

## בנק החקלאות לישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

נבדק מצבו הכספי של הבנק. ברשות החברות הממשלתיות ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, בבנק ישראל ובמשרד החקלאות נבדקו ההחלטות והפעולות הנוגעות למתכונת פעילותו של הבנק.

### תקציר

בנק החקלאות לישראל בע"מ (להלן - הבנק או בנק החקלאות) נוסד בשנת 1951 והוא חברה ממשלתית. הבנק הוקם כדי לשמש מכשיר ממשלתי לסיוע לענף החקלאות ונתן אשראי בעיקר ללווים מהמגזר החקלאי.

בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים של המאה העשרים פקדו את המגזר החקלאי משברים פיננסיים וכלכליים חמורים. עקב אי-יכולתם של הלווים במגזר זה לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי הבנקים, בכללם בנק החקלאות, נעשו עמם הסדרים מיוחדים שכללו מחיקה של חלק ניכר מחובותיהם ופריסה של החזר מרבית החובות הנותנים. בשל המשבר במגזר החקלאי הורע מצבו הפיננסי של הבנק. משנת 1990 החלה הממשלה להזרים לבנק כספים באמצעות פיקדונות, כדי לאפשר את המשך פעילותו, ובאוגוסט אותה שנה סיכמו המפקח על הבנקים דאז והחשב הכללי דאז במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), שיש להתחיל מיד במשא ומתן על מכירתו.

במרס 1992 דנה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים) בהצעת החלטה שהגישה רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות או רשות החברות) למכירת כל החזקות המדינה בבנק עד ספטמבר אותה שנה, והחליטה לדחות את המשך הדיונים בנושא (לא תועד הנימוק לכך). עד אוקטובר 2004 לא הוגשה שוב לוועדת השרים הצעת הפרטה בעניין הבנק.

באפריל 1993 הגביל בנק ישראל את רישיונו של בנק החקלאות, ועקב כך הוא לא רשאי עוד לגייס פיקדונות מהציבור או לעסוק במתן אשראי. מאז עיקר פעילותו של הבנק היא הסדרה וגבייה של חובות העבר של המגזר החקלאי. גביית חובות אלה נתקלת בקשיים.

מתחילת שנות התשעים הביעו גורמים ממשלתיים שונים ואף הבנק עצמו את עמדתם בעניין הצורך לשקול את המשך פעילותו של הבנק נוכח מצבו הפיננסי הקשה ומתכונת פעילותו הקיימת, והמליצו לבחון דרכים אחרות לגביית האשראי שנתן ואת הצורך והאפשרות לנקוט כלפיו פעולות על פי סעיף 14 לחוק החברות הממשלתיות,

התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) המפרט את הנסיבות שבהתקיים אחת מהן רשאית הממשלה להביא לפירוק מרצון של חברה ממשלתית או למכירת מניות החברה שבידי המדינה; אף הועלו כמה וכמה הצעות בעניין זה, אולם הן לא קודמו.

ההון העצמי של הבנק היה שלילי והגיע בסוף שנת 2003 לכ-1.094 מיליארד ש"ח. המקורות העיקריים למימון גירעון זה הם שטרי הון נדחים ופיקדונות נדחים של הממשלה בסך כ-0.97 מיליארד ש"ח. בשנת 2003 הפסיד הבנק כ-99.7 מיליון ש"ח, לעומת כ-70.1 מיליון ש"ח בשנת 2002. הבנק אינו יכול לפרוע את חובותיו לממשלה, ולמעשה המשך פעילותו מותנה בהמשך דחיית מועד פירעונם של הפיקדונות ושטרי ההון הנדחים ושל פיקדון רגיל נוסף של הממשלה בבנק בסך 0.43 מיליארד ש"ח.

לפי מאזן הבנק לסוף שנת 2003, האשראי לציבור לאחר ניכוי המחיקות וההפרשות לחובות מסופקים שנעשו בעקבות ההסדרים המיוחדים היה כ-252 מיליון ש"ח. הסכום נטו שגבה הבנק, לאחר ניכוי ההוצאות התפעוליות, בכל אחת מהשנים 2000-2003 היה בממוצע כ-32.5 מיליון ש"ח, אך עלות הגבייה הייתה כרוכה בהוצאות תפעול שנתיות בסך של כ-9.9 מיליון ש"ח בממוצע.

הנתונים בעניין מצבו הפיננסי הקשה של הבנק והצורך בנקיטת צעדים המתחייבים מכך היו ידועים במשך 14 שנה לפחות לכל הגופים הממשלתיים הקשורים בפעילותו של הבנק - רשות החברות ומשרדי האוצר והחקלאות. למרות זאת הם לא קיבלו כל החלטה מחייבת בעניין הבנק. בכל אותן שנים גם לא שקלו רשות החברות והחשב"ל לקבוע לבנק פרק זמן מוגדר להמשך פעילותו במתכונת הקיימת, שלאחריה ייבחנו דרכים חלופיות לגביית האשראי שנתן, העדיפות מנקודת המבט של משק המדינה.

עד אוגוסט 2004, במשך כ-14 חודשים, פעל דירקטוריון הבנק ללא יו"ר, ובמשך כל שנת 2003 התכנס הדירקטוריון שלוש פעמים בלבד. בתקופות מסוימות פעל דירקטוריון הבנק בהרכב מצומצם מהנדרש בתקנות הבנק. עד פברואר 2004 כיהן בדירקטוריון הבנק דירקטור חיצוני אחד בלבד, אף שעל פי חוק החברות הממשלתיות, בחברה ציבורית צריכים לכהן לפחות שני דירקטורים חיצוניים. החלטות חשובות שהדירקטוריון היה צריך להיות מעורב בהן, על פי הנוהג הקיים בבנק, כגון הסדרים סופיים שנעשו עם קיבוצים מסוימים, התקבלו בדרך כלל בהנהלת הבנק, והיא דיווחה לו עליהן רק בדיעבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות ומשרדי האוצר והחקלאות בשיתוף בנק ישראל לבחון בהקדם מה הם הצעדים שיש לנקוט בעניין הבנק, כמתחייב, בין היתר, מחוק החברות הממשלתיות, לבחור בחלופה שתביא את מרב התועלת למדינה ולפעול בהקדם ליישומה. בבחינה זו יש להביא בחשבון, בין היתר, את מצבו הפיננסי של הבנק, את מעמדו ואת פעילותו, ולשקול אם יש הצדקה להמשך גביית החובות על ידי הבנק במתכונת של חברה ממשלתית דווקא, או עדיפה חלופה אחרת שתאפשר למדינה לקבל את הערך המרבי של החזרי החובות.



## מבוא

בנק החקלאות לישראל בע"מ (להלן - הבנק או בנק החקלאות) נוסד בשנת 1951 והוא חברה ממשלתית על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). הבנק מאוגד כחברה ציבורית<sup>1</sup>, והשרים האחראים לענייניו הם שר החקלאות ושר האוצר. הבנק הוא בבעלות כמעט מלאה של המדינה<sup>2</sup>; הוא הוקם כדי לשמש מכשיר ממשלתי לסיוע לענף החקלאות ופעל כבנק סקטוריאלי שנתן אשראי בעיקר ללווים מהמגזר החקלאי.

בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים של המאה העשרים פקדו את המגזר החקלאי משברים פיננסיים וכלכליים חמורים. עקב אי-יכולתם של הלווים במגזר זה לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי הבנקים, בכללם בנק החקלאות, נעשו עמם הסדרים מיוחדים, שכללו מחיקה של חלק ניכר מחובותיהם ופריסה של החזר מרבית החובות הנותרים (להלן - ההסדרים)<sup>3</sup>.

עקב המשבר במגזר החקלאי הורע מצבו הפיננסי של הבנק, ובשנת 1990 החלה הממשלה להזרים אליו כספים באמצעות פיקדונות כדי לאפשר את המשך פעילותו. בסוף 1991 הבנק לא היה יכול עוד לעמוד בהתחייבויותיו הפיננסיות כלפי הממשלה; ובינואר 1992 נחתם הסכם בינו לבין המדינה, באמצעות החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), ולפיו פיקדונות של הממשלה בבנק בסכום כולל של כ-180 מיליון ש"ח (במחירי 1992) יהיו לפיקדונות נדחים במשך שמונה שנים, ובפרק זמן זה לא תיפרע בגינם קרן או ריבית. משנת 2000 עד סוף ספטמבר 2004

1 כהגדרתה בסעיף 1 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

2 זכויות ההצבעה של המדינה באסיפה הכללית הן בשיעור של - 99.99%.

3 נחתמו הסדרים נפרדים לקיבוצים ולמושבים. עם הקיבוצים נחתמו שלושה הסדרים: ההסדר הראשון נחתם בדצמבר 1989 בין התנועות הקיבוציות לבין הבנקים והממשלה, ולפיו נמחקו חלק מחובות הקיבוצים ותאגידיהם ונפרסו החובות הנותרים, בוטלו המערכות המרכזיות והערבות ההדדית של הקיבוצים ונקבעו להם כללים חדשים בתחום האשראי. בשש השנים הראשונות שלאחר החתימה על ההסדר נמשכה מגמת ההרעה במצבם הכלכלי והחברתי של מרבית הקיבוצים, והתברר שאומדן כושר החזר של הקיבוצים היה מוטעה כלפי מעלה ואומדן החוב המקורי היה מוטעה כלפי מטה, ובחלק גדול מהקיבוצים הסכסם לא יושם. הממשלה והבנקים הקצו לנושא במסגרת הסדר זה כ-17.4 מיליארד ש"ח (במחירי יולי 2001). עוד על הסדר זה ראו בפרק "הסדר סיוע לקיבוצים" בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה (1993), עמ' פח.

ההסדר השני (הסכם הקיבוצים המשלים), נחתם במרס 1996 בין הממשלה לתנועות הקיבוציות ולבנקים והוא נועד להשלים את הסדר הקיבוצים הראשון ולהסדיר את חובות הקיבוצים, שגם לאחר ביצוע ההסדר הראשון נותר להם חוב שלא יכלו לפרוע מתוך סכום החזר השנתי שנקבע להם. המקורות למימוש ההסכם המשלים היו, בין היתר, מחיקת חובות על ידי הבנקים והערבות כספיות של הממשלה ביחס של 65% ל-35%; הקיבוצים הסכימו לוותר על זכויות בקרקעות שלמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) יש אפשרות לשנות את ייעודם במטרה לשווקם. לפי נתוני המטה לביצוע הסדר הקיבוצים, חוב הקיבוצים שאין כנגדו כושר החזר בהתאם להסדר הראשון הסתכם בכ-7.6 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 2003).

ההסדר השלישי (הסכם קיבוצים משלים [תיקון]) נחתם באפריל 1999 בין הממשלה לבנקים; ההצטרפות של הקיבוצים להסדר זה נעשתה על פי הסכמים פרטניים המותאמים לכל קיבוץ לפי מצבו הכלכלי, מועד הצטרפותו להסכם ומקורות המימון העומדים לרשותו. חלק מהחוב שמעבר לכושר החזר במועד ההסדר נרשם כ"חוב נדחה", ללא מועד פירעון, והוא אמור להיות מסולק מסכומים שיתקבלו מעסקאות בזכויות בקרקעות האמורות של ממ"י, אם יהיו.

הסדר המושבים: חוק הסדרים במגזר החקלאי המשותף, התשנ"ב - ב-1992 (להלן - חוק גל), קובע כיצד יש להסדיר את חובותיו של המגזר החקלאי. מכוח חוק גל מונו 12 משקמים שבסמכותם לקבוע את היקף החוב שייפרע ואת אופני הפירעון; פסיקת המשקמים כפופה להוראות החוק ותקנותיו. בשנת 1997 הותקנו תקנות בדבר מימוש הנכסים שאינם חקלאיים ובדבר פעולת המשקם, אך לא הותקנו תקנות בדבר דרכי חלוקת החובות של חייבים, מימוש הנכסים החקלאיים והביטחונות לפריסת חובות.

נדחה מועד הפירעון של פיקדונות הממשלה והריבית בגינם בכל שלושה חודשים, באישור החשכ"ל.

לפי מאזן הבנק ל-31.12.03 הסתכמו חובות הבנק למדינה (בכלל זה ריבית) בכ-1.4 מיליארד ש"ח, כדלהלן: הפיקדונות הנדחים האמורים - כ-896 מיליון ש"ח; שטרי הון נדחים - כ-75 מיליון ש"ח ופיקדונות ממשלה אחרים - כ-438 מיליון ש"ח. למעשה, המשך פעילות הבנק מותנה בדחיית מועד הפירעון של חובותיו למדינה, שכן הבנק אינו יכול לפרוע אותם ממקורותיו.

כבר באפריל 1993 הגביל בנק ישראל את רישיונו של בנק החקלאות, ומאותו מועד הבנק אינו רשאי עוד לגייס פיקדונות מהציבור או לעסוק במתן אשראי, ועיקר פעילותו היא הסדרה וגבייה של חובות העבר של הקיבוצים והמושבים על פי ההסדרים שנחתמו עמם. גביית חובות אלה נתקלת בקשיים רבים עקב מצבם הכלכלי הקשה של הלוויים ועיכובים במימוש הקרקעות שעל פי הסכם הקיבוצים המשלים והסדר המושבים, אמורות לשמש להחזר החובות.

יתרת האשראי לציבור במרס 1986 (לפני שהחל המשבר במגזר החקלאי) במחירי דצמבר 2003 (כולל ריבית), הייתה כ-5 מיליארד ש"ח. לפי נתוני הבנק, בדצמבר 2003 היה האשראי לציבור (לאחר מחיקת חובות שהוסדרו ולפני ההפרשות לחובות מסופקים בגין יתרת האשראי) כ-1.65 מיליארד ש"ח. מרבית האשראי, כ-1.4 מיליארד ש"ח, ניתן למושבים, והשאר ניתן לקיבוצים ולגופים אחרים. האשראי לציבור לאחר המחיקות וההפרשות האמורות בעקבות ההסדרים, לפי מאזן הבנק ל-31.12.03, הסתכם בכ-252 מיליון ש"ח. יצוין כי לפי נתוני החשכ"ל, בסוף שנת 2003 הסתכמו חובות הקיבוצים והמושבים לבנקים המסחריים בכ-10 מיליארד ש"ח.

תיק האשראי של הבנק מורכב מחובות קטנים יחסית. קרקעות הקיבוצים החייבים לו כספים משועבדות לו בדרך כלל בשעבוד קבוע בדרגה ראשונה, ויתר נכסיהם משועבדים לו בשעבוד שוטף; והדבר מקנה לו עדיפות על נושים אחרים בגביית חובותיו. כמו כן משועבד לבנק בשעבוד שוטף רכוש של המושבים ששווי כ-95% מחובותיהם. בכל אחת מהשנים 2000-2003 גבה הבנק כ-43 מיליון ש"ח בממוצע, והיו לו הוצאות תפעוליות ואחרות בסכום של כ-10 מיליון ש"ח בממוצע. לבנק 28 עובדים, ויש לו במרכז תל אביב מגרש ועליו בניין שלהערכת הבנק שוויים כ-6 מיליון דולר.

בחודשים יוני-אוקטובר 2004 בדק משרד מבקר המדינה את מצבו הכספי של הבנק, את עלות הגבייה של החובות ואת ההחלטות והפעולות של רשויות המדינה בכל הנוגע לעתידו של הבנק ולאופן גביית החובות. הבדיקה נעשתה בבנק, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות או רשות החברות), באגף החשכ"ל, בבנק ישראל ובמשרד החקלאות.

## מצבו הכספי של הבנק

1. להלן בטבלה נתונים עיקריים ממאזן הבנק ל-31.12.03 בהשוואה למאזנו ל-31.12.02 (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 2003):

השינוי		31.12.03	31.12.02		
באחוזים	במיליוני ש"ח				
-33	-19.0	38.6	57.6	מזומנים ופיקדונות בבנקים	נכסים
-10	-26.5	251.6	278.1	אשראי לציבור	
-1	-0.4	29.8	30.2	אשראי לממשלה	
-12	-45.3	323.5	368.8	סך הנכסים*	
-9	-0.1	1.0	1.1	פיקדונות הציבור	התחייבויות
0.3	1.4	438.3	436.9	פיקדונות הממשלה	
12	96.6	895.7	799.1	פיקדונות נדחים של הממשלה	
-6	-4.5	75.1	79.6	שטרי הון נדחים בידי הממשלה	
-100	-39.4	-	39.4	שטרי הון נדחים בידי הציבור	
3.9	54.3	1,417.9	1,363.6	סך התחייבויות*	
10	-99.6	(1,094.4)	(994.8)	הון עצמי (גירעון)	הון

\* סיכום זה כולל מרכיבים נוספים הכלולים בדוח הכספי של הבנק אך אינם מפורטים בטבלה זו.

2. להלן בטבלה הנתונים התוצאתיים (דוח רווח והפסד) של הבנק ל-31.12.03 בהשוואה לנתונים התוצאתיים ל-31.12.02 (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 2003):

השינוי		31.12.03	31.12.02		
באחוזים	במיליוני ש"ח				
225	7.2	10.4	3.2	רווח מפעולות מימון לפני הפרשה לחובות מסופקים	
50	32.4	(97.5)	(65.1)	הוצאות ריבית בגין פיקדונות ממשלה ושטרי הון נדחים	
41	25.2	(87.1)	(61.9)	הפסד מפעולות מימון לפני הפרשה לחובות מסופקים	
-	3.5	(3.5)	(0.0)	הפרשה לחובות מסופקים	
*16	0.1	0.7	0.6	הכנסות תפעוליות	
*33	0.0	0.1	0.1	מזה עמלות	
11	1.0	(9.8)	(8.8)	הוצאות תפעוליות	
8	0.5	7.1	6.6	מזה משכורות	
42	29.6	(99.7)	(70.1)	הפסד נקי	

\* שיעור השינוי באחוזים מחושב כאן לפי הנתונים במיליוני ש"ח. הנתונים בדוח הכספי מובאים באלפי ש"ח, לכן שיעור השינוי לפיו אינו זהה.

מהטבלאות דלעיל עולות מסקנות אלה:

(א) סכום הנכסים במאזן הבנק הצטמצם בכ-45 מיליון ש"ח בשל ירידה בסכום האשראי לציבור ובסכום המזומנים.

(ב) חל גידול בסכום ההתחייבויות בשל גידול בפיקדונות הממשלה הנדחים, עקב הריבית הנצברת ומתוספת על הקרן. מרבית הגידול בגירעון בהון העצמי (כ-99.6 מיליון ש"ח) נובעת מהריבית על הפיקדונות (כ-97.5 מיליון ש"ח).

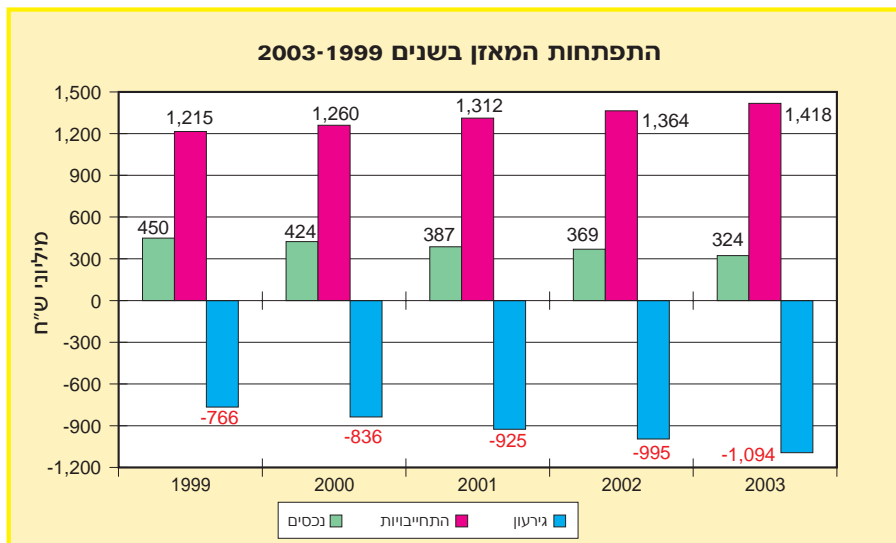
(ג) סך הנכסים של הבנק בסוף שנת 2003 היה כ-324 מיליון ש"ח והתחייבויותיו כ-1.418 מיליארד ש"ח. עקב כך ההון העצמי של הבנק היה שלילי והגיע בסוף אותה שנה לכ-1.094 מיליארד ש"ח. כלומר גם אם הבנק יממש את כל נכסיו, הוא לא יוכל לפרוע את כל התחייבויותיו. המקורות למימון גירעון זה הם פיקדונות הממשלה בסך כ-438 מיליון ש"ח, שטרי הון נדחים בסך כ-75 מיליון ש"ח ופיקדונות ממשלה נדחים בסך כ-896 מיליון ש"ח.

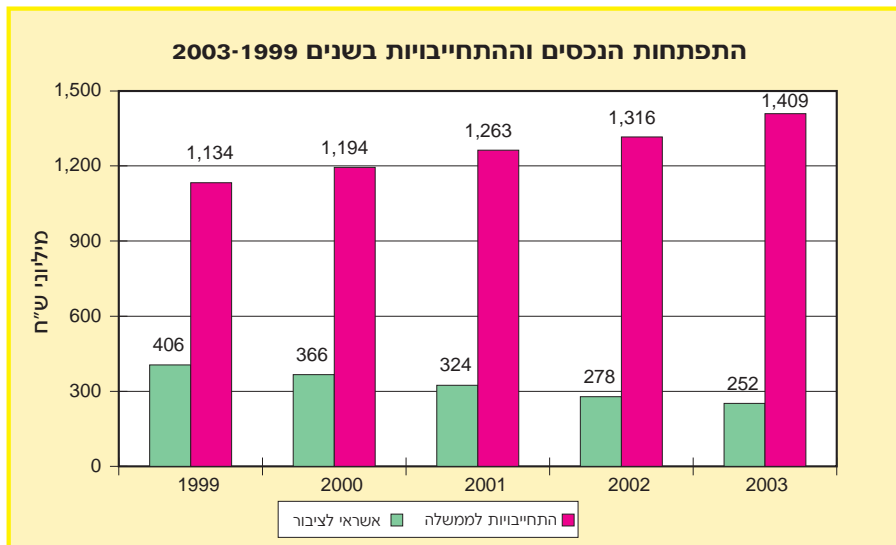
(ד) פיקדונות הציבור בבנק הם כמיליון ש"ח בלבד (פיקדונות אלה מורכבים מיתרות בחשבונות עו"ש של עובדי הבנק ומיתרות זכות בחשבונות עו"ש של קיבוצים ומושבים).

(ה) הבנק הפסיד בשנת 2003 כ-87.1 מיליון ש"ח מפעולות מימון (הכנסות מריבית פחות הוצאות על ריבית), לעומת הפסד של כ-61.9 מיליון ש"ח בשנת 2002. ההפסד הכולל בשנת 2003 (לאחר הכנסות והוצאות תפעוליות) עמד על כ-99.7 מיליון ש"ח, לעומת הפסד של כ-70.1 מיליון ש"ח בשנת 2002.

(ו) בשנת 2003 היו לבנק הוצאות תפעוליות בסך של כ-9.8 מיליון ש"ח (כ-72% מהוצאות אלה הם משכורות לעובדי הבנק), לעומת הכנסות תפעוליות בסך של כ-0.7 מיליון ש"ח.

3. להלן בתרשימים התפתחות הסעיפים הראשיים במאזן הבנק (נכסים, התחייבויות וגירעון בהון העצמי) וכן התפתחות הנכסים וההתחייבויות (ההתחייבויות לממשלה והאשראי לציבור) במיליוני ש"ח, על פי מאזני הבנק לשנים 1999-2003 (הנתונים מותאמים למדר דצמבר 2003):





מהמאזנים לשנים 1999-2003 עולה כדלקמן:

- (א) הגירעון בהון העצמי של הבנק גדל בכ-43% (מכ-766 מיליון ש"ח לכ-1.094 מיליארד ש"ח).
- (ב) נכסי הבנק קטנו בכ-28% (מכ-450 מיליון ש"ח לכ-324 מיליון ש"ח); יצוין שמרבית הנכסים הם האשראי למגזר החקלאי.
- (ג) התחייבויות הבנק גדלו בכ-17% (מכ-1.215 מיליארד ש"ח לכ-1.418 מיליארד ש"ח).
- (ד) ההתחייבויות לממשלה גדלו בכ-24% (מכ-1.134 מיליארד ש"ח לכ-1.409 מיליארד ש"ח).

מהאמור לעיל נראה, כי הבנק אינו יכול לפרוע את חובותיו לממשלה. בנסיבות אלה המשך פעילותו מותנה בדחיית מועד הפירעון של הפיקדונות הנדחים ושטרי ההון הנדחים המתחדשים, בסך כ-0.97 מיליארד ש"ח ופיקדון רגיל בסך כ-0.43 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 2003.

כאמור, משנת 2000 עד סוף ספטמבר 2004 נדחה מועד הפירעון של פיקדונות הממשלה ושל הריבית עליהם בכל שלושה חודשים, באישור החשכ"ל. באישורים שנתן החשכ"ל באוקטובר 2003 ובדצמבר 2003, נאמר בין היתר, שהאישור לדחייה ניתן כדי שבפרק הזמן שעד מועד הפירעון תגובש בין הממשלה לבנק תכנית מפורטת להמשך פעילותו. הביקורת העלתה, שבמשך כשנה עד סוף ספטמבר 2004, מועד סיום הביקורת, המשיך החשכ"ל לתת אישורי דחייה אף שלא גובשה התכנית האמורה.

הבנק כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, בין היתר, כי "בנסיבות בהן כפתה הממשלה על הבנק את הסדרי השיקום לא יעלה על הדעת להותיר על כנם... את סכומי הפיקדונות, שטרי ההון וכן את שיעורי הריבית המקוריים (עד 28% ריבית לשנה), שיעורים שהינם... אבסורדיים בהשוואה לשיעורי ריבית של 4%-5% בתוספת הצמדה למדד שהינם שיעורי הצבירה על חובות החייבים בהשוואה לזמני פירעון של 19.5 שנה ו/או עד 2025 ואשר נכפו ע"י הממשלה על הבנק בהסדרי השיקום... הממשלה עצמה [גרמיה] לבנק להפר את התחייבותו להחזרת הפיקדונות, שטרי ההון

והריבית הנצברת עליהם כלפיה וזאת ע"י הסדרי השיקום שכפתה עליו לפיכך...[על המדינה, שאין דינה כדין נושה חיצוני אלא כדין בעלת השליטה בבנק, להתאים את זמן פירעון וגובה 'החוב' לגובה זמן פירעון המקורות שהעמידה לתשלומי בהסדרי השיקום שיצרה ושיזמה דווקא להצלת המיגזר החקלאי ועל חשבון הבנק ולטענתנו - גם על חשבונה... אנו סבורים שלא כדין הוא שלא להתאים את גובה חוב הבנק לממשלה וזמן פירעונו לתוצאותיהם של הסדרים אלו אשר היו, בחלקן המכריע, ידועות מראש עוד לפני כ-15 שנה וכך מאז ועד היום" (ההדגשה במקור).

### עלות הגבייה

הבנק גובה את חובות הקיבוצים והמושבים לפי הסדרים שנקבעו עמם. כאמור, עקב מצבם הקשה של הלווים, רבים מהם אינם משלמים את חובם כמוסכם, והגבייה אינה מתקדמת כמתוכנן.

1. יחידת הפיקוח על הבנקים בישראל בדקה ביולי 2004 את עלות גביית החובות<sup>4</sup> ואת קצב הגבייה בשנים 2000-2003<sup>5</sup>. להלן בטבלה הממצאים שהעלתה:

עלות הגבייה וקצב הגבייה בשנים 2003-2000					
הממוצע בשנים 2003-2000	31.12.03	31.12.02	31.12.01	31.12.00	
42.4	34.0	47.3	45.0	43.1	האשראי-החוב שנגבה (במיליוני ש"ח)
9.9	9.8	8.8	10.2	10.7	ההוצאות התפעוליות (במיליוני ש"ח)
23.3%	28.8%	18.7%	22.7%	24.8%	שיעור ההוצאות התפעוליות לאשראי שנגבה
13.9%	13.5%	16.7%	14.6%	11.5%	שיעור האשראי שנגבה לאשראי נטו* (קצב הגבייה)

\* האשראי לציבור לאחר מחיקת חובות וההפרשות לחובות מסופקים שנעשו בעקבות ההסדרים.

במסקנות הבדיקה ציין בנק ישראל, כי "העלות לגביית שקל חוב בבנק בשנים האחרונות שווה ל-23.3 אג', זאת בהתעלם מהעלות של פיקדונות הממשלה בבנק. לדעתנו, מדובר בעלות גבוהה יחסית, שרק תעלה, שכן ההוצאות התפעוליות לא משתנות, ולעומת זאת הגבייה עצמה הולכת וקטנה. כך לדוגמה בשנת 2003 הגבייה קטנה בכ-28% לעומת שנת 2002".

הבנק כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004 בתגובה על מסקנות בנק ישראל, בין היתר, כי "סכומי הגבייה... אינם כוללים את סכומי הגבייה שגבה הבנק מהממשלה כפועל יוצא מהתחייבותה שבהסדר הקיבוצים בעוד שהם מהווים חלק אינטגרלי ומהותי מסכום הגבייה... ויש להוסיף אפוא לסכומי הגבייה [האמורים]... ההוצאות התפעוליות המוצאות ע"י הבנק... נועדו... על מנת להביא להסדרת כל החוב שהוא למעלה מ-5 מיליארד ש"ח בערכי 31.12.03 לאחר שיערוך... על מנת להציג את התמורה הנכונה ובמלוואה [יש] להתייחס להסדר החובות לטווח פירעון של שנים רבות... ולא לגביית חובות שנתית שאינה אלא נתון המתייחס לפרק זמן קצר ביותר ובהתאם להציג

4 הבדיקה של עלות הגבייה נעשתה על פי היחס בין ההוצאות התפעוליות לבין הסכומים שנגבו, ללא העברות ממשלתיות. העברות אלה נעשו לפי הסכם הקיבוצים המשלים.

5 הבדיקה התבססה על נתוני הבנק והדוחות הכספיים שלו.



את עלות הגביה... לעומת סכום החוב המלא ערב הסדרי השיקום לפני הפרשות ומחיקות וכך להגיע לנתון אמיתי של העלות...” (ההדגשות במקור).

2. מהטבלה עולה, שהסכום הממוצע נטו (דהיינו לאחר ניכוי ההוצאות התפעוליות) שגבה הבנק בכל אחת מהשנים 2000-2003 היה כ-32.5 מיליון ש"ח. לפי הדוח הכספי של הבנק ל-31.12.03, סכום הריבית הנצברת על הפיקדונות ושטרי ההון הנדחים בכל אחת מאותן שנים היה כ-77.4 מיליון ש"ח בממוצע. הנתונים לעיל מלמדים, שעלויות הריבית השנתיות שהבנק חייב לממשלה גבוהות בשיעור ניכר מהחוב השנתי שנגבה.

3. הממוצע של היחס בין האשראי שגבה הבנק ובין האשראי נטו (קצב הגבייה) בשנים 2000-2003 היה כ-14% בלבד.

מחשוב המתבסס על נתונים אלו עולה, כי גם אם יישמר קצב גבייה זה ולא יואט יותר בעתיד, יידרשו עוד שנים מספר לגביית כל סכום החוב נטו, ואילו סכום הריבית הנצברת על הפיקדונות ימשיך לגדול. יצוין, כי לפי ההסדרים שנחתמו עם הקיבוצים והמושבים הגבייה מהקיבוצים תימשך עד שנת 2013, והגבייה מהמושבים תימשך 5-17 שנים מיום הפסק של המשקם<sup>6</sup>; כל זאת בהנחה שהקיבוצים והמושבים יצליחו לעמוד בהחייבויותיהם.

## רישיון הבנק

1. במסמך בנושאים הקשורים להמשך תפקודו של בנק החקלאות שהמציא נגיד בנק ישראל לשר האוצר בדצמבר 1992 נאמר, כי "ביטול רישיונו של הבנק אינו פוגע בהסדרים המיוחדים שנקבעו ובגביית האשראי... והוא גם אינו פוגע באפשרות המכירה של הבנק... מכיוון שבהתאם להמלצת ועדת הרישיונות נתייחס למכירה כאל הקמת בנק חדש".

באפריל 1993 הגביל בנק ישראל את רישיון הבנק, ועקב כך הוא אינו יכול עוד להרחיב את היקף פיקדונות הציבור ולחדש פיקדונות של הציבור ושל בנקים. להלן פרטי ההגבלה: "א) הבנק לא יקבל פיקדונות חדשים אלא מבעלי המניות; פיקדון שהגיע מועד פירעונו ניתן לחדשו אם אישר זאת המפקח [על הבנקים], אם לפיקדון מסוים ואם לסוגי פיקדונות. (ב) הבנק לא ייתן אשראי חדש ללקוחותיו ולא יחדש אשראי שהגיע מועד פירעונו; הוראה זו לא תחול על חידוש אשראי במסגרת הסדרים למגזר החקלאי. (ג) הבנק לא ימנה יו"ר דירקטוריון, מנהל כללי או דירקטור חיצוני ללא הודעה מראש למפקח; הודיע המפקח על הסתייגותו, לא יבוצע המינוי". משמעות ההגבלה היא, שהבנק אינו רשאי לעסוק בפעילות בנקאית רגילה, אלא רק בהסדרת האשראי שניתן בעבר למגזר החקלאי ובגבייתו.

2. בחוות דעת של המחלקה המשפטית של בנק ישראל מנובמבר 2002 נאמר, שאין סיבה ממשית לאי-שלילת הרישיון. רק באוגוסט 2004, במהלך הביקורת, כתב המפקח על הבנקים בבנק ישראל לרשות החברות: "בהמשך למכתבינו הקודמים בנושא ולישיבות שהתקיימו עם נציגיכם, ובהתאם לחוות דעת שהוכנה על ידי המחלקה המשפטית בבנק ישראל [מנובמבר 2002], ככוונתנו לבטל את רישיון בנק החקלאות מכוח סעיף 8(2) לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981 זאת נוכח העובדה

6 מי שמונה, כאמור, בהתאם לחוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992, לקבוע את היקף החוב שיפרע גורם חקלאי ואת אופן הפירעון.

שאינן לבנק פעילות בנקאית (גיוס פיקדונות ומתן אשראי), והוא יכול להמשיך בפעילותו הנוכחית בלי רישיון בנק. כבעלי הבנק, אבקש לקבל את עמדתכם בנושא". המפקח הוסיף כי נוכח העלות הגבוהה של גביית האשראי בבנק החקלאות "ראוי שתשקלו למכור את תיק הנכסים של בנק החקלאות".

בפגישה שהתקיימה בספטמבר 2004 בהשתתפות החשכ"ל, נציגי רשות החברות והמפקח על הבנקים, הודיע נציגי רשות החברות שאינן לו התנגדות לביטול רישיון הבנק.

3. באוקטובר 2004 כתב המפקח על הבנקים לבנק, כי לאחר שבחן את עמדתו בשאלת נחיצות רישיון הבנק, כוונתו להשתמש בסמכותו על פי סעיף 8(2) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ולבטל את הרישיון משום שהבנק חדל לנהל עסקים בנקאיים. המפקח ציין, כי הבנק זכאי להשמיע טענות נוספות, אם יש בידו, בתוך 30 יום ממועד המכתב, וכי עמדת בנק ישראל בנושא הובהרה לחשכ"ל ולרשות החברות.

בנק החקלאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, ששלילת רישיונו אינן לה כל בסיס כלכלי או משפטי, אין בה כל תועלת והיא תביא להתמוטטותו וריקונו מכל נכס ממשי לקראת הפרטתו האפשרית, והתוצאה תהיה הפסדי עתק מידיים לבנק ולמדינה.

בתשובת בנק ישראל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 הובאו תוכן הפגישות, ההחלטות וההתכתבויות בנושא, וצוין כי "כפי שעולה מהנ"ל, בנק ישראל יבטל בקרוב את רישיון הבנק".



מהאמור עולה, כי משנת 1993 עוסק הבנק רק בהסדרה וגבייה של חובות העבר של המגזר החקלאי ואינו עוסק בפעילות בנקאית רגילה. בשנת 2003 גבה הבנק כ-34 מיליון ש"ח מהחובות, אך עלות הגבייה הייתה כרוכה בהוצאות תפעול בסך כ-9.8 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים הכספיים השליליים של הבנק - ההון העצמי השלילי, ההפסדים השנתיים הגדלים, עלות הגבייה הגבוהה, חוסר יכולתו של הבנק להחזיר את חובותיו לממשלה (קרן וריבית), שחיקת חובותיו בשל קשיים בגביית האשראי לציבור וההגבלות שהוטלו על רישיונו מטילים ספק בכדאיות המשך פעילותו של הבנק במתכונתו הנוכחית, ומן הראוי שהגורמים הממשלתיים המוסמכים, בשיתוף דירקטוריון הבנק, יבחנו בהקדם את המתחייב מנתונים אלה לגבי המשך פעילותו.

## הצעות בעניין מתכונת הפעלת הבנק

1. מאמצע שנות השמונים של המאה העשרים נקטו ממשלות ישראל מדיניות ולפיה יש להפריט חברות שאינן הצדקה שהממשלה תמשיך להיות מעורבת ישירות בתחומי פעילותן. מדיניות זו התבטאה ביתר שאת בראשית שנות התשעים. ההפרטה נועדה לצמצם את המעורבות הממשלתית הישירה בפעילות העסקית, לחשוף את החברות המופרטות, שיצאו מן ה"חממה" הממשלתית לתחרות בשוק התפוקות ובשוקי התשומות (בעיקר בשוק ההון) ולעודד את החברות האלה לפעול לפי שיקולים עסקיים בלבד.

סעיף 14(א) לחוק החברות הממשלתיות מפרט את הנסיבות שבהתקיים אחת מהן רשאית הממשלה להביא לפירוק מרצון של חברה ממשלתית או למכירת מניות החברה שבידי המדינה, ואלה הן: (1) מטרת החברה הושגה או שהשגתן אינה אפשרית כלל או אינה אפשרית בחסכון וביעילות; (2) מטרת החברה הוטלה על רשות שהוקמה בחוק או על חברה ממשלתית אחרת; (3) מן הרצוי שמטרת החברה יבוצעו על ידי גוף שאינו חברה ממשלתית".

על פי תיקון לחוק החברות הממשלתיות שנעשה בשנת 1993, הוקמה ועדת שרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים)<sup>7</sup>. ועדת השרים מוסמכת להחליט על הפרטה של חברה ממשלתית; הצעה להחלטה על הפרטה בצירוף חוות דעת של רשות החברות תוגש לוועדה בידי השרים הממונים, או אחד מהם. לפי החוק, אם "סברה הרשות כי יש להחליט על הפרטה חברה ולא הציע זאת לממשלה אחד מהשרים, תחווה הרשות את דעתה בתזכיר מנומק לשרים ולוועדת השרים, וכל אחד מחברי ועדת השרים רשאי להגיש הצעה להחלטה על הפרטה". את ההצעה יש להגיש לוועדת השרים לאחר התייעצות עם דירקטוריון החברה, ולהציג לפניה את עמדת הדירקטוריון. ועדת השרים גם קובעת את הדרך או את שילוב הדרכים שבהם תופרט חברה: מכירת מניות על פי תשקיף או בדרך אחרת; הנפקת מניות או ניירות ערך הוניים; פירוק. החוק מאפשר לרשות החברות לעשות בעצמה בנסיבות מיוחדות פעולות הנדרשות לצורך ההפרטה, אם החברה אינה עושה אותן<sup>8</sup>.

2. מתחילת שנות התשעים הביעו גורמים ממשלתיים שונים ואף הבנק עצמו את עמדתם בעניין הצורך לשקול את המשך פעילותו של הבנק, נוכח מצבו הפיננסי הקשה ומתכונת פעילותו הקיימת, והמליצו לבחון דרכים אחרות לגביית האשראי שנתן הבנק ואת הצורך והאפשרות לנקוט פעולות על פי סעיף 14 לחוק החברות הממשלתיות, כמפורט לעיל. אף הועלו כמה וכמה הצעות, אולם הן לא קודמו.

להלן פירוט ההצעות שהועלו בנוגע להמשך פעילות הבנק, מתחילת שנות התשעים:

(א) באוגוסט 1990 סיכמו המפקח על הבנקים והחשכ"ל שיש להתחיל מיד במשא ומתן על מכירה של הבנק. ממכתב של מנהל רשות החברות עולה שהמכירה לא יצאה לפועל "משיקולים הקשורים בריכוזיות המערכת".

(ב) בנובמבר 1991 כתב מנכ"ל משרד האוצר לשר האוצר מר יצחק מודעי ז"ל שהמשרד נדרש להחליט בדבר עתידו של הבנק. הוא ציין, שאין הצדקה להמשך קיומו של הבנק כבנק סקטוריאלי למגזר החקלאי, ומכל מקום המשך תפעולו והחזקתו בידי הממשלה אינו רצוי; וכי הדרך המועדפת להתמודד עם הבעיה היא לייצב את החוב של המגזר החקלאי ולאחר מכן לנסות למכור את הבנק. שר האוצר השיב כי "צריך להיפטר מהבנק ואינני מסכים להמשיך להתעסק איתו... אני מאשר (א) מכירת התיק לאחד הבנקים הגדולים. (ב) מכירת הרשיון למעוניין (למשל לצוין שם של גורם פרטי)".

(ג) בפברואר 1992 המליץ דירקטוריון הבנק לרשות החברות להביא לפני ועדת השרים לענייני הפרטה הצעת החלטה בדבר מכירת החזקות המדינה בבנק. באותו חודש שלח נגיד בנק ישראל לשר האוצר דאז חוות דעת בעניין הצעת ההחלטה ולפיה "עמדת בנק ישראל היא שיש לפעול במהירות האפשרית להעברת תיק האשראי של הבנק לבנקים אחרים או למכור את מניות המדינה בבנק לאחד הבנקים במטרה להביא לסגירה מסודרת של הבנק. אנו מתנגדים... למכירתו למשקיע אחר שיפעילו כתאגיד בנקאי עצמאי"<sup>9</sup>. ועדת השרים לענייני הפרטה דנה במרס 1992 בהצעת החלטה שהגישה

7 ועדת השרים לענייני הפרטה עברה לאחריות משרד האוצר בהתאם להחלטת ממשלה ממרס 2003.

8 על הפרטת חברות ממשלתיות ראו ברוח שנתי 52 ב של מבקר המדינה (2002), עמ' 327.

9 היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי חוות דעת זו היוותה חלק ממסמכי הצעת ההחלטה האמורה.

הרשות למכור את כל החזקות המדינה בבנק עד ספטמבר אותה שנה, והחליטה לדחות (ללא קביעת מועד) את המשך הדיונים בנושא. בפרוטוקול ישיבת הוועדה לא הובאו הסיבות לדחייה.

(ד) במאי 1992 הודיע מנכ"ל משרד האוצר, על דעת שר האוצר יצחק מודעי, לחשכ"ל שעליו לטפל בהעברת תיק האשראי של הבנק למוסד בנקאי אחר וכי מנהל הרשות ינסה לפעול למכירת רישיון הבנק והמבנה שהבנק שוכן בו לגורם פרטי. במאי וביוני אותה שנה דנו משרד האוצר ורשות החברות בהצעה של גורם פרטי לרכוש את הבנק, אולם העסקה לא יצאה אל הפועל.

(ה) בסוף יוני 1992 הציעה הרשות לשר האוצר יצחק מודעי לקיים מכרז "סגור" לניהול גביית חובות הבנק עם אופציית רכישה. בהצעה צוין, כי ההליך צריך להיעשות בתיאום עם המפקח על הבנקים ומשרד האוצר.

(ו) ב-13.7.92 גיבש החשכ"ל את המלצותיו לגבי המשך פעילותו של הבנק, ועיקרן: "1. הבנק יפעל כחברת גבייה ממשלתית שתפקידה היחיד יהיה גביית האשראי אותו העמיד בעבר. 2. החברה תהיה מנועה מלתת אשראי כלשהו, ולא תקבל פיקדונות מהציבור... 5. החברה תפעל לצמצום ההוצאות בדרך של פרישה ופיטורי עובדים... ומכירת הבניין... 6. הממשלה לא תתנגד להמלצת המפקח על הבנקים לקחת את רישיון הבנק מהחברה".

(ז) ב-16.7.92 הגיש יו"ר דירקטוריון הבנק לשר האוצר מר אברהם שוחט ולשר החקלאות מר יעקב צור הצעת החלטה להפרטת הבנק שעקרונותיה היו כדלהלן: "א. מכירת הבנק למשקיע. ב. הסדר לגבי התיק החקלאי - רוכש הבנק יקבל את התיק לגבייה, על אחריות הממשלה, על פי הסכם שיחתם". יו"ר הדירקטוריון ביקש להעביר את הצעתו להחלטת הממשלה.

(ח) ב-26.7.92 הודיע מנהל הרשות לשר האוצר, בין היתר, כי "נערכו ניסיונות להגיע למכירת הבנק שלא צלחו עד כה... לאחרונה התקיים דיון אצל המנכ"ל עם המפקח על הבנקים, החשכ"ל והח"מ ובו גובש כיוון של לקיחת רישיון הבנק והפיכתו למעשה למוסד גבייה כדי להקטין ככל האפשר את הנזק ומתוך הנחה שהסיכוי למכור את הבנק כיחידה אחת עם כל מה שבפנים - אפס". מנהל הרשות ציין כי לדעתו הפיכת הבנק לחברה גבייה היא החלופה העדיפה והמעשית.

(ט) בסוף דצמבר 1992 כתב נגיד בנק ישראל לשר האוצר: "בכוונתי להביא לדיון בוועדת הרשיונות את עניין שלילת רישיונו של הבנק בתוך חודשיים ממועד מכתב זה; ... עלות הגבייה של תיק האשראי באמצעות הבנק מסתכמת ב-11 מליון ש"ח לשנה. סכום זה גבוה להערכתנו, פי שלושה מעלות הגבייה באמצעות גורם חיצוני. יש לזכור כי הציבור הוא שנושא בהוצאות התפעול של הבנק באמצעות פיקדונות הממשלה בו והאשראי המיוחד של בנק ישראל". הנגיד הוסיף, כי יש לפעול להגיע "להשגת צמצום חד ומהיר בהוצאות התפעול של הבנק ... ע"י מכירת הבניין בו הוא עדיין מחזיק ללא צורך והפחתת מספר העובדים ל-15 לכל היותר; ... אני מציע לפתוח במגעים עם בנקים וגורמים אחרים לבירור אפשרות העברת תיק האשראי לגבייה על ידם. אפשרות זו צריכה להיבחן - בהתאם לעלויות - מול האפשרות של המשך הפעלת הבנק כחברת גבייה, לאחר ביטול רישיונו".

(י) בינואר 1993 הודיעה הנהלת הבנק למנכ"ל רשות החברות: "בהמשך להנחיותיו... של... מנכ"ל האוצר להתחיל בתהליכים להפרטת בנק החקלאות... מצ"ב הצעת החלטה לממשלת ישראל - לוועדת השרים לענייני הפרטה - אשר עודכנה לתאריך 30.9.92... הננו מתארגנים להעמיד לרשותך את הנתונים הנדרשים ולעשות כל מאמץ על מנת שתוך 60 יום, הזמן המוקצב, תהליך ההפרטה יהיה בשלבי ביצוע".

(יא) ב-11.1.93 פירט מנהל הרשות לשר האוצר את עמדת הרשות לגבי הבנק כדלהלן: "ניתן לבדוק את האפשרות לקבל הצעות לטיפול בגביית התיק מגורמים 'זרים' אך... נראה, כי רק הצעה בעלת מרכיב עמלה נמוך במיוחד - דבר שלא נראה סביר - תוכל להיחשב ככדאית. לפיכך המלצתנו

היא להתרכז בגביה, במסגרת הנוכחית, תוך מגמה להביא לצמצום כל המערכות בבנק, למינימום ... עד לחיסול תיק האשראי כולו".

(יב) ב-13.1.93 הודיע מנהל הרשות להנהלת הבנק, כי "אין ולא הייתה בשלב זה כל הנחיית ביצוע מצד... להערכות הבנק לתהליך הפרטה תוך מגמה שבמהלך 60 יום התהליך יהיה בשלבי ביצוע".

(יג) ב-26.1.93 כתב שר החקלאות יעקב צור לשר האוצר אברהם שוחט: "הגיעה השעה להחליט על עתידו של בנק החקלאות, לאחר בדיקות שקיימנו במשרד, הרי שאינני רואה כל צורך והגיון בהמשך קיומו של בנק זה, שעוסק רק בגביית חובות, ולשם כך אין צורך בקיום מערך של בנק, תקורה ומועצת מנהלים. אני מבקש להגיע להחלטות בנושא זה".

**הביקורת העלתה, כי על אף הדעות השונות שהוצגו, לא פעלו הגורמים האמורים לליכון הסוגיה ולא קיבלו החלטה מחייבת בעניין מתכונת הפעלת הבנק.**

(יד) בתחילת שנת 2000 הגיע שר החקלאות חיים אורון להסכמה עם החשכ"ל, כי יש להפסיק את פעולתו של הבנק, בין על ידי סגירתו בין על ידי מכירתו לאחר, ובפברואר אותה שנה הגיש החשכ"ל לשר החקלאות תכנית להמשך הטיפול בבנק, ובה הוצע, בין היתר, שיוצא מכרו לגביית האשראי של הבנק.

(טו) במרס 2000 כתבה יו"ר דירקטוריון הבנק לשר החקלאות ולשר האוצר: "סברתי, שהרשויות המופקדות על הבנק, יטו שכס ויסייעו לדירקטוריון לנתב את הבנק לכיוון שימזער את הפגיעה בקופה ציבורית. תחת זאת, נתקלתי בתופעה שלא ידעתי והיא התעלמות וחוסר שיתוף פעולה עם דירקטוריון הבנק... לא נערך דיון ממצה וענייני בעתידו וגורלו של הבנק".

(טז) במאי 2001 הציע יו"ר דירקטוריון הבנק לשר החקלאות שלום שמחון ולשר האוצר סילבן שלום להפעיל את הבנק ככל בנק אחר ולבטל את הגבלת רישונו. עוד הציע "אופק תכנון בן 3 שנים, כפרק הזמן המינימלי ההכרחי לגמר הסדר החובות בצורה נאותה על פי 'חוק גל' וכן הסכמי הקיבוצים". באותו חודש סיכמו שר החקלאות ומנהל רשות החברות להקים ועדה משותפת שתבחן בתוך 60 יום מהי דרך הפעולה המועדפת להפרטת הבנק.

**לא נמצא כי הוקמה ועדה כאמור בעקבות סיכום זה. מכל מקום, לא הוגשו כל המלצות באשר לדרך הפעולה המועדפת להפרטת הבנק.**

(יז) בינואר 2003 כתב מנכ"ל משרד החקלאות לשרת החקלאות ציפורה (ציפי) לבני, כדלהלן: "ברצוני לציין שהחשב הכללי אכן התרשם מכך שקיימת בעיה אמיתית (אולי מובנית) אשר מונעת מהמגזר החקלאי ליהנות מאשראי סביר לפעילותו הכלכלית. משיחות שהיו לנו עם שני הבנקים הגדולים לא הצלחנו לחלץ כל פתרון או דרך אפשרית לפריצת המבוי הסתום. יתכן ואומנם, אין דרך אחרת אלא לבחון ברצינות השארתו של 'בנק החקלאות' כבנק ייחודי שיתן מענה לצורכי האשראי למגזר החקלאי".

(יח) בדיון בפברואר 2003 בין נציגי הרשות לנציגי בנק ישראל ציינו נציגי בנק ישראל, כי לבנק החקלאות יש ביטחונות טובים, ולכן יש סבירות גבוהה שתאגידים בנקאיים אחרים יהיו מעוניינים לרכוש את תיק הנכסים שלו "בפרמיה חיובית". כן צוין כי "התפקוד בבנק הינו בעייתי - כבר זמן רב... כך שיש לחשוב על המסגרת בה פועל הבנק", וכי על הרשות לפעול למכירת תיק הנכסים של הבנק. נציגי הרשות ציין בדיון, כי הבנק ייכלל בתכנית ההפרטה של חברות ממשלתיות לשנת 2003 שתגיש הרשות לממשלה.

הביקורת העלתה, כי בדוח על פעולות רשות החברות בשנת 2003<sup>10</sup>, שפורסם במרס 2004, דובר בבנק רק בפרק "חברות נוספות שהרשות בחנה בשנה הנסקרת את אפשרות הפרטתם". בדוח על החברות הממשלתיות לשנת 2002<sup>11</sup>, שפורסם ביוני 2004, פורטו החברות שהרשות "מכינה כמועד פרסום הדוח את מכירתן או הנפקתן המלאה או החלקית", ואולם הבנק לא נכלל ברשימת החברות האלה.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי "עניין הפרטת הבנק, כחלק מתכנית העבודה של הרשות, נכלל במצגת לשר האוצר בנוגע לתכנית ההפרטה... מנהל הרשות גם העלה את הנושא בשלש פגישות שונות עם שר החקלאות".

(יט) בדיון בספטמבר 2003 בהשתתפות נציגי החשכ"ל, הרשות והמפקח על הבנקים בבנק ישראל בעניין המשך פעילותו של בנק החקלאות, סוכם כי הרשות תבחן בהקדם בשיתוף עם החשכ"ל את האפשרות למכור את הבנק לתאגיד בנקאי אחר או לאחד את פעילותו עם הבנק לפיתוח התעשייה, כדי שייסגר בתוך 36 חודשים.

(כ) בנובמבר 2003 הציע יו"ר הדירקטוריון של הבנק לפיתוח התעשייה למנהל הרשות שהצוות של בנק זה, שהיה פעיל גם במגזר החקלאי, יטפל בגביית החובות עבור בנק החקלאות. הוא ציין שהדבר יביא לייעול הגבייה ולהפחתה ניכרת של ההוצאות שהמדינה נושאת בהן. הרשות לא קיבלה את ההצעה מנימוקים שונים.

(כא) לקראת סיום הביקורת קיימו נציגי משרד מבקר המדינה פגישות עם החשכ"ל, עם מנהל הרשות ועם הנהלת הבנק. החשכ"ל ציין בפגישה עמו, כי נושא המשך פעילותו של הבנק נבדק לאחרונה ביחידתו ונבחנת אפשרות הפעולה המועדפת. הנהלת הבנק ציינה בפגישה עמה, בין היתר, כי כדי לאפשר את המשך פעילותו התקינה של הבנק יש להפוך את שטרי ההון והפיקדונות הנדחים להון, לבטל את ההגבלות שהוטלו על הבנק בשנת 1993 ולאפשר לו לקבל פיקדונות ולתת אשראי למגזר החקלאי<sup>12</sup>. מנהל הרשות ציין בפגישה עמו, כי הרשות החלה לרכז את הנתונים העדכניים בעניין פעילותו של הבנק, וכי בכוונתה לבחון ביסודיות את הפעולות הדרושות.

(כב) לאחר הפגישות האמורות, התקיימה בספטמבר 2004 פגישה בהשתתפות החשכ"ל ונציגי הרשות ובנק ישראל, ובה הודיע החשכ"ל, כי הוא יפעל, בתיאום עם הרשות, להפקיד את גביית החובות בידי גוף פיננסי אחר או למכור את תיק הנכסים (האשראי) של בנק החקלאות. נציגי הרשות ציין שלרשות אין התנגדות לביטול רישיון הבנק, ובסיכום הישיבה הוחלט שבנק ישראל יפעל לביטול הרישיון<sup>13</sup>.



10 הדוח מוגש לממשלה באמצעות שר האוצר, על פי סעיף 56(א) לחוק החברות הממשלתיות.  
 11 הדוח מוגש לשר האוצר, על פי סעיף 56(ב) לחוק החברות הממשלתיות.  
 12 בעניין התייחסויות נוספות של הבנק לנושא זה, ראו להלן עמ' 847.  
 13 בעניין זה ראו להלן עמ' 847.

מצבו הפיננסי הקשה של הבנק והצורך לנקוט צעדים לפתרון הבעיה היו ידועים לפחות במשך 14 שנה לכל הגופים הממשלתיים הקשורים בפעילותו של הבנק - משרדי האוצר והחקלאות, רשות החברות ובנק ישראל. למרות זאת, לא קיבלו גופים אלה החלטה מחייבת בעניין מתכונת הפעלת הבנק ומאז מרס 1992 לא הוגשה שוב לוועדת השרים הצעת הפרטה בעניין הבנק. יצוין, שבכל אותן שנים גם לא שקלו הרשות והחשכ"ל לקבוע לבנק פרק זמן מוגדר להמשך פעילותו במתכונת הקיימת, שלאחריו ייבחנו דרכים חלופיות לגביית האשראי שנתן, העדיפות מנקודת המבט של משק המדינה.

שר החקלאות לשעבר יעקב צור ציין במכתב מדצמבר 2004 למשרד מבקר המדינה, כי משרד החקלאות פעל "מאז 1993 לשכנע את משרד האוצר למכור את תיק האשראי של בנק החקלאות לאחד הבנקים... ב-1995 גיבש משרד החקלאות מודל, שיאפשר את מכירת בנק החקלאות לאחד הבנקים... ההצעה הוגשה לאוצר ב-17.1.96... משרד האוצר על כל שלוחותיו התנגד למסמך זה ואף לא הציג הצעה חלופית. היינו סבורים אז ואנו משוכנעים כיום שגישת האוצר הסבה נזק לתקציב המדינה והכבידה, שלא לצורך, על קיום הסדר הקיבוצים עליו החליטה הממשלה".

שר החקלאות לשעבר חיים אורון ציין במכתבו מדצמבר 2004 למשרד מבקר המדינה, כי פעל רבות בתיאום עם החשב הכללי במשרד האוצר "לגיבוש הסכמה שתביא לסיומו של בנק החקלאות בין אם בדרך סגירתו או על ידי מכירתו לגורם בנקאי אחר, שיקבל על עצמו את גביית חובות הבנק... על פי חלוקת התפקידים בין משרד החקלאות למשרד האוצר, ברור שהטיפול המקצועי והסמכות למכירת הבנק או סגירתו, הייתה בידי משרד האוצר".

שר החקלאות ופיתוח הכפר מר ישראל כץ כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, כי "מן הראוי לקיים דיון יחד עם שר האוצר ולבחון את החלופות השונות בנושא כאשר הקו המנחה הוא מזעור הנזק שייגרם למדינה ולציבור החקלאים מהחלטה בנדון. בדיון יש לשמוע את עמדת כל הצדדים המעורבים ובכלל זה עמדת הבנק, בנק ישראל, החשב הכללי, רשות החברות ועוד". השר הודיע כי יפעל לקידום דיון זה לאלתר.

הבנק כתב למשרד מבקר המדינה באותו חודש, שלדעתו הפסקת פעילותו כבנק במתכונת הנוכחית, ובודאי שהפסקת פעילותו לאחר שלילת הרישיון, תגרום נזק כספי רב הן לו והן למדינה. הבנק ציין, שהוא בעל יכולת מקצועית וארגונית מוכחת בכל הנוגע לגביית החובות, וכי בידיו "שיעבודים רבי היקף ומספר על שטחים נרחבים מקרקעות המדינה וההתיישבות העובדת... לא נכון, לא רצוי... להוציא לשליטת גוף שאינו חברה בשליטה ממשלתית מלאה אשר לבטח ישתמש בו לצורך מינוף עסקי, מטרתו ורווח". כן ציין הבנק, כי מבחינה משפטית רק הוא יכול למכור את תיק הנכסים (האשראי), וכי בתוך פרק זמן סביר יציג לפני הרשויות המתאימות תכנית עסקית להבראת הבנק שהחל בהכנתה.

אגף החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי "בסוף חודש ספטמבר אישר החשב הכללי את הארכת [פיקדונות הממשלה בבנק] בחודש וחצי בלבד... זאת במקביל לבדיקה שנעשתה [באגף החשכ"ל] לגיבוש תוכנית לעניין עתיד הבנק... [באוגוסט 2004] נערך דיון פנימי באגף, בו נדונו חלופות שונות לעניין הבנק. לאחר שקילת החלופות השונות החליט החשב הכללי לפעול לעריכת מכרז למכירת תיק האשראי של הבנק או להעברתו לגבייה (או לשילוב של שתיהן במכרז). בישיבה שנערכה [בספטמבר 2004] עם המפקח על הבנקים, מנהל יחידת ההפרטה ברשות החברות הממשלתיות... בעניין שבנדון, הודיע המפקח על הבנקים כי הוא מתכוון לבטל לבנק את הרישיון. כמו כן סוכם עם הרשות, שהחשב הכללי יפעל למכירת תיק האשראי או להעברתו לגבייה. [בסוף ספטמבר 2004] העברנו לרשות נוסח של הצעת החלטה להפרטת הבנק... [ולאחר מכן] העברנו להם הצעת החלטה מעודכנת... אנו מחכים להסכמת מנהל הרשות לנוסח המוצע של החלטת ההפרטה, דבר שיאפשר הבאת הצעת החלטה בפני ועדת השרים לענייני הפרטה וקידומו של התהליך שבנדון".

מנהל הרשות כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי לאחר שנמסרו לרשות ממצאי הביקורת בנושא, היא פעלה לגיבוש הצעת החלטה להפרטת הבנק, וכי ההצעה הועברה לחשכ"ל באוקטובר אותה שנה לשם קבלת הערותיו. מנהל הרשות ציין, כי "טיוות הצעת החלטת ההפרטה הועברה לחשכ"ל כשלב מקדים לשליחתה לדירקטוריון הבנק לצורך קבלת עמדתו, טרם הגשתה לוועדת השרים לענייני הפרטה. על פי חוק חובה לשמוע את עמדת דירקטוריון הבנק. מטרת ההוראה היא לקבל התייחסות מהגורם, המופקד על התנהלות הבנק ובעל ידע נרחב, הרלבנטי לאופן ההפרטה ולהליכי יישומה. בנוסף יש לוודא כי הליך ההפרטה יעשה בדרך הטובה ביותר ומבלי לפגוע בנכסי הבנק ופעילותו, במשותף עם הנהלתו והדירקטוריון. ברוח זו התקיים בימים האחרונים דיון עם נציגי הבנק. בדיון סקר מנהל הרשות, בין היתר, את הדרכים לקדם את הפרטת הבנק, כאמור בהצעת החלטה שעברה לחשכ"ל. בכוונת הרשות לקדם את הפרטת הבנק ברוח הצעת החלטה האמורה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר לבחון באופן יסודי את כל ההיבטים הקשורים לפעילותו של הבנק, לשם גיבוש הפתרון המיטבי ויישומו בהקדם.

## דירקטוריון הבנק

על פי חוק החברות הממשלתיות, חובה על הדירקטוריון של חברה ממשלתית, בין היתר, לקבוע את המדיניות הכללית של החברה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע בכל שנה את תקציבה השנתי של החברה ודרך ביצועו ואת תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ותכניותיה לטווח ארוך; לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התכניות והתקציבים של החברה. עוד נקבע בחוק, כי ישיבות הדירקטוריון של חברה ממשלתית יתקיימו לפי צורכי החברה ולפחות אחת לחודשיים. הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליושב ראש הדירקטוריון. בחירת דירקטור בבנק טעונה אישור השרים הממונים - שר האוצר ושר החקלאות - לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

1. הביקורת העלתה, כי במשך כ-14 חודשים עד אוגוסט 2004, פעל דירקטוריון הבנק ללא יו"ר<sup>14</sup>, וכי בכל שנת 2003 התכנס הדירקטוריון שלוש פעמים בלבד.

2. לפי הוראות ניהול בנקאי תקין שהוציא בנק ישראל, מספר חברי הדירקטוריון בבנק יהיה לא פחות משבעה; ולפי חוק החברות הממשלתיות, בחברה ציבורית יכהנו לפחות שני דירקטורים חיצוניים.

הביקורת העלתה, שעד פברואר 2004 כיהן בדירקטוריון הבנק דירקטור חיצוני אחד בלבד. עוד הועלה, שבמשך כמה פרקי זמן לא עמד הבנק בהוראה האמורה בעניין המספר המזערי של חברי הדירקטוריון. במאי 2001 הודיע בנק ישראל לבנק החקלאות, שנוכח הקשיים במינוי דירקטורים בבנק ובהתחשב באופי פעילותו אין לו התנגדות שמספר חברי הדירקטוריון המזערי בבנק יופחת לחמישה, בכפוף להסכמת בעלי המניות והרשות. הביקורת העלתה, שמספטמבר 2003 עד פברואר 2004 מנה דירקטוריון הבנק פחות מחמישה חברים.

14 בסוף אוגוסט 2004 נכנס לתפקידו היו"ר הנוכחי של הבנק.



מהתייעוד עולה, כי יחידת הפיקוח על הבנקים בישראל התריעה לפני הרשות ובנק החקלאות פעמים מספר על אי-קיום ההוראה בדבר המספר המזערי של חברי הדירקטוריון. יחידת הפיקוח אף ציינה, כי הדבר "מעמיד בספק את תקפותן של החלטות שהתקבלו בישיבות הדירקטוריון בשל אי-קיום מניין חוקי כנדרש". הרשות התריעה על כך באוקטובר 2003 לפני השרים הנוגעים בדבר.

שר החקלאות מר ישראל כץ כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, כי עם כניסתו לתפקיד (בפברואר 2003) הסתבר, "כי יש למנות דירקטורים ויו"ר לבנק החקלאות... נקטתי בהליכים למינויים כנדרש, ואומנם היום יש דירקטוריון בן 8 חברים...".

3. בשל התדירות המועטה של התכנסות הדירקטוריון והמספר המצומצם של חבריו בתקופות מסוימות, החלטות חשובות שהדירקטוריון היה צריך להיות מעורב בהן, על פי הנוהג הקיים בבנק, כגון החלטות על הסדרים סופיים עם קיבוצים, התקבלו אז בדרך כלל בהנהלת הבנק, והיא דיווחה עליהן לדירקטוריון רק בדיעבד.



ממצאי הביקורת בעניין התנהלותם של רשות החברות הממשלתיות, בנק ישראל ומשרדי האוצר והחקלאות בכל הנוגע לפעילותו של בנק החקלאות, מלמדים שבמשך כ-14 שנים לפחות הם היו מודעים, בין היתר, למצבו הפיננסי הקשה של הבנק, לחוסר הכדאיות של גביית החובות במסגרת חברה ממשלתית כבנק החקלאות ולצורך לנקוט צעדים של ממש המתחייבים מכך.

במהלך כל אותן שנים קיימו גופים אלה דיונים רבים, שדובר בהם בכירור על הצורך הדחוף לנקוט צעדים של ממש בעניין הבנק, ואף הוצעו הצעות שונות שלא קודמו. בכל אותן שנים גם לא שקלו רשות החברות והחשכ"ל לקבוע לבנק פרק זמן מוגדר להמשך פעילותו במתכונת הקיימת, שלאחריה ייבחנו דרכים חלופיות לגביית האשראי שנתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הנוגעים בדבר לבחון בהקדם את הצעדים שיש לנקוט בעניין הבנק, כמתחייב, בין היתר, מחוק החברות הממשלתיות, לבחור בחלופה שתביא את מרב התועלת למדינה ולפעול בהקדם ליישומה. לשם כך יש להביא בחשבון, בין היתר, את מצבו הפיננסי של הבנק ואת פעילותו, ולשקול אם יש הצדקה להמשך גביית החובות על ידי הבנק במתכונת של חברה ממשלתית דווקא, או עדיפה חלופה אחרת שתאפשר למדינה לקבל את הערך המרבי של החזרי החובות.