

משרד האוצר

פעולות ביקורת

במשרד האוצר נבדקו ההליכים להכנת תקציב המדינה לשנת הכספים 1978 וביצועו: באגף התקציבים נבדקו במיוחד התיקונים בתקציב במשך שנת הכספים 1978 על פי חוק התקציב הנוסף; ההכנות לבקשות לאישור שינויים שהוגשו לוועדת הכספים של הכנסת במיוחד במסגרת הוצאה מותנית בהכנסה מיועדת; ניצול עודפי הקצבה משנת הכספים 1977, ואישור שינויים כאלה. עוד נבדקה ההוצאה למעשה בסעיפי תקציב שונים, ובמיוחד בסעיפי הוצאה לתשלום סובי סידיות ולתשלום חובות. במינהל הכנסות המדינה ובאגף החשב הכללי נבדקו ההכנסות שנתקבלו בשנת הכספים 1977, בעיקר מגביית מסים ומילואות חובה וממילואות בארץ ובחוץ לארץ.

נבדקו ונותחו מרבית סעיפיו של מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.79 — לרבות ערבויות המדינה, שניתנו בשנת הכספים 1978 — ונבחנו תוכנם ומשמעותם של רבים מהנתונים שבו וההתפתחויות שחלו בהם; בבדיקה נכללו פעולות האוצר שבמסגרת התקציב ומחוצה לו, המשתקפות במאזן.

באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי נבדקו תכנון התקציב והפיקוח על ביצועו בתנאי אינפלציה. נסקרו הפעולות שננקטו במגמה למתן, במידת האפשר, את השפעת הוצאות הממשלה על קצב האינפלציה. במינהל הכנסות המדינה, באגף מס הכנסה ומס רכוש ובאגף התקציבים נבדקה הכנת אומדני ההכנסות ממסים, שהם מרכיב הכנסה הגדול ביותר בתקציב המדינה.

נבדקו סדרי הפיקוח התקציבי על תשלומי שכר ועל היקף כח האדם בשירות המדינה, וכן דרכי הנהגתם של קיצוצים במשרות שעליהם החליטה הממשלה בשנות הכספים 1977—1979. הבדיקה נערכה באגף התקציבים, בנציבות שירות המדינה וכן במשרד העבודה והרווחה ובמשרד החינוך והתרבות.

בנציבות שירות המדינה, באגף התקציבים ובמספר משרדי ממשלה נבדקו הפעולות שננקטו בשנים האחרונות להגברת היעילות במשרדי הממשלה.

בנציגויות הכלכליות של משרד האוצר ומשרד התמ"ת בארה"ב נערכה ביקורת על מבנה הנציגויות, על פעולות הנציגויות המסחריות, רשות. ההשקעות, משלחת האספקה ונציגות האוצר.

תקציב המדינה לשנת הכספים 1978 וביצועו

הדין וחשבון הכללי של האוצר על התקבולים וההוצאות של המדינה לשנת הכספים 1978 הוגש למבקר המדינה עלידי שר האוצר בהתאם להוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב) ב-30.9.79. את בדיקת הדין וחשבון ערך משרד מבקר המדינה בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הבטחון ובמשרד המשפטים. בשאר משרדי הממשלה נערכו בדיקות מסורגות ונסקרו אותם דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מהתקציב. נדקו גם השינויים שנעשו בסכומי ההרשאה בסעיפי התקציב, על פי הוראות חוק התקציב. ממצאים המתייחסים לתקציב המדינה בכללותו מובאים בפרק זה. ממצאים הנוגעים לתקציבו של משרד יחיד מובאים בפרקים המתאימים בדו"ח זה.

חוק התקציב וההרשאה הכוללת להוצאה

התקציב המקורי לשנת הכספים 1978, לפי חוק התקציב שנתקבל בכנסת במאריס 1978, היה בסך 187,775 מיליון ל"י (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 9,590 מיליון ל"י). במשך השנה הוגדל התקציב ב-42,664 מיליון ל"י — 22.7% (לעומת הגדלה של 18% במשך שנה הכספים 1977). ההוצאה למעשה הסתכמה ב-216.3 מיליארד ל"י, והייתה גדולה ב-49% מההוצאה בשנה הקודמת.

טבלה 1 מראה את ההרשאה המקורית בחוק התקציב לשנת הכספים 1978, את ההגדלה בתקציב במשך השנה ואת ההוצאה, וההכנסה למעשה, תוך השוואה לנתונים המקבילים לשנת 1977.

טבלה 1

התקציב המקורי לשנת הכספים 1978, ההרשאה להוצאה וההוצאה למעשה (במיליוני ל"י)

ההוצאה בחוץ התקציב המקורי	תקציב נוסף-חוק התקציב (מס' 2)	תוספת אחרות	תוספת ההרשאה במשך השנה		ס"ה ההוצאה למעשה לפי דו"ח האוצר	ס"ה ההכנסה למעשה לפי דו"ח האוצר
			תקציב	הרשאה		
178,185	28,035	9,143	215,363	202,733	203,201	
9,590	57	5,429	15,076	13,585	13,585	
187,775	28,092	14,572	230,439	216,318	216,786	
19,873	—	447	20,320	23,365	23,374	(5)
תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חיובות						
178,185	28,035	9,143	215,363	202,733	203,201	
9,590	57	5,429	15,076	13,585	13,585	
187,775	28,092	14,572	230,439	216,318	216,786	
19,873	—	447	20,320	23,365	23,374	(5)
הוצאה מותנית בהכנסה						
178,185	28,035	9,143	215,363	202,733	203,201	
9,590	57	5,429	15,076	13,585	13,585	
187,775	28,092	14,572	230,439	216,318	216,786	
19,873	—	447	20,320	23,365	23,374	(5)
מפעלים עסקיים						
178,185	28,035	9,143	215,363	202,733	203,201	
9,590	57	5,429	15,076	13,585	13,585	
187,775	28,092	14,572	230,439	216,318	216,786	
19,873	—	447	20,320	23,365	23,374	(5)
לשירותים — בשנת הכספים 1977:						
178,185	28,035	9,143	215,363	202,733	203,201	
9,590	57	5,429	15,076	13,585	13,585	
187,775	28,092	14,572	230,439	216,318	216,786	
19,873	—	447	20,320	23,365	23,374	(5)
תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חיובות (כולל הוצאה מותנית בהכנסה)						
178,185	28,035	9,143	215,363	202,733	203,201	
9,590	57	5,429	15,076	13,585	13,585	
187,775	28,092	14,572	230,439	216,318	216,786	
19,873	—	447	20,320	23,365	23,374	(5)
מפעלים עסקיים						
178,185	28,035	9,143	215,363	202,733	203,201	
9,590	57	5,429	15,076	13,585	13,585	
187,775	28,092	14,572	230,439	216,318	216,786	
19,873	—	447	20,320	23,365	23,374	(5)

(1) למטת המקדמה מבנק ישראל בסך 12,792 מיליון ל"י ב-1977; בשנת 1978 לא נוצלה המקדמה בסך 12.1 מיליארד ל"י, שנכללה באומדן ההכנסה המתוקן.

(2) ראה הערות לסבלה 2 להלן.

(3) מפעלי שיכון, החשבון המסחרי (מוון, מספוא ונפט), מפעלי התקשורת, מינהל מקרקעי ישראל, רכבת ישראל, מפעל החיסכון לבניין, המכון העבודה והייצור, המכון לאמצעי הוראה, נמל יפו, ומפעלי משרד האוצר (המדפסים הממשלתי והמרכז למיכון משרדי). עד שנת 1977 נכללו במסגרת זו גם נמלי התעופה.

(4) בדו"ח החשב הכללי מופיעה הרשאה בסך 22,491 מיליון ל"י. מתברר שתוספות לסעיפי המפעלים העסקיים, בסכום כולל של 2,171 מיליון ל"י, נכללו בהצעת התקציב הנוסף, אולם לא נכללו בחוק התקציב הנוסף.

(5) בדו"ח האוצר נוקח סכום של 610 מיליון ל"י, שהועבר למפעלי השיכון מסעיף השיכון בתקציב הפיתוח בגין מימון ביניים לבנייה, כהפתה מההוצאה של מפעלי השיכון. אילו נוקח הסכום, כמקובל, להכנסות מפעלי השיכון, הייתה ההוצאה הכוללת בסעיפי המפעלים העסקיים מתכמת ב-23,976 מיליון ל"י. וההכנסה ב-23,984 מיליון ל"י.

הצעת התקציב שהוגשה לכנסת הייתה מבוססת, על פי דברי ההסבר, על הקטנת ההוצאה ב-5%, בהשוואה לאומדן ההוצאה בשנת 1977, במחירים קבועים של אותה שנה. הקטנה זו הייתה אמורה לנבוע מהקטנה ריאלית ניכרת במחירים קבועים בקניות בחו"ל של משרד הביטחון ובתמיכות במחירי מצרכי יסוד, וכן מביטול ההוצאה על תמריצי יצוא. לעומת זאת, נחוצה עלייה ריאלית של 8% בהוצאה על תשלום חובות וסבסוד אשראי, בשל פדיון איגרות חוב צמודות שהגיעו לשיא בשנת הכספים 1978. עלייה בשיעור דומה תוכננה בהוצאה בתקציב הפיתוח למעט תקציב פיתוח השיכון, ועלייה מצומצמת במרכיב הצריכה האזרחית בתקציב, בעיקר בהוצאה על שכר. למעשה, במרכיבי ההוצאה, כגון שכר ותמיכות במחירי מצרכי יסוד, עלתה ההוצאה במונחים ריאליים על מה שנקבע בעת הכנת התקציב.

הצעת התקציב לשנת 1978 נערכה על פי ההנחה שהמדד הממוצע של שנת הכספים 1978 יהיה גבוה ב-32% מהמדד הממוצע של שנת 1977, ושהשער הממוצע של הדולר במשך שנת הכספים 1978 יהיה 16.50 ל"י. ההתייקרויות בפועל בשנת הכספים 1978 עלו במידה ניכרת על הערכות אלה. למעשה, המדד הממוצע של שנת 1978 היה גבוה ב-52% מהמדד הממוצע של השנה הקודמת, ושער הדולר הממוצע בשנת הכספים 1978 היה כ-18.35 ל"י. בהתחשב בהערכות-חסר אלו וכן בעלייה הריאלית בכמה מרכיבי הוצאה לעומת המתוכנן בראשית השנה, נדרשה הגדלה ניכרת של התקציב במשך השנה במסגרת התקציב הנוסף*.

שינויים בתקציב במשך השנה

הצעת התקציב, בסכום של 182 מיליארד ל"י (למעט ההוצאה המותנית בהכנסה), הוגשה לכנסת ביום 9.1.78. ביום 15.1.78 החליטה הממשלה להפחית את ההרשאה להוצאה בתקציב ב-3 מיליארד ל"י. ההפחתות בתקציב היו: בסעיף הביטחון — 1.5 מיליארד ל"י; בסעיפי הוצאה אחרים בתקציב הרגיל — 1,425 מיליון ל"י; בסעיפים שונים בתקציב הפיתוח — 417 מיליון ל"י; ובסעיפי רורבה — 473 מיליון ל"י. במקביל להפחתת ההרשאה להוצאה הוקטן אומדן ההכנסה, בעיקר בהכנסות ממלוות וממענקים מחו"ל. ביום 28.3.78 אישרה הכנסת את חוק התקציב לשנת הכספים 1978, תשל"ח—1978, בסכום של 178,185 מיליון ל"י. לראשונה מזה שנים מספר לא היה צורך בתקיקת חוק תקציב ביניים.

במשך השנה חלו בתקציב שינויים רבים: אושר חוק תקציב נוסף בסכום של 28.1 מיליארד ל"י; אושרו לשימוש עודפי תקציב משנת הכספים הקודמת בסך 9.1 מיליארד ל"י; הוגדלה ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בסך 5.4 מיליארד ל"י; חלוקת התקציב השתנתה באמצעות ניצול סעיפי רורבה והעברות מסעיפי הוצאה לסעיפי רורבה; והעברות רבות נעשו בתוך סעיפי תקציב. בטבלה 2 מפורטים השינויים, שחלו בתקציב במשך השנה, תוך השוואת ההוצאה למעשה לפי דו"ח החשב הכללי להרשאה המתוקנת.

תקציב נוסף

ביום 16.7.78 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעת תקציב נוסף בסכום של 28,035 מיליון ל"י (ועוד 56.8 מיליון ל"י תוספת הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה). על פי דברי ההסבר, היו דרושות למעשה תוספות תקציב בסכום גבוה יותר — כ-31.7 מיליארד ל"י — אולם התוספת לסעיפי הוצאה שונים הופחתה ב-3.7 מיליארד ל"י לפני הגשת הצעת התקציב הנוסף. התוספות העיקריות שבהצעת התקציב היו כלהלן: (א) עקב העליה בשער הממוצע של הדולר לעומת התחזיות המקוריות — 7.9 מיליארד ל"י — בעיקר בסעיפי הביטחון, חובות החוץ וסבסוד אשראי; (ב) עקב שינוי תחזית העלייה הממוצעת במדד לעומת השנה הקודמת — 6.4 מיליארד ל"י; (ג) על פי הסכם שנחתם בין הממשלה להסתדרות באפריל 1978; לסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד כתוצאה מהקפאת מחירי מצרכים ושירותים — 4.5 מיליארד ל"י; (ד) בהוצאות שכר ישירות של הממשלה עקב שינוי תחזית עליית הוצאות השכר בהשוואה לשנה הקודמת, כתוצאה ממתן תוספות שכר בשיעורים, שעלו על הנקבע לפי מדיניות-הממשלה, שעליה התבסס התקציב המקורי, ומתשלום תוספות יוקר גבוהות יותר ממה שהונח מלכתחילה — 3.7 מיליארד ל"י; (ה) לתשלום הפרשי שער וריבית בגין מקדמות בנק ישראל, כתוצאה משינוי תנאי המקדמות על פי הסכם שנחתם בין הממשלה לבנק ישראל בסוף מארס 1978 — 4.8 מיליארד ל"י.

* בעניין זה ראה בדו"ח 29, עמ' 91-92, וכן בדו"ח זה בפרק "תכנון תקציב ופיקוח על ביצועו בתנאי אינפלציה".

ט ב ל ה 2

שינויים בתקציב במשך השנה וההוצאה למעשה בשנת הכספים 1978, לפי סוגי ההוצאה העיקריים (במיליוני ל"י)

הוצאה למעשה 1977 (4)	הוצאה למעשה 1978	התקציב לאחר שינויים (1)	העברת מסעיפי רזרבה (3)	המחלות לאחר אישור חוק התקציב	שינויים בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה (2)	עורפי תקציב 1977 שאושרו לשימוש בשנת 1978 (1)	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 2) (1)	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 1) (1)	
48,145	68,078	74,742	1,689	—	4,622	4,703	6,668	57,060	תקציב רגיל:
20,802	33,312	34,497	2,976	(-)725	302	688	4,649	26,607	משרד הבטחון (5)
10,148	16,926	17,109	2,308	(-)2	112	191	2,053	12,447	שירותי חברה
6,183	2,796	3,456	402	(-)4	55	324	309	2,370	ממשל ומינהל ורשויות מקומיות
5,457	8,519	9,492	1,223	—	74	385	4,160	3,650	משרדים כלכליים (6)
									תמיכות במחירים של מצרכי יסוד
									תקציב פיתוח:
7,375	9,247	10,325	520	—	304	646	185	8,670	שיכון, שירותי חברה, רשויות מקומיות,
7,489	11,098	12,345	1,061	(-)1	48	1,537	(-)422	10,122	ממשל ומינהל
39,881	66,342	67,794	(-)272	—	—	66	8,500	59,500	השקעות בענפי משק
—	—	679	(-)9,907	732	(-)88 (7)	603	1,990	7,349	תשלום חובות (קרן וריבית) וסבסוד אשראי
145,480	216,318	230,439	—	—	5,429	9,143	28,092	187,775	סעיפי רזרבה
									ס"ה

- (1) כולל תיקון טעויות שחלו בדו"ח החשב הכללי.
- (2) הגדלת ההוצאה המותנית ב-57 מיליון ל"י במסגרת התקציב הנוסף כלולה בטור התקציב הנוסף ולא בטור השינויים בהוצאה המותנית בהכנסה.
- (3) כולל גם העברות בין סעיפים ראשיים שלא באמצעות סעיפי הרזרבה.
- (4) מו"ן מחדש עקב יצירת הסעיף החדש — סבסוד אשראי בתקציב לשנת 1978.
- (5) כולל גם הוצאות תירום והשתתפות בתקציב השטחים.
- (6) כולל סעיף עידוד היצוא; בסעיף זה הייתה הוצאה בסך 334 מיליון ל"י בשנת 1978, לעומת 4,440 מיליון ל"י בשנת 1977.
- (7) סכום של 88 מיליון ל"י, שנכלל ברזרבה להתייקרויות בהוצאה מותנית בהכנסה, לא נוצל, אך גם לא נרשם כעודף בלתי מנוצל בדו"ח החשב הכללי, אלא נמחק.

כמחצית מסכום התקציב הנוסף הוקצתה לסעיפי תשלום חובות קרן וריבית — 7.7 מיליארד ל"י — ובתקציב הביטחון — כ"6 מיליארד ל"י. בסעיפי תשלום חובות לא תוקצבה כל תוספת הוצאה לפירעון על חשבון מלוות פנים צמודי מדד עקב השינוי בתחזית עליית המדד, ולמעשה ההוצאה לתשלומי ריבית בגין מלוות פנים חרגה מהאומדן בכ"1.4 מיליארד ל"י.

אומדן ההכנסה הוגדל ב"21.5 מיליארד ל"י, מזה כ"9 מיליארד ל"י במלוות חוץ, בעיקר בשל שינוי שער המטבע, וכ"8 מיליארד ל"י במסים ותשלומי חובה; אומדן המקדמה מבנק ישראל הוגדל ב"6.1 מיליארד ל"י והגיע ל"12.1 מיליארד ל"י.

בעת הדיון בכנסת על הצעת התקציב הנוסף קיבלה על עצמה ועדת הכספים של הכנסת, בהסכמת שר האוצר, להפחית את ההרשאה להוצאה שבהצעת התקציב ב"3 מיליארד ל"י. במהלך עבודת הוועדה התברר שההפחתות שניתן להציע יגיעו לסכום של 1,842 מיליון ל"י, בין השאר משום שהן יוצאו לפועל רק בחלק האחרון של שנת הכספים. מאידך התברר, שיהיה צורך להגדיל את ההקצבות לשכר בסכום נוסף של כ"2.5 עד 3 מיליארד ל"י, מעבר לתוספת שנכללה בהצעת התקציב הנוסף. הצעת התקציב הנוסף, כפי שהובאה לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, הסתכמה ב"28,035 מיליון ל"י — סכום זהה לזה שבהצעת התקציב שהוגשה על ידי שר האוצר. אולם בהצעה השנייה נכללה הפחתה של 1,486 מיליון ל"י, מסעיפי הוצאה בתקציב הרגיל, והפחתות בסכום של 356 מיליון ל"י בתקציב הפיתוח. כנגד הסכומים שהופחתו בתקציב הרגיל נוצר סעיף תקציבי חדש — רזרבה לעליית שכר, ואילו הפחתות בתקציב הפיתוח הועברו לרזרבה להתייקרויות בתקציב הפיתוח. בצד ההכנסה הוגדל, לפי החלטת ועדת הכספים, אומדן ההכנסה מרווחי בנק ישראל ב"400 מיליון ל"י, על סמך החלטות הוועדה בדבר ייקור האשראי המוכון. במקביל הוקטן באותו סכום אומדן המקדמה מבנק ישראל.

הכנסת אישרה את חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1978, תשל"ט — 25.12.78, ביום 25.12.78.

במסגרת הקיצוצים, שנעשו בסעיפי הוצאה בתקציב הנוסף, הוקטנה תוספת התקציב להשתתפות האוצר בקצבאות הביטוח הלאומי בסכום של 600 מיליון ל"י — מ"1,272 מיליון ל"י ל"672 מיליון ל"י. כתוצאה מהפחתה זו קטן היקף העודפים של המוסד לביטוח לאומי, שהושקעו באוצר באותה שנה; במסגרת השינויים שנעשו בהצעת התקציב הנוסף לא הוקטן אומדן התקבולים מאותו מקור במקביל להקטנת ההוצאה. התקבולים למעשה ממקור זה היו בסכום הנמוך בהרבה מהאומדן*.

אשר לשאר הקיצוצים, שנעשו בהצעת התקציב הנוסף, נמצא כי חלק ניכר מהסכומים שהופחתו מכמה סעיפים הוחזרו לאחר מכן לאותם סעיפים על ידי העברות מהרזרבה — לדוגמא, סכום של 230 ל"י, שהופחת מהתמיכה בקופות החולים, וסכום של 190 מיליון ל"י שהופחת מסעיף הסובסידיות.

הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה

לפי חוק התקציב רשאית הממשלה להוציא סכומים — מעבר להרשאה להוצאה הממומנת מהכנסות המדינה הכלליות — מתוך הכנסות נוספות שיתקבלו למעשה, אשר נועדו למטרות, שלשמן מוצאים הכספים.

בטבלה בעמ' הבא מפורטים ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה והביצוע בשנת הכספים 1978 ובשנת הכספים 1977 (במיליוני ל"י).

1. לכתחילה נועדה ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה להשתתפות של גורם חיצוני בהוצאה מסוימת, כשברור שביצוע ההוצאה תלוי במישרין בקבלת הכנסה זו. מקרים אלה מוגדרים ומעטים. מסגרת זו נועדה גם לתיקוב הוצאות הממומנות מהכנסות ממכירת טובין או שירותים על ידי יחידות ממשלתיות מסוימות. במשך הזמן גדל מאוד היקף ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה, ובמסגרת זו נכללו גם תקבולים ממלוות. לגבי תקבולים אלה עמד מבקר המדינה על כך שבדרך כלל אין קשר ישיר בין תקבולים אלה לבין הלוואות פיתוח המתקצבות כהוצאה המותנית בהכנסה (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 29 עמ' 15). זהו אחד מאמצעי ההגמשה שהונהגו במשך השנים לגבי חוקי התקציב שהביאו לפיחות במשמעותו הרצויה והנכונה של תקציב המדינה. לדעת הביקורת, בנסיבות אלה ובהתחשב בהיקפה הגדול של ההוצאה המותנית בהכנסה

* ראה גם נפרק על הדו"חות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי לשנת הכספים 1978, בדריח זה.

ובשוני הרב שבין סוגי ההכנסה הכלולים במסגרתה, על האוצר לבחון מחדש את ההיבט התקציבי ואת ההיבטים האחרים של הנושא.

שנת הכספים 1977		שנת הכספים 1978		תקציב רגיל
תקציב מתוקן	ביצוע	תקציב מתוקן	ביצוע	
5,164	7,576	10,686	11,680	6,543
1,726	2,585	7,665	7,612	2,990
1,174	1,267	1,929	1,982	1,934
1,529	2,748	68	724	650
735	976	1,024	1,362	969
3,492	4,350	3,899	3,395	3,047
1,831	2,317	1,442	1,534	1,538
624	624	1,045	1,045	850
395	652	185	469	380
642	757	227	347	279
8,656	11,926	13,585	15,075	9,590
				ס"ה

2. ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון הוגדלה בסכום גדול במשך שנת הכספים 1978, והיא הגיעה, שלא כבשנים קודמות, עד למעלה ממחצית ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב כולו.

ההוצאה המותנית בהכנסה בסעיף תמיכות במחירים של מצרכי יסוד הייתה קטנה בהרבה מבשנים קודמות, בשל שינוי במתכונת התקצוב של קרן ההשוואה למחירי דלק ושל הסובסידיות למספוא, ובשל העדר רישום של הוצאות שהוצאו למעשה בסעיף התמיכות:

(א) בשנים קודמות תוקצבו הוצאות קרן ההשוואה למחירי דלק (בעיקר סובסידיה למוט) כהוצאה המותנית בהכנסה (בעיקר מהיטל על בנזין ומוצרים אחרים) בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד. בשנת 1978 תוקצבו הוצאות הקרן לראשונה במסגרת סעיף "חשבונות סחר ממשלתיים" שהוא מפעל עסקי לפי חוק התקציב (בדבר חוסר ההצדקה לתיקצוב קרן ההשוואה כמפעל עסקי, ראה להלן). במסגרת חשבונות הסחר הממשלתיים הוקצבו לתמיכות במוצרי דלק 500 מיליון ל"י. סכום זהו תוקצב בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד כהוצאה המותנית בהכנסה (דהיינו העברה מהמפעל העסקי). לפי דו"ח החשב הכללי הסתכמו ההוצאות של קרן ההשוואה ב־2,194 מיליון ל"י, בעיקר לתמיכות במחירי דלק, אולם בסעיף התמיכות במחירי מצרכי היסוד לא נרשמה למעשה כל הוצאה המותנית בהכנסה לתמיכות במחירי דלק, ולפיכך אינה משתקפת בסעיף זה כל תמיכה במחירי דלק.

(ב) בעבר תוקצבה הסובסידיה למספוא בסעיף התמיכות במחירי מצרכי יסוד כהוצאה שחלקה מותנה בהכנסה. בשנת 1978 תוקצבה לראשונה קרן איוון למספוא במסגרת "חשבונות הסחר הממשלתיים", כשבצד ההכנסה מופיעה סובסידיה בסך 500 מיליון ל"י כהעברה מסעיף התמיכות במחירי מצרכי יסוד. בסעיף התמיכות תוקצב סובסידיה סכום נמוך יותר — 467 מיליון ל"י, מזה 62 מיליון ל"י בלבד כהוצאה מותנית בהכנסה. בדו"ח החשב הכללי רשומה בסעיף התמיכות הוצאה בסך 405 מיליון ל"י, ולא נרשמה בו שום הוצאה המותנית בהכנסה. בסעיף "חשבונות הסחר הממשלתיים" רשומה העברה מסעיף הסובסידיות בסך של 343 מיליון ל"י בלבד, כיוון שבמשך חלק משנת הכספים לא נוקפו ההוצאות לסעיף "חשבונות הסחר הממשלתיים" אלא רק לסעיף התמיכות.

3. בדו"ח החשב הכללי על ביצוע התקציב נהוג כנגד כל סכום של הכנסה מיועדת, העולה על ההוצאה המותנית שבוצעה, לרשום חיוב הנקרא "הכנסה עודפת", והסכום מועבר להכנסות המדינה הכלליות, ולא נזקק לזכות הסעיף שבו הוא נוצר. חיוב תכניות התקציב בסכומי הכנסה עודפת ורישומם כהוצאה מותנית בהכנסה אינם מאפשרים לקבל תמונה נכונה על ביצוע התקציב של

הוצאה זו למעשה, שכן אין מדובר כלל בהוצאות, אלא בהעברות חשבונאיות להכנסות המדינה. בבדיקה חלקית, שערכה הביקורת, הועלה כי בשנת הכספים 1978 סכומים של הכנסה עודפת בסך כולל הקרוב לחצי מיליארד ל"י נרשמו כהוצאה, אף על פי שלא היו הוצאה. מהדו"ח על ביצוע חוק התקציב לא ניתן להבחין בין הוצאות למעשה לבין חיובים שאינם משקפים הוצאה, אלא רק העברות להכנסות המדינה. לדוגמא, בסעיף רשויות מקומיות בתקציב הפיתוח רשומה הוצאה על אשראי לפיתוח רשויות מקומיות בסך 1.045 מיליון ל"י; למעשה הוצא סכום של 782 מיליון ל"י, אולם החשב הכללי זקף לתכנית זו תקבולים ממלוות בסך 1,045 מיליון ל"י — הסכום שתוקצב — אף על פי שתקבולים כאלה אינם קשורים מהותית בתכנית זו. היתרה בסכום 263 מיליון ל"י נרשמה כחיוב של הכנסה עודפת. בסעיף פיתוח מקורות אנרגיה נרשמה הוצאה בסך 20 מיליון ל"י על אחסון עילי; למעשה לא הוצא כל סכום למטרה זו, וכל ההכנסה הועברה, להכנסה עודפת, להכנסות המדינה.

4. במקרים רבים בשמות של התקנות, וכן בדברי ההסבר להצעת התקציב ולשינויים בתקציב במשך השנה, חסר תיאור של מקור או סוג ההכנסה, שאליה מתייחסת ההוצאה המותנית.

שימוש בעודפי הרשאה משנת הכספים 1977

לפי חוק התקציב ניתן להשתמש בעודפי תקציב בלתי מנוצלים מהשנה הקודמת, במידה שהתהווה 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. העברת עודפים מגדילה את ההרשאה להוצאה ללא תוספת במקביל לאומדן ההכנסות, דבר שיש בו כדי להגדיל את הגירעון בתקציב המאושר.

בתום שנת הכספים 1977, בעיקר בעקבות התקציב הנוסף, שאושר לקראת סוף שנת הכספים, נותרו בסעיפים ראשיים של התקציב עודפים בלתי מנוצלים בסך כולל של 9,435 מיליון ל"י. מתוך סכום זה אושר לשימוש בשנת 1978 סך כולל של 9,143 מיליון ל"י — 97% — יותר מפיי שניים מסכום העודפים משנת 1976 שאושר לשימוש ב-1977 (על הבעיות הכרוכות בהעברת כמעט כל עודפי ההרשאה משנה אחת לשימוש בשנה שלאחריה ראה בדו"ח שנתי 29 עמ' 17).

בתום שנת הכספים 1978 נותרו בסעיפים ראשיים של התקציב עודפים בסכום כולל של 12,648 מיליון ל"י. כמו בשנים קודמות, כך גם השנה נותרו עודפים בהיקף גדול בסעיפים, שבהם הועברו עודפים מהשנה הקודמת: לדוגמא, בסעיף משרד הביטחון אושר לשימוש בשנת הכספים 1978 כל העודף מהשנה הקודמת — כ-4.5 מיליארד ל"י — ובתום שנת הכספים נותר עודף של כ-6.5 מיליארד ל"י*; בסעיף משרד החינוך בתקציב הרגיל הועבר עודף משנת הכספים 1977 בסך 525 מיליון ל"י, ובסוף שנת הכספים 1978 נותר בסעיף זה עודף של 922 מיליון ל"י.

בשלושה סעיפים ראשיים של התקציב אושרו לשימוש ב-1978 עודפים בסכומים, שהיו גבוהים מסכומי העודף נטו, שנותרו באותם הסעיפים בשנת 1977. הריגות אלה מהוראות חוק התקציב הסתכמו בכ-388 מיליון ל"י, והבולטת שבהן הייתה בסך של 386 מיליון ל"י בסעיף פיתוח התעשייה והתיירות. הריגה בסעיף התעשייה נבעה מהעברה של 405.5 מיליון ל"י — ההפרש, בין הסכום של 950 מיליון ל"י שתוקצב בשנת 1977 כהוצאה מותנית בהכנסה כהלוואות לפיתוח התעשייה לבין ההוצאה וההכנסה, שנרשמו בדו"ח החשב הכללי באותה שנה בסכום זהה של 544.5 מיליון ל"י. על פי הוראות חוק התקציב בדבר העברת עודפים משנה לשנה לא היה מקום להעביר סכום זה כעודף.

חלוקת סעיפי רזרבה

בחוק התקציב המקורי לשנת הכספים 1978 נכללו ארבעה סעיפי רזרבה בסכום כולל של 7,350 מיליון ל"י — רזרבה כללית, רזרבה להוצאות פיתוח, ושתי רזרבות להתייקרויות, אחת בתקציב הרגיל ואחת בתקציב הפיתוח. בהצעת חוק התקציב הנוסף הוגדלה הרזרבה להוצאות פיתוח ב-407 מיליון ל"י והוקטנה הרזרבה הכללית ב-259 מיליון ל"י. בעקבות ההפתחות בסעיפי הוצאה על ידי ועדת הכספים של הכנסת, נכלל בחוק התקציב הנוסף סעיף רזרבה עלילית שכר בסך

* בעניין זה ראה בדו"ח זה, בפרק על תקציב משרד הביטחון וביצועו.

1,486 מיליון ל"י, ונוספו 356 מיליון ל"י לרורבה להתייקרויות בתקציב הפיתוח. בארבעת החדשים האחרונים של שנת הכספים הוגדל סעיף הרורבה הכללית בסכום נוסף של 1,335 מיליון ל"י, בחלקו על ידי הפחתות מסעיפי הוצאה שונים, ובחלקו על ידי העברת העודף הבלתי מנוצל של הרורבה מהשנה הקודמת. העברת עודפי רורבה נעשתה לראשונה בשנת הכספים 1977.

הסכומים שנכללו בסעיפי הרורבה במשך השנה הגיעו ל-10,674 מיליון ל"י, לעומת 9,087 מיליון ל"י בשנת 1977. ההעברות מסעיפי רורבה לסעיפי הוצאה הסתכמו ב-9,907 מיליון ל"י, לעומת 8,482 מיליון ל"י בשנת 1977. בתום שנת הכספים נותרו בסעיפי הרורבה עודפים בלתי מנוצלים בסך 679 מיליון ל"י.

ההעברות מהרורבה הכללית הסתכמו ב-7,556 מיליון ל"י, מזה 7,119 מיליון ל"י לסעיפים בתקציב הרגיל ו-437 מיליון ל"י לסעיפים בתקציב הפיתוח. ההעברות הגדולות ביותר היו לתקציב הביטחון — 1,545 מיליון ל"י; לסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד — 1,244 מיליון ל"י, למענקים לרשויות מקומיות — 1,050 מיליון ל"י; לתקציב הרגיל של משרד הבריאות — 722 מיליון ל"י, בעיקר להגדלת התמיכה בקופות החולים; לסעיף הוצאות שונות — 619 מיליון ל"י, מרביתם להגדלת ההקצבה לכיסוי פרעון חובות של הסוכנות היהודית; 391 מיליון ל"י לתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות. בתקציב הפיתוח הועבר סכום של 224 מיליון ל"י להגדלת ההקצבה להתיישבות.

ההעברות מהרורבה לעליית שכר הסתכמו ב-1,428 מיליון ל"י, מזה מיליארד ל"י לתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות, 163 מיליון ל"י לסעיף מענקים לרשויות מקומיות ו-150 מיליון ל"י לתקציב הביטחון.

ההעברות מהרורבה להוצאות פיתוח הסתכמו ב-830 מיליון ל"י — בעיקר לסעיף התעשייה (178 מיליון ל"י), לסעיף החינוך (133 מיליון ל"י), ולסעיף התקלאות (129 מיליון ל"י).

ההעברות מהרורבה להתייקרויות בתקציב הרגיל הסתכמו ב-93 מיליון ל"י. הרורבה להתייקרויות בתקציב הפיתוח לא נוצלה כלל.

בחוקי התקציב, החל בשנת הכספים 1976, נקבע מועד אחרון — 28 בפברואר — להגשת בקשות לאישור ועדת הכספים של הכנסת, או הודעות לוועדה, בקשר להעברות מסעיפי רורבה, העברת עודפים, הגדלת ההוצאה המותנית בהכנסה, והעברות ושינויים אחרים. מתברר שפגיונות רבות של האוצר לוועדה בקשר לשינויים בתקציב בשנת הכספים 1978, בהיקף כולל של מיליארדים אחדים של ל"י, הוגשו לה בחודש מארס 1979.

שינויים אחרים

על פי חוק התקציב רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדת הכספים, להעביר כל סכום מסעיף אחד למשנהו, אם יירש הדבר בשל שינוי במבנה או בתפקידים של משרדי הממשלה, בתנאי שהסכום ישמש למטרה שלה הוקצב. סכום של 80 מיליון ל"י הועבר במארס 1979 מסעיף "הון חוזר תקציבי" לסעיף "פיתוח התעשייה", משום שניצול ההקצבה להלוואות פיתוח באותו סעיף היה מעבר לתחזית.

נסיבות אלה לא הצדיקו העברה מסעיף לסעיף על פי ההוראה האמורה בחוק התקציב, כיוון שסעיף הון חוזר תקציבי נועד לכיסוי הגדלות של מלאי ממשלתי.

בשנה הנסקרת, כבכל 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.

לפי מתכונת התקציב, שהונהגה החל בשנת הכספים 1976, נעשו שינויים לא רק בהרשאה להוצאה אלא גם בהרשאה להתחייב ובשיא כח האדם. במצב הקיים ניתן להגדיל את ההרשאה להתחייב בסעיפי התקציב ללא הקטנה מקבילה בסעיפים אחרים (בענין זה, ראה גם דו"ח שנתי 29 עמ' 100).

ההוצאה למעשה

ביטחון והוצאות חירום אזרחיות

1. ההוצאה בתקציב הביטחון הסתכמה ב־66,915 מיליון ל"י (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 7,665 מיליון ל"י), והייתה גבוהה ב־41% מההוצאה בשנה הקודמת. התקציב המקורי הסתכם ב־56,160 מיליון ל"י (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 2,990 מיליון ל"י), והוא הוגדל ל־73,409 מיליון ל"י (מזה 7,612 מיליון ל"י הוצאה מותנית בהכנסה) על ידי: הקצבה בסך 6,450 מיליון ל"י בתקציב הנוסף; העברת כל עודף הרשאה נטו מהשנה הקודמת בסך 4,478 מיליון ל"י; הגדלת הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה ב־4,622 מיליון ל"י; והעברת 1,699 מיליון ל"י מסעיפי רזרבה. בתום שנת הכספים נותר עודף הרשאה על הוצאה נטו בסך 6,547 מיליון ל"י, בעיקר בהקצבות רכש (ראה בדו"ח זה "תקציב הביטחון לשנת הכספים 1978 וביצועו").

2. ההוצאה בסעיף "השתתפות בתקציב השטחים" הייתה 866 מיליון ל"י, לעומת 525 מיליון ל"י בשנה הקודמת. ההוצאה בסעיף "הוצאות חירום אזרחיות" הייתה 297 מיליון ל"י, לעומת 293 מיליון ל"י בשנה הקודמת. הרשאה בסעיף זה הוגדלה מ־260 מיליון ל"י ל־467 מיליון ל"י, בעיקר על ידי העברת כל העודף מהשנה הקודמת בסך 225 מיליון ל"י. בשנה הנסקרת נותר עודף הרשאה של 170 מיליון ל"י.

תשלומי שכר ומצבת עובדים

1. לפי הצעת התקציב המקורית לשנת הכספים 1978 הסתכמה ההרשאה להוצאה לתשלומי שכר לצריכה אזרחית בכ־12 מיליארד ל"י. בהצעת התקציב הנוסף מיולי 1978 נכללה תוספת הרשאה להוצאה לתשלומי שכר במגזר האזרחי בסכום של 2.5 מיליארד ל"י. במהלך הדיון בהצעת התקציב הנוסף הציעה ועדת הכספים של הכנסת קיצוצים בסעיפי תקציב, שחלקם, בסכום של כ־1.5 מיליארד ל"י, הועברו לסעיף רזרבה חדש בשם רזרבה לעליית שכר (ראה לעיל). מרזרבה זו הועברו עד סוף השנה כ־1.3 מיליארד ל"י לסעיפים שונים, מזה מיליארד ל"י למשרד החינוך והתרבות. ההוצאה למעשה לתשלומי שכר במגזר האזרחי הסתכמה, לפי נתונים שעיבד החשב הכללי, בכ־15.2 מיליארד ל"י, לעומת כ־7.8 מיליארד ל"י בשנת הכספים 1977. סכומים אלה אינם כוללים תשלומים רטרואקטיביים לשנת הכספים 1978, ששולמו ותוקצבו רק במהלך שנת הכספים 1979. גם לאחר הגדלת ההרשאה להוצאה לתשלומי שכר בתקציב המעודכן נרשמו חריגות מההרשאה, בעיקר במשרד החינוך והתרבות ובמשרד האוצר.

נוסף על כך נושא תקציב המדינה בהוצאות לתשלומי שכר בשירותים הציבוריים, במסגרת תמיכות בגופים ציבוריים: רשויות מקומיות, קופות חולים, המוסדות להשכלה גבוהה וגופים נחמכים אחרים.

בראשית שנת הכספים 1978 פג תוקפם של הסכמי עבודה, שנחתמו בשנת 1976. ב־12 בנובמבר 1978 נחתם הסכם המסגרת הקיבוצי לתקופה 31.3.80—1.4.78 בין הממשלה והמעסיקים האחרים בשירותים הציבוריים לבין ההסתדרות הכללית. בהסכם נקבע, שלעובדים תשולם החל ב־1.4.78 תוספת שכר בשיעור של 12.5% (על בסיס השכר ששולם בעד חודש מארס 1978 ותשלום נוסף בשיעור של 2.5% משכר זה, החל ב־1.10.78). עד לחתימת ההסכם שולמו לעובדים מקדמות על חשבון ההסכם — במשכורת יולי בשיעור של 60% מהשכר, ובמשכורת אוגוסט — בשיעור של 15%.

בעקבות הסכם המסגרת נחתמו הסכמים עם קבוצות העובדים השונות; בחלק מהם ניתנו תוספות שכר מעבר ל־15% מהשכר. זו היתה אחת הסיבות להגדלת ההרשאה להוצאה לתשלומי שכר במשך השנה.

בשנת הכספים 1978 הוגדלה תוספת היוקר מספר פעמים; באפריל 1978 — בשיעור של 7.41%, ובאוקטובר 1978 — בשיעור של 12.9%. בחדשי ינואר—מארס 1979 שולמה מקדמה, שסכומה המירבי היה 500 ל"י לחדש.

2. ההרשאה להעסקת כוח אדם בשירות המדינה כלולה לפי חוקי התקציב והתקנות מאז שנת הכספים 1976 בשתי מסגרות: שיא כוח אדם ועבודה בלתי צמיחה. בחוקי התקציב נקבע, כי

תוך שישה חדשים לאחר תום השנה יגיש שר האוצר לכנסת דין וחשבון על מספר המשרות שמולאו, בצורה שתאפשר השוואה אל מספר המשרות שמילויין הותר בתקציב. בשנת הכספים 1978, כבשנים קודמות, לא דיווח האוצר לכנסת כנדרש בחוק על משרות שמולאו. בנציבות שירות המדינה יש, אמנם, נתונים על מצבת כח האדם במשרדי הממשלה, אולם לא תמיד הם ערוכים לפי התלויה שבחוק התקציב. נמצאו גם אי-התאמות בינם לבין נתוני אגף התקציבים ונתוני המשרדים*.

בטבלה דלהלן מובאים נתונים על מספר העובדים שהיו מועסקים בתום שנת הכספים 1978 לעומת מספר העובדים בתום שנת הכספים 1977. הנתונים מבוססים על דו"חות נציבות שירות המדינה, ועל נתוני המשרדים עצמם:

31.3.1978	31.3.1979	
58,129	58,088	עובדי מדינה (1): משרות בשיא כח אדם
1,998	1,997	עבודה בלתי צמיתה (עד 4 חודשים)
60,127	60,085	ס"ה
67,313	69,301	עובדים אחרים, בעיקר מורים ושוטרים (2)
127,440	129,386	ס"ה

(1) למעט עובדי מערכת הביטחון.
(2) למעט גננות ועובדי שירות התעסוקה.

הנתונים מצביעים על כך שמספר עובדי המדינה נשאר בשנת הכספים 1978 יציב. במספר העובדים האחרים חלה עלייה, בעיקר משום שעלה מספר המורים**.

סובסידיות

התקציב המקורי נטו לתמיכות במחירי מצרכי יסוד היה בשנת הכספים 1978 כ־3 מיליארד ל"י, ואילו התקציב המתוקן היה כ־8,768 מיליון ל"י. לפי הדו"ח הכולל של החשב הכללי הסתכמה ההוצאה ב־8,451 מיליון ל"י. נוסף על כך תוקצבה בסעיף התמיכות הוצאה מותנית בהכנסה בסכום של 650 מיליון ל"י, מזה 500 מיליון ל"י לתמיכות במחיריהם של מוצרי דלק. בדו"ח החשב הכללי נרשמה הוצאה מותנית בהכנסה לגבי דלק בסכום של 67.7 מיליון ל"י בלבד, שכן סכומים ניכרים שהוצאו לתמיכות במחירים של מוצרי דלק לא נרשמו בסעיף התמיכות (ראה לעיל).

ההרשאה להוצאה בתקציב לסובסידיות הוגדלה במשך השנה במסגרת התקציב הנוסף — 4,160 מיליון ל"י — על ידי העברות מסעיפי רזרבה. בדברי ההסבר לאישורים התקציביים מאוקטובר 1978 להעברות מסעיפי רזרבה נאמר, שלאחר אישור התקציב הנוסף יוחזרו הסכומים לרזרבה הכללית. אולם כיוון שההוצאה לתמיכות עלתה על התחזיות, לא הוחזרו סכומים לרזרבה כמתוכנן. מסיבה זו גם הועברו מהרזרבה לסעיף התמיכות סכומים שהופחתו לפי החלטת ועדת הכספים במהלך הדיון בכנסת בחוק התקציב הנוסף (ראה לעיל בפרק על שינויים בתקציב).

מדיניות התמיכות וביצועה

בשנים האחרונות אימצה הממשלה מדיניות, שלפיה יש לפעול לצמצום התמיכות במחירים של מצרכי יסוד. באוקטובר 1977 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להקים ועדת מנכ"לים, שבסמכותה לאפשר ייקור של מצרכי היסוד במטרה לצמצם את שיעורי התמיכה ל־20% מהמחירים לצרכן, ולגבי תעריפי התחבורה הציבורית — ל־35% מהתעריפים (ראה דו"ח שנת 29 עמ' 22). בהתאם לכך נקבע סכום ההרשאה להוצאה לתמיכות בתקציב המקורי לשנת הכספים 1978.

* ראה דו"ח זה בפרק: פעולות לצמצום במנגנון הממשלתי — פיקוח על היקף כוח אדם.

** בדבר פעולות שנקטו בשנות הכספים 1977–1979 לריסון הגידול במספר העובדים במשרדי הממשלה, ראה דו"ח זה בפרק על פעולות לצמצום המנגנון הממשלתי וההוצאות עליו — פעולות ייעול לתחומיהן.

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

מוצרים ותמרי גלם חקלאיים	תקציב מקורי	תוספת הרשאה להוצאה	תקציב מתוקן	הוצאה למעשה	
				1977	1978
מוצרים ותמרי גלם חקלאיים	995	1,953	2,948	1,916	2,804
חיטה, פולי שמן, סוכר (החשבון המסחרי) (1)	150	942	1,092	121	487
עוף קפוא והשלמת מחירי עופות	320	730	1,050	505	972
לחם, שמן ושונות	420	665	1,085	449	1,038
דלק	500	—	500	2,193	(2) —
תחבורה	1,420	1,165	2,585	1,353	2,456
מים	165	273	438	276	391
מלט	—	7	7	—	7
ס"ה	3,970	5,735	9,705	6,813	8,155
(מזה הוצאה מותנית בהכנסה)	650	74	724	1,533	(2) —
עידוד הייצור	200	198	398	4,449	334
ס"ה	4,170	5,933	10,103	11,262	8,489
(1) אינו כולל הקצבה להגדלת ערך המלאי של הסחר הממשלתי, שנכללה בסעיף תמיכות למחירי מצרכי יסוד.					
(2) הוצאות קרן ההשוואה למחירי דלק, בסכום של 2,194 מיליון ל"י, לא נרשמו כהוצאה בסעיף התמיכות.					

(1) אינו כולל הקצבה להגדלת ערך המלאי של הסחר הממשלתי, שנכללה בסעיף תמיכות למחירי מצרכי יסוד.
(2) הוצאות קרן ההשוואה למחירי דלק, בסכום של 2,194 מיליון ל"י, לא נרשמו כהוצאה בסעיף התמיכות.

ב-20.4.78 הסכימו הממשלה וההסתדרות ביניהן על הקפאת המחירים של מוצרי היסוד, מחירי הדלק, החשמל והמים והאגרות הממשלתיות עד 1.10.78. לפי נתוני האוצר, מתחילת שנת הכספים 1978 ועד אמצע מארס 1979 עלו מחיריהם של רוב המוצרים המסובסדים בשיעורים של 10%—20% בלבד, להוציא עוף קפוא, שמחירו עלה בשיעור גבוה יותר. העלאות אלו הן בשיעורים הנמוכים במידה ניכרת ממה שהיה דרוש לקיומה של החלטת ועדת השרים מאוקטובר 1977 בדבר צמצום התמיכות במחירי מצרכי יסוד. לפי נתוני האוצר, עלה שיעור הסובסידיה — כאחוז מהמחיר לצרכן — מ-50%—40% בראשית השנה, עד ל-97%—50% באמצע פברואר 1979. לקראת סוף שנת הכספים עלו מחיריהם של מצרכי היסוד בשיעור של 25%—50%, אולם לצמצום הסובסידיות בשלב מאוחר זה לא הייתה השפעה משמעותית על ההוצאה לתמיכות בשנת הכספים 1978.

בפברואר 1979 החליטה הממשלה לשנות את שיטת התמיכות במחירי מוצרי יסוד, כך שהן יוגדרו במונחים נומינליים קבועים לכל יחידת מוצר, לפי סכום התמיכה ששרר ביום 31 במארס 1979. אולם למעשה לא עודכנו מחיריהם של מוצרי היסוד כמתחייב משיטה זו, וכתוצאה מכך גדרשה הגדלה ניכרת בהוצאה לתמיכות במשך שנת הכספים 1979. ב-19.11.79 החליטה הממשלה לבטל את התמיכה במחירים של שמן, מרגרינה, חלב ומוצרי עוף קפוא; כמו כן הוחלט להעלות את מחירי הלחם ולשמור על שיעור סובסידיה קבוע ממחירו לסיטונאי. תעריפי הנסיעות הרגילות בתחבורה ציבורית הועלו בממוצע ב-50% וגקבע ששיעור הסובסידיה יישאר קבוע ברמה של 30%.

תמיכות במחירים של חומרי גלם

בשנים האחרונות מקובלת באוצר הגישה, שאין לתמוך במחירים של חומרי גלם אלא ישירות במוצרים מוגמרים. סבסוד חומרי גלם יוצר עיוות בכך שבדרך זו עלולה להינתן תמיכה למוצרים

ראה בדרך זו בפרק על תכנון ופיקוח תקציבי בחנאי איגולציה.

שאינו כל כוונה לסבסדם, והסובסידיה לעיתים אינה מגיעה כלל אל הצרכן. לפי גישה זו לא תוקצבו בתקציב המקורי לשנת הכספים 1978 סכומים לתמיכה במחירים של חומרי גלם המשמשים לייצור מוצרי מזון. עם זאת, לפי דברי ההסבר לתקציב, נכללו בו 150 מיליון ל"י לכיסוי הפער בין המחירים הבינלאומיים למחירים המובטחים ליצרנים המקומיים (חיטה וסוכר), כחלק מן ההגנה המוענקת להם. מתברר שבפועל נרשמה בשנת הכספים 1978 הוצאה בסכומים ניכרים לתמיכה בחומרי גלם — חיטה, סוכר ומיספוא כמפורט להלן.

1. במסגרת התקציב הנוסף נכללה הקצבה בסך 75 מיליון ל"י לתמיכה במחיר החיטה. בינואר 1979 הוגדלה הרשאה להוצאה למטרה זו על ידי העברת 245 מיליון ל"י, שהיו מיועדים מלכתחילה לתמיכות ישירות במחיר הלחם, וזאת למרות המדיניות של תמיכה במחיר המוצר, ולא במחיר חומר הגלם. ההוצאה למעשה לתמיכה במחיר החיטה הגיעה באותה שנה ל-226 מיליון ל"י בקירוב, מזה רק 56 מיליון ל"י עבור חיטה מייצור מקומי, והשאר לתמיכה במחיר חיטה מיובאת. בשנת 1978 נרשמה גם הוצאה בסך 48 מיליון ל"י לתמיכה במחיר הסוכר מייצור מקומי. סכום זה מורכב מתמיכה של כ-57 מיליון ל"י ביצרני הסוכר המקומיים בניכוי הכנסה של 8 מיליון ל"י שהיתה לממשלה מעסקות יבוא של סוכר.

2. התמיכה במחיר המספוא בשנת הכספים 1978 הסתכמה, לפי דו"ח החשב הכללי ב-405 מיליון ל"י בקירוב, כיוון שמחיר המספוא לא עודכן כמתחייב מעלותו למעשה. יבוא המספוא נעשה על ידי יבואנים פרטיים, אולם הרכישות והסדרי ההובלה והיבוא ארצה מבוצעים באמצעות מנהל הסחר הממשלתי ומשלחת האספקה בארה"ב*.

עלות המספוא מורכבת ממחיר הרכישה וההובלה שלה, מהוצאות מימון ומרווח ליבואנים. רווחי היבואנים מחושבים בשיעור של 2.5% על בסיס העלות בפועל, ללא הוצאות מימון. לצורך מימון יבוא המספוא אושר ליבואנים אשראי ל-235 יום במטבע חוץ הפטור מחובת הפקדה בנק ישראל (מזה 140 יום מיועדים לחקלאים), וכן אשראי בלירות לכיסוי הוצאות בארץ. הממשלה מכסה את ההפרש בין עלות האשראי במטבע חוץ לבין הסכומים שפורעים היבואנים והחקלאים בגין אשראי זה. בהקשר זה התעוררו שאלות בדבר תהליך היבוא של מספוא, והרווח המובטח ליבואני המספוא, תקופת האשראי שנקבעה למימון היבוא. בדצמבר 1978 מינו שר החקלאות וסגן שר התמ"ת צוות שנועד לבדוק את השאלות הקשורות ליבוא המספוא ומבנה המערכת.

מיוני 1979 ועד מועד סיום הביקורת בפברואר 1980 לא התכנס הצוות.

3. בדו"ח החשב הכללי רשומה גם הוצאה של 6.6 מיליון ל"י בקירוב בעבור השוואת מחירי מלט. הוצאה זו נעשתה למעשה עוד בשנת הכספים 1977, אולם בהעדר כיסוי תקציבי באותה שנה, היא נוקפה לתקציב בשנת הכספים 1978 (ראה דו"ח עמ' 24). במאון החשבון המסחרי לשנת הכספים 1978 רשומה תמיכה של 1.2 מיליון ל"י במחיר המלט שלא נרשמה בדו"ח החשב הכללי.

תמיכות במחירי מוצרים

1. בתקציב לשנת הכספים 1978 נכללה הקצבה של 260 מיליון ל"י לתמיכה במחירי עופות קפואים ו-60 מיליון ל"י להשלמת מחירי עופות טריים. ההוצאה למעשה לתמיכה במחירי עופות הסתכמה בכ-972 מיליון ל"י, מזה 779 מיליון ל"י, במחירי עופות קפואים ו-193 מיליון ל"י להשלמת מחירי עופות טריים. ההוצאה לתמיכה בעופות קפואים עלתה במידה ניכרת על המתוכנן, כיוון שהמחיר לצרכן לא עודכן כמתחייב מהתייקרות העלויות ומגידול בייצור של עופות קפואים. בסעיף התמיכות נרשמה הוצאה של 154 מיליון ל"י, שהוצאה בשנת הכספים 1977, אך לא נוקפה לתקציב באותה שנה.

2. התמיכה במחיר ביצים לשוק המקומי הסתכמה ב-622 מיליון ל"י, לעומת הקצבה של 40 מיליון ל"י, שנכללה בתקציב המקורי. מלכתחילה תוכנן לבטל את התמיכה במוצר זה ואת הפיקות על מחירו, אולם בשל ההסכם להקפאת מחירים עם ההסתדרות לא הופעלה תכנית זו. למעשה עד אמצע מארס 1979 לא הועלה כלל מחיר הביצים לצרכן, והוא אף היה נמוך ב-3% למעשה.

* בדבר ביקורת על סדרי רכישה גרעיני מספוא, ראה בפרק על הנציגויות הכלכליות בארה"ב בדו"ח זה, בפרק: נציגויות כלכליות בארה"ב — משלחת האספקה — סדרי רכישה של גרעינים (עמ' 109).

מאשר בראשית שנת הכספים. ב-18.3.79 הוחל בהפעלת התכנית האמורה, ומחירי הביצים עלו ב-50% בקירוב.

3. ההוצאה לתמיכות במחירי ירקות לשוק המקומי הסתכמה ב-140 מיליון ל"י, לעומת 30 מיליון ל"י שנכללו למטרה זו בתקציב המקורי. המדובר בהבטחת מחיר מינימום לחקלאי לגבי כמה סוגי ירקות, כשההוצאה נעשית במשותף על ידי האוצר והמועצה לייצור ושיווק ירקות. ההוצאה בשנת הכספים 1978 נועדה בעיקר לתמיכה במחירים של תפוחי אדמה ועגבניות, בשל העודפים שהצטברו, וכן במחירי בצל, בשל השפל שחל במחיריו באירופה. חלק מההוצאות בסכום של כ-60 מיליון ל"י היו תשלומים עבור יתרת חוב משנת הכספים 1977. בסוף מארס 1979 הוסכם בין האוצר לבין המועצה, שהאוצר יכסה את הגרעון המצטבר שלה הנובע מתשלומיה להבטחת מחירי מינימום לחקלאים, ושהמועצה תעלה את סכום ההיטל שהיא גובה מהחקלאים.

"חשבונות הסחר הממשלתיים"

1. החל בשנת הכספים 1978 כלולים בסעיף "חשבונות הסחר הממשלתיים", שהוא מפעל עסקי לפי חוק התקציב, נוסף להוצאות ולהכנסות בגין רכישת סחורות מזון ומכירתן (החשבון המסחרי) גם הוצאות והכנסות הקשורות לדלק ולמספוא. בעוד שבנושא המזון משקף התקציב את מלוא עלות הרכישה של הסחורות וההכנסה ממכירתן, הרי לגבי שני הנושאים האחרים משתקפות בו רק תמיכות מצד אחד והיטלים מצד שני. קיים גם שוני במתכונת התקצוב בין הדלק לבין המיספוא. לדעת הביקורת, לא היה מקום, הן מבחינת אופי הפעילות והן מבחינת צורת ההצגה, לתקצב את נושאי הדלק והמספוא כמפעלים עסקיים, כפי שנעשה החל בשנת 1978.

2. ההקצבה מתקציב המדינה להגדלת ערך המלאי של החשבון המסחרי נכללה בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד, ולא בסעיף "הון חוזר תקציבי".* ההקצבה להון חוזר להגדלת המלאי של החשבון המסחרי הייתה בסך של 366 מיליון ל"י. למעשה עלה ערך המלאי בסכום של 828.7 מיליון ל"י, בעיקר במלאי של פולי סויה וחיטה.

בדו"ח החשב הכללי רשום חלק מההוצאה להגדלת מלאי — בסכום של 761.3 מיליון ל"י — בתכנית התקציבית המיועדת לכך, וחלק אחר — 67.4 מיליון ל"י — נרשם כהוצאה מותנית בהכנסה בתקנה בשם "רזרבה לתמיכה לחומרי גלם בחשבון המסחרי". לא היה מקום לרשום הוצאה על הגדלת מלאי בתקנה זו, משום שאין המדובר בסובסידיה, וכן משום שאין לרשום הוצאה כלשהי בפריט של רזרבה.

תשלום חובות וסיבסוד אשראי

1. ההוצאה על תשלומי קרן וריבית בגין חובות פנים וחובות חוץ בשנת הכספים 1978 הסתכמה, על פי הרשום בדו"ח החשב הכללי, ב-57,575 מיליון ל"י, והייתה גבוהה ב-65% מההוצאה המקבילה בשנת הכספים הקודמת, כפי שניתן לראות מטבלה 4.

רוב החובות צמודים למדד או נקובים במטבע חוץ, והגידול בהוצאה נובע מהעלייה התלולה במדד ומתירידה בשער החליפין של הל"י. מלבד זה, בשנה הנסקרת הגיע לשיא ההיקף הכספי הריאלי של פדיון אגרות חוב צמודות. משקלם של סעיפי תשלום החובות וסבסוד האשראי עלה מ-16.8% בתקציב לשנת 1973 ל-29.1% בתקציב לשנת 1977, והגיע לשיא של 32.7% בתקציב לשנת 1978 (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 105-103).

2. בתשלומי קרן בגין מילווה חוץ חלה עלייה בשיעור של 75% במונחים של ל"י; במונחים של דולרים הייתה העלייה בשיעור של 21%. מרבית העלייה היא בפדיון מילווה-הפיתוח והשיקום ("בונדס"), בעיקר פדיון מוקדם בל"י לתיירים ולמוסדות, וגם פדיון מוקדם בדולרים. בגלל עלייה בלתי צפויה בפדיון מוקדם של בונדס, ההוצאה הכוללת על פדיון בונדס עלתה ב-25% על אומדן ההוצאה המתוקן. עלייה בשיעור של 54% במונחים של דולרים לעומת השנה הקודמת חלה בפרעון מילווה מבנקים בתנאים מסחריים, רובם לתקופות בינוניות; במידה ניכרת עלה גם פרעון המילווה של מוסדות בינלאומיים. סכום של 129 מיליון ל"י, ששילם האוצר בגין

* בקשר לכך ראה גם דו"ח שנתי 29 עמ' 106, וגם בדו"ח זה בפרק: מינהל המשק והאספנות במשרדי הממשלה — פיקוח תקציבי על המלאי.

פרעון מוקדם של מלוות מהבנק העולמי, לא נרשם כהוצאה בסעיף תשלום חובות בדו"ח החשב הכללי (ראה להלן).

ט ב ל ה 4

התקציב לתשלום חובות (קרן וריבית) בשנת הכספים 1978 וההוצאה למעשה בשנים 1977 ו-1978 (במיליוני ל"י)

הגידול בהוצאה ב-1978 לעומת 1977 (ב-%)	הוצאה למעשה ב-1977 (2)	הפרש בין הרשאה להוצאה	הוצאה למעשה ב-1978 (3)	ההרשאה להוצאה ב-1978		
				תקציב נוסף ושנויים אחרים (1)	תקציב מקורי	ס"ה
78	13,780	(-)76	24,476 (3)	4,900	19,500	24,400
88	8,253	(-)1,382	15,482 (3)	(-)100	14,200	14,100
81	22,033	(-)1,458	39,958	4,800	33,700	38,500
על-חשבון מילוות פנים:						
					קרן	
					ריבית	
					ס"ה	
על חשבון מילוות חוץ:						
75	6,045	1,627	10,551	1,678	10,500	12,178
2	6,905 (4)	1,184	7,066 (4)	950	7,300	8,250
36	12,950	2,811	17,617	2,628	17,800	20,428
ס"ה לתשלום חובות:						
77	19,825	1,551	35,027	6,578	30,000	36,578
(4) 49	15,158 (4)	(-)198	22,548 (4)	850	21,500	22,350
65	34,983	1,353	57,575	7,428	51,500	58,928
סכסוד אשראי:						
79	4,890	99	8,767 (5)	866	8,000	8,866
66	39,873	1,452	66,342	8,294	59,500	67,794

(1) תקציב נוסף בסך 6,850 מיליון ל"י לסעיף קרן, 850 מיליון ל"י לסעיף ריבית ו-800 מיליון ל"י לסעיף סכסוד אשראי; העברת 272 מיליון ל"י מסעיף קרן (מלוות חוץ) לסעיפי החקלאות והתעשייה בתקציב הפיתוח (ראה לעיל).

(2) מדין מחדש עקב יצירת הסעיף החדש סכסוד אשראי בשנת 1978.

(3) מתברר, שכתוצאה מטעות חשבוניות הוקטנה ההוצאה למעשה, הרשומה בדו"ח החשב הכללי בסעיף פרעון קרן בגין מלוות פנים בסכום של 150 מיליון ל"י; ואילו ההוצאה הרשומה בסעיף הריבית הוגדלה באותו סכום.

(4) ההוצאה על ריבית בגין מלוות חוץ ללא הפרשי שערך לזכות ולחובה, שנוקפו לסעיף זה בדו"ח החשב הכללי היתה 4,394 מיליון ל"י בשנת 1977 ו-8,680 מיליון ל"י בשנת 1978 (ראה להלן). לפי זה ההוצאה בסעיף הריבית בכללותו עלתה ב-91% = מ-12,647 מיליון ל"י בשנת 1977 ל-24,162 מיליון ל"י בשנת 1978. העלייה בסעיפי תשלום חובות קרן וריבית היא בשיעור של 82%.

(5) הוצאה נוספת בסכום של 209 מיליון ל"י לא נרשמה בסעיף סכסוד אשראי, אלא נוקפה בסעיף הריבית בגין מילוות פנים (ראה להלן).

בדו"ח החשב הכללי רשומה הוצאה בסך 262 מיליון ל"י על פרעון קרן של "מילוות שונים", לעומת 56 מיליון ל"י בשנה הקודמת. מתברר, שסכום של 207 מיליון ל"י שנרשם בפרט זה, לא ייצג הוצאה, אלא שערך חובות חוץ, והוא היה צריך להירשם כהגדלה של מצבת החובות.

ההוצאה על ריבית בגין מילוות חוץ עלתה מ-4,394 מיליון ל"י ב-1977 ל-8,680 מיליון ל"י ב-1978 — עלייה של 98%. גבוה במיוחד (155% במונחים של ל"י) היה הגידול בתשלומי ריבית בגין מילוות מבנקים בתנאים מסחריים, עקב עליית שער הריבית בשוק הניירות ודילת יתרת החוב. עלייה גדולה הייתה גם בריבית על מילוות בנקאיים, שלא נכללו במצבת החובות.

בדו"ח החשב הכללי רשומה הוצאה על ריבית בגין מילוות חוץ הגבוהה רק ב-2% מההוצאה בשנה הקודמת; רישום זה משקף את השינוי שנעשה בדרך ההצגה החשבונית של הפרשי

שערך בגין זכויות והתחייבויות שוטפות של האוצר במטבע חוץ, הנובעות מפעילות כספית מחוץ למסגרת התקציב. בשנים עד 1976 נהג האוצר לזקוף לסעיפי תשלום חובות בגין מילואות פנים את היתרה נטו של ההפרשים לזכות ולחובה שהתהוו. לעומת זאת, בשנת הכספים 1977 נרשמו ההפרשים לחובה בסעיף ריבית בגין מילואות חוץ, ואילו ההפרשים לזכות נרשמו בהכנסות המדינה בסעיף "הכנסות משערך הון חוזר". בדו"ח לשנת 1978 שוב שונתה השיטה, וההפרשים לחובה ולזכות נרשמו בסעיף ריבית בגין מילואות חוץ. ההפרשים לזכות היו גבוהים ב-1,614 מיליון ל"י מההפרשים לחובה. מבקר המדינה עמד בעבר (לאחרונה בדו"ח 29, עמ' 30-29) על כך שאין מקום לזקוף סכומים אלה לתקציב, הואיל ואין מדובר בתקבולים ובתשלומים בפועל אלא בהפרשי שערך בגין פעילות כספית מחוץ לתקציב שעדיין לא התממשו. הפרשים אלה אינם כלולים בהרשאה להוצאה וקיפתם כהוצאה או כקיוון של הוצאה מעוותת את התמונה המתקבלת מהדו"ח על ביצוע התקציב.

3. בטבלה 5 להלן מפורטת ההוצאה בגין מילואות פנים. בשנת הכספים 1978 חלה עלייה בשיעור של 109% בהוצאה על פרעון קרן וריבית בגין מילואות המדינה, כתוצאה מפדיון שיא של מילואות פיתוח, שזמן פרעונם חל באותה שנה וכן מפדיון בהיקף גדול של מילואות ביטחון. העלייה הגדולה בהוצאה על ריבית נובעת בעיקר מכך, שמילואות הפיתוח מסוג ברירה לחמש שנים שהגיעו לפדיון בשנה הנסקרת, נשאו ריבית, שהצטברה במשך כל תקופת האגירה ונפרעה עם פדיון הקרן; לקראת סוף שנת הכספים 1973 הוחלף סוג זה במילואות צמוד ל-10 שנים, שהריבית בגינו משולמת אחת לשנה. בפרעון קרן וריבית בגין הנפקות לא-ממשלתיות, שתמורתן הופקדה באוצר, בגין כספי בנקים שהופקדו באוצר חלה עלייה של 88% בשנה הנסקרת.

טבלה 5

תשלום חובות — מילואות פנים 1977 ו-1978 (במיליוני ל"י)

	1978	1977 (1)	השינוי
קרן			
מילואות מדינה	11,303	5,421	5,882
הנפקות לא-ממשלתיות, כספי בנקים ושונות	7,271	3,564	3,707
מילואות מבנק ישראל	5,902	4,795	1,107
סה"כ	24,476	13,780	10,696
ריבית			
הנפקות לא-ממשלתיות, כספי בנקים ושונות	5,619	3,145	2,474
מילואות מדינה	3,933	1,868	2,065
המוסד לביטוח לאומי וקרן ארנונה	2,802	1,660	1,142
בנק ישראל	1,828	1,183	645
הפקדות שונות	1,300	397	903
סה"כ	15,482	8,253	7,229

(1) מוין מחדש

בהוצאה על ריבית בגין "הפקדות שונות" חלה עלייה תלולה בשנה הנסקרת, כפי שעולה מהפירוט שבטבלה. בפירוט זה כלולה בעיקר ריבית על הנפקות לא-ממשלתיות, שתמורתן הופקדה באוצר, אך לא נוקפה למצבת החובות. (בקשר לנוהג שלא לזקוף תקבולים אלה למצבת החובות ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 46). לפריט זה נוקפו גם תשלומי עמלות של בנק ישראל בסך 246 מיליון ל"י בגין הפצת מילואות המדינה — הוצאה שהיה מקום לוקפה לסעיף מילואות המדינה: הוצאה זו עלתה 38 מיליון ל"י ב-1977 ל-246 מיליון ל"י ב-1978, בשל עלייה תלולה בהפצת מילואות המדינה*. סכום נוסף של 209 מיליון ל"י נוקף בטעות לפריט זה (ראה להלן).

* ראה בדו"ח זה בפרק: גיוס כספים ע"י מכירת אגרות חוב בשוק ההון — הנפקות של אגרות חוב בשנת הכספים 1978.

בתשלומי הריבית בגין אגרות חוב לא-ממשלתיות כלולות הוצאות הנפקה, עמלת הפצה, ועמלת הפקדה. על פי הרשום בדו"ח החשב הכללי, היו ההוצאה על עמלת הפצה והוצאות הנפקה לשנת 1978 בסך של 319 מיליון ל"י. בדו"ח לשנת 1977 רשומה הוצאה בסך 355 מיליון ל"י. הדבר נובע משינוי שיטת הרישום באגף החשב הכללי, שלפיו החל ב-1.1.80 עמלת ההפצה והוצאות ההנפקה אינן נרשמות בנפרד, אלא כחלק מהריבית. עמלת ההפצה בגין איגרות חוב לא-ממשלתיות היא בשיעור של 2% (בגין איגרות חוב שתקופתן פחות מ-9 שנים — 1½%) והיא לא הוקטנה במקביל להקטנת עמלת ההפצה בגין מילווה המדינה מרצון מ-2% ל-1%*.

במסגרת התקציב הנוסף, שנועד בין השאר להתאמת התקציב לעדכון התחזית של עליית המדד מ-32% ל-43%, לא נכללה כל חוספת להרשאה לפרעון מילווה פנים (להוציא המקדמה מבנק ישראל); אומדן ההוצאה על פרעון קרן וריבית בגין מלוות מדינה הוגדל ב-500 מיליון ל"י על ידי הקטנת הרזרבה הפנימית ב-300 מיליון ל"י והקטנת אומדן ההוצאה בגין הנפקות לא-ממשלתיות ב-200 מיליון ל"י. אומדן ההוצאה על פרעון קרן של הנפקות לא-ממשלתיות הוגדל ב-250 מיליון ל"י ואילו אומדן ההוצאה על ריבית בגין הוקטן ב-450 מיליון ל"י. למעשה חרגה ההוצאה על ריבית ב-566 מיליון ל"י (12%) מהאומדן המוקטן.

עקב חילוקי דעות בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי בדבר גובה הריבית, שהאוצר ישלם על ערפי הכספים של המוסד המושקעים אצל האוצר, נמנע האוצר מלשלם כל ריבית על הסכומים, שהושקעו מאז תחילת שנת 1977**. האוצר לא רשם במאזן המדינה התחייבות בגין ריבית שלא שולמה.

4. סובסידיות לאשראי ניתנות על-ידי הממשלה בכמה צורות: מענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון, המתקצבים בסעיף פיתוח התעשייה; הלוואות תקציביות, שהסובסידיה הגלומה בהן משתקפת 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; השתתפות האוצר בתשלומי מענקים בגין תכניות חיסכון בנקאיות. בעבר נכללו בסעיף הריבית והשתתפות האוצר בתשלומי מענקים בגין תכניות חיסכון בנקאיות. בחקלאות, בעבר נכללו בסעיף הריבית סכומי ההשתתפות בתשלומי מענקים על פיקדונות פו"ק ותמ"מ וחלק גדול מההוצאה על הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע; שאר ההוצאות על הסדרי ביטוח הצמדה נכללו בסעיפי השיכון, התעשייה, התיירות, החקלאות, מענקים והחזרים לתחבורה, ועוד. בתקציב לשנת 1978 נכלל לראשונה סעיף ראשי "סבסוד אשראי", שבו מתקצבות כל ההוצאות על ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע וכן ההשתתפות בריבית על פיקדונות פו"ק ותמ"מ וההשתתפות בתשלומי מענקים בגין תכניות חיסכון.

ההוצאה בסעיף זה מבוצעת ברובה הגדול על פי התחייבויות, שהמדינה נטלה על עצמה בשנים קודמות.

להלן פירוט ההוצאה בסעיף סבסוד אשראי בשנת 1978, על פי הרישום בדו"ח החשב הכללי, וההוצאה המקבילה בשנה הקודמת:

1977	1978	
3,478	7,096	הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע (1)
1,412	1,532	השתתפות בריבית על פיקדונות פו"ק ותמ"מ
—	139	השתתפות במענקים בגין תכניות חיסכון
4,890	8,767	סה"כ

(1) תהוצאה מתקצבת בחלקה הגדול בפריט "ביטוח הצמדה לענפים שונים", והשאר לפי ענפים — שיכון, תעשייה, תיירות, חקלאות ותחבורה; למעשה רק ההוצאה בגין שיכון מתקצבת במלואה, ואילו לגבי התעשייה והתחבורה, כוללים הפריטים הספציפיים רק חלק קטן מההסדרים בענפים אלה; השאר כלול בענפים שונים.

* בקשר למירווחים הניתנים לבנקים בגין גיוס כספי בנק וגיוס כספי חסמי המורה, של איגרות חוב לא-ממשלתיות, ראה בדו"ח זה בפרק: גיוס כספים ע"י מכירת אגרות חוב בשוק ההון — מירווחי הבנקים מהפעילות בשוק ההון.
** בעניין זה ראה דו"ח שנתי 29 עמ' 856, ובדו"ח זה בפרק: המוסד לביטוח לאומי — דיונים וחשובות כספיים.

ההוצאה בגין הסדרי ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע עלתה ב-104% לעומת השנה הקודמת והייתה גבוהה ב-900 מיליון ל"י מהאומדן המתוקן. בתכנית "ביטוח הצמדה לשער" בתחום הפעולה "ענפים שונים" נרשמה הוצאה בסך 3,425 מיליון ל"י, לעומת תקציב מתוקן בסך 1,500 מיליון ל"י. סטיות גדולות היו גם במרבית התכניות האחרות בתחומי הפעולה של ביטוח הצמדה. מבקר המדינה עמד פעמים רבות בעבר על העדר מערכת מידע בידי החשב הכללי בקשר לביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע. בדבר ההשלכות שיש לכך הן על הכנת אומדנים תקציביים והן על פיקוח על ביצוע תשלומים ועל השימוש בכספים המבוטחים, ראה בדו"ח 28 עמ' 7-106 ובדו"ח 29 עמ' 78.

ההוצאה, הרשומה בדו"ח החשב הכללי כהשתתפות האוצר בהוצאות הבנקים על מענקים לחוסכים המתמידים בתכניות חיסכון, היא 139 מיליון ל"י. למעשה הייתה ההוצאה כ-348 מיליון ל"י; סכום של 209 מיליון ל"י נזקף בטעות לסעיף ריבית*. ההוצאה למעשה הייתה נמוכה ב-26% מההקצבה למטרה זו. האוצר לא נתן הסבר לכך.

הוצאה מעל להרשאה

1. ב"12 סעיפים ראשיים של התקציב חרגה ההוצאה מההרשאה, לפי דו"ח החשב הכללי, בסכום כולל של 2,237 מיליון ל"י**. בסעיף תשלום ריבית נרשמה הוצאה מעל להרשאה בסכום של 198 מיליון ל"י. למעשה עלתה הריבית ששולמה על סכום ההרשאה בסך 1,812 מיליון ל"י, מזה 1,382 מיליון ל"י במיליונות פנים ו-430 מיליון ל"י במיליונות חוץ, אולם החשב הכללי זקף לסעיף זה הפרשי השערור בגין זכויות והתחייבויות, שוטפות מטבע חוץ של האוצר, בסכום נטו של 1,614 מיליון ל"י (ראה לעיל). מלבד זה, לא שילם האוצר למוסד לביטוח לאומי ריבית בהיקף של מאות מיליוני ל"י, על עודפי הכספים שהשקיע המוסד מאז תחילת שנת 1977 (ראה לעיל). בסעיף משרד העבודה והרווחה בתקציב הרגיל עלתה ההוצאה על ההרשאה בסכום של 164 מיליון ל"י.

בין הסעיפים, שבהם עלתה ההוצאה על ההרשאה, היו שלושה סעיפי הוצאה של מפעלים עסקיים: התריגה הגדולה ביותר הייתה בסעיף הוצאות "חשבוניות הסחר הממשלתיים", בסכום של 1,425 מיליון ל"י; בתחום הפעולה של "הוצאות משק הגפס" חרגה ההוצאה מהתקציב ב-1,497 מיליון ל"י; במקביל עלו על האומדן באותו סכום הכנסות קרן ההשוואה למחירי דלק שנוקפו לתקציב. התקציב לא שונה כלל במהלך השנה. בתחום פעולה "הוצאות החשבון המסחרי (מוזון)" עלתה ההוצאה על ההרשאה ב-163 מיליון ל"י; ערך המלאי של סחורות החשבון המסחרי עלה בסכום גבוה מהמתוכנן, ולכיסוי העלייה נרשמה העברה מסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד בסכום של 829 מיליון ל"י, לעומת הרשאה למטרה זו באותו סעיף בסכום של 366 מיליון ל"י (ראה לעיל). בסעיף מפעלי התקשורת עלתה ההוצאה על ההרשאה בסכום של 115 מיליון ל"י. התריגה נבעה בעיקר מהגדלת ערך המלאי של המשרד בסכום של 188 מיליון ל"י, ללא הרשאה תקציבית***. (בקשר להגדלת ערך המלאי של מפעלי התקשורת בשנת 1977 ללא הרשאה תקציבית, ראה דו"ח שנתי 29 עמ' 105).

2. הניקורת העלתה, כי הוצאה בסכום של 542.7 מיליון ל"י, אשר בוצעה בשנת הכספים 1978, לא נרשמה בדו"ח. המדובר בפרעון מוקדם על ידי האוצר של הלוואות מהבנק העולמי שניתנו למדינה, לבנק החקלאות ולבנק לפיתוח התעשייה****. סכום זה גבוה מסך כל עודף התקבולים

* אלמלא טעות זו הייתה ההוצאה בסעיף הראשי סכסוד אשראי גבוהה ב-100 מיליון ל"י מההרשאה.

** למעשה היו 13 סעיפים (מהם ארבעה סעיפי הוצאה של מפעלים עסקיים) שבהם עלתה ההוצאה על ההרשאה בסכום כולל של 3,941 מיליון ל"י: תוספות הרשאה, בסך 2,171 מיליון ל"י, שנכללו בהצעת התקציב הנוסף, לא נכללו בתוך התקציב הנוסף.

*** ההוצאה להגדלת המלאי בסכום של 188 מיליון ל"י נרשמה בדו"ח החשב הכללי בתכנית "תקציב לא מחולק", שבה הייתה הרשאה בסך 15 מיליון ל"י בלבד. לא היה מקום לרשום הוצאה בתכנית זו, מהווה מעין רורבה.

**** סכום של 129.2 מיליון ל"י, ששולם על חשבון חוב המדינה לבנק העולמי היה צריך להיוקף לסעיף תשלום חובות קרן. הפרעון המוקדם של חובותיהם של הבנק לחקלאות (219.3 מיליון ל"י) ושל הבנק לפיתוח התעשייה (194.2 מיליון ל"י) נעשה בדרך של רכישת הזכויות על ההלוואות, כך שהמדינה הפכה לנושה כלפי שני הבנקים, והם אמורים להמשיך לפרוע אותם לאוצר לפי התנאים המקוריים. הפרעון של ההלוואות של בנק החקלאות ובל"ח חוקצב בסעיף תקציב הפיתוח, כיוון שמדובר ברכישת נכס פיננסי על ידי המדינה. מתברר, שההוצאה בוצעה לפני שהאוצר פנה לוועדת הכספים בבקשה לתקצב את ההוצאות כסעיפים אלה בדרך של העברת סכומי הרשאה מסעיף תשלום חובות. עוד מתברר, שהסכום שתוקצב בסעיף התעשייה היה נמוך ב-141 מיליון ל"י מהסכום שהוצא.

על ההוצאות בביצוע התקציב הרשום בדו"ח החשב הכללי לשנת 1978. אילו נרשמה בדו"ח כל ההוצאה, הייתה מופיעה חריגה בסך 52 מיליון ל"י בסעיף פיתוח התעשייה.

3. כמעט בכל סעיפי התקציב — גם אלה שבהם נותרו עודפי הרשאה בחשבון כולל — היו חריגות מההרשאה ברמות הפירוט הנמוכות יותר: נמצאו 60 חריגות ברמה של תחום פעולה, ו-630 חריגות ברמה של תכנית — חלקן בסכומים גדולים. לדוגמא, בתכניות הוצאה בסעיף סבסוד אשראי עלתה ההוצאה על ההרשאה בסכום של 900 מיליון ל"י. בתכנית מימון ביניים לבנייה בסעיף פיתוח השיכון תוקצבה הפחתה בסך 218 מיליון ל"י בגין העברה ממפעלי השיכון כהחזר מימון ביניים; למעשה הועבר סכום של 610 מיליון ל"י מסעיף פיתוח השיכון כתוספת מימון ביניים למפעלי השיכון, כך שהחריגה בתכנית זו הסתכמה ב-828 מיליון ל"י. חריגות רבות היו בפרטי שכר בסעיפי תקציב שונים, אף לאחר שאלה הוגדלו בסכומים גדולים במשך השנה (ראה לעיל).

בתכנית "שירותים כלכליים בארה"ב" בסעיף האוצר בתקציב הרגיל נרשמה הוצאה מעל להרשאה בסך 6,049 אלפי ל"י. בתכנית זו מופיעה הוצאה בסך 4,335 אלפי ל"י ללא הרשאה וללא שצויינה מהות ההוצאה. המדובר בהוצאות הקשורות למעבר הנציגויות הכלכליות בניו-יורק לדיור חדש*.

בכמה סעיפי תקציב מופיעות תכניות של רורבה פנימית, שבהן ההרשאה הסופית היתה בסכום שלילי. משמעות הדבר היא שאושרו העבוות של הרשאה מתכניות רורבה אלה בסכומים יותר גבוהים מהסכומים שהוקצבו בהן. בסעיף משרד ראש הממשלה, לדוגמא, הועבר מ"הרורבה" להתייקריות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה" לתחום הפעולה "סטטיסטיקה ממלכתית" סכום של 3.4 מיליון ל"י, כשההרשאה ברורבה זו היתה רק 1.4 מיליון ל"י, כך שההרשאה הסופית של הרורבה היתה 2.0 (—) מיליון ל"י; נוסף על כך, גם בתחום הפעולה של הסטטיסטיקה עלתה ההוצאה על ההרשאה בסכום של 2.1 מיליון ל"י.

4. בחוק התקציב אין סנקציות על חריגה מהמסגרות שנקבעו בו או מנוהלי ההוצאה המחייבים. אין גם נוהל מחייב לבחינת חריגות מהתקציב, תוך דיון בנסיבות שהביאו לכך והסקת מסקנות לפי הצורך (ראה גם דו"ח 28, עמ' 113). רוב המשרדים, לרבות משרד העבודה והרווחה, שבו הייתה חריגה ניכרת ברמת הסעיף הראשי, לא הגישו לחשב הכללי בכתב פירוט של הנסיבות שבהן אירעו חריגות מההרשאה, כפי שנדרש בהוראות החשב הכללי. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לביקורת המדינה לדו"ח שנתי 29 נאמר, שיש לקבוע הליכים מפורטים בכל הנוגע לטיפול בחריגות מהתקציב.

ההכנסה

לפי הרישום בדו"ח האוצר לשנת התקציב 1978, הסתכמו ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב פיתוח ולתשלום חובות ב-203,202 מיליון ל"י, לעומת הכנסה של 133,076 מיליון ל"י בשנה הקודמת — גידול של 23%*. ההכנסה הכוללת הגיעה בשנה הנסקרת לכ-99% מהאומדן המתוקן. בטבלה 6 להלן מובא פירוט ההכנסה, לפי הנתונים שבדו"ח האוצר, בהשוואה לאומדן ולהכנסה למעשה בשנת הכספים 1977.

מיסים ומילואות חובה

אומדן ההכנסה ממקורות אלה, המופיע בתקציב המקורי, הסתכם ב-90,060 מיליון ל"י, מזה 48,900 מיליון ל"י ממיסי הכנסה, מס רכוש, ומילואות חובה, ו-41,160 מיליון ל"י מיסי הוצאה, כולל אגרות ורשינות (ראה טבלה 7). בחוק תקציב מס' 2, שאושר בדצמבר 1978, הוגדלו אומדן ההכנסות ממקורות אלה, ואומדן ההכנסות המתוקן היה 98,000 מיליון ל"י, מזה 54,030 מיליון ל"י ממיסי הכנסה ורכוש וממילואות חובה, ו-43,970 מיליון ל"י ממיסי הוצאה. ההכנסה למעשה

* ראה בדו"ח זה, בפרק: נציגויות כלכליות בארה"ב — תקציבי הנציגויות וביצועם.
** בשנת הכספים 1977 נתווסף להכנסות לפיל סכום של 4,224 מיליון ל"י מהפרשי שיערוך בגין זכויות שוטפות של האוצר במטבע חוץ. בשנת הכספים 1978 נרעמו מרבית הסכומים בגין הפרשי השיערוך כקיוזו של ההוצאה בתשלום חובות — ריבית.

בשנת הכספים 1978 הייתה גדולה מאומדן ההכנסות המתוקן ב-4,437 מיליון ל"י, מזה 2,751 מיליון ל"י במיסי הכנסה ומס רכוש, ו-1,886 מיליון ל"י במיסי הוצאה, והגיעה לסכום של 102,437 מיליון ל"י. לעומת השנה הקודמת גדלה ההכנסה ב-37,284 מיליון ל"י — עלייה של 57% המהווה גידול ריאלי של 3%*.

טבלה 6

ההכנסה בשנת 1978 בהשוואה לאומדן ולהכנסה בשנת 1977 (במיליוני ל"י)

ההכנסה ב-1978	ההכנסה למעשה לפי דו"ח האוצר	האומדן המתוקן	שינוי האומדן בתקציב הנוסף	האומדן בתוק התקציב	ההכנסה לעומת ההכנסה ב-1977
תקציב רגיל					
35,947	3,818	98,518	7,790	86,910	מיסים, דמי רשיונות ושירותים
1,336	618	3,918	150	3,150	מילואות חובה (1)
2,993	(-)1,531	7,236	1,637	7,130	הכנסה מריבית ושונות
40,276	2,905	109,672	9,577	97,190	ס"ה
8,582	(-)5,601	40,589	11,478	34,712	העברה מתקציב הפיתוח
48,858	(-)2,696	150,261	21,055	131,902	ס"ה
תקציב הפיתוח					
16,936	(-)1,265	49,075	9,140	41,200	מילואות ומענקים מתו"ל
23,461	9,714	36,214	2,000	24,500	מילואות בארץ מבנקים ואמיסיות
1,372	(-)1,070	5,570	1,040	5,600	הפקדת המוסד לביטוח לאומי
873	(-)1,202	2,671	178	3,695	גביות והכנסות אחרות
(-)12,792	(-)12,100	—	6,100	6,000	מקדמה מבנק ישראל
29,850	(-)5,923	93,530	18,458	80,995	ס"ה
(-)8,582	5,601	(-)40,589	(-)11,478	(-)34,712	העברות לתקציב הרגיל
21,268	(-)322	52,941	6,980	46,283	ס"ה
70,126	(-)3,018	203,202	28,035	178,185	ס"ה כולל

(1) מילואות חיסכון, מילואות ביטחון, מילואות תוספת יוקר, מילואות מלחמה, והלוואות מקרן ארנובה.

ההכנסה ממיסי הכנסה, ורכוש וממילואות חובה עלתה ב-5% על אומדן התקבולים המתוקן. סעיפי ההכנסה, שבהם נוצר עודף, בשיעור ניכר, היו: מילואות חיסכון מעסיקים ומ.ע.מ. על מלכ"ר והסקטור הפיננסי. הכנסה ממס הכנסה עלתה בשיעור של 2% בלבד על האומדן המתוקן**.

ההכנסה ממיסי הוצאה, כולל איגרות ורשיונות, עלתה ב-4% על אומדן ההכנסות המתוקן. הכנסות מ.ע.מ. הסתכמו ב-18,730 מיליון ל"י, והיוו 41% מכלל ההכנסות ממיסי הוצאה בשנה הנסקרת, לעומת 28% בשנה הקודמת. ההכנסות מ.ע.מ. הרשומות בדו"ח החשב הכללי, מסתכמות ב-21,580 מיליון ל"י, אולם הן כוללות גם הכנסות ממיסים על יבוא בטחוני בסך 2,150 מיליון ל"י, ומ.ע.מ. על יבוא אזרחי של משרד הביטחון בסך 700 מיליון ל"י, אשר נכללו בהכנסות ממכס בשנה הקודמת וכן באומדני ההכנסות לשנת 1978. ההכנסה מ.ע.מ. עלתה ב-9% על האומדן המתוקן, כשחלק ניכר מהפער נובע מהערכת חסר של העלייה ברמת המחירים, שהונחה ביסוד האומדן המתוקן, אשר נכלל בחוק תקציב מס' 2. האומדן המתוקן של ההכנסות ממכס בניכוי אומדן ההכנסות הצפויות ממיסים על יבוא בטחוני ומ.ע.מ. על יבוא אזרחי של משרד הביטחון היה 6,055 מיליון ל"י, ב-2% פחות מההכנסה בפועל.

* הגידול הריאלי חושב על ידי ניכוי שיעור העלייה הנומינלי בהכנסות בשיעור העלייה, שחלה ברמת המחירים הממוצעת בשנת הכספים 1978 לעומת שנת הכספים 1977.

** בדבר דרך הכנת תחזיות התקבולים ממסי הכנסה ראה בדו"ח זה, עמ' 82.

ההכנסה ממסים ומילוות חובה בשנת הכספים 1978 לעומת האומדן של אותה שנה וההכנסה בשנת הכספים 1977 (במיליוני ל"י)

ההכנסה ב-1978						
האומדן המתוקן ב-1978	ההכנסה ב-1978	ההכנסה ב-1977	האומדן המתוקן ב-1977	לעומת ההכנסה ב-1977	לעומת האומדן המתוקן	
						מסים
38,700	42,800	43,640	25,836	840	17,804	מס הכנסה
3,200	3,700	4,022	2,323	322	1,699	מס מעסיקים
1,200	1,300	1,614	727	314	887	מס מלכ"ר
800	700	941	401	247	540	מס על הסקטור הפינאנסי
1,850	2,230	2,447	1,631	216	816	מסים על רכוש (1)
7,850	9,085	6,159	9,175	(-)2,926	(-)3,016	מכס כללי
16,500	17,115	21,580	8,706	4,465	12,874	מס ערך מוסף (2)
9,250	11,040	12,305	7,238	1,265	5,067	מס קניה
3,000	2,675	2,222	2,318	(-)453	(-)96	מס דלק
1,300	800	261	864	(-)539	(-)603	מס יתר והפרשי שערים
260	245	184	826	(-)61	(-)642	בלו
3,000	3,010	3,144	2,526	134	618	מיסי הוצאה אחרים
86,910	94,700	98,519	62,571	3,819	35,948	ס"ה
						מילוות חובה
-	-	-	6	-	(-)6	מילוות תוספת יוקר
2,800	2,800	3,714	2,032	914	1,682	מילוות חסכון מעסיקים
-	-	3	103	3	(-)100	מילוות ביטחון
350	500	201	440	(-)299	(-)239	קרן פיצויים (3)
-	-	-	1	-	(-)1	מילוות מלחמה
3,150	3,300	3,918	2,582	618	1,336	ס"ה
90,060	98,000	102,437	65,153	4,437	37,284	ס"ה כולל

- (1) כולל מס שבח ותוספת מס.
- (2) בשנת הכספים 1978 נכללו בהכנסות מ.מ.מ. 2,850 מיליון ל"י מ.מ.מ. על יבוא בטחוני, מזה 700 מיליון ל"י מ.מ.מ. על יבוא אורחי של משרד הביטחון. בשנת הכספים 1977 נכללו המסים על יבוא ביטחוני בסך 3,425 מיליון ל"י בסעיף מכס.
- (3) במסגרת התקציב של תשלום חובות - ריבית גרשם סכום של 482 מיליון ל"י כתשלום ריבית לקרן ארגוניה; סכום זה לא גרשם במקביל להכנסה של הקרן.

ההכנסה ממס קנייה בסך 12,305 מיליון ל"י עלתה ב-11% על האומדן המתוקן, שהסתכם ב-11,040 מיליון ל"י. עודף זה מורכב מעודף גדול במס קנייה על יבוא, שהסתכם ב-8,416 מיליון ל"י, 30% יותר מהאומדן המתוקן בסך 6,455 מיליון ל"י, שכן נפת היבוא עלה מעבר לחזוי. ההכנסות ממס קנייה על ייצור מקומי, שהסתכמו ב-3,884 מיליון ל"י, היו נמוכות ב-15% מאומדן ההכנסה המתוקן בסך 4,585 מיליון ל"י.

ההכנסה מריבית ושונות

הכנסה זו כוללת בעיקר הכנסות מרווחי בנק ישראל, הכנסות מתמלוגים והכנסות מגביית ריבית על הלוואות. ההכנסות מרווחי בנק ישראל היו גבוהות במידה ניכרת מההכנסות בשנה הקודמת - 1,006 מיליון ל"י, לעומת 222 מיליון ל"י; האומדן המתוקן של ההכנסות מרווחי בנק ישראל

שהסתכם ב־2,900 מיליון ל"י לאחר שהוגדל במסגרת התקציב הנוסף ב־1,500 מיליון ל"י, היה גבוה ב־1,894 מיליון ל"י מההכנסות בפועל. ההכנסה מתמלוגים הסתכמה ב־994 מיליון ל"י והייתה נמוכה אף היא מהאומדן בסך כ־1,490 מיליון ל"י. ההכנסות מריבית הסתכמו ב־3,532 מיליון ל"י ועלו על האומדן המתוקן ב־932 מיליון ל"י. בסעיף גביית ריבית הופיע בכל אחת מהשנים האחרונות אומדן חסר, שהיה נמוך בשיעור ניכר מההכנסה בפועל. מבקר המדינה הצביע בעבר על כך שאין בידי האוצר נתונים מרוכזים על הלוואות שניתנו מכספי תקציב, ובכלל זה נתונים הדרושים להכנת אומדני גביית ולקיום בקרה עליהם.

תקבולים מחוץ לארץ

ההכנסה ממילואות ומענקים מחוץ לארץ הסתכמה בשנת הכספים 1978 ב־49,075 מיליון ל"י, לעומת אומדן של 50,340 מיליון ל"י ולעומת הכנסה בסך 32,139 מיליון ל"י בשנה הקודמת.

בדו"ח החשב הכללי נוקפו להכנסות המדינה תקבולים בסך 204 מיליון דולר בגין המילואות המיוחדת, שנתקבל מממשלת ארה"ב בשנה הנסקרת. סכום נוסף של כ־336 מיליון דולר, שנתקבל באותה השנה, לא נוקף להכנסות בדו"ח החשב הכללי, והוא נרשם בין ההתחייבויות השוטפות במאזן המדינה*. בהיקף המילואות לסיוע כלכלי חלה השנה עליה ניכרת, והוא הסתכם בכ־423 מיליון דולר, לעומת 254 מיליון דולר אשתקד. הכנסות מילואות ממשלת גרמניה, הגיעו לכ־69 מיליון דולר, לעומת כ־50 מיליון דולר בשנת הכספים 1977.

ההכנסה ממכירת איגרות מילואות פיתוח, מילואות שיקום ופיתוח ומילואות פיתוח להשקעות ("ה'בונדס") ומאיגרות חוב מיוחדות המופצות גם כן על ידי מפעל הבונדס, הסתכמה בשנה הנסקרת ב־346 מיליון דולר. ההכנסה מאיגרות בונדס הגיעה ל־223 מיליון דולר לעומת 234 מיליון דולר בשנה שקדמה לה. הסכום הרשום כהכנסה בתקציב הוא לאחר ניכוי הוצאות הפצה, הכוללות עמלות והוצאות אחרות. בשנה הנסקרת הגיעו התשלומים בגין פדיון איגרות בונדס לכ־241 מיליון דולר. השנה היה לראשונה פדיון נטו של "בונדס", בסך של כ־18 מיליון דולר, לעומת הכנסה נטו של כ־51 מיליון דולר אשתקד. בשנה הנסקרת נמשכה הפצת שני סוגי איגרות חוב מיוחדות הנמכרות בערכים נקובים של מיליון ורבע מיליון דולר כל שטר. ההכנסות ממכירת האיגרות גדלו לעומת השנה הקודמת, והן הסתכמו בכ־123 מיליון דולר, לעומת 58 מיליון דולר אשתקד.

בשנה הנסקרת חלה עלייה ניכרת בהכנסות ממילואות במטבע חוץ, שנתקבלו באמצעות מוסדות בנקאיים ישראלים, והן הסתכמו בכ־328 מיליון דולר, לעומת כ־188 מיליון דולר בשנה שקדמה לה. תקופות הפרעון של הלוואות אלו נעות בין חמש לעשר שנים, והריבית עליהן היא בתנאים מסחריים.

בשנה הנסקרת הופקד בחשב הכללי סכום של 80 מיליון דולר, שהוא הון היסוד של קרן דו־לאומית למחקר חקלאי, המשוותת לממשלת ישראל ולממשלת ארצות הברית. ההפקדה נושאת ריבית בשיעור שנתי של 6.5%, המשולמת כל שלושה חודשים. סכומי הריבית מועברים לחשבון פיקדון אחר בחשב הכללי, שממנו ניתן למשוך כספים למימון מחקרים. פיקדון זה נושא ריבית לפי שער היורד־דולר.

מילואות בארץ מבנקים ואמיסיות

בשנה הנסקרת הגיעו ההכנסות מאמיסיות ומילואות לסך של 36,214 מיליון ל"י, לעומת 12,753 מיליון ל"י בשנה הקודמת. בנוסף לכך נרשמה הכנסה מיועדת מאמיסיות והפקדות בסכום של 2,678 מיליון ל"י. הכנסות אלו באו ממקורות אלה: מילואות מדינה, שההכנסות ממכירתם גדלו בשיעור ניכר בשנה הנסקרת והסתכמו בסך 18,208 מיליון ל"י; איגרות חוב לא ממשלתיות, שההכנסות מהן היו 15,856 מיליון ל"י; הפקדות כספי בנק בסך 3,604 מיליון ל"י** והכנסות נוספות בסך של 1,043 מיליון ל"י, רובן מהפקדות של כספי תכניות חיסכון לדיור שנרשמו בחשבוניות חו"ז ולא נוקפו להכנסות המדינה במועד קבלתם. בין הכנסות אלה נרשמה בטעות גם הכנסה של קרן פיצויים בסכום של 181 מיליון ל"י.

* ראה בדו"ח זה בפרק על מאזן המדינה.

** דובר פרטים על מכירת איגרות חוב בשנת 1978 ועל המירווחים לבנקים בקשר לגיוס כספי התמורה של איגרות חוב אלה, ראה בדו"ח זה בפרק: "גיוס כספים ע"י מכירת איגרות חוב בשוק ההון".

בסעיף ההכנסות מאמיסיות והפקדות עלתה ההכנסה בפועל ב-9,714 מיליון ל"י (37%) על האומדן המתוקן בסך 26,500 מיליון ל"י. עודף זה מקורו בעיקר באומדן חסר של הסכומים, שיגויסו ממכירת איגרות חוב בשנת הכספים 1978. הכנת האומדן המתוקן הייתה מבוססת על הערכה של גיוס הון נטו ממכירת איגרות חוב בסך כ-5 מיליארד ל"י, ואילו גיוס הון נטו בפועל הסתכם ב-12.3 מיליארד ל"י. הסטייה הגדולה מאומדן התקבולים מאמיסיות והפקדות, אף שאין לה לכאורה תוצאות ישירות שליליות מבחינה פיסקלית, מצביעה על ליקוי בעריכת האומדן, כשמדובר בתחום הנמצא בפיקוח של האוצר עצמו ונתון להכוונתו.

גביות והכנסות אחרות

גביות והכנסות אחרות, שהסתכמו בשנה הנסקרת ב-2,671 מיליון ל"י, כוללות גביות על חשבון קרן של הלוואות תקציביות והתמורה ממכירת רכוש, הכנסות על חשבון השתתפות במפעלי תקשורת, הכנסות ממינהל מקרקעי ישראל והכנסות מפתח ומהפרשות לפנסיה ולפיצויים של מפעלים עסקיים ויחידות אחרות. לפי דו"ח החשב הכללי הכנסות מגביות קרן ומכירת רכוש היו נמוכות ב-1,518 מיליון ל"י מהאומדן; למעשה הפער בין ההכנסות לאומדן היה גדול יותר, כיוון שבסעיף זה נרשמו בטעות הפרשי שערוך בסך 205 מיליון ל"י, בגין הזכויות השוטפות של האוצר במטבע חוץ (בעניין זה ראה גם לעיל). הגרעון בסעיף זה נבע מאומדן יתר בסכום של 1.5 מיליארד ל"י של התמורה ממכירת חבורות, במסגרת מדיניות הממשלה לצמצם את חלקה בחבורות, ושל התמורה ממכירת קרקעות; הכנסות ממכירת מניות של הממשלה בחבורות הגיעו באותה שנה לכ-50 מיליון ל"י בלבד (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 159).

סיכום ביצוע התקציב

עודף ההכנסה על ההוצאה בביצוע התקציב, כפי שהוא רשום בדו"ח האוצר, הסתכם ב-477 מיליון ל"י, כמשחקף בטבלה להלן:

ט ב ל ה 8

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1978 לעומת התקציב המקורי והתקציב המתוקן (במיליוני ל"י)

התקציב המקורי ואומדן ההכנסה המקורי	ההרשאה והאומדן המתוקנים	ביצוע התקציב לפי דו"ח האוצר
תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותשלום חובות (1):		
172,185	194,120	203,201 (2)
178,185	215,363	202,733
(-)6,000	(-)21,243	468
6,000	12,100	—
—	(-)9,143	468
19,873	20,320	23,374
19,873	20,320	23,365
—	—	9
—	(-)9,143	477
ס"ה עודף/חוסר		

מקדמה מבנק ישראל

עודף

מפעלים עסקיים:

הכנסה

הוצאה

הפרש

(1) למעט ההוצאה המותנית בהכנסה.

(2) סכום נוסף של כ-6,860 מיליון ל"י שנתקבל בשנת הנסקרת, לא נזקף כהכנסה בתקציב, אלא בתשבוני חו"ז.

בשנה הנסקרת, כבשנים קודמות, נכלל בתקציב המקורי עודף הוצאה על הכנסה, שיכוסה במקדמה מבנק ישראל. בתקציב המעודכן, לאחר אישור חוק תקציב נוסף והעברת עודפי הרשאה משנת הכספים הקודמת, הגיע הגרעון המתוכנן לכ-21.2 מיליארד ל"י.

על פי דו"ח החשב הכללי הייתה ההוצאה למעשה נמוכה בכ-12.6 מיליארד ל"י מסכום ההרשאה נטו; מאידך עלו התקבולים בכ-9.1 מיליארד ל"י על האומדן. (למעט אומדן המקדמה מבנק ישראל), בעיקר התקבולים משוק ההון וההכנסה ממסים ומתשלומי חובה. כתוצאה מכך התאפשר לאוצר להימנע מנטילת המקדמה מבנק ישראל, שנכללה באומדן, ואף נרשם עודף תקבולים על הוצאה למעשה.

בהערכת ביצוע התקציב בשנה הנסקרת יש לקחת בחשבון, שחלק גדול מהתקציב ממומן על ידי מילווה פנים ומילווה חוץ. בשנה הנסקרת גדל משקלם של תקבולים משוק ההון ושל מילווה במטבע חוץ בתנאים מסחריים, במימון התקציב לעומת תקבולים ממסים והכנסות מוחלטות אחרות.