

כספים ומשק של המדינה

I. התפתחות התקצוב במדינה

התקציב, שהוא תכנית פעולה כוללת, שהממשלה מגישה לאישור הכנסת, ייעודים רבים לה: התקציב קובע את מטרות עבודתה של הרשות המבצעת — הממשלה, משמש מסגרת ובסיס לפעולות המינהל ומורה דרך וקו מנחה לעבודתו. הצלחת עבודה זו תלויה במידה לא קטנה בכך, שהתקציב יהא כולל ושלם, יוכן בעוד מועד ויתווה בבהירות את הדרך, שבה ילך המינהל הממשלתי. מן הדין אפוא, שהתקציב ישקף, מה הן המטרות, שלשם הגשתן עומדת הממשלה להוציא את כספי הציבור, ומה הן המקורות, שממן תשאב המדינה את הכספים למילוי המטרות האלה. התקציב צריך גם לאפשר הערכת ההשפעה הכוללת של התכנית על המשק הלאומי.

שיקולים אלה בדבר חשיבותו המכרעת של תקציב המדינה — הן מבחינת הכנסת והציבור והן מבחינת המינהל — הניעו את מבקר המדינה להצביע עוד מראשית פעולתה של ביקורת המדינה על בעיות יסוד בתחום התקצוב במגמה לתרום לעיצובו של התקציב כך שיוכל למלא את ייעודיו החשובים.

א. מסגרת התקציב

התקופה — עקרון שנתיות התקציב

עקרון יסודי של כל תכנית פעולה מפורטת הוא ההגבלה בזמן. תקציב המדינה מתאשר על ידי הכנסת לתקופה של שנה, ותוקפו, עקרונית, רק לאותה שנת הכספים. אך מן הצורך להבטיח לתקציב מידה מסוימת של המשכיות, וזה נעשה על ידי מתן אפשרות לנצל, בתנאים מסוימים, את עודפי ההקצבות, שלא נוצלו בשנת הכספים, גם לאחר תום אותה שנה. הסדר זה יש בו משום סטייה מעקרון השנתיות של התקציב, אך הוא מחויב המציאות ומעניק את הגמישות הדרושה לפעולות המינהל.

צורות השימוש בעודפים שימשו נושא לביקורת למן הדו"ח השנתי מס' 4 עד הדו"ח השנתי מס' 10. כתוצאה מן הדיונים בוועדת הכספים נקבע בהצעת חוק התקציב לשנת 1961/62 הסדר חדש בדבר שימוש בעודפים. לפי הסדר זה, אם נותר עודף מסעיפי הוצאה בתקציב 1960/61, רשאי שר האוצר להתיר את השימוש באותו עודף תוך שלושה חודשים מתום שנת הכספים למטרה, שלה היה מוקצב; או למטרה אחרת בתחום אותו סעיף הוצאה, אך במקרה זה בהתאם להוראת חוק התקציב המאפשרת שינויים בתוך סעיפי התקציב. למן תום שלושה חודשים ועד לסוף שנת הכספים מותר השימוש בעודפים רק באישור מוקדם של ועדת הכספים. אם הותר שימוש בעודף מסיים, מתווסף הסכום, שהוצאתו הותרה, לתקציב 1961/62, כאילו היה חלק ממנו.

נמצא אפוא הסדר חוקי, המאפשר את הגמישות הדרושה בפעולות המינהל ומבטיח המשכיות של ביצוע התקציב בגבולות נאותים.

תוכן ההרשאה התקציבית

במדינות רבות, כגון אנגליה, שלטת בתקציב שיטת המזומנים. לפי שיטה זו נחשבים כהכנסות והוצאות רק הסכומים, הנכנסים לקופת המדינה והיוצאים ממנה; במלים אחרות: התשלום הוא הפעולה, שלביצועה מקבלת הממשלה הרשאה מהפרלמנט. במדינות אחרות, כגון ארצות הברית, שלטת בתקציב שיטת ההתחייבויות. לפי שיטה זו הזמנת סחורות או שירותים, חתימת חוזה או יצירת התחייבות בדרך אחרת הן הפעולות, שלביצוען מקבלת הממשלה את ההרשאה על ידי התקציב. בכמה מדינות צורפו לתקציב, הבנוי לפי שיטת המזומנים, יסודות מסוימים של שיטת ההתחייבויות, ונוצרה שיטה, שפאשר לכנותה "מצטברת".

בישראל קובע הסעיף הראשון של חוק התקציב, ש"הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים..... סכום של..... לירות". מנוסח זה של הסעיף היסודי מתברר, שהשיטה, שעליה מתבסס התקציב, היא שיטת מזומנים. בחוות דעת, שהמציא מבקר המדינה לוועדת הכספים בינואר 1959 (דו"ח שנתי מס' 9, עמ' 35—36) בדבר "רישום התחייבויות כהוצאה (סחורות ושירותים שנתקבלו במשך שנת הכספים ותמורתם שולמה לאחר תום אותה השנה)", ציין המבקר, שבמסגרת החוקית הקיימת, כל עוד שלטת בתקציב שיטת המזומנים, מהווה חוק התקציב הרשאה לבצע אך ורק תשלומים המוקצבים בתקציב. במידה שקיימות סיבות מעשיות חשובות ביותר הדורשות סטייה מבסיס המזומנים, הרי כדי שהוצאות מסוימות, שטרם שולמו, ייחשבו כהוצאות תקציביות, יש צורך בהוראה חוקית מפורשת, המוציאה את המקרים האלה מכלל תחולתו של עקרון המזומנים.

לאחר דיונים בין מבקר המדינה לבין שר האוצר, שהסתיימו בוועדת הכספים של הכנסת, נקבע הסדר, שבא לידי ביטוי בחוק התקציב לשנת 1960/61. הסדר זה מאפשר סטייה מן העקרון של בסיס מזומנים במקרים אלה: "סכום שהוקצב לתשלום משכורת או הוצאות ארגוניות, יראהו כאילו הוצא, אף אם לא שולם למעשה, משנתקבל השירות, שלתשלומו הוא מיועד; סכום שהוקצב למטרה אחרת יראהו כאילו הוצא, אף אם עדיין לא שולם למעשה, מששלח החשב הכללי לאדם הזכאי לו הודעה, שהסכום עומד לפרעון תוך 60 יום, לו או לפקודתו".

דברי הסבר לתקציב

בחוק התקציב מתורגמת תכנית הממשלה למונחים כספיים. כדי לאפשר למעוניינים בתקציב לדון לגופה של התכנית במלואה מן הדרוש, שהמונחים הכספיים יושלמו על ידי פירוט נוסף של ההקצבות, הבאת נתונים ריאליים (כגון מספר הכיתות בבתי ספר, בקשר ללימוד חובה) ומתן הסברים על ייעודם של הכספים המוקצבים.

עוד בדו"ח השנתי מס' 3 (עמ' 17) עמד מבקר המדינה על הצורך בדברי הסבר לתקציב. צוין, שיעד כמה שרשימות של מספרים, טבלאות ותכניות עבודה מפורטות יכשרו להשלים את התמונה, שהוגשה בתקציב, יש לצרפם להצעת התקציב בגדר נספחים. הצעה זו של מבקר המדינה הוגשמה על ידי האוצר, ומאז הצעת התקציב לשנת הכספים 1954/55 מוגשים לכנסת ולציבור "דברי הסבר להצעת התקציב". בדברי הסבר אלה חלו שיפורים משנה לשנה, ועתה כוללים הם שפע של נתונים על תקציב המדינה והמשק הממלכתי בכללותו — נתונים, שמטבע הדברים אי אפשר לכללם בחוק התקציב עצמו.

ברור, שאין לדברי ההסבר תוקף של חוק, אולם יש להם, נוסף על תפקיד אינפורמטיבי-הסברתי, פונקציה חשובה: אם כי אינם מחייבים את הממשלה באופן חוקי, הם מחייבים אותה מבחינה מינהלית ומבחינה פרלמנטרית. המסקנה המעשית, שיש להסיק מן ההתחייבות המינהלית היא, שבעת שחרורם של כספים בהתאם לחוק התקציב צריך משרד האוצר לבדוק, אם תכנית הביצוע, המוגשת על ידי המשרד הממשלתי, הולמת את התיאור והפירוט, הניתנים בדברי ההסבר להצעת התקציב;

ובמקרה של סטיות ניכרות מן הצורך לברר, אם חלו שינויים המצדיקים את הסטיות. התפקיד הפרלמנטרי מתבטא בכך, שהכנסת רשאית לדרוש מהממשלה, שביצוע התקציב יהא הולם בקווים כלליים את התכניות הכלולות בדברי ההסבר, אלא אם הנסיבות מצדיקות שינויים.

המגמה להרחיב במידה מסוימת את היסודות, שעליהם מושתתים דיוני הכנסת על התקציב השנתי, הביאה — עקב יזמתו של יו"ר ועדת הכספים של הכנסת — לפרסום סקר על תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית, למן הדו"ח השנתי מס' 3 של מבקר המדינה לשנת 1951/52. סקר זה, שהובא מאז בכל דו"ח שנתי, חדל להתפרסם למן הדו"ח השנתי מס' 10, מאחר שהחומר, שהובא במסגרתו, מתפרסם בחלקו הגדול על ידי מוסדות אחרים, ולרשות הכנסת, בעת דיוניה על התקציב, עומד התקציב הלאומי, אותו מכינים בנק ישראל ומשרד האוצר.

ב. השאיפה לתקצוב לפי פעולות ותפקידים

גורם חשוב בהתפתחות התקצוב במדינה היה השאיפה לתקצוב לפי פעולות ותפקידים. בקשר לכך התברר במרוצת הזמן — בישראל כמו במדינות אחרות — שהחידוש, שמצפים לו מתקציב פעולות ותפקידים יבוא רק בחלקו לידי ביטוי בגוף התקציב, ואילו חלקו הגדול יתבטא בנספחים ובדברי הסבר לתקציב. חלק מן החומר המפרט והמסביר, הכלול כיום בדברי ההסבר, ניתן לראות בו הגשמה חלקית של רעיון התקצוב לפי פעולות ותפקידים.

תקציב הפעולות והתפקידים משמש נושא למאמר מיוחד בדו"ח זה (ראה להלן, עמ' 62).

ג. עקרון שלמות התקציב

הרעיון, שלפרלמנט מגיעה שליטה מלאה על הכנסות והוצאות המדינה, מחייב, מבחינה עקרונית, שכל ההכנסות וההוצאות ייכללו בתקציב. בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה הוצבע על מספר לא קטן של סטיות מעקרון שלמות התקציב: נחקבלו הכנסות ונעשו הוצאות מחוץ למסגרות התקציב וחשבוניות התקציב. דבר זה נוטל מן הכנסת את ההשפעה על פעולות חשובות של הממשלה ומונע ממנה ראייה כוללת של משק הכספים של המדינה. יש אמנם הכנסות והוצאות, שבצדק אינן כלולות בתקציב — דוגמה בולטת החשבוניות המסחריות (ראה דו"ח שנתי מס' 4, עמ' 50) — אך כל סטייה מן העקרון של שלמות התקציב דורשת: שייבדק, אם נסיבות מיוחדות מצדיקות אותה; שיוגדרו במדויק הסטיות המותרות; ושייקבע הסדר חוקי או הסדר, שהכנסת מאשרת אותו.

מקדמות

למן דו"ח שנתי מס' 2 (ראה עמ' 18) ואילך הצביע מבקר המדינה על המקרים, שמשדר האוצר הוציא הוצאות, שלא הוקצבו בתקציב השנתי. במקרים אלה רשם משרד האוצר את התשלומים שנעשו כ"מקדמות"; ברוב המקרים, חוסלו המקדמות על ידי כך, שההוצאות הנדונות נרשמו באחת השנים הבאות על חשבון התקציב של אותה שנה. כיוון שמקרים אלה חזרו ונשנו ופגעו פגיעה חמורה בעקרון שלמות התקציב ובחוק התקציב, ראה מבקר המדינה, במאסר 1957, צורך בדיון עקרוני עם שר האוצר על העניין. בדיון זה הוסכם על הסדר, שלפיו ייכללו הוצאות דחופות, שאין לדחותן עד לתקציב השנתי הבא, בתקציב נוסף. אם המדובר בדחיפות מיוחדת, המחייבת הוצאה מידית בלא אפשרות לחכות לאישורו של תקציב נוסף, יודיע שר האוצר לוועדת הכספים על ההוצאה, על סיבת הדחיפות ועל מקור ההכנסה. הסדר זה אושר על ידי ועדת הכספים, והחלטתה הייתה כלולה בסיכומיה והצעותיה לדו"חות מס' 7 ו-8 של מבקר המדינה, שאושרו על ידי הכנסת ביולי 1958.

ניתוח הסדר זה והמסקנות, שיש להסיק ממנו, ניתנים בחוות דעת של מבקר המדינה בדבר "ביצוע הוצאות שלא נכללו בתקציב" הניתנת בדו"ח זה (ראה להלן, עמ' 70).

הפחתות והכנסה מיועדת

בדו"ח השנתי מס' 3 (עמ' 17) נוסח העקרון הבא: "אסור לנכות הכנסות מההוצאות או הוצאות מהכנסות בפרטי התקציב ולהציג בסוף התקציב את היתרות באופן שרק הן נכללות בסכום הכללי של התקציב". מעקרון זה, שאף הוא נועד להבטחת שלמות התקציב, היו סטיות מאז השנים הראשונות לקום המדינה במספר לא קטן של מקרים, בהם קיים קשר בין הכנסות מסוימות להוצאות מסוימת. בשנים הראשונות נעשה הדבר בצורה הבאה: מהוצאה שהוקצבה הופחתה הכנסה הנוגעת לה כך שבתור הוצאה סופית בסעיף תקציבי — ובסכום הכולל של ההוצאות התקציביות — הוצגה רק יתרת ההוצאה. אחרי שמבקר המדינה (בדו"ח שנתי מס' 4, עמ' 51, ודו"ח שנתי מס' 5, עמ' 67) הצביע, שנוהג זה מביא לידי כך, שהסכום הכללי המופיע בתקציב הוא קטן מהסכום הכולל של ההוצאות, שהממשלה הורשתה על ידי חוק התקציב לבצעו, הונהגה, מאז התקציב לשנת 1955/56, התוספת השלישית (הכנסה מיועדת). התוספת השלישית מראה אותן ההכנסות, שבקבלתן מותנות ההוצאות הקשורות בהן. לפיכך מהווה הסכום הכולל של התוספת השלישית את סך כל ההוצאות, שיותר להוציאן נוסף על התקציב העיקרי (כפי שהתוספת השנייה מראה אותן).

מבקר המדינה נקט עמדה, שאף צורה זו של הצגת הוצאות, שאינן מופיעות בסכום הכולל של התקציב, אינה רצויה ויש להגבילה לאותם מקרים, בהם אינטרס חשוב מחייב זאת. בחוות הדעת בדבר הכנסות מיועדות, שהמציא מבקר המדינה לוועדת הכספים של הכנסת בחודש ינואר 1959, (ראה דו"ח שנתי מס' 9, עמ' 37—41) צוין:

המסקנה המתחייבת מהעובדות ומהשיקולים הכלולים בחוות דעת זו היא, שרצוי לצמצם את השימוש בשיטת ההכנסות המיועדות לאותם מקרים מועטים, בהם מן האפשר ומן הראוי להתאים את ההוצאה להכנסה למעשה: אם צד שלישי מתחייב להשתתף בהוצאה מסוימת ואם מובן, שביצוע הפעולה הנדונה תלויה במישרין בקבלת ההכנסה למעשה.

משרד האוצר התקרב, בשנים האחרונות, באופן הדרגתי להגשמת דרישה זו. בתוספת השלישית, כפי שהיא כלולה בתקציב לשנת 1960/61, הוקטן מספר הסוגים של סעיפי הכנסה, וכמה הכנסות, שהיו כלולות בשנים קודמות בתוספת השלישית, לא נכללו בה בשנת 1960/61. בניגוד לדרישתו של מבקר המדינה עוד כלולות בתוספת השלישית הכנסות מיועדות מסוימות, כגון דמי אשפוז של בתי חולים והכנסות ממכירת תוצרת בבתי ספר חקלאיים.

לאחר דיונים בין מבקר המדינה ונציגי משרד האוצר קבעה ועדת הכספים את דעתה בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי מס' 10, שאושרו על ידי מליאת הכנסת בינואר 1961, כדלקמן:

"(א) בהמשך להצעותיה לדו"ח השנתי של מבקר המדינה מס' 9 מביעה הוועדה דעתה כי בתוספת השלישית בתקציב (הכנסות מיועדות) יש לכלול רק סעיפי הכנסה המאזנים את ההוצאה למעשה, היינו — אם צד שלישי מתחייב להשתתף בהוצאה מסוימת ואם ביצוע הפעולה תלוי במישרין בקבלת ההכנסה למעשה.

(ב) הוועדה רושמת לפניה הודעת בא כוח האוצר — שהמבקר אינו חולק עליה — שחלק ניכר מהמטרות, שלהן נועדת ההכנסה הכלולה בתוספת השלישית (ראה תקציב 1960/61); עונה לעקרונות הנ"ל, וכי נעשו וייעשו צעדים נוספים להתאמת מבנה התוספת השלישית — לעקרונות האמורים.

(ג) עם זאת נתנה הוועדה דעתה לנימוקי משרד האוצר כי מן ההכרח לשקוד באלו שטחים על מקורות הכנסה מסוימים, תוך סטייה מעקרונות אלה כדי להבטיח מקורות ההכנסה.

(ד) במקרה ששר האוצר יראה הכרח לעצמו להמשיך ולכלול הכנסות מסוג זה במסגרת התוספת השלישית, מתבקש השר להגיש לוועדת הכספים לקראת הכנת התקציב השנתי רשימת ההכנסות האמורות, למען תוכל הוועדה לתת דעתה, באיוז מידה מוצדקת עוד הכללת סעיפי הכנסה אלה במסגרת התוספת השלישית.

קרנות

"קרן" פרושה שסכום כסף מסוים, שהועד למטרה מוגדרת, מוחזק, עד שינוצל למטרתו, בנפרד משאר כספים של המחזיק, ומנוהל במידה מסוימת של עצמאות. בדו"ח השנתי מס' 10 (עמ' 77-78) ציין מבקר המדינה את המקרים, שבהם לדעתו מוצדקת יצירת קרן מחוץ למסגרת התקציב; הוא דרש, לגבי הרוב המכריע של המקרים האלה, שתקוים זיקה נאותה לתקציב המדינה; והציע את הצורה, שבה הזיקה הזאת צריכה להתבטא.

ועדת הכספים של הכנסת — בלי לסכם את הדיון על השאלה, באלו מקרים מוצדקת יצירת קרן מחוץ לתקציב — הביעה בסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי מס' 10, את דעתה, ש"בכל מקרה של הקמת קרן שלא על פי חוק, שתמומן — כולה או חלקה — על ידי הממשלה, מן הצורך, שמשרד האוצר ינהיג הסדרים שיבטיחו זיקתה המפורשת של קרן לתקציב ודיווח הכספי, אשר לקרן שאינה מבוססת על חוק ואינה ממומנת על ידי התקציב — תימסר הודעה על הקמתה לוועדת הכספים".

ד. מפעלי המדינה והתקציב

מהותם ואופיים של מפעלי המדינה דורשים — גם בענייני התקציב — גישה שונה מזו הנהוגה ומקובלת לגבי המשרדים המינהליים. בדו"חות הראשונים שלו (דו"ח שנתי מס' 3, עמ' 14, 79; דו"ח שנתי מס' 4, עמ' 57) הציע מבקר המדינה להנהיג שיטה עסקית בהנהלת החשבונות של מפעלי המדינה. מאחר שמשרד הדואר היה מפעל המדינה הראשון, שניגש להנהגת שינויים יסודיים בשיטת הנהלת החשבונות שלו בכיוון לשיטה עסקית, הציע המבקר, בקיץ 1957, תכנית, שנועדה להשלים את השיטה העסקית בהנהלת החשבונות; והנהגתו של תקציב הבנוי על אותו בסיס, מבקר המדינה ציין, שהסדרים אלה צריכים לשמש דוגמה למפעלי מדינה אחרים.

מאחר שיש לראות במפעלי המדינה יחידות כלכליות נפרדות ובהתחשב בדרישות השיטה העסקית, מן הנכון, שתקציבי המפעלים וחשבונותיהם יכללו סעיפי פחת על הנכסים, הפרשות לפנסיה של עובדי המפעלים וריבית על הלוואות המדינה; גם התמלוגים השנתיים, שצריכים המפעלים לשלם לאוצר המדינה תמורת הזכיון, מהווים סעיף הוצאה בתקציב המפעל. הסדרים אלה בתקציבי המפעלים ובחשבונותיהם מאפשרים להנהלת המפעל לקבל תמונה מלאה על תוצאות התפעול ועל המצב העסקי של המפעל.

החל בשנת 1958/59 מהווים תקציבי מפעלי המדינה — הוצאותיהם ואומדני ההכנסה שלהם — תוספת מיוחדת (התוספת הרביעית) לחוק התקציב. הסדר זה יש בו גם כדי לקדם את ההתפתחות המשקית של המפעלים, על ידי הבטחת גמישות מסוימת לפעולותיהם, וגם — על ידי הפרדת תקציביהם מהתקציב הכללי — לאפשר ראייה כוללת של פעולות מפעלי המדינה.

ה. לוח הזמנים להכנת התקציב ואישורו

מבקר המדינה הציע (בדו"ח השנתי מס' 4, עמ' 52) את לוח הזמנים הבא להכנת התקציב ואישורו:

1 באוגוסט: מתן הצהרה על ידי הממשלה בדבר קווי

המדיניות הכלליים, שהמשרדים צריכים

לנהוג לפיהם בהכנת אומדניהם התקצי-

ביים;

15 באוגוסט — 31 באוקטובר: הכנת האומדנים וההוצאות התקציביים על

ידי המשרדים והגשתם למשרד האוצר;

1 בנובמבר — 15 בינואר: בדיקת האומדנים התקציביים והכנת הצעת

התקציב על ידי אגף התקציבים באופן

ששר האוצר יוכל להגיש לכנסת את

ההצעה המודפסת לא יאוחר מ־15 בינואר;

16 בינואר — 10 במארס: קריאה ראשונה של הצעת התקציב בכנסת

ודיון עליה בוועדת הכספים של הכנסת;

11 במארס — 31 במארס: קבלת חוק התקציב.

ניתן לומר, שהכנת התקציב והדיון עליו מבוצעים בדרך כלל לפי לוח זמנים זה; הסטיות הקורות מומן לזמן נראות ברוב המקרים סבירות.

II. תקציב פעולות ותפקידים

א.

עם סיום מלחמת העולם השנייה חלה ירידה מסוימת בגודל תקציבי הממשלות, מאחר שהוקטנו במידת מה ההוצאות הצבאיות; אך כתום תקופה קצרה מאוד וכתוצאה מן הגידול הניכר בהיקף התפקידים הסוציאליים והכלכליים המוטלים על המדינות חזרו וגדלו התקציבים הממלכתיים, והוסיפו מאז לגדול בהתמדה. הגידול העצום של התקציבים הממשלתיים בכל מדינות העולם העלה על סדר היום את השאלה, אם הצורה המקובלת של התקציבים עודנה הולמת את היקפם המתרחב ואם מתאימה היא לצרכים החדשים, שנוצרו עם גידולם והתפתחותם של התפקידים הממלכתיים. בתשובה לשאלה זאת צף ועלה הרעיון, שניתן לשפר את יסודות התקצוב, ולהקל את בדיקת הצדקתן של ההקצבות, על ידי שינוי צורת התקציב: בכיוון שהוא יראה את הוצאות הממשלה לא רק לפי היחידות האדמיניסטרטיביות, שבאמצעותן מוצא הכסף, אלא גם לפי התפקידים, שלמילויים משמשות ההוצאות. תקציב, שיוצג לפי פעולות ותפקידים, יביא בבהירות לידי ביטוי את תכנית הממשלה ואת מהותם והיקפם של השירותים, שהאזרח מקבל מהמדינה.

מבקר המדינה הצביע בפעם הראשונה על הצורך בריפורמה תקציבית בכיוון זה בדו"ח השנתי מס' 3 (עמ' 17), בו נאמר:

"צריך לשאוף לכך, שבתוך כל יחידת מינהל יקבע התקציב את הפרטים של התפקידים הארגוניים והפעולות המתוכננות לשנת התקציב, וכן את האמצעים הדרושים למילוי תפקידים ופעולות אלה. תפקיד זה של עיצוב מבנה התקציב כתקציב לפי תפקידים המכונה בארצות אחרות בשמות task setting budget או performance budget הוא קשה יותר וידרוש זמן יותר רב

מאשר יתר הרפורמות המועצות (*). אך העובדה, שכבר בתקציב הנוכחי יש חלקים — אף כי מועטים — הנותנים תמונה על תפקיד היחידה ועל האמצעים הדרושים לביצועו, יש בה כדי לשמש יסוד לתקווה ולציפיה, שהתקציב יוכל להתפתח בהדרגה בכיוון זה בהיקף הולך וגובר. רעיון התקציב לפי תפקידים יוכל להתגשם בדרך קלה ומהירה יותר במסגרת תקציב הפיתוח.

בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 47—48) נאמר:

“על הצורך להבליט בתקציב את מטרות ההוצאה כבר דובר בהצעות הקודמות של מבקר המדינה. הבלטה זו באה לידי ביטוי בתקציב לפי תפקידים ופעולות. בתכנונו של התקציב הנוכחי — התקציב לפי יחידות (Administrative Budget) — משמשות כנקודת מוצא היחידות הקיימות ודרישותיהן, ולפיהן נקבעים האמצעים שיש להעמיד לרשותן; שיטה זו הייתה במקומה, כשהמדינות מילאו רק מספר מצומצם של תפקידים, כגון דאגה לבטחון החיצוני והפנימי ולשיפוט. אך תפקידי המדינות התרחבו בהיקף עצום, ועתה מטפלת המדינה גם בעניינים סוציאליים וכלכליים במידה הולכת וגדלה. פעולותיה אינן משפיעות רק על משק המדינה אלא גם על המשק הלאומי בכללו ועל משק הפרט. נסיבות אלה מחייבות תכנון, שלא היחידות המפורטות בתקציב משמשות לו נקודת מוצא אלא כלל הפעולות והתפקידים, שאת ביצועם נטלה המדינה על עצמה. לפיכך צריך להראות — מלבד היחידות השונות — את השטחים השונים, שבהם פועלת המדינה, את כל אחד מהתפקידים הנובעים מטיפול זה, תפקידי משנה ומשנה למשנה. אשר ליחידות, יש להראות איוו יחידה מטפלת בתפקיד מפורט ומסוים, מה עליה להגשים וכמה כסף מותר לה להוציא לשם כך.”

אם אנו שואפים לתקציב לפי תפקידים ופעולות, יש צורך בחלוקה אחרת של סעיפי התקציב ופרטיו. תקציב, שצריך לשמש יסוד לתכנית הפעולה של הממשלה, חייב להיות בנוי על סיווג הפעולות באופן המאפשר לעמוד על התפקידים שהממשלה מציגה בפני עצמה באישור הכנסת.”

אחרי נסיונות ראשונים נתגבשה ההכרה, שתקציב פעולות ותפקידים אינו יכול לשמש תחליף מוחלט לתקציב לפי יחידות אדמיניסטרטיביות; הוגי רעיון תקציב הפעולות והתפקידים, הן בארץ והן בחוץ לארץ, אינם מתכוונים לדחיקת רגלו של התקציב לפי יחידות אדמיניסטרטיביות. בהתאם לכך ראה מבקר המדינה לנחוח להדגיש בדו"ח השנתי מס' 5 (עמ' 66):

“תקציב (פעולות ותפקידים) אינו בא לבטל לחלוטין את צורת התקציב לפי יחידות (Administrative Budget) הנהוגה אצלנו אלא להשלים תקציב זה על ידי הבלטת השטחים השונים, שבהם פועלת המדינה.”

הכרה זו, שנתגבשה כאמור גם בארצות האחרות, שנתנו את דעתן על שאלה זו, הביאה לידי המסקנה, שהגשמת הרעיון של תקציב פעולות ותפקידים דורשת, שהתקציב המתבסס על יחידות אדמיניסטרטיביות יושלם על ידי דוקומנט נוסף, הכולל נתונים המראים ומפרטים את הפעולות והתפקידים המתוכננים.

הגשמתו של תקציב פעולות ותפקידים מחייבת, מבחינה עניינית, שני דברים: מיון כל ההוצאות לפי חלוקה פונקציונאלית של המשימות והפעולות של הממשלה; וניתוח של ההוצאות על סמך נתונים ענייניים וכמותיים של כל משימה ופעולה.

היתרונות העשויים לצמוח מהגשמת רעיון תקציב הפעולות והתפקידים הם:

ביסוס יתר של הכנת הצעת התקציב על פרטיו הרבים;

הבטחת ריכוזו של מכלול הנתונים הדרושים לגיבוש ההחלטות התקציביות, המתקבלות הן בשלבים העליונים של המינהל והן בשלב של המחוקק;

(*) המדובר ברפורמות בהנהלת החשבונות של המדינה, בביצוע תשלומים ובתחומים אחרים של התקציב, שבינתיים הוגשמו בעיקרן.

הגברת חוש האחריות המינהלית-כספית של מבצעי הפעולות, הרואים בפניהם לא רק את הסכום, שהם רשאים להוציא, אלא גם את המשימה, שיש להגשים, והמטרה, שעליהם להשיג בסכום זה ;

הקלת הפיקוח הפרלמנטרי על דרכי הביצוע של התכניות הממשלתיות ;
קירוב ענייני התקציב להבנת הציבור ועל ידי כך גם מתן בסיס לביקורת ציבורית קונסטרוקטיבית.

להלן תתואר ההתפתחות, שחלה בארץ בכיוון לתקציב פעולות ותפקידים על רקע ההתפתחות בתחום זה בארצות חוץ, ויובאו המלצות מבקר המדינה לקידום הגשתו של רעיון תקציב הפעולות והתפקידים.

ההתפתחות בחוץ לארץ

טבעי הדבר, שקצב ההתפתחות של רעיון תקציב הפעולות והתפקידים והגשתו שונה מארץ לארץ. במספר קטן של ארצות הפך הרעיון — או כמעט שהפך — מציאות ; לעומת זאת בארצות אחרות נעשו רק הצעדים הראשונים לקראת הגשמת הרעיון או שלא ניגשו כלל להגשתו.

דוגמה מובהקת לתקציב פעולות ותפקידים הוא תקציב ארצות הברית. התקציב הפדרלי (Federal Budget) של ארצות הברית בנוי על טהרת העקרון, שההוצאות מוקצבות לביצוע תפקידים מוגדרים ; אך עם זאת הוא נשאר גם תקציב לפי יחידות אדמיניסטרטיביות. שילוב זה מושג על ידי כך, שהתקציב הפדרלי אינו למעשה אלא סיכום של ההקצבות הבודדות (Appropriations), המוקצבות לפעולות ותפקידים מוגדרים עם ציון היחידה האדמיניסטרטיבית המבצעת ; הקצבות אלה הן המחייבות מבחינה חוקית. מלבד זאת מרוכזות ההקצבות בטבלאות, טבלה לכל יחידה אדמיניסטרטיבית ; סיכום הטבלאות מהווה תקציב לפי יחידות אדמיניסטרטיביות. ריכוז אחר של ההקצבות הבודדות נעשה לפי מבחנים פונקציונאליים, וריכוז זה מהווה מעין תקציב לפי פעולות ותפקידים (Analysis of budget by function). התקציב של ארצות הברית אופייני לו, שכל פריט של התקציב לפי יחידות אדמיניסטרטיביות מסומן גם בסימול הקבוצה הפונקציונאלית ; ומאידך מצוין ליד כל פריט של הריכוז הפונקציונאלי שם היחידה האדמיניסטרטיבית הראשית, האחראית לביצוע הפעולה או התפקיד — שיטה של מיון שתי וערב (Cross-classification).

החלוקה הפונקציונאלית של תקציב ארה"ב מבחינה בין 9 פונקציות ראשיות ו-56 פונקציות משנה. בהקצבות הבודדות, שהפרלמנט מאשר אותן, ניתן גם פירוט יתר של 56 פונקציות המשנה הנזכרות : זאת אומרת שפונקציות משנה מחולקת לפונקציות משניות למשנה.

דומה במבנהו לתקציב של ארה"ב הוא התקציב של הפיליפינים, אך החלוקה הפונקציונאלית מבחינה רק בין 5 קבוצות ראשיות, ואלו מחולקות ל-14 פונקציות משנה בלבד. בתקציב הפיליפיני אין מיון שתי וערב. לעומת זאת מפרט תקציב הפיליפינים, במקרים רבים מאוד, את ההוצאה על יחידת הפעולה או על יחידת התפקיד — פירוט שאינו קיים בתקציב ארה"ב.

ההתפתחות בארץ

מתחילה היה משרד האוצר ער להתפתחות הרעיון של תקציב הפעולות והתפקידים בעולם ולהציע עות מבקר המדינה בעניין זה, והגיע לשלב התקדמות חשוב בהגישו — בפברואר 1954 — "דברי הסבר להצעת התקציב" לשנת 1954/55. כמעט כל ההתקדמות בכיוון של תקציב פעולות ותפקידים באה לידי ביטוי בדברי ההסבר השנתיים, שהתבססו בין היתר על חומר מפורט, שאגף התקציבים ביקש וקיבל ממשרד הממשלה ; רק במקרים מעטים למדי באה ההתקדמות זו לידי

ביטוי בחוק התקציב עצמו, בצורת נתונים כמותיים על השירותים הניתנים. הביטוי הכמותי בחוק התקציב גופו אפשרי והוא במקומו, אם ובמידה שבכוונת המחוקק לחייב את האדמיניסטרציה על ידי החוק לקיים הגבלה כמותית לגבי היקף השירות, נוסף על ההגבלה הכספית (כדוגמת מספר יחידות שיכון).

1. במשך השנים מאז פירסום "דברי ההסבר" הראשונים חלה התפתחות חשובה בכיוון למיון ההוצאות של תקציב הממשלה לפי תפקידים. לעומת זאת ההתקדמות בכיוון לניתוח ענייני וכמותי של ההוצאות התקציביות הייתה יותר איטית.

בשנים הראשונות להגשת דברי ההסבר נעשה המיון לפי 8 או 9 פונקציות, המקיפות את המשימות העיקריות של הממשלה. בדברי ההסבר להצעת התקציב 1961/62 חל שינוי: נעשה מיון גם לפי 6 קבוצות פונקציונאליות ראשיות ולפי חלוקת משנה ל-19 פונקציות. מלבד זה נעשה, לגבי אותה הצעת תקציב, מיון נפרד של תקציביהם של 11 משרדים: התקציב של כל אחד ממשרדים אלה מיון כך שהוצאותיו רוכזו לפי משימות ראשיות של המשרד, ואלה חולקו לפעולות ופעולות משנה.

מטרתו העיקרית של הניתוח היא להראות לגבי כל פונקציה, מה הן למעשה כלל ההוצאות הכרוכות בביצועה. מן הדין אפוא, שאל ההוצאות, הכלולות בתקציב האדמיניסטרטיבי הרגיל של היחידה המבצעת, יתווספו ההוצאות, הנקובות אמנם במקומות אחרים בתקציב, אך משרתות את היחידה, המבצעת אותה פונקציה. התקדמות חשובה בכיוון זה הושגה בישראל על ידי כך, שהוצאות יחידות עזר מסוימות — למשל מיכון משרדי, הדפסה, רכב — המשרתות את כל משרדי הממשלה, נכללות בתקציבן של היחידות הנהנות משירותים אלה. ריכוז כזה של ההוצאות למעשה מאפשר לקבוע את ההוצאות הכרוכות בכל פעולה בודדת, והוא יכול לספק את הבסיס לחישוב היציאות ליחידת פעולה (Unit Cost) ולהשוואת היציאות של פעולות זהות או דומות, המבוצעות על ידי יחידות אדמיניסטרטיביות שונות.

קשה להראות את כלל ההוצאות, הכרוכות בפונקציה מסוימת, במסגרת תקציב ממשלתי, ובמיוחד קשה הדבר במסגרת תקציב המבוסס על שיטת המזומנים, שאין בו מקום ליציאות, שאינן מתבטאות בתשלומים, כגון הפרשות לפנסיה ולפיצויים, פחת, וריבית על ההון המושקע. במידה שמפעלי המדינה משתמשים בהנהלת חשבונות עסקית, יש מקום ומן הראוי להביא בחשבון גם את היציאות האלה. לעומת זאת רצוי, שמכסימום נתונים, המראים את היציאות האלה, ייכללו בדברי ההסבר, וכך יתהווה בסיס יותר מדויק לחישוב יציאותיה של הפעולה הבודדת.

2. במגמה לעודד את התקדמותו של רעיון תקציב הפעולות והתפקידים, המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים של הכנסת, ביוני 1960 — לקראת דיוני הוועדה על תקציב משרד התחבורה — חומר המיועד לשמש את ניתוח תקציב משרד התחבורה. מטרתו של חומר זה היא להראות את דמותו של תקציב המשרד, כפי שהיא מתקבלת על סמך מיון פונקציונאלי של הוצאותיו (ראה להלן, חלק שני: ממצאי הביקורת; פרק שלישי — XII. משרד התחבורה, א. מיון סעיפי התקציב של משרד התחבורה).

3. אשר למפעלים העסקיים של המדינה (דואר, רכבת, נמלים), הייתה ההתקדמות תחילה צנוה: הוכנסו שיפורים מסוימים בהנהלת החשבונות של המפעלים, וב"דברי ההסבר" נכללו נתונים כמותיים, שהיה בהם כדי להצביע על היקף פעולותיהם של המפעלים; צורפו הוצאות של יחידות עזר מסוימות להוצאות יחידות הביצוע; והובא פירוט של סעיפי הוצאות מסוימים. התקדמות מכרעת בשטח זה חלה בתקציב לשנת 1958/59: בעקבות המלצות מבקר המדינה עובד לראשונה תקציב הדואר על בסיס עסקי-משקי והוצג בחוק התקציב לא רק לפי יחידות אדמיניס-

טרטיביות אלא גם על בסיס פונקציונאלי. בתקציב מפעלי הדואר נכללו מאז ואילך : פחת, הפר-
שות לפנסיות ולפיצויים, תמלוגים וריבית. באותה השנה הובאו לראשונה המפעלים העסקיים,
בגלל אופיים המיוחד, בחוק התקציב בתוספת נפרדת — היא התוספת הרביעית. בתקציב לשנת
1959/60 הושגה גם לגבי המפעל העסקי הגדול השני — נמל חיפה, אותה ההתקדמות, שהושגה
קודם לכן לגבי הדואר. הלה התקדמות מסוימת גם לגבי תקציב הרכבת, אך בתקציב 1959/60
עוד לא הושלם המיון הפונקציונאלי.

ההתקדמות, שהושגה עד כה בישראל לקראת תקצוב לפי פעולות ותפקידים היא חשובה, אך אין
להתעלם מהקשיים, הן עקרוניים והן מעשיים, המעכבים עוד את הגשתו המלאה של הרעיון.
לשם השגת התקדמות נוספת בהגשמת הרעיון מן הדרוש לפעול בכיוונים הבאים :

יש להשלים את החומר המוגש לכנסת ולציבור, כך שיתן תמונה על היקף המשימות
של המדינה ועל התועלת הצומחת מביצוע המשימות הן לציבור כולו והן לכל פרט
ופרט.

יש לשפר את הצגת התקציב על ידי הבהרת יתר של המשימות השונות ותיחום
תחומן של כל אחת מהן.

יש לשאוף לכך, שיהיו בנמצא הנתונים המאפשרים לקבוע את ההוצאות על יחידות
פעולה (שירות או תפקיד) רבות ככל האפשר. ניתוח מעמיק של ההוצאות על יחידות
פעולה, שיבחין בין הוצאות קבועות למשתנות, יקל גם לקבוע, מה השפעתם של
השינויים בהיקף הפעולה על ההוצאה הכרוכה ביחידת הפעולה.

יש לחתור לשילוב מלא בין התקציב לפי יחידות אדמיניסטרטיביות לבין החלוקה
הפונקציונאלית של התקציב.

III. תקציב ביניים ותקציב נוסף

במשך שנות קיומה של המדינה נתעורר פעמים מספר הצורך לקבוע תקציב ביניים לתקופות מעבר
קצרות, כשמסיבות שונות לא הייתה אפשרות, לפני תחילת שנת הכספים, לקבוע תקציב שנתי או
לסיים את שלוש הקריאות של חוק התקציב השנתי. אף נתעורר, כמעט כל שנה, גם הצורך להש-
לים את התקציב השנתי על ידי תקציב נוסף.

תקציב ביניים

1. הסדרים קבועים לתקופות ביניים מקובלים במדינות מסוימות. באנגליה למשל הנוהג הוא,
שהפרלמנט מאשר את התקציב רק כעבור מספר חודשים מתחילת שנת הכספים ובינתיים רשאית
הממשלה להוציא סכומים מסוימים על פי חוק, שלפי טיבו הוא חוק תקציב ביניים. בהולנד הוס-
דרה השאלה בחוק הפיננסי הקבוע, המאפשר לממשלה להוציא, מתחילת שנת הכספים עד אישור
חוק התקציב, ארבעה חלקי שנים-עשר (1/3) מהתקציב של השנה שחלפה למטרות, למענן נקבעו
הקצבות באותה שנה, וגם — בהגבלות מסוימות — למטרות חדשות. בדנמרק קובעת החוקה, שיש
להביא לאישור הפרלמנט תקציב ביניים, כשמתברר לממשלה, שאין סיכויים לאישור התקציב
הכולל לפני תחילת שנת הכספים. בגרמניה המערבית רשאית הממשלה, על פי החוק הפיננסי
הקבוע, להוציא — עד אישור התקציב — את ההוצאות הדרושות לקיום משרדיה ומוסדותיה, את

ההוצאות הנובעות מהתחייבויות חוקיות וכן הוצאות למטרות, למענן הוקצבו סכומים בתקציב הקודם.

2. בישראל היו כמה תקציבי ביניים: בשנת הכספים 1953/54 לחודשים אפריל-יוני 1953 ולחודש שים יולי-אוגוסט 1953; בשנת 1957/58 לתקופה 1-14 באפריל; בשנת 1960/61 לחודשים אפריל-יוני 1960.

בחוקים משנת 1953/54 ומשנת 1957/58 נקבע רק הסכום הכולל, שהממשלה רשאית להוציא במשך תקופת חוק תקציב הביניים. סכום זה היה מורכב משני חלקים: החלק היחסי מסכום התקציב של השנה שחלפה (דהיינו החלק ה-12 לכל חודש בחוקים משנת 1953 והחלק ה-24 לתקופת שבועיים בחוק משנת 1957), שחלוקתו שווה לחלוקה בתקציב הקודם; ותוספת בסכום מסוים, שבאמצעותה הגיע הסכום המוקצב לחלק היחסי של התקציב המוצע על ידי הממשלה לשנה הנוכחית. חלוקתה של תוספת זו ניתנה בידי שר האוצר והיא טעונה, במקרים המתאימים, אישור ועדת הכספים.

בתקציב הביניים לחודשים אפריל-יוני 1960 נקבעו הסדרים השונים מאלו, שפורטו לעיל. גם בחוק זה אמנם מורכב הסכום הכולל (393.6 מליון ל"י) מסכום השווה לחלק הרביעי של התקציב הקודם (356.7 מליון ל"י) ומתוספת (36.9 מליון ל"י), שבאמצעותה הגיע הסכום הכולל לרבע של סכום הצעת התקציב לשנת 1960/61; אולם נקבע, שהחלוקה של כל הסכום "תיקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת הממשלה".

ועדת הכספים אישרה ביום 31.3.1960 חלוקת סכום זה בצורה כזאת, שלכל אחד מסעיפי הוצאה, סעיפי משנה ופרטי הוצאה מוקצב סכום השווה לרבע של הסכום, שהוצע בהצעת התקציב לאותה המטרה. כיוון שבתקופה אפריל-מאי 1960 נתברר, שהסכומים המוקצבים כך לא יספיקו לביצוע מטרות מסוימות (למשל, לתשלומים לניזוקי בצורת), אישר אגף התקציבים הוצאות, בסכומים מוגדלים, וועדת הכספים קיבלה הודעות על אישורים אלה ו"רשמה לפניה" את תוכנן.

עוד פחות הייתה אפשרות לקיים את ההסדרים לגבי "הכנסות מיעודות", במיוחד משום שקיים גורם העונתיות בתחום זה; למשל, הוצאות שירות השידור חלות באופן שווה כמעט במשך כל חודשי השנה, ואילו ההכנסות מדמי רשיונות רדיו — המהוות כשלושה רבעים מהכנסות השירות — מתקבלות רק החל מחודש דצמבר, דהיינו בשליש האחרון של שנת הכספים ולאחר תום תחולת חוק תקציב הביניים.

3. מתברר, שההסדרים, שנקבעו עד כה לגבי תקציבי הביניים, לא היה בהם כדי להבטיח במידה מספקת, שבתקופת הביניים תפעל הממשלה בהתאם לחוק התקציב המאושר. אחת הסיבות לכך היא, שקשה מאוד להסיק מתוך תקציבים שנתיים מסקנות מציאותיות לתקופה יותר קצרה, ובמידה מסוימת אין הדבר ניתן לפתרון; לפי טבע הדברים לא יתכן, שסכומי של תקציב הביניים, לכל חלקיו וסעיפיו, יחולק לפי יחס מסוים לתקציב השנתי.

אפשר לקרב את ההסדרים החוקיים לצרכים הצפויים על ידי כך, שתקציב הביניים — במידה שאין אפשרות להימנע מתקציב כזה — ייבנה לפי הקווים הכלליים הבאים: מן הראוי, שכנקודת מוצא ישמש השיקול, שתקציב הביניים צריך לאפשר לממשלה להמשיך בעבודותיה השוטפות ולקיים את התחייבויותיה; אולם אין תקציב הביניים צריך לאפשר התחלת פעולות חדשות — זאת אומרת פעולות שלא היו כלולות בתקציב הקודם — או פעולות, שאמנם נכללו בהצעת התקציב החדשה, אך עדיין לא קיבלו אישור המבוסס על דיון ענייני בכנסת.

מטרה זו תושג בדרך כלל, אם לתקציב ביניים ייקבע סכום, שהוא החלק היחסי של התקציב הקודם — במידה שהמדובר במשכורות ובהוצאות ארגוניות; אך במידה שהמדובר בפעולות

אופרטיביות ובפיתוח יוקטן החלק היחסי של התקציב באחוז מסוים (10% — 20% למשל) המהווה סכום אותן ההוצאות, שלא יהא צורך בהן בתקופת הביניים: הוצאות על פעולות עונתיות, שתיעד שנה רק לקראת סוף שנת הכספים והוצאות על פעולות, שכבר נסתיימו בשנה הקודמת. הסכום, שיתקבל לאחר ההקטנה, יש לחלק אותו לסעיפי הוצאה, סעיפי משנה ופרטי ההוצאה לפי החלוקה בתקציב הקודם תוך אפשרות מורחבת של שינויים — אולי בדרך כזאת, שבדומה להעברות מפרט לפרט גם העברות מסעיף משנה לסעיף משנה תהיינה טעונות אישורו של שר האוצר בלבד; והעברות מסעיף לסעיף — אישור מוקדם של ועדת הכספים.

כדי לאפשר הוצאות, שלא הובאו בחשבון בסכום הנ"ל, יש להוסיף סכום, שגודלו ייקבע על סמך אומדן ההוצאות הדורשות התחשבות נוספת: למשל, הוצאות על פעולות עונתיות החלות דווקא בתקופת תקציב הביניים; פעולות חדשות, שאושרו על ידי הכנסת בצורת חוק או ששימשו נושא לדינויים, אם במסגרת הדיון על התקציב ואם בהודמנות אחרת — דינויים, שבהם הובהרה עמדת הכנסת. חלוקת תוספת זו למטרות השונות תיקבע על ידי הממשלה באישורה המוקדם של ועדת הכספים.

חוק התקציב השנתי, שיאושר עם תום תקופת תקציב הביניים, תחולתו מראשית שנת הכספים ולכן כלולות בו ההקצבות של תקציב הביניים; לפיכך, התקציב השנתי הוא התקציב הקובע לגבי כל שנת הכספים. אם ביצוע תקציב הביניים הוכיח, שיש צורך בשינויים מסוימים בהצעת התקציב השנתי המקורי, הרי מן הצורך, שחוק התקציב השנתי יביא אותם בחשבון.

ת ק צ י ב נ ו ס פ י

1. הנוהג של תקציבים נוספים קיים בהרבה ארצות. בכמה ארצות נקבעו תאריכים קבועים להגדת התקציב הנוסף בתוך שנת הכספים. בדנמרק ובהולנד, למשל, מוגשים תקציבים נוספים עם פתיחת מושב החורף של הפרלמנט. בארצות אחדות יש שני סוגים של תקציב נוסף: תקציב המוגש במחצית השניה של שנת הכספים לשם אישור תוספות או שינויים, שהצורך בהם התברר במשך ביצוע התקציב (באנגליה — Supplementary Appropriations) וחוק תקציב המוגש מיד לאחר תום השנה או זמן קצר לאחר תומה ושבא לאשר הוצאות, שלא הלמו את חוק התקציב (באנגליה — Excess Grants).

2. גם בישראל קיים הנוהג של תקציבים נוספים — התקציב הנוסף הראשון היה לשנת 1949/50, והוא נתקבל בכנסת ביום 28.3.1950. תקציבים נוספים הוגשו ואושרו מאז בכל השנים, להוציא שנת 1951/52. בשנים הקודמות נתקבלו החוקים על תקציב נוסף בימים האחרונים של שנת התקציב, אליה התייחסו; בשנים האחרונות הם נתקבלו על ידי הכנסת במועד יותר מוקדם, בחודשים ינואר או פברואר. חוק התקציב (תיקון) לשנת 1959/60 אושר ע"י הכנסת ביום 9.2.1960. המשותף לכל החוקים האלה, שתחולתם חלה מראשית שנת הכספים אליה הם מתייחסים, והם מהווים לגבי הוצאת אות שכבר הוצאו — חוק תשריר, ולגבי הוצאות שיבוצעו — חוק הרשאה.

תופעה מיוחדת לישראל היא, שלעתים הביאו שינויים מרחיקי לכת במשך השנה (כגון ענייני בטחון או עלייה) לידי הצורך להביא בפני הכנסת תקציב נוסף, שלפיו יתווספו, הן בצד ההכנסה והן בצד ההוצאה של התקציב השנתי, סכומים ניכרים, שהם גדולים יחסית ומשנים במידה ניכרת את דמותו של התקציב השנתי; וזאת בניגוד להקצבות יותר מצומצמות, שהוספתן לתקציב מקור בלת גם במדינות אחרות (Supplementary Appropriation, Excess Grant).

לחוק, המשנה את דמות התקציב המקורי, יש אופי של תקציב שני, ומוצדק לכנותו "תקציב נוסף". לעומת זאת לחוק, המקציב הקצבות מצומצמות ובודדות, שאינן משנות את דמותו של התקציב,

נראה מתאים הכינוי "חוק הקצבות נוספות" (ראה להלן, הערת שוליים בסיומו של מאמר "ביצוע הוצאות שלא נכללו בתקציב", עמ' 72).

3. מבקר המדינה נקט עמדה כלפי שאלת תקציבים נוספים בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 39) ולאחר רונה בדו"ח השנתי מס' 10 (עמ' 73). בדו"ח השנתי מס' 10 נאמר:

"הגשת תקציב נוסף תוך שנת הכספים השוטפת הוא נוהג לגיטימי, כשמדובר על הוצאות, שאי אפשר היה בכלל לחזותן מראש בעת הכנת התקציב המקורי — או שנראו באותו זמן כפחותי חיוניות, אך לאחר מכן נתבררה דחיפותן וחיוניותן — ושעל הממשלה להוציא אותן".

השאלה שימשה נושא לדיונים מקיפים בוועדת הכספים של הכנסת, שסוכמו, תוך הסכמה בין שר האוצר לבין מבקר המדינה, בהצעותיה על הדו"ח השנתי מס' 10, שאושרו על ידי הכנסת בינואר 1961 כדלקמן:

"ועדת הכספים נתנה דעתה לנסיבות המצדיקות הגשת תקציב נוסף, תוך שנת הכספים, ולאחר בירור הבעייה עם מבקר המדינה ועם משרד האוצר סיכמה דעתה כדלקמן:

תקציב נוסף תוך שנת כספים יוגש רק אם נועד לצרכים בלתי צפויים מראש בעת הכנת התקציב השנתי, או נתגלו מקורות חדשים למימון צרכים שנראו מראש, אך אי אפשר היה לכלול צרכים אלה במסגרת התקציב המקורי, מפאת חוסר אמצעים לסיפוקם.

סייג זה אינו חל על מקרים, שהוברר הצורך להטיל תוך שנת הכספים מסים או היטלים חדשים למימון צרכים חיוניים, שסיפוקם אינו סובל כל דחייה".

מלבד העובדה, שתקציבים נוספים מקובלים במדינות רבות, הניע את מבקר המדינה לראות בחיוב את השימוש בתקציבים נוספים תוך התניית התנאים הנ"ל, בין השאר, גם הנוהג, שהיה נפוץ בשנים הראשונות לאחר קום המדינה והוא — לכסות חלק מסוים מההוצאות, באין להן כיסוי תקציבי, בדרך מקדמות. הגשה של תקציב נוסף במועדו מאפשרת לממשלה: לדאוג בזמן לכיסוי תקציבי על ידי תקציב נוסף, כשמתברר הצורך בהוצאה שלא הייתה צפויה מראש; ולגבי הוצאות, שאי אפשר היה לדחותן, לקבל אישור חוקי עליהן זמן קצר אחרי ביצוען. בהתאם לכך סוכם במאוס 1957 בין שר האוצר לבין מבקר המדינה, שעל ידי שימוש מתאים בתקציבים נוספים יוגבל השימוש במקדמות עד למינימום.

4. רצוי, שבזמן הגשת ההצעה לתקציב נוסף — דהיינו תקציב שיש לו אופי של תקציב שני — תינתן לכנסת, במידה גדולה יותר משנעשה הדבר עד עכשיו, תמונה על המצב, כפי שנתהווה במשך שנת הכספים השוטפת וכפי שהוא עשוי להתהוות בחודשים הבאים: אומדן מבוסס של ההכנסות קל יותר להכין לגבי תקופה קצרה ועל סמך הנתונים של ביצוע התקציב באותה שנה, מאשר לגבי התקציב השנתי, שצריך להכינו חודשים מספר לפני תחילת השנה, והמתייחס לשנה שלמה.

דברי ההסבר לתקציב נוסף מן הראוי שיראו, באיזו מידה שונה התקציב השנתי המקורי כתוצאה מהעברות, שימוש ברזרבה וכיוצא באלה.

14. ביצוע הוצאות שלא נכללו בתקציב (*)

1. אין להתעלם מכך, שבכל עת יכול להתעורר צורך פתאומי, שאינו ניתן לדיחוי, לבצע הוצאות, שלא נחזו בעת הכנתו ואישורו של התקציב השנתי; עובדה זו זכתה להכרה בספרות הדנה בשאלות תיקצוב (**), ובמדינות רבות בעלות מסורת נקבעו הסדרים, שנועדו לענות על צורך זה. באותן מדינות, שבתקציביהן כלולה רזרבה כללית גדולה יחסית, המאפשרת להשלים את ההוצאות המוקצבות בסעיפי התקציב השונים, או שקיימת בהם רזרבה מיוחדת המיועדת לכיסוי הוצאות בלתי צפויות (כגון ה־Civil Contingencies Fund באנגליה ובכמה מארצות חבר העמים הבריטי), הרי הדרך הפשוטה לכיסוי הוצאות, שלא נכללו בתקציב, היא השימוש ברזרבה. במדינות, שיש בהן נוסף על חוק התקציב גם תחיקה פיננסית כללית, מסדירה תחיקה זו את ההליכים, הדרושים לשם טיפול בהוצאות, שאינן כלולות בתקציב השנתי.

גם במדינות שם קיימת רזרבה עשוי לקרות ואף קורה, שנוצר צורך בלתי נמנע בהוצאות, שאין אפשרות לכסותן מתוך הרזרבה. במקרה כזה מן הצורך, שהעברה על התקציב תתקן לאחר מעשה מכוח תרופה מיוחדת: תשריר (Indemnity); ושולט העקרון המובן, שבמקרים אלה יינתן אישור פרלמנטרי במועד המוקדם ביותר שאפשר (***) .

2. בישראל, הרזרבה הנקבעת בתקציב היא קטנה יחסית, ואין רזרבה מיוחדת להוצאות בלתי צפויות (דוגמת ה־Civil Contingencies Fund). דרישת מבקר המדינה, שחוק התקציב יושלם על ידי תחיקה פיננסית כללית, עוד לא הוגשמה. בהעדר תחיקה פיננסית כללית לא ניתן לקבוע, אם במקרה מסוים נעשתה העברה על התקציב, אלא רק לאור הוראותיו של חוק התקציב עצמו.

מאחר שחוק התקציב מבוסס על שיטת המזומנים ומבחינה עקרונית חל רק על תשלומים המבוצעים במשך שנת התקציב, אין לומר, שהוא מטיל הגבלות חוקיות על הממשלה במה שנוגע להתחייבויות

(*) מאמר זה מכיל את חוות הדעת, שנתן מבקר המדינה בישיבת ועדת הכספים של הכנסת ב־6 בפברואר 1961. ועדת הכספים ביקשה ממבקר המדינה חוות דעת על נושא זה, לאחר שנתבקשה על ידי שר האוצר לאשר הוצאות, תוך שנת 1960/61 לפיתוח התעשייה והמלאכה, התחבורה, החירות ושיכון בסך 45,400,000 ל"י, שלא היו כלולות בתקציב של אותה שנה.

(**) "In practice . . . it is not always possible in all cases to keep the expenditure within the grant voted by Parliament". S. L. Shakhder (Joint Secretary of the Indian House of Commons) : Budgetary System in Various Countries, New Delhi, 1958, p. 115.

(למעשה, לא תמיד אפשרי בכל מקרה לשמור על כך, שההוצאות תישאנה בגדר ההקצבה, אותה אישר הפרלמנט). "Parliament has recognized that occasions will often arise when the Government will wish to incur expenditure on some service . . . which is too urgent to wait until the necessary Supplementary Estimate can be voted." Sir Herbert Brittain : The British Budgetary System, London 1959, p. 242.

(הפרלמנט הכיר בעובדה, שלעתים קרובות יוצר מצב, שהממשלה תרצה להוציא כספים על שירות מסוים . . . שמפאת דחיפותו אין לדחותו עד אישור התקציב הנוסף הדרוש).

(***) "From the point of view of Parliamentary control, . . . excesses have got to be regularised by obtaining what is commonly called an excess grant at the earliest possible moment. In most of the countries, provisions exist for regularisation of such excesses. In countries like the United Kingdom, Ireland, Pakistan and India, such excesses are brought to the notice of the Public Accounts Committee by the Comptroller and Auditor General. The Committee, after satisfying itself about the unavoidability of the expenditure resulting in the excesses, recommends to the Parliament that these excesses might be regularised." Shakhder, op. cit. p. 115.

(מבחינת הפיקוח הפרלמנטרי . . . יש להסדיר במועד המוקדם ביותר שאפשר העברות על התקציב המאושר באמצעות מה שמכונה בדרך כלל הקצבה לכיסוי הוצאות החורגות מגדר התקציב. ברוב הארצות קיימות הוראות להסדרת העברות כאלה. בארצות, כגון הממלכה המאוחדת, אירלנד, פאקיסטאן והודו, מובאות העברות כאלה על ידי המבקר הכללי לידיעתה של ועדת הפרלמנט לחשבונות ציבוריים. לאחר שהוועדה נוכחה לדעת לשביעות רצונה, שאי אפשר היה להימנע מההוצאה, שגרמה העברה על התקציב, היא ממליצה בפני הפרלמנט לאשרה).

לתשלומים בעתיד. לפי חוק נכסי המדינה רשאת הממשלה להתחייב בשם המדינה ללא הגבלה. השיקול, שהממשלה צריכה לשקול, שעה שהיא מקבלת על עצמה התחייבות מסוימת אינו משפטי אלא פרלמנטרי: האם תוכל לצפות לאישור פרלמנטרי, על ידי תקציב מתאים, בהגיע המועד של פרעון ההתחייבות. נראה, אפוא, שהממשלה — בלי להיות מחויבת לנהוג כך — תיטיב לעשות, אם תביא לידיעתה של ועדת הכספים התחייבויות בעלות היקף ניכר או מיוחדות במינן, דהיינו התחייבויות, החורגות מגדר התחייבויות, שתוכל לכסותן בבוא העת מתוך התקציב המקובל.

הפוך המצב לגבי תשלומים: בהעדר תחיקה פיננסית, מהווה מבחינה עקרונית כל הוצאה, שלא נכללה בתקציב — והמבוצעת בצורה של מקדמה או בצורה אחרת מחוץ לגדר התקציב — פגיעה בחוק התקציב, גם אם קיימת הכוונה לדאוג לכיסויה התקציבי בעתיד. על מקרים כאלה ועל משר מעותם הצביע מבקר המדינה כמעט בכל דו"חותיו השנתיים; תיאור מסכם של עניין זה ניתן בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 67).

3. מבקר המדינה רואה מתפקידו במיוחד בתחום התקצוב לדאוג להבהרתם והסדרתם של עניינים הדורשים בירור ותיקון, וועדת הכספים סומכת את ידה על גישתו זו. בירור מעין זה דרשה השאלה הבאה: הוצאות שלא נכללו בתקציב אסורות הן מבחינה חוקית, אך במציאות קורים מפעם לפעם מקרים של צורך בהוצאות, שאינן ניתנות לדחייה בגלל דחיפותן המיוחדת. השאלה הנשאלת היא, באילו גבולות ובאילו תנאים תוכל הכנסת להסכים לביצוע הוצאות, שאינן ניתנות לדחייה והחד סרות כיסוי בתקציב. דיון עקרוני, שקיים מבקר המדינה עם שר האוצר במאוס 1957, הביא לידי הסדר מוסכם בנדון זה. התוקף המינהלי, שנודע להסדר מוסכם זה, הושלם על ידי תוקף פרלמנטרי, משאישרה אותו ועדת הכספים במסגרת סיכומיה והצעותיה לדינים וחשבונות השנתיים של מבקר המדינה מס' 7 ומס' 8, שנתקבלו על ידי מליאת הכנסת ביולי 1958. החלטה זו קבעה:

"הוועדה רושמת לפניו סיכום הדברים בין שר האוצר ומבקר המדינה, לפיו תימנע הממשלה, בדרך כלל, מרישום הוצאות והלוואות החורגות ממסגרת התקציב המאושר על ידי הכנסת — כמקדמה. במידת הצורך יוגש לכנסת תקציב נוסף בחודש ספטמבר, ובמידה ויתברר כי צרכים דוחקים מחייבים להגיש לכנסת תקציב נוסף, שני במנין — ייעשה הדבר לא יאוחר מסוף דצמבר. במקרים דחופים, באין כל אפשרות להמתין עד להגשת תקציב נוסף לאישורה של הכנסת, תישלח הודעה מתאימה לוועדת הכספים, בה תוסבר הדחיפות המחייבת תשלום מקדמה לאלתר, על חשבון תקציב נוסף שיובא לאחר מכן לאישור הכנסת. בהודעה יצוין מקור ההכנסה העתידה לכסות את ההוצאה, שתירשם בינתיים כמקדמה".

פירושה של החלטה זו היא, לדעת מבקר המדינה, שמבחינה עקרונית אין הכנסת מוכנה להסכים למצב, שבו הממשלה תבצע הוצאות, שלא נכללו בתקציב, בצורה של מקדמות, כך שההוצאות תקבלנה את אישורן התקציבי רק בשנת התקציב הבאה. לעומת זאת הסכימה הכנסת, באשרה את ההסדר המוסכם בין שר האוצר לבין מבקר המדינה, לביצוע הוצאות, שאינן ניתנות לדחייה ושלא נכללו בתקציב השנתי, בתנאים הבאים:

(א) מן הצורך, שההוצאות תהיינה דחופות. קיימות שתי מידות של דחיפות:

ההוצאה אינה יכולה להידחות עד לתקציב השנתי הבא, אך יכולה להידחות עד לתקציב נוסף; במקרה זה תידחה ההוצאה עד לאישור תקציב נוסף;

ההוצאה אינה יכולה להידחות עד לתקציב נוסף (למשל הוצאה הנגרמת מחמת שטפונות או מבצע מיוחד נגד ארבה); במקרה זה תבוצע ההוצאה ותירשם כמקדמה עד שתקבל תשריר על ידי תקציב נוסף.

(ב) תקציבים נוספים (*) יוגשו, במידת הצורך, בספטמבר ובדצמבר, בקירוב.

רק במקרה שההוצאה, שאין לדחותה ושאין נכללת בתקציב, מבוצעת בשבועות האחרונים של שנת הכספים, יוכל התשריר להינתן על ידי חוק התקציב של שנת הכספים הבאה, תוך ציון מפורש, שהמדובר בהוצאה, שבוצעה בשנה שקדמה.

4. נתעוררה השאלה, אם הגשתו של תקציב נוסף מותנה בכך, שיפורטו בתקציב זה מקורות ההכנסה, שישמשו לכיסוי ההוצאה. התשובה לשאלה זו היא שלילית. תקציב נוסף יכול באופן עקרוני להיות תקציב הוצאות גרידא; גם כל תקציבי הביניים, שנתקבלו מאז קום המדינה, היו תקציבי הוצאה, שבהן לא צוינה ההכנסה. מלבד זאת, לא רק מסים והכנסות מוחלטות אחרות של הממשלה יכולים להיות הכנסה, המאזנת את ההוצאה, אלא גם מלוות.

V. משק המים במדינה

בחורף שנת 1959/60 החריף מאוד מחסור המים במדינה בעיקר בדרום הארץ ובמרכזה. החרפה זו באה כתוצאה מכמה גורמים: זו אחרי זו פקדו את המדינה בתקופה האחרונה שנים של בצורת. ניצול מקורות המים באורח אינטנסיבי וללא הכוונה, כפי שנעשה עד הפעלת החקיקה בענייני מים בשנים האחרונות, הביא לידי שאיבת יתר ממי התהום בכמה אזורים בארץ והחמרת המצב ההידרולוגי בעיקר בגוש דן, בעמק חפר ובאזור חדרה. המאמץ, בשנים האחרונות, להקדיש את מרבית האמצעים הכספיים של המדינה, המיועדים לפיתוח מקורות המים, להקמתו של מפעל הירדן מנע פיתוח המפעלים האזוריים בקצב מתאים, וגרם קשיים באספקת המים באזורים שונים. כתוצאה מהתפתחות זו התעורר הצורך להפעיל משטר של קיצוב חמור באספקת המים ופיקוח מוגבר על ניצולם, במגמה להשיג חסכון מכסימלי במים.

הפעלת משטר של קיצוב ושל פיקוח על משק המים במדינה נתאפשרה עם הפעלתו של חוק המים מאוגוסט 1959. חוק זה מורה על הקמת מסגרת ארגונית וחוקית להפעלת שליטתה של המדינה על מקורות המים ועל ניצולם ומעניק לרשויות המדינה הנוגעות לדבר את הסמכויות הדרושות לכך. ואמנם מאוגוסט 1959 מונו והופעלו בשיטתיות כמעט כל הגופים העיקריים הנקובים בחוק: מועצת המים, נציב המים, ועדת התכנון, רשות המים הארצית ובתי דין לענייני מים. במסגרת חוק זה הוכרו כמעט כל שטח המדינה דרומית מרכס הכרמל כאזור קיצוב ונקבעו נורמות וכללים לשימוש במים לפי סוגי הצריכה השונים.

ההתקדמות הרבה, שהושגה בשנים האחרונות בהפעלת חוק מדידת מים, תשט"ו—1955, אף היא סייעה בהרבה בהגברת חסכון במים. עד שנת 1957, כפי שצוין בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 133—134), הייתה התקדמות אטית בהפעלת החוק והוא לא נתן את אותותיו במניעת בזבז מים. בעקבות הפעלתו המזורזת. של חוק זה בתקופה האחרונה מבוקרת כיום רשת אספקת המים במדינה כמעט במלואה: כדי לאפשר פיקוח על מידת ניצולם של מקורות המים נערכת מדידה של כמות המים

(*) בישיבתה של ועדת הכספים של הכנסת, שנתקיימה ב-15 בפברואר 1961, המליץ מבקר המדינה לייחד את השם "תקציב נוסף" לאותם מקרים, בהם החוק החדש בא להוסיף לתקציב המקורי, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות, סכומים נזכרים; ואילו לאותם חוקים, המוסיפים רק הוצאות בודדות לתקציב המקורי, ייוחד השם "חוק הקצבות נוספות", או שם בדומה לזה (דוגמת Supplementary Appropriation או Excess Grant, המקובלים בארצות חוץ).

המופקת במקור המים, וכדי להצמיד את התשלום בעד המים לכמות הנצרכת נערכת מדידה של המים במרבית מקומות הצריכה.

הביקורת על משק המים בתקופה הנסקרת עמדה במיוחד על הנושאים המרכזיים הבאים: חלוקת תחומי הפעולה במשק המים, שיפוט תכניות למפעלי המים, הפיקוח על ביצוע מפעלי מים על ידי חברת מקורות, מעמד של מפעלי המים הממלכתיים ומחירי המים.

א. חלוקת תחומי הפעולה במשק המים

1. בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 46) ציין מבקר המדינה, שהליקויים, שהועלו על ידי הביקורת — ליקויים בדרכי הפיקוח של הממשלה על חברות המים ועל הקמת מפעל המים הארצי והפיגורים בקביעת עקרונות יסוד לחישוב מחירי המים — נובעים בעיקר מליקוי ארגוני יסודי אחד: העדר חלוקה נכונה של סמכויות הפיקוח בין הגופים השונים, שפעולותיהם קשורות במישרין או בעקיפין במשק המים. בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 72) חזר מבקר המדינה על קביעתו זו והדגיש, שמבנהו של משק המים הוא מלאכותי ומן הראוי לשקול באופן שיטתי, מה תהיינה צורותיו הסופיות. בדו"ח השנתי מס' 10 (עמ' 82) הוצבע על התקדמות מסוימת בתיקון הליקויים הנ"ל, שבאה בעיקרה בעקבות קבלתו של חוק המים, בחודש אוגוסט 1959, אך צוין, שיש עוד צורך לקבוע את חלוקת תחומי הפעולה בין מינהל המים לבין חברת תה"ל.

2. בעקבות הביקורת עובדו במשרד החקלאות, בחודש מאי 1960, הצעות להגדרת התפקידים של אותם מוסדות לענייני מים, הכפופים בפעולותיהם לשר החקלאות. ההצעות התבססו על הרעיון, שהפיקוח על חברת "מקורות", בתור מבצעת מפעלי מים ממלכתיים, יוטל על חברת תה"ל, לאחר שתונהג הפרדה מוחלטת בין שתי החברות ולאחר שיבוטל מינהל המים. כן הוצע להקים ועדה עליונה לתיאום ענייני המים.

3. הדיונים בין מבקר המדינה לשר החקלאות על הצעות משרד החקלאות סוכמו על ידי מבקר המדינה במכתבו אל שר החקלאות מ־19 במאי 1960, כדלהלן:

(א) יש להבטיח לחברת תה"ל מבנה ומעמד, שיכשירוה לשמש כזרוע של משרד ממשלתי ולשאת בתפקידים ממלכתיים. דבר זה מחייב שינויים במצב הקיים, כגון ביטול "האוניה הפרסונלית" הקיימת בין חברת תה"ל לחברת "מקורות" על ידי כך, שהמנהל הכללי של חברת תה"ל יחדל להיות המהנדס הראשי של חברת "מקורות" וחבר מינהלת "מקורות" (לעומת זאת אין מניעה לכך, שמנהל תה"ל ימשיך להיות חבר במועצת המנהלים של חברת "מקורות"); קבלת הצהרה מפורשת של בעלי המניות האחרים בחברת תה"ל — הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל — שהחברה תבצע את תפקידיה הממלכתיים לפי הנחיות הממשלה בלבד; הפרדה מוחלטת בין תפקידיה הממלכתיים של חברת תה"ל לבין עבודותיה האחרות של החברה.

(ב) יש להבטיח, שאותם עובדי חברת תה"ל העוסקים בתכנון מפורט והנמצאים מטבע הדברים בקשר מתמיד עם ענייני הביצוע, לא ישתפו בהפעלת הפיקוח על הביצוע.

(ג) הטלת תפקידים חשובים על גופים, שיש להם אופי של ועדות, כגון הוועדה העליונה לענייני מים, מחייבת קביעה מפורשת של האחראי להפעלת הגופים ולביר צוע החלטותיהם, במטרה למנוע אפשרות של טשטוש האחריות.

(ד) מן הצורך לקבוע, היכן יהיה, לאחר ביטולו של מינהל המים, מקומן של המחלקות הקיימות עתה במסגרת הארגונית של מינהל המים.

(ה) יש לשאוף לכך, שתפקידיהם וכפיפותם של כל הגופים הנזכרים בהצעה יוגדרו בבהירות.

4. באוגוסט 1960 גובש הסדר סופי לחלוקת תחומי הפעולה במשק המים. הסדר זה הורחב גם על הגופים העוסקים בענייני ניקוז (ראה להלן, "מפעלי ניקוז אזוריים ומקומיים", עמ' 157). חלוקת התפקידים בין הגופים העיקריים הפועלים במשק המים נקבעה כדלהלן:

חברת תה"ל תשמש מוסד הנדסי של הממשלה לענייני משק המים במדינה; בביצוע תפקידה זה תפעל החברה כמתכנן מפעלי מים וניקוז וכמפקח על ביצוע המפעלים הממומנים מתקציבי המדינה.

חברת "מקורות" תהיה אחראית לביצוע מפעלי מים מתקציבי המדינה. משרד החקלאות יפקח על התקדמות הביצוע ועל ההוצאות הכרוכות בביצוע ויהיה אחראי לכך, שהכספים, שיועמדו לרשות חברת "מקורות", ישוחררו בהתאם לחוקי התקציב. בהפעלת הפיקוח על עבודות הביצוע של חברת "מקורות" ייעזר משרד החקלאות בחברת תה"ל.

נציב המים יבצע את התפקידים המוטלים עליו לפי חוק המים; במיוחד יפעל כממונה על קביעת זכויות המים לצרכנים, הסדרת השימוש במים באזורי קיצוב, פיקוח על מחירי המים וקביעת נורמות וכללים לשימוש במים.

המרכז המשותף לתכנון חקלאי (שהוא מוסד משותף לסוכנות היהודית ולממשלה) יספק נתונים לקביעות מקצועיות בענייני מים למטרות חקלאיות, ובעיקר בשטח עיבוד הנורמות ומכסות המים לאזורי קיצוב.

ועדת תיאום עליונה לענייני מים, שתורכב מהעומדים בראש ארבעת הגופים שנוכרו לעיל, תהיה אחראית לתיאום ולשיתוף פעולה בין מוסדות המים השונים. במקרים של חלוקי דעות יופנו השאלות להכרעת שר החקלאות.

5. במסגרת ההסדר הנ"ל חלו במבנה משק המים, עד סוף שנת 1960, כמה שינויים. (א) מינהל המים בוטל ביוני 1960. (ב) הפיקוח על עבודות הביצוע של חברת "מקורות" הועבר לחברת תה"ל ב-1 באוגוסט 1960; מנהל חברת תה"ל חדל לכהן כמהנדס ראשי של חברת "מקורות" וכחבר מינהל התה. (ג) בחודש יולי 1960 הוקמה ועדה עליונה לתיאום מוסדות המים בראשותו של נציב המים. בין השאר קבעה הוועדה סדרי עבודה מפורטים ותיחום תחומי הפעולה בין תה"ל, "מקורות" ונציבות המים.

ב. שיפוט תכניות למפעלי מים

בחודש פברואר 1957 החליטה הממשלה, ששר החקלאות יקים "ועדת שיפוט לתוכניות מפעלי מים"; הכוונה בכך הייתה להבטיח, שהתכניות לחלקי השונים של מפעל המים הארצי, למפעלי מים אזוריים ולמפעלי מים אחרים גדולי היקף יובאו לדיון מבחינה טכנית וכלכלית בפני רשות ציבורית. הוועדה, בראשותו של המנהל הכללי של משרד החקלאות, הוקמה במאסר 1957 והורכבה מנציגי משרד החקלאות ומינהל המים; חברות המים תה"ל ומקורות; מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית; המרכז החקלאי והתאחדות האכרים. על הוועדה הוטל להגיש המלצותיה לשר החקלאות. היא החליטה להתכנס אחת לשבועיים.

הצורך בבדיקה מיוחדת של תכניות למפעלי מים מבחינה טכנית וכלכלית הוכר גם בחוק המים, שחוקק באוגוסט 1959: החוק קובע, שעל שר החקלאות למנות ועדת תכנון לבדיקתן של תכניות מפעלי מים.

1. בחודש אפריל 1960 בדק משרד מבקר המדינה, באיוז מידה הובטה, שתכניות למפעלי מים גדולי היקף ייבדקו ויישפטו על ידי המוסדות המתאימים לפני אישורן לביצוע.

נקבע, שוועדת השיפוט לתכניות מפעלי מים, אמנם התכנסה בשנת 1957 באופן סדיר, אך החל בשנת 1958 התכנסה רק לעתים רחוקות. כתוצאה נדונו התכניות, שהובאו בפניה, באופן חלקי בלבד; מספר לא קטן של תכניות חשובות בעלות היקף ניכר לא הובאו בפניה, וגם שינויים מרחיקי לכת בתכניות, שכבר אושרו על ידי הוועדה, לא נדונו בה. מאז חודש יוני 1959 לא התכנסה הוועדה כלל. ועדת התכנון, שהקמתה נקבעה בחוק המים מאוגוסט 1959, לא מונתה עד מאי 1960. ועדת השיפוט לתכניות מפעלי המים בוטלה לפי החלטת הממשלה ביוני 1960.

2. בעקבות הביקורת הודיע המנהל הכללי של משרד החקלאות, בחודש מאי 1960, על הקמתה של ועדת התכנון על פי חוק המים; ועדה זו החלה לפעול בסוף יולי 1960 והיא בודקת כסדר את התכניות לחלקיו של מפעל המים הארצי ולמפעלים ארציים ואזוריים שונים.

ג. הפיקוח על עבודות הביצוע של חברת "מקורות"

1. בעקבות דיונים בין מבקר המדינה לבין מנהלי הגופים המרכזיים הפועלים במשק המים נקבע בחודש ספטמבר 1958 נוהל דיווח וביקורת, כאמצעי להפעלת פיקוח טכני ותקציבי מטעם הממשלה על העבודות הנעשות על ידי חברת "מקורות" מתקציבי המדינה. בדו"ח השנתי מס' 10 (עמ' 83) נקבע, שנוהל הדיווח והביקורת המוסכם לא קיים בעיקרו בשנת 1958/59, משום שלא הייתה פעור לה מספקת ושיטתית בתחום זה מצד מינהל המים.

נקבע, שגם בשנת 1959/60 לא הופעל פיקוח תקין על עבודות הביצוע של חברת "מקורות", והכספים המוקצבים לחברה בתקציב הפיתוח לשנים 1959/60 ו-1960/61 שוחררו — כבעבר — בלא אישור משרד החקלאות.

2. בהצעותיו מ-19 במאי 1960 לארגון משק המים מחדש עמד מבקר המדינה במיוחד על שתי הדרישות הבאות לגבי הפיקוח על עבודות "מקורות":

(א) שיחרורם של הכספים, המוקצבים לחברת "מקורות" בתקציב הפיתוח, יהיה בידי משרד החקלאות ויתבסס על נתונים בדוקים הנוגעים להוצאות הביצוע של החברה ולטיב הביצוע.

(ב) במידה שהפיקוח על חברת "מקורות", כמבצעת מפעלי מים ממלכתיים, יהיה בידי חברת תה"ל, יש להבטיח, שהפיקוח לא יבוצע על ידי אותם עובדים של תה"ל, העוסקים בהכנת ההערכות ההנדסיות והנמצאים, מטבע הדברים, בקשר מתמיד עם ענייני הביצוע.

עם ביטול מינהל המים ביוני 1960 והעברת תפקידי הפיקוח על עבודות "מקורות" לתה"ל נקבע בחודש נובמבר 1960 הסדרים ההולמים בחלקם את דרישות מבקר המדינה. בהסדרים אלה הנוגעים לפיקוח תקציבי על עבודות הביצוע של חברת "מקורות" ולפיקוח על טיב הביצוע, לוח הזמנים ותכניות ההפעלה של החברה נקבע בין השאר: חברת "מקורות" תמציא דו"חות שוטפים למשרד החקלאות, באמצעות חברת תה"ל, על התקדמות הביצוע. דו"חות אלה ייבדקו על ידי חברת תה"ל

בעיקר מבחינת התאמתם לתקציב ולהערכות ההנדסיות; חברת תה"ל תבדוק גם את הסיבות לכל סטייה ניכרת. הבדיקות ייעשו על ידי אותה מחלקה בתה"ל המכילה את ההערכות ההנדרסיות, אך האחריות לבדיקות תוטל על פקיד בכיר של חברת תה"ל, שאינו קשור בעבודה השרטוטית של הכנת ההערכות ההנדסיות. דו"חות הביצוע של חברת "מקורות", בצירוף הערותיה וחוות דעתה של חברת תה"ל, ישמשו בסיס לאישור שחרורם של הכספים, המוקצבים לחברת "מקורות" בתקציבי הפיתוח.

הסדרים אלה עוד לא הופעלו. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי מס' 10 של מבקר המדינה, מחודש נובמבר 1960, ציינה הוועדה, שהיא רואה חשיבות מרובה בביצוע ההסדרים הנוכחים בהקדם.

ד. מעמדם של מפעלי המים הממלכתיים

מפעל המים הארצי

הקמתו של מפעל המים הארצי, ניהולו והחזקתו הוטלו בהתאם לחוק המים על "רשות המים הארצית". כן קובע החוק, שלשר החקלאות זכות הכרעה בכל הנוגע להנהלתה ולניהולה של רשות המים הארצית. בצורה זו נקבעה, למעשה, שליטתה ובעלותה של המדינה על מפעל המים הארצי. בחודש ספטמבר 1959 החליטה הממשלה לאשר את הסמכתה של חברת "מקורות" כרשות המים הארצית לעניין חוק המים (ראה דו"ח שנתי מס' 10, עמ' 82).

מאז פירסום הדו"ח השנתי מס' 10 חלה ההתפתחות הבאה: ב־14 ביולי 1960 קיימה חברת "מקורות" אסיפה כללית יוצאת מן הכלל, שקיבלה החלטה מיוחדת בדבר שנוי תזכיר ההתאגדות של החברה ותקנותיה בצורה הנדרשת בחוק המים. בחודש יולי 1960 החליטה מינהלת "מקורות", שענייניה של רשות המים הארצית יידונו במועצת המנהלים של החברה ובמינהלתה בנפרד מענייניה השוטפים של החברה. במוסדות אלה ישתתף נציג שר החקלאות, ותהיה לו זכות הכרעה בכל העניינים הנוגעים לרשות המים הארצית, כנדרש בחוק המים. בחודש ספטמבר 1960 אישרה מינהלת "מקורות" קווי יסוד ארגוניים לפעולותיה של החברה כרשות המים הארצית.

מן הצורך עוד לקבל אישור הכנסת להסמכתה של חברת "מקורות" כרשות המים הארצית (*).

מפעל הר הנגב

בדו"חות השנתיים מס' 9 (עמ' 73) ומס' 10 (עמ' 88) הוצבע על העיכובים בקביעת מעמדו של מפעל הר הנגב. אף כי בסוף שנת 1959 הושלם חלק ניכר מהמפעל ואף שולב במערכת אספקת המים של חברת "מקורות", עוד לא הוגדר מעמדו של מפעל הר הנגב. בעת דיוניה של ועדת הכספים על הדו"ח השנתי מס' 10, בחודש נובמבר 1960, הודיע משרד החקלאות, שחווה נאמנות בין האוצר לבין "מקורות" בדבר תנאי ההשקעה, ההפעלה וההחזקה של המפעל ייחתם בקרוב.

מפעלי מים שהוקמו על ידי חברת תה"ל

לשם הסדרת מעמדם של המפעלים, שהוקמו עד לשנת 1956 על ידי חברת תה"ל, שעסקה עד אז גם בביצוע מפעלי מים, הקים משרד האוצר, בחודש ספטמבר 1957, ועדה מיוחדת. בסוף חודש מארס 1960 הגישה הוועדה את מסקנותיה למנהל הכללי של משרד האוצר. משרד האוצר עוד לא קבע עמדה כלפי המלצות הוועדה, ומעמדם של מפעלי המים, שהוקמו על ידי חברת תה"ל, עוד לא הוסדר.

(*) בינתיים, ביום 28 במארס 1961, קיבלה הכנסת החלטה המאשרת את ההסמכה.

מפעלים ארציים שונים

בשנים 1958/59—1960/61 הקימה חברת "מקורות" בעבור המדינה מפעלי מים שונים מכספי הקצבות מסעף תקציב הפיתוח ל"מפעלי מים ארציים". מפעלים אלו הם בעיקרם בעלי אופי נסיוני, כגון מתקנים לניצול מי שטפונות ומי שופכין וקידוחים לפיתוח מקורות מים חדשים, שלא ניתן לרוב לסווגם לאזור מסוים. כן הוחל במסגרת ההקצבות הנדונות בביצוע מפעל כנרת — בית שאן, שמטרתו הבאת מים מהכנרת למשקי עמק הירדן. ההקצבות למפעלים אלה הסתכמו בסכום של 11,800,000 ל"י בקירוב, מזה 6,467,000 ל"י לשנת 1960/61. הקצבות אלו הועמדו לרשות חברת "מקורות" כנאמנת המדינה, בלי שהוגדר מעמדן של המפעלים, שיוקמו מהקצבות אלה.

להסדרת מעמדם של המפעלים הנדונים הגישה חברת "מקורות" למשרד האוצר בסוף שנת 1960 הצעות מפורטות. משרד האוצר עוד לא הגיע לכלל החלטה על הצעות אלה.

ה. מחירי המים

קביעת כללים לחישוב דמי המים

בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 67—69) תיאר מבקר המדינה את המצב, שהיה קיים בסוף שנת 1958, כדלקמן:

קביעת מחירי המים היא כיום בידי הספקים, שאינם נזקקים — פרט לחברת "מקורות" — לאישור מחיריהם על ידי מינהל המים. בהתאם להסדר, שנקבע עם משרד החקלאות, מגישה חברת "מקורות", שהיא ספק המים הגדול במדינה, לקראת כל שנת עסקים את הצעותיה למחירי המים במפעליה השונים בהסתמך על אומדן הוצאותיה לאספקת המים במפעלים אלה ועל ההכנסות הצפויות ממכירת המים לצרכנים: לגבי שאר הספקים, שהם כולם ספקים מקומיים, מפעיל מינהל המים פיקות מחירים: רק במידה שהוא מתבקש לעשות זאת עקב חילוקי דעות המתגלעים בין ספקי מים לצרכנים.

כיום אין בידי מינהל המים, עליו הוטל לפקח על מחירי המים, נתונים בדוקים על מרכיביהן של הוצאות אספקת המים, פרט לתחשיב השנתי המוגש, כאמור, על ידי חברת "מקורות". אולם גם תחשיב זה אינו יכול לשמש בסיס לחישוב מחירי המים הריאליים, הואיל והוא מבוסס על תנאים מיוחדים של החברה, כגון הנאה מתעריף מוול של החשמל לצורכי שאיבת המים להשקאה; חישוב הפחת לפי "הערך ההיסטורי" בחלק גדול של המפעלים; חישוב ריבית בלתי ריאלית, שכן חלק ניכר מההשקעות במפעלי המים של החברה ממומן על ידי הממשלה בתנאים מיוחדים. יש גם להביא בחשבון, שתחשיב החברה מתייחס רק להוצאות הבאת המים עד לקווי החלוקה הפנימיים של מקום היישוב ושיש להוסיף על מחיר החברה, כדי להגיע למחירי המים הריאליים לצרכן, את הוצאות פינוזר המים למקומות הצריכה. הוצאות הקמת רשת המים הפנימית והפעלתה על ידי הצרכן משתוות, לעתים, להוצאות אספקת המים על ידי החברה.

קביעת מחירי המים על ידי הממשלה יכולה לשמש מכשיר יעיל בהכוונת פיתוח המשק הלאומי: על ידי עידוד פיתוחם של ענפי החקלאות במקומות המתאימים מבחינת צורכי המשק ואפשרויותיו, בעזרת תעריפים מודרגים. יש להניח, שחוק המים המוצע יאפשר הגברת הפיקוח על מחירי המים בכיוון זה.

חוק המים, שנתקבל באוגוסט 1959, הסמיך את שר החקלאות לקבוע כללים לחישוב דמי מים, שיתבססו על ההוצאות הממשיות להפקת המים ואספקתם, בכללן ריבית, בלאי והוצאות אחרות. כן הוסמך שר החקלאות לקבוע תעריפים לדמי מים ולדרגם לפי השימושים במים, לפי נתונים גיאוגרפיים וטופוגרפיים, או לפי נתונים אחרים — הכל בשים לב למשקיותם של מפעלי המים, שעליהם יחולו התעריפים, ובשים לב ליכולת התשלום של צרכני המים.

עד סוף שנת 1960 לא גובשו על ידי משרד החקלאות היסודות, שיאפשרו קביעת כללים לחישוב דמי המים בשים לב להוצאות הריאליות של הפקתם, למשקיותם של מפעלי המים וליכולת התשלום של הצרכנים. משרד החקלאות אמנם פעל לקראת גיבושם של יסודות כאלה על ידי הטלת תפקידי מחקר על כמה ועדות מקצועיות: ועדת כלכלנים, שהוקמה על ידי משרד החקלאות בשנת 1957 ושהוטל עליה לחקור את שאלת יכולת התשלום של צרכני המים החקלאיים, הגישה את מסקנותיה לשר החקלאות בחודש יולי 1959; ועדה, שהוקמה על ידי שר החקלאות במאוס 1959 ושהוטל עליה לבחון את התקן הישראלי הקיים לחישוב מחירי המים משנת 1951 ולהציע תוך 4–5 חודשים הצעות להתאמתם לתנאים הנוכחיים, הגישה את המלצותיה לשר החקלאות רק בחודש נובמבר 1960; ועדה, שהוקמה בראשית שנת 1959 על ידי משרד האוצר לקביעת המדיניות הרצויה לחישוב הבלאי במתקני חברת "מקורות" ולבחינת השפעתה של מדיניות זו על מחירי המים — שאלות הנוגעות לפרטים חשובים של מדיניות מחירי המים — השלימה את עבודתה בינואר 1959 והגישה את המלצותיה להנהלות משרדי האוצר והחקלאות.

עד סוף שנת 1960 לא הוציאו המשרדים הנוגעים בדבר, משרד החקלאות ומשרד האוצר, מסקנות מסיכומי שלוש הוועדות שנוכרו לעיל. בנסיבות אלו נאלץ משרד החקלאות להסתפק בהסדרים זמניים. אישור מחירי המים של חברת "מקורות" לשנת 1960/61 על ידי משרד החקלאות התבסס על החלטתה של הנהלת משרד החקלאות מחודש נובמבר 1959 שלא להעלות את מחירי המים לשנה הנדונה בהתחשב במצבה הקשה של החקלאות.

בהערותיו על הדין וחשבון מס' 10 של מבקר המדינה ציין שר האוצר את הקשיים הכרוכים בקביעת יכולת התשלום של היצרן החקלאי בעד המים. עקב תנאי השיווק הירודים, הוצאות הייצור הגבוהות ושנות הבצורת הרצופות. מבקר המדינה הדגיש, שמן ההכרח, שמשרד החקלאות יתגבר על הקשיים, כדי ששר החקלאות יוכל לקבוע כללים לחישוב דמי המים בהתאם לסמכות, שהוענקה לו בחוק המים. בסיכומיה הפנתה ועדת הכספים את תשומת לבו של שר החקלאות לצורך להחיש את קביעת הכללים לחישוב דמי המים.

קרנות איזון

לשם הוזלת מחירי המים באזורים, שהוצאות אספקת המים בהם גבוהות מן הממוצע, אישר מינהל המים, בחודש אפריל 1955, הקמת קרן איזון למחירי מים במסגרת חברת "מקורות". קרן זו מומנה בעיקר משלושה מקורות: מהיטלים הנגבים מצרכני המים הזולים; מהריבית הכלולה במחירי המים הנגבים מחלק מן הצרכנים בשיעור העולה על שיעור הריבית, שהחברה משלמת למדינה על הלוואותיה לצורך הקמת המפעלים; מסובסדיה עקיפה, הניתנת לחברה בצורת זיכויים הנובעים מהוזלת מחיר החשמל לשאיבת המים ומהוזלה במחירי הדלק. קרן האיזון למחירי מים בוטלה בעקבות החלטה, שנתקבלה במשרד החקלאות בחודש מאוס 1960.

חוק המים מאוגוסט 1959 מורה על הקמתה של קרן איזון לדמי מים, שמטרתה להקטין את ההפרשים בין דמי המים באזורי הארץ השונים ואשר תתנהל על ידי נציב המים. הקרן תמומן מהיטלי איזון, שיחולו על ספקי מים ומפיקים, ומתקבולים ממקורות אחרים. קרן זו עוד לא הוקמה. נציב המים הודיע למשרד מבקר המדינה בחודש ספטמבר 1960, שהקמת קרן האיזון מתוכננת לקראת שנת הכספים 1961/62.

הדלק הדרוש למשק המדינה יבואו מחוץ לארץ בתקופה, שקדמה למבצע סיני, היה בעיקר דרך נמלה של חיפה, מקום שבו הוא זוקק בחלקו הגדול. הדלק המזוקק הובל לפנים הארץ בתחבורה יבשתית. נוכח העלייה המתמדת בצריכת דלק ובשים לב למחירי ההובלה הגבוהים נתעורר הצורך באמצעי זול ובטוח כדי להעביר את הדלק המזוקק למרכז הארץ. בתחילת שנת 1956 הוחלט אפוא על הנחת קו דלק באורך של כ־85 ק"מ מחיפה לסביבות תל אביב.

לאחר מבצע סיני התייקר יבואו של הדלק לחיפה. כדי להבטיח את יבוא הדלק לארץ בדרך אחרת החליטה הממשלה בסוף נובמבר 1956 על הנחת קו דלק מאילת לבאר שבע, שבאמצעותו יועבר צפונה הנפט הגולמי, שייבא מחוץ לארץ; בתאריך יותר מאוחר הוחלט להאריך את הקו עד אשדוד ים כדי שאפשר יהיה להוביל את הדלק צפונה באמצעות מיכליות; ובשלב הסופי הוחלט להאריך את הקו עד חיפה. אורכו של הקו אילת—חיפה מגיע ל־440 ק"מ בקירוב.

בעבודת ההנחה של קו חיפה—תל אביב הוחל בינואר 1957 וסיומה במאי 1958; הקו אילת—חיפה הוחל בהנחתו בדצמבר 1956 וסיום באוגוסט 1958. ההוצאות, שהיו כרוכות בהנחת קווי הדלק, הסתכמו כדלהלן: הקו חיפה—תל אביב בסך 2,500,000 ל"י בקירוב; וקו אילת—חיפה בסך 31,500,000 ל"י בקירוב.

א. קו הדלק אילת—חיפה

— העברת נפט גולמי —

בתקופה מראשית שנת 1957 עד פברואר 1960 נערכה ביקורת על הביצוע של קו הדלק אילת—חיפה; ביקורת זו מסוכמת להלן:

הנחת הקו

מינוי ועדת ביצוע עליונה

להבטחת פיקוח מתמיד על העבודות הקשורות בקו הדלק אילת—באר שבע, ולאחר מכן בשני הקטעים הנוספים, מינה שר האוצר בחודש דצמבר 1956 ועדת ביצוע עליונה לקו הדלק בראשותו של מנהל מע"צ ובהשתתפותם של מנהל חברת תה"ל, היועץ למשרד האוצר לענייני דלק ומנהל אגף התקציבים שבמשרד האוצר. בתאריך יותר מאוחר שותפו בישיבות הוועדה נציגי הצבא וחברת "אפיקי נפט". על הוועדה הוטל: לפקח על התכנון הפיסי והכספי—תקציבי של העבודה; לבדוק את תנאי מסירת העבודות ואת הצעות הקבלנים; לבדוק את ביצוע העבודות ואת ההוצאות הכספיות.

ביולי 1957 נתמנה המנהל הכללי של משרד הדואר יו"ר הוועדה במקומו של מנהל מע"צ. הוועדה התכנסה בדרך כלל אחת לשבועיים, ובישיבותיה שותפו גם באי כוח חברת מקורות, שעליה הוטל ביצוע העבודה.

מסירת עבודות התכנון והביצוע

הממשלה החליטה למסור את עבודות התכנון של הנחת קו הדלק אילת—חיפה על כל מתקניו בידי חברת תה"ל ואת הביצוע בידי חברת מקורות. נקבע, שחברות תה"ל ומקורות יפעלו כנאמנות הממשלה בתכנון ההנחה והביצוע של הקו.

באפריל 1957 נעשה בין הממשלה—המוזמין—לבין חברת מקורות חוזה, שבו נקבע: חברת מקורות תקבל עליה את הטיפול הכללי הכרוך בביצוע ההנחה של הקו—הן מסירת הזמנות

לרכישת חומרים ולביצוע עבודות והן ביצוע עצמי של עבודות בתנאי קבלנות או רג"י — לרבות ההשגחה והפיקוח על הביצוע עד השלמתו הסופית והפעלתו התקינה של הקו. לכיסוי הוצאותיה על ארגון ומינהל, הכרוכות בביצוע קו הדלק, תקבל החברה תשלום בשיעור של 3.75% מההוצאות הישירות.

אספקת הצינורות

מפאת הדחיפות בהשלמת הקטע אילת—באר שבע הוחלט להשתמש בקטע זה בצינורות בעלי קוטר "8", שאפשר היה לייצרם מחומרי הגלם, שהיו בידי חברת מקורות. רוב הצינורות הוזמנו מבית החרושת "צינורות" שבצריפין במחירים, שנקבעו על ידי שר המסחר והתעשייה.

בקטע באר שבע—אשדוד הוחלט להשתמש בצינורות בעלי קוטר "16". צינורות אלו רכש משרד האוצר מחברת הנפט העירקית (אי.פי.סי). ניקויים והכשרתם לשימוש נעשו בבית החרושת "צינורות". המחירים לניקויים ולהכשרתם של הצינורות לשימוש אושרו על ידי משרד האוצר לאחר בדיקת תחשיבי היציאות של בית החרושת.

לקטע אשדוד—חיפה הוזמנו צינורות בעלי קוטר "16" מבית החרושת "צינורות". המחירים של צינורות אלו אושרו על ידי ועדת הביצוע העליונה על יסוד בדיקה, שנערכה על ידי ועדת משנה.

קטעי הקו ומתקניו

הקו מתחיל במתקן הימי לקשירת מיכליות שבחוף אילת. באילת הוקם דפו, שבו נמצאים מיכלים לאגירת דלק, וגם הוקמו 2 טרמינלים זמניים למשך ביצוען של כלל העבודות.

קטע אילת—באר שבע באורך של 224 ק"מ, שבביצועו הוחל בדצמבר 1956 ושהופעל בסוף אפריל 1957, הסתיים בטרמינל זמני, שהוקם בבאר שבע ושהיה בשימוש למשך 3½ חודשים. עם השלמתו של קטע באר שבע—אשדוד בתחילת אוגוסט 1957 באורך של 75 ק"מ — 60 ק"מ לפי קוטר "16" ו-15 ק"מ לפי קוטר "8"—לא היה עוד צורך בטרמינל שבבאר שבע, והדלק הוזרם לטרמינל זמני, שהוקם באשדוד, ונאגר בו עד להעברתו במיכליות לחיפה. עם השלמת קטע אשדוד—חיפה פורקו מתקני הטרמינל שבאשדוד, לאחר שהיה בשימוש כשנה.

עם השלמת קטע אשדוד—חיפה, באורך של 140 ק"מ, באוגוסט 1958, נתאפשרה הזרמת הדלק במישרין מאילת עד לטרמינל בחיפה, ומשם לבתי הזיקוק.

מקורות המימון והיקף ההוצאות

ההוצאות על שלושת קטעי הקו מומנו מסעיף "קווים וקידוחי נפט" שבתקציבי הפיתוח לשנים 1956/57 עד 1958/59. הוצאות התכנון והביצוע של שלושת הקטעים ומתקניהם הסתכמו ליום 31.3.1960 ב־31,626,894 ל"י לפי הפירוט הניתן להלן.

פירוט הוצאות התכנון והביצוע של קו הדלק אילת—חיפה

סעיפי ההוצאה	קטע אילת—באר שבע	קטע באר שבע—אשדוד	קטע אשדוד—חיפה	ס"ה
בלירות ישראליות				
תכנון	467,567	109,172	242,100	818,839
ביצוע הקו והמתקנים (*)	14,036,709	4,371,521	10,999,434	29,407,664
מלאי	768,884	13,119	618,388	1,400,391
ס"ה	15,273,160	4,493,812	11,859,922	31,626,894

(*) הוצאות הביצוע כוללות את התשלום לחברת מקורות בשיעור של 3.75% מההוצאות הישירות.

ממצאי הביקורת

על הנחת קו הדלק נערכה ביקורת שוטפת במשך ביצוע העבודות בקטעים השונים של הקו.

למזמין היה ידוע מראש, שלמתכננים ולמבצעים כאחד לא היה נסיון מעשי בהנחת קורי דלק ושגם התכנון וגם הביצוע ייתקלו בקשיים מיוחדים. קשיים אלו נבעו בעיקר מכך, שחלק גדול מהעבודה מהצורך היה לבצעו בשטח גיאוגרפי קשה ושהיה מחסור בפועלים מקצועיים ובציוד מתאים.

אופיו המיוחד של מבצע זה, היקפו הגדול ודחיפותו חייבו את כל הנוגעים בדבר לחרוג לעתים מנהלים מקובלים. הביקורת בעמדה על הסטיות השונות מהנהלים המקובלים הסיקה מהן את מסקנותיה תוך התחשבות בנסיבות מיוחדות אלו.

ההכנות לקראת ביצוע העבודות

עבודות התכנון והתכניות הכספיות. עבודות התכנון נמסרו כאמור לחברת תה"ל, שעליה הוטל גם הפיקוח הטכני העליון על הביצוע. סוכם, שבעד עבודותיה תקבל חברת תה"ל את ההוצאות הממשיות; ההוצאות שהיו כרוכות בשלושת הקטעים של קו הדלק הסתכמו ב־818,839 ל"י.

חברת תה"ל כמתכננת עיבדה: תכניות כלליות לקו הצינורות; הערכות הנדסיות ראשוניות וסופיות להוצאות, המבוססות על אומדני הכמויות, פריטי העבודות ומחירי יחידות הכמויות; ותכניות מפורטות לכל אחד מהמבנים, שהוקמו לצורכי הקו.

בתנאי עבודה רגילים מקובל, שבביצועו של קטע לא יוחל אלא לאחר גמר עבודות התכנון לאותו קטע; רק בדרך זו יוכלו התכניות המפורטות על מפרטיהן ואומדניהן להוות בסיס לפיקוח יעיל על הביצוע ועל היקף היציאות. בגלל קשיים אובייקטיביים בקטע אילת—באר שבע לא קוימו בקטע זה עקרונות אלו אלא במידה מוגבלת: התוואי נקבע בלא בדיקות בשטח; המפרטים לעבודות, הדרושים גם לשם הכנת מכרזים לאותן עבודות, נערכו ברובם תוך כדי הביצוע; בעבודות התכנון המפורט הוחל בד בבד עם הביצוע כשהתכניות במידה ניכרת כבר שיקפו את הנעשה, ולפיכך לא היה בהן כדי לשמש מכשיר להכוונה ולפיקוח. בקטעים באר שבע—אשדוד ואשדוד—חיפה אמנם הוכנו עבודות התכנון המפורט בדרך כלל לפני הביצוע; אולם ההערכות הנדסיות הסופיות הוכנו באיחור, והן הגיעו אל חברת מקורות על פי רוב לאחר התחלת הביצוע של העבודות השונות.

מאחר שנתונייהן של ההערכות הנדסיות הסופיות מהווים גם בסיס לעריכת התכניות הכספיות על ידי המבצע, גרמו העיכובים בהעברת ההערכות לחברת מקורות קשיים לחברה זו בהכנת אומדנים מבוססים די הצורך להוצאות הביצוע.

מסירת העבודות לקבלנים. ועדת הביצוע העליונה — שעליה הוטל כאמור התפקיד של פיקוח עליון על התכנון והביצוע — בדקה את תנאי המסירה של העבודות ואת הצעות הקבלנים, ואף נהגה להחליט בעצמה על מסירת עבודות בעלות היקף כספי גדול מהרגיל לקבלנים, אשר למסירתן של יתר העבודות, היא הסמיכה לכך את חברת מקורות; הוועדה אישרה בדרך כלל את החלטות החברה על מסירת עבודות לקבלנים שונים, לאחר שהן הובאו לידיעתה.

(1) ועדת הביצוע העליונה מסרה בלא מכרז את עבודות העפר בקטע אילת—באר שבע: 75% מהעבודות לחברת ציוד מכני בע"מ בפיקוחה של חברת מקורות; ו־25% לחברת סולל בונה בע"מ, כשעליה גם הוטל הפיקוח על עבודות אלו. החלטה זו נתקבלה מתוך שיקול סביר: בשל התנאים המיוחדים בקטע אילת—באר שבע לא היה מקום להוציא מכרז על עבודות בעלות היקף

גדול, ובגלל דחיפות העבודה לא הייתה בידי חברת מקורות האפשרות לפקח על ביצוע העבודה לאורך כל הקטע.

הביקורת העלתה, שמסירת העבודות לחברת סולל בונה נעשתה, בלא שנקבעו מראש תנאי המסירה; המחירים שאושרו ושולמו לחברת סולל בונה היו גבוהים במידה ניכרת מאלו ששולמו לחברת ציוד מכני בעד סוגי עבודה דומים באותו קטע. חלק מההפרש במחירים מסתבר מהעובדה, שעל חברת סולל בונה הוטל גם הפיקוח על העבודות, ובמחירה נכללו הוצאות שמירה והקמת מחנה עבודה.

(2) סמכות מסירתן של העבודות האחרות ניתנה כאמור לחברת מקורות. נתברר, שלא ניתנו לחברת מקורות הוראות על דרכי מסירתן של עבודות אלו. הוועדה יכלה לצאת מההנחה, שחברת מקורות תמסור עבודות בהיקף ניכר על יסוד מכרזים מצומצמים, וכשהמדובר בעבודות בעלות היקף קטן יחסית יידרשו הצעות מכמה קבלנים לשם השוואת מחירים.

נקבע, שמספר לא קטן של עבודות בעלות היקף ניכר נמסרו שלא על יסוד מכרז, גם כשלחץ העבודה לא היה עילה מכרעת לכך; העבודות נמסרו לקבלנים, לאחר שהתנהל עמם משא ומתן. כמה עבודות אחרות, שנערך עליהן מכרז מצומצם, לא נמסרו למציע הזול ביותר.

הסמכות למסירת עבודות בהיקף כספי עד כדי 6,000 ל"י ניתנה, לפי ההסדרים המקובלים בחברת מקורות תמסור עבודות בהיקף ניכר על יסוד מכרזים מצומצמים, וכשהמדובר בעבודות בעלות הביקורת הוציאה חברת מקורות הוראות הקובעות את דרכי המסירה של עבודות על ידי מנהלי המחוזות בהיקף כספי עד כדי 10,000 ל"י.

אשר להתקשרויות של חברת מקורות עם הקבלנים, שנמסרו להם עבודות, ציינה הביקורת, שבחווה הסטנדרדי, שעל פיו נמסרו גם העבודות הקשורות בקו הדלק, לא הוגדרה בו בצורה ברורה אחריות הקבלנים לנזקים שונים. בעקבות הביקורת הוכנסו השינויים הדרושים בחווה הסטנדרדי של מקורות.

ביצוע העבודות

אספקת צינורות. חברת ציוד מכני בע"מ, שנמסרו לה בקטע אשדוד—חיפה, לאורך של 100 ק"מ, עבודות הריתוך וההנחה של צינורות בעלי קוטר 16", שולמו לה פיצויים בסך 107,351 ל"י בעד בטלות מחמת פגורים באספקת צינורות.

נתברר, שחברת מקורות התחייבה לספק לקבלן צינורות בכמות, כפי שנקבע מראש; אולם בחווה שלה עם יצרן הצינורות—בית תרושת "צינורות"—לא נכללה התחייבות מקבילה של היצרן. מהראוי לציין, שחוסר נסיון קודם בייצור צינורות מסוג זה בארץ היה ידוע; קשיי הייצור, שגרמו עיכובים באספקת הצינורות ושחביאו בהמשך לכך לתשלום הפיצויים לקבלן, לא באו אפוא כהפתעה.

אספקת חומרים לייצור מקומי של ציוד. חלק מהציוד, שהיה דרוש לקו הדלק על מתקניו, הוזמנה חברת מקורות מיצרנים מקומיים; לצורך ייצורו סיפקה להם החברה ממחסניה כמויות ניכרות של חומרים מכמה סוגים. חברת מקורות חייבה את חשבון קו הדלק בהוצאות העבודה ששולמו ליצרנים ובמחירי החומרים שהיא סיפקה להם ממחסניה. בכללם גם הוצאות המחסן.

בדיקת השיטה לחישוב מחירי החומרים, שסופקו ממחסניה של חברת מקורות ושחויב בהם קו הדלק, העלתה, שהמחירים עלו כדי 30% על המחירים העצמיים שלה. הביקורת ציינה, שחויב החשבון במחירים האמורים נוגד את החווה בין הממשלה לבין חברת מקורות, לפיו יש לחייב

את חשבון קו הדלק במחירים העצמיים של החומרים המסופקים. בעקבות הביקורת זוכה חשבון קו הדלק בסכום של 49,000 ל"י.

ההסדרים עם חברת ציוד מכני בע"מ. על פי החלטתה של ועדת הביצוע העליונה נמסרו כאמור לחברת ציוד מכני בע"מ—חברת הבת של חברת מקורות—בשלושת הקטעים של קו הדלק עבודות בהיקף ניכר שלא על יסוד מכרזים. ההצעות, שהוגשו על ידי חברת ציוד מכני, היוו את הבסיס להסכמים, שנחתמו בינה לבין חברת מקורות. בהסכמים אלו נקבעו המחירים ואומדני הכמויות לסוגי העבודות, שצריך היה לבצע אותן; מלבד זאת כללו ההסכמים עבודות בתנאי רג"י. ההוצאות למעשה על כלל עבודות אלו הסתכמו ב־2,168,000 ל"י.

(1) מחירי העבודות. מחירי העבודות בקטע אילת—באר שבע, כפי שנקבעו בתחילת 1957, התבססו על תחשיבי היציאות של חברת ציוד מכני מדצמבר 1956. תחשיבים אלו כללו נוסף על ההוצאות הישירות ריווח בשיעור של 5%. השאלה, אם כלילת רווחים בתחשיבי היציאות של חברת ציוד מכני על קטע אילת—באר שבע מוצדקת אם לא, הובאה לדיון לפני ועדת הביצוע העליונה. לאחר דיונים ממושכים קבעה הוועדה בנובמבר 1957, שאת ההסכם בין הממשלה לבין חברת מקורות יש לפרש כך, שגם בחישובי היציאות של חברת הבת של מקורות אין לכלול ריווח; בהתחשב בטענתה של חברת ציוד טכני, שבעת הכנת תחשיביה לקטע זה לא הובאו בחשבון הוצאות בלתי נראות מראש (כגון ביטוח), הסכימה הוועדה, לזקוף אותן להוצאות הישירות; אולם קבעה, שהתוספת תהיה 3% ולא 5%. החשבון הסופי על ביצוע העבודות בקטע אילת—באר שבע הוכן על בסיס קביעות אלו.

הביקורת העלתה, שהמחירים, שנקבעו בעד עבודות בקטע באר שבע—אשדוד, התבססו על תחשיבי יציאות, שהוכנו במאוס 1957 ושהם נכללו רווחים בשיעור של 20% על עבודות בכלים מיכניים ובשיעור של 10% על עבודות פועלים. מחירי העבודות בקטע זה לא שונו גם לאחר החלטתה של ועדת הביצוע העליונה בנובמבר 1957 על מחירי העבודות בקטע אילת—באר שבע. נקבע, שגם בקטע אשדוד—חיפה אושרו לחברת ציוד מכני מחירים, שהתבססו על תחשיבים מתחילת 1958, שבהם נכללו רווחים באותם שיעורים, כפי שנכלל בתחשיב היציאות על עבודות בקטע באר שבע—אשדוד.

לדעת הביקורת, יש לדרוש, שהחשבונות המתייחסים לשני הקטעים באר שבע—אשדוד ואשדוד—חיפה והמסתכמים ב־1,568,000 ל"י יתוקנו על פי הפירוש הסביר, שניתן על ידי ועדת הביצוע העליונה להסכם בין הממשלה לבין חברת מקורות.

(2) הפיקוח על העבודות ועל התשלומים. ההסכמים עם חברת ציוד מכני על העבודות בקטעים אילת—באר שבע ובאר שבע—אשדוד, בהיקף של 500,000 ל"י בקרוב, התייחסו בעיקר לעבודות במחירים קבועים (עבודות בקבלנות) וגם לעבודות רג"י, בלא פירוט, בהיקף כולל של כ־80,000 ל"י. מסיבות אובייקטיביות גדל במידה ניכרת היקף העבודות, שצריך היה לבצע אותן לפי תנאי רג"י, והגיע ל־552,000 ל"י בקירוב. שינוי יסודי כזה בשיטת הביצוע מן הדין שיתבסס על החלטות מנומקות. בתיקי העבודה לא נרשמו הנמקות כאלה. אף נקבע, שהחשבון של חברת ציוד מכני על ביצוע העבודות בקטע באר שבע—אשדוד אושר לתשלום, בלא שנבדק תחילה על ידי חברת מקורות, כפי שנעשה לגבי החשבונות, שהוגשו על ידי מבצעים אחרים.

על פי החוזה בין הממשלה לבין חברת מקורות הוטל על החברה לבדוק את חשבונות קבלני המשנה ולאשר אותם לתשלום. הביקורת העלתה, שהחשבון בסך 1,323,000 ל"י, שהוגש על ידי חברת ציוד מכני על ביצוע עבודות בקטע אשדוד—חיפה, בדיקתו על ידי חברת מקורות לא

התבססה על תיעוד מספיק. אף לא נבדקה במידה מספקת הצדקת ההוצאות על הובלת הכלים המכניים באותו קטע, שהחברה כללה אותן בחשבוניותיה. נקבע, שחלק מאותן הוצאות נכלל בחשבון ההוצאות על עבודות רג'י, אף על פי שכבר היה כלול במחירים הקבועים, ששולמו על פי החשבונות המתייחסים לעבודות בקבלנות.

הפיקוח על הביצוע

הכנת אסמכתאות. הביקורת העלתה, שחברת מקורות לא הקפידה, שהקבלנים ינהלו יומנים, בהם יירשמו הנתונים הדרושים על העבודות השונות (כגון רישומים יומיומיים על התפוקה, על השימוש בשירותיו ובציודו של המזמין ועל ביצוע עבודות מעל לאלו שנכללו בחוזה). החברה שילמה לקבלנים, אף כי בהעדר הרישומים האמורים לא היה באפשרותה לבדוק את נכונות החשבונות.

בדיקת העבודות בקטע אשדוד—חיפה העלתה, שמספר לא קטן של מסמכים, שמהצורך היה להכין אותם בשעת ביצוע העבודה ועל כל פנים לפני אישור החשבונות, הוכנו או הושלמו לאחר אישור החשבונות — כשנה לאחר סיום העבודה.

שינויים בהיקף העבודות. בהיקפן של עבודות גדולות מטבע הדברים חלים בשעת ביצוע שינויים ניכרים. הסיבות העיקריות לכך הן: שינויים בתכניות; שינויים בשיטות ביצוע העבודה; הוספת עבודות על אלו שנכללו בחוזה המקורי; והפרשים בין הכמויות למעשה לבין אומדני הכמויות שבחוזה. כדי לאפשר פיקוח על ביצוען של העבודות הנוספות וכדי למנוע משא ומתן ממושך בין הצדדים על מחירי העבודות לאחר סיומן, מהראוי, שכל פעם שמתברר הצורך בשינויים, ייקבעו בלא דיחוי בפקודות שינוי מהות השינוי ותנאי העבודה הנוספת (כגון מחירי היחידה ותקופת הביצוע).

הביקורת העלתה, שהחשבונות, שכללו שינויים כאלה, אושרו לתשלום, בלא שנתבססו על פקודות שינוי. פקודות שינוי על מהות השינוי ועל תנאי הביצוע הוצאו במספר גדול של עבודות לאחר ביצוע ובמספר לא קטן של עבודות לא הוצאו כלל.

ההסדרים הכספיים

זקיפת הוצאות לחשבון קו הדלק. מבצעי עבודות בתנאי קבלנות לעתים קרובות נסתייעו בביצוע עבודות אלו בפועלים ובציוד של המזמין. הביקורת העלתה, שחברת מקורות לא הנהיגה הסדרים כדי להבטיח, שההוצאות על הפועלים והציוד בתקופה, שבה השתמשו בהם הקבלנים, לא ייוקפו לחשבון קו הדלק אלא יחויבו בהן הקבלנים.

חשבון קו הדלק חויב מפעם לפעם בהוצאות על פועלים וציוד, בלא שקבעו המסמכים, מי צריך לשאת בחיובים אלו — חשבון קו הדלק או הקבלנים. בעקבות הביקורת זוכה חשבון קו הדלק בסך כולל של 4.800 ל"י בקירוב וחויבו בו קבלני העבודות, להן התייחסו ההוצאות.

הוצאות השכר על עובדי חברת מקורות, שהועסקו על ידי הקבלנים בביצוע העבודות, חויבו הקבלנים בהן התבסס על השכר הממשי הממוצע, ששולם לפועלים אלו. בעת חישוב השכר לא הובאו בחשבון ההוצאות על כלכלתם והסעתם של הפועלים וההוצאות הכלליות השונות של החברה המתייחסות להם. כתוצאה מכך חויבו הקבלנים בכדי 30% פחות, מכפי שנוקף לחשבון קו הדלק.

מטבחים, שהוחזקו על חשבון קו הדלק, סיפקו ארוחות גם לפועלי הקבלנים. נקבע, שמספר ניכר של ארוחות, שסופקו לפועלים אלו במטבחים שבקטע אילת—באר שבע, הוצאותיהן לא

חויבו לחשבונות הקבלנים אלא הן נשארו רשומות לחובת חשבון קו הדלק. ביקורת מסורגת, שנערכה באחד מחמשת המטבחים, שפעלו בקטע, העלתה, שהחייבים המיותרים באותו מטבח בלבד הסתכמו ב־1,200 ל"י בקירוב.

חייבים כפולים. הביקורת העלתה, שחשבון קו הדלק חויב פעמיים בהוצאות הכלכלה של עובדי המחלקה המכנית של חברת מקורות: פעם כשחויב חשבון הקו בהוצאות השכר על עובדים אלו — הוצאות שכללו את הוצאות הכלכלה; ופעם על פי רישומי החברה על מקבלי הארוחות במטבחים. מאחר שברישומי החברה לא צוין בנפרד מספר הארוחות, שסופקו לעובדי המחלקה המכנית, שקיבלו ארוחות במטבחים, לא ניתן לקבוע את היקפו המלא של החיוב הכפול. על יסוד הרישומים החלקיים הקיימים קבעה הביקורת חיוב יתר בסך 1,200 ל"י. בעקבות הביקורת הודיעה חברת מקורות על זיכוי חשבון הקו בסכום זה.

פיצויים בעד נזקים. בשעת ביצוע קו הדלק נתעורר הצורך להפקיע אדמות ולפצות אזרחים בעד נזקים, שנגרמו אגב כך לרכושם. ההפקעות נעשו על פי ההוראות שבפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943. הפיצויים ששולמו הסתכמו ב־500,000 ל"י בקירוב. קביעת הנזקים נעשתה על ידי עובדי חברת מקורות, בלא שנקבעו עקרונות להבטחת אחידות בשיטת החישוב של הנזקים; והערכתם נעשתה פעם על ידי עובדי משרד החקלאות ופעם על ידי מעריכים פרטיים.

בעקבות דיונים בין משרד מבקר המדינה לבין הנהלתה של חברת מקורות הונהג בינואר 1960 נוהל אחיד לחישוב הנזקים, ותפקיד הערכתם של הנזקים הוטל על משרד החקלאות.

סיכום חשבון קו הדלק

מהצורך שבשעת עשיית החשבון של קו הדלק אילת—חיפה יובאו בחשבון הסכומים, שכפי שנתברר — אם בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה ואם בעקבות בדיקות של גופים אחרים — חויב בהם חשבון הקו בלא הצדקה.

בספטמבר 1960 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, שהוא רשם לפניו את ממצאי הביקורת ויתחשב בהם בשעת הברורים עם חברת מקורות לקראת עשיית החשבון הסופי של קו הדלק.

ב. קו-הדלק חיפה—תל אביב

— העברת דלק מזוקק —

בחודשים ינואר ופברואר 1960 נערכה ביקורת על עבודות התכנון והביצוע של הנחת קו הדלק חיפה — תל אביב; ביקורת זו מסוכמת להלן.

הנחת הקו

את עבודות התכנון הכללי והמפורט של קו הדלק ומתקניו מסר משרד האוצר בפברואר 1956 לתה"ל; מלבד זאת הוטל עליה גם הפיקוח העליון על ביצוע העבודות.

עבודות הביצוע של הנחת הקו כללו מלבד העבודות של עצם הנחת הקו — חפירת תעלות, ריתוך צינורות והנחתם וכיסיון של התעלות — גם עבודות לוואי והשלמה. העבודות של עצם הנחת הקו נמסרו בעקבות מכרז פומבי לחברה הלאומית להנדסה בע"מ על יסוד חוזה, שנחתם בין משרד האוצר לבין 1957; את הפיקוח היומיומי על ביצוען של עבודות אלו מסר משרד האוצר

בידי חברת "מקורות". אשר לביצוען של עבודות הלוואי וההשלמה, נמסרו בידי חברת מקורות. בפברואר 1957 נעשה חוזה בין משרד האוצר לבין חברת מקורות, שבו נקבע כדלהלן:

חברת מקורות תשגיח ותפקח על הוצאתן לפועל של כל העבודות הקשורות בהנחת קו הדלק והפעלתו התקינה ותבצע בעצמה את עבודות הלוואי וההשלמה; חברת מקורות תפקח על כך, שהעבודות ייעשו על פי תכנונה של חברת תה"ל ועל פי המפרטים המוגשים על ידי חברה זו.

חברת מקורות תתקשר עם קבלנים לשם קבלת הצעות לביצוע עבודות הלוואי וההשלמה ועם ספקים לשם הזמנת חומרים וציוד.

חברת מקורות תבדוק את החשבונות המוגשים על ידי הקבלנים והספקים; היא תשא בהוצאות הכרוכות במילוי תפקידיה — הוצאות פיקוח, מינהל וארגון; תמורת שירות תיה היא תהא זכאית לתשלום בשיעור של 6% ממלוא ההוצאות הישירות על הביצוע.

בעבודת ההנחה של הקו הוחל בינואר 1957 והיא סוימה במאי 1958. ההוצאות שהיו כרוכות בתכנון ובביצוע של הנחת הקו הסתכמו ב־2,490,000 ל"י בקירוב: תכנון — 62,000 ל"י; ביצוע — 2,291,000 ל"י, פיקוח — 137,000 ל"י.

ממצאי הביקורת

תכנון וביצוע

תכנון. תכנון קו הדלק נמסר כאמור בידי חברת תה"ל. הביקורת העלתה, שעם התחלת הביצוע לא היו מוכנות אלא עבודות התכנון הכללי וההערכה ההנדסית המוקדמת, והן שהיו את הבסיס לעריכת המכרז הפומבי באוגוסט 1956. הערכות הנדסיות מפורטות לא הגיעו לידי המבצע אלא לאחר התחלת הביצוע.

הביצוע. הביצוע של הנחת הקו נמסר כאמור בידי החברה הלאומית להנדסה. בחוזה עם החברה נקבע, שמשך תקופת הביצוע לא יעלה על 130 ימי עבודה; אם לא יושלם הביצוע בתום מועד זה, יהא על החברה לשלם לקופת המדינה פיצוי בסך 50 ל"י לכל יום פיגור. תוך כדי הביצוע נתברר, שהן מחמת מחסור ברתכים הן מחמת עיכובים באספקת חומרים וציוד על ידי המזמין והן מחמת הצורך בביצוען של עבודות נוספות על אלו שנכללו בחוזה, לא הייתה אפשרות לסיים את הביצוע במועד שנקבע. סוכם אפוא בין הצדדים, שמשך תקופת הביצוע יוארך מ־130 ל־230 ימי עבודה. למעשה עלתה תקופת הביצוע ל־335 ימי עבודה — 105 יום מעל התקופה המוארכת. בספטמבר 1960 הודיעה חברת מקורות למשרד מבקר המדינה, שאת עניין הפיגור הביאה בעל פה בתחילת 1958 לידיעתו של משרד האוצר, אך עדיין לא ננקטו פעולות על ידיו.

העבודות, שנמסרו בידי החברה הלאומית להנדסה, שויין הכספי נקבע בחוזה ב־858,742 ל"י. בשעת הביצוע נתברר, שיש צורך לבצע עבודות נוספות בסך 243,672 ל"י וגם להגדיל לכמה מהעבודות, שהיו כלולות בחוזה, את הכמויות, שאושרו לפריטיהן — הגדלה שהתבטאה בתוספת הוצאות בסך 203,623 ל"י. בד בבד עם הגידול בסך כולל של 447,295 ל"י בהיקף ההוצאות חלה הקטנה בסך 268,150 ל"י בהיקפן; הסיבה לכך הייתה, שלגבי עבודות מסוימות מבין אלו, שהיו כלולות בחוזה, ניתן היה להסתפק בכמויות יותר קטנות משאושרו בחוזה. החשבון הסופי, שהגישה החברה ושאושר לתשלום באוקטובר 1958, הסתכם אפוא ב־1,037,887 ל"י דהיינו בסך 179,145 ל"י מעל לזה שנקבע בחוזה.

העבודות שהכמויות לפריטיהן בפועל עלו על אלו שאושרו בחוזה או היו קטנות מהן, לרובן הוגדלו או הוקטנו הכמויות לפריטיהן, בלא שהוצאו פקודות שינוי, לא לפני השינוי כנהוג ואף לא בסמוך לאחר השינוי, אלא כשנה לאחר סיום העבודה.

בכלל העבודות הנוספות יש עבודות בסך כולל של 27,000 ל"י בקירוב, שברובן נמסרו בידי החברה הלאומית להנדסה לפי תנאי רג"י. למסירת עבודות אלו לא קדמה קביעת המחירים הבסיסיים ליום עבודה של הפועלים לסוגיהם ולשעת עבודה של הציוד לסוגיו.

ניסוי הקו. לשם בחינת טיב הריתוך של הדפנות הפנימיים של הצינורות היה הכרח לערוך בגמר ההנחה ניסוי של הקו. בחוזה עם החברה הלאומית להנדסה נקבע, שעליה להעביר דרך הצינורות גוף ברזל ("מוליך") כשהוא נסחף בזרם מים; תמורת הניסוי זכאית הייתה החברה לתשלום בסך 13,483 ל"י. בעת הניסוי בינואר 1958 נתקע המוליך באחד הצינורות ומאמצי החברה לגלותו עלו בתוהו. כעבור 3 חודשים אותר המוליך על ידי עובדי חברת מקורות והוצא. ההוצאות, שהיו כרוכות בחיפוש אחרי המוליך, באיתורו ובהוצאתו, הסתכמו ב־48,128 ל"י: אלו של החברה הלאומית להנדסה הסתכמו ב־9,000 ל"י ואלו של חברת מקורות ב־39,128 ל"י. חברת מקורות, שעליה הוטל כאמור תפקידי הפיקוח היומיומי על ביצוע העבודות והבדיקה של החשבונות המוגשים על ידי המבצע, שיחררה את החברה הלאומית להנדסה מהאחריות לתקלה שאירעה; היא אישרה למבצע את התשלום בסך 13,483 ל"י בעד הניסוי, ואף אישרה את החזרת הוצאותיו בסך 9,000 ל"י. חברת תה"ל, שעליה הוטל כאמור התפקיד של פיקוח עליון על ביצוען של העבודות, ערכה בדיקה לבירור העילה לתקלה שאירעה. הבדיקה העלתה, שהניסוי נערך בציוד לא מתאים. כיוון שהשאלה, מי צריך לשאת באחריות לתקלה שאירעה היא עניין שבמחלוקת בין חברת תה"ל לבין חברת מקורות, מהדין שאדם המומחה לכך יתבקש לערוך בירור יסודי, בעניין, כדי שההוצאות בסך 48,128 ל"י, שנגרמו עקב התקלה, לא ייוקפו לחשבון קו הדלק.

חשבוניות

הוצאות הפיקוח. בחוזה, שנעשה בפברואר 1957 בין משרד האוצר לבין חברת מקורות, נקבע כאמור, שהחברה תשא בהוצאות הכרוכות במילוי תפקידיה בביצוע הקו — הוצאות פיקוח, מינהל וארגון; ושתמורת שירותיה תהא זכאית לתשלום בשיעור של 6% ממלוא ההוצאות הישירות על הביצוע.

בדיקה מסורגת של חשבונות קו הדלק, שהמציאה חברת מקורות למשרד האוצר, העלתה, שנכללו בהם גם הוצאות פיקוח וארגון, שלפי החוזה חלות על החברה; הוצאות אלו שולמו לחברה, והיא אף קיבלה עליהן את התוספת בשיעור של 6%.

בעקבות הביקורת בדקה חברת מקורות ביוני 1960 את טיבן של ההוצאות, שהיא כללה בחשבונות; והבדיקה הביאה לזיכויו של חשבון קו הדלק בסך 3,950 ל"י בקירוב.

בדיקת החשבונות. משרד האוצר הטיל כאמור על חברת תה"ל את הפיקוח העליון על ביצוע העבודות של הנחת הקו. בתוקף משימתה זו היה עליה לבדוק את החשבונות, שהגישה חברת מקורות על הוצאותיה — הוצאות שהיו כרוכות בעבודות, שהיא ביצעה בתנאי רג"י ובהזמנת ציוד וחומרים.

הביקורת עמדה על הצורך, שאותם חשבונות, שלא נבדקו על ידי חברת תה"ל, ייבדקו בדיקה מקצועית מתאימה.

ביולי 1960 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, שמונה רואה חשבון לבדיקת חשבונות אלו.

VII. ריוואלואציה

קביעת ערכם של השקעות, הכנסות והוצאות
תוך התחשבות בשינויים בערך המטבע

מן הדין וחשבון השנתי מס' 6 ואילך עומד מבקר המדינה על הצורך בריוואלואציה של סכומים, שהושקעו במשק הלאומי מאז קום המדינה. את עמדתו זו נימק מבקר המדינה, בין השאר, בדו"ח השנתי מס' 10 (עמ' 104) בציינו:

"אמנם בתנאים של יציבות בערך המטבע משקף הסיכום של הסכומים הנומינאליים את המצב לאשורו; אך בתקופה של שינויים בערך המטבע, ובמיוחד שינויים כפי שחלו במטבע הישראלי, אין בסיכום המספרים הנומינאליים כדי לתת מושג נכון על ערכם של סכומי הכסף. מהותה של ריוואלואציה היא: קביעת מכנה משותף המאפשר את חישובם של כל הסכומים שניתנו או שנתקבלו בשנים שונות; מטרת החישוב אינה יכולה להיות אלא מתן תמונה, העלולה לסייע בהערכת השפעתם הכלכלית של הסכומים השונים".

המדד (המכפיל) שנקבע לשם חישוב — במקרים המתאימים — של הסכומים הנומינאליים של השקעות, הכנסות והוצאות של השנים השונות לפי ערך הכסף בשנת 1959/60 מורכב ממדדים, המשקפים את מחירי הצריכה הפרטית, מחירי הצריכה הציבורית ומחירי ההשקעה הגולמית; הם משוקללים בהתאם למשקלם של הצריכה הפרטית, הצריכה הציבורית וההשקעה הגולמית בכל שנה ושנה בתוצר הלאומי הגולמי.

להלן המכפילים לריוואלואציה של הסכומים לפי ערך הכסף בשנת 1959/60:

שנת הכספים	המכפיל	שנת הכספים	המכפיל
1950/51	3.77	1955/56	1.22
1951/52	2.97	1956/57	1.13
1952/53	1.79	1957/58	1.05
1953/54	1.50	1958/59	1.02
1954/55	1.33	1959/60	1.00