

משרד האוצר

פעולות ביקורת

באגף התקציבים, באגף החשב הכללי, בנציבות שירות המדינה, במטה הייעול ובמינהל הרכב הממשלתי, נבדקו הפעולות שננקטו על ידי האוצר ליישום החלטות שקיבלה הממשלה בדבר צמצום מספר העובדים במשרדי הממשלה ובשירותים הציבוריים, הקטנת מספר כלי הרכב הממשלתיים והקמת מטה לייעול המשק הציבורי.

באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי נבדקו ההסדרים הכספיים שבין הממשלה לבין מוסדות לאומיים; שבין האוצר לבין רשות השידור.

הוחל בבדיקת פעולותיה של לשכת הפרטום הממשלתית. הבדיקה מתייחסת למידת הביצוע של ההוראות שניתנו למשרדי הממשלה, בדבר החובה למסור פרסומים באמצעות הלשכה.

באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים נבדק הסכם שחתמה הממשלה להקמת דירות להשכרה (ראה בדו"ח זה בפרק "מכירת דירות להשכרה", עמ' 239).

מתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה

הממשלה מעבירה מדי שנה סכומים גדולים לגופים וליחידים כסיוע בתחומי כלכלה, רווחה, דת, חינוך ותרבות. הסיוע בתחום הכלכלה ניתן בעיקר לגופים עסקיים — מפעלי תעשייה, תיירות וחקלאות; ואילו התמיכות בתחומים האחרים מופנות בעיקר לגופים הפועלים שלא למטרות רווח.

ההסדרים החוקיים והמינהליים למתן תמיכות מתקציב המדינה מגוונים הם: יש שבחוק או בהסדרים המינהליים מוגדרות אמות מידה ברורות לזכאות לתמיכות. במקרים אחרים קובע החוק או ההסדר המינהלי רק את ההרשאה למתן סיוע, בלא להגדיר את תנאי הזכאות והיקפה ואף לא קריטריונים לכך.

ככל שהמדינה בתמיכה בפעילות כלכלית, היא מוענקת בדרך כלל על פי חוק או בכפיפות להוראות מחייבות אחרות. לגבי תמיכות בפעולות שאינן למטרות רווח ההסדרים פחות מוגדרים; אולם הנסיון מוכיח, שגם בתחום זה מן הצורך לפעול לפי כללים, שיבטיחו חסכון מירבי, שמירה על מינהל תקין ומניעת פגיעה בטהר המידות.

מדי שנה בודק משרד מבקר המדינה דרכי מתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה לגופים ומוסדות הפועלים שלא למטרות רווח, וממצאי ביקורת בנושאים אלה כלולים בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, לרבות דו"ח זה. גם בדו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות כלולים ממצאים בדבר מתן תמיכות על ידיהן או באמצעותן.

בשנת 1980, בעקבותיהם של אירועים בולטים, הייתה תשומת לב ציבורית רבה לנושא מתן תמיכות, והוא עלה לדיון מקיף בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בישיבותיה מיום 6.11.1980 ו-20.1.1981 הועדה לבקש ממבקר המדינה להגיש לה הצעות בדבר הנהל למתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה; וזאת בדרך של חוות דעת של המבקר על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח—1958 (נוסח משולב). במועד עריכת דין וחשבון זה נמצאת הכנת חוות דעתו של המבקר בשלבי גמר ולפני הגשתה לוועדה ופרסומה.

בהיענות לבקשה נוספת של הוועדה גם מרכז משרד מבקר המדינה נתונים על תמיכות, שנתנו משרדי ממשלה מתקציביהם בשנת הכספים 1979. הנתונים וממצאי הביקורת לגביהם יעמדו לרשות הוועדה לקראת דיוניה בדיון וחשבון שנת 1980 של מבקר המדינה, וגם הם יפורסמו.

פעולות לחסכון ולייעול במשרדי הממשלה

ייעול משרדי הממשלה, שיפור רמת הניצוצה של העובדים והדרכים — הן להקצאה של המשאבים הזמינים לפעולות משרדי הממשלה והן לשימוש בהם באופן מיטבי, הועלו פעמים רבות על סדר יומה של הממשלה. הממשלה גם קיבלה החלטות על צמצום בהוצאות מוגדרות, ובמיוחד על קיצוץ משרות במשרדי הממשלה. בדו"ח שנתי 30 עמד מבקר המדינה לאחרונה על כך, שבנושא הייעול לא נתגבשה תכנית פעולה כוללת ולא הוכנו הכלים הדרושים, ומרבית ההחלטות שקיבלה הממשלה כדי להגביר את היעילות לא באו לידי ביצוע (עמ' 194). לגבי קיצוץ משרות במשרדי הממשלה, הצביע מבקר המדינה, שהחלטות הממשלה לא הביאו לירידה במספר העובדים במשרדי הממשלה, ולא עוד אלא שמספר העובדים גדל בהדרגה (עמ' 97-95)*.

נוכח התגברות קצב האינפלציה והצורך הדחוף לצמצם באופן ניכר את הוצאותיה, החליטה הממשלה ביום 19 בנובמבר 1979 על מספר צעדים, שנועדו לצמצם את ההוצאה מתקציב המדינה. הוחלט לאסור על משרדי הממשלה והשירותים הציבוריים לקבל עובדים חדשים במקום עובדים שפרשו. עוד הוחלט כי כוח האדם במשרדי הממשלה יצומצם ב-4% ממספרו במועד קבלת ההחלטה; הממשלה החליטה גם להקטין ב-10% את מספר כלי הרכב שבבעלותה ובבעלות השירותים הציבוריים האחרים. בהמשך להחלטות אלה של הממשלה, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה ב-25 בנובמבר 1979 להקים ליד יו"ר הוועדה מטה לייעול המשק הציבורי, שירכו את פעולות הייעול במשרדי הממשלה.

בחודשים יולי-אוגוסט 1980 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו לייעול החלטות הממשלה. הבדיקה נערכה באגף התקציבים, באגף החשב הכללי, בנציבות שירות המדינה, במטה הייעול, ובמינהל הרכב הממשלתי. בדיקות השלמה נערכו במשרד החקלאות ובמשרד הבינוי והשיכון.

מטה לייעול המשק הממשלתי

1. ליד שר האוצר הוקם מטה לייעול המשק הממשלתי. יו"ר המטה הוא מי שמכהן כמנכ"ל החברה לפיתוח מפעלי תיירות ועם חבריו נמנים: נציב שירות המדינה, החשב הכללי, הממונה על התקציבים, המנהל הכללי של משרד הפנים ומנהל שירות התעסוקה או מי שימונו על ידם. כמה מתחרי המטה לא השתתפו אישית במרבית הדיונים שנערכו בו, והם יוצגו על ידי עובדים הכפופים להם. מתפקידי המטה להכין תכניות לייעול פעולותיהם של משרדי הממשלה, רשויות ממשלתיות וגופים נתמכים על ידי המדינה; להציע קריטריונים לייעול המשק הציבורי ודרכי הפעלתם; לקבוע הנחיות למשק הציבורי בעניין ייעול וצמצום מנגנוניו והקטנת הוצאותיו.

המטה הוקם כדי לרכז ולתאם את פעולותיהם של משרד האוצר ומשרדי הממשלה האחרים לייעול וחסכון בפעולותיהם. ביוזמת המטה הוקמו ועדות לבדיקת נושאים, כגון איחוד הגבייה במינהל הכנסות המדינה, פרסומים במגזר הציבורי, המדפיס הממשלתי. במועד סיום הביקורת הייתה הפעילות של ועדות אלה עדיין בשלביה הראשונים, וטרם נתקבלו החלטות לביצוע פעולות, שיתרמו לחסכון ויעילות. בכמה נושאים אחרים (תכנון הקמת מרכז של מידע ומחשוב שישיר את כל משרדי הממשלה; תיאום בין קבצי נתונים ממוכנים המופעלים כיום על ידי משרדי ממשלה שונים) לקח על עצמו יו"ר המטה לפעול לתיאום ולשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה שונים העוסקים באותו נושא. השגת התקדמות מותנית בפעולה ממושכת, ועד מועד סיום הביקורת לא ניתן לעמוד על הישגים של ממש. היו גם נושאים, שבהם הסתפק המטה בקבלת סקירה חד-פעמית על פעולות משרדים, ולא יום פעולות והצעות משלו.

המטה לא גיבש בשנה הראשונה לפעולתו תכנית כוללת לטיפול בעניינים שיש לייעלם, לפי עדיפויות לטווח קצר ולטווח ארוך; תכנית כזאת צריכה להתבסס על ניתוח מפורט של הצרכים בחסכון ובייעול במגזרים השונים במשק הציבורי, בין בערכים כספיים ובין בהנהגת שיפורים אפשריים ברמת השירות של המשרדים. המטה גם לא הגדיר קריטריונים, הנוגעים לדרכי פעולה לייעול המשק הציבורי, מדית תפוקה ושינויים בה לאחר הנהגת פעולות ייעול ועוד. יו"ר המטה הבהיר לביקורת, שבשלב הראשון הושם דגש בעיקר על פעולות ייעול וחסכון, שהצורך בהן הוכח בעבר

* בדבר ביקורת קודמת על צמצום בכוח אדם במשרדי הממשלה, ראה לאחרונה דו"ח שנתי 30, עמ' 90.

בעקבות בדיקות במשרדים שונים; בשלב יותר מאוחר יגש המטה לקביעת קריטריונים מוסכמים ולהתוויית תכנית פעולה כוללת לייעול במגזר הממשלתי.

2- אגף התקציבים ונציבות שירות המדינה במשרד האוצר מופקדים, יחד עם משרדי הממשלה השונים, על קידום ייעול וחסכון במשרדי הממשלה ובגופים ציבוריים הנתמכים מאוצר המדינה*. נראה שבין המטה לבין חלק מגופים אלה טרם נתגבשו די הצורך הסדרים. לתיאום ולשיתוף פעולה, שהם תנאי הכרחי להצלחת פעולות חסכון וייעול וליכולתו של המטה לתרום לכך.

(א) בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה על הקמת המטה לייעול נאמר, שהמנהל הכללי של כל משרד ממשלתי יהיה אחראי לביצוע התכניות וההנחיות שיקבע המטה לגבי משרדו. במספר משרדים לא מונו עובדים שמתפקידם לרכז את פעולות הייעול, ובמשרדים אחרים הוטל ריכוז הטיפול בפעולות ייעול על סגן מנהל כללי למינהל, ובמקרים מסויימים על עובדים אחרים. מנתונים שרכזו במטה הייעול במרס 1980 עולה, כי משרדי הממשלה השונים לא נקטו צעדים של ממש לתכנון פעולות ייעול בתחומים הנתונים לאחריותם. בחיקי המטה לייעול לא נמצאו נתונים נוספים, שמהם ניתן לעמוד על פעולות ייעול, יוזמות של המשרדים בחודשים שלאחר מכן; המטה גם לא נערך לקיום מעקב שיטתי אחר פעולות המשרדים לייעול ולחסכון.

יור"ר המטה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1980, שהמטה ידון בהצעה למנות ועדת משנה שתשקד על קידום יישומן של המלצות שנתקבלו במטה לייעול המערכת הממשלתית.

(ב) המטה החליט בסוף אפריל 1980, שבכל משרד ייקבע נושא, שבו יוחל לביצוע פעולות ייעול תוך זמן קצר ביותר. בחירת הנושא תיעשה בתיאום בין אגף התקציבים באוצר לבין הנהלת המשרד. הממונה על התקציבים אמור היה להגיש תוך שבועיים את רשימת הנושאים שסוכמו עם המשרדים. הוחלט שמדי חודש יוגש למטה דו"ח ביצוע חודשי על כל אחד מהנושאים שייקבעו. בידי המטה לא נמצאו רשימות נושאים כמוסכם, וגם לא מסמכים אחרים המשקפים פעולה מתואמת בינו לבין אגף התקציבים לקידום פעולות ייעול במשרדים (בדבר מקומו של אגף התקציבים באוצר במערך הייעול הממשלתי, והאפשרויות העומדות לרשותו לעודד פעולות ייעול במהלך הכנת תקציב המדינה, ראה בדו"ח שנתי 30 עמ' 99).

צמצום כוח אדם

החלטת הממשלה מנובמבר 1979 התייחסה לצמצום בשיעור של 4% מכוח האדם במשרדי הממשלה, לפי מצבת כוח האדם של המשרדים ב-19 בנובמבר 1979. ב-3 בפברואר 1980 החליטה הממשלה להגדיל את השיעור ל-6% מתוך מגמה לקצץ, על בסיס ההוצאות בשנת הכספים 1979, 6% בתקציב המדינה לשנת הכספים 1980. לפי נתוני נציבות שירות המדינה, המדובר בצמצום מצבת העובדים בכ-4,000 עובדים החופשים כ-3,700 משרות מלאות (נתונים אלה אינם כוללים את מערכת הבטחון, שירות התעסוקה, בתי חולים עירוניים ועובדי הוראה). החסכון השנתי בהוצאה לתשלומי שכר מתקציב המדינה, הנובע מצמצום בהיקף זה, עשוי להתבטא לפי נתוני חוק התקציב מס' 1 לשנת הכספים 1980, בכ-2.6 מיליארד ל"י לשנה.

1. מספר העובדים במשרדי הממשלה ב-19 בנובמבר 1979 היה גבוה ב-2,456 לעומת סוף שנת הכספים 1978. העלייה במספר העובדים נבעה בחלקה משילוב עובדים, שהשתייכו בעבר לקרנות, שפעלו ליד משרד העבודה והרווחה (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 94-93), ובחלקה מגידול במספר העובדים במשרד התקשורת, 937; באגפי המסים, 434; ובמשרד הבריאות, כ-400 עובדים. מכאן שלאחר השלמת צמצום מספרם של עובדי משרדי הממשלה במסגרת החלטת הממשלה יהיה מספרם נמוך כ-3% בלבד מזה שבסוף שנת הכספים 1978.

עוד מתברר, שהמספר הכולל של עובדים האמורים לפרוש בעקבות החלטת הממשלה בדבר צמצומים, היה נמוך מ-6%. הדבר נבע מכך, שלגבי משרד הבריאות הסכים האוצר, שמספר העובדים שעליהם לפרוש יהיה נמוך ב-376 מהמתחייב מצמצום בשיעור של 6% ממצבת כוח האדם שלו, ובמקום זה הוחלט לצמצם במשרות פנויות**.

* בדבר ממצאי ביקורת על פעולות נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים לייעול וחסכון, ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 98-100.

** עניין צמצומים במשרד הבריאות, ראה בדו"ח זה בפרק "הקטנת כוח האדם המועסק במערכת הבריאות".

2. מנתונים, שרוכזו בנציבות שירות המדינה, עולה, שצמצום כוח האדם במשרדי הממשלה לא הושלם עד סוף שנת הכספים 1979, כפי שהייתה הכוונה בתחילה. למעשה ניתנה למשרדים אפשרות להשלים את צמצום כוח האדם במשך שנת הכספים 1980, כאשר בכמה משרדים נותר, לפי המכסות שנקבעו לפרישה, אף לאחר סוף אפריל 1980 בין 15%—25% מכלל העובדים שעבודתם אמורה הייתה להיות מופסקת במסגרת הצמצומים. לפי נתוני הנציבות, עד סוף אוגוסט 1980 פרשו 3,914 עובדים מבין 4,005 — מספר העובדים המתוכנן; יתר 91 העובדים פרשו בינתיים או עומדים לפרוש עד סוף מארס 1980.

לדחייה ביישום ההחלטה על צמצומים במספר העובדים במשרדים הייתה השפעה על ההוצאה מתקציב המדינה לשנת הכספים 1980: בחוק התקציב נלקח בחשבון, שהצמצומים יושלמו עד סוף שנת הכספים 1979. לפי הערכת הביקורת, עקב הדחייה נדרשה הוצאה נוספת של כ־165 מיליון ל"י לתשלום משכורות לעובדים בשנת הכספים 1980, וזאת גם הייתה הסיבה לחלק מהתגולה בהרשאה להוצאה לתשלומי שכר, שנדרשה בחוק תקציב מס' 2 אשר אושר בכנסת בנובמבר 80. יתר על כן, בתקציב המקורי נקבע שיא כוח האדם במספר הנמוך כ־6% ממצבת העובדים ליום 19 בנובמבר 1979. מכאן שהדחייה בניצוע הקיצוץ גם גרמה חריגה ממגבלות שיא כוח האדם שנקבעו בחוק התקציב. מתברר גם שמחלקת התקנים בנציבות שירות המדינה ביטלה החל מאפריל 1980 את כל אותם תקני משרות שאמורים היו להתבטל עם פרישתם של העובדים במסגרת צמצומים בכוח אדם, ועשתה זאת בלא להתחשב במועדי פרישתם בפועל של העובדים. חלק מהעובדים המשיכו להיות מועסקים במשרדים בשנת הכספים 1980 עד לפרישתם, למרות שכבר היה מבוטל תקן משרותיהם.

3. בחוזר, שהוציאו החשב הכללי ונציב שירות המדינה למשרדים בפברואר 1980, נאמר, שאין למצוא תחליף למילוי תפקידים הנלווים למשרות שבוטלו על ידי קבלת שירותים על בסיס קבלני. ממסמכי נציבות שירות המדינה עולה, שבעקבות הצמצומים במצבת כוח האדם במשרדי הממשלה קיימת תופעה של העסקת עובדים על נסיס חוזה קבלני. על תופעות של קניית שירותים במקום העסקת כוח אדם תקני ועל הצורך לקבוע כללים ברורים בתחום זה עמד מבקר המדינה בעבר, לאחרונה בדו"ח שנתי 30 עמ' 94.

דרך אחרת, המאפשרת למשרדים למצוא תחליף לעובדים שפרשו במסגרת ההחלטה על צמצום בכוח אדם, היא העסקה ב"עבודה בלתי צמיתה". מסגרת זו נועדה לאפשר למשרד לענות על צרכים מידיים דחופים, והעסקת עובד לפיה הוגבלה ל־120 יום. בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות, נמצאו כמה מקרים, שהועסקו עובדים ברציפות או כמעט ברציפות במילוי תפקידי מינהל וכספים, כל אחד מהם לתקופה של עד 120 יום. המדובר איפוא בתפקידים, שאינם עונים על האפיונים של "משימה חולפת" או "לחץ עבודה", ואיושם בדרך זו איפשר למעשה עקיפה של מגבלות שיא כוח האדם שנקבעו למשרד (ראה גם דו"ח שנתי 30 עמ' 95).

4. הקיצוץ בשיעור של 6% אמור היה לחול גם על השירותים הציבוריים האחרים — רשויות ממשלתיות וגופים הנתמכים מתקציב המדינה: רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים. בידי נציבות שירות המדינה ובידי אגף התקציבים לא היו במועד הביקורת נתונים מרוכזים, שמהם ניתן היה ללמוד אם אמנם בוצע בגופים אלה קיצוץ, ואם נעשה בשיעור שנקבע על ידי הממשלה*. בידי משרד הפנים, שצריך היה לרכז את הטיפול בצמצום כוח האדם ברשויות המקומיות, לא היו עד אוגוסט 1980 נתונים על כך. לפי נתוני בנק ישראל, בחודשים אוקטובר—דצמבר 1979 גדל מספר העובדים בשירותים הציבוריים ב־7,000, ובחודשים ינואר—מארס 1980 הוא גדל ב־3,000 עובדים נוספים. במשך כל שנת הכספים 1979 גדל מספר עובדי השירותים הציבוריים ב־20,000 עובדים — מ־356,000 ל־376,000 עובדים.

צמצום מספר כלי הרכב במשרדי הממשלה

1. החלטת הממשלה מנובמבר 1979 קבעה שתוך שנה ממועד ההחלטה יש לצמצם 10% ממספר כלי הרכב הממשלתיים. ההחלטה הוחלה למעשה רק על כ־1,400 כלי רכב שהטיפול בהם נמצא באחריותו של מינהל הרכב הממשלתי, ולא על עוד כ־4,600 כלי רכב שבידי משרד התקשורת, מע"צ, המשטרה ומשרד הבטחון ויחידות הסמך שלהן (להוציא צה"ל). צמצום מספר כלי הרכב

* בדבר צמצום כוח אדם ברשות השידור, ראה נפרק על הסדרים כספיים של האוצר עם רשות השידור, בדו"ח זה, עמ' 85; בדבר צמצומים בקופות החולים של ההסתדרות הכללית, ראה בדו"ח זה בפרק "הקטנת כוח האדם המועסק במערכת הבריאות".

הממשלתיים אף לא הוחל על כ-100 כלי רכב, שמחזיק מינהל הרכב הממשלתי עצמו, חלקם לשם השכרה למשרדים (ראה להלן). לפי נתוני מינהל הרכב, עד נובמבר 1980, שנה ממועד החלטת הממשלה, החזירו משרדי הממשלה 98 כלי רכב בלבד, מספר הנמוך במידה ניכרת מהמתחייב מהחלטת הממשלה. חלק מהמשרדים לא היו מוכנים להפחית במלוא השיעור של 10% את מספר כלי הרכב שברשותם, והיו משרדים — במיוחד משרד העבודה והרווחה, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, המשרד לקליטת העלייה, רכבת ישראל — שלא הסכימו להפחית כלל את מספר כלי הרכב שברשותם. לגבי משרד הבינוי והשיכון יש לראות סירוב זה בחומרה בהתחשב בכך, שחלק מכלי הרכב שבידי המשרד לא שימשו ליעדיהם המקוריים, אלא הועמדו בקביעות לרשותם של עובדים בכירים במשרד (ראה להלן).

לגבי משרד האוצר נמצא, שהוא אמנם דיווח על החזרת שתי מכוניות במסגרת ההחלטה אולם אחת מהן הייתה מכונית ישנה, שבמקומה נתקבלה מספר חודשים קודם לכן מכונית חדשה. המכונית האחרת הוחזרה עוד באוגוסט 1979, ולא נכללה כלל בתקן הרכב של המשרד לשנת הכספים 1979.

2. מדי פעם זקוקים משרדי הממשלה לכלי רכב נוספים על אלה העומדים לרשותם באורח קבוע במסגרת התקן המאושר להם. המשרדים רשאים לשכור באמצעות מינהל הרכב הממשלתי, רכב ממאגר כלי רכב שהוא מנהל, בעיקר לביצוע משימות מיוחדות או כתחליף לרכב תקני הנמצא בתיקון ממושך. תקופת השכירות מוגבלת לשלושה חודשים.

במקרים רבים מושכרים, כלי רכב למשרדים לתקופות ארוכות ברציפות. הביקורת עמדה על כך, שמשרד הבינוי והשיכון למשל הפעיל שתי מכוניות שכורות במשך תקופה ארוכה — אחת מהן במשך יותר משנה ברציפות. בדרך זו נתאפשר למשרדים לעקוף את המגבלות שהוטלו עליהם בהגבלת תקני הרכב שלהם (ראה גם דו"ח שנתי 27, עמ' 155). כמו כן בהתחשב בכך, שההחלטה על צמצום מספר כלי הרכב הממשלתי, לא הוחלה על כלי רכב אלה, נדרשו המשרדים לצמצם למעשה מספר קטן של כלי רכב מהדרוש, לוא כל כלי הרכב שהם מפעילים היו במסגרת התקנים שאושרו להם.

3. יש משרדי ממשלה, שבהם כלי רכב מההווים חלק ממצבת הרכב הכללית של המשרד, צמודים למעשה לעובדים בכירים, בלא שנתקבל לכך כדורש אישור של ועדת שרים לענייני רכב. הביקורת עמדה על כך, שמבין תשעה כלי רכב תקינים שברשות משרד הבינוי והשיכון, שניים הועמדו בקביעות לרשותם של עובדים בכירים של המשרד. מבין 17 כלי רכב, הכלולים בתקן משרד החקלאות (המשרד הראשי), שלושה הם בשימושם הקבוע של עוזרי שר החקלאות. במקרים אלה לא שימשו כלי הרכב למטרות, שלשמן הועמד הרכב לרשות המשרד, במסגרת תקן הרכב שאושר לו. אף אין פיקוח על כך, שעובדים, שרשותם דרך קבע כלי רכב, של המשרד, לא יקבלו במקביל השתתפות מתקציב המשרד בהוצאות האחזקה של רכבם. במועד סיום הביקורת נמשכות הבדיקות בנושא זה.

4. כדי לפקח על השימוש בכלי הרכב במשרדים נדרש מהעובדים, המשתמשים בהם, לדווח מדי חודש על היקף הנסיעות, יעדיהן וצריכת הדלק. דיווח כזה נועד לאפשר פיקוח על ניצול יעיל של הרכב; ואם אין הוא דרוש — ויתור המשרד עליו והורדתו מתקן הרכב שלו; וכן פיקוח על כך, שיושג חסכון בצריכת הדלק. הדו"חות, שמילאו עובדי משרד האוצר, היו חלקיים בלבד, ולעתים קרובות לא כללו נתונים על יעדי הנסיעה ועל רכישות דלק. ביחידת המינהל והמשק באוצר נערכים מדי חודש חישובים של תצורות דלק חודשית ממוצעת לכל מכונית; אולם כיוון שלא היו בידיה כל הנתונים הדרושים, הראו לעתים חישובים אלה סטיות קיצוניות לא סבירות מחודש לחודש, ולא ניתן היה להסתמך עליהם במעקב אחר השימוש ברכב ובצריכת דלק.

*

הצורך בייעול משרדי הממשלה ובחסכון בהוצאה הכרחי כדי להביא לריסון. בתקציב המדינה ועם זה לשמור על רמת השירותים הממשלתיים והיקפם. המטה לייעול שהקימה הממשלה החל בכמה פעולות, כשלעצמן חשובות, אך עליו לפעול, יחד עם כל הגורמים הנוגעים לדבר באוצר ובמש-רדים, לגיבוש תכניות מפורטות לייעול ולחסכון ולגשת לאלתר לביצוען.

הסדרים כספיים בין האוצר לבין מוסדות לאומיים

ממשלת ישראל פועלת במספר תחומים מרכזיים בצד הסוכנות היהודית לארץ ישראל או ההסתדרות הציונית, כשהלוות האחריות ביניהן מוגדרת בהסדרים, שהן מסדירות ביניהן. המדובר בתחומי חברה ורווחה — במיוחד עליה וקליטה, וזוהי כמה שנים שיקום שכונות מצוקה — התיישבות ושיכון.

היקף ההוצאה מתקציב המדינה בתחומים שבהם קיימת פעולה משותפת, וחלוקתה ליעדי ההוצאה השונים שבאותם תחומים, מוכתבים על ידי אותם הסדרים. בחלק מהנושאים, כגון שיקום שכונות מצוקה, פועלות הממשלה והסוכנות היהודית במשותף ותוך תיאום ביניהן*, והפעולות, שהאחריות לביצוען מוטלת על משרדי הממשלה, ממומנות מתקציב המדינה — בעיקר מסעיפי חינוך ועבודה ורווחה בתקציב הרגיל ומתקציב מפעלי השיכון. בחוק התקציב לשנת הכספים 1980 נכללה הרשאה להוצאה לשיקום שכונות מצוקה בסך של 1,920 מיליון ל"י. לעומת זאת, בנושאים אחרים מוטל הביצוע על הסוכנות היהודית או ההסתדרות הציונית אך אמצעי המימון באו מתקציב המדינה, למשל, פעולות התיישבות הכלולות מסעיף פיתוח "חקלאות והתיישבות" ושהסתכמו, לפי חוק תקציב מס' 1 לשנת הכספים 1980, ב-3,070 מיליון ל"י. בנושא השיכון מבוצעות פעולות בנייה של מגורים מתקציב המדינה והמבנים מועברים לסוכנות היהודית או להסתדרות הציונית לצורכי איכלוס. תקציב המדינה גם נושא, במסגרת הסדרים שונים, בכיסוי חלק מהוצאות הסוכנות היהודית להחזר חובות שלקחה על עצמה לשם ביצוע פעולותיה; בחוק התקציב לשנת הכספים 1980 הוקצבו למטרה זו 3,110 מיליון ל"י.

בחודשים יולי-אוגוסט 1980 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות אגף החשב הכללי ואגף התקציבים בקשר להסדרים הכספיים שבין הממשלה לבין הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית, בכמה מהתחומים בהם הן פועלות במשותף: זאת האופן שבו תוקצבו ההוצאות המתאימות בתקציב המדינה**. נבדקו במיוחד סדרי התקצוב והתיאום ביניהן, והפיקוח הכספי על הכספים שמעביר האוצר בקשר לפעולות אלה.

קביעת מסגרות תקציב

בנושאים רבים מבצעות הממשלה והסוכנות היהודית את משימותיהן, כאשר הן פועלות זו בצד זו, כל אחת במסגרת תקציבה. עם זאת, יש מקרים שנדרשת הממשלה להשתתף במימון פעולות, שהאחריות לביצוען ולכיסוי ההוצאות הנרכזות בהן הייתה מוטלת בעבר על הסוכנות היהודית. זאת, מאחר שהסכום הכולל, שהסוכנות היהודית יכולה להעמיד למימון פעולותיה, תלוי באפשרויות גיוס כספים בחו"ל. לפיכך, כאשר הסכום שגויס אין בו כדי לכסות את ההוצאה הדרושה להשגת היעדים שנקבעו, משלים אוצר המדינה את החסר, דבר המגדיל את הנטל שעליו. כך למשל הסכימו ביניהן האוצר והסוכנות היהודית במשך שנת הכספים 1980, כי החל מספטמבר 1980 יועברו לטיפול הממשלה חלק מפעולות קליטת עלייה, שהיו עד אז באחריותה של הסוכנות היהודית וכוסו מתקציבה. כתוצאה מכך נדרשה הגדלת ההרשאה להוצאה מתקציב המדינה באותה שנה בכ-1.5 מיליארד ל"י. בשנים האחרונות גם נושא תקציב המדינה בכיסוי חלק מהוצאות הסוכנות היהודית להחזר חובות שלקחה על עצמה לשם מימון פעולות בתחומי הרווחה והחינוך. חלק מהסדרים אלה נועדו לאפשר לסוכנות היהודית להקצות חלק יותר גדול מתקציבה למימון פעולות חברה. בתקציב המדינה לשנת הכספים 1980 תוקצבו למטרה זו 1,920 מיליון ל"י.

בנסיבות אלו וכדי להבטיח יעילות וחסכון מירביים בהוצאה דרושים בכל אחד מהנושאים, שבהם הן פועלות זו בצד זו, חלוקת תפקידים ברורה ביניהן וכן תיאום ושיתוף פעולה בקביעת מסגרות תקציב ותקני פעולה. לדוגמה, בתחום של שיקום שכונות המצוקה הוסדרה חלוקת התפקידים בין הממשלה והסוכנות היהודית בפורומים משותפים בהם מיוצגים שני הצדדים. מתברר, שבתקופה הראשונה להפעלת פרוייקט השיקום — עד ראשית שנת הכספים 1980 — לא נקבעו מסגרות כספיות לגבי שכונות השיקום, שבהן הוחל בפעולות שיקום, ואף לא במסגרת כספית כוללת לפרוייקט בכללו תוך התייחסות ליעדי התכנית, ולתקנים ולסטנדרדים לסוגי הפעולות השונות שיבוצעו במסגרת הפרוייקט. במשך שנת הכספים 1980 נחגלו מקרים של חוסר תיאום בקביעת מסגרות

* ראה דו"ח שנתי 29 עמ' 290-282 ודו"ח זה עמ' 223.

** חלק מהעניינים הנוכחים בפרק זה מתייחסים לפעולות האוצר בקשר לאחד משני גופים אלה.

הוצאה ובהקצאת משאבים בין הממשלה לסוכנות שהשפיעו על הפעולות במישור המקומי בשכונות השיקום; במועד סיום הביקורת התקיימו על כך דיונים בפורומים המשותפים לשני הגופים*.

פיקוח על השימוש בכספים שמעביר האוצר לסוכנות היהודית ולהסתדרות הציונית

הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית מבצעות, כפי שצויין, פעולות, שמימוןן בא מאוצר המדינה. בתחומי ההתישבות והקליטה לא תמיד הוגדרו באופן ברור הזכויות וההתחייבויות של שני הצדדים, ובכלל זה, סדרי שחרור הכספים על ידי האוצר, והדיווח שעליו לקבל על השימוש בכספים אלה – הן דיווח כספי והן דיווח ענייני על ההתקדמות בביצוען של פעולות שלשמן ניתנו הכספים. רישום הפעולות הכספיות בספרי החשב הכללי נעשה במספר רב של חשבונות, דבר המקשה על קיום בקרה על ההתחשבנות בין הצדדים ועל השימוש בכספים שמעביר החשב הכללי. בנסיבות אלה גם לא ניתן לערוך התאמות חשבונות כוללת בין ספרי החשב הכללי לבין ספרי הסוכנות היהודית.

פעולות התישבות

משרד האוצר מעביר מדי שנה בשנה להסתדרות הציונית מסעף חקלאות והתישבות בתקציב הפיתוח כספים לשם ביצוע פעולות התישבות. משרד הבינוי והשיכון, באמצעות האגף לבנייה כפרית, מקים מבנים ומבצע שיפוצים במבנים קיימים במסגרת פעולות התישבות, ומחייב את ההסתדרות הציונית בהוצאות הבנייה והשיפוצים. יתרת הכספים שהעביר האוצר למטרה זו הסתכמה לפי נתוני החשב הכללי, ליום 31.3.1980 ב־3,065.8 מיליון ל"י.

1. החשב הכללי מעביר את הכספים המיועדים לפעולות התישבות של ההסתדרות הציונית במסגרת תכניות התישבות, שהיא מגבשת מדי שנה. לא נקבעו הסדרים בין החשב הכללי לבין ההסתדרות הציונית בדבר דרכי העברת הכספים, מבחינת מועדי העברתם, ובדבר דו"חות תקופתיים שעל ההסתדרות הציונית להמציא, מהם ניתן יהיה לעמוד על התקדמות הפיתוח והבנייה ועל ניצול הכספים, שהעביר האוצר לשם כך. החשב הכללי משחרר את הכספים במשך השנה לפי בקשות, המתקבלות מהסוכנות היהודית, בלא להתבסס על נתונים בדבר הביצוע הכספי של פרויקטים שנכללו במסגרת תכניות התישבות השנתיות. הוא גם לא עמד על כך, שההסתדרות הציונית תמציא לו במועד מוקדם דו"חות שנתיים על ניצול הכספים שהועברו לה מתקציב המדינה לשנות הכספים 1978 ו־1979; עד נובמבר 1980 לא נתקבלו באגף החשב הכללי דו"חות כספיים לשנות כספים אלה.

2. הסוכנות היהודית מעבירה לאוצר, בגין חובותיה לממשלה בקשר לפעולות התישבות, חוזי מתישבים, הכוללים את התחייבויותיהם לסוכנות היהודית להחזיר הלוואות שהיא נתנה להם. האוצר מוסר את החוזים לגבייה לבנקים, בעיקר לבנק החקלאות. סכומי הגבייה, המועברים לאוצר מדי שנה, לאחר ניכוי עמלות לבנקים והפרשות לרכישת מניות של בנק החקלאות, נמוכים: בשנת הכספים 1978 הסתכמה הגבייה ב־31.3 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1979 ב־53.6 מיליון ל"י.

מבקר המדינה דן בעבר פעמים רבות על ההתחשבנות בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית, ועמד על כך, שבין הצדדים לא נחתם הסכם, שיגדיר את החובות והזכויות של כל אחד מהם בקשר לכספים, שמעביר האוצר לסוכנות היהודית ובקשר לחוזי המתישבים ואת הסכומים שבהם יש לחייב את הסוכנות היהודית בקשר למבנים שמקים משרד השיכון בהתישבות (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 30, עמ' 52–53). בין האוצר לבין הסוכנות היהודית אין הסכמה בדבר הגדרת מהותם של חחי המתישבים בקשר לפרעון החוב של הסוכנות היהודית לאוצר: האוצר רואה בחוזי המתישבים בטחון לפרעון החוב של הסוכנות היהודית, ואינו מזכה אותה בספריו כנגד חוזי המתישבים שהיא מעבירה לו; ואילו הסוכנות היהודית רואה בהעברת החוזים פרעון חובה לאוצר, ולכן היא אינה כוללת במאזניה יתרות חוב, שבגינן העבירה לאוצר חוזי מתישבים. אף לא הושגה בין הצדדים הסכמה לגבי הסכומים, שיש לחייב בהם את הסוכנות היהודית בקשר למבנים, שמקים משרד הבינוי והשיכון ביישובים שבטיפול. משרד הבינוי והשיכון מחייב את הסוכנות היהודית בעמלה בשיעור של 8%, אולם האחרונה אינה מכירה בעמלה זו.

* בדבר שיקום שכונות המצוקה ראה גם בדו"ח זה עמ' 223 וכן בדו"ח שנתי 29 עמ' 290–282.

החשב הכללי אינו רושם כלל בספריו את חווי המתישבים, שמעבירה לו הסוכנות היהודית, ונתונים אלה מצויים רק בידי הבנקים המטפלים בגבייה מהמתישבים על חשבון חוים אלה. במשך שנים לא נערכה התאמה עם חשבונות הסוכנות היהודית בקשר להשקעות הממשלה בפעולות התישבות ובנוגע לחווי המתישבים שהעבירה הסוכנות היהודית. בשנת 1978 הטיל החשב הכללי על רואה חשבון חיצוני לערוך התאמה חשבונות עם ספרי הסוכנות היהודית, אולם עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1980, לא הושלמו ההתאמות ליום 31.3.1978 ולא הוחל בעריכתן לשנות הכספים שלאחר מכן.

קליטת עלייה

בתחום קליטת העלייה עוסקת הסוכנות היהודית בפעולות לעידוד העלייה מחו"ל, ואילו הטיפול בקליטת העלייה בארץ מתחלק בינה לבין המשרד לקליטת העלייה, כשכל צד מכסה מתקציבו את הפעולות המוטלות עליו. לגבי הלוואות לעולים חדשים — הלוואות קונסטרוקטיביות והלוואות לעולה העצמאי — כדי לסייע להם בקליטתם בתעסוקה נקבע בעבר הסדר שלפיו ניתנו הלוואות על ידי הסוכנות היהודית, באמצעות בנקים, הן הלוואות שמומנו מתקציב הסוכנות היהודית והן אלה שמומנו מתקציב המדינה. הקריטריונים, שלפיהם ניתנו הלוואות, נתגבשו במשותף על ידי הממשלה והסוכנות היהודית, ואילו קביעת הזכאות להלוואה וסכומה, הפניית הזכאי לבנק וההסדר עם הבנק בקשר לביצועה נעשו על ידי הסוכנות היהודית. לפי נתוני האוצר, יתרת הלוואות מתקציב המדינה למטרות אלה הסתכמה ליום 31.3.1980 בכ־125 מיליון ל"י.

החשב הכללי לא עמד על כך, שכספי הגבייה של הלוואות אלה יועברו אליו בסמוך לאחר גבייתם, וההסדרים שנקבעו בינו לבין הסוכנות היהודית ובין הסוכנות היהודית לבין הבנקים הותירו מרווח זמן ניכר בין מועד הגבייה מהלווים לבין העברתם לאוצר. בשנת הכספים 1980 הוסכם בין החשב הכללי לבין הסוכנות היהודית, שביצוע הלוואות וההסדרים עם הבנקים בקשר לכך יעשו להבא ישירות על ידי החשב הכללי לפי אותם עקרונות, שניתנות הלוואות בתחומים אחרים*.

העברת מבני חינוך מהסוכנות היהודית לממשלה

הסוכנות היהודית הקימה במסגרת קרן החינוך מבנים לבתי ספר על-יסודיים מקיפים. הקמת המבנים מומנה בעיקרה מכספי תרומות ומכספי הקבלה ששולמו מתקציב המדינה (ראה דו"ח שנתי 29 עמ' 374). בתי הספר ניהלו על ידי חברות מיוחדות שהוקמו לשם כך. עם הרחבת מסגרת חוק לימוד חובה הוחלט בשנת הכספים 1978, לפי הצעת היועץ המשפטי לממשלה, להעביר את הבעלות על בתי ספר אלה מהסוכנות היהודית לממשלה. העברת המבנים נעשתה על פי הסכם, שנחתם בין הצדדים ב־10 בדצמבר 1979. המדובר ב־36 בתי ספר מקיפים, שתמורתם יועבר לסוכנות היהודית סך של 13.9 מיליון \$, שהוא סכום התרומות שנתקבלו להקמת בתי ספר אלה, לפי הנתונים שהציגה הסוכנות היהודית. במסגרת התקציב הנוסף לשנת הכספים 1979 הוקצו למטרה זו 225 מיליון ל"י מסעיף פיתוח חינוך. סכום נוסף של 360 מיליון ל"י תוקצב למטרה זו בחוק התקציב לשנת הכספים 1980.

כדי לאפשר העברה מסודרת של המבנים היה צורך להסדיר בהסכמים פורמליים את העברת המבנים לרשויות המקומיות, שבתחומיהן מצויים המבנים, את פירוק החברות שניהלו את בתי הספר ואת העברתם הפורמלית של עובדי ההוראה ועובדים אחרים שהועסקו על ידי חברות אלה. לרשויות המקומיות הוחלט שהתאריך הקובע להעברת ניהול בתי הספר ופירוק החברות יהיה 1.9.80. משרדי הממשלה הנוגעים לדבר — משרד האוצר, משרד החינוך והתרבות, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל — לא השלימו עד למועד שנקבע את הטיפול בנושאים האמורים, ועד נובמבר 1980 לא נחתמו ההסכמים, שנועדו להסדיר נושאים אלה.

*

הסוכנות היהודית לארץ ישראל בתור שליחה של יהדות התפוצות, תורמת רבות לקידום הרווחה, התישבות והשיכון בישראל. לשם כך דרוש שיתוף פעולה בין הממשלה לבניה הן בגיבוש תכניותיהן והתקציבים הדרושים והן במהלך הביצוע.

• בדבר ממציא ביקורת על הקרן לעולה העצמאי, ראה בדו"ח זה בפרק "המשרד לקליטת העלייה".

ממצאי הביקורת בפרק זה, הדן בפעולות משרד האוצר, מצביעים על כך, שבחלק מהתחומים, שבהם קיימת פעולה משותפת עם הסוכנות היהודית עדיין לא גובשו נהלים והסדרים מתאימים באוצר עצמו ובינו לבין הסוכנות היהודית. אלו דרושים כדי לשמור על מסגרות תקציב מאושרות ועל סדרי תשלום והתחשבנות על ידי האוצר ההולמים את אופי הפעולות והיקף הסכומים שבהם מדובר.

הסדרים כספיים בין רשות השידור לבין האוצר

רשות השידור הוקמה לפי חוק רשות השידור, התשכ"ה—1965 (להלן: החוק) כרשות עצמאית, תאגיד אשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית. מחובתה של רשות השידור (להלן: הרשות) לקיים את השירותים כשירות "ממלכתי" תקציב הרשות נקבע על ידי הוועד המנהל שלה לאחר דיון בהצעה במליאת הרשות, והוא טעון אישור הממשלה ולאחר מכן אישור של ועדת הכספים של הכנסת. הוצאות של הרשות, שאינן מתכנסות מהכנסותיה של הרשות אלא מהקצבות מאוצר המדינה, טעונות אישור הכנסת.

ההכנסות של הרשות מורכבות בעיקר מהכנסות מאגרות רדיו וטלוויזיה, מהכנסות משידורי פרסומת ברדיו ומתקבולים ממשרד החוץ ומהסוכנות היהודית עבור שידורים לחו"ל וליהדות התפוצות*. שיעור האגרות נקבע על ידי הרשות, לאחר התייעצות עם שר החינוך והתרבות אשר ממונה על ביצוע החוק, והוא טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת. ההכנסות האלו מכסות רק חלק מהוצאות הרשות. מלבד הכנסות אלה כלולה בשנים האחרונות בתקציב המדינה הרשאה להוצאה (סעיף תקציב 28) "השתתפות ברשות השידור".

להלן נתונים על התפתחות הכנסות הרשות בשנות הכספים 1977—1979 והוצאותיה בשנים אלה — הן הוצאות רגילות והן הוצאות פיתוח (במיליוני ל"י):

שנת כספים	הגידול במדד הממוצע לעומת השנה שעברה	הוצאות הרשות	הגידול בהוצאות באחוזים לעומת השנה שעברה	הרשות (לרבות השתתפות האוצר)	השתתפות האוצר המדינה (1)	השתתפות אוצר המדינה כאחוז מכלל ההכנסות
1977	—	473.5	—	460.7	142.8	30.9%
1978	52%	758.2	60%	703.1	193.7	27.5%
1979	95%	1,478.1	95%	1,442.2	456.8 (2)	31.7%

(1) התשלומים של משרד החוץ לרשות עבור שידורים לחוץ לארץ אינם כלולים בהשתתפות זו ואף לא תשלומים של האוצר לרשות, מחוץ למסגרת תקציב המדינה (ראה להלן).

(2) סכום זה כולל 111 מיליון ל"י, שיועדו לכיסוי הגרעון המצטבר ליום 31.3.1979 (ראה להלן).

בחודשים יולי—ספטמבר 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההסדרים הכספיים בין הרשות לבין האוצר, ובמיוחד על השתתפות אוצר המדינה בתקציב הרשות, ועל ההסדרים לתשלום גמלאות לעובדי הרשות על ידי האוצר. הביקורת נערכה באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים במשרד האוצר, וכן ברשות השידור ובמשרד התקשורת.

השתתפות אוצר המדינה בתקציב הרגיל של הרשות

על פי החוק "הוצאות הרשות שאינן מתכנסות מהכנסותיה אלא מהקצבות מאוצר המדינה טעונות אישור הכנסת". אין מביאים את "הוצאות הרשות", לא כסכום אחד ולא בפירוט כלשהו לאישור הכנסת בנפרד אלא הסכום מתאשר למעשה, כסכום אחד, במסגרת אישור הסעיף התקציבי "השתתפות ברשות השידור", שבחוק תקציב המדינה. עם זאת, גידון תקציב הרשות בכללותו על ידי הממשלה

* בעקבות המלצה של הרשות להנהיג שידורי פרסומת בטלוויזיה ועל ידי כך להגדיל את הכנסותיה, החליטה הממשלה בינואר 1971 לא לקבל את המלצת הרשות. ענין זה נידון גם במליאת הכנסת בפברואר 1971, והיא רשמה לפנייה את ההחלטה האמורה של הממשלה.

וועדת הכספים של הכנסת, בעת מתן האישור לו. אין הוראה בחוק בדבר פרסום תקציב הרשות בתור שכזה.

לפני העברתו לאישור הממשלה נידון התקציב של הרשות באגף התקציבים של האוצר. בדיונים אלה נידון גם שיעור השתתפות המדינה בתקציב הרשות, המוצע להיות כלול בהצעת חוק תקציב המדינה.

1. בשנים האחרונות אישר הוועד המנהל של הרשות את הגדלת התקציב במשך שנת הכספים, ותוספת ההוצאה מומנה בחלקה הגדול מאוצר המדינה, על ידי העברה מהרזרבה או בחוק תקציב נוסף. בשנת הכספים 1978 הוגדל תקציב הרשות ב־71.7 מיליון ל"י, (10.6%), ובשנת הכספים 1979 — ב־342 מיליון ל"י (31%). התקציב הנוסף לא הועבר לאישור הממשלה וועדת הכספים של הכנסת, כדרוש. לדעת הביקורת, כל עוד לא נתקבלו האישורים האמורים לתקציב הנוסף של הרשות, לא נעשו ההוצאות האמורות כדין.

בתקנות רשות השידור (תקציב), תשכ"ו—1965, שהותקנו על ידי שר האוצר, נקבע, שלתקציב * של הרשות המובא לאישור הממשלה וועדת הכספים של הכנסת, יצורפו דברי הסבר, שיתארו את הפעולות שהיא מתכוונת לבצע, הן בערכים נספיים והן בערכים כמותיים. התברר, שדברי ההסבר, שהרשות צירפה להצעות התקציב שלה, שהועברו לאישור הממשלה ** כללו נתונים על נושאים כלליים כגון הגידול בשכר הכולל של העובדים והגידול הכולל בהוצאות לרכישת תומרים בהשוואה לשנה החולפת וכן נתונים כלליים על מספר שעות השידור לפי הרששות ולפי הלשונות. בדברי ההסבר לא הובאו נתונים על הפעולות, שהרשות מתכוונת לבצע — ובכלל זה על התכניות שישודרו ועל עלותן. הרשות אמנם מכינה חוברת מפורטת של הצעת התקציב, הכוללת את כל הנתונים האמורים, אולם חוברת זו נערכת רק בחודש יוני של כל שנה ואינה מצורפת להצעת התקציב המוגשת לאישור הממשלה וועדת הכספים של הכנסת.

2. בכל אחת מן השנים האחרונות סיימה הרשות את שנת הכספים בגרעון קופתי, שנגרם אם משום שלא מומש אומדן ההכנסות, ואם משום חריגות בהוצאות מהתקציב המאושר. גרעונות אלה מומנו על ידי האוצר, בלי שההוצאה אושרה ותוקצבה בתקציב המדינה, והיא נרשמה בחשבון חו"מ מחוץ למסגרת החשבונות התקציביים כחוב של הרשות לאוצר. ליום 31.3.1975 הגיע הגרעון המצטבר ל־42 מיליון ל"י; הוסכם, שהרשות תחזיר לאוצר סכום זה במשך שמונה שנים, ללא ריבית (ראה דו"ח שנתי 26 עמ' 105), אולם הרשות לא החזירה את החוב הזה. עד ליום 31.3.1979, גדל החוב, בגין גרעונות של הרשות, שמומנו על ידי האוצר, ל־111 מיליון ל"י. בחוק התקציב (מס' 2) לשנת הכספים 1979 תש"מ—1980, אושרה הקצבה נוספת להשתתפות בתקציב הרשות בסך 257 מיליון ל"י, וחלק ממנה נועד ושימש לכיסוי החוב הזה בגין הגרעון הנ"ל של הרשות.

לפי נתוני הרשות, גם לאחר הגדלת השתתפות האוצר בסך 257 מיליון ל"י הסתיים ביצוע תקציבה לשנת הכספים, שהסתיימה ב־31.3.1980, בגרעון של 147 מיליון ל"י, שגם הוא מומן על ידי האוצר מחוץ למסגרת תקציב המדינה. באוקטובר 1980 אישרה ועדת הכספים של הכנסת הגדלה של השתתפות האוצר בתקציב הרשות לשנת הכספים 1980 בסך 100 מיליון ל"י, על ידי העברה מסעיף רזרבה כללית, כהשתתפות המדינה בכיסוי הגרעון האמור של הרשות.

3. כוונת המחוקק הייתה, שהרשות כגוף עצמאי תממן, במידת האפשר, את הוצאותיה, מתוך הכנסותיה מאגרות רדיו וטלוויזיה. מבקר המדינה הצביע כבר בעבר על כך, שאין הרשות עושה די הצורך לגבייתן של אגרות אלה ובמיוחד על כך, שלא כל החייבים בתשלום אגרה נכללו ברשת החייבים (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 28, עמ' 962). לפי הערכות האוצר ומשרד האגריה והתשתית, רק כ־70% מכלל החייבים משלמים אגרה. בשנת 1979 עובדה תכנית שלפיה יועבר הטיפול בגביית אגרות רדיו וטלוויזיה לידי חברת החשמל. במאס 1980 הוקם צוות מורכב מנציגי משרד האוצר, משרד האגריה והתשתית, רשות השידור וחברת החשמל לבדיקת הישגות התפעולית להעברת הגבייה של אגרות רדיו וטלוויזיה לחברת החשמל. הצוות הגיע למסקנה, שעדיף להשאיר את גביית האגרות בידי הרשות אלא שיוחק חוק שיאפשר שינויים בארגון ותפעול של מערכת הגבייה. בינואר 1981 נתקבל בכנסת חוק רשות השידור (תיקון מס' 5) תששמ"א—1981, המאפשר הטלת קנס פיגורים ותשלום הפרשי הצמדה, על החייבים באגרה שלא שולמה במועדה.

* המונח "תקציב" הוגדר בתקנות האלה כתקציב רגיל, תקציב פיתוח ואומדן ההכנסות של הרשות.

** הצעות התקציב מועברות לאישור הממשלה בדרך כלל בחודש מארס.

חלק מהוצאות הרשות בגין שידורים מסוימים שהיא משדרת בגדר תפקידה, ממומנות על ידי גורמים ממלכתיים, שיש להם עניין מיוחד בביצוע השידורים. על פי החוק תפקידי הרשות הם, בין היתר, לקיים שידורים ליהודי התפוצות ולקיים שידורים לחוץ לארץ. הרשות מממנת שידורים אלה מהכנסות, שהיא מקבלת לצורך זה ממשרד החוץ ומהסוכנות היהודית. למימון שידורים אלה, בשנת הכספים 1979 דרשה וקיבלה הרשות מהסוכנות היהודית — 80.2 מיליון ל"י, וממשרד החוץ — 56.9 מיליון ל"י.

4. לצורך דיון בתקציב המוצע על ידי הרשות, לקביעת שיעור ההשתתפות של אוצר המדינה בתקציב הרשות, ריכזו אגף התקציבים במשרד האוצר בתחילת שנת 1980 נתונים על תשלומי שכר ותשלומים נלווים לשכר. לפי ממצאיו חלק מהתשלומים הניתנים לעובדי הרשות, כגון עבור שעות נוספות ועבור החזקת רכב, חורגים מהתשלומים המקובלים לגבי עובדי מדינה; לפי החוק תנאי עבודתם של עובדי הרשות צריכים להיות עקרונית כשל עובדי המדינה למקצועותיהם ובהתחשב באופיים המיוחד של תפקידים המיוחדים לרשות בלבד. במועד סיום הביקורת התנהלו דיונים בין הרשות לבין האוצר על ממצאים אלה. (בקשר להעסקת עובדים ברשות ותנאי עבודתם, ראה לאחרונה דו"ח שנתי 29, עמ' 894 ודו"ח שנתי 26, עמ' 1090).

בנובמבר 1979 ובפברואר 1980 החליטה הממשלה על קיצוץ בכוח אדם בשיעור של 6% מהמחצבה, שהייתה ב־19.11.1979. במשרדי הממשלה ובשירותים ציבוריים אחרים. המונח "מחצבה" הוגדר בהנחיות של הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר כ"שיא כוח אדם" בניכוי משרות פנויות. בתקציב המאושר של הרשות לשנת הכספים 1979 נקבע, ששיא כוח אדם שלה יהיה 1651 עובדים. למעשה חרגה מחצבת העובדים ברשות משיא כח האדם, וב־19.11.1979 היא הייתה 1697, דהיינו, 46 עובדים מעל שיא כוח האדם שאושר לאותה שנת כספים. בעקבות ההחלטות האמורות של הממשלה החליטה הרשות לצמצם את כוח האדם שלה ב־102 עובדים, שהיוו 6% מהמחצבה של 1697 עובדים; למעשה צריכה הייתה הרשות לצמצם 6% מ־1651 עובדים, שהיה שיא כח האדם שאושר לה לאותה שנה, דהיינו, 99 עובדים, ועוד 46 עובדים (החריגה מעל שיא כוח האדם) ולכלול בתקציבה לשנת הכספים 1980 שיא כוח אדם בהיקף של 1552 עובדים (1651 בניכוי 99). למעשה נכלל בתקציב לאותה שנה שיא כוח אדם בהיקף של 1595 עובדים (מחצבת כוח אדם של 1697 בניכוי 102), דהיינו, 43 עובדים יותר מהמתחייב מהחלטת הממשלה. עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 1980 צמצמה הרשות למעשה 77 עובדים בלבד מבין 102 עובדים, שהחליטה להפסיק את עבודתם, ולתאריך זה, כוח האדם הקבוע עדיין חרג מהמותר, על פי האמור לעיל, ב־68 עובדים.

השתתפות אוצר המדינה בהוצאות הפיתוח של הרשות

ההשתתפות של אוצר המדינה בתקציב הפיתוח של הרשות הסתכמה בשנת הכספים 1979 ב־6.8 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1980 ב־170 מיליון ל"י. שני הסכומים תוקצבו בתקציב המדינה, כמענקים. ההקצבה בשנת הכספים 1979 נכללה בסעיף "מפעלים שונים" בתקציב הפיתוח של המדינה, וההקצבה בשנת הכספים 1980 — בסעיף "השתתפות בתקציב רשות השידור" במסגרת התקציב הרגיל של המדינה.

לפי הוראות החוק מוטל על הרשות להכין תקציב רגיל ותקציב פיתוח. בשנות הכספים 1978 ו־1979 כללה הרשות בתקציב הרגיל שלה סעיף הוצאה בשם "העברה לתקציב הפיתוח", אולם לא הכינה תקציב פיתוח נפרד, כפי שנהגה הרשות לעשות בעבר. ההקצבה לסעיף האמור בתקציב הרשות בשנת הכספים 1978 הייתה 34 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1979 — 35 מיליון ל"י, וההוצאה למעשה הסתכמה ב־4.7 מיליון ל"י וב־16.7 מיליון ל"י, בהתאמה*. בדברי ההסבר לתקציבי הרשות בשנתיים אלה לא נכללו כל הסברים ונתונים לגבי הסעיף הזה, ולפיכך לא ניתן לעמוד מתוכם על תכניות הפיתוח של הרשות.

לשנת הכספים 1980 הגישה הרשות, כאמור, תקציב פיתוח נפרד, שהסתכם ב־170 מיליון ל"י ובתקציב הרגיל של המדינה נכללה הרשאה להוצאה בסכום דומה, כמענק, למימון מלוא הוצאה זו. מדברי ההסבר לתקציב של הרשות מתברר, שחלק מההוצאה המתוכננת בתקציב הפיתוח שלה באותה שנה — בסכום של 30 מיליון ל"י — מיועד לתשלום לספקי ציוד בחו"ל בקשר לתכניות

* המטרה של הרשות הייתה להקים קרן להוצאות פיתוח. בניית התקציב במתכונת זו אינה תקינה. לשנת הכספים 1980 הכינה הרשות תקציב פיתוח בנפרד מהתקציב הרגיל.

רכש לצורך החלפת הציוד הקיים של הרדיו והטלוויזיה. המדובר בשתי תכניות רכש בהיקף כספי כולל של 6 מיליון דולר, שהרשות הגישה לאוצר בשנת הכספים 1979*. שר האוצר אישר את התוכניות וקבע, כי הן ימומנו על ידי אשראי ספקים וכי האשראי יוחזר מתוך תקציבי הרשות**. על אף זאת, תוקצב החזר האשראי האמור בשנת הכספים 1980 בתקציב המדינה כמענק לרשות השידור ולא כהלוואה במסגרת כיסוי מלוא הוצאות הפיתוח שלה. עד מועד סיום הביקורת לא נרכש הציוד ולא גוייס האשראי, שנועד לממן רכש זה.

בתקציב הפיתוח של הרשות לשנת 1980 שמכוסה כאמור, מתקציב המדינה, כלולה הוצאה של 55 מיליון ל"י המיועדת להשלמת פרויקטים, שהוחל בהם בשנים קודמות. מדברי ההסבר להצעת התקציב של הרשות לא ניתן לעמוד על מהותן של תכניות פיתוח אלה***.

תשלומים בעד שירותי משרד התקשורת לרשות

משרד התקשורת אחראי להקמה, לאחזקה ולהפעלה של המשרדים וקווי השידור של הרדיו והטלוויזיה. לפי ההסדרים הקיימים בינו לבין הרשות, צריכה הרשות לשלם לו את מלוא ההוצאות על החזקת המשרדים והפעלתם. מדי שנה בשנה מגיש משרד התקשורת לרשות בחדשים יוני-יולי אומדן ההוצאות לשנת התקציב הבאה. המדובר בהוצאות קבועות — פחת וריבית על ההשקעה בהקמת המתקנים; ובהוצאות משתנות — ההוצאות השוטפות של החזקה ותפעול; ובמס ערך מוסף. בשנת הכספים 1979 חייב משרד התקשורת את הרשות עבור הוצאות אלה ב-166 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1980 — ב-310 מיליון ל"י.

1. משרד התקשורת מחייב את הרשות בהוצאות קבועות ומשתנות לפי אומדן, שנערך כ-8 חודשים לפני תחילת שנת הכספים, ולא נהג לעדכן את החיוב לאחר מכן לפי ההוצאות, שהיו לו למעשה. חישוב ההוצאות הקבועות נקבע על יסוד יתרת ההשקעה בפועל לסוף שנת הכספים, שקדמה לשנת הכספים השוטפת, בתוספת אומדן של ההשקעות בשנת הכספים השוטפת, שבה הוא נערך. חישוב ההוצאות המשתנות מתבסס על סכום ההוצאות בפועל של השנה שקדמה לשנה שבה נערך החישוב, בתוספת אומדן של ההתייקרויות הצפויות בשנת הכספים השוטפת ובשנת הכספים הבאה, שאליה מתייחס החישוב. לצורך חיוב הרשות בהוצאות המשתנות לשנת הכספים 1980 אמד משרד התקשורת את עליות המחירים הצפויות בשנות הכספים 1979 ו-1980 בשיעור כולל של 140%. במשך שתי שנות הכספים האלה (עד סוף דצמבר 1980) הייתה למעשה עליית מחירים ממוצעת של 305% לעומת שנת הכספים 1978. באוגוסט 1980 פנה משרד התקשורת לרשות וביקש לקבל מקדמה על חשבון תשלומים המגיעים לו מהרשות לפי תחשיב מעודכן, שערך המשרד, אולם הרשות לא נענתה לפנייה זו.

2. הרשות לא כללה בתקציבה בשנים האחרונות הקצבה לתשלום למשרד התקשורת עבור הוצאות קבועות על מתקני שידור, ולא העבירה לו סכומים כלשהם בקשר לכך. בשנת הכספים 1979 חייב משרד התקשורת את הרשות בהוצאות קבועות בסכום של 6 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1980 — בסכום של 9.6 מיליון ל"י, וכלל סכומים, אלה באומדני ההכנסות שלו בתקציב. האוצר לא העמיד את הרשות על הצורך לכלול בתקציבה סכום דומה למטרה זו.

3. משרד התקשורת אינו מחייב את הרשות במלוא ההוצאות הקבועות:

(א) ההוצאות הקבועות, שמשרד התקשורת מחייב בהן את הרשות, כוללות פחת על ההשקעות במתקני הרדיו והטלוויזיה וריבית על ההשקעות במתקני הטלוויזיה, אך אינן כוללות ריבית על השקעות במתקני הרדיו, שאמורה הייתה להגיע בשנת הכספים 1980 לסכום של 11.1 מיליון ל"י. כתוצאה מכך אין משרד התקשורת מעביר לאוצר המדינה סכומים בגין ריבית על השקעות במתקני רדיו, שמומנו מתקציב המדינה.

(ב) משרד התקשורת אינו מחייב את הרשות בפחת וריבית בהתבסס על כל השקעותיו במתקנים; לדוגמה — יתרת ההשקעות במתקנים, לאחר ניכוי פחת, הסתכמה, לפי מאזן מפעלי התקשורת ליום 31.3.1979, ב-127.6 מיליון ל"י, ואילו ההשקעה לאותו מועד, ששימשה בסיס לחישוב פחת וריבית לרשות, הסתכמה ב-95.7 מיליון ל"י.

* ראה דו"ח זה בפרק "רשות השידור — רכש ציוד טכני".

** על פי החוק רשאות הרשות לקבל מילווה למטרות פיתוח; המילווה טעונים הסכמת הממשלה ואישור ועדת הכספים של הכנסת. בנובמבר 1979 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את קבלת האשראי על ידי הרשות.

*** ראה דו"ח זה בפרק "רשות השידור — רכש ציוד טכני".

(ג) הפחת הוריבית חושבו על ההשקעה בערכים היסטוריים ללא שיעור, ושיעור הפחת והריבית, שהרשות חויבה בהם, היו נמוכים: עד שנת הכספים 1979 היה שיעור הריבית 10% לשנה, והחל בשנת הכספים 1980 הוא הועלה ל-20%. לפי חישובי משרד התקשורת מנובמבר 1980 קביעת פחת וריבית על כל מתקני השידור, על בסיס השקעות משוערכות ובשיעורי פחת גבוהים יותר משהיו נהוגים בעבר — 6.6% לעומת 4% — הייתה מביאה לחיוב הרשות בשנת הכספים 1979 בהוצאות קבועות בסכום של 100 מיליון ל"י בקירוב, לעומת 6 מיליון ל"י בהם חויבה הרשות לאותה שנה.

4. משרד התקשורת לא העביר לשלטונות המס את מלוא סכומי מס ערך מוסף, שהיה עליו להעביר על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, על יסוד הסכומים שמשרד התקשורת קיבל מהרשות לכיסוי הוצאותיו בקשר להחזקת המשרדים והפעלתם. משרד התקשורת העביר לשלטונות המס רק אותם סכומי מע"מ, שהרשות שילמה לו למעשה. בשנת הכספים 1978 לא שילמה הרשות למשרד התקשורת סכומים כלשהם עבור מס ערך מוסף; לפי חישובי משרד התקשורת היה על הרשות להעביר באותה שנה 4 מיליון ל"י. בשנת הכספים 1979 שילמה הרשות למשרד התקשורת את המס המגיע ממנה בסך 17 מיליון ל"י. הרשות לא כללה בתקציבה לשנת הכספים 1980 הקצבה לתשלום מס ערך מוסף, ועד סוף אוקטובר 1980 היא לא העבירה למשרד התקשורת סכומים כלשהם למטרה זו; לפי חישובי משרד התקשורת צריכה הייתה הרשות להעביר לו סכום של 33.2 מיליון ל"י.

מכל האמור לעיל עולה שאילו נדרשה הרשות לשלם עבור הפעלה והחזקה של מתקני השידור לפי ההוצאות הריאליות, הייתה הרשות חייבת להעביר למשרד התקשורת סכומים גבוהים בהרבה מאלה שנדרשה לשלם למעשה. לפי חישובי משרד התקשורת היה מקום לחייב את הרשות בשנת הכספים 1979 בסכום הגבוה ב-184 מיליון ל"י ממה שהחויבה למעשה (מזה 90 מיליון ל"י ע"ח הוצאות שוטפות ו-94 מיליון ל"י ע"ח הוצאות קבועות). כתוצאה מכך קטנו התקבולים של משרד האוצר ממשרד התקשורת על חשבון תמלוגים, על חשבון פחת וריבית, על השקעות במתקני שידור שנעשו מתקציב המדינה, וכן על חשבון מס ערך מוסף. יש לכך השפעה גם על התמחור של הרשות: עלות שעת שידור נמוכה יותר ממה שהיה נקבע, לו חויבה הרשות בהוצאות הריאליות של הפעלה והחזקה של מתקני שידור. נוסף על כך נודעת חשיבות לקביעת הסדרים בעניין חישוב הוצאות ההפעלה וההחזקה של מתקני השידור על בסיס ריאלי, כאשר עומדים להקים את החברה הישראלית לתקשורת.

ויתור של האוצר על תקבולים מהרשות

1. עד שנת הכספים 1978 נהגה הרשות להעביר לאוצר מדי שנה בשנה תשלומים עבור פחת וריבית על השקעות, שנעשו מתקציב המדינה ישירות בפיתוח הרשות. סכומים אלה נכללו כהוצאה בתקציב הרשות וכתקבולים באומדן ההכנסות של תקציב המדינה. סכומי הגבייה על חשבון פחת וריבית לא היו מבוססים על הערכה של היקף ההשקעות שבהן המדובר, ועל קביעת ברורה של שיעורי פחת וריבית. מתברר, שהאוצר לא עמד על כך, שהרשות תעביר לו בשנות הכספים 1979 ו-1980 את הסכומים המגיעים ממנה בגין פחת וריבית: בשנת הכספים 1979 נכלל בתקציב הרשות למטרה זו סכום של 20 מיליון ל"י, אולם הרשות לא העבירה לאוצר את הסכום הזה. בתקציב הרשות לשנת הכספים 1980 אף לא הוקצבו בתקציב הרשות סכומים כלשהם לתשלום עבור פחת וריבית, והאוצר מצדו לא כלל באומדן ההכנסות בתקציב המדינה לאותה שנה תקבולים מהרשות בקשר לכך.

עוד מתברר, שהרשות משתמשת בשני מבנים הנמצאים בבעלות המדינה בלי שהאוצר מחייב אותה בדמי שימוש. לפי הערכת האוצר דמי השימוש עבור מבנים אלה היו מגיעים בשנת הכספים 1979 לכ-0.5 מיליון ל"י.

2. החשב הכללי מנהל חשבון כספי עבור הרשות, שלזכותו הוא זוקף את סכומי הגבייה של אגרות רדיו וטלוויזיה, שמעבירה לו הרשות, ואת סכומי השתתפות המדינה בתקציב הרשות, והוא מבצע תשלומים לפי הוראות הרשות הנזקפים לחובת החשבון הכספי (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 936). החשב הכללי מבצע תשלומים עבור הרשות במשך השנה, גם אם אין יתרה העומדת לזכותה בחשבון הכספי האמור.

כתוצאה מכך נוצר חוב של הרשות לאוצר, שליום 31.3.1979 הגיע ל-123.7 מיליון ל"י, וליום 31.3.1980 ל-203.9 מיליון ל"י (לרבות יתרה בחשבון סילוקין). החשב הכללי הודיע למשרד מבקר

המדינה, כי מאחר שרשות השידור היא תאגיד ממשלתי, שאינו פועל על בסיס עסקי, הסכים האוצר לתת לרשות מימון ביניים לקיום פעולותיה. בנסיבות אלה מאפשר החשב הכללי כיום לרשות מימון ביניים ללא ריבית, שבתנאי האינפלציה השוררים כיום יש לו משמעות כספית ניכרת.

תשלום גמלאות לעובדי הרשות על ידי אוצר המדינה

לפי חוק רשות השידור — השכר, הגמלאות ותנאי העבודה של עובדי הרשות יהיו כשל עובדי מדינה, ולפי חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התש"ל—1970, הגמלאות לעובדי הרשות ישולמו מקופת הרשות. עוד קובע חוק רשות השידור, כי עובדי המדינה, שהועסקו ערב הקמת הרשות בשירות השידור שבמשרד ראש הממשלה ימשיכו כעובדי הרשות, וזכויותיהם הנובעות מעבודתם כעובדי מדינה ייחשבו כזכויות הנובעות מעבודתם בשירות הרשות. בשנת 1970 נחתם הסכם בין הממשלה לבין הרשות, שלפיו קיבלה עליה הממשלה לשלם גמלאות ופיצויי פיטורין לעובדי הרשות — הן לעובדי מדינה שעברו לרשות בעת הקמתה והן לעובדים שנתקבלו לאחר מכן. תמורת התחייבות זו נקבע, שהרשות תשלם לממשלה, כהפרשות לפנסיה ופיצויים, 25% מהמשכורות של עובדיה.

על פי ההסדר הזה קיבלה הממשלה עליה התחייבות כלת מוגבלת בזמן לשלם גמלאות ופיצויי פיטורין לעובדי הרשות תמורת פרמיה בשיעור של 25% ממשכורות העובדים — שיעור דומה לזה, שהאוצר גובה מהמפעלים העסקיים של הממשלה. מאז חתימת ההסכם בשנת 1970 לא נערכו חישובים אקטואריים. בדבר התחייבות הממשלה לתשלום גמלאות ופיצויים לעובדי הרשות, ולפיכך לא ניתן לקבוע, אם אמנם שיעור הפרמיה סביר מבחינה כלכלית, ואם היא עונה על דרישת חוק שירות המדינה (גמלאות), (נוסח משולב) תש"ל—1970, שהגמלאות לעובדי תאגיד, כמו רשות השידור, ישולמו מקופת אותו תאגיד.

*

ממצאי הביקורת מתברר, שאוצר המדינה נושא בכיסוי חלק ניכר מהוצאותיה של רשות השידור. הדבר מתבטא לא רק בהשתתפות מתקציב המדינה במסגרת סעיף תקציבי נפרד שנקבע לכך אלא גם בדרך של מתן שירותי תקשורת לרשות במחירים הנמוכים מהעלות הריאלית, על ידי ויתור האוצר על גביית כספים מהרשות עבור השקעות בפיתוח הרשות ועבור מימון ביניים וכן על ידי השתתפות במימון שידורים לחו"ל על ידי משרד החוץ.

בנסיבות אלה משתקף כהוצאה בתקציב המדינה בסעיף התקציבי המתאים רק חלק מהשתתפות של האוצר בהוצאות הרשות, ולא ניתן לעמוד על פיו על מלוא היקפה של התרומה הכספית של המדינה לרשות, ולהבהיר את מדיניות הממשלה לגבי הוצאות הרשות — איזה חלק של הוצאות הרשות יכוסה על ידי ציבור הנהנים — מקבלי השירות, ואיזה חלק יכוסה על ידי הציבור הכללי — אוצר המדינה. חיוב לא ריאלי של הרשות עבור שירותים וויתור על גביית תקבולים ממנה, אף הם אינם מאפשרים לקבל תמונה נכונה על ההוצאות הריאליות של הרשות לצורך תכנון פעילותה, תוך הקפדת יתר על חסכון ויעילות ולשם קביעת אגרות ותעריפי פרסומת.

בקביעת מעמד של רשות סטוטורית לרשות השידור בשנת 1965 הייתה מגמה להבטיח לה — עם היותה אחראית לקיום שירות ממלכתי — מידה של אי-תלות. מבחינה זאת הממצאים בפרק זה, בדבר השתתפות הממשלה, במישרין ובעקיפין, בכיסוי הוצאות רשות השידור ודרכי אישורה והענקתה, ראויים לחשומת לב הכנסת והרשות, גם לגבי משמעותם העקרונית.