

ממצאי הביקורת

פרק ראשון

האוצר

תקציב המדינה לשנת הכספים 1981 וביצועו

שר האוצר חייב, על פי הוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה (להלן — דו"ח האוצר). את דו"ח האוצר לשנת הכספים 1981 הגיש שר האוצר למבקר המדינה ב־25.10.82. בדיקת הדין וחשבון נערכה על ידי משרד מבקר המדינה בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הביטחון, במשרד הבריאות, במשרד החוץ, במשרד החקלאות, במשרד הפנים, במשרד התחבורה, במשרד התיירות ובמשרד התעשייה והמסחר. בשאר משרדי הממשלה נערכו בדיקות מסורגות ונסקרו דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מהתקציב. נבדקו גם השינויים שנעשו בסכומי ההרשאה בסעיפי התקציב על פי הוראות חוק התקציב. ממצאים המתייחסים לתקציב המדינה בכללותו מובאים בפרק זה. ממצאים הנוגעים לתקציב של משרד יחיד מובאים בפרקים המתאימים בדו"ח זה.

חוק התקציב וההרשאה הכוללת להוצאה

התקציב המקורי לשנת הכספים 1981, לפי חוק התקציב, שנתקבל בכנסת במאסר 1981, היה בסך של 226.6 מליארד שקל (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך של 20.6 מליארד שקל). במשך השנה הוגדל התקציב ב־54.9 מליארד שקל (24.2%). ההוצאה למעשה הסתכמה ב־246.3 מליארד שקל (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 22.7 מליארד שקל).

התקציב המקורי למפעלים העסקיים הסתכם ב־22.5 מליארד שקל, והוא הוגדל במשך השנה ל־25.2 מליארד שקל. ההוצאה (וההכנסה) למעשה הסתכמה ב־23.6 מליארד שקל.

טבלה 1 מראה את ההרשאה בחוק התקציב לשנת 1981, את ההגדלה של התקציב במשך השנה ואת ההוצאה וההכנסה למעשה, לפי דו"ח האוצר, בהשוואה לנתונים כאלה לשנת 1980.

טבלה 1

התקציב המקורי לשנת הכספים 1981, ההרשאה המתוקנת וההוצאה וההכנסה למעשה (במיליארדי שקלים)

ההכנסה למעשה (1)	ההוצאה למעשה	תוספת להרשאה במשך השנה				ההרשאה בחוק התקציב המקורי
		ס"ה הרשאה	תוספות אחרות	חוק התקציב (מס' 2)	חוק התקציב (מס' 2)	
207.8	223.6	254.4	6.8	41.6	206.0	הוצאה
23.6	22.7	27.1	6.5	— ⁽²⁾	20.6	הוצאה מותנית בהכנסה
231.4	246.3	281.5	13.3	41.6	226.6	ס"ה
23.6	23.6	25.2	0.2	2.5	22.5	מפעלים עסקיים ⁽³⁾
						להשוואה: תקציב רגיל,
						תקציב פיתוח וחשבון הון
104.6	108.4	107.2	3.8	32.7 ⁽⁴⁾	70.7	בשנת הכספים 1980
11.6	11.6	10.1	1.8	—	8.3	מפעלים עסקיים ⁽³⁾

- (1) למעט המקדמה מבנק ישראל בסך של 23.5 מליארד שקל ב־1981 ובסך של 1 מליארד שקל ב־1980.
- (2) בחוברת דברי ההסבר להצעת התקציב הנוסף נכללה הקטנה של ההרשאה להוצאה מותנית בסכום נטו של 58 מיליון שקל, אך שינוי זה לא נכלל, בטעות, בחוק התקציב הנוסף.
- (3) מפעלי התקשורת, מפעלי השיכון, חשבונות הסחר הממשלתיים, מינהל מקרקעי ישראל, רכבת ישראל, המדפיס הממשלתי, המרכז למיכון משרדי, המכון לסריון העבודה והמכון לאמצעי הוראה.
- (4) כולל גם חוק תקציב (מס' 3) לשנת הכספים 1980.

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 1981 הוגשה לכנסת בפברואר 1981. הצעת התקציב הסתכמה ב־206 מיליארד שקל ו־20.6 מיליארד שקל נוספים במסגרת ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה. בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, שהיעד העיקרי של מדיניות התקציב לאותה שנה היה האטת האינפלציה, יחד עם צמצום כוח האדם במיגור הציבורי והגדלתו במיגור העסקי, ושמירת הרמה הריאלית של עודף היבוא האזרחי לאחר השיפור שחל בשנת הכספים 1980.

הצעת התקציב התבססה על תחזית האוצר, שלפיה יהיה מדד המחירים לצרכן גבוה ב־115%, בממוצע, בהשוואה לזה שהיה בשנת הכספים 1980 ושער הדולר הממוצע יהיה 12 שקל, דהיינו שיהיה גבוה ב־98% מהשער הממוצע בשנת הכספים 1980.

שיעור היגדול הנומינלי של ההרשאה להוצאה בתקציב בהשוואה להרשאה בתקציב המתוקן לשנת הכספים 1980 היה 111%. מכאן, ומניחות טבלת המיון הכלכלי שבהצעת התקציב עולה, שתוכנן גידול ריאלי של ההוצאה בשיעור קטן בלבד.

בדברי ההסבר נאמר, שכדי להבטיח ביצוע ההוצאה המקומית לפי רמה ריאלית אחידה במשך שנת הכספים יוגבל קצב הניצול של התקציב בכל רבעון כלהלן: ברבעון הראשון — 18% מהסכום הנומינלי של התקציב השנתי; ברבעון השני — 22%; ברבעון השלישי — 26%; וברבעון הרביעי — 31%; שלושת האחוזים הנותרים ייוספו לעת הצורך בהתחשב בקצב האינפלציה בפועל. במהלך הדיון בכנסת הוצע לעגן הגבלה זו בחוק התקציב, אולם ההצעה לא התקבלה.

בהצעת התקציב תוכנן גרעון בסך של 10.86 מיליארד שקל, שימומן במקדמה מבנק ישראל; הורמת אמצעי התשלום בביצוע התקציב נחותה בהיקף של 7 מיליארד שקל; ועודף הביקוש המקומי נאמד ב־13.6 מיליארד שקל.

חוק התקציב לשנת הכספים 1981, התשמ"א—1981, נתקבל בכנסת ב־31.3.81.

שינויים בתקציב במשך השנה

במשך השנה חלו שינויים גדולים בתקציב — הן בגודלו והן בהרכבו — כפי שמשחקף בטבלה 2.

בשנה הנסקרת, להבדיל מהשנתיים שקדמו לה, לא נדרשה תוספת ניכרת לכיסוי התייקרויות בהוצאה המקומית, משום שעליות המדד הממוצעת הייתה נמוכה במקצת מהתחזית שעליה התבסס התקציב המקורי. התוספת להרשאה הכוללת במשך השנה התפלגה בין הגדלות ריאליות ניכרות מאוד של סעיפים מספר; כיסוי הפרשי שער כתוצאה מירידת ערך השקל ביחס לדולר בקצב יותר מהיר מהתחזית המקורית; והוצאות אחרות, בעלות אופי רישומי טכני.

הגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב

בסעיף 3 לחוק התקציב לשנת הכספים 1981, כבחוקי התקציב בשנתיים שקדמו לה, נקבעה הוראה המאפשרת הגדלת התקציב בלי חקיקת תקציב נוסף. לפי הוראה זו, אם ראתה ועדת הכספים של הכנסת שיתקבלו תקבולים מעל לתחזית התקבולים והמילווה, רשאית היא, לפי הצעת הממשלה, להרשות הוצאת הסכומים הנוספים לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות או להקטנת חובות המדינה, כפי שתקבע הוועדה; הותנה, כי מקורם של התקבולים הנוספים לכיסוי הוצאות אלו לא יהיה במענק או במילווה, פרט לתקבולים הנובעים מהפרשי שער לגבי מילווה או מענק במטבע חוץ שנכללו בתחזית התקבולים. בחוקי התקציב משנת הכספים 1980 ואילך הותר, על פי הסעיף הדן במקדמה מבנק ישראל, לממן חלק יחסי מהגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 גם בדרך של הגדלת המקדמה מבנק ישראל; אפשרות זו לא נוצלה עד כה.

בשנת הכספים 1981 נעשה לראשונה שימוש בהוראה האמורה בסעיף 3: בנובמבר 1981, לפי בקשת הממשלה ועל סמך תחזית הגדלת ההכנסה ממסים שהגיש לה האוצר (ראה להלן), אישרה ועדת הכספים הגדלת ההרשאה להוצאה בסכום כולל של 4 מיליארד שקל בשלושה סעיפי תקציב, כמפורט להלן.

1. "תמיכה במחירי מצרכי יסוד" — בסכום של 2,857 מיליון שקל. ההוצאה המוגדלת נבעה בעיקר מהעמקת הסובסידיות ומכיסוי הפרשי שיערוך המלאי, ששילמה קרן ההשוואה למחירי דלק לחברות הדלק בגין ירידת מחירי היבוא של הנפט (ראה להלן).

(1) אינו כולל קיצוצים שנעשו בדרך של הקטנת הצעות הקצבי.
(2) כולל גם הוצאות הירום אורחיות והשתתפות בתקציב השטחים.

2. "פיתוח שווקים ליצוא" — בסכום של 400 מליון שקל. ההוצאה המוגדלת נבעה בעיקר מפיצוי יצרנים על ירידת ערכם של מטבעות אירופיים ביחס לדולר (ראה להלן).

3. "רשויות מקומיות" — בסכום של 743 מליון שקל. ההוצאה המוגדלת נועדה לפרעון ההתחייבויות של האוצר לרשויות המקומיות בגין עדכון ההוצאה בשירותים ממלכתיים, השלמות לשכר ולפרעון מילווה של הרשויות בגין שנת 1980, פער בלתי מכוסה בתקציב המקורי, הסכמים מיוחדים עם עיריות חל אביב וחיפה, תוספת בעבור זחילת שכר, ועוד.

נוכח ספקות, שהועלו בעת הדיונים בוועדת הכספים, באשר להיקף התחולה של הביטוי "כיסוי התייקרויות בתכניות קיימות" שבסעיף 3 לחוק התקציב, הורחבה ההוראה בחוק התקציב לשנת הכספים 1982, והיא מתייחסת "לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות, להקטנתן או למניעתן".

לדעת הביקורת, נוכח השימוש שנעשה בשנה הנסקרת בביטוי "הקטנת חובות המדינה" שבסעיף 3 יש מקום להבהיר גם את היקף התחולה של ביטוי זה, אם כוונת המחוקק היתה דווקא לפרעון מילווה במסגרת מצבת החובות של המדינה.

תקציב נוסף

ב־1.3.82 הוגשה לכנסת הצעת תקציב נוסף בסך של 41.6 מיליארד שקל. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת פנתה למבקר המדינה בעניין המועד המתאים להגשת הצעת תקציב נוסף וכן בעניין המידע שיש בידי האוצר במהלך שנת כספים על היקף ההוצאה שבוצעה; הערותיו של מבקר המדינה מובאות בהמשך פרק זה.

בחוברת דברי ההסבר להצעת התקציב הנוסף נכללו פירוט סכומי התוספות לפי תכניות התקציב וטבלאות של מיון כלכלי ושל שינויים באומדן ההזרמה ועודף הביקוש, אך לא נכללו בו דברי הסבר על מהות השינויים המוצעים בהרשאה להוצאה. שינויים אלה לא התייחסו לכיסוי התייקרויות בלבד, אלא גם להגדלה מהותית בהקצבות מספר ועל כן מן הראוי היה לדעת הביקורת, להביא לגביהם דברי הסבר בכתב.

התוספות העיקריות להרשאה היו בסעיפים המפורטים להלן: תקציב הבטחון — 14.3 מיליארד שקל (מזה 9.4 מיליארד שקל בגין הפרשי שער והשאר להוצאה מקומית על קניות ושכר); תשלום חובות — קרן וריבית — 11.9 מיליארד שקל, מזה חלק ניכר לבנק ישראל ולמוסד לביטוח לאומי; תמיכות במחירי מצרכי יסוד (לרבות כיסוי הגרעון בקרן ההשוואה למחירי דלק) — 7.3 מיליארד שקל; סבסוד אשראי — 1.8 מיליארד שקל; פיצויים למפוני סיני — 1.5 מיליארד שקל; פיתוח שווקים ליצוא — 1.1 מיליארד שקל. שאר התוספות היו בעיקר לשכר, לפיתוח, להוצאות שונות ולסעיפי רורבה.

התוספת נטו לאומדן ההכנסות הסתכמה ב־15.5 מיליארד שקל והייתה מורכבת מגידול בסך של 8.5 מיליארד שקל בגין הפרשי שער על תקבולי סיוע מממשלת ארה"ב, ב־6.9 מיליארד שקל ממילוה מהמוסד לביטוח לאומי וב־10.9 מיליארד שקל ממילוה משוק ההון, ומאידך מהקטנה בשיעור ניכר בשלושה סעיפים: רווחי בנק ישראל, גביות ריבית ומכירת רכוש. אומדן המקרמה מבנק ישראל הוגדל מ־10.9 מיליארד שקל ל־36.9 מיליארד שקל.

במהלך הדיון בוועדת הכספים של הכנסת הסכים משרד האוצר לבקשת הוועדה להקטין ב־26 מיליון שקל בקירוב את התוספות המוצעות לשני סעיפי הרורבה כדי להגדיל באותו סכום הקצבות מסויימות למוסדות נתמכים, בעיקר בתקציבי משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה (בדבר פרטים ראה בפרק "טיפול משרד האוצר בנושא תמיכות במוסדות ללא כוונת רווח" בדו"ח זה).

חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1981, התשמ"ב—1982, נחקל בכנסת ב־29.3.82.

הוצאה מותנית בהכנסה

לפי חוק התקציב רשאית הממשלה להוציא כהוצאה מותנית בהכנסה סכומים — מעבר להרשאה להוצאה הממומנת מהכנסות המדינה הכלליות — מתוך הכנסות נוספות שיתקבלו למעשה, אשר נועדו למטרות שלשמן מוצאים הכספים. לפי החוק גם ניתן להגדיל את סכומי ההוצאה המותנית בהכנסה במשך השנה, בלא להזקק לתקציב נוסף; הגדלת סכומי ההוצאה כאמור במסגרת תכנית הקציבית אחת אינה כרוכה בהקטנת הסכומים בתכנית אחרת או בהקטנה של סעיף רורבה בתקציב.

מבקר המדינה עמד בדו"חותיו השנתיים על כך, שההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה נועדה מלכתחילה רק למקרים מוגדרים, שבהם מתקבלות הכנסות מגוף הייצוגי, כשכיצוע

ההוצאה תלויה במישרין בקבלת הכנסה זו, וכן להוצאות הממוזגות מהכנסות ממכירת טובין או שירותים על ידי יחידות ממשלתיות. על כן מן הראוי שהשימוש בהוצאה המותנית ייעשה רק במקרים, שיש קשר בין ההוצאה המותנית לבין ההכנסה המיועדת המתקבלת בפועל, וכל אימת שביצוע הפעולות תלויה במישרין בקבלת הכנסה זו (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 32, עמ' 13).

בשנת הכספים 1981, ככשנים שקדמו לה, נכללו במסגרת ההרשאה להוצאה מותנית, תקבולים מאיגרות חוב לא-ממשלתיות, שתמורתן הופקדה באוצר. אין כל הכרח בין תקבולים אלה לבין תקבולים מסוג זה הנכללים בחוק התקציב בסעיף "הכנסות מאמיסיות ומהפקדות". לגבי התקבולים הללו מחליט החשב הכללי בסוף שנת הכספים, אלו מכין כספי התמורה שהופקדו אצלו יירשמו כ"הכנסה מיועדת" בסעיף זה או אחר ואלו יירשמו בין ההכנסות הכלליות.

ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בתקציב המקורי (לרכות תקציב הבטחון) הסתכמה ב-20.6 מיליארד שקל, מזה 4.3 מיליארד שקל בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון. ההכנסה הנרשמת בסעיף זה מקורה ברובה במילווה משוק ההון שנגייס האוצר למימון כללי של התקציב.

במשך שנת הכספים 1981 הוגדלה ההרשאה להוצאה המותנית ב-6.4 מיליארד שקל, מזה 3.6 מיליארד שקל בתקציב הבטחון ו-1.8 מיליארד שקל למימון הוצאה במסגרת הסעיף "מפעלים שונים" בתקציב הפיתוח; מקור המימון להוצאה בסעיף זה לא היה למעשה תקבול שהיה מיועד דווקא לכך, אלא חלק ממילווה בנקאית במטבע חוץ מהסוג שנהוג לזקוף להכנסות המדינה בסעיף "מילווה ומענקים מחוץ לארץ".

שימוש בעודפי הרשאה משנת הכספים 1980

לפי חוק התקציב ניתן להשתמש בכל שנה בעודפי תקציב משנת הכספים שקדמה לה, אם התהווה בשנה שקדמה לה עודף נטו בסעיף ראשי בכללותו. כיוון שביצוע התקציב הוא פעולה מתמשכת, מאפשר החוק לנצל בדרך זו הקצבות של שנת כספים אחת בשנת הכספים שלאחריה. העברת עודפים מגדילה את ההרשאה להוצאה בשנה פלונית ללא תוספת מקבילה לאומון ההכנסות של אותה שנה. משמע, הגדלת הגרעון המתוכנן בתקציב המאושר (או יצירת גרעון בתקציב מאוזן).

בתום שנת הכספים 1980 נותרו לפי דו"ח האוצר לאותה שנה, בסעיפים ראשיים של התקציב עודפי הרשאה בסך של כ-5 מיליארד שקל, מזה 1.3 מיליארד שקל בסעיף תשלום ריבית (הרישום של עודף זה נבע מטעות בדו"ח האוצר לאותה שנה — ראה בדו"ח 32, עמ' 28). מתוך עודפי ההרשאה, פרט לסעיף הריבית, הועברו לשימוש ב-1981 כ-76%.

קיצוצים בתקציב

בחודשים הראשונים של שנת הכספים 1981 הסתמנה חריגה גדולה מהתקציב ומאומדני עודף הביקוש והורמת אמצעי התשלום בביצוע התקציב; קצב ביצוע התקציב היה מהיר מכפי שהחלט מלכתחילה וההתחייבויות של האוצר על חשבון הרזרבות בתקציב היו גדולות מסכומי הרזרבה. בסוף אוגוסט החליטה הממשלה לשקול הצעה שיגיש שר האוצר להקטנת תקציבי המשרדים בשיעור של 3% עד 5% על בסיס שנתי. בסוף נובמבר הוקטנו תקציבי המשרדים בסכום כולל של 1.2 מיליארד שקל, אשר הועברו לרזרבה הכללית לשם כיסוי צרכים אחרים. סכום נוסף של 209 מיליון שקל הופחת באותה עת מסעיף המענקים לרשויות מקומיות בדרך של הקטנת הסכום שהיה אמור להתווסף לסעיף זה במסגרת הגדלת התקציב על פי סעיף 3 לחוק התקציב (ראה לעיל). הקיצוצים היו, בדרך כלל, בשיעור של כ-1%—2.5% בתקציב הרגיל של משרדי הממשלה, וכ-3%—7% בסעיפי תקציב הפיתוח. בשלושה סעיפים בתקציב הרגיל היה שיעור הקיצוץ יותר גבוה: 21% בסעיף ההשתתפות בתקציב הרכבת, שבו נרשמה חריגה מהתקציב המתוקן בתום שנת הכספים; 20% בתקציב משרד הקליטה, שבו נרשם עודף גדול גם לאחר הקיצוץ, עקב הצטמצמות העלייה; ו-10% בהשתתפות בתקציב רשות השידור. היו גם סעיפי תקציב, שלא הוקטנו במסגרת הקיצוצים, בעיקר תקציב הבטחון, סובסידיות ותשלום חובות — קרן וריבית.

לקראת סוף שנת הכספים הועבר לרזרבה הכללית סכום של 439 מיליון שקל כתוצאה מהקטנת תקציב הפיתוח של חברת החשמל; אותו סכום הועבר מהרזרבה הכללית להקצבה לסובסידיה למחירי החשמל.

בשנה הנסקרת נכללו בתקציב שלושה סעיפי רזרבה — רזרבה כללית, רזרבה להתייקרויות ורזרבה להוצאות פיתוח — והם הסתכמו ב־8 מיליארד שקל בתקציב המקורי. הרזרבה הכללית הוגדלה, כאמור, ב־1.6 מיליארד שקל בקירוב בגין הקיצוצים בתקציבי המשרדים ובתקציב הפיתוח של חברת תשמל, ובתקציב הנוסף הוקצבו לרזרבה הכללית ולרזרבה להוצאות פיתוח כחצי מיליארד שקל. באמצע שנת הכספים העביר האוצר לרזרבה הכללית את כל הסכום של הרזרבה להתייקרויות — 1 מיליארד שקל — ואת מרבית הסכום של הרזרבה להוצאות פיתוח — 1.5 מיליארד שקל. ההיקף הכולל של סעיפי הרזרבה במשך השנה היה 10.2 מיליארד שקל; מזה הועבר לסעיפי הוצאה כ־8.7 מיליארד שקל, ונותר ללא ניצול בסוף השנה כ־1.5 מיליארד שקל.

ההעברות העיקריות מסעיפי הרזרבה היו לסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד (לרבות כיסוי הגרעון בקרן ההשוואה למחירי דלק) — 4.3 מיליארד שקל; למשרד הבטחון — 1.8 מיליארד שקל; ולעידוד היצוא — 858 מיליון שקל. למשרד החינוך הועברו 730 מיליון שקל, בעיקר לכיסוי תוספות שכר למורים; למשרד לענייני דתות — 373 מיליון שקל, בעיקר לחמיכה מוגדלת במוסדות דת, על פי ההסכם הקואליציוני*; לסעיף מימון מפלגות הועברו לקראת הבחירות לכנסת העשירית 80 מיליון שקל, לשם הגדלה — כמעט פי שניים — של שיעורי המימון שהיו בתוקף בעת הכנת הצעת התקציב המקורי. לסעיפים בתקציב הפיתוח הועבר במשך השנה סכום קטן יחסית — 895 מיליון שקל — בעיקר לסיוע מיוחד למפעלים פטרוכימיים (ראה להלן) ולמפעלי תעשייה אחרים, לחמיכה בהקמת בתי מלון, להגדלת ההקצבות למחקר ולפיתוח תעשייתי ולהקמת ישובים חדשים ביהודה ובשומרון.

שינויים אחרים

בשנה הנסקרת, כבכל שנה, נעשו שינויים רבים, שאינם מתבטאים בשינוי סכום ההרשאה בסעיף ראשי אלא בהעברות בתוך הסעיפים. תכליתם של שינויים אלה היא, בדרך כלל, התאמת התקציב לביצוע בפועל, במיוחד לקראת סוף שנת הכספים; בדברי ההסבר לכמה מהשינויים נאמר כך במפורש.

כן אושרו במשך השנה שינויים בהרשאה להתחייב בסעיפים, בעיקר בתקציב הפיתוח, שבהם נקבעים בחוק התקציב גבולות הסכום שעליו מותר לממשלה להתחייב בשנת הכספים.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) הסתכמה, על פי דו"ח האוצר, ב־246.3 מיליארד שקל, סכום הגבוה ב־127% מההוצאה בשנת הכספים שקדמה לה.

בטבלה 3 להלן פירוט ההוצאה בשנות הכספים 1979—1981, לפי מרכיבי ההוצאה העיקריים, כמפורט בדו"חות האוצר, ומשקלם היחסי. כדי להפחית את השפעת האינפלציה מההוצאה בקבוצות הסעיפים, יש להתחשב בשיעורי ההתייקרות החלים על מרכיבי הוצאה שונים. מדד המחירים לצרכן היה גבוה ב־110%, בממוצע, בשנת הכספים 1981 בהשוואה לשנת הכספים 1980; שער הדולר בשקלים היה גבוה ב־119%, בממוצע; ומדד מחירי התשומות בבנייה למגורים — ב־122%.

מהטבלה עולה, שבהשוואה לשנת הכספים 1980 חל גידול ריאלי בהוצאה בכללותה בשיעור גדול מזה שתוכנן בתקציב המקורי (ראה לעיל) וכי היה שוני מהותי בשיעור הגידול של מרכיבי התקציב השונים. גדלו במיוחד סעיפי הסובסידיות — תמיכות במחירי מצרכי יסוד, קרן ההשוואה למחירי דלק ועידוד היצוא — שמשקלן בכלל התקציב הגיע ל־10.3%, לעומת 5.8% בשנת 1980. מרכיבי התקציב שמשקלם ירד היו סעיפי הביטחון, תשלום חובות והוצאות לשירותי חברה ולרשויות מקומיות. ירידת משקלו היחסי של מרכיב תשלום החובות נובעת בעיקר מקיזוז שנרשם בסעיף הריבית (ראה להלן); של תקציב הביטחון — מאי־ניצול של חלק ניכר מההקצבה להוצאה במטבע חוץ; ושל ההוצאה לרשויות מקומיות — מהעלייה הניכרת (גם במונחים ריאליים) בשיעורי הארנונה שאישר להן משרד הפנים ושאיפשרה להן לכסות חלק גדול יותר מהוצאותיהן ממיסים מקומיים. ההוצאה לממשל ולמינהל כוללת את ההקצבות המוגדלות למימון מפלגות; ביוני 1981 התקיימו הבחירות לכנסת העשירית.

* ראה בדריח זה בפרק "טיפול משרד האוצר בנושא תמיכות במוסדות ללא כוונת רווח".

ביטחון

ההוצאה לביטחון עלתה ב-119%, בהשוואה לזו שבשנת 1980, והסתכמה ב-74.8 מיליארד שקל. ההוצאה במטבע חוץ היתה בהיקף דומה לזו שבשנה שקדמה לה, ואילו בהוצאה המקומית היתה עלייה ניכרת, במונחים ריאליים (פרטים ראה בדו"ח זה בפרק תקציב הביטחון לשנת הכספים 1981 וביצועו). 18% מהתקציב המתוקן לא נוצל עד לסוף שנת הכספים, ונותרו עודפי תקציב בסך של 16 מיליארד שקל.

ט ב ל ח 3

ההוצאה למעשה בשנות הכספים 1979 — 1981 (במיליארדי שקלים וב-%)

העלייה הנומנלית ב-1981	1979		1980		1981		תקציב רגיל
	לעומת 1980 ב- %	במיליארדי שקלים	לעומת 1980 ב- %	במיליארדי שקלים	לעומת 1980 ב- %	במיליארדי שקלים	
119	33.7	15.2	31.5	34.1	30.4	74.8	תקציב הביטחון
115	15.4	6.9	13.7	14.8	12.9	31.8	שירותי חברה
132	4.0	1.8	4.2	4.5	4.2	10.4	ממשל ומינהל
110	3.6	1.6	3.0	3.3	2.8	7.0	רשויות מקומיות
148	1.2	0.5	1.2	1.3	1.3	3.1	משרדים כלכליים (1)
							תמיכות במחירי מצרכי
500	3.2	1.5	2.1	2.3	5.5	13.6	יסוד וייצור חקלאי
							קרן השוואה
207	2.7	1.2	3.0	3.5	4.3	10.7	למחירי דלק
	(2) —	(2) —	(2) —	(2) —	0.7	1.7	עידוד יצוא
							תקציב פיתוח
144	5.7	2.6	4.9	5.3	5.2	12.8	השקעות בענפי משק
122	3.7	1.7	4.3	4.6	4.2	10.3	שיכון
							שירותי חברה, רשויות
91	1.4	0.7	1.0	1.1	0.9	2.2	מקומיות, ממשל ומינהל
							תשלום חובות וסבסוד
101	25.4	11.5	31.1	33.6	27.6	67.9	אשראי
127.2	100.0	45.2	100.0	108.4	100.0	246.3	ס"ה

(1) כולל פיצויים למפוני סיני.

(2) סעיף עידוד יצוא היה פחות מ-0.05 מיליון שקל בשנים 1979 ו-1980.

תשלומי שכר ומצבת עובדים

תשלומי השכר במשרדי הממשלה, לרבות במשרד הביטחון ובמפעלים העסקיים, הגיעו, לפי נתוני האוצר, ל-31.2 מיליארד שקל, בקירוב, והיו גבוהים ב-17.3 מיליארד שקל בקירוב (125%) מתשלומים אלה בשנה שקדמה לה, כמפורט בטבלה להלן (במיליוני שקלים).

שנות הכספים	העלייה ב-1982 לעומת 1981		1981	1982	
	במיליוני שקלים	ב- %			
	119	6,390	5,360	11,750	משרד הביטחון
	128	9,525	7,467	16,992	משרדי ממשלה אחרים
	124	15,915	12,827	28,742	ס"ה
	134	1,390	1,040	2,430	מפעלים עסקיים
	125	17,305	13,867	31,172	ס"ה

ביום 15.5.81 נחתם הסכם קיבוצי בין הממשלה והמעסיקים הציבוריים לבין ההסתדרות הכללית בדבר תוספת בשיעור של 5% מן המשכורת המשולבת החל ב־1.4.81. באותו הסכם נקבע, כי שיעור התוספת לא יקטן מ־170 שקל בחודש, זאת כדי לתת פיצוי מיוחד לבעלי המשכורות הנמוכות.

ביום 19.1.82 נחתם הסכם קיבוצי בין הממשלה והמעסיקים הציבוריים לבין ההסתדרות הכללית המסדיר חשולם מיוחד בשיעור של 425 שקל בגין כל אחד מהחודשים ינואר, פברואר ומארס 1982. כן שולמה, ארבע פעמים במשך השנה, תוספת יוקר בשיעור של 80% מעליית מדד המחירים לצרכן בהתאם להסכמים בנושא זה.

החל ב־1976 ננקב בחוקי התקציב השנתיים "שיא כוח אדם" לעובדים במשרדי הממשלה וחלוקה מפורטת של מספר המשרות לפי כל משרד ומשרד ולפי תכניות התקציב שבכל משרד, והחל בשנת 1980 נקבע בחוק התקציב גם "שיא כוח אדם" ברשויות מקומיות. מספר העובדים ב"שיא כוח אדם" במשרדי הממשלה (פרט למשרד הביטחון) ובמפעלים העסקיים הוגדל ב־2,500 בקירוב, בעוד שמספר המשרות ברשויות המקומיות הוקטן ב־1,650, כפי שניתן לראות בטבלה להלן:

שינוי	1980	1981	"שיא כוח אדם"
2,995	65,063	68,058	במשרדי הממשלה (1)
(-)496	16,395	15,899	במפעלים העסקיים
			ס"ה בממשלה
2,499	81,458	83,957	(פרט למשרד הביטחון)
(-)1,650	56,150	54,500	ברשויות מקומיות

(1) כולל "שיא כוח אדם" במשרתת ישראל.

בטבלה 4 להלן מובאים נתונים על מצבת העובדים לסוף שנת הכספים הנסקרת ולסוף שנת הכספים שקדמה לה. הנתונים בטבלה זו כוללים גם עובדים, שלגביהם לא נקבע "שיא כוח אדם", בעיקר עובדי הוראה ועובדים בעבודה בלתי צמיתה (המועסקים עד ארבעה חודשים).

ט ב ל ה 4

מצבת העובדים ליום 31.3.82 וליום 31.3.81

השינוי		מספר העובדים (1)		
במספר העובדים	באחוזים	ליום 31.3.81	ליום 31.3.82	
				עובדי מדינה הכפופים לנציבות שירות המדינה: (2)
(—)0.3	(—)148	57,312	57,164	במשרות שאושרו בתקציב (3)
18.2	369	2,022	2,391	בעבודה בלתי צמיתה (4)
3.7	221	59,334	59,555	ס"ה
(—)2.9	(—)209	72,404	72,195	עובדים אחרים, בעיקר עובדי הוראה ושוטרים (5)
—	12	131,738	131,750	ס"ה

(1) במונחים של משרה מלאה; אינו כולל עובדי משרד הביטחון.

(2) אשר כלולים בסטטיסטיקה שמפרסמת נציבות שירות המדינה.

(3) בהרשאה ל"שיא כוח אדם"; כולל עובדי המפעלים העסקיים.

(4) עד ארבעה חודשים.

(5) אשר אינם כלולים בסטטיסטיקה שמפרסמת נציבות שירות המדינה. לגבי חלק מעובדים אלה (בעיקר השוטרים)

נקבע בחוק התקציב "שיא כוח אדם"; לגבי חלק אחר (בעיקר מורים ועובדים מקומיים של משרד החוץ

בחוץ לארץ) לא נקבע "שיא כח אדם" בחוק התקציב.

בטבלה יש הבחנה בין עובדי המדינה הכלולים בסטטיסטיקה שמפרסמת נציבות שירות המדינה לבין העובדים האחרים. מהטבלה עולה, שמספר העובדים המסווגים בקבוצה הראשונה גדל ב־221 עובדים (3.7%); אמנם מספר העובדים במשרות שאושרו בתקציב ירד, אך לעומת זה גדל מספר

העובדים שהועסקו לתקופה קצרה של חודשים אחדים. מספר העובדים המסווגים בקבוצה השנייה והכוללים בעיקר עובדי הוראה ושוטרים ירד ב־209 עובדים (2.9%).

המספר הכולל של העובדים, לרבות מורים ושוטרים, כמעט שלא השתנה והיה בסוף השנה 131,750.

סובסידיות

שנת הכספים התאפיינה בגידול רב מאוד בסובסידיות למוצרי היסוד ולחומרי גלם. הוגדלו במידה ניכרת שערי התמיכה במחירי המוצרים שהיו נתמכים עד לאותה שנה ואף הורחב מעגל זה ונוספו תמיכות, ביניהן תמיכות ישירות במחירי החשמל, העוף הטרי ותרנגולי ההודו.

בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, שבחודשים הראשונים של שנת הכספים ימשך הנסיון, שבו הוחל במחצית השנייה של שנת הכספים 1980, למתן את קצב העלאת המחירים והציפיות האינפלציוניות באמצעות העמקת הסובסידיות, ואילו בטווח הארוך יש לשוב לעקרון של התאמת מחירי המוצרים וגורמי הייצור לעלותם.

ההקצבות לתמיכות במחירים של מצרכי היסוד ושירותי תחבורה ובייצור חקלאי (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) הסתכמו בתקציב המקורי ב־10 מיליארד שקל. ההקצבות הוגדלו במשך השנה בשיעור ניכר מאוד והן הסתכמו בתקציב המתוקן ב־26 מיליארד שקל. ההוצאה למעשה הסתכמה ב־24 מיליארד שקל — עלייה נומינלית בשיעור של כ־333%, לעומת ההוצאה בשנת הכספים שקדמה לה (פירוט התקציב וההוצאה ראה בטבלה 5).

הסובסידיות למיתון קצב העלייה במחירים ניתנו להוזלת מצרכים במישור, וכן בדרך של הוזלת חומרי הגלם המשמשים לייצורם של מצרכים אלה. מרבית התמיכות לייצוב המחירים ניתנו בגין מוצרי מזון. כן נתמכו הקואופרטיבים לתחבורה הציבורית לצורך הוזלת תעריפי הנסיעות באוטו-בוסים. גורמי הייצור שסובסדו היו בעיקר גרעיני יבוא, דלק, חשמל ומים. להלן פרטים על סובסידיות אלה.

תמיכות במחירי מצרכי יסוד (מזון)

הוצרת ענפי בעלי חיים — חלב, פטמים, בשר וביצים. בשנים קודמות נוצרו עודפים גדולים בתוצרת בעלי חיים, אשר בחלקם הופנו ליצוא במחירי הפסד. בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, שבשנת 1981 נקבעה מדיניות ברורה של הקטנת היקף הייצור במסגרת התכנון הרבעוני, במגמה ליצור איוון בייצור ולמנוע היווצרות עודפים. בשנה הנסקרת אמנם הושג איוון בין הייצור לבין הצריכה, אך הדבר נבע מעלייה בצריכה בעקבות הגידול בשיעורי הסוברסידיות. למרות הכוונה להקטין את היקף הייצור, היו חריגות גדולות מהייצור המתוכנן, והייצור בענפי הרפת והלול עלה במידה רבה על המכסות המחולקות. תופעה זו של עודף ייצור נובעת מהתמורה הגבוהה יחסית שמקבל החקלאי בענפים אלה, זאת, בין היתר, בגלל נוהל התחשבות המאפשר פיצוי יתר בגין התייקרות תשומות (ראה בעניין זה דו"ח 29, עמ' 25).

חלב בקר. מדיניות סיבסוד החלב ומוצרי השתנתה מספר פעמים בשנים האחרונות. לאחר שבשנת 1979 ובחלק משנת 1980 פעלה מערכת החלב לראשונה במשטר של תכנון ללא סובסידיה ממשלתית, הוחלט בדצמבר 1980 לחזור ולסבסד את מחירי החלב ומוצרי. בתחילה היה שיעור הסיבסוד (כאחוזים מהמחיר לצרכן) מתון יחסית (10%–15%) אולם, לאחר מכן, הוא נע בין 60% ל־90%, ולעתים אף הגיע מעבר ל־100%. מכסת תכנון החלב אף היא הוגדלה מ־635 מיליון ליטר בתחילת שנת 1981, ל־658 מיליון ליטר, בעקבות הגידול המשמעותי בצריכת מוצרי החלב.

בשנה הנסקרת התחלקה הסובסידיה לשניים: (א) סובסידיה למחיר החלב לשתייה; (ב) סובסידיה למחיר מוצרי חלב הניתנת כסכום מסוים לליטר חלב גולמי, שפירושה למעשה שיעור סיבסוד שונה לכל מוצר ומוצר, כיוון שמרכיב החלב הגולמי בפדיון שונה בכל קבוצת מוצרים; לפיכך, הסובסידיה נמוכה יותר למחירי תוצרת ניגרת וגבוהה יותר למחירי גבינות למיניהן. נוסף על סיבסוד כל מוצרי החלב, מסובסד חלב השתייה בשיעור גבוה במיוחד. שיעור הסבסוד של מחיר חלב לשתייה (לרבות מרכיב הסובסידיה בגין המספוא) בנובמבר 1981 הגיע ל־120% בקירוב מהפדיון לקמעונאי. בשיעור סיבסוד כה גבוה ניתן היה להרוויח אף לו רכש יצרן חלב שתייה בשקיות מהקמעונאי ושיווק אותו מחדש למחלבה כחלב גולמי הזכאי לסובסידיה.

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור⁽¹⁾
בשנות הכספים 1980 — 1981 (במיליוני שקלים)

העליה הנומנלית ב-1981 לעומת 1980 ב- %	ההוצאה למעשה			תקציב מתוקן	תוספת להרשאה להוצאה	תקציב מקורי	
	השינוי	1980	1981				
							תמיכה במחירי מצרכי יסוד (מזון):
1,846.9	1,773	96	1,869	1,869	1,769	100	חלב ומוצרי
730.2	1,161	159	1,320	1,702	1,582	120	עוף קפוא
679.7	469	69	538	645	605	40	ביצים
132.1	337	255	592	674	388	286	לחם, מצות ופיתות
1,400.0	322	23	345	446	366	80	שמן ומרגרינה
674.8	4,062	602	4,664	5,336	4,710	626	סה"כ
							החשבון המסחרי (בעיקר מספוא, פולי סויה, חיטה ובשר קפוא)
720.3	2,204	306	2,510	2,796	2,202	594	תחבורה
244.2	1,834	751	2,585	2,358	900	1,458	חשמל
	1,988	—	1,988	2,209	2,209	—	מים
362.3	1,018	281	1,299	1,316	1,116	200	הבטחת הכנסה לחקלאים ותמיכות אחרות
157.2	217	138	355	363	211	152	רורבה
—	—	—	—	156 (—)	1,533	1,689	
544.9	11,323	2,078	13,401	14,534	9,815	4,719	סה"כ
207.3	7,200	3,474	10,674	10,788	5,630	5,158	דלק
333.6	18,523	5,552	24,075	25,322	15,445	9,877	סה"כ
							מזה: הוצאה על דלק המותנית בהכנסה⁽²⁾
	(2,135)	(2,274)	(4,409)	(3,958)	—	(3,958)	

(1) בסבלה זו נעשו שינויים מספר בסיווג הסובסידיות לעומת זה שבסבלה 3 לעיל, המבוסס על סיווג האוצר; נכללו כאן הסעיפים "תמיכות ותחזורים לתחבורה" ו"השתתפות בתקציב הרכבת", המסווגים בסבלה 3 כהוצאת "מסדרים כלכליים"; ההוצאה על עידוד הייצוא התקלאי לא נכלל כאן אלא בקטע עידוד הייצוא (ראה להלן).
 (2) הוצאה על תמיכה במחירי הדלק המותנית בהכנסה של קרן ההשואה למחירי דלק.

פ ט מ ים — עוף טרי, עוף קפוא והודים — ובשר קפוא. דברי ההסבר לתקציב המקורי התייחסו לסובסידיה למחירי העוף הקפוא בלבד. כששיעורי הסובסידיה הללו גדלו והלכו התעוררה דרישה לסבסד גם מוצרים תחליפיים: העוף החי, ההודו ובשר הבקר הקפוא. הפער הגדול בין מחירי העוף הטרי לבין מחירי העוף הקפוא גרם שיבושים בייצור. ניתן היה לחרוג ממכסת הייצור המתוכננת בדרך של שיווק פטמים חיים או פטמים קפואים שהופשרו ונמכרו ישירות לשוק תמורת מחיר ריווחי. כדי לתקן מצב זה הוחזר הפטם החי (העוף הטרי) למערכת המסובסדת, לאחר שלא נכלל בה בשנים האחרונות. סיבסוד מחיר העוף הטרי נועד להשיג מטרה כפולה: (א) יצירת יחסי מחירים סבירים יותר בינו לבין מחיר העוף הקפוא (ב) אכיפת התכנון והשיווק המאורגן גם בשלוחת העוף הטרי.

כאמור, גם מחיר בשר ההודו הוחזר למסגרת התמיכות, ובעקבות זאת עלה הביקוש לבשר ההודו (כולל הייצוא) ב-20%, בקירוב, לעומת זה שבשנת 1980.

סיבסוד מחירי העוף הקפוא נועד לעודד את צריכתו כתחליף לבשר הבקר המיובא, אך לאחר שנוצר פער גדול בין מחיריהם, ניתנה סובסידיה גם למחירי בשר הבקר הקפוא. הקצבה בסך של 345

מיליון שקל לכיסוי הוצאה זו נכללה בתקציב הנוסף שאושר בסוף שנת הכספים; ההוצאה למעשה הסתכמה ב־407 מיליון שקל.

ל ח ס . הסובסידיה למחיר הלחם מבוססת על השיטה שהונהגה ביולי 1980, שלפיה הסובסידיה משולמת על ייצור של לחם אחיד, לחם לבן וחלה, ולא על פי צריכת הקמחים במאפיות, כפי שהיה נהוג בעבר. אמנם, המעבר לשיטה זו מנע תשלום בעבור שימוש בלתי יעיל בקמחים, אך סיבסוד בשיעור כה גבוה — בדצמבר 1981 הגיע שיעור הסובסידיה ל־170% מהמחיר לצרכן — עלול לעודד בזבוז ושימוש בלחם להאכלת בעלי חיים, כתחליף למספוא.

תמיכה בשירותי התחבורה הציבורית

ההוצאה בסעיף התמיכות לתחבורה בטבלה לעיל מתייחסת בעיקר לתמיכה במחירי תחבורה ציבורית, שהסתכמה בסך של 2.3 מיליארד שקל, לעומת 0.7 מיליארד שקל בשנת 1980. נוסף לתמיכה בקווי הנסיעות באוטובוסים מכסה הסובסידיה את מחיר הנסיעות של חיילים וההנחות במחירים לנוער ולקשישים (בעניין זה ראה בפרק "סובסידיה לאג"ד" בדו"ח זה). יתרת ההוצאה נועדה להחזר הוצאות אבטחה בענפי התעופה והספנות, לכיסוי גרעון הרכבת, להסעת חיילים ברכבת ועוד.

תמיכה במחירי גרעינים

בשנה הנסקרת ניתן חלק מהתמיכה שנועדה להוולת מצרכי המזון באופן עקיף כתמיכה בחומרי הגלם — מספוא פולי סויה וחיטה — לאחר שבשנים שקדמו לה כמעט שהוצאו ממסגרת הסובסידיות. ההרשאה להוצאה הוגדלה במשך השנה מ־594 מיליון שקל ל־2.5 מיליארד שקל בקירוב, למרות שמחירי היבוא של הגרעינים היו למעשה נמוכים מהחזוי בעת הכנת התקציב; ההוצאה למעשה היתה בסך של 2.1 מיליארד שקל.

התמיכה במחירי גרעיני היבוא* נועדה להויל את ייצור החלב, העופות, הביצים, השמן והקמח. למעשה משמשים הגרעינים שמחיריהם מסובסדים גם לייצור מוצרים שאין כוונה לסבסדם. סבסוד מחירי גרעיני היבוא עלול לפגוע בכדאיות הייצור המקומי של גרעינים וכן בכדאיות הניצול של פסולת חקלאית לצורכי הזנת בעלי חיים.

תמיכה במחיר החשמל

בחוק התקציב המקורי נכלל בסעיף התמיכות הפריט "תמיכה במחיר החשמל" ללא הקצבה. מדברי ההסבר לבקשה להקצבה למטרה זו, שהוגשה לוועדת הכספים בחודש יולי 1981, מתברר, שהייתה התחייבות לכסות גרעון של חברת החשמל לשנת הכספים 1980 בסך של 105 מיליון שקל. עוד הוסבר, כי נחוץ גרעון נוסף, לסוף שנת הכספים השוטפת, בסך של 2.7 מיליארד שקל וכי גרעון זה נובע מאי־התאמת מחיר החשמל לעלותו. הוצע, כי הגרעון יכוסה מתקציב המדינה כתמיכה במחיר החשמל, וכספי התקציב יועברו במהלך השנה בהתאם לצורכי החברה על פי תזרים מזומנים שלה.

במשך השנה הוקצב סכום כולל של 2.2 מיליארד שקל לתמיכה במחירי החשמל, שממנו הוצא עד לסוף השנה סך של 2.0 מיליארד שקל. חלק מההקצבה לתמיכה במחירי החשמל — סכום של 439 מיליון שקל — הוקצב לקראת סוף השנה בדרך של הקטנת ההקצבה לחברת החשמל בתקציב הפיתוח לשם הגדלת ההקצבה בסעיף הסובסידיות.

תמיכה במחירי המים

ההוצאה הישירה על תמיכה במחירי מים היתה כ־1.3 מיליארד שקל; עיקר ההוצאה נועדה לכיסוי הגרעון של קרן האיוון בסך של כ־0.87 מיליארד שקל. גרעון זה מבטא את עודף ההענקות על ההכנסות מהיטלים על ספקי המים. בשנה הנסקרת הוגדל שיעור הסבסוד של מחירי המים.

הסובסידיה הישירה היא חלק קטן בלבד מהתמיכה הממשלתית הכוללת במחירי המים. קיימת סובסידיה סמויה בהיקף ניכר הנובעת מכך שלפי חוק המים על תקנותיו, עלות המים מחושבת

* בעניין הסדרי יבוא הגרעינים ראה בפרק "גרעיני מספוא" בדו"ח זה, בדו"ח שנתי 31, עמ' 23, ובדו"ח שנתי 29, עמ' 23.

בשיטה שאינה משקפת את העלות הריאלית. על פי תקנות אלו הפחת של מפעלי המים מתושב בדרך כלל לפי ערכם החשבונאי של נכסיהם הקבועים, ללא שיערוך, ועלות ההשקעות מחושבת לפי שיעורי הריבית המסובסדים של הלוואות הפיתוח למפעלי המים.

קיימת גם סובסידיה עקיפה הגלומה במחיר החשמל המשמש להפקה ולאספקה של מים. מחיר החשמל מהווה כ-60% מהעלות הנומינלית (על פי תקנות המים) של הפקת המים ואספקתם. מחיר החשמל מסובסד באמצעות הוולת המזוט במסגרת קרן ההשוואה למחירי דלק, ובשנה הנסקרת כאמור, ניתנה גם סובסידיה ישירה שנועדה להוולת החשמל. מחיר המים לצורכי חקלאות הגיע בשנה הנסקרת לרמה כה נמוכה ביחס לעלויות, שהוא לא כיסה, ליפ הישוי אגף התקציבים, אף את המחיר המסובסד של החשמל שצרכו מפעלי המים.

סיבסוד המים בשיעור גבוה יוצר ביקוש מלאכותי למים — שבהם יש מחסור במדינת ישראל — ומקטין את משקלה של עתירות המים בחישובי הכדאיות של גידולי חקלאות שונים. כך נוצרים עיוותים בהתפלגות הגידולים השונים, ואף יתכנו גידולים שלא היו כדאיים כלל לחקלאים אלמלא הסובסידיה הגבוהה למחירי המים. סובסידיה זו גם יוצרת עיוותים בחלוקת ההכנסות בין משקים לסוגיהם, בעיקר בין משקים ותיקים לחדשים, מאחר שהמים מוקצים לפי מיכסות המחולקות על בסיס היסטורי, שאינו תואם את מבנה השימושים הנוכחי.

תמיכה במחירי הדלק

קרן ההשוואה למחירי דלק (להלן הקרן) מנוהלת כמשק סגור (בעניין זה ראה לאחרונה דו"ח שנתי 32, עמ' 16) והכנסותיה אמורות לכסות את הוצאותיה על תמיכות והוצאות אחרות הקשורות למשק הדלק. חרף עקרון המשק הסגור נוצר בקרן גרעון גדול בשנה הנסקרת, אשר כוסה בהקצבה מסעף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד".

הוצאות הקרן הסתכמו ב־10.4 מיליארד שקל, מזה רק סך של 4.4 מיליארד שקל (42%) כוסה מהכנסות הקרן והיתר — 6.0 מיליארד שקל (58%) — מסעף הסובסידיות*.

גם בשנת הכספים 1980 נוצר בקרן גרעון ניכר, כתוצאה מפגיגור בהעלאות המחירים לצרכן לעומת העלייה התלולה שחלה בעלות מוצרי הדלק. התקציב לשנת הכספים הנסקרת התבסס על ההנחה שהפער בין המחירים לבין העלויות יסגר בהדרגה במחצית הראשונה של השנה, וכי הדבר יחייב סיבסוד המחירים של אחדים ממוצרי הדלק, מתוך סעף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד" בסכום של 1.2 מיליארד שקל.

למעשה, כאמור, הוצא מסעף הסובסידיות סכום של 6 מיליארד שקל, בעיקר כהוצאה על הפרשי שיערוך בגין המלאי ועל מימון המלאי, כמפורט להלן ובטבלה 6.

1. הפרשי ערך מלאי: עם כל עלייה במחירי הנפט הגולמי, במונחי דולרים, משערכות חברות הדלק את המלאי שברשותן. הפרשי השיערוך נגבים כהכנסות של הקרן בשיעורים המותאמים לקצב מכירת המלאי. בשנה הנסקרת ירדו מחירי הנפט הגולמי; עקב כך שילמה הקרן לחברות הדלק, לפי קצב המכירות, הפרשי שיערוך בסך של 5.1 מיליארד שקל. למרות הקטנת העלות החשבונאית של מוצרי הדלק, לא גדלו במקביל הכנסות הקרן מהיטלים על מוצרים אלה, משום שהוחלט, לפי דברי ההסבר לאחר האישורים התקציביים בעניין זה, שלא להטיל על הצרכנים לכסות את עלות הרכישה של הנפט שבמלאי, אלא לכסותה מסעף הסובסידיות.

2. מימון המלאי הבלתי מסחרי: הקרן מכסה את הוצאות הריבית על המלאי שחברות הדלק מחזיקות מעבר לצרכיהן המסחריים; רמת מלאי זו נקבעת על ידי הממשלה.

* הוצאות והכנסות הקרן רשומות בתקציב משרד האגרגייה והתשתית; בגלל מבנה הקרן כמשק סגור נרשמים חשבונותיה כהוצאה המותנית בהכנסה, ובמידה שהכנסות הקרן אינן מספיקות, דרושה הקצבה מסעף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד" לכיסוי ההפרש.

**קרן ההשוואה למחירי דלק: ההוצאות ומקורות המימון
בשנות הכספים 1980 ו-1981 (במיליארדי שקלים)**

חוצאות	תקציב מקורי	תוספת להרשאה להוצאה	תקציב מתוקן	הוצאה והכנסה למעשה	
				1981	1980
תמיכות במוצרי דלק	3.5	2.2	5.7	1.4	2.9
מימון מלאי בלתי מסחרי	1.6	—	1.6	3.9	0.6
הפרשי ערך המלאי	—	3.3	3.3	5.1	—
סה"כ	5.1	5.5	10.6	10.4	3.5
מקורות המימון					
א. הכנסות הקרן	2.3	—	2.3	2.3	1.1
היטלים על הדלק	1.6	—	1.6	2.1	1.2
הפרשי ערך המלאי	3.9	—	3.9	4.4	2.3
סה"כ	7.8	—	7.8	8.8	4.6
ב. הקצבה מסעיף	1.2	5.5	6.7	6.0	1.2
הסובסידיות	5.1	5.5	10.6	10.4	3.5
סה"כ	6.3	11.0	17.3	16.4	4.7

סיוע למפעלים הפטרוכימיים

הסיוע למפעלים הפטרוכימיים ולמתקן האתילן שבבתי הויקוק בחיפה, המייצר אתילן לשימוש של מפעלים אלה, מתוקצב בחלקו במסגרת התקציב הרגיל — בסעיף התמיכות במחירי מוצרי היסוד, ובחלקו האחר במסגרת תקציב הפיתוח — בסעיף פיתוח מקורות אנרגיה. השנה ניתנו למפעלים אלה הקצבות במסגרת חמישה פריטים, כמפורט בטבלה 7.

סיוע למפעלים פטרוכימיים בשנת הכספים 1981 (במיליוני שקלים)

תקציב רגיל	תקציב מקורי	תקציב מתוקן	הוצאה למעשה
תמיכות במוצרי יסוד	35	158	101
א. סיוע למפעלים הפטרוכימיים (1)	35	115	63
ב. סיוע מיוחד למפעל א' (2)	—	43	38
תקציב פיתוח			
פיתוח מקורות אנרגיה:			
תמיכה במפעלים פטרוכימיים	110	142	127
ג. השתתפות בהוצאות מתקן האתילן (3)	110	83	82
ד. תמיכה במתקני יצור פוליאתילן (4)	—	59	45
פיתוח התעשייה והמסחר:			
ה. הלוואת קונסולידציה למפעל א' (5)	—	96	—
סה"כ כולל	145	396	228

(1) תמיכה בסך של 10 \$ לסוף נפטא המשמש לייצור לשם יצוא.

(2) תמיכה במחיר החשמל המסופק למפעל א'.

(3) הפסד מתקן האתילן הנוצר בשל רמת תפוקתו הנמוכה מרמת התפוקה החזויה; על פי הסדרים שנקבעו ב-1975, מכוסה הפסד זה מכספי התקציב.

(4) תמיכה במחיר האתילן הנמכר ממחלק האתילן בבתי ויקוק בחיפה למשתמשים בתעשייה הפטרוכימית; בשנה הנסקרת נתמך מחיר האתילן בסכומים שנעו בין 30 ל-75 \$ לסוף.

(5) מתוך הלוואת קונסולידציה בסך של 10 מיליון \$.

התמיכות בענף הפטרוכימיה בשנה הנסקרת קשורות בהבטחתם של משרדי הממשלה לסייע לענף זה מאז הקמתו ובארבע שנות הפעלתו הראשונות, וכן בשפל הענף, שהעמיק בשנת 1981. ירידת מחירי המוצרים של התעשייה הפטרוכימית גרמה ירידה משמעותית בהיקף ייצורם ויצואם. תמיכת התקציב נעשתה באמצעות סיבסוד מחירי חומרי הזינה למפעלים אלה, בעיקר הנפטא האתילן, שהתמיכה במחיריהם הובטחה עוד בזמן תכנונם באמצע שנות ה-70, וכן על ידי תמיכה במחיר ההשמל המשמש גורם ייצור במפעלים אלה. בזמנו סייעה הממשלה בהקמת המפעלים, שייצורם מתבסס על תזקיית נפט, באמצעות מענקים והלוואות בתנאים נוחים*.

לדברי משרד האוצר, פגע המשבר בשוק העולמי באחד המפעלים הפטרוכימיים (מפעל א') יותר מבאחרים והיה חשש לסגירתו; משום כך החליט, שיש להעניק למפעל זה סיוע מיוחד בשנה הנסקרת, שתוקצב חלקו בסעיף תמיכות במוצרי יסוד וחלקו האחר בתקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר, כמפורט להלן.

(א) מענק מותנה התלוי במחירי תוצרת המפעל. הסיוע ינתן בסכום של \$ 210,000 בחודש, כאשר מחירי התוצרת יהיו עד סכום נתון; כאשר מחיר התוצרת יעלה עד לסכום קבוע לא ינתן המענק, ואם המחירים יעלו מעבר לסכום נקוב יחזור המפעל לממשלה את הסכומים שהוא קיבל בקצב הודשי המותנה במחירי התוצרת.

(ב) ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה ב-12.80 ששפעלי תעשייה שמרבית תוצרתם מיועדת לייצוא ושהם עלות החשמל מהווה יותר מ-15% ממחיר המוצר שנועד לייצוא, תקבע להם הנחה מיוחדת במחירי החשמל; הסדר הוזלת מחירי החשמל לחברות נכנס לתקפו החל ב-1.11.81. נוכח הקשיים המיוחדים של מפעל א', אישרה ועדת הכספים להעניק למפעל 75% מהטבה זו כאילו הוחלה ב-1.1.80; תוספת זו הסתכמה ב-19 מיליון שקל.

(ג) כמו כן, זוכה מפעל א' לזיכוי בגין מחיר החשמל בגובה ההפרש בין 5.3 סנט לקו"ש לבין התעריף בפועל, כמענק מותנה. שיוחזר למדינה אם ישתנו מחירי התוצרת.

(ד) הלוואת קונסולידציה: למפעל אושרה הלוואת קונסולידציה בסך של 10 מיליון \$, שבוצעה במסגרת תקציב הפיתוח לתעשייה במהלך שנת הכספים 1982.

בשנת 1975, עוד בטרם נשלמה בנייתם של המפעלים הפטרוכימיים, נקבעו הדרכים שלפיהן יחושבו מחירי חומרי הזינה שיסופקו להם ממתקני בתי הזיקוק. מחירים אלה אמורים היו לשרור במשך ארבע שנים (1979-1983), מיום הפעלת הפצחון הקטליטי או מתקן האתילן (הקודם מבין שניהם), וכבר אז הונח היסוד להסדר מחירים נוסף שישרור גם לאחר ארבע שנות ההפעלה הראשונות. ההסדרים אושרו בזמנם על ידי שר האוצר ושר המסחר והתעשייה. בין היתר הוחלט, שחומרי הזינה המיועדים לייצור לשם יצוא יזכו בהנחה מיוחדת (נוספת) בסך של 10 דולר לטון נפטא, המשולמת בשנה הנסקרת ישירות מהתקציב**.

במהלך השנים נקבעו מפעם לפעם מחירים לחומרי הזינה על ידי גורמים שונים במערכת תוך שימוש בקריטריונים משתנים; כל קביעת מחירים כזאת לוותה בהקצבה מתקציב המדינה להשלמת ההפרש בין העלות לייצור, כפי שחושבה, לבין המחיר ששולם על ידי הקונה, כל זאת תוך דיונים עם כל קונה בנפרד ולעיתים תוך קביעת מחירים שונים לקונה זה או אחר.

עד למעמד סיום הביקורת, בינואר 1983, לא נקבעה שיטה לקביעת עלות חומרי הזינה לתעשייה הפטרוכימית המבוססת על אומדן עלותם למשק, וזאת למרות שארבע השנים הראשונות להפעלת מפעלי התעשייה האמורים עומדות להסתיים.



מבקר המדינה עמד במשך השנים פעמים רבות על סוגיות עקרוניות הקשורות למתן סובסידיות במסגרת מדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה. בסיכום הפרק הדין בנושא זה בדר"ח 27 (עמ' 43-42) העיר המבקר:

כאשר התמיכה מיועדת לשמור על מחיר של מוצר מסוים, הנתון בדרך כלל לפיקוח, אך היא ניתנת בדרך של הוזלת חלק מן התשלומות לייצור אותו מוצר, קיים תמיד החשש, כי לא כל ההוצאה לתמיכה תופנה ליעד שאליו כוונה. הטיה כזו עלולה להיגרם, למשל, כאשר אותן תשלומות משמשות גם להפקת מוצרים שאינם זכאים לתמיכה. מחירים מוזלים לתשלומות

* על תכנית הפיתוח של מפעלים אלה דאח בדר"ח שנתי 29, עמ' 563 ובדר"ח שנתי 26, עמ' 1152.
** מפעל ב', המשתמש בחומרי הזינה לייצור לשם יצוא, לא נכלל בהסדר זה. בשנת הכספים 1982 סיכמו שר האוצר ושר המסחר והתעשייה שמפעל ב' יתנה אף הוא מהסדר ההנחה, למפרע מ-1.5.79. למטרת זו הועבר סכום של 17.5 מיליון שקל מהרזרבה הכללית בשנת הכספים 1982.

ייצור כחשמל, מזוט, מים והומרי זינה עלולים להביא לשימוש מוגזם בהם ואף לעידוד מבנה השקעות המבוסס על ניצול בלתי יעיל של גורמי ייצור נדירים אלה.

מטבע הדברים הוא, שהוכסדיות למיניהן מעוותות את מערכת המחירים ותוך כדי כך מעודדות הוצאות על צריכה, ואף השקעה, לא תמיד בכיוון הרצוי. התפתחות בלתי רצויה כתחומים אלה כשהיא מבוססת על מימון גרעוני, מגבירה מצידה את תהליך האינפלציה, וזו שוב מגדילה את העול הרובץ על אוצר המדינה כנין. התחייבויות שנטל על עצמו. כך נוצר מעגל קסמים הטומן בחובו סכנות למשק המדינה.

עידוד הייצוא

התקציב המתוקן לעידוד הייצוא — בסעיף פיתוח שווקים לייצוא ובהקצבה לעידוד הייצוא החקלאי הכלולה בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד וייצור חקלאי" — הסתכם ב-2.9 מיליארד שקל, והוא אושר כמעט כולו במשך השנה. ההוצאה למעשה הסתכמה ב-2.0 מיליארד שקל לעומת 0.1 מיליארד שקל בשנת 1980.

ההוצאה גועדה למימון תכנית חדשה לביטוח שער ליצואנים, לעידוד מיוחד ליצוא לאירופה, למחקר שווקים וכן לסבסוד קרן יבוא לשם יצוא המנוהלת על ידי בנק ישראל (על אי תקצוב ההוצאה על סבסוד האשראי בקרן ראה להלן).

בעקבות החלטת הממשלה הופעלה, החל ב-1.7.81, תכנית לביטוח שער ליצואנים באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ, שהיא חברה בבעלותה הבלעדית של הממשלה. התכנית נועדה לבטח יצואנים בפני שחיקת התמורות במטבע חוץ הנובעת מפגיגור בפירות השקל לעומת סל המטבעות, בהשוואה לעליית מדד המחירים הסיטוניים של תפוקת התעשייה. החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ היא המבטחת, תמורת פרמיית ביטוח, והאוצר הוא מבטח המשנה. תגמולי הביטוח ליצואנים ששילם האוצר, באמצעות החברה, הסתכמו ב-759 מיליון שקל לעומת תקציב מתוקן בסך של 1,244 מיליון שקל (פרטים ראה בפרק "ביטוח שער ליצואנים" בדו"ח זה).

הוצאות רגילות אחרות

הוצאות אלו כוללות בעיקר את ההוצאות הרגילות של המשרדים, שלא על שכר ומשכורות, לרבות תמיכות ליחידים ולמוסדות ללא כוונת רווח (בעניין אחרון זה ראה בפרק "טיפול משרד האוצר בנושא תמיכות במוסדות ללא כוונת רווח" בדו"ח זה), מענקים לרשויות מקומיות, גימלאות ופיצויים לעובדי מדינה והוצאות שונות. ההוצאה על פיצויים לתושבי סיני, המוצגת בתקציב לשנת הכספים 1981, כבשנה שקדמה לה, בסעיף ראשי מיוחד, הסתכמה ב-1.7 מיליארד שקל, לעומת תקציב מתוקן בסך של 2.5 מיליארד שקל, והוצאה בשנה שקדמה לה בסך של 0.4 מיליארד שקל. ההוצאה על מימון מפלגות הסתכמה ב-153 מיליון שקל, לעומת תקציב מתוקן בסך של 210 מיליון שקל והוצאה בסך של 18 מיליון שקל בשנת הכספים 1980; כאמור, בשנת הכספים הנסקרת התקיימו הבחירות לכנסת העשירית (על אי רישום, בטעות, של הוצאת ועדת הבחירות המרכזית ראה להלן); על השתתפות משרד החוץ במימון פעולות של גופים שונים בארץ ובחוץ לארץ ראה בפרק "תקציב משרד החוץ לשנת הכספים 1981 וביצועו" בדו"ח זה).

תקציב פיתוח

ההוצאה למעשה בתקציב הפיתוח בשנת הכספים 1981 הסתכמה ב-25.3 מיליארד שקל והיא היתה גדולה ב-1.5 מיליארד שקל (6%) בלבד מהתקציב המקורי וב-130%, בקירוב, מההוצאה בשנה שקדמה לה; בהתחשב בעליית המחירים במשך השנה, יש בכך משום עלייה מתונה בהשוואה לביצוע בשנת הכספים 1980. כ-40% מההוצאה נרשמה בסעיף השיכון, כ-50% בסעיפים לפיתוח ענפי המשק, והשאר — לפיתוח שירותי חברה, למימון הוצאות הפיתוח של הרשויות המקומיות וההשקעה בענפי ממשל ומינהל.

תקציב הפיתוח המקורי ל-1981 הסתכם ב-23.8 מיליארד שקל והוא הוגדל במשך השנה ב-3.7 מיליארד שקל (15%) — שיעור הנמוך מהגידול בכל יתר סוגי ההוצאה בתקציב.

סעיפי תקציב הפיתוח, שבהם חל גידול במונחים ריאליים בהוצאה בשנת 1981 לעומת ההוצאה בשנה שקדמה לה, היו סעיפי השיכון, התיירות והתעשייה.

כדי לעמוד על הדיקף הכולל של הוצאות הפיתוח של הממשלה על שיכון, יש להתחשב גם בהוצאה הבאה לביטוי בתקציב מפעלי השיכון, שהם חלק מהמפעלים העסקיים של הממשלה. סכום ההוצאה בשני הסעיפים, בניכוי ההעברות ביניהם, הגיע בשנת הכספים 1981 ל-15 מיליארד שקל, והיה

בכך, לעומת השנה שקדמה לה, גידול קטן במונחים ריאליים לאחר ניכוי העלייה הממוצעת במדד מחירי התשומה בבנייה למגורים (על חריגה מהתקציב המאושר, שקוזה בדרך של זקיפת "הכנסה מיועדת" בסכום הגבוה מאומדן ההכנסה המיועדת ראה להלן).

הסכום שהוצא על פיתוח התיירות גדל יותר מפי שלושה לעומת זה שהוצא בשנת 1980 (735 מיליון שקל * לעומת 218 מיליון שקל). עיקר הגידול היה בהלוואות הפיתוח להקמה ולהרחבה של בתי מלון באזורי אילת וירושלים (בעניין זה ראה בפרק "עידוד ההשקעה בתיירות" בדו"ח זה).

ההוצאה בתקציב הפיתוח על תעשייה ומלאכה הייתה גבוהה ב-140% בקירוב, מההוצאה בשנת הכספים 1980 והסתכמה ב-4.4 מיליארד שקל, מזה סך של 1.3 מיליארד שקל (כ-30%) על מענקים לפי חוק לעידוד השקעות הון. מלבד מענקים אלה הוצא סכום נוסף של כ-105 מיליון שקל על סיוע מיוחד למפעלים, כיסוי ערבויות וכיסוי חוב לשלטונות המס של החברה הממשלתית מבני תעשייה. (על הקצבה למתן הלוואה לקונסולידציה בסך של 96 מיליון שקל למפעל פטרוכימי, שהוצאה בשנת הכספים 1982, ראה לעיל; על סיוע למפעלי תעשייה ראה בדו"ח זה "ערבויות למפעלי תעשייה").

ההוצאה על פיתוח התקלאות הגיעה בשנת הכספים 1981 ל-1,747 מיליון שקל; במונחים ריאליים לא חל בה שינוי לעומת ההוצאה בשנה שקדמה לה. כבשנת 1980 הוצאה מחצית ההוצאה על ההתיישבות החדשה שמעבר לקו הירוק. ההוצאה על קרנות אשראי הסתכמה ב-204 מיליון שקל, לעומת 27 מיליון שקל בלבד בשנת 1980; הוצאה זו מורכבת מסכום של 54 מיליון שקל להגדלת קרן הסיוע לחקלאות, שהוקמה בשנת 1980, ו-150 מיליון שקל לקונברסיה — החזר לבנק ישראל בעבור הלוואות שניתנו באמצעותו בשנת 1979, על פי החלטת הממשלה, תוך הסדר שההוצאה תותקצב, בהדרגה, במשך שלוש שנות תקציב (ראה בדו"ח שנתי 31, עמ' 93).

תשלום חובות

ההוצאה על תשלום חובות פנים וחובות חוץ של המדינה — קרן, ריבית והפרשי הצמדה והפרשי שער החלים עליהן — לפי הרישום בדו"ח האוצר, הסתכמה ב-58.7 מיליארד שקל, כמפורט בטבלה 8 בעמ' הבא.

התקציב המקורי לתשלום חובות — קרן וריבית — הסתכם ב-53.5 מיליארד שקל, והוא הוגדל במשך השנה ב-11.9 מיליארד שקל במסגרת התקציב הנוסף. התקציב המתוקן הסתכם ב-65.4 מיליארד שקל.

עורך התקציב על ההוצאה בסך של 6.7 מיליארד שקל מקורו בקיוז סכום של 8.6 מיליארד שקל בגין הפרשי שיערוך על זכויות שוטפות, מההוצאה על ריבית והפרשי שיערוך על ההתחייבויות השוטפות. בסוף כל שנת כספים נוהג האוצר לרשום בדו"ח ביצוע התקציב את ההוצאה נטו — או לקזז מההוצאה על הריבית את ההכנסה נטו — בגין הפרשי שיערוך אלה, אך נושא זה אינו מובא בחשבון בקביעת היקף ההרשאה לתשלום ריבית. לולא נרשמו הפרשי שיערוך על זכויות שוטפות כהפחתה מההוצאה הייתה נרשמת בדו"ח האוצר הוצאת יתר בסכום גדול בסעיף תשלום ריבית.

ההוצאה על תשלום חובות, ללא הפרשי שיערוך (נטו) על ההתחייבויות והזכויות השוטפות, הסתכמה ב-64.7 מיליארד שקל והייתה גבוהה ב-37.3 מיליארד שקל (136%) מההוצאה בשנת הכספים 1980. בשנה הנסקרת כ-60% מההוצאה הייתה על חשבון ריבית ו-40% על חשבון הקרן, כ-58% מההוצאה הייתה על חשבון מילווה פנים ו-42% על חשבון מילווה חוץ.

בטבלה 9 מפורטת ההוצאה על מילווה פנים ומילווה חוץ בשתי השנים האמורות.

חובות פנים

ההוצאה על קרן וריבית בגין איגרות חוב והפקדות של בנקים ובגין מילווה מדינה, הסתכמה בסכום כולל של 14.6 מיליארד שקל לעומת 7.2 מיליארד שקל בשנת 1980.

מטבלה 9 שבעמ' הבא עולה, שחל גידול רב מאד בתשלום לבנק ישראל בגין מקדמות ארעיות. הדבר נובע הן מהגידול במקדמות אלו והן מהעלייה בשיעור הריבית: מ-24% ל-30% ב-1.4.81 ול-80% ב-1.9.81.

* לרבות הסכום שהוצא למטרה זו במסגרת תקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר לפני שהופרד ממנו תקציב משרד התיירות, בהתאם להחלטת הממשלה על הקמת משרד נפרד.

**התקציב לתשלום חובות בשנת הכספים 1981 וההוצאה למעשה
ב-1980 וב-1981 (במיליארדי שקלים)**

הוצאה למעשה ב-1980	הפרש	הוצאה למעשה	תקציב מחוקק	תקציב נוסף	תקציב מקורי	על חשבון מילוות פנים
10.4	3.3	13.7	17.0	3.0	14.0	קרן
7.0	(-)1.0	23.6	22.6	6.0	16.6	ריבית
17.4	2.3	37.3	39.6	9.0	30.6	ס"ה
על חשבון מילוות חוץ:						
5.4	0.1	13.2	13.3	1.3	12.0	קרן
4.6	(-)1.7	14.2	12.5	1.6	10.9	ריבית
10.0	(-)1.6	27.4	25.8	2.9	22.9	ס"ה
ערכון יתרות שוטפות במטבע חוץ:						
3.1	(-)2.6	2.6	—	—	—	הוצאה (1)
(-)1.1	8.6	(-)8.6	—	—	—	בניכוי: הכנסה (2)
2.0	6.0	(-)6.0	—	—	—	ס"ה
ס"ה לתשלום חובות:						
15.8	3.5	26.8	30.3	4.3	26.0	קרן
11.6	(-)2.8	37.9	35.1	7.6	27.5	ריבית
27.4	0.7	64.7	65.4	11.9	53.5	ס"ה
2.0	6.0	(-)6.0	—	—	—	עידכון יתרות שוטפות (נטו)
29.4	6.7	58.7	65.4	11.9	53.5	ס"ה

(1) הפרשי שיערוך על התחייבויות שוטפות.

(2) הפרשי שיערוך על זכויות שוטפות.

טבלה 9

**תשלום חובות על חשבון מילוות פנים ועל חשבון מילוות חוץ
בשנות הכספים 1980 ו-1981 (במיליארדי שקלים)**

1980			1981			ע"ח מילוות פנים
ס"ה	קרן	ריבית	ס"ה	קרן	ריבית	
3.7	1.5	2.2	9.1	3.7	5.4	איגרות חוב והפקדות של בנקים
3.5	2.3	1.2	5.5	2.6	2.9	מילוות המדינה
9.1	6.6	2.5	12.6	7.4	5.2	מוסדות ממלכתיים (1)
לזמן קצר:						
0.2	—	0.2	8.7	—	8.7	מקדמות ארעיות מבנק ישראל
0.9	—	0.9	1.4	—	1.4	אשראי במטבע מקומי ובמטבע חוץ
17.4	10.4	7.0	37.3	13.7	23.6	ס"ה
ע"ח מילוות חוץ						
5.1	2.1	3.0	12.7	4.5	8.2	מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים
2.2	1.8	0.4	5.8	4.7	1.1	מילווה העצמאות והפיתוח (2)
2.0	1.2	0.8	5.2	2.4	2.8	בנקים בארץ
0.7	0.3	0.4	3.0	1.1	1.9	בנקים בחוץ לארץ — איגרות
10.0	5.4	4.6 (2)	26.7	12.7	14.0	ס"ה

(1) בעיקר המוסד לביטוח לאומי; כולל חדוש מילוות.

(2) מספרים מחוקקים; סכום של 0.7 מיליארד שקל (מקו 0.2 מיליארד שקל בנין הריבית ו-0.5 מיליארד שקל בנין הקרן) הופחת בסעות בדו"ח האוצר לשנת הכספים 1980 ונוקף לתקציב 1981 (ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 28).

חובות חוץ

בהוצאות על תשלום חובות חוץ חלה עלייה בשיעור של 174% המשקפת את העלייה בשער החליפין, ביתרות החובות, בשיעור הריבית ובסכומי מילואות החוץ שזמן פרעונם הגיע.

עלייה ניכרת חלה בהוצאות הריבית על מילואות מממשלת ארצות הברית (כולל מילואות למימון יבוא ביטחוני); הריבית על מרבית המילואות החדשים נקבעה בשיעורים שנעו בין 10% ל-13%.

חל גידול רב — בשיעור של 278% — בתשלומי ריבית על מילואות באמצעות בנקים בארץ ועל איגרות שנמכרו לבנקים בחוץ לארץ; תשלומים אלו הסתכמו ב-4.7 מיליארד שקל בשנה הנסקרת, לעומת 1.2 מיליארד שקל ב-1980. הדבר נובע מגידול ביתרות המילואות ומשיעור הריבית הגבוה יחסית ששולמה בגינם (פרטים נוספים על תנאי מילואות פנים ומילואות חוץ ראה בפרק על מאזן המדינה בדו"ח זה).

עידכון יתרות שוטפות במטבע חוץ

כאמור, נוהג החשב הכללי לזקוף לחשבון התקציב את הפרשי השיעור המתייחסים לזכויות ולהתחייבויות השוטפות של המדינה, הנקובות במטבע חוץ. החשב הכללי זוקף לתקציב את כל הפרשי השיעור, לרבות אלה שטרם מומשו. משרד מבקר המדינה הודיע לחשב הכללי ביולי 1982, כי לדעתו זקיפה לתקציב של הוצאה שטרם שולמה, והכנסה שטרם מומשה, אינה תואמת את חוק תקציב המדינה, שלפיו אמור הרישום להיות על בסיס מומנים*.

בעקבות הביקורת הודיע החשבונאי הראשי באגף החשב הכללי בינואר 1983, כי החל בשנת הכספים 1982, ייוקפו לתקציב רק הפרשי שיעור של יתרות בלתי מתקצבות, שמומשו, שחודשו או — במקרה של פקדונות במטבע חוץ — ששונתה יתרתם; ההכנסות ייוקפו להכנסות המדינה (ולא יקווצו, כבעבר, מההוצאה על הריבית), וההוצאה תוצג בנפרד במסגרת הסעיף תשלום ריבית.

סבסוד אשראי והוזלת ריבית

נוסף על ההוצאה לתשלום החובות הרשומים במצבת החובות של המדינה, מתקצבים בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" סכומים גדולים לכיסוי הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן ולשער המטבע בגין הלוואות מכוונות שניתנו בעבר מחוץ למסגרת התקציב ושמומנו ממילואות שלא נרשמו במצבת החובות**.

התקציב המקורי הסתכם ב-7.7 מיליארד שקל והוא הוגדל ב-1.8 מיליארד שקל במסגרת התקציב הנוסף. רק באפריל 1981 הופעלה מערכת ממוחשבת המאפשרת הכנת תחזית תשלומים על סמך העריכה בדבר שינויים במדד ובשער המטבע.

ההוצאה למעשה בסעיף זה הגיעה ל-9.2 מיליארד שקל, בקירוב, והיא הייתה גבוהה ב-118% מההוצאה בסעיף זה בשנת 1980; סכום נוסף של 0.3 מיליארד שקל, שהוצא בשנה הנסקרת לא נוקף לתקציב מבעוד מועד (ראה להלן) והוא יירשם כהוצאה בתקציב לשנת הכספים 1982. בטבלה 10 פרטים על התקציב וההוצאה, לפי דו"ח האוצר.

כפי שניתן לראות בטבלה 10, סכום של 1.9 מיליארד שקל (20%) מההוצאה נועד לשיכון (בגין הלוואות למשכנתים ולחברות שיכון) ו-7.3 מיליארד שקל לענפי משק שונים. אין בידי האוצר נתונים מלאים על ההוצאה לפי ענפי משק; סיווג ההתחייבויות במערכת הממוחשבת הוא לפי הבנקים, שבאמצעותם ניתנו הלוואות בלתי צמודות בביטוח הצמדה, ולפי סוג ההצמדה — למדד המחירים לצרכן או לשער המטבע, אך לא לפי ענפי משק, כך שגם בעתיד לא יהיה פירוט מלא בתקציב.

בדו"ח האוצר מובא פירוט ההוצאה, פרט לשיכון, לפי סוג ההצמדה; לפי נתונים מתוקנים***, 75% מההוצאה על סבסוד ענפי משק היה בגין הצמדה למדד המחירים לצרכן ו-25% בגין הצמדה לשער המטבע.

* בעניין רישום שיעור זכויות והתחייבויות המדינה ראה בפרק על מאזן המדינה בדו"ח זה.

** בעניין זה ראה לאחרונה בדו"ח 32, עמ' 75.

*** על השימוש ברישום ראה להלן.

סבסוד אשראי והוצלת ריבית בשנות הכספים 1980 ו-1981 (במיליוני שקלים)

העלייה ב-1981	1980	1981	תקציב
5,226	2,494	7,720	תקציב מקורי
40	1,760	1,800	תקציב נוסף
5,266	4,254	9,520	תקציב מתוקן
ההוצאה למעשה			
סבסוד אשראי:			
4,076	3,193	7,269	לענפי משק
1,092	805	1,897	לשיכון
(-)196	235	39	מענקים בתכניות חסכון מאושרות
4,972	4,233	9,205	ס"ה בסעיף סבסוד אשראי
54	—	54	בסעיף "תמיכות וחוזרים לתחבורה"
5,026	4,233	9,259	ס"ה

סכומים מסויימים הוצאו על הקלות נוספות שאושרו בשנה הנסקרת בגין התחייבויות מהעבר: (א) בתקציב המקורי אושרה הקצבה בסך של 10.9 מיליון שקל להקלות בתנאי אשראי לרכישת אוטובוסים, זאת לאחר ששיעור האשראי המסובסד הועלה מ-70% ל-90% ממחיר האוטובוס לגבי חלק מהאוטובוסים ששהו במחסני העדוה; (ב) במשך השנה אושרה הקצבה בסך של 30 מיליון שקל שנועדה לאפשר מתן אשראי מועדף על מלאי של 650 משאיות, שהצטברו במפעלי הרכבה מקומיים — לאחר שהביקוש הצפוי למשאיות בעקבות ההיערכות החדשה בנגב לא התממש — זאת נוסף על 1,350 משאיות שלגביהן ניתן אישור רומה בשנת הכספים 1979.

ה ה כ נ ס ה

בתקציב המקורי לשנת הכספים 1981 הסתכם אומדן ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח ותשלום חובות ב-195 מיליארד שקל. בתקציב תוכנן גרעון שנאמד ב-10.9 מיליארד שקל; לכיסוי הגרעון נכללה באומדן מקדמה מבנק ישראל באותו סכום.

במארכ 1982 אישרה הכנסת תקציב נוסף בסך של 41.6 מיליארד שקל. בתקציב הנוסף הוקטן אומדן ההכנסה הרגילה: אומדן ההכנסה נטו ממיסים כמעט שלא הוגדל, בעוד שאומדן ההכנסה הרגילה ממקורות אחרים (בעיקר מריווחי בנק ישראל) הוקטן ב-5 מיליארד שקל בקירוב. הגדלת אומדן ההכנסה הייתה מורכבת, מחציתה ממקדמה מבנק ישראל ומחציתה האחרת מהכנסות בתקציב הפיתוח, מזה כ-5 מיליארד שקל ממילווה בארץ והיתר מתוספות שמשמעותן רישומית בעיקר: 8.5 מיליארד שקל הפרשי שער בגין תקבולי סיוע מממשלת ארה"ב ו-6.9 מיליארד שקל — חידוש מילווה מהמוסד לביטוח לאומי.

כלל ההכנסה הרשומה בדו"ח האוצר, להוציא המקדמה מבנק ישראל וההכנסה המיועדת, הסתכמה ב-207.8 מיליארד שקל והיא הייתה גבוהה ב-118%, בערכים נומינליים, מההכנסה בשנת הכספים 1980; בערכים ריאליים היה שיעור העלייה כ-3.6%.

בטבלה 11 פירוט ההכנסה למעשה בשנת הכספים 1981, בהשוואה לאומדן המקורי והמתוקן ובהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1980, לפי נתונים מדו"ח האוצר.

לפי דו"ח האוצר היקף התקבולים, פרט למקדמה מבנק ישראל, היה קטן ב-2.9 מיליארד שקל (1.4%) מהאומדן; לפי אותו דו"ח אומדן ההכנסה ממיסים וממילווה פנים התממש במלואו, בעוד שהתקבולים הרשומים בתקציב הפיתוח היו קטנים מהאומדן.

בשנה הנסקרת, שיעור כיסוי ההוצאה בתקציב על ידי הכנסות מכל הסוגים, פרט למקדמה מבנק ישראל, לפי הנתונים הרשומים בדו"ח האוצר, היה 94% לעומת 96.4% ב-1980 ו-97% ב-1979. חלה גם הרעה בהרכב הכיסוי: לפי הרישום בדו"ח האוצר כ-66.5% מההוצאה הרגילה מומנה ממסים ומהכנסה מוחלטת אחרת ממקורות פנים, לעומת כ-73% ב-1980 ו-72% ב-1979*; יתרת ההוצאה בתקציב הרגיל כוסתה בסכומים שהועברו מתקציב הפיתוח (בעיקר ממילווה וממענקים מחוץ לארץ וממילווה פנים), או מהמקדמה מבנק ישראל.

ההכנסה ממסים

אומדן ההכנסה ממסים, הרשום בדו"ח האוצר, הוא קטן מזה הנקוב במסמך פנימי "תחזית הכנסות מעודכנת לשנת המס 1981/82", שהכין מינהל הכנסות המדינה בנובמבר 1981 לקראת הגשת הבקשה לוועדת הכספים של הכנסת לאישור הגדלת ההוצאה בתקציב, בסכום כולל של 4 מיליארד שקל, על פי סעיף 3 לחוק התקציב; כאמור לעיל, סעיף זה, שהופעל לראשונה בשנה הנסקרת, מאפשר הגדלת ההרשאה להוצאה לכיסוי התייקרונות בתכניות קיימות, בלי חקיקת תקציב נוסף, אם ראתה ועדת הכספים של הכנסת שיתקבלו תקבולים מעל לתחזית התקבולים לאותה שנה. על פי אותו מסמך פנימי הייתה צפויה תוספת הכנסה נטו ממסים בסך של 4.4 מיליארד שקל, זאת לאחר שהובא בחשבון מכלול השינויים בשיעורי המיסים ובהתפתחות במשק, שהיה בהם כדי להגדיל או להקטין את האומדן המקורי. לפי מסמך זה, ההתפתחויות שהיה בהן כדי לגרום הגדלת ההכנסה הצפויה ממסים היו בעיקר: הגידול בצריכה, בשכר הריאלי וביבוא של מוצרי צריכה ומוצרים בני קיימא; העלייה במחירים ובשער החליפין; והרחבת הניכויים במקור. בין השינויים שהיה בהם כדי לגרום הקטנת ההכנסה הצפויה, צוינו בעיקר ההקלות במס שאושרו במשך השנה, ביניהן: תיקון מדרגות המס; הפחתות בשיעורי מס קנייה; ביטול מס רכוש; הקלות במס הכנסה לחיילים משוחררים ולעובדי משמרות; וכן הקפאה זמנית במחירי הדלק והסגריות, שמנעה עלייה בסכום המס המוטל על מוצרים אלה.

בדו"ח האוצר על ביצוע התקציב לא השתקפה תוספת ההכנסה בסך של 4 מיליארד שקל (נטו), שאמורה הייתה לכסות את הגדלת ההרשאה להוצאה. הסכום הרשום בדו"ח האוצר כאומדן ההכנסה הוא הסכום הנכלל בתחזית התקבולים בתקציב המקורי, בתוספת השינויים בתחזית זו שנכללו בתקציב הנוסף. שאושר במאס 1982. בתקציב הנוסף הוגדל אומדן ההכנסה ממסים בסכום נטו של 0.4 מיליארד שקל בלבד, המורכב מתוספת לאומדן ההכנסה ממס הכנסה וממס ערך מוסף, בניכוי הקטנה באומדן ההכנסה ממס רכוש, בלו על טבק ומס על דלק.

לדעת הביקורת, כל עוד נכללת בחוק התקציב ההוראה הכלולה בסעיף 3 ושר האוצר מגיש לוועדת הכספים תחזית מפורטת של ההכנסה הנוספת הצפויה, יש מקום לשקפה כאומדן הרשום בדו"ח ביצוע התקציב.

כאמור, בהשוואה לאומדן הרשום בדו"ח האוצר התממש במלואו אומדן ההכנסה ממסים. לו כלל הדו"ח את מלוא תוספת ההכנסה שנחתה בנובמבר 1981 היה מתברר, שההכנסה למעשה הייתה קטנה מהאומדן ב-3.7 מיליארד שקל (3.3%). על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה בדבר הגביית של מס הכנסה משכירים ושל מס הכנסה ומס מעסיקים מאחרים, אי מימש התחזית היה בעיקר במיגור העסקי.

ההכנסה בתקציב הפיתוח

ההכנסה בתקציב הפיתוח לא התממשה במלואה. ההכנסה מתקבולים מחוץ לארץ הייתה קטנה מהאומדן. סכום הסיוע ממשלת ארה"ב היה נמוך ב-9.3 מיליארד שקל מהאומדן המתוקן כתוצאה מאי-ניצול של חלק מההרשאה להוצאה על רכש בארה"ב הממומנת מכספי הסיוע. לעומת זה, התקבולים ממילווה במטבע חוץ מבנקים היו גבוהים מהאומדן.

סכום של 24.2 מיליארד שקל, המהווה כמחצית מסכום התקבולים מחוץ לארץ, נתקבל כמענק ממשלת ארצות הברית בגין סיוע כלכלי והשתתפות בהוצאות ההיערכות החדשה בנגב; יתר התקבולים הם מילווה מגורמים שונים (פרטים ראה בדו"ח על מאזן המדינה בדו"ח זה).

* החישוב כולל הכנסה מיתרת בתקציב הרגיל ויאנו כולל הכנסה והוצאה בגין שיעורן היתרות השוטפות; לפי חישוב, אשר כולל הכנסה והוצאה בגין שיעורן יתרות אלו, שיעורי הכיסוי המקבילים הם: בשנה הנסקרת — 68.5%, ב-1980 — 71%, וב-1979 — 73.5%.

ההכנסה בשנת הכספים 1981 : האומדן בתקציב, ההכנסה למעשה והשוואה להכנסה בשנת הכספים 1980 (במיליארדי שקלים)

השינוי בהכנסה ב־1981 לעומת 1980		ההכנסה למעשה		האומדן המתוקן	האומדן בחוק התקציב	
ב־% מנוכי מדד	ב־% שקלים	לעומת האומדן	לפי דו"ח האוצר			
10.3	132	60.6	106.6	105.8	105.4	מסים, דמי רשיונות ושירותים
(—)4.8	100	5.0	10.0	9.1	14.4	הכנסה מריבית ושונות
8.8	129	65.6	116.6	114.9	119.8	ס"ה
תקציב הפיתוח						
(²) 1.0	121	26.7	(—)4.6	53.3	44.8	מילואות ומענקים מחוץ לארץ
1.9	114	15.6	(¹) 29.3	27.0	22.0	מילואות בארץ:
(—)21.5	65	3.7	9.4	10.1	3.2	מאגרות חוב ומהפקדות
(—)41.7	23	0.7	(—)1.6	5.4	5.3	מהמוסד לביטוח לאומי
(—)2.5	105	46.7	(—)4.6	95.8	75.3	גביות והכנסות אחרות
3.6	118	112.3	(—)2.9	210.7	195.1	ס"ה כולל, פרט למקדמה מבנק ישראל
		22.5	(—)13.4	36.9	10.9	מקדמה מבנק ישראל

(1) מספרים מתוקנים; עקב שינוי ברישום הופחתה הכנסה מיוצאת כמילוח חוץ בסך של 1.8 מיליארד שקל מהסעיף מילוח פנים (ראה להלן).

(2) באחוזים מנוכי העלייה הממוצעת כל שער הדולר בשנת הכספים 1981.

לתקבולים ממליות בארץ פגין איגרות חוב והפקדות מבנקים יש להוסיף את הסכומים שנוקפו כהכנסה מיועדת למימון סעיפים מסויימים בתקציב הפיתוח — בעיקר השיכון. התקבולים, לרבות סכומים אלה, הסתכמו ב־34.5 מיליארד שקל.

סיכום ביצוע התקציב

עודף ההוצאה על ההכנסה (למעט המקדמה מבנק ישראל) בביצוע התקציב הגיע ל־14.9 מיליארד שקל. בדו"ח האוצר — שבו המקדמה בסך של 23.5 מיליארד שקל מבנק ישראל כלולה בין ההכנסות — רשום עודף הכנסה על הוצאה בסך של 8.6 מיליארד שקל.

הגרעון המתוכנן בתקציב המקורי היה 10.9 מיליארד שקל, והוא גדל במשך השנה ל־43.7 מיליארד שקל, כפי שניתן לראות בטבלה 12.

ט ב ל ה 12

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1981 לעומת התקציב המקורי והתקציב המתוקן (1) (במיליארדי שקלים)

התפרש בין הביצוע לבין התקציב המתוקן	ביצוע התקציב	תקציב מתוקן	תקציב מקורי	
				תקציב רגיל, פיתוח וחשבון הון:
31.7 (—)	222.7 (2)	254.4	206.0	הוצאה
2.9	207.8	210.7 (3)	195.1	הכנסה
28.8 (—)	14.9 (—)	43.7 (—)	10.9 (—)	גרעון (—)
				כיסוי הגרעון:
13.4	23.5	36.9	10.9	מקדמה מבנק ישראל
15.4	8.6 (—)	6.8	—	מקורות אחרים
28.8	14.9	43.7	10.9	סה"כ
				מפעלים עסקיים
1.6 (—)	23.6	25.2	22.5	הוצאה
1.6	23.6	25.2	22.5	הכנסה
—	—	—	—	הפרש

(1) למעט הוצאה מותנית בהכנסה.

(2) הוצאה בסך של 223.6 מיליארד שקל, בקיוויו עודף ההכנסה המיועדת, שנרשמה מעל להוצאה המותנית, בסך של 0.9 מיליארד שקל.

(3) אינו כולל את התוספת בסך של 4 מיליארד שקל, ששימשה בסיס להגדלת התקציב, על פי סעיף 3 לחוק התקציב, אך לא נכללה באומדן המתוקן של ההכנסה כפי שנרשם בדו"ח האוצר.

עודף ההרשאה על ההוצאה הסתכם ב־31.7 מיליארד שקל, שהם 12.5% מכלל ההרשאה להוצאה (ללא ההרשאה המותנית בהכנסה), סכום השקול כנגד 76% מתוספת ההרשאה שאושרה בסוף שנת הכספים במסגרת התקציב הנוסף. בשנת הכספים 1980 נותר כ־1% בלבד מההרשאה, שלא נוצלה באותה שנה. עודפי ההרשאה משנת 1981 ניתן להעביר לשימוש באותם סעיפים בתקציב בשנת הכספים 1982. על פי חוק התקציב לא נדרש האוצר להקצות הכנסות לכיסוי עודפי הרשאה אלה, ואישור השימוש בהם מהווה למעשה אישור להגדלת הגרעון המתוכנן בתקציב לשנת הכספים 1982.

אף ללא ההרשאה שאושרה ולא בוצעה עד לסוף שנת הכספים 1981, הגיעה הזרמת אמצעי התשלום בביצוע התקציב למימדים ניכרים למדי, והיא הסתכמה, לפי חישובי אגף החשב הכללי*, ב־16.6 מיליארד שקל (לאחר קיוויו סכום הספיגה בגין גיוס מילווות פנים), לעומת 1.6 מיליארד שקל בשנה שקדמה לה. כן גדל במידה רבה מאד עודף הביקוש המקומי של הממשלה, והוא הסתכם ב־26.5 מיליארד שקל, לעומת 5.6 מיליארד שקל בשנת הכספים 1980**.

התקציב הנוסף

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בישיבתה מיום 22.2.82, ביקשה ממבקר המדינה להתייחס לשתי שאלות בענייני תקציב המדינה:

1. אם התקציב הנוסף ניתן להגשה אחרי הגשת תקציב המדינה לשנה שלאחר מכן, (כלומר, האם אפשר להגיש תקציב לשנת 1982 לפני שהוגש התקציב הנוסף לשנת 1981).
2. באיזו מידה בידי החשב הכללי כלים כדי לקבוע בזמן נתון בתוך שנת הכספים, מצב ביצוע התקציב, ובפרט אם היתה חריגה ממסגרת חוק התקציב לפני תום שנת הכספים. במסגרת ביקורת תקציב המדינה התייחס מבקר המדינה לשתי שאלות אלה:

המועד להגשת הצעת תקציב נוסף

1. (א) התקציב לשנת הכספים 1981, התשמ"א—1981, הסתכם ב־206 מיליארד שקל. התקציב הוגדל בדצמבר 1981 ב־4 מיליארד שקל, בהרשאת ועדת הכספים של הכנסת על־פי סעיף 3 לחוק האמור, שעניינו שימוש בתקבולים נוספים לצורך כיסוי התייקרויות ותשלום חובות.
- (ב) ב־1.3.82 הגישה הממשלה לכנסת הצעת תקציב נוסף בסכום של 41.6 מיליארד שקל. חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1981, התשמ"ב—1982 נחקל בכנסת ב־29.3.82.
- (ג) עוד קודם הגשת התקציב הנוסף הגישה הממשלה לכנסת, ב־24.2.82, את הצעת התקציב לשנת הכספים 1982. בדברי ההסבר להצעה זו הובאו בחשבון, בכל מקרה של השוואה לתקציב של שנת הכספים 1981, גם הסכומים שנתבקשו בהצעת התקציב הנוסף לאותה שנה. לאגף התקציבים לא היה הסבר לכך, שהצעת התקציב לשנת הכספים 1982. הוגשה, לכנסת כמה ימים לפני הצעת התקציב הנוסף לשנת הכספים 1981, שפרטיה כבר סוכמו ונלקחו, כאמור, בחשבון בדברי ההסבר להצעת התקציב החדש.
- (ד) הצעת התקציב לשנת הכספים 1982 לא אושרה עד לתחילת אותה שנה, ותחת זאת נחקק חוק תקציב ביניים לתקופה של שלושה חודשים, שנחקל בכנסת ב־31.3.82.
- (ה) בעת שהוגשה הצעת התקציב הנוסף כבר הוצאו, לפי מידע סטטיסטי שערך אגף החשב הכללי (ראה להלן), חלק מהסכומים שנכללו בה בסעיף הסובסידיות. אין נתונים על ההוצאות החריגות הנוספות, שבוצעו עד 29.3.82, מועד אישור התקציב הנוסף.

2. (א) לפי סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד משק המדינה כפי שהיה בתוקף עד לתיקונו במאי 1982: "הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במעמד שקבעה הכנסת או ועדה מועדוניתה שהכנסת הסכימה לכך***. לפי סעיף 3(ג) לחוק האמור — "כמקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף".

(ב) מבחינה חוקית, איפוא, אין מניעה לכך, שבמקרה הצורך תגיש הממשלה הצעת תקציב נוסף בכל עת במרוצת שנת הכספים — בין באמצעה בין סמוך לסיומה, בין לפני

* בדוחות על הפעילות הכלכלית והקופתית של הממשלה, שמפיקה המחלקה לחשבונאות ניהולית שבאגף החשב הכללי. ההגדרות של הזרמת תעודת ביקוש מקומי בדוחות אלה שונות מההגדרות של אגף התקציבים.

** על בסיס נתוני החשב הכללי, כולל ההוצאה לסכסוך אשכנזי, המוצגת בנפרד מעודף הביקוש המקומי בדוחות האמורים.

*** לפי חוק יסוד משק המדינה (תיקון), שנתקבל בכנסת ביום 24.5.82, התוסף לסיפא: "אך לא יאחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים".

הנחת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים הבאה על שולחן הכנסת ובין לאחר הנחתה; על הצורך בתקציב נוסף והמועד להגשתה בתוך אותה שנה מחליטה הממשלה.
(ב) עם זאת, מעבר לבחינה המשפטית האמורה, קיימים שיקולים מספר של מינהל ציבורי תקין ועקרונות תקציביים, שיש בהם כדי להגביל הלכה למעשה את המועד להגשת הצעת תקציב נוסף:

(1) מן הראוי, שהצעת תקציב נוסף תוגש לכנסת סמוך, ככל האפשר, לאחר שהממשלה מגיעה למסקנה שהיא זוקק לתקציב נוסף — זאת אף אם כתוצאה מכך יתכן שיהיה צורך בתקציב נוסף שני. מכל מקום, יש להגיש הצעת תקציב נוסף לאישור במועד, שיאפשר לכנסת לדון בה ולאשרה לפני ביצוע ההוצאות המוצעות בה שכן, בכפוף לשינויים המותרים בתקציב לפי חוק התקציב עצמו, הוצאות הממשלה צריכות להתבצע על פי הרשאות תקציביות מאושרת מראש, ולא מתוך ציפיה לכך שהכנסת תאשר הרשאה להוציא בדעיכה. על העיקרון שאין זה ראוי שהכנסת תתבקש לאשר בדעיכה הוצאה שכבר בוצעה עמד מבקר המדינה גם בעבר בדו"חותיו השנתיים (ראה ד"ח/שנתי 26, עמ' 38, וד"ח/שנתי 31, עמ' 105). מכאן, שאם תימנע הכנסת מלאשר הוצאה המוצעת בהצעת התקציב הנוסף, עלולה להיווצר חריגה מההרשאה התקציבית השנתית המופית.

(2) יש בפיגור בהגשת תקציב נוסף לאישור הכנסת כדי ליצור אי ודאות מבחינתם של האזרחים לביצוע התקציב והפיקוח על ביצועו: מצד אחד הם עומדים בפני החובה להימנע מביצוע הוצאות עד שיתקצבו כדון, ומאידך בפני החובה לכבד התחייבויות כספיות על פי חוזים והוראות דין והצורך לבצע תשלומים דחופים אחרים. מצב זה מכביד, על ניהול תקין של התקציב.

(3) פיגור בהגשת תקציב נוסף לא מן הנמנע גם שירגום איהור בהגשת הצעת התקציב לשנת הכספים הבאה.

הכלים למעקב החשב הכללי אחר מצב ביצוע התקציב

1. תנאי מוקדם למניעת חריגות מהמסגרת של חוק התקציב הוא קיומו של דיווח שוטף על ביצוע התקציב, שיערך עוד במהלך שנת הכספים ויספק מידע מרוכז על מצב הביצוע.

2. בידי החשב הכללי מצוי כיום דיווח חודשי שוטף, הנערך תוך שבוע מתום כל חודש, לגבי הביצוע הכולל של התקציב לפי מתכונת עניינית, אך לא דווקא תקציבית. בדו"חות אלה מוצגת בסעיף אחד ההוצאה הכוללת שבוצעה במטבע חוץ; ההוצאה במטבע מקומי מוצגת בכ"ס 25 סעיפים, בעיקר משרד הביטחון, שכר עובדי המדינה, שכר המורים, העברות לרשויות מקומיות, ולגבי חלק מהמשרדים — הוצאות רגילות (למעט שכר) והוצאות פיתוח בסכום אחד. המטרה העיקרית של הדיווח היא מעקב כוללני אחר הזרמת אמצעי התשלום בביצוע התקציב.

3. קיים גם דיווח חודשי ממוחשב, שאמור לספק מידע מפורט על ביצוע התקציב — לפי תחומי הפעולה והתכניות המפורטות בחוק התקציב ולפי התקנות שעל פיו; אך למעשה, דיווח זה הינו בלתי שלם ואין הוא מאפשר לקבוע אם אכן היו חריגות מהתקציב המאושר, כיוון שהוא דיווח מצטבר המתייחס להוצאות שנרשמו עד למועד עריכתו, ואינו מסכם את כל ההוצאות שבוצעו למעשה עד ליום הדו"ח. דו"חות אלה אינם כוללים הוצאות רבות, שנרשמו באופן ארעי בחשבונות החו"ז (של המשרדים ושל החשב הכללי) ושמעברות לחשבונות התקציביים רק בסוף שנת הכספים; כן אינם כוללים הוצאות שעדיין לא נרשמו בגלל פיגור בדיווח (לדוגמא: הוצאות של בתי חולים ושל שלוחות המשרדים בחוץ לארץ). רק פעם בשנה, שישנה חודשים לאחר תום שנת הכספים, מתפרסם דיווח מרוכז על ביצוע התקציב על כל פרטיו.

4. העדר דיווח ביניים מפורט מקשה על איתור חריגות בביצוע פרטי התקציב במסגרת התכניות השונות, שהם עיקר תוכנו של חוק התקציב. יש לכך השלכות גם על חריגות אפשריות בביצוע המסגרות הכלליות של התקציב: הוצאות התקציב הן בחלקן הוצאות גמישות, שאפשר בשעת הצורך לדחותן או להמנע מביצוען; אחרות, והן מהוות חלק ניכר ביותר של התקציב, הן הוצאות קשיחות, הנעשות על פי חוקים או התחייבויות חוזיות או אחרות. במידה מסוימת תקציב ההוצאות מהסוג השני הוא, על פי מהותו, אומדן הוצאות ולא תכנית הוצאה. לפיכך, בהתקרב שנת הכספים לסיומה עלול להיווצר מצב שיחייב חקיקת חוק תקציב נוסף או חריגה מהתקציב אם בחלקה המוקדם של השנה היו חריגות בסעיפי התקציב הגמישים ולא נותרו בחלקה המאוחר הכנסות למימון הסעיפים הקשיחים.

5. השלכה דומה על חריגות אפשריות בביצוע המסגרות הכלליות של התקציב יש לעובדה, שאין בידי החשב הכללי דיווח שוטף מלא על ההתחייבויות שמשרדי הממשלה נוטלים על עצמם, בכלל זה התחייבויות שמיושן יתחיל עוד במהלך שנת הכספים השוטפת.

6. מן האמור לעיל עולה, כי הדיווח השוטף שבדי החשב הכללי מאפשר, לאתר בתוך שנת הכספים חריגות גדולות ממסגרותיו הכלליות של התקציב; אולם אין הוא מלא ומעודכן דיו כדי לעמוד במפורט, כמרוצת השנה, על מצב ביצוע התקציב ולקבוע קיום חריגות ממסגרותיו המפורטות.

ממצאים מפורטים בדבר ביצוע התקציב והרישום בדו"ח האוצר

איחור בהעברת דו"ח האוצר

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, על שר האוצר להמציא למבקר, לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, דין וחשבון כולל של ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה. לפי סעיף 18 לחוק התקציב לשנת 1981 היה על שר האוצר להגיש דו"ח כזה לכנסת עד לאותו מועד. לפיכך, היה על האוצר להמציא את הדו"ח הכולל לשנת הכספים 1981 עד 30.9.82. למעשה לא הוגש הדו"ח אלא ביום 25.10.82, וזאת בתדפיס מחשב שלא כלל פירוט מלא כמקובל; בין היתר לא נכלל בתדפיס פירוט תשלום חובות — קרן וריבית. פירוט זה הומצא למשרד מבקר המדינה רק ב-26.11.82.

החשב הכללי הסביר, שהסיבות העיקריות לאיחור בהגשת הדו"ח השנתי כרוכות בעיכובים בקבלת נתונים מערכות הנהלת החשבונות הממוחשבות ביחידות שונות בממשלה; לדבריו, בגלל גיוס המילואים הממושך בעקבות מלחמת שלום הגליל נפגעה, כנראה, סדירות העבודה ביחידות מחשב אלו. עוד הסביר החשב הכללי, שהיו איחורים מצטברים בסגירת ספרי היחידות בשל הפיגור שנוצר בעיבוד נתוני השכר עקב השביתה שהיתה במרכז למיכון משרדי בסוף שנת הכספים 1981 ובחודשים הראשונים של שנת הכספים 1982, וכן שהיו תקלות בלתי צפויות בהרצת תכניות המחשב שבאמצעותן מופק הדו"ח.

חריגות מההרשאה להוצאה

1. בשבעה סעיפים בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח חרגה ההוצאה נטו מההרשאה נטו בסכום כולל של 1,162 מיליון שקל, מזה 1,064 מיליון שקל בתקציב הרגיל של משרד הבריאות ו-22 מיליון שקל בסעיף "תמיכות והחזרים לתחבורה". בשני סעיפים במסגרת המפעלים העסקיים חרגה ההוצאה מההרשאה (וכן עלתה ההכנסה על האומדן) בסכום כולל של 65 מיליון שקל.

(א) החריגה הגדולה מהתקציב המאושר של משרד הבריאות נבעה בעיקר מביצוע ההוצאה המותנית בהכנסה, שלא התממשה במלוא סכום האומדן. המדובר בעיקר בהכנסה לבתי החולים הממשלתיים מקופות החולים תמורת שירותי אישפוז וטיפולים אמבולטוריים; לעומת אומדן בסך של 2,402 מיליון שקל הסתכמה ההכנסה בפועל ב-795 מיליון שקל בלבד. מתברר, שקופת החולים הכללית לא העבירה את השתתפותה בהוצאות אלו כיוון שעדיין לא הגיעה להסכם עם הממשלה בדבר גובה התמיכה המשולמת לה. כתוצאה מכך, לא שולמה גם ההקצבה בסך של 893 מיליון שקל לקופת חולים כללית (בעניין זה ראה בפרק "אישור תקציב קופות חולים" בדו"ח זה).

ההפרש בין אי מימוש הכנסה מיועדת, בסכום של 1,607 מיליון שקל, לבין אי תשלום ההקצבה האמורה היה המרכיב העיקרי של החריגה הגדולה בתקציב משרד הבריאות. היו גם חריגות מהקצבות לשכר, למלאי ועוד. לפי דברי הסבר שהעביר המשרד לחשב הכללי, הוצאות היתר בהקצבות לשכר קשורות להסכמים קיבוציים לתשלומי חוספת יוקר שלא קיבלו ביסוי מלא בהרשאה. לא ניתן הסבר לחריגה בסך של 44 מיליון שקל מההקצבה לכניסות למלאי.

(ב) החריגה בסך של 22 מיליון שקל בסעיף "תמיכות והחזרים לתחבורה" נבעה מחריגה בסכום יותר גדול — 54 מיליון שקל — באחת התכניות. ההקצבה לסבסוד האשראי במסגרת שתי קרנות —

קרן לרכישת משאיות וקרן המוניות, מוסכים, חילוף וגרירה — היתה בסך של 20.5 מיליון שקל, שאמור היה להיות מכוסה מתוך העברה מהסעיף "סבסוד אשראי". התריגה נובעת מכך, שבמשך השנה לא נתקבלה הקצבה נוספת, ובמועד הרישום בדו"ח האוצר לא בוצעה, בטעות, ההעברה מהסעיף "סבסוד האשראי".

2. בשלושה סעיפים ראשיים נוספים היתה נרשמת חריגה מההרשאה אלמלא קיוזים ושיבושים ברישומים, כמפורט להלן.

(א) בסעיף תשלום ריבית היתה הוצאת יתר בסך של 1,724 מיליון שקל על חשבון מילוות פנים ובסך של 2,577 מיליון שקל על חשבון חובות חוץ; כנגד ההוצאה נוקפה הכנסה רישומית משיערוך יתרות שוטפות במטבע חוץ (ראה להלן).

(ב) בסעיף "סבסוד אשראי" לא נרשמה חריגה מההרשאה בסכום של 8 מיליון שקל אלא עודף הרשאה על הוצאה בסך של 315 מיליון שקל, בגלל שני שיבושים ברישום ההוצאה: (א) לא נרשמה בחשבונית התקציב לשנת הכספים 1981 הוצאה בסך של 300 מיליון שקל שבוצעה באותה שנה (ראה להלן); (ב) לא נרשמו "השתתפויות" שתוקצבו בסעיף זה, בסך של 23 מיליון שקל, לכיסוי הוצאות על סבסוד אשראי שבוצעו במסגרת הסעיף "תמיכות והחזרים לתחבורה".

(ג) בביצוע תקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון הייתה חריגה מההרשאה להוצאה (לרבות ההוצאה המתנית בהכנסה). שקוזה בהכנסה מיועדת שנוקפה לסעיף זה בסכום הגבוה מאומדן ההכנסה המיועדת (ראה להלן).

3. בסעיפים ראשיים רבים, שבהם לא נרשמה הוצאה מעל להרשאה הכוללת, היו חריגות רבות מההרשאה במישורים של תחום פעולה, תכנית ותקנה. להלן דוגמאות:

(א) בתקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה נרשמה חריגה בסך כולל של 34 מיליון שקל (60%) בתקציבי הלשכות המחוזיות.

(ב) בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד היתה חריגה של 234 מיליון שקל (11%) בתמיכה בתחבורה הציבורית. חריגה נוספת בסך של 91 מיליון שקל ב"תמיכות שונות בתעשייה" נבעה משיבוש ברישום.

4. בפריטים מספר נרשמו הוצאות ללא כל הרשאה. לדוגמא, הוצאה בסך של 116 מיליון שקל על סבסוד קרן היבוא לשם יצוא של בנק ישראל בסעיף "פיתוח שווקים ליצוא". החל באוגוסט 1981 הועבר מימון הקרן מבנק ישראל לבנקים המסחריים, ובכך הוחלף הסבסוד הסמוי על ידי בנק ישראל בסבסוד גלוי האמור להשתקף בתקציב המדינה; בשנה הנסקרת לא נקבעה, בטעות, הרשאה תקציבית למטרה זו.

5. החשב הכללי מחייב את חשבי המשרדים להמציא לו, לאחר סוף שנת הכספים, הסברים בכתב על כל חריגה בשיעור של 10% ויותר, מההרשאה, אך מתברר, שלא כל המשרדים המציאו את ההסברים הדרושים; לדוגמא — משרד העבודה והרווחה, שבתקציבו היו, כאמור חריגות בשיעורים ניכרים בלשכות המחוזיות. היו חשבים שהמציאו את ההסברים באיחור ניכר, לדוגמא: חשב משרד הבריאות, שבתקציבו היו כאמור, חריגות בסכומים גדולים, העביר את דו"ח החריגות שלו רק ב-26.1.83.

6. חוק התקציב אינו קובע סנקציות על חריגה מהמסגרות שנקבעו בו או מנהלי הוצאה מחייבים. מבקר המדינה עמד פעמים רבות בעבר (לאחרונה בדו"ח 31, עמ' 107) על התופעה של חריגות מחוק התקציב ועל הצורך לקבוע נהלים מחייבים לבחינת חריגות מהתקציב, תוך דיון בנסיבות שהביאו לכך, והפקת מסקנות לפי הצורך.

קיוז

בסעיף תשלום ריבית קיוז החשב הכללי כנגד ההוצאה על תשלום ריבית, הכנסה של 8.6 מיליארד שקל מהפרשי שיערוך על הזכויות השוטפות (הבלתי מתוקצבות).

כאמור, בינואר 1983 הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה שהחל בשנת הכספים 1982 ההכנסה משיערוך של פקדונות בלתי מתוקצבים שמומשו, שחודשו או — במקרה של פקדונות במטבע חוץ — ששונתה יתרתם, ייוקפו להכנסות המדינה.

הוצאות שלא נזקפו לתקציב

1. ההוצאה של ועדת הבחירות המרכזית בסך של 56 מיליון שקל לא נרשמה, בטעות, בדו"ח על ביצוע התקציב.
2. הוצאה בסך של 310 מיליון שקל על סכסוך אשראי לא נזקפה לתקציב לפני סגירת הספרים לשנת הכספים 1981, ותרשם בתקציב לשנת 1982.

הכנסה מיועדת

1. בדו"ח האוצר אין ריכוז של ההוצאה המותנית בהכנסה. לדעת הביקורת רצוי, שהדו"ח יכלול ריכוז כזה.
2. בתקציב הפיתוח לשיכון הייתה נרשמת חריגה בסך של 50 מיליון שקל, במקום עודף הרשאה על הוצאה בסך של 23 מיליון שקל המוצג בדו"ח האוצר, אלמלא נרשמה "הכנסה מיועדת" מעל לאומדן בכמה תכניות תקציביות כך שקווצו חריגות מההרשאה בכמה תכניות אחרות, כמפורט להלן (במיליוני שקלים).

הוצאה	תקציב	עודף תקציבי או הוצאת יתר (-)
הרשאה בלתי מותנית	6,347	364 (-)
הרשאה מותנית	3,936	314
הרשאה כוללת	10,283	50 (-)
הרישום המרוכז בדו"ח האוצר	5,960	23
	5,983	

שיבושים ברישום ההוצאה וההכנסה

בדו"ח האוצר על ביצוע התקציב חלו שיבושים ברישום. הוצאה שהתייחסה לסעיף (או לתכנית תקציבית) אחד נזקפה לסעיף (או לתכנית תקציבית) אחר, ונרשמו בסעיפי הביצוע סכומים, שלא היה מקום לרשום אותם כהוצאה (או כהכנסה).

רובם הגדול של השיבושים מקורם באגף החשב הכללי, כמפורט להלן. השיבושים נתגלו בביקורת שערך משרד מבקר המדינה והפרטים נמסרו לאגף החשב הכללי; אין המדובר בטעויות בהוצאת כספים.

1. יש והוצאה נזקפת לסעיף אחד בתקציב ומופתחת (כ"השתתפות" תקציבית) בסעיף אחר. ברישומים אלה נפלו טעויות מספר. להלן דוגמא:

סכומי התקציב המתוקן וההוצאה הרשומים בסעיף הסובסידיות לכיסוי הגרעון בקרן ההשוואה למחירי דלק היו צריכים להיות זהים לסכומים המקבילים הרשומים בתקציב משרד האנרגיה כהשתתפות הסעיף האמור בכיסוי ההוצאה של קרן ההשוואה למחירי דלק. למעשה היה שוני בין רישומים אלה, כמפורט בטבלה להלן.

הוצאה בסעיף הסובסידיות	ההוצאה	התקציב
הפתחת בסעיף משרד האנרגיה	6,265	6,830
	6,001	6,730
ההפרש	264	100

2. בסעיף מפעלים שונים רשומה הוצאה בסך של 30 מיליון שקל, כנגד תקציב באותו סכום, ב"רזרבה לרכישת נכסים". מתברר שההוצאה היתה לחברת "קרתא", שלגביה אושרה הקצבה מפורשת באותו סכום באותו סעיף ראשי, אך כנגד ההקצבה למטרה זו לא נרשמה הוצאה.

3. בחוק התקציב מחולקים הסעיפים הראשיים לתחומי פעולה ולתכניות תקציביות, ואילו בתקנות מובא פירוט שלהן. המטרה שלשמה הוצאו התקנות איננה מושגת כאשר אין מקפידים על רישום ההוצאה בתקנה המתאימה. להלן שתי דוגמאות:

(א) בסעיף "הוצאות שונות" כלולה התכנית "השתתפויות ותרומות", שתקציבה המתוקן, בסך של כ-5.3 מיליון שקל, היה מחולק לשמונה תקנות. בשבע מהתקנות הוקצב סך כולל של כ-5.3 מיליון שקל לשבע תרומות ספציפיות; בתקנות אלו נרשמו הוצאות בסך של 258,000 שקל בלבד. לעומת זאת בתקנה "השתתפויות ותרומות", שהיא מעין עתודה פנימית בתכנית, נרשמו הוצאות בסך של 4.6 מיליון שקל, לעומת תקציב מתוקן בסך של 2,000 שקל בלבד.

(ב) בסעיף "תמיכות והחזרים לתחבורה" לא נרשם הפירוט של הוצאה בסך של 54 מיליון שקל על קרנות פיתוח והון חוזר, אף על פי שבתקנות מפורטת ההוצאה לפי קרן לרכישת משאיות וקרן המוניות, מוסכים, חילוץ וגרירה.

4. בפירוט ההוצאה על סבסוד אשראי והוזלת ריבית לענפי משק (פרט לשיכון), לפי סוג ההצמדה, מוצגת ההוצאה בסך של 7,165 מיליון שקל בתכנית "ביטוח הצמדה למדד". מתברר, ש-1,603 מיליון שקל מסכום זה מייצג הוצאה על ביטוח שער.

5. להכנסה המיועדת בתקציב הפיתוח בסעיפים "מפעלים שונים" ו"פיתוח מקורות אנרגייה" נוקפו תקבולים ממילות פנים בסכום של 2,258 מיליון שקל, אשר הופחתו לצורך זה מסעיף "הכנסות מאמיסיות ומהפקדות" במסגרת ההכנסות הכלליות. מתברר, שרק סכום של 175 מיליון שקל היה צריך להיות מועבר מסעיף זה לסעיף "פיתוח מקורות האנרגייה", ואילו 1,841 מיליון שקל בסעיף מפעלים שונים ו-242 מיליון שקל בסעיף "פיתוח מקורות אנרגייה" מתייחסים למילות חוץ והיו צריכים להיות מועברים מסעיף ההכנסות ממילות וממענקים מחוץ לארץ.

הכנסה מתמלוגים מחברה ממשלתית

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול אגף התקציבים ואגף החשב הכללי באשר לתקצוב ורישום של ההכנסה מתמלוגים, שהיה על החברה הממשלתית למדליות בע"מ (להלן – החברה) להעביר לאוצר בשנת הכספים 1981. הבדיקה העלתה את הליקויים המפורטים להלן, שבחלקם מתייחסים לנושאים שעליהם עמדה הביקורת גם בעבר, ובחלקם האחר מתייחסים לנושא מיוחד לאותה שנת כספים.

על החברה לשלם לאוצר מדי שנה בשנה תמלוגים בעד הזכות הבלעדית, שהמדינה העניקה לה להטביע ולהפיץ מדליות ממלכתיות, ולהפיץ מטבעות זכרון ומטבעות מיוחדים של בנק ישראל. החברה משלמת את התמלוגים לאחר עריכת המאזן וחשבון רווח והפסד שלה לכל שנת כספים. החברה שילמה לאוצר תמלוגים בסך של 29 מיליון שקל בגין שנת הכספים 1981 (בגין שנת הכספים 1980 – 22 מיליון שקל).

הכנסה שלא נרשמה בתקציב

האוצר נוהג לרשום את ההכנסה מתמלוגים אלה בחשבוניות מחוץ לתקציב. בדו"ח השנתי שלו על מאזן המדינה עמד מבקר המדינה על כך, שאין מקום לזקוף הכנסות אלו לזכות החברה בספרי החשב הכללי, אלא לכלול אותן בין הכנסות המדינה בשנה שבה הן מתקבלות (ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 32, עמ' 38).

קביעת גובה התמלוגים ומועד העברתם

הסכום השנתי של תמלוגים נקבע בכל שנה בדרך של משא ומתן בין האוצר לבין החברה. בשנת הכספים 1981, כבשנתיים שקדמו לה, חושבו התמלוגים בשיעור של 32% ממחזור המכירות של החברה, בעוד שלפני כן (בשנות הכספים 1977 ו-1978) היה שיעור התמלוגים יותר גבוה – 40%. בכל שנה מעבירה החברה את הכספים לאוצר חודשים רבים לאחר תום שנת הכספים. אמנם לאחרונה קוצרה תקופה זו לעומת הנהוג בעבר * אך התשלום לשנת 1980 היה עדיין כשישה חודשים לאחר תום שנת הכספים 1980. אשר לתמלוגים בגין שנת הכספים 1981, שילמה החברה בחודש האחרון של שנת הכספים מקדמה בסך של 2 מיליון שקל והיתרה – לאחר שישה חודשים, כפי שיובהר להלן.

* בשנת הכספים 1977 שולמו התמלוגים לאוצר 18 חודשים לאחר תום שנת הכספים; בשנת הכספים 1978 – 12 חודשים; ובשנת הכספים 1979 – 6 חודשים.

כבר בדו"ח על ביקורת בחברה בשנת 1975 עמד מבקר המדינה על כך, שבהתחשב ברווחים הניכרים של החברה, מן הראוי, שעניין קביעת גובה הסכום השנתי של התמלוגים יוסדר בדרך של חוזה בין האוצר לבין החברה, שבו יפורטו הזכויות והחובות של הצדדים, לרבות המועדים ודרכי התשלום של התמלוגים והעברתם לאוצר. בעקבות ביקורת חוזרת שנערכה במאי 1982, הודיע החשב הכללי למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1982, כי הוא פועל, יחד עם רואה חשבון של החברה, להביא לידי הסדר קבוע לקביעת גובה התמלוגים וכי יודיע לו על תוצאות טיפולו. עד לסיום הביקורת בפברואר 1983 לא נתקבלה הודעה נוספת בגדול.

הכנסה שנרשמה כהכנסה מיועדת בתקציב למטרה, שלה לא נועדה

בשנת הכספים 1981 העבירה אגודה המנהלת תחרות בין-לאומית לנגינה (להלן האגודה), את דיוקנאותיו של האמן שעל שמו נקראת התחרות, לחברה, כדי שזו תטביע בעבורה מדליות זהב הנושאות את דיוקנו של האמן. האגודה התכוונה לממן את התחרות על ידי מכירת המדליות. לאחר הטבעת המדליות התעוררו חילוקי דעות בין החברה לבין האגודה בקשר לתנאי ההנפקה ולחלוקת ההכנסות ביניהן. כדי לפתור את בעיית מימון התחרות, הציע אגף התקציבים, כי החברה תעביר לאגודה סך של מיליון שקל, וכי ההעברה תהווה תשלום בעבור הדיוקנאות ופיצוי על כך, שבפועל התקבולים ממכירת המדליות אינם מממנים את התחרות והחברה היא הגהנית מעיקר ההכנסות.

אגף התקציבים החליט שהתשלום לאגודה ייעשה באמצעות תקציב המדינה ולצורך זה הגיש ב-25.2.82 בקשה לוועדת הכספים של הכנסת, לאשר יצירת פרט תקציבי חדש של הוצאה בסך של 2 מיליון שקל כתשלום לאגודה המתנה בהכנסה מיועדת מהשתתפות החברה בסך של 2 מיליון שקל; בדבריו ההסבר ציין אגף התקציבים, כי המדובר בחוב של החברה לאגודה. הבקשה אושרה ב-16.3.82.

מתברר, שהחברה לא הכירה בחוב זה; היא אמנם העבירה לאוצר, ביום 2.3.82, סך של 2 מיליון שקל, אך זאת כמקדמה על השכון המלוגים שמגיעים לאוצר מהחברה כגין שנת הכספים 1981, ולא כפרעון חוב לאגודה; עם זאת, מימן האוצר, כסכום שנרשם כ"הכנסה מיועדת", את התשלום לאגודה באמצעות משרד ההיגוף והתרבות. כאמור, ועדת הכספים התבקשה לאשר את מימון התשלום לאגודה מכספי השתתפות החברה, ולא בדרך של הפיכת הכנסות המדינה הנובעות מתמלוגים ל"הכנסה מיועדת".

מתכונת דו"ח האוצר

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת ליבו של החשב הכללי לכך, שהדו"ח על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1981 (הדו"ח הכספי ליום 31.3.82), שהוגש למבקר המדינה ולכנסת, ב-19 חוברות, לא נערך במתכונת המתאימה לחוק התקציב.

מיון הדרשאה וההוצאה בחוברות אלו נועד לשימוש חשבי המשרדים — מטרה חשובה לעצמה — אך לא לצרכים של אלה הוכאים, על פי החוק, לקבל דו"ח כולל על ביצוע התקציב.

במקרים רבים מפוצלות הדרשאה וההוצאה כמסגרת סעיף ראשי אחד לפי השכוינות שונות, ככמה מקרים נרשמה הדרשאה במקום אחד בדו"ח וההוצאה במקום אחר (לעתים בחוברות אחרת) כלי שהוגשה "שכלת מפתח" שתקשר ביניהן.

מן הראוי להגיש למבקר המדינה ולכנסת חוברות כרוכות, שבהן יוצג מלוא התקציב וההוצאה של כל סעיף במאוחד בהתאם למתכונת הנדרשת בחוק התקציב.

בעקבות הביקורת הוציא ההשכונאי הראשי כאגף החשב הכללי, ביום 1.2.83, הוראות כרבר הרפסת חוברות כיצוע התקציב כמסגרת הדו"ח הכספי השנתי, שלפיהן יחולקו החוברות לשלושה חלקים: (א) מיון לפי סעיפים; (ב) מיון לפי השכוינות; (ג) שכלת שיוך/תרגום בין הדיווח לפי השכוינות לבין הדיווח לפי סעיפים.

• ראה דו"ח ביקורת בחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ מדצמבר 1975, עמ' 36.