

ממצאי הביקורת

פרק ראשון

האוצר

תקציב המדינה לשנת הכספים 1990 וביצועו

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 1990 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה בינואר 1990. ההצעה הסתכמה ב-62,543 מיליון ש"ח (מזה 1,710 מיליון ש"ח להחזר חובות לבנק ישראל), בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה בסך של 4,544 מיליון ש"ח (לרבות ההוצאה המותנית שבתקציב הביטחון)¹. תקציבי המפעלים העסקיים² הסתכמו, לפי ההצעה, ב-974 מיליון ש"ח. בהצעת התקציב לשנת הכספים 1990 לא היה גידול ריאלי לעומת הצעת התקציב לשנת הכספים 1989.

על פי דברי ההסבר להצעת התקציב, המדיניות הכלכלית והתקציבית לשנת 1990 הייתה מכוונת להשיג כמה יעדים - אגב יצירת זיקה בינם לבין המשימה של קליטת העלייה - ואלה העיקריים שבהם:

- (א) יצירת תנאים לצמיחה רב-שנתית יציבה בשיעור שלא יפחת מ-5%.
- (ב) הקטנת מעורבות הממשלה במשק; הגברת היקף ההפרטה של חברות ונכסים ממשלתיים, והמשך הביצוע של הרפורמה בשוק ההון³.
- (ג) הקטנת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות.

עוד צוין בדברי ההסבר, כי כדי לעמוד ביעדים אלה, תוכננה מדיניות תקציבית מרסנת שתגביל את הגירעון התקציבי, תנהיג סלקטיביות בתשלומי העברה לפרטים, תשנה את מבנה הסבסוד למוצרי יסוד, תמתן את ההתייקרויות בעלות העבודה, תפחית את המסים על החברות, תגדיל את ההכנסה הפנויה של יחידים ותרחיב את בסיס המס, באמצעות ביטול הפטורים. עם זאת, תוכנן להרחיב את היקף ההשקעות בתקציב הפיתוח לשם עידוד הצמיחה, יצירת מקורות תעסוקה ומתן פתרונות דיור.

בהצעת התקציב נכללו אמצעים רבים המכוונים כביכול להשגת יעדי המדיניות הכלכלית והתקציבית, בלא שהוסבר כיצד אפשר בה בעת להשיג את כל היעדים הללו. כך לדוגמה, הקטנת הסובסידיות וסלקטיביות בתשלומי העברה לפרטים אינן מתיישבות עם היעד של הקטנת אי-שוויון בחלוקת ההכנסות.

בהצעת התקציב הונהג, כי יגיעו 40,000 עולים במהלך שנת הכספים 1990. לפי דברי ההסבר, הוקצו לצורך זה משאבים בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח, למימון שלבי הקליטה הראשונים, משכנתאות לדיור ויצירת תעסוקה (בעיקר בדרך של השתתפות הממשלה בתשלומי מעסיקים לביטוח הלאומי לשם הפחתת עלות העבודה). כ-200 מיליון ש"ח מסכום זה היו אמורים להתקבל מן הסוכנות

¹ מסמכי התקציב ודוח האוצר על ביצועו המתפרסמים בציבור אינם כוללים את הנתונים על ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון; הנתונים המובאים בפרק זה כוללים את סכומי ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון על פי נתוני משרד הביטחון.

² אלה "המפעלים העסקיים": חשבונות הסחר הממשלתיים, מפעלי שיכון, מפעלי תקשורת, מינהל מקרקעי ישראל, המדפיס הממשלתי, המכון לפיריון העבודה והייצור, נמל יפו ונמל חדרה. כנגד תקציב ההוצאה של כל מפעל עסקי מוצגת תחזית תקבולים באותו סכום. במפעל עסקי שבו גדולה ההכנסה מההוצאה, מתוקצבת הוצאה רישומית להעברת העודף להכנסות המדינה; במפעל עסקי שבו גדולה ההוצאה מההכנסה, נרשם תקבול רישומי בגין כיסוי הגירעון מתקציבו של המשרד המופקד עליו.

³ ראה גם הפרק "הרפורמה בשוק ההון", בדוח הזה. למרות המדיניות המוצהרת, הסכימו שר האוצר ומזכ"ל ההסתדרות במאוס 1990, כי תימשך הנפקתן של אג"ח מיוחדות - צמודות מדד - לקרנות הפנסיה, שהריבית הנקובה בהן היא בשיעור של 5.5% לשנה, מאז שנת 1974.

היהודית. בדברי ההסבר לעיקרי התקציב לא הובא פירוט של הסכומים שהוקצו לכל נושא ובאלו סעיפי תקציב הם נכללו. דברים ישירים על נושא קליטת העלייה הובאו רק בדברי ההסבר לתקציב של המשרד לקליטת העלייה רד הבינוי והשיכון (מתן תמריצים ל-20,000 התחלות בנייה) ומינהל מקרקעי ישראל (הגדלת היצע הקרקעות). בדברי ההסבר להצעות התקציב של משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה, ומשרד הבריאות, ההיערכות לקליטת עולים לא נכללה ביעדי הפעולה של משרדים אלה.

במועד הגשת הצעת התקציב לכנסת כבר היה ברור, שמספר העולים שיגיעו יהיה לפחות פי שניים מהנתון שעליו התבסס התקציב, וכי יידרש תקציב נוסף לצורך מימון קליטתם. בהצעת התקציב נכללה זרובה כללית בסכום של 1,981 מיליון ש"ח, שלא הייתה מיועדת לכיסוי ההוצאות הנוספות בגין תוספת זו לאומדן מספר העולים; סכום של 250 מיליון ש"ח נכלל בזרובה מיוחדת לקליטת עלייה.

בהצעת התקציב תוכנן גירעון מקומי (כולל מתן אשראי) בהיקף של 3,790 מיליון ש"ח⁴ - גידול ריאלי בשיעור של 94% לעומת הגירעון המתוכנן בהצעת התקציב לשנת הכספים 1989. תחזית התקבולים והמילווה נשארה בהיקף הריאלי של התחזית שצורפה להצעת התקציב לשנת הכספים 1989; באומדן התקבולים ממילווה ומענקים מחו"ל הייתה עלייה ריאלית של כ-11% לעומת ירידה ריאלית של כ-4% באומדן התקבולים ממסים ותשלומי חובה וממלוות בארץ.

חוק התקציב והתקציב המתוקן

חוק התקציב לשנת הכספים 1990, התש"ן-1990, נתקבל בכנסת ב-29.3.90. סכום ההרשאה בסעיפי הרזרבות בחוק התקציב היה קטן ב-490 מיליון ש"ח מזה שבהצעת התקציב, עקב ניצול סכום זה להגדלת הסכומים שנכללו בהצעת התקציב בכמה סעיפי הוצאה. עיקר התוספת נועדה לתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון - 200 מיליון ש"ח, לתקציב הרגיל ולתקציב הפיתוח של המשרד לענייני דתות - 165 מיליון ש"ח, לתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות - 77 מיליון ש"ח, לתקציב פיתוח החקלאות - 20 מיליון ש"ח, ולתקציב הכנסת - 21 מיליון ש"ח.

תוספת הרשאה בסך 233 מיליון ש"ח⁵ - כמחצית מכלל השינוי בסעיפי ההוצאה האמורים - נועדה לתקצוב "הכספים הייחודיים", שעליהם הוסכם במהלך דיוני הכנסת על הצעת התקציב; במהלך השנה אושרו עוד סכומי הרשאה למטרות אלה (ראה להלן). גם בתחזית התקבולים והמלוות שנכללו בחוק התקציב, היו שינויים לעומת התחזית שנכללה בהצעת התקציב: תחזית התקבולים ממלוות מחו"ל ירדה בסכום של 1,088 מיליון ש"ח וכנגד זה נכללה בתחזית התקבולים מקדמה מבנק ישראל למימון הוצאות בסכום של 1,088 מיליון ש"ח. סכום המקדמה נכלל בחוק התקציב על בסיס ההבנה, שהחלטה אם לממש אופציה זו למימון הגירעון, תתקבל בהסכמה בין בנק ישראל לאוצר⁶. תחזית התקבולים ממס הכנסה גדלה בסכום של 80 מיליון ש"ח, וכנגדה ירדה תחזית התקבולים ממלוות בארץ ב-80 מיליון ש"ח.

⁴ עקב השינויים שחלו בסעיפי ההוצאה ובתחזית התקבולים שנכללו בהצעת התקציב המקורי לעומת חוק התקציב שנתקבל בכנסת, גדל הגירעון המקומי המתוכנן בחוק התקציב והסתכם ב-3,823 מיליון ש"ח (ראה להלן).

⁵ 10 מיליון ש"ח מסכום זה נכללו בסעיף 49 - זרובה מיוחדת, שיועדה למוסדות שונים הקשורים עם הליכוד והמעריך; במהלך השנה הוסף לסעיף זה סכום של 5 מיליון ש"ח על ידי העברת עודף משנת 1989.

⁶ בחוק התקציב (מס' 2) בוטלה המקדמה בתחזית התקבולים.

שינויים בתקציב במשך השנה

במהלך שנת הכספים הוגדל התקציב ב-12%, ל-75,011 מיליון ש"ח (מזה 1,003 מיליון ש"ח הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה). פירוט השינויים בתקציב ראה בטבלה 1 להלן. ההוצאה למעשה הסתכמה, לפי דוח האוצר, ב-69,730 מיליון ש"ח (מזה 2,148 מיליון ש"ח החזר חובות לבנק ישראל ו-4,833 מיליון ש"ח הוצאה שכוסתה בהכנסה מיועדת). תקציביהם המתוקנים של המפעלים העסקיים הסתכמו ב-3,045 מיליון ש"ח, וההוצאה (וכן ההכנסה) שלהם הסתכמה ב-2,378 מיליון ש"ח.

תקציב מס' 2

הממשלה הניחה על שולחן הכנסת ביולי 1990 הצעת תקציב מס' 2 בסכום (נטו) של 1,901 מיליון ש"ח, שנועדה לתקצב את התכנית לקליטת עלייה שאושרה בממשלה ב-14.5.90. תכנית זו התבססה על ההנחה, שבשנת 1990 יעלו 150,000 איש. הממשלה החליטה, כי חלק ממקורות המימון לתוספת ההוצאות במסגרת זו יבוא מהפחתה של הוצאות הממשלה בסך 550 מיליון ש"ח (במונחים שנתיים). על פי דברי ההסבר להצעת התקציב הנוסף, הסתכמה תוספת ההוצאה (לפני ההפחתות) ב-2,447 מיליון ש"ח והובא בהם פירוט של ההפחתות המתוכננות בתקציב בסך 420 מיליון ש"ח. הוסבר, כי ההפרש בין יעד הקיצוץ לבין ההפחתה למעשה יופחת במהלך שנת הכספים, ובשלב זה הוא מופחת מן הרזרבה לקליטת עלייה. הפחתה בסכום של 156 מיליון ש"ח נוצרה על ידי קיצוץ אחד בשיעור של 1.7% מבסיס התקציב הרגיל של כל משרדי הממשלה, בניכוי התקציב המיועד לשכר ותשלומים הקבועים בחוק. הפחתות אלה נעשו בעיקר מפריטי רזרבות פנימיות של המשרדים, ולמעשה הוחזרו לסעיפי ההוצאה רוב סכומי ההפחתה, ואף יותר, במהלך השנה, במסגרת העברות מהרזרבה ותקציב מס' 3. מלבד ההפחתה האמורה, מקורות המימון העיקריים של התקציב הנוסף היו: הלוואות מחו"ל - 1,553 מיליון ש"ח, גידול בהכנסות המדינה ממסים - 600 מיליון ש"ח, והגברת קצב מכירת חברות - 832 מיליון ש"ח, כנגד הגידול בתקבולים ממילואות בחו"ל בוטל מתחזית התקבולים והמילואות סעיף המקדמה מבנק ישראל, בסך 1,088 מיליון ש"ח, שנכלל כאמור בחוק התקציב המקורי. הגירעון המקומי המתוכנן הוגדל בהצעת התקציב מס' 2 בסכום של 1,297 מיליון ש"ח והאומדן המתוקן הסתכם אפוא, ב-5,247 מיליון ש"ח.

עיקר התוספת נטו בתקציב מס' 2, תוקצב ברזרבה לקליטת עלייה - סכום של 1,298 מיליון ש"ח, וברזרבה הכללית - 208 מיליון ש"ח. תוספת של 326 מיליון ש"ח תוקצבה למשרד לקליטת העלייה - מזה 93 מיליון ש"ח לרזרבה הפנימית; סכום של 103 מיליון ש"ח תוקצב למשרד החינוך והתרבות; סכום של 24 מיליון ש"ח למשרד העבודה והרווחה (לתכנית חדשה בתקציב להכשרת עולים). בתקציב הפיתוח הוגדל תקציב הבינוי והשיכון ב-100 מיליון ש"ח; מפעלי מים ב-30 מיליון ש"ח, והשקעות בכבישים ב-40 מיליון ש"ח (המיועדים גם להגדלת התעסוקה).

במסגרת זו גם הוגדלה ההרשאה להתחייב בהיקף ניכר מאוד, בעיקר בסעיף מפעלי השיכון - מ-350 מיליון ש"ח ל-1,222 מיליון ש"ח (בעיקר לצורך התחייבות לרכישת יחידות דיור).

חוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1990, התשנ"א-1990, נתקבל בכנסת ב-24.7.90.

תקציב מס' 3

בדצמבר 1990 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעת תקציב מס' 3. אחד הגורמים העיקריים לצורך בתוספת התקציב היה תחזית מעודכנת של כ-220,000 עולים בשנת הכספים 1990 - לעומת

טבלה 1 :

שינויים בתקציב לשנת הכספים 1990 וההוצאה למעשה לפי תחומי הוצאה עיקריים (במיליוני ש"ח) (1)

ההוצאה למעשה	השינוי ב-%	התקציב המתוקן	העברות מסיפי הרזרבה והעברות בין סעיפים	שינויים בהרשאה להוצאה מותנית בהכנסה	עודפי תקציב מ- 1989 שאושרו לשימוש ב- 1990	הרשאה בחוקי התקציב (מס' 2 ומס' 3)	ההרשאה בחוק התקציב המקורי	
15,868	14	15,946	1,203	8	434	320	13,980	תקציב רגיל
14,404	16	15,592	282	(-)4	44	1847	13,422	ביטחון**
4,050	13	4,374	188	123	67	135	3,862	שירותי חברה
1,163	36	1,224	262	-	116	(-)53	900	ממשל ומינהל
								תמיכות במחירי
								המצרכים
946	(-)11	1,071	23	-	51	(-)200	11,977	פיתוח שווקים לייצוא
920	24	932	117	-	-	66	749	מענקים לרשויות
								מקומיות
1,808	26	2,723	76	221	193	64	2,169	משרדי הענפים
								הכלכליים
327	193	1,107	41	565	123	-	3,778	המסלקה למחירי
								מוצרי דלק
10,476	4	10,665	95	-	25	286	10,259	ריבית וסבסוד אשראי
								תקציב פיתוח
2,985	146	4,174	1,213	25	-	1,237	1,700	שיכון
1,525	23	2,043	90	61	138	92	1,662	השקעות בענפי משק
473	42	564	97	3	44	22	398	שירותי חברה רשויות
								ממשל ומינהל
12,638	(-)2	12,656	(-)95	-	-	(-)210	12,961	תשלום חובות פנים
								וחוץ (קרן) ***
2,148	-	1,710	-	-	-	-	1,710	תשלום חובות לבנק
								ישראל (קרן וריבית)
-	(-)87	231	(-)3,591	-	5	2,076	1,741	סעיפי רזרבה
69,730	12	75,011	-	1,003	1,240		67,087	ס"ה ההרשאה
4,833	22	5,547	-	1,003	-		4,544	מזה: הוצאה מותנית
								בהכנסה
64,897	11	69,464	-	-	1,240		62,543	ס"ה ההרשאה נטו

(1) כולל ההוצאה המותנית בהכנסה, לרבות זו שבתקציב הביטחון; אינו כולל מפעלים עסקיים.

(2) כולל גם הוצאות חרום אורחיות ותקציב המינהל האזרחי בשטחים.

התחזית של 150,000 עולים שעליה התבססה הצעת התקציב מס' 2. כמו כן נכללה בה תוספת הוצאות עקב החלטות הממשלה להגברת התעסוקה. הצעת התקציב מס' 3 כללה גידול בסך 3,781 מיליון ש"ח בהרשאה להוצאה (נטו), בתוספת 57 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה. תחזית התקבולים שנכללה בהצעה זו גדלה ב-1,061 מיליון ש"ח בלבד.

בדברי ההסבר להצעת התקציב מס' 3 הובאה טבלה מעודכנת של הגירעון התקציבי ומימונו, שלפיה הגירעון המתוכנן המעודכן יגיע ל-8,675 מיליון ש"ח ואילו מקורות המימון לגירעון הסתכמו ב-6,500 מיליון ש"ח בלבד. ממסמכי האוצר עולה, כי פער זה התבסס על ההערכה, שהגירעון בפועל לא יעלה על 6,500 מיליון ש"ח - בעיקר עקב אי-ביצוע מלוא ההרשאה להוצאה בתקציב; ההחלטה על הצגת מימון בהיקף חסר נבעה, בין היתר, מהשפעות שליליות שעלולות להיות בשוק ההון כתוצאה מהצגת גיוס הון בהיקף גבוה מהנדרש. על סמך חוות דעת של היועץ המשפטי של ועדת הכספים, הודיעה הוועדה לאוצר כי היא עומדת על כך שיוגדלו מקורות המימון של התקציב כדי לשמור על עקרון האיזון. ואמנם, בחוק התקציב (מס' 3) לשנת הכספים 1990⁷ נכללה בתחזית התקבולים והמיליונות תוספת של 3,781 מיליון ש"ח. בתקבולים השוטפים - ממסים ותשלומי חובה - לא חל כל שינוי. תחזית התקבולים ממיליונות וחשבון הון גדלה ב-957 מיליון ש"ח לעומת הפחתה בסך 1,763 מיליון ש"ח מתקבולים אלה, שנרשמה בהצעת התקציב מס' 3. סעיפי התקבולים שבהם נרשמה הגדלה בחוק התקציב (מס' 3) היו כדלקמן: "אמיסיות והפקדות" תוספת של 1,236 מיליון ש"ח לעומת הפחתה בסך 428 מיליון ש"ח בהצעת התקציב; הלוואות אחרות מחו"ל - תוספת בסך 520 מיליון ש"ח לעומת תוספת בסך 9 מיליון ש"ח בהצעת התקציב. לתחזית בחוק התקציב (מס' 3) נוספה הערה, כי בשל אומדן ביצוע נמוך בסעיפי תקציב מסוימים, צפוי כי די יהיה בגיוס הון מקומי והלוואות מחו"ל בסכום שנכלל בהצעת התקציב, הנמוך ב-2,719 מיליון ש"ח מהסכום שנכלל בחוק. מתברר, כי סכומי התקבולים שנרשמו בשני סעיפים אלה בדוח ביצוע התקציב היו נמוכים ב-1,164 מיליון ש"ח מן התחזית המעודכנת שנכללה בחוק התקציב (מס' 3) (ראה להלן בפרק "ההכנסה"); הסכום הכולל של תקבולים ממיליונות וחשבון הון היה גבוה ב-355 מיליון ש"ח מן התחזית המעודכנת. לעומת זאת, הסכום שנתקבל למעשה בסעיפי התקבולים השוטפים בשנה הנסקרת, היה נמוך ב-3,680 מיליון ש"ח מן התחזית המעודכנת. גם ההוצאה הכוללת הייתה פחותה מההרשאה (ראה להלן, בפרק "הגירעון בתקציב").

בין התקבולים שנכללו בחוק תקציב (מס' 3) נכלל סעיף בשם "שימוש הממשלה בפיקדון בבנק ישראל" בסך 545 מיליון ש"ח. סעיף זה, שהיה אמור לבטא משיכות של האוצר מפיקדונו בבנק ישראל לצורך מימון הגירעון, לא נכלל בעבר בתחזית התקבולים שבתקציב המדינה. למעשה משיכה מחשבונו הממשלה בבנק ישראל כלל אינה יכולה להיות תקבול בתקציב (ראה בעניין זה להלן, בפרק "הגירעון בתקציב").

תוספת ההרשאה להוצאה שאושרה בתקציב מס' 3 נועדה בעיקר למטרות האלה: בסעיף ההעברות לביטוח הלאומי סכום של 1,078 מיליון ש"ח; מזה סכום של 880 מיליון ש"ח נועד לכיסוי הפחתת תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי. החלטה זו לא בוצעה בשנה הנסקרת (ראה בדוח זה הפרק "פעולות לקידום התעסוקה") וההרשאה שאושרה למטרה זו לא נוצלה; במאוס 1991 הועבר מסעיף זה סכום של 299 מיליון ש"ח חזרה לרזרבה הכללית והיתר נותר כעודף הרשאה על הוצאה. בדברי ההסבר להצעת תקציב מס' 3 נאמר רק כי "ב-13.9.90 קיבלה הממשלה החלטות שנועדו להגביר את התעסוקה. במסגרת זו מתקצבים 935 מיליון ש"ח". לא הובא כל פירוט לסכום זה ובאלו סעיפי תקציב הוא נכלל; כמו כן, לא נאמר דבר על אלו החלטות ממשלה מדובר. לתקציב הפיתוח של משרד הבינוי

⁷ חוק תקציב (מס' 3) לשנת הכספים 1990, התשנ"א-1991, נתקבל בכנסת ב-22.1.91.

והשיכון אושרה תוספת הרשאה להוצאה בסכום של 1,137 מיליון ש"ח; מפירוט התכניות, שבהן נכללה תוספת הרשאה, עולה, כי היא נועדה בעיקר להגדלת ההלוואות לחסרי דיור ולהגדלת מימון הביניים לבנייה. סכום ההרשאה להתחייב בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון הוגדל בסך 616 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר להצעת תקציב מס' 3 לא הובא כל הסבר לתוספת גדולה זו בתקציב, לאלו מטרות היא נועדה וכיצד היא משתלבת עם ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושאי שיכון במהלך שנת הכספים.

מבקרי המדינה העירו פעמים רבות בעבר, שדברי ההסבר להצעות התקציב (ובמיוחד הצעת תקציב נוסף) לקו בחסר. בדוח שנתי 40 (עמ' טו - טז) ציינה מבקר המדינה, כי על משרד האוצר לכלול בדברי ההסבר להצעות התקציב (לרבות הצעת תקציב נוסף), וכן בדברי ההסבר לבקשות לשינויים בתקציב במהלך השנה, הסברים נאותים לכל הגדלה של הרשאה בשיעור גבוה במיוחד, ולכל שינוי בתקציב שיש בו עניין לציבור.

ביוני 1990 כתבה היועצת המשפטית של משרד האוצר אל הממונה על התקציבים, כי לדעתה חשוב לבדוק ולעדכן את דברי ההסבר להצעות התקציב "משום שבשל הריבוי העצום של פרטי התקציב אין התייחסות מפורטת אליהם בשום מסמך רשמי אחר - לא בדברי הכנסת ולא ברשומות, וזהו המקום היחיד שעליו אפשר להסתמך כאשר באים לפרש כותרות סתמיות של תחומי פעולה ותכניות בתקציב". חסרונם של דברי הסבר בלט במיוחד בתקציבי השיכון לשנים 1990 ו-1991 (ראה בדוח זה הפרקים "חריגות בתקציב השיכון" ו"התקציב כתכנית וככלי דיווח ובקרה על פעולות המשרד").

תוספות בסכומים גדולים אושרו לסעיפים האלה: לתקציב הביטחון - 399 מיליון ש"ח, לסעיף "תשלום ריבית ועמלות" - 259 מיליון ש"ח, למשרד לקליטת עלייה - 153 מיליון ש"ח, למשרד החינוך והתרבות - 116 מיליון ש"ח, ולרזרבה הכללית - 664 מיליון ש"ח.

שינויים אחרים

בתקציב המקורי נכללו סעיפי רזרבה אחדים בסכום כולל של 1,741 מיליון ש"ח, שהוגדל במסגרת תקציב מס' 2, ותקציב מס' 3 בסכום כולל של 2,076 מיליון ש"ח. סכומי ההרשאה המעורכנים שאושרו לסעיפי הרזרבות היו כדלקמן: הרזרבה הכללית 2,299 מיליון ש"ח; הרזרבה לקליטת עלייה 1,224 מיליון ש"ח, רזרבה מיועדת לנושאי בריאות ורווחה - 33 מיליון ש"ח, ורזרבה מיוחדת - 15 מיליון ש"ח.

במהלך השנה הועברו מן הרזרבה הכללית סכומי הרשאה בסך 2,299 מיליון ש"ח לסעיפי הוצאה שונים, ואלה העיקריים שבהם: ביטחון - 1,203 מיליון ש"ח; סובסידיות (בעיקר לתחבורה ציבורית) - 262 מיליון ש"ח; משרד הבריאות - 273 מיליון ש"ח. מתוך סכום זה 117 מיליון ש"ח הועברו כתמיכות לקופ"ח הכללית על פי הסכם ממאס 1990 בין שר האוצר דאז לבין מזכ"ל ההסתדרות; סכום של 3 מיליון ש"ח כתמיכה בקופ"ח לאומית ו-2 מיליון ש"ח לקופ"ח מאוחדת. סכום של 70 מיליון ש"ח הועבר למשרד הבריאות למימון הוצאות שנבעו ממצב החירום ששרר בחודשים ינואר ופברואר 1991. סכום כולל של 129 מיליון ש"ח הועבר מן הרזרבה הכללית לסעיפי הוצאה בתקציב הרגיל לשם הגדלת ההרשאה בתקנות השכר במשרדי הממשלה ובגופים נתמכים, עקב אי-ביצועה של ההחלטה בדבר הפחתה של 4% בתשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי. לתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון הועבר סכום כולל של 263 מיליון ש"ח, בעיקר להרחבת דיור לעולים ופיתוח כבישים. לסעיף זה הועבר במהלך השנה סכום נוסף של 950 מיליון ש"ח מן הרזרבה לקליטת עלייה. סכומים בהיקף כולל של 294 מיליון ש"ח הועברו מן הרזרבה לקליטת עלייה בעיקר למשרד לקליטת העלייה, למשרד עבודה והרווחה ולמשרד החינוך והתרבות.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) בשנת הכספים 1990 הסתכמה, לפי דוח האוצר, ב-69,730 מיליון ש"ח, לעומת 58,013 מיליון ש"ח ב-1989. בטבלה 2 להלן מפורטת

ההוצאה בתקציב (למעט המפעלים העסקיים) בשנות הכספים 1989 - 1990, לפי תחומי ההוצאה העיקריים, ומשקלם היחסי בתקציב.

טבלה 2:

ההוצאה למעשה בשנות הכספים 1989 - 1990 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)⁽¹⁾

העלייה הנומנלית ב-1990 לעומת 1989 (באחוזים)	1989 במיליוני ש"ח			1990 במיליוני ש"ח					
	%	הוצאה ברוטו	הוצאה מותנית בהכנסה	%	הוצאה ברוטו	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה נטו	הוצאה מותנית	הוצאה נטו
תקציב רגיל									
27	28	12,472	781	11,691	29	15,868	1,490	14,378	ביטחון ⁽²⁾
25	26	11,523	1067	10,456	26	14,404	1,400	13,004	שירותי חברה
23	7	3,290	211	3079	7	4,050	279	3,771	ממשל ומינהל
18	2	985	11	974	2	1,163	-	1,163	תמיכות במחירי מצרכים
-10	2	1,053	-	1053	2	946	-	946	פיתוח שווקים לייצוא
32	2	696	-	696	2	920	-	920	מענקים לרשויות מקומיות
112	2	51	149	702	3	1,808	279	1,529	משרדי הענפים הכלכליים
15	1	283	583	(-)300	1	327	784	(-)457	המסלקה למחירי מוצרי דלק
16	20	9,038	-	9,038	19	10,476	-	10,476	ריבית וסבסוד אשראי
תקציב פיתוח									
85	4	1,611	1,050	561	5	2,985	505	2,480	שיכון
14	3	1,340	115	1,225	3	1,525	92	1,434	השקעות בענפי משק
31	1	360	10	350	1	473	4	469	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
-100	2	857	-	857	1	473	4	469	פדיון מניות בנקים ⁽³⁾
24	100	44,359	3,976	40,383	100	54,944	4,833	50,112	ס"ה
20		10,557	-	10,557		12,638	-	12,638	תשלום חובות (קרן) פנים וחוז ⁽³⁾
		1,591	-	1,591		-	-	-	פרעון מוקדם של חובות לממשלה ארה"ב ורכישת אג"ח ⁽⁴⁾
42		1,510	-	1510		2148	-	2148	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
20		58,017	3,976	54,041		69,730	4,833	64,898	ס"ה

(1) כולל ההוצאה המותנית בהכנסה, לרבות זו שבתקציב הביטחון; אינו כולל מפעלים עסקיים.

(2) כולל גם הוצאות חרום אזהרות ותקציב המינהל האזרחי בשטחים.

(3) ההוצאה על פדיון מניות בנקים שבהסדר, המוצגת כאן בנפרד, נכללה בתקציב בסעיף תשלום חובות (ראה להלן).

(4) ההוצאה על פרעון מוקדם של חובות נכללה בתקציב בסעיף תשלום חובות (קרן), וההוצאות על רכישת אג"ח של ממשלת ארצות הברית - נכללה בתקציב לשנת 1989 בסעיף "מפעלים שונים" בתקציב הפיתוח (השקעות בענפי המשק).

ההוצאה (וכן ההכנסה) בתקציבי המפעלים העסקיים הסתכמה, לפי דוח האוצר, ב-2,378 מיליון ש"ח, לעומת 1,090 מיליון ש"ח ב-1989.

בשנה הנסקרת גדלו בשיעור ניכר מאד (448%) ההוצאות של מפעלי השיכון, בעיקר בגין הוצאות פיתוח מראש של אתרי בנייה ורכישה של בתים מוכנים - כולל קרוונים ומגורונים. ההוצאות - וכן ההכנסות - של מינהל מקרקעי ישראל גדלו אף הן עקב המשך השיווק המוגבר של קרקעות המינהל.

כדי להעריך את המשמעות הריאלית של השינויים הנומינליים בהוצאה בתחומי ההוצאה השונים, יש להתחשב בשיעורי ההתייכרות שחלו במשק: מדד המחירים לצרכן בשנת הכספים 1990 היה גבוה בכ-18% בממוצע מן המדד בשנת הכספים 1989; השער היציג של הדולר בשנת הכספים 1990 היה גבוה בכ-5% בממוצע מהשער בשנת הכספים 1990.

בתקציב הרגיל היה גידול ניכר מאוד בסעיף ההוצאה של המשרד לקליטת העלייה - הוצאה בסך 898 מיליון ש"ח לעומת 181 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989; על אף התוספות הגדולות שאושרו לסעיף זה במהלך השנה - בסך 598 מיליון ש"ח - נוצרה בביצוע התקציב חריגה בסך 13 מיליון ש"ח.

בתקציב הרגיל של משרד החקלאות הסתכמה ההוצאה הכוללת בסך של 1,348 מיליון ש"ח, לעומת הוצאה בסך 549 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989. גידול ניכר זה נבע מהעברת התקציבים המיועדים למימון הסדרי הסיוע למושבים ולקיבוצים מתקציב הפיתוח - שבו הם נכללו בשנה הקודמת - לתקציב הרגיל. בחוק התקציב לשנת הכספים 1991 נכללה הרשאה להוצאה בסך 1,116 מיליון ש"ח בגין הסדרים אלה בתקציב הרגיל; בהצעת התקציב לשנת 1992 שוב נכללה בתקציב הפיתוח הרשאה להוצאה בגין האשראי למושבים ולקיבוצים - בסך 2,308 מיליון ש"ח. על פי דברי ההסבר לתקציב לשנת 1992, נערך "מיון מחדש של התקנות בחתך של התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח, שמטרתו להציג תמונה נכונה של החסכון והגירעון של הממשלה"; לא הובא כל הסבר על עקרונות המיון מחדש. בדוח שנתי 40 (עמ' 21) ובדוחות קודמים העירה מבקר המדינה, שאין לכלול בתקציב הפיתוח הוצאות בגין מענקים ואף לא הלוואות למחיקת חובות.

בשנה הנסקרת נרשמה בתכנית "סיוע למגזר החקלאי" שבתקציב הרגיל של משרד החקלאות הוצאה בסך 1,114 מיליון ש"ח. סכום זה מורכב מהוצאה בגין מענקים למחיקת חובות בסך 313 מיליון ש"ח (לעומת הרשאה בסך 360 מיליון ש"ח) ומפיקדונות למתן הלוואות בסך 801 מיליון ש"ח (לעומת הרשאה בסך 1,296 מיליון ש"ח). בתקנות המפורטות לא צוין אם הסיוע הזה ניתן בגין הסדר הקיבוצים בלבד או גם בגין הסדר המושבים; בתכנית אחרת של סעיף זה נכללה תקנה "סיוע למושבים - החלטות ועדת רביד", שההוצאה בגינה הסתכמה ב-69 מיליון ש"ח, וההרשאה - בסך 329 מיליון ש"ח. כיוון שמדובר בשני הסדרים בעלי היקף גדול מאוד של הוצאה, שנקבעו להם תנאים שונים, לדעת מבקר המדינה, יש מקום לכלול בתקציב תכניות נפרדות, בגין כל אחד מההסדרים, ששמותיהן יעידו על מטרת ההוצאה.

תקציב הביטחון

בשנת הכספים 1990 הסתכמה ההרשאה המתוקנת בתקציב הביטחון על פי דוח האוצר (בלא ההשתתפות בתקציב המינהל האזרחי והוצאות חירום אזרחיות) ב-16,081 מיליון ש"ח (כולל הוצאה המותנית בהכנסה).

ההוצאה, לפי הרשום בדוח האוצר, הייתה כ-15,681 מיליון ש"ח (כולל הוצאה שכוסתה בהכנסה מיועדת), לעומת 12,377 מיליון ש"ח (כולל הוצאה שכוסתה בהכנסה מיועדת) בשנת הכספים 1989 (במחירים שוטפים).

הוצאות בגין כספים ייחודיים

בנובמבר 1990, עם הצטרפותה של סיעת אגודת ישראל לקואליציה הממשלתית, נחתם בינה לבין סיעת הליכוד בכנסת הסכם קואליציוני. בסעיף 7 להסכם נאמר כדלקמן: "על פי החלטת הממשלה מחודש מארס 1990 ובהתאם לסעיף 19 לקווי היסוד של הממשלה וסעיף 3.3 להסכם הקואליציוני, יימשך תהליך הסרת הקיפוח והאפליה לרעה של הישיבות, והחינוך החרדי בכל הרמות. בחור ישיבה יקבל בשנת התקציב הנוכחית סך של 200 ש"ח לחודש ואברך סך של 240 ש"ח. בשנת התקציב הבאה (1991) תהיה תוספת שלא תפחת מ-25% על בסיס ההקצבה של השנה הנוכחית, ו-25% נוספים בשנת התקציב 1992".

על פי ניירות עבודה שנמצאו בתיקי אגף התקציבים, תוספת התקציב הנדרשת עקב סיכום זה תגיע ל-64 מיליון ש"ח (במונחים שנתיים) בשנת הכספים 1990, ועוד תוספת בסכום זהה תידרש בשנת 1991; בשנת 1992 תהיה התוספת הנוספת כ-80 מיליון ש"ח. בהצעת תקציב מס' 3, שהוגשה לכנסת בדצמבר 1990, הוגדלה ההרשאה להוצאה של המשרד לענייני דתות ב-10 מיליון ש"ח, שנועדו להגדלת הרזרבה הפנימית. עד לתום שנת הכספים הוגדל תחום הפעולה "תמיכות במוסדות תורניים" בסך 21 מיליון ש"ח - מזה 13 מיליון ש"ח שהועברו מהרזרבה הפנימית ו-8 מיליון ש"ח מן הרזרבה הכללית. בדברי ההסבר, שצורפו לאישורים התקציביים האמורים, לא נאמר כי הגדלת התמיכות נובעת מן ההסכם הקואליציוני, אלא רק כי מדובר בשינויים פנימיים.

במכתב של הממונה על התקציבים אל שר האוצר מנובמבר 1990, הוא הציע, כי בהמשך להחלטות הממשלה בנושא תקציב משרד הדתות, ההגדלה האמורה בסך 10 מיליון ש"ח תיכלל בבסיס תקציב המשרד לשנת 1991. על פי סיכום בין שר האוצר לבין שר הפנים מדצמבר 1990, יתווסף לתקציב משרד הדתות לשנת הכספים 1991 (תשעה חודשים) סכום של 107 מיליון ש"ח בגין ההסכמים הייחודיים וכן רזרבה מיועדת בסך 17 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונות של מוסדות תורניים, שתיכלל ברזרבה לקליטת העלייה. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1991 של המשרד לענייני דתות לא נאמר דבר על הגידול הריאלי (כ-13%) שחל בתקציב המקורי לעומת התקציב המקורי לשנת 1990.

כאמור, בחוק התקציב לשנת הכספים 1990, נכללה הרשאה להוצאה בסכום כולל של 233 מיליון ש"ח, שלא נכללה בהצעת התקציב ותוקצבה בעקבות ההסכמים שנקבעו בעת הדיונים בכנסת על אישור התקציב. הקצבות ייחודיות אלה נכללו בסעיפי ההוצאה של המשרדים האלה: המשרד לענייני דתות (תקציב רגיל ותקציב פיתוח), משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות, המשרד לקליטת העלייה, והרזרבה המיוחדת.

התוספות שאושרו לתקציבי 1990 ו-1991 בגין הכספים הייחודיים לא רוכזו במסמך כולל ולא קיבלו ביטוי בדברי ההסבר של הצעת התקציב והאישורים התקציביים, שהוציא אגף התקציבים במהלך השנה.

בדצמבר 1991 נמסרה בשם היועץ המשפטי לממשלה, תשובה לאחד מחברי הכנסת ששאל "אם דין הוא כי הסכמים הנעשים בין סיעות בכנסת בדבר הקצאת כספים מאוצר המדינה לתכליות מתכליות שונות, כדי להבטיח הצבעתם של חברי הכנסת בעד חוק התקציב, חייבים בגילוי". היועץ גרס, כי דינם של הסכמים אלה להיות מונחים על שולחן הכנסת ומובאים לידיעת כל חברי הכנסת, וזאת, עם כריתתם של אותם הסכמים, ולכל המאוחר ערב העלאת הצעת חוק התקציב לדיון ולהצבעה במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית.

לדעת מבקר המדינה, היישום הנכון של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה צריך להיות בדרך של הצגת ההסכם על נספחיו בתוספת אומדן העלויות הנובעות מסעיפיו, כפי שיבואו לידי ביטוי בתקציב. אם ההסכמים נחתמים עוד לפני הגשת הצעת התקציב יש להביא בדברי ההסבר המצורפים לה, פרטים מלאים על עלות ההסכמים ובאלו סעיפי תקציב נכללה הרשאה להוצאה בגינם. אם תוספות ההרשאה בגין הסכמים כאלה מתבקשות במהלך שנת הכספים, יש לכלול פרטים אלה בדברי ההסבר המצורפים לבקשה.

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור

סובסידיות מסוגים שונים כלולות בסעיפי הוצאה רבים בתקציב המדינה. לדוגמה, בסעיפים שונים של תקציב הפיתוח כלולים מענקים הניתנים על פי החוקים לעידוד השקעות הון בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות; בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון כלולות סובסידיות למקבלי משכנתאות בריבית נמוכה והשתתפות בשכר דירה. בתקציב הרגיל, כלול סעיף הוצאה "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" הכולל בעיקר תשלומים על חשבון הסדרי ביטוח ההצמדה שהיו נהוגים בשנות השישים והשבעים. בסעיפי תשלום חובות (קרן וריבית) קיימים גם תשלומים בהיקף גדול, שהם למעשה סובסידיות סמויות לקרנות פנסיה ולחברות הביטוח, שהאוצר מנפיק להן אגרות חוב מיוחדות הנושאות ריבית בשיעורים גבוהים במידה ניכרת מאלה השוררים בשוק ההון.

בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח של משרד החקלאות נכללו בשנים האחרונות סכומים גדולים בגין הסדרי הסיוע לקיבוצים ולמושבים - חלקם כמענק וחלקם כהלוואות בריבית נמוכה יחסית. גם למטרות אחרות ניתנות בסעיפים שונים הלוואות בריבית נמוכה יחסית, ובאותם סעיפים - להבדיל מתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון - הסובסידיה הגלומה בתנאיהן של הלוואות אלה אינה מתקצבת ואף אינה מוצגת בדברי ההסבר להצעת התקציב.

בסעיף "תמיכות במחירי מצרכים ושירותים ותשומות ייצור" נכללות תמיכות ישירות, בעיקר לתחבורה ציבורית, למים, למוצרי מזון ולענפי חקלאות שונים. התקציב המקורי שאושר לשנת כספים 1990 לסעיף זה הסתכם בכ-900 מיליון ש"ח וביטא מדיניות של הקטנת היקף הסובסידיות. במהלך שנת הכספים 1990 אושרה תוספת הרשאה להוצאה בסעיף זה בסכום של כ-308 מיליון ש"ח והתקציב המתוקן הסתכם בכ-1,207 מיליון ש"ח. התוספת נועדה ברובה לתמיכות בתחבורה הציבורית ובמים. ההוצאה למעשה בשנה זו הסתכמה בכ-1,138 מיליון ש"ח - ירידה ריאלי של כ-1.9% בלבד לעומת ההוצאה לתמיכות בשנת הכספים 1989. הירידה בהוצאה למעשה בשנת הכספים 1990 נובעת מהקטנת שיעור הסובסידיות למצרכי מזון באותה שנה, ומביטול אחדות מהסובסידיות; לעוף הקפוא - ביולי 1989, לביצים (למעט מאזור הגליל) - בנובמבר 1990, ולחלב - בינואר 1991.

בעמ' הבא טבלה המפרטת את התמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור, למעט הסובסידיות המתקצבות כהוצאה המותנית בהכנסה בחשבונות המסלקה למחירי דלק.

לפי נתונים שמסר אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה, שיעורי הסובסידיות בפועל בשנת הכספים 1990 היו זהים לאלה שנקבעו כיעדים בעת הכנת הצעת התקציב, פרט לתמיכות בתחבורה הציבורית (בעניין זה ראה בדוח זה הפרק "תקציב משרד התחבורה לשנת הכספים 1990 וביצועו"). הסובסידיה הגיעה לשיעורים כדלהלן: פטם חי - 22%, ביצים - 20%, לחם - 20%, חלב - 3%. שיעורים אלה קטנים משיעורי התמיכה שהיו בפועל בשנת הכספים 1989, בעיקר לביצים - 26%, ללחם - 29%, ולחלב - 4%.

הצעת התקציב לתמיכות במחירי מצרכי יסוד ותכנון הייצור החקלאי לשנת 1990, התבססה על תכנית שאישרה הממשלה בינואר 1989, לבצע רפורמות בתחבורה ציבורית ובענפים חקלאיים הנהנים מתמיכות ישירות במחירי המוצרים (פטמים, ביצים וחלב) וכן רפורמה בייבוא של מספוא, חיטה ובשר, שבהם עסק מינהל הסחר הממשלתי⁸. העיקרון ברפורמות אלו הוא הקטנת מעורבות הממשלה למינימום האפשרי, תוך כדי הגדלת הגמישות, כושר התחרות והיעילות של הגורמים הפרטיים הפועלים בשוק.

⁸ החל ביוני 1990 הפסיק מינהל הסחר הממשלתי לייבא חיטה ולמכרה. בנובמבר 1990 החליטה הממשלה להעביר את ייבוא הבשר לגורמים פרטיים, כפוף לאישור חוק ייבוא בשר כשר; אולם ביולי 1991 ביטלה הממשלה החלטה זו ומינתה ועדה בנמשדרית, כדי לבדוק דרכים ואמצעים ליישום העברת ייבוא הבשר לידי גורמים מסחריים (בעניין זה ראה בדוח זה הפרק "ליברליזציה בייבוא מוצרים בסיסיים - בשר וחיטה").

טבלה 3

תמיכות במחירי מצרכים שירותים ותשומות ייצור (1) בשנות הכספים 1989 - 1990 (במיליוני ש"ח)

תקציב מקורי	תוספת להרשאה להוצאה (2)	תקציב מתוקן	ההוצאה למעשה	
			1989	1990
תמיכה במחירי מצרכי יסוד (מזון):				
חלב ומוצריו	39.9	20.6	60.5	57.2
פטמים	87.8	(-)15.8	72.0	88.4
ביצים	54.7	4.7	59.4	51.1
לחם ומצות	26.0	(-)13.7	12.3	25.0
ס"ה	208.4	(-)4.2	204.2	221.7
תחבורה ציבורית	430.0	261.0	691.0	618.6
מים	101.6	43.0	144.6	71.3
תכנון הייצור והבטחת הכנסה לחקלאים	91.9	29.3	121.2	60.0
הובלת גרעינים (3)	18.2	0.5	18.7	6.8
מספוא	2.3	(-)2.3	-	-
תמיכות אחרות	47.4	(-)19.7	27.7	6.9
ס"ה	899.8	307.6	1207.4	985.3

- (1) בטבלה זו נעשו שינויים בסיווג הסובסידיות לעומת זה שבטבלה 2 לעיל, המבוססת על סיווג האוצר. בשנה זו כלל האוצר בסעיף התמיכות הוצאות בגין שינויים בהיקף המלאי של חיטה בסך של 17.9 מיליון ש"ח ושל בשר קפוא בסך של 7.2 מיליון ש"ח. יצוין, כי בתקציב לשנת 1989 לא כלל האוצר את ההוצאה למטרה זו בסעיף התמיכות, אלא זקף אותה לסעיף ההוצאה להון חוזר, שהוא הסעיף המתאים להוצאות בגין הגדלת מלאי (ראה דוח שנתי 41, עמ' כב).
- (2) מקורה של תוספת ההרשאה במשך שנת הכספים 1990 היה בהעברות מן הרזרבה הכללית בסך של 262 מיליון ש"ח, בהעברת עודפי הרשאה בסך של כ-117 מיליון ש"ח משנת הכספים 1989 ובחוק התקציב (מס' 3) בסך של כ-6.5 מיליון ש"ח. בחוק התקציב (מס' 2) הייתה הפחתה מההרשאה להוצאה בתמיכות בסך של 60 מיליון ש"ח, במסגרת קיצוץ בסעיפי הוצאה, שנועד לכסות חלק מהגדלת ההרשאה להוצאה על קליטת העלייה.
- (3) תוספת העלות הכרוכה בהובלת גרעיני חיטה, פולי סויה ומספוא באוניות אמריקאיות.

ביצים

במהלך שנת 1990 החלה רפורמה בענף הביצים, שעיקרה היו: ביטול הסובסידיה בכל הארץ, החל בנובמבר 1990, למעט אזור הגליל; וביטול הפיקוח על המחירים. הרפורמה נועדה להביא להתייעלות הענף, לשיפור ברווחיות החקלאים, ולפתרון בעיית העודפים הגדולים שהצטברו מדי שנה. במסגרת הרפורמה התחייבה הממשלה לסייע לענף בתקופת מעבר של שנתיים לאחר ביטול הסובסידיה, כדי למנוע זעזועים כתוצאה מכמות העודפים הגדולה המאפיינת את ייצור הביצים. סיוע זה יתבטא בעיקר בקליטת עודפים ובמימון מלאי אופרטיבי בהיקף של עד 40 מיליון ביצים. בדרך ביצוע התקציב נכללה תקנה אחת בשם "ביצים", בלא פירוט של ההוצאה בגין הסובסידיה למחיר הביצים, ובנפרד ההוצאה הנובעת מהסיוע המיוחד בגין קליטת העודפים ומימון המלאי. בתשובה

לפניית משרד מבקר המדינה מסר אגף התקציבים, כי בשנת 1990 סיוע הממשלה לפינוי כ-91 מיליון עורפי ביצים הסתכם ב-12.1 מיליון ש"ח, ולא ניתן מימון לאחזקת מלאי הביצים. בשנת 1991 הייתה הוצאה בסך של 12 מיליון ש"ח למימון מלאי עורפי הביצים. לדעת מבקר המדינה היה על האוצר לרשום הוצאות אלה בתקנה נפרדת.

פגמים

ביולי 1989 נכנסה לתוקפה הרפורמה בענף הפטם הקפוא, שמטרתה להעביר לידי המשטחות את כל האחריות העסקית בתחומי המלאי, השיווק והייצור; ביטול התמיכה לענף הקפוא, ותמיכה בענף החי בלבד. בנובמבר 1990 החליטה הממשלה לבטל גם את הסובסידיות לענף החי כהמשך לרפורמה בפועל, באפריל 1991 בוטלה הסובסידיה לענף החי; תמיכה בייצור פטמים תיעשה ביישובי הגליל בלבד, בהתאם לחוק הגליל (תיקון), התש"ן-1990. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב ל-1990, החל בשנת 1989 הפסיקה מועצת הלול לקלוט מלאים של ענף קפוא והשיווק מתבצע ישירות על ידי המשווקים; בוטל צו המחירים על חלקי פטם קפואים ופורסם צו מחיר מרבי לענף קפוא שלם.

במסגרת הרפורמה בענף הענף הקפוא הוחלט על סגירת שלוש משטחות, כדי לצמצם את עודף כושר הייצור שבענף. ביולי 1990, הועבר סכום של כ-2.2 מיליון ש"ח, שנוטר כעודף בשנת הכספים 1989, למימון התחייבות הממשלה לכסות חלק מהחובות של משחטה שנסגרה, ולהעברת יתרת החוב והשחיטה של משקים שהיו קשורים עמה, למשחטה אחרת.

מן האמור לעיל עולה, כי בתכניות התקציב המיועדות להוזלת מחירי מצרכים נכללו גם הוצאות המיועדות לסייע לענפים בתקופת מעבר בעת הנהגת רפורמה או לסיוע בדרך של מימון מלאי. מן הראוי היה שהוצאות מיוחדות כאלה יתוקצבו בתכנית נפרדת, שהרי ייתכן שתוצאתן, לפחות בטווח הקצר, תהיה ייקור המוצר ולא הוזלתו; דהיינו יש בה יותר מעין סובסידיה להבטחת הכנסה לחקלאים מאשר סובסידיה להוזלת מוצרים.

תכנון הייצור והבטחת הכנסה לחקלאים להוזלת מוצרים

בתחום פעולה זה אושרה במהלך השנה תוספת הרשאה להוצאה של כ-29 מיליון ש"ח; ההרשאה להוצאה המתוקנת הסתכמה בכ-121 מיליון ש"ח, וההוצאה למעשה הסתכמה בכ-93 מיליון ש"ח (שיעור ניצול של כ-76%). להלן פירוט התוספות שאושרו בתחום פעולה זה:

1. העברת עודפים בסכום כולל של כ-13.3 מיליון ש"ח, שנוצרו בשנת 1989, למימון פעולות שונות במסגרת התמיכה בייצור ובייצוא חקלאי. בתקציב המקורי נכללה תמיכה לענף ההדרים בסכום של כ-17.3 מיליון ש"ח; בספטמבר 1990 הועברו למטרה זו עודפי תקציב בסכום של כ-8.8 מיליון ש"ח. הקצבה זו נועדה לממן את חלקה של הממשלה בקרן המשותפת לה ולמגדלים, בהיקף של 15 מיליון דולר לשנה במשך שלוש שנים. הקרן הוקמה בשנת 1989 ומיועדת לתמיכה במחירי זני שמוטי, ולנסיה ואשכוליות. למרות הגדלת ההקצבה לתמיכה בהדרים, ההוצאה למעשה בתכנית זו הסתכמה ב-16.3 מיליון ש"ח, סכום הקטן מההקצבה המקורית. גם בהקצבה לתמיכה ב"קרן פירות כללית", שנועדה בעיקר לסייע לענף מטעי הפירות, אושרה במשך השנה הגדלה בסכום של כ-0.7 מיליון ש"ח. ההרשאה המתוקנת לאחר הגדלה זו הסתכמה ב-3.1 מיליון ש"ח, ואילו הביצוע הסתכם ב-0.7 מיליון ש"ח בלבד.

2. בתקציב המקורי נכללה בסעיף זה התכנית "חיטה מקומית", שבה שלוש תקנות המוגדרות כתמיכה במחיר חיטה. במאוס 1991 הועבר לתכנית זו מהרזרבה הכללית סכום של 33.9 מיליון ש"ח. מסכום ההגדלה רק כ-16.7 מיליון ש"ח נועדו לתמיכה בהבטחת מחיר החיטה המקומית, ולכן נכללו בטבלה לעיל; היתרה בסכום של 17.2 מיליון ש"ח, נועדה לתקנה חדשה - "הגדלת מלאי חיטה מקומית". מלאי זה, המוחזק בידי הממשלה, לא נמכר עד סוף השנה.

התמיכה בהבטחת מחיר החיטה המקומית נקבעה בהסכם רב-שנתי, שנחתם בין הממשלה לבין ארגון עובדי הפלחה במאי 1989, ותוקפו עד שנת 1993. על פי ההסכם, הסכום המרבי הכולל של התמיכה נקבע על פי ההפרש שבין עלויות הייצור המוכרות של החיטה המקומית לבין המחיר הבסיסי לחיטה, שנקבע על בסיס המחיר העולמי בתקופת הזריעה. עקב ירידת מחירים בשוק החיטה העולמי החל מספטמבר 1990 מחד גיסא, ויבול גדול של חיטה מקומית מעל לממוצע השנתי מאידך גיסא, היה צורך בהגדלה ניכרת של תקציב התמיכות לחיטה, וכן בהגדלת התקציב למימון מלאי החיטה המקומית (ראה בדוח זה הפרק "ליברליזציה בייבוא מזון בסיסי").

משרד מבקר המדינה העיר בעבר, שאין לתקצב בסעיף התמיכות מימון להגדלת מלאי ממשלתי, שאין בו משום סובסידיה, אלא יש לתקצבו בסעיף "הון חוזר תקציבי". בדוח ביצוע תקציב התמיכות נרשמה בתקנה "הגדלת מלאי חיטה" הוצאה בסכום כולל של 25.1 מיליון ש"ח. מתברר, כי סכום זה כולל הן את ההוצאה בגין הגדלת מלאי החיטה בסך 17.9 מיליון ש"ח, והן את ההוצאה בגין הגדלת מלאי הבשר בסך 7.2 מיליון ש"ח. החריגה שנוצרה בביצוע התקציב - בסך 8 מיליון ש"ח - נבעה, אפוא, מהכללת ההוצאה בגין הבשר בתקנה זו.

3. בספטמבר 1990 הועבר מן הרזרבה הכללית סכום נוסף של כ-3 מיליון ש"ח, שנועד בעיקר לתמיכה בשני ענפי ייצוא: (א) לתמיכה בייצוא ענבי מאכל סכום של 1.05 מיליון ש"ח; לפי דברי ההסבר שנכללו בפנייה לוועדת הכספים, התמיכה נועדה לבסס את הפרי בשוקי אירופה ולאפשר ביצוע התחייבויות חוזיות לקניינים. (ב) סכום נוסף של כ-1.05 מיליון ש"ח לתמיכה בייצוא כבד אווז. על פי דברי ההסבר לבקשה זו, התמיכה נועדה לסייע לענף האווזים, המייצא את מרבית תוצרתו, לאחר שנקלע בשנת 1990 לקשיים עקב משבר העודפים וירידת מחירים שאפיינו את השוק העולמי. לדברי אגף התקציבים, ועדה שבדקה את מצב הענף קבעה, כי הענף לא נערך נכונה לקראת השינויים, ובייחוד בנושא מכסות הייצור. באוקטובר 1990 סוכם בין משרד האוצר למשרד החקלאות, כי הענף יקבל תמיכה נוספת בסכום של 1.0 מיליון ש"ח לחודשים אוקטובר 1990 - מארס 1991. הסיוע יהיה על בסיס חודשי בהתאם לגירעון בפועל של ענף האווזים, אך לא מעל לסכום התמיכה החודשית המוסכמת בין שני המשרדים. לשם כך אישר אגף התקציבים שינוי פנימי בהרשאה להוצאה בתקנה "תמיכה לייצוא פירות", והועבר ממנה סכום של 1.0 מיליון ש"ח לתקנה "תמיכה בייצוא כבד אווז".

התמיכה במים

בדוח על משק המים בישראל, שפורסם בדצמבר 1990, ציינה מבקר המדינה, כי מחיר המכירה הנמוך של המים לשימוש חקלאי הוא אחד הגורמים למשבר החמור שנוצר במשק המים בעשרות השנים האחרונות; מחירי המים לשימוש חקלאי נמוכים במידה ניכרת מעלות הפקת המים ואספקתם. העיוות בקביעת מחירי המים לצרכנים במגזר היצרני (בעיקר בחקלאות ובמדיה קטנה יחסית בתעשייה) יצר במשך שנים ביקוש יתר למים. סובסידיות ישירות וסמויות בהיקף גדול הן המאפשרות קיומו של מחיר מים נמוך למגזר היצרני. בסובסידיה זו כמה מרכיבים:

1. בשיטת החישוב של עלות הפקת המים שהייתה נהוגה על פי תקנות המים⁹, הובאו בחשבון רק רכיבי העלות השוטפים¹⁰. עלות ההון (פחת ותמורה להון) כמעט שלא הובאה בחשבון, משום שערך ההון שבידי חברת מקורות אינו משוערך כלל לצורך חישוב העלות, וערכו ההיסטורי אינו אלא חלק זעיר מכלל הערך הריאלי.

⁹ באוקטובר 1991, שונו התקנות ומאותו מועד נכללים בחישוב עלות המים רכיבי עלות ההון, פחת וריבית.

¹⁰ בייחוד חשמל, שכר עבודה, תחזוקה וריבית על הלוואות שנתנה המדינה לחברת מקורות (ראה להלן).

2. זה שנים שמחירי המים לשימוש חקלאי נמוכים במידה ניכרת אף מהעלות המחושבת על פי השיטה האמורה; את ההפרש בין העלות המחושבת בשיטה זו לבין התקבולים ממכירת המים מכסה המדינה. ההוצאה הישירה לתמיכה במים, שנרשמה בתכנית "קרן האיוון למחיר מים" הסתכמה בשנת הכספים 1990 ב-77 מיליון ש"ח. נוסף לכך נכללו בתחום הפעולה "תמיכות במחירי המים" תכניות נוספות, כדלקמן: הלוואה לחברת "מקורות" לצורך החזר חוב לחברת החשמל בסך 43 מיליון ש"ח, ותכניות שונות לתמיכות באספקת מים בסך 24 מיליון ש"ח. ההוצאה לתמיכות במחירי המים בשנה הנסקרת הסתכמה אפוא ב-144 מיליון ש"ח, לעומת כ-71 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989; עיקר הגידול נבע כאמור מהלוואה לחברת מקורות (ראה להלן).

על פי חישובי אגף התקציבים במשרד האוצר, בשיטה המביאה בחשבון את עלות ההון, הסובסידיה הכוללת למים מגיעה לכ-200 – 250 מיליון דולר בשנה; מזה כשלושה רבעים, הנובעים מהשמטת עלות ההון מחשבון העלות; מתוך זה, חלק מהסובסידיה נכלל, שלא כראוי, בתקציב הפיתוח, והשאר אינו מתוקצב כלל (אלא בא לידי ביטוי עיקרי בשחיקת ההון של חברת מקורות).

נוסף על הסובסידיה המתוקצבת והסובסידיה הסמויה, גלומות במחירי המים סובסידיות צולבות מסוגים אחדים (ראה דוח מבקר המדינה על משק המים בישראל, עמ' 39).

1. **תעריפי המים:** בדצמבר 1989, במסגרת דיוניה בהצעת התקציב לשנת הכספים 1990, החליטה הממשלה, בין היתר, ליזום חקיקה שתסמיך את שר החקלאות לקבוע בתקנות מנגנון לעדכון תעריפי המים על פי השינויים במדד המחירים לצרכן ובתעריפי החשמל. מנגנון עדכון זה יחול גם על היטלי האיוון והתשלום המיוחד המוטל על צרכנים החורגים ממכסות המים.

החלטת הממשלה לא הביאה לתיקון החוק והעלאת תעריפי המים נעשית, כבעבר, לאחר הליך ארוך הנקוב בחוק המים, התשי"ט-1959, הכולל התייעצות עם מועצת המים, דיונים של ועדות התנגדויות, ואישור של ועדה משותפת לוועדת הכלכלה וועדת הכספים של הכנסת.

במשך השנה שחלפה, מיוני 1989 עד מאי 1990, לא הועלו מחירי המים; בין יוני 1990 למאי 1991 הועלו מחירי המים כמה פעמים. שיעורי ההעלאות והמחיר ליום 31.3.91 היו כדלקמן: במגזר החקלאי העלאה בשיעור כולל של 31% בגין צריכה של 80% הראשונים מהקצבת המים (והמחיר ל-31.3.91 - 0.28 ש"ח למ"ק); העלאה בשיעור של כ-55% בצריכה של 20% הנותרים מכלל ההקצבה (והמחיר - 0.45 ש"ח למ"ק) והעלאה בשיעור של כ-37% לצריכה של 30% מעל להקצבה (והמחיר - 0.5 ש"ח למ"ק). במגזר התעשייה היה שיעור ההעלאה 46% (והמחיר - 0.37 ש"ח למ"ק), ובמגזר העירוני הועלו מחירי המים המסופקים לרשויות המקומיות בשיעור כולל של 46% (והמחיר נע בין 0.40 ש"ח ל-0.58 ש"ח למ"ק).

אמנם העלאה זו הייתה בשיעורים הגבוהים מהגידול שחל בשנה הנסקרת בעלויות השוטפות להפקת המים, אולם יש לראותה על רקע אי-העלאת התעריפים במשך כל השנה הקובעת כאמור לעיל.

2. **סיוע לחברות "מקורות":** חברת "מקורות" (להלן - החברה) מספקת את רוב צריכת המים במדינה, ומכסה כ-70% מהוצאות ההפקה והאספקה של המים - פרט להחזר ההון - באמצעות מכירת מים. את יתר ההוצאות מכסה תקציב המדינה באמצעות מענקי קרן האיוון והחזרי עלויות בגין פעילויות שונות. ממסמכי האוצר עולה, כי לקראת סוף שנת 1990 הצטבר בחברה חוב של כ-50 מיליון ש"ח לחברת החשמל; בנוסף לכך התקשתה החברה לפרוע את ההלוואות שקיבלה מהממשלה במשך השנים למימון הקמת מפעלי מים.

באוקטובר 1990 המליצה ועדת הכלכלה של הכנסת, כי משרד האוצר ישלים את הפער שנוצר בתקציב החברה עקב עליית מחירי החשמל, בדרך של הפשרת סכום העתודה לקרן האיוון שנכללה בתקציב המדינה. בנובמבר 1990 אישר אגף התקציבים להעביר סכום של 20 מיליון ש"ח מהעתודה הפנימית לתקנה "תמיכה בקרן האיוון"; בדבר ההסבר לשינוי זה נאמר רק כי "הסכום נועד לתגבור תקצוב הקרן". ממכתב ששלח החשכ"ל באותו מועד אל שר האוצר עולה, כי למעשה נועד

הסכום במלואו להעברה לחברה; 10 מיליון ש"ח כמקדמה על חשבון תמיכות במחירי מים, ו-10 מיליון ש"ח נועדו לקיזוז חובותיה של החברה לאוצר. החשב הכללי הסביר, כי סכומים אלה הועברו לחברה כמקדמות, והובאו בחשבון במסגרת ההתחשבנות השוטפת.

בפברואר 1991, פנה הממונה על התקציבים לשר החקלאות בבקשה לפעול להפסקת פעולותיה של נציבות המים להגדלה רטרואקטיבית של מכסות המים לגופים שונים; הגדלה זו פטרה למעשה צרכנים אלה מן התשלום המיוחד שהחקלאים נדרשו לשלם בגין חריגות ממכסות. לפי הדוחות הכספיים של קרן האיזון ל-31.12.89, מסתכמים החובות בגין הדרישות לתשלום המיוחד ב-160 מיליון ש"ח. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיע אגף התקציבים, כי הפעולות להגדלה רטרואקטיבית של מכסות המים לא נפסקו.

במארס 1991, אישרה ועדת הכספים של הכנסת בקשה של האוצר להעביר סכום של 43 מיליון ש"ח מן הרזרבה הכללית לתקציב התמיכות במחירי מים, לצורך מתן הלוואה לחברה לכיסוי החוב לחברת החשמל. בדברי ההסבר לבקשה זו צוין, כי החברה תממן את פרעון ההלוואה בהתבסס על המקורות האלה: (א) מחיר המים לחקלאות יועלה ל-0.36 ש"ח למ"ק, ול-0.46 ש"ח למ"ק לשימושים אחרים (תעשייה ועירוני) החל ביום 1.4.91; ומחירי המים יועלו ל-0.5 ש"ח ו-0.8 ש"ח בהתאמה החל ביום 1.5.91. (ב) הנציבות תגביר את הגבייה של חובות הצרכנים, ובעיקר חיובי "תשלום מיוחד" כפי שנרשם בספרי קרן האיזון; נציב המים יימנע מביטול חובות באמצעות הגדלה למפרע של מכסות המים; נציב המים יאפשר לחברה לגבות את מלוא הסכומים האמורים. עם זאת, ועדת הכספים, באשרה את תקצוב ההלוואה, קבעה:

"אין באישור זה משום הסכמה או אישור לאמור בדברי ההסבר בעניין החזרת ההלוואה, וכל פעולה לפי אישור זה חייבת להיעשות בלי כל זיקה לתוכנם של דברי ההסבר האמורים."

תנאי ההלוואה נקבעו בהסכם בין החשכ"ל לבין החברה, כדלקמן: הקרן תיפרע בשישה תשלומים רצופים ושווים בתום שישה חודשים ממועד העלאת המחירים; ההלוואה תישא ריבית בשיעור של 1.3% לחודש על היתרה הבלתי מסולקת; הריבית תיפרע בכל חודש מיום 1.5.91 ועד לסילוקה המלא. אם החברה לא תחל בפירעון הקרן בתוך תקופה של 12 חודשים ממועד העמדתה, ייקבעו להלוואה תנאי פירעון חדשים. ממועד זה תהיה ההלוואה צמודה למדד המחירים לצרכן, והחשכ"ל יקבע את שיעור הריבית לפי עלות גיוס ההון של הממשלה באותה עת.

בפועל לא נעשו הפעולות שנועדו ליצור מקורות לפירעון ההלוואה: מחיר המים לא הועלה בשיעור שתוכנן, ולא הוגברה גביית חובות הצרכנים. כתוצאה מכך לא החלה החברה בפירעון ההלוואה במועד שנקבע. לדברי אגף החשכ"ל, אם עד לחודש מארס לא יועלה מחיר המים ייקבעו להלוואה תנאי פירעון חדשים.

3. **קרן האיזון:** קרן האיזון (להלן - הקרן) נותנת מענקים למפעלי מים שבהם עלות ההפקה של מים גבוהה מסכום מסוים, וגובה היטלים ממפעלי מים שעלות ההפקה בהם נמוכה מסכום זה; זאת במטרה להשוות את מחירי המים באזורי הארץ השונים. הקרן היא תאגיד כהגדרתו בחוק, שהוקם בשנת 1962, ומנוהל בידי נציב המים. בשנת 1990 היוו ההעברות מתקציב התמיכות כ-63% משיעור המענקים שנתנה הקרן באותה שנה. יתר מקורות המימון היו: גביית היטלי איזון; גביית תשלום מיוחד בגין חריגה ממכסות המים המאושרות, והכנסות מריבית על פיקדונותיה בבנקים.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסביר אגף התקציבים, כי "אין כל חיוב חוקי על תקציב המדינה להשתתף בגובה זה או אחר בקרן, אולם אי-העברתם של כספי תקציב אליה תפגע קשות בתפקודה, משום שעל פי החוק היא מנועה מלהתבסס על היטלים על חקלאות ותעשייה בשעור העולה על 20% מסך הכנסותיה"¹¹. נובע מכך שאי-גביית התשלום המיוחד מצרכני מים גוררת הגדלה של הסובסידיה מתקציב המדינה.

¹¹ סעיף 117 לחוק המים, התשי"ט-1959.

בדצמבר 1989 החליטה הממשלה, כי תוקם ועדה משותפת למשרדי החקלאות והאוצר, שתדון במעמדה של קרן האיוון במטרה להפסיק את פעולותיה כתאגיד חוקי עצמאי. עם ביטול מעמדה העצמאי של קרן האיוון והפעלתה במסגרת תקציב המדינה, יועברו התמיכות במחירי המים באופן ישיר לחברת "מקורות" ויושגו מטרות אחדות: חיסכון בהוצאה הציבורית; גביית ההיטלים וההוצאה הממומנת בתקבולים מההיטלים תירשם במסגרת חוק התקציב; תנוהל בקרה טובה יותר על העברת סכומי התמיכות מתקציב המדינה. כיום אין באפשרות משרד האוצר לקיים פיקוח נאות על הכנת התקציב של הקרן ועל ביצועו.

עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 1992, לא הוצא כתב מינוי לוועדה. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיע החשב הכללי בפברואר 1992, כי "מתקיימים דיונים בין האוצר והנהלת קרן האיוון על קביעת נוהלי עבודה משותפים לקרן ולאוצר בתחומים של עריכת תקציב, נוהל ביצוע תקציב, ופיקוח על הביצוע".

בתכנית "קרן האיוון" שבסעיף התמיכות נכללת תקנה אחת בשם "קרן האיוון", ללא פירוט התמיכה לכל אחד ממפעלי המים; בתקנה זו נרשם רק הסכום נטו של 77 מיליון ש"ח, שנדרש לכיסוי הגירעון בקרן האיוון¹². ממסמכי אגף התקציבים ואגף החשכ"ל עולה, שאין באפשרות משרד האוצר לקבל דוחות על הפעילות הכספית של הקרן על אף היותו המממן העיקרי שלה. מרשימת הגופים שקיבלו תמיכות מקרן האיוון עולה, לכאורה, כי היו מקרים שבהם התמיכה נועדה לכיסוי גירעונות כלליים של אגודות מים.

במארס 1991, פנה סמנכ"ל חברת "מקורות" לנציב המים בבקשה לאשר להעביר סכום של 227 אלף ש"ח לחברה בגין פיצויים לדייגי טבריה, שהחברה שילמה בשנתיים האחרונות על פי הוראה של עוזר שר החקלאות. הפיצוי נועד לכסות את הפסדי הדייגים, עקב החלטת משרד החקלאות לסגור קטע במזרח הכנרת, כדי שלא להפריע לדגה באותו אזור להתרבות. נציב המים אישר את אשר סוכם עם הדייגים והתחייב לפעול בהתאם. ואמנם מתברר, כי בהתחשבות להשלמת הוצאות אספקת המים למאי 1991 כללה החברה גם את החזר הסכום האמור.

ביוני 1991, הודיע חשב משק המים לחברה על סירובו לשלם את הסכום הנדרש, כיוון שתקציב התמיכות באספקת מים אינו המקור המתאים למימון הוצאה זו, והציע לחברה לפנות אל עוזר שר החקלאות ולהסדיר את כיסוי ההוצאה. ביולי 1991 פנה עוזר השר אל חשב משק המים בבקשה לאשר את התשלום שהחברה ביצעה. החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי אין בכוונתו לשלם סכום זה במסגרת ההתחשבות עם החברה.

עוזר שר החקלאות הסביר למשרד מבקר המדינה, כי תשלום הפיצויים נבע מהסדרים ישנים שהיו בין הדייגים לבין החברה ונציבות המים, וכי סוכם שלאחר שנת 1991 לא ינתנו לדייגים פיצויים בגין סגירת קטעים בכנרת.

ב-27.11.90 החליטה הממשלה, בין שאר החלטותיה בנושא הצעת תקציב המדינה לשנת 1991, את ההחלטות האלה:

(א) תעריפי המים לחקלאות ייקבעו בידי שר החקלאות בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור שר האוצר, ויבוטל הצורך באישורם בידי הוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים של הכנסת. תעריפי המים של הרשויות המקומיות לכל צרכניהן ייקבעו בידי שר הפנים בהתייעצות עם שר החקלאות ובאישור שר האוצר, ויבוטל הצורך באישורם בידי הוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכספים של הכנסת.

¹² ראה בעניין זה דוח שנתי 37, עמ' 37. תקצוב ההוצאה נטו ללא פירוט (במקום תקצוב ההוצאה ברוטו, אגב פירוטה, ותקצוב תקבולי הקרן כהכנסה מיועדת) נובע מכך שהקרן מוגדרת כתאגיד ולא כיחידה ממשלתית.

(ב) התעריפים ייקבעו באופן שכל תעריף ותעריף יהיה בהתאם לעלות הפקת המים והספקתם וכל סוגי הסבסוד יבוטלו בהדרגה במשך חמש שנים.

בהצעת התקציב לשנת 1992 נכללה הרשאה להוצאה בתקציב התמיכות למים, בסכום העומד על כ-80% מן הסכום הריאלי לתמיכות, שנכלל בתקציב לשנת 1991 (במונחים שנתיים).

הממשלה החליטה, כי יחד עם הצעת התקציב לשנת הכספים 1991 תוגש לכנסת הצעת חוק, שבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנחוצים, בין היתר, ליישום ההחלטה האמורה.

בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 3), התשנ"א-1991, נכלל פרק המתייחס לתיקון חוק המים בנושא חישוב עלות המים ותעריפים למים. אולם פרק זה לא נכלל בחוק שנתקבל בכנסת ב-25.12.91.

תשלום חובות

ההוצאה על פירעון חובות הפנים והחוץ של המדינה - קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) ולשער המטבע - הסתכמה בשנת הכספים 1990, לפי הרשום בדוח האוצר, ב-22,517 מיליון ש"ח. תשלומי ריבית (לרבות הפרשי הצמדה על הריבית) ועמלות כלולים בסעיף בשם זה בתקציב הרגיל; תשלומי קרן, לרבות הפרשי הצמדה, כלולים בסעיף תשלום חובות בחשבון ההון. התשלומים לבנק ישראל על חשבון קרן וריבית מתוקצבים כחלק נפרד בתקציב, והסתכמו ב-2,148 מיליון ש"ח, לרבות הפרשי הצמדה בגין המקדמות הקבועות, ולמעט הריבית על המקדמות הארעיות (ראה להלן). בטבלאות 4 ו-5 להלן מפורטת ההוצאה על תשלום חובות פנים וחוץ ועל החזר חובות לבנק ישראל.

טבלה 4

תשלומי קרן וריבית לפי סוגי המלוות בשנת הכספים 1990 (במיליוני ש"ח)

<u>ס"ה 1990</u>	<u>ס"ה 1991</u>	<u>קרן (1)</u>	<u>ריבית</u>	
				תשלומים על חשבון מלוות פנים
				מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה:
3,693	5,975	3,338	2,637	מלוות מרצון
1,639	209	177	32	מלוות חובה
3,589	4,500	2,756	1,744	כספי אמיסיות ובנקים
2,262	3,325	2,770	555	פיקדונות בגין תכניות חיסכון (2)
158	78	-	78	מענקים בתכניות חיסכון וקופות גמל
857	-	-	-	מניות הסדר בנקאיות
1,918	2,206	987	1,219	המוסד לביטוח לאומי
665	602	106	496	מלוות, הפקדות ושונות
14,781	16,895	10,134	6,761	ס"ה
				תשלומים על חשבון מלוות חוץ
3,027	1,478	698	780	מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים
698	746	381	365	מלוות העצמאות והפיתוח
2,520	3,134	1,426	1,708	מלוות מבנקים
330	264	-	264	מלוות שונים
6,575	5,622	2,505	3,117	ס"ה
	2,148	1,173	975	תשלומים לבנק ישראל על חשבון מקדמות ארוכות מועד (3)
	1,510			

(1) כולל הפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע.

(2) כולל סכום של 1,700 מיליון ש"ח בתשלום קרן ו-270 מיליון ש"ח בתשלום ריבית שרשומים בתכנית "שבירת תכניות חיסכון" (ראה להלן).

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

טבלה 5

תקציב לתשלום חובות בשנת הכספים 1990 וההוצאה למעשה (במיליוני ש"ח)*

<u>שיעור</u> <u>ההוצאה</u> <u>למעשה</u> <u>יחסית</u> <u>לתקציב</u> <u>המתוקן</u> <u>(ב-%)</u>	<u>הוצאה</u> <u>למעשה</u>	<u>תקציב מתוקן</u>	<u>תוספות</u> <u>ושינויים</u> <u>בהרשאה</u> <u>להוצאה</u>	<u>תקציב</u> <u>מקורי</u>	
					מלוות פנים
99.7	10,134	10,160	(-)225	10,385	קרן
97.2	6,761	6,955	224	6,731	ריבית
98.7	16,895	17,115	(-)1	17,116	ס"ה
					מלוות חוץ
100.4	2,505	2,495	(-)80	2,575	קרן
100.4	3,117	3,105	130	2,975	ריבית
100.4	5,622	5,600	50	5,550	ס"ה
					כל המלוות
99.9	12,639	12,655	(-)305	12,960	קרן
98.2	9,878	10,060	354	9,706	ריבית
99.1	22,517	22,715	49	22,666	ס"ה
					תשלומים לבנק
					ישראל
137.2	1,173	855	-	855	קרן
114.0	975	855	-	855	ריבית
125.6	2,148	1,710	-	1,710	ס"ה
					כל התשלומים
102.2	13,812	13,510	(-)305	13,815	קרן
99.4	10,853	10,915	354	10,561	ריבית
101.0	24,665	24,425	49	24,376	ס"ה

* כולל הפרשי הצמדה למדד ולשער החליפין.

עיקר ההוצאה בסעיף תשלום חובות הייתה בתחום הפעולה מלוות פנים - 16,895 מיליון ש"ח, ו-5,622 מיליון ש"ח בתחום הפעולה מלוות חוץ. בתכנית "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה" הוצא סכום של 6,184 מיליון ש"ח, מהם 5,975 מיליון ש"ח למלוות מרצון, ו-209 מיליון ש"ח למלוות חובה.

1. בתכנית "כספי אמיסיות ובנקים" הוצא סכום של 4,500 מיליון ש"ח, בעיקר על פירעון אג"ח לא ממשלתיות - קרן וריבית - שבהן השקיעו קופות הגמל.

בתכנית זו - "כספי אמיסיות ובנקים" - בסעיף תשלום ריבית ועמלות נכללה בשנת הכספים הנדונה תקנה חדשה בשם "תוספת ריבית לקופות גמל", ובה תוקצב סכום של 100 מיליון ש"ח. מבקר המדינה קבעה בשני הדוחות השנתיים האחרונים (ראה לאחרונה דוח שנתי 41, עמ' קל"ד ועמ' 29), שהנפקת אג"ח מיוחדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה בסובסידיה סמויה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח, ללא כל הרשאה תקציבית, ואף ללא דיווח לכנסת ולציבור על קיומה של הסובסידיה. אגף התקציבים הסביר, כי הכללת התקנה החדשה נועדה להציג את הסובסידיה הזאת; בדוח ביצוע התקציב, לא נרשמה הוצאה בתקנה זו. הסיבה לכך, לפי הסברי אגף התקציבים, הייתה הקושי בהגדרה ובאומדן של הסובסידיה הנדונה, לכן בשנת הכספים 1991 שוב לא נכללה תקנה זו במסגרת תקציב המדינה. כתחליף חלקי לתקצוב סובסידיה זו, כלל האוצר אזכור של הסובסידיה ואומדן של היקפה בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1992 ובתקציב הרב-שנתי לשנים 1992 - 1994 (ראה בדוח זה הפרק "הרפורמה בשוק ההון").

2. בהסכמים בין האוצר לבין הבנקים בגין תכניות החיסכון שנפתחו במחצית הראשונה של שנות השמונים (בעיקר תכניות צמודות מדד מסוג "למתמיד" ו"רציף", ותכניות שונות הצמודות לדולר או לסל המטבעות) נקבע, שהבנקים יפקידו באוצר את מרבית כספי הצבירה בתכניות¹³ (בנק ישראל מנהל את מערכת הפיקדונות בעבור משרד האוצר). התכנית "הפקדה בתכניות חיסכון" שבסעיפי תשלום חובות ותשלום נועדה לתשלום קרן, הפרשי הצמדה וריבית לבנקים בעבור חוסכים המושכים את כספיהם מתכניות חיסכון, שחלקן הגדול מופקד באוצר, במועדים הקבועים בתקנות התכניות.

לעומת זאת, התכנית "שבירת תכניות חיסכון" נועדה לממן את חלקו של האוצר בתשלומים לחוסכים הפודים את חסכונותיהם, שלא במועדים הקבועים בתקנות של תכניות החיסכון ("שבירות"). מינהל מלוות המדינה, המנהל עבור החשב הכללי את תכניות החיסכון, הכין כבר בשנת הכספים 1988 תכנית מחשב, שאיפשרה להפיק נתונים על תשלומי "השבירות" בנפרד מהתשלומים בגין המשיכות במועדים הקבועים בתקנות; אולם היא הייתה אמורה לספק נתונים רק לגבי "השבירות", שהבנקים ביקשו עבורן למשוך כספים מהמינהל. ייתכנו מקרים שהבנק פורע תכנית חיסכון ללקוח ש"שבר" אותה, אך אינו מבקש באותו מועד למשוך את הפיקדון שלו באוצר. לכן החשב הכללי לא ראה טעם לרשום את ההוצאה בתכניות לפי החלוקה המתקבלת על פי תכנית המחשב של בנק ישראל, אלא הוא רשם את ביצוע התשלומים בתכניות האמורות אגב חלוקה שרירותית ביניהן (ביקורת בדבר אי-סבירותם של הרווחים הנוספים שהתאפשר לבנקים להשיג עקב שבירת תכניות חיסכון, ראה בדוח שנתי 36, עמ' 61 - 62, ובדוח שנתי 39, עמ' מא).

בשנת הכספים 1988 רשם החשב הכללי בתכנית "הפקדה בתכניות חיסכון", בסעיפי תשלום חובות ותשלום ריבית, את כל התשלומים עבור משיכות מתכניות החיסכון, הן אלה שבמועדי משיכה והן אלה שלא במועדים אלו (בעניין זה ראה דוח שנתי 40, עמ' כד). החשב הכללי הסביר אז למשרד מבקר המדינה, שכיוון שאין קשר הכרחי בין שבירת תכניות בידי חוסכים לבין התחשבות האוצר עם הבנקים בגין כך, הוא יפעל לאיחוד תכניות תקציב אלה. ואמנם בתקציב לשנת הכספים 1989, הוצגו שני סוגי התשלומים האלה בתכנית אחת בשם "פדיון תכניות חיסכון".

בתקציב לשנת הכספים 1990 נרשמו, כאמור, שוב בנפרד שתי התכניות האמורות: אגף החשב הכללי ביקש לקרוא סוף שנת הכספים, ממינהל מלוות המדינה, נתונים נפרדים על שני סוגי

¹³ בתכניות החיסכון שנפתחו החל ב-1985 (כגון "תשואה" ו"תשורה"), אין הבנקים מפקידים את כספי הצבירה באוצר, אלא רוכשים מלוות מדינה סחירים לפי מכסת חובה מסוימת, וניירות ערך נוספים לפי שיקוליהם. פירעון הקרן והריבית בגין תכניות אלה כלול אפוא בתכניות "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה".

התשלומים – אלה שבמועדים הקבועים בתקנות התכניות ואלה שלא במועדים אלו. המינהל שלח לחשב הכללי נתונים לפי בקשתו: נתונים מרוכזים לתקופה 1.4.90 - 31.1.91 ונתונים חודשיים עד סוף שנת הכספים, והחשב הכללי רשם את הביצוע בכל תכנית בהתאם לדיווח זה.

בשנת הכספים 1990 חלה עלייה ריאלית ניכרת בהוצאה הן על קרן והן על ריבית בתכניות האמורות: 2,769.6 מיליון ש"ח בשנת 1990 לעומת 1,882 מיליון ש"ח קרן, ו-545.7 מיליון ש"ח בשנת 1990 לעומת 380 מיליון ש"ח בשנת 1989 ריבית.

3. בתכנית "מענקים ותכניות חיסכון", בסעיף תשלום ריבית ועמלות, נרשמים יחד, ללא הבחנה, תשלומים של תוספת ריבית לקרנות פנסיה לחיזוק מצבן האקטוארי¹⁴ ומענקים לתכניות חיסכון. כיוון שקרנות פנסיה אינן תכניות חיסכון וכיוון שהוצאות אלו שונות זו מזו, המליץ מבקר המדינה, עוד בדוח שנתי 38, לתקצבן כתכניות נפרדות.

בתכנית זו תוקצב סכום של 170 מיליון ש"ח ונרשמה הוצאה בסך 77.9 מיליון ש"ח, כלומר נותר עודף של כ-92 מיליון ש"ח. מתוך הוצאה זו, סכום של כ-75 מיליון ש"ח נועד כתוספת לקרנות פנסיה (ראה דוח שנתי 38, עמ' 40). תשלומים אלו לקרנות מבצע משרד האוצר פעמיים בשנה, בחודשים פברואר ואוגוסט. בשנה הנדונה עיכב אגף שוק ההון לשתי קרנות את התשלום וביצע אותו בשנת הכספים 1991. ההחלטה לעכב את התשלום נבעה מכך, שהן לא עמדו בדרישות אגף שוק ההון.

4. התכנית "מלוות, הפקדות ושונות" כוללת בעיקר תשלומים בעבור פיקדונות וקרנות שונים שבמצבת החובות, תכניות חיסכון ישנות המנוהלות בידי משרד האוצר ותשלומים לבנק ישראל עבור ניהולם של כספי תכניות חיסכון. בתכנית זו נרשמה בשנת 1990 הוצאה בסך 358 מיליון ש"ח.

5. בתחום הפעולה "ריבית ועמלות שונים"¹⁵ בגין תשלומים בעבור מלוות פנים הסתכמה ההוצאה ב-138 מיליון ש"ח, ועיקרה - 123 מיליון ש"ח - הייתה על תשלום עמלת הפצה למינהל מלוות המדינה. מן הראוי היה שהוצאה זו תירשם בתכנית נפרדת, ששמה יעיד על מטרת ההוצאה.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לכלול בתכניות אלו תקנות מפורטות ומוגדרות למטרות הוצאה מסוימות.

6. בתכנית "מלוות ממוסדות בינלאומיים" תוקצב סכום של 39 מיליון ש"ח בגין תשלומי ריבית בעבור מלוות חוץ, ואילו ההוצאה הסתכמה ב-65 מיליון ש"ח. לפי הסברי אגף החשב הכללי, החריגה מהתקציב נבעה מכך, שהריבית הניידת על מלוות מסוימים הנקובים במט"ח הייתה גדולה מן הריבית שנחזתה בעת הכנת התקציב. אף על פי שהדבר היה ידוע, לא נתבקשה לקראת סוף השנה תוספת הרשאה להוצאה למטרה זו.

7. בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל" שבתחום פעולת תשלום חובות בעבור מלוות חוץ, ההוצאה בפועל הייתה 1,425 מיליון ש"ח וההקצבה הייתה 1,337 מיליון ש"ח, דהיינו חריגה של 88 מיליון ש"ח. אגף החשב הכללי הסביר, שהחריגה נבעה מפירעון מוקדם של מלוות מארה"ב, מחציתו בשיעור ריבית של 13% ומחציתו בשיעור של 9.9%, כנגד גיוס הלוואה חלופית לשיכון בריבית "ליבור"¹⁶ פחות 1/8% בתשלומים חצי-שנתיים לתקופה של 19 ו-20 שנה. פעולה זו היא המשך המגמה להמיר חובות יקרים בחובות זולים יותר.

¹⁴ בתכניות החיסכון שנפתחו החל ב-1985 (כגון "תשואה" ו"תשורה"), אין הבנקים מפקידים את כספי הצבירה באוצר, אלא רוכשים מלוות מדינה סחירים לפי מכסת חובה מסוימת, וניירות ערך נוספים לפי שיקוליהם. פירעון הקרן והריבית בגין תכניות אלה כלול אפוא בתכניות "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה".

¹⁵ בטבלה לעיל כלול תחום פעולה זה בפרט "מלוות, הפקדות ושונות" במלוות פנים.

¹⁶ שיעור הריבית הנייד שבו מוצעים בשוק הכספים הבין-לאומי בלונדון פיקדונות יורודולר בין-בנקאיים לבנקים מדרגה ראשונה.

8. בתחום פעולה "תשלומי ריבית ועמלות במט"ח"¹⁷, נרשמה ההוצאה בעבור ריבית בגין פיקדונות והלוואות לזמן קצר שהמדינה לוותה במטבע חוץ. הסכום שתוקצב בו היה 57.7 מיליון ש"ח וההוצאה הסתכמה ב-183.5 מיליון ש"ח. לפי הסברי אגף התקציבים, החלוקה של ההקצבה המבוקשת בין תחום פעולה זה לבין התכנית "מלוות שונים" שבתחום הפעולה "תשלום ריבית ועמלות" של מלוות חוץ, נעשתה לפי הביצוע בהם בשנה הקודמת; בתכנית "מלוות שונים" נותרה יתרת תקציב של 70 מיליון ש"ח.

9. ההוצאה למעשה בסעיף החזר חובות לבנק ישראל לשנת הכספים 1990 הסתכמה ב-2,178 מיליון ש"ח - מזה 1,173 מיליון ש"ח להחזר קרן והפרשי הצמדה על מקדמות שממשלת ישראל קיבלה החל בשנת 1975, ו-975 מיליון ש"ח לתשלומי ריבית במשך השנה בגין יתרות החובה במכלול החשבונות של הממשלה בבנק ישראל, בניכוי ההכנסות בגין יתרות זכות של הממשלה בבנק. התקציב המאושר היה 1,710 מיליון ש"ח, ולא עודכן במהלך השנה; עיקר החרیגה מהתקציב הייתה בתשלומי קרן - 318 מיליון ש"ח.

מממצאי הביקורת בשנים האחרונות עולה, כי תהליך התקצוב של התכניות והתקנות המתייחסות לתשלום חובות לוקים בחסר; בייחוד לא נעשים עדכונים מתאימים במסגרת שינויים בתקציב במהלך השנה. נוכח ההיקף הניכר של ההוצאה בסעיפים אלה ועקב המגוון הרחב של מלוות שבהם מדובר, מן הראוי היה, לדעת מבקר המדינה, לשפר את תהליך התקצוב של ההרשאה להוצאה בסעיפים אלה.

סבסוד אשראי והוזלת ריבית

להלן פירוט התקציב וההוצאה למעשה בסעיף סבסוד אשראי והוזלת ריבית בשנת הכספים 1990 (במיליוני ש"ח):

תקציב	תוספות ושינויים להרשאה להוצאה	תקציב מתוקן	ההוצאה למעשה
547.2	51.4	598.6	592.2
5.1	-	5.1	4.2
1.2	-	1.2	0.6
553.5	51.4	604.9	597.0

1. ביטוח הצמדה: עיקר הסכומים בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" 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 הוסיף לאשר ביטוח הצמדה להלוואות למטרות שונות בהיקף מצומצם; מרבית ההלוואות שנתנה הממשלה הוצמדו למדד המחירים לצרכן. תשלומים בגין ביטוח הצמדה זה אמורים להימשך עד שנת 2000 בקירוב¹⁸.

¹⁷ בטבלה לעיל כלול תחום פעולה זה כפריט, "מלוות שונים" במלוות חוץ.

¹⁸ בעניין ביטוח הצמדה, ראה דוח שנתי 38, עמ' 1.

אשר להלוואות הניתנות במסגרת התקציב בריבית נמוכה או בלא הצמדה, אף כי הערך הנוכחי של התקבולים מגביית הקרן והריבית שיתקבלו במשך השנים נמוך מסכומי ההלוואות בעת נתינתן, הסובסידיה הגלומה בהן אינה באה לידי ביטוי לא בסעיף זה ולא בסעיף אחר בתקציב המדינה.

2. תמיכה באשראי לענפי משק: בנק ישראל סיפק, באמצעות בנקים מסחריים, הון חוזר לייצוא, במסגרת קרנות שנוהלו בבנק ישראל. האשראי ניתן ליצואנים בריבית מסובסדת בשקלים או במטבע חוץ (מט"ח), בהתאם לשלב בתהליך הייצוא שהאשראי נועד לממן. בספטמבר 1990, בעקבות ביטול הסדרי אשראי אלה, לא היה עוד צורך בניהול הקרנות (ראה דוח שנתי 41, עמ' לא).

ההכנסה

על פי דוח האוצר, היו התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממלוות וחשבון הון) בשנת הכספים 1990 כ-64,741 מיליון ש"ח, לעומת 55,983 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989. בתקבולים במטבע ישראלי לא היה שינוי ריאלי, ואילו במלוות ובמענקים מחו"ל הייתה ירידה ריאלית של 11% (בהתחשב בשינוי שער החליפין הממוצע בין שתי שנות הכספים). בתקבולים ממלוות וחשבון הון הייתה ירידה ריאלית של 10% בהשוואה לשנה הקודמת, וזאת בעיקר מירידה ממלוות ומענקים מחו"ל וכן מירידה באמיסיות והפקדות באוצר שקטנו ריאלית ב-18% בשנת 1990.

סך התקבולים בשנה הנסקרת היה נמוך ריאלית בכ-10% מהתחזית המתוקנת. בתחזית המתוקנת שנכללה בחוק התקציב מס' 2 ומס' 3 היה גידול של כ-5,682 מיליון ש"ח; בהצעת התקציב מס' 3 הוריד משרד האוצר 1.7 מיליארד ש"ח בתחזית הכנסות המדינה והגיש לכנסת תקציב לא מאוזן. אחרי דיונים נוספים הוחלט להגיש לכנסת תחזית תקבולים מתוקנת שכללה גם שימוש בפקדון מבנק ישראל בסך 545 מיליון ש"ח. תחזית מתוקנת זו, שהייתה בסכום שווה לתוספת ההוצאה, אושרה בידי הכנסת (ראה להלן בפרק "הגירעון בתקציב").

בעת הגשת הצעת התקציב המקורית בינואר 1990 הונח, שהכנסות המדינה ממסים ותשלומי חובה לשנת 1990 יגיעו ל-32,757 מיליון ש"ח בקירוב. לאחר התוספות שנכללו בתחזיות התקבולים שצורפו לתקציב מס' 2 ותקציב מס' 3 הסתכמה תחזית גביית המסים ותשלומי חובה לכ-34,679 מיליון ש"ח, הגבייה בפועל באותה שנה הייתה 33,578 מיליון ש"ח, נמוכה בכ-1,101 מיליון ש"ח מהאומדן המתוקן.

תחזית גביית המסים משפיעה על קביעת מדיניות התקציב בדבר גודל ההוצאה ועל תחזית הגירעון הממשלתי. טעות בתחזית הגבייה עלולה להביא לקבלת החלטות לא מיטביות בתחום התקציב.

התקבולים בתקציב המדינה כוללים תקבולים שוטפים בצד תקבולים למימון החזר חובות ולמימון הגירעון. אגף התקציבים כולל בניתוח הגירעון התקציבי ומימונו בהגדרת הכנסות ממסים, מענקים מחו"ל, והכנסות אחרות (ריבית רווחים, הפרשות לפנסיה ופיצויים, תמלוגים ושונות, מלווה מהמוסד לביטוח לאומי, החזר השקעות והלוואות הממשלה, והוצאות מותנות בהכנסה) ואלה הסתכמו בשנה הנסקרת בסך 49.5 מיליארד ש"ח, לעומת 47.5 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 1989, ירידה ריאלית של 12% (ראה להלן בפרק "הגירעון בתקציב").

טבלה 6

ההכנסה בשנת הכספים 1990 : התחזית וההכנסה למעשה, בהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1989 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)

התחזית המקורית	התחזית המתוקנת	ההכנסה למעשה ב- 1990	ההכנסה למעשה ב- 1989	ההכנסה למעשה ב- 1990 לעומת 1989	אמדין השינוי נומינלי ב- % הריאלי ב- %
תקבולים שוטפים					
מסים ותשלומי חובה	32,757	34,679	33,578	27,962	20
ריבית, רווחים, תמלוגים ושוונות	1,699	1,699	3,196	1,765	81
ס"ה	34,456	36,378	36,774	29,727	24
תקבולים ממלוות וחשבון הון					
מלוות ומענקים מחו"ל	7,841	10,223	9,542	9,159	4
אמיסיות והפקדות באוצר	11,754	12,990	12,224	12,738	(-)4
מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	2,169	1,705	1,988	1,199	66
גביות קרן והכנסות אחרות	3,525	4,673	2,662	1,808	47
ס"ה	25,289	29,591	26,416	24,904	6
ס"ה פרט לתקבולים מבנק ישראל	57,745	65,969	63,190	54,631	16
תקבולים מבנק ישראל					
מקדמות	2,798	1,710	-	-	-
ריבית ורווחים	-	545	1,551	1,352	15
ס"ה תקבולים	62,543	68,224	64,741	55,983	16

* האומדן נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע בשנת הכספים 1990 לעומת ממוצע בשנת הכספים 1989 - עליה של 17.7%) מן השינוי הנומינלי, פרט לסעיף מלוות ומענקים מחוץ לארץ, שלגביו השינוי בשער החליפין של הדולר נוכח מן השינוי הנומינלי.

תקבולים שוטפים

מסים ותשלומי חובה

בשנת הכספים 1990 הייתה עלייה בהכנסות ממסים בסך 5,616 מיליון ש"ח בהשוואה לשנת הכספים 1989, שזו עלייה של כ-2% במונחים ריאליים. אלה הרכיבים העיקריים בהכנסות הללו: מס הכנסה 14,338 מיליון ש"ח (43%), מס ערך מוסף 9,874 מיליון ש"ח (29%), מס קנייה 2,860 מיליון ש"ח (9%), מע"מ על מלכ"רים (מס שכר) 1,384 מיליון ש"ח (4%) מכס והיטל על ייבוא 795 מיליון ש"ח (2%). היתרה בסך 4,327 מיליון ש"ח כ-13% מההכנסות ממסים נובעת ברובה מהמסים האלה: מס

מעסיקים (710 מיליון ש"ח), מס ובלו על דלק (1,332 מיליון ש"ח), מס רכוש (314 מיליון ש"ח) ומס רכישה (476 מיליון ש"ח).

1. בשנה הנסקרת ירדו ההכנסות ממס הכנסה בשיעור ריאלי של כ-5% בעיקר לנוכח הפחתת נטל מס ההכנסה ביולי 1990 על יחידים ב-550 מיליון ש"ח (מתן זיכוי נוסף בהיקף של 800 מיליון ש"ח שקוּזו חלקית על ידי ביטולי פטורים בהיקף של 250 מיליון ש"ח). בוטלו זיכויי מס בשל הוצאות לשכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה ובשל הוצאות רפואיות והוגבלו זיכויי המס לאמהות עובדות ובשל שכר עבודה במשמרות בתעשייה.

נוסף על כך שונו במהלך השנה חוקי מס הכנסה. ביניהם, ביולי 1990 הופחת שיעור המס על חברות מ-45% ל-42% ומינואר 1991 הוא הופחת ל-41%, וכן ניתן ביולי 1990 פטור ממס הכנסה על הכנסה מהשכרת דירות למגורים עד להכנסה כוללת של 2,600 ש"ח לחודש (סכום זה מעודכן אחת לרבעון לפי מדד המחירים לצרכן). מתחילת ינואר 1991 הוכר פחת מואץ בשיעור של 100% להשקעות בענפי הייצור במשק לתקופה של שנתיים.

החל בינואר 1991 הוטל היטל קליטה בשיעור של 5% ממס הכנסה לתקופה של שלוש שנים.

2. ההכנסות ממס ערך מוסף גדלו בשיעור ריאלי של 11% מ-7.5 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 1989 ל-9.9 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 1990, כתוצאה מהעלאת שיעור המס מ-15% ל-16% ומע"מ על מלכ"רים מ-6.25% ל-6.7%, החל במאָרס 1990, ומ-16% ל-18% ומע"מ מלכ"רים מ-6.7% ל-9%, החל בינואר 1991. כתוצאה מהעלאת שיעורי המע"מ על מלכ"רים גדלו הכנסות המדינה בסעיף זה ב-327.6 מיליון ש"ח (7% ריאלי) בהשוואה לתקבולים בשנת הכספים 1989.

3. ההכנסות ממכס בשנת 1990 עלו ב-5% ריאלית ובהכנסות ממס קנייה הייתה ירידה של 4% ריאלית בהשוואה לשנת 1989.

ב-15.7.90 נכנסה לתוקפה רפורמה במסים על כלי רכב ונקבעו שני שיעורי מס קנייה אחידים לרכב - בלא הבחנה בתוך כל אחת משתי הקבוצות, בין סוג הרכב לפי הגודל, המשקל או מקור הייבוא: 116% על רכב עד 2,000 סמ"ק ו-180% על רכב מעל 2,000 סמ"ק.

החל ב-29.10.90, במסגרת הצעדים להפחתת עלויות הבנייה, הורדו או בוטלו מסי הקנייה על שורה של תשומות לבנייה. כמו כן, במסגרת המלחמה בתאונות דרכים הופחת שיעור מס הקנייה על צמיגים מ-15% ל-10%. וכמו כן, מ-1.11.90 הועלה שיעור מס קנייה החל על בירה ל-40% ומס קנייה על סיגריות מ-200% ל-240%. החל ב-1.12.90 הומר הפטור ממסי ייבוא על מוצרים בני קיימא לעולים, במענק תקציבי בסכום של 5,000 ש"ח למשפחה.

4. הגבייה ממס רכוש, מס רכישה ומס שבח בשנת 1990 הסתכמה ב-1,073 מיליון ש"ח, כ-313 מיליון ש"ח יותר מבשנת 1989, עלייה בשיעור ריאלי של כ-20%. הגידול נובע מהמשך התרחבות ענף הנדל"ן, שהתבטא הן בגידול במספר העסקות והן במחירן היחסי.

5. היטל ייבוא שירותים לשנה הנסקרת היה 74.3 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 33% בהשוואה לשנת הכספים 1989. ההיטל הופחת מ-7.5% ל-4% החל ב-7.12.90.

6. ההכנסות מאגרות כלי רכב ורישיונות בשנת 1990 הסתכמו ב-725 מיליון ש"ח, בדומה לרמתן הריאלית בשנת 1989. הגידול בפעילות קוּזו על ידי שחיקת ערך האגרות כתוצאה מהגבלות בעדכון מחירן ל-10%, לעומת אינפלציה ממוצעת של 17.7% בשנת 1990.

ריבית, תמלוגים ושוונות

ההכנסה בסעיף זה, הכוללת ריבית, רווחים, תמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים, הייתה בשנת הכספים 1990 3,196 מיליון ש"ח לעומת 1,765 מיליון ש"ח בשנה הקודמת, עלייה ריאלית של 54%. בתקציב המקורי נאמדו הריבית והרווחים בסך של כ-925 מיליון ש"ח, והביצוע הסתכם

ב-1,408 מיליון ש"ח. בתקציב המקורי האומדן בסעיף תקבולים שונים היה כ-62 מיליון ש"ח והביצוע 1,039 מיליון ש"ח. הגידול בהכנסות בשנה הנסקרת בסעיף זה בהשוואה לשנת 1989 נובע בעיקר מגידול בתקבולים האלה: מדיבידנדים בסך 249 מיליון ש"ח, מהפרשי שער בסך 234 מיליון ש"ח, גביית ריבית בסך 265 מיליון ש"ח, מתמלוגים מחברות ממשלתיות בסך 101 מיליון ש"ח והכנסות שונות בסך 346 מיליון ש"ח, שהם תרומה בסך של 250 מיליון מרק מממשלת גרמניה, בעקבות מלחמת המפרץ.

בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה (ראה דוח שנתי 39, עמ' נא, ודוח שנתי 40, עמ' לא), הוצגו רווחי בנק ישראל – רווחים ריאליים שמומשו, בסך 112 מיליון ש"ח - כהכנסות מריבית במט"ח בחלק א' של התקציב, ויתרת רווחי בנק ישראל לאחר הפחתת הרווחים הריאליים נרשמה בחלק ג'. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לפתוח סעיף הכנסות חדש "רווחים ריאליים של בנק ישראל" ולא לכלול הכנסה זו בסעיף "ריבית במט"ח". אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לקראת הכנת התקציב לשנת הכספים 1993 ישקול הכללת "רווחים ריאליים בנק ישראל" כסעיף נפרד בתחזית התקבולים.

להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים ותקבולים שונים:

1. תקבולים מדיבידנד - בדיון בהצעת התקציב לשנת 1990 החליטה הממשלה ב-25.12.89 לגבות משבע חברות ממשלתיות - בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק), בתי זיקוק לנפט בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ, שירותי נפט בע"מ, כימיקלים לישראל בע"מ, מלם מערכות בע"מ והחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ - דיבידנד במזומן במהלך שנת הכספים 1990, כך שחלקה של המדינה בדיבידנד לא יופחת מ-225 מיליון ש"ח. לשנת 1990 הסתכמו התקבולים מדיבידנד ב-379 מיליון ש"ח לעומת 129 מיליון ש"ח לשנת 1989, גידול ריאלי של 148%. אומדן התקבולים מדיבידנד בתקציב לשנת 1990 היה כ-260 מיליון ש"ח. להלן סכומי הדיבידנד העיקריים שהעבירו החברות לאוצר: שירותי נפט בע"מ - 105 מיליון ש"ח; חברת כימיקלים לישראל בע"מ - 89 מיליון ש"ח; בזק - 50 מיליון ש"ח; חברת החשמל לישראל בע"מ - 57 מיליון ש"ח; בתי זיקוק לנפט בע"מ - 38 מיליון ש"ח.

2. תמלוגים מחברות ממשלתיות - באומדן ההכנסות ל-1990 תוקצב סך של 374 מיליון ש"ח בסעיף זה, כ-131 מיליון ש"ח יותר מן הביצוע. בסעיף זה רשומים: (א) תמלוגים בסך 230.6 מיליון ש"ח שהועברו מחברת בזק, על פי חוק הבזק, התשמ"ב-1982; התמלוגים הם בשיעור 11% מההכנסות של החברה. בסכום זה כלולים תמלוגים בסך 38.6 מיליון ש"ח בגין שנת 1989, אשר שולמו ב-1.4.90 (31.3.90 חל בשבת) ונרשמו כהכנסה לשנת הכספים 1990. ביוני 1990 פנה סגן החשב הכללי לרואה החשבון של החברה בבקשה שיציע שיטה לחישוב בסיס הכנסות החברה לצורך תשלום התמלוגים לממשלה לפי חוק הבזק. במכתב לחברה באפריל 1991 כתב סגן החשב הכללי, כי דוחות התמלוגים שמגישה החברה אינם מאפשרים לחשכ"ל לבדוק את התאמת התשלומים לתמלוגים המתחייבים על פי החוק. ב-17.10.91 הוחלט בין בזק לבין סגן החשכ"ל על הקמת צוות בראשות נציג רואה החשבון ונציג מכלל צד להצעת נוהלי עבודה לתשלום תמלוגים מחברת בזק. עד למועד סיום הביקורת בדצמבר 1991 לא הוגשה ההצעה ולא גובשה השיטה המדויקת להתחשבות עם החברה.

(ב) החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ העבירה תמלוגים חודשיים, שהסתכמו בשנה האמורה ב-1.0 מיליון ש"ח. מינואר 1991 ואילך מועברים הכספים עם מכתב לוואי שמסביר כיצד חושבו התמלוגים (ראה דוח שנתי 41, עמ' לד). תמלוגים משנים קודמות בסך 2.6 מיליון ש"ח, שנרשמו בטעות כפיקדון, הועברו בשנה הנסקרת לסעיף הכנסות משנים קודמות.

(ג) חוק ההסדרים במשק המדינה, התש"ן-1990, קבע, כי החל בשנת הכספים 1990 תשלם רשות הדואר תשלום שנתי למדינה. לאותה שנה נקבע סכום של 10 מיליון ש"ח שישולמו בארבעה תשלומים שווים. הסכום הועבר במלואו, כולל הפרשי הצמדה בסך 1.1 מיליון ש"ח.

3. תמלוגים ממפעלים עסקיים - בסעיף זה נרשמו תמלוגים בסך 45.6 מיליון ש"ח. סך של 48 מיליון ש"ח שנרשמו בסעיף זה העביר מינהל הסחר הממשלתי כרווחים לשנת 1990. בעקבות הליברליזציה בייבוא חיטה הפסיק המינהל מ-1.4.90 ליבא חיטה, והוא סוחר בחיטה מהשוק המקומי בלבד. בפעולותיו אלה היו למינהל הפסדים. רווחי המינהל נובעים מייבוא בשר וקוזו כנגדם ההפסדים מסחר בחיטה (ראה בדוח זה, בפרק "ליברליזציה בייבוא מוצרים בסיסיים - בשר וחיטה").

סכום של 2.4 מיליון ש"ח הורד מסכום תמלוגים ממפעלים עסקיים - 48 מיליון ש"ח - וסך כל התמלוגים שנרשמו בסעיף זה היה 45.6 מיליון ש"ח. הסכום של 2.4 מיליון ש"ח הוא רישום בטעות של גידול במלאי. בפועל, גידול זה צורף לרווחים של המדפיס הממשלתי והועבר לזכות הכנסות המדינה כ"החזר השקעות לאוצר", כשנתגלתה הטעות היה צורך להוריד סכום זה. מן הראוי היה לרשום זאת בסעיף "החזרות על חשבון תקציב שנים קודמות" כדי לשקף את סכום התמלוגים ממפעלים עסקיים (ראה דוח שנתי 41, עמ' עא). בשנה הנסקרת היה בתקציב המדינה בתכנית "החזר השקעות לאוצר מהמדפיס הממשלתי" סכום של 0.9 מיליון ש"ח, אולם למעשה המדפיס הממשלתי העביר רק 1% מסכום זה - 9,195 ש"ח בלבד.

4. הכנסות מאוצרות טבע - בסעיף הכנסות מאוצרות טבע מרבית התקבולים הם מחברת מפעלי ים המלח - סך של 21.3 מיליון ש"ח, שהועברו באמצעות משרד התעשייה והמסחר והם למעשה בעבור שנת 1989. תמלוגים לשנת 1990, בסך 22.3 מיליון ש"ח, נרשמו באפריל 1991, וייכללו בהכנסות המדינה לאותה שנה.

5. תקבולים שונים - ההכנסות בסעיף זה היו 1 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-316 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989, ובהשוואה לאומדן ההכנסות של 62 מיליון ש"ח בלבד. בסעיף זה כלולות הכנסות והחזרים משנים קודמות והכנסות שונות. הכנסות והחזרים על חשבון שנים קודמות לשנת 1990 היו 201 מיליון ש"ח, גידול של 175% לעומת 62 מיליון ש"ח לשנת 1989. התקציב המתוקן היה 11.4 מיליון ש"ח. ההכנסות היו בעיקרן ממס הכנסה והן נבעו מפעולות שגויות שנעשו בשנים קודמות. בשנת הכספים 1989 נרשמה יתרה של 152.8 מיליון ש"ח בטעות כהתחייבות של הממשלה, וכדי לסגור חשבון זה הועברה יתרה זו בשנה הנסקרת להכנסות המדינה בסעיף תקבולים שונים, אף על פי שבפועל לא היה תקבול כזה (ראה דוח שנתי 41, עמ' קד).

סכום נוסף בהכנסות והחזרות על חשבון שנים קודמות הוא תשלומים וגביות על חשבון ערבויות משנים קודמות. בין התקבולים היו 10.3 מיליון ש"ח שהתקבלו מממשלה בחו"ל, בגין חובות בסך של כ-40 מיליון ש"ח. על החזרים וסכומיהם סוכם בין המדינות הנושות שלהן הייתה חייבת אותה מדינה. כמו כן נרשם סכום של כ-1.5 מיליון ש"ח כתקבול בגין פיקדון במדינה אחרת בחו"ל אשר הוצג בטעות בשנת הכספים 1989 כהתחייבות המדינה. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה נרשם סכום זה בשנה הנסקרת בהכנסות על חשבון שנים קודמות (ראה דוח שנתי 41, עמ' צז).

תקבולים מהכנסות שונות לשנת 1990 הסתכמו ב-839 מיליון ש"ח, גידול ריאלי של 182%, לעומת 254 מיליון ש"ח לשנת 1989. האומדן בתקציב היה 51 מיליון ש"ח. בסעיף זה נכללו הכנסות מהפרשי שער מט"ח בסך 289 מיליון ש"ח, בהשוואה ל-55 מיליון ש"ח לשנת 1989. 140 בין התקבולים מהכנסות שונות כלולה גם תרומה של 346 מיליון ש"ח (250 מיליון מ"ג) מממשלת גרמניה. בין התקבולים בסעיף זה, סך של 88.1 מיליון ש"ח שהעבירה לאוצר רשות הנמלים והרכבות כתשלום שנתי לשנת 1990, על פי חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988; המדינה קיבלה סך של 6.9 מיליון ש"ח ממימוש אופציות של חברת ממין מסופי מטען וניטול בע"מ, שנעשה בנובמבר 1990; בספטמבר 1991 נמכרו 26% ממניות חברת ממין לחברה פרטית תמורת 16.1 מיליון דולר (38.6 מיליון ש"ח); חלקה של הממשלה היה 10.9 מיליון דולר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין החשב הכללי, שהסכום של מימוש האופציות של חברת ממין נזקף בטעות לסעיף הכנסות שונות ולמעשה מקומו בהכנסות ממכירת חברות.

תקבולים ממלוות וחשבון הון

עם התקבולים ממלוות וחשבון הון נמנים מלוות שנתקבלו בארץ ובחור"ל, מענקי הסיוע של ממשלת ארה"ב וכן סכומים שנתקבלו על חשבון גבייה מהלוואות שנתנה ממשלת ישראל ללווים בארץ.

מלוות ומענקים מחור"ל

בשנת הכספים 1990 נכללו בסעיף זה הסיוע הביטחוני (בסך 1.8 מיליארד דולר) והסיוע האזרחי (בסך 1.2 מיליארד דולר) שנתקבלו מממשלת ארה"ב.

בסעיף זה, התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) בסך 879.1 מיליון ש"ח (426.4 מיליון דולר). מסכום זה נוכו הוצאות הפצה בסך 92 מיליון ש"ח. התקבולים ממלוות אלו היו רק 56% מהתחזית בתקציב (בשנת הכספים 1989 היו התקבולים רק 49% מהתחזית בתקציב). התחזית המקורית לשנת 1990 הייתה כ-1,249 מיליון ש"ח ובתקציב מס' 3 הוספו 310 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר כבר בעבר, שאין לכלול בסעיף "מלוות העצמאות והפיתוח" שבתחזית התקבולים והמלוות את הסכומים משטרי חוב שמפיץ האוצר באמצעות ארגון הבונדס ואשר התקבולים בגינם נכללו ב"הלוואות אחרות". הסיבה לכך היא ששטרי חוב אלה אינם נושאים ריבית נמוכה יחסית כמו מלוות הבונדס.

עיקרו של סעיף מלוות ומענקים מחור"ל בשנה הנסקרת (להוציא את כספי מענקי הסיוע מארה"ב) הוא סעיף "הלוואות אחרות", שבו הלוואות מבנקים ומוסדות כספיים בחור"ל בסך 1,984 מיליון ש"ח. בתקציב המקורי הייתה התחזית בסך 310 מיליון ש"ח בלבד ובתקציב נוסף מס' 2 ומס' 3 היא הוגדלה ל-2,382 מיליון ש"ח. לפי הסברי החשכ"ל בתחזית התקציב לשנת 1990 נכללה הלוואה בסך 400 מיליון דולר אשר נתקבלה מממשלת ארה"ב רק באפריל 1991, והיא תיכלל בהכנסות המדינה לשנת הכספים 1991.

בסעיף "הלוואות אחרות" כלולים, כאמור, סכומים המגויסים באמצעות שטרי חוב (בערך נקוב של 250,000 דולר ו-1 מיליון דולר) שהאוצר מפיץ בעזרת ארגון הבונדס; בשנת הכספים הנסקרת גויסו במסגרת זו כ-868.6 מיליון ש"ח (429 מיליון דולר), ואילו בתחזית התקציב הוא נכלל בתקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (ראה לעיל). הריבית המשולמת על שטרי חוב אלה החל מ-28.2.90 היא "פריים רייט" פחות 1/2%.

באוגוסט 1979 ובספטמבר 1980 נתנה ממשלת ארה"ב לממשלת ישראל הלוואות שיכון, מחציתן בריבית של 13% ומחציתן בריבית של 9.9%. בחודשים אוגוסט וספטמבר 1990 איפשרה ממשלת ארה"ב לממשלת ישראל להמיר הלוואות אלה בסך 100.3 מיליון ש"ח (49.4 מיליון דולר) - בהלוואות בשיעורי ריבית נמוכים יותר - בריבית ליבור בתוספת 1/8% בתשלומים חצי-שנתיים, לתקופה של 19 ו-20 שנה.

ממשלת ישראל קיבלה גם בשנה הנסקרת, כבכל שנה, מלווה ממשלת גרמניה בסך של 190.4 מיליון ש"ח (140 מיליון מ"ג) לתקופה של 30 שנה בריבית של 2% והפירעון של הקרן חל מהשנה ה-11.

אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות ומהפקדות באוצר הסתכמו בשנת הכספים 1990 בסך של 12,224 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 18% לעומת 12,738 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989 (ראה בדוח זה, בפרק "הרפורמה בשוק ההון", עמ' 000). התקבולים בסעיף זה מקורם בהפצת אג"ח של המדינה (צמודות למדד המחירים לצרכן וצמודות לדולר) ובתכניות חיסכון.

בהפקדות כלול סכום של 20.3 מיליון ש"ח (10 מיליון דולר) הנובע ממכרז לרכישת מניות אי.די.בי. אחזקות שנרשם כפיקדון בספטמבר 1990. לפי ההסכם שנחתם עם החברה שהשתתפה

במכרז, הפיקדון ישא ריבית בשיעור שנתי של הליבור לחודש פחות 1/8%. הפיקדון הוחזר לחברה בעת רכישת אי.די.בי. אחזקות באוקטובר 1991 בתוספת ריבית של 764,000 דולר.

בהפקדות כלול סכום של 22.1 מיליון ש"ח שהוא מרווח שקיבלו הבנקים למשכנתאות בעבור מתן הלוואות לזכאים מכספי הבנקים בריבית הנמוכה מריבית השוק. בגין ההפרש קיבלו בנקים מרווח מהאוצר, שנרשם כפיקדון לתקופה המקבילה לתקופת ההלוואה (ראה בדוח זה, בפרק "הסדרים בין האוצר לבנקים למשכנתאות", עמ' 000).

לפי הסכם שנחתם בין האוצר ובין רשות הנמלים בשנים 1975 ו-1983, כספים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות בגין פנסיה ופיצויים מוחזקים בחלקם הגדול כפיקדונות אצל החשב הכללי. הכספים שהופקדו וצברו ריבית מושקעים מחדש באוצר ביום פרעונם. לשנת 1990 הפקידה הרשות סך של 191 מיליון ש"ח שהוא פיקדון צמוד למדד ל-17 שנה ונושא ריבית של 4% לשנה, במקום ריבית של 5% שהייתה בשנת הכספים 1989.

בשנת הכספים 1990 הפקיד אחד הבנקים הגדולים סכום של 229 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות הגמל מבטיחות תשואה, שהבנק מנהל. על פי הוראת האוצר, החל ביוני 1988 נסגרו קופות אלה בפני עמיתים חדשים אולם עמיתים ותיקים רשאים להמשיך ולהפקיד בקופות סכומים מוגבלים, ולקבל עליהם הבטחת תשואה בשיעור המקובל באותו מסלול; השיעור המינימלי של הריבית הצמודה המובטחת לעמיתים הוא 5.5% או 4.5% לשנה, לפי מסלול החסכון. על פי הסדר שקבע החשכ"ל בשנת 1989, רשאי הבנק להפקיד באוצר כספים המצטברים בקופות גמל אלה. פיקדונות אלה צמודים למדד - מהם למדד הידוע ומהם למדד בגין חודש ההפקדה - ונושאים ריבית שנתית צמודה - חלקם בשיעור של 5.95% וחלקם בשיעור של 4.95% (ראה דוח שנתי 41, עמ' 11).

במאוס 1991 נרשמה בסעיף זה הכנסה בסך 100 מיליון ש"ח כהפקדה בגין שטר הון של קבוצת כור. בהתחשב בממשלה הניכר של קבוצת כור במשק הישראלי ראתה הממשלה לנכון בנובמבר 1988 לסייע לחברה. הוחלט אז, כי הממשלה תרכוש שטרי הון המירים למניות, צמודים למדד המחירים לצרכן ונושאים ריבית בשיעור של 4% לשנה, בסכום של 50 מיליון דולר, לפי "יום ערך" 31.12.88. סיכום זה אושר בוועדת הכספים של הכנסת באוגוסט 1989, בתנאי שהסכום יועבר בד בבד עם ויתור הבנקים הישראליים על התחייבויות של כור בסך 170 מיליון ש"ח (לפי "יום ערך" 31.12.88), ואילו הבנקים בחו"ל ידחו את פירעון החוב בשלוש שנים. הסדר זה לא בוצע, כי התברר שנדרשו מקורות גדולים יותר. לאחר משא ומתן שנמשך חודשים רבים סוכם הסדר שכלל, בין היתר, מחיקת סך 200 מיליון דולר בידי הבנקים הישראליים, פריסה של יתרת האשראי בריבית נמוכה, מחיקה של כ-40 מיליון דולר (כ-20% מהחוב) על ידי הבנקים בחו"ל, מחיקה של כ-25 מיליון דולר על ידי מחזיקי אג"ח בחו"ל ומחיקה בסכום דומה על ידי מחזיקי אג"ח ישראלים. חברת העובדים השקיעה בחברה במזומן 25 מיליון דולר והממשלה העמידה ערבות בסך 100 מיליון דולר (שערכה בשקלים יקבע במועד הביצוע), נוסף על העברת כספים בגין שטר ההון. ערבות המדינה לכור בסכום זה אושרה ב-4.3.91. נוסף על הסכומים האמורים כלל ההסדר שינוי מבני על פי דרישת הממשלה, שהפך את כור לחברת החזקות.

כיוון שהסכם ההבראה של כור לא נחתם בשנת 1989, לא רכשה הממשלה את שטר ההון באותה שנה. במאוס 1991 הודיע האוצר לוועדת הכספים על העברת עודפי תקציב משנת הכספים 1989 בסך 100 מיליון ש"ח לתקציב 1990, לשם פתיחת פיקדון אצל החשב הכללי, שאחר כך יועבר ממנו הסכום בעבור רכישת שטר ההון של כור, בעת שייחתם ההסדר עמה. הפיקדון שנפתח באוצר במאוס 1991 הוצמד למדד מ-31.12.88, והריבית עליו קוזזה בריבית שהייתה המדינה מקבלת לו היה בידה שטר ההון. בספטמבר 1991 נחתם הסכם ההבראה עם כור והאוצר העביר לכור את סכום הפיקדון בסך של 148.3 מיליון ש"ח, שהיו כ-62 מיליון דולר באותו מועד.

לדעת מבקר המדינה, לא היה מקום לרשום סכום זה כהכנסות ולפתוח בגינו פיקדון בשנת הכספים 1990, אלא היה צריך להותירו כעודף בתקציב לאותה שנה ולהעבירו לשנת הכספים 1991. בעת

חתימת ההסדר עם כור, בספטמבר 1991, היה צורך לבקש תוספת הרשאה להוצאה בסך 48.3 מיליון ש"ח (ראה בדוח זה הפרק "ממצאים בדבר הליכי תקצוב, ביצוע התקציב והרישום בדוח האוצר").

בסעיף הכנסות מאמיסיות והפקדות הופחת סך של 346.3 מיליון ש"ח והועבר כהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון. סכום זה הוא סיוע למשכנתאות והיה צריך להירשם כהוצאה בתקציב משרד הבינוי והשיכון ולא כקיצוץ מהכנסות מאמיסיות והפקדות. משנת הכספים 1991 הופסקה שיטת רישום זו.

מלווה מהמוסד לביטוח לאומי

הפקדות המוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 1990 היו 1,988 מיליון ש"ח, לעומת 1,199 מיליון ש"ח בשנת הכספים הקודמת. בסכום זה כלול סך של 618 מיליון ש"ח שהפקיד המוסד לביטוח לאומי ב-1.4.90 ונובע מפרעון מלוות בשנת הכספים הקודמת (בעניין זה ראה דוח שנתי 41, עמ' לז). ההפקדות הופקדו בהתאם להסדרים שבין המוסד ובין החשכ"ל, ולפיהם המוסד משקיע את יתרות הכספים באיגרות חוב מסדרות מיוחדות שבנק ישראל מנפיק בשבילו. אג"ח אלו צמודות למדד המחירים לצרכן, נושאות ריבית חצי שנתית מקצתן בשיעור 5% ומקצתן ב-5.5%, צמודה למדד ופרעונן בתשלומים שנתיים. החל ב-1.4.90 מונפקת אג"ח חדשה, שתנאיה טרם סוכמו עם האוצר.

גביות קרן והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף זה כ-2,663 מיליון ש"ח, לעומת 1,808 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989. עיקר הסכום הוא מגביית קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך של 1,576 מיליון ש"ח.

בשנת הכספים 1988 פרעה מדינת ישראל פירעון מוקדם מלוות סיוע מממשלת ארה"ב, שנשאו שיעורי ריבית גבוהים, והפקידה בידי גופי נאמנות איגרות חוב של ממשלת ארה"ב שהמדינה רכשה להבטחת 10% מהסכום שגוים לצורך זה (בעניין זה ראה דוח שנתי 39, עמ' קח). בשנת הכספים הנסקרת נפרע סך של 109.4 מיליון ש"ח (54.5 מיליון דולר) מאיגרות חוב אלה שהיה החלק היחסי מפירעון הלוואות שהחזירה המדינה, והוא נכלל בהכנסות האחרות בשנה הנסקרת.

תקבולים מעודף הכנסות על הוצאות של מינהל מקרקעי ישראל הסתכמו בשנת 1990 ב-385 מיליון ש"ח, לעומת 139 מיליון ש"ח בשנת 1989.

בסעיף הכנסות הון אחרות נרשמו בשנה הנסקרת תקבולים בסך של 556.9 מיליון ש"ח. תחזית התקבולים בתקציב הייתה 1,360 מיליון ש"ח, אך ההכנסה למעשה הייתה 41%. אגף התקציבים כלל בתחזית התקבולים סך של 618 מיליון ש"ח שהיו תקבולים מהמוסד לביטוח לאומי לשנת הכספים 1989 והועברו למעשה בשנת הכספים 1990 (ראה לעיל), ונכללו כהכנסה ב"מלווה המוסד לביטוח לאומי".

רשות הנמלים והרכבות העבירה לאוצר 480 מיליון ש"ח, בהתאם לחוק ההסדרים במשק המדינה, התשמ"ח-1988, שקבע, כי הרשות תשלם לאוצר המדינה, בכל אחת משנות הכספים 1988, 1989 ו-1990 סך של 240 מיליון ש"ח. סך של 240 מיליון ש"ח בעבור שנת 1989 הועבר באפריל 1990 (31.3.90 חל בשבת) והכנסה זו נרשמה לשנת הכספים 1990, ו-240 מיליון ש"ח התקבלו עבור שנת 1990.

בשנת 1989 הטיל חוק ההסדרים במשק המדינה על רשות השידור חובת תשלום בסך 50 מיליון ש"ח. סכום זה שולם רק בספטמבר 1990 ובפברואר 1991 בתוספת ריבית של 5.6 מיליון ש"ח. לשנת 1990 נקבע בחוק ההסדרים, שהרשות תשלם סך של 75 מיליון ש"ח. לנוכח מצבה הכספי הקשה של הרשות החליט משרד האוצר לפרוס את החוב הזה לשנתיים; הסכום חייב בריבית החשב הכללי והתשלומים ישולמו החל ביוני 1991 עד סוף שנת 1992.

רשות שדות התעופה - חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשמ"ח-1988, מכיל תיקון לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. החוק קובע, כי החל בשנת הכספים 1988 תשלם הרשות למדינה תשלום שנתי בסך 10 מיליון ש"ח מחשבון ההון שלה. נקבע, כי הסכום ישולם ב-12 תשלומים שווים צמודים למדד המחירים לצרכן. הרשות העבירה תשלום זה לשנת 1988 בלבד. בדיון שהתקיים ביום 31.8.90, בהשתתפות שר האוצר, שר התחבורה ונציגי רשות שדות התעופה, סוכם, כי יושעה הטיפול בעניין התמלוגים עד להתקדמות בעניין הסכם הנכסים (בעניין זה ראה דוח שנתי 39, עמ' 725). הטיפול בהסדר להעברת נכסים לרשות שדות התעופה נדון מאז הקמת הרשות ב-1977. בינואר 1991 התקיים דיון, בהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה, מנכ"ל רשות שדות התעופה, אנשי אגף התקציבים, החשב הכללי והייעוץ המשפטי של האוצר, ובו הגיעו להסכמות ברוב הנושאים הקשורים להסכם הנכסים. אך עד למועד סיום הביקורת - בדצמבר 1991 - לא נחתם הסכם. בשנת 1990 העבירה הרשות סך של 20 מיליון ש"ח על חשבון נכסים שהיא קיבלה מהממשלה.

בספטמבר 1990 יצאה בזק בהצעת מכר והנפיקה מניות לציבור ולעובדי החברה. ההצעה כללה 43.8 מיליון מניות בערך נקוב של 1 ש"ח כל אחת. תמורת הצעת מכר זו קיבלה המדינה 117.8 מיליון ש"ח. מסכום זה, 114.2 מיליון ש"ח נרשמו כהכנסה ממכירת חברות ו-3.6 מיליון ש"ח נרשמו, לדברי החשב הכללי, בטעות כהכנסות שונות.

תחזית התקבולים בסעיף הכנסות ממכירת חברות הייתה בסך של 1,185 מיליון ש"ח, אולם התקבולים היו בסך 114 מיליון ש"ח בלבד. במהלך שנת הכספים, בעת הגשת הצעת תקציב מס' 2 והצעת תקציב מס' 3, לא עודכנה תחזית זו.

תקבולים מבנק ישראל

ההכנסות מרווחי בנק ישראל, כפי שהן מוצגות במאזן של הבנק ל-31.12.90, היו בסך כולל של כ-1,462 מיליון ש"ח, לעומת 987 מיליון ש"ח בשנה הקודמת. בשנה הנסקרת הציג החשב הכללי סך של 1,350 מיליון ש"ח בחלק ג' של ההכנסות בתקציב, הפרש בסך 112 מיליון ש"ח, שהם רווחים ריאליים שמומשו, נרשם בחלק א' של ההכנסות בתקציב (ראה לעיל).

הכנסה מריבית מבנק ישראל (נטו) בשנת הכספים 1990 הייתה כ-201.4 מיליון ש"ח. ההכנסות מריבית נובעות מכספים שמשרדי הממשלה מפקידים בבנק ישראל, ועליהם משלם הבנק ריבית. סכומי הריבית נזקפים לחשבונות האוצר אחת לשלושה חודשים. ההוצאה על ריבית כוללת בעיקר ריבית על המקדמות הקבועות והארעיות שקיבלה הממשלה וריבית על יתרות חוב של משרדי הממשלה בחשבונותיהם בבנק.

בתחזית התקבולים והמלוות שצורפה לחוק התקציב (מס' 3) לשנת הכספים 1990, כלל האוצר סכום של 545 מיליון ש"ח הנובע משימוש בחלק מהפיקדון של הממשלה בבנק ישראל: כמו כן, נכללו בתחזית התקבולים והמלוות, שצורפה לחוק התקציב לשנת 1991, תקבולים בסך 1,800 מיליון ש"ח ממקור זה.

בדיונים שהתקיימו בין האוצר ובנק ישראל במהלך שנת 1990 התנגד הבנק לשימוש בפיקדון כמקור למימון ההוצאות בתקציב, ונימק זאת, בין היתר, בכך שלפיקדון כמה מקורות ואין להשתמש בו אלא למטרות שהוא מיועד להן (ראה בעניין זה דוח שנתי 41, עמ' נג).

הגירעון בתקציב

1. הגירעון הכולל של הממשלה בשנה הנסקרת היה לפי חישובי אגף התקציבים 5,011 מיליון ש"ח; סכום הגירעון הכולל היה מורכב מגירעון מקומי בסך 5,586 מיליון ש"ח ומעודף הכנסות של הממשלה על הוצאותיה בחו"ל בסך 575 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1989 הסתכם הגירעון הכולל ב-3,608 מיליון ש"ח, מזה גירעון מקומי בסך 3,000 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1990 חלה, אפוא, עלייה ריאלית של כ-18% בגירעון הכולל, ובכריב המקומי של הגירעון - עלייה ריאלית של 58%.

בטבלה להלן השוואה של נתוני הגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי ועל פי התקציב המתוקן, שנכללו בדברי ההסבר להצעת התקציב מס' 3 שהוגשה לכנסת בדצמבר 1990; ונתוני הגירעון שנוצר למעשה, לפי חישובי אגף התקציבים (שנכללו בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1992).

טבלה 7

הגירעון בתקציב לשנת הכספים 1990 (במיליוני ש"ח)

הגירעון למעשה	תקציב מתוקן	התוספת בחוקי תקציב מס' 2 ומס' 3	תקציב מקורי*	
5,011	(-)8,675	(-)4,299	(-)4,376	גירעון כולל
(-)				
5,586	(-)8,062	(-)4,239	(-)3,823	גירעון מקומי
(-)				
4,508	(-)6,321	(-)3,401	(-)2,876	(מזה: גירעון בלא
(-)				מתן אשראי נטו)
575	(-)613	(-)60	(-)553	גירעון/עודף בחו"ל

* לא כולל את הגירעון הנוסף האמור לנבוע מאישור העברת עודפי הרשאה משנת 1989, שהסתכמו ב-1,240 מיליון ש"ח.

2. ההפרש בין אומדן הגירעון המתוקן - 8,675 מיליון ש"ח, לבין הגירעון למעשה - 5,011 מיליון ש"ח, נבע מכך, שבסעיפי הוצאה רבים הייתה ההוצאה למעשה קטנה מההרשאה להוצאה, בייחוד בתקציבי הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון ושל משרד התעשייה והמסחר ובתקציב הרגיל של משרד החקלאות. אחת הסיבות לכך הייתה שהאוצר החליט לדחות את ביצוען של חלק מן ההוצאות שנכללו בתקציב המאושר לשנת 1990 - כמו למשל פריסת הלוואות במסגרת הסדר הקיבוצים. כמו כן הועברו למוסד לביטוח לאומי סכומים קטנים בהרבה מן המתוכנן, עקב אי-ביצוע החלטת הממשלה על הפחתת מס מעסיקים (ראה בדוח זה הפרק "פעולות לקידום התעסוקה"). מאידך, היו הכנסות ההון קטנות מהמתוכנן, בעיקר בסעיף "מכירת חברות".

ממסמכי האוצר עולה, כי בינואר 1990 נערך בלשכת שר האוצר דיון בנושא הגירעון הצפוי בתקציב לשנים 1989 ו-1990, ובו צוין כי על פי נתוני ביצוע התקציב הידועים לאותו מועד, היה צפוי בשנת הכספים 1989 גירעון קופתי קטן מהמתוכנן. הגירעון הקטן יחסית נבע בעיקר מאי-ביצוע הוצאות בתקציב לשנת 1989 ודחייתן למעשה ל-1990. במטרה להקטין את הגירעון הצפוי בשנת 1990, סוכם להקדים הוצאות בעיקר בתחום התשתית. בדוח ביצוע התקציב לשנת הכספים 1989 לא כלל החשכ"ל הכנסות הון בסך 858 מיליון ש"ח (618 מיליון ש"ח מהביטוח הלאומי, ו-240 מיליון ש"ח מרשות הנמלים), שהופקדו באפריל 1990 במקום ב-31.3.90, שהיה יום שבת (ראה דוח שנתי 41, עמ' לז). לעומת זאת, ההוצאות בגין תשלומי הפירעון לביטוח הלאומי -

בסכום של 736 מיליון ש"ח - נרשמו לפי התאריך 31.3.90, ולכן נכללו בדוח על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1989. בדרך זו רשם האוצר בשנת הכספים 1990 מקורות למימון חלק מהגירעון שהיה צפוי באותה שנה, מתקבולים שנוצרו למעשה בשנת הכספים 1989.

3. 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 אין הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי, פרט למקדמה ארעית בהיקף מוגבל, 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 (מט"ח) על הכנסותיה במט"ח.

בחוק התקציב המקורי לשנת 1990 נקבע, כי סכום ההלוואה מבנק ישראל למימון הוצאות הממשלה במט"ח לא יעלה על 1,088 מיליון ש"ח. שר האוצר הודיע לנגיד בנק ישראל במכתב מיום 12.2.90, כי בתחזית התקבולים והמלוות בתקציב לשנת הכספים 1990 תיכלל הלוואה מבנק ישראל למימון הוצאות הממשלה במטבע חוץ, "כמקור למימון ההפרש בין ההוצאות וההכנסות במט"ח". על פי המכתב, מלבד הגירעון המתוכנן במט"ח¹⁹, אפשר שהפרש כזה ייווצר בשל מדיניות המשרד שלא למחזר הלוואות יקרות במט"ח. בחילופי מכתבים בין שר האוצר ובין נגיד בנק ישראל מפברואר 1990 הוסכם, כי הסכום ייכלל בתקציב המדינה לשנת 1990, וההחלטה אם לממש את ההלוואה תתקבל, בעת הצורך, בהתאם לשיקולים הכלכליים והמוניטריים שהיו רלבנטיים אז, בתיאום בין שר האוצר ונגיד הבנק.

לדעת מבקר המדינה, עודף תשלומים על תקבולים במט"ח, הנובע מהקטנת סכומי החוב במט"ח (מטרה ראויה כשלעצמה), לכאורה אינו בגדר "עודף הוצאותיה במטבע חוץ על פני הכנסותיה במטבע חוץ", שלמימון רשאי בנק ישראל לתת הלוואה לממשלה (שהרי בחישובי הגירעון על פי המיון הכלכלי אין נכללים תקבולים ממלוות ותשלומים לפירעון חובות). מן הראוי לברר את הפירוש הנכון של הגירעון במט"ח, שבו מדובר בחוק בנק ישראל.

4. בתחזית התקבולים והמלוות שצורפה לחוק התקציב מס' 3, נכלל סעיף בשם "שימוש בפיקדון הממשלה בבנק ישראל" בסך של 545 מיליון ש"ח; סעיף כזה לא נכלל בעבר בתחזית התקבולים והמלוות המצורפת לתקציב המדינה. בנק ישראל התנגד לכך, ודיונים בעניין נערכו במשך כשנה וחצי. הנימוקים שהעלו בנק ישראל ומשרד האוצר לביסוס עמדותיהם פורטו בדוח שנתי 41, עמ' נג; המחלוקת בנושא זה נשארה בעינה.

לדעת מבקר המדינה, אם בנק ישראל מאפשר לאוצר להקטין את הפיקדון של הממשלה בבנק ישראל, אין לרשום משיכה זו כתקבול בתקציב, אלא כתנועה בחשבונות המאזן השוטף של האוצר, שיש בה כדי לממן עודף תשלומים על תקבולים בתקציב (כפי שנהג האוצר לרשום משיכה כזו בשנים קודמות). משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר, כי לכאורה אין דרך חשבונאית לרשום פעולה כזו כתקבול בתקציב. לפי דוח ביצוע התקציב לא נרשמה בשנת 1990 משיכה כזו כתקבול; עם זאת הקטינה הממשלה את פיקדונה בבנק ישראל, במסגרת פעולותיה הפיננסיות השוטפות, וחלק מהקטנה זו ניתן לראות כמקור למימון הגירעון הקופתי הנובע מביצוע התקציב (השאר שימש למימון פעולות פיננסיות שוטפות).

5. בשנת הכספים 1990 לא נטלה הממשלה הלוואה מבנק ישראל למימון הוצאותיה במט"ח, ואף לא הלוואה למימון החזר חובה לבנק. בשנה הנסקרת דיווח החשכ"ל על פירעון חוב הממשלה

¹⁹ על פי הטבלה "הגירעון התקציבי ומימון" שנכללה בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1990, היה אמור להיות גם גירעון ברכיב המט"ח שבביצוע התקציב (עודף הוצאות על הכנסות במט"ח) בסכום של 426 מיליון ש"ח. מכאן, שהלוואה זו מבנק ישראל נועדה ברובה לממן גירעון קופתי במט"ח, שהיה עשוי לנבוע מאי-מחזור הלוואות.

לבנק בסך 2,148 מיליון ש"ח, סכום שהיה גדול מהמתוכנן בתקציב המדינה. ההפרש נובע מכך שחוב הממשלה לבנק ישראל צמוד למט"ח, ובעת הכנת התקציב הוערך סכום הפירעון בש"ח, על פי תחזיות לגבי פירות בשער השקל שונה מזה שהיה בפועל בשנת 1990.

6. ב-31.12.91 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992, ובו הוגבל הגירעון שייכלל בתקציב המדינה לשנים 1992 - 1995, כדלקמן: בשנת 1992 לא יעלה הגירעון המקומי, ללא מתן אשראי, על 6.2% מהתוצר המקומי הגולמי; ב-1993 לא יעלה הגירעון על 3.2% מהתמ"ג; ב-1994 הוא לא יעלה על 2.2% מהתמ"ג. ב-1995 לא יכלול תקציב המדינה גירעון.

בחוק לא נקבעה הגדרה מפורשת של אופן חישוב הגירעון ואף לא הוגדר בו אם התוצר המקומי הגולמי²⁰ שביחס אליו יחושב שיעורו של הגירעון המותר הוא התמ"ג הידוע כבר או זה החזוי לשנה השוטפת, שלגביה מוצע תקציב המדינה. מן הראוי לקבוע הגדרות ברורות של מושגים אלה, שאם לא כן עלולה אי-הבהירות לרוקן את החוק מתוכן מעשי.

7. המחלקה למידע ניהולי שבאגף החשב הכללי מרכזת את הנתונים על ביצוע התקציב, ומנתחת אותם באופן המאפשר להציג את הגירעון המקומי ואת מקורות מימונו. על פי מסמך פנימי, "אומדן ביצוע תקציב מקומי - 1990", שערכה המחלקה במאי 1991, הסתכם הגירעון המקומי של הממשלה בכ-6 מיליארד ש"ח. אומדן זה התבסס על ניתוח של תזרים המזומנים ועל נתונים לא סופיים של הנהלת החשבונות: באותו מועד טרם נסתיימו רישומי ביצוע התקציב לשנת 1990. על פי נתונים אלה, הגירעון מומן בעיקר מגיוס הון מהציבור (נטו), שהיה גדול בכחצי מיליארד ש"ח מתחזית התקבולים ממקור זה למימון הגירעון שנכללה בהצעת התקציב מס' 3.

חישובי הגירעון שעורכת המחלקה והמיועדים לעדכן באורח שוטף את הנהלת משרד האוצר, אינם נכללים בדוח ביצוע התקציב שמפרסם החשב הכללי. לנתוני הגירעון ומימונו מצורף ניתוח המסביר את ההפרשים בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל.

לאחר שאגף התקציבים סיים את חישובי הגירעון באוקטובר 1991 הוא בדק עם אגף החשב הכללי את אי-ההתאמות בין שתי מערכות החישובים, ותיקן את המיון הכלכלי בכמה סעיפי הכנסות. לאחר התיקון התפרסמו נתוני הגירעון לשנת הכספים 1990 במסגרת דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1992. בצד הדוח על הגירעון שנוצר למעשה בשנה הנסקרת, לא הביא אגף התקציבים גם פירוט של התקציב המאושר הסופי לשנת הכספים 1990, הכולל לא רק את התקציבים הנוספים שאושרו על ידי הכנסת, אלא גם את עודפי התקציב שהועברו משנת 1989. למעשה, פירוט כזה של נתוני התקציב המתוקן לעומת ביצוע התקציב, שיציג את הגירעון התקציבי שנוצר למעשה לעומת הגירעון המתוכנן, אינו מוצג בפרסום רשמי של משרד האוצר. עוד בדוח שנתי 38 (עמ' מא) המליץ מבקר המדינה, שנתוני הגירעון לפי המיון הכלכלי של התקציב ייכללו כנספח לדוח על ביצוע התקציב, ששר האוצר מגיש למבקר המדינה ולכנסת בתוך שישה חודשים מתום שנת הכספים.

בדוח האוצר אמנם נכללת בכל שנה טבלה המכונה "מימוש אומדן ההכנסות, ביצוע התקציב וחשבון הגירעון"; אולם חישוב הגירעון בטבלה זו אינו מבוסס על ניתוח התקציב לפי הגדרות כלכליות. הנתונים בטבלה זו אמורים להציג את הגירעון הקופתי ומימונו, שהסתכם בשנה הנסקרת בכ-157 מיליון ש"ח; כנגד גירעון זה ירדה יתרת הנכסים השוטפים הכלולים במאזן השוטף בסכום של 71.3 מיליון ש"ח, וגדלה יתרת ההתחייבויות השוטפות בסכום של 85.2 מיליון ש"ח. להלן נתוני הגירעון הקופתי ומימונו על פי דוח האוצר.

²⁰ גם בדברי ההסבר להצעת החוק לא נכללו הגדרות של מושגים אלה.

טבלה 8

הגרעון הקופתי לשנת הכספים 1990 (במיליוני ש"ח)⁽¹⁾

<u>תקציב</u> <u>מקורי</u>	<u>תוספת לתקציב</u> ³⁾ <u>ז</u>	<u>תקציב</u> <u>מתוקן</u>	<u>ביצוע</u> <u>תקציב</u>
תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון			
59,745	6,224	65,969	63,190
60,833	6,921	67,754	62,750
(-)1,088	(-)697	(-)1,785	440
עודף/גירעון (-) לפני פעולות עם בנק ישראל			
פעולות עם בנק ישראל			
-	-	-	(5)1,551
(-)1,710	-	(-)1,710	(-)2,148
(-)2,798	(-)697	(-)3,495	(-)157
כיסוי הגירעון			
1,088	(-)1,088	-	-
הלוואה מבנק ישראל למימון הוצאות במט"ח			
1,710	-	1,710	-
-	545	545	-
-	(4)1,240	1,240	157
-	679	3,495	-

(1) 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.

(2) הגדלת יתרות כספיות שוטפות או הקטנת התחייבויות שוטפות.

(3) תקציב מס' 2, תקציב מס' 3 והעברת עודפים.

(4) סכום זה מייצג את הכיסוי לגירעון האמור להיווצר בתקציב עקב העברת עודפי הרשאה משנה קודמת, פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמילווה.

(5) סכום נוסף של 112 מיליון ש"ח שנתקבל מבנק ישראל חושב ונרשם כ"רווחים ראליים" שנבעו בעיקר מפעולות הבנק בחו"ל נרשם בספרי האוצר כ"הכנסות שונות" ונכלל בתקבולים שלעיל, ואילו הרווחים האחרים של בנק ישראל מוצגים בסעיף זה. בדבר הסוגיה של רישום התקבולים הנובעים מרווחים ריאליים שמומשו ראה בדו"ח שנתי 40, עמ' כב.

במתכונת החשבונאית לחישוב העודף או הגירעון בביצוע התקציב, המוצגת בטבלה 8, והמבוססת על הטבלה שבדוח האוצר, אין הבחנה בין הכנסות הממשלה לבין מלוות הפנים והחוזן שהיא מגייסת למימון התקציב, ולא בין הוצאות הממשלה לבין תשלומיה לפירעון חובותיה. מתכונת זו מבטאת רק את השינוי נטו שחל במהלך שנת הכספים ביתרת הנכסים וההתחייבויות הפיננסיים השוטפים של

האוצר, והיא שונה לגמרי מן המתכונות, המבוססות על הגדרות כלכליות, שבהן משתמשים בנק ישראל, אגף התקציבים והמחלקה למידע ניהולי באגף החשכ"ל, ואשר לפיהן חישוב הגירעון אינו כולל פעולות פיננסיות, מהיינו קבלת מילואות ופרעונם.

ממצאים בדבר הליכי תקצוב, ביצוע התקציב

והרישום בדוח האוצר

חריגות מן ההרשאה להוצאה

1. בשנת הכספים 1990 הייתה ההוצאה גדולה מן ההרשאה ב-4 מבין 43 סעיפים ראשיים בתקציב הרגיל, ב-2 מבין 24 סעיפי הוצאה ראשיים בתקציב הפיתוח וחשבון ההון וב-2 מ-7 סעיפים של מפעלים עסקיים.

(א) בתקציב הרגיל של המשרד לקליטת העלייה הייתה ההוצאה בשנת הכספים 1990 גדולה ב-13 מיליון ש"ח (1.5%) מן ההרשאה המתוקנת נטו.

חריגה בסכום גדול - 35 מיליון ש"ח - נוצרה בתחום הפעולה "תוכנית קליטה ישירה", המהווה למעלה ממחצית ההוצאה של המשרד. בתחום פעולה זה, שההוצאה בו הסתכמה ב-579 מיליון ש"ח, נכללות 18 תקנות המיועדות ברובן למימון סל הקליטה של העולים בשנה הראשונה לשהותם בארץ וכן למימון מענקי תחליף פטור ממסים. בדוח שנתי 41 (עמ' 570) צוין, כי בבדיקה מדגמית של הוראות תשלום מתקנות אלה נמצא, כי בלמעלה מ-20% מהן נרשמה הוצאה שלא בתקנה הנכונה וכי הרישום בדוח ביצוע התקציב אינו משקף, אפוא, את ההוצאה האמיתית בתקנות אלה. עוד נאמר שם, כי היו פיגורים בביצוע התאמות בנק בגזברויות של מחוזות המשרד. בביקורת חוזרת שנערכה בחשבות המשרד נמצא, כי הפיגור בעריכת ההתאמות עמוק יותר ונמצאו ליקויים חמורים בתפקוד החשבות (ראה בדוח זה, בפרק על חשבות המשרד לקליטת העלייה, בפרק "המשרד לקליטת העלייה"). מדוח ביצוע התקציב עולה, כי בשני תחומי פעולה של רזרבות פנימיות שנכללו בתקציב המשרד, נותרה הרשאה להוצאה בלתי מנוצלת בסכום כולל של 20 מיליון ש"ח. קיומה של בקרה תקציבית במשרד יכול היה למנוע מצב, שבו מחד גיסא נוצרות חריגות בהיקף גדול בשתי התכניות שבהן מתרכזת למעלה ממחצית פעילות המשרד, ומאידך גיסא נותרות רזרבות פנימיות עם עודף הרשאה. ראוי לציין, כי חשב משרד הקליטה לא העביר לחשב הכללי דוח הסבר על חריגות בביצוע התקציב, כפי שנדרש על פי הוראות תכ"ם.

(ב) בסעיף ראשי "פיתוח כבישים" נוצרה חריגה בסך של 5 מיליון ש"ח, הנובעת ברובה מביצוע עבודות בכבישי המרכז וגוש דן. חשב מע"ץ לא העביר לחשכ"ל מכתב הסבר על חריגות אלה.

(ג) בתקציב הרגיל של משרד התקשורת נוצרה חריגה בסך 474,000 ש"ח; עיקר החריגה נוצרה בתקנות השכר. חשב המשרד הסביר, כי הדבר נובע מתוספות שכר ששולמו בחודשים ינואר - מארס 1991. לדבריו, תוספות אלה לא נלקחו בחשבון באומדני התקציב, ובאותו מועד כבר לא ניתן לבצע שינויים תקציביים. שינויים תקציביים מתבצעים עד תום שנת הכספים; על המשרד לאתר במועד את הצורך בשינויים או בתוספות ולהגיש בקשה מנומקת לאגף התקציבים.

חריגה בסך 4.7 מיליון ש"ח נוצרה בסעיף הוצאות מפעלי תקשורת, שהוא מפעל עסקי; כנגד התשלומים העודפים לרשות הדואר נרשמו הכנסות עודפות מן הרשות. גם במצב זה אין היתר לחרוג מההרשאה להוצאה אלא דרוש להגדיל את גובה ההרשאה כנגד הגידול בתקבולים.

(ד) בביצוע התקציב הרגיל של משרד התחבורה, ובסעיף תמיכות והחזרים לתחבורה השייך לחשבות המשרד, הייתה חריגה בסכום כולל של כחצי מיליון ש"ח. עיקר החריגה נוצרה בהוצאות דואר וטלפונים ובתקנות שכר עבודה בלתי צמיתה; חריגות בתקנות אלה נוצרו גם בשנת הכספים