

ממצאי הביקורת

פרק ראשון

האוצר

משרד האוצר

פעולות ביקורת

נבדקו אישורים של אגף התקציבים לשינויים בתקציב, ושינויים, שהכין האגף לאישורה של ועדת הכספים. כן נבדקה ההוצאה למעשה בסעיפי תקציב שונים. עם קבלת מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1974 נבדקו ונותחו מרבית סעיפיו, לרבות ערבויות המדינה, שניתנו בשנת כספים 1973, ונבחנו תוכנם ומשמעותם של חלק ניכר של הנתונים, וההתפתחות שחלה בהם, בכללם פעולות האוצר במסגרת התקציב ומחוצה לו, שמשקפות במאזן.

נערכה ביקורת בנושא הפקדת כספים באוצר בתנאי הצמדה למדד; ההסדרים שנקבעו נבדקו באגף החשב הכללי ובלשכת הממונה על המימון ושוק ההון.

בלשכת הממונה על המימון ושוק ההון שבמשרד האוצר, נבדקו האישורים להנפקת אגרות חוב ואגרות חוב הניתנות להמרה במניות ובשטרי הון, שהוצאו בשנת הכספים 1973; באגף החשב הכללי נבדקו הפרטים בגין ההנפקות, שעליהן חל ביטוח הצמדה.

פעולות האוצר לעידוד החסכון באמצעות תוכניות החסכון המאושרות, נבדקו בלשכת הממונה על שוק ההון, ברשות החסכון והביטוח ובאגף החשב הכללי. בעיקר נבדקו דרכי השימוש בכספי החסכונות, שהצטברו אצל המוסדות הבנקאיים המפעילים את תכניות החסכון.

נערכה ביקורת על השתתפות משרדי האוצר והתיירות בקשר להקמת מלון דירות בירושלים.

נבדקה השתתפות האוצר במימון פעולותיו של מוסד להקמת בתי-אבות, וכן נבדקו השקעות האוצר בקרנות משותפות עם אותו מוסד למימון הלוואות לצרכי דוור.

נבדקו המתכונת החדשה של תקציבי השיכון ודרכי הפעלתה. נערכה ביקורת מידגמית של תקציב הפיתוח לשיכון בשנת הכספים 1973; הביקורת נערכה במשרדי האוצר והשיכון. במינהל הדלק נבדקה מערכת ההסכמים בין המינהל וחברות שיווק הדלק לאור השינויים שחלו במשק הדלק בשנת הכספים 1973. נבדקה גם ההשתקפות של ההתרחשויות בשנה הנסקרת בקרן ההשוואה ובתקציב המדינה.

בלשכת הפרסום הממשלתית נערכו בדיקות בנוגע להסדרים והוצאות על פרסום מודעות מסוגים שונים על ידי משרדי הממשלה.

התקציב לשנת הכספים 1973 וביצועו

הדין וחשבון הכולל של האוצר על התקבולים וההוצאות של המדינה לשנת הכספים 1972 הוגש למבקר המדינה על ידי שר האוצר, בהתאם להוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), ב-18.10.1974. את בדיקת הדין וחשבון ערך משרד מבקר המדינה בעיקר ביחידות של משרד האוצר; בשאר משרדי הממשלה נערכו בדיקות מסורגות ונסקרו דו"חות ההסבר, שהמציאו המשודים לאוצר על חריגות מהתקציב. כן נבדקו לסירוגין הבקשות להעברת סכומים מסעיף משנה זה לאחר או מפרט תקציבי אחד למשנהו, שהוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת בהתאם לחוק התקציב. ממצאים, המתייחסים לתקציב בכללותו, מובאים בפרק זה; ממצאים מפורטים הנוגעים לתקציב משרד יחיד מובאים בפרקים המתאימים (ראה במיוחד משרד הבטחון, משרד הבריאות, משרד החוץ, משרד השיכון, משרד התיירות, רשות השידור וכן משרד האוצר - מינהל הדלק; הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1973).

התפתחויות עיקריות

ביצוע התקציב בשנת הכספים 1973 עמד בסימן של גידול ללא תקדים בהוצאות הבטחון, שהיה קשור במלחמה, ושל עלייה גדולה, יחסית לשנה הקודמת, גם בסעיפי הוצאה חשובים אחרים - שכר עבודה, סובסידיות, תשלום חובות. עלייה זו נבעה מההתייקרות הנכרת שחלה במשק הישראלי ובעולם, מההוצאות המיוחדות של שעת חירום, וכן מהגדלה ריאלית בהוצאה הרגילה שהשתקפה, בין היתר, בגידול מספר המועסקים על ידי משרדי הממשלה. הסכום הכולל של ההוצאה במסגרת תקציב הפיתוח עלה אף הוא, על אף הקיצוצים, שנעשו בו לפני המלחמה ואחריה, אולם שיעור הגידול בהוצאות אלה היה קטן בהרבה משיעור הגידול בהוצאה הרגילה.

בצד ההכנסה בולט הגידול בתקבולים מחוץ לארץ, שביטא את הסיוע הבטחוני של ממשלת ארצות הברית ואת נכונותה של יהדות העולם לשאת בעול, ובמלוות פנים מהפצת אגרות חוב צמודות מדד. ההכנסה ממסים וממלוות חובה אמנם גדלה, אך בשיעור שהיה קטן במידה ניכרת מהגידול בהוצאות. כתוצאה מכך חל מפנה לרעה בדרך המימון התקציבי לעומת השנים הקודמות: הפער בין ההוצאה הרגילה לבין ההכנסה המוחלטת, בעיקר ממסים, גדל לעומת השנים האחרונות.

בביצוע התקציב בכללותו נוצר גם פער בין ההוצאות לבין ההכנסות ממשאבים ריאליים, שהתבטא רק בחלקו בגרעון בסך 267 מליון ל"י, הרשום בדו"ח האוצר.

חוק התקציב וההרשאה הכוללת להוצאה

טבלה 1 מראה את ההרשאה המקורית בחוק התקציב לשנת הכספים 1973, הגדלת התקציב במשך השנה וההוצאה למעשה, לפי דיווח האוצר, תוך השוואה אל הנתונים המקבילים לשנת הכספים 1972.

**התקציב המקורי לשנת הכספים 1973, ההרשאה להוצאה וההוצאה למעשה
(במיליוני ל"י)**

חוספת הרשאה במשך השנה					
ההוצאה למעשה לפי דו"ח האוצר	סה"כ הרשאה להוצאה	תוספות אחרות	בחוק התקציב (מס' 2 ומס' 3)	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 1)	
31,224	32,956	1,732	12,324	20,017	תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות
952	1,158	407	—	751	הוצאה מהכנסה מיועדת
32,176	34,114	1,022	12,324	20,768	ס"ה
4,267	4,379	525	98	3,756	מפעלים עסקיים (2)
18,906	19,735	829	1,440	17,167	להשוואה: בשנת הכספים 1972 תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות
2,196	2,153	165	—	1,988	מפעלים עסקיים

(1) עודפי תקציב מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנת הכספים 1973.

(2) בשנת הכספים 1973 כללו המפעלים העסקיים לראשונה את פעולות הבנייה והפיתוח של משרד השיכון (בסעיף "מפעלי שיכון"), שבשנים הקודמות לא תוקצבו בנפרד (פרטים ראה בפרק "פעולות משרד השיכון" בדו"ח זה); התקציב המקורי ל"מפעלי שיכון" בשנה זו היה 1,340 מיליון ל"י, התקציב על שינויו - 1,500 מיליון ל"י וההוצאה למעשה - 1,384 מיליון ל"י.

(3) כולל 905 מיליון ל"י עודפי תקציב מהשנה הקודמת ו-223 מיליון ל"י הוצאה מותנית בהכנסה מיועדת.

התקציב המקורי לשנת הכספים 1973 — תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות וכן תקציב הוצאה מותנית בהכנסה מיועדת — הסתכם ב-20,768 מיליון ל"י, לעומת 17,167 מיליון ל"י בשנת הכספים 1972, דהיינו עלייה בסך 3,601 מיליון ל"י (21%). תוך שנת הכספים, ובעיקר בעקבות המלחמה, הוגדלה ההרשאה להוצאה בסכום נוסף של 13,346 מיליון ל"י (לעומת הגדלה ב-2,568 מיליון ל"י בשנת הכספים 1972) כדלהלן: הרשאה במסגרת שני התקציבים הנוספים (ראה להלן) בסכום כולל של 12,324 מיליון ל"י; אישור לשימוש בעודפי תקציב, שלא נוצלו בשנה הקודמת, בסך 615 מיליון ל"י; והגדלת ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה מיועדת בסך של 407 מיליון ל"י. ההוצאה למעשה, כפי שנרשמה בדו"חות האוצר, הסתכמה ב-32,176 מיליון ל"י והייתה גדולה ב-13,270 מיליון ל"י מההוצאה בשנת הכספים 1972.

התקציב המקורי למפעלים עסקיים, הכולל לראשונה את פעולות הבנייה והפיתוח של משרד השיכון, הסתכם ב-3,756 מיליון ל"י; תוך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה בסך 623 מיליון ל"י, מזה 455 מיליון ל"י אומדן הגידול בהכנסות המפעלים העסקיים, 98 מיליון ל"י תקציב נוסף ו-70 מיליון ל"י עודפי תקציב בשנת הכספים 1972, שאושרו לשימוש בשנת הכספים 1973. ללא ההוצאה בסעיף "מפעלי שיכון" היה התקציב המקורי של המפעלים העסקיים גדול ב-21.5% מהתקציב המקורי בשנת הכספים 1972, וההוצאה למעשה הייתה גדולה ב-31.3% מזו שבשנה הקודמת.

שינויים במבנה התקציב

בשנה הנסקרת חלו שינויים מספר בצורת הצגתו של התקציב ובהרכב המפעלים העסקיים.

1. על מנת להציג את התקציב בצורה יותר משמעותית מבעבר לצורך קבלת החלטות ולקביעת סדר עדיפויות, מופיעים סעיפי הוצאה בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח, החל משנת הכספים 1973 מתחת לכותרות משנה של סיווג תפקודי: ממשל ומינהל; בטחון; רשויות מקומיות; שירותי חברה, כלכלה ומשק; תשלום חובות.

לצורך זה הוכנסו שינויים מסויימים בהרכב הסעיפים הקיימים בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח: (א) הוצאה המועברת כלולה בתקציב הרגיל במסגרת ההקצבות לרשויות מקר-מיות, ולא כחלק נפרד של התקציב; (ב) תקציב מע"צ ותקציב מחלקת המדידות הוצאו מתקציב משרד העבודה — שסווג בין "שירותי חברה" — והם מוצגים בין "שירותי כלכלה ומשק"; (ג) בתקציב הפיתוח החוספו שמונה סעיפים ראשיים חדשים לאחר שהסעיף "בנינים למוסדות ציבוריים וממשלתיים" פוצל לחשעה סעיפים ראשיים — ששה במסגרת "השקעות בשירותי חברה" — חינוך, חינוך גבוה, דת, תעסוקה והכשרה מקצועית, בריאות וסעד — ושלושה במסגרת "השקעות בממשל ובמינהל" — בנייני ממשלה, משטרה ובתי-סוהר, ובתי משפט. שינוי זה בתקציב הפיתוח מרחיב את האפשרות של העברת עודפי תקציב בלתי מנוצלים, שכן עד עתה היווצרות של הוצאת יתר בסעיף משנה אחד מנעה העברתם של כל העודפים, שנוצרו בסעיפי המשנה האחרים, אף על פי שמשרדים שונים נשאו באחריות בגין סעיפי המשנה השונים. תוצאה נוספת היא, שלא יופיע עוד בהצעת התקציב ובדו"ח הביצוע סכום כולל של ההוצאה על הקמת בניינים אלה.

המספר הכולל של הסעיפים הראשיים בתקציב הוצאה הועמד על 73 (לעומת 65 לפני כן), מזה 41 סעיפים ראשיים בתקציב הרגיל, 23 בתקציב לפיתוח וחשבון הון, ו-9 בתקציבים של המפעלים העסקיים. בצד ההכנסות, לעומת זה, הוקטן מספר הסעיפים מ-66 ל-45, בעיקר על ידי צמצום פירוט ההכנסה ממסים ודמי אגרות וריכוז ההכנסה מתקציבי המפעלים העסקיים.

2. הוכנסו שינויים בתקציב הפיתוח לשיכון והתווסף סעיף חדש — "מפעלי שיכון" — המסווג בין המפעלים העסקיים, וזאת במטרה להפריד בין פעולות המימון והאכלוס של משרד השיכון לבין פעולותיו האופרטיביות (לעניין זה ראה בפרק "תקציב משרד השיכון" בדו"ח זה).

3. פעולות המימון — קבלת אשראי והחזרתו — הכרוכות ביבוא מזון על ידי גורמים ממשלתיים, הוצאו ממסגרת תקציב המפעלים העסקיים — "החשבון המסחרי" — והן מש-תקפות במאזן השוטף (ראה דו"ח על מאזן המדינה).

שינויים בתקציב במשך השנה

חוק התקציב (מס' 1) ודחיית תקציב

תוך כדי דיון בהצעת התקציב הוחלט על הגדלתו ועל שינויים נוספים בהרכבו, והתקציב, שאושר על ידי מליאת הכנסת ביום 28.3.1973, היה גדול בכ-217 מליון ל"י מההצעה, שהוגשה בחודש ינואר. סעיף הסובסידיות הוגדל ב-176 מליון ל"י; עוד הוחלט, כי הקצבות נוספות בסך 241 מליון ל"י — על תמריצים ליצוא, הוצאות אבטחה בחוץ לארץ, פיצוי התייקרות למעוטי הכנסה, והוצאות אורחיות ברמת הגולן — יאושרו במשך השנה במסגרת העברות מהסעיף "תקציבים מיוחדים"; סעיף זה הוגדל ב-41 מליון ל"י בלבד, ואילו 200 מליון ל"י הנתרות יתקצבו בדרך של דחייה לשנה הבאה של הקצבות בסעיפי תקציב אחרים.

תוספת המימון, נטו, בסך 217 מליון ל"י מקורה בהגדלת אומדן ההכנסה ממסים וממלוחות פנים מאמיסיות בסכום כולל של 337 מליון ל"י ובהקטנה בסך 120 מליון ל"י של אומדן התקבולים ממלוחות חובה, עקב הפחתת שיעור מלווה החסכון המוטל על מעבידים.

ביום 18.6.1973, הגיש שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת בהתאם לסעיף 10 (ה) של חוק התקציב * רשימה מפורטת של הקצבות מתקציב הפיתוח בסך 100 מליון ל"י, שהוחלט על דחייתו לשנה הבאה, והצעה לדחיית הקצבות בסך 100 מליון ל"י מתקציב הבטחון. רשימת ההקצבות בתקציב הפיתוח שהוקטנו הקיפה את כל הסעיפים הראשיים של התקציב בשיעור אחיד של 5.75% מהסכום, שהופיע בחוק התקציב, פרט לסעיף השיכון, שצומצם בכ-1% בלבד.

תקציבים נוספים וקיצוצים בתקציב

עוד לפני פרוץ המלחמה הוחל בהכנת הצעה לתקציב נוסף בשל הצורך לכסות את ההוצאה הנוספת, שנבעה מחתימת הסכמי השכר, בתוקף למפרע מאפריל 1972, מההחלטה לשלם תוספת יוקר באמצע השנה ומהתייקרות נוספת במחירי היבוא של מוצרי מזון מסובסדים. ימים ספורים לאחר פרוץ המלחמה הגישה הממשלה הצעת תקציב נוסף, חוק התקציב (מס' 2), בסך 500 מליון ל"י, שהוגדלה ל-1,000 מליון ל"י לפני אישורו. ביום 16.10.1974, בסך הכל הוגדל תקציב משרד הבטחון ב-1,250 מליון ל"י, מזה הוצע לממן 1,000 מליון ל"י באמצעות מלווה מלחמה חדש (מלווה חובה ומלווה מרצון גם יחד) ו-250 מליון ל"י מתוך קיצוץ בסעיפי תקציב הפיתוח.

ביום 2.11.1973, בעקבות קבלת חוק זה, הגיש שר האוצר לוועדת הכספים, בהתאם לסעיף 10 (ה) של חוק התקציב ** רשימה מפורטת של הקיצוצים בסך 250 מליון ל"י, מזה 245 מליון ל"י בתקציב הפיתוח; קיצוצים אלה היוו כ-10% מתקציב הפיתוח (נטו) על שינויו. שיעור הקיצוץ היה הפעם בלתי אחיד, והוא נע מ-2% לגבי תקציב השיכון עד לשני-שלישים לגבי התקציב להקמת בנייני ממשלה.

ביום 28.1.1974 הגישה הממשלה לכנסת את חוק התקציב (מס' 3), ובאותו יום החליטה גם על ייקור מוצרי מזון בסיסיים בעקבות העליות הגדולות במחיריהם בשוק הבינלאומי. עד לאישור חוק זה, ביום 18.3.1974, הוקטנה ב-70 מליון ל"י ההקצבה הנוספת בסעיף הסובסידיות ובמקביל לכך הוגדלה ההקצבה המוצעת לסעיף "תקציבים מיוחדים". בסך הכל הוגדלה ההרשאה להוצאה ב-11,324 מליון ל"י, מזה 9,070 מליון ל"י נועדו להוצאות הבטחון, 1,667 מליון ל"י (נטו) לסעיפים מפורטים — תשלום חובות, סובסידיות להוזלת מחירים ולעידוד הייצוא, הוצאות חירום אורחיות, שיכון ועוד — ו-587 מליון ל"י לסעיף הבלתי מפורט "תקציבים מיוחדים".

על הקצבה אחרונה זו, שנועדה בחלקה הגדול לכיסוי התייקרויות, בעיקר בסעיפי השכר, לא נמסרו פרטים כלשהם בדברי ההסבר להצעת התקציב, שלא כבשנים הקודמות, שבהן נהג אגף התקציבים להביא דברי הסבר על המטרות, שלהן תשמש ההקצבה הנוספת, כל אימת שהוגש חוק תקציב נוסף לקראת סוף שנת הכספים, ובו הגדלת ההקצבה בסעיף התקציבים המיוחדים.

אומדן ההכנסה בתקציב הנוסף התבסס על הגדלת ההכנסה משלושה מקורות מימון עיקריים: מענקים ומלוחות מחוץ לארץ — 5,609 מליון ל"י (כ-50% מכלל התוספת בתקציב);

* שלפניו רשאי שר האוצר בהתייעצות בוועדת הכספים להעביר כל סכום מתוך כל פרט תקציבי לסעיף התקציבים המיוחדים.

** ראה הערה * בעמוד זה; לאחר מכן, באישור הוועדה, הועבר הסכום של 250 מליון ל"י לתקציב משרד הבטחון.

מלוות פנים על ידי אמיסיות ומלווה מלחמה מרצון — 2,460 מליון ל"י; מסים ומלוות חובה — 2,373 מליון ל"י (נטו).

ביום 3.2.1974, חוץ כדי דיון בתקציב הנוסף, החליטה הממשלה לחייב את המשרדים שיקצו כ-20% מהוצאותיהם המתוכננות לחדשים פברואר—מארס 1974, למעט שכר עובדי תקן ותמיכות סוציאליות, וביום 28.2.1974 הובאה לוועדת הכספים של הכנסת רשימה מפורטת של קיצוצים אלה, בסכום כולל של 31.8 מליון ל"י, מזה 2.7 מליון ל"י בתקציב המפעלים העסקיים ו-29.1 מליון ל"י בתקציבים הרגילים של המשרדים; סכום אחרון זה הועבר לסעיף "תקציבים מיוחדים".

הגדלות אחרות בתקציב

במשך שנת הכספים הוגדלה ההרשאה להוצאה ב-650 מליון ל"י נוספות על ידי העברת עודפי תקציב בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנה הנסקרת. בין "עודפי התקציב", שוועדת הכספים נתבקשה לאשר, היה סכום של 44.7 מליון ל"י לתקציב הפיתוח לשיכון, שלדעת הביקורת לא היה מקום לכלול אותו במסגרת זו (ראה להלן).

הוגדלה גם ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה מיועדת בסכום כולל של 407 מליון ל"י. בדרך זו הוגדלו הקצבות בתקציב הרגיל בסך 252 מליון ל"י, בעיקר למימון סובסידיות במחיר הדלק מתוך תוספת לאומדן ההכנסה מקרן ההשוואה למחירי דלק, וכן הקצבות בתקציב הפיתוח בסך 155 מליון ל"י, על ידי הגדלת אומדן ההכנסה ממלוות פנים ומלוות חוץ.

חלוקת הרזרבות

במשך השנה הוגדל הסעיף "תקציבים מיוחדים", בעיקר על ידי העברתם מסעיפים אחרים של סכומי ההקצבות, שנדחו לשנת הכספים הבאה ושצומצמו במסגרת חוק התקציב (מס' 2). כמעט כל הסכומים האלה שימשו להגדלת ההרשאה להוצאה בסעיפי התקציב המפורטים, חלקם לכיסוי התייקרות או הגדלה אחרת בהקצבות קיימות וחלקם ליצירת הקצבות חדשות.

הסכום הכולל של ההקצבות המפורטות, שהוגדלו במשך השנה בדרך של העברות מסעיפי הרזרבות, הסתכם ב-1,734 מליון ל"י, ואולם גם בסכום זה לא היה כדי לכסות את כל ההוצאות הנוספות שהתהוו, ובשל כך נוצרה הוצאת יתר בהיקף ניכר (ראה להלן). מלבד העברות בסכום כולל של 286 מליון ל"י לתקציב משרד הבטחון הועברו לתקציב הרגיל הקצבות בסכום כולל של 926 מליון ל"י, מזה 409 מליון ל"י לפני ה-18.3.1974, יום קבלת חוק התקציב (מס' 3) בכנסת, ו-517 מליון ל"י לאחר מכן. המטרות העיקריות, שלהן נועדו הקצבות אלה היו כדלקמן: הגדלת סעיפי השכר בגין התייקרות ועובדים נוספים; הגדלת ההקצבות למוסדות חינוך, בריאות ודת; כיסוי הגרעונות שהתהוו במוסדות ממשלתיים, שהוצאותיהם אינן משתקפות בתקציב במישרין, כגון רשות השידור ורשות הנמלים, ושל המפעלים העסקיים, בעיקר רכבת ישראל ונמלי התעופה; הקצבת סכומים גדולים לאבטחה בחוץ לארץ של השגרירויות, הספנות ועוד; והגדלת ההקצבות לרשויות מקומיות, למימון המפלגות ולכיסוי הוצאות הבחירות.

ההעברות לתקציב הפיתוח מסעיפי הרזרבה הסתכמו ב-520 מליון ל"י, מזה למעלה מ-80% לפני קבלת חוק התקציב (מס' 3). המטרות העיקריות, שלהן נועדו הקצבות אלה, היו הגדלת ההשתתפות בהקמת מוסדות חינוך, בריאות, דת וסעד — כ-232 מליון ל"י; השקעות במפעלי תקשורת וכבישים — כ-118 מליון ל"י; והלוואות והשקעות בענפי משק אחרים — כ-128 מליון ל"י. במסגרת הקצבות אלה בוטלו למעשה חלק מהצמצומים שעליהם הוחלט

בעת קבלת חוק התקציב (מס' 1), ועם פרוץ המלחמה כשהוגש חוק התקציב (מס' 2) (ראה להלן).

שינויים אחרים

בשנה הנסקרת, כבכל שנה, אושרו גם שינויים רבים בדרך של העברות מסעיף משנה לסעיף משנה ומפרט לפרט, במיוחד לקראת סוף שנת הכספים. במסגרת שינויים אלה ביקשו המש- רדים להשתמש בהקצבות בלתי מנוצלות, כדי לכסות גרעונות, שנוצרו במשך השנה בפרטי תקציב אחרים.

בטבלה 2, שבעמוד הבא, מובאים השינויים המפורטים בהרשאה להוצאה, שחלו במשך שנת התקציב, ממייננים לפי סוגי ההוצאה העיקריים, תוך השוואה לתקציב המקורי ולהוצאה למעשה, לפי דו"ח האוצר.

ה ה ו צ א ה ל מ ע ש ה

על פי הרישום בדו"ח האוצר, הייתה ההוצאה למעשה גבוהה בכ- 70% מזו שבשנה הקודמת. גידול ניכר זה נבע מהוצאות בטחוניות ואזרחיות, שהיו כרוכות בנייהול המלחמה ובגיוס הממושך שלאחריה, וכן מעלייה ניכרת בהוצאות אחרות לרבות שכר ומשכורת, סובסידיות ותשלום חובות. ההוצאה במסגרת תקציב הפיתוח עלתה אף היא, על אף הקיצוצים, אולם בשיעור קטן יחסית.

למרות ההגדלה הניכרת, שחלה במשך השנה כמעט בכל סעיפי התקציב, נוצרה הוצאה יתר בכמה סעיפים ראשיים של התקציב בסכום כולל של 472 מליון ל"י, מזה 400 מליון ל"י בגין תשלום חובות — קרן וריבית (פרטים ראה להלן).

בטחון ותקציבים מיוחדים

הוצאות אלה היו גדולות פי שניים וחצי מאלו שבשנה הקודמת והסתכמו בכ- 15,300 מליון ל"י בקירוב (למעט ההוצאה מהכנסה מיועדת). סכום התקציב, שלא נוצל עד סוף השנה היה 1,417 מליון ל"י.

בדו"ח האוצר מסווגים כהוצאות בטחון גם הוצאות חירום אזרחיות בסך 108 מליון ל"י; סכום זה הוצא עד סוף שנת הכספים מתוך הקצבה בסך 225 מליון ל"י, שאושרה למטרות אלה במסגרת התקציב הנוסף. בין היתר כלולים כאן מענקים לרשויות מקומיות, הוצאות משרד התחבורה על הפעלת מערך מל"ח ועל המשאיות, שהובאו מחוץ לארץ*, החזר דמי ביטוח מלחמה, אבטחת מיכליות דלק, תמיכות למוסדות בריאות, וכן אשראי לרכישת מש- איות לענף המשאיות ולמשרדי הובלה. הוצאות אחרונות אלה, שלהן הוקצב סכום כולל של 74.5 מליון ל"י ישתקפו בעיקר בביצוע התקציב לשנת הכספים 1974.

תשלומי שכר ומצבת העובדים

תשלומי השכר במשרדי הממשלה (למעט משרד הבטחון) ובמפעלים העסקיים הסתכמו, לפי נתוני האוצר בכ- 2,388 מליון ל"י והיו גבוהים בכ- 675 מליון ל"י (39.4%) מתשלומים אלה בשנה הקודמת. תשלומי השכר בשנת הכספים 1973 כוללים תוספת שכר לשתי השנים 1972—1973 במסגרת הסכמי השכר, שנחתמו ב-1972 וב-1973, והגידול נובע בעיקר מביצוע של הסכמים אלה (כולל תשלומים למפרע), מתשלום תוספת יוקר שלוש פעמים במשך

* בעניינים אלה ראה ממצאי ביקורת בפרק "חשבונית הובלה בשעת חירום" בדו"ח זה.

שינויים בתקציב במשך השנה והוצאה למעשה בשנת הכספים 1973, לפי סוגי ההוצאה העיקריים (1) (במיליוני ל"י)

הוצאה למעשה	התקציב לאחר השינויים	העברות מסעיפי רזרבה	קיצוצים (-)	שינויים בהרשאה המותנית בהכנסה המיועדת	עודפי תקציב שאושרו לשימוש בשנת 1973	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 2 ומס' 3)	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 1)	
15,232	16,649	286	(-)100 250	—	78	10,070	6,065	הוצאה רגילה של המשרדים: משרד הבטחון
5,939	6,375	831	(-) 34	248	109	504 (-)161 ⁽²⁾	4,878	משרדים אחרים
1,244	1,244	10	(-) 30	15	45	102	1,102	תכניות פיתוח: שיכון
2,172	2,565	512	(-)315	140	238	92	1,898	סעיפים מפורטים אחרים
1,184	1,212	12	—	—	50	200	950	תקציב טובסדירות: עידוד היצוא
1,135	1,149	51	—	4	18	250	826	הענקות לעידוד ייצור חקלאי ולהוזלת מחירים
5,103	4,704	(-)4	—	—	—	680	4,028	תשלום חובות — קרן וריבית
146	174	36	—	—	73	—	65	שונות (3)
—	42	(-)1,734	229	—	4	587	956	סעיפי רזרבה (4)
32,176	34,114	—	—	407	615	12,324	20,768	סה"כ

(1) לרבות הוצאה המותנית בהכנסה מיועדת (פרט לסעיף הבטחון).
 (2) הקטנת ההרשאה.
 (3) הוצאות שונות, מלאי והון חוזר.
 (4) תקציבים מיוחדים, הרזרבה הכללית והרזרבה להוצאות פיתוח.

שנת הכספים ומעלייה במספר העובדים. לפי אומדן האוצר הסתכמה העלייה בשיעורי השכר לשתי השנים 1972 ו-1973 — לרבות העלייה של 6% בשכר היסוד, שעליה הוסכם בראשית 1972 בהסכם המסגרת עם ההסתדרות, תוספת היוקר המוגדלת וחילת השכר — בשיעור כולל של 35% עד 45%. על תקרת השכר, שאליה מתייחסת תוספת היוקר — 700 ל"י לחודש — שולמה בחודש יולי 1973 תוספת יוקר בשיעור 10.5%, בחודש ינואר 1974 בשיעור 14.8% ובחודש פברואר, בעקבות הקטנת הסובסידיות על מצרכי מזון יסודיים, שולמה מקדמה בסך 6% על חשבון תוספת היוקר, שתחול בחודש יוני ובסך הכל עלתה תוספת היוקר ב-39.4% על הסכומים, ששולמו בשנת הכספים 1972.

במסגרת הסכמי השכר נקבעו סולמות שכר חדשים לעובדים בדירוגים האקדמאיים, ובעקבות זאת גם לעובדים בדירוג האחיד. לאחר חתימת ההסכם עם העובדים בדירוג האחיד עוד בשנת הכספים 1972, הוענק להם בקיץ 1973 מענק חד-פעמי של 6% מן השכר, ולאחר מכן נקבעה להם תוספת בשיעור זה. במסגרת "תביעות ספציפיות" ניתנה תוספת מיוחדת לקבוצות רבות של עובדים בשל התנאים המיוחדים הכרוכים בעבודתם: עובדי אגף מס הכנסה ומס רכוש, עובדי אגף המכס והבלו, עובדי המרפס הממשלתי, עובדי בתי החולים הממשלתיים, עובדי משרד הבטחון, עובדים במעונות מיוחדים של משרד הסעד ועוד. כן נקבעו הטבות נוספות לקבוצות שונות של עובדים בצורת קצובת הלבשה וטלפון, ספרות מקצועית מוגדלת, דמי אש"ל מיוחדים, תשלום בעד כוננות, שעות קיץ לפועלים (עד אז נהנו משעות קיץ רק עובדי משרדים), שנת שבתון לעובדי מחקר ועוד.

תשלומי השכר במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים היו גבוהים בכ-380 מליון ל"י מההקצבות המקוריות בסעיפי השכר המפורטים; מתברר, כי הקצבות אלה הביאו בחשבון רק מחצית הגידול, שחל למעשה בהוצאות לשכר. ההקצבות הנוספות, שנדרשו, אושרו ברובן הגדול בחודש מארס מתוך התקציבים המיוחדים.

בטבלה 3 להלן מובאים נתונים לסוף מארס 1974 ולסוף מארס 1973. על כלל העובדים שהיו מועסקים במשרדי הממשלה.

טבלה 3

המספר הכולל של העובדים

השינוי	מספר העובדים (1)		
	במספר העובדים	ליום 31.3.1973	
			עובדי מדינה:
	2,339	47,755	50,094
4.9			במשרות תקן
(-)-2.4	(-)-220	9,256	9,036
			במשרות מחוץ לתקן
3.7	2,119	57,011	59,130
			עובדים אחרים (בעיקר מורים, שוטרים ועובדי שירות התעסוקה)
12.4	7,095	(2)57,058	64,153
8.1	9,214	(2)114,069	123,283

(1) במונחים של יחידות עבודה.

(2) מספר מתוקן.

לפי נתוני נציבות שירות המדינה עלה מספר עובדי המדינה במשרות שבחוק ב-2,339 ואילו מספר העובדים במשרות שמחוץ לחוק ירד ב-220; העלייה הכוללת הסתכמה איפוא ב-2,119 עובדים; שהם 3.7%.

מן הטבלה עולה, כי המספר הכולל של העובדים הסתכם בסוף השנה בכ-123,283 והיה גדול בכ-9,214 ממספרם בשנה קודמת, דהיינו ב-8.1% — שיעור הגידול השנתי הגבוה ביותר בעשור האחרון. בשנת הכספים 1972 גדל מספר העובדים ב-2,769 (2.5%) בלבד.

סובסידיות

בטבלה 4 להלן מפורטות הסובסידיות המשולמות על פי התקציב, תוך השוואת ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1973 אל התקציב לאחר השינויים, שחלו בו במשך השנה, ואל ההוצאה למעשה בשנת הכספים 1972. הוצאות אלה גדלו בשיעור של 75% בקירוב והסתכמו בכ-2,850 מליון ל"י.

נוסף על הסובסידיות המופיעות בטבלה, היו גם סובסידיות ישירות ועקיפות, שלא תוקצבו ושהגיעו אף הן למימדים גדולים, ביניהן: (א) הוצאות נוספות להובלת דלק בתקופת המלחמה, שישתקפו ברובן בתקציב 1974 (בעניין זה ראה בפרק "מינהל הדלק" בדו"ח זה); (ב) הפרשי ריבית ליצואנים במסגרת קרנות יצוא, ששולמו על ידי בנק ישראל (ראה להלן); (ג) הגדלה במשך השנה בהתחייבות בגין מבוטחים בהסדרי ביטוח הצמדה, שתיפרע מתקציבים בעתיד; (ד) גם בשנת 1973 חושב מחיר הייבוא של פולי סויה, שזמן מאכל וגרעיני חיטה לפי שער החליפין 4.20 ל"י לדולר, ללא היטל היבוא, שהוטל על כל יבוא אחר בשיעור של 20% ושהוגדל לאחר פרוץ המלחמה ל-25%; (ה) בקביעת מחיר מוזל לקרקע לשיכונים ציבוריים על ידי מינהל מקרקעי ישראל יש משום סובסידיה בקנה מידה גדול, ואמנם החל בשנת 1974 ניתן לה ביטוי מפורש בתקציב המדינה.

טבלה 4

תקציב לסובסידיות וההוצאה למעשה בשנות הכספים 1972 ו-1973 (במליוני ל"י)

	ההוצאה למעשה		התקציב לאחר השינויים	תוספת הרשאה להוצאה	תקציב מקורי	
	1972	1973				
מוצרי מוון, בעיקר מיבוא	203	418	403	62	341	
מוצרים חומרי גלם חקלאיים	234	459	455	165	290	
תחבורה	130	244	243	79	164	
מים	16	62	71	(—)1	72	
דלק וחשמל	148	178	229	209	20	
סובסידיות שונות	35	86	103	70	33	
	766	1,447	1,504	584	920	ס"ה
הקלות בתנאי אשראי	113	216	185	23	162	
תמריצים לעידוד היצוא	338	1,187	1,211	261	950	
	1,217	2,850	2,900	868	2,032	ס"ה כולל

(1) ההגדלה מורכבת מ-478 מליון ל"י בחוק התקציב (מס' 3), 174 מליון ל"י הגדלת ההכנסה המיוערת (בעיקר מקרן השוואה למחירי דלק); 125 מליון ל"י העברות מסעיפי הרזרבה ו-87 מליון ל"י עורפים בלתי-מנוצלים בתקציב 1972, שאושרו לשימוש במסגרת תקציב 1973.

(2) מספר מתוקן; כולל סכום של 27.3 מליון ל"י סובסידיות לדלק, שלא נרשמה בדו"ח האוצר לשנת 1972 (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 32) ו-8.3 מליון ל"י הקלות בתנאי אשראי, שנרשמו בסעיף "תשלום ריבית".

להלן פרטים נוספים על הסובסידיות המופיעות בטבלה.

1. ההוצאה על הוזלת מחירים של מוצרי מזון חיוניים, בעיקר מיבוא, ועל מוצרים וחומרי גלם חקלאיים הוכפלה לעומת השנה הקודמת. הגידול הניכר ביותר חל בסובסידיות לחיטה, לשמנים, למספוא מיבוא, לחלב בקר, לביצים ולמאפיות (פרטים ראה גם בפרק "סובסידיות על מצרכי מזון" בדו"ח זה). נוסף על העלאות ניכרות במחירים בשוק הבינלאומי חלה גם התייקרות גדולה בתשומות המקומיות, לרבות שכר עבודה. הסובסידיה למאפיות הסתכמה ב-73 מליון ל"י, מזה 33 מליון ל"י על חשבון השנה הקודמת, והיא כללה סכומים גדולים בגין תוספת שכר והתייקרות הדלק.

המחיר ולצרכן של חלק מהמוצרים המסובסדים הועלה פעמים מספר: מיד לפני התחלת שנת הכספים, עם פרוץ המלחמה ובסוף ינואר 1974, אולם לא היה בהעלאות אלה כדי להדביק את שיעור ההתייקרות ביבוא ובתשומות המקומיות.

2. לקואופרטיבים לתחבורה שולם סכום כולל של 162.3 מליון ל"י לעומת 58.3 מליון ל"י בשנה הקודמת. במסגרת התקציב המקורי נקבעה הקצבה בסך 122.3 מליון ל"י, שהייתה אמורה לכלול, בין היתר, את יתרת הפיצוי בעד התייקרות מ-1.9.1971 ועד להעלאת התעריף פים במחצית נובמבר 1972 והגדלה בשיעור הסובסידיה החל מאותו תאריך ועד ל-1.9.1973. לראשונה נקבע חוק-התקציב בסכום הסובסידיה למטרה זו, שעד אז נכלל בסעיף לא מחולק "תמיכות עונתיות ומצרכים אחרים", וזאת בהתאם להמלצת הביקורת, שאומצה על ידי הכנסת (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 29 ודו"ח שנתי 24, עמ' 969); דברי ההסבר כללו פירוט מלא של הרכב ההקצבה וכן הערה, שהסכומים הם ארעיים וייקבעו סופית לאחר פרסום המאזנים המאושרים של הקואופרטיבים.

נוסף על הסכום, שנכלל בתקציב המקורי שולמו לקואופרטיבים, החל מחודש יולי, מקדמה על חשבון התייקרות נוספת ב-1973, ולקראת סוף שנת הכספים פיצוי בעד אי העלאת תעריפי הנסיעה מיום 16.2.1974. בסך הכל עלתה הסובסידיה בכ-40 מליון ל"י מעל לתקציב המקורי וסכום זה תוקצב במחצית השנייה של חודש מארס — 20 מליון ל"י במסגרת התקציב הנוסף, ועוד 20 מליון ל"י במסגרת העברה מסעיף משנה אחר שבתקציב הסובסידיות ומהסעיף "תקציבים מיוחדים". לקואופרטיבים שולמו מקדמות על חשבון סכומים אלה עוד לפני אישור ההקצבות הנוספות.

הסכום שהוקצב לסובסידיות אחרות לענף התחבורה הוכפל במשך השנה והיה גדול ב-46% מההוצאה המקבילה ב-1972; המדובר בעיקר במענקים לחברת צים בגין צי אוניות הנוסעים * (8.1 מליון ל"י לעומת תקציב מקורי בסך 3.5 מליון ל"י), החזר דמי ביטוח מלחמתי לחברות ספנות, הוצאות לכיסוי גרעון הרכבת מעבר למתוכנן (36.5 מיליון ל"י לעומת תקציב מקורי בסך 21.9 מליון ל"י), כיסוי גרעונות, שהתהוו בהפעלת נמל התעופה בן גוריון (10.7 מליון ל"י) ובחברת ארקיע (1 מליון ל"י), מתן מענק בכ-2 מליון ל"י (במסגרת הסעיף "הוצאות חירום אורחיות") למשרדי הובלה, שפעולותיהם נפגעו בתקופת המלחמה. לרשות הנמלים תוקצב בשנה הנסקרת סך של 5.1 מליון ל"י המהווה החזר היטל של אגרות הרציף והסווארות, שנגבה מהרשות בשנה הקודמת ** . מתברר, כי בעת הטלת ההיטל עם שינוי שער הל"י באוגוסט 1971 הובטח לרשות, שההיטל יבוטל אם ייווצר אצלה גרעון, לפני שיועלו התעריפים. בשנת 1972 לא הועלו התעריפים ונוצר גרעון בסך 11 מליון ל"י, שכוסה בחלקו על ידי הפסקת גביית ההיטל, החל מינואר 1973 והחזרו האמור של הסכומים שנגבו לפני כן.

* על ההוצאות הכספיות של היטול החברה צים קווי נוסעים (1970) בע"מ ראה בדו"חות הביקורת באיגודים תשל"ה - 1974.

** ממצאי ביקורת בתעריפי השירותים ראה בדו"ח זה, בפרק רשות הנמלים.

3. על הסובסידיה לדלק הממומנת בעיקר מתוך קרן ההשוואה למחירי דלק ראה בפרק מינהל הדלק בדו"ח זה. לחברת החשמל אושרה סובסידיה בסך 5,650,000 ל"י בחודש מאי, כפיצוי על אי העלאת התעריפים לתקופה פברואר-יולי 1972, וזאת נוסף על סובסידיה העקיפה, הניתנת לחברה בדרך של תמיכה במחיר המזוט.

4. בין הסובסידיות האחרות כלולה הוצאה חדשה בסך 15.5 מליון ל"י בגין מלט מייבוא. כדי לעודד יבוא מלט ולהקל בכך על המחסור, ששרר בו במשך בשנת 1972 ועד לפרוץ המלחמה, הוחלט עוד באפריל 1973 על מתן הסובסידיה, שתמומן על ידי הגדלת שיעור הבלו על מלט מייצור מקומי (פרטים ראה בדו"ח שנתי 24, עמ' 444). הבקשה לאישור ההקצבה בסך 18 מליון ל"י הוגשה לוועדה הכספים רק במחצית השנייה של חודש מארס 1974.

5. אותם התשלומים בגין הפרשי ריבית והצמדה, המשתקפים בתקציב, רשומים חלקם בסעיפי התקציב של המשרדים השונים וחלקם בסעיף "תשלום ריבית". תשלומים אלה הסתכמו בכ-216 מליון ל"י והיו גבוהים ב-113 מליון ל"י מהתשלומים המקבילים בשנה הקודמת, כמפורט להלן (במליוני ל"י).

שנת הכספים		סעיף תקציבי
1972	1973	
8.3	(1)83.4	תשלום ריבית
50.1	(2)75.0	משרד המסחר והתעשייה
9.4	28.5	משרד השיכון
6.8	8.5	מענקים והחורים לתחבורה
5.5	8.3	משרד התירות
2.2	5.9	משרד החקלאות
3.0	4.6	משרד הפיתוח
11.7	(3)1.2	תמריצים ליצוא
6.4	—	סובסידיה למים (4)
—	0.8	תקציב פיתוח (5)
103.4	216.2	סה"כ

(1) הוצאה נטו לאחר קיזוז הכנסות בסך 36 מליון ל"י בגין דמי ביטוח.

(2) הוצאה נטו לאחר קיזוז הכנסות בסך 7.7 מליון ל"י, הוון הפרשי ריבית על הלוואות, שניתנו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה בריבית העולה על 9%.

(3) לא כולל הפרשי ריבית על אשראי מקרנות יצוא, ששולמו ישירות על ידי בנק ישראל.

(4) לא כולל זקיפה של הריבית לתקציב בגין מפעל המים הארצי.

(5) בסעיפים חינוך ורשויות מקומיות.

בקרן לכיסוי הפרשי מדד, המנוהלת על ידי החשב הכללי, עלתה יתרת ההוצאה על יתרת ההכנסה מגביית פרמיות הביטוח, וההפרש מופיע לראשונה בתקציב המדינה במסגרת הסעיף "תשלום ריבית" (ראה להלן). מבדיקת הביקורת עולה, כי הוצאות אלה והוצאות אחרות לכיסוי הפרשי ריבית והצמדה, שנוקפו לסעיף זה, הסתכמו בכ-83.4 מליון ל"י, לעומת הוצאה נטו של כ-6.4 מליון ל"י בלבד בשנה הקודמת; סכום אחרון זה היה מורכב מ-8.3

מליון ל"ג, שנרשמו אז בתקציב, בניכוי יתרת זכות בסך 1.9 מליון ל"ג בקרן לכיסוי הפרשי מדד, שנרשמה בין הזכויות השוטפות של המדינה. המדובר בהוצאה בפועל ולא בהגדלת ההתחייבות כתוצאה מעליית המדד בשנה הנסקרת; הגדלה זו עולה בהרבה על ההוצאה הממשית באותה שנה והיא תשתקף בתקציבים של השנים הבאות.

התשלומים של משרד המסחר והתעשייה ושל משרד התיירות מהווים בעיקר הפרשי ריבית מהוונים בגין הלוואות, שניתנו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה ועל ידי החברה לפיתוח מפעלי תיירות (באמצעות בנקים), בריבית נמוכה מ-9%, וכן פרמיית ביטוח לחברת יובל על מלוות במטבע חוץ של מוסדות אלה והפרשי שער על דיבידנד ששולם.

התשלומים של משרד השיכון הם לכיסוי הפרשים שהתהוו באותה שנה בגין ריבית והצמדה בשל ההבדל בין תנאי הלוואות הניתנות למשתכנים — עולים, זוגות צעירים ועוד — לבין התנאים, שהובטחו לבנקים האפותיקאיים, המבצעים את הלוואות; הלוואות אלה ניתנות לתקופה ארוכה — עד 17 שנה (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 58).

ההקלות בתנאי אשראי, הרשומות בסעיף "מענקים והחזרים לתחבורה", מתייחסות בעיקר להפרשי ריבית והצמדה על האשראי, הניתן לקואופרטיבים לתחבורה לרכישת אוטובוסים. התשלומים של משרד הפיתוח הם בעיקר בגין הלוואות בנקאיות ל"ערד תעשיות כימיות", שניתנו בערבות המדינה מכספי אמיסיות מוכוונות. תשלומי משרד החקלאות הם הפרשי ריבית על הלוואות, שניתנו לחקלאים ולמועצה לשווק פרי הדר. בסעיף תמריצים ליצוא רשום רק החלק המתוקצב של הפרשי ריבית בגין הון חוזר ליצוא — ההפרש בין 6% לבין 9% לגבי אותו חלק מכספי הקרן, שמקורו ב"כסף כבוד" של הבנקים; בשנת 1973 נשא בנק ישראל כמעט בכל ההוצאות הכרוכות בניהול הקרנות (ראה להלן).

שתי הקצבות חדשות רשומות בתקציב הפיתוח. במסגרת התקציב לחינוך ולרשויות מקומיות; המדובר בעיקר בהפרשי ריבית בגין הלוואות בנקאיות לרשויות מקומיות להקמת מוסדות חינוך לפי הסדר עם מפעל הפיס (ראה בפרק "מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מלוות" בדו"ח זה). בעבר עמד מבקר המדינה על כך, שהוצאות מסוג זה מקומן בתקציב הרגיל (ראה לאחרונה דו"ח 21 עמ' 31).

6. ההוצאה בגין תמריצים לעידוד היצוא עלתה בכ-40% על ההוצאה בשנה הקודמת והסתכמה ב-1,187 מליון ל"ג. לאחר שהוגשה הצעת התקציב הוחלט להגדיל את שיעור התמריצים למפרע מהתחלת ינואר 1973 ולחדש את מתן התמריצים לבתי מלון מומלצים, אף אותם למפרע מתחילת 1971 (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 610). כיסוי ההוצאה נוספת זו, שנאמדה ב-120 מליון ל"ג, לא נכלל בחוק התקציב אלא אמור היה להיכלל במשך השנה עם ביצוע הקימוצים. הגדלות נוספות בשיעור התמריצים חלו באוגוסט ובנובמבר 1973. בעקבות התפתחויות אלה הוגדל התקציב, בעיקר במסגרת חוק התקציב (מס' 3), בכ-28% לעומת הסכום, שהובא בחשבון בעת עריכת התקציב.

בין ההקצבות החדשות, שאושרו במשך השנה, הייתה הקצבה בסך 11.5 מליון ל"ג לקרן מיוחדת לסיכונים סחר חוץ. המדובר בכיסוי התחייבות בקשר עם מימוש ביטוח של חברות מבוטחות; בשנת 1972 נזקפה הקצבה דומה לחובת הסעיף "הוצאות שונות — כיסוי הפסדים".

הוצאות שונות

1. בטבלה 5 להלן מובא פירוט ההוצאה, שנוקפה לסעיף זה בדו"ח האוצר, תוך השוואתה אל התקציב לאחר השינויים שחלו בו במשך השנה ואל ההוצאה המפורטת שנרשמה בדו"ח האוצר לשנת הכספים 1972.

"הוצאות שונות" בשנות הכספים 1973 בהשוואה לאומדן ולהוצאה ב-1972
(במליוני ל"י)

ההוצאה למעשה		התקציב לאחר השינויים	תוספת הרשאה להוצאה	תקציב מקורי	סעיף משנה
1972	1973				
10.5	25.9	33.4	26.4	7.0	פיצויים, קנסות ותרומות
8.0	3.2	4.0	—	4.0	דמי עמלה, הוצאות ריבית והוצאות משפטיות
—	13.2	20.0	10.0	10.0	קרן לכיסוי מסים
—	0.8	3.8	(-)0.2	4.0	רורבה
62.1	10.0	10.1	10.1	—	כיסוי הפסדים
80.6	53.1	71.3	46.3	25.0	סה

התקציב המקורי הסתכם ב-25 מליון ל"י ובמשך השנה הוגדל בסכום נוסף של 46 מליון ל"י (ראה להלן). ההוצאה הסתכמה ב-53 מליון ל"י והייתה קטנה ב-37.5 מליון ל"י מההוצאה בשנה הקודמת. בסעיף "כיסוי הפסדים" נרשמו השנה 10 מליון ל"י בגין חברת "ורד" לעומת 30 מליון ל"י בשנה הקודמת, ועוד 32 מליון ל"י בגין מימוש ערבות המדינה בקשר לביטוח סיכוני חוץ; יתרת ההוצאה הקשורה בהפסדי "ורד" תוקצבה בשנת 1974, וההפסדים הנוב"עים מביטוח סיכוני חוץ תוקצבו ב-1973, כאמור, במסגרת הסעיף "עידוד היצוא".

2. בסעיף "דמי עמלה, הוצאות ריבית והוצאות משפטיות" רשום חלק קטן בלבד מהוצאות מסוג זה. הוקיפות לתקציב "הוצאות שונות" מתייחסות בעיקר להוצאות הנפקה של אגרות חוב וביול, שחלו על גופים אחרים ושהאוצר הסכים לכסותם, וכן חלק מהעמלה המשולמת לבנק החקלאות בגין גביית הלוואות. עיקר הוצאות העמלה מתייחסות לעמלה לבנקים מס"חריים בגין הפצת אגרות חוב, שתמורתן מופקדת באוצר ולבנק הדואר בגין שירותים לאוצר; הוצאות אלה רשומות במסגרת הסעיף "הוצאות ריבית" (ראה להלן).

3. בסעיף המשנה "ררובה" מופיע פרט תקציבי בשם "השתתפות האוצר בסבסוד מזונות נים" בסך 800,000 ל"י. מתברר, כי נמשא ומתן בין האוצר ובין איגוד עובדי המדינה לשנת הכספים 1973 הוסכם, כי החל מספטמבר 1973 יתמכו משרדי הממשלה מתקציביהם במזונות, המשרתים את עובדיהם בסכום של 21 ל"י לעובד; בגין התקופה אפריל עד ספטמבר הסכים האוצר להעביר לאיגוד את הסכום של 800,000 ל"י, לפי חישוב של 15 ל"י לעובד, שיהיה מיועד למטרות מיוחדות במזונות הממשלה וליעדים סוציאליים של האיגוד.

4. התקציב המקורי בשני הסעיפים "פיצויים, קנסות ותרומות" ו"קרן לכיסוי מסים" הסתכם ב-17 מליון ל"י והוגדל במשך השנה בסכום נוסף של 36.4 מליון ל"י לפי ארבע ההקצבות המפורטות להלן:

(א) סכום של 12.8 מליון ל"י תוקצב כהשתתפות האוצר בקרנות של החברה למפעלי כלכלה ותרבות של קופת "יהב", מזה 9.3 מליון ל"י לקרן הלוואות לרכישת רכב חדש לפקידים נדרשים, החוסכים בקרן רכב שלידי "יהב", 2.5 מליון ל"י לקרן הדדית לעובדי מדינה ו-1.0 מליון ל"י לקרן הלוואות לדיור ושיכון (הקצבה אחרונה זו מהווה תוספת לסך של 1.5 מליון ל"י, שהוקצב במסגרת תקציב הפיתוח לשיכון).

ההקצבה בסך 12.8 מליון ל"י אושרה בחודש האחרון של שנת הכספים בדרך של העברה מהררובה הכללית, והיא מהווה אישור של הוצאה, שבוצעה למעשה במשך השנה ובחלקה

אף בשנת הכספים הקודמת; סכום של 3.3 מליון ל"י בגין השתתפות בקרו הלוואות לרכב נזקף עוד לפני מארס 1973 לסעיף "הוצאות שונות", אולם לפני מועד סגירת הספרים לאותה שנה בוטלה הזקיפה והסכום נרשם אז כמקדמה מחוץ לתקציב.

(ב) סכום של 10 מליון ל"י הוקצב לקרו לכיסוי מסים (נוסף על סכום זהה, שנכלל בתקציב המקורי) הוא נועד בעיקר לתשלום מענק לקיבוצים הקולטים עולים חדשים, כתחליף לפטור ממסים עקיפים, שהחוק מקנה לעולים*. בעבר הובאו מכוניות נוסעים מחוץ לארץ על שם עולים חדשים, שנקלטו במשקי הקיבוצים, במסגרת הפטור ממס. כיוון שמכוניות אלה שימשו גם לחברי קיבוצים הוותיקים, בוטל הפטור והוחלט על מתן פיצוי בצורת מענק גלובלי, שישולם למשקי הקיבוצים בגין עולים, שייקלטו בהם. הביצוע הוטל על הוועדה לכיסוי מסים עקיפים שליד משרד האוצר, שמתפקידה להעניק הקלות במסים לפני משורת הדין. הסכום הכולל של ההקלות, ששולמו בשנה הנסקרת, היה 13.2 מליון ל"י, מזה 9.1 מליון ל"י על חשבון המחצית הראשונה של הסכום המגיע למשקים בגין עולים, שמלאו שנתיים לעלייתם בשנת 1972.

(ג) בספטמבר 1973 אושרה הקצבה בסך 1.2 מליון ל"י, שנועדה להחזיר תשלום מס הכנסה לחברת כימיקלים ופוספטים. המדובר במס הכנסה על ריבית בגין הלוואה בסך 1 מליון דולר, שקיבלה חברה זו עוד בשנת 1960 מחברה להשקעות בחוץ לארץ; בעת קבלת הלוואה הבטיח האוצר לחברה המלווה שיעור מוסכם של ריבית, שתשולם לה נטו, ולחברה הלווה הובטח, שאם תחוייב בניכוי מס הכנסה בגין הריבית יחזור לה הסכום. נציבות מס הכנסה לא הייתה מוכנה להעניק פטור ממס, וההקצבה נועדה להסדיר את החוב למס הכנסה.

(ד) במסגרת סעיף המשנה "פיצויים, קנסות ותרומות" נפתח פרט חדש עבור הקצבה בסכום 12.2 מליון ל"י למתן הלוואה למימון מלווה מלחמה מרצון. ההוצאה, הרשומה בפרט נפרד, הסתכמה ב-8 מליון ל"י. המדובר בהלוואה לקופת "יהב" למימון התחייבות עובדי מדינה לרכוש מלווה מלחמה עד סוף שנת הכספים; לאחר הניכוי ממשכורת חודש נובמבר, הוחלט להקל על העובדים ולאפשר להם להשלים את התחייבותיהם בתקופה יותר ארוכה מזו שלגביה התחייבו תחילה, כך שחלק מהניכויים נדחה. לחודשיים הראשונים של שנת הכספים החדשה**. ההסדר בא לאפשר לקופה לשלם את מלוא סכום ההתחייבות לבנק ישראל עד לסוף שנת הכספים 1973 (ראה להלן).

5. הקצבה נוספת, שאישר האוצר במסגרת הסעיף "פיצויים, קנסות ותרומות" הייתה תרומה שנתיית של \$ 250,000 לקונגרס היהודי העולמי.

הוצאות רגילות אחרות

ההוצאה הרשומה בתקציב הרגיל, למעט ההוצאה בגין שכר עבודה, סובסידיות, ריבית, "הוצאות שונות" וההוצאה; שנוקפה לסעיף "הוצאות חירום אזרחיות", גדלו בשיעור של כ-48%. בשנה הנסקרת חלו עליות גדולות בכל סוגי ההוצאה. המענקים לרשויות המקומיות ולמועצות הדתיות והתמיכות במוסדות חינוך, בריאות ודת עלו בקצב מהיר עם גידול ההוצאות השוטפות של גופים אלה בעקבות הסכמי השכר החדשים, תשלום תוספת יוקר מוגדל והתייקרויות אחרות. למשפחות מעוטי הכנסה שולם פיצוי התייקרות באפריל ובנובמבר בר 1973. גידול רב חל בהוצאות בגין גמלאות לעובדי מדינה ותגמולים לנכים. בבתי חולים, מוסדות חינוך ומוסדות סעד ממשלתיים ובתי סוהר עלו ההוצאות בעקבות התייקרות המזון,

* על פי צו תעריף המכס והפטור וצו מס קנייה (פטור); ראה בעניין זה ד"ר שנת 21 (עמ' 193).

** גם לעובדים אחרים במשק ניתנה האפשרות להאריך את תקופת הניכוי.

התרופות, הדלק ועוד. כן עלו ההוצאות על החזקת כלי רכב של המשרדים ובגין נסיעות העובדים ודמי האש"ל.

הוצאות נוספות היו קשורות לפעולות אבטחה מיוחדות, שנגקטו בקיץ 1973 בנציגויות של מדינת ישראל בחוץ לארץ ובהגנה על הנמלים והספנות ולהוצאות חירום אורחיות, שהיו כרוכות במלחמה ושלא נזקפו לסעיף המיוחד.

בשנת 1973 נערכו בחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות. ההקצבות למפלגות במסגרת חוק מימון מפלגות, תשל"ג—1973, וההוצאות הישירות לניהול הבחירות הסתכמו ב־45 מליון ל"י.

השתתפות התקציב הרגיל בהוצאות רשות השידור הסתכמו ב־43 מליון ל"י, מזה כ־10 מליון ל"י לכיסוי הוצאות חירום ו־30 מליון ל"י עקב השינוי במועד הגבייה של אגרת הרדיו והטלוויזיה לשנת 1974: במקום תשלום חד פעמי בחודש ינואר, תשלום האגרה פעמיים בשנה — בחודשים אפריל ואוקטובר. (על רשות השידור בשעת חירום ראה דו"ח 24, עמ' 872 ועל השינוי במועד הגבייה בפרק "הכנסות רשות השידור" בדו"ח זה).

תקציב פיתוח

1. ההוצאה הרשומה בתקציב הפיתוח הסתכמה ב־3,416 מליון ל"י*. עקב השינוי במבנה התקציב לשיכון (ראה בפרק "תקציב משרד השיכון" בדו"ח זה) אין הקבלה בין ההוצאה הרשומה בסעיף זה בשנת 1973 ובשנת 1972. ההוצאה למטרות אחרות, פרט לשיכון, הסתכמה ב־2,172 מליון ל"י והן היו גדולות ב־453 מליון ל"י (25.6%) מההוצאה באותם סעיפי תקציב בשנה הקודמת**.

ההוצאה, לרבות זו שבסעיף השיכון, הייתה גדולה ב־416 מליון ל"י (14%) מהתקציב המקורי, לפני שתי פעולות הצמצום, שבוצעו בחדשים יוני ונובמבר, אשר הקטינו את ההרשאה להוצאה בתקציב הפיתוח בסכום כולל של 345 מליון ל"י (ראה לעיל).

2. קיצוצים: מהשוואה בין ההקצבות שהוקטנו לבין התקציב הסופי וההוצאה למעשה, לפי הרישום בדו"ח האוצר, מתברר, כי רק כ־40% מהקיצוצים נשארו במקפם עד לסוף שנת הכספים ואילו השאר או שבוטלו למעשה על ידי הגדלת ההרשאה להוצאה או שההוצאה בפועל עלתה על ההקצבה המוקטנת גם בלא שבוטלו הקיצוצים. היו גם הקצבות להלוואות להקמת בניינים שהוקטנו או בוטלו ולאחר מכן הוגדלו במידה ניכרת המענקים, שהוקצבו לאותן המטרות.

בטבלה להלן דוגמאות של הקצבות, שהוגדלו לאחר קיצוץ התקציב בנובמבר (במיליוני ל"י):

* לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה מיוחדת.

** למעט אותם הסעיפים בתקציב למשרד הפיתוח, שנרשמו ב־1972 במסגרת תקציב הפיתוח והועברו ב־1973 למסגרת התקציב הרגיל.

הסכום שהוגדלה	הסכום שקוצץ	
לאחר מכך (1)	ב- 2.11.1973	
		בנייה ופיתוח:
(3)5.7	(2)0.5	בני ילדים
(3)8.4	(2)1.5	בתי ספר על יסודיים
(3)42.0	(3)10.0	מוסדות חינוך גבוה
(3)13.9	(2)0.6	בנייני דת שונים
(3)21.3	(2)2.0	בתי חולים ציבוריים
(3)3.0	(2)3.0	בתי אבות — משען
		מפעלי מים איזוריים
20.5	8.0	בבעלות מקורות
		השקעות והלוואות למוסדות
69.5	5.0	פיננסיים לפיתוח התעשייה
10.0	0.5	הלוואות להון חוזר לתעשייה
194.3	31.0	סה"כ

(1) אינו כולל סכום של 58.1 מליון ל"י עורפי תקציב בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת, שאושרו לשימוש בשנת 1973 בתקופה לאחר הקיצוץ בנובמבר.

(2) בעיקר הלוואות.

(3) מענקים.

מתברר, כי לעומת קיצוץ ב-31 מליון ל"י בפרטים, שאליהם מתייחסת הטבלה, הוגדלו ההקצבות לאותן המטרות בכ-194 מליון ל"י, מזה תוספת של 65 מליון ל"י שאושרה לבנק לפיתוח התעשייה במסגרת חוק התקציב הנוסף, 124 מליון ל"י על ידי העברות מתוך סעיפי הרזרבה ו-5 מליון ל"י בלבד על ידי העברה מפרט אחר באותו סעיף. בין היתר הוגדלו המענקים לפיתוח מוסדות חינוך גבוה ב-42 מליון ל"י, לאחר שקוצצו ב-10 מליון ל"י בנובמבר וב-5.8 מליון ל"י בחודש יוני; הקצבה בסך 3.0 מליון ל"י לפיתוח בתי אבות של "משען" בוטלה בנובמבר, אולם תוקצבה מחדש לפני סוף שנת הכספים (ראה בפרק "השתתפות האוצר בפעולות מרכז משען" בדו"ח זה); כן בוטלה הקצבה להלוואות להקמת בנייני דת שונים בסך 0.6 מליון ל"י ולעומת זה אושרו לאחר מכן מענקים לאותה מטרה בסך 13.9 מליון ל"י. לפני הקיצוצים אושרו מענקים להקמת מוסדות חינוך, בריאות ודת בסכומים גדולים נוספים; לפי דברי ההסבר לבקשת אישור ההקצבות, ניתנו המענקים במקביל לתרומה שנתקבלה.

לחברת "מקורות" אושרו הקצבות נוספות בסך 20.5 מליון ל"י לפיתוח מפעלי מים אזוריים, לאחר שההרשאה בסעיף זה קוצצה פעמיים בסכום כולל של 9.2 מליון ל"י (על הלוואה מוכוונת, שלא מכספי תקציב, שאישר האוצר לחברת מקורות במשך השנה למטרה זו ראה להלן). ההקצבות הנוספות אושרו בסוף השנה ולפי דברי ההסבר הן נועדו לביצוע קידוחים בעקבות הבצורת ולפרוייקטים מיוחדים.

3. היו סעיפי הוצאה שבהם חלה עלייה לעומת השנה הקודמת, שהיא גדולה גם בהתחשב בהתייקרות, שהייתה באותה תקופה, ביניהם: פיתוח שירותי טלקומוניקציה — גידול ב-182 מליון ל"י (68%) לעומת 1972; השתתפות בהקמת מבני חינוך, בריאות, דת ומעונות יום — גידול ב-105 מליון ל"י (66%); השקעה בהקמת בתי חולים ממשלתיים — גידול ב-73 מליון ל"י (110%); העמדת כספים לרשות הבנק לפיתוח התעשייה עקב גיוס אמצעים בהיקף קטן מן המצופה ממקורות אחרים — גידול ב-74 מליון ל"י (136%). כן גדלו ההקצבות

לכיסוי הוצאות ההרצה במפעל ערד — 26.4 מליון ל"י לעומת 13 מליון ל"י ב-1972 (נוסף על כך אושרו למפעל 7 מליון ל"י מכספי הנפקה מוכוונת ומכספי בנקים, בערבות המדינה). לרכישת אגרת חוב צמיחה בבנק החקלאות הוצאו 11 מליון ל"י לעומת 6 מליון ל"י בשנה הקודמת, וזאת במסגרת התחייבות כוללת להעמיד לרשות הבנק סכום כולל של 40 מליון ל"י; נוסף על כך ניתנה לבנק החקלאות בשנת 1973 ערבות המדינה בגין הלוואה לזמן ארוך בסך 35 מליון דולר מטעם הבנק הבינלאומי לשיקום ולפיתוח.

בין ההוצאות הרשומות בתקציב הפיתוח, שכמעט לא עלו בהשוואה לשנה הקודמת, על אף ההתייקרות, היו מענקים למוסדות להשכלה גבוהה והלוואות לרשויות מקומיות, שנוקפו לסעיף "רשויות מקומיות"; ההקצבות להקמת בתי ספר, שבמסגרת תקציב הפיתוח לחינוך, מועברות לרוב לרשויות מקומיות ואלה, כאמור, עלו במידה ניכרת (על הלוואות פיתוח נוספות, שהוענקו לרשויות מקומיות מסוימות מכספי הנפקות מוכוונות ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1973" ובפרק "מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מלוות" בדו"ח זה). היו גם סעיפי הוצאה שירדו לעומת 1972, ביניהם השקעות במפעלי התחבורה של המדינה, הלוואות לרכישת מיכליות ומענקים לתעשייה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון.

במסגרת הסעיף "מפעלים שונים" הוקצב במשך השנה סכום כולל של 5.3 מליון ל"י בגין תרומות למוסדות להשכלה גבוהה; מזה הוצא עד סוף שנת הכספים 2.3 מליון ל"י. המדובר באגרות חוב במטבע חוץ, שהונפקו על ידי בנק למשכנתאות ונתרמו על ידי הרוכשים, וכן בחוב של הבנק לפיתוח התעשייה, שהמלווה הסכים לוותר עליו לטובת אחת האוניברסיטאות. ההקצבות באו לאפשר למוסדות לממש את תרומות אלה על ידי הרכישה של הנכסים האמורים (ראה דו"ח על מאזן המדינה).

במסגרת אותו סעיף תוקצב במשך השנה סכום של 5.0 מליון ל"י כהשתתפות הממשלה יחד עם מרכז "משען" בקרן למתן הלוואות למעוטי אמצעים לרכישת ציוד ביתי; מזה הוצא במשך השנה סכום של 1,250,000 ל"י.

4. בשנה הנסקרת נמשכה המגמה שלא לכלול עוד במסגרת תקציב הפיתוח הלוואות מוכוונות לענפי משק שונים, אלא לאשר למוסדות כספיים הנפקת אגרות חוב או קבלת מלווה מחוץ לארץ למימון פרויקטים (פרטים ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1973" ובקטע "ערבויות המדינה" בדו"ח על מאזן המדינה). האוצר קובע את מטרת ההלוואות ואת תנאיהן ומתחייב לכסות מתוך תקציבי השנים הבאות את הפרשי הריבית וההוצאה, שיתהוו בשל ההבדל בין התנאים הנוחים ללווה לבין תנאי המימון לבנקים. במרוצת השנים הוצא ממסגרת התקציב חלק גדול מההלוואות המוכוונות לענפי חקלאות, תעשייה, חשמל ותחבורה (תעופה ואוטובוסים) וחלק לא מבוטל מההלוואות לשיכון ולפיתוח מפעלי מים.

עם זאת חלה השנה גם התפתחות בכיוון הפוך וכספי בנקים בסכום כולל של 17.8 מליון ל"י, שאמורים היו להינתן לרשויות מקומיות מחוץ לתקציב, במסגרת הסדר מימון משותף עם מפעל הפיס, תוקצבו כהכנסה מיועדת למימון הלוואות בתקציב הפיתוח לחינוך (פרטי ההסדר ראה בפרק "מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מלוות" בדו"ח זה).

5. רובה המכריע של ההוצאה בתקציב הפיתוח היה בשנה זו, כבשנים האחרונות, הוצאה מוחלטת (השקעה ישירה של המדינה או מענקים) או הוצאה, שאמנם רשומה במאזן המדינה כהשקעה בנכסים מוניטריים (הלוואות ומניות), אולם, הנכסים הם מסוג, שלגביהם כמעט שאין גוברים לעת עתה קרן, ריבית או דיבידנד.

חלק מהמענקים ניתנים כהשתתפות המדינה בהקמת מבנים לחינוך, תרבות, סעד ודת ובעלות הרשויות המקומיות או מוסדות ציבור. ההשתתפות הייתה אמורה להיות בסכום

מקביל לסכום התרומה, אולם בעקבות התייקרויות נוצרים גרעונות, שהממשלה נדרשת לכסותם. יש שהבנייה מתעכבת (בגלל צווי הקפאה או חוסר כוח אדם), וכתוצאה מכך עולות ההוצאות מעבר למתוכנן, ויש שהבנייה מתקדמת בקצב יותר מהיר מורם התרומות; בשני המקרים גדל חלקו של האוצר במימון. משרד החינוך הכין תכנית בנייה תלת שנתית לשנים 1973-1975 לגני ילדים, לבתי ספר יסודיים ועל יסודיים ולמוסדות תרבות, נוער וספורט, אולם כבר בשלבים הראשונים של הפעלתה הוחלט להגדילה ב-50 מליון ל"י ולשקף בתקציב גם אותו חלק מהתכנית, שימומן ממקורות בנקאיים. התכנית המוגדלת, שהוגשה לוועדת הכספים במאי 1973, הסתכמה ב-622 מליון ל"י (ברוטו); תקציב המדינה ישא בחלק ניכר מהוצאות אלה. כיוון שההשתתפות מבוצעת במסגרת התחייבות, שניתנה לתור-מים, קשה לשלב אותה גם במסגרת תקציב שנתי הנקבע מראש, לפי סדר עדיפויות מוסכם (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 24, עמ' 23; ממצאי ביקורת בדבר "סדרי הקמתם של מבנים למוסדות חינוך" ראה בדו"ח זה).

תכניות הפיתוח הרב שנתיות בתחום החינוך והבריאות אינן כלולות במסגרת ההסדר הקיים בגין תוכניות התחייבות מסוימות בתקציב הפיתוח. הסדר זה מחייב רישום היקפה הכספי של התוכנית בחוק התקציב, קבלת אישור ועדת הכספים להגדלה או לשינויים אחרים ומחייב את המשרד הנוגע בדבר שלא לפעול או להתחייב אלא בגבולות הסכומים שאושרו. בדו"ח שנתי 22 (עמ' 179) המליץ מבקר המדינה על הפעלת הסדר זה לגבי כל תוכניות הפיתוח הרב שנתיות בדרך, שתבטיח מידע מרוכז על ההתחייבויות, שהמדינה התכוונה ליטול על עצמה למעשה אם לא להלכה, בהקצבת הסכום הראשון לתכנית רב שנתית כלשהי.

התקציב לתשלום חובות וביצועו

1. ההוצאה בגין תשלומי קרן וריבית על חשבון חובות פנים וחובות חוץ הסתכמה ב-5,103 מליון ל"י והייתה גבוהה ב-400 מליון ל"י מהתקציב המתוקן וב-1,241 מליון ל"י (32%) מההוצאה המקבילה בשנת הכספים הקודמת, כפי שניתן לראות בטבלה 6 להלן.

טבלה 6

תשלום חובות. (קרן וריבית) בשנת הכספים 1973 בהשוואה לאומדן ולהוצאה ב-1972 (במליוני ל"י)

הגידול בהוצאה לעומת 1972	הוצאה ב-1972	הוצאה מעל		הרשאה להוצאה			ע"ח מלוות פנים: קרן ריבית
		להרשאה (-)	הוצאה למעשה	ס"ה	בתקציב המקורי	בתקציב הנוסף	
582	1,068	(-)187	1,650	1,463	589	847	ע"ח מלוות חוץ: קרן ריבית
335	1,291	(-)198	1,626	1,428	44	1,384	
917	2,359	(-)385	3,276	2,891	633	2,258	ס"ה
197	1,019	(-) 38	1,216	1,178	24	1,154	ע"ח מלוות חוץ: קרן ריבית
127	484	23	611	634	18	616	
324	1,503	(-) 15	1,827	1,812	42	1,770	ס"ה
779	2,087	(-)255	2,866	2,641	613	2,028	ס"ה תשלום חובות: קרן ריבית
462	1,775	(-)175	2,237	2,062	62	2,000	
1,241	3,862	(-)400	5,103	4,703	675	4,028	ס"ה כולל

(1) סכום כולל של 680 מליון ל"י במסגרת התקציב הנוסף, בניכוי סך של 4.6 מליון ל"י בגין החזר חובות של מוסדות חינוך גבוה, שהועבר במשך השנה לפרט מיוחד בתקציב הרגיל של משרד החינוך, וזאת בעקבות המלצת הביקורת (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 22).

תשלום חלק מהריבית המגיעה למוסד לביטוח הלאומי נדחה לשנה הבאה ואלמלא דחייה זו הייתה ההוצאה גדלה ב־153 מליון ל"י נוספות.

2. ההוצאה לעומת התקציב: התקציב המקורי הסתכם ב־4,028 מליון ל"י והוא הוגדל במשך השנה בסכום נוסף של 675 מליון ל"י, רובו בגין מלוות פנים. התוספת, שאושרה במסגרת חוק התקציב (מס' 3), נועדה בעיקר לפרעון (נטו) של מלווה קצר המועד (400 מליון ל"י), להגדלת אומדן ההוצאה בגין מלוות המדינה ואמיסיות על ידי מוסדות כספיים (195 מליון ל"י) ולתוספת ריבית בגין פקדונות הציבור במטבע חוץ, המופקדים בבנק ישראל — פז"ק ותמ"מ — (45 מליון ל"י). לפי דברי ההסבר להצעת התקציב הנוסף המדור-בר בהוצאות, שלא ניתן היה לצפות מראש: ירידה ביתרות מלווה קצר המועד, עלייה תלולה במדד המחירים לצרכן במשך השנה, ותיסוף המארק הגרמני.

עם זאת, מבדיקת פרטי התחזית המקורית מתברר, כי מלכתחילה היה זה אומדן חסר; פרטי ההוצאה אינם מופיעים בחוק התקציב אלא בדברי ההסבר להצעת התקציב, שכן חוק התקציב עצמו מכיל הקצבה גלובלית בלבד — ללא פירוט — בשני הסעיפים "תשלום חובות — קרן" ו"תשלום ריבית".

בטבלה להלן מובאות דוגמאות של פרטי הוצאה, שבהם הייתה ההוצאה למעשה גדולה במידה ניכרת מהאומדן בתחזית (במליוני ל"י):

האומדן בתחזית	ההוצאה למעשה	אומדן חסר
283	336	53
10	67	57
—	61	28
—	(-33)	
10	69	59

מלווה פיתוח מסוג ברירה (קרן), הצמדה וריבית)
 דיסאניו בגין אמיסיות על ידי מוסדות כספיים
 מינהל מלוות המדינה:
 עמלת הפצה לבנקים והוצאות המינהל
 בניכוי: דיסאניו בגין מלווה קצרי מועד
 הפרשי הצמדה מבוסחים (נטו)

להלן ממצאי הביקורת בנדון:

א. מלווה פיתוח מסוג ברירה: האומדן מתייחס לנתונים, שנמסרו לאוצר על ידי מנהל מלוות המדינה ושהתייחסו למצב ביום 31.12.1971; לפי המדד של אותו יום היו המלוות נפרעים לפי האלטרנטיבה הבלתי צמודה. לגבי מלוות צמודי מדד הוסיף האוצר אומדן גידול ההוצאות בגין העלייה הצפויה במדד עד להתחלת שנת הכספים, ורזרבה בגין עלייה נוספת במשך השנה, ואילו ההוצאות לפרעון מלוות פיתוח מסוג ברירה נכללו בתחזית ללא התאמה. כיוון שכבר בעת הכנת התקציב היה ברור, שהמלווה ייפרע לפי האלטרנטיבה הצמודה יש לראות בחלק מההוצאה הנוספת שנדרשה הוצאה, שניתן היה לצפותה מראש.

ב. דיסאניו ועמלה: אמנם, ההפצה של אגרות חוב חדשות, שתמורתן הופקדה באוצר, עלתה בשנה הנסקרת בהרבה על הסכום, שהובא בחשבון בעת הכנת התקציב (ראה להלן), אולם גם לולא עלו ההכנסות על אומדן המקורי היו הוצאות אלה מגיעות לסכום, הגדול פי כמה מזה שנכלל בתחזית.

ג. הפרשי הצמדה מבוטחים (נטו): כבר בסוף שנת הכספים 1972 לא נשאר אלא סך של כ-2 מליון ל"י בלבד בקרן ביטוח ההצמדה, ובשנת 1973 היה צפוי תשלום של הפרשי הצמדה בסכומים גדולים, לרבות תשלומים בגין מלוות, שאין כנגדם הכנסה מדמי ביטוח (כגון מלוות בנקאיים לכיסוי מלווה מעבידים עבור רשויות מקומיות ומוסדות נתי-מכים אחרים). האומדן של 10 מליון ל"י היה איפוא מלכתחילה אומדן חסר, גם לולא העלייה הבלתי צפויה במדד.

ממצאי הביקורת מתברר, כי את הצעת התקציב לתשלום חובות. מכינות יחידות הביצוע השונות באגף החשב הכללי ובמנהל מלוות המדינה שליד בנק ישראל, בלי שייקבעו הנחיות אחידות בגין העלייה הצפויה במדד ובלי שהאומדנים ייבדקו מחוץ ליחידות, שבהן הם הוכנו. באגף החשב הכללי נעשה הריכוז של האומדנים והם מועברים לאגף התקציבים ומתפרסמים בדברי ההסבר להצעת התקציב ללא בחינה נוספת על ידי כל גורם אחר או דרג בכיר יותר באגף עצמו. סעיפי הריכוז של ההוצאה בתחזית איננו מקביל בפרטים חשו-בים לריכוז המופיע בדו"ח הכולל, כך שאין גם אפשרות לאגף התקציבים להשוות את ההוצאה למעשה עם התקציב. כיוון שהמדובר בהוצאות הולכות וגדלות, שכבר בשנת הכס-פים הנסקרת היוו כ-30% מאותו חלק של התקציב שלא נועד לצרכי בטחון חשוב ליצור כלים למעקב ופיקוח, העשויים להביא גם לחסכון בהוצאות*.

3. עיקר הגידול בהוצאה לעומת 1972 היה בתשלום חובות פנים. ההוצאה לתשלום קרן, הצמדה למדד וריבית בגין חובות אלה הייתה גבוהה ב-917 מליון ל"י (38%) מההוצאה, שנוקפה לסעיפי תקציב אלה בשנה הקודמת.

בדו"ח האוצר אין מדווחים בנפרד על תשלומים בגין הפרשי הצמדה למדד, אלא כוללים אותם יחד עם התשלומים בגין הקרן והריבית. עם זאת מתנהל רישום נפרד של הפרשי הצמדה המשולמים על הקרן. אם מבחינים בין תשלומים אלה לבין יתר התשלומים מתברר, כי עיקר השינויים שחלו בפרטי ההוצאה לעומת שנת הכספים 1972 היו כדלקמן:

(א) סכום גדול — 526 מליון ל"י — הוצאה לפרעון מלווה קצר המועד, הבלתי צמוד; עם פרוץ המלחמה ביטל בנק ישראל את הסכם החיתום עם הבנקים, שלפיו הם התחייבו לרכוש סכומים מסוימים של המלווה, ולאחר הביטול חלה ירידה תלולה ביתרות המלווה (ראה בדו"ח על מאזן המדינה).

(ב) הוצאות ההצמדה בגין מלוות צמודי מדד (לרבות מלוות חובה) ובמסגרת הסדרי ביטוח הצמדה הסתכמו ב-595 מליון ל"י לעומת 300 מליון ל"י ב-1972 (גידול של 98%) ולעומת 60 מליון ל"י ב-1971.

סכומים אלה כוללים תשלומים בסך 69 מליון ל"י (נטו), ששולמו במסגרת הקרן לכיסוי הפרשי מדד, מתוך זה 35 מליון ל"י הפרשי ריבית והצמדה בגין מלוות בנקאיים לכיסוי מלווה מעבידים עבור השויות מקומיות ומוסדות נתמכים אחרים.

(ג) עם העלייה הגדולה, שחלה בשנת 1973 בהפצת מלוות מדינה ואגרות חוב, שהונפקו על ידי מוסדות כספיים להפקדה באוצר, חלה גם עלייה ניכרת בתשלומי עמלת ההפצה והוצאות ההנפקה — 128 מליון ל"י לעומת 76 מליון ל"י בשנת 1972 — גידול בשיעור של 68%.

* על ממצאי ביקורת המצביעים על אפשרויות של חסכון בהוצאות המשולמות בגין הפקדות באוצר ראה בפרק "הפק-דת צמודות מדד באוצר" בדו"ח זה.

(ד) הוצאות הפרעון והריבית בגין מלוות מרצון מסוג ברירה, שזמן פרעונם הגיע הסתכמו ב-368 מליון ל"י — למעט ההצמדה על הקרן — לעומת 262 מליון ל"י ב-1972 (גידול ב-40%).

(ה) ההוצאות בגין מלוות חובה — למעט ההצמדה על הקרן — ירדו לעומת 1972, שכן באותה שנה הגיע זמן פרעונו של המלווה לבטחון המדינה משנת 1967, שהונפקה לתקופה של חמש שנים. המלווה לבטחון משנת 1969 הוא לעשר שנים; בשנה הנסקרת הגיע זמן הפרעון של הריבית לחמש השנים הראשונות.

(ו) למוסד לביטוח לאומי שולמה ריבית בגין היתרות המופקדות באוצר, בסכום של 162 מליון ל"י לעומת 213 מליון ל"י בשנת 1972 (ירידה ב-24%). מתברר, כי נשאר חוב בסך 153 מליון ל"י בגין 1973, שישולם בשנה שלאחר מכן. ההוצאה אמנם לא הייתה קטנה מהתחזית ל-1973, אולם בתחזית זו הונאה בחשבון הריבית הנומינלית בלבד, ללא הפרשי ההצמדה, שהצטברו על יתרות והפקדות.

(ז) הגידול המתון יחסית בהוצאות הפרעון והריבית על מלוות חוץ לעומת 1972 — 21.5% — נובע מכך, שבאותה שנה, כדי לחסוך בהוצאות הריבית, נפדו מלוות בנקאיים בסכום גדול לפני זמן פרעונם.

ה הכנסה

בחוק התקציב (מס' 1) הסתכם אומדן ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח ולתשלום חובות ב-20,017 מליון ל"י, וזאת לאחר הגדלה ב-217 מליון ל"י, שעליה הוחלט בשלבים האחרונים של הדיון בחוק התקציב. באומדן זה נכללו בין ההכנסות הרגילות תקבולים ממלוות חובה וארנונה בסכום כולל של 1,349 מליון ל"י, וביניהם הלוואה מקרן הארנונה בסך 70 מליון ל"י; עד ל-1973 נכללו התקבולים מקרן הארנונה בין ההכנסות בתקציב הפיתוח. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב הורכב התקציב כך שבמשך השנה ייספגו כ-400 מליון ל"י של אמצעי תשלום, וזאת כדי לצמצם את הלחצים האינפלציוניים במשק*.

אומדן ההכנסה בשני התקציבים הנוספים, שאושרו על ידי הכנסת לאחר פרוץ המלחמה, הסתכם ב-12,324 מליון ל"י. מקורות המימון הנוספים היו בעיקר מלוות ומענקים מחוץ לארץ, הגדלת אומדן ההכנסה ממסים קיימים, הכנסה ממלוות מלחמה החדש — מלווה חובה ומלווה מרצון — והגדלת אומדן ההכנסה ממלוות בארץ מאמיסיות. לראשונה מאז מלחמת ששת הימים לא נכללה באומדן ההכנסה — לא בתקציב המקורי ולא בתקציבים הנוספים — מקדמה מבנק ישראל.

בטבלה 7 להלן מובא פירוט ההכנסה, לפי דו"ח האוצר בהשוואה לאומדן המקורי והמתוקן ולהכנסה בשנת הכספים 1972.

לפי דו"ח האוצר עלו ההכנסות ב-1973 ב-12,405 מליון ל"י (66.6%) לעומת השנה שלפניה. כ-40% מהעלייה מקורם במלוות ומענקים מחוץ לארץ, והיתר — מסים, מלוות מאמיסיות ומלווה המלחמה. עם זאת היו ההכנסות בפועל קטנות ב-1,326 מליון ל"י מהאומדן הכולל בחוקי התקציב מס' 1, 2 ו-3.

* בתחילת שנת הכספים נקט האוצר במדיניות ספוגה, שלא באמצעות התקציב, על ידי הקפאה לשישה חודשים של כספי סטרי הון, שהונפקו (בעניין זה ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1973" בדו"ח זה).

במשך השנה נוקף לסעיף ההכנסות ממלוות חוץ סכום כולל של 100 מליון ל"י, שהיה רשום בין ההפקדות במאזן השוטף של המדינה ושנתקבל ברובו בשנים קודמות. לאחר מועד סגירת הספרים נזקפו להכנסות, בעיקר ממלוות פנים, הפקדות נוספות, שהיו רשומות במאזן בסכום כולל של 303.5 מליון ל"י, ובחלקן הגדול מתייחסות אף הן לסכומים, שנרשמו במאזן לפני שנים אחדות (ראה להלן). למעט הסכומים האלה מגיעה תוספת ההכנסה לעומת השנה הקודמת ל-12,000 מליון ל"י בקירוב והפער בין ההכנסות בפועל לבין האומדן ל-1,730 מליון ל"י.

ט ב ל ה 7

ההכנסה בשנת הכספים 1973 בהשוואה לאומדן ולהכנסה ב-1972 (במליוני ל"י)

האומדן בנספח לחוק התקציב (מס' 1)	ההגדלה במשך השנה (1)	האומדן הכולל (1+2)	ההכנסה למעשה לפי דו"ח האוצר	ההפרש בין ההכנסה לבין האומדן (3-4)	
1	2	3	4	5	
11,628	2,203	13,831	13,004	(-)827	מסים, דמי רשיונות ושירותים
1,349	570	1,919	1,824	(-)95	מלוות חובה וארנונה (2)
852	2	854	1,275	421	הכנסה מריבית ושונות
13,829	2,775	16,604	16,103	(-)501	ס"ה
1,518	8,138	9,656	9,080	(-)576	העברה מתקציב הפיתוח
15,347	10,913	26,260	25,183	(-)1,077	ס"ה
תקציב פיתוח					
3,276	5,609	8,885	8,079	(-)806	מלוות ומענקים מחוץ לארץ
1,540	2,060	3,600	4,319	719	מלוות בארץ מבנקים ואמיסיות
—	1,000	1,000	812	(-)188	מלוות מלחמה מרצון
830	(-)280	550	592	42	הפקדות המוסד לביטוח לאומי
542	1,160	1,702	1,110	(-)592	גביות והכנסות אחרות (3)
6,188	9,549	15,737	14,912	(-)825	ס"ה
(-)1,518	(-)8,138	(-)9,565	(-)9,080	576	העברות לתקציב הרגיל
4,670	1,411	6,081	5,832	(-)249	ס"ה
20,017	12,324	32,341	31,015	(-)1,326	ס"ה כולל
16,385	1,430	17,815	18,610	795	להשוואה: ס"ה ב-1972

(1) בחוק התקציב (מס' 2 ומס' 3).

(2) מלוות בסחון, מלוות חסכון, מלוות מלחמה חובה והלוואה מקרן ארנונה.

(3) לרבות הכנסות מהמפעלים העסקיים.

לפי הרישום בדו"ח האוצר כ-57% בלבד מההוצאה הרגילה מומנו ממסים ומהכנסה מוחלטת אחרת ממקורות פנים*, לעומת 78% בשנת הכספים 1972 ו-76% בשנה שלפני כן. המקור רות האחרים לכיסוי ההוצאה בתקציב הרגיל היו סכומים, שהועברו מתקציב הפיתוח ומלוות חובה, אשר נרשמו מלכתחילה כהכנסה בתקציב הרגיל. גדילה זו בפער בין ההוצאה הרגילה לרבות הוצאות הבטחון, לבין הכנסות רגילות, נבעה ברובה מהמלחמה ומהעלייה העצומה בהוצאות הבטחון, ועד כדי מחצית ההפרש כוסה על ידי מענקים, שאין צורך להחזירם. עם זאת מסתבר, כי גם ללא הוצאות הבטחון והוצאות החירום האזרחיות חל בשנה הנס-קרת מפנה לרעה ביחס שבין ההכנסה המוחלטת ממקורות פנים לבין ההוצאה הרגילה האז-רחית לעומת השנתיים שקדמו: בעוד שההוצאה גדלה בכ-43% לעומת 1972 (ובכ-89% לעומת 1971) עלתה ההכנסה בכ-30% בלבד (ובהשוואה ל-1971 בכ-55%).

מסים ומלוות חובה

אומדן ההכנסה ממקורות אלה, שנכלל בהצעת התקציב, הסתכם בכ-12,900 מליון ל"י. אומדן זה הביא בחשבון הקלות במס, שנכנסו לתוקפן באפריל 1973, לרבות הורדת שיעורי מס הכנסה, ביטול היטל הבטחון בשיעור 10% ממס הכנסה, הגדלת הניכויים האישיים והקלות בנושא הזכויות הסוציאליות.

תוך כדי הדיון בתקציב הוגרל אומדן ההכנסה ממסים בכ-200 מליון ל"י בקירוב והוקטן אומדן ההכנסה ממלוות חובה בכ-140 מליון ל"י. שינויים אלה כללו בין היתר הגדלת אומדן ההכנסה ממס דלק בכ-50 מליון ל"י עקב העלאת שיעורי המס בסוף מארס 1973; תוספת לאומדן בסך 35 מליון ל"י בגין מס חדש, שהוטל על בנקים וחברות ביטוח, בשיעור של 3.5% מסך כל השכר והרווחים; והפחתת אומדן ההכנסה ממלוות מעבידים בסך 120 מליון ל"י עקב הקטנת שיעור המלוות החל מ-1.4.1974 מ-6% מסך כל תשלום השכר ל-5%.

זמן קצר לאחר פרוץ המלחמה, ביום 16.10.1973, נתקבל בכנסת חוק מלוות מלחמה תשל"ד—1973, שלפיו הוטל מלוות חובה, בשיעור של 3.5% עד 6% על ההכנסה החייבת, וגבייתו מתבצעת יחד עם הניכוי במקור למס הכנסה משכירים ויחד עם המקדמות מעצמאיים ומחב-רות. מיד לאחר המלחמה בחודש נובמבר, הועלה היטל היבוא (הנגבה גם על היבוא הבט-חוני) מ-20% ל-25%; בפעם הראשונה הוטל היטל היבוא (בשיעור 5%) גם על יבוא במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. תעריפי מס קנייה הועלו אף הם בכ-5%. על כמה מוצרי מותרות הועלו שיעורי המס ומס קנייה בשיעור גבוה יותר — בכ-20%. כן הועלה שיעור הבלו על מלט מייצור מקומי.

בחוק התקציב (מס' 2) ו(מס' 3) נכלל אומדן ההכנסה מהגידול בשיעורי המסים וממלוות המלחמה וכן תוקן אומדן ההכנסה ממסים אחרים, כגון מס נסיעות חוץ ואגרות, שלגביהם הייתה צפויה הכנסה נמוכה מהאומדן המקורי, כתוצאה מהמלחמה ומהגיוס הממושך, וממס דלק, עקב ההגבלות בצריכת הדלק. הגידול נטו באומדן ההכנסה ממסים וממלוות חובה הסתכם בכ-2,775 מליון ל"י (לא כולל הכנסה ממלוות מלחמה מרצון).

ההכנסה הרשומה בדו"ח האוצר הגיעה לכ-94% מהאומדן המתוקן והסתכמה בכ-14,717 מליון ל"י, סכום, הגבוה בכ-4,154 מליון ל"י (39%) מהגבייה בשנה הקודמת, כפי שניתן לראות מטבלה 8 להלן. הגבייה כוללת הכנסה מהיטל על היבוא הבטחוני ובגין מלוות מעבידים מרשיות מקומיות ומוסדות נתמכים אחרים, שנתקבל בצורת מלוות בנקאי, שייפרע על ידי האוצר; למעט ההכנסה ממקורות אלה, עלו ההכנסות ממסים ומלוות חובה בכ-1973 בכ-31%.

* לרבות הכנסה הרשומה בהכנסה מיועדת.

**הכנסה ממסים ומלוות חובה בשנת הכספים 1973 בהשוואה לאומדן ולהכנסה
שנת הכספים 1972 (במיליוני ל"י)**

ההכנסה ב-1973				
האומדן ב-1973 (1)	ההכנסה ב-1973	ההכנסה ב-1972	לעומת האומדן	לעומת ההכנסה ב-1972
מסים				
4,916	4,638	3,583	(-)278	1,055
4,629	4,446	2,581	(-)183	1,865
1,861	1,692	1,314	(-)169	378
2,425	2,228	1,847	(-)197	381
13,831	13,004	9,325	(-)827	3,679
מלוות חובה				
819	836	642	17	193
630	583	595	(-)12	(-)12
400	294	—	(-)106	294
1,849	1,713	1,237	(-)136	475
15,680	14,717	10,562	(-)963	4,154

(1) בחוק התקציב (מס' 1, 2 ו-3).

תקבולים מחוץ לארץ

ההכנסה ממלוות ומענקים מחוץ לארץ הסתכמה ב-8,079 מיליון ל"י, מזה כ-5,300 מיליון ל"י מממשלת ארצות הברית (עיקרו — מענק בטחוני) ולמעלה מ-2,000 מיליון ל"י ממכירות בחוץ לארץ של אגרות מלווה הפיתוח; היקף המכירות של ה"בונדס" גדל לעומת השנה הקודמת ב-83%.

מלוות בארץ מבנקים ואמיסיות

1. ההכנסה ממלוות אלה הייתה גבוהה במידה רבה מן האומדן ומן ההכנסה המקבילה בשנה הקודמת, כפי שניתן לראות מטבלה 9 להלן.

האומדן, שנכלל בהצעת התקציב, הסתכם ב-1,400 מיליון ל"י. כבר בעת הדיון בחוק התקציב הוגדל אומדן זה ב-140 מיליון ל"י ובמסגרת חוק התקציב (מס' 3) בעוד 2,060 מיליון ל"י; עם זאת הייתה ההכנסה בפועל אף יותר גדולה, וזאת גם אם יופחתו מההכנסה הרשומה בדו"ח האוצר אותם הסכומים, שהועברו מהמאזן השוטף של המדינה ושאינם מהווים הכנסה, שנחבלה בפועל בשנת 1973 (ראה להלן).

2. בשנת 1973, כבשנים קודמות, רכשו הבנקים מלווה בטחון מרצון, לפי מכסה שנקבעה מראש. על פי ההסדר לשנה זו, שנעשה במאי 1973 בין האוצר לבין איגוד הבנקים, היה על הבנקים להגדיל את הרכישות מ-125 מיליון ל"י בכל אחת מהשנים 1971 ו-1972 ל-280

**אומדן ההכנסה וההכנסה במעל בסעיף "מלוות בארץ
במנקים ואמיסיות" בשנות הכספים 1972 ו-1973 (במליוני ל"י)**

השינוי	1972	1973	
			<u>האומדן</u>
810	730	1,540	בחוק התקציב (מס' 1)
1,232	828	2,060	התוספת בחוק התקציב (מס' 3)
2,042	1,558	3,600	האומדן המתוקן
2,142	2,177	4,319	ההכנסה בדו"ח האוצר
	619	719	ההכנסה לעומת האומדן
			פירוט ההכנסה:
1,671	2,056	3,727	<u>אגרות חוב</u>
41	126	167	מלווה בטחון בנקאי
56	55	111	מלווה מחברות ביטוח
301	13	314	הפקדות שונות
73	(-73) ⁽¹⁾	—	הפחתה
2,142	2,177	4,319	סה"כ

(1) התאמה ברישום בגין מלווה קצר מועד.

מליון ל"י. עקב מצוקת האשראי, שנוצרה במשק בעקבות המלחמה, בוטל ההסדר; החל מחודש פברואר 1974, והסכום שנגבה למעשה הגיע ל-167 מליון ל"י (פרטים נוספים על ההסדר ועל תנאי המלווה ראה בדו"ח על מאזן המדינה).

3. חברות הביטוח הכפילו השנה את הפקדותיהן באוצר בגין הסכומים, שהצטברו אצלן במסגרת ביטוח חיים צמוד. כיוון שתנאי ההפקדה באוצר היו טובים מתנאי ההפקדה בחברת החשמל וכיוון שחווה ההשקעה עם חברת החשמל פג ולא חודש עדיין הפנו החברות בשנה הנסקרת את כל הפקדותיהן לאוצר ולא חילקו אותן, כבעבר, ביחס של 40% לאוצר ו-60% לחברת החשמל (על תנאי המלווה ראה דו"ח על מאזן המדינה).

4. עיקר ההכנסה בסעיף "מלוות פנים מאמיסיות ושונות" נובע מתמורת אגרות חוב, שהופקדה באוצר. המדובר באגרות חוב, שהונפקו על ידי בנק ישראל (פרט למלוות חובה ומלווה מלחמה מרצון, שאינם כלולים כאן) ואלה, שהונפקו על ידי מוסדות כספיים לשם הפקדה קבועה באוצר. הכנסה נוספת ממקורות אלה נרשמה במסגרת סעיפי ההכנסה המיועדת של תקציב הפיתוח לשיכון, לתיירות ולתקשורת (תוספת שנייה לחוק התקציב); הרישום בתוספת השנייה בא להקטין את התקציב נטו בסעיפים אלה, והוא מאפשר הגדלת התקציב במשך השנה, במידה שצפויה הכנסה נוספת, באישור ועדת הכספים של הכנסת, ללא תקציב נוסף וללא צורך להפריש סכומים מהרובות. ואמנם בדרך זו הוגדלה ההרשאה להוצאה בסעיף לפיתוח התיירות ב-20 מליון ל"י, מזה 8 מליון ל"י עודפים בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת.

כלל ההכנסה מהנפקת אגרות חוב, שנרשמה בין התקבולים לתקציב הפיתוח, לרבות סעיפי ההכנסה המיועדת, ובניכוי אותם הסכומים, שנתקבלו בשנה הקודמת ושזקפו להכנסות

בשנה הנסקרת. הסתכמה ב־3,867 מליון ל"י; הכנסה זו היתה גבוהה ב־1,538 מליון ל"י — 66% מההכנסה המקבילה בשנת 1972, כמפורט בטבלה להלן.

טבלה 10

הכנסה מהנפקת אגרות חוב בשנות הכספים 1972 ו־1973 (1)

השינוי	1972	1973	
1,671	2,056	3,727	הכנסה לתקציב הפיתוח
273	122	395	הכנסה מיועדת (2)
(—)406	151	(—)255	שינוי ביתרות ההנפקות שטרם נרשמו בתקציב (3)
1,538	2,329	3,867	סה"כ

- (1) לא כולל מלוות חובה, מלוות מלחמה ומלוות בנקאי.
 (2) ב־1973 בסעיפים: שיכון ומפעלי שיכון — 210 מליון ל"י; תקשורת — 120 מליון ל"י; תיירות — 65 מליון ל"י. ב־1972 בסעיפים: תיירות — 85 מליון ל"י; בנינים למוסדות חינוך גבוה — 35 מליון ל"י; חקלאות — 2 מליון ל"י.
 (3) שנערדו להפקדה קבועה באוצר.

החל מדצמבר 1973, כשגבר קצב העלייה במדד המחירים לצרכן, הלך וגדל הביקוש לאגרות חוב צמודות מדד, והמכירות היו בהיקף חסר תקדים (בנושא זה ראה בפרק "הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1973", בדו"ח זה).

5. הפקדות בסכום כולל של 61 מליון ל"י, שנוקפו לסעיפי ההכנסה המיועדת בתקציב הפיתוח לתיירות ולחינוך, הופקדו על ידי בנקים לתקופה של 10 שנים ובהצמדה למדד. ההפקדות הרשומות בתקציב התיירות נושאות ריבית של 7.5% וההפקדות למימון הלוואות לרשויות מקומיות בגין הקמת בתי ספר יסודיים וחטיבות הביניים — 9% (בענין זה ראה בפרק "מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מלוות" ובפרק "הפקדות צמודות מדד באוצר" בדו"ח זה).

פירוט ההפקדות הנוספות, שנוקפו להכנסה לאחר מועד סגירת הספרים ושברובן אינן מהוות הכנסות, שנתקבלו בשנת הכספים 1973, ראה להלן (בקטע "ממצאים מפורטים בדבר ביצוע התקציב").

מלוות מלחמה מרצון

על פי חוק מלוות מלחמה תשל"ד—1973, שנתקבל בכנסת בימי המלחמה, הותר לממשלה לקבל מלוות מלחמה מרצון, לפי התנאים של מלוות מלחמה חובה — מלוות בלתי סחיר, לתקופה של 15 שנה, צמוד למדד המחירים לצרכן ונושא ריבית פטורה ממס הכנסה בשיעור של 3% לשנה החל מ־1.4.1974; ההוצאה הראשונה של המלוות הייתה צמודה למדד של דצמבר 1973.

בחוק התקציב (מס' 2) נכלל אומדן ראשון של ההכנסה ממלוות מרצון בסכום של 600 מליון ל"י והוא הוגדל ב־400 מליון ל"י בחוק התקציב (מס' 3). כלל האומדן הסתכם איפוא ב־1,000 מליון ל"י.

כדי להביא להפצה רחבה ככל האפשר של המלוות, הוחלט, שסכומי מלוות מעל 1,000 ל"י ניתן יהיה לרכוש באשראי (בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 24, עמ' 199); הטיפול ברכישות של המלוות באשראי היה בידי בנק ישראל. על הרוכש היה לחתום שטרות בבנק לטובתו, ושטרות אלה העבירו הבנקים לבנק ישראל לנכיון משנה; בדרך זו הועמדו לרשות האוצר מלוא סכומי ההתחייבויות.

2. בביצוע התקציבים של המפעלים העסקיים נוצר גרעון (נטו) בסך 67 מליון ל"י, המורכב מגרעונות בסך של 91 מליון ל"י בחשבון המסחרי (מזון) ושל 2 מליון ל"י בתקציב המכון לפריון העבודה והייצור, ומעורף בסך 26 מליון ל"י במפעל החסכון לבניין. הסך של 67 מליון ל"י אינו משקף את הסכום הכולל של הגרעונות (נטו), שנוצרו בתקציביהם של המפעלים העסקיים:

(א) חלק מגרעונות אלה ממומן מסעיפים שונים בתקציב הרגיל וסכומי ההשתתפות נזקפים להכנסות המפעלים. המדובר בעיקר בגרעון רכבת ישראל בסך 36.5 מליון ל"י; השתתפות משרד התחבורה בהוצאות נמל התעופה בן גוריון ונמלי תעופה פנים ארציים בסכום כולל של 15.2 מליון ל"י; והשתתפות משרד העבודה בתקציב המכון לפריון עבודה — 2.8 מליון ל"י מעבר לגרעון בסך 2.0 מליון ל"י, המשתקף ישירות בביצוע התקציב של המכון.

(ב) הוצאות החשבון המסחרי — מזון — הוקטנו בסכום של 25.4 מליון ל"י לאחר מועד סגירת הספרים; סכום זה מתייחס לסילוק יתרות מאזניות מהשנה הקודמת בעקבות השינוי בשיטת התקציב ואין בו כדי להפחית מהגרעון שנוצר בחשבונות לפי שיטת התקציב החדשה. על דרך חישוב הגרעון ראה פרק "סובסידיות על מצרכי מזון".

(ג) העודף במפעל החסכון לבניין נובע מגידול בהפקדות החוסכים מעבר להוצאות המפעל, ולא מעודף במובן העסקי. עם עליית המדד גדלה הכדאיות לחוסכים, שהצטרפו למפעל, במידה כזו, שהוחלט שלא לקבל עוד חסכונות במסגרת זו, שבה לא נדרשו החוסכים לעמוד בקריטריונים סוציאליים. תקציב המדינה נושא ישירות בעול ההצמדה והריבית בגין כספי חסכון אלה (במסגרת הסעיף "חשלום ריבית").

לעומת גרעונות המפעלים, שנוקפו לחובת התקציב הרגיל, העביר מינהל מקרקעי ישראל לתקציב הפיתוח סכום כולל של 76 מליון ל"י (שאיננו רשום כעודף של המינהל), רובו הגדול בצורת הלוואה על ידי רשות הפיתוח והאופוטרופוס לנכסי נפקדים והיתר — הש"תתפות המינהל בתקציב הפיתוח. סכום זה היה גדול ב-35 מליון ל"י מהתקציב על שינויו.

3. לפי דו"ח האוצר, עלתה ההוצאה על ההכנסה — בתקציב הרגיל, תקציב הפיתוח ותקציבי המפעלים העסקיים — בסכום כולל של 276 מליון ל"י.

כפי שיוצא מהממצאים, היה גרעון זה בביצוע התקציב. למעשה גדול הרבה יותר. מבקר המדינה כבר הצביע בעבר על כך שלכיסוי חלק מההוצאה על ידי מימון הבנק המרכזי, משמעות שונה מכיסוי מתוך משאבים ריאליים ומבחינה זו אין זה משנה אם דבר זה נעשה על פי חוק מיוחד או בצורה אחרת.

לדעת הביקורת, הצגה מלאה וגלווייה של עודף ההוצאה התקציבית על ההכנסה יכולה היתה להיות לעזר לממשלה במאמציה להחדיר בתודעת הציבור ונציגיו את הצורך בחסכון ובהתאפקות.

ממצאים בדבר ביצוע פרטי התקציב

הוצאה מעל להרשאה

עודף ההוצאה על ההרשאה בסעיפים הראשיים של התקציב הסתכם ב-472 מליון ל"י, כמפורט להלן: תשלום חובות — 225 מליון ל"י; תשלום ריבית — 175 מליון ל"י; גמלאות ופיצויים — 27 מליון ל"י; משרד הבריאות — 21 מליון ל"י בתקציב הרגיל ו-12 מליון ל"י בתקציב הפיתוח; תמיכות לייצוב מחירים — 8 מליון ל"י והשתתפות בתקציב הרכבת

— 4 מליון ל"י. כן נוצרה הוצאת יתר בסכומים ניכרים בסעיפי משנה שונים של התקציב הרגיל ושל תקציב הפיתוח.

להלן ממצאי הביקורת המתייחסים לחלק מהסעיפים; ממצאים אחרים ראה לעיל בקטע "תשלום חובות — קרן וריבית" ובפרקים "תקציב משרד השיכון", משרד הבריאות — "תקציב וכספים", משרד התיירות — "ביצוע תקציב משרד החוץ" — "תקציב המשרד לשנת הכספים 1973 וביצועו" בדו"ח זה.

1. בסעיף "גמלאות ופיצויים" נוצרה הוצאת יתר בפרט "גמלאות לעובדי מדינה". הוצאת אלה הסתכמו ב־122 מליון ל"י ואילו התקציב למטרה זו * היה 91 מליון ל"י בלבד. הווצרות הגרעון הייתה צפויה חדשים רבים לפני סוף שנת הכספים, משהתברר כי תוספת היוקר תעלה על המצופה ומשנחתמו הסכמי השכר החדשים, בתוקף למפרע לשנת 1972; בין היתר קבעו הסכמים אלה פיצוי חד-פעמי של 5% מהגימלה החדשית לכל עובד בדרוג האחד, שפרש לפני שנת הכספים 1973.

ואמנם ב־9 לינואר 1974 הגישה מחלקת הגמלאות לחשב משרד האוצר בקשה מפורטת להגדלת התקציב לסעיף "גמלאות ופיצויים" בסכום כולל של 38.5 מליון ל"י, מתוך זה 31.2 מליון ל"י בגין גמלאות לעובדי מדינה, וב־16.1.1974 הועברה הבקשה לאגף התקציב בים. אף על פי כן לא טיפל האגף בעניין ומשום כך לא הוגדלה ההקצבה כנדרש.

2. בתקציב הרכבת הוצא על מלאי במחסנים 4 מליון ל"י (23%) מעל לתקציב המאושר. במשך שנים רבות התנהל רישום תנועת המלאי מחוץ למסגרת התקציב; אחת המטרות העיקריות של תקצוב ההוצאה להגדלת המלאי, הייתה להתנות פעולות אלה באישור תקציבי. מטרה זו איננה מושגת כאשר חוזרת ונשנית התופעה של הוצאה מעל להרשאה, המכוסה במסגרת התקציב של השנה שלאחר הרכישה.

3. גם בתקציב משרד הבריאות נוצרה הוצאת יתר בסעיף המחסן ובפרטים רבים אחרים. בתקציב הפיתוח נוצרה הוצאת יתר בסך 12 מליון ל"י, הנובעת מאי מימוש אומדן ההכנסות ממפעל הפיס ומתורמים. גם תופעה זו חוזרת מדי שנה בשנה, ויש מקום לשקול, אם אמנם רצוי לכלול סעיפים אלה במסגרת ההכנסה המיועדת, כאשר ההשתתפות נועדת למטרות חיוניות, שיש לבצע אותן בכל מקרה (על תרומות בסכום כולל של כ־10 מליון ל"י, שנתקבלו בבתי חולים ממשלתיים בשנת 1973 ושלא שימשו לכיסוי הוצאה בתקציב ראה בפרק "קבלת תרומות בבתי חולים ממשלתיים" בדו"ח זה).

הוצאה שלא תוקצבה

ההוצאה הכרוכה בהזלת שיעור הריבית ליצואנים באמצעות הקרן למימון הייצור לשם יצוא, המנוהלת על ידי בנק ישראל, איננה משתקפת בתקציב המדינה. האשראי הניתן באמצעות קרן זו נושא ריבית של 6% בלבד.

חלקם של הבנקים בקרן הוגדל ב־9.8.1972 מ־25% ל־45%. והחל מ־16.5.1973 הוא הוגדל שוב ל־65% וזאת במסגרת המדיניות המוניטרית של בנק ישראל. עד ל־15.5.1973 שלם בנק ישראל לבנקים הפרשים בשיעור 3% והחל מ־16.5.1973 — הפרשים בשיעור 6%, שהיא התוספת הדרושה כדי להבטיח להם תשואה בשיעור מוסכם על כספם: עד 15.5.1973 — 14.5% ולאחר מכן — 15.15%.

* כולל התקציב בפרט "החזר גיכוי קיצבאות המוסד לביטוח לאומי".

בשנת הכספים 1973 הסתכמה ההוצאה בפועל של בנק ישראל בגין הקרן ב-32.4 מליון ל"י. למעשה נושא האוצר בהוצאה זו, היות ורווחי בנק ישראל המועברים להכנסות המדינה מוקטנים בסכום מקביל.

לדעת הביקורת תיקצוב ההוצאה הכרוכה בהעמדת האשראי המזול ליצואנים בדרך של קביעת פרט מיוחד בתקציב, היה מאפשר לבודד הוצאה זו ומתוך כך ניתן היה לעמוד על העול המוטל על האוצר בגין ההסדר עם הקרן.

סכומים שהועברו כעודפי תקציב

ביום 26.3.1974 העביר הממונה על התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת בקשה לאשר שימוש בעודפי תקציב בסך 44.7 מליון ל"י מתקציב השיכון לשנת 1972. בדברי ההסבר לבקשה נאמר, שכל הסכומים ישמשו לאותן מטרות להן נועדו בשנת הכספים 1972.

בדו"ח השנתי 24 (עמ' 31) עמדה הביקורת על כך, שעודפי תקציב אלה נבעו מהקצבת יתר בסעיפים "סילוק חשבונות קבלנים במעבר"; הקצבות אלה, בתקציב 1972, שנועדו לכיסוי תשלום בעבור עבודות, שבוצעו בשנת 1971 ושכבר קיבלו ביטוי תקציבי באותה שנה על ידי רישום בפרטי ביצוע מפורטים, היו גבוהים מהסכומים שנדרשו.

עודפי תקציב 1972, שהעברתם אושרה, שימשו בשנת 1973 לכיסוי חלק מההתיקרויות, שחלו בינתיים בתכניות משנים קודמות.

אם היה מקום לראות בתקציב הבלתי מנוצל בשנת 1972 עודפים להעברה לתקציב 1973, מן הראוי היה לציין, שהסכומים ישמשו למטרות שונות מאלה, שלהן הם תוקצבו בשנה הקודמת.

זקיפות לתקציב

ממצאים מפורטים בדבר זקיפת הוצאה לפרט תקציבי בלתי מתאים ראה בפרקים על תקציב משרד השיכון, משרד החוץ, משרד הבריאות, משרד התיירות ומשרד התחבורה בדו"ח זה.

תיקונים בדו"ח האוצר

לאחר מועד סגירת הספרים לשנת הכספים 1973 ולאחר פרסום הדין וחשבון הכולל על תקבולים והוצאות המדינה, שהוגש למבקר המדינה באוקטובר 1974, תוקנו והותאמו סעיפי הכנסה והוצאה אחדים בסכומים גדולים.

חלקם העיקרי של השינויים ברישום התייחסו לתקציב הבטחון ונבעו מהאיחור הרב בהגשת הדו"ח הכספי של משרד הבטחון לאגף החשב הכללי (ראה בפרק "תקציב הבטחון לשנת הכספים 1973 וביצועו" בדו"ח זה). גם בשנים קודמות הוגש דו"ח זה באיחור, והדבר חייב התאמות בחשבונות התקציביים בכללותם; השנה התווספו התנאים המיוחדים, שנתהוו בשל המלחמה, ובמסגרת חוק התקציב מס' 3 תוקנו ההוראות, כדי לאפשר למשרד הבטחון לזקוף לתקציב 1973 הוצאות בעד שירותים ונכסים, שנתקבלו במשך שנת הכספים, אם ישולם עבורם עד תום שלושה חודשים מתום שנת הכספים; כתוצאה מכך נתאפשרה דחיית סגירת הספרים בששה שבועות.

מלבד תיקונים אלה נרשמו בדו"ח הכספי, שהוציא האוצר בדצמבר 1974, הכנסות נוספות בסעיף "מלוות מבנקים ואמיסיות", שאינן מתייחסות ברובן להכנסות נוספות, שנתקבלו בשנת הכספים 1973 אלא בשנים שלפניה, ולא נזקפו אז להכנסות המדינה בתקציב (ראה להלן).

רישום הכנסה

בין הסכומים, שהועברו להכנסות המדינה מהמאזן השוטף, היו הפקדות בל"י ובמטבע חוץ, בסכום כולל של 354 מליון ל"י, שבעבר לא נהגו לרשום אותן כהכנסה בתקציב. חלק גדול מהסכום האמור אף מתייחס לתקבולים, שנתקבלו בשנים קודמות. המדובר בהפקדות של ארגונים וקרנות יהודיים בחו"ל — 100 מליון ל"י, הפקדת קרן ניכויים לפועלים תושבי השטחים — 140 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 22 עמ' 525), הפקדות החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ — 22.6 מליון ל"י, התחייבות בגין קו צינור אילת אשקלון — 17.6 מליון ל"י המהווה 18 מליון מ"ג לפי שער החליפין המקורי ללא שערך (בעניין זה ראה דו"ח על מאזן המדינה) ו-73 מליון ל"י ע"ח אגרות מלווה הקליטה, שהופקדו באוצר עוד לפני חודש מאי 1971 על חשבון תכניות חסכון בנקאיות מסוג "תמורה"; בדרך זו הועבר סכום אחרון זה למצבת החובות, דבר שיאפשר זקיפתן של הוצאות הפרעון וההצמדה לתקציב "תשלום חובות" משנת 1974 ואילך.

בעבר קבע מבקר המדינה (לאחרונה בדו"ח שנתי 24, עמ' 121) כי עקרונות של ניהול תקציב תקין מחייבים קביעת כללים ברורים באשר למועד רישום ההכנסה.

הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1973

כל פעולה לגיוס הון בדרך של הנפקת אגרות חוב או מניות טעונה אישור מטעם האוצר. בפרק זה מתייחסת הביקורת לאגרות חוב לזמן ארוך ובינוני, שהונפקו בארץ על ידי בנק ישראל ועל ידי מוסדות כספיים ושברכשו במקור, לרבות אלה הנקובות במטבע חוץ והנסחרות בארץ. המלווה קצר המועד ואותם מלוות המדינה, שהופצו במסגרת מלווה חובה (מלווה חסכון, מלווה בטחון ומלווה מלחמה) או על פי הסדרים מיוחדים (מלווה בטחון בנקאי ומלווה חברות הביטוח) נסקרים בפרק על מאזן המדינה.

בלשכת הממונה על המימון ושוק ההון נבדקו האישורים להנפקת אגרות חוב, אגרות חוב הניתנות להמרה במניות ושטרי הון, שהוצאו בשנת הכספים 1973, ובאגף החשב הכללי — הרישומים בגין ההנפקות, שהופקדו באוצר, והנפקות אחרות, שחל עליהן ביטוח הצמדה.

אישור ההנפקות הוא מכשיר רב עוצמה של האוצר, שכן באמצעותו הוא מקיים את השליטה על שוק ההון. רק צד אחד של פעילות האוצר בתחום זה בא לידי ביטוי בתקציב באמצעות ההנפקות, שתמורתן מיועדת להפקדה קבועה באוצר. לגבי שאר ההנפקות, שאינן כלולות במסגרת התקציב, מחליט האוצר בתוקף סמכויותיו על ייעוד כספי התמורה ותנאי ההלוואות הממוננות מהם. מחמת המורכבות של פעילות זו וכן לנוכח העובדה, שהאוצר מתחייב לכסות בעתיד את הפער ההולך וגדל בין מחיר ההון המגויס ממקור זה לבין תנאי ההלוואות רואה הביקורת זה שנים מספר כאחד מתפקידיה את תיאור ההתפתחויות בשוק אגרות החוב (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 24 עמ' 34, 130).

ההיקף הכולל של ההנפקות

בשנת 1973 נמשכה ביתר שאת מגמת הגידול בביקוש לאגרות חוב, הצמודות למדד המחיר, רים, שנבעה מהציפיות להמשך עליית המחירים במשק. ביקוש מוגבר זה הביא לעלייה ניכרת ביותר בהיקף הכספי של הנפקות חדשות של אגרות חוב צמודות על כל סוגיהן, פרט

להנפקות הנקובות במטבע חוץ. בתחילת פברואר 1974 החליט האוצר לקבוע תנאים יותר נוחים עבורו לגבי אגרות החוב צמודות המדד המונפקות לתקופה בינונית, שתמורתן מיועדת בעיקר להפקדה אצלו.

בטבלה 1 דלהלן מובאים פרטים על ההיקף הכולל של ההנפקות, שאושרו על ידי האוצר בשנת הכספים 1973, לפי השימוש בכספי התמורה ולפי סוג ההנפקה, תוך השוואה עם אלו, שאושרו בשנה הקודמת.

ט ב ל ה 1

אגרות חוב, שהונפקו בשנת הכספים 1973, לפי הייעוד ולפי סוג ההנפקה (במליוני ל"י)

ס"ה ההנפקות לשנת הכספים 1972	ס"ה ההנפקות בשנת הכספים 1973	שטרי חוץ ואגרות חוב הניתנות להמרה	הנפקות לזמן בינוני וארוך			הנפקות מסוג ברירה ל-5 שנים	ייעוד כספי התמורה למימון כללי של תקציב המדינה: (2)
			במטבע חוץ ל-11 שנה(1)	צמודות מדד			
				לתקופה של 17 ו-20 שנה	לתקופה של 14 עד 17 שנים		
982	2,064	—	—	66	698	1,300	מלוות פיתוח (3)
1,451	1,494	—	13	358	123	1,000	הנפקות לא ממשלתיות
2,433	3,558	—	13	424	821	2,300	ס"ה
626	779	—	13	712	40	14	למימון הלוואות והשקעות מוכרונות (4)
35	101	—	—	101	—	—	לשימוש חופשי של המנפיק: להשלמת הלוואות מוכוונות
414	792	232	—	560	—	—	ללא ייעוד מוגדר
5,449	893	232	—	661	—	—	ס"ה
3,508	5,230	232	26	1,797	861	2,314	ס"ה כולל
—	3,508	126	128	1,442	620	1,192	לשוואה: ס"ה כולל בשנת הכספים 1972

(1) בשנה הנסקרת הונפקו שתי סדרות בלבד, שהיו נקובות בדולרים; בשנה הקודמת הונפקו אגרות החוב מסוג זה לתקופה של 14 שנה חלקן בדולרים וחלקן בפרנקים שווייצריים.

(2) במסגרת סעיף ההכנסה "מלוות פנים מאמיסיות", פרט לסכום של 320 מליון ל"י; שנרשם במסגרת ההכנסה המיועדת.

(3) מכירות בפועל ולא אישורי ההנפקות.

(4) לרבות הנפקות בסכום כולל של 32 מליון ל"י, המיועדות לתירות, שנרשמו כהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח.

(5) מספר מתוקן; הנפקות של שטרי חוץ בסכום כולל של 144 מליון ל"י, שנכללו בטבלה בשנה הקודמת, הונפקו למעשה רק בשנת הכספים 1973.

מהטבלה עולה, כי כלל ההנפקות שאושרו הסתכמו ב-5,230 מליון ל"י, סכום הגבוה ב-1,722 מליון ל"י מן המקביל לו בשנה הקודמת. כ-80% מהגידול חלו בהנפקות צמודות מדד לתקופה בינונית, שכללו בשנה הנסקרת סוגים נוספים של אגרות חוב עקב שינוי התנאים בחודש פברואר. עד לאותו מועד הונפקו לציבור אגרות חוב מסוג ברירה — ששימשו גם לכיסוי ההשקעה המוכרת של תוכניות החסכון המאושרות — ואגרות חוב צמודות מדד הנושאות ריבית (צמודה אף היא) בשיעור של 6.5% לתקופה של 7 שנים ו-11 שנה. החל בחודש פברואר הופסקה הנפקתן של אגרות חוב אלו, ובגין אגרות חוב צמודות מדד לתקופה בינונית המונפקות לציבור נקבעו תנאים פחות טובים כדלקמן: אגרות חוב לתקופה של 6 שנים

נושאות ריבית בלתי צמודה בשיעור של 3.25%, המשולמת אחת לשנה והקרן נפדית במ-
לואה עם תום תקופת הפרעון; אגרות חוב לתקופה של 10 שנים, נושאות ריבית צמודה
בשיעור של 4%, המשולמת אחת לשנה, והקרן נפדית במלואה עם תום תקופת הפרעון;
אגרות חוב לתקופה של 14 שנה, נושאות אף הן ריבית צמודה בשיעור של 4% והקרן
נפדית החל מתום השנה החמישית בעשרה תשלומים שנתיים שווים. בהנפקות מהסוגים
החדשים שונתה גם שיטת הקביעה של המדד היסודי.

1. ההנפקות לתקופה בינונית הסתכמו בשנה הנסקרת ב-3,175 מליון ל"י — עלייה של
75% לעומת שנת הכספים 1972. עיקר הגידול חל בהנפקות מסוג ברירה והוא נבע מרכיב-
שות מוגברות של הבנקים — הן במסגרת השקעת הכספים, שהצטברו בתוכניות החסכון,
והן לצרכים אחרים שלהם — ומניקוש מוגבר של הציבור, שהתעצם במיוחד בחודשים
האחרונים של שנת הכספים. לאחר המלחמה היו בידי הציבור כמויות ניכרות של אמצעים
נזילים, אשר כתוצאה מן הציפיות לעליות מחירים והחששות מפני שינוי תנאי אגרות
החוב הצמודות, הושקעו בנכסים צמודים. באותה תקופה חל גם מעבר בולט מהשקעה בלתי
צמודה לזמן קצר לרכישת ניירות ערך צמודים; יתרת המלווה קצר המועד ירדה בלמעלה
מ-600 מליון ל"י וכן המשיכה לרדת יתרת הפקדונות לזמן קצוב. הרכישות המוגברות
בוצעו על רקע של גרעונות נזילות בהיקף ניכר, שנוצרו אצל הבנקים בחודשים אלה ושביגים
הוטל עליהם קנס של 5% בלבד.

2. ההנפקות לטווח ארוך, המיועדות בעיקר לקופות הגמל והקציבה במסגרת ההשקעה
המוכרת שלהן, והמשמשות החל משנת 1974 גם לכיסוי חלק מהצבירה בתוכניות החסכון,
הסתכמו בשנה הנסקרת ב-1,797 * מליון ל"י — עלייה של כ-25% בלבד לעומת ההיקף
הכספי של ההנפקות מסוג זה בשנה הקודמת.

החסכון במסגרת קופות הגמל, במיוחד של אלה שליד הבנקים, נקבע בעיקר על פי שיקולים
לטווח ארוך והוא תלוי רק במידה מסוימת בהתפתחויות בחחום השכר. עקב התשואה הגבוהה
של אגרות החוב לתקופה בינונית, שהונפקו עד לפברואר 1974, וכתוצאה מהפעלתה של
תוכנית חסכון חדשה במאי 1973, שהעניקה לחוסך תנאים משופרים וזכתה להצלחה ניכרת,
ניתן להניח שחלק יותר גדול של כספי הציבור הופנה לסוגי השקעה אלה על חשבון החסכון
במסגרת קופות התגמולים הבנקאיות. עד לינואר 1974 רכשו המוסדות הבנקאיים במסגרת
ההשקעה המוכרת של תוכניות החסכון בעיקר אגרות חוב מסוג ברירה.

3. ההיקף הכולל של הנפקות שטררי הון ואגרות חוב הניתנות להמרה הסתכם בשנה
הנסקרת ב-232 מליון ל"י לעומת 126 מליון ל"י בשנת הכספים 1972. חלקם של המוסדות
הכספיים כמנפיקים הגיע ליותר מ-90%, והשאר הנפיקו מספר מפעלים וחברות. בתוכנית
ההנפקות המקורית לשנת 1973, שהוסכם עליה בראשית השנה עם שניים מן המנפיקים
הגדולים, נאמדו הנפקות מסוג זה בסכום הגבוה בכ-110 מליון ל"י מסכום ההנפקות למעשה,
אולם השפל, שפקד את שוק המניות, הקטין גם את הביקוש לשטררי הון ואגרות חוב הניתנות
להמרה, ומשום כך נפסקה הנפקתן של סדרות חדשות, החל מספטמבר 1973. מאחר שכספי
התמורה של אגרות חוב אלה מיועדים לשימושם החופשי של המנפיקים **, הסכים האוצר
לבקשתם ואישר להם כנגד זה הנפקות חופשיות נוספות של אגרות חוב צמודות מדד לתק-
פה ארוכה.

* לסכום זה יש להוסיף כ-180 מיליון ל"י, שהצטברו בידי הבנקים במסגרת תוכניות החסכון וקופות הגמל שלהם,
ההופקו באוצר בחודשים פברואר ומארס 1974. החל בחודש אפריל הומרו הפקודות אלה בניירות ערך ל-17 שנה,
שהונפקו רק בשנת הכספים 1974.

** באותה שנה החל האוצר לכוון חלק מכספי התמורה של ההנפקות מסוג זה.

4. במשך כל השנה הנסקרת הונפקו שתי סדרות בלבד של אגרות חוב הנקובות במטבע חוץ, בסכום של 3 מליון דולר כל אחת, וזאת משום שלא נצפה שינוי שער הל"י באותה שנה.

המנפיקים

ההיקף הכספי של ההנפקות הממשלתיות הגיע בשנת הכספים 1973 ל-2,064 מליון ל"י, והן היו כ-40% מכלל ההנפקות לעומת 26% בשנה הקודמת. לעלייה משמעותית זו של משקל ההנפקות שלוש סיבות עיקריות: (א) 96% מההנפקות של מלווה הפיתוח בשנה הנסקרת היו לטווח בינוני; בשנים האחרונות הולך וגדל חלקן של הנפקות אלה בכלל ההנפקות לתקופה בינונית, המיועדות בדרך כלל להפקדה קבועה באוצר. תופעה זו נובעת בחלקה ממגמת האוצר לגייס חלק יותר גדול מכספי התמורה של אגרות חוב, המיועדים למימון הכללי של התקציב, באמצעות מינהל מלוות המדינה, ולהקטין במידת מה את ההוצאות בגין ההנפקות. (ב) גם בקרב המשקיעים הפרטיים הרוכשים אגרות חוב, שמספרם גדל השנה במידה ניכרת, מסתמנת המגמה לרכוש הנפקות של מלווה הפיתוח הממשלתי, שתנאיהן זהות לתנאי אגרות החוב המונפקות על ידי מוסדות כספיים. (ג) זמן קצר לאחר שינוי תנאי אגרות החוב לתקופה בינונית בחודש פברואר החל מינהל מלוות המדינה להנפיק אגרות חוב מהסוגים החדשים ועד לסוף שנת הכספים 1973 הונפקו אגרות מלווה פיתוח בסכום כולל של 350 מליון ל"י. המנפיקים הלא ממשלתיים הנפיקו באותה עת אגרות חוב מסוגים אלה בסכום כולל של 40 מליון ל"י בלבד, עקב הקשיים הכרוכים בהוצאתם של תשקיפים חדשים.

בטבלה 2 דלהלן מובא פירוט של ההנפקות הלא ממשלתיות, לפי המנפיקים העיקריים ולפי סוגי ההנפקות.

ט ב ל ה 2

אגרות חוב לא ממשלתיות, שהונפקו בשנות הכספים 1973 ו-1972, לפי המנפיקים ולפי סוגי ההנפקה

להשוואה ס"ה בשנת 1972	שטרי הון		הנפקות		הנפקות		מסוג ברירה	
	ס"ה בשנת 1973	במליוני ל"י	הנפקות ואגרות חוב ניתנות להמרה	הנפקות במטבע חוץ	צמודות מדרד	לחקופה לתקופה ארוכה		
35.0	885	40.3	100	—	975	—	200	קבוצת חברת העובדים
41.8	1,056	36.1	40	13	300	122	577	קבוצת בנק לאומי לישראל
10.5	264	11.6	15	—	133	20	200	קבוצת בנק דיסקונט
1.8	44	3.0	25	—	70	—	—	קבוצת כלל
1.5	39	2.9	10	—	52	—	28	קבוצת בנק המזרחי
2.2	55	2.5	20	—	60	—	—	קבוצת ספחות
0.6	15	1.0	—	—	28	—	5	הבנק הבינלאומי הראשון
2.6	66	1.0	—	13	—	20	—	איגודים ממשלתיים
4.0	102	1.6	22	—	23	—	5	אחרים
100.0	2,526	100.0	232	26	1,731	162	1,015	ס"ה

מן הטבלה מתברר, כי גם בשנת הכספים 1973 נשאר חלקן של שלוש הקבוצות הגדולות של המנפיקים ללא שינוי — 88% מכלל ההנפקות, אך משקלן של שתיים מן הקבוצות — של חברת העובדים ושל בנק לאומי — בולט לעומת השלישית. תופעה זו, המשקפת את מגמת

הריכוזיות בשוק ההון מתבטאת גם בכך ששני גופים אלה הם הרוכשים העיקריים של אגרות החוב במסגרת ההשקעה המוסדית במשק. במצב זה נאלצים המנפיקים, שאינם מפעילים מסגרות של השקעה מוסדית, בעיקר מוסדות כספיים ואיגודים ממשלתיים, למכור את אגרות החוב המונפקות על ידם לשתי קבוצות הבנקים הגדולים בתנאים המבטיחים לרוכשים בצורות שונות תשואה נוספת. בשנים האחרונות הולך וגדל גם מספר ההנפקות, שהאוצר מאשר למנפיקים הגדולים ושכספי התמורה שלהן מיועדים למתן הלוואות מוכוונות לחברות ממשלתיות, במיוחד חברת החשמל ובנק טפחות, תמורת מרווח מסוים (ראה להלן); קודם לכן נהגו גופים אלה לגייס מקורות מימון באמצעות הנפקות ישירות שלהם.

בין שאר המנפיקים מגיע חלקן של שלוש קבוצות נוספות אחרות המופיעות בטבלה לפי הסדר של היקף ההנפקות ל-8.4% לעומת 5.5% בשנה הקודמת.

דרכי השימוש בתמורה

עם מתן האישור להנפקות ולתנאיהן מגדיר האוצר גם את ייעוד כספי התמורה, לפי המטרות הבאות: למימון כללי של התקציב, למימון הלוואות והשקעות מוכוונות ולשימושם החופשי של המנפיקים (ראה טבלה 1 לעיל).

הנפקות למימון כללי של התקציב

למטרה זו אושרו בשנה הנסקרת הנפקות בסכום כולל של 3,558 מליון ל"י לעומת 2,433 מליון ל"י בשנה הקודמת. ההנפקות מסוג ברירה וההנפקות צמודות המדד לתקופה בינונית היוו כ-88% מסך כל ההנפקות, שאושרו למימון כללי של התקציב, לעומת שיעור של כ-74% בשנה הקודמת. אולם, כתוצאה מהארכת תקופת הפרעון של ההנפקות צמודות המדד לטווח בינוני, נתארכה גם התקופה הממוצעת, שבה יעמדו כספים אלה לרשות האוצר: בגין ההנפקות, שאושרו להפקדה קבועה באוצר בשנת הכספים 1973, הגיעה תקופת השימוש הממוצעת ל-9.9 שנים לעומת 7.4 שנים בשנה הקודמת. ממצאי ביקורת מפורטים בכל הקשור להפקדת כספי התמורה של אגרות חוב אצל החשב הכללי הובאו בדו"ח זה בפרק "האוצר" — הפקדות צמודות מדד.

הנפקות למימון הלוואות מוכוונות

רוב ההלוואות המוכוונות ניתנות לענפי המשק השונים במסגרת הסדרים, הנקבעים על ידי האוצר בתיאום עם משרדי הממשלה. יחד עם זאת נוהג האוצר לאשר הלוואות נוספות מכספי הנפקות מוכוונות על פי הסדרים מיוחדים. לשם מימון הלוואות המוכוונות מאשר האוצר למוסדות הכספיים הנפקת אגרות חוב לטווח ארוך, שכנגדם מעמיד הבנק אמצעים עצמיים משלו, למימון שיעור מסוים מהלוואות אלה. שיעור זה אינו שווה בכל הענפים, ולעתים אף באותו ענף קיימים הבדלים. בגין הלוואות המוכוונות לשנת הכספים 1973 נקבעו שיעורי השתתפות כדלקמן (באחוזים):

כספי הנפקות	כספי הבנק	
67	33	שיכון
50	50	תעשייה
60	40	רשויות מקומיות
50	50	חקלאות
67	33	תיירות

על חלק ההלוואה, הממומן מאמצעיו העצמיים של הבנק מובטחת לו תשואה גבוהה יותר מזה המשולמת לו בגין כספי ההנפקות המוכוונות וכן החזר הכספים תוך תקופה קצרה יותר.

בשנה הנסקרת הסתכמו ההנפקות המוכוונות ב-779 מליון ל"י לעומת 626 מליון ל"י בשנה שקדמה לה. בטבלה 3 מובא פירוט ייעודיהן של ההנפקות שאושרו, מתוך השוואה לשנת הכספים 1972:

ט ב ל ה 3

ייעודי ההנפקות המוכוונות בשנות הכספים 1973 ו-1972 (במליוני ל"י)

השינוי	1972	1973	
47	171	218	שיכון
53	165	213	תעשייה
71	38	109	רשויות מקומיות
56	44	100	חשמל
34	36	70	חקלאות ומים
(-9)	49	40	תיירות
(-35)	35	—	מוסדות להשכלה גבוהה
(-7)	10	3	תחבורה
(-57)	78	21	מטרות אחרות
153	626	779	סה"כ

שיכון

ההנפקות המוכוונות לשיכון הסתכמו בשנה הנסקרת ב-218 מליון ל"י, מזה אגרות חוב בסך של כ-40 מליון ל"י הונפקו לתקופה של 20 שנה, והשאר לתקופה של 17 שנה. כספי התמורה של הנפקות בסכום של 155 מליון ל"י שימשו למתן הלוואות במסגרת תוכנית המימון השנתית של משרד השיכון, והיתר — בסך של 63 מליון ל"י בלבד — נועדו למתן הלוואות במסגרת התוכנית לזוגות צעירים. תוכנית זו לא בוצעה במלוא היקפה בשנה הנסקרת, בשל האטה ניכרת בקצב ביצוע ההלוואות, שחלה בתקופת המלחמה והגיוס הרחב שלאחריה. חלק מן ההנפקות המוכוונות לשיכון, שאושרו בשנת הכספים 1974, נועד למימון יתרת התוכנית משנת 1973. במחצית השנייה של שנת 1974 החליטו משרד האוצר ומשרד השיכון על תוכנית סיוע חדשה לזוגות צעירים, שבמסגרתה הוגדלו סכומי המשכנתאות לזכאים ונקבעו תנאי פרעון שונים מאלה, שהיו קיימים בתוכנית 1973. מקורות המימון של ההלוואות הניתנות במסגרת התוכנית החדשה יהיו כספי תקציב המדינה וכספי בנק בלבד ובגינם מובטחת לבנק תשואה צמודה של 8.75%. בו בזמן החליט משרד האוצר להקטין את מרווח הבנק גם בגין הלוואות לשיכון, שמקורן בכספי הנפקות מוכוונות, מ-2.25% ל-1.75%, מזה 1% בלתי צמוד (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 46).

ההנפקות המוכוונות, שאושרו לבנק טפחות, הסתכמו ב-46 מליון ל"י. נוסף על כך אישר האוצר לקבוצת בנק הפועלים להנפיק אגרות חוב בסכום כולל של 30 מליון ל"י, שתמורתן מיועדת להפקדה בבנק טפחות לשם ביצוע הלוואות במסגרת תוכנית המימון השנתית של משרד השיכון. כספי התמורה של אגרות חוב אלה, בניכוי הוצאות הנפקה בסך של כ-1.2 מליון ל"י, הופקדו בבנק טפחות במקביל לתקופת ההנפקות: מחצית לתקופה של 17 שנה

ומחצית לתקופה של 20 שנה. פקדונות אלה נושאים ריבית צמודה, הגבוהה ב־0.55% מעלות אגרות החוב, ומשום כך המרווח שנותר לבנק בגין ביצוע ההלוואות מכספי פקדונות אלה מגיע ל־1.2%, מזה 1% הוא בלתי צמוד. העלות של גיוס הכספים באמצעות הנפקות גבוהה יותר לטפחות גם כאשר הנפקת אגרות החוב נעשית ישירות על ידו מאחר שביצוע הרכישה מתנה על ידי הרוכשים בתשלום תוספת ריבית או בהעברת חלק מכספי התמורה של ההנפקה לשימושו החופשי של הרוכש למשך תקופה מסוימת בתנאים נוחים.

פרט להנפקות המוכוונות אישר האוצר, כי כספי התמורה של אגרות חוב בסך 14 מליון ל"י, שהונפקו על ידי טפחות לתקופה של 17 שנה, יינתנו כהלוואה לחברת הבנייה פאן-לון. נוסף על סכום זה העמיד הבנק מאמצעיו העצמיים סכום של 6 מליון ל"י, שמקורו איננו בהנפקות; האוצר הבטיח את כיסוי הפרשי ההצמדה על מלוא סכום ההלוואה, תמורת פרמיה של 5% לשנה על היתרה הבלתי מסולקת. ההלוואה ניתנה על אחריות הבנק לתקופה של 12 שנה; אותו חלק ההלוואה, שניתן מכספי ההנפקה, נושא ריבית של 13.5% והחלק הנותר — ריבית בשיעור של 14%. ההלוואה אושרה על ידי האוצר כחלק מהסדר, שנועד למנוע את התמוטטות החברה על ידי העברתה לבעלות של משקיע מחוץ לארץ. מדו"חות כספיים, שהכינו רואי החשבון של הרוכש, התברר, כי ההפסד המצטבר ליום 31.12.1972 יגיע לפי האומדן לכ־20 מליון ל"י. אישור ההלוואה הותנה בכך, שסכום של 20 מליון ל"י מתוך הכספים, שהוזרמו לחברה על ידי המשקיע ייהפך להון מניות. במחצית הראשונה של שנת 1974. התברר, כי גם המשקיע נתון בקשיי מימון; ליום 31.3.1974 הגיע הגרעון המשוער של החברה לכ־34 מליון ל"י. חברת בנייה ישראלית אחרת הציעה לרכוש את השליטה על החברה, שנקלעה למשבר כספי, ובמסגרת הסדר הרכישה אישרה עקרונית ועדת השרים לענייני כלכלה ביוני 1974 מתן הלוואה בסך 15 מליון ל"י לחברה הרוכשת. על סמך החלטה זו קבע האוצר, כי ההלוואה תמומן כדלקמן: 8.5 מליון ל"י מכספי הנפקה ל־17 שנה ו־6.5 מליון ל"י מכספי הבנק, שיבצע את ההלוואה. ההלוואה תינתן לתקופה של 10 שנים ותישא ריבית בשיעור של 14.5%. החשב הכללי הסכים לבטח את מלוא סכום ההלוואה, כנגד שינויים במדד המחירים לצרכן תמורת פרמיה בשיעור של 6%.

תעשייה

ההנפקות, שאושרו בשנה הנסקרת לשם מתן הלוואות והשקעות בתעשייה, הסתכמו ב־213 מליון ל"י, מהם 33 מליון ל"י בלבד הונפקו על ידי הבנק לפיתוח התעשייה. שתי הסדרות, שהנפיק הבנק, היו לתקופה של 11 שנה, האחת נקובה במטבע חוץ והאחרת בלירות ישראליות. ובמסגרת תוכנית מימון כוללת לתקופה של ארבע השנים 1970 עד 1973 הנפיק הבנק לטובת המדינה בשנה זו שטרי חוב הוניים בסכום כולל של 128 מליון ל"י, שמומנו מתקציב פיתוח התעשייה (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 179).

ההנפקות המוכוונות, שאושרו לחברת השקעות של בנק הפועלים למתן הלוואות לתעשייה, הסתכמו ב־66 מליון ל"י לעומת 47 מליון ל"י בשנה הקודמת. סכומי ההנפקות נקבעים בהתאם לסכומי ההלוואות, שאושרו על ידי ועדה משותפת לנציגי הבנק והממשלה. נוסף על כך אישר האוצר, כי מכספי התמורה של הנפקות מסוג א' של חברה זו יינתנו הלוואות שונות למפעלי תעשייה, שהסתכמו ב־13 מליון ל"י כדלקמן:

1. סכום של 7.5 מליון ל"י מכספי הנפקה ל־17 שנה, המהווה מחצית ההלוואה, שאושרה למפעלי נייר במרכז הארץ; המחצית השנייה מומנה מכספי אגרות חוב מאותו סוג, שהונפקו בתחילת שנת הכספים 1974. ממסמכי האוצר מתברר, כי ההלוואה בסך 15 מליון ל"י מיועדת

לסייע למפעל לממן את רכישתה של מכונה חדשה בהשקעה כוללת של 85 מליון ל"י. על הלוואה זו, שניתנה מחוץ למסגרת המקובלת של הלוואות מוכוונות למימון השקעות בתעשייה, נתן האוצר ביטוח הצמדה תמורת פרמיה בשיעור של 6% לשנה; הריבית, שמשלם המפעל, היא בשיעור של 15% לשנה.

2. סכום של 4.6 מליון ל"י ניתן מכספי התמורה של אגרות חוב ל-20 שנה לערד תעשיות כימיות בע"מ, עם שהבנק מעמיד מאמצעיו סכום של 2.4 מליון ל"י להשלמתה של ההלוואה לסך 7 מליון ל"י. ההלוואה ניתנה לחברה לכיסוי תשלום חובות; החלק הממומן מכספי הנפקות — לתקופה של 20 שנה, והחלק הממומן מכספי הבנק — לתקופה של 7 שנים. על הלוואה, שהיא צמודה ונושאת ריבית בשיעור המירבי של 9%, אישרה ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות המדינה (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 45).

3. הלוואה בסך 1 מליון ל"י ניתנה מכספי התמורה של הנפקה ל-20 שנה למפעלי הנחושת בתמנע. הלוואה היא בלתי צמודה ונושאת ריבית של 12% לשנה, שמתוכם 3% מהווים את הפרמיה המועברת לאוצר תמורת ביטוח ההצמדה.

ההנפקות לתעשייה, שאושרו לחברת "כלל", הסתכמו ב-70 מליון ל"י. שלא בדומה לבנקים, המבצעים הלוואות מוכוונות לתעשייה, אין במסגרת החברה ועדה משותפת המחליטה על מתן הלוואות מוכוונות, וכספי התמורה של אגרות החוב, שהונפקו על ידי חברה השייכת לקבוצת "כלל" משמשים אך ורק למתן הלוואות למפעלים השייכים לה. כספי התמורה של הנפקות אלה שימשו בחלקן למתן הלוואות מוכוונות בהתאם לקריטריונים, שנקבעו על ידי משרד המסחר והתעשייה, ובחלקן להשלמת הלוואות אלה מעבר לשיעורים המקובלים וכן למימון השקעתה של חברת "כלל" בהון המניות של מפעלי הטכסטיל שבבעלותה. ההלוואות המוכוונות, שמרביתן אושרו למפעלי הטכסטיל, ניתנו בתנאים המקובלים לגבי הלוואות פיתוח, דהיינו ללא הצמדה ובריבית הנעה בין 6.5% לבין 9%. ההלוואות המשיגות לימות ניתנו אף הן ללא הצמדה, ובריבית הנעה בין 11% לבין 12.4%, שמתוכם סכומים המגיעים עד 4% הועברו לאוצר כפרמיה לכיסוי הפרשי ההצמדה. ההנפקה בסך 12 מליון ל"י, שנועדה למימון ההשקעה במניות, אושרה במסגרת תוכנית דו שנתית להגדלת ההון העצמי של מפעלי הטכסטיל: בשנת הכספים 1974 אושרה למטרה זו הנפקה נוספת בסך 10 מליון ל"י. בגין שחי ההנפקות אישר האוצר ביטוח הצמדה כנגד שינויים במדד המחירים, תמורת פרמיה בשיעור של 4% לשנה. בשנה הנסקרת אישר האוצר, כי גם מוסד כספי אחר ינפיק עבור חברת "כלל" אגרות חוב בסך של 12.5 מליון ל"י, המיועדים לאחד ממפעלי החברה (ראה להלן "המטרות האחרות").

רשויות מקומיות

כספי התמורה של ההנפקות המוכוונות למטרה זו, המיועדים בדרך כלל למתן הלוואות קונסולידציה, הסתכמו בשנה הנסקרת ב-109 מליון ל"י, לעומת 38 מליון ל"י בלבד בשנה שקדמה לה. ההלוואות לאיוון התקציב של הרשויות המקומיות הסתכמו בסך של כ-127 מליון ל"י: מהם מכספי הנפקות — סך של כ-82 מליון ל"י ומכספי בנק — כ-45 מליון ל"י (על מימון תקציבי הרשויות המקומיות בדרך של מלוות ראה בדו"ח זה). שאר כספי ההנפקות, שאושרו במסגרת זו, בסך של כ-26 מליון ל"י, ניתנו לכמה רשויות למטרות פיתוח ותרבות נוסף על הלוואות והמענקים למטרות אלו שנכללו בתקציב המדינה.

1. לקבוצת בנק הפועלים אישר האוצר, כי מכספי התמורה של אגרות חוב בסך כ-7 מליון ל"י, שכנגדם יוסיף הבנק מאמצעיו העצמיים סכום של כ-5 מליון ל"י, יינתנו הלוואות

להקמת מרכזים קהילתיים לנופש ולספורט לשתי רשויות מקומיות. הלוואות אלה ניתנו ללא הצמדה ובריבית של 6% לשנה; חלק ההלוואה הממומן מכספי ההנפקה ייפרע במשך 20 שנה והחלק שמכספי הבנק — במשך 8 שנים. האוצר מסכים לשאת בהוצאות הכרוכות בהפרשי הריבית בשיעור של כ-3% והפרשי ההצמדה בגין ההלוואה. בספטמבר 1973, מועד ביצוע ההלוואה, פנה החשב הכללי לאגף התקציבים בבקשה להקציב כבר באותה שנה סכום של 350,000 ל"י בגין ההפרשים האמורים, לרבות פרמיה בשיעור של 4% עבור ביטוח ההצמדה. לרשות מקומית אחת (כפר סבא) ניתנה הלוואה בסך 6 מליון ל"י, שמתוכו סכום של 5 מליון ל"י נועד למוסד חינוכי הנמצא בתחומה לשם הקמת המרכז הקהילתי. לרשות מקומית שנייה (חולון) ניתנה הלוואה בסך 5 מליון ל"י, שנוסף עליה אושרה לה בשנה הנסקרת הלוואה מתקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות: בסוף מארס 1974 פנה אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לאשר העברת סכום של 3 מליון ל"י מתקציבים מיוחדים לתקציב הרשויות המקומיות, שישמש כהלוואה לעירייה לצורך מימון הפקעת קרקע, המיועדת להקמת קריית חינוך. באמצע חודש מאי אישרה הוועדה את הבקשה.

2. כספי התמורה של אגרות חוב לתקופה של 17 שנה בסכום כולל של כ-11 מליון ל"י, שאושרו לארבעה מנפיקים, שימשו למתן הלוואות לחברה העוסקת בפיתוח שכונות בירושלים. סכום נוסף של 7 מליון ל"י העמידו המנפיקים לרשות החברה מאמצעיהם העצמיים לתקופה של 7 שנים. ההלוואות ניתנו לחברה ללא הצמדה, בריבית של 13%, שמתוכה 4% מועברים לאוצר כפרמיה לביטוח ההצמדה. בתחילה הוסכם עם הבנקים המלווים, כי עיריית ירושלים תתן ערבות על הסכום הכולל של ההלוואות, אך בפברואר 1974 הודיע החשב הכללי, כי יפנה לוועדת הכספים בבקשה לאשר מתן ערבות המדינה עבור 75% מן ההלוואה.

3. לשלוש עיריות — ירושלים, פתח תקוה ובאר שבע — ניתנו מכספי התמורה של הנפקות מוכוונות הלוואות בסכום כולל של כ-5.5 מליון ל"י למימון סלילת כבישים. ההלוואות ניתנו ללא הצמדה, בריבית הנעה בין 12% לבין 13%, כשביטוח ההצמדה נעשה על ידי האוצר.

4. מכספי התמורה של אגרות חוב בסכום של כ-2.5 מליון ל"י, שאושרו לשני מנפיקים, ניתנו שתי הלוואות — האחת לעיריית חיפה לשם מימון הקמת אודיטוריום והאחרת לעיריית רחובות להקמת מרכז ספורט. ההלוואות הן צמודות, בריבית של 9% ולתקופה עד 10 שנים.

חשמל

בשנה הנסקרת אישר האוצר לשלושה מוסדות כספיים הנפקת אגרות חוב בהיקף כספי של 100 מליון ל"י, שתמורתן מיועדת למימון פעולותיה של חברת החשמל. בשנה הקודמת אושרו למטרה זו הנפקות בסך 44 מליון ל"י, שאחת מהן — בסך 22 מליון ל"י — הנקובה במטבע חוץ, הונפקה על ידי חברת החשמל במישרין. עד דצמבר 1973 הונפקו למטרה זו שתי סדרות של אגרות חוב ל-17 שנה בסכום כולל של 35 מליון ל"י. באותה עת חדלו חברות הביטוח לרכוש אגרות חוב, המונפקות על ידי חברת החשמל, לאחר שבמשך כל שנת 1973 הלכו ופחתו רכישות אלה, כתוצאה מסירובה של חברת החשמל להעניק על אגרות החוב שלה תנאי הצמדה למפרע הדומים לאלה, שנתן האוצר לחברות הביטוח (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 119). מתחזית מזומנים לסוף מארס 1974, שהובאה בפני שר האוצר ושר הפיתוח, התברר, כי בקופת החברה מצטבר גרעון שיגיע ל-115 מליון ל"י. כדי לממן חלק מגרעון זה, אישר שר האוצר, כי החברה תגייס באמצעות בנקים סכום של כ-70 מליון ל"י. בינואר 1974 הנפיקו שלושת המוסדות הכספיים שש סדרות של אגרות חוב צמודות מדד, בסכום כולל של 65 מליון ל"י; 43 מליון ל"י לתקופה של 17 שנה, 7 מליון ל"י לתקופה של 11 שנה ו-15 מליון ל"י מסוג ברירה. כספי התמורה של כל הנפקות ניתנו לחברת

החשמל כהלוואה לתקופה, המקבילה לתקופת ההנפקה, בתנאי הצמדה וריבית, הנקובים באגרות החוב ובתוספת מרווח בשיעור של 0.3% (צמוד). חברת החשמל מכסה גם את הוצאות ההנפקה החד פעמיות, המתבטאות בתוספת של ריבית שנתית צמודה, בשיעור של 0.66%. ועדת הכספים של הכנסת אישרה מתן ערבות המדינה על הלוואות אלה (ראה גם בדו"ח האיגודים תשל"ה).

חקלאות ומים

ההנפקות, שאושרו למטרה זו, הסתכמו בשנה הנסקרת ב-70 מליון ל"י, לעומת 36 מליון ל"י בשנה הקודמת. לתוכנית הלוואות לשנת 1973, שהוסכם עליה עם משרד החקלאות, נקבעו שלושה מקורות מימון: הנפקות מוכוונות, כספי תקציב וכספי הבנק העולמי, ואמ"צעים עצמיים של הבנק. הלוואות, שנכללו בחוכנית המימון השנתית, ניתנות באמצעות שלושת המוסדות הכספיים המבצעים הלוואות לחקלאות; שניים מהם שייכים לקבוצות שני הבנקים הגדולים ובנק החקלאות. ההנפקות המוכוונות, ששימשו למימון התוכנית, הסתכמו ב-40.5 מליון ל"י והונפקו רק על ידי המוסדות הכספיים של שני הבנקים הגדולים. סכום של 12.2 מליון ל"י מכספי התמורה של הנפקות אלה הופקד בבנק החקלאות לשם ביצוע הלוואות באמצעותו, כשחלק מן המרווח שנותר לבנק מועבר למנפיק. כספי התמורה של אגרות חוב בסכום של 26.5 מליון ל"י שימשו למתן הלוואה לחברת מקורות, והבנק הוסיף עליהם סכום של 13.5 מליון ל"י מאמצעיו העצמיים. הסכום המלא של הלוואה זו, שהייתה מיועדת למפעלי מים אזוריים — ניתן ללא הצמדה, בריבית של 13% לשנה, שמתוכה 4% מהווים פרמיה המועברת לאוצר עבור הבטחת ההצמדה. נוסף על כך ניתן למטרה זו גם סכום של 32 מליון ל"י מתקציב המדינה.

במסגרת תוכנית שיקומו הכלכלי של אחד הקיבוצים בצפון הארץ הסכים האוצר, כי מכספי התמורה של אגרות חוב בסך 3 מליון ל"י, בתוספת כספי בנק בסך 2 מליון ל"י, יתן בנק הפועלים הלוואה לתקופה של 17 שנה. הלוואה אושרה לאחר פניית משרד החקלאות, שבה נאמר כי גם לאחר שהוקפא חוב בסך 4.8 מליון ל"י, שהמשק חב לממשלה, מעיקים עליו חובות בסכומים ניכרים, מהם סך של כ-5 מליון ל"י — חובות לזמן קצר. הסכום המלא של הלוואה ניתן ללא הצמדה ובריבית של 13% לשנה, שמתוכה 4% מועברים לאוצר כפרמיית ביטוח. משרד האוצר ומשרד החקלאות הסכימו ביניהם, כי במשך חמש שנים ישא תקציב המדינה במחצית הוצאות הריבית בגין הלוואה זו.

מטרות אחרות

בסעיף זה נכללו הלוואות למטרות שונות, שייעודן ותנאיהן — תקופת הלוואה, גובה הריבית והפרמיה עבור הבטחת ההצמדה — נקבעו על ידי משרד האוצר כדלקמן: (א) מכספי התמורה של אגרות חוב צמודות מדד בסך 12.5 מליון ל"י, שהונפקו לתקופה של 11 שנה, אישר האוצר מתן הלוואה למפעלי רכב. מטרת הלוואה הייתה לשחרר הלוואות בעלים של חלק ממחזיקי המניות במפעלים אלה, כדי לאפשר את מימון הרכישה של 30% מהמניות עבור קרן למטרות צדקה, שהוקמה על ידי אחד מבעלי המניות. האוצר אישר, כי הלוואה למפעלי הרכב תינתן ללא הצמדה ובריבית של 12% לשנה, שמתוכה 3% יהיו פרמיית ביטוח, שתועבר לאוצר. בתחילת שנת 1973 סוכם, כי נוסף על המניות האמורות, שהוערכו על ידי רואה חשבון בשווי כולל של כ-20 מליון ל"י, תקבל הקרן כתרומה סכום של 1.9 מליון ל"י במוזמן ומניות אחרות בשווי של כ-4.5 מליון ל"י. בסוף מארס 1974 קיבלה הקרן את מניות מפעלי הרכב — 726,000 מניות רגילות בנות 1 ל"י — ואו גם בוצעה הלוואה מכספי הנפקה מוכוונת בסכום של כ-12 מליון ל"י, לאחר הפחתת

הוצאות הנפקה. חברת ההשקעות הודיעה, כי העברת המניות הנוספות תוסדר לאחר מכן. (ב) הלוואה בסכום של כ-5 מליון ל"י ניתנה לקרן פרץ נפתלי מכספי התמורה של אגרות חוב לתקופה של 20 שנה; בתיקי האוצר לא נמצאו נתונים על מטרת הלוואה ותנאיה. פרטים על פעולות הקרן ראה בדו"ח שנתי 23 עמ' 30. (ג) הלוואה בלתי צמודה בסכום של 4 מליון ל"י, הנושאת ריבית בשיעור של 12% לשנה, ניתנה לחברת שיווק גדולה במסגרת הסדר לארבע שנים — 1972 עד 1974 (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 42).

לדעת הביקורת הסובסידיה, שהאוצר נותן בגין הלוואות בלתי צמודות שאינן כלולות בתקציב, יש לה משמעות מיוחדת כאשר היא אינה קשורה בעידוד הפעילות הכלכלית אלא מהווה תמיכה בקרנות צדקה, ומן הראוי שתקבל ביטוי נאות וברור בסעיפי תקציב מתאימים.

ההנפקות החופשיות

לפי ההסדרים עם המנפיקים מאשר להם האוצר מדי פעם בפעם הנפקות, שכספי תמורתן נחשבים כאמצעים עצמיים של חברת האם. חלק מכספים אלה משמש למימון הלוואות מוכוונות במסגרת השתתפות הבנק בתוכניות השונות, ובגיננו מבטיח האוצר לבנק תשואה צמודה גבוהה. גם בגין שאר ההנפקות, המשמשות כהון עצמי במסגרת ההתחייבויות השונות של החברות להשקיע במפעלים שנבעלותן, מבטיח האוצר במקרים רבים את כיסוי הפרשי ההצמדה. בטבלה 4 מובא פירוט של ההנפקות החופשיות.

ט ב ל ה 4

הנפקות חופשיות בשנות הכספים 1972 ו-1973 (במליוני ל"י)

ס"ה הנפקות בשנת 1972 (1)		ס"ה הנפקות בשנת 1973		שטרי הון ואגרות חוב ניתנות להמרה		אגרות חוב במטבע ישראלי	
במליוני ל"י ב-%		במליוני ל"י ב-%					
47	(2)212	72	645	100	(2) 545		במסגרת הסדרים עם חברת העובדים ובנק המועלים
20	90	12	105	40	65		קבוצת בנק לאומי
17	75	4	35	15	20		קבוצת בנק דיסקונט
—	—	4	34	20	14		ספחות
—	—	3	25	25	—		קבוצת כלל
11	48	1	10	—	10		בנקים פרטיים למשכנתאות
5	24	4	39	32	7		אחרים
100	449	100	893	232	661	ס"ה	

(1) מדין מחדש.

(2) הנפקות מסוג ב'.

כלל ההנפקות החופשיות, שאושרו בשנת הכספים 1973, הסתכמו ב-893 מליון ל"י — כפליים מהיקף ההנפקות מסוג זה, שאושרו בשנה הקודמת. מסכום זה אגרות חוב הניתנות להמרה בהיקף של כ-140 מליון ל"י, שאושרו למוסדות הכספיים במסגרת התכנית לשנת הכספים 1972, הונפקו בשנת הכספים 1973. במסגרת תוכנית ההנפקות לשנה הנסקרת, שנקבעה עם קבוצת בנק לאומי וקבוצת בנק דיסקונט, עמדו שתי הקבוצות להנפיק אגרות

חוב הניתנות להמרה בסכום כולל של 165 מליון ל"י. למעשה באותה שנה הנפיקו המוסדות הכספיים השייכים להם אגרות חוב כאלה בסכום של 55 מליון ל"י בלבד.

בינואר 1973 החליט הממונה על שוק ההון להקפיא את ההנפקות החופשיות על ידי הפקדת כספי התמורה שלהן באוצר למשך שישה חודשים. תנאי ההפקדה נקבעו כדלקמן: בגין כספי התמורה של שטרי הון ואגרות חוב, הניתנות להמרה, ישלם האוצר ריבית שנתית בשיעור של 15% ובגין כספי התמורה של אגרות חוב צמודות מדד או שיעור הריבית הנקוב באגרת, בתוספת הפרשי הצמדה ומרווח שנתי צמוד בגובה של 0.4% לשנה. מלכת-חילה נקבע, כי הסדר זה לא יחול על אגרות החוב מסוג ב', המונפקות על ידי קבוצת בנק הפועלים. מחצית כספי התמורה של שאר ההנפקות החופשיות אמנם הופקדה באוצר, אולם בחלק מהמקרים שוחררו ההפקדות לפני תום ששת החודשים מסיבות שונות, שהעיקרית שבהן הייתה המגמה להזרים כספים למשק בשל ההאטה בפעילותו לאחר פרוץ המלחמה. החל בדצמבר 1973 בוטל כליל הסדר ההקפאה.

הטבלה מראה, כי לקבוצת חברת העובדים ובנק הפועלים אישר האוצר בשנה הנסקרת הנפקות לשימוש חופשי בהיקף כספי כולל של 645 מליון ל"י — מזה 100 מליון ל"י שטרי הון, המהווים 70% מההיקף הכולל של ההנפקות החופשיות. בשנה הקודמת אושרו לקבוצה זו אגרות חוב מסוג ב', בסכום כולל של 212 מליון ל"י בלבד, שהיוו כ-47% מסך ההנפקות החופשיות. ההיקף הכספי של אישור ההנפקות של אגרות החוב מסוג ב' בכל שנה תלוי בעיקר בהיקף הצבירה במסגרת קופות הגמל של חברת העובדים וכן בהגדרת ניירות הערך המאושרים, שעליהן לרכוש. בשנת 1973 היה על קופות הגמל להשקיע 87% מן הסכום הכולל, שהצטבר במסגרתן, בניירות ערך מאושרים, המתחלקים לשתי קבוצות: ניירות ערך מסוג א', שעל השימוש בתמורתם מחליט האוצר, וניירות ערך מסוג ב', שעל השימוש בתמורתם מחליטה חברת העובדים. ההשקעה המוכרת של קופות גמל אלו הסתכמה בשנת הכספים 1973 ב-1,112 מליון ל"י, לעומת 772 מליון ל"י בשנה הקודמת. ניירות הערך המאושרים מסוג א', שנרכשו בשנה הנסקרת, הסתכמו לפי הדו"ח של בנק הפועלים ב-710 מליון ל"י. ניירות הערך מסוג א' נרכשו איפוא בסכום העולה ב-154 מליון ל"י על סכום הרכישה של ניירות ערך מסוג ב'. על פי ההסדר עם חברת העובדים לשנות הכספים 1972 עד 1974 היה על האוצר בשנה הנסקרת להבטיח את כיסוי הפרשי הצמדה על הלוואות מכספי התמורה של הנפקות מסוג ב' בסכום כולל של 150 מליון ל"י, ובמקביל היה על קופות הגמל להגדיל את ההשקעה המוכרת בניירות ערך מסוג א' ב-105 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 43). מאחר שהעודף, שנוצר כאמור, הסתכם ב-49 מליון ל"י מעבר לסכום, שנדרש במסגרת ההסדר, הודיע בנק הפועלים, כי סכום זה ישמש כמקדמה על חשבון העודף, שעל הקופות ליצור בשנת הכספים 1974.

מן הדו"חות החודשיים המוגשים, לאוצר, שבהם מפרט הבנק את רשימת ניירות הערך, שנרכשו במסגרת ההשקעה המוכרת, מתברר, כי בין אלה שהוגדרו על ידו כניירות ערך מסוג א' נכללו מניות ואגרות חוב ניתנות להמרה של קבוצת בנק הפועלים בסכום כולל של 41 מליון ל"י; מאחר שכספי התמורה של הנפקות אלה מיועדים לשימוש החופשי של הבנק, אין, לדעת הביקורת, להגדיר כניירות ערך מסוג א'. לאחר הפחתת הסכום האמור מן ההשקעה המוכרת מסוג א' והגדרתו כניירות ערך מסוג ב', יתברר, כי למעשה לא יצרו הקופות בשנה הנסקרת עודף השקעה בניירות ערך מסוג א' מעבר למה שנדרש מהן על פי ההסדר עם האוצר.

בין קופות הגמל, שהשקיעו בשנה הנסקרת את כספי הצבירה שלהן באמצעות "גמול", נמנות החל מאוגוסט 1973 גם קרנות ההשתלמות מטעם ארגונים של עובדים אקדמאיים

וכמה סוגי עובדים אחרים. עד לאותה עת היה הניהול של קרנות אלה בידי בנק יתב, שהפקיד באוצר את הכספים, שהצטברו בהן לכדי סכום כולל של 26 מליון ל"י, בתנאים זהים לתנאי אגרות החוב הצמודות. על ידי הכללתן במסגרת קופות הגמל, המשתייכות ל"גמול", חלה על הכספים המצטברים בהן חובת השקעה מוכרת בשיעור של 87%, כאמור, ורק מחציתם מושקעת באגרות חוב מסוג א'.

בשנה הנסקרת הנפיקה חברת "כלל" גם אגרות חוב, הניתנות להמרה, בסכום כולל של 25 מליון ל"י, שכספי תמורתן נועדו להשלמת המימון העצמי של השקעות הקבוצה בענפים מועדפים (ראה לעיל).

נוסף על ההנפקות החופשיות, שאושרו לבנק טפחות (ראה לעיל), אישר האוצר לבנק, הקשור עם מרכז הקבלנים, שתי הנפקות חופשיות של אגרות חוב צמודות לתקופה של 17 שנה, בסכום כולל של 10 מליון ל"י. לפי דו"חות הבנק, בוצעו באמצעותו בשנת 1973 משכנתאות בסכום כולל של 22 מליון ל"י, שבגינן מבטיח האוצר את הפרשי ההצמדה. הבנק איננו משתתף בתוכנית המימון השנתית של משרד השיכון או בתוכנית המימון לזוגות צעירים; על פי דוחו"תיו, ההלוואות שהוא נותן הן בתחום הקריטריונים, שקבעה ועדת השרים לענייני כלכלה, המאפשרים קבלת הלוואות מאמצעי הבנק בביטוח הצמדה גם לאלה, שאינם זכאים על פי התוכנית האמורות (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 48). שני בנקים למשכנתאות, שמימנם בא ממקורות בחוץ לארץ, לא הנפיקו בשנה הנסקרת אגרות חוב; פעולותיהם מומנו באמצעות פקדונות במטבע חוץ, שהפקידו אצלם חברות האם.

עידוד החסכון במסגרת תוכניות חסכון מאושרות

תוכניות החסכון המאושרות, המופעלות על ידי הבנקים המסחריים, משמשות אמצעי חשוב ביותר בידי האוצר לגיוס כספים מן הציבור. תוכניות אלה נהנות מהקלות והנחות ממס ההכנסה על פי החוק לעידוד החסכון, לאחר הכללתן בצו מיוחד של שר האוצר, המוגש לאישורה של ועדת הכספים של הכנסת. הצו מפרט את תנאי החסכון, שהם אחידים בכל הבנקים המפעילים תוכנית חסכון מסוג מסוים.

תוכניות החסכון הופעלו לראשונה בשנת 1955 ומאז גדל מספרן, גוונו המטרות שאותן הן משרתות, ועלתה בהתמדה הצבירה השנתית בהן: במשך 10 השנים הראשונות להפעלתן, הצטבר במסגרת תוכניות אלה סכום של כ-200 מליון ל"י בלבד ואילו בשנים 1966 עד 1972 נעו סכומי הצבירה השנתית בין 150 מליון ל"י ל-300 מליון ל"י. בסוף שנת 1972 הגיעה יתרת החסכונות ל-1,752 מליון ל"י. בשנת 1973 חלה עלייה משמעותית בהיקף החסכונות, לפי התוכניות השונות, משנוספו עליהם פקדונות בסכום של 730 מליון ל"י, ובמשך שנת 1974 הגיעה הצבירה לשיא חדש, כאשר נוספו בתוכניות אלה חסכונות בסכום של 1,627 מליון ל"י. בסוף דצמבר 1974 הסתכמה יתרת החסכונות ב-4,523 מליון ל"י.

מדיניות האוצר ובנק ישראל בתחום ספיגת אמצעים מן הציבור משיגה באמצעות תוכניות החסכון שני יעדים: (א) עידוד שכבות רחבות של האוכלוסייה לחסוך במסגרת המתאימה לצרכיהם. (ב) החסכון בדרך זו פחות גויל מאשר החסכון באמצעות רכישת אגרות חוב ממשלתיות. היתרונות המובטחים לחוסך על ידי האוצר הם בעיקר האפשרות להשקיע את הכסף בבטחון ובתנאי הצמדה, פטור ממס על ההכנסה מריבית לאחר תקופה מסוימת,

והטבות ספציפיות במסגרת התוכניות השונות, כמו הלוואות נוחות לרכישת דירה בתוכניות החסכון לדירה, מענק צמוד בתוכנית ה-10,000 (ראה להלן) ועוד. הצמדת הקרן של כספי החסכונות, שבשנים האחרונות היא התמריץ העיקרי לחוסכים, מובטחת משום שהאוצר מאפשר לבנקים קבלת תשואה צמודה על השקעותיהם. השקעות אלה הן בעיקר באגרות חוב צמודות — מיעוטן ממשלתיות ורובן הנפקות של הבנקים המפעילים את התוכניות — שתמורתן משמשת להפקדה באוצר בתנאי הנפקה או למתן הלוואות מוכוונות, שכיסוי הפרשי הצמדה לגביהן מובטח על ידי האוצר.

רשות החסכון מפקחת על ניהול התוכניות על ידי הבנקים, הן כדי להגן על החוסכים והן כדי להשיג מטרת אחרות. דרכי השימוש של הבנקים בכספי החסכונות נקבעים בהוראות נזילות של בנק ישראל ונכללים במסגרת הפיקוח על הבנקים. מספר תוכניות החסכון המאושרות, המופעלות על ידי המוסדות הבנקאיים, מגיע לכ-80, והן מתחלקות לשני סוגים עיקריים, כאשר תנאי התוכניות מכל סוג זהים בכל אחד מן המוסדות הבנקאיים המציעים אותן: (א) תוכניות מסוג ברירה ותוכנית 10,000 (להלן התוכניות הכלליות); (ב) תוכניות חסכון לרכישת דירה ולחינוך גבוה. בתוכניות החסכון מהסוג הראשון, שבהן מצטברים רוב סכומי החסכונות, ניתן לחסוך על ידי הפקדות חודשיות רצופות או בהפקדות חד-פעמיות, והחסכון נעשה למטרות כלליות. בתוכניות החסכון מהסוג השני, המיועדות למטרות ספציפיות, הצבירה היא בדרך כלל בהפקדות חודשיות קבועות, והיקפה במאצו שנת 1974 הגיע ל-635 מליון ל"י (מזה 395 מליון ל"י בתוכניות החסכון לדירה). תוכניות מסוג זה כדאיות מאד לחוסך, ככל שהוא מתמיד בהן במשך כל התקופה הנדרשת וכאי ליהנות מן ההטבות, הניתנות לו, על ידי האוצר — מענקים והלוואות בתנאים נוחים. מאידך גיסא, הרווח של הבנק מהפעלת תוכניות אלה קטן במידה ניכרת מזה המובטח לו בצורות שונות במסגרת התוכניות הכלליות, כפי שיפורט להלן.

מרווח הבנק נוצר כתוצאה מההבדל בין התשואה המשתלמת לחוסך בגין כספי החסכונות שהפקיד לבין התשואה, שיש לבנק מן השימוש בכספים אלה. בתוכניות החסכון הבנקאיות לדירה, שבהפעלתן הוחל במחצית השנייה של שנת 1972, ניתן לבנק מרווח קבוע, פחות או יותר, מאחר שעל הבנקים להפקיד באוצר 90% מסכומי הצבירה, כשהריבית, המשולמת להם בגין ההפקדה, היא צמודה וגבוהה בכ-0.6% מן הריבית, המשולמת לחוסך, שאיננה צמודה. לעומת זאת, בתוכניות הכלליות משקיעים הבנקים את מרבית כספי הצבירה באגרות חוב סחירות, המבטיחות להם שיעורי תשואה שונים, וכן בהלוואות (צמודות בדרך כלל), הנושאות רבית גבוהה. המרווח בתוכניות אלה הוא מורכב ביותר, שכן התשלום לחוסך תלוי בתקופת החסכון שלו, שבמקרים רבים איננה קבועה, והתשואה לבנק תלויה במידה ניכרת באינטנסיביות של פעולותיו בשוק ההון.

בחודשים יוני-נובמבר 1974 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות לעידוד החסכון באמצעות תוכניות החסכון המאושרות ברשות החסכון והביטוח, בלשכת הממונה על שוק ההון ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. בעיקר נבדקו התוכניות הכלליות הן משום שהיקף הצבירה במסגרתן מהווה כ-80% מכלל החסכונות בתוכניות המאושרות, והן משום שהפיקוח על השקעת הכספים המצטברים בהן אינו כה מקיף, כמו בתוכניות האחרות.

התשואה לחוסך

תוכניות החסכון מסוג ברירה הופעלו החל משנת 1964, ועד לסוף יוני 1973 הצטברו במסגרתן חסכונות בסכום של כ-1,811 מליון ל"י, המהווה למעלה מ-75% מסך כל הצבירה בתוכניות החסכון המאושרות. יתרה זו כמעט לא השתנתה עד ליוני 1974, מאחר שעיקר

החסכונות באותה שנה הופנו לתוכנית החדשה. תוכנית הברירה מבטיחה לחוסך במסגרתה את התמורה הגבוהה יותר מבין שתי האפשרויות: ריבית מצטברת בשיעור של עד 9%, כשהקרן איננה צמודה למדד, או ריבית מצטברת בלתי צמודה של 4%, בתוספת הפרשי הצמדה על הקרן בשיעור שנקבע בהתאם לתקופת החסכון. כשהקרן אינה צמודה, זכאי החוסך לריבית בשיעור של 5%, אם הוא מוציא את פקדונותיו בשנה הראשונה; בעבור כל שנה נוספת עולה הריבית באחוז אחד, ובתום חמש שנים היא מגיעה ל-9%. מן ההצמדה יכול החוסך ליהנות רק לאחר שנתיים של הפקדה, כדלקמן: על חסכונות, שהוציא החוסך במשך השנה השלישית, מתוספים לקרן הפרשי הצמדה בשיעור של 50% מהעלייה במדד; בגין משיכות בשנה הרביעית מתוספים הפרשי הצמדה בשיעור של 75% ובגין המשיכות בשנה החמישית ואילך — עד תום שמונה שנות חסכון — מתוספים על הקרן מלוא הפרשי ההצמדה. ההכנסה מריבית פטורה ממס הכנסה. רק בגין חסכונות, שנמשכו לא לפני שלוש שנות חסכון.

את מידת הכדאיות לחוסך שבתוכניות הנדונות ניתן להדגים כלהלן: חוסך, שהפקיד בשנת 1970 סכום של 1,000 ל"י בתוכנית מסוג ברירה והתמיד בה במשך חמש שנים, ומתוך כך זכה בכל הקלות המס ובמלוא הפרשי ההצמדה על הקרן, קיבל בשנת 1975 בגין הפקדה זו סכום של 2,856 ל"י. מתוך סכום זה, סך של 1,640 ל"י הם הפרשי הצמדה על הקרן ו-216 ל"י — ריבית בלתי צמודה, דהיינו תשואה שנתית נומינלית בשיעור של 23% לערך; עיקר הגדילה בסכום הנומינלי של החסכונות נוצרה בשנתיים האחרונות.

בתחילת 1973 החליט האוצר להפעיל תוכנית חסכון חדשה לזמן בינוני, כדי לגייס מן הציבור כספים נוספים. ההחלטה התגבשה על רקע ההגברה של קצב עליות המחירים והורמת סכומים ניכרים לידי הציבור, בעיקר בגין הפרשי שכר ובגין החזר נטו של מלוות חובה ומלוות מרצון (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 118). התוכנית החדשה, שפרטיה עובדו לאחר דיונים עם נציגי הבנקים הגדולים, העניקה יתרונות מעבר לאלה שניתנו באותה תקופה במסגרת שאר תוכניות החסכון הקיימות — הן לחוסך והן לבנק המפעיל אותה. תנאי התוכנית היו כדלקמן: האפשרות להצטרף לתכנית ניתנת רק עד 31.3.1974; סכום החסכון לא יעלה על 4,000 ל"י, והוא יופקד במלואו בבת אחת או בדרך של הפקדות תקופתיות. תקופת החסכון היא 5 שנים, ובמידה שהחוסך אינו מושך את כספו לפני תום תקופה זו, הוא זכאי לבחור באחת משתי ההטבות: (א) מענק ריבית, שייקף לזכות חשבונו מראש ויצורף לקרן החסכון בשיעור של 10% או 5% * מקרן הפקדון — 90% מן התשי"זומים בגין המענק מכסה האוצר ואת השאר הבנק. משמעות המענק בגובה של 10% היא העלאה של הריבית השנתית לחוסך ב-2%, הצמודים למדד, וכיוון שכמעט כל החוסכים בוחרים באפשרות זו יסוב רק עליה הדיון בהמשך פרק זה. (ב) זיכוי ממס הכנסה בשיעור של 8.5% או 4.75% * מסכום ההפקדה. סכום הזיכוי יופחת מסכום המס, שחייב בו החוסך על הכנסתו הרגילה בגין שנת המס שבה נעשתה ההפקדה. הטבה זו היא מענק של האוצר בלבד, והחוסך נהנה ממנה מראש.

החוסך לפי תוכנית זו אינו רשאי להוציא את כספו לפני תום שנתיים ממועד ההפקדה; במידה שהוא מושך את הפקדונות לאחר מכן, זכאי החוסך לאותם תנאי ריבית והצמדה, שנקבעו בתוכניות החסכון מסוג ברירה. אם המשיכות נעשו לפני תום חמש שנים מתאריך ההפקדה תבוטל זכותו של החוסך להטבה, שבה בחר, והבנק יזכה את חשבונו האוצר בסכום הנובע מהמענק או הזיכוי.

* בגין הפקדות חודשיות שוות ורצופות בסכום, שאינו קטן מ-50 ל"י לחודש, נהנה החוסך מהשיעור הנמוך של ההטבה. בגין הפקדות בסכום כולל של עד 4,000 ל"י אך לא פחות מ-100 ל"י (כאשר כל הפקדה היא יחידת חסכון נפרדת לצורך חישוב מקופת החסכון וההטבות) נהנה החוסך מהשיעור הנכונה של ההטבה.

התוכנית החדשה מעניקה אמנם תשואה יותר גבוהה מזו המובטחת בתוכניות הברירה, אולם מניעת אפשרות השבירה בשנתיים הראשונות והגדלת מחיר השבירה ככל שמתקרבים לתום השנה החמישית כתוצאה מהפסד המענק, מקטינים במידה משמעותית את הנזילות של תוכנית זו לגבי החוסך. מחמת היותה התוכנית הכדאית ביותר לבנקים (ראה להלן), נעשתה עבורה פרסומת בהיקף רחב, ובכמה בנקים קיבלו העובדים תמריץ מיוחד לרכישת חוסכים במסגרת זו.

התוכנית הופעלה במאי 1973, וכחודשיים לאחר מכן, משהצטברו במסגרתה כבר למעלה מ-150 מליון ל"י, פנו הבנקים לאוצר בבקשה להגדיל את תקרת ההפקדה של חוסך יחיד במסגרת תוכנית זו מעבר ל-4,000 ל"י וכן להתיר את ההצטרפות לתוכנית במשך שנה נוספת. באוגוסט 1973 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את התיקונים שהציע האוצר: הגדלת תקרת החסכון ל-6,000 ל"י לחוסך יחיד ומתן אפשרות לחוסך, שהצטרף אליה עד ליום 31.12.1973, לחסוך גם בשנת הכספים, 1974 סכום נוסף, השווה לחסכונו ב-1973, לאחר הכנסת שינויים אלה, קיבלה התוכנית תנופה מואצת, ועד לסוף דצמבר 1973 הציטברו במסגרתה למעלה מ-400 מליון ל"י. במשך אותה שנה הצטברו בשאר תוכניות החסכון סכומים בהיקף דומה לזה, שבשנה הקודמת — כ-325 מליון ל"י. בשל הצלחת התוכנית פנו הבנקים, בתחילת שנת 1974, בפעם נוספת לאוצר בבקשה לתקן שוב את תקרת ההפקדה. בתורש פברואר הסכים האוצר, כי חוסך, שיצטרף לתוכנית עד 31.3.1974, יוכל לחסוך באותה שנה עד לסכום כולל של 10,000 ל"י, ואילו משתתף בתכנית, שעד 31.12.1973 חסך 6,000 ל"י, יוכל לחסוך סכום נוסף של 6,000 ל"י בשנת הכספים 1974 ועוד 10,000 ל"י, ככל חוסך המצטרף לתוכנית עד 31.3.1974, בסך הכל יכול חוסך יחיד להפקיד בתוכנית זו סכום מירבי של 22,000 ל"י. שינויים אלה בתוכנית, שבאו בד בבד עם הקטנת הריבית על אגרות החוב המונפקות לציבור, הגדילו עוד יותר את קצב הצבירה שבמסגרתה, וב-שלושת החודשים הראשונים של שנת 1974 נצטברו בה כ-300 מליון ל"י נוספים. בסוף דצמבר 1974 הגיעה יתרת החסכונות בתוכנית זו בלבד ללמעלה מ-2,000 מליון ל"י.

התשואה לבנקים

המרווח של הבנקים בשל הפעלת תוכניות החסכון נוצר מן ההפרשים, שבין התשואה על השקעת הכספים שנצברו לבין התשואה לחוסך. הפרשים אלה ניכרים מאד, והם שהפכו את תוכניות החסכון הללו לפעילות כדאית ביותר לבנקים.

מקורות התשואה של הבנק הם:

1. השקעת כספי החסכון בריבית צמודה למדד, בעוד שהריבית לחוסכים נמוכה יותר ואיננה צמודה.
2. השקעת חלק מן החסכונות באופן חופשי, כלומר ללא הכוונה של האוצר או של בנק ישראל, בתשואה גבוהה יותר מזו המובטחת לו בגין ההשקעות המוכוונות; חלק זה של ההשקעות גדל מעבר לשיעור, שנקבע מראש (ראה להלן).
3. היתרון הכספי, שנמנע מהחוסך המושך את חסכונו לפני תום תקופת החסכון, ואינו מועבר לאוצר אלא נותר בידי הבנק כרווח.
4. יתרונות עקיפים נוספים כגון אלה הנובעים משיטות דיווח ושערוך.

להלן פרטים על מקורות תשואה אלה לפי שתי התוכניות.

לשם שימוש בכספי החסכונות, שהצטברו בבנקים במסגרת תוכניות הברירה נקבעה להם מתכונת השקעה כדלקמן: א. לפחות 60% בניירות ערך מאושרים; ב. 25% בהלוואות מוכונות, שאושרו על ידי משרד האוצר או בנק ישראל; ג. 15% לשימוש החופשי של הבנק.

במסגרת ההשקעה בניירות ערך מאושרים רכשו הבנקים, עד לפברואר 1974, בעיקר ניירות ערך מסוג ברירה הנושאות ריבית צמודה בשיעור של 4.84%. בגין רכישה במקור של אגרות חוב אלה, שתמורתן מופקדת באוצר, שולמה לבנק מראש עמלת הפצה בשיעור של 2%; בהתחשב גם במס המוגבל על ההכנסה מריבית באגרות החוב ושיעור ההוצאות הנזקפות עבור הטיפול בהן ("ייחוס ההוצאות") מגיעה התשואה השנתית לבנק על אגרות אלה לכ-6% צמוד. יתר על כן, חלק ניכר מן האגרות הנרכשות על ידי הבנקים הן מהנפקות של מוסדות כספיים הקשורים אתם. כספי התמורה של אגרות החוב מסוג ברירה, המונפקות על ידי מוסדות אלה הופקדו באוצר, ומשולמת עליהן עמלה נוספת, בלתי צמודה בשיעור של 0.4% לשנה. נוסף על כך נהגה הבנק בגין אגרות החוב מסוג ברירה גם מתוספת מרווח, השווה להפרשי הצמדה לפחות לגבי חודש אחד. הדבר נובע מההבדל בין המרד הבסיסי, שנקבע עבור כספי החוסך המופקדים במסגרת התוכנית — שהוא המרד של חודש ההפקדה, המתפרסם רק באמצע החודש שלאחריו — לבין זה, שנקבע על אגרות החוב, שאותן רוכש הבנק — שהוא המרד הידוע בעת הרכישה. בשנים האחרונות, כשעליית המרד הייתה מהירה, הזכות לרכוש אגרות חוב לפי המרד הידוע בעת הרכישה עשויה להתבטא ברווח של 2—3 אחוזים, ולעתים אף למעלה מזה. רווח זה איפשר לבנק להגדיל את החלק הנובע מכספי החסכונות, העומד לשימוש החופשי ונושא תשואה גבוהה יותר.

על פי הוראות הנזילות של בנק ישראל, רשאים כאמור הבנקים להשקיע 25% מכספי החסכונות בהלוואות, שאושרו לצורך זה על ידי האוצר או בנק ישראל. החל ממאי 1968, התיר האוצר לבנקים לכלול במסגרת זו גם השקעה במלווה הבטחון הבנקאי המיוחד, שהבנקים התחייבו לרכוש על פי הסדרים מיוחדים. המדובר בהסדרים, שנעשו בכל שנה בין האוצר ובנק ישראל לבין איגוד הבנקים, ושלהם נקבעו המכסות, אשר הוטלו על כל בנק ביחס לסך הכולל של כספי הפקדונות אצלו, ללא תלות בהיקף הצבירה של תוכניות החסכון מסוג ברירה. אישור האוצר ניתן לגבי המלווה, שנרכשו על ידי הבנקים בגין שנות הכספים מ-1968 עד 1971, ושהסך הכולל שלהם הגיע לכ-420 מליון ל"י; סכום זה מהווה את מרבית ההשקעה במסגרת של 25% מיתרת חסכונות הברירה ליום 30.6.1973, שהגיעה ל-1,811 מליון ל"י (ראה דו"ח שנתי 22 עמ' 40).

היות ומכסות החובה, שהוטלו על הבנקים לרכישת מלווה הבטחון הבנקאי, לא היו תלויות בהיקף הצבירה בתוכניות החסכון, הרי משמעותו של היתר האוצר להשתמש באגרות מלווה זה ככיסוי לכספי החסכונות היא שחרור סכומים מקבילים לשימושם החופשי של הבנקים. לדברי האוצר משמעות ההסדר היא, כי ההשקעה המוכרת במסגרת של תוכניות החסכון כוסתה במלוואה, אולם כתוצאה מן ההיתר האמור לא נתממשה תוכניתו של האוצר לגייס באותן שנים, באמצעות המלווה הבנקאי המיוחד, סכומים מעבר לאלה הנובעים מן הצבירה השוטפת בתוכניות החסכון וקופות הגמל.

עד ליוני 1974 יכלו המוסדות הבנקאיים להגדיל את חלק הכספים, העומדים לשימושם החופשי מתוך כספי החסכונות אף מעבר להסדרים המתוארים לעיל, כיוון שהמפקח על הבנקים לא דרש מהם לרווח על ערכם המתואם של ניירות הערך שנרכשו כנגד צבירת החסכונות. בהתאם להוראות הנזילות, שהיו קיימות עד לאותה עת, חישבו הבנקים את חובת

הנזילות של החסכונות על פי סכום ההפקדה המקורי של החסכונות וכנגדם נרשמו ניירות הערך המאושרים לפי העלות שלהם. מאחר ולשם כיסוי תוכניות החסכון אינה מוטלת על הבנקים החובה לרכוש ניירות ערך במקור, הגיע מחזור הפעילות של הבנקים ברכישת ניירות ערך ומכירתן במסגרת זו להיקף הגדול בהרבה מיתרת החסכונות. ניירות הערך, שנרכשו בבורסה, נרשמו בדו"חות הבנקים לפי העלות, הכוללת את הפרשי ההצמדה והריבית, שהצטברו עליהם, ואילו יתרת החסכונות נרשמה לפי סכומי ההפקדה המקורית. דרך זו אפשרה לבנקים לשחרר מחובת הכיסוי חלק משמעותי מכספי החסכונות החדשים. במאס 1974 הוציא המפקח על הבנקים חוזר, שהורה לבנקים לשנות את שיטת החישוב ולערוך אותה על בסיס שערוך ההתחייבויות (החסכונות) והנכסים (ניירות הערך והלוואות מאושרות). כך יוצגו בנפרד ההפקדות המקוריות וסך הפרשי ההצמדה והריבית, שנצטברו על הקרן (לפי החישוב המירבי דהיינו בהנחה, שהחוסך לא יוציא את פקדונותיו לפני תום התקופה) וכנגדם עלות ניירות הערך המאושרים והפרשי ההצמדה והריבית, שהצטברו עליהם מאז רכישתם.

כדי ליצור בסיס מעבר לשיטה החדשה, נתבקשו המוסדות הבנקאיים לערוך את חישוב השערוך לגבי חסכונותיהם והשקעותיהם ליום הקובע, שהוא ה-6 או ה-10 לפברואר 1974, לפי בחירתם*. לאחר מכן היה עליהם לערוך את הדיווח לפי שיטה זו ליום האחרון של כל חודש, החל מאפריל 1974. פירושו של דבר, כי במידה שלמוסד בנקאי היה גרעון בהשקעות מאושרות ביום-הקובע, כאמור לעיל, היה עליו לחסלו עד ל-30 באפריל 1974. לפי בקשתם של המוסדות הבנקאיים דחה בנק ישראל את מועד הפעלתה של שיטת הדיווח החדשה עד לסוף יוני-הבנקים נדרשו לצרף לדיווח המיוחד ליום הקובע, רשימה מפורטת של ניירות הערך המאושרים שהיו בידיהם באותו יום לכיסוי החסכונות ונאסר עליהם למכרם (ראה להלן). הדו"חות המיוחדים לגבי היום הקובע הוגשו עד לסוף אוגוסט, ואילו את הדו"ח החודשי הראשון על בסיס משוערך היה עליהם להכין עבור חודש יולי.

מממצאי הביקורת עולה, שעל אף האמור בהוראות הנזילות, כי 15% בלבד מכספי הצבירה בתוכניות החסכון מסוג ברירה יעמדו לרשות הבנקים לשימושם החופשי, השיעור למעשה היה גבוה יותר. חלק זה מכספי החסכונות מהווה אמצעים עצמיים של הבנק, שבגינם הוא מקבל בדרך כלל תשואה צמודה של 9% ולעיתים — בשל גביית עמלות חד פעמיות — אפילו יותר.

לדוגמא: בגין חסכון בסך 1,000 ל"י שהופקד בתוכנית ברירה ב-1970 ושהחוסך התמיד בו עד תום חמש שנים, קיבל החוסך בתום אותה תקופה סכום של 2,856 ל"י. מתוך הנחה שהבנק השקיע כסף זה בהתאם להוראות הנזילות, דהיינו 85% בהשקעה מוכרת הנושאת תשואה של 6% צמוד, והשאר באשראי חופשי הנושא ריבית של 9% צמוד, ובהתאם לאפשרות לשערוך את הנכסים, הפך הסכום המקורי ל-3,809 ל"י; רווח הבנק הגיע לסך של 953 ל"י, דהיינו כ-14.5% לשנה. לאמיתו של דבר, היה רווח הבנק גדול יותר, כתוצאה מן הפעולות הנוספות שהותרו לו, כמתואר לעיל.

תוכנית ה-10.000

עם הפעלת תוכנית החסכון החדשה במאי 1973 נקבעה לבנקים בגין כספי החסכונות, שהצטברו אצלם במסגרתה, מתכונת השקעה כדלקמן: לפחות 75% בניירות ערך מאושרים ו-25% לשימושם החופשי של הבנק. עד לפברואר 1974 רכשו הבנקים — במסגרת ההש-

* זו התקופה, שבה הופסק המסחר בבורסה באגרות הוב צמודות עם שינוי התנאים של אגרות הוב אלה.

קעה של 75% — בעיקר אגרות חוב מסוג ברירה, שהתשואה השנתית הכוללת שלהן היא, כאמור, 6% (לפני ניכוי מס) הצמודים למדד.

בתחילת פברואר 1974 החליט האוצר להפסיק את הנפקתן של אגרות החוב מסוג ברירה; באותה עת הופסקה גם הנפקתן של אגרות החוב הצמודות לתקופה של 7 ו-11 שנים, שנשאו ריבית שנתית בשיעור של 6.5% ואשר היו מיועדות לציבור בלבד ולא היו כשירות להשקעה במסגרת תכניות החסכון. מאחר שבמשך כל אותו חודש לא אושרו הנפקות חדשות, הוסכם בין האוצר לבין הבנקים, כי כספי החסכונות, שבגינם לא ניתן היה לרכוש אגרות חוב מאושרות, יופקדו באוצר. ב-28.2.1974 הפקידו הבנקים אצל החשב הכללי כספי חסכונות, שנצטברו אצלם בסכום כולל של כ-95 מליון ל"י, ועד ל-15.3.1974 הופקד סכום נוסף של כ-35 מליון ל"י. כספים אלה הופקדו בתנאים שהיו מקובלים לגבי ההשקעה המוכרת של הבנקים עד לאותה עת, דהיינו לפי מדד בסיסי של חודש ינואר ושיעור ריבית של 6% לשנה.

החל מחודש מארס הונפקו סוגים חדשים של אגרות חוב לתקופה בינונית, בתנאים פחות טובים מאלה, שהונפקו קודם לכן: אגרות החוב המונפקות לתקופה של 6 שנים נושאות ריבית שנתית בשיעור של 3.25% כשרק הקרן צמודה למדד ואלה המונפקות לתקופה של 10 ו-14 שנים נושאות ריבית שנתית בשיעור של 4%, כשהקרן והריבית צמודות למדד. המדד הבסיסי של אגרות חוב אלה הוא המדד של חודש הוצאתן, המתפרסם כאמור רק באמצע החודש שלאחר מכן; על ההכנסה מריבית מוטל מס מוגבל בשיעור של 25%. לפי החלטת ועדת הכספים של הכנסת לא שונו תנאי אגרות החוב המונפקות לתקופה של 17 ו-20 שנה והמדד הבסיסי לגביהן נשאר זה הידוע בתאריך הרכישה המקורית. רק בדצמבר 1974 אישרה הוועדה את הצעת האוצר, כי גם בגין אגרות החוב לתקופה של 17 שנה ישונה המדד הבסיסי ויהיה זה של חודש הרכישה המקורית*.

בעקבות השינויים בסוגי ההנפקות נקבע, כי הרכב ההשקעות של הבנקים בניירות ערך מאושרים כנגד החסכונות (דהיינו נתחום ההשקעה של 75%) יהיה כדלקמן: א. לא יותר מ-25% באגרות חוב לתקופה של 17 שנה הנושאות ריבית של 6% לשנה; ב. לפחות 25% באגרות חוב צמודות מהסוג החדש, כמפורט לעיל, הנושאות ריבית שלא תעלה על 4% לשנה; ג. 50% בניירות ערך מאושרים לרבות אגרות חוב מסוג ברירה. מאחר וחס זה של השקעות צריך לחול על יתרת כספי הצבירה, נמצאו בהרכב תיקי ניירות הערך המאושרים של הבנקים אגרות חוב נתנאי ברירה בסכומים העולים על 50% מסכום החסכונות, שעליהם לכסות. לפיכך קבע המפקח על הבנקים, כי בתקופת המעבר ירכוש הבנק בכספי הגידול בחסכונות ניירות ערך בהרכב הבא: לפחות 30% באגרות חוב, הנושאות ריבית עד 4% לשנה, ואת היתר יהיה רשאי להשקיע באגרות חוב לתקופה של 17 שנה, הנושאות ריבית של 6% לשנה, שאין עליה הגבלת מס. כל זאת עד אשר יגיע לתקרה המותרת לו, שהיא כאמור 25% מסך כל כספי החסכונות שיש לכסות בניירות ערך מאושרים. לפי חישובי האוצר, הרכב זה של השקעות בתקופת המעבר מבטיח לבנק תשואה הנמוכה רק במקצת מן התשואה שהייתה לו בעבר, על השקעתו בניירות הערך המאושרים. מאחר שתנאי אגרות החוב המונפקות לציבור שונו במידה ניכרת, ואילו בתנאי תוכניות החסכון לא חל שינוי, גדל כח המשיכה של תוכניות אלה.

לאחר שנקבעה המתכונת החדשה של ההשקעה, שחרר האוצר, החל מחודש אפריל, את כספי החסכונות, שהופקדו אצלו בפברואר; בכספים אלה, שכללו קרן, ריבית והפרשי הצמדה, שהצטברו לכדי סכום ניכר, רכשו הבנקים אגרות חוב, בהתאם להרכב האמור. הרכב זה

* ראה בדו"ח זה בפרק "הפקדות צמודות מדד באוצר"

של השקעה מוכרת איפשר לבנקים להגיע לגבול המכסה המותרת להם לגבי אגרות החוב ל-17 שנה, הנושאות ריבית בשיעור של 6%, לפני שתתמלא המכסה המינימלית של אגרות החוב, הנושאות ריבית של 4%. לעובדה זו משמעות חשובה, מאחר שבגין אגרות החוב ל-17 שנה, שהונפקו עד לינואר 1975, נהנו הבנקים מההפרשים שבין המדד, שלפיו הם רכשו את האגרות לבין זה שנקבע לחוסך. תוספת זו ניתנה לבנקים בגין 70% מן ההשקעה המוכרת שלהם בתקופת המעבר, שכללה את חודש פברואר, שבו עלה המדד ב-8% ואת חודשים נובמבר ודצמבר שבהם עלה המדד בכ-20%. בינואר 1975 כבר היו בידי אחד הבנקים הגדולים אגרות חוב ל-17 שנה בהיקף של כ-100 מליון ל"י מעבר למכסה המותרת של 25% מיתרת החסכונות בתוכניות הכלליות. בנק גדול נוסף דיווח רק על הסכום הכולל של ניירות הערך, שנרכשו במסגרת ההשקעה המוכרת, ללא פירוט של סוגי אגרות החוב; בנק זה רכש אגרות חוב לתקופה של 17 שנה עוד לפני ששונה הרכב ההשקעה המוכרת. מאחר שעוד לא סוכם עם המפקח על הבנקים כיצד יאפשרו לבנקים לכסות את מחצית ההשקעה המוכרת, שעליהם להחזיק באגרות חוב מסוג ברירה, מופקדים בינתיים באוצר כספי צבירה בסך של כ-125 מליון ל"י בתנאים לא מוגדרים.

"שבירת" החסכונות

מרכיב משמעותי ברווחי הבנק מהווים הפרשי ההצמדה והריבית בגין כספי חסכונות, שנמשכו על ידי מפקדיהם לפני תום ארבע שנות חסכון. תנאי תוכניות החסכון נקבעו כך, שלחוסך מובטחת תשואה שולית גבוהה יותר על פקדונו, ככל שתקופת החסכון ארוכה יותר, וזאת כדי להפוך ככל האפשר את שבירת הפקדון לבלתי כדאית. מחיר השבירה הוא גבוה גם כשהפקדון אינו צמוד אולם כשהחוסך בוחר בהצמדה ובתקופה של עלייה מואצת במדד, ההפסד לחוסך — ובמקביל לכך הרווח, שנותר לבנק — הוא גבוה הרבה יותר. מפקיד המושך את חסכונו לפני תום שנתיים אינו זכאי כאמור לקבל הפרשי הצמדה על קרן הפקדון, ואם משך כספים במשך השנה השלישית והרביעית, אינו מקבל אלא הצמדה חלקית. הבנק לעומת זאת אינו נושא בהפסדים ובשל שבירה זו, הן משום שלתוכניות מצטרפים דרך קבע חוסכים חדשים והן משום שבדרך כלל ביכולתו למכור חלק מאגרות החוב שבידיו בבורסה או ללקוחות במחיר, הכולל את הפרשי ההצמדה והריבית, שהצטברו עליהן. שבירת הפקדונות מאיטה את קצב העלייה של יתרת החסכונות, וממילא מקטינה את הסכום העומד לרשותו של האוצר במסגרת תוכניות החסכון. מטרת האוצר לצמצם את הניזילות, נפגעת איפוא ואילו מ"רווחי השבירה" נהנה הבנק, שבאמצעותו מתנהל החסכון.

לדברי האוצר, הוסכם עם הפעלת תוכניות החסכון מסוג ברירה בשנת 1964, כי המרווח הנובע משבירת החסכונות יהווה תוספת למרווח הכולל, המגיע לבנקים בגין הפעלת תוכניות החסכון. תוספת זו ניתנה כנגד הסיכון, שנוטלים על עצמם המוסדות הבנקאיים, המפילים את תוכניות החסכון, למקרה שייווצר מצב, שבו הצבירה נטו בתוכניות אלה תהיה שלילית, ולא תהיה להם אפשרות לממש את ניירות הערך הנמצאים ברשותם לכיסוי כספי החסכונות.

עד לאמצע שנת 1974 לא נדרשו הבנקים לתת פירוט כל שהוא על היקף השבירות ולא ניתן היה לחשב את הרווח, שהיה לבנק כתוצאה מכך. בדיקות מדגם, שנעשו על ידי בנק ישראל בבנקים שונים בשנים 1969 ו-1970, העלו, ששיעור השבירה ובשלוש השנים הראשונות של החסכון מגיע עד ל-40%, לפי החלוקה כדלקמן: כ-15% בשנה הראשונה, כ-10% בשנה השנייה וכ-15% בשנה השלישית; בשנה הרביעית שיעור המשיכות קטן בהרבה.

להלן דוגמאות על גובה ההפסד, שנגרם לחוסך כתוצאה ממשיכה מוקדמת של פקדונות בתוכנית החסכון מסוג ברירה. החישובים נערכו לגבי משיכות של חוסכים, שהצטרפו לתוכנית בשנים 1970 עד 1972 בלבד והפקידו בה סכום של 1,000 ל"י ומתוך הנחה, כי שיעורי השבירה אמנם היו בהתאם לממצאי בדיקת המדגם.

שנת הפקדה	תקופת החסכון	תשלום לחוסך (בל"י)	התשואה לחוסך אילולא השבירה	הפסד לחוסך עקב השבירה
1970	שנה אחת	1,050	1,144	94
1970	שנתיים	1,208	1,333	125
1970	שלוש שנים	1,430	1,531	101
1971	שנה אחת	1,050	1,165	115
1971	שנתיים	1,207	1,334	127
1971	שלוש שנים	1,560	1,706	146
1972	שנה אחת	1,050	1,148	98
1972	שנתיים	1,281	1,481	200
1972	שלוש שנים	1,933	2,203	270

הצבירה השנתית בתוכניות הברירה בכל אחת משלוש השנים הייתה כדלקמן: ב-1970 — כ-220 מליון ל"י; ב-1971 — כ-230 מליון ל"י וב-1972 — כ-250 מליון ל"י. על סמך האומדנים האמורים של שכיחות השבירה והדוגמאות, שהובאו בטבלה, ניתן לחשב, כי בגין שבירת החסכונות על ידי אותם חוסכים, שהצטרפו לתוכנית בשלוש השנים 1970—1972, הסתכמו הכנסות הבנקים ב-37 מליון ל"י. הכנסות אלו בשנים האמורות היו יותר גבוהות, מאחר שבכל אחת מן השנים הללו נהוו רווחים בגין שבירת פקדונות של חוסכים, שהצטרפו לתוכנית לפני שנת 1970.

החל מיולי 1974 נדרשים הבנקים, במסגרת הדיווח הרבע שנתי לרשות החסכון והביטוח באוצר, לתת פירוט מלא על יתרת החסכונות בתחילת הרבע, שעליו הם מדווחים, הצבירה והמשיכות באותה התקופה ועל היתרה לסוף התקופה — לפי הקרן, הריבית והפרשי ההצמדה. חישוב הפרשי ההצמדה בגין היתרה בהתחלת התקופה ובסופה, וכן בגין הצבירה, נעשה מתוך הנחה, שהחוסך יתמיד בתוכנית עד תום תקופת החסכון, ומשום כך יגיעו לו מלוא הפרשי ההצמדה על הקרן. לעומת זאת, הדיווח על הפרשי ההצמדה בגין המשיכות הוא על הסכומים ששולמו למעשה לכל הפורשים מן התוכנית, לרבות אלה, שמשכו את חסכונותיהם לפני תום התקופה וקיבלו רק חלק מהפרשי ההצמדה. אם אמנם יפרטו הבנקים את הנתונים במתכונת הנדרשת, יוכל האוצר לחשב את הסכום הכולל של אותם הפרשי ההצמדה, שלא שולמו לחוסכים בשל שבירת פקדונותיהם ושהפכו להכנסה — מידית או מצטברת — של הבנקים.

הפיקוח על הפעלת תוכניות החסכון

הפיקוח על הבנקים, המפעילים את תוכניות החסכון, נתון בידי שתי מחלקות ובנק ישראל ובמשרד האוצר. המפקח על הבנקים בבנק ישראל מקבל דו"חות חודשיים על היתרות המשוערכות של החסכונות ושל ההשקעות שכנגדם, וכן דו"חות תלת-חודשיים על התנועה בצבירת החסכונות. בשנת 1974 הוחמר הפיקוח על המוסדות הבנקאיים המפעילים את תוכניות החסכון המאושרות, והוטלו עליהם מספר הגבלות:

(1) הואיל והבנקים רשאים לרכוש מכספי החסכונות אגרות חוב שלא במקור ולמכור אותן בכל עת, הם יכולים ליהנות מרווחים מידיים גבוהים כתוצאה מפעילות נרחבת בשוק אגרות החוב וכן להשתמש בכספי החסכונות לשם קנייה ומכירה של ניירות ערך עבור לקוחות ולקבל עמלה על כך. כדי למנוע מן הבנק את האפשרות לממש מיד רווחי הצמדה, שנבעו מההתפתחויות המיוחדות, שחלו במשך פברואר 1974, הקפיא בנק ישראל את ניירות הערך, שהיו בידי כל אחד מהבנקים ביום הקובע במסגרת כיסוי החסכונות, ושפורטו ברשימה המיוחדת, שהיה עליהם להכין.

(2) עד לשנת 1973 ביצעו הבנקים במסגרת זו פעילות ניכרת מאד בתחום של רכישת מלווה קצר מועד ומכירתו, ושבעקבותיה נוצר תהליך של "כיבוס אגרות" בהיקף גדול. מן הדרו"חות התלת-חודשיים של הבנקים בגין כיסוי תוכניות החסכון התברר, כי על יתרה ממוצעת של מלווה קצר מועד בהיקף של כמה עשרות מליוני ל"י, בוצע מחזור של קנייה ומכירה בהיקף של כמה מאות מליוני ל"י. מאז תחילת שנת 1972 חזר והודיע האוצר על כוונתו, שלא להכיר במלווה קצר המועד כבנייר ערך מאושר לצורך כיסוי תוכניות החסכון. בשל ההתפתחויות בשוק ההון והירידה הניכרת, שחלה בהפצת מלווה קצר מועד — שבִּעֵק־בותריה הוסכם בין בנק ישראל והבנקים המסחריים על הסדר החיתום — עוכב ביצוע החלטת האוצר. החל ממאי 1974, אגרות מלווה קצר מועד אינם מהווים עוד ניירות ערך מאושרים.

דרישות הדיווח החדשות נועדו לצמצם במידת מה את הרווחים העקיפים, שהשיגו הבנקים במסגרת תוכניות החסכון, מעבר לאלה שנלקחו בחשבון עם קביעת תנאי התוכניות. דיווח זה אף יעמיד לרשות האוצר בעתיד מידע מפורט יותר על גובה המרווח, שנותר בידי הבנק לצורך קבלת החלטות חדשות בכל הנוגע לתנאי תוכניות החסכון.

מחישובי הביקורת, שפורטו לעיל, עולה, כי בגין כספי חוסכים, שהופקדו במסגרת תוכניות ברירה בשנת 1970 עד שנת 1975, נותר לבנק עבור הפצת התוכנית והפעלתה מרווח שנתי בשיעור של כ-14.5%. בגין הפעלת תוכנית החסכון החדשה יהיה המרווח השנתי של הבנק גבוה יותר, הן כתוצאה מהעלייה המואצת במדד המחירים בשנתיים הראשונות להפצתה והן כתוצאה מהגדלת החלק של כספי החסכונות העומדים לשימוש החופשי של הבנק. מרווח זה נוצר במסגרת השימוש בכספי החסכונות; עד לסוף דצמבר 1974 הצטברו בתוכניות החסכון המאושרות פקדונות בהיקף של למעלה מ-4.5 מליארד ל"י, אשר שימשו בעיקר למימון תקציב המדינה ופעולות מוכוונות של האוצר. חלקם של הבנקים בייזום התוכניות ובהפצתן תרם ללא ספק להרחבת המסגרת של חוסכים מכל שכבות הציבור. עם זאת, לנוכח הסכומים הגדולים, שמדובר בהם, חשוב לבחון, באיזו מידה ניתן לגייס כספים אלה בעלות יותר נמוכה, בדרך של יתר הקפדה על שיעורי המרווח של כל אחד ממרכיבי התוצאה, וזאת בלא לפגוע בתמריץ, שניתן לחוסך על מנת שימשיך לחסוך.

השתתפות האוצר בפעולות של מרכז משען

מרכז משען (להלן המרכז) התאגד בשנת 1954, לפי פקודת החברות, ואחריות חבריו מוגבלת בערבות. המטרות של המרכז, בין היתר, הן להקים, לנהל ולהחזיק בתי הבראה, בתי אבות, מועדוני ספורט, מוסדות ילדים, פנימיות, ומוסדות חינוך לחברי הסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל (להלן ההסתדרות) ולחברי מוסדות המסונפים להסתדרות או לחברת העובדים, למשפחותיהם ולנוקקים אחרים; להקים, לנהל ולהשתתף בהקמתם של