

משרד האוצר

פעולות הביקורת

נבדק הדו"ח הכולל על ההכנסות וההוצאות לשנת 1966/67 ; הבדיקה הקיפה הרישוי-מים התקציביים והלא-תקציביים באגף החשב הכללי וברוב משרדי הממשלה. נבדק מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1967. נבדקו אישורי אגף התקציבים לשינויים בתקציב, והשינויים שהכין האגף לאישור ועדת הכספים.

נמשכה בדיקת העיסקה הקשורה במכירת מוסד פיננסי

בלשכה לשיקום נכי רדיפות הנאצים, שבמשרד האוצר בתל-אביב, נבדקו סידרי הטיפול בתביעות של הנכים ודרכי הביצוע של התשלומים.

תקציב לשנת הכספים 1966/67 וביצועו

הדין וחשבון הכולל של האוצר על ההכנסות וההוצאות של המדינה לשנת הכספים 1966/67 הוגש למבקר המדינה בהתאם להוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), ב-29.9.1967. משרד מבקר המדינה בדק את הדין וחשבון בעיקר ביחידות של משרד האוצר; במשרדי הממשלה האחרים גערכו בדיקות מסורגות. עוד נבדקו לסירוגין הבקשות לשינויים בתקציב, שהוגשו לוועדת הכספים על ידי אגף התקציבים. ממצאים, שהועלו בבדיקות האמורות, הנוגעים לתקציב בכללותו, מובאים בפרק זה; ממצאים, המתייחסים בעיקר לתקציבי משרדים בודדים, מובאים בפרקים המתאימים (ראה במיוחד משרד השיכון, עמ' 453 משרד הבטחון, עמ' 508 ורכבת ישראל, עמ' 500). על ממצאים, המתייחסים להכנסות המדינה מגביות על חשבון הלוואות, ראה עמ' 90.

חוק התקציב, ההרשאה הכוללת להוצאה וההוצאה למעשה

התקציב המקורי לשנת 1966/67, הכולל את התקציב הרגיל, תקציב הפיתוח, הוצאה מהכנסה מיועדת ותקציב המפעלים העסקיים, הסתכם ב-5,311 מליון ל"י לעומת 4,542 מליון ל"י בשנת 1965/66 — עלייה בסך 769 מליון ל"י. תוך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסכום נוסף של 368 מליון ל"י, (לעומת הגדלה ב-438 מליון ל"י בשנת 1965/66). ההגדלה מורכבת מהעברת עודפי תקציב, שלא נוצלו בשנה הקודמת, בסך 304 מליון ל"י; מהגדלת ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה מיועדת בסך של 59 מליון ל"י; ומהגדלת ההרשאה להוצאה של המפעלים העסקיים ב-5 מליון ל"י. הגדלת ההרשאה בשנה הנסקרת, כבשנה שקדמה לה, לא נעשתה איפוא בדרך של תקציב נוסף. הטבלה בעמוד הבא מראה את ההרשאה המקורית בחוק התקציב לשנת 1966/67, הגדלת התקציב במשך שנת הכספים וההוצאה למעשה, לפי הדו"ח הכולל של האוצר, תוך השוואה אל הנתונים המקבילים לשנת 1965/66.

התקציב המקורי לשנת 1966/67, ההרשאה להוצאה וההוצאה למעשה (במליוני ל"י)

ההוצאה למעשה לפי דו"ח האוצר	סך ההרשאה להוצאה	תוספת להרשאה במשך שנת הכספים	ההרשאה בחוק התקציב	
4,493	4,907	304	4,603	תקציב רגיל ותקציב פיתוח
244	318	59	259	הוצאה מהכנסה מיועדת (1)
367	454	5	449	מפעלים עסקיים
5,104	5,679	368	5,311	ס"ה
4,614	4,980	(2)438	4,542	להשוואה: ס"ה בשנת 1965/66
490	699	(—)70	769	עלייה או ירידה (—) בשנת 1966/67 לעומת 1965/66

הס"ה הוא לפי חשבון מצורף (combined) של המפעלים העסקיים ושאר התקציב, ונכללו בו העברות הרדיות בין המפעלים העסקיים לבין התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח.

(1) אינו כולל אותם סכומים בתוספת השלישית המהווים הוצאה במובן טכני בלבד — כגון "מימון מלאי והון חוזר תקציבי מקרן דמי מחזור" (ראה להלן) — שאין מקומה בדיווח על הוצאה תקציבית.

(2) כולל 333 מליון ל"י עודפי תקציב מהשנה הקודמת; 92 מליון ל"י הוצאה מהכנסה מיועדת; ו-13 מליון ל"י למפעלים עסקיים.

בעת הגשת התקציב לכנסת הודיע שר האוצר, שבצד ההוצאה נתווספו 50 מליון ל"י "כעודף ולא כרזרבה בשביל להשתמש בה". עוד הודיע שהבסיס להשוואה אינו צריך להיות רק סכום ההוצאה, שנכלל בחוק התקציב 1965/66, כי אם סכום זה בתוספת 150 מליון ל"י, שהועברו מן התקציב הקודם לכיסוי הפרשי שכר (ראה גם דברי הסבר לתקציב 1966/67, עמ' 4; ודו"ח שנתי 17, עמ' 13). השוואה נאותה של התקציבים לשתי השנים מחייבת אפוא את ההתאמה כדלקמן (במליוני ל"י):

ההגדלה המתוכננת	1965/66	1966/67	
769	4,542	5,311	חוק התקציב
(—)200	150	(—)50	התאמה
569	4,692	5,261	ס"ה מותאם

כפי שניתן לראות בטבלה 1, גדלה ההוצאה למעשה, לפי דו"ח האוצר, ב-490 מליון ל"י לעומת השנה הקודמת, והיא הייתה קטנה בכ-157 מליון ל"י (3%) מההוצאה המתוכננת בתקציב המקורי (5,104 מליון ל"י לעומת 5,261 מליון ל"י).

שינויים בתקציב תוך שנת הכספים

במשך השנה גדלה כאמור ההרשאה להוצאה ב-368 מליון ל"י. על ידי חלוקת הרזרבה המיוחדת והתקציבים המיוחדים, לרבות 17 מליון ל"י מן העודף המתוכנן, ועל ידי

העברות מסעיף משנה לסעיף משנה ומפרט לפרט נעשו גם שינויים רבים בהרכב התקציב.

מן הריכוז שבטבלה 2 דלהלן יוצא, שסעיפי התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח הוגדלו בסך כולל של 572 מליון ל"י, ולעומת זה לא נוצלו הקצבות בסך 455 מליון ל"י, לרבות 74 מליון ל"י על חשבון הכנסה מיועדת, שלא התממשה.

ט ב ל ה 2

שינויים בתקציב 1966/67 במשך השנה (במליוני ל"י)

חוק התקציב	תוספת הרשאה להוצאה (1)	תוספת מסעיפי העברות מסעיפי רזרבה (2)	ס"ה שינויים בתקציב על שינויי בתקציב (2+3)	התקציב על שינויי בתקציב בלתי מנוצל (3)	תקציב הוצאה למעשה (5-6)	7
1	2	3	4	5	6	7
משרדי הממשלה (4) ורשויות מקומיות	72	36	108	2,513	109	2,404
סובסידיות (5)	59	116	175	391	82	309
עבודות תעסוקה ומענק התייקרות	—	27	27	57	(6)7	50
תכניות פיתוח (7)	147	49	196	1,103	207	896
רישום מקדמה משנת 1965/66 למשרד הדואר	—	26	26	26	—	(8)26
תשלום חובות (קרן וריבית) ושונו	—	—	—	803	47	756
דמי מחזור	—	40	40	55	—	55
תשלום לכיסוי הוצאות תקציבי פיתוח משנים קודמות	—	—	—	6	3	(9)3
ס"ה ביניים	278	294	572	4,954	455	4,499
תקציבים מיוחדים ורזרבה מיוחדת	85	(—)294	(—)209	271	33	238
ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח	363	—	363	5,225	488	4,737
מפעלים עסקיים	5	—	5	454	87	367
ס"ה כולל	368	—	368	5,679	575	5,104

(1) עודפי תקציב משנת 1965/66, הכנסה מיועדת נוספת ותוספת הרשאה למפעלים עסקיים.

(2) הרזרבה המיוחדת, תקציבים מיוחדים באמצעות הרזרבה המיוחדת, והרזרבה הכללית.

(3) כולל הרשאה ע"ח הכנסה מיועדת שלא מומשה בסך 74 מליון ל"י.

(4) לרבות משרד הבטחון; למעט סובסידיות הרשומות בדו"ח הכולל בהוצאות המשרדים ועבודות תעסוקה, שנרשמו בטבלה זו בנפרד.

(5) כולל, נוסף על הסכומים הרשומים בסעיפים "הענקות להזלת המחירים" ו"פעולות לעידוד היצוא", גם תמריצי יצוא בתקציבי המשרדים, תשלומים ע"ח הקלות בתנאי אשראי הרשומים בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח, החזר מסים למפעלים והשתתפות בהחזקת מספנות ישראל. ראה גם הערה (9) לטבלה זו.

(6) מענק התייקרות.

(7) פרט להקצבה עבור "הקלות בתנאי אשראי למפעלים באיזור פיתוח" הרשומה בין הסובסידיות (ראה הערה (5)).

(8) הוצא למעשה ב-1965/66.

(9) סובסידיה לחברת החשמל עבור הפסדים בשנת 1965/66.

השינויים העיקריים בתקציב היו קשורים במדיניות המיתון, לרבות המאמצים להגדיל את היצוא, ובתמורות, שחלו במשק תוך שנת התקציב. כחלק מההסדר, שמנע תשלום תוספת יוקר מוגדלת בחודש יולי 1966, הוגדלו הסובסידיות כדי למנוע העלאת מחירים. ההרשאה להוצאה לתמריצי יצוא הוגדלה במידה ניכרת, אך לא כל התוספת הוצאה למעשה עד סוף שנת התקציב. עם גידול האבטלה במחצית השנייה של השנה הוגדלו גם ההקצבות לעבודות תעסוקה והתמריצים להגדלת ההשקעה בתעשייה.

חלוקת סכומי הוצרבה המיוחדת

מתוך תקציבים מיוחדים ורזרבה מיוחדת בסך 480 מליון ל"י הועבר לסעיפים המפורטים בתקציב, סכום של 294 מליון ל"י (לעומת 325 מליון ל"י ב-1965/66). בסכום זה נכללו הקצבות בגובה של 66 מליון ל"י, שלא התייחסו להוצאה באותה שנה: 26 מליון ל"י לרישום תקציבי של המקדמה למשרד הדואר, שבוצעה בשנת 1965/66 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 27), וכ-40 מליון ל"י דמי מחזור לכיסוי הוצאה למחסני אגף המזון (ראה להלן עמ' 19).

להלן התפלגות סכומי הוצרבה המיוחדת, לפי המטרות, שהם שימשו להן, תוך השוואה לשנה הקודמת (במליוני ל"י):

1965/66	1966/67	תקציב רגיל
48	108	סובסידיות
2	27	עבודות תעסוקה ומענקי התייקרות
18	16	תמיכות במוסדות חינוך גבוה, במוסדות בריאות ובמועצות דתיות
19	—	מענקים לרשויות מקומיות
118	3	שכר ומשכורת
95	23	הוצאות אחרות של משרדי ממשלה
		תקציב פיתוח
25	43	תוכניות פיתוח
—	8	רשויות מקומיות
—	26	רישום מקדמה משנת 1965/66 למשרד הדואר
—	40	דמי מחזור
325	294	סה"כ

בשנת 1966/67 בולטות בתקציב הרגיל ההקצבות הנוספות לסובסידיות (בעיקר לעידוד היצוא) ולעבודות תעסוקה. באותה שנה, כבשנה שקדמה לה, ניתנה גם תוספת ניכרת מעל להקצבה המקורית לתמיכות במוסדות חינוך גבוה, במוסדות בריאות ובמועצות הדתיות; גופים אלה שילמו במסגרת תקציב 1966/67 סכומים ניכרים על חשבון הפרשי שכר לעובדים אקדמאיים לשנת התקציב הקודמת. בעת הכנת התקציב נלקח בחשבון, שהרזרבה תשמש בחלקה לתוספת הנ"ל. בנושא זה קבעה לאחר מכן ועדת

הכספים בסיכומיה הצעותיה לדו"ח השנתי 17 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי המליאה ביולי 1967, שהיא "תמימת דעים עם הביקורת שבשעת הכנת התקציב על משרד האוצר לכלול בה במפורט, ולא בסעיפי הרזרבה, כל הוצאה, שניתן לחזותה".

בשנת 1965/66 נועדו הקצבות גדולות מתוך הרזרבה המיוחדת לכיסוי העלאת שכר. לעומת זה, במשך השנה הנסקרת לא היה צורך בדרך כלל בהגדלת פרטי השכר, כיוון שבתקציב המקורי הובאה בחשבון התייקרות יותר גדולה משהייתה למעשה, בהתחשב בזחילת השכר, בהגדלת תוספת היוקר בינואר 1967 ובהגדלה נוספת, שהייתה צפויה החל מחדש יולי. למעשה כאמור לא הוגדלה תוספת היוקר ביולי. נוסף על כך, במסגרת הקימוצים בתקציב, שעליהם החליטה ועדת שרים מיוחדת (ראה להלן עמ' 21), בוטלה במשך השנה ההרשאה לחלק מתוספת כוח האדם, שאושר בתקציב, וצומצמו העבודה בשעות נוספות והעסקתם של עובדים ארעיים.

העברות מפרטי שכר

פרטי המשכורת, שלא נוצלו במלואם, שימשו מקור לכיסוי התייקרות בפרטי תקציב אחרים — בעיקרם הוצאות מינהל (משלוחי דואר, טלפונים, דלק, ביטוח ועוד) — דבר שבשנים קודמות נעשה על ידי העברות מן הרזרבה המיוחדת. בשנה הנסקרת היה זה במסגרת של העברות מפרט לפרט ומסעיף משנה לסעיף משנה, בהתאם לסעיף 8 של חוק התקציב. על ידי כך הופר כלל של מינהל תקציבי תקין, שלפיו נהג אגף התקציבים במשך שנים, לאמור: תקציב, המיועד לתשלום שכר, אין להעבירו לכיסוי פרטים אחרים, אלא תוך צמצום מספר העובדים.

שינויים שלא לצרכים שוטפים

1. פירוט החלוקה של חלק גדול מהרזרבה המיוחדת הועבר לאישור ועדת הכספים רק בשבועות האחרונים של שנת הכספים — 171 מליון ל"י מתוך כלל הכספים של 294 מליון ל"י, שהועבר מאותה רזרבה. כ-24 מליון ל"י מהקצבות אלו לא נוצלו למעשה במסגרת תקציב 1966/67, אלא שימשו לאחר מכן כתוספת לתקציב 1967/68 בתור עודפים בלתי מנוצלים של תקציב השנה הקודמת. גם בדו"ח שנתי 17 (עמ' 16) הצביעה הביקורת על תופעה זו.

גם שינויים אחרים בתקציב, הן בדרך העברה מסעיף לסעיף, ביחוד לקראת סוף השנה, והן בדרך העברת עודפים בלתי מנוצלים מהתקציב הקודם, שימשו למעשה לא להגדלת ההוצאה באותה שנה, אלא לאפשר הוצאה בשנה הבאה מעל לתקציב המקורי.

2. בתקציב הרגיל העלתה הביקורת הקצבה כפולה לאותה הוצאה: פעם בחוק התקציב 1966/67 ופעם על ידי העברת עודפי תקציב בלתי מנוצלים משנת התקציב הקודמת. המדובר הוא בהקצבה בסך 24 מליון ל"י למשרד החינוך והתרבות. המשרד הסביר שבסכום, שאושר מן הרזרבה המיוחדת בסוף מארס 1966 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 16), הובאו בחשבון, לפי הוראות האוצר, כל הפרשי השכר הרטרואקטיביים, שהיה על המשרד לשלם למורים לפי הסכמי השכר, וכן מלוא תוספת ההשתתפות בבתי ספר מיוחדים ובשכר לימוד מודרג בבתי ספר על יסודיים, שנבעה מהעלאת שכר המורים. בעת הכנת התקציב לשנת 1966/67, עוד לפני שהוגשה הבקשה לאישור, הובאו בחשבון לאותן מטרות הוצאה בסכום של 14.3 מליון ל"י בעבור הפרשי שכר רטרואקטיביים

למורים ועוד 9.7 מליון ל"י תוספת השתתפות. עד לסגירת החשבונות לשנת הכספים 1965/66 לא נוצלו הקצבות אלו. אף כי בינתיים אושר חוק התקציב החדש, שכלל את ההקצבה לאותה הוצאה, נתבקשה ועדת הכספים ביום 30.10.1966 להעביר לתקציב 1966/67 את הסכום המלא של העודפים מהשנה הקודמת. דברי ההסבר לבקשת האישור נוסחו על ידי אגף התקציבים בצורה השגרתית: "הנגו להסב תשומת לב הוועדה שהעודפים ינוצלו לאותן המטרות, להן נועדו בשנת 1965/66".

משרד החינוך הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1967, שהוא עומד לבקש שוב העברת עודפים, על חשבון שכר מורים והשתתפות הממשלה במשכורת מורים ברשת החינוך המיוחד ובשכר לימוד מודרג, בסך 24 מליון ל"י, לתקציב 1967/68 לשם מימון צרכים נוספים, שבעבורם אין לו הקצבה: 22 מליון ל"י להגדלת השתתפותה של הממשלה בשכר לימוד מודרג עם החלטת הממשלה ממאוס 1967 ליטול על עצמה את חלקן של הרשויות המקומיות במימון זה; ו-2 מליון ל"י לקרן הלוואות לסטודנטים עקב אי קיום התחייבותם של גורמים אחרים להשתתף בקרן זו (ראה עמ' 234).

כך הועברו על פני שלוש שנות תקציב הקצבות עודפות בסכום גדול, עד שנמצא להן שימוש למטרה, שאמנם אושרה, אולם בתקופה מאוחרת בהרבה וללא קשר להקצבה המקורית: דהיינו, תשלום הפרשי שכר בתקציב 1964/65.

3. בטבלה להלן מובאת דוגמה נוספת, בתחום תקציב הפיתוח לשנת 1966/67, בסעיף המשנה "השקעות בהקמת בניינים ממשלתיים", של שימוש בעודפי תקציב בלתי מנוצלים משנים קודמות בתקופה מאוחרת ולמטרות שונות מאלה, שלהן הועדה ההקצבה המקורית (באלפי ל"י):

חוק התקציב 1966/67	שינויים במשך השנה	התקציב על שינויו	ההוצאה למעשה	עורף בלתי מנוצל	
	העברת העברה מפרט לעודפים				
1,000	2,000	1,000	(1)2	998	בניית הקריה בנצרת
250	(2)1,450	700	5	695	בניינים למוסד ממלכתי
8,750	2,888	14,975	(3)14,975	6,459	בניינים ממשלתיים שונים
500	750	2,250	459	1,791	המשך בניית הקריה בירושלים
10,500	7,088	—	(3)18,925	9,943	ס"ה בניינים למוסדות ציבוריים וממשלתיים

(1) ההתחייבויות הנוספות לטוף השנה הסתכמו ב-167,000 ל"י.

(2) עודפים אלה הצטברו משך שנים מספר.

(3) כולל 1,337,000 ל"י, שהועברו מן הרורבה להוצאות פיתוח.

ביום 8.11.1966 הגיש האוצר לוועדת הכספים בקשה לאישור העברתם של עודפים לכל אחד מהפרטים בסעיף המשנה הנ"ל, ביניהם 2 מליון ל"י לבניית הקריה בנצרת וכ-1.5 מליון ל"י לבניינים למוסד ממלכתי. המוסד, שהחליט לבטל את תכנית הבנייה שלו, לא היה זקוק לאותה תוספת ולא ביקש תקציב נוסף. עוד לפני אישורה של הוועדה הגיש האוצר בקשה נוספת להעברת אותם הסכומים לפרטים אחרים באותו סעיף.

כפי שהטבלה מראה, לא הוצאו למעשה הסכומים האמורים במסגרת שנת הכספים 1966/67. ההוצאה לא עלתה על התקציב המקורי אף באחד מן הפרטים. הבקשה להעברה מפרט לפרט הוגשה בעת הכנת התקציב לשנת 1967/68 ועל ידי כך נמנעה הצגת מלוא ההקצבה בתקציב החדש. ההוצאה על הקמת בניינים ממשלתיים שונים ניקבה בתקציב 1967/68 בסכומים קטנים מכפי שתוכננה.

הבנייה לצורכי הממשלה היא מטבע הדברים נושא להתעניינות וראוי, שבמסגרת התקציב לכל שנה תשתקף התכנית של בנייה זו בבירור וככל האפשר במלוא היקפה.

ההוצאה למעשה

בטבלה 3 להלן מובאת ההוצאה הכוללת בשנת 1966/67 בהשוואה לזו של השנה שקדמה לה, לפי הסוגים העיקריים. כדי לאפשר השוואה נאותה נרשמו ההוצאות לסוגיהן לפי רישום ברוטו. (כולל הוצאה מהכנסה מיועדת). כמו כן נעשו מספר שינויים לעומת הרישום בדו"ח הכולל של האוצר, כמפורט להלן.

ההוצאה לעומת דו"ח האוצר

הוצאה רגילה, שנרשמה בתקציב הפיתוח. בשנת 1966/67 נרשמה בדו"ח האוצר הוצאה בסך 106.7 מליון ל"י על חשבון תקציבים מיוחדים בתקציב הפיתוח (לעומת 113 מליון ל"י בשנת 1965/66). כפי שהעיר מבקר המדינה בדו"ח שנתי 17 (עמ' 17), מן הראוי היה לשייך את ההוצאה בסעיף זה לתקציב הרגיל. בטבלה 3 סווגה ההוצאה כהוצאה רגילה.

הוצאה לסובסידיות. בדו"ח הכולל של האוצר רשומה ההוצאה לסובסידיות בסעיפים "הענקות. לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים" ו"פעולות לרכישת שוקי חוץ", והחל משנת 1966/67 בסעיף החדש בתקציב הרגיל "השתתפות הממשלה בהחזקת מספנות ישראל". בטבלה 3 נכללו לסובסידיות סכומים נוספים (בשנת 1966/67 — 40 מליון ל"י ובשנת 1965/66 — 21 מליון ל"י) על חשבון פרטי ההוצאה הבאים:

אותם תמריצי יצוא, שנוקפו בדו"ח האוצר לחובת תקציב המשרדים (משרדי המסחר והתעשייה, החקלאות והתיירות) — החל מתקציב 1967/68 כלולה ההקצבה על הוצאות אלה בסעיף "פעולות לרכישת שוקי חוץ";

ההוצאה על חשבון "הקלות בתנאי אשראי" למפעלים באזורי פיתוח ומחוז לאזורי פיתוח, בין שנרשמו בתקציב הרגיל ובין בתקציב הפיתוח (ראה להלן עמ' 31).

כיסוי גרעונות של "חברת החשמל" לשנת 1965/66, שנרשם כ"תשלום לכיסוי הוצאות בתקציב הפיתוח משנים קודמות" (ראה להלן עמ' 32).

החזר מסים (מס רכוש, היטל עינוגים ומס בולים) למפעלים באזורי פיתוח ולתעשיית הסרטים הישראלית, שנרשם בדו"ח האוצר בתקציב הרגיל של משרד המסחר והתעשייה.

אף רשימה זו אין לראות כרשימה של כלל הסובסידיות בתקציב.

הוצאה שלא נרשמה. בטבלה 3 נכללה הוצאה בסך 80 מליון ל"י, שלא נרשמה בדו"ח האוצר, כמפורט להלן:

(א) להוצאות מפעל החסכון לבניין, הגמנה עם המפעלים העסקיים, הוספו בטבלה סכום של כ-32 מליון ל"י לשנת 1966/67 וסכום של כ-28 מליון ל"י לשנת 1965/66 על חשבון החזרות למבטלי חוזי חסכון, לפי החשבונות של בנק "טפחות" המטפל בפקדונות אלה (ראה עמ' 460). בדו"ח השנתי 17 (עמ' 457) העיר מבקר המדינה, שחוק התקציב מחייב דיווח מלא על ההוצאות וההכנסות מפקדונות התוסכים.

(ב) בדו"ח הכולל לשנה הנסקרת לא נרשמו גם הוצאות בסך 4.7 מליון ל"י ריבית וגמול ערך לחוסכים במסגרת המפעל הנ"ל, ששולמו מתוך חשבון העו"ש של בנק "טפחות" באוצר (ראה להלן עמ' 66). סכום זה נכלל בטבלה בסעיפים המתאימים.

(ג) בסעיף תשלום חובות הוסף להוצאה הרשומה בדו"ח הכולל של האוצר סכום של 39.6 מליון ל"י על חשבון החזר חובות לבנק ישראל, שקוּזו כנגד הכנסות ממלווה קצר מועד ולא נרשם בתקציב (ראה להלן עמ' 24).

(ד) במאוס 1967 אישרה ועדת הכספים, מתוך כספי הרורבה המיוחדת, הקצבה לעידוד הבורסה בסכום של 2 מליון ל"י. אם כי למעשה הוצא עד סוף מאוס 1967 כל הסכום שהוקצב ועוד 1.7 מליון ל"י ללא אישור, לא נרשמה הוצאה כלשהי בדו"ח הכולל. לפיכך הוסף להוצאה, כפי שנרשמה בדו"ח האוצר, סך 3.7 מליון ל"י.

הוצאה שלא בוצעה ב-1966/67. טבלה 3 מושתתת על הוצאה למעשה ולא על רישומים גרידא. לפיכך לא נכלל בה סך של 68.5 מליון ל"י, שנרשם בדו"ח האוצר כהוצאה בתקציב הפיתוח, כמפורט להלן:

(א) סך 26 מליון ל"י שנרשם בתקציב משרד הדואר כ"ביצוע בשנת 1965/66 על חשבון תקציב 1966/67" (ראה לעיל, טבלה 2 הערה 8); הסכום נרשם בטבלה 3 כהוצאה בשנת 1965/66.

(ב) סך 2.9 מליון ל"י בשנת 1966/67 (ו-63.6 מליון ל"י בשנת 1965/66) על חשבון אגיות וציוד חשמלי, שנתקבל במסגרת הסכם השילומים ושמסר למעשה בשנים קודמות — הרישום של האוצר אמנם עקיב, שכן במשך כל השנים התנהל הרישום בתקציב לפי לוח השילומים המקורי שבהסכם השילומים, אולם כדי לאפשר השוואה נאותה של ההוצאה למעשה בשתי השנים, הופחתו הסכומים בטבלה 3.

(ג) סך 39.65 מליון ל"י בסעיף "דמי מחזור", שבא להגדיל את קרן דמי המחזור, הרשומה במאזן השוטף, ועל ידי כך לאפשר השלמת תקצוב המחסנים בשנת 1967/68 — הקרן, הניזונה מן התקציב, נועדה לממן את הוצאות המחסנים הבלתי מתוקצבים. ההקצבות, שניתנו בעבר, לא הספיקו לכסות את הרכישות, ונוצר הפרש, שהסכום האמור בא לכסותו. סכום זה לא נערך לממן רכישות נוספות בשנה הנסקרת ואף לא נוצל לשם כך, ומשום כך לא נכלל כהוצאה בטבלה 3.

ההוצאה למעשה (כולל הוצאה מהכנסה מיועדת) (1)

1966/67 לעומת 1965/66 (במליוני ל"י)

הגדלה או הקטנה (—) במליוני ל"י באחוזים		1965/66	1966/67	
ההוצאה לפי דו"ח האוצר				
19.3	526	2,720	3,246	תקציב רגיל
(—)1.7	(—)26	1,517	1,491	תקציב פיתוח, תשלום חובות והוצאות מיוחדות
(—)2.7	(—)10	377	367	מפעלים עסקיים
10.6	490	4,614	5,104	ס"ה
ההוצאה לפי ריכוז הביקורת (2)				
הוצאה רגילה				
8.9	100	1,122	1,222	הוצאה למשרדים
25.8	251	971	1,222	משרד הבטחון ותקציבים מיוחדים
39.3	88	224	312	סובסידיות
24.5	26	106	132	חינוך גבוה, מוסדות בריאות נתמכים והשתתפות במועצות הדתיות
71.4	20	28	48	עבודות תעסוקה
(—)11.7	(—)9	77	68	מענקים לרשויות מקומיות
17.4	53	305	358	ריבית ושונות
18.7	529	2,833	3,362	ס"ה
תכניות פיתוח ותשלום חובות				
(—)7.0	(—)67	964	897	תכניות פיתוח
11.2	46	412	458	תשלום חובות (קרן) ודמי מחזור
(—)1.5	(—)21	1,376	1,355	ס"ה
(—)1.6	(—)6	405	399	מפעלים עסקיים
10.9	502	4,614	5,116	ס"ה ההוצאה

(1) ההוצאה בטבלה זו כוללת הוצאה מהכנסה מיועדת בסכומים, שנרשמו בטבלה 1.

(2) לפי דו"ח האוצר תוך מספר התאמות כמפורט לעיל; ההוצאה לשנת 1965/66 הותאמה מחדש.

על פי הריכוז, שנעשה על ידי משרד מבקר המדינה, היו ההוצאות לפיתוח בשנה הנסקרת קטנות מן הרשום בדו"ח האוצר, ואילו ההוצאות הרגילות (לרבות ההוצאה

במסגרת התקציבים המיוחדים), ההוצאה לסובסידיות ולתשלום חובות וכן הוצאותיהם של המפעלים העסקיים עלו על הרשום בדו"ח, כמפורט להלן (במליוני ל"י):

תקציב רגיל	לפי דו"ח האוצר	לפי ריכוז הביקורת	ההפרש
סובסידיות	272	312	40
הוצאות אחרות	2,974	3,050	76
ס"ה	3,246	3,362	116
תקציב פיתוח			
תכניות פיתוח	929	897	(—)32
תשלום חובות	400	443	43
דמי מחזור, מלאי והון חוזר תקציבי	55	15	(—)40
תקציבים מיוחדים	107	—	(—)107
ס"ה	1,491	1,355	(—)136
מפעלים עסקיים			
ס"ה ההוצאה	5,104	5,116	12

ההפרש של 12 מליון ל"י מורכב מתוספת של 80 מליון ל"י — הוצאה שלא נרשמה, ומהפחתה של 68 מליון ל"י — הוצאה שלא בוצעה בשנת 1966/67.

הביצוע לעומת השנה הקודמת

מטבלה 3 מתברר, שבהשוואה לשנת 1965/66 ירדה ההוצאה לפיתוח. לעומת זה עלתה במידה ניכרת ההוצאה לבטחון, לסובסידיות (ביניהם תמריצים ליצוא), לעבודות תעסוקה ולתמיכה במוסדות חינוך, בריאות ודת. ההוצאה הרגילה של המשרדים עלתה ב-8.9%; המרכיב העיקרי של הוצאות אלה — שכר ומשכורת.

הוצאות על חבר העובדים הממשלתי. לפי נתוני האוצר הסתכמו כלל תשלומי השכר, המשכורת והתשלומים הנלווים (לרבות משכורת למורים ושכר לעובדי המפעלים העסקיים ולהוציא שכר לעובדי מערכת הבטחון) ב-823 מליון ל"י בקירוב, והן היו גדולות בכ-9% מאשר ב-1965/66. בשנה הנסקרת שולמו הפרשי שכר רטרואקטיביים בהיקף קטן מבשנה שקדמה לה. הדיווח אינו מאפשר לקבוע את השינוי, שחל בשכר השוטף בלבד. ההוצאה לשכר ולמשכורת הייתה קטנה בכ-3.3% מההוצאה, שנרשמה בפרטי השכר בחוק התקציב. במשך השנה הוקטנו כאמור ההקצבות להוצאות אלה. בחודש יולי 1966 קיבלה "ועדת השרים לקימוצים בהוצאות המנגנון הממשלתי" שורת החלטות,

שנועדו לצמצם את הוצאות המינהל עוד בשנת הכספים 1966/67 בדרכים הבאות: הקטנת כוח אדם על ידי הקפאת מספר התקנים, ביטול משרות פנויות ומתפנות וצמצום העסקת עובדים ארעיים ב-10%; הקטנה ב-50% בהוצאות על שעות נוספות לעומת התקציב המאושר; הקפאת 20% מן התקציב המאושר לנסיעות עובדי המדינה לחוץ לארץ; והקטנת השתתפות התקציב בדמי התקנה ובדמי החזקה של טלפונים רשמיים בדירות עובדי מדינה. הושג יחד עם זאת הסדר, שלפיו לא שולמה תוספת יוקר מוגדלת.

מהנתונים הכספיים של ביצוע התקציב ומנתונים אחרים מתברר, שאמנם הואט במשך השנה קצב הגידול של הוצאות המינהל, אך המטרות המפורטות לעיל לא הושגו במלואן.

במשך השנה חלה ירידה במספר המשרות בתקן; עם זאת לא ירד כלל מספר המועסקים בפועל. המשרות שבוטלו היו ברובן פנויות, ביניהן משרות חדשות, שאושרו במסגרת חוק התקציב 1966/67 ועד להחלטת ועדת השרים. לפי נתוני נציבות שירות המדינה גדל מספר המועסקים בפועל מיום 1.4.1966 ליום 1.4.1967 ב-3,028 עובדים: תוספת של 2,332 עובדי מדינה קבועים ומועסקים לפי חוזה ושל 2,731 מורים, שוטרים ועובדים אחרים, ומאידך ירידה ב-2,035 (19.5%) במספר העובדים הארעיים. לגבי עובדים ארעיים, נתונים המתייחסים להתחלה ולסוף השנה בלבד אין בהם כדי לתת תמונה מלאה על ההתפתחות במשך השנה; לשם כך דרושים נתונים שוטפים, שאינם מצויים. חלק מהעובדים עברו ממעמד של עובד ארעי למעמד של עובד קבוע או של עובד לפי חוזה מיוחד (ראה עמ' 116). התקציב המקורי להעסקת עובדים ארעיים הוצא במלואו; בתקציב המשרדים אף עלתה ההוצאה בכ-1 מליון ל"י, על הסכום שהוקצב בחוק התקציב ולעומת זה, במפעלים העסקיים, שפעילותם נפגעה מהמיתון, היו ההוצאות קטנות מן התקציב בכ-1 מליון ל"י.

במשך השנה הוחלט שלא לצמצם את ההוצאה לשעות נוספות ב-50% מן התקציב המקורי אלא ב-25% בלבד. הצמצום, שהושג בפועל, לפי דו"ח האוצר, הסתכם ב-4 מליון ל"י (21%).

על הוצאות נסיעה לחוץ לארץ של עובדי מדינה בתפקיד אין נתונים כוללים, כיוון שהוצאות אלה רשומות בפרטי תקציב שונים — "נסיעות לחוץ לארץ", "הדרכה והשתלמות" וסעיפי פעולה. לא ניתן אפוא לבדוק את ההוצאה למעשה לעומת התקציב. מספר הנסיעות לחוץ לארץ, שאושרו לעובדי מדינה, היה 634 בשנת 1966/67 לעומת 572 ב-1965/66; נתונים אלה מתייחסים לנסיעות במילוי תפקיד רשמי, לרבות השתתפות בקונגרסים והשתלמות מקצועית, ואינם כוללים נסיעות מטעם משרד החוץ, המשטרה, משרד הבטחון, ונסיעות שאושרו על ידי הממשלה.

תקציב הפיתוח. בהוצאה במסגרת תקציב הפיתוח לשנת 1966/67 חלה ירידה בהשוואה לשנת 1965/66, גם לאחר שמפחיתים באותה שנה את הזקיפה לתקציב על חשבון אניות וציוד מכספי השילומים, שניתנו בעבר. ביחס לכלל ההוצאה בתקציב ירדו ההוצאות לפיתוח מ-20.9% בשנת 1965/66 ל-17.5%. עיקר הירידה חלה: בהוצאה על פיתוח הנמלים, עם סיום העבודה בהקמת נמל אשדוד; בהוצאה על מוביל המים הארצי; ועל בניית שיכונים, ביחוד לעולים. בהתאם למדיניות המיתון, לא הופעלו פרויקטים חדשים בקנה מידה גדול. אמנם הוגדלו במשך השנה ההשקעות בסלילת כבישים, בהקמת בניינים ממשלתיים ובפיתוח שירותי הטלפון; כן הוגדלה במידה ניכרת ההרשאה להוצאה לפיתוח התעשייה ולקראת

סוף השנה, עם קבלת התיקונים בחוק לעידוד ההשקעות, תוקצבו גם מענקים למפעלי תעשייה, אולם לא כל ההקצבות הנוספות נוצלו במסגרת שנת התקציב.

הטבלה הבאה מראה התפלגות של הוצאות תקציב הפיתוח לפי שלושה סוגי הוצאה: (א) השקעות ישירות של הממשלה, בעיקר במפעלי הדואר והרכבת, בכבישים ובבניינים ממשלתיים; (ב) הלוואות והשקעות בהון מניות, דהיינו הוצאה שיצרה זכויות מוניטריות של המדינה, המשתקפות במאזן הזכויות וההתחייבויות; (ג) מענקים. להלן הנתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה על סמך נתונים באגף החשב הכללי (במליוני ל"י):

1966/67 לעומת 1965/66	1965/66	1966/67	
	224	253	(א) השקעה ישירה של הממשלה (1)
(—)23	250	227 (—)26	התאמה: ע"ח מקדמה למשרדי הדואר
			(ב) הוצאה שיצרה זכות מוניטרית למדינה: הלוואות (2) והשתתפות בהון מניות
	748	619	
(—)69	685 (—)63	616 (—)3	התאמה: בניכוי העברת מקדמות ע"ח השילומים
9	15	24 (3)	(ג) מענקים
(—)83	950	867	

(1) כולל הוצאה מהכנסה מיועדת.

(2) להוציא הלוואות מהשתתפותם של גורמים מחוץ לתקציב, שאינן מקנות זכויות מוניטריות למדינה.

(3) מתוך זה סכום כולל של 7.6 מליון ל"י, שלדעת הביקורת אין מקום לרשום אותן במסגרת תקציב הפיתוח (ראה להלן).

ההכנסה

להלן אומדן ההכנסה בחוק התקציב וההכנסה בפועל בשנה הנסקרת ובשנת 1965/66 (במליוני ל"י):

הגידול		1965/66	1966/67	
באחוזים	במליוני ל"י			
17.0	769	4,542	5,311	האומדן בחוק התקציב
2.6	119	4,602	4,721	ההכנסה בפועל, לפי דו"ח האוצר

מסתבר שלעומת הגדלה מתוכננת בשיעור של 17%, עלתה ההכנסה למעשה, כפי שהיא רשומה בדו"ח האוצר, ב-2.6% בלבד.

חל פיגור ניכר בגבייה לעומת האומדן כמעט בכל סעיפי ההכנסה: 548 מליון ל"י בסעיפי המסים; 55 מליון ל"י במלוות חוץ; 19 מליון ל"י בהלוואה מקרן הארנונה; 18 מליון ל"י בהשתתפות המפעלים העסקיים בתקציב הפיתוח; ו-17 מליון ל"י בגבייה על חשבון הלוואות (קרן) (ראה עמ' 51).

הסעיפים היחידים, שבהם עלו ההכנסות על האומדן, היו: ריבית והכנסות שונות, לרבות רווחים של בנק ישראל — עלייה ב-50 מליון ל"י, ומלוות פנים מאמיסיות, לרבות מלווה קצר מועד, ב-25 מליון ל"י. מקור הכנסה נוסף, שלא נכלל באומדן, היה הוצאת שטרי אוצר בסכום של 115 מליון ל"י, שנרכשו על ידי בנק ישראל; הוצאת שטרי האוצר נתאפשרה על ידי החלטת הכנסת בסוף חודש מארס 1967 (ראה להלן עמ' 67).

הכנסה שלא נרשמה

הכנסה נטו נוספת מהפצת מלווה קצר מועד בסכום של 39.6 מליון ל"י לא הועברה לאוצר, אלא נשארה בבנק ישראל, ושימשה לפדיון חובות ארוכי מועד לבנק על פי הסכם, שנחתם בין הממשלה לבין הבנק עוד באפריל 1966 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 620). לצורך הרישום בדו"ח הכולל קיזו החשב הכללי את ההכנסה כנגד החוב לבנק, וכתוצאה מכך לא שיקף דו"ח זה את הפעולה האמורה במלואה, שכשלעצמה הייתה פעולה חיובית. בספרי העזר (כולל מצבת החובות) רשם החשב הכללי הכנסות הוצאות אלה במלואן (ראה עמ' 19); לדעת הביקורת מן הראוי היה לנהוג כך גם בדו"ח הכולל.

סכום נוסף, שלא נרשם בדו"ח הכולל, הוא 15 מליון ל"י תקבולים מחוסכים במסגרת מפעל החסכון לבניין; הסכום המקביל לשנת 1965/66 הוא 30 מליון ל"י. לדעת הביקורת מחייב חוק התקציב רישום של הכנסות אלה במסגרת תקציב המפעלים העסקיים.

בהתחשב בתקבולים האמורים, שלא נרשמו בדו"ח הכולל, ובניכוי הסכום שנתקבל מבנק ישראל על חשבון שטרי האוצר, שלמעשה נועד לכסות חלק מן הגרעון שנוצר, הייתה ההכנסה בפועל קטנה מן האומדן בסכומים אלה: בתקציב הרגיל ב-497 מליון ל"י; בתקציב הפיתוח ב-48 מליון ל"י; במפעלים העסקיים ב-95 מליון ל"י; ובהכנסה מיועדת (כולל ההרשאה הנוספת במשך השנה) ב-74 מליון ל"י. סך כל ההכנסה, למעט ההכנסה האמורה מבנק ישראל, נפלה בכ-15 אחוזים מהאומדן — 4,661 מליון ל"י לעומת 5,375 מליון ל"י.

טבלה 4 דלהלן מסכמת את ההכנסה בפועל לעומת האומדן שבחוק התקציב ולעומת ההכנסה בפועל בשנה הקודמת.

ההכנסה ב-1966/67 לעומת האומדן ולעומת ההכנסה ב-1965/66 (במיליוני ל"י)

1965/66	1966/67			
ההכנסה למעשה 4	ההפרש (1-2) 3	ההכנסה למעשה 2	האומדן 1	
2,733	(-)497	2,789	3,286	תקציב רגיל
(-)90	12	—	(-)12	הכנסות רגילות ומועברות
2,643	(-)485	2,789	3,274	העברה לתקציב הפיתוח
ס"ה				
תקציב פיתוח				
1,197	(-)88	1,229	1,317	הכנסות מקרנות תמורה,
(1)105	115	115	—	מלוות וגביות
90	(-)12	—	12	שטרי אוצר
1,392	15	1,344	1,329	העברה מהתקציב הרגיל
ס"ה				
216	(-)74	244	(2)318	הכנסה מיועדת
351	(-)110	344	(3)454	מפעלים עסקיים (4)
4,602	(-)654	4,721	5,375	סכומים שלא נרשמו
ס"ה				
מלווה קצר מועד				
(5)40				
תקבולים מחוסכים במפעל				
החסכון לבניין				
(6)30		(6)15		
4,632	(-)599	4,776	(7)5,375	ס"ה ההכנסה

- (1) מקדמה מבנק ישראל.
- (2) כולל הגדלת האומדן במשך השנה בסך 59 מליון ל"י (ראה גם הערה (1) לטבלה 1).
- (3) כולל הגדלת האומדן במשך השנה בסך 5 מליון ל"י.
- (4) כולל הכנסה מיועדת.
- (5) מספר חלקי; השאר נרשם בדו"ח האוצר.
- (6) פקדונות חוסכים, בניכוי פקדונות של חוסכים, שעברו לשיכון.
- (7) כולל הגדלת האומדן במשך השנה בסך 64 מליון ל"י (ראה הערות (2) ו-(3)).

מסים

הייתה סטייה גדולה של ההכנסה מהאומדן כמעט בכל סעיפי המסים. הגבייה של שלושה סוגי המס העיקריים הייתה נמוכה מן האומדן: ב-102 מליון ל"י במס הכנסה, ב-128 מליון ל"י במס כללי, וב-117 מליון ל"י במס קנייה. בהשוואה לשנת 1965/66 ירדה במידה ניכרת ההכנסה ממס כללי, ממס קנייה וממסים אחרים. ואילו גביות מס ההכנסה גדלו בכ-10%: שיעורי המס הועלו בראשית שנת הכספים, ואילו בשנת 1965/66

בוצעו החזרות מס על חשבון הקלות למפרע בהתאם לתיקונים בפקודת מס ההכנסה מינואר 1965.

הפיגור בגביית המסים לעומת האומדן, שהחל להסתמן עוד בחודשים האחרונים של שנת 1965/66, נמשך בכל חודשי השנה ואף התריף במחציתה השנייה: את הפיגור יש לייחס בעיקר להאטת קצב הפעילות במשק: חלה האטה ניכרת לעומת השנים הקודמות בקצב הגידול של ההכנסה הלאומית ושל הצריכה וירידה גדולה ביבוא ובהיקף הבנייה. גדולה במיוחד הייתה הירידה ביבוא של אותם המוצרים, שעליהם חלים מסים בשיעורים גבוהים, כגון כלי רכב, חומרי בניין ומוצרי מותרות. ההכנסה ממכס וממס קנייה על כלי רכב בלבד ירדה ב-66 מליון ל"י, שהן 55% מן ההכנסות שבשנת 1965/66.

עם זאת נראה, שבחלקו נובע ההפרש הגדול בין הגבייה לבין האומדן בתקציב מכר, שהאומדן היה בלתי מציאותי מראש. אומדן הגידול בהכנסה ממסים וממלווה הקליטה משקף שני מרכיבים: "גידול טבעי" של 11% לעומת השנה הקודמת ועוד 230 מליון ל"י, שהן 9% נוספים, על חשבון העלאת שיעורי המסים (מס הכנסה ומלווה קליטה, מס דלק, בלו טבק, מס בולים ועוד) — בסך הכל עלייה ב-20% לעומת האומדן בשנה הקודמת (וב-24% לעומת ההכנסה בפועל באותה שנה). אומדן של שיעור גידול זה גבוה למדי לגבי שנה, שתוכנה כשנת מיתון.

הכנסה ממלוות פנים על ידי אמיסיות

ההכנסה בפועל בסעיף זה באה משלושה מקורות: ממלווה קצר מועד (נטו), ממלוות פנים על ידי אמיסיות לזמן ארוך ובינוני, וממכירת שטרי אוצר לבנק ישראל. להלן פירוט ההכנסה (במליוני ל"י) לפי הרישום בדו"ח האוצר לעומת האומדן; לשם השוואה מובאת ההכנסה בשנת 1965/66 באותו סעיף, למעט פרעון נטו של מלווה קצר מועד.

1965/66	1966/67			
	ההכנסה למעשה	ההכנסה למעשה	עודף או חסר (-) לעומת האומדן	
(1) (-)78	85	85	—	מלווה קצר מועד
110	(-)60	100	160	מלוות פנים על ידי אמיסיות לזמן ארוך ובינוני
105	115	115	—	מלווה מבנק ישראל (2)
(1)137	140	300	160	סה"כ

(1) פרעון נטו של מלווה קצר מועד בשנת 1965/66 נרשם בסעיף תשלום חובות.

(2) בשנת 1966/67 על ידי רכישת שטרי אוצר ובשנת 1965/66 כ"מקדמה".

מלווה קצר מועד. בשנת 1965/66 עלתה ההוצאה לפרעון המלווה על ההכנסה ממכירות חדשות. בעת הכנת התקציב לשנת 1966/67 נמשכה מגמת הירידה ביתרות המלווה, ומשום כך לא הובאה בחשבון הכנסה נטו ממקור זה. מחודש יוני 1966 נקט בנק ישראל, שבידיו

מופקד הטיפול במלווה, באמצעים שונים לעודד את ההפצה (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 621). כתוצאה מכך החלו יתרות המלווה שבידי הציבור לעלות. בסך הכל הסתכמו המכירות נטו של המלוות בשנה הנסקרת בכ-125 מליון ל"י: 85 מליון ל"י זקף החשב הכללי לפרט ההכנסה הנדונה ו-40 מליון ל"י לא רשם בהכנסות אלא קיזו כנגד חוב לבנק ישראל.

מלוות פנים על ידי אמיסיה לזמן ארוך ובינוני. בשנה הנסקרת נתקבל למעשה מלוא הסכום שתוכנן ממלווה פנים על ידי אמיסיות לזמן ארוך ובינוני, אם כי בסעיף ההכנסה לתקציב הפיתוח נרשם כאמור סכום הקטן ב-60 מליון ל"י מן האומדן. כ-48 מליון ל"י גוקפו להכנסה מיועדת לתקציב הפיתוח של משרד השיכון ("בסעיף הלוואות על ידי מוסדות כספיים"), שכן אומדן ההכנסות בסעיף זה מהמקורות שגוערו לכך לא מומש במלואו. סכום נוסף של כ-35 מליון ל"י נרשם בחשבונות מחוץ לתקציב בין ההתחייבויות השוטפות (ראה עמ' 64). חלק מסכום זה שימש למימון פקדונות למתן הלוואות מחוץ לתקציב וחלק אחר למימון התקציב בשנת 1967/68.

עם זאת לא ניצל האוצר במלואה את ההתרחבות הגדולה, שחלה בשנה הנסקרת בשוק לניירות ערך אלה*, כתוצאה מזרימת הון מהשקעה עסקית והשקעה בנכסי דלא נידי ובמניות להשקעה בנכסים כספיים יותר נזילים — תופעה אופיינית לתקופה של מיתון בפעילות כלכלית. לקראת סוף שנת הכספים, עם הימנעות גוברת מהשקעה בשטרות בתיווך הבנקים, גדל עוד יותר הביקוש לניירות ערך לזמן קצר ובינוני, ובמיוחד ל"מלווה ברירה".**

כספי האמיסיה, שהאוצר קובע את ייעודם***, הושארו בידי הבנקים, המפיצים את האמיסיות, בסכומים גדולים מכפי שתוכנן. כספים אלה שימשו בחלקם למתן הלוואות כתחליף להלוואות מכספי תקציב ובחלקם הועמדו לרשותם של הבנקים לשימושם החופשי. אין באוצר נתונים מרוכזים על ההפצה למעשה של אמיסיות אלה, אולם ניתן לעמוד על היקפם מתוך האישורים שניתנו. להלן פירוט של האישורים בפועל בהשוואה אל האומדן, שערך האוצר בעת הכנת התקציב, ואל האישורים, שהוא נתן בשנת 1965/66 (במליוני ל"י):

1965/66	1966/67		
	ההנפקה שאושרה	ההנפקה שתוכננה	
68.4	76.4	66.5	לרשויות מקומיות, לסוכנות היהודית, ולחברת החשמל (1)
9.5	35.9	6.5	למטרות אחרות ולשימושם החופשי של הבנקים
—	20.5	—	לעידוד הבורסה
77.9	132.8	73.0	סה"כ

(1) ישירות או באמצעות מוסדות כספיים.

- * אצל משקיעים מוסדיים (בעיקר קופות הגמל) ומשקיעים פרטיים.
- ** מלווה צמוד-אינדקס, לתקופה של חמש שנים עם אפשרות של פדיון מוקדם, ללא הצמדה, לאחר שנתיים.
- *** הנפקות מסוג א' (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 63).

בין הכספים, שהופקדו באוצר על ידי מוסדות כספיים, כלולים גם כספי אמיסיות במטבע חוץ, שהופצו בחוץ לארץ או נסחרו בארץ תמורת מטבע חוץ, ושנקפו לסעיפי "הכנסה מיועדת" בתקציב הפיתוח. כלל תקבולי הממשלה מכספי האמסיות, במטבע מקומי ובמטבע חוץ, וממלווה קצר המועד היו יותר גדולים מהסכום שנאמד וגם בהשוואה לסכום, שנתקבל בשנה הקודמת (במליוני ל"י):

ס"ה	הכנסה מאמסיות לזמן ארוך וביוני		הכנסה ממלווה קצר מועד	
	במטבע חוץ על ידי מוסדות כספיים	בארץ		
185	—	100	85	הכנסה לתקציב הפיתוח
93.5	44.5	49	—	"הכנסה מיועדת" לתקציב הפיתוח
40	—	—	40	קיצוץ כנגד חוב לבנק ישראל
35.5	0.5	35	—	הכנסה מחוץ לתקציב (1)
354	45	184	125	ס"ה
256.5	75	(2)180	—	להשוואה: ס"ה בתקציב
114.0	10.5	181.5	(—)78	ס"ה ב-1965/66

(1) רשומה בין ההתחייבויות השוטפות.

(2) כולל 160 מליון ל"י הכנסה לתקציב פיתוח ו-20 מליון ל"י הכנסה מיועדת לשיכון מאמסיה ב' שלא נחקבלו.

שטרי אוצר. בסוף שנת 1966/67 נתבקשה הכנסת לאשר הוצאת שטרי אוצר בסך 115 מליון ל"י, שנמכרו לבנק ישראל. הדבר היה קשור בהיווצרות גרעון גדול בתקציב ובמחסור במזומנים באוצר (ראה להלן).

הגרעון

בתקציב שאושר על ידי הכנסת תוכנן עודף הכנסה על הוצאה בסך 50 מליון ל"י. בדו"ח האוצר רשום גרעון על חשבון התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח בסכום של 361 מליון ל"י, ועוד 23 מליון ל"י רשומים על חשבון המפעלים העסקיים. סך כל הגרעון לפי דו"ח האוצר מגיע איפוא ל-384 מליון ל"י.

למעשה היה הגרעון יותר קטן והוא הסתכם בכ-338 מליון ל"י. את הגרעון, כפי שהוא נרשם בדו"ח האוצר, יש לתקן לפי ממצאי הביקורת דלעיל, בדרך זו:

(א) יש להפחית שני סכומים: 26 מליון ל"י בתקציב הפיתוח של הדואר, שהוצאו למעשה עוד בשנת 1965/66 וכ-40 מליון ל"י דמי המחזור (ראה לעיל, עמ' 19), שאינם הוצאה ממש אלא רישום חשבונאי גרידא.

(ב) לעומת זה יש להוסיף סכום של כ-20 מליון ל"י על חשבון החזר פקדונות (נטו) ותשלום הטבות לחוסכים במפעל החסכון לבניין, שלא נכלל בהוצאה.

ט ב ל ה 5

ביצוע תקציב 1966/67 לעומת התכנון (במליוני ל"י)

התקציב המקורי	ביצוע התקציב	ההפרש
הביצוע לפי דו"ח האוצר		
התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח		
4,603	4,132	(—)471
104,553	4,493	(—)60
50	(—)361	(—)411
עודף הכנסה על הוצאה או גרעון (—)		
מפעלים עסקיים		
444	339	(—)105
444	362	(—)82
—	(—)23	(—)23
50	(—)384	(—)434
עודף או גרעון (—)		
ס"ה עודף או גרעון (—)		
התאמה		
הקטנת הגרעון ע"ח רישום פעולות שנים קודמות	(—)66 ⁽²⁾	
הגדלת הגרעון ע"ח הוצאה נטו שטרם נרשמה	20 ⁽³⁾	
הגרעון (—) המותאם	(—)338	

(1) בניכוי סכום של 50 מליון ל"י עודף מתוכנן (ראה לעיל עמ' 13).

(2) 26 מליון ל"י ע"ח המקדמה משנת 1965/66 למשרד הדואר ועוד 40 מליון ל"י דמי מחזור.

(3) ע"ח החזר פקדונות (נטו) ותשלום הטבות לחוסכים במפעל החסכון לבניין.

לשם הערכה נכונה של גודל הגרעון יש עוד לקחת בחשבון, שבין ההכנסות לתקציב נכללה כאמור הלוואה מבנק ישראל כנגד שטרי אוצר. על פי סעיף 45 לחוק בנק ישראל, תשי"ד—1954, על הממשלה לפרוע לא יאחר מתום שנת הכספים מקדמות ארעיות, שהיא קיבלה במשך השנה מבנק ישראל למימון הוצאותיה. ביום 29.3.1967, על פי החלטת הכנסת, הורשה האוצר להוציא את שטרי האוצר, שנרכשו על ידי בנק ישראל ונרשמו כהכנסה בתקציב. פעולה זו איפשרה לאוצר בסוף שנת הכספים לסלק את החוב השוטף בהתאם לחוק.

מבחינה פורמלית הייתה צורת כיסוי זו שונה במקצת מן המקדמה מבנק ישראל, שנתקבלה על פי חוק מיוחד לקראת סוף שנת הכספים 1965/66. גם תנאי ההלוואה

היו שונים: למקדמה נקבעו מועדי פרעון, ואילו לשטרי האוצר לא נקבע מועד פרעון. אולם בשני המקרים מהווה ההודקקות לפעולת הכנסת לשם אישור של הלוואה מהבנק המרכזי בימים האחרונים של שנת הכספים ביטוי להיווצרות גרעון ממשי במימון ההוצאה הממלכתית מאותם המשאבים, שנועדו לכך (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 23).

אך יש גם להתחשב באותה הכנסה ממלווה קצר המועד, שנשארה בבנק ישראל, ושימשה לפדיון מוקדם של חובות הממשלה אצלו (40 מליון ל"י). אם יופחת סכום זה מהסך של 115 מליון ל"י, שנתקבל עבור שטרי האוצר, הוא יסתכם ב-75 מליון ל"י והגרעון המותאם לפי טבלה 5 לעיל (338 מליון ל"י) יחד עם ההכנסה האמורה מבנק ישראל יסתכם בסך של 413 מליון ל"י.

לאחר התאמות אלה מגיעה ההוצאה ל-109.4% מן ההכנסה.

ממצאים בדבר ביצוע פרטי התקציב

הוצאות יתר

בכמה מסעיפי המשנה והפרטים שנתקציב הפיתוח נרשמו הוצאות יתר בסכומים ניכרים. הבולטים שבהם מפורטים להלן.

— בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות, בסעיף המשנה, "השקעות במוסדות רפואיים", עלתה ההוצאה על ההרשאה בסכום של כ-6 מליון ל"י. המדובר הוא בעיקר בהוצאות בנייה של בתי חולים ממשלתיים וכן בשיפוצים ובציוד לבתי חולים אלה. ההרשאה הסתכמה ב-18.4 מליון ל"י, מזה הוצאה מותנית בהכנסה מיוחדת, בעיקר ממפעל הפיס, בסכום של 8.3 מליון ל"י. למעשה נתקבל על חשבון ההכנסה המיוחדת סכום של 2.3 מליון ל"י בלבד. אף על פי כן בוצעה ההוצאה המתוכננת במלואה, בלא שנתקבל אישור להגדלת ההקצבה על ידי העברה מן הרזרבה.

אגף התקציבים הסביר, שהמשך ההשקעה המתוכננת היה חיוני הן כשלעצמו הן לנוכח האבטלה במשק, שהלכה וגדלה באותה תקופה; משום כך הוחלט שאין להפסיק את ההשקעה.

אולם הביקורת העלתה, שמראש לא היה תיאום במידה הדרושה בין שלושת הגורמים: אגף התקציבים שבאוצר, משרד הבריאות ומפעל הפיס. אגף התקציבים הביא בחשבון השתתפות מפעל הפיס בסכום של 8 מליון ל"י, בעת שהמפעל כבר ערך תקציבו וקבע השתתפותו ב-4 מליון ל"י. גם לא הובטחה הסכמת מפעל הפיס לייעוד הכספים למטרות הספיציפיות. משרד הבריאות מצדו לא העמיד את אגף התקציבים בעוד מועד על העובדה, שהכספים ממפעל הפיס לא נתקבלו במלואם.

אגף התקציבים הודיע, שלקראת תקציב 1967/68 הגיעו האוצר ומפעל הפיס לידי הסדר רב-שנתי בנושאים אלה.

— בתקציב הפיתוח של משרד הדואר היו הוצאות יתר ב-8 פרטי הוצאה, רובם בסעיף המשנה "פיתוח שירותי טלפון". ההוצאה עלתה על ההרשאה בסכומים, שהגיעו

בפרט אחד עד ל-4.8 מליון ל"י, והסתכמו בכ-13 מליון ל"י. כלל ההוצאה בסעיף "פיתוח הדואר" לא הסתכמה בעודף הוצאה, כיוון שפרטי תקציב אחרים באותו סעיף לא בוצעו במלואם, ביניהם השקעה במבנים של הדואר (בתי דואר, מחסנים, בניינים למרכזי טלפון ולבית הספר לבזק) ובהקמת תאי טלפון ציבוריים.

המשרד הסביר, שחלו עיכובים בביצוע הבנייה, ומאידך הייתה אפשרות לקדם את הביצוע במסגרת תכנון רב-שנתי של פרויקטים, שהצורך עבורם כבר נמצא במחסן.

התופעה של הוצאות יתר בתקציב לצידוד ולהתקנת טלפונים ואי-ביצוע או ביצוע חלקי בלבד של פרטי התקציב האמורים חזרה ונשנתה בכל אחת משלוש השנים האחרונות.

— בביצוע תקציב הפיתוח לשיכון היו בפרטי תקציב רבים הוצאות יתר בסכומים גדולים, בלא שעלתה ההוצאה הכללית בסעיף השיכון על ההרשאה להוצאה. הכיסוי להוצאות יתר בא מאי-ביצוע הרשאה בפרטי הוצאה אחרים ומשימוש בכספי הכנסה, שנועדו למימון הוצאה על מטרות מוגדרות אחרות.

מבקר המדינה עמד בעבר, לאחרונה בדו"ח השנתי 17 (עמ' 459), על כך, שהפרטים השונים בתקציב השיכון מיועדים לביצוע תכניות מוגדרות ושניצול הקצבות למטרה אחרת מזו שנועדו לה מחייב היוקקות לנהלי אישור ביבר מתן גושפנקה לשינוי במהות ההוצאה ובהיקפה.

הוצאות יתר בהיקף יותר קטן נעשו גם בתקציב הרגיל במשרדים וביחידות שונים. לדוגמה:

— משרד הסעד עבר על ההקצבה המאושרת במרבית פרטי ההוצאה לשכר לעובדים ארעיים. לעומת תקציב של 231,200 ל"י להעסקת עובדים ארעיים הוצאו למעשה 720,322 ל"י. המשרד הסביר, שקיימת בעיה מיוחדת במוסדות ובמעונות של משרד הסעד, שבהם מועסקים במשרות פנויות עובדים ארעיים, שאי אפשר היה לוותר על שירותם. לדברי המשרד עומדת בעיה זו לפתרון לפי הסדר מיוחד עם נציבות שירות המדינה.

אין בתשובת משרד הסעד כדי להסביר את הוצאות היתר ביחידות האחרות של המשרד, לרבות יחידות מינהל וכספים בלשכה הראשית ובלשכות המחוזיות.

זקיפות לתקציב

— בתקציב הפיתוח גרשמו הוצאות, שלדעת הביקורת מן הראוי היה לרשמן בתקציב הרגיל. להלן דוגמאות:

(א) בשנה הנסקרת גרשם לראשונה בתקציב הפיתוח פרט הוצאה "הקלות בתנאי אשראי למפעלים באזורי פיתוח" בסך 4 מליון ל"י, לאחר שבשנים קודמות וגם בשנת 1966/67 נכלל פרט באותו שם בתקציב הרגיל של משרד המסחר והתעשייה. הסכומים הנרשמים בפרטי הוצאה אלה מועברים לבנק לפיתוח התעשייה ומהווים פיצוי לבנק על ההפרש בין שער הריבית, שהבנק גובה לפי הנחיות הממשלה על הלוואות, שלא מכספי תקציב הפיתוח, לבין השיעור של 12% (כולל 4% פרמיה כתחליף להצמדה).

אגף התקציבים הסביר את הסיבות להקצבת סכומים למטרה זו במסגרת תקציב הפיתוח בכך, שסכומים אלה יחושבו לפי שיטת ההיוון: כלומר, ייערך חישוב של כלל ההפרשים

עד לחיסול החוב, והערך המנוכה של התשלומים ישולם לבנק מראש. השינוי בחישוב בא כדי לקבוע בצורה ברורה, מהו המחיר, שהממשלה משלמת עבור צורת סובסידיה זו, ולמנוע התחשבנות חוזרת עם הבנק בכל שנה.

עצם הצגת הסובסידיה בדרך זו היא אמנם רצויה, אולם לדעת הביקורת אין בכך כדי להצדיק את הכללת ההוצאות בתקציב הפיתוח. המטרה נשארת אותה מטרה ולפי ההגדרות המקובלות היא מהווה מתן סובסידיה. במקרה דומה — תשלום הפרשי ריבית לבנק ישראל על הלוואות להון חוזר מקרן היצוא — נרשמה ההוצאה בסעיף הסובסידיות בפרט, "פעולות לרכישת שוקי חוץ" בתקציב הרגיל.

(ב) במסגרת הסעיף "תשלום לכיסוי הוצאות תקציב פיתוח משנה קודמת" אישר אגף התקציבים סכום של 3 מיליון ל"י לחברת החשמל; הקצבה מסעיף זה אינה טעונה אישור של ועדת הכספים וגם לא הודעה אליה. הסכום ניתן כמענק, ולפי גוסס הוראות התשלום של החשב הכללי מאוגוסט 1966, נועד "לכסות הפסדים באספקת החשמל באילת ובקווים דרומה לבאר-שבע בשנת 1965/66".

במסגרת סעיף הסובסידיות בתקציב הרגיל, בפרט "תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים", תוקצב לאחר מכן סכום של 7 מיליון ל"י ככיסוי הפסדים של חברת החשמל בשנת 1966/67; סכום זה תוקצב מתוך הרזרבה המיוחדת באישור ועדת הכספים.

לדעת הביקורת היו שתי ההקצבות בעלות אופי דומה. לפיכך גם לגבי ההקצבה הראשונה מן הראוי היה להגיש בקשה לאישור ההקצבה לוועדת הכספים ולזקפה לסעיף הסובסידיות בתקציב הרגיל. לא היה מקום לרשום את ההוצאה במסגרת תשלום לכיסוי הוצאות הפיתוח.

(ג) במסגרת הסעיף "השקעות במפעלים ציבוריים" נזקף סכום של 386,250 ל"י, המהווה הוצאה לכיסוי מסים על ציד, שנרכש עבור מרכז רפואי בירושלים. לדעת הביקורת לא היה מקום לכלול סכום זה במסגרת תקציב הפיתוח. בתקציב הרגיל קיים פרט מיוחד "קרן לכיסוי מסים", המיועד לכסות הוצאות מסוג זה, ולאוחתו הפרט נזקפו הוצאות דומות בשנת 1965/66 (ראה עמ' 142).

(ד) במסגרת אותו הסעיף "השקעות במפעלים ציבוריים" נזקף סכום של 210,000 ל"י, המהווה תשלום ריבית בעד התחייבות, בסך 1 מיליון ל"י, שטרם שולמה, להשתתף בקרן קנדי שבמכוון וייצמן למדע. לדעת הביקורת לא היה מקום לזקוף תשלום זה לתקציב הפיתוח. מקומו היה בסעיף מענקים למוסדות חינוך גבוה בתקציב הרגיל.

— בשני מקרים פוצלה הוצאה לאותה מטרה בין פרטי תקציב שונים: בפרט אחד, שתיאר במפורש את ההוצאה, נרשם חלק קטן מכלל ההוצאה, ואילו השאר נרשם בפרט אחר — כללי, כמפורט להלן:

(א) מתוך הוצאה כוללת בסכום של 776,337 ל"י נרשם בפרט מענקים לבית ספר ופנימייה בירושלים במסגרת הסעיף "בניינים למוסדות ציבוריים" שבתקציב הפיתוח סכום של 255,337 ל"י, ואילו 521,000 ל"י נרשמו בפרט "מענקים לבניית בתי ספר מקצועיים" שבאותו סעיף.

(ב) מתוך תשלום כולל בסכום של 173,707 ל"י, שהועבר ליקבים בשנה הנסקרת על חשבון סובסידיה, שהוענקה להם בעבור עודפי ענבים, שנקלטו על ידם בשנת 1965/66, נכלל בפרט "ענבי יין" שבסעיף "הענקות לעידוד ייצור חקלאי" סכום של 8,842 ל"י, ואילו 164,865 ל"י נרשם בפרט "תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים" שבאותו סעיף.

בשני המקרים לא נכלל הפרט, שתיאר את ההוצאה הספציפית, בחוק התקציב 1966/67, אלא התווסף לתקציב במשך השנה במסגרת העברת עודפי תקציב בלתי מנוצלים משנת 1965/66, אחרי שאושרה ההקצבה הנוספת בפרט הכללי. לדעת הביקורת, לאחר שהועבר הפרט מהתקציב של השנה הקודמת ונעשה חלק מתקציב 1966/67, מן הראוי היה לבקש, במסגרת העברות מפרט לפרט, שתועבר אליו יתר ההוצאה, כדי שהדו"ח הכולל בפרטים המתאימים ישקף נכונה את ההוצאה האמורה במלואה.

— חברה קואופרטיבית לתחבורה קיבלה הלוואה מהאוצר בסכום של 2,950,000 ל"י, וההוצאה נוקפה לפרט "הלוואות לרכישת אוטובוסים" שבתקציב הפיתוח. למעשה שימשה ההלוואה לכיסוי חובות למס הכנסה ולמכס, ולא לרכישת אוטובוסים. בדברי ההסבר לתקציב 1966/67 צוין, שהפרט התקציבי האמור בא לאפשר לחברות הקואופרטיביות לתחבורה לרכוש אוטובוסים על פי דרישת משרד התחבורה. בעת מתן הלוואות לחברות אוטובוסים אחרות, במסגרת אותו סעיף תקציב, נעשו הסדרים להבטיח, שאמנם ישמשו הכספים למטרה זו, ואילו במקרה הנדון לא נעשו הסדרים כאלה עקב מצבה הכספי הקשה של החברה. משהוחלט, שיש לתת לחברה האמורה הלוואה למטרות אחרות, מן הראוי היה לבקש אישור מוועדת הכספים לקביעת פרט חדש, שבו יצוין, כי ההלוואה נועדה לתשלום חוב. במקרה אחר של מתן הלוואה במסגרת תקציב הפיתוח, כדי להקל על מצבה הכספי של חברה ממשלתית, צוין במפורש, שההלוואה נועדה לתשלום חובות ולדמי מחזור.

— לפרט "ביטוח רכוש" שבתקציב הרגיל של הרכבת נוקף סכום של 494,991 ל"י. למעשה 140,960 ל"י בלבד מתוך סכום זה היוו ביטוח רכוש, ואילו יתרת הסכום, דהיינו 354,031 ל"י, היוותה הוצאות על תיקון נזקים, שנגרמו לרכבת ושלא כוסו על ידי חברת הביטוח. מן הראוי היה לקבוע פרט חדש להוצאות אלה (ראה עמ' 498).

— במסגרת התקציב לשנה הנסקרת הקים השירות ההידרולוגי שבמשרד החקלאות שש תחנות הידרומטריות. נציבות המים זקפה את ההוצאה להקמת חמש תחנות בסכום של 95,931 ל"י לפרט "מדידות הידרומטריות" בתקציב הרגיל, ואילו הוצאה בסכום של כ-42,000 ל"י להקמת התחנה השישית ולתשלום הוצאה אחרת, שהייתה קשורה בהקמת כל שש התחנות, זקפה לפרט "חסכון במים" שבתקציב הפיתוח. לדעת הביקורת מן הנכון היה לזקוף את כלל ההוצאה, המתייחסת להשקעה, לתקציב הפיתוח ולא לפצלה לשני התקציבים. בשנת הכספים 1965/66 נוקפה הוצאה להקמת תחנות דומות לתקציב הפיתוח (ראה עמ' 288).

הוצאה ללא תקציב

בסעיף המשנה "השקעות במוסדות רפואיים" שבתקציב הפיתוח כלולים 6 פרטים תקציביים, שבהם הוצא סכום כולל של 125,370 ל"י ללא כיסוי תקציבי. בתקציב המקורי נכללו באותם ששת הפרטים הקצבות בסך כולל של 169,000 ל"י. עקב העברות, שנעשו מפרטים אלה לפרטים אחרים שבתקציב, ועקב ביטול רישום התחייבויות משנת 1965/66, בלא שנתבקש אישור להקצבה. חדשה לאותם פרטים, רשומה ההוצאה ללא הקצבה תקציבית. על המשרד היה לדאוג להקצבות מתאימות לכיסוי ההוצאות בעוד מועד.

— בדו"ח הכולל רשומה במסגרת הסעיף "פיתוח התחבורה" שבתקציב הפיתוח הוצאה בסכום של 54,243 ל"י בעבור השקעות במשרד הרישוי בחיפה. בחוק התקציב לשנת 1966/67 לא נכלל פרט זה ואף לא אושר במשך השנה.

הוצאה שלא נזקפה לתקציב

— בסעיף תשלום חובות רשומים, כהוצאה בעד הטבות לחוסכים במסגרת מפעל החסכון לבניין, ריבית בסך 3,877 ל"י וגמול ערך בסך 47,990 ל"י. למעשה שילם בנק "טפחות", המטפל בפקדונות החוסכים האלה מטעם האוצר, על חשבון ההטבות הללו עוד 4.7 מליון ל"י: כ-2.7 מליון ל"י ריבית וכ-2 מליון ל"י גמול ערך. סכומים אלה לא נוקפו לתקציב 1966/67 אלא קוונז בתוך מערכת החשבונות של "טפחות" באוצר.

על הוצאה נטו נוספת של כ-15 מליון ל"י למבטלי חוזה החסכון במפעל החסכון לבניין, שלא נרשמה בתקציב, (ראה עמ' 458).

— סכום כולל של 180,300 ל"י, שהועבר לידי "האגודה לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית" שליד משרד הסעד, לא נזקף לפרטי התקציב, שנועדו לכך. אגודה זו, המורכבת מעובדי המשרד ומאנשי ציבור, מבצעת מחקרים הממומנים מכספי קרן התמורה האמריקאית, וחובת התיקצוב חלה על כל הוצאותיה והכנסותיה (במסגרת ההכנסה המיועדת), אף כאשר הכספים מועברים אליה ישירות מן הקרן. מן הדין היה לזקוף את ההכנסה ואת ההוצאה במלואן לפרטי התקציב המתאימים בשנת הכספים, שבה נתקבלה והוצאה למעשה.

— המוסד לביטוח לאומי שילם סכום של 33,900 ל"י לרשויות מקומיות כחלקו של האוצר בביטוח רפואי של מקבלי קצבת זקנה והטבה סוציאלית. הסכום שולם במשך שנת הכספים 1966/67 ונכלל בספרי המוסד לאותה שנה במסגרת השקעותיו באוצר. האוצר זיכה את המוסד בסכום הנ"ל רק בשנת 1967/68 (ראה עמ' 608).

הכנסה שלא נתקבלה

— בשנה הנסקרת נזקף להכנסות המדינה סכום של 439,967 ל"י, שהועבר בשיקים על ידי חייבי מס הכנסה. עד ליום 31.3.1967 לא כובדו שיקים אלו על ידי המושכים. לא היה מקום אפוא לזקוף את הסכום להכנסות של שנת 1966/67.

הכנסה מיועדת

— בדו"ח הכולל נרשם כהכנסה מיועדת במסגרת הסעיף "מלאי והון חוזר תקציבי" סך של 73.9 מליון ל"י לעומת האומדן בתקציב בסך 85.0 מליון ל"י. המדובר בהקצבות בשנים קודמות שנרשמו בסעיף "קרן הון חוזר" במאזן השוטף. בהתאם לסעיף 13 לחוק התקציב לשנת 1966/67 הועברו למסגרת התקציב חלק מהמחסנים הבלתי מתוקצבים בסכום של 73.9 מליון ל"י ובמקביל הוקטן קרן הון חוזר במאזן השוטף.

הוראות סעיף זה חייבו פעולה חשבונאית גרידא. בחוק התקציב לא נכלל הסכום במסגרת התוספת השלישית, שבה מפורטים פרטי ההכנסה המיועדת. לא היה מקום אפוא לרשום את הסכום כהכנסה מיועדת בדו"ח הכולל.

— כבשנים קודמות, נכללו גם בשנה הנסקרת מלוות ממוסדות כספיים במסגרת "הכנסה מיועדת" לתקציב הפיתוח של משרד השיכון כהפחתה מכלל ההוצאה ולא לפי פרטיה השונים. עוד בדו"חות השנתיים הקודמים (לאחרונה דו"ח שנתי 17, עמ' 455) קבע מבקר המדינה, שאין לכלול בהכנסה מיועדת סכומים, שנתקבלו ממוסדות פיננסיים, כשהספים ממקורות אלה לא נועדו על ידי המלווים למטרות הספציפיות. ועדת הכספים של הכנסת, בסיכומיה והצעותיה לדיון וחשבוני השנתי 16 (עמ' 79), כפי שאושרו על ידי המליאה, סמכה ידיה על קביעה זו. החל בתקציב 1967/68 נכלל המימון על ידי מוסדות כספיים באומדן ההכנסות הכללי ולא בהכנסה המיועדת.

הפחתות וקיצוזים

— משרד השיכון רשם כהכנסה מיועדת לתקציב הפיתוח בפרט "השתתפות גורמים אחרים בבתי ספר מקיפים באזורי פיתוח" סכום של 4,160,000 ל"י, שהועבר אליו על ידי האוצר מתוך הלוואה ממפעל הפיס, שנועדה למטרה זו. הסכום האמור נרשם גם כהוצאה בפרט "הלוואות לבנייה ולציור של בתי ספר מקיפים באזורי פיתוח" בתקציב הפיתוח של משרד החינוך (בסעיף "בניינים למוסדות ציבוריים וממשלתיים") וכהכנסה מיועדת ממפעל הפיס לאותו פרט הוצאה. בתוספת השלישית (הכנסה מיועדת) נכלל אפוא רישום כפול של אותו סכום.

— למחלקת המדידות שבמשרד העבודה העבירו משרדי ממשלה שונים תשלומים בעד ביצוע עבודות בסכומים, שהיו גדולים ב-273,397 ל"י מההוצאה למעשה. במקום לכלול את ההכנסה העודפת במסגרת הסעיף "עודפי הכנסה בסעיפי הפחתות של המשרדים" הנרשם כהפחתה מן ההוצאה הכוללת, נוקף הסכום הנ"ל לסעיף ההכנסה "תרומות, עזבונויות ושונות".

— האוצר שילם סכום של 385,911 ל"י כפיצויים לנפגעי ספר ובמקום לרשום את ההוצאה במסגרת הסעיף "הוצאות שונות", כפי שנעשה הדבר בשנים קודמות, קיזז את ההוצאה כנגד הכנסה בסעיף "תרומות, עזבונויות ושונות".

מחשבים אלקטרוניים במינהל הציבורי

המחשב הראשון הופעל בישראל בשנת 1955 לצורכי מחקר — במכון וייצמן למדע, וב-1961 הופעל מחשב לעיבוד נתונים במערכת הבטחון. מאז גדל והלך השימוש במחשבים למחקר ולעיבוד נתונים אוטומאטי (להלן — ענ"א). ביום 31.12.1967 פעלו במינהל הציבורי בארץ, במוסדות מחקר ובמפעלים פרטיים, כ-80 מחשבים בגדלים שונים.

משרדי הממשלה הוציאו בשנת 1967/68 כ-30 מליון ל"י בקירוב על ענ"א. הטבלה דלהלן מראה את מספר המחשבים, שהותקנו עד ליום 31.12.1967, בגופים, שבהם פועלת ביקורת המדינה:

מספר משרדי ממשלה	מספר מחשבים	עיריות	מספר מחשבים	תאגידים ואיגודים ממשלתיים	מספר מחשבים	מוסדות השכלה גבוהה	מספר מחשבים
מערכת הבטחון	9	ירושלים	1	רשות הנמלים בישראל	2	מכון ויצמן למדע	4
משרד האוצר — מרכז למיכון משרדי	3	תל אביב-יפו	1	אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ	1	אוניברסיטה עברית	3
משרד האוצר — אגף החשב הכללי	2	חיפה	1	עמידר החברה לשכון עולים בע"מ	1	הטכניון — מכון טכנולוגי לישראל	2
משרד האוצר — מינהל הכנסות המדינה	1	תולון	1	צים חברת השיט הא"מ בע"מ	1		
משרד התחבורה — אגף הרישוי	1			תכנון המים לישראל בע"מ	1		
משרד הדואר	1			מוסד לביטוח לאומי	1		
ס"ה	17	ס"ה	4	ס"ה	7	ס"ה	9

במשך שנת 1967 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידות שונות המפעילות מחשבים, ועמד במיוחד על ההכנות, שנערכו לקראת רכישת המחשבים, ועל אופן השימוש בהם לאחר התקנתם. כדי לעמוד על התכנון להפעלת מחשבים במשרדי הממשלה ועל הפיקוח עליהם, נערכה באוקטובר — נובמבר 1967 ביקורת בוועדה הבין-משרדית לאוטומאציה, הקיימת מאז ינואר 1963, כוועדת משנה של ועדת הייעול המרכזית שבמסגרת משרד האוצר. בוועדה הבין-משרדית מועסקים שני עובדים: היועץ לאוצר לענייני אוטומאציה, המשמש כיושב ראש הוועדה, ומוזכרה. חברי הוועדה האחרים, שישה במספר, הם מעובדי משרד האוצר, משרד הדואר, המרכז למיכון משרדי, המכון לפיריון העבודה והייצור, נציבות שירות המדינה, וצה"ל.

— בתחילת פעולתה טיפלה הוועדה גם באישור לרכישת מחשבים בעבור יחידות, שמחוץ למשרדי הממשלה (חברת צי"ם וחברת כימיקלים ופוספטים) ולמוסדות פרטיים

גדולים. עתה רואה הוועדה כתפקידה לדון במחשבים המיועדים למשרדי הממשלה, פרט למערכת הבטחון. תפקידי הוועדה וסמכויותיה עוד לא הוגדרו.

השלבים הקודמים להפעלת מחשב

בדו"ח השנתי 17 (עמ' 482) עמד מבקר המדינה על כך, שהסבתם של תהליכים מינהליים למחשב צריך שתיעשה על פי כללים מקצועיים ברורים וידועים, שאין לפסוח עליהם. אחד השלבים הבסיסיים הוא ניתוח המערכות, שלפיו מאותרות הבעיות של המוסד ושלפיו נקבע, אלו מהן ניתנות לפתרון בעזרת מחשב, ומה היא הדרך היעילה ביותר לעיבודן. בהתחשב בעומס הצפוי בשנים הקרובות נקבעת המערכת האלקטרונית המתאימה, שלבי הפעולה ולוח הזמנים. לאחר מכן יש לתכנן את שיטת עיבוד הנושאים השונים לפרטיה ולתכנן את התהליכים בשפה הניתנת לעיבוד במחשב (תכנות).

— ניתוח מערכות כדבעי נערך אך במעט מהמקרים, וההחלטה לעבור לענ"א התקבלה לא פעם עקב גידול בהיקף הנתונים המיועדים לעיבוד, או משום שהצידוק הקונבנציונאלי התבלה. מצבים אלו היה צריך לצפות, בדרך כלל, מראש ואילו כאשר נדרש פתרון מהיר, לא נותר הזמן הדרוש לניתוח מעמיק של הדרישות הממשיות שרק בו יש כדי להבטיח ביצוע האפשרויות הגלומות במחשב. לעתים מצפות היחידות המינהליות לכך, שהפעלת המחשב תפתור בעיות, בלי שניגשו קודם לכך לייעול תהליכי העבודה הקיימים. במרבית התהליכים נמצאו ליקויים בתכנון ונעדרו שלבי בקרה גאותיים, הבאים להבטיח שלמות ונכונות של הנתונים המעובדים. לדוגמה:

(א) בדו"ח השנתי 17 הצביע מבקר המדינה, לגבי שתי יחידות המפעילות מחשבים, על ליקויים בהקמת הכרטסות הבסיסיות לצורך עיבוד: הכרטסות לא היו שלמות ונגרמו אי דיוקים רבים בנתונים שעובדו. כיוון שכך, לא הייתה ידיעה מהימנה על סכומים שאורחים שילמו ונגרמו להם טרדות, ולעתים הם אף חויבו בתשלומים, לרבות קנסות, שלא הגיעו מהם.

(ב) המוסד לביטוח לאומי מנהל כרטסת רב-שנתית כמכשיר עיקרי, שעל פיו נקבעת הזכאות לקבל קצבת זקנה וקצבת שאירים. המחשב הופעל במוסד באוגוסט 1965. עד סוף שנת 1967 זוהו רק 5.5 מליון מתוך כ-19 מליון כרטיסים. לגבי יתר הכרטיסים עוד לא ניתן היה לייחס את הזיכוי בכרטיסים בעבור תשלום דמי הביטוח למבוטחים המתאימים (ראה דו"ח זה, עמ' 612). משום כך ממשיך המוסד לחייב את התובעים קצבת זקנה, או קצבת שאירים, להמציא יחד עם טופס התביעה גם אישורים מהמעבידים על כל תקופת העבודה, מאז בוטחו לפי החוק — אם כי חובת ההוכחה של פיגור בתשלום דמי ביטוח על ידי מבוטח חלה על המוסד.

(ג) באגף החשב הכללי לא הועברו בכל מקרה יתרות הסגירה של שנת 1965/66 לרשימות היתרות של לווים כיתרות פתיחה לשנת 1966/67. אי לזאת לא ניתן, מתוך עיון בחשבון, לקבל תמונה נכונה על יתרת החוב.

רכישת מחשבים

1. גוף המחליט לעבור לענ"א עומד בפני ברירה להיעזר בלשכת שירות, לשכור מחשב או לקנותו.

— השיקולים לרכישת מחשב לא היו לעתים די מגומקים ולא נשקלה כדבעי האפשרות לבצע את העיבודים, לפחות בתקופת המעבר, בעזרת לשכת שירות. בהעדר ניתוח מערכות אין ודאות שהמוזמין אמנם בחר במחשב העונה על הצרכים הקיימים ועל אלה הצפויים בעתיד הקרוב. מרבית המוסדות בארץ מעדיפים שכירות על פני רכישה, כדי שאפשר יהיה להחליף את המחשב, אם יתברר תוך זמן קצר יחסית, שאין הוא עונה על הצרכים. אפשרות זו אל לה לבוא במקום בדיקות מוקדמות הדרושות כדי לקבוע מראש את דגם המחשב ואביזריו, אם משום שהשכירות עלולה, אחרי תקופה מסוימת, להוכיח עצמה כיקרה מהקנייה ואם משום שהסבה למחשב אחר גורמת שינויים בתהליכי עבודה ותיכנות, דבר הקשור בהוצאות גבוהות.

— לא אחת נתקבלה ההחלטה בדבר מעבר למחשב, כאשר נכשלה שיטת העבודה הקונבנציונאלית, בלי שנערך קודם לכן חקר ישימות, שיקבע את מטרות הפעולה, היקפה ודרכי ביצועה. במספר מקרים נשכר מחשב, משום שניתן היה להשיגו במהירות, אף שהוא לא תאם את הצרכים, ומתוך ידיעה מראש, כי צריך יהיה תוך זמן קצר להסב את העבודה למחשב אחר, או להחליף אחד מאביזרי העזר שלו. לדוגמה:

(א) בדין וחשבון על הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בעירייה גדולה, צוין, שהופעל ציוד קונבנציונאלי, ואף כי ציוד כזה מתבלה כעבור 5—7 שנים, לא נתנה העירייה דעתה על החלפתו בעוד מועד, אלא רק כאשר הוא גרם שיבושים רבים בנתונים שעובדו. כתוצאה מכך היה צריך להחליף את הציוד בדהירות, ולאחר כתשע שנים הוזמן דגם של מחשב, רק משום שניתן היה להשיגו במהירות אם כי העירייה ידעה, שהוא אינו עונה על צרכיה. תוך תקופת ההספקה החליטה העירייה לשנות את שיטת העיבוד במחשב שהוזמן מכרטיסי ניקוב לסרטים מגנטיים. המחשב הופעל לתקופת ביניים בלבד, עד שתקבע העירייה, איזה דגם של מחשב יופעל אצלה דרך קבע.

(ב) בדו"ח שנתי 17 צוין, שמשרד ממשלתי הפעיל באופן זמני מחשב מדגם, שנחשב בעת הזמנתו למיטת — הואיל וניתן היה להשיגו במהירות. לרכישה לא קדמו פעולות ההכנה המקובלות. המשרד הודיע, שהמחשב הופעל עד לאישור רכישתו של מחשב גדול ומשוכלל יותר, המיועד להפעלה שנתיים לאחר הרכישה הראשונה.

(ג) המוסד לביטוח לאומי הפעיל מחשב באוגוסט 1965. כיוון שתוך שנה בלבד מהתקנתו לא תאם כושר תפוקתו של המחשב את צורכי המוסד, הוקמה ועדה לבדיקת אפשרות להגדלת כושר התפוקה, ועל סמך המלצתה הוחלפו, כפתרון זמני, יחידות האחסון של המחשב.

(ד) איגוד ממשלתי גדול הפעיל מחשב. כיוון שלא נעשו הכנות מתאימות להסבת העבודה לעיבוד על ידי מחשב, לא הצליחה הפעלתו מבחינה משקית, והוחלט, שלוש שנים לאחר רכישתו, להחזירו לייצרן. ההוצאות על שכירות, על חומרים ועל כוח אדם הסתכמו בחצי מליון ל"י בקירוב לשנה.

(ה) בנובמבר 1966 אישרה הוועדה הבין-משרדית לאוטומאציה שכירת מחשב על ידי המרכז למיכון משרדי, נוכח הצורך הדחוף בפתרון בעיות שוטפות ומחמת מצב הציוד. הוועדה, באשרה את הרכישה, דרשה מהמרכז למיכון משרדי לגשת מיד להכנת תכניות פעולה, וביקשה להכין תוך שישה חודשים. עד 31.12.1967 לא הוגשו התכניות.

2. הוועדה האמורה פנתה למשרדי הממשלה בבקשה להביא בפניה לאישור מוקדם כל רכישה של מחשב כדי לוודא, אם ננקטו הצעדים המוקדמים הדרושים לקביעת הצורך במחשב ובסוגו.

— כיוון שאין לוועדה סמכויות, אכיפה, נרכשו במקרים אחדים מחשבים בלא אישורה מראש. מבין 12 מחשבים, שהוזמנו והותקנו על ידי משרדי ממשלה מאז פעולתה של הוועדה, נרכשו ארבעה מחשבים ללא אישור מראש:

(א) במקרה אחד דחתה הוועדה את הבקשה לרכישת מחשב, כיוון שהמשרד המבקש לא הגיש הוכחות מספיקות שיש לו צורך במחשב. על אף זאת חתם המשרד על חוזה שכירות, והוועדה אישרה אותה בדיעבד.

(ב) משרד הדואר הזמין ב-1967 שני מחשבים גדולים וביקש לאחר מכן את אישור הוועדה. על פי הפרוטוקולים סירבה הוועדה לאשר את הרכישה, כיוון שהפנייה אליה הייתה לאחר חתימת ההזמנה למחשבים. אגף התקציבים של האוצר אישר רכישה זו בדיעבד בהתחשב בכך, שהמחשב כבר הוזמן ושכבר שולמו דמי קדימה. על חשבון רכישתו. גם המחשב הפועל עתה במשרד הדואר עד לקבלת המחשבים החדשים הוזמן בלא אישור הוועדה.

ביתר המקרים, שבהם אמנם אישרה הוועדה את הרכישה, היא לא בדקה באורח יסודי — בהעדר צוות מקצועי — את צורכי המשרדים המבקשים. בהחלטותיה לא יכלה הוועדה להסתמך אלא על ניתוח מערכות, במידה שבוצע על ידי המשרד המבקש עצמו, או מטעמו.

3. כדי לעמוד על מידת ניצול המחשב ועל כדאיותו של כל עיבוד יש צורך ברישום נתונים עיקריים על עבודת המחשב: הזמן, שהושקע בעיבוד הנושאים השונים בהשוואה לתכנון; כמות החומר, שעובדה בכל מעבר; הזמן, שהושקע בעיבוד כפול מחמת שגיאות בתהליך העיבוד.

— רק במקרים מעטים נערך לאחר עיבוד הנתונים ניתוח בדבר הכדאיות שבמעבר לענ"א. במרבית המקרים לא נמצאו דו"חות ורישומים יעילים על ניצול המחשב.

— ברוב היחידות המפעילות מחשבים לא נוצלו הדו"חות שהפיקו המחשבים. הופצו דו"חות, שהיה להם שימוש רק לגבי חלק מהיחידות, שקיבלו אותם. היו דו"חות, שהכילו רק חלק מהנתונים הדרושים, כשחלקם מצויים בדו"חות אחרים, והיה צורך בעבודה ידנית לריכוזם. יש אשר הדו"חות כללו את כל הפרטים השייכים לנושא מסוים, במקום שיצביעו רק על מקרים חריגים, שיש בהם עניין למקבלי הדו"חות. דרגים השונים במסגרת עבודתם.

תכנית אב ארצית

אחד היתרונות העיקריים של המחשב הוא בכך, שניתן למיין נתונים, שהוזרמו אליו לפי סדרי מיון שונים, בעיבוד שוטף אחד ורצוף ולקבל ניתוחים ודו"חות בעת ובעונה אחת על נושאים שונים. תכונה זו מאפשרת שילוב של מערכות שונות לעיבוד נתונים. מנתונים, שבהם הוון מתשב, המתייחסים למשל לכוח אדם, יכולים להפיק בעיבוד רצוף גם דו"חות המתייחסים למערכת החשבונות ודו"חות תפעוליים שונים. שילוב כזה מחיל את מחיר המידע המופק ומונע עיבוד אותם נתונים בתהליך נוסף, ידני או אוטומטי, ואילו העדר שילוב מביא ליצירת מספר קבצים באותו נושא, או אף להקמת מספר יחידות המפעילות מחשבים במסגרת משרד אחד.

— בנושא אוכלוסייה קיימים ביחידות ממשלתיות שונות 15 קבצי אוכלוסייה; מהם 4 הכוללים למעלה מ-500,000 נפש; 6 — בין 10,000 ל-500,000, ו-5 קטנים מ-10,000. קבצי כלי רכב מתנהלים במשרד הרכש ובמשטרת ישראל; מקור הנתונים הוא משרד הרישוי. קבצי עברייני תנועה מתנהלים במשרד הרישוי ובמשטרת ישראל; מקור הנתונים הוא משטרת ישראל.

— טיפול נפרד של כל יחידה בנושאים שבתחום תפקידה הביא להתקנת מספר יחידות להפעלת מחשבים, במסגרת משרד אחד, בלי שנבדקה האפשרות לעבד את כל הנתונים, שהמשרד זקוק להם, ביחידת מחשבים אחת. במשרד האוצר פועלות שלוש יחידות שונות המפעילות שישה מחשבים — המרכז למיכון משרדי, המספק שירותים גם למשרדי ממשלה אחרים, מינהל הכנסות המדינה, ואגף החשב הכללי — בלא כל קשר ביניהן.

הוועדה הבין-משרדית לאוטומאציה הכירה בחשיבותה של עריכת תכנית אב ארצית והומינה עוד בשנת 1964 סקר על האוטומאציה במינהל הממשלתי, שימש בסיס לעריכת תכנית אב. לא נעשה שימוש בסקר שהוכן, כיוון שהוועדה הסתייגה מהביקורת, שנמתחה בו על האוטומאציה במינהל הממשלתי.

החל ביולי 1966 העסיקה הוועדה שני עובדים בהכנות לעריכת סקר בסיסי לקראת עריכת תכנית אב. עבודות ההכנה היו צריכות להימשך לפי המתוכנן 15 חודשים. לאחר פגור של כשנה בשלב הראשון של ההכנות הופסקה העבודה.

במחצית השנייה של שנת 1967 באה הוועדה במגע עם קבוצת מדענים, שהציעה להכין תכנית אב ארצית תוך שנתיים. ההצעה נמצאת בשלבי דיון.

*

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שבמרבית המקרים עוד לא עמדו הגורמים האחראיים לתכנון הארצי הכולל של עיבוד נתונים אוטומאטי במינהל הציבורי והיחידות המפעילות מחשבים, על החשיבות שבשינוי יסודי במערכות המינהל, הבא עקב אוטומאציה, והדרוש, כדי לעודד עם ההתפתחות הטכנולוגית, והן לא הפיקו מהמחשבים את מלוא התועלת, שהם מסוגלים להביא.

המעבר לשיטה של עיבוד נתונים אוטומאטי נעשה על ידי כל משתמש בנפרד, בלי שנערכה תכנית אב כוללת לכל משרדי הממשלה ומוסדותיה. לא הוצאו הנחיות לגבי השלבים הטורמיים, שיש לעבור אותם לפני ההסבה לעיבוד נתונים אוטומאטי. מחמת חוסר כוח אדם מקצועי לא יכלה הוועדה הבין-משרדית לאוטומאציה לבדוק באורח יסודי, אם כל הצעת הסבה לעיבוד אוטומאטי הייתה במקומה, ואם נושאי העיבוד נקבעו בהתחשב בצרכים הספציפיים של הגוף המציע, גם תוך התחשבות בעיבוד קיים, או מוצע, של אותם נושאים, או קרובים להם, בגופים אחרים.

כתוצאה מכך הופעלו מספר מחשבים, שלא תאמו את הצרכים, ביניהם כאלה, שנרכשו בידיעה מראש, שיהיה צורך להחליפם תוך זמן קצר, דבר הכרוך בהוצאה מיותרת,

ואף גרם שיבושים בעבודה. כמו כן עיבדה לעתים היחידה המפעילה נושאים בעלי חשיבות משנית, והוסיפה לעבד נושאים עיקריים בעבודה ידנית; הופעלו מחשבים במספר גופים שונים בהם עובדו נושאים זהים.

מסתבר, שיש צורך בגוף מרכזי לענייני עיבוד נתונים אוטומאטי, שיוטלו עליו תפקידים מוגדרים, וככל האפשר יוענקו לו גם סמכויות ביצוע. רצוי שלגוף זה תהיה הנהלה, מורכבת על בסיס בין-משרדי רחב למדי, והיא שתחליט בענייני מדיניות ובדבר תכניות למעבר לעיבוד נתונים אוטומאטי. על הגוף להקיף את תחומי הפעולה בנושא זה המפוצלים עתה בין ועדת הייעול המרכזית, הוועדה הבין-משרדית לאוטומאציה, והיחידה לארגון ושיטות שבנציבות שירות המדינה.

דו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31 במארס 1967

ביום 31 בדצמבר 1967 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1967. בהתאם לסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח – 1958 (נוסח משולב). על פי סעיף 19 לחוק המציא מבקר המדינה ביום 12 במארס 1968 דין וחשבון על המאזן לעיונו של שר האוצר, ובהתאם לאותו סעיף מונח הדו"ח על שולחן הכנסת ביום 23 באפריל 1968.

סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה

להלן סיכום זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1967, כפי שערך אותו החשב הכללי, לרבות מספרי השוואה ליום 31.3.1966 (במליוני ל"י).

31.3.1967	זכויות המדינה	31.3.1966
זכויות שוטפות		
672	פקדונות בבנקים, חייבים, מחסנים והשקעות בניירות ערך	1,090
זכויות אחרות		
3,436	הלוואות	3,084
989	השקעות במניות	901
10	השקעות באגרות חוב	—
557	השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות	483
636	השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות	400
73	מלאי	—
50	הפקדות (יצירת קרן לתשלום חובות)	50
5,771	השקעה בהון וקרן מילואים של בנק ישראל	20
6,443	ס"ה זכויות	4,938
36	זכויות מהסכמי מסחר	6,028
		28
התחייבויות המדינה		
התחייבויות שוטפות		
757	חובות לבנקים, ספקים וחכאים שונים	734
חובות אחרים		
3,460	מלוות פנים – הסכום הפקסני	2,834
250	גדילה עקב עליית המדד	186
7	גמול ערך במפעל החסכון לבניין	8
7,504	מלוות חוץ	3,520
8,261	ס"ה התחייבויות	6,548
15	התחייבויות על חשבון הסכמי מסחר	7,282
1,264	ערבויות	15
		1,087

(1) הסכום שהופיע במאזן ליום 31.3.1966 הוא 1,012 מליון ל"י, והוא תוקן לאחר הערות הביקורת על הסכום וג"ל.

השינויים שחלו בהשוואה למאזן הקודם

עודף כלל ההתחייבויות על כלל הזכויות, להוציא יתרות הסכמי מסחר וערבויות, היה בסך 1,818 מליון ל"י לעומת העודף בסך 1,254 מליון ל"י ליום 31.3.1966. לפי הנתונים שבמאזן חלה אפוא עלייה בסך 564 מליון ל"י.

להלן סיכום השינויים (במליוני ל"י).

ליום 31.3.1967	
8,261	התחייבויות
<u>6,443</u>	זכויות
1,818	עודף התחייבויות על זכויות

ליום 31.3.1966	
7,282	התחייבויות
<u>6,028</u>	זכויות
1,254	עודף התחייבויות על זכויות
<u>564</u>	

ס"ה התחייבויות	
8,261	ליום 31.3.1967
<u>7,282</u>	ליום 31.3.1966
979	ההתחייבויות עלו בשנת 1966/67 בסך

ס"ה זכויות	
6,443	ליום 31.3.1967
<u>6,028</u>	ליום 31.3.1966
415	זכויות עלו בשנת 1966/67 בסך
<u>564</u>	

העלייה בזכויות הייתה בשנת 1966/67 בסך 415 מליון ל"י לעומת עלייה בסך 564 מליון ל"י בשנת 1965/66. העלייה בהתחייבויות הייתה בשנת 1966/67 בסך 979 מליון ל"י לעומת עלייה בסך 787 מליון ל"י בשנת 1965/66.

על השינויים בסיכומי המאזן, כפי שנערך על ידי החשב הכללי בחמש השנים האחרונות, ניתן לעמוד על פי הריכוז הבא (במליוני ל"י).

לפי המאזן ליום	התחייבויות	זכויות	עודף התחייבויות על זכויות	השינוי בעודף התחייבויות לעומת השנה הקודמת
31.3.1963	5,185	3,808	1,377	
31.3.1964	6,027	4,598	1,429	52
31.3.1965	6,496	5,464	1,032	(—)397
31.3.1966	7,282	6,028	1,254	222
31.3.1967	8,261	6,443	1,818	564

זכויות המדינה

זכויות שוטפות

הרכב זכויות אלה והשינויים, שחלו בהן בהשוואה ליום 31.3.1966, משתקפים בטבלה דלהלן, המבוססת על נתוני החשב הכללי.

ט ב ל ה 1

זכויות שוטפות (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1966	31.3.1967	
			הרכב הסעיף במאזן
20.3	20.9	41.2	פקדונות בבנקים בארץ
(—)14.4	95.8	81.4	פקדונות בבנקים בחוץ לארץ
32.9	96.6	129.5	השקעות בניירות ערך
(—)3.1	30.8	27.7	חייבים
(—)68.3	213.0	144.7	מחסנים ומפעלים ממשלתיים
(—)18.3	11.8	(—)6.5	הון חוזר לביצוע תקציבים, קניות ומקדמות ע"ח תקציבי השנים הבאות
(—)249.1	387.9	138.8	מזומנים בבנקים ובמעבר אל בנק ישראל
(—)6.7	39.7	33.0	פקדון חסכון חובה
(—)2.9	2.9	—	סחורות שילומים ע"ח תקציבי שנים באות
(—)35.3	35.3	—	ביצוע על ידי משרד השיכון — בנייה ע"ח תכנית רב-שנתית
(—)62.8	63.3	0.5	מפעל חסכון לבנין — השקעות בבנייה
13.6	63.8	77.4	הלוואות לחיבי מסים
(—)23.7	27.8	4.1	שונות
(—)417.8	1,089.6	671.8	ס"ה והשינוי בסך

בדבר השינויים העיקריים, שחלו בזכויות השוטפות, יש לציין:

פקדונות בנקים בארץ — עלייה בסך 20.3 מליון ל"י

פקדונות אלה של האוצר, שהם לזמנים קצובים, מיועדים למימון הלוואות בנקאיות למשקים חקלאיים, לשיכון ולמוסדות אחרים.

משרד מבקר המדינה ניתח את היתרות בסעיף זה. נמצא, ששניים מן הפקדונות מקורם בהלוואות, שהאוצר קיבל ממוסדות כספיים בארץ: בנק טפחות — 4 מליון ל"י; ומוסד אחר — 9.7 מליון ל"י. מבחינת הגדרת הסעיף במאזן הצביעה הביקורת על כך שהמוסד האחר הוא אמנם מוסד כספי אולם לא בנק. המוסדות הכספיים גייסו סכומים אלה על ידי הפצת אמיסיות של אגרות חוב והפקידום באוצר בתנאי הצמדה. במקביל הפקיד האוצר במוסדות אלה סכומים באותו גובה לשם מתן הלוואות לצורכי שיכון וחקלאות שלא בתנאי הצמדה.

פקדונות בנקים בחוץ לארץ — ירידה בסך 14.4 מליון ל"י

האוצר מפקיד כספים בידי בנק בארצות הברית — הסוכן הפיסקלי של מלוות העצמאות והפיתוח — לקראת פדיון אגרות חוב ותשלום ריבית. במשך שנת 1966/67 שילם הסוכן הפיסקלי בדולרים סך השווה ל-234.2 מליון ל"י על חשבון קרן לעומת 148 מליון ל"י בשנה הקודמת, ו-67.4 מליון ל"י על חשבון ריבית לעומת 66 מליון ל"י. יתרת הסכומים, שהופקדו בידי הסוכן, הסתכמה ליום 31.3.1967 ב-81.4 מליון ל"י, והיא מייצגת אגרות חוב הניתנות לפדיון, שטרם הוצגו, וריבית שלא נדרשה. בהשוואה ליום 31.3.1966 ירדה היתרה בסך 14.4 מליון ל"י לאחר מספר שנים, שבהן הייתה היתרה עולה.

השקעות בניירות ערך — עלייה בסך 32.9 מליון ל"י

להלן הרכב ההשקעות בניירות ערך (במליוני ל"י):

ליום 31.3.1966	ליום 31.3.1967	
75.5	102.0	אגרות חוב של הסוכנות היהודית
12.8	13.2	השקעה בבנק הספנות
5.4	5.5	השקעה בחברת "מניב"
—	5.9	השקעה בניירות ערך באמצעות חברת "יובל"
1.0	0.2	אגרות חוב ממשלתיות לקראת פדיון
1.9	2.7	ניירות ערך מטוגנים שונים
<u>96.6</u>	<u>129.5</u>	

להלן פירוט השינויים שחלו:

אגרות חוב של הסוכנות היהודית — עלייה בסך 26.5 מליון ל"י

השינוי משקף את העלייה בתשלומים על חשבון רכישת אגרות חוב מהסוכנות היהודית.

— בדו"ח השנתי 17 (עמ' 34) צוין, שההשקעה בבנק הספנות ליום 31.3.1966 בסכום של 12.8 מליון ל"י ייצגה פקדונות של האוצר בבנק זה, ושמן הראוי היה לרשום את יתרת פקדונות הממשלה בבנק במסגרת הזכויות בסעיף "פקדונות בבנקים לזמנים קצובים". היתרה, שבינתיים גדלה והגיע ל-13.2 מליון ל"י, נכללה שוב בסעיף "השקעות בניירות ערך".

חברת מניב

— בדו"ח השנתי 17 (עמ' 35) צוין, שההשקעה של האוצר בהון המניות של חברת "מניב" בסכום של 20 מליון ל"י הייתה רשומה בחלקה (14.6 מליון ל"י) בין זכויות המדינה הקבועות, שנוצרו מתוך הקצבות מהתקציבים, ובחלקה הנותר (5.43 מליון ל"י) במסגרת הסעיף "השקעות בניירות ערך" בין הזכויות השוטפות, שנוצרו ממימון מחוץ למסגרת התקציב, והוצע, שההשקעה כולה תופיע כהשקעה במניות. באוקטובר 1967 הודיע החשב הכללי, שמשדרו יעשה למען השגת הרשאה תקציבית בסכום של 5.4 מליון ל"י, כדי שההשקעה בחברה זו תופיע במרוכז.

— ההשקעה בהון המניות של "מניב" נעשתה לפי החלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה מיולי 1964. לפי ההחלטה נקבע היקף ההשקעה ב-10 מליון ל"י בלבד. החשב הכללי הכפיל את ההשקעה ל-20 מליון ל"י בלי אישורה של ועדת השרים הנוגעת בדבר.

חברת יובל

— חברה זו משמשת לאוצר סוכן לצורך ביטוח שער למסדות פיננסים המקבלים מלוות מחוץ לארץ ומלווים את התמורה לתושבי הארץ במטבע ישראלי ללא הצמדה (ראה דו"ח מבקר המדינה על חברת יובל, מדצמבר 1967, עמ' 23). לפי הסדר, שנעשה עם חברה זו, תחזיק החברה בכספי הפרמיה כנאמן האוצר ותשקיע אותם בהתאם להוראות החשב הכללי. בדו"ח שנתי 17 (עמ' 45) צוין, שכספי הפלמיות, שהסתכמו בסכום של 1.5 מליון ל"י והושקעו ברובם בניירות ערך על ידי חברת יובל, לא נכללו בין הזכויות המוניטריות במאזן המדינה ליום 31.3.1966, ושלדעת הביקורת יש לרשום הכנסה מסוג זה בחשבונות תקציביים. בעקבות הביקורת נרשמה התמורה של הפרמיות, שהגיעו לסך 5.9 מליון ל"י ליום 31.3.1967, במסגרת הסעיף "ניירות ערך" שבמאזן השוטף לזכות חשבון מעבר. הכנסה זו עדיין לא נרשמה בחשבונות תקציביים. הסכום המבוטח ליום 31.3.1967, לפי נתוני החשב הכללי, הגיע לסך 64.9 מליון דולר.

מחסנים ומפעלים ממשלתיים — ירידה בסך 68.3 מליון ל"י

הירידה בסעיף זה קשורה בעיקרה לכלילת סעיף חדש "מלאי" במאזן, (ראה להלן) והשינוי הוא תוצאה מפעולת תקצוב לגבי רכישות עבור המחסנים.

עד 31.3.1966 היו מחסני הסחורות של הממשלה בלתי מתוקצבים, ורכישת הסחורות מומנה בדרך של מקדמות מקרן למימון מחסנים והון חוזר, שגיוונה מתקציב הפיתוח. החל מ-1.4.1966 הרכישות של סחורות עבור מרבית מחסני הממשלה הן מתוקצבות, על יסוד סעיף 13 לחוק התקציב לשנת 1966/67. על פי הסעיף האמור תוקצב גם המלאי של מחסני ממשלה אלה, שהיה קיים ביום 31.3.1966. תקצוב המלאי והרכישות לא חל על מחסני אגף המזון שבמשרד המסחר והתעשייה, ועל מחסני משרד השיכון; במחסנים

אלה נעשה התקצוב רק בשנת 1967/68. ס"ה המלאי ליום 31.3.1966 שתוקצב היה 77 מליון ל"י ומתוכו רק סכום של 67.5 מליון ל"י, המתייחס למחסני הדואר והרכבת, נחשב כמלאי מוניטרי, והוא נכלל במאזן. לאחר הוספת הקניות, שבוצעו מתוך פרטי תקציב לקניות למלאי, וניכוי היציאות מהמחסנים במשך שנת 1966/67, נשארה יתרה של מלאי מתוקצב לסוף מארס 1967 בסך 73.1 מליון ל"י.

המחסנים בסעיף הנדון מופיעים בסכום נטו, לאמור, מחיר הקרן של הסחורות בתוספת חייבים על פי אספקה וניכוי חובות לספקים. היתרה ליום 31.3.1967 בסך 144.7 מליון ל"י מורכבת: ממחיר הקרן של סחורות במחסני אגף המזון ומשרד השיכון (219.6 מליון ל"י) שתוקצבו רק בשנת 1967/68; מהתחייבויותיהם של מקבלי סחורות, שסופקו ממחסנים אלה ושהם נוכו חובות לספקים; מהתחייבויות כנ"ל בניכוי החובות לספקים למחסני הדואר והרכבת, שהמלאי במחסניהם אינו משתקף ביתרה האמורה. להלן טבלה המפרטת את הירידה בסך 68.3 מליון ל"י שחלה בסעיף הנדון (במליוני ל"י).

213.0			יתרה ליום 31.3.1966
			פחות שינויים במחסני דואר
71.3			ורכבת שתוקצבו:
	67.5		מלאי ליום 1.4.1966 שתוקצב
		7.3	ירידה בחייבים (מקבלי סחורות)
		3.5	ירידה בזכאים (ספקי סחורות)
		<u>3.8</u>	ירידה נטו (חייבים)
141.7			
3.0			נוסף שינויים במחסני אגף המזון ומשרד
			השיכון, שתוקצבו לאחר 31.3.1967:
	65.3		עלייה במלאי
		9.6	ירידה בחייבים
		52.7	עלייה בזכאים
		<u>62.3</u>	עלייה נטו
144.7			

העלייה במלאי הבלתי מתוקצב בהיקף של 65.3 מליון ל"י אינה משתקפת ביתרה זו משום שחלה עלייה ב"זכאים".

הערך המוניטרי הכולל של המלאי ליום 31.3.1967 בארבעת הגופים המנויים לעיל הוא 292.6 מליון ל"י, והוא מורכב ממלאי בלתי מתוקצב בסך 219.6 מליון ל"י וממלאי מתוקצב בסך 73.1 מליון ל"י.

הון חוזר לביצוע תקציבים, קניות ומקדמות על חשבון תקציבי השנים הבאות — ירידה בסך 18.3 מליון ל"י

סעיף זה משקף מקדמות, שניתנו על חשבון תקציבים של השנים הבאות בניכוי פקדונות משרדי הממשלה בבנק ישראל ובבנק הדואר. המקדמות על חשבון התקציבים הסתכמו

ליום 31.3.1967 ב-43 מליון ל"י. הפריט העיקרי בסכום זה הוא סך של 25.3 מליון ל"י, ששולם בקשר לחברת סומרפין (13.7 מליון ל"י שהופקד בבתי משפט בקשר לרכישת אחת האוניות של חברת סומרפין, ו-11.6 מליון ל"י ששולם בקשר למימוש ערבויות). סכום זה עדיין מופיע בספרי האוצר במסגרת המקדמות גם בשנת 1967/68. מהסכום הכולל של המקדמות נוכו הפקדונות של משרדי הממשלה בבנק ישראל ובבנק הדואר שמקורם בכספים תקציביים. פקדונות אלה הסתכמו ליום 31.3.1967 בסך 49.5 מליון ל"י, וכך קרה, שהיתרה של סעיף זה במאזן היא שלילית, דהיינו 6.5 מליון ל"י. בשנת 1965/66 הגיעו כל המקדמות, שהועברו למאזן, ל-46.5 מליון ל"י, אך סך כל הפקדונות של משרדי הממשלה בבנק ישראל ובבנק הדואר היה קטן יותר, דהיינו 34.7 מליון ל"י; היתרה במאזן ליום 31.3.1966 הייתה אפוא חיובית והגיעה לסך 11.8 מליון ל"י.

— פקדונות אלה של משרדי הממשלה בבנק ישראל ובבנק הדואר בסך 49.5 מליון ל"י מייצגים שיקים, שהוצאו על ידי משרדי הממשלה ונמסרו לידי המוטבים אך טרם הוצגו לגובינא. עד 31.3.1967. החשב הכללי רשם לסוף השנה שיקים אלה כפקדונות, ובכך הגדיל בסכום מקביל את סעיף "מזומנים". להשלמת הרישום הכפול הקטין את סעיף המקדמות, כפי שצוין לעיל.

אף על פי שבחשבוניות הבנקים עומד לזכות האוצר בתאריך זה הסכום של 49.5 מליון ל"י, הרי למעשה הוא כבר הוצא לפני כן על ידי מסירת השיקים לידי המוטבים, ואין לאוצר זכות להשתמש ביתרה זו. היא אינה בבחינת זכות מוניטרית, וודאי שאין היא יכולה להיחשב ל"מזומנים". גם העקרונות המקובלים בדיווח על החשבוניות השנתיים מחייבים לנכות שיקים כאלה מהיתרות בבנקים. (בדבר השפעת רישום זה של הפקדונות על סעיף "מזומנים" ראה להלן).

המקדמות כוללות גם יתרות אלה:

(א) סך של 2.25 מליון ל"י שהאוצר העמיד לרשות חברת השקעות של בנק מסחרי בהתאם להסדר, שנעשה באוגוסט 1966 בין בנק זה לבין האוצר, שלפיו נקבע, שחברת ההשקעות תנפיק אמיסיות של אגרות חוב צמודות למדד יוקר המחיה בריבית של 5½% לתקופת פרעון של 17 שנה בסכום כולל של 12 מליון ל"י, וכי התמורה תופקד באוצר באותם התנאים לגבי ריבית, הצמדה ופרעון החלים על האמיסיות. מאידך יעמיד האוצר לרשות החברה עד 30.6.1968 סכומים בגובה הפקדון הנ"ל לצורך השקעה בניירות ערך, בעיקר של מפעלי תעשייה, לעידוד הבורסה. פקדונות אלה של האוצר בחברה אינם צמודים, נושאים ריבית של 10% ויוחזרו לאוצר מתום השנה הששית עד השנה ה-17 מיום קבלתם. עד 31.3.1967 הפיצה החברה אגרות חוב בסכום של 5 מליון ל"י ואת התמורה הפקידה באוצר. סכום זה שהופקד באוצר, נכלל במסגרת התחייבויות שוטפות, בסעיף בנקים בארץ (ראה להלן עמ' 64).

(ב) סכום של 1.5 מליון ל"י, שהועמד לרשות בנק מסחרי אחר לצורך השקעה ב"קרן לסחר והשקעות" שמטרתה השקעות בבורסה. מחילופי המכתבים בין החשב הכללי לבין הבנק, מתברר שהבנק יפקיד באוצר \$ 500,000 לתקופה עד שלוש שנים ובריבית של 7.5%. הסכום שהאוצר הפקיד בבנק הוא בריבית של 7.5% ללא הצמדה לתקופת פרעון של 6 שנים. העיסקה בוצעה ביוני 1966. ההפקדה של \$ 500,000 באוצר מופיעה במאזן בהתחייבויות השוטפות בסעיף "בנקים בארץ".

מזומנים — ירידה בסך 249.1 מליון ל"י

שינוי בולט חל בסעיף זה: הוא מראה יתרה בסכום של 138.8 מליון ל"י לעומת 387.9 מליון ל"י לסוף מארס 1966. סיבת הירידה נעוצה בגרעון קופתי שהתהווה עקב עודף הוצאה על הכנסה בביצוע תקציבים בסכום של 383.9 מליון ל"י (ראה לעיל עמ' 28), לאחר שהאוצר קיבל מבנק ישראל תמורת שטרי אוצר הלוואה בסך של 115 מליון ל"י שנרשמה בין ההכנסות התקציביות. לצורכי איוון קופתי גייס האוצר כספים מחוץ לתקציב.

— היתרה הקופתית ליום 31.3.1967 היא למעשה קטנה ב-49.5 מליון ל"י מהיתרה של 138.8 מליון ל"י המופיעה במאזן. הפרש זה מהווה את היתרה בחשבונות של משרדי הממשלה בבנק ישראל ובבנק הדואר, המייצגת שיקים, שהוצאו על ידי המשרדים ולא הוצגו לגובינא עד 31.3.1967 (ראה לעיל 48).

פקדון חסכון חובה בבנק ישראל — ירידה בסך 6.7 מליון ל"י

הירידה נגרמה מחמת פדיון תעודות חסכון חובה, שהוצאו על פי חוק חסכון חובה, תשכ"ב — 1962. הוחל בפדיון ב-1.4.1966.

סחורות שילומים על חשבון תקציבי השנים הבאות — ירידה בסך 2.9 מליון ל"י

הסכום הנ"ל ניתן בשנים קודמות לחברת החשמל לרכישת ציוד חשמלי, מכספי השילומים על חשבון התקציב לשנת 1966/67 (ראה דר"ח שנתי 17, עמ' 37). בשנה הנסקרת תוקצב סכום זה.

ביצוע על ידי משרד השיכון — בנייה ע"ח תכנית

רב-שנתית — ירידה בסך 35.3 מליון ל"י

היתרה, המופיעה לסוף כל שנה בסעיף זה, מייצגת את ההשקעה בשיכון, שמימונה בא מאשראי מהקבלנים המבצעים עבודות עבור משרד השיכון, והמוחזר בראשית שנת התקציב הבאה. ההשקעה ליום 31.3.1967 הסתכמה ב-23.1 מליון ל"י (ראה במקביל — התחייבויות) אך במאזן של השנה הנדונה היא אינה מופיעה כסעיף נפרד אלא כלולה בסעיף "נכסים בתהליך התהוות" (ראה להלן).

מפעל חסכון לבניין — ירידה בסך 62.8 מליון ל"י

הירידה נגרמה על ידי כך, שהנכסים הנבנים במסגרת מפעל חסכון לבניין נכללו בשנה הנדונה בסעיף "נכסים בתהליך התהוות" (ראה להלן עמ' 62). היתרה בסך 0.5 מליון ל"י בסעיף זה מייצגת מזומנים של המפעל הנ"ל המופקדים בקופת יהב.

הלוואות לחייבי מסים — עלייה בסך 13.6 מליון ל"י

על פי ההסדר הקיים עם בנקים שונים נותנים הבנקים הלוואות לחייבי מסים לצורך תשלום המס המגיע מהם, וסכומי ההלוואות מופקדים בחשבונות פקדון בבנקים לזכות האוצר. ליום 31.3.1966 הסתכמו הפקדונות בסך 63.8 מליון ל"י. במשך שנת 1966/67 הופקדו פקדונות נוספים בסך 122.1 מליון ל"י ומאידך העבירו הבנקים באותה שנה מתוך הפקדונות לזכות האוצר בבנק ישראל סך של 108.5 מליון ל"י שנזקף להכנסות המדינה, לעומת 89.2 מליון ל"י בשנת 1965/66.

זכויות אחרות

סך כל זכויות המדינה המוניטריות שאינן שוטפות היה ביום המאזן 5,771 מליון ל"י לעומת סך הכול במאזן הקודם, שהיה 4,938 מליון ל"י, דהיינו גדילה של 833 מליון ל"י. במאזן ליום 31.3.1965 היה סך הכול 4,326 מליון ל"י. הגדילה בשנה הקודמת הייתה אפוא בסך 612 מליון ל"י.

להלן ניתוח של סכומי הגדילה בשתי השנים לפי התפלגותן לתוספת של זכויות מוניטריות, לתיקונים ברישום ולשינויים בעלי משמעות טכנית גרידה (במליוני ל"י):

1965/66	1966/67	
694	627	יצירת זכויות חדשות מתוך חשלושים תקציביים
43	35	תוספת לזכויות קיימות ⁽¹⁾
(—)90	(—)96	הלוואות שהוחזרו ומניות שנמכרו (תקבולים בתקציב)
(—)10	(—)39	הלוואות והשקעות שנמחקו
65	164	העברת סכומים, שנרשמו בעבר ⁽²⁾ בין הזכויות השוטפות
(—)82	119	תיקונים ברישום (נטו):
(—)8	23	על חשבון שיכון
		תיקונים אחרים
612	833	ס"ה גדילה (נטו)

(1) כעיקר כתוצאה מהיוון ריבית ומהערכה מחדש.

(2) בסעיפים: "מחסנים ומפעלים ממשלתיים", "מפעל החסכון לבניין — השקעות בבנייה", "ביצוע ע"י משרד השיכון — בנייה ע"ח תכנית רב-שנתית", "סחורות שילומים ע"ח תקציבי שנים באות", ו"מקדמות ע"ח תקציבי שנים באות".

מהנתונים מתברר, שאף על פי שסכום גדילת הזכויות עלה על סכום הגדילה בשנה הקודמת, הרי הזכויות החדשות, שנוצרו בשנת 1966/67, היו קטנות מאלה, שנוצרו בשנה מלפניה. הפעם גדל חלקו של רישום הזכויות, שנוצר בשנים קודמות, בעיקר כתוצאה מהעברת סכומים מהזכויות השוטפות כמפורט לעיל ומתיקוני רישומים, שהתייחסו ברובם להשקעות בשיכון.

המרת נכס בנכס

אמנם משמעותו העיקרית של המאזן היא להראות את השינויים, שחלו משנה לשנה ביתרות של זכויות והתחייבויות המדינה, אולם במשך השנה מבוצעות פעולות, כגון המרת הלוואות במניות והמרות אחרות של נכס בנכס, שאינן מביאות לידי שינוי בסכום הכולל של המאזן אך במקרים רבים יש בהם כדי להשפיע השפעה של ממש על גובה הסכומים, שיעמדו לגבייה בשנים הבאות (ראה עמ' 95).

בטבלה להלן ריכוז של ההמרות העיקריות שחלו בנכסים, המשתקפים במאזן. הריכוז נערך על ידי משרד מבקר המדינה על סמך נתונים באגף החשב הכללי וברשות החברות.

**שינויים בהרכב זכויות המדינה המוניטריות שאינן שוטפות הנובעים מהמרת נכס בנכס
(במליוני ל"י)**

1965/66 ⁽¹⁾		1966/67		
קטינה	גדילה	קטינה	גדילה	
99.6	23.8	116.0	31.4	הלוואות
21.7	74.9	11.9	69.2	מניות
—	—	—	9.8	אגרות חוב
1.5	15.1	9.4	35.9	השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות
122.8	113.8	137.3	146.3	ס"ה במאזן
—	9.0	—	(—)9.0	התאמה ⁽²⁾
122.8	122.8	137.3	137.3	ס"ה מותאם
התפלגות השינויים:				
61.2		58.4		המרת הלוואות במניות
				העברת סכומים שכבר נרשמו כהלוואות לסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות"
18.4		(3)31.6		המרת הלוואה ללווה אחד כהלוואה ללווה אחר ⁽⁴⁾
20.0		16.2		המרת הלוואות באגרות חוב
—		9.8		החלפת מניות במניות אחרות
17.8		3.1		שינויים אחרים ⁽⁵⁾
5.4		18.2		
122.8		137.3		ס"ה

- (1) פרט לשינויים, שנבעו ממיונן מחדש של השקעות המדינה בחברת עמידר לפי ההסכם בין האוצר לבין החברה מדצמבר 1965 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 39).
- (2) טעויות ברישום במאזן ל-31.3.1966, שתוקנו במאזן ל-31.3.1967 (ראה להלן, עמ' 58 ועמ' 60).
- (3) בעיקר הלוואות לחברת מקורות (ראה להלן, עמ' 56).
- (4) בעיקר הלוואות לחברת עמידר, המובטחות במשכנתאות, שהועברו לבנק טפחות (ראה להלן, עמ' 52); אינו כולל שינוי ברישום בלבד מהלוואה ישירה להלוואה באמצעות בנקים (או להיפך).
- (5) בעיקר המרת מניות בהלוואות והעברת סכומים מהסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות" להלוואות או למניות.

להלן ניתוח הזכויות שאינן שוטפות לפי סעיפיהן השונים:

הלוואות המדינה

הרכב זכויות המדינה בהלוואות, והשינויים שחלו בהן, משתקפים בטבלה 2, עמ' 53. העלייה נטו הייתה 351.7 מליון ל"י, והיא תוצאה מעלייה ברוטו בסך 440.9 מליון ל"י וגביית קרן בסך 89.2 מליון ל"י. העלייה ברוטו בסך 440.9 מליון ל"י מהווה את יתרת העלייה לאחר מחיקות חובות, שנעשו בשנת 1966/67, בסך של 33.8 ל"י (מזה מחיקת חוב בסך 27.9 מליון ל"י — כימיקלים ופוספטים ודשנים וחומרים כימיים; 3.3 מליון ל"י — לווים שונים באמצעות בנק החקלאות; 0.9 מליון ל"י לווים שונים באמצעות

אוצר התעשייה; 0.4 מליון ל"י — חרסית וחול זך). מרכיביה של היתרה הם מצד אחד הלוואות חדשות, המרת תשלומים על חשבון מניות בהלוואות, היוון ריבית, וקביעה — כהלוואות — של סכומים שקודם לא נקבע אופיים אם כהלוואות ואם כהשקעות במניות, ומאידך המרת הלוואות במניות. לגבי שינויים אלה, פרט להיוון ריבית, אין בידי האוצר נתונים מרוכזים לפי קבוצות המרכיבים (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 37).

הלוואות המדינה הצמודות למדד יוקר המחיה ליום 31.3.1967 רשומות לפי ערכן ההיסטורי. החשב הכללי נוהג לחשב את הפרשי המדד רק בעת הגבייה. לגבי הלוואות הצמודות למטבע חוץ חויבו חשבונות הלווים בהפרשי ההצמדה בגין שינוי שער החליפין בפברואר 1962. הפרשי ההצמדה המתייחסים להלוואות הצמודות למטבע חוץ, שניתנו לסוכנות היהודית ו"מקורות", לא נרשמו בחשבונות של לוויים אלה, הואיל ואין החלטה בדבר גבייתם של ההפרשים הללו. (דבר התחייבויות צמודות — ראה להלן עמ' 67).

להלן פרטים על השינויים העיקריים:

הסוכנות היהודית — עלייה בסך 97.2 מליון ל"י

העלייה נובעת ממסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לידי הסוכנות היהודית בסכום של 66.1 מליון ל"י (ראה להלן) וממתן הלוואות בסכום של 32.5 מליון ל"י. מאידך גברה על חשבון קרן סכום של 1.4 מליון ל"י.

עמידר — עלייה בסך 91.9 מליון ל"י

העלייה נובעת ממסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לידי החברה בסכום של 108.2 מליון ל"י (ראה להלן), בניכוי גביות על חשבון הקרן — בסך 0.1 מליון ל"י — ולאחר זיכוי חברת עמידר בספרי החשב הכללי בסכום של 16.2 מליון ל"י עבור העברה של הלוואות המובטחות במשכנתאות לבנק טפחות (ראה להלן — בנק טפחות).

מבחינת תנאי החזרתה מתחלקת היתרה בסך 580 מליון ל"י ליום 31.3.1967, לפי ההסכם מדצמבר 1965 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 40), כדלהלן (במליוני ל"י):

	הלוואה שעל עמידר לפרוע מדמי איכלוס
	שתגבה וממכירת הלוואות מובטחות
140.2	במשכנתאות לבנק טפחות
	הלוואה ללא ריבית וללא הצמדה, שזמן
	פרעונה 30 שנה לאחר מסירת הרכוש לעמידר
439.8	(60% מכלל הלוואות)
580.0	

היתרה כוללת סך 2.5 מליון ל"י, שאינו מופיע בספרי חברת עמידר לזכות האוצר. מתוך סכום זה נמחק בספרי האוצר בדצמבר 1967 סך 1.1 מליון ל"י המייצג רכוש שפורק, והיתרה של 1.4 מליון ל"י עודנה בביורור.

זכויות — הלוואות המדינה

הלוואות ישירות ובאמצעות בנקים (במליוני ל"י)

הלוואה	31.3.1967	31.3.1966	השינוי
העלייה			
הסוכנות היהודית	434.6	337.4	97.2
עמידר	580.0	488.1	91.9
שיכון ופיתוח לישראל	171.5	125.9	45.6
רשות הנמלים	276.3	241.4	34.9
חברה להפעלת אוניות טראנסאטלנטיות	26.5	11.5	15.0
חברת ההשמל לישראל	134.9	121.2	13.7
חברה לפיתוח מפעלי תיירות	18.1	10.5	7.6
ישראל הוטלס אינטרנשיונל אינק-			
מלון הילטון	16.1	8.8	7.3
כימיקלים ופוספטים (המפעל הדרומי)	29.7	23.7	6.0
הטכניון	14.9	10.7	4.2
מפעלי עץ ותאית	3.4	—	3.4
תכנון המים לישראל	25.5	22.5	3.0
החברה הבינלאומית ל"בזק"	3.0	—	3.0
לווים ישירים אחרים	108.7	80.2	28.5
	1,843.2	1,481.9	361.3
בנק "טפחות"	299.6	254.3	45.3
בנק לפיתוח התעשייה	75.3	49.5	25.8
בנקים אחרים	427.6	370.9	56.7
	802.5	674.7	127.8
	2,645.7	2,156.6	489.1
ס"ה ועלייה			
הירידה			
חברת פוספטים בגב	—	16.3	(-)16.3
דשנים וחומרים כימיים	0.7	13.5	(-)12.8
אל-על	10.7	19.1	(-)8.4
מקורות	91.6	98.3	(-)6.7
מכרות נחושת תמנע	19.1	25.2	(-)6.1
מטעי האומה	1.5	4.9	(-)3.4
חברת חרסית וחול זך	10.2	12.8	(-)2.6
לווים ישירים אחרים	47.0	56.1	(-)9.1
	180.8	246.2	(-)65.4
בנק לספנות	173.7	219.7	(-)46.0
בנקים אחרים	405.4	431.4	(-)26.0
	579.1	651.1	(-)72.0
	759.9	897.3	(-)137.4
ס"ה וירידה			
ללא תנועה — שונים	30.1	30.1	—
ס"ה כולל ושינוי נטו	3,435.7	3,084.0	351.7

שיכון ופיתוח לישראל — עלייה בסך 45.6 מליון ל"י

העלייה נובעת ממסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לידי החברה, בסכום של 46.6 מליון ל"י בניכוי גביות על חשבון הקרן בסכום של מליון ל"י (ראה להלן עמ' 62).

רשות הנמלים — עלייה בסך 34.9 מליון ל"י

הרכב העלייה

2.3	גביות על חשבון קרן	27.2	הלוואות חדשות לפיתוח הנמלים
		10.0	היוון ריבית
2.3		37.2	

היוון הריבית נעשה לפי הסדר בין האוצר לבין רשות הנמלים מספטמבר 1966.

חברה להפעלת אניות טראנסאטלנטיות — עלייה בסך 15 מליון ל"י

העלייה נובעת מהלוואה לחברה, שעל שמה נרכשה אניית "שלום". ההלוואה ניתנה כדי לאפשר לחברה לשלם חובות (קרן וריבית) למספנה בחוץ לארץ, שבנתה את האנייה. החברה נמצאת בבעלות משותפת של הממשלה (74%) וחברת צים (26%).

חברת החשמל לישראל — עלייה בסך 13.7 מליון ל"י

העלייה נובעת מהלוואות חדשות בסך 17.9 מליון ל"י בניכוי גביות על חשבון קרן בסך 4.2 מליון ל"י.

חברה לפיתוח מפעלי תיירות — עלייה בסך 7.6 מליון ל"י

העלייה נובעת מהלוואה חדשה לחברה.

ישראל הוטלס אינטרנשיונל — מלון הילטון — עלייה בסך 7.3 מליון ל"י

העלייה נובעת ממתן הלוואה חדשה לחברה על פי ההסכם בין האוצר לבין החברה בדבר גיוס ההון הדרוש להקמת בית מלון בארץ. בהסכם זה התחייב האוצר לגבול אותו הון, שיגויס בדרך של הפצת אגרות חוב בחוץ לארץ, לשלם לנאמנים של האמיסיות בחוץ לארץ במועדים כנקוב באמיסיות את סכומי הריבית, לרבות סכומי "ההפרשה ליעודה לפדיון", אם לא יהיו לחברה רווחים מספיקים לתשלום סכומים אלו; התשלום ייוקף כהלוואה לחברה.

כימיקלים ופוספטים (המפעל הדרומי) — עלייה בסך 6 מליון ל"י

בדצמבר 1962 עברה חברת פוספטים בנגב לבעלותה הבלעדית של חברת דשנים וחומרים כימיים. בינואר 1963 בוצע מיזוג מינהלי בין שתי החברות, ושמה של חברת דשנים וחומרים כימיים שונה לכימיקלים ופוספטים. חברה זו היא האחראית לניהול ענייניה של חברת הפוספטים בנגב.

בעקבות הריאורגניזציה של כימיקלים ופוספטים לשם ייצובה הכספי והכלכלי (ראה דו"ח מבקר המדינה על כימיקלים ופוספטים מדצמבר 1965, עמ' 102) נמחקו חובות וגם חלק מהשקעת הממשלה בהון המניות של החברה. נעשו גם העברות פנימיות, כדי שהלוואות ירוכזו בשני חשבונות. להלן ריכוז השקעות הממשלה בחברות הנ"ל, כפי שהן מופיעות בספרי החשב הכללי, לצורותיהן השונות (במליוני ל"י).

סוג ההשקעה	שם החברה	31.3.1967	31.3.1966	השינוי
הלוואות	כימיקלים ופוספטים (המפעל הדרומי)	29.7	23.7	6.0
הלוואות	פוספטים בנגב	—	16.3	(-)16.3
הלוואות	דשנים וחומרים כימיים	0.7	13.5	(-)12.8
השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות	פוספטים בנגב	—	4.0	(-)4.0
		30.4	57.5	(-)27.1
מניות	כימיקלים ופוספטים	35.9	32.2	3.7
		66.3	89.7	(-)23.4

היתרה של 4 מליון ל"י ליום 31.3.1966 במסגרת "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות" הועברה במשך שנת 1966/67 למסגרת "הלוואות".

הרכב הירידה	
היוון ריבית	7.0
הלוואות חדשות	3.8
מחיקות של הלוואות, כולל 1.3 מליון ל"י ריבית שהונהגה	27.9
המרת הלוואות במניות	9.7
גביות על חשבון קרן	0.3
	10.8
חשבון השקעות במניות	9.7
המרת הלוואות במניות	9.7
מחיקת השקעות לאחר הקטנת הון המניות של החברה לפי אישור בית המשפט	6.0
	6.0

הטכניון העברי — עלייה בסך 4.2 מליון ל"י
העלייה משקפת הלוואה חדשה.

מפעלי עץ ותאית — עלייה בסך 3.4 מליון ל"י

המדובר הוא ברישום של הלוואה על שם גוף זה. ההלוואה ניתנה בשעתה לחברת מטעי האומה בע"מ לצורכי פעולותיה.

תכנון המים לישראל — עלייה בסך 3 מליון ל"י
העלייה משקפת הלוואה חדשה.

החברה הבינלאומית לבזק — עלייה בסך 3 מליון ל"י
הסכום הנ"ל מייצג הלוואה לחברה זו העוסקת בהנחת כבל ימי בין ישראל לצרפת (ראה להלן עמ' 76).

בנק טפחות — עלייה בסך 45.3 מליון ל"י
העלייה נובעת מהעברת משכנתאות מעמידר לבנק בסך 16.2 מליון ל"י (ראה לעיל) וכן מהפקדות של האוצר לשם מתן הלוואות מתוך תקציב הפיתוח בסך 30.9 מליון ל"י, בניכוי גביות על חשבון קרן בסך 1.8 מליון ל"י.

בנק לפיתוח התעשייה — עלייה בסך 25.8 מליון ל"י		
הרכב העלייה		
7.3	גביות על חשבון קרן	23.3
		הלוואות חדשות באמצעות הבנק
		העברת הלוואות לבנק שניתנו בעבר במישרין:
		4.5 לחברת חרסית וחול נך (ראה להלן)
		5.3 לחברת מכרות נחושת תמנע (ראה להלן)
		<u>33.1</u>
<u>7.3</u>		

חברת פוספטים בנגב — ירידה בסך 16.3 מליון ל"י
ראה לעיל — כימיקלים ופוספטים.

חברת דשנים וחומרים כימיים — ירידה בסך 12.8 מליון ל"י
ראה לעיל — כימיקלים ופוספטים.

אל על — ירידה בסך 8.4 מליון ל"י		
הרכב הירידה		
10.0	המרת הלוואות במניות	3.9
2.3	גביות על חשבון קרן	
<u>12.3</u>		<u>3.9</u>

מקורות — ירידה בסך 6.7 מליון ל"י		
הרכב הירידה		
	העברת סכומים לסעיף השקעות שסרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות (ראה להלן)	18.5
28.3	המרה במניות	4.1
0.6	גביות על חשבון קרן	0.2
<u>29.5</u>		<u>22.8</u>

מכרות נחושת תמנע — ירידה בסך 6.1 מליון ל"י

הרכב הירידה		הלואאות חדשות
5.3	העברה לבנק לפיתוח התעשייה (ראה לעיל)	3.7
1.1	המרה במניות	
3.4	גביות על חשבון קרן	
<u>9.8</u>		<u>3.7</u>

מטעי האומה — ירידה בסך 3.4 מליון ל"י

הירידה נובעת מהעברה לחשבון מפעלי עץ ותאית (ראה לעיל). במשך שנת 1966/67 ניתנה לחברה הלוואה חדשה בסך 250,000 ל"י ונגבה על חשבון הקרן סכום של 278,000 ל"י בקירוב.

חרסית וחול זך — ירידה בסך 2.6 מליון ל"י

הרכב הירידה		הלואאות חדשות
4.5	העברה לבנק לפיתוח התעשייה (ראה לעיל)	2.4
0.5	מחיקת חובות	
5.0		2.4

בנק לספנות — ירידה בסך 46 מליון ל"י

הירידה באה מחמת המרת הלוואות לצים 'במניות בסכום 34.5 מליון ל"י, שהיו רשומות במסגרת פקדונות האוצר בבנק (ראה להלן עמ' 60); המרת הלוואות לצים באגרות חוב בסך 9.8 מליון ל"י (ראה להלן עמ' 62); ומגביות על חשבון קרן בסך 2.8 מליון ל"י; מאידך ניתנו הלוואות חדשות בסך 1.1 מליון ל"י.

השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות

השקעות, שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות, מופיעות בסך של 557.6 מליון ל"י לעומת 483.1 מליון ל"י ליום 31.3.1966. הסכומים המתייחסים להשקעות הממשלה ברכוש בתהליך התהוות במפעלי שיכון מופיעים בשנה הנסקרת בסעיף נפרד במאזן. טבלה 3 מראה את השינויים, שחלו בזכויות אלה.

זכויות המדינה שאינן שוטפות

השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1966	31.3.1967	העלייה
51.6	413.7	465.3	מקורות — חברת מים
9.3	—	9.3	חברת מבני תעשייה
4.3	—	4.3	מספנות ישראל
3.4	0.1	3.5	חברת נפטא
5.1	7.5	12.6	לוחים ישירים אחרים
73.7	421.3	495.0	
6.9	6.5	13.4	באמצעות בנקים
80.6	427.8	508.4	ס"ה ועלייה
(-)4.0	4.0	—	הירידה
(-)2.1	20.2	18.1	חברת פוספטים בנגב
(-)6.1	24.2	18.1	לוחים אחרים
—	31.1	31.1	ס"ה וירידה
74.5	483.1	557.6	ללא תנועה — שונים
			ס"ה כולל ושינוי נמו

להלן פרטים בדבר השינויים העיקריים:

מקורות — עלייה בסך 51.6 מליון ל"י	
רכב העלייה	
הקצבות חדשות לצורך השקעה במפעלי מים ארציים	26.3
העברה מסעיק "הלוואות" (ראה לעיל)	28.3
גביית על חשבון קרן	3.0
	54.6

חברת מבני תעשייה — עלייה בסך 9.3 מליון ל"י

העלייה נובעת מהקצבה בסך 0.3 מליון ל"י וממסירת מבנים, שבנה משרד השיכון, לחברה בסכום של 9 מליון ל"י (ראה להלן — נכסים בתהליך התהוות).

מספנות ישראל — עלייה בסך 4.3 מליון ל"י

בשנת 1965/66 הומרו הלוואות, שהאוצר נתן לחברה, במניות החברה בסכום של 4.3 מליון ל"י. פעולה זו קיבלה ביטוי בספרי החשבונות של האוצר, אולם בדו"ח של רשות

החברות ליום 31.3.1966 וליום 31.3.1967 לא נכללה ההשקעה במניות. האוצר, שהתבסס על נתוני רשות החברות, ולא על נתוני הוא, לא הראה כלל את ההשקעה במניות במאזן ליום 31.3.1966, ואילו במאזן ליום 31.3.1967 הוא כלל השקעה זו לא במסגרת סעיף השקעות במניות, אלא במסגרת הסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

נפטא — עלייה בסך 3.1 מליון ל"י

העלייה משקפת הקצבה חדשה.

חברת פוספטים בנגב — ירידה בסך 4 מליון ל"י

בשנה הנסקרת נקבע סכום זה כהלוואה והוא הועבר לחשבון כימיקלים ופוספטים — (ראה לעיל עמ' 54).

ללא תנועה — שונים.

בסעיף "ללא תנועה — שונים" כלולה חברת עמידר, המופיעה בסכום של 8 מליון ל"י. סכום זה מתייחס ל-16,000 צריפונים, שנמסרו לעמידר עד שנת 1955/56. לפי ההסכם מפברואר 1960 נקבע, שחברת עמידר תשלם את התמורה במניות. בדו"ח שנתי 17 (עמוד 40). צוין, שהעניין עדיין לא סוכם סופית, ושעמידר איננה מראה סכום זה בספרי החשבונות שלה כהתחייבות לאוצר. מנהל משרד השיכון הודיע לאוצר, שתלק הארי של הצריפונים פורק או נשרף ושערכם של הצריפונים שנותרו והנועדים להריסה הוא אפס. על סמך דו"ח זה הגיש האוצר בינואר 1968 לוועדה למחיקת חובות בקשה למחיקת ההשקעה של 8 מליון ל"י.

השקעות במניות

הטבלה 4 משקפת את השינויים העיקריים שחלו בהשקעות המדינה במניות בשנת 1966/67. ההשקעות במניות מופיעות לפי מחירי הרכישה.

טבלה 4

זכויות — השקעות במניות (במליוני ל"י)

החברה	31.3.1967	31.3.1966	השינוי
צים	58.8	24.3	34.5
שירותי נפט	22.5	4.0	18.5
אל-על	69.3	59.3	10.0
מפעלי ים המלח	37.2	29.4	7.8
מכרות נחושת תמנע	25.0	19.2	5.8
מפעלי ריגוזין	14.5	10.0	4.5
כימיקלים ופוספטים	35.9	32.2	3.7
בנק למלאכה	7.1	4.6	2.5
חברות אחרות	133.9	123.5	10.4
בנק לפיתוח התעשייה	184.4	190.5	(-)6.1
חברות אחרות	161.0	164.9	(-)3.9
	749.6	661.9	87.7
ללא תנועה — שונים	239.3	239.3	—
סה"כ כולל ושינוי נטו	988.9	901.2	87.7

להלן פרטים בדבר השינויים העיקריים.

צים — עלייה בסך 34.5 מליון ל"י

העלייה נובעת מהמרת הלוואות לצים, שהיו רשומות במסגרת פקדונות האוצר בבנק הספנות במניות רגילות (ראה לעיל, עמ' 57). ההמרה נעשתה לשיפור היחס בין ההון העצמי לבין הרכוש הקבוע בחברה זו.

שירותי נפט — עלייה בסך 18.5 מליון ל"י

— העלייה בהשקעה היא למעשה 10.5 מליון ל"י בלבד, והנסיבות שגרמו את הרישום ההפוך של 8 מליון ל"י, הן: בדין וחשבון על השקעות הממשלה במניות, שנערך על ידי רשות החברות הממשלתיות, מופיעה השקעת המדינה בחברת שירותי-נפט בטעות בסכום של 22.5 מליון ל"י. במקום להסתמך על ספריו שהראו נכונה את ההשקעה בסך 14.5 מליון ל"י, הראה החשב הכללי במאזן את ההשקעה כפי שהיא מופיעה בדו"ח רשות החברות, ואיון את הרישום על ידי זקיפת סך של 8 מליון ל"י לזכות חשבון מחוץ למאזן (חשבון הגדלת זכויות על חשבון שנים קודמות). בפברואר 1968 תוקנה הטעות במסגרת הנהלת החשבונות לשנת 1967/68.

העלייה למעשה בסכום של 10.5 מליון ל"י נובעת מתשלומים על חשבון רכישת מניות למטרות הבאות: 5.6 מליון ל"י למימון קידוחים, 3 מליון ל"י לפדיון חוב, שזמן פרעונו הגיע, על חשבון הלוואה, שבנק מסחרי נתן בעבר לחברה בהכוונת האוצר, ו-1.9 מליון ל"י לרכישת מניות מגורמים אחרים.

אל על — עלייה בסך 10 מליון ל"י

העלייה נובעת מהמרת הלוואות בתשלומים על חשבון מניות (ראה לעיל).

מפעלי ים המלח — עלייה בסך 7.8 מליון ל"י

העלייה נובעת מתשלומים על חשבון רכישת מניות.

מכרות נחושת תמנע — עלייה בסך 5.8 מליון ל"י

העלייה בהשקעה היא למעשה 1.1 מליון ל"י והיא מייצגת המרה של הלוואות במניות. יתרת העלייה בסך 4.7 מליון ל"י נובעת מתיקון טעות, שנפלה בשנת 1965/66, כשהאוצר ביסס את הרישום במאזן על הדו"ח של רשות החברות הממשלתיות, ולא על ספרי חשבוניותיו.

מפעלי רוגוזין — עלייה בסך 4.5 מליון ל"י

העלייה היא למעשה 4.9 מליון ל"י והיא קשורה בתרומת בעל המפעל למדינת ישראל. ההפוך בסך 0.4 מליון ל"י נובע מתיקון טעות, שנפלה בשנת 1965/66, כשהאוצר ביסס את הרישום במאזן על הדו"ח של רשות החברות הממשלתיות ולא על ספרי חשבוניותיו.

כימיקלים ופוספטים — עלייה בסך 3.7 מליון ל"י

ראה לעיל.

בנק למלאכה — עלייה בסך 2.5 מליון ל"י

העלייה נובעת מתשלום על חשבון רכישת מניות.

בנק לפיתוח התעשייה — ירידה בסך 6.1 מליון ל"י

הירידה היא נטו, והיא נובעת מצד אחד ממכירת מניות שעלו בסכום של 2.4 מליון ל"י לחברת מניב (התמורה שנתקבלה היא 1.8 מליון ל"י ונגרם הפסד של 0.6 מליון ל"י בקירוב); העברה לקרן החינוך כמימוש חלקי של התרומה ממפעלי רוגוזין — 3 מליון ל"י (ראה לעיל); המרת תשלומים על חשבון מניות להלוואות — 4.3 מליון ל"י. מאידך נקבעו כמניות השקעות שלפני כן לא נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות — 1.5 מליון ל"י; ונרכשו מניות בסך 2.1 מליון ל"י.

ללא תנועה — שונים

בין החברות שבמסגרת סעיף זה כלולה חברת עמידר, שבה מחזיקה הממשלה במניות בסכום של 13.75 מליון ל"י. למעשה הגיע לממשלה חלק גדול יותר בהון המניות של החברה, שכן לפי הסכם מפברואר 1960, תקצה עמידר לממשלה מניות עבור בניינים למטרה ציבורית, שנמסרו לחברה — 31.3.1956. בדו"ח שנתי 17 (עמ' 40) צוין, שההקצאה לא נעשתה, משום שטרם נקבע ערכם של בניינים אלה. בחודש מארס 1968 הודיע החשב הכללי, כי הוחלט להעביר את הרכוש האמור לבעלות הרשויות המקומיות ולהחתים את הרשויות על חווי הלוואות.

להלן טבלה המסכמת את השינויים העיקריים בהרכב ההשקעה במניות לעומת המאזן הקודם, והכוללת גם את השינויים במאזן ליום 31.3.1966 לעומת המאזן הקודם.

שינויים בהרכב ההשקעה במניות (במליוני ל"י)

1965/66	1966/67	
10816.1	901.2	היתרה בהתחלת התקופה
901.2	988.9	היתרה בסוף התקופה
85.1	87.7	השינוי נטו
		המרה והחלפה (2)
74.9	64.5	הגדלה
	4.7	התאמה ע"ח המרה במאזן הקודם (3)
53.2	(—)11.9	הקטנה
		פעולות תקציביות
36.0	32.5	רכישת מניות
32.1	(—)3.8	בניכוי: מכירת מניות (4)
		שינויים אחרים ותיקונים
—	8.0	רישום הגדלה בטעות (5)
2.8	1.7	הגדלות אחרות
(—)1.1	(—)6.1	מחיקת מניות שבוטלו עקב הקטנת הון
(—)0.2	(—)1.9	הקטנות אחרות
85.1	87.7	

(1) לאחר ניכוי תשלומים על חשבון מניות חברת עמידר בסך 144.4 מליון ל"י, שהומרו כהלוואות במסגרת ההסכם עם החברה מדצמבר 1965 (ראה הערה 1 לטבלה בעמ' 51).

(2) בעיקר המרת הלוואות במניות.

(3) ראה לעיל עמ' 57 — חברת תמנע.

(4) במחיר שנתקבל למעשה.

(5) ראה לעיל עמ' 60 — שירותי נפט.

(6) בעיקר ע"ח מכירת מניות, שתירשם בתקציב 1967/68.

(7) בעיקר הפסד מההחלפת מניות במניות.

מתברר שחלק ניכר — עד כדי 65% — מכלל הגדילה ביתרות ההשקעה במניות בשנת 1966/67 נובע מהמרתם של נכסי המדינה, בעיקר הלוואות, במניות. הגדילה נטו- בגין ההמרות הסתכמה בכ- 57.3 מליון ל"י מתוך כלל הגדילה של 87.7 מליון ל"י. הנתונים בטבלה, המתייחסים לשינויים במאזן הקודם, מצביעים על תופעה דומה: ההמרות הסתכמו בכ- 53.2 מליון ל"י שהם 62.5% מכלל הגדילה (85.1 מליון ל"י). אותה הגדילה בהשקעה, במניות, שמקורה באמצעים חדשים מתקציב הפיתוח, מהווה כשליש בלבד מכלל העלייה ביתרות ההשקעה ובמאזן הקודם — כ- 38%.

השקעות באגרות חוב

בשנת 1966/67 רכש האוצר מחברת צים אגרות חוב 7% של החברה בסכום של 9,832,080 ל"י הניתנות לפדיון בשנת 1975. הרכישה בוצעה על ידי המרת הלוואות להשקעה באגרות חוב בסכום זה. ההלוואות שהומרו היו כלולות בפקדונות האוצר בבנק הספנות (ראה לעיל) לשם מתן הלוואות לצים. המטרה היא לרכוש מנינת בכורה צוברות 7% של חברת צים הנמצאות בידי משקיעים זרים בחוץ לארץ, ולתת להם תמורתן אגרות חוב 7% של החברה.

בהקשר זה מן הראוי לציין, שנוכח העניין, שהיה לממשלה בכך, שבעלי המניות הזרים בחוץ לארץ יקבלו בכל שנה דיבידנד על מניות הבכורה שבידיהם, נוסדה על ידי צים קרן, שממנה משתלמים הכספים לבעלי מניות אלה, אם מאיזו סיבה שהיא אין בכוחה של צים לשלם להם את הדיבידנד בשיעורים ובמועדים; שבוטחו להם. בשנים 1965 ו-1966 לא יכלה חברת צים לשלם את הדיבידנד לבעלי המניות בחוץ לארץ, והאוצר הלווה לקרן את הכספים הדרושים בסכום כולל של 1 מליון ל"י בקירוב. הלוואות אלה אינן נושאות ריבית ולא נקבע לגביהן זמן פרעון. הקרן תחזיר את ההלוואה, כשחברת צים תכריז על תשלום דיבידנד. ההלוואות ניתנו בחלקן הגדול מתוך התקציב הרגיל והן רשומות בספרי האוצר במסגרת הסעיף "השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות".

נכסים בתהליך התהוות — עלייה בסך 236.5 מליון ל"י

בדו"ח השנתי 17 (עמ' 43) הצביע מבקר המדינה על כך, שבהעדר רישום מסודר במשרד השיכון בשנים קודמות לא שיקפה היתרה במאזן ליום 31.3.1966 את כל הרכוש, שהיה בתהליך התהוות באותו תאריך. מאז ערך משרד השיכון רישום של השימוש בכספים, שנועדו לשיכון מתקציב הפיתוח במשך השנים הקודמות עד ליום 31.3.1967, והגיע ליתרה של נכסים בתהליך התהוות ליום 31.3.1967 בסכום של 636.2 מליון ל"י — עלייה בסך 236.5 מליון ל"י לעומת היתרה המופיעה במאזן ליום 31.3.1966. היתרה ליום 31.3.1967 מורכבת מהיתרה של 399.7 מליון ל"י ליום 31.3.1966 בתוספת הנכסים המוניטריים, שנוצרו מביצוע תקציב הפיתוח לשיכון לשנת 1966/67, בניכוי עלותם של נכסים מוגמרים, שהועברו לגורמים אחרים (ביניהם הסוכנות היהודית — 66.1 מליון ל"י, חברת שיכון ופיתוח — 46.6 מליון ל"י, עמידר — 108.2 מליון ל"י, ומבני תעשייה — 9 מליון ל"י) ומתוספת סכום של 224.2 מליון ל"י המתייחס לנכסים בשנים קודמות (כתוצאה מהרישום המרוכז הנ"ל) וגם לנכסים המתייחסים למפעל חסכון לבנין ולתכנית הרב-שנתית של משרד השיכון ליום 31.3.1967 (ראה לעיל עמ' 49).

— בין הנכסים בתהליך התהוות כלולה הבנייה למען מפעל חסכון לבנין, במידה שהמבנים עדיין לא נמסרו לחוסכים. פקדונות החוסכים במסגרת מפעל זה מסתכמים

בסך 75.1 מליון ל"י ומופיעים במסגרת ההתחייבויות (ראה להלן עמ' 64). בידי האוצר אין נתונים, שעל פיהם ניתן לעמוד על ההיקף הכספי של הנכסים הכלולים ביתרה האמורה של נכסים בתהליך התהוות, בגין המפעל. מאחר שהמפעל הוא מפעל עסקי, מן הראוי שהרישום יתנהל כך, שניתן יהיה לאתר בחשבונות את ההיקף הכספי של הנכסים המתייחסים למפעל חסכון לבניין (ראה דו"ח זה, עמ' 461).

העברת הנכסים המוגמרים על ידי משרד השיכון לחברות השיכון השונות, כגון עמידר וחברת שיכון ופיתוח, המבוצעת בכל שנה, מקבלת ביטוי במאזן של אותה שנה. מאידך מגלה ניתוח המאזן, שהרישום של העברת נכסים אלה בחשבונות לא נעשה במועדו אלא במסגרת הנהלת החשבונות של השנה שלאחריה, וכך נוצרת אי-התאמה בין נתוני המאזן לבין נתוני מערכת החשבונות לאותה שנה.

מלאי

זהו סעיף חדש שהופעתו קשורה בתקצוב רכישות מלאי במחסנים (ראה לעיל עמ' 46).

הפקדות (יצירת קרן לתשלום חובות)

הקרן לתשלום חובות, שנוצרה בשנת 1959/60, ניוונה מהקצבות בתקציב, והיא מיועדת לפדיון אגרות מלווה העצמאות והפיתוח.

— בדו"ח שנתי 17 (עמ' 45) ניתן תיאור של התפתחות הקרן עד תאריך 31.3.1966; עד אז הצטבר בקרן סכום של 50.2 מליון ל"י. בשנה הנסקרת הוקצב לקרן סכום של 15 מליון ל"י כבשתי השנים הקודמות, אולם למעשה לא הועבר אליה כל סכום שהוא. מאידך לא נמשך מחשבון הקרן כל סכום לפדיון אגרות מלווה העצמאות והפיתוח, ולפיכך אותה יתרה של 50.2 מליון ל"י מופיעה גם ליום 31.3.1967. בשנת 1966/67 נפרדו אגרות חוב של מלווה העצמאות והפיתוח בסכום של 234.3 מליון ל"י מסעיף התקציבי תשלום חובות (ראה להלן עמ' 69). הקרן אינה מוחזקת בחשבון פקדון מיוחד בבנק ישראל, כפי שהיה נהוג עד 31.3.1965, אלא הועברה לחשבון עובר ושב של האוצר בבנק ישראל בשנת 1965/66. בהקשר זה צוין בדו"ח השנתי 17, לאמור: "לצבירת הכספים בקרן הייתה משמעות מוניטרית; החזקת הקרן בחשבון נפרד בבנק ישראל הבליטה את המשמעות הזאת, ומבחינה זו הייתה עדיפה על הכללת כספי הקרן בכלל חשבונות האוצר בבנק ישראל".

התחייבויות המדינה

בסכום הכולל של התחייבויות המדינה חלה עליה בסך של 978.8 מליון ל"י. השינויים בהתחייבויות השוטפות, שרוכזו על יסוד נתוני החשב הכללי, ניתנים בטבלה 5.

התחייבויות שוטפות (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1966	31.3.1967	הרכב הסעיף במאזן
45.1	87.8	132.9	בנקים בארץ
48.0	—	48.0	בנקים בחו"ל
(—)6.8	120.7	113.9	ממשלת ארה"ב — חשבון עודפי מזון
(—)1.9	41.0	39.1	זכאים
(—)11.0	101.7	90.7	הפקדות
(—)34.6	243.7	209.1	תובעים ע"ח ביצוע תקציב
(—)1.0	1.0	—	תובעים ע"ח סחורות שנחקלו משילומים ע"ח שנים באות
(—)12.2	35.3	23.1	זכאים — קבלנים בעד בנייה ע"ח תכנית רב-שנתית
(—)13.5	88.6	75.1	מפעל חסכון לבניין — פקדונות החוסכים
10.8	13.8	24.6	שוות
22.9	733.6	756.5	ס"ה ושינוי נטו

להלן ניתוח השינויים העיקריים:

בנקים בארץ — עלייה בסך 45.1 מליון ל"י

העלייה נטו נובעת בעיקר מהפקדה — בידי האוצר — של התמורה, שקיבלו בנקים וחברות להשקעה מהפצת אגרות חוב בסך כ-35 מליון ל"י (ראה דו"ח זה, עמ' 27). בסכום זה כלול סך של 20 מליון ל"י, שנתקבל מחברת השקעה של בנק מסחרי. הסכום מורכב מ-5 מליון ל"י, שהופקדו על ידי חברה זו (ראה לעיל 48), ומפקדון נוסף של אותה חברה בסך 15 מליון ל"י, המהווה את התמורה, שהחברה קיבלה מהפצת אגרות חוב, במתכונת של מלווה פיתוח (מלווה ברירה לתקופה של 5 שנים), לפי אותו הסדר בין משרד האוצר ובין הבנק המסחרי, שהוזכר לעיל (עמ' 48). על פי הסכם זה יעמיד האוצר לרשות החברה כספים בגובה הפקדון מתקציב המדינה לשם מתן הלוואות בהכוונת האוצר. כל הסכום של 20 מליון ל"י נרשם בתחילה כהכנסה תקציבית, ורק לקראת הכנת המאזן הועבר הסכום למסגרת בלתי-תקציבית. האוצר הסביר, שההעברה הזאת בוצעה נוכח כוונתו להחזיר לחברה את כספי האמיסיה ולהגיע אתה לידי הסדר אחר.

בנקים בחוץ לארץ

התחייבות זו שנוצרה בשנת 1966/67 נובעת מקבלת הלוואות משני בנקים בחוץ לארץ בסכום של 16 מליון דולר.

הפקדות — ירידה בסך 11 מליון ל"י

מתוך סך הירידה של 11 מליון ל"י סכום של 6.7 מליון ל"י מייצג את הירידה בהתחייבות להחזרת כספי חסכון חובה כתוצאה מפדיון אגרות חסכון חובה (ראה ירידה מקבילה בזכויות, עמ' 49 לעיל).

ירידה בסך 34.6 מליון ל"י

היתרה בסעיף זה בסך 209.1 מליון ל"י כוללת את התחייבויות הממשלה שנוקפו לחשבונות סילוקין (לזכאים עבור סחורות ושירותים שנתקבלו מהם ולזכאים לקבלת הלוואות) בסכום של 70.2 מליון ל"י, וכן התחייבויות אחרות בסך 138.9 מליון ל"י בעד סחורות, שירותים ועבודה שנתקבלו והתשלום בוצע רק בחודשים אפריל ומאי 1967.

(א) ההתחייבות בסכום כולל של 70.2 מליון ל"י מבוססת על סעיף 12(א) לחוק התקציב לשנת 1966/67, תשכ"ו—1966, הקובע, שסכום שהוקצב יראוהו כאילו שולם משלח החשב הכללי לאדם הזכאי לו הודעה שהסכום ייפרע תוך 60 יום לו או לפקודתו. ההודעות שנשלחו הן פקודות הסילוקין הנמצאות בשימוש במשרדי הממשלה.

הביקורת העלתה שני מקרים, שבעלי חשבונות סילוקין הפקידו בידי האוצר בסוף מארס 1967 סכומים, שהסתכמו ב-1.8 מליון ל"י בקירוב ונוקפו לזכות חשבונות הסילוקין של המפקדים, המראים יתרות זכות בסכום הזה. מאחר שההתחייבות של האוצר, שנוצרה עם קבלת סכומים אלה, אינה נובעת מביצוע תקציב, אין לה מקום במסגרת הסעיף "תובעים ע"ח ביצוע תקציב" שבמאזן. הסכומים שנתקבלו מן הראוי היה לרשום בין פקדונות שונים.

— מספר חשבונות סילוקין נסגרו לסוף שנת התקציב ביתרות חובה. ס"ה יתרות החובה בחשבונות סילוקין ליום 31.3.1967 הסתכם ב-2.4 מליון ל"י. סכום זה נוכח מס"ה יתרות הזכות של חשבונות הסילוקין, והיתרה נטו נכללה במאזן בסעיף "תובעים ע"ח ביצוע תקציב" — שירותים שנתקבלו". לדעת הביקורת מן הנכון היה לרשום את הסכום הנ"ל בזכויות במסגרת החייבים ולא כניכוי מסעיף הזכאים. על המשמעות של משיכות-יתר אלה, ראה דו"ח זה עמ' 81.

(ב) ההתחייבות בסכום כולל של 138.9 מליון ל"י מבוססת על סעיף 12(ב) לחוק התקציב לשנת 1966/67, תשכ"ו הקובע, שסכום שהוקצב לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס, יראוהו כאילו הוצא, משנתקבל השירות או הנכס, שלתשלומו הוא מיועד, אם שולם עד תום חודשיים מתום שנת הכספים. סכום זה כולל סך 84.8 מליון ל"י המהווה את כלל שכר עבודה ומשכורת המגיעה לעובדי המדינה עבור חודש מארס 1967, ששולמה בראשית אפריל 1967. הסכום המקביל לחודש מארס 1966 היה 88.2 מליון ל"י. הירידה נובעת, בין היתר, מכך, שמשכורת מארס 1966 כללה תשלומים מיוחדים — הפרשים למורים ולאקדמאים וכן תשלום למפרע של הפרשים הנובעים מסיווג העובדים לפי הדירוג האחד.

יתרת ההתחייבות בסך 54.1 מליון ל"י מייצגת סחורות ושירותים, שנתקבלו על ידי משרדים ממשלתיים.

זכאים — קבלנים בעד בנייה על חשבון תכנית

רבי-שנתית — ירידה בסך 12.2 מליון ל"י

היתרה בסך 23.1 מליון ל"י ליום 31.3.1967 מייצגת את סכום החשבונות שהוגשו על ידי הקבלנים ושלא נפרעו על ידי משרד השיכון עד לסוף מאי 1967.

מפעל חסכון לבניין — פקדונות החוסכים —

ירידה בסך 13.5 מליון ל"י

היתרה בסך 75.1 מליון ל"י ליום 31.3.1967 מייצגת את פקדונות החוסכים (ראה לעיל עמ' 49).

חובות אחרים

כלל חובות המדינה ממלוות פנים וממלוות חוץ וכן מעליית המדד וגמול ערך במפעל הסכון לבניין גדלו ב-955.9 מליון ל"י לעומת גידול ב-793.7 מליון ל"י בשנת המאזן הקודמת. חובות אלה הסתכמו ביום 31.3.1967 בסך 7,504.4 מליון ל"י, כשהמלוות במטבע חוץ היו רשומים לפי השער 3 ל"י לדולר. משקלם של מלוות פנים בכלל החובות גדל והגיע לכדי מחצית מכלל חובות המדינה.

מלוות פנים

הטבלה הבאה, שרוכזה על יסוד נתוני החשב הכללי, מראה את ההתפתחות, שחלה במלוות פנים.

ט ב ל ה 6

התחייבויות — מלוות פנים (במליוני ל"י)

השינוי	31.3.1966	31.3.1967	מלוות בלתי צמודים
(—)2.3	22.1	19.8	מלוות חובה
(—)0.1	23.0	22.9	מלוות עממיים ומלוות מלחמה
125.4	195.3	320.7	מלוות קצר מועד
—	119.4	119.4	רשות הפיתוח
34.2	230.3	264.5	קרן ארנונה לפיצוי נזקי מלחמה
0.5	39.6	40.1	בנק הדואר
(—)3.2	5.3	2.1	בנקים שונים למימון השיכון
75.4	239.0	314.4	מלוות ומקדמות מאת בנק ישראל
1.1	8.2	9.3	מלוות מלפני קום המדינה ושונות
מלוות צמודים לדולר			
(—)5.5	20.5	15.0	מלוות בטחון
(—)5.7	33.1	27.4	מלוות שיכון עולים
(—)2.4	30.3	27.9	מלוות פיתוח
(—)7.9	22.8	14.9	טבי דולר
(—)3.6	15.5	11.9	שטרי חסכון צמודי דולר
7.7	7.4	15.1	מפעל השיס
(—)38.4	38.4	—	בנק ישראל — מקדמה לפי חוק המקדמה (פרעון חובות חוץ), תשכ"ג—1963
(—)9.2	105.0	95.8	בנק ישראל — מקדמה לפי חוק המקדמה, תשכ"ו—1966
מלוות צמודים למדד			
(—)1.2	3.8	2.6	מלוות בטחון
(—)1.6	6.1	4.5	מלוות שיכון עולים
54.1	186.4	240.5	מלוות פיתוח
169.6	403.9	573.5	מלוות קליטה
3.0	—	3.0	מלוות פרסים
122.4	673.0	795.4	המוסד לביטוח לאומי
13.2	40.2	53.4	אמיסיות לחברות ביטוח
מלוות בתנאי הצמדה מעורבים			
(—)2.1	12.8	10.7	מלוות פיתוח
102.5	353.0	455.5	מלוות פנים על ידי אמיסיות
625.9	2,834.4	3,460.3	סה"ה והשינוי בסך

מלוות צמודים לדולר כלולים לפי השער של 3 ל"י לדולר שהיה נהוג ליום המאזן; מלוות צמודים למדד יוקר המחיה כלולים בסכום התמורה, שנתקבלה בעת הפצתם. סך הכל של גדילת חובות אלה, ממועדי התהוותם, בעקבות עליית המדד נרשם בסעיף מיוחד בסיכום התחייבויות המדינה בסכום של 250.4 מליון ל"י לעומת 185.6 מליון ל"י ליום 31.3.1966. הגדילה בשנת 1966/67 הייתה אפוא בסך 64.8 מליון ל"י, כשמדד יוקר המחיה ב-31 במארס 1967 היה 118 נקודות לעומת 114.6 נקודות ב-31 במארס 1966. העלייה הייתה 2.96%. בחישוב הסכום של 64.8 מליון ל"י נלקחו בחשבון לראשונה הפרשי הצמדה בסכום של למעלה מ-30 מליון ל"י המתייחסים למלוות קליטה מאז 1961.

הסעיף "מלוות ומקדמות מאת בנק ישראל" (מלוות בלתי צמודים) בסך 314.4 מליון ל"י מורכב כדלהלן (במליוני ל"י):

184.4	מלוות נגד שטר אוצר לפי פקודת שטרי אוצר, תש"ט-1948
77.2	מלוות נגד שטרי מקרקעין לפי חוק שטרי מקרקעין, תש"ט-1949
52.8	מקדמה לפי חוק מקדמת קליטה ובטחון, תשי"ט-1959

העלייה נטו בסך 75.4 מליון ל"י נובעת מהוצאת שטרי אוצר בסך 115 מליון ל"י ומאידך מהחזרה סכום של 39.6 מליון ל"י לבנק ישראל לסילוק חלקי של חוב האוצר על פי חוק מקדמת קליטה ובטחון, תשי"ט-1959.

בהחלטתה מ-29.3.1967 התירה הכנסת, שהסכום הכולל של שטרי האוצר, שיהיו במחזור מדי פעם בפעם לפי סעיף 1(ב) (1) לפקודת שטרי אוצר תש"ט-1948, יגיע עד 115 מליון ל"י, וזאת נוסף על שטרי אוצר בסכום של 69.4 מליון ל"י, שהיו במחזור לפי סעיף 1(ב) (2) לפקודה הנ"ל זה כמה שנים. בעקבות החלטה זו מכר החשב הכללי לבנק ישראל ביום 30.3.1967 שטר אוצר בסך 115 מליון ל"י, שזמן פרעונו ב-30.6.1967, תמורת ערכו הנומינלי בניכוי ריבית של 5% לשנה בסך 1.4 מליון ל"י.

להלן מובא מיון המלוות לפי מלוות שמקורם בתשלומי חובה, מלוות מבנק ישראל על פי חוקים מיוחדים ומלוות אחרים ממקורות פנים (במליוני ל"י):

העלייה ב-1965/66 לעומת 1964/65	העלייה ב-1966/67 לעומת 1965/66	31.3.1965	31.3.1966	31.3.1967	
318	326	989	1,307	1,633	מלוות שמקורם בתשלומי חובה (1)
43	28	339	382	410	מלוות מבנק ישראל (1)
52	272	1,093	1,145	1,417	מלוות אחרים ממקורות פנים (1)
413	626	2,421	2,834	3,460	

(1) סכומי המלוות מופיעים לפי ערכם הפנקסני; חלק מהם צמודים.

מלוות שמקורם בתשלומי חובה

מלוות אלה מקורם במוסד לביטוח לאומי, במלווה קליטה ובקרן הארנונה. יותר ממחצית העלייה במלוות פנים ב-1966/67 נובעת מהעלייה בקבוצה זו של מלוות.

המלוות מבנק ישראל

העלייה בסך 28 מליון ל"י בשנת 1966/67 נובעת מהוצאת שטר אוצר בסך 115 מליון ל"י. לעומת זה נפרעו על חשבון מלוות קודמים חובות בסך 87 מליון ל"י, מזה כ-40 מליון ל"י לפני זמן פרעונם (ראה עמ' 24).

מלוות פנים אחרים

התקבולים נטו ממלוות אלה בשנת 1966/67 הסתכמו ב-272 מליון ל"י: הם היו גדולים בהרבה מן הסכום המקביל בשנה הקודמת (52 מליון ל"י). עיקר השינוי חל בהיקף ההפצה של אגרות מלווה קצר מועד, כפי שניתן לראות מהריכוז דלהלן (במליוני ל"י):

השינויים ביתרות		
בשנת 1965/66	בשנת 1966/67	
(-)-74	126	מלוות קצרי מועד
126	146	מלוות אחרים
52	272	

בין הגורמים לעלייה יש למנות תמריצים נוספים, שניתנו למשקיעים ולבנקים המפיצים את המלווה קצר המועד (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 621); היציבות היחסית של המחירים ששררה במשק בשנת המאזן; והנטייה של משקיעים להעדיף השקעה בנכסים נזילים עקב המיתון (ראה עמ' 27).

מלוות חוץ

הטבלה הבאה, שרוכזה על יסוד נתוני החשב הכללי, מראה את השינויים בעומס מלוות החוץ במשך שנת 1966/67 (ההתחייבויות במטבע חוץ במונחים של \$ ארה"ב).

ט ב ל ה 7
התחייבויות — מלוות חוץ

המלווה	31.3.1967	31.3.1966	השינוי
ב מ ל י ו נ י ד ו ל ר			
מלווה העצמאות והפיתוח	492.3	517.5	(-)25.2
מלווה הפיתוח להשקעות	37.2	—	37.2
מלווה באמצעות בנק לפיתוח התעשייה	150.2	155.9	(-)5.7
מלווה ממשלת ארצות הברית לפרעון ב-\$	156.3	117.0	39.3
מלוות שונים בחוץ לארץ	50.2	53.0	(-)2.8
גדילת קרן של אגרות חסכון של מלווה העצמאות והפיתוח וריבית שלא נדרשה לגבי מלוות אלה	42.9	44.1	(-)1.2
מלווה הבנק ליצוא ויבוא	40.9	42.8	(-)1.9
מלווה גרמני 1966	40.1	—	40.1
מלווה צרפתי	5.6	6.2	(-)0.6
מלווה קנדי	1.6	1.8	(-)0.2
חובות שוטפים בחוץ לארץ	1.0	1.4	(-)0.4
ס"ה ועלייה נטו ב-\$	1,018.3	939.7	78.6
ב מ ל י ו נ י ל"י			
מלווה ממשלת ארה"ב — צמוד ל-\$	476.8	462.7	14.1
מלווה ממשלת ארה"ב — בלתי צמוד	255.2	238.4	16.8
ס"ה ועלייה נטו בל"י	732.0	701.1	30.9

מלווה העצמאות והפיתוח — ירידה בסך 25.2 מליון דולר

הירידה נובעת מפדיון אגרות חוב בסך 78.1 מליון דולר, מהמרת אגרות של מלווה הפיתוח באגרות של מלווה הפיתוח להשקעות (ראה להלן) בסכום של 23.6 מליון דולר; מאידך הופצו אגרות חוב חדשות בסכום של 76.5 מליון דולר.

מלווה הפיתוח להשקעות — עלייה בסך 37.2 מליון דולר

ב-1966.2.3 נתקבל בכנסת חוק אגרות מדינת ישראל (הנפק להשקעות פיתוח), תשכ"ו-1966, שלפיו מורשה שר האוצר ללוות סכום, שלא יעלה על 100 מליון דולר תמורת אגרות חוב, שיופצו בחוץ לארץ לארגונים ולשאר הגופים שהם אחד מאלה: חברת ביטוח, בנק, איגוד מקצועי, או קרן תגמולים לעובדים. האגרות ייפדו כעבור 20 שנה מתאריך ההוצאה וישאו ריבית של 4 $\frac{1}{2}$ %, שתשולם בכל חצי שנה. העלייה נובעת מהפצת אגרות חוב, שהוצאו על פי חוק זה בסכום של 37.2 מליון דולר — 13.6 מליון דולר תמורת מזומנים ו-23.6 מליון דולר תמורת אגרות חוב של מלווה הפיתוח (ראה לעיל).

לפי הנתונים שבטבלה דלהלן (במליוני ל"י) הגיע סך כל החוב החיצוני ליום 31.3.1967 ל-3,786.8 מליון ל"י, דהיינו, חלה עליה, בסך 266.7 מליון ל"י.

עלייה נטו בשנת 1965/66	עלייה נטו בשנת 1966/67	31.3.1965	31.3.1966	31.3.1967	
292.4	235.8	2,526.6	2,819.0	3,054.8	חוב חיצוני במטבע חוץ
44.7	30.9	656.4	701.1	732.0	חוב חיצוני במטבע ישראלית
337.1	266.7	3,183.0	3,520.1	3,786.8	

ההכנסה ממלוות חדשים לא הייתה אמנם קטנה בשנת 1966/67 מזו שבשנת 1965/66, אולם ההוצאה לפרעון גדלה בשנת 1966/67 לעומת 1965/66 כפי שנראה להלן (במליוני ל"י):

הגדלה או הקטנה (—)	1965/66	1966/67	
7.2	553.7	560.9	התחייבויות חדשות
(—)77.6	216.6	294.2	בניכוי: פרעון חובות
(—)70.4	337.1	266.7	שינוי ביתרת החובות

ערבויות

ערבויות המדינה

ערבויות המדינה, כנושא מיוחד, נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בתקופה אוגוסט 1966 — מאי 1967. הבדיקה נערכה לפי בקשתה של ועדת הכספים של הכנסת (ראה עמ' 4) ובעקבותיה הגיש מבקר המדינה לוועדה דו"ח מיוחד, בספטמבר 1967. בדו"ח נתונים על כלל הערבויות ועל התפלגותן לפי ענפי המשק; הוא גם מכיל מסקנות כלליות, שהעיקריות שבהן מובאות להלן.

1. בחלקן הגדול ביותר ניתנות ערבויות המדינה לאיגודים, ששליטת הממשלה או השפעתה עליהם מלאה או מכרעת. בהתחשב במיוחד בכך, שהנהלות האיגודים, במגמתן לעשות לפיתוח הארץ, גילו לעתים קרובות מידה גדולה מדי של אופטימיות בהערכת

הסיכויים של הפרויקטים המוצעים, ושההזדהותן עם מטרות האיגוד הן בהכרח צד נוגע, מן הראוי שיקום דיון נוסף, מחוץ למסגרת האיגוד, ושייערכו בדיקות של האוצר ושל המשרדים שבתחום אחריותם פועלים האיגודים, מנקודת ראות ממשלתית, בנפרד מאלה הנעשות מבחינת האיגוד עצמו.

באורח כללי השיקול למתן ערבות למטרות פיתוח המשק צריך להתבסס לא רק על בחירת כדאיותה של העסקה המוצעת ותרומתה הצפויה למשק המדינה אלא גם על ניתוח היכולת הפיננסית של הערוב וטיבם של הבטחונות הנגדיים לערבות. הבדיקות מבחינת חשיבותן הכלכלית של העסקאות ותרומתן לענף משקי מהדין שיהיו בראש וראשונה מתפקידו של אותו משרד כלכלי האחראי לענף משקי זה, שהרי הוא המוסמך לקבוע, אם העסקה עשויה לסייע לפיתוחו ולעידודו של הענף. הבדיקות מבחינת כושר הביצוע של יוזם העסקה (הערוב), היכולת הפיננסית וטיב הבטחונות שהוא ממציא צריכות בדרך כלל להיות מתפקידו של משרד האוצר, שכן לרשותו המומחים והכלים לעריכת בדיקות מסוג זה. במידה שבדיקות אלה נוגעות לנושאים הדורשים ידע מקצועי מובהק, יהיה מקום לכך, שהאוצר יחזור ויפנה גם מצדו למשרד הנוגע בדבר בבקשה לעזור בעריכת בדיקותיו.

2. מממצאי הביקורת עולה, שבדרך כלל נערכו בדיקות וקוימו התייעצויות, לפני שהגיש שר האוצר לוועדה בקשות לאישור ערבויות; אולם לא הוגדרו לצורך זה הקריטריונים, באלו נסיבות ולפי אלו תנאים יש להמליץ על אישור למתן ערבויות, ולא הונהגו נהלים מקיפים לעריכת הבדיקות לסוגיהן ולשליבהן. לא הייתה הגדרת תחומים ברורה, לפי הקווים שצוינו לעיל, בין משרד האוצר ליתר המשרדים בדבר אחריותו של כל משרד בנוגע לבדיקות המוקדמות. גם במשרד האוצר עצמו לא הוגדרו דים תחומי האחריות של היחידות הנוגעות בדבר — אגף החשב הכללי, אגף המפקח על מטבע חוץ ורשות ההשקעות, ואילו אגף התקציבים כלל לא שותף בדיונים.

3. לפעמים מושמעת הדעה, שיש בערבות משום סיכון יותר גדול מאשר בהלוואות ובהשקעות במזומנים. מבחינה כלכלית אין יסוד להבחנה זו. מדובר בצורות שונות של מתן עזרה ממשלתית, והבחירה ביניהן צריכה להיות לפי נסיבות העניין. במקרים רבים עדיף, שעזרת הממשלה תינתן בצורת ערבות, דהיינו קבלת הסיכון בלבד, מאשר בצורת הלוואה, כאשר האוצר מקבל על עצמו נוסף על הסיכון גם את עול המימון. אולם במה דברים אמורים — כאשר העובדה, שערבות אינה דורשת מימון מיד, לא תביא לכך, שנותניה יקלו בבדיקות ובשיקולים יותר מאשר בהקצבה. לפיכך, אותה בדיקה יסודית ומקיפה, שיש לערוך לגבי הלוואה תקציבית מהדין שתיערך במלואה גם לגבי ערבות, לפני ששר האוצר פונה לוועדת הכספים לשם קבלת אישורה. זאת ועוד: כמו בעניין הלוואה כך גם בעניין ערבות צריך להיות מעקב אחר דרכי הניצול של האשראי וקיום תנאי הפרעון של ההלוואה, אשר עליה ניתנת הערבות. הגורמים, שעליהם להיות שותפים לאישור הקצבה ולביצועה, דהיינו המשרד הנוגע בדבר והיחידות המתאימות באוצר, יערכו את הבדיקות הדרושות גם לגבי הערבות. לפי אותו הלך מחשבה יש אף לשקול, אם בין היחידות האמורות באוצר אין מקום גם לאגף התקציבים.

4. בחלק מן הדו"ח המתייחס לעניין זה כלולה קביעה עקרונית נוספת בדבר הבאת מתן ערבויות המדינה לאישור ועדת הכספים ובדבר הופעת נציגי משרדי הממשלה בפני ועדות הכנסת בכלל.

הסמכתה של ועדת הכספים לאישור מתן ערבויות המדינה, וכשהמדובר בערבויות לסכומים העולים על 250,000 ל"י, גם לאישור תנאי הערבות וערובתה, נועדה בעיקר להבטיח שליטתה של הכנסת על המעמסה, שהן עלולות ליצור על תקציב המדינה, ועל סוגי העסקאות, שעליהן תינתן הערבות.

מידע רב, על כל עסקה נמצא בידי משרד האוצר ויתר משרדי הממשלה. לדעת הביקורת, על משרדי הממשלה מוטל לא רק לנצל מידע זה לצורך פעולותיהם אלא גם לראות עצמם כחברים מעין חובות נאמנות לפרלמנט לגביו. במידת הצורך עליהם להעמיד את המידע לרשות ועדות פרלמנטריות, שאין להן, בדרך כלל, אמצעים להשגתו ממקורות אחרים. במיוחד כך הדבר במקרים שבהם ועדה מתבקשת על פי הוראה סטטוטורית, להחליט על אישור פעולה של משרד ממשלתי. על נציגי משרדי הממשלה המופיעים בפני הוועדות למסור להן, מיומנותם ובגילוי לב מלא, כל ידיעה העשויה להיחשב כרלוונטית, בין מבחינתם הם, ובין על פי השיקולים שניתן לצפות להם אצל חברי הוועדה השונים.

5. עוד כולל הדו"ח קביעות עקרוניות בדבר מגעם החברתי של עובדי מדינה לבין אנשי עסקים, שבענייניהם הם מטפלים במסגרת תפקידם. קביעות אלו הביא נציב שירות המדינה לידיעתם של משרדי הממשלה בחוור מיוחד מתאריך 27 בפברואר 1968.

פירוט הערבויות

יתרת ערבויות המדינה במאזן ליום 31.3.1967 מסתכמת ב-1,263.6 מליון ל"י לעומת 1,086.8 מליון ל"י במאזן ליום 31.3.1966. העלייה נטו — מתוספות של ערבויות שניתנו במשך השנה לאחר ניכוי הערבויות שפג תוקפן — מסתכמת אפוא ב-176.8 מליון ל"י.

הדו"ח המיוחד על ערבויות כלל בעמ' 8—9 טבלה, שערך משרד מבקר המדינה על הערבויות, שהיו בתוקף ל-31.3.1966, לפי ענפי המשק והערובים. הטבלה דלהלן (בעמ' 73) מראה את השינויים שחלו מאז, ואת המצב ל-31.3.1967.

לגבי ערבויות הלוואות, שניתנו במטבע חוץ, נהג החשב הכללי, בדרך כלל, לתאם את רישומי לאלה של אגף מטבע חוץ, ובהתאם לכך כלל גם את הרבית. במקרים אחרים רשם החשב הכללי את ערבויות המדינה בסכומי קרן בלבד.

במידה שערבות המדינה חלה גם על הרבית, וכך הדבר במרבית המקרים, מן הדין שסכום הערבות המוצג במאזן זכויותיה יתחייבויותיה של המדינה יכלול גם את הרבית.

פירוט ערבויות המדינה (בל"י)

יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1967	השינויים בחקופה 1.4.1966 - 31.3.1967		יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1966	
	סך הערבויות שפג תוקפן ואלו שהוקטנו	סך הערבויות החדשות והתוספות על הקיימות		
1,263,609,722	180,517,910	357,269,063	1,086,858,569	ס"ה הערבויות
89,750,000	51,500,000	64,725,000	76,525,000	חקלאות
45,000,000	14,750,000	19,975,000	39,775,000	משקים חקלאיים — חברות חקלאיות
11,000,000	11,000,000	11,000,000	11,000,000	משקים חקלאיים — פלחה
33,750,000	25,750,000	33,750,000	25,750,000	המועצה לשיווק פרי הדר
147,010,618	10,219,621	11,425,000	145,805,239	מכרות ומחצבים
136,273,000	8,652,000	6,925,000	138,000,000	מפעלי ים המלח
6,237,618	1,567,621	—	7,805,239	חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ
4,500,000	—	4,500,000	—	נפטא חברה ישראלית לנפט בע"מ
235,752,769	6,361,605	133,182,303	108,932,071	תעשייה
60,000,000	—	—	60,000,000	בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ
115,017,303	—	115,017,303	—	מפעלי תעשייה שונים באמצעות בנק לפיתוח התעשייה בע"מ
10,500,000	1,500,000	—	12,000,000	בתי הזיקוק חיפה בע"מ
17,724,990	3,575,010	—	21,300,000	מפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ
20,375,000	—	11,670,000	8,705,000	כימיקלים ופוספטים בע"מ
4,033,334	965,166	—	4,998,500	כימיקלים ופוספטים (אמיסיה)
1,607,142	321,429	—	1,928,571	מפעל תעשייתי
5,000,000	—	5,000,000	—	מפעלי מלאכה ותעשייה זעירה — באמצעות בנק למלאכה בע"מ
1,495,000	—	1,495,000	—	חברות מלאכה ותעשייה
97,992,734	7,670,983	24,000,000	81,663,717	בנייה
51,369,934	5,632,983	—	57,002,917	"עמידר" — החב' הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ
22,622,800	2,038,000	—	24,660,800	"טפחות" בנק משכנתאות לישראל בע"מ (אמיסיה)
24,000,000	—	24,000,000	—	"טפחות" בנק משכנתאות לישראל
90,046,704	626,650	17,242,046	73,431,308	חשמל ומים
81,923,354	—	17,242,046	64,681,308	חברת החשמל לא"י בע"מ (אגרות מלווה חברות הביטוח)
8,123,350	626,650	—	8,750,000	מקורות חברת מים בע"מ

פירוט ערבויות המדינה (בל"י) — המשך

יתרות הערבויות שבמוקף ליום 31.3.1967	השינויים בתקופה 1.4.1966 - 31.3.1967	יתרות הערבויות שבמוקף ליום 31.3.1966	ענף המשק והערוב
סך הערבויות שפג תוקפן ואלו שהוקטנו	סך הערבויות החדשות והתוספות על הקיימות		
201,980,229	21,471,312	220,975,850	סחר חוץ ושירותים
100,000,000	—	100,000,000	החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר-חוץ בע"מ
22,376,009	14,772,171	34,672,489	מדינת אפריקה
38,550,000	—	38,550,000	מדינות אחרות — הסכמי מסחר
5,056,800	—	5,056,800	חברה ליצוא
16,800,000	—	16,800,000	חברת יצוא (עיסקה מיוחדת)
—	6,000,000	6,000,000	חברת יבוא בחוץ לארץ
1,197,420	399,141	1,596,561	מפעל תעשייתי בחוץ לארץ
300,000	300,000	600,000	חברה קבלנית
17,700,000	—	17,700,000	חברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ
350,863,071	70,814,226	319,061,424	תחבורה ימית ואווירית
113,552,686	18,287,044	111,115,913	ציים חברת השיט הישראלית בע"מ
28,011,415	4,969,767	32,981,182	חברת ספנות א'
28,546,500	5,419,500	25,218,000	חברת ספנות ב'
—	4,577,052	4,577,052	חברה למיכליות
—	4,500,000	4,500,000	בנק הספנות לישראל בע"מ
—	4,140,000	4,140,000	מספנות ישראל
2,130,009	179,215	1,521,175	חברה לדיג א'
4,088,928	671,143	4,760,071	חברת ספנות ג'
1,003,632	2,295,684	3,299,316	סומרפין ליבריה קורפורישן
171,595	105,830	277,425	סומרפין (ישראל) בע"מ — כיום סומרפין חברת דיג והובלות קרור בע"מ
12,734,282	2,175,567	14,909,849	חברת בילו — סומרפין אניות מע'- בורח למכוניות בע"מ
22,780,515	2,790,455	25,570,970	חברת גילי — סומרפין אניות מעבורת למכוניות בע"מ
20,232,000	—	20,232,000	פלוטת בנגירה אקוטוריאנה-ישראל בע"מ
65,967,874	19,622,969	61,908,471	אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ
5,743,635	1,080,000	4,050,000	ארקיע בע"מ
45,900,000	—	45,900,000	החברה הבינלאומית לבזק בע"מ

יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1967	השינויים בתקופה 1.4.1966 - 31.3.1967		יתרות הערבויות שבחוקף ליום 31.3.1966	
	סך הערבויות שפג תוקפן ואלו שהוקטנו	סך הערבויות החדשות והתוספות על הקיימות		
26,853,666	11,845,547	1,200,000	37,499,213	ענף המשק והערוב המוסדות הלאומיים, מוסדות השלטון המקומי ומוסדות הציבור
1,000,000	1,000,000	—	2,000,000	מזיאון ישראל
18,961,203	9,284,936	—	28,246,139	מוסדות לאומיים
333,333	—	—	333,333	עיריית ירושלים
1,666,666	—	—	1,666,666	עיריית חיפה
750,424	299,931	—	1,050,355	מעצות מקומיות ואזוריות
3,152,040	1,050,680	—	4,202,720	רשויות מקומיות (אמיסיות א-ב)
990,000	210,000	1,200,000	—	עיריית באר שבע
23,359,931	7,966	403,150	22,964,747	שונות
16,725,000	—	—	16,725,000	מקבלי הלוואות שיקום מברמניה
3,434,931	—	403,150	3,031,781	נכים
3,200,000	—	—	3,200,000	קרן הלוואות לסטודנטים במוסדות השכלה גבוהה בע"מ
—	7,966	—	7,966	חברת כל ישראל חברים "מקה ישראל"

המרכיבים העיקריים של עלייה ביתרות הערבויות הם אלה:

מפעלי תעשייה שונים באמצעות בנק לפיתוח התעשייה — 115 מליון ל"י

המדובר בערבות, שוועדת הכספים של הכנסת אישרה ביולי 1967 להלוואות בסכום של 27.5 מליון ל"י, ובאוגוסט להלוואות בסכום נוסף של 87.5 מליון ל"י. הלוואות אלו, בסכום כולל של 115 מליון ל"י, ניתנו על ידי הבנק עוד בשנים קודמות, והאחריות של האוצר לגבי רובן הייתה רשומה בספרי האוצר במסגרת "קרן אחריות" (ראה דו"ח שנתי 17 עמ' 59), בלא שנתקבל על כך אישור הוועדה. האישורים שנוכרו נועדו לתת לקרן זו את ערבות המדינה למפרע, כיוון שהאוצר פעל בשעתו בתום לב על יסוד חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. דו"ח האוצר ליום 31.3.1967 נערך אחרי האישור האמור, ובו כבר נכללה הפעולה בין הערבויות.

כימיקלים ופוספטים בע"מ — 11.7 מליון ל"י

אישור הוועדה ניתן לפי בקשת שר האוצר, שנימק את המלצתו בצורך לאפשר לחברה קונסולידציה של חובותיה וכן בהתפתחות, שחלה בפעולות החברה המצרית, הרחבת היקף האשראי שלה. ההלוואות שנערכו, במטבע חוץ ובלירות ישראליות, הן חוזרות ומתחדשות במשך תקופה של חמש שנים וישאו רבית בשיעור של 6% עד 10% —

בהתאם לסוג המטבע של האשראי ולתנאי השחרור מהוראות הנוילות. באישור הוועדה צוין, שערבות המדינה תינתן נוסף על שטרות הלקוחות, שיומצאו למוסדות המממנים, ועל שיעבוד מלאי התוצרת המיועדת ליצוא.

"טפחות" בנק למשכנתאות לישראל — 24 מליון ל"י

אישור ועדת הכספים הוא מיום 8.9.1966 ומתייחס להלוואה, שגויסה על ידי "טפחות" ממוסדות פיננסיים בחוץ לארץ, בסכום של 8 מליון דולר. כספי ההלוואה יועדו למימון חלקי של תקציב השיכון במסגרת הכנסה מיועדת והיא נושאת ריבית בשיעור של 6.25% לשנה בתוספת עמלה חד-פעמית של כ-3.75% וביחד תגיע עלות המימון ל-6.75% לשנה. ההלוואות בצירוף הרבית יוחזרו במשך 15 שנה בתשלומים שנתיים שווים.

חברת החשמל לא"י — 17.2 מליון ל"י

הערבות בסכום זה מתייחסת לאגרות חוב המונפקות על ידי החברה לחברות העוסקות בביטוח חיים צמוד ערך: עוד בשנת 1957 הפעילו חברות ביטוח ישראליות תכנית של ביטוח חיים צמוד ערך, שלפיה בעלי הפוליסות יקבלו כספי ביטוח בסכומי פדיון צמודים למחיר הדולר או למדד יוקר המחיה בהתאם לבחירת המבוטח. חברות הביטוח מצדן התחייבו להשקיע סכומים מכספי הפרמיות, לפי בסיס מסוים, באגרות חוב המונפקות למטרה זו על ידי חברת החשמל. הרבית על האגרות היא בשיעור של 6% לשנה, ואף היא צמודת ערך בהתאם לסוג האגרות.

האישור הראשון של ועדת הכספים ניתן לערבות בשנת 1957 — במסגרת חוק לעידוד החסכון — בסכום של 50 מליון ל"י; בשנת 1964 ניתן אישור נוסף, בסכום של 150 מליון ל"י, לאגרות חוב, שיונפקו בשנים 1964—1974 בתנאי הצמדה של הקרן ושל הרבית, למדד יוקר המחיה. הערבויות, שניתנו על ידי האוצר במסגרת האישורים האמורים, הסתכמו ליום 31.3.1966 ב-64.7 מליון ל"י (כולל הפרשי הצמדה לדולר ולמדד). בשנת 1966/67 עקב הקצאות אגרות חוב על ידי החברה במסגרת אישורי הוועדה גדלו הערבויות בסכום של 17.2 מליון ל"י. היתרה ליום 31.3.1967 מסתכמת אפוא ב-81.9 מליון ל"י.

החברה הבינלאומית לבזק בע"מ — 45.9 מליון ל"י

החברה הוקמה לצורך הנחת כבל תת-ימי בין ישראל לצרפת, ומניותיה הן בידי המדינה בשיעור של 60% ובידי חברה זרה בשיעור של 40%. העבודה נעשת על ידי פירמה זרה, שזכתה במכרו. תנאי המימון שנקבעו עם הפירמה הזרה הם: 10% מההשקעה שולמו במזומנים עם חתימת החוזה, והיתרה שנקבעה בסכום של 75.5 מליון פרנקים צרפתיים תינתן כאשראי לתקופה של 7 שנים מיום חתימת החוזה או 5 שנים מיום מסירת הכבל. האשראי ישא רבית בשיעור 5.7% ויוחזר בתשלומים חצי-שנתיים. מתן ערבות המדינה על סכום האשראי האמור, אושרה על ידי הוועדה בשיבותיה מיום 28.6.1966 ומיום 8.9.1966, והמדינה קיבלה ערבות בנקאית נגדית בשיעור של 40%, שהומצאה על ידי החברה השותפה. הסכום המופיע בנתוני החשב הכללי משקף את קרן החוב בלבד ולא את הרבית, שגם היא ערובה ומסתכמת בלמעלה מ-10 מליון פרנקים צרפתיים. אף על פי שמדובר בהלוואה במטבע חוץ שלגביה נוהג עתה החשב הכללי לכלול את הרבית בסכום הערבות, הפעם לא נכללה הרבית הנזכרת.