

תקציב המדינה לשנת הכספים 1982 וביצועו

על פי הוראות סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, חייב שר האוצר 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). שר האוצר הגיש למבקר המדינה דו"ח לשנת הכספים 1982 רק ב-8.12.83. משרד מבקר המדינה בדק את הדין וחשבון בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הבטחון, במשרד לענייני דתות ובמשרד התיירות. במשרדי הממשלה האחרים נערכו בדיקות מסורגות ונסקרו דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מההרשאה להוצאה. 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.

התפתחויות עיקריות במשק הלאומי ובתקציב

התקציב המקורי לשנת הכספים 1982 נועד — על פי דברי ההסבר להצעת התקציב — להקטין את ההוצאה הציבורית ב-5% במונחים ריאליים בהשוואה לשנת הכספים 1981; הפחתה ריאלית גדולה יותר תוכננה בסעיף התמיכה במחיריהם של מצרכי יסוד וייצור חקלאי (להלן — הסובסידיות), אשר הוגדל בשיעור גבוה מאוד ב-1981. המטרה המוצהרת של ההפחתה המתוכננת בהוצאה הציבורית היתה להביא להאטת קצב האינפלציה ולצמצום הגרעון במאזן התשלומים, בלי לגרום לאבטלה.

ההוצאה המקומית על בטחון בשנת הכספים 1982 היתה גדולה מהמתוכנן עקב מלחמת שלום הגליל, שהחלה ביוני 1982. ההוצאה הנוספת כתוצאה מן המלחמה הוקצבה בחלקה באמצעות חוק תקציב נוסף, שנתקבל בדצמבר 1982 על בסיס מסים חדשים ומילווה חובה, שהוטלו בעקבות המלחמה, ובחלקה באמצעות קיצוץ ההרשאה של משרדי הממשלה, ובמיוחד בסעיף הסובסידיות. חלק ניכר מתיקצוב עלות המלחמה, בעיקר בגין השלמת מלאי הציוד והתחמושת, נדחה לשתי שנות הכספים העוקבות.

במחצית השניה של שנת הכספים 1982 שוב החל האוצר להגדיל את הסובסידיות, במסגרת תכנית כלכלית, שנועדה לצמצם את האינפלציה בדרך של הגבלת שיעור ההתייקרות של מוצרים ושירותים, שמחיריהם נתונים לפיקוח הממשלה, לשיעור של 5% בחודש, והגבלת קצב הפיחות של השקל ביחס לדולר לאותו שיעור. כמו כן תוכנן להקטין את עודף הביקוש הממשלתי ולשנות את שיטת החישוב של תוספת היקור.

השנה הנסקרת היתה השניה הרצופה של הרעה ניכרת במאזן התשלומים. תהליך זה נמשך על אף המשך הירידה של מחירי הנפט ושל סחורות מיובאות אחרות — ביניהן חיטה, מספוא ובשר בקר — וכן הפחתת שיעורי הריבית בשוקי הכספים הבין-לאומיים. כמו כן חלה ירידה ריאלית ניכרת ביבוא הבטחוני. על אף זאת הוסיף הגרעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים לגדול מחמת התגברות הייבוא האזרחי (לרבות התיירות היוצאת), ומפאת הירידה בהיקף היצוא. הגורמים העיקריים לכך היו: ההיקף הגדול של עודף הביקוש הממשלתי (אף כי הוא ירד בהשוואה לרמתו הגבוהה במיוחד בשנת הכספים 1981) והורמת אמצעי התשלום למשק בביצוע התקציב; קשיי הייצוא שנבעו מהמשבר הכלכלי בעולם ומירידת ערכם של מטבעות אירופיים ביחס לדולר — אשר הכבידה על היצוא הישראלי לאירופה — והיסוף הריאלי של השקל במיוחד לעומת אותם מטבעות, כתוצאה ממדיניות של צמצום קצב הפיחות הנומינלי של השקל לשם האטת האינפלציה. במטרה לצמצם את הנוק ליצוא, הוגדל באופן תלול התקציב לפיתוח שווקים לייצוא.

במשך שלושת הרבעים הראשונים של שנת הכספים הנסקרת שררה גיאות בשוק המניות בבורסה; ברבע האחרון השתרר בו שפל. בעקבות המלחמה הוטלו מסים על מכירת ניירות ערך סחירים ובגין הזמנות יתר בהנפקת מניות. הגיאות במניות הכבידה על גיוס כספי חסכון מהציבור למימון התקציב, בד בבד עם ירידה שחלה בשיעור החסכון הפרטי במשק; ירידה זו איפשרה עלייה ניכרת בצריכה הפרטית חרף הכבדת נטל המסים.

שיעור האינפלוציה בשנה הנסקרת היה גבוה מזה שלפיו נבנה התקציב המקורי. לקראת סוף השנה אישרה ועדת הכספים, על פי בקשת הממשלה, תוספת הרשאה לכיסוי התייקרויות מעבר לאומדן המקורי כנגד תוספת לאומדן התקבולים.

ההוצאה הכוללת למעשה בתקציב הייתה קטנה מההרשאה המתוקנת; עודף ההרשאה היה בעיקר בתקציב הרכישות בחוץ לארץ של משרד הבטחון. ההיקף הריאלי של ההוצאה האזרחית לא קטן בשנה הנסקרת, כפי שתוכנן, בהשוואה לרמתו הגבוהה בשנת הכספים 1981, על אף צמצום ההרשאה שנקבע בתקציב המקורי וקיצוץ שנערך בעקבות המלחמה.

ההוצאה למעשה בתקציב הייתה גדולה במידה ניכרת מהתקבולים. הגרעון הקופתי מומן בשני שלישים בערך במקדמה מבנק ישראל, שנכללה באומדן התקבולים, והיתר מומן על ידי הגדלת ההתחייבויות הפינאנסיות השוטפות של הממשלה.

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 1982 הובאה לקריאה ראשונה בכנסת במארכ 1982. ההצעה הסתכמה ב־475 מיליארד שקל ועוד 40.4 מיליארד שקל הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה (לרבות הוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הבטחון). הסכום נקבע על פי הנחה שמדד המחירים לצרכן יהיה גבוה ב־100% בממוצע מאשר בשנת הכספים הקודמת, וכי שער הדולר הממוצע במשך שנת הכספים יהיה 25 שקל; דהיינו שיהיה גבוה ב־83% בממוצע מאשר בשנה הקודמת. בדברי ההסבר נאמר, שבהתחשב בקצב הצפוי של האינפלוציה תוגבל ההוצאה המקומית ל־16% מההרשאה הנומינאלית ברבעון הראשון, ל־20% ברבעון השני, ל־24% ברבעון השלישי, ול־30% ברבעון הרביעי; השאר — 10%, תוכנן לתקצוב בפרטי רזרבה להתייקרות, במסגרת הסעיפים הראשיים של התקציב.

בהצעת התקציב הובא בחשבון גרעון בסך של כ־43 מיליארד שקל, שימומן במקדמה מבנק ישראל; עודף הביקוש המקומי במסגרת התקציב נאמד ב־36 מיליארד שקל, והורמת אמצעי התשלום ב־32.6 מיליארד שקל.

כיוון שהכנסת לא אישרה את הצעת התקציב עד תחילת שנת הכספים, היא קיבלה ב־31.3.82 את חוק תקציב הביניים לשנת הכספים 1982, התשמ"ב—1982, אשר על פיו הותר להוציא בתקופה אפריל—יוני 1982 עד מחצית מההרשאה בהצעת התקציב לתמיכות במחירי מצרכים, לפיצויים למפוני סיני, לתקציב הפיתוח ולתשלום חובות, ותמישית מההרשאה ביתר הסעיפים.

חוק התקציב וההרשאה הכוללת להוצאה

חוק התקציב לשנת הכספים 1982, התשמ"ב—1982, נתקבל בכנסת ב־30.6.82. התקציב המקורי לשנת הכספים 1982 היה בסך של 515.4 מיליארד שקל (לרבות ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה). במשך השנה הוגדל התקציב ב־25%, והוא הסתכם ב־645.2 מיליארד שקל. ההוצאה למעשה הסתכמה ב־584.4 מיליארד שקל (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 49.5 מיליארד שקל). פרטים ראה טבלה מס' 1 להלן.

התקציב המקורי למפעלים העסקיים* הסתכם ב־46.7 מיליארד שקל, והוא הוגדל במשך השנה ל־49.8 מיליארד שקל. ההוצאה (וההכנסה) למעשה הסתכמה ב־44 מיליארד שקל.

שינויים בתקציב במשך השנה

חוק התקציב, שאושר לאחר תחילת מלחמת שלום הגליל, היה דומה כמעט בכל פרטיו להצעת התקציב. לאחר אישורו נעשו השינויים שנדרשו למימון הוצאות המלחמה, וכמו בכל שנה, נעשו שינויים נוספים, ביניהם העברת עודפים משנת הכספים 1981 וחלוקת הרזרבה; השינויים הגדולים ביותר בסכומים נומינאליים היו לצורך כיסוי התייקרויות מעבר לאומדן המקורי, כפי שמשתקף בטבלה 1.

* מפעלי התקשורת, מפעלי השיכון, חשבונות הסחר הממשלתיים, מינהל מקרעני ישראל, רכבת ישראל, המדפיס הממשלתי, המרכז למיכון משרדי (אשר חדל להכלל בתקציב באמצע שנת הכספים הנסקרת עם הפיכתו לחברה ממשלתית), המכון לפיריון העבודה והמכון לאמצעי הוראה.

שינויים בתקציב (1) במשך שנת הכספים 1982 והוצאה למעשה, לפי תחומי ההוצאה העיקריים (במיליארדי שקלים)

ההוצאה בחוץ התקציב המקורי	ההוצאה בתוך התקציב (מס' 2)	הרשאה נוספת לכיסוי התייקרויות	עודפי תקציב 1981 שאושרו לשימוש בשנת 1982	שינויים בהוצאה למחזור המזון בהכנסה	קיצוצים בתקציב	העברות מסעיפי רזרבה והעברות בין סעיפים	השינוי בין התקציב המקורי לבין התקציב המתוקן ב-%	ההוצאה למעשה
143.9	9.3	36.4	15.3	2.0	(-)0.1	7.6	49	159.6
72.2	7.2	6.6	1.0	0.7	(-)0.2	(-)0.3	21	82.4
20.6	—	1.8	0.5	0.1	(-)0.1	4.2	31	27.0
13.6	—	1.4	0.1	—	(-)0.1	—	10	14.8
4.8	—	0.3	—	0.3	—	0.2	17	5.3
24.0	—	2.1	0.9	0.1	(-)2.4	2.4	13	24.5
5.2	—	0.8	0.5	—	—	0.4	33	10.2
4.8	—	2.1	0.6	—	—	2.4	106	8.8
1.2	—	—	1.9	0.5	—	0.2	217	3.1
תקציב רגיל:								
ביטחון (2)								
שירותי חברה								
ממשל ומינהל								
רשויות מקומיות								
כלכלה ומשק (3)								
תמיכות במחירי מצרכי יסוד								
קרן השוואה למחירי דלק								
עידוד יצוא								
פיצויים למפוני סיני								
תקציב פיתוח:								
השקעות בענפי משק								
שיכון								
שירותי חברה, רשויות								
מקומיות, ממשל ומינהל								
תשלום חובות (קרן וריבית)								
וסבסוד אשראי								
סעיפי רזרבה								
515.4	16.5	74.3	30.1	8.9	—	—	25	584.4
19.1	—	—	1.4	—	3.7	(-)19.9	—	—
157.0	—	19.8	6.7	—	—	—	17	191.8
5.4	—	0.2	0.5	0.2	(-)0.1	0.2	18	4.9
20.0	—	0.9	—	3.5	(-)0.4	0.5	22	24.7
23.6	—	1.9	0.7	1.5	(-)0.3	2.1	25	27.3

(1) כולל ההוצאה המזון בהכנסה.

(2) כולל גם הוצאות חירום אורחיות והשתתפות בתקציב השטחים.

(3) למעט פיצויים למפוני סיני.

קיצוצים בתקציב

בספטמבר 1982 קבע שר האוצר, בהודעה לוועדת הכספים, שעל פי החלטת הממשלה בחודש אוגוסט יופחת סכום של 3.7 מיליארד שקל מתקציבי המשרדים לצורך כיסוי חלק מהוצאות המלחמה (למעט הוצאות שביצוען יידחה לשתי שנות הכספים הבאות). הקיצוץ העיקרי היה בסעיף הסובסידיות — 2.4 מיליארד שקל, 10% מההקצבה המקורית. ביתר סעיפי התקציב (למעט תשלום חובות וסבסוד אשראי) הופחתה ההרשאה ב-2%—1% בדרך כלל.

הממשלה גם החליטה לכסות חלק נוסף מהוצאות המלחמה — 1.3 מיליארד שקל — באמצעות קיצוץ בהרשאה להוצאות אחרות בתקציב הבטחון. למעשה לא נערכה הפחתה כזו; לכן הוגדלה מ-8 מיליארד שקל ל-9.3 מיליארד שקל התוספת לתקציב הבטחון שנכללה בתקציב הנוסף. (ראה בדו"ח זה "תקציב הבטחון לשנת הכספים 1982 ובצועו").

תקציב נוסף

ב-29.11.82 הוגשה לכנסת הצעת תקציב נוסף בסך של 16.5 מיליארד שקל, מזה 9.3 מיליארד שקל להשלמת המימון של הוצאות המלחמה ו-7.2 מיליארד שקל בגין השתתפות הממשלה במימון קצבאות הביטוח הלאומי על פי החוק.

התקציב הנוסף התבסס בעיקר על תוספת תקבולים ממילווה חובה, שהוטל למימון המלחמה, מהגדלת שיעורו של מס ערך מוסף מ-12% ל-15% ומהטלת מסים חדשים; כנגד חלק מתוספת ההקצבה לביטוח לאומי, נרשמה תוספת בסך 3.2 מיליארד שקל לאומן תקבולי האוצר ממילווה מהמוסד לביטוח לאומי.

חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1982, התשמ"ג—1982, נתקבל בכנסת ב-20.12.82.

הגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב

בסעיף 3 לחוק התקציב לשנת הכספים 1982 — כבחוקי התקציב בשלוש השנים שקדמו לה — נקבעה הוראה, המאפשרת הגדלת התקציב בלי חקיקת חוק תקציב נוסף. לפי הוראה זו, אם ראתה ועדת הכספים של הכנסת, שיתקבלו תקבולים מעל לתחזית התקבולים והמילווה, היא רשאית, לפי הצעת הממשלה, להרשות הוצאת הסכומים הנוספים לכיסוי התייקרויות בתכנית קיימות, להקטנתן או למניעתן, או להקטנת חובות המדינה, כפי שתקבע הוועדה.

העלייה הממוצעת של מדד המחירים לצרכן בשנה הנסקרת ביחס לשנת הכספים שקדמה לה היתה בשיעור של 127%, לעומת ההנחה המקורית של 100%; שער הדולר הממוצע בשנת הכספים 1982 היה מעל 29 שקל, לעומת ההנחה המקורית של 25 שקל. לקראת סוף שנת הכספים, ב-14.2.83, הציעה הממשלה לוועדת הכספים להגדיל את ההרשאה ב-74.3 מיליארד שקל, ובכלל זה 36.3 מיליארד שקל לתקציב הבטחון, 19.8 מיליארד שקל לתשלום חובות קרן וריבית, ו-5 מיליארד שקל לסובסידיות ולעידוד היצוא. ועדת הכספים אישרה ב-8.3.83 את הגדלת ההרשאה על פי בקשת הממשלה.

על פי תחזית התקבולים, שעליה התבססה התוספת להרשאה, 39.5 מיליארד שקל היו אמורים להתקבל מתוספת בגביית מסים, בעיקר מע"מ, מכס ומס קניה, והשאר — בעיקר מהגדלת התקבולים ממילווה ומענקים מארצות הברית עקב עדכון שער החליפין של השקל, ומהגדלה תלויה — 7.5 מיליארד שקל ל-20.5 מיליארד שקל — של התקבולים ממילווה במטבע חוץ מבנקים.

בדבר תהליכי התקצוב של תוספת ההרשאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב, ראה להלן.

שינויים בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה

לפי חוק התקציב רשאית הממשלה — נוסף על ההרשאה להוצאה הממומנת מהכנסות המדינה הכלליות — להוציא, כהוצאה מותנית בהכנסה, סכומים — מהכנסות נוספות, שיתקבלו למעשה, אשר נמדדו בחוק למטרות שלשמן הם מוצאים. ניתן להגדיל את סכומי ההוצאה המותנית בהכנסה במשך השנה, בלא להזקק לתקציב נוסף; הגדלת סכומי ההוצאה כאמור, במסגרת תכנית תקציבית אחת אינה כרוכה בהקטנת הסכומים בתכנית אחרת או בהקטנה של סעיף רורכה בתקציב.

במשך שנת הכספים 1982 הוגדלה ההרשאה להוצאה מותנית ב-22% — קרוב לשיעור הכללי של הגדלת התקציב. מן התוספת של 8.9 מיליארד שקל, 3.8 מיליארד שקל נוספו לתקציב השיכון, בשל עלייה ניכרת בביקוש להלוואות אפוטיקאריות למשתכנים.

במקרים אחדים הקטין האוצר, בהודעות לוועדת הכספים לקראת סוף שנת הכספים הנסקרת, את אומדן ההכנסה המיועדת, ובמקביל לכך הגדיל, באישור הוועדה, את ההרשאה להוצאה שאינה מכוסה בהכנסה מיועדת; להלן דוגמא:

בתקציב הרגיל של משרד החקלאות היה נהוג במשך שנים לתקצב חלק ניכר מההוצאה על הדרכה לחקלאים כהוצאה המותנית בהכנסה מהחקלאים. לקראת סוף השנה הנסקרת הודיע משרד האוצר לוועדת הכספים, כי מאחר שהתברר כי לא ניתן להתגבר על התנגדותם העקרונית של החקלאים לשלם בעד שירותי ההדרכה, יוקטן אומדן ההכנסה המיועדת מ-145 מיליון שקל (מתוך הרשאה כוללת להוצאה בסך של 281 מיליון שקל) ל-33 מיליון שקל. על פי בקשת האוצר אישרה ועדת הכספים העברה מהרזרבה הכללית כדי למלא את החסר. האוצר הודיע לוועדה שבתקציב לשנת הכספים 1983 לא תותנה ההוצאה בנושא זה בהכנסה מהחקלאים.

שימוש בעודפי הרשאה משנת הכספים 1981

לפי חוקי התקציב ניתן להשתמש בכל שנה בעודפי תקציב משנת הכספים שקדמה לה, אם התהווה בשנה שקדמה לה עודף בסעיף ראשי בכללותו. החוק מאפשר לנצל בדרך זו הקצבות של שנת כספים אחת בשנת הכספים שלאחריה. העברת עודפים משנה קודמת מגדילה את ההרשאה להוצאה בלא תוספת מקבילה לאומדן ההכנסות של אותה שנה ובכך היא מגדילה את הגרעון המתוכנן בתקציב המאושר (או יוצרת גרעון בתקציב מאוזן).

על פי חוק התקציב לשנת הכספים 1982 הוסמך שר האוצר להעביר עודפי הרשאה בלא צורך בהודעה לוועדת הכספים — הודעה שהוא היה חייב בה על פי חוקי התקציב בעבר; עם זאת, בקשה לשינוי הייעוד של עודפי הרשאה בתוך סעיף ראשי הוסיפה להיות כפופה לאישור הוועדה, או טעונה הודעה אליה, לפי הוראות חוק התקציב בדבר העברת סכומי הרשאה בין תכניות בתוך סעיף ראשי. למעשה המשיך משרד האוצר להודיע לוועדת הכספים על העברת עודפי הרשאה גם כשלא נתבקש שינוי בייעודם.

בתום שנת הכספים 1981 נותרו בסעיפים ראשיים של התקציב עודפי הרשאה בסך של 32.9 מיליארד שקל; האוצר התיר 30.1 מיליארד שקל מהם לשימוש ב-1982.

חלוקת סעיפי הרזרבה

בשנה הנסקרת נכללו בתקציב המקורי שני סעיפי רזרבה ראשיים: הרזרבה הכללית, בסך של 16.4 מיליארד שקל, והרזרבה להוצאות פיתוח בסך של 2.7 מיליארד שקל. נוספו לסכומים המקוריים עודפי ההרשאה מהשנה הקודמת בסך של 1.4 מיליארד שקל. בעקבות המלחמה הופחת, כאמור, מסעיפי התקציב השונים סך של 3.7 מיליארד שקל, אשר הועבר לרזרבה הכללית, וממנה — לתקציב הביטחון.

ההעברות מהרזרבה הכללית לסעיפים בתקציב הרגיל הסתכמו ב-17.1 מיליארד שקל, מזה 7.7 מיליארד שקל לתקציב הביטחון (לרבות הסכום האמור של 3.7 מיליארד שקל מקיצוץ התקציב האזרחי). לסעיף הוצאות שונות הועברו 3.3 מיליארד שקל, בין השאר, להשתתפות בהוצאות הכוח הרב-לאומי בסיני ולפיצויים לבדואים, שפוגו משטח שבו נבנה בסיס חיל אוויר בעקבות הסכם השלום עם מצרים. לסעיף הסובסידיות (לרבות ההקצבה לכיסוי הגרעון בקרן ההשוואה למחירי הדלק) הועבר סך של 2.8 מיליארד שקל, בעיקר להגדלת הסובסידיה למים, לפרעון הלוואות שנטל קואופרטיב אגד למימון רכישת אוטובוסים, ולהוזלת החשמל; מסכום זה הועבר סך של 485 מיליון שקל באמצעות הרזרבה הכללית מההקצבה לפיתוח מערכת החשמל, להקצבה לכיסוי חלק מהגרעון שבתקציב השוטף של חברת החשמל לישראל בע"מ. גרעון זה נבע מאי-התאמת תעריפי החשמל לעלויות החברה. לסעיף "פיתוח שווקים ליצוא" הועבר סך של 2.4 מיליארד שקל. לתקציב התמיכה באוניברסיטאות הועבר סך של 1.3 מיליארד שקל לכיסוי תוספות שכר והקמת קרן השתלמות לסגל האקדמי. לתקציב של משרד האוצר הועבר סך של 448 מיליון שקל לתשלום פיצויים והוצאות של בוררות בקשר לשדות נפט בסיני. סכום של 255 מיליון שקל הועבר בסוף

שנת הכספים לסעיף ההשתתפות בתקציב רשות השידור, שבו לא נכלל כל סכום בתקציב המקורי. סכום של 96 מיליון שקל הועבר לסעיף הוצאה חדש, שנוצר עם הקמת משרד המדע והפיתוח.

ההעברות מסעיפי הרזרבה לסעיפי הוצאה בתקציב הפיתוח הסתכמו ב־2.8 מיליארד שקל (לאחר ניכוי 485 מיליון שקל מתקציב הפיתוח של משרד האנרגיה, כאמור לשם הגדלת ההקצבה להזלת החשמל). לסעיף התעשייה הועבר סך של 1.7 מיליארד שקל, להתאמת ההקצבות להלוואות פיתוח ולמענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון לקצב ביצוע ההשקעות. לסעיף "מפעלים שונים" הועבר סך של 446 מיליון שקל להשתתפות בהוצאות פיתוח של מטוס מנהלים בידי התעשייה האווירית, ו־263 מיליון שקל להגדלת הון המניות הנפרע של חברת מגנטי בית שמש בע"מ, ולהלוואות בעלים לאותה חברה. לסעיף השיכון הועבר סך של 460 מיליון שקל להקמת ישובים חדשים ביהודה ובשומרון. לסעיף מפעלי מים הועבר סך של 95 מיליון שקל לכיסוי גרעון שנוצר בעבודות פיתוח ביהודה ובשומרון בשנת הכספים 1981, שבה בוצעו עבודות בהיקף של 120 מיליון שקל, בעוד שלמטרה זו הוקצב באותה שנה סך של 25 מיליון שקל בלבד.

בתום שנת הכספים 1982 נותר ברזרבה הכללית עודף בסך של 4.3 מיליארד שקל.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) הסתכמה, על פי דו"ח האוצר, ב־584.4 מיליארד שקל.

בטבלה 2 להלן מובא פירוט ההוצאה בשנות הכספים 1981 ו־1982, לפי תחומי ההוצאה העיקריים, כמפורט בדו"חות האוצר, ומשקלם היחסי. כדי להעריך את המשמעות הריאלית של הגידול בתחומי ההוצאה השונים, יש להתחשב בשיעורי ההתייכרות שחלו במשק: הממוצע השנתי של מדד המחירים לצרכן היה בשנת הכספים 1982 גבוה ב־127% מהממוצע בשנת הכספים 1981, ושער הדולר בשקלים היה גבוה ב־113% בממוצע.

מהטבלה עולה, שלעומת שנת הכספים 1981 חל גידול ריאלי מסויים בהוצאה בכללותה, שלא כפי שתוכנן בתקציב המקורי (ראה לעיל), וכי היה שוני בשיעור הגידול של מרכיבי התקציב השונים. בהוצאה הכוללת על ביטחון לא היה גידול ריאלי: בהוצאה המקומית היה גידול ניכר עקב מלחמת שלום הגליל, אולם שיעור הגידול הוגבל באמצעות דחייה של חלק מההוצאות שנבעו מהמלחמה לשתי שנות הכספים שלאחריה. ביבוא הבטחוני חלה ירידה ריאלית ניכרת, ונותר עודף גדול בהרשאה לרכישת ציוד מחוץ לארץ.

שיעורי העליה הנומינאליים הגבוהים לכאורה בכמה תחומי הוצאה נבעו בעיקר מסיבות טכניות: חלק ניכר מהגידול בהוצאה על תשלום חובות, שמעבר לעליית המדד ולירידת ערך המטבע ביחס לדולר, נבע משינויים בשיטות הרישום החשבונאי; בהוצאה על שירותי חברה — מתקצוב השתתפות בקצבאות הביטוח הלאומי לפי השיעורים הנקובים בחוק הביטוח הלאומי*, דבר שלא נעשה בשנתיים הקודמות; בהוצאה הרגילה של המשרדים הכלכליים — מכלילתה של רכישה חדר־פעמית של מטוסים אזרחיים בתקציב הרגיל, במקום בתקציב הפיתוח.

עליה ריאלית תלולה חלה בהוצאה על עידוד יצוא; לעומת זאת היו ירידות ריאליות ניכרות בהוצאה על סובסידיות ובקרבן ההשוואה למחירי דלק, כתוצאה מקיצוצים בשיעורי הסובסידיות במחצית הראשונה של שנת הכספים ומירידת מחירי היבוא של נפט, חיטה, מספוא ובשר בקר.

* דבר זה הגדיל את סכום ההפקדה באוצר של עודפי הכספים של המוסד לביטוח לאומי.

ההוצאה למעשה בשנות הכספים 1981 — 1982 (במיליארדי שקלים וב-%)

העלייה הנומיןלית ב-1982 לעומת 1981 ב-%	1981		1982		תקציב רגיל
	ב-%	במיליארדי שקלים	ב-%	במיליארדי שקלים	
113	30.4	74.8	27.3	159.6	תקציב הביטחון (1)
159	12.9	31.8	14.1	82.4	שירותי חברה
160	4.2	10.4	4.6	27.0	מימשל ומינהל
111	2.8	7.0	2.5	14.8	רשויות מקומיות
179	0.8	1.9	0.9	5.3	משרדים כלכליים (2)
					תמיכות במחירי מצרכי
80	5.5	13.6	4.2	24.5	יסוד וייצור חקלאי
(—)5	4.3	10.7	1.7	10.2	קרן השוואה למחירי דלק
418	0.7	1.7	1.5	8.8	עידוד היצוא
158	0.5	1.2	0.5	3.1	פיצויים למפוני סיני
תקציב פיתוח					
113	5.2	12.8	4.7	27.3	השקעות בענפי משק
140	4.2	10.3	4.3	24.7	שיכון (2)
					שירותי חברה, רשויות
123	0.9	2.2	0.9	4.9	מקומיות, מימשל ומינהל
תשלום חובות וסבסוד					
183	27.6	67.9	32.8	191.8	אשראי
137	100.0	246.3	100.0	584.4	סה"כ

(1) כולל גם הסעיפים "הוצאות חרום אזרחיות" ו"השתתפות בתקציב השטחים".

(2) למעט פיצויים למפוני סיני.

תשלומי שכר ומצבת העובדים

תשלומי השכר (כולל תשלומים נילווים) במשרדי הממשלה, לרבות במשרד הביטחון ובמפעלים העסקיים, הגיעו, לפי נתוני האוצר, ל-75.5 מיליארד שקל בקירוב, והיו גבוהים ב-44.3 מיליארד שקל בקירוב (142%) מתשלומים אלה בשנה שקדמה לה, כמפורט בטבלה להלן (במיליוני שקלים):

העליה ב-1982 לעומת 1981		שנות הכספים		
ב- %	במיליוני שקלים	1981	1982	
172	20,250	11,750	32,000	משרד הביטחון (1)
124	21,095	16,992	38,087	משרדי ממשלה אחרים
144	41,345	28,742	70,087	סה"כ
122	2,972	2,430	5,402	מפעלים עסקיים
142	44,317	31,172	75,489	סה"כ

(1) לפי נתונים שמסר משרד הביטחון למשרד האוצר.

ב-9.5.82 הודיעו נציגי הממשלה והמעסיקים הציבוריים, שהם ימשיכו לשלם תוספת שחיקה חודשית בסך של 425 שקלים לכל אחד מהעובדים בשירות הציבורי. ב-20.5.82 הוסכם שכל עובדי המדינה והשירות הציבורי, ששכרם באפריל 1982 היה קטן מ-11,233 שקלים ברוטו יקבלו כל אחד עד ה-1 ביוני תוספת שכר בת 500 שקלים כמקדמה על חשבון הסכם השכר, ומקדמה זו תשולם למפרע מיום 1 באפריל. ב-12.9.82 הוסכם על תשלום מקדמה בת 10 אחוזים על חשבון הסכמי השכר שייחתמו. ב-30.12.82 נחתם הסכם לגבי השכר בשירות הציבורי בשנים 1982—1984. ההסכם

הבטיח תוספת של 22 אחוזים לשכר. נוסף על כך נחתמו, במהלך שנת הכספים, ארבעה הסכמים בדבר תוספת יוקר. בהסכם האחרון מ"7.1.83 הוכנסו שינויים באופן חישוב תוספת היוקר.

החל ב-1976 נקוב בחוקי התקציב השנתיים "שיא כוח אדם" לעובדים במשרדי הממשלה, וחלוקה מפורטת של מספר המשרות, לפי כל משרד ומשרד, ולפי תחומי הפעולה והתכניות בתקציב של כל משרד. בשנות הכספים 1980 ו-1981 נקבע בחוק התקציב גם "שיא כוח אדם" ברשויות המקומיות. בחוק התקציב לשנת הכספים 1982 לא נכלל שיא כוח אדם ברשויות מקומיות אך נקבע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע להן שיא כוח אדם.

להלן נתונים על "שיא כוח אדם" במשרדי הממשלה, במפעלים עסקיים וברשויות מקומיות, כפי שנקבעו לשנות הכספים 1981 ו-1982:

שינוי	1981	1982	שיא כוח אדם
1,084	68,058	69,142	במשרדי הממשלה (1)
(-415)	15,899	15,484	במפעלים העסקיים
669	83,957	84,626	ס"ה בממשלה
1,880	54,500	56,380	ברשויות המקומיות

(1) כולל משרת ישראל.

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

טבלה 3

מצבת העובדים ליום 31.3.83 וליום 31.3.82

השינוי		מספר העובדים (1)	
במספר העובדים	באחוזים	ליום 31.3.82	ליום 31.3.83
עובדי מדינה הכפופים לנציבות שירות המדינה: (2)			
(-0.3)	(-146)	57,164	57,018
20.5	490	2,391	2,881
0.6	344	59,555	59,899
מ"ה			
עובדים אחרים, בעיקר עובדי הוראה ושוטרים (3)			
1.1	792	72,911	73,703
0.9	1,136	132,466	133,602
מ"ה			

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

(2) עובדים הכלולים בסטטיסטיקה שמפרסמת נציבות שירות המדינה.

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

(4) עד ארבעה חודשים.

(5) עובדים שאינם 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 כוח אדם" בחוק התקציב. הנתון המתייחס לשנת 1981 שונה במקצת מזה שהובא בדו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה בגלל שינוי בהגדרה.

על פי חוקי התקציב מאז שנת 1976 חייב שר האוצר להגיש לכנסת דו"ח על מספר המשרות שמולאו, במתכונת שתאפשר השוואת מספר המשרות שמולאו למספר המשרות שבסעיפי התקציב, תחומי הפעולה והתכניות.

דו"ח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1982, כמו הדו"חות לשנים הקודמות, אינו כולל נתונים על מספר המשרות שמולאו. הדו"חות השנתיים של נציבות שירות המדינה אינם ערוכים במתכונת, שתאפשר השוואה על פי משרדים, תחומי פעולה ותכניות, בין ההרשאה המתייחסת ל"שיא כוח אדם" לבין מספר המועסקים בפועל. הנתונים של נציבות שירות המדינה מתייחסים רק לסוף שנת הכספים, ואילו ההגבלה על כוח האדם, הנקבעת בחוק התקציב, מתייחסת לשנה כולה.

סובסידיות

ההוצאה על סובסידיות הסתכמה ב־34.3 מיליארד שקל, כמפורט בטבלה 4 להלן.

ההקצבה לסובסידיות בתקציב המקורי לשנת הכספים 1982 התבססה על מדיניות של הפחתת שיעורי הסובסידיות, לאחר שאלה הגיעו לרמה גבוהה מאוד במשך שנת הכספים 1981. הפחתה נוספת של שיעורים אלה התחייבה מהקיצוץ שנעשה בתקציב המדינה בסעיף הסובסידיות בעקבות מלחמת שלום הגליל. גם לאחר הפחתות אלה נותרה סובסידיה לחם אחיד בשיעור של יותר מ־100% מהמחיר לצרכן, והסובסידיה למיצרכי היסוד האחרים היתה בשיעורים שנעו בין 40% ל־60% מהמחירים לצרכן. גורם שאיפשר צמצום תקציב הסובסידיות היתה הירידה ניכרת שחלה בשנת הכספים 1982 במחיריהם הבין־לאומיים של נפט גולמי, חנטה, פולי סויה, מספוא ובשר בקר קפוא.

במחצית השנייה של שנת הכספים 1982 ננקטה מדיניות של האטת קצב ההעלאה של מחירי המצרכים והשירותים שבפיקוח הממשלה, יחד עם האטת קצב הפיחות הנומינאלי של השקל ביחס לדולר, לשיעור של 5% בחודש, במטרה להאט את קצב ההתייקרות הכללי במשק. לפי דברי הסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1983, התבססה מדיניות זו, בין השאר, על ההנחה שהאטת ההתייקרות של המצרכים והשירותים המסובסדים לא תהיה כרוכה בהגדלה משמעותית של שיעורי הסובסידיות. ההנחה לא התאמתה: השיעורים עלו בהדרגה בתקופה אוקטובר 1982 — ספטמבר 1983, עד שהגיעו, בקירוב, לרמה ששררה ב־1981 — קרוב ל־200% מהמחיר לצרכן לגבי לחם אחיד, וקרוב ל־100% מהמחיר לצרכן לגבי מצרכים אחרים. באוקטובר 1983 שונתה המדיניות, ושיעורי הסובסידיות הופחתו במידה ניכרת.

אחת התוצאות של הגדלת שיעורי הסובסידיות בתקופה האמורה הייתה עלייה ניכרת בהיקף הצריכה, אשר גררה הגדלת מכסות הייצור בכמה מענפי בעלי החיים. בהתפתחות כזו קיים סיכון, שהפחתת שיעורי הסובסידיות בשלב מאוחר יותר תהיה כרוכה בצמצום כושר הייצור והמלאים, דבר שיש בו כדי להסב נזקים כספיים ליצרנים ולהביא לתביעות מצידם לסיוע מקופת המדינה.

בדברי ההסבר להצעות התקציב בשנים האחרונות נאמר בדרך כלל, שיש צורך להתאים את מחירי המצרכים והשירותים לעלויותיהם, תוך ייצוב שיעורי הסובסידיות ברמה מוגבלת והימנעות מסבסוד גורמי ייצור.

נוכח השינויים התכופים, ולעיתים החריפים, בשיעורי הסובסידיות, דרושה לדעת הביקורת, בדיקה יסודית של ההשלכות הכלכליות שיש למערכת הסובסידיות; במסגרת בדיקה כזו יש לבחון את יחסי הגומלין שבין גודל הסובסידיות לבין עורף הביקוש הממשלתי, והורמת אמצעי תשלום, רמת האינפלציה וגודל הגרעון במאזן התשלומים; כן יש לבחון את ההשפעה של שיעורי הסובסידיות על עוותים אפשריים בשימוש במצרכים ובגורמי ייצור מסובסדים.

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור⁽¹⁾
בשנות הכספים 1981 — 1982 (במיליוני שקלים)

תמיכה במחירי מצרכי יסוד (מוזן):	תקציב מקורי	תוספת להרשאה להוצאה	תקציב מתוקן	ההוצאה למעשה	
				1981	1982
חלב ומוצרי	3,400	1,100	4,500	1,869	4,312
131					
ביצים	1,780	(—)84	1,596	538	1,444
168					
עוף קפוא	2,540	(—)92	2,448	1,320	2,024
53					
לחם, מצות ופיתות	1,620	55	1,675	592	1,446
144					
שמן ומרגרינה	1,320	(—)245	1,075	345	719
108					
ס"ה	10,660	634	11,294	4,664	9,945
113					
החשבון המסחרי (בעיקר מספוא, פולי סויה, חיטה ובשר קפוא)	1,200	691	1,891	2,510	1,621
(—)35					
תחבורה	4,331	1,508	5,839	2,585	5,937
130					
חשמל	—	3,095	3,095	1,988	3,095
56					
מים	1,720	563	2,283	1,299	2,054
58					
הבטחת הכנסה לחקלאים	1,035	194	1,229	126	1,112
783					
תמיכות אחרות	200	162	362	229	333
45					
רזרבה	4,744	(—)4,702	42	—	—
—					
ס"ה	13,230	1,511	14,741	8,737	14,152
62					
קרן השוואה למחירי דלק	5,233	1,738	6,971	10,674	10,177
(—)5					
ס"ה	29,123	3,883	33,006	24,075	34,274
42					
מזה: הוצאה המותנית בהכנסה בקרן ההשוואה למחירי דלק	(5,233)	—	(5,233) ⁽²⁾	(8,603) ⁽²⁾	(4,409)

(1) בטבלה זו נעשו שינויים בסיווג הסובסידיות לעומת זה שבטבלה 2 לעיל, המבוסס על סיווג האוצר. בטבלה 2 נכללו "תמיכות והחזרים לתחבורה" והשתתפות בתקציב הרכבת" כהוצאות "משרדים כלכליים"; בטבלה זו בתחבורה; ההוצאה על עידוד היצוא החקלאי לא נכללה כאן.

(2) אין התאמה בדו"ח האוצר בין סכומי ההרשאה וההוצאה הרשומים בסעיף "תמיכות במחירי יסוד" לבין הסכומים, הרשומים בהשכונות קרן ההשוואה שבתקציב משרד האנרגיה והתשתית כאומדן ובהעברה בפועל מסעיף התמיכות.

קרן השוואה למחירי מוצרי דלק

קרן ההשוואה למחירי מוצרי דלק (להלן — הקרן) מנוהלת כמשק סגור, והכנסותיה אמורות לכסות את הוצאותיה (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 32, עמ' 16).

תקבוליה של הקרן נובעים בעיקר מהיטלים על כמה מוצרי דלק (בעיקר בנזין), ותשלומיה כוללים תמיכות במוצרי דלק אחרים (מוזס, נפטא) והוצאות אחרות, הקשורות למשק הדלק.

תקציב הקרן כלול בתקציב הרגיל של משרד האנרגיה והתשתית כהוצאה המותנית בהכנסה. בשנים האחרונות, חרף עקרון המשק הסגור, נוצרו בקרן גרעונות, שכוסו בהקצבות מסעיף "תמיכות במחירי מוצרי היסוד". בשנת הכספים 1981 היה הגרעון כשישה מיליארד שקל שנוצר מפגור בהעלאת המחירים לצרכן, לעומת העלויות של מוצרי הדלק.

לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1982 התבסס תקציב הקרן על הנחות אלה: יחסי המחירים בשוק העולמי, שלפיהם נקבעת עלות מוצרי הדלק, ישארו יציבים במרוצת השנה, ומחירי מוצרי הדלק לצרכן יועלו בתדירות, שתותאם לקצב עליית המחירים הכללית ויכסו את

הוצאות משק הדלק בלא השתתפות מתקציב המדינה. לכן לא נכללה בתקציב המקורי הקצבה לתמיכות במוצרי דלק בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד".

למעשה היו הוצאות הקרן בשנה הנסקרת 10.2 מיליארד שקל. הכנסותיה לא כיסו את הוצאותיה; בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד" תוקצב סך של 1.6 מיליארד שקל לכיסוי הגרעון שלה בסכום זה*.

להלן נתונים העולים מהדו"ח הכספי של הקרן לשנת 1982.

הפרשי ערך המלאי: עם כל שינוי במחירי הנפט הגולמי במונחים של דולרים, משערכות חברות הדלק את המלאי שברשותן; הפרשי השיערוך בגין עליית ערך המלאי נגבים מהן כהכנסות הקרן, ואילו הפרשים בגין ירידת ערך המלאי משולמים להן מהקרן, בשיעורים המותאמים לקצב המכירות מהמלאי. בשנה הנסקרת, כמו בשנה שלפניה, ירדו מחירי הנפט הגולמי; עקב כך שילמה הקרן הפרשי שיערוך נטו בסך של 2.1 מיליארד שקל.

תמיכות במחירי מוצרי דלק: הקרן הוציאה סך של 1.74 מיליארד שקל — לעומת הרשאה של 350 מיליון שקל — להוזלת מזוט, גז פחמימני מעובה (המשווק בעיקר לצרכנים ביתיים), וחמרי זינה לתעשייה הפטרוכימית.

מימון המלאי הבלתי מסחרי: הקרן מכסה את הוצאות הריבית על המלאי, שחברות הדלק מחזיקות מעבר לצורכיהן המסחריים. הממשלה קובעת את רמת המלאי.

היטלים על מוצרי דלק: ההיטלים (על בנזין, קרוסין וסולר) הסתכמו ב־6.4 מיליארד שקל. על בנזין, קרוסין וסולר מוטל, נוסף להיטלים, גם בלו; הבלו על בנזין היה בשיעור של 22% ממחירו ועל סולר וקרוסין — 5%.

סיוע לתעשייה הפטרוכימית

הסיוע למפעלים בענף תעשייתי זה ולמתקן האתילן של בתי הויקוק לנפט בע"מ, המייצר אתילן לשימושם של מפעלים אלה, ניתן בחלקו, מתקציב הפיתוח של משרד האנרגיה והתשתית (השתתפות בהוצאות מתקן האתילן בסך של 193.9 מיליון שקל) ובחלקו מהתקציב הרגיל בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד" כסיוע לתעשייה הפטרוכימית (בסך של 259.2 מיליון שקל). נוסף לכך ניתנה, מתקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר לאחד המפעלים בענף, הלוואת קונסולידציה בסך של 239.8 מיליון שקל.

לפי דברי הסבר לתקציב, בעת ההכנות להקמת מפעלי התעשייה הפטרוכימית (בשנים 1974–1976) התחייבה הממשלה לערוב למפעלים כדי שיהיה כדאי להקים תעשייה זו. בין השאר נקבעה הבטחת מחיר-חומרי הזינה לתעשייה זו על פי הסכמים קבועים מראש. כן הובטח כיסוי הפסדיו של מתקן האתילן, הנובע מהפעלתו בתפוקה של פחות מ־200 אלף טון בשנה (על מערכת ההסדרים הקשורים בסובסידיה, הניתנת לחומרי הזינה, העיר מבקר המדינה בעבר, לאחרונה בדו"ח השנתי 33, עמ' 15). ההבטחה היתה לארבע שנות ההפעלה הראשונות, תקופה שהסתיימה ביוני 1982, אולם תחולתה הוארכה בשנה הנסקרת, פרט לתמיכה במחיר האתילן, אשר הופסקה באוגוסט 1982.

במועד סיום הביקורת, בינואר 1984, עוד לא נקבעה שיטה לחישוב המחירים של חומרי הזינה, והדיונים על דרך קביעת מחירים אלה במשרד האוצר ובמשרד האנרגיה והתשתית נמשכים.

עידוד הייצוא

התקציב לעידוד הייצוא — בסעיף "פיתוח שווקים לייצוא" ובהקצבה לעידוד הייצוא החקלאי הכלולה בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד וייצור חקלאי" — הוגדל מחמישה מיליארד שקל בתקציב המקורי ל־11 מיליארד שקל בתקציב המתוקן. ההוצאה הגיעה ל־9.5 מיליארד שקל, לעומת שני מיליארד שקל בשנת 1981.

* כולל הוצאה של 97 מיליון שקל, לכיסוי חלק מהסובסידיה לחומרי זינה לתעשייה הפטרוכימית באמצעות קרן ההשוואה.

החל ביולי 1981 מפעילה הממשלה, באמצעות החברה הישראלית לביטוח סחר-חוץ בע"מ (להלן — החברה), תכנית של ביטוח שער, שנועדה לבטח יצואנים מפני שחיקת הערך של תמורות היצוא במטבע חוץ, עקב הפער שבין קצב הפיחות של המטבע הישראלי לבין קצב עליית המחירים בארץ. הממשלה קיבלה על עצמה לתת לחברה את הסכומים הדרושים לתשלום הפיצויים ליצואנים. החוזה בין הממשלה לבין החברה, שנחתם ביולי 1981, הוארך מאז בכל שנה (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה עמ' 73).

התשלומים ליצואנים בגין הביטוח (להלן — הפיצוי) מחושבים על יסוד הערך המוסף של היצוא שהם ביצעו במשך שלושה חודשים (רבעון) לפי הפער שבין שיעור הפיחות של המטבע הישראלי (כנגד סל מטבעות, שמפרסם בנק ישראל) לבין שיעור העלייה במדד המחירים הסיטונאיים של תפוקת התעשייה ליצדים מקומיים (להלן — המדד *). האוצר מכסה תשלומים אלה לחברה בניכוי הפרמיה שהיא גובה מהיצואנים המבוטחים.

פרמיה זו מחושבת אף היא על יסוד הערך המוסף של היצוא ושיעורה אמור לייצג את רמת האינפלציה בארצות היצוא. לצורך זה חולקו ארצות אלה לשתי קבוצות, שלגבי כל אחת מהן נקבע שיעור פרמיה נפרד. שיעורי הפרמיה נקבעים מראש לכל רבעון, על פי תחשיב שעורך משרד התעשייה והמסחר.

לפי הוראה של משרד האוצר ומשרד התעשייה והמסחר לחברה הוקטנו שיעורי הפרמיה לרבעונים יולי-ספטמבר 82 ואוקטובר-דצמבר 82, לעומת אלה שנקבעו מראש במגמה, להגן על רווחיות היצוא.

ההרשאה לכיסוי תכנית ביטוח השער הוגדלה בשנה הנסקרת מ-3.15 מיליארד שקל ל-8.8 מיליארד שקל; ההוצאה בפועל היתה 7.8 מיליארד שקל. הגדלת התקציב היתה דרושה בעיקר עקב העלייה בשיעורי הפיצויים עקב האטת קצב הפיחות של השקל והפחתת שיעורי הפרמיה. ביקורת שנערכה בשנת 1983 באגף החשב הכללי על הפעולות הנוגעות לביטוח שער ליצואנים העלתה:

א. החברה מחשבת את שיעור הפיצוי המגיע לכל יצואן לגבי כל רבעון. עד הרבעון אפריל-יוני 1982 ועד בכלל היא המציאה את מרכיבי החישוב (השינויים במדד לעומת השינויים בסל המטבעות) לאישור אגף התקציבים שבאוצר, אולם לאחר מכן חדלה לעשות זאת, והאוצר לא הגיב על כך.

ב. על פי פוליסת הביטוח מתחייב היצואן להחזיר לחברה אותו החלק מהפיצוי ששולם לו, המתייחס למשלוחי יצוא, שהתמורות בגינם לא התקבלו בארץ. בעקבות הביקורת בעניין זה, שנערכה ב-1982 (ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 75) הסכים משרד התעשייה והמסחר להעביר לחברה מידע המצוי בידו בדבר תמורות יצוא, שלא נתקבלו בארץ, ולסייע לה בדרך זו לגבות את הסכומים העודפים ששולמו ליצואנים. בהקשר זה הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה על תכנית שלפיה ישולם הפיצוי ליצואנים רק לאחר שתמורות היצוא הועברו ארצה.

ג. סכום הפיצוי ליצואן המבוטח נועד להתבסס על הערך המוסף של היצוא. לצורך קביעת הערך המוסף מוכפל ערך היצוא של המבוטח בשיעור "ערך המימון", הנקבע על ידי בנק ישראל, על סמך הצהרת היצואן, והוא רשום בפנקס המימון שבנק ישראל מנפיק לכל יצואן. "ערך המימון" מייצג את שיעורי התשומות המקומיות בערך היצוא, ולכן הוא אמור לשקף את הערך המוסף.

הביקורת שנערכה ב-1982 העלתה שהיצואן מצהיר על התשומות המקומיות, הכוללות מבחינת המשק הלאומי גם מרכיב של מטבע חוץ. השימוש בשיעור ערך מוסף המבוסס על נתון זה גורם לפיכך להטייה כלפי מעלה בתשלום הפיצויים ליצואן. עוד בדו"ח שנתי 30 ציין מבקר המדינה, בעקבות ביקורת שנערכה על קרנות הון חוזר ליצוא תעשייתי (ראה שם, עמ' 565), שמשרד התעשייה והמסחר ובנק ישראל לא פעלו כדי לאמת את

* החל מהרבעון ינואר — מארס 1983 מחושבים הפיצויים על בסיס מדד המחירים לצרכן. שינוי זה משפיע על התשלומים הניתנים החל מתחילת שנת הכספים 1983.

הנתונים בהצהרות היצואנים על הרכב הוצאות הייצור שלהם, מה גם שהיצואנים לא נדרשו לצרף להצהרות אישור של רואה חשבון.

ביוני 1983 הקים אגף התקציבים ועדה שחברים בה נציגים של משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר ובנק ישראל, במטרה לחשב את המרכיב של מטבע חוץ, הכלול בתשומות המקומיות של היצוא התעשייתי. ב־31.8.83 הגישה הוועדה דו"ח ובו מסקנה, שלפיה מרכיב מטבע חוץ הגלום בתשומות המקומיות הוא 30%.

הוועדה המליצה שבספטמבר 1983 יישלחו שאלונים לכל היצואנים, שבהם הם יידרשו לפרט את מרכיבי הוצאות הייצור שלהם, ושפירוט זה יוגש באישור רואה החשבון של המפעל. על יסוד שאלונים אלה ייקבע לכל יצואן שיעור הערך המוסף. עוד המליצה הוועדה שהפיצוי ליצואנים במסגרת ביטוח שער, יחושב על פי השיעור החדש של הערך המוסף החל מ־1.1.84.

הביקורת העלתה שהמשרדים הנוגעים בדבר לא פעלו ליישום המלצות הוועדה, אשר עשויות היו להקטין את ההיקף הכספי של תשלום הפיצויים ליצואנים.

תכנית ביטוח שער, שהיקפה הכספי הגיע כאמור למימדים גדולים למדי, מעשתתת, מצד אחד, על נתוני ערך מוסף, המבוססים על הצהרות, שאינן עוברות תהליך של אימות, ומצד שני, על מדדים מוללניים, שאינם משקפים בהכרח את המציאות שבה פועל כל יצואן, מבחינת תנאי הייצור והייצוא. בנסיבות אלה מן הראוי, לדעת הביקורת, לבחון לעתים מוזמנות באיזו מידה משיג ביטוח השער ליצואנים את התוצאות הרצויות לאור המדיניות הכלכלית של הממשלה.

סבסוד אשראי והוזלת ריבית

בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" מתוקצבים סכומים גדולים בעיקר לכיסוי הפרשי הצמדה למדד המחיריים לצרכן ולשער המטבע בגין הלוואות מוכוונות, שניתנו בעבר מחוץ למסגרת התקציב.

במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה ניתנו הלוואות מסובסדות בהיקף גדול מאז שנות הששים ועד לשנת 1979; באותה שנה החליטה הממשלה שלא לאשר עוד הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק. מאז ניתנו הלוואות בביטוח הצמדה בסכומים מצומצמים, בכפפות להוראה הנכללת בחוקי התקציב החל משנת 1977. כתוצאה מכך, מצבת ההתחייבויות בגין ביטוח הצמדה וההוצאה בסעיף סבסוד אשראי מצטמצמת בהדרגה במונחים ריאליים. אולם סעיף זה איננו משקף את הסובסידיות לאשראי הגלומות בהלוואות מכספי תקציב המדינה שניתנו, בלא הצמדה, או שניתנו בהצמדה אך בריבית הנמוכה משיעורי הריבית שבהם גייס האוצר מילווה למימון התקציב.

להלן טבלה המפרטת את התקציב ואת ההוצאה למעשה בסעיף סבסוד אשראי והוזלת ריבית בשנות הכספים 1981 ו־1982 (במיליוני שקלים):

העלייה ב־1982	1981	1982	
10,480	9,520	20,000	תקציב מתוקן
			ההוצאה למעשה:
			ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע
7,904	7,269 ⁽¹⁾	15,173 ⁽¹⁾	לענפי משק
2,038	1,897	3,935	לשיכון
1,176	39	1,215 ⁽²⁾	מענקים בתכניות חסכון מאושרות
11,118	9,205	20,323	ס'ה בסעיף סבסוד אשראי

(1) אינו כולל הוצאות בסך של 48 מיליון שקל ב־1982 ושל 54 מיליון שקל ב־1981 שנוקפו לסעיף "תמיכות ותחזורים לתחבורה", מעל לסכומים שתוקצבו בסעיף "סבסוד אשראי" לכיסוי אותן הוצאות.

(2) כולל סך של 483 מיליון שקל שנוקפו בטעות לפריט זה (ראה להלן).

תשלום חובות

ההוצאה על תשלום חובות פנים וחובות חוץ של המדינה — קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע החלים עליהן הסתכמה לפי הרישום בדו"ח האוצר, ב־171.5 מיליארד שקל, כמפורט בטבלה שלהלן.

ההוצאה למעשה בגין תשלום חובות עלתה על ההרשאה בתקציב בסכום של 7.9 מיליארד שקל. בדו"ח האוצר על ביצוע תקציב המדינה לשנת הכספים 1982, מוצגת בסעיף תשלום ריבית ההוצאה בגין הפרשי שיערוך על ההתחייבויות השוטפות. נושא זה אינו מובא בחשבון בקביעת היקף ההרשאה לתשלום חובות. ההוצאה על תשלום חובות, בלא הפרשי שיערוך על ההתחייבויות השוטפות, הסתכמה ב-168.5 מיליארד שקל והיתה גבוהה ב-103.8 מיליארד שקל (160%) מההוצאה בשנת הכספים 1981. בשנה הנסקרת, כ-64% מההוצאה היתה על חשבון מילווה פנים וכ-36% על חשבון מילווה חוץ. בטבלה דלהלן מפורטת ההוצאה על מילווה פנים ומילווה חוץ.

ט ב ל ה 5

התקציב לתשלום חובות בשנת הכספים 1982 וההוצאה למעשה ב-1981 וב-1982 (במיליארדי שקלים)

הוצאה למעשה 1981 ב'	הפרש	הוצאה למעשה	תקציב מתוקן	תוספות לתקציב (1)	התקציב מקורי	
13.7	(-)4.8	52.6	47.8	6.3	41.5	על חשבון מילווה פנים:
23.6	(-)4.6	56.4	51.8	7.3	44.5	קרן
37.3	(-)9.4	109.0	99.6	13.6	86.0	ריבית
						ס"ה
13.2	1.8	24.7	26.5	2.0	24.5	על חשבון מילווה חוץ:
14.2	2.7	34.8	37.5	11.0	26.5	קרן
27.4	4.5	59.5	64.0	13.0	51.0	ריבית
						ס"ה
26.9	(-)3.0	77.3	74.3	8.3	66.0	ס"ה לתשלום חובות:
37.8	(-)1.9	91.2	89.3	18.3	71.0	קרן
64.7	(-)4.9	168.5	163.6	26.6	137.0	ריבית
2.6	(-)3.0	3.0	—	—	—	הוצאה על הפרשי שיערוך
67.3	(-)7.9	171.5	163.6	26.6	137.0	ס"ה

(1) תוספת בסך של 19.8 מיליארד שקל על פי סעיף 3 לחוק התקציב ובסך של 6.8 מיליארד שקל עודפי הרשאה מהשנה הקודמת.

ט ב ל ה 6

פירוט תשלום חובות על חשבון מילווה פנים ועל חשבון מילווה חוץ בשנת הכספים 1982 (במיליארדי שקלים)

ע"ח מילווה פנים	ריבית	קרן	ס"ה
אגרות חוב הפקדות של בנקים	20.3	25.3 (1)	45.6
מילווה המדינה	6.9	4.9	11.8
מוסדות ממלכתיים	12.2	22.4	34.6
מקדמות ארעיות מבנק ישראל	16.8	—	16.8
אשראי במטבע מקומי ובמטבע זר	0.2	—	0.2
ס"ה	56.4	52.6	109.0
ע"ח מילווה חוץ			
מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים	22.0	7.8	29.8
מילווה העצמאות והפיתוח	2.5	7.3	9.8
בנקים בארץ	6.6	7.5	14.1
בנקים בחוץ לארץ	3.7	2.1	5.8
ס"ה	34.8	24.7	59.5

(1) כולל סכום של 5.9 מיליארד שקל בגין סעות משנים קודמות.

ההכנסה

בתקציב המקורי לשנת הכספים 1982 היה אומדן ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח ותשלום חובות בסך של 432 מיליארד שקל. בתקציב תוכנן גרעון שנאמד ב־43 מיליארד שקל; לכיסוי הגרעון נכללה באומדן מקדמה מבנק ישראל באותו סכום. במשך שנת הכספים 1982 אושרו שתי הגדלות של האומדן:

1. בדצמבר 1982 אישרה הכנסת תקציב נוסף בעקבות מלחמת של"ג ובו תוספת לאומדן בסך של 16.5 מיליארד שקל. מסך זה כ־13.3 מיליארד שקל מייצגים גידול צפוי בסעיפי הכנסות ממסים בתקציב הרגיל. יתרת הגידול היא בסעיף המלווה מהמוסד לביטוח לאומי.

2. התוספת לאומדן ההכנסות על פי סעיף 3 לחוק התקציב (ראה לעיל) היא כ־74.3 מיליארד שקל: כמחציתה בתקציב הרגיל ומחציתה בתקציב הפיתוח.

כלל ההכנסה בפועל, הרשומה בדו"ח האוצר, להוציא המקדמה מבנק ישראל וההכנסה המיועדת, הסתכמה ב־472.8 מיליארד שקל, והיא הייתה גדולה ב־128% בערכים נומינאליים מההכנסה, בשנת הכספים 1981.

בטבלה דלהלן פירוט ההכנסה למעשה בשנת הכספים 1982, בהשוואה לאומדן המקורי ולאומדן המתוקן — ובהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1981, לפי הנתונים בדו"ח האוצר.

לפי דו"ח האוצר, היקף התקבולים, פרט למקדמה מבנק ישראל, היה קטן ב־50 מיליארד שקל בקירוב מהאומדן המתוקן; לפי דו"ח זה אומדן ההכנסה בתקציב הרגיל היה קטן בחמישה מיליארד שקל והתקבולים הרשומים בתקציב הפיתוח היו קטנים מהאומדן ב־45 מיליארד שקל.

ההכנסה בתקציב הפיתוח

הכנסות ממלוות ומענקים מחוץ לארץ

בשנה הנסקרת נתקבלו מלוות ומענק בגין רכש בטחוני מארצות הברית: המלווה הוא בסך של כ־35.4 מיליארד שקל והמענק כשני מיליארד שקל. סכום של כ־24.6 מיליארד שקל נתקבל כמענק מממשלת ארצות הברית בגין סיוע כלכלי.

סך של כ־22 מיליארד שקל נתקבל מהלוואות במטבע חוץ, בעיקר בתנאי שוק הכספים הבינלאומי; מסכום זה הועבר סך של כ־2.4 מיליארד שקל כהכנסה מיועדת לשני סעיפים בתקציב הפיתוח ולסעיף אחד בתקציב הרגיל.

היתרה בסעיף זה נובעת בעיקר מהתקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח.

הכנסות מאגרות חוב ומחפדות

עיקר ההכנסה בסעיף זה מקורה בתקבולים מאגרות חוב, שהנפיקו מוסדות כספיים, שתמורתן הופקדה באוצר, בסך של כ־43 מיליארד שקל; מסכום זה נזקף סך של כ־14 מיליארד שקל כהכנסה מיועדת בשלושה סעיפים בתקציב הפיתוח (בעיקר שיכון — בסך של 11.8 מיליארד שקל) ולארבעה סעיפים בתקציב הרגיל. כ־16 מיליארד שקל, מקורם בהפצת איגרות חוב של המדינה, סך של כ־8 מיליארד שקל מקורו בהפקדות כספי תכניות חסכון של הבנקים, לרבות תכניות חסכון צמודות לדולר.

ההכנסה בשנת הכספים 1982 : האומדן, ההכנסה למעשה והשוואה להכנסה בשנת הכספים 1981 (במיליארדי שקלים)

ההכנסה למעשה		השינוי בהכנסה למעשה ב־1982 לעומת 1981			
האומדן בתוק התקציב	האומדן המתוקן	לפי דו"ח האוצר	לעומת האומדן המתוקן	במיליארד שקלים	ב־% ב־% מנוכח (2)
תקציב רגיל					
מיסים, דמי רשיונות ושירותים	246.3	299.1	273.5	(-)25.6	166.9
הכנסה מריבית ושונות	21.2	21.2	42.2 (1)	21.0	32.2
ס"ה	267.5	320.3	315.7	(-)4.6	199.1
תקציב הפיתוח					
מילואות ומענקים מחוץ לארץ	88.4	118.3	89.3	(-)29.0	40.6
מילואות בארץ:					
מאגרות חוב ומהפקדות	58.0	62.0	53.6	(-)8.4	24.3
מהמוסד לביטוח לאומי	4.8	8.8	8.8	—	(-)0.6
גביות והכנסות אחרות	13.3	13.3	5.4	(-)7.9	1.6
ס"ה	164.5	202.4	157.1	(-)45.3	65.9
ס"ה כולל פרט למקדמה מבנק ישראל	432.0	522.7	472.8	(-)49.9	265.0
מקדמה מבנק ישראל	43.0	43.0	42.9	(-)0.1	19.4

(1) מתוך סכום זה סך של 15.7 מיליארד שקל מייצג הפרשי שיערוך של נכסים שוטפים במטבע חוץ.

(2) הניכוי נערך לפי הגידול של ממוצע מדד המחירים לצרכן בשנת הכספים 1982 לעומת הממוצע בשנת כספים קודמת — להוציא מילואות ומענקים מחוץ לארץ שלגביהם נערך הניכוי לפי שיעור העלייה של שער הדולר הממוצע של שנת הכספים 1982 לעומת הממוצע בשנת כספים קודמת.

הגרעון בתקציב

עודף ההוצאה על ההכנסה (למעט המקדמה מבנק ישראל) בביצוע התקציב הגיע ל-65.1 מיליארד שקל. לאחר הפחתת המקדמה בסך של 42.9 מיליארד שקל שנתקבלה מבנק ישראל והכלולה באומדן ההכנסות בחוק התקציב — רשום בדו"ח האוצר גרעון בסך של 22.2 מיליארד שקל.

הגרעון המתוכנן בתקציב המקורי היה 43 מיליארד שקל, והוא גדל ל-73.1 מיליארד שקל בתקציב המתוקן, עקב העברת עודפי הרשאה להוצאה מהשנה הקודמת, פעולה שאינה מלווה בהגדלת אומדן ההכנסה.

ט ב ל ה 8

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1982 לעומת התקציב המקורי והתקציב המתוקן (1) (במיליארדי שקלים)

התקציב המקורי	תוספות לתקציב (2)	תקציב מתוקן	ביצוע התקציב	ההפרש בין הביצוע לבין התקציב המתוקן
תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון:				
432.0	90.8	522.8	472.8	(-)50.0
475.0	120.9	595.9	537.9	58.0
(-)43.0	(-)30.1	(-)73.1	(-)65.1	8.0
כיסוי הגרעון:				
43.0	—	43.0	42.9	(-)0.1
—	30.1	30.1	22.2	(-)7.9
43.0	30.1	73.1	65.1	(-)8.0
מקדמה מבנק ישראל מקורות אחרים (3)				
46.7	3.1	49.8	44.0	—
מפעלים עסקיים הוצאה/הכנסה (4)				

(1) למעט הוצאה מותנית בהכנסה.

(2) חוק התקציב הנוסף (בסכום של 16.5 מיליארד שקל), הגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 (בסך 74.3 מיליארד שקל) והעברת עודפים (בסך 30.1 מיליארד שקל).

(3) הגדלת התחייבויות שוטפות והקטנת נכסים פיננסיים שוטפים.

(4) תקציבי המפעלים העסקיים מאוזנים באמצעות העברת עודפי הכנסה להכנסות המדינה (כגון במשרד התקשורת ובמינהל מקרקעי ישראל) וכיסוי גרעונות מתקציב הרגיל ומתקציב הפיתוח (כגון במפעלי השיכון וברכבת ישראל).

לפי חישוב של אגף החשב הכללי * היקף ההזרמה של אמצעי התשלום למשק בביצוע התקציב, לשנת הכספים 1982, הסתכמה ב-30.1 מיליארד שקל (לעומת 16.6 מיליארד שקל בשנת הכספים 1981 ו-1.6 מיליארד שקל בשנת הכספים 1980 — במחירים שוטפים). עודף הביקוש המקומי של הממשלה ** היה 23.8 מיליארד שקל (לעומת 26.5 מיליארד שקל בשנת 1981 ו-5.6 מיליארד שקל ב-1980). הירידה הריאלית הניכרת בעודף הביקוש המקומי של הממשלה בשנת הכספים 1982 בהשוואה לשנת הכספים 1981, מוסברת בכך, שתקבולי הממשלה ממסים גדלו בשיעור גבוה יותר מהיקף ההוצאה המקומית.

* דו"חות על הפעילות הכלכלית והקופתית של הממשלה, שמפיקה המחלקה לחשבונאות ניהולית שבאגף החשב הכללי (ההגדרות של הזרמה ועודף ביקוש מקומי בדו"חות אלה שונות מההגדרות של אגף התקציבים).

** על בסיס נתוני החשב הכללי, כולל ההוצאה לסכסוך אשראי, הנוצגת בנספח מעודף הביקוש המקומי בדו"חות האמורים.

ממצאים מפורטים בדבר ביצוע התקציב והרישום בדו"ח האוצר

ליקויים בהגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב

1. על פי סעיף 3 לחוק התקציב, ניתן להגדיל את ההרשאה להוצאה "לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות, להקטנתן או למניעתן, או להקטנת חובות המדינה", אם נראה כי יתקבלו תקבולים מעל לתחזית התקבולים והמילווה. במסמכים שהוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת נאמר שכל ההגדלה המבוקשת של ההרשאה — בסך של 74.3 מיליארד שקל — נועדה לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות.

(א) התקציב המקורי התבסס כאמור על הנחה, שמדד המחירים לצרכן יהיה גבוה בשנת הכספים 1982 ב-100% בממוצע מרמתו בשנת הכספים 1981; 10% מהתקציב המקורי תוקצב בפריטים של רורבה פנימית להתייקרויות בסעיפי ההוצאה הראשיים. הגדלת התקציב על פי סעיף 3 נועדה להתאים את ההרשאה להתייקרות בפועל, שהייתה 127% בממוצע בהשוואה לשנה קודמת. לצורך התאמה זו קבע אגף התקציבים הנחיות להגדלת ההרשאה למרכיבי ההוצאה השונים (כגון שכר, קניות, פיתוח והוצאות במטבע חוץ) בשיעורים של בין 5% ל-16%. הנחיות אלה קוימו בדרך כלל, אולם הביקורת העלתה כי יותר ממאה פריטי הוצאה — רובם ברמה של תקנות*, ומיעוטם אף ברמה של תכניות ותחומי פעולה — הוגדלו בשיעורים של 70% ויותר. בכמה מקרים אף חרגה ההוצאה למעשה מההרשאה המוגדלת; להלן דוגמאות.

(1) תכניות התקציב לתשלום שכר עובדי התכנון והניהול של שלוש הלשכות המחוזיות העיקריות של משרד העבודה והרווחה הוגדלו מ-4.2 מיליון שקל ל-9.8 מיליון שקל. ההוצאה למעשה בשלוש תכניות אלה הסתכמה, לפי דו"ח האוצר, ב-25.4 מיליון שקל.

(2) הקצבה (ברמת תקנה) לתשלום שכר באחד מאגפי משרד הפנים הוגדלה ב-133% — מ-900 אלף שקל ל-2.1 מיליון שקל; ההוצאה הסתכמה ב-2.23 מיליון שקל.

(3) הקצבה (ברמת תקנה) לקניית שירותים רפואיים לאחד מבתי החולים הממשלתיים הוגדלה ב-148% מ-1.09 מיליון שקל ל-2.7 מיליון שקל; ההוצאה הייתה 2.77 מיליון שקל.

בירורים שנערכו בכמה משרדים ובדיקת מסמכי אגף התקציבים לגבי משרדים אחרים העלו, שהגדלת פריטים רבים, בשיעורים הגבוהים בהרבה מעליית המדד מעבר להנחה המקורית נבעה, בדרך כלל, משינויים ריאליים בסדרי העדיפויות ובצרכים של המשרדים, ולא מכיסוי התייקרויות מעל לאומדן בתקציב המקורי, לו נועדה הסמכות להגדלת ההרשאה לפי סעיף 3 לחוק התקציב.

(ב) במסגרת השינויים על פי סעיף 3 נוצרו 30 הקצבות חדשות, ברמה של תקנות, כגון הקצבות חדשות לסלילת כביש בסך של 21.5 מיליון שקל, ולבניית תחנת רכבת, בסך של 5.5 מיליון שקל.

(ג) במסגרת השינויים שהוגשו לאישור ועדת הכספים על פי סעיף 3, נכללו שינויים רבים מאוד, בהיקף של יותר מ-10 מיליארד שקל, אשר במהותם הם כפופים להוראות סעיף 9 לחוק התקציב (שעל פיהן יש לאשר הגדלות של ההרשאה להתחייב ושל ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה, שינויים בתקציבי המפעלים העסקיים, והעברות בין תכניות בתוך סעיף ראשי). להלן דוגמאות.

(1) בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון הוגדלה ההרשאה להוצאה באחת התכניות למתן הלוואות אפותיקאיות, המותנית בתקבולים ממלוות משוק ההון, מ-550 מיליון שקל ל-2,050 מיליון שקל, ובמקביל הוגדלה ההרשאה להתחייב באותה תכנית מ-870 מיליון שקל ל-2,210 מיליון שקל; הדבר נבע מעליית הביקוש להלוואות אלה.

(2) בתקציב "חשבונות הסחר הממשלתיים" תוקצבה קרן איוון למחירי מספוא — שלא נכלל בה כל סכום בתקציב המקורי — בהיקף של 2.27 מיליארד שקל (מזה 750 מיליון שקל העברה מסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד"); תוקצבו גם תכניות חדשות, בסך של 208 מיליון שקל, להגדלת המלאי של בשר קפוא, פולי סויה ושמן סויה.

* שינויים ברמת התקנות אינם מובאים לידיעת ועדת הכספים של הכנסת.

ההסבר היחיד שניתן במסמכי הבקשה לוועדת הכספים לאישור השינויים על פי סעיף 3 היה, כאמור, כיסוי התיקרויות בתכניות קיימות; למעשה נעשו שינויים מהותיים מסוגים שונים, שהיה דרוש ללוותם בדברי הסבר ספציפיים ולבקש את אישורם במסגרת שינויים לפי סעיף 9 לחוק התקציב.

2. תחזית התקבולים והמילואות הוגדלה בסכום של 74.3 מיליארד שקל — התוצאה נטו של הגדלת התחזית בסעיפים מסוימים והקטנתה בסעיפים אחרים.

(א) בסעיפי הכנסה רבים לא שונתה התחזית, אף כי היה סביר לעדכן את האומדן בסעיפים אלה בעת שהוגשה הבקשה לפי סעיף 3 לוועדת הכספים לקראת סוף שנת הכספים; להלן דוגמאות.

(1) התחזית המקורית של התקבולים ממילואות פיתוח ("בונדס") לא הוקטנה; בסעיף זה נרשמו בדו"ח האוצר תקבולים בסך של 7 מיליארד שקל, מתוך תחזית של 11.25 מיליארד שקל; יתר על כן, הניכוי מהתקבולים בגין הוצאות הפצה הגיע ל-1.19 מיליארד שקל, לעומת אומדן של 875 מיליון שקל.

(2) תחזית התקבולים ממנהל מקרקעי ישראל לא הוקטנה; למעשה התקבלו 602 מיליון שקל, מתחזית של 2.15 מיליארד שקל.

(3) בסעיף תקבולים ממשדד התקשורת, בגין השקעות המדינה בפיתוח מערכת התקשורת, נתקבלה הכנסה בסך של 1.9 מיליארד שקל לעומת תחזית של 6.2 מיליארד שקל. תחזית זו לא הוקטנה, אף כי במסגרת השינויים על פי סעיף 3, הוקטנה ההקצבה בתקציב משרד התקשורת להוצאות הון ותמלוגים, שנועדו להעברה להכנסות המדינה, מ-6.2 מיליארד שקל ל-4.2 מיליארד שקל.

(ב) בסעיף 3 לחוק התקציב מסוייג המונח "תקבול" כלהלן: "... למעט תקבול שלא נכלל בתחזית ומקורו במילווה או במענק, אך לענין מילווה או מענק במטבע חוץ שנכלל בו — לרבות תקבול נוסף הנובע משינוי שער החליפין לעומת השער שלפיו חושבו".

סעיף התקבולים, שהוגדל בשיעור הגבוה ביותר במסגרת השינויים על פי סעיף 3 הוא "הלוואות אחרות", דהיינו מילווה במטבע חוץ מבנקים, שהוגדל מ-7.5 מיליארד שקל ל-20.5 מיליארד שקל. רק מיעוט של הסכום נבע מעדכון שער החליפין, שלפיו חושבה התחזית המקורית, ורובו נבע ממילואות נוספים.

לדעת הביקורת משמעות הוראת סעיף 3 היא, שתקבול נוסף, הנובע מקבלת מילווה נוספים (תוספת כמוניהם של מטבע חוץ), אינו יכול לשמש כסיום להגדלת ההרשאה להוצאה על פי סעיף 3.

3. ועדת הכספים אישרה ב-8.3.83 את הגדלת ההרשאה להוצאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב, על פי בקשת הממשלה. הבאת הבקשה לאישור ועדת הכספים לקראת סוף שנת הכספים גרמה לכך, שחלק מההוצאות הנוספות, שבנין הוגדלה ההרשאה, בוצע למעשה במשך השנה בטרם אישרה ההגדלה.

סיווג פריטים בתקציב

תקציב המדינה כולל ארבעה חלקים עיקריים — התקציב הרגיל, תקציב הפיתוח, חשבון ההון, ותקציב המפעלים העסקיים. כל חלק מכיל מספר סעיפי הוצאה ראשיים, ובסך הכל יש כ-75 סעיפי הוצאה ראשיים. סעיף ראשי מחולק לתחומי פעולה, ותחום פעולה מחולק לתכניות. שר האוצר מתקין תקנות, המהוות פירוש של התכניות. לסיווג ולמיקומם בתקציב של פריטי ההוצאה יש משמעות מבחינת נכונות ההצגה של ההרשאה בתקציב (ובנסיבות מסויימות, גם מבחינת חלוקת הסמכויות שבין שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת, לגבי העברת סכומי הרשאה בין פריטים ושינויים אחרים בהם).

בבדיקה מסודרת העלתה הביקורת כמה מקרים של סיווג בלתי מתאים של ההרשאה; להלן דוגמאות.

1. על פי המיון הכלכלי המקובל באוצר, מרכיביו של תקציב הפיתוח, בהתחשב בייעודו, הם השקעות ישירות ועקיפות, וכן הוצאות הון.

בתקציב הפיתוח נכללו פריטים המסתכמים ב־2.5 מיליארד שקל בערך, אשר לא נועדו להשקעה ישירה או עקיפה בענפי המשק הלאומי או בתשתית, כגון: מתן הלוואות לקונסולידציה וסובסידיות לכיסוי הפסדים שוטפים — למפעלים בתעשייה הפטרוכימית; מתן הלוואות קונסולידציה ליישובים חקלאיים; מימוש ערבויות המדינה בגין הלוואות שניתנו למפעלי תעשייה; סיבסוד הריבית על הלוואות שנתנו בנקים למפעלי תעשייה שנקלעו למצוקה; ומענק למפעל הנמצא בידי כונס נכסים. בתקציב הפיתוח של משרד החקלאות נכללה גם הקצבה להלוואות הניתנות באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ, לעובדי אותו המשרד לרכישת כלי רכב (הוצאה למטרה זו לגבי כלל עובדי המדינה מתוקצבת בסעיף "הוצאות שונות" בתקציב הרגיל).

בתקציב לפיתוח התעשייה נכללה בתכנית "השקעות והלוואות בחברות לפיתוח התעשייה" הקצבה לחברה הישראלית למחקר ולפיתוח בע"מ, אשר נועדה, לפי דברי ההסבר, למימון תכניות מחקר ופיתוח במפעלי תעשייה. הביקורת העלתה שמרבית ההקצבה לחברה זו נועדה למעשה לכיסוי חובותיה למס הכנסה וכן לכיסוי הוצאות ההנהלה שלה.*

שיוך הפריטים האמורים לתקציב הפיתוח מעוות את המיון הכלכלי שעורך אגף התקציבים ואשר מוצג בדברי ההסבר להצעות התקציב: כל ההוצאות האמורות מוינו כהשקעות ישירות או עקיפות, ולא כמתן אשראי או כתשלומי העברה בגין תמיכות במפעלים וביישובים החקלאיים. הפריטים האמורים הסתכמו ביותר מ־10% מסך כל ההרשאה בארבעת הסעיפים שנבדקו — תקציבי הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר, משרד החקלאות ומשרד האנרגיה והתשתית, וסעיף "מפעלים שונים".

מאידך גיסא נכללו בתקציב הרגיל כמה הקצבות, שנועדו למטרות פיתוח, כגון רכישת מטוסים אזרחיים, בסכום של כ־1.1 מיליארד שקל לשם העמדתם לשימושה של חברת אל על — שתוקצבה בסעיף "מענקים והחזרים לתחבורה", וכן הלוואה בסך של 270 מיליון שקל להרחבת התשתית לתקוים במספנות ישראל, שתוקצבה באותו סעיף.

2. להלן דוגמאות של ליקויים בשיוך הקצבות לסעיפים ראשיים ולתכניות:

(א) בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד ובייצור חקלאי" תוקצבו סובסידיות בסך של 278 מיליון שקל למפעלים בענף הפטרוכימיה. באותו סעיף נכללו הקצבות להגדלת המלאי של בשר בקר ושל סחורות אחרות בידי מינהל הסחר הממשלתי, שאינן בגדר סובסידיה.

(ב) בהקצבה לתמיכה במוסדות על פי ההסכם הקואליציוני בתחום פעולה "הלכה, מחקר ולימוד תורני" שבתקציב המשרד לענייני דתות נכללו תמיכות בסך של 8 מיליון שקל בצרכניות המוכרות מצרכים בהוזהל למשפחות נזקקות (ראה בדו"ח זה בפרק "תמיכות במוסדות ללימוד תורה").

(ג) בתכנית "ריבית, הוצאות משפטיות וכלליות" שבסעיף "הוצאות שונות" תוקצבה הלוואה בסך של 6.5 מיליון שקל למוסד חינוכי. כיון שמטרת ההלוואה היתה, לפי דברי ההסבר, השתתפות בהוצאות פיתוח של המוסד, היה מקום לתקצבה בתקציב הפיתוח של המשרד לענייני דתות.

(ד) בתקציב משרד התקשורת נכללה בתכנית "קבלנים" תקנה שאינה מתאימה לאותה תכנית — "רכישת אפיקים לקשר בינלאומי", בסך של 54 מיליון שקל.

דברי הסבר להצעות תקציב ולהצעות שינויים בתקציב

בבדיקה מסודרת הועלו ליקויים רבים בדברי ההסבר להצעות התקציב ולהצעות לשינויים המופנות לוועדת הכספים; להלן דוגמאות.

1. במסגרת חוק התקציב הנוסף הוגדלה ההקצבה להשתתפות בקיצוצאות הביטוח הלאומי מ־9.9 מיליארד שקל ל־17.1 מיליארד שקל. הרקע להגדלה לא הוסבר בדברי ההסבר להצעת חוק התקציב הנוסף.

2. בדברי ההסבר לשינויים שהוצעו בשישה סעיפים ראשיים הוזכרה רק חלוקת סכומי הרוובה הפנימית להתייקרויות בשיעור של 10% מההרשאה המקורית, בעוד שבהעברות המפורטות בחשבונית התקציב נכללו שינויים רבים שלא היו קשורים לכיסוי התייקרויות.

* בעניין זה ראה גם דו"ח על הביקורת בחברה הישראלית למחקר ולפיתוח בע"מ, שפורסם בקובץ דו"חות על הביקורת באיגודים, פברואר 1984, עמ' 11.20–11.23.

3. בדברי ההסבר להצעה לשינויים בסעיף "סיבסוד אשראי" הוזכרו רק "שינויים פנימיים בתקציב בהתאם לקצב ביצוע התשלומים". למעשה נכללו באישור תקציבי זה רק שתי העברות לביטוח הצמדה למדד, ואלה לא התייחסו לקצב ביצוע התשלומים:

(א) סך של 80 מיליון שקל הוקצב ליצירת תחום פעולה בשם "השתתפות בעלויות מימון הפרשי הצמדה וריבית", שלא נכלל בתקציב המקורי ושמאותו לא הוסברה כלל;

(ב) סך של 92 מיליון שקל נועד להגדלת ההקצבה לסיבסוד אשראי במסגרת הסדרי מימון הצטיידות בענף התחבורה. לוחות הפרעון בגין הסדרי מימון אלה נקבעים מראש, ולא היה מקום לשינויים בלתי-צפויים בקצב התשלומים.

הוצאה מותנית בהכנסה

1. מבקר המדינה עמד בדו"חות השנתיים לא מעט על כך, שההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה נועדה מלכתחילה רק לפעולות, שבהן ביצוע ההוצאה תלוי במישרין בקבלת הכנסה מגוף חיצוני, וכן להוצאות הממומנות מהכנסות ממכירת טובין או שירותים על ידי יחידות ממשלתיות. על כן מן הראוי, שהשימוש בהרשאה להוצאה מותנית ייעשה רק במקרים, שיש קשר בין ההוצאה המותנית לבין ההכנסה המיועדת המתקבלת בפועל, וכל אימת שביצוע הפעולות תלוי במישרין בקבלת הכנסה זו (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 33, עמ' 7).

בשנת הכספים 1982, כבשנים שקדמו לה, נכללו במסגרת ההרשאה להוצאה מותנית, תקבולים מאיגרות חוב, שהנפיקו מוסדות כספיים שונים ושתמורתן הופקדה באוצר. בעניין התקבולים הללו מחליט החשב הכללי בסוף שנת הכספים, אילו סכומים מבין הכספים שהופקדו אצלו יירשמו כ"הכנסה מיועדת" בסעיף זה או אחר ואילו סכומים יירשמו בסעיף "הכנסות מאמיסיות ומהפקדות".

ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בתקציב המתוקן הסתכמה ב־49.3 מיליארד שקל, מזה סך של 11.8 מיליארד שקל ממלוות פנים למימון הלוואות אפוזיקאיות בתקציב השיכון, 1.1 מיליארד שקל למימון הלוואות לצרכי פיתוח לרשויות מקומיות, ו־454 מיליון שקל למימון הלוואות בשלושה סעיפים בתקציב הרגיל. על פי דו"ח האוצר, לא מומשה הכנסה בסך של 8.4 מיליארד שקל בסעיף "הכנסות מאמיסיות ומהפקדות", בהשוואה לתחזית המתוקנת, וזאת לאחר שסך של 13.9 מיליארד שקל הרעבר מסעיף זה ונוקף כהכנסה מיועדת לסעיף הוצאה.

2. על פי סעיף (3)4 בחוק התקציב, תקבול שמקורו במלווה ישמש למימון הוצאה מותנית בהכנסה רק בתקציב הפיתוח. בשנה הנסקרת נמצאו כמה מקרים, שבהם מומנה הוצאה מותנית בהכנסה בתקציב הרגיל באמצעות מלווה: הלוואה לבית חולים בסך 96 מיליון שקל, השתתפות בהלוואות לעובדי מדינה בסך 88 מיליון שקל ורכישת מטוסים בסך של כ־1 מיליארד שקל.

העברת עודפים

בשלושה סעיפים ראשיים (משרד החוץ בתקציב הרגיל, ומשרד התעשייה והמסחר ומשרד החקלאות בתקציב הפיתוח) העביר האוצר לשימוש ב־1982 סכומים, שהיו גבוהים בסך של 39 מיליון שקל מסך העודפים שנותרו באותם סעיפים ב־1981. לגבי אחד המקרים (משרד החוץ) נודעה הטעות לאגף התקציבים, אולם במקום לבטל את ההרשאה בסכום של 6 מיליון שקל, שבו עלה העודף שהועבר ל־1982 על העודף שנותר ב־1981, הועבר סכום זה לרורבה הכללית.

חריגות מההרשאה להוצאה

1. בסעיפים "תשלום חובות" ו"תשלום ריבית" חרגה ההוצאה למעשה מההרשאה המתוקנת ב־8 מיליארד שקל — כ־5% מסכום ההרשאה המתוקנת. החריגה נבעה בין השאר מכך שבעדכון התקציב על פי סעיף 3 אושרה הגדלה של סעיף תשלום חובות וריבית על פי בקשת האוצר, בסכום שהיה נמוך ב־5.5 מיליארד שקל מהסכום שהיה דרוש לפי אומדן שהגיש החשב הכללי לאגף התקציבים.

כמו כן חרגה ההוצאה מההרשאה המתוקנת ב־11 סעיפים ראשיים בתקציב הרגיל, בתקציב הפיתוח, ובתקציבי מפעלים עסקיים, בסכום כולל של 3 מיליארד שקל.

(א) בתקציב הרגיל של משרד הבריאות חרגה ההוצאה מההרשאה נטו ב־1.2 מיליארד שקל. חריגה זו נבעה מכך, שלא מומשו הכנסות מיועדות באותו סכום (22% מאומדן ההכנסה המיועדת), בעיקר כתוצאה מפיגור בגביית דמי אישפוז מקופות חולים. זוהי השנה

הרביעית ברציפות שבה חרגה ההוצאה בתקציב הרגיל של משרד הבריאות מההרשאה נטו בשיעור ניכר.

(ב) בסעיף גימלאות ופיצויים היה גרעון בסך של כ-1 מיליארד שקל — 18%. לפי הסבר של מחלקת הגימלאות שבמשרד האוצר החריגה נבעה בעיקר מכך, שבעדכון התקציב על פי סעיף 3 לא הובאה בחשבון ההוצאה הצפויה על גימלאות לאנשי צבא הקבע ולשוטרים, המשולמות על ידי משרד הבטחון ואגף המשטרה במשרד הפנים.

(ג) בסעיף ההשתתפות בתקציב הרכבת חרגה ההוצאה לכיסוי הגרעון של מפעל עסקי זה על ההרשאה ב-43 מיליון שקל — 50% — כתוצאה מחריגה מהתקציב של המפעל העסקי.

2. בסעיפים ראשיים, שבהם לא נרשמה הוצאה מעל להרשאה הכוללת, היו חריגות רבות מההרשאה ברמות של תחום פעולה, תכנית ותקנה. לדוגמא בתקציב הרגיל של משרד העבודה, שבו נרשם עודף של 1%, היו חריגות בשיעורים גבוהים מאד — בין 114% ל-179% — מההרשאה המתוקנת בחמש תכניות: בשלוש מהן — תכניות תכנון וניהול של הלשכות המחוזיות העיקריות — ארעו החריגות על אף הגדלת ההרשאה בשיעורים גבוהים מאד. — בין 96% ל-174% — במסגרת השינויים על פי סעיף 3 לחוק התקציב. חריגות בשיעורים ניכרים היו בתכניות אלה גם בשנת הכספים 1981*.

3. בכמה סעיפים נרשמה הוצאה בלא הרשאה. לדוגמא, בסעיף "הוצאות שונות" נרשמה בתכנית "יריבת, הוצאות משפטיות וכלליות" הוצאה בסך של כ-158 מיליון שקל, שלא הוקצבה, בגין עמלת גבייה, שהאוצר משלם לבנקים למשכנתאות בשיעור של 10.6% מהסכומים שהם גובים על חשבון הלוואות מסכפי תקציב המדינה.

4. בשלושה מקרים נרשמו דו"ח האוצר הוצאות בפריטים של רורבה פנימית, שלא חולקו לתכניות ההוצאה שבאותם סעיפים ראשיים. כיון שהגופים המוסמכים לכך — אגף התקציבים ובמידת הצורך ועדת הכספים — לא אישרו חלוקת הסכומים שבאותן רורבות פנימיות, לא היה מקום לבצע הוצאות במסגרתן, מה גם שזקיפת הוצאות לפריטים הנושאים את השם רורבה אינה מזהה את מטרת ההוצאות שבוצעו.

5. החשב הכללי מחייב את חשבי המשרדים להמציא לו, לאחר סוף שנת הכספים, הסברים בכתב על כל חריגה בשיעור של 10% ומעלה מההרשאה בתכניות התקציב. אחד החשבים לא הגיש דו"ח כנדרש, חשבים אחרים הגישו דו"חות באיחור ניכר; אחדים מהם רק בינואר 1984.

מבקר המדינה עמד פעמים רבות בעבר על התופעה של חריגות מההרשאה כפי שנקבעה על פי חוק התקציב ועל הצורך לקבוע נהלים מחייבים לבחינת החריגות, תוך דיון כנסיבות שהביאו לכך, והסקת מסקנות לפי הצורך.

דו"ח האוצר על ביצוע התקציב

כאמור, שר האוצר המציא למבקר המדינה את דו"ח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1982 ב-8.12.83, דהיינו באיחור של יותר מחודשיים. אגף החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה במשך מספר חודשים שקדמו לתאריך זה דו"חות על ביצוע התקציב בחשבויות המשרדים, למעט ההוצאות שביצע אגף החשב הכללי בתקציבי המשרדים (בעיקר בתקציב הפיתוח). לדברי אגף החשב הכללי, אחת הסיבות לעיכוב במסירת דו"ח האוצר, הייתה שהאגף החל בהנהגת שיפורים חשובים בשיטות החשבוניות, לאחר שבמשך שנים רבות הצביע מבקר המדינה על ליקויים בשיטות שהיו נהוגות בחשבוניות המשרדים, ובמיוחד באגף החשב הכללי עצמו. שלא כבעבר, נמנע אגף החשב הכללי במהלך עריכתו של הדו"ח לשנת הכספים 1982, מלקבל דו"חות של חשבויות, בלא התאמה מלאה של החשבויות, שבהם נרשמות העברות בין החשבויות לאגף החשב הכללי. אגף זה גם עמד על כך שלא יישארו סכומים בחשבויות מעבר ללא הצדקה; החשיבות של שינוי זה היא בכך, שהשארית סכומים בחשבויות מעבר מאפשרת דחייה משנה לשנה, ואפילו למספר שנים, של זקיפת הוצאות והכנסות לתקציב. סכום הנוקף לתקציב לאחר תקופה ארוכה מאבד את מרבית משקלו בגלל האינפלציה, ובמקרים רבים גם לא ניתן לברר את מטרת ההוצאה. הביקורת העלתה מקרים, שחשבים עמדו בדרישות אגף החשב הכללי בדרך של העברת סכומי

* ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 28.

הוצאה והכנסה משנים קודמות לחשבונית התקציב, מבלי שביררו את מהותם; סכומים אלה נרשמו בדו"ח האוצר כהוצאות או כהכנסות ללא שמות מזהים.

ליקויים ברישום ההוצאה וההכנסה

1. בסעיף "הוצאות שונות" היו ליקויים רבים ברישום ההוצאה בתכנית "ריבית, הוצאות משפטיות וכלליות" — שבה נרשמה הוצאה בסך של 400.3 מיליון שקל לעומת הרשאה של 26.6 מיליון שקל. בין השאר נרשמה הוצאה בסך של 59.2 מיליון שקל בפריט, בלא הרשאה. סכום זה היווה זקיפה לתקציב של הפרש בלתי מוסבר שהתגלה בין הרישומים בספרי החשב הכללי לבין אלה שבספרי נציגות האוצר בניו יורק. במשך שנים רבות לא הושגה התאמה מלאה בין שתי מערכות הספרים*, והסכום הנדון נזקף לתקציב כדי ליצור נקודת התחלה להתאמה שוטפת ביניהן, בלא שאותר מקור אי ההתאמה.

2. מהסכום הרשום כהכנסה בסעיף התמלוגים ממפעלים עסקיים — 608.6 מיליון שקל — נותר לאחר קיוויו סך של 46.5 מיליון שקל לכיסוי הגרעון שנוצר בביצוע התקציב של המדפיס הממשלתי. לא היה מקום לזקוף סכום זה כהפחתה מתמלוגים שקיבל האוצר ממפעלים עסקיים אחרים.

3. בתקציב הפיתוח של משרד התיקשורת נרשמה בתכנית "השקעה במבנים שונים" הוצאה בסך של 959 מיליון שקל, לעומת הרשאה בסך של 107 מיליון שקל. השקעה במבנים שונים בסך של 52.4 מיליון שקל נרשמה בתקנה המיועדת לכך, ואילו שאר ההוצאה, בסך של 906.5 מיליון שקל, שנרשם בפריט ללא הרשאה וללא שם, אינו מתייחס להשקעות במבנים אלא מהווה מימון להגדלת ערכו הנומינלי של מלאי הציוד של המשרד. בתקציב ההכנסות של המשרד נכללו במסגרת תחום פעולה "הכנסות מטלפונים" שני פריטי הכנסה בשם "הכנסות שונות"; אחד מהם שימש לרישום הכנסות שונות של המשרד שלא היו קשורות לטלפונים, כגון הכנסות מגריטת רכב.

4. בסעיף "סיבסוד אשראי" נרשמה הוצאה בסך של 20.3 מיליארד שקל לעומת הרשאה בסך של 20 מיליארד שקל. סכום של 483 מיליון שקל, ששילם האוצר לקופות גמל לקציבה כתוספת בשיעור של $\frac{1}{4}\%$ לריבית על אגרות חוב המונפקות להן (ראה בדו"ח שנתי 32, עמ' 109), נזקף לתכנית "מענקים בתכניות חסכון" בסעיף סיבסוד אשראי במקום שייזקף לסעיף "ריבית".

5. בתכנית "השתתפויות ותרומות" שבסעיף "הוצאות שונות" חולקה ההרשאה המתוקנת בסך של 16.1 מיליון שקל לשבע תקנות. בשש תקנות תוקצבו תרומות ספציפיות בסך כולל של 14 מיליון שקל; באחת מתקנות אלה נרשמה הוצאה בסך 0.8 מיליון שקל, ואילו בשאר לא נרשמה כל הוצאה. בפריט נוסף בלא הרשאה נרשמה הוצאה על תרומה אחרת בסך של 0.2 מיליון שקל. לעומת זאת בתקנה "השתתפויות ותרומות", המהווה מעין עתודה לתיקצוב תרומות ספציפיות, נרשמו הוצאות בסך של 7.4 מיליון שקל לעומת הרשאה בסך של 2.1 מיליון שקל. המטרה שלשמה הותקנו התקנות לא הושגה כיון שלא הייתה הקפדה על רישום כל הוצאה בתקנה המתאימה.



בפרק זה עמד מבקר המדינה על שורה של ליקויים, שהועלו במהלך הביקורת כאגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. הליקויים מתייחסים לקשת רחבה של פעולות בתחום הכנת התקציב והשינויים בו ובתחום של הפעולות הכספיות במערכת החשבונות הממשלתיות.

בתחום הראשון העלתה הביקורת ליקויים בעיקר בנושא הגדלת ההרשאה להוצאות כספים לכיסוי התייקרויות, על פי סעיף 3 לחוק התקציב. בשני נושאים אחרים — מערכת הסוכסידיות ועידוד היצוא באמצעות ביטוח שער ליצואנים — עמד מבקר המדינה גם על הליכומים הכלליים של הפעולות והמליץ לבחון מדי תקופה את תוצאות הפעולות ואת השלכותיהן הכלכליות, לאור יעדי המדיניות הכלכלית של הממשלה.

* ראה בעניין זה דו"ח שנתי 30, עמ' 119.

כבשנים קודמות הצביעה הביקורת גם ביחס לשנת הכספים 1982 על מקרים רבים של הוצאות שחרגו מההרשאה, ועל כך שמשרד האוצר לא פעל בשיטתיות לבחינת החריגות ולהסקת מסקנות. נמצאו גם מספר ניכר של ליקויים ושיבושים ברישומים של ביצוע התקציב.

אגף החשב הכללי הנהיג אמנם שיפורים חשובים בשיטות החשבוונאות הממשלתית, אולם תהליך היישום של השיפורים הוא עדיין בעייתי, והשינויים שהיו כרוכים במעבר לשיטות חדשות גרמו בצד התוצאות החיוביות גם לאיחורים מסוימים בסיכום הדוחות הכספיים, ובהגשתם למשרד מבקר המדינה. כתוצאה מכך לא ניתן היה, עד למועד הגשת דו"ח זה לשר הכלכלה והתיאום הכתומשרדי, לסיים את הבירורים בין משרד מבקר המדינה לבין משרד האוצר הנוגעים למספר ניכר מממצאי הביקורת.

בממצאים רבים המובאים בפרק זה חוזרים ליקויים שמבקר המדינה עמד עליהם בדוחות שנתיים קודמים. הופעתם של ליקויים, החוזרים על עצמם מדי שנה בשנה מחייבת את משרד האוצר לעשות מאמצים מוגברים כדי לאכוף על יחידותיו — ובתחום ביצוע התקציב גם על משרדי הממשלה האחרים — סירי טיפול יעילים יותר בתיקון הליקויים ובמניעת הישנותם.