

ממצאי הביקורת

פרק ראשון
האוצר

תקציב המדינה לשנת הכספים 1987 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-16.9.88 את הדו"ח לשנת הכספים 1987. משרד מבקר המדינה בדק את הדין וחשבון בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הביטחון, במשרד הבריאות ובמכון לפיריון העבודה והייצור. במשרדי הממשלה האחרים נעשו בדיקות מסורגות, ונסקרו דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים למשרד האוצר על חריגות מן ההרשאה 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. פרק אחד בדו"ח זה יוחד לניהול ההרשאה להתחייב בתקציב המדינה.

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 אוצר בתוכו את מרבית ההוראות בענייני תקציב, שהיו בעבר כלולות בחוקי התקציב השנתיים (חוץ מעניינים מיוחדים לשנת כספים מסוימת, הנכללים גם מאז 1985 בחוקי התקציב השנתיים). נוסף על כך יש בחוק הוראות חדשות, הנוגעות הן לתקציב המדינה עצמו והן לגופים המוגדרים בו "גופים מתוקצבים" ו"גופים נתמכים"¹. בעת חקיקתו של החוק נקבע כי תחולתו לשלוש שנות הכספים 1985, 1986 ו-1987. בתיקון לחוק שנתקבל בכנסת ב-23.3.88, בוטלה הגבלה זו.

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 1987 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה ב-27.1.87. ההצעה הסתכמה ב-39,294 מיליון ש"ח (מזה 1,660 מיליון ש"ח להחזר חובות לבנק ישראל), בתוספת הוצאה המותנית בהכנסה בסך של 3,101 מיליון ש"ח (לרבות ההוצאה המותנית שבתקציב הביטחון)². תקציבי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים הסתכמו ב-1,175 מיליון ש"ח.

הצעת התקציב התבססה, לפי דברי ההסבר, על החלטות שקיבלה הממשלה בינואר 1987, בעת שביצעה פיחות בשיעור של 10%. בין השאר החליטה הממשלה להפחית 400 מיליון ש"ח (במחירי שנת הכספים 1986) מהצעת התקציב לשנת הכספים 1987; להפחית את שיעורי מס ההכנסה ומס החברות; ולצמצם את מעורבות הממשלה בשוק ההון, בין היתר על ידי הקטנת חובת ההשקעה של קופות גמל בניירות ערך ממשלתיים. על פי הצעת התקציב תוכנן, בין השאר, לקצץ בתמיכות

1 סקירה נרחבת יותר בעניין חוק זה ראה בדו"ח שנתי 37, עמ' 3 - 5.

2 מסמכי התקציב ודו"ח האוצר על ביצועו המתפרסמים בציבור אינם כוללים את הנתונים, המובאים בפרק זה, על ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון.

3 אלה "המפעלים העסקיים": חשבונות הסחר הממשלתיים, מפעלי שיכון, מפעלי תקשורת, מינהל מקרקעי ישראל, רכבת ישראל, המדפיס הממשלתי, המכון לפיריון העבודה והייצור, נמל יפו ונמל חדרה. במהלך שנת הכספים 1987 הוקמה רשות הדואר. עקב זאת הוצא ממסגרת התקציב רובה הגדול של הפעילות של מפעלי התקשורת; נותרו בסעיף זה רק תקציב בנק הדואר והתקציב להקמת תחנת ממסר אמריקנית בנגב. הפעילות השוטפת של משרד התקשורת הועברה מסעיף המפעל העסקי לסעיף ראשי חדש במסגרת ההוצאה הרגילה בתקציב.

במחירי מצרכי יסוד, במטרה לבטל את החריגות שנוצרו ב-1986 משיעורי הסבסוד שתוכננו; להקטין את ההרשאה להוצאה נטו בתקציבים הרגילים של משרד הבריאות ומשרד החינוך והתרבות, על ידי הגדלת ההכנסות המיועדות; ולהפחית את כוח האדם בשירות המדינה ובשאר חלקי המגזר הציבורי.

בהצעת התקציב הובאו בחשבון גורמים מספר, שצפוי היה כי יכבירו על התקציב, הגרעון ומימונו, וכן על הגרעון במאזן התשלומים: סיומו ב-1986 של הסיוע המיוחד שנתנה ממשלת ארה"ב בקשר לתכנית החירום הכלכלית, הקטנת שיעורי מס ההכנסה ופדיון חלק ניכר ממניות הבנקים שבהסדר. בהצעת התקציב תוכנן גרעון כולל של 1.4 מיליארד ש"ח, לעומת עודף כולל שנחזה בביצוע התקציב לשנת הכספים 1986, בעת שהוכנה הצעת התקציב לשנת הכספים 1987.

חוק התקציב והתקציב המתוקן

חוק התקציב לשנת הכספים 1987, התשמ"ז-1987, נתקבל בכנסת ב-31.3.87. התקציב היה גדול ב-788 מיליון ש"ח (400 מיליון דולר) מהצעת התקציב, עקב הגדלת ההקצבה לרכש של משרד הביטחון הממומן מכספי הסיוע האמריקני.

שינויים בתקציב במשך השנה

במשך שנת הכספים הוגדל התקציב ב-6% ל-45,777 מיליון ש"ח (מזה 3,838 מיליון ש"ח הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה). פירוט השינויים בתקציב ראה בטבלה 1 להלן. ההוצאה למעשה הסתכמה, לפי דו"ח האוצר, ב-46,095 מיליון ש"ח (מזה 4,487 מיליון ש"ח החזר חובות לבנק ישראל ו-3,029 מיליון ש"ח הוצאה שכוסתה בהכנסה מיועדת). תקציביהם המתוקנים של המפעלים העסקיים הסתכמו ב-1,134 מיליון ש"ח, וההוצאה (וכן ההכנסה) שלהם הסתכמה ב-956 מיליון ש"ח.

השינויים העיקריים בתקציב נעשו במסגרת חוק תקציב נוסף, וכן בדרך של הגדלת ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה ושל חלוקתם לסעיפי הוצאה שונים של הסכומים שתוקצבו בסעיפי הרזרבה הכללית, הרזרבה להתיקרויות והרזרבה להוצאות פיתוח. כמו כן הועברו עודפי הרשאה לא מנוצלים משנת הכספים 1986.

רמתו הממוצעת של מדד המחירים לצרכן במשך שנת הכספים 1987 הייתה גבוהה אך במעט מהרמה שלפיה נקבעה ההרשאה בהצעת התקציב ובחוק התקציב המקוריים; רמתו הממוצעת של השער היציג של הדולר, שנקובה בו מרבית ההוצאה במט"ח בתקציב, הייתה אף נמוכה מזו שלפיה נקבעה ההרשאה המקורית. אף על פי כן נזקקה הממשלה לתקציב נוסף, בעיקר כדי לכסות עלייה ריאלית בשכר בשיעור של 6% מעבר למה שהובא בחשבון בתקציב המקורי, וחריגה ניכרת מההרשאה המקורית לסובסידיות. במשך שנת הכספים כוסה חלק מחריגה זו בדרך של העברת סכומי הרשאה מסעיף הרזרבה הכללית.

סכומי ההרשאה בסעיפי הרזרבה בתקציב חולקו במלואם (פרט ל-1 מיליון ש"ח) לסעיפי הוצאה ראשיים. מלבד תקציב הביטחון וסעיף התמיכות במחירי מצרכים, ההעברות הגדולות ביותר מסעיפי הרזרבה היו לתקציב הרגיל של משרד החקלאות לצורך סיוע למושבים ולקיבוצים במצוקה, ולתקציב לפיתוח התעשייה, להגדלת ההקצבה למענקים על פי חוק לעידוד השקעות הון ולסיוע למפעלים במצוקה (ראה להלן).

4 בדבר הפער בין תחזית זו לבין התוצאה בפועל, שהייתה חיובית יותר, ראה בדו"ח שנתי 38, עמ' מ' - מ"א.

ההגדלה הבולטת בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה הייתה בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון, למימון הלוואות אפותקאיות משלימות לזכאים, עקב אי-המימוש של הריפורמה שהייתה מתוכננת בתחום זה (ראה להלן).

נוסף לכך נעשו, כבכל שנה, שינויים רבים בדרך של העברה בין תכניות בתוך סעיף הוצאה (וכן בין תקנות בתוך תכנית), ובכלל זה ניצול סכומי ההרשאה המתוקצבים כרזרבות פנימיות בסעיפי הוצאה שונים; כן נעשו שינויים בסכומי ההרשאה להתחייב בסעיפי הוצאה שונים.

בשנה הנסקרת לא נעשו קיצוצים בתקציב בדרך של העברת סכומי הרשאה מסעיפי הוצאה לסעיפי רזרבה, כפי שנעשה במשך שנים רבות.

התקציב הנוסף

1. הממשלה הניחה על שולחן הכנסת ב-23.2.88 הצעת תקציב נוסף בסך של 1,160 מיליון ש"ח. ההצעה כללה תוספות הנובעות מעלייה ריאלית של השכר מעבר לחזוי, בסך 614 מיליון ש"ח; תוספות להקצבות לסובסידיות לתחבורה ציבורית ולמזון בסך של 400 מיליון ש"ח; ותוספות לתקציבים הרגילים של משרד הבריאות ושל משרד החינוך והתרבות, ולתקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר, שהסתכמו ב-178 מיליון ש"ח. תקציב משרד הביטחון הוקטן ב-32 מיליון ש"ח (ראה להלן).

2. בדברי ההסבר להצעת התקציב הנוסף נאמר, שהתוספות בסך של 178 מיליון ש"ח לשלושת המשרדים האמורים נבעו מאי-ביצוע החלטות הממשלה בנושאי חינוך, בריאות ומענקי השקעות; התוספת למשרד התעשייה והמסחר נבעה בחלקה גם מעלייה בביצוע מענקי השקעה. מתוך הסכום האמור, סך של 30 מיליון ש"ח תוקצב בסעיף התעשייה. בדברי ההסבר לא נאמר מה היא ההחלטה בעניין מענקי השקעה שלא בוצעה, ומה החלוקה בין גורם זה לבין הגורם השני - עלייה בביצוע מענקי השקעה. מתוך הסכום הנותר של 148 מיליון ש"ח הנובע מאי-ביצוע החלטות בתחומי החינוך והבריאות, אין לדעת מדברי ההסבר מה הסכום שניתן לכל אחד משני המשרדים בגין אי-ביצוע החלטות הממשלה, משום שמשרדים אלה קיבלו גם כן תוספות לכיסוי עליית השכר הריאלי. אף לא נאמר בדברי ההסבר באלו החלטות מדובר.

3. בחוברת הצעת התקציב יש הפרשים בין הסכומים המוצגים בסעיפים מסוימים בריכוז של התקציב הנוסף לבין אלה שבפירוט שלו, כלהלן (במיליוני ש"ח):

הסעיף	ריכוז	פירוט	הפרש
בריאות	48	23	25
תמיכות במחירים	400	268	132
רזרבה כללית	33	145	(-) 112
תעשייה (פיתוח)	30	-	30
רזרבה להוצאות פיתוח	-	75	(-) 75

ההפרשים בשני הכיוונים מסתכמים ב-187 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר נאמר בהערת שוליים שחלק (שלא הוגדר) מהתוספות לסובסידיות ומהתוספות הנובעות מאי-ביצוע החלטות הממשלה כבר הועבר במהלך השנה מהרזרבה הכללית לסעיפי הוצאה, ושסכומים אלה יוחזרו לרזרבה. גם בחוק התקציב הנוסף, כפי שנתקבל ופורסם ברשומות, קיימים אותם הפרשים בין "ריכוז התוספת הראשונה" לבין התקציב הנוסף המפורט לפי תחומי פעולה ותכניות.

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ריכוז התקציב הנוסף נועד להציג את היעדים של התוספות להרשאה, ואילו בפירוט נוספו לסעיפי הרזרבה הסכומים שנוצלו קודם לכן לצורך אותם יעדים. משרד מבקר המדינה העיר, שנימוק זה אינו מצדיק אי-התאמה בין הנתונים בריכוז ובפירוט בחוק התקציב הנוסף.

4. במסגרת התקציב הנוסף הוקטן תקציב הביטחון, כאמור, ב-32 מיליון ש"ח, משום ששער החליפין של הדולר במשך שנת הכספים היה נמוך מזה שלפיו נקבעה ההקצבה המקורית לרכש. סכום הקטנת ההרשאה בסעיף הראשי הוא ההפרש בין ההקטנה של ההקצבות לרכש בדולרים, לבין ההגדלה של ההקצבות במטבע מקומי, לכיסוי התייקרויות.

5. בסעיפים אחדים, מלבד אלה שנזכרו לעיל, הוגדלה ההרשאה להוצאה נטו בשיעור גבוה מ-6% (שיעור העלייה הריאלית בשכר מעבר למה שהובא בחשבון בתקציב המקורי). התוספת בסעיף גמלאות ופיצויים - 11% - הייתה רובה בתכנית "גמלאות לאנשי צבא קבע", שהוגדלה ב-26% בדברי ההסבר לא ניתן הסבר להגדלה זו ולשאר ההגדלות בשיעורים גבוהים יחסית.

6. התוספת בסעיפי המסים בתחזית התקבולים והמילווה - 1,358 מיליון ש"ח - היתה גבוהה מסך כל התוספת להרשאה להוצאה. עקב זאת הוקטן אומדן הגרעון בתקציב (ראה להלן).

7. חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1987, התשמ"ח-1988, נתקבל בכנסת ב-15.3.87.

שימוש בעודפי הרשאה משנת הכספים הקודמת

משרד האוצר התיר לשימוש בשנת הכספים 1987 עודפי הרשאה לא מנוצלים משנת הכספים הקודמת בסך של 697 מיליון ש"ח.

1. בדו"ח האוצר לשנת הכספים 1987, שלא כבשנים קודמות, רשומה הגדלה של תחזית התקבולים והמילווה בסך של 697 מיליון ש"ח, תחת הכותרת "הגדלת האומדן לפי סעיף 11".

סכום ההגדלה הרשום תחת הכותרת האמורה בתחזית התקבולים והמילווה זהה לסכום של עודפי ההרשאה שהועברו משנת 1986. האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, שהכוונה הייתה לתת כיסוי בתחזית התקבולים והמילווה להעברת עודפי ההרשאה להוצאה. משרד מבקר המדינה ציין לא פעם בעבר, שהעברת עודפי הרשאה משנה קודמת היא פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה של תחזית התקבולים והמילווה. בחוק יסודות התקציב אין הוראה כיצד לאזן גרעון זה. הוא אינו אמור להיות ממומן במקדמה מבנק ישראל, ולהלכה, אילו נוצלה מלוא ההרשאה להוצאה, לרבות העודפים האמורים, ומומשה מלוא תחזית התקבולים והמילווה, היה צורך לממן את הגרעון הנובע מהעברת עודפי הרשאה באמצעות הקטנת היתרות הכספיות של האוצר או הגדלת התחייבויות כספיות שוטפות.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף התקציבים, שמתוך ההגדלה הכוללת בתחזית בדו"ח האוצר, בסך של 697 מיליון ש"ח, סך של 592 מיליון ש"ח הוצג בסעיף המקדמה מבנק ישראל למימון הוצאות, דבר שאינו תואם את ההגבלה שנקבעה בסעיף 7 לחוק התקציב לשנת הכספים 1987.

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה, שהצגתה של הגדלת תחזית התקבולים והמילווה לאיזון העברת העודפים, בטעות יסודה.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) בשנת הכספים 1987, הסתכמה, לפי דו"ח האוצר, ב-46,095 מיליון ש"ח, לעומת 35,557 מיליון ש"ח ב-1986. בטבלה 2 להלן מפורטת ההוצאה בשנות הכספים 1986 ו-1987 לפי תחומי ההוצאה העיקריים, ומשקלם היחסי בתקציב.

ההוצאה למעשה בשנות הכספים 1986 ו- 1987 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)¹

תקציב רגיל	1987		1986		העלייה הנומינלית ב – 1987 לעומת 1986 (באחוזים)
	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	
ביטחון ²	9793	23.5	8898	25.2	10
שירותי חברה	7344	17.6	5947	16.9	23
ממשל ומנהל	2174	5.2	1614	4.6	35
תמיכות במחירי מוצרים	961	2.3	694	2.0	38
פיתוח שיווק לייצוא	749	1.8	542	1.5	38
מענקים לרשויות מקומיות	561	1.3	448	1.3	25
משרדי הענפים הכלכלים	398	1.0	245	0.7	62
המסלקה למחירי דלק	277	0.7	306	0.9	(-)9
ריבית וסכסוד אשראי	7118	17.1	6257	17.7	14
תקציב פיתוח					
שיכון	1187	2.9	1039	2.9	14
ענפי משק	1126	2.7	1169	3.3	(-)4
שירותי חברה, רשויות מקומיות	253	0.6	195	0.6	30
ממשל ומנהל					
פדיון מניות בנקים ⁴	1530	3.7	³ 261	0.7	486
תשלום חובות (קרן) פנים וחוזן	<u>8137</u>	<u>19.6</u>	<u>7659</u>	<u>21.7</u>	<u>6</u>
ס"ה	41608	100.0	35274	100.0	18
פירעון חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל	<u>4487</u>		<u>2283</u>		<u>97</u>
סה"כ	<u>46095</u>		<u>37557</u>		<u>23</u>
(מזה ההוצאה המותנית בהכנסה)	<u>3029</u>		<u>2625</u>		<u>15</u>
ההוצאה נטו	43066		34932		23

¹ כולל ההוצאה המותנית בהכנסה לרבות זו שבתקציב הביטחון אינו כולל מפעלים עסקיים

² כולל הסעיפים "הוצאות חירום אזרחיות" ו"השתתפות בתקציב המנהל האזרחי" בדבר אי התאמה בין נתוני משרד הביטחון לבין דו"ח האוצר ראה להלן

⁴ בדבר ליקויים ברישום ההוצאות בשנת הכספים 1987, ראה להלן בדבר ליקויים ברישום ההוצאות בשנת הכספים 1986, ראה בדו"ח שנתי 38, עמ' ל - ל"א ועמ' מ"ב - מ"ה.

⁴ ההוצאה על פדיון מניות בנקים לרבות רכישות בבורסה המוצגת כאן בנפרד נרשמה בדו"ח האוצר בסעיף "תשלום חובות " ב – 1987 ובסעיף "הוצאות שונות" שבקבוצת ההוצאה הרגילה על "ממשל ומנהל" ב- 1986

ההוצאה (וכן ההכנסה) בתקציבי המפעלים העסקיים הסתכמה, לפי דו"ח האוצר, ב- 956 מיליון ש"ח, לעומת 946 מיליון ש"ח ב- 1986. העלייה הנומינלית הקטנה נובעת מהוצאת מרבית הפעילות של מפעלי התקשורת אל מחוץ למסגרת תקציב המדינה, עקב הקמת רשות הדואר, והעברת חלק מהפעילות שנותרה בתקציב מהמסגרת של מפעל עסקי למסגרת התקציב הרגיל.

כדי להעריך את המשמעות הריאלית של הגידול בתחומי ההוצאה השונים, יש להתחשב בשיעורי ההתייחסות שחלו במשק: מדד המחירים לצרכן בשנת הכספים 1987 היה גבוה בכ-18% בממוצע מרמתו בשנת הכספים 1986: השער היציג של הדולר בשנת הכספים 1987 היה גבוה בכ-5% בממוצע מרמתו בשנת הכספים 1986.

תקציב הביטחון

בשנת הכספים 1987 ההוצאה בתקציב הביטחון (בלא ההשתתפות בתקציב המנהל האזרחי והוצאות חירום אזוריות) הייתה, לפי הרשום בדו"ח האוצר, כ- 9,698 מיליון ש"ח (מזה כ- 573 מיליון ש"ח הוצאה שכוסתה בהכנסה מיועדת, שאינה מתפרסמת בדו"ח האוצר), לעומת כ- 8,849 מיליון ש"ח (מזה 593 מיליון ש"ח הוצאה שכוסתה בהכנסה מיועדת) בשנת הכספים 1986. נתונים אלה אינם תואמים את הרשום בספרי משרד הביטחון, שלפיהם הייתה ההוצאה הכוללת ב- 1987 כ- 9,682 מיליון ש"ח (לעומת כ- 8,864 מיליון ש"ח בשנת 1986). הסיבה להפרש היא, שבסיום שנת 1986 השלים משרד הביטחון⁵ את סגירת ספרי החשבונון לאחר המועד שבו סגר החשב הכללי את ספריו, לצורך עריכת דו"ח האוצר על ביצוע תקציב המדינה. עקב זאת רשם החשב הכללי ביצוע בסכום משוער, שהיה נמוך ב- 15.8 מיליון ש"ח מזה שנרשם לאחר מכן בספרי משרד הביטחון. סכום זה נרשם בספרי החשב הכללי בשנת הכספים 1987. בסיום שנת הכספים 1987 לא נוצר הפרש נוסף בין ספרי המשרדים.

סקירה וממצאי ביקורת בנושא תקציב הביטחון ראה בדו"ח זה, בפרק "תקציב הביטחון לשנת הכספים 1987 וביצועו".

סובסידיות

ההקצבות בתקציב המקורי לשנת הכספים 1987 מבטאות את המשך המדיניות, שהחלה עם הפעלת התכנית הכלכלית לייצוב המשק ביולי 1985. המגמה הייתה להקטין את היקף הסובסידיות ולשמור על רמת סבסוד יציבה לאורך כל השנה. במשך שנת הכספים 1987 הוגדלו ההקצבות לסובסידיות במידה ניכרת, מ- 618 מיליון ש"ח ל- 1,059 מיליון ש"ח.

ההוצאה למעשה בשנה זו הייתה כ- 944 מיליון ש"ח לעומת כ- 660 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1986, גידול ריאלי של כ-21%.

להלן טבלה המפרטת את התמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור, למעט הסובסידיות המתוקצבות כהוצאה המותנית בהכנסה בחשבונון המסלקה למחירי דלק.

ההנחות, שלפיהן תוכננו הסובסידיות לשנת הכספים 1987, לא התממשו, והיה גידול בהקצבות לתמיכה במחירי מצרכי היסוד (בעיקר חלב ומוצריו ועוף קפוא) ולתמיכה בתחבורה ציבורית.

התקציב המקורי לתמיכה במצרכי היסוד התבסס על ההנחה, שהסובסידיה תגיע לשיעורים האלה: חלב עד 5%, פטמים – 25%, לחם לבן ואחיד – 25%, תחבורה ציבורית – 40% ומים עד 50%. לא תוכננה תמיכה במחירי השמן, הדלק והחשמל.

5 ראה בדו"ח שנתי 38, עמ' כ"ח

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים, ותשומות ייצור (1) בשנת הכספים 1987 (במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה				
1986	1987	תקציב מתוקן	תוספות להרשאה להוצאה	תקציב מקורי
תמיכה במחירי מצרכי יסוד (מזון):				
92.3	145.0	145.0	105.0	40.0
72.7	128.8	137.0	60.0	77.0
40.9	55.4	56.0	11.0	45.0
25.6	24.0	27.1	----	27.1
231.5	353.2	365.1	176.0	189.1
הובלת גרעינים (2)				
10.0	14.4	24.2	----	24.2
0.8	19.6	11.3	----	11.3
מספוא, חיטה, פולי סויה ושמן גולמי				
271.4	424.3	464.0	220.0	244.0
7.5	10.5	6.8	----	6.8
39.7	17.5	20.2	14.4	5.8
44.6	56.9	66.2	----	66.2
49.1	43.1	81.2	31.0	50.2
תכנון הייצור והבטחת הכנסה לחקלאים				
5.1	4.7	17.6	1.1	16.5
----	----	2.4	(-) 1.4	3.8
659.7	944.2	1,059.0	441.1	617.9
תמיכות אחרות				
רזרבה				
ס"ה				

(1) בטבלה זו נעשו שינויים בסיווג הסובסידיות לעומת זה שבטבלה 2 לעיל, המבוסס על סיווג משרד האוצר. בטבלה 2 נכלל "תמיכות והחזרים לתחבורה" ו"השתתפות בתקציב הרכבת" בהוצאות המשרדים הכלכליים, ואילו בטבלה זו הן כלולות בין הסובסידיות (ב) בתקציב כלולים בסעיף "תמיכה במחירי מצרכים שירותים ותשומות ייצור" פריטים אחדים אשר אינם בגדר סובסידיה העברת רווחים ממכירת סחורות שהממשלה מייבאת ושינויים בהיקף המלאי של סחורות אלה פריטים אלה לא נכללו בטבלה זו.

(2) תוספת העלות הכרוכה בהובלת חיטה פולי סויה ומספוא באוניות אמריקאיות

עוד בתחילת שנת הכספים 1987 שיעורי התמיכה בכמה מהמוצרים והשירותים הנתמכים (חלב, לחם, תחבורה ומים) גדלו מעבר לשיעורים שנקבעו כיעדי התקציב. הסובסידיות בפועל הגיעו בממוצע שנתי לשיעורים האלה: חלב ומוצריו – 21%, פטמים – 36%, ביצים – 51%, לחם אחיד – 65% ותחבורה ציבורית – 48%.

התוספות בהרשאה להוצאה במשך שנת הכספים 1987 נבעו מתקציב נוסף, מהעברות מן הרזרבה הכללית ומהעברת עודפי הרשאה משנת הכספים 1986.

הגדלת התמיכה בתחבורה הציבורית כוללת בעיקר תוספת הרשאה להוצאה בסך 150 מיליון ש"ח שנועדה להצטיידות קואופרטיב אגד, ותוספת תמיכה בנסיעות בקווים בסך 70 מיליון ש"ח. הגדלת התמיכה בתכנון הייצור והבטחת הכנסה לחקלאים כוללת תמיכה חד פעמית למגדלי תרנגולי הודו בסך 10 מיליון ש"ח, במטרה לפצות את המגדלים על הירידה ברווחיות עקב התייקרות תשומות הייצור והקפאת מחירי הפטמים במהלך השנה, ואולם על פי הדו"ח הכספי ליום 31.3.88 הרשאה זו לא נוצלה.

נוסף לכך הועברו לתקציב של שנת הכספים 1987 19.4 מיליון ש"ח עודפי הרשאה משנת הכספים 1986. אלה נועדו לתמיכה הענף הכותנה נוכח המשבר בענף בשנת הכספים 1986, אשר נוצר בעקבות השפל במחירי הכותנה בעולם. לפי דברי ההסבר בהודעת אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת, הסיוע לענף אמור להיות חד-פעמי, שכן על הענף להיערך בהתאם לצפיותיו לעתיד ללא כל סיוע ממשלתי מיוחד.

בהתאם לסיכומים בין האוצר לנציבות המים הועבר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, סך 17.6 מיליון ש"ח מסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד לתקציב פיתוח משק המים.

בהוצאה למעשה על הסובסידיות בשנת הכספים 1987 היה גידול ריאלי לעומת שנת הכספים 1986, שהקיף את מצרכי המזון (פרט ללחם) ואת התחבורה הציבורית והמים. הגידול הריאלי בהוצאה נבע מאי-העלאת מחירי המוצרים המסובסדים מאז חודש ינואר 1987 ומאי-העלאת מחירי התחבורה הציבורית מיולי 1987, בהתאם להסכם עם ההסתדרות לשמירת יציבות המחירים בשוק.

מים

1. לפי דברי ההסבר לתקציב לשנת הכספים 1987, במחיר המים גלומה סובסידיה הנאמדת בכ- 200 מיליון דולר בשנה, אך רק כ- 40 מיליון דולר מתוקצבים בגלוי. בשנת הכספים 1987 ההוצאה הישירה לתמיכה הייתה כ- 57 מיליון ש"ח (36 מיליון דולר).

בסובסידיה למים יש כמה מרכיבים: הסבסוד הגלוי, הכלול בסעיף תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ומוצרי יסוד, שסכומם מופיע בטבלה לעיל, וסובסידיה סמויה. הסבסוד הגלוי, כפי שהוא מחושב, נועד לכסות את הפער שבין עלות הפקת המים לפי תקנות המים⁶ לבין מחיר המים המרבי הנגבה מהצרכן. נוסף לתמיכה הגלויה קיים גם "סבסוד צולב" על ידי שימוש בהכנסות מהיטלים הנגבים בגין המים, שעלות הפקתם נמוכה מהמחיר המרבי, לשם תמיכה במפעלי המים, שעלות ההפקה שלהם גבוהה יותר (באמצעות קרן לאיזון דמי מים), כמו כן, מסבסד המגזר העירוני-ביתי במסגרת מחירי המים את המגזר החקלאי. בדברי ההסבר להצעת התקציב צוין, כי על פי המלצת ועדה ציבורית, משנת 1971, יש להימנע מסבסוד כזה.

בשנת הכספים 1985 הוצגו בראשונה בתקציב הסובסידיות – הישירה והצולבת – המתבצעות באמצעות קרן האיזון, אגב פירוט התמיכה בכל אחד ממפעלי המים, ההיטלים תוקצבו כהכנסה מיועדת. אולם נציבות המים רשמה את הביצוע לפי ההוצאה בפועל בכל מפעל, ולא זקפה לתקציב את ההיטלים שנגבו ואת ההוצאה שכוסתה בהם. על כן לא הושגה המטרה של מתכנת התקציב האמורה (ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 37). בשנות הכספים שלאחר מכן, לא נערך עוד תקצוב במתכונת זו.

הסובסידיה הסמויה מייצגת את הפער בין העלויות הריאליות של הפקת מים והעלות כפי שהיא נקבעת על פי תקנות המים⁷. החזר ההון – פחת וריבית על ההשקעות – מחושבים על פי עלות היסטורית (לא משוערכת) של מפעלי המים. נוסף לכך, בהחזר ההון לא נכללו ההשקעות במוביל הארצי. בשיעורי האינפלציה הגבוהים ששררו במשך, המשמעות היא מחיקת ההון כמרכיב בחישוב עלות המים. יוצא אפוא, שהעלות שנקבעה בהתאם לתקנות על פי הרשום בספרי מקורות, קטנה מהעלות הריאלית להפקת מים ואספקתם, ויש בכך סבסוד סמוי של מחיר המים.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, שעל פי הסכם בין נציבות המים לבין אגף תקציבים, תשתנה שיטת חישוב עלויות המים, כך שהתמיכה הגלומה בהשקעות הון, שהייתה סמויה עד כה תיחשף בחלקה, ובכוונתו בעתיד להגיע לחשיפה מלאה.

⁶ תקנות המים (חישוב עלות המים) (התשל"ו ו- 1975), קובעות את דרכי החישוב והזקיפה של בעלויות הכרוכות בהפקת המים ובאספקתם.

⁷ חברת מקורות מספקת כ- 1.2 מיליארד מ"ק מים שהם כ- 60% מצריכת המים בישראל וכ- 90% מכמות המים המסובסדים

2. בנובמבר 1987 סוכם בין אגף התקציבים לנציבות המיס, כי ימונה רואה חשבון, שתפקידו לנתח את תקציבי חברת מקורות. דו"חות רואה החשבון ישמשו בסיס למשא ומתן על הסכם הסובסידיות עם חברת "מקורות". בפברואר 1989, מונה רואה חשבון לתפקיד.

בתיקון מס' 4 לחוק יסודות התקציב ממאוס 1988 הוסף לחוק סעיף 31 א ובו נקבע: "נותן שירות לציבור" יערוך אחת לשנה דין וחשבון של עלות הפקת מוצר או מתן שירות שהוא מספק ויגישו לשר האוצר ולשר הממונה על תחום הפעולה של אותו נותן שירות".

לאחר שייקבעו הפרטים שיש לכלול בדו"ח כזה, על פי תקנות ששר האוצר רשאי להתקין באישור הממשלה, יהיה בידי האוצר מכשיר רב ערך לבחינת העלויות של הפקת המיס.

פרטים נוספים בעניין מחירי המיס וההשפעות של התמיכה בהם ראה גם בדו"ח שנתי 37, עמ' 563.

תחבורה ציבורית

ההוצאה על תמיכה בתחבורה הציבורית הסתכמה ב- 424.3 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1987, לעומת 271.4 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1986. התמיכה נועדה למימון פעילות שוטפת בנסיעות בקווים בסך של כ- 304.4 מיליון ש"ח (מזה השתתפות משרד הביטחון בסך של כ- 9 מיליון ש"ח), ולמימון רכישת אוטובוסים על ידי אגד בסך כ- 129 מיליון ש"ח. ההוצאה על ההצטיידות הרשומה בדו"ח האוצר כוללת סכום של 79.7 מיליון ש"ח, שלא בוצעה למעשה בשנת הכספים 1987, אלא בשנת הכספים 1988.

המסלקה למחירי דלק

א. תפקידה המקורי של המסלקה למחירי דלק (שמה הקודם היה "קרן ההשוואה למחירי דלק") היה לאזן, על פני הזמן, תנודות ארעיות במרכיבי העלות של הדלק, על ידי ספיגת עודפים ותשלום תמיכות, כדי להבטיח, שמחירי הדלק יישארו יציבים לזמן סביר למרות תנודות תכופות בעלויותיו. כן הבטיחה המסלקה מחיר אחיד למוצרי דלק ברחבי הארץ על אף ההבדלים בעלותם במקומות שונים עקב הוצאות הובלה. נוסף על כך היא פעלה בתחומים העיקריים האלה: (1) גביית היטלים על מוצרי דלק אחדים (בעיקר בנזין) ושימוש בכספים שנגבו (כולם או חלקם) לסבסוד המחירים של מוצרי דלק אחרים (מזוט, נפט, גז בישול). (2) התחשבות עם חברות הנפט על שינויים בערך המלאי של נפט גולמי ומוצריו, שהן מחזיקות. הואיל והתחשיבים לצורך קביעת המחירים של מוצרי הדלק לצרכן בארץ מבוססים על המחירים השוטפים של הנפט הגולמי המיובא, המסלקה גבתה מחברות הנפט או שילמה להן "הפרשי שיערוך מלאי"⁹. (3) בחשבונות המסלקה נכללו גם הכנסות והוצאות הנובעות מהתחשבות מנהל הדלק עם כלל החברות הפעילות במשק הדלק. ההתחשבות מתבססת על הסכמים בין מנהל הדלק לחברות אלה, המבטיחים להן כיסוי עלויותיהן בכל הנוגע לפעילותן במשק הדלק בתוספת רווח מוסכם. פעילויות אלה, וגם ההסכמים שלפיהם מכוסות העלויות, נסקרו בדו"חות מבקר המדינה: ממצאים בעניין הסכם מבנה המחיר עם חברות הנפט הובאו לאחרונה בדו"ח על הביקורת "פז" מינואר 1986: ממצאים הנוגעים להסדרים עם חברות הגז מובאים בדו"ח זה, עמ' 125.

⁸ "נותן שירות לציבור" – תאגיד חברה ממשלתית או גוף אחר שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, המרכז יותר ממחצית אספקת טובין או שירותים בכל המדינה או באזור מסוים ואשר הממשלה קבעה לגביו בהודעה ברשומות כי הוא נותן שירות לציבור לעניין חוק זה.

⁹ עם כל שינוי במחירי הנפט הגולמי במונחים של דולרים החברות משערכות את מלאי הדלק שהן מחזיקות. הפרשי השערוך בגין עליית המלאי נגבים מהן כהכנסות לחשבונות המסלקה, והפרשי שיערוך הנוצרים עם ירידת ערך המלאי משולמים להן – הכל בשיעורים המותאמים לקצב המכירות מן המלאי.

ב. חשבונות המסלקה נכללים בתקציב המדינה במסגרת התקציב הרגיל של משרד האנרגיה והתשתית כ"הוצאה מותנית בהכנסה". התקצוב במתכונת זו מבטא את התפיסה כי הכנסותיה של המסלקה צריכות לכסות את הוצאותיה על ידי התאמת המחירים של מוצרי הדלק בארץ (לפני מסים) לשינויים במחיר הנפט המיובא, בעיתוי ובשיעורים שיאפשרו את איזון התשלומים והתקבולים של המסלקה. איזון כזה לא תמיד התקיים. בעבר (באחרונה בשנת הכספים 1984) כיסה תקציב המדינה גירעונות שנוצרו במסלקה. בשנת הכספים 1987 נוצרו במסלקה עודפים בסך 395 מיליון ש"ח.

על פי הדו"ח הכספי של המסלקה לשנת הכספים 1987 הסתכמו הוצאותיה בסך של כ- 277 מיליון ש"ח, והכנסותיה בסך של כ- 672 מיליון ש"ח. עודף ההכנסות של כ- 395 מיליון ש"ח הועבר לאוצר.

מההוצאה שתוקצבה בסך כולל של 420 מיליון ש"ח, לתמיכה במחירי המזוט וחומרי הזינה לתעשייה הפטרוכימית, בוצעו רק 56 מיליון ש"ח, ואילו ההכנסות מהיטלים על בנזין, סולר, קרוסין ודלק סילוני, שנאמדו בסך 326 מיליון ש"ח, הגיעו בפועל ל- 429 מיליון ש"ח. רק התמיכה במחירי הגפ"מ (גז ביטול) הייתה גדולה מהסכום המתוקצב (46 מיליון ש"ח לעומת 29 מיליון ש"ח)¹⁰. עודף ההכנסות על הוצאות המסלקה, נובע בעיקרו מגביית היטלים ולמעשה אינו אלא מס: בשנת הכספים 1987 הוא הסתכם בסכום גבוה במקצת מההכנסות מבלו על דלק.¹¹

משרד האנרגיה הסביר, שההכנסות הגבוהות מהיטל על בנזין נוצרו משום שהממשלה לא ראתה מקום להוזיל את הבנזין, שמחירו בארץ נמוך יחסית למחירו באירופה. החל ב- 1.4.88 הועלה שיעור הבלו על בנזין: הכספים הנספגים באמצעותו אינם משתקפים במסלקה.

סעיפי הכנסה נוספים במסלקה היו הפרשי שיערוך המלאי (נטו) שנתקבלו מחברות הנפט (173 מיליון ש"ח), ריבית מבנק ישראל (41 מיליון ש"ח) ורווחים מעסקאות היצוא של בתי הזיקוק לנפט בע"מ (29 מיליון ש"ח).

הוצאות המסלקה – מלבד התמיכות במחירי מוצרים – היו קשורות בעיקרן במימון מלאי הדלק ובהתחשבות עם בתי הזיקוק ועם חב' שירותי נפט בע"מ.

ג. הוצאה בסכום של כ- 760,000 ש"ח רשומה בגין "פחת וריבית על השקעות במתקני דלק". 426,000 ש"ח מסכום זה מתייחס לתשלומים לחברות המשווקות גז, כהחזר בעד השקעות שעשו במתקניהן.

התחייבותו של המנהל להחזר ההשקעות נוצרת בעת ביצוע ההשקעה (או מיד לאחר שנשלמה), והתשלומים נמשכים לאורך חיי הנכס. התחייבויות אלו של המנהל לא תוקצבו כ"הרשאה להתחייב", אי רישום ההרשאה להתחייב בגין השקעות מסוג זה נמשך. בשנת 1988, בעקבות שריפה שפרצה במתקני חברת גז בקרית אתא, חויבו החברות להוסיף באתרי המילוי מתקני בטיחות, שעלותם תוחזר לחברות הגז על ידי מנהל הדלק, במשך שנים אחדות. כאמור, לא תוקצבה התחייבות זו במסגרת "הרשאה להתחייב".¹²

ד. עם החלת הרפורמה במשק הדלק ביולי 1988 בוטלה המסלקה למחירי דלק, והתמיכות במחירי מוצרי הנפט ישולמו מסעיף התמיכות בתקציב המדינה. המימון של מלאי החירום, וכן תמיכה, במידה שתידרש, לשם איזון המחירים והעלויות של מוצרים המופקים במסגרת יבוא הדלק במקטע החוזי (בעניין זה ראה בדו"ח זה פרק על "הרפורמה במשק הדלק"), יכוסו מהיטל חובה שהוטל בצו על מוצרי הנפט.

¹⁰ במשך שנת הכספים 1988 הוסרה בהדרגה הסובסידיה מגפ"מ ומחירו לצרכן עלה במהלך השנה ב- 76%

¹¹ גביית בלו על דלק בשנת הכספים 1987 הסתכמה בסכום של 384 מיליון ש"ח

¹² בנושא זה ראה גם פרק "ניהול ההרשאה להתחייב בתקציב המדינה" בדו"ח זה עמ' 1.

תקציב הפיתוח

1. ההוצאה בתקציב הפיתוח הסתכמה, לפי דו"ח האוצר, ב- 2,566 מיליון ש"ח, והיא הייתה גדולה בכ-7% מההוצאה ב-1986. העלייה בשיעור נומינאלי נמוך יחסית לאינפלציה נובעת בעיקר משינוי בסיווג של הקצבות אחדות, בעקבות הביקורת בשנים קודמות. משרד מבקר המדינה העיר על כך¹³, שהקצבות לסיוע מפעלי תעשייה, למשקים חקלאיים ולחברות בנייה שנקלעו למצוקה כספית נכללו בתקציב הפיתוח: במיון הכלכלי של התקציב, שאגף התקציבים מציג בהצעות התקציב, הן סווגו בסעיפים השקעה ישירה, השקעה עקיפה והוצאות הון.

הקצבות בהיקף ניכר לסיוע לקיבוצים, למושבים ולחברות בנייה שנקלעו למצוקה כספית תוקצבו בשנת הכספים 1987 בסעיפי החקלאות והבינוי והשיכון בתקציב הרגיל. עקב זאת חלה עלייה ניכרת בהוצאה הרשומה בסעיפים אלה, וירידה ניכרת בהוצאה הרשומה בסעיפיהם של משרדים אלה בתקציב הפיתוח. הסיוע בהלוואות ובמענקים למפעלי תעשייה שנקלעו למצוקה המשיך להיות מתוקצב בתקציב הפיתוח.

2. בשנת 1984 עשה משרד האוצר רפורמה בתחום של הלוואות משלימות לזכאי משרד הבינוי והשיכון. עד אז הפקיד האוצר בבנקים למשכנתאות כספים מתקציב משרד הבינוי והשיכון למימון הלוואות אלו. על פי הרפורמה, הבנקים למשכנתאות יגייסו מקופות גמל מלוות בתנאי השוק, למימון הלוואות משלימות, והם יתנו את ההלוואות בשיעור ריבית שלא יהיה גדול מהשיעור שיקבע משרד האוצר. מעורבות הממשלה תבטא במתן אפשרות לבנקים למשכנתאות לגייס מלוות מקופות הגמל, ובקביעת הנחיות וקריטריונים כלליים.

למן נובמבר 1985 נתקלו הבנקים למשכנתאות בקשיים בגיוס מלוות מקופות הגמל. לצורך פתרון זמני של הבעיה, תוקצב בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון מתן פיקדונות לבנקים למימון ההלוואות. אולם הבעיה לא נפתרה, על אף העלאת התקרה שקבע האוצר לגבי שיעור הרבית על ההלוואות המשלימות וירידת התשואות על אג"ח בשוק המשני. עקב זאת תוקצב שוב מתן פיקדונות כאלה בכל שנה מאז (לרבות שנת הכספים 1988). בשנת הכספים 1987 תוקצבו למטרה זו 205 מיליון ש"ח (מזה 165 מיליון ש"ח הוצאה המותנית בגיוס הון באמצעות מלוות המדינה), ההוצאה הייתה 198 מיליון ש"ח (מזה 158 מיליון ש"ח מומנו בתקבולים ממלוות המדינה שנוקפו לתכנית זו).

3. בשנה הנסקרת תוקצב סך של 16.5 מיליון ש"ח בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון לשם מתן הלוואות לעובדי קופת החולים הכללית הרוכשים מקופת החולים את דירות השירות שהם מתגוררים בהן. סיוע זה היה חלק מתכנית ההבראה, שעליה עשתה קופת החולים הסכם עם הממשלה בפברואר 1987. ההקצבה תוקצבה כהוצאה המותנית בתקבולים ממלוות. על פי דו"ח האוצר, הביצוע הסתכם ב- 3.5 מיליון ש"ח.

תשלום חובות

ההוצאה על פירעון חובות הפנים והחוץ של המדינה – קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן – המדד) ולשער המטבע – בשנת הכספים 1987, הסתכמה, לפי הרשום בדו"ח האוצר, ב- 15,792 מיליון ש"ח. התשלומים לבנק ישראל על חשבון קרן וריבית מתוקצבים כחלק נפרד בתקציב, והסתכמו ב- 4,488 מיליון ש"ח, לרבות הפרשי הצמדה בגין המקדמות הקבועות וריבית על המקדמות הארעיות. בטבלאות להלן מפורטת ההוצאה על תשלום חובות פנים וחוץ והחזר חובות לבנק ישראל. תשלומי ריבית ועמלות כלולים בסעיף בשם זה בתקציב הרגיל, תשלומי קרן, לרבות הפרשי הצמדה, כלולים בסעיף תשלום חובות בחשבון ההון.

¹³ דו"ח שנתי 37, עמ' 30-31

ההוצאה למעשה על תשלום חובות, לא כולל תשלומים לבנק ישראל, הייתה גדולה במקצת מההרשאה מתוקנת, חריגה גדולה מן ההרשאה הייתה בתשלומים לבנק ישראל, במיוחד בתשלומי הרבית (ראה להלן).

1. בשנים קודמות, רשם החשב הכללי סכומים הקשורים למלווה קצר מועד (מק"ם) בתכנית "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה". כיוון שמק"ם אינו משמש מקור למימון התקציב, סוכם בין אגף התקציבים לבין אגף החשב הכללי בתחילת שנת הכספים 1987, לרשום את התנועות הקשורות למלווה זה בארבעה חשבונות מחוץ לתקציב: מכירות, פדיונות, "תיק בנק ישראל" ו"תיק הציבור". כל הוצאות הרבית על מק"ם נרשמו בסעיף תשלום רבית לבנק ישראל והגיעו לכ- 355 מיליון ש"ח.

ההוצאה הרשומה בתכנית "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה" בסעיף רבית קטנה ב- 129.9 מיליון ש"ח מההוצאה למעשה בשל טעות של אגף החשב הכללי (ראה להלן).

2. במארס 1988, אגף התקציבים קבע תקנות חדשות ושמן "מלוות חובה" בתכנית "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה" הן בסעיף תשלום חובות והן בסעיף תשלום רבית. לפי דברי ההסבר לאישורים התקציביים, תקנות אלו נועדו לרשום ביצוע התשלומים בעבור מלוות חובה בנפרד משאר מלוות המדינה. למטרה זו נועדה הרשאה של 350 מיליון ש"ח בתשלום חובות ו- 1 מיליון ש"ח בתשלום רבית, שנוצרו על ידי העברה פנימית באותן תכניות. למעשה, בדו"ח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1987 לא נרשמו תשלומים בעבור מלוות חובה בתקנות החדשות, אלא, כמו בעבר, יחד עם התשלומים בעבור שאר המלוות המנוהלים על ידי מינהל מלוות המדינה¹⁴. על פי נתונים מדו"חות חודשיים של בנק ישראל, ההוצאה על פרעון קרן של מלוות חובה, לרבות הפרשי הצמדה, הסתכמה ב- 169 מיליון ש"ח ועל הרבית ב- 9 מיליון ש"ח. אגף החשב הכללי מסר, כי משנת הכספים 1988 ואילך הוא רושם את ההוצאה למטרה זו בתקנות המתאימות.

3. ההוצאה בתכנית "כספי אמסיות ובנקים" שבתשלום חובות – 1.5 מיליארד ש"ח – כוללת סך של 272 מיליון ש"ח בעבור פרעון מוקדם של פיקדונות "כספי בנק" באוצר שביצע החשב הכללי. פרעון מוקדם זה, יחד עם פרעון מוקדם של התחייבויות בגין "כספי בנק" שבוטחו בזמנם במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה, בוצע בעקבות המלצתו של משרד מבקר המדינה, שכן הן היו ההתחייבויות צמודות המדד היקרות ביותר לאוצר מבין כל סוגי החובות וההתחייבויות שלו (ראה להלן).

4. בשנת הכספים 1987 נוספה התכנית "מניות הסדר בנקאיות" בסעיף תשלום חובות, מתוך ההוצאה הרשומה בסך 1.5 מיליארד ש"ח, כ- 1.3 מיליארד ש"ח נועד לפדיון מניות למחזיקים שחשמו אותן לארבע שנים, על פי אחת הברירות שהוצעו במסגרת ההסדר והיתרה נועדה לרכישת מניות כאלה בשוק החופשי באמצעות בנק ישראל.

5. בתכנית "הפקדה בתכנית חיסכון" שבסעיף תשלום חובות, נרשמה חריגה מהרשאה של כ- 240 מיליון ש"ח. תכנית זו נועדה לתשלומי קרן והפרשי הצמדה לבנקים בעבור חוסכים המושכים את כספיהם מתכניות חיסכון, שחלקם הגדול מופקד באוצר. בעת סיום תכניות חיסכון ישנות, הבנקים העבירו את כספי הפדיון אוטומטית, בהתאם לתקנות, לתכניות חיסכון המשכיות, אלא אם כן החוסך הודיע מראש על רצונו למשוך את כספו. בחשבונות התקציב נרשמו הפדיון וההפקדה מחדש כהוצאה וכהכנסה, אם החוסך ביקש לבטל את ההעברה ולמשוך את כספו, נרשם שוב פדיון, דבר שהגדיל את סכום ההוצאה בתכנית האמורה. החשב הכללי ביטל – בחזר שהוציא באוגוסט 1987 בדבר תכניות מסוג "צמוד דולר" – את הנוהל שגרר את הרישום המיותר של הפקדה ופדיון. אגף החשב הכללי מסר, כי לפי בדיקתו לא נמצא רישום מיותר בחשבונות של תכניות אחרות.

¹⁴ הבחנה זו היתה רצויה מבחינת המיון הכלכלי של התקציב שכן גיוס מלוות חובה ופרעונם כלול בחשבון ההון לפי ההגדרה שנוקט האוצר, ואילו לפי ההגדרה שנוקט בנק ישראל, הם כלולים בחשבון ההכנסות וההוצאות הרגילות הואיל והם נחזבים לגביית מס וחזרו.

תשלומי קרן ורבית לפי סוגי המילואות בשנת הכספים 1987 (במיליוני ש"ח)

רביית	קרן (1)	ס"ה 1987	ס"ה 1986
תשלומים ע"ח מילואות פנים			
כספי אמיסיות ובנקים	1,340	1,517	2,857
הפקדת תכניות חיסכון (2)	620	2,408	3,028
מניות הסדר בנקאיות	----	1,530	1,530
מילואות באמצעות מינהל מילואות המדינה	771	1,079	1,850
המוסד לביטוח לאומי	646	929	1,575
מילואות, הפקדות ושונות	374	187	561
ס"ה	3,751	7,650	11,401
תשלומים ע"ח מילואות חוץ			
מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים	1,662	528	2,190
מילואות העצמאות והפיתוח	232	278	510
מילואות מבנקים	347	1,113	1,460
מילואות שונים	231	----	231
ס"ה	2,472	1,919	4,391
תשלומים לבנק ישראל			
ע"ח מקדמות ארוכות מועד	700	1,428	2,128
ע"ח מקדמות ארעיות (3)	2,359	----	2,359
ס"ה	3,059	1,428	4,487

(1) כולל הפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע.

(2) כולל סכום של 600 מיליון ש"ח בתשלום קרן ו- 107 מיליון ש"ח בתשלום ריבית שרשומים

בתוכניות "שבירת תכניות חיסכון" וכולל גם 89 מיליון ש"ח בתשלום קרן שרשומים בתוכנית "מענקים בתוכניות חיסכון" (בדבר רישומים מוטעים בתוכנית אלו ראה להלן).

(3) פירעון הקרן של המקדמות הארעיות אינו נכלל בחשבונות התקציבים, הואיל ולפי חוק בנק ישראל הן חייבות להיפרע עד תום שנת הכספים שבה ניתנו.

(4) בשנת הכספים 1986 נרשמה הוצאה בסך 261 מיליון ש"ח בגין רכישת מניות בנקאיות שבהסדר מן הציבור בבורסה וכן בגין רכישת מניות כאלה מגופים מסוימים במסגרת הסדרים מיוחדים בסעיף "הוצאות שונות" שבתקציב הרגיל (ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 97 ודו"ח שנתי 38, עמ' מ"ב ומ"ג).

6. ההרשאה בתכנית "שבירת תכניות חיסכון", נועדה לממן את חלקו של האוצר בתשלומים לחוסכים הפודים את חסכוניהם מוקדם מן המועדים הקבועים בתקנות של תכניות החיסכון ("שבירות"). החשב הכללי רשם בתכנית זו, בסעיף תשלום חובות את הסכום שתוקצב כהרשאה להוצאה - 600 מיליון ש"ח - ולא את סכום ההוצאה שהייתה למעשה בנושא זה. בשנת הכספים 1987, כמו בעבר, לא היו בידי האוצר נתונים המבחינים בין תשלומי קרן והפרשי הצמדה לבנקים בעבור חוסכים המושכים את כספיהם מתכניות חיסכון מוקדם מן המועדים הנקבעים בתקנות

התכניות, לבין תשלומי פדיון במועד. מינהל מילווה המדינה, המנהל בשביל החשב הכללי את תכניות החיסכון, הכין בשנת הכספים 1988 תכנית מחשב שמאפשרת להפיק נתונים על תשלומי "השבירות" בנפרד משאר תשלומי המשיכות (בנושא זה, ראה בדו"ח זה בפרק "ניהול ענייני תכניות חיסכון"). תכנית מחשב זו אינה אמורה לספק נתונים על כלל "השבירות" של החוסכים, אלא רק לגבי אלו שהבנקים מבקשים בעבורן למשוך כספים מהמינהל.

טבלה 5

תקציב לתשלום חובות בשנת הכספים 1987 וההוצאה למעשה (במיליוני ש"ח)

שיעור ההוצאה למעשה יחסית	ההוצאה למעשה	תקציב מתוקן לתקציב המתוקן (ב- %)	
			מלוות פנים:
99	7,650	7,748	קרן
<u>98</u>	<u>3,751</u>	<u>3,840</u>	ריבית
98	11,401	11,588	
			מלוות חוץ:
109	1,919	1,760	קרן
<u>102</u>	<u>2,472</u>	<u>2,427</u>	ריבית
105	4,391	4,187	
			כל המלוות:
101	9,569	9,508	קרן
<u>99</u>	<u>6,223</u>	<u>6,267</u>	ריבית
100	15,792	15,775	
			תשלומים
			לבנק ישראל:
149	1,428	960	קרן
<u>437</u>	<u>3,059</u>	<u>700</u>	ריבית
270	4,487	1,660	
			כל התשלומים:
105	10,997	10,468	קרן
<u>133</u>	<u>9,282</u>	<u>6,967</u>	ריבית
116	20,279	17,435	ס"ה

* כולל הפרשי הצמדה למדר ולשער המטבע

גם בתוכניות המקבילות בסעיף "תשלום ריבית" רשם אגף החשב הכללי את ביצוע התשלומים אגב חלוקה שרירותית בין שתי התוכניות. בשתי תוכניות אלו יחד נותר עודף הרשאה של כ – 50 מיליון ש"ח.

7. בתוכנית "מענקים בתוכניות חיסכון" שבסעיף תשלום חובות, נרשמה הוצאה של 89 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה, שסכום זה כולל סך של 72.6 מיליון ש"ח ששולם לקופות גמל ולקצבה כתוספת של 0.5% לריבית על אג"ח המונפקות להן (ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 40). משרד מבקר המדינה העיר כבר בעבר, שאין כל קשר בין התשלום האמור לבין מענקים בתוכניות חיסכון, ושתוספת ריבית זו יש לזקוף לתוכנית חדשה בסעיף "תשלום ריבית" (ראה בנושא זה בדו"ח שנתי 36, עמ' ל"א ובדו"ח שנתי 35, עמ' ל"ט). אגף החשב הכללי מסר שהוא יפעל ליישום המלצה זו. בתוכנית זו נרשם גם תשלום בסך 2 מיליון ש"ח לאחד הבנקים עקב תיקון שיבושים בהתאמת הרישומים הקשורים לתוכנית חיסכון אחת בין הבנק למנהל מלוות המדינה לדעת הביקורת, הוצאה זו הייתה צריכה להירשם בתכנית "הפקדות בתוכנית חיסכון" בסעיף זה.

8. בתוכנית "מלוות הפקדות ושונות" בסעיף תשלום חובות הייתה חריגה של 87 מיליון ש"ח מההרשאה עיקר ההוצאה בתוכנית זו – 111 מיליון ש"ח – נבעה מהחזר הפקדות שיבואנים הפקידו באוצר המדינה על פי צו הסדרת יבוא טובין (הפקדה), התשמ"ו – 1986. על פי צו זה, שיעור הפיקדון היה בתחילה 15% מערך הטובין שיובאו ושיעור זה הופחת אחת לשלושה חודשים עד שבוטל ב – 1.1.88 (בנושא זה בפרק על מאזן המדינה). יתרת ההוצאה כוללת בעיקר תשלומי קרן והפרשי הצמדה בעבור פיקדונות וקרנות שונות שבמצבת החובות. בעיקר תשלומי קרן והפרשי הצמדה בעבור פיקדונות וקרנות שונות שבמצבת החובות.

9. בסעיף "תשלום חובות" תיקצב אגף התקציבים, בספטמבר 1987, תוכנית חדשה הקשורה להסדר של החשב הכללי עם בנק לפיתוח התעשייה בע"מ לפי דברי ההסבר לאישור התקציב בנושא זה, תומר התחייבות הממשלה בגין שער על סוגים מסוימים של מניות בכורה הצמודות למט"ח, שהבנק הנפיק בשנות ה-60, לפיקדון של הבנק אצל החשב הכללי שייפדה רק עם פירוק הבנק או בעת פדיון אותן מניות בכורה. הממשלה תשלם ריבית על הפיקדון בשיעור של 7.5% לשנה. לצורך פעולה זו תיקצב אגף התקציבים תקנה להוצאה מותנית בהכנסה ושמה "יצירת פיקדון לבנק לפיתוח התעשייה" בסך 98 מיליון ש"ח והכנסה מיועדת באותו סכום ושמה "הכנסה ממחיקת התחייבות". למעשה, תיאור זה אינו נכון ומהותה התקציבית היא הפוכה: ההוצאה הייתה צריכה להיות מתוקצבת בתקנה לפירעון ההתחייבות הממשלה בגין ביטוח שער, וההכנסה הייתה צריכה להיות מתוקצבת בתקנה בגין קבלת פיקדון מבנק לפיתוח התעשייה. מכאן, שהתוכנית כולה לא הייתה צריכה להיות מתוקצבת בסעיף תשלום חובות אלא בסעיף סבסוד אשראי והוזלת ריבית. יש לציין, שלפי הוראת חוק יסודות התקציב בעניין הוצאה מותנית בהכנסה, תקבול שמקורו במלווה ישמש למימון הוצאה בסעיפי תקציב בתקציב הפיתוח וחשבון הון בלבד מכאן, שלא היה התר לתקצב הוצאה זו כהוצאה מותנית בהכנסה

10. התוכנית "מלוות, הפקדות ושונות" שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות" נועדה בעיקר לתשלומי ריבית על פיקדונות שונים במטבעי ישראלי הכלולים במצבת החובות. הביקורת העלתה, שבתוכנית זו נעשו בשנה הנסקרת פעולות רישום משובשות בהיקף ניכר:

א. בסעיף "תמיכות במחירי מצרכי יסוד" רשם אגף החשב הכללי על חשבון הקצבה לאגד, בתקציב לשנת הכספים 1987 הוצאה בסך 79.7 מיליון ש"ח אשר לא בוצעה למעשה באותה שנה אלא באפריל 1988. האגף רשם בספריו פעולה שנועדה ליצור – כנגד חיוב התקציב בתוכנית זו – פיקדון רישומי שיוצג במאזן המדינה ל – 31.3.88 כחוב של המדינה לאגד. רישום זה היה גורר אוטומטית רישום של תקבול בסעיף "הכנסות מאמיסיות והפקדות". הכוונה הייתה לרשום פרעון של הפיקדון בעת יבוצע התשלום לאגד באפריל 1988, ולזקוף הוצאה לתוכנית "מלוות הפקדות ושונות" שבסעיף תשלום חובות (קרן), על חשבון התקציב לשנת הכספים 1988. דרך רישום זו מעוותת את הדיווח על ביצוע התקציב (ראה גם להלן, עמ' מח'). אולם בפועל נפל שיבוש בפעולת הרישום שהתכוון האגף לעשות

בשנת הכספים 1987, ובמקום לרשום את הסכום לזכות אגד בחשבון מאזני, הוא רשם זיכוי באותו סכום בתוכנית "מיללות, הפקדות ושונות" שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות", כך קוזה בסכום זה הוצאה הממשית על ריבית שבוצעה באותה תוכנית.

ב. את ההוצאה על העמלות ששילם בנק ישראל לבנקים בעד ניהול תכניות חיסכון רשם אגף החשב הכללי במשך השנה, שלא כראוי, בתוכנית "שבירת תוכנית חיסכון", ולא בתוכנית "הפקדה בתוכנית חיסכון" שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות". עד סוף ינואר 1988, הסתכמה ההוצאה למטרה זו ב – 129.9 מיליון ש"ח. בפברואר אותה שנה, רשפ גף החשב הכללי בטעות העברה של סכום הוצאה זו מהתוכנית "מיללות באמצעות מינהל מיללות המדינה" לתוכנית "מיללות הפקדות ושונות" (שתייהן בסעיף תשלום ריבית) – אף על פי שהסכום לא נרשם מלכתחילה בתוכנית הראשונה (ומכאן שההוצאה הרשומה בה קטנה בסכום זה מההוצאה למעשה) ולא היה צריך להיות מועבר לתוכנית השנייה. ההוצאה בגין העמלות האמורות לשנת הכספים כולה הסתכמה ב – 106.6 מיליון ש"ח. בסוף שנת הכספים רשם אגף החשב כללי העברה של סכום הוצאה זן מהתוכנית "שבירת תוכנית חיסכון" לתוכנית "מיללות הפקדות ושונות". פירוש הדבר שבתוכנית "מיללות הפקדות ושונות" שלא נועדה לרישום עמלות ניהול של תוכניות חיסכון, נרשם רוב הסכום (129.9 מיליון ש"ח) פעמיים¹⁵ אגף החשב הכללי הודיע כי הוא פעל לתיקון שיטת הרישום החל בשנת הכספים 1988.

11. בתחום פעולה "תשלומי ריבית ועמלות בש"ח"¹⁶, עיקר ההוצאה, שהייתה כ – 122 מיליון ש"ח נועדה לתשלום ריבית לבנקים על פיקדונות פת"מ, וכן בעבור הוצאות הפצה של מיללות המדינה.

12. בתחום פעולה מיללות חוץ שבסעיפי תשלום חובות ותשלום ריבית, הייתה חריגה מההרשאה בתקנה "מיללות מבנקים בארץ ובחו"ל" בעיקר משום שההרשאה לא עודכנה בהתאם לעליית ערכם של מטבעות מסוימים שבהם נקובים אחדים מחובות החוץ.

13. תחום פעולה "תשלומי ריבית ועמלות במט"ח"¹⁷ נועד לתשלומים בעבור מיללות והתחייבויות שאינם כלולים במצבת החובות בתחום פעולה זו הסתכמה ההוצאה ב – 197 מיליון ש"ח וההרשאה הסתכמה ב – 130 מיליון ש"ח. עיקר ההוצאה נועדה לתשלום ריבית בעבור התחייבויות במטבע חוץ שבמאזן השוטף ותשלומי ריבית לבנקים על פקדונות פת"ח שהופקדו באוצר. כמו כן נזקף לתחום פעולה זו סכום של 51 מיליון ש"ח, שהם הפרשי שיערוך נטו בגין נכסים והתחייבויות הנקובים במטבע חוץ שבמאזן השוטף. הוצאה זו לא הובאה בחשבון בסכום ההרשאה.

14. בסעיף "החזר חובות לבנק ישראל" הייתה חריגה גדולה מההרשאה בהחזר קרן ובמיוחד בתשלום ריבית ההרשאה להוצאה בסעיף זה לא הוגדלה במשך השנה בהתאם לתשלומים בפועל. ההוצאה על ריבית כוללת, מלבד הריבית על המקדמות של הממשלה, סך של כ – 2 מיליארד ש"ח עבור הוצאות ריבית בחשבונות הממשלה בבנק ישראל. בשנת הכספים 1987, שלא כבעבר, רשם אגף החשב הכללי בסעיף הוצאה זה את מלוא סכומי ריבית שבהם חייב בנק ישראל את האוצר בגין הימים שבהם הייתה יתרת חובה במכלול החשבונות של הממשלה בבנק ישראל, ובסעיף ההכנסה "ריבית מבנק ישראל" – את מלוא הסכומים שבהם הייתה לממשלה יתרת זכות. צורת רישום זו הגדילה במידה ניכרת את סכום הביצוע הרישום בסעיף ההוצאה וההכנסה. לדעת הביקורת, יש מקום לקזז, במקרה מיוחד זה, את סכומי ריבית החובה והזכות, כדי למנוע ניפוח מיותר של סכומי ההכנסה וההוצאה.

סבסוד אשראי והוזלת ריבית

להלן פירוט התקציב וההוצאה למעשה בסעיף סבסוד אשראי והוזלת ריבית, בשנת הכספים 1987 (באלפי ש"ח)

¹⁵ ברמה של תחום פעולה, אין רישום כפול.

¹⁶ בטבלה 4 דלעיל כלול תחום פעולה זה בפריט "מיללות הפקדות ושונות" במיללות פנים.

¹⁷ בטבלה 4 דלעיל כלול תחום פעולה זה בפריט "מיללות שונים" במיללות חוץ

תקציב	הוצאה למעשה	
948000	891882	ביטוח הצמדה למדר ולשער
8798	3231	תמיכה באשראי לענפי המשק (באמצעות בנק ישראל)
830	557	הסדרים ענפיים
957628	895670	ס"ה

1. ביטוח הצמדה: א. עיקר הסכומים בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" מיועדים לכיסוי הפרשי הצמדה למדר המחירים לצרכן ולשער המטבע בגין הלוואות מוכנות, 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 הוסיף לאשר ביטוח הצמדה לגבי הלוואות למטרות שונות בהיקף מצומצם מרבית הלוואות שנתנה הממשלה הוצמדו למדר. תשלומים בגין ביטוח הצמדה אמורים להימשך עד שנת 2000 בקירוב.

אשר להלוואות הניתנות במסגרת התקציב בריבית נמוכה, או בלא הצמדה, קשה לכמת את הסובסידיה הגלומה בהן, בין השאר משום שמקור המימון שלהן אינו מוגדר, ולכן הסובסידיה אינה בידי ביטוי מפורש לא בסעיף זה ולא בסעיף אחר בתקציב המדינה.

ב. בשנת הכספים 1987 נוצרו בשוק ההון תנאים נוחים מבחינתו של אוצר המדינה, בעיקר כתוצאה מן הצמצום הרב שחל בגירעון בתקציב המדינה. במצב זה התאפשר לאוצר לגייס הון בהיקף ניכר בלא קושי בריבית נמוכה יחסית. מבקר המדינה המליץ באותה שנה לפני החשה הכללי לבחון את האפשרות לפרוע מוקדם התחייבויות בגין "כספי בנקים" שנכללו בהסדרי ביטוח הצמדה, שהן התחייבויות האוצר בגין ביטוח הצמדה ו"כספי בנקים" שהופקדו באוצר, בתנאים שיש בהם כדי לחסוך לאוצר סכומי ריבית לא מבוטלים במשך השנים הקרובות. במסגרת זו ביצע האוצר בשנת הכספים 1987 פירעון מוקדם של התחייבויות בגין ביטוח הצמדה בסך כ- 293 מיליון ש"ח שנוקפו לסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית". יחד עם הפיקדונות של "כספי בנקים", הסתכמה ההוצאה שביצע החשב הכללי ב- 565 מיליון ש"ח. שיעור הריבית הממוצע המשוקלל שנשאו התחייבויות בגין ביטוח הצמדה והפיקדונות של כספי בנקים שהחשב הכללי פרע מוקדם, היה גבוה ביותר מ-3% משיעור הריבית שלפיו הנפיק בנק ישראל מלוות מדינה לזמן בינוני וארוך באותה העת. מכאן, שמכלול הפעולות של פירעון מוקדם שביצע החשב הכללי על פי הלצת מבקר המדינה, צפוי שיביא לחיסכון לאוצר בסכום הקרוב ל- 18 מיליון ש"ח (במחירי סוף שנת הכספים 1987) בשנת הכספים 198 ובסכום נוסף ההולך ופוחת בכל אחת משנות הכספית עד שנת 2000 (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 38, עמ' ע"ט, עמ' צ' ועמ' 7-1).

2. תמיכה באשראי לענפי המשק- בנק ישראל נהג לספק באמצעות בנקים מסחריים הון חוזר ליצוא, במסגרת קרנות המנוהלות בבנק ישראל. האשראי ניתן ליצואנים, בריבית מסובסדת, בשקלים או במטבע חוץ, בהתאם לשלב בתהליך היצוא שהאשראי נועד לממן.

במאס 1984 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבנק ישראל, ולפיו יכסה משרד האוצר את הסובסידיה הגלומה בתנאי ההלוואות במרבית הקרנות. הסדר זה שם קץ למצב ששרר במשך שנים, שבו סבסוד האשראי באמצעות הקרנות שבניהול בנק ישראל לא בא לידי ביטוי בתקציב המדינה¹⁸. ביולי

¹⁸ על כך הצביע מבקר המדינה בדו"ח שנתי עמ' 91

1985 בוטל מתן המימון בשקלים והומר במימון במט"ח כן הועלה שיעור הריבית ללווה בכל קרנות היצוא, ובכך הוקטן סבסוד האשראי בקרנות.

ההכנסה

על פי דו"ח האוצר, היו התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממילווה וחשבון הון) בשנת הכספים 1987 כ-43,583 מיליון ש"ח לעומת הכנסה של 37,769 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1986. התקבולים במטבע מקומי גדלו בשיעור ריאלי של כ-8% ואילו במילווה ובמענקים מחו"ל הייתה ירידה ריאלית של כ-28% (בהתחשב בשינוי שער החליפין הממוצע בין שתי שנות הכספים).

ההכנסה הכוללת בשנה הנסקרת הייתה גדולה בכ-4% מהתחזית המתוקנת. השינוי בתחזית נבע בעיקר מחוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1987. בדברי ההסבר לתקציב הנוסף הוסבר, שהתוספת בהכנסות מקורה בגידול הפעילות במשק, עליית שכר, עלייה בצריכה והעמקת הגבייה. בטבלה להלן מובא פירוט ההכנסה לפי סעיפים עיקריים בתחזית התקבולים:

א. תקבולים שוטפים

1. מסים ותשלומי חובה

בשנת הכספים 1987 הייתה עלייה בהכנסות ממסים בסך 3,408 מיליון ש"ח בהשוואה לשנת הכספים 1986. העלייה בהכנסות המדינה בשנה זו התרחשה, למרות שבאפריל 1987 הופחתו שיעורי המס המרביים על פרטים וחברות, והיא נבעה מגידול הפעילות במשק; עליית שכר, עלייה בצריכה וייבוא של מוצרים בני קיימא. המרכיבים העיקריים (כ-85% מהכנסות ממסים לשנת הכספים 1987) היו: מס הכנסה 9,439 מיליון ש"ח (43%), מס ערך מוסף 5,592 מיליון ש"ח (26%), מס קנייה 2,531 מיליון ש"ח (12%) מכס והיטל על יבוא 0.927 מיליון ש"ח (4%). היתרה בסך 3,251 מיליון ש"ח, כ-15% מההכנסות ממסים, נובעת ברובה מהמסים האלה: מע"מ על מלכ"רים (מס שכר), מס מעסיקים, בלו על דלק ומס רכישה.

בשנה הנסקרת היתה ירידה בתקבולי מס מעסיקים בסך 204 מיליון ש"ח לעומת 1986, משום ששיעור המס ירד בינואר 1987 מ-7% ל-4%.

עד למאוס 1987 נגבה על ידי הביטוח הלאומי היטל חינוך שהועבר לאוצר. סכום של 24 מיליון ש"ח, הכלול בסעיף זה בהכנסות לשנת הכספים 1987, נובע מהתחשבנויות וגבייה מאוחרת עבור שנת הכספים 1986.

היטל נוסף שלא נגבה עוד בשנת הכספים 1987 הוא ההיטל לפי חוק היטל על רכוש (הוראת שעה), התשמ"ה-1985; ההכנסות ממנו בשנת הכספים הקודמת היו כ-120 מיליון ש"ח.

2. רבית, רווחים, תמלוגים ושונות

ההכנסה בסעיף זה הייתה בשנת הכספים 1987 1,007 מיליון ש"ח לעומת 1,649 מיליון ש"ח בשנה הקודמת.

הכנסות הממשלה מרבית ומרווחים (חוץ מרבית ומרווחים מבנק ישראל, המוצגים בנפרד בטבלה דלעיל) הגיעו ב-1987 ל-591 מיליון ש"ח (לעומת אמדן של 508 מיליון ש"ח) בהשוואה ל-847 מיליון ש"ח בשנת 1986.

לדברי החשכ"ל, בשנת הכספים 1986 נרשמו בהכנסות מרבית גם הפרשי ההצמדה על קרן; הדבר תוקן בינואר 1987, וזה מסביר את הירידה בהכנסות מרבית בשנה הנסקרת.

טבלה 6

ההכנסה בשנת הכספים 1987: התחזית וההכנסה למעשה, בהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1986 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)

הכנסה למעשה ב-1987					
לעומת 1986					
התחזית המקורית	התחזית המתוקנת(*)	ההכנסה למעשה ב-1987	ההכנסה למעשה ב-1986	שינוי נומינלי ב-%	אמדין השינוי הריאלי ב-%(**)
בחק					
התקציב					
תקבולים שוטפים					
מסים ותשלומי חובה	19,866	21,229	21,740	18,332	19
רביית, רווחים, תמלוגים ושונות	874	874	1,007	1,649	(-)39
	20,740	22,103	22,747	19,981	14
תקבולים ממילואים וחשבון הון					
מילואים ומענקים מחו"ל	6,836	6,738	6,383	8,472	(-)25
אמיסיות והפקדות באוצר	7,078	7,078	6,208	5,859	6
מילואים מהמוסד לביטוח לאומי	1,522	1,872	1,847	1,238	49
גביות והכנסות אחרות	984	984	824	188	338
	16,420	16,672	15,262	15,757	(-)3
סה"כ פרט לתקבולים מבנק ישראל	37,160	38,775	38,009	35,738	6
תקבולים מבנק ישראל					
מקדמות	2,922	3,164	1,660	-	-
רביית ורווחים ***	-	-	3,914	2,031	93
כל התקבולים	40,082	41,939	43,583	37,769	15

(*) התחזית המתוקנת כוללת תוספת בסך של 697 מיליון ש"ח, אשר הוצגה בטעות בדו"ח האוצר (ראה לעיל).
 (**) האמדין נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע בשנת הכספים 1987 לעומת ממוצע בשנת הכספים 1986 - עלייה של 17.9%) מן השינוי הנומינלי, פרט לסעיף מילואים ומענקים מחוץ לארץ, שלגביו השינוי בשער החליפין של הדולר נוכח מן השינוי הנומינלי.
 (***) בדו"ח האוצר נכללו הרביית והרווחים שנתקבלו מבנק ישראל בין התקבולים השוטפים.
 (****) הכנסות בסך 264.3 מיליון ש"ח שהועברו להכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח אינן כלולות בנתוני הטבלה בהתאם להצגה בדו"ח האוצר.

הכנסות הממשלה מתמלוגים ממפעלים עסקיים, מאוצרות טבע ומחברות ממשלתיות היו בשנה הנסקרת 170.4 מיליון ש"ח לעומת 200.7 מיליון ש"ח בשנת הכספים הקודמת.

בסעיף "תמלוגים מחברות ממשלתיות" רשומים רק התמלוגים שהועברו מחברת בזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - בסך 95 מיליון ש"ח. תמלוגים בסך של 1.3 מיליון ש"ח שהעבירה החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ, נרשמו בטעות בסעיף הכנסות מאוצרות טבע, ולא בסעיף תמלוגים מחברות ממשלתיות.

עוד כלולים בקבוצת הכנסות זו בעיקר 59.6 מיליון ש"ח - הכנסות משירותים שונים; וסכום של 125.5 מיליון ש"ח, שמקורו בהכנסות מיועדות, שהיקפן היה גדול מן האמדן שבתקציב. מסכום זה סך של 104 מיליון ש"ח נובע מהמסלקה למחירי דלק (ראה לעיל).

ב. תקבולים ממילואות וחשבון הון

התקבולים ממילואות וחשבון הון מורכבים ממילואות שנתקבלו בארץ ובחו"ל, ממענקי הסיוע של ארה"ב וכן מסכומים גדולים פחות שנתקבלו על חשבון גבייה מהלוואות, שנתנה הממשלה, ועל חשבון הפרשות לפנסיה ולפיצויים של עובדים המועסקים במפעלים עסקיים וביחידות משקיות (בעיקר תע"ש).

1. מילואות ומענקים מחו"ל

עיקרו של סעיף ההכנסות ממילואות ומענקים מחו"ל הוא הסיוע הביטחוני והאזרחי המתקבל מממשלת ארה"ב. ב-1987 היה סיוע זה כ-5,193 מיליון ש"ח, לעומת 6,009 מיליון ש"ח ב-1986. הירידה נובעת בעיקר מכך, שבשנת 1986 הסכום כולל סיוע מיוחד בסך 1,112 מיליון ש"ח, שלא ניתן בשנה הנסקרת.

התקבולים ממילואות העצמאות והפיתוח (בונדס) בשנה הנסקרת הסתכמו ב-426.1 מיליון ש"ח; מסכום זה נוכח הוצאות הפצה בסך 66.1 מיליון ש"ח. ההכנסות ממילואות אלו היו רק 51% מהתחזית בתקציב. התקבולים משטרי חוב (בערך נקוב של \$150,000, \$250,000 ומיליון דולר) שאותם מפיץ האוצר בעזרת ארגון הבונדס, נכללו בסעיף הלוואות אחרות, שגם הוא כלול בין המילואות והמענקים מחו"ל. הסכום שגויס במסגרת זו היה 445 מיליון ש"ח, ולמעשה הוא המרכיב הגדול ביותר בסעיף הלוואות אחרות, ורצוי היה להציגו בסעיף נפרד. בשנת 1987 כלול בקבוצת תקבולים זו, בין המילואות מחו"ל, גם מלווה מגרמניה בסך 136 מיליון ש"ח, שנועד לפיתוח וקידום פרויקטים מוגדרים.

בסעיף "הלוואות אחרות" כלולות הלוואות מבנקים וממוסדות כספיים מחו"ל, הנותנים באמצעות ממשלת ישראל אשראי לחברות ממשלתיות (לבנק לפיתוח התעשייה, לחברת הפחם, לחברת החשמל). הסכומים הכלולים בסעיף זה נמוכים במידה רבה מהסכומים בשנה הקודמת.

2. אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות ומהפקדות באוצר היו בשנת 1987 בסך של כ-6,208 מיליון ש"ח, לעומת כ-5,859 מיליון ש"ח בשנת 1986; בחישוב ריאלי הייתה ירידה של כ-10%

התקבולים בסעיף זה מקורם בהפצת איגרות חוב של המדינה, צמודות מדד וצמודות דולר, בתכניות חיסכון ובאיגרות חוב, המונפקות על ידי מוסדות כספיים, שכספי תמורתן מופקדים באוצר. גיוס ההון לתקציב היה נמוך מהחזוי עקב ירידה בגרעון, לפיכך גם התקבולים בפועל היו נמוכים בסעיף זה מהתחזית ב-870 מיליון ש"ח. הקטנת גיוס ההון הביאה להורדה של שיעורי הרבית, בעיקר על הלוואות לטווחים בינוניים וארוכים. במאי 1987 חדל החשב הכללי לקבל הפקדות של כספי תמורה של אג"ח לא-ממשלתיות, וזאת בעקבות הביקורת של מבקר המדינה בנושא זה במשך שנים רבות, (ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 38, עמ' ע"ז - ע"ט). מאז רוכשות קרנות הפנסיה אג"ח מיוחדות ממנהל מילואות המדינה. שינוי זה מביא לאוצר חיסכון ניכר, שכן גיוס ההון מקרנות הפנסיה באמצעות אג"ח לא-ממשלתיות היה כרוך בתשלום עמלות ללא צורך.

3. מילווה מהמוסד לביטוח לאומי

הפקדות המוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 1987 היו 1,847 מיליון ש"ח לעומת 1,238 מיליון ש"ח בשנה הקודמת. ההפקדות הן בהתאם להסדרים שנעשו בין המוסד והחשב הכללי.

בסוף שנת הכספים 1987 רשם אגף החשב"ל בתקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה בתחום הפעולה "השתתפות המשרד בביטוח לאומי" הוצאה בסך של 351 מיליון ש"ח. למעשה לא בוצע התשלום באותה שנת כספים והחשב"ל רשם כנגד הוצאה זו תקבול בסעיף "מילוה מהמוסד לביטוח לאומי", ובמאזן המדינה ל-31.3.88 נרשם הסכום כפיקדון של המוסד לביטוח לאומי. בשנת הכספים 1988 שילם החשב"ל למוסד לביטוח לאומי את הסכום האמור, וחייב את התכנית "ביטוח לאומי" שבסעיף "תשלום חובות". צורת רישום זו כרוכה ברישום הוצאה אחת בשתי שנות כספים - בראשונה שבהן, כנגד תקבול שאינו מייצג אלא את הרישום האמור בספרים - וגם בהצגת חוב מלאכותי במאזן.

4. גביות והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף זה 824 מיליון ש"ח ועיקרן נובע מ"גביות קרן ומכירת רכוש" בסך של 720 מיליון ש"ח ומחלקה של המדינה בעודף הכנסות על הוצאות של מינהל מקרקעי ישראל בסך 72.4 מיליון ש"ח.

הסכום של 720 מיליון ש"ח מייצג רק גביות קרן והפרשי הצמדה על הקרן; בשנה הנסקרת לא הייתה כל מכירת רכוש.

מהסכום שנתקבל בגין החזר הלוואות המדינה נוכה סך של 63.9 מיליון ש"ח על עמלות לבנקים בגין גביית הלוואות שניתנו למשתכנים.

ג. תקבולים מבנק ישראל

1. באמדין ההכנסות המתוקן ל-1987 נכללו בתקבולים מבנק ישראל 1,504 מיליון ש"ח מקדמה למימון הוצאות ו-1,660 מיליון ש"ח מקדמה להחזר חוב משנים קודמות. האוצר לא נזקק בשנת הכספים 1987 למקדמה למימון הוצאות כפי שנחזתה באמדין (בעניין החזר חוב לבנק ישראל, ראה תשלום חובות).

2. ההכנסות מרווחי בנק ישראל (כפי שהם מוצגים במאזן של הבנק ל-31.12.87) הסתכמו ב-1,491 מיליון ש"ח, לעומת 1,283 מיליון ש"ח בשנת הכספים הקודמת.

ההכנסות מרבית מבנק ישראל הסתכמו ב-2,422 מיליון ש"ח, בהשוואה לכ-749 מיליון ש"ח בשנת 1986. הסכום בשנת הכספים הקודמת היה קיזוז בין הרבית ששולמה לבנק ישראל לבין זו שהתקבלה. בשנה הנסקרת נרשמו סכומים אלו בנפרד: הכנסות מרבית בסך 2,422 מיליון ש"ח והוצאות רבית בסך 3,059 מיליון ש"ח.

ההכנסות מרבית נובעות מכספים המופקדים על ידי משרדי הממשלה בבנק ישראל, ועליהם משלם הבנק רבית. סכומי הרבית נזקפים לחשבונות האוצר אחת לשלושה חודשים. ההוצאה על רבית כוללת בעיקר רבית על המקדמות הקבועות והארעיות של הממשלה, ורבית על יתרות חוב של משרדי הממשלה בחשבונותיהם בבנק.

הגרעון בתקציב

1. בדו"ח האוצר רשום עודף תקבולים על תשלומים בביצוע התקציב בסך של 517 מיליון ש"ח, שכנגדו רשומות הגדלה של היתרות הכספיות של האוצר (בעיקר בחשבונו בבנק ישראל) והקטנה קלה של יתרת ההתחייבויות הכלולות במסגרת המאזן השוטף (ראה גם עמ' 0000 להלן). סכום הגרעון הכולל בטבלה להלן שונה מן הנתון דלעיל, מפני שאין הוא כולל בין התקבולים את המקדמה מבנק ישראל למימון החזר החוב לבנק ישראל.

הגרעון בתקציב לשנת הכספים 1987 (במיליוני ש"ח)*

תקציב מקורי	תוספת לתקציב	תקציב מתוקן	ביצוע התקציב
תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון:			
37,160	1,615****	38,775	38,009
38,422	1,857*****	40,279	38,578
1 (-)	242 (-)	1,504 (-)	569 (-)
-	-	-	3,913
1,660	-	1,660	4,487
2,922 (-)	242 (-)	3,164 (-)	1,143 (-)
כיסוי הגרעון/שימוש בעודף (-)			
1,262	242*****	1,504	-
1,660	-	1,660	1,660
-	-	-	517 (-)
2,922	242	3,164	1,143
ס"ה			
מקדמה מבנק ישראל למימון הוצאות			
מקדמה להחזר החוב לבנק ישראל			
מקורות אחרים/שימושים אחרים (-)***			

* הטבלה אינה כוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה, ואת תקציבי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים, שבהם נרשם איזון באמצעות העברת עודף להכנסות המדינה או העברת סכומים מן התקציב הרגיל או מתקציב הפיתוח לכיסוי גרעון במפעל עסקי.

** בדו"ח האוצר נכללו התקבולים 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 יתרות כספיות שוטפות או הקטנת התחייבויות שוטפות.

**** תוספת בסך של 1,510 מיליון ש"ח במסגרת התקציב הנוסף, ובסך של 105 מיליון ש"ח לכיסוי חלק מ עודפי ההרשאה להוצאה שהועברו משנת 1986. התוספת לתחזית התקבולים והמלוות המוצגת בדו"ח האוצר, לשם כיסוי עודפי ההרשאה להוצאה שהועברו משנת הכספים 1986, אינה מבוססת על הגדלה רשמית של התחזית, אלא נבעה מטעות (ראה לעיל, עמ' 0000). עניין זה חל גם על שתי הערות השוליים הבאות.

***** תקציב נוסף בסך של 1,160 מיליון ש"ח והעברת עודפי הרשאה לא מנוצלים מ-1986 בסך של 697 מיליון ש"ח.

***** הגדלה בסך של 592 מיליון ש"ח לכיסוי חלק מעודפי ההרשאה שהועברו משנת 1986, והקטנה בסך של 350 מיליון ש"ח במסגרת התקציב הנוסף.

2. באוגוסט 1985 נקבעה בתיקון לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, הגבלה כמותית של המקדמה שהבנק יהיה רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי בשנות הכספים 1985 - 1987; למן שנת הכספים 1988 לא יהיה הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי, פרט למקדמה ארעית שיש להחזירה עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. על פי החוק, רשאי בנק ישראל לתת לממשלה הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק ישראל, וכן רשאי הוא לתת לממשלה הלוואה בדרך של רכישת איגרות חוב שתנפיק הממשלה, לשם מימון עודף הוצאותיה במטבע חוץ על פני הכנסותיה במטבע חוץ.

בחקוק התקציב לשנת הכספים 1987 נקבע, כי סכום ההלוואה מבנק ישראל לא יהיה גדול מ-1,262 ש"ח למימון הוצאותיה, ועוד 1,660 מיליון ש"ח למימון החזר חובותיה לבנק ישראל.

לפי הרשום בדו"ח האוצר, לא קיבלה הממשלה כל סכום על חשבון המקדמה מבנק ישראל למימון הוצאותיה הריאליות. תקבולי האוצר מבנק ישראל היו, על פי דו"ח האוצר, כמפורט להלן:

(מיליוני ש"ח)	
1,660	מקדמה להחזר חובות
2,422	רבית
1,491	רווחים
5,573	ס"ה

החזר החובות לבנק ישראל, לפי דו"ח האוצר, היה כלהלן:

(מיליוני ש"ח)	
1,428	תשלומי רבית
3,059	תשלומי קרן
4,487	ס"ה

תקבולי הרבית והרווחים נרשמו בדו"ח האוצר בחלק א' של התקציב (תקבולים שוטפים), אף כי מאז 1984 קיימת מתכונת תקצוב המרכזת בחלק ג' שלה את הפעולות הכספיות בין הממשלה לבנק ישראל (חוץ מהמקדמה למימון הוצאות הממשלה, המתוקצבת בחלק ב' של התקציב, במסגרת התקבולים ממלוות וחשבון הון). הסכומים הגדולים יחסית של רבית בתקבולים ובתשלומים משקפים את רבית החובה והזכות שחושבה בגין היתרות היומיות בחשבוניות הממשלה בבנק ישראל. בעבר נהג החשב הכללי לקזז את החיובים והזכויים של הרבית לצורך ההצגה בדו"ח האוצר (ראה לעיל, עמ' מב ועמ' מח).

עודף התקבולים מבנק ישראל על התשלומים, בסך 1,086 מיליון ש"ח, שימש בחלקו - 569 מיליון ש"ח - למימון חלק מהגרעון הריאלי של הממשלה במטבע חוץ, כפי שהוא משתקף בטבלה דלהלן, המבוססת על חישובי אגף התקציבים, המובאים בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1989 (במיליוני ש"ח):

עודף הכנסות על הוצאות, כולל מתן אשראי נטו, או גרעון (-)	גיוס מלוות נטו, או פרעון נטו (-)	עודף תקבולים על תשלומים או גרעון (-)
237	241	478
(-)317	(-)730	(-)1,047
(-)80	(-)489	(-)569
מטבע ישראלי		
מטבע חוץ		
ס"ה		

הסכום הנותר מן העודף - 517 מיליון ש"ח - יצר את העודף הקופתי השנתי כפי שהוא מוצג בדו"ח האוצר. עודף זה נובע מקבלת כספים מבנק ישראל בסכום שהיה גדול מן הדרוש להחזר החוב לבנק ישראל.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1984 הובא נימוק להצגתם בנפרד, בחלק ג' של התקציב, של ההעברות הכספיות בין הממשלה לבנק ישראל, והוא, שתמונת התקציב נראית נכונה יותר כאשר מסתכלים על שני צדי התקציב - הוצאות והכנסות - ללא ההעברות הללו. המסקנה המתבקשת מתקצובן בנפרד של ההעברות בין הממשלה לבין בנק ישראל, ומנהימוק האמור, היא שחלק ג' צריך להיות מאוזן, ומכאן שאם הממשלה מקבלת מבנק ישראל רווחים ורביית, יש לראות בהם מקור למימון החזר חובות לבנק ישראל, ואין להגדיר כמקדמה למימון החזר חובות לבנק ישראל אלא את סכום המקדמה הדרוש להשלים את האיוון של חלק ג'.

כל סכום נוסף של מקדמה יש להגדירו כמקדמה למימון הוצאות הממשלה, שאינה נכללת, כאמור, בחלק ג' של התקציב, אלא בחלק ב'. מתן מקדמה כזאת כפוף להגבלות שנקבעו, כאמור, ב-1985 בחוק בנק ישראל.

בתחזית התקבולים והמיליוות, האוצר לא נהג לנקוב סכומים בסעיפי התקבולים מבנק ישראל בגין רבית ורווחים, ובשל כך תוקצבה מקדמה מבנק ישראל בסכום זהה לזה של החזר חובות לבנק ישראל. לעומת זאת, בתקציב לשנת הכספים 1988, נכללו בחלק ג' של תחזית התקבולים והמיליוות סכום של 100 מיליון ש"ח בסעיף רבית מבנק ישראל, ובסעיף המקדמה למימון החזר החוב נכלל רק סך של 1,600 מיליון ש"ח, המשלים את התקבולים בחלק ג' לסכום המתוקצב להחזר חובות לבנק ישראל לאותה שנה.

לדעת הביקורת, מן הראוי לקבוע הגדרה ברורה של דרך הרישום הנכונה בחלק ג' של התקציב, שאם לא כן, תיוותר אי-בהירות באשר למשמעותן המעשית של ההגבלות שנקבעו בחוק בדבר מתן מקדמה לכיסוי הוצאות הממשלה. הדבר מודגם לעיל לגבי שנת הכספים 1987: את עודף הכספים (בסך של 517 מיליון ש"ח) שקיבלה הממשלה בדרך של ניצול מלוא הסכום המתוקצב בסעיף המקדמה למימון החזר חובות לבנק ישראל, יכולה הממשלה לנצל בשנת הכספים 1988 ואילך למימון גרעון ריאלי בתקציב - בין במטבע ישראלי ובין במטבע חוץ.

בדיון עם משרד מבקר המדינה הביע אגף התקציבים את הסכמתו העקרונית למסקנות הביקורת בנושא זה.

3. במתכונת החשבונאית לחישוב העודף או הגרעון בביצוע התקציב, המוצגת בטבלה לעיל, אין הבחנה בין הכנסות הממשלה (שלא ממיליוות) לבין מיליוות הפנים והחוץ שהיא מגייסת למימון התקציב, ולא בין הוצאות הממשלה לבין תשלומיה לפרעון חובותיה. מתכונת זו מבטאת רק את השינוי נטו שחל במשך שנת הכספים ביתרת הנכסים וההתחייבויות הפינאנסיים השוטפים של האוצר, והיא שונה לגמרי מן המתכונות המבוססות על הגדרות כלכליות, שבהן משתמשים בנק ישראל ואגף התקציבים, ושלפיהן חישוב הגרעון אינו כולל פעולות פינאנסיות, דהיינו קבלת מיליוות ופרעונן.

לפי החישוב שמציג אגף התקציבים בטבלה "הגרעון התקציבי ומימונו" בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1989, השיגה הממשלה בשנת הכספים 1987 עודף בביצוע המרכיב המקומי של התקציב, זו שנה שנייה ברציפות (לאחר שנים רבות שבהן היה לה גרעון), אשר הסתכם ב-237 מיליון ש"ח; העודף המקומי בלא מתן אשראי נטו

¹⁹ לפי חישוב של תוצאות ביצוע התקציב שעובדה מחלקת המחקר של בנק ישראל בינואר 1989 על פי ההגדרות שהיא נוקטת, הסתכם הגירעון הכולל ב-1987 ב-204 מיליון ש"ח, מזה גירעון מקומי בסך של 152 מיליון ש"ח וגירעון במט"ח בסך של 52 מיליון ש"ח. לפי גרסה המבוססת על ההגדרות שנוקט האוצר, חישובה המחלקה גירעון כולל בסך של 80 מיליון ש"ח, אולם בהרכב שונה מזה המוצג בהצעת התקציב עודף מקומי בסך של 315 מיליון ש"ח (העודף המקומי ללא מתן אשראי-636 מיליון ש"ח), לעומת גירעון במט"ח בסך של 395 מיליון ש"ח

הסתכם ב-722 מיליון ש"ח²⁰. העודף, לפי שתי צורות החישוב, היה נמוך בהרבה בהשוואה לשנת הכספים 1986. במרכיב המט"ח היה לממשלה ב-1987 גרעון בסך של 317 ש"ח. בשנות הכספים 1985 ו-1986 היה לממשלה עודף במרכיב המט"ח בתקציב בזכות מענק סיוע החירום שנתנה לה ממשלת ארה"ב. הגרעון הכולל בביצוע התקציב לשנת הכספים 1987 הסתכם ב-80 מיליון ש"ח (גרעון במט"ח בניכוי עודף מקומי)²¹.

4. אגף החשב הכללי הקים בתחילת שנות השמונים מחלקה לחשבונאות ניהולית, בעיקר כדי לספק לחשב הכללי ולהנהלת האוצר נתונים שוטפים ומעודכנים בדבר ביצוע התקציב במשך השנה, ובמיוחד בדבר הגרעון המקומי והזרמת אמצעי התשלום למשק. תחילה סיכמה המחלקה את הנתונים האלה בתום כל חודש, ועם שכלול עיבוד הנתונים שלה, אף בכל יום. נתונים אלה אינם אמורים להגיע למידת הדיוק הנדרשת במערכת הנהלת חשבונות, אבל המחלקה שכללה בהתמדה גם את מידת הדיוק שלהם.

בשנתיים האחרונות פעלה המחלקה להתאים את מתכונת החישובים שלה כמעט לגמרי להגדרות שנוקטים אגף התקציבים ובנק ישראל. ההבדלים בין חישוביהם של הגופים השונים הצטמצמו בעיקר לאלה הנובעים מכך שהמחלקה מתבססת על רישום פעולות בקופה, להבדיל ממערכת הנהלת החשבונות. המחלקה שיפרה גם את יכולתה לעשות התאמה בין חישוביה לפי התנועה בקופה לבין חישובי אגף התקציבים. עם זאת, גם לאחר עריכת התאמה כזו,²² התוצאה של חישובי המחלקה לחשבונאות ניהולית מראה שלא היה לממשלה עודף בביצוע המרכיב המקומי של התקציב ב-1987, אלא גרעון בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח.

אגף התקציבים אינו כולל בדברי ההסבר להצעת תקציב המדינה (לרבות הצעות לתקציב נוסף) את נתוני הביצוע המעודכנים שהיה בידי מחלקה זו לספק.

מבקר המדינה העיר עוד בדו"ח שנתי 38 (עמ' מ"א), כי מן הראוי לכלול בדברי ההסבר נתונים כאלה.

אגף התקציבים נוהג לפרסם את חישוביו בדבר ביצוע התקציב ובדבר הגרעון ומימונו, או העודף והשימוש בו, וכן בדבר ניתוח הביצוע של התקציב לפי מיון כלכלי (להבדיל מן המיון לפי סעיפי הוצאה ראשיים), רק בטבלאות הכלולות בדברי ההסבר להצעת התקציב בגין השנה השנייה שלאחר השנה הנדונה (ראה לעיל). מבקר המדינה העיר עוד באותו דו"ח, כי מן הראוי שנתונים אלה – לפי חישובי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי (לאחר בדיקת ההפרשים ביניהם) – ייכללו כנספח בדו"ח.

²⁰ דהיינו מתוך העודף המקומי של 722 מיליון ש"ח לפי ההגרה המביאה בחשבון רק הוצאות והכנסות מוחלטות, סך של 485 מיליון ש"ח שימש למימון מתן הלוואות תקציביות נטו (דהיינו בניכוי גביית הלוואות), שניתנו בעיקר למטרות פיתוח ולשם סיוע למפעלים ולמשקים חקלאיים במצוקה.

²¹ מקיומו של גירעון כולל בסך של 80 מיליון ש"ח משתמע, שהממשלה נזקקה למימון באותו סכום, אולם בטבלה בדברי ההסבר מוצג מימון כולל נטו בסימן שלילי (דהיינו פירעון חובות נטו ולא קבלת מלוות נטו) בסך של 489 מיליון ש"ח סכום זה מורכב ממימון מקומי מהציבור נטו בסך של 241 מיליון ש"ח כנגד מימון בסימן שלילי (פירעון חובות נטו) בסך של 730 מיליון ש"ח בחשבון המט"ח. בדברי ההסבר אין פתרון לפער הזה, המסתכם ב-569 מיליון ש"ח, בין נתון הגירעון לבין נתון המימון. בסעיף מימון מבנק ישראל בטבלה לא נירשם כל סכום. בטבלה אחרת בדברי ההסבר – "תחזית התקבולים והמלוות לשנים 1987-1989" – רשום אותו הסכום ללא הסבר, בסעיף "התאמות". למעשה שימש חלק מהמקדמה מבנק ישראל למימון גירעון זה, כמוסבר לעיל.

²² ההתאמה התמקדה בסיווגם של מרכיבים אחדים של ההוצאה וההכנסה. לדוגמא: (א) במתכונת החישוב של המחלקה סווגה המסלקה למחירי דלק, שבה היה עודף הכנסות על הוצאות בסך של 395 מיליון ש"ח ב-1987, כפעילות חוץ תקציבית, המסלקה כלולה במסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה. לפיכך שינתה המחלקה ב-1988 את הסיווג הזה. (ב) רכישת מניות בנקים בבורסה, שנרשמה בדו"ח האוצר ל-1986 בסעיף "הוצאות שונות" בתקציב הרגיל, נרשמה בדו"ח באוצר ל-1987 בסעיף תשלום חובות, שאינו נחשב רכיב של הוצאה, המגדיל את הגירעון, אלא פעולה פיננסית. המחלקה רשמה את ההוצאה על רכישת המניות בבורסה – 225 מיליון ש"ח ב-1987 – כהוצאה רגילה.

הכולל של האוצר על ביצוע התקציב, ששר האוצר מגיש למבקר המדינה ולכנסת בתוך שישה חודשים מתום שנת הכספים.

ממצאים בדבר הליכי תקצוב,

ביצוע התקציב והרישום בדו"ח האוצר

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 אגב חריגה מן ההרשאה להתחייב בחוק התקציב השנתי, קיבל לעבודה עובד אגב חריגה מן ההרשאה הנקבעת ב"שיא כוח האדם", או חרג מן ההוראות בדבר הוצאה המותנית בהכנסה.

חוק יסודות התקציב מורה על הקמת בית דין למשמעת לשיפוט עובדי המדינה ועובדי גופים מתוקצבים בשל עבירות משמעת כאמור. לעניין זה יחולו הוראות חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, והתקנות לפיו בשינויים ובתיאומים שיקבע שר המשפטים בתקנות. לאחר שחלפה ארעיותו של חוק יסודות התקציב, עם ביטול ההוראה שתחולתו בשנות הכספים 1985 ו-1986, התקין שר המשפטים, בנובמבר 1988, תקנות בעניין זה, ובהן נקבעו התאמות ההוראות של חוק שירות המדינה (משמעת) והתקנות על פיו לצורך ההליכים המשמעתיים לפי חוק יסודות התקציב.

2. ההוצאה הייתה גדולה מן ההרשאה המתוקנת בשנת הכספים 1987 ב-7 מביין 42 סעיפי הוצאה ראשיים בתקציב הרגיל, ב-4 מ-23 סעיפי הוצאה ראשיים בתקציב הפיתוח וחשבון ההון, ב-2 מ-9 סעיפים של מפעלים עסקיים, וכן בסעיף החזר חובות לבנק ישראל המהווה חלק ג' של תקציב.

א. ההוצאה הייתה גדולה מן ההרשאה, לפי הרישום בדו"ח האוצר, ב-61 מיליון ש"ח (0.7%) בסעיף תשלום חובות (קרן). בפרעון חובות לבנק ישראל הייתה חריגה בסך של 2,827 מיליון ש"ח (170%) מן ההרשאה, אשר לא שונתה במשך שנת הכספים (בעניין זה ראה לעיל). בסעיף תשלום רבית ועמלות הייתה נרשמת חריגה מההרשאה, בשיעור קטן, במקום עודף הרשאה על הוצאה, אלמלא טעות ברישום שגרמה קיזוז של סכום הוצאה (ראה להלן).

ב. בתקציב הרגיל של משרד הבריאות הייתה ההוצאה גדולה ב-6.4 מיליון ש"ח (1.3%) מן ההרשאה נטו בשנת הכספים 1987. חריגה מההרשאה להוצאה נטו בסעיף זה, בעיקר כתוצאה מאי-גביית הכנסה מיועדת בגין אשפוז של חברי קופות החולים בבתי חולים ממשלתיים, חזרה כל שנה מאז 1979, פרט ל-1985.

סך של 6.1 מיליון ש"ח, הכנסה מיועדת שנתקבלה מעל לאמדם המתוקן בתכניות אחדות הועבר, לפי הוראת חוק יסודות התקציב, לסעיף המתאים בהכנסות המדינה. סכום זה שקול כנגד כמעט כל החריגה מההרשאה נטו.

בתחום הפעולה "שירותי אשפוז כלליים" הייתה בשנת 1987 חריגה בסך של 15 מיליון ש"ח (57%) מן ההרשאה נטו: ההוצאה הכוללת הייתה גדולה ב-7 מיליון ש"ח (1.4%) מן ההרשאה הכוללת,

וגביית ההכנסה המיועדת בגין שירותי אשפוז הייתה נמוכה ב-9 מיליון ש"ח (2.1%) מן האומדן המתוקן.

בתכנית "רזרבה" בתחום הפעולה הכללי בתקציב משרד הבריאות הייתה הוצאה בסך של 1.5 מיליון ש"ח. בתכנית "רזרבה להתייקרויות - קניות" שבתחום פעולה "רזרבה להתייקרויות" הייתה הוצאה של 396,000 ש"ח. בתקנה של רזרבה לתמיכה במוסד מסוים שבתכנית "תמיכות בארגונים" הייתה הוצאה של 34,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר בעבר²³, שאין לזקוף שום הוצאה לפריטי רזרבה בתקציב, אלא יש לדאוג לחלוקת ההרשאה שבפריטי הרזרבה לפריטי ההוצאה המתאימים.

ג. בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון הייתה ההוצאה גדולה מההרשאה נטו ב-4 מיליון ש"ח (0.9%). ההוצאה, לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה, הייתה נמוכה ב-7.6% מההרשאה הכוללת, אולם ההכנסה המיועדת שנוקפה לסעיף זה הייתה נמוכה ב-12.1% מהאומדן המתוקן. הסכום של הכנסה מיועדת הרשום בסעיף זה אינו כולל סכום של הכנסה מיועדת שהתקבלה מעל לאומדן המתוקן בתכניות אחדות, בסך של 10.4 מיליון ש"ח, שהועבר, בהתאם להוראת חוק יסודות התקציב, לסעיף המתאים בהכנסות המדינה. סכום זה גדול מהחריגה מההרשאה נטו בסעיף זה.

באחדים מתחומי הפעולה בסעיף הזה היו חריגות בשיעורים ניכרים מההרשאה הכוללת להוצאה, ובעיקר "בנייה כפרית" - 18.8 מיליון ש"ח (93%) - ו"השתתפות בשכר דירה" - 4.2 מיליון ש"ח (15%); בעניין תחום פעולה זה ראה גם להלן.

ד. בסעיף "השתתפות בתקציב הרכבת" שבתקציב הרגיל הייתה ההוצאה גדולה ב-3.7 מיליון ש"ח (54%) מן ההרשאה. בתקציב המפעל העסקי של הרכבת לא הייתה חריגה מן ההרשאה להוצאה, אלא עודף הרשאה, אבל הכנסותיו הממשיות - למעט ההעברה מסעיף התמיכה - היו נמוכות מן התחזית המתוקנת.

3. בסעיפים ראשיים שלא נרשמה בהם חריגה מן ההרשאה הכוללת, היו חריגות רבות מן ההרשאה במישורים של תחום פעולה, תכנית ותקנה. לדוגמה:

בתקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה נרשם עודף הרשאה נטו על הוצאה בסך של 36.2 מיליון ש"ח (1.1%). עודף זה נובע מעודף הרשאה בסך של 53.3 מיליון ש"ח (1.9%) בתחום הפעולה "השתתפות המשרד בביטוח הלאומי". כמעט בכל שאר תחומי הפעולה בתקציב המשרד הייתה ההוצאה גבוהה מההרשאה; החריגה בהם הסתכמה ב-17.1 מיליון ש"ח (4.5%). לפי הסבר שמסר חשב המשרד, הסכים שר האוצר מראש לחריגה בסך של 10 מיליון ש"ח, כדי לאפשר למשרד לבצע בסוף מארס 1988 תשלומים לפנימיות ולגופים אחרים, שהיו אמורים לחול בתחילת אפריל אותה שנה. השר הסכים לחריגה זו בהתחשב בכך שהוסכם על חופשה מרוכזת לעובדי המדינה החל ביום 1.4.88, שהיה ערב פסח וערב שבת. המשרד התחייב להקטין ב-10 מיליון ש"ח את ביצוע התקציב בשנת הכספים 1988. מלבד החריגה שהותרה כאמור, נרשמו, זו שנה שביעית ברציפות, חריגות מן ההרשאה בשיעורים גבוהים מאוד (מאות אחוזים) בתכניות התכנון והניהול בלשכות מחוזיות. בתכניות אלו ובתכניות רבות אחרות בסעיף זה נוצרו חריגות בשיעורים ניכרים מן ההרשאה בתקנות, בייחוד לתשלומים בעד עבודה בשעות נוספות.

בתכנית "השתתפות במכון לפיריון העבודה והייצור" הייתה חריגה מההרשאה בסך של 2.3 מיליון ש"ח עקב כיסוי הגרעון, שלא תוכנן, בביצוע התקציב של המכון (במסגרת המפעלים העסקיים).

במשרד העבודה והרווחה ובמשרדים אחרים היו חריגות בשיעורים גבוהים למדי בתקנות של אש"ל ונסיעות (תשלומי החזקת רכב לעובדים). בדבר החריגות בנושא זה, החוזרות ונשנות זה שנים אחדות שנה אחר שנה, ראה בדו"ח שנתי 37 (עמ' 34 - 35); בדבר הרקע

²³ ראה באחרונה בדו"ח שנתי 38, עמ' מ"ג.

למצב הלא-תקין השורר בנושא זה בכללותו, ראה חוות הדעת שנתן מבקר המדינה בדצמבר 1983, לפי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.24

4. החשב הכללי מחייב את חשבי המשרדים להמציא לו, לאחר סוף שנת הכספים, הסברים בכתב על כל חריגה בשיעור של 10% ויותר מההרשאה בתכניות התקציב.

א. אחדים מחשבי המשרדים לא קיימו חובה זו, ובהם החשבים של משרד הבריאות ושל משרד הבינוי והשיכון, שבתקציביהם היו כאמור חריגות מההרשאה נטו בסעיף הוצאה ראשי וחריגות ניכרות מההרשאה בתכניות מסוימות.

ב. במכתבים שמגישים החשבים חוזרות במקרים רבים טענות על תת-תקצוב של הוצאות מסוימות (דהיינו קביעת הרשאה בסכום נמוך מדי, יחסית להיקף הפעילות המוסכמת על דעת האוצר) או של חלוקה לא נכונה בתקציב של משרד זה או אחר בין פעילויות, או בין סוגים של הוצאה. טענה כזאת שכיחה במיוחד בקשר לחריגות מההרשאה לתשלומי שעות נוספות והחזקת רכב; חריגות כאלה חוזרות ונשנות מדי שנה בשנה, כאמור, במשרדים מסוימים.

מן הראוי לקבוע נוהל שלפיו בכל מקרה שחשב מעלה טענה כזאת, יעביר אגף החשב הכללי העתק של המכתב לאגף התקציבים, כדי ששני האגפים יחד יבחנו את הטענה, ויסקמו בכתב את מסקנת הברור. אם הברור יעלה שאין הצדקה לטענה, מן הראוי שאגף החשב הכללי יפעל למנוע הישנות החריגות; אם הברור יעלה שהטענה מוצדקת, מן הראוי שאגף התקציבים יפעל לתיקון התקצוב של הפעילות שמדובר בה.

ליקויים בתקצוב וברישום של הוצאה המותנית בהכנסה

1. בעניין הוצאה מותנית בהכנסה קובע חוק יסודות התקציב (ומקודם, חוקי התקציב השנתיים), בין השאר, כי תקבול שמקורו במילווה ישמש למימון הוצאה בסעיפי תקציב בתקציב הפיתוח וחשבון הון בלבד. בניגוד להוראה זו, תוקצבו בתקציב הרגיל, בכל שנה בשנים האחרונות, הקצבות אחדות של הוצאה המותנית בהכנסה, שמקורה במילווה. דוגמה החוזרת ונשנית בכל שנה, היא הקצבה (בסך של 48.5 מיליון ש"ח בשנה הנסקרת; מזה הוצא למעשה סך של 38.6 מיליון ש"ח) בסעיף "הוצאות שונות" לשם מתן הלוואות לעובדי מדינה, שחלקה (11.8 מיליון ש"ח) מותנה בקבלת תקבולים מחסכונות עובדי המדינה בתכניות חיסכון מיוחדות לרכישת רכב ולצורכי דיור, שמנהל אותן בנק יחב לעובדי המדינה בע"מ.

2. בסעיף תמיכות במחירי מצרכי יסוד תוקצבה תכנית ושמה "תמיכה ושינוי במלאי בחשבון המסחרי". ההרשאה המתוקנת הייתה 47 מיליון ש"ח. מתוך ההוצאה שתוקצבה, רק 9.1 מיליון ש"ח נועדו להעברה למינהל הסחר הממשלתי (מפעל עסקי של משרד התעשייה והמסחר) לסבסוד מחירי חיטה ושמן סויה, ואילו 38.6 מיליון ש"ח נועדו למימון הגדלת המלאי של חיטה ובשר קפוא, וסך של 0.7 מיליון ש"ח שהיה אמור להתקבל עקב הקטנת המלאי של שמן סויה, תוקצב כהפחתה (קיצוץ). מבקר המדינה העיר בעבר, שאין לתקצב בסעיף התמיכות מימון להגדלת מלאי ממשלתי, שאין בו משום סובסידיה, אלא יש לתקצבו בסעיף "הון חוזר תקציבי". בתכנית האמורה נכללה תקנה של הוצאה המותנית בהכנסה מרווח שיתקבל ממינהל הסחר הממשלתי, המוכר בשר קפוא מיובא במחיר הגבוה בשיעור ניכר מעלותו. שלא כבעבר, לא תוקצב סכום בתקנה זו ובתקנה ששמה "עודף מהחשבון המסחרי", ואשר נועדה להעברת הרווח מבשר קפוא ממינהל הסחר לסעיף "תמלוגים ממפעלים עסקיים" בהכנסות המדינה הכלליות. העברה זו אינה סובסידיה אלא מייצגת למעשה העברה חשבונית של רווח, שהוא בחזקת היטל, ממינהל הסחר להכנסות המדינה. אף על פי כן סווגה תקנה זו, במסגרת המיון הכלכלי של התקציב, כסובסידיה.

²⁴ ראה בדו"ח שנתי 34, עמ' 1, ובמיוחד עמ' 4-5

למעשה נתקבלו רווחים בסך של 71.3 מיליון ש"ח ממכירת בשר קפוא מיובא ובסך של 0.4 מיליון ש"ח ממכירת שמן גולמי. המינהל הוציא 18 מיליון ש"ח על סובסידיות לפולי סויה ולחיטה (מלבד ההוצאה המתוקצבת בנפרד לכיסוי הפרשים במחירי הובלת גרעינים באניות אמריקניות; בעניין זה ראה לעיל). נוסף על כך נוצר עודף כספי מהקטנת המלאי של פולים וחיטה בהיקף של 21.6 מיליון ש"ח, וכנגד זה הוצא סך של 6.7 מיליון ש"ח להגדלת המלאי של בשר קפוא ושמן. ההוצאה ברוטו הסתכמה ב-84.8 מיליון ש"ח (מזה הוצאה רישומית בסך של 60.1 מיליון ש"ח, בגין העברת מרבית ההכנסה המיועדת לסעיף האמור בהכנסות המדינה). ההכנסה הסתכמה ב-93.3 מיליון ש"ח. ואולם הכנסות בסך של 22 מיליון ש"ח בגין הקטנת המלאי של פולי סויה וחיטה ובגין רווח ממכירת שמן נרשמו בתקנות של הוצאה, במקום שיירשמו בפריטים של הכנסה, וכתוצאה אוטומאטית מכך קיזזו חלק מן ההוצאה שנרשמה. כך התקבלו בדו"ח האוצר סיכומים שבהם ההוצאה ברוטו וההכנסה המיועדת נמוכות ב-22 מיליון ש"ח מן הסכומים הנכונים²⁵ עודף התקבולים מן החשבון המסחרי על הסכום שהועבר להכנסות המדינה, בסך של 8.6 מיליון ש"ח, נרשם כהוצאה בסימן שלילי (המקזות הוצאה אחרת באותו סכום במסגרת סעיף התמיכות).

קיוזום אלה היו נמנעים אילו יצר אגף החשב הכללי בדיעבד פריטי הכנסה, (שלא נכללו בתקציב המתוקן), כדי לרשום בהם את סכומי הרווח והעודף בגין הקטנת המלאי שהתקבלו בפועל. יתירה מזו, מוטב היה להימנע מלכתחילה מתקצוב ההעברה של הרווח מן החשבון המסחרי להכנסות המדינה באמצעות סעיף התמיכות, שהרי בדרך זו היא מוצגת, הן בדו"ח האוצר, המוגש לכנסת ולציבור, והן במיון הכלכלי של ביצוע התקציב, כאילו הייתה סובסידיה. מן הראוי היה, שרווח זה יועבר במישרין מן המפעל העסקי להכנסות המדינה. בדו"ח שנתי 38 (עמ' מ"ה) צוין, שאגף התקציבים הסכים להמלצה זו, ותיקן בהתאם לכך את הצעת התקציב לשנת הכספים 1987, אולם למעשה נותר הליקוי בעינו.

3. בתחום פעולה "שירותי אשפוז" בתקציב הרגיל של משרד הבריאות מרוכזת מרבית ההרשאה בתכנית "שירותי בתי חולים ממשלתיים" (להלן "התכנית המרכזית"). בתכנית זו הסתכמה ההוצאה בשנת 1987 ב-443 מיליון ש"ח, מזה 414 מיליון ש"ח כוסה בהכנסה מיועדת מגביית דמי אשפוז. בתכנית הזאת תקנות בגין כמעט כל ההכנסות של כל אחד מבתי החולים (פרט להכנסות משירותי חדר מיון).

²⁵ בדו"ח האוצר רשומה תוכנית זו כלהלן (הנתונים במיליוני ש"ח כל סכום של הכנסה מסומן ב-) (סכום שקוזז בכוכבית)

ההרשאה	הביצוע	
6.7	6.9	חיטה - תמיכה
-	(-)71.3	בשר קפוא - עודף
-	11.0	פולי סויה - תמיכה
2.4	*(-)0.4	שמן - תמיכה
29.1	*(-)1.7	חיטה - הגדלה במלאי
9.5	5.8	בשר קפוא - הגדלה במלאי
-	*(-)19.9	פולי סויה - הגדלה במלאי
*(-)0.7	0.9	שמן - הקטנה במלאי
-	60.1	עודף מן החשבון המסחרי
47.0	62.7	הוצאה ברוטו (לאחר קיזוזים)
(-)60.1	(-)71.3	הכנסה מיועדת (לאחר קיזוזים)
47.0	(-)8.6	הוצאה נטו

לכל בית חולים קיימת תכנית נפרדת שבה מתוקצבות ההוצאות שלו במפורט, ההכנסות שלו מחדר מיון, וסכום האמור לכסות את מלוא הוצאותיו נטו, הרשום כהפחתה חשבונית מההוצאה. בתכנית המרכזית קיימת לכל בית חולים תקנה המיועדת להעברת הסכום האמור לתכנית של אותו בית חולים. כתוצאה מדרך הצגה זו, התקציב ברוטו בכל תכנית של בית חולים משקף חלק קטן מאוד מתקציבו הממשי.

מבקר המדינה העיר בדו"ח שנתי 37 (עמ' 38), שאין זה ברור מהו היתרון של מתכונת תקצוב מסובכת שכזאת לעומת האפשרות לתקצב בתכנית של כל בית חולים בנפרד את מלוא הוצאותיו והכנסותיו.

בהערות שר הכלכלה והתכנון לאותו דו"ח נאמר:

"שיטת התקציב הנוכחית בנויה על מחיר יום אשפוז ממוצע של כלל בתי החולים. מאחר וקיימים בתי חולים יקרים יותר כגון בתי חולים על-אזוריים, המבצעים ניתוחים מסובכים, ומאידך בתי חולים יקרים פחות, כגון בתי החולים הפריפריים, קורה שאין התאמה בין הוצאות בית חולים להכנסותיו. יכול להיות למשל שהכנסותיו של בית חולים שאינו יקר תעלינה על הוצאותיו בשל שיטת מחיר יום האשפוז הממוצע. מכאן עלה הצורך להתגבר על קושי זה דרך התוכנית המרכזית."

לדעת הביקורת, יש לשקול שוב אם סיבה זו מצדיקה את אי-הבהירות והסיבוך הכרוכים במתכונת התקצוב האמורה. העובדות המובאות בהסבר דלעיל מן הראוי שישתקפו במתכונת התקציב של שירותי האשפוז. מתכונת כזאת יכולה להועיל בניהול תקציבי בתי החולים, במיוחד אם יונהג תעריף אשפוז המיוסד על הבדל המבוסס על תמחיר²⁶

ליקויים בסיווג פריטים

משרד מבקר המדינה הצביע בעבר על ליקויים רבים בסיווג פריטים בתקציב, ובמיוחד אשר להבחנה בין התקציב הרגיל לתקציב הפיתוח²⁷

1. בשנה הנסקרת תוקנו אחדים מהליקויים. לדוגמה, הקצבות בסכומים ניכרים למתן הלוואות לסיוע למושבים ולחברות בנייה במצוקה תוקצבו, כראוי, בסעיפי התקציב הרגיל של משרד החקלאות ומשרד הבינוי והשיכון. עם זאת, נותרו בעינם מקצת הליקויים; להלן דוגמאות.

הקצבה בסך של 58 מיליון ש"ח (שמתוכה הוצא סך של 41 מיליון ש"ח), לסיוע למפעלי תעשייה במצוקה, תוקצבה בסעיף פיתוח התעשייה. יש לציין, שהתכנית נושאת את השם "הלוואות להון חוזר לתעשייה", אולם שתיים מהתקנות שבה, בסך של 23 מיליון ש"ח, נועדו למתן מענקים. באותו סעיף נכללו, כבעבר, גם הקצבות למימוש ערבויות ולסבסוד הלוואות אחדות שנתנו בנקים למפעלים במצוקה.

בסעיף "מפעלי מים" בתקציב הפיתוח נכללה הקצבה למתן הלוואה בסך של 1 מיליון ש"ח לחברת תה"ל, למימון תנאי הפרישה של עובדים, במסגרת תכנית הבראה.

בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון תוקצבה תכנית ושמה "השתתפות בשכר דירה" בסך של 28.5 מיליון ש"ח; ההוצאה הייתה 32.7 מיליון ש"ח. סכום ההוצאה בתכנית זו מועבר בהעברה חשבונית לכיסוי ההוצאה בשלוש תכניות בתקציב הרגיל של המשרד, ולפיכך ההוצאה הרשומה בהן מופחתת כולה. ואלה התכניות: "סובסידיה לשכר דירה", "סיוע לעולים" (השתתפות בהחזר הלוואות אפתיקאיות), ו"רמת לחי" (סיוע מיוחד לדיירי שכונה שנתגלו בה ליקויי בנייה חמורים).

²⁶ ראה בעניין זה בדו"ח שנתי 38, עמ' 181.

²⁷ ראה דו"ח שנתי 34, עמ' מ"ג - מ"ד; דו"ח שנתי 36, עמ' ל"ח; ודו"ח שנתי 37, עמ' 30.

א. מן הראוי שסובסידיות יתוקצבו בתקציב הרגיל, ולא יכוסו בהעברות מתקציב הפיתוח.

ב. שמה של התכנית בתקציב הפיתוח משקף רק אחד מסוגי ההוצאה בה, ולא את שני הסוגים האחרים, שהם כמחצית ההוצאה בה.²⁸ התכנית בתקציב הפיתוח כוללת תקנה נפרדת לכל אחד מהסוגים, אולם המשרד רשם בטעות את ההוצאה על השתתפות בהחזר הלוואות של עולים בסך של 14.8 מיליון ש"ח, בתקנה שנועדה לסובסידה לשכר דירה.

ג. עוד יש לציין, שהפעולות העיקריות לסיוע לדיירי רמת לחי, לא תוקצבו בתכנית האמורה בתקציב הרגיל, אלא בתכניות כלליות הנושאות שמות סתמיים: תכנית לרכישת 400 דירות, המתוקצבת בסעיף המפעל העסקי של המשרד, ותכנית "פעולות שונות" בתקציב הפיתוח של המשרד, שבה תוקצבה תקנה ושמה "תיקונים יסודיים בבנייה". מן הראוי שפעולות יחודיות, החורגות (גם אם בצדק) מהקריטריונים הרגילים של תכניות סיוע של המשרד, יתוקצבו בתכניות תקציב נפרדות, ששמותיהן ישקפו את מהותן.

2. אגף התקציבים תקצב, בהודעות לחשב הכללי, שתי תקנות בתכנית "מענקים לפי חוק לעידוד השקעות הון" שבסעיף "פיתוח התעשייה", אשר מן הראוי היה לתקצבן כתכניות נפרדות: אחת, בסך של 480,000 ש"ח, נועדה למתן מענק למימון הקמת מעבדה בידי מדענים עולים באזור פיתוח. בדברי ההסבר לאישור נאמר, שהמעבדה לא קיבלה מענק על פי החוק, כיוון שאיננה מוכרת כמפעל תעשייה, אולם הוחלט לתת לה מענק בהתחשב בתרומתה הצפויה ליצוא התעשייתי. השנייה, בסך של 288,000 ש"ח, נועדה להשלמת סכום המענק על פי חוק לעידוד השקעות הון למפעל בבאר שבע, בהתאם לשיעור המימון שהיה ניתן אילו היה המפעל באזור פיתוח א'. מן הראוי, שכל הקצבה החורגת מהקריטריונים של תכנית שגרתית, תתקצב בתכנית מיוחדת.

יש לציין, שתקצובן של הקצבות אלו בתקנות בתוך תכנית קיימת פטר את אגף התקציבים מהצורך לתת הודעה על כך לוועדת הכספים של הכנסת.

ליקוי ברישום הוצאה

עד לפני שנים מספר היו הבנקים מקבלים את התמורה בעד שירותיהם בגביית מסים באמצעות היתר לשימוש בכספים במשך כמה ימי ערך. לפי ההסדר החדש הם מקבלים, במקום זאת, מאגף מס הכנסה עמלה בסכום קבוע בעד כל פעולה.

בתקציב של אגף מס הכנסה (בסעיף משרד האוצר) רשומה בתכנית "עמלות בנקים", הוצאה בסכום המלא של ההרשאה, בסך של כ-5 מיליון ש"ח.

מתברר, שסכום נוסף של עמלות, בסך של 2.4 מיליון ש"ח, ששילם אגף מס הכנסה, לא נזקף לתקציב, אלא נרשם בסעיף "עמלות בנקים" במסגרת חשבונות המאזן השוטף של האגף, מחוץ למסגרת התקציב (הסכום האמור רשום כיתרת חובה בסעיף זה, הכלול בסדרת חשבונות הזכאים, ומכאן שהוא מפחית את יתרת הזכות הכוללת באותה סדרה).²⁹

משרד מבקר המדינה העיר בעבר, כי דרך פעולה זו נוגדת את עקרונות התקציב השנתי, ויש בה משום פגיעה במשמעותו של הדו"ח על ביצוע התקציב לפרטיו. היא גם מעוותת את הרישומים במאזן, שכן היא מציגה סכום של הוצאה שבוצעה כאילו היא יתרת חובה של גורם חוץ כלפי האוצר.

²⁸ בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון נכללו גם ארבע תכניות שעל פי שמותיהן הן מיועדות למתן הלוואות, אולם הן כוללות גם תקנות למתן מענקים

²⁹ גם במאזן ל-31.3.87 רשומה בסעיף זה יתרת חובה, בסך 1 מיליון ש"ח.