

אגף החשב הכללי

ד. י.

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי הפיקוח על ביצוע תקציב המדינה, ההסדרים המינהליים והחשבונאיים באגף החשב הכללי בקשר לניהול מצבת חובות החוץ של הממשלה, הלוואות תקציביות הניתנות באמצעות מוסדות כספיים, ופיקוח על השימוש בכספים לשם ביצוע הלוואות, וסדרי הגבייה שלהם.

עוד נבדקו הטיפול בתשלומים המגיעים לאוצר המדינה מהמפעלים העסקיים, גביות של תמלוגים על אוצרות טבע, בעיקר תמלוגים, בעבור כרייה וחציבה, וסדרי הטיפול במחיקות של רישומי חובות וכספים מספרי האוצר.

נבדקו גם ההסדרים להחזרת כספי מענקים ממפעלי תעשייה, שלא עמדו בתנאים שנקבעו להם בעת הכרתם כמפעלים מאושרים, וההסדר של סיוע ישיר של החשב הכללי לשיפור רווחיותו של הבנק לפיתוח התעשייה בישראל.

פיקוח על ביצוע תקציב המדינה

לפיקוח על ביצוע התקציב כמה מטרות: מניעת חריגה ממסגרת התקציב תוך הקפדה על כך שכל הוצאה תוצא בתחום התקציב החוקית ולמטרה שהיא נועדה לה; החאמת סכום ההקצבה לצרכים בהתחשב בשינויים שחלו במחירים ובשערי המטבע ובגורמים אחרים, לפי הנהלים שנקבעו בחוק התקציב, ובהתאם למדיניות הנקוטה בידי הממשלה; התאמת קצב הביצוע של התקציב לאמצעים שבידי הממשלה, בדרך של הקצאת מימון, והגברת קצב הגבייה של התקבולים המתוכננים; מעקב אחר יצירת התחייבויות המשעבדות את תקציבי השנים הבאות. מלבד זאת מן הראוי שמערכת הפיקוח התקציבית תהיה מסוגלת לבחון באיזו מידה הושגו יעדי התכניות המתבצעות במסגרת התקציב, לרבות החיסכון והיעילות שבביצועו, וכן תאפשר בידוק של תקינות ההוצאה על פי כללי מינהל תקין. לשם הפעלת פיקוח נאות, כאמור, יש צורך לקיים מערכת חשבונות מלאה וסדרי רישום ודיווח מתאימים.

במדינת ישראל אין תחיקה פינאנסית כוללת המגדירה את האחריות של משרד האוצר מחד ושל משרדי הממשלה האחרים מאידך לביצוע התקציב ולפעולות הכספיות, תקבולים והוצאות כאחד, ואת תלוקת התפקידים ביניהם בתחומים אלה. לפי חוק התקציב ממונה שר האוצר על ביצועו, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לכך ולאצול מסמכויותיו לפי החוק. ניהול התקציב והפיקוח על ביצועו מוטלים על אגף החשב הכללי, וכן על אגף התקציבים, המטפל גם בהכנסת שינויים בתקציב במשך השנה. בביצוע תפקידיו מסתייע החשב הכללי בחשבי המשרדים, הכפופים לו מבחינה ארגונית ומקצועית.

בחודשים יוני-אוקטובר 1980 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הפיקוח על ביצוע התקציב בשנת הכספים 1979. הבדיקה נערכה באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים וכן בחשבונות של משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך והתרבות ומשרד האנרגיה והתשתיות*. מימצאי ביקורת קודמת על הפיקוח על ביצוע התקציב ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 119-113.

שינויים בתקציב במשך השנה

לפי חוק התקציב ניתן להכניס שינויים בתקציב במשך השנה, הן על ידי הגדלת המסגרת הכוללת של ההרשאה להוצאה בתקציב והן על ידי העברת סכומי הרשאה בין סעיפי התקציב ושינויים בפריטים שבהם; הגדלת מסגרת ההרשאה להוצאה מתאפשרת על ידי חקיקת חוק תקציב נוסף

* בדבר מימצאים על שלמות תקציב המדינה, ראה בדו"ח זה עמ' 89.

ובדרך של העברת עורפי הרשאה להוצאה משנת הכספים הקודמת. את ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה ניתן להגדיל בלא להזדקק לחוק תקציב נוסף. ההרשאה בסעיפי הוצאה ספציפיים מוגדלת בדרך של העברה מסעיפי רזרבה בתקציב; סכומי ההרשאה להוצאה בתחומי פעולה ותכניות בתוך סעיף תקציבי אחד, אפשר להעלות בלי להגדיל את ההרשאה להוצאה בסעיף זה, על ידי העברות מתחומי פעולה ומתכניות אחרות באותו סעיף תקציבי. האחריות לטיפול בהכנסת שינויים בסעיפי התקציב היא בידי אגף התקציבים, הפועל יחד עם המשרד הנוגע בדבר, והם מועברים על ידי שר האוצר לאישור ועדת הכספים של הכנסת או לידיעתה. הצעה לתקציב נוסף מוגשת על ידי הממשלה לכנסת, והוא נקבע בחוק.

השינויים בתקציב נעשים כדי להתאימו במשך השנה לצרכים או להתפתחויות שלא היו צפויים מראש. עם זאת ריבוי השינויים המגדילים במידה ניכרת את היקף ההרשאה להוצאה ומשנים גם את הרכב ההרשאה להוצאה בתקציב, יש בהם כדי להשפיע מהותית על סדר העדיפויות של ההוצאה, שנקבע בחוק התקציב בראשית השנה; הגדלת ההוצאות, על ידי תקציב נוסף והעברת עורפי תקציב משנה קודמת בלא עליה מקבילה בהכנסות ממסים וממילואות, עלולה לגרום גם להזרמה מוגברת של אמצעי תשלום למשק ממקורות התקציב.

להלן נתונים על השינויים העיקריים בהרשאה להוצאה ובאומדני ההכנסות בשנת הכספים 1979 (במיליוני ל"י):

תקציב מקורי	תקציב נוסף	עורפים	תוספות להרשאה להוצאה מותנית (1)	העברות מסעיפי רזרבה	תקציב מתוקן
303,519	101,089	12,426	—	18,014	435,048
16,914	2,044	—	8,992	—	27,950
320,433	103,133	12,426	8,992	18,014	462,998
16,656	3,602	—	—	— 18,014	2,244
337,089	106,735	12,426	8,992	—	465,242
308,004	100,060	—	—	—	408,064
16,914	2,044	—	8,992	—	27,950
324,918	102,104	—	8,992	—	436,014
12,171	4,631	12,426	—	—	29,228

(1) למעט התוספת להרשאה להוצאה מותנית במסגרת התקציב הנוסף.

(2) למעט אומדן המקדמה מבנק ישראל.

חלק גדול מהשינויים, שנערכו בתקציב במשך שנת הכספים 1979, נועד להגדיל את ההרשאות להוצאה שבתקציב בהתחשב בהתייקרויות, שחלו במשך השנה, אף כי חלק מההתייקרויות, שלא הובאו בחשבון בתקציב המקורי, ניתן היה לצפות מראש עוד לפני אישור חוק התקציב בראשית השנה. באותה שנה גם הוגדלה ההרשאה להוצאה בכמה סעיפי הוצאה ובתקציב בכללותו, כדי לאפשר הגדלה ריאלית במרכיבי הוצאה מסוימים*. כתוצאה מהגדלת ההרשאה להוצאה בשיעורים גבוהים בכמה סעיפי הוצאה, מעבר לצורך להתאימה להתייקרויות במשך השנה, השתנה באורח משמעותי המשקל היחסי של חלק ממרכיבי ההוצאה בהשוואה לתקציב המקורי. להלן נתונים על השינויים, שחלו במשך שנת הכספים 1979 בהרשאה להוצאה בכמה סעיפי הוצאה בתקציב, ובמשקלם בכלל ההרשאה להוצאה בתקציב (במיליוני ל"י):

* בדבר דיון מפורט בנושא זה, ראה בדר"ח זה עמ' 10-15 וכן בדר"ח שנתי 30 עמ' 79-76.

תקציב רגיל	תקציב מקורי		תקציב מתוקן		השינוי בתקציב (1) (באחוזים)
	במיליוני ל"י	% מחקציב הרגיל (1)	במיליוני ל"י	% מהתקציב הרגיל (1)	
רשויות מקומיות	9,562	9.9	16,521	13.5	73
תמיכות במחירי מצרכי יסוד	9,176	9.6	14,109	11.5	54
חינוך גבוה	4,375	4.6	7,104	5.8	62
בריאות	5,870	6.1	11,628	9.5	98
הוצאות שונות	481	0.5	2,047	1.7	326
חקלאות	857	0.9	1,938	1.6	126

תקציב פיתוח	תקציב מקורי		תקציב מתוקן		השינוי בתקציב (2) (באחוזים)
	במיליוני ל"י	% מהתקציב הפתוח (2)	במיליוני ל"י	% מהתקציב הפתוח (2)	
תעשייה, מסחר ותיירות	5,817	18.9	11,096	23.4	91
רשויות מקומיות	1,520	4.9	3,416	7.2	125
חינוך	852	2.8	1,928	4.1	126

(1) למעט הוצאות משרד הבטחון והוצאות ריבית סכסוד אשראי ולמעט הוצאה מותנית בהכנסה.

(2) למעט הוצאות תשלום חובות ולמעט הוצאה מותנית בהכנסה.

הגדלת ההרשאה להוצאה בתקציב במשך השנה, יחד עם ההתפתחות השונה שחלה באומדן ההכנסה, גרמה גם עלייה בהיקף ההזרמה מהתקציב, דהיינו לגידול העודף של תשלומי הממשלה על תקבוליה במטבע ישראלי, למעט העברות כספים בין הממשלה לבנק ישראל: בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת נקבעה תחזית ההזרמה בסכום של 8.2 מיליארד ל"י, והאומדן לפי חוק התקציב המקורי שאושר בכנסת היה 11.6 מיליארד ל"י, ואילו לפי התיקון לתקציב ולאומדן ההכנסות במסגרת התקציב הנוסף, גדל אומדן ההזרמה מהתקציב ל-15.3 מיליארד ל"י; התזרמה באותה שנה הגיעה למעשה ל-27.8 מיליארד ל"י.

עריכת שינויים תכופים בתקציב ובהיקף גדול ובמיוחד בדיעבד, כפי שנעשה בשנים האחרונות, מקשה על פיקוח תקציבי נאות תוך שמירת מסגרות ההוצאה שנקבעו בחוק התקציב. התברר, שרבות מההצעות לשינויים בתקציב מוגשות לאישור הכנסת לאחר שההוצאה חרגה כבר מההרשאה בתקציב, ואינן אלא פעולות פורמאליות לשם התאמה לאחר מעשה של מסגרת התקציב להוצאות שכבר הוצאו. עוד מתברר שבקשות לשינויים בהיקף כספי ניכר מוגשות לוועדת הכספים של הכנסת רק לקראת סוף שנת הכספים, ובמקרים רבים לאחר ה-28 בפברואר, המועד האחרון שנקבע בחוק התקציב להגשת בקשות לשינויים. בשנת הכספים 1979 הוגשו לאישור הוועדה סמוך לסוף השנה, בעיקר במאסר 1980, בקשות רבות לשינויים בסכום כולל של 3.6 מיליארד ל"י, מהן בקשות להעברות מסעיפי רוזבה בסך 1,778 מיליון ל"י, להעברת עודפים משנת הכספים הקודמת בסך 104 מיליון ל"י, להגדלת ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בסך 468 מיליון ל"י, ולשינויים פנימיים בתקציבי המשרדים בסך 1,260 מיליון ל"י. בנסיבות אלה לא ניתנת למעשה לוועדת הכספים של הכנסת ואף לא לאוצר האפשרות לבחון בכל מקרה את ההצדקה להגדלת ההרשאה להוצאה ולעמוד על הסיבות לחריגות מההרשאה שאושרה בראשית השנה.

פיקוח על שמירת מסגרות ההוצאה בחוק התקציב

אחד התפקידים החשובים המוטלים על החשב הכללי הוא פיקוח על כך שכל הוצאה תהיה במסגרת הסכום שהורשה להוצאה לאותה מטרה בחוק התקציב או בתקנותיו. על כן מן הראוי שינסה לצפות מראש את החריגות הניתנות לחיזוי ואת היקפן ויוזם הגדלת ההרשאה להוצאה כשיש הצדקה לכך. יש בכך חשיבות כדי להבטיח שמירה על חוק התקציב, על סדרי העדיפויות של תכניות הפעולה של הממשלה ועל ההיקף המתוכנן של ההקצבות לכל אחת מהתוכניות.

1. בסוף כל שנה נרשמות חריגות ניכרות מההרשאה בחוק התקציב, ומבקר המדינה עמד עליון בכל אחד מהדו"חות השנתיים שלו. בשנת הכספים 1979 נרשמו חריגות בסך 1,524 מיליון ל"י

ב־8 סעיפי תקציב ראשיים, בסך 13,579 מיליון ל"י ב־53 תחומי פעולה בתקציב, בסך 18,379 מיליון ל"י ב־361 תכניות בתקציב*. החריגות בתכניות התקציב היוו כ־10% מכלל ההוצאה בתקציב. החריגות העיקריות בסעיפי הוצאה היו בסעיף פיתוח תקשורת — 577.1 מיליון ל"י, בתקציב הרגיל של משרד הבריאות — 401.7 מיליון ל"י ובסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד — 438.6 מיליון ל"י. החריגות העיקריות בתחומי פעולה היו במסגרת סעיף פיתוח שיכון — 5,240 מיליון ל"י, סעיף סביסוד אשראי — 3,258 מיליון ל"י, חינוך ותרבות — 1,939 מיליון ל"י. בין המפעלים העסיקים נרשמו חריגות בתחומי הפעולה בחשבון המסחרי בסכום כולל של 11,509 מיליון ל"י.

חלק מהחריגות משקף הגדלה ריאליה בהיקף הפעילות, מעבר לתכניות הפעולה כפי שאושרו בתקציב. במקרים לא מעטים לא קדם להגדלה בהיקף הפעילות דיון בממשלה ובכנסת בדבר מידת ההצדקה להגדלה זו ובהשפעתה על העדיפויות בתקציב ועל הפעילות במשק. חריגות אחרות נבעו מגידול ההוצאה לשם כיסוי התייקרויות שלא הובאו בחשבון בתקציב; במקרים אלה המשיכו המשרדים לפעול במסגרת תכניות הפעולה, שקבעו לעצמם בראשית השנה, בלא שננקטו בעוד מועד צעדים לערוך תהרשאה להוצאה כדי להתאימה להוצאה יותר גבוהה בשל שינויים ברמת המחירים, המתחייבת מביצוע תכניות הפעולה במלואן. חריגות אחרות מקורן ברישום של הוצאות בפריטי תקציב לא מתאימים ובהיקף העולה על ההרשאה להוצאה.

2. בסעיף פיתוח השיכון הייתה בשנת הכספים 1979 חריגה בסך של 447 מיליון ל"י** ובתקציב מפעלי השיכון נרשמה חריגה בסכום כולל של 5,360 מיליון ל"י. החריגות הגדולות ביותר בתקציב מפעלי השיכון היו: בסך של 1,530 מיליון ל"י בתכנית כלל-ארצית לבנייה חדשה לשנת 1979 — בשיעור של 127%, ובתכנית כלל-ארצית להתחייבויות רכישה משנת 1978 — בסכום של 608 מיליון ל"י, בשיעור של 107%. חריגות אלה כוסו על ידי הגדלה בהכנסות מפעלי השיכון מאשראי בגין חשבונות במעבר, דהיינו, על ידי הגדלת חוב המשרד לקבלנים מעבר למתוכנן ועל ידי הגדלת ההכנסות מסעיף מימון ביניים לבנייה, שהוא בבחינת העברה חשבונאית מסעיף פיתוח השיכון, שאמורה לאזן את תקציב המפעל העסקי.

הביקורת העלתה, שחריגות אלה בתקציבי השיכון שיקפו גידול ריאלי ניכר בהוצאה, מעבר למה שנקבע בעת הכנת התקציב המקורי ובעת עדכנו במשך השנה. גידול זה התבטא בכך שברבע האחרון של שנת הכספים התחילו קבלנים להקים, ביוזמת משרד השיכון, מבנים בהיקף ובקצב שעלו על המתוכנן בתקציב המעודכן לשנת הכספים 1979; וזאת לאחר שבמסגרת התקציב הנוסף הוגדלה ההרשאה להוצאה בסעיף פיתוח השיכון ב־5 מיליארד ל"י, ובתקציב מפעלי השיכון — ב־1.3 מיליארד ל"י.

יתר על כן, בתקציב פיתוח השיכון הייתה צפויה חריגה גדולה עוד יותר, וכדי להימנע מכך דחה משרד הבינוי והשיכון ממאסר 1980 לאפריל 1980 תשלומים לבנקים למשכנתאות בסכום של למעלה מחצי מיליארד ל"י, וכן תשלומים לתברות בנייה בסך של למעלה מ־700 מיליון ל"י. דחייה זו של תשלומים משמעותה למעשה ביצוע פעולות בהיקף גדול ממה שתוכנן בעת אישור חוק התקציב ובעת אישור שינויים בו במשך השנה.

3. בתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות נרשמו בשנת הכספים 1979 חריגות ניכרות בהוצאה: בסכום של 2,608 מיליון ל"י בתכנית "שכר לימוד מדורג" — חריגה בשיעור של 339%, ובסכום של 1,302 מיליון ל"י בתחום פעולה "חינוך יסודי" — חריגה בשיעור של 18%. חריגות אלה נבעו בחלקן מאי עדכון ההרשאה להוצאה כמתחייב מהגדלת תשלומי שכר, ובחלקן מליקויים ברישום של הוצאות בפריטי תקציב (ראה להלן).

*

החריגות מחוק התקציב הן תופעה נפוצה, והיקפן הכספי גדול מאוד. החריגות נבעו לא רק מאי עדכון של ההרשאה להוצאה עקב התייקרויות בשיעורים גבוהים מהחזוי, אלא גם מביצוע פעולות בהיקף ריאלי שעלה על התכניות שאושרו. במסגרת התקציב. חוק התקציב אינו קובע סנקציות על

* למעט תקציבי הבטחון והשטחים והוצאות חירום אורחיות, סעיפי תשלום חובות ותקציבי המפעלים העסקיים.
** חריגה זו אינה משתקפת בדו"ח החשב הכללי, על כיצוד התקציב, שכן היא קרוזה על ידי הכנסה מיוחדת בסכום העולה ב־447 מיליון ל"י על סכום ההוצאה המתוכנית ועל אומדן ההכנסה. הכנסה זו מקורה בתקבולים משוק ההון, שאינם מיועדים דווקא למטרות שיכון, ולכן לא היה מקום לזקף את עודפי התקבולים לזכות תקציב השיכון.

חריגה מהמסגרות שנקבעו בו או מנהלי הוצאה מחייבים. מבקר המדינה עמד פעמים רבות בעבר על התופעה של חריגות מחוק התקציב ועל הצורך לקבוע נהלים מחייבים לבחינת חריגות מהתקציב, תוך דיון בנסיבות שהביאו לכך, והסקת מסקנות לפי הצורך (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 29 עמ' 31). מהביקורת הנוכחית עולה, שהאוצר לא גיבש נהלים כאמור, ועדיין אין הוא ערוך כיום להתיר בעוד מועד על חריגות צפויות והיקפן וליוזם פעולה בקשר לכך — בין בדרך של קבלת החלטה מתאימה בדבר הפסקת המשך הפעולה ובין בדרך של המרצה להגדלת ההרשאה להוצאה לפי הליכי חוק התקציב, לאחר שנקבע שדבר זה מוצדק.

בעקבות הביקורת מינה החשב הכללי בדצמבר 1980 קבוצת עבודה המורכבת מעובדי האגף ועליה הוטל להכין הצעת נוהל בדבר שמירה על מסגרות התקציב וההליכים שיש לקיים בקשר לכך באוצר ובשאר המשרדים.

פיקוח על קצב התשלומים על פי התקציב וסדרי מימון התקציב

בתקופה של אינפלציה מהירה נודעת חשיבות מרובה לקביעת קצב התשלומים, שהותרו על פי התקציב, תוך התאמה לתקבולי אוצר המדינה המיועדים למימון. ההיקף הכמותי של הפעילות מוכתב על ידי העיתוי שנקבע לביצוע התשלומים; ככל שיוקדם מועד התשלום יגדל ההיקף הריאלי של הפעולות, שניתן יהיה לבצען. למועד התשלום וכן למועד התקבול יש גם השלכה על היקף הזרמת אמצעי תשלום למשק על ידי הממשלה בכל נקודת זמן ובמשך השנה כולה.

אחד מכלי הפיקוח של החשב הכללי על קצב התשלומים במסגרת התקציב הוא הקצאת אמצעי מימון למשרדים. עם זאת, יכול החשב לווסת את קצב התשלומים בדרך זו ולהתאימו, במידת האפשר, לקצב התקבולים רק כהשלמה למדיניות תקציבית המכוונת מלכתחילה לשמור על המסגרת התקציבית שנקבעה, ואף לצמצם את ההיקף הריאלי של הביקוש הממשלתי. בהתחשב באמצעים שיעמדו לרשות הממשלה, ותוך שליטה מתאימה על עיתוי ההוצאה; שכן הגבלת המשרדים בביצוע תשלומים מבלי לצמצם את תקציבם לנוכח המקורות שעומדים לרשות הממשלה, לא תשיג את מטרתה. את דחיית תשלום כשלעצמה יש לשקול כנגד הנזק העלול להיגרם עקב העלאות מחיר, הוצאות מימון גבוהות, פגיעה בספק וכן פגיעה אפשרית באמינות הממשלה.

1. כדי להגביל את קצב ההוצאה מהתקציב, החליטה הממשלה בפברואר 1979 להעמיד לרשות המשרדים, בכל אחד מארבעת החודשים הראשונים של שנת הכספים 1979, מימון בשיעור שלא יעלה על 1/15 מהתקציב שיאושר, ובכל אחד מהחודשים אוגוסט וספטמבר — בשיעור שלא יעלה על 1/12 מהתקציב (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 79). מתברר שהוצאות בסכומים גדולים נדחו למחצית השנייה של השנה בלא לצמצם את ההיקף הריאלי של חלק מהן, ובלא להתנות אותן בגביית תקבולים שיאפשרו לממן הוצאות אלה. כתוצאה מכך נדרשה העלאה ניכרת של סכום ההרשאה להוצאה בתקציב, במסגרת התקציב הנוסף, תוך הגדלת ההזרמה של אמצעי תשלום מהתקציב: בחודשים נובמבר 1979 עד מארס 1980 הגיעה ההזרמה מהתקציב ל-26.8 מיליארד ל"י, מתוך הזרמה שנתית כוללת של 27.8 מיליארד ל"י, וזאת לעומת סה"כ של 11.6 מיליארד ל"י, שנאמד לפי חוק התקציב בראשית השנה.

2. החשב הכללי מקצה למשרדים בכל חודש מימון על סמך בקשות שהם מגישים לו במתכונת שנקבעה. לכך, בעת קביעת ההקצאה מובאים בחשבון צרכי המימון של המשרדים, כפי שהם משתקפים בבקשות אלה, וכן מצב הקופה וההתפתחויות המוניטאריות במשק, הגבלות התקציב והמימון, שנקבעו מפעם לפעם בתקציבי ביניים או בהחלטות ממשלה וגם תשלומי שכר שיש לבצעם במלואם ובמועדם ותשלומים אחרים הנובעים מהתחייבויות מוגדרות. מדי חודש מכין החשב הכללי תחזית מימון חודשית המבוססת על תכניות המימון שאושרו למשרדים, ועל תחזיות שמכינים באגף החשב הכללי, באגפי המסים ובאגף שוק ההון.

במקרים רבים עולים התשלומים במשך החודש על הקצאות המימון שאושרו בראשית החודש, בעיקר משום שהחשב הכללי מקצה למשרדים במשך החודש אמצעים נוספים לפי בקשותיהם. בשנת הכספים 1979 נרשמו, לפי נתוני החשב הכללי, סטיות ניכרות בזיקף של מאות מיליוני ל"י בכמה מרכיבי הוצאה, חלקן במשך מספר חודשים ברציפות. להלן דוגמאות של סטיות כאלו (במיליוני ל"י):

ינואר 1980	דצמבר 1979	נובמבר 1979	בינוי ושיכון: תחזית
2,025	1,760	1,670	
2,482	1,976	2,048	ביצוע
457	216	378	הפרש
תעשייה מסחר ותיירות:			
1,030	380	830	תחזית
1,299	622	957	ביצוע
269	242	127	הפרש
חקלאות, מים וטובסדיקות:			
1,160	1,030	1,020	תחזית
1,290	1,069	1,201	ביצוע
130	39	181	הפרש
תחבורה (כולל טובסדיקות):			
260	500	320	תחזית
386	584	457	ביצוע
126	84	137	הפרש

יתר על כן, יש הפרות של מגבלות המימון שנגרמות בלא שניתן לכך אישור של החשב הכללי ואף ללא ידיעתו. הפרות אלה מתאפשרות באמצעות משיכות יתר בחשבונות סילוקין או בחשבונות עו"ש של המשרדים בבנק הדואר, או על ידי ניצול עודפים בלתי צפויים של הכנסות במשרדים, כגון: משרד התקשורת ומשרד הבינוי והשיכון, שהכנסותיהם מופקדות בחשבונות העו"ש שלהם ומשמשות לכיסוי הוצאותיהם. לדוגמא, בחשבון העו"ש של משרד הבינוי והשיכון בבנק הדואר הועלו משיכות יתר רבות, שנתמשכו לעתים ימים רצופים, ולא תמיד חוסלו לקראת סוף החודש: בין ה-10 בפברואר ל-29 בפברואר 1980 היה היקף משיכות היתר בחשבון העו"ש של משרד הבינוי והשיכון בבנק הדואר בין 95 מיליון ל"י ל-700 מיליון ל"י.

החריגות מתחזיות המימון החודשיות נובעות מסיבות שונות, כגון: ביצוע תשלומים שהמשרד לא יכול היה לחזותם מראש, הקדמת תשלומים על ידי המשרדים, או הכנת תחזיות בראשית החודש בלא להתבסס על נתונים מהימנים. החשב הכללי לא גיבש נהלים ברורים בדבר הנסיבות המצדיקות אישור תוספות מימון למשרדים, בדבר סורי אישור בקשות אלה על ידי עובדי אגף החשב הכללי, וכן בדבר הטיפול באותם מקרים שבהם היו הפרות של מגבלות מימון שלא אושרו על ידו (ראה גם דו"ח שנתי 30 עמ' 80). מתיקי החשב הכללי לא תמיד ניתן לעמוד על הסיבות לסטיות מהתחזיות החודשיות בכל מקרה ומקרה, אף לא באותם סעיפים, שבהם נרשמו סטיות רצופות במשך תקופה ארוכה.

בבדיקה, שערכה הביקורת במשרד התינוך והתרבות, נתברר שהמשרד עצמו לא נהג לבדוק את היקף ניצול הקצבות המימון החודשיות שאושרו לו, ולא היה באפשרותו לקבוע אם אמנם אמצעי המימון שימשו למטרות שלשמן הוקצו. הביקורת עמדה על מקרים, שבהם ההוצאות של מחוזות המשרד לתשלומים עבור הזנת תלמידים והסעותיהם לבתי ספר עלו בכל חודש בעשרות מיליוני ל"י על היקף הסכומים שביקשו המחוזות להקצות להם למימון פעולות אלה.

3. מבקר המדינה עמד בעבר על כך שהאוצר לא ערך, בד בבד עם הכנת התקציב, תחזית ותכנית שנתית לגבי תזרים מזומנים, ואף לא תחזית תקופתית למספר חודשים, תוך הבחנה בין מרכיבי הוצאה והכנסה לסוגיהם (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 30, עמ' 80). בשנת הכספים 1980 נדרשו המשרדים לראשונה להמציא לחשב הכללי בראשית השנה, באורח נסיוני, תחזית תשלומים לתקופה אפריל-ספטמבר 1980. מתברר שכמה משרדים — ביניהם אלה שתקציביהם גדולים במיוחד — לא הגישו כלל תחזיות תשלומים, כנדרש. גם אותן תחזיות שהומצאו לחשב הכללי, לא בדק החשב הכללי ולא קיים לגביהן דיונים עם המשרדים הנוגעים בדבר.

4. צרכי המימון של המשרדים מדי חודש בחודשו נגזרים מאופי הוצאותיהם — הוצאות קשיחות ושאינן קשיחות — ומנהלי התשלומים לספקים ולגופים נתמכים, שנקבעו על ידי החשב הכללי.

הביקורת עמדה בהקשר זה על סדרי התשלומים של משרד הבינוי והשיכון לקבלנים ולחברות בנייה :

משרד הבינוי והשיכון קבע ביולי 1979, באישור החשב הכללי, הסדרי תשלום שונים לשלוש קבוצות של חברות בנייה וקבלנים, תוך מתן העדפה בעיתוי התשלומים לחברות בנייה גדולות ובינוניות. תנאי ההעדפה הוסברו לביקורת בכך שריבוי החשבונות המוגשים גורם עיכובים מינהליים בתהליכי הבדיקה, האישור והתשלום על ידי המשרד. כמו כן, בתנאים אלה מסכימות החברות שכל אימת שיש מחסור בכספים יידחו התשלומים המגיעים להם כשהם נושאים ריבית "החשב הכללי", שהיא נמוכה מהריבית הבנקאית.

מתברר, כי בשנת הכספים 1979 דחה משרד הבינוי והשיכון תשלומים מפאת חוסר מימון רק בחודש במארס 1980 — לחברות הגדולות נידחו תשלומים בסך של למעלה מ-700 מיליון ל"י ממארס 1980 לחודש שלאחריו, ולחברות הבינוניות נדחו תשלומים בכמה ימים במשך חודש מארס 1980 *.

אשר לעיכובים מינהליים בטיפול בחשבונות קבלנים, מתברר שהמשרד נוהג לעתים לפצות חברות בנייה וקבלנים על ידי הקדמת תשלומים. בכמה מקרים שנבדקו על ידי הביקורת לא נמצא הסבר להקדמת התשלום, ובמקרים אחרים היו הסיבות: עיכובים בתהליך בדיקת החשבונות, עיכוב תשלום בשל איחור בהגדלת היקף החווה ומצב כספי דחוק, שאליו נקלעו קבלנים.

אם נדרשים הסדרי תשלום מיוחדים שיש להם משמעות כספית ניכרת בתנאי אינפלציה, יש לעגן אותם בנהלים ברורים ולבחון אותם מפעם לפעם מחדש במונחים של עלות/תועלת. מכל מקום מן הראוי שהסדרים אלה יובאו בחשבון בעת קביעת המחיר הבסיסי של עבודות הנמסרות לספקים אלה.



השליטה של החשב הכללי על הקצאת מימון משמשת אותו לא רק בפיקוח על ביצוע התקציב, אלא גם מאפשרת לו, במיוחד בתקופה של אינפלציה מהירה, להשפיע על קצב ביצועו ומתוך כך גם על ההיקף הריאלי של היעדים, שיושגו במסגרת התקציב — בעיקר אלה שהוצאות בקשר אליהם אינן נעשות על פי חוק או התחייבות מוגדרת אחרת — ובדרך זו להשפיע על עדיפויות ההוצאה במשך השנה. בנסיבות אלה, וכדי להבטיח שהקצאת מימון וויסות תשלומים ייעשו לפי העדיפויות שנקבעו בחוק התקציב, יש צורך לקבוע הסדרים ברורים ומבוקרים בתחום זה, תוך הקפדה על תכנון נאות של הקצאת מימון, ועל קיום נהלים לאישור חריגות ממגבלות מימון, שעל חשיבותם עמד כבר מבקר המדינה בעבר. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1981, שהוא יכין נהלים חדשים בקשר לסדרי הקצאת מימון למשרדים.

פיקוח על התחייבויות

החל בשנת הכספים 1976 נקבעה בחוק התקציב "הרשאה להתחייב", הקובעת את גבולות הסכום שבו מותר לממשלה להתחייב באותה שנה לגבי התכניות שבהן נקבעה ההרשאה. הרשאה להתחייב נקבעה בעיקר בסעיפי הפיתוח, והיא קובעת את המסגרת הכוללת של פרויקטים שבתהליך פיתוח או הקמה. מסגרת ההרשאה להתחייב נועדה, בין השאר, להגביר את הפיקוח התקציבי ולהגביל את סמכויות המשרדים בתחום זה, כדי למנוע שהכנסת והממשלה יידרשו לאשר תקציבים לאחר שכבר קיימת התחייבות מוחלטת לביצוע התשלומים, שעליה לא היה ידוע להם ושאותה לא אישרו מראש.

1. הביקורת הנוכחית, שנערכה במשרד הבינוי והשיכון, העלתה כמה בעיות המגבילות את השימוש במכשיר של הרשאה להתחייב לשם קיום פיקוח תקציבי בשלב ההתחייבות :

- * לעומת הנוהג של תשלום ריבית לחברות בנייה ולקבלנים על דחיית תשלומים להם, לא גבה המשרד כלל ריבית מחברות בנייה על הפרשים שהן נדרשו להעביר למשרד לאחר ששולמו להן במהלך הבנייה סכומים שעלו על המגיע להן, לפי החשבון הסופי. לגבי חברת בנייה אחת נמצאו מספר מקרים, שבהם חויבה להחזיר הפרשים שלוש עד ארבע שנים לאחר גמר הבנייה, בלא שנדרשה לשלם דיבית על סכומי החזרה.

(א) בבדיקת הדו"חות ההודשיים של המשרד לשנות הכספים 1979 ו-1980 נמצא, כי במקרים רבים נעשו במשך השנה התחייבויות בהיקף שעלה על ההרשאה להתחייב המאושרת: התריגות היו בהיקף של מאות מיליוני ל"י והן נרשמו בעיקר בתכניות הנמשכות משנים קודמות, שבהן לא תוקצבה מלוא התוספת להרשאה הדרושה לכיסוי התייקרויות, כיוון שלא ניתן לחזות מראש את קצב ההתקדמות של ביצוע התכניות. אגף התקציבים באוצר נתן את הסכמתו לחריגות אלה כנגד הקפאה של ההרשאה לתכניות חדשות, וזאת עד לאישור הגדלת מסגרת ההרשאה להתחייב על ידי ועדת הכספים של הכנסת; המסגרת הוגדלה בין היתר על ידי העברת עודפי הרשאה להתחייב משנת הכספים הקודמת. בכמה מקרים נרשמו חריגות מההרשאה להתחייב, שלא כוסו לאחר מכן על ידי הגדלת מסגרת ההרשאה להתחייב בתקציב.

(ב) בחלק מהתכניות התקציביות, שבהן לא היה ברור אם תהיה התקדמות ממשית בביצוע בניה במשך השנה, לא תוקצבה מראש הרשאה להתחייב לכיסוי מלוא התייקרויות, שהיו צפויות באותה שנה, כפי שנקבע בנהלי אגף התקציבים באוצר; חוספות להרשאה להתחייב תוקצבו במשך השנה, כשהתעורר הצורך בכך. משום כך לא אחת חרגו במשך השנה ההתחייבויות מן ההרשאה להתחייב לפני שהיא הוגדלה (ראה לעיל). יתר על כן אין מגדילים את ההתחייבויות החזויות בגין התייקרות בראשית כל שנת כספים, על מנת להתאימן להתייקרויות הצפויות במשך השנה, כפי שנקבע בנהל אגף התקציבים. היקף החוזים מוגדל בדרך כלל ביזמת הקבלנים, ככל שהם צופים התקדמות בבנייה בתקופה הקרובה, והתגדלה נעשית עד פי תחזית התייקרות לחצי השנה הבאה. יש שחתמת חוזים או הגזלת היקפם נדחית עד סמוך לשלב התשלום, ולא אחת קרה שתהליך אישור התגדלה גרם עיכובים בתשלום. בשל כך לא נשמר ההבדל העקרוני בין הרשאה להתחייב לבין הרשאה להוצאה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם עקרונות של פיקוח תקציבי בשלב ההתחייבות, ושל תכנון תקציבי רבי-שנתי.

(ג) משרד הבינוי והשיכון חותם בכל שנה על חוזה מסגרת עם חברות הבנייה. לאחר מכן נקבעת בנספח לחוזה המסגרת חלוקת הדירות לפי ישובים, לפי סוגי מימון (מימון מלא, מימון חלקי, התחייבות רכישת, בנייה חופשית), ובהמשך נחתמים חוזים ספציפיים בין הפרויקטים השונים.

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת הועלו מקרים, שבהם בוצעו תשלומים עוד לפני חתימה על חוזים ספציפיים, וזאת בניגוד להוראות התכ"מ, ואף לפני שנחתמו נספחים לחוזה מסגרת. במקרים רבים הוחל בבנייה עוד לפני חתימה על חוזים ספציפיים, ולעתים גם לפני חתימה על נספח לחוזה מסגרת.

חוזי המסגרת שעליהם חותם משרד הבינוי והשיכון עם קבלנים אינם נרשמים כלל בחשבונית, ואין מחילים עליהם את ההוראות וההגבלות שנקבעו לגבי הרשאה להתחייב; אף כי המדינה לוקחת על עצמה התחייבויות כבר בשלב זה של חתימת חוזה מסגרת*.

2. כדי להתאים את קצב ההוצאה של הממשלה להכנסותיה, הורה החשב הכללי למשרדים להימנע מלצב רכישות ולהזמין עבודות החל מה-9 במרס ועד ה-30 באפריל 1980. החשב הכללי הורה להימנע מלחתום על הסכמים, התחייבויות והזמנות במשך תקופה זו, וקבע שחריגים יאושרו רק על ידו ועל ידי הממונה על התקציבים. ב-19 במאי 1980 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להקפיא, החל מיום 20 במאי 1980, את כל ההתקשרויות החדשות וחתמת חוזים חדשים, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח, עד לסיום בדיקת התאמתן של התכניות שעובדו המשרדים לשנת הכספים 1980, לתקציב שאושר לאותה שנה.

המשרדים שבהם נערכה הבדיקה, להוציא משרד התקשורת, נמנעו מהתקשרויות חדשות בתקופות ההקפאה. משרד התקשורת המשיך לפוסם מכרזים בהיקף גדול, ואף נתן הזמנות לספקים שנבחרו במכרזים אלה. המשרד פנה, אמנם, לחשב הכללי בבקשה לאשר לו ביצוע התקשרויות, אולם פניות אלה התייחסו להתקשרויות בהיקף כספי קטן בהרבה מזה שבוצע על ידי המשרד. בבדיקה של משרד מבקר המדינה במשרד הבינוי והשיכון הועלה שבתקופת ההקפאה נמנע, אמנם, המשרד מלחתום על חוזים ועל נספחים לחוזה מסגרת, אולם נמצאו מקרים, שבהם הוחל בבנייה ובוצעו תשלומים לקבלנים, גם ללא חתימה על חוזים ספציפיים ועל נספחים לחוזה מסגרת, כאמור (ראה לעיל).

* בדבר העדר הגדרות ברורות של ההתחייבויות שיש להחיל עליהן את הוראות ההרשאה להתחייב, ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 29 עמ' 102 וכן בדו"ח זה בפרק "ממצאי מעקב" - אגף התקציבים.

באגף החשב הכללי לא נקבעו נהלים והנחיות לטיפול בבקשות של משרדים לשחרור התקשרויות מהקפאה. חלק מהאישורים לביצוע התקשרויות ניתנו למשרדים על סמך בקשות שהגישו. בעל פה, ומשום כך אין אפשרות לעמוד על הנימוקים לשחרור מהקפאה ובכמה מקרים אף לא לאחר את האישורים ולעמוד על ההיקף הכספי של השחרור.

פיקוח על ביצוע תכניות ועל עקרונות של יעילות וחסכון

התקציב נועד לתת ביטוי כספי ליעדים ולתכניות פעולה של הממשלה, שיש להגדירם במונחים כמותיים מבחינת היקפם ומבחינת התשומות הדרושות להוצאתם אל הפועל. לפיכך, בנייה של התקציב על ידי המשרדים ובפיקוח של האוצר על ביצוע התקציב, יש לא רק לבחון את ביצועו של הוצאות ותחביויות במונחים כספיים, אלא גם את קצב ביצוען של תכניות ופעולות שלהן הוקצו אמצעים במסגרת התקציב, ואת דרכי ביצוען מבחינת השמירה על עקרונות של יעילות וחסכון.

1. מתברר שמשרד האוצר והמשרדים אינם ערוכים לעמוד בכל עת על ביצוע תכניות ופרוייקטים שנכללו בתקציב מבחינת ההיקף והקצב של הביצוע, והיחס בינם לבין התשומות שנדרשו לשם כך מהתקציב:

מבקר המדינה עמד בעבר על כך שמשרד האוצר אינו דורש ממשרדי הממשלה דיווח במונחים כמותיים לפי יחידות תשומה או תפוקה מוגדרות, שישולב בדיווח הכספי על ביצוע התקציב, ושהיה אפשר לעמוד על ההתקדמות בביצוע של פרוייקטים, לפי מבנה חוק התקציב (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 30 עמ' 82—81); ואמנם משרדי הממשלה, להוציא משרד הבינוי והשיכון, לא הנהיגו מתכונת דיווח כזו.

2. מרכיב ההוצאה העיקרי בתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות הוא השכר המשולם לעובדי הוראה. במקביל לתקצוב הוצאה זו במונחים כספיים, לא נתגבשה מערכת הקצאה של שעות הוראה, כך שניתן היה לפקח על ביצוע התקציב לגבי הקצאת שעות ההוראה. ליעדיהן השונים. במצב זה לא ניתן, למשל, לקבוע, אם חריגות בתכניות המיועדות לתשלומי שכר למוחים, שגרשמו בביצוע התקציב לשנת הכספים 1979, נבעו מחריגות מתקן שעות ההוראה או מעלות שעת עבודה הגבוהה מהמתוכנן. בשנת הכספים 1980 הונהג תקצוב של ההוצאה לשכר מורים גם במונחים של שעות הוראה, וכוננת המשרד הייתה להתחיל בהפקת דו"חות בקרה על ביצוע התקציב במונחים אלה, החל בנובמבר 1980.

3. משרדי הממשלה והיחידות המוגדרות כמפעלים עסקיים לפי חוק התקציב מחזיקים מלאי בתיקף גדול, המורכב ממוון המוחזק על ידי מינהל הסחר הממשלתי, מטובין הדרושים לתפעול יעודי של גופים כמפעלי התקשורת ורכבת ישראל, וממלאי משרדי. תיקצוב המלאי הממשלתי נעשה בדרך של קביעת רמות המלאי המורשה להחזקה, והגדלתו מפעם לפעם מחד, ובדרך של תקצוב שנתי של כניסות למחסנים ושל יציאות מהם לשם צריכה מאידך.

פיקוח תקציבי על היקף המלאי ועל היקף הרכישות והיציאות של טובין, שאינו מלווה כיום בבקרה על ההיקף הפיזי של המלאי, מאבד הרבה ממשמעותו, וזאת מכמה סיבות: הגדלת רמות המלאי ותקצוב של כניסות למחסנים ויציאות מהם אינם נעשים על יסוד בדיקה פיזית של רמות המלאי הדרושות למרכיביו השונים; במקרים רבים מבוצעות פעולות אלו בדיעבד, תוך עידכון של חריגות במשך השנה, בלא שניתן לוודא אם התוספות שאושרו נועדו לרכישות העולות בהיקפן הפיזי על המסגרות שנקבעו בראשית השנה, או לכיסוי התייקרויות בלבד. במרבית המשרדים המחזיקים מלאי, חלק מהמחסנים אינם מתוקצבים, ולפיכך ניתן להעביר אליהם מלאי מן המחסנים המתוקצבים — לעתים רק בדרך של רישום — ומשום כך ניתן להציג בסוף שנת הכספים רמת מלאי בתיקף שאינו חורג מהמסגרת המאושרת. שיטת חישוב ערך המלאי, והשוני הקיים בשיטות הרישום הנהוגות במשרדים השונים, משפיעים גם הם על התקציב הנדרש בשנה נתונה לכניסות מלאי בכל משרד ועל היקף ההוצאה למעשה. השפעה זו היא משמעותית במיוחד בתקופה של עליות מהירות במחירים, שבה תקצוב המבוסס על חישוב ערך מלאי לפי ממוצע נע, למשל, עלול להביא לתקצוב חסר, ומכאן לירידה פיזית במלאי (בענין תיקצוב מלאי, ראה בדו"ח שנתי 29 עמ' 104).

מערכת החשבונות, הרישום והדיווח

דיווח נאות של הוצאות משרדי הממשלה, המבוסס על מערכת חשבונות תקינה, הוא תנאי יסודי לפיקוח יעיל מצד האוצר על ביצוע התקציב במשך השנה. דיווח כזה דרוש גם למשרדים עצמם לצורך ניהול תקין של פעולותיהם.

1. מבקר המדינה עמד בשנים האחרונות, וכן במהלך הביקורת הנוכחית, על ליקויים בסדרי רישום של הוצאות והכנסות בספרי החשב הכללי והמשרדים, המתבטאים בפיגורים ברישום בחשבונות התקציביים או ברישום בפריטי תקציב לא מתאימים. ליקויים אלה גורמים לכך שמערכת הדיווח אינה מאפשרת לעמוד על מצב ביצוע התקציב במשך השנה, על כל התוצאות הנובעות מכך:

(א) מבקר המדינה עמד בעבר על כך שיש הוצאות בסכומים גדולים, שאינן נרשמות בדו"חות החודשיים על ביצוע התקציב אלא נזקפות באורח שוטף לחשבונות חו"י, ורק לאחר תום שנת הכספים הן מועברות לחשבונות התקציב. במקרים רבים מועברות גם יתרות של חשבונות חו"י משנה לשנה, ואינן נזקפות כלל לחשבונות התקציב של השנה השוטפת*.

(ב) הביקורת שנערכה השנה במשרד הבינוי והשיכון, העלתה פיגור רב ברישום הביצוע של תקציב האכלוס. פיגור זה נובע מהשהיות בהוצאת כתבי העברת רכוש על ידי משרד הבינוי והשיכון לחברות המאכלסות, או מעיכובים במסירת דו"חות איכלוס על ידי החברות. מצב זה מונע בחינת הביצוע בהתאם לתקציב, ובכך מקשה על קיום פיקוח פינ"י על קצב האכלוס ועל ביצועו מבחינת היעדים והתנאים שנקבעו לגביו (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 25 עמ' 604-605).

(ג) משרד הבינוי והשיכון לא מיין הכנסות של מפעלי השיכון מחברות השיכון, ובדו"ח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1979 נרשם בתקנה "הכנסות בלתי-ממוינות" סכום של 509 מיליון ל"י, לעומת אומדן של 5 מיליון ל"י. העדר מיון לא רק פוגם בשלימות הדיווח על ביצוע התקציב; יש לו גם משמעות כספית: חלק מההכנסות שאינן ממוינות מתייחס לחוב של חברת שיכון ופיתוח למשרד, שנאמד בכ-70 מיליון ל"י. שנתהווה משום שהחברה חדלה לפני כשש שנים לדווח למשרד על הפרשים בין המחירים שבהם מכרה דירות של מפעלי השיכון, לבין המחירים שנקבו בכתבי העברת הרכוש. המשרד התחיל לגבות את החוב בשנת הכספים 1979, והוא פועל לקביעת הסכום המדויק שלו.

(ד) הדו"חות החודשיים של המשרדים על ביצוע התקציב לא תמיד משקפים את ההוצאות למועד הדו"ח. לפי השיטה הקיימת, משקפים הדו"חות החודשיים ברוב המשרדים רק אותן ההוצאות שנרשמו עד יום ה-25 בחודש, כך שהוצאות שנרשמו בימים האחרונים של החודש ישתקפו רק בדו"ח המתייחס לחודש שלאחריה.

הביקורת הנוכחית במשרד החינוך והתרבות העלתה, שחלק מההוצאות נרשם בחשבונות התקציביים המתאימים ומשתקף בדו"חות החודשיים, לעתים רק מספר חודשים לאחר שבוצעו התשלומים. לדוגמא: התקציב חויב בתשלומים, שביצעו מחוזות המשרד בשנת הכספים 1979, בפיגור של חודש עד חודשיים. מחוז אחד העביר לחשבות המשרד את הדיווחים הכספיים החודשיים על תשלומים שביצע בפיגור של מספר חודשים (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 26 של מבקר המדינה עמ' 433). פיגורים ברישום ובדיווח הועלו גם בתשלום שכר לעובדי הוראה בחינוך היסודי: תשלומי שכר למורים בחודש נובמבר 1979 בסך של כ-410 מיליון ל"י, נרשמו ונכללו בדיווח החודשי רק בינואר 1980, ובחודש דצמבר 1979, בסך של כ-488 מיליון ל"י — רק בחודש מארס 1980.

(ה) במשרד החינוך והתרבות נעשו במקרים רבים רישומים בפריטי תקציב לא נכונים או שלא נרשמו העברות תקציביות על אף הנדרש לפי מבנה תקציב המשרד: תשלומי שכר למורים, שהועסקו בפעולות טיפוח או ניסויים פדגוגיים, נזקפו לחובת תכנית שכר מורים בחינוך היסודי הרגיל, ולא לחובת תקנות שכר במסגרת תכניות טיפוח וניסויים ויוזמות פדגוגיות. כתוצאה מכך חריגות ניכרות נרשמו בתכנית שכר מורים, ומאידך בדו"חות על ביצוע התקציב לא נרשמו במשך השנה ובסופה, כל הוצאות בתקנות לתשלום שכר מורים במסגרת טיפוח או במסגרת ניסויים ויוזמות פדגוגיות (ראה גם לעיל).

* ראה בדו"ח שנתי 30 עמ' 34 ועמ' 81, ודו"ח שנתי 29 עמ' 40-39.

במקרים אחרים נרשמו בספרי האוצר ובדו"ח על ביצוע התקציב חריגות או עודפי הרשאה בסכומים גדולים, כיוון שלא בוצע רישום העברות תקציב בין תחומי פעולה ותכניות בתקציב הרגיל של המשרד. לדוגמא: בתכנית תמיכות בתלמידים במסגרת שכר לימוד מדורג מופיעה בשנת הכספים 1979 חריגה של 2,547 מיליון ל"י, כיוון שלא נרשמה העברה לתכנית זו מתכניות תמיכות בתלמידי חינוך תיכון עיוני וחינוך מקצועי וימי, ועל כן הופיעו בהן עודפי הרשאה בסכומים גדולים; בתחום פעולה "סיוע וטיפול" הופיעו באותה שנה עודפי הרשאה, כיוון שלא נרשמו העברות תקציביות ממנו לתכניות בתחומי פעולה אחרים בתקציב המשרד, כנדרש.

התקציב בתחום פעולה "סיוע וטיפול" נועד בחלקו להעברות רישומיות לתחומי פעולה אחרים במשרד — בעיקר גני ילדים, חינוך יסודי, חטיבות ביניים, חינוך על-יסודי — שבהם נרשמות ההוצאות למעשה לפעולות הטיפול. מדו"ח החשב הכללי לשנת הכספים 1979 עולה שבחלק מתקנות הטיפול נרשמו העברות התקציב, כאמור, באותם תחומי פעולה שלהם יועדו ההעברות, אך לא במסגרת תחום פעולה "סיוע וטיפול". כתוצאה מכך נוצרו בתחום פעולה זה עודפי הרשאה בתקנות אלה. לדוגמא: בתקנה "סיוע וטיפול" בבתי ספר יסודיים נוצר עודף הרשאה בסך של 528 מיליון ל"י, כסכום ההקצבה; כך גם בתקנה "סיוע וטיפול" בחינוך על-יסודי — בסך 476 מיליון ל"י. בתקנות שבהן נרשמו העברות מתחום פעולה "סיוע וטיפול" נעשה הרישום ב-31.3.1980, והיקפן הכספי היה ברוב המקרים, במלוא סכום ההרשאה להוצאה ולא לפי היקף הוצאה במסגרת התקנות שלהן נועדה ההעברה.

2. כדי לקבל תמונה מלאה ומהימנה על מצב ביצוע התקציב במשך השנה ולעמוד על התשלומים שעוד צפויים בחודשים הבאים, לא די בדיווח כספי, שוטף על תשלומים שנעשו, אלא יש צורך גם בדיווח על התחייבויות שנעשו ועל המועדים החזויים לביצוע תשלומים לפיהן.

החשב הכללי הורה למשרדים לדווח בסוף שנת הכספים על ניצול ההרשאה להתחייב, אולם אין הוראות, שלפיה עליהם לדווח על כך במהלך השנה. רוב המשרדים אינם מנהלים דיווח כזה, למעט משרד הבינוי והשיכון המקיים מערכת דווח אמינה על ביצוע הרשאה להתחייב. יש, אמנם, במשרדים דיווח שוטף על מצבת ההתחייבויות במסגרת דו"חות הביצוע החודשיים, אולם מתכונת זו אינה מאפשרת לעמוד על ניצול ההרשאה להתחייב, ולסייע בניהול שוטף של התקציב (ראה גם דו"ח שנתי 30 עמ' 81 ודו"ח שנתי 29 עמ' 101).

במשך שנת הכספים מתקבלות החלטות רבות בדבר שינויים בתקציב, בחלקם גם מהותיים, בלא שקיימים נהלים וסדרי עבודה המבטיחים כי פעולות אלה ייעשו לאחר בחינה ודיון יסודיים בממשלה ובכנסת, ולאחר שגורמי המינהל יעמדו בכל מקרה על השינויים, על מהותם והשפעתם. על ידי שינויים אלה משתנים סכומי ההרשאה של התקציב בכללותו ושל סעיפי הוצאה ספציפיים. מלבד זאת מתברר בסוף כל שנת כספים כי היו חריגות — לעתים גדולות — מסכומי ההוצאה שאושרו. כל אלה מתווספים לשינויים החלים במשק והמשפיעים על יכולת הביצוע של התכניות שבתקציב.

*

כדי להבטיח שהתקציב לא יאבד ממשמעותו כתכנית פעולה של הממשלה וכביטוי למדיניותה הכלכלית — בכלל זה המאמצים לריסון האינפלציה — תוך פיקוח פרלמנטרי נאות, יש לדעת הביקורת, לשמור על כמה כללי יסוד: שינויים בתקציב ייעשו רק אם לפני ביצוע ההוצאה הנוספת נבחנו באורח יסודי הצורך בהם והשלכותיהם מבחינת עדיפויות ההוצאה בתקציב ומבחינת השפעתם על המשק; יש לדאוג לכך, שהקצאת מימון למשרדים לביצוע התקציב תיעשה בצורה מבוקרת, לפי עדיפויות ההוצאה שנקבעו בתקציב, ותוך חתירה לאיזון בין תשלומים ותקבולים; אין לחרוג ממסגרות ההרשאה להוצאה בתקציב, או אף ממסגרות לוח הזמנים לביצוע תשלומים במשך השנה, ויש לעשות הכל על מנת למנוע בעוד מועד חריגות כאלה; נוסף על פיקוח על ביצוע הוצאות שאושרו בתקציב, יש להדק את הפיקוח על התקשרות בהתחייבויות, ולהבטיח שהן יהיו במסגרת המגבלות שנקבעו לכך בתקציב; יש להנהיג דיווח נאות על מידת ההתקדמות בביצוע תכניות פעולה שנכללו בתקציב ועל דרך ביצוען, שיאפשר פיקוח והערכה בכל עת.

מערכת חשבונית אמינה ודיווח מהימן ושוטף, הם תנאי הכרחי המאפשר לכנסת ולממשלה לקיים פיקוח נאות על ביצוע התקציב לפי תכניות הפעולה ומסגרות ההרשאה להוצאה וההרשאה להתחייב שנקבעו בו.

ממצאי הביקורת במשך השנים האחרונות מראים, כי כללים אלה לא נשמרו במלואם, ונוכת הצורך בצמצום מירבי ובחסכון, ראוי כי הוראות מתאימות יוצאו בהקדם והכללים יאכפו בקפידה.

הטיפול המינהלי בחובות החוץ של המדינה

מדינת ישראל לוהה מדי שנה מלוות במטבע חוץ, בעיקר: מלוות מממשלת ארה"ב במסגרת סיוע החוץ שלה; מלוות ממדינות אחרות וממוסדות בינלאומיים; אגרות חוב של מדינת ישראל המופצות בחו"ל; ומלוות מבנקים מסחריים. ליום 31.3.1980 הייתה יתרת החוב של האוצר במטבע חוץ, לפי דו"ח החשב הכללי, כ-11,214 מיליון \$ כלהלן:

במיליוני \$	
7,135	מלוות מממשלת ארה"ב וממשלות אחרות
2,199	אגרות חוב של מדינת ישראל
1,605	מלוות מבנקים
240	מלוות ממוסדות בינלאומיים
35	אחרים
11,214	סה"כ

האחריות המינהלית לגיוס המלוות היא על החשב הכללי, ובמסגרת זו הוא אחראי לעריכת ההתקשרויות עם המלווים, לקביעת סדרי הפרעון וביצועו ולניהול מצבת החובות, דהיינו רישום חשבונאי של תקבולי מלוות ושל החוזרים על חשבונם. לגבי חלק מהמלוות — בעיקר אלה שמגייסים באמצעות בנקים מסחריים — הוא גם יוזם את גיוס הכספים וכן מנהל את המשא ומתן עם הבנקים על התנאים, שבהם יתקבלו המלוות. במילוי תפקידים אלו נעזר החשב הכללי בעיקר במחלקה למלוות חוץ, ביחידה לענייני עסקאות חוץ ונציגות האוצר בניו-יורק.

מבקר המדינה מדווח מדי שנה, במסגרת הפרק על מאון זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, על ההתפתחויות במצבת חובות החוץ של הממשלה, ועומד על המשמעות, שיש לגידול במצבת החובות ולשינויים בהרכבה על מאון התשלומים של המשק. בחודשים מאי ונובמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי את ההסדרים המינהליים והחשבונאיים באגף, שנועדו להבטיח ניהול תקין של מצבת חובות החוץ של הממשלה. במסגרת הביקורת הנוכחית לא נבדקו תכניות של חיזוי צורכי מלוות חוץ והיעוד על החלטות שנתקבלו בקשר לגיוס מלוות למטרות מסוימות; לפיכך לא נדונו השאלות הכרוכות בתכנון גיוס מלוות מחו"ל והגורמים שצריכים להשתתף בכך, עלות הכספים המגויסים, ותתפקיד שעל החשב הכללי למלא בנושא זה, ומידת הפיקוח התקציבי והאחריות המשרדית והארגונית בקשר לכך. בדבר ביקורת קודמת על סדרי גיוס מלוות באמצעות בנקים מסחריים מבחינת עלות גיוס הכספים, ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 111.

החזר המלוות

1. מערך ניהול החובות חייב להבטיח פרעון במועדים שנקבעו עם המלווה. אגף החשב הכללי לא נהג לערוך רשימות חודשיות של תשלומי הקרן והריבית, שהיה עליו לבצע בגין מלוות מבנקים מסחריים. גם בשנת הכספים 1980, שבה הוחל בהפעלת מערך ממוכן בנושא זה (ראה להלן), התבסס החשב הכללי כמעבר על דרישות תשלום בכתב, שהמציאו לו הבנקים מדי חודש. על פי ההסכמים בין הבנקים לבין החשב הכללי, אין בדרך כלל חובה על הבנקים להמציא לו דרישות תשלום; בפועל אירע, שדרישות כאלה לא נשלחו, וכתוצאה מכך פִּיגר החשב הכללי בביצוע תשלומים. בבדיקה שערכה הביקורת נמצאו ארבעה מקרים של איחור בתשלום רבית בסכומים של מאות אלפי \$ כל אחד על מלוות שנתקבלו מבנקים ישראליים; בכל המקרים אינו עולה מהתיעוד, שאגף החשב הכללי עמד על הפיגור, והוא שילם את הרבית רק לאחר שבאה לכך דרישה מהבנק. בשנים מהמקרים שנמצאו שולמו סכומי הרבית באיחור של מספר ימים; בשני המקרים האחרים שולמה רבית — במקרה האחד באיחור של חודשיים; ובמקרה השני, של ארבעה חודשים. הביקורת גם עמדה על פיגורים בתשלום רבית על תעודות פקדון של מדינת ישראל במטבע חוץ, שהיו בידי מוסדות כספיים בחו"ל. במקרים אלה נתגלה דבר הפיגור רק לאחר שבעלי השטרות התלוננו על אי תשלום הרבית במועד. המדובר במקרים יחידים, שאירעו לפני הפעלת מערך ממוכן

בנושא. עם זאת, הפנתה הביקורת את תשומת לבו של החשב הכללי לחשיבות שבמניעת מקרים מסוג זה, ולוא יחידים, בתחום זה, שהוא רגיש מבחינת שמירת השם הטוב שיש למדינה בשוק הכספים הבינלאומי.

2. הריבית על חלק גדול מהמיליונות המגויסים באמצעות בנקים מסחריים משתנה בהתאם לתנודות שערי הריבית בשוק הכספים הבינלאומי, והיא מורכבת משער בסיסי ומתוספת קבועה. השער הבסיסי הוא בדרך כלל *libor* — השער שבו מוצעים בלונדון פקדונות בין-בנקאיים לשישה או לשלושה חדשים לבנקים מדרגה ראשונה. החשב הכללי משלם לבנקים את הריבית על מלוות אלה על פי שערי הריבית, שהבנקים קובעים מראש בגין כל תקופת ריבית, בהתאם לשערי הריבית השוררים בשוק היוורודולר ביום הקובע*. הבנקים מודיעים בכתב לחשב הכללי על שערי הריבית שהם קובעים; אין הבנקים נדרשים לכלול במכתבי ההודעה נתונים העשויים לסייע לחשב הכללי בבדיקת שערי הריבית, דהיינו: מקור השער הבסיסי, יום קביעת השער והתוספת מעל לשער הבסיסי. בדו"ח שנתי '88 (עמ' 107) עמד מבקר המדינה על כך, שהחשב הכללי לא נהג לבדוק את שערי הריבית שקבעו הבנקים. בביקורת הנוכחית נמצא, כי בשנות הכספים 1979–1980 אמנם נהג החשב הכללי לבדוק לעתים את הסבירות הכללית של השערים שנקבעו, אולם הוא לא היה ערוך לבצע בדיקות, תוך התייחסות לתנאים הספציפיים של המלוות. החשב הכללי אף לא ניהל רישום של התוצאות של אותן בדיקות שערי הריבית שהוא ביצע — רישום הדרוש הן לצורך בקרה על התשלומים לבנקים והן לשם מעקב אחר העלות בפועל של מלוות שגויסו מהבנקים השונים (בדבר ביקורת קודמת, ראה בדו"ח שנתי '88, עמ' 107).

הביקורת ערכה בדיקת מדגם של 72 קביעות ריבית בשנות הכספים 1979 ו-1980 בגין מלוות במטבע חוץ, שנתקבלו מבנקים בארץ ובחוץ לארץ בשנות הכספים 1976 עד 1979. הביקורת העלתה מספר מקרים, שעשערי הריבית החצי-שנתיים שקבעו שני בנקים היו, לפחות לכאורה, גבוהים מאלה, שצריכים היו להיקבע לפי תנאי המלוות, על פי השוואה לשערים הבסיסיים ששררו בשוק הכספים הבינלאומי, כפי שמדווח במידע היומי שמקבל אגף החשב הכללי משלושה מקורות באירופה. לגבי בנק א' נמצא הפרש של 3/8% בגין מלוות בסך 31 מיליון \$, של 1/4% בגין מלוות בסך 19.5 מיליון \$ ושל 15/16% בגין מלוות בסך 10 מיליון \$. לגבי בנק ב' נמצאו 5 מקרים של הפרשים אפשריים של 1/4% בגין שני מלוות על סך 2.5 מיליון \$, ומקרה אחד של הפרש אפשרי של 1/8% בגין מלוות על סך 1.5 מיליון \$**.

בעקבות הביקורת פנה החשב הכללי לשני הבנקים בדרישה לברר את הממצאים. בנק א' החזיר לאוצר בדצמבר 1980 את כל התפרשים שעליהם הצביעה הביקורת בסכום כולל של כ-130 אלף \$, ועוד 6,576 \$ בגין ריבית פגורים על התפרשים***. אשר לבנק ב' הוא עדיין לא ענה עד פברואר 1981 ואף לא מסר לאגף החשב הכללי את הפרטים הדרושים, שמהם ניתן לעמוד על שערי הריבית שצריכים היו להיקבע****. התפרשים האפשריים בגין מלוות אלו מסתכמים בכ-14,000 \$ (כולל ריבית פיגורים).

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה בינואר 1981, כי הוא נערך להפעיל בקרה קפדנית על שערי הריבית שקובעים הבנקים. לשם כך הוציא לבנקים ב-21.1.81 הוראות מפורטות, המחייבות את הבנקים לכלול בכל הודעה על קביעת שער ריבית את מלוא הנתונים הדרושים כדי לאפשר בדיקה מפורטת בידי המחלקה למלוות חוץ.

הביקורת עמדה על מקרים נוספים, ששערי הבסיס שלפיהם קבעו בנקים שערי ריבית על מלוות. לאוצר היו גבוהים (ב-1/8%–1/16%) משערי הריבית, שנכללו במידע היומי שבידי החשב הכללי.

* היום הקובע לכל תקופת ריבית הוא בדרך כלל שני ימי עסקים בלונדון (ולעתים גם במרכזי כספים אחרים הקשורים למלוות) לפני תחילת תקופת הריבית.

** הביקורת העלתה גם שלגבי שני מלוות מבנק ב' — אחד על סך 10 מיליון \$ ואחד על סך 5 מיליון \$ — גרשמו במס-מכי מחלקת מיליונות חוץ ואף במערכת הנתונים האוטומטית של המנה קה שיעורי מרוות לא נכונים (לגבי הראשון גבוה מדי ב-3/16% ולגבי השני נמוך מדי באותו שיעור). התנאים, הנכונים היו רשומים במסמכים שבידי הבנק ושבדי היחידה לסקאות חוץ, והבנק קבע לפיהם את שערי הריבית; אולם כיוון שהמחלקה לא בדקה את התאמת קביעות הריבית לתנאי ההסכמים, היא לא הבחינה בסעויות שבמסמכים.

*** ריבית הפיגורים שולמה על התפרשים בגין שני המלוות הראשונים; עד פברואר 1981 טרם שילם הבנק ריבית פיגורים בסך כ-2,000 \$ בגין המלוות השלישי.

**** מאידך שילם האוצר לבנק זה, בעקבות הביקורת, הפרש ריבית בסך 932 \$, שהפחיתה המחלקה במועד אחר מתשלום ריבית על אחד המלוות מחוטר ידיעת התנאים של אותו מלוות.

במקרים אלה לא ניתן היה לקבוע אם התשלומים לבנקים תאמו את תנאי המלוות, בין השאר משום שהגדרות של השער הבסיסי בחלק מההסכמים אינן ניתנות לאימות על בסיס הנתונים שבידי החשב הכללי: בחלק מההסכמים בקשר לגיוס מלוות ישנה הגדרה ברורה של שער הריבית הבסיסי – לדוגמא, לפי השער היציג המתפרסם על ידי אחת מסוכנויות הידיעות. בהסכמים אחרים נקבע שער הבסיס באחת מכמה דרכים: לפי שיטה אחת, נקבע השער שבו יוכל הבנק הישראלי המלווה, על פי הצהרתו, לגייס פקדונות בין-בנקאיים בשוק היורו-דולר ביום הקובע. לפי שיטה אחרת, הבנק בחוץ לארץ, המספק את המימון, קובע שער בסיס ומוסר אותו לבנק הישראלי שבאמצעותו מגויס המלווה. על פי שני הסכמים עם אחד הבנקים הישראליים, הבנק בחוץ לארץ יכול לקבוע את שער הבסיס לפי השערים בשוקי הכספים באחת משלוש ארצות באירופה, על פי בחירתו, שלא על פי שער יציג המתפרסם באמצעי התקשורת וללא צורך להודיע באיזה בחר. (בדבר ההשלכות שיש להסדרים מסוג זה על עלותם של מלוות שהאוצר מגייס מבנקים מסחריים, ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 111, ובדו"ח שנתי 26, עמ' 204).

מידע ניהולי וחשבונאי על מלוות חוץ

1. ניהול תקין של מצבת חובות החוץ של הממשלה מחייב הפעלת מערכת מידע עדכנית, שתכלול את כל המלוות, ושתאפשר לעמוד, בין השאר, על פרעונות צפויים בטווחי זמן שונים. מערכת המידע דרושה, בנוסף להבטחת פרעון הקרן והריבית במועדו, לצורך תכנון תזרים המזומנים, עריכת תחזיות לשם תקצוב של תשלום חובות וקבלת החלטות בדבר גיוס מלוות חדשים.

באגף החשב הכללי הוחל בשנת הכספים 1978 בפעולות להכנת מערכת ממוכנת, שתכיל מידע על כלל מלוות החוץ. קליטת הנתונים נמשכה כשנתיים, ועד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1980 נקלטו נתוני לוחות הסילוקין של כמעט כל המלוות, והוחל בהפקת דו"חות על תשלומי פרעון הצפויים בחודשים הקרובים. עד להפעלת המערכת הממוכנת ניהל החשב הכללי את רישום מלוות החוץ באופן ידני, ולא עמדו לרשותו באופן שוטף דו"חות על מצבת החובות ועל הפקדונות הצפויים מדי חודש וכן לטווחי זמן יותר ארוכים.

2. בנוסף למערכת, המופעלת על ידי החשב הכללי, מנהל בנק ישראל, לצורך הפיקוח על מטבע חוץ, מערכת ממוכנת, הכוללת נתונים על חובות החוץ של המדינה, הן של הממשלה והן של שאר מגזרי המשק. גם מערכת זו מפיקה דו"חות על מצבת חובות החוץ של הממשלה ועל תשלומי הפרעון הצפויים. מקור הנתונים על חובות הממשלה ומועדי פרעונם הוא אגף החשב הכללי. נמצא כי הנתונים שבידי בנק ישראל לא היו שלמים ולא היו לו במועד הביקורת נתונים על קווי אשראי שניצל החשב הכללי ועל תנאי המלוות, שהריבית עליהם נידת, כיוון שאלה לא הומצאו לו על ידי החשב הכללי. אם אכן יש הצדקה להפעלה של שתי מערכות נתונים אלה, זו בצד זו, יש להבטיח, שכל אחת מהן תהיה מלאה ועדכנית, כך שתענה על היעדים שהוצבו לה ותאפשר אימות על ידי השוואה בין שתי המערכות. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1980, שהוא יתאם עם בנק ישראל את דרך קליטת הנתונים לסרטים מגנטיים במגמה להבטיח את שלימות הנתונים שבידי הבנק.

3. רישום תקין ועדכני על תקבולים ממלוות, על מצבת החובות ועל ההוצאה על תשלום חובות, דרוש לשם ניהול שוטף של מצבת החובות ובקרה תקציבית על ההוצאות וההכנסות במשך השנה. מתברר שמאזי הבחון שמפיק החשב הכללי במשך השנה אינם משקפים את המצב לאשורו בתחום זה:

(א) התקבולים נרשמים בחשבונות ההכנסה ובמצבת החובות בפיגור שבין חודש לחצי שנה, ועד לזקיפתם לחשבונות המתאימים הם כלולים בחשבון מעבר כללי. יש גם מקרים שהוצאות או תקבולים אינם נזקפים לחשבונות התקציב בשנת הכספים השוטפת אלא בשנת הכספים הבאה.

(ב) בעבר נזקפו זמנית מלוא התשלומים, המורכבים מהחזר קרן ומריבית, אם לסעיף קרן ואם לסעיף ריבית, הכל לפי הסכום היותר גדול; לאחרונה שונה הנהוג והתשלומים נזקפים זמנית במלואם לסעיף הקרן. זקיפת הריבית לסעיף ריבית ותקין הרישומים בהתאם במצבת החובות נעשים רק כמה חודשים לאחר תום שנת הכספים, לקראת עריכת הדו"ח הכולל של החשב הכללי על ביצוע תקציב.

(ג) ספרי החשב הכללי מתנהלים בשקלים בלבד, ואין כל רישום ממוכן או רישום עזר ידני של התקבולים והתשלומים במטבע חוץ במהלך שנת הכספים. שיערוך מצבת החובות נעשה ידנית רק

פעם בשנה — מספר חודשים לאחר תום שנת הכספים. לפיכך לא ניתן לעמוד בכל עת על ההיקף המשוערך של מצבת החובות, אלא רק לאחר תום שנת הכספים.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1980, שהוא פועל לתיקון הליקויים בכל הנוגע לרישום במערכת החשבונית.

הלוואות תקציביות באמצעות מוסדות כספיים

חברות ממשלתיות, מוסדות ציבור, מפעלים פרטיים ואף יחידים מקבלים מאוצר המדינה הלוואות מהקצבות שהוקצבו בתקציב המדינה למטרה זו. סכומי ההלוואות שניתנו בשנת הכספים 1979 הסתכמו ב־35.5 מיליארד ל"י. ההלוואות ניתנות בעיקר לפיתוח המשק — בתחומי התעשייה, החקלאות והתיירות — לשיכון ולבנייה ולפיתוח ברשויות המקומיות. ההלוואות ניתנות על פי הסדרים כלליים שנקבעו לגבי כל אחד מהיעדים להם ישמשו, והן כיום בתנאי הצמדה ובריבית נמוכה, ועל פי רוב בתנאים נוחים מבחינת מועדי הפרעון. עד מאי 1979, המועד שבו החליטה הממשלה להצמיד את ההלוואות למדד או לשער המטבע, ניתנו ההלוואות ללא הצמדה, והייתה גלומה בהן סובסידיה ניכרת. בדרך כלל קובעים משרדי הממשלה הנוגעים לדבר את הקריטריונים למתן ההלוואות, ואילו תנאי ההלוואות נקבעים על ידי החשב הכללי, בתיאום עם המשרדים. ביצוע ההלוואות מוטל על מרכזים ("רפרנטים") באגף החשב הכללי, וגביית תשלומי ההחזר, רישומם והדיווח עליהם נתונים בידי מחלקת ההלוואות והגבייה באגף החשב הכללי.

ההלוואות ניתנות ישירות על ידי האוצר או באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים. בשנים האחרונות, מכלל ההלוואות גדל חלקן של אלו הניתנות באמצעות מוסדות כספיים, דבר המשקף מגמה של האוצר להעביר את ביצוע ההלוואות וגביית ההחזר מטיפולו הישיר של החשב הכללי אל הבנקים. בכמה תחומים גרמה העברת הטיפול בביצוע ההלוואות למוסדות כספיים גם לכך, שהמוסדות מעורבים במידה רבה יותר בתהליך ההלוואה לכל שלביו.

היתרה הכוללת של ההלוואות ליום 31.3.1980 הסתכמה ב־57.3 * מיליארד ל"י, מזה 48 מיליארד ל"י הלוואות שניתנו באמצעות מוסדות כספיים (84%). בשנת הכספים 1979 היה היקף הגבייה של קרן וריבית 6.9 מיליארד ל"י, 12% מסך כל ההלוואות. סכומי הגבייה על חשבון הלוואות אלו, שהם נמוכים יחסית ליתרת ההלוואות, מושפעים בהיקפם לא רק מתנאי ההלוואות, שהם מועדפים כנקבע על ידי הממשלה, אלא מכמה גורמים נוספים, ובמיוחד: סדרי הפיקוח הכספי על השימוש בכספים על ידי המוסדות הכספיים, שבאמצעותם ניתנות ההלוואות; יעילותו של המערך המינהלי האחראי לגבייה; גובה המרווחים המובטחים למוסדות הכספיים.

בחודשים אפריל–יוני 1980 ביקר משרד מבקר המדינה את פעולות החשב הכללי לגבי הלוואות אלו, ובמיוחד הפיקוח על השימוש בכספים, שמעביר האוצר למוסדות כספיים לשם ביצוע הלוואות, סדרי הגבייה של ההלוואות והמרווחים המובטחים למוסדות הכספיים. הביקורת בדקה במיוחד את הטיפול בהלוואות פיתוח לתעשייה ובהלוואות פיתוח לרשויות המקומיות. בדבר ביקורת קודמת על הלוואות תקציביות, ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 126–119; על ביצוע הלוואות לפיתוח התעשייה באמצעות מוסדות כספיים, ראה בדו"ח שנתי 29, עמ' 136–125.

הפיקוח על השימוש בכספים

מטרת הטיפול בהלוואות בידי המוסדות הכספיים מחייבת פיקוח של החשב הכללי על כך, שהכספים שהוא מעביר למוסדות הכספיים ינוצלו אך ורק למתן הלוואות ליעדים שנקבעו ולא יעמדו לרשות המוסדות הכספיים מעבר לנדרש בהתחשב במועדי מתן ההלוואות ללווים. כמו כן התנאת מתן ההלוואה במלואה או בחלקה במילוי תנאים מוקדמים על ידי הלווה מחייבת קיום אמצעי בקרה ופיקוח, שיבטיחו כי אכן נתמלאו התנאים וכי השימוש בכספי ההלוואה על ידי הלווה אכן היה למטרה שלהשגחה ניתנה. החשב הכללי הוציא הוראות למוסדות הכספיים, שנועדו להנחות אותם בדבר שחרור הכספים ללווים ולהבטיח פיקוח על פעולות המוסדות הכספיים בנדון. ההוראות כוללות

• סכומים אלה אינם כוללים הלוואות עומדות.

הנחיות בדבר מילוי פרטי הבקשה של המוסדות הכספיים להעמדת כספים לרשותם, הבדיקות שהם חייבים לערוך בדבר מילוי התנאים המוקדמים הנדרשים מהלווים והדו"חות הכספיים שהם נדרשים להמציא לחשב הכללי על ביצוע ההלוואות. בדיקה של הפיקוח על השימוש בכספים, שנועדו למתן הלוואות לפיתוח התעשייה, העלתה:

1. העברת כספים על ידי החשב הכללי נעשת מספר פעמים בחודש על יסוד בקשות מרוכזות, שמעביר כל מוסד כספי. הבקשות צריכות לכלול את שמות הלווים, שאמורים לקבל הלוואות, ואח סכומי ההלוואות. עם ההחלטה על הצמדת הלוואות הפיתוח נוצרו למעשה מבחינת התנאים כמה סוגי הלוואות: הלוואות, שאושרו לפני מועד החלטת הממשלה ועליהן הוחלו התנאים שמלפני כן; הלוואות, שהבקשות לגביהן הוגשו לפני מועד ההחלטה, אולם אושרו לאחר מועד ההחלטה — אלה ניתנו בתנאי הצמדה של 70% למדד או בהצמדה של 100% לשער הדולר וברכית של 2% (להלן: הלוואות בתנאי צנרת); שאר ההלוואות ניתנו בתנאי הצמדה מלאה — אם למדד ברכית בשיעורים של 0.5%—1.5% ואם ל-\$ ברכית של 5.5%—6.0%. שיעור הריבית תלוי בסוג אזור הפיתוח.

החשב הכללי לא עמד על כך, שהמוסדות הכספיים בבקשותיהם יפרידו בין כספים המיועדים למתן הלוואות לסוגיהן — הלוואות בלתי צמודות, הלוואות בתנאי צנרת והלוואות צמודות. המוסדות הכספיים נדרשו להפריד בין הלוואות צמודות למדד לבין אלה הצמודות לשער הדולר, אולם גם הפרדה זו לא בוצעה במשך תקופה ארוכה, והוחל בה רק בפברואר 1980. בהעדר אבחנה בבקשות בין הסוגים השונים של הלוואות חסרים לחשב הכללי נתונים הדרושים להכנת לוחות סילוקין בקשר לכספים שהוא מעביר למוסדות הכספיים על הגבייה של כספים אלה (ראה להלן).

2. פיקוח נאות. על כך, שהמוסדות הכספיים ישתמשו בכספים המועברים אליהם בהתאם ליעוד שלשמו ניתנו, מחייב קבלת מידע על הלוואות לסוגיהן שבוצעו; על המקורות שמהם ניתנו ההלוואות, בכלל זה כספים חוזרים מהלוואות שניתנו בעבר; ועל יתרות כספים לא מנוצלות שבידי המוסדות הכספיים. לשם כך נדרשים המוסדות לדווח אחת לשלושה חודשים על שלבי הטיפול בהלוואות הפיתוח, דהיינו אישור וביצוע, וכן על מקורות המימון השונים להלוואות הפיתוח שבוצעו — פקדון תקציבי, הון עצמי, כספי החזר הלוואות שניתנו בעבר, ומקורות מימון מבוטחים בביטוח הצמדה למדד או לשער המטבע. כן עליהם להמציא לחשב הכללי פירוט של הסכומים, שהפקיד אצלם ותאריכי ההפקדה, ערכי הביצוע של ההלוואות, שמות הלווים, שערי הריבית ונתונים על היתרות הבלתי מנוצלות של הפקדון.

החשב הכללי לא עמד על קבלת הדו"חות מהמוסדות הכספיים; להוציא מוסד אחד, לא ציינו המוסדות בדו"חותיהם יתרות כספים בלתי מנוצלות, באופן שניתן היה לגבות מהם רכית על כספים אלה. המוסדות גם לא דיווחו כדרוש על מקורות המימון מלבד כספי התקציב ששימשו למתן הלוואות. שני מוסדות כספיים בלבד ציינו בין המקורות גם כספי החזר הלוואות אף כי אחד מהם לא הפריד בין כספי החזר לבין כספים שמקורם בהון העצמי של הבנק. בהעדר מידע מלא על היקף כספי הקרן שהוחזרו, אשר בידי המוסדות הכספיים, לא ניתן לפקח על כך, שכספים אלה יוחזרו לאלתר לאוצר או ישמשו למתן הלוואות חדשות כך שלא יהיה צורך בהעברות נוספות של כספי התקציב.

החשב הכללי לא ניתח את הנתונים, שהמציאו לו המוסדות הכספיים, ולא בדק את נכונותם, אף לא על ידי השוואה של הנתונים, הכלולים בדו"חות השונים המומצאים לו. לדוגמא, לפי הדיווחים הרבע-שנתיים של הבנקים, בוצעו בשנת 1979 הלוואות בסכום גבוה ב-108 מיליון ל"י מהסכום הכולל של בקשות שהם הגישו אותה שנה לחשב הכללי לשם קבלת כספים לצורך ביצוע הלוואות. החשב הכללי לא עמד על סיבת ההפרש.

3. לאחר הצמדת הלוואות הפיתוח למדד יש משמעות רבה למועד העברת הכספים למוסדות הכספיים, שכן כספים המועברים לאחר ה-15 בחודש צמודים למדד מאוחר מזה, שאילו צמודים כספים שהועברו לפני ה-15 בחודש. החשב הכללי לא קבע מועדים קבועים להעברת כספים במשך החודש למוסדות הכספיים תוך התחשבות בעיתוי ההעברה בסמוך ל-15 בחודש. יתר על כן, החשב הכללי למעשה גמנע מלהעביר כספים, המיועדים למתן הלוואות צמודות, בסמוך לפני ה-15 בחודש, כדי למנוע שהמוסד הכספי יפסיד מדד על ידי כך, שהלווה ימשוך את כספי ההלוואה רק לאחר ה-15, ולכן תוצמד הלוואתו למדד מאוחר מזה, שאילו הוצמדו כספי הפקדון של האוצר באותו מוסד כספי.

4. בצד קבלת דוחות מהמוסדות הכספיים על ביצוע ההלוואות ובדיקת הדוחות יש חשיבות לכך, שהחשב הכללי יערוך בדיקות תקופתיות במוסדות הכספיים עצמם כדי לעמוד על הדרך, שבה הם ממלאים את התפקידים המוטלים עליהם, לפי ההסדרים בינם לבין משרד האוצר. החשב הכללי יזום מפעם לפעם בדיקות במוסדות הכספיים תוך הסתייעות במשרד רואה-חשבון חיצוני, אולם במוסדות הכספיים המזרימים הלוואות למפעלי תעשייה, כמעט שלא נערכו בדיקות כאלה. בשנת הכספים 1979 ערך החשב הכללי בדיקות במספר מוסדות כספיים ועמד על מקרים בהם בוצעו הלוואות, בלא שהמפעל הגיש דו"ח על ביצוע ההשקעה, שבגינה ניתנה ההלוואה, כפי שחייב היה לעשות. במקרים אחרים אמנם הוגשו דוחות ביצוע, אולם אלה לא היו מאושרים על ידי רואה-חשבון. בעקבות ממצאים אלה חור והורה החשב הכללי למוסדות הכספיים להקפיד על מילוי ההוראות, אולם מאז ועד מועד סיום הביקורת הוא לא יזם בדיקות נוספות באותם מוסדות ובמוסדות אחרים כדי לוודא את קיום הוראותיו.

גביות על חשבון הלוואות

הכספים, שהעביר האוצר למוסדות הכספיים במשך כל השנה, נזקפו כפקדון לזכותו. מדי שנה בשנה מופקדים לזכות האוצר מספר פקדונות כאלה, כל אחד בתנאיו המיוחדים (שיעורי הרבית על ההלוואה) ומטרתיו (לגבי רשויות מקומיות הלוואות להקמת מבני חינוך, הלוואות פיתוח היתנות באמצעות משרד הפנים, הלוואות במסגרת קו אשראי מיוחד). עם הצמדת הלוואות הפיתוח למדד או לשיעור הדולר גדל עוד יותר מספר הפקדונות, ובמקום פקדון שנתי אחד לסוג הלוואות מסוים, מנוהלים מספר רב של פקדונות, כשמדי חודש נפתחים פקדונות חדשים לפי תנאי ההצמדה — הלוואות צמודות מדד, הלוואות הניתנות בתנאי הצמדה לדולר ולפי שיעורי ההצמדה — הלוואות בתנאי צנרת והלוואות בהצמדה מלאה. עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה הכנת תכנית לקליטה ממוכנת של נתונים על הפקדונות למתן הלוואות בתנאי הצמדה למדד ולשיעור הדולר, דבר שיש בו כדי להקשות על הפיקוח על פקדונות אלה ועל המשיכות מהם.

1. כדי להבטיח גביית הקרן והרבית במועדים ובסכומים, כפי שמתחייב על פי תנאי ההלוואות, שלגניתן שימשו הפקדונות, יש להכין לכל אחד מהם לוח סילוקין ובו פרטים על סכום הפקדון ועל תנאי הפרעון שנקבעו להלוואות שלגניתן שימשו בשינויים המתחייבים מההסכם עם הבנקים. בקשר לאותו פקדון. לפי ההסדרים הנהוגים כיום, אגף החשב הכללי אינו מכין בעצמו לוחות סילוקין, אלא משתמש בלוחות סילוקין שמכינים המוסדות הכספיים. אמנם נערכת באגף החשב הכללי בדיקה של הנתונים הכלולים בלוחות הסילוקין, שממצאיהם הבנקים; אולם כיוון שלוח הסילוקין אמור לשמש מקור מידע לפיקוח על סדירות העברת כספי הגבייה על ידי הבנקים, אין בכך כדי לשמש תחליף להכנת לוח סילוקין באגף החשב הכללי. מה עוד שלא תמיד מצויים בידי החשב הכללי נתונים מלאים ושוטפים המאפשרים לו לבדוק את נכונות הנתונים מבחינת סכומי ההלוואות שניתנו, שיעורי הרבית ויתר התנאים בהם ניתנו, ושעליהם מבוססים לוחות הסילוקין, שממצאיהם המוסדות הכספיים.

2. במהלך הביקורת נמצאו פיגורים ניכרים בהכנת לוחות סילוקין ובדיקתם, עד כדי מספר שנים. עד יולי 1980 לא הושלמו במערך הממוכן של החשב הכללי ההכנה והקליטה של נתוני לוחות סילוקין המתחייבים לפקדונות, ששימשו כל אחד למתן הלוואות בלתי צמודות בסכומים של מאות מיליוני ל"י בשנות הכספים 1977 ו-1978. חלק מהפיגורים נבעו מהעדר הקפדה על כך, שהמוסדות הכספיים יכינו את לוחות הסילוקין במועד, וחלקם מפיגורים בבדיקת הלוחות באגף החשב הכללי.

בהעדר לוחות סילוקין שוטפים ועדכניים אין בידי החשב הכללי אמצעי פיקוח על כך שהמוסדות הכספיים יעבירו במועד לאוצר את כספי הגביות ועליו להסתמך במקרים אלה על דיווחי המוסדות הכספיים עצמם בדבר הסכומים שהעבירו לו בפיגור. בבדיקה מדגמית עמדה הביקורת על מספר מקרים, שהעברת כספי הגבייה שבקשר לפקדונות למתן הלוואות פיתוח לתעשייה נעשתה בפיגור, שנע בין מספר ימים לשלושה חודשים. לגבי פיגורים של עד שלושה חודשים בהעברת סכומים בהיקף של עשרות מיליוני ל"י כל אחד, ממוסד כספי אחד, לא ניתן לקבוע מספרי. החשב הכללי, אם אמנם שילם לו המוסד רבית פיגורים. לפי חישובי הביקורת, רבית הפיגורים שבה צריך היה לחייב אותו מוסד כספי על פיגורים אלה היתה כ-9 מיליון ל"י. במקרה אחר נמצא, שבנק אחד העביר את תשלומי הרבית אחת לשנה, ולא כל שלושה חודשים, כנדרש. עד מועד סיום הביקורת לא חויב הבנק ברבית על הפיגורים.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1980, שמאז סיום הביקורת חלה התקדמות בהכנת לוחות סילוקין, והושלמו לוחות לגבי חלק גדול מהפקדונות הישנים.

3. במקרה אחד העביר הבנק לפיתוח התעשייה לחשב הכללי סכום של כ-136 מיליון ל"י ב-6.7.79. במקום ב-30.3.79. דחייה זו בהעברת הכספים הייתה מבוססת על הסדר עם החשב הכללי, שלפיו ישמשו כספי הגבייה למימון הלוואות פיתוח, שביצע הבנק בתקופה ינואר-אפריל 1979, עד שהחשב הכללי יעביר למטרה זו לבנק כספים על חשבון שנת התקציב 1979. מתן האישור לבנק לבצע הלוואות מתוך כספי הגבייה המגיעים לאוצר מהווה חריגה מהתקציב, כיוון שהאוצר איפשר לתת הלוואות מכספים אלה בלא שהייתה קיימת הרשאה תקציבית למטרה זו. הדחייה שבהעברת הכספים הביאה לאבדן הכנסה של כ-12.9 מיליון ל"י לאוצר המדינה.

4. נמצאו פיגורים ניכרים בבדיקה וברישום של העברת סכומי גבייה מצד המוסדות הכספיים על חשבון רבית. כתוצאה מכך אין באגף החשב הכללי נתונים עדכניים על היקף הגביות על ידי המוסדות השונים, הדרושים לשם פיקוח על סדירות הגבייה מבחינת הסכומים והמועדים. לדוגמא, עד מועד סיום הביקורת ביוני 1980 לא נרשמו בספרי החשב הכללי בשנת הכספים 1979, גביות כלשהן בקשר לפקדונות למתן הלוואות לתעשייה מחמישה בנקים ומוסדות כספיים. מתיקי החשב הכללי לא ניתן לקבוע אם נבע הדבר מאי-קבלת סכומים, או רק מפיגורים ברישום סכומי גבייה שנתקבלו. כתוצאה מפיגורים ברישום במקרים אחרים נוצר מצב, שסכומים, שנתקבלו בשנת כספים אחת, נרשמו כאילו נתקבלו בשנת הכספים שלאחריה. נמצאו גם מקרים, שסכומי גבייה ניכרים שהעבירו מוסדות כספיים לאוצר, נרשמו בספרי החשב הכללי, בלא שנבדקה נכונותם.

5. עבור כספים, שהועברו במשך השנה לבנק לשם מתן הלוואות לא צמודות, נדרש הבנק לשלם עד ליצירת הפקדון השנתי רבית קונטקורנטית, שהושבה מיום העברת הכספים על ידי האוצר. בבדיקה של כמה פקדונות למתן הלוואות פיתוח לרשויות המקומיות באמצעות אחד הבנקים עמדה הביקורת על מקרים, שהבנק לא העביר את סכומי הרבית המגיעים ממנו בסוף הרבעון, שבו הפקיד האוצר כספים אצלו, אלא בתום הרבעון שלאחר מכן. בהתחשב בכך, שהרשויות המקומיות מתחייבות בהסכמים עם הבנקים לשלם רבית בסוף הרבעון, שבו ניתנה להן ההלוואה, נותרו בדרך זו בידי הבנק סכומי רבית, שהעבירו לו הרשויות המקומיות, בלא שנדרש לשלם לאוצר רבית פיגורים עבור התקופה, שבה פיגר בהעברת הכספים. הפיגורים בהעברת הכספים הגיעו עד ל-40% יום בקירוב, ולפי חישובי הביקורת היה מקום לחייב את הבנק על פיגורים אלה בכ-100,000 ל"י.

המרווחים למוסדות הכספיים

1. למוסדות הכספיים, שבאמצעותם ניתנות הלוואות מתקציב המדינה, מובטח עבור ביצוע הלוואות אלה מרווח המחושב כשיעור שנתי על היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. שיעורי המרווח משתנים לפי מידת האחריות שיש לבנקים בביצוע ההלוואה ולפי התחום שבו מדובר: פיתוח התעשייה, פיתוח החקלאות, פיתוח ברשויות המקומיות, משכנתאות ועוד. עד להצמדת ההלוואות למדד ולשער המטבע היה המרווח למוסדות הכספיים בגין הלוואות מוכונות שניתנו באחריותם למפעלי תעשייה — 1.75% לשנה, על הלוואות שניתנו באחריותם לחברות ממשלתיות — 1.25% לשנה, ועל הלוואות באחריות המדינה או בערבותה — 0.75% לשנה על אותו חלק, שעליו חלה אחריות המדינה. עם הצמדת הלוואות הפיתוח קבע החשב הכללי, כי מרווח המוסד הכספי יוצמד למדד או לשער המטבע בהתאם לסוג ההצמדה של הפקדון. לגבי הלוואות, הניתנות באחריות המוסד הכספי, נקבע מרווח צמוד של 1.375% לשנה, להלוואה לחברות ממשלתיות — 0.9% לשנה, ולהלוואות הניתנות באחריות הממשלה — 0.5% לשנה. לגבי הלוואות פיתוח לרשויות המקומיות הובטח לבנקים בעבר מרווח לא צמוד בשיעור של 0.5%, ועם הצמדתן נקבע המרווח בשיעור של 0.25% צמוד.

עם הצמדת ההלוואות והשינויים שהונהגו במרווחים למוסדות הכספיים, גדלו למעשה הסכומים שמובטחים למוסדות הכספיים עבור ביצוע הלוואות. לפי חישובי הביקורת, הסכומים המובטחים להם על ביצוע הלוואות פיתוח לתעשייה יכולים להגיע, לפי התנאים החדשים, לפי שלושה מהסכום שהובטח להם בתנאים ששררו ערב הצמדת הלוואות הפיתוח, ולגבי ביצוע הלוואות פיתוח לרשויות המקומיות סכום המרווח גבוה בלמעלה מפי שניים ממה שהיה נהוג לפני הצמדת ההלוואות (בהנחה של שיעור אינפלציה של 100% לכל תקופה ההלוואה).

בקביעת גובה המרווח אין מתחשבים בנורם של היקף ההלוואה הכוללת לפרויקט מסוים, אף כי בתחום התעשייה למשל, יש מיגוון רחב מאוד של סכומי הלוואות כאשר חלקן מגיע לעשרות מיליוני ל"י ואף יותר; ההוצאות שבהן כרוך הטיפול השוטף בהלוואות אלה, אינן גבוהות בהרבה מאלה שבהן כרוכות הלוואות קטנות; כמו כן בעת שנבקעו שיעורי המרווח למוסדות הכספיים

עוד בשנות הששים, מיינו ההלוואות לפי מידת האחריות של הבנק לפרעונן. מאז לא נעשה נסיון לחזור ולבדוק את הנושא תוך התבססות על נתונים, כגון היקפם של פיגורים בתשלומי פרעון ו/או חובות אבודים (ראה גם דו"ח שנתי 29 עמ' 135).

2. נוסף על המרווחים האמורים מובטחים למוסדות הכספיים מרווחי זמן הן בשלב של העברת הכספים על ידי החשב הכללי לצורך מתן ההלוואות והן בעת גביית הכספים :

(א) בשלב הראשון מובטח למוסד הכספי, המבצע הלוואות לתעשייה מרווח של 10 ימים, שרק לאחריהם הוא מחוייב בתשלום רבית על היתרה הבלתי מנוצלת של הכספים. הרבית על היתרה היא זו, הנהוגה על ידי החשב הכללי, ושיעוריה היו נמוכים עד לאחרונה מאלו השוררים בשוק. לפי ההסדרים שנקבעו, ראשי החשב הכללי לדרוש את התורת היתרות הבלתי מנוצלות של הפקדון, אולם הבנקים רשאים לנכות מהן סכומים שהתחייבו להעבירם תוך 30 יום, הסדר המאפשר לבנקים מרווח נוסף בזמן. כמו כן נוכח העדר הקפדה על קיום הסדרי הדיווח שקבע החשב הכללי על יתרות בלתי מנוצלות (ראה לעיל), אין החשב הכללי יכול למעשה לקבוע, מה הם סכומי הרבית המגיעים לו.

(ב) בשלב של העברת כספי פקדון לאוצר נקבע למוסד הכספי מרווח זמן גדול עוד יותר — 21 יום בין מועד החזר ההלוואה על ידי הלווה לבין מועד העברת הכספים לחשב הכללי. על מרווח זה מחייבים את הבנקים לפי שיעור רבית החשב הכללי. במקרים שהלווה מחזיר את הלוואתו בטרם זמנה, על המוסד הכספי להחזיר מהפקדון, שממנו ניתנה ההלוואה, אותו חלק, השווה לסכום ההלוואה שהוחזר, תוך 14 יום ממועד הפרעון על ידי הלווה. על תקופה זו אין מחייבים את המוסד הכספי ברבית.

(ג) לפי ההסדרים, שהיו נהוגים בעבר בדבר ביצוע הלוואות פיתוח לרשויות המקומיות, חויבו הבנקים על המרווח של 21 יום שניתן להם ברבית על היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה, בניכוי המרווח המגיע להם. במשך שנת 1979 פנו הבנקים לחשב הכללי בבקשה לשנות את בסיס חישוב הרבית על מרווח הזמן ; בעקבות הפנייה הוסכם עם הבנקים, שהרבית לא תשולם עוד על היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה, אלא רק על אותם סכומים, שלפי לוח הסילוקין יש מתוך הפקדון להחזירם לאוצר. החשב הכללי גם הסכים לפצות את הבנקים על תשלומי רבית, שביצעו בעבר לפי השיטה הקודמת, על ידי כך, שעבור התקופה אוקטובר-דצמבר 1979 הם נדרשו לשלם לאוצר רבית עבור 69 יום בלבד, בעוד שהם גבו מן הרשויות המקומיות רבית עבור תקופה של 90 יום. משמעותו של הסדר זה היא, שלמוסדות הכספיים ניתן פיצוי על תשלומים, שביצעו במסגרת הסדרים שנקבעו בשעתו בהסכמתם, בלא שהוגדר בבירור סכום התביעה של המוסדות הכספיים וסכום הפיצוי שניתן להם. הפיצוי ניתן לבנקים בדרך של ויתור על הכנסות לאוצר המדינה, ולא כהוצאה מהתקציב, במסגרת הרשאה תקציבית, כנדרש. לפי הערכת הביקורת, הוויתור של החשב הכללי על גביית רבית לפי הסדר זה יכול להסתכם, בלמעלה מ-70 מיליון ל"י. בידי החשב הכללי לא היו נתונים שמהם אפשר היה לעמוד על מידת התאמתו של ההסדר שהושג לתביעה של המוסדות הכספיים.

(ד) מרווח בזמן בין מועד התשלום על ידי הלווה לבין העברת הכספים לאוצר מובטח למוסדות הכספיים גם בביצוע הלוואות, באחריות האוצר, בסכומים גדולים לחברות ממשלתיות. מרווחים אלה לא נקבעו לפי עקרונות אחידים וברורים, והם נעו בין 3-15 ימים (ראה דו"ח שנתי 30 עמ' 51).

לדעת הביקורת, יש מקום לשקול את ההצדקה להמשך השימוש במרווחים בזמן, שעלותם אינה מוגדרת בבירור, והמחייבים הסדרים מיוחדים מצד החשב הכללי כדי למנוע חריגה מהם. מכל מקום יש להקטין את היקף מרווחי הזמן, שבשיעורי הרבית הנהוגים כיום במשק, יכולה להיות להם משמעות כספית ניכרת.

*

הממצאים מראים, שהמערכת המינהלית העומדת לרשות האוצר אינה ערוכה כדי לפקח על כך, שהמוסדות הכספיים ימלאו כראוי את התפקידים המוטלים עליהם בקשר לביצוע הלוואות תקציביות, ושכספי החזר של הקרן והרבית יגיעו לאוצר במלואם ובמועד. לדעת הביקורת, מלבד הצורך בשיפורים במסגרת המינהלית הקיימת יש מקום לבחון את ההסדרים שבין האוצר לבין המוסדות הכספיים לגבי האופן, שבו הם ממלאים את התפקידים בקשר לביצוע ההלוואות ולמרווחים שנקבעו להם. בבחינת המרווחים יש לתת את הדעת לפי איוו שיטה לקבוע אותם ובאיוו היקף במגמה להבטיח שלא יהיו גדולים מהמתחייב ממידת האחריות המוטלת על המוסדות הכספיים והוצאותיהם בקשר לכך.

גביית ריבית, פחת ותמלוגים ממפעלים עסקיים

בהכנסות המדינה כלולות הכנסות המועברות לקופת האוצר מיחידות של משרדי ממשלה, שהן מפעלים עסקיים, בעיקר מפעלי התקשורת, רכבת ישראל, חשבונות הסחר הממשלתיים ומינהל מקרקעי ישראל. המדובר בהעברות של תשלומי ריבית ופחת, עורפי הכנסה על הוצאה או תמלוגים בגין זכוין שהוענק להם.

להלן נתונים על ההכנסות, שנרשמו בשנות הכספים 1978 ו-1979, ועל אומדן ההכנסות לשנת הכספים 1980 (במיליוני ל"י):

1978	1979	(1) 1980	ס"ה	מפעלים עסקיים
2,563	10,588	18,620		מפעלי התקשורת
2,027	7,262	15,718		מינהל מקרקעי ישראל
315	1,647	2,450		החשבון המסחרי
191	1,558	244		רכבת ישראל
30	119	208		

(1) הנתונים מתייחסים לאומדן התקבולים בחוק התקציב המקורי, והמקור הוא אגף התקציבים באוצר.

סכום התשלומים לאוצר, שכל אחד מהמפעלים העסקיים מתחייב בהם מדי שנה, נקבע בהסדרים שנעשו במרוצת השנים בין משרד האוצר לכל אחד מגופים אלה בקשר להתחייבות של השקעות אוצר המדינה בנכסיהם ושל מימון ביניים שהעמיד האוצר לרשותם, ולדרכי ניהול החשבונות וקיפת עלויות בגופים אלה. להסדרים הכספיים שבין האוצר לבין המפעלים העסקיים בנוגע למימון פעולותיהם השפעה על חישוב עלות מוצריהם ושירותיהם של המפעלים ומקילא גם על קביעת המחירים ותנאי האשראי לציבור.

בחודשים אפריל-יוני 1980 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בתשלומים המגיעים מהמפעלים העסקיים לאוצר המדינה. הבדיקה נערכה במשרד האוצר — באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי. ביקורת קודמת על גביית פחת וריבית מהמפעלים העסקיים סוכמה בדו"ח שנתי 28, עמ' 38*.

קביעת עקרונות גבייה

1. כדי להדגיש את האופי העסקי של פעילות המפעלים ולתת לתקציבם ולתמחיר של השירותים שהם מספקים בסיס עסקי, הם נדרשים להעביר להכנסות המדינה תשלומי פחת וריבית על הלוואות הניתנות להם מתקציב הפיתוח למימון הוצאות הפיתוח שלהם. האוצר לא קבע הנחיות כלליות ותקנים ברורים להעברות של המפעלים העסקיים בגין פחת וריבית; כך לא הוגדר, אם דינו של העברות בגין פחת כדון עתודה לצורך חיזוש ציוד, או שהן חלק מהחזר הלוואות הפיתוח מתקציב המדינה. לגבי העברות ריבית לא נקבע, אם הן נחשבות לחלק מהחזר הלוואות הפיתוח שנתנה המדינה למפעל העסקי או מהוות תשואה של הממשלה על כלל נכסי המפעל העסקי (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 28, עמ' 44-42).

2. המפעלים העסקיים, שלהם עודף של הכנסה על הוצאה, נדרשים להעביר עודף זה לאוצר המדינה. המדובר במינהל מקרקעי ישראל ובמפעלי התקשורת. לא נקבעו תקנים חד-משמעיים לגבי גובה הכנסותיהם של גופים אלה והיקף העודפים שיעבירו לאוצר המדינה; במערכת התקציבית והחשבונאית הקיימת אין למפעלים העסקיים האמורים תמריץ להגדיל את הכנסותיהם ואת היקף העברותיהם לאוצר המדינה. בנסיבות אלה אינו מובטח למשל, שהסדרי התשלומים שמאפשרים מפעלים עסקיים אלה ללקוחותיהם, עולים בקנה אחד עם חובתם להעביר בהקדם האפשרי את מלוא ההכנסה המגיעה לאוצר המדינה. ואמנם מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התקשורת מאפשרים

* בדבר העברות של רשות השידור לאוצר על חשבון פחת וריבית, ראה בדו"ח זה עמ' 86 — 87.

ללקחות גדולים דחייה בתשלומים ללא חיוב בריבית או קבלת אשראי בתנאים נוחים — האחד בקשר לתשלום דמי חכירה, והשני בקשר לתשלום עבור שירותי טלפון. בתנאים של עליות מהירות במחירים נגרם כתוצאה מכך אבדן הכנסות בהיקף ניכר לאוצר המדינה.*

3. האוצר מעמיד לרשות חלק מהמפעלים העסקיים מימון ביניים במשך שנת הכספים. לא נקבעו הסדרים ברורים בדבר דרך חישוב הריבית, בסיס החישוב ושיעורי הריבית שבהם יחוייבו המפעלים העסקיים. מחלק מהמפעלים העסקיים אינה נגבית כל ריבית על מימון ביניים, ומאחרים נגבים שיעורי ריבית נמוכים, שאינם מותאמים לשינויים בשיעורי הריבית השוררים בשוק. לגבי מינהל הסחר הממשלתי עמד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 30 (עמ' 583) על כך, ששיעורי הריבית היו נמוכים בהרבה מעלות גיוס ההון על ידי הממשלה ושלא נקבעו הנחיות ברורות לפי איזה בסיס יש לחשב את הריבית. בתקופה של אינפלציה מהירה, הנהגת שיעורי ריבית נמוכים על מימון ביניים מקטינה במידה משמעותית את עלות השירותים והמוצרים שמספקים המפעלים העסקיים.

4. גיבוש ההסדרים, שלפיהם מועברים התקבולים מהמפעלים העסקיים, והכנת אומדני התקבולים הנכללים מדי שנה, בתקציבי המדינה נעשים על ידי אגף התקציבים באוצר. ממסמכי אגף התקציבים לא ניתן לקבוע, כיצד הוכנו אומדני התקבולים מהמפעלים העסקיים בשנות הכספים 1979 ו-1980, ולגבי שנת 1980 אף לא נכללו בדברי ההסבר לתקציב נתונים על אומדני התקבולים מכל אחד מהמפעלים העסקיים.

פיקוח על הגבייה

1. בשנים האחרונות חתר האוצר, לכך, שחישוב סכומי הפחת והריבית, המגיעים לו ממפעלי התקשורת ומרכבת ישראל, ייעשה בהתבסס על הערך הריאלי של ההשקעות של המפעל העסקי. בפועל לא התבססו העברותיהם של מפעלים אלה על עקרון זה:

(א) בשנת 1979 קבע אגף התקציבים באוצר, בתיאום עם משרד התקשורת, עקרונות חדשים לחישוב ההעברות לאוצר — בהתאם לחישוב הריאלי של ערך הנכסים של מפעלי התקשורת, ולא לפי הערך הנומינלי של ההשקעות, כפי שהיה עד אז. לפי עקרונות אלה, נקבעו סכומי הפחת המועברים לאוצר בשיעור של 5% מערך הנכסים ברוטו של המשרד, שהוערכו ב־52 מיליארד ל"י במחירי 1979. עוד נקבע, שלאוצר תועבר תשואה בשיעור של 7% מערך הנכסים (לאחר ניכוי פחת), ויועברו לו תמלוגים בהיקף של 50% מהתשואה האמורה. שינוי השיטה צריך היה לגרום הגדלה הן בהיקף ההעברות להכנסות המדינה והן בעלותם של שירותי התקשורת. למעשה לא נראה, כי העברות מפעלי התקשורת לאוצר בשנת הכספים 1979 התבססו על העקרונות האמורים; מדו"ח הביצוע של החשב הכללי לשנת הכספים 1979 אף לא ניתן לקבוע, כיצד חושבו סכומי הפחת והריבית באותה שנה, שכן כל העברות מפעלי התקשורת לאוצר נרשמו בסכום אחד.

(ב) בשנת 1979 החליט האוצר לבסס את חישוב סכומי הפחת והריבית, המגיעים לו מרכבת ישראל, על ערך הנכסים, כשהם משוערכים במחירי חידוש, ולא לפי הערך ההיסטורי של ההשקעות, כפי שהיה נהוג קודם לכן. עוד הוחלט שחישוב הפחת ייעשה בהתאם לשיטת הקו הישר, לפי אורך החיים של הנכסים לסוגיהם: קטרים ומבנה עליון — 25 שנה, וקרונות — 15 שנה. על הרכבת היה אפוא להעביר לפי חישובי אגף התקציבים, לאוצר בשנת הכספים 1979 366 מיליון ל"י על חשבון פחת, ו־105 מיליון ל"י על חשבון ריבית. נוכח התנגדות הנהלת הרכבת לשיטה החדשה של שיעור ערך נכסי הרכבת ולשם מניעת תגובה קיצונית במבנה הוצאות הרכבת, קבע האוצר, שהרכבת תעביר לו בשנת הכספים 1979 סך של 126 מיליון ל"י בלבד: 97 מיליון ל"י על חשבון פחת, ו־29 מיליון ל"י על חשבון ריבית. למעשה הועברו לאוצר באותה שנה כ־119 מיליון ל"י בלבד.

2. אגף החשב הכללי לא קבע כללים בדבר העיתוי להעברת הסכומים המגיעים לו, והוא אף אינו מקיים בקרה על היקף הסכומים המתקבלים מהמפעלים מדי שנה ועל היחס שבינם לבין ההכנסות וההוצאות למעשה. בקרה כזו דרושה בהתחשב בכך, שהעברות המפעלים העסקיים אינן מבוססות כאמור על הגדרות ברורות, ולאותם מפעלים עסקיים, המעבירים את עודפי הכנסותיהם, אין כל תמריץ להעביר תשלומים לאוצר המדינה מעבר לסכומים שנכללו באומדני התקציב.

* בקשר לסדרי גבייה של דמי חכירה על ידי מינהל מקרקעי ישראל והפסד ההכנסות שיש בהסדרי תשלומים שנקבעו עם קבלנים וחברות בנייה, ראה גם בדו"ח זה בפרק "מינהל מקרקעי ישראל — גביית דמי חכירה של קרקע עירונית".

3. העברות מינהל מקרקעי ישראל לאוצר מורכבות מעודף תקבולים על הוצאות על מקרקעי רשות הפיתוח — שהם נכסי נפקדים — המועבר כהלוואה לתקציב הפיתוח של המדינה, ומעודף תקבולים על הוצאות על מקרקעי המדינה, המוגדר כהעברה מוחלטת. החשב הכללי אינו מפריד בין אותם סכומים שמעביר המינהל, והוא זוקף למצבת חובות המדינה גם את הסכומים המתייחסים לעודף התקבולים על הוצאות בגין מקרקעי המדינה, למרות שאין המדובר כלל בחוב כלפי צד שלישי.

*

סדרי ההתחשבוניות של האוצר עם יחידות ממשלתיות בעלות אופי עסקי בקשר לגבייה של ריבית, פחת ותמלוגים משפיעים על התעריפים ועל תנאי האשראי, שקובעים גופים אלה ללקוחותיהם. הנהגתם של שיעורי רבית ופחת, שאינם מבוססים על הערך הריאלי של הנכסים ושל שיעורי רבית נמוכים על מימון ביניים היא בבחינת סובסידיה ממשלתית עקיפה לצרכנים וללקוחות של גופים אלה. סובסידיה זו אינה משתקפת בתקציב המדינה ובחשבוניות הגופים שבהם מדובר, כך שנשללת בחינה לעצם הצדקתה בכל מקרה ובאיוה היקף. לפי אומדני הביקורת, הסובסידיה, הנובעת מהסדרי הגבייה מהמפעלים העסקיים, הגיעה בשנת הכספים 1979 למאות מיליוני ל"י.

תמלוגים על אוצרות טבע

לאוצר המדינה משולמים באמצעות משרד האנרגיה והתשתית תמלוגים מצד חברות, המפיקות נפט וגז, ומחברת נפט בע"מ בגין הזכות, שהוענקה לה לפעול בתחום אחסון דלק; בשנת הכספים 1979 הסתכמו ההכנסות מתמלוגים אלה ב-23 מיליון ל"י. כמו כן, נגבים באמצעות משרד התעשייה המסחר והתיירות (התמ"ת) תמלוגים עבור כרייה וחציבה, בעיקר ממפעלי ים המלח בע"מ ומחברת פוספטים בנגב בע"מ; בשנת הכספים 1979 היה היקף הגבייה על חשבון תמלוגים אלה בסך 54.7 מיליון ל"י.

אגף החשב הכללי ומשרד התמ"ת לא הפעילו, כמתחייב מתפקידם, פיקוח על סכום התמלוגים ששילמו חברת מפעלי ים המלח וחברת פוספטים בנגב לאוצר המדינה, ועל המועדים שבהם שולמו. בשנים האחרונות הועברו תמלוגים מחברות אלה שלא במועדים נקבע בהסכמים שנחתמו אתן כי אם בפיגור. סכומי התמלוגים שנתקבלו בפועל לא שיקפו אפוא את התמורה הריאלית שהגיעה לאוצר בעד ניצול אוצרות טבע של המדינה, בהתחשב בשינוי בשערי החליפין ובמחירי המחצבים בשיק העולמי; והייתה גלומה בהם הטבה משמעותית מצד אוצר המדינה לשתי חברות אלו.

להלן נתונים על התקבולים מחברת מפעלי ים המלח בע"מ ומחברת פוספטים בנגב בע"מ:

1. לפי זכיון ים המלח ממאי 1961, על חברת מפעלי ים המלח לשלם למדינה תמלוגים לפי שווי המוצרים שנמכרו. לגבי כלוריד האשלגן, קובע שטר הזכיון, שהממשלה רשאת לדרוש דיון מחדש על גובה התמלוגים שישולמו בגין ייצור ומכירה בכמות העודפת על מיליון טונות. עוד נקבע בו, כי סכום התמלוגים המגיע לכל שנה ישולם לממשלה, תוך 120 יום מתום אותה שנה. מתברר שחברת מפעלי ים המלח העבירה מדי שנה בשנה את התמלוגים באיחור של 7-6 חודשים שמעבר ל-120 יום. לפי חישובי הביקורת, הפסד ההכנסות לאוצר כתוצאה מכך היה לגבי תמלוגים לשנת הכספים 1978 — 22.8 מיליון ל"י, ולגבי שנת הכספים 1979 41.5 מיליון ל"י.*

עוד נמצא שבשנות הכספים 1977-1979 מכרה החברה כמויות של כלוריד האשלגן שעלו על מיליון טונות לשנה. למרות זאת לא דרשה הממשלה בגין הכמות העודפת דיון מחדש בגובה התמלוגים, כפי שמוצדק היה לעשות נוכח רווחיות החברה ומצב נזילותה השפיר בשנים האחרונות.

2. גביית התמלוגים צריכה להתבסס על דו"חות תקופתיים של בעל הזכיון על כמויות המחצבים שנכרו על ידו. דו"חות כאלה נתקבלו מחברת פוספטים בנגב בע"מ בפיגור, ובתיקי משרד התמ"ת לא נמצאו דו"חות לתקופה שלאחר יוני 1978. מאותם נתונים המצויים בתיקי המשרד, נראה, ששווי המחצבים לצורך חישוב התמלוגים לשנת 1978 לא נקבע מחדש, כפי שנדרש בפקודת המכרות, אלא נשאר בסכום דומה לזה שהיה בשנת 1977. עוד מתברר, שהתקבולים עבור התקופה ינואר—

* החישוב נעשה לפי שערי ריבית שקבע החשב הכללי ושרשרו בתקופה האמורה. החישוב הוא שנתי (קלנדר) מצטבר.