

תקציב המדינה לשנת 1993 וביצועו

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת 1993 (להלן - הצעת התקציב) הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה באוקטובר 1992. ההצעה הסתכמה ב-101,062 מיליון ש"ח (מזה 1,600 מיליון ש"ח להחזר חובות לבנק ישראל), בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה בסך 5,338 מיליון ש"ח (כולל ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון). סעיפי הרזרבה שנכללו בהצעת התקציב הסתכמו ב-3,048 מיליון ש"ח. ההיקף הכולל של ההרשאה להתחייב שנכללה בהצעת התקציב הגיע ל-14,184 מיליון ש"ח (לא כולל הרשאה להתחייב בתקציב משרד הביטחון, שלא נרשמה בחוק התקציב - ראה להלן). לפי ההצעה, תקציבי המפעלים העסקיים (שאינם כלולים בסכום הכולל של התקציב, אלא מוצגים בתוספת נפרדת לחוק התקציב) הסתכמו ב-1,385 מיליון ש"ח.

1. בהצעת התקציב ההרשאה להוצאה היתה קטנה ריאלית בכ-7% מההרשאה להוצאה שנכללה בהצעת התקציב לשנת הכספים 1992. ירידה זו נבעה מכך שבתחומים אחדים קטנה ההרשאה להוצאה בשיעור ניכר: בהשקעה בשיכון תוכננה הקטנה ריאלית בכ-50% עקב צמצום הפרוגרמה לבנייה הציבורית; כמו כן תוכננה ירידה ריאלית בשיעור של כ-13% במתן הלוואות (בעיקר ירידה במתן הלוואות במסגרת הסדר הסיוע לקיבוצים, שחלק ממנה קוּזו בגידול במתן ההלוואות לדיור); ירידה בשיעור של כ-20% בתחזית תשלומי החובות (בעיקר בתשלומי הקרן של מלוות פנים), וירידה של כ-15% בתשלומי העברה לפרטים ולמוסדות (בעיקר עקב הירידה במספר העולים). לעומת זאת, על פי הצעת התקציב היתה אמורה לגדול ההשקעה הישירה בתשתית (למעט שיכון) בשיעור של כ-16%, והצריכה האזרחית – בכ-4.5% (בעיקר בתוספת שעות למערכת החינוך וגידול טבעי במערכות השירותים החברתיים, בין השאר עקב העלייה ההמונית בשנים קודמות). הצעת התקציב התבססה על תחזית עלייה בהיקף של 120,000 עולים; למעשה הגיעו בשנה זו כ-84,000 עולים. גם בשנת 1992 התבססה הצעת התקציב על תחזית עלייה בהיקף גדול בהרבה ממספר העולים שבאו למעשה (200,000 לעומת 79,000 עולים שהגיעו). באמצע 1993 חולקה הרזרבה לקליטת העלייה בין סעיפי הוצאה שונים - לאו דווקא למטרות של קליטת עלייה (ראה להלן).

2. הצעת התקציב נגזרה מתכנית תקציב רב-שנתית שבה הציגה הממשלה מדיניות תקציבית וכלכלית לטווח בינוני. לפי דברי ההסבר לתכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 1993 - 1995, תנקוט הממשלה חמישה צעדים מרכזיים כדי להשיג את היעדים של צמיחה כלכלית יציבה והגברת התעסוקה: שינויים מבניים במשק; ריסון הגירעון התקציבי; הגברת ההשקעות בתשתית ובחינוך; הפחתת נטל המסים; המשך עידוד המגזר העסקי וההכשרה המקצועית. בהצעת התקציב מובאות תכניות פעולה מפורטות להשגת היעדים הללו. משרד האוצר איננו נוהג לכלול בהצעת התקציב הרב-שנתית שהוא מגיש בכל שנה סקירה של הפעולות שנקטה הממשלה כדי לממש את היעדים שהציבה לעצמה בהצעת התקציב של השנה שהסתיימה, ובאיזו מידה הושגו היעדים. כיוון שתקציב המדינה הוא אחד הכלים המרכזיים להשגת יעדי הממשלה בתחומי המשק והחברה, מן הראוי לכלול בו סקירה כזו.

כך לדוגמה, עם השינויים המבניים שפורטו בהצעת התקציב נמנו שינויים בשוק ההון, שכללו, בין היתר, שילוב קרנות הפנסיה ברפורמה בשוק ההון - בד בבד עם ביטול הדרגתי של הנפקת איגרות חוב (להלן - אג"ח) מיועדות להן החל ב-1993 - וכן גיבוש המלצות למדיניות כוללת בתחום החיסכון הפנסיוני. במועד סיום הביקורת, ינואר 1995,

טרם	הוחל	הביטול	ההדרגתי	של
-----	------	--------	---------	----

הנפקת אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה; הצעות שהגישה ביוני 1994 ועדה בין-משרדית בנושא מדיניות פנסיונית כוללת, טרם נידונו בממשלה. בהצעת התקציב צוין, כי ייקבעו אמות מידה שוויוניות להקצאת מענקי משרד הפנים לרשויות המקומיות. באוגוסט 1993 הגישה ועדה ציבורית המלצות לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיוון ולמתן היתרי אשראי לרשויות מקומיות; בינואר 1995 עדיין נמשכים הדיונים בין משרדי הפנים והאוצר לבין נציגי השלטון המקומי ליישום המלצות הוועדה.

בנושא הפחתת מסים צוין בהצעת התקציב, כי ההפחתה תהיה בהיקף כולל של 780 מיליון ש"ח לשם הקטנת נטל המס וכי חלוקת ההפחתה לפי סוגי המס תיקבע במועד מאוחר יותר. משרד האוצר לא דיווח לאחר מכן אם בוצעה הפחתה זו וכיצד; גם הדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה ל-1993 לא עסק בנושא זה ולא הובאו בו נתונים שמהם אפשר ללמוד אם הוקטן נטל המס.

אגף התקציבים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 1995 כי רק לקראת 1993 נקבע כי הפחתה זו תיעשה בדרך של הורדת שיעור המע"מ מ-18% ל-17%. למרות הפחתה זו לא חל שינוי בנטל המס, עקב צמיחת המשק בשנה הנסקרת והמבנה הפרוגרסיבי של מערכת המס.

3. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב, עקב שינוי סדרי העדיפויות בתקציב המדינה, שהתבטא בהקטנה ניכרת של ההוצאה המתוכננת לבנייה ציבורית (מ-6 מיליארד ש"ח ב-1992 לכ-2.4 מיליארד ש"ח ב-1993) ובנקיטת צעדים שיביאו לצמיחה כלכלית יציבה, צומצם במידה ניכרת הגירעון המקומי בתקציב (בלא מתן אשראי) - משיעור של 6.2% מהתוצר המקומי הגולמי בהצעת התקציב ל-1992 לשיעור של 3.2% בהצעת התקציב ל-1993. הגירעון המקומי בפועל ב-1993 היה קטן בהרבה מזה שנקבע בהצעת התקציב (ראה להלן).

4. בהצעת התקציב נכללו שני סעיפי רזרבה (רזרבה כללית ורזרבה לקליטת עלייה) בסך של 3,048 מיליון ש"ח, לעומת סך של 4,257 מיליון ש"ח בתקציב המקורי לשנת 1992 (במחירים שוטפים) - ירידה ריאלית בשיעור של 35%.

חוק התקציב והשינויים בו

חוק התקציב התקבל בכנסת ב-31.12.92. ההיקף הכולל של ההרשאה להוצאה נטו (לא כולל הוצאה המותנית בהכנסה), שאושר בחוק התקציב, היה גדול ב-956 מיליון ש"ח מההרשאה להוצאה נטו בהצעת התקציב. גידול זה נבע מעדכון שער החליפין שלפיו נקבע התקציב מ-2.62 ש"ח לדולר ל-2.82 ש"ח לדולר. כתוצאה מכך גדלה ההרשאה להוצאות הצמודות למטבע חוץ - בעיקר בסעיפי הביטחון ותשלום חובות חוץ. גם אומדן התקבולים שונה בהתאם לכך. הרזרבה הכללית בחוק התקציב היתה קטנה ב-5 מיליון ש"ח מזו שנכללה בהצעת התקציב; סכום זה הועבר במהלך הדיונים בכנסת לסעיף השיכון בתקציב הפיתוח (לשיקום שכונות חברתי).

בטבלה 1 שלהלן מובא פירוט של סעיפי ההוצאה שנכללו בחוק התקציב והשינויים שחלו בתקציב במהלך 1993. ההרשאה הכוללת בתקציב הוגדלה במהלך השנה ב-8,500 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

טבלה 1

שינויים בתקציב לשנת הכספים 1993 וההוצאה למעשה לפי תחומי הוצאה עיקריים* (במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה	השינוי ב- % בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן	התקציב המתוקן	העברות מסעיפי רזרבה ושינויים בהוצאה המותנית	עודפי התקציב מ- 1992 שאושרו לשימוש ב- 1993	ההרשאה בחוק התקציב המקורי	תקציב רגיל
27,336	8	28,230	694	1,286	26,250	שירותי חברה
20,104	10	21,507	1,417	472	19,618	ביטחון**
5,776	7	6,269	168	241	5,860	ממשל ומינהל
3,967	19	4,332	521	181	3,630	מענקי בינוי ושיכון
2,083	33	2,500	148	478	1,874	תמיכות בענפי משק
1,496	44	1,920	214	374	1,332	משרדי הענפים הכלכליים
1,495	47	1,766	245	320	1,201	תמיכות במחירי מצרכים
1,498	20	1,507	235	11	1,261	מענקים לרשויות מקומיות
337	8	365	13	14	338	הוצאות משק הדלק
14,665	-	14,257	-	-	14,257	ריבית וסבסוד אשראי
תקציב פיתוח						
5,571	44	7,548	446	1,871	5,231	שיכון
1,935	1	1,952	2	15	1,935	חקלאות
2,463	52	2,833	492	472	1,869	ענפי משק
1,613	123	2,197	398	814	985	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
17,559	-	17,072	-	-	17,072	תשלום חובות פנים וחוזן (קרן)
1,355	-	1,600	-	-	1,600	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
-	(-100)	1	(-)3,042	-	3,043	סעיפי רזרבה
109,253	8	115,856	1,951	6,549	107,356	ס"ה ההרשאה ברוטו
6,244	37	7,289	1,951	-	5,338	מזה: הוצאה מותנית בהכנסה
103,009	6	108,567	-	6,549	102,018	ס"ה ההרשאה נטו

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

** כולל גם הוצאות חירום אזוריות ותקציב המינהל האזורי בשטחים, והוועדה לאנרגיה אטומית.

1. תוספת הרשאה בסך 6,549 מיליון ש"ח נבעה מהעברת עודפי תקציב שנת הכספים 1992, ששר האוצר התיר את השימוש בהם ב-1993 על פי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). לתקציב הרגיל נוסף בדרך זו סך של 3,377 מיליון ש"ח - בעיקר לסעיפים האלה: העברות לביטוח הלאומי - סכום כולל של 720 מיליון

ש"ח, בין היתר למימון תשלומים על פי החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991, ולמימון ההפחתה בתשלומי המעבידים והעצמאיים לביטוח לאומי; תקציב הביטחון - סכום כולל של 452 מיליון ש"ח; תמיכות בענפי משק, סכום כולל של 478 מיליון ש"ח, בין היתר למימון פעולות שונות לעידוד היצוא; למשרד החקלאות, סכום כולל של 346 מיליון ש"ח, שכמחציתו נועדה לממן מחיקת חובות במסגרת הסדר הקיבוצים; לסעיף תמיכות במחירי מצרכים ותשומות ייצור - 320 מיליון ש"ח, בעיקר למימון התמיכות במחירי המים ותמיכות על פי חוק הגליל, התשמ"ח-1988.

לתקציב הפיתוח נוספו עודפים בסכום כולל של 3,172 מיליון ש"ח, בעיקר לסעיפים האלה: לשיכון - סך של 1,871 מיליון ש"ח, שרובו נועד לעבודות פיתוח ותשתיות שהתחייבות בגינן נעשתה ב-1992; לחינוך ותרבות - סכום של 470 מיליון ש"ח, שנועד לבניית כיתות לימוד.

בדצמבר 1992 אישרה הממשלה תכנית תעסוקה מיוחדת לשנת 1993 שהיתה כרוכה בהגדלת ההוצאה בתקציב בסכום כולל של כ-760 מיליון ש"ח. נקבע, כי עיקר המימון ייעשה באמצעות העברת עודפים משנת 1992, בתנאי שהעודפים לא יהיו מחויבים¹ ולא יהיו מיועדים לכיסוי התייקרויות; יתרת המימון נעשתה מהעברה מהרזרבה. במהלך 1993 אושרה במסגרת תכנית זו העברת עודפים בסכום כולל של 537 מיליון ש"ח, שנוצרו ב-1992 בסעיפים שונים של התקציב הרגיל. משרד האוצר הודיע לוועדת הכספים של הכנסת על העברת העודפים שנוצרו ב-1992 לסעיפי ההוצאה שבהם נוצרו, ובו בזמן נתבקשה הוועדה לאשר את העברת הסכומים מסעיפים אלה לסעיף הרזרבה הכללית, והעברתם מהרזרבה הכללית לסעיפי הוצאה שונים, בעיקר להשקעות בתשתיות ולהכשרה מקצועית - שאינם דווקא אותם סעיפים שבהם נוצרו העודפים. משרד האוצר נקט פעולה מורכבת זו כדי שלא לפעול בניגוד לחוק יסודות התקציב, שלפיו אם נותר עודף באחד מסעיפי התקציב רשאי שר האוצר בהודעה לוועדה להתיר את השימוש בו באותו סעיף.

באוגוסט 1993 החליטה הממשלה על צעדים שונים במטרה להגדיל את מידת החופש של משרדי הממשלה לגבי שינויים תקציביים הנעשים במהלך השנה. בין יתר הצעדים נקבע, שעד 75% מהעודפים המחויבים בתקציבי הפיתוח של המשרדים יועברו במשך שלושת החודשים הראשונים של השנה, על בסיס נתוני ביניים של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). יתרת העודפים המחויבים תועבר לאחר פרסום הדוח הסופי של החשכ"ל. האוצר קבע כי עודפים לא מחויבים שנוצרו בתקציב הרגיל, לא יועברו לשימוש בשנה שלאחר מכן.

2. במהלך השנה נוספו להרשאה להוצאה המותנית בהכנסה 1,844 מיליון ש"ח, מהם 1,092 מיליון ש"ח לסעיף "מענקי בינוי ושיכון" ו-308 מיליון ש"ח לסעיף שיכון שבתקציב הפיתוח. עיקר התוספת להכנסה שמימנה את ההוצאה המותנית נבעה ממכירת דירות שהיו בבעלות הממשלה - רובן מהמלאי שהצטבר אצלה במסגרת הפרוגרמות לבנייה ציבורית שנקבעו עד 1992. על פי דברי ההסבר להצעת התקציב ל-1993, במקורות המימון לפעולות משרד השיכון נכללה הכנסה ממכירת דירות בסכום של 277 מיליון ש"ח בלבד; הכנסה זו נרשמה כהכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח לשיכון. ההכנסה למעשה ממכירת דירות באותה שנה הגיעה ל-1,667 מיליון ש"ח, אך לא נרשמה בצד ההכנסות כתקבול בחשבון הון. במהלך השנה נפתחו בסעיף "מענקי בינוי ושיכון" שבתקציב הרגיל פריטי תקציב חדשים של הכנסה מיועדת ממכירת דירות, שמימנו את הגידול הרב בהוצאה מסעיף זה. גם סכומי הכנסה מיועדת ממקור זה, שתוקצבו בתקציב המקורי בסעיף שיכון שבתקציב הפיתוח, הועברו לסעיף המענקים שבתקציב הרגיל. לקראת סוף השנה, משהתברר כי הסכומים שהתקבלו ממכירת הדירות גבוהים

¹ כלומר עודפי תקציב שיש בגינם התחייבות שטרם שולמה.

לכיסוי ההוצאות מסעיף זה, הועבר סך של 350 מיליון ש"ח לרזרבה הכללית; סכום נוסף של 225 מיליון ש"ח הועבר להכנסות המדינה כהכנסה שנתקבלה מעבר לאומדן.

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 1995, כי רישום ההכנסה ממכירת הדירות כהכנסה מיועדת נועד להציג את התמונה האמיתית לפיה המשכנתאות והמענקים ניתנו לזכאים לצורך רכישת אותן דירות שהיו מקור הכנסה. למעשה פעולה זו הינה רישומית בלבד. יצוין כי הסבר זה לא הובא בדברי ההסבר שצורפו לבקשות לשינויים בתקציב שהגיש האוצר לאישורה של ועדת הכספים של הכנסת.

שלא כפי שהסביר אגף התקציבים, ציין אגף החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי היה מקום לרשום את ההכנסה ממכירת הדירות כתקבולים בחשבון ההון.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה להימנע מלתקצב תקבול ממימוש נכסים של המדינה (כמו מכירת דירות) כהכנסה מיועדת למימון הוצאה בתקציב הרגיל. יצוין, כי בחוק התקציב נקבע כי תקבול שמקורו במלווה ישמש למימון הוצאה מותנית בהכנסה בסעיפי תקציב בתקציב פיתוח וחשבון הון בלבד.

3. מסעיף הרזרבה הכללית הועבר במהלך השנה הנסקרת מלוא הסכום שהוקצב בו כהרשאה להוצאה בתקציב המקורי - 2,365 מיליון ש"ח. הסכומים הועברו בעיקר לסעיפי ההוצאה האלה: תקציב הביטחון (סכום של 1,238 מיליון ש"ח), מענקי איזון לרשויות המקומיות (236 מיליון ש"ח), ותמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור (245 מיליון ש"ח, שנועדו בעיקר לתמיכות במחירי התחבורה הציבורית).

גם מסעיף הרזרבה לקליטת עלייה הועבר מלוא הסכום שהוקצה בתקציב המקורי, 677 מיליון ש"ח. סכומי הרזרבה לא שימשו רק לקליטת עלייה, והועברו בעיקר לסעיפי ההוצאה האלה: משרד החינוך והתרבות (להלן - משרד החינוך) - סכום של 250 מיליון ש"ח; תמיכות בענפי משק (מענקי השקעות בתעשייה) - 150 מיליון ש"ח; עבודות תשתית בכבישים במסגרת מע"ן - 100 מיליון ש"ח; סיוע לתעשי, תעשיות לישראל בע"מ, בהתאם להחלטת הממשלה, 150 מיליון ש"ח.

בשנה הנסקרת הועברו מהרזרבה הכללית סכומי הרשאה להתחייב שהגיעו ל-2,995 מיליון ש"ח, כמעט כל הסכום שהוקצב ברזרבה בתקציב המקורי (3,000 מיליון ש"ח). משרד מבקר המדינה העיר בשנים קודמות על כי משרד האוצר נהג להגדיל את סכומי ההרשאה להתחייב בסעיפי התקציב השונים, שלא מתוך סכום מוגבל שהוקצב בסעיף הרזרבה אלא כהגדלה "יש מאין" (ראה דוח שנתי 42, עמ' 42). הגדלה כזאת איננה מנוגדת לחוק יסודות התקציב, אך היה בה כדי לפתוח פתח להגדלה בלתי מבוקרת של הרשאה להתחייב, שיש בה משום שיעבוד של תקציבי השנים הבאות. בשנת 1993 תיקן האוצר את הליקוי הזה, והגדלת סכומי ההרשאה להתחייב במהלך השנה נעשתה מסעיף הרזרבה. סכומי הרזרבה הועברו בעיקר לסעיפים האלה: שיכון (פיתוח), 339 מיליון ש"ח; רשויות מקומיות (פיתוח), 341 מיליון ש"ח; פיתוח התעשייה, 307 מיליון ש"ח; תמיכות בענפי משק, 280 מיליון ש"ח; ומשרד הביטחון, 251 מיליון ש"ח.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה, ולמעט תקציבי המפעלים העסקיים) בשנת הכספים 1993 הסתכמה, לפי דוח האוצר, ב-109,253 מיליון ש"ח, לעומת 101,824 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1992 - ירידה ריאלית בשיעור של 3.3%. כדי להעריך את המשמעות הריאלית

של השינויים בהוצאה בתחומים השונים יש להביא בחשבון, שמדד המחירים הממוצע בשנת 1993 היה גבוה ב-10.94% מהמדד הממוצע בשנת הכספים 1992.

בטבלה 2 שלהלן מפורטת ההוצאה בתקציב (למעט ההוצאה של המפעלים העסקיים) בשנות הכספים 1992 ו-1993, לפי תחומי ההוצאה העיקריים, ומשקלם היחסי בתקציב.

טבלה 2

ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנות הכספים 1992 - 1993 *

<u>1992</u>		<u>1993</u>		
<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>אחוזים</u>	<u>מיליוני ש"ח</u>	<u>אחוזים</u>	
תקציב רגיל				
29	23,705	30	27,336	שירותי חברה
24	19,435	22	20,104	ביטחון**
6	5,017	6	5,776	ממשל ומינהל
3	2,798	4	3,967	מענקי בינוי ושיכון
2	1,837	2	2,083	תמיכות בענפי משק
1	1,213	2	1,496	משרדי הענפים הכלכליים
2	1,254	2	1,495	תמיכות במחירי מצרכים
2	1,615	2	1,498	מענקים לרשויות מקומיות
1	535	1	472	סבסוד אשראי
15	12,414	16	14,193	תשלום ריבית ועמלות
תקציב פיתוח				
10	8,010	6	5,571	שיכון
2	1,763	2	1,935	חקלאות
2	1,366	3	2,463	ענפי משק
1	777	2	1,613	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
100	82,117	100	90,339	ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח
	17,729		17,559	תשלום חובות פנים וחוץ (קרן)
	1,978		1,355	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
	101,824		109,253	ס"ה

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

** כולל גם הוצאות חירום אזוריות ותקציב המינהל האזורי בשטחים.

מנתונים אלה עולה, כי בהוצאות מסעיף השיכון שבתקציב הפיתוח חלה ירידה ריאלית גדולה, בשיעור של 37.3%. הירידה נובעת בעיקר מהקטנה ניכרת של ההוצאות על מימוש התחייבויות רכישה, מ-2,472 מיליון ש"ח בשנת 1992 ל-890 מיליון ש"ח בשנת 1993. בתקופה שמשנת

1989 ועד לאמצע 1992 פעל משרד הבינוי והשיכון להגדלת היצע הדירות במשק באמצעות בנייה ישירה מתקציב המדינה ומתן התחייבות רכישה לחברות שבנו במסגרת הפרוגרמה. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב ל-1994, נותר בידי הממשלה ב-1993 מלאי של 39,000 דירות. בשנה הנסקרת מכרה הממשלה דירות ממלאי זה בסכום כולל של 1,667 מיליון ש"ח. חלק הארי של סכום זה נרשם במהלך השנה כהכנסה מיועדת בפריטי תקציב חדשים ("הכנסות ממכירת דירות") שנפתחו בתקציב הרגיל בסעיף "מענקי בינוי ושיכון" (ראה להלן בפרק "ההכנסה"); על הגידול הריאלי שחל בהוצאה מסעיף זה, ראה להלן. בעניין מכירת הדירות שבבעלות המדינה, ראה דוח שנתי 44, עמ' 174.

בסעיף ההוצאה של משרד החינוך שבתקציב הרגיל חלה עלייה ריאלית בשיעור של 10.1%; ההוצאה למעשה הגיעה ל-7,724 מיליון ש"ח לעומת 6,322 מיליון ש"ח בשנת 1992. גידול זה נובע בעיקר מקליטת תלמידים נוספים - הן מקרב העולים החדשים והן מריבוי טבעי; גורם נוסף לגידול בתקציב בסעיף זה היה תיקון בהקצאת תקציבים לענייני חינוך ברשויות המקומיות - עד 1993 נרשמה תוספת התקציב למטרה זו, שלא כראוי, בסעיף "רשויות מקומיות" שבתקציב הרגיל.

מביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במשרדים שונים עולה, כי משרדים זוקפים לתכניות תקציב שונות הוצאות שאינן שייכות לייעודן של התכניות, כפי שעולה משמן. כך לדוגמה זקף משרד הבינוי והשיכון בשנה הנסקרת לתכנית התקציב "שיקום שכונות והשלמת פיתוח בשכונות ותיקות", הוצאות בסך 10 מיליון ש"ח לחיזוק שכונות, שכללו סכומים לחיזוק שכונות שקבע המשרד שלא במסגרת תכנית שיקום השכונות שאישרה הממשלה (ראה עמ' 110). לתכנית התקציב "פיתוח אזורי תעשייה באזורי פיתוח" נזקפה בשנה הנסקרת הוצאה בסך 13 מיליון ש"ח שנועדה לפיתוח מרכזים מסחריים שאינם אזורי תעשייה כלל (ראה עמ' 551). על האוצר היה לפתוח למטרות אלה תכניות תקציב נפרדות, ששמן יעיד על מטרותן.

מביקורת שנעשתה בבתי חולים ממשלתיים עולה, כי הכנסות מחניונים שבשטחי בתי החולים, שהם נכסי מדינה, לא נכללו בתקציביהם (שהם חלק מתקציב המדינה) ולא הובאו בחשבון בעת הכנת התקציב. שימוש בהכנסות אלה למימון הוצאות נוספות מעבר להרשאה שאושרה בחוק התקציב, מנוגד לחוק יסודות התקציב (ראה עמ' 217).

תמיכות בענפי משק, במחירים ובמוסדות ציבור

תמיכות מסוגים שונים כלולות בסעיפי הוצאה רבים בתקציב המדינה; רבות מהן כלולות בסעיפי הוצאה ראשיים, ששמן מעיד במפורש על סוג ההוצאה, אך מקצתן מפורזות בסעיפי הוצאה של המשרדים השונים. הסוגים העיקריים של תמיכות הניתנות מתקציב המדינה הם: מענקים על פי חוק הניתנים למשקיעים בענפי המשק השונים; מענקים לזכאים לצורך רכישת דירה; הלוואות הניתנות בתנאים נוחים יותר מאלה השוררים במשק ושגלומה בהן אפוא סובסידיה; תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור וכן תמיכות במוסדות ציבור הניתנות על פי מבחנים שמפרסמים משרדי הממשלה. בהצעת התקציב המוגשת לאישור הכנסת נכללת טבלה המפרטת את ההוצאה למעשה לפי סיווג כלכלי בשנה שנסתיימה לפני הכנת הצעת התקציב. על פי טבלה זו, הגיעו התמיכות השונות מהתקציב ב-1992 לסכום כולל של 3,476 מיליון ש"ח וב-1993 הן הגיעו ל-4,011 מיליון ש"ח - גידול של 17.5% (כ-6% ריאלי). בטבלה אין פירוט של סוגי התמיכות, אולם מפירוט סעיפי התקציב השונים המיועדים לתמיכות, כפי שיובא להלן, עולה, שהתמיכות מתקציב המדינה הגיעו לסכום גדול בהרבה מהסכום שנכלל בטבלה זו.

הצגתה של הסובסידיה הגלומה בסעיפי תקציב שונים חיונית כדי לגלות באופן ברור ונאות את עצם קיומה ואת גודלה, הן לממשלה, הן לכנסת - המחוקקת את ההרשאה - והן לציבור.

בתקציב לשנת 1992 נעשה ניסיון ראשון לתת ביטוי לרכיבי הסבסוד הגלומים באשראי שניתן מתקציב המדינה; שיטת התקצוב היא כדלקמן: כאשר מוענק אשראי מחושבת הסובסידיה הגלומה בתנאים המועדפים שבהם ניתנת ההלוואה (ריבית נמוכה או הצמדה חלקית של הקרן). רכיב הסובסידיה נרשם בסעיף המיועד לכך בתקציב הרגיל, ואילו בתקציב הפיתוח נרשם ההפרש בין קרן ההלוואה לבין רכיב הסבסוד. במאזן המוניטרי רושם אגף החשב"ל את הסכום המלא של קרן ההלוואה, כלומר סכום שני הרכיבים. בדוח ביצוע התקציב ל-1993 כלל האוצר בכמה סעיפי הוצאה ובעיקר בסעיף "מענקי בינוי ושיכון" - פריטי תקציב מיוחדים בגין סבסוד אשראי (ראה להלן). בסעיף "הוצאות שונות" שבתקציב הרגיל נכללה הסובסידיה בגין הלוואות הניתנות לעובדי המדינה באמצעות יהב, בנק לעובדי המדינה בע"מ; בתקציב הרגיל של משרד הבריאות נכללה הסובסידיה בגין הלוואות שניתנו לקופת החולים הכללית; בתקציב הפיתוח לרשויות מקומיות נכללה הרשאה לסבסוד אשראי למפעלי ביוב, אך לא נרשם כל ביצוע בפריט התקציב המיועד לכך, אף שבוצעו הלוואות למטרה זו.

אף כי אגף התקציבים החל ברישום הסובסידיה הגלומה בהלוואות מתקציב המדינה כבר בשנת 1992, הוא לא כלל בהצעות התקציב לשנים 1993, 1994 ו-1995 דברי הסבר מפורטים על שינוי שיטת התקצוב של האשראי המסובסד שניתן מתקציב המדינה ועל דרך הרישום של רכיב הסבסוד ורכיב האשראי.

מביקורת שנעשתה בנושא "סיוע להשקעות בתיירות" עולה, כי מענקי הון להשקעות בתיירות ובתעשייה חושבו לפי שיעור ההטבה למשקיעים שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח שהיו נהוגות עד אמצע 1985². הריבית שנגבתה מן המשקיעים על הלוואות הפיתוח במועד ביטולן נעה בין 2.5% באזור פיתוח א' ל-6.5% באזור פיתוח ג'. באותו מועד שיעור הריבית הריאלית בשוק להלוואות דומות היה כ-20%. במהלך השנים האחרונות היתה ירידה ניכרת בשיעור הריבית במשק, וכיום היא מגיעה לשיעור של כ-5% על הלוואות דומות. מענקי הון אלה - הגדולים מן הנובע משיעורי הריבית בשנים האחרונות - אינם מחושבים אפוא לפי שיעורי הריבית השוררים כיום במשק, כפי שנקבע לגבי המענקים הניתנים לזכאי משרד הבינוי ושיכון (ראה להלן).

להלן פירוט הסעיפים העיקריים המיועדים לתמיכות.

מענקי בינוי ושיכון

בסעיף "מענקי בינוי ושיכון" נכללים מענקים הניתנים לזכאים (בעיקר עולים חדשים) למימון רכישת דירות, וההוצאות לסבסוד הריבית הנמוכה יחסית, שנקבעה על הלוואות לזכאים וכן למימון הפרשי ההצמדה על ההלוואות שניתנו בהצמדה חלקית; כמו כן נכללו בו מענקי השתתפות בשכר דירה ומענקים לקבלנים לקיצור משך הבנייה. בשנת 1993 הגיעה ההוצאה מסעיף זה ל-3,967 מיליון ש"ח, לעומת 2,798 מיליון ש"ח ב-1992 (עלייה ריאלית של כ-27.8%). עיקר הגידול בהוצאה מסעיף זה נבע ממימוש זכאותם של העולים: המענקים וסבסוד האשראי שניתנו ב-1993 לעולים שרכשו דירות הגיעו ל-1,308 מיליון ש"ח.

בסכום ההוצאה ברוטו נכללה הוצאה מותנית בהכנסה בסך של כ-1,091 מיליון ש"ח שמומנה מהכנסה ממכירת דירות שהיו בבעלות הממשלה (ראה להלן). מתוך סכום ההוצאה ברוטו, ההוצאה בפריטי התקציב שנועדו למענקים לדירור הסתכמה ב-2,102 מיליון ש"ח, וההוצאה

² ראה עמ' 505.

בפריטי התקציב שנועדו לסבסוד ריבית והצמדה על המשכנתאות הסתכמה ב-762 מיליון ש"ח. ההוצאה ברוטו למימון מענקי השתתפות בשכר דירה הגיעה ל-755 מיליון ש"ח, לעומת תקציב בסך 700 מיליון ש"ח - חריגה של 55 מיליון ש"ח.

1. מיולי 1991 ניתנו כל ההלוואות לזכאים בהצמדה מלאה למדד ובריבית צמודה בשיעור של 4.5% לשנה; הסבסוד שהיה גלום בהלוואות שניתנו בלא ריבית הומר במענק. בינואר 1992 נכנס לתוקף חוק הלוואות לדירור, התשנ"א-1991, ולפיו הוגדלו סכומי ההלוואות לדירור לזכאים, והוארכה התקופה להחזר ההלוואה. כמו כן נקבע בחוק, כי הלוואה לדירור תישא ריבית צמודה במלואה בשיעור שלא יעלה על 4% לשנה; קרן ההלוואה תהיה צמודה למדד בשיעור של 80% בלבד מעליית המדד. בהסדרים אלה גלומה סובסידיה ניכרת מאחר שההלוואות לדירור שנותנים הבנקים למשתכנים שאינם זכאים, צמודות במלואן למדד ונושאות ריבית הגבוהה בדרך כלל מ-4%.

במאוס 1992 התקבל תיקון לחוק הערבות, התשכ"ז-1967, שנועד להגן על ערבים יחידים מפני פגיעה בלתי סבירה בהם כתוצאה מחתימת ערבות, ומפני ערבות בלתי מוגבלת. על פי התיקון לחוק לא תוגש תובענה נגד ערב יחיד אלא לאחר שניתן פסק דין נגד החייב, ויו"ר ההוצאה לפועל אישר שעל מנת להיפרע מהחייב הנושה נקט בכל הליכי ההוצאה לפועל כשהם סבירים בנסיבות העניין. עוד נקבע בתיקון לחוק כי ערבים יחידים יהיו חייבים כלפי הנושה בחלקים שווים.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1993 נאמר כי תיקוני חקיקה אלו הביאו להגדלת הסיכון של נותן ההלוואה, ועקב כך להסטה של הלוואות לדירור ממקורות הבנקים למימון תקציבי; בכך העמיסו הוצאה נוספת של כ-700 מיליון ש"ח על התקציב המוצע לשנת 1993. גם בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1994 מוערכת תוספת ההוצאה בכ-700 מיליון ש"ח.

2. בינואר 1992 חתמה הממשלה עם כל אחד מהבנקים למשכנתאות על הסכם בדבר העמדת הלוואות לדירור לזכאים. על פי ההסכם מתחייב הבנק להעמיד לזכאים הלוואות על אחריותו בתנאים שנקבעו בחוק, כאשר 80% מסכום כל הלוואה יהיו ממקורותיו (בהצמדה מלאה ובריבית של 4%) ו-20% ממקורות המדינה (בלא הצמדה ובריבית צמודה בשיעור של 4%). כמו כן נקבע בהסכם, כי הלווים יהיו זכאים לפרוע את ההלוואות פירעון מוקדם בלא עמלה כלשהי. כאשר הבנק מעמיד את ההלוואה ללווה, פותח החשכ"ל לבנק פיקדון בסכום שהוא היוון את הסובסידיה הניתנת לאותה הלוואה במשך כל תקופתה (ראה דוח שנתי 42, עמ' 83). לזכאים שאינם עומדים בקריטריונים של הבנק לקבלת הלוואות לדירור, יעמיד הבנק את כל סכום ההלוואה שאושרה להם מתקציב המדינה.

על פי דברי ההסבר לתקציב לשנת 1994 משולמות מתקציב המדינה לבנקים למשכנתאות עמלות בהיקף כולל של כ-244 מיליון ש"ח; מזה 191 מיליון ש"ח בעבור ניהול תיקי המשכנתאות לזכאים ו-53 מיליון ש"ח בעבור ניהול תיקי שכר דירה.

3. בנובמבר 1993 אישרה ועדת הכספים של הכנסת בקשה של משרד האוצר לפתוח בסעיף "מענקי בינוי ושיכון" תכנית תקציב חדשה שתיקרא "הפחתה בהחזרי הלוואות", בסכום כולל של 90 מיליון ש"ח (30 מיליון ש"ח כהוצאה מותנית בהכנסה ו-60 מיליון ש"ח כהוצאה מוחלטת). ההוצאה למעשה בתכנית זו לשנת 1993 הגיעה ל-85 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר שצורפו לבקשת האוצר לא נאמר דבר בעניין תכנית חדשה זו. אגף החשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההפחתה בהחזרי הלוואות היא סיוע חליפי להשתתפות בשכר דירה לאוכלוסייה שמקבלת השתתפות כזו ורוכשת דירה בעזרת הלוואות מכספי תקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לצרף לבקשה לתוספת התקציב הסבר על הנסיבות למימון ההחזר.

4. על פי דברי ההסבר לתקציב לשנת 1994, נוסף על הסיוע לדיוור שנכלל בתקציב, המדינה מאפשרת דיוור בשיכון ציבורי בשכר דירה נמוך שגלומה בו סובסידיה הנאמדת בכ-500 מיליון ש"ח בשנה; סובסידיה זו אינה באה לידי ביטוי בתקציב המדינה עצמו.

תמיכות בענפי משק

בסעיף "תמיכות בענפי משק" כלולים ההטבות והמענקים השונים הניתנים לענפי התעשייה - בעיקר על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984, וכן הטבות הניתנות במסגרת הסדר ביטוח שער ליצואנים; הסדר זה בוטל באוגוסט 1993 לגבי רשימוני יצוא שהופקו מאותו מועד ואילך. בשנת 1993 הגיעה ההוצאה מהסעיף האמור ל-2,083 מיליון ש"ח לעומת 1,837 מיליון ש"ח ב-1992 - עלייה ריאלית של כ-2.2%. יצוין, כי המענקים להשקעות בחקלאות הניתנים על פי החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980, והמענקים לפיתוח התיירות הניתנים לפי החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה, התשי"ט-1959, אינם כלולים בסעיף ראשי זה אלא בסעיפי התקציב הרגיל של שני משרדים ייעודיים אלה. ב-1993 הגיעה התמיכה בפיתוח התיירות לסך של 114 מיליון ש"ח; המענקים להשקעות בחקלאות הגיעו לסך של 144 מיליון ש"ח; המענקים במסגרת הסדר הקיבוצים והסיוע למושבים על פי חוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992, הגיעו ל-200 מיליון ש"ח.

לפי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39), התשנ"א-1990, שפורסם בספטמבר 1990, יכול יזם של מפעל מאושר לבחור במסלול של ערבות המדינה (או במסלול משולב של ערבות והטבה אחרת) להלוואות למימון ההשקעה (ראה דוח שנתי 43, עמ' 539). החשכ"ל מנהל קרן למימוש ערבויות, מחוץ לתקציב המדינה, שאליה מועברת פרמיית הסיכון בשיעור של 1.5% שמשלמים הלווים. מהכנסות אלה ממומנת ההוצאה על מימוש הערבות, לפי לוח הסילוקין של ההלוואות. בחוק התקציב ל-1992 נכללה בסעיף "תמיכות בענפי משק" הרשאה בסך כ-48 מיליון ש"ח בתכנית "ערבות מדינה (תיקון 39)"; ההוצאה למעשה הגיעה לכ-0.3 מיליון ש"ח. בחוק התקציב ל-1993 לא נכללה כל הרשאה להוצאה למטרה זו; במהלך השנה הועבר לתכנית זו עודף של כ-10 מיליון ש"ח מ-1992. ההוצאה למעשה ב-1993 הגיעה לכ-6 מיליון ש"ח. זוהי הוצאה נטו, לאחר קיזוז ההכנסות הנובעות מפרמיית הסיכון, שלא באו כלל לידי ביטוי בתקציב; הוצאה זו איננה מייצגת אפוא את מלוא ההוצאה בגין מימוש הערבות. לפי נתוני אגף החשכ"ל, בשנת 1993 הגיע היקף הבקשות למימוש ערבות לסך של כ-60 מיליון ש"ח; בסוף אותה שנה הגיעה יתרת ההלוואות שבגינן ניתנה ערבות מדינה לכ-530 מיליון ש"ח. בתקציב לשנת 1994 לא נכללה הרשאה להוצאה למטרה זו, ואילו בהצעת התקציב ל-1995 נכללו ההכנסות מהפרמיה כהכנסה מיוחדת וכן תוקצבה הרשאה להוצאה מוחלטת.

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור

התקציב המקורי בסעיף זה היה כ-1,201 מיליון ש"ח, והוא מבטא המשך מדיניות הממשלה להקטין את היקף הסובסידיות. התקציב המעודכן הגיע לכ-1,766 מיליון ש"ח, וההוצאה הגיעה לכ-1,495 מיליון ש"ח; בהשוואה להוצאה על תמיכות בשנת 1992, חל גידול ריאלי בשיעור של כ-7%. החל בשנת 1991 בוטלו כליל התמיכות במחירים של מצרכי היסוד (חלב, פטמים, ביצים ולחם), ובשנת 1993 נותרו בעיקר תמיכות ישירות לתחבורה הציבורית, שהיו כ-50% מסך ההוצאה בסעיף זה; תמיכות במחירי המים, כ-26% מסך ההוצאה; ותמיכות בייצור והבטחת הכנסה לחקלאים, כ-19% מסך ההוצאה.

תמיכות במחירי מים: התקציב המעודכן בתחום הפעולה "תמיכות במחירי מים" היה 565 מיליון ש"ח, וההוצאה למעשה היתה 391 מיליון ש"ח. מרבית ההוצאה נועדה למקורות, חברת המים בע"מ (להלן - חברת מקורות): 210 מיליון ש"ח כתמיכה במחירי המים המסופקים על ידה, ו-158 מיליון ש"ח כהשתתפות בתקציב הפיתוח של מפעלי מים.

ב-27.11.91 החליטה הממשלה לבטל בהדרגה את הסובסידיה למים בתוך חמש שנים. החלטה זו לא יושמה, והסובסידיה אף הוגדלה.

1. תקציב התמיכות במים נועד לכסות את הפער בין מחירי המים הנגבים מהצרכנים לעלויות הריאליות של אספקת מים. 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.³ באוקטובר 1991 פורסמו תקנות המים (חישוב עלות המים), התשנ"ב-1992, ובהן נקבע כי בחישוב עלות המים ייכללו השקעות והוצאות הון (ריבית על ההשקעה ופחת)⁴

בנוסף לסובסידיה הגלויה והסמויה יש "סבסוד צולב" על ידי שימוש בהכנסות מהיטלים על מים שעלות הפקתם נמוכה מהמחיר המרבי, לשם תמיכה במפעלי המים שבהם עלות ההפקה גבוהה יותר; תשלומים אלה מבוצעים באמצעות קרן איוון לדמי המים.

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 בפועל. ההסכם נחתם על סמך ההנחה שבמהלך שנת 1992 יחתמו הממשלה וחברת מקורות על הסכם עלויות המגדיר בין היתר את בסיס ההתחשבות עם החברה בגין כלל הוצאותיה, והמאפשר להעביר את התמיכה לחברת מקורות ישירות מתקציב המדינה שלא דרך קרן איוון לדמי המים (להלן - הסכם העלויות). סכומי ההוצאות וההכנסות נקובים בהסכם הזמני בלא 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 כלילת עלויות ההון הריאליות והפחת. עד מועד סיום הביקורת, ינואר 1995, לא נחתם הסכם העלויות. בדיון שהתקיים ביום 23.1.95 הודיע נציב המים למשרד מבקר המדינה, כי נציבות המים פועלת למעשה על פי הוראות הסכם העלויות, שכאמור טרם נחתם. בעניין ההסכם עתרו אגודות מים פרטיות לבג"ץ נגד המדינה, ובמועד סיום הביקורת העתירות תלויות ועומדות בפני בית המשפט.

יצוין כי כל הסכומים לפיתוח מפעלי מים שהועברו לחברת מקורות עד 1992 נרשמו כהלוואות שנתנה המדינה לחברה. על פי הסכם העלויות, החל מ-1993 נכללו הוצאות הפיתוח בעלויות התקניות של החברה, המהוות בסיס לחישוב גובה התמיכה כאמור. בדרך זו מקבלת החברה מענק במקום הלוואות שניתנו בעבר.

2. במאי 1992 הונהג מחיר מדורג עבור מים לשימוש חקלאי, ונקבעו שתי מדרגות על בסיס המכסות של שנת 1989, שהיו גדולות יותר מהמכסות לשנים 1990 ו-1991.⁵ בספטמבר 1993

³ ראה דוח מבקר המדינה על ניהול משק המים, דצמבר 1990, עמ' 37.

⁴ בעניין זה, ראה דוח שנתי 44, עמ' לד.

⁵ בשנים אלו קוצצו מכסות המים עקב מצבו ההידרולוגי החמור של משק המים; בעניין זה, ראה דוח מבקר המדינה על משק המים מדצמבר 1990.

פורסמו תקנות המים (תעריפי המים המסופקים מאת מקורות) (תיקון), התשנ"ג-1993, ובהן נוספה לתעריף המים לחקלאות עוד מדרגה על שתי המדרגות שהיו קיימות. כמות א' הוגדרה כ-50% מכמות 1989, כמות ב' הוגדרה כ-30% מכמות 1989 וכמות ג' - ההפרש בין כמות המים שהוקצתה מחברת מקורות לצרכן כדין, לחקלאות, ב-1993 לבין כמות א' וכמות ב' יחדיו.

תעריפי המים לחקלאות שנקבעו בתקנות מספטמבר 1993 למרבית מפעלי המים של חברת מקורות היו: 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).⁶ בעת הוספת המדרגה השלישית עודכן המחיר לכמות א' בערך בשיעור השינוי של ה"סל הקובע" (ראה להלן), הוול נומינלית (וכמובן ריאלית) המחיר לכמות ב' והמחיר שנקבע לכמות ג' היה גבוה יותר נומינלית, אך נמוך יותר ריאלית, מהמחיר שהיה לכמות ב'. המחיר המשוקלל מבטא את המחיר האפקטיבי⁷ כאשר מנצלים את מלוא המכסה; אם מנצלים פחות אז המחיר האפקטיבי קטן מהמחיר המשוקלל.

על פי נתוני נציבות המים, המכסות של מים שפירים, שאישרה הנציבות לחקלאות בתחילת 1993 עמדו על 1,085 מיליון מ"ק, ובסוף השנה על 1,132 מיליון מ"ק. הצריכה בפועל היתה 867 מיליון מ"ק.

אגף התקציבים המליץ שבשנת 1994 יבוטל המחיר המדורג ויונהג מחיר מים אחד, ובד בבד יועלו התעריפים. במכתב לשר האוצר מיום 23.12.93 כתב הממונה על התקציבים, כי הנהגת המחיר המדורג והוספת המדרגה השלישית גרמו שהמחיר האפקטיבי של המים לחקלאות יהיה נמוך מן המחיר המשוקלל, משום שמכסות המים לחקלאות גבוהות מהצריכה בפועל. הממונה על התקציבים הוסיף: "צריכת המים לחקלאות בישראל נקבעת שלא על פי הקצאה כלכלית אלא הקצאה אדמיניסטרטיבית שרירותית כתוצאה מהקצבות".

ב-24.2.93 כתב שר החקלאות לשר האוצר כי "ישנו אינטרס משותף בין החקלאים לבין המדינה בקיום מחירי מים מדורגים. הדבר גורם לכך שהחקלאי רואה לפניו הצע מים בעלות שולית גבוהה, ומנקודת המבט של ספק המים ('מקורות') הוא יכול לשווק מים בכמות המכסימלית, בגלל הגמישות הגדולה של הביקוש למים בחקלאות ביחס למחיר, הדבר מביא גם להעלאת ההכנסה של 'מקורות' ולהקטנת הצורך בסובסידיה ממשלתית".

לדעת משרד מבקר המדינה, מבנה התעריפים אינו מבטיח שהתעריף האפקטיבי יהיה שווה למחיר המשוקלל, ועל כן ההכנסה ממכירת מים לחקלאים אינה מכסה את החלק מעלותם אשר היתה אמורה לכסות. הדבר נובע מכך שכמות א' נמכרת במחיר קטן מדי, והביקוש לכמות ג' היה נמוך. העיקרון של קביעת מחיר שולי גבוה שירתיע משימוש מופרז במים נכון, אולם יש לשמור גם על עיקרון נוסף, שסך הפדיון ממכירת מים יכסה את מרכיב העלות שהוא אמור לכסות. לשם כך היה דרוש כי תעריפי המים לכמות א' ולכמות ב' ייקבעו ברמה שתאפשר זאת. כמו כן, לא רצוי לשנות את מכסות המים במהלך השנה ללא שינוי התעריפים הנמוכים בהתאם, כיוון שכך נגרם שינוי לא מאושר מראש של המחיר האפקטיבי של המים.

מנתוני הצריכה בפועל ב-1993 מתברר, כי צריכת המים הכוללת היתה כ-76.4% מכמות 1989 המקורית.

3. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, תוקן חוק המים, התשי"ט-1959, ונקבע לראשונה מנגנון עדכון של התעריפים לדמי מים. לפי חוק המים יעודכנו התעריפים, כל אימת ש"שיעור השינוי של הסל הקובע" מגיע ל-3.5% או יותר, או

⁶ המחיר המשוקלל חושב בהנחה של צריכת מלוא המכסה.

⁷ המחיר האפקטיבי הוא המחיר הממוצע למ"ק שמשלם החקלאי עבור צריכת המים בפועל. ניתן לחשב את המחיר האפקטיבי רק על סמך נתוני צריכה מפורטים בכל אחת מהמדרגות.

בחלוף שישה חודשים ממועד העדכון האחרון (אף אם שיעור השינוי של הסל הקובע קטן מ-3.5%). "שיעור השינוי של הסל הקובע" הוא שיעור השינוי המצטבר של שלושה מרכיבים בעלות המים, מאז העדכון האחרון: 35% משיעור השינוי בממוצע תעריפי החשמל; 15% משיעור השינוי בשכר הממוצע במשק; 50% משיעור השינוי במדד המחירים לצרכן. התעריפים, שנקבעו ב-1993, כמתואר לעיל, לא חושבו על פי מנגנון העדכון.

תעריפי המים לחקלאות שנקבעו בתקנות, מספטמבר 1994, למרבית מפעלי המים של חברת מקורות הם: 0.436 ש"ח למ"ק לכמות א', 0.526 ש"ח למ"ק לכמות ב' ו-0.705 ש"ח למ"ק לכמות ג' (המחיר המשוקלל בהנחה של צריכת מלא המכסה - 0.47 ש"ח למ"ק).

4. בשנים 1990 ו-1991 הוקטנו כאמור מכסות המים לחקלאים ועקב כך החליט משרד החקלאות לפצותם; מתקציב משרד החקלאות לשנת 1993 שולמו פיצויי מים לחקלאים בסך 10 מיליון ש"ח. הפיצויים נתנו על פי מבנה הייצור של כל חקלאי ומשרד החקלאות טיפל בתהליך הפיצוי ומשום כך נכללו ההוצאות בתקציב משרד החקלאות. כאמור, בשנים 1992 ו-1993 הוגדלו מכסות המים לחקלאים הן בתחילתן והן במהלכן.

5. בדוח על ניהול משק המים בישראל שנתנה מבקר המדינה בדצמבר 1990 נאמר (בעמ' 55), כי "העלאת מחירי המים, ובמיוחד למגזר החקלאי, עד שיושוו לעלותם הריאלית, היא אמצעי חיוני למניעת המשך ההידרדרות המסוכנת של משק המים ולהבראתו בהדרגה". בדוח נאמר עוד, כי "אם אכן יש צורך לסייע ליישובים מסוימים, נוכח קשיי הסתגלות צפויים, על הממשלה למצוא שיטה מתאימה יותר לסיוע, שאינה כרוכה בעיוותים ובנזקים הכבדים שגורמת השיטה של הוזלת המים".

תמיכות בייצור והבטחת הכנסה לחקלאים: החל משנת 1993 נוקטת הממשלה במדיניות של תמיכה נקודתית בענפים הנקלעים למשבר מחירים בשוק המקומי וביצוא. מדיניות זו הופעלה בענפי הביצים, הפטמים, ההדרים, הכותנה והפרחים.

1. **סיוע לשלוחת הביצים:** סיוע זה נועד לטיפול בעודפים של ביצי מאכל כדי למנוע התמוטטות מחירים; בנוסף לסיוע זה ניתנות תמיכות לייצור ביצים ופטמים על פי חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הגליל) (בדבר יישום חוק הגליל, ראה דוח שנתי 43, עמ' יא). בתקציב המקורי לשנת 1993 לא נכללה תמיכה בשלוחת הביצים, אולם במהלך השנה אושרה תוספת הרשאה להוצאה בסך של כ-26 מיליון ש"ח; ההוצאה למעשה הגיעה לכ-22 מיליון ש"ח. סכום זה הוא סיוע נוסף לשלוחת הביצים ונועד למימוש התחייבות הממשלה להשתתף בפינוי עודפי ביצים מהשווקים ולכיסוי הגירעון של קרן משווקי הביצים, וכן למימון שחיטת עופות מטילות. לפי נתוני מועצת הלול, בנוסף לתמיכה זו ניתנה ב-1993 תמיכה מיוחדת בסך של כ-7 מיליון ש"ח.

על פי נתוני מועצת הלול נצברו ב-1993 עודפי ביצים בהיקף של כ-416 מיליון ביצים, לעומת כ-211 מיליון ב-1992. נוכח המשברים החוזרים ונשנים בשלוחת הביצים עקב ייצור כמויות גדולות של עודפי ביצים ופערי התיווך הניכרים, החליטה הממשלה על רפורמה בשלוחת הביצים. הרפורמה נועדה בעיקר להגביר את יעילות הייצור, להקטין עודפים, להוזיל את המחירים לצרכן, לצמצם את כוחם היחסי של המשווקים ולשנות את מבנה הענף. על פי דברי ההסבר לתקציב 1995, כמויות עודפי הביצים היו גדולות מהצפוי, ונקבעו צעדים נוספים ליישום הרפורמה: רכישת מכסות ביצים ותשלום מענקים למגדלים. התקציב הכולל ליישום הרפורמה בשנים 1994 - 1996 גיע ל-240 מיליון ש"ח. בתקציב המקורי לשנים 1994 ו-1995 נכללה למטרה זו הרשאה בסך 38 מיליון ש"ח ו-77 מיליון ש"ח, בהתאמה.

2. **תמיכה על פי חוק הגליל:** על פי דברי ההסבר לתקציב לשנת 1993, ביטול הסובסידיה לביצים (באוקטובר 1990) ולפטמים (במאי 1991) לכלל המגדלים בארץ, ומנגנון ההצמדה שנקבע בחוק הגליל גרמו להעלאת שיעור התמיכה שניתנה על פי חוק הגליל מכ-10% מהעלות התחשיבית לייצור ביצה במארס 1990 לכ-30% באוגוסט 1992. בעקבות העלאה זו אושר במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, תיקון מס' 3 לחוק, שהפחית את שיעור הסבסוד וקבע, כי בכל אחת מהשנים 1993 - 1995 תינתן לבעלי מכסה במרום הגליל סובסידיה בשיעורים אלה מהעלות התחשיבית לייצור: לפטמים 16%, 15% ו-13%, כסדר השנים, ולייצור ביצי מאכל 19%, 18%, ו-17% כסדר השנים. תמיכה זו ניתנת לייצור ביצי מאכל ופטמים במסגרת המכסות שנקבעו לפי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963, וחוק הגליל. ההוצאה לתמיכה על פי חוק הגליל הגיעה בשנה הנסקרת ל-27 מיליון ש"ח לביצי מאכל ול-29 מיליון ש"ח לפטמים.

3. **תמיכות בענפים:** בתכנית נכללות תמיכות ישירות ביצוא חקלאי, הניתנות במסגרת הסכמים בין הממשלה לבין המועצה לייצור ולשיווק תוצרת חקלאית - בענפי הירקות, הפירות, הפרחים וההדרים, לשם הבטחת מחירי מינימום ליצואנים. השתתפות הממשלה בקרנות המשותפות לה ולמגדלים למימון מטרה זו בשנת 1993 הגיעה לכ-83 מיליון ש"ח. על פי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1993, עקב העיוותים הכלכליים שיוצרת שיטת התמיכות הישירות - בעיקר סבסוד צולב בין מגדלים שונים בענף המשלמים פרמיות לקרנות משותפות - מדיניות האוצר היא להעביר משאבים מתמיכות ישירות בענפים לתמיכות עקיפות של סיוע בקידום מכירות, בפיתוח שווקים ובמחקר שוק. ואמנם לתכניות תקציב אחרות נזקפו הוצאות בסך כ-6.5 מיליון ש"ח למימון פעולות לקידום מכירות ועידוד היצוא. כמו כן נזקפו לתקציב הרגיל של משרד החקלאות הוצאות לחקר שווקים בסך כ-1.2 מיליון ש"ח. עם זאת, במהלך 1993 אושרה העברת סכום כולל של 31 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית כתמיכה ישירה בענף יצוא ההדרים, לנוכח משבר מחירים שהיה בשוק הפרי הטרי המיוצא לחו"ל ובשוק העולמי לרכו פרי, שפגע בהכנסות הענף. ההוצאה למעשה הסתכמה במלוא ההרשאה - 31 מיליון ש"ח. במהלך השנה אושרה גם העברת סכום כולל של כ-29 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית למימון תמיכה ישירה מיוחדת בענף הפרחים בשל משבר מחירים וכן לכיסוי גירעון המועצה לפרחים; ההוצאה לתמיכה בענף הפרחים הסתכמה ב-45 מיליון ש"ח.

סבסוד אשראי והוזלת ריבית

בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" כלולים תשלומים 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 נהוגים עד לאותו מועד. האוצר הוסיף עוד שנים אחדות לאשר, בהיקף מצומצם, ביטוח הצמדה להלוואות למטרות שונות, ואילו מרבית ההלוואות שנתנה הממשלה מאותה שנה ואילך הוצמדו למדד המחירים לצרכן. תשלומי הממשלה בעד הסדרי ביטוח ההצמדה אמורים להימשך אחרי שנת 2000. ההוצאה מסעיף זה הגיעה ב-1993 ל-472 מיליון ש"ח, לעומת תקציב בסך 446 מיליון ש"ח - חריגה של 26 מיליון ש"ח. ההוצאה על ביטוח הצמדה למדד הסתכמה ב-405 מיליון ש"ח וההוצאה על ביטוח הצמדה לשער המטבע, שבה בעיקר נוצרה החריגה, הסתכמה ב-67 מיליון ש"ח.

בסעיפי תשלום חובות (קרן וריבית) יש גם תשלומים בהיקף גדול, שהם למעשה סובסידיות סמויות לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח, שהאוצר מנפיק להן אג"ח מיוחדות הנושאות ריבית בשיעורים גדולים במידה ניכרת מאלה הנהוגים בשוק ההון. תשלומים אלה אינם נזקפים לפרויט

תקציבי נפרד. בעקבות הביקורת של מבקר המדינה, כלל משרד האוצר בשנים האחרונות בדברי ההסבר של הצעות התקציב אומדן של הסובסידיה הגלומה בתשואה המועדפת שנושאות אגרות החוב המיוחדות. בהצעת התקציב ל-1993 נאמדה הסובסידיה בגין התשואה המועדפת לקופות פנסיה וביטוח חיים ב-635 מיליון ש"ח (ראה להלן "תשלום חובות").

תמיכות במוסדות ציבור

נוסף על התמיכות שזקפו ב-1993 לסעיפי תקציב המועדים לכך (תמיכות במחירי מצרכים, תמיכות בענפי משק וכד'), תומכים משרדי הממשלה בגופים ובמוסדות רבים הפועלים למטרות של חינוך, תרבות, דת, מדע וכדומה. תמיכות אלה נכללות בתקציבי המשרדים - בעיקר המשרד לענייני דתות ומשרד החינוך - ונזקפות לתכניות תקציב כלליות. הנתונים על התמיכות שניתנו במסגרת זו אמנם מרוכזים באגף החשכ"ל, אך הם אינם מתפרסמים, ואף אינם מוגשים לכנסת. בכך נמנע פיקוח ציבורי על ההקצבות לתמיכות ועל השימוש בהן; מבקר המדינה עמדה על כך בדוח שנתי 44 (עמ' קטו) והמליצה על פרסום רשימת התמיכות.

לפי ריכוז הנתונים בחשכ"ל, נתנו משרדי הממשלה השונים בשנת 1993 תמיכות בסך של כ-1,400 מיליון ש"ח לכ-3,400 מוסדות. כ-682 מיליון ש"ח מהסכום הכולל ניתנו מתקציב המשרד לענייני דתות, וכ-460 מיליון ש"ח מתקציב משרד החינוך. בדוח שנתי 44 (עמ' קטו) צוין, כי מאות מוסדות קיבלו תמיכות בו-זמנית משני משרדי ממשלה ויותר - בעיקר משני המשרדים האמורים. בהוראות הנוהל למתן תמיכות נקבעה דרישה כללית לתיאום בין המשרדים התומכים במוסדות שהגישו בקשה לתמיכה ליותר ממשרד אחד, אולם משרדים אלה לא תיאמו את סכומי התמיכה ואת פעולות הפיקוח והבקרה על מוסדות המקבלים תמיכות משניהם.

בהוראות הנוהל נקבע, כי בקשת תמיכה של מוסד ציבור תכלול פירוט של כל בקשות התמיכה הנוספות שהוגשו או יוגשו באותה שנת תקציב למשרדים אחרים, לרשויות מקומיות או לגופים ציבוריים אחרים. בהוראות לא נקבעה דרישה לפיה על המשרדים לתאם את מתן התמיכה עם הרשויות המקומיות התומכות באותו מוסד. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקיים פיקוח ציבורי ותקציבי הולם על התמיכות הניתנות מתקציב המדינה ומתקציבי הרשויות המקומיות, מן הראוי לשקול ריכוז נתוני התמיכות הניתנות מתקציבים אלה ופרסומם.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במשרד לענייני דתות בעניין תמיכות שנתן המשרד מתקציב תרבות תורנית וחרדית, שסכומן הכולל בשנה הנסקרת הגיע לכ-57 מיליון ש"ח, נמצאו ליקויים רבים: המשרד תמך בעמותות שלא היו זכאיות לתמיכה; סכום התמיכה שניתן למוסדות אחדים לא חושב על פי המבחנים שנקבעו, והיה גבוה מהסכום שהמוסדות היו זכאים להם; במבחנים שפרסם המשרד, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לגבי חלק מתחומי הפעילות, לא נקבעו מדדים מפורטים שלפיהם יחושב סכום התמיכה. המשרד לענייני דתות חישב את התמיכה באופן שמוסד המזוהה עם תנועת ש"ס זכה בסכומים גבוהים במיוחד (אופן חישוב התמיכה נקבע רק לאחר שהארגונים השונים הגישו את הבקשות לתמיכה); המשרד לא בדק את תכניות הפעולה שהמוסדות המציאו לו וכתוצאה מכך שילם כפל תמיכה למוסדות שדיווחו במסגרת פעילותם על אותם שיעורים (ראה עמ' 236).

עוד נמצא בביקורת במשרד לענייני דתות, כי ב-30.10.94 פרסם המשרד ברשומות מבחנים למתן תמיכה עבור עריכת מבחני הלכה ארציים ועולמיים לשנת שמיטה, לתקופה שקדמה למעשה לתאריך הפרסום ברשומות. במבחנים שפורסמו נקבע, כי מבחן הלכה עולמי הוא מבחן בישראל ובתפוצות המקיף 10,000 בני נוער לפחות, מ-15 יישובים בארץ ומ-10 מדינות בגולה לפחות. המועד שנקבע לסיומה של פעילות זו היה 4.11.94, דבר המעלה חשש שהמבחן

נועד להבטיח כי התמיכה תינתן לגוף מסוים שכבר ביצע את מבחני ההלכה האמורים, ולגופים אחרים לא היתה לכאורה אפשרות להיערך לביצוע הפעילות הזכאית לתמיכה.

בעניין מבחנים אלה הוגשה עתירה לבג"ץ, ונטען בה, בין היתר, כי הקריטריונים הינם בלתי שוויוניים ו"תפורים" על פי מידותיה של עמותה מסוימת, וכן כי הם לוקים בחוסר סבירות קיצונית. במועד סיום הביקורת, העתירה תלויה ועומדת בבית המשפט.

ק רן ס יוע ל י ה ו ד י ה ת פ ו צ ו ת : מאז שנת 1976 תומך משרד האוצר בעמותה לקידום חינוך עברי על-יסודי פנימייתי בתפוצות (להלן - העמותה)⁸. ב-1992 פרסם המשרד "מבחנים לתמיכות במוסדות ציבור - קרן לתמיכה בחינוך בתפוצות", כפי שנדרש בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. בעמותה התקיימו כל המבחנים, הן מבחינת פריסת הפעולות שלה (בסעיף 3 נקבע: לפחות 20 בתי ספר יהודיים במדינות שונות, שלומדים בהם לפחות 2,000 תלמידים) והן מבחינת הרכב ההנהלה שלה (בסעיף 1 נקבע: שיתוף מוסד לאומי בהנהלת המוסד ובפיקוח על פעולותיו בתפוצות).

לאחר שפורסמו המבחנים הגישו גופים נוספים בקשות לקבלת סיוע מהתקציב שנועד למטרה זו, אולם גופים אלה לא עמדו במבחנים, ולכן הועבר מלוא סכום התמיכה שתוקצב בתכנית זו לעמותה האמורה; ב-1993 הסתכמה תמיכה זו ב-20 מיליון ש"ח. יתר הגופים נדחו, מאחר שלא עמדו במבחנים שנוסחו בדרך שצוינה לעיל.

בעקבות דיונים שהתקיימו במהלך 1993, הודיעה ההסתדרות הציונית לשר האוצר בינואר 1994 כי החליטה שלא להשתתף עוד בהנהלת העמותה. הנימוק שנתנה לכך היה התנגדותה להקצבת תמיכה ממשלתית בסך 20 מיליון ש"ח בשנה למה שהוגדר על ידה כחינוך יהודי לא ציוני, בעוד שלמוסדות העוסקים בחינוך יהודי ציוני אין הממשלה מקציבה תמיכה כזאת. העמותה פורקה, ובמקומה הוקמה עמותה חדשה, שבהנהלתה מכהנים נציגי משרד החינוך ואנשי ציבור.

במאוס 1994 פרסם משרד האוצר מחדש ברשומות את המבחנים לתמיכה בחינוך יהודי בתפוצות בלא לכלול בהם את הסעיף הראשון, שדרש כאמור, שיתוף מוסד לאומי בהנהלת המוסד ובפיקוח על פעולותיו בתפוצות⁹. העמותה החדשה המציאה לוועדת התמיכות את המסמכים הנדרשים, ובמאוס 1994 המליצה הוועדה לאשר לעמותה מתן מקדמה בשיעור 20% מסכום התקציב. במאי אותה שנה דנה הוועדה בבקשות לקבלת תמיכה שהגישו 17 גופים העוסקים בחינוך יהודי בתפוצות. 16 בקשות לא אושרו, ורק בקשתה של העמותה האמורה אושרה; כיוון שהיא היתה הגוף היחיד שעמד במבחנים, המליצה ועדת התמיכות במאי 1994 להעביר לה את מלוא תקציב התמיכה.

בחוק יסודות התקציב נקבע כי "הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור". לדעת משרד מבקר המדינה, ניסוח מבחנים מלכתחילה תוך קביעת תנאי שמתאים דווקא לגוף מסוים אחד ושספק אם הוא דרוש להבחנה בין מי שראויים לתמיכה לבין מי שאינם ראויים לה, אינו עולה בקנה אחד עם כוונת חוק יסודות התקציב ליצור שוויוניות במתן התמיכה. נקודה זו בולטת בייחוד על רקע העובדה, כי משפסקה השתתפותו של "מוסד לאומי"

⁸ בעניין ביקורת על התמיכות שהעביר האוצר לעמותה בעבר והפיקוח על פעילותה, ראה דוח שנתי 38, עמ' צד.

⁹ ביולי 1993 כתבה היועצת המשפטית של משרד האוצר ליועץ המשפטי לממשלה, כי "לאור שינויים העומדים לחול בגוף העוסק בהקמה של בתי ספר יהודיים בחו"ל ובתמיכה בהם מוצע עתה לבטל את סעיף 1 במבחנים הקודמים".

בהנהלת אותה עמותה, שונה גם הקריטריון בעניין זה, כך שגם העמותה החדשה המשיכה לעמוד לבדה במבחנים המתוקנים.

משרד האוצר טען בתשובתו מינואר 1995 למשרד מבקר המדינה, כי חזקה על היועץ המשפטי לממשלה שלא היה מאשר מבחנים אשר נוסחו כך שיתאימו לגוף מסוים אחד, וכי אין כל מניעה שכל גוף נוסף שיעמוד במבחנים ייהנה מחלק מכספי הקרן.

נציג היועץ המשפטי לממשלה הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 1995, כי מוסכם עליו שבקשת משרד האוצר לבטל את סעיף 1 במבחנים (שיתוף מוסד לאומי בהנהלה), העידה על כך כי לא היה צורך ענייני בקיומו מלכתחילה, ועם ביטולו סולק מכשול. עוד נאמר בתשובת היועץ, כי "החובה לקביעת תבחינים שוויוניים מוטלת בעיקרה על הממונה על סעיף התקציב; בידיו מצויים הרקע, המידע והמומחיות המקצועית הנחוצים לקביעת התבחינים. אין אפשרות לראות בחובת ההתייעצות המשפטית עם היועץ המשפטי לממשלה, כנדרש בחוק, מטלה של בדיקה יסודית בדבר כלל משמעויות תנאי הסף ושאר התנאים בתבחינים: אין זה תפקידנו ואף אין בידנו הכלים לכך".

נוכח תשובתו זו של נציג היועץ נראה שלתשובת האוצר הנתלית ביועץ המשפטי לממשלה לא היה מקום. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שייקבע מנגנון של מעקב, בקרה והיזון חוזר בין המשרד הממונה על סעיף התקציב לבין היועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, באמצעות היועץ המשפטי למשרד התומך, שנציגו חבר בוועדת התמיכות. מעקב כזה יאפשר ליועץ המשפטי לממשלה לעמוד על המידה בה מיישמים המבחנים את עקרון השוויוניות הקבוע בחוק, ולהיעזר במידע זה בעת שמובאים בפניו, לצורך התייעצות, מבחנים חדשים.

תמיכה בבית הפלמ"ח: בדוח שנתי 44 (עמ' 133) צוין, כי ביוני 1993 אישר שר הבינוי והשיכון, על דעת שר האוצר, מתן התחייבות להקצות לעמותת בית הפלמ"ח סכום של 1.4 מיליון ש"ח להשתתפות בבניית בית הפלמ"ח. על פי נוהלי המשרד מוסד זה אינו מוסד ציבורי שהמשרד אמור להשתתף בהקמתו.

ב-18.10.94 המליצה ועדת התמיכות של משרד הביטחון¹⁰ לאשר עקרונית תמיכה בסך של 1.1 מיליון דולר לעמותת בית הפלמ"ח למימון הקמת שלב א' של בית הפלמ"ח. הוועדה ציינה כי "תנאי להעברת הסיוע הינו קבלת הקצבה ממשרד האוצר (מעבר לתקציב הביטחון) בסכום של 1.1 מיליון דולר לפחות". הוועדה גם ציינה כי התמיכה עונה לשני סעיפים במבחנים למתן תמיכות שפרסם המשרד ביוני 1992. ב-16.11.94, כחודש לאחר האישור של ועדת התמיכות, אישרה ועדת הכספים של הכנסת בקשה של שר האוצר להעביר סכום של 2.5 מיליון ש"ח מתקציב משרד הבינוי והשיכון לרזרבה הכללית וממנה לתקציב משרד הביטחון. בדברי ההסבר לבקשה נאמר: "יש להעביר סכום של 2.5 מיליון ש"ח מתקציב משרד הבינוי והשיכון לבית הפלמ"ח, אך הקצאה זו בוטלה בעקבות דוח מבקר המדינה מספר 44. הסכום יוקצה ע"י משרד הביטחון בהתאם למבחנים שיקבעו בחוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, העברת תמיכות למוסד שמשרד האוצר נוקב בשמו ואף מעביר למשרד התומך תקציב מיוחד למטרה זו, מרוקנת מתוכן את העיקרון שלפיו הסכומים שייקבעו בסעיפי התקציב השונים לצורך תמיכה במוסדות, יחולקו באופן אחיד ושוויוני על פי המבחנים שמפרסמים משרדי הממשלה. משרד הביטחון לא פרסם ברבים, כי תקציב התמיכות ל-1994 גדל, וכי מוסדות העונים על המבחנים יכולים להגיש בקשה לקבלת סיוע לבנייה.

¹⁰ בשנת 1993 הגיע הסכום הכולל של התמיכות שנתן משרד הביטחון על פי המבחנים, ללמעלה מ-80 גופים שונים, לכ-20 מיליון ש"ח.

בדוח שנתי 44 (עמ' 144) העירה מבקר המדינה, "כי אמנם בית הפלמ"ח לכשיוקם עשוי להיות מוסד ציבורי חשוב בעל ערך היסטורי לאומי; אולם ההחלטה על מתן תמיכה באותה עמותה ראוי שתיעשה על פי הנהלים המקובלים, על ידי המשרדים הנוגעים בדבר ועל פי מכלול הקריטריונים והנהלים המחייבים". בדרך שבה נקט האוצר אמנם התמלאה פורמלית הדרישה שהתמיכה תינתן מתקציב המשרד הנוגע בדבר, אולם לא נראה שהקצאת התמיכה לבית הפלמ"ח אכן נעשתה על פי מכלול הקריטריונים והנהלים המחייבים, ובאופן אחיד ושוויוני.

האגף למדע ולטכנולוגיה במשרד החינוך: האגף מקצה חלק ניכר מתקציבו לתמיכות בגופים ובמוסדות הפועלים במערכת החינוך הטכנולוגי. במבחנים שפרסם המשרד ב-1992 פורטו המדדים שלפיהם ייקבע סכום התמיכה לכל מוסד. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באגף עולה, כי למרכז לחינוך טכנולוגי חולון, לשלוש הרשתות הגדולות לחינוך הטכנולוגי ולגופים נוספים ניתנו תמיכות שלא על פי המדדים שנקבעו במבחנים.

המרכז לחינוך טכנולוגי חולון (להלן - המרכז) הינו מוסד המעניק תואר בוגר בהוראת המדעים והטכנולוגיה. המוסד הוא בחסות אקדמית של אוניברסיטת תל אביב, ובניהולו שותפים המשרד, אוניברסיטת תל אביב ועיריית חולון. המרכז קיבל מהאגף ב-1993 תמיכה בסכום כולל של כ-18 מיליון ש"ח מפריט התקציב "מרכז להכשרת מורים טכנולוגיים". על פי המבחנים, התמיכה מפריט זה בתקציב נועדה לאפשר למוסד להכשיר מורים אקדמאיים במקצועות טכנולוגיים. מבדיקה שנעשתה במרכז עולה, ש-14% בלבד מקרב הבוגרים שאותו עוסקים למעשה בהוראה. מן הראוי שהמשרד יתן את דעתו למתן תמיכה בדרך שתשיג את המטרה של הגדלת מספר העוסקים בהוראת המקצועות הטכנולוגיים, שבהם יש מחסור. עוד עולה מהבדיקה, שסכום של כ-6 מיליון ש"ח מהתמיכה נועד לביצוע פרויקטים חינוכיים שונים, שאינם קשורים כלל בהכשרת מורים. בהתקשרויות לביצוע חלק מהפרויקטים האלה, שאפשר להגדירן התקשרויות לביצוע עבודה מדעית, לא נמצא שהמשרד בדק כמה הצעות כפי שנדרש על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

מנהל האגף לחינוך טכנולוגי והסמנכ"ל לכספים של משרד החינוך, שבמסגרת תפקידם שותפים לקביעת הסכומים שהמשרד מעביר למרכז, מכהנים גם כחברי הוועד המנהל של המרכז. פסקה 43.025 לתקשי"ר קובעת, כי "לא ישתתף עובד בוועד עמותה [שאתה משתף המשרד פעולה] - שבה אין לממשלה שליטה". הוראה זו, שהינה כללית ומחייבת את כלל עובדי המדינה, מקבלת חשיבות מיוחדת כאשר בין תפקידו של העובד בשירות המדינה לבין כהונתו בהנהלת העמותה יש ניגוד עניינים ברור כבמקרה דנן.

הביקורת העלתה גם, שהיתה אי-בהירות מסוימת בחלוקה המינהלית בין האגף למרכז: (א) רכז ומזכירה העובדים באגף הועסקו למעשה בידי המרכז וקיבלו את שכרם מתקציבי הפרויקטים החינוכיים; (ב) עד לשנת 1994 פעל גף הטכנולוגיה של האגף בבנייני המרכז בחולון.

שיא כוח אדם והוצאות שכר

1. לשם מילוי משימותיהם מעסיקים משרדי הממשלה עובדים בדרכים שונות. חלק הארי של המועסקים הם עובדי מדינה קבועים, זמניים וארעיים שההוצאה על העסקתם נכללת במסגרת פריטי תקציב המכונים "שיא כוח אדם" ו"עבודה בלתי צמיתה". על פי ההגדרה בחוק התקציב "שיא כוח אדם" הוא המספר המרבי של משרות בתקן, שאפשר להעסיק בהן עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת, שעבודתם מוגדרת כעבודה בלתי צמיתה. מנתונים שנכללו בהצעות התקציב לשנים 1991 - 1995 עולה, כי בכל אחת מהשנים האלה גדל המספר המרבי של המשרות בתקן במסגרת שיא כוח האדם, כמפורט להלן (ביחידות עבודה שלמות):

<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	
66,574	68,114	68,907	65,331	65,863	משרדי ממשלה*
456	554	752	750	750	מזה: ברזרבה הכללית
799	767	756	754	734	מפעלים עסקיים**

* נתונים אלה כוללים שוטרים וסוהרים, אך אינם כוללים את עובדי ההוראה ואת עובדי מערכת הביטחון.
 ** מינהל מקרקעי ישראל, המדפיס הממשלתי, לשכת הפרסום הממשלתית, המכון לפיריון העבודה והייצור, מפעלי התקשורת, נמל יפו ונמל חדרה.

בדוח ביצוע התקציב, שמגיש שר האוצר לכנסת ולמבקר המדינה מדי שנה בשנה, אין נכללים נתונים על מספר המשרות שמולאו בפועל, אף שלפי חוק יסודות התקציב על שר האוצר להגיש לכנסת דוח על מספר המשרות שמולאו לעומת מספר המשרות בפריטי התקציב השונים. מבקרי המדינה העירו על כך בדוחות שנתיים קודמים¹¹, אך נתונים אלה טרם נכללו בדוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב הגידול המתמיד בשיא כוח האדם של משרדי הממשלה והגידול הנובע מכך בהוצאות השכר, שמגדיל את החלק הקשיח של התקציב, הן בשנה השוטפת והן בשנים שלאחר מכן, יש חשיבות רבה לכלילתם של נתונים אלה בדוח הביצוע.

על פי הדוחות הסטטיסטיים של נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), המבוססים על נתוני קובץ המשכורות של עובדי המדינה, אי אפשר לרכז נתונים על מצבת שיא כוח האדם ולהשוותם למספר המשרות בתקציב, שכן נש"מ איננה כוללת בדוחותיה עובדים רבים שנכללים בשיא כוח האדם בחוק התקציב, כגון שוטרים וסוהרים, שופטים ודיינים, ועובדי שירות התעסוקה. גם בדברי ההסבר להצעת התקציב אין מובאים נתונים על מצבת העובדים בפועל, אלא רק נתונים הנוגעים להצעת התקציב.

להלן נתונים של נש"מ על מצבת העובדים בשנים 1992 - 1993 (לפי יחידות עבודה שלמות)¹²:

<u>31.12.92</u>	<u>31.12.93</u>	
38,429	38,878	עובדים במשרדי ממשלה
890	896	מפעלים עסקיים
5,431	5,983	עובדים בעבודה בלתי צמיתה

בחוק התקציב השנתי אין ריכוז של מספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה שאושרו למשרדי הממשלה; נתון זה נכלל רק בפירוט של הוצאות התקציב של כל אחד מהמשרדים. בנתוני נש"מ האמורים נכלל מספר יחידות העבודה הבלתי צמיתה שפעלו במשרדים בכל חודש; במספר יחידות אלה יש תנודות מחודש לחודש. מנתוני נש"מ, שכאמור אינם כוללים את כל המגזר הממשלתי, עולה כי מספר יחידות העבודה השלמות בעבודה הבלתי צמיתה (בחודשי עבודה) הגיעו בשנת 1992 ל-70,972 וב-1993 ל-67,635.

¹¹ ראה דוח שנתי 44, עמ' קפד; דוח שנתי 34, עמ' לג; דוח שנתי 35, עמ' לד.

¹² נתונים אלה אינם כוללים את לשכת הפרסום הממשלתית, נמל יפו ונמל חדרה.

2. בדוח ביצוע התקציב נרשמת ההוצאה על שכרם של העובדים במשרדי הממשלה בפריטי תקציב רבים בסעיפים השונים של התקציב הרגיל. במשרד הביטחון, שבו הוצאות השכר הן הגבוהות ביותר מבין משרדי הממשלה, לא נכלל בחוק התקציב שיא כוח האדם שאושר למשרד ורק נזקפת ההוצאה בגין שכר לפריטי התקציב השונים. במשרד החינוך, שבו הוצאות שכר גבוהות מאוד, לא נכלל נתון לגבי מספר עובדי ההוראה, שאינם מוגדרים כעובדי מדינה, אלא נרשמת הוצאה בתכניות התקציב המתאימות; בגין שעות תקן בחינוך היסודי נזקפה ב-1993 הוצאה בסך 1,418 מיליון ש"ח ובגין שכר לימוד על-יסודי נזקפה הוצאה בסך 1,512 מיליון ש"ח.

בדברי ההסבר להצעת התקציב נכללת בכל שנה טבלה המפרטת את ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנה שנסיימה, לפי סיווג כלכלי. בטבלה זו נכלל נתון בדבר ההוצאה הכוללת לשכר בארץ מתקציב המדינה - במערכת הביטחון וביתר משרדי הממשלה - אך אין בה פירוט לפי סעיפי ההוצאה הראשיים של התקציב המתוקן וההוצאה למעשה בגין שכר. לנתונים אלה חשיבות, שכן ההוצאות בגין שכר הגיעו ב-1993 לכ-15% מכלל ההוצאה בתקציב והן מהוות מרכיב משמעותי בחלק הקשיח של התקציב.

מנתונים שהפיקה המחלקה למידע ניהולי שבאגף החשכ"ל לצורך ניתוחים סטטיסטיים פנימיים עולה, כי בשנת 1993 ההוצאה מפריטי התקציב הכלולים בסיווג הכלכלי "שכר" הסתכמה ב-16,476 מיליון ש"ח לעומת תקציב מתוקן בסכום של כ-16,923 מיליון ש"ח. המשרדים שבתקציביהם נכללו הוצאות שכר בהיקף הגדול ביותר היו כאמור משרד הביטחון (6,037 מיליון ש"ח), משרד החינוך (3,358 מיליון ש"ח), משרד הבריאות (1,635 מיליון ש"ח) ומשרד המשטרה (1,407 מיליון ש"ח).

3. בשנים האחרונות גברה הנטייה במשרדי הממשלה להיעזר בביצוע תפקידים מינהליים ומקצועיים שונים גם במי שאינם עובדי מדינה על ידי העסקה בחוזה קבלני או באמצעות חברה לאספקת שירותי כוח אדם (להלן - עובדים קבלניים). ההוצאות על העסקת העובדים הקבלניים נזקפות למספר רב מאוד של פריטי תקציב במשרדים השונים; בדרך כלל מדובר בהוצאות תקציב מוגדרות, כגון "העסקת חברות", "העסקת יועצים", "ייעוץ וחוות דעת", אך יש שהוצאות העסקת העובדים הקבלניים נזקפות לפריטי תקציב תפעוליים ששמן אינו מעיד על מהות ההוצאה. משרדי הממשלה אינם נדרשים לדווח באופן שוטף על מספרם של עובדים אלה ולפרט את ההוצאה על העסקתם, ולפיכך אין דיווחים שוטפים ומרוכזים על היקפה של התופעה. אין גם מגבלה על מספרם של עובדים אלה; ההגבלה התקציבית היחידה בכל הקשור לעובדים הקבלניים היא סכום ההרשאה בתקציב. כבר בשנת 1991 ציין היועץ המשפטי דאז של נש"מ, כי מספרם של העובדים הקבלניים במשרדי הממשלה מוערך באלפים רבים, וכי יש שבמשרד ממשלתי פועלות מחלקות שלמות במסגרת העסקה כזו (בעניין העסקת עובדים קבלניים, ראה דוח שנתי 44, עמ' קפד).

מבקר המדינה העירה בהקשר זה, כי מן הראוי לקבוע, כי התקציב להעסקת עובדים קבלניים יינתן אך ורק מפרטי תקציב שנועדו למטרה זו, שזיהויים באמצעות העיבוד הממוחשב יאפשר לרכז את הנתונים עליהם; בדרך זו אפשר יהיה לעמוד על היקף ההוצאה בתחום זה.

תקציב הפיתוח

בתקציב הפיתוח שלושה רכיבים: השקעות ישירות של הממשלה; מתן אשראי (לרבות הלוואות לדירור); ופירעון חובות שמקורם בגיוס הון למימון תקציבי פיתוח בעבר. החל ב-1992 באו לידי ביטוי בתקציב הפיתוח החלטות הממשלה להגדיל את ההשקעות בתשתית, כדי ליצור תנאי רקע נוחים לצמיחה כלכלית בת קיימא, שתביא גם להרחבת התעסוקה.

בטבלה 3 להלן מובאים נתונים על התקציב המתוקן וההוצאה למעשה בשנות הכספים 1992 ו-1993, בסעיפים העיקריים של תקציב הפיתוח המיועדים להשקעה. בטבלה לא נכללו: סעיף השיכון, שההוצאה העיקרית בו היתה הלוואות לדיור; סעיף החקלאות, שכלל בעיקר הלוואות במסגרת ההסדרים עם הקיבוצים והמושבים, והסעיף "הוצאות פיתוח אחרות", שבו נכללו בעיקר ההוצאות על הסדרי הסיוע לתעשיות הביטחוניות¹³.

טבלה 3

תקציב הפיתוח לשנים 1992 - 1993 וההוצאה למעשה (במיליוני ש"ח)

	1992			1993		
	תקציב	ביצוע	% ביצוע	תקציב	ביצוע	% ביצוע
51 - דיור ממשלתי	39.6	16.1	40.7	26.9	19.0	70.6
52 - מבני משטרה ובתי סוהר	188.9	97.1	51.4	153.4	65.0	42.4
53 - בניינים לבתי משפט	45.6	22.2	48.7	32.3	24.0	74.5
55 - אוצר	55.6	24.0	43.2	48.2	28.2	58.5
57 - רשויות מקומיות	638.9	520.2	81.4	504.4	241.2	47.8
60 - חינוך ותרבות	841.0	602.3	71.6	842.5	372.9	44.3
67 - בריאות	387.2	330.8	85.4	84.0	25.0	29.8
73 - מפעלי מים	271.8	166.5	61.3	205.8	58.5	28.4
75 - פיתוח מקורות אנרגיה	9.4	5.0	53.2	62.4	46.0	73.7
76 - תעשייה	329.6	267.5	81.2	306.9	229.1	74.6
78 - פיתוח תיירות	145.7	138.4	95.0	73.2	67.2	91.8
79 - פיתוח תחבורה*	493.2	400.2	81.1	306.2	239.8	78.3
80 - פיתוח כבישים**	593.6	591.6	99.7	308.0	301.1	97.8
81 - פיתוח תקשורת	25.7	11.0	42.8	29.8	8.3	27.9
ס"ה	4,065.8	3,192.9	78.5	2,984.0	1,725.3	57.8

* תקציב הפיתוח של משרד התחבורה להשקעה בכבישים עירוניים עורקיים.

** תקציב הפיתוח של מע"ץ להשקעה בכבישים בין-עירוניים.

מהטבלה עולה, כי בסעיפים העיקריים של תקציב הפיתוח גדל שיעור ניצול התקציב בשנת 1993 לעומת 1992. עם זאת, בסעיפי ההוצאה של תקציב הפיתוח חשוב לבחון לא רק את ההוצאה למעשה אלא גם את שיעור הניצול של ההרשאה להתחייב, עקב משקלם הגדול של פרויקטים רב-שנתיים בסעיפים אלה. החשש"ל איננו מפרסם ברוח ביצוע התקציב את הנתונים על ניצול ההרשאה להתחייב לעומת ההרשאה המתוקנת; חלק גדול מנתונים אלה נרשמים בחשבוניות השונות במערכת הכספית הממוחשבת (להלן - מערכת בוחן), אולם בחלק מסעיפי ההוצאה שהחשש"ל אחראי להם (כגון מענקים לתעשייה) אין נתונים מסודרים על ניצול ההרשאה

¹³ הוצאות אלה נכללו בתקציב הפיתוח, בין היתר משום שסכומי הסיוע שניתנו לתעשיות הביטחוניות מוגדרים מקצתם כהשקעות במניות ומקצתם כהלוואות שתנאייהן טרם נקבעו.

להתחייב, מאחר שחשבונו החשכ"ל אינם נכללים במערכת בוחן. החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי בשנת 1995 תשולב מערכת החשבונו של החשכ"ל במערכת בוחן, ואז יתאפשר לעקוב אחר ביצוע ההרשאה להתחייב. יצוין, כי ההרשאה להתחייב המתוקנת ב-1993 בסעיפי ההוצאה שנכללים בטבלה, הגיעה ל-4,040 מיליון ש"ח וההרשאה להוצאה המתוקנת באותה שנה הגיעה ל-4,066 מיליון ש"ח.

1. בסוף שנת 1992 הקים שר האוצר מטה מעקב אחר ביצוע תקציבי פיתוח (להלן - מטה המעקב). אלה תפקידיו ותחומי פעילותו של מטה המעקב: פרסום דוחות רבעוניים המכילים נתונים על ביצוע התקציב וניתוחם; איתור צווארי בקבוק, שיפור התיאום בין הגופים המבצעים את התקציב, והצעת דרכים לפתרון בעיות שהתעוררו; ומעקב אחר ביצוע ההרשאה להתחייב.

מהדוחות של מטה המעקב עולה, כי הסיבות העיקריות לניצול מועט יחסית של תקציבי הפיתוח הן כלהלן:

(א) בעיות של תיאום בין הרשות המקומית למשרד הממשלתי בכל הקשור לפרויקטים שביצועם מופקד בידי הרשויות המקומיות, אך משרדי הממשלה שותפים לאישורם ולמימוןם (כגון פיתוח מבני חינוך, כבישים עירוניים, מפעלי מים וביוב).

(ב) בסעיפי תקציב שבהם ההשקעות נעשות בידי משרדי הממשלה, כגון בנייני ממשלה, משטרה ובתי סוהר, ובתי משפט, סיבות הפיגור הן: התארגנות לקויה של משרדים לביצוע עבודות הפיתוח; במשרדי הממשלה אין מדיניות מגובשת לקביעת הגורם האחראי לניהול הפרויקטים ומידת המעורבות של המשרד במהלך הביצוע; במשרדים מספר אין מלאי פרוגרמות מתאים כמתחייב מתכנית עבודה רב-שנתית.

(ג) תקצוב יתר של פרויקטים. בתחום הבינוי הממשלתי לדוגמה, הוקצבו סכומים שהיו גבוהים מאלה שהיו דרושים למימון התקדמות הפרויקטים.

(ד) עיכובים מינהליים הנגרמים בשל הליכי התכנון והאישור של פרויקטים ציבוריים. כדי לקדם את קצב ביצוע ההשקעות נדרשים לעתים שינויי חקיקה, כגון חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

(ה) החשכ"ל מעביר מדי חודש לכל משרד את מנת המימון שנקבעה לו על פי תקציבו הכולל (תקציב פיתוח ותקציב רגיל). יש שהמשרד מעדיף להשתמש בכספים קודם כל למימון הפעילות השוטפת ולדחות את ביצוע הפעולות בתקציב הפיתוח.

2. תקציב הפיתוח בסעיף החינוך היה הגדול ביותר מבין אלה המובאים בטבלה; ב-1993 היה התקציב בסעיף זה 841 מיליון ש"ח, סכום דומה לזה שנקבע ב-1992. שיעור הניצול של התקציב ב-1992 היה קטן למדי - 44.3%. במהלך 1993 יזם מטה המעקב בשיתוף עם ראש מינהל הפיתוח במשרד החינוך, אגף התקציבים ואגף החשכ"ל, איתור בעיות שעיקבן את ביצוע תקציב הפיתוח של משרד החינוך, והציע רשימת צעדים שכללו בין היתר: הגדרת פרוגרמה תלת-שנתית ויצירת מלאי תכנוני זמין; עדכון תכניות עבודה לפי יכולת הביצוע; תקצוב נפרד של הוצאות תכנון ושחרור התקציב בד בבד עם הוצאת הרשאות לתכנון לרשויות המקומיות; דיווח על הפרויקטים שלא קודמו בידי הרשויות המקומיות וביטול התקציב בהתאם. בינואר 1995 הסביר מטה המעקב למשרד מבקר המדינה כי מרבית הצעדים שהוחלט עליהם נעשו; ואמנם ב-1993 גדל שיעור הביצוע של תקציב הפיתוח של משרד החינוך והגיע ל-71.6%.

3. בדוח שנתי 44 (עמ' 489) הובאו ממצאי הביקורת בנושא פיתוח מפעלי מים. בדוח צוין, כי שיעור הניצול הקטן של התקציב נבע מהסיבות האלה: התקציב שאושר היה גדול מדי ולא ניתן

היה לבצע; לא הוחל בהקמתם של מפעלי מים משום התארכות התכנון שלהם; פרויקטים הוקמו בלא שתכניות המפעל שלהם אושרו בהליכים הקבועים בחוק ובלא שנתקבלו מרשויות שונות כל האישורים הנדרשים. אי-הקפדה על הוראות החוק גרמה לעלויות נוספות בתכנון ובהקמה, שהיה אפשר למנוע. עוד צוין שם, כי בשל ליקויים מינהליים ותכנוניים חלו עיכובים בהשלמת העבודות.

4. מבקר המדינה הצביעה בעבר על החשיבות שבפעולה על פי תכנית רב-שנתית כוללת בתחום ההשקעות בתשתית. בדוח שנתי 42 (עמ' 62) נאמר, כי הגדלת המקורות התקציביים שהופנו לפיתוח התחבורה היבשתית לא נעשתה במסגרת תכנית כוללת, שבה משולבות תכניות שהכינו הגורמים השונים המופקדים על תחום זה.

עוד צוין בדוח שנתי 42 (עמ' 821 - 833), כי הקושי העיקרי בטיפול בתחבורה היבשתית נובע מריבוי הגורמים להם אחריות בנושא (משרד התחבורה, מע"ץ, המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר, רשות הנמלים והרכבות, חברת נתיבי אילון בע"מ, רשויות מקומיות). לפיכך דרושה גישה מערכתית כוללת, שבהעדרה כמעט ודאי שההשקעות בתחום זה לא ישיגו את מטרתן לאפשר קיום קשר תחבורתי שוטף ונוח בין הערים הראשיות של המדינה.

עד למועד סיום הביקורת, ינואר 1995, טרם נקבעה תכנית כלל ארצית משולבת בתחום תשתית התחבורה על אף ההגדלה הניכרת של התקציבים שאושרו למטרה זו (ראה עמ' 127).

תשלום חובות

ההוצאה על פירעון חובות הפנים והחוץ של המדינה - קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן ולשער המטבע - הסתכמה בשנת הכספים 1993, לפי הרשום בדוח האוצר, ב-31,752 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 1993 ב-1,355 מיליון ש"ח. בטבלאות 4 ו-5 שלהלן מפורטת ההוצאה על תשלום חובות פנים וחוץ ועל החזר חובות לבנק ישראל.

1. בתכניות "כספי אמיסיות ובנקים" הוצא סכום של 3,753 מיליון ש"ח בסעיף תשלום חובות (קרן) ו-1,888 מיליון ש"ח בסעיף ריבית, בעיקר בגין אג"ח לא ממשלתיות שבהן השקיעו קופות הגמל עד 1987, ושכספי התמורה שלהן הופקדו באוצר למלוא תקופותיהן¹⁴.

(א) החל בשנת הכספים 1990 נכללה בתכנית "כספי אמיסיות ובנקים" בסעיף תשלום ריבית ועמלות, תקנה ושמה "תוספת ריבית לקופות גמל", כדי לבטא את הסובסידיה הסמויה הגלומה בהנפקת אג"ח מיוחדות הנושאות תשואה מועדפת לקרנות הפנסיה ולחברות ביטוח¹⁵. לטענת אגף החשב"ל, קשה להגדיר ולכמת את הסובסידיה, ולכן לא נכלל פריט הרשאה להוצאה על סובסידיה זו. 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 שהגישה הממשלה 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 אג"ח המיועדות שהונפקו להן משנת

¹⁴ ראה דוח שנתי 43, עמ' סח, ודוח שנתי 44, עמ' לו ועמ' צא.

¹⁵ ראה דוח שנתי 41, עמ' קלד ועמ' 29.

הכספים 1986 ואילך נאמדת ב-900 מיליון ש"ח ב-1994, 1,040 מיליון ש"ח ב-1995 ו-1,180 מיליון ש"ח ב-1996, הכל במחירי תקציב 1994¹⁶. לא הוצג אומדן נפרד של הסובסידיה לקרנות פנסיה והסובסידיה לחברות ביטוח¹⁷. בתכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 1995 - 1997 הושמט סעיף זה; ואף בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1995 לא נזכרה כלל הסובסידיה הסמויה. בזאת נסוג משרד האוצר אף מההתקדמות החלקית שהיתה בשנים עברו בתיקון הליקוי שעליו הצביעו מבקרי המדינה, והחזיר את המצב לקדמותו: המדינה ממשיכה להנפיק לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח אג"ח מיוחדות הנושאות ריבית מועדפת, אך הסובסידיות הגלומות באג"ח אלו אינן מתוקצבות, אלא מובלעות בסעיף תשלום ריבית על מלוות המדינה, ומשרד האוצר חדל להציג אף בדברי ההסבר לתקציב ובתכנית התקציב הרב-שנתית את הסובסידיות האלה.

(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 לחברות הביטוח אג"ח מיועדות (להלן - אג"ח ח"ץ [ראשי התיבות של חיים צמוד]) להשקעת מרבית כספי הפרמיות שישלמו המבוטחים ומעבידיהם לחברות הביטוח, על פי פוליסות ביטוח מנהלים ושאר סוגי ביטוח החיים המשולב בחיסכון שנחתמו עד סוף 1990 (ומיעוט ניכר מכספי הפרמיות שישלמו על פי פוליסות שנחתמו בשנת 1991). בדוח נאמר, כי מן הראוי לציין זאת במפורש בדברי ההסבר, ולציין את העובדה שבגין פוליסות ביטוח שנחתמו מתחילת 1992 ואילך לא תנפיק המדינה לחברות הביטוח אג"ח ח"ץ. יצוין, כי יתרת החוב של הממשלה בגין אג"ח ח"ץ גדלה ריאלית בשיעור ניכר (יותר משיעור התשואה הריאלית שנושאות אג"ח) בכל אחת מהשנים האחרונות עקב המשך הצבירה החיובית נטו בפוליסות שנחתמו עד סוף 1991.

2. בתכנית "מענקים בתכניות חיסכון וקופות גמל", בסעיף "תשלום ריבית ועמלות", נרשמים מזה שנים, בלא הבחנה, תשלומים לבנקים בגין מענקים שהם משלמים לחוסכים בתכניות חיסכון מסוגים ישנים, ומענק בשיעור של 0.5% לשנה שמשלם האוצר לקרנות פנסיה לחיזוק מצבן האקטוארי, כתוספת לריבית המועדפת בשיעור של 5.5% הנקובה באג"ח המיועדות שבהן משקיעות הקרנות את רוב כספיהן¹⁸. באומדן הסובסידיה לקרנות הפנסיה הנזכרת לעיל מובאת בחשבון גם תוספת הריבית של 0.5

מבקרי המדינה הצביעו במספר דוחות שנתיים, החל בדוח שנתי 35 (עמ' לט), על הצורך להפריד - הן בתקצוב והן ברישום ביצוע התקציב - בין ההוצאה על תוספת הריבית המיועדת לחיזוק מצבן האקטוארי של קרנות הפנסיה, לבין ההוצאה על השתתפות האוצר בתשלום מענקים לחוסכים בתכניות חיסכון שמנהלים הבנקים.

בדוח שנתי 44 (עמ' מ) צוין, שההוצאה בגין מענקים בתכניות חיסכון היתה זניחה, וכמעט כל ההוצאה שנוקפה לתכנית התקציבית הנדונה היתה בגין תוספת הריבית לקרנות הפנסיה.

מתברר שבשנת 1993, לפי נתוני אגף החשכ"ל, ההוצאה הרשומה בתכנית הנדונה, בסך 158.6 מיליון ש"ח מורכבת מהוצאה בסך של 159.2 מיליון ש"ח על תוספת ריבית לקרנות פנסיה, ובסך של 0.3 מיליון ש"ח על מענקים לתכניות חיסכון, ומקוזז בסך 0.9 מיליון ש"ח בגין מענקים שבנקים החזירו לאוצר בעקבות ביקורת של רואה חשבון שהפעיל אגף החשכ"ל לבדיקת נכונות התשלומים של האוצר לבנקים בשנים קודמות.

¹⁶ לא נאמר במפורש בתכנית התקציב הרב-שנתית שכל הסכומים הם במחירי תקציב 1994.

¹⁷ ראה דוח שנתי 44, עמ' לט, וכן דוח שנתי 42, הפרק "הרפורמה בשוק ההון", עמ' פד - פה.

¹⁸ ראה דוח שנתי 44, עמ' מ.

טבלה 4

תשלומי הקרן והריבית לפי סוגי המלוות בשנת הכספים 1993 (במיליוני ש"ח)

<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>הריבית</u>	<u>הקרן*</u>	
				תשלומים על חשבון מלוות פנים
				מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה:
11,412	9,061	5,018	4,043	מלוות מרצון
112	792	36	756	מלוות חובה
<u>11,524</u>	<u>9,853</u>	<u>5,054</u>	<u>4,799</u>	ס"ה
5,255	5,641	1,888	3,753	כספי אמיסיות ובנקים
2,720	3,384	674	2,710	פיקדונות בגין תכניות חיסכון**
145	159	159	-	מענקים בתכניות חיסכון וקופות גמל
3,005	3,623	1,838	1,785	המוסד לביטוח לאומי
714	871	450	421	מלוות, הפקדות ושונות
<u>23,363</u>	<u>23,531</u>	<u>10,063</u>	<u>13,468</u>	ס"ה
				תשלומים על חשבון מלוות חוץ
1,815	1,877	862	1,015	מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים
946	2,482	1,045	1,437	מלוות העצמאות והפיתוח
3,817	3,426	1,787	1,639	מלוות מבנקים
-	256	256	-	עמלת ערבויות
202	180	180	-	מלוות שונים
<u>6,780</u>	<u>8,221</u>	<u>4,130</u>	<u>4,091</u>	ס"ה
<u>30,143</u>	<u>31,752</u>	<u>14,193</u>	<u>17,559</u>	ס"ה למעט תשלומים לבנק ישראל
1,978	1,356	813	543	תשלומים לבנק ישראל על חשבון מקדמות***
<u>32,121</u>	<u>33,108</u>	<u>15,006</u>	<u>18,102</u>	ס"ה

* כולל הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן או לשער המטבע.

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

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

טבלה 5
התקציב לתשלום חובות בשנת הכספים 1993 והוצאה למעשה* (במיליוני ש"ח)

מלוות פנים	התקציב המקורי	התקציב המתוקן**	ההוצאה למעשה	שיעור ההוצאה למעשה מן התקציב המתוקן (באחוזים)
קרן	12,995	12,995	13,468	104
ריבית	9,617	9,744	10,063	103
ס"ה	<u>22,612</u>	<u>22,739</u>	<u>23,531</u>	<u>103</u>
מלוות חוץ				
קרן	4,076	4,076	4,091	100
ריבית	3,854	4,067	4,130	102
ס"ה	<u>7,930</u>	<u>8,143</u>	<u>8,221</u>	<u>101</u>
כל המלוות				
קרן	17,071	17,071	17,559	103
ריבית	13,471	13,811	14,193	103
ס"ה	<u>30,542</u>	<u>30,882</u>	<u>31,752</u>	<u>103</u>
תשלומים לבנק ישראל				
קרן	780	780	543	70
ריבית	820	820	813	99
ס"ה	<u>1,600</u>	<u>1,600</u>	<u>1,356</u>	<u>85</u>
ס"ה תשלומים				
קרן	17,851	17,851	18,102	101
ריבית	14,291	14,631	15,006	103
ס"ה	<u>32,142</u>	<u>32,482</u>	<u>33,108</u>	<u>102</u>

* כולל הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן ולשער המטבע.

** בשנה הנסקרת נעשו רק שינויים פנימיים בהרשאה בסעיפים אלה.

מן הראוי לשנות את שמה של התכנית הנדונה כך שתשקף את מהותה של ההוצאה - תוספת ריבית לקרנות פנסיה. את ההכנסה בגין החזר מענקים ששולמו לבנקים מן הראוי היה לזקוף לסעיף "החזרות ע"ח שנים קודמות" בהכנסות המדינה.

3. בטבלה 6 להלן מרוכזים הסעיפים בתקציב לתשלום חובות שהיתה בהם חריגה של יותר מ-10%.

טבלה 6
חריגות של יותר מ-10% מהתקציב המתוקן לתשלום חובות (על פי דוח ביצוע התקציב ל-31.12.93; במיליוני ש"ח)

<u>התקציב המתוקן</u>	<u>הביצוע</u>	<u>סכום החריגה</u>	<u>שיעור</u> <u>החריגה מהתקציב (באחוזים)</u>
סעיף ריבית ועמלות			
מלוות פנים:			
1,708	1,888	180	10.5
265	316	51	19.2
312	386	74	23.7
מלוות חוץ:			
553	1,045	492	89.0
125	256	131	104.8
סעיף תשלום חובות			
מלוות פנים:			
110	421	311	282.7
מלוות חוץ:			
497	1,437	940	189.1

(א) התכנית "מלוות, הפקדות ושונות" בסעיף הריבית כוללת בעיקר תשלומים לבנקים בגין מרווח בעד ניהול תכניות החיסכון מהסוגים שנזכרים לעיל (דהיינו כספי 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 ותכניות חיסכון ישנות (בעיקר משנות השבעים) המנוהלות בידי משרד האוצר. בתכנית זו נרשמה בשנת 1993 הוצאה בסך 386 מיליון ש"ח, לעומת הרשאה בסך 312 מיליון ש"ח (חריגה של 24%).

בתחום הפעולה "ריבית ועמלות שונים", כלולים בלא הבחנה מרווחים ועמלות המשולמים לבנקים בעד שירותי תיווך פיננסי יחד עם ריבית המשולמת לחוסכים ולמלווים. יתרה מזו, המרווח לבנקים בגין תכניות חיסכון רשום יחד עם ריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על תכניות החיסכון, המתוקצבת בתכניות תקציב אחרות; כמו כן העמלה על הפצת מלוות המדינה רשומה יחד עם הריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על מלוות המדינה.

בדוח שנתי 44 (עמ' מ - מא) נאמר, שמן הראוי היה לתקצב עמלות ומרווחים לבנקים בנפרד מתשלומי ריבית לחוסכים או למלווים, לפחות ברמת הפירוט הנכללת ב"הוראות התקציב". מבקר המדינה הצביעה על ליקוי זה בדוחות קודמים והציעה לשקול שתי חלופות למתכונת הקיימת: (1) לתקצב - בפריט נפרד (במסגרת הפירוט הנוסף של תכניות התקציב על פי הוראות התקציב) - את המרווח או העמלה לבנק באותה תכנית בתקציב שבה נרשמת הריבית על החובות שבגינם משלם האוצר את המרווח או העמלה. (2) לתקצב בתכנית אחת את כל המרווחים והעמלות, כל אחד בפריט נפרד, שיזוהה לפי סוג החוב שבגיננו ניתן התשלום. האוצר לא יישם הצעות אלו.

(ב) בתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח" במלוות חוץ נרשמה בשנה הנסקרת הוצאה כוללת (קרן וריבית) בסך 2,482 מיליון ש"ח לעומת 946 מיליון ש"ח בשנת 1992 (גידול של 189% בסעיף הקרן ו-89% בסעיף הריבית). בינואר 1995 הסביר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי נפלה טעות בתקצוב התכנית. לדברי אגף החשכ"ל, תקצב אגף התקציבים את התשלומים בגין שטרי החוב שמפיץ מפעל מלוות העצמאות והפיתוח ("בונדס") בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל", אולם אגף החשכ"ל זקף את התשלום בפועל לתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח". לכן נוצרה חריגה מהתקציב בתכנית זו, ואילו בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל" נותרו 572 מיליון ש"ח בסעיף הקרן, ו-105 מיליון ש"ח בסעיף הריבית. במשך שנים תוקצבו ונרשמו התשלומים בגין השטרות בתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל", אך אגף החשכ"ל ביקש מאגף התקציבים לתקצב להבא תשלומים אלה בתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח", כיוון שמפעל מלוות העצמאות והפיתוח הוא המפיץ של שטרות אלה. אגף תקציבים לא שינה את דרך התקצוב, אך אגף החשכ"ל העביר את זקיפת התשלומים מהתכנית "מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל" לתכנית "מלוות העצמאות והפיתוח".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את האפשרות ליצור תכנית נפרדת לתקצוב תשלומים בגין שטרי החוב, בשל ההבדלים בינם ובין אגה"ח ("הבונדס") שמפיץ מפעל מלוות העצמאות והפיתוח, ובשל ההיקף הניכר של יתרת שטרי החוב ושל ההוצאה על פירעון קרן וריבית בגינם מדי שנה.

(ג) בשנת 1993 תוקצבו 125 מיליון ש"ח לתשלומי עמלה בגין ערבויות שנתנה ממשלת ארה"ב להלוואות שנועדו לקליטת עולים ולפיתוח המשק. התקציב ניתן עבור גיוס הלוואות בסך 1 מיליארד דולר. בפועל גויסו בשנה הנסקרת שני מיליארד דולר, והתשלומים בגין העמלה הסתכמו ב-256 מיליון ש"ח וחרגו ב-104% מההרשאה. על פי הסכם עם ממשלת ארה"ב נזקפו לתקציב המדינה רק מקצת התקבולים מהמלוות - כ-600 מיליון דולר מתוך שני מיליארד דולר - ואילו השאר נזקפו לחשבונות שמחוץ לתקציב ונועדו להעברה ללווים עסקיים שאמורים היו לשלם גם את העמלות בגין ההלוואות. תשלום העמלה אמור להיות מנוכה מסכום ההלוואה, אולם כיוון שכספי הערבויות לא נוצלו בידי לוויים במגזר העסקי (חוץ מחברת החשמל לישראל בע"מ; להלן - חברת החשמל), אלא הופקדו בבנק ישראל, היה על הממשלה לשלם את העמלה. לכן זקף אגף החשכ"ל את תשלומי העמלה לחובת תקציב המדינה.

4. מהחריגות הגדולות יחסית מההרשאה בסעיפי התקציב המיועדים לתשלום חובות עולה לכאורה כי אגף התקציבים ואגף החשכ"ל אינם עושים כדי לעדכן את סעיפי התקציב הללו בעת שמתעורר הצורך בכך. עדכון התקציב אינו פעולה רישומית טכנית גרידא. דוח ביצוע התקציב הוא דיווח בדיעבד לאחר שההוצאה כבר נעשתה, ואינו יכול לבוא במקום קבלת ההרשאה מראש - גם אם מובן מאליו, בדרך כלל, שאין מנוס מלאשר את תוספת ההרשאה הנדרשת לפירעון חובות קרן וריבית. מבקר המדינה העירה על ליקויים אלה בתהליך התקצוב של התכניות והתקנות הנוגעות לתשלום חובות עוד בדוח שנתי 42 (עמ' 24), וקבעה כי מן הראוי לשפר את תהליך התקצוב של ההרשאה להוצאה בסעיפים אלה.

ההרשאה להתחייב וניצולה

חוק יסודות התקציב קובע, כי הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים בגבולות הסכומים הנקובים כהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב לאותה שנה. התשלומים בגין התחייבויות אלו יכול שיהיו בשנת הכספים שבה ניתנה ההתחייבות או בשנים שלאחר מכן. בדוח שנתי 39 (עמ' 1) ציינה מבקר המדינה בין היתר, כי המסגרת של הרשאה להתחייב נועדה לאפשר תקצוב המבוסס על תכנון לטווח בינוני, להגביר את הפיקוח התקציבי על מתן התחייבויות ולהציג לפני הכנסת תמונה מלאה לצורך הדיון התקציבי בעומס הצפוי על תקציבי השנים הבאות בשל פרויקטים רב-שנתיים.

כאמור לעיל, ההיקף הכולל של ההרשאה להתחייב שנכללה בחוק התקציב לשנת 1993 הגיע ל-14,184 מיליון ש"ח. בחוק לא נכללה ההרשאה להתחייב שאושרה למשרד הביטחון ושהגיעה, על פי נתונים שמסר החשכ"ל, ל-31,734 מיליון ש"ח (בעניין זה, ראה דוח שנתי 44, עמ' 979).

1. בדוח ביצוע התקציב שמגיש שר האוצר לכנסת ולמבקר המדינה אין דיווח על התקציב המתוקן של ההרשאה להתחייב וניצולה. בחוק יסודות התקציב לא נכללה חובת דיווח על כך. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו אין מקום לקבוע חובת דיווח בנושא ההרשאה להתחייב; נתונים אלה מופקים למשרד מבקר המדינה על פי דרישתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב חשיבותו של הפיקוח על היקפן של ההתחייבויות, המשעבדות את תקציבי השנים הבאות, מן הראוי שהאוצר ידווח על ניצול ההרשאה להתחייב בדוח הכספי של הממשלה.

בהערה למאזן המוניטרי, שנכלל בדוח הכספי של הממשלה ל-31.12.93, נאמר כי יתרת ההתקשרויות החוזיות של הממשלה ליום המאזן הסתכמה ב-17,910 מיליון ש"ח. אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה את פירוט היתרות לפי החשבויות השונות; מפירוט זה עולה, כי יתרת ההתחייבויות של משרד הביטחון הגיעה ל-7,821 מיליון ש"ח (לפי נתוני משרד הביטחון היתרה של כלל התחייבויותיו לאותו מועד הגיעה ל-7,127 מיליון ש"ח בלבד). יתרת ההתחייבויות של משרד הבינוי והשיכון הגיעה ל-3,408 מיליון ש"ח, ויתרת ההתחייבויות של מרכז ההשקעות הגיעה ל-2,833 מיליון ש"ח. רוב משרדי הממשלה מנהלים את מערכת ההתחייבויות שלהם במסגרת מערכת בוחן - מערכת המידע הממוחשבת האחידה של חשבויות הממשלה; משרד הביטחון ומשרד הבינוי והשיכון מנהלים מערכת ממוחשבת נפרדת לרישום ההתחייבויות, ואת מערכת ההתחייבויות של מרכז ההשקעות מנהלת ענבל, חברה לביטוח בע"מ, שהיא חברה ממשלתית. על הנתח הגדול של התחייבויות משרדי הממשלה הנרשמות במסגרת ההרשאה להתחייב, אין אפוא לחשכ"ל ולאגף התקציבים פיקוח נאות בזמן ממשי. יתר על כן, חשבוניות החשכ"ל אינם כלולים במערכת הבוחן, ולפיכך אין נתונים מסודרים על התחייבויות מסעיפי ההוצאה שאגף החשכ"ל אחראי להם (למשל, "פיתוח רשויות מקומיות", "השקעות בחברות ממשלתיות" ו"מענקים למפעלים מאושרים בענפי התיירות והתעשייה"). אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי בשנת 1995 תשולב מערכת החשכ"ל במערכת בוחן, ויתאפשר מעקב אחרי ניצול ההרשאה להתחייב גם בסעיפי ההוצאה שהחשכ"ל אחראי להם; החשכ"ל שוקד על שיפור המערכת.

2. במערכת בוחן מנוהלים חוזים, הזמנות והקצבות מרגע יצירת ההתחייבות ועד לגמר ביצועם; התשלומים הצפויים להתבצע בשנה השוטפת מנוהלים בנפרד מאלה הצפויים להתבצע בשנים הבאות. למעשה, מערכת רישום ההתחייבויות הקיימת בחשבויות איננה מנוצלת להוצאתם של נתונים מפורטים בדבר פריסת ההתחייבויות; נתונים אלה חיוניים לתכנון התקציב הרב-שנתי, שכן ההתחייבויות משעבדות כאמור את תקציבי השנים הבאות ומגדילות את החלק

הקשיח של תקציב המדינה, הגדול בלאו הכי. זאת ועוד, בעת אישור ההרשאה להתחייב, הן בתקציב המקורי והן בתוספות המאושרות במשך השנה, לא נקבעה מגבלה בדבר פריסת התשלומים. ייתכן אפוא מצב שבו בשנה מסוימת יצטברו תשלומים בהיקף גדול במיוחד בגין התחייבויות משנים קודמות, שיגרמו לאילוצי תקציב קשים עקב החובה לעמוד בדרישות החוק להפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992.

יצוין, כי בהנחיות שקבע אגף התקציבים עוד ב-1992 נאמר, כי דברי ההסבר לתקציב הרשאה להתחייב חייבים להכיל פירוט של תזרים המזומנים העתידי הנובע מההתחייבויות המתקצבות. למעשה לא נכלל פירוט כזה בדברי ההסבר להצעות התקציב של השנים האחרונות (עד 1995).

3. על פי סעיף 13(א1) לחוק יסודות התקציב, אם נותר עודף בסכום הנקוב כהרשאה להתחייב באחד מסעיפי התקציב (חוץ מסעיף תקציב הכנסת), רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדה, להתיר את השימוש בו בשנת הכספים שלאחריה בתכנית שבה נכלל. בהנחיות שהוציא אגף התקציבים ב-1992 נאמר כי נוהל העברת העודפים בהרשאה להתחייב זהה לנוהל העברת העודפים בהרשאה להוציא. למעשה האגף איננו נוהג להעביר כעודף יתרה בלתי מנוצלת של ההרשאה להתחייב שנותרה בשנה קודמת, אלא מאשר תוספת הרשאה להתחייב בשנה שלאחר מכן בגין התקשרויות שטרם נחתמו. אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בקביעת תקציב ההרשאה להתחייב בשנה פלונית מובא בחשבון אומדן ניצול ההרשאה להתחייב מהשנה הקודמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהצעת התקציב מוגשת לאישור הממשלה בחודש אוגוסט, אי אפשר לאמוד כראוי באותו מועד את ניצול ההרשאה להתחייב, ויש חשש שיאושרו תוספות הרשאה להתחייב בתכניות תקציב שבהן נוצלה מרבית, או אף מלוא ההרשאה להתחייב בשליש האחרון של השנה הקודמת. שיטה זו גם יוצרת תמריץ להזדרז ולנצל בחודשי השנה האחרונים את ההרשאה להתחייב בלא בדיקה מספקת של טיב ההתקשרות וכדאיותה הכלכלית.

4. מהנתונים המפורטים של ניצול ההרשאה להתחייב בסעיפי ההוצאה של המשרדים השונים עולה, כי בכמה סעיפים ראשיים שיעור הניצול היה גבוה מ-100%. כך לדוגמה, בתקציב הרגיל של משרד החינוך הגיעו ההתחייבויות במסגרת ההרשאה להתחייב ל-132 מיליון ש"ח לעומת הרשאה בסך 85 מיליון ש"ח בלבד (שיעור ניצול של 156%); בתקציב הרגיל של המשרד לענייני דתות הגיע הניצול לסכום של 56 מיליון ש"ח לעומת הרשאה בסך 50 מיליון ש"ח (112%); ובתקציב הפיתוח של משרד הבריאות הגיע הניצול לסכום של 199 מיליון ש"ח לעומת הרשאה בסך 156 מיליון ש"ח (128%). כמו כן נוצרו חריגות בניצול ההרשאה להתחייב של מע"ץ - הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה כי החריגות נבעו בעיקר מתקצוב לא נכון של ההרשאה להתחייב (במשרד החינוך ובמשרד לענייני דתות), ועקב הסבר מוטעה שניתן לחשב משרד הבריאות כי את יתרת התקציב הבלתי מנוצלת של ההרשאה להתחייב מ-1992 ניתן יהיה לנצל ב-1993. עוד צוין, כי ב-1995 תתקצב כהלכה ההרשאה להתחייב בסעיפים אלה. בסעיפי התקציב של מע"ץ נבעו החריגות מהסבת יתרת ההתחייבויות של החשבות למערכת בוחן בשנה הנסקרת.

עוד הסביר אגף החשכ"ל, כי בכמה נושאים עדיין לא ברור כיצד יש לרשום את ההרשאה להתחייב, ולפיכך מערכת רישום ההתחייבויות איננה מושלמת. כך לדוגמה, כאשר מתקצבות השתתפויות של משרדים או יחידות ממשלתיות בתקציביהן של יחידות אחרות, שבהן נרשמת ההשתתפות כהפחתה, לא ברור באיזה תקציב תינתן ההרשאה להתחייב; בתקציב המשרד המשתתף (שבו נרשמת ההוצאה נטו) או בתקציב המשרד שמבצע את ההתקשרות, אך בתקציבו אין הוצאה נטו (אלא הוצאה שכנגדה רשומה הפחתה עקב ההשתתפות). כיום אין אחידות בתקצוב ההשתתפות וההפחתות במשרדים השונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאוצר יטפל בהקדם בפתרון של הבעיות השונות, כדי שמערכת הרישום של ההרשאה להתחייב תיתן תמונה מלאה ואמינה על ההתחייבויות ופריסתן.

ההכנסה

על פי דוח האוצר, היו בשנת 1993 התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממלוות וחשבון הון) בשנת 1993 103,183 מיליון ש"ח, לעומת 97,955 מיליון ש"ח בשנת 1992 (ראה טבלה 7 להלן). בתקבולים במטבע ישראלי היתה ירידה ריאלית של 2.5%, ואילו במלוות ובמענקים מחו"ל היתה ירידה ריאלית של 17% (בהתחשב בשינוי של 15% בשער החליפין הממוצע בין שתי שנות הכספים).

טבלה 7

ההכנסה בשנת הכספים 1993: התחזית וההכנסה למעשה בהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1992 * (במיליוני ש"ח)

התזית המקורית בחוק התקציב	התחזית המתוקנת	ההכנסה למעשה 1993	ההכנסה למעשה 1992	השינוי הנומינלי (באחוזים)	אומדן השינוי הריאלי (באחוזים)
תקבולים שוטפים					
מסים ותשלומי חובה	59,557	59,557	60,424	17	5
ריבית, רווחים, תמלוגים ושונות	2,961	2,961	2,746	(-)31	(-)38
ס"ה	62,518	62,518	55,620	14	2
תקבולים ממלוות וחשבון הון					
מלוות ומענקים מחו"ל	14,051	14,051	13,480	(-)5	(-)17
אמיסיות והפקדות באוצר	15,469	15,469	14,335	(-)23	(-)31
גביות קרן והכנסות אחרות	5,400	5,400	7,668	89	70
מלוות מהמוסד לביטוח לאומי	2,980	2,980	3,100	(-)5	(-)14
ס"ה	37,900	37,900	40,159	(-)4	(-)13
ס"ה למעט	100,418	100,418	95,779	6	(-)4
תקבולים מבנק ישראל					
תקבולים מבנק ישראל	1,600	1,600	-	-	-
מקדמות ריבית ורווחים	-	-	1,430	(-)34	(-)41
ס"ה תקבולים	102,018	102,018	97,955	5	(-)5

* האומדן נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע בשנת הכספים 1993 לעומת ממוצע בשנת הכספים 1992 - עלייה של 10.94%) מן השינוי הנומינלי, חוץ מסעיף מלוות ומענקים מחוץ לארץ, שלגביו השינוי בשער החליפין של הדולר נוכח מן השינוי הנומינלי.

בתקבולים ממלוות וחשבון הון היתה בשנה הנסקרת ירידה ריאלית של 13% בהשוואה לשנה הקודמת. התקבולים בתקציב המדינה כוללים תקבולים שוטפים בצד תקבולים למימון חוזר חובות ולמימון הגירעון. בניתוח הגירעון התקציבי ומימון 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); אלה הסתכמו בשנה הנסקרת ב-84.2 מיליארד ש"ח, לעומת 74.2 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 1992 (עלייה ריאלית של 2%).

ההפרש בין התקבולים בשנת 1993 (103,183 מיליון ש"ח) לבין התחזית המתוקנת של ההכנסות (102,018 מיליון ש"ח), היה בסך של 1,165 מיליון ש"ח. עלייה זו נובעת מעלייה בתקבולים ממסים בסך 867 מיליון ש"ח (מסי הכנסה עלו בסך 1,279 מיליון ש"ח, ומסי הוצאה ירדו בסך של 412 מיליון ש"ח), וכן מעלייה בתקבולים בסעיפים האלה: מכירת חברות - עלייה בסך 954 מיליון ש"ח; גביית קרן והכנסות מינהל מקרקעי ישראל - עלייה בסך 1,357 מיליון ש"ח; הכנסות מעל האומדן - בסך 229 מיליון ש"ח; ותמלוגים - עלייה בסך 161 מיליון ש"ח. ההכנסות היו נמוכות מהאומדן בסעיפים האלה: מלוות בארץ - ירידה בסך 1,014 מיליון ש"ח; מלוות ומענקים מחו"ל - ירידה בסך 571 מיליון ש"ח; הכנסות מריבית, רווחים ותקבולים שונים - ירידה בסך 648 מיליון ש"ח; ותקבולים מבנק ישראל - ירידה בסך 170 מיליון ש"ח.

תקבולים שוטפים

מסים ותשלומי חובה

בשנת הכספים 1993 הסתכמו ההכנסות ממסים ב-60,424 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 5% בהשוואה לשנת הכספים 1992. אלה הרכיבים העיקריים בהכנסות הללו: מס הכנסה - 27,109 מיליון ש"ח (45%); מס ערך מוסף - 17,730 מיליון ש"ח (29%); מס קנייה - 5,553 מיליון ש"ח (9%); מע"מ על מלכ"רים (מס שכר) - 2,011 מיליון ש"ח (3%); מס ובלו על דלק - 2,968 מיליון ש"ח (5%); מכס והיטל על יבוא - 1,151 מיליון ש"ח (2%). היתרה בסך 3,902 מיליון ש"ח (כ-7% מההכנסות ממסים) נובעת ברובה מהמסים האלה: מס מעסיקים - 517 מיליון ש"ח; מס רכוש - 444 מיליון ש"ח; מס רכישה - 798 מיליון ש"ח; מס שבח - 430 מיליון ש"ח; אגרות כלי רכב, אגרות ורישיונות - 1,239 מיליון ש"ח.

1. התקבולים ממס הכנסה בשנים 1991 ו-1992 היו 39% מהסך הכולל של מסים, לעומת 45% בשנת 1993. בשנה הנסקרת התקבולים היו 107% בהשוואה לתחזית בתקציב המקורי. הפער בסך 1,729 מיליון ש"ח בין התקציב ובין הביצוע נובע בעיקרו מכך שרמת הפעילות הכלכלית בפועל היתה גבוהה מזו שבתחזית המקורית לשנת 1993.

2. בתקבולים ממע"מ בשנת 1993 היתה ירידה ריאלית של 1% לעומת 1992. ב-1.1.93 הופחת שיעור המע"מ מ-18% ל-17% במסגרת ההחלטה להפחית מסים בתקציב המדינה ב-1993. להערכת האוצר ההפחתה הביאה לירידת מחירים של כ-0.5%. מלכ"רים משלמים מע"מ בשיעור של 8.5%, אשר מוטל על השכר שהם משלמים לעובדיהם; ומוסדות פיננסיים משלמים מע"מ בשיעור של 17% המוטל על השכר והרווח של הסקטור הפיננסי (בנקים, חברות ביטוח וכו'). בשנה הנסקרת ההכנסות ממע"מ ממלכ"רים ומוסדות פיננסיים היו כ-2 מיליארד ש"ח.

3. ההכנסות ממכס בשנת 1993 פחתו בשיעור ריאלי של כ-22% (זאת במסגרת חשיפת השוק המקומי ליבוא) וההכנסות ממס קנייה גדלו בשיעור ריאלי של 5% בהשוואה לשנת 1992. רובו של מס הקנייה נגבה מן היבוא, ועיקר ההכנסות ממנו נובעות ממסים על כלי רכב ומוצרים בני

קיימא. באוגוסט 1993 נכנס לתוקף שינוי מקיף בחישוב המסים על כלי רכב. שיעור מס הקנייה על כלי רכב נקבע ל-95% ממחיר ס.י.פ. באותה שנה הופחתו שיעורי מס הקנייה על מוצרים שקל להבריחם, כגון שעונים ומוצרי קוסמטיקה; נמשכה מדיניות ההפחתה במסי קנייה על צמיגים ומחשבים ועל מוצרים בני קיימא, ובד בבד הועלה המס על בירה וסיגריות. מס קנייה על משקאות קלים הופחת בהדרגה עד לביטולו במהלך 1993. מ-1.1.93 בוטל מס הקנייה על מוצרי הלבשה והנעלה.

בשנת 1993 גדל חלקו של מס הקנייה בסך המסים העקיפים. הדבר נובע מהירידה בשיעור המסים העקיפים מסך המסים מ-49% ב-1992 ל-47% ב-1993. ירידה זו מוסברת בהפחתת המע"מ ב-1%, ביטול מס הנסיעות, ביטול היטל היבוא וההיטל על שירותים מיובאים.

4. הגבייה ממס רכוש וממס שבח (שההכנסות מכל אחד מהם הן כ-0.7% מכלל הכנסות המדינה ממסים) והגבייה ממס רכישה הסתכמו בשנת 1993 ב-1,671 מיליון ש"ח, בלא שינוי ריאלי בהשוואה לשנת 1992.

5. התקבולים ממס ומבלו על דלק הסתכמו בשנת 1993 ב-2,968 מיליון ש"ח, בלא שינוי ריאלי בהשוואה לשנת 1992. ב-14.7.93 נכנסה לתוקף שיטה לגביית בלו שעל פיה נגבה בלו בסכום קצוב על כל ליטר דלק לסוגיו השונים, כפי שנהוג באירופה ובארה"ב. אלה יתרונות שיטה זו בהשוואה לשיטה שעל פיה הבלו הוא שיעור מסוים מהמחיר לצרכן:

(א) אי-תלות בין סכום הבלו הנגבה והשינויים במחירי הנפט בעולם.

(ב) אפשרות לקבוע מראש יעד של הכנסות רצויות ממס זה ולעמוד בו, כיוון שההכנסות מכל ליטר ידועות מראש.

(ג) אפשרות לפקח טוב יותר על גביית המס במצב שבו יש תחרות חופשית בין חברות הדלק ואין פיקוח על מחירי הבנזין. במצב זה הגבייה תתבצע על סמך הכמויות שיימכרו, ולא יהיה צורך לשלטונות המס לדעת את מחירי הדלק בתחנות השונות; ואכן באוגוסט 1993 הוצאו מפיקוח המחירים של בנזין 91, של הסולר ושל הנפט.

בסוף 1993 צומצמו הפערים בין המסים על הדלקים המשמשים כתשומות. לראשונה הוטל מס בשיעור של 3% על המזוט, הפחם והגז הטבעי, ואילו שיעורי המס על הסולר ועל הנפט הופחתו מ-21% ו-24% ל-13% וביולי 1994 ל-5%. עלות שינויים אלה קוזה על ידי העלאת הבלו על בנזין מ-54% לכ-57%.

6. התקבולים ממס מעסיקים לשנה הנסקרת היו 517 מיליון ש"ח. מס זה הוא בשיעור של 4% מכל תשלומי השכר של המעסיקים (חוץ מהחזר הוצאות). מ-1.5.92 רוב ענפי המשק פטורים ממנו והוא מוטל רק על מוסדות ציבור, מלכ"רים או חבר בני אדם שכל הכנסתם היתה פטורה ממס.

ההכנסות מגביית אגרות על כלי רכב הסתכמו בשנת 1993 ב-623 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 7%; וההכנסות מגביית אגרות ורישיונות היו 616 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 1% לעומת שנת 1992. כ-314 מיליון ש"ח מהתקבולים מאגרות ורישיונות היו מאגרות לבתי משפט; כ-116 מיליון ש"ח מרישיונות משרד התחבורה; כ-65 מיליון ש"ח מאגרות משרד המשפטים (ובהן אגרות לרואי חשבון, משרדי חקירות פרטיים ושמאי מקרקעין); וכ-55 מיליון ש"ח ממשרד הפנים. אגרות משרדי הממשלה צמודות למדד ומתעדכנות פעם אחת או יותר בשנה. בשנת 1993 שונו סכומי האגרות בשיעורים שחרגו משיעור עליית המדד, כדי להתאימן לעלויות השירות, וכן נקבעו אגרות חדשות. שינויים אלה נקבעו לאחר דיונים בוועדת האגרות הבין-משרדית

שליד מינהל הכנסות המדינה, ולאחר אישור ועדה מוועדות הכנסת ואישור שר האוצר לפי חוק יסודות התקציב.

ריבית, רווחים, תמלוגים ושונות

ההכנסה בסעיף זה, הכוללת ריבית, רווחים, תמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים, בשנת הכספים 1993 היתה 2,746 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 38% לעומת שנת 1992. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות מסעיפים אלה בסך של 2,961 מיליון ש"ח, דהיינו 215 מיליון ש"ח יותר מהתקבולים למעשה. אלה הסעיפים העיקריים שהיו בהם הפרשים גדולים בין האומדן לביצוע: ריבית במט"ח (תקבולים 143 מיליון ש"ח לעומת אומדן של 205 מיליון ש"ח), גביית ריבית (916 מיליון ש"ח לעומת אומדן של 1,038 מיליון ש"ח); הכנסות מתמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים (1,404 מיליון ש"ח לעומת אומדן של 1,661 מיליון ש"ח).

על פי המלצת משרד מבקר המדינה בשנים אחרונות (ראה לאחרונה דוח שנתי 44, עמ' מה) נפתח בין סעיפי התקבולים השונים סעיף הכנסות חדש - "רווחים ריאליים של בנק ישראל". האומדן בסעיף זה היה 615 מיליון ש"ח, והתקבולים למעשה בשנת 1993 הגיעו רק ל-78 מיליון ש"ח בהשוואה ל-306 מיליון ש"ח בשנת 1992 (בעניין רווחי בנק ישראל, ראה להלן).

התקבולים מגביית ריבית בשנה הנסקרת היו בסך 916 מיליון ש"ח; מסכום זה 714 מיליון ש"ח הם גביית הצמדה לריבית. סכום זה אינו כולל סך של כ-174 מיליון ש"ח הוצאות עמלה לבנקים עבור הגבייה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בפברואר 1995, הודיע אגף התקציבים כי בהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה החל בתקציב 1994 מוצגת ההוצאה לעמלה לבנקים עבור הגבייה בתקנה מיוחדת בתקציב משרד הבינוי והשיכון, ובסעיף ההכנסות נרשמות ההכנסות ברוטו מגביית ריבית.

בסכום הכנסות מגביית ריבית כלולים בין השאר הסכומים האלה:

(א) 15.6 מיליון ש"ח ריבית על שטר הון של חברת כור תעשיות בע"מ (להלן - חברת כור) שהיה בידי המדינה ונמכר במהלך שנת 1993 (ראה להלן).

(ב) סכום של 15 מיליון ש"ח שמרביתו (כ-14.3 מיליון ש"ח) הושג בעקבות הסכם בין החשכ"ל לבין בנק מסחרי אשר ריכז את הצעת המכר של מניות בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן - בנק לאומי) באוגוסט 1993. בהסכם זה נקבע כי הבנק יזכה את האוצר ב-86% מהרווחים שיהיו לו בגין הפרשי ריבית על סכום חיתומי היתר להצעת המכר של מניות בנק לאומי. הסכם דומה נחתם גם בגין הצעת המכר של בנק הפועלים בע"מ אשר בוצעה במאי אותה שנה. בעקבות הנפקה זו היו הכנסות בסך 3.7 מיליון ש"ח, והכנסות אלה נרשמו בסעיף "הכנסות שונות" ולא בסעיף "הכנסות מריבית".

(ג) סך של 55.6 מיליון ש"ח שהיה צריך להירשם בסעיף "הכנסות מהפרשי שער" ולא בסעיף "הכנסות מריבית". סכום זה הוא מהפרשי שער על אג"ח אמריקניות המשמשות כביטחון לגיוס הון שעשתה ישראל בארה"ב ב-1988 למיחזור חובות לממשלת ארה"ב (בעניין זה, ראה דוח שנתי 40, עמ' קו). אגף החשכ"ל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנת 1994 נרשמו הפעולות כבר בצורה הנכונה.

להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים ותקבולים שונים.

1. **תקבולים מדיבידנדים:** בשנת 1993 הסתכמו תקבולים אלה ב-349 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 14% בהשוואה לשנת 1992. אלה סכומי הדיבידנד העיקריים שהתקבלו: 85 מיליון ש"ח מבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - חברת בזק); 73 מיליון ש"ח

מחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ; 41 מיליון ש"ח מחברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - חברת כי"ל); 20 מיליון ש"ח מחברת שרותי נפט בע"מ; 62 מיליון ש"ח מחברת מבני תעשייה בע"מ (להלן - חברת מבני תעשייה), במאסר 1993 נמכרה יתרת מניות המדינה בחברת מבני תעשייה (51%) ולפני המכירה העבירה החברה למדינה דיבידנד בסך של 62 מיליון ש"ח; 36 מיליון ש"ח מחברת החשמל (בשנים 1991 - 1992 לא שילמה חברת החשמל דיבידנד כלל); 15 מיליון ש"ח מחברת מלם מערכות בע"מ (להלן - חברת מלם) ו-9 מיליון ש"ח מהבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ. באפריל 1994 נמכרו כל מניות המדינה בחברת מלם (100%) תמורת 58.7 מיליון ש"ח. בטרם נעשתה המכירה משכה המדינה 10 מיליון ש"ח נוספים כדיבידנד.

2. **תמלוגים מחברות מממשלות:** בשנת 1993 הסתכמו התקבולים בסעיף זה ב-452 מיליון ש"ח. להלן סכומי התמלוגים העיקריים: 293 מיליון ש"ח מחברת בזק; 110 מיליון ש"ח מרשות הנמלים והרכבות; 32 מיליון ש"ח מרשות הדואר; ו-16 מיליון ש"ח מרשות שדות התעופה. דוחות התמלוגים שמגישה חברת בזק אינם מאפשרים לחשכ"ל לבדוק את התאמת התשלומים לתמלוגים המתחייבים על פי החוק. ב-17.10.91 החליטו חברת בזק ואגף החשכ"ל על הקמת צוות בראשות נציג רואה החשבון של החברה ועוד נציג מכל צד, שהיה עליו להציע נהלים לתשלום תמלוגים בידי חברת בזק. צוות זה גיבש שיטה להתחשבות עם החברה, אך עד סוף שנת 1994 היא טרם אושרה בידי דירקטוריון החברה. משרד האוצר וחברת בזק חלוקים ביניהם בעניין ההכנסות החייבות בתמלוגים. במאי 1992 דרש החשכ"ל מהחברה תמלוגים נוספים משנת 1990 ואילך. על פי חישוב החשכ"ל ל-31.3.94, סכום התמלוגים שעל חברת בזק להעביר לאוצר בעד החודשים יולי 1990 - דצמבר 1993, נוסף על הסכומים שכבר הועברו, מוערך בכ-303 מיליון ש"ח, כולל ריבית והצמדה. בחודש יולי 1994 מונו מנכ"ל האוצר ויו"ר דירקטוריון חברת בזק כבוררים כדי להכריע בכל הסוגיות השנויות במחלוקת בין החברה למדינה, כולל עניין התמלוגים. לפי הערכת חברת בזק, המדינה תובעת ממנה כ-870 מיליון ש"ח, מהם 340 מיליון ש"ח הפרשי תמלוגים על הכנסות מסוגים מסוימים שלדעת נציגי המדינה חובת התמלוגים חלה עליהם. לעומת זאת לחברת בזק יש תביעות מהמדינה הנאמדות ביותר מ-1 מיליארד ש"ח (לא כולל הפרשי הצמדה וריבית). כ-320 מיליון ש"ח מסכום זה נוגעים לדרישת חברת בזק מהממשלה כי תישא בעלויות הפרישה המוקדמת של 900 עובדים שעליה החליט דירקטוריון החברה בחודש יולי 1994 בעקבות הוצאת הרישיון הכללי החדש לחברה. יצוין, כי בעניין זה הודיע שר האוצר בחודש יולי 1994 כי לא תהיה השתתפות ממשלתית במימון הסכמי הפרישה של העובדים בחברה.

התמלוגים שרשות הדואר העבירה לשנת 1993 למשרד האוצר היו 32.2 מיליון ש"ח, מהם 6.3 מיליון ש"ח הם סכום שגבה החשכ"ל בגין שנת 1992.

על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, על הרשות להעביר למדינה מדי שנה בשנה, החל ב-1.4.88, תמלוגים בסך 10 מיליון ש"ח, במחירים ממוצעים של שנת 1987 (צמוד למדד המחירים לצרכן). הרשות העבירה למדינה תמלוגים בעד התקופה אפריל 1988 - מארס 1989, וחייבת היתה להעביר תמלוגים בסך של 43 מיליון ש"ח בעד התקופה אפריל 1989 - דצמבר 1993. בנובמבר 1993 היא העבירה סך של 16 מיליון ש"ח, והיא חייבת למדינה בגין תמלוגים לשנת 1993 סכום נוסף של 27 מיליון ש"ח.

לאחר תקופה ארוכה של דיונים נחתם ב-29.9.94 בין רשות שדות התעופה למשרד האוצר סיכום המסדיר את המחלוקת שהיתה בין הרשות לממשלה, בדבר תשלום עבור נכסים שהועברו לרשות עם הקמתה בשנת 1977, תשלום דמי שכירות עבור משרדי הממשלה השוכנים בשטחי הרשות ותשלום תמלוגים מהרשות לממשלת ישראל. עם חתימת ההסכם העבירה הרשות למשרד האוצר סך של כ-96 מיליון ש"ח שהם עיקר חובה של הרשות בגין תמלוגים ונכסים שהועברו אליה, ומסכום זה קוזזו חובות משרדי הממשלה לרשות שהיו כ-24 מיליון ש"ח.

בעקבות הצטברות של יתרות כספיות בקרן הפיתוח ברשות השידור, הטיל חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989, על הרשות חובת תשלום של 50 מיליון ש"ח לאוצר המדינה. סכום זה בתוספת ריבית שולם במהלך השנים 1990 ו-1991. בשנת 1990 נקבע בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990, שהרשות תשלם לאוצר המדינה סך של 75 מיליון ש"ח. בשנת 1991 העבירה הרשות לאוצר סך של 28.8 מיליון ש"ח, ויתרת החוב ל-31.12.93 היתה 90 מיליון ש"ח. ביולי 1993 נדון עניין החוב בין מנכ"ל האוצר לבין יו"ר הוועד המנהל של רשות השידור ומנכ"ל הרשות וסוכם כי רשות השידור תעביר למשרד האוצר את הצעתה להסדר החוב. ב-3.8.93 כתב מנכ"ל הרשות למנכ"ל משרד האוצר כי הרשות סבורה כי על משרד האוצר להחזיר לה את הכספים שהועברו לקופת המדינה שכן כספים אלה דרושים כדי לייצב את מצבה הכספי של הרשות. עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1994, לא הגיעו האוצר והרשות לידי הסכמה בעניין חוב הרשות לאוצר.

3. **תמלוגים ממפעלים עסקיים:** בסעיף זה נרשם סך של 31 מיליון ש"ח. את מרביתו, 29.1 מיליון ש"ח, העביר מינהל הסחר הממשלתי כרווחים לשנת 1993, וסך של 1.7 מיליון ש"ח העבירה לשכת הפרסום הממשלתי.

4. **הכנסות מאוצרות טבע:** בסעיף זה סך של 31.2 מיליון ש"ח, ומרביתו תקבולים מחברת מפעלי ים המלח בע"מ, ששילמה בשנת 1993 סך של 30.3 מיליון ש"ח תמלוגים לשנת 1992.

5. **תקבולים שונים:** ההכנסות בסעיף זה היו 462 מיליון ש"ח בהשוואה ל-343 מיליון ש"ח באומדן שבתקציב. בסעיף זה נרשמות "הכנסות שונות", והוא כולל גם הכנסות והחזרים "ע"ח תקציב שנים קודמות".

בסעיף "הכנסות שונות" לשנת 1993 הסתכמו התקבולים ב-439 מיליון ש"ח. בסוף שנת 1990 החליטה הממשלה כי משרדי הממשלה יחויבו בדמי שימוש עבור מבני משרדים שבבעלותה המשמשים אותם. סכום דמי השימוש ייקבע על בסיס כלכלי לפי מחירי השוק, והחויב ייכלל בתקציבים הרגילים של המשרדים. המשרדים מחויבים לפי תעריף שנקבע בידי השמאי הממשלתי בדולרים למ"ר לכל נכס. התעריף הדולרי מתורגם מדי שנה בשנה על פי ההנחיה שקובע אגף התקציבים לשער הדולר בשנה הנדונה. החל בשנת 1991 מחויב תקציב משרדי הממשלה בדמי שכירות עבור המבנים שמעמידה לרשותם מחלקת הדיר, שהם רכוש הממשלה. הוצאה זו בתקציבי המשרדים, שהגיעה בשנת 1993 לסך של 102 מיליון ש"ח, הועברה כתקבול לסעיף "הכנסות שונות". על פי המלצת מבקר המדינה פתח אגף התקציבים בהצעת התקציב לשנת 1994 סעיף הכנסות חדש ושמו "דמי שימוש בנכסים ממשלתיים". בסעיף "הכנסות שונות" נכללו גם הכנסות מהפרשי שער מט"ח בסך 87 מיליון ש"ח; תשלום על חשבון רווחי חברת כור שעל החברה להעביר לממשלה עבור שנת 1992 בסך של 23 מיליון ש"ח; סך של 44 מיליון ש"ח מרשות הדואר בגין הסכם העברת נכסים; הכנסות שונות ממינהל הדלק בסך כ-16 מיליון ש"ח; סכום של כ-20 מיליון ש"ח ממשרד התחבורה בעד הסעת חיילים, שהתקבל ממשרד הביטחון ולא היה מתקצב; כ-18 מיליון ש"ח ממשרד התקשורת - הכנסות מאגרות שנתקבלו מחברות כבלים, שגם הן לא תוקצבו.

בשנת 1993 התקבלו על חשבון שנים קודמות הכנסות והחזרים בסך של 23 מיליון ש"ח. עיקר הסכום הזה הוא העברה של 11 מיליון ש"ח ממשרד החינוך ו-4.6 מיליון ש"ח ממשטרת ישראל.

ההכנסות המיועדות חרגו ב-229 מיליון ש"ח מהאומדן בתקציב, והסתכמו ב-281 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 342% לעומת שנת 1992. מרבית הסכום, כ-225 מיליון ש"ח, הוא הכנסה ממשרד הבינוי והשיכון ממבצע למכירת דירות בערי הפיתוח.

ההכנסה למעשה ממכירת הדירות הסתכמה ב-1993 ב-1.7 מיליארד ש"ח. רק כ-0.255 מיליארד ש"ח נרשמו בהכנסות המדינה כ"הכנסה ממכירת דירות". 1 מיליארד ש"ח נרשמו בפריטי הכנסה מיועדת בתקציב "מענקי בינוי ושיכון" ושימשו למימון ההוצאה למענקים ולסבסוד הריבית להלוואות שניתנו לרכישת דירות, ו-0.4 מיליארד הועברו כעודפי הכנסות לזרובה הכללית. לדעת משרד מבקר המדינה, היה צריך לרשום את מלוא ההכנסה ממכירת דירות בין הכנסות המדינה בסעיף "הכנסה ממכירת דירות", כדי לתת גילוי נאות להכנסה ממקור זה, ובד בבד היה מקום לבקש תוספת תקציב להגדלת המענקים לבינוי ושיכון.

תקבולים ממלוות וחשבון הון

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

מלוות ומענקים מחו"ל

בשנת הכספים 1993 נכללו בסעיף זה הסיוע הביטחוני בסך 1.8 מיליארד דולר שנתקבל מממשלת ארה"ב ו-1.2 מיליארד דולר מכספי הסיוע האזרחי לשנת 1994 (בנובמבר 1992 התקבל הסיוע האזרחי לשנת 1993 בסך 1.2 מיליארד דולר). בסעיף זה כלולים התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) ושטרות חוב בסך 3,201 מיליון ש"ח (כ-1,068 מיליון דולר). מסכום זה נוכו הוצאות הפצה בסך 133 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת נמכרו איגרות בונדס הנושאות ריבית של 4% ואגרות חוב ללא ספח ריבית (Zero coupon bonds) הנושא ריבית של 6% - 6.6%, בסך 103.5 מיליון דולר. איגרות בונדס מסוג אי די איי (Economic Development Issue), שהוחל בהפצתן בשנת 1992, בסך של כ-285.8 מיליון דולר כשהריבית עליהם היא קבועה ובשנת 1993 היתה בין 6% - 6.5%. בסעיף "מלוות העצמאות והפיתוח" כלולים, כאמור, סכומים המגויסים באמצעות שטרי חוב (בערך נקוב של 250,000 דולר ו-1 מיליון דולר כל אחד) שהאוצר מפיץ בעזרת ארגון הבונדס: בשנת הכספים הנסקרת גויסו במסגרת זו כ-1,734 מיליון ש"ח (כ-596 מיליון דולר). הריבית המשולמת על שטרי חוב אלה היא ריבית "פריים" פחות 0.5% בחישוב שנתי. שטרי חוב בערך נקוב של 250,000 דולר לחודש מארס 1993 בסך 6.5 מיליון ש"ח נרשמו בטעות בסעיף "הלוואות אחרות". התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) ושטרות החוב היו בשנה הנסקרת נמוכים בערכים דולריים ב-8% מהתקבולים בשנת 1992.

עיקרו של סעיף מלוות ומענקים מחו"ל בשנה הנסקרת (חוץ מכספי מענקי הסיוע מארה"ב) הוא סעיף "הלוואות אחרות" ובו נרשמו הלוואות בסך 1,936 מיליון ש"ח שנתקבלו מבנקים ומוסדות כספיים בחו"ל. על אף התחזית בתקציב שיהיה צורך לגייס בסעיף זה 2,958 מיליון ש"ח, לא הצטרפה הממשלה לגייס סכום זה אלא רק כ-66% ממנו.

כבכל שנה קיבלה ממשלת ישראל גם בשנה הנסקרת מלווה מממשלת גרמניה בסך 244 מיליון ש"ח (140 מיליון מ"ג) לתקופה של 30 שנה, בריבית של 2%, כשפירעון הקרן חל מהשנה ה-11.

בהסכם בינה לבין ממשלת ארה"ב הוענקה לממשלת ישראל הזכות לגייס בארה"ב במשך חמש עד שש שנים סכום כולל של 10 מיליארד דולר בערבות ממשלת ארה"ב כשייעוד הכספים הוא לסייע במאמץ לקליטת עולים.

על פי ההסכם אין להשתמש בכספי הערבויות לצרכים תקציביים כלליים אך ניתן להשתמש בסך של עד 600 מיליון דולר מכספי הערבויות למימון פיתוח תשתיות בנושאים הבאים: כבישים, מים, ביו, אזורי תעשייה ותיירות. ממשלת ישראל גייסה באותה שנה כ-2 מיליארד דולר

כהלוואות במסגרת הערבויות. 600 מיליון דולר מסכום זה שימשו למימון תקציבי תשתיות. סכום זה נרשם בסעיף "הלוואות אחרות".

אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות ומהפקדות באוצר הסתכמו בשנת הכספים 1993 ב-14,335 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 31% לעומת שנת 1992. התקבולים בסעיף זה מקורם בהפצת אג"ח של המדינה (צמודות למדד המחירים לצרכן וצמודות לדולר). חלקו של המימון מהציבור באמצעות אג"ח הצטמצם בשנת 1993 ואילו התקבולים מהפרטת חברות ממשלתיות גדלו במידה ניכרת והסתכמו ביותר מ-3 מיליארד ש"ח. התפתחות זו משקפת את הקטנת מעורבותה של הממשלה בשוק ההון בעקבות צמצום המימון באמצעות אג"ח.

בהפקדות באוצר כלול סכום של 13 מיליון ש"ח (67 מיליון ש"ח בשנת 1992), שהוא מרווח שקיבלו הבנקים למשכנתאות בעבור מתן הלוואות לזכאים מכספי הבנקים בריבית הנמוכה מריבית השוק. בעד ההפרש קיבלו הבנקים מרווח מהאוצר, שנרשם כפיקדון לתקופת ההלוואה.

בשנת הכספים 1993 הפקיד אחד הבנקים הגדולים סכום של 214 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות גמל 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 החיסכון. על פי הסדר שקבע החשכ"ל בשנת 1989, רשאי הבנק להפקיד באוצר כספים המצטברים בקופות גמל אלה. פיקדונות אלה צמודים למדד המחירים לצרכן - מהם למדד הידוע ומהם למדד של חודש ההפקדה - ונושאים ריבית שנתית צמודה - מקצתם בשיעור של 5.95% ומקצתם בשיעור של 4.95%. המרווח שמקבל הבנק בעד ההפקדה הוא 0.45%.

לפי הסכמים שנחתמו בין האוצר ובין רשות הנמלים בשנים 1975 - 1983, כספים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות בגין פנסיה ופיצויים מוחזקים בחלקם הגדול כפיקדונות אצל החשכ"ל. לשנת 1993 לא הפקידה הרשות כספים עבור פנסיה ופיצויים בחשכ"ל, אולם סכום של 22.9 מיליון ש"ח, שהוא ריבית שהצטברה באוצר לזכות הרשות מפיקדונות בעבר, התוסף ליתרת פיקדונות אלו. יתרת הפיקדונות של רשות הנמלים והרכבות בחשכ"ל ל-31.12.93 היתה 1,679 מיליון ש"ח.

גביות קרן והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף "גביות קרן והכנסות אחרות" כ-7,668 מיליון ש"ח, עלייה ב-3,614 מיליון ש"ח בהשוואה לשנת 1992. עיקר הסכומים הם מגביית קרן (כולל הפרשי הצמדה) בסך 3,392 מיליון ש"ח, ממכירת חברות ממשלתיות בסך 3,254 מיליון ש"ח, ומעודף הכנסות על הוצאות של מינהל מקרקעי ישראל בסך כ-1,000 מיליון ש"ח (עלייה ריאלית של 59% בהשוואה לשנה הקודמת).

בסעיף "גביות קרן" כלולים תקבולים בסך 52.4 מיליון ש"ח שהעבירה החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ לאוצר. ב-15.4.93 שילם לווח לחברה 54.8 מיליון ש"ח (שערכם אז כ-20 מיליון דולר). החברה קיזזה מסכום זה סך של 2.4 מיליון ש"ח והעבירה את היתרה לאוצר בגין פיקדון האוצר בחברה לצורך מתן ההלוואה ללווח. בהסכם שאליו הגיע האוצר עם הלווח היתה גלומה

הנחה ניכרת (בעניין זה, ראה הפרק "הטיפול בלוויים המתקשים לפרוע את חובותיהם", עמ' 514).

ב-7.11.93 החליטה ועדת השרים להפרטה למכור את כל החזקות המדינה בחברת תכנון המים בישראל בע"מ. בהחלטה נקבע, בין השאר, לאשר המרת חלק מההלוואות שהעמידה מדינת ישראל לחברה במניות החברה אשר יוקצו למדינה.

בהסכם שנערך, בעקבות החלטת הממשלה, בין הממשלה באמצעות החשכ"ל לבין החברה, ויתרה הממשלה לחברה על פירעון יתרת הסכומים שקיבלה החברה בפועל כהלוואות. הסכום המשווער של יתרה זו ליום 30.9.93 היה כ-11.5 מיליון ש"ח. כנגד חלק מסכום ההלוואות הקצתה החברה לאוצר 3.5 מיליון מניות רגילות שערכן הנקוב 1 ש"ח כל אחת.

בתקציב 1993 נאמדה ההכנסה ממכירת חברות ב-2,300 מיליון ש"ח, לעומת תקבולים למעשה של 1,219 מיליון ש"ח בשנת 1992. למעשה היו התקבולים ממכירת חברות בשנת 1993 בסך 3,254 מיליון ש"ח: 1,219 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת חברות, ו-2,035 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת בנקים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה להציג חלוקה זו בין וחשבון הכספי, כדי שיהיו נתונים נפרדים על סך כל ההכנסות למדינה ממכירת המניות הבנקאיות, בהשוואה להלוואות שנתנה הממשלה בין השנים 1985 - 1991 לחברות הבטוחות שבבעלות הבנקים שבהסדר.

בינואר 1993 גייסה הממשלה כ-161 מיליון ש"ח (58.1 מיליון דולר) ממכירת 4.7% ממניות חברת כי"ל במכירה פרטית למשקיעים מוסדיים. במאוס 1993 מכרה הממשלה 51.3% ממניות חברת מבני תעשייה במכירה פרטית למשקיעים בתמורה של כ-200.7 מיליון דולר (565.3 מיליון ש"ח). קודם למכירה שילמה החברה דיבידנד בסך 42.8 מיליון דולר (120 מיליון ש"ח) ומהם כ-22 מיליון דולר (62 מיליון ש"ח) הועברו לקופת המדינה (ראה לעיל בסעיף תקבולים מדיבידנד). בספטמבר 1993 הוגשה בבורסה לניירות ערך בתל אביב הצעת מכר והנפקה לציבור ולעובדים בשיעור של 65% מהון המניות (בדילול מלא) של חברת שקם בע"מ באמצעות מניות וניירות ערך המימים. ההכנסה למדינה ממכירה זו היתה 33.5 מיליון ש"ח. במסגרת ההפרטה של חברת שקם בע"מ הוצאה סדרת אג"ח של מלווה מדינה מסוג "ברקן", הניתנות להמרה במניות של החברה שבבעלות הממשלה. הנפקת השקם אופיינה במספר רב של סוגי ניירות ערך עם מרכיב בולט של אג"ח להמרה, וזאת על רקע ההפסדים שהחברה דיווחה עליהם קודם להנפקה. הנפקה זו היתה הראשונה שבה נכללו אג"ח של המדינה להמרה במניות.

בנובמבר 1993 ביצעה המדינה מכירה פרטית של 35.3% ממניות חברת מגן בע"מ לקבוצת משקיעים תמורת 5.3 מיליון דולר (15.8 מיליון ש"ח).

בנובמבר 1993 הוצעו מטעם המדינה, בבורסה לניירות ערך בתל אביב, לציבור ולעובדי החברה, מניות וניירות ערך המימים למניות של נפטא, חברה ישראלית לנפט בע"מ (להלן - חברת נפטא), שהם 56.57% מהון המניות. התקבולים מהגיוס בשנת 1993 היו כ-52 מיליון ש"ח.

במסגרת ההפרטה של חברת נפטא הוצאה סדרת אג"ח של מלווה מדינה מסוג "ברקן", הניתנות להמרה במניות של החברה שבבעלות הממשלה. כן הוצאו שתי סדרות של אופציות רכישה, המקנות זכות לרכישת מניות כאלה.

ב-1993 ביצעה חברת נכסים מ.י. בע"מ בבורסה לניירות ערך בתל אביב שתי הצעות מכר לציבור ולעובדים, של מניות בנק הפועלים בע"מ באמצעות מניות וניירות ערך המימים למניות. התמורה לממשלה מהצעות מכר אלה היתה כ-611 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת בוצעה בבורסה לניירות ערך הצעת מכר לציבור ולעובדים, של מניות בנק לאומי באמצעות מניות וניירות ערך המימים למניות, והיא הכניסה למדינה כ-837 מיליון ש"ח. מכירה פרטית של 60% ממניות בנק

איגוד בע"מ לקבוצות משקיעים (חלק המדינה 34.8% והיתרה, 22.2%, של בנק לאומי) הכניסה לאוצר המדינה כ-130 מיליון ש"ח. בדצמבר 1993 גייסה הממשלה 458 מיליון ש"ח ממימוש אופציות באי.די.בי., חברה לאחזקות בע"מ.

בסוף חודש יוני 1993 מכר החשכ"ל במכרז מחוץ לבורסה 2.5% מהון המניות של כור בסכום של 75 מיליון ש"ח. ב-14.9.93 מכר החשכ"ל 3.5% נוספים ממניות כור בסך 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 כ-4% מהון המניות של כור שנמכרו בדצמבר 1993 תמורת כ-176 מיליון ש"ח (ראה דוח שנתי 44, עמ' מט).

מלווה מהמוסד לביטוח לאומי

הפקדות המוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 1993 היו 3,100 מיליון ש"ח. ההפקדות הופקדו בהתאם להסדרים שבין המוסד ובין החשכ"ל, ולפיהם המוסד משקיע את יתרות הכספים באג"ח מסדרות מיוחדות שבנק ישראל מנפיק בשבילו. אג"ח אלו צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית חצי-שנתית, מקצתן בשיעור של 5% ומקצתן בשיעור של 5.5%, צמודה למדד, ופירעונן בתשלומים שנתיים. החל 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% לאג"ח חדשות שהונפקו בידי בנק ישראל. אג"ח אלה נושאות ריבית צמודה כשהמדד הבסיסי הוא המדד של חודש ההשקעה. שיעור הריבית על האיגרת נקבע על פי מועד ההנפקה, והוא מותאם לריבית על איגרות המונפקות בידי הממשלה באותו חודש.

תקבולים מבנק ישראל

על פי הדוח הכספי של בנק ישראל ל-31.12.93, הרווח הנקי של הבנק הוא 1,262 מיליון ש"ח בהשוואה ל-1,789 מיליון ש"ח ל-31.12.92. בשנה הנסקרת הציג החשכ"ל בסעיף "רווחי בנק ישראל", בחלק ג' של ההכנסות בתקציב, סך של 1,184 מיליון ש"ח, ובחלק א' של ההכנסות בתקציב - רווחים ריאליים שמומשו. בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" (ראה לעיל) סך של 78 מיליון ש"ח לעומת 306 מיליון ש"ח בשנת 1992.

בדברי ההסבר לדוחות הכספיים ל-31.12.93 של הבנק נאמר: "ירידת הרווחים, במונחי שקלים מוסברת בשינוי מאזן ההצמדה למטבע חוץ של בנק ישראל ובהאטת היחלשותו של השקל ביחס לדולר מ-21% ב-1992 ל-8% ב-1993. הואיל ורוב נכסי בנק ישראל והתחייבויותיו נקובים במטבע חוץ או צמודים למטבע חוץ, מדידת רווחיו במונחי שקלים תלויה במידה גדולה בשיעור השקלי של הנכסים וההתחייבויות במטבע חוץ (הצמודים למטבע חוץ) - הפרשי שערים ופיחות, ואלה משתנים בהתאם לקצב הפיחות.

בעבר היה לבנק ישראל עודף של נכסים במטבע חוץ על התחייבויות במטבע חוץ. במהלך 1993 גדלו פיקדונות מטבע החוץ של הממשלה ושל התאגידים הבנקאיים יותר מהנכסים במטבע חוץ ומאזן ההצמדה התהפך: בסוף 1993 כ-57% מהנכסים נקובים במט"ח או צמודים למט"ח לעומת 62% מההתחייבויות, דבר שהביא השנה לתרומה שלילית של הפרשי שערים ופיחות לרווחים.

ללא הפרשי שערים ופיחות גדל הרווח של בנק ישראל ב-1993 לעומת 1992 בכ-10% (ריאלי), בעיקר כתוצאה מגידול מהיר בהכנסות במזומן על הלוואות מוניטריות ומהקטנה הן בהכנסות מיתרות מט"ח והן בהוצאות ריבית על פיקדונות התאגידים הבנקאיים במט"ח.

הגירעון בתקציב

1. הגירעון הכולל של הממשלה בשנת הכספים 1993, לפי חישובי אגף התקציבים, היה 7,198 מיליון ש"ח. בגירעון הכולל שני רכיבים; גירעון מקומי שהסתכם ב-6,950 מיליון ש"ח, וגירעון בפעילות הממשלה בחו"ל בסך 248 מיליון ש"ח. הגירעון הכולל בשנת הכספים 1992 הסתכם ב-8,524 מיליון ש"ח, והוא כלל גירעון מקומי בסך 10,231 מיליון ש"ח ועודף בחו"ל בסך 1,707 מיליון ש"ח.

2. להלן פירוט של נתוני הגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי (שנכללו בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1993) בהשוואה לנתוני הגירעון בפועל, לפי חישובי אגף התקציבים (שנכללו בהצעת התקציב לשנת 1995) (במיליוני ש"ח):

הגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי	הגירעון למעשה	
גירעון כולל	(-)8,097	(-)7,198
גירעון מקומי	(-)8,528	(-)6,950
מזה: גירעון מקומי בלא מתן אשראי נטו	(-)5,871	(-)4,361
גירעון(-)/עודף בחו"ל	431	(-)248

בין הסיבות לכך שהגירעון בפועל היה פחות גדול מהגירעון המתוכנן על פי התקציב המקורי יש לציין את העודף בהכנסות ממיסים ומתשלומי חובה, בסך 867 מיליון ש"ח מעל למתוכנן (ראה לעיל עמ' לו).

3. באוגוסט 1985 תוקן חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, ונקבעה הגבלה כמותית של המקדמה שהבנק רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי בשנים 1985 - 1987; משנת 1988 אין הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה במטבע ישראלי, פרט למקדמה ארעית בהיקף מוגבל, שהממשלה חייבת להחזירה עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. הבנק רשאי לתת לממשלה הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק, וכן הלוואה בדרך של רכישת אג"ח שתנפיק הממשלה לשם מימון עודף הוצאותיה על הכנסותיה במט"ח.

4. בשנת 1993 פרעה הממשלה חובות לבנק ישראל בסך של 1,355 מיליון ש"ח, ולא נטלה הלוואה מבנק ישראל למימון הפירעון. ברכיבי המט"ח בתקציב נוצר גירעון לא מתוכנן. הממשלה לא נטלה הלוואה מבנק ישראל למימון גירעון זה.

בדצמבר 1991 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992, ובו הוגבל הגירעון שייכלל בתקציב המדינה לשנים 1992 - 1995 כלהלן: בשנת הכספים 1992 לא יעלה הגירעון המקומי, בלא מתן אשראי, על 6.2% מהתוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג); בשנת 1993 לא יעלה הגירעון על 3.2% מהתמ"ג; בשנת 1994 הוא לא יעלה על 2.2% מהתמ"ג; בשנת 1995 לא יהיה גירעון בתקציב המדינה. לא נכללה בחוק הגדרה מפורשת של אופן חישוב הגירעון ולא נקבע בו מהו התמ"ג שביחס אליו יחושב הגירעון המותר - התמ"ג הידוע או התמ"ג החזוי לשנה אשר לה מוצע תקציב המדינה¹⁹ (ראה דוח שנתי 42, עמ' 36). אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1995 כי הגירעון מחושב ביחס לתמ"ג החזוי לשנה אשר לגביה מוצע תקציב המדינה.

¹⁹ ההגדרות למושגים אלה לא נכללו גם בדברי ההסבר להצעת החוק.

בדצמבר 1993 התקבל בכנסת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד-1994, ובו תוקן חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992, כלהלן: בשנת 1994 לא יעלה הגירעון על 3% מהתמ"ג; בכל אחת מהשנים 1995, 1996 ו-1997 יפחת הגירעון המבוטא בשיעור מהתמ"ג, לעומת הגירעון בשנה שקדמה לה. לא נקבע באיזה קצב יפחת השיעור האמור.

לפי חישובי אגף התקציבים הגיע בשנה הנסקרת הגירעון המקומי ללא מתן אשראי נטו לסך 4,361 מיליון ש"ח, שהם כ-2.4% מהתמ"ג. לשם השוואה, הגירעון בשנת 1990 היה כ-4.1% מהתמ"ג, בשנת 1991 כ-5.3% מהתמ"ג ובשנת 1992 היה הגירעון כ-4.9% מהתמ"ג.

5. מדי שנה נכללת בדוח האוצר טבלה המכונה "סיכום הכנסות המדינה והוצאותיה". חישוב הגירעון בטבלה זו אינו מבוסס על ניתוח התקציב על פי הגדרות כלכליות; הנתונים בטבלה זו אמורים להציג את הגירעון הקופתי. בשנת 1993 נוצר עודף קופתי בסך 174.2 מיליון ש"ח וכנגדו גדלה יתרת הנכסים הכספיים השוטפים הכלולים במאזן השוטף בסכום של 4,885.8 מיליון ש"ח (רובו הגדול - הגדלת הפיקדון של הממשלה בבנק ישראל), ואילו יתרת ההתחייבויות השוטפות גדלה בסכום של 4,711.6 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 החשבונית לחישוב העודף או הגירעון הקופתי בביצוע התקציב, המוצגת בטבלה המבוססת על הנתונים שבדוח האוצר, אין הבחנה בין הכנסות הממשלה לבין מלוות הפנים והחוץ 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 החשכ"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.

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.

טבלה 8

הגירעון הקופתי לשנת הכספים 1993⁽¹⁾ (במיליוני ש"ח)

<u>התקציב המקורי</u>	<u>התוספת לתקציב</u>	<u>התקציב המתוקן</u>	<u>ביצוע התקציב</u>
תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון			
100,418	-	100,418	101,753
100,418	6,548 ⁽²⁾	106,966	101,654
-	6,548 ⁽⁻⁾	6,548 ⁽⁻⁾	99
עודף/גירעון(-)/לפני פעולות עם בנק ישראל			
פעולות עם בנק ישראל			
-	-	-	1,430 ⁽³⁾
1,600	-	1,600	1,355
1,600	6,548 ⁽⁻⁾	8,148 ⁽⁻⁾	174
מימון הגירעון/השימוש בעודף(-)			
1,600	-	1,600	-
-	6,548	6,548	174 ⁽⁻⁾
1,600	6,548	8,148	174 ⁽⁻⁾

- (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 עודפי הרשאה להוצאה משנת 1992.
- (3) סכום נוסף של 78 מיליון ש"ח שנתקבל מבנק ישראל, ושנבע בעיקר מפעולות הבנק בחו"ל, נחשב לרווחים ריאליים ונכלל בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" בתקציב הרגיל, ואילו הרווחים האחרים של בנק ישראל (הנובעים מפעולות חשבונאיות בין הממשלה לבין בנק ישראל) מוצגים בסעיף זה. בדבר הסוגיה של רישום התקבולים הנובעים מרווחים ריאליים שמומשו, ראה דוח שנתי 40, עמ' כב.
- (4) הקטנת יתרת 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; ההפרש בין עליית יתרת הנכסים השוטפים לבין עליית יתרת ההתחייבויות השוטפות היה 174 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.