות הצמודות למדד המחירים לצרכן נעשה לפי המדד לחודש פברואר 1989 (שהתפרסם ב-15 במארס).

יתרת ההלוואות כפי שהיא מוצגת במאזן המוניטרי מתקבלת משני מקורות במערכת הממוחשבת: (א) דו"ח כספי, שבו רשומות התנועות לפי תאריכי הפעולות (מתן ההלוואה, גביית קרן ורביית); (ב) מערכת ההלוואות שבה עוד נתונים על ההלוואות, כגון שיעור הרביית, המדד הבסיסי ותקופת הפרעון של ההלוואה. עקב תקלה, קיימת אי התאמה בין שתי מערכות אלו לגבי הלוואות שניתנו בסמוך לגמר שנת הכספים. בשביל להציג יתרה משוערכת נכונה, נעשתה עבודה ידנית מרובה כדי להתאים בין שתי המערכות.

להלן התפלגות יתרת ההלוואות והפיקדונות לפי תנאי הצמדה ליום 31.3.89, בהשוואה ליום 31.3.88, על פי נתוני החשב הכללי:

31.3.88 (מיליוני ש"ח)	31.3.89 (מיליוני ש"ח)	
14635.4	15972.9	הלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן
3483.6	12021.3	הלוואות צמודות לשער הדולר
371.4	631.7	הלוואות לא-צמודות
231.1	989.8	רביית שהצטברה
19081.5	29615.7	ס"ה

עד שנת הכספים הנסקרת היו ההלוואות הרשומות בסעיפים "סכומים שטרם נקבע ייעודם" ו"הלוואות מותנות על פי הסכמים" נקובים בערכים נומינליים בלבד.

בשנה הנסקרת נרשמו, נוסף על הערכים הנומינליים, גם הפרשי ההצמדה שנצברו על הלוואות אלו. הפרשי ההצמדה שנצברו בסעיף "סכומים שטרם נקבע ייעודם" היו בסך 201 מיליון ש"ח; בסעיף "הלוואות מותנות על פי הסכמים" נצברו הפרשי ההצמדה בסך 71 מיליון ש"ח - 49.4 מיליון ש"ח בעבור הלוואות צמודות שניתנו בשנים שעברו למקורות חברת מים בע"מ; 21.6 מיליון ש"ח בעבור הלוואות שניתנו למועצת הפרחים בתחילת שנות ה-80. לא נמצאו מסמכים שעל פיהם הוסכם עם מועצת הפרחים על הצמדת הלוואות אלו.

השקעות הממשלה במניות

מיתרת כלל הזכויות המוניטריות של המדינה, שנוצרו מביצוע התקציב, סך של כ-270 מיליון ש"ח מוצג במאזן המדינה ליום 31.3.89 כהשקעה במניות. במסגרת זו כלולה גם השקעת הממשלה במניות חברה כלכלית לירושלים בע"מ. בחודש אוקטובר 1989 מכרה הממשלה את אחזקותיה במניות החברה תמורת סכום בשקלים השווה ל-54.7 מיליון דולר. על מכירת חברה כלכלית לירושלים בע"מ ראה בדו"ח זה עמ' קטז. הסכום של 270 מיליון ש"ח מייצג את השקעות המדינה במניות במחירי עלות שוטפים. מניות הטבה שהוקצו למדינה אינן נכללות ביתרות שבמאזן המדינה.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על השינויים העיקריים במצבת ההשקעות של המדינה במניות, בשנת הכספים 1988, כפי שהן מובאות במאזן המדינה ליום 31.3.89.

<u>סכום השינוי</u>	<u>יתרה ליום 31.3.88</u>	<u>יתרה ליום 31.3.89</u>	<u>באלפי ש"ח</u>	<u>השקעות שיתרתן עלתה:</u>
26226	77561	103787		התעשייה האווירית לישראל בע"מ
27841	2629	30470		בנק החקלאות לישראל בע"מ
3454	12673	16127		בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
39	10370	10409		חברת החשמל לישראל
102	6041	6143		גלרם, תעשיות טכנולוגיות בע"מ
1517	1853	3370		החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
158	401	559		רותם תעשיות בע"מ
550	----	550		איסורד מפעל לאיזוטופים ולקרינה בע"מ
7	20	27		אוצר מפעלי ים המלח בע"מ
23	5	28		שונות
59917	111553	171470		סה"כ
				השקעות שיתרתן ירדה:
(-)100	215	115		חב' מל"מ מערכות בע"מ
(-)231	231	-----		פז נכסים בע"מ*
----	97960	97960		השקעות שיתרתן לא השתנתה**
59586	209959	269545		סה"כ

* בעניין מכירת מניות חב' פז נכסים בע"מ ראה בדו"ח זה עמ' קכד.
** לרבות השקעות שחלו בהן שינויים בסכומים קטנים.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ: -יתרת השקעות הממשלה במניות התעשייה האווירית, כפי שנרשמה במאזן המוניטרי ליום 31.3.89, הייתה כ-103.8 מיליון ש"ח. ההשקעה בשנת הכספים 1988 הייתה בסך של כ-26.2 מיליון ש"ח. מתוך סכום זה, כ-10.1 מיליון ש"ח נועדו לחידוש הציוד של התעשייה האווירית, ו-16.1 מיליון ש"ח שולמו לתעשייה האווירית כחלק מסך 20 מיליון דולר שהממשלה התחייבה להעביר אליה, כפיצוי על סגירת פרויקט הלבאי. הביקורת העלתה, שבשנה הנסקרת השקיעה המדינה סכום נוסף של כ-25.1 מיליון ש"ח. התמורה למניות אלה שולמה בדרך של העברת ציוד ומבנים ממשרד הביטחון לבעלות התעשייה האווירית. השקעה זו לא קיבלה ביטוי במאזן המדינה ל-31.3.89.

בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ, בנק החקלאות לישראל בע"מ, החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ: הגידול שנרשם בשנה הנסקרת בהשקעות המדינה במניות של בנק החקלאות - בסך 27.8 מיליון ש"ח, במניות של בנק לפיתוח התעשייה - בסך של 3.5 מיליון ש"ח ובחברה לפיתוח מפעלי תיירות - בסך של 1.5 מיליון ש"ח, נובע בעיקר מרכישת מניות בדרך הקצאה של בנק החקלאות בסך 27.0 מיליון ש"ח, ומרכישת מניות במסגרת ההתחייבות של הממשלה למשקיעים בחוץ לארץ לרכוש מהם, לפי דרישתם, מניות בכורה שהנפיקו שלוש חברות אלה לתושבי חוץ. מניות אלו נסחרות במטבע חוץ וצמודות לו, והממשלה רוכשת אותן במחיר שלא יפחת מ-90% מערך הנקוב.

במאי 1988 אישרה ועדת הכספים של הכנסת הגדלת הון המניות הנפרע של בנק החקלאות בע"מ, על ידי הגדלת השקעות המדינה בהון האמור, כיוון שהבנק נותר כמעט בלי הון עצמי. השקעות המדינה בסך 27 מיליון ש"ח נעשתה כדלקמן: 15 מיליון ש"ח באוקטובר אותה שנה, ו-12 מיליון ש"ח בנובמבר אותה שנה.

לפי הדו"ח על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1988, מניות בנק החקלאות בסך 0.8 מיליון ש"ח, שנרכשו על ידי הממשלה ממשקיעים בחוץ לארץ, והשקעות הממשלה בשטרי ההון של הבנק, בסך של כ-1.0 מיליון ש"ח, מומנו מסעיף "מפעלים שונים", תכנית "רכישת מניות".

רכישת מניות החברה לפיתוח מפעלי תיירות בסך 1.5 מיליון ש"ח, מומנה מתכנית "סיוע להקמת מפעלי תיירות", בתקנה "רכישה חוזרת מניות החברה לפיתוח התיירות". למעשה, אין בהשקעה זו סיוע להקמת מפעלי תיירות ועל כן תקנה זו לא הייתה צריכה להיכלל בתכנית זו.

להשקעות הממשלה במניות ובשטרי הון של בנק החקלאות ושל החברה לפיתוח מפעלי תיירות לא היתה הרשאה תקציבית.

איסור מפעלים לאיזוטופים ולקרינה בע"מ - החברה נוסדה בשנת 1967, במטרה לשווק את פיתוחי המרכז למחקר גרעיני בנחל שורק. על פי החלטת הממשלה (מיום 10.11.87), היא תשקיע בחברה הון מניות נפרע בסכום מצטבר שלא יעלה על 5 מיליון ש"ח. מחצית מן ההשקעה תמומן מסעיף "מפעלים שונים" בתקציב המדינה, והמחצית האחרת מתקציב משרד הביטחון.

החשב הכללי, בעזרת חב' ענבל - חב' לביטוח בע"מ, שוקד על הקמת מערכת ממוחשבת, המשווה את מלאי המניות שבידי הממשלה עם לנתונים שבמערכת החשבונות של החשכ"ל. בעת עריכת הביקורת, בינואר 1990, עדיין לא הייתה התאמה בין שתי מערכות אלה.

מבקר המדינה העיר בעבר (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' צ"ח), כי על החשב הכללי ורשות החברות לפעול להכנת מערכת נתונים משולבת שתציג באופן ברור את השקעות המדינה במניות, תוך הבחנה בין הערך הנקוב, העלות, והערך המתואם לפי הדוחות הכספיים של החברות.

זכויות שונות

היתרה של 975.3 מיליון ש"ח מייצגת זכויות של משרד הביטחון והיא מורכבת כלהלן: סך 932.7 מיליון ש"ח מייצג מלאי של יחידות שונות במערכת הביטחון; סך של 42.2 מיליון ש"ח הוא יתרת ההלוואות שניתנו לעובדי מערכת הביטחון באמצעות מוסד בנקאי, וסך 0.4 מיליון ש"ח מייצג השקעה במניות של חברת מקורות, חברת מים בע"מ, לצורך רכישת זכויות מים על ידי מערכת הביטחון.

מלאי

המלאי הרשום במאזן המוניטרי מייצג מלאי מזון של המדינה, המיועד למכירה. לפי ביאורי החשב הכללי למאזן המדינה, הוערך מלאי זה לפי שווי השוק. יתרת המלאי, לפי הפירוט במאזן המדינה ליום 31.3.89, מורכבת כלהלן:

מיליוני ש"ח	
160.4	מלאי במחסני מינהל הסחר הממשלתי (הפועל במסגרת משרד התעשייה והמסחר)
29.6	מלאי של עופות קפואים (המוחזקים באמצעות המועצה לענף הלול)
190	ס"ה

לדעת הביקורת, מן הראוי לכלול בסעיף הנדון גם את המלאי העסקי של המדפיס הממשלתי המיועד למכירה והנוצר מביצוע התקציב של המדפיס הממשלתי (ראה לעיל סעיף "חייבים למפעלים עסקיים").

רכוש שנמסר בנאמנות

להלן הרכב היתרה ליום 31.3.89 וליום 31.3.88 לפי הפירוטים במאזן המדינה:

31.3.88 (מיליוני ש"ח)	31.3.89 (מיליוני ש"ח)	
201.5	275.8	עלות יחידות דיור שהועברו לחברות שיכון
29.2	83.0	עלות מפעלי המים שהועברו למקורות, חברת מים בע"מ
230.7	358.8	ס"ה

יחידות דיור

המדובר במבנים שמשרד הבינוי והשיכון בונה, והמועברים לחברות המאכלסות בתנאים של נאמנות, לצורך השכרתם או מכירתם למשתכנים. על פי ביאורי החשב הכללי למאזן המדינה, מייצגות היתרות את עלות הנכסים, כפי שנקבעה בעת ההעברה לחברות המאכלסות. עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, מחזיקה, לפי מאזן המדינה ליום 31.3.89, יחידות בשווי של 160.4 מיליון ש"ח; שלוש חברות ממשלתיות- עירוניות בירושלים, בתל-אביב ובחיפה מחזיקות יחידות בשווי של 32.8 מיליון ש"ח; חברת עמיגור (בבעלות הסוכנות היהודית) מחזיקה ביחידות דיור בשווי של 32.4 מיליון ש"ח; ההסתדרות הציונית מחזיקה בהתיישבות הכפרית, ביחידות דיור בשווי של 38.1 מיליון ש"ח; וחברת אפרידר בע"מ מחזיקה ביחידות דיור בשווי של 1 מיליון ש"ח.

בשנה הנסקרת נוספה חברת שיכון ופיתוח בע"מ על החברות המאכלסות והיא מחזיקה ביחידות דיוור ליום 31.3.89 בערכי עלות של 11.1 מיליון ש"ח.

לגבי חברת עמידר, עלות היחידות המוחזקות בידיה, לפי ספרי החשכ"ל, הוא 159.8 מיליון ש"ח לעומת הסכום של 160.4 מיליון ש"ח המשתקף במאזן המדינה (ראה לעיל). הפער בסך 0.6 מיליון ש"ח (יתרת זכות נטו) מורכב מסכומים שונים - חלקם נזקפו לחובת החברה, וחלקם לזכות החברה - על יסוד דיווח של עמידר. החשב הכללי הודיע, שביקש מהחברה פרטים על מהותם, אך לא נענה, ומשום כך, לא כלל אותם במאזן המדינה.

לגבי ההסתדרות הציונית, עלות היחידות המוחזקות בידיה, לפי ספרי החשכ"ל הוא 32.6 מיליון ש"ח לעומת הסכום של 38.1 מיליון ש"ח המשתקף במאזן המדינה (ראה לעיל). הסכום של 32.6 מיליון ש"ח הרשום בספרי החשכ"ל מבוסס על דיווח של משרד השיכון, והוא מורכב מצד אחד מחוב של ההסתדרות הציונית בסך 38.1 מיליון ש"ח ומצד שני מסכום של 5.5 מיליון ש"ח העומד לזכותה. החשכ"ל ביקש ממשרד השיכון לבדוק את נכונות הסכום של 5.5 מיליון ש"ח האמור לייצג תמורה ממכירת רכוש. מסיבה זו לא כלל החשכ"ל את הסכום של 5.5 מיליון ש"ח (יתרת זכות) במאזן המדינה.

מפעלי מים

המדובר במפעלי מים ביהודה ושומרון ועזה הנמצאים בבעלות המדינה והמנוהלים על ידי חברת מקורות בתנאים של נאמנות. היתרה לפי ספרי החשכ"ל ליום 31.3.89 היא 38.3 מיליון ש"ח לעומת סכום של 83 מיליון ש"ח המשתקף במאזן המדינה. הסכום של 38.3 מיליון ש"ח מייצג את עלות ההשקעה. החשכ"ל החליט לשערך את שווי המפעלים, ולהציג במאזן את הסכום המשוערך - 83 מיליון ש"ח.

חובות המדינה

מילוות פנים

היתרה של מילוות פנים, שגויסו למימון תקציב המדינה, לפי הרשום במאזן ליום 31.3.89 הייתה 91,662 מיליון ש"ח, לעומת 71,860 מיליון ש"ח ל-31.3.88. בטבלה להלן מובא פירוט סוגי המילוות. היתרות כוללות הפרשי הצמדה; מילוות הצמודים למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד), משוערכים לפי המדד האחרון שפורסם לפני תאריך המאזן (מדד פברואר). יתרת החוב גדלה בשנת הכספים 1988 ב-28% בניכוי העלייה במדד, חלה עלייה ריאלית בשיעור של כ-6% התחייבות המדינה לפדות מניות בנקים על פי ההסדר שנקבע באוקטובר 1983 אינה כלולה במצבת החובות, אלא מוזכרת בדברי ההסבר למאזן המוניטרי (ראה לעיל), והסתכמה ליום 31.3.89 בסך של 1,800 מיליון דולר.

החשב הכללי מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים לכספי תמורה של איגרות חוב (להלן: אג"ח) לא-ממשלתיות ושל "הפקדות שונות". מינהל מילוות המדינה בבנק ישראל מנהל בספריו את הרישומים הנוגעים למילוות המדינה, למילוות מהמוסד לביטוח לאומי ולפיקדונות הבנקים בגין תכניות חיסכון (פרט לתכניות חיסכון ישנות לדיוור המנוהלות באגף החשכ"ל). אגף שוק ההון שבמשרד האוצר מנהל רישומים סטטיסטיים הנוגעים להתחייבויות למתן מענקים לחוסכים במסגרת תכניות חיסכון

הגידול באחוזים בניכוי העלייה במדד	היתרות ליום 31.3.89 מיליוני ש"ח	היתרות ליום 31.3.89 מיליוני ש"ח	
			אג"ח של המדינה:
(-)35	3862.1	3017.2	מילוות חובה מילוות מרצון (2)
36	20936.8	34333.7	צמודים למדד
15	771.7	1076.8	צמודים לדולר
(-)45	714.7	478.1	צמודים למדד או לדולר (ברירה)
(-)100	1196.8	-----	מילווה קצר מועד (3)
17	27482.1	38905.8	
			הפקדות של מוסדות כספיים ואחרים:
(-)6	22259.0	25178.0	כספי תמורה של אג"ח לא- ממשלתיות (4)
1	6985.2	8573.5	תכניות חיסכון
(-)1	1321.5	1582.3	הפקדות וקרנות שונות (5)
(-)4	30565.7	35333.8	
5	13622.1	17272.8	מילוות מהמוסד לביטוח לאומי
(-)35	190.0	150.0	התחייבויות למתן מענקים במסגרת תוכניות חיסכון
6	71859.9	91662.4	

- (1) העלייה במדד המחירים לצרכן מפברואר 1988 עד פברואר 1989 הייתה 20%
(2) כולל מילוות לא-סחירים שהונפקו ב-1985 לבעלי מניות בנקים שבהסדר, שמפאת גילם היו זכאים לסיים את חסימת המניות בתום שנתיים, כלהלן (במיליוני ש"ח ליום 31.3.89):

383.3	"דן" (ברירת הצמדה)
8.9	"שילוח" (צמוד לדולר)
1.3	"קדרון" (צמוד למדד)
393.5	ס"ה

- (3) יתרת המק"מ שבידי הציבור ליום 31.3.89 נכללה במאזן השוטף (ראה לעיל).
(4) כולל כספי בנק שהופקדו באוצר (ראה להלן).
(5) יתרת ההפקדות השונות כוללת 21 מיליון ש"ח בעבור תכניות חיסכון לדיוור ב-31.3.89 (24.8 מיליון ש"ח ב-31.3.88).

איגרות חוב של המדינה

1. בדרו"ח האוצר מוצגים מילוות המדינה הצמודים למדד (למעט מילוות חובה) בסעיף "מילוות מרצון צמודי מדד", שיתרתו ליום המאזן הייתה 34,334 מיליון ש"ח. סעיף זה כולל, ללא הבחנה, מילוות משני סוגים עיקריים: מילוות סחירים ומילוות מיוחדים, שאינם סחירים. זה שנים מנפיק בנק ישראל את המילוות הסחירים במכרזים, שתוצאותיהם קובעות את תשואתם של המילוות. לעומת זאת, המילוות המיוחדים הנמכרים לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) ולקופות ביטוח (קופות גמל לביטוח חיים צמוד, המנוהלות בידי חברות ביטוח) מונפקים במשך שנים רבות בשיעורי תשואה

קבועים, אשר אינם קשורים לרמת התשואה בשוק ההון אלא להחלטות של הנהלת האוצר (ואשר למילוות המיוחדים הנמכרים לחברות ביטוח - גם להתחייבויות חוזיות של משרד האוצר כלפי חברות הביטוח לטווח ארוך במיוחד; ראה להלן).

2. בטבלה להלן מובא פירוט של "מילוות מרצון צמודי מדד" על פי נתונים שמשרד מבקר המדינה ביקש וקיבל ממינהל מילוות המדינה. בהתחשב במשמעות הרבה של הבחנה זו, מן הראוי, לדעת מבקר המדינה, שהחשכ"ל יכלול להבא פירוט כזה במאזן המדינה.

שיעור הגידול בניכוי העלייה במדד (ב-%)	31.3.88 מיליוני ש"ח	31.3.89 מיליוני ש"ח	
**38	14027.1	23345.8	מילוות סחירים מילוות מיוחדים:
20	3235.0	4686.2	מחברות ביטוח (קופות ביטוח חיים צמוד)
**136	1252.7	3575.1	מקופות גמל לקצבה
(-)6	2442.0	2738.7	מקופות גמל אחרות
36	20936.8	*34345.8	ס"ה

* אי-ההתאמה בין סכום זה לבין הסכום שבפריט "מילוות צמודים למדד" שבטבלה דלעיל נובע מקיזוז אג"ח בסך 12.1 מיליון ש"ח שבידי בנק הדואר (ראה להלן בפרק זה, "הפקדות וקרנות שונות").
** חלק ניכר מהעלייה ביתרותיהם של מילוות מיוחדים שנמכרו לקופות גמל לקצבה, וכן של מילוות סחירים, עומד כנגד הירידה הריאלית שחלה בסעיף ההפקדות של כספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות (ראה להלן).

3. העלייה ביתרת המילוות הסחירים נובעת בעיקר מהמשך היישום של הרפורמה בשוק ההון, במיוחד על ידי הפניית מקצת הסוגים של קופות גמל (קופות גמל לתגמולים ולפיצויים וקרנות השתלמות, ולמעט קרנות פנסיה וחברות ביטוח - ראה להלן), לשוק אגרות החוב הסחירות, החל מ-1986, במקום רכישת אג"ח מיוחדות כבעבר. כמו כן, קבעו האוצר ובנק ישראל בשנים האחרונות הוראות לבנקים בדבר ניהול תכניות החיסכון (למעט אחדות מהן - ראה להלן), שלפיהן חייבים הבנקים להשקיע את מרבית כספי תכניות החיסכון במילוות סחירים, ולא בפיקדונות באוצר, הנושאים רבית בשיעורים מוגדרים.

במסגרת הרפורמה בשוק ההון, גם הפחית משרד האוצר כמה פעמים את מכסת ההשקעה במילוות המדינה ובהתחייבויות אחרות של המדינה, המוטלת על קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ועל קרנות ההשתלמות: ב-1986 היא הופחתה מ-92% ל-78% וב-1989, בשלושה שלבים, ל-72% ההפחתה חלה על סך הנכסים המשוערכים של הקופה; לכן, השפעתה על רכישות של מילוות המדינה עשויה להיות גדולה. עם זאת, רשאית קופת גמל לרכוש מילוות מדינה סחירים, לפי שיקוליה, גם במסגרת מכסת ההשקעה החופשית שלה.

פדיון המניות הבנקאיות שבהסדר באוקטובר 1988 תרם גם הוא לגידול יתרת המילוות הסחירים, בכך שחלק מכספי הפדיון הושקעו במילוות סחירים במישרין ובעיקר בעקיפין, באמצעות תכניות חיסכון, קופות גמל וקרנות נאמנות.

בשנת 1988 העדיף הציבור את תכניות החיסכון המדדיות על הדולריות, דבר שתורם גם לגידול יתרת המילוות הסחירים צמודי המדד, כיוון שבתכניות החיסכון מסוג "תשואה", הוראות הנזילות* מחייבות את הבנקים להחזיק 65% מיתרת החיסכון באג"ח ממשלתיות סחירות (מותר להפקיד באוצר עד 25% מיתרת החיסכון על חשבון מכסת החובה של אג"ח ממשלתיות - ראה להלן). אשר

לתכניות החיסכון הצמודות לדולר, במארס 1988 הוקטנה חובת ההפקדה באוצר מ-85% ל-75% מיתרת ההפקדה בהן, ובכך הוגדל החלק המותר להשקעה חופשית.

ככל שמגיע זמן פדיון ההשקעות הישנות בתכניות חיסכון ובקופות גמל, נמשך המעבר מהשקעה באיגרות לא סחירות ומהפקדות ישירות באוצר להשקעה באג"ח סחירות, בהתאם לשינויים בחובת הכיסוי לגביהן שחלו בשנים האחרונות.

בפברואר 1988 הנפיק בנק ישראל לראשונה אג"ח סחירות ל-17 שנה, המיועדות בעיקר לקופות גמל, ובאוקטובר אותה שנה, בעקבות פדיון מניות הבנקים שבהסדר, החל בנק ישראל בהנפקת אג"ח דולריות מסוג "גלבוץ" ל-5 שנים, והן נושאות רבית משתנה.

תהליכים אלה, יחד עם צמצום הגרעון הממשלתי, הביאו לירידה מתמשכת של עלות גיוס ההון באמצעות מילואות סחירים. עלות ההנפקה במקור של אג"ח סחירות ירדה, לפי נתונים שפירסם בנק ישראל בסקירה השנתית על התפתחויות בשוק ההון לשנת 1988, מ-0.7%-6.5% שנים 1985 - 1987 ל-4.8%-4.5% שנים 1987 - 1988 ול-3.5%-3.0% בתחילת 1989. לפי נתונים שמסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה על פי בקשתו, עלותן של מילואות המדינה הסחירים לזמן ארוך שהנפיק בנק ישראל בחודשים ספטמבר 1989 - פברואר 1990 הייתה פחותה מ-3%.

4. העלייה ביתרת מילואות המדינה המיוחדים שהונפקו לקופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) היא תוצאה של החלטתו של החשכ"ל באפריל 1987, להפסיק, על פי המלצת מבקר המדינה, את הנהוג של הנפקת אג"ח מיוחדות כאלה בידי חברות בנות של בנקים, אשר הפקידו את כספי התמורה שלהן באוצר, תמורת דמי עמלה ניכרים (ראה להלן). מאז יכולות קופות הגמל לקצבה לרכוש אג"ח מיוחדות רק מהנפקות של בנק ישראל (הנפקות אלו אינן כרוכות בתוספת עלות של ממש). חלק מהגידול נובע מכך שבינואר 1987, במסגרת הסכם ליציבות המשק בין הממשלה, ההסתדרות הכללית ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, הוסכם שהממשלה תכיר לצורכי מס, החל ב-1.4.88, בהפרשה נוספת של 1% מהשכר שישלמו המעסיקים לקרנות פנסיה בגין עובדיהם, והעובדים יגדילו במקביל את הפרשותיהם לקרנות ב-0.5% מהשכר (בנושא זה ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 37).

א. עלותן לאוצר של איגרות החוב המיוחדות לקופות גמל לקצבה היא כ-6.3% בשנה. שיעור זה נקבע ב-1976 ומאז לא השתנה, ואלה רכיביו: הרבית הנקובה באג"ח - 5.5%; תוספת הרבית שהאוצר משלם למרבית קופות הגמל, בשיעור של 0.5% (הרבית והעמלה משולמות פעמיים בשנה); ועמלת הפצה חד-פעמית בשיעור של 2%, אשר המוסדות הכספיים המפיעים נוהגים, בדרך כלל, ככל הנראה, להעביר לקופות הגמל לקצבה (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 38, עמ' 40 ו-43). איגרות החוב הן ל-20 שנה; הקרן נפרעת בשיעורים החל בשנה התשיעית. לשם השוואה, העלות לאוצר של אג"ח סחירות לתקופות של 15 ו-17 שנה, שבנק ישראל התחיל להנפיק במכרזים בשנה הנסקרת, נעה באותה שנה סביב 5% ובסוף שנת 1989 הייתה פחותה מ-3%.

ב. המדר הבסיסי של איגרות החוב המיוחדות ל-20 שנה, המיועדות לקופות גמל לקצבה, הוא המדר האחרון הידוע בעת ההנפקה, ואילו המדר הבסיסי של כל שאר הסוגים של מילואות המדינה הוא המדר בגין החודש שאיגרת החוב מונפקת בו. כך מתאפשר לקופות גמל לקצבה לרכוש עד 15 בכל חודש (לפני פרסום המדר) אג"ח שהצמדתן מתבססת על מדר המשקף את רמת המחירים ששררה כחודשיים לפני מועד ההנפקה. מבקר המדינה העיר בדו"ח שנתי 39 (עמ' ק"א), שבעת שהופעלו צעדים כלכליים בינואר 1989, רכשו קופות הגמל לקצבה, לפי נתוני מינהל מילואות המדינה, אג"ח מיוחדות בסך של כ-236 מיליון ש"ח ב-15.2.89. לשם השוואה, בחודשים מאי 1987 - ינואר 1989 נע היקף הרכישה בחודש בין 20 מיליון ש"ח ל-184 מיליון ש"ח (פרט לחודש אוקטובר 1988, שבו רכשו הקופות אג"ח מיוחדות בסך של 494 מיליון ש"ח, מזה 309 מיליון ש"ח בסוף החודש - שלא כרגיל - עקב פדיון מניות בנקים שבהסדר) ובכך הן נהנו, על חשבון האוצר, מן הזכות לרכוש אג"ח שהמדר הבסיסי שלהן היה נמוך ב-5.2% מהמדר בגין אותו חודש. משרד מבקר המדינה העלה ממצא דומה בקשר לרכישת מילואות מיוחדים בהיקף גדול בחודש יולי 1985, לאחר הנהגת התכנית הכלכלית החדשה בתחילתו של אותו חודש.

מבקר המדינה המליץ עוד בדו"ח 37 (עמ' 72), שמשרד האוצר ישקול את ביטולה של שיטת הצמדה מיוחדת זו. בדו"ח 38 (עמ' 39) חזר ועמד מבקר המדינה על כך שחרף ירידת האינפלציה בשנים האחרונות, מן הראוי לשקול את ביטולה של הטבה זו, בהתחשב בעיות הכרוך בה (הצמדה לרמת מחירים ששררה עד חודשיים לפני ההנפקה), ובאפשרות הקיימת, שיווצרו עליות חד-פעמיות לא-מבוטלות במדד בחודשים מסוימים, וכן בצורך לצמצם ככל האפשר את ההטבות המיוחדות שזכאים להן מגזרים שונים בשוק ההון.

ג. בנספח להסכם עסקת החבילה שחתמו הממשלה, ההסתדרות ונציגי המעסיקים בינואר 1987, נקבע, כי שינוי שיעור התשואה של השקעות הקרנות ייעשה בהסכמה בין נציגי הממשלה ובנק ישראל לבין ההסתדרות (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 42). תוקף ההסכם ם היה עד 31.3.88; שר האוצר וההסתדרות הסכימו ביניהם (לפי מכתב של יו"ר האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות לממונה על שוק ההון מ-29.4.88), שכל שינוי בתנאי ההשקעה יוקפא עד המשך המשא ומתן בנדרון.

בדצמבר 1987 נכנס לתוקף תיקון לתקנות בדבר ניהול קופות גמל³¹ הכולל, בין היתר, הוראות חדשות בנושא השקעות של קופות גמל לקצבה. בתקנות אלו אין הפחתה או הגבלה של היקף ההחזקה של אג"ח מיוחדות, ולא נקבעו מכסות חובה להשקעה באג"ח סחירות של הממשלה או של מנפיקים אחרים (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 41-43).

בספטמבר 1988 הציע הממונה על שוק ההון, במכתב אל שר האוצר, להפעיל רפורמה חלקית בתנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה באמצעות הצעדים הללו: (1) הפניית חלק מכספי הקרנות להשקעה במילווות מדינה סחירים; (2) הגדלת המכסה להשקעה במגזר הלא ממשלתי של שוק ההון; (3) הורדת שיעור הרבית על אג"ח מיועדות שעדיין יונפקו לקרנות; (4) שינוי מדד הבסיס באג"ח מיועדות שיונפקו, ממדד ירוע למדד בגין חודש ההנפקה. הממונה הסביר, שצעדים אלה יתרמו רבות ליישום הרפורמה בשוק ההון בכללותה.

ההסתדרות המשיכה להתנגד לכל שינוי בתנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה. על פי הסכם תוספת היוקר שנחתם בפברואר 1989, הוארך עד סוף שנת הכספים 1989 הסיכום שלפיו לא יחול שינוי כזה אלא בהסכמת ההסתדרות.

במהלך שנת הכספים 1989, בחן האגף עם נציגי ההסתדרות את האפשרות להפנות כספי קרנות הפנסיה להשקעה בשוק ההון. ביוני אותה שנה דיווח הממונה על שוק ההון לשר האוצר, כי ההסתדרות מתנגדת לכל הצעה שלפיה ישקיעו קרנות הפנסיה בשוק ההון, בין במילווות מדינה סחירים ובין בניירות ערך (להלן - ני"ע) של המגזר העסקי. היא הסכימה לדון בהפקדת סכום בבנק גדול לשם מימון פעילותו, או לשם מתן משכנתאות למבוטחי הקרנות, אך רק בתנאי שהן יקבלו תשואה בשיעור של 6.3%; במידה שהרבית בגין ההלוואות שיתן הבנק (בניכוי עמלות הניהול המגיעות לבנק) תהיה נמוכה משיעור זה, ישלים האוצר את ההפרש. הממונה על שוק ההון העיר, כי לדעתו (וכן לדעת מנכ"ל האוצר) לא תהיה בהסדר כזה כל תרומה לפעילות משקית או לשוק ההון, ואין טעם בביצועו. הממונה הציע לשר האוצר: "לקראת גמר ההסכם הנוכחי עם קרנות הפנסיה נערך לשינוי כללי ההשקעות שלהן, נשלבן ברפורמה בשוק ההון ונפסיק להנפיק להן אג"ח מיוחדות". הוא ציין גם, שאי-ביצוע השינויים האלה מקשה גם על התקדמות הרפורמה בתחום ביטוח החיים. הממונה כתב, ב-4.2.90, מכתב ליו"ר האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות ובו הודיע, שבכוונת האגף לשנות את תנאי ההשקעה של הקרנות החל ב-1.4.90 כך שתופסק הנפקת אג"ח מיוחדות, ותוגדל המכסה להשקעה חופשית בשוק ההון.

5. על פי הסכמים שעשה משרד האוצר עם חברות הביטוח, עליהן להשקיע באג"ח ממשלתיות מיוחדות (המכונות אג"ח ח"צ) חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים הצמודות למדד -

³¹ תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) (תיקון מס' 11), התשמ"ח-1987.

בעיקר תכניות ביטוח מנהלים (לרבות תכניות מסוג "עדיף" וכדומה)³², המיועדות לביטוח זכויותיהם הסוציאליות של שכירים, שהם ומעבידיהם מפרישים פרמיות ביטוח, וכן תכניות אישיות של ביטוח חיים צמוד-מדד. השיעור המרבי להשקעה הוא 86% מעתודות הביטוח³³. האוצר התחייב בהסכמים עם חברות הביטוח ("הסכמי ח"צ") כי בגין פוליסת ביטוח חיים צמודת-מדד שתימכר בתקופתו של כל הסכם, תוכל כל חברה, במשך כל תקופת הפוליסה, להשקיע באג"ח ח"צ, הנושאות תשואה בשיעור שנקבע בהסכם, את כספי עתודת הביטוח (לפי שיעור ההשקעה שנקבע בהסכם), הנובעת מהפרמיות שתקבל החברה במשך כל תקופת הפוליסה; החברה תוכל להשקיע מחדש את כספי הפדיון של אג"ח ח"צ, באג"ח ח"צ חדשות הנושאות תשואה זהה. הסכמי ח"צ נחתמו החל ב-1962; בדרך כלל נחתם הסכם חדש בכל שנה. הרבית הצמודה המובטחת לחברות הביטוח בגין ביטוח חיים צמוד-מדד על פי ההסכמים שנחתמו במשך שנים רבות היא בשיעור של 5.2% לשנה. האוצר לא נתן הבטחה של התשואה על השקעות לעתיד לקרנות הפנסיה, לקופות גמל בנקאיות, ולא לאף מוסד אחר, פרט לקרנות פנסיה בנקאיות אחדות, שהיקפן קטן³⁴.

6. הנפקת אג"ח מיועדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה במתן סובסידיה סמויה לחברות הביטוח ולקרנות הפנסיה ולמבוטחיהן, ללא כל הרשאה תקציבית, ואף ללא דיווח לכנסת ולציבור על קיומה של הסובסידיה, לא כל שכן על היקפה. למעשה, הסובסידיה מובלעת בסעיף הרבית בתקציב המדינה³⁵, הנחשב בדרך כלל, לסעיף קשית.

יש לציין, שבחוברת "תשלום חובות", הכלולה כל שנה בדברי ההסבר להצעת תקציב המדינה, חסרה כל התייחסות להשלכות של ההסדרים שעושה האוצר בדבר הנפקת מילווה מיוחדים על היקף ההוצאה השוטפת וההוצאה במשך שנים רבות בעתיד, ועל יישום הרפורמה בשוק ההון. לדעת מבקר המדינה, כל עוד ממשיכה הממשלה להנפיק מילווה מיוחדים בשיעורי רבית מועדפים, על האוצר להציג בדברי ההסבר להצעת התקציב את הסיבות לכך, ואת ההשלכות הכלכליות והכספיות הנובעות מכך, ולפרט את היקפן המשוער.

אולם כדי להימנע מעקיפת כללי ההרשאה להוצאה וההרשאה להתחייב בתקציב המדינה, מן הראוי שהאוצר יחדל מנוהג זה וינפיק רק אג"ח סחירות, בהתאם לקווי מדיניות הממשלה בדבר הרפורמה בשוק ההון; כל עוד תראה הממשלה צורך להעניק סובסידיה למוסדות בתחום הביטחון הסוציאלי, יש לקבל לשם כך הרשאה תקציבית מפורשת.

בדבר הרפורמה החלקית שהנהיג משרד האוצר בהסכמי ח"צ בשנים 1988 ו-1990, לאחר דחיות חוזרות ונשנות, ובדבר הסתייגותה העקרונית של מבקר המדינה מהסדר הבטחת התשואה, ראה בדו"ח שנתי זה, עמ' 37.

7. בסוף אוקטובר 1988, הפקידו קופות גמל באוצר כ-108 מיליון ש"ח, על פי תנאים שנקבעו עקרונית, בנובמבר 1983. בעקבות משבר מניות הבנקים, הודיעו החשכ"ל והממונה על שוק ההון בנובמבר 1983 לקופות הגמל, כי קופת גמל (למעט קופת גמל לקצבה) שתרכוש בבורסה מניות

³² המונח "ביטוח מנהלים" מתייחס במיוחד לפוליסות ביטוח שההפרשות בגינן צמודות למדד, אולם הוא משמש גם במונח כללי, הכולל גם את התכניות מסוג "עדיף", שהוחל במכירתן ב-1983, ושההפרשות בגינן נקבעות לפי שיעור מוגדר (באחוזים) משכר העובד המבוטח.

³³ לחברות הביטוח ניתן מרחב מסוים של חופש להשקיע חלק ממכסה זו במילווה מדינה סחירות, לפי שיקולי הכדאיות שלהן. יתרת העתודה (14%), מותר להן להשקיעה, בכפוף להגבלות שנקבעו בתקנות, בנכסים מסוגים שונים, למעט אג"ח ח"צ. לעומת זאת, קרנות הפנסיה אינן מנועות מלרכוש אג"ח מיוחדות גם מכספי מכסת ההשקעה החופשית שלהן

³⁴ ביוני 1989 קבע משרד האוצר כי הוא לא יתן כיסוי להבטחת תשואה למצטרפים חדשים לקרנות הפנסיה הבנקאיות

³⁵ הסובסידיה הסמויה הנובעת מהנפקת אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה, הצמודות למדד הידוע בעת ההנפקה, מובלעת בחלקה גם בסעיף תשלום חובות (קרן).

בנקים שבהסדר בחודש האמור ותחזיק אותן עד מועד פדיון בסוף אוקטובר 1988, תהיה זכאית להפקיד באותו מועד את כספי הפדיון אצל החשכ"ל. לפי ההודעה האמורה מ-1983, ההפקדות יהיו לתקופה של שבע שנים, ברבית שתהיה שוות ערך לתשואה של איגרות החוב המיוחדות שקופות הגמל היו זכאיות לרכוש (עד 1986). באוגוסט 1988 הודיעו החשכ"ל והממונה על שוק ההון, כי הפיקדונות ישאו רבית של 5.236% בשנה, המשולמת פעמיים בשנה; הפיקדון והרבית צמודים למדד המחירים לצרכן.

8. כ-8% מהיתרה המשוערכת של מילוות המדינה היא בגין מילוות חובה, לעומת כ-14% ב-31.388; הירידה הגדולה ביתרת מילוות אלו נובעת בעיקר מפדיון בהיקף ניכר - כ-1.1 מיליארד ש"ח - של מילוות חובה במהלך שנת הכספים 1988.

הפקדות של מוסדות כספיים

1. קופות הגמל לסוגיהן היו חייבות להשקיע בדרך כלל 92% מהכספים המצטברים בהן ב"השקעה מוכרת", כפי שהוגדרה בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, וזאת כדי לקבל מעמד של קופות גמל מאושרות על פי אותן תקנות. קופות הגמל נהגו, כמעט תמיד, לקיים את חובת ההשקעה המוכרת על ידי רכישת אג"ח שהנפיקו, באישור שר האוצר, מוסדות כספיים הקשורים אליהן, וכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר. שנים רבות (עד תחילת שנת הכספים 1987) הייתה יתרת ההפקדות באוצר של כספי תמורה של אג"ח לא-ממשלתיות גדולה בהיקפה מיתרתם של מילוות המדינה שהנפיק בנק ישראל, לרבות מילוות חובה.

2. מבקר המדינה הסתייג פעמים רבות משיטה זו, שבה גייסה הממשלה אמצעים למימון תקציבה באמצעות הנפקות של מתווכים פיננסיים. המבקר הדגיש, ששיטה זו כרוכה בהוצאות ניכרות³⁶. בעקבות הביקורת החוזרת והנשנית בעניין גיוס הון לאוצר באמצעות אג"ח לא-ממשלתיות, קבע החשכ"ל, כאמור, שהחל ב-1.5.87 לא יתקבלו עוד הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא-ממשלתיות שנמכרו לקופות גמל. מאז, אג"ח מיוחדות מונפקות רק על ידי בנק ישראל, דבר שאינו כרוך בהוצאות המיותרות האמורות.

מבקר המדינה עמד גם על כך, שגיוס כספים באמצעות אג"ח לא-ממשלתיות יצר כפילות מינהלית: בנק ישראל מטפל במילוות המדינה ומשרד האוצר מקיים מערכת נפרדת לטיפול בפיקדונותיהם של המוסדות הכספיים הרבים, שהנפיקו אג"ח כתחליף למילוות המדינה. מערכת נוספת, שהוקמה בשל הצורך לנהל את התחייבויות המדינה על פי הסדרי ביטוח הצמדה, מופעלת מטעם האוצר בחברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ. הסדרים אלה חלים אף הם ברובם על כספים שגויסו באמצעות אג"ח לא-ממשלתיות, שהנפיקו המוסדות הכספיים האמורים, באישור האוצר. בנושא זה העלתה הביקורת ליקויים רבים (ראה בדו"ח שנתי 38, עמ' 1).

3. משרד מבקר המדינה חישב - על סמך נתונים שקיבל ממינהל מילוות המדינה - את החיסכון לאוצר המדינה הנובע מהחלטת החשכ"ל להימנע מלקבל פיקדונות של כספי תמורה של אג"ח לא-ממשלתיות החל במאי 1987. לפי חישוב זה, בשלוש שנות הכספים 1987 - 1989 נחסכו עמלות על הוצאות הנפקה בסך כולל של כ-23 מיליון ש"ח, ובמשך השנים 1987 - 2009 ייחסכו עמלות הפקדה בסך כולל של כ-55 מיליון ש"ח (הכול במחירי פברואר 1990).

³⁶ עמלה לכיסוי הוצאות הנפקה בשיעור 0.38%, המשולמת מראש כהפחתה מהסכום המופקד; ועמלת הפקדה שנתית המשולמת כתוספת לרבית הנקובה באג"ח. שיעור העמלה הזאת על אג"ח שהונפקו עד אמצע 1975 הוא 0.4%; מאותו תאריך השיעור על הנפקות חדשות נקבע ל-0.25%. בעקבות הביקורת הקטין החשכ"ל את השיעור ל-0.625%. בגין אג"ח שהונפקו למן ספטמבר 1983. החיסכון לאוצר הנובע מהחלטת החשכ"ל ב-1983 מגיע ל-382 מיליון ש"ח בקירוב (במחירי פברואר 1990, פרוס על פני שנות הכספים 1983 - 2009).

4. נוסף על כספי תמורה של אג"ח לא-ממשלתיות, נהג האוצר לקבל מבנקים פיקדונות לזמן ארוך של "כספי בנק חופשיים" (להלן: "כספי בנק"). פיקדונות אלה נושאים שיעורי רבית גבוהים יותר מאלה של כספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות שהאוצר יעד במפורש לשם הפקדה באוצר, לרבות העמלות האמורות. יתרת הפיקדונות האלה ב-31.3.89 הייתה כ-1.55 מיליארד ש"ח, לעומת כ-1.36 מיליארד ש"ח ב-31.3.88.³⁷

רבים מהפיקדונות של "כספי בנק" הם לתקופות זהות לאלה של אג"ח מיוחדות שהונפקו לקופות גמל לקצבה - 20 שנה. יש להניח, שהפיקדונות של "כספי בנק" נבעו בעיקר מאג"ח לא-ממשלתיות שהאוצר אישר בעבר כ"הנפקות חופשיות" (בדבר הרקע לפיקדונות אלה ראה בדו"ח שנתי 27, עמ' 54).

במהלך הביקורת ב-1987 על ניהול ענייני ביטוח הצמדה, המליץ משרד מבקר המדינה לחשב הכללי לנסות ולהשיג את הסכמת הבנקים לכך שהאוצר יפרע מוקדם התחייבויות בגין "כספי בנק" שבוטחו בזמנם במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה, וכן בגין פיקדונות של כספי בנק באוצר; בדבר יישומה של המלצה זו, והחיסכון לאוצר הנובע מכך, ראה דו"ח שנתי 38 (עמ' 1), ולהלן עמ' קיא.

תכניות חיסכון

סעיף זה מייצג את יתרת הפקדות הבנקים באוצר על פי הכללים שקבעו האוצר ובנק ישראל לעניין זה (בדבר ביקורת על ניהול ענייני תכניות חיסכון (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' 20). ההפקדות הן בגין תכניות החיסכון הצמודות לדולר החל בשנת הכספים 1981, ולמך שנת הכספים 1984 גם בגין שתי תכניות צמודות למדד - "למתמיד" ו"רציף" - שרוב כספי החיסכון בהן מושקעים ישירות בפיקדונות באוצר. כמו-כן מופקדים באוצר, רוב כספי הצבירה של תכניות החיסכון החדשות (מינואר 1987) הצמודות לסל המטבעות. היתרה הרשומה בסעיף זה במאזן כוללת את הקרן, הרבית שהצטברה והפרשי הצמדה עליהן, וכן את סכום עמלת הניהול שהצטברה לזכות הבנקים ליום המאזן.

1. על פי הוראות ההסדרים בין החשכ"ל לבין הבנקים שהיו בתוקף עד מאי 1987, היו הבנקים חייבים להפקיד באוצר את כל כספי הצבירה של התכניות הצמודות לדולר. באותו חודש הוקטן שיעור חובת ההפקדה לגבי ההפקדות החדשות של חוסכים בתכניות אלו ל-85% מכספי הצבירה; במארס 1988 הוקטן השיעור ל-75%, בד בבד עם הפחתת עמלת ההפקדה שהאוצר משלם לבנקים מ-2% ל-1.67% מהיתרה. כספי הצבירה בתכניות החיסכון הצמודות לסל מופקדים באוצר בתנאים דומים לאלו שבתכניות החיסכון הדולריות. בספטמבר 1989 קבע החשכ"ל, שהעמלה על ההפקדות של תכניות החיסכון הללו תהיה בשיעור של 1.25% בשנה (פרט לתכניות חיסכון "חודשי צמוד לדולר" ו"חודשי צמוד לסל").

על פי ההוראות של תכניות החיסכון הצמודות לדולר ולסל, כפי שנקבעו בתקנות לפי חוק עידוד החיסכון, חוסך היה יכול למשוך את כספי הפקדון במשך השנה הראשונה לחיסכון ולקבל את מלוא הקרן ו-50% מהפרשי השער. עם הציפיות לפיחות לאחר פדיון המניות הבנקאיות שבהסדר מאוקטובר 1988 רבו המצטרפים לתכניות החיסכון הצמודות לדולר, שהיו תחליף למניות אלו; ואמנם, בסוף דצמבר אותה שנה ובתחילת ינואר 1989 פוחת השקל בשיעור כולל של כ-12% לפי נתוני בנק ישראל, בתחילת 1989 שברו החוסכים תכניות דולריות בהיקף של 480 מיליון ש"ח. בעקבות זאת, נקבע בתיקון מיוני 1989 לתקנות האמורות של כי חוסך המושך את פיקדונו או חלק ממנו לפני תום שישה חודשים מיום תחילת החיסכון תבוטל זכותו לרבית ולהפרשי שער.

³⁷ הנתונים אינם כוללים את הפיקדון של רשות הנמלים, כפי שנכלל בדו"ח 39, והסתכם ב-752 מיליון ש"ח ב-31.3.89 וב-596 מיליון ש"ח ב-31.3.88.

2. בתכניות המדדיות הפעילות מאוקטובר 1985 - "תשואה" ו"תשואת המשך" - ההוראות מאפשרות להפקיד באוצר, עד 25% מיתרת החיסכון, על חשבון מכסת החובה של אג"ח ממשלתיות סחירות על פי הוראות הנזילות של בנק ישראל. פיקדונות אלה צמודים למדד ונשאו רבית בשיעור של 3% בשנה. הבנקים לא הפקידו כספים במסגרת זו עד מארס 1989. החשכ"ל קבע, שהחל ב-31.3.89, ישאו פיקדונות אלו רבית של 2% לשנה. ביולי 1989 נקבע שיעור הרבית השנתי של פיקדונות אלו ל-0.25% בשנה; בנובמבר אותה שנה קבע החשכ"ל, שהפיקדונות שהבנקים יפקידו באוצר במסגרת הכיסוי לתכניות חיסכון אלו, לא ישאו רבית אלא הבנקים יחויבו בתשלום בשיעור של 0.25% לשנה על היקף הפקדוניהם. לפי נתוני מינהל מילות המדינה, יתרתם של פיקדונות אלה הייתה כ-105 מיליון ש"ח ל-31.3.89, והיא גדלה ל-611 מיליון ש"ח בסוף פברואר 1990.

התחייבויות למתן מענקים במסגרת תכניות חיסכון

הסכום המוצג בסעיף זה במאזן אמור לשקף את התחייבויות האוצר לשלם את המענקים שנכללו בתנאי תכניות החיסכון הישנות ואת "מענקי ההעברה", שזכאים להם החוסכים המעבירים את כספם מתכניות חיסכון ישנות לתכנית המשכית - "תשואת המשך" - שבעבורם מחושב המענק לפי מלוא שיעור עליית המדד של החודש שבו הועברו הכספים לתכנית החדשה.

בשנים קודמות נכללה בסעיף זה גם התחייבות בגין "מענקי מדד" ששיעורם גדל והולך ככל שמתארכת תקופת החיסכון. השיעור המרבי של המענק היה הסכום השווה למכפלת ערך הפדיון של החיסכון בשיעור העלייה במדד בחודש שבו נמשך הסכום מהתכנית (שלא נכלל בחישוב ההצמדה), פחות 5 נקודות. כיוון שבשנים האחרונות שיעורי האינפלציה נמוכים מ-5% בחודש, לא נכלל במאזן סכום לעניין זה.

הפקדות וקרנות שונות

סעיף זה כולל מספר רב של הפקדות וקרנות שמקורן העיקרי הוא גורמים ממלכתיים, גורמים ציבוריים אחרים וגורמים פרטיים. הכספים מופקדים בקופת האוצר, חלקם על פי הוראות שבחוק, חלקם על פי דרישת האוצר וחלקם על פי הסכמה בין הצדדים. מקצתם מונחים בקופת האוצר מספר שנים ניכר והם מופקדים לתקופה קצובה או שהם עומדים לפרעון על פי דרישה.

ההפקדות והקרנות נקובות ברוכן במטבע ישראלי, ואז הן צמודות למדד המחירים לצרכן, או שהן נושאות "רבית החשב הכללי" (להלן - רבית החשכ"ל)³⁸. אשר לאלה שנקובות במטבע חוץ (מט"ח), הרבית מבוססת בדרך כלל, על שיעורי הרבית המשתנים, הנקבעים מפעם לפעם בשוקי הכספים הבינ-לאומיים, לעתים בתוספת מסוימת.

החל משנת הכספים 1985, כל ההפקדות והקרנות נכללות במסגרת ההתחייבויות המוניטריות שבמאזן המדינה, והפעילות הכספית המתנהלת בהן באה לידי ביטוי בתקציב. היתרות המוצגות במאזן המדינה כוללות הפרשי הצמדה ורבית שנצברה, אשר חושבו במיוחד לצורך המאזן.

להלן היתרות הכלולות במאזן המוניטרי סעיף הפקדות וקרנות שונות ליום 31.3.89 לעומת אלו ליום 31.3.88 (במליוני ש"ח):

³⁸ שיעור רבית שהחשב הכללי קובע מפעם לפעם לגבי כספים במטבע ישראלי שהוא לווה או מלווה בלי תנאי הצמדה. שיעור זה משתנה בהתאם לשיעור האינפלציה, ובמהלך השנה הנסקרת הוא נע בין 15% - ל-18% בשנה.

31.3.88	31.3.89	הפקדות:
596.2	752.1	רשות הנמלים והרכבות
134.7	156.3	חברת החשמל לישראל בע"מ
79.9	69.9	הפקדות של 9 בנקים למשכנתאות
17.8	21.6	אוניברסיטת תל-אביב
24.8	21.0	תכניות חיסכון לדיור
42.4	20.9	בנק הדואר *
9.0	10.1	עמידר החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
---	9.7	גחלת, עיריית תל-אביב
---	7.6	תחנת ממסר בערבה
4.7	6.5	ענבל, חברה לביטוח בע"מ
3.9	0.5	כספי הנפקות של חברות מחקר ופיתוח
88.5	---	הפקדות ייבוא
3.9	8.0	הפקדות שונות
1005.8	1084.2	סה"כ
		קרנות:
20.0	23.3	קרן שיפורים (אגד ודן)
12.7	14.7	קרן לביטוח רכוש הממשלה
11.2	14.0	קרן פנסיה "גמולה"
----	11.0	קרן פנסיה - רשות הדואר **
7.1	9.0	קרן להבטחת מסים ביבוא לשם יצוא
7.0	9.5	קרן לביטוח נזקי טבע
7.6	8.6	קרן ביטוח תאונות
----	6.9	קרן לפיצוי נזקי מלחמה
2.1	2.4	קרן נשיאי ישראל
----	2.1	קרן הצטיידות דן
4.9	2.0	קרן לביטחון ישראל (קרן ליב"י)
126.5	152.8	קרנות שונות
199.1	256.3	
1204.9	1340.5	סה"כ הפקדות וקרנות במטבע ישראלי

* ראה פקדונות וחסכוניות בבנק הדואר שבמאזן השוטף
 ** בעניין קרן הפנסיה של רשות הדואר ראה בדו"ח זה עמ' פ-פד.

להלן טבלה ובה פירוט ההפקדות במטבע חוץ (במליוני ש"ח, לפי שער החליפין ביום המאזן):

31.3.88 (במליוני ש"ח)	31.3.89 (במליוני ש"ח)	
52.9	56.4	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
23.6	20.3	תחנת ממסר בערבה
---	16.3	אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, מקדמת חכירה
7.4	8.8	קרן מכון ברוקדייל (מיסודו של הג'וינט)
3.0	6.3	מוסדות לאומיים (יק"א)
1.6	1.7	ענבל, חב' לביטוח בע"מ
28.1	40.2	הפקדות שונות
116.6	150.0	סה"כ

בדו"ח שנתי 38, עמ' פ'-פד' מתוארים המטרות והתנאים של רבים מהקרנות וההפקדות הרשומות לעיל.

רשות הנמלים והרכבות- יתרת ההפקדה של רשות הנמלים והרכבות ל-31.3.89 הייתה כ-752 מיליון ש"ח. סכום זה הופקד כיעודה כנגד עתודות הרשות לפנסיה ולפיצויים לעובדים; הרשות רשאית למשוך ממנה כספים לפי צרכיה למטרה זו, וכן למימון תכניות פיתוח שאושרו בוועדת הכספים שלה. (בעניין זה ראה בדו"ח זה, "רשות הנמלים והרכבות - השקעות כספיות").

רוב ההפקדה צמודה למדד המחירים לצרכן ונושאת רבית בשיעור 5% לשנה. יתרת ההפקדה הופקדה לתקופה קבועה מראש של 17 שנה, ואף היא צמודה למדד והיא נושאת רבית של 5.875% לשנה.

בנק הדואר- בקשר לזכויות ולהתחייבויות המוניטריות של בנק הדואר, החשב הכללי נוהג להפחית את הזכויות מן ההתחייבויות, וההתחייבויות נטו מוצגות בסעיף "הפקדות וקרנות שונות". ההתחייבויות המוניטריות של בנק הדואר מורכבות בעיקר מתכניות החיסכון המופקדות באוצר על ידי בנק הדואר, ואילו הזכויות המוניטריות מהוות את ההשקעה של הרווחים של הבנק באג"ח של הממשלה. מאחר שמדובר בהעברות בין - משרדיות, הרי שאיגרות החוב של הממשלה, שהונפקו לבנק הדואר ושיתרתן ליום 31.3.89 הסתכמה ב-12,444.5 אלפי ש"ח, אינן מהוות התחייבות של המדינה; ולכן הן הופחתו, בשנה הנסקרת, מההתחייבות הכוללת של המדינה בגין אג"ח שהונפקו על ידי המדינה, המקבלת ביטוי במאזן המוניטרי בסעיף "מלוות פנים" (ראה דו"ח זה, עמ' צו). ההתחייבויות המוניטריות של בנק הדואר ליום 31.3.89, כפי שמוצגות במאזן המוניטרי של המדינה ליום 31.3.89, הסתכמו ב-6,079.4 אלפי ש"ח והן מורכבות כלהלן:

אלפי ש"ח

5446.2	תכניות חיסכון מאושרות
633.2	תכניות חיסכון המיועדות בעיקר לאסירים
6079.4	סה"כ

לסכום האמור צירף החשב הכללי את ההתחייבות הנובעת מיתרות העו"ש של לקוחות פרטיים שהסתכמה ליום 31.3.89 ב-14,888.2 אלפי ש"ח. פעולה זו נעשתה לאחר שבטעות לא נכללה היתרה האמורה במאזן השוטף של המדינה (ראה לעיל סעיף "פיקדונות שנתקבלו" במאזן השוטף). סך כל ההתחייבות המוניטרית של המדינה מסתכמת אפוא ב-20,967.6 אלפי ש"ח³⁹.

גחלת- גמול חיסכון לחינוך בע"מ -עיריית תל אביב ערבה לקיום התחייבויות "גחלת" כלפי החוסכים על פי הסכם. כספי החוסכים מופקדים בקופת עיריית תל אביב כהלוואות ל-12 שנה. העירייה מפקידה כספים אלה אצל החשב הכללי כפיקדונות הצמודים למדד ונושאי רבית שנתית בשיעור של 4.8% לשנה אף היא צמודה למדד. בשנת הכספים 1988 הפקידה העירייה סכום של 9.7 מיליון ש"ח.

קרן לפיצוי נזקי מלחמה- הקרן הוקמה ופועלת לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ומשמשת לתשלום פיצויים על נזקי מלחמה ובעזרת. כספי הקרן באים מהקצאה של 10% מסכומי מס הרכוש הנגבים מדי שנה בשנה. הקרן צמודה למדד ונושאת רבית של 3%. לפני שנים מספר הועברה קרן זו לחשבונות אגף מס הכנסה. בשנת הכספים 1988, הוחלט שהיא תוחזר לקרנות שבחשכ"ל,

³⁹ הסכומים מתוך המאזן הסופי המאושר של בנק הדואר, אשר היה בידי החשב הכללי מדצמבר 1989, כשערוך את המאזן המוניטרי.

יתרת הקרן ל-31.3.89 הייתה 6.9 מליון ש"ח (ראה בדו"ח זה בפרק "פיצויים בגין נזקי מלחמה).

היתרה של קרנות שונות במטבע ישראלי בסך 152.8 מיליון ש"ח כוללת בעיקר את קרן הפנסיה של עובדי המינהל האזורי ברצועת עזה בסך של 152.0 מיליון ש"ח. קרן זו צמודה למדד וכספיה נושאים רבית בשיעור 3.5% צמודה אף היא.

הפקדות במט"ח - בין ההפקדות במט"ח הפקדה "מקדמת חכירה אל-על". בעבר רכשה המדינה מטוסים והחכירה אותם בתשלום לחברת אל-על. לדעת הביקורת, יש להעביר דמי חכירה אלה להכנסות המדינה ואין לראות בהם חוב של המדינה.

היתרה של הפקדות שונות במט"ח בסך 40.2 מיליון ש"ח ל-31.3.89 כוללת בעיקר את הסכומים הללו (במיליוני ש"ח):

19.8	הפקדה של תושב חוץ
4.1	קרן דו לאומית למחקר ולפיתוח חקלאי ארה"ב - ישראל
2.6	בנק למשכנתאות
2.5	קווים - חב' אוניות
2.3	מפעלי ים המלח
8.9	שונות

מילוות חוץ

היתרות של חובות החוץ של המדינה ליום 31.3.89 הסתכמו, לפי מאזן המדינה, ב-17,688 מיליון דולר⁴⁰, לעומת 17,013 מיליון דולר ל-31.3.88 (עלייה של 4%). הממשלה נטלה מילוות חדשים בהיקף הגדול ב-925 מיליון דולר מסך פרעון הקרן של מילוות קיימים; מאידך גיסא, ערכם, במונחים של דולר, של המילוות הנקובים במטבעות אחרים הופחת ב-250 מיליון דולר, עקב ירידת שעריהם של כמעט כל המטבעות הללו יחסית לדולר במהלך שנת הכספים 1988⁴¹. בטבלה להלן מפורטות יתרות החוב של מילוות החוץ לפי סוגים עיקריים.

1. חלקם של המילוות מממשלת ארה"ב בכלל מצבת חובות החוץ ירד מ+63% ב-31.3.85 ל-61% ב-31.3.88, לאחר עלייה רצופה מאז מלחמת יום הכיפורים. בעבר ניתן הסיוע צבאי חלק במילוות וחלק במענק. החל בשנת 1985 ניתן הסיוע הצבאי במענק בלבד, אך ניצולם של מילוות הסיוע שאושרו בעבר נמשך עד שנת הכספים 1988⁴². מילוות אלה ניתנו ל-30 שנה; פרעון הקרן יחול ב-20 השנים האחרונות של כל מילווה. לכל מילווה שיעור רבית קבוע, האמור לכסות את עלות ההון לממשלת ארה"ב בעת משיכת המילוות

⁴⁰ מזה: חובות הנקובים בדולרים בסך של 15,977 מיליון דולר, (לעומת 15,028 מיליון דולר ל-31.3.88), וחובות הנקובים ב-12 מטבעות אחרים בסך של 1,711 מיליון דולר, לפי שערי החליפין ששררו ביום המאזן (לעומת 1,984 מיליון דולר ל-31.3.88).

⁴¹ במונחים של סל המטבעות, האמור לשקף במידה רבה את הרכב סחר החוץ של ישראל, החוב עלה בשנת הכספים 1988 ב-9.4%, עקב עליית שער הדולר יחסית למטבעות האחרים.

⁴² הסיוע הכלכלי ניתן כולו במענק מאז 1982: עד אז ניתן בחלקו במילוות ארוכי מועד הנושאים ריבית נמוכה

מילוות חוץ - (במיליוני דולרים של ארה"ב) (1)

השינויים ביתרות בשנת		היתרה ליום			
הכספים (ב-%)					
1987	1988	31.3.87	31.3.88	31.3.89	
(-10)	3	2529	2276	2353	אג"ח של מדינת ישראל (בונדס) (2)
5	13	1278	1348	1517	שטרי חוב (3)
0	(-46)	10350	10343	5611	מילוות מממשלת ארה"ב
---	---	---	---	4778	מילוות בשוק ההון בארה"ב
5	(-13)	1532	1613	1397	מילוות מממשלות אחרות
(-17)	56	1373	1139	1779	מילוות מבנקים ואשראי מספקים
26	(-2)	205	259	253	קרנות דו-לאומיות למחקר
(-13)	(-100)	40	35	---	מילוות ממוסדות בין-לאומיים
(-2)	4	17307	17013	17688	סה"כ במיליוני דולרים
(-5)	21	27804	26533	32184	סה"כ במיליוני ש"ח

- (1) במאזן המדינה מוצגים בנפרד נתוני המילוות הנקובים ב-12 מטבעות מלבד הדולר של ארה"ב. בטבלה זו מתורגמות היתרות של מילוות אלה למונחים של דולרים.
- (2) מילווה פיתוח, מילווה פיתוח ושיקום, מילווה להשקעות פיתוח, הנפק שער נייד, ואיגרות חוב בערך נקוב של 250 דולר. היתרות כוללות את הרבית שהצטברה על כמה מהמילוות.
- (3) מפעל מילווה העצמאות והפיתוח ("בונדס") מפין את השטרות, שרובם נקובים בדולרים, ומיעוטם במרקים גרמניים (מ"ג) ובלידות שטרלינג (ליש"ט).
- (4) לפי השערים היציגים של הדולר: 1.8195 ש"ח ל-31.3.89; 1.5596 ש"ח ל-31.3.88; ו-1.6065 ש"ח ל-31.3.87.
- (5) בדו"ח האוצר רשומה יתרה של 17,682 מיליון דולר; אולם פרטי החוב מסתכמים כרשום בטבלה זו. הסכום של 17,688 מיליון דולר מתאים גם ליתרת החוב במונחים של ש"ח הרשומה בדו"ח האוצר. בסיכום החובות הנקובים במ"ג רשומה יתרה של 2,825.8 מיליון מ"ג, והיא מתורגמת במאזן ל-1,488.5 מיליון דולר; התרגום הנכון הוא 1,493.6 מיליון דולר.
- (6) בדו"ח האוצר רשומה יתרה של 26,531.3 מיליון ש"ח, והיא מתורגמת ל-17,011.6 מיליון דולר; אולם פרטי החוב מסתכמים כרשום בטבלה זו. בסיכום החובות הנקובים בדולרים רשומה במאזן יתרה של 15,028.2 מיליון דולר, ואילו במונחים של מטבע ישראלי רשומה יתרה בסך של 23,435.8 מיליון ש"ח, שהוא שווה ערך ל-15,026.8 מיליון דולר.

בשנת הכספים 1988 פרעה מוקדם מדינת ישראל מילוות סיוע מממשלת ארה"ב שנשאו את שיעורי הרבית הגבוהים ביותר בהיקף של 4,778 מיליון דולר (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 39, עמ' ק"ח ודו"ח זה, בפרק "תשלום חובות", לעיל). בשנת הכספים 1989 - לאחר תאריך המאזן - פרעה המדינה מוקדם חובות נוספים בסך של 723 מיליון דולר (מזה 705 מיליון דולר קרן ו-18 מיליון דולר רבית שהצטברה), והפקידה בידי גופי נאמנות איגרות חוב (אג"ח) של ממשלת ארה"ב, שהמדינה רכשה להבטחת 10% מהסכום שגויס לצורך זה. זו אמורה להיות הפעולה האחרונה במסגרת זו. כתוצאה מההפרשים בין שיעורי הרבית שנשאו המילוות שנפרעו מוקדם לבין אלה שנושאים המילוות שגויסו למימון הפרעון המוקדם, צפוי שמדינת ישראל תחסוך תשלומי רבית בסכומים גדולים במשך 24 השנים הקרובות. לפי חישובי האוצר, יהיה החיסכון בשנים 1989 - 2013 בסך של כ-1.75 מיליארד דולר, רובו הגדול בשנות התשעים.

בסעיף "הלוואות ופיקדונות" במאזן המדינה ל-31.3.89 רשום סך של 882.8 מיליון ש"ח (כ-485 מיליון דולר) בפריט המייצג את איגרות החוב של ממשלת ארה"ב שרכשה מדינת ישראל והפקידה, כאמור, אצל גופי הנאמנות בשנת הכספים 1988. מאחר שמדובר בנכס השונה במהותו ובתכליתו מכל שאר הנכסים הכלולים בסעיף זה (הלוואות ובפיקדונות למתן הלוואות לגופים ישראלים), מן הראוי שאיגרות החוב של ממשלת ארה"ב יוצגו בסעיף נפרד במאזן.

2. בשנת הכספים 1988 עלתה יתרת החוב בגין איגרות המלווה של המדינה ("בונדס"), מ-2,276 מיליון דולר ב-31.3.88 ל-2,353 מיליון דולר ב-31.3.89.⁴³ מתוך יתרות אלו, ירדה יתרתן של אג"ח הנושאות רבית קבועה ונמוכה יחסית מ-1,525 מיליון דולר ב-31.3.88 ל-1,402 מיליון דולר ב-31.3.89 (ירידה של 8%), ואילו יתרתן של אג"ח הנושאות רבית ניידת וגבוהה יותר, עלתה מ-751 מיליון דולר ל-951 מיליון דולר (עלייה של 27%). שתי מגמות אלו, שיש בהן כדי לייקר את עלותן הממוצעת של הבונדס, נמשכות מאז תחילת שנות השמונים.

אג"ח הנושאות רבית ניידת מונפקות ל-10 או 12 שנה, אך אפשר לפדותן מוקדם בניסבות שונות. הסוג העיקרי של אג"ח אלה, "הנפק שער נייד", נועד למכירה רק לקרנות פנסיה ולקרנות לצורכי ציבור; הוא נמכר בכפולות של 25,000 דולר ונושא רבית המשתנה כל חצי שנה והמחושבת לפי 7.5% לפחות, בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין שיעור ה"פריים רייט" - שיעור הרבית שקובעים בנקים מדרגה ראשונה בארה"ב ללווים מועדפים. בהנפקה החמישית של מלווה זה, בפברואר 1987, לא נכלל התנאי שלפיו לא תרד הרבית מתחת ל-7.5% אם שיעור ה"פריים רייט" יהיה נמוך משיעור זה; אולם תנאי זה נכלל שוב באג"ח שהונפקו החל ב-1.11.87. מאותו תאריך הותרה מכירתן של אג"ח אלה לכל המעוניין, ולא רק לקרנות כבעבר. סוג אחר של אג"ח הוא "הנפק שער נייד ליחידים", הנמכר בכפולות של 5,000 דולר. ההנפקה הראשונה נושאת רבית בשיעור 6% לפחות, בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין ה"פריים רייט". היא נועדה הן ליחידים והן לקרנות. בדצמבר 1986 נוצרו, במקום זה, שני סוגים של אג"ח: אחד נועד למכירה ליחידים בכפולות של 5,000 דולר, ונושא רבית בשיעור 5% בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין ה"פריים רייט", או ה"פריים רייט" עצמו אם הוא נמוך מ-5% והשני נועד למכירה לקרנות או ליחידים, בכפולות של 25,000 דולר, ונושא רבית בשיעור 6%, בתוספת מחצית ההפרש בין שיעור זה לבין ה"פריים רייט", או ה"פריים רייט" עצמו, אם הוא נמוך מ-6% בנובמבר 1987, עם פתיחת הנפק שער נייד הנושא רבית בשיעור בסיסי של 7.5% לפחות, לרכישה בידי יחידים, פסקה ההפצה של הסוג השני של אג"ח.

לפי המידע שבידי האגף, יתרות האג"ח הנושאות רבית ניידת היו כלהלן (במיליוני דולרים) :

<u>31.3.87</u>	<u>31.3.88</u>	<u>31.3.89</u>	
523.6	626.7	787.0	הנפק שער נייד (חמש סדרות)
62.3	101.3	141.1	הנפק שער נייד ליחידים (שלוש סדרות)
1.7	22.9	22.9	הנפק שער נייד ברבית בסיסית של 6% (סדרה אחת)
587.6	750.9	951.3	ס"ה

מן הראוי, שיתרות החוב בגין אג"ח הנושאות רבית ניידת יפורטו במאזן לפי סוגים וסדרות, כפי שמפורטות יתרותיהן של שאר סדרות הבונדס.

⁴³ היתרה כוללת גם את הרבית שהצטברה על איגרות החיסכון של ה"בונדס", שהרבית עליהן אינה משולמת באופן שוטף אלא בעת פדיון הקרן. סכום הרבית היה 343 מיליון דולר ל-31.3.88. בכל שאר הסעיפים במצבת חובות החוץ, שהרבית עליהם משולמת בדרך כלל בתשלומים רבע-שנתיים או חצי-שנתיים, היתרות אינן כוללות את הרבית שהצטברה.

3. זה שנים נוטל האוצר מילווות בשיעורי רבית השוררים בשוק הכספים הבין-לאומי בעיקר כדי לממן חלק מהגרעון במאזן המסחרי.

א. בשנת הכספים 1988 עלתה בשיעור ניכר יתרת המילווות לזמן בינוני ממוסדות כספיים ומספקים, שרובם נושאים רבית המשתנה פעם בשלושה או בשישה חודשים, לפי שיעורי הרבית על פיקדונות בין-בנקאיים בשוק היורדולר. הרבית על רוב המילווות האלה מורכבת משיעור בסיסי נייד ומתוספת בשיעור קבוע ומוסכם מראש, שגובהה אמור לשקף בעיקר את הערכת שוק הכספים בדבר מעמדו של הלווה. מפאת הקשיים שבהם היה שרוי המשק הישראלי במחצית הראשונה של שנות השמונים, חלה הרעה ניכרת, במיוחד החל ב-1983, בתנאיהם של המילווות שנטל האוצר, המשתקפים כאמור בשיעור התוספת הקבועה לשיעור הבסיסי הנייד של הרבית. במהלך שנות הכספים מ-1986 ואילך חל שיפור ממשי בתנאי המילווות מבנקים.

(1) בסוף אוקטובר 1988 הפקידו חמישה בנקים ישראליים אצל החשכ"ל סך כולל של 808 מיליון דולר, במסגרת הסדר למימון ההוצאה של הממשלה על פדיון מניות הבנקים שבהסדר, אשר הוחזקו בידי חברות בחו"ל, שעסקו בזמנן בוויסות מניות הבנקים (מניות "נוסטרו"). על פי ההסדר מאוקטובר 1988, תחזיר הממשלה לבנקים את הפיקדונות ב-12 תשלומים חצי שנתיים שווים, מאפריל 1989 עד אוקטובר 1994. הפיקדונות נושאים רבית כל רבע שנה או כל חצי שנה לפי השער הנייד "ליבור" (שער הרבית שבו מוצעים בלונדון פיקדונות יורדולר בין-בנקאיים לבנקים מדרגה ראשונה) בתוספת 0.4% לשנה. בהסכמים בין האוצר לבנקים נקבע תנאי, שלפיו יוכל בנק לבקש פרעון מוקדם חלקי של פיקדון בנסיבות מסוימות, אם המפקח על הבנקים יאשר שהסכום דרוש לבנק לשם מילוייהתחייבויותיו; במקרה כזה יוקטן למפרע שיעור הרבית על הפיקדון. לאוצר ניתנה הזכות לפרוע מוקדם את הפיקדונות - חלקם או כולם - בכל מועד תשלום רבית, לאחר מתן הודעה 90 יום מראש.

(2) בנובמבר 1988 נטל האוצר מבנקים הלוואות לזמן קצר בהיקף ניכר. אגף החשכ"ל הסביר, שהוא נטל את ההלוואות כדי לממן זמנית רכישת אג"ח של ארה"ב לצורך מתן ביטחונות בעסקת המרת מילווות הסיוע הביטחוני, שתוארה לעיל.

(3) במצבת החובות כלול אשראי מבנקים ומספקים בחו"ל למימון יבוא של טובין על ידי משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, במיוחד חברת החשמל.

במהלך שנות השמונים הצטמצם רכיב ההנחה שהיה גלום בתנאי האשראי שנותנים יצואנים ומוסדות כספיים לעידוד היצוא במדינות המערב, ותנאיהם של קווי האשראי התקרבו לאלה של מילווות רגילים בשוק הכספים הבין-לאומי.

ב. בשנה הנסקרת נמשכה מגמת העלייה ביתרת החוב בגין שטרי חוב המונפקים בערכים של 1 מיליון דולר, רבע מיליון דולר ו-150,000 דולר, ונושאים רבית ניידת ששיעורה נקבע פעם בשישה חודשים לפי שיעור ה"פריים רייט". יתרת החוב בגין השטרות עלתה מ-1,321 מיליון דולר ב-31.3.88 ל-1,489 מיליון דולר ל-31.3.89. החל בדצמבר 1987 שיעור הרבית שנושאים שטרות חדשים הונמך ל"פריים רייט" פחות ½% לפי נתונים שמסרה נציגות האוצר, היתרה ל-31.3.89 כוללת שטרות בסך של 402.4 מיליון דולר הנושאים רבית בשיעור הגבוה פחות, לעומת 63 מיליון דולר ל-31.3.88. מן הראוי, שהיתרות בגין שני סוגי השטרות יוצגו במאזן בנפרד.

בסעיף שטרי חוב בטבלה דלעיל כלולים גם שטרי חוב הנקובים במ"ג, אשר מפעל הבונדס מפין באירופה. כל שטר הוא בסך של חצי מיליון מ"ג, לתקופה של שבע שנים. בשנת הכספים 1988 עלתה היתרה מ-38.5 מיליון מ"ג ב-31.3.88 ל-47.5 מיליון מ"ג ב-31.3.89. סעיף שטרי חוב כולל גם פיקדון לחמש שנים בסך של 2 מיליון ליש"ט, שקיבל אגף החשכ"ל בשנת הכספים 1987. בדבר תנאיהם של שטרי החוב במ"ג ושל הפיקדון בליש"ט, ראה בדרו"ח שנתי 39, עמ' קט.

4. בשנת הכספים 1988 פרע האוצר מוקדם, משיקולי עלות, את מלוא יתרת החוב לבנק הבין-לאומי לשיקום ולפיתוח (הבנק העולמי) בסך 31.6 מיליון דולר. זו הייתה ההלוואה האחרונה ממוסד בין-לאומי שנתרה במצבת החובות.

5. בסוף שנות השבעים העיר משרד מבקר המדינה⁴⁴, כי אגף החשכ"ל לא נהג לבדוק, באמצעות השוואה לשיעורי הרבית הבסיסיים הניידים שמפרסמות חברות להפצת מידע פיננסי, את שיעורי הרבית הבסיסיים שקבעו הבנקים בתביעות התשלום שמסרו לאגף. בעקבות הביקורת הנהיג האגף בדיקה של שיעורי הרבית, וגבה בחזרה מבנקים אחדים סכומי רבית עודפים ששילם בזמנו על פי תביעות רבית לא נכונות.

בתחילת 1989 בדק משרד מבקר המדינה את המסמכים הקשורים לתשלומי הפרעון (קרן ורבית) של כ-50 מיליון, רובם מהסוג של קווי אשראי (ראה בדו"ח שנתי 39 (עמ' קי-קיב)). בתחילת 1990 בדק משרד מבקר המדינה את המסמכים הקשורים לפרעון של עוד כ-25 מיליון.

א. הביקורת ב-1989 העלתה, שבמרבית המקרים, כאשר המחלקה למילווות חוץ באגף החשכ"ל בדקה את קביעת הרבית של בנק, היא רשמה סימן ליד שיעור הרבית בתביעת התשלום של הבנק, אך לא רשמה את פרטי הבדיקה שבוצעה. יש שנרשמו הפרטים העיקריים של הבדיקה, כגון שער היורודלר ביום הקובע, ושיעור התוספת הקבועה. נוכח החשיבות של בדיקות אלה, שנועדו למנוע תשלומי יתר, המליץ משרד מבקר המדינה בפני החשכ"ל להנהיג נוהל המחייב תיעוד מלא בדבר הבדיקות שהיא מבצעת, ובכלל זה רישום שער הרבית שנמצא בבדיקה, התאריך והשעה שבהם היה אותו שער רבית בתוקף; תקופת הרבית שבגינה נקבע שער הרבית (כגון רבע שנה או חצי שנה); סימן הזיהוי של מקור המידע בדבר שער הרבית; ותוספת הרבית הקבועה לפי ההסכם (יש לפרט אם בתוספת זו שני חלקים). על התיעוד לשאת את חתימת העובד שביצע את הבדיקה. אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במאסר 1989, כי בכונתו להנהיג את הנוהל המוצע.

בבדיקת מדגם בתחילת מארס 1990 נמצא, כי אגף החשכ"ל יישם במלואו את הנוהל האמור. עם זאת, הבדיקה העלתה שלא תמיד נרשמה חתימת הבודק. מן הראוי להנהיג נוהל שלפיו גם על תביעות רבית כאלה תהיה חתימת הבודק.

ב. בקווי אשראי אחדים נקבע בעת ביצועה של כל עסקה שיעור רבית קבוע לכל תקופת האשראי (ארבע או חמש שנים). שיעור זה כולל את הרבית על אג"ח שמנפיק בנק מדרגה ראשונה במדינה אירופית בתוספת מירווחים לבנק האירופי ולבנק הישראלי.

הביקורת ב-1989 העלתה, שבמקרה אחד גבה בנק ישראלי מהחשכ"ל מירווח בשיעור שכלל גם את המירווח המגיע לבנק האירופי, נוסף על שיעור רבית שכבר כלל את המירווח המגיע לבנק האירופי. בעקבות הביקורת גבה האגף מהבנק את תשלום היתר בסך של 7,633 פרנקים שווייצריים (פר"ש), בתוספת רבית לפי שיעור רבית פיגורים מיום ביצוע התשלום עד יום ההחזר, ותיקן את שיעור הרבית בלוח הסילוקין של האשראי. תיקון זה ימנע תשלומי יתר נוספים בסך של כ-30,000 פר"ש עד תום האשראי ב-1993.

בדו"ח שנתי 39 (עמ' קיא) צוין, שאגף החשכ"ל לא נהג לבדוק את שיעורי הרבית שקבעו הבנקים על סוג זה של קו אשראי, משום שאין לאגף מקור מידע על עלות אג"ח שמנפיקים בנקים במדינה האירופית. הביקורת ב-1989 העלתה, כי האגף קיבל מאחד הבנקים הישראליים העתק מהודעת הבנק באירופה בדבר שיעור הרבית שהוא קבע רק לאחד מעשרת האשראים מסוג זה שנכללו בבדיקה; בהודעה לא צוין, אם כלל השיעור את מירווח הבנק. משרד מבקר המדינה המליץ לבקש מהבנק הישראלי שתיווץ במרבית העסקאות האלה אסמכתאות לשיעורי הרבית.

הבדיקה במאסר 1990 העלתה, כי האגף עדיין אינו נוהג לקבל אסמכתא לקביעת שיעורי הרבית על סוג זה של אשראי.

מבקר המדינה העיר בעבר, כי רצוי לעמוד, במידת האפשר, על כך שעלותם של מילווות תיקבע בדרך המאפשרת בדיקה. במהלך הבדיקה הנוכחית המליץ משרד מבקר המדינה, כי במקרים שאין

⁴⁴ ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 107; דו"ח שנתי 31, עמ' 115; ודו"ח שנתי 33, עמ' 585.

אפשרות לבדוק את קביעת הבנק לפי מקור מידע מוסמך, על האגף לדרוש העתק מהצהרת הבנק בחו"ל לבנק הישראלי בדבר שער הרבית הבסיסי שהוא קבע, ולחייב את הבנקים לציין במפורש את ההרכב של שיעור הרבית (שער בסיסי בתוספת מירווח לבנק בחו"ל ומירווח לבנק הישראלי).

6. בדו"ח שנתי 35 (עמ' צ"ב) עמד מבקר המדינה על הצורך, שהחשכ"ל יערוך התאמה מלאה בין הנתונים על התנועה בחשבונות המילווה לבין הנתונים בדו"ח האוצר על ביצוע תקציב המדינה, בדבר תשלומי הקרן והרבית שבוצעו ובדבר סכומי המילווה שהתקבלו. בשנים האחרונות חלה התקדמות ניכרת מאוד בעניין זה, ואגף החשכ"ל ערך באמצעות המחשב התאמה כזאת באופן שוטף, בשנת הכספים 1985 ברמת הפירוט של תחומי פעולה, ובתחילת שנת הכספים 1986 - התאמה אוטומטית שוטפת גם ברמה של תכניות התקציב. התאמה כזאת בין שתי המערכות החשבונאיות (מערכת התקציב ומערכת מצבת החובות), וכן בינן לבין מערכת העזר של קובץ לוחות הסילוקין, נחוצה מאוד הן כאמצעי בקרה, הן לשם ייעולה ופישוטה של עבודת האגף בניהול החובות והן כדי שמערכת החשבונות תשמש מקור למידע עדכני ומהימן.

כדי להקל על עריכת התאמה מלאה בין כל נתוני התקציב, מערכת החשבונות של מצבת החובות ומערכת לוחות הסילוקין, מן הראוי לערוך מחדש את מתכונותיהן של כל אחת ממערכות אלו כך שתהיה הקבלה מלאה ביניהן במבנה הפירוט. הדבר צריך לאפשר הפקה אוטומטית של מצבת החובות שתוצג בדו"ח האוצר על מאזן המדינה, במקום השיטה הקיימת זה שנים רבות, שלפיה נערך דו"ח זה ידנית ועל סמך ניירות עבודה, ולא דווקא בהתאמה מלאה לנתונים במערכות השונות.

מקדמות מבנק ישראל

הממשלה נטלה מבנק ישראל אשראי ארוך מועד (לפרעון ב-25 שנים), המכונה מקדמות, כדי למלא את החסר במשאבים ממשיים - מסים, מילווה ותקבולים אחרים - למימון תקציב המדינה.

תנאי המקדמות נקבעים בהסכמים בין שר האוצר לנגיד בנק ישראל, באישור ועדת הכספים של הכנסת. המקדמות שהתקבלו עד שנת הכספים 1985 ועד בכלל צמודות לשער החליפין של סל מטבעות, אולם היתרה במאזן המדינה היא יתרת החוב הנומינלית. הסיבה לכך היא שהפרשי ההצמדה והרבית על המקדמות נפרעים בסוף דצמבר של כל שנה (תום שנת הכספים של בנק ישראל), והיתרה במאזן המדינה אינה כוללת את הפרשי ההצמדה שהצטברו מאותו מועד ועד תום שנת הכספים של המדינה בסוף מארס שלאחריו. בדבר תנאיה של המקדמה שנטלה הממשלה מבנק ישראל בשנת הכספים 1987 ראה בדו"ח שנתי 39 (עמ' קיד). בשנת הכספים 1988 לא נטלה הממשלה מקדמה מבנק ישראל, פרט למקדמות הארעיות הנפרעות עד תום שנת הכספים.

התחייבויות בגין ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע

1. בשנים 1962 - 1979 העניקה הממשלה ביטוח הצמדה על הלוואות ועל אמצעים שיועדו למתן הלוואות, כשאלה ניתנו בהכוונת הממשלה⁴⁵ לצורכי פיתוח של ענפי המשק הלאומי, לסיוע לרכישת דירות, ולסיוע למפעלים ולמוסדות נתמכים. במסגרת ביטוח ההצמדה קיבלה עליה הממשלה התחייבות לשאת בהפרשי ההצמדה, שיווצרו עם עליית מדד המחירים לצרכן או עם השינוי בשער החליפין של המטבע, לגבי האמצעים שהועמדו לרשות הלווים בלא תנאי הצמדה⁴⁶

⁴⁵ היו גם הסדרי ביטוח הצמדה שכללו הלוואות שאת הזכויות להן לא קבעה הממשלה אלא גופים אחרים, בעיקר חברת העובדים.

⁴⁶ בדבר הליקויים הרבים שהעלתה הביקורת בנושא זה בשנות השבעים והשמונים, ראה בדו"ח שנתי 38, עמ' 1.

התחייבות הממשלה ניתנה תמורת פרמיה בלתי צמודה, ששיעוריה השנתיים היו נמוכים משיעורי האינפלציה גם בעת הנהגת ההסדרים. עם האצת האינפלציה נהייתה הפרמיה זניחה, וברומה לכך גם תשלומי הפרעון של ההלוואות הבלתי צמודות, ששחיקת ערכן במרוצת השנים הפכה אותן במידה רבה למעניקים.

במאי 1979 החליטה הממשלה שלא לאשר עוד הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק. מאז נתנה הממשלה ביטוח הצמדה בהיקף מצומצם, בכפוף להוראות שנקבעו בעניין זה בחוקי התקציב החל בשנת הכספים 1977.

להלן התפלגות היתרה של התחייבויות אלו ל-31.3.89, ל-31.3.88 ול-31.3.87, לפי נתוני החשב הכללי. היתרות אינן כוללות הפרשי הצמדה על רבית שהצטברה. הנתונים, שהציג החשכ"ל בפירוטי מאזן המדינה, מבוססים בעיקרם על מערכת המידע המופעלת בידי ענבל, חברה לביטוח בע"מ, חברה ממשלתית שעליה הטיל החשכ"ל את הטיפול בנושא זה.

31.3.87 מיליוני ש"ח	31.3.88 מיליוני ש"ח	31.3.89 מיליוני ש"ח	
2178	1760	1719	התחייבויות בגין שינויים במדד המחירים לצרכן*
620	534	525	התחייבויות בגין שינויים בשער המטבע
2798	2294	2244	ס"ה

* לרבות התחייבויות לבנקים למשכנתאות שאינן נוגעות לביטוח הצמדה, אלא לפיקדונות של הבנקים באוצר, שעל ניהולם מופקדת חברת ענבל (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' צ"ג). יתרתן של התחייבויות אלו היתה 44 מיליון ש"ח ב-31.3.89 (98 מיליון ש"ח* ב-31.3.88 ו-163 מיליון ש"ח ב-31.3.87) לאחר תיקון טעות במהלך שנת הכספים 1989.

סכומי הקרן הבלתי-צמודים שבגינם מחויב האוצר בהפרשי הצמדה ירדו מ-15.9 מיליון ש"ח ב-31.3.87 ל-8.2 מיליון ש"ח ב-31.3.89. יתרה זו שווה לכשליש האחוז בלבד מיתרת הפרשי ההצמדה שהצטברו לחובת האוצר. מכאן שמבחינה כלכלית, מערכת ביטוח ההצמדה חדלה זה שנים להיות מסגרת של סבסוד אשראי ללווים, והיא דומה, למעשה, למערכת של פקדונות צמודים באוצר; ואולם לכל אחת ואחת מן ההתחייבויות הצמודות יש זיקה חוזית להלוואה לא-צמודה שנתן בזמנו אחד הבנקים, ושערכה בשנים האחרונות זניח.

במאזן ל-31.3.87 נכללה לראשונה התפלגות תשלומי ביטוח ההצמדה על פני חמש שנות הכספים שלאחר תאריך המאזן. במאזן ל-31.3.89 נכללה ההתפלגות רק על פני ארבע שנות הכספים שלאחר תאריך המאזן. לפי הנתונים ל-31.3.89, כמעט 40% מההתחייבויות לתשלום הפרשי הצמדה נועדו לפרעון בשנים 1993 ואילך, שלגביהן אינה מוצגת ההתפלגות על פני שנים.

2. במהלך הביקורת שנערכה ב-1987 על ניהול ענייני ביטוח הצמדה⁴⁷, המליץ משרד מבקר המדינה בפני החשב הכללי לנסות ולהשיג את הסכמתם של בנקים לכך, שהאוצר יפרע להם מוקדם התחייבויות שלו לזמן בינוני וארוך בגין "כספי בנק" המבוטחים במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה וכן בגין "כספי בנק" המופקדים באוצר. בדבר הסיבות להמלצה זו ראה בדו"ח שנתי 38, עמ' 5-7. החשכ"ל קיבל את הסכמתם של שני בנקים גדולים לכך, והוא ביצע בחודשים נובמבר 1987 - מארס

⁴⁷ ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 1.

1988 פרעון מוקדם של התחייבויות בגין ביטוח הצמדה בסך של 293 מיליון ש"ח; כמו כן פרע החשכ"ל מוקדם פיקדונות של "כספי בנק" בסך 271 מיליון ש"ח (ראה לעיל, עמ' קא). ההתחייבויות משני הסוגים נשאו רבית בשיעור ממוצע של כ-8%, ולפי תנאיהן המקוריים, פרעונן לשיעורין אמור להסתיים בשנת 2000 בקירוב. בהתחשב בכך שעלותם לאוצר של מיליונות המדינה שהנפיק בנק ישראל בתקופה הנסקרת הייתה כ-4.7% אפשר ליחס למכלול הפעולות של פרעון מוקדם שביצע החשכ"ל חיסכון לאוצר בסכום של כ-18 מיליון ש"ח בשנת 1988, (במחירי ינואר אותה שנה) ובסכומים נוספים, ההולכים ופוחתים, בכל שנה עד שנת 2000.

3. על פי הנתונים המובאים בדו"ח האוצר על ביצוע התקציב, עלתה יתרת ההתחייבות להבטחת שער הון מניות בדולרים, עלייה הנובעת מזקיפת הפרשי שער.

4. על פי הרשום בדו"ח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1988, התשלומים מתקציב המדינה ששילם האוצר (באמצעות חב' ענבל) בגין ביטוח הצמדה הגיעו באותה שנה ל-557 מיליון ש"ח בקירוב: 437 מיליון ש"ח על ביטוח הצמדה למדד המחירים לצרכן ו-120 מיליון ש"ח על ביטוח הצמדה לשער המטבע.

ההוצאה האמורה כוללת הוצאה מינהלית שהייתה צריכה להיות מתוקצבת בתקציב הרגיל של משרד האוצר: החשב הכללי נוהג זה שנים לזקוף להוצאה על ביטוח הצמדה את דמי העמלה שהוא משלם לחב' ענבל בעד שירותיה בניהול החשבונות של התחייבויות אלו ובביצוע התשלומים בעבור האוצר. דמי העמלה הגיעו לכ-1.9 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1988. דמי עמלה אלה כוללים גם תשלום בעד שירותים שנותנת לו החברה בניהול מערך ההלוואות שנתנה המדינה מכספי התקציב⁴⁸, ואת הכיסוי שהוא נותן לחברה להוצאה שהיא מבצעת בעבורו על שכר טרחה המשולם למשרד רואי חשבון, העורך מטעמו של החשכ"ל ביקורת בבנקים המסחריים בעניין ניהול תכניות חיסכון בנקאיות (בעניין עמלה נוספת שמקבלת חברת ענבל, באמצעות חברת נכסים מ.י. ראה בדו"ח זה, הפרק "הלוואות ופיקדונות - מניות ההסדר").

לדעת הביקורת, אין לכלול הוצאה מינהלית בהוצאה פיננסית (או לקזז אותה כנגד תקבול פיננסי), אלא יש לתקצב במפורש את ההוצאות המינהליות בתקציב הרגיל של משרד האוצר.

ערבויות המדינה

לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן-חוק ערבויות המדינה), מורשה שר האוצר לערוב בשם המדינה למילוה, לערבות למילוה, או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו לסייע לפיתוח או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית, או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין כלכלי. מתן הערבות טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת, היכול להינתן בדרך כלל, או לערבות מסוימת, או לסוג מסוים של ערבויות. החוק מגביל את הסכום הכולל של ערבויות שאפשר לאשר על פיו בשנת כספים מסוימת ל-10% מסכום תקציב המדינה, למעט תקציב הפיתוח, לאותה שנת כספים, או לסכום אחר שתקבע הממשלה מזמן לזמן על דעת 4/5 ממספר חבריה שהשתתפו בישיבה.

כאשר המדינה מעוניינת במתן ערבויות רבות שיש להן מכנה משותף מסוג מסוים, רשאי שר האוצר לבקש מוועדת הכספים של הכנסת אישור לערבות מסוג בתנאים שנקבעו מראש, ובמקרה זה אין צורך באישור נוסף של הוועדה לערבויות הבודדות.

כאשר עיסוקו של מי שערבו בעדו (להלן הערוב) הוא בתחום פעולתו של אחד ממשרדי הממשלה, היחידות הענפיות במשרד זה מתבקשות לברוק את העסקה, ולהכין חוות דעת עליה. ההיבט הפיננסי

⁴⁸ ראה לעיל "הלוואות ופיקדונות".
ק"ב

של העסקה, ובכלל זה הבטחת החזר החוב, נבדקים לאחר מכן על ידי החשכ"ל, שאותו הפקיד שר האוצר על הטיפול במתן הערבויות. הבדיקות מתבססות על הנתונים הכלכליים הבסיסיים של הערוב ועל הדו"חות הכספיים שלו. כמו כן נבדקים הסיוע שקיבל הערוב בעבר מתקציב המדינה, מצב חובותיו למס ההכנסה ולקרנות הסוציאליות, והשכר המשולם בו, לרבות ההטבות לעובדים הבכירים. החשכ"ל נוהג, בדרך כלל, להתנות את מתן הערבות בכך שהערוב (ואם הוא תאגיד, בעלי השליטה בו) ישקיע גם מכספו הוא בתכנית הכספית שבקשר לביצועה ניתנת הערבות.

מלבד הערבויות על פי חוק ערבויות המדינה ניתנות ערבויות מטעם המדינה על פי שלושה חוקים אחרים: חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959 (להלן - חוק ערבויות לסחר חוץ); חוק עידוד החיסכון (הנחות ממס הכנסה וערבות למילות), התש"ז-1956 (להלן - חוק עידוד החיסכון); חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (נוסח משולב) (להלן חוק הנכים).

להלן פרטים על השינויים ביתרת הערבויות לפי החוקים האמורים בשנת הכספים 1988 (באלפי ש"ח):

יתרת הערבויות שבתוקף ל-	31.3.89	הפרשי שיערוך	ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספת לערבויות קיימות	יתרת הערבויות שבתוקף ל-	1463832
חוק ערבויות המדינה	1619772	202378	166995	120557	1463832	
חוק הערבויות לסחר חוץ*	522731	445000	133	223826	261538	
חוק עידוד החיסכון**		17615	3051	4472	19036	
חוק הנכים	180	-----	-----	-----	180	
ס"ה	2160298	249929	178600	344383	1744586	

* על פי חוק הערבויות לסחר חוץ מורשה שר האוצר לערוב בשם המדינה לערבות שניתנה על ידי אדם להפסדים הנובעים מעסקי יצוא או לערוב להפסדים במישרין.

** הערבויות לפי חוק עידוד החיסכון חלות על אג"ח שחברת החשמל לישראל בע"מ הנפיקה לחברות ביטוח. הירידה ביתרת הערבויות הניתנות על פי חוק זה, בשנה זו נובעת מערבויות שתוקפן פג או שהופחתו.

ערבויות לפי חוק הנכים ניתנות על ידי אגף השיקום במשרד הביטחון - ראה תקנות הנכים (תגמולים ושיקום), (ערבויות למילות נכים), התשי"ד-1954. יתרת הערבויות שבתוקף על פי חוק זה כפי שהיא מוצגת ברישומי החשכ"ל לא השתנתה משנת 1984. לדברי החשכ"ל, מאז לא התקבל דיווח ממשרד הביטחון על שינויים ביתרת הערבויות. בפברואר 1990 פנה החשכ"ל למשרד הביטחון כדי לקבל דיווח שבעזרתו יהיה אפשר לעדכן את היתרה.

מהטבלה עולה, שהגידול בערבויות החדשות נובע ברובו מערבויות חדשות בסך 223.8 מיליון ש"ח שניתנו על פי חוק ערבויות לסחר חוץ, מהן 212.7 מיליון ש"ח ניתנו לתעשייה האווירית.

מתן הערבויות אינו פעולה תקציבית, ואף אין הן רשומות במאזן המדינה. הנתונים המובאים לעיל לקוחים מרישומים נפרדים המנוהלים באגף החשכ"ל. הנתונים ל-31.3.88 אינם זהים לנתונים שנמסרו למבקר המדינה בינואר 1990, והם גבוהים יותר בכ-14 מיליון ש"ח. ההפרש הוא בסכום הערבויות על פי חוק ערבויות המדינה, וחלקו הגדול הוא סכום של 9.8 מיליון ש"ח שנוסף בסעיף הערבויות לגיוס מקורות מימון על ידי מוסדות פיננסיים. כמו כן, אין הנתונים ל-31.3.89 המובאים לעיל זהים לנתונים לאותו מועד שנמסרו על ידי החשכ"ל לפירסום ב"רשומות" כנדרש בחוק, ונמצא ביניהם הפרש בסך של כ-737 אלף ש"ח, שמקורו בסעיף הערבויות על פי חוק ערבויות המדינה. לדברי החשכ"ל, הפרשים אלו נובעים מתיקונים לשנים עברו שנעשו במהלך שנת 1989.

הנתונים על ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה המובאים בטבלה הם רק על ערבויות אשר על פי המידע שבידי החשכ"ל נוצלו בפועל על ידי הערובים, ואין הם כוללים ערבויות שאושרו אך טרם נוצלו (דהיינו, שהערוב טרם קיבל את ההלוואה שעליה ניתנה הערבות).

החשב הכללי מסר, שבשנה הנסקרת הוא השלים את תהליך המחשוב של מחלקת הערבויות באוצר. המידע על ניצול הערבויות מוזרם לחשכ"ל על ידי הבנקים אגב תשלום עמלות הערבות לאוצר (ראה להלן). המידע הזה כולל דו"חות המפרטים את תנאי הערבויות (שיעור הערבות, הצמדה, רבית, תקופת ההלוואה ועוד), לוחות סילוקין ופירוט של העמלות הצפויות להתקבל בגין הערבויות שנוצלו. בתום שנת הכספים משוערכות הערבויות בהתאם לתנאי ההלוואה הספציפיים (הצמדה לדולר או למדד). נתוני המחשב משמשים לאימות דרישות הבנקים למימוש ערבויות.

להלן פרטים על ערבויות שאושרו על פי חוק ערבויות המדינה, ונוצלו בפועל, לפי ענפי משק ותחומי פעילות עיקריים (באלפי ש"ח):

יתרת הערבויות שבתוקף ל- <u>31.3.89</u>	הפרשי שיערוך ל- <u>31.3.89</u>	ערבויות שפג תוקפן והקטנה בערבויות קיימות	ערבויות חדשות ותוספת לערבויות קיימות	יתרת הערבויות שבתוקף ל- <u>31.3.89</u>	
675060	91380	56156	10364	629472	אנרגיה, מחצבים ותעשייה כימית
589379	79905	43071	---	552545	מזה חברת החשמל
556925	72394	29150	59274	454407	תחבורה ותקשורת
117833	20411	12593	----	110015	מזה אגד
275783	38895	----	3121	233767	אל על
17865	2072	4116	13236	6673	תעשייה ומלאכה
35424	5100	3899	----	34223	שיכון וקליטה
34116	4873	3899	----	33142	מזה בנק טפחות
43842	6262	3193	----	40773	חקלאות
36390	5198	-----	----	3192	מזה המועצה לשיווק פרי הדר
49454	6601	4259	----	47112	חינוך, תרבות ובריאות
36401	6305	3246	----	33342	מזה המרכז הרפואי שערי צדק
3765	85	2763	----	6443	מסחר ותיירות
31376	4718	172	7147	19683	יהודה, שומרון ועזה
20376	3119	61	5108	11925	מזה מבני תעשייה באריאל
32947	4062	1652	30537	----	רשויות ומוסדות
32947	4062	1652	30537	----	מזה מבטחים
168867	8969	60998	----	220896	גיוס מקורות מימון על ידי מוסדות פיננסיים
39500	5332	49998	----	183455	מזה בנק לפיתוח התעשייה
4247	736	638	----	4149	רשויות מקומיות
1619772	202379	166996	120558	1463831	סה"כ

יתרת הערבויות שניתנו על פי חוק ערבויות המדינה גדלה ב-155.9 מיליון ש"ח. הגידול נובע בחלקו הגדול משיערוך הערבויות בגין הפיחותים שבוצעו בדצמבר 1988 ובינואר 1989. סך הערבויות שהוקטנו או פג תוקפן גדול ב-46 מיליון ש"ח מסך הערבויות החדשות שנוצלו בשנה

הנסקרת במסגרת חוק ערבויות המדינה. התוספת לערבויות, בסך 120.5 מיליון ש"ח, נובעת ברובה מערבויות חדשות ומפריסת הלוואות קודמות שניתנו לציים, חברת השיט הישראלית בע"מ, בסך 47 מיליון ש"ח, וכן היא כוללת ערבות בסך 30.5 מיליון ש"ח לסילוק התחייבויותיה של התעשייה האווירית לישראל בע"מ כלפי "מבטחים" מוסד לביטוח סוציאלי בע"מ, התחייבות שניתנה במסגרת הסדר להקדמת תשלומי הפנסיות למפוטרי התעשייה האווירית.

הטבלה מראה, שרוב הערבויות ניתנו לחברות ממשלתיות וציבוריות בענפי האנרגיה, הכימיה והתחבורה, ובמיוחד לחברת החשמל לחברת אל-על ולאגד. כן ניתן חלק ניכר לבנקים ענפיים (בנק לפיתוח התעשייה, בנק החקלאות) לצורך גיוס מקורות מימון. חלק מהערבויות אינן חלות על הלוואות חדשות, אלא על הלוואות קודמות שהערוכים התקשו לפורען בזמן ולפיכך הוסכם לפרוס אותן. במסגרת הערבויות שנוצלו לצורכי חקלאות נשאר בעינו חלקה הגדול של המועצה לשיווק פרי הדר. במסגרת הערבויות שנוצלו לצורכי חינוך, תרבות ובריאות נשאר בעינו חלקו הגדול של המרכז הרפואי שערי צדק בירושלים.

הצורך בערבויות ללווים ביהודה, שומרון וחבל עזה נובע בעיקר מכך, שבגלל המצב החוקי באזורים אלה, אין הבנקים המסחריים מסכימים לקבל שיעבוד מקרקעין כערובה להלוואות. לדברי החשכ"ל, ערבות המדינה באזורים אלה מוגבלת לחלק ההלוואה הדרוש להשקעה במקרקעין ובמבנים. התוספת לסעיף זה בשנת 1988 מורכבת בעיקר מערבות שניתנה לצורך הקמת מבני תעשייה באריאל. חלק מהערבויות האמורות ניתנו מתוך מסגרות שאושרו מראש, כמבואר לעיל. להלן פירוט של מסגרות אלה ושל היקף ניצולן.

שם המשרד	יעוד המסגרת	סכום המסגרת במיליוני ש"ח	תאריך אישור הכנסת	אחוזי ניצול
האוצר :				
	תעשיית הסרטים	50	22.10.87	----
	תעשייה אווירית	200	10.8.88	84
	ערבויות ביצוע ליצואנים *	100	7.8.89	7
מסחר ותעשייה :				
	מפעלי תעשייה	12	4.5.86	1.9
	מפעלים ביהודה ושומרון	20	18.8.86	82
	מפעלים במצוקה	5	19.11.86	3.9
	מפעלים ביהודה ושומרון	30	11.1.89	---
	מפעלים במוקדי אבטלה	18	3.7.89	29.1
התחבורה :				
	מספנות ישראל	5	9.6.86	----
	מספנות ישראל	5	4.3.87	---
	צים	40	4.11.87	83.1
	מספנות ישראל	2	28.10.81	----

* ערבויות ביצוע ניתנות ללקוחות היצואנים בחו"ל, להבטחת ביצוע תקין של תנאי החוזה.

הטבלה מראה, כי שיעורי ניצול ערבויות המסגרת נמוכים, אולם בכמה מהמקרים נובע הדבר מהחזר הלוואות שאפשר לחדשן.

החשכ"ל גובה מהערוכים, באמצעות הבנקים נותני ההלוואות, דמי עמלה המיועדים לכיסוי ההוצאה העולה להתהוות כאשר הערוב אינו פורע את ההלוואה ויש לממש את הערבות. דמי העמלה, כפי שקבע החשכ"ל לאחרונה בחודש יוני 1986, נעים בין 0.75% ל-4% מהיתרה הבלתי מסולקת של

ההלוואה, בהתאם לאיזור הפיתוח שבו שוכן המפעל של הערוב, ובהתאם לרכיב הייצוא בתפוקתו; אולם לגבי חברות ממשלתיות שיעור העמלה הוא 0.2% והחשכ"ל רשאי להוסיף לעמלה 0.5% על פי שיקול דעתו, בהתאם לסיכון הגלום בהלוואה ספציפית. דמי העמלה מופקדים ב"קרן העמלות להפסדים מערבויות המדינה" המתנהלת באוצר; החשכ"ל זוקף לזכות הקרן רבית בשיעור רבית חשכ"ל. בשנת הכספים 1988 נגבו דמי עמלה בסך 8.9 מיליון ש"ח. יתרת הקרן ל-31.3.89 הייתה 31.1 מיליון ש"ח.

על אף ייעודה המוצהר של הקרן האמורה נמנע החשכ"ל משימוש בכספי הקרן לכיסוי תשלומים בגין מימוש ערבויות. מדיניותו היא לזקוף את התשלומים האלה לחובת תקציב המשרדים הענפיים שהמליצו על מתן הערבות.

בשנת הכספים 1988 נכללה לראשונה בתקציב, בסעיף "מפעלים שונים" שבתקציב הפיתוח, תכנית ושמה "רזרבה למימוש ערבויות המדינה" בסך 17 מיליון ש"ח. תכנית זו (כמו כל פריט המוגדר רזרבה) אינה עומדת לשימושו של החשכ"ל, וכדי לזקוף לה הוצאות על חשבון מימוש ערבויות, זקוק החשכ"ל לאישור של אגף התקציבים (ואשר לסכומים ניכרים - לאישורה המוקדם של ועדת הכספים של הכנסת). טרם נעשה שימוש בפריט זה.

כיוון שמימוש ערבויות אינו קשור במהותו למטרות פיתוח, מן הראוי שלא לכלול בתקציב הפיתוח את ההרשאה להוצאה על מימוש ערבויות.

כאשר הלווה הערוב אינו פורע את חובו, הנושה פונה לחשב הכללי בדרישה לממש את הערבות. תחילה החשכ"ל מפקיד אצל הנושה פיקדון בגובה סכום ההלוואה שלא נפרע, ופעולה זו נרשמת אצל החשכ"ל כ"מימוש ערבות". בשלב השני, שהוא גם השלב הסופי, ומועדו עלול לחול רק כעבור שנים מספר, נמחק הפיקדון מספרי האוצר, בניכוי הסכומים שהנושה הצליח לגבות.

בשנה הנסקרת מומשו על פי חוק ערבויות המדינה ערבויות בסך 7.5 מיליון ש"ח, מהן ערבויות שניתנו למרכז הרפואי שערי צדק בסך של 6 מיליון ש"ח. על פי חוק ערבויות סחר חוץ מומשו ערבויות בסך 9.5 מיליון ש"ח, מהן ערבויות בסך 8.1 מיליון ש"ח שניתנו למועצה לשיווק פרי הדר.

תקציב משרד הבריאות חויב בשנה הנסקרת ב-15 מיליון ש"ח בגין מימוש ערבויות שניתנו, כאמור, למרכז הרפואי שערי צדק. 9 מיליון מהם חויבו על חשבון ערבויות שמומשו בשנת הכספים 1987, אשר בסוף שנת הכספים 1987 נזקפו לחובת הקרן להפסדים מערבויות המדינה. 6 מיליון הש"ח הנותרים נזקפו לחובת תקציב המשרד על חשבון ערבויות שמומשו בשנת הכספים 1988, אולם הדבר נעשה בלי הרשאה תקציבית מתאימה. בשנת הכספים 1989 נזקפו לחובת הקרן האמורה סכומים נוספים על חשבון מימוש ערבויות שניתנו למרכז הרפואי המרכז הוא גוף מבוקר על פי חוק מבקר המדינה ובעת מסירת נתונים אלה נערכת בו ביקורת מקיפה ובכלל זה נבדק גם מצבו הכספי של המרכז.

בשנה הנסקרת התקבלו באוצר בגין ערבויות מדינה שמומשו בעבר 110 אלף ש"ח על חשבון ערבויות על פי חוק ערבויות המדינה, ו-5 מיליון ש"ח על חשבון ערבויות על פי חוק הערבויות לסחר חוץ.

מכירת חברה כלכלית לירושלים בע"מ

חברה כלכלית לירושלים בע"מ (להלן - החברה) נוסדה באפריל-1948, על ידי ארגוני התעשייה והמסחר בירושלים בשיתוף עם המוסדות הלאומיים (קרן קיימת לישראל והוועד הלאומי). עד להנפקת מניות החברה לציבור בשנת 1987 (ראה להלן) היו 99.9% ממניות החברה בידי המדינה,

החברה היתה חברה ממשלתית ששר התעשייה והמסחר ושר האוצר היו האחראים עליה. החברה מתכננת ומפתחת אזוורי תעשייה בירושלים ובסביבתה; מקימה מבנים לתעשייה, למלאכה ולמסחר, וכן משכירה, מתחזקת ומשקמת אזורים אלה. בידי החברה מרבית השטחים התעשייתיים בירושלים (יותר מ-80%), ולה זרבות גדולות של קרקעות בעיקר באזורים הסמוכים לעיר.

במסגרת מערכת הסכמי הרשאה לתכנון ופיתוח בין החברה לבין מינהל מקרקעי ישראל, מעביר המינהל לחברה את הזכות הבלעדית לתכנון ולפיתוח שטחי מקרקעין. מאז הקמתה פיתחה החברה 3,300 דונם קרקע לתעשייה באזורים רוממה, גבעת שאול, מישור אדומים (שלב א'-ב'), תלפיות, עטרות וקרית התעשייה בהר החוצבים; כן השלימה את בנייתם של 510,000 מ"ר מבנים לתעשייה ומלאכה וחלקם נמכרו לשוכרים. במאוס 1989 היו בידי החברה מבנים בשטח של 235,000 מ"ר, מהם כ-94% מאוכלסים.

מכלל המבנים היו כ-73,000 מ"ר באזור עטרות (רק 7% מהשטחים בו לא היו מאוכלסים) וכ-53,000 מ"ר במישור אדומים (שבו כ-14% מהשטחים לא היו מאוכלסים).

מדו"ח החברה ל-31.12.88 עולה, שהיקף הבנייה בשנים 1989-1990 יהיה כ-77,000 מ"ר וכי יחד עם התחלות הבנייה בשנת 1988 יהיה היקף הבנייה בשנים הללו 163,000 מ"ר. בשנת 1988 רכשה החברה 11 דונם קרקע בגבעת שאול מחברת פרטית. לחברה הסכמי הרשאה עם המינהל גם על השטחים האלה: בעטרות (כ-370 דונם), בפסגת זאב (130 דונם), במבשרת ציון (כ-230 דונם), בהר-החוצבים (130 דונם)

באוגוסט 1989 החליטה הממשלה למכור את חלקה בחברה לקבוצת משקיעים תמורת 54.7 מיליון דולר.

בחודשים ספטמבר-דצמבר 1989 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי מכירת החברה. הבדיקה נערכה ברשות החברות הממשלתיות, בדיקות השלמה נערכו באגף החשב הכללי.

הנפקת מניות החברה בבורסה

במאוס 1987 הנפיקה החברה מניות לציבור, באישור ועדת השרים לעניין מכירת חברות ממשלתיות (מ-22.2.87). כתוצאה מכך הייתה לחברה ציבורית אשר מניותיה נסחרות בבורסה בתל-אביב. לציבור 9.3% מהון המניות וכתבי אופציה; כל כתב אופציה מקנה זכות לרכישת מניה רגילה אחת בערך נקוב של 1 ש"ח, תמורת מחיר מימוש שווה ערך בשקלים ל-2 דולר. כתב אופציה אשר לא מומש עד 5.3.91 יפקע ולא יקנה לבעליו כל זכות שהיא. אם ימומשו כל האופציות תקבל החברה הכנסה בסך כ-4.2 מיליון דולר. הממשלה החזיקה בחברה לאחר ההנפקה ב-90.7% מהמניות ואילו מומשו האופציות (על בסיס דילול מלא) היו בידיה 82.4%. על פי הנתונים שנמסרו בתשקיף החברה במאוס 1987, בהתבסס על דו"ח שמאות, היה שווי נכסי החברה כ-95 מיליון דולר, אך המחיר שנתקבל בפועל בהנפקה זו היה על בסיס שווי של 66 מיליון דולר.

באפריל 1988, על פי בקשת רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות), הכינה חברת יעוץ מחו"ל דו"ח על אפשרויות ההפרטה של חברות ממשלתיות, ובהן החברה הכלכלית. חברת היעוץ המליצה למכור לפחות 51% מהון המניות של החברה הכלכלית למשקיע מקומי או מחו"ל שיהיה מוכן לקנות את המניות בפרמיה מעל ערכן שהיה בבורסה נמוך באותה עת (מתחת לערך הספרים המתואם). עוד קבעה חברת היעוץ שהעיתוי בו נערך הדו"ח לא היה המועד המיטבי למכירת חברה בתחום נכסי דלא נידי.

מאז ההנפקה חלו בשווי השוק של החברה בבורסה עליות וירידות. באפריל 1987, לאחר ההנפקה, היה שווי השוק כ-63 מיליון דולר, בעת עריכת הדו"ח של חברת היעוץ נע השווי בבורסה סביב 40 מיליון דולר, וממאוס עד יוני 1989 הוא עלה והגיע לכ-60 מיליון דולר.

בינואר אותה שנה הודיעה החברה לבורסה לניירות ערך בתל-אביב, כי דירקטוריון החברה החליט לאשר עקרונות התחלת פעולות לקראת אפשרות הנפקה שנייה של ניירות ערך בבורסה, ובכוונת הדירקטוריון להנפיק לציבור עד 30% ממניות החברה (כולל ההנפקה הראשונה).

הליכי המכירה

1. לדברי הרשות, מאז הונפקו מניות החברה בבורסה, במאוס 1987, פנו מספר משקיעים אליה וביקשו לרכוש את החברה; פנייתן של שתי חברות ישראליות, שפנו במשותף באוגוסט 1988 ובפברואר 1989 והציעו 40 מיליון דולר תמורת החברה, נדחתה על ידי מנהל הרשות בנימוק שאין החלטה על מכירת מניות המדינה בחברה ועם קבלת החלטה כזאת תימסר להן הודעה.

2. ב-6.89 החליטה ועדת השרים לעניין מכירת חברות ממשלתיות למכור לציבור, באמצעות הצעת מכר והנפקה בבורסה, עד 31.4% ממניות החברה ולהשאיר בידי המדינה 51% (בהנחה שימומשו כתבי האופציה). הרשות לא הביאה בפני הגורמים המופקדים עליה, ובאמצעותם לוועדה, את החלופות השונות להפרטת חברה זו שניתן לראות במכירתה עסקה של מכירת נכסי מקרקעין. עוד באותו חודש פנו שלוש קבוצות של משקיעי חוץ, שביקשו לרכוש את מניות החברה; הרשות מצידה פנתה לשתי החברות הישראליות שהתעניינו קודם לכן ברכישת החברה.

כל קבוצות המתעניינים הגישו מכתבי כוונות בקשר לרכישת החברה, ושלוש מהן ציינו, שלהערכתן שווי החברה כולה כ-50 מיליון דולר. כמו כן ביקשו פרטים נוספים, כגון: נתונים כלכליים, רשימות נכסים והתחייבויות, שכן לאלה השפעה רבה מאוד על הערכת שווי החברה.

הרשות לא הכינה נייר עמדה ובו פירוט האפשרויות השונות להפרטה; מכירת החברה בשלמותה או לחילופין מכירת נכסיה. הרשות גם לא עשתה כדי להביא עניין זה לדיון בוועדת השרים לעניין מכירת חברות ממשלתיות.

3. בסוף יוני 1989 נועדו מנהל הרשות ושניים מעובדי הרשות עם נציגים של כל אחת מקבוצות הקונים בכוח והודיעו להם כי אין החלטה רשמית בדבר מכירת החברה וכי החברה אינה מודעת להכנות למכירה לקונה יחיד. הרשות תבקש מהקונים בכוח להציע מחיר: עם הקונה שיציע את המחיר הגבוה ביותר ינוהל משא ומתן והוא יורשה לבדוק את החברה. הרשות התעניינה בזהות הקונים בכוח, והאם המימון יובא מחו"ל והדגישה את חשיבות הסודיות בעניין המכירה. עוד הודגש, כי נדרשת הסכמה, כי קבוצה שהצעתה תידחה לא תפעל לביטול המכירה.

לרשות לא היו תשובות לשאלות שונות של הקונים בכוח, כגון בדבר תשלום דמי הסכמה למינהל מקרקעי ישראל, חובות המס של החברה במס הכנסה, פירוט הקרקעות הפנויות, טיב השוכרים, נתונים על דמי השכירות ועל תקופות השכירות לגבי כל נכס ונכס, הטעם לכך היה נעוץ בבעובדה שהנתונים הדרושים למתן התשובות היו בחברה וזו כלל לא ידעה על המשא ומתן המתנהל בקשר למכירתה. לקונים בכוח שהביעו אי שביעות רצון מההליך וכן חשש שהעסקה לא תאושר השיב מנהל הרשות, שעל אף החלטת הממשלה מתחילת יוני 1989 בדבר הנפקה בבורסה, לדעתו אפשר יהיה להעביר החלטה בוועדת השרים ובוועדת הכספים בדבר מכירת כל החברה בתוך שבועות.

4. הקונים בכוח התבקשו להגיש עד 25.7.89 הצעות מחיר וההתניות הנדרשות על ידם לרכישת חלקה של המדינה בחברה - בהנחה שחבות המס של החברה תהיה כפי שזו נקובה במאזן החברה ל-31.12.88, כל שומה נוספת מעבר לכך תשולם על ידי המדינה.

מנהל הרשות ציין בפני הקונים בכוח שאין התחייבות מצד הרשות לסכם עמם את עסקת המכירה מאחר ובאותו מועד טרם נתקבלה החלטה בעניין זה ואין התחייבות למכור את מניות המדינה בחברה, הדבר תלוי באישור ועדת השרים וועדת הכספים של הכנסת.

ההצעות לרכישת המניות

ב-25.7.89 התקבלו ברשות הצעותיהן של ארבע קבוצות משקיעים. מציע נוסף שעמו ניהלה הרשות שיחות חמישה ימים קודם לכן, לא נקב בהצעתו מחיר עקב הזמן הקצר שעמד לרשותו.

בהצעות שהוגשו נע שווי החברה (100%) בין 51 - 64.2 מיליון דולר. הצעת קבוצת משקיעים מחו"ל, שיוצגה על ידי רואה חשבון ישראלי, (להלן - הקבוצה הקונה) הייתה הגבוהה מכולן

והיחידה בתחום ההערכה של כלכלני הרשות, שהעריכו את החברה בשיטת היוון תזרים מזומנים, בין 62 ל-70 מיליון דולר.

לאחר קבלת הצעות אלה התקבלו עוד שלוש הצעות; אחת מהן ממשקיע ששר התעשייה והמסחר הבטיח לו בעבר, כי אם תידון מכירת החברה תינתן לו הזדמנות להשתתף בקנייתה. מציע אחר הציע לקנות את חלקה של המדינה בחברה תמורת 60 מיליון דולר במזומן. לפונים אלה השיב מנהל הרשות, שלא ניתן לשקול הצעותיהם, מאחר והן הוגשו לאחר שכבר הוחל במשא ומתן עם קונים בכוח.

בניגוד להחלטת ועדת השרים למכור עד 51% ממניות החברה בלבד, נשאה ונתנה הרשות באותו מועד על מכירת כל המניות שבידי המדינה. היא גם החליטה על דעת עצמה, בלי לקבל אישור, לעשות זאת בדרך של מכרז סגור שבו ישותפו רק ארבעה-חמישה מציעים. מנהל הרשות הסביר למשרד מבקר המדינה, כי מהלך המשא ומתן אושר מראש על ידי שר האוצר, אולם בתיקי הרשות לא נמצא תיעוד על כך.

מן התיאור לעיל עולה כי, הרשות לא עשתה כדי לעניין ציבור משקיעים רחב יותר להגיש הצעות לרכישת החברה, אלא באה בדברים רק עם אלה שפנו אליה מיוזמתם. לא הוכנו נתונים על החברה, על השוכרים, ועל תקופות ודמי השכירות כדי למסרם לקונים בכוח; הקונים הורשו לעיין במסמכים שנמצאו באותה עת בידי הרשות ונאמר להם שככל שימעיטו בהצגת תנאים לגבי העיסקה כן ייטב. משא ומתן אשר כזה אינו הולם עסקה שבה מעורבת המדינה ובהיקף כספי שכזה.

שווי החברה

1. צוות הכלכלנים של הרשות העריך במאי 1989 את שווי החברה (ל-100%) בסכום שבין 62 ל-70 מיליון דולר. החישוב התבסס על הדו"חות הכספיים של החברה לשנים 1985 - 1988 ועל תחזית ההכנסות מדמי שכירות בשנים 1989-1998.

בחישוב תחזית ההכנסות מדמי שכירות הניח הצוות את ההנחות הבאות: באזורים גבעת שאול, רוממה ותלפיות - עלייה של 5% בשנה; באיזור מבשרת ציון - 3% בשנה; ובאזורים עטרות ומישור אדומים - דמי השכירות ישארו קבועים. הנחות אלה היו זהירות ביותר, במיוחד נוכח הסכרי הרשות, לפיהם באמדתן ההכנסות מדמי שכירות נלקחה בחשבון גם ההכנסה ממבנים בתהליך בנייה ונכסים אשר במועד הכנת התחשיב טרם הניבו הכנסות. נכסים אלה, לפי מאזן החברה ל-31.12.88, עלותם הייתה כ-16 מיליון ש"ח. ההכנסות שחושבו דלעיל הונוו בשיעורי היוון של 8% ושל 10%.

יצויין, כי בחוזה המכירה התחייבה הקבוצה הקונה, בעקבות לחץ של שוכרים ותיקים שהתאגדו ובקשה של ועדת הכספים של הכנסת, לא להעלות את שכר הדירה ביותר מאשר ב-6% ריאלית כל שנה לעומת קודמתה, משך תקופה של שש שנים.

2. באותו חודש - מאי 1989, במסגרת ההכנות להנפקה בבורסה, הוערכו נכסי החברה בידי שלושה שמאים. כל אחד מהם העריך חלק מנכסי החברה. על פי הערכות אלה יחד היה שווי נכסי החברה כ-130 מיליון דולר לפני מס. בהערכות לא הובאו בחשבון נכסים מסוימים. על שווי חלק מהנכסים שנכללו בהערכות היו חילוקי דעות בין החברה מזה לבין השמאים מזה.

בטבלה להלן הערכות השמאים והערכות החברה וההפרש ביניהם (במיליוני דולרים):

הערכת שווי של חברה בשיטת הערך הנכסי מבוססת על שיערוך נכסי המקרקעין (ראה לעיל) בניכוי המס שיחול בעת מימוש הנכסים, ובתוספת הון חוזר נטו. מאחר ובידי הרשות לא היה חישוב מדויק של המסים, הובא בחשבון שיעור מסים בהתאם למה שחישב רואה חשבון בתשקיף ההנפקה של החברה בשנת 1987 (המס שחושב 34% מערך הנכסים).

הפרש	הערכת החברה	הערכת השמאים	האתר
5034	**36494	*31460	עטרות
---	2145	2145	רוממה
4141	32057	27916	תלפיות
1671	9459	7788	הר החוצבים
---	0.480	0.480	מקור ברוך
---	2.075	2.075	מבשרת ציון
---	42.275	42.275	גבעת שאול
---	18.505	14.775	מישור אדומים
0.690	0.690	---	שער דרום
15266	144.180	128914	סה"כ

* כולל מבנה של התעשייה האווירית בסך 13.629 מיליון דולר, על פי מאזן החברה ל-31.12.88

** כולל מבנה של התעשייה האווירית המוערך ב-17.311 מיליון דולר.

הערך הנכסי של החברה שחושב בדרך זו היה כ-90 מיליון דולר (לאחר ניכוי מסים). הרשות הניחה, כי זה שווי תיאורטי שניתן לממשו רק אם ימכר כל נכס בנפרד בעיתוי מיטבי. בשל גודלה של העיסקה המוצעת והשפעתה על שוק הנדל"ן ניכתה הרשות מסכום זה 30% - 40% והגיעה למסקנה, ששווי החברה הוא בין 60 ל-65 מיליון דולר.

יצוין, כי באוגוסט 1989 ערך רואה החשבון של החברה, לפי בקשתה, חישוב של המסים ליום 30.6.89 למימוש הנכסים, ולפי חישוב זה היה המס בשיעור של 26% בלבד. אילו נעשה חישוב ערך נכסי החברה על פי שיעור מס זה, היה מתקבל שווי גבוה יותר של הנכסים ב-5 מיליון דולר בקירוב.

שוויה של חברה שחושב בשיטת היוון תזרים המזומנים צריך להיות גדול מערך הנכסים שלה על פי הערכת השמאות (בלי המסים), או לפחות שווה לערך זה. אם תנאי זה אינו מתקיים, כי אז כדאי למכור את נכסיה.

3. בתחילת ספטמבר אותה שנה לאחר שוועדת השרים לעניין מכירת חברות החליטה למכור את החברה לקבוצה הקונה, פנתה מבקר המדינה אל שר האוצר בקשר למכירה. בעקבות מכתבה, הגיש לה השר שלוש הערכות מחיר של החברה: שתי הערכות בחנו את שוויין של מניות החברה וההערכה השלישית את שווי נכסי החברה-במכירה כוללת באותו מועד לקונה אחד.

(א) הערכה אחת, ממאי 1989, ביצעה בידי חברת ייעוץ פרטית למטרותיה היא, ולדברי הרשות נמסרה לה ללא תמורה כספית. חברה זו ציינה, כי בהערכתה הסתמכה על נתונים אשר קיבלה מהנהלת החברה וזו העמידה לרשותה רק חלק מהמידע שנתבקש. כבסיס להערכה זו שימשה שומה של נכסי החברה שהוכנה בעבור חברת היעוץ בסוף אותו חודש. שווי נכסי החברה על פי שומה זו היה - 113 מיליון דולר בקירוב. לסכום זה יש להוסיף שווי של נכס שהושכר לתעשייה האווירית, ושעלותו היתה 14 מיליון דולר.

חברת הייעוץ ציינה, שלפי הערכת השמאי ובניכוי מס משוער שיחול עם מימוש הנכסים, הערך הנכסי של החברה הוא כ-86 מיליון דולר.

בחישוב שווי החברה על ידי היוון דמי שכירות (נטו) הצפויים התקבל שווי של 62 - ל-71.6 מיליון דולר. לפיכך קבעה חברת היעוץ כי השווי הסביר של החברה הוא - 60-65 מיליון דולר (לא כולל תוספת מימוש האופציות בסך 4.3 מיליון דולר).

(ב) בתחילת ספטמבר 1989 הוכנו, כאמור, לפי בקשת שר האוצר, שתי הערכות נוספות:

בהערכה אחת, נקבע, כי שווי החברה הוא 66 - 76 מיליון דולר וכי השווי הסביר הוא 71 מיליון דולר (על סכום זה יש להוסיף 4.2 מיליון דולר, שווי מימוש האופציות).

בהערכה האחרת, אשר בה נבחנו שווי הנכסים של החברה במכירה כוללת באותו מועד לקונה אחד, נקבע (לאחר ניכוי מס) שווי של 65 - 69 מיליון דולר.

בכל ההערכות שהוכנו לא הובאו בחשבון שטחים שלגביהם היו לחברה הסכמי פיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל (פסגת זאב, למשל). לפי הסברי הרשות בהסכמים אלה התחייבה החברה לבנות תוך פרק זמן של שלוש שנים ולאחר תקופה זו יוכל המינהל לדרוש החזר השטחים אם החברה לא תמלא אחר התחייבויותיה.

מכל ההערכות שלעיל, עולה כי התמורה ממכירת הנכסים גדולה מן התמורה שתקבל ממכירת החברה כעסק חי. אפשר שהדבר משקף תקופה שבה התשוואה לנכסים בתחום הנדל"ן הייתה נמוכה במיוחד, ולכן המועד לא היה מתאים למכירת החברה.

4. בשטחי התעשייה במישור אדומים ובעטרות יש לחברה למעשה מעין מונופול, לא בתוקף חוק ואף לא כתוצאה ממדיניות מכוונת, אלא מכוח הנסיבות. נוכח זאת, נכון היה שהממשלה, בבואה למכור את חלקה בחברה, תשקול היטב אם למסור רזרבות אלה לידיים פרטיות. מישור אדומים ועטרות הם שטחי תעשייה חדשים, ולכן דמי השכירות באזורים אלה נמוכים בהשוואה לאזורים אחרים.

משרד מבקר המדינה בחן אחת מהחלופות שאפשר היה לשקול בעת הדיון על דרכי מכירת החברה. בחלופה זו ההנחה היא שניתן היה למכור חלק מהמבנים הגמורים של החברה, המניבים שכר דירה סביר ולהפעיל את החברה עם הנכסים הנותרים. לשם כך נבחרו המבנים באזורים גבעת

שאול, תלפיות, רוממה, מבשרת ציון והר החוצבים, שהם אזורים מבוקשים המניבים דמי שכירות בסך כולל של כ-5.8 מיליון דולר בשנה. את המבנים באזורים אלה אפשר היה למכור בחלקים ואפילו במכירה כוללת.

בבחינת חלופה זו הונחו ההנחות הבאות: (1) דמי שכירות קבועים ל-25 שנה, ללא עלייה, בערך הנכסים; (2) היוון זרם ההכנסות בשיעורים של 8% או 10%. שווי הנכסים (100%) בהנחות אלה הוא 33-39 מיליון דולר. אם מניחים שערך הנכסים האלה יעלה, או בהתאמה שדמי השכירות יעלו בהם ב-3% ריאלית בשנה, הרי בהיוון של 8% או 10% שווים נע בין 51 ל-60 מיליון דולר, וחלקה של המדינה הוא כ-50 מיליון דולר.

אילו נקטה הרשות בדרך זו היו נשארים בידי החברה לאחר מכירת נכסים אלה מבנים בעטרות ובמישור אדומים (אשר מניבים דמי שכירות בסך של כ-3.4 מיליון דולר), קרקעות ומבנים בתהליך בנייה. העלות המתואמת של נכסים אלה במאזן החברה ל-31.12.88 היה כ-65 מיליון דולר (וחלקה של המדינה כ-59 מיליון דולר). לפי דברי ההסבר למאזן, עלות זו אינה כוללת את המענקים והלוואות עומדות שהפכו למענקים אותם קיבלה החברה במהלך הבנייה באזורים אלה. בסכום זה אינן כלולות זכויות במקרקעין שנתן לחברה מינהל מקרקעי ישראל.

מצבה הפיננסי של החברה היה איתן: לפי מאזן שהכין רו"ח החברה ל-30.6.89, הרכוש השוטף שלה היה בסך 20.4 מיליון ש"ח והתחייבויותיה השוטפות בסך 9.3 מיליון ש"ח (בהשוואה למאזן ל-31.12.88 15.6 מיליון ש"ח לעומת 6.8 מיליון ש"ח, בהתאמה).

לנוכח השוואת הסכום שקיבלה הממשלה בעד החברה בכללותה (54.7 מיליון דולר) עם הסכומים שאפשר היה לקבל ממכירת חלק מהנכסים, כפי שחישב משרד מבקר המדינה בהנחות שמרניות, מן הראוי היה לשקול שמא העובדה שמדובר בנכסים המצויים באזורי העתיד של התעשייה בירושלים והסיכויים שערך הנכסים בעתיד יעלה תומכים בהשאתם בידי המדינה במקום מכירתם לגורמים פרטיים.

ביצוע המכירה

ב-6.8.89 החליטה ועדת השרים לענייני מכירת חברות ממשלתיות על מכירת כל מניות החברה שבידי המדינה לקבוצה הקונה. בעקבות ערעור שר התעשייה והמסחר הובא הנושא להחלטת הממשלה ב-13.8.89. הממשלה אישרה את מכירת החברה.

על פי סעיף 14(ב) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הצעה להחלטה בדבר מכירת מניות שהמדינה מחזיקה בחברה ממשלתית תוגש לממשלה לאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות ועם דירקטוריון החברה הנוגעת בדבר. התייעצות עם הדירקטוריון של החברה לא קוימה לפני החלטת הממשלה ב-13.8.89. רק בשלבים הסופיים של הליך המכירה, ביום 28.8.89, כונס דירקטוריון החברה כדי לדון במכירת החברה. הדירקטוריון מחה על כי לא שותף בכל השלבים של ההכנות למכירה. הדירקטוריון חלק על מחיר מכירה בסך של 53 מיליון דולר כפי שסוכם עם המשקיע. מחיר זה מבוסס על שווי החברה (100%) שביין 60-70 מיליון דולר. לפי דו"ח, שהכין רואה החשבון של החברה ליום 30.6.89 - על בסיס הערכה של נכסי החברה (לפני מס) בסך של 144 מיליון דולר - שווי החברה הוא כ-107 מיליון דולר לאחר תשלום מס, ולפיכך התמורה בעד מכירת מניות הממשלה בחברה הייתה, לדעת החברה, צריכה להיות כ-85 מיליון דולר.

ב-10.9.89 הובא עניין המכירה שנית בפני ועדת שרים לעניין מכירת חברות ממשלתיות. לאחר הסבר בכתב שתאר את המהלכים הקשורים במכירה שמסרה הרשות באמצעות שר האוצר, החליטה הוועדה למכור את חלקה של המדינה בחברה הכלכלית (82.4%) לקבוצה הקונה. בתמורה תשלם הקבוצה הקונה סך של 54.7 מיליון דולר, הכולל את שווי האופציות שנאמד ב-4.2 מיליון דולר.

ועדת הכספים של הכנסת אישרה בישיבתה ב-10.9.89 את החלטת ועדת השרים האמורה. האישור הותנה בכך שהקונה יתחייב כלפי הדיירים לבצע את ההסכם שביניהם (ראה להלן).

הוועדה ציינה, שבמהלך מכירת החברה נתגלו פגמים, בראש וראשונה בכך שלא פורסמה ברבים כוונת הממשלה למכור את חלקה של המדינה, הוועדה תבעה שהממשלה תתקין ותמציא לוועדה נוהל למכירת חברות ממשלתיות, שיבטיח שהפגמים שנתגלו במכירת חברה זו לא יישנו, והנוסח הסופי של החוזה יובא לידיעתה. הוועדה המליצה, שחלק מתמורת המכירה יושקע בפיתוח ירושלים.

בעקבות דרישת הוועדה הכינה רשות החברות נוהל למכירת מניות המדינה בחברות ממשלתיות. הנוהל הועבר לממשלה לאישור. לאחר האישור הוא יוגש לוועדת הכספים.

ב-8.10.89 נחתם חוזה מכר בין הממשלה (על ידי מנהל רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי) לבין הקבוצה הקונה, ובו נקבע, בין השאר:

- 1) בתמורה למניות שבידי המדינה, המהווים 82.4% מהון החברה (בדילול מלא), ישלם הקונה 54.7 מיליון דולר.
 - 2) אם תהיה חבות מס לתקופה עד ל-31.12.88 מעבר לסכום ההפרשות למסים במאזן, תישא בהם המדינה ב-82.4% ואם יהיה עודף הפרשות, יוחזר העודף למדינה.
 - 3) הקונה התחייב כי במשך שלוש שנים ממועד הרכישה לא ימכור או יעביר את מניותיו לגורם אחר, וכי במשך שנתיים לאחר מכן לא תועבר שליטה בחברה לצד שלישי אלא באישורם של שר האוצר ושר התעשייה והמסחר. עם זאת, ניתנה לקונה הזכות לשעבד את המניות הנמכרות לטובת בנק ישראלי, לשם מימון התמורה והוצאות הקונה הכרוכות בעסקה זו; ובלבד שהבנק האמור יתחייב כלפי הקונה שלא לממש את השיעבוד בדרך שתביא להפרת ההתחייבות של הקונה.
 - 4) זכויות עובדי החברה לא יפגעו בעקבות שינוי השליטה בחברה. כל עובד יהיה רשאי להודיע בתוך שישה חודשים על כוונתו להתפטר ודינו לעניין פיצויי פיטורים יהיה כדין עובד שפוטר.
 - 5) אגב הדיונים לאישור מכירתן של מניות החברה, הועלתה אפשרות שהיא בעלת זכויות במקרקעין שאינן בידעתה. לפיכך הוסכם, כי אם יתברר בתוך חמש שנים שלחברה מוקנות זכויות בעלות או חכירה במקרקעין כל שהם, יפתחו מיד הצדדים במשא ומתן על פיצוי המוכרת בגינן.
- החשב הכללי הודיע שהוא מטפל במינוי עו"ד מטעמו שיבדוק את הנושא בספרי החברה ובספרי האחווה ויחווה את דעתו כדי לגמור את הטיפול בנושא זה.

לאחר לחץ ציבורי ועל פי המלצת ועדת הכספים של הכנסת, סיכמו ב-10.9.89 נציגי השוכרים - שיוצגו על ידי העמותה לקידום התעשייה והמלאכה הזעירה בירושלים - ונציגי הקונה: (1) אם הרוכש ירכוש את השליטה בחברה הכלכלית, לא יועלו דמי השכירות לחברי העמותה בשש השנים שלאחר הרכישה מעל תקרה ש 6% (ריאלית) כל שנה, לעומת השנה הקודמת. (2) תינתן לשוכרים אלה אופציה לרכוש מהחברה את זכויותיה במושכרים; המחיר ייקבע על ידי שמאי מוסכם על הצדדים ותינתן הנחה של 10%. על השוכרים להודיע על כוונתם בתוך 60 יום מהיום שבו הרוכשים רכשו את המניות. הרוכשים הסכימו, שאם השוכרים יחליטו על רכישה, הם יוכלו לשלם את התמורה ב-12 תשלומים (עד שנה). ההסכם לא הוחל על הנכסים בהר החוצבים השייכים לחברת בת של החברה הכלכלית.



החברה הכלכלית לירושלים הוקמה כדי לתרום לפיתוח הכלכלי של העיר, על ידי עידוד התעשייה והמלאכה. החברה עסקה בפיתוח אזורי תעשייה ומלאכה בעיר ובאזורים הסמוכים לה. את המבנים שהקימה היא השכירה ליזמים ובכך הקלה עליהם את הקמת עסקיהם. במהלך השנים ריכזה החברה בבעלותה את מרבית השטחים המיועדים לתעשייה ומלאכה ומקצתם אף למסחר. כך הצטברה בידי החברה עוצמה רבה, וכושר המיקוח שלה כלפי השוכרים והשוכרים בכוח היה רב. בהיותה חברה ציבורית שעיקר עניינה הוא פיתוח העיר, לא ניצלה החברה עמדת כוח זו כדי להגדיל את רווחיה.

בחלק מן השטחים אשר ברשות החברה הושלם הפיתוח, בעיקרו, והמבנים ברובם מושכרים. בחלקים האחרים, כמו באזורי התעשייה בעטרות ובמישור אדומים, לא הושלם תהליך הפיתוח וחלק קטן מן המבנים אשר הוקמו עדיין אינם מושכרים. מטבע הדברים, קיים סיכון מסחרי רב יותר באזורים שבהם לא הושלם תהליך הפיתוח ויזמים פרטיים עשויים להסס יותר אם להשקיע סכומים גדולים בהשלמת הפיתוח. לשון אחרת, משקיעים פרטיים נוהגים להוון הכנסות צפויות באזורים פחות מפותחים בשיעור היוון יותר גבוה מבאזורים שפיתוחם הושלם.

בהתאם למדיניות הכללית של הממשלה לצמצם את מעורבותה בפעילות המשקית, החליטה רשות החברות באמצע 1989 למכור את מניות הממשלה בחברה. הואיל ובניהול נכסים אין לצפות ליבוא ידע ספציפי מחו"ל או לצינורות שיווק חדשים, היתה המטרה העיקרית של מכירת החברה להפיק את התמורה המרבית לאוצר המדינה.

לדעת מבקר המדינה, ניתן היה להשיג מטרה זו תוך הבטחת העניין הציבורי בפיתוח העיר: בשל העברת העוצמה הכלכלית של החברה לידי בעלים פרטיים, יעמדו יזמים בכוח בפני גוף יחיד אשר בידו עיקר הרזרבות הקרקעיות המיועדות לתעשייה ומלאכה. גוף כזה אינו מרוסן על ידי שיקולים ציבוריים. גם המשך הפיתוח של אזורי התעשייה המרוחקים יותר יהיה כפוף לשיקולי הרווחיות הכוללים של הבעלים החדשים.

העברה זו של עוצמה כלכלית לגוף עסקי לא תרמה להגדלת התמורה למדינה. אילו נמכרו נכסי החברה, אפילו ביחידות גדולות, היה אפשר להגדיל את מספר הקונים שיתחרו על רכישתם ועל ידי כך למנוע את המונופול ולהגדיל את הסיכוי לקבל תמורה גבוהה יותר.

מכירת החברה כיחידה אחת הפחיתה את התמורה למדינה גם מהיבט אחר. משרד מבקר המדינה אמד את ערך נכסי החברה שבהם הושלם תהליך הפיתוח. מאותו אמדן עולה, כי אפשר היה לקבל את מרבית הסכום שהושג ממכירת החברה כולה, ולהשאיר בידי המדינה את הנכסים שפיתוחם טרם הושלם. תוצאה זו סבירה נוכח העובדה, כי לגבי המשך פיתוח העיר, המדינה, מטבע הדברים,

אופטימית יותר מיזמים פרטיים, ועל כן אין הם מוכנים לשלם את מלוא השווי של האזורים שפיתוחם טרם הושלם. את השטחים באזורים אלה אפשר היה למכור במועד אחר ולהגדיל בסכום ניכר את התמורה למדינה. על ידי כך ניתן היה גם למנוע שליטה על מרבית הרזרבות הקרקעיות הדרושות להמשך פיתוח העיר לידי גורם עיסקי יחיד.

מכירת מניות חברת פז - חברת נפט בע"מ

חברת פז נכסים (ישראל) בע"מ (להלן - פז-נכסים) הוקמה ב-1959 כדי לרכוש מניות של חברת "של" הבריטית, שהחליטה להפסיק את פעילותה בארץ. באותה שנה הקימה פז-נכסים את פז חברת נפט בע"מ (להלן - פז) והעבירה לה את נכסיה. בשנת 1960 מכרה פז נכסים שלישי מהשליטה בפז לחברה הרשומה בחו"ל⁴⁹. מאז החזיקה פז-נכסים שני שלישים ממניות פז, ובוה היה כל עיסוקה.

מאז הקמתה ועד 1981 הוחזקו מניות פז-נכסים בידי מדינת ישראל (50%) ובידי קרן צדקה הרשומה באנגליה (50%)⁵⁰. ב-1980, במסגרת מדיניות הממשלה לצמצום מעורבותה במשק, עלה שמה של פז-נכסים כמועמדת למכירה. במכתב של מנהל רשות החברות הממשלתיות דאו (להלן: הרשות) לשר האוצר נאמר כי "פז היא חברה עסקית, ורצוי שהממשלה תשתחרר מהשקעתה בה, ותאפשר לגורם בין-לאומי רציני בתחום הנפט להשתלב בפעילותה ולתרום לה קשרים מסחריים וידע". באותה שנה נעשו צעדים אחדים למכירת מניות פז-נכסים שהיתה חברה מעורבת: שר האוצר מינה ועדה לטיפול במכירה, ופירסם בעיתונות מידע על כוונתו למכור את החברה. כמו כן נעשתה הערכה של שוויין של מניות המדינה המיועדות למכירה. בעקבות צעדים אלה הודיעו נציגי הקרן שהחזיקה, כאמור, במחצית המניות של החברה, על רצונם למכור גם את חלקם, אם אמנם תמכור הממשלה את חלקה.

הנסיגות למכור את מניות פז-נכסים נעשו בנפרד על ידי נציגי הקרן ועל ידי הממשלה בעת ובעונה אחת. בדצמבר 1980 הודיעו נציגי הקרן לחברה שעמה חתמו על הסכם בנדון על כוונתם למכור את המניות שבידיהם תמורת 27.5 מיליון דולר; לעסקה זו נדרשה הסכמת הממשלה, שהיתה לה זכות סירוב ראשונה לעניין מכירת המניות. שר האוצר קיים התייעצויות בעניין זה עם הרשות לתכנון כלכלי, אגף התקציבים, הרשות⁵¹ וכן ועדה לעניין צמצום מעורבות הממשלה שפעלה באותה עת. בראשית שנת 1981 מימשה הממשלה את זכות הסירוב הראשונה, וקנתה את מניות הקרן בפז-נכסים. תמורת המניות שילמה הממשלה 27.5 מיליון דולר⁵². הממשלה התחייבה שלא להעביר את המניות לידי צד שלישי במשך שנתיים מיום חתימת החוזה (החוזה נחתם בפברואר 1981). מאז פז-נכסים היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975; הממשלה קבעה את שר האוצר לשר האחראי לענייני החברה.

⁴⁹ ב-1971 נמכרו מניותיה של החברה בחו"ל לחברה אחרת, אף היא רשומה בחו"ל, שרבע ממניותיה הוחזקו על ידי בתי הזיקוק לנפט בע"מ.

⁵⁰ בהסכמים שנעשו בין המדינה לבין מייסד הקרן (סיר אייזק וולפסון) הגבילו את מידת השליטה של המדינה בפז-נכסים כדלקמן: מניות החברה שבידי המדינה יוחזקו בידי חברת נאמנות; עובדי מדינה לא ימונו לדירקטורים לא בפז-נכסים ולא בפז, והממשלה תימנע מלהתערב באופן פעיל בעסקי פז. ואמנם, במהלך השנים לא נדרשו פז-נכסים ופז למסור לשר האחראי כל דוח, ואף רשות החברות נמנעה ממעקב אחריהן. קשריהן עם המדינה הצטמצמו לקבלת דיבידנד בלבד. כמו כן הבטיחו תקנות ההתאגדות, שלכל אחד מבעלי המניות תובטח זכות ראשונה בקניית המניות משותף המעוניין למכרן.

⁵¹ בחוות דעתה של הרשות נאמר, כי על פי הערכה שהיא עשתה, שוויין של המניות גבוה מהסכום שהוצע בעדן.

⁵² על רכישת המניות ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 63.

בדברי ההסבר, שהגיש משרד האוצר לוועדת הכספים של הכנסת, שאישורה לרכישת המניות נדרש על פי החוק, פורטה החשיבות של שליטת המדינה בפז, כדלקמן:

"(א) ערכן של המניות נובע בעיקר מכוח הזכות המינהלית שהוענקה לפז, חברת נפט בע"מ, ליבא ולשווק כ- 45% מהדלק במדינה.
(ב) בדעת המדינה למצות את מלוא היתרונות והזכויות הנובעים מרכישת מניות אלה שיקנו לה שליטה מלאה בפז נכסים (ישראל) בע"מ ובאמצעותן ב-2/3 ממניות פז חברת נפט בע"מ.
(ג) פז חברת נפט בע"מ מרכזת בידיה חלק ניכר מיבוא הדלק ובמיוחד את יבוא הדלק ממכסיקו, המהווה מקור עיקרי ליבוא דלק גולמי לישראל. הסכם הרכישה עם מכסיקו הושג הודות למאמצי הפיננסיים והמדיניים של מדינת ישראל."

נימוק נוסף היה, כי הבעלות על פז - נכסים תתן לממשלה הזדמנות ל"פתחת הספרים" של פז - חברת הנפט המובילה, זכות שנמנעה ממנה בעבר מכוח הסכמים שנעשו בין המדינה לבין הקרן⁵³.

משרד האנרגיה והתשתית, המופקד על ענייני הדלק, לא שותף בתהליך רכישת המניות; גם לאחר שעברו המניות לבעלות המדינה בפברואר 1981, והחברה הייתה לחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, לא נקבע שר האנרגיה והתשתית לשר האחראי לענייני החברה, יחד עם שר האוצר, וזאת למרות שפז היא חברה מובילה בענף הדלק, שלה שליטה ב-45% מיבוא הנפט הגולמי לישראל, ומשקל דומה בשיווק מוצרי הנפט בארץ.

מאז 1983, מועד פקיעת התחייבות הממשלה שלא להעביר את המניות לצד שלישי, נעשו ניסיונות, לסירוגין, למכור את המניות. ב-1988 נמכרו מניות פז שבידי פז-נכסים בסכום של כ-95 מיליון דולר במזומן, למשיקע פרטי, אזרח חוץ, שעיסוקיו האחרים אינם בענף הנפט.

בחודשים יולי - דצמבר 1989 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את נושא מכירת החזקתה של פז-נכסים בפז. הביקורת נערכה ברשות החברות שבמשרד האוצר, שהיא זו שטיפלה במכירת מניות פז; כירורי השלמה נערכו גם באגף התקציבים, שבמשרד האוצר, ובמשרד האנרגיה.

ענף הדלק - מבנה וארגון, לפני החלת הריפורמה במשק הדלק

ענף הדלק פעל מאז סוף שנות ה-50 כענף סגור בפיקוח הדוק של המדינה, ואלה מאפייניו:

בכל שלב משלבי הטיפול בדלק עוסקת חברה אחת, שלה מעמד בלעדי בפועל, או חברות אחדות המתאמות ביניהן את תחום פעילותן. רכישת הנפט הגולמי נעשתה במשותף בידי שלוש חברות הנפט: פז, דלק וסונול, והנפט שנרכש חולק ביניהן לפי מסכות קבועות מראש (45% לפז, 30% לדלק ו-25% לסונול); את הנפט הגולמי הובילו לארץ אניתיה של חברה אחת (שירותי טנקרים), והוא זוקק בידי חברה אחת (בתי הזיקוק). באחסונו של הנפט הגולמי טיפלה חברת שירותי נפט חלקו מאוחסן במתקני קצא"א); בהזרמה ובניפוק תזקיקי דלק עסקו החברות "קו מוצרי דלק" ו"פי גלילות", תוך חלוקה מוגדרת ביניהן לפי תחומי הפעולה; בשיווק מוצרי הנפט עסקו שלוש חברות הנפט תוך חלוקת השוק ביניהן⁵⁴.

⁵³ נימוק זה אוזכר על ידי היועצת הכלכלית של ועדת הכספים, בפנייתה לחברי הוועדה, שדנו בעניין מכירת פז במאי 1988.

⁵⁴ המכסות הנהוגות ביבוא היו נהוגות גם בשיווק של יותר ממחצית הכמות של מוצרי נפט; כדי לשמור על חלוקת מכסות דומה גם בהחזקת המלאי, ערכו החברות ביניהן, מפעם לפעם, התאמות מלאי על ידי רישומי קנייה ומכירה הדדיים של מוצרים, וזאת בידעת מינהל הדלק.

הבעלות על הנפט הגולמי ומוצריו היתה ונשארה של שלוש חברות הנפט, למן רכישתו בחו"ל ועד למכירתו (כמוצרי נפט) לצרכניו הסופיים. מלאי החירום של הנפט הגולמי ושל מוצרי הנפט אף הוא מסור לבעלותן. כל הפעולות הנעשות בנפט מאורגנות במתכונת של מכירת שירותים לשלוש החברות בעלות הנפט.

תפקידן של שלוש חברות הנפט הוא במימון ובניהול הפיננסי של הפעולות הנעשות בדלק, בקבלת השירותים האמורים, בתשלום עבורם ובמכירת המוצרים המופקים ממנו.

מעמד זה של החברות נתמך בעצם העובדה שהוקנתה להן בלעדיות גמורה ברכישת הנפט הגולמי ובהחזקת המלאי.

פז היא החברה המובילה בתחום יבוא הנפט הגולמי לארץ ובתחום שיווקם של מוצרי הדלק המתקבלים ממנו לאחר זיקוקו, ולה שליטה ב- 45% מענף הנפט בארץ; לפז חברות בנות וחברות מסונפות שרוב פעילותן נעשית בתחומים הכרוכים בטיפול בנפט ובמוצריו וכן בייצור מוצרים שונים שבסיסם נפט, כגון שמני סיכה. עם מכירת מניות פז ממילא עברה לקונה גם השליטה בהשקעות פז במערכת החברות הבנות ומסונפות.

מינהל הדלק, שהוא יחידה במשרד האנרגיה והתשתית (להלן: המינהל), מופקד מטעם המדינה על תכנון ענף הנפט ועל הפיקוח בו. המינהל פועל מכוח הסדרים שונים שהתגבשו במהלך השנים. ההסדרים נשענים על העובדה שמוצרי הנפט העיקריים הוכרזו מוצרים בני פיקוח ומחירים לצרכן נקבע בעבר מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, ומאז 1985 - מכוח חוק יציבות מחירים במצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985.

קביעת מחירי המוצרים על ידי רשות ממשלתית הצריכה מבנה של התחשבנויות הקשור בחישוב של עלות הנפט ושל הטיפול בו. הפיקוח על הענף נעשה באמצעות מערכת הסכמים, שבבסיסה עמדה נכונותה של המדינה להכיר בעלויות הנפט ובהוצאות הטיפול בו לצורך כיסויין; זוהי מעיקרה שיטת "קוסט פלוס". חלק מהעלויות נוצר בשל דרישת המדינה (כמו למשל, עלות החזקת המלאי שאת כמותו, קובעת המדינה). חלק אחר תלוי במחירי השירותים המסופקים לבעלי הדלק במהלך הטיפול בו (כמו, למשל, מחירי ההובלה הימית או הזיקוק); החברות המספקות את השירותים הן בעלות אופי בלעדי, כל אחת בתחומה, ומינהל הדלק שותף גם בקביעתם של מחירי שירותים אלה, בהיותו צד להסכמים בינו ובין החברות המספקות אותם. קביעת מחירי מוצריהנפט לצרכן נעשית גם היא על פי מדיניות הממשלה, ומוחלת מפעם לפעם בצווים.

המכשיר הכספי שעמד לרשות מינהל הדלק לביצוע ההתחשבנות העניפה במשק הדלק היה המסלקה למחירי מוצרי דלק (קרן השוואה), שבאמצעותה שולמו תמיכות למוצרי הנפט השונים (או נגבו היטלים), מומן מלאי הדלק, ונעשתה התחשבנות בדבר הפרשים בערכו של מלאי זה⁵⁵.

שלוש חברות הנפט, ובראשן פז, פעלו אפוא בהכוונה מלאה של מינהל הדלק ובכפוף לאישורו, בלא ששררה בענף תחרות על אספקת מוצרי הנפט לצרכנים. המבנה הארגוני של הענף ושיטת קביעת המחירים הנהוגה בו מנעו תמריץ להקטנת עלויות הרכישה ולייעול הטיפול בדלק בכל שלביו. מבנה ארגוני זה הביא לכך, שעל אף אי הוודאות ששררה בשוק העולמי לגבי מחירי הנפט הגולמי ומוצריו, במהלך השנים, נהנו החברות הפועלות בארץ מהסדרים שהגנו עליהן מפני סיכונים מסחריים הכרוכים ברכישה וביבוא של נפט ובטיפול בו עד לשיווקו. גם השיווק של הדלק בתוך הארץ חולק על פי כללים קבועים מראש בין שלוש החברות, וזאת בחסות מינהל הדלק שמנע כניסת מתחרים גם לענף השיווק.

⁵⁵ דו"חות ביקורת על ענף הדלק לרבות תכנון הרכישות ודרכי ההתחשבנות בו פורסמו בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, ובדו"חות על האיגודים הקשורים לענף, באופן שוטף במהלך השנים.

מדיניות ההפרטה והריפורמה במשק הדלק

עוד ב-1978 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לפעול לצמצום השתתפות הממשלה בחברות שבשליטתה, אם בדרך של מכירת מניות ואם בדרך של מכירת נכסים או בהנפקת מניות לציבור⁵⁶. ביסודה של מדיניות זו - הפרטה - מונחת תפישה שעל פיה פעילות עסקית שהמניע לה הוא כוונה להשיג רווחים, והמבוצעת על ידי המגזר הפרטי, עדיפה על פני ניהול בידי הממשלה שהוא פחות יעיל וענייני ויותר מסורבל. לפיכך רצוי, על פי תפישה זו, שמעורבותה של הממשלה בפעילות הכלכלית תפחת.

אולם בחינתה של מדיניות זו מעלה, שלא כך הדבר כאשר פעילות כלכלית נעשית בידי גופים שיש להם מעמד בלעדי, או שהיא נעשית שלא על פי כללי השוק החופשי. כאשר ביצוע פעילות כלכלית מסור בידי חברה אחת (או בידי קבוצת חברות שהשוק מחולק ביניהן), אין מנוס ממעורבות ממשלתית הן בתכנון הענף והן בפיקוח עליו, שכן ארגון בלעדי, מכוח האינטרס שלו, אינו פועל לטובת המשק והחברה בכלל. במקרים כאלה הממשלה, כמגינה על האינטרס הציבורי, חייבת להתערב. ענף הדלק, ופז בתוכו, אכן היה מאורגן במתכונת שלא תאמה את כללי השוק החופשי:

1) פז פעלה בענף שהיה סגור לכניסתם של עוסקים חדשים בתחום יבוא הנפט ובשיווק מוצרי הנפט (לצרכניו; 2) האוטונומיה של פז כמקבלת החלטות על יבוא הנפט ועל הטיפול בו הוגבלה על ידי רשות ממשלתית; 3) הבעלות של פז על הנפט הגולמי אינה ספציפית, ואין היא תלויה בשאלה מי מבין שלוש החברות רכשה את הדלק, הואיל וכל רכישה נרשמת כאילו נרכשה בידי השלוש כאחת; 4) היזמה לרכישת הנפט אינה שלהן, אלא היא מוכוונת על ידי המדינה, ולאחר שהגיע הנפט לארץ, אין הוא מחולק כך שכל חברה מקבלת את חלקה ומטפלת בו. 5) החלטות בעלות אופי עסקי מובהק, כמו למשל כמויות המלאי של נפט גולמי ומוצרי, נתקבלו על ידי גופים ציבוריים; 6) מחירי רוב המוצרים שפז מוכרת נקבעים בצו ממשלתי; 7) עלויות התפעול שלה מוצגות לרשות ממשלתית לאישור, והן מכוסות בשיטה שהיא מעיקרה קוסט פלוס; 8) רווחיה מפוקחים, והסיכון העסקי שהיא חשופה לו הוא מזערי.

העברת הבעלות על פעילות מסוג זה מידי הממשלה לידי גורם פרטי משנה את צורת המעורבות, משליטה בחברה אל תכנון הענף ופיקוח עליו; שכן מעורבות הממשלה בפיקוח על פעילות פז תידרש גם לאחר מכירתה, כפי שהיא נדרשת לגבי יתר חברות הדלק, שאינן בבעלות המדינה.

באותה עת בה נעשו הליכים למכירת פז עמד ענף הדלק בעיצומו של שינוי מפליג שכיניו - "הריפורמה במשק הדלק". תכליתה של הריפורמה הייתה לשוות לענף הדלק מתכונת עסקית, לפתוח אותו לעוסקים חדשים שייבאו וישווקו נפט ומוצרי, לנקוט אמצעים למניעת הגבלים עסקיים בשוק המקומי וביבוא, אגב צמצום תפקידיה של הממשלה בענף; מטרת הריפורמה דומות אפוא, במהותן, למטרותיה של מדיניות ההפרטה. יישום הריפורמה במשק הדלק מבטא שינוי מהותי ומפורש בתפקודו של הענף כולו, לרבות של פז, שכן הוא כרוך בביטול זכויותיהן המיוחדות של חברות הנפט, ובהן פז, החל בביטול זכויות הבלעדיות ברכישות הנפט הגולמי, עבור בשינוי הבעלות על מלאי החירום של הדלק, וכלה בביטול מעמדן הייחודי של שלוש החברות בתחום השיווק המקומי של מוצרי נפט.

יוצא, אפוא, שהשינוי המתוכנן בתפקוד הענף כולו אינו עולה בקנה אחד עם קיום הליכים למכירת החברה המובילה בו, שנעשו באותו זמן. הסדר הנכון לפעילותה של הממשלה צריך היה להקדים את החלטת הריפורמה למכירתה של פז. על עובדה זו עמד גם הממונה על התקציבים במשרד האוצר במכתב לשר האוצר מיוני 1986. הממונה הסביר, שבמבנה ענף הדלק הקיים, פועלת פז בלי כל סיכון עסקי, ומינהל הדלק אחראי לכיסוי הוצאותיה בתוספת רווח. מבנה זה עתיד להשתנות ואז תפעל החברה בתנאי שוק חופשי ללא פיקוח וללא הבטחת תשואה על פעילותה. הממונה המליץ לא למכור את חברת פז, כל עוד לא יוחלט על המבנה העתידי של משק הדלק. באותו עניין הגיב מנהל

⁵⁶ בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 31 עמ' 142.

הרשות במכתב לשר האוצר וכו חלק על דעתו של הממונה על התקציבים בטענה ששינויים מבניים בענף הדלק תוכננו בעבר ויתוכננו גם בעתיד ואין בהם כדי לעכב ניסיונות למכור את החברה; עוד טען, כי מכירת פז עומדת סוף סוף לפני סיומה, ואין לעכבה עוד, מה גם שבהצעת המכר מאוזכרת הכוונה ליזום שינויים במשק הדלק, כדי שהקונה לא יוכל לטעון שהנושא לא הובא לידיעתו. המכתב של מנהל הרשות לא נגע כלל להשפעת השינויים המתוכננים בענף על ערכה של החברה ואף לא לקשיים בהערכת החברה בנסיבות אלה. עוד העלתה הביקורת כי הרשות לא הכינה מסמך ובו פירוט המטרות אשר יושגו על ידי מכירת החברה.

מצב זה, שבו נעשים שני תהליכים ולא בסדר המתחייב, כפי שתואר לעיל, אלא במקביל - האחד על ידי משרד האוצר, שפעל למכור את פז, והשני בידי משרד האנרגיה, שפעל להנהיג רפורמה בענף - אפשר שהיה נמנע אילו שיתפו המשרדים פעולה זה עם זה. דא עקא שמשרד האנרגיה לא היה שותף פעיל באחריות המדינה לענייני פז: שר האנרגיה לא שותף, לצד שר האוצר, באחריות לענייני חברת פז; עובדי משרד האנרגיה לא שוגרו כנציגים למועצת המנהלים שלה, אף על פי שהחברה היא עמוד תווך בענף הנתון לפיקוחו ולהכוונתו של המשרד; ופניות חוזרות של שרי האנרגיה אל שרי האוצר במהלך השנים לתיקון מעוות זה נדחו בידי שרי האוצר. נציגי המדינה במועצת המנהלים של פז היו בכירי משרד האוצר (החשב הכללי, היועץ המשפטי ונציג אגף התקציבים); נציגי רשות החברות שותף כמשקיף בדירקטוריון, וענייניה התנהלו אגב העדר שיתוף פעולה בין שני המשרדים. גם בהליך המכירה של פז לא שותף משרד האנרגיה ולא נדרשה חוות דעתו לא לעצם המכירה ולא לעניין ערכה של החברה או לגבי תחזיות בדבר רווחיה העתידיים.

הליכי המכירה

א. עד 1985 נוהל הליך מכירת החזקת המדינה בפז-נכסים בדרך מסודרת: בשנת 1983 מינה מנכ"ל משרד האוצר דאז ועדה מקרב עובדי משרדו והטיל עליה מטעם המדינה, כבעלת מניות, "לבחון אפשרות למכור את מניות המדינה בפז, כולן או חלקן למשקיע יציב ומבוסס על הון לאומי ובין-לאומי".

בספטמבר 1984 פירסם משרד האוצר מודעה בעיתונות לפיה שוקלת הממשלה למכור מניות של פז, כולן או חלקן, וקוראת לציבור המתעניינים ברכישת המניות להודיע על כך, עד סוף חודש אוקטובר 1984, למנהל רשות החברות. תוכן המודעה פורסם באמצעות הנספחים המסחריים ונציגי רשות ההשקעות גם בחו"ל. נוסח המודעה היה מסויג, כדי שלא יתפרש כפרסום מכרז. במענה לפרסום הגיעו פניות של כ-26 גורמים, מהם ישראלים ומהם זרים. בחינה ראשונית של ההצעות בוועדה העלתה, כי יש אפשרות סבירה למכור את מניות החברה, ובכך השיבה הוועדה בחיוב על השאלה שהופנתה אליה, דהיינו שקיימת "אפשרות למכור את מניות המדינה בפז".

בינואר 1985, פנתה הרשות במכתב אל כל אחד מ-26 הגופים הנ"ל ובו פירטה את התנאים למכירת פז, וביקשה מהם להוסיף פרטים על זהות שולחיהם, ועל החברות שבשמן נענו למודעה.

באפריל 1985 סיכמה הוועדה את פעילותה במכתב לשר האוצר שממנו עולה: (1) מכירת מניות פז אפשרית, והוועדה ממליצה לעשות כן; (2) עד ל-31.3.85 נתקבלו 26 פניות לרכישת החברה; (3) נקבעו אמות מידה⁵⁷ לבחינת ההצעות; (4) לפונים נמסר מידע כללי על החברה, תמצית נתונים כספיים מדרו"חותיה, התפלגות ההון ותיאור מתזיקיהמניות, וכן הזכויות הנלוות למניות; (5) החברה

⁵⁷ עם אמות מידה אלו נמנו: א. תנאים הכרחיים בדבר איתנותו הפיננסית ומהימנותו הכספית של הרוכש; ב. איסור מכירת המניות או העברתן לאחרים, לתקופה של לפחות חמש שנים מיום הקנייה, אלא בהסכמת המדינה; ג. זכות סירוב ראשונה: למדינה. ב. תנאים חשובים ביותר, ובהם הבטחה שלרוכש אין שליטה על חברת דלק אחרת בישראל, וחברתו אינה בשליטת בעלי השליטה על חברות דלק אחרות בישראל, לא במישרין ולא בעקיפין. ג. תנאים מספיקים, ובהם עדיפות למשקיע המעורה בענף הדלק בעולם והקשור למקורות נפט בחו"ל, וכן עדיפות למימון הרכישה ממקורות כספיים חדשים מחו"ל.

לביטוח סיכוני סחר חוץ התבקשה להכין חוות דעת מפורטת על הרוכשים בכוח שתכלול, בין היתר, מידע על יכולתם הכספית, מהימנותם העיסקית ומעורבותם בענף הדלק; עד לתאריך מסירת הסיכום הגיעו חלק מחוות הדעת לידי חברי הוועדה; 6) במגמה למסור מידע אחיד לפונים, החליטה הוועדה להכין מסמך, "מעין תשקיף", ובו יימסר למשקיעים דוגמת זה הנמסר לציבור משקיעים בהנפקה לציבור.

עוד הציעה הוועדה כי הליך המכירה יהיה כדלקמן:

- (א) מיון הפונים על פי אמות המידה שגובשו.
- (ב) מסירת "מעין תשקיף" לידי הרוכשים בכוח שימצאו מתאימי לאחר המיון.
- (ג) מו"מ עם הרוכשים בכוח במגמה לצמצם את מספרם ולוודא שקיבל עליהם תנאים מוקדמים והציעו את התמורה הגבוהה ביותר.
- (ד) סיום המו"מ וניסוח הסכם.
- (ה) אישור המכירה בוועדת השרים לענייני כלכלה.

באותו מועד, אפריל 1985, נפסק הטיפול במכירת מניות פז.

2. באוקטובר אותה שנה, עם מנויו של מנהל חדש לרשות החברות הממשלתיות, נערכה הרשות מחדש לטפל במכירת מניות המדינה בפז.

בדצמבר אותה שנה החליטה הממשלה להקים ועדת שרים לענייני מכירת חברות, שבה יהיו חברים ארבעה שרים: שר האוצר, שר הכלכלה והתכנון, שר המדע והפיתוח ושר בלי תיק. על הוועדה הוטל לטפל ולהחליט בכל הנוגע למכירת חלקה של המדינה בחברות ממשלתיות, חברות בנות וחברות מעורבות; לפי אותה החלטה, מנהל הרשות הוא אשר יטפל במכירת חברות.

ביוני 1986 פנה מנהל הרשות במכתב לשר האוצר ולשר האנרגיה והודיע, כי העדר הסכם מבנה מחיר⁵⁸ מקשה על המשך המכירה; תוקפו של הסכם קודם פג 30 חודש קודם לכן. הממונה על התקציבים, שתגובתו על מכתב מנהל הרשות התבקשה, המליץ שלא למכור את החברה כל עוד לא הוחלט על המבנה העתידי של משק הדלק (ראה לעיל). הממונה הסביר, כי באותו חודש פרסם משרד האנרגיה תכנית להסדיר מחדש את ענף הדלק; התכנית, (שכונתה אחר כך "הרפורמה במשק הדלק") אמורה לחולל שינוי מהותי בענף ולפתוח אותו לתחרות חופשית. לשינוי כזה השפעה גם על שוויה של פז.

באוגוסט 1986, טרם אף שלא נחתם הסכם מבנה מחיר חדש, החליט שר האוצר שיש להמשיך בהליך מכירת פז. ההנחה הייתה, כי המו"מ הקשור במכירת פז יתארך, במהלכו ייחתם ההסכם, ואפשר יהיה להציג בפני הקונים גם את ההסכם החדש, כך שיוכלו להעריך את השפעתו על ערכה של פז. בהחלטה לא נאמר דבר על הרפורמה במשק הדלק והקשר שלה למכירת פז.

החלטת שר האוצר הובאה לידיעת שר האנרגיה על ידי מנהל הרשות.

בספטמבר אותה שנה הושלמה עריכתו של מסמך ובו תיאור של פז, פרטים על עיסוקה, וכן התנאים הנדרשים מרוכשים. המסמך, שהיה מעין תשקיף, נשלח רק לאלה מבין הפונים שנאותו לחתום על הצהרת סודיות (12 קבוצות פונים), וכן לכל הגורמים הקשורים בחברת פז, לרבות שר האנרגיה והתשתית. שר האנרגיה לא הגיב על הפנייה, ואף לא הביע כל התנגדות למכירה.

⁵⁸ הסכם מבנה המחיר הוא הסכם שנכרת בין מינהל הדלק לבין כל אחת מחברות הנפט, ובהן פז, המסדיר את מכלול פעילות החברות של פז ובעיקר את השיטה לכיסוי עלויות הטיפול בדלק למן רכישתו בחו"ל ועד לשיווקו לצרכניו הסופיים, לרבות השיטה להחזקת מלאי החירום של נפט גולמי ומוצריו ודרך מימונו. ההסכם קובע גם את המירווח שפז זכאית לו בגין עיסוקה בדלק.

באותו מועד מינה שר האוצר ועדה, שחבריה היו מנהל רשות החברות והיועץ המשפטי של משרד האוצר, והטיל עליה לעסוק בכל הקשור במכירת פז. המינוי נעשה בעל פה ללא כתב מינוי ובלי שפורטו סמכויות הוועדה ומגבלותיה.

מנהל הרשות צירף מפעם לפעם לדיוני הוועדה ולפגישות שהיא קיימה עם קונים בכוח ועם נציגי חברת פז, משתתפים נוספים, על פי בחירתו; מהם עובדי הרשות, או עובדים אחרים ממשרד האוצר, ומהם אנשי מקצוע שנשכרו במיוחד למטרה זו, וביניהם היועץ המשפטי של חברת פז נכסים, עורך דין פרטי, רואה חשבון, וכן יועץ הרשות לענייני הערכת חברות. אלה השתתפו בישיבות לסירוגין, על פי שיקול דעתו של מנהל הרשות, ומעמדם לא הוגדר בכתב מינוי כלשהו. בכמה מהפגישות, ובפרט באלו שבהן נדון שווייה של פז, השתתף גם הממונה על חשבונאות, מיסוי והערכת חברות ברשות החברות, (להלן: הממונה) שמכוח תפקידו ריכז נתונים כספיים הקשורים בפעילות פז וניתח את דו"חותיה הכספיים כדי למסרם לקונים בכוח. בישיבות אחדות נוכחו קונים בכוח שהפנו שאלות וביקשו נתונים כספיים נוספים על פז. ישיבות אלה נוהלו מקצתן בידי יועץ הרשות לענייני הערכת חברות, שנתבקש אחר כך להכין הערכה של פז.

הוועדה מינה את הפניות של 12 הקבוצות, קיימה בירורים לגביהן והחליטה, בקיץ 1987, להתרכז ב-4 מהן. ב-17.8.87 פנה מנהל הרשות בכתב אל ארבע הקבוצות, וביקשן להמציא הצעת מחיר לרכישת כל מניות המדינה בפז; ההצעה חייבת להיות בלתי מותנה, המחיר נקוב בדולרים ותשלומו במזומן. למכתב צורפו שאלונים שהמציעים נתבקשו למלא; המו"מ עמם הותנה בהגשת הצעת המחיר ובמילוי השאלונים.

3. במהלך המשא ומתן הועברו מידי הרשות לידי הקונים בכוח נתונים כספיים ומידע אחר על פעילותה של פז, שהיו דרושים להם, לפי שיקול דעתה של הרשות, כדי שיוכלו לגבש הצעת מחיר. עיקר הקשר בין הקונים בכוח לבין הרשות, לעניין זה, התנהל באמצעות הממונה.

באוגוסט 1987, עם התקדמות המשא ומתן, קיים הממונה בירורים עם נציגי ארבע קבוצות הקונים הללו, ובעקבותיהם הודיע למנהל הרשות ולדירקטוריון פז, כי הענותה של הנהלת החברה לבקשותיו לנתונים אינה מלאה ואינה במועד; דבריו בפני הדירקטוריון, שהוקראו מן הכתב בישיבת דירקטוריון פז מאוגוסט 1987, שבה נדון מאזן החברה לשנת 1986, הוגדרו "דיווחים כספיים - גילוי נאות ואחריות מנהלים". להלן עיקרי הדברים שהממונה העלה:

א. חוסר גילוי נאות בדו"חות הכספיים לשנים קודמות, שנמסרו למתעניינים ברכישת החברה ולרשות, שבהם לא הוצג מידע בדבר חילוקי דעות בין פז ובין מנהל הדלק באשר להתחשבות המתנהלת ביניהם, במסגרת המסלקה למחירי דלק; נתונים כספיים על דרישות החברה ממינהל הדלק הובאו במפורט בביאור לדו"ח מיום 26.11.86 שהגישה החברה למבקר המדינה⁵⁹.

ב. חוסר התאמה ביתרות הכספיות של החברה בחשבונותיה עם מינהל הדלק. חשב מינהל הדלק אישר כי: "בשנים האחרונות לא נתקבלה כל פנייה מחברת פז ולא מרואה החשבון שלה בדבר אישור יתרה כלשהי".

ג. חלק מהנתונים שביקשו קונים בכוח ושהיו דרושים להם לצורך הערכת שווי החברה, לא נמסרו על ידי החברה למרות בקשות נציגי הרשות; החברה טענה, שאיסופם ועיבודם של נתונים אלה יארך שלושה-שישה חודשים.

ד. עוד טען הממונה, כי ניתוחם של הדו"חות הכספיים של החברה שהוכנו מאז ההחלטה על מכירת החברה, מצביע על מגמה להציג נתונים כך שיעלה מהם שווי נמוך של החברה. לדוגמה,

⁵⁹ מדובר בנתונים על מלאי הדלק, ועל רווחים כפי שמשתקפים בדו"חות הכספיים של פז ל-31.1.85, שלגביהם דרשו נציגי הקונים הסברים.

בטיוטת הדו"חות הכספיים ליום 31.3.85 הוצג מלאי החברה בסכום הנמוך כדי 40 מיליון דולר משוויו, כפי שהתברר ותוקן אחר כך⁶⁰.

באותה ישיבה דחתה הנהלת החברה את טענותיו של הממונה בטענה, כי אין הן מבוססות והן מעידות על אי הבנה של החומר שנמסר לו במסגרת הדו"חות הכספיים, ושל חומר נוסף שנמסר לו על פי בקשתו, במסגרת טיפולו במכירת החברה.

בדיקת טענות הממונה העלתה:

א. תוקפו של ההסכם בין מינהל הדלק לבין פז, המסדיר את פעולתה של פז (הסכם מבנה מחיר) וכן תוקפו של ההסדר לקביעת הבסיס לכיסוי הוצאות השיווק, אף הוא בין מינהל הדלק לבין פז, פג ב-1982, והוארך לאחר מכן בשנה, עד ל-31.12.83. במועד אישור הדו"חות הכספיים ליום 31.3.86 טרם סוכם המשא ומתן בין הצדדים על חידוש ההסכם, אף כי חלק מהמחלוקות יושבו. לכן לא כללה החברה במאזנה תביעות הדדיות בינה לבין מינהל הדלק כתוצאה משינויים בהסכם שעוד לא נחתם, ואף לא ציינה דבר קיומם בביאור מתאים. לעומת זאת בדו"ח המפורט המיועד למבקר המדינה, לאותו תאריך, צוינו סכומי התביעות של החברה ממינהל הדלק אך תביעות המינהל מהחברה לא צוינו. לדברי החברה, מצא רואה החשבון לנכון לכלול ביאור זה בדו"ח המפורט, משום שהוא מיועד ל"אנשי מקצוע".

ב. בינואר 1987 נחתם הסכם מבנה מחיר. ההסכם הוחל למפרע מראשית 1984. נקבע בו, כי החל ב-1.8.86 (חמישה חודשים לאחור) יתוקנו החשבונות המפורטים של פז, וחשבונות המסלקה יתנהלו באופן שוטף בהתאם להסכם החדש. לתקופה מ-1.1.84 ועד לאוגוסט 1986, תקבל פז סכום חד-פעמי כפיצוי. הממונה ביקש שהחברה תפרט אלו חלקים מהסכום הם קרן ואלו רבית וכן תזקוף את חלקי הסכום לשנים 1984, 1985 ו-1986, בהתאמה, על מנת שניתן יהיה להעריך על פיהם את פעולות החברה ואת רווחיה באותן שנים לצורך הערכת שוויה. ברקשתו לא נענתה. מבירורים שערך הממונה עלה, שהסכום החד-פעמי ששילם מינהל הדלק כלל גם תשלומים למפרע בעד פעולות שנעשו ב-1983 ואף קודם לכן.

ג. עקב עסקות החבילה מ-1984 והתכנית לייצוב המשק מיולי 1985, הוקפאו לסירוגין המחירים במשק, ובכלל זה, מחירי מוצרי הדלק. (ראה גם להלן). מינהל הדלק הקפיא במסגרת זו סעיפים מסוימים של הסכם מבנה המחיר שבהם ראה מרווח החברות.

החברות חלקו על הפירוש שנתן המינהל להקפאת המחירים ולאופן יישומה בענף הדלק. שתיים מן החברות פנו לבית המשפט וביקשו פסק דין הצהרתי בעניין זה. פז לא הצטרפה לתביעתם משום שלא קיבלה את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה, כנדרש לגבי חברות ממשלתיות. לפיכך צירפו התובעות את פז כנתבעת. בינואר 1987 נחתם, כאמור, הסכם מבנה מחיר חדש אשר קבע בסיס חדש לעלויות המוכרות לחברות.

באוגוסט 1987 פנתה פז אל מינהל הדלק ותבעה חוק ליום 31.12.86 סך 29 מיליון ש"ח. אולם במאזן פז לאותו יום מופיע חוב החברה בסכום של כ-33 מיליון ש"ח כחובה של החברה למינהל הדלק. בביאור למאזן בסעיף זה לא הובהר הפער בין שני סכומים אלה - כ-62 מיליון ש"ח. בירור שעשתה רשות החברות בדבר שני הסכומים הללו העלה, כי סכום התביעה שהגישה פז למינהל הדלק חושב על פי הסכם מבנה המחיר החדש, ואילו הסכום שפז רשמה במאזניה, חושב על פי הסכם מבנה המחיר הישן, שתוקפו במועד האמור כבר פג.

הרשות השיבה למבקר המדינה בעניין זה, כי בדיקה באמצעות רואה חשבון שהיה חבר צוות המכירה, העלתה כי אין הצדקה לחומרת ביקורתו של הממונה; על בדיקה נטענת זו לא נמצא כל

⁶⁰ התיקון לדו"חות נתקבל ב-5.1.86. על פי תשובת החברה, לפניית מבקר המדינה, מדובר היה בדו"חות כספיים שהותאמו לראשונה לפי גילוי דעת 36 של לשכת רואי החשבון בישראל לעניין הצגת ערך מלאי הדלק, לצורך זה נבחרה שיטת מידוד מסוימת. לאחר דיונים שנערכו בנוכחות הממונה האמור, שהתנגד לשיטת המידוד שנבחרה, שונתה השיטה, וכתוצאה מכך חל גידול בהצגת ערך המלאי.

תיעוד ואף לא החלטה לערוך אותה. אולם בישיבת דירקטוריון פז מספטמבר 1987 נמסרה הודעה, כי הממונה ביקש להשתחרר מתפקידו כבודק הדו"חות הכספיים של פז.

לדעת הביקורת, ראוי היה לכלול במאזן לשנת 1986 אותו חלק מן היתרה שעמדה לזכות פז במסלקה למחירי דלק ושלא הייתה שנוייה במחלוקת; זאת ועוד, את הסכומים שבמחלוקת היה ראוי להביא בביאור למאזן, כדי שבעלי המניות יקבלו תמונה שלמה יותר על מצב החברה לאותו מועד. כמו כן עוד רצוי היה לפרט את הסכום בו זיכה מינהל הדלק את פז לאחר חתימת הסכם מבנה המחיר החדש, שתחולתו, כאמור, מ-1.1.84, ולנקוב בדרך חלוקתו, כך שיהיה ברור איזה חלק ממנו מהווה תשלום קרן ואיזה תשלום רבית, וכיצד ליחס חלקים מתאימים ממנו לשנים שבעבורן התקבלו.

4. בסתיו 1987 נפתחו הצעות המחיר לרכישה והתברר כי קבוצה א' הציעה בעד המניות 69 מיליון דולר במזומן, וסכומים נוספים שישולמו בעתיד אם רווחיה של החברה יעלו על 14 מיליון דולר בשנה; ההצעה לא עמדה בתנאי רשות החברות בהיותה מותנית. יתירה מזו, על פי חישוב שנעשה ברשות, גם אילו שולמו הסכומים העתידיים המותנים, עדיין היתה הצעה זו נמוכה מהשתיים האחרות.

קבוצה ב' הציעה 91 מיליון דולר במזומן, אולם נאמר בהצעה, שבנק אמריקני יממן את העסקה, והרשות מצאה כי אותו בנק קטן מכדי לתת אשראי בסכום הדרוש.

קבוצה ג' הציעה 90 מיליון דולר במזומן.

באמצע דצמבר אותה שנה הוחל בשלב הסופי של המו"מ עם קבוצה ג' למכירת המניות, זאת אחרי שניתן לכך אישורו של שר האוצר ולאחר שזו שיפרה את הצעתה. ב-1.2.88 נחתם החוזה למכירת המניות לקבוצה זו תמורת 95 מיליון דולר במזומן.

להלן עיקר פרטי ההסכם:

א. ההסכם נחתם בין הממשלה בשם "פז נכסים" המחזיקה 2/3% מ-66 מניות פז ובשם "אשלי" (חברה בת של בז"ן) המחזיקה 1/3 - 8 מניות פז, מצד אחד, לבין חברה בת של חברה מאוסטרליה, מצד שני.

ב. תמורת 75% ממניותיה של פז ישלם הקונה ב"יום הקובע" (יום זה נקבע ל-4.4.88) סך של 95 מיליון דולר במזומן. ואם לאחר חתימת ההסכם תקבל פז ממינהל הדלק תשלומים בעבור התקופה הקודמת ליום הקובע - בקשר עם הקפאת רכיבים מסוימים מהסכם מבנה המחיר - יעבירו הקונים לממשלה חלק יחסי (קרי 75%) מאותו תשלום, לאחר ניכוי המסים המתאימים.

ג. הקונים הצהירו שהם ערים לריפורמה המוצעת במשק הדלק, וכי הפעלתה (של הריפורמה) לא תגרע מהתחייבויותיהם על פי ההסכם.

ד. את העסקה התחייבו הקונים, שהם תושבי חוץ, לממן בדרך הבאה: להשקיע לפחות 10 מיליון דולר בהון עצמי של החברה הרוכשת, להמציא ערבות בנקאית של בנק בחו"ל, על 20 מיליון דולר ואת היתרה (65 מיליון דולר) - על ידי הלוואות מבנקים בחו"ל שאינם בשליטת בנקים ישראליים, שיועמדו לרשותם באמצעות בנק ישראלי. הוסכם במפורש כי אם ישועבדו המניות לבנק ישראלי, לא יתירו מסמכי השיעבוד לבנק לרכוש את המניות לעצמו או לכל בנק אחר.

ה. הקונים התחייבו שלא למכור את המניות לפני עבור שלוש שנים מיום הרכישה, אלא באישור שר האוצר; ולאחר מכן - לא למכור את המניות לגורם עוין למדינת ישראל.

ו. היום הקובע לביצוע העסקה נקבע, כאמור, ל-4.4.88. ביצועה ביום הקובע הותנה באלה: אישורה בידי הרשויות המתאימות (הממשלה וכו'); אי-שינוי לרעה במצבה של פז (אלא אם כן הדבר נובע מהריפורמה); אי גילוי טעויות מהותיות בהצהרות הצדדים; העדר הקפאה, ביום הקובע, של רכיבים מסוימים שהוקפאו בהסכם מבנה המחיר.

ז. ההסכם כולל הצהרות ומצגים שונים של הצדדים ופרטים בקשר לחברה המתבססים בעיקרם על המאזן ליום 30.6.87.

בפברואר 1988 אושרה העסקה בוועדת השרים למכירת חברות ממשלתיות, שבה חבר גם שר האנרגיה והתשתית.

ב-11.7.88 התקיים בוועדת הכספים של הכנסת דיון, בהשתתפות שר האוצר, על מכירת מניות פז, אף שמכירת מניותיה של חברה בת ממשלתית כלל לא הייתה טעונה אותה שעה אישור של ועדה זו. בדיון התקבלה החלטה פה אחד המקדמת את המכירה בברכה.

ב-13.7.88 הועברו המניות לחזקת הקונים תמורת 95 מיליון דולר במוזמן.

בבדיקת הליך המכירה הועלה:

א. בעת חידוש הליך המכירה בראשית אוקטובר 1986 לא הוגדרו מטרות המכירה הגדרה מפורשת ומפורטת בכתב, כפי שראוי היה לעשות. ממילא גם לא הובאה הגדרת מטרות כזאת לאישורו של שר האוצר, צעד שהתבקש לאור חילופי האישים במהלך השנים, בין העוסקים המרכזיים בנושא, כולל שר האוצר עצמו.

ב. בניגוד לדרך שבה נהגו בעת רכישתו של המניות בשנת 1981, לא התבקשו אנף התקציבים, הרשות לתכנון כלכלי והממונה על שוק ההון לחוות את דעתם במפורש ובכתב על המכירה עצמה ועל הליך המכירה הראוי. גם משרד האנרגיה לא שותף בגיבוש מטרות המכירה ואף לא בהליכים עצמם, אף על פי שפז חולשת על 45% משיווק הדלק בארץ, תחום שמשרד האנרגיה הוא האחראי לו.

ג. בתיקי הרשות לא נמצא תיעוד בדבר קיומו של דיון מחודש, עם חידוש תהליך המכירה, באסטרטגיה הראויה לתהליך המכירה, כגון הכנת תשקיף של ממש ועריכת מכרז על פי הנוהגים המקובלים.

ד. כנאמר, איכות הנתונים שעמדו לרשות הרשות לא השביעה את רצונה. כמו כן צויין שהקפאת מרווחי פז, שחוקיותה היתה שנוייה במחלוקת משפטית, נמשכה. אשר לריפורמה, זו אמנם עמדה על הפרק אך פרטיה טרם גובשו וקשה היה לאמוד את השפעתה על שווייה של חברה פז. נוכח כל אלה היה על הרשות, לדעת הביקורת, לשקול בכובד ראש, אם אין להשעות את הליך המכירה, אך היא לא עשתה כן.

ה. בשלהי הקיץ של שנת 1987 ניהל, ובנוכחות נציגי הקונים, ישיבות אחדות, יועץ רשות החברות לענייני מכירת חברות, שעסק באותה עת בהערכת שווי החברה, על פי הזמנות הרשות. הערכתו, שהוגשה לרשות בדצמבר 1987, שימשה את הרשות להשלמת המכירה. לדעת הביקורת, העובדה שהיועץ השתתף במשא ומתן עם הקונים גרעה מאי תלותו בבואו להעריך את החברה.

ו. ברשות לא רוכזו מסמכים הקשורים במכירת החברה, הם אוחסנו, קצתם במשרד עורך הדין ששימש יועץ לרשות החברות, קצתם במשרדי היועץ לעניין הערכת חברות, קצתם היו פזורים בחדרי עובדי הרשות, וחלקם אוחסנו בלשכת מנהל הרשות, ובארכיב. גם סיכומי הדיונים, ובפרט אלה שעסקו בגיבוש מסמכים המתווים דרך להציג נתונים ומידע לרוכשים בכוח, לא רוכזו ולא נשמרו בצורה מסודרת ברשות, כדי שכל המעוניין והמוסמך יוכל לעיין בהם.

ז. כאשר הסתיימו הליכי המכירה, לא סיכמה הרשות את מהלך המכירה בכתב. סיכום כזה דרוש להערכת המכירה, להפקת לקחים ולשיפור הליכי מכירה של חברות אחרות בעתיד.

הערכת החברה

בקיץ 1987, לקראת תחילת המשא ומתן עם שלוש קבוצות הקונים, לא היה, כאמור, בידי הרשות, מסמך מסודר לענין המכירה הכוללת הערכת שוויה של פז, מלבד הערכה נכסית שהוכנה עוד ב-1983 ועודכנה מאז פעמים מספר.

בחדש יולי 1987, פנתה רשות החברות אל פז וביקשה לשפר את איכות נתונים הכספיים שלה, לתרגם את עיקרי המאזן למונחים דולריים ולהבהיר נקודות שונות הנוגעות לתוצאות העסקיות של החברה, וזאת על פי שאלות ודרישות שהיפנו נציגי הקונים. בחודשים יולי-ספטמבר 1987 קויימו ישיבות מספר בהן ביקשה הרשות מעובדי פז להכין דו"חות כספיים מבוקרים לרבעי השנה ולמחציתה, וכן ניתוח של הרווחים על פי מוצרי החברה. פז דחתה את הבקשות בטענה, כי דו"חות רבעוניים אינם בנמצא, וכי הכנתם של דו"חות חצי שנתיים מבוקרים כרוכה בהוצאה כספית גדולה ותארך זמן רב. גם ניתוח רווחיות על פי מוצרים (במונחים ריאליים) לא הוגש לרשות.

רק לקראת סוף שנת 1987, ביקשה הרשות מחברת ייעוץ חיצונית, המתמחה בהערכת חברות, להכין הערכת שווי של פז. בעליה של חברת הייעוץ שימש גם יועץ הרשות למכירת חברות והשתתף, קודם שנתבקשה הערכתו, בדיונים עם קונים בכוח של מניות פז.

בסוף דצמבר 1987 הגישה חברת הייעוץ דו"ח לרשות החברות. באותה עת התנהל כבר השלב הסופי של המו"מ עם קונה יחיד, וב-1.2.88 נחתם חוזה המכירה, אומדן השווי של פז, כפי שסוכם בדו"ח של חברת הייעוץ תאם את המחיר שהושג במו"מ עם הלקוח. הערכת השווי של פז, בשלב מאוחר זה של המו"מ למכירתה, לא היה בה כדי לסייע לרשות בגיבוש עמדתה, והיא שימשה בעיקר חיזוק נוסף לדעה שכבר התגבשה במהלכו.

במסמך שהכינה הרשות, ושהוגש לוועדת הכספים של הכנסת באוגוסט 1989, הוגדרה עבודת המעריך שנבחר על ידי הרשות "הערכה חיצונית", אך מעיון בהליכי מכירת פז עולה, כי המעריך השתתף, כאמור, בהליכי המו"מ עם הקונים הפוטנציאליים ובדיונים עם נציגי חברת "פז", ובתור שכזה ידע את פרטי המו"מ, לרבות סכומים שקונים בכוח הציעו בתמורה למניות.

הדו"ח בדבר השווי של פז, לא עשתה הרשות לבחינתו. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כי:

המעריך אמד את ערכה של פז על ידי חישוב הערך הנוכחי של תקבולים עתידיים. לצורך זה חילק את הכנסות פז לשני חלקים. החלק הנובע מפעולות ריאלייות, והחלק הנובע מהשקעות ההון הפיננסי הפנוי של החברה. המעריך הניח כי ההכנסות מהשקעות ההון הפיננסי שוות לשיעור התשואה המבוקש בידי בעלי פז. על כן, סכום ההון הפיננסי במועד ההערכה שווה לערך הנוכחי של ההכנסות החזויות לעתיד. והוא - 62 מיליון דולר. בחלק הריאלי כלל המעריך הכנסות משיווק מוצרי דלק בפיקוח, ורווחים של פז מחברות בת ושיווק מוצרים שאינם בני פיקוח ואינם כלולים בהסכם מבנה המחיר.

לצורך הערכת זרם התקבולים הריאלי הניח המעריך את ההנחות האלה:

- א. שוק הדלק יגדל בעתיד בשיעור שנתי של 3%;
- ב. החברה תשקיע מחדש בנכסים ריאליים מדי שנה סכום השווה ל-110% מן הפחת השנתי, כ-11 מיליון דולר לשנה;
- ג. פז תשלם מסים בשיעור 50% על ההכנסה החייבת במס;
- ד. קיימים שני גורמי סיכון לרווחיות הצפויה של פז: האחד, הריפורמה במשק הדלק; האחר, הקפאת המרווח בשיווק דלק אשר נפתה על החברות בשנת 1984, בעקבות עסקות החבילה, וטרם בוטלה בעת שהוכן הדו"ח. בהקשר זה ראה המעריך סיכון נוסף והוא, כי ייתכן שבעת הפשרת ההקפאה ישמש המרווח המוקפא בסיס לחישוב המרווח העתידי.

על יסוד הנחות אלה, אמד המעריך את התקבולים העתידיים. הוא הניח, כאמור, כי פז תשקיע מחדש כל שנה סכום השווה ל-110% מן ההפרשה לפחת. על כן הפחית מן הרווח הצפוי של פז מיליון דולר לשנה לצורך השקעה בחידוש ובהגדלת הציוד והמתקנים. מן הסכום שהתקבל הפחית 50% למסים, וקיבל אמדן של הכנסה נטו משיווק מוצרי דלק, להיוון.

לאמדן זה הוספו הרווחים נטו מחברות בת, וכך התקבל האמדן של סך התקבולים השנתיים להיוון: 11 עד 14 מיליון דולר.

בחישוב לא נאמדה השפעת הגורמים הבאים: הקפאת המרווחים על שיווק מוצרי דלק בפיקוח; השפעות אפשריות של הריפורמה (בהשפעות אלה יש כדי להקטין את הרווחים); השפעה של הגידול החזוי בשיווק מוצרי דלק על הרווחיות בעתיד (בהשפעה זו יש כדי להגדיל הרווחים). במקום זאת השתמשו עורכי הדו"ח בשיעור היוון של 20%. כלומר, שווי החברה ייקבע כך שאם תזרים התקבולים הצפוי יתממש, יקבלו המשקיעים תשואה של 20%, לאחר מס, על השקעתם בחלק הריאלי של פז. שיעור תשואה כזה חייב הכנסות, לפני מס, של 40% מהשקעת הרוכשים; למעשה, התשואה נטו שקבע המעריך למשקיעים הייתה אף גדולה יותר, כ-23%, שכן המעריך הניח כי שוק מוצרי הדלק יגדל בשיעור שנתי של 3%. בחירה של שיעור היוון גבוה זה מבטא את הסיכון הנובע מהקפאת המרווחים והשפעות הריפורמה.

אמדן השווי הכלכלי של פז, אשר התקבל על סמך הנחות וניתוח המעריך היה כדלקמן:

1. הכפלת התקבולים הצפויים ב-5	55 עד 70 מיליון דולר
2. ההון הפיננסי של פז	62 עד 62 מיליון דולר
ס"ה	117 עד 132 מיליון דולר

בביעט שוויה של פז בדרך זו לא הובאה בחשבון העובדה כי מכירת מניות המקנות שליטה בחברה מזכה, לעתים, את המוכר בתוספת מחיר.

אמדן השווי האמור נבדק על ידי עורכי הדו"ח בשתי דרכים:

א) השוואתו לערך הנכסי של פז בניכוי התחייבויותיה. לצורך זה נבחרה הערכה של שמאים בדבר ערך המקרקעין, המתקנים והציוד שהועמדה לרשות המעריך על ידי החברה. הערכה זו, לאחר הפחתת מס שבח מקרקעין אשר יחול, על פי הערכת השמאים, אם ימכרו הנכסים, הגיעה ל-200 מיליון דולר. סכום זה הוכפל במקדם של 60% עד 70% כדי להגיע לערך המימוש, וזאת בנימוק שהדבר משקף את הנוהג המקובל. בדרך זו הושגה התאמה בין השווי הנכסי 120 עד 140 מיליון דולר לבין השווי הכלכלי, 117 עד 132 מיליון דולר, שחישבו תואר לעיל.

ב) השוואת מכפיל הרווח שנבחר עם מכפיל הרווח של חברת "דלק" הנסחרת בבורסה.

"דלק" פועלת באותו ענף ובאותם תנאים כמו פז; חלקה בענף עומד על 30% לעומת "פז", שלה 45%, ומניויתיה נסחרות בבורסה. הערכת שוויה של "דלק" נעשית יום יום כחלק מן המסחר בשוק המניות. שוק המניות בישראל אינו נטול בעיות, אך המחירים בו מושפעים מפעולתם של משקיעים וסוחרים בניירות ערך, המבטאים בו את רצונם לסחור ואת הערכותיהם בדבר שווי המניות הנסחרות.

בדו"ח ההערכה של פז נמסר כי מכפיל הרווחים של חברת "דלק" בתקופה בה נעשתה ההערכה היה 10 ואילו מניות פז הוערכו, כאמור, לפי מכפיל רווח של 5. אילו אומץ המכפיל אשר נקבע בשוק המניות לחברת "דלק" היה מגיע אמדן שוויו של החלק הריאלי של פז, לכפליים מזה שננקב בדו"ח.

בדו"ח הוסבר כי מכפיל רווח להערכת פז ששיעורו מחצית מזה של "דלק" נבחר מסיבות אלו: א. עצם רישום המניה למסחר בבורסה, כלומר היותה חברה ציבורית, מעלה את ערכה. ב. שוק המניות

אינו יודע לנתח נכונה את החברות לשיווק דלק, ואת הסיכונים בשוק הדלק אשר היו באותה תקופה. על-כן הובאו בחשבון "שולי ביטחון" נוספים.

לדעת מבקר המדינה, שיעור ההפרש בין מכפיל הרווח שנקבע על ידי המשקיעים בשוק המניות לבין זה שנבחר בדו"ח היה צריך להניע את הרשות לדרוש הסבר מעמיק או לחילופין, לקבל חוות דעת נוספת של מומחים, דבר שלא נעשה.

עם קבלת הדו"ח לא ערכה רשות החברות, כאמור, בחינה מעמיקה של הנתונים ששמשו את עורכיו. גם אם הרשות אימצה את ההמלצה הכלולה בדו"ח המעריך בדבר שווי החברה, ראוי היה שהדבר יאמר במפורש וינומק כראוי. הרשות גם לא הכינה מסמך מסכם ובו פירוט השיקולים למכירת החברה וכן ציון האמדן המקובל על הרשות בדבר המחיר המיוערי שיירשו הקונים לשלם תמורת החברה. מסמך כזה ראוי היה שיוגש לשר האוצר כדי לסייע לו בהחלטתו על המכירה.

להלן מספר נושאים אשר לגביהם, לדעת מבקר המדינה, היה על הרשות לערוך בחינה נוספת כזו:

א. שיעור ההיוון

שיעור ההיוון שנבחר היה, כאמור, גבוה במיוחד, והוא מבטא הנחה כי הרווח נטו הנדרש הוא 20% על ההשקעה, אליו תיוסף עליית ערך שנתית צפויה של 3%.

בחירת שיעור היוון זה הוסברה, כאמור, בשני נימוקים: א. אי הוודאות הקשורה בהקפאת המרווחים של חברות הנפט והחשש כי גם כאשר תופשר ההקפאה במועד בלתי ידוע בעתיד, ישמש המרווח המוקפא בסיס לתחשיב החדש. ב. אי ודאות הקשורה בשינויים הצפויים מהפעלת הריפורמה, לפיה יתחרו בתי הזיקוק בחברות הנפט הקיימות בתנאים לא שווים.

בחווה המכר עם הלקוח כללה הרשות סעיף שאיפשר לקונים לסגת מהעסקה אם הקפאת המרווחים תמשך. יוצא אפוא, שהסיכון להמשך ההקפאה גם הובא בחשבון בהערכת שווי החברה, אך בוטל עם כלילת סעיף המתיר לקונים לבטל את הרכישה אם עד למימושה לא תבוטל הקפאת המחירים ולא ייקבע מרווח בהתאם להסכם מבנה המחירים מינואר 1987.

המסקנה המתבקשת מהסרת רכיב זה של אי-הוודאות היא הפחתה ממשית של שיעור ההיוון, ובהתאם לכך צריך היה לגדול אמדן השווי הכלכלי של פז. הרשות לא ערכה תיקון כזה, ולפיכך הערכת החברה, כפי שקיבלה אותה הרשות, מוטת כלפי מטה.

ב. שיעור ההיוון של רווחי חברות בת

גם רווחי החברות הבנות של פז, שלא היו אמורים להיפגע מהנהגת הריפורמה הצפויה, הונו באותו שיעור היוון שבו הונו רווחי פז. על פי הסברי המעריכים הם נקטו צעד זה מטעמי שמרנות. אמדנם של רווחים אלה היה, על פי ההערכה, 2.4 מיליון דולר לשנה. אילו נעשה החישוב על פי מכפיל הרווח שקבע השוק לגבי מניות חברת "דלק", היה גדל שווייה של פז ב-12 מיליון דולר.

ג. המשך ההשקעות בחברה

בדו"ח הוצגו טענות של פז על השפעה צפויה של הריפורמה בשוק הדלק מהן עולה כי הסיכון העיקרי הוא, כי פעילות החברות תפחת כתוצאה מכניסת גורמים חדשים לענף, ומהיתר לבז"ן לפעול כחברת שיווק. טענות אלו אינן עולות בקנה אחד עם ההנחה בדבר ההשקעה בחידוש ציוד בשיעורים של 110% מהפחת המאושר מדי שנה. (11 מיליון דולר כל שנה), שכן פעילות מצטמקת צפויה של החברה אינה מתישבת עם השקעה בחידוש הציוד בשיעור של 110% מהפחת השנתי, לפחות לא מיד עם החלת הריפורמה. במצב כזה סביר כי משקיע זהיר ידחה חלק מההשקעות כדי שיוכל לעמוד על משמעות השינוי שהוחל, ועל השפעתו על היקף העסקים ועל היקף ההשקעות

הנדרש. דחיית תחילת ההשקעות המתוכננות בחמש השנים היתה מעלה את אمدן השווי הכלכלי בכ-33 מיליון דולר⁶¹.

ד. הערך הנכסי של החברה

כאמור, הכינו המעריכים אמדן של הערך הנכסי. האמדן התבסס על הערכות שמאים אשר נעשו ב-1985 וב-1987 למקרקעין, למתקנים ולציוד, על פי הזמנת פז. מטעמי שמרנות לא שוערך בדו"ח אמדן הציוד שנעשה ב-1985 לפי עליית מדד המחירים לצרכן, אלא הוצג בערכים דולריים נומינליים. לפיכך אין תימה שאמדן השמאים היה גבוה, מהערך הרשום בספרים. כמו כן הפחית המערך, מהפרש הערך, סכום שהוגדר כמיסי שבח, אשר יחולו אם יימכרו הנכסים. לאחר ההפחתה התקבל ערך נכסי כולל, בניכוי חובות פז, שהסתכם בסך 200 מיליון דולר. המערך הניח, כאמור, כי ערך השוק של הנכסים שווה ל-60% עד 70% מהערכות השמאים. לכן אמדן שווי החברה שקיבל בדרך זו היה 120 - 140 מיליון דולר. אומדן זה התאים לאומדן השווי הכלכלי כפי שנאמד על ידי המערך, 117 עד 132 מיליון דולר.

לאמדן המתבסס על ערך הנכסים (בניכוי ההתחייבויות) של פז חשיבות מרובה, ובפרט כאשר הארגון הענפי עומד להשתנות, וזאת מהטעמים האלה:

א. יש שחלק מן הנכסים שהם בני מימוש אינם משמשים, ואינם דרושים, ליצירת זרם התקבולים לפיו חושב הערך הכלכלי. כאשר ניתן להפריד נכסים כאלה מיתר הנכסים (ולמכרם בנפרד), יש לצרף את ערך המימוש שלהם לאמדן השווי הכלכלי, שחושב לפי היוון זרם התקבולים, כפי שאמנם עשה המערך ביחס להון הפיננסי של החברה. הפרדה כאמור ביחס ליתר הנכסים הייתה עשוייה להביא לאמדן גבוה יותר של השווי.

ב. הערך הנכסי של החברה משמש גם כרשת בטחון עבור רוכש החברה למקרה שההערכה הכלכלית עליה הסתמך תתגלה כשגוייה.

אמדן הערך הנכסי יכול לשמש, בתנאים מסויימים, כמבחן של תוקף אמדן השווי הכלכלי המסתמך על תחזיות של תקבולים עתידיים ושיעור היוון שבאימוצם יש גם שיקולים סוביקטיביים. הרשות לא נתנה את דעתה לכך שבדו"ח ההערכה אין הסבר כיצד ועל סמך מה הופחתה הערכת השמאים לכדי 60%-70% מערכה. הפחתה כזאת אפילו היא סבירה לגבי מקרקעין, אין להניח כי היא סבירה לגבי מימוש של נכסים פיננסיים, או לגבי מימוש של מלאי הדלק. זאת ועוד, הרשות גם לא נתנה את דעתה שלא הוקטן סכום מס שבח מקרקעין הצפוי. אילו בחנה הרשות כך את דו"ח ההערכה - אף לפי הנחות עורכיו - היתה מוצאת, לפי חישובי הביקורת, שהשווי הנכסי של פז נע בין 158 ל-169 מיליון דולר ולא בין 120 ל-140 מיליון דולר, כנקוב בהערכה. אמדן השווי הנכסי המתוקן אינו מתיישב אפוא עם הערכת השווי הכלכלי והוא עולה עליו כדי 30-40 מיליון דולר.

ב-20.1.88 - לאחר שהרשות כבר סיכמה את מחיר המכירה עם הקונים, אך לפני חתימת החוזה, קיבלה הרשות, על פי בקשתה, חוות דעת מחברה בעלת מוניטין מחו"ל, שעל פיה 95 מיליון דולר בעד 75% ממניות חברת פז הוא מחיר הוגן. חוות הדעת סויגה בשורה של סייגים, שרובם מוסברים בהעדרם של נתונים שלמים, עדכניים ואמינים, שנדרשו לה כדי להכין את הדו"ח שלה, ונתמכה בשורה של הנחות שהיו נחוצות לה כדי לחוות את דעתה.

חוזה המכירה

ב-1.2.88, שעה קלה לפני חתימת החוזה, נעשה בו תיקון בכתב יד לבקשת הקונים ובהסכמת מנהל הרשות, אך בלי ידיעתה של היועצת המשפטית של משרד האוצר, שהשתתפה בניסוח החוזה.

⁶¹ יתכן, כמובן, שחלק מן ההשקעות המתוכננות הוא בלתי נמנע, מה שהיה מקטין את התוספת לשווי. ואולם, אמדן התוספת נעשה לפי אותו שיעור היוון של 20% שהוא בוודאי גבוה מאוד להיוון הפרשות הפחת לחמש השנים הראשונות. אין לדעת אם אלה שיקולים המקזזים זה את זה במלואם.

במכתבה של היועצת המשפטית אל שר האוצר מיום 4.2.88 הובעה מחאה על כי ברגע האחרון שונתה בחוזה הוראה שבה נאמר כי התחייבות הקונה לרכוש את המניות מותנית בכך "שלא יחוקק חיקוק המשעה או מקפיא את הסכם מבנה המחיר ובלבד שחיקוק כזה אינו בהתאם לתכנית הריפורמה או כתוצאה ממנה". בתיקון ההוראה בחוזה נקבע, כי "לא יחוקק חיקוק המשעה או מקפיא את הסכם מבנה מחיר באופן מלא או חלקי, לרבות אם הדבר נעשה בהתאם לתכנית הריפורמה או כתוצאה ממנה". יוצא, אפוא, כי עיסקת המכירה הותנתה בכך שהסכם מבנה המחיר לא יושעה גם אם ייצוב הריפורמה יחייב ביטול או הקפאתו.

באפריל אותה שנה פנה נציגו של הקונה במו"מ על המכירה במכתב אל שר האוצר וקבל על המתרחש בענף הדלק ועל כי משרד האנרגיה קושר ומתנה את ביטול ההקפאה בהסכמת חברות הדלק לריפורמה, מה שגרר את עסקת המכר "למצב של מבוכה ומהומה". כמו כן טען הכותב, כי "ההגנות וההיגיון מחייבים כי ריפורמות אלה ייעשו בתיאום עם חברות הדלק, ובכלל זה הקונים".

במכתב מיוני אותה שנה פנה אותו נציג אל מנהל רשות החברות באותו עניין, והביע את אכזבתו מכך שבעיות המונעות את מימוש ההסכם צצות חדשים לבקרים, על אף מאמצי משרד האוצר להשלים את העסקה; מדובר בהליכי אישור של שינויים בכללי הריפורמה שלהם נדרשת, בין היתר, הרשות הלאומית לאנרגיה. שינויים אלה הוסכמו על דעת הנהלות של משרד האנרגיה ומשרד האוצר, אך לפני הפעלתם נדרשה עוד הסכמה של בז"ן בפרטים הנוגעים לה, אך היא עיכבה את הסכמתה.

ביוני 1988 ניסח משרד האנרגיה והתשתית מסמכים בהם פורטו שינויים בכללי הריפורמה שלב א'; את השינויים דרשו חברות הדלק והיה בהם גם מענה לתביעותיו של קונה פז.

המסמכים אושרו ונחתמו ב-5.6.88 בידי שר האנרגיה, חברות הנפט ובז"ן. כמו כן צורפה חתימתו של שר האוצר לאלה מן המסמכים הדורשים את חתימתו (כגון שיטת חישוב העלויות). למסמכים אלה נדרש אישורה של הרשות הלאומית לאנרגיה, שכן תוכנם חייב שינויים בהחלטתה מנובמבר 1987 בדבר כללי הריפורמה; אישורה של הרשות הלאומית לאנרגיה ניתן ביום 12.7.88.

השינויים העיקריים שהוסכם עליהם, והנוגעים לעניין מכירת פז הם: (א) יאסר על בז"ן שיווקם של מוצרי נפט בשוק המקומי, וכן תוגבל למיליון טון בקירוב כמות הדלק שבז"ן תורשה ליבא. (ב) יבוא הדלק הנרכש על פי חוזים (להבדיל מרכישות דלק בשוק הספוט) ייעשה בידי שלוש חברות הנפט בלבד; (ג) תופשר ההקפאה שהונהגה במסגרת התכנית הכלכלית מיולי 1985, ותיקבע רמה מוסכמת של הוצאות שיווק, רווח ודמי שירותים (לרבות דמי זיקוק) ברמה שהייתה ב-1.4.88 אילמלא הייתה הקפאה. לגבי התקופה מ-1.4.88 עד הפעלת שלב א' של הריפורמה (ביולי 1988) יתחשבן מינהל הדלק עם החברות על ההפרשים. החברות יסתלקו מתביעתן בבית המשפט המחוזי בעניין ההקפאה וימחקו גם את עתירתן לבג"ץ בעניין הריפורמה במשק הדלק; (ד) מישכו של שלב א' של הריפורמה יוארך ויימשך לא פחות משנתיים.

ב-13.7.88 הועברו, כאמור, לידי הקונה, שהיו מוחזקות בידי פז נכסים, ועסקת המכירה הושלמה.



פז - חברת נפט בע"מ היא חברה מובילה ביבוא נפט גלמי לארץ ובשיווקם של מוצרי נפט ולה שליטה בכ-45% מענף הנפט.

הממשלה החליטה למכור את מניותיה בפז עוד ב-1981; לשם כך הקים שר האוצר ועדה שהתוותה דרך למכירת המניות ואף פרסמה מידע על כוונת הממשלה למכור את החזקותיה. באפריל 1986 נפסק הטיפול במכירה והוא חודש באוקטובר 1986. במועד זה החזיקה הממשלה באמצעות פז נכסים ב-2/3% 66 ממניות פז. 1/3% 8 נוספים ממניות פז הוחזקו על ידי חברת בתי הזיקוק לנפט

בע"מ - אף היא חברה ממשלתית. תהליך מכירת המניות הסתיים ב-1.2.88 עם חתימת חוזה למכירתן לידי משקיע פרטי, אזרח זר, תמורת 95 מיליון דולר.

פז נמכרה על פי מדיניות שהותוותה על ידי ועדת שרים לענייני כלכלה עוד ב-1981. עיקרה של מדיניות זו היה לפעול לצמצום השתתפות הממשלה בחברות שבשליטתה, אם בדרך של מכירת מניות או בדרך של מכירת נכסים.

ביסודה של מדיניות זו - הפרטה - תפישה הרואה בפעילות עסקית המונעת מתוך כוונה להשיג רווחים, והמבוצעת על ידי הסקטור הפרטי, עדיפות על פני ניהול ממשלתי, שהוא פחות יעיל וענייני ויותר מסורבל. לפיכך, רצוי שמעורבותה של הממשלה בפעילות הכלכלית תפחת. אולם כאשר פעילות כלכלית נעשית על ידי גופים שיש להם מעמד של בלעדיות, דרושה מעורבות ממשלתית, בתכנון הענף ובפיקוח עליו שכן אין גופים כאלה פועלים, מכוח האינטרס של עצמם, לטובת המשק והחברה.

במהלך התקופה בה נעשו מאמצים למכירת פז, פעלה החברה בענף שהיה סגור לכניסתם של עוסקים נוספים ושפעילותו העסקית - הנוגעת ליבוא הנפט, לאחזקת מלאי של נפט גולמי ומוצרי, ולקביעת מחירי מוצרי הנפט - הוסדרה ופוקחה על ידי הממשלה.

העברת הבעלות על החברה מידי הממשלה לידי גורם פרטי אמנם צימצמה את מעורבות הממשלה בניהול העיסקי השוטף של פז, אך מעורבותה בתכנון הענף ובפיקוח עליו נשארה בעינה.

בעת ובעונה אחת, בה נעשו ההליכים למכירת פז, גיבש משרד האנרגיה ריפורמה בענף הדלק. מטרתה של הריפורמה הן, בין היתר, לשוות לענף מתכונת עסקית, לפותחו בפני עוסקים חדשים ולנקוט אמצעים למניעת הגבלים עסקיים בשוק המקומי וביבוא, תוך צמצום תפקידיה של הממשלה בענף; יישום הריפורמה יביא לשינוי מהותי בתיפקודו של ענף הדלק כולו, ופז בתוכו, שכן הוא כרוך בביטול זכויותיהן הבלעדיות של חברות הנפט, החל מיבוא הנפט הגולמי, עבור דרך החזקת מלאי חירום של נפט גולמי ומוצרי, וכלה בשיווק בארץ של מוצרי דלק. לשינוי מהותי זה יש גם השפעה על שוויה של פז. שינוי מתוכנן בתיפקוד הענף כולו אין ראוי לו שיעשה במקביל עם קיום ההליכים למכירת החברה המובילה בו.

לקראת חידוש ההליכים למכירת פז, באוקטובר 1986, לא הכינה רשות החברות מסמך ובו הגדרה של מטרת המכירה והאסטרטגיה שלה, כדי ששר האוצר יוכל לאשרן. הרשות גם לא ביקשה חוות דעת של אגף התקציבים, של הרשות לתכנון כלכלי, של הממונה על שוק ההון ואף לא של משרד האנרגיה המופקד על ענף הדלק. לא נדרשה הערכתם לא לעניין שווי החברה ואף לא לעניין הליך המכירה הראוי ולעיתויה המתאים.

רק במהלך השלב הסופי של המו"מ עם הקונה פנתה הרשות לחברת ייעוץ חיצונית, המתמחה בהערכת חברות, כדי שזו תכין הערכה בדבר שווי מניות פז. דו"ח על ההערכה הוגש בסוף דצמבר 1987. נקבע בו ששווי מניות פז הוא 117-132 מיליון דולר. אומדן זה תאם את המחיר שהושג במו"מ עם הקונה אך היה נמוך, לדעת מבקר המדינה, משוויה של פז, אף אם לוקחים בחשבון את ההנחות המקילות לפיהן חושב שוויה של פז בשיטות השונות. הערכת השווי של החברה כפי שנעשתה לא היה גם בה כדי לסייע לרשות בגיבוש עמדתה שכן היא הוגשה מאוחר מדי, והיא שימשה בעיקר חיזוק נוסף לדעה שכבר התגבשה במהלך המו"מ שבו השתתף גם המעריך.

דו"ח ההערכה לא נבחן על ידי רשות החברות בחינה מעמיקה. גם אם הרשות אימצה את ההמלצה הכלולה בדו"ח בדבר שווי חברת פז, ראוי היה שהדבר יאמר במפורש וינומק כראוי, אך הדבר לא נעשה.

כשנסתיים הליך המכירה, לא הכינה הרשות סיכום כתוב של מהלכה. סיכום כזה דרוש לצורך הערכת המכירה, להפקת לקחים ולשיפור הליכי מכירה של חברות נוספות בעתיד.