

ממצאי הביקורת

פרק ראשון

האוצר

תקציב המדינה לשנת הכספים 1985 וביצועו

על פי 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 ב-22.9.86 את הדו"ח לשנת הכספים 1985. משרד מבקר המדינה בדק את הדין וחשבון בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הבטחון ובמשרד הבריאות. במשרדי הממשלה האחרים נערכו בדיקות מסורגות, ונסקרו דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מההרשאה להוצאה. כן נבדקו השינויים שנעשו בסכומי ההרשאה בסעיפי התקציב על פי הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ממצאים המתייחסים לתקציב המדינה בכללותו מובאים בפרק זה. ממצאים הנוגעים לתקציב של משרד יחיד מובאים בפרקים המתאימים בדו"ח זה.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

בשנת הכספים 1985 נכנס לתוקף חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), שנתקבל בכנסת ב-27.3.85 בד בבד עם חוק התקציב לשנת הכספים 1985. החוק, שתחולתו בשלוש שנות הכספים 1985, 1986 ו-1987, אוצר בתוכו את מרבית ההוראות בענייני תקציב, שהיו בעבר כלולות בחוקי התקציב השנתיים (להוציא עניינים המתייחסים ספציפית לשנת כספים מסוימת, ואשר נכללים גם מאז 1985 בחוקי התקציב השנתיים). בנוסף על כך יש בחוק הוראות חדשות, הנוגעות הן לתקציב המדינה עצמו והן לגופים המוגדרים בו כ"גופים מתוקצבים"⁽¹⁾ וכ"גופים נתמכים"⁽²⁾.

חוקי התקציב לשנות הכספים 1982 – 1984 כללו כבר, בנוסף על הסעיפים המתייחסים לענייני התקציב גרידא, הוראות שבהן נקבעו סמכויות שר האוצר לגבי תאגידים (מונח החופף בהגדרתו את המונח בחוק יסודות התקציב) וסמכויות שר הפנים לגבי רשויות מקומיות, בעיקר בנושאים של תקציב, כוח אדם, חריגה מתקציב או משיא כוח אדם, ושינויים בתנאי שירות של עובדים. הוראות אלה נכללו בחוק יסודות התקציב ואחדות מהן הוחלו גם על בנק ישראל.

בעניין תקציב הביטחון נקבעו בחוק הליכי שינויים תקציביים (העברות או הגדלות המתייחסות לתכניות המפורטות בכל סעיף תקציב) במהלך שנת הכספים, השונים מההליכים לגבי שאר סעיפי התקציב. עיקר ההבדל הוא, שסכומי השינויים בתקציב הביטחון, הטעונים אישור מראש בוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, גדולים בהרבה מאלה שנקבעו לשאר סעיפי התקציב, הטעונים אישור מראש בוועדת הכספים. על שינויים בתקציב הביטחון שאינם טעונים אישור מראש כאמור, חייבת להימסר הודעה לוועדה המשותפת, לא יאוחר מהמועד הקרוב לשינוי, מבין ארבעת המועדים שנקבעו לכך במשך שנת הכספים – בסוף כל רבעון.

הוראה חדשה אחרת בעניין תקציב הביטחון מתייחסת לניצול של ימי המילואים בכל שנת כספים; אם פחת מספר ימי המילואים בפועל מהמכסה הנקובה בתקציב – יוגדל תקציב הביטחון על חשבון

(1) "גופים מתוקצבים" על פי ההגדרה בחוק הינם רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ועירוניות, בנק ישראל וכן תאגידים שהוקמו בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק, והם מוסדות של המדינה או שהממשלה משתתפת בתקציבם או שחברי הנהלתם, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי שר.

(2) "גוף נתמך" מוגדר כתאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין וששר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לעניין החוק. בספטמבר 1985 קבע שר האוצר רשימה של גופים נתמכים – מוסדות לחינוך ולהשכלה גבוהה, מוזיאונים, קופות חולים, ומכונים הפועלים בתחומי התרבות והחינוך.

תקציב המדינה לשנת הכספים 1985 וביצועו

על פי 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 ב-22.9.86 את הדו"ח לשנת הכספים 1985. משרד מבקר המדינה בדק את הדין וחשבון בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הבטחון ובמשרד הבריאות. במשרדי הממשלה האחרים נערכו בדיקות מסורגות, ונסקרו דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מההרשאה להוצאה. כן נבדקו השינויים שנעשו בסכומי ההרשאה בסעיפי התקציב על פי הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ממצאים המתייחסים לתקציב המדינה בכללותו מובאים בפרק זה. ממצאים הנוגעים לתקציב של משרד יחיד מובאים בפרקים המתאימים בדו"ח זה.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

בשנת הכספים 1985 נכנס לתוקף חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), שנתקבל בכנסת ב-27.3.85 בד בבד עם חוק התקציב לשנת הכספים 1985. החוק, שתחולתו בשלוש שנות הכספים 1985, 1986 ו-1987, אוצר בתוכו את מרבית ההוראות בענייני תקציב, שהיו בעבר כלולות בחוקי התקציב השנתיים (להוציא עניינים המתייחסים ספציפית לשנת כספים מסוימת, ואשר נכללים גם מאז 1985 בחוקי התקציב השנתיים). בנוסף על כך יש בחוק הוראות חדשות, הנוגעות הן לתקציב המדינה עצמו והן לגופים המוגדרים בו כ"גופים מתוקצבים"⁽¹⁾ וכ"גופים נתמכים"⁽²⁾.

חוקי התקציב לשנות הכספים 1982 – 1984 כללו כבר, בנוסף על הסעיפים המתייחסים לענייני התקציב גרידא, הוראות שבהן נקבעו סמכויות שר האוצר לגבי תאגידים (מונח החופף בהגדרתו את המונח בחוק יסודות התקציב) וסמכויות שר הפנים לגבי רשויות מקומיות, בעיקר בנושאים של תקציב, כוח אדם, חריגה מתקציב או משיא כוח אדם, ושינויים בתנאי שירות של עובדים. הוראות אלה נכללו בחוק יסודות התקציב ואחדות מהן הוחלו גם על בנק ישראל.

בעניין תקציב הביטחון נקבעו בחוק הליכי שינויים תקציביים (העברות או הגדלות המתייחסות לתכניות המפורטות בכל סעיף תקציב) במהלך שנת הכספים, השונים מההליכים לגבי שאר סעיפי התקציב. עיקר ההבדל הוא, שסכומי השינויים בתקציב הביטחון, הטעונים אישור מראש בוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, גדולים בהרבה מאלה שנקבעו לשאר סעיפי התקציב, הטעונים אישור מראש בוועדת הכספים. על שינויים בתקציב הביטחון שאינם טעונים אישור מראש כאמור, חייבת להימסר הודעה לוועדה המשותפת, לא יאוחר מהמועד הקרוב לשינוי, מבין ארבעת המועדים שנקבעו לכך במשך שנת הכספים – בסוף כל רבעון.

הוראה חדשה אחרת בעניין תקציב הביטחון מתייחסת לניצול של ימי המילואים בכל שנת כספים; אם פחת מספר ימי המילואים בפועל מהמכסה הנקובה בתקציב – יוגדל תקציב הביטחון על חשבון

(1) "גופים מתוקצבים" על פי ההגדרה בחוק הינם רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ועירוניות, בנק ישראל וכן תאגידים שהוקמו בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק, והם מוסדות של המדינה או שהממשלה משתתפת בתקציבם או שחברי הנהלתם, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי שר.

(2) "גוף נתמך" מוגדר כתאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין וששר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לעניין החוק. בספטמבר 1985 קבע שר האוצר רשימה של גופים נתמכים – מוסדות לחינוך ולהשכלה גבוהה, מוזיאונים, קופות חולים, ומכונים הפועלים בתחומי התרבות והחינוך.

המוסד לביטוח לאומי על פי חישוב המבוסס על התגמול הממוצע שהמוסד משלם למשרתים במילואים: אם עלה מספר ימי המילואים בפועל על המכסה הנקובה, ישפה האוצר מתקציב הביטחון את המוסד לפי אותו חישוב.

אם ראש הממשלה ושר הביטחון קבעו כי מצב בטחוני מיוחד מחייב זאת, מותר להמיר קבלת אישור מראש של הוועדה המשותפת לשינויים בתקציב הביטחון בסכומים גדולים, בהודעה לאותה וועדה: בנסיבות אלה לא יחולו לגבי אותה שנת כספים גם ההוראות החדשות בעניין ניצול ימי מילואים.

בחוק שני פרקים נוספים, שהם בגדר חידוש בחקיקה התקציבית. פרק ה' מכיל הוראות בעניין עדיפות התקציב ואכיפתו, שעיקרן הוראות בדבר עבירות משמעת של עובדי מדינה ועובדי גופים מתקציבים, שלא קיימו את ההוראות החוק או תקנות והוראות מינהל שהותקנו לפיו. החוק מפרט את העבירות, מגדיר אחריות של מנהל כללי ובעלי תפקידים אחרים, וקובע סייגים לאחריותו של עובד שעבר עבירה כאמור לפי הוראות של שר (או של ראש הרשות ברשות מקומית). כן מורה החוק על הקמת בית דין למשמעת לעבירות אלה לעובדי מדינה ועובדי גופים מתקציבים.

החוק קובע כי לעניין זה יחולו הוראות חוק שירות המדינה (משמעת) התשכ"ג-1963 והתקנות לפיו, בשינויים ובתיאומים שיקבע שר המשפטים בתקנות. עד גמר הביקורת בפברואר 1987 לא התקין שר המשפטים תקנות בעניין זה ולא הוקם בית הדין.

פרק ה' מכיל גם הוראות בעניין הקפאת פעולות באין תקציב, ביטול חוזה שנכרת בחריגה מתקציב, פיטורי עובד שנתקבל לעבודה בחריגה מתקציב או משיא כוח אדם וכן איסור להתקין תקנות או הוראות מינהל אלא אם תוקצבו בחוק התקציב השנתי סכומי ההוצאה או ההתחייבות הדרושים להפעלתן.

פרק ו' כולל הגבלות על קבלת אשראי בידי רשויות מקומיות וגופים נתמכים. קבלת אשראי טעונה היתר משר הפנים לגבי רשויות מקומיות ומשר האוצר לגבי גופים נתמכים. החוק מטיל קנס כספי הן על המקבל והן על הנותן של אשראי בלא היתר כאמור.

תיקון בחוק יסודות התקציב מיוני 1985, בעקבות הפעלת התכנית לייצוב המשק, קובע תנאים שבהם מותר לממשלה לקבל הלוואות מבנק ישראל והלוואות בשקלים מתאגיד בנקאי. תיקון זה נעשה במקביל לתיקון בחוק בנק ישראל התשי"ד-1954, לפיו לא יתן בנק ישראל הלוואות לממשלה למימון הוצאותיה, אלא בסייגים שנקבעו: לגבי כל אחת משנות הכספים 1985, 1986 ו-1987 נקבעו בתיקון לחוק בנק ישראל סכומי הלוואה מירביים (ראה להלן, עמ' 28).

הוראות מספר בחוק מותירות מקום לשאלות, ולדעת הביקורת רצוי לפעול להבהרת הנושאים שאליהם מתייחסות הוראות אלה. להלן דוגמאות אחדות.

1. סעיף 4 לחוק חוזר למעשה על הוראה שהיתה מצויה בסעיף 3 של חוקי התקציב לשנות הכספים 1979 - 1983, אשר באה לענות על שחיקת ערך ההרשאה בתקציב בתקופה של אינפלציה, ואיפשרה שימוש בהכנסות מעל לתחזית התקבולים לשם כיסוי התייקרויות, הקטנתן או מניעתן, או הקטנת חובות המדינה, בלא להזדקק לחוק תקציב נוסף. סעיף זה הושמט בחוק התקציב לשנת 1984 ובמקומו הוכנס סעיף 8, הקובע הליכי עדכון מדי 3 חודשים של התקציב השנתי, וזאת באורח מפורט הרבה יותר מהסעיף הנ"ל בחוקי התקציב הקודמים. בחוק יסודות התקציב מופיע הן סעיף 4 הנ"ל והן סעיף 10, החוזר על ההוראות שהיו כלולות בסעיף העדכון הרבעוני בחוק התקציב לשנת 1984⁽³⁾. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של אגף התקציבים במשרד האוצר לכפילות חלקית הקיימת לכאורה בעניין זה. בתשובתו עמד אגף התקציבים על הבדלים בין שתי ההוראות, אולם הודיע על כוונתו לבחון את הכפילות לקראת הכנת הצעותיו בעניין הארכת תוקפו של החוק.

(3) בעניין זה ראה גם להלן - עדכון התקציב בגין התייקרויות.

2. בסעיף 8, הדן בתקציב המפעלים העסקיים (ראה רשימת המפעלים בהערת שוליים בעמוד הבא), מטילה פסקה (ד) על מפעלים אלה לרשום הוצאות על בסיס צבירה⁽⁴⁾. בחוקי התקציב השנתיים הייתה בעבר מלבד הוראה זו גם הוראה מקבילה, לגבי הכנסות, המופיעה אומנם בחוק יסודות התקציב⁽⁵⁾, אולם זאת רק בסעיף העוסק בהליכי השינויים בתקציב, ולפיכך מוגבלת ההוראה לכאורה לנושא של הגדלת ההוצאה במפעל עסקי על סמך תקבולים מעבר לתחזית.

3. סעיף 34 של החוק, המגדיר עבירות משמעת של עובדי המדינה בענייני תקציב, כולל פסקה המגדירה באופן כללי כעבירה אי-קיום הוראה מהוראות החוק או תקנה או הוראת מינהל לפיו, ובנוסף לכך רשימה מפורטת של עבירות המתייחסות לחריגות מההרשאה להתחייב, משיא כוח אדם, מהוצאה מותנית בהכנסה וכו'; אולם אין בסעיף זה התייחסות מפורשת לחריגה מההרשאה להוצאה, כפי שזו מופיעה בטור הראשון של התוספת הראשונה לחוק התקציב. לדעת הביקורת יש לבחון, אם הנוסח הקיים מבטא כיאות את כל היעדים שסעיף עבירות המשמעת אמור להשיג.

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 1985 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, יחד עם הצעת חוק יסודות התקציב, ב-25.2.85. ההצעה הסתכמה ב-20,222 מיליון ש"ח (מזה 4,800 מיליון ש"ח בגין החזר חובות למגזר ישראל), בתוספת הוצאה המותנית בהכנסה בסך של 1,529 מיליון ש"ח (לרבות ההוצאה המותנית שבתקציב הבטחון⁽⁶⁾). תקציבי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים⁽⁷⁾ הסתכמו ב-645 מיליון ש"ח.

הצעת התקציב התבססה, על פי דברי ההסבר, על כוונת הממשלה להפחית במידה ניכרת את שיעורי הסובסידיות, בהשוואה לרמה הגבוהה מאד ששררה במשך השנים הקודמות; לרסן את האינפלציה באמצעות ההסכם לייצוב המשק (עסקת חבילה ב'); ולהפחית בשיעורים מתונים את ההוצאות בתקציב הביטחון ובסעיפים נוספים.

על פי הצעת התקציב תוכננה הפחתה ניכרת של הגרעון שיכוסה במקדמה מבנק ישראל למימון הוצאות⁽⁸⁾, של עודף הביקוש המקומי ושל הזרמת אמצעי התשלום למשק בתקציב בהשוואה לתוצאות הביצוע המוערכות של התקציב לשנת הכספים 1984. עם זאת, הוצגו בדברי ההסבר גם הערכות לגבי התפתחות יותר שלילית מבחינה זו, אם לא יתקבלו ויתממשו ההחלטות הדרושות לקיום ההפחתות של הסובסידיות ושל הוצאות אחרות, או אם תחול הרעה במצב המשק, כגון עליית שיעור האבטלה. בדברי ההסבר צויין גם שבתקציב הביטחון לא נכללה כל הקצבה בקשר להתיית צה"ל בלבנון, לפינוי כוחות ממנה או להיערכות בגבול הצפון עקב הפינוי.

הצעת התקציב נערכה לפי רמת המחירים ושער החליפין המוערכים לרבעון הראשון של שנת הכספים 1985. בחוק יסודות התקציב נקבעו כאמור הוראות בדבר עדכון הסכומים בתקציב בכל רבעון החל מהרבעון השני, בהתאם לשיעור האינפלציה ועל פי שיקולים נוספים.

(4) בלשון החוק: "סכום שהוקצב... לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס, יראוהו כמוצא, משבוצה העבודה או שנתקבל השירות או הנכס..."

(5) "תקבל - לרבות ערך השירותים שניתנו או הנכסים שסופקו בשנת הכספים".

(6) מסמכי התקציב ודו"ח האוצר על ביצועו המתפרסמים בציבור אינם כוללים את הנתונים, המובאים בפרק זה, על ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הבטחון.

(7) "המפעלים העסקיים" הם: חשבונות הסחר הממשלתיים, מפעלי שיכון, מפעלי תקשורת, מינהל מקרקעי ישראל, רכבת ישראל, המדפיס הממשלתי, המכון לפיריון עבודה וייצור, נמל יפו ונמל חדרה, והמכון לאמצעי הוראה.

(8) מלבד המקדמה הנוספת מבנק ישראל המיועדת רק למימון החזר חובות הממשלה לבנק ישראל בגין המקדמות הקיימות. מקדמה זו והחזר החובות לבנק ישראל, שאין להם השפעה כלכלית ריאלית, מתוקצבים בחלק נפרד של התקציב - חלק ג'.

חוק התקציב והתקציב המתוקן

חוק התקציב לשנת הכספים 1985, התשמ"ה-1985, נתקבל בכנסת ב-28.3.85. במשך השנה הוגדל התקציב ב-62%, ל-35,207 מיליון ש"ח (מזה 7,150 מיליון ש"ח להחזר חובות לבנק ישראל, ו-2,491 מיליון ש"ח הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה). פירוט השינויים בתקציב ניתן לראות בטבלה 1 להלן. ההוצאה למעשה הסתכמה, לפי דו"ח האוצר, ב-34,891 מיליון ש"ח (מזה 5,865 מיליון ש"ח החזר חובות לבנק ישראל ו-2,048 מיליון ש"ח הוצאה שכוסתה בהכנסה מיוחדת). תקציביהם המתוקנים של המפעלים העסקיים הסתכמו ב-1,064 מיליון ש"ח, וההוצאה (וכן ההכנסה) שלהם הסתכמה ב-820 מיליון ש"ח.

שינויים בתקציב במשך השנה

במהלך הרבעון הראשון של שנת הכספים 1985, ואף לפני תחילת שנת הכספים, הסתמנו קשיים בעמידה במסגרת התקציב, אשר היו עלולים לגרום הגדלה ניכרת מאד של הגרעון המתוכנן בתקציב. חלה גם הרעה במצב המשק מבחינת שיעור האינפלציה ויתרות מטבע החוץ.

השינויים המהותיים בתקציב בשנה הנסקרת נבעו מהפעלתה בראשית יולי 1985 של תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק. התכנית כללה צעדים רבים, שחלקם השתקפו בתקציב במישרין בצורת קיצוצים בהרשאה להוצאה ובהרשאה להעסקת עובדים במרבית סעיפי התקציב. בשיעורי העדכון הראשון של תקציב המדינה לכיסוי ההתייקרויות, ביולי 1985, בא לידי ביטוי אחד ממרכיבי הצמצום העיקריים של התכנית - שחיקה ניכרת בשכר ברוטו של העובדים השכירים במשק, ובמיוחד בשכר עובדי המגזר הציבורי. הממשלה הפחיתה במידה ניכרת את שיעורי הסובסידיות למצרכים ולשירותים; הדבר לא איפשר להפחית את ההרשאה להוצאה על סובסידיות אלא להימנע מההגדלה הרבה של הרשאה זו שהייתה מתחייבת אלמלא צעד זה. הממשלה פחתה את שער המטבע ב-18.8% ביחס לדולר והחליטה לייצב את שער המטבע ברמה של 1.5 ש"ח לדולר בקירוב; עם זאת נקבע ששער החליפין יותאם שוב אם תחול עלייה ניכרת בשכר העבודה במשק. הממשלה הטילה הקפאה על מחירי המוצרים והשירותים במשק, לאחר מתן היתרים לייקור חד-פעמי, והפעילה פיקוח על המחירים. בנק ישראל הפעיל ריסון מונטרי חריף, והפחית את שיעורי המימון ואת שיעורי הסכסוד באחדות מקרנות האשראי ליצוא.

מלבד העדכונים והקיצוצים, השינויים העיקריים בתקציב במשך השנה היו בחלוקת סכומי הרוזבה לסעיפי הוצאה שונים, ובהעברת עודפי הרשאה מהשנה הקודמת. בהעדר תוספת ריאליזציה לתקציב, לא נזקקה הממשלה, לראשונה מאז שנת 1976, לחוק תקציב נוסף. אמנם חל שינוי מהותי בתחזית התקבולים והמילווה כתוצאה מקבלת תוספת מיוחדת למענק הסיוע מממשלת ארה"ב, אולם הממשלה לא נזקקה לתקציב נוסף מאחר שהסכום לא שימש להגדלת ההרשאה להוצאה בתקציב, אלא להקטנת סכום הגרעון שתוכנן מלכתחילה לממנו במקדמה מבנק ישראל.

קיצוצים בתקציב⁽⁹⁾

אחד מעיקרי תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק היה קיצוץ הגרעון הצפוי בתקציב המדינה ב-750 מיליון דולר, במונחים של שנת כספים שלמה. שר האוצר מסר לוועדת הכספים של הכנסת בסוף יולי 1985 הודעה המפרטת את הקיצוצים בתקציב ואת השינויים בתחזית התקבולים והמילווה.

1. הוחלט לקצץ סך של כ-408 מיליון דולר על בסיס שנתי מהוצאות משרדי הממשלה (מלבד הקיצוץ האמור בסובסידיות) - מזה, קיצוץ בסך של כ-321 מיליון דולר היה אמור להתבצע בשלושת רבעי השנה שנותרו בשנת הכספים 1985. מתוך הסכום של כ-408 מיליון דולר, הרוב - 246 מיליון דולר (מזה כ-222 מיליון דולר בשנת הכספים 1985) - היה בבחינת מניעת ההגדלה

(9) ראה בדו"ח שנתי 36, עמ' 1 - 47.

טבלה 1

שינויים בתקציב לשנת הכספים 1985 וההוצאה למעשה לפי תחומי הוצאה עיקריים (במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה	השינוי ב-% בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן	התקציב המתוקן	העברות מסעיף רזרבה והעברות בין הסעיפים	קיצוצים בתקציב ⁽¹⁾	שינויים בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה	עודפי התקציב מ-1984 שאושרו לשימוש ב-1985	עדכון התקציב לכיסוי התיקרויות	ההרשאה בחוק התקציב המקורי	ההוצאה למעשה
7,365.8 ⁽⁴⁾	96	8,023.6 ⁽³⁾	774.7	(-)56.0	231.6	473.8 ⁽³⁾	2,499.2	4,100.3	
3,350.7	58	3,453.2	107.4	(-)15.6	29.4	18.0	1,134.3	2,179.7	
1,182.7	86	1,282.7	206.1	(-) 6.8	10.5	10.1	371.8	691.0	
881.2 ⁽⁴⁾	91	886.5	169.3	-	-	14.2	237.8	465.2	
522.5	55	708.4	-	-	-	-	251.4	457.0	
187.7 ⁽⁴⁾	59	442.6	10.8	-	-	-	153.2	278.6	
384.6	52	395.0	7.7	(-) 2.6	-	-	129.9	260.0	
156.0	78	178.1	14.3	(-) 1.3	7.4	1.1	56.6	100.0	
932.9	83	1,345.0	74.9	(-)13.7	110.6	36.9	403.0	733.3	
670.6	79	754.0	77.6	(-)14.1	13.2	9.5	247.3	420.5	
153.7	70	184.8	21.1	(-) 9.9	1.4	5.4	57.8	109.0	
13,237.4	58	10,396.3	-	-	-	-	3,799.8	6,596.5	
5,865.4	49	7,150.0	-	-	-	-	2,350.0	4,800.0	
-	(-)99	6.9	(-)1,463.9	120.0	-	-	791.4	559.4	
34,891.2	62	35,207.1	-	-	404.1	569.0	12,483.5	21,750.5	
2,048.3	63	2,491.1	-	-	404.1	-	558.5	1,528.5	
32,842.9	62	32,716.0	-	-	-	569.0	11,925.0	20,222.0	

תקציב רגיל

(2) בטחון

שירותי חברה

ממשל ומינהל

תמיכות במחירי מצרכים

פיתוח שווקים ליצוא

המסלקה למחירי מוצרי דלק

מענקים לרשויות מקומיות

משרדי הענפים הכלכליים

תקציב פיתוח

ענפי משק

שיכון

שירותי חברה, רשויות מקומיות,

ממשל ומינהל

השלום חובות פנים וחוץ

(קרן ורביית) וסבסוד אשראי

השלום חובות לבנק ישראל

(קרן ורביית)

סעיפי רזרבה

סך כל ההרשאה

(מוזה: הוצאה מותנית בהכנסה)

ההרשאה נטו

(1) אינו כולל הפחתות שנעשו בהצעת התקציב ובהצעות לשינויים בתקציב.

(2) כולל גם הוצאות חרום אורחיות והשתתפות המדינה בתקציב המינהל ביהודה, שומרון וחבל עזה, אך אינו כולל את ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב המינהל האזרחי.

(3) לפי ספרי משרד הבטחון היה הסכום נמוך בכ-56 מיליון שקל; ראה הערה לטבלה 2 להלן.

(4) בדבר ליקויים ברישום ההוצאה בתחומים אלה, ראה להלן.

שהיתה צפויה בהרשאה הקיימת אלמלא הצעדים שעליהם החליטה הממשלה במסגרת התכנית לייצוב המשק. השאר – כ-162 מיליון דולר (מזה 99.5 מיליון דולר ב-1985) – היה בגדר הפחתת ההרשאה במרבית סעיפי ההוצאה, למעט תשלום חובות, תמיכות במחירי מצרכים, פיתוח שווקים ליצוא ועוד. קיצוץ זה כלל 12 מיליון דולר (מזה 8.5 מיליון דולר ב-1985) בגין הפחתת ההרשאה להעסקת עובדים ("שיא כח אדם") ב-3%. הסכומים שהופחתו מסעיפי ההוצאה הועברו; כנהוג, לרזרבה הכללית ולרזרבה להוצאות פיתוח. הסכומים שהועברו לסעיפי הרזרבה הסתכמו ב-120 מיליון ש"ח, לפי רמת המחירים של התקציב המעודכן לרבעון השני של שנת הכספים; במקביל הועברו לסעיף הרזרבה הכללית 1,007.5 משרות משיא כח האדם בסעיפי הוצאה בתקציב הרגיל ובתקציבי המפעלים העסקיים.

בהמשך השנה נוצלו כמעט כל סכומי ההרשאה שהיו בסעיפי הרזרבה (פרט ליתרה קטנה יחסית – 6.9 מיליון שקל), בדרך של העברתם לסעיפי הוצאה. מכאן שהקיצוץ שבוצע בצורת העברת סכומי הרשאה לסעיפי רזרבה לא הביא בסופו של דבר להקטנה מוחלטת של סכום ההרשאה להוצאה בתקציב, אולם הוא איפשר להשתמש בסכומים אלה לתקצוב הוצאות נוספות שכיסיין בא מסעיפי הרזרבה בלי לחרוג מהמסגרת הכוללת של התקציב.

בבדיקת מדגם מצומצם של הקצבות שקוצצו, נמצאו אחדות שהוגדלו לאחר מכן ובחלק מהמקרים – אף בסכומים יותר גדולים מסכומי הקיצוץ. ההגדלות באו על חשבון הפחתת סכומי הרשאה מהקצבות אחרות באותו סעיף הוצאה ראשי, או על ידי העברות מסעיפי רזרבה. בדברי ההסבר לאחדות מהעברות אלו צויין שהן נבעו מאיחור ביישום הקיצוצים שעליהם הוחלט. בהקצבות אחדות חרגה ההוצאה למעשה מההרשאה המקוצצת.

2. הממשלה החליטה להגדיל ב-329 מיליון דולר על בסיס שנתי (185 מיליון דולר בשנת הכספים 1985) את ההכנסות ממסים, ולבטל נקודת קיצבה בגין ילד ראשון במשפחות עם עד שלושה ילדים אשר הכנסתם עולה על 80% מהשכר הממוצע במשק; צעד זה נועד לגרום להגדלת ההפקדה באוצר של עודפי הכספים של המוסד לביטוח לאומי ב-50 מיליון דולר על בסיס שנתי (37 מיליון דולר בשנת הכספים 1985). החלטות אלו לא באו לידי ביטוי בשינויים בתחזית התקבולים והמילדות, בהיותן טעונות חקיקה.

עדכון התקציב בגין התייקרויות

התקציב לשנת הכספים 1985 נקבע, כאמור, לפי רמת המחירים שנחזתה לרבעון הראשון. בחוק יסודות התקציב נקבעו כאמור בסעיף 10 הוראות בדבר עדכון רבעוני של התקציב בגין התייקרויות, בהתחשב בתקבולים בפועל עד מועד העדכון ובתחזית התקבולים לתקופה שאחריי ובהתחשב בשינויים במדד המחירים לצרכן, בשערי החליפין, ברמת הפעילות והתעסוקה ובהתפתחויות בתחום השכר. על פי הוראות אלו הגדילה הממשלה את התקציב, באישור ועדת הכספים של הכנסת, ביולי 1985, בסך של 10,375 מיליון ש"ח ועוד 523 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה; ובפברואר 1986, בסך של 1,550 מיליון ש"ח, ועוד 36 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה.

רמת השכר ברבעון הראשון של שנת הכספים 1985 היתה גבוהה בכ-20% בממוצע מהרמה שלפיה נקבע התקציב המקורי; מדד המחירים לצרכן היה גבוה בכ-16% בממוצע והשער היציג של הדולר – ב-12% בממוצע. היקפו הנומינאלי הגדול של העדכון הראשון – למעלה מ-50% מסכום התקציב המקורי – נבע מהשלמה למפרע של מלוא ההרשאה בתקציב לפי רמת מחירים ששררה בפועל ברבעון הראשון של שנת הכספים, ומהגדלה בשיעור ניכר של אותו חלק מההרשאה השנתית שלא נוצל ברבעון הראשון. הקיצוץ בתקציב נערך כאמור על בסיס ההרשאה המעודכנת. ההאטה הניכרת מאד של האינפלציה החל מאוגוסט 1985 וייצוב השער היציג של הדולר איפשרו לממשלה להימנע מעדכון התקציב ברבעון השלישי, ולעדכן את התקציב בשיעור נמוך ברבעון הרביעי. העדכון ברבעון הרביעי כלל גם השלמה למפרע של התייקרויות שחלו ברבעונים השני והשלישי מעבר לרמה שהובאה בחשבון בעדכון שנעשה ברבעון השני.

בעדכון הראשון של התקציב ביולי 1985, נוצר סעיף ראשי חדש – הרזרבה להתייקרויות – ובו תוקצב סך של 430.4 מיליון ש"ח. במסגרת הקיצוץ בתקציב הופחת סך של 4 מיליון ש"ח מרזרבה זו, והועבר לרזרבה הכללית. יתרת הרזרבה להתייקרויות בסך של 426.4 מיליון ש"ח נוצלה כולה במשך השנה כתוספת לתקציב הביטחון, בנוסף לתוספות בגין התייקרויות שנכללו בשני העדכונים של התקציב.

בעדכון התקציב ביולי 1985 הוגדל אומדן עודף הביקוש המקומי של הממשלה, לפי נתונים שהובאו בדברי ההסבר, בשיעור הקרוב לשיעור של הגדלת ההרשאה להוצאה; אומדני הגרעון שימומן במקדמה מבנק ישראל והזרמת אמצעי התשלום למשק הוגדלו בשיעורים יותר גבוהים. לעומת זאת, בעדכון שנעשה ברבעון הרביעי נכללה בתחזית התקבולים, כאמור, תוספת מיוחדת למענק הסיוע הכלכלי מממשלת ארה"ב, בסך של כ-1,000 מיליון ש"ח; אומדן הגרעון הוקטן בכ-1,400 מיליון ש"ח, ואומדני עודף הביקוש המקומי וההזרמה הוקטנו גם הם בשיעורים ניכרים, עקב הגדלת אומדן גביית המסים בסכום העולה על הגדלת ההרשאה להוצאה במטבע מקומי.

ההוצאה למעשה

לפי דו"ח האוצר הסתכמה ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) בשנת הכספים 1985, כ-34,891 מיליון ש"ח. בטבלה 2 להלן מפורטת ההוצאה בשנות הכספים 1984 ו-1985 לפי תחומי ההוצאה העיקריים, ומשקלם היחסי בתקציב. כדי להעריך את המשמעות הריאלית של הגידול בתחומי ההוצאה השונים, יש להתחשב בשיעורי התייקרויות שחלו במשק: מדד המחירים לצרכן היה גבוה בכ-231% במוצע בשנת הכספים 1985 מאשר בשנת הכספים 1984; השער היציג של הדולר היה גבוה בכ-208% במוצע בשנת הכספים 1985 מרמתו בשנת הכספים 1984. כתוצאה משיעורי האינפלציה ומהשינויים הניכרים שחלו בקצבה במשך שנים אלו, לא ניתן להעריך את משקלן הריאלי של ההוצאות בתחומים שונים בלי להזדקק לחישובים ספציפיים לגבי ההתפרסות של ביצוע ההוצאות על פני השנה.

תקציב הביטחון

בשנת הכספים 1985 ההוצאה בתקציב הביטחון (ללא ההשתתפות בתקציב המינהל האזרחי והוצאות חרום אזרחיות) הסתכמה, לפי הרשום בדו"ח האוצר, בכ-7,339 מיליון ש"ח (מזה כ-720 מיליון ש"ח הוצאה שכוסתה בהכנסה מיוחדת), לעומת כ-2,537 מיליון ש"ח (מזה 360 מיליון ש"ח הוצאה שכוסתה בהכנסה מיוחדת) בשנת הכספים 1984. נתונים אלה אינם תואמים את הרשום בספרי משרד הביטחון, שלפיהם הסתכמה ההוצאה הכוללת בכ-7,213 מיליון ש"ח, לעומת כ-2,481 מיליון ש"ח בשנת 1984 (עלייה נומינלית של 191%). הסיבה להפרשים היא, שבשתי שנות הכספים השלים משרד הביטחון את סגירת ספרי החשבונות לאחר המועד שבו סגר החשב הכללי את ספריו, לצורך עריכת דו"ח האוצר על ביצוע תקציב המדינה. בשנת 1984 רשם החשב הכללי בסעיף הביטחון הוצאה בסכום משוער, שהיה נמוך ב-56.2 מיליון ש"ח מזה שנרשם לאחר מכן בספרי משרד הביטחון⁽¹⁰⁾. סכום זה אושר כעודף לשימוש ב-1985 ונרשם בדו"ח האוצר כחלק מהתקציב לשנת 1985 הן בהרשאה והן בביצוע. בסיום שנת הכספים 1985 רשם החשב הכללי ביצוע בסכום משוער, שהיה גבוה ב-69.7 מיליון ש"ח מזה שנרשם לאחר מכן בספרי משרד הביטחון (בנוסף להפרש מהשנה הקודמת, שאושר לשימוש ב-1985, ואשר לא נכלל בדו"ח הביצוע של משרד הביטחון).

בתקציב הביטחון נערך בשנת 1985 קיצוץ בסך של 56 מיליון ש"ח, אשר הועבר לרזרבה הכללית. התוספות הריאליות⁽¹¹⁾ העיקריות לתקציב היו 92 מיליון ש"ח בגין שהיית כוחות בלבנון, פינוי

(10) ראה בדו"ח שנתי 36, עמ' מ"ב.

(11) ללא עדכונים בגין התייקרויות (ראה לעיל).

כוחות ממנה והיערכות בגבול הצפון – נושא שלא נכלל בתקציב המקורי – ו-18.3 מיליון ש"ח בגין חסכון בימי מילואים, לפי ההוראה החדשה שנקבעה כאמור בחוק יסודות התקציב. ממצאי ביקורת בנושא תקציב הבטחון ראה בדו"ח זה, בפרק "תקציב הבטחון לשנת הכספים 1985 וביצועו".

ט ב ל ה 2

הוצאה למעשה בענות הכספים 1984 ו-1985 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)

העלייה הנומינלית ב-1985 לעומת 1984	1984		1985		
	אחוזים*	מיליוני ש"ח	אחוזים*	מיליוני ש"ח	
					תקציב רגיל:
190	33.2	2,538.6	34.7	7,365.8	בטחון**
202	14.5	1,109.2	15.8	3,350.7	שירותי חברה
200	5.2	394.7	5.6	1,182.7	ממשל ומינהל
121	5.2	398.8	4.1	881.2**	תמיכות במחירי מצרכים
261	1.9	144.8	2.5	522.5	פיתוח שווקים ליצוא
134	2.2	164.6	1.8	384.6	מענקים לרשויות מקומיות
41	1.7	132.7	0.9	187.7**	המסלקה למחירי דלק
135	0.9	66.3	0.7	156.0	משרדי הענפים הכלכליים
164	26.9	2,056.6	25.6	5,422.3	רבות וסכסוד אשראי
					תקציב פיתוח:
198	4.1	312.9	4.4	932.9	ענפי משק
161	3.4	256.7	3.2	670.6	שיכון
					שירותי חברה, רשויות
161	0.8	58.8	0.7	153.7	מקומיות, ממשל ומינהל
178	100.0	7,634.7	100.0	21,210.7	ס"ה
					תשלום חובות (קרן)
334		1,802.1		7,815.1	פנים וחוז*
					פרעון חובות (קרן וריבית)
155		2,298.3		5,865.4	לבנק ישראל
197		11,735.1		34,891.2	ס"ה
171		755.4		2,048.3	(מזה: הוצאה המותנית בהכנסה)
199		10,979.7		32,842.9	ההוצאה נטו-

* האחוזים מחושבים מסכום התקציב לאחר ניכוי תשלום חובות (קרן) פנים וחוז, ופרעון חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל.

** כולל גם הסעיפים "הוצאות חרום אורחיות" ו"השתתפות בתקציב המינהל האזרחי". בדבר אי-התאמה בין נתוני משרד הבטחון לבין דו"ח האוצר, ראה להלן.

*** בדבר ליקויים ברישום ההוצאות בתחומים אלה, ראה להלן.

תשלומי שכר ומצבת עובדים

בשנת הכספים 1985, תשלומי השכר (כולל תשלומים נילווים) במשרדי הממשלה הגיעו, לפי נתוני האוצר, ל-2,554 מיליון ש"ח בקירוב. בשנה זו שחיקת השכר ברוטו במשק הייתה 13% במוצע,

כאשר השחיקה בשכר של הסקטור הציבורי הגיעה ל-20.2%. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1987, מציין משרד האוצר כי רמת השכר הריאלי בסקטור הציבורי בשנת 1986 נמוכה עדיין בכ-11% לעומת רמתו בשנת 1984.

תשלומי שכר הינם מרכיב הוצאה גדול בתקציב המדינה. בשנת הכספים 1985 הם היוו כ-7.3% מסך התקציב וכ-13.1% מסך ההוצאה הרגילה בתקציב המדינה. בשנים האחרונות, במסגרת המאמצים לקיצוץ הוצאות הממשלה, התקבלו החלטות שונות בדבר צמצום כוח האדם המועסק ישירות על ידי הממשלה (ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 2). במסגרת התכנית הכלכלית לייצוב המשק מילי 1985, החליטה הממשלה להפחית את שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב לשנת הכספים 1985 ב-3%, וזאת בנוסף לקיצוצים עליהם הוחלט בעבר. בדצמבר 1985 החליטה הממשלה על המשך ההקפאה בכוח אדם ועל צמצום נוסף בכוח האדם במשרדי הממשלה בהיקף של עד 1,000 איש.

להלן נתונים על שיא כוח האדם כפי שנקבע בחוקי התקציב ובעקבות החלטות על צמצומים לשנים 1984 - 1986: נתונים אלה כוללים את עובדי המפעלים העסקיים של הממשלה (ראה להלן) ואינם כוללים את העובדים במינהל האזרחי ביהודה שומרון ועזה:

שיא כוח אדם	תאריך
75,565.5	1.4.84
73,449.0	1.10.84
71,865.5	1.4.85
70,831.5	1.7.85
70,258.5	1.4.86

מהנתונים עולה שבשנים 1984 - 1986 הוחלט על הפחתת 5,307 משרות (7% מכוח האדם), מהן 3,700 משרות בשנת הכספים 1984, עוד 1,034 משרות במהלך שנת הכספים 1985 ו-573 משרות בחוק התקציב לשנת הכספים 1986.

נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) מטפלת בנושאי כוח אדם בשירות המדינה - חוץ משוטרים וסוהרים, שופטים דיינים וקאדים, עובדי בתי חולים ממשלתיים-עירוניים (איכילוב בת"א ורוטשילד בחיפה), עובדים של לשכת הנשיא, הכנסת, משרד מבקר המדינה, שירות התעסוקה, עובדי הוראה במערכת החינוך וכוח האדם במערכת הבטחון שאינו מועסק ישירות במשרד הבטחון⁽¹²⁾. על פי נתוני נש"מ הועסקו במשרדי הממשלה השונים (כולל משרד הבטחון ורכבת ישראל) באפריל 1986, 46,638 עובדים בפועל (במונחי יחידות עבודה שלמות) וכן 2,608 עובדים בעבודה בלתי צמיתה (מחוץ לשיא כוח אדם), זאת לעומת 49,015 עובדים באפריל 1985 ו-2,276 עובדים בעבודה בלתי צמיתה באותו מועד.

להלן נתונים שנתקבלו מנציבות שירות המדינה בדבר שיא כוח אדם והעסקת עובדים בפועל בין אפריל 1984 לנובמבר 1986. הנתונים (ביחידות עבודה שלמות) מבוססים על העובדים, שקיבלו משכורת במשרדי הממשלה השונים בכל אחד מהמועדים המפורטים, בהשוואה למספר המשרות כפי שהן נקובות בחוק התקציב, או כפי שנקבעו בעקבות החלטות על צמצומים. הנתונים כוללים עובדים ישראליים במינהל האזרחי ביהודה שומרון ועזה.

מנתוני נש"מ עולה, שמאפריל 1985 עד אפריל 1986 הייתה הפחתה של 2,377 יחידות עבודה שלמות (להלן - עובדים) במשרדי הממשלה, וזאת לאחר הפחתה של 618 עובדים בשנת הכספים 1984. עד לסוף שנת הכספים 1985 ביצעו מרבית משרדי הממשלה את ההפחתה הנדרשת בהתאם למה שנקבע בחוק התקציב. החריגות מעל מה שאושר בתקציב, הסתכמו ב-438.5 עובדים, כאשר החריגות הבולטות היו במדפיס הממשלתי (104 עובדים), באגף לעבודות ציבוריות של משרד הבינוי והשיכון - מע"צ (180 עובדים), במשרד התעשייה והמסחר (53 עובדים) וברכבת ישראל (74 עובדים).

(12) עובדי מערכת הביטחון שאינם מועסקים ישירות במשרד הביטחון, ועובדי הוראה, אינם כלולים גם בשיא כוח אדם בחוק התקציב.

המשרד	חוק התקציב 4/85	עובדים 4/85	שינויים בתקציב 7/85	עובדים 4/86	חוק התקציב 4/86 (לאחר שינויים)	עובדים 11/86
המשרד						
ראש הממשלה	622.0	591.0	603.0	563.0	593.0	550.0
אוצר	6,278.0	6,197.0	6,095.5	5,789.0	5,989.0	5,617.0
משטרה	48.5	17.0	52.0	23.0	58.0	25.0
דתות	294.0	297.0	276.0	276.0	274.0	268.0
חוץ	856.0	858.0	831.0	820.0	834.0	801.0
חינוך ותרבות	2,370.5	2,522.0	2,300.5	2,214.0	2,249.5	2,181.0
חקלאות	2,324.0	2,447.0	2,254.0	2,260.0	2,188.0	2,134.0
תעשייה ומסחר	671.0	759.0	651.0	704.0	641.0	681.0
משפטים	1,621.5	1,591.0	1,579.5	1,568.0	1,576.0	1,540.0
עבודה ורווחה	3,460.5	3,549.0	3,427.5	3,444.0	3,378.0	3,280.0
מדע ופיתוח	56.5	47.0	55.0	52.0	54.0	45.0
פנים	725.0	701.0	705.0	655.0	688.0	655.0
תחבורה	833.0	850.0	808.0	800.0	785.0	775.0
כלכלה ותכנון	53.5	45.0	52.0	48.0	51.0	44.0
בריאות	16,422.0	15,732.0	16,366.5	15,641.0	16,435.5	15,381.0
אנרגיה ותשתית	262.5	252.0	255.0	236.0	255.0	232.0
בינוי ושיכון	2,238.0	2,372.0	2,171.0	2,235.0	2,134.0	2,168.0
תיירות	209.0	210.0	200.0	193.0	192.0	190.0
קליטה	415.5	403.0	403.0	385.0	390.0	380.0
בטחון	2,416.0	2,518.0	2,343.5	2,317.0	2,274.0	2,267.0
	42,177.0	41,958.0	41,429.0	40,223.0	41,039.0	39,214.0
מפעלים עסקיים						
המדפיס הממשלתי	158.0	302.0	158.0	262.0	153.0	250.0
מינהל מקרקעי ישראל	540.5	507.0	526.0	471.0	516.0	462.0
המכון לפקידון העבודה	164.0	176.0	159.0	156.0	154.0	153.0
משרד החקשורת	4,406.0	4,471.0	4,274.0	4,107.0	4,281.0	4,051.0
רכבת ישראל	1,387.0	1,601.0	1,345.0	1,419.0	1,345.0	1,370.0
	6,655.5	7,057.0	6,462.0	6,415.0	6,449.0	6,286.0
ס"ה*	48,832.5	49,015.0	47,891.0	46,638.0	47,488.0	45,500.0

* ההפרש בין הנתונים בטבלה זו לבין הנתונים בטבלה הקודמת נובע כאמור מאי־הכללת עובדים, שאינם בטיפול נציבות שירות המדינה, בטבלה זו. עיקר המשקל בהפרש זה יש לשוטרים, לסוהרים ולעובדי בתי החולים הממשלתיים-עירוניים.

מהטבלה עולה, שבאפריל 1986, בחלק מהמשרדים היו לכאורה 1,691 משרות פנויות. הדבר נובע מכך שנתוני נש"מ מתבססים על קובץ מקבלי המשכורות, המנוהל בחברת מלם מערכות בע"מ, ויש עובדים רבים בחופשה ללא תשלום, שאינם רשומים בין מקבלי המשכורת השוטפת. במשרד הבריאות, כמחצית מהמשרות הרשומות כפנויות מתייחסות לעובדים שאינם כלולים בקובץ מקבלי המשכורת של מל"ם.

בחוק התקציב לשנת הכספים 1986 קוצצו כ-570 משרות נוספות (מהן כ-400 ביחידות שעליהן מדווחת נש"מ). נתוני נש"מ לנובמבר 1986 מראים שעל אף קיצוץ נוסף זה, מספר החריגות מעל שיא כוח האדם ירד ל-294.5 עובדים, כאשר החריגה היא בעיקר ביחידות שכבר חרגו קודם לכן, אך במידה קטנה יותר: מע"צ (ב-125 עובדים) והמדפים הממשלתי (97 עובדים).

לגבי המדפים הממשלתי החליטה הממשלה ב-30.11.84 לסגור את הדפוס הכללי, ולאפשר למשרדי הממשלה לבצע התקשרויות ישירות עם בתי דפוס פרטיים: כתוצאה מזה יפחת מספר העובדים ב-150, ושיא כוח אדם של המדפים הממשלתי יועמד על 158 משרות. בעקבות פסק דין של בית משפט נדחה ביצוע תהליך הפיטורין, ומשרד האוצר דן על ייעול בכל תחומי בית הדפוס. בפברואר 1986 אישרה ועדת הכספים של הכנסת שינויים בתקציב של המדפים הממשלתי, וביניהם תקצוב של תכנית חדשה לתשלום משכורות לעובדים, שמשרותיהם בוטלו במסגרת שיא כוח אדם. לפי דברי ההסבר לתקציב המדינה לשנת הכספים 1987, יימשך תהליך הירידה בכוח האדם ביחידה זו. במע"צ תימשך ההפחתה בכוח האדם, ובשנת 1987 יופחתו 30 משרות נוספות.

עוד עולה מנתוני נש"מ, שבחישוב של כלל משרדי הממשלה אין חריגה בהעסקת עובדים מעל למספר הכולל שנקבע בחוק התקציב. כמו כן עולה מנתונים אלה, שמאפריל 1984 ועד לנובמבר 1986 הוקטן מספר העובדים במשרדים שעליהם מדווחת נש"מ, בכ-4000 עובדים בקירוב.

על פי חוק יסודות התקציב, אחד הדו"חות שעל שר האוצר להגיש לכנסת בתוך שישה חודשים מתום שנת הכספים, הוא דו"ח על מספר המשרות שמולאו, במתכונת שתאפשר השוואת מספר המשרות שמולאו למספר המשרות שבסעיפי התקציב, על פי תחומי הפעולה והתכניות. דו"ח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1985, 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 בתקציב המתייחסת ל"שיא כוח אדם" לבין מספר המועסקים בפועל, ואין נתוני נש"מ כוללים חלק מהמשרדים ונושאי התפקידים המופיעים בחוק התקציב (ראה לעיל). נציבות שירות המדינה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שתשקול דיווח במתכונת הנדרשת בחוק התקציב לגבי שנת הכספים 1986.

סובסידיות

ההקצבות לסובסידיות למצרכים, לשירותים ולתשומות ייצור הסתכמו בתקציב המקורי לשנת הכספים 1985 ב-466 מיליון ש"ח. במהלך השנה הוגדלו ההקצבות לסך של 908 מיליון ש"ח. ההוצאה למעשה, לפי דו"ח האוצר, הסתכמה ב-808 מיליון ש"ח, לעומת 467.0 מיליון ש"ח בשנת הכספים שקדמה לה. בהוצאה על הסובסידיות הייתה ירידה ריאלית, שהקיפה כמעט את כל המוצרים והשירותים המסובסדים.

בטבלה 4 מפורטות התמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור, למעט הסובסידיות המתוקצבות כהוצאה המותנית בהכנסה בחשבונות המסלקה למחירי דלק.

התקציב המקורי לתמיכה במחירי מצרכי יסוד התבסס על ההנחה, ששיעור הסובסידיה⁽¹³⁾ לחלב, לביצים ולפטרמים יגיע לשיעור ממוצע של עד 25%; וללחם, לתחבורה ציבורית ולמים – לשיעור של עד 50%. לגבי מחירי הדלק והחשמל לא תוכננה סובסידיה⁽¹⁴⁾.

בתחילת שנת הכספים 1985, בעת קיום הסכם עיסקת החבילה והקפאת המחירים במשק, התמיכה במרבית המוצרים הנתמכים עלתה בהרבה מעבר ליעדי מדיניות התמיכות כפי שנקבעו בתקציב. הסובסידיות לחלב ולביצים הגיעו לשיעור של עד 80%, לתחבורה הציבורית לכ-200%, וללחם אחד – למעלה מ-220%.

(13) שיעור הסובסידיה מחושב לפי היחס שבין סכום הסובסידיה לבין הפדיון לסיטונאי.

(14) חוץ מסובסידיה לסוגי דלק מסוימים, המתוקצבת כהוצאה המותנית בהכנסה במסגרת המסלקה למחירי דלק, ראה להלן.

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור*
בשנות הכספים 1985-1984 (במליוני ש"ח)

תוספת לקרשאה להוצאה	תקציב מקורי	תקציב מתוקן	ההוצאה למעשה 5.2ד 1985	1984
תמיכה במחירי מצרכי יסוד (מזון):				
חלב ומוצרי	57.0	87.4	143.6	75.7
עוף קפוא	42.0	(-)8.5	32.8	41.4
ביצים	21.5	20.4	41.4	25.5
לחם ומצות	25.8	25.8	47.4	18.1
שמן ומרגרינה	24.7	(-)22.0	2.7	10.5
ס"ה	171.0	103.1	267.9	171.2
החשבון המסחרי (פולי סויה, ובשר קפוא)**				
מספוא	1.0	25.7	27.5	1.6*
תחבורה	180.8	179.9	349.3	126.2
חשמל	-	15.5	15.5	55.2
מים	49.8	43.1	56.7	32.1
הבטחת הכנסה לחקלאים	27.6	60.2	77.2	23.9
תמיכות אחרות	5.3	3.0	6.6	3.8
כיסוי הגרעון במסלקה למחירי דלק	-	10.8	-	48.2
רורבה	17.0	(-)17.0	-	-
ס"ה	466.3	441.4	808.3	467.0
מזה: הוצאה המותנית בהכנסה				
	6.5	5.0	-	1.7

* בטבלה זו נעשו שינויים בסיווג הסובסידיות לעומת זה שבטבלה 2 דלעיל, המבוסס על הסיווג שבתקציב. בטבלה 2 נכללו "תמיכות והחזרים לתחבורה" ו"השתתפות בתקציב הרכבת" בהוצאות המשרדים הכלכליים, ואילו בטבלה זו הן נכללות בסובסידיה לתחבורה. הנתונים כוללים הוצאה מותנית בהכנסה, למעט הסכומים שהועברו להכנסות המדינה. בטבלה זו, לא נכללות הוצאות הכלולות בסעיף התמיכה, אך אינן בגדר סובסידיה - ראה הערה (2).

** הנתונים כאן אינם כוללים הקצבות שאינן בגדר סובסידיות: בחשבון המסחרי נוצר עודף של 103.8 מיליון ש"ח, כתוצאה ממכירת בשר קפוא, חיטה ופולי סויה במחירים הגבוהים מעלותם: מזה - סך של 94.7 מיליון ש"ח, הרשום בדו"ח האוצר כהוצאה במסגרת התכנית לתמיכה במחירי המוצרים, הועבר להכנסות המדינה, וסך של 9.1 מיליון ש"ח שימש למימון הגדלת המלאי של מוצרים אלה שבבעלות הממשלה (ראה להלן, עמ' 36).

*** כולל סך של 5.5 מיליון ש"ח ב-1985 ו-1.6 מיליון ש"ח ב-1984 מתוך התכנית "הפרשי מחירי הובלת גריענים", שרובה מתייחס להובלת חיטה במסגרת החשבון המסחרי (כטורי ההרשאה בטבלה זו כוללה תכנית זו בפריט החשבון המסחרי).

מאז הפעלת התכנית הכלכלית לייצוב המשק, ביולי 1985, והעלאת מחירי מוצרי היסוד, צומצמו שיעורי הסובסידיות במידה ניכרת, וברבעון האחרון של שנת הכספים התייצבו שיעוריהן. כך למשל, התייצבה הסובסידיה למוצרי חלב וביצים בשיעור של 20% עד 30%, ובפסמים מ-15% ועד 26%. הסובסידיה ללחם האחיד התייצבה בשיעור של 137%, ובתחבורה הציבורית בשיעור של 75%.

ביצים⁽¹⁵⁾: הסוכסידה הישירה לענף הביצים הסתכמה בשנת הכספים 1985 בכ-41 מיליון ש"ח: בנוסף לתמיכה הישירה הייתה גם תמיכה באמצעות סוכסידה לגרעיני המספוא. ברבעון הראשון של שנת הכספים, כתוצאה מאי עדכון המחירים בתקופת עיסקת החבילה, הגיע שיעור הסוכסידה הישירה עד 80%. מחודש יולי ועד סוף שנת הכספים ירד שיעור הסוכסידה כאמור לרמה של 20% - 30%. שיעור זה נשמר בעיקר בשל יציבות המחירים היחסית וההוזלה המשמעותית שחלה בעלות המספוא המיובא.

לפי דברי ההסבר לתקציב, 75% - 80% מכמות ביצי המאכל המיוצרות בארץ משווקים באמצעות משווקים מורשים; שאר התוצרת מגיעה לשווקים בשיווק בלתי מאורגן. הביצים הנמכרות שלא במאורגן, דוחקות את מקומן של הביצים המיוצרות במסגרת מכסות הייצור, שחלקן מצטבר כמלאי במחסני מועצת הלול. עודפי הביצים נמכרים במחירי הפסד ליצוא או לתעשייה, או מושמדים. בשנת 1985 היו, לפי נתוני מועצת הלול, עודפים של כ-230 מיליון ביצים, המהווים כ-15% מההיקף הכולל של ייצור הענף. לקראת סוף שנת הכספים הסכים משרד האוצר לכסות את ההפסד המשוער לענף, שנבע מירידת הצריכה של ביצים מפאת ייקורן ביולי 1985.

פטמים (עוף טרי ועוף קפוא): בעקבות עיסקת החבילה בראשית השנה, היו תנודות גדולות בייצור של פטמים ובביקוש להם. תקופה זו אופיינה בחריגות גדולות מהמכסות המתוכננות שאושרו למגדלים. ייצור חריג זה גרם לעתים לעלייה במלאי העופות הקפואים המוחזק בידי מועצת הלול. חלק מהנטל הכספי הוטל על המגדלים שחרגו מהמכסות (ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 468).

בעוד שבשלוש שנות הכספים 1982 - 1984 היה פער גדול בין שיעור הסיבסוד של עוף קפוא לזה של עוף טרי (עוף קפוא בשיעור של כ-80% ועוף טרי בשיעור של 4% - 19%) צומצם הפער בשנת הכספים 1985 ע"י הקטנה ניכרת בשיעור הסיבסוד של עוף קפוא לכדי 35%. שינוי זה הביא ליחסי מחירים מאוזנים ולצריכה מאוזנת יותר בין שני מוצרים אלה. בצריכת העוף הקפוא חלה ירידה של כ-25% לעומת גידול בשיעור דומה בצריכת העוף הטרי.

תמיכה בתעשייה הפטרוכימית: ההרשאה להוצאה למתן "תמיכות אחרות" בטבלה 4 מתייחסת בחלקה הגדול להוצאה על תמיכה למפעל בענף הפטרוכימיה. בשנת הכספים 1985 ניתנה תמיכה בסך 4.2 מיליון ש"ח מתוך הרשאה מתוקנת של 4.6 מיליון ש"ח, במסגרת הסכם עם הממשלה לחמש שנים החל מיום 1.1.82 (בעניין זה ראה להלן, עמ' 91).

המסלקה למחירי דלק

המסלקה למחירי דלק היא המכשיר הכספי העומד לרשות מינהל הדלק, המפקח והמתכנן את משק הדלק. תפקידה המקורי של המסלקה - בשמה הקודם "קרן השוואה למחירי דלק" - היה לאזן, לאורך זמן, תנודות רגילות במרכיבים השונים של עלות הדלק, כדי להבטיח שיציבות המחירים של מוצרי הדלק תישמר לזמן סביר וברמה אחידה בכל הארץ, למרות השינויים התכופים בעלותם.

בביצוע פעולות המסלקה מתבסס מינהל הדלק על מערכת הסכמים עם שלוש חברות הדלק, הרוכשות את הדלק הגולמי ומשווקות את תזקיית הדלק. באמצעות הסכמים אלה מובטח לחברות הדלק כיסוי עלויות הרכישה, הזיקוק והשיווק, בתוספת מיראות, בשעה שהמחיר לצרכן של מוצרי הדלק נקבע ע"י מינהל הדלק על פי מדיניות הממשלה. פרטים על הסכמים אלה (הסכם מבנה המחיר) מובאים בדו"ח על הביקורת בפז, חברת נפט בע"מ, שפרסם מבקר המדינה, בינואר 1986. הואיל והתחשיבים לצורך קביעת המחירים של מוצרי הדלק מבוססים על המחירים השוטפים של הדלק הגולמי, מתחשבת המסלקה עם חברות הדלק גם לגבי ערך המלאי של דלק גולמי שהן מחזיקות, וגובה מהן או משלמת להן הפרשי שיערוך מלאי⁽¹⁶⁾.

(15) ראה גם בדו"ח זה "תמיכות בביצי מאכל והטיפול בעודפי ביצים בפרק על הביקורת במשרד החקלאות.

(16) עם כל שינוי במחירי הנפט הגולמי במונחים של דולרים משערכות החברות את מלאי הדלק המוחזק על ידיהן. הפרשי השיערוך בגין עליית ערך המלאי נגבים מהן כהכנסות למסלקה, והפרשי שיערוך הנוצרים עם ירידת ערך המלאי משולמים להן - הכל בשיעורים המותאמים לקצב המכירות מהמלאי.

המסלקה מסבסדת את המחירים של מוצרי דלק אחדים (מוזס, גז וחומרי זינה לתעשייה הפטרוכימית) וגובה היטלים בגין מוצרי דלק אחרים. ההכנסה מההיטלים אמורה לממן את התמיכות להוזלת המוצרים המסובסדים ואת יתר התשלומים של המסלקה (ראה להלן).

התנועות הכספיות במסלקה נגזרות איפוא, מהשינויים במחירי הדלק בעולם ועיתוי התאמתם של מחירי מוצרי הדלק לצרכן בארץ, משינויים בשער החליפין של השקל לעומת הדולר (שכן רוב ההוצאות המוכרות לחברות הדלק במסגרת ההסכמים עמן הן בדולרים), ומסך כל התמיכות שהמסלקה משלמת לעומת סך ההיטלים שהיא גובה.

חשבונות המסלקה למחירי דלק מתוקצבים, במסגרת התקציב הרגיל של משרד האנרגיה והתשתית, כהוצאה מותנית בהכנסה; פירושו של דבר הוא, כי לפי התכנון צפוי איוון של ההוצאות וההכנסות בחשבונות המסלקה, וזאת על ידי התאמה של מחירי הדלק לצרכן לשינויים החלים בעלויות הדלק, בעיתוי ובשיעורים כאלה, שיאפשרו כיסוין המלא של הוצאות המסלקה. למעשה, לא התקיים בשנים האחרונות איוון בין ההוצאות להכנסות של המסלקה, ומהסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד שבתקציב המדינה הועברו לחשבונות המסלקה סכומים ניכרים לכיסויי הגרעון (בשנת הכספים 1984 - 48 מיליון ש"ח).

תקציב המדינה לשנת הכספים 1985 תוכנן והגיע לגיבוש, כמקובל, במהלך הרבעון האחרון של שנת הכספים 1984. עת הוכן התקציב, עמד הגרעון במסלקה על סך של 16 מיליון ש"ח⁽¹⁷⁾. בתכנון התקציב לשנת הכספים 1985 הניחו משרד האוצר ומשרד האנרגיה והתשתית, שהתאמת מחירי מוצרי הדלק תיעשה כך, שהגרעון בקרן יופחת, ושכמסלקה יושג איוון, ללא הקצבה נוספת מתקציב המדינה. ב-29.3.85 הועלו מחיריהם של מוצרי הדלק לצרכן ב-13%. שיעור העלייה היה אמור לגרום תנועה כספית מאוזנת בקרן בחודש אפריל 1985, הראשון בשנת הכספים 1985.

כבר בחודש מאי 1985 נתהווה גרעון בחשבונות המסלקה, בסך של כ-10 מיליון ש"ח, וזאת כתוצאה מהקפאת המחירים בלא ששער הדולר הוקפא. ב-28.5.85 הועלו מחירי מוצרי הדלק לצרכן באופן דיפרנציאלי, וזאת בהתחשב במחירי מוצרי הדלק (בעיקר אלה המשמשים חומרי גלם) באירופה⁽¹⁸⁾: מחירי הבנוזין לסוגיו עלו ב-41%, מחירי הקרוסין, הסולר והמוזס עלו ב-25%. עליה נוספת במחירי הדלק לצרכן, בשיעור של 27% בממוצע, נכנסה לתקפה ב-1.7.85, עם הפעלת התכנית הכלכלית לייצוב המשק, שנתלווה לה פיחות של 18.8% בשער השקל.

במסגרת התכנית האמורה, נקבע שער חליפין קבוע של השקל ביחס לדולר. מנקודת ראות של המסלקה למחירי דלק, נמנע בכך הצורך להתאים את המחירים לצרכן לשינויים בשער החליפין, שכן כאמור הוצאות משק הדלק, רובן ככולן, נקובות בדולרים.

לפי חוק התקציב לשנת הכספים 1985, הסתכמה ההוצאה המותנית בהכנסה במסלקה ב-278.6 מיליון ש"ח. עם עדכון תקציב המדינה, שאושר בוועדת הכספים של הכנסת ב-29.7.85, עודכנו גם חשבונות המסלקה למחירי דלק, וההוצאה המותנית בהכנסה הועמדה על 431.8 מיליון ש"ח. בסעיף אחר של התקציב - תמיכות במחירי מצרכי יסוד - נכלל סכום של 10.8 מיליון ש"ח, כדי לכסות גרעון חזוי במסלקה.

בשנת הכספים 1985 חלה ירידה במחיר הדלק הגולמי בעולם; היא הלכה והעמיקה במהלך השנה וגרמה לצבירת עודפים בחשבונות המסלקה. מספטמבר 1985 ועד לסוף שנת הכספים נעשו חמש הפחתות מחירים של מוצרי דלק לצרכן, בעיתוי ובשיעורים שלא חיסלו לחלוטין את עודפי המסלקה; בנסיבות אלה לא היה צורך לנצל את ההרשאה האמורה לכיסויי גרעון.

מהדו"ח הכספי של המסלקה לשנת הכספים 1985 עולה, שהכנסות המסלקה מהיטלים על בנוזין, קרוסין וסולר הסתכמו ב-492.4 מיליון ש"ח. ההוצאות העיקריות של המסלקה היו: 232.2 מיליון

(17) מקורו של הגרעון באי עדכון מחירי הדלק לצרכן בשל עסקת החבילה מנובמבר 1984, שבמסגרתה הוקפאו המחירים לצרכן, בעוד שנמשך פיחות השקל. בסוף ינואר 1985 הועלו מחירי הדלק לצרכן.

(18) מדיניות מחירי הדלק לצרכן כפי שגובשה על ידי משרד האנרגיה והתשתית, אמורה לקחת בחשבון את מחירי מוצרי הדלק באירופה, כבסיס לקביעת המחירים המקומיים.

ש"ח תשלומים לחברות הדלק בגין הפרשים בערך המלאי: 127 מיליון ש"ח בגין הוצאות הקשורות במלאי הדלק; ו-60.1 מיליון ש"ח תמיכה להוולת מחירי המזוט, הגז וחומרי הזינה לתעשייה הפטרוכימית. עודף התקבולים על התשלומים הסתכם ב-91.5 מיליון ש"ח, וזאת לאחר הכנסות ריבית בסך כ-19 מיליון ש"ח.

בדו"ח על ביצוע תקציב המדינה לשנת הכספים 1985 מוצגים חשבונות המסלקה, כשסכום ההכנסה מהיטלים מוקטן לסך 260.1 מיליון ש"ח, כתוצאה מקיזוז התשלומים בגין הפרשי מלאי מסכום ההיטלים. דיווח תקציבי נכון היה מחייב להציג את הסכום המלא של ההיטלים בין הכנסות המסלקה, ואת התשלומים בגין הפרשי מלאי - בין הוצאותיה.

אילו נערך הדיווח התקציבי כיאות, היה מתקבל בתכנית התקציבית של המסלקה ביצוע תקציב בסך 419.9 מיליון ש"ח (סכום הנמוך ב-11.9 מיליון ש"ח בקירוב מההרשאה, אף שזו, מפאת ליקוי בתקצוב, לא כללה פריט של תשלומים בגין הפרשי מלאי), והכנסה מיועדת בסך 511.4 מיליון ש"ח, העולה ב-79.6 מיליון ש"ח על האמדן. הפרש זה היה צריך להירשם כולו כהכנסה מיועדת מעל האמדן, בין הכנסות המדינה. לפי דו"ח האוצר הועבר להכנסות המדינה רק סך של 18.6 מיליון ש"ח, המייצג את עודף תקבולי הרבית של המסלקה מעל לאמדן.

במתכונת התקציבית הקיימת של מערכת התשלומים והתקבולים של המסלקה, הסכסוד של מזוט, גז וחומרי זינה אינו בא לידי ביטוי בסעיף התקציבי של תמיכות במחירי מצרכים, וההיטלים אינם משתקפים באמדן הכנסות המדינה. הואיל והתמיכות אינן מתוקצבות כתכנית, אלא ברמה של תקנות בלבד⁽¹⁹⁾, והמכלול של מתן התמיכות וגביית ההיטלים אינו מוכהר בדברי ההסבר המוגשים לכנסת עם הצעת התקציב, אין הנושא נתון למעשה לפיקוח פרלמנטארי.

תקציב הפיתוח

להלן פרטים על תקציב הפיתוח בשנות הכספים 1984 ו-1985, כולל הוצאה מותנית בהכנסה. תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1985 הסתכם ב-2,283 מיליון ש"ח לעומת 732 מיליון ש"ח ב-1984, דהיינו, עלייה נומינאלית בשיעור 211%, לעומת עלייה של 231% במדד המחירים הממוצע לצרכן באותה תקופה. ההוצאה למעשה, לפי הרשום בדו"ח האוצר, הייתה 1,757 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1985, סכום הגבוה נומינאלית ב-179% מההוצאה למעשה בשנת הכספים 1984. הגידול הנומינאלי הנמוך של תקציב הפיתוח ביחס לשיעור העלייה של מדד המחירים לצרכן מבטא בחלקו ירידה ריאלית בהוצאה בתקציב הפיתוח ובחלקו - שינוי בשיטת המימון של מפעלים מאושרים בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות.

בהתחשב בכך, שהיה צפוי מחסור בתקציב ההלוואות לפיתוח התעשייה, החליטו משרד האוצר ומשרד התעשייה והמסחר, ביוני 1985, כי לא תאושרנה ולא תבוצענה הלוואות פיתוח לפרוייקטים הממוקמים במרכז הארץ, ולפרוייקטים של חברות ממשלתיות בכל האזורים. במקום לתת הלוואות פיתוח במסגרת התקציב, יקצה משרד האוצר לצורך מימון הלוואות להקמתם והרחבתם של מפעלים מאושרים, סכום מסוים מכלל ההנפקות של אג"ח לא-ממשלתיות הנמכרות לקופות גמל.

על פי שיטה זו של הקצאה מינהלית, סכומי ההלוואות אינם כלולים בתקציב הפיתוח והסכומים המקבילים של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות אינם כלולים בצד התקבולים בתקציב המדינה. הלוואות אלו יינתנו על ידי מוסדות כספיים ללא סובסידיה, אולם הממשלה תיתן ליוזמים, במסגרת התקציב לפיתוח התעשייה, מענקים בשיעור הסובסידיה הגלומה בהלוואות הפיתוח שניתנו בריבית נמוכה. ליוזמים ניתנה האפשרות להמיר את הלוואות הפיתוח במענקים, המשקפים את מרכיב הסובסידיה בהלוואות. המענקים יינתנו בשיעורים, הנעים בין 10% במרכז הארץ ל-23% באזור פיתוח א', מסכום ההלוואה שהיום היה זכאי לה לפי שיטת המימון הקודמת. שיעורים אלה

(19) רמת פירוט שאינה מופיעה בחוק התקציב ובדו"ח על ביצוע התקציב, המוגש לכנסת (ראה גם להלן, עמ' 31).

תקציב הפיתוח בשנות הכספים 1985 (באלפי ש"ח).

1984 הוצאה למעשה	תקציב 1985			
	הוצאה למעשה	מתוקן	מקורי	
5,943	16,870	22,972	15,270	השקעות בבנייני ממשלה*
24,593	62,878	76,459	44,950	השקעות ברשויות מקומיות
256,729	670,623	753,957	420,476	השקעות בשיכון
13,385	35,292	40,749	24,983	השקעות בשירותי חינוך**
11,547	27,478	32,075	20,482	השקעות בשירותי בריאות
3,328	11,201	12,591	3,335	השקעות בשירותי חברה אחרים
165,491	535,205	570,254	345,745	השקעות בפיתוח התעשייה
26,058	155,628	244,901	56,380	השקעות בפיתוח החקלאות
16,438	44,349	50,319	28,125	השקעות במפעלי מים
32,833	38,615	160,393	103,297	השקעות בפיתוח מקורות אנרגיה
9,817	25,140	27,271	17,750	השקעות בפיתוח התיירות
9,261	21,179	23,040	14,750	השקעות בכבישים
52,944	112,718	268,408	167,012	השקעות אחרות***
628,367	1,757,176	2,283,389	1,262,555	ס"ח

* לרבות מבנים לבתי משפט, משטרה ובתי סוהר.

** לרבות השכלה גבוהה.

*** כולל בעיקר תחבורה, תקשורת, חברות ממשלתיות, תעשייה בטחונית, ביטוח סיכוני סחר חוץ.

שווי ערך ל-3% עד 9.2% מסך ההשקעה של הזים בנכסים קבועים. מענקים אלה ניתנים נוסף למענקים הניתנים על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ולפי חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980⁽²⁰⁾.

ביולי 1985, במסגרת התכנית הכלכלית לייצוב המשק, הוחלט להחיל את שיטת המענק במקום הלוואות פיתוח תקציביות לגבי השקעות בתעשייה בכל אזורי הפיתוח, וכן על השקעות בחקלאות. עם זאת, נמשך מתן הלוואות פיתוח למפעלים באזורי פיתוח א' וב' בגין השקעות שאושרו בעבר והתיקרויות של השקעות אלו. שיעורי המענק כאחוז מסכום ההלוואה להשקעה בחקלאות נעים בין 11% ל-20%, בהתאם לענפים. באוקטובר 1985 נקבע, כי המענק החלופי להלוואות פיתוח בחקלאות יהיה אחיד לגבי כל האזורים וכל סוגי ההשקעה, ושיעורו 15% מסכום ההלוואה, שהוא שווה ערך ל-6% מההשקעה הכוללת.

תקציב הפיתוח המקורי לשנת 1985 הוגדל בעיקר על ידי עדכון רבעוני, שנערך בגין התייקרויות על פי סעיף 10 לחוק יסודות התקציב ב-1.7.85, בהיקף של 482 מיליון ש"ח בתוספת 215 ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה: עדכון נוסף נערך בפברואר 1986, בהיקף של 4.8 מיליון ש"ח ובהוצאה מותנית בהכנסה בהיקף 6 מיליון ש"ח.

על בסיס ההרשאה, כפי שעודכנה ביולי 1985, נערכה הפחתה במסגרת קיצוץ התקציב בעקבות ההחלטה על התכנית הכלכלית לייצוב המשק. הפחתה זו הסתכמה בסך 37.7 מיליון ש"ח, והתייחסה בעיקר לסעיפים הבאים: שיכון - 14.1 מיליון ש"ח, חינוך - 7.6 מיליון ש"ח, חקלאות - 4 מיליון ש"ח, ביטוח סיכוני סחר חוץ - 3.8 מיליון ש"ח, ופיתוח מקורות אנרגיה - 2.2 מיליון ש"ח.

(20) על ליקויים שהעלתה הביקורת בתיקצובם וברישומם של מענקים אלה, ראה להלן, עמ' 32.

תקציב הפיתוח הוגדל במהלך שנת הכספים על ידי העברת העודפים הבלתי מנוצלים משנת הכספים הקודמת בסך כולל של 51.8 מיליון ש"ח. ההגדלות במהלך השנה מהרזרבה הכללית הסתכמו ב-174 מיליון ש"ח; 74.1 מיליון ש"ח מהם לשיכון, 54.4 מיליון ש"ח לחקלאות והתיישבות, 11.8 מיליון ש"ח לחינוך ותרבות; 8.8 מיליון ש"ח לתעשייה ו-8.5 מיליון ש"ח לפיתוח מפעלי תקשורת. ההעברה הגדולה לתקציב השיכון הייתה מיועדת לפתרונות דיור לעולי אתיופיה.

ההפרש בין ההוצאה למעשה לתקציב במספר סעיפים היה גדול, ורובו היה בתכניות שתוקצבו כהוצאה המותנית בהכנסה, בעיקר בסעיפי האנרגיה, הבריאות והחינוך. בסעיף השקעות בפיתוח מקורות אנרגיה הסתכמה ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה ב-126.8 מיליון ש"ח. כ-90 מיליון ש"ח מההרשאה הוקצבו לפיתוח משק הפחם. מדובר באשראי שמדינה אחרת העמידה לרשות ממשלת ישראל לרכישת פחם, וזו העמידה הלוואה תקציבית מקבילה. לרשות החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ. בשנת הכספים 1985 לא ניצלה החברה את האשראי. היות ומדובר במימון של רכישת פחם ולא בהשקעות פיתוח, לא היה מלכתחילה מקום לכלול את הסכום בתקציב הפיתוח.

ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות נקבעה בסך 7.6 מיליון ש"ח על סמך הסכם עם מפעל הפיס בדבר אמצעי מימון לשנת הכספים 1984. הסכם זה לא חודש בשנת הכספים 1985. משרד הבריאות ביצע השקעות בעיקר בתמיכה בקופ"ח כללית וברכישת ציוד, בסכום כולל של 7.4 מיליון ש"ח, אך ההכנסה המיועדת לא נתקבלה ממפעל הפיס. כתוצאה מכך, הייתה חריגה מההרשאה נטו באותן תכניות באותו סכום.

על פי הסכם בין משרד החינוך והתרבות ומפעל הפיס, אמור היה המפעל לתת הלוואות למימון בניית בתי ספר, בשיעור 25% מעלות בניית חדרי לימוד. אי לכך, כלל תקציב הפיתוח הרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בסך 4.5 מיליון ש"ח, מזה 3.9 מיליון ש"ח הכנסה ממפעל הפיס, שלא התקבלה. בעקבות הקפאת תכניות הבנייה, ביולי 1985, הגיע המשרד להסדר בינואר 1986, על פיו מפעל הפיס יממן ישירות בניית 330 חדרי לימוד. במהלך השנה סוכם על השתתפות מפעל הפיס בצורת מענקים בשיעור 40% מעלות בניית 220 חדרי לימוד נוספים.

בנוסף על ההשקעה בשיכון, הכלולה בתקציב הפיתוח ושנתונה מובאים בטבלה לעיל, קיימת בתקציב המדינה, לצורך השקעות בשיכון, מסגרת נפרדת, המתוקצבת כמפעל עסקי - מפעלי שיכון. בעוד תקציב הפיתוח כולל בעיקר את הסיוע למשכנתים בצורת הלוואות ומענקים, מימון ביניים לחברות בנייה הבונות במסגרת הפרוגרמה של משרד הבינוי והשיכון והוצאות בנייה ופיתוח שאינן מיועדות להחזר, נכללות במסגרת המפעל העסקי בעיקר עסקאות עם קבלנים וספקים בגין הקמת ורכישת דירות, עבודות פיתוח ובניית מוסדות ציבור. המפעל העסקי ניזון בעיקר מהעברת אמצעים מתקציב הפיתוח, וכן מהכנסות מרוכשי דירות ומגורמים אחרים שעבורם מבוצעות עבודות. ההוצאה בסעיף "מפעלי שיכון" הסתכמה בשנת הכספים 1985 בסך 146 מיליון ש"ח, כש-54 מיליון ש"ח מסך זה מייצגים העברות רישומיות מתקציב הפיתוח לשיכון. ההוצאה המשולבת בסעיף השיכון ובסעיף מפעלי השיכון, בניכוי ההעברות הרישומיות ביניהן, הסתכמה בשנת 1985 בכ-769 מיליון ש"ח, לעומת כ-301 מיליון ש"ח בשנה הקודמת.

בשנת 1984 נערכה רפורמה בתחום של הלוואות משלימות, שניתנו בעבר למשכנתים מהמקורות העצמיים של הבנקים למשכנתאות. עקרונות הרפורמה הם: קופות הגמל מעמידות כספים לרשות הבנקים למשכנתאות, לצורך מתן הלוואות משלימות לזכאים בלבד; ההלוואות הן באחריות המלאה של הבנק, ניתנות לתקופה של עד 20 שנים וברבית שנתית של 6.2%. מעורבות הממשלה בהלוואות אלו מתבטאת רק במתן האפשרות לבנקים למשכנתאות לגייס כסף מקופות הגמל, תוך קביעת הקריטריונים והנחיות כלליות.

החל מנובמבר 1985 נתקלו הבנקים למשכנתאות בקשיים בגיוס מקורות מקופות הגמל, עקב התשוואות הגבוהות שקופות הגמל יכלו להשיג מהשקעות בשוק המשני של אגרות חוב. לצורך פתרון הבעיה, ובאופן זמני עד למציאת מקור גיוס אחר להלוואות המשלימות, הועמדו לרשות הבנקים למשכנתאות הלוואות מתקציב משרד הבינוי והשיכון לשם מימון הלוואות אלה.

תשלום חובות

ההוצאה בגין חובות הפנים וחובות החוץ של המדינה – קרן, רבית, והפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע – הסתכמה בשנת הכספים 1985, לפי הרשום בדו"ח האוצר, ב-12,623 מיליון ש"ח. החל משנת הכספים 1984, התשלומים לבנק ישראל על חשבון קרן ורבית מתוקצבים כחלק נפרד בתקציב: במסגרת זו שולם סכום נוסף של 5,865 מיליון ש"ח קרן ורבית, לרבות הפרשי הצמדה בגין המקדמות הקבועות ורבית בגין המקדמות הארעיות. בטבלאות 6 ו-7 להלן מפורטת ההוצאה על תשלום חובות פנים וחוץ – קרן ורבית – והחזר חובות לבנק ישראל.

בסעיף תשלום חובות נכללה, בשנת הכספים 1985, הקצבה מיוחדת "מניות הסדר בנקאיות", שנועדה לפדיון מניות הסדר הבנקאיות לקשישים. ההוצאה בתכנית זו הסתכמה בכ-985 מיליון ש"ח.

ההוצאה למעשה בגין תשלום חובות, לא כולל תשלומים לבנק ישראל, הייתה גבוהה ב-2,993 מיליון ש"ח מההרשאה המתוקנת: החריגה מהתקציב הייתה במלוות פנים. להלן פרטים על הממצאים שהעלתה הביקורת.

1. חריגה גדולה מההרשאה, כ-2 מיליארד ש"ח, הייתה בתכנית "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה". ההרשאה להוצאה בתכנית זו נועדה לתשלומי קרן והצמדה עבור מלוות שבניהול מינהל מלוות המדינה שבבנק ישראל. בפברואר 1984 נחקק חוק מלוות קצר מועד, התשמ"ד-1984, שעל פיו הותר לממשלה להנפיק אגרות חוב לזמן קצר (להלן – מק"ם), שיירכשו במקור על ידי בנק ישראל וישמשו כידו ככלי מוניטארי לניהול פעולות בשוק הפתוח. אגרות החוב שיהיו בבעלות בנק ישראל, ייחשבו כמקדמה ארעית לפי סעיף 45 לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954. המחיר, שבו יימכרו האגרות לבנק ישראל יהיה נמוך. משווין הנקוב בשיעור הנובע משיעור הרבית האפקטיבית על המקדמה הארעית, כפי שיהיה בתוקף ביום הוצאת כל סדרה של אגרות. בנק ישראל דיווח לחשב הכללי מדי חודש, מאז החל בפעולותיו בנושא זה, על היקף המכירות והפדיונות של מק"ם.

החשב הכללי רשם בתכנית "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה" את סכומי הפדיונות החדשיים שדיווח בנק ישראל – סך של 3.6 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 1985. לאחר תום שנת הכספים, ניכה החשב הכללי מהסכום הרשום בגין פדיונות מק"ם את הסכום של 1.3 מיליארד ש"ח, המייצג את פדיון אגרות המק"ם שלא היו בידי הציבור, אלא נותרו בידי בנק ישראל בעת פדיון. סכום ההוצאה בגין פדיון מק"ם הרשום בתכנית זו – 2.3 מיליארד ש"ח – מייצג איפוא את מלוא הסכום ששולם לציבור במשך השנה בגין פדיון אגרות קצרות מועד אלו, הנפדות מדי 4, 8 או 12 שבועות. לעומת זאת, ההרשאה להוצאה לא כללה כל הקצבה לפעולות אלו, ולכן נוצר הפרש גדול בין ההרשאה לבין ההוצאה הרשומה בדו"ח האוצר. צורת רישום זו גורמת ניפוח ההוצאה וההכנסה בתקציב בגין פעולות מוניטריות לטווח קצר של בנק ישראל, בעוד שפעולות אלו אינן מובאות כלל בחשבון בהרשאה להוצאה מצד אחד, ובאמדם התקבולים ממלוות מצד אחר (בעניין זה ראה גם עמ' 27 להלן).

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה, שאין הוא נוטה לתקצב את הפצת המק"ם ופרעונן, הואיל ולא ניתן לחזות מראש את היקפם ובהתחשב באופי הפעילות כפי שהוזכרה לעיל. לדעת הביקורת, רצוי למצוא פתרון תקציבי נאות, כגון: רישום הפרעון של מק"ם כהוצאה מותנית בהכנסה, או הצגת השינוי בלבד כיתרת החוב לציבור, שחל במשך שנת הכספים, כהוצאה או כהכנסה בתקציב (כתנאי שהתקבולים והתשלומים לא יקוּוווּ בתוך חשבון אחד, אלא יירשמו בשני חשבונות נפרדים).

2. הוצאה בסך 852 מיליון ש"ח נרשמה בתכנית "מלוות הפקדות ושונות" בתשלום רבית ועמלות למלוות פנים, לעומת הרשאה בסך 200 מיליון ש"ח. הסכום העיקרי בהוצאה – 583 מיליון ש"ח – מהווה זקיפת הפרשי שיערוך נטו של נכסים והתחייבויות הנקובים כמטבע חוץ במאון השוטף (כולל סך של 372 מיליון ש"ח הפרשי שיערוך של פקדונות הבנקים באוצר בגין חשבונות פת"ח ופת"ם). סכום נוסף של 203 מיליון ש"ח שנרשם בתכנית זו, נועד לתשלום עמלת מכירה למינהל מלוות המדינה והיה צריך להיות רשום בתכנית "מלוות באמצעות המינהל". יתרת הסכום נועדה לתשלומי

טבלה 6

תקציב לתשלום חובות בשנת הכספים 1985 והוצאה למעשה (במיליוני ש"ח)*

שיעור ההוצאה למעשה ביחס לתקציב המתוקן (ב-%)	הוצאה למעשה	תקציב מתוקן	תוספת עדכון ושינויים בתקציב	תקציב מקורי	
					מלוות פנים:
161	6,447	3,990	1,539	2,451	קרן
133	2,749	2,070	699	1,371	רבית
151	9,196	6,060	2,238	3,822	ס"ה
					מלוות חוץ:
109	1,368	1,255	445	810	קרן
89	2,059	2,315	825	1,490	רבית
96	3,427	3,570	1,270	2,300	ס"ה
149	7,815	5,245	1,984	3,261	קרן
110	4,808	4,385	1,524	2,861	רבית
131	12,623	9,630	3,508	6,122	ס"ה
					תשלומים לבנק ישראל:
102	4,668	4,590	1,440	3,150	קרן
47	1,197	2,560	910	1,650	רבית
82	5,865	7,150	2,350	4,800	ס"ה
					כל התשלומים:
127	12,483	9,835	3,424	6,411	קרן
86	6,005	6,945	2,434	4,511	רבית
110	18,488	16,780	5,858	10,922	ס"ה

* תשלומי קרן כלולים בסעיף תשלומי חובות שבחשבון ההון ותשלומי רבית כלולים בסעיף רבית ועמלות בתקציב הרגיל. סכומי הקרן כוללים הפרשי הצמדה ושער.

רבית ועמלות בגין מלוות שונים הכלולים במצבת החובות (כ-52 מיליון ש"ח) ובגין מלוות הכלולים במאזן השוטף (כ-15 מיליון ש"ח).

בתכנית "מלוות שונים" של סעיף תשלומי רבית במלוות חוץ נרשמה הוצאה בסך 244 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה בסך 140 מיליון ש"ח. בתכנית זו נרשמו כעיקר תשלומי רבית ועמלות בגין התחייבויות במטבע חוץ הרשומות במאזן השוטף.

3. בסעיף תשלום חובות, חריגה גדולה מההרשאה להוצאה הייתה בתכנית "הפקדה בתכניות חסכון" שבה הסתכם הפרעון כ-611 מיליון ש"ח לעומת הרשאה של 205 מיליון ש"ח. תכנית זו נועדה לתשלומי קרן והפרשי הצמדה לבנקים עבור חוסכים המושכים כספיהם מתכניות חסכון, שחלקם הגדול מופקד באוצר (בנושא זה ראה בדו"ח שנתי 36, עמ' 97). בעת סיום תכניות חסכון

תשלומי קרן ורביית לפי סוגי המלוות בשנת הכספים 1985 (באלפי ש"ח)

שיעור הגידול הנומינלי (ב"ב)	ס"ה 1984	ס"ה 1985	קרן*	רביית	
תשלומים ע"ח מלוות מנים					
הפקדות בנקים מהנפקת אג"ח					
135	1,230,664	2,891,913	1,797,266	1,094,647	לא ממשלתיות ומתכניות חסכון**
487	538,185	3,157,689	2,755,309	402,380	מלוות מדינה
128	462,834	1,058,480	659,039	399,441	המוסד לביטוח לאומי
395	222,918	1,103,373	251,012	852,361	מלוות שונים
-	-	984,676	984,676	-	מניות הסדר בנקאיות
275	2,454,601	9,196,131	6,447,302	2,748,829	ס"ה
תשלומים ע"ח מלוות חוץ					
199	687,739	2,058,346	485,153	1,573,193	מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים
120	125,652	276,829	244,607	32,222	מלוות העצמאות והפיתוח
236	252,258	847,464	637,991	209,473	בנקים בארץ ובחור"ל
202	80,729	244,003	-	244,003	מלוות שונים
199	1,146,378	3,426,642	1,367,751	2,058,891	ס"ה
תשלומים לבנק ישראל					
187	1,829,834	5,254,046	4,668,024	586,022	ע"ח מקדמות ארוכות מועד
30	468,129	611,126	***-	611,126	ע"ח מקדמות ארעיות
155	2,297,963	5,865,172	4,668,024	1,197,148	ס"ה

* כולל הפרשי הצמדה ושער.

** מתוכם 796.6 מיליון ש"ח עבור תכניות חסכון בתשלום קרן ו-245 מיליון ש"ח בתשלום רבית.

*** התנועה בקרן של המקדמות הארעיות אינה נכללת בחשבונות התקציביים, הואיל ולפי חוק בנק ישראל הן חייבות להפרע עד תום שנת הכספים.

ישנות מעבירים הבנקים את כספי הפדיון אוטומטית, בהתאם לתקנות, לתכניות חסכון המשכיות, אלא אם החוסך מודיע מראש על רצונו למשוך את כספו. בחשבונות התקציב נרשם פדיון והפקדה מחדש; במקרה שהחוסך מבקש לבטל את ההעברה ולמשוך את כספיו, נרשם שוב הפדיון, דבר המגדיל את סכום הביצוע בתכנית האמורה. לתכנית זו נוקפים גם "מענקי העברה" לחוסכים המפקידים את כספי הפדיון של תכנית ישנה בתכנית חסכון חדשה. משרד מבקר המדינה העיר לאוצר, כי מענקי העברה הינם הטבה לחוסך, ולפיכך אין לזקוף אותם לתכנית "הפקדה בתכנית חסכון" בסעיף תשלום חובות (קרן), אלא יש לתקצבם בתכנית נפרדת בסעיף תשלום רבית.

בשנת הכספים 1985 תוקצבה בסעיף תשלום חובות תכנית חדשה "שבירת תכניות חסכון", בסכום של 180 מיליון ש"ח, שנועד לממן את חלקו של האוצר בתשלומים לחוסכים הפודים את חסכונותיהם מוקדם מהמועדים הקבועים בתקנות של תכניות מסוימות ("שבירות"). בדו"ח האוצר לא נרשם ביצוע בתכנית זו; אגף החשב הכללי הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הביצוע נרשם בתכנית "הפקדה בתכניות חסכון", כיוון שאין בידי מינהל מלוות המדינה, המנהל עבורו את תכניות החסכון,

נתונים על השבירות בנפרד מנתונים על משיכות כספים במועדים הקבועים בתקנות התכנית⁽²¹⁾. בתכנית המקבילה "הפקד בתכניות חסכון" שבסעיף תשלום רבית ועמלות הייתה חריגה מההרשאה של 170 מיליון ש"ח, ואילו ההרשאה בסך 65 מיליון ש"ח בתכנית "שבירת תכניות חסכון" באותו סעיף, לא נוצלה כלל.

הביקורת העלתה שעד סוף ינואר 1986, ההוצאה לתשלום קרן והפרשי הצמדה בגין תכניות חסכון הייתה, לפי הנתונים שהגיש מינהל מלוות המדינה, כ-530 מיליון ש"ח, וההוצאה לתשלום רבית הייתה כ-205 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה של 385 מיליון ש"ח בתשלום חובות והרשאה של 140 מיליון ש"ח בתשלום רבית (הסכומים כוללים גם את ההרשאה למימון "שבירת תכניות חסכון" בשני הסעיפים). משרד האוצר לא ביקש תיקון ההרשאה לתכניות המתייחסות להוצאות אלו. התשלומים בתכניות אלה נוקפו במשך כל שנת הכספים לחשבון מעבר, ורק בתום שנת הכספים הועבר הסכום הכולל לחשבון התקציבי המתאים (ראה להלן). דבר זה הקשה על המטפלים בנושא לעקוב אחר הביצוע בתכניות שבאחריותם, בין היתר לצורך תיקון ההרשאה להוצאה.

4. בתכנית "מלוות הפקדות ושונות" שבמלוות פנים נרשמה חריגה מההרשאה להוצאה בסך 126 מיליון ש"ח (100% מההרשאה המתוקנת). בתכנית זו נרשמו תשלומי קרן והצמדה של פקדונות שונים במצבת החובות. אגף החשב הכללי לא מסר הסבר לחריגה זו.

5. בתכנית "מלוות בינאמשלתיים" נרשמה חריגה מההרשאה בסך של 276.6 מיליון ש"ח. החריגה נובעת מרישום תשלומי פדיון של "שטרות"⁽²²⁾ בסך 228.4 מיליון ש"ח בתכנית זו, כשההרשאה להוצאה כלולה בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל". מן הראוי היה ליצור בתקציב תכנית נפרדת לתשלומים בגין "שטרות", בהתחשב בהיקפם הכספי הגדול, בתנאיהם המיוחדים ובכך שהם נמכרים לא רק לבנקים (ראה עמ' 79 בדו"ח זה). הפרש נוסף נבע מכך, שההרשאה בגין תשלומי קרן עבור מלוות ממועצת החיטה הקנדית נכללה בתכנית "מלוות ממוסדות בינלאומיים" בעוד שהתשלום בפועל נרשם בתכנית "מלוות בינאמשלתיים"⁽²³⁾. עקב טעויות מקבילות בסעיף "תשלום רבית ועמלות", נוצרה גם בו חריגה בסך 69 מיליון ש"ח בתכנית "מלוות בינאמשלתיים".

מערכת הרישומים באגף החשב הכללי

אגף החשב הכללי מנהל את המלוות הבאים: כספי התמורה של אג"ח לא-ממשלתיות שהופקדו באוצר, מלוות ממשלות זרות, ומלוות ממוסדות וגופים פרטיים. לצורך זה קיימות שלוש מערכות של רישומים: מערכת חשבונות התקציב, שמתכונתה מבוססת על פירוט סוגי המלוות בתקציב בסעיפים תשלום חובות ותשלום רבית; מצבת החובות, שהיא ספר עזר של מאזן המדינה; וקובץ של לוחות סילוקין, המשמש לביצוע תשלומי הפרעון. מבקר המדינה העיר פעמים רבות על ליקויים חמורים במערכות אלו ועל אי-התאמות ביניהן. לאחר שיפורים במערך הממוחשב וכנהלי הרישום, הודיע אגף החשב הכללי, שלראשונה מזה שנים, השיג התאמה מלאה בין מערכות אלו עם סגירת הספרים לשנת הכספים 1985.

באשר לחשבונות התקציב, אגף החשב הכללי נהג (כפי שצוין בדו"ח שנתי 36, עמ' ל"ד) לרשום במשך כל שנת כספים את כל התשלומים שהוא מבצע, בגין חובות מכל הסוגים, במספר קטן של חשבונות תקציביים, אחד לכל אחד מסוגי ההוצאה הראשיים – רבית, קרן והפרשי הצמדה. חשבונות תקציביים אלה שימשו למעשה כחשבונות מעבר, ורק לאחר תום שנת הכספים מיון האגף את הרישומים לשם העברת הסכומים המתאימים לכל תכנית בתקציב. שיטה זו מסובכת ובלתי יעילה, ולא איפשרה מעקב אחר ההוצאה לגבי כל סוג של מלווה במשך השנה. האחראים לטיפול

(21) משרד מבקר המדינה עמד בעבר על הצורך שהאוצר יקבל מהבנקים מידע בנושא זה, הכרוך בהפסדים לאוצר (ראה בדו"ח שנתי 36, עמ' 106 – 112).

(22) שטרי חוב שהאוצר מנפיק לצורך גיוס כספים, באמצעות מפעל מלווה העצמאות והפיתוח.

(23) בדבר טעויות נוספות בסיווג מלוות אלה, ראה בדו"ח שנתי 36, עמ' ד'.

בנושאים השונים באגף החשב הכללי, לא ידעו מה סכום התשלומים שבוצעו בתכניות שבטיפולם, לא במרוצת השנה ואף לא בסופה; זאת, משום שהחשבון התקציבי שבו הם רשמו את ההוצאות במשך השנה, אינו זהה לחשבון התקציבי שבו נרשמה ההרשאה להוצאה, ומשום שהחשבונות, שבהם נרשמו ההוצאות, משותפים למספר נושאים הנתונים לטיפולם של בעלי תפקידים שונים באגף.

אגף החשב הכללי הנהיג בשנת הכספים 1985 שיטת רישום, המאפשרת התאמה שוטפת בין מצבת החובות לבין חשבונות התקציב, רק ברמה של תחומי פעולה (דהיינו - מלוות פנים ומלוות חוץ, בכל אחד משני הסעיפים הראשיים - תשלום חובות ותשלום רבית ועמלות). עם זאת, עדיין נמשך הרישום של ההוצאות בגין מלוות מסוגים שונים בתחומי פעולה כלליים אלה, בחשבונות תקציביים המשמשים כחשבונות מעבר. אגף החשב הכללי מסר, שקיים קושי לרשום את ההוצאות בתכניות התקציביות, כיוון שבחלקן המספור משתנה חכופות, דבר הגורם לסיבוכים בעבודת המחלקה.

בעקבות הביקורת הנהיג החשב הכללי, החל משנת הכספים 1986, גם שיטת רישום חשבונאי, המאפשרת קבלת נתונים מעודכנים במשך שנת הכספים, בכל תכנית ותכנית, על כל סוג של הוצאה בגין כל סוג של חוב. שיטה זו מבוססת על רישום כל פעולה בחשבון התקציבי המתאים בעת ביצועה, בעזרת תכנית מחשב מתאימה, במקום השימוש הנרחב שנעשה זה שנים רבות בחשבונות מעבר.

נוסף לתכנית זו, הכינה מחלקת המלוות שבחשב הכללי, למטרת ניהול המלוות, תכנית מחשב חדשה המאפשרת קבלת נתונים על ביצוע תשלומים לגבי מלוות חוץ, לפי תכניות תקציביות. עוד מאפשרת התכנית קבלת תחזית של התשלומים שיבוצעו בעתיד, המבוססת על לוחות הסילוקין של כל מלווה.

סכסוד אשראי והוזלת רבית

להלן, פירוט התקציב וההוצאה למעשה בסעיף סכסוד אשראי והוזלת רבית, בשנת הכספים 1985 (במיליוני ש"ח):

תקציב	ביצוע	
550,000	550,931	ביטוח הצמדה למדד ולשער
210,025	60,763	תמיכה באשראי לענפי המשק (באמצעות בנק ישראל)
6,332	2,829	הסדרים ענפיים
766,357	614,523	ס"ה

1. ביטוח הצמדה: עיקר הסכומים בסעיף "סכסוד אשראי והוזלת רבית" מיועדים לכיסוי הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן ולשער המטבע בגין הלוואות מוכוונות, שניתנו בשנים קודמות מחוץ למסגרת התקציב לענפי המשק (תעשייה, חקלאות, תחבורה ותיירות), ולמטרות אחרות, במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. בשנת 1979 הופסק מתן התחייבויות חדשות במסגרת ההסדרים המוסדיים שהיו קיימים; האוצר המשיך לאשר ביטוח הצמדה לגבי הלוואות למטרות שונות בהיקף מצומצם; מרבית הלוואות שנתנה הממשלה הוצמדו בדרך כלל למדד המחירים לצרכן. תשלומים בגין ביטוח אמורים להימשך עוד כעשר שנים.

באשר להלוואות הניתנות במסגרת התקציב ברבית נמוכה, או ללא הצמדה, הסובסידיה הגלומה אינה באה לביטוי בסעיף זה, או בכל סעיף אחר בתקציב המדינה.

2. תמיכה באשראי לענפי משק: בנק ישראל מספק באמצעות בנקים מסחריים הון חוזר ליצוא, במסגרת קרנות המנוהלות בנק ישראל. האשראי ניתן ליצואנים ברבית מסובסדת בשקלים או במטבע חוץ, בהתאם לשלב בתהליך היצוא שהאשראי נועד לממן.

במאָרס 1984 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבנק ישראל, שעל פיו יכסה משרד האוצר את הסובסידיה הגלומה בתנאי ההלוואות מקרן הייצור לייצוא, מקרן מימון משלוחי יצוא, ומקרן מימון יצוא לטווח ארוך. בקרן יבוא לשם יצוא היה קיים הסדר כזה עוד מקודם⁽²⁴⁾. הסובסידיה שמכסה האוצר מתושבת כהפרש בין הרבית שמשלמים הבנקים המבצעים את האשראי לבנק ישראל, לבין רבית תחשיבית האמורה לבטא את עלות גיוס הכספים. הסדר זה שם קץ למצב ששרר במשך שנים, שבו סכסוד האשראי באמצעות הקרנות שבניהול בנק ישראל לא בא לידי ביטוי בתקציב המדינה⁽²⁵⁾.

בשנת הכספים 1985 הוחלט להוסיף למסגרת ההסכם שתי קרנות נוספות: קרן שיווק וקרן יהלומים. ביולי 1985 בוטל מתן המימון בשקלים והומר במימון במט"ח: כן הועלה שיעור הרבית ללווה בכל קרנות היצוא, ובכך הוקטן סכסוד האשראי בקרנות.

ההכנסה

בתקציב המקורי לשנת הכספים 1985 הסתכמה תחזית ההכנסה - תקבולים שוטפים ותקבולים ממלוות ועל חשבון הון - ב-13,768 מיליון ש"ח. לאמדן זה היו אמורות להתווסף שתי המקדמות מבנק ישראל: מקדמה בסך 1,654 מיליון ש"ח אשר נועדה למימון הוצאות התקציב (להלן - מקדמה למימון הוצאות), ומקדמה בסך 4,800 מיליון ש"ח לצורך החזר החוב של הממשלה לבנק, שמקורו במקדמות שנתן לממשלה בשנים קודמות (להלן - המקדמה להחזר החוב).

במהלך השנה נוספו לאמדן, כולל המקדמות מבנק ישראל, 11,925 מיליון ש"ח, והוא עלה מ-20,222 מיליון ש"ח ל-32,147 מיליון ש"ח. התוספת למקדמות בנק ישראל הסתכמה ב-1,882 מיליון ש"ח, וסכום זה היה ההפרש בין תוספת של 2,350 מיליון ש"ח למקדמה להחזר החוב, לבין הפחתה של 468 מיליון ש"ח מהמקדמה למימון הוצאות. התוספת לאמדן נבעה כמעט כולה מעדכון התקציב על פי סעיף 10 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. כמו כן, במקביל להחלטות על קיצוצי התקציב, שהתקבלו ביולי 1985 עם הפעלת התכנית הכלכלית לייצוב המשק, הוגדל אמדן התקבולים בסך 22.5 מיליון ש"ח בסעיף התמלוגים מחברות ממשלתיות במסגרת התקבולים השוטפים. אמדן נוסף זה לא גרר שינוי בסכומים הכוללים של אמדן ההכנסות, כי הוא קוּזו על ידי הפחתה מקבילה במקדמה למימון הוצאות.

על פי דו"ח האוצר לשנת 1985 הגיעה ההכנסה למעשה, כולל מקדמות מבנק ישראל, ל-31,912 מיליון ש"ח, והיא הייתה פחותה במקצת מהאמדן המתוקן (הפרש בסך 236 מיליון ש"ח). אולם רמת ביצוע מאוזנת זו נבעה מכך, שהפרשים גדולים בסעיפי הכנסה קיזזו זה את זה. סעיף המקדמות מבנק ישראל בוצע בשיעור של פחות מ-50%: בסופו של דבר הממשלה לא נטלה מקדמה למימון הוצאות, ואילו המקדמה להחזר החוב הסתכמה ב-4,000 מיליון ש"ח במקום ב-7,150 מיליון ש"ח על פי האמדן המתוקן. התוספת העיקרית להכנסות הייתה בסעיף המלוות בארץ, שבו ההכנסות עלו על האמדן ב-3,238 מיליון ש"ח והסתכמו ב-7,601 מיליון ש"ח.

ההכנסה במטבע מקומי, הן בתקבולים שוטפים והן במלוות ועל חשבון הון, אולם ללא תקבולים מבנק ישראל, הייתה גבוהה ב-1985 ב-15,043 מיליון ש"ח מההכנסה המקבילה ב-1984, וזוהי עלייה נומינלית של 255%. לאחר ניכוי השפעת עליית המדד, העלייה הייתה בשיעור של 7%.

התקבולים ממלוות ומענקים מחוץ לארץ, כשהם מבוטאים בשקלים חדשים, עלו ב-1985 לעומת 1984 בשיעור 249%: אם מנכים מהעלייה את שיעור השינוי בשער החליפין של הדולר, שיעור הגידול הוא 13%.

(24) בשנים 1981 - 1983 תוקצבה הוצאה זו בסעיף "פיתוח שווקים ליצוא".

(25) על כך הצביע מבקר המדינה בדו"ח שנתי 31, עמ' 91.

בטבלה שלהלן מובא פירוט ההכנסה למעשה בשנת הכספים 1985, בהשוואה לאמדן המקורי והמתוקן, ובהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1984.

טבלה 8

ההכנסה בשנת הכספים 1985: האומדנים, ההכנסה למעשה, והשוואה להכנסה בשנת הכספים 1984
(במיליוני ש"ח ובאחוזים)

הכנסה למעשה ב-1985 לעומת 1984					
אמדן השינוי הריאלי ב-%*	שינוי נומינאלי ב-%	ההכנסה למעשה ב-1984	ההכנסה למעשה ב-1985	האמדן המתוקן	האמדן המקורי בחוץ התקציב
תקבולים שוטפים					
4	246	3,480	12,030	12,268	7,538
48	391	247	1,214	780	472
7	255	3,727	13,244	13,048	8,010
ס"ה					
תקבולים ממלוות וחשבון הון					
13	249	1,860	6,490	6,278	2,847
5	282	1,706	6,516	3,408	2,084
(-)22	158	421	1,085	955	750
(-)40	98	53	105	122	77
6	251	4,040	14,196	10,763	5,758
ס"ה					
	253	7,767	27,440	23,811	13,768
	45	2,750	4,000	8,336	6,454
	45	1	**472		
203		10,519	31,912	32,147	20,222
כל התקבולים					

* האמדן נערך על ידי ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן (231%) מהשינוי הנומינאלי, פרט לסעיף מלוות ומענקים מחוץ לארץ, שלגביו נוכה השינוי בשער החליפין של הדולר מהשינוי הנומינאלי.
** בדו"ח האוצר נכלל סכום זה בין התקבולים השוטפים מרבית ורווחים.

התקבולים השוטפים

התקבולים השוטפים מורכבים ממסים ותשלומי חובה, ומהכנסות אחרות שעיקרן רבית, רווחים ותמלוגים המגיעים לממשלה. סך כל התקבולים השוטפים היו גבוהים ב-1.5% מהאמדן, אולם התקבולים ממסים ותשלומי חובה, המהווים כ-90% מהתקבולים השוטפים, היו נמוכים מהאמדן ב-2%, והתוספת בהכנסה נבעה מכך שההכנסות האחרות היו גבוהות ב-56% מהאמדן. התקבולים השוטפים למעשה, בניכוי עליית המדד, היו ב-1985 גבוהים ב-7% מאשר ב-1984; הכנסה ממסים ותשלומי חובה כשלעצמה הייתה גבוהה ב-4% לאחר ניכוי עליית המדד.

התקבולים ממסים על ההכנסה (המסים השונים הנגבים על ידי אגף מס ההכנסה במינהל הכנסות המדינה) היו נמוכים מהאמדן ב-5.1%. פיגור זה במימוש האמדן נבע כולו מכך, שההכנסות ממס

ההכנסה עצמו, המהווה את עיקרו של הסעיף, היו פחותות ב-17.5% מהאמדן. ההכנסות בפועל ממסי ההכנסה, לאחר ניכוי על פי עליית המדד, היו גבוהות ב-1985 ב-5% מאלה של 1984. התכנית הכלכלית שאושרה בחודש יולי 1985 כללה מספר סעיפים שהיו אמורים להגדיל את התקבולים ממסי ההכנסה. כמה מהם לא בוצעו כלל, כגון ההיטל על דירות יוקרה, או בוצעו חלקית, כגון ביטול הפטור על קיצבת זיקנה ושאיירים. לגבי הסעיפים שהופעלו, כגון מס יסף, אין בידי האוצר אמדן של תוספת ההכנסה שנבעה מהם.

התקבולים ממסי הוצאה, שהעיקריים בהם מס ערך מוסף, מס קנייה, מכס, היטל על יבוא ומס דלק, היו גבוהים מהאמדן ב-2%. התקבולים ממקור זה, לאחר ניכוי עליית המדד, היו גבוהים ב-1985 ב-15% מההכנסה המקבילה ב-1984.

הכנסות הממשלה מרביית ורווחים הסתכמו ב-1985, לפי דו"ח האוצר, ב-1,340 מיליון ש"ח, אולם אם מוציאים מתוכן את רווחי בנק ישראל, אשר לא נכללו באמדן התקציב, והם מוצגים כנפרד בטבלה דלעיל, הסכום יורד ל-868 מיליון ש"ח. סכום זה גבוה מהאמדן ב-41%. הכנסות הממשלה מרביית ורווחים היו גבוהות ב-1985 מאותן הכנסות ב-1984 ב-321% על פי חישוב נומינאלי; תוספת ההכנסה בניכוי עליית המדד הייתה בשיעור של 27%.

הכנסות הממשלה מתמלוגים הגיעו ב-1985 לסך 226 מיליון ש"ח, והן היו גבוהות ב-113% מהאמדן המתוקן. סעיף הכנסות זה גדל ב-1985 לעומת 1984 פי 32 בערכים נומינאליים, וקרוב לפי 10 בניכוי עליית המדד. רוב תוספת ההכנסה ממקור זה נבעה מהתמלוגים מהמפעלים העיסקיים ומרווחי החברות הממשלתיות⁽²⁶⁾. תוספת ההכנסה מרווחי החברות הממשלתיות נבעה ברובה מהפעלת הוראה בחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985. סעיף 22 לחוק זה הסמיך את שר האוצר ושר הכלכלה והתכנון יחד עם השר האחראי לחברה ממשלתית להורות לחברות ממשלתיות, לחלק דיבידנד בשיעור שיקבעו.

התקבולים השוטפים כוללים גם סכום של 29 מיליון ש"ח, שמקורם בהכנסות מיועדות שהיקפן עלה על האמדן שבתקציב.

תקבולים ממלוות וחשבון הון

התקבולים ממלוות וחשבון הון מורכבים ממלוות שהושגו בארץ ובחו"ל, ממענקי הסיוע של ארה"ב, וכן מסכומים קטנים שהתקבלו על חשבון החזר השקעות והלוואות, ועל חשבון הפרשות לפנסיה ולפיצויים של המפעלים העסקיים. על פי דו"ח האוצר, סך כל התקבולים בחלק זה של התקציב היה גבוה ב-32% מהאמדן. עיקרה של תוספת זו רשום בסעיף המלוות בארץ בתקבולים מאמיסיות ומהפקדות, שבו ההכנסה בפועל הייתה גבוהה ב-91% מהאמדן. התקבולים מאמיסיות ומהפקדות היו גבוהים ב-1985 ב-282% לעומת 1984; כאשר מנכים את השינוי במדד מעלייה זו, התוספת היא 15%.

הסיבה העיקרית לעודף התקבולים על האמדן בסעיף תקבולים מאמיסיות והפקדות נעוצה בשיטת הרישום של תקבולים מהנפקת אגרות חוב על פי חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984. מלוות אלה, שהמדינה מנפיקה במישרין, יכולים להימכר על פי החוק רק לבנק ישראל. הם מוצאים לתקופות של 4, 8 או 12 שבועות. התקבולים, וכן הפדיונות, נרשמים באופן מצטבר במשך השנה בחשבוניות ההכנסה וההוצאה התקציביים. בהתחשב באופי המחזורי של הכנסה זו במשך השנה, יש מקום לשקול אם לא יהיה עדיף, שבגין התקבולים ממקור זה יירשם רק גיוס ההון נטו (ראה לעיל).

(26) המפעלים העיסקיים כוללים בתקציב המדינה (התוספת השנייה) והתמלוגים הם חלק מעודף ההכנסות שלהם על הוצאותיהם. בשנת הכספים 1985, עודף זה נבע בעיקר מרווחים ממכירת בשר קפוא ומצרכים נוספים, שיובאו על ידי מינהל הסחר הממשלתי, המוגדר בתקציב כמפעל עסקי (ראה להלן, עמ' 36).

על פי נתוני מאזן המדינה, יתרת החוב בגין מלוות אלה עלתה מ-60 מיליון ש"ח ב-31.3.85 ל-148 מיליון ש"ח ב-31.3.86; בדו"ח על ביצוע תקציב המדינה אין נתון נפרד על סך כל ההכנסות והפדיונות המתייחסים לאגרות חוב אלה.

סכומי המלוות קצרי המועד, שנרשמו בין התקבולים, כוללים רק אג"ח שבנק ישראל מכר לציבור. על פי החוק אג"ח קצרות מועד שנקנו על ידי בנק ישראל, ולא נמכרו לציבור, היוו במשך שנת הכספים מקדמה ארעית של בנק ישראל לממשלה. היתרה לסוף שנת הכספים בוטלה (ראה לעיל, עמ' 20).

עיקרו של סעיף ההכנסות ממלוות ומענקים מחו"ל מהווה הסיוע הבטחוני והאזרחי המתקבל מממשלת ארה"ב בצורת מענקים ומלוות. סיוע זה עלה מ-1,422 מיליון ש"ח ב-1984 ל-5,446 מיליון ש"ח ב-1985, בעיקר עקב קבלת סיוע החירום. אם מנכים מהגידול את השינוי בשער החליפין של הדולר, שיעור העלייה הוא 24%.

בין התקבולים ממלוות ומענקים מחו"ל כלולים גם מלוות העצמאות והפיתוח, אשר ההכנסה מהם הייתה נמוכה מהאמדן ב-36%: 355 מיליון ש"ח למעשה במקום 559 מיליון ש"ח על פי האמדן. מאחר שהוצאות ההפצה של מלוות אלה, הרשומות כהפחתה מהתקבולים, היו גבוהות למעשה מהאמדן - 54 מיליון ש"ח במקום 48 מיליון ש"ח - שיעורן של הוצאות אלה בתוך ההכנסה מהמלוות הגיע ל-15.3% לעומת 8.5% לפי האמדן.

ב-1985 קיבל האוצר מבנק ישראל כמקדמה להחזר החוב סך 4,000 מיליון ש"ח, אולם פרע לבנק ישראל על חשבון החוב סך 5,865 מיליון ש"ח. החוב נוצר ממקדמות שהממשלה קיבלה מבנק ישראל בעבר, והיתרה שלו ליום 31.3.86 הסתכמה ב-7,330 מיליון ש"ח (קרן, ללא הפרשי הצמדה). על פי תנאי ההסכמים שנחתמו בין האוצר לבין בנק ישראל לגבי 7,325 מיליון ש"ח מסכום זה, החוב צמוד לסל המטבעות ונושא רבית של 8%, הצמודה אף היא לסל המטבעות. על פי ההסכם, פרעון הקרן יהיה בתשלומים שנתיים מ-1987 עד 2010.

הגרעון בתקציב

בדו"ח האוצר רשום גרעון בסך של 931.9 מיליון ש"ח, שכנגדו רשומה הגדלה נומינאלית של יתרת ההתחייבויות הכלולות במסגרת המאזן השוטף (ראה גם עמ' 45 להלן). אולם אם מוציאים את זרמי התשלומים והתקבולים בין האוצר לבין בנק ישראל מחשבון זה, עלו התקבולים על התשלומים, כפי שמשחק בטבלה 9 להלן.

הדבר משקף בעיקרו את שיערוך ההתחייבויות הפיננסיות השוטפות (ראה להלן, בדו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.86); הפרשי השיערוך נזקפו כהוצאה לתקציב בסעיף הוצאות ריבית.

כבר בעון הראשון של שנת הכספים 1985 נזקקה הממשלה למקדמה ארעית מבנק ישראל, כדי לממן גרעונות שהתהווהו במרכיב המט"ח בתקציב, הן בגין עודף הביקוש המקומי בתקציב (בין השאר כתוצאה מעליית תשלומי סובסידיות), והן בגין פרעון חובות נטו (דהיינו, גיוס הון נטו שלילי).

הפעלת תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק וקבלת מענק הסיוע המיוחד מממשלת ארה"ב, איפשרו תפנית מהותית בביצוע התקציב, לא רק בהשוואה למגמה שהסתמנה כאמור ברבעון הראשון, אלא אף בהשוואה לביצוע התקציב בשנים האחרונות.

הגרעון בתקציב לשנת הכספים 1985 (במיליוני ש"ח)°

תקציב מקורי	תוספת לתקציב	תקציב מחוקן	ביצוע התקציב	
תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון:				
13,768.0	10,042.5	23,810.5	27,439.2	תקבולים
15,422.0	10,144.0	25,566.0	26,977.5	תשלומים
גרעון (-)/עודף לפני פעולות עם בנק ישראל				
(-)1,654.0	(-)101.5	(-)1,755.5	461.7	תקבולים מרווחי בנק ישראל**
-	-	-	471.8	פרעון חובות לבנק ישראל
4,800.0	2,350.0	7,150.0	5,865.4	
6,454.0	2,451.5	8,905.5	4,931.9	גרעון כולל
כיסוי הגרעון:				
1,654.0	(-)467.5	1,186.5	-	מקדמה למימון הוצאות
-	***569.0	569.0	931.9	מקורות אחרים***
1,654.0	101.5	1,755.5	931.9	ס"ה
4,800.0	2,350.0	7,150.0	4,000.0	מקדמה להחזר החוב לבנק ישראל
6,454.0	2,451.5	8,905.5	4,931.9	ס"ה

° טבלה זו אינה כוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה.

** בדו"ח האוצר נכלל התקבול בגין רווחי בנק ישראל בהכנסה הרגילה: דבר זה אינו תואם את המתכונת שנקבעה בתקציב החל ב-1984, שבה מוצגים בנפרד, בחלק ג' של התקציב, תשלומי החזר החוב (לרבות רבית) של הממשלה לבנק ישראל, ובמקביל מוצגים תקבולי הממשלה מבנק ישראל בחלק ג' של תחזית התקבולים והמלוות.

*** הגדלת התחייבויות פינאנסיות שוטפות (או הקטנת נכסים פינאנסיים שוטפים).

**** סכום זה מתייחס לגרעון שנוצר עקב העברת עודפי הרשאה משנה קודמת, פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה ללא הגדלה של תחזית התקבולים והמלוות.

באוגוסט 1985 נקבעה בתיקון לחוק בנק ישראל הגבלה כמותית של המקדמה שהבנק יהא רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה. בשנות הכספים 1985 - 1987: הסכום לא יעלה על 270.6 מיליון ש"ח לכל רבעון בשנת הכספים 1985, על 162.36 מיליון ש"ח לכל רבעון בשנת הכספים 1986, ועל 45.1 מיליון ש"ח לכל רבעון בשנת הכספים 1987⁽²⁷⁾. החל משנת הכספים 1983 לא יהא הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה.

בפועל לא נזקקה הממשלה כלל למקדמה מבנק ישראל למימון הוצאות ב-1985, והיא נטלה מקדמה למימון החזר חובות לבנק ישראל רק כנגד חלק מסכום החזר החובות שביצעה. במרכיב המטבע המקומי בתקציב השיגה הממשלה צמצום ניכר של עודף הביקוש ושל הזרמת אמצעי התשלום

(27) הסכומים יעודכנו בתחילת כל שנת כספים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, בהתחשב בשיעור המשוקלל של השינוי במחירים, ששימשו בסיס לקביעת התקציב, לעומת המחירים ששימשו בסיס לקביעת התקציב לשנת הכספים 1985, וכן בכל מועד עדכון בתוך שנת הכספים, בשיעור יחסי זהה לשיעור הגדלת התקציב.

למשק⁽²⁸⁾, ובמרכיב מטבע החוץ היה לממשלה עודף בסכום ניכר, בעקבות קבלת סיוע החירום מממשלת ארה"ב.

ממצאים בדבר הליכי תקצוב, ביצוע התקציב והרישום בדו"ח האוצר

ליקויים בסיווג פריטים בתקציב

תקציב המדינה כולל ארבעה חלקים עיקריים: בתוספת הראשונה לחוק התקציב כלולים התקציב הרגיל (חלק א'), תקציב הפיתוח וחשבון ההון (חלק ב'), ותקציב לפרעון קרן ורבות בגין מקדמות בנק ישראל (חלק ג'); בתוספת השנייה כלולים תקציבי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים. בכל חלק כמה סעיפי הוצאה ראשיים; בסך הכל היו בתקציב לשנת 1985 76 סעיפים ראשיים. סעיף ראשי מחולק לתחומי פעולה, ותחום פעולה מחולק לתכניות. אגף התקציבים קובע עוד פירוט של ההרשאה בתכניות: פירוט זה מכונה "תקנות התקציב". חלוקת ההרשאה לפי תקנות התקציב ושינויים בה אינם טעונים אישור הכנסת ואף לא הודעה לוועדת הכספים של הכנסת, ודו"ח האוצר על ביצוע התקציב, במתכונת המוגשת לכנסת, אינו כולל פירוט לפי תקנות התקציב. לסיווגם ולמיקומם של פריטי הוצאה בתקציב יש השפעה על נכונות ההצגה של ההרשאה בתקציב, ובנסיבות מסוימות – גם על חלוקת הסמכויות שבין שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת, לגבי העברת סכומי הרשאה בין פריטים ושינויים אחרים בהם. לחלוקה בין התקציב הרגיל לתקציב הפיתוח יש השפעה נוספת, שכן על פי חוק יסודות התקציב, תקבול שמקורו במלווה ישמש כהכנסה מיוחדת למימון הוצאה בתקציב הפיתוח וחשבון ההון בלבד.

1. אין בחוק יסודות התקציב הגדרה של סוגי ההוצאה שיש לכלול בתקציב הפיתוח. על פי דברי ההסבר להצעות התקציב בשנים האחרונות, תקציב הפיתוח מיועד למימון השקעות בענפי המשק, בבניינים ובמתקנים עבור שירותי חברה ושירותי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. בבדיקה מסורגת בתקציבים לשנות הכספים 1982 ו-1984 העלתה הביקורת מקרים רבים של סיווג לא מתאים של פריטי הרשאה. בתקציב הפיתוח⁽²⁹⁾ תוקצבו פריטים רבים שמן הראוי היה לכלול אותם בתקציב הרגיל, משום שהם לא נועדו לממן השקעה ישירה או עקיפה בענפי המשק או בתשתית; להלן דוגמאות: בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון – השתתפות בשכר דירה ובהחזר הלוואות, הוצאות ניהול של תכניות חסכון לדיור והוצאות על סגירת פרויקטים; בסעיף מפעלי מים – סיוע למקורות, חברת מים בע"מ, בפירוק חברה בת שלה, לשם קליטת מקצת עובדי החברה הבת בחברה האם ולשם כיסוי ההוצאות בגין פרישתם של עובדים אחרים; בסעיף פיתוח מקורות אנרגייה – הלוואה לחברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ לשם מימון קניית פחם, ופעולות הסברה ופרסום בענייני שימור אנרגייה; בסעיף החקלאות – השתתפות בתקציב הרגיל של רשות שמורות הטבע, השתתפות בתקציב הרגיל של משרד החקלאות בגין הפעלת עיבוד נתונים והלוואות לעובדי משרד החקלאות לשם רכישת רכב; בסעיף התעשייה – מימוש ערבויות המדינה בגין הלוואות שבנקים נתנו למפעלי תעשייה, סכסוד הרבית על הלוואות שנתנו בנקים למפעלי תעשייה שנקלעו למצוקה

(28) בנק ישראל, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי משתמשים בהגדרות שונות של עודף הביקוש המקומי של הממשלה, של הזרמת אמצעי התשלום למשק בביצוע התקציב ושל המרכיבים הפינאנסיים של התקציב. ההבדלים מתייחסים בעיקר לשיוך של תשלומי הרבית בגין מלוות פנים, ושל עודף הביקוש וההזרמה הנובעים מהמרת תקבולים מיצוא של מפעלים עסקיים של משרד הבטחון. לפי אחת ההגדרות שבהן משתמשת המחלקה לחשבונאות ניהולית באגף החשב הכללי, לא היו ב-1985 עודף ביקוש מקומי והזרמה, אלא עודף הכנסות רגילות על הוצאות שיצר ספיגה של אמצעי תשלום מהציבור. גם לפי ההגדרות האחרות ברורה מגמת הצמצום של הגרעון בהשוואה לשנים קודמות.

(29) ראה בדו"ח שנתי 34, עמ' מ"ג – מ"ד, ובדו"ח שנתי 36, עמ' ל"ח.

וכיסוי חובות של חברה כושלת כנגד העברת מקרקעין שלה, שות המדינה; בסעיף פיתוח מפעלי תקשורת⁽³⁰⁾ – כיסוי הגרעון השוטף בשירותי הדואר; בסעיף מפעלים שונים – כיסוי למימוש ערכויות שנתנה החברה לכיטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, וסיוע לחברת מנועי בית שמש בצורת הגדלת הון המניות, הלוואות בעלים ומענק; ובסעיף בנייני ממשלה – הוצאות אחזקה ושכר דירה.

מרבית ההקצבות האמורות נכללו, שלא כראוי, בתקציב הפיתוח בכל שנה לפחות מאז 1982. הביקורת הנוכחית העלתה, שפעולות סיוע בהיקף כספי ניכר בשנים 1985 ו-1986 למפעלים בענפים שונים שנקלעו למצוקה⁽³¹⁾ תוקצבו אף הן בתקציב הפיתוח. לדוגמה, בסעיף פיתוח החקלאות נכללו הקצבות להמרת אשראי קצר-מועד להלוואות ארוכות מועד לקיבוצים ולמושבים שנקלעו למצוקה, הקמת קרן אשראי לתמיכה במושבים במצוקה, הקצבות למימון הון חוזר למשקים, הלוואות לארגוני קניות של מושבים למימון החזר חובות לספק גדול ולמועצת הלול, הקצבה להקמת ועדות אזוריות שעליהן לאסוף נתונים מפורטים על המושבים ולהכין תכנית לשיקום הכלכלי, וסיוע למועצת הטבק בגין משבר הנובע מעודפי ייצור חריגים; בסעיף פיתוח התעשייה – קרן למתן הלוואות למימון הון חוזר למפעלי תעשייה שנקלעו לקשיים זמניים, הלוואות לסיוע לחברות בענף היקב, הלוואה לחברה תעשייתית לשם מימון פיצויי פיסורין לעובדיה, ואף הקצבה לכיסוי שכר והוצאותיו של דירקטור מטעם המדינה בחברה בענף הפטרוכימיה, לשם פיקוח ודיווח על יישום תכנית ההבראה שלה; בסעיף פיתוח מפעלי תיירות – קרן מיוחדת למתן הלוואות לבתי מלון שנקלעו למצוקה; ובסעיף "פיתוח מפעלי מים" – הקצבה לחברה הממשלתית תכנון המים לישראל בע"מ למימון פרישה של עובדים.

בטבלאות המיון הכלכלי של התקציב, המוצגות בדברי ההסבר לתקציב המדינה, מסווגות ההקצבות שפורטו לעיל – כמו תקציב הפיתוח כולו – בסעיפים השקעה ישירה, השקעה עקיפה והוצאות הון. אחדות מהקצבות אלו היו צריכות להיות מסווגות בסעיפים תשלומי העברה וצריכה אורחית. אשר לסיוע שניתן באמצעות הלוואות, הסעיף השקעה עקיפה במיון הכלכלי אמנם כולל סעיף משנה מתן אשראי, אבל מן הראוי היה לכלול בסעיף משנה זה רק הקצבות של אשראי לצורכי פיתוח, וליצור סעיף נפרד בגין מתן אשראי לשם סיוע כספי לכיסוי גרעונות ולמטרות אחרות השייכות מטבען לתקציב הרגיל.

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא ישקול יצירת פריט חדש במיון הכלכלי של התקציב, בגין מתן אשראי שאינו מיועד לצורכי פיתוח, אלא להקלת מצבם הכספי של מפעלים במצוקה וכדומה.

2. אין הגדרה של סוגי ההקצבה שיש לתקצב במישור של תחומי פעולה, של תכניות או של תקנות; הדבר נתון לשיקול דעתם של הגופים העורכים את התקציב. לדעת הביקורת, הקצבות בעלות אופי מיוחד, כגון הקצבות ליעדים שאינם משתלבים במסגרת הקיימת של תכנית תקציבית, מן הראוי לתקצבן בתכניות נפרדות, ולא לכלול אותן כתקנות בתכנית שגרתית; יש להקפיד על כלל זה במיוחד כאשר הממשלה נותנת תמיכות לגופים שונים אגב חריגה מן הקריטריונים הרגילים שעליהם מבוססת הזכאות להקצבות הניתנות במסגרת תכנית קיימת. יש לכך השפעה הן על חלוקת הסמכויות בין ועדת הכספים של הכנסת לבין האוצר לעניין עשיית שינויים בסכומי ההרשאה⁽³²⁾, והן על הצגת נתוני הביצוע, שכן פירוט ההרשאה להוצאה וביצועה לפי תקנות אינו מתפרסם בציבור, ואף אינו אמור להימסר לכנסת ולוועדת הכספים שלה.

(30) הסכום בסעיף זה בתקציב הפיתוח מיועד כולו להעברה לסעיף ההכנסות של המפעל העסקי "מפעלי תקשורת"; בתקציב ההוצאה של המפעל העסקי כלולות הוצאות התפעול והוצאות הפיתוח של משרד התקשורת, לרבות בנק הדואר. בדו"ח האוצר לשנת 1985 נרשמה, בטעות, כל ההוצאה בתקנה "מימון גרעון שוטף דואר" במקום שירשם החלק המתאים של ההוצאה בתקנה "הלוואות המדינה לפיתוח".

(31) ראה בדו"ח זה בפרקים "סיוע ממשלתי למפעלים במצוקה", "סיוע למגזר החקלאי", "סיוע למפעלי תעשייה במצוקה", ו"סיוע למפעלי תיירות במצוקה". הסיוע לחברות בנייה במצוקה ולקופת החולים הכללית תוקצב בתקציב הרגיל.

(32) שינויים במישור של תקנות אינם מחייבים הודעה לוועדת הכספים.

להלן דוגמאות אחדות לעניין זה, המתייחסות לשנים 1984 – 1986:

1. בשנת 1985, ואף בשנת 1986, לא תוקצבה הרשאה למתן מענקים במקום הסובסידיה שהיתה גלומה בשיעורי הרבית הנמוכים שנשאו הלוואות פיתוח תקציביות לענפי התעשייה, החקלאות והתיירות⁽³³⁾. מאחר שמתן מענקים אלה אינו מעוגן בחוק לעידוד השקעות הון אלא בהסדר מינהלי, היה דרוש לתקצב אותם בתכנית תקציבית מיוחדת. בהעדר הרשאה המיוחדת לעניין זה, נזקפו המענקים שניתנו במקום הלוואות פיתוח לתעשייה בשנות הכספים 1985 ו-1986 לתכנית "מענקים לפי חוק לעידוד השקעות הון", בלא כל הבחנה בין שני סוגי המענקים. גם במשרד החקלאות ובמשרד התיירות לא נרשמו המענקים הללו בנפרד בשתי השנים האמורות.

כאשר נוצר צורך לבצע הוצאה שלא תוקצבה, אין לזקוף את ההוצאה לתכנית לא מתאימה. על המשרד הנוגע בדבר להציג את הנושא בפני אגף התקציבים כדי שהאגף יפעל לאלתר ליצירת ההרשאה המתאימה בתקציב המשרד. אם לא תוקצבה הרשאה מתאימה עד סוף שנת הכספים, דרוש להציג בדו"ח האוצר על ביצוע התקציב את ההוצאה שבוצעה, אגב ציון מהותה, כפריט של תשלום בלא הרשאה.

2. ההקצבות האמורות לסבסוד רבית בגין הלוואות למפעלים במצוקה, ולרכישת מקרקעין מחברה כושלת תוקצבו בתקנות שנכללו בתכנית "השקעות והלוואות למוסדות פיננסיים לפיתוח התעשייה". בתכנית זו נכללו גם תקנות להגדלת הון המניות של החברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ, ולרכישת ציוד מחשבים לשם הגדלת כושר עיבוד הנתונים של משרד התעשייה והמסחר.

3. בסעיף "תמיכות והחזרים לתחבורה" קיימת תכנית "תמיכות והחזרים אחרים" האמורה לשמש מעין רזרבה. במהלך כל אחת משלוש השנים הנסקרות העביר האוצר את מרבית סכום ההרשאה בתכנית זו לתקנה הכלולה בה אשר נועדה למתן הלוואה למימון שוטף של פעילות מספנות ישראל בע"מ.

4. ההקצבה לכיסוי הוצאות הריפוי של שרים, של חברי כנסת ועוד, תוקצבה כתקנה בתכנית "פעולות מרכזיות" בתקציב הרגיל של משרד הבריאות. ההרשאה בתכנית זו כללה מגוון של תקנות, כגון הקצבות לתשלומי שכר לעובדים של אגפים אחדים במשרד, ליחידת חיילות בתפקידי סיעוד, למתנדבות בשירות הלאומי, להוצאות לשעת חירום, להוצאות (בלא פירוט) על חשבון הכנסות מתרומות, ולסקרים סטטיסטיים, וכן תקנות של רזרבה פנימית של המשרד.

5. בסעיף "פיתוח שווקים ליצוא" נכללה בתכנית "ביטוח משנה עבור ביטוח שער" תקנה למתן פיצוי למטוויות בגין רכישת כותנה מקומית.

6. בשנת 1986 יצר האוצר בתכנית "מאגרי מים ורישות" בתקציב הפיתוח של משרד החקלאות, תקנה חדשה למימון פעולות הסברה לחיסכון במים.

חריגות מן ההרשאה להוצאה

1. מבקר המדינה עמד פעמים רבות בעבר על התופעה של חריגות מן ההרשאה שנקבעה על פי חוק התקציב, ועל הצורך לקבוע נהלים מחייבים לבחינת החריגות, אגב דיון בנסיבות שהביאו לידי כך, והסקת מסקנות לפי הצורך.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבעו הוראות חדשות, שתחולתן מראשית שנת הכספים 1985, ולפיהן יהיה אשם בעבירת משמעת עובד מדינה שלא קיים הוראה מהוראות חוק זה או תקנה או הוראה לפיו, או נתן התחייבות תוך חריגה מההרשאה להתחייב, קיבל לעבודה עובד תוך חריגה מההרשאה הנקבעת ב"שיא כוח האדם", או חרג מההוראות בדבר הוצאה המותנית בהכנסה. בדבר

(33) בעניין הפסקת מתן הלוואות פיתוח תקציביות – ראה לעיל, עמ' 17.

עיצוב היישום של הוראות אלו, ראה לעיל. ככל זאת, בשנת 1985 היתה בדרך כלל ירידה במספר החריגות מההרשאה ברמות הפירוט השונות.

2. ההוצאה עלתה על ההרשאה, לפי הרשום בדו"ח האוצר, ב-2,570 מיליון ש"ח (49%) בסעיף תשלום חובות (קרן), וב-423 מיליון ש"ח (10%) בסעיף תשלום רבית ועמלות. החריגות הגדולות בשני הסעיפים האלה נובעות מאי-התאמה בין מתכונת התקצוב לבין צורת הרישום החשבונאי בתקציב של פדיון מלווה קצר מועד ושל שיערוך הנכסים וההתחייבויות הפיננסיים השוטפים של המדינה⁽³⁴⁾.

3. מלבד החריגות בשני הסעיפים האלה, עלתה ההוצאה על ההרשאה, בסכומים קטנים, בשלושה מבין 42 סעיפים ראשיים בתקציב הרגיל, באחד מ-22 סעיפים בתקציב הפיתוח וחשבון ההון, ובשניים מתשעה סעיפים של מפעלים עסקיים.

בדבר החריגה בסך של 2.8 מיליון ש"ח מן ההרשאה בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות – הגדולה בחריגות מן ההרשאה בסעיפים הראשיים של משרדי הממשלה – ראה לעיל.

4. בסעיפים ראשיים שלא נרשמה בהם חריגה מן ההרשאה הכוללת, היו חריגות רבות מן ההרשאה – אבל פחות מבעבר – ברמות של תחום פעולה, תכנית ותקנה. לדוגמה:

(א) בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון, שנותר בו עודף הרשאה בשיעור של 11%, היו חריגות גדולות מן ההרשאה בכמה תכניות, ובעיקר חריגה של 21.4 מיליון ש"ח בתכנית למתן הלוואות לזוגות צעירים (חריגה של 165% מן ההרשאה נטו, אבל 14% בלבד מן ההרשאה הכוללת, שרובה מכוסה בתקבולים ממילווה שהאוצר מגייס מקופות גמל). וחריגה של 18.1 מיליון ש"ח בתכנית למתן הלוואות לבנקים למשכנתאות למימון הלוואות משלימות (חריגה של 139% מן ההרשאה נטו, או 38% מן ההרשאה הכוללת).

המשרד הסביר, שיש לו מחויבות לספק הלוואה לדיור לכל מי שעומד בקריטריונים. ביקוש מוגבר להלוואות מצד הזכאים גרם למשרד לחרוג מן ההרשאה להוצאה בשתי תכניות אלו. נוסף לכך, שיטת המימון והביצוע של הלוואות משלימות בלא תיווך ממשלתי ישיר, אשר הופעלה ב-1984 (ראה לעיל עמ' 19), לא פעלה כמתוכנן החל בנובמבר 1985, וממילא מומנו הלוואות משלימות רבות מן המתוכנן באמצעות תקציב המשרד. עוד הסביר המשרד, שעד לשנת הכספים 1985 הוא לא נהג להקפיד ולהימנע מחריגה מן ההרשאה להוצאה במישור של תכניות, אלא רק במישור של סעיף ראשי. הוא הודיע למשרד מבקר המדינה, כי החל בשנת הכספים 1986 יקפיד להימנע מחריגות מן ההרשאה להוצאה גם במישור של תכניות, כשם שנהג גם בעבר. להקפיד ולהימנע מחריגה מן ההרשאה להתחייב במישור של תכניות. עם זאת יש לציין, שבשנת 1985 חרג המשרד בשתי התכניות האמורות גם מן ההרשאה להתחייב, ובשיעורים גבוהים. גם בתקציב הפיתוח של התקשורת היו חריגות רבות מן ההרשאה; חשב המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו להקפיד להבא להימנע מחריגות מן ההרשאה להוצאה במישור של תכניות.

(ב) בתקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה, שנרשם בו עודף הרשאה נטו בשיעור של 1% במישור הסעיף הראשי, נרשמו, זו השנה החמישית ברציפות, חריגות מן ההרשאה בשיעורים גבוהים בתכניות התכנון והניהול כלשכות מחוזיות. בתכניות אלו אושרו הגדלות ריאליות ניכרות של ההרשאה ב-1984 וב-1985 בהשוואה לשנים קודמות, אשר איפשרו הקטנה של שיעורי החריגה משיא של 600% ל-100% בקירוב. בתכניות אחרות של המשרד נמצאו חריגות מן ההרשאה בשיעורים ניכרים בתקנות של שכר עבודה ושל החזקת רכב לעובדי המשרד; גם בפריטים אלה קטנו שיעורי החריגה בהשוואה לשיעורים הגבוהים מאד שהיו בשנים קודמות.

משרד העבודה והרווחה הסביר למשרד מבקר המדינה, שהחריגות הללו בשיעורים גבוהים נבעו מכך שההרשאה שתוקצבה לא הספיקה לכיסוי תשלומי השכר וההוצאות הנלוות למספר העובדים שהמשרד היה רשאי להעסיק. לדברי המשרד, תת-התקצוב נבע, בין השאר, מכך שלא הובאו

(34) ראה לעיל עמ' 20 ועמ' 27 ולהלן עמ' 44.

בחשבון תוספות השכר המשולמות לקבוצות עובדים במוסדות ובמרכזי הכשרה של המשרד, ומכך שההקצבות לשכר צומצמו במקביל להקטנת שיא כוח האדם של המשרד, ואילו תהליך ההקטנה של מצבת המועסקים במשרד נמשך עד לסוף שנת הכספים. המשרד הודיע, שלאחר שנבדקה טענה זו הסכים משרד האוצר לתת תוספת ריאלית בסך של 8 מיליון ש"ח להקצבות לשכר בתקציב המשרד לשנת הכספים 1986.

גם משרד הפנים הסביר למשרד מבקר המדינה, שהחריגות מן ההרשאה לתשלום שכר לעובדים קבועים (בתקנות הקרויות "שיא כוח אדם"), החוזרות ונשנות זה שנים, אינן נובעות מחריגה ממשית של המשרד מן המסגרת המותרת של העסקת עובדים, אלא מתת-תקצוב.

לדברי אגף התקציבים, החריגות בתקציביהם של שני המשרדים האלה נבעו חלקן מתת-תקצוב וחלקן מחריגות ממשיות של המשרדים.

ג) בתקציב הרגיל של משרד הבריאות נרשם עודף הרשאה על הוצאה בשנת 1985, לאחר שש שנים זו אחר זו שבהן נוצרה חריגה ניכרת בהרשאה להוצאה נטו בסעיף זה, בייחוד כתוצאה מאי-גביית הכנסה מיועדת בגין אשפוז חברי קופות חולים בבתי חולים ממשלתיים. החריגה בשנת 1984 היתה עלולה להיות גדולה יותר מכפי שהיתה, אלמלא נדחו תשלומים בהיקף ניכר לשנת הכספים 1985. בשנת 1985 תוקצב לתשלום חובות של המשרד משנת 1984 סך של 5 מיליון ש"ח, וממנו הוצא סך של 4.3 מיליון ש"ח.

בתחום פעולה "שירותי אשפוז כלליים" היתה בשנת 1985 חריגה מן ההרשאה נטו בסך של 3.2 מיליון ש"ח (9.9%): בהרשאה הכוללת נותר עודף בסך של 2.2 מיליון ש"ח (0.9%), ואולם גביית ההכנסה המיועדת היתה נמוכה ב-5.4 מיליון ש"ח (2.4%) מן האמדין המתוקן. היתה חריגה מן ההרשאה גם בתחום פעולה "העברות למוסדות רפואיים ציבוריים" בסך של 1 מיליון ש"ח, שנבעה כולה מחריגה מן ההרשאה לתמיכה בקופת החולים הכללית בסך של 1.2 מיליון ש"ח (1.3%). חריגות אלו אוזנו בעודפי הרשאה שנותרו בתחומי פעולה אחרים של המשרד, בייחוד "שירותי בריאות הציבור" (ובתוך זה, בייחוד בתכניות של שירותי רפואה מונעת).

בתכנית "פעולות מרכזיות" של הנהלת משרד הבריאות היתה הוצאה בסך של 2.2 מיליון ש"ח בתקנה "סעיף מרכזי - חדשי עבודה", שבה היתה הרשאה בסך של 0.4 מיליון ש"ח. כמו כן היתה בתכנית ההנהלה של שירותי טיפול פסיכיאטרי הוצאה בסך של 719,000 ש"ח בתקנה "עתודה להפניית חולי נפש", שבה היתה הרשאה בסך של 154,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר בעבר⁽³⁵⁾, שאין לזקוף שום הוצאה לפריטי רורבה בתקציב, אלא יש לדאוג לחלוקת ההרשאה שבפריטי הרורבה לפריטי ההוצאה המתאימים, כגון תכניות התפעול של בתי החולים.

ד) במשרדים רבים היו חריגות בשיעורים גבוהים למדי בתקנות של אש"ל ונסיעות (תשלומי החזקת רכב לעובדים). חריגות בנושא זה בתקציבים של משרד התחבורה ושל משרד העבודה והרווחה, החוזרות ונשנות זה שנים אחדות שנה אחר שנה, צוינו בדו"ח שנתי 36, עמ' מ'. בשנה הנסקרת, לדוגמה, היו חריגות בשיעור של כ-70% בתקנות העיקריות להחזקת רכב במשרד העבודה והרווחה, והן גררו חריגות בשיעורים ניכרים בתכניות שבהן נכללו - תכניות האמרכלות של המשרד הראשי ושל שירות התעסוקה.

החשבים של המשרדים האלה ושל מספר ניכר של עוד משרדים⁽³⁶⁾ מסרו למשרד מבקר המדינה, שהם רואים בתשלומי החזקת רכב הוצאה קשיחה, כמו שכר, ולכן אינם מגבילים את ביצוע התשלומים לעובדים לפי ההרשאה בתקנות של החזקת רכב לעובדים. לדברי החשבים, חריגה מן ההרשאה בתקנות אלו נובעת מתת-תקצוב.

(35) ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 36, עמ' מ"א. בשנת 1984 נקראה התקנה הראשונה "עתודה מרכזית".

(36) משרד החקלאות, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד התקשורת, ומרכז ההסברה במשרד החינוך והתרבות.

מבקר המדינה התייחס להחזר הוצאות נסיעה לעובדי המדינה בחוות דעת שנתן בדצמבר 1983 בנושא זה, לפי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת⁽³⁷⁾. בחוות דעת זו עמד מבקר המדינה על כך שבהסדרים הנהוגים יש מרכיב מובהק של תוספת שכר, אבל אין התוספת ניתנת בשווה לבעלי דרגה דומה ותפקידים דומים, אלא רק לאלה המחזיקים רכב, בין אם הוא משמש להם בפועל בתפקיד ובין אם לאו. מבקר המדינה הסתייג מן הפגם המוסרי הטמון בהסדרים הנהוגים בנושא זה. המדובר בייחוד ברשות שניתנה לעובדי המדינה בעלי רכב לדווח על נסיעות בעיר בתפקיד בגבולות של 500 ק"מ לחודש, בלא פירוט. מתברר, שעובדים רבים רואים באפשרות לדווח על נסיעות בעיר תוספת כוללת שמותר לתבוע במלואה באופן אוטומטי, בלא קשר הכרחי עם היקף הנסיעות בתפקיד בפועל בעיר. ניצול האפשרות לדווח דיווח כוללני שכזה, יש בו כדי לעשות תשלומים שרשמית אמורים להיות החזר הוצאות על נסיעה בתפקיד, לאמצעי להגדלת השכר – אגב הפלייה בין מי שיש לו רכב שירות או רכב אישי ומוכן לדווח על נסיעות בדרך זו, לבין מי שנמנע מכך, או שאין לו רכב כלל.

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא מסכים שאין לראות בתשלומי החזקת רכב מרכיב הוצאה קשיח כמו שכר, ושמטלת על המשרדים האחראים לדאוג לתקצוב מלא של ההוצאה הנדרשת להחזקת רכב או להקטין את ההוצאה בהתאם להרשאה.

(ה) בתקציב מפעלי התקשורת חרגה ההוצאה על רכישת דלק בכמיליון ש"ח מן ההרשאה בתכנית המיועדת לכך – חריגה בשיעור של כ-87%. חשב המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לאגף הכספים של משרד התקשורת אין שליטה על ההוצאה בתכנית זו.

איחור בהגשת פניות לוועדת הכספים

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע, כי הודעות לוועדת הכספים של הכנסת, ובקשות למתן אישורה, בדבר שינויים בהרשאה להוצאה ולהוצאה המותנית בהכנסה, בהרשאה להתחייב ובהרשאה להעסקת כוח אדם, יוגשו לוועדה לא יאוחר מחודש ימים לפני תום שנת הכספים, אבל הוועדה רשאית, במקרים מיוחדים, להרשות הגשתן במועד אחר. למעשה, הגיש האוצר לוועדת הכספים במארכ 1986 כ-50 פניות בענייני תקציב, רובן בקשות לאישור הוועדה ומיעוטן הודעות בדבר שינויים שהאוצר החליט עליהם במסגרת סמכותו.

אגף התקציבים הודיע כי הוועדה תתירה למשרד האוצר להגיש באיחור את הבקשות וההצעות האמורות.

ליקויים בתקצוב ונרישום

של הוצאה המותנית בהכנסה

1. בעניין הוצאה מותנית בהכנסה קובע חוק יסודות התקציב, בין השאר⁽³⁸⁾, כי תקבול שמקורו במילווה ישמש למימון הוצאה בסעיפי תקציב בתקציב הפיתוח וחשבון הון בלבד. כך נקבע גם בחוקי התקציב השנתיים מאז שנת הכספים 1977. אף על פי כן תוקצבו בתקציב הרגיל, בכל שנה בשנים האחרונות, הקצבות אחדות של הוצאה המותנית בהכנסה, שמקורה במילווה⁽³⁹⁾. דוגמה מובהקת היא ההקצבה בסעיף הוצאות שונות למתן הלוואות לעובדי מדינה, שחלקה מותנית בקבלת תקבולים מחסכונות עובדי המדינה בתכניות חסכון מיוחדות לרכישת רכב ולצורכי דיור שמנהל אותן בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. בשנת 1985 תוקצב מימון הלוואות לעובדי מדינה בסך של כ-22.2 מיליון ש"ח, מזה כ-4.2 מיליון ש"ח שימומן מחסכונות העובדים; לפי דו"ח האוצר, הועבר בפועל לבנק יהב סך של כ-20.4 מיליון ש"ח, וממנו תקבולים מחסכונות העובדים בסך של 4.2 מיליון ש"ח.

(37) ראה בדו"ח שנתי 34, עמ' 1, ובמיוחד עמ' 4 - 5.

(38) סעיף 5 (ג).

(39) ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 34, עמ' מ"ה.

למעשה אין אגף החשב הכללי מקבל מבנק יהב פקדונות בגין חסכונות עובדי המדינה בתכניות החסכון המיוחדות. לפי הסברים שמסר האגף, בנק יהב משקיע את תקבולי החסכון במילווות מדינה. מתברר, שהאגף נוהג בכל שנה לרשום בדו"ח האוצר תקבולים בפריט ההכנסה המיועדת לנושא זה במלוא הסכום שתוקצב באמזן המתוקן, בלא כל קשר לסכום החסכונות בפועל. האגף מנכה את הסכום האמור מסעיף התקבולים מאמיסיות ומהפקדות (הנרשמים במסגרת הכנסות המדינה הכלליות) ומעביר את הסכום לפריט האמור בסעיף הוצאות שונות. אין בידי אגף החשב הכללי מידע על הסכום שהשקיע בנק יהב בפועל במילווות מדינה (שכספי התמורה שלהם כלולים בסעיף התקבולים מאמיסיות והפקדות) בגין חסכונות העובדים בתכניות החסכון.

2. בסעיף תמיכות במחירי יסוד תוקצבה תכנית בשם "תמיכה ושינוי במלאי בחשבון המסחרי". ההרשאה המתוקנת היתה 17.2 מיליון ש"ח, מזה 7.7 מיליון ש"ח המותנה ברווח שיתקבל ממינהל הסחר הממשלתי (מפעל עסקי של משרד התעשייה והמסחר) ונובע ממכירת בשר קפוא מיובא במחיר הגבוה בשיעור ניכר מעלותו. מתוך ההוצאה שתוקצבה, רק 9.5 מיליון ש"ח נועדו להעברה למינהל הסחר לסבסוד מחירי החיטה ופולי הסויה, ואילו סך של 7.7 מיליון ש"ח תוקצב בתקנה "עודף מהחשבון המסחרי", שנועדה להעברת הרווח מבשר קפוא ממינהל הסחר לסעיף "תמלוגים ממפעלים עסקיים" בהכנסות המדינה הכלליות. העברה זו אינה סובסידיה אלא מייצגת למעשה גביית היטל: אף על פי כן סווגה תקנה זו במסגרת המיון הכלכלי של התקציב, כמו שתי התקנות שנועדו לסיבסוד חיטה ופולי סויה.

למעשה נתקבלו רווחים ממכירת חיטה ופולי סויה, במקום שהמינהל יזדקק לתמיכה מסעיף זה כדי לסבסד אותן. ההכנסה הכוללת (לרבות הרווח בגין בשר קפוא מיובא) הסתכמה ב-103.8 מיליון ש"ח, וההוצאה ברוטו, שהייתה כולה העברת רווחים להכנסות המדינה ולא סובסידיה, הסתכמה ב-94.7 מיליון ש"ח. ואולם מאחר שהרווחים בגין חיטה ופולי סויה נרשמו בתקנות של הוצאה, במקום שיירשמו בפריטים של הכנסה, התקבלו בדו"ח האוצר סיכומים שבהם ההוצאה המיועדת וההוצאה ברוטו נמוכות ב-17.4 מיליון ש"ח מהסכומים הנכונים⁽⁴⁰⁾. קיוזו זה היה נמנע אילו יצר אגף החשב הכללי בדיעבד פריטי הכנסה, שלא נכללו בתקציב המתוקן, כדי לרשום בהם את סכומי הרווח שהתקבלו בגין שתי סחורות אלו. יתרה מזו, מוטב היה להימנע מלכתחילה מתקצוב ההעברה של הרווח מן החשבון המסחרי להכנסות המדינה כאמצעות סעיף התמיכות, שהרי בדרך זו היא מוצגת, הן בדו"ח האוצר, כפי שמוגש לכנסת ולציבור, והן במיון הכלכלי של ביצוע התקציב, כאילו היתה סובסידיה. מן הראוי היה, שרווח זה יועבר במישרין מן המפעל העסקי להכנסות המדינה. אגף התקציבים הודיע, שהוא מסכים להמלצה זו, ותיקן בהתאם לכך את הצעת התקציב לשנת הכספים 1987.

הביצוע	ההרשאה	
11.3 (-)	5.5	חיטה - תמיכה
85.8 (-)	7.7 (-)	בשר קפוא - עודף
6.1 (-)	4.0	פולי סויה - תמיכה
0.6 (-)	-	פולי סויה - עודף
94.7	7.7	עודף מהחשבון המסחרי
77.3	17.2	הוצאה ברוטו
86.4 (-)	7.7 (-)	הכנסה מיועדת
9.1 (-)	9.5	הוצאה נטו

הרווח בסך של 0.6 מיליון ש"ח שנרשם בתקנה "פולי סויה - עודף" מתייחס לסחורה אחרת - שמן סויה.

(40) בדו"ח האוצר רשומה תכנית זו כלהלן (הנתונים במיליוני ש"ח: כל סכום של הכנסה מסומן ב-(-)).

עודף התקבולים מן החשבון המסחרי על הסכום שהועבר להכנסות המדינה, בסך של 9.1 מיליון ש"ח, שימש לכיסוי הוצאה באותו סכום שנרשמה בתכנית נפרדת שנכללה, בלא סכום של הרשאה, בסעיף התמיכות - "הון חוזר להגדלת המלאי" (על אף שמה, אין התכנית האמורה לעיל כוללת מימון להגדלת המלאי אלא רק סובסידיות ורווחים). אין מקום לתקצב מימון להגדלת מלאי ממשלתי, שאין בו משום סובסידיה, בסעיף התמיכות: יש לתקצבו בסעיף "הון חוזר תקציבי".

3. בתחום הפעולה "כיסוי הגרעון של קרן האיוון (להוזלת מחירי המים) שבסעיף התמיכות במחירים של מצרכי יסוד"⁽⁴¹⁾ תוקצבה בפעם הראשונה סדרה של 17 תכניות, כל אחת בגין התמיכה באחד ממפעלי המים הנתמכים. ההרשאה לתמיכות אלו הסתכמה ב-67.5 מיליון ש"ח, מזה 11.5 מיליון ש"ח שהותנה בהכנסה מיועדת מגביית היטלים ממפעלי מים שעלות הפקת המים בהם, לפי תחשיב המבוסס על תקנות המים, וזוהי ממחיר המכירה של המים. בעבר תוקצב רק הסכום נטו שנדרש לכיסוי הגרעון בקרן האיוון למים.

בדו"ח האוצר רשומה הוצאה בסך של 45.2 מיליון ש"ח ב-16 תכניות: בתכנית לתמיכה במפעל הערבה לא נרשמה כל הוצאה. בתכנית שנועדה לרישום ההכנסה שהתקבלה מהיטלים לא נרשמה כל הכנסה.

הביקורת העלתה, כי למעשה קיבל אגף החשב הכללי היטלים בסך של 13.7 מיליון ש"ח, אבל במקום לרשום הכנסה זו בתקציב כדרוש, השתמש האגף בכסף זה כדי לשלם תמיכות למפעלי מים שונים בסך של כ-11.4 מיליון ש"ח, בלי לרשום הוצאה והכנסה בתכניות המתאימות בדו"ח, ואת היתרה, בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח, זקף לזכות התקנה של אחד ממפעלי המים בתקציב, דהיינו הקטין מלאכותית את סכום ההוצאה שהיה רשום בה. עוד מתברר, שהרישום של ההוצאה ב-17 התקנות בגין מפעלי המים נעשה בשרירות, בלא התייחסות להתפלגות התשלומים בפועל בין המפעלים: הנציבות לא הודיעה לחשב הכללי לאילו מפעלי מים נועדו תשלומי התמיכה, ואגף החשב הכללי זקף את ההוצאות לכל תקנה לפי הסדר, למן הראשונה ואילך, עד לסכום ההרשאה בכל תקנה. זו הסיבה להעדר כל רישום של הוצאה לגבי מפעל הערבה, שהתמיכה בו מתוקצבת בתקנה האחרונה בסדרת התקנות.

עוד יש לציין, שהאגף לא פעל למנוע מנציבות המים לבצע תשלומים ישירים של תמיכות למפעלי מים, מתוך כספי היטלים שהיא גבתה ולא העבירה לאגף החשב הכללי.

מתכונת התקצוב שנקבעה בשנת הכספים 1985 נועדה להציג בפעם הראשונה בתקציב את הסובסידיה הישירה ואת הסובסידיה הצולבת המתבצעות במסגרת קרן האיוון, אגב פירוט התמיכה לכל אחד ממפעלי המים. בגלל הליקויים הללו לא הושגה מטרה זו. בתקציב לשנת הכספים 1986 בוטל התקצוב של הוצאה המותנית בהכנסה ושל התמיכות לפי פירוט מפעלי המים.

4. חשבוניות המסלקה למחירי דלק כלולים כתחום פעולה בסעיף התקציב הרגיל של משרד האנרגיה והתשתית. בדו"ח האוצר מוצגות ההוצאות וההכנסות של המסלקה בסכום הנמוך ב-232.2 מיליון ש"ח מכפי שהיו בפועל (על פי הדו"ח שהגיש מינהל הדלק לאגף החשב הכללי), כתוצאה מקיזוז הוצאה בהכנסה בסכום זה (ראה לעיל, עמ' 17).

5. בסעיף התקציב "השתתפות בתקציב המינהל האזרחי" הסתכמה ההרשאה המתוקנת ב-37.5 מיליון ש"ח, מזה הוצאה המותנית בהכנסה בסך של 16.3 מיליון ש"ח, אבל בדו"ח האוצר לא הוצגו ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה וביצועה, אלא רק ההרשאה נטו⁽⁴²⁾ וביצועה. אגף החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בשנה הנסקרת, כמו בשנים קודמות, הוא לא קיבל נתונים מן המינהל האזרחי אלא במונחים של תקציב נטו, וכי מצב זה נמשך גם בשנת הכספים 1986, אף על פי שבחוק התקציב לאותה שנה, נכלל תקציב המינהל האזרחי בפעם הראשונה בפירוט מלא.

(41) יש בסעיף זה עוד תחום פעולה "תמיכות שאינן נכללות בקרן האיוון". שני תחומי הפעולה האלה מבטאים רק חלק מן התמיכה הממשלתית הכוללת להוזלת מחירי המים: ראה בדו"ח זה, בפרק על הביקורת בנציבות המים.

(42) ההרשאה בניכוי ההכנסה המיועדת.

6. בתחום פעולה שירותי אשפוז בתקציב הרגיל של משרד הבריאות מרוכזת מרבית ההרשאה בתכנית "שירותי בתי חולים ממשלתיים" (להלן – התכנית המרכזית). בתכנית זו הסתכמה ההוצאה ב-260 מיליון ש"ח, מזה 225 מיליון ש"ח כוסה בהכנסה מיועדת מגביית דמי אשפוז. בתכנית הזאת תקנות בגין כמעט כל ההכנסות של כל אחד מבתי החולים (פרט להכנסות בגין שירותי חדר מיון). לכל בית חולים קיימת תכנית נפרדת שבה מתוקצבות ההוצאות שלו במפורט, ההכנסות שלו ממיון, והפחתה חשבונאית בסכום האמור לכסות את מלוא הוצאותיו נטו. בתכנית המרכזית קיימת תקנה בגין כל בית חולים המיועדת להעברת סכום זה לתכנית של אותו בית חולים. כתוצאה מהעברה חשבונאית זו, התקציב ברוטו בכל תכנית של בית חולים משקף חלק קטן מאד מתקציבו הממשי.

אין זה ברור מה היתרון של מתכונת תקצוב מסובכת שכזאת לעומת האפשרות לתקצב בתכנית של כל בית חולים בנפרד את מלוא הוצאותיו והכנסותיו.

בדו"ח האוצר לשנת הכספים 1984 היתה הוצאה נטו שסומנה בסימן שלילי (דהיינו, ההכנסה המיועדת היתה גדולה מן ההוצאה ברוטו) בסכום גדול בתכנית המרכזית, משום שלא בוצעה כלל ההוצאה הרישומית להעברת סכומים מתקנות בתכנית זו לתכניותיהם של 9 מ-13 בתי חולים. בתשע תכניות אלו נרשמו אפוא חריגות מן ההרשאה בסכומים גדולים מאד. לעומת זאת, על פי דו"ח האוצר לשנת הכספים 1985, בוצעו ההעברות הרישומיות בכל 13 התקנות בדיוק לפי ההרשאה המתוקנת בהן. כתוצאה מכך נרשמה הוצאה בסימן שלילי ב-7 מבין 13 התכניות של בתי החולים, מאחר שההוצאות בהן היו נמוכות מן הסכומים שתוקצבו להעברה אליהן מן התכנית המרכזית. בתכנית המרכזית נוצרה חריגה מן ההרשאה נטו כתוצאה מגביית הכנסות בסכום הנמוך מן האמון המתוקן.

בשל חוסר העקביות בשיטת הרישום, אין ללמוד על מצב התקציב של בתי החולים מעיון בדו"ח האוצר, ובייחוד אין כל משמעות להשוואה בין הביצוע בשתי השנים.

הכוונת אמצעים בשוק ההון מחוץ למסגרת התקציב

1. בשנות השבעים נהג משרד האוצר לעקוף את תקציב המדינה עקיפה מהותית ובהיקף גדול, באמצעות סמכויותיו לכוון את השימוש בכספי התמורה של איגרות חוב לא ממשלתיות⁽⁴³⁾, שאת הנפקתן הוא מאשר, ולעשות הסדרי ביטוח הצמדה שהיה בהם משום הבטחת סובסידיה להון. בסוף שנות השבעים, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקר המדינה, נסתמו פרצות אלו במידה רבה: על פי חוקי התקציב החל בשנת הכספים 1977, הסדרי ביטוח הצמדה מעל סכום מסוים טעונים את אישורה המוקדם של ועדת הכספים של הכנסת; על הסדרים הנופלים מן הסכום האמור חייב שר האוצר לדווח לוועדה פעם בשישה חודשים. האוצר חדל ב-1979 לאשר הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק, והפעיל את הכוונת האמצעים בשוק ההון בעיקר באמצעות התקציב.

משרד מבקר המדינה בדק את הכוונתם, בידי האוצר, של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות בשנת הכספים 1985. לפי מסמכי אגף שוק ההון, הוא אישר את הנפקתן של אג"ח לא ממשלתיות בהיקף של 739 מיליון ש"ח. מסכום זה, 91% חויבו בהפקדה קבועה באגף החשב הכללי, ברובם הגדול למימון כללי של התקציב (בייחוד למיחזור החוב הפנימי של הממשלה ולמימון תקציב הפיתוח) ומיעוטם – כהכנסה מיועדת למתן הלוואות תקציביות: 8% הוקצו למימון הלוואות אפתיקאיות משלימות במסגרת הרפורמה שהופעלה בנושא זה, כמוסבר להלן; 1% סווג כמיועד לשימוש חופשי של המוסדות הכספיים שהנפיקו את איגרות החוב, או כמיועד למטרות אחרות. ההנפקות שנכללו בקבוצה האחרונה ושהסתכמו, כאמור, ב-1% מכלל ההנפקות שאישרו, יועדו לארבע מטרות: 1. מימון הלוואות לרכישת ציוד חקלאי מייצור מקומי, לפי הכוונת אגף התקציבים

(43) איגרות החוב מונפקות על ידי חברות בנות של בנקים, והן מיועדות לרכישה על ידי קופות גמל לסוגיהן. בדבר העמלות הנוספות שהאוצר משלם בגין גיוס הון בדרך זו כתחליף לגיוס הון באמצעות מילווה המדינה, ראה בדו"ח זה, עמ' 71.

ומשרד החקלאות: 2. מימון הלוואה לחברה שהקימה בית מלון; 3. מימון הפעילות העסקית הלא מוכוונת של בנק למשכנתאות: 4. מימון מיחזור החוב של חברה להשקעות, בגין איגרות חוב שלה שהגיע מועד פדיון. למעשה לא ניתן אישור להנפקה לשימוש החופשי של מנפיק, אבל באישורי ההנפקות שנועדו לארבע המטרות האמורות לא קבע האוצר את מחיר המכירה של איגרות החוב לקופות הגמל ואף לא את תנאי ההלוואות שיינתנו מכספי ההנפקות האלה.

משרד האוצר אינו נוהג בדרך כלל להביא לידיעת הכנסת והציבור, לא באמצעות דברי ההסבר לתקציב ולא בדרך אחרת, את תכניותיו בדבר ההכוונה הממשלתית מחוץ למסגרת התקציב של אמצעים המגויסים בשוק ההון. יוצא מכלל זה הוא המידע שניתן בדברי ההסבר לתקציב משרד הבינוי והשיכון בדבר התכנית למימון הלוואות אפותיקאיות משלימות שלא במסגרת התקציב. לפי תכנית זו – שחדלה לפעול, כאמור, בנובמבר 1985 – נועדו ההלוואות האפותיקאיות הלא מסובסדות להינתן בלי תיווך ממשלתי, אבל כפוף לקריטריונים לזכאות, לתנאים ולהיקף שיקבעו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. בדברי ההסבר לתקציב לכל שנה משנות הכספים 1985 – 1987, לא נכללו נתונים על הסכומים שהוכוונו למטרה זו בשנה הקודמת ולא על הסכומים שתוכנן להקצותם למטרה זו בשנה הנדונה. הקצאת הנפקות של איגרות חוב למימון רכישה של ציוד חקלאי והקמת בית מלון ולמימון לא מכוון לבנק למשכנתאות לא הוזכרה כלל בדברי ההסבר לתקציבי משרד החקלאות, משרד התיירות ומשרד הבינוי והשיכון.

אמנם אין המדובר, כפי שהיה בעבר, במתן סובסידיה ממשלתית, אבל הקצאת האמצעים למטרות מסוימות כרוכה בהטבה של ממש, בהתחשב בכך שחלק הארי של אמצעי המימון הזמינים לטווח ארוך במשק מגויס, כאמור, לצורכי הממשלה, ובהתחשב בהשפעה העקיפה על עלות המימון הנובעת מהטבות המס שמקבלות קופות הגמל הרוכשות את איגרות החוב. עוד יש לציין, שהאישורים האלה מהווים גם הטבה לחברות המנפיקות ולבנקים שהן קשורות אליהם, הואיל וניתן להם חופש לקבוע את שיעורי הרבית ללווים (עד הרבית המירבית המותרת על פי חוק בגין הלוואה צמודה – 13%), ודבר זה מאפשר להם מרווחים מוגדלים בהשוואה להלוואות תקציביות.

לדעת הביקורת, אם האוצר מחליט לכוון את השימוש באמצעים בשוק ההון במקום לאשר שימוש חופשי בהם, דרוש לקבוע קריטריונים שלפיהם ייקבעו אלו הלוואות צריכות להיכלל בתקציב המדינה ואלו אפשר לכוון מחוץ למסגרתו. מן הראוי, שהאוצר יכלול בדברי ההסבר לתקציב את תכניותיו בדבר הקצאת אמצעים בשוק ההון, אגב מיון לפי ענפים והבחנה בין הלוואות שהממשלה מסבסדת לבין אלה שאינן מסובסדות אלא כפופות לתנאים שהוא קובע; וכן בין כל אלה לבין אמצעים שהוא מאשר לשימוש החופשי של הגופים המגייסים הון. כמו כן מן הראוי, שהאוצר יגיש לכנסת מידע על הסדרים מיוחדים שהוא עושה בתחום זה, וכן שיגיש לאחר כל שנת כספים מידע על מימושן של תכניות אלו.

ליקויים ברישום בדו"ח האוצר

1. נוצר הפרש של כ-125 מיליון ש"ח, כאמור, בין נתוני הביצוע של תקציב הבטחון לפי דו"ח האוצר ולפי הדו"ח הכספי של חשבות משרד הבטחון, כתוצאה מאיחור בסגירת ספרי החשבונות של משרד הבטחון.
2. בדו"ח האוצר לא הוצג עיקר הביצוע של תקציב בנק הדואר, הכלול בתקציב מפעלי התקשורת: על פי הדו"ח הכספי המאושר של בנק הדואר ל-31.3.86, הסתכמו הכנסותיו בשנה הנסקרת ב-59.9 מיליון ש"ח, והוצאותיו ב-27.3 מיליון ש"ח, ואילו על פי דו"ח האוצר, שלא נרשם בו כל ביצוע באחדות מתכניות התקציב, רשומות הכנסה בסך של כ-5,000 ש"ח והוצאה בסך של 6.8 מיליון ש"ח.
3. בסעיף ההכנסות של המפעל העסקי "חשבונות הסחר הממשלתיים" רשומה הכנסה, הנובעת מהעברה מסעית התמיכות במחירי מצרכים, לשם מימון הגדלת מלאי בסך של 9.1 מיליון ש"ח, בתקנה ששמה "הגדלה במלאי החיטה". לפי חישובי משרד מבקר המדינה, המדובר למעשה במימון ההוצאה נטו של מינהל הסחר בגין הגדלת מלאי החיטה בסך של 5.2 מיליון ש"ח, הגדלת מלאי

הבשר ב-3.1 מיליון ש"ח, והגדלת מלאי השמן ב-2.5 מיליון ש"ח, בניכוי סכום הקטנת המלאי של פולי הסויה - 1.8 מיליון ש"ח. מן הראוי היה לרשום את המימון לשינוי המלאי של ארבע הסחורות האלה בפריטים נפרדים.

4. בתקציב המדפיס הממשלתי בסעיף מפעלי האוצר נרשמה חריגה מן התקציב בשיעור גבוה (223%) באחת התכניות של אגף הדפוס לדברי ערך, ונרשמו חריגות ניכרות בתקנות אחדות הכלולות בתכנית אחרת של אגף זה. לפי הסברי החשב של המדפיס הממשלתי, תכניות התקציב של אגף הדפוס הכללי בוטלו כליל במסגרת צמצומים, אבל האגף לא חוסל בפועל. החשב ביקש לתקצב מחדש את תכניות התקציב של אגף הדפוס הכללי, כדי שרישום ההוצאה ישקף נכונה את ההוצאה לפי האגפים, אבל אגף התקציבים לא הסכים לבקשה זו, אלא הורה לחשב לזקוף את הוצאות התפעול של אגף הדפוס הכללי לפריטים המקבילים בתכניות אגף הדפוס לדברי ערך.

5. בביצוע התקציב של המדפיס הממשלתי בכללותו נוצר עודף הכנסות על הוצאות בסכום קטן - 243,000 ש"ח - והוא הועבר להכנסות המדינה. העברה זו לא נרשמה, כדרוש, בסעיף ההוצאות של המפעל העסקי, אלא נרשמה בסעיף הכנסות המפעל העסקי, בסימן הפוך (דהיינו, כקזוז של הכנסה), ובפריט ששמו "עודפי הוצאות על הכנסות"; רישום זה אינו משקף את מהות הפעולה.