

בסעיף זה ולהלן –

- (א) "סעיף הוצאה" – כל סכום הוצאה המסומן בתוספת השנייה בשתי ספרות ;
(ב) "סעיף משנה של הוצאה" – כל סכום הוצאה המסומן בתוספת השנייה בארבע ספרות ;

(ג) "פרט" – כל סכום הוצאה שבתוך "סעיף משנה של הוצאה".

עד עתה היה התקציב הרגיל מחולק בדרך כלל לפי המשרדים, המשרדים לפי אנפים, מחלקות או קבוצות מחלקות, וכל אחד מאלה לארבעה סעיפי משנה: "משכורות", "הוצאות ארגוניות", "פעולות", "הוצאות חד-פעמיות" ; סעיפי משנה אלה חולקו לפרטים. הסדר זה איפשר לפי דעת מבקר המדינה חופש פעולה יתר על המידה בתחום ההעברות (ראה דו"ח שנתי מס' 4, עמ' 54-55). אל דעתו של מבקר המדינה הצטרפה ועדת הכספים של הכנסת בהצעתה (ראה הצעה מס' 8 (ז) ב"סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדוחות מבקר המדינה מס' 3 ו-4, לשנות הכספים 1951/52, 1952/53) ; ומליאת הכנסת אישרה בהחלטתה מיום 9 בנובמבר 1954 את הצעת ועדת הכספים. הגבול לחופש הפעולה, שהיה קיים בשנים הקודמות, אף כי לא היה מספיק, הכטיח לפחות, שההעברות היו מורשות רק בתוך אותו סעיף משנה, ולפיכך מן הנמנע היה להעביר למשל מסעיף משנה "פעולות" לסעיף משנה "משכורות". לעומת זאת איפשרה ההגדרה הנדונה בחוק התקציב לשנת הכספים 1955/56 כלילת הוצאות משכורות, הוצאות ארגוניות, פעולות והוצאות חד-פעמיות – לפעמים של הרבה מחלקות – בתוך מסגרת סעיף משנה אחד, והביאה על ידי כך לריבוי פרטים מסוגים שונים בתוך סעיף משנה מסוים, דבר המאפשר העברות בין הוצאות מסוגים שונים ובין פעולות שונות.

2. לגבי תקציב הפיתוח יש לשינוי הנדון בחוק התקציב לשנת 1955/56 תוצאות הפוכות. הסעיף 47 "הוצאות תקציב הפיתוח" מהווה סעיף הוצאה אחד. בתוך סעיף הוצאה זה לא נמצא אף סכום "המסומן בתוספת השנייה בארבע ספרות" ; מאחר שסעיף זה אינו מחולק לסעיפי משנה, אין בו כמובן גם פרטי הוצאה, כי לפי סעיף קטן (3) של סעיף 3 (ב) שניתן לעיל: "פרט – כל סכום הוצאה שבתוך סעיף משנה של הוצאה".

לפיכך לגבי תקציב הפיתוח התוצאה הבלתי רצויה מן השינוי בחוק לעומת השנים הקודמות היא, שבכלל אין זכות חוקית לשר האוצר לבצע העברות בתוך סעיף "הוצאות תקציב הפיתוח" – לא בלי אישור ועדת הכספים ולא אפילו באישורה.

ברור, שמבחינה מעשית אי אפשר לוותר ויתור גמור על העברות בתוך סעיף תקציב הפיתוח ; אולם מבחינה משפטית כל העברות שבוצעו השנה במספר לא קטן הן בלתי חוקיות.

מבקר המדינה הסב במכתבו מיום 19.10.55 את תשומת לבו של שר האוצר על המצב הזה. מן הצורך יהיה בעתיד למנוע ניסוח, שיביא לידי תוצאות כמתוארות לעיל.

v. בעיות תקציב – סובסידיות

מבחינה כלכלית אפשר לראות בפעולות רבות של הממשלה מתן סובסידיות, למשל : בהענקת שחרור ממסים מסוימים ; במתן הלוואות בריבית נמוכה מן המקובל ; במתן שיכון בתנאים נוחים מן המקובל. להלן יכונן בשם "סובסידיות" רק אותן הפעולות, שצוינו בתקציב במפורש כסובסידיות, דהיינו פעולות המתיחסות לסעיף התקציב : "הענקות להחלת מצרכים חיוניים ועידוד יצוא" (סעיף הוצאה מס' 26 של התקציב לשנת 1955/56). המשקל הרב של הענקות אלה במכלול הוצאות הממשלה – ההענקות עולות לפי המתואר להלן ל-60 מליון ל"י בקירוב – והשפעתן על משק המדינה וכלכלתה מחייבים בדיקה יסודית של כל השאלות הקשורות בתשלומי סובסידיות אלה ; מטרתה של בדיקה זו צריכה להיות הבטחת הסדרים תקינים.

1. ההסדר הנוכחי

א. ההסדר התקציבי

(1) מאז שנת 1948/49 מופיעות בתקציבי הממשלה הקצבות לסובסידיות בכינויים שונים. בתקציב לשנת 1948/49 הוקצב סכום ל"הענקות להחלת מחיר הלחם". בתקציבים לשנים 1949/50 ו-1950/51 הורחבה מטרת ההקצבות, והוקצב סכום ל"החלת המחירים של מצרכי מזון חיוניים". משנת 1951/1952 ואילך התרחבה והלכה מטרת ההקצבה ל"הענקות להחלת מחירים חיוניים" ובהצעה לתקציב נוסף לשנת 1955/56 ל"הענקות להחלת מצרכים חיוניים ולעידוד היצוא".

תחילה הופיע כל הסכום שהוקצב בין ההוצאות (ראה למשל תקציב לשנת 1952/53 סעיף 26 של ההוצאה) ולעומתו הופיע בין ההכנסות (סעיף 14 של ההכנסה) "הכנסות להחלת מצרכים חיוניים". אולם החל משנת 1953/54 מופיע בין ההוצאה לא הסכום המלא, שהותר לממשלה להור"ציאו על סובסידיות, אלא ההפרש בין הוצאות אלה ובין הכנסות מסוימות, שנועדו לכסות חלק מן ההוצאות על הסובסידיות.

בשנים קודמות שולמו סובסידיות גם מחשבונות, שנקראו "חשבונות מסחריים", בלא שהיו לפי מהותם חשבונות מסחריים (ראה דו"ח שנתי מס' 5, עמ' 144 סעיף ד'), אולם על פי הערות מבקר המדינה בוטל גוהל זה.

(2) לפי התקציב לשנת 1955/56 ובהתחשב בתיקונים, שהוצעו ב"הצעת תקציב נוסף להכנסה ולהוצאה לשנת הכספים 1955/56", מסתכמת ההקצבה לסובסידיות, כלומר ההפרש בין ההוצאות לבין הכנסות מסוימות (סעיף 26 של תקציב ההוצאה), ל-32 מיליון ל"י. מדברי ההסבר ל"הצעת תקציב נוסף להכנסה ולהוצאה לשנת הכספים 1955/56" מסתבר, שההוצאות המוקצבות מורכבות משני סוגי הוצאות :

(א) ההוצאות המפורטות בדברי ההסבר (עמ' 42) הן:		ל"י	ל"י
1. תמיכות במצרכי יבוא (הפרשי שערים)	30,950,000		
2. תמיכות בתוצרת חקלאית	8,200,000		
3. תמיכות להחלת מצרכים חיוניים	5,650,000		
4. תמיכות לעידוד היצוא	4,000,000		
ס"ה הוצאה	48,800,000		
(ב) הוצאות נוספות בסך הכול			
המופיעות בדברי ההסבר (בעמ' 44) :	10,826,000		
סך הכול של ההוצאות עולה אפוא ל-	59,626,000		
כנגד הוצאות בסך 60 מליון ל"י אלה			
בקירוב מעמידה הצעת התקציב :			
הכנסות ממוסדות (עמ' 42 סעיף ב.5) :	6,500,000		
הכנסות שונות (עמ' 44) :	21,126,000		
הסכום הכללי של סובסידיות בהצעת התקציב הוא	32,000,000		

ההכנסות ממוסדות מתייחסות להפרשי שערים בין 1.800 ל"י לדולר לבין שער החליפין הניתן למוסדות. אשר להכנסות שונות בסך 21,126,000 ל"י, הן מובאות בדברי ההסבר בעמ' 42

רק בסך של 10,300,000 ל"י. ההוצאות מופיעות רק בסך של 48,800,000 ל"י (ולא של 59,626,000 ל"י). כיוון שההכנסות בסך 21,126,000 ל"י וההוצאה בסך של 10,826,000 ל"י, קחזו (set off) כך, שרק ההפרש בסך 10,300,000 ל"י הועבר לחשבון המסכם בעמ' 42 בדברי ההסבר. ההכנסות השונות בסך 21,126,000 ל"י גובעות, רובן ככולן, מקרנות השוואה, מהיטלים מיוחדים ומתשלומים אחרים, הדומים לפי מהותם למסי עקיפין המופיעים בתקציב הרגיל; חשבונות הכנסה אלה אינם מנהלים במסגרת התקציב, רק היתרה בסך של 10,300,000 ל"י (הכנסות בסך 21,126,000 ל"י פחות ההוצאות בסך של 10,826,000 ל"י) מועברת לסעיף התקציבי "הענקות להחלת מצרכים חיוניים".

(3) התמיכות במצרכי יבוא, שלמענו הוקצבו 30,950,000 ל"י, מתחלקות לתמיכות בעבור מזון, בריאות, ייצור חקלאי וצורכי תרבות. הן ניתנות בדרך כלל על ידי חישוב מטבע החוץ, המשמש לרכישת מצרכים אלה, בשער מחל מן השער הרשמי של 1.800 דולר לל"י. שאר ההקצבות ניתנות בדרך תשלומים למוטבים.

התמיכות בעבור מזון מפורטות ל-14 סוגי מזון. התמיכות לייצור חקלאי מתחלקות לשני פרטים: כוסבה וחלבונים מחד וזבלים מאידך. התמיכות לתוצרת חקלאית מתחלקות לפרטים: התישבות חדשה, חלב, בוטנים וכוונתה. התמיכות לבריאות, לתרבות, להחלת מצרכים חיוניים ולעידוד היצוא אינן מתחלקות בדברי ההסבר לפרטים.

ההוצאה בסך 10,826,000 ל"י מתחלקת ל-8 סוגי תשלומים מטעם משרד החקלאות, לתש"לומים למזון מטעם משרד המסחר והתעשייה, לסובסידיות לחשמל ולתחבורה.

ב. ההסדר המינהלי

(1) עד סוף 1954 היה קיים פיצול בתחלטות על סובסידיות, והן הוקצבו על ידי המשרדים הנוגעים בדבר, ביחוד על ידי משרד המסחר והתעשייה, משרד החקלאות ומשרד האוצר. ביום 22 בנובמבר 1954 מינה שר האוצר ועדת סובסידיות, שבסמכותה לקבוע את פרטי ההוצאה לסובסידיות. הוועדה מורכבת מ-7 עובדים בכירים: 4 ממשרד האוצר, ביניהם היושב ראש, 2 ממשרד המסחר והתעשייה, ו-1 ממשרד החקלאות. לוועדה זו לא ניתנו קווים מנחים בכתב לעבודתה, אולם יור הוועדה מתייעץ לעתים קרובות עם שר האוצר, ואף מביא שאלות חשובות לפני ועדת השרים לענייני כלכלה ומשתתף בישיבות ועדה זו. מאז קום הוועדה עברה אפוא ההכרעה במתן סובסידיות מן המשרדים השונים אל הוועדה. על המשרדים לספק לוועדה את הנתונים הדרושים להחלטתה, למשל נתונים על התפתחותם של מחירים מסוימים, אומדנים על הסכומים, שמן הצורך יהיה לשלמם עקב החלטה על הענקת מסוימת, ונתונים על השפעת מתן הסובסידיות על מדד יוקר המחיה. אולם הוועדה לא טיפלה בכל אותם סוגי הסובסידיות המפורטים בדברי ההסבר, ועל סובסידיות מסוימות, למשל לעידוד היצוא התעשייתי, לחשמל ולתחבורה, לא הוחלט במסגרת הוועדה.

(2) הוועדה על הסובסידיות החליטה לפעמים בחפזון, ביחוד כשהמדובר היה בסובסידיות להחלת מצרך מסוים, שמחירו מהווה גורם בקביעת מדד יוקר המחיה, ובלא שהיו לפנייה כל הנתונים הדרושים – למשל על המלאי או על כמות הייצור – או בלא שבדקה אותם בהקפדה הרצויה. כמו כן לא תמיד הייתה ידועה מראש כמות המצרכים, שבעבורם יהיה צורך לשלם את התמיכות על פי החלטת הוועדה.

(3) הפיקוח על ביצוע התשלומים, שעליהם הוחלט ושהיה מוטל על המשרדים, לא היה תקין. למשל, על הסיטונאים היה להוכיח את גודל הכמויות ששיווקו, אולם המשרדים הנוגעים בדבר שילמו לפעמים לסיטונאים בלי בדיקה מדויקת של המסמכים שהוגשו.

2. ההסדר המוצע

א. ההסדר התקציבי

הצעת התקציב המוגשת לכנסת צריך שתהא בנויה כך, שתוכל לשמש יסוד נאות להחלטת הכנסת על התקציב, והתקציב עצמו צריך לאפשר לכנסת פיקוח תקציבי. מכאן שתי מסקנות: אחת, מן הצורך, שהתקציב ישקף גודלה של כל הוצאה ולא רק את ההפרש בין הוצאה לבין הכנסה מסוימת; שנית, התקציב צריך לפרט במידת האפשר את המטרות השונות, שלשמן מוקצבות ההקצבות ולא להסתפק בהגדרה כללית של הסעיפים.

(1) כאמור לעיל מראה התקציב הנוכחי בסעיף המיועד לסובסידיות רק את ההפרש בין הוצאות והכנסות מסוימות. ההכנסות שקוּזוּ מן ההוצאות נובעות משני מקורות: מן הרווח שבא על ידי רכישת מטבע חוץ בשערים מחלים מחד ומהיטלים וקרנות השוואה מאידך. על קרנות מסוג זה דן מבקר המדינה בדו"חות השנתיים מס' 4 (עמ' 50 ו-78) ומס' 5 (עמ' 144). צוין בהם, שרצוי היה, שכל ההכנסות וההוצאות, בלא יוצא מן הכלל, ייכנסו למסגרת הרגילה של התקציב. ועדת הכספים של הכנסת ב-סיכומיה והצעותיה לדו"חות מבקר המדינה מס' 3 ומס' 4, שאושרו ב-9 בנובמבר 1954 על ידי מליאת הכנסת, הפנתה את תשומת לב הממשלה, בין השאר, להמלצת מבקר המדינה בדבר כלילת כל ההכנסות וההוצאות בתקציב. לפי ההסדר המתוקן לא יקוּזו בעתיד ההכנסות מהיטלים וממסי חובה נגד הוצאות, אלא יועברו לסעיפי ההכנסה של התקציב; ואשר לרווחים ברכישת מטבע חוץ, הרי גם הם לא יועברו מקרן החליפין לחשבון ההוצאה הענקות להחלת מצרכים חיוניים" אלא לאחד מסעיפי ההכנסה של התקציב. אם הממשלה מוצאת, כי דרוש להתנות את גודל ההוצאות על סובסידיות בגודל הכנסות מסוימות, הרי אפשר לכלול תנאי זה בחוק התקציב.

(2) ההוצאות להחלת מצרכים חיוניים מופיעות עתה בתקציב בסעיף אחד, שאין לו סעיפי משנה ופרטים. לא נקבע אפוא, איזה סכום מותר להוציא בשביל כל אחד מסוגי הסובסידיות, המופיעים בדברי ההסבר בציון ההקצבה לכל סוג. לפיכך אין התקציב כופה על מבצעי התקציב לחלק את ההקצבות בהתאם לנאמר בדברי ההסבר. מוטב היה, שסעיף "הענקות" יחלק לסעיפי משנה ואף לפרטים. על ידי כך יתחזק הפיקוח התקציבי על תשלום הסובסידיות, כיוון שהעברה מסעיף משנה אחד לסעיף משנה אחר טעונה אישור ועדת הכספים (סעיף 5(א)(1) של חוק התקציב). הגדרת המטרות של סעיפי משנה יכולה להיות דומה להגדרות, שניתנו בדברי ההסבר, בהם מופיעות מטרות המשנה והפרטים; מטרות המשנה הן: תמיכות במצרכי יבוא, בתוצרת חקלאית, הולות מצרכים חיוניים ועידוד היצוא.

ב. ההסדר המינהלי

כבר הודגשה החשיבות המרובה הנודעת לסובסידיות הן מבחינת תקציב המדינה והן מבחינת המשק הלאומי וכלכלת הארץ. הסובסידיות משפיעות על הוצאות הייצור, על המחירים, שהצרכן צריך לשלם, ועל האפשרויות ליצא סחורות מסוימות.

(1) ההחלטות העקרוניות הנוגעות להקצבת סובסידיות מהוות אפוא חלק חשוב מהמדיניות הכלכלית, שהממשלה צריכה לקבוע אותה בעצמה או באמצעות אחת מוועדות השרים. החלטות הממשלה על התכנית השנתית מן הצורך שיתבססו על ניתוח מקיף של המשק הלאומי, כגון: מידת הייצור, מחירי הייצור, הוצאות המחיה, ועל ניתוח מחירי השוק בחו"ל. כיוון שהחלטות הממשלה טעונות הכנה יסודית ואיסוף נתונים העשויים לשמש יסוד להחלטותיה, מן הצורך שנתונים אלה ייאספו על ידי המשרדים הנוגעים בדבר, ויובאו לפני יחידה מרכזית לסובסידיות, שהקמתה מוצעת כאן (ראה (3) להלן). על פי הנתונים, שסופקו לה על ידי המשרדים השונים ועל פי חומר נוסף, שהיחידה רואה אותו כנחוץ, תעבד היחידה תכנית לתשלום הסובסידיות, שתציין גם את העדיפויות, ותכנית זו תוגש לממשלה או לוועדת השרים הנוגעת בדבר לשם החלטתה. החלטות הממשלה ישתקפו בתקציב. אם שינוי הנסיבות דורש שינוי התכנית שנקבעה, הרי מן הצורך, שהממשלה או ועדת השרים תחליט מחדש.

(2) הסדר הסובסידיות יהיה אפוא כדלקמן :

(א) קביעת המדיניות לכל השנה – שתבוא לידי ביטוי בהצעת התקציב – וקביעת השינויים במקרה הצורך על ידי הממשלה ;
(ב) אישור המדיניות לכל השנה על ידי הכנסת בהחלטתה על סעיף ההוצאה "סובסידיות" ;

(ג) החלטות על הענקת סובסידיה מסוימת על ידי היחידה המרכזית ;

(ד) ביצוע ההחלטות של היחידה המרכזית על ידי המשרדים הנוגעים בדבר.

(3) ביצוע החלטות הממשלה, המשתקפות בסעיף "הענקות להחלת מצרכים חיוניים ועידוד היצוא" יוטל על יחידה מרכזית לסובסידיות ; יחידה זו תהיה מורכבת מבאי כוח כל המשרדים הנוגעים בדבר, ותהיה כפופה לוועדת השרים הכלכליים. הממשלה תגדיר את סמכויות הוועדה בכתב, והיא תקבל מדי פעם הנחיות כלליות, ובמקרים מסוימים מפורטות, מאת הממשלה. היא תחליט בכל השאלות הכרוכות במתן הסובסידיות ועל כל סוגי ההקצבות שבסעיף התקציב. במסגרת זו תחליט גם בשאלה, לאילו סחורות יוקצב מטבע חוץ בשער מוזל ובאיזה שער. היא תבסס את החלטותיה על נתונים מפורטים ותנמקן. ביצוע החלטותיה והפיקוח על התשלומים יהיו מתפקיד המשרדים השונים הנוגעים בדבר.

vi. מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה

ההוראה החוקית היחידה המחייבת את משרד האוצר להכין את מאזן המדינה הוא סעיף 9(א) של חוק מבקר המדינה, תש"ט-1949 (כפי שחוקן בשנת תשי"ב-1952) ; לפי סעיף זה :

"... חייב משרד האוצר להמציא, במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים בלוויית כל מסמך שידרוש המבקר."

הסעיף הנדון של החוק, שנכנס לתוקפו באוגוסט 1952, מחייב אפוא את משרד האוצר להמציא למבקר המדינה מאזן, המראה במרוכז את זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה.

1. המאזן ליום 31.3.54

החשב הכללי הגיש בכל שנה למבקר המדינה מאזן ל-31 במארכ בשם : "מאזן חשבונית הממשלה". מסמך בשם : "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה" הומצא בהתאם לחוק מבקר המדינה בפעם הראשונה ב-20 ביולי 1954, והוא מאזן לתאריך של 31.3.1953 ; במכתב מ-23.1.55 נמסרו לחשב הכללי הערותיו של משרד מבקר המדינה על מאזן זה.

מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.54 – המשמש כנקודת מוצא לסקירה זו – הוגש למבקר המדינה ביום 31.12.54. מאזן זה בצורה מרוכזת נמצא להלן. כדי להראות את ההתפתחות הנוספת, צורפו למאזן ל-31.3.54 המספרים המקבילים המתחסיים ל-31.3.55, במידה שעמדו לרשותנו : אמנם מאזן לתאריך 31.3.55 לא הוגש למבקר המדינה באופן רשמי על ידי החשב הכללי בעת כתיבת דו"ח זה (מאחר שהחוק דורש את התגשה רק עד 31 בדצמבר) *, אולם המספרים ל-31.3.55 נתפרסמו בשנתון הממשלה לשנת תשט"ז בחלקם בכותרת "סיכום חשבונות לסוף מארכ 1955 (זמני)" (עמ' 47) ובחלקם בכותרת "חובות המדינה (זמני)" (עמ' 48).

* בינתיים הוגש המאזן בתאריך שנקבע בחוק. המאזן עדיין לא בוקר ולא ניתן לקבוע, באיזו מידה עולה הוא בקנה אחד עם הצעות הביקורת.