

תקציב המדינה לשנת הכספים 1992 וביצועו

הצעת התקציב

1. הצעת התקציב לשנת הכספים 1992¹ הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה באוקטובר 1991. ההצעה הסתכמה ב-107,054 מיליון ש"ח (מזה 2,035 מיליון ש"ח להחזר חובות לבנק ישראל), בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה בסך 5,615 מיליון ש"ח (כולל ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון). סעיפי הרזרבה שנכללו בהצעת התקציב הסתכמו ב-4,438 מיליון ש"ח. ההיקף הכולל של ההרשאה להתחייב שנכללה בהצעת התקציב הגיע ל-16,323 מיליון ש"ח - לא כולל הרשאה להתחייב בתקציב משרד הביטחון, שאיננה רשומה בחוק התקציב (ראה בדוח זה, עמ' 976). לפי ההצעה, תקציבי המפעלים העסקיים (שאינם כלולים בסכום הכולל של התקציב, אלא מוצגים בתוספת נפרדת לחוק התקציב) הסתכמו ב-1,536 מיליון ש"ח.

בהצעת התקציב לשנת 1992, ההרשאה להוצאה היתה גדולה ריאלית ב-5% מההרשאה להוצאה שנכללה בהצעת התקציב לשנת הכספים 1991 (בחישוב על פי 12 חודשים, שכן שנת הכספים 1991 מנתה תשעה חודשים בלבד). בין רכיבי תוספת זו היו ההרשאה להוצאה על הצריכה האזרחית של הממשלה, שגדלה ב-7.5% בהשוואה להצעת התקציב ל-1991, בעיקר עקב הגדלת מספר שעות ההוראה במערכת החינוך והרחבת ההכשרה וההסבה המקצועית; ההרשאה לתשלומי העברה לפרטים ולמוסדות - בעיקר להוצאות סל הקליטה המשולם לעולים, גידול במענקי הדיור וקצבאות אחרות לעולים - שגדלה בשיעור של 7%; ההרשאה להשקעה ישירה מתקציב המדינה - בעיקר לתשתיות - שגדלה בשיעור של 8%; ההרשאה למתן אשראי - בעיקר לסיוע לקיבוצים ולמתן משכנתאות - שגדלה ב-14%; וההרשאה לתשלומי ריבית, שגדלה בכ-5% עקב גידול בתשלומי הריבית של מלוות חוץ.

2. הצעת התקציב ל-1992 נגזרה מתכנית של תקציב תלת-שנתי, שהגישה הממשלה בפעם הראשונה יחד עם הצעה זו. תכנית לתקציב רב-שנתי מאפשרת לגבש מדיניות תקציבית ומקרו-כלכלית לטווח ארוך. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב, היעדים המרכזיים של התקציב ל-1992 והתקציב הרב-שנתי היו יצירת תנאים להאצת קצב הצמיחה של המשק, הגברת התעסוקה וקליטה מוצלחת של העולים. הצעת התקציב התבססה על הערכה שב-1992 יבואו ארצה 200,000 עולים (למעשה באו ארצה באותה שנה כ-79,000). לשם השגת היעד של קליטת העולים, התמקדה מדיניות התקציב בעיקר בתחומים האלה: יצירת מקומות תעסוקה, דיור, הבטחת אמצעי מחיה לעולים והגדלת ההוצאה על שירותים חברתיים. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב, האמצעים להשגתו של היעד המרכזי של מדיניות התקציב - הגדלת התעסוקה - היו יצירת תנאים הולמים לצמיחת המגזר העסקי בשיעור של כ-8% בשנה². התרומה המרכזית של הממשלה לצמיחה היא בריסון הגירעון בתקציב, אך לא בדרך של הכבדת נטל המס (משרד האוצר הציע שינויים אחדים בתחום המסים שאין בהם, לדבריו, כדי לפגוע ביעדי הצמיחה). האמצעים הישירים שהוצעו בעניין זה כוונו לשיפור הרווחיות של המגזר העסקי באמצעות כמה וכמה צעדים, בהיקף כולל של כ-7.2 מיליארד ש"ח, בין השאר באמצעות עידוד השקעות הון, ביטוח שער ליצוא, הפחתת עלות העבודה, הקמת חברת השקעות ביזמויות חדשות, ביטוח סיכוני סחר חוץ והקדמת רכישות של מערכת הביטחון מהתעשייה הביטחונית. אמצעי נוסף

¹ בחוק שנת הכספים, התשנ"א-1990, נקבע, כי החל בשנת 1992, תהיה שנת כספים, התקופה מאחד בינואר של שנה פלונית עד 31 בדצמבר של אותה שנה.

² לפי דוח בנק ישראל לשנת 1992, שיעור הצמיחה של התוצר העסקי באותה שנה היה 7.9%.

להגדלת התעסוקה והצמיחה היה הרחבת ההשקעות בתשתית ב-1992 - הן השקעות ישירות של הממשלה בהיקף כולל של כ-1.7 מיליארד ש"ח, והן השקעות של חברות ממשלתיות ורשויות סטטוטוריות בהיקף כולל של כ-4.5 מיליארד ש"ח.

מעורבות הממשלה בתחום הדיור באה לידי ביטוי הן בצד הביקוש - באמצעות מתן הלוואות אפותיקאות לחסרי דיור לצורך רכישת דירות, והן בצד ההיצע - במסגרת תכנית הבנייה הציבורית שכללה את התחייבות הרכישה שנתנה הממשלה לקבלנים וכן תמריצים להחשת משך הבנייה. ההוצאה שתוכננה למתן משכנתאות ומענקי דיור הגיעה לכ-4.6 מיליארד ש"ח, וההוצאה המתוכננת לתכנית הבנייה הציבורית הגיעה לכ-6 מיליארד ש"ח. ההיקף הכולל של ההוצאות בתחום זה דומה להיקף ההוצאות שתוכננו בהצעת התקציב לשנת הכספים 1991 (לפי 12 חודשים). לפי דברי ההסבר להצעת התקציב ל-1992, תכנית הבנייה הציבורית לאותה שנה תצמצם את מעורבות הממשלה: לא תהיה עוד בנייה תקציבית ישירה בידי הממשלה, לא תהיה השקעה בדיור ארעי (מגורונים וקרוונים), ותצומצם הפרוגרמה לבנייה ציבורית. הסיבות העיקריות להיקף הגדול של ההוצאות המתוכננות היו הצורך לממש התחייבויות רכישת, הצורך להמשיך בביצוען של תכניות בנייה המשכיות שאושרו עוד ב-1991 וגידול ניכר בבניית מוסדות ציבור.

3. בדברי ההסבר להצעת התקציב נמסר על החלטות שקיבלה הממשלה לצורך הקטנת הגירעון בתקציב, כדי לעמוד בדרישת חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992, שלפיו ב-1992 הגירעון המקומי בתקציב המדינה, בלי מתן אשראי, לא יעלה על 6.2% מהתוצר המקומי הגולמי. הצעדים להפחתת הגירעון, שמקצתם דרשו שינויי חקיקה, כללו בין היתר: הפחתת מלאי הדלק ומלאי המזון לשעת חירום, ביטול הפחת המואץ, כלילת קצבת הזקנה בבסיס המס, הארכת מבחני הכנסות לזכאים לקצבת ילד ראשון ושני, ביטול הסובסידיה השוטפת בתחבורה הציבורית, ביטול הדרגתי של הסובסידיה למים וצעדים שונים בתחום הסיוע לשיכון ולבנייה הציבורית. מקצת ההחלטות שהתקבלו בוצעו - במלואן או בחלקן, מקצתן לא בוצעו כלל (כמו ביטול סובסידיות למים ולתחבורה ציבורית - ראה להלן) וקצת מההחלטות, שביצוען היה מותנה בשינוי חקיקה, לא אושרו בכנסת.

חוק התקציב והשינויים בו

חוק התקציב התקבל בכנסת ב-2.1.92. ההיקף הכולל של ההרשאה להוצאה שאושר בחוק התקציב היה בסכום שהוגש בהצעת התקציב; להרשאה להתחייב התוסף סכום של 35 מיליון ש"ח לתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון. בטבלה 1 שלהלן מובא פירוט של השינויים בתקציב לשנת 1992. ההרשאה הכוללת בתקציב הוגדלה במהלך שנת הכספים ב-3,101 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

(א) תוספת הרשאה בסך 2,602 מיליון ש"ח, נבעה מהעברת עודפי תקציב שנת הכספים 1991, ששר האוצר התיר את השימוש בהם ב-1992 על פי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. לתקציב הרגיל נוסף בדרך זו סך של 768 מיליון ש"ח - בעיקר לתקציב הביטחון ולתקציב משרד החקלאות. לתקציב הפיתוח נוסף בדרך זו סך של 1,834 מיליון ש"ח, מזה 1,235 מיליון ש"ח לתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון.

(ב) במהלך השנה נוספו להרשאה להוצאה המותנית בהכנסה 729 מיליון ש"ח; מזה 149 מיליון ש"ח לתקציב הביטחון, 126 מיליון ש"ח לתקציב משרד הבריאות, 111 מיליון ש"ח לתקציב משרד המשפטים והיתר לסעיפים אחרים.

השינויים בתקציב לשנת הכספים 1992 וההוצאה למעשה לפי תחוצי הוצאה עיקריים*
(במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה	השינוי ב- % בין הקציב המקורי לתקציב המתוקן	התקציב המתוקן	העברות מסיפי הרזרבה והעברות בין סעיפים	השינויים בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה	עודפי התקציב מ- 1991 שאושרו לשימוש ב- 1992	ההרשאה בחוץ התקציב המקורי	
19435	9	20566	1297	142309	180	18940	תקציב רגיל
23705	1	25346	(-)150	159	112	25154	ביטחון**
5017	7	5654	134	-	99	5262	שירותי חברה
1254	29	1632	336	25	34	1262	תמיכות במחירי מצרכים
1837	(-)6	2407	(-)223	-	46	2559	תמיכות בענפי משק
1615	27	1626	335	59	6	1285	מענקים לרשויות מקומיות
1213	27	1729	112	-	195	1363	משרדי הענפים הכלכליים
378	29	432	-	-	97	335	הוצאות משק הדלק
2798	(-)1	3073	(-)30	-	-	3103	מענקי בינוי ושיכון
12949	-	14667	-	-	-	14667	ריבית וסבסוד אשראי
							תקציב פיתוח
8010	37	10736	1612	51	1235	7838	שיכון
3129	19	4334	274	33	397	3630	ענפי משק
777	49	1693	330	23	201	1139	רשויות מקומיות, ממשל ומנהל
17729	-	19840	-	-	-	19840	תשלום חובות פנים וחוץ (קרן)
1978	-	2035	-	-	-	2035	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
-	(-)100	-	(-)4257	-	-	4257	סעיפי רזרבה
101824	3	115770	(-)230	729	2602	112669	ס"ה ההרשאה ברוטו
4672	-	6344	-	729	-	5615	מזה : הוצאה מותנית בהכנסה
97152	2	109426	(-)230	-	2602	107054	ס"ה ההרשאה נטו

* כולל ההוצאה המותנית בהכנסה, לרבות זו שבתקציב הביטחון. אינו כולל את תקציבי המפעלים העסקיים.

** כולל גם הוצאות חירום אזרחיות ותקציב המינהל האזרחי בשטחים.

(ג) ביולי 1992 קוצץ תקציב המשרד לקליטת העלייה בסך 230 מיליון ש"ח, כדי לממן את ההפחתה הצפויה

בהכנסות המדינה עקב ביטול מס המעסיקים במאי אותה שנה (ראה בפרק על ההכנסות בתקציב).

ההרשאה להתחייב הוגדלה במהלך השנה ב-4,256 מיליון ש"ח. מרבית התוספת אושרה לתמיכות בענפי משק -

1,397 מיליון ש"ח, ולתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון - 1,696 מיליון ש"ח.

מסעיפי הרזרבה הועבר במהלך שנת הכספים סך של 4,257 מיליון ש"ח לסעיפי הוצאה שונים, בעיקר לתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון, שהוגדל בדרך זו ב-1,612 מיליון ש"ח, ולתקציב הביטחון, שהוגדל ב-1,297 מיליון ש"ח - מזה כ-1,000 מיליון ש"ח למימון הוצאות שכר. עד תום שנת הכספים נוצלו במלואם סכומי הרזרבה הכללית והרזרבה לקליטת עלייה. לקראת סוף השנה הועבר סכום של 350 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לקליטת העלייה לרזרבה הכללית עקב התאמת תקציב המשרד לתחזית שעל פיה מספר העולים שיבואו לארץ יהיה קטן מהמצופה (79,000 עולים לעומת תחזית מקורית של 200,000 עולים).

בכמה סעיפי תקציב הוגדלה ההרשאה להוצאה וההרשאה להתחייב בסוף השנה, אף שהיה ברור שההרשאות לא ינוצלו באותה שנה. כך לדוגמה, בבקשות להעברה מן הרזרבה הכללית לסעיף פיתוח רשויות מקומיות ולתקציב משרד הפנים צוין בדברי ההסבר, כי כיוון שבשנת 1993 צפוי שימוש במלוא הרזרבה הכללית, מתקציבים הסכומים ב-1992, והם יועברו במהלך 1993 כעודף תקציבי. לתקציב הפיתוח של משרד החינוך והתרבות אושרה בסוף נובמבר 1992 העברת סכום של 155 מיליון ש"ח מן הרזרבה הכללית והגדלת ההרשאה להתחייב בסך 376 מיליון ש"ח למימון הקדמת בניית כיתות שנכללו בתכנית התקציב 1993. מדוח ביצוע התקציב עולה, כי בפריטי תקציב שהוגדלה בהם ההרשאה, הסתכמה ההוצאה למעשה בסכומים קטנים בהרבה מסכום התקציב קודם שאושרה התוספת האמורה. גם מדוח ניצול ההרשאה להתחייב עולה, כי תוספת ההרשאה להתחייב שאושרה באותו מועד נוצלה רק בחלקה.

בכלל סעיפי התקציב נוצרו בשנת 1992 עודפי הרשאה בהיקף גדול מאוד - 5,884 מיליון ש"ח בתקציב הרגיל ו-4,221 מיליון ש"ח בתקציב הפיתוח. אגף התקציבים הסביר, כי חלק ניכר מעודפי התקציב נבע מרמת מחירים נמוכה מהתחזית³. בדצמבר 1992 אישרה הממשלה תכנית תעסוקה מיוחדת לשנת 1993 ונקבע, כי עיקר המימון ייעשה באמצעות העברת עודפים מ-1992, בתנאי שהעודפים לא יהיו מחויבים ולא יהיו מיועדים לכיסוי התייקרויות.

העברת עודפי הרשאה משנה קודמת לשנה שוטפת מגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות. כאשר הסכום הכולל של עודפי התקציב שהועברו במהלך השנה גדול מהעודף שנוצר בסוף השנה השוטפת, מגדילה פעולה זו את הגירעון בתקציב.

עד 1992 נהג אגף התקציבים, בדרך כלל, לאשר העברת עודפים רק לאחר שחשבי המשרדים הכינו רשימה סופית של עודפים מחויבים, דהיינו תקציב בלתי מנוצל שניתנו בגינו התחייבויות אך ההוצאה טרם בוצעה. הנתונים הסופיים של ההתחייבויות נמסרו רק בשליש האחרון של השנה, ומשום כך קשה היה למשרדים לנצל את העודפים, מה עוד שעודפי התקציב היו מיועדים למטרות שההתחייבות להן כבר ניתנה בשנה הקודמת, והתשלום אמור היה להתבצע במהלך השנה השוטפת. כדי להאיץ את קצב הביצוע של התקציב החליט שר האוצר ב-1993 לאשר כבר בתחילת כל שנה 75% מהעודפים המחויבים של השנה הקודמת, אף שאין עליהם נתונים מאושרים וסופיים.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה, ולמעט תקציבי המפעלים העסקיים) בשנת הכספים 1992 הסתכמה, לפי דוח האוצר, ב-101,824 מיליון ש"ח, לעומת 68,270 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1991 (תשעה חודשים). כדי להעריך את המשמעות הריאלית של השינויים

³ המדר הממוצע לשנת 1992 היה 218.2 לעומת מדר ממוצע חזוי של 231.7.

בהוצאה בתחומים השונים יש להביא בחשבון, שמדד המחירים הממוצע בשנת 1992 היה גבוה ב-11.9% מהמדד הממוצע בשנת הכספים 1991. בטבלה 2 שלהלן מפורטת ההוצאה בתקציב (למעט המפעלים העסקיים) בשנות הכספים 1991 ו-1992, לפי תחומי ההוצאה העיקריים, ומשקלם היחסי בתקציב.

טבלה 2:

ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנות הכספים 1991 ו-1992*

1991 (אפריל - דצמבר)		1992 (ינואר - דצמבר)		
מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	
				תקציב רגיל
25	13,340	24	19,435	ביטחון**
27	14,443	29	23,705	שירותי חברה
6	3,233	6	5,017	ממשל ומינהל
1	875	2	1,254	תמיכות במחירי מצרכים
1	674	2	1,837	תמיכות בענפי משק
2	914	2	1,615	מענקים לרשויות מקומיות
4	1,998	1	1,213	משרדי הענפים הכלכליים
1	749	-	378	הוצאות משק הדלק
-	10	3	2,798	מענקי בינוי ושיכון
17	9,255	16	12,949	ריבית וסבסוד אשראי
1	580	-	-	ריבית על מניות בנקים שבהסדר***
				תקציב פיתוח
11	5,969	10	8,010	שיכון
3	1,589	4	3,129	השקעות בענפי משק
1	476	1	777	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
100	54,105	100	82,117	ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח
	9,495		17,729	תשלום חובות (קרן) פנים וחוץ
	2,806		-	"פדיון" מניות בנקים***
				תשלום חובות לבנק ישראל
	1,864		1,978	(קרן וריבית)
	68,270		101,824	ס"ה

* כולל ההוצאה המותנית בהכנסה, לרבות זו שבתקציב הביטחון; אינו כולל את תקציב המפעלים העסקיים.

** כולל גם הוצאות חירום אזרחיות ותקציב המינהל האזרחי בשטחים.

*** הריבית על מניות הבנקים שבהסדר, המוצגת כאן בנפרד, נכללה בתקציב כתכנית בסעיף "תשלום ריבית ועמלות", וההוצאה על "פדיון" המניות - בסעיף "תשלום חובות" (קרן).

בתקציב לשנת 1992 שינה האוצר את חלוקת סוגי ההוצאות בין התקציב הרגיל לבין תקציב הפיתוח. לפי החלוקה החדשה, תקציב הפיתוח וחשבון ההון יכולול את סוגי ההוצאה האלה: השקעות ממשלתיות בנכסים נושאי פירות (כולל) העברות לרשויות מקומיות לצורך השקעה;

מתן אשראי לגופים ולפרטים (כולל אשראי במסגרת הסכמי הבראה והסדרים מיוחדים); הוצאות הון (כגון רכישת מניות) ותשלום חובות (קרן). התקציב הרגיל כולל את שאר ההוצאות הממשלתיות, ובהן ההוצאות האלה: הוצאות שכר; תשלומי העברה לפרטים, למוסדות ולרשויות; מענקי השקעה ומחקר ופיתוח; תחזוקה שוטפת של מבנים, כבישים וציוד; סבסוד אשראי (כולל רכיב הסבסוד של אשראי שניתן בריבית נמוכה או בהצמדה חלקית); ותשלומי ריבית בעד הלוואות שנטלה הממשלה.

ההוצאות בתקציב הרגיל הגיעו ב-1992 ל-70,201 מיליון ש"ח לעומת 46,071 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1991 - גידול ריאלי בשיעור של 2.1%.

בתקציב הרגיל נכלל סעיף הוצאה חדש "מענקי בינוי ושיכון", שבו תוקצבו מענקי סיוע בדיור לעולים, מענקים מותנים למשכנתנים זכאים אחרים, מענקים לקבלנים לקיצור משך הבנייה ורכיב הסבסוד בגין משכנתאות לזכאים שניתנו בתנאים נוחים; ההוצאה בסעיף זה ב-1992 הסתכמה ב-2,798 מיליון ש"ח. עד 1991 נכללו ההקצבות למענקים אלה ומקצת הסובסידיה בגין המשכנתאות בתקציב הפיתוח לשיכון. רכיב הסבסוד בגין רוב המשכנתאות מפיקדונות תקציביים לא תוקצב כלל. בתקציב הרגיל לשנת 1992 שונה שמו של הסעיף "פיתוח שווקים ליצוא" ל"תמיכות בענפי משק", וההוצאה בסעיף זה הסתכמה ב-1,837 מיליון ש"ח. עד 1991 ההוצאה הגדולה ביותר בסעיף זה היתה על "ביטוח משנה עבור ביטוח שער ליצוא" (באותה שנה היא הסתכמה ב-601 מיליון ש"ח); בשנת 1992 הסתכמה ההוצאה למטרה זו ב-675 מיליון ש"ח. בשנת 1992 תוקצבו בסעיף זה בפעם הראשונה ההטבות למשקיעים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, שהסתכמו ב-616 מיליון ש"ח; מענקים למחקר ופיתוח תעשייתי, שהסתכמו ב-340 מיליון ש"ח, ופעולות שונות לעידוד היצוא בסכום כולל של כ-138 מיליון ש"ח.

בין ההוצאות בסעיפים השונים של התקציב - מקצתם בתקציב הרגיל ומקצתם בתקציב הפיתוח - בלטו בשנה הנסקרת סכומים גדולים שהועברו לגופים ולרשויות שנקלצו למצוקה כספית במסגרת הסכמי הבראה שונים: רשויות מקומיות, קופת החולים הכללית, חברת תעש - תעשיות לישראל בע"מ (להלן - תעש), המושבים והקיבוצים ומגן דוד אדום. עוד אושרו במהלך השנה תוספות תקציב להגדלת הוצאות שכר במערכת הביטחון (בסכום של כ-1 מיליארד ש"ח), וכן תוספות הנובעות מהסכמי השכר עם הרופאים והאחיות, מהשוואת שכר השוטרים לזה של המשרתים בצבא קבע, מהסכם השחיקה שנחתם עם הסגל האקדמי ועוד.

1. ההוצאה בסעיף הראשי "רשויות מקומיות", שהסתכמה בשנה הנסקרת ב-1,615 מיליון ש"ח, גדלה בשיעור ריאלי של 23% לעומת ההוצאה בשנת הכספים 1991 (במונחים שנתיים). עיקר הגידול נובע מההסדר לכיסוי גירעונות הרשויות המקומיות וממענקים מיוחדים ששולמו לרשויות במצוקה. על פי סיכום מ-1991 בין שר האוצר לבין שר הפנים ולבין יו"ר המרכז לשלטון מקומי, הועברו לרשויות מקומיות מתכנית תקציב נפרדת מענקים בסכום כולל של 258 מיליון ש"ח; מזה 185 מיליון ש"ח בשנה הנסקרת ו-73 מיליון ש"ח ב-1991 לשם כיסוי גירעונות שנוצרו בהוצאותיהן על חינוך ורווחה בשנים 1990 ו-1991. סיכום זה נקבע בהמשך להסדר הקונסולידציה משנת 1989 (ראה דוח שנתי 42, עמ' 556). ב-1993 הועבר למטרה זו סכום נוסף של 17 מיליון ש"ח. נוסף על כך שולמו ב-1992, במסגרת המענק לאיזון בלתי מיועד, מענקים מיוחדים לרשויות מקומיות שנקלצו למצוקה קשה (באר שבע, בני ברק ורחובות) בהיקף כולל של 117 מיליון ש"ח. גם למטרה זו הועברו מענקים נוספים ב-1993.

עוד בדוחות קודמים העירה מבקר המדינה, כי הקצבה מיוחדת לשם מתן סיוע שלא על פי הקריטריונים הכלליים, אין לתקצבה כתקנה בתוך תכנית המיועדת לפעולות שגרתיות, אלא בתכנית נפרדת ששמה ישקף את האופי המיוחד של הסיוע (ראה לאחרונה בדוח שנתי 41, עמ' מד). בעקבות הביקורת כלל אגף התקציבים ב-1992 בחוברת של הנחיות וכללים לתקצוב

הוראה, שלפיה סיוע מיוחד יתוקצב בתכנית נפרדת. מן הראוי היה לתקצב בתכנית נפרדת גם מענקים מיוחדים אלו שניתנו לרשויות מקומיות במצוקה.

במהלך השנה אישרה ועדת הכספים פתיחת תכנית חדשה בסעיף "רשויות מקומיות": "תוספת לחינוך ורווחה בשנת 1992". לתכנית זו הועבר סכום כולל של 144 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית במסגרת הסדר כספי בין משרד האוצר לבין משרד הפנים. אף שמדובר בהוצאות של השנה השוטפת, לא תוקצבו סכומים אלה במסגרת התקציב הרגיל של משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה, שבו נכללו ההקצבות השוטפות לכיסוי ההוצאות על שירותי החינוך והרווחה שנותנות הרשויות. אגף התקציבים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1993 תוקצבו הסכומים בתקציב משרד החינוך והתרבות.

בפברואר 1992 מינה שר הפנים ועדה ציבורית בראשותו של רואה חשבון חיצוני לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיוון, ולמתן היתרי אשראי לרשויות המקומיות; הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט 1993. מידת הוועדה עולה, בין היתר, כי אחת הסיבות העיקריות לגירעונות הגדולים בתקציבי הרשויות המקומיות היתה נטילת אשראי בנקאי - לזמן קצר ולזמן ארוך - בהיקף של מיליארדי ש"ח. נטילת האשראי היא תחליף - מחוץ למסגרת התקציב - למענק האיוון שמקצה משרד הפנים, ואילו תשלומי הפירעון אמורים לקבל כיסוי תקציבי ממענקי האיוון בעתיד, שכן הם נכללים ב"הוצאות המוכרות" של הרשות לצורך חישוב סכום המענק. הרשויות אדישות למחיר האשראי, שכן עלות זו מכוסה במלוואה על ידי הממשלה, וגם הבנקים רואים באשראי זה אשראי חסר סיכון.

עוד בדוח שנתי 42 ציינה מבקר המדינה: "המשרד אישר לרשויות לקחת הלוואות לזמן ארוך כמתחייב על פי החוק, אלא שהן נשאו שיעורי ריבית ריאלית גבוהים במיוחד (9% - 13%) - ומראש היה קיים ספק אם הרשויות המקומיות יוכלו לעמוד בפירעון. לא מן הנמנע, שהבנקים התייחסו לאישורים של משרד הפנים כמו אל התחייבות המדינה שהחוב יוחזר".

הוועדה הציבורית אימצה את הגישה שיש לצמצם את מעורבות הממשלה בפעילותן של הרשויות המקומיות מצד אחד, ולהטיל את מלוא האחריות הפיננסית והתפעולית על הרשות המקומית ותושביה מצד שני. הממשלה תתמקד בקביעת המסגרות לפעולות הרשות המקומית - מענק האיוון, מסגרות אשראי ומסגרות למסי ארנונה. הבסיס לקביעת מענק האיוון יהיה פוטנציאל ההכנסות של הרשות המקומית לעומת ההוצאה המזערית לנפש בגין שירותים ממלכתיים (חינוך, רווחה, שירותי דת וכד').

ב-31.8.93 החליטה הממשלה לאשר את עקרונות ההמלצות של הוועדה הציבורית, ולהטיל על שר הפנים ליישם את המלצותיה. עד ליישום ההמלצות בתחום חלוקת מענק משרד הפנים, יוקצה המענק לרשויות המקומיות על בסיס ההקצאה הנוכחית ובשינויים המתחייבים. כמו כן החליטה הממשלה להטיל על שר הפנים ועל שר האוצר להכין בדחיפות הצעה לתיקוני חקיקה, הנדרשים לאור המלצות הוועדה.

אגף התקציבים הסביר בתשובתו מפברואר 1994, כי על פי החלטת הממשלה מתקיימים דיונים בין משרדי הפנים והאוצר לבין מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות ליישום כל המלצות הוועדה הציבורית.

2. בתקציב הרגיל של משרד הבריאות נרשמה הוצאה בסך 1,514 מיליון ש"ח - גידול ריאלי בשיעור של 18% לעומת ההוצאה בשנת הכספים 1991 (במונחים שנתיים). הגידול נבע מהעברת מקדמות בסכום כולל של 290 מיליון ש"ח במחצית השנייה של 1992, כסיוע לקופת החולים הכללית עד לגיבושה של תכנית הבראה לקופה. מתוך סכום זה, סך של 80 מיליון ש"ח תוקצב כהמרת תשלומים שעל הקופה היה להעביר למשרד בגין רכישת שירותים

אשפוז

בחוודים

ספטמבר ואוקטובר, מתקציב של הוצאה מותנית בהכנסה לתוספת הרשאה נטו, שהועברה מהרזרבה הכללית. בהסכם ההבראה שנחתם במאוס 1993 נקבע, כי מקדמות אלה יומרו להלוואות צמודות למדד ונושאות ריבית בשיעור של 2.5% לשנה. עוד נקבע בהסכם, כי מקצת הסיוע לקופת החולים הכללית יינתן כהנחה ממחיר שירותי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים; סיוע זה לא הוצג בגלוי כתמיכה מתקציב המדינה (ראה בדוח זה, בפרק "הסכם ההבראה לקופת החולים הכללית", עמ' קכה).

במהלך השנה הנסקרת אושרה למשרד הבריאות תוספת הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בסכום כולל של 85 מיליון ש"ח, בעקבות פסיקת בודק שמינו המשרד וקופת החולים הכללית. בפסק בורות מ-3.5.92 קבע הבודק, כי קופת החולים הכללית תשלם למשרד הבריאות תוספת של כ-111 מיליון ש"ח בגין שירותי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים בתקופה אפריל - דצמבר 1991; חלק מסכום זה הועבר כמקדמה עוד בדצמבר 1991 והיתרה - בסך 85 מיליון ש"ח - הועברה במהלך 1992. תוספת זו תוקצבה ב-1992 כהכנסה מיועדת למימון תחום פעולה חדש שנפתח בתקציב המשרד "הוצאות כנגד הכנסות בגין שנת 1991 על פי ממצאי הבודק". בתחום פעולה זה נרשמו עשרות פריטי תקציב שכבר רשומים בתחומי פעולה אחרים של סעיף ההוצאה הראשי, ורשומים שוב כהוצאה המותנית בהכנסה. כתוצאה מכך שקופת החולים לא העבירה למשרד הבריאות בשנת 1991 את מלוא התשלומים בגין שירותי אשפוז, נוצרו באותה שנה בכמה פריטי הוצאה חריגות מן ההרשאה; גם בסעיף ההוצאה הראשי של המשרד נוצרה חריגה בסכום של 8.2 מיליון ש"ח.

3. בהקצבות למוסד לביטוח לאומי חל גידול ריאלי בשיעור של 21%, שנבע בעיקר מתשלום חוב בסך 405 מיליון ש"ח בגין כיסוי הגירעון שנוצר בענף שירותי מילואים בשנת 1990 (ראה דוח שנתי 43, עמ' 637), וכן עקב גידול בתשלומי קצבאות הזקנה והבטחת הכנסה לעולים, והתחלת הפעלת החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991 (ראה דוח שנתי 42, עמ' 660).

4. ההוצאה בתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות הסתכמה בשנה הנסקרת ב-6,211 מיליון ש"ח - גידול ריאלי של 4.8% לעומת ההוצאה בשנת הכספים 1991 (במונחים שנתיים). גידול זה נובע בעיקר מקליטת תלמידים נוספים - הן מקרב עולים חדשים והן מריבוי טבעי. בתקציב המשרד לקליטת העלייה ירדה ההוצאה בשיעור ריאלי של 31%; הירידה נבעה בעיקר מהירידה במספר העולים שבאו לארץ והיו זכאים לסל קליטה.

5. ההוצאה לפיתוח וחשבון הון הגיעה ל-29,645 מיליון ש"ח לעומת 20,335 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1991 (תשעה חודשים) - ירידה ריאלי בשיעור של 2.3% (במונחים שנתיים). תקציב הפיתוח לחקלאות, שההוצאה בו הסתכמה ב-1,760 מיליון ש"ח לעומת 155 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1991, גדל בשיעור ריאלי של 662% עקב תקצוב האשראי במסגרת הסדרי הסיוע למושבים ולקיבוצים בתקציב הפיתוח; ב-1991 נכללו ההקצבות למטרה זו בתקציב הרגיל. בתקציב הרגיל של משרד החקלאות תוקצבו המענקים למחיקת חובות ששולמו במסגרת הסכם הסיוע לקיבוצים; ההוצאה בגין מענקים אלה בשנה הנסקרת היתה 168 מיליון ש"ח. במהלך שלוש השנים שעברו מאז חתימת הסכם הסיוע לקיבוצים ב-1989, העבירה הממשלה לבנקים כ-5 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1992; העברה זו לא הותנתה במילוי התחייבותיהם הכספיות של הצדדים האחרים שהיו שותפים להסכם (ראה דוח שנתי 43, עמ' פח).

6. בסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" הסתכמה ההוצאה ב-345 מיליון ש"ח - גידול ריאלי של 103% לעומת ההוצאה בשנת הכספים 1991 (במונחים שנתיים). גידול זה נבע בעיקר מהעברת סכום של 176 מיליון ש"ח כסיוע לתעש, על פי החלטת הממשלה מדצמבר 1992, במסגרת גיבוש תכנית הבראה לחברה. סכום נוסף של 50 מיליון ש"ח הועבר כמקדמה עוד לקביעת תנאי ההחזר

של הכספים מתוך פריט תקציב הנקרא "קרקעות תעש" בתכנית "השקעות בחברות ביטחוניות". תשלומים אלה הם סיוע לכיסוי הפסדי תעש, ומקצתם ניתנו למימון פיצויים לעובדים; השקעה זו תישא פירות רק אם החברה תהיה רווחית לאחר שתיושם תכנית ההבראה.

7. בסעיף "פיתוח מפעלי מים" נרשמה בדוח ביצוע התקציב ל-1992 הוצאה בסך 59 מיליון ש"ח בלבד, אף שההוצאה למעשה למטרה זו הסתכמה ב-193 מיליון ש"ח (ראה בפרק "פיתוח מפעלי מים" בדוח זה, עמ' 489). ההפרש נובע מכך שהוצאה בסכום כולל של 134 מיליון ש"ח נרשמה בסעיף זה כנגד הפחתת ההשתתפות של התקציב הרגיל - תמיכות במחירי מצרכים ושירותים. בשנה הנסקרת תוקצבו בפעם הראשונה הוצאות של מקורות, חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות) לשם פיתוח מפעלי מים, כחלק מן התמיכות במחירי המים. הרשאה להוצאה זו, בסך 235 מיליון ש"ח, מפריט תקציב ושמו "השתתפות בתקציבי הפיתוח", נכללה בהצעת התקציב, אולם בדברי ההסבר לתקציב לא נאמר דבר על השינוי בשיטת התקצוב. עקב צורת תקצוב זו נכללה בתקציב הרגיל הוצאה לפיתוח, שהיא השקעה ואף רשומה כהלוואה לחברת מקורות (ראה להלן - תמיכות במחירי מים).

תקציב הביטחון

על פי דוח משרד האוצר, בשנת הכספים 1992 הסתכמה ההרשאה המתוקנת בתקציב הביטחון (בלא ההשתתפות בתקציב המינהל האזרחי והוצאות חירום אזרחיות) ב-20,056 מיליון ש"ח (כולל הוצאה המותנית בהכנסה); וההוצאה היתה 19,069 מיליון ש"ח (כולל הוצאה שכוסתה בהכנסה מיועדת).

ההוצאה שנרשמה בדוח הביצוע של משרד האוצר גדולה ב-139 מיליון ש"ח מזו שנרשמה בחשבונות משרד הביטחון. ההפרש נובע מכך שספרי החשבונות של החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) נסגרו לפני קבלת הדוח הכספי של משרד הביטחון, שבו נרשם הסכום הנכון של ההוצאה. אגף החשכ"ל אישר לאגף התקציבים להגדיל בסכום ההפרש את הוצאות משרד הביטחון בשנת 1993, כנגד סעיף הכנסה הקרוי "הכנסה מעודף ביצוע שדווח על ידי החשכ"ל בשנת 1992".

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור

תמיכות מסוגים שונים כלולות בסעיפי הוצאה רבים בתקציב המדינה. רבות מהן כלולות בסעיפי הוצאה ראשיים, ששמן מעיד במפורש על סוג ההוצאה, כמו הסעיף הנדון - "תמיכות במחירי מצרכים", שההוצאה בו ב-1992 הגיעה לכ-1.3 מיליארד ש"ח. סעיפים נוספים המיועדים לתמיכות הם בעיקר:

(א) הסעיף "תמיכות בענפי משק", שבו כלולים המענקים וההטבות השונות הניתנים לענפי התעשייה - בעיקר על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ובמסגרת ביטוח שער ליצואנים (ב-1993 ביטלה הממשלה את הסדר ביטוח השער ליצואנים). ההוצאות מסעיף זה הגיעו ב-1992 לכ-1.8 מיליארד ש"ח. עד לאותה שנה נכללו המענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון בתקציב הפיתוח של משרד התעשייה והמסחר.

(ב) בסעיף "מענקי בינוי ושיכון" כלולים המענקים הניתנים לזכאים למימון רכישת דירות וכן ההוצאות לסבסוד הריבית הנמוכה שנקבעה על משכנתאות לזכאים ולמימון הפרשי ההצמדה על משכנתאות שניתנו בהצמדה חלקית. בשנת 1992 הגיעו ההוצאות מסעיף זה לכ-2.8 מיליארד ש"ח; עד לאותה שנה נכללו המענקים לזכאים וכן מקצת

מההוצאות לסבסוד הריבית בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון. מרבית הסובסידיה שהיתה גלומה בריבית הנמוכה שנקבעה על המשכנתאות לזכאים לא בוטאה כלל בתקציב אלא באה לידי ביטוי בדעיכת בכך שתקבולי המדינה מגביות ריבית היו קטנים עקב קביעת הריבית הנמוכה⁴.

(ג) בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" כלולים תשלומים על חשבון הסדרי ביטוח הצמדה שהיו נהוגים בשנות השישים והשבעים. משרד מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים (בפעם האחרונה בדוח שנתי 42, עמ' 12) על כך שסובסידיות מסוגים שונים, מקצתן סובסידיות גלויות ומקצתן סובסידיות סמויות, שהיו גלומות בעיקר בהלוואות מתקציב המדינה והניתנות בריבית נמוכה, אינן נרשמות כראוי בתקציב המדינה או שאינן מתקצבות כלל ואף אינן מוצגות בדברי ההסבר להצעת התקציב.

בסעיפי תשלום חובות (קרן וריבית) יש גם תשלומים בהיקף גדול, שהם למעשה סובסידיות סמויות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח, שהאוצר מנפיק להן איגרות חוב מיוחדות הנושאות ריבית בשיעורים גדולים במידה ניכרת מאלה הנהוגים בשוק ההון. תשלומים אלה אינם נזקפים לפריט תקציבי נפרד; עם זאת, בעקבות הביקורת של מבקר המדינה עשה משרד האוצר בשנים האחרונות צעד שנועד לתקן חלקית את הליקוי: בדברי ההסבר להצעת התקציב מביא משרד האוצר אומדן של הסובסידיה הגלומה בתשואה המועדפת שנושאות אגרות החוב המיוחדות. אולם משרד האוצר אינו מפריד בין הסובסידיה הניתנת בדרך זו לקרנות הפנסיה לבין זו הניתנת לחברות הביטוח (ראה להלן, עמ' לח).

בתקציב לשנת 1992 נעשה ניסיון ראשון לתת ביטוי לרכיבי הסבסוד הגלומים באשראי שניתן מתקציב המדינה. בדוח ביצוע התקציב ל-1992 כלל האוצר בכמה סעיפי הוצאה פריטי תקציב על סבסוד אשראי מהוון - בעיקר בסעיף "מענקי בינוי ושיכון". בסעיף "הוצאות שונות" שבתקציב הרגיל נכללה הסובסידיה בגין הלוואות מסובסדות הניתנות לעובדי המדינה באמצעות בנק יחב. ההלוואות לעובדי המדינה שניתנו ב-1992, בהיקף כולל של 118 מיליון ש"ח, נכללו בתקציב הפיתוח אף שאין בהן משום הוצאה לפיתוח ענפי משק.

צוות שחברים בו נציגים מאגף התקציבים ומאגף החשכ"ל במשרד האוצר, נציג מבנק ישראל ונציג מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קיים במהלך 1992 דיונים כדי להגדיר ולאחר סעיפי הוצאה או הכנסה בתקציב המגלמים סבסוד - סמוי או גלוי - ולהמליץ על שיטת רישומה של הסובסידיה. חישוב הסובסידיה הגלומה בסעיפי תקציב שונים ותקצובה בנפרד חיוניים כדי לגלות באופן ברור ונאות את עצם קיומה ואת גודלה, הן לממשלה, הן לכנסת - המחוקקת את ההרשאה - והן לציבור. בשלב ראשון דן הצוות בנושא הסבסוד הגלום באשראי שניתן מתקציב המדינה, בעיקר במשכנתאות לזכאים. הצוות המליץ שהסבסוד יהוון בשנת מתן ההלוואה ויוצג באותה שנה כהוצאה בתקציב הרגיל (חלק א' של התקציב), ואילו רכיב ההלוואה יתוקצב בתקציב הפיתוח (חלק ב' של התקציב). הצוות לא דן בסבסוד הגלום כאמור באגרות החוב המיוחדות המונפקות לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח.

בעקבות דיוני הצוות הוחלט, כי החל בתקציב 1993 יבוטא בתקציב המדינה, באופן שיטתי הסבסוד הגלום באשראי על פי הכללים האמורים, וכי רכיב הסבסוד המהוון יחושב על פי שיעורי הריבית שהבנקים גובים על הלוואות דומות בשוק החופשי.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסביר אגף התקציבים, כי שיטת התקצוב היא כדלקמן: כאשר מוענק אשראי נרשם ערכה המהוון של ההלוואה (קרן ההלוואה בניכוי רכיב הסבסוד) בסעיף המתאים בתקציב הפיתוח; ואילו רכיב הסבסוד נרשם בסעיף המיועד לכך בתקציב הרגיל.

⁴ בעניין זה, ראה גם דוח שנתי 41, עמ' 555.

במאזן המוניטרי רושם אגף החשכ"ל את סכום הקרן של ההלוואה, כלומר סכום שני הרכיבים. שיטה זו מיועדת לתקן את העיוות שהיה עד אז במיון הכלכלי של התקציב ובחישוב הגירעון המקומי בתקציב (בלא מתן אשראי): לפי השיטה שהיתה נהוגה במשך שנים רבות, רכיב הסבסוד לא כומת ולא תוקצב בתור שכזה, אלא הובלע בסכום ההלוואה, וממילא לא תוקצב הסבסוד בין תשלומי התמיכות. רכיב האשראי תוקצב במלוא סכום הקרן, שהיה גדול מהערך הכלכלי של הנכס הכספי שהיה בידי המדינה (ערכם המהוון של החזרי הקרן והריבית בגין ההלוואה); בחישוב הגירעון (בלא מתן אשראי) הופחת מההוצאות מלוא סכום הקרן. כאמור עד שנת 1992, רכיב הסבסוד בא לידי ביטוי בתקציב רק בדיעבד, בכך שסכומי הקרן והריבית שגבתה המדינה במהלך השנים לאחר מתן ההלוואה היו קטנים, בערכם הכלכלי, מערכו של סכום ההלוואה בעת נתינתה.

אגף התקציבים לא כלל בהצעת התקציב לשנת 1993 דברי הסבר מפורטים לשיטת התקצוב של האשראי המסובסד שניתן מתקציב המדינה ולדרך הרישום של רכיב הסבסוד ורכיב האשראי. בלא הסבר כזה יתקשו מקבלי ההחלטות לעמוד על הקשר בין סכומי סבסוד המתוקצבים בתקציב הרגיל לבין סכומי האשראי בערכו הכלכלי המתוקצבים בתקציב הפיתוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להפיק תועלת רבה יותר משינוי שיטת התקצוב, דרוש היה לכלול בדברי ההסבר להצעת התקציב הסבר מפורט על שיטת התקצוב החדשה. יש להביא בדברי ההסבר להצעת התקציב גם פרטים על סכומי הקרן של ההלוואות הניתנות מפריטי התקציב השונים (כאמור, הקרן של כל הלוואה אינה מתוקצבת בסעיף אחד אלא בשני חלקים נפרדים של התקציב), וכן על הקשר בין רכיבי האשראי והסבסוד ועל שיעור הסבסוד ההלוואות. בהצגת העלות אין די ויש להוסיף גם דברי הסבר בדבר משמעותה של הסובסידיה ותוצאותיה השונות.

כדי להציג בתקציב באופן נאות את ההלוואה על רכיביה יש מקום לשקול לתקצב בתקציב הרגיל את רכיב הסבסוד ולציין שסכום ההוצאה מועבר כהשתתפות בתקציב הפיתוח; בתקציב הפיתוח תירשם ההלוואה במלוא סכום הקרן, ורכיב הסבסוד יירשם בסימן מינוס, כהשתתפות של התקציב הרגיל (העברה מפריט תקציב פלוני). בדרך זו תוצג ההלוואה במלואה (בפירוט של התכניות על פי הוראות התקציב) בתקציב הפיתוח שממנו נגזר גם הרישום במאזן המוניטרי, ואילו סכום ההוצאה נטו הרשום בתקציב הפיתוח יהיה הערך המהוון של החזרי הקרן והריבית של ההלוואה. עוד דרך אפשרית נוספת לזיהוי שני רכיבי ההלוואה היא לקבוע ספרור זהה (פרט למספר סעיף ההוצאה הראשי) לפריט התקציב שבו מתוקצב רכיב הסבסוד ולזה שבו מתוקצב רכיב האשראי.

בטבלה 3 שלהלן מפורטות התמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור. החל בשנת 1991 בוטלו כליל התמיכות במחירי מצרכי יסוד (מזון), ונותרו בו בעיקר תמיכות לתחבורה הציבורית, שהיו כ-62% מסך ההוצאה בסעיף זה; תמיכות במחירי המים - 19% מסך ההוצאה; ותמיכות בייצור והבטחת הכנסה לחקלאים - כ-13% מסך ההוצאה.

תמיכות בתחבורה הציבורית

1. התקציב המקורי לתמיכות בתחבורה הציבורית היה 516 מיליון ש"ח, דהיינו קיצוץ ריאלי בשיעור של כ-25% בהשוואה לתקציב המקורי לשנת הכספים 1991. קיצוץ זה התבסס על החלטת הממשלה מספטמבר 1991, שהתקבלה במסגרת הצעדים להפחתת הגירעון בתקציב 1992, ולפיה החל במאוס 1992 תבטל הסובסידיה השוטפת לתחבורה הציבורית, ותישאיר בעינה סובסידיה לאוכלוסיות מיוחדות - קשישים, נוער, חיילים, מעוטי הכנסה ועוד. התמיכה השוטפת במפעילי

התחבורה הציבורית מתבטאת בכך, שהממשלה נושאת בהפרש בין ההוצאות התקניות של הפעלת השירות, שנקבעו בסל תשומות מוסכם, לבין פדיון תקני שנקבע בהסכם עם המפעילים. נוסף על כך מעבירה הממשלה מתקציב התמיכות בכל שנה סכומים למימון הצטיידות המפעילים באוטובוסים חדשים (כ-200 מיליון ש"ח ב-1992) וסכומים לכיסוי תשלומים לפירעון חובות מהעבר. בחוק התקציב ל-1992 נכללה ההרשאה לתמיכות בתחבורה הציבורית בסכום אחד בלי כל פירוט של סוג התמיכה, אף שפירוט כזה קיים זה שנים במשרדי האוצר והתחבורה. בהצעת התקציב ל-1994 פורטו הסוגים השונים של התמיכה בתכניות נפרדות. המדיניות התקציבית בנושא הסיוע לתחבורה הציבורית היא להמיר מקצת המשאבים, האמורים להתפנות מתשלום הסובסידיה השוטפת, לפיתוח התשתית לתחבורה בכלל ולתחבורה הציבורית בפרט.

טבלה 3:

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור בשנות הכספים 1991 ו-1992
(במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה		1992			
9) 1991	1992	התקציב	תוספת ההרשאה	התקציב	
חודשים)		המתוקן	להוצאה	המקורי	
639	772	791	275	516	תחבורה ציבורית
84	262	457	1	456	מים
115	159	256	88	168	תמיכות בייצור והבטחת
					הכנסה לחקלאים
26	57	98	42	56	מזה: חוק הגליל
11	23	25	13	12	חיטה
4	-	-	-	-	תמיכות במחירי מצרכי יסוד
					(מזון)
6	34	42	14	28	הובלת גרעינים
28	27	86	(-)8	94	תמיכות אחרות
876	1,254	1,632	370	1,262	ס"ה

למעשה, החלטת הממשלה האמורה לא בוצעה; הסובסידיה השוטפת לא בוטלה, והתמיכה ניתנת אפוא לכל המשתמשים בתחבורה הציבורית ולא רק לאוכלוסיות מיוחדות כאמור. גם העלאת התעריפים בתחבורה הציבורית, שתוכננה לחודש מארס, נדחתה ובוצעה רק באוגוסט 1992, ובשיעור של 12% בלבד, לעומת שיעור של 26% שנדרש לשם ביטול הסובסידיה השוטפת. יתר על כן, באפריל 1992 נחתם הסכם חדש בין הממשלה לבין קואופרטיב "דן", שתוקפו עד 31.12.94, ולפיו תמשיך הממשלה בקווים כלליים את ההסדרים שנקבעו בעבר בעניין התמיכות במפעילי התחבורה הציבורית.

במחצית השנייה של 1992 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת סכום כולל של 275 מיליון ש"ח מן הרזרבה הכללית למימון הגירעון שנוצר בתקציב הסובסידיות לתחבורה הציבורית עקב הדחייה במועד העלאת התעריפים ושיעורה הקטן של ההעלאה, וכן עקב ההוצאות הנוספות שנבעו מההסכם החדש עם קואופרטיב "דן".

2. בתחילת 1993 דרש שר האוצר, כי בשנים 1993 ו-1994 יועלו תעריפי התחבורה הציבורית בשיעור ריאלי של 3.5% בכל אחד ממועדי תשלום תוספת היוקר. שר התחבורה דרש שההעלאה תהיה בשיעור ריאלי של 2% בלבד. ראש הממשלה קבע, כי ב-1.3.93 יועלו תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית בשיעור ריאלי ממוצע של 2.8%.

3. בשנה הנסקרת סיכמו משרד התחבורה והסוכנות היהודית, כי החל בספטמבר 1992 תינתן לעולים חדשים המתגוררים במועצות אזוריות הנחה ניכרת ממחיר כרטיס "חופשי חודשי" של "אגד" המיועד לנסיעות בכל רחבי הארץ; מחירו של הכרטיס נקבע ל-16.5 ש"ח בלבד. מימון ההנחה, שהגיעה לכ-7.5 מיליון ש"ח לשנה (לפי חישובי אגף התקציבים), נעשה מתקציב התמיכות לתחבורה הציבורית, אף שמשרד האוצר לא אישר את ההסדר ולא היה מעורב בהכנתו. עקב העדר מימון תקציבי למתן ההנחות הועלה מחיר הכרטיס באוגוסט 1993 ל-35 ש"ח ובאוקטובר ל-50 ש"ח; בכך בוטלה למעשה רוב ההנחה שניתנה לעולים.

תמיכות במחירי מים

ההרשאה להוצאה המתוקנת (לסוף שנת הכספים 1992) בתחום הפעולה "תמיכות במחירי מים" היתה 456.9 מיליון ש"ח, וההוצאה למעשה - 262 מיליון ש"ח. מרבית ההוצאה נועדה לתמיכה בספקי מים - 108 מיליון ש"ח (בעיקר לחברת מקורות - 68 מיליון ש"ח), ולהשתתפות בתקציב הפיתוח של מפעלי מים - 134 מיליון ש"ח. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסביר אגף תקציבים, ששיעור הביצוע הנמוך בתקציב התמיכות הוא בשל שתי סיבות עיקריות: (א) דחיית מועד העברת מקצת התשלומים בגין פעילות שנעשתה ב-1992 לשנת 1993; (ב) וקצב ביצוע נמוך מהצפוי של תקציב הפיתוח.

תקציב התמיכות במים נועד לכסות את הפער בין מחירי המים הנגבים מהצרכנים לבין העלויות הריאליות של אספקת המים. תחום הפעולה "תמיכות במחירי המים" מבטא רק חלק מהסובסידיה הכוללת למים, שכן בשיטת חישוב העלויות שנהגה על פי תקנות המים (חישוב עלות המים), התשל"ו-1975, הובאו בחשבון רכיבי העלות השוטפת בלבד. הסובסידיה הסמויה הנובעת בעיקר מעלות ההון - פחת ותמורה להון - כמעט שלא הובאה בחשבון, כיוון שערך ההון שבידי חברת מקורות לא שוערך לצורך חישוב העלות (ראה דוח נפרד של מבקר המדינה על ניהול משק המים בישראל מדצמבר 1990, עמ' 37).

נוסף על הסובסידיה הגלויה והסמויה יש סבסוד צולב על ידי שימוש בהכנסות מהיטלים על מים שעלות הפקתם קטנה מהמחיר המרבי, לשם תמיכה במפעלי מים שעלות הפקת המים בהם גדולה יותר, באמצעות קרן איזון לדמי המים.

1. באוקטובר 1991 פורסמו תקנות המים (חישוב עלות המים), התשנ"ב-1992, ונקבע בהן, כי בחישוב עלות המים יכללו השקעות והוצאות הון, ריבית על ההשקעה ופחת. תקנות אלה היו הבסיס להכנת התקציב ל-1992. נוסף על כך התבסס התקציב על ההנחות האלה:

(א) הסובסידיה למים תקוצץ בשיעור ריאלי של 20%, על פי החלטת הממשלה מיום 27.11.91 לבטל בהדרגה את הסובסידיה בתוך חמש שנים.

(ב) במהלך 1992 יחתמו הממשלה וחברת מקורות על הסכם עלויות המגדיר בין היתר את בסיס ההתחשבות עם החברה על כלל הוצאותיה, ומאפשר להעביר את התמיכה לחברת מקורות ישירות מתקציב המדינה ולא דרך קרן האיזון (עד 1992 הועברו התמיכות באמצעות קרן האיזון). בהסכם מתחייבת הממשלה לשלם לחברת מקורות תמיכה בסכום ההפרש החיובי (אם יהיה כזה) שבין סל הוצאות תקני (בניכוי מקדם התייעלות) לבין סך כל הכנסותיה ממכירת מים ומזכויות מים. בסל ההוצאות, המפורט בנספח

רשומות בפעם הראשונה עלויות ההון והפחת. כיסוי הוצאות אלו אמור היה להגדיל את תקציב התמיכות במחירי מים, ולכן נוסף בתקציב המקורי תחום פעולה חדש: "מים - תקצוב נוסף", בסך 341 מיליון ש"ח.

למעשה בשנת 1992 לא נחתם הסכם העלויות עם חברת מקורות, ולא בוצעה החלטת הממשלה לבטל בהדרגה את הסובסידיה.

ב-31.3.92 חתמו משרד האוצר וחברת מקורות על הסכם תמיכות זמני לשנת 1992, ובו מתחייבת הממשלה לכסות את ההפרש בין הכנסות החברה ממכירת מים לבין הוצאותיה. סכומי ההוצאות וההכנסות נקובים בהסכם בלי פירוט דרך החישוב והרכיבים הכלולים בהם. אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ההסכם נבנה על בסיס נוסחת עלויות הדומה לזו שנהגה בעבר, דהיינו בלא הכללת עלויות ההון הריאליות והפחת. הסכומים חושבו על בסיס "ההוצאות המוכרות" בפועל של החברה בשנים האחרונות; מקדם ההתייעלות נקבע על בסיס שנת 1991 שההוצאות בה היו הגדולות ביותר בשנים האחרונות. במועד חתימת הסכם התמיכות הזמני כבר היו טיוטות של הסכם העלויות על נספחיו, שלפיהן נכללו, כאמור, בסל ההוצאות המפורט גם עלויות ההון והפחת; אולם עלויות אלה לא נכללו בהסכם הזמני.

לתקציב התמיכות ב-1992 נזקפה הוצאה בסך 134 מיליון ש"ח כהשתתפות בתקציב הפיתוח; סכום זה הועבר לחברת מקורות לשם פיתוח מפעלי מים. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסביר אגף התקציבים, שפירעון ריבית ופיתוח מפעלי מים תוקצבו מתקציב התמיכות בשל זמניות ההסכם. יצוין, כי כל הסכומים לפיתוח מפעלי מים שהועברו לחברת מקורות עד 1992 נרשמו כהלוואות שנתנה המדינה לחברה. עד מועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם העלויות. באוקטובר 1993 סוכם בין החשכ"ל לבין חברת מקורות, כי כל עוד לא נחתם ההסכם, יראו את הוצאות ההון של החברה כהלוואה, אשר תקופתה ותנאי הריבית וההצמדה עליה זהים לתנאי הלוואות הפיתוח שקיבלה החברה מהממשלה עד אוקטובר 1993. עוד נקבע בסיכום כי התשלומים הנובעים מההפרש שבין הכנסות החברה לבין ההוצאות הקבועות והמשתנות של החברה, כמפורט בטיטות הנספח, יהיו תשלום סופי, וכי הסכומים שהועברו לחברה במסגרת תקציב הפיתוח שלה, ונוכו מההתחשבנות בגין 1993, יוגדרו מענק מותנה שיהיה למענק מוחלט רק אם ייחתם ההסכם ובמועד שייחתם.

2. תקציב 1992 הוכן בשנה שחונה כשמשק המים שרוי היה בגירעון הידרולוגי גדול שנאמד בכ-2 מיליארד מ"ק. חורף 1992 היה גשום, ובמאי אותה שנה פורסם צו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה) (מחירי מים), התשנ"ב-1992, שבו הוגדלו מכסות המים ונקבעו על בסיס המכסות של שנת 1989, שהיו הגדולות ביותר בשנים האחרונות; בשנים 1990 ו-1991 קוצצו מכסות המים. בצו נקבעו שתי דרגות של תעריפים למים המסופקים בידי חברת מקורות: לכמות א' - 50% מכמות המים שהוקצתה לצרכן ב-1989, ולכמות ב' - ההפרש שבין כמות המים שהוקצתה לצרכן ב-1992 מחברת מקורות לבין כמות א'. לפי נתוני נציבות המים, המכסות שאישרה הנציבות בתחילת שנת 1992 היו 1,291 מיליון מ"ק, ובסוף השנה - 1,354 מיליון מ"ק. הצריכה בפועל ב-1992 היתה 940 מיליון מ"ק; המכסה שהוקצתה לחקלאות ב-1989 היתה 1,475 מיליון מ"ק.

תעריפי המים לחקלאות שנקבעו בצו מ-1992 למרבית מפעלי חברת מקורות היו לכמות א' - 0.36 ש"ח למ"ק, ולכמות ב' - 0.60 ש"ח למ"ק. תעריף המים לצריכה ביתית (בכל מפעלי חברת מקורות) נקבע ל-0.77 ש"ח למ"ק.

בספטמבר 1993 פורסמו תקנות המים (תעריפי המים המסופקים מאת מקורות) (תיקון), התשנ"ג-1993, ובהן נוספה עוד מדרגה לתעריף המים לחקלאות. כמות א' נשארה 50% מהכמות

ב-1989, כמות ב' נקבעה ל-30% מהכמות ב-1989, וכמות ג' - ההפרש בין כמות המים שהוקצתה ב-1993 לבין כמות א' וכמות ב' יחדיו.

אלה המחירים המרביים שנקבעו בתקנות: 0.39 ש"ח למ"ק לכמות א', 0.47 ש"ח למ"ק לכמות ב' ו-0.63 ש"ח למ"ק לכמות ג' (המחיר המשוקלל - 0.46 ש"ח למ"ק). משמעות ההחלטה היא עדכון המחיר לכמות א' בערך בשיעור התייקרות ה"סל הקובע" (ראה להלן), הוזלה נומינלית (וכמובן ריאלית) של המחיר לכמות ב' והעלאה נומינלית, אך הוזלה ריאלית, של המחיר לכמות ג'. המחיר המשוקלל מבטא את המחיר האפקטיבי רק אם מנצלים את מלוא המכסה; אם מנצלים פחות, אזי המחיר האפקטיבי קטן מהמחיר המשוקלל.

אגף התקציבים המליץ, שבשנת 1994 יבוטל התעריף המדורג ויונהג מחיר מים אחיד, ובד בבד יועלו התעריפים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול יישום המלצה זו, שכן ההגבלה המינהלית על צריכת המים בחקלאות אינה יעילה כיוון שהתעריף הנמוך ביותר חל על כמות גדולה מאוד. לכן, כאמור לעיל, המחיר הממוצע המשוקלל אינו מבטא את המחיר האפקטיבי.

3. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, תוקן חוק המים, התשי"ט-1959, ונקבע בפעם הראשונה מנגנון עדכון של התעריפים לדמי מים. לפי חוק המים יעודכנו התעריפים כל אימת ששיעור השינוי של ה"סל הקובע" מגיע ל-3.5%, או בחלוף שישה חודשים ממועד ההעלאה האחרונה (גם אם שיעור השינוי של הסל הקובע קטן מ-3.5%). הסל הקובע הוא שקלול של תעריפי החשמל, השכר הממוצע במשק ומדד המחירים לצרכן.

4. בשנים 1990 ו-1991 הוקטנו מכסות המים לחקלאים ובעקבות זאת החליט משרד החקלאות לפצותם; בתקציב משרד החקלאות לשנת 1992 נכללו פיצויי מים לחקלאים בסך 78 מיליון ש"ח. הפיצויים ניתנו על פי מבנה הייצור של כל חקלאי, ומשרד החקלאות טיפל בתהליך הפיצוי, ומשום כך נכללו ההוצאות בתקציב המשרד. לכאורה הפיצויים בשל הקטנת המכסות הם תמיכה, ועל כן מקומם בתקציב התמיכות. כאמור, בשנת 1992 הוגדלו המכסות הן בתחילת השנה והן במהלכה, והצריכה בפועל היתה קטנה אף מהמכסה הכוללת ההתחלתית.

5. ב-1992 נכללה בפעם הראשונה בתכנית "תמיכות בספקי מים" הוצאה בסך 19 מיליון ש"ח למימון עלויות משתנות של פעולות החדרה, שמבצעת חברת מקורות. בתקציב המקורי לא נכללה הרשאה להוצאה זו. מתברר, כי בתחילת השנה פנה נציב המים אל חברת מקורות והורה לה לבצע פעולות החדרה, על אף שלא ניתנה הקצבה למטרה זו. לאחר שחברת מקורות סירבה לבצע פעולות אלה בלא הקצבה מתאימה, סוכם הנושא עם משרד האוצר, ואגף התקציבים העביר סכום של 7 מיליון ש"ח מעתודה פנימית לספקי מים לצורך פתיחת הוראת תקציב מיוחדת למטרה זו. ביולי אותה שנה הועבר סכום של 4.5 מיליון ש"ח להוראת תקציב זו למימון הוצאות ההחדרה בחודשים ינואר - מאי; התקציב לפעולות אלה ניתן אפוא בדיעבד. בספטמבר הועבר סכום נוסף של 1.5 מיליון ש"ח ובדצמבר הועברו עוד 6 מיליון ש"ח.

לדברי אגף התקציבים, פעולות החדרה, כמו אספקת המים השוטפת, ימומנו בעתיד בידי הספקים והמפיקים, והם יגבו את הוצאותיהם מהצרכנים, ומסיבה זו נזקפו הוצאות אלו לתקציב התמיכות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההוצאה על החדרת מים איננה תמיכה במחירי המים אלא פעולה לשיפור משק המים, ויש לזקוף אותה לתקציב משק המים.

תמיכות בייצור והבטחת הכנסה לחקלאים

הסובסידיות ששולמו מתחום פעולה זה בשנה הנסקרת נועדו בעיקר למטרות האלה:

(א) תמיכות לייצור פטמים וביצי מאכל למגדלים הזכאים לכך על פי חוק הגליל, התשמ"ח-1988⁵; בשנה הנסקרת הגיעה התמיכה בגין ביצי מאכל ל-21.7 מיליון ש"ח והתמיכה בגין פטמים ל-35.7 מיליון ש"ח.

(ב) תמיכות ישירות ביצוא חקלאי במסגרת הסכמים בין הממשלה לבין מועצות הייצור בענפי הפרחים, הירקות והפירות, לשם הבטחת מחירי מינימום ליצואנים; ההוצאה למטרה זו הגיעה ל-25 מיליון ש"ח. נוסף על כך שולמו מתחום פעולה זה הוצאות בסך 12 מיליון ש"ח למימון פעולות לקידום ועידוד היצוא. על פי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1992, עקב העיוותים הכלכליים שיוצרת שיטת התמיכות הישירות - בעיקר סבסוד צולב בין מגדלים שונים בענף, המשלמים פרמיות לקרנות משותפות - מדיניות האוצר בהכנת התקציב למטרה זו היא העברת משאבים מתמיכות ישירות בענפים לתמיכות עקיפות של סיוע בקידום מכירות, בפיתוח שווקים ובמחקר שוק. עם זאת, במהלך 1993 אושרה העברת סכום כולל של 31 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית לתמיכה ביצוא הדירים, עקב משבר בשוקי הפרי הטרי המיוצא לחו"ל ובשוק העולמי לרכז פרי.

(ג) תמיכה במגדלי חיטה באזורים שונים בארץ, במסגרת הסכם שנחתם ב-1989 עם ארגון עובדי הפלחה ותוקפו עד סוף שנת 1993; ההוצאה למטרה זו ב-1992 היתה 17 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת הוגדלו השטחים שבגינם משולמת התמיכה והגיעו ל-712,000 דונם, לעומת 400,000 דונם שבגינם ניתנה תמיכה ב-1991. ב-1993 הוגדלו השטחים ל-800,000 דונם⁶.

עד 1991 רכשה הממשלה את כל יכול החיטה המקומית, והוא שימש בסיס למלאי החירום של חיטה. במסגרת הליברליזציה בענף החיטה החליטה הממשלה להפסיק, החל בספטמבר אותה שנה, לרכוש גם את החיטה המקומית המיועדת למלאי חירום (ראה להלן, עמ' 483, ובדוח שנתי 43, עמ' 610). במאוס 1992 פרסם משרד החקלאות מכרז להחזקת מלאי חיטה לשעת חירום בכמות של 170,000 טון; במכרז זכתה חברה קבלנית, שהשליטה בה היא בידי חברה זרה. על פי דוח ביצוע התקציב, ההוצאה על החזקת מלאי החיטה הגיעה ל-6 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת נזקפה הוצאה זו בפעם הראשונה לתקציב התמיכות; עד לאותה שנה היא נכללה בחשבונות הסחר הממשלתי, במסגרת ההוצאות לרכישת חיטה מקומית.

תשלום חובות

ההוצאה על פירעון חובות הפנים והחוץ של המדינה - קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) ולשער המטבע - הסתכמה בשנת הכספים 1992, לפי הרשום בדוח האוצר, ב-30,143 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. נוסף על כך משלם משרד האוצר לבנק ישראל תשלומי קרן וריבית בגין מקדמות (הלוואות) שנטלה הממשלה מבנק ישראל למימון חלק מהגירעון בתקציב. תשלומים אלה מתוקצבים בנפרד, בחלק ג' של התקציב, והם הסתכמו בשנת הכספים 1992 ב-1,978 מיליון ש"ח. בטבלאות 4 ו-5 שלהלן מפורטת ההוצאה על תשלום חובות פנים וחוץ ועל החזר חובות לבנק ישראל.

⁵ ראה דוח שנתי 43, עמ' יא.

⁶ ראה דוח שנתי 43, עמ' יב.

טבלה 4:

תשלומי הקרן והריבית לפי סוגי המלוות בשנת הכספים 1992 (במיליוני ש"ח)

הקרן*	הריבית	ס"ה 1992	ס"ה 1991
תשלומים על חשבון מלוות פנים			
מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה:			
מלוות מרצון	7,234	4,178	11,412
מלוות חובה	82	30	112
כספי אמיסיות ובנקים	3,375	1,880	5,255
פיקדונות בגין תכניות חיסכון**	2,251	469	2,720
מענקים בתכניות חיסכון וקופות גמל	-	145	145
מניות הסדר בנקאיות	-	-	-
המוסד לביטוח לאומי	1,388	1,617	3,005
מלוות, הפקדות ושונות	221	493	714
ס"ה	14,551	8,812	23,363
תשלומים על חשבון מלוות חוץ			
מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים	945	870	1,815
מלוות העצמאות והפיתוח	409	537	946
מלוות מבנקים	1,824	1,993	3,817
מלוות שונים	-	202	202
ס"ה	3,178	3,602	6,780
ס"ה למעט תשלומים לבנק ישראל	17,729	12,414	30,143
תשלומים לבנק ישראל על חשבון מקדמות ארוכות מועד***	1,085	893	1,978
ס"ה	18,814	13,307	32,121

* כולל הפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע.

** כולל תכניות התקציב "הפקדות בתכניות חיסכון" ו"שבירת תכניות חיסכון".

*** פירעון הקרן של המקדמות הארעיות אינו נכלל בחשבונות התקציב, משום שלפי תיקון לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, הן חייבות להיפרע עד תום שנת הכספים שבה הן ניתנו.

1. בתכניות "כספי אמיסיות ובנקים" הוצא סכום של 3,375 מיליון ש"ח בסעיף "תשלום חובות" (קרן) ו-1,880 מיליון ש"ח בסעיף "תשלום ריבית ועמלות", בעיקר בגין איגרות חוב (להלן - אג"ח) לא ממשלתיות שבהן השקיעו קופות גמל עד 1987 ושכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר למלוא תקופותיהן⁷.

⁷ ראה להלן, עמ' צא, ובדוח שנתי 43, עמ' סח.

טבלה 5:

התקציב לתשלום חובות בשנת הכספים 1992 והוצאה למעשה* (במיליוני ש"ח)

מלוות פנים	התקציב המקורי	התקציב המתוקן**	ההוצאה למעשה	שיעור ההוצאה למעשה יחסית לתקציב המתוקן (באחוזים)
קרן	16,476	16,476	14,551	88
ריבית	9,946	9,916	8,812	89
ס"ה	26,422	26,392	23,363	89
מלוות חוץ				
קרן	3,364	3,364	3,178	94
ריבית	4,179	4,209	3,602	86
ס"ה	7,543	7,573	6,780	90
כל המלוות				
קרן	19,840	19,840	17,729	89
ריבית	14,125	14,125	12,414	88
ס"ה	33,965	33,965	30,143	89
תשלומים לבנק ישראל				
קרן	1,065	1,065	1,085	102
ריבית	970	970	893	92
ס"ה	2,035	2,035	1,978	97
ס"ה תשלומים				
קרן	20,905	20,905	18,814	90
ריבית	15,095	15,095	13,307	88
ס"ה	36,000	36,000	32,121	89

* כולל הפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע.

** במהלך השנה הנסקרת נעשו רק שינויים פנימיים בהרשאה בסעיפים אלה.

(א) בתכנית "כספי אמיסיות ובנקים" בסעיף "תשלום ריבית ועמלות", נכללה בשנת הכספים 1990 תקנה ושמה "תוספת ריבית לקופות גמל". מבקר המדינה קבעה בדוח שנתי 41 (עמ' קלד ועמ' 29), שהנפקת אג"ח מיוחדות, הנושאות תשואה מועדפת, כרוכה בסובסידיה סמויה לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח, בלא כל הרשאה תקציבית ואף בלא דיווח לכנסת ולציבור על קיומה של הסובסידיה. אגף התקציבים תקצב את התקנה האמורה כדי לבטא את הסובסידיה

הזאת,

אולם

אגף החשכ"ל לא רשם באותה שנה הוצאה למעשה בתקנה זו, מפאת הקושי להגדיר ולכמת את הסובסידיה. עקב קושי זה לא נכלל פריט הרשאה כזה בפירוט התקציב על פי הוראות התקציב לשנת 1991. כתחליף חלקי לתקצוב הרשאה להוצאה על סובסידיה זו, כלל האוצר אזכור של הסובסידיה ואומדן של היקפה בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנות הכספים 1992, 1993, ו-1994, וכן בתכנית התקציב הרב-שנתית שהוגשה לכנסת יחד עם כל אחת מאותן הצעות תקציב. על פי תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 1994 - 1996, הסובסידיה לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח, הגלומה בתשואה המועדפת בגין אגרות החוב המיועדות שהונפקו להן משנת הכספים 1986 ואילך, נאמדת ב-900 מיליון ש"ח ב-1994, ב-1,040 מיליון ש"ח ב-1995 וב-1,180 מיליון ש"ח ב-1996, הכל במחירי תקציב 1994. לא הוצג אומדן נפרד של הסובסידיה לקרנות פנסיה והסובסידיה לחברות ביטוח. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר להציג אומדן נפרד של כל אחד משתי הסובסידיות (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', בפרק "הרפורמה בשוק ההון", עמ' פד - פה).

(ב) בדברי ההסבר לתכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 1993 - 1995 נאמר: "בשנת 1992 הופסקה הנפקת אג"ח המיועדות לביטוח חיים". בדוח שנתי 43 (עמ' כא) צוין כי קביעה זו אינה מדויקת: המדינה מחויבת להמשיך עוד שנים רבות להנפיק אג"ח מיועדות לחברות הביטוח להשקעת מרבית כספי הפרמיות שישלמו המבוטחים ומעבידיהם לחברות הביטוח, על פי פוליסות ביטוח מנהלים וכדומה שנחתמו עד סוף 1990 (ומיעוט ניכר מכספי הפרמיות שישלמו על פי פוליסות שנחתמו בשנת 1991). מן הראוי היה לציין זאת במפורש בדברי ההסבר, ולהוסיף שבגין פוליסות ביטוח שנחתמו מתחילת 1992 ואילך לא תנפיק המדינה לחברות הביטוח אג"ח מיועדות. בדברי ההסבר לתכנית הרב-שנתית לשנים 1994 - 1996 הושמטה הקביעה הבלתי מדויקת האמורה, אולם לא נזכרה העובדה שהמדינה מחויבת להנפיק אג"ח מיועדות לביטוח חיים, בהיקף גדול, עוד שנים רבות, ולא ניתן הסבר לכך שצפוי שהסובסידיה תוסיף ותגדל ריאלית בכל אחת מהשנים הקרובות.

2. בהסכמים בין האוצר לבין הבנקים בעניין 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 בתכניות (בנק ישראל מנהל את מערכת הפיקדונות בשביל משרד האוצר). תכניות התקציב לפירעון פיקדונות הבנקים באוצר בגין תכניות חיסכון נוגעות לתכניות חיסכון אלו, ולא לתכניות החיסכון שנפתחו החל ב-1985 (כגון "תשואה" ו"תשורה"), שבמסגרתן אין הבנקים מפקידים את כספי הצבירה באוצר, אלא רוכשים מלוות מדינה סחירים לפי מכסת חובה שקבע משרד האוצר, וניירות ערך אחרים לפי שיקוליהם. שיטה זו תואמת את הרפורמה בשוק ההון (ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' פה - פו). פירעון הקרן והריבית בגין החלק מכספי הצבירה בתכניות החיסכון הללו, שהבנקים משקיעים באג"ח סחירות של המדינה, כלול אפוא בתכניות התקציב לפירעון "מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה".

3. בתכנית "מענקים בתכניות חיסכון וקופות גמל", בסעיף "תשלום ריבית ועמלות", נרשמים, בלא הבחנה, מענקים לתכניות חיסכון מסוגים שונים שמנהלים הבנקים ומענק בשיעור של 0.5% לשנה שמשלם האוצר לקרנות פנסיה לחיזוק מצבן האקטוארי⁸, בתוספת לריבית של 5.5%

⁸ בעניין קביעת תשלום התוספת המיוחדת לקרנות פנסיה בגין אג"ח מיוחדות שהנפיק האוצר לקרנות הפנסיה החל ממאי 1991, כפי שנקבע בנספח להסכם עסקת החבילה מיום 24.5.91 בין הממשלה לבין ההסתדרות לתקופה 24.5.91 - 31.12.91, ראה בדוח שנתי 42, חלק ג', הפרק "הרפורמה בשוק ההון", עמ' עב. מאז תחילת 1993 מאשר משרד האוצר לבנק ישראל מפעם לפעם להנפיק אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה. האוצר ימשיך לשלם את התוספת הזאת בגין אג"ח שהונפקו עד מאי 1991.

הנקובה באיגרות החוב המיועדות שבהן משקיעות הקרנות את רוב כספיהן. לפי הסברי אגף החשכ"ל, הרוב הגדול של סכום זה הוצא על תוספת הריבית לקרנות פנסיה, ומיעוט קטן - על מענקים לתכניות חיסכון. תוספת הריבית משולמת נוסף על הריבית המועדפת הנקובה באיגרות החוב המיועדות, ובנפרד ממנה. באומדן הסובסידיה האמורה לקרנות הפנסיה הנזכרת לעיל מובאת בחשבון גם תוספת הריבית של 0.5% הנדונה כאן.

כיוון שההוצאה על מענקים לקרנות פנסיה וההוצאה על מענקים לתכניות חיסכון שונות זו מזו במהותן, המליץ מבקר המדינה, עוד ברוח שנתי 38 (עמ' 40), לתקצבן בתכניות נפרדות, ואולם הליקוי לא תוקן.

בתכנית זו נרשמה בשנה הנסקרת הוצאה בסך 145 מיליון ש"ח. לפי נתוני אגף החשכ"ל, סכום 144 מיליון ש"ח הוצא על המענק לקרנות הפנסיה, ו-1 מיליון ש"ח על מענקים לתכניות חיסכון בנקאיות ישנות, שיתרתן הולכת וקטנה. מכאן ששם התכנית אינו מבטא כראוי את העובדה שכמעט כל ההוצאה בתכנית היא מענק לקרנות הפנסיה. יש מקום לתקצב את המענקים לתכניות חיסכון בתכנית תקציב המיועדת לתשלום ריבית על הפקדות הבנקים באוצר בקשר לתכניות חיסכון.

4. (א) התכנית "מלוות, הפקדות ושונות" בסעיף הריבית כוללת בעיקר תשלומים לבנקים בגין מרווח בעד ניהול תכניות החיסכון מהסוגים שנזכרים לעיל (דהיינו, שכספי הצבירה בהן מופקדים באוצר, ובנק ישראל מנהל בשבילו את הפיקדונות); הריבית המשולמת לחוסכים בתכניות חיסכון אלו מתוקצבת בתכניות התקציב המיועדות לכך, כאמור לעיל. יחד עם תשלומי המרווח לבנקים על תכניות חיסכון נכללים בתכנית התקציב "מלוות, הפקדות ושונות" גם תשלומי ריבית על פיקדונות וקרנות שונים שבמצבת החובות, ועל תכניות חיסכון ישנות (בעיקר משנות השבעים) המנוהלות בידי משרד האוצר.

בתכנית זו נרשמה בשנת 1992 הוצאה בסך 375 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה מתוקנת בסך 319 מיליון ש"ח (חריגה של 18%).

(ב) בתחום הפעולה "תשלומי ריבית ועמלות שונים"⁹ על מלוות פנים הסתכמה ההוצאה ב-118 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה מתוקנת של 102 מיליון ש"ח (חריגה של 16%).

בתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח" שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות" (חובות חוץ) נרשמה הוצאה בסך של 537 מיליון ש"ח לעומת הרשאה מתוקנת בסך של 488 מיליון ש"ח (חריגה של 10%).

בתכנית "תשלומי ריבית ועמלות" (חובות חוץ) שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות" נרשמה הוצאה של 126 מיליון ש"ח לעומת הרשאה מתוקנת בסך של 71 מיליון ש"ח (חריגה של 76%).

(ג) במתכונת התקצוב הנהוגה בתכנית "מלוות, הפקדות ושונות", וכן בתחום פעולה "ריבית ועמלות שונים", כלולים בכל אחד מהם בלא הבחנה מרווחים ועמלות המשולמים לבנקים בעד שירותי תיווך פיננסי, יחד עם ריבית המשולמת לחוסכים ולמלווים. יתירה מזו, המרווח לבנקים בגין תכניות חיסכון רשום יחד עם ריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על תכניות החיסכון, המתוקצבת בתכניות תקציב אחרות; גם העמלה על הפצת מלוות המדינה רשומה יחד עם הריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על מלוות המדינה.

מן הראוי היה לתקצב עמלות ומרווחים לבנקים בנפרד מתשלומי ריבית לחוסכים או למלווים - לפחות ברמת הפירוט ב"הוראות התקציב" ("תקנות התקציב" - במינוח שנקט האוצר עד שנת הכספים 1990). יש לשקול שתי חלופות למתכונת הקיימת: (1) לתקצב - בפרט נפרד (במסגרת

⁹ בטבלה 4 לעיל כלול תחום פעולה זה בפרט "מלוות, הפקדות ושונות" במלוות פנים.

הפירוט הנוסף של תכניות התקציב על פי הוראות התקציב) - את המרווח או העמלה לבנק באותה תכנית בתקציב, שבה נרשמת הריבית על אותם חובות שבגינם משלם האוצר את המרווח או העמלה. (2) לתקציב בתכנית אחת את כל המרווחים והעמלות, כל אחד בפריט נפרד, שיוזזה לפי סוג החוב שבגינו ניתן התשלום.

5. בתכנית "מלוות, הפקדות ושונות" בסעיף "תשלום חובות" (קרן - מלוות פנים) נרשמה הוצאה בסך 221 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה להוצאה של 165 מיליון ש"ח (חריגה של 34%).

סבסוד אשראי והוזלת ריבית

1. להלן פירוט התקציב וההוצאה למעשה בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" בשנת הכספים 1992 (במיליוני ש"ח):

התקציב	ההוצאה למעשה	
490	470	ביטוח הצמדה למדד
41	63	ביטוח הצמדה לשער
10	2	תמיכה באשראי בענפי המשק (באמצעות בנק ישראל) והשתתפות בעלויות מימון
541	535	סה"כ

הסכומים בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" מיועדים לכיסוי הפרשי הצמדה למדד 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 עוד שנים אחדות לאשר, בהיקף מצומצם, ביטוח הצמדה להלוואות למטרות שונות ואילו מרבית ההלוואות שנתנה הממשלה החל באותה שנה הוצמדו למדד המחירים לצרכן. תשלומי הממשלה בגין הסדרי ביטוח ההצמדה שאושרו עד שנות השמונים הראשונות אמורים להימשך אחרי שנת 2000.

ההוצאה על ביטוח הצמדה לשער המטבע חרגה ב-55% מההרשאה.

2. 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, על פי הנוהג שנקט משרד האוצר במשך שנים רבות עד שנת 1991, הסובסידיה הגלומה בהן לא באה בדרך כלל לידי ביטוי, לא בסעיף זה ולא בסעיף אחר בתקציב המדינה. על ליקוי זה הצביעו מבקרי המדינה פעמים רבות¹⁰. בשנות הכספים 1991 ו-1992 ובעיקר בשנת הכספים 1993 פעל אגף התקציבים לתקן את הליקוי הזה, באשר להלוואות חדשות, בדרך של תקצוב מפורש של אומדן הסובסידיה הגלומה בהלוואות מתקציב המדינה, וכן הסובסידיה שהממשלה התחייבה להעניק בגין הלוואות אפותיקאיות לזכאים, שלא ניתנו מכספי התקציב, אלא שהבנקים למשכנתאות מימנו אותן ממקורותיהם¹¹ (ראה לעיל, עמ' כט).

¹⁰ ראה דוח שנתי 29, עמ' 266 - 267; דוח שנתי 31, עמ' 91 - 92; ובפרק המשנה על סבסוד אשראי בפרק על תקציב המדינה בכל אחד מהדוחות השנתיים למן דוח 34 ועד דוח 43.

¹¹ סובסידיה זו מתוקצבת בתכנית "סבסוד הלוואות לזכאים ממקורות הבנקים למשכנתאות" בסעיף ההוצאה "מענקי בינוי ושיכון", שתוקצב לראשונה בשנת הכספים 1992.

ההכנסה

על פי דוח האוצר, היו התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממלוות וחשבון הון) בשנת הכספים 1992 (מ-1.1.92 עד 31.12.92) 97,956 מיליון ש"ח, לעומת 63,428 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1991. כיוון שבשנת הכספים 1991 היו 9 חודשים (אפריל - דצמבר), לצורכי השוואה לשנת הכספים הקודמת שהיו בה 12 חודשים הוכפלה ההכנסה לשנת 1991 ב-4/3. בצורת חישוב זו הונח, כי היקף הפעילות לשנה שלמה ניתן להערכה על פי הפעילות במשך תשעה חודשים, דבר שאינו מדויק בהכרח בכל התחומים. לדוגמה, בסעיפים שונים של הכנסות - בעיקר בהכנסות ממסים ובקבלת מענקים מחו"ל - יש עונתיות, והדבר לא הובא בחשבון. בתקבולים במטבע ישראלי היתה עלייה ריאלית של 5%, ואילו במלוות ובמענקים מחו"ל היתה ירידה ריאלית של 3% (בהתחשב בשינוי של 8% בשער החליפין הממוצע בין שתי שנות הכספים). בעניין ההכנסה בשנת 1992 בהשוואה לשנת הכספים 1991, ראה טבלה 6 להלן.

בתקבולים ממלוות וחשבון הון היתה בשנה הנסקרת ירידה ריאלית של 1% בהשוואה לשנה הקודמת. התקבולים בתקציב המדינה כוללים תקבולים שוטפים בצד תקבולים למימון החזר חובות ולמימון הגירעון. בניתוח הגירעון התקציבי כולל אגף התקציבים בהגדרת הכנסות: הכנסות ממסים, מענקים מחו"ל, והכנסות אחרות (ריבית ורווחים, הפרשות לפנסיה ופיצויים, תמלוגים ושונות, מלווה מהמוסד לביטוח לאומי, החזר השקעות והלוואות הממשלה, והוצאות מותנות בהכנסה), ואלה הסתכמו בשנה הנסקרת ב-74.2 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, בשנת הכספים 1991 הן הסתכמו ב-46.4 מיליארד ש"ח, דהיינו היתה עלייה ריאלית של 7% בהכנסות אלה.

ההפרש בין התקבולים בשנת 1992 (97,956 מיליון ש"ח) לבין התחזית המתוקנת של ההכנסות (106,824 מיליון ש"ח) היה בסך של 8,868 מיליון ש"ח (ניצול של 92%). ירידה זו נובעת מירידה בתקבולים ממסי הכנסה בסך 2,757 מיליון ש"ח ובתקבולים ממסי הוצאה בסך של 2,715 מיליון ש"ח, מירידה במלוות ובמענקים מחו"ל בסך 2,936 מיליון ש"ח ומירידה בתקבולים ממכירת חברות בסך 938 מיליון ש"ח. ההכנסות מריבית ומרווחים היו גדולות מהאומדן ב-478 מיליון ש"ח.

בתחזית המקורית שצורפה לחוק התקציב לשנת 1992, סך כל התקבולים היה 107,055 מיליון ש"ח. בתחזית זו נכללו תקבולים מבנק ישראל בסך 2,035 מיליון ש"ח כמקדמה למימון חוב לבנק ישראל. ב-17.5.92 החליטה הממשלה, כי למען הגברת התעסוקה למבקשי עבודה ובהם עולים חדשים יבוטל מס מעסיקים בשיעור 3% המוטל במגזר העסקי החל ב-1.5.92. ביטול המס הביא להפחתת הכנסות המדינה בסכום של 230 מיליון ש"ח בשנת 1992, והאומדן המתוקן היה 106,825 מיליון ש"ח. הממשלה החליטה, כי ההקטנה הצפויה בהכנסות תמומן מעודפים במשרד לקליטת העלייה, ובעקבות זאת הוקטן סעיף ההוצאה של משרד זה בסכום האמור.

תקבולים שוטפים

מסים ותשלומי חובה

בשנת הכספים 1992 הסתכמו ההכנסות ממסים ב-51,649 מיליון ש"ח - עלייה של 7% במונחים ריאליים בהשוואה לשנת הכספים 1991. אלה הרכיבים העיקריים בהכנסות ממסים: מס הכנסה - 20,089 מיליון ש"ח (39%); מס ערך מוסף - 16,105 מיליון ש"ח (31%); מס קנייה - 4,772 מיליון ש"ח (9%); מע"מ על מלכ"רים (מס שכר) - 2,711 מיליון ש"ח (5%); מס ובלו על דלק - 2,671 מיליון ש"ח (5%); מכס והיטל על יבוא - 1,329 מיליון ש"ח (3%).

מיליון ש"ח היתרה בסך 3,972

מיליון ש"ח, כ-8% מההכנסות ממסים, נובעת ברובה מהמסים האלה: מס מעסיקים (754 מיליון ש"ח), מס רכוש (390 מיליון ש"ח), מס רכישה (658 מיליון ש"ח), מס שבח (461 מיליון ש"ח), אגרות כלי רכב, אגרות ורשיונות (1,085 מיליון ש"ח).

טבלה 6:

ההכנסה בשנת הכספים 1992: התחזית וההכנסה למעשה, בהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1991

התחזית המקורית	התחזית המתוקנת	ההכנסה למעשה 1992	ההכנסה למעשה 1991 (9 חודשים)	ההכנסה למעשה ב- 1992 לעומת 1991 (באחוזים)	אומדן השינוי הריאלי**
תקבולים שוטפים					
מסים ותשלומי חובה	57350	57120	51649	32427	19
ריבית, רווחים, תמלוגים ושונות	2730	2730	3971	2315	29
ס"ה	60080	59850	55620	34742	20
תקבולים ממלוות וחשבון הון					
מלוות ומענקים מחו"ל	17144	17144	14208	10140	5
אמיסיות והפקדות באוצר	19850	1985	18647	13107	7
מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	2535	2535	3250	1026	138
גביות קרן והכנסות אחרות	5411	5411	4054	2926	4
ס"ה	44940	44940	40159	27199	11
ס"ה תקבולים פרט לתקבולים מבנק ישראל	105020	104790	95779	61941	16
תקבולים מבנק ישראל					
מקדמות	2035	2035	-	-	-
ריבית ורווחים	-	-	2176	1487	10
ס"ה תקבולים	107055	106825	97955	63428	16

* כיוון ששנת הכספים 1991 מונה 9 חודשים, לצורכי השוואה לשנת 1992 המונה 12 חודשים, מוכפלת ההכנסה לשנת 1991 ב-4/3. החישוב בדרך זו נעשה בהנחה שאת היקף הפעילות בשנה שלמה אפשר לעמוד על פי 9 חודשים, הנחה שלא בכל התחומים היא בהכרח נכונה.

** האומדן בדרך של ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע בשנת הכספים 1992 לעומת ממוצע בשנת הכספים 1991 – עלייה של 11.9%) מן השינוי הנומינלי, חוץ מסעיף מלוות ומענקים מחוץ לארץ, שלגביו השינוי בשער החליפין של הדולר נוכח מן השינוי הנומינלי.

1. התקבולים ממס הכנסה בשנים 1991 ו-1992 היו 39% מהסך הכולל של המסים, לעומת 43% בשנת 1990. בשנה הנסקרת היו התקבולים 88% מהתחזית בתקציב המקורי. הפער בין התקציב ובין הביצוע בסך 2,831 מיליון ש"ח נוצר בעיקר כיוון שהפעילות הכלכלית בפועל היתה קטנה מן התחזית המקורית לשנת 1992. התחזית המקורית הניחה עלייה גדולה יותר בהכנסות עקב פעילות שנדחתה בתקופת מלחמת המפרץ. בינואר 1992 הוטל היטל קליטה בשיעור של 5% ממס ההכנסה על יחידים, והוא הביא לתוספת בתקבולים.

2. בתקבולים ממע"מ בשנת 1992 היתה עלייה ריאלית של 7% לעומת 1991. אף שסכום הגבייה ב-1992 גדל לעומת 1991, אומדן ההכנסות היה גדול ממנו ב-2,221 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת גדלו התקבולים ממע"מ על מלכ"רים בשיעור ריאלי של כ-22%.

3. ההכנסות ממכס בשנת 1992 גדלו ריאלית ב-6% וההכנסות ממס קנייה גדלו ריאלית ב-10% בהשוואה לשנת 1991, בעקבות גידול ביבוא של מוצרי צריכה (מוצרים בני קיימא וכלי רכב). מספר כלי הרכב החדשים שיבאו בשנת 1992 היה כ-120,000, לעומת כ-85,000 בשנת 1991. ההכנסות ממס קנייה על רכב פרטי היו קרוב ל-50% מסך ההכנסות ממס קנייה על היבוא באותה שנה. בפברואר 1992 הוטל מס קנייה בשיעור 10% על משקאות קלים ו-5% על מיצי פירות.

4. הגבייה של מס רכוש, מס רכישה ומס שבח בשנת 1992 הסתכמה ב-1,509 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 1% בהשוואה לשנת 1991; אומדן ההכנסה ממסים אלה בתקציב המקורי היה 1,630 מיליון ש"ח, והתקבולים למעשה היו 93% ממנו.

5. תקבולים ממס ובלו על דלק בשנת 1992 הסתכמו ב-2,671 מיליון ש"ח - עלייה של 11% במונחים ריאליים. מיום 2.6.91 (במסגרת הרפורמה במסים על כלי רכב) הועלה שיעור הבלו על בנזין מ-45% ל-48% ועל בנזין נטול עופרת מ-43% ל-44%. בדצמבר 1991 הועלה שיעור הבלו על בנזין מ-48% ל-52%, ושיעור המס על דלק נטול עופרת הועלה מ-44% ל-48%. נוסף על העלאת הבלו על הדלק היתה גם עלייה במספר כלי הרכב בכבישים, וגם היא תרמה לגידול בתקבולים אלה. הרישומים בסעיף "מס דלק" כללו בלו על דלק, והרישומים בסעיף "בלו" היו במקורם רישומים של בלו על סיגריות ולא על דלק, דהיינו הרישומים לא היו נכונים.

6. הכנסות ממס מעסיקים¹² בשנה הנסקרת היו 753 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 13% בהשוואה לשנת 1991. ב-30.6.92 התפרסם צו מס מעסיקים (שינוי שיעור המס), התשנ"ב-1992, ולפיו החל ב-1 במאי 1992 בוטל מס מעסיקים בשיעור 3% במגזר העסקי, לאחר שביוני 1991 הופחת שיעורו מ-4% ל-3% (מס המעסיקים לגופים ציבוריים נשאר בשיעור של 4%).

סך כל התקבולים ממסים ומתשלומי חובה היו ב-51,649 מיליון ש"ח לעומת התקציב המקורי שהיה 57,350 מיליון ש"ח, דהיינו התקבולים היו קטנים ב-5,701 מיליון ש"ח מהתחזית. המסים העיקריים שבהם לא התממשה התחזית היו מס הכנסה (2,831 מיליון ש"ח פחות מהתחזית) ומס ערך מוסף (2,221 מיליון ש"ח פחות מהתחזית).

ריבית, תמלוגים ושונות

ההכנסה בסעיף זה, הכוללת ריבית, רווחים, תמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים, היתה בשנת הכספים 1992 3,971 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 15% לעומת שנת 1991. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות מריבית ומרווחים בסך של 1,350 מיליון ש"ח והתקבולים היו 1,828 מיליון ש"ח. הסעיפים העיקריים שבהם היו הפרשים גדולים בין האומדן לבין ההכנסות בפועל: "ריבית

¹² מס זה מוטל על כל תשלומי השכר של המעסיקים (חוץ מהחזר הוצאות), אך פטורים ממנו מעסיקים בתחומי התעשייה, החקלאות והבנייה למגורים, בתי מלון וחברות שיווק ליצוא.

במט"ח" (תקבולים - 338 מיליון ש"ח; אומדן - 122 מיליון ש"ח), "גביית ריבית" (תקבולים - 1,439 מיליון ש"ח; אומדן - 1,200 מיליון ש"ח), והכנסות מתמלוגים ותקבולים שונים (תקבולים - 2,070 מיליון ש"ח; אומדן - 1,380 מיליון ש"ח).

התקבולים מריבית במט"ח בסך 388 מיליון ש"ח כוללים 306 מיליון ש"ח רווחים ריאליים שמומשו בידי בנק ישראל, לעומת 463 מיליון ש"ח רווחים ריאליים שמומשו בשנה הקודמת. רווחים אלה נרשמו בחלק א' של התקציב. יתרת רווחי בנק ישראל לאחר הפחתת הרווחים הריאליים נרשמו בחלק ג'. משרד מבקר המדינה המליץ בעבר על פתיחת סעיף הכנסות חדש "רווחים ריאליים של בנק ישראל" ומשרד האוצר הודיע, כי החל בשנת 1993 תבוצע המלצה זו.

התקבולים מגביית ריבית בשנה הנסקרת היו בסך 1,439 מיליון ש"ח; 906 מיליון ש"ח מסכום זה הם תקבולים מהצמדה לריבית. מסכום הגבייה קוזז סך של כ-148 מיליון ש"ח עמלה לבנקים עבור הגבייה. לדעת מבקר המדינה (שהובאה בדוח שנתי 43, עמ' כז), מן הראוי להציג את ההוצאה על הגבייה בנפרד ולשקף את ההכנסות מריבית ברוטו בסך 1,587 מיליון ש"ח. אגף התקציבים הודיע בפברואר 1993 בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הנושא ייבדק עם החשכ"ל.

להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים ומתקבולים שונים:

1. התקבולים מדיבידנד לשנת 1992 הסתכמו ב-364 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 6% בהשוואה לשנת 1991. אלה סכומי הדיבידנד העיקריים שהתקבלו: מחברת שירותי נפט בע"מ - 65 מיליון ש"ח; מבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - חברת בזק) - 80 מיליון ש"ח; מחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ - 75 מיליון ש"ח; מחברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - חברת כי"ל) - 98 מיליון ש"ח; ומחברת מבני תעשייה בע"מ - 18 מיליון ש"ח. במאסר 1993 נמכרו מניות המדינה בחברת מבני תעשייה (51%). לפני המכירה העבירה החברה דיבידנד למדינה בסך של 62 מיליון ש"ח.

2. "תמלוגים מחברות ממשלתיות" - התקבולים בסעיף זה לשנת 1992 הסתכמו ב-408 מיליון ש"ח. להלן סכומי התמלוגים העיקריים: מחברת בזק - 269 מיליון ש"ח, מרשות הנמלים והרכבות - 114 מיליון ש"ח, ומרשות הדואר - 24 מיליון ש"ח. דוחות התמלוגים שמגישה חברת בזק אינם מאפשרים לאגף החשכ"ל לבדוק את התאמת התשלומים לתמלוגים המתחייבים על פי החוק. ב-17.10.91 החליטו חברת בזק ואגף החשכ"ל להקים צוות בראשות נציג רואה החשבון של חברת בזק ועוד נציג מכל צד, כדי שיציע נהלים לתשלום תמלוגים מחברת בזק. עד סוף אוקטובר 1993 לא גובשה שיטה מדויקת להתחשבות עם החברה. בין משרד האוצר לחברת בזק יש חילוקי דעות בעניין ההכנסות שיש לשלם בגינת תגמולים. במאי 1992 דרש החשכ"ל מהחברה תמלוגים נוספים משנת 1990 ואילך. על פי מכתב החשכ"ל לחברה מ-31.3.93, סכום התמלוגים הנוסף נאמד בכ-143 מיליון ש"ח.

התמלוגים שרשות הדואר העבירה בשנת 1992, לפי דיווחיה, היו בסך 20.6 מיליון ש"ח. הרשות מקזת מסכומי התמלוגים את החובות שחב לה האוצר בגין ריבית על פיקדונות של מפקידים פרטיים בבנק הדואר. סכום הקיזוזים היה 8.6 מיליון ש"ח. בחשבונות האוצר רשום סך של 24 מיליון ש"ח הכולל את סכום התמלוגים לשנת 1991 ולשנת 1992. סכום התמלוגים לשנת 1992 איננו משקף את התמלוגים ששולמו למעשה לפי דיווחי רשות הדואר, כיוון שאינו כולל סך של כ-6.3 מיליון ש"ח שנרשם באיחור רק בשנת 1993, וסך של 340,000 ש"ח שטרם נרשם, מאחר שיש מחלוקת בין הצדדים בעניין הסכום הזה.

על פי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשמ"ח-1988, תוקן חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, ונקבע שהחל בשנת הכספים 1988 תשלם הרשות

תשלום שנתי למדינה. מחודש נובמבר 1988 ועד לסוף הרבע הראשון של שנת 1993 לא שילמה הרשות כל סכום בגין התשלומים שהיא חייבת לשלם על פי חוק. חוב הרשות למשרד האוצר ב-19.4.93 (לפי דיווחי החשכ"ל) גדול מ-100 מיליון ש"ח (כולל ריבית והפרשי הצמדה). באותו מועד פנה החשכ"ל אל שר התחבורה בבקשה שיורה לרשות לפרוע את חובה למדינה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, כי מתגבש הסדר בין רשות שדות התעופה למשרד האוצר שיביא לגמר ההתחשבות בעניין חובות העבר על נכסים ועל תמלוגים ובדבר מתכונת תשלומי תמלוגים בעתיד.

בעקבות הצטברות של יתרות כספיות בקרן הפיתוח ברשות השידור, היה על הרשות - על פי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989 - לשלם לאוצר המדינה סך של 50 מיליון ש"ח. סכום זה בתוספת ריבית שולם במהלך השנים 1990 ו-1991. נקבע בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990, שהרשות תשלם לאוצר המדינה לשנת 1990 סך של 75 מיליון ש"ח. בשנת 1991 העבירה הרשות לאוצר סך של 28.8 מיליון ש"ח, וב-16.12.92 היתה יתרת החוב 81 מיליון ש"ח. ביולי 1993 נדון עניין החוב בין מנכ"ל משרד האוצר לבין יו"ר הוועד המנהל של רשות השידור ומנכ"ל הרשות, וסוכם, כי הרשות תגיש למשרד האוצר את הצעתה להסדר החוב. ב-3.8.93 כתב מנכ"ל הרשות למנכ"ל משרד האוצר, כי הרשות סבורה שעל המשרד להחזיר לה את הכספים שהועברו לקופת המדינה, שכן כספים אלה דרושים לה כדי לייצב את מצבה הכספי.

3. "תמלוגים ממפעלים עסקיים" - בסעיף זה נרשם סך של 8 מיליון ש"ח, שהעביר מינהל הסחר הממשלתי כרווחים בשנת 1992. סכום זה הוא רק 9% מאומדן התקציב לאותה שנה, שהיה 93 מיליון ש"ח. בשנת 1991 הועברו במסגרת זו 38 מיליון ש"ח.

על פי דוח ביצוע התקציב של מינהל הסחר הממשלתי, רווחי המינהל מסחר בבשר היו 141 מיליון ש"ח. מסכום זה כ-134 מיליון ש"ח נרשמו בסעיף "הכנסות שונות".

4. "הכנסות מאוצרות טבע" - בסעיף זה מרבית התקבולים הם תמלוגים לשנת 1991 בסך 25.7 מיליון ש"ח, שהועברו בשנת 1992 מחברת מפעלי ים המלח בע"מ באמצעות משרד התעשייה והמסחר.

5. "תקבולים שונים" - ההכנסות בסעיף זה היו 1,263 מיליון ש"ח, ואילו האומדן בתקציב היה 549 מיליון ש"ח; דהיינו גידול נומינלי של 230% בהכנסות וגידול ריאלי של 50%, בהשוואה לשנת 1991. בסעיף זה נרשמות הכנסות שונות, והוא כולל גם הכנסות והחזרים משנים קודמות.

התקבולים מהכנסות שונות בשנת 1992 הסתכמו ב-1,229 מיליון ש"ח, לעומת האומדן בתקציב שהיה 479 מיליון ש"ח. בסעיף זה נכללו הכנסות מהפרשי שער מט"ח - 372 מיליון ש"ח, רווחים מיבוא בשר (ראה לעיל) - 134 מיליון ש"ח שהועברו מינהל הסחר הממשלתי, ודמי שימוש בנכסים ממשלתיים - 91 מיליון ש"ח. החל בשנת 1991 מחויב תקציב משרדי הממשלה בדמי שכירות בעד המבנים המשרדיים שמעמידה לרשותם מחלקת הדיוור, שהם רכוש הממשלה. הוצאה זו בתקציבי המשרדים הממשלתיים הועברה כתקבול לסעיף "הכנסות שונות". מן הראוי היה לפתוח סעיף הכנסות חדש שייקרא "דמי שימוש בנכסים ממשלתיים". על פי המלצת מבקר המדינה, פתח אגף התקציבים סעיף הכנסות חדש בשם זה בהצעת התקציב לשנת 1994. ההכנסות מרשות הנמלים והרכבות היו בסך 377 מיליון ש"ח - מקדמה בעד העברת נכסים וזכויות שקיבלה הרשות מהמדינה.

בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, נקבע, כי הממשלה תעביר נכסים לרשות שדות התעופה על פי הסכם שייקבע בינה לבין הממשלה באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

ב-31.12.90 הגיעו הממשלה והרשות לסיכום עקרונות על הסדר העברת הנכסים, ונקבע בו כי עם חתימת ההסכם תשלם הרשות לממשלה 100 מיליון ש"ח (לפי ערכם ב-31.12.90). בשנת 1992 שילמה הרשות מסכום זה 60 מיליון ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה בסך 13.3 מיליון ש"ח. הממשלה התחייבה שלא לדרוש מהרשות תשלומים נוספים בשנת הכספים 1992 עד שייחתם הסכם על העברת הנכסים. בתחילת אותה שנה התחייבו הצדדים לפעול להשגת הסכם בתוך שישה חודשים, אולם עד סוף אותה שנה לא נחתם ההסכם. כאמור, בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגף החשכ"ל, כי מתגבש הסדר עם רשות שדות התעופה בנושא זה.

בשנת 1992 התקבלו הכנסות והחזרים על חשבון שנים קודמות בסך 34 מיליון ש"ח, מזה 11 מיליון ש"ח העברה ממשרד החינוך והתרבות ו-11 מיליון ש"ח העברה ממשרד התחבורה.

תקבולים ממלוות וחשבון הון

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

מלוות ומענקים מחו"ל

בשנת הכספים 1992 נכללו בסעיף זה כספי סיוע שנתקבלו מארה"ב; סיוע ביטחוני בסך 1.8 מיליארד דולר ו-600 מיליון דולר, מחצית מכספי הסיוע האזרחי לשנת 1991. שלא כמנהגו בשנים קודמות, לתת את הסיוע האזרחי כולו בתשלום אחד, פיצל הממשל האמריקני בשנת 1991 את הסיוע לשני תשלומים, והתשלום השני התקבל באפריל 1992. בנובמבר אותה שנה התקבל הסיוע האזרחי לשנת 1993 בסך 1.2 מיליארד דולר.

בסעיף זה כלולים התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) בסך 2,181 מיליון ש"ח (887 מיליון דולר). מסכום זה נוכח הוצאות הפצה בסך 121 מיליון ש"ח. התקבולים ממלוות אלו היו רק 71% מהתחזית בתקציב (בשנת הכספים 1991 היו התקבולים 78% מהתחזית בתקציב). משרד מבקר המדינה העיר כבר בעבר (ראה דוח שנתי 42, עמ' 30), 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 שהריבית על שטרי חוב אלה אינה נמוכה יחסית כמו מלוות הבונדס.

בשנה הנסקרת נמכרו איגרות בונדס מסוג V.R.I. בסך של כ-450 מיליון דולר (בדבר תנאיהם, ראה דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סא). איגרות חוב אלה נמכרו מאוקטובר 1980 עד ספטמבר 1992 בסכום כולל של כ-1.9 מיליארד דולר; כ-450 מיליון דולר מסכום זה נתקבלו מאיגרות שנמכרו בתקופה אפריל - ספטמבר 1992 והריבית עליהן היא 7.5% בתוספת מחצית ההפרש בין ריבית זו לבין ריבית ה"פריים".

עיקרו של סעיף "מלוות ומענקים מחו"ל" בשנה הנסקרת (חוץ מכספי מענקי הסיוע מארה"ב) הוא סעיף "הלוואות אחרות" שבו הלוואות מבנקים ומוסדות כספיים בחו"ל בסך 2,846 מיליון ש"ח. בחוק התקציב הונח, כי ב-1992 יהיה צורך לגייס במסגרת זו 8,100 מיליון ש"ח כדי לכסות חלק מן הגירעון החזוי באותה שנה בסך של 13,313 מיליון ש"ח. כיוון שהגירעון למעשה היה 8,524 מיליון ש"ח לא נאלצה הממשלה לגייס את מלוא הסכום שתוכנן אלא כ-1/3 ממנו.

כאמור, בסעיף "הלוואות אחרות" כלולים סכומים המגויסים באמצעות שטרי חוב (בערך נקוב של 250,000 דולר ו-1 מיליון דולר כל אחד) שהאוצר מפיץ בעזרת ארגון הבונדס; בשנה

הנסקרת גויסו במסגרת זו כ-800 מיליון ש"ח (כ-320 מיליון דולר). הריבית על שטרי חוב אלה היא ריבית "פריים" פחות 0.5% בחישוב שנתי.

כבכל שנה, גם בשנה הנסקרת קיבלה ממשלת ישראל מממשלת גרמניה מלווה בסך 238.8 מיליון ש"ח (140 מיליון מ"ג) לתקופה של 30 שנה בריבית של 2%, ופירעון הקרן יתחיל בשנה ה-11.

ב-13.3.92 קיבלה מדינת ישראל הלוואה מסובסדת בסך 160 מיליון אקו (470 מיליון ש"ח) כסיוע של מוסדות הקהילה הארופית בשיקום הנזקים החברתיים והכלכליים בעקבות מלחמת המפרץ. הלוואה זו ניתנה לתקופה של עד שבע שנים והריבית עליה נמוכה מריבית השוק. לפי מסמכי הקהילה, הסובסידיה הגלומה בתנאי ההחזר היא בסך של כ-27.5 מיליון אקו.

אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות והפקדות באוצר הסתכמו בשנת הכספים 1992 בסך של 18,647 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 5%. רוב התקבולים בסעיף זה מקורם בעיקר בהפצת אג"ח של המדינה (צמודות למדד המחירים לצרכן או צמודות לדולר), ומיעוטם - כ-381.2 מיליון ש"ח - מקורם בתכניות חיסכון.

בהפקדות כלול סכום של 67 מיליון ש"ח שהוא מרווח שקיבלו הבנקים למשכנתאות בעבור מתן הלוואות מכספיהם לזכאים, הלוואות שניתנו בריבית נמוכה מריבית השוק. בגין ההפרש בריבית קיבלו הבנקים מהאוצר מרווח שנרשם כפיקדון לתקופת ההלוואה (ראה דוח שנתי 42, עמ' 81).

בשנת הכספים 1992 הפקיד אחד הבנקים הגדולים סכום של 203 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות גמל מבטיחות תשואה שהוא מנהל. על פי הוראת האוצר, החל ביוני 1988 נסגרו קופות אלה בפני עמיתים חדשים, אולם עמיתים ותיקים רשאים להמשיך ולהפקיד בהן סכומים מוגבלים, ולקבל על סכומים אלה הבטחת תשואה בשיעור שנקבע להם בעת ההצטרפות: השיעור המזערי של הריבית הצמודה המובטחת לעמיתים הוא 5.5% או 4.5% לשנה, לפי מסלול החיסכון. על פי הסדר שקבע החשכ"ל בשנת 1989, רשאי הבנק להפקיד במשרד האוצר כספים המצטברים בקופות גמל אלה. פיקדונות אלה צמודים למדד - מהם למדד הידוע ומהם למדד בגין חודש ההפקדה - ונושאים ריבית שנתית צמודה, מקצתם בשיעור של 5.5% ומקצתם בשיעור של 4.95%.

לפי הסכמים שנחתמו בין משרד האוצר לבין רשות הנמלים בשנים 1975 - 1983, כספים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות בגין פנסיה ופיצויים מוחזקים רובם כפיקדונות אצל החשכ"ל. לשנת 1992 לא הפקידה הרשות כספים בגין פנסיה ופיצויים אצל החשכ"ל, אולם סכום של 99 מיליון ש"ח, שהוא ריבית שהצטברה לזכות הרשות במשרד האוצר מפיקדונות בעבר, התוסף ליתרת פיקדונות אלו. יתרת הפיקדונות של רשות הנמלים והרכבות אצל החשכ"ל ב-31.12.92 הגיעה ל-1,461.6 מיליון ש"ח.

ב-16.6.91 החליטה הממשלה להקים חברה ממשלתית ושמה "יוזמה הון סיכון בע"מ" כדי לעודד השקעות הון סיכון בחברות צעירות. ועדת הכספים של הכנסת אישרה ביום 12.5.92 את השקעת הממשלה בחברה בסך 125 מיליון ש"ח. נוסף על הון המניות הנפרע, שהוא 10 מיליון ש"ח, נתנה הממשלה לחברה הלוואה בסכום של 115 מיליון ש"ח, כך שההון שעמד לרשות החברה בשנת 1992 היה בסך 125 מיליון ש"ח. החברה הפקידה את ההלוואה בסך 115 מיליון ש"ח במסלול הפקדה צמודה לדולר בריבית ליבור פחות 0.5%. בשנת 1992 לא נעשתה השקעה כל שהיא בידי החברה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לרשום סכום של 115 מיליון ש"ח בין הכנסות

המדינה מפיקדונות וכנגדו הלוואה מוניטרית, אלא לרשום את הסכום בחשבונות המאזן כדי שלא יהיו עיוותים ברישום ההכנסות בשנת 1992 וברישום ההוצאות בשנים הבאות בגין תשלומי ההלוואה הזאת וסיווגם. כמו כן, מן הראוי היה שהאוצר לא יציע לממשלה לפתוח פיקדון בסך 115 מיליון ש"ח בעת הקמת החברה, אלא יציע לה לשחרר כספים אלה לחברה בעת ביצוע ההשקעות, ואם ההשקעות לא יבוצעו באותה שנה להשאיר את הכספים כעודף בתקציב.

גביות קרן והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף זה כ-4,054 מיליון ש"ח - 1,357 מיליון ש"ח פחות מהאומדן בתקציב. עיקר הסכום הוא מגביית קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך 2,369 מיליון ש"ח.

התקבולים מעודף הכנסות על הוצאות במינהל מקרקעי ישראל הסתכמו בשנת 1992 ב-463 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 29% בהשוואה לשנה הקודמת.

התקבולים ממכירת חברות בשנת 1992 היו בסך 1,202 מיליון ש"ח, ואילו האומדן היה 2,140 מיליון ש"ח. 660 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת חברות, ו-541 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת בנקים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה להציג ברוח את שני הסכומים האלה כדי שאפשר יהיה להציג את הסכום הכולל של הכנסות המדינה ממכירת מניות הבנקים.

בנובמבר 1992 גייסה הממשלה בבורסה 503 מיליון ש"ח ממכירת מניות ואופציות באי די בי חברה לאחזקות בע"מ שבידי חברת אי די בי בטוחות (1983) בע"מ. המכירה נעשתה על ידי החברה הממשלתית נכסים מ.י. בע"מ. ביולי 1992 נמכרו במכרז למשקיעים מוסדיים מניות המדינה בבנק כללי לישראל בע"מ שהוחזקו בידי חברת הבטוחות בהתאם להסדר המניות הבנקאיות. התמורה שהתקבלה בעד 24.72% ממניות הבנק היתה 38.2 מיליון ש"ח.

בפברואר 1992 מכרה המדינה כ-20% ממניות חברת כי"ל בבורסה לניירות ערך בתל אביב. תמורת המכירה קיבלה המדינה סכום של 550 מיליון ש"ח (כ-235 מיליון דולר). בסעיף "מכירת חברות" קוזזו עמלה בסך 13 מיליון ש"ח שניתנה לחתמים ו-14 מיליון ש"ח - החזר הוצאות מיסוי הנפקה לחברת כי"ל ונרשם שסכום הנטו ממכירת כי"ל הוא כ-523 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהוצאות שקוזזו יוצגו בדיווחי החשכ"ל בנפרד. בסעיף "מכירת חברות" נכללו גם תקבולים בסך 89.7 מיליון ש"ח בעד מימוש אופציות בחברת בזק.

המדינה החזיקה בעבר בכמה סוגי מניות של חברת כור תעשיות בע"מ. במסגרת ההסדר שנעשה עם החברה בשנת 1991 הושוו הזכויות שמקנות מניות אלה, ונקבע שהן יהיו 2.36% מההון הנפרע של החברה. בספטמבר 1992 נמכרו מניות אלה, תמורת 47.5 מיליון ש"ח. המכירה נעשתה בידי החשכ"ל למספר מוגבל של משקיעים.

הממשלה סייעה להסדר הפיננסי המקיף של כור שנעשה בשנת 1991 על ידי השקעה בהון המניות של כור בצורת שטר הון המיר למניות בסכום 50 מיליון דולר. הערך הנקוב של שטר ההון הוא 90.3 מיליון ש"ח נושא ריבית של 4% לשנה וצמוד למדד המחירים לצרכן. שטר ההון ניתן לפיצול ולהמרה במניות רגילות החל ביום 1.11.91, לפי שער המרה של 66.03 ש"ח. על פי החלטת הממשלה מחודש מאי 1992 הוסמך שר האוצר לשאת ולתת כדי למכור את שטר ההון בדרך שתביא למדינה את התמורה הגדולה ביותר.

בסוף יוני 1993 מכר החשכ"ל במכרז מחוץ לבורסה מניות של כור, בשווי של 75 מיליון ש"ח, שהיו 2.5% מסך הון המניות של כור. ב-14.9.93 מכר החשכ"ל 3.5% נוספים ממניות כור, וקיבל

בתמורתן סך של 139.5 מיליון ש"ח. לאחר השלמת השלב השני של מכירת חלק משטר ההון נותרה בידי המדינה כמות השווה ל-605,784 מניות רגילות, שהן 4.5% מהון המניות של כור, ושוויין בשוק בתחילת דצמבר 1993 היה כ-200 מיליון ש"ח. לפי מסמכי האוצר, הרווח המתואם ל-14.9.93 בשתי העסקאות היה כ-117 מיליון ש"ח.

מלווה מהמוסד לביטוח לאומי

הפקדות המוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 1992 היו 3,250 מיליון ש"ח, לעומת 1,026 בשנת הכספים 1991. יתרות הכספים של המוסד על פי מאזנו ל-31.12.92, נובעות, רובן מן הגידול בתקבולי ריבית והפרשי הצמדה ומן העובדה שהאוצר שילם 405.2 מיליון ש"ח, חלק מחובו לענף ביטוח שירות מילואים. ההפקדות הופקדו בהתאם להסדרים שבין המוסד לבין 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 של 5% ומקצתן בשיעור של כ-5.5% - צמודה למדד, ופירעונן בתשלומים שנתיים. ב-1.4.90 הפסיק בנק ישראל להנפיק איגרות הנושאות ריבית של 5%, והמוסד לביטוח לאומי מחלק את השקעותיו בין אג"ח הנושאות ריבית של 5.5% ואג"ח חדשות שהנפיק בנק ישראל. האג"ח החדשות נושאות ריבית צמודה, למדד המחירים לצרכן, והמדד הבסיסי הוא המדד בחודש ההשקעה. שיעור הריבית על האיגרת נקבע על פי מועד ההנפקה, והוא מותאם לריבית על איגרות המונפקות בידי הממשלה באותו חודש.

תקבולים מבנק ישראל

ההכנסות מרווחי בנק ישראל בשנה הנסקרת, כפי שהן מוצגות במאזן של הבנק ל-31.12.92, היו בסך כולל של 1,789 מיליון ש"ח, ואילו בשנה שקדמה לה הן היו בסך 2,012 מיליון ש"ח. לעומת זאת, ברוח ביצוע התקציב לשנה הנסקרת הציג החשכ"ל בסעיף "רווחי בנק ישראל" סכום של 2,227 מיליון ש"ח: בחלק ג' של ההכנסות בתקציב נרשם סך של 1,921 מיליון ש"ח, ובחלק א' של התקציב - בסעיף "ריבית במט"ח" - נרשמו רווחים ריאליים שמומשו בסך של 306 מיליון ש"ח.

ההפרש בסך 438 מיליון ש"ח (196 מיליון דולר) בין הסכומים הרשומים ברוח החשכ"ל לבין הנתונים במאזן בנק ישראל מקורו בהכנסות ממכירת זהב, הנובעות מהפרשים בין המחיר שבו הזהב מוצג בספרי בנק ישראל לבין מחיר השוק בשנים 1990 ו-1991, אשר בנק ישראל כלל בייעוד רווחים בשנת 1991 ולא נכלל ברוח החשכ"ל. סך של 296 מיליון ש"ח (122 מיליון דולר) רווחים ממכירת זהב בשנת 1992 כלול ברווח בנק ישראל לשנה השוטפת. לדעת משרד מבקר המדינה, הסכום של 438 מיליון ש"ח - שבדוח החשכ"ל נכלל ברווחי בנק ישראל בשנה הנסקרת ומקורו במכירת זהב בשנים 1990 ו-1991 - צריך היה להירשם בין ההכנסות משנים קודמות (או לחלופין אפשר היה לציין בהערה שהסכום המוצג כולל רווחים ממכירת זהב בשנים קודמות).

הגירעון בתקציב

1. הגירעון הכולל של הממשלה בשנת הכספים 1992, לפי חישובי אגף התקציבים, היה 8,524 מיליון ש"ח; סכום הגירעון הכולל היה מורכב מגירעון מקומי בסך 10,231 מיליון ש"ח ומעודף הכנסות של הממשלה על הוצאותיה בחו"ל בסך 1,707 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1991 -

שמנתה רק תשעה חודשים - הסתכם הגירעון הכולל ב-7,052 מיליון ש"ח, והוא היה מורכב מגירעון מקומי בסך 7,665 מיליון ש"ח ומעודף בחו"ל בסך 613 מיליון ש"ח.

2. בטבלה 7 שלהלן נתוני הגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי (שנכללו בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1992), בהשוואה לנתוני הגירעון שנוצר למעשה, לפי חישובי אגף התקציבים (שנכללו בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1994).

טבלה 7:

הגירעון בתקציב לשנת הכספים 1992
(במיליוני ש"ח)

הגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי*	הגירעון למעשה
גירעון כולל	(-)13,313
גירעון מקומי	(-)12,762
מזה: גירעון מקומי בלא מתן אשראי נטו	(-)9,733
גירעון(-)/עודף בחו"ל	(-)551
	(-)8,524
	(-)10,231
	(-)7,953
	1,707

* במהלך השנה הופחתה ההרשאה להוצאה ב-230 מיליון ש"ח, במקביל להקטנת תחזית התקבולים באותו סכום. נוסף על הגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי, אמור היה הגירעון לגדול כתוצאה מאישור העברת עודפי הרשאה להוצאה משנת הכספים הקודמת. עודפי ההרשאה להוצאה שהועברו מ-1991 הסתכמו ב-2,602 מיליון ש"ח.

ההפרש בין אומדן הגירעון על פי הצעת התקציב - 13,313 מיליון ש"ח - לבין הגירעון למעשה - 8,524 מיליון ש"ח - נבע מכך, שבסעיף "תשלום ריבית ועמלות" נותר עודף של יותר מ-1.7 מיליארד ש"ח, ועודפי הרשאה להוצאה של יותר מ-0.5 מיליארד ש"ח נותרו בכל אחד מהסעיפים: "ביטוח לאומי", "תמיכות בענפי משק" ותקציב הביטחון (כולל הוצאות חירום אזרחיות ותקציב המינהל האזרחי). גם בשאר סעיפי התקציב הרגיל, חוץ מאחד, היתה ההוצאה למעשה קטנה מההרשאה להוצאה. לפי מסמך של אגף התקציבים, אחת הסיבות להיווצרות עודפי ההרשאה להוצאה ב-1992 היא שהמדד הממוצע בפועל באותה שנה היה קטן ב-5.7% מן המדד הממוצע שנחזה בעת הכנת התקציב. סיבה נוספת היתה אי-מימוש התחזית בדבר מספר העולים שיבואו לארץ: לעומת תחזית של 200,000 עולים, באו כ-79,000 עולים בלבד. ההכנסות בשנה הנסקרת היו קטנות מהמתוכנן, בעיקר בסעיפי ההכנסות ממסים (הפרש של כ-5.5 מיליארד ש"ח).

בביצוע רכיבי ההוצאה וההכנסה במט"ח בתקציב נוצר עודף גדול במקום הגירעון בחו"ל שתוכנן בתקציב המקורי. העודף נובע מכך שסכום של 600 מיליון דולר - מחצית מענק הסיוע האזרחי מממשלת ארה"ב בגין שנת הכספים 1991 - נתקבל בשנת הכספים 1992.

3. באוגוסט 1985 נקבעה בתיקון לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, הגבלה כמותית של המקדמה שהבנק רשאי יהיה לתת לממשלה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי בשנות הכספים 1985 - 1987; למן שנת הכספים 1988 אין הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי, חוץ ממקדמה ארעית בהיקף מוגבל, שיש להחזירה עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. על פי החוק, רשאי בנק ישראל לתת לממשלה הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק

.4

ישראל, וכן רשאי הוא לתת לממשלה הלוואה בדרך של רכישת איגרות חוב שתנפיק הממשלה, לשם מימון עודף הוצאותיה במט"ח על הכנסותיה במט"ח.

4. בשנת הכספים 1992 לא נטלה הממשלה הלוואה מבנק ישראל למימון החזר חובה לבנק. סכום פירעון החוב של הממשלה לבנק בשנת 1992 היה 1,978 מיליון ש"ח. ברכיבי המט"ח בתקציב נוצר עודף כאמור, וממילא לא נזקקה הממשלה למקדמה במט"ח.

5. ב-31.12.91 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992, ובו הוגבל הגירעון שייכלל בתקציב המדינה לשנים 1992 - 1995, כדלקמן: בשנת הכספים 1992 לא יעלה הגירעון המקומי, בלא מתן אשראי, על 6.2% מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג); בשנת הכספים 1993 לא יעלה הגירעון על 3.2% מהתמ"ג; בשנת הכספים 1994 הוא לא יעלה על 2.2% מהתמ"ג; בשנת הכספים 1995 לא יהיה גירעון בתקציב המדינה.

בחוק לא נקבעה הגדרה מפורשת של אופן חישוב הגירעון, ואף לא נקבע בו אם התמ"ג שביחס אליו יחושב שיעורו של הגירעון המותר הוא התמ"ג שכבר ידוע או התמ"ג החזוי לשנה אשר לה מוצע תקציב המדינה¹³ (ראה דוח שנתי 42, עמ' 36).

בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד-1994, שנתקבל בכנסת ב-30.12.93, תוקן חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992, כדלקמן: בשנת הכספים 1994 לא יעלה הגירעון על 3% מהתמ"ג. בכל אחת משנות הכספים 1995, 1996 ו-1997 יפחת הגירעון, המבוטא בשיעור מן התמ"ג, לעומת הגירעון בשנה שקדמה לה. לא נקבע באיזה קצב יפחת השיעור האמור.

לפי חישובי אגף התקציבים, בשנת הכספים 1992 היה הגירעון המקומי בלא מתן אשראי נטו 7,953 מיליון ש"ח, סכום שהיה שווה ל-4.9% מהתמ"ג (לפי החשבונות הלאומיים שהכינה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). שיעור זה קטן היה משיעור הגירעון שתוכנן בהצעת התקציב - 6.2% מהתמ"ג. לשם השוואה, הגירעון המקומי בלא מתן אשראי נטו היה 4.1% מהתמ"ג בשנת הכספים 1990, ו-5.3% בשנת הכספים 1991.

6. בדוח האוצר נכללת בכל שנה טבלה המכונה "מימוש אומדן ההכנסות, ביצוע התקציב וחשבון הגירעון". חישוב הגירעון בטבלה זו אינו מבוסס על ניתוח התקציב לפי הגדרות כלכליות; הנתונים בטבלה זו אמורים להציג את הגירעון הקופתי. בשנה הנסקרת לא נוצר גירעון קופתי אלא עודף, בסך של 803.2 מיליון ש"ח. כנגד עודף זה גדלה יתרת הנכסים הכספיים השוטפים הכלולים במאזן השוטף בסכום של 2,038.6 מיליון ש"ח (רובו הגדול - הגדלת הפיקדון של הממשלה בבנק ישראל), ואילו יתרת ההתחייבויות השוטפות גדלה בסכום של 1,235.4 מיליון ש"ח; ההפרש בין שני השינויים מבטא שימוש בעודף הקופתי שנוצר כדי להגדיל את יתרת הנכסים השוטפים נטו. בטבלה 8 שלהלן מוצגים נתוני הגירעון הקופתי שתוכנן בתקציב, והעודף הקופתי בפועל, על פי דוח משרד האוצר.

במתכונת החשבונאית לחישוב העודף או הגירעון הקופתי בביצוע התקציב, המוצגת בטבלה 2, ומבוססת על הנתונים שבדוח האוצר, אין הבחנה בין הכנסות הממשלה לבין מלוות הפנים והחוק שהיא מגייסת למימון התקציב, וגם לא 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 החשב"ל, ואשר לפיהן פעולות פיננסיות, דהיינו קבלת מלוות ופירעונן (וכן מכירת מניות של חברות ממשלתיות ועוד), אינן כלולות בחישוב הגירעון אלא בחישוב המימון של הגירעון.

¹³ גם בדברי ההסבר להצעת החוק לא נכללו הגדרות של מושגים אלה.

טבלה 8 :

הגירעון הקופתי לשנת הכספים 1991⁽¹⁾

(במיליוני ש"ח)

התקציב המקורי	התוספת לתקציב (2)	התקציב המתוקן	ביצוע התקציב
תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון			
105,020	(-)230	104,790	95,780
תקבולים (לרבות מלוות)			
105,020	2,372	107,392	95,175
תשלומים (לרבות פירעון מלוות)			
-	(-)2,602	(-)2,602	605
עודף/גירעון (-) לפני פעולות עם בנק ישראל			
פעולות עם בנק ישראל			
-	-	-	(3)2,176
תקבולים מבנק ישראל בגין ריבית ורווחים			
2,035	-	2,035	1,978
פירעון חובות לבנק ישראל			
(-)2,035	(-)2,602	(-)4,637	803
עודף/גירעון (-) כולל			
מימון הגירעון/השימוש בעודף (-)			
2,035	-	2,035	-
מקדמה להחזר החוב לבנק ישראל			
-	(6)2,602	2,602	(-)803
מקורות אחרים ⁽⁴⁾ /שימושים אחרים ⁽⁵⁾ ס"ה			
2,035	2,602	4,637	(-)803

(1) הטבלה אינה כוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה ואת ההכנסה המיועדת לכיסוי הוצאה זו, וכן אינה כוללת את תקציבי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים, שבהם נרשם איזון באמצעות העברת עודף להכנסות המדינה, או העברת סכומים מן התקציב הרגיל או מתקציב הפיתוח לכיסוי גירעון במפעל עסקי.

(2) העברת עודפים משנת 1991, בסך של 2,602 מיליון ש"ח, והקטנת תקציב ההוצאה ותחזית התקבולים בסך של 230 מיליון ש"ח.

(3) סכום נוסף של 306 מיליון ש"ח שנתקבל מבנק ישראל, ונבע בעיקר מפעולות הבנק בחו"ל, נחשב לרווחים ריאליים ונכלל בתקבולים בתקציב הרגיל, ואילו הרווחים האחרים של בנק ישראל (הנובעים מפעולות חשבונאיות בין הממשלה לבין בנק ישראל) מוצגים בסעיף זה. בדבר הסוגייה של רישום התקבולים הנובעים מרווחים ריאליים שמומשו, ראה דוח שנתי 40, עמ' כב.

(4) הקטנת יתרות הנכסים הכספיים השוטפים של הממשלה (כולל הפיקדונות בבנק ישראל) או הגדלת התחייבויות שוטפות, או שתיהן.

(5) הגדלת יתרות הנכסים הכספיים השוטפים או הקטנת ההתחייבויות השוטפות, או שתיהן. בשנה הנסקרת גדלה גם יתרת ההתחייבויות השוטפות, אך יתרת הנכסים השוטפים גדלה בסכום גדול יותר, ב-803 מיליון ש"ח.

(6) סכום זה מייצג את המימון העשוי להידרש כנגד הסכום האמור להתוסף לגירעון בתקציב עקב העברת עודפי הרשאה משנה קודמת - פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות.

המחלקה למידע ניהולי שבאגף החשכ"ל מרכזת את הנתונים על ביצוע התקציב, מקיימת מעקב שוטף אחר הפעילות הכספית של הממשלה כפי שהיא נמדדת בקופת החשכ"ל - לרבות הפעולות מחוץ למסגרת התקציב - ומנתחת את הנתונים באופן המאפשר להציג את הגירעון המקומי ואת מקורות מימונו. חישובי הגירעון שעושה המחלקה לשנת הכספים שנסתיימה, אינם נכללים בדוח על ביצוע התקציב שמפרסם החשכ"ל. מן הראוי לשקול את האפשרות להציג את הניתוח של הוצאות הממשלה והכנסותיה, והגירעון על רכיביו - כפי שעושה המחלקה - בדוח על ביצוע התקציב ששר האוצר מגיש למבקר המדינה ולכנסת בתוך שישה חודשים מתום שנת הכספים.