

תקציב המדינה לשנת הכספים 1977 וביצועו

הדין וחשבון הכולל של האוצר על התקבולים וההוצאות של המדינה לשנת הכספים 1977 הוגש למבקר המדינה על-ידי שר האוצר בהתאם להוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), ב־30.9.1978. את בדיקת הדין וחשבון ערך משרד מבקר המדינה בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הבטחון, במשרד הבריאות, במשרד העבודה ובמשרד החקלאות. בשאר משרדי הממשלה נערכו בדיקות מסורגות ונסקרו אותם דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מהתקציב. נבדקו לסירוגין גם הבקשות לשינוי סכומי ההרשאה בסעיפי תקציב, שהוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת, בהתאם לחוק התקציב. ממציאים המתייחסים לתקציב המדינה ככלולה מובאים בפרק זה. ממציאים הנוגעים לתקציבו של משרד יחד מובאים בפרקים המתאימים בדו"ח זה.

חוק התקציב וההרשאה הכוללת להוצאה

התקציב המקורי לשנת הכספים 1977, שאושר בחודש אוגוסט 1977, היה בסך של 123,960 מיליון ל"י (למעט התוצאה המותנית בהכנסה ותקציב המפעלים העסיקיים); ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה הייתה 9,398 מיליון ל"י. במשך שנת הכספים הוגדל התקציב ב-23,911 מיליון ל"י — 18% (לעומת הגדלה של 5% במשך שנת הכספים 1976). עיקר ההגדלה היה במסגרת התקציב הנוסף, שאושר בחודש מרס 1978. ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) הסתכמה ב-145,480 מיליון ל"י, והייתה גדולה ב-55% מההוצאה בשנת הכספים הקודמת.

טבלה 1 מראה את ההרשאה המקורית בחוק התקציב לשנת הכספים 1977, את ההגדלה בתקציב במשך השנה וההוצאה וההכנסה למעשה, תוך השוואה לנתונים המקבילים לשנת 1976.

טבלה 1

התקציב המקורי לשנת הכספים 1977, ההרשאה להוצאה וההוצאה למעשה
(במיליוני ל"י)

תוספת ההרשאה במשך השנה					
ההרשאה בחוק	תקציב נוסף - חוק	ס"ה	תוספות ההרשאה	ההוצאה למעשה	ההכנסה למעשה
התקציב המקורי	התקציב (מס' 2)	אחרות	להוצאה	לפי דו"ח האוצר	לפי דו"ח האוצר (1)
123,960	17,240	4,143	145,343	136,824	124,508
9,398	—	2,528	11,926	8,656	8,656
133,358	17,240	6,671	157,269	145,480	133,164
13,884	—	108	13,992	13,423	13,383
94,030	—	4,716	98,746	93,756	91,078
11,371	—	1,504	12,875	10,683	10,684

לתקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות

הוצאה מותנית בהכנסה

ס"ה

מפעלים עסקיים (2)

להשוואה — בשנת הכספים 1976:

תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות (כולל הוצאה מותנית בהכנסה)

מפעלים עסקיים

(1) למעט המקדמות מבנק ישראל בסך 12,792 מיליון ל"י ב-1977, ובסך 2,700 מיליון ל"י ב-1976.

(2) מפעלי שיכון, החשבון המסחרי (מוזן), מפעלי התקשורת, מינהל מקרקעי ישראל, רכבת ישראל, נמלי התעופה, מפעל התיסיכון לבניין, המכון לפירוי העבודה והייצור, המכון לאמצעי הוראה, נמל יפו, ומפעלי משרד האוצר (המדפיס הממשלתי והמרכז למיכון משרד), שנכללו בעבר בסעיף משרד האוצר שבתקציב הרגיל.

הצעת התקציב הייתה מבוססת, על פי דברי ההסבר, על הגדלת ההוצאה ב-11%, בהשוואה לתקציב המעודכן לשנת הכספים 1976, במחירים קבועים של אותה שנה. הגדלה זו נבעה בעיקר מעלייה ניכרת בתשלום חובות, בתשלומי העברה בתחום שירותי החברה, בעידוד היצוא ובסובסידיות, וכן בחלק מתקציב הפיתוח. לעומת זאת בצריכה האזרחית של הממשלה נחותה עלייה ריאלית מוגבלת בלבד, בשיעור של 2%, לרבות הוצאות שכר; ואף תוכננה הקטנה ריאלית ניכרת בפיתוח השיכון והקטנה ריאלית של 3% בצריכה הביטחונית. החישובים שבהצעת התקציב נערכו לפי תחזית של התייקרות ממוצעת בשיעור של 25% לעומת שנת הכספים הקודמת. עוד לפני שהוגשה הצעת התקציב החל תהליך של משא ומתן עם קבוצות העובדים בשירות המדינה ובגופים נתמכים, שחייב הגדלת הוצאות השכר הרבה מעבר למה שהונח בהצעת התקציב; בתקופה דצמבר 1976 עד אוגוסט 1977 נחתמו הסכמים עם מספר רב של קבוצות עובדים, שכללו העלאות שכר ניכרות ושתחולתם נקבעה בדרך כלל למפרע לראשית שנת הכספים 1976. עיקר ההוצאה הנוספת בגין הסכמים אלה חל במחצית הראשונה של שנת הכספים 1977. בסוף אוקטובר 1977 נקטה הממשלה צעדי מדיניות כלכלית, שבעקבותיהם חלו ירידה גדולה בשער החליפין של הל"י (להלן — שער המטבע) ועלייה ניכרת במדד המחירים לצרכן. מדד המחירים לצרכן בשנת הכספים 1977 היה גבוה ב-38% בממוצע בהשוואה לשנת הכספים הקודמת. ההוצאה במספר מרכיבים חשובים של התקציב עלתה בשנת הכספים 1977, בהשוואה לשנת 1976, בשיעורים הרבה יותר גבוהים משיעור עליית המדד. העלייה בתשלום חובות הייתה בשיעור של 112% בהשוואה לשנה הקודמת, בהוצאה הרגילה לשירותי חברה (למעט סובסידיות) — ב-81%, בסעיפי ההוצאה הרגילה לממשל ומינהל ב-74%, בהוצאה לסובסידיות ב-67% ובתשלום מענקים לרשויות מקומיות ב-51%.

שינויים בתקציב במשך השנה

הצעת התקציב, בסכום של 122,500 מיליון ל"י (למעט ההוצאה המותנית בהכנסה), הוגשה לקריאה ראשונה בכנסת ביום 23.1.1977. בוועדת הכספים של הכנסת הוחלט, על דעת כל הסיעות המיוצגות בה, להגיש לאישור הכנסת הצעת תקציב לארבעה חודשים — לתקופת הבחירות וכינון הממשלה החדשה לאחריהן. ביום 16.3.1977 אישרה הכנסת את חוק התקציב לתקופת המעבר אפריל-יולי 1977, תשל"ז-1977. על פי חוק זה הותר לממשלה להוציא בכל פרטי התקציב 26.7% (לפי 1/15 לחודש) מהסכומים הנקובים בהצעת התקציב, למעט סעיפי הרזרבה ותשלום חובות, שבהם הוקטנו סכומי ההרשאה לתקופת המעבר בסך כולל של 907.5 מיליון ל"י. בחוק נכללו הוראות בדבר שימוש בסעיפי רזרבה ובעודפים והעברות בין סעיפים, שנועדו לאפשר יתר גמישות, לעומת הנהוג בעבר במסגרת חוקי תקציב ביניים. עוד הותר לנצל בתקופת המעבר שני שלישים מסכומי ההרשאה להתחייב, שנרשמו בהצעת התקציב. בחוק-תקציב המעבר נכללה לראשונה הוראה, שלפיה כל התחייבות בגין ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע (כשנושא ההתחייבות עולה על 10 מיליון ל"י) טעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת. הוראה זו הונהגה מאז בכל חוקי התקציב.

ביום 18.7.1977 נתקבל בכנסת חוק תקציב לתקופת המעבר אפריל-ספטמבר 1977, תשל"ז-1977. על פי חוק זה הותר להוציא במחצית הראשונה של שנת הכספים 43.4% מהסכומים שבהצעת התקציב, בתוספת 1,942.5 מיליון ל"י — 1,442.5 מיליון ל"י בסעיף חדש "רזרבה להוצאות הנזק" עות מהסכמי שכר, ו-500 מיליון ל"י שנוספו לרזרבה הכללית. הותר לנצל את מלוא ההרשאה להתחייב, שנכללה בהצעת התקציב, וכן הותרה יתר גמישות בהוראות החוק בדבר שינויים בסעיפי תקציב.

כתוצאה מגדילת הוצאות השכר ומעיצוב הקיצוץ בסובסידיות, שעליהם התבססה הצעת התקציב, היה תקציב המדינה עשוי לגדול ולהגיע — לפי חישובים שערך אגף התקציבים ביוני ובולי 1977 — לכ-130 מיליארד ל"י (ללא הוצאה מותנית בהכנסה); הגרעון היה גדל מסכום של 5 מיליארד ל"י, שנקבע בהצעת התקציב, לכ-13 מיליארד ל"י. רוב הסכומים בסעיפי הרזרבה היו כבר מיועדים לצרכים מוגדרים, והיתרה הבלתי-מיועדת היתה קטנה מכדי לכסות חלק ניכר מהצרכים החדשים. לכן החליטה הממשלה ביום 17.7.1977 להגביל את היקף התקציב נטו ל-123,900 מיליון ל"י בדרך של הקטנת שיעורי הסובסידיות שהביאה להעלאות מחירי מצרכי היסוד והדלק ותעריפי התחבורה והחשמל ב-25% בממוצע, ועל ידי קיצוצים, שיעשו במרבית הסעיפים בהצעת התקציב. הקיצוצים הסתכמו ב-1,726 מיליון ל"י, מזה 850 מיליון ל"י בתקציב הביטחון ו-876 מיליון ל"י בשאר סעיפי התקציב. לאחר הקיצוצים היה התקציב בכללותו גדול ב-1,460 מיליון ל"י בהשוואה להצעת התקציב, שהוגשה לכנסת בינואר 1977; נוספו בו, 2,143 מיליון ל"י בסעיפי רזרבה — תוספות, שאושרו ברובן הגדול כבר בחוק התקציב לחדשים אפריל-ספטמבר; סעיף

הביטוח הלאומי הוגדל ב־490 מיליון ל"י בגין פיצויים על ייקור מצרכי היסוד; סעיף תשלום חובות הוגדל ב־280 מיליון ל"י; ותקצנה הוצאה בסך 280 מיליון ל"י בגין קרן דו־לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי. אומדן ההכנסות עלה אף הוא ב־1,460 מיליון ל"י נטו, בין השאר בגין גביית מיסים על תוספות השכר והגדלת אומדני הגבייה של בלו על דלק ומס ערך מוסף. במסגרת אומדן ההכנסות הוקטנה המקדמה מבנק ישראל (הגרעון המתוכנן) מ־5 ל־4 מיליארד ל"י; באותה עת נוספה מקדמה מיוחדת בסך 560 מיליון ל"י למימון הקרן הדו־לאומית למחקר ולפיתוח.

חוק התקציב לשנת הכספים 1977, תשל"ז—1977, אושר בכנסת ביום 24.8.1977. במשך השנה חלו בתקציב שינויים רבים: אושר חוק תקציב נוסף בסכום של 17,240 מיליון ל"י; אושרו לשימוש בשנת 1977 עורפי תקציב מהשנה הקודמת בסך 4,143 מיליון ל"י; הוגדלה גם ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בסכום של 2,528 מיליון ל"י; חלוקת התקציב השתנתה באמצעות העברות מסעיפי הוצאה לסעיפי רוזרבה וניצול סעיפי הרזרבה; העברות רבות נעשו בתוך סעיפי התקציב.

בטבלה מס' 2 בעמוד הבא מפורטים השינויים, שחלו בהרשאה להוצאה במשך השנה, לאחר קבלת חוק התקציב, תוך השוואה לחוק התקציב ולהוצאה למעשה לפי דו"ח החשב הכללי.

תקציב נוסף

ביום 28.10.1977 החליטה הממשלה על מדיניות כלכלית, שעיקרה ליברליזציה של הפיקוח על מטבע חוץ, נידוד שער המטבע והאחדת השער על ידי ביטול תמריצי היצוא והיטל ביטחון על היבוא. כתוצאה מקביעת שער חפשי לדולר, הופחת שער המטבע לעומת השער שהיה קיים קודם לכן ב־47%. הממשלה החליטה באותה עת לנקוט צעדים בתחומי המסים והמחירים, שעיקרם: העלאת שיעור מס ערך מוסף מ־8% ל־12%, מס שכר ורווח על מוסדות כספיים מ־6% ל־9%, ומס שכר על מלכ"רים מ־3% ל־5%; הקטנת שיעורי מס קנייה על חומרי גלם ושיעורי מס על סחורות רבות; העלאת מחירי הדלק ב־25% בממוצע, והעלאת מחירי החשמל והמים בשיעורים המתחייבים מייקור התשומות; העלאת מחירי מצרכי היסוד והתחבורה הציבורית ב־15% בממוצע. והתרת ייקור מוצרים ושירותים, שעליהם חל פיקוח מחירים. עוד החליטה הממשלה לתת למשפחות נזקקות ולמשפחות מרובות ילדים פיצוי על התייקרויות בשיעור של 12%.

ביצוע ההחלטות שנתקבלו כאמור לעיל גרם עליית ההוצאה בעיקר בשל שינויים שחלו בשער המטבע ובמחירים, וחייב הגדלת ההקצנות בדרך של תקציב נוסף. הממשלה הניחה על שלחן הכנסת הצעת תקציב נוסף ב־27.2.78; וביום 14.3.78 אישרה הכנסת את חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1977, תשל"ח—1978.

1. ההרשאה להוצאה בתקציב הנוסף הסתכמה ב־17,240 מיליון ל"י, ואילו הגידול באומדן ההכנסה בעקבות הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה הגיע ל־9,240 מיליון ל"י; בעיקר הגידול היה נומינלי והוא חל בסעיף מלוות ומענקים מחו"ל בשל שינוי שער המטבע; כן הועלה אומדן הגבייה של מס ערך מוסף ומס שכר לאחר העלאת שיעורי המס. בגלל הפער בין ההרשאה להוצאה בתקציב הנוסף לבין אומדן ההכנסה, נדרשה הגדלת של המקדמה מבנק ישראל מ־4 מיליארד ל"י בתקציב המקורי ל־12 מיליארד ל"י * בתקציב הנוסף. תחזית ההזרמה של אמצעי תשלום מהתקציב—דהיינו הגידול באמצעי התשלום במטבע ישראלי במשך בגין ביצוע התקציב—הוגדלה עקב כך ב־3.5 מיליארד ל"י, מ־5.5 מיליארד ל"י ל־9 מיליארד ל"י; חלק ניכר מהגרעון—החלק שנבע מפרעון חובות לבנק ישראל וחובות חוץ—לא היה כרוך בהזרמת אמצעי תשלום למשק.

* המדובר במקדמה הרגילה למימון הגרעון בתקציב; באומדן ההכנסה המקורי נכללה כאמור גם מקדמה מיוחדת בסך 560 מיליון ל"י למימון קרן דו־לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי. ההכנסה למעשה היתה 792 מיליון ל"י.

ט ב ל ה 2

שינויים בתקציב במשך השנה וההוצאה למעשה בשנת הכספים 1977, לפי סוגי ההוצאה העיקריים (1) (במיליוני ל"י)

הוצאה למעשה		התקציב לאחר השינויים	העברות מסעיפי רזרבה (3)	הפחתות לאחר אישור חוק התקציב	שינויים בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה	עודפי תקציב 1976 שאושרו לשימוש בשנת 1977	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 2)	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 1)	
1976	1977								
תקציב רגיל:									
36,431	48,145	53,707	990	—	558	1,679	7,503	42,977	משרד הביטחון (2)
11,916	21,725	22,761	4,090	(-)562	114	258	1,583	17,278	שירותי חברה
6,243	10,148	10,377	1,595	(-) 5	93	114	252	8,328	ממשל ומינהל ורשויות מקומיות
1,330	1,875	2,405	421	(-) 2	94	217	108	1,567	משרדים כלכליים
4,018	4,449	4,542	6	—	—	196	(-)1,700	6,040	עידוד היצוא
3,891	5,457	7,062	404	—	60	126	1,019	5,453	תמיכות במחירי מצרכי יסוד
תקציב פיתוח:									
שיכון, שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל									
6,260	7,375	8,356	496	—	569	462	92	6,737	השקעות בענפי מ"ש (3)
5,363	7,489	9,454	479	(-)282	1,040	402	887	6,928	תשלום חובות — קרן וריבית
18,304	38,817	38,000	—	—	—	—	7,470	30,580	סעיפי רזרבה
—	—	605	(-)8,481	851	—	689	26	7,520	
93,756	145,480	157,269	—	—	2,528	4,143	17,240	133,358	סה"

(1) לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה.

(2) לרבות השתתפות בתקציב השטחים וכן הסעיף הוצאות חירום אורחיות.

(3) כולל העברות בין סעיפים בתקציב הרגיל, בהיקף של 168 מיליון ל"י, שנעשו שלא באמצעות סעיפי רזרבה.

להלן פירוט מרכיבי ההוצאה העיקריים בתקציב המדינה והשינויים, שהונהגו בהם במסגרת התקציב הנוסף (במיליוני ל"י; ללא הוצאה מותנית בהכנסה):

תקציב מקורי	תקציב נוסף	תקציב מקורי ותקציב נוסף	תקציב מתוקן	ביצוע למעשה
40,950	7,503	48,453	51,122	46,418
30,530	7,470	38,000	38,000	38,817
2,765	1,019	3,784	4,314	3,928
6,040	(-1,700)	4,340	4,542	4,450
25,230	1,943	27,173	33,299	31,825
10,925	978	11,903	13,461	11,344
7,520	27	7,547	605	—
123,960	17,240	141,200	145,343	136,782
4,000	8,000	12,000	12,000	12,000

מקדמה מבנק ישראל

(1) כולל השתתפות בתקציב השטחים והוצאות חירום אורחיות.

2. עלייה ברמת המחירים, בין בשל הפחתת שער המטבע ובין כתוצאה מצעדים כלכליים, כגון העלאת שיעורי מסים עקיפים (מס ערך מוסף וכדומה) צמצום התמיכה במחירי מוצרים ושירותים, או מכל סיבה אחרת — גוררת אחריה עלייה בהוצאות הממשלה. בחלקה נובעת העלייה מהתחייבויות ממשלתיות קודמות הצמודות, בצורה זו או אחרת, למדד המחירים או לשער המטבע, ובחלקה משום הצורך לפצות את שכבות האוכלוסיה מעוטות-היכולת. הצלחתם של צעדים כלכליים כאלה תלויה במידה רבה ביכולתה של הממשלה לעמוד בפני תביעות למתן פיצויים, שאין מאחוריהן התחייבויות קודמות ומשום כך אין הכרח להיענות להן, ובנכונותה להפעיל מדיניות של ריסון במרכיבים הגמישים יחסית בתקציב המדינה.

במדינת ישראל מרחב התמרון, שבו ניתן להפעיל מדיניות מרסנת בעת נקיטת צעדים כלכליים כגון אלה, הוא מצומצם למדי, עקב מערכת ההצמדות הענפה, ובמיוחד בתחומי החובות והשכר. מבקר המדינה הצביע בשנים האחרונות בכל אחד מהדו"חות השנתיים שלו על העומס המוטל על תקציבי המדינה בגין התחייבויות הצמודות לשער המטבע ולמדד המחירים לצרכן. בדו"ח שנתי 28 (עמ' 105) ציין מבקר המדינה, כי חוב מדינה גדול, שכמעט כולו צמוד למדד המחירים לצרכן או נקוב במטבע חוץ — כשהממשלה מעניקה סובסידיות למחיר ההון בהיקף גדול מאד בדרך של כיסוי ההצמדה על הלוואות למגזרי המשק, למשתכנים ולגופים נתמכים — עלול לבטל במידה רבה את השפעתם של צעדים כלכליים כגון הפחתת שער המטבע, העלאת מסים עקיפים וצמצום התמיכות במחירי מוצרים ושירותים.

3. התקציב הנוסף לשנת הכספים 1977 נערך לפי העקרון, שמשרדי הממשלה ומוסדות נתמכים יספגו את מלוא ההתייקרויות, פרט להתייקרויות בשכר ובמחירי הדלק, התרופות והמזון למוסדות נתמכים. ההרשאה להוצאה במסגרת התקציב הנוסף בחלק גדול, מסעיפי ההוצאה בתקציב הרגיל הוגדלה בשיעורים, שנעו בין 1% ל-5% ביחס לתקציב השנתי המקורי; בחלק מסעיפי ההוצאה היו הגדלות בשיעורים גבוהים יותר — עד 20% מהתקציב המקורי — בגלל שיעורים הגבוה של מרכיבי המט"ח בסעיפים אלה, ושיעורם הניכר של מרכיבי ביטוח הצמדה, או כתוצאה מפיצויי התייקרות שניתנו לנזקקים. מתברר, עם זאת, שההוצאה במסגרת התקציב לשנת הכספים 1977 לא שיקפה ספיגה של התייקרויות למעשה: ההוצאה בשנת הכספים 1977 עלתה בהשוואה לשנת 1976 בשיעורים הגבוהים בהרבה מהעלייה הממוצעת של המדד, לא רק בסעיפי תשלום חובות אלא גם במרכיבים אחרים של התקציב, כגון שירותי חברה וסובסידיות (ראו לעיל). בתקציבי המשרדים, שבהם שיעורי הגידול במסגרת התקציב הנוסף היו נמוכים יחסית, ניתן כיסוי להתייקרויות נוספות בהעברות בהיקף גדול מסעיפי הרזרבה — בעיקר בחודשים האחרונים של שנת הכספים.

הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה

לפי חוק התקציב רשאת הממשלה להוציא סכומים — מעבר להרשאה להוצאה הממומנת מהכנסות המדינה הכלליות — מתוך הכנסות נוספות, שיתקבלו למעשה ושנועדו למטרות, שלשמן מוצאים הכספים. סכומי ההוצאה המותנית בהכנסה כלולים, החל בחוק התקציב לשנת 1976, בטור מיוחד לצד סכומי ההרשאה להוצאה הכללית.

ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה מיועדת בחוק התקציב לשנת הכספים 1977 הסתכמה ב־9,398 מיליון ל"י. במשך השנה היא הוגדלה ב־2,528 מיליון ל"י, והיא הסתכמה ב־11,926 מיליון ל"י. בטבל להלן מפורטים ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה והביצוע בשנת כספים 1977 ובשנת הכספים 1976. (במיליוני ל"י):

	שנת הכספים 1976		שנת הכספים 1977		
	תקציב מתוקן	ביצוע	תקציב מתוקן	ביצוע	
תקציב רגיל	4,077	5,164	7,576	6,658	
תמיכות במחירי מצרכי יסוד	1,710	1,529	2,748	2,668	
ביטחון	1,193	1,726	2,585	2,027	
בריאות	705	1,174	1,267	1,376	
היתר	469	735	976	587	
תקציב פיתוח	3,971	3,492	4,350	2,740	
תעשייה ואנרגיה	1,343	1,831	2,317	1,165	
רשויות מקומיות	102	624	624	600	
שיכון	1,293	395	652	145	
היתר	1,233	642	757	830	
סה"כ	8,048	8,656	11,926	9,398	

1. בשנה הנסקרת נמשכה המגמה, הרצויה כשלעצמה, שהחלה בשנת 1975, להחזיר למסגרת התקציב הלוואות פיתוח, הממומנות מכספי התמורה של איגרות חוב, שניתנו בשנים האחרונות מחוץ למסגרת התקציב, באמצעות הסדרי ביטוח הצמדה. הלוואות אלה מתקצבות כהוצאה המותנית בהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח, אף על פי שלמעשה אין בדרך כלל קשר ישיר בין ההכנסה הנובעת מאיגרות החוב המונפקות על ידי קבוצות הבנקים לבין הלוואות הפיתוח הניתנות על ידי המוסדות הכספיים; מאחר שהנפקות אלה אינן מיועדות למטרות ספציפיות, היה מקום לכלול את כספי התמורה שלהן במסגרת ההכנסה הכללית בתקציב המדינה. רישומם של חלק מהתקבולים מהנפקות של איגרות חוב במסגרת סעיפי הוצאה שמימונם בא מהכנסה מיועדת, מאפשר את הגדלתם של סעיפי הוצאה שונים במשך השנה בלא להזדקק לתקציב נוסף, ומקטין במקביל את התקבולים המשמשים למימון כללי של התקציב. הוא הדין במרבית מלוות החוץ הנזקפים להכנסה מיועדת. בשנות הכספים 1975–1977 נוקפו תקבולים מאגרות חוב לא־ממשלתיות וממלוות חוץ בהיקף גדול לסעיפי הוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הפיתוח, ואילו בסעיפי תקבולים אלה בהכנסות הכלליות של התקציב נרשמו גרעונות. בשנת הכספים 1977 נרשם בדו"ח החשב הכללי חסר של 1,235 מיליון ל"י בסעיף "הכנסות מאמיסיות ומהפקדות", ובסעיף "מלוות ומענקי חוץ" נרשם חסר של 4,489 מיליון ל"י. מבקר המדינה עמד כבר בעבר על כך, שתשימוש בהוצאה המותנית בהכנסה ייעשה רק באותם מקרים, שבהם ניתן להתאים את ההוצאה המותנית להכנסה המיועדת המתקבלת בפועל, וכל אימת שמוכן מאליו כי ביצוע הפעולה תלוי במישרין בקבלת הכנסה זו (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 28, עמ' 15).

2. ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בתקציב הפיתוח הוגדלה במשך השנה הנסקרת מ־2,740 מיליון ל"י בחוק התקציב ל־4,350 מיליון ל"י, בעיקר בסעיפי התעשייה (1,200 מיליון ל"י) והשיכון (507 מיליון ל"י).

בתת־תכנית "השקעות והלוואות למוסדות פיננסיים לפיתוח התעשייה" שבתכנית "עידוד השקעות" תוקצבה בתקציב המקורי הוצאה בסך 160.5 מיליון ל"י בלבד, אולם במשך שנת הכספים אושרו תוספות להרשאה זו כהוצאה המותנית בהכנסה בסך 1,292 מיליון ל"י — תיקצוב של הלוואות פיתוח באמצעות מוסדות כספיים — בעיקר הבנק לפיתוח התעשייה — שימומו בהנפקות של איגרות חוב לא־ממשלתיות ובמלוות מחוץ לארץ; תגדלות אלו נועדו להחזיר למסגרת התקציב מימון הלוואות פיתוח, שנעשה בשנים האחרונות מחוץ למסגרת התקציב במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. מוגמה זו של הכללה בתקציב של המימון הממשלתי לפיתוח התעשייה, נמשכה גם בשנת

הכספים 1978, אם כי גם בשנה זו בוצעו מחוז למסגרת התקציב הלוואות בהיקף גדול, שעלה על היקף ההלוואות, שניתנו בתקציב. המדובר בהלוואות משלימות, בהלוואות הממומנות בקווי אשראי במטבע חוץ ובהלוואות אחרות הניתנות לתעשייה על פי הסדרים מיוחדים*.

בשנה הנסקרת נכלל בתקציב לראשונה קו אשראי למימון הוצאות פיתוח של הרשויות המקומיות בסך 600 מיליון ל"י, שנועד להסדיר את בעיות מימון תקציבי הפיתוח של רשויות מקומיות ולמנוע את הודקקותן להלוואות בשוק החפשי. קו האשראי תוקצב כהוצאה המותנית בהכנסה. גם בשנה זו אישר האוצר לרשויות מקומיות ביטוח הצמדה על הלוואות נוספות מכספי בנקים הן לצורך תקציבי הפיתוח שלהם והן לצרכים שוטפים. מלבד זאת נטלו רשויות מקומיות הלוואות צמודות בהיקף ניכר ובתנאים קשים (ראה בדו"ח זה בפרק "סדרי מימון הרשויות המקומיות").

3. ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בתקציב הרגיל על שינויי הסתכמה ב־7,576 מיליון ל"י, רובה הגדול בסעיפי התמיכות במחירי מצרכי יסוד, הביטחון והבריאות.

בקרן ההשוואה למחירי דלק מתוקצבות הסובסידיות למאזוט ולסוגי דלק אחרים כהוצאה המותנית בהכנסה מהיטלים על בנזין ושאר סוגי הדלק. ההוצאה וההכנסה נרשמו בהצעת התקציב בסכום שווה של 2,193 מיליון ל"י, והן לא שוננו במשך השנה. בדו"ח החשב הכללי רשומות ההוצאה וההכנסה למעשה בסכום שווה של 1,123 מיליון ל"י בלבד. רישום ההוצאה וההכנסה של הקרן בדו"ח הביצוע של החשב הכללי נעשה כל שנה כך שההוצאה נטו שווה להרשאה להוצאה נטו (ובדרך כלל ההרשאה להוצאה נטו היא אפס כי ההכנסה אמורה לכסות את ההוצאה), והיתרה — לחובה. או לזכות — נשארת בחשבון חו"י מחוץ לתקציב ונוקפת באמצעותו לתקציב של השנה הבאה (ראה דו"ח עמ' 28, 21). בשנת הכספים 1976 נותרה יתרת זכות בסך 172.8 מיליון ל"י, והיא הועברה לשנת 1977; בשנת 1977 עלו הוצאות הקרן על הכנסותיה בסכום של 158.4 מיליון ל"י, וכך נותרה יתרת זכות בסך 14.4 מיליון ל"י להעברה לתקציב לשנת 1978. שיטת רישום זו אינה תואמת את עקרונות התקציב השנתי, ואינה מאפשרת לעמוד מתוך דו"ח הביצוע על סכום ההוצאה וההכנסה בשנת הכספים.

בתחום הפעולה "שירותי אשפוז כלליים" בתקציב משרד הבריאות מתוקצבות רוב ההוצאות של בתי החולים הממשלתיים כהוצאה המותנית בהכנסה. ההכנסות נובעות בעיקר מתשלומים של קופות החולים בעד אשפוז חבריהן בבתי חולים ממשלתיים, לפי מחיר יום אשפוז האמור לכסות את עלות האשפוז**. על פי מתכונת התקציב הנוכחית ושיטות הרישום והדיווח הנהוגות, חסר קשר ישיר בין ההוצאה להכנסה של כל בית חולים, כך שהיקף ההכנסה מממן שירותים אינו משפיע על היקף ההוצאה של כל בית חולים***. הביקורת עמדה גם על כך, שכתוצאה מהמורכבות של מתכונת תקצוב ההוצאה וההכנסה של שירותי האשפוז הכלליים על כל הפעולות החשבונאיות המתחייבות ממנה, חלו שיבושים בדיווח על ביצוע התקציב בתחום פעולה זה.

4. בחוק התקציב לתקופת המעבר אפריל-יולי 1977 נוספה לראשונה הוראה, שלפיה אין לכלול בתקציב הרגיל הוצאה המותנית בהכנסה שמקורה במלווה. הוראה זו נכללה בכל חוקי התקציב מאז. בשנה הנסקרת אושרה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 35 מיליון ל"י בסעיף הוצאות שונות. ההוצאה היא השתתפות בקרנות להלוואות לעובדי מדינה באמצעות בנק ייב, וההכנסה היא מלווה מבנק מסחרי****.

שימוש בעודפי הרשאה משנת הכספים 1976

לפי חוק התקציב ניתן להשתמש בעודפי תקציב בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת, תוך קבלת אישור מתאים, וזאת במידה שנתהווה בשנה הקודמת עודף נטו בסעיף ראשי בכללותו. כיוון שביצוע התקציב הוא פעולה מתמשכת, מאפשר החוק בדרך זו לנצל הקצבות של שנת כספים אחת בשנה שלאחריה. בחוק התקציב לשנת 1977 נקבע, כי בששת החודשים הראשונים של שנת הכספים ראשי שר האוצר לאשר עודף לשימוש באותה תת-תכנית, שבה נותר העודף בשנה הקודמת, או — בכפוף להוראות החוק בדבר העברות בין תת-תכניות — בתת-תכנית אחרת; ואילו לאחר ששת החודשים, ניתן להעביר עודפים רק באישורה המוקדם של ועדת הכספים, וזאת לכל תת-תכנית באותו סעיף תקציבי.

* ראה גם בדו"ח זה עמ' 125.

** ראה דו"ח עמ' 22, ובדו"ח זה עמ' 95.

*** בעניין זה ראה גם בדו"ח זה עמ' 95.

**** ראה גם בדו"ח שנתי 28 עמ' 132.

1. בתום שנת הכספים 1976 נותרו בסעיפים ראשיים של התקציב עודפים בלתי מנוצלים בסכום של 4,308 מיליון ל"י. מתוך עודפים אלה אושרו לשימוש בשנת 1977 4,143 מיליון ל"י—96%, לעומת 72% בשנת 1976. בתום שנת הכספים 1977 נותרו בסעיפים ראשיים של התקציב עודפים בהיקף גדול מאוד — 9,475 מיליון ל"י. גם בשנה זו חזרה ובשנתה התופעה של השנים הקודמות, דהיינו היוותרות עודפים בהיקף גדול בסעיפים, שבהם הועברו עודפים מהשנה הקודמת (ראה דו"ח 28, עמ' 13); לדוגמה בסעיף הביטחון אושר בשנת הכספים 1977 כל העודף משנת הכספים 1976 בסך 1,409 מיליון ל"י, ונותר עודף בסך 4,478 מיליון ל"י (בשתי השנים היה עיקר העודף בסעיפי רכישות במטבע חוץ, הממומנות במלוות ובמענקים מארה"ב); בסעיף הוצאות חירום אורחיות אושרה העברת כל העודף משנת הכספים 1976 בסך 253 מיליון ל"י ונותר עודף בסך 225 מיליון ל"י בסעיף הוצאה חינוך ותרבות. בתקציב הרגיל אושרה העברת עודפים בסך 183 מיליון ל"י מתוך 197 מיליון ל"י, ונותר בסוף שנת הכספים 1977 עודף בסך 589 מיליון ל"י; ובסעיף הוצאה חינוך ותרבות בתקציב הפיתוח אושרה העברת עודפים בסך 190 מיליון ל"י, ובסוף השנה נותר עודף בסך 161 מיליון ל"י.

הנוהל של העברת עודפים נועד לעודד את המשרדים להימנע מניצול חפזו של התקציב לקראת סוף שנת הכספים. עם זאת, העברת עודפים בדרך כלל אינה אלא הגדלה של ההרשאה להוצאה, בלא שמתלווה לכך הגדלה מקבילה בצד ההכנסה — דבר שיש בו כדי להגדיל את הגרעון מעבר לנקבע בתקציב המקורי. אין זה רצוי שיהיה מובטח מכללא שכמעט כל סכום בלתי מנוצל יתווסף לתקציב הבא, כפי שאכן קרה בשנים האחרונות, ובאורח בולט במיוחד בשנה הנסקרת.

2. בתשעה סעיפים ראשיים של התקציב אושרו לשימוש בשנת 1977 עודפים בסכומים, שהיו גבוהים מסכומי העודף נטו, שנותרו באותם הסעיפים בשנת 1976. חריגות אלה מהוראות חוק התקציב הסתכמו ב־69 מיליון ל"י, מזה 28 מיליון ל"י בסעיף עידוד היצוא, 21 מיליון ל"י בסעיף הרזרבה להתייקרויות (ראה להלן), 8 מיליון ל"י בסעיף מענקים והחזורים לתחבורה ו־6.6 מיליון ל"י בסעיף תמיכות לייצוב מחירים.

3. בבקשות לאישור עודפים על-ידי ועדת הכספים בדרך כלל נאמר שהסכומים מיועדים לשימוש לאותן המטרות, שלהן נועדו בשנה הקודמת; נמצאו מקרים, שבהם נתבקשו סכומים לשימוש בתחביר, שבהן לא נותר עודף באותו היקף, או אף נוצר גרעון בשנה הקודמת. בכמה מקרים כאלה לא היה עודף (או אף נוצר גרעון) לא רק ברמה של תת-תכנית אלא אף ברמת התכנית ותחום הפעולה. היו גם בקשות לאישור עודפים, שבהן צוין במפורש, שסכומים מסוימים נתבקשו למטרות שהיו שונות מהיעדים המקוריים. לדוגמה, עודפים בסך 27 מיליון ל"י מהקצבה לסבסוד מלט מיובא הועברו להקצבה להשלמת מקרי עופות.

חלוקת סעיפי הרזרבה

בהצעת התקציב לשנת הכספים 1977 נכללו ארבעה סעיפי רזרבה, על פי מתכונת, שהונהגה בשנה הקודמת: שני סעיפי רזרבה כללית — בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח, המיועדים לתקצוב נושאים בלתי צפויים בהיקף מצומצם, וכן להשלמת התקציב בנושאים, שנכללו בתקציב, לאחר שיתברר היקף ההוצאה הדרוש; רזרבה להתייקרויות בתקציב הרגיל ורזרבה להתייקרויות בתקציב הפיתוח. הסכומים שבשני סעיפי הרזרבה של התקציב הרגיל ניתנים לחלוקה גם לסעיפי הוצאה בתקציב הפיתוח (ראה דו"ח 28, עמ' 15).

בהצעת התקציב, שהוגשה לכנסת בינואר 1977, הסתכמו ארבעת סעיפי הרזרבה ב־5,469 מיליון ל"י (מזה 3,578 מיליון ל"י ברזרבה הכללית). בחוק התקציב לתקופת המעבר אפריל—יולי הותר לשימוש בתקציב לשנת 1977 עודפים משנת 1976 גם בסעיפי הרזרבה. ביולי 1977 אושרה העברת עודפים בארבעת סעיפי הרזרבה מהשנה הקודמת, בסך 689 מיליון ל"י, לסעיף הרזרבה להתייקרויות*. לפי חישובי האוצר באותה תקופה היו הצרכים הצפויים גדולים במידה ניכרת מהיתרות הבלתי-מיועדות של סעיפי הרזרבה. על רקע זה, כאמור, נעשו קיצוצים בהצעת התקציב. בתקציב לחודשים אפריל—ספטמבר ואחר כך בחוק התקציב לשנת 1977 נוסף סעיף חדש, הרזרבה להוצאות

* מתברר כי אושר בטעות סכום גדול מדי. לפי דו"ח החשב הכללי לשנת הכספים 1976 נותרו בסעיפי הרזרבה עודפים של 668 מיליון ל"י בלבד.

הנובעות מהסכמי שכר, בסכום של 1,442.5 מיליון ל"י. חמשת סעיפי הרורבה בחוק התקציב, בתור ספת העודפים, שאושרו לשימוש כאמור, הסתכמו ב־8,209 מיליון ל"י.

בחודשים האחרונים של שנת הכספים, נשהתברר לאוצר, כי הצרכים הצפויים היו גדולים במידה ניכרת מהרורבה הבלתי־משועבדת, העביר האוצר לרורבה הכללית 822 מיליון ל"י משישה סעיפי תקציב, רובם בתקציב הרגיל, שבהם היה צפוי שהסכומים לא יוצאו עד סוף שנת הכספים. מסעי פים אחרים הועברו לרורבה הכללית במשך השנה כ־30 מיליון ל"י נוספים, מזה 13 מיליון ל"י עקב החלטת הממשלה ביולי 1977 להקפיא משרות פנויות במשרדי הממשלה. בתקציב הנוסף חל בסעיפי הרורבה גידול של 27 מיליון ל"י.

הסכומים שנכללו בסעיפי הרורבה במשך השנה, הסתכמו ב־9,087 מיליון ל"י, לעומת 6,259 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976; ההעברות מסעיפי רורבה לסעיפי הוצאה הסתכמו בשנת הכספים 1977 ב־8,482 מיליון ל"י לעומת 5,591 מיליון ל"י בשנת 1976. גם בשנה זו נותרו בסעיפי הרורבה עודפים בלתי מנוצלים בסכום ניכר — 605 מיליון ל"י. חלק ניכר מההוצאה, שסעיפי הרורבה הכללית נועדו לכסותה מלכתחילה, מומן בסופו של דבר במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה מחוץ למסגרת התקציב. דוגמאות בולטות לכך היו הלוואות בסך 350 מיליון ל"י לקופת החולים הכללית והלוואות בסך 300 מיליון ל"י לרשויות מקומיות. השימוש בדרך זו של ביצוע הוצאה מפחית באורח ניכר את המשמעות המגבילה של ההיקף הכולל של תקציב המדינה, ויש בו כדי לפגום בשלמות התקציב.

ההעברות מהרורבה הכללית הסתכמו ב־4,429 מיליון ל"י, מזה 4,148 מיליון ל"י לסעיפים בתקציב הרגיל ו־281 מיליון ל"י לסעיפים בתקציב הפיתוח. ההעברות הגדולות ביותר היו לסעיף הבריאות — כמיליארד ל"י, בעיקר לכיסוי התייקרויות בהוצאות שכר בבתי חולים ממשלתיים, לכיסוי חלק מהגרעון של קופת החולים הכללית (350 מיליון ל"י) ולתמיכה בקופות חולים אחרות ובמוסדות ציבוריים; ולסעיף הביטוח — 915 מיליון ל"י. לסעיף הוצאות שונות הועברו 421 מיליון ל"י, מזה 390 מיליון ל"י בגין השתתפות המדינה בהחזר חובות של הסוכנות היהודית; ולסעיף מענקים לרשויות מקומיות הועברו 242 מיליון ל"י.

ההעברות מהרורבה לתייקרויות — כולן לסעיפים בתקציב הרגיל — הסתכמו ב־1,932 מיליון ל"י. הרוב המכריע נועד לכיסוי התייקרויות בהוצאות שכר, בעיקר בסעיף החינוך (940 מיליון ל"י).

ההעברות מהרורבה להוצאות הנובעות מהסכמי שכר, שהסתכמו ב־1,426 מיליון ל"י, היו בעיקר לסעיפי החינוך (752 מיליון ל"י); המשטרה (220 מיליון ל"י), ההשכלה הגבוהה (170 מיליון ל"י) והחקלאות (100 מיליון ל"י).

ההעברות מהרורבה להוצאות פיתוח הסתכמו ב־477 מיליון ל"י, מזה לסעיף השיכון — 216 מיליון ל"י, 81 מיליון ל"י לסעיף חקלאות, ו־72 מיליון ל"י לסעיף "מפעלים שונים" בעיקר לרכישת נכסים מהסוכנות היהודית לצורך פרעון הלוואה, שהסוכנות היהודית נטלה בשנת הכספים 1976. מהרורבה לתייקרויות בתקציב הפיתוח הועברו 217 מיליון ל"י, מזה 182 מיליון ל"י לסעיף התק שורת עקב הקטנת ההשתתפות של התקציב הרגיל בתקציב הפיתוח של משרד התקשורת מתוך הנחה שהעלאת התעריפים לא תכסה את התייקרויות בהוצאות השוטפות במלואן.

שינויים אחרים

בשנה הנסקרת, ככלל שנה, נעשו שינויים רבים, שאינם מתבטאים בהעברה מסעיף ראשי אחד למשנהו, אלא בהעברות בתוך סעיפים ראשיים. תכליתם של שינויים אלה היא בדרך כלל התאמת התקציב לביצוע בפועל, במיוחד לקראת סוף שנת הכספים. בדברי ההסבר לחלק מהשינויים נאמר כך במפורש. החל משנת 1976 הורחבה סמכותו של שר האוצר, לבצע שינויים כאלה בלי אישורה של ועדת הכספים.

לפי מתכונת התקציב, שהונהגה בשנת הכספים 1976, התייחסו השינויים שחלו במשך השנה לא רק להרשאה להוצאה אלא גם להרשאה להתחייב ולשיא כוח האדם. לפי המצב הקיים ניתן להגדיל את ההרשאה להתחייב בסעיפי התקציב ללא הקטנה מקבילה בסעיפים אחרים (ראה בדו"ח זה בפרק תקצוב התחייבויות בדרך של הרשאה להתחייב).

ההוצאה למעשה

בטחון והוצאות חרום אורחיות

1. ההוצאה בתקציב הביטחון הסתכמה לפי הרשום בדו"ח האוצר ב-47,326 מיליון ל"י (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 1,726 מיליון ל"י) והייתה גבוהה ב-32% מההוצאה בשנה הקודמת.

התקציב המקורי הסתכם ב-42,322 מיליון ל"י (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 2,027 מיליון ל"י). הוא הוגדל ל-52,664 מיליון ל"י (מזה 2,585 מיליון ל"י הוצאה מותנית בהכנסה) על ידי הקצבה בסך 7,460 מיליון ל"י בתקציב הנוסף; ע"י העברת כל עודף ההרשאה נטו מהשנה הקודמת, בסך 1,409 מיליון ל"י; על ידי העברת 915 מיליון ל"י מהרזרבה הכללית; ועל ידי הגדלת ההוצאה המותנית בהכנסה ב-558 מיליון ל"י. בתום שנת הכספים נותר עודף הרשאה על הוצאה נטו בסך 4,478 מיליון ל"י, בעיקר בהקצבות רכש (ראה בדו"ח זה "תקציב הביטחון לשנת הכספים 1977 וביצועו").

2. ההוצאה בסעיף "השתתפות בתקציב השטחים" הייתה 525 מיליון ל"י, לעומת 418 מיליון ל"י בשנה הקודמת.

3. ההוצאה בסעיף "הוצאות חירום אורחיות" הייתה 293 מיליון ל"י, לעומת 240 מיליון ל"י בשנה הקודמת. ההרשאה הוגדלה מ-265 מיליון ל"י ל-518 מיליון ל"י על ידי העברת מלוא העודף מהשנה הקודמת; גם בשנה זו נותר עודף גדול — 225 מיליון ל"י.

תשלומי שכר ומצבת עובדים

1. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1977, ההרשאה להוצאה לתשלומי שכר לעובדי מדינה הסתכמה ב-6,620 מיליון ל"י; נוסף על כך נושא תקציב המדינה בהוצאות לתשלומי שכר בשירותים ציבוריים — במסגרת תמיכות בגופים ציבוריים — ברשויות מקומיות, קופות החולים וגופים נתמכים אחרים. ההוצאה לתשלומי שכר עובדי מדינה כלולה בסעיפים השונים בתקציב הרגיל. עד מועד סיום הביקורת בראשית פברואר 1979 לא היו בידי האוצר נתונים מרוכזים על ההוצאה למעשה בגין תשלומי שכר עבור שנת הכספים 1977. בהעדר נתונים אלה, לא ניתן לעמוד על שיעור הגידול בהוצאה לשכר בשנה הנסקרת לעומת שנים קודמות.

בראשית שנת הכספים 1977 נחתמו הסכמי עבודה עם קבוצות עובדים רבות בשירות הציבורי. רוב ההסכמים הוחלו למפרע מתחילת שנת הכספים 1976. לצורך ביצוע תוספות השכר במסגרת ההסכמים האלה נכללה בתקציב לשנת הכספים 1977 רזרבה מיוחדת בסכום של 1,442.5 מיליון ל"י. נוסף על כך הוגדלו במשך השנה התשלומים לשכר על ידי העברות מרזרבה כללית ומרזרבה להתיקרויות.

בשנת הכספים 1977 שולמה תוספת בשיעור של 2.5% מהשכר, לפי הסכם שנחתם עם הסתדרות העובדים באפריל 1976. באותה שנה שולמו גם שתי תוספות יוקר: אחת ב-1.4.1977 בשיעור של 11.5% עד תקרת שכר חודשי של 5,610 ל"י, ואחת ב-1.10.1977 בשיעור של 8.8% עד תקרת שכר חודשי של 7,000 ל"י. עוד שולמה מקדמה בשיעור של 12% עבור התייקרויות לתקופה מ-1.1.78 ועד תקרת שכר חודשי של 7,616 ל"י.

2. החל מחוק התקציב לשנת הכספים 1976 הונהגה מתכונת חדשה להרשאת התעסוקה של כוח אדם. לפי השיטה החדשה מוצגת העסקת עובדים בתקציב בשתי מסגרות: שיא כוח אדם ועבודה בלתי צמיתה. במשרות שבשיא כח אדם, היינו במשרות צמיתות, מועסקים בדרך כלל עובדים קבועים או עובדים בתקופת ניסיון. בעבודה בלתי צמיתה מועסקים עובדים במסגרת מצומצמת לפי ימי עבודה במגמה לאפשר למשרדים לענות על צרכים דחופים מידיים. משך ההעסקה של עובדים במסגרת זו מוגבל ל-120 יום.

בחוקי התקציב מאז שנת הכספים 1976 נקבע, כי תוך שישה חודשים לאחר תום השנה יגיש שר האוצר לכנסת דין וחשבון על מספר המשרות שמולאו, בצורה שתאפשר השוואה אל מספר המשרות שבסעיף התקציב, תחומי הפעולה, תכניות ותת-תכניות. בשנות הכספים 1976 ו-1977 לא דיווח האוצר לכנסת על משרות שמולאו כנדרש בחוק (ראה גם דו"ח שנתי '28 עמ' 18). בחודש ינואר 1978 נכללו לראשונה בדו"ח של נציבות שירות המדינה נתונים על מספר העובדים בשירות המדינה לשנת הכספים 1977, לפי המתכונת של שיא כוח אדם ועבודה בלתי צמיתה. נתונים אלה מובאים

ברמה של סעיפי תקציב בלבד, ואינם מפרטים את המשרות ברמות הפירוט של תחומי פעולה, תכניות ותת-תכניות שנקבעו בחוק התקציב.

בטבלה דלהלן מובאים נתונים על מספר העובדים, שהיו מועסקים ביום 31.3.78. הנתונים מבוססים על הדו"ח האמור של נציבות שירות המדינה ועל נתוני המשרדים עצמם:

עובדי מדינה (1):	
58,129	משרות בשיא כוח אדם
1,998	עבודה בלתי צמיחה (עד 4 חדשים)
60,127	ס"ה
72,776	עובדים אחרים, בעיקר מורים שוטרים ועובדי שירות התעסוקה
132,903	ס"ה

(1) למעט משרד הביטחון.

בדו"ח הנציבות לא מובאים נתונים השוואתיים על מספר עובדים לפי המתכונת בה דיווחה הנציבות בשנים קודמות, כך שלא ניתן לעמוד על השינוי במספר העובדים לעומת שנת 1976.

3. במסגרת מדיניות הממשלה לריסון הגידול במספר העובדים בשירות המדינה החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה ב-17.7.77 להקפיא את מצבת העובדים במשרדי הממשלה, פרט למשרד האנרגיה והתשתית; להקפיא ולהעביר לסעיף רורבה בתקציב את כל המשרות הפנויות במשרדי הממשלה; במשרד, שבו מספר המשרות הפנויות שהוקפאו כאמור לעיל הוא פחות מ-2% מכלל המשרות בתקציב, תוקפא כל משרה שתתפנה עד למילוי מכסה זו ותועבר לסעיף רורבה; נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים הוסמכו לאשר במקרים חריגים תוספת משרות לשירותים חיוניים מתוך המשרות שהועברו לרורבה. הוסכם שהם יקבלו גם את דרכי מימוש החלטה זו ויעקבו אחרי ביצועה.

מהנתונים הכלולים בדו"ח השנתי, שהכינה נציבות שירות המדינה לשנת הכספים 1977 עולה, שבמשך שנת הכספים 1977 בוטלו 833.5 משרות בתקציבים של משרדי הממשלה והועברו לסעיף רורבה כללית*. מספר משרות זה מהווה כ-1.4% מכלל המשרות במסגרת התקנים, שאישרה הנציבות בשיא כוח אדם. בהתאם לאישור, שניתן בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה אושרו במהלך שנת הכספים 1977, מתוך הרורבה הכללית, תוספות של 292.5 משרות לשמונה משרדים ולרכבת ישראל. מכאן שהקיצוץ נטו במשרות בשנת הכספים 1977 התבטא ב-541 משרות — כ-0.9% מכלל המשרות.

יצויין כי בתקציב המקורי לשנת הכספים 1977 הוגדל שיא כוח האדם ב-1,944 עובדים לעומת התקציב המקורי לשנת הכספים 1976 — גידול של 3.2%. בתקציב המקורי לשנת הכספים 1978 נכלל במסגרת שיא כוח האדם מספר עובדים העולה ב-2,544 על זה שבתקציב המקורי לשנת הכספים 1977 — גידול של כ-4%. עיקר התוספת בשתי השנים היתה של משרות בשירותי אשפוז, במינהל המסים ובמשטרה.

סובסידיות

להלן נתונים על תמיכות מתקציב המדינה הכלולות בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד" ובסעיפים אחרים בתקציב הרגיל, על פי הרשום בדו"ח החשב הכללי:

• לא כולל ביטול משרות במשרד התקשורת. נתון משרד התקשורת הופחתו 489 משרות שהיו עודפות על התקציב עקב אי-ביצוע החלטה קודמת של קימוצים.

תמיכות תקציביות במחירי מצרכים ותשומות ייצור (במיליוני ל"י)

הוצאה למעשה		תקציב	תרומת	תקציב	
השיווי	1976	1977	מתוקן (1)	הרשאה להוצאה (1)	מקורי
490	1,428	1,918	1,916	691	1,225
					(מוצרים וחמרי גלם חקלאיים
(-)53	174	(3) 121	180	40	140
					חיטה, פולי שמן, סוכר ורורבה
155	350	505	592	182	410
					(החשבון המסחרי)
175	274	449	465	25	440
					עוף קפוא והשלמת מחירי עופות
190	933	(3)1,123	2,193	—	2,193
					לחם שמן ושונות
590	777	1,367	1,450	248	1,202
					דלק
114	162	276	281	216	65
					תחבורה (2)
(-)3	3	(3) —	—	(-)30	30
					מים
1,658	4,101	5,759	7,077	1,372	5,705
					מלט
					ס"ה
(-)12	(1,545)	(4) (1,533)	(2,748)	(60)	(2,688)
					(מזה הוצאה מותנית בהכנסה)
1,570	1,916	3,486	3,923	1,296	2,627
					הקלות בתנאי אשראי
431	4,018	4,449	4,542	(-)1,498	6,040
					עידוד הייצור
3,659	10,035	13,694	15,542	1,170	14,372
					ס"ה

(1) אינו כולל הקצבה בסך 366 מיליון ל"י, שנכללה בסעיף התמיכות במסגרת התקציב הנוסף, להגדלת ערך המלאי של הסחר הממשלתי (ראה בדו"ח זה בפרק "מלאי ממשלתי - סדרי תקציב ופיקוח תקציבי").

(2) כולל "השתתפות בתקציב הרכבת" וחלק מ"מענקים והחזרים לתחבורה".

(3) לחשבונו התקציב לשנת הכספים 1977 לא נזקפו הגרעון בקרן ההשוואה למחירי דלק בסך 158 מיליון ל"י (ראה לעיל); הוצאה נוספת של 129 מיליון ל"י על תמיכה במחירי הסחורות במסגרת החשבון המסחרי והוצאה של 6.6 מיליון ל"י להוזלת מלט מיובא (ראה להלן).

(4) בדו"ח החשב הכללי רשומה הכנסה בסך 105 מיליון ל"י מרווחי הממשלה ממכירת בשר קפוא (המיועדת למימון חלק מהתמיכה במחירי עוף קפוא). למעשה הסתכם הרווח ב-75.4 מיליון ל"י בלבד. כתוצאה מהעברת 105 מיליון ל"י למשרד החקלאות למימון הסובסידיה לעוף קפוא, נרשם גרעון בסך 28 מיליון ל"י בביצוע התקציב של מינהל הסחר הממשלתי. לפי העובדות, היתה צריכה להירשם הוצאה מעל להרשאה נטו בסך 28 מיליון ל"י בהקצבה לתמיכה במחיר העוף הקפוא.

התקציב המקורי נטו בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד היה 2,765 מיליון ל"י, והתקציב המתוקן — 4,314 מיליון ל"י, ההוצאה, על פי הרשום בדו"ח החשב הכללי, היתה 3,928 מיליון ל"י. ההוצאה מהכנסה מיועדת (בקרן ההשוואה למחירי דלק, בתמיכות במחירי המספוא והעוף, ועוד) הייתה 1,533 מיליון ל"י, על פי הרשום בדו"ח*.

בהצעת התקציב נכללה בסעיף זה הרשאה נטו בסך 2,800 מיליון ל"י, בחוק התקציב, שאושר באוגוסט 1977, הייתה ההרשאה קטנה ב-35 מיליון ל"י, עקב ייקור מצרכי היסוד; להרשאה זו התווספו 240 מיליון ל"י, שהועברו מהרורבה להתייקריות לפני אישור חוק התקציב. בתקציב הנוסף נכללה הקצבה לתמיכות בסך 1,019 מיליון ל"י — מזה 400 מיליון ל"י לסובסידיה למספוא, 157 מיליון ל"י לסובסידיה-למים, 56 מיליון ל"י לסובסידיה לתחבורה ציבורית, ו-366 מיליון ל"י להגדלת ערך המלאי של מינהל הסחר הממשלתי. ההקצבות בגין מספוא ומים נדרשו בחלקן משום שמחיריהם לא הועלו בשיעורים ובמועדים המתוכננים במחצית הראשונה של שנת הכספים. התרומות האחרות להרשאה נטו במהלך השנה היו 164 מיליון ל"י מהרורבה הכללית ו-126 מיליון ל"י מעודפי תקציב מהשנה הקודמת (ראה לעיל). העודף הרשום בביצוע התקציב, בסך 386 מיליון ל"י, נבע מכך שההקצבה להגדלת ערך המלאי של הסחר הממשלתי לא נוצלה כלל (ראה בדו"ח זה בפרק "תקצוב מלא"). מתברר, שהעודף בסעיף התמיכות היה קטן מהרשום בדו"ח החשב

• ראה הערה 4 לטבלה 3.

הכללי, כיוון שההוצאה למעשה בסעיף התמיכות הייתה גבוהה ב-256 מיליון ל"י מהסכום הרשום בדו"ח*.

ההרשאה המתוקנת להוצאה המותנית בהכנסה הייתה 2,748 מיליון ל"י, והביצוע הסתכם כאמור ב-1,533 מיליון ל"י, בעיקר משום שהיקף ההכנסה וההוצאה בקרן ההשוואה למחירי דלק היה נמוך מכיליארד ל"י מהאומדן בתקציב.

תמיכות במחירי מצרכי יסוד

סובסידיות בשיעורים גבוהים יש בהן כדי לגרום עיוותים כלכליים הן בתחום הצריכה ובשיווק והן בתחומי ההשקעה והייצור — במיוחד כשמדובר בסובסידיות לגורמי ייצור. משרדי הממשלה עשויים לאשר השקעות — ולאשר מענקים, הלוואות והטבות אחרות בגין השקעות אלה. כש-חישוב הכדאיות של ההשקעות מבוסס על מחירים מוזלים של תשומות** בתחום השיווק, עלול להיווצר תמריץ כספי ניכר לשווק מצרכים מסובסדים, בדרך כלל לאחר שינוי צורתם או עיבודם, כמצרכים שלא חל פיקוח על מחיריהם. לדוגמה, לעתים כשנוצר מחסור בעוף קפוא, שמחירו נתמך בשיעור גבוה מאז שנת 1975 (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 37), היה כדאי לסוחרים להפשיר עופות קפואים ולשווקם כעופות טריים, שמחירם אינו כפוף לפיקוח. תמיכה בשיעור ניכר במחיר העוף הקפוא, גררה גם הוצאה גדולה נוספת להשלמת מחירי עופות חיים בשוק הסיטונאי. בתקופות של ביקוש מוגבר לעופות, תמיכה זו לא תרמה להוזלת המצרך לצרכן, אלא הגדילה את רווחי הסוחרים.

במתן סובסידיות בהיקף גדול יש גם כדי להגביר את ההזרמה של אמצעי תשלום מהתקציב בתקופה של גרעון בתקציב.

בשנים האחרונות אימצה הממשלה מדיניות, שלפיה יש לפעול לצמצום התמיכות במחירי מצרכי יסוד. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1976 נאמר, שיש לצמצם את הסובסידיות לשיעור, שלא יעלה על 25% מהמחירים לצרכן*** של המוצרים המסובסדים ועדכון תכופ של המחירים, כדי לשמור על שיעור זה ולקיים מיתאם ישיר בין עלות המוצרים למחיריהם לצרכן. באותה שנה קוצצו הסובסידיות רק פעם אחת, בנובמבר 1976, ובשיעור ניכר, אבל קיצוץ זה לא היה בו כדי להנמיך את השיעורים לרמה, שנקבעה בראשית השנה (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 38). בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1977 נאמר, שיש להמשיך ולפעול, כדי להגיע לשיעור תמיכה נמוך מהקיים. מחיריהם של מצרכי היסוד לא הועלו מראשית נובמבר 1976 עד אמצע יולי 1977. בתקופה זו הגיעו שיעורי התמיכה לגבי רוב המצרכים המסובסדים ל-50% עד 100% מהמחירים לצרכן. במצב זה היה צפוי גרעון גדול בסעיף התמיכות. משום כך החליטה הממשלה ב-17.7.1977 להעלות את מחיריהם של מצרכי היסוד ב-25% בממוצע. עם הקיצוץ בתמיכות נעו שיעוריהן בין 17% בגין ביצים ל-75% בגין תחבורה ציבורית. ב-23.10.1977 החליטה ועדת השרים לענייני-כלכלה להקים ועדת מנכ"לים, שתוסמך לייקר את מצרכי היסוד בשיעורים עד 10% בפרקי זמן שלא יהיו קצרים מחדשיים, במטרה לצמצם את שיעור התמיכה ל-20% מהמחירים לצרכן, וכן להעלות את תעריפי התחבורה הציבורית בשיעורים עד 20% בפרקי זמן שלא יהיו קצרים מארבעה חודשים, במטרה לצמצם את שיעור הסובסדיה ל-35% מהתעריפים. ב-28.10.1977 החליטה הממשלה, יחד עם צעדים כלכליים אחרים שנקטה, לייקר את מצרכי היסוד עוד ב-15% בממוצע. משרד האוצר העריך אז, שייקור בשיעור זה יספיק לכסות כמעט את מלוא תוספת העלויות הנובעת מירידת שער הל"י ומהעלאת שיעור מע"מ, שעליה הוחלט באותו מועד, ושלסעיף התמיכות תידרש תוספת תקציב של 80 מיליון ל"י בלבד. למעשה נדרשה תוספת יותר גדולה (ראה לעיל). בדברי ההסבר לבקשת האוצר לקראת סוף שנת הכספים 1977 לאישור ועדת הכספים של הכנסת לשימוש ברורה נאמר שהמדיניות, שעליה החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה ב-23.10.1977, לא הופעלה בקצב הצפוי באותה שנה, בראשית שנת הכספים 1978, במסגרת הסדר בין הממשלה להסתדרות, הוחלט להקפא לתקופה אפריל-ספטמבר 1978 את המחירים של מצרכי היסוד, התחבורה הציבורית, החשמל, הדלק והמים. כתוצאה מכך גדלו שוב שיעורי התמיכה.

* ראה הערה 3 לטבלה 3.

** ראה גם בדו"ח זה, עמ' 127.

*** האוצר נוהג להציג נתונים אלה לפי חישוב של אחוז התמיכה ביחס למחיר לצרכן. תמיכה בשיעור 25% לפי חישוב זה פירושה תמיכה בשיעור של 20% מהעלות.

תמיכות במחירי חמרי גלם

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1977 נקבע, שיבוטלו הסובסידיות למחירי חמרי הגלם, מספוא, פולי סויה, חיטה וסוכר, ושתצומצם התמיכה במחירי המים. סבסוד המחירים של גורמי ייצור עלול, כאמור, לא רק להביא לבזבוז ולהפניית חלק מהם לייצור מוצרים שלא חל עליהם פיקוח על המחירים, אלא אף לגרום עיוותים יסודיים בהרכב ההשקעות בענפי המשק.

1. בתקציב המקורי לשנת-הכספים 1977 נכללו הקצבות בסך 20 מיליון ל"י לסבסוד חיטה מקומית ; 20 מיליון ל"י לתמיכה במחירי פולי סויה ; 15 מיליון ל"י לסבסוד סוכר מקומי ; ו-85 מיליון ל"י רורבה לתמיכה במחירי חמרי גלם מיובאים, בגלל הפיגור בעדכון המחירים ליצרנים בעקבות התייקרויות. להלן נתונים על התקציב המתוקן ועל ההוצאה למעשה, על פי מאזן החשבון המסחרי, לעומת הרשום בדו"ח החשב הכללי בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד (במיליוני ל"י):

התקציב המתוקן	ההוצאה לפי דו"ח האוצר	ההוצאה למעשה
חיטה מיובאת	10	28.7
חיטה מקומית	30	34.4
סוכר מיובא	15	16.6 (-)
סוכר מקומי	7	57.8
פולי סויה	59	163.0
שמן סויה גלמי	—	17.5 (-)
ס"ה נטו	121	249.8

בדו"ח האוצר רשומה הוצאה בסכום ההרשאה בכל אחת מהקצבות אלה בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד". לעומת זאת, בסעיף הכנסות החשבון המסחרי בתקציב המפעלים העסקיים רשומה הכנסה מתמיכות התקציב במחירים של חמרי גלם אלה בסך 250 מיליון ל"י. ההפרש בסך 129 מיליון ל"י בין סך כל ההוצאה הרשומה בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד" לבין סך כל התמיכה הרשומה כהכנסה בתקציב החשבון המסחרי, נזקף לחובת חשבון מחוץ למסגרת התקציב. הבדלים בהיקף הסובסידיה שנדרשה — או הרווח שנתקבל — בגין סחורות מיובאות לעומת סחורות מייצור מקומי, ובגין פולי סויה לעומת שמן גלמי — עשויה להיות להם משמעות בקבלת החלטות בדבר הרכב הרכישות.

2. בתקציב המקורי לשנת הכספים 1977 נכללה הקצבה בסך 30 מיליון ל"י נטו כסובסידיה למספוא. בתקציב הנוסף אישרה תוספת לסובסידיה בסך 400 מיליון ל"י, והתקציב המתוקן היה 443 מיליון ל"י. ההוצאה למעשה הייתה 450 מיליון ל"י. סכומים אלה מיועדים להוזלת מחירי המספוא לענפי בעלי החיים ולכיסוי הפרשי שער המתהווים בגין אשראי מסחרי במטבע חוץ, שיבואני המספוא נוטלים למימון היבוא ולהחזקת מלאי בידיהם ובידי החקלאים.

הממשלה מכסה את ההפרש בין עלות האשראי במטבע חוץ לבין הסכומים שפורעים היבואנים והחקלאים בגין אשראי זה. התוספת לסובסידיה במסגרת התקציב הנוסף נועדה בעיקר לכיסוי הפרשי השער, שהתהוו עקב השינוי הגדול שחל בשער החליפין; השאר נועד לכסות סובסידיה, שניתנה עוד לפני שינוי שער החליפין, כתוצאה מאיחור בהתאמת מחירי המספוא בראשית שנת הכספים 1977.

לפי שיטת היבוא הנהוגה כיום, רווחי היבואנים מחושבים על בסיס העלות בפועל של המספוא. הממשלה מכסה את עלות האשראי ללא תוספת רווח ליבואנים ; לדברי האוצר, הריבית על אשראי זה הייתה גבוהה מזו שהייתה מקובלת בדרך כלל, לגבי אשראי במט"ח למשק הישראלי ; עקב התערבות של משרד האוצר בשנת 1978 הוקטנה הריבית על אשראי זה. באותה שנה הוקמה ועדה בין משרדית שמתפקידה לבחון בעיות הקשורות ליבוא המספוא. עד מועד סיום הביקורת טרם סיימה הוועדה את עבודתה.

מספוא הוא גורם ייצור חשוב בענפי בעלי החיים. בהתחשבות בדבר הסובסידיה לתוצרת ענפי בעלי החיים לא הובאה בחשבון, בעבר, העובדה שהחקלאים נהנים מסבסוד האשראי. ניכוי בגין

הוזלת האשראי נעשה לראשונה בהתחשבות שנערכה בינואר 1978. עם זאת, מספוא מסובסד משמש כחומר גלם גם בענפים שתוצרתם אינה נושא לתמיכה ממשלתית ישירה.

3. התמיכה שנועדה להויל את מחירי המים הוגדלה מ-65 מיליון ל"י בתקציב המקורי ל-280 מיליון ל"י בתקציב המתוקן, בעיקר במסגרת התקציב הנוסף. בדברי החסבר להצעת התקציב הנוסף נאמר, שהתאמת המחירים, שתוכננה ל-1.4.1977, בוצעה למעשה ב-1.7.1977, ורק באופן חלקי, והוזכרו צעדים אחרים שתוכננו ולא בוצעו.

ההוצאה לתמיכה במחירי המים בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד היא רק חלק קטן מהתמיכה הממשלתית הכוללת במחירי המים. מחיר החשמל, הנצרך על ידי מפעלי המים, נתמך בהיקף גדול באמצעות הוזלת המאזוט המשמש חומר גלם בייצור החשמל, וכן משום שמחיר החשמל אינו נקבע בהתאם להוצאות ההון הריאליות של חברת החשמל. מחירי המים גם הם אינם נקבעים בהתאם להוצאות ההון הריאליות של מפעלי המים. לפי חישובי אגף התקציבים, כיסו מחירי המים לצרכן בשנת 1977 רק כרבע — בממוצע — מהעלות הריאלית של הפקתם. סובסידיה זו מתבטאת בעיקר בענפי החקלאות; לפיכך יש גידולים חקלאיים הנושאים רווחים אף על פי שאין הם כדאיים מבחינת המשק הלאומי. בדבר התמיכות במחירי החשמל והמים ובדבר הסובסידיה למאזוט ולסוגי דלק אחרים במסגרת קרן ההשוואה למחירי דלק ראה בדו"ח שנתי 27, עמ' 40—43 ועמ' 213—218.

4. בתקציב המקורי נכללה הקצבה לתמיכה במחיר מלט מיובא בסך 30 מיליון ל"י, והיא הוגדלה במשך השנה בסך 27 מיליון ל"י, על ידי העברת עודפי תקציב משנת 1976. לאחר מכן צומצמה ההקצבה המוגדלת עד לביטולה, כדי להגדיל הקצבות לתמיכות אחרות, בעיקר להשלמת מחירי עופות. לאחר תום שנת הכספים 1977 התברר לאוצר שהייתה בשנה זו הוצאה בסך 6.6 מיליון ל"י לתמיכה במחיר המלט, וכיוון שלא נותר למטרה זו כיסוי בתקציב, הוחלט שההוצאה תיוקף לשנת הכספים 1978. הקצבה לכך אושרה לקראת סוף שנת הכספים 1978.

תמיכה בקואופרטיבים לתחבורה ציבורית

התמיכה בקואופרטיבים לתחבורה ציבורית בסעיף תמיכות במחירי יסוד הסתכמה בשנה הנסקרת ב-1,065 מיליון ל"י, לעומת 566 מיליון ל"י בשנה הקודמת. בשנה הנסקרת אושר גם ביטוח הצמדה על הלוואה לקואופרטיב "אגד" בסך 250 מיליון ל"י לצורך הטבת מצבו הכספי. חלק מהעלייה בהוצאה בתקציב בשנת הכספים 1977 נבע מיישום המלצותיה של ועדת גולומב בדבר שינויים בשיטת החישוב של הסובסידיה. מן הראוי לציין, כי לא יושמו המלצות אחרות של הוועדה, ובמיוחד: מכירת נכסי חברות החברים של קואופרטיב "אגד" לצורך הבראת מצב ההון של הקואופרטיב והוצאת נסיעות סיור ותיור, נסיעות מיוחדות שאינן זכאיות לתמיכה, מבסיס החישוב של הסובסידיה. (בדבר ביקורת על תמיכות בקואופרטיבים לתחבורה ציבורית ויישום המלצות ועדת גולומב, ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 726—741, וכן דו"ח 28, עמ' 21 ועמ' 584—588).

על פי בדיקה, שערך משרד התחבורה במהלך השנה הנסקרת, השתפר מצבו הכספי של קואופרטיב "אגד" באורח ניכר באותה שנה, כתוצאה מהעלאת הסובסידיה, כאמור, וכן עקב קיצוצים בהוצאות. אחד מממצאי הבדיקה היה, שההסדר שהופעל החל בשנת 1976 למימון הסעת חיילים חגים תרם לשיפור מצבו הכספי של הקואופרטיב, משום שהוא לא הגדיל את מספר הנסיעות במידה שהתחייבה מתוספת הנוסעים; דבר זה פגע ברמת השירות לציבור. ההוצאה למטרה זו הסתכמה בכ-100 מיליון ל"י בשנת 1977, והיא מתחלקת בין תקציב הביטחון (75%) ובין סעיף התמיכות במחירי מצרכי יסוד (25%).

משרד התחבורה ערך בשנת 1978 טיוטה לחווה חדש להסדרת יחסי הממשלה עם הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית על בסיס המלצות ועדת גולומב. עד מועד סיום הביקורת בינואר 1979 טרם נחתם החוזה.

הקלות בתנאי אשראי

הממשלה מעניקה בכל שנה תמיכה בדרך של אשראי בהיקף גדול, הן על ידי הלוואות בתנאים נוחים הניתנות מתקציב המדינה ישירות או מקרנות משותפות הניזונות מכספי התקציב — והן באמצעות הסדרי ביטוחי הצמדה המקלים את תנאי האשראי ללווים מסוגים שונים. הסובסידיה

הגלומה בהלוואות התקציביות משתקפת בתקציב רק בעקיפין, בפער ההולך וגדל בין הכנסות המדינה מגביית קרן וריבית בגין הלוואות אלה לבין ההוצאה בסעיפי תשלום חובות, שמקורם במילווה שגייסה המדינה למימון הלוואות אלה. מתוך הסובסידיה בגין הלוואות, שלגביהן ניתן ביטוח הצמדה, משוקפת בתקציב המדינה בכל שנה רק הסובסידיה נטו הממומשת באותה שנה בגין הלוואות אלו. בשנה הנסקרת תוקצבו תשלומים בגין הקלות בתנאי אשראי בסעיף "תשלום ריבית" ובעוד המישה סעיפים ראשיים; ההוצאה למעשה הסתכמה ב־3,486 מיליון ל"י והייתה גבוהה ב־82% מזו שבשנה הקודמת. בתקציב לשנת הכספים 1978 נכלל לראשונה סעיף ראשי — "סיבסוד אשראי" — שנועד בעיקר לרכוש את ההוצאה בגין ההקלות הניתנות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה ולהפריד בינה לבין ההוצאה לתשלום ריבית בגין מילווה, שגייסה הממשלה לביצוע התקציב. מבקר המדינה דן בכל אחת מהשנים האחרונות בדו"חות השנתיים שלו בהקלות בתנאי אשראי, הניתנות באמצעות הסדרי ביטוח הצמדה (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 28 עמ' 47 ודו"ח שנתי 27, עמ' 40—41).

התחשיבים המשמשים לקביעת הסובסידיות

הסובסידיות בגין מוצרי מזון ושירותי תחבורה ציבורית משולמות בדרך כלל על פי תחשיבי עלות (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 39), ובהתאם להתייכרות החלות בעלויות על בסיס תחשיבים אלה. הקף התשלומים נקבע במסגרת התחשבות תקופתית בין הענף היצרני, המשרד הנוגע בדבר והאוצר. ההתחשבות מבוססת בחלקה על נתונים של הוצאות בפועל ומדדי התייכרות, ובחלקה — על ערכים הנקבעים בתהליך של משא ומתן, כגון התמורה בעד עבודה עצמית והתמורה בעד הון המושקע בענפי החקלאות. בשנת 1977, לדוגמה, ניתנה לתקופה מוגבלת תוספת מיוחדת לתמורה לעבודה בענף הרפת, בהתחשב בקושי תנאי העבודה בענף זה. בשנת 1978 קיבלו ענפי החקלאות תוספת של תמורה בעד עבודה כתוצאה משינוי נוסחת החישוב. אשר להון, ניתנת תמורה ריאלית של 5% (בעבר 8%), ללא ניכוי בשל הסובסידיה להון שממנה נהנים החקלאים באמצעות הלוואות פיתוח בתנאים נוחים.

בקביעת התחשיבים ובמידת ההתייכרות החלות במשך תקופת ההתחשבות, נודעת חשיבות רבה לכך, שהתחשיבים יכללו בתוכם תמריץ להגברת היעילות, ולכך שלא יהיה בהם כדי להעמיס על הממשלה הוצאות חורגות, כגון: כיסוי תשלומי שכר החורגים ממדיניות השכר המאושרת וכיסוי הוצאות מימון בשיעורים גבוהים. בהתחשבות בגין שלוחות הפטימים של ענף הלול באפריל 1978, בנוגע למחצית השנייה של שנת הכספים 1977, הופעל לראשונה תחשיב המבוסס על העלויות של 80% מפעילות המשקים בענף תוך השמטת שני העשירונים היעילים פחות. עם זאת, שיטה זו לא יושמה בהתחשבות התקופתית הבאה, שנערכה באוקטובר 1978, ובה חזרו לתחשיב, שהיה נהוג קודם לכן. מתברר שלא תמיד הוקפד על סבירות ההוצאות המבוססות במסגרת התחשיבים. לאחרונה פועל משרד האוצר לשיפור הפיקוח בתחום זה. במסגרת זו יום האוצר בשנת 1978 בדיקה על-ידי רואה חשבון חיצוני בתחשיבים של אחד המפעלים הגדולים בתחום ייצור המזון. בבדיקה ראשונית הועלה בין השאר כי הוצאות המימון, כפי שהוצגו לצורך חישוב הסובסידיה, היו גבוהות מהדרוש, כיוון שמילווה חובה צמודים לא שוערכו במלואם במאזן החברה, והאשראי, שניתן ללקוחות גדולים, היו נוח למדי.

תקציב פיתוח

1. לפי הרשום בדו"ח האוצר לשנת הכספים 1977, הסתכמה ההוצאה בתקציב הפיתוח (כולל ההוצאה הקוטנית בהכנסה מיועדת) ב־14,799 מיליון ל"י לעומת 11,441 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976 — גידול של 29%. במשך שנת הכספים הוגדל תקציב הפיתוח בכ־1,955 מיליון ל"י, מזה 1,609 מיליון ל"י תוספת הרשאה להוצאה מהכנסה מיועדת, 889 מיליון ל"י במסגרת התקציב הנוסף, 864 מיליון ל"י עודפי תקציב משנת הכספים 1976, ו־832 מיליון ל"י מסעיף הרזרבה.

מהטבלה דלהלן עולה שבבצוע תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1977 הייתה ירידה ריאלית משמעותית לעומת שנת הכספים 1976 בהשקעות בשיכון ובהשקעות בשירותי חברה (להוציא ההשקעות בחינוך גבוה ובתעסוקה והכשרה מקצועית); לעומת זאת חלה עלייה ריאלית בהשקעות בענפי המשק, שהיתה בולטת במיוחד בהוצאה לפיתוח חקלאות ומפעלי מים וכן בהוצאה לפיתוח התיירות.

שינוי באחוזים	הוצאה למעשה		תקציב לאחר שינויים	תוספת הרשאה להוצאה	תקציב מקורי	
	1976	1977				
8.1	4,611	4,985	5,285	815	4,470	השקעות בשיכון
42.3	4,913	6,993	8,806	2,363	6,443	השקעות בענפי המשק:
10.0	(1)2,180	(1)2,398	3,098	1,306	1,792	תעשייה ומלאכה
2.9	998	1,027	1,031	(-)4	1,035	תקשורת
77.1	855	1,514	2,273	969	1,304	חקלאות ומפעלי מים
36.5	370	505	619	124	495	תחבורה וכבישים
228.2	(1)429	(1)1,408	1,633	(-)77	1,710	פיתוח מקורות אנרגיה
74.1	81	141	152	45	107	תיירות
5.9	1,442	1,527	1,980	586	1,394	השקעה בשיירותי חברה:
2.3	567	580	742	312	430	חינוך
(-)5.8	537	506	723	139	584	בריאות
(-)14.4	104	89	123	33	90	סעד
58.1	117	185	186	45	141	חינוך גבוה
5.0	60	63	73	20	53	דת
82.5	57	104	133	37	96	תעסוקה והכשרה מקצועית
60.8	268	431	548	213	335	מפעלים שונים
421.5	149	(2)777	909	128	781	רשויות מקומיות
48.3	58	86	182	90	92	השקעות בממשל ומינהל
29.4	11,441	14,799	17,710	4,195	13,515	ס"ה
1.2	3,450	3,492	4,350	1,609	2,740	(מזה הכנסה מיועדת)

(1) בנתונים לשנת 1976 נכללה השקעה בחשמל בסך 567 מיליון ל"י במסגרת סעיף תעשייה ומלאכה; עם הקמת משרד האנרגיה והתשתית בשנת 1977 נכללה השקעה בחשמל בסך 911 מיליון ל"י בסעיף פיתוח מקורות אנרגיה.

(2) כולל קר אשראי לצרכי פיתוח (ראה להלן).

ההרשאה להתחייב בתקציב הפיתוח הסתכמה ב־11,372 מיליון ל"י בתקציב המקורי. עיקר ההרשאה להתחייב הייתה בסעיף פיתוח שיכון — 5,514 מיליון ל"י, בסעיף פיתוח מקורות אנרגיה — 1,820 מיליון ל"י ובסעיף פיתוח לחקלאות — 1,175 מיליון ל"י (דיון מפורט בנושא ההרשאה להתחייב ראה בדו"ח זה בפרק "תקצוב התחייבויות בדרך של הרשאה להתחייב").

2. הסכום הכולל של תקציב הפיתוח לשיכון ושל ההוצאה הרשומה ב"מפעלי שיכון" בתקציב המפעלים העסקיים הגיע ל־5,749 מיליון ל"י, גידול של 3% לעומת שנת הכספים 1976. סך כל התחלות הבנייה הציבורית ירד מ־8,600 יחידות דיור בשנת הכספים 1976 לכ־5,700 יחידות דיור בשנת הכספים 1977. במסגרת תכנית הבנייה לשנת 1977, הופעלה בנייה עירונית של כ־5,000 יחידות דיור, לעומת כ־5,500 ב־1976 וכ־1,700 ב־1975. ההוצאה על חשבון הבנייה העירונית החדשה ירדה מ־651 מיליון ל"י בשנת 1976 ל־366 מיליון ל"י בשנת 1977. מאידך, ההוצאה להפ"עלת הבנייה הכפרית וישובים חדשים גדלה מ־298 מיליון ל"י בשנת 1976 ל־509 מיליון ל"י בשנת 1977. ההוצאה בגין רכישת דירות חדשות מחברות בנייה ירדה גם היא: בשנה הנסקרת רכש המשרד כ־1,400 יחידות דיור בלבד, לעומת כ־4,800 יחידות דיור בשנה הקודמת. ההוצאות בגין המשך הביצוע של תכניות משנים קודמות נשארו ברמה דומה לזו של אשתקד.

בשנה הנסקרת עלתה ההוצאה התקציבית למתן הלוואות אפוזיטאיות בכ־51%, והיא הסתכמה

ב-1,880 מיליון ל"י. גידול זה נבע בעיקרו מעליית גובה ההלוואות*. בתקציב נכללות אותן ההלוואות הניתנות לזכאי משרד הבינוי והשיכון בשיעורי ריבית נמוכים. נוסף על הלוואות אלה אישר האוצר בשנת 1977 ביטוח הצמדה למדד בגין סכום כולל של 500 מיליון ל"י, שנועדו למתן הלוואות בלתי צמודות לרוכשי דירות, שאינם זכאים לסיוע על ידי משרד השיכון, וכן למתן הלוואות משלימות לחלק מן הזכאים. ההלוואות ניתנות לפי מחיר הדירה ומיקומה, בשיעורי ריבית גבוהים יותר מן ההלוואות התקציביות, המשתנים בהתאם למחיר הדירה הנרכשת. בהוצאה למימון ביניים בגין בנייה עבור משרד השיכון חלה ירידה משמעותית מ-1,586 מיליון ל"י ל-280 מיליון ל"י, וזאת עקב הרחבת פעולות אכלוס בשנת 1977, שהגדילה את ההכנסה ממשתכנים למימון הבנייה.

3. ההוצאה מהתקציב להשקעות בענפי המשק הסתכמה בשנת הכספים 1977 ב-6,993 מיליון ל"י, גידול של 42% לעומת שנת הכספים 1976. גידול משמעותי היה בהוצאה על השקעות בחקלאות ומפעלי מים (כ-77%). עיקר הגידול — 304 מיליון ל"י — חל בהלוואות ומענקים לפיתוח היצוא — כשחלק חשוב ממנו נועד, לדברי האוצר, להשקעות בגידול פרחים; בהוצאה להתיישבות חדשה חל גידול של 149 מיליון ל"י — הנובע מעלייה במספר הישובים שבטיפול; גידול של כ-199 מיליון ל"י חל בהוצאה לפיתוח מפעלי מים.

בתקציב הנוסף לשנת הכספים 1977 תוקצב בסעיף פיתוח החקלאות סכום של 650 מיליון ל"י, שהוא חלקה של מדינת ישראל בקרן למחקר ופיתוח חקלאי, שהוקמה בשותפות עם ממשלת ארה"ב על פי הסכם מ-25.10.77. למימון פעולות הקרן, על שני הצדדים להתקציב סכום של 40 מיליון דולר. הסכום כולו יופקד בדולרים אצל החשב הכללי בריבית של 6.5% לשנה, המשתלמת בכל רבעון בסופו, החל מיום 31.12.78. ריבית זו תשמש לפעולות הקרן. ממשלת ארה"ב הפקידה את חלקה בקרן ב-6.11.78, ומשום כך לא בוצעה ההוצאה מתקציב המדינה למימון חלקה של ישראל בקרן בשנת הכספים 1977, והסכום הועבר כעודפים לשימוש בשנת הכספים 1978.

בשנת הכספים 1977 הפקיד האוצר בבנק החקלאות סכום של 36 מיליון ל"י בגין רכישת איגרת חוב צמיתה, וזאת במסגרת הסדר שנקבע בשנת 1974 לגבי רכישת איגרת חוב צמיתה בסכום כולל של 180 מיליון ל"י, במשך חמש שנים. המדובר בפיקדון צמית, ללא הצמדה, המהווה חלק ממקורות המימון של הבנק למתן הלוואות לפיתוח החקלאות. עד לשנת 1977 נשא הפיקדון המצטבר ריבית של 5% לשנה בלבד, ואילו, הריבית, שקיבל הבנק בגין ביצוע ההלוואות מכספים אלה, הגיעה ל-19% לשנה. בשנת 1977 הוחלט להעלות את הריבית, שמשלם הבנק לאוצר על סכומי הפיקדון ל-10% בגין הסכום, שהצטבר עד לאותה שנה ול-12% בגין הסכומים, שיועברו לו החל מאותה שנה. עדיין נותר לבנק מירווח גבוה בגין הפיקדון הצמית של האוצר.

ההוצאה (כולל הוצאה מותנית בהכנסה) מתקציב המדינה לתעשייה ומלאכה הסתכמה בשנת הכספים 1977 בסך 2,398 מיליון ל"י — ב-785 מיליון ל"י (49%) יותר מאשר בשנת הכספים 1976. במשך שנת הכספים 1977 הוגדלה ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה ב-1,192 מיליון ל"י, שנועדו לממן הלוואות לפיתוח התעשייה. באותה שנה עדיין בוצעו רוב הלוואות הפיתוח מחוץ למסגרת התקציב, באמצעות הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע. עיקר הסכומים, שנכללו בתקציב, מהווים הפקדה בבנק לפיתוח התעשייה לביצוע הלוואות. פיתוח. (על הסדרים למתן הלוואות לפיתוח התעשייה באמצעות מוסדות כספיים ראה בדו"ח זה עמ' 125).

על פי דו"ח החשב הכללי נוצרו בסוף השנה עודפים בסך של 405 מיליון ל"י בתכנית "הלוואות למוסדות פיננסיים למימון התעשייה" ושל 201 מיליון ל"י בתכנית "מענקים לפי חוק עידוד השקעות הון". לדברי האוצר, נבעו העודפים מעיכובים בהעברת הכספים לזכאים להם וברישום הפעולות בספרי האוצר, והם הועברו לשימוש בשנת הכספים 1978.

בסעיף תעשייה ומלאכה נכללה הרשאה להוצאה של 280 מיליון לקרן דו-לאומית למחקר ופיתוח תעשייתי, שמטרתה קדום מחקר המדע התעשייתי לצרכי שלום, אשר יביא להגברת הפיתוח התעשייתי. קרן זו הוקמה על פי הסכם בין ממשלת ארה"ב וממשלת ישראל מיום 3.3.76. למימון פעולות הקרן הקציב כל אחד מן הצדדים להסכם סכום בלירות ישראליות השווה ל-30 מיליון דולר. השקעת ממשלת ארה"ב מקורה בפרעון מוקדם של חובות שישראל חבה לה. הסכום כולו אמור להיות מופקד בבנק ישראל, כמחציתו בחשבון "א", שישא ריבית צמודה למדד בשיעור 4% לשנה והשאר בחשבון "ב" שיהיה נקוב בדולרים וישא ריבית בשיעור של 5.5% לשנה. כדי לאפשר לממשלת ישראל לממן את חלקה בקרן ולפרוע לפני מועד הפרעון את החוב לארה"ב, הוסכם שבנק

* על מתן הלוואות אפוזיקאיות ראה בפרק "הטבות למשתכנים" בדו"ח זה (עמ' 264).

ישראל יתן לממשלה מקדמה קבועה בהיקף של 60 מיליון, חלקם בלירות ישראליות וחלקם בדולרים. המקדמה ב"ל" תישא ריבית של 4% לשנה ותשולם בסוף כל רבעון; המקדמה בדולרים תישא ריבית בשיעור של 8% לשנה, צמודה לשער הדולר, וגם היא תשולם בסוף כל רבעון. המקדמה הועמדה לרשות האוצר לאחר הפיחות, שחל בסוף אוקטובר 1977, וההכנסה, שנרשמה בשנת 1977 בגינה, הייתה בסך 792 מיליון ל"י.

ההשקעות בפיתוח מקורות אנרגיה מתקציב המדינה בשנת הכספים 1977 הסתכמו ב-1,408 מיליון ל"י, מזה 911 מיליון ל"י נועדו לפיתוח החשמל. המדובר בהלוואות לחברת החשמל, בעיקר להקמת תחנת הכח ליד חדרה. במשך השנה הוקטנה ההרשאה להוצאה למטרה זו ב-130 מיליון ל"י בעקבות אומדן ביצוע מעודכן של תכניות הפיתוח. נוסף על כך אישר האוצר לחברת החשמל לביצוע השקעותיה ביטוח שער על הלוואות ממקורות בחוץ לארץ ומבנקים ישראליים ומאשראי ספקים בחו"ל. בשנת הכספים 1977 הסתכמו הלוואות אלה, לפי מאזן החברה, ב-700 מיליון ל"י.

ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הפיתוח של משרד התקשורת הסתכמה בשנת הכספים 1977 ב-1,027 מיליון ל"י, לעומת תקציב סופי בסך 1,031 מיליון ל"י. התקציב לפיתוח התקשורת שיקף מעבר להשקעות ברשת המקומית, שבה אושרה הגדלה ריאלית של ההשקעות בשיעור של כ-40% לעומת השנה הקודמת, ואילו בציוד מרכזות ומבנים, שבהם קיימת ריבוי בלתי מנוצלת, חלה ירידה ריאלית בהשקעה. מדו"ח ביצוע התקציב עולה, כי ההוצאה למעשה בפיתוח הקשר המקומי היתה נמוכה מהתקציב, שאושר למטרה זו, ואף מן ההוצאה המקבילה בשנה שקדמה לה. עוד מתברר, כי בתחום הפעולה "פיתוח הטלקומוניקציה" נוצר עודף של כ-282 מיליון ל"י, לדברי משרד התקשורת, עקב איחור בביצוע הזמנות בציוד, שהיו אמורות להגיע באותה שנה, וכן עקב צמצום בהיקף הביצוע של עבודות הפיתוח. כתוצאה מכך גם לא עמד משרד התקשורת בתכנית ההתקנות של טלפונים שנערכה לשנת התקציב, ואשר לפיה גם נקבע היקף התקציב. משרד התקשורת השתמש בעודף זה להגדלת רמת המלאי של המשרד בהיקף של 289 מיליון ל"י, על ידי הקצבה חדשה למטרה זו בלא שניתן לכך אישור תקציבי כנדרש. נוצרה איפוא חריגה במלוא סכום ההוצאה. במסגרת התקציב הנוסף נכלל אמנם, בסעיף "הון חוזר תקציבי", סכום של 80 מיליון ל"י, שנועד להגדלת המלאי של משרד התקשורת, אולם עקב הגדלת רמת המלאי בדרך של חריגה מהתקציב, לא נוצלה ההרשאה להוצאה בסעיף הון חוזר תקציבי.

החל בשנת הכספים 1976 נכללים בתקציב הרגיל של מפעלי התקשורת סכומי הוצאה המיועדים למימון מתקציב הפיתוח; בתקציב הפיתוח נרשמים הסכומים כהוצאה המותנית בהכנסה המופחתת מסך כל ההוצאה. ההוצאה למעשה הסתכמה בשנת הכספים 1977 ב-394 מיליון ל"י, לעומת תקציב מקורי של 580 מיליון ל"י. פער זה בין ההרשאה להוצאה לבין ההוצאה למעשה נבע מהגדלת ההוצאות השוטפות של מפעלי התקשורת. כדי שלא לפגוע בהיקפו של תקציב הפיתוח עקב הקטנת השתתפות התקציב הרגיל בתקציב הפיתוח, אישר האוצר בסוף השנה הגדלה של סכום ההשתתפות של התקציב המדינה במימון פיתוח התקשורת בסך של 182 מיליון ל"י על ידי העברה מרורה להתייקרות בתקציב הפיתוח, אף כי באותו מועד כבר היה ברור, כי נוצרו עודפים בתחומי פעולה שונים של פיתוח התקשורת.

4. בסעיף פיתוח רשויות מקומיות הופעל בשנת הכספים 1977 לראשונה קו אשראי למימון פעולות הפיתוח ברשויות המקומיות, שנועד להחליף אשראי, שהרשויות המקומיות היו מגייסות בשוק החפשי בתנאים קשים. ההוצאה במסגרת קו האשראי תוקצבה בשנת 1977 כהוצאה מותנית בהכנסה מיועדת בסכום של 600 מיליון ל"י; הריבית על הלוואות, שניתנו מקו האשראי בשנת 1977 הייתה ב-3% יותר מהריבית של הלוואות הפיתוח*.

5. ההוצאה מתקציב המדינה בסעיף מפעלים שונים הסתכמה בשנת הכספים 1977 ב-230 מיליון ל"י. סכום של 303 מיליון ל"י הוצא לפרעון הלוואות במטבע חוץ, שקיבלה הסוכנות היהודית** חלק מסכום זה היה במסגרת הסדר רב שנתי, שלפיו מקבלת הממשלה מהסוכנות היהודית חווי מתגיישים תמורת הלוואות (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 25); "השא" — סכום של 67 מיליון ל"י — מהווה תשלום על חשבון פרעון הלוואות נוספות, שהסוכנות היהודית קיבלה בשנת הכספים 1976.

* דיון מפורט בקו האשראי בתחום תקציבי הפיתוח ברשויות המקומיות ראה בפרק "מימון הרשויות המקומיות", עמ' 112, בדו"ח זה.

** בשנה הנסקרת נכללה בסעיף "הוצאות שונות" בתקציב הרגיל הוצאה נוספת בסך 416 מיליון ל"י לכיסוי חובות אחרים של הסוכנות היהודית.

יתרת הסכום, בסך כ-127 מיליון ל"י, נועדה להשקעות במפעלי האוצר — המדפיס הממשלתי והמרכז למיכון משרדי — להשקעות ביחידות מיכון של הממשלה ולהשקעות אחרות. 28 מיליון ל"י הוצאו לפיתוח אוזר ממילא, באמצעות החברה לפיתוח מורח ירושלים, ו-4 מיליון ל"י שולמו כפיצויים לוועד העדה הספרדית עבור שטחים, שהיו בבעלותו בעיר העתיקה.

תשלום חובות

1. ההוצאה על תשלומי קרן וריבית בגין חובות פנים וחובות חוץ בשנת הכספים 1977. הסתכמה לפי דו"ח החשב הכללי ב-38,817 מיליון ל"י, והייתה גבוהה ב-20,514 מיליון ל"י (12%) מההוצאה המקבילה בשנת הכספים הקודמת, כפי שניתן לראות מטבלה 5.

ט ב ל ה 5

התקציב לתשלום חובות (קרן וריבית) בשנת 1977 וההוצאה למעשה בשנים 1977 ו-1976 (במיליון ל"י)

הגידול בהוצאה לעומת 1976		הפרש בין הרשאה להוצאה		הרשאה להוצאה ב־1977		
1976	הוצאה ב־1976	הרשאה להוצאה	הוצאה למעשה	ס"ה	בתקציב הנוסף	בתקציב המקורי
על חשבון מילדות פנים:						
7,892	5,888	(-)780	13,780	13,000	2,850	10,150
5,008	7,079	513	12,087	12,600	2,750	9,850
12,900	12,967	(-)267	25,867	25,600	5,600	20,000
על חשבון גילדות חוץ:						
2,775	3,270	655	6,045	6,700	1,070	5,630
4,839	2,066	(-)1,205	(1) 6,905	5,700	800	4,900
7,614	5,336	(-)550	12,950	12,400	1,870	10,530
ס"ה לתשלום חובות:						
10,667	9,158	(-)125	19,825	19,700	3,920	15,780
9,847	9,145	(-)692	18,992	18,300	3,550	14,750
20,514	18,303	(-)817	38,817	38,000	7,470	30,530
ס"ה כולל						

(1) ראה הסבר להלן.

רוב החובות צמודים למדד או נקובים במטבע חוץ, והגידול בהוצאה נובע במידה רבה מהעלייה התלולה של המדד ומהירידה הגדולה בשער החליפין של הל"י. בשנה הנסקרת, כבכל אחת מהשנים האחרונות, חל גידול ניכר בתשלומים על פי הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע, שנוקפו לסעיף תשלום חובות פנים (ריבית) * ; תשלומים אלה הסתכמו ב-2,430 מיליון ל"י, לעומת 1,196 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976 — עלייה בשיעור של 103%.

2. בחוק התקציב המקורי הסתכמה ההרשאה בסעיפי תשלום חובות ב-30,530 מיליון ל"י. במסגרת התקציב הנוסף הוגדלה ההרשאה ל-38,000 מיליון ל"י. ההוצאה הרשומה בדו"ח החשב הכללי הייתה גבוהה ב-817 מיליון ל"י מההרשאה המתוקנת **. מתברר, שהריגה זו מהתקציב נבעה משני בדרך ההצגה החשבונאית של הפרשי שערך בגין התחייבויות וזכויות שוטפות של האוצר במטבע חוץ, הנובעות מפעילות כספית מחוץ למסגרת התקציב. שינוי זה נעשה לקראת סגירת הספרים לשנת הכספים 1977, בחודש ספטמבר 1978. הפרשי השערך בגין הזכויות השוטפות הסתכמו ב-4,224 מיליון ל"י, ואילו ההפרשים בגין התחייבויות השוטפות הסתכמו ב-2,511 מיליון ל"י. בעבר נהג האוצר לזקוף לסעיף תשלום חובות בגין מלוות פנים את היתרה נטו של ההפרשים שהתוו; בדו"ח החשב הכללי לשנת הכספים 1977 נרשמו ההפרשים לחובה בסעיף ריבית בגין

* להוציא התשלומים בגין הסדרי ביטוח הצמדה, שנוקפו לסעיפי השיכון והתעשייה ולסעיפים אחרים בתקציב הרגיל.
** בדבר הוצאה בהיקף ניכר לפרעון מלוות חוץ, שלא נוקפה לחשבונות התקציב ראה להלן בדו"ח על מאון זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, בפרק על זכויות שוטפות.

מלוות חוץ, ואילו ההפרשים לזכות נרשמו בסעיף "הכנסות משערוך הון חוזר" — סעיף שלא היה קיים אף באומדן ההכנסה המתוקן, שהוגש במסגרת התקציב הנוסף. אילו נהג האוצר לפי השיטה שנקט בעבר, היה נרשם בסעיפי תשלום חובות עודף נטו בסך 3,407 מיליון ל"י במקום גרעון בסך 817 מיליון ל"י*. המדובר בהפרשי שערור שברובם הגדול טרם התממשו, לדברי האוצר. מבקר המדינה עמד בעבר על כך שאין מקום לזקוף סכומים אלה לתקציב הואיל ולא מדובר בתקבולים ובתשלומים שבוצעו (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 28, עמ' 28).

3. ההוצאה לתשלום קרן וריבית בגין מלוות בין-ממשלתיים (בעיקר מארה"ב) ומלוות השיקום והפיתוח ("בונדס") — שתנאיהם נוחים ותקופותיהם ארוכות בדרך כלל — הסתכמה ב-8,689 מיליון ל"י — עלייה בשיעור של 92% בהשוואה להוצאה המקבילה בשנה הקודמת; הגידול במונחים של מטבע חוץ היה מתון יחסית. ההוצאה על מלוות מבנקים בתנאים מסחריים** — בעיקר מלוות לזמן בינוני — הסתכמה ב-1,377 מיליון ל"י, והייתה גבוהה ב-134% מההוצאה המקבילה בשנה הקודמת.

4. בטבלה 6 להלן מפורטת ההוצאה בגין מלוות פנים. בשנת הכספים 1977 חלה עלייה של 63% ההוצאה בגין מלוות מדינה צמודים ועלייה הרבה יותר גבוהה — 118% — בגין כספי התמורה של הנפקות לא-ממשלתיות שהופקדו באוצר.

ט ב ל ה 6

תשלום חובות — מלוות פנים 1977 ו-1976 (במיליוני ל"י)

השינוי	1976	1977	
קרן			
464	873	1,337	מלוות מדינה (צמודי מדד)
385	380	765	הנפקות לא ממשלתיות ושונות
(-)34	34	—	מלוות מבנק ישראל
(-)55	88	33	מלוות קצר מועד
760	1,375	2,135	סה"כ
הפרשי הצמדה למדד			
1,871	2,180	4,051	מלוות מדינה
1,620	907	2,527	הנפקות לא ממשלתיות
167	105	272	שונות
3,473	1,322	4,795	מלוות מבנק ישראל
7,131	4,514	11,645	סה"כ
7,891	5,889	13,780	סה"כ ע"ח הקרן
ריבית			
574	1,113	1,660	המוסד לביטוח לאומי וקרן ארנובה (1)
1,441	1,719	3,160	הנפקות לא ממשלתיות ושונות (1)
525	1,347	1,872	מלוות מדינה (צמודי מדד) (1)
583	600	1,183	בנק ישראל
1,411	(3) 1,019	(2) 2,430	הפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע
11	29	40	מלוות קצר מועד
522	860	1,412	הלוואות וחשבונות קרדיטוריים:
(-)62	392	330	פקדונות פד"ק ותמ"מ בבנק ישראל
5,008	7,079	12,087	הפקדות שונות
			סה"כ ריבית

(1) כולל הפרשי הצמדה על הריבית.

(2) כולל סכום של 8 מיליון ל"י בגין ביטוח הצמדה על הלוואות לקופת חולים הכללית שנוקף בדריח האוצר לפריט "הפקדות שונות".

(3) ההוצאה על חשבון הסדרי ביטוח הצמדה בסך 1,196 מיליון ל"י קיזזה בדריח האוצר בסכום 177 מיליון ל"י המייצג הפרשי שערור נטו לזכות האוצר בגין זכויות והתחיי-בויות שוטפות הנקובות במטבע חוץ.

* על משמעות עודף גדול בסעיף, שהוגדל במסגרת תקציב נוסף, ועל מערכות המידע של האוצר, ראה בדו"ח זה, עמ' 91.

** בדבר העלות של מלוות אלה ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 110-111.

לפי לוחות התשלומים המקובצים שערך מינהל מילות המדינה (המשמשים בסיס עיקרי לתחזיות הפרעון של האוצר) עיקר המעמסה של התשלומים על חשבון מילות המדינה — 69% במחירים קבועים של סוף דצמבר 1976 — חל בשבעת החודשים הראשונים של שנת הכספים 1977; בחודש אוקטובר בלבד חלו כ-21% מהתשלומים (לפי חישוב של מחירים קבועים לסוף 1976, כאמור), בעיקר בשל פרעון בהיקף גדול של מילות הסכון. בנסיבות אלה עלייה הגדולה של המדד בעקבות הצעדים הכלכליים, שנקט האוצר בסוף אוקטובר 1977, השפיעה רק על חלק קטן יחסית מהתשלומים בגין מילות מדינה באותה שנה.

בשנה הנסקרת חלה עלייה גדולה בתשלומי ההצמדה והריבית בגין מקדמות בנק ישראל, על פי התנאים החדשים, שנקבעו למקדמות החל משנת 1976 (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 27).

בהוצאה על ריבית בגין איגרות חוב לא-ממשלתיות, שתמורתן הופקדה באוצר, כלולות עמלת הפצה (המשולמת גם בגין הפצת מילות מדינה מרצון) והוצאות הנפקה, המשולמות למוסדות הכספיים בעת הפקדת הכספים באוצר, וגם עמלת הפקדה, שהאוצר משלם כל שנה כתוספת לריבית בגין מלוא יתרת ההפקדות. ההוצאה בגין עמלת ההפקדה והוצאות ההנפקה בגין איגרות חוב לא-ממשלתיות הסתכמו בשנה הנסקרת ב-335 מיליון ל"י, והיו גבוהות ב-93% מההוצאה המקבילה בשנה הקודמת. עלייה זו נובעת מהגידול הרב בהיקף התקבולים בתקציב מאגרות לא-ממשלתיות בשנה הנסקרת; בתקבולים ממילות המדינה חלה ירידה. אין נתונים על היקף ההוצאה בגין עמלת ההפקדה.

מבקר המדינה עמד על העלות לאוצר של גיוס כספי חיסכון באמצעות איגרות חוב לא-ממשלתיות (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 28, עמ' 108—109), ועל תוספת העלות הנובעת מהפקדת כספי התמורה של איגרות חוב לא-ממשלתיות באוצר למימון התקציב*. מבקר המדינה עמד גם על העלות הגבוהה לאוצר של גיוס אמצעים חפשיים של הבנקים.

הוצאה מעל להרשאה

1. בחמישה עשר סעיפים ראשיים של התקציב (כולל חמישה סעיפי הוצאה של מפעלים עסקיים) עלתה ההוצאה על ההרשאה בסכום כולל של 1,238 מיליון ל"י. בשנה הקודמת היו חריגות בסך 496 מיליון ל"י באחד עשר סעיפים ראשיים. חריגה הגדולה ביותר ברמת הסעיף הראשי הייתה בסעיף תשלום חובות: 692 מיליון ל"י בסעיף תשלום ריבית ו-125 מיליון ל"י בסעיף תשלום קרן (ראה לעיל). בסעיף מפעלי התקשורת נרשמה הוצאה מעל להרשאה בסך 266 מיליון ל"י, בעיקר בתשלומים לאוצר המדינה בגין החזר השקעות וריבית; תשלום זה התאפשר כתוצאה מעודף באותו היקף בהכנסות מפעלי התקשורת. חריגות בסכומים ניכרים היו גם בסעיף ההוצאה המועברת לרשויות המקומיות — 38 מיליון ל"י, בשל הכנסה מעל לאומדן בסכום זה בסעיף ההכנסה המועברת; בתקציב הרגיל של משרד הסעד — 36 מיליון ל"י; בסעיף הוצאות מינהל, מקרקעי יש-ראל — 33 מיליון ל"י; ובתקציב הרגיל של משרד הבריאות — 21 מיליון ל"י.

2. כמעט בכל סעיף התקציב — גם אלה שבהם נותרו עודפי הרשאה בחשבון כולל — היו חריגות מההרשאה ברמות הפירוט הנמוכות יותר: נמצאו 55 חריגות ברמה של תחום פעולה; 175 חריגות ברמה של תכנית; 531 חריגות ברמה של תת-תכנית (מהן 54 חריגות בסכומים שלמעלה מעשרה מיליון ל"י); ומספר הרבה יותר גדול בתקנות התקציב. בכמה מקרים, במיוחד בסעיף החינוך והבריאות בתקציב הרגיל, נרשמו חריגות ברמות שונות בשל שיבושים בוקיפת הוצאות לחשבונות התקציב השונים.

במסגרת בדיקה חלקית של סעיף הוצאה אחד — תמיכות במחירי מצרכי יסוד — העלתה הביקורת, כי לא נרשמו בדו"ח החשב הכללי הוצאות, שחרגו מההרשאה בשש תכניות ותת-תכניות בגין תמיכה במחירי הדלק, פולי הסויה, הסוכר, המלט והעוף הקפוא (ראה לעיל).

3. בחוק התקציב לא נקבעו סאנקציות על חריגה מהמסגרות שנקבעו בו או מנוהלי ההוצאה המתייבים. אין גם נוהל מחייב לבחינת חריגות מהתקציב תוך דיון בנסיבות שהביאו לכך והסכת מסקנות לפי הצורך (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 113). בכל שנה נדרשים חשבי המשרדים להגיש

* ראה בדו"ח זה עמ' 147.

לחשב הכללי הסברים בכתב על חריגות מההרשאה. לגבי שנת הכספים 1977, עד מועד סיום הביקורת בראשית פברואר 1979, נתקבלו הסברים כנדרש רק ממשרד הפנים, מהמשרד לקליטת העלייה, ממטה המשטרה, משירות בתי הסוהר, ומנציבות מס הכנסה.

ההכנסה

לפי הרישום בדו"ח האוצר לשנת התקציב 1977, הסתכמו ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח ותשלום חובות ב־137,300 מיליון ל"י, לעומת הכנסה של 86,753 מיליון ל"י בשנה הקודמת — גידול של 58%. ההכנסה הכוללת הגיעה בשנה הנסקרת לכ־97% מהאומדן. בטבלה 7 להלן מובא פירוט ההכנסה, לפי הנתונים שבדו"ח האוצר, בהשוואה לאומדן ולהכנסה למעשה בשנת הכספים 1976.

טבלה 7

ההכנסה בשנת 1977 בהשוואה לאומדן, ולהכנסה בשנת 1976 (במיליוני ל"י)

האומדן בחוק התקציב	שינוי האומדן בתקציב הנוסף	האומדן המתוקן	ההכנסה למעשה לפי דו"ח האוצר	ההכנסה ב־1977 לעומת האומדן ב־1976	ההכנסה ב־1977 לעומת האומדן ב־1976
תקציב רגיל					
מסים, דמי רשיונות ושירותים					
65,120	(-)470	64,650	61,919	(-)2,731	18,432
מלוות חובה (1)					
2,035	—	2,035	2,582	547	1,150
הכנסה מרבית ושונות					
4,671	(-)240	4,431	4,895	464	(-)333
הכנסה משערוך הון חוזר					
—	—	—	4,224	4,224	4,224
ס"ה					
71,826	(-)710	71,116	73,620	2,504	23,473
העברה מתקציב הפיתוח					
24,734	13,050	37,784	32,007	(-)5,777	12,740
ס"ה					
96,560	12,340	108,900	105,627	(-)3,273	36,213
תקציב הפיתוח					
מלוות ומענקים מחו"ל					
28,850	8,750	37,600	32,139	(-)5,461	9,168
מלוות בארץ מבנקים ואמיסיות					
13,300	700	14,000	12,753	(-)1,247	4,598
הפקדות המוסד לביטוח לאומי					
3,900	500	4,400	4,198	(-)202	2,746
גביות והכנסות אחרות					
1,524	—	1,524	1,798	274	462
מקדמה מבנק ישראל					
4,560	8,000	12,560	12,792	232	10,092
ס"ה					
52,134	17,950	70,084	63,680	(-)6,404	27,066
העברות לתקציב הרגיל					
(-)24,734	(-)13,050	(-)37,784	(-)32,007	5,777	(-)12,740
ס"ה					
27,400	4,900	32,300	31,673	(-)627	14,326
ס"ה כולל					
123,960	17,240	141,200	137,300	(-)3,900	50,539

(1) מילווה חסכון, מילווה ביטחון, מילווה תוספת יוקר, מילווה מלחמה, והלוואה מקרן ארגונה.

מיסים ומילווות חובה

אומדן ההכנסה ממקורות אלה, שנכלל בתקציב המקורי, הסתכם בכ־67,800 מיליון ל"י, מזה 34,200 מיליון ל"י מסי הכנסה, מס רכוש ומילווות חובה, ו־33,600 מיליון ל"י מסי הוצאה (ראה טבלה 8). בחוק תקציב מס' 2 שאושר במאסר 1978 הוגדל אומדן ההכנסות ממיסי הכנסה ורכוש ב־600 מיליון

ל"י, והוקטן אומדן ההכנסות ממסי הוצאה ב-1,100 מיליון ל"י. אומדן ההכנסות המתוקן היה אפוא 67,300 מיליון ל"י, מזה 34,800 מיליון ל"י ממסי הכנסה ורכוש וממילוות חובה, ו-32,500 מיליון ל"י ממסי הוצאה. ההכנסה למעשה בשנת התקציב 1977 הייתה קטנה מאומדן ההכנסות-המתוקן ב-2,147 מיליון ל"י, מזה 1,300 מיליון ל"י במסי הכנסה ומס רכוש ו-847 מיליון ל"י במסי הוצאה, והגיעה לסכום של 65,153 מיליון ל"י. לעומת השנה הקודמת גדלה ההכנסה ב-19,251 מיליון ל"י – גידול של 42% המהווה גידול ריאלי של 3%*.

ט ב ל ה 8

ההכנסה ממסים ומילוות חובה בשנת הכספים 1977 לעומת האומדן כל אותה שנה וההכנסה בשנת הכספים 1976 (במיליוני ל"י)

ההכנסה ב־1977		ההכנסה ב־1976	ההכנסה ב־1977	האומדן המתוקן ב־1977	האומדן ב־1977	
לעומת ההכנסה ב־1976	לעומת האומדן המתוקן					
8,281	(-)2,469	17,555	25,836	28,305	27,925	מסים
1,049	423	1,274	2,323	1,900	1,900	מס הכנסה
490	(-)13	237	727	740	600	מס מעסיקים
131	(-)79	270	401	480	400	מס מלכ"ר
(-)13	291	1,644	1,631	1,340	1,340	מס על הסקטור הפיננסי
1,753	2,155	7,422	9,175	7,020	9,820	מסים על רכוש (1)
4,285	(-)3,124	4,421	8,706	11,830	9,330	מס כללי
1,364	288	5,874	7,238	6,950	7,550	מס ערך מוסף (2)
(-)97	(-)182	2,415	2,318	2,500	2,900	מס קניה
642	114	222	864	750	50	מס דלק
(-)80	(-)234	906	826	1,060	1,060	מס יתר והפרשי שערים
296	136	2,230	2,526	2,390	2,890	בלו
18,101	(-)2,694	44,470	62,571	65,265	65,765	מיסי הוצאה אחרים
ס"ה						
מילווה חובה						
6	6	—	6	—	—	מילווה תוספת יוקר
801	432	1,231	2,032	1,600	1,600	מילווה חסכון מעסיקים
103	103	—	103	—	—	מילווה ביטחון
242	180	198	440	260	260	קרן פיצויים
(-)2	(-)174	3	1	175	175	מילווה מלחמה
1,150	547	1,432	2,582	2,035	2,035	ס"ה
19,251	(-)2,147	45,902	65,163	67,300	67,800	ס"ה כולל

(1) כולל מס שבח ותוספת מס.

(2) כולל מ.ע.מ. על יבוא ביטחוני, להוציא ההכנסה למעשה בשנת 1977 כאשר ההכנסה זו נכללה בהכנסות ממכס.

* הגידול הריאלי תושב על ידי ניכוי הגידול הנומינלי בהכנסות בשיעור העלייה, שחלה ברמת המחירים ממוצעת בשנת הכספים 1977 לעומת שנת הכספים 1976.

1. בטבלה 9 מובאים נתונים על ההכנסה ממסי הכנסה ומס רכוש וממילוות חובה בשנת הכספים 1977, לפי סעיפים עיקריים, והשוואתם לאומדן המתוקן של ההכנסות בעקבות תקציב מס' 2 ממאוס 1978 וכן להכנסה בשנת הכספים 1976.

ההכנסה ממסי הכנסה ומס רכוש וממילוות חובה (במיליוני ל"י)

הגידול בהכנסות (באחוזים)	ההכנסה ב-1976	עודף הכנסות לעומת האומדן	ההכנסה ב-1977	אומדן הכנסות מתוקן	
64	6,582	(-)200	10,780	10,980	ניכויים משכירים
74	2,505	855	4,355	3,500	מס וממילוות מעסיקים
112	850	400	1,800	1,400	ניכויים במקור ממנהלי חברות וחברי קואופרטיבים
36	2,364	(-)93	3,207	3,300	ניכויים אחרים במקור
61	2,233	(-)903	3,597	4,500	עצמאיים
19	5,526	(-)1,738	6,562	8,300	חברות
122	507	(-)92	1,128	1,220	מ. ע. מ. על סקטור ציבורי, מלכ"ר ופיננסי
53	20,567	(-)1,771	31,429	33,200	ס"ה מסים וממילוות על הכנסה
12	1,842	471	2,071	1,600	מסי רכוש (כולל קרן פיצויים)
49	22,409	(-)1,300	33,500	34,800	

מטבלה 9 יוצא שהעלייה בגבייה של מסי הכנסה ומס רכוש בשנת הכספים 1977, לעומת השנה הקודמת, הסתכמה ב-11,091 מיליון ל"י - גידול ריאלי של כ-8%, מזה עלייה של 10,862 מיליון ל"י במסים ובממילוות על הכנסה - גידול ריאלי של כ-11%. העלייה בגביית ניכויים משכירים בסך 4.2 מיליארד ל"י, המהווה גידול ריאלי של כ-19%, והעלייה בסך 1.9 מיליארד ל"י בהכנסה ממס וממילוות מעסיקים מקורן בגידול של 3% במספר השכירים, ובעיקר מגידול של 48% בשכר הממוצע בשנת הכספים 1977, לעומת שנת הכספים 1976. הגידול בשכר הממוצע נבע מתוספות היוקר, שקיבלו השכירים באוקטובר 1976 ובאפריל ובאוקטובר 1977 מקדמה עבור התייקרויות, ששולמה בינואר 1978, וכן מתוספות במסגרת הסכמי שכר ומתשלומים רטרואקטיביים, שקיבלו השכירים בשנת הכספים 1977 על חשבון שנת הכספים 1976.

הגבייה מניכויים במקור בשנת הכספים 1977 נשארה ברמה ריאלית דומה לזו שבשנה הקודמת. ההכנסה מניכוי במקור מורכבת בעיקר מההכנסה המתקבלת מניכוי מקבלני משנה ומספקי ממשלה ומוסדות ציבור (ראה דו"ח שנתי 23 עמ' 235) שחלה בה ירידה ריאלית גדולה בשנה הנסקרת, ומניכויים על ריבית ודיווידנד, שבהם חל גידול ריאלי.

סכומי הגבייה מעצמאיים הגיעו השנה לכ-80% מהאומדן המתוקן. הגידול הריאלי בגבייה בשנת הכספים 1977 בהשוואה לשנה הקודמת, מקורו, לפי נתוני אגף מס הכנסה, בעיקר בעלייה בסכומי המקדמות שנגבו מעצמאיים ומעלייה מתונה בלבד בגביית הפרשי מס על הכנסות של נישומים משנים קודמות.

בגביית מסים מחברות חלה ירידה ריאלית גדולה, שנבעה מהקטנה בסכומי המקדמות שנגבו מהן, ומירידה גדולה עוד יותר בגביית הפרשי מס. הגבייה מחברות הגיעה לכדי 79% בלבד מהאומדן המתוקן.

הגידול הריאלי בשיעור של 81% בגבייה ממס ערך מוסף (מס שכר ומס שכר ורווח) על הסקטור הציבורי, מלכ"רים ומוסדות פיננסיים נובע משתי סיבות עיקריות: בגביית המס הוחל ביולי 1976 ומשום כך משקפות ההכנסות בשנת הכספים 1976 את הסכומים שנגבו רק בחלק מחודשי השנה;

העלאת שיעור המס בנובמבר 1977 מ-3% ל-5% על הסקטור הציבורי והמלכ"רים, ומ-6% ל-9% על הסקטור הפיננסי.

2. אומדן ההכנסות לשנת הכספים 1977 ממסי הוצאה במסגרת הצעת התקציב המקורי, שאושר באוגוסט 1977, הסתכם ב-33,600 מיליון ל"י. במסגרת הצעדים הכלכליים שנקט האוצר באוקטובר 1977 הוכנסו במסים אלה שינויים רבים: בוטל ההיטל הכללי על יבוא בשיעור של 15% על כל הסחורות; הופחת המכס לפי ערך ב-20% בממוצע על סחורות החייבות בשיעור של 12% ויותר; המכס הקצוב הוגדל בשיעור של 25%; בוטל מס יבוא שירותים בשיעור 15% על הקצבת מטבע חוץ; שיעור מ.ע.מ. הועלה מ-8% ל-12%; בוטל או הופחת במידה ניכרת מס קנייה על שורה של מוצרים הכוללים בעיקר חומרי גלם ומוצרי ביניים וכן על כמה מוצרי צריכה; מס נסיעות (הקצוב ולפי ערך) בוטל. צעדים אלה חייבו שינוי באומדן ההכנסות ובמסגרת תקציב מס' 2 הוגשו כאמור אומדנים מתוקנים לסעיפי ההכנסות השונים, ואומדן ההכנסות הופחת ב-1,100 מיליון ל"י והגבייה ל-34,500 מיליון ל"י.

ההכנסות למעשה ממסי הוצאה בשנת הכספים 1977 הסתכמו ב-31,653 מיליון ל"י לעומת 23,493 מיליון ל"י בשנה הקודמת — ירידה ריאלית של 2%. סכום גביית המכס ב"מ"ע"מ" עלה ב-6,038 מיליון ל"י מזה של אשתקד — עליה ריאלית של 9%; בגביית מס קניה חלה ירידה ריאלית של 11% לעומת שנת הכספים 1976.

ההכנסות היו נמוכות מהאומדן המתוקן, לפי דו"ח החשב הכללי, ב-847 מיליון ל"י. דבר זה נבע בעיקר מגרעון של 3,124 מיליון ל"י בגביית מס ערך מוסף ומעורף של 2,155 מיליון ל"י בגביית המכס. הפערים בגביית מ"ע"מ במכס היו למעשה קטנים מן הרשום בדו"ח כיוון שהאומדן של גביית מ.ע.מ. על יבוא ביטחוני נכלל בסעיף מ.ע.מ., ואילו בדו"ח החשב הכללי על הכנסה למעשה נכלל מרכיב זה בין ההכנסות ממכס. באומדני ההכנסה לשנת הכספים 1977, ובנתונים על הכנסות למעשה לא ניתן פירוט של ההכנסות מ.ע.מ. על יבוא ביטחוני ומשום כך לא ניתן לעמוד על גודלו של מרכיב הכנסה זה. הגרעון הכולל בגביית מ.ע.מ. וגביית מכס היה 969 מיליון ל"י.

הכנסה משיעור הון חוזר

ההכנסה בסכום של 4,224 מיליון ל"י נובעת מהפרשי שיעור שנתוספו בשנת הכספים 1977 בגין הוכיות השוטפות של האוצר במטבע חוץ, הפרשים שרובם לא התממשו עוד. מאחר שההחלטה לרשום את הסכום כהכנסה נתקבלה בחודש ספטמבר 1978, לא נכלל בגין הכנסה זו כל סכום באומדן ההכנסות*.

תקבולים מחוץ לארץ

ההכנסה ממילווה ומענקים מחוץ לארץ הסתכמה בשנת הכספים 1977 ב-32,139 מיליון ל"י לעומת אומדן של 37,600 מיליון ל"י ולעומת הכנסה בסך 22,971 מיליון ל"י בשנה הקודמת. גם במונחים של מטבע חוץ חלה לעומת השנה הקודמת עלייה, שנבעה ברובה מגידול במענקים.

בשנה הנסקרת ירד ההיקף הכולל של מילווה שנתקבלו מממשלת ארצות הברית, בעיקר בשל ירידה ניכרת בהיקף המילווה המיוחד (במונחים של דולרים); בהיקפו של המילווה לסיוע כלכלי חלה עלייה בשנה הנסקרת, והוא הסתכם בכ-254 מיליון דולר לעומת 196 מיליון דולר בשנה שקדמה לה. ההכנסה ממילווה מממשלת גרמניה עלתה בשיעור ניכר במונחים של דולרים, בין היתר בשל עליית שער המארק הגרמני ביחס לדולר. הכנסה זו הסתכמה בשנה הנסקרת ב-160 מיליון דולר לעומת כ-54 מיליון דולר בשנה הקודמת; חלק מן הסכומים שהתקבלו היו מיועדים למימון הוצאות לפיתוח התעשייה והחקלאות ונרשמו כהכנסה מיועדת ולא כהכנסה למימון כללי של התקציב.

בהכנסה ממכירת איגרות מילווה שיקום ופיתוח ומילווה הפיתוח להשקעה ("ה'בונדס") לא חל שינוי משמעותי בשנה הנסקרת, והיא הסתכמה בכ-234 מיליון דולר לעומת כ-243 מיליון דולר בשנה שקדמה לה. הסכום הרשום כהכנסה בתקציב הוא לאחר ניכוי הוצאות הפצה, הכוללות עמלות והוצאות אחרות, שהסתכמו באותה שנה בכ-20 מיליון דולר. ההכנסה נטו ממכירת ה"בונדס" — לאחר ניכוי התשלומים בגין פדיון האיגרות — הסתכמה בשנה הנסקרת בכ-51 מיליון דולר, לעומת

* על המשמעות שיש לרישום סכומים אלה כהכנסה לגבי עורף ההכנסות על ההוצאות, שנרשם בדו"ח ביצוע התקציב, ראה להלן עמ' 37.

כ־82 מיליון דולר בשנה הקודמת. בשנת הכספים 1977 נמשכה הפצת איגרות החוב המיוחדות, הנמכרות בערכים נקובים של 1.0 מיליון דולר כל שטר, והיא הסתכמה בכ־58 מיליון דולר; עד ליום 31.3.78 נמכרו מסדרה זו איגרות חוב בסכום כולל של 148 מיליון דולר (ראה דו"ח שנתי 28 עמ' 110). ההכנסות ממילונות במטבע חוץ שנתקבלו באמצעות מוסדות בנקאיים ישראלים הסתכמו בשנה הנסקרת בכ־188 מיליון דולר לעומת כ־158 מיליון דולר בשנה שקדמה לה. הלוואות אלה נתקבלו לתקופות פרעון, שנעו בין שלוש לבין עשר שנים והן נושאות ריבית בתנאים מסחריים.

מילונות בארץ מבנקים ומאמיסיות

ההכנסות ממילונות אלו, כפי שנרשמה בדו"ח האוצר, הסתכמה בשנה הנסקרת בכ־12,765 מיליון ל"י והייתה נמוכה בכ־1,235 מיליון ל"י מהאומדן המתוקן. בשנה הקודמת הסתכמה ההכנסה ממקורות אלה בכ־8,166 מיליון ל"י. עיקר ההכנסה בסעיף זה מקורה בהפצת איגרות חוב צמודות מדד – איגרות חוב של המדינה (מילווה פיתוח) ואיגרות חוב המונפקות על ידי מוסדות כספיים, שכספי תמורתן מופקדים באוצר לשם מימון כללי של התקציב.

בשנה הנסקרת נכללו בסעיף זה הפקדות בסכומים גדולים של כספים המוגדרים כ"אמצעים עצמיים" של הבנקים, והן הסתכמו בכ־1,700 מיליון ל"י לעומת 309 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976 וכ־59 מיליון ל"י בלבד בשנת הכספים 1975. כמעט כל הכספים הופקדו על ידי הבנקים בחודשים שלאחר אוקטובר 1977, מועד הנהגת הצעדים הכלכליים על ידי הממשלה*. האמצעים העצמיים של הבנקים נובעים ממקורות שונים, ביניהם אותו חלק מהצבירה בתכניות החיסכון (17%) המיועד לשימוש החופשי של הבנקים וכן הנפקות של אגרות חוב לזמן ארוך הנרכשות על ידי קופות הגמל, ואשר כספי תמורתן מיועדים אף הם לשימוש החופשי של המגפיקים. אמצעים אלה מופקדים באוצר בדרך כלל לתקופות הנעות בין 7 שנים לבין 20 שנה ובגינם שילם האוצר עד לנובמבר 1978 שיעורי ריבית, שנעו בין 6.5% לבין 7.25% לשנה, בתוספת הפרשי הצמדה. המדד הבסיסי לצורך התשלום הוא המדד האחרון הידוע במועד ההפקדה, דבר המאפשר למפקיד עד ליום ה־15 בחודש ליהנות ממדד בסיסי המייצג את רמת המחירים של חודשיים קודם לכן. בגין הסכומים, שהופקדו החל מחודש נובמבר, הופחתו שיעורי הריבית בכ־0.25% לשנה. על העלות הגבוהה של כספי הבנק לאוצר עמד מבקר המדינה בעבר, ולאחרונה בדו"ח שנתי 28 עמ' 50 ועמ' 109.

ההיקף הכולל של ההפקדות של המוסדות הכספיים – מהנפקות ומכספי בנק – שנרשמו כהכנסה בחשבונות התקציביים, הסתכם בכ־12,530 מיליון ל"י. מסכום זה הופחתו כ־2,645 מיליון ל"י, שנרשמו כהכנסה מיועדת בסעיפים שונים של תקציב הפיתוח בעיקר למימון הלוואות לחברת החשמל, למפעלי תעשייה, ולפיתוח ברשויות מקומיות והלוואות למשתכנים. בשנה הקודמת הגיע הסכום המקביל שנרשם כהכנסה מיועדת, לכ־1,850 מיליון ל"י. מדו"ח האוצר לא ניתן לקבוע איזה חלק מן ההכנסה המיועדת מומן מהפקדות של כספי הנפקות ואיזה מהפקדות של כספי בנקים. מבקר המדינה עמד בעבר, וכן בדו"ח זה** על המשמעות של רישום ההכנסות ממילונות בהכנסה מיועדת ועל הפחתתן מן ההכנסה הכוללת שנתקבלה למימון כללי של התקציב.

הפקדות המוסד לביטוח לאומי

ההכנסה בסעיף זה, כפי שהיא משתקפת בדו"ח האוצר, הסתכמה בשנת הכספים 1976 בכ־4,198 לעומת 1,453 מיליון ל"י בשנה הקודמת – גידול של 189% סכום זה מורכב מההפרש בין ההכנסה של המוסד, בעיקר מגביית דמי ביטוח ומהשתתפות תקציב המדינה, לבין ההוצאה לתשלום קצבאות – על פי חוק הביטוח הלאומי ובהתאם להסדרים עם החשב הכללי – וכן מריבית המצטברת על הפקדות המוסד.

הגידול בסכומי העודפים המופקדים באוצר נבע בעיקר מהגידול שחל בכספי ההשתתפות של האוצר בהקצבות לענפים זיקנה ושאיירים וילדים, ובתקבולים מדמי הביטוח בעיקר בשל העלייה בהכנסות המבוטחים. עליה זו לא לוותה בגידול מקביל של תשלומים למבוטחים***.

* אשר להשלכות של צעדים אלה על עליית המדד וגיסוס הכספים בשוק ההון, ראה בדו"ח זה עמ' 144.

** ראה לעיל עמ' 15.

*** על השקעות המוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 1977 ראה בדו"ח זה עמ' בפרק "חיסכון לביטוח לאומי" – דינים וחשבונות כספיים לשנת הכספים 1977.

סיכום ביצוע התקציב

עודף ההכנסה על ההוצאה בביצוע התקציב, כפי שהוא רשום בדו"ח האוצר, הסתכם ב־437 מיליון ל"י, כמשוקף בטבלה להלן:

טבלה 10

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1977 לעומת התקציב המקורי והתקציב המתוקן (במליוני ל"י)

התקציב המקורי ואומדן ההכנסה המקורי	ההרשאה והאומדן המחוקקים	ביצוע התקציב לפי דו"ח האוצר	תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות (1):
119,400	128,640	124,508	הכנסה
123,960	145,343	136,824	הוצאה
(-)4,560	(-)16,703	(-)12,316	הפרש
4,560	12,560	12,792	מקדמה מבנק ישראל
-	(-)4,143	476	עודף
13,884	13,991	13,383	מפעלים עסקיים:
13,884	13,992	13,422	הכנסה
-	(-)1	(-)39	הוצאה
-	(-)4,144	437	הפרש
-	-	-	ס"ה עודף

(1) למעט ההוצאה המותנית בהכנסה.

בכל אחת מהשנים האחרונות עלתה ההוצאה הרגילה בסכום גדול על התקבולים השוטפים. כיסוי עודף ההוצאה הרגילה על התקבולים השוטפים נעשה מתקבולים ממיליות וחשבון הון (הכוללים את המקדמה מבנק ישראל). תקבולים אלה היוו 30% מכלל התקבולים למימון ההוצאה בתקציב הרגיל, בהשוואה ל־29%—28% בשנתיים הקודמות, ול־21% בשנת הכספים 1974.

בשנה הנסקרת, כבשנים קודמות אישר האוצר ביטוח הצמדה בגין הלוואות לגופים ציבוריים כתחליף לתמיכה בגופים אלה בתקציב הרגיל.

בשנה הנסקרת, כבשנה הקודמת, תוכנן במסגרת הצעת התקציב עודף הוצאה על הכנסה, שיכוסה במקדמה מבנק ישראל. בשל העלייה בהוצאות השכר מעבר לחזוי ואי־העלאת מחיריהם של מצרכי היסוד. בחודשים הראשונים של שנת הכספים, ההפרש בין ההוצאה להכנסה היה עלול להיות גדול מהמתוכנן. הממשלה נקטה צעדים לצמצום הפער החזוי, דבר שמצא ביטוי בחוק התקציב המקורי, שאושר בחודש אוגוסט. בחודש אוקטובר 1977 נקטה הממשלה צעדים כלכליים, שכתוצאה מהם נדרש תקציב נוסף, שהיה כרוך בהגדלה ניכרת של הגרעון. המקדמה מבנק ישראל, שהתקבלה לכיסוי גרעון זה, הסתכמה ב־12,792 מיליון ל"י, לעומת 2,700 מיליון ל"י בשנה הקודמת, והיוותה 9% מההוצאה למעשה. לאחר קבלת המקדמה נרשם עודף הכנסה על הוצאה. אלמלא זקיפתם לתקציב של הפרשי שערוך בגין זכויות והתחייבויות שוטפות של האוצר, היה נרשם גרעון במקום עודף בביצוע התקציב.