

משק הכספים של המדינה

עמוד		
45		I. ניתוח תקציב נספח: דוגמה לניתוח תקציב (עמ' 49-50)
46		II. חוקי תקציב
46		א. הכנסות מיועדות (סעיף 7 לחוק התקציב)
48		ב. העברות (סעיף 5 לחוק התקציב)
48		ג. פירוט סעיפים ומספורם (סעיפים 26 ו-48 לתקציב)
51		III. הכנסות תקציביות ורישומן
52		IV. יצירת קרנות
54		V. קביעת ערכם של תשלומים ותקבולים תוך התחשבות בשינויים בערך המטבע (ריוואלואציה - הערך לפי 1 באפריל 1956)

משק הכספים של המדינה

1. ניתוח תקציב

בדו"ח השנתי מס' 6 של מבקר המדינה (עמ' 39) נדונה הנהגת ניתוח התקציב כאחת משיטות העבודה של משרד מבקר המדינה. מבקר המדינה ציין, שאחת המטרות של ניתוח תקציב היא לתת תמונה על גודל סכום הכספים, שנועדו לכל אחד מהתפקידים הראשיים המוטלים על הממשלה – דבר שאינו משתקף בתקציב בצורתו הנוכחית. לשם כך מן הצורך ללקט את סכומי ההוצאות המשתייכות לאותו תפקיד, אך כעת מפוזרות במספר גדול של פרטים; על ידי ריכוז הוצאות אלה מן האפשר להראות ביתר הבלטה את סך הכול של ההקצבות המוקדשות למילוי תפקיד מסוים. כן הוזכר, שעבודתו הראשונה של משרד מבקר המדינה תקיף את כל התקציב, ותראה את כל התפקידים הראשיים, המתמלאים באמצעות ההקצבות של התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח כאחד, וכן את הסכומים המוקדשים לביצוע כל תפקיד ראשי.

א. כתוצאה מהעבודה הראשונה המציא מבקר המדינה בינואר 1956 לוועדת הכספים של הכנסת ולאחר מכן למליאת הכנסת חוברת בשם "שלב ראשון בניתוח התקציב". בחוברת זו נותחו ההכנסות וההוצאות בפועל של שנת התקציב 1954/55 תוך השוואתן אל אומדן ההכנסות ותקציב ההוצאות שבתקציב שנת 1955/56.

ההוצאות של כל אחד ממשרדי הממשלה מיונו לפי תפקידים ראשיים, וצוינו הסכומים, שהוצאו על כל אחד מהתפקידים. כמו כן פורט, איזה חלק מן ההוצאה כוסה מהתקציב הרגיל ואיזה חלק מתקציב הפיתוח; כך מיונו כל הוצאות משרדי הממשלה לפי 97 תפקידים (מ-3 עד 9 בכל אחד מהמשרדים). ראוי לציין, שהתקציב של ארצות הברית לשנת 1955 מראה 62 תפקידים, זה של הולנד לשנת 1952 – 87 זה של גרמניה המערבית לשנת 1954 – 66 תפקידים.

מלבד ההוצאות, שהוצאו על כל תפקיד, מראות הטבלאות גם את ההכנסות המיוחדות, שנתקבלו אגב ביצוע התפקיד המסוים, וגם את ההוצאות נטו, כלומר את ההפרש שבין ההוצאות לבין ההכנסות הנוגעות לאותו תפקיד. כמו כן מתואר בקיצור כל אחד מן התפקידים, וניתן מספר העובדים של כל משרד ומשרד.

כדוגמה מובא הניתוח של משרד החקלאות (ראה נספח לאחר עמ' 48).

נוסף על ההוצאות של כל אחד מהמשרדים נותחו בחוברת סך הכול של הכנסות המדינה וסך הכול של הוצאותיה. מיון ההכנסות סוכם בטבלה דלהלן, המראה את המקורות השונים של הכנסת המדינה: מסים ודמי רשיונות; הענקות ושילומים; מפעלים, שירותים ונכסים; מלוות (ראה נספח לאחר עמ' 48).

בנוגע לכל אחד ממקורות ההכנסות המופיעות בטבלה הנ"ל ניתן פירוט משנה ותיאור. כדוגמה לפירוט מובאת טבלה, המפרטת את סוגי ההכנסות ממסים ודמי רשיונות (ראה נספח לאחר עמ' 48). סך הכול של הוצאות המדינה מיונו לפי יעודן הכלכלי ולפי תפקידי המדינה. תפקיד מדינה מסוים מבוצע בדרך כלל על ידי מספר משרדים, ומאידך משתתף בהרבה מקרים משרד מסוים בביצוע תפקידי מדינה שונים. תפקידי המדינה מיונו ל-9 סוגים: מינהל ראשי וחוב ציבורי; חוק, משטר ובטחון; חינוך, מחקר ודת; סעד וענייני עבודה, בריאות; שיכונים; חקלאות ומים; פיתוח תעשייה ומסחר; תחבורה וקשר.

היעודים הכלכליים השונים, שלפיהם מיונו ההוצאות, הם: הוצאות שוטפות; חוב ציבורי; העברות; השקעות (ראה נספח לאחר עמ' 48).

ב. משרד מבקר המדינה ניגש עתה לשלב השני של ניתוח התקציב, ויעבור מניתוח של מין לניתוח של ביקורת. בעוד שבשלב הראשון עסק רק במין של ההוצאות לפי התפקידים, שלהם נועדו, הרי בשלב השני תינקט עמדה ביקורתית כלפי ההוצאות. בשלב זה אמנם לא ינותח כל התקציב כולו אלא סעיפים ופעולות נבחרים; אך לעומת זאת ישתדל ניתוח זה להעמיק חדור בסעיפים ופעולות נבחרים אלה. לשם כך ינותחו הקצבות התקציב וייקבע: איך תוכננו הסעיפים והפעולות הנבדקים; באיזו מידה פורטו הפעולות והמטרות, שיש להשיג באמצעות ההקצבות, ובאיזו מידה נומק ונתבסס גודל הסכומים, שנדרשו לביצוע הפעולה המסוימת. נוסף על כך ינותחו ההוצאות הממשיות וייקבע, מה בוצע, והביצוע ישווה אל התכנון, ששימשו יסוד להקצבה, הן לפי הסכומים והן לפי הפעולות והיקפן. ייקבע, אם ההקצבה שימשה לאותה המטרה, שצוינה בתקציב ובהסברים השונים שניתנו. במידה שהניתוח יגלה את האפשרות להשיג את המטרה המבוקשת בסכומים קטנים מאשר אלו שהוקצבו או שהוצאו, יצוין הדבר.

II. חוקי תקציב

להלן ניחד את הדיבור על כמה סעיפים מחוק התקציב לשנת 1956/57 הדורשים דיון מחדש או הבהרה: שני סעיפים מחוק התקציב עצמו ושני סעיפים מן התוספת השנייה של חוק זה.

A. הכנסות מיוחדות

סעיף 7 לחוק התקציב

1. בתקציבי השנים, שקדמו לתקציב לשנת 1955/56, נכללו בתוספת השנייה לחוק התקציב, המפרטת את כלל ההוצאה, "הפחתות", פירוש הדבר: הרשאה לממשלה להשתמש בהכנסות מסוימות לשם כיסוי הוצאות מסוימות. הסדר זה חורג מהכלל החל על התקציב, שלפיו כל הכנסה תועבר להכנסה הכוללת של המדינה, המפורטת בתוספת הראשונה של חוק התקציב ומשמשת לכיסוי כלל ההוצאות של המדינה. לעומת זאת במקרה של הפחתה לא תועבר הכנסה מסוימת להכנסה הכוללת, אלא תשמש לכיסוי הוצאה מסוימת, כך שבתקציב מוקצב הסכום נטו גרידא.

מבקר המדינה דן בהפחתות אלה בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 51) וציין:

"הסדרים כאלה מביאים לידי התוצאה הבלתי רצויה, שאם ההכנסות למעשה גדולות מאלו הנזכרות בתקציב, מתהווה מצב, שהמשרדים יכולים להוציא סכומים יותר גדולים מאלה שנקבעו כהוצאות ברוטו, בתנאי שסכום הנטו של הוצאותיהם הממשיות (הוצאות ברוטו פחות הכנסות) לא יעלה על המוקצב."

באותו הנושא דן מבקר המדינה גם בדו"ח השנתי מס' 5 (עמ' 67):

"באופן עקרוני מן הצורך להכניס את כל ההכנסות לסעיפי הכנסה ולא לרשום אותן כהפחתות מן ההוצאה. שיטת ההפחתות היא אמנם מוצדקת, כשהמדובר בתשלומים של יחידה מסוימת ליחידה אחרת באותו משרד או במשרד ממשלתי אחר; שכן אז מופיע סכום ההפחתה כהוצאה ביחידה המשלמת והיקף התקציב אינו משתנה. אולם שונה הדבר, אם המדובר בהכנסות הבאות מהקהל בעבור שירותים ותמורת תוצרת; הכנסות כאלה מגדילות את הכנסות הממשלה, ולכן מקומן בין סעיפי ההכנסה של התקציב."

ועדת הכספים של הכנסת ב"סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות מבקר המדינה מס' 3 ו-4, שאושרו ביום 9 בנובמבר 1954 על ידי מליאת הכנסת, המליצה על ביטול השיטה של ניכוי ההכנסות מן ההוצאות בתקציב (הפחתות).

ב. משרד מבקר המדינה ניגש עתה לשלב השני של ניתוח התקציב, ויעבור מניתוח של מין לניתוח של ביקורת. בעוד שבשלב הראשון עסק רק במין של ההוצאות לפי התפקידים, שלהם נועדו, הרי בשלב השני תינקט עמדה ביקורתית כלפי ההוצאות. בשלב זה אמנם לא ינותח כל התקציב כולו אלא סעיפים ופעולות נבחרים; אך לעומת זאת ישתדל ניתוח זה להעמיק חדור בסעיפים ופעולות נבחרים אלה. לשם כך ינותחו הקצבות התקציב וייקבע: איך תוכננו הסעיפים והפעולות הנבדקים; באיזו מידה פורטו הפעולות והמטרות, שיש להשיג באמצעות ההקצבות, ובאיזו מידה נומק ונתבסס גודל הסכומים, שנדרשו לביצוע הפעולה המסוימת. נוסף על כך ינותחו ההוצאות הממשיות וייקבע, מה בוצע, והביצוע ישווה אל התכנון, ששימשו יסוד להקצבה, הן לפי הסכומים והן לפי הפעולות והיקפן. ייקבע, אם ההקצבה שימשה לאותה המטרה, שצוינה בתקציב ובהסברים השונים שניתנו. במידה שהניתוח יגלה את האפשרות להשיג את המטרה המבוקשת בסכומים קטנים מאשר אלו שהוקצבו או שהוצאו, יצוין הדבר.

II. חוקי תקציב

להלן ניחד את הדיבור על כמה סעיפים מחוק התקציב לשנת 1956/57 הדורשים דיון מחדש או הבהרה: שני סעיפים מחוק התקציב עצמו ושני סעיפים מן התוספת השנייה של חוק זה.

א. הכנסות מיוחדות

סעיף 7 לחוק התקציב

1. בתקציבי השנים, שקדמו לתקציב לשנת 1955/56, נכללו בתוספת השנייה לחוק התקציב, המפרטת את כלל ההוצאה, "הפחתות", פירוש הדבר: הרשאה לממשלה להשתמש בהכנסות מסוימות לשם כיסוי הוצאות מסוימות. הסדר זה חורג מהכלל החל על התקציב, שלפיו כל הכנסה תועבר להכנסה הכוללת של המדינה, המפורטת בתוספת הראשונה של חוק התקציב ומשמשת לכיסוי כלל ההוצאות של המדינה. לעומת זאת במקרה של הפחתה לא תועבר הכנסה מסוימת להכנסה הכוללת, אלא תשמש לכיסוי הוצאה מסוימת, כך שבתקציב מוקצב הסכום נטו גרידא.

מבקר המדינה דן בהפחתות אלה בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 51) וציין:

"הסדרים כאלה מביאים לידי התוצאה הבלתי רצויה, שאם ההכנסות למעשה גדולות מאלו הנזכרות בתקציב, מתהווה מצב, שהמשרדים יכולים להוציא סכומים יותר גדולים מאלה שנקבעו כהוצאות ברוטו, בתנאי שסכום הנטו של הוצאותיהם הממשיות (הוצאות ברוטו פחות הכנסות) לא יעלה על המוקצב."

באותו הנושא דן מבקר המדינה גם בדו"ח השנתי מס' 5 (עמ' 67):

"באופן עקרוני מן הצורך להכניס את כל ההכנסות לסעיפי הכנסה ולא לרשום אותן כהפחתות מן ההוצאה. שיטת ההפחתות היא אמנם מוצדקת, כשהמדובר בתשלומים של יחידה מסוימת ליחידה אחרת באותו משרד או במשרד ממשלתי אחר; שכן אז מופיע סכום ההפחתה כהוצאה ביחידה המשלמת והיקף התקציב אינו משתנה. אולם שונה הדבר, אם המדובר בהכנסות הבאות מהקהל בעבור שירותים ותמורת תוצרת; הכנסות כאלה מגדילות את הכנסות הממשלה, ולכן מקומן בין סעיפי ההכנסה של התקציב."

ועדת הכספים של הכנסת ב"סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות מבקר המדינה מס' 3 ו-4, שאושרו ביום 9 בנובמבר 1954 על ידי מליאת הכנסת, המליצה על ביטול השיטה של ניכוי ההכנסות מן ההוצאות בתקציב (הפחתות).

ההצעה לתקציב לשנת 1955/56 השתדלה להתחשב בספקות שנתעוררו והנהיגה שיטה מתוקנת: צורפה להצעת חוק התקציב תוספת שלישית, שבה פורטו סכומי ההכנסה המיועדת, כלומר אומדן סכומי ההכנסות, שלא הועברו להכנסה הכוללת של המדינה. עליהם נאמר בסעיף 7 של הצעת חוק התקציב:

"נוסף לסכום התקציב שהממשלה רשאית להוציא לפי סעיף 1, רשאית היא להוציא את סכומי ההכנסה המפורטים בתוספת השלישית לחוק זה במידה שאותם סכומי ההכנסה יתקבלו על ידה".

הצעה זו גועדה אפוא להעניק לממשלה את הרשות להוציא את הסכומים המפורטים בתוספת השלישית – במידה שיתקבלו – נוסף על הסכומים שהוקצבו בסעיפים השונים של התוספת הכוללת את ההוצאות ושך הכול שלהם מופיע בסעיף 1 של חוק התקציב כסכום, שהממשלה רשאית להוציא. כל אחת מההכנסות המיועדות, הכוללת בתוספת השלישית, מופיעה גם ברשימת ההוצאות במקום, שבו מופיעה ההוצאה, שלכיסוייה משמשת ההכנסה. בפירוט אותן ההוצאות מובאת אמנם ההוצאה ברוטו, אולם הסכום המוקצב לסעיף משנה, שההוצאה מהווה חלק ממנו, הוא סכום נטו. נוסף על סכום נטו זה רשאית אפוא הממשלה להוציא את סכום ההכנסה המיועדת, במידה שהיא תתקבל.

החוק, כפי שנתקבל בכנסת, הרחיב את סמכות הממשלה כלפי הצעת החוק, בהוסיפו לסעיף 7, כפי שהוא נוסח בהצעת החוק, את המשפט:

"היו סכומי ההכנסה האמורים עולים על האומדן שבתוספת השלישית, יקבע שר האוצר, באישורה המוקדם של הוועדה את המטרות, שלהן ישמש העודף".

בחוק התקציב לשנת 1956/57 הורחבה שוב הסמכות, שניתנה בחוק התקציב לשנת 1955/56. סעיף 7 של חוק זה מורה:

"נוסף לסכום התקציב שהממשלה רשאית להוציא לפי סעיף 1 רשאית היא להוציא את סכומי ההכנסה המפורטים בתוספת השלישית לחוק זה במידה שיתקבלו. עלה אחד מסכומי ההכנסה שבתוספת השלישית על האומדן או שנתקבלה הכנסה נוספת מחוץ לאומדן סכומי ההכנסה האמורים, רשאי שר האוצר, באישורה המוקדם של הוועדה, לקבוע את המטרות שלהן ישמשו סכומי ההכנסה הנוספים".

2. כבר לגבי ההוראות שניתנו בחוק לשנת 1955/56 מתעורר ספק, אם הסדירו את עניין ההפחתות בצורה יעילה. לפי הוראת החוק הן רשאים המשרדים להוציא, בלי כל תנאי מוקדם, רק את הסכומים נטו, המוקצבים לסעיפי משנה, ואילו את הסכומים הנוספים הכלולים בפירוט הפרטים של סעיף המשנה, אך ורק בתנאי שתתקבל ההכנסה המיועדת. אם היא לא תתקבל, או לא תתקבל בגובה הנאמד, אזי על המשרדים לוותר על ההוצאה או להקטין. ברם, לעתים קרובות, צריכה ההוצאה להיעשות לפי טבע הדברים לפני קבלת ההכנסה המיועדת לה; במקרים אלה, כשגודל למשרד סכום ההכנסה, כבר אין אפשרות להקטין את ההוצאה. ואין לומר, שתמיד קיים קשר פנימי בין גודל ההוצאה לבין זה של ההכנסה. כן למשל מראה התוספת השלישית הכנסה לבתי ספר חקלאיים מתוצרתם הנמכרת. על פי רוב קודמות ההוצאות לבתי הספר למכירת תוצרתם, ואין להוצאות יחס קבוע להכנסות מהתוצרת. הכנסות אלה תלויות בעיקר בגובה המחירים, שאפשר להשיגם בשוק, ובגודל היבול התלוי במידה ניכרת בגורמי הטבע; בשנת ברכה הוא גדול, בשנת בצורת קטן. הנסיון לימד, שלעתים לא רחוקות נעשו הוצאות יותר גדולות מאשר היו מותרות, כיוון שראשית נעשו ההוצאות, ורק לאחר מכן נתברר, שלא יתקבלו ההכנסות בגובה הנאמד.

כשההכנסה למטה מן האומדן, היה החוק מחייב לבקש תקציב נוסף מהכנסת לתשלום ההוצאות שנעשו, אולם תקציבים כאלה לא נתבקשו ולא חוקקו. מאידך נתברר, שגם במקרה ההפוך – קבלת הכנסות מעל לאומדן – לא היה טיפול בהתאם להוראת החוק. הדורשת במקרה של קבלת הכנסות העולות על האומדן שבתוספת השלישית, ששר האוצר יחליט באישור מוקדם של ועדת הכספים של הכנסת, לאילו מטרות ישמשו ההכנסות הנוספות. אף על פי שהיו מקרים, שההכנסות

עלו על האומדן אבל לא עלו ההוצאות, שלכיסוין היו מיועדות ההכנסות, לא נודע על אף אישור אחד של ועדת הכספים בדבר המטרה, שלה ישמשו ההכנסות הנוספות. עודף ההכנסות נוצל אפוא במקרים אלה בלא האישור הדרוש.

3. סעיף 7 של החוק לשנת 1956/57 מזכיר שלושה סוגים של הכנסות, שאינם מועברים להכנסה הכוללת של המדינה, אלא משמשים להפחתות : (א) ההכנסות הנקובות בתוספת השלישית עד הגובה הנקוב ; (ב) ההכנסות הנובעות מהמקורות המנויים בתוספת השלישית, אבל עולים על הסכומים הנקובים בה ; (ג) הכנסות הנובעות ממקורות, שאינם נזכרים בתוספת השלישית.

הוספת הסוג השלישי מהווה את החידוש של חוק התקציב לשנת 1956/57. אכן החוק מורה, שאם נתקבלה הכנסה נוספת מחוץ לאומדן של סכומי ההכנסות האמורים בתוספת השלישית, רשאי שר האוצר, באישורה המוקדם של הוועדה, לקבוע את המטרות, שלהן ישמשו סכומי ההכנסה האלה. ניסוח זה הוא כללי מדי, הן בנוגע להוצאות והן בנוגע להכנסות, שעליהן הוא מדבר. אשר להוצאות, ניתנת האפשרות לפרש את החוק, ששר האוצר, באישור מוקדם של ועדת הכספים, רשאי להשתמש בסכומים אלה באופן חופשי, דהיינו למטרות, שאינן נזכרות בתקציב. אשר להכנסות, אינו מורה הניסוח בבחירות, באלו הכנסות המדובר. אפשר לפרש את הסעיף כך, שכל הכנסה, שאינה נזכרת במפורש בתוספת הראשונה של החוק או בתוספת השלישית, נכנסת לגדר של סעיף 7 כך, שהכנסות אלה אינן מועברות להכנסה הכוללת ; וששר האוצר, באישורה המוקדם של הוועדה, רשאי להשתמש בהן למטרות, שאינן נזכרות בתקציב. באופן זה אינם מהווים סכומים אלה הפחתות מול הקצבות. פירוש כזה – שסעיף 7 של חוק התקציב היה מאפשר אותו – גורם לתוצאה, שאינה מתישבת עם עקרונות תקציביים יסודיים, שלפיהם כל הכנסה מהווה חלק מן ההכנסה הכוללת ושכל מטרה, שההכנסות משמשות לה, תיקבע בחוק.

4. יש לקבוע, שהניסיון למצוא צורות מתאימות לשיטת ההפחתה לא הצליח, וחסרונות ההסדר הנוכחי שצוינו לעיל עולים על יתרונותיו. קביעה זו חלה על ההסדר שלפי חוק התקציב לשנת 1955/56 ובוודאי על ההסדר שלפי חוק התקציב לשנת 1956/57.

אי לזאת מן הצורך יהיה לשקול מחדש את בעיית ההפחתות וההכנסות המיועדות. בעת שיקול זה יש לצאת מן העיקרון, שכל הכנסה תכלול בהכנסה הכוללת של המדינה, אלא אם ובמידה שיש סיבות מיוחדות המצדיקות הסדר אחר.

ב. העברות

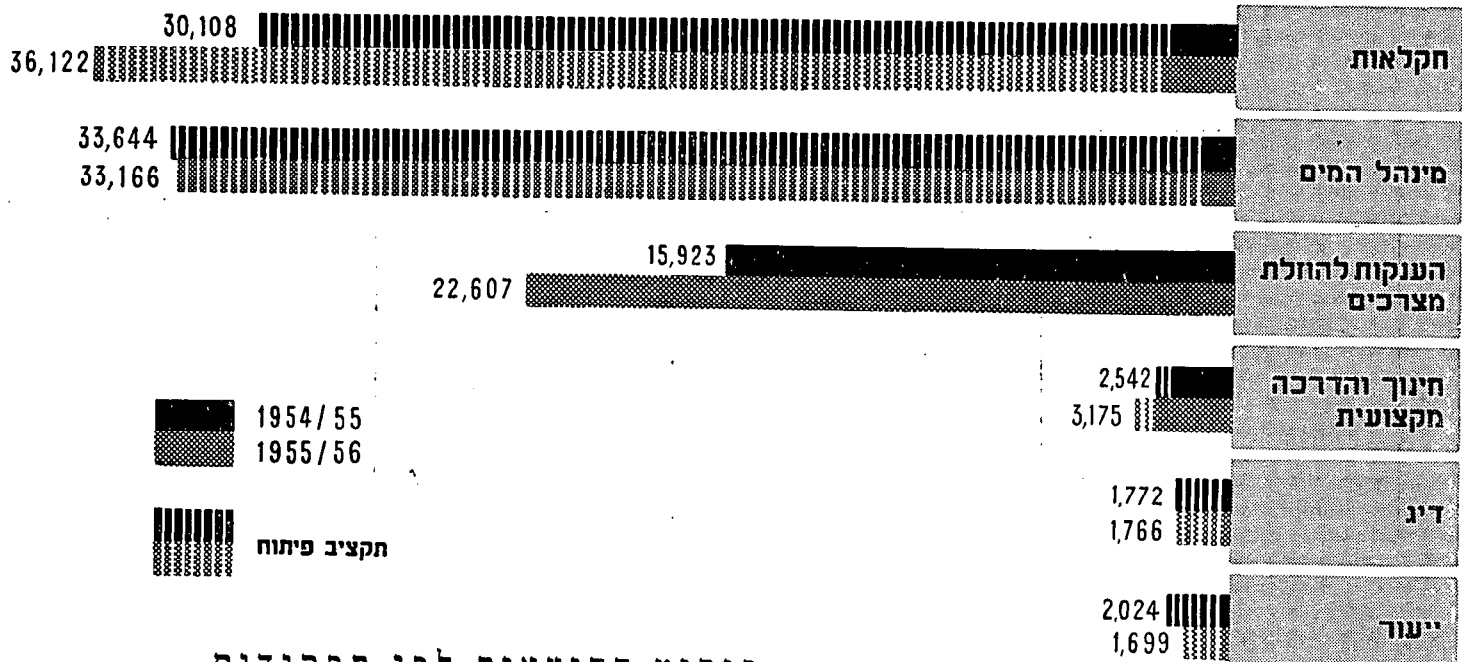
סעיף 5 לחוק התקציב

סעיף 5 של חוק התקציב מסדיר העברות מסעיף משנה לסעיף משנה ומפרט לפרט. ברם החוק אינו אומר במפורש, עד איזה מועד יש להחליט על העברה. מן הדין היה, שההחלטה על ההעברה תהא קודמת להוצאה הנעשית בהתאם להעברה. אולם למעשה מתקבלות לפעמים החלטות על העברות של אגף התקציבים, שנתמנה בהתאם לחוק על ידי שר האוצר להחליט במקומו על העברות, אחרי שנעשתה ההוצאה ואפילו אחרי תום שנת הכספים. רצוי היה לקבוע בחוק, שההחלטה על העברה צריכה לבוא לפני ההוצאה ועד תום שנת התקציב.

ג. פירוט סעיפים ומספורם

סעיפים 26 ו-48 לתקציב

בתוספת השנייה לחוק התקציב מובאת ראשית ההוצאה לפי סעיפי ההוצאה (ראה עמ' 6-8 לחוק התקציב לשנת 1956/57). רוב הסעיפים מפורטים לאחר מכן (עמ' 9-122), אולם יש סעיפים בלי פירוט, למשל : אין פירוט של סעיף 26 הענקות להחולת מצרכים חיוניים ועידוד היצוא ושל סעיף 48 תשלום חובות. באשר לסעיף 26 דן מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 46) בצורך בפירוט ובהקצבת ההוצאות ברוטו (ראה גם דו"ח זה עמ' 129).



1954/55
 1955/56
 תקציב פיתוח

פירוט ההוצאות לפי תפקידים

התפקיד	התקציב	תקציב 1955/56		הוצאות בפועל 1954/55	הוצאות בפועל 1954/55
		הסכום	היחס לתקציב המדינה		
חקלאות	תקציב רגיל	2,924	%	2,100	באלפי ל"י
	תקציב פיתוח	33,198	%	28,008	באלפי ל"י
	ס"ה הוצאות	36,122	36.25	30,108	
	הכנסות נטו	516		552	
מינהל המים	תקציב רגיל	786		678	
	תקציב פיתוח	32,380	33.29	32,966	
	ס"ה הוצאות	33,166		33,644	
	הכנסות נטו	152		151	
הענקות להחלת מצרכים	תקציב רגיל	22,607	22.68	15,923	
	הכנסות נטו	800		972	
	ס"ה הוצאות	21,807		14,951	
	הכנסות נטו	2,825		2,264	
חינוך והדרכה מקצועית	תקציב רגיל	350	3.18	278	
	תקציב פיתוח	3,175	*	2,542	
	ס"ה הוצאות	3,525		2,820	
	הכנסות נטו	846		484	
דין	תקציב רגיל	341		273	
	תקציב פיתוח	1,425	1.77	1,499	
	ס"ה הוצאות	1,766	*	1,772	
	הכנסות נטו	101		65	
ייעור	תקציב רגיל	399		189	
	תקציב פיתוח	1,300	1.70	1,835	
	ס"ה הוצאות	1,699	*	2,024	
	הכנסות נטו	212		27	
שימור הקרקע	תקציב רגיל	437		320	
	תקציב פיתוח	12	0.45	116	
	ס"ה הוצאות	449	*	436	
	הכנסות נטו	262		144	
מינהלה	תקציב רגיל	669	0.68	707	
	תקציב פיתוח	160	*	131	
	ס"ה הוצאות	829		838	
	הכנסות נטו	509		576	

* פחות מ-0.5%

משרד החקלאות

1955 / 56

מספר העובדים : 1,218

הוצאות המשרד

תקציב 1955/56		הוצאות בפועל 1954/55		התקציב
היחס לתקציב המדינה	הסכום	היחס להוצאות המדינה	הסכום	
%	באלפי ל"י	%	באלפי ל"י	תקציה רגיל
	30,988		22,454	תקציב פיתוח
	68,665		64,702	ס"ה הוצאות
11.54	99,653	12.93	87,156	הכנסות
	3,049		2,526	הוצאות נטו
	96,604		84,630	

מינהלה

התקציב 3,175,000 ל"י
3.18% מתקציב המשרד

המשרד מקיים 4 בתי ספר חקלאיים ממשלתיים; בשנת 1954/55 היו בהם 526 תלמיד. לפי התכנית לשנת 1955/56 יורחבו בתי ספר אלה, כדי לאפשר הגדלת מספר התלמידים עד ל-700. מלבד זה מפקח המשרד על 18 בתי ספר חקלאיים לא-ממשלתיים (ובהם כ-8,500 תלמיד), ונותן תמיכות להחזקת בתי ספר אלה ולהרחבתם ולהקמת בתי ספר חדשים. ההוצאה הממוצעת להחזקת תלמיד בבית ספר ממשלתי, לאחר ניכוי ההכנסות מההוצרת החקלאית ממשקי בתי הספר, נאמדת ב-1,100 ל"י בשנה. נוסף על חינוך בבתי הספר, ניתנת הדרכה לחקלאים בענפי גידולי השדה, במטעים, בטיפול בבעלי חיים ובשימוש במכונות חקלאיות.

התקציב 669,000 ל"י
0.68% מתקציב המשרד

משרד החקלאות מטפל בפיתוח החקלאות במדינה, תכנונה ועי-דודה, תכנון ההדרכה והחינוך החקלאי; הוא דואג לצידוד ולחומרים הדרושים לחקלאות ומטפל במתן הלוואות לחקלאים. כן עוסק המשרד בכל השאלות הנוגעות להספקת מים לכל שטחי הארץ. כסוכנה של רשות הפיתוח הוא מטפל בהחכרת אדמות חקלאיות של רשות זו (בשנת 1954/55 הוחכרו 1½ מליון דונם מאדמות אלה).

חקלאות

התקציב 36,122,000 ל"י
36.25% מתקציב המשרד

המשרד נותן תמיכות והלוואות לעידודה ופיתוחה של החקלאות. בתכנית שנת 1955/56 נכלל מתן הלוואות למטרות הבאות: הקמת 1,690 יחידות משק ו-5,000 משקי עזר; הקמת מבנים במשקים; בניית בתי אריזה ובתי קירור; רכישת ציוד חקלאי; נטיעת הדורים ומטעים אחרים בשטח של 31,000 דונם בקירוב; ופיתוח המרעה והרחבת משק בעלי חיים. כן משתתף המשרד במימון פעולות עונתיות ונותן הלוואות לנפגעי בצורת. הוא מסייע לפיתוח החקלאות על ידי מחקר הנערך בין השאר בתחנה לחקר החקלאות ברחובות ובמכון לסיבים ומוצרי יער בירושלים ודואג לשמירה על החי והצומח.

מינהל המים

התקציב 33,166,000 ל"י
33.29% מתקציב המשרד

מתפקידו של מינהל המים לכוון את פיתוחו וניצולו היעיל של משק המים במדינה. הוא מטפל בחקר מקורות המים, ונותן תמיכות והלוואות להקמת מפעלי מים, מפעלי ניקוז וביוב ולהרחבת רשת ההספקה. בתכנית שנת 1955/56 נכללות בין השאר הפעולות הבאות, המבוצעות בעיקר באמצעות הלוואות הניתנות לחברת "מקורות בע"מ" ולחברת "תה"ל בע"מ"; הרחבת מפעלי מים אזוריים בגליל, בשומרון וביהודה; הרחבת מפעלים מקומיים במקומות ההתישבות; סידורים להשקית 150,000 דונם אדמה בקירוב; עבודות במפעל הירקון וב-מפעל ירקון-נגב; המשך בנייתה של תעלת הירדן-בית נטופה; ובניית אנמי מים. התוספת לתפוקת המים, שתתקבל כתוצאה מביצוע עבודות אלו, נאמדת ב-41 מליון מטרים מעוקבים.

הענקות להוזלת מצרכים

התקציב 22,607,000 ל"י
22.68% מתקציב המשרד

המשרד מעניק הענקות להוזלת מחיריהם של צורכי החקלאות, בעיקר מספוא, זבלים, זרעים וצינורות; ולתמיכות בתוצרת חקלאית.

חינוך והדרכה מקצועית

דיג

התקציב 1,766,000 ל"י
1.77% מתקציב המשרד

התפקיד כולל פיתוח ענף הדיג על ידי מחקר והדרכה בשיטות הדיג הימי, דיג החופים והאגמים ובגידול דגים בברכות. התכנית לשנת 1955/56 כוללת מתן תמיכות והלוואות לרכישת 16 ספינות, לרכישת ציוד וכן להקמת מתקני חוף במעגני הדיג.

ייעור

התקציב 1,699,000 ל"י
1.70% מתקציב המשרד

המשרד מטפל ביערות קיימים ונטיעת יערות חדשים; תפקיד זה כולל מתן הלוואה לקק"ל למטרות ייעור. גם נטיעת יערות על חשבון תקציב משרד העבודה ל"ויסות התעסוקה" - בסך 1,750,000 ל"י - מבוצעת על ידי משרד החקלאות.

בתכנית המשרד לשנת 1955/56 לנטוע יערות על שטח של 6,000 דונם לעומת 6,850 דונם שניטעו בשנת 1954/55 וכן לנטוע שדרות על יד כבישים לאורך 170 ק"מ לעומת 69 ק"מ בשנת 1954/55.

שימור הקרקע

התקציב 449,000 ל"י
0.45% מתקציב המשרד

המשרד עוסק בסקר קרקע ומתכנן את שימור הקרקע; כן מספק המשרד למשקים ציוד מיכני כבד ומכשירים לעבודות שימור קרקע, ומגדל זרעי מרעה טבעי במגמה למנוע סחף האדמה. גם בתפקיד זה נעזר המשרד בתקציב משרד העבודה ל"ויסות התעסוקה" בסך 1.7 מליון ל"י.

הוצאות והקצבות רגילות של המדינה

הקבוצה	מס' העמודה בטבלה הראשית	1954/55	1955/56	השינוי עלייה (+) ירידה (-)
שכר ומשכורת	(1)	14.50	13.30	-1.20
הוצאות תפעול	(2)	23.66*	27.61*	+3.95
ריבית	(3)	3.83	3.02	+0.81
העברות לרשויות	(5)	4.00	3.90	-0.10
מקומיות	(6)	3.77	4.14	+0.37
העברות למוסדות	(7)	6.79	6.84	+0.05
וליחידים				
סובסידיות				
סך-הכול		56.55	58.81	2.26%

* כולל בשנת 1954/55 17.76% בטחון ותקציבים מיוחדים
ובשנת 1955/56 21.02% בטחון ותקציבים מיוחדים.

הוצאות והקצבות המדינה על-חשבון-ההון

הקבוצה	מס' העמודה בטבלה הראשית	1954/55	1955/56	השינוי עלייה (+) ירידה (-)
השקעות בנכסים	(8)	11.10	10.07	-1.03
השקעות בהון	(9)	4.03	4.42	+0.39
האיגודים	(10)	19.38	18.17	-1.21
הלוואות	(4)	8.94	6.05	-2.89
תשלומי קרן				
סך-הכול		43.45	38.71	-4.74

סך-הכול ההוצאות וההקצבות של המדינה

הקבוצה	1954/55	1955/56	השינוי עלייה (+) ירידה (-)
הוצאות והקצבות רגילות	56.55	58.81	+2.26
הוצאות והקצבות על חשבון ההון	43.45	38.71	-4.74
רזרבה	-	2.48	+2.48

הכנסות המדינה לפי מקורותיהן

מקורות ההכנסה	הכנסות בפועל 1954/55		אומדן הכנסות 1955/56	
	הסכום	באחוזים	הסכום	באחוזים
מסים ודמי רשיונות	309,082	43.65	387,668	44.90
הענקות ושילומים	181,316	25.61	217,000	25.13
מפעלים, שירותים ונכסים	128,065	18.10	138,842	16.07
מלוות	89,514	12.64	119,940	13.90
סה"ה ההכנסות	707,977	100.00	863,450	100.00

פירוט מסים ודמי-רשיונות

האומדן 387,668.000 ל"י
44.90% מס"ה ההכנסות.

סוגי ההכנסות החשובים ביותר, שרוכזו במסגרת זו, מפורטים בטבלה דלהלן :

סוג ההכנסה	הכנסות בפועל 1954/55		האומדן 1955/56		ההפרש בין 1954/55 ל-1955/56
מס הכנסה	119,100	38.54	156,000	40.25	30.98
מכס	43,697	14.13	65,000	16.77	48.75
בלו	40,621	13.15	53,000	13.67	30.47
מס קנייה	24,074	7.78	36,800	9.49	52.86
מס דלק	30,455	9.85	35,000	9.02	14.92
מסים ורשיונות שונים	51,135	16.55	41,868	10.80	(-) 18.12
סה"ה מסים ודמי רשיונות	309,082	100.00	387,668	100.00	25.42

לפי יעודן הכלכלי ולפי תפקידי המדינה

ההקצבות לשנת 1955/56

סך-הכול	סך-הכול באחוזים (12)	רזרבה (11)	השקעות			העברות			חוב ציבורי		הוצאות שוטפות		יעוד כלכלי תפקידי המדינה	
			בהלוואות (10)	בהון האיגודים (9)	בנכסים (8)	סובסידיות (7)	למוסדות ויחידים (6)	לרשויות מקומיות (5)	קרן (4)	ריבית (3)	הוצאות תפעול (2)	שכר ומשכורת ותוספות (1)		
באלפי לירות	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
171,594	19.87	2.28	0.12	0.10	3.25	—	0.41	0.78	5.79	2.95	1.25	2.94	1. מינהל ראשי וחוב ציבורי	
206,394	23.90	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21.55	2.35	2. חוק, משטר ובטחון	
55,654	6.45	0.19	0.46	—	0.19	0.06	0.89	2.60	—	—	0.95	1.11	3. חינוך, מחקר ודת	
29,418	3.41	—	0.06	—	0.04	—	2.12	0.45	—	—	0.35	0.39	4. סעד וענייני עבודה	
29,467	3.41	0.01	0.24	—	0.06	0.28	0.59	0.07	—	—	0.75	1.41	5. בריאות	
59,841	6.93	—	3.67	0.08	3.06	—	—	—	—	—	0.03	0.09	6. שיכונים	
104,417	12.09	—	7.56	0.12	0.10	2.62	0.08	—	—	—	1.05	0.56	7. חקלאות ומים	
118,756	13.70	—	4.74	—	0.55	3.67	0.02	—	—	—	0.32	0.47	8. פיתוח, תעשייה ומסחר	
88,409	10.24	—	1.32	0.19	2.82	0.21	0.03	—	0.26	0.07	1.36	3.98	9. תחבורה וקשר	
863,450	100.00	2.48	18.17	4.42	10.07	6.84	4.14	3.90	6.05	3.02	27.61	13.30	סך-הכול באחוזים	
	863,450	21,375	156,924	38,185	86,993	59,020	35,743	33,633	52,200	26,064	238,466	114,847	סך-הכול באלפי ל"י	

אף על פי שאין פירוט, הרי הסעיף 26 מחולק לשני מספרים סידוריים: מס' 26 "הענקות להחלת מצרכים חיוניים" ומס' 27 "עידוד היצוא". הסעיף 48 "תשלום חובות" מחולק – בלי מספרים סידוריים – לחובות פנים ולחובות חוץ. לכל אחד מהמספרים הסידוריים של הסעיף 26 ולכל אחד מהחלקים של סעיף 48 נקבעו סכומי ההוצאה, אולם ספק, אם לחלוקה זו יש משמעות חוקית ומה היא, כי החוק מורה רק על סעיפים, סעיפי משנה ופרטים ולא על חלוקה אחרת (ראה סעיפים 3 ו-5 לחוק).

כדי להבהיר את משמעותם של חלקי הסעיפים 26 ו-48 מן ההכרח שיובאו בצורה המתאימה לחוק או שיותרו בכלל על החלוקה.

III. הכנסות תקציביות ורישומן

חוקי התקציב מראים מדי שנה בשנה את אומדן הכנסות המדינה הנועדות לכיסוי הוצאות המדינה בשנת הכספים הנדונה; חוקים אלה מחייבים את שר האוצר לפרסם ברשומות לאחר תום שנת הכספים את ה"הכנסות שנתקבלו". כן מחייב חוק מבקר המדינה את משרד האוצר להמציא למבקר המדינה כל שנה דין וחשבון כולל, שיכיל בין השאר את הכנסות המדינה. המושג "הכנסות שנתקבלו" לא הוגדר לא בחוקים אלה ולא בכל חוק אחר, ולא נקבע, מה ייחשב ומה יירשם כהכנסה. בד"ח השנתי מס' 6 (עמ' 39) הודגש הצורך: להגדיר את המושגים "הכנסה" ו"הוצאה" בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים; להגדיר, מה הם התקבולים, שצריך לרשום בחשבונות המדינה כהכנסות, ובאיזה שלב יש לרשום אותם; לקבוע, אם מותר לרשום כהכנסה סכומים, שעוד לא נתקבלו במזומנים, אך ניתנו לגביהם התחייבויות או ערבויות. להלן נדון על השאלה, במה יש לראות הכנסה תקציבית שנתקבלה, או במלים אחרות: אילו הם התנאים המוקדמים לרישום סכום כהכנסה שנתקבלה.

1. כשבאים להגדיר את המושג "הכנסות שנתקבלו", יש להביא בחשבון את השיטה, לפיה מתנהלים החשבונות, שבהם נרשמת ההכנסה; שכן לכל שיטה של הנהלת חשבונות תנאים מוקדמים משלה הקובעים, אם וכיצד לרשום פעולה מסוימת, וברישומים אלה מונח לפי טבע הדברים היסוד לקביעת ההכנסות שנתקבלו.

בד"ח השנתי מס' 3 (עמ' 14) דן מבקר המדינה בשיטות הנהלת חשבונות במשרדי הממשלה וציין, שב ישראל בנויה מערכת החשבונות של הממשלה על שיטת המזומנים ושעיקרון יסודי של שיטה זו הוא לרשום כהכנסות שנתקבלו אך ורק את התקבולים הנכנסים לקופה (או לבנק). שונה מצב הדברים, כשמערכת החשבונות בנויה על השיטה המסחרית (Accrual Basis). קו אופייני לשיטה זו רישום תביעות וזאת בעת התהוותן, כשנוצרת ראשית תביעה ורק לאחר מכן בא התשלום. אחת המטרות העיקריות של השיטה המסחרית היא לקבוע את הרווח השנתי או את ההפסד השנתי; לכן אלה הנוהגים לפי שיטה זו צריכים לרשום עקרונית פעולות רבות באופן אחר מאשר הנופים הציבוריים, שהמטרה של הנהלת הפנקסים שלהם אינה קביעת רווח או הפסד.

מגמתה של הנהלת החשבונות של גופים ציבוריים ברישום הכנסות היא להראות, אלו הם האמצעים, ששימשו לימזום המצע של הממשלה, שנתגבש בתקציב, כלומר ששימשו לתשלום ההוצאות התקציביות. לתשלום זה יכולים לשמש רק סכומים שנתקבלו במזומנים, ולא תביעות שנתהוו. לכן בחרו, עד כמה שהדבר ידוע, כל המדינות, שלהן תקציב חד-שנתי, בשיטת המזומנים לרישום ההכנסות; וכך עשו אף המדינות, בהן נרשמות ההוצאות לא לפי שיטת המזומנים אלא לפי שיטה אחרת.

2. החשב הכללי אינו נוהג ברישום הכנסות לפי שיטת המזומנים, כפי שתוארה לעיל. מכתבו של החשב הכללי מיום 30.9.1956, שבמצורף אליו המציא למבקר המדינה את "הדין וחשבון הכולל של הכנסות והוצאות המדינה לשנה שנסתיימה ביום 31.3.1956", מביא את ההסבר הבא: "כהכנסה רשמו סכומים שנתקבלו במזומנים או בהתחייבויות בנקאיות".

בהתאם לנאמר רשם החשב הכללי, למשל, סכום של 26,000,000 ל"י בקירוב כהכנסות ממס הכנסה, אף כי הסכומים הנדונים לא נתקבלו במוזמנים, אלא נעשה ההסדר הבא: חייבי המס שוחררו מהתחייבויותיהם כלפי האוצר, לאחר שהתחייבו לשלם את סכומי המס בשיעורים מסוימים לבנקים; הבנקים מצדם התחייבו כלפי האוצר לשלם את הסכומים זמן מסוים אחרי יום פרעונם של שיעורים אלה, בלא להתחשב בכך, אם חייבי המס שילמו לבנקים או לא. מסתבר אפוא, שבעת רישום הסכומים כהכנסות לא קיבל האוצר תשלום במוזמנים, שאפשר היה להשתמש בו לתשלום הוצאות המדינה, וגם לא קיבל את הסכומים במשך שנת התקציב. במסגרת שיטת המוזמנים אין לראות אפוא בסכומי התחייבויות אלה הכנסות שנתקבלו. על אף זאת נכללים סכומים אלה בדו"ח הכולל של האוצר בין ההכנסות של השנה, בה קיבל האוצר את התחייבויות הבנקים.

כאמור, סותר הנוהג של החשב הכללי – לרשום התחייבויות בנקאיות ולכלול אותן בדין וחשבון כהכנסות שנתקבלו – את הכללים של הנהלת החשבונות לפי שיטת המוזמנים. יתר על כן: לו היה מוצדק לנהוג, כפי שנוהג החשב הכללי, לא הייתה איזו סיבה שהיא לנהוג, לגבי התחייבויות של אנשים או חברות, שכושר העמידה בהתחייבותיהם אינו מוטל בספק, באותו אופן, בו הוא פועל לגבי התחייבויות של בנקים, כלומר לרשום אותן כהכנסות שנתקבלו. מזה ניתן ללמוד, שעקרון זה של החשב הכללי עלול לערער את כל מבנה הנהלת החשבונות שלו. אולם כבר עכשיו גורם הנוהג לכך, שדו"חות החשב הכללי אינם נותנים תמונה אמיתית על הכנסות המדינה, כיוון שהם כוללים במידה מסוימת הכנסות שלא נתקבלו במוזמנים, ולפיכך לא היוו אמצעים, שעמדו לרשות המדינה לתשלום הוצאות.

דרישת הביקורת היא לרשום כהכנסות אך ורק סכומים שנתקבלו במוזמנים.

iv. יצירת קרנות

1. חוקי התקציב השונים מורים, שהממשלה רשאית להוציא בשנת התקציב את הסכום הנקוב בחוק. מסתבר אפוא, שהוצאות תקציביות פירושן אותם סכומים, שהממשלה מוציאה לגורמים לא-ממשלתיים, במידה שהמדובר בתשלומים ולא בהתחייבויות, שעליהן לא ידובר להלן. אשר לביצוע התשלום, הרי היחידה הממשלתית המקבלת את תמורת התשלום – סחורה או שירות – יכולה לבצע את התשלום ישיר למספק התמורה, או באמצעות יחידה אחרת של אותו המשרד או אפילו באמצעות משרד אחר (מפעל המדינה כמו הדואר הנחשב מבחינה זו כצד שלישי).

ברם, אין החשב הכללי שומר על העקרון האומר, שרק תשלום לצד שלישי נחשב כהוצאה, ולפיכך בין ההוצאות התקציביות מותר לרשום רק תשלומים הנעשים לצד שלישי; בניגוד לכך – הוא רושם בספריו ובדין וחשבון הכספי שלו כהוצאה במקרים מסוימים סכומים, שלא יצאו מקופת המדינה ולא שולמו לצד שלישי, אלא רק נרשמו בספרים לחובת משרד מסוים ולזכות החשבון של החשב הכללי.

בדרך זו יוצר החשב הכללי קרנות מחוץ לתקציב. כספי קרנות אלה עומדים לרשותו, והסכום מים, שהוא מוציא מהן, אינם נקבעים בתקציב, אינם מהווים הוצאות תקציביות ואינם כלולים בדו"חות הכספיים של החשב הכללי על הכנסות והוצאות המדינה.

2. קרנות אלה יצוינו:

א. בתקציב (בפרט מס' 204) "החוקת מכוניות" מוקצבים למשרדים השונים סכומים שונים, ובין אלה סכומים לתיקונים. הסכומים המיועדים לתיקונים, במידה שלא נוצלו על ידי המשרדים, מועברים בסוף השנה לחשב הכללי. אם כי לאמתו של דבר לא הוצאו הסכומים הנותרים, הרי

גרשמים הם כהוצאה. החשב הכללי מעביר את הסכומים האלה ל-קרן תיקוני מכוניות משרדי המ-
שלה, המופיעה במאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה בין הוכאים (ראה להלן עמ' 68).
הקרן הסתכמה ביום 31.3.1956 בסכום של 53,593 ל"י.

ב. בדומה להקצבה הנ"ל מוקצבים בתקציב (בפרט מס' 204) למשרדים השונים סכומים
מסוימים לביטוח מכוניות. סכומים אלה מועברים בשלמותם ל-קרן ביטוח רכב ממשלתי, המנוהלת
על ידי החשב הכללי. הוא משלם מקרן זו פרמיות והוצאות שונות (ראה עמ' 68).
הקרן הסתכמה ביום 31.3.1956 בסך של 136,421 ל"י.

ג. באותו הפרט (מס' 204) מוקצבים למשרדים השונים סכומים לבלאי המכוניות.
אין מוציאים סכומים בשביל בלאי; הסעיף "בלאי" במאזנים, למשל במאזנים של חברות מסחר או
תעשייה, אינו אלא סעיף לחישוב הרווח וההפסד. הואיל ואין חשבון רווח והפסד במדינה, הרי
הסעיף "בלאי" הוא לפי מהותו סעיף לתשלום חידושים. כל הסכומים, שהוקצבו בתקציב למטרה
הנ"ל, מועברים לחשב הכללי ל-קרן חידוש משק המכוניות. החשב הכללי משלם מתוך קרן זו
הוצאות לתיקון מכוניות ולרכישת מכוניות חדשות (ראה להלן עמ' 68).
הקרן הסתכמה ביום 31.3.1956 בסך של 304,280 ל"י.

3. המספרים המובאים לעיל מלמדים, שבידי החשב הכללי סכומים לא-מבוטלים, שהוא יכול
להשתמש בהם בשנים הבאות, בלי שהתקציב מורה על הוצאתם, כלומר בלי החלטת הכנסת, שאיש-
רה את השימוש בכספים אלה אך ורק לשנה תקציבית אחת – השנה שבה הועברו לקרן. ההסדר
הנוכחי מביא לא רק לידי כך, שסכומים שלא הוצאו נרשמים בין ההוצאות, אלא הוא גם אינו תואם
את העקרון של שלמות התקציב. על עקרון זה דן מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 50)
ובו הצביע על קרנות, שנוצרו על ידי כך, שהכנסות מסוימות לא נכנסו להכנסת המדינה הכוללת,
אלא שימשו ליצירת קרנות:

"רצוי מאד, שכל ההכנסות וההוצאות בלא יוצא מן הכלל ייכנסו במסגרת הרגילה
של התקציב. אם יש לממשלה נימוקים לדרוש לעצמה את הזכות ליהנות, תוך גבולות
מסוימים, מחופש פעולה בשימוש בכספים על ידי כך, שכספים אלה לא ייכנסו
בתקציב, אזי מן הצורך לעמוד על כך, שהממשלה תגיע במקרים כאלה לידי הבנה
עם ועדת הכספים: מן הצורך שיוגדרו בדיוק גמרי מהותן של הכנסות אלה מחד
והמטרות שלהן נועדו מאידך, עד שלא יהא ספק, אלו הכנסות מותר להשאירן ואלו
הוצאות מותר לכסותן מחוץ למסגרת התקציב".

ועדת הכספים של הכנסת הצטרפה לדעה זו בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים
לדוחות מבקר המדינה מס' 3 ו-4, שאושרו ביום 9 בנובמבר 1954 על ידי מליאת הכנסת.

הקרנות, שעליהן דובר לעיל (סעיף 2), נבדלות מהקרנות, שנדונו בדו"ח השנתי מס' 4, בזה,
שהן נוצרו לא בקשר להכנסות אלא בקשר להוצאות, שאושרו בתקציב אך עדיין לא הוצאו; ברם
גם על הקרנות הנדונות כאן חלים עקרונות דומים לאלה, שכוחם יפה לגבי הקרנות, עליהן דובר
בדו"ח השנתי מס' 4.

בלא אישור הכנסת אסור ליצור קרנות כאלה. אם דעתו של האוצר היא, שבנסיבות מיוחדות
רצוי ליצור קרנות מן הסוג הנדון, הרי אז מן הצורך, שייקבעו המטרות, שלהן משמשת קרן כזאת,
ופרטי השימוש בהן. מלבד זאת יש לתת דין וחשבון על התפתחות הקרן יחד עם הדוחות על
הכנסות והוצאות המדינה. הדו"ח על התפתחות הקרן יאפשר לכנסת לדעת, אלו הוצאות אפשר
לכסות מהקרן, עד שאין צורך להקציב למטרה זו סכומים בתקציב. כמו כן יראה הדו"ח את הסכו-
מים, שנתוספו בידי האוצר בקרנות אלה והעומדים – עד ניצולם למטרות הקרנות – לרשותו לשם
מימון פעולות אחרות.

v. קביעת ערכם של תשלומים ותקבולים

תוך התחשבות בשינויים בערך המטבע

ריוואלואציה – הערך לפי 1 באפריל 1956

מבקר המדינה דן בדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 54) על הצורך בריוואלואציה, ובין השאר כתוב בו:

"לעתים קרובות מן העניין הוא לקבל תמונה כוללת על סכומי כסף, שניתנו או שנתקבלו תוך תקופה של שנים מספר. בתנאים של יציבות המטבע משקף הסיכום של הסכומים הנומינליים את המצב לאשורו; אולם לא כן הדבר, כשבאים לסכם סכומי כסף, שניתנו או שנתקבלו בתקופה של שינויים בערך המטבע."

לשם סיכום כגון זה מן הצורך הוא לערוך ריוואלואציה, כלומר לקבוע, מהו ביום מסוים ערך הסכומים, שניתנו או שנתקבלו בשנים השונות. קביעה זו נעשית באמצעות מדד (מכפיל). בדרך זו הוערכו בדו"ח השנתי מס' 6 – תוך ציון העקרונות שלפיהם בוצעה הריוואלואציה – סכומים, שניתנו או שנתקבלו מאז קום המדינה, לפי ערכם ביום 1 באפריל 1955. המכפילים, ששימשו לחישוב הערך ביום 1 באפריל 1955, הובאו בעמוד 55 של הדו"ח השנתי מס' 6. גם השנה נעשתה ריוואלואציה במקרים המתאימים וזאת ליום 1 באפריל 1956. להלן המכפילים, שהשתמשו בהם:

המכפילים לקביעת הערך ליום 1 באפריל 1956

שנת הכספים	המכפיל
1947/48	5.05
1948/49	4.60
1949/50	4.16
1950/51	4.07
1951/52	3.44
1952/53	2.01
1953/54	1.63
1954/55	1.17
1955/56	1.07