

בהסכם נקבע כי ההסתדרות תשלם לקופה את חובותיה מהשנים 1993 ו- 1994 ותכסה את התשלומים בגין פרישת עובדי הקופה. עד סוף 1995 שילמה ההסתדרות חלק מהחוב, ובהסכם שנחתם בינה לבין הקופה בדצמבר אותה שנה היא התחייבה להעביר לבעלות הקופה נכסים לשם פירעון חלק מיתרת חובה. הקופה התחייבה כלפי הממשלה למכור נכסים אלה במהלך חמש שנים בסכום שלא יפחת מ- 20 מיליון ש"ח בשנה. אולם עד אמצע 1997 לא העבירה ההסתדרות לקופ"ח בעלות על הנכסים או זכות חכירה בהם. זאת ועוד, על פי פסק בורות שניתן ב- 30.10.96, יגיעו הוצאות הקופה על תשלומי הפרישה לעובדיה ב- 15 השנים הבאות לכ- 0.5 מיליארד ש"ח (במחירי 1996). ההסתדרות התחייבה לכסות סכומים אלה, אולם בידי קופ"ח אין בטוחות לכיסוין. יתרות החוב של ההסתדרות לקופה לסוף 1996 היו כ- 564 מיליון ש"ח מזה כ- 300 מיליון ש"ח שזמן פירעונם כבר עבר.

בשנת 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. עם החלת החוק (ושינוי שיטת חלוקת הכספים) גדלו המקורות שהועמדו לרשות הקופה בכ- 1 מיליארד ש"ח, בהשוואה לאלו שעמדו לרשותה בשנת 1994. השינוי שהביא החוק היה אמור לגרום לכך שתקציב קופ"ח יהיה מאוזן לאורך שנים. אך לפי המסתמן ממסמכי משרד האוצר ומנתוני הקופה ספק אם מטרה זו תושג. בהתאם לחוק, על משרד האוצר לכסות את ההפרש שבין עלות סל הבריאות כפי שנקבע בחוק לבין חלקה של הקופה בכספי מס בריאות. משמעות הדבר היא שהממשלה קיבלה עליה את האחריות למימון הוצאות שמשרדי הבריאות והאוצר וועדת העבודה והרווחה של הכנסת קבעו לפי הסמכות שניתנה להם בחוק ונוצרה תלות של הקופה בממשלה.

מימון ענף הבנייה

ריכוז ממצאים

בשנת 1994 גיבשו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון תכנית למתן ערבות מדינה לאשראי שנותנים הבנקים לענף הבנייה (להלן - תכנית הערבות). התכנית נועדה להביא להגדלת היקף האשראי לבנייה, על ידי חלוקת הסיכון הכרוך במתן האשראי בין הבנקים לבין הממשלה. בשנים 1994-1997 אישרה ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) ערבות מדינה בסכום כולל של כ- 2.9 מיליארד ש"ח למימון בנייתן של 60,000 דירות. בכתב הערבות לא נקבע מחיר מרבי לדירות שייכללו בתכנית.

בעקבות דיונים שנערכו במהלך השנים 1994-1995 בין משרד האוצר לבין הבנקים החליט המשרד להיענות לדרישות הבנקים ולהכניס בכתב הערבות כמה שינויים שמגדילים את חלקה של הממשלה בכיסוי ההפסדים שייגרמו ממתן אשראי לבנייה. בין היתר נקבע כי המחיר הממוצע של דירות שהבנקים רשאים להכניס למסגרת הערבות יהיה 250,000 דולר במקום 125,000 דולר בתכנית המקורית. עוד נקבע כי הבנקים ישלמו למשרד האוצר עמלת ערבות בסכום קבוע של 50 ש"ח לדירה. מקצת השינויים לא הובאו לידיעת ועדת הכספים.

כתב הערבות - שבו מפורטים, בין השאר, אופן חלוקת הסיכון בין הבנקים לממשלה, מתכונת הדיווח שנקבעה לבנקים ואופן ההתחשבות בינם לבין הממשלה, אם ייגרמו להם הפסדים - הוא מורכב במיוחד. נקבעו בו מדרגות ולפיהן שיעור ההשתתפות של

הממשלה בכיסוי ההפסדים כאחוז מבסיס הערבות ילך ויפחת ככל שיגדל ההפסד המצטבר. במשרד האוצר לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי הוכנו תרחישים שונים שבהם עלול להידרש מימוש של ערבות המדינה, כדי שיהיה אפשר לקבוע איזה שיעור של ההפסד המצטבר תכסה הממשלה בפועל.

בנוסחה שקובעת את בסיס הערבות כלולים שני רכיבים: שלוש פעמים יתרת האשראי הממוצעת (3c) בתוספת 10% מערך הדירות (0.1e) נוסחה זו מאפשרת לבנקים להגדיל את שיעור ההשתתפות של הממשלה בכיסוי ההפסדים שייגרמו ממתן האשראי, בין היתר על ידי הגדלה מבוקרת של E (למשל על ידי כלילת כמות מסוימת של דירות יקרות במסגרת הערבות), בלא להגדיל את סך כל האשראי שהם נותנים למימון הבנייה, אף שמטרתה העיקרית של תכנית הערבות היתה הגדלת האשראי. במשרד האוצר לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד אילו שיקולים הנחו אותו בקביעת הנוסחה.

חלוקת הסיכון הכרוך במתן האשראי בין הממשלה לבין הבנקים, כפי שנקבעה בתכנית הערבות, משמעותה שככל שהבנקים יכללו במסגרת הערבות יותר פרויקטים שיש בהם סיכון, כך יעבור הסיכון בפרויקטים הנוספים מהממשלה אל הבנקים. משום כך סביר להניח שהבנק ישתדל ליצור שילוב מיטבי של פרויקטים בדרגות סיכון שונות, ולא יהיה לו תמריץ ממשי להגדיל את האשראי דווקא ליזמים בינוניים וקטנים מאחר שהוא כרוך בסיכון גדול יחסית. לנוכח האמור לעיל אין ודאות שהערבות שנתנה הממשלה תשיג את המטרה הראויה של הגברת התחרות בענף.

מספר הדירות שהוחל בבנייתן ב-1995 במסגרת תכנית הערבות היה קטן בכ-30% ממספר הדירות שהיו אמורות להיבנות באותה שנה, ומספר הדירות שנבנו ב-1996 היה קטן בכ-60% מהמתוכנן. למרות זאת לא נמצאו מסמכים המעידים שמשרד האוצר עשה סקר ב-1996 וב-1997 כדי לבדוק את ישימות התכנית, יעילותה והסיבות לשיעור הניצול המועט של מסגרת הערבות, בטרם הגיש לוועדת הכספים בקשות נוספות להגדלתה.

המפקח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח) מינה ועדה לבחינת ההוראות למתן אשראי בענף הבנייה, ובינואר 1996 היא הגישה המלצות בעניין משקלה של ערבות המדינה בהפחתת הסיכון של הבנקים במתן אשראי במסגרת תכנית הערבות. המלצות אלה התקבלו במלואן, אך השינויים שנעשו בעקבותיהן נכנסו לתוקף רק בינואר 1997. התכנית לא תואמה עם בנק ישראל, אף שהצורך בתיאום כזה נקבע בהחלטת הממשלה מ-1994.

בידי משרד האוצר אין נתונים כלליים על פיגורים של יזמים בפירעון האשראי שניתן להם או על דחיית מועד הפירעון על ידי מיחזור האשראי. לנתונים אלה יש חשיבות, שכן יש בהם כדי ללמד על היווצרות קשיים בענף ועל מידת הסיכון שבמתן הערבות. עד למועד סיום הביקורת לא הגישו הבנקים בקשות למימוש הערבות. עם זאת ראוי לציין, כי טרם נסתיימה תקופת הערבות, ומדוחות של המפקח עולה כי במהלך 1996 חל גידול ניכר בפיגורים של יזמים בפירעון האשראי שניתן להם על ידי בנקים למשכנתאות.



אחד המאפיינים הבולטים של ענף הבנייה הוא השיעור הנמוך של ההון העצמי של היזמים בענף, לכן שיעור גדול מסכום ההשקעה ממומן על ידי אשראי. שינויים בקצב הביקוש לדירות, במדיניות המסים ובמדיניות מתן האישורים לבנייה, וכן שינויים בתנאי האשראי וזמינותו,

גורמים לתנודות גדולות בהיקפי הפעילות בענף הבנייה ובמחירי הדירות. לפיכך יש סיכון גדול בהשקעה בענף זה. הממשלה מעוניינת למנוע עלייה ניכרת במחירי הדירות, עקב ההשפעה שיש לכך על מדד המחירים לצרכן ועל גודל ההוצאה התקציבית בתחומים שונים. משום כך היא פועלת בדרכים שונות ליצירת תנאים שיאפשרו התחלות בנייה בהיקף שיספק את צורכי המשק.

1. בשנים 1990-1991 התערבה הממשלה בענף הבנייה באמצעות שתי תכניות עיקריות למימון ישיר של הבנייה למגורים הנעשית במסגרת הפרוגרמה של משרד הבינוי והשיכון (להלן - הבנייה הציבורית): (א) בנייה על ידי התקשרות ישירה של הממשלה עם יזמים (בנייה תקציבית); (ב) התחייבות של הממשלה לרכוש במחיר מסוים מחברות הבנייה שיעסקו בבנייה הציבורית את הדירות שלא יימכרו. בעקבות זאת גדל במידה ניכרת מספר התחלות הבנייה ב-1991, גידול שגרם לירידה ריאלית במחירי הדירות ב-1992. מבקר המדינה כבר הצביעה על התוצאות השליליות של התערבות הממשלה בענף באותן שנים, שהתבטאו בייחוד בנטל הכבד שנוצר עקב כך על תקציב המדינה (ראה דוח שנתי 43, עמ' 101).

במהלך 1992 החליטה הממשלה על שינוי במדיניות הבנייה: צמצום הבנייה הציבורית והסתמכות על בנייה ביזמה פרטית המבוססת על שיקולים כלכליים; והגברת שיווק הקרקעות הזמינות לבנייה, בעיקר באזורי הביקוש שבמרכז הארץ, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). בשנים 1992-1993 ירד מספר התחלות הבנייה במשק לעומת 1991 והביקוש לרכישת דירות גדל¹². להלן טבלה המפרטת את מספר הדירות שהוחל בבנייתן בשנים 1990-1997 ואת מספר הדירות שלבנייתן שווקו קרקעות באותן שנים.

טבלה 1

התחלות הבנייה ושיווק הקרקעות למגורים בשנים 1990-1997*

1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	מספר הדירות שהוחל בבנייתן
16000	19040	27200	11130	6650	22700	61730	19550	בנייה ציבורית
30000	33830	35770	32490	29150	23330	21780	22830	בנייה פרטית
46000	52870	63470	43620	35800	46030	83510	42380	ס"ה
**								
								מספר שלבנייתן קרקעות
30213	35547	33002	38439	26428	29959	75531	30334	עסקאות
								שאושרו***
36646	37638	45901	56820	--	--	--	--	קרקעות ששווקו***

*מתוך הדוחות החודשיים של האגף למידע וניתוח כלכלי של משרד הבינוי והשיכון.
**הנתונים על מספר הדירות שהוחל בבנייתן ב-1997 עדיין אינם סופיים, ומבוססים על הערכה.
***עסקאות למגורים שאישר ממ"י בשנה נתונה (כולל גם מכרזים שפורסמו בשנים קודמות); על פי הדוח החודשי של האגף לדצמבר 1997.
****קרקעות לבנייה למגורים ששווקו על ידי משרד הבינוי והשיכון וממ"י במכרזים פומביים ובמסגרות אחרות.

12 הביקוש לדירות חדשות נוצר בשל הגידול באוכלוסייה, בשל הריבוי הטבעי וכן בשל הרצון לשפר את תנאי הדור או לרכוש דירה נוספת לצורך השקעה.

מטבלה 1 עולה, כי בשנים 1993-1994 היתה ירידה חדה בבנייה הציבורית וחלה עלייה מתונה בבנייה הפרטית. עוד עולה מהטבלה, שהיו תנודות גדולות במספר הדירות שהוחל בבנייתן ובמספר הדירות שלבנייתן שווקו קרקעות באותן שנים; כל זה השפיע על מחירי הדירות, שעלו במידה ניכרת. להלן בטבלה שיעורי השינוי השנתיים של מדדי מחירים ושל שער הדולר בשנים 1990-1997, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

טבלה 2

שיעורי השינוי השנתיים של מדדי מחירים ושל שער הדולר בשנים (1990-1997 באחוזים)*

שנה	מדד המחירים של דירות בבעלות	מדד המחירים לצרכן	מדד תשומות הבנייה	שער הדולר	מדד בנייה לצרכן	מדד מחירי דירות
1990	33.0	17.6	17.0	4.3	13.1	
1991	27.3	18.0	14.9	11.5	7.9	
1992	3.4	9.4	8.7	21.1	(-5.5)	
1993	25.6	11.2	7.9	8.0	12.9	
1994	27.8	14.5	11.5	1.1	11.6	
1995	14.9	8.1	8.9	4.0	6.3	
1996	13.6	10.6	8.1	3.7	2.7	
1997	7.2	7.0	8.3	8.8	0.2	

* השינוי המצטבר מסוף דצמבר של השנה הקודמת עד סוף דצמבר של השנה השוטפת.

מחשוב שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי משנת 1990 ועד 1997 עלה מדד מחירי הדירות בבעלות (בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן) בשיעור מצטבר של 58.9%, בשנים 1995-1997. נמשכה העלייה הריאלית במדד מחירי הדירות, אם כי בקצב איטי מזה של השנים 1993-1994. בדוח שנתי 45 (עמ' 83) כבר צוין, כי "לעתים, כדאי ליזמים להאט את קצב הבנייה כדי להבטיח שרמת המחירים תישמר, ואף תמשיך לעלות. השיקול אפקטיבי פחות ככל שהענף תחרותי יותר. לעומת זאת, ככל שהתחרות בענף מועטה, פועלים השיקולים של הפחתת הסיכון והגדלת הרווח באותו כיוון - אי-החשת קצב הבנייה. יצירת תנאי תחרות אפקטיבית, הפחתת סיכונים - לרבות במישור המימוני - הם בתחום שבו יכולה ורוצה הממשלה לפעול..."

2. במאי 1994 החליטה הממשלה על תכנית כוללת לבניית דירות באזורי הביקוש, כדי להביא להוזלה של מחירי הדירות על ידי הגדלת היקף הבנייה. במסגרת זו גם נקבע, כי "משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל יפעלו לשיווק במכרזים פומביים במהלך 1994 ו-1995 קרקע לבניית 50,000 יחידות דיור לפחות בכל שנה באזורי הביקוש". באחד מסעיפי ההחלטה נקבע, כי "תופעל תכנית לביטוח סיכוני תיק האשראי לבנייה למגורים של הבנקים המסחריים, בתיאום עם בנק ישראל".

למימון הפעילות של ענף הבנייה שלושה מקורות עיקריים: ההון העצמי של היזמים, התשלומים של רוכשי הדירות ואשראי בנקאי. הבנקים גם נותנים, על פי בקשת היזמים, ערבויות בנקאיות לטובת רוכשי הדירות על פי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות),

התשל"ה- 1974 (להלן - ערבויות חוק המכר); ערבויות אלה מוגדרות בדוחות הבנקים "אשראי חוץ מאזוני".

במהלך 1994 גיבשו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון תכנית למתן ערבות מדינה לאשראי הבנקאי לענף הבנייה. על פי תכנית זו התערבות הממשלה לא תהיה בדרך של מימון ישיר ליזמים, אלא באמצעות נטילת חלק מהסיכון על עצמה והקטנת הסיכון של הבנקים; בדרך זו יוכלו הבנקים להגדיל את היקף האשראי לבנייה, בהתחשב גם בהוראות המפקח על הבנקים בבנק ישראל המגבילות את האשראי הניתן לענף יחיד (ראה להלן).

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מספטמבר 1997, כי "מדיניות הממשלה נועדה לעודד מתן אשראי לבנייה ולחסוך את המעורבות הישירה של הממשלה. המעבר החד ממימון תקציבי מלא להעדר מעורבות חייב להיעשות בהדרגה, כפי שאכן נעשה - מעבר ממימון תקציבי מלא לערבות חלקית".

בחודשים אפריל-אוקטובר 1997 בדק משרד מבקר המדינה באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר, וכן במחלקת הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל את נושא מימון ענף הבנייה, ובפרט את התכנית למתן ערבות מדינה. בדיקות השלמה נעשו גם במשרד הבינוי והשיכון.

עיקרי תכנית הערבות

1. ביוני 1994 אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות מדינה לבנקים בסך כולל של 750 מיליון ש"ח, לשם מימון פרויקטים לבניית 40,000 דירות בשווי כולל של כ- 15 מיליארד ש"ח. לכל בנק הוקצתה מכסה של דירות שנכללות בפרויקטים הנערבים, ונקבע שמחיר המכירה הממוצע לדירה בפרויקטים אלה יהיה לא יותר מ- 250,000 דולר (בלא מע"מ, ראה להלן). עוד נקבע כי הבנקים יחליטו אילו פרויקטים לכלול בתכנית; על פי כתב הערבות, ניתן לכלול בתכנית הערבות "פרויקטים לשימוש משולב (כגון מגורים ומסחר), ובלבד שחלק הבנייה שאינו מיועד למגורים מהווה חלק בלתי נפרד מהמבנה המיועד למגורים ושחלק זה אינו עולה על 30% משטח מבנה מסוים, ולא יותר מ-20% משטח הבנייה של הפרויקט כולו".

הערבות חלה רק על פרויקטים המתנהלים בשיטת הליווי הפיננסי. שיטה זו מאפשרת שליטה של הבנק בתזרימי ההכנסות וההוצאות של הפרויקטים; הפרויקט מתנהל כמשק סגור, במערכת חשבונית אחת, והבנק מקיים פיקוח הדוק על כל שלבי הבנייה בהתאם לקצב המכירות. אם היזם חדל לפרוע את חובו לבנק, הבנק רשאי להמשיך במקומו את בניית הדירות ואת מכירתן, בין בעצמו ובין באמצעות אחר.

על פי כתב הערבות, ערבות המדינה תחול על ההפסד המצטבר (להלן L) שייגרם לבנק מהפרויקטים. ההפסד הוגדר "היתרה הבלתי מסולקת של האשראים בבנק לאותו פרויקט, ובלבד שאינה עולה על יתרת ההוצאות לאחר ניכוי ההכנסות". ההוצאות יכללו, בין היתר: תשלומים לספקים, עלות הקרקע, תשלומים לרשויות, הוצאות שיווק, מימון וניהול. ההכנסות יכללו, בין היתר: הון עצמי, הכנסות ממכירת הדירות ומכירת רכוש. בכתב הערבות נאמר, כי שיעור ההון העצמי שנדרש מהיזם יהיה לפחות 10% מערך ההשקעה בפרויקט בכל זמן.

בכתב הערבות המקורי נקבע, כי השיעור המרבי של אחריות המדינה יהיה לא יותר מ-10% מהסכום הכולל שעליו מחושבת ערבות המדינה (להלן - בסיס הערבות, P), שיחושב לפי הנוסחה

$$P = \sum(0.1E + 3C)$$

E הוא סך כל אומדני העלות של הפרויקטים שבעבורם ניתנה הערבות (ולאחר מכירת 15% מהדירות - סך כל הפדיון ממכירתן); ו-C הוא סך כל האשראים היומיים הממוצעים, לרבות ערבויות בנקאיות להבטחת האשראי, בכל הפרויקטים האמורים, לרבות הקרקע.

להלן בטבלה פירוט של שיעורי ההפסד המצטבר (L) מבסיס הערבות (P) ושל שיעורי ההשתתפות של המדינה ושל הבנקים בהפסד (באחוזים):

טבלה 3

שיעור ההפסד המצטבר (L) שיעור בהפסד	השתתפות המדינה שיעור בהפסד	השתתפות הבנק מ-P
*95	*5	עד 1.5 *
80	20	1.5-5
60	40	5-10
40	60	10-15
20	80	15-20
0	100	יותר מ-20

* שיעורים אלה נקבעו בכתב הערבות המתוקן (ראה להלן), אולם בכתב הערבות המקורי נקבעה מדרגה ראשונה של עד 5% מבסיס הערבות (P) שבה היה שיעור השתתפות המדינה 80% מההפסד המצטבר, ושיעור השתתפות הבנק – 20% עקב התיקון במדרגות הערבות גדל השיעור המרבי של השתתפות המדינה ל-10.225% מ-P.

ההתחשבות בין הבנקים לממשלה תיעשה כך: ביום ההתחשבות יחושב ההפסד (L) בגין כלל הפרויקטים שנכללו בתכנית, וכן יחושב הערך של בסיס הערבות (P). שיעור ההשתתפות של הממשלה בכיסוי ההפסד שייווצר יחושב על פי היחס בין L לבין P. ככל שההפסד המצטבר (L) הוא בשיעור גבוה יותר מבסיס הערבות (P), כך יורד שיעור ההשתתפות של הממשלה בכיסוי. לדוגמה, הממשלה תכסה 95% מההפסד המצטבר עד 1.5% מ-P-80; % מההפסד הנוסף בתחום שבין 1.5% ל-5% מ-P; וכן הלאה, עד המדרגה שבה ההפסד המצטבר הוא 20% מ-P. אם שיעור ההפסד המצטבר יהיה גדול מ-20% מ-P, יוטל כל הסיכון בגין הפסד נוסף על הבנק.

2. הנוסחה ותנאי הערבות שנקבעו בכתב הערבות מאפשרים לקבל P בערכים גבוהים מאוד יחסית לאשראי שנותן הבנק. כאמור, P הוא 300% של האשראי הממוצע (C) תוספת 10% של העלות הכוללת של הפרויקטים (E) הבנק יכול אפוא להגדיל את P באופן מבוקר על ידי כלילת כמות מסוימת של דירות יקרות בתכנית הערבות, ולאזן דווקא על ידי הגדלת האשראי או מספר הדירות הנכללות בה. במשרד האוצר לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד אילו שיקולים הנחו אותו בקביעת רכיבי הנוסחה.

משרד האוצר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הרכיב 3c בנוסחה נקבע כדי לעודד את הבנקים להעמיד אשראי בנקאי וכי "המקדם נקבע בהתייעצות ובדיקה עם גורמים בענף הבנייה". עוד הסביר משרד האוצר, כי ככל שגדלה יתרת האשראי הממוצעת (C) גדל בסיס הערבות (P), וברב גדל סכום הכיסוי שהממשלה מעניקה; בדרך זו יהיה אפשר לסייע ליזמים בענף הבנייה שיש להם קשיי מימון ולהגדיל את מספר התחלות הבנייה.

3. בדוח שהגישה ועדה פנימית של בנק ישראל, שמונתה לבדיקת השקלול של ערבות המדינה לצורך הוראות המפקח (ראה להלן) צוין, כי בנתוני שוק שונים, ערבות המדינה מכסה למעשה 35% - 40% מההפסדים הצפויים בפרויקטים הכלולים בתכנית. במשרד האוצר לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוכנו תרחישים שונים שבהם עלול להידרש מימוש של ערבות המדינה, כדי שיהיה אפשר לקבוע איזה שיעור של ההפסדים המצטברים תכסה הממשלה בפועל. לפני ועדת הכספים הוצגו מדרגות הערבות ושיעור ההשתתפות של הממשלה מבסיס הערבות (P), שהוא כאמור נתון תוצאתי של הנוסחה שנקבעה, אך לא הובאו לפני תוצאות אפשריות של תרחישים שונים.

משרד האוצר הסביר בתשובתו, כי "לפני ועדת הכספים הוצגה ערבות המדינה תוך הצבת התרחיש הפסימי ביותר [שבו שיעור ההשתתפות המדינה יהיה 10.225% מבסיס הערבות (P)] ... הוסבר כי בהתבסס על נתוני הענף בדבר שיעור אי-הפירעון בענף הבנייה - התרחיש הפסימי ביותר רחוק מלשקף את המציאות, כפי שאכן הוכח בפועל".

מדרך הצגת התכנית לפני ועדת הכספים ניתן להבין, כי השיעור המרבי של השתתפות המדינה בכיסוי ההפסדים הוא 10.225% מהאשראי שעליו חלה הערבות. אולם כאמור, שיעור מרבי זה מחושב על בסיס הערבות (P), שאיננו מייצג את יתרת האשראי אלא גדול ממנו פי כמה.

4. בעקבות דיונים בין משרד האוצר לבנקים, החליט המשרד להיענות לדרישות הבנקים ולהכניס בכתב הערבות המקורי כמה שינויים, שמגדילים את חלקה של הממשלה בכיסוי ההפסדים שייגרמו ממיומן הפרויקטים מחד גיסא, ומקטינים את עמלת הערבות שישלמו הבנקים לקרן הממשלתית לכיסוי הפסדי ערבויות מאידך גיסא. מרבית השינויים הובאו לאישור ועדת הכספים, ולהלן עיקריהם: (א) למדרגות בסיס הערבות (P) נוספה, כאמור, מדרגה חדשה, שבה שיעור ההשתתפות של הממשלה מגיע ל-95%, והשיעור המרבי של אחריות המדינה גדל אפוא מ-10% ל-10.225% מבסיס הערבות (P) (ראה טבלה 3). (ב) הוחלט להגדיל את תקרת המחיר הממוצע לדירה שהערבות תחול עליו מ-150,000 דולר ל-250,000 דולר. (ג) בוטלה הדרישה לשיעור הון עצמי מרבי ונקבע כי שיעור זה לא יפחת מ-10% (ראה להלן). (ד) תקופת הערבות המרבית, שהיא ארבע שנים ממועד תחילת הפרויקט, הוארכה לחמש שנים לגבי פרויקטים שהבנק הודיע לחשכ"ל, לפני תום ארבע השנים, שצפוי מהם הפסד. (ה) שיעור הריבית על האשראי ייקבע בידי הבנק (לעומת פריים + 1% שקבע משרד האוצר בנוסח המקורי). שינוי זה, שביטל את הפיקוח שהיה למשרד האוצר על שיעור הריבית שייקבע לאשראי שנותן הבנק במסגרת התכנית, לא הובא לפני ועדת הכספים. (ו) הוקטנה עמלת הערבות שעל הבנקים לשלם לחשכ"ל בגין כל דירה שכלולה בתכנית מ-35 דולר לדירה ל-50 ש"ח לדירה; אף שינוי זה לא הובא לידיעת ועדת הכספים.

משרד האוצר הסביר בתשובתו, כי "בפני ועדת הכספים הוצגו עיקרי הערבות ולכן שינוי כמו הקטנת סכום הפרמיה ל-50 ש"ח והסכמה להתחשבות, לפי הריבית הריאלית ולא התיאורטית, לא הובא בפניה".

השינויים שהכניס משרד האוצר בכתב הערבות מעניקים לבנקים ביטוח אשראי טוב יותר, ומגדילים את הסיכון לממשלה: (א) שיעור ההשתתפות של הממשלה מחושב באופן מצטבר, ולפיכך על הממשלה לכסות כמעט את כל ההפסדים שיצטברו מכישלון הפרויקטים הראשוניים (95%), זאת בניגוד לכללי ביטוח מקובלים, שעל פיהם הסיכון הראשון (ההשתתפות העצמית) מוטל על המבוטח ולא על המבטח. חישוב השתתפות הממשלה על פי ההפסד המצטבר, ולא חישוב יחסי של ההשתתפות בכיסוי

ההפסד בגין כל פרויקט בנפרד, הוא לטובת הבנק. (ב) קביעת עמלת ערבות בסכום קטן, שהוא סכום קבוע לדירה שאיננו תלוי בערכה או בסכום האשראי שניתן לה, יוצר תמריץ לבנקים לכלול בתכנית - עד גבול מסוים - דירות יקרות או דירות שלמימון ניתן אשראי בסכומים גדולים; הסיכון בהשקעה בדירות כאלה הוא בדרך כלל גדול יותר. (ג) קביעת מחיר ממוצע לדירה במקום מחיר מרבי - ובייחוד מחיר ממוצע כה גבוה - מאפשר כלילת דירות יקרות מאוד בפרויקטים 13 שבעבורם ניתנה הערבות ומגדיל את הסיכון שהממשלה מקבלת עליה.

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, כי מטרת התכנית לא היתה ליצור ביטוח מסחרי, וכי "נקודת ראות הממשלה ומדיניותה, שונה במהותה מחברת ביטוח".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם כאשר משרד האוצר קובע לבנקים הסדר ביטוח סיכונים טוב במיוחד כדי לשכנע אותם להשתתף בתכנית הערבות, עליו להקפיד שהשתתפותו בכיסוי ההפסדים הצפויים לא תהיה גדולה מההכרחי (כגון הסכמתו לקבוע במסגרת התכנית מחיר ממוצע לדירה ולא מחיר מרבי). תפקיד הממשלה לספק אמצעים להפחתת של סיכונים כלליים הנחזים בשוק הבנייה, ואילו תכנית הערבות מספקת לבנק הגנה טובה יותר כשמדובר בכישלון של פרויקט מסוים, במיוחד כאשר הבנק הוא המחליט אילו פרויקטים לכלול בתכנית.

יש שיקולים מנוגדים שמנחים את הבנק באשר לכלילת פרויקטים נוספים בתכנית הערבות: מצד אחד כדאי לו להגדיל את מספר הפרויקטים כדי להגדיל את בסיס הערבות (P). מצד אחר, הגדלת מספר הפרויקטים מגדילה את הסיכון שבמתן האשראי, שכן בכך גדל גם הסיכוי שמדרגת הערבות הראשונה תנוצל במלואה והבנק יעבור למדרגה השנייה, שבה השתתפות הממשלה קטנה יותר. יש להניח שהבנק ישתדל ליצור שילוב מיטבי של פרויקטים בדרגות סיכון שונות כדי שהסכום החזוי של ההפסדים לא יחרוג מהמדרגות הראשונות של חישוב שיעור השתתפות.

ראוי לציין, כי לתאגידים הבנקאיים יש אחזקות ריאליות בחברות בנייה, ולכן יתכן שיהיה להם עניין לתת לחברות אלה את "מכסת" האשראי המיועדת לפרויקטים שהסיכון בהם גדול ואת האשראי שנתר לתת לפרויקטים שאין בהם סיכון, שנבנים באזורי ביקוש. עקב כך עלולה להיווצר "סלקציה שלילית", והבנקים יכללו בתכנית הערבות פרויקטים שיש בהם סיכון, אם הם נבנים על ידי חברות בנייה הקשורות אליהם. מן הראוי היה לתת את הדעת על בעיות אלה.

מסגרת הערבות וניצולה

לכל בנק שהצטרף לתכנית הוקצתה מכסה של דירות שהוא יכול לממן במסגרת הערבות, במהלך פרק זמן שנקבע בכתב הערבות. הבנק נדרש להודיע לחשכ"ל על כל פרויקט מגורים חדש שהוא כולל בתכנית וכן למסור פרטים מסוימים על הפרויקט. נוסף על כך נדרש הבנק להגיש לחשכ"ל דוח בתום כל רבעון; בדוח יפורט הסכום של בסיס הערבות (P) של כל פרויקט, מעודכן ליום האחרון של הרבעון המדווח. במהלך המחצית השנייה של 1995, לאחר שהוכנסו השינויים האמורים בכתב הערבות, החלו הבנקים הגדולים להצטרף לתכנית הערבות.

כאמור, ב-1994 אישרה ועדת הכספים מתן ערבות מדינה לבנקים בסך של 750 מיליון ש"ח לבניית 40,000 דירות. בינואר 1996 אישרה הוועדה מתן ערבות בסך של 1.2 מיליארד ש"ח למימון בנייתן של

13 לדוגמה, מהדוחות הרבעוניים שאחד הבנקים שלח למשרד האוצר עולה, כי במסגרת הערבות נכללו פרויקטים שהמחיר הממוצע של דירה בהם הגיע לכ- 500,000 דולר.

40,000 דירות: 20,000 דירות נוספות, וכן העברת יתרה בלתי מנוצלת מ- 1995 בהיקף של 20,000 דירות. בינואר 1997 אישרה ועדת הכספים מתן ערבות מדינה לבנקים בסכום נוסף של 600 מיליון ש"ח, שנועד למימון בנייתן של 30,000 דירות שהיו אמורות להיבנות עוד ב- 1996. בדצמבר 1997 אישרה ועדת הכספים מתן ערבות מדינה לבנקים בסכום נוסף של 375 מיליון ש"ח, שנועד למימון בנייתן של 20,000 דירות ב- 1998 שהיו אמורות להיבנות עוד ב- 1997. המסגרת הכוללת לשנים 1995-1998 היא 60,000 דירות שהיו אמורות להיבנות בשנים 1995-1996. בטבלאות להלן מובאים נתוני החשכ"ל על מסגרות הערבות שאושרו לבנקים בשנים 1995-1998 ועל ניצולן:

טבלה 4

מסגרת הערבויות וניצולה בשנים 1995-1998

השנה	המסגרת שאישרה ועדת הכספים במיליוני ש"ח	המסגרת שאישרה ועדת הכספים במיליוני ש"ח	המסגרת שהקצה משרד האוצר לבנקים בדירות	המסגרת שהקצה משרד האוצר לבנקים במיליוני ש"ח (מצטברים)	המסגרת ש"ח בדירות	ההוקצתה
1995	750	40000	28500	647	20183	
1996	1200	*40000	23000	583	9202	
1997	600	**30000	***20000	600	10000	
1998	375	20000	---	---	---	***

* כולל 20,000 דירות שהועברו מ- 1995.
 ** דירות שהיו אמורות להיבנות ב- 1996.
 *** דירות שהיו אמורות להיבנות ב- 1997.
 **** על פי הערכה של אגף החשכ"ל מסוף דצמבר 1997.

במאזן המדינה ליום 31.12.95 נרשמה ערבות לבנייה למגורים בסך כ- 647 מיליון ש"ח. מתברר, כי נתון זה היה שגוי; סגן החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי סכום הערבות בפועל לאותו מועד היה 750 מיליון ש"ח, שהם 10.225% מבסיס הערבות (P). בשנת 1995 נוצל אמנם מלוא סכום הערבות שהעמיד משרד האוצר לבנקים, אולם מ- 28,500 הדירות שתוכנן לבנות במסגרת הערבות באותה שנה נבנו רק 20,183 דירות (כ-71%). הפרש בין שיעור הניצול של סכום הערבות לשיעור הדירות שנבנו עשוי להיווצר בשל מתן אשראי ממוצע לדירה בסכום גדול מזה שחזה משרד האוצר וכלילתן של יותר דירות יקרות בתכנית הערבות. בשנת 1996 הגדיל משרד האוצר את מסגרת הערבות ל- 1,200 מיליוני ש"ח, והקטין את מספר הדירות המתוכנן ל- 23,000. למרות זאת, נבנו במסגרת תכנית הערבות באותה שנה 9,202 דירות בלבד, כ-40% מהמסגרת שאושרה.

מכיוון שסכום הערבות שנרשם במאזן המדינה ליום 31.12.96 הוא מצטבר, וכולל הן פרויקטים חדשים והן פרויקטים ישנים, אי אפשר ללמוד ממנו באיזו מידה הושגה המטרה העיקרית של תכנית הערבות- הגדלת מספר הדירות שיוחל בבנייתן. מהנתונים המצטברים גם לא ניתן לחשב את שיעור הניצול של מסגרת הערבות הכספית שוועדת הכספים אישרה בשנים 1996 ו- 1997.

משרד האוצר אמנם דרש מהבנקים לדווח לו בתום כל רבעון על בסיס הערבות (P), אך הוא לא קבע להם מתכונת דיווח אחידה, וכל בנק מדווח לו במתכונת אחרת. כמה בנקים (ובהם הבנקים הגדולים) לא דיווחו למשרד בתום כל רבעון. אגף החשכ"ל הסביר, כי אם בנק לא נתן אשראי לביצוע פרויקטים חדשים במהלך רבעון, אין הוא חייב בהגשת דוח בתום אותו רבעון; וכי "אי-דיווח של הבנק משמעותו אי ביצוע פרויקטים במסגרת הערבות".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר לחייב את הבנקים לדווח לו גם ברבעונים שבהם לא החלו במתן אשראי לפרויקטים חדשים, שכן בסיס הערבות (p) משתנה בתכיפות, וראוי שיהיו בידי אגף החשכ"ל נתונים עדכניים. יתרה מזו, למשרד האוצר אין אפשרות לוודא שבנק לא הגיש לו דוח ברבעון זה או אחר אך ורק משום שהוא לא נתן אשראי לביצוע פרויקטים חדשים באותו רבעון. דיווח במתכונת לא אחידה גם פוגע בבקרה ובפיקוח של משרד האוצר על תכנית הערבות.

הביקורת העלתה, כי בידי משרד האוצר אין נתונים כלליים על פיגורים של יזמים בפירעון האשראי שניתן להם או על דחיית מועדי פירעון על ידי מיחזור האשראי. לנתונים אלה יש חשיבות, שכן יש בהם כדי ללמד על קשיים בענף ועל מידת הסיכון שבמתן הערבות. עוד הועלה, כי אין בידי משרד האוצר נתונים על היקף האשראי במט"ח שניתן במסגרת תכנית הערבות; אשראי זה חשוף לסיכונים נוספים עקב התנודות בשער החליפין של השקל.

ממסמכי משרד הבינוי והשיכון עולה, כי בדצמבר 1996, לקראת הדיון בוועדת הכספים, הוא המליץ "לערוך תיקונים בערבות המדינה כדי שייכנסו יותר בנקים לתכנית". כמו כן המליץ משרד הבינוי והשיכון להטיל על צוות המשותף לו ולמשרד האוצר, שיפעל בתיאום עם הבנקים ועם בנק ישראל, לגבש בתוך חודש שינויים בערבות המדינה, שיביאו לניצולה בהיקף גדול יותר. משרד הבינוי והשיכון נימק המלצות אלה בכך שהערבות נועדה מלכתחילה להגדיל את האשראי, וכי יש ליצור את התנאים שיביאו להשגת מטרה זו בהתאם למתוכנן. משרד האוצר התנגד להצעה, והמשיך בהפעלת התכנית בלא להכניס בה שינויים.

משרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ישימות התכנית והאפקטיביות שלה נבדקו עם המנהלים של אגפי האשראי בבנקים הגדולים, וכי בבדיקה זו הביעו נציגי הבנקים את שביעות רצונם ממסגרת הערבות וכן את רצונם בהמשך הפעלת התכנית.

יצוין, כי בתיקי משרד האוצר לא נמצאו אסמכתאות המעידות שקודם שהגיש לוועדת הכספים בקשות נוספות לאישור מסגרת הערבות עשה המשרד סקר כדי לבדוק את ישימותה ויעילותה של תכנית הערבות ובאיזו מידה הושגו יעדיה. עוד ראוי לציין, כי בפניות משרד האוצר אל הוועדה לשם אישור תכנית הערבות המקורית, לשם אישור השינויים ולשם הגדלת מסגרת הערבות השנתית, לא הוצגה תמונה מלאה של מהות התכנית והיקפה.

מהשוואה בין הנתונים בטבלה 1 לנתונים בטבלה 4 עולה, כי בשנים 1995-1996 היה פער ניכר בין המספר הכולל של הדירות שהוחל בבנייתן במשק לבין מספר הדירות שהוחל בבנייתן במסגרת תכנית הערבות. בשנת 1995 היה שיעור הדירות שהוחל בבנייתן במסגרת תכנית הערבות כ-32% מהמספר הכולל של הדירות שהוחל בבנייתן באותה שנה (כאמור, הצטרפו הבנקים לתכנית רק במחצית השנייה של אותה שנה), ואילו בשנת 1996 פחת שיעור זה לכ-17.4% בלבד. כאמור, גם מספר הדירות שהוחל בבנייתן במסגרת תכנית הערבות ב-1996 היה קטן מהמתוכנן - 9,202 דירות מתוך מסגרת של 23,000 דירות שמשרד האוצר הקצה לבנקים. יצוין, כי אחד הבנקים הגדולים שנותנים אשראי וליווי פיננסי לענף הבנייה לא הצטרף לתכנית הערבות

להלן בטבלה 5, פירוט ההקצאה של מסגרת הערבות לפי בנקים:

טבלה 5

שיעור הניצול (באחוזים)			ניצול ההקצאה (בדירות)			ההקצאה לבנקים (בדירות)			
1996	1995	ס"ה	1996	1995	ס"ה	1996	1995	ס"ה	בנק
63.5	52.6	73.3	10800	4207	6593	17000	8000	9000	א'
44.7	16.1	70.1	7602	1291	6311	17000	8000	9000	ב'
92.3	82.6	100.0	8304	3304	5000	9000	4000	5000	ג'
23.4	40.0	15.1	701	400	301	3000	1000	2000	ד'
19.5	-	29.3	586	-	586	3000	1000	2000	ה'
55.7	-	92.8	1392	-	1392	25000	1000	1500	ו'
57.1	40.0	71.0	29385	9202	20183	51500	23000	28500	ס"ה

הסיבות העיקריות לניצול המועט של מסגרת הערבות היו ככל הנראה ההתפתחויות שחלו בתחום האשראי לענף הבנייה: (א) מאמצע 1996 ירד קצב מכירת הדירות (בעיקר דירות יקרות וגדולות), ובעקבות זאת הגבילו הבנקים את היקף האשראי הניתן לפרויקטים שלא עמדו בקצב המכירות המתוכנן. הסיכון בענף גדל, והבנקים נזהרו יותר במתן ליווי פיננסי לפרויקטים, גם כאשר ניתנה להם ערבות מדינה במסגרת תכנית הערבות. (ב) הוראות המפקח בעניין ריכוזיות האשראי לענף יחיד (ראה להלן) גרמו להגבלת האשראי הבנקאי לענף הבנייה בשנת 1996. עקב הגידול שחל בשנים האחרונות בהיקף האשראי לבנייה, הגיעו רוב הבנקים בשנת 1996 ל"יחס סיכון" גבוה בענף זה, 14 ועקב כך הם נמנעו מהרחבת האשראי לענף. הוראות המפקח גם לא הכירו בתחילה בערבות המדינה כגורם המפחית את הסיכון של האשראי לענף (ראה להלן).

עד סוף 1997 לא הגישו הבנקים בקשות למימוש הערבות. עם זאת ראוי לציין, כי טרם נסתיימה תקופת הערבות בת חמש השנים שניתנה לפרויקטים הראשונים. מדוחות המפקח עולה, כי במהלך 1996 חל גידול ניכר בהיקף הפיגורים של יזמים בהחזרת האשראי שניתן להם על ידי בנקים למשכנתאות. אי אפשר עדיין לדעת באיזו מידה תגרום תופעה זו לבנקים להגיש בקשות למימוש הערבות.

הוראות המפקח על הבנקים

1. בשנת 1992 תיקן המפקח את הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 315 הפרשה נוספת לחובות מסופקים" (להלן - ההוראה), הדורשת מן הבנקים להחזיק רזרבות מסוימות בגין סיכונים שונים בתיקי האשראי שלהם, ובהם הסיכון שבמתן שיעור גדול מדי של אשראי לענף יחיד. בהוראה נקבע, כי כאשר חלקו של האשראי שנותן תאגיד בנקאי לענף זה או אחר גדול מ-20% מהסך הכולל של האשראי שהוא נותן לציבור, ייחשב האשראי העודף כאשראי חריג, שיש לעשות בגינו הפרשה לחובות מסופקים15.

14 יחס הסיכון הענפי - סך האשראי שבנק נותן לענף אחד חלקי הסך הכולל של האשראי לציבור שבאחריות הבנק.

15 הפרשה לחובות מסופקים נרשמת בשנה הראשונה כהפסד, אולם שלטונות מס הכנסה אינם מכירים בהפסד הרישומי הזה; ההשפעה העיקרית של הפרשה היא דחיית ההכרה ברווחים.

להלן בטבלה יתרות האשראי לענף הבנייה, כולל שווה ערך האשראי (כגון ערבויות חוק המכר) בסעיפים החוץ-מאזניים, שנתנו חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בשנים 1994-1996: על פי הנתונים שהובאו בסקירה השנתית של המפקח על מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1996 (במחירי דצמבר אותה שנה):

טבלה 6

השנה	האשראי לבנייה (במיליוני ש"ח)	יחס הסיכון בענף הבנייה (באחוזים)
1994	39500	18.3
1995	51587	20.7
1996	60239	21.9

מהדוחות הכספיים של הבנקים עולה, כי יש הבדלים גדולים בין הבנקים בשיעורי יחס הסיכון בענף הבנייה: ב-1994 היה יחס הסיכון בבנקים בין 18.1% ל-4%; ב-1995 – בין 14.4% ל-23.7%. וב-1996 ל-29.3%.

2. בדצמבר 1995, חודשים מספר לאחר שהבנקים החלו לתת אשראי לבנייה בערבות המדינה, התייר המפקח לנכות 15% מהאשראי בערבות המדינה, לצורך ההוראה המגבילה את האשראי הענפי. סכום האשראי שוקלל אפוא בשיעור של 85% בלבד לצורך חישוב יחס הסיכון הענפי, והדבר איפשר הגדלה נוספת של האשראי לענף. לעומת זאת, לא הופחת משקל הסיכון הענפי בערבויות חוק המכר, והן נחשבו כסיכון אשראי מלא (100%) מתחילת תהליך הבנייה ועד לסיום הליכי הרישום בטאבו בהתאם לחוק. יצוין, כי ערבות חוק המכר גדלה ככל שגדל הסכום המצטבר ששילם רוכש הדירה, ועמה גדל גם יחס הסיכון של הבנקים, ולפיכך שקלולה המלא של ערבות זו מנע הגדלת האשראי לענף הבנייה.

עקב ההתרחבות שחלה בענף הבנייה בסוף 1994, שלוותה בגידול מהיר בהיקף האשראי לענף, מינה המפקח בספטמבר 1995 ועדה פנימית של בנק ישראל לבחינת ההוראות בעניין האשראי לענפי הבנייה והנדל"ן (להלן - הוועדה). בדצמבר 1995 הגישה הוועדה את המלצותיה, ובינואר 1996 היא הגישה בנפרד המלצות בנושא ערבויות המדינה לאשראי לבנייה למגורים. להלן עיקרי ההמלצות: (א) להגדיל את שיעור הניכוי מהאשראי הניתן בערבות המדינה מ-15% ל-35%, דהיינו לשקלל את האשראי הזה בשיעור של 65% בלבד לצורך חישוב יחס הסיכון הענפי. (ב) להפחית לראשונה את משקל הסיכון הענפי בערבויות חוק המכר, כך שהשיעור המוכר לחישוב הסיכון יהיה 60% - אם הדירה טרם נמסרה לקונה, ו-20% אם היא כבר נמסרה לבעליה, אף אם טרם נרשמה בטאבו. (ג) לכלול אשראי לנדל"ן מניב (נדל"ן המיועד להשכרה) במסגרת האשראי לענף הבנייה. (ד) להוסיף שתי מדרגות אשראי חדשות שמחייבות הפרשה מוגדלת לחובות מסופקים: הפרשה של 4%, אם האשראי הענפי הוא בשיעור של יותר מ-25% מהאשראי הכולל; והפרשה של 8%, אם האשראי הענפי הוא בשיעור של יותר מ-30% מהאשראי הכולל. (ה) להחיל את ההוראה בדבר הסיכון הענפי גם על הבנקים למשכנתאות.

הוועדה ציינה, כי הבנקים הם המממנים העיקריים של ענף הבנייה, אף שלענף יש עוד מקורות מימון פוטנציאליים, כגון משקיעים מוסדיים (קופות גמל, קרנות פנסיה וחברות ביטוח) וכן גורמים בחו"ל, וכי הגדלת ההפרשות לחובות מסופקים הנדרשות מהבנקים תביא להתפתחותן של דרכי מימון חלופיות. ואמנם במהלך 1997 הסכימו המפקח על הבנקים והמפקח על הביטוח

במשרד האוצר להתיר גם לחברות הביטוח לתת ערבויות על פי חוק המכר. הדבר יאפשר לבנקים להגדיל את האשראי ליזמים בענף הבנייה ולהקל בכך את מצוקת האשראי בענף. באותה שנה גם החלה ניכרת בקרב חברות גדולות בענף הבנייה מגמה של גיוס מקורות מימון באמצעות שוק ההון, בעיקר בדרך של הנפקת איגרות חוב או איגרות חוב להמרה, שמוצעות לציבור ולמשקיעים מוסדיים. דא עקא, דרך מימון זו איננה פתוחה לפני יזמים בינוניים וקטנים, בעלי הון עצמי קטן.

3. אף שהוועדה הגישה את המלצותיה בעניין ערבות המדינה בינואר 1996, תוקנה ההוראה בהתאם להמלצות רק בנובמבר אותה שנה, והתיקונים נכנסו לתוקף ב- 1.1.97. כאמור, במועד שבו הוחל בהפעלת התכנית, לא קבעו משרד האוצר ובנק ישראל את השיעור שבו ישוקלל האשראי שעליו חלה ערבות המדינה; השיעור שבנק ישראל קבע כמה חודשים לאחר הפעלת התכנית, שונה לאחר כשנה. העדר קביעה מוסכמת מראש בנושא זה בין משרד האוצר לבנק ישראל פגע בתרומתה של התכנית להגדלת האשראי לענף הבנייה.

מתברר, כי עד סוף 1997 לא נדרשו הבנקים לציין בדיווחיהם למפקח את רכיבי האשראי שעליהם חלה ערבות המדינה, אף שעוד בדצמבר 1995 הורה המפקח לשקלל אשראי זה בשיעור של 85% (וב- 1997 בשיעור של 65%), לצורך חישוב יחס הסיכון הענפי. לנתונים אלה יש חשיבות, שכן הם היו עשויים לסייע למשרד האוצר לבחון את יעילותה של תכנית הערבות ואת תרומתה להגדלת האשראי לענף הבנייה, ולאפשר לבנק ישראל לבדוק את יישום ההוראות בדבר השקלול, את חישוב יחס הסיכון הענפי ואת הפרשות לחובות מסופקים, אם נדרשו. אף שהחלטת הממשלה מ- 1994 קבעה כי תכנית הערבות תופעל בתיאום עם בנק ישראל, לא היה תיאום כזה.

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, "כי בנק ישראל פעל להגבלת הבנקים במתן אשראי, תוך כדי קביעת מגבלות נוספות, תוך דרישה להחמיר באשראי לבנייה ולהגדיל את מרווחי הביטחון בנדל"ן, דבר שהגביל את הבנקים במתן אשראי לבנייה, וכתוצאה מכך לא איפשר להם להשתמש בערבות הבנייה במלוא היקפה".

בכתב הערבות המקורי שניסח משרד האוצר נקבע, כי שיעור ההון העצמי של היזם לא יפחת מ-10% אך לא יעלה על 13%; הבנק יהיה רשאי לכלול בתכנית פרויקטים ששיעור ההון העצמי בהם הוא יותר מ-13% אך לא יותר מ-20% ובלבד שמספר הפרויקטים האלה לא יהיה גדול מ-10% מכלל הפרויקטים הנערבים בכל עת. בכתב הערבות הסופי שונה הנוסח, ונקבע כי שיעור ההון העצמי של היזם לא יפחת מ-10%. מדוחות הבנקים מתברר, כי רק בפרויקטים מעטים היה שיעור ההון העצמי של היזמים 10%, ובחלק ניכר מהם הוא היה גדול בהרבה (20% - 30%, ואף יותר). בשל ההאטה בענף הבנייה בשנים 1996-1997 דרשו בנקים הון עצמי גדול יותר מיזמים בענף שביקשו אשראי. דרישה זו רצויה מנקודת המבט של הבנקים, אולם היא מקשה על יזמים בינוניים וקטנים, שההון העצמי שלהם נמוך בדרך כלל ומידת הסיכון שלהם גדולה יחסית. נוצר אפוא מצב שבו היכולת של יזמים אלה לגייס מקורות מימון פחתה, ואילו לפני יזמים גדולים נפתחו מקורות מימון חדשים. מכאן שהתכנית לא תרמה די להקלת מצוקת המימון של יזמים בעלי הון עצמי נמוך ולהגברת התחרות בענף הבנייה, אף שראוי היה שזו תהיה אחת ממטרותיה.

כניסתן של חברות הביטוח לענף הבנייה, שעשויה להגביר את התחרות ולאפשר הגדלת האשראי הבנקאי למימון הענף, גיוון מקורות המימון, השינויים בהוראות המפקח, הירידה בשיעור הניצול של הערבויות וכן ההאטה במשק וירידה מסוימת בקצב המכירה של דירות חדשות - כל אלה מחייבים לשקול מחדש את תכנית הערבות ואת מידת תרומתה לפתרון בעיות המימון של הענף.



במהלך שנות התשעים קיבלה הממשלה כמה החלטות שעניינן תכניות להגדלת מספר התחלות הבנייה, כדי לספק את הביקוש הצפוי לדירות. במסגרת החלטות אלה גיבש משרד האוצר במהלך 1994 תכנית למתן ערבות מדינה לאשראי הבנקאי הניתן לזמים בענף הבנייה.

בתכנית נקבע שהממשלה תכסה את עיקר ההפסדים המצטברים הראשוניים שייגרמו לבנקים ממתן אשראי לתיק של פרויקטים לבנייה. על פי התכנית, כל בנק יחליט אילו פרויקטים ייכללו במסגרת מכסת הדירות שהוקצתה לו, אולם לא נקבע בה מחיר מרבי לדירות שייבנו במסגרת פרויקטים אלה, אלא מחיר ממוצע לדירה (גבוה יחסית). כמו כן הבנק נדרש לשלם עמלת ערבות קבועה (בסכום קטן מאוד) בעד כל דירה, בלי קשר למחירה. תנאים אלה וכן רכיבי הנוסחה שנקבעה לחישוב בסיס הערבות שעל פיו נקבע שיעור השתתפות הממשלה בכיסוי ההפסדים, נותנים לבנקים תמריץ לכלול במסגרת התכנית - עד גבול מסוים - דירות יקרות שהסיכון הכרוך במימוןן גדול, באופן שהשתתפות הממשלה בכיסוי ההפסד תהיה מרבית. מכל האמור לעיל עולה, שהתכנית מעניקה לבנקים ביטוח סיכונים טוב במיוחד, אך אינה מבטיחה בהכרח את השגת המטרה המוצהרת של הממשלה - הגדלת מספר הדירות שיוחל בבנייתן.

תכנית הערבות יצרה למעשה מצב שבו משרד האוצר מעודד את הבנקים להרחיב את האשראי לענף הבנייה באמצעות נטילת חלק מהסיכון הכרוך במתן האשראי, ואילו בנק ישראל, במסגרת תפקידו לשמירת יציבות הבנקים, מזהיר אותם מפני חשיפת יתר לענף. הוראות המפקח על הבנקים, ההאטה בקצב מכירת הדירות והמורכבות של תכנית הערבות תרמו לניצול מועט של מסגרת הערבות, בעיקר בשנת 1996, ונראה שהאפקטיביות של התכנית היתה קטנה. למרות זאת לא בדק משרד האוצר ביסודיות את ישימות התכנית במהלך השנים 1996 ו- 1997 קודם שביקש מוועדת הכספים אישור להוסיף עוד כ- 2.2 מיליארד ש"ח למסגרת הערבות בסך 750 מיליון ש"ח שאושרה ב- 1994.