

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1961/62

דין וחשבון כולל של הכנסות והוצאות המדינה לשנת הכספים, שנסתיימה ביום 31.3.1962, הומצא למבקר המדינה על ידי החשב הכללי ביום 27.9.1962, תוך התקופה, שנקבעה בהוראת סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958, (נוסח משולב). ביקורת על אופן ביצוע התקציב בהתאם לדין וחשבון זה ולאור חוקי התקציב נערכה בדרך של בדיקות מסורגות של החשבונות המתנהלים באגף החשב הכללי ובחשבונות של משרדי הממשלה הבאים: ראש הממשלה, האוצר, הבריאות, החוץ, החינוך והתרבות, החקלאות, הפנים והתחבורה; כן נערכו בדיקות בחשבונות של החשבונות ביחידות הבאות: מס הכנסה, ארנונה ומס רכוש, המכס והבלו, שיקום נכי המלחמה ורדיפות הנאצים, ובבית חולים רמב"ם בחיפה. *

1. ההרשאה להוצאה

ההרשאות החוקיות, שלפיהן בוצעו הפעולות התקציביות המשתקפות בדין וחשבון הכולל, הן כדלהלן:

תקציב רגיל	תקציב פיתוח	תקציב מפעלים עסקיים	ס"ה
ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
1,233,850,000	642,500,000	167,186,200	2,043,536,200
46,150,000	72,000,000	—	118,150,000
—	162,000,000	—	162,000,000
13,635,975	114,323,880	233,000	128,192,855
(—) 19,946,700	20,000,000	(—) 53,300	—
1,273,689,275	1,010,823,880	167,365,900	2,451,879,055

נוסף על הסכומים האלה הורשה לממשלה בחוק התקציב להוציא סכומי "הכנסה מיועדת" במידה שיתקבלו, בסך 158,142,650 ל"י; על פי הסמכויות שבסעיף 5 לחוק התקציב הוגדל סכום הרשאה זו על ידי שר האוצר — באישור ועדת הכספים במקרים המתאימים — לסך 200,092,240 ל"י. ההרשאה הכוללת מסתכמת אפוא ב־2,651,971,295 ל"י.

ההוצאה למעשה הייתה, לפי סיכום הדין וחשבון הכולל, בסך 2,271,925,199 ל"י; לזה יש להוסיף סך 170,123,659 ל"י, שהוצא מתוך "הכנסה מיועדת". ההוצאה מסתכמת אפוא בסך 2,442,048,858 ל"י. בסיכום הייתה ההוצאה הכוללת ב־210 מליון ל"י בקירוב קטנה מסכום ההרשאה הכוללת; מזה כ־30 מליון ל"י כתוצאה מכך, שהכנסה מיועדת בסכום זה לא נתקבלה.

* בעניין תיקון ליקויים ראה להלן — פרק "ביצוע החלטות הכנסת בעקבות הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 11".

2. ההוצאה לעומת ההכנסה

להלן השוואת ההכנסה למעשה להוצאה למעשה בשנים 1961/62 — 1960/61 :

1960/61	1961/62	
י"ט	י"ט	ה ה ו צ א ה ל מ ע ש ה
1,048,446,719	1,235,619,408	הוצאה רגילה ומועברת
540,023,675	862,688,812	תקציב פיתוח, תשלום חובות והוצאות מיוחדות
80,441,235	170,123,659	הוצאה מהכנסה מיועדת
140,350,339	173,616,979	הוצאות המפעלים העסקיים
1,809,261,968	2,442,048,858	ס"ה ההוצאה
		ה ה כ נ ס ה ל מ ע ש ה
1,043,593,425	1,261,495,292	הכנסה רגילה ומועברת
523,783,833	866,816,927	הכנסה מקרנות תמורה, מלוות וגביות
80,441,235	170,123,659	הכנסה מיועדת
140,785,078	174,038,153	הכנסות המפעלים העסקיים
1,788,603,571	2,472,474,031	ס"ה ההכנסה
	30,425,173	עודף ההכנסה על ההוצאה ב־1961/62
20,658,397		עודף ההוצאה על ההכנסה ב־1960/61

העודף הנזכר בסך 30.4 מליון ל"י בשנת 1961/62 כולל: עודף בתקציב הרגיל בסך של כ־26 מליון ל"י (לעומת גרעון בשנת 1960/61 בסך של כ־5 מליון ל"י) ועודף בתקציב הפיתוח בסך של כ־4 מליון ל"י (לעומת גרעון בשנת 1960/61 בסך של כ־16 מליון ל"י).

מכך נבעו ביתרות המצטברות (של ההוצאה על ההכנסה) השינויים הבאים:

י ת ר ו ת מ צ ט ב ר ו ת

(עורפים ונרעונות)

ס"ה	מפעלים עסקיים	תקציב פיתוח	תקציב רגיל	
י"ט	י"ט	י"ט	י"ט	
(—) 59,849,909	(+) 597,785	(—) 28,625,269	(—) 31,822,425	היתרה המצטברת ליום 31.3.1961
(+) 30,425,173	(+) 421,174	(+) 4,128,115	(+) 25,875,884	עודף ההכנסה על ההוצאה בשנת 1961/62
(—) 29,424,736	(+) 1,018,959	(—) 24,497,154	(—) 5,946,541	היתרה המצטברת ליום 31.3.1962
				(+) עודף ההכנסה על ההוצאה.
				(—) עודף ההוצאה על ההכנסה.

למעשה היה עודף ההכנסה על ההוצאה בשנת 1961/62 גדול יותר מהסכום הנקוב לעיל, בעיקר מהנסיבות הבאות:

(א) בחשבונות השנה הנסקרת נרשמו כהוצאה סכומים שונים, המסתכמים ב־60 מליון ל"י בקירוב, שהוצאו למעשה בשנים הקודמות, אולם בגלל העדר הרשאה תקציבית נרשמו בשעתו כמקדמות. מרביתו של סכום זה נרשמה כהוצאה בשנת הכספים הנסקרת על פי תשריר, שניתן בסעיף 13 לחוק התקציב לשנת 1961/62.

(ב) יתרת ההתחייבויות הבנקאיות בקשר להלוואות לחייבי מסים הסתכמה ל־31.3.1961 בסך 61.4 מליון ל"י וירדה ל־31.3.1962 לסך 40.6 מליון ל"י. מאחר שסכומי התחייבויות אלה נרשמו כהכנסה עוד בעת המצאת ההתחייבויות ולא עם פרעונם, הרי ההכנסה בשנה הנסקרת גדלה בסכום, שבו ירדה יתרת ההתחייבויות, דהיינו בסך 20.8 מליון ל"י (ראה גם להלן סעיף 3).

(ג) פעולות אחרות — בסכומים קטנים יותר מאלו שנזכרו לעיל — שהיו רשומות בחשבונות המתנהלים מחוץ לחשבונות התקציביים, הועברו במשך שנת 1961/62 לחשבונות התקציב.

עודף ההכנסה על ההוצאה מפעולות תקציביות של שנת הכספים 1961/62 — בהתחשב בתיקונים הדרושים שנמנו לעיל — היה אפוא מעל ל־100 מליון ל"י. רישומים אלה אינם משפיעים על היקף הפעולות הכספיות אלא רק על מועד זקיפתן לתקציב, כי בעצם היו צריכים להיעשות בשנים קודמות. לפיכך, היתרה המצוברת של ההוצאה ליום 31.3.1962 בסך 29.4 מליון ל"י, כפי שניתנה בטבלה לעיל, בעינה עומדת.

3. הכנסה

לפי חוק התקציב, המבוסס לגבי הכנסה על שיטת המזומנים, יש לרשום כהכנסה רק סכומים, שנתקבלו למעשה ולא סכומים העומדים לגבייה. הסטיות מעקרון זה, שחלו בעבר, הצטמצמו בשנים האחרונות. מבקר המדינה עמד בעבר במיוחד על רישום התחייבויות בנקאיות לתשלומי מסים בתורת הכנסה (ראה דו"ח שנתי מס' 7, עמ' 51—52, ומס' 12, עמ' 28) וועדת הכספים של הכנסת דנה בעניין זה בסיכומיה ובהצעותיה לדו"חות השנתיים מס' 7 ו־8. גם בסיכומיה ובהצעותיה לדו"ח השנתי 12 חזרה ועדת הכספים לנושא זה ורשמה לפניה הודעת שר האוצר, שהשיטה תחוסל סופית לא יאוחר מתום שנת הכספים 1962/63. כפי שצוין לעיל, ירדה יתרת ההתחייבויות האלו בשנת הכספים 1961/62 מ־61.4 מליון ל"י ל־40.6 מליון ל"י.

ביקורת מסורגת בשנה הנסקרת העלתה כמה מקרים, בהם נרשמו כהכנסה בתקציב שנת 1961/62 סכומים קטנים יחסית, שנגבו למעשה בשנת הכספים 1962/63.

4. הכנסה מיועדת

השימוש באותם סכומים של הכנסה מיועדת, שעלו על האומדן שבתוספת השלישית, מותנה בחוקי התקציב במתן היתר על ידי שר האוצר, ואם המדובר בסכום העולה על 50,000 ל"י, בקבלת אישור מוקדם מוועדת הכספים של הכנסת. הכנסה עודפת, שהשימוש בה

לא הותר, מהווה חלק מהכנסות המדינה ואינה עומדת לרשות המשרד. נקבעו כמה מקרים, שהוצאו סכומים, שהם לפי אופיים הכנסה מיועדת, ללא היתר מטעם שר האוצר או, במקרים המתאימים, אישור מוועדת הכספים.

במשרד החקלאות עלו סכומי "הכנסה מיועדת" על האומדן שבתוספת השלישית, במסגרת 13 סעיפי משנה, בסכום כולל של למעלה מ-300,000 ל"י, שלא הועברו להכנסות המדינה; במשרד הבריאות הסתכמו ההכנסות במספר פרטי הכנסה מיועדת מעל האומדן בתוספת השלישית בסכום של כ-213,000 ל"י, שרק סך של כ-136,000 ל"י ממנו נזקף להכנסות המדינה; במשרד החינוך והתרבות הייתה הכנסה מיועדת עודפת בסך כולל של למעלה מ-7,000 ל"י, שלא הועברה להכנסות המדינה.

בכל המקרים האלה אמנם שימשה ההכנסה העודפת להוצאה בפרטים של התקציב הנוגעים לאותה הכנסה, אך בלא שנתקבלה הרשאה לכך בהתאם להוראות החוק. החשב הכללי פרסם ביום 11.2.1963 הוראה חדשה לחשבים, בה הוא מחייב אותם לפעול בדייקנות בהתאם לנאמר בחוק.

5. כלילת פעולות בחשבונות תקציביים

גם בשנה הנסקרת נקבעו מספר מקרים של הכנסות או הוצאות, שלא נכללו בחשבונות התקציביים המתאימים.

(א) מינהל הרכב הממשלתי הוציא לתיקוני רכב סך של כ-1,127,700 ל"י; מזה נזקף לתקציב היחידה סך 927,761 ל"י בלבד. ההפרש בסך 200,000 ל"י בקירוב, שהוצא לתיקוני נים ונגבה בעיקר מחברות ממשלתיות שונות, נרשם בחשבונות שמחוץ לתקציב. הוצאות אלו מן הדין היה שיירשמו בתקציב, וההכנסה שנתקבלה הייתה צריכה להירשם כהכנסה מיועדת. לדעת הביקורת אין הצדקה, שיחידה ממשלתית תנהל פעולות — ובמקרה זה בהיקף ניכר — מחוץ למסגרת תקציבית.

(ב) מינהל הדלק עשה הוצאות שונות, שאחר מכן חזר וגבה אותן, בסך כולל של כ-53,000 ל"י; סכום זה לא נרשם בתקציב, לא בין ההכנסות ולא בין ההוצאות.

(ג) בחודשים יולי-אוגוסט 1961, בתקופת החופשה לתלמידי בתי הספר, הוקמה בבית הספר לדייג "מבואות-ים" קייטנה. ההכנסות, שנתקבלו מהפעלת הקייטנה, היו בסך כ-25,000 ל"י. בתקציב לא נקבעו סכומים כל שהם — כהוצאה וכהכנסה — לקייטנה זו. הסכומים שנתקבלו ושולמו נרשמו לראשונה בחשבון "פקדון" מחוץ לתקציב, ומחשבון זה הועברו ונזקפו כדלהלן: ההוצאות להפעלת הקייטנה בסך כ-10,000 ל"י נזקפו לפרט "קורסים לדייג"; סך של כ-10,000 ל"י מן ההכנסות נזקף להכנסה מיועדת הקשורה לאותו פרט — "הכנסה מהשתתפות בקורסים"; עודף ההכנסה בסך 15,000 ל"י נשאר בחשבון שמחוץ לתקציב — "קרן לבית תרבות — מבואות ים".

(ד) בתקציב משרד החקלאות, בסעיף משנה "האגף לשירותים כלכליים", כלולים שבעה פרטים (קרנות לעידוד ענפי חקלאות), שבכל אחד מהם נקבע סכום הוצאה המותנה בסכום הכנסה מיועדת. נקבע, שב-4 פרטי הכנסה מיועדת נזקפו הכנסות הנמוכות גם מסכומי האומדן בתקציב וגם מאלה שנגבו בפועל; ההפרש בין ההכנסה בפועל לזו שנקבעה לתקציב בסך כולל של כ-60,000 ל"י נרשם בחשבונות שמחוץ לתקציב. כן נרשמו

הוצאות בסכום כולל של כ־283,000 ל"י, שמקומן בפרטי תקציב, בחשבונות "קרנות" שמחוץ לתקציב. יצירת קרנות לשם ביצוע הוצאות מחוץ למערכת החשבונות התקציביים נוגדת את כללי הפיקוח התקציבי הפרלמנטרי; היא גם מונעת את הפיקוח על הפעולות הכספיות הנוצר, במקרה של ניהול כל הפעולות בחשבונות תקציביים כדבעי, על ידי הצורך בשיחוף פעולה בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין המשרד הנוגע בדבר.

6. פעולות שלא נזקפו לתקציב 1961/62

(א) לפי הסכמים בין האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי מוכה האוצר את חשבון המוסד בעד ריבית על הסכומים, שהמוסד מלווה לאוצר למטרת השקעות פרודוקטיביות ובעד הפרשי הצמדה למדד על סכומי ההלוואות, שזמן פרעונן הגיע. סכומים אלה מתווספים להלוואות המוסד לאוצר (ראה להלן פרק "המוסד לביטוח לאומי", הסברים והערות למאון המוסד, סעיף "השקעות באוצר המדינה").

בשנת 1961/62 הסתכמו סכומי הריבית והפרשי הצמדה בסך 17.4 מליון ל"י. בספריו חייב האוצר את סעיף תקציב ריבית כ־13 מליון ל"י בלבד, וסכום זה הוא שנרשם לזכות סעיף הכנסה כהלוואה. ההפרש בסך 4.4 מליון ל"י לא נרשם בספריו לא כהכנסה ולא כהוצאה.

(ב) הוצאות משרד החוץ על מברקים בסך של כ־143,000 ל"י בשנת 1961/62 נזקפו על ידיו להוצאות בתקציב 1962/63.

7. פרמי ההוצאה בתקציב וביצועם

חוק התקציב מסמך את שר האוצר להעביר סכום מפרט לפרט באותו סעיף משנה של התקציב; בכך הוא מאפשר לכסות הוצאות־יתר, שהתהוו בפרט אחד, בסכום הבלתי מנוצל שבפרט אחר; עד לסך 200,000 ל"י העברה כזאת אינה טעונה אישור ועדת הכספים. כיסוי הוצאות־יתר בסעיף משנה אחד על ידי יתרה בלתי מנוצלת בסעיף משנה אחר הותר בחוק רק תוך הודעה לוועדת הכספים או באישורה, אם הסכום עולה על 50,000 ל"י. אפשרות חוקית לכיסוי הוצאות־יתר בסעיף הוצאה אחד על ידי יתרה בלתי מנוצלת שבסעיף הוצאה אחר אינה קיימת, מלבד השימוש ברזרבה הכללית או רזרבה אחרת.

להלן ממצאי הביקורת בדבר הוצאות־יתר, שהיו בסעיפי הוצאה, סעיפי משנה ופרטי הוצאה.

סעיפי הוצאה

בשנת הכספים 1961/62 בוצעו תשלומים מעל הקצבות המאושרות ב־7 סעיפי הוצאה בסכום כולל של כ־11 מליון ל"י, לפי הפירוט דלהלן:

5"י	
250,767	משרד ראש הממשלה
105,660	משרד החקלאות
6,369,011	תשלום ריבית
767,382	הוצאות שונות
652,576	גמלאות ופיצויים
2,340,617	תקציב הפיתוח — שיכון
322,001	קרן לפרעון אגרות מלווה העצמאות
10,808,014	ס"ה

אשר לסיבות, שהביאו לסטיות מסכום התקציב, ניתן להצביע על כמה מהן:

משרד ראש הממשלה. ברוב היחידות נשארו ההוצאות למטה מהסכומים, שהוקצבו להן. הוצאות יתר נגרמו בעיקר בשתי יחידות של המשרד: המרכז למיכון משרדי עבר על תקציבו ב־200,000 ל"י בקירוב ושירות השידור ב־90,000 ל"י בקירוב. אותן היחידות עברו גם בשנת 1960/61 על תקציביהן בסכומים ניכרים. שתי יחידות אלה הן, לפי מבנה תקציביהן, יחידות עסקיות, ולכל אחת מהן נקבעה בחוק התקציב הקצבה סמלית של 100 ל"י בלבד.

במרכז למיכון משרדי עלו ההכנסות מעל לסכומים שנקבעו בתקציב, אולם ההוצאות — בעיקר על דמי שכירות מכונות, ציוד וחומרים ושכר לעובדים ארעיים — עלו במידה גדולה. בשירות השידור עלתה למעשה ההעברה על התקציב כפי שאושר בחוק התקציב על 90,000 ל"י הנ"ל; השירות לא הפריש ל"קרן לבניית בית השידור" סך 400,000 ל"י, שהוקצב למטרה זו בתקציב המקורי, והוא קיבל תוספת לתקציבו מהרזרבה הכללית בסך 250,000 ל"י. ההעברה על התקציב נגרמה בעיקר על ידי הוצאה לאור של שבועון הרדיו, שהוצאותיו בשנת 1961/62 מסתכמות, אחר ניכוי ההכנסות, בסך 173,000 ל"י (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 73—74) ועל ידי הגרעון בשידורי פרסומת, שההוצאות עליהם מסתכמות, לאחר ניכוי ההכנסות, בכ־238,000 ל"י (ראה להלן עמ' 69).

משרד החקלאות. בפרטים רבים של תקציב משרד זה עלו ההוצאות מעל לסכום המוקצב, אם כי בסעיפים אחרים הוצאו סכומים קטנים מהמוקצב, כך שהסכום הנ"ל של 105,660 ל"י מהווה רק קיוזו מסטיות רבות. הסטייה הגדולה ביותר הייתה בתקציב המכון הווטרנרי — בסכום של למעלה מ־100,000 ל"י. הגורם העיקרי לכך היה, שלא נתקבלו הכנסות מיועדות בהיקף המקווה, בעוד שההוצאות נעשו במלואן, על סמך ההכנסה המקווה, ולעתים עלו אף על ההקצבות, שאושרו להן.

תשלום ריבית. בחוק התקציב הוקצב למטרה זו סך 95.5 מליון ל"י; בחוק תקציב (מס' 2), שנחקק על ידי הכנסת ב־7.2.1962, אושרה תוספת בסך 1.2 מליון ל"י, ומהרזרבה המיוחדת הועבר למטרה זו עוד סך 14 מליון ל"י; התקציב הסתכם אפוא בסך 110.7 מליון ל"י. לפי דו"ח החשב הכללי הסתכמה ההוצאה בסך 117 מליון ל"י. לדעת הביקורת יש להוסיף לכך עוד סך של 4.4 מליון ל"י בעד ריבית הפרשי הצמדה למוסד לביטוח לאומי (ראה לעיל סעיף 6).

תקציב הפיתוח — שיכון. בחלק גדול מפרטי סעיף זה היו ההוצאות בגובה שונה ממה שנקבע בחוק התקציב. בסכום כולל הוצא בשנה הנסקרת פחות מאשר הוקצב לסעיף זה; אולם ספרי האוצר מראים הוצאה מעל לתקציב, כיוון שההוצאה נזקפו סכומי מקדמות משנים קודמות, נוסף על אלה שאושרו בסעיף 13 לחוק התקציב לשנת 1961/62, סעיף תשריר, (ראה לעיל עמ' 17).

בדיקה של פרטי הסטיות מסכום התקציב בסעיפי ההוצאה ושל גורמיהן נותנת מקום לשתי הערות:

(א) שילובן של פעולות עסקיות בתקציב בדרך של "הכנסה מיועדת" לא הוכיח את עצמו והפיקות של משרד האוצר על ביצוע התקציב לא הצליח למנוע פגיעות בחוק התקציב (ראה גם דו"ח שנתי מס' 9, עמ' 37).

(ב) חוק התקציב לשנת 1961/62 קבע רזרבה כללית, רזרבה מיוחדת ורזרבה לתקציב הפיתוח בסך כולל של קרוב ל־80 מליון ל"י ; בחוק תקציב (מס' 2), שנתקבל ביום 7.2.1962, אושרה תוספת לתקציב המקורי בסך 118 מליון ל"י ; מאידך הסתכמה ההוצאה הכוללת, למעשה, בכ־210 מליון ל"י פחות מסכום ההרשאה הכוללת, כפי שהוצבע לעיל. נראה שב־נסיבות אלה, על ידי שימוש מתאים ברזרבה, ניתן היה למנוע העברות על ההקצבה בסעיפי תקציב מסוימים.

סעיפי משנה

בסעיפי הוצאה של המשרדים : ראש הממשלה, הבריאות, החינוך והתרבות, החקלאות וה־עבודה, עלו ההוצאות בכ־50 סעיפי משנה על הסכומים, שהוקצבו להם, בסכום כולל של כ־2 מליון ל"י. גם בסעיפי הוצאה אחרים עלו ההוצאות, בסעיפי משנה אחדים, על הסכום המוקצב.

פרטי הוצאה

בפרטים שבתקציב היו הוצאות מעל לתקציב המאושר בסכום כולל של למעלה מ־18 מליון ל"י, ומספרם הכולל של הפרטים, שבהם היו הוצאות מעל לסכום ההרשאה מסתכם בלמעלה מ־2,700 פרטים. להלן פירוט של 6 סעיפי ההוצאה, שבהם נקבעו הסכומים הגדולים ביותר, שהוצאו מעל לסכומים, שהורשו לפרטים הנדונים :

מספר פרטי תקציב בהם הייתה סטייה	ס"ה סטיות בפרטי התקציב	
	5"1	
כ־200	4,063,807	משרד העבודה
6	2,381,457	משרד הוואר
כ־600	1,330,891	משרד הבריאות
כ־400	1,105,671	משרד החקלאות
כ־200	1,078,089	משרד ראש הממשלה
9	6,160,581	חקלאות (תקציב פיתוח)
	16,120,496	

החשב הכללי הסביר, שבמקרים רבים הייתה כוונה להשיג כיסוי תקציבי לתשלומים מעל לסכומים מוקצבים על ידי העברות מאושרות מפרטים אחרים, שבהם נשארו עודפים, אלא מטעמים טכניים לא היה סיפק בידי המשרדים להשיג את האישורים בעוד מועד ; לגבי חלק אחר מן הפרטים מתגלה עודף ההוצאה על ההקצבות רק לאחר חום שנת הכספים, כשאין כבר אפשרות לבקש אישור שינויים בהם. ברם גם לגבי השינויים, שנעשו לפי לשונו של חוק התקציב, קיים ספק, אם הם תאמו את כוונת המחוקק. לדעת הביקורת הגיע הזמן לבחון, אם רצוי שבדרך העברות כל כך רבות מפרט לפרט יכוסו הגרעונות שבחלק מן הפרטים על ידי עודפים בפרטים אחרים ; שכן גם העודפים וגם הגרעונות עשויים להצביע על טעויות בתכנון, והאיוון ביניהם על ידי העברות מפרט לפרט מכביד על השוואת ביצוע התקציב אל התקציב כפי שאושר. במיוחד מן הראוי לשקול, אם לא מוטב היה לצמצם את מספר הפרטים שבסעיפי המשנה השונים, להחמיר יותר בדרישה למניעת הוצאות מעל להקצבה ללא אישור מתאים ואף לצמצם מתן אישורים לשינויים מפרט לפרט.

8. פרטי ההוצאה בתקציב הפיתוח והדיווח על ביצועם

תקציב הפיתוח כולל, בין היתר, את ההקצבות לאיגודים הממשלתיים השונים, מחולקות לסעיפי משנה ולפרטים. עם ביצוע התשלומים לאיגודים נוהג החשב הכללי לרשום אותם, במקרים מסוימים, לחובת סעיפי המשנה המתאימים בסכומיהם הכוללים, ללא חלוקה לפרטים, וכך הם נכללים גם בדו"ח החשב הכללי על ביצוע התקציב. במקום לדווח על ביצוע לפי הפרטים, כפי שנקבעו בתקציב, מוסיף החשב הכללי בדו"ח הכולל טור מיוחד ומראה בו נתונים על "ביצוע לפי דו"ח החברה". המספרים לפי דו"חות החברות מראים לרוב סכומים, שאינם תואמים את אלה של פרטי התקציב. יש שהסכום הכולל של הפרטים לפי דו"חות החברות עולה על סכום ההוצאה, שעליו מדווח החשב הכללי בסעיף המשנה, מה סיבה, שבדו"חות החברות כלולים גם תקבולים ממקורות אחרים, או מסיבות אחרות. במקרים אחרים הסכום הכולל של הפרטים לפי דו"חות החברות קטן הוא מהסכום, שעליו מדווח החשב הכללי כהוצאה. להלן דוגמאות:

— בסעיף המשנה "חקלאות — מפעלי מים ארציים" מובאת בדין וחשבון הכולל של האוצר הוצאה למעשה בסך 7,178,276 ל"י לעומת תקציב בסך 11,429,600 ל"י; בטור "ביצוע לפי דו"ח החברה" מובאת לצדם של הסכומים הנ"ל הוצאה בסך של 5,123,637 ל"י (אשר לשינויים בביצוע מפעל המים הארצי — ראה להלן עמ' 128). — בסעיף המשנה "פיתוח הפקת הנחושת" שבסעיף "מחצבים ומכרות" מובאת בדין וחשבון הכולל הוצאה למעשה בסך של 1,933,691 ל"י לעומת תקציב בסך של 2,009,900 ל"י; בטור "ביצוע לפי דו"ח החברה" מובאת לצדם של הסכומים הנ"ל הוצאה בסך 4,698,200 ל"י.

להלן דוגמה לדיווח על ביצוע התקציב לפי סעיפי משנה ולפי פרטים מן הדו"ח הכולל:

פרט	סעיף משנה	המטרה	הביצוע לפי דו"ח החברה	ההוצאה לפי ספרי החשב הכללי	התקציב
	50.12	הלוואות והשקעות "מקורות" מפעלי מים אזוריים	16,306,679	23,642,100	27,072,000
230		גבול צפוני	209,576		583,000
231		גליל מזרחי	184,280		565,000
232		גליל תחתון	182,709		563,000
233		גליל מערבי קישון	1,013,126		775,000
.....					
.....					
.....					

שיטת דיווח זו אינה מאפשרת לקבוע, אם סכומי ההקצבה הוצאו למטרות, שלמענן ניתנה ההרשאה התקציבית. מן הדין שספרי האוצר ישקפו את הביצוע לפי הפרטים, שנקבעו בחוק, ושהחשב הכללי ידווח על ביצוע התקציב על אחריותו הוא ולא לפי דו"ח החברה.

9. מיון הוצאות

מיון בלתי נכון בזקיפת ההוצאות לפרטים שבתקציב מביא לידי תוצאות בלתי רצויות מכמה בחינות: שימוש בכספים למטרות אחרות מאלו שנקבעו בחוק התקציב; הדין וחש- בון הכולל על ביצוע התקציב אינו משקף אל נכון את סוגי ההוצאות שנעשו וגם לא את

העודפים והגרעונות, כפי שהם מסתברים מתוך השוואת הוצאה למעשה לסעיפי התקציב. הביקורת העלתה כמה מקרים בהם נזקפו הוצאות לפי מיון בלתי נכון.

להלן דוגמאות מספר:

(א) בתקציב משרד הבריאות, בפרט "השלמת ציוד ומבנים", המיועד לבתי חולים ממשלתיים, נכלל סכום של כ-80,000 ל"י, ששולם כתמיכה לבית חולים פרטי. מן הנכון היה לזקוף תשלום זה בפרט המתאים, שנקבע בתקציב משרד הבריאות — "תמיכות למוסדות רפואה".

(ב) מתוך תשלומים של משרד החקלאות בעד החלפת רכב בסך של 70,000 ל"י נזקף סך 50,000 ל"י לפרט התקציבי המתאים "רכישת כלי רכב", ואילו היתרה בסך 20,000 ל"י נזקפה לפרטים, שאינם מיועדים לרכישת כלי רכב אלא להחזקתם.

(ג) לפרט התקציבי — "החזקת מחסנים וציוד" — שבתקציב משרד החקלאות הוקצב סך של 2,500 ל"י. ההוצאה למעשה למטרה זו הייתה בסך 53,518 ל"י. מסכום זה נזקף סך 2,018 ל"י לפרט הנדון, ואילו סך 51,500 ל"י נרשם בסעיף "הענקות", סעיף משנה "נזקי בצורת". לפרט התקציבי "החזקת מחסנים וציוד" — שכר עבודה" שבתקציב משרד החקלאות הוקצב סך של 3,900 ל"י. ההוצאה למעשה הייתה בסך 15,694 ל"י; מסכום זה נזקף רק סך 3,694 ל"י לסעיף הנדון, ואילו סך של 12,000 ל"י נרשם בסעיף משנה "נזקי בצורת". סעיף משנה "נזקי בצורת" מיועד למתן מענקים לניזוקים ולא להוצאות מינהליות, אף אם הם נגרמו בעקיפין על ידי פגעי טבע.

דוגמה נוספת למיון בלתי נכון של הוצאות ראה משרד החוץ, התקציב לפעולות.

10. הפחתות

יש שחלק מתפקידה של יחידה ממשלתית אחת — בדרך כלל בעל אופי טכני ולא בעל אופי עיקרי — מבוצע על ידי יחידה אחרת, שהפעולה הנדונה שייכת לתחום פעולותיה העיקריות. במקרים אלה מראים מבחינה תקציבית את הוצאות הפעולה במקומן הנכון, דהיינו אצל היחידה, שלמען מילוי תפקידיה בוצעה הפעולה. ההוצאה נוקפת לחובת חשבונה התקציבי של יחידה זו ולזכות חשבונה התקציבי של היחידה, שביצעה את הפעולה למעשה וכיסתה את הוצאותיה. העברה כזאת בין חשבונות תקציביים ידועה בשם "הפחתה".

(א) נקבעו מקרים שהפחתות נרשמו שלא כדיון.

להלן דוגמאות מספר:

משרד הבריאות סיפק שירותי הדרכה למשרד החוץ בסכום של 9,200 ל"י. בחשבונותיו התקציביים של משרד הבריאות נרשם סכום זה כהכנסה והופחת מכלל הוצאותיו, אולם בחשבונות התקציביים של משרד החוץ לא נרשם חיוב נגדי, כך שהוצאה זו אינה באה לביטוי בהוצאה הכוללת של התקציב.

בפרטי הפחתה "השתתפות משרדי הממשלה בדמי ויתור על מושכרים" ו"הכנסות מהשכרת רכב במאגר הרכב" — שניהם בתקציב משרד האוצר — נכלל סכום כולל של למעלה מ-28,000 ל"י, שהיחידות הנהנות מן השירות לא רשמו בין הוצאותיהן התקציביות.

(ב) מאידך נקבעו מקרים, שיחידה ממשלתית אחת ביצעה פעולות בהיקף ניכר בעד יהודה אחרת, ששילמה בעד הוצאות אלה מתקציבה, בלא שהיחידה שביצעה את הפעולות רשמה בחשבוניתיה את הסכומים, שהיא קיבלה והוציאה.

לדוגמה:

משרד החקלאות ניהל קורסים להדרכה, לפי הסדר עם משרד החוץ, שההוצאות עליהם הסתכמו ב־283,000 ל"י בקירוב — סכום, שאותו החזיר משרד החוץ לאחר מכן; הן התשלומים והן התקבולים התנהלו במשרד החקלאות בחשבונות מחוץ לתקציב.

משרד החינוך והתרבות קיבל ממשרד החקלאות סך של 30,000 ל"י למימון חלוקת ביצים במחיר מוול לתלמידי בתי הספר; סכום זה נרשם על ידי משרד החקלאות בסעיף "הענקות". הן ההכנסה והן ההוצאה נרשמו בספרי משרד החינוך והתרבות בחשבונות שמחוץ לתקציב.

הביקורת עמדה על כך, שאף כי תשלומים אלה משתקפים בתקציב היחידה, שמימנה את ההוצאות, מן הנכון להראותם — כתשלום וכהפחתה — גם בדין וחשבון של היחידה, שסיפקה את השירותים; אין זה מן הנכון לבצע פעולות ולטפל בכספים מחוץ למסגרת התקציבית, אף אם הפעולה מבוצעת על חשבונה של יחידה אחרת.

(ג) מבקר המדינה עמד על הנוהג של אגף התקציבים לאשר הגדלת הוצאות כנגד הגדלת הפחתות, אם כי סמכותו לכך לא נקבעה בחוק (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 32). במשך שנת 1961/62 אושרו בדרך זו הוצאות בסכום של למעלה מ־7 מליון ל"י באגף עבודות ציבוריות ובסכום של למעלה מ־7 מליון ל"י במפעלים עסקיים.

בעקבות הביקורת הוסדר העניין בשנת הכספים 1962/63, על ידי הוספת הוראה מיוחדת בחוק התקציב לאותה שנה (סעיף 9 (ב)), שלפיה ניתן "להגדיל סכום הוצאה שבפרט מסוים באותו סעיף בסכום שבו הוגדלה ההקצבה המשמשת על פי החוק למימון אותו פרט, ובלבד שסך כל הסכומים המתווספים לפרט כל שהוא לא יעלה על 200,000 ל"י אלא באישור הוועדה".

11. קיוזו הכנסות והוצאות

מבקר המדינה הביע פעמים מספר בעבר את הדעה, שקיוזו של הוצאה נגד הכנסה נוגד את העיקרון המחייב, שההוצאות וההכנסות ישתקפו בשלמותן בחשבונות התקציביים. עם דעה זו הודההתה לאחרונה הכנסת במפורש על סמך הצעה הכלולה בהצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 12 של מבקר המדינה.

הביקורת העלתה מקרים מספר בהם נעשה קיוזו של הוצאות והכנסות.

להלן דוגמאות מספר:

(א) לסעיף הכנסה "תקבולים מיוחדים" שבין הכנסות תקציב הפיתוח נוקף בשנת הכספים הנסקרת סך של 16.5 מליון ל"י לעומת אומדן של 20 מליון ל"י. הסכום שנרשם כך מהווה יתרה הנובעת מפעולות במסגרת "קרן השוואה לדלק". התקבולים הסתכמו למעשה בסך העולה על 35 מליון ל"י, שממנו נוכו הוצאות בסך 18.5 מליון ל"י. קרן זו מתנהלת

על ידי יחידה שבאגף החשב הכללי, ומן הדין הוא, שכל הכנסותיה והוצאותיה ישתקפו בחשבונות התקציביים. אף נקבע, שבין ההוצאות בסך 18.5 מליון ל"י בקירוב נכללו סכומים, שמן הנכון היה לזקפם לסעיפי הוצאה, המתאימים למהות התשלום, כגון: פעולות לעידוד היצוא בסך 4.5 מליון ל"י וריבית ועמלה בסך 1.1 מליון ל"י.

(ב) במסגרת פרט הוצאה במשרד החוץ הוצא סך של כ-726,000 ל"י; במימון הוצאה זו השתתפו גורמים מקומיים לא ממשלתיים בסך 113,000 ל"י. בחשבונותיו ניכה המשרד את סכום ההכנסה מההוצאה ומראה בדו"ח שלו הוצאה בסך 613,000 ל"י בלבד, במקום לשקף את הסכום של 113,000 ל"י כביצוע הוצאה מתוך הכנסה מיועדת.

(ג) משרד הבריאות הוציא ל"תמיכות כלליות לשירותי אם וילד של מוסדות רפואיים אחרים" סך 536,253 ל"י; למטרה זו קיבל המשרד מרשויות מקומיות סך 37,434 ל"י. בחשבונותיו ניכה המשרד את סכום ההכנסה מההוצאה ומראה בדו"ח הוצאה בסך 498,819 ל"י בלבד. גם במקרה זה היה צורך להראות את הסכום של 37,434 ל"י כביצוע הוצאה מתוך הכנסה מיועדת.

12. השימוש בעודפי תקציב משנת 1960/61

סעיף 10 לחוק התקציב 1961/62, בדומה לסעיף המקביל בחוקי תקציב קודמים, מתיר את השימוש בעודף בפרט מסוים שבתקציב לשנת 1960/61, רק אם נותר עודף בסעיף ההוצאה, שהפרט הנדון מהווה חלק ממנו. הביקורת העלתה, שבשני מקרים אושר על ידי האוצר השימוש בעודפים בניגוד להוראה זו.

(א) בסעיף הוצאה 15 — משרד המשטרה — נותר עודף משנת 1960/61 בסך 80,167 ל"י; האישור לשימוש בעודף בסעיף זה ניתן לסך 93,200 ל"י. אושרה אפוא הוצאתיתר בסכום של 13,033 ל"י, שלא היה לה כיסוי בתקציב.

(ב) בסעיף ההוצאה 74 — בניינים למוסדות ציבוריים וממשלתיים — נותר עודף משנת 1960/61 בסך 5,306,018 ל"י. האישור לשימוש בעודף בסעיף זה ניתן לסך של 5,521,000 ל"י. אושרה אפוא הוצאת יתר בסכום של 215,000 ל"י, שלא היה לה כיסוי בתקציב.

13. רישום התחייבויות כהוצאה

(א) חוק התקציב מבוסס על העקרון, שיש לראות כביצוע תקציב את הסכומים, שהוצאו במזומן באותה שנת כספים. החוק קובע שני חריגים מעקרון זה: תשלום משכורת או הוצאות ארגוניות דינו כהוצאה, משנתקבל השירות שלתשלומו הוא מיועד, אף אם טרם שולם למעשה; תשלום למטרה אחרת אף הוא דינו כאילו הוצא, מששלח החשב הכללי לזכאי הדעה, שהסכום עומד לפרעון תוך 60 יום. בביקורת רישומי ההוצאות, שנוקפו לתקציב, נמצאו טטיות ניכרות מהוראות החוק האלו.

להלן דוגמאות מספר לרישום התחייבות כהוצאה שלא כדין.

סך של כ-2 מליון ל"י נזקף כהוצאה בסעיף 26 "הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהחזלת מחירים של מצרכים ושירותים חיוניים". התשלום בוצע בחודשים אפריל ומאי 1962. הביקורת

הצביעה על כך, שבמקרה זה אפשר היה לקבל אישור לבצע פעולה זו במסגרת עודפי תקציב שבסעיף זה ולרשום אותה בשנת 1962/63.

סכום של כ-50,000 ל"י בעד זכויות ביצוע בשירות השדור נוקף להוצאה בתקציב 1961/62, אף על פי שהתשלום בוצע רק בשנת 1962/63.

בשני המקרים הנ"ל לא נשלחו הודעות לזכאים, כפי שנדרש לפי סעיף 12 (ב) לחוק התקציב 1961/62, ולפיכך לא היה מקום לזקוף את ההוצאה לתקציב בשנה הנסקרת.

(ב) מאידך נקבעו מקרים, שהוצאות, שלפי הוראות חוק התקציב 1961/62 מן הדין היה לזקוף לתקציב 1961/62, נזקפו למעשה לתקציב של שנת 1962/63.

להלן דוגמאות מספר:

הוצאות שכר לעובדי המשטרה בסך של 250,000 ל"י, משנת 1961/62, שולמו בשנת 1962/63 ונזקפו לתקציב של אותה שנה.

תשלומים בסך של כ-100,000 ל"י בעד הוצאות ארגוניות של משרד האוצר משנת 1961/62 נזקפו לתקציב של שנת 1962/63.

בחודשי אפריל ומאי 1962 שולמו לעובדי המדינה הפרשי משכורת, שנבעו מתיקוני שכר בדירוג העובדים לסוף שנת 1961/62. בהתאם להוראות חוק התקציב הורה החשב הכללי לחשבי המשרדים לזקוף תשלומים אלה לתקציב 1961/62. חלק מהמשרדים זקף תשלומים אלה להוצאות בתקציב 1962/63, והם אינם כלולים בדו"ח הכולל של החשב הכללי לשנת 1961/62. לדוגמה: משרד החקלאות זקף הוצאה, בסך של כ-158,000 ל"י, לתקציב 1962/63.

ועדת הכספים של הכנסת, בהצעותיה לדין וחשבון 12 של מבקר המדינה, קיבלה את דעת המבקר, שהחשב הכללי נתן פירוש לא מדויק למונחים "משכורת" ו"הוצאות ארגוניות" המופיעים בסעיף 13 (א) לחוק התקציב לשנת 1960/61. הוועדה ציינה, שתשוב לדון בבעיות אלה בעת הדיון בהצעת חוק התקציב לשנת 1963/64.

משרד מבקר המדינה הציע למשרד האוצר להגדיר בצורה בהירה את המונחים "משכורת" ו"הוצאות ארגוניות" ומונחים דומים המצויים בתוספות לחוק התקציב ושעליהם צריכות לחול ההוראות בחוק התקציב בדבר "סכום מוקצב שדינו כהוצאה".

תקציב המדינה מבוצע באלפי פעולות ליום עבודה. הסטיות מחוק התקציב נוגעות רק למספר זעום מפעולות אלה, וגם הסכומים בהם מדובר מהווים רק חלק קטן מאוד מכלל המחזור התקציבי. עם זה יש לציין, שמספר הסטיות האלה, שהעלתה ביקורת מסורגת, איננו מבוטל כשלעצמו, וסכומן הכולל באופן אבסולוטי הוא גבוה למדי. יתר על כן, מרבית הליקויים שהועלו הם מאותם הסוגים, שהביקורת ראתה חובה לעמוד עליהם פעמים מספר בשנים קודמות.

במשך הזמן השקיע האוצר מאמצים לא מעטים בהכנת התקציב ובשיפור תהליכי ביצועו במגמה לצמצם את מקרי הפגיעות בחוק. כן הוכנסו תיקונים רבים בחוקי התקציב, המיועד להסיר נוקשות מיותרות ומתירים פעולות הרצויות כשלעצמן, אולם היו כרוכות מקודם בפגיעה טכנית בחוק.

כפי שהוא מקובל היום מצטיין חוק התקציב במידה גדולה של גמישות, ואין מקום לטענה, שמבצעיו אינם יכולים למלא במסגרתו את תפקידיהם כראוי. התקדמות נוספת ניתנת להשיג על ידי חקיקת קבע כוללת לעניינים פיננסיים, ובמיוחד לתקציב המדינה, שתפתור באופן מחייב כמה בעיות, שנשארו בתחום הניהול התקציבי. ההכנות לכך כבר החלו, ורצוי שהממשלה תגיש הצעת חוק כזה בהקדם. עם זה יש להתמיד בהחדרת ההכרה, שעובדי הממשלה חייבים לשמור על חוק התקציב במלואו.

אגף החשב הכללי

פעולות הביקורת

נבדק הדו"ח הכולל על הכנסות המדינה והוצאותיה לשנת הכספים 1961/62. הביקורת כללה במסגרת זו בדיקות מסורגות של החשבונות התקציביים והלא-תקציביים המתנהלים באגף החשב הכללי ובמשרדי הממשלה הבאים: ראש הממשלה, האוצר, הבריאות, החוץ, החינוך והתרבות, החקלאות, הפנים והתחבורה. כן נבדקו החשבונות ביחידות הסמך הבאות: מס הכנסה, ארנונה ומס רכוש, המכס והבלו, נכי המלחמה ורדיפות הנאצים, ובית חולים רמב"ם בחיפה. בדיקת החשבונות הלא-תקציביים כללה: מקדמות, פקדונות, קרנות וחשבונות בין-משרדיים.

באגף החשב הכללי נערכו בדיקות מסורגות ביחידות הבאות: הרישום והדיווח, מלוא פנים וערכונות המדינה, חשבונות סילוקים, הלוואות וגביית, פיקוח על רכוש המדינה ומינהל הרכב הממשלתי.

מחסני הממשלה

שווי של מלאי הטובין (סחורות וציוד), שהיה במחסנים של משרדי הממשלה (להוציא משרד הבטחון) ליום 31.3.1962, הסתכם, לפי נתוני החשב הכללי, ב־160 מליון ל"י בקירוב. מלאי כולל זה ניתן לחלקו מבחינת המימון לשניים: מלאי בשווי של 12 מליון ל"י בקירוב הכולל סחורות וציוד, שנרכשו בכספי הקצבות מתקציבי המדינה — "מלאי מוקצב"; מלאי בשווי של 148 מליון ל"י בקירוב הכולל סחורות וציוד, שנרכשו בכספי מקדמות, שמשרד האוצר העמיד לרשותם של משרדים, בעיקר משרדים המבצעים עסקאות מסחריות — "מלאי בלתי מוקצב". מלאי הטובין משני הסוגים מוחזק בכ־500 יחידות אחסנה המפורזות באזורים שונים של הארץ. ניהול המחסנים וההשגחה על הטובין מוטלים על האפסנאים שבכל אחד ממשרדי הממשלה המחזיקים במלאי. הפיקוח המרכזי על המחסנים של משרדי הממשלה מוטל על מדור מיוחד באגף החשב הכללי.