

תקציב המדינה לשנת הכספים 1983 וביצועו

על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, חייב שר האוצר להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה (להלן – דו"ח האוצר). שר האוצר הגיש למבקר המדינה דו"ח לשנת הכספים 1983, רק ב-13.12.84. משרד מבקר המדינה בדק את הדין וחשבון בעיקר ביחידות של משרד האוצר, וכן במשרד הבטחון ובמשרד הבריאות. במשרדי הממשלה האחרים נערכו בדיקות מסורגות, ובדק יישומם של הקיצוצים שנעשו בתקציב בשנה הנסקרת (וכן בשנת הכספים 1984); נסקרו גם דו"חות ההסבר שהמציאו המשרדים לאוצר על חריגות מההרשאה להוצאה. כן נבדקו השינויים שנעשו בסכומי ההרשאה בסעיפי התקציב על פי הוראות חוק התקציב. ממצאים המתייחסים לתקציב המדינה בכללותו מובאים בפרק זה. ממצאים הנוגעים לתקציב של משרד יחיד מובאים בפרקים המתאימים בדו"ח זה.

התפתחויות עיקריות בתקציב ובמשק הלאומי

התקציב המקורי לשנת הכספים 1983 נועד – על פי דברי ההסבר להצעת התקציב – להקטין ב-5% את הרמה הריאלית של ההוצאה הציבורית בהשוואה לשנת הכספים 1982, במטרה לצמצם את קצב האינפלציה וגם לשפר את מאזן התשלומים, תוך מניעת עלייה כאבטלה. התקציב התבסס על המשך המדיניות הכלכלית שנקטה הממשלה החל מאמצע שנת הכספים 1982, שלפיה הוגבלו לשיעור אחיד של 5% לחודש העלייה של מחירי מצרכי היסוד, הפיחות הנומינלי של השקל ביחס לדולר והריבית הבנקאית. שיטת החישוב של תוספת היוקר הותאמה למגמת הירידה באינפלציה, שהייתה אמורה לנבוע מהשילוב של מדיניות זו עם ההקטנה המתוכננת של עודף הביקוש הממשלתי, בהשוואה לרמתו הגבוהה מאוד בשתי שנות הכספים הקודמות.

למעשה לא הביאה מדיניות זו של הממשלה לצמצום קצב האינפלציה, ואילו במאזן התשלומים ובמצבת חובות החוץ נמשכה המגמה השלילית ששררה בשתי השנים הקודמות. ההשפעות החיצוניות העיקריות על מאזן התשלומים היו המשך של תהליכים ששררו גם בשתי השנים הקודמות: ירידת מחיריהם בדולרים של חומרים המהווים חלק ניכר מהייבוא לישראל (בעיקר הנפט הגלמי), ומצד שני ירידת הערך ביחס לדולר של המטבע בארצות היעד של הייצוא הישראלי לאירופה. הייסוף הריאלי המלאכותי של השקל עודד יבוא מוצרים ושירותים. כתוצאה מציפיות הולכות וגוברות לשינוי מדיניות שער החליפין, נוכח מצב מאזן התשלומים, החליף הציבור נכסים פיננסיים הנקובים בשקלים – בעיקר מניות בנקאיות ומניות אחרות, אגרות חוב צמודות למדד, וכן כספי פדיון מתכניות חסכון – במוצרי יבוא בני קיימא ובנכסים כספיים נזילים הנקובים במטבע חוץ או הצמודים אליו, בעיקר חשבונות פת"ם ומטבע חוץ במזומן. בין התוצאות של תהליך זה הייתה האצת ההתרחשויות שהביאו למשבר מניות הבנקים באוקטובר 1983⁽¹⁾. בעקבות המשבר עשו הממשלה והבנקים הסדר, שלפיו יפסיקו הבנקים לווסת את שערי מניותיהם, ואילו הממשלה תהיה למעשה ערבה לערכן הדולרי של המניות הבנקאיות שנכללו בהסדר. יש בכך משום תוספת גדולה מאוד למצבת חובות הפנים של הממשלה. לאחר עשיית ההסדר המשיך הציבור להציע למכירה מניות בנקאיות בהיקף גדול. כדי להגביל את ירידת השערים רכשה הממשלה בבורסה כמויות ניכרות ממניות אלה והוציאה על כך סכום גדול, שתוקצב בדיעבד בחוק התקציב הנוסף.

עוד בתחילת שנת הכספים 1983 התברר לאוצר כי רמתה הריאלית של ההוצאה למעשה גבוהה במידה ניכרת מזו שהובאה בחשבון בתקציב המקורי: אי הצלחתה של המדיניות שנועדה לצמצם את האינפלציה גררה הגדלה של ההוצאה על ביטוח שער לייצואנים – אף מעבר לגידול הריאלי שהובא בחשבון. בתקציב – ועל סובסידיות למצרכים ולשירותים; ההוצאה המקומית על כטחון הייתה גבוהה מהמתוכנן מפאת המשך שהותו של צה"ל בלבנון; לכמה קבוצות עובדים במוסדות הסמוכים על תקציב המדינה ניתנו תוספות שכר ניכרות על פי בוררות ופסיקת בית משפט; ההוצאה בגין הלוואות פיתוח,

(1) ראה הדו"ח על מניות הבנקים – משבר אוקטובר 1983, שנתן מבקר המדינה בדצמבר 1984.

בדו"ח האוצר לשנה הנסקרת נעדר לחלוטין דיווח על ביצוע התקציב של משרד התקשורת, המתקצב כמפעל עסקי בתקציב המדינה. בדו"ח האוצר נדשם רק סכום יתרת המשיכה של המשרד מהחשב הכללי, כהוצאה בסעיף "פיתוח מפעלי תקשורת". חשב המשרד הסביר כי לאחר העברת מערכת הטלקומוניקציה לחברת בזק, לקראת סוף שנת הכספים הנסקרת, לא נותרו בחשבות משרד התקשורת עובדים מקצועיים מיומנים המכירים את מערכת החשבונות במשרד. מצב דברים זה אינו מתקבל על דעת הביקורת.

הקיצוץ בתקציב המדינה לשנת הכספים 1984

בעקבות ההתפתחויות הכלכליות החמורות, שאירעו במשק בתקופה האחרונה, קיבלו ועדת השרים לענייני כלכלה והממשלה, לקראת הכנת התקציב לשנת הכספים 1984 שורה של החלטות בדבר קיצוצים בתקציבי משרדי הממשלה. כמועד סיכום דו"ח זה טרם נסתיימה שנת הכספים שבה מדובר (1984), ועל כן עדיין לא ניתן לוודא באופן סופי את היקף ביצוע הקיצוצים והתאמתם למטרות שנקבעו.

בחודשים יוני – דצמבר 1984 בחן משרד מבקר המדינה לסירוגין את יישום החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציבים. הבדיקות נערכו ברווחי זמן שונים: ועל כן לא תמיד יש בנתונים המובאים להלן על משרדים שונים, משום זהות מלאה מבחינת התקופה שאליה הם מתייחסים. היו גם משרדים, שבהם לא ניתן היה לעמוד על יישום החלטות בדבר הקיצוצים ועל כן באיזו מידה תאמו פעולות המשרדים את החלטות הממשלה גם בדבר ביצוע הקיצוצים הלכה למעשה. הביקורת התרכזה אפוא בבדיקת יישום החלטות לקיצוץ, במידה שעמדו לרשותה נתונים על כך, ולא בכיצוע עצמו.

הבדיקה הקיפה את המשרדים והגופים הבאים: משרדי הפנים, (לרבות משטרת ישראל), ענייני דתות, חוץ, תחבורה, חינוך ותרבות, תעשייה ומסחר, תיירות, אנרגיה ותשתית, משפטים, תקשורת, חקלאות, בינוי ושיכון, בריאות וקליטת עלייה. על הביקורת בנושא קיצוץ תקציב הבטחון, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ומפקדות של איזור יהודה ושומרון ושל איזור חבל עזה, ראה בפרקים המתאימים בדו"ח זה. להלן עיקר הממצאים⁽¹⁾:

ב-3.1.84 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, כי כל אחד ממשרדי הממשלה יקצץ 9% מתקציבו. כן נקבע בהחלטה, שפרטי הקיצוץ במשרדים השונים ייקבעו על ידי השרים ויובאו לאישורה של ועדת השרים לענייני כלכלה.

עניין הקיצוץ הוכן על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר לקראת שנת הכספים 1984 ונערך בשיעורים שונים לפי הנסיבות: תקציבי משרדים, שלהם הוצאות קשיחות (כמו משרד החינוך והתרבות, שלו מרכיב גדול של שכר) קוצצו בשיעור נמוך מ-9%, בעוד שתקציבי משרדים אחרים קוצצו בשיעור יותר גבוה.

בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-10.1.84, פורטו הסכומים, שיקוצצו בתקציבו של כל אחד מהמשרדים.

ב-22.1.84 החליטה הממשלה, שתקציב המדינה לאחר הקיצוץ, לשנת הכספים 1984, יסתכם ב-1446.5 מיליארד שקל (במחירי תקציב מעודכן 1983). סכום זה תואם את החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-10.1.84.

עוד החליטה הממשלה להסמיק את שר האוצר לתרגם את סכומי הצעת התקציב לשנת הכספים 1984 (במחירי 1983) לסכומים המבוססים על התאמת מחירים לשנת הכספים 1984.

(1) הביקורת בנושא הקיצוץ בתקציב נוגעת לשנה השוטפת והיא הושלמה רק בראשית 1985: על כן כמועד סיכום דו"ח זה טרם נתקבלו הערות משרד האוצר לממצאים.

שנת הכספים 1984 היתה השנה הראשונה שבה הוכן התקציב במחירי הרבעון הראשון של שנת הכספים. בשנים קודמות הוכנו התקציבים במחירים משוערים לכל שנת הכספים. שינוי השיטה נעשה מכמה סיבות:

(א) שיעור אינפלציה של 250% לשנה (לפי ההערכה דאז) מונע הערכת התפתחויות לשנה שלמה;

(ב) קביעת התקציב במחירי הרבעון הראשון מאפשרת לעדכן במהלך השנה כמונחי היתרה שלא נוצלה; זהו יתרון, כשהמדובר בשיעורי אינפלציה כפי שנחזו ובגודל התקציב (ביחס לתוצר) כפי שהוצע.

בחוק התקציב לשנת הכספים 1984 נכלל סעיף, המטיל על שר האוצר לעדכן את תקציב ההוצאה לכל רבעון בהתחשב בתקבולים שנתקבלו ברבעון הקודם ובתחזית התקבולים של הרבעון לאחריו, ובהיבטים השונים של האינפלציה.

המעבר ממחירי תקציב 1983 למחירי רבעון ראשון של שנת הכספים 1984 (אפריל - יוני), הכלולים בהצעת התקציב לשנת הכספים 1984, נעשה על ידי הכפלה של כל אחד ממרכיבי התקציב במקדם, המייצג את ההתייחסות שחושבה. לגבי מרכיב השכר היה המקדם 2.15 ולגבי מרכיב הקניות המקומיות 2.3. במקדמים שנבחרו נכלל מלכתחילה מרכיב של שחיקה⁽²⁾.

הצעת התקציב לשנת הכספים 1984, שהסתכמה בסך 4,360 מיליארד שקל⁽³⁾ במחירי הרבעון הראשון של אותה שנה, אושרה על ידי הממשלה ב-20.2.84, וב-28.3.84 אושר חוק התקציב על ידי הכנסת.

משרד הפנים

כפי שעולה מנתונים, שעמדו לרשות הביקורת ושמסרו על ידי משרד הפנים, עמד המשרד בהחלטה לקיצוץ התקציב בשיעור, שנקבע למשרד בהחלטת הממשלה מינואר 1984.

רשויות מקומיות: בהתאם להחלטת הממשלה האמורה, היה על הרשויות המקומיות לקצץ בתקציביהן סך 3,047 מיליון שקל. המשרד פנה במאמר 1984 אל הרשויות המקומיות בדרישה לבצע הפחתה ריאלית מהוצאותיהן; לגבי חלק מהרשויות המקומיות נדרש שיעור הפחתה נמוך יותר. נדרש כי היקף העסקת עובדים על ידי הרשויות המקומיות יקוצץ. לפי הנתונים שנתקבלו במשרד הפנים קיצוץ הרשויות המקומיות עד 1.9.84 - 758 משרות. משרד הפנים הכין מסגרות תקציביות לכל רשות מקומית לשנת הכספים 1984, לרבות מסגרות לכוח אדם, שנכללו בהן הקיצוצים שנדרשו.

באוקטובר 1984 החליטה הממשלה על קיצוץ נוסף בסך 10,500 מיליון שקל בתקציבי הרשויות המקומיות, מזה סך 3,000 מיליון שקל עוד בשנת הכספים 1984. בנובמבר 1984, העמיד משרד הפנים את הרשויות המקומיות, על הצורך במימוש הקיצוץ. כצעד ביניים החליט המשרד לקצץ במענק הכללי סכום השווה ל-1.5% מכלל ההוצאה לשכר ופעולות.

משטרת ישראל: לשנת הכספים 1984 נקבע למשטרה קיצוץ של 200 מיליון שקל (במחירי 1983). בדיונים הפנימיים שהתקיימו במשטרה הוחלט ליישם את הקיצוץ באמצעות הפחתה של 77 מיליון שקל מסעיפי שכר, וכן להפחית 123 מיליון שקל מתקציב הקניות בסעיף כלי רכב. במסגרת זאת תוכנן, כי בשנת הכספים 1984 יוחלפו 550 כלי רכב בלבד לעומת כ-800 כלי רכב, שהיה צורך להחליפם לפי תקן שנקבע לתקופת השימוש ברכב.

בהתאם לתחשיבים שנערכו במשטרה הגיעה השחיקה בתקציב לכ-26%. לפי הסברי המשטרה, הקניות העיקריות של המשטרה שנדחו היו חלקי חילוף למכוניות, שהועברו לשם תיקון, לסדנאות; וכן מכוניות חדשות, שהיו מיועדות להחלפת ישנות.

(2) המקדמים שנבחרו היו נמוכים מהמתחייב מאומדנים לגבי ההתפתחויות שכבר היו ידועות, בין היתר, הן בתחום השכר והן בתחום הקניות.

(3) כולל 980 מיליארד שקל, שתקצבו כהחזר חובות לבנק ישראל, שלא נכללו בסך 1446.5 מיליארד שקל שהוזכרו לעיל.

המשרד לענייני דתות

1. לשנת הכספים 1984 נקבע, כי 650 מיליון שקל יקוצצו מהתקציב הרגיל של המשרד לענייני דתות, ו-19 מיליון שקל מתקציב הפיתוח שלו - לפי נתונים, שנאספו על ידי הביקורת במשרד. הקיצוץ, המתחייב מהחלטת הממשלה, בוצע מראש בעת הכנת תקציב המשרד.
2. ב-25.10.84 הופחת מתקציב המשרד סכום נוסף של 850 מיליון שקל. הקיצוץ חל על סעיף "מענקים יחודיים מכוח הסכם קואליציוני", אשר הוקטן מכ-3.1 מיליארד שקל לכ-2.2 מיליארד שקל.
3. על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 1984 בדבר הקפאת כוח אדם במשרדי ממשלה, הועמד שיא כוח האדם של המשרד על 400 משרות לעומת 419 משרות, שאושרו למשרד ביום 7.4.84. בעקבות זאת בוטלו 19 משרות.

משרד החוץ

כבסיס לחישוב תקציב משרד החוץ לשנת הכספים 1984 שימש הסכום של 4,842 מיליון שקל, שכלל את כל העדכונים (תוספות והפחתות) בשנת 1983, פרט לתוספת של 94.0 מיליון שקל, שאושרה לקראת סוף השנה לכיסוי תוספות בשכר עובדים בחוץ לארץ.

מסכום זה הופחתו: 63 מיליון שקל הקצבות חד-פעמיות בשנת הכספים 1983 (בניין השגרירות בקופנהגן, השקעות בנציגות בביירות) וקיצוץ בתקציבי שעות נוספות ואחזקת רכב בהתאם להחלטות האוצר: 281 מיליון שקל קיצוץ בבסיס 1983 לקראת תקציב 1984 לפי החלטת הממשלה (6.46%).

משרד התחבורה

התקציב הרגיל של משרד התחבורה לשנת הכספים 1984 קוצץ בכ-101 מיליון שקל - במחירי 1983 - ותקציב הפיתוח קוצץ בכ-153 מיליון שקל. שיא כוח האדם, שנקבע למשרד לשנת 1984, קוצץ ב-40 משרות לעומת 1983 ונקבע ב-890.5 משרות.

ברבעון השני של שנת הכספים 1984 עודכן תקציב המשרד לפי אומדן מחירי אוגוסט אותה שנה. במהלך עדכון זה נעשה קיצוץ נוסף בתקציב: התקציב הרגיל קוצץ ב-70 מיליון שקל כדלקמן - 50 מיליון שקל בגין ביטול 12.5 משרות והעמדת שיא כוח אדם על 878 משרות, ו-20 מיליון שקל בסעיף קניות.

לפי המסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת בבדיקת ביצוע תקציב הפיתוח למחצית הראשונה של 1984, לא נמצאו חריגות מהתקציב, גם בתקציב הרגיל לא נמצאו חריגות מסך כל התקציב המקוצץ שנקבע למשרד לכל רבעון. המשרד עמד איפוא בקיצוצים שנקבעו לו.

מינהל מקרקעי ישראל

בהחלטת הממשלה מינואר 1984 לא נכלל מינהל מקרקעי ישראל בין הגופים, שתקציבם יקוצץ לשנת הכספים 1984. בהתאם להסבר המינהל, שניתן לביקורת בדצמבר 1984, הוחלט שלא להחיל על המינהל את החלטת הממשלה האמורה, מאחר שהגידול בתקציב המינהל מותנה גם בהכנסותיו.

הביקורת העלתה, כי בשנת הכספים 1983 הסתכם ביצוע התקציב בכ-8.45 מיליארד שקל. התקציב לשנת 1984 הסתכם ב-22 מיליארד שקל, גידול בשיעור של כ-160% לעומת ביצוע התקציב לשנה הקודמת. לפי נתוני התקציב לשנים 1983 ו-1984, הועמד שיא כוח האדם על 533 משרות ועל 530.5 כסידרן.

משרד החינוך והתרבות

1. ב-22.1.84 נתקבלה כאמור בממשלה החלטה על גובה תקציב המדינה לשנת הכספים 1984 ולפיה הועמד תקציב משרד החינוך והתרבות על סך 74.5 מיליארד שקל. בהחלטה נאמר, כי עמדת שר החינוך והתרבות היא, שתקציב המשרד יהיה 75.685 מיליארד שקל וכי הוא יסוכם סופית בין שר האוצר לשר החינוך והתרבות.
- בסופו של דבר סוכם בין שני השרים, כי מהתקציב לשנת הכספים 1984 (במחירי 1983) יקוצצו 3.2 מיליארד שקל, והוא יעמוד על 75.1 מיליארד שקל; 500 מיליון שקל נוספים יתווספו לתקציב מתוך הרזרבה הכללית, במהלך השנה.
- סוכם כי קיצוץ התקציב בסך 3.2 מיליארד שקל, המהווה כ-4% מהתקציב המעודכן ל-1983, יבוצע כדלהלן:
 - (א) קיצוץ של 1.1 מיליארד שקל בתקציב הגמיש של המשרד, כלומר, בתקציב המיועד לקניית שירותים וציוד; נקבע, שפירוט הקיצוצים בסעיף זה ייקבע על דעת שני המשרדים.
 - (ב) בשנת הלימודים התשמ"ה - ספטמבר 1984 עד ספטמבר 1985 - יופחתו 60,000 שעות תקן שבועיות, שהן כ-4% מתקן השעות השבועיות בתקציב 1983; הפחתת שעות במספר זה תביא בשנת הכספים 1984 לקיצוץ של כ-1.1 מיליארד שקל.
 - (ג) קיצוץ של כ-500 מיליון שקל יושג על ידי אי-מילוי מקום של מורים, הנעדרים עד 3 ימים ועד בכלל.
 - (ד) קיצוץ של 500 מיליון שקל נוספים יושג על ידי צמצום תקן השרתים בבתי הספר (27.5% מההוצאה בתקנה זו של התקציב), ובניקוי בתי הספר ישתתפו התלמידים.
2. לפי נתונים חלקיים על ביצוע תקציב 1984, שהיו בידי משרד החינוך והתרבות במועד סיכום הביקורת באמצע דצמבר 1984, עדיין לא ניתן היה לדעת, באיזו מידה יעלה בידי המשרד לעמוד בקיצוצים המתוכננים:
 - (א) המשרד סבור, כי יוכל לבצע את הקיצוץ במרכיב הגמיש שבתקציבו - קניית שירותים וציוד - שהוא במידה רבה בשליטתו.
 - (ב) במשך שנת התקציב 1983 חרג המשרד בכ-20,000 שעות ממספר השעות שאושרו לו בתקציב. משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר חלוקים לגבי השאלה, אם הקיצוץ המתוכנן של 60,000 שעות תקן מתייחס לתקן השעות של שנת 1983 ללא החריגה או אם הקיצוץ מתייחס לסכום שעות התקן בפועל, דהיינו, כולל החריגה. מכל מקום צופה משרד החינוך והתרבות חריגה של עד 20,000 שעות משעות התקן שאושרו בתקציב ל-1984 (שהן כ-1,600,000 שעות).
 - (ג) במועד סיום הביקורת לא היה מידע עדכני במשרד בדבר הקיצוץ לגבי מורים ממלא מקום.
 - (ד) לפי נתוני המשרד, יגיע הקיצוץ בסעיף צמצום תקן השרתים והפעלת שירות נקיון עצמי ל-10% בלבד לעומת 27.5% שתוכננו לקיצוץ בנושא זה.
3. בסוף ספטמבר ובתחילת אוקטובר 1984 נקבע על דעת המשרד, כי בתקציב המשרד יבוצע קיצוץ נוסף בסך של 138 מיליון דולר (לפי שער החליפין הממוצע ברבעון השני של שנת התקציב, קרי - 278 שקל לדולר) בעיקר על פי העקרונות הבאים:
 - (א) התחלת הפעלת חוק לימוד חובה לגילאי 3 - 4 תידחה לשלוש שנים.
 - (ב) תוטל אגרת חינוך על משפחות, שלהן ילדים בגילאי 5 - 18, הלומדים במערכת החינוך. עבור ילד אחד במערכת תשלם המשפחה 4,000 שקל לחודש, ועבור שני ילדים יותר - 6,000 שקל. אגרת החינוך אמורה להכניס לקופת המדינה כ-71.7 מיליון דולר.
 - (ג) היטל החינוך, הנגבה באמצעות הביטוח הלאומי, יועלה מ-4 פרומיל ל-6 פרומיל; הגדלה זו משמעה תוספת של 20.5 מיליון דולר.

(ד) קיצוץ בסך 18.6 מיליון דולר אמור להיות מושג על ידי הפחתה של 40,000 שעות הוראה שבועיות. אם תהיה התנגדות מצד ארגוני המורים, יובא הנושא שנית לדיון בוועדת שרים בראשות ראש הממשלה.

(ה) סך של 27.2 מיליון דולר יושג מקיצוץ בתחומים נוספים, כגון הסעות ופנימיות וכן קיצוץ במשרות תקן במשרד עצמו.

סוכם עוד, כי תוך חודש ימים יגיש המשרד רשימה מפורטת של קיצוצים, שיבוצעו בשנים 1984 ו-1985.

בנובמבר 1984 סוכם בין משרד האוצר למשרד החינוך והתרבות, כי הקיצוץ בסך 138 מיליון דולר יושג בשיעור מלא רק בשנת 1986. לשנת 1984 מתוכנן קיצוץ בסך 38.3 מיליון דולר (10.6 מיליארד שקל); ואילו הקיצוץ לשנת 1985 אמור לעמוד על 124.9 מיליון דולר.

הקיצוץ בסך 38.3 מיליון דולר לשנת 1984 אמור היה להתבצע לא על ידי צמצום פעילות אלא בדרך של הכבדת הנטל על הציבור: על ידי חקיקת חוק אגרת חינוך, אשר בתקופה שנותרה עד סוף שנת התקציב 1984 יביא לגביית 29.8 מיליון דולר מהציבור; ועל ידי הגדלת היטל החינוך מ-4 פרומיל ל-6 פרומיל, דבר שיביא באותה תקופה לגביית 8.5 מיליון דולר מהציבור.

בעת קבלת החלטות אלה נקבע גם כי בעקבות הפעלת עסקת החבילה והקפאת המחירים במשק יידחו החלת אגרת החינוך והגדלת היטל החינוך מנובמבר 1984 לפברואר 1985; החלת האגרה וההיטל כרוכה בתהליכי חקיקה על ידי הכנסת, ובנסיבות אלה אין וודאות, שבשנת 1984 יבוצע קיצוץ משמעותי בתקציב המשרד.

מהנתונים דלעיל לגבי משרד החינוך והתרבות עולה: הקיצוץ הראשוני היה בשיעור 4% מהתקציב הסופי לשנת 1983 לעומת 9% - הקיצוץ הכולל שנקבע בהחלטת הממשלה. במועד סיכום הביקורת עדיין לא היו בידי המשרד נתונים מעודכנים על ביצוע התקציב בפועל לעומת התקציב המקוצץ שאושר. מנתונים חלקיים מתברר, כי קיימים סעיפים (כגון שרתים ושירותי נקיון), שהקיצוץ בהם מגיע לשיעור נמוך בהרבה מן המתוכנן. בסופו של דבר התבססו חלק גדול מהקיצוצים בתקציב לא על קיצוץ פעולות אלא על הגדלת הכנסות בדרך של גביית אגרת חינוך והגדלת היטל החינוך. עד מועד סיכום הביקורת לא הושלמו הצעדים, שיאפשרו את הגביות דלעיל, וספק אם אכן יהיו אלה בעלי מישקל ניכר בתקציב המשרד לשנת הכספים 1984.

משרד התעשייה והמסחר

תקציב משרד התעשייה והמסחר מתחלק לשלושה סעיפים תקציביים: תקציב רגיל, פיתוח שווקים ליצוא, ופיתוח התעשייה. המשרד מבצע כעצמו רק חלק קטן מהתקציב לפיתוח שווקים ליצוא. את הסעיף המרכזי בו - ביטוח משנה עבור ביטוח שער ליצואנים - מבצע החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), ואת הסעיף המיועד לפעולות לקידום התיירות בחו"ל מבצע משרד התיירות. להלן נתונים על התקציב הכולל של המשרד לשנת הכספים 1983, לאחר שינויים (במיליוני שקלים):

1,523.	תקציב רגיל
538	פיתוח שווקים ליצוא
29,767	(המבוצע על ידי המשרד)
	פיתוח התעשייה
31,828	סה"כ

על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-3.1.84, היה על המשרד לקצץ 128 מיליון שקל מתקציבו הרגיל ו-5,548 מיליון שקל מתקציב פיתוח התעשייה. הקיצוץ בשני הסעיפים מהווה כ-18% מתקציבו הכולל של המשרד, במחירי שנת הכספים 1983. המשרד לא נדרש לקצץ בתקציב לפיתוח שווקים ליצוא.

תקציב רגיל

על פי החלטות הממשלה, היה על המשרד לקצץ 128 מיליון שקל, המהווים 8.4% מתקציב זה. הביקורת העלתה, כי המשרד החליט לקצץ בתקציבו הרגיל 66 מיליון שקל בלבד, במחירי 1983, המהווים 4.3% מהתקציב הרגיל.

נוסף על כך החליט המשרד לקצץ סך 57 מיליון שקל, במחירי 1983, בתקציב פיתוח שווקים ליצוא.

פיתוח שווקים ליצוא

בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה לא נקבע, שתקציב זה, שנועד לממן פעולות המשרד בתחום עידוד היצוא, יקוצץ. למרות זאת, קיצץ בו המשרד סכום של 57 מיליון שקל, במחירי 1983. הקיצוץ בוצע בארבע תכניות: (א) השתתפות המשרד בביטוח סיכוני סחר חוץ, ממנה הופחת סכום של 35 מיליון שקל; (ב) החזר מס רכוש – הפחתה של 8 מיליון שקל; (ג) פעולות מכון היצוא – הפחתה של 9 מיליון שקל; (ד) פיתוח שווקים לייצוא ידע – הפחתה של 5 מיליון שקל.

1. לשם כיצוע הקיצוץ בהשתתפות המשרד בביטוח סיכוני סחר חוץ החליט המשרד להוריד את שיעור השתתפותו בפרמיות, שמשלמים יצואנים, מ-30% ל-15%, והוציא הוראות נוהל בהתאם.
2. הסכומים, המוקצבים להחזר מס רכוש, נועדו להשלמת ההתחשבות עם האוצר לגבי מפעלי תעשייה, שזכאים היו לפטור ממס רכוש על פי החוק לעידוד השקעות הון, כפי שהיה בתוקף עד שנת 1978. בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, שהיה תקף באותו מועד, בעל נכס, שקיבל פטור ממס רכוש, זכאי היה לקבל פיצויים בגין נזק רק אם שילם שליש מהמס, שהיה מגיע ממנו אלמלא הפטור. כדי למנוע שלילת פיצויים מתעשיינים הזכאים לפטור, הסכים המשרד לכסות מתקציבו את ההפרש שבין המס, ששילם התעשיין בפועל, לבין שליש המס כאמור. לדעת הביקורת, אין כל משמעות לקיצוץ בתכנית זו, כיוון שלמשרד אין כל שליטה על סכומי הפטור ממס רכוש, שקיבלו התעשיינים בעבר, ועל כן על ההתחשבות שבין המשרד לבין משרד האוצר בקשר לכך.

פיתוח התעשייה

עיקר הקיצוץ בתקציב בוצע בסעיף פיתוח התעשייה, שבו קוצץ סכום של 4,767 מיליון שקל במקום 5,548 מיליון שקל כפי, שנקבע בהחלטות הממשלה וועדת השרים לענייני כלכלה, דלעיל. להלן פרטים על תקציב הפיתוח לשנת 1983 על שינויו והצעת תקציב לשנת הכספים 1984, במחירי 1983 (במיליוני שקלים):

תקציב 1983 על שינויו	הצעת תקציב לשנת 1984	אחוז השינוי	ס"ה תקציב
29,767	24,000	-19.4	
15,777	12,250	-22.4	הפקדות בבנקים למתן הלוואות פיתוח
9,803	7,500	-23.5	מענקים לפי החוק לעידוד השקעות הון
1,106	1,105	—	מבנים ושטחים לתעשייה
2,776	2,840	+2.3	מחקר ופיתוח
208	208	—	הון חוזר לתעשייה
97	97	—	אחר

הסכומים, המוקצבים למענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון, נועדו לממן מענקי השקעה והישובן למפעלים, שקיבלו מעמד של מפעל מאושר על פי החוק. שיעור המענקים נע בין 35% למפעלים, המוקמים באזור פיתוח א', לבין 5% למפעלים, המוקמים במרכז הארץ. הסכומים המוקצבים בתכנית הפקדות והשקעות במוסדות, נועדו להפקדה במוסדות כספיים כדי שאלה יתנו למפעלים הלוואות פיתוח כשיעור של 40% מן ההשקעה המאושרת, בשערי ריבית מוזלים.

לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, זכאי משקיע במפעל מאושר, תוך פרק זמן שנקבע בחוק - 60 יום מאז הוכיח להנחת דעתו של מרכז ההשקעות כי ביצע את התוכנית המאושרת - למענקי השקעה והישכון בשיעורים, כפי שפורטו לעיל, מן ההשקעה שביצע. לפי הוראות מנכ"ל המשרד הוא זכאי גם להלוואות פיתוח בגין חלק מן ההשקעה שביצע. לפיכך אין למשרד שליטה על ההיקף והקצב של ההוצאה מתכניות אלה של התקציב. כדי להקטין את מספר המפעלים, שיקבלו מעמד של מפעל מאושר במשך שנת הכספים 1984, החמיר המשרד במאוס 1984 בתנאים, שנדרשים המפעלים לקיים, כדי לקבל מעמד זה. באוגוסט אותה שנה, עקב החלטת הממשלה על הקפאת התקשרויות, הפסיקה מינהלת מרכז ההשקעות לאשר תכניות חדשות. בנובמבר 1984 שינה המשרד את הנהלים למתן הלוואות פיתוח. נקבע: (א) השקעות בהרחבת מפעלים יזכו את המשקיעים בהלוואה בשיעור של 30% מן ההשקעה - ולא 40%, כפי שהיה נהוג עד אותו מועד. (ב) השקעות בגין תכנון, הכשרת עובדים, דמי ייעוץ והוצאות הרצה לא יזכו בהלוואות פיתוח. (ג) מפעלים יהיו זכאים למענקים והלוואות פיתוח עבור השקעה במבנים, שלא תעלה על 400 דולר למ², בעוד שקודם לכן ההשקעה במבנים היתה בלתי מוגבלת.

כיוון שנהלים אלה הונהגו רק בנובמבר 1984 ויופעלו רק לגבי אותם מפעלים, שיאושרו מאותו מועד ואילך, אין בהם, לדעת הביקורת, כדי להשפיע, בשנת הכספים 1984, על ההוצאה למטרה זו, שבחלק הארי משועבדת להשקעות, שאושרו בשנים קודמות ובמחצית הראשונה של שנת הכספים 1984.

עד סוף אוקטובר 1984 ניצל המשרד בתכנית מענקים על פי החוק 18,000 מיליון שקל מתוך 19,500 מיליון שקל שנועדו לכך. עד לאותו מועד ניצל המשרד 36,500 מיליון שקל בתכנית הפקדות למתן הלוואות מתוך 38,500 מיליון שקל, שהוקצבו לכך בתקציב המעודכן למחירי הרבעון השני של שנת הכספים 1984. בנובמבר אותה שנה הפסיק החשכ"ל להעביר לבנקים פקדונות לצורך מתן הלוואות פיתוח. בדצמבר 1984 - מועד גמר הביקורת - אף הופסקו העברות הכספים לצורך מתן מענקים למפעלים.

בהקשר לאמור יצויין, כי על פי פסיקת בית המשפט העליון (בערעור אזרחי מס' 891/75 של מדינת ישראל, משרד השיכון נגד אשר מעוז ובדין נוסף 28/76 באותו עניין), אין טענה של חוסר תקציב פוטרת את הממשלה ממילוי התחייבות חוזית שקיבלה על עצמה.

יוצא אפוא, כי לקיצוץ תכניות אלה בתקציב פיתוח התעשייה של המשרד אין משמעות מעשית לגבי תקציב שנת הכספים 1984. ככל הנראה ייאלץ המשרד לשלם מענקים בגין השקעות הון, שאושרו על פי החוק ובוצעו ולהפקיד כספים בבנקים לשם מתן הלוואות פיתוח, גם לאחר שינוצלו מלוא ההקצבות, המופחתות למטרות אלו.

משרד התיירות

התקציב הרגיל של המשרד, לאחר שינוייו במחירי שנת הכספים 1983, הסתכם ב-845 מיליון שקל. התקציב לפיתוח תיירות הסתכם ב-2,856 מיליון שקל, ובסה"כ הסתכם התקציב ב-3,701 מיליון שקל.

על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, היה על המשרד לקצץ סכום של 1,178 מיליון שקל בתקציב לפיתוח תיירות: לא הוחלט על כל קיצוץ בתקציב הרגיל של המשרד. בתיקי המשרד ובתיקי אגף התקציבים אין נתונים על הקיצוצים, שבוצעו בתקציב המשרד. משרד מבקר המדינה אסף נתונים חלקיים ממספר מסמכים, שאינם דנים ישירות בנושא הקיצוצים, ושיחזר מתוכם את הקיצוצים בתקציב המשרד.

בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה היה על המשרד לקצץ סכום של 1,178 מיליון שקל בתקציב לפיתוח תיירות. למעשה קוצץ התקציב רק ב-800 מיליון שקל.

בעמוד הבא נתונים על תקציב פיתוח תיירות לשנת הכספים 1983 על שינוייו והצעת תקציב לשנת הכספים 1984, במחירי שנת 1983, במיליוני שקלים.

מן הטבלה עולה, שמלוא הקיצוץ בהצעת תקציב פיתוח תיירות נעשה בתחום פיתוח מפעלי תיירות, אשר ממנו קוצצו 800 מיליון שקל.

תקציב 1983 על שינויי	הצעת תקציב לשנת 1984	% השינוי
(במיליון שקלים)		
356	356	—
2500	1700	-32
2856	4056	-28

פיתוח תשתית
פיתוח מפעלי תיירות
ס"ה פיתוח תיירות

משרד האנרגיה והתשתית

לפי חוק התקציב לשנת הכספים 1984, הסתכם תקציבו הרגיל של המשרד בסכום כולל של 34.3 מיליארד שקל כלהלן: תקציב רגיל בסך 0.7 מיליארד שקל, בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה בסך 33.6 מיליארד שקל, שמתוכם 33.5 מיליארד שקל מתייחסים לקרן ההשוואה למחירי הדלק, שהכנסותיה אמורות לכסות את הוצאותיה.

תפקידה המקוריים של קרן ההשוואה היו לאזן לאורך זמן תנודות רגילות במרכיבי העלות של מוצרי דלק כדי להבטיח למוצרים אלה מחיר אחיד לצרכן ברחבי הארץ. למעשה משמשת הקרן במידה רבה כמכשיר, שבאמצעותו תומכת הממשלה במחיריהם של מוצרי דלק מסוימים כשהמימון לכך בא מגביית היטלים על מוצרי דלק אחרים. נוסף על כך ניתנות מפעם לפעם תמיכות באמצעות הקרן לכיסוי מרכיבי עלות שונים בתחום משק הדלק. כן כלולים בחשבונות קרן ההשוואה סכומים, הנובעים משיערוך מלאי הדלק, כשהם משולמים מהקרן או נגבים על ידי בהתאם לשינויים במחירי הדלק בעולם. התנועות הכספיות בקרן נגזרות אפוא ממחירי הדלק בעולם, מהשינויים בשער החליפין של השקל לעומת הדולר ומסך כל התמיכות שעל הקרן לשלם לעומת סך כל ההיטלים שהיא גובה.

מבקר המדינה עמד כבר בעבר, ובפרט בדו"ח שנתי 31, עמ' 199, על כך, שכיוון שמקור הכנסת הקרן הוא היטל על מוצרי דלק, הרי שתמיכות מהקרן – הן עצם ההחלטה על נתינתן והן היקפן – אינן מושפעות ממגבלות התקציב ומסדרי העדיפויות הנובעות מהן באותה מידה כמו תמיכות במוצרים אחרים: לכן הטעים מבקר המדינה, כי "אם הממשלה רואה צורך לתמוך במחיריהם של מוצרי דלק, עליה לכלול בתקציב המדינה הוצאה ישירה לתמיכה".

בתקציב 1984 תוקצבה הקרן כך, שהכנסותיה יכסו את הוצאותיה ושלא תדרש תוספת הוצאה מהתקציב; פרוש הדבר, כי לפי התכנון, צפויה היתה בשנה זו העלאת מחירי מוצרי הדלק לצרכן בעיתוי ובשיעורים, שיאפשרו כיסוין המלא של הוצאות משק הדלק, תוך הבטחת איזון בקרן ההשוואה. בדברי הסבר לתקציב 1984, שבהם מוגדרים יעדי התקציב, צויין, שאחד היעדים הוא להנהיג מדיניות מחירים רציונאלית, שלפיה ייקבע מחיר הדלק בהתאם לעלותו, ויחסי מחירי מוצרי הדלק השונים ישקפו את יחסי עלויותיהם בארץ ובעולם. עוד נקבע בדברי ההסבר, שתקבולי קרן ההשוואה, ששמה הוסב ל"מסלקה למחירי דלק", יכסו את כלל הוצאותיה, וזו הסיבה לכלילתה בתקציב כ"הוצאה מותנית בהכנסה".

מנתוני הביצוע של 1984 עולה תמונה שונה לגמרי: עוד בחודש מאי 1984 דיווחה הקרן למשרד האוצר על גרעון בסך 2.3 מיליארד שקל; ביוני 1984, גרעון בסך 4 מיליארד שקל; וביוולי 1984 – בסך 6.5 מיליארד שקל. גרעונות אלה, בסכום כולל של 12.8 מיליארד שקל, כוסו על ידי העברה באישור ועדת הכספים של הכנסת לקרן. באוגוסט 1984 היה הגרעון בקרן 10 מיליארד שקל, ובספטמבר 1984, 10 מיליארד שקל נוספים. גם גרעונות אלה כוסו על ידי הזרמה מהתקציב. באוקטובר 1984 הועלו מחירי הדלק, ובכך התאונה קרן ההשוואה. אולם כבר בנובמבר, בעקבות עסקת החבילה, הוקפאו מחירי מוצרי הדלק ובקרן נוצר גרעון בסך 7.5 מיליארד שקל, שנתכסה מהעברה תקציבית נוספת. בדצמבר 1984 היה גרעון של 15 מיליארד שקל.

תקציב הפיתוח. במשרד האנרגיה והתשתית הועמד הקיצוץ בתקציב הפיתוח על סך 473 מיליון שקל. החלוקה בין סעיפי תקציב הפיתוח נעשתה על ידי המשרד עצמו, שנמנע מקיצוץ התקציבים לחיפושי נפט ולמוביל הבינמי (תעלת הימים). לפיכך נשא בנטל הקיצוץ בעיקר תכניות

אחרות בתקציב הפיתוח, כמו למשל תקציבי מחקר ופיתוח ומינהל מדעי האדמה, ששיעור הקיצוץ בתקציביהם הגיע לכ-15% מתקציב 1983.

באוגוסט 1984, בעקבות החלטת הממשלה על קיצוץ נוסף בתקציב, הוסכם, על דעת משרד האוצר, ומשרד האנרגיה והתשתית, על קיצוץ נוסף בתקציב הפיתוח של משרד האנרגיה והתשתית. בקיצוץ תקציבי זה קוצצו בעיקר הנושאים הבאים: תקציב המוביל הבינימי קוצץ בשיעור של כ-25% מההרשאה להוצאה, תחנות גרעיניות כ-33%; ותקציבי מחקר ופיתוח, כ-8%.

משרד המשפטים

1. הקיצוץ בתקציב המשרד, כולל בתי משפט, הסתכם ב-77 מיליון שקל; 69.0 מיליון שקל מהתקציב הרגיל; 8 מיליון שקל מתקציב הפיתוח.

2. חלקה של הנהלת משרד המשפטים בקיצוץ הכולל היה בסך 31.6 מיליון שקל. כן הוקטן שיא כוח האדם מ-848 משרות ל-840. ההוצאה למעשה, ברבעון הראשון של שנת הכספים 1984, הסתכמה ב-788.5 מיליון שקל. על פי התיעוד במשרד, אושר לו להוציא באותה תקופה סך 745 מיליון שקל.

לפי טופסי "תכנית ביצוע ומימון", אושר להנהלת משרד המשפטים להוציא בתקופה אפריל - ספטמבר 1984 סך 1.812 מיליארד שקל. לעומת זאת, לפי דו"ח המחשב שהופק ב-3.10.84, הוצא סך של 1.9 מיליארד שקל, 5% יותר מהמוקצב (בניכוי ההתחייבויות). באותה תקופה הועסקו בממוצע חודשי 852 איש, ב-12 יותר משיא כוח האדם.

3. (א) חלקה של הנהלת בתי המשפט בקיצוץ התקציב הוא 37.4 מיליון שקל בתקציב הרגיל, וכן 8 מיליון שקל מתקציב הפיתוח. בפועל הופחת מתקציב הפיתוח סך 50 מיליון שקל. קיצוץ מוגדל זה בתקציב הפיתוח בא במקום הקיצוץ בסך 37.4 מיליון שקל, שנדרש בתקציב הרגיל. בשיא כוח האדם חלה הקטנה במשרה אחת - 998 משרות ב-1984, במקום 999 ב-1983; בבתי דין לעבודה נשאר מספר המשרות כשהיה.

מאחר שלא בוצע קיצוץ בתקציב הרגיל ולא הוכנה על ידי הנהלת בתי המשפט הצעת תקציב לשנת 1984, לא ניתן היה לבדוק, כיצד נקבעה ההוצאה בכל סעיף, כלומר, מה המקדם, שבו הוכפל התקציב המעודכן לשנת 1983, כדי להרכיב את התקציב המקורי לשנת 1984, כפי שנעשה הדבר בהנהלת המשרד.

(ב) לפי טופסי "תכנית ביצוע ומימון" אישר החשב"ל להנהלת בתי המשפט להוציא, בתקופה אפריל - יוני 1984, סך 658.8 מיליון שקל (ועוד 21 מיליון שקל לתקציב פיתוח). ההוצאה למעשה לאותה תקופה - ללא תקציב הפיתוח - הסתכמה ב-1.04 מיליארד שקל, כלומר כ-57% יותר מהסכום, שהורשה להוצאה.

לפי טופסי "תכנית ביצוע ומימון", הורשתה הנהלת בתי המשפט על ידי החשב"ל להוציא לתקופה אפריל - ספטמבר 1984, סך 1.81 מיליארד שקל, כולל 71 מיליון שקל מתקציב הפיתוח. ההוצאה בפועל לתקופה זו הסתכמה ב-2.71 מיליארד שקל - חריגה של 50% מעבר לסכום המעודכן להרשאת החשב"ל.

כפי שעולה מהנתונים, שעמדו לרשות הביקורת, לא יושמו במשרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט, עד סיום המחצית הראשונה של שנת הכספים, החלטות הממשלה במלואן, בדבר הקיצוץ בתקציב.

משרד התקשורת

בהחלטת הממשלה נקבע, שתקציב הפיתוח של משרד התקשורת לשנת הכספים 1984, יופחת בסכום של 433 מיליון שקל, במחירי התקציב המעודכן ל-1983. באותה החלטה סוכם להקטין את שיא כוח האדם במשרד ב-182 משרות ולהעמידו על 4,700 במקום 4,882 משרות.

ההחלטה בדבר קיצוץ תקציב הפיתוח של המשרד יושמה כבר בעת הכנת התקציב. במשרד התקשורת לא נמצאו נתונים אודות הקיצוץ בתקציב הרגיל לשנה האמורה, ולא ניתן היה לדעת, אם הקיצוצים בתקציב הרגיל אכן יושמו במלואם. מהמסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת, עולה, כי עד ינואר 1985 לא היה כל שינוי במספר המשרות.

על פי דברי ההסבר לתקציב המשרד, הקיצוץ בתקציב שירותי הדואר אמור היה להתממש בעיקר בדרך של סגירת בית המיון ברמת גן, סגירת חמישה סניפי דואר ו-20 סוכנויות דואר במקומות שונים בארץ. הביקורת העלתה, כי עד ינואר 1985 לא מומש קיצוץ שירותים אלה.

משרד החקלאות

התקציב המחושב⁽⁴⁾ לשנת הכספים 1984 נקבע בסך 6,866 מיליון שקל; בפועל אושר למשרד תקציב בסך 6,880 מיליון שקל, הגבוה אפוא בסך 14 מיליון שקל מהתקציב המחושב.

משרד הבינוי והשיכון

ההחלטה בדבר הקיצוץ בתקציב הרגיל של המשרד התבטאה בהקטנת שיא כוח האדם ב-58 משרות ובצמצום פעולות שוטפות. בתקציב הפיתוח התבטאה ההחלטה על הקיצוץ בעיקר בכנייה הכפרית, בשיקום שכונות, בשיקום ובשיפוץ דירות שבבעלות המשרד והחברות, בכניית מוסדות ציבור, בפיתוח תשתית לבנייה ובהשלמת פיתוח בשכונות ותיקות. בתקציב מע"צ התבטא הקיצוץ בהאטת הביצוע בכל הפרוייקטים ובפרט בכבישים אשדוד - אשקלון וקרית מלאכי - פלוגות.

נוסף לעדכונים הרגילים בתקציב חלו שתי תוספות ריאליות בתקציב הפיתוח של מע"צ: ביולי 1984 הוספו להוצאה זו 300 מיליון שקל (200 מיליון מהם נועדו להרחבת כביש אשדוד - אשקלון), ובנובמבר 1984 נוסף לתקציב הפיתוח סך 100 מיליון שקל.

משרד הבריאות

בתקציב הפיתוח נטו של משרד הבריאות (בניכוי הוצאה מותנית בהכנסה והשתתפויות) לשנת הכספים 1984 הוחלט על הקטנה של 31% מתקציב הפיתוח המעודכן לשנת 1983.

חלק גדול מהקיצוץ בתקציב הפיתוח של המשרד היה בסכומים, שיועדו להשלמת האגף המערבי במרכז הרפואי חיפה (רטשילד). כתוצאה מן הקיצוץ התקציבי הופסקה הבנייה באתר בית החולים. במהלך שנת הכספים 1984 החליט בכל זאת המשרד להמשיך בעבודות ההשלמה של האגף המערבי. עד אמצע נובמבר 1984 תיקצב המשרד להמשיך בניית האגף סך 285 מיליון שקל; 220 מיליון שקל מסעיפים שונים של תקציב המשרד, והשאר כתוספת לתקציב המשרד מתרומות ומהאפוטרופוס הכללי. במקרה זה היה אפוא במהלך השנה שינוי בסדרי עדיפויות של התקציב לעומת המתוכנן.

המשרד לקליטת העלייה

1. הקיצוץ בתקציב המשרד נקבע לסך 290 מיליון שקל - קיצוץ של 13.3% מהתקציב המעודכן לשנת 1983. לפני הקיצוץ הסתכם התקציב ב-2,177 מיליון שקל. הקיצוץ בתקציב המשרד, כפי שאושר בממשלה, נעשה, לדברי המשרד, על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר, ללא התייעצות מוקדמת עם המשרד לקליטת העלייה ובניגוד לדעתו.

ההחלטה בדבר הקיצוץ מצאה את ביטוייה כמעט בכל אחת מתקנות התקציב, אך באחדות מהן היה הקיצוץ בשיעור גבוה בהרבה משיעור הקיצוץ הכולל:

(א) מידע לעולים בישראל. לנושא זה, הממומן במשותף על ידי המשרד והסוכנות היהודית לארץ ישראל, הוקצב סך 35.0 מיליון שקל - קיצוץ של 23%.

(4) תקציב 1983 מעודכן, בהתחשב במקדמים, כאמור לעיל.

(ב) שירותי בריאות לעולים. המשרד מסייע לעולים במימון הביטוח הרפואי שלהם במשך שלוש השנים הראשונות לעלייתם. לנושא זה הוקצב סך של 132 מיליון שקל - קיצוץ של 31%.

(ג) סיוע בדיוור. המשרד מושיט לעולים סיוע כספי לפתרון בעיות דיוור. הסיוע הוא במתן השתתפות בשכר הדירה, ששוכר העולה, עד למציאת פתרון הדיוור הקבוע שלו. התקציב לנושא זה הועמד על סך 723.5 מיליון שקל - קיצוץ של 21%.

(ד) פעולות מינהל הסטודנטים. המשרד מסייע לסטודנטים ולתלמידי ישיבה שבטיפול על ידי מתן מלגות לימוד ודמי קיום ועל ידי השתתפות בשכר דירה בתקופת לימודיהם. בתקציב יועדו למטרה זו 309.6 מיליון שקל - קיצוץ של 37%.

2. ההוצאה בפועל של המשרד ברבעון הראשון של שנת 1984, הסתכמה לתחומי הפעולה (למתן תמיכות וסיוע לעולים), בסך 867 מיליון שקל. סכום זה מהווה 31.7% מכלל התקציב השנתי לתחומים אלה, שהסתכם ב-2,736 מיליון שקל. לפי הוראות החשכ"ל רשאי היה המשרד להוציא באותה תקופה 636 מיליון שקל בלבד (23.2% מהתקציב השנתי); דהיינו המשרד חרג בתקופה זו בהוצאה בכ-8.4% מהתקציב השנתי.

ב-3.10.84 החליטה הממשלה על קיצוץ נוסף בתקציבי המשרדים השונים, אך בהחלטה המפורטת של הקיצוץ לא נדרש קיצוץ מתקציב המשרד לקליטת העלייה; זאת, בגלל העובדה, שבתחילת השנה קוצץ תקציב המשרד מעבר לשיעור שנקבע כומנו לגבי יתר המשרדים.



ככל שעולה מהמסמכים שעמדו לרשות הביקורת, מצביעים הממצאים, כי לא כל המשרדים עמדו בקיצוץ התקציבי לשנת הכספים 1984, שנקבע בהחלטות ועדת השרים לענייני כלכלה ומליאת הממשלה. נמצאו גם מקרים, שאמנם תוכנן קיצוץ תקציבי בהיקף פעולות (לדוגמה, משרד התקשורת), אולם כסופו של דבר לא בוצע. גם מטרת הקיצוץ התקציבי לא תמיד הושגה, והדבר כא לידי ביטוי בולט במשרד התעשייה והמסחר.

בשלב סיכומה של ביקורת זו עוד לא היו נתונים על הביצוע בפועל, וגם קצב ההוצאה אינו אחיד בכל המשרדים. בהתחשב בסוג המשרדים והרכב הוצאותיהם יש אפוא קושי רב להשוות בשלב זה את הביצוע בפועל אל התקציב לשנת 1984 לאחר קיצוץ.

באותם משרדים, מהם נתקבלו נתונים על הביצוע בפועל, התברר, שההוצאה בפועל עלתה לעיתים על התקציב המאושר.

במקרים שלכאורה בוצע קיצוץ בתקציב, לא תמיד הוא יושם בדרך של צמצום היקף הפעולות, אלא לעתים על ידי הכבדת הנטל על האזרחים: חלק נכבד מהקיצוץ בתקציבו של משרד החינוך והתרבות, מבוסס על תכנית של הטלת אגרת חינוך והגדלת היטל חינוך. תקציבו של משרד זה הוא חלק נכבד מתקציב המדינה הכולל, ועל כן יש לכך משמעות מיוחדת.

במשרדים אחרים (שיכון ובריאות) תוכנן לקצץ בעיקר תחומי פעולה של תקציב הפיתוח, כגון כביש אשדוד - אשקלון, ובניית אנף במרכז הרפואי רוטשילד בחיפה. ברם, בפועל בוצעו מסיבות שונות ככל זאת פריווקטים אלו.

ביקורת זו נערכה, כפי שצויין, במהלך שנת הכספים 1981, כשבחלק מהמשרדים התייחסה לביצוע של שלושה עד שישה חודשים. על כן אין היא יכולה להראות החלטית, שמשרד זה או אחר לא ביצע את הקיצוץ בתקציבו הרבה למעשה.

מבדיקה, המקיפה ביצוע תקציב בחלק מהשנה, נובע, שלא כל המשרדים עמדו בדרישת הקיצוץ היחסי באותה תקופה חלקית מהשנה שנבדקה. אי-עמידה בקיצוץ בחודשים הראשונים של שנת הכספים, תחייב בהכרח את הגדלת הקיצוץ בשיעורים גבוהים בהרבה בחודשים שנותרו.

לדעת הביקורת, במקרה של קיצוץ בתקציב, בהיקף שבו נדרש, ולאור חיוניותו, ראוי היה, שהגורמים המתאימים, ובהם משרד האוצר, ידאגו להנהגת סדרי דיווח וכן מעקב ופיקוח תקציבי ערכניים יותר על הביצוע השוטף של התקציב. כך אפשר יהיה לקבל מידע זמין יותר בדבר אפקטיביות הקיצוץ. התקציבי עליו הוחלט, ולהסיק מסקנות אודות יישום החלטות הממשלה על הקיצוץ בתקציב הלכה למעשה.

עובדת קיומה של אינפלציה גואה כמשק במחצית הראשונה של שנת הכספים 1984, האילוצים התקציביים החמורים, שבעקבותם הוחלט על ביצוע קיצוץ זה, ופעולות נוספות לקיצוץ התקציב שבוצעו לאחר מכן - מחייבים צעדים נמרצים על ידי כל הגורמים כאחד ונחישות החלטה לביצוע קיצוץ תקציבי, עם כל הפגיעה ברמת השירותים לאזרחי המדינה, שהיא תוצאת לוואי של קיצוץ כזה.

מענקים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, והלוואות אפותיקאיות לזכאי משרד הבינוי והשיכון הייתה גבוהה מהמתוכנן. הסתמן גם קושי במימון הגרעון של הממשלה: במקום גיוס הון נטו משוק ההון, כמתוכנן בתקציב, היה למעשה פרעון נטו של חובות פנים, שהפך בשנה הנסקרת לאחד המרכיבים העיקריים של הזרמת אמצעי התשלום למשק בביצוע התקציב⁽²⁾. באוגוסט החליטה הממשלה על קיצוץ בתקציבי המשרדים בסכום שהיה נמוך, על בסיס שנת, מהחריגה הצפויה ממסגרת התקציב המקורי, ואף קיצוץ זה הוחל רק על יתרת התקציב עד סוף שנת הכספים, מתוך כוונה להחיל אותו במלואו משנת הכספים 1984. במהלך הדיונים בקיצוץ החליטה הממשלה להמיר חלק מההפחתה המתוכננת של רמת הפעילות של הממשלה בהגדלת הכנסות הממשלה ממסים ומאגרות: אולם תחולתם של כמה מהצעדים הדרושים להגדלת ההכנסות נדחתה לשנת הכספים 1984.

לצד האמצעים התקציביים-מינהליים שהונהגו עוד בעבר לשם תמיכה בייצוא (ביטוח שער לייצואנים וסכסוד אשראי לייצואנים במסגרת קרנות האשראי של בנק ישראל) – ואשר יוצרים פער בין השערים האפקטיביים של הייצוא והייבוא, תוך הוזלה יחסית של הייבוא – עשתה הממשלה בשנת הכספים הנסקרת צעדים לייקור הייבוא: באפריל 1983 הטילה הממשלה היטל על נסיעות לחו"ל והיטל על רכישת מטבע חוץ, ובינוי – חובת הפקדה בשיעור של 15% על יבוא מוצרי צריכה רבים, שמפאת האנפלציה גלום בה מרכיב גדול של מס.

באוגוסט 1983 ביצעה הממשלה פחות חד-פעמי של 7.5%, בנסיון לבלום את גל הרכישות של מטבע חוץ בידי הציבור. באוקטובר, בעת עריכת ההסדר למניעת מפולת של שערי המניות הבנקאיות, החליטה הממשלה לתת עדיפות בלימת ההדרדרות במאזן התשלומים. לשם כך ביצעה פחות בשיעור של 23% במשך יומיים וקיצוץ גדול בסובסידיות למצרכים ולשירותים. לאחר שפחות זה נשחק בחלקו, המשיכה הממשלה לפחת את השקל בקצב מואץ כדי למנוע שחיקה נוספת בפחות הריאלי. האמצעים לתמיכה בייצוא ולייקור הייבוא הושארו בתוקפם.

במהלך המחצית השנייה של שנת הכספים 1983 גבר מאוד קצב עלייתם של שער הדולר היציג ושל מדד המחירים לצרכן, וחלה שחיקה כשכר. בדצמבר 1983 הוגדלה ההרשאה להוצאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב לשם כיסוי חלק מההתייקרויות בתקציב מעבר לאומדן המקורי. במאסר 1984 נחקק חוק תקציב נוסף-שכלל בעיקר הקצבה, לאחר מעשה, לרכישת מניות בנקאיות, והקצבות לכיסוי התייקרויות בתשלום חובות ובסעיפים אחרים, לרבות מקדמות שכר, שניתנו כפיצוי חלקי על שחיקת השכר הריאלי. מקור המימון שנקבע לתקציב הנוסף כולו היה בהגדלת המקדמה מבנק ישראל.

הצעת התקציב

הצעת התקציב הובאה לקריאה ראשונה בכנסת בינואר 1983. ההצעה הסתכמה ב-1,123 מיליארד שקל, ועוד 90.7 מיליארד שקל, הרשאה להוצאה המותנית בהכנסה (לרבות הוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הבטחון). הסכום נקבע לפי הנחה שמדד המחירים לצרכן יהיה גבוה ב-90% במוצע בשנת הכספים 1983, ביחס לרמתו בשנת הכספים 1982, ושהשער היציג של הדולר יהיה 52.50 שקל במוצע בשנת הכספים 1983 – גבוה בכ-81% במוצע מאשר בשנה הקודמת. בדברי ההסבר להצעת התקציב צויין ששיעורי עלייה אלה אמורים לשמש כסיס טכני לקביעת התקציב המקורי, בלי להוות תחזית. עוד נאמר שבהתחשב בקצב הצפוי של האינפלציה תוגבל ההוצאה המקומית לשיעורים מסוימים מכלל ההרשאה להוצאה בכל סעיף (למעט הרזרבה להתייקרות שתוקצבה בכל סעיף בשיעור של 10% מההרשאה), כלהלן: 22% ברבעון הראשון, 24% ברבעון השני, 25% ברבעון השלישי, ו-29% ברבעון הרביעי; התרת השימוש ברזרבה להתייקרות בכל סעיף כפופה להוראות חוק התקציב בדבר העברת סכומי הרשאה בין תכניות בתוך סעיף ראשי, וטעונה אפוא אישורו של משרד האוצר ומעל לסכומים מסוימים – גם של ועדת הכספים של הכנסת (להלן – ועדת הכספים).

במהלך הדיון בוועדת הכספים נעשו כמה שינויים בהצעת התקציב: בשמונה סעיפים ראשיים – בעיקר כסעיפי משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך והתרבות והמשרד לענייני דתות בתקציב הרגיל –

(2) ראה להלן, עמ' מה.

הוגדלה ההרשאה המוצעת בכ-2.3 מיליארד שקל. סכום של כ-1 מיליארד שקל הופחת מהרזרבה הכללית ומהרזרבה להוצאות פיתוח, ואילו השאר - 1 מיליארד שקל - כוסה על ידי הטלת היטל על נסיעות לחוץ לארץ.

חוק התקציב וההרשאה הכוללת להוצאה

חוק התקציב לשנת הכספים 1983, התשמ"ג-1983, נתקבל בכנסת ב-23.3.83.

התקציב המקורי הסתכם ב-1,215 מיליארד שקל (לרבות ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה). במשך השנה הוגדל התקציב ב-71%, והוא הסתכם ב-2,079 מיליארד שקל. ההוצאה למעשה הסתכמה, לפי דו"ח האוצר, ב-1,931 מיליארד שקל (מזה הוצאה מותנית בהכנסה בסך 127 מיליארד שקל); פרטים ראה בטבלה 1 להלן.

התקציב המקורי למפעלים עיסקיים⁽³⁾ הסתכם ב-90.8 מיליארד שקל, והוא הוגדל במשך השנה ל-106.1 מיליארד שקל. העלייה המתונה מאוד בהשוואה לקצב האינפלציה נובעת מהקטנת תקציב משרד התקשורת לקראת סוף השנה לרגל העברת שירותי הטלפון לחברה הממשלתית "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ. ההוצאה (וההכנסה) הרשומה בדו"ח האוצר הסתכמה רק ב-64.7 מיליארד שקל, כתוצאה מכך שבדו"ח האוצר לא נרשם כלל הביצוע של תקציב משרד התקשורת כולו (ראה להלן).

שינויים בתקציב במשך השנה

השינויים בתקציב במשך שנת הכספים נבעו בעיקר מחריגה מהתקציב המקורי שהתהוותה בכמה מרכיבי הוצאה החל מראשית שנת הכספים, משינוי המדיניות הכלכלית של הממשלה באמצע השנה, ומתוצאות המשבר בשוק ההון. השינויים הגדולים ביותר בסכומים נומינליים היו לשם כיסוי התייקרויות מעבר לאומדן המקורי.

קיצוצים בתקציב

שר האוצר הודיע לוועדת הכספים של הכנסת ב-23.3.83 - מועד קבלתו בכנסת של חוק התקציב המקורי - על הפחתת סך של כ-1 מיליארד שקל מתקציבי המשרדים והעברתו לרזרבה הכללית. סכום דומה הופחת קודם לכן, כאמור לעיל, מהרזרבה שנכללה בהצעת התקציב, לשם כיסוי חלק מההגדלה של ההרשאה המוצעת בכמה סעיפי הוצאה ראשיים.

במהלך הרבעון הראשון של שנת הכספים 1983 התברר למשרד האוצר, כי רמת ההוצאה של הממשלה גבוהה בכ-70 מיליארד שקל (במונחים של התקציב המקורי - שווה ערך לכ-1.3 מיליארד דולר) מזו שהובאה בחשבון בתקציב המקורי. מרבית החריגה, לפי אומדן אגף התקציבים, הייתה בהוצאה על סובסידיות וביטוח שער לייצואנים, והשאר - בהוצאות הבטחון מפאת המשך השהייה בלבנון, בהוצאות הישירות והעקיפות של הממשלה על שכר רופאים, מורים ומרצים באוניברסיטאות, ובמתן הלוואות ומענקים לפיתוח התעשייה והלוואות אפותיקיות לדירה.

נוכח החריגה הגדולה שנחתה, כאמור, בביצוע התקציב, וההרעה במאזן התשלומים. החליטה הממשלה באוגוסט 1983 לקצץ הוצאותיה בהיקף של כ-34 מיליארד שקל, במונחים שנתיים, במחירי התקציב המקורי, ולהגדיל את הכנסותיה בהיקף שנתי של כ-10 מיליארד שקל; כן החליטה להקטין את ההוצאות ולהגדיל את ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי בהיקף שנתי של כ-3 מיליארד שקל. החלטות אלה, אשר התייחסו למרכיבי הוצאה שונים, למעט סובסידיות וביטוח שער לייצואנים, יכלו להביא לקיצוץ של חלק מצומצם בלבד מהחריגה הצפויה ממסגרת התקציב לשנת הכספים 1983,

(3) מפעלי התקשורת, מפעלי השיכון, חשבונות הסחר הממשלתיים, רכבת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, המדפיס הממשלתי, המכון לפיריון העבודה והייצור, המכון לאמצעי הוראה, נמלי יפן וחזרה.

ט ב ל ה 1

שינויים בתקציב ⁽¹⁾ במשך שנת הכספים 1983 וההוצאה למעשה, לפי תחומי ההוצאה העיקריים (במליארדי שקלים)

ההוצאה למעשה	השינוי בין התקציב המקורי לבין התקציב המתוקן ב-%	התקציב המתוקן	העברות מסעפיי רזרבה והעברות בין סעיפים	קיצוצים בתקציב ⁽²⁾	שינויים בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה	עודפי תקציב 1982 שאושרו לשימוש בשנת 1983	הרשאה נוספת לכיסוי ההתייקרויות	ההרשאה בחוק התקציב (מס' 2)	ההרשאה בחוק התקציב המקורי	תקציב רגיל:
458.0	83	560.7	21.1	(-)0.4	26.2	54.6	⁽⁵⁾ 153.3	0.1	305.8	ביטחון ⁽³⁾
223.1	30	224.8	0.2	(-)2.1	4.7	1.0	38.4	9.4	173.2	שירותי חברה
67.9	57	72.0	8.8	(-)0.3	0.7	1.0	12.0	3.8	46.0	ממשל ומינהל
53.0	—	53.0	—	—	—	—	—	53.0	—	רכישת מניות בנקים
38.2	43	39.4	3.1	(-)0.5	—	0.2	6.8	2.2	27.6	רשויות מקומיות
23.6	34	24.2	0.3	(-)0.1	3.5	0.5	1.9	0.1	18.0	כלכלה ומשק ⁽⁴⁾
70.7	62	77.0	1.3	—	—	2.6	25.5	—	47.6	תמיכות במחירי מצרכי יסוד
24.6	15	11.5	1.5	—	—	—	—	—	10.0	קרן השוואה למחירי דלק
35.3	88	35.4	—	—	—	—	5.6	11.0	18.8	עידוד יצוא
תקציב פיתוח:										
64.1	32	73.2	4.4	(-)1.8	1.5	0.5	10.9	2.1	55.6	השקעות בענפי המשק
55.3	65	56.5	1.9	(-)0.7	15.9	—	5.2	—	34.2	שיכון
14.6	45	17.2	0.2	(-)0.2	2.4	0.8	2.1	—	11.9	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
תשלום חובות (קרן וריבית)										
802.6	95	825.6	—	—	—	—	53.0	350.4	422.2	וסבסוד אשראי
—	(-)81	8.3	(-)44.6	6.1	—	—	2.6	0.4	43.8	סעיפי רזרבה
1,931.0	71	2,078.8	(-)1.8	0	54.9	61.2	317.3	432.5	1,214.7	ס"ח

- (1) כולל ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה.
 (2) אינו כולל הפחתות שנעשו בהצעות תקציב ובהצעות לשינויים בתקציב.
 (3) כולל גם הוצאות חירום ואורחיות והשתתפות בתקציב השטחים.
 (4) כולל פיצויים למפוני סיני.
 (5) הגדלת ההרשאה לעדכון ערכן בשקלים של הוצאות במטבע חוץ מתיחסת גם לעודפי הרשאה בהיקף גדול לרכש בתקציב הבטחון.

מאחר שהיה ניתן להחיל רק על החלק הנותר של התקציב לאותה שנה, ואילו בשנת הכספים 1984 הייתה אמורה לבוא לידי ביטוי מלא השפעתן של המצמצמות של החלטות אלה. ממסך של אגף התקציבים עולה, כי באותה עת הוא שקל תכנית שלפיה תבוצע, לאחר הקיצוץ האמור בהוצאות משרדי הממשלה, הפחתה רבתי של ההוצאה על סובסידיות וביטוח שער לייצואנים, באמצעות פיתוח כשיעור ניכר והעלאת מחירי המצרכים והשירותים המסובסדים. כפועל בוצעו צעדים אלה כתוצאה מהתגברות הביקוש של הציבור למטבע חוץ וממשבר מניות הבנקים. ב-10 וב-11 באוקטובר 1983, פותח השקל בשיעור של 23% וצומצמו הסובסידיות, ובהמשך שנת הכספים נשמר חלק מהפיתוח הריאלי (המקטין את ההוצאה על ביטוח שער) ומהקיצוץ בסובסידיות באופן שנחסך, לפי אומדן אגף התקציבים, סכום של כמעט 20 מיליארד שקל, במחירי התקציב המקורי. סכום זה לא הופחת במפורש מההרשאה בסעיפי ההוצאה הנדונים, אלא הופחת מסכום התוספת לאותה הרשאה, אשר אושרה ברובה בדצמבר 1983 (ראה להלן), בעיקר לכיסוי החריגה מהתקציב שהתהוותה במחצית הראשונה של שנת הכספים. מקצת מההפחתות בהוצאות המשרדים, שעליהן החליטה כאמור הממשלה באוגוסט 1983, באו לידי ביטוי בשני שינויים שנעשו בתקציב:

1. בעת הגדלת תקציב הבטחון על ידי העברה מהרזרבה הכללית לשם כיסוי ההוצאה על המשך השהיה של צה"ל בלבנון, הופחת מתקציב הבטחון סכום של 8.5 מיליארד שקל. 2. ב-27.11.83 הודיע שר האוצר לוועדת הכספים על הפחתת סכום של כ-5 מיליארד שקל מתקציבי המשרדים, והעברתו לסעיפי הרזרבה. חלק ניכר מהקיצוץ - כ-45% - היה בסעיפי תקציב הפיתוח. עוד הועברו מסעיפי המשרדים לרזרבה 450 משרות במסגרת שיא כוח האדם (בעניין החלטות הממשלה לגבי כוח האדם במשרדי הממשלה, ראה להלן).

הגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב

בסעיף 3 לחוק התקציב לשנת הכספים 1983 - כבחוקי התקציב בארבע השנים שקדמו לה - נקבעה הוראה, המאפשרת הגדלת ההרשאה להוצאה בלי חקיקת חוק תקציב נוסף. לפי הוראה זו, אם ראתה ועדת הכספים של הכנסת, שיתקבלו תקבולים מעל לתחזית התקבולים והמילווה, היא רשאית, לפי הצעת הממשלה, להרשות הוצאת הסכומים הנוספים לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות, להקטנתן או למניעתן, או להקטנת חובות המדינה, כפי שתקבע הוועדה.

מדד המחירים לצרכן והשער היציג של הדולר היו שניהם גבוהים בכ-174% במוצא בשנה הנסקרת בהשוואה לשנת הכספים 1982 (לעומת ההנחה המקורית של 90% וכ-81%, בהתאמה). בדצמבר 1983, הגדילה ועדת הכספים את ההרשאה להוצאה על פי הצעת הממשלה, ב-317.3 מיליארד שקל - כ-28% בייחס לתקציב המקורי - לשם כיסוי חלק מההתייקרויות שחלו בתכניות התקציב מעבר לשיעורים שעליהם התבסס התקציב המקורי. בדרך כלל הוגדלה ההרשאה בפריטים הצמודים למטבע חוץ ב-30%, בפריטי שכר ב-25% ובפריטי קניות והוצאות פיתוח ב-24%. הגדלת ההרשאה בשיעורים אלה לא נועדה להשלים את מלוא השחיקה, שחלה בערכם של פריטי הקניות והוצאות הפיתוח, בהנחה שהם בוצעו במשך השנה בדרך כלל בהתאם לקצב שקבע החשב הכללי (ראה להלן). בסעיף התמיכות במחירי יסוד וייצור חקלאי הוגדלה ההרשאה בשיעור גבוה יותר, שהיה בה - במיוחד בהתחשב בקצב המהיר של ביצוע תקציב הסובסידיות במחצית הראשונה של שנת הכספים - משום כיסוי תקציבי למפרע של ההגדלה הריאלית של הסובסידיות באותה תקופה (בעניין זה, ובעניין ליקויים בהגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 בשנה הנסקרת, ראה להלן).

בשנה הנסקרת נוצלה לראשונה האפשרות, שהתיר חוק התקציב גם בשנים קודמות, לכלול בתוספת התקבולים, המהווה בסיס להגדלת ההרשאה להוצאה על פי סעיף 3, גם הגדלה של המקדמה מבנק ישראל, לפי הייחס שבין הסכום הכולל של הגדלת ההרשאה להוצאה על פי סעיף 3 לבין ההרשאה להוצאה שבחוק התקציב. מתוך תוספת התקבולים בסך של 317.3 מיליארד שקל, סכום של 32.8 מיליארד שקל נבע מהגדלת אומדן המקדמה מבנק ישראל בכ-28% (מ-116 מיליארד שקל ל-149 מיליארד שקל). בהעדר אפשרות להגדיל את ההרשאה על פי סעיף 3 מעבר לתוספת התקבולים הצפויה, לרבות הגדלת המקדמה בשיעור זה, לא נכללה בהצעת שר האוצר מרבית ההגדלה שהייתה דרושה לכיסוי התייקרויות בסעיפי תשלום חובות קרן וריבית, וזו תוקבעה לאחר מכן במסגרת התקציב הנוסף.

תקציב נוסף

במאס 1984 הוגשה לכנסת הצעת תקציב נוסף בסך של 432.5 מיליארד שקל. חוק התקציב לשנת הכספים 1983 (מס' 2), התשמ"ד-1984, נתקבל בכנסת ב-28.3.84. בתקציב הנוסף תוקצבה, כאמור, למפרע, ההוצאה של 53 מיליארד שקל על רכישת מניות בנקאיות בבורסה לשם הגבלת הירידה של שעריהן, בעקבות חתימת הסדר מניות הבנקים. הוגדלו גם ההקצבות לביטוח שער לייצואנים, להלוואות פיתוח לתעשייה ולמענקים לפי חוק לעידוד השקעות הון. רוב הסכום של התקציב הנוסף – 350 מיליארד שקל – נועד לתשלום חובות קרן וריבית – בעיקר לכיסוי התייקרויות מעבר לאומדן המקורי. מסכום זה סך 246 מיליארד שקל נועד לתשלום קרן וריבית לבנק ישראל – דבר שיש לו משמעות חשבונאית ולא ריאלית: עוד סכום של 13.5 מיליארד שקל נועד לרישום חשבונאי, בהתאם להמלצת מבקר המדינה⁽⁴⁾ – כהוצאה וכהכנסה במקביל – של המרת התחייבויות בגין הסדרי ביטוח הצמדה של הלוואות אפותיקאיות, שנעשו בשנים קודמות מחוץ למסגרת התקציב, לפקדונות מתוקצבים באוצר. יתרת ההגדלה של ההרשאה לתשלום חובות קרן וריבית נועדה לכיסוי התייקרויות בתשלום חובות פנים וחוז.

תחזית התקבולים והמילויים עודכנה במסגרת התקציב הנוסף: האומדן בסעיפי הכנסה מסויימים – בעיקר ההפקדה על הייבוא – הוגדל בסכום פחות גדול מסך ההקטנות של האומדן בסעיפים אחרים (בעיקר רווחי בנק ישראל). לכן הוגדל אומדן המקדמה מבנק ישראל ב-438.2 מיליארד שקל – סכום הגבוה בכשישה מיליארד שקל מהתקציב הנוסף כולו.

שינויים בהרשאה להוצאה המותנית בהכנסה

בשנים האחרונות נכללו בתקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון במסגרת ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה, הקצבות למתן הלוואות אפותיקאיות לזכאי המשרד, כאשר מקור המימון לכך הוא בהנפקות של אג"ח צמודות על ידי חברות בנות של בנקים, המיועדות למכירה לקופות גמל. חברות אלה מפקידות את כספי התמורה שלהן באגף החשב הכללי, בהתאם להוראות האוצר. רובן הגדול משמש למימון כללי של התקציב ומיעוט נזקף כהכנסה מיועדת למתן הלוואות בסעיפי הוצאה שונים. בשנה הנסקרת תוכנן, לפי דברי ההסבר להצעת תקציב השיכון, שחלק ניכר מההלוואות האפותיקאיות לזכאי משרד הבינוי והשיכון יבוצע שלא כאמצעות תקציב המדינה. לפי המתוכנן, היו החברות המנפיקות אג"ח אמורות לספק במישרין את המימון למתן הלוואות אפותיקאיות, בהתאם לקריטריונים ולתנאים שתקבע הממשלה, אולם ללא סובסידיה ממשלתית. למעשה לא הופעלה תכנית זו בשנה הנסקרת, משום שלא הושגה הסכמה בין הממשלה לבנקים על תנאי הפעלתה. לכן נמשך הנוהל הקודם, ולפיכך הוגדלו במהלך השנה ב-12.5 מיליארד שקל ההקצבות למתן הלוואות במסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה) הסתכמה, על פי דו"ח האוצר, ב-1,931 מיליארד שקל.

בטבלה 2 להלן מובא פירוט ההוצאה בשנות הכספים 1982 ו-1983, לפי תחומי ההוצאה העיקריים, כמפורט בדו"חות האוצר, ומשקלם היחסי. כדי להעריך את המשמעות הריאלית של הגידול בתחומי ההוצאה השונים, יש להתחשב בשיעורי ההתייקרות שחלו במשק: מדד המחירים לצרכן והשער היציג של הדולר בשקלים היו שניהם גבוהים בכ-174% בממוצע בשנת הכספים 1983 מאשר בשנת הכספים 1982. אולם, כתוצאה מרמתה הגבוהה של האינפלציה, זמה שינויים הניכרים שחלו בקצבה במהלך השנה – בעיקר לאחר אמצע שנת הכספים, כשצמצמה הממשלה את מידת הכיבוש של האינפלציה – לא ניתן להעריך את משקלן הריאלי של ההוצאות בתחומים שונים בלא להזדקק

(4) דאח דו"ח שנתי 34, עמ' 12.

לחישובים ספציפיים לגבי קצב ביצוע ההוצאות במשך השנה, ובמידה מסוימת, אף לגבי עיתוי ההוצאות במשך חודש.

האינפלציה המהירה פוגעת לא רק באפשרות להעריך בדיעבד את היקפן הריאלי של ההוצאות, אלא, בראש ובראשונה, בתיפקודן של מערכות התיקצוב והפיקוח על ביצוע התקציב. בשנה הנסקרת הנהיג החשב הכללי הסדר שלפיו הוא קובע, בחזור המופץ בתחילת כל חודש, את החלק מכלל התקציב המאושר (באחוזים מהתקציב הנומינלי) שמותר לחשבים לבצע באותו חודש. החשב הכללי סיפק לחשבים מימון לביצוע תקציביהם בהתאם למכסות אלו. הנחיות בדבר קצב הביצוע של התקציב היו קיימות גם בעבר, בצורה פחות ממוסדת. בענה הנסקרת הכתיב החשב הכללי, במסגרת אותם חוזרים, גם את קצב הניצול של ההרשאה להתחייב (וכן של חתימה על חווים לגבי סעיפי הוצאה שבהם לא נקבעה במפורש הרשאה להתחייב). המכסות שקבע החשב הכללי, בתיאום עם אגף התקציבים, ולעתים עם הנהלת משרד האוצר, היו בדרך כלל מצומצמות: לדוגמא, המכסות שנקבעו בחודשים הראשונים של שנת הכספים, הן להוצאות והן להתחייבויות, היו נמוכות במידה ניכרת מהחלק הריאלי הייחסי של התקציב ושל ההרשאה להתחייב, לפי האומדן המעודכן שנקט האוצר באותה עת לגבי קצב האינפלציה. מטרת הקימוץ במכסות, באותה עת ובתקופות אחרות, הייתה לבלום את מגמת החריגה הריאלית מהתקציב, שהסתמנה, כאמור, בשלב מוקדם, ולהימנע במידת האפשר מחיזוק מעגל קסמים שבו כיסוי מלא להתייקרויות בתקציב יגביר את לחצי האינפלציה, וחוזר חלילה. עם זאת, קביעת מכסות חודשיות מצומצמות לביצוע התקציב עלול לפגוע ביעילות המינהלית והכספית של תהליכי העבודה במשרדי הממשלה: הוא הדין, וביתר שאת, בקביעת מכסות חדשיות לניצול ההרשאה להתחייב.

החשב הכללי לא החיל את הגבלת קצב ביצוע התקציב על סוגי הוצאה שהממשלה חייבת לבצע לפי לוח זמנים קבוע (או לפי דרישתו של זכאי) ללא דחיה: תשלום חובות וסכסוד אשראי, שכר עובדי המדינה ומורים, גימלאות לעובדי המדינה שפרשו, סובסידיות למצרכים ולשירותים, ביטוח שער לייצואנים והלוואות אפותיקאיות לזכאי משרד הבינוי והשיכון. הוצאות אלה מסתכמות בלמעלה ממחצית תקציב המדינה. בנוסף לכך, קצב הביצוע של תקציב הבטחון לא הוכפף למכסות שקבע החשב הכללי לשאר המשרדים, אלא נקבע בדיונים בין משרד האוצר למשרד הבטחון. המכסות הרגילות חלו אפוא רק על כחמישית מכלל התקציב. המכסות מתייחסות לקצב הביצוע של כל סעיף הוצאה ראשי בכללותו (פרט להוצאות שכר, הכלולות בתקציב הרגיל של כל משרד), ואילו בקצב הביצוע של פריטים שונים בכל סעיף ראשי יתכנו הבדלים גדולים.

בבדיקה מסוגרת של ביצוע התקציב במשרדי ממשלה אחדים לא נמצאו חריגות משמעותיות מהוראות החשב הכללי⁽⁵⁾. לעומת זאת, בכמה מהסעיפים שביצועם לא היה כפוף, כאמור, למכסות החודשיות, בוצעה ההוצאה בקצב הרבה יותר מהיר⁽⁶⁾: בשבעת החודשים הראשונים של שנת הכספים (עד סוף אוקטובר 1983), שבהם היה מותר, על פי הוראות החשב הכללי, לבצע 44.4% (במונחים נומינליים, כאמור) מכלל התקציב המאושר בסעיפים הכפופים למכסות החודשיות, הסתכמה ההוצאה על סובסידיות למוצרי תקלאות בכ-67% מההרשאה למטרה זו. באותה תקופה נוצלה כמעט במלואה ההקצבה השנתית לביטוח שער לייצואנים, ובנובמבר 1983 חרגה ההוצאה מההרשאה בשיעור ניכר: חריגה זו, וההוצאה הנוספת למטרה זו ביתרת השנה, כוסתה למפרע בדצמבר 1983, בעת הגדלת התקציב על פי סעיף 3 לחוק התקציב, ובמארכ 1984, במסגרת חוק התקציב הנוסף.

ההוצאה על תשלום חובות עלתה בשיעור הגבוה בהרבה מהאינפלציה. חלק ניכר מהעלייה בתשלום חובות מתייחס לתשלומי קרן וריבית על חשבון מקדמות קבועות וארעיות מבנק ישראל. הייתה עלייה ניכרת גם בכמה מרכיבים אחרים של תשלום חובות.

בתקציב הבטחון נותר עודף גדול בהרשאה לרכש בחוץ לארץ, ואילו בהוצאה המקומית הייתה חריגה מההרשאה (ראה בדו"ח זה בפרק "תקציב הבטחון לשנת הכספים 1983 וביצועו"). עם זאת, חלה בשנה הנסקרת ירידה – במחירים קבועים, לפי חישובי אגף החשב הכללי – בהוצאה המקומית לבטחון ביחס לשנה הקודמת, שבה פרצה מלחמת שלום הגליל.

(5) בעניין הפיקוח על ניצול ההרשאה להתחייב ראה זה בפרק "ניהול ההרשאה להתחייב", עמ' 1 להלן.

(6) כתוצאה מכך, משקלם הריאלי גדול בהרבה מכפי שעולה לכאורה מהנתונים שבטבלה 2.

גם במרכיבי הוצאה אחרים בתקציב חלה ירידה ריאלית, וביניהם רוב סעיפי תקציב הפיתוח. כדי לעמוד על ההיקף הכולל של הוצאות הפיתוח לשיכון הנעשות ביזמת הממשלה, יש להתחשב גם בחלק מההוצאות הכלולות בתקציב מפעלי השיכון, שהם מהמפעלים העסקיים של המדינה. ההיקף הכולל של ההוצאה בתחום זה, בניכוי ההעברות בין תקציב הפיתוח לשיכון לבין תקציב מפעלי השיכון, הגיע ל-66.4 מיליארד שקל. הנתון המקביל לשנת הכספים 1982 היה 30.2 מיליארד שקל ושיעור העלייה היה אפוא 120 אחוזים. שיעור זה מבטא ירידה ריאלית ניכרת בהיקף פעולות השיכון הנעשות ביזמת הממשלה, מאחר שבאותה תקופה מדד המחירים לצרכן עלה כנאמר לעיל ב-174 אחוזים, ומדד מחירי התשומה בבנייה למגורים עלה ב-163 אחוזים.

טבלה 2

ההוצאה למעשה בשנות הכספים 1982 ו-1983 (במיליארדי שקלים ובאחוזים)

העלייה הנומיןלית 1983 ב־ לעומת 1982 ב־ %	1982		1983		
	ב־%	במיליארדי שקלים	ב־%	במיליארדי שקלים	
					תקציב הניל
187	27.3	159.6	23.7	458.0	תקציב הבטחון*
171	14.1	82.4	11.5	223.1	שירותי חברה
151	4.6	27.0	3.5	67.9	מימשל ומינהל
158	2.5	14.8	2.0	38.2	רשויות מקומיות
181	1.4	8.4	1.2	23.6	משרדים כלכליים**
					תמיכות במחירי מצרכי
189	4.2	24.5	3.7	70.7	יסוד וייצור חקלאי
					קרן השוואה
141	1.7	10.2	1.3	24.6	למחירי דלק
301	1.5	8.8	1.8	35.3	עידוד הייצוא
—	—	—	2.7	53.0	רכישת מניות בנקים
					תקציב פיתוח
135	4.7	27.3	3.3	64.1	השקעות בענפי משק
224	4.3	24.7	2.9	55.3	שיכון
					שירותי חברה, רשויות
198	0.9	4.9	0.8	14.6	מקומיות, מימשל, ומינהל
					תשלום חובות וסיבסוד
318	32.8	191.8	41.6	802.6	אשראי
230	100.0	584.4	100.0	1,931.0	סִיָּה

* כולל גם הסעיפים "הוצאות חרום אורחיות" ו"השתתפות בתקציב השטחים".

** כולל פיצויים למפוני סיני.

תשלומי שכר ומצבת העובדים

תשלומי השכר (כולל תשלומים נילווים) במשרדי הממשלה, לרבות במשרד הבטחון, הגיעו, לפי נתוני האוצר, ל-162 מיליארד שקל בקירוב, והיו גבוהים נומינלית ב-92 מיליארד שקל בקירוב (131%) מתשלומים אלה בשנה שקדמה לה, כמפורט בטבלה שלהלן (במיליוני שקלים):

העליה ב-1983 לעומת 1982		שנת הכספים		
ב-1%	במיליוני שקלים	1982	1983	
98	31,447	32,000	63,447	משרד הבטחון*
160	60,766	38,087	98,853	משרדי ממשלה אחרים
131	92,213	70,087	162,300	ס"ה

* לפי נתונים שמסר משרד הבטחון למשרד האוצר.

נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) מטפלת בנושאי כוח אדם בשירות המדינה - להוציא משרד הבטחון, שוטרים וסוהרים, שופטים ודיינים, עובדים של לשכת הנשיא, הכנסת, משרד מבקר המדינה, שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי, עובדי הוראה במערכת החינוך וכוח האדם במערכת הבטחון. על פי הדו"ח השנתי של נש"מ לשנת הכספים 1983, העסיקה הממשלה בסוף אותה שנה, במשרדים שבטיפול נש"מ, 56,401 עובדים, מהם 53,599 עובדים לפי תקן ו-2,802 עובדים ארעיים, בעבודה בלתי צמיתה, לתקופות שאינן עולות על 120 יום. בדו"חות נש"מ קיימת הבחנה בין מספר העובדים לבין "יחידות עבודה". ב-31.3.84 הועסקו כאמור 56,401 עובדים, (לרבות עובדים במשרות חלקיות) ב-51,345 יחידות עבודה שלמות.

להלן מצבת העובדים ליום 31.3.84 וליום 31.3.83 (לפי יחידות עבודה):

יחידות עבודה ⁽¹⁾			
השינוי באחוזים	ליום 31.3.83	ליום 31.3.84	
			עובדי מדינה: שבטיפול נציבות שירות המדינה:
(-)13.6	57,018	49,263	כמשרות שאושרו בתקציב ⁽²⁾
(-)27.7	2,881	2,082	בעבודות בלתי צמיתה ⁽³⁾
(-)14.3	59,899	51,345	ס"ה
1.6	72,388	73,530	עובדים אחרים, בעיקר עובדי הוראה ושוטרים ⁽⁴⁾
(-)5.6	132,287	124,875	ס"ה

(1) אינו כולל עובדי משרד הבטחון.

(2) בהרשאה ל"שיא כוח אדם", כולל עובדי המפעלים העיסקיים.

(3) עד ארבעה חודשים.

(4) עובדים שאינם בטיפול של נציבות שירות המדינה (ראה לעיל): הנתון ל-31.3.84 כולל כ-17,000 שוטרים וסוהרים וכ-55,000 עובדי הוראה.

בחודשים אפריל - יוני 1984, סקר משרד מבקר המדינה את סדרי התכנון התקציבי של העובדים בשירות המדינה תוך התייחסות לצמצום בהיקף כוח האדם על פי החלטות הממשלה בשנת הכספים 1983. כן נסקרה מערכת הדיווח והבקרה על מצבת העובדים במיגזר הממשלתי. הבדיקה נערכה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, האחראי על התכנון התקציבי של הקצאת כוח אדם, ובנציבות שירות המדינה.

ההרשאה להעסקת כוח אדם בתקציב המדינה

1. ההרשאה להעסקת כוח אדם מוצגת בתקציב המדינה בשתי מסגרות:

(א) שיא כוח אדם.

(ב) עבודה בלתי צמיתה.

"שיא כוח אדם" מוגדר בחוק התקציב כמספר המירבי של משרות, שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת, המועסקים עד 120 יום: עבודתם של אלה האחרונים, יחד עם העבודה בשעות נוספות של העובדים בשיא כוח האדם, מוגדרת כ"עבודה בלתי צמיתה".

בחוק התקציב מוצגת המסגרת של "שיא כוח אדם", תוך פירוט חלוקת המשרות לפי סעיפי תקציב, תחומי פעולה ותוכניות. בתקנות מפורטת ההרשאה להוצאה כספית על העובדים במסגרת "שיא כוח אדם", ועל העבודה הבלתי צמיתה.

להלן נתונים על התפתחות שיא כוח אדם בתקציב המקורי בשנות הכספים 1982 - 1984:

1982	1983	1984	
69,142	69,273	68,117	משרדי ממשלה *
15,484	15,039	7,448.5	מפעלים עסקיים *
84,626	84,312	75,565.5	סה"כ

* נתונים אלה, כוללים שוטרים וסוהרים, אך אינם כוללים את המועסקים בעבודה בלתי צמיתה ועובדי הוראה.
** שיא-כוח אדם במפעלים עסקיים מתייחס על פי חוק התקציב למשרד התקשורת וליחידות סמך מסוימות במשרדים אחרים, שהעיקריות בהן: רכבת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, המדפוס הממשלתי והמכון לפירון העבודה והייצור. כל אלה כוללים גם בנתונים של נש"מ.

הירידה בשיא כוח אדם במפעלים העסקיים נבעה ב-1983 בעיקר מהפיכת המרכז למיכון משרדי לחברה ממשלתית (מלם מערכות בע"מ) וב-1984 בעיקר מהפיכת שירותי ההנדסה והטלפון של משרד התקשורת לחברה הממשלתית בנק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ.

הירידה בשיא כוח אדם של משרדי הממשלה ב-1984 נובעת בעיקר מהחלטות הממשלה על צמצום בכוח אדם, שנתקבלו במשך 1983 (ראה להלן) ושכאו לביטוי במרבית המשרדים, להוציא משרדים בודדים שבהם הועלה שיא כוח אדם (בעיקר משרד הבריאות, בעקבות סכסוך העבודה עם הרופאים).

כמספר העובדים הארעיים, המועסקים בעבודה בלתי צמיתה (מחוץ לשיא כוח אדם) קיימות תנודות גדולות מחודש לחודש. לפי נתוני נש"מ (שאינם כוללים כאמור את כל המגזר הממשלתי) הייתה עלייה מ-2,493 יחידות עבודה באפריל 1982 ל-3,077 באפריל 1983; בסוף שנת הכספים 1983 (מארס 1984) ירד המספר ל-2,122. המשרדים שהעסיקו מספר גדול של עובדים ארעיים בעבודה בלתי צמיתה באפריל 1983, ותרמו לעלייה במספרם, היו בעיקר משרד התקשורת, משרד העבודה והרווחה ומשרד ראש הממשלה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

עד תום שנת הכספים 1983 לא הוטלה, בחוק התקציב או בתקנות התקציב, הגבלה על עבודה בלתי צמיתה במונחים של מספר השעות הנוספות, ושל מספר חודשי העבודה של עובדים במשימה חולפת, אלא נקבעה הרשאה להוצאה תקציבית עליהם בערכים כספיים. על פי מסמכי נש"מ, אופן זה של תיקצוב במונחים כספיים בלבד איפשר למשרדים עקיפת המסגרת של שיא כוח אדם, למשל על ידי דיווח על העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה, אף כשהיה מדובר במשרות תקניות, הכפופות להגבלה של שיא כוח אדם.

החל משנת הכספים 1984 נכללו בתקנות התקציב הגבלות על מספר חודשי העבודה של עובדים במשימה חולפת, ועל מספר השעות הנוספות שבהן מותר להעסיק עובדים בתשלום, בכל תכנית בתקציבי המשרדים.

2. במסגרת הכנת הצעת התקציב, קובע אגף התקציבים את שיא כוח האדם לכל משרד ממשלתי, בהתאם למתכונת חוק התקציב; לפי סעיף ראשי, תחום פעולה ותוכנית. ההרשאה להעסקת כוח אדם בהצעת התקציב מתבססת על המבנה הארגוני והתקן הקיימים בכל משרד ונקבעת סופית לאחר דיונים בין נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים לבין המשרד הנוגע בדבר.

אגף התקציבים איננו עורך באופן שיטתי בדיקה של הפונקציות השונות, ומספר המשרות הדרוש לכל אחת מהן (לפי שיטת "תקצוב אפס"⁽⁷⁾) בתהליך הכנת תקציב המדינה. האגף ערך אומנם כמה בדיקות של כדאיות כלכלית ובחן תוכניות ייעול, תוך שימת הדגש על ההיבט של כוח אדם, לגבי יחידות מסויימות (כגון המדפוס הממשלתי, מערך הנציגויות הכלכליות בחו"ל, מע"צ, המכון לאמצעי הוראה והמכון לפיריון העבודה והייצור); אולם הדבר נעשה בהיקף מצומצם, וברוב הנושאים שנבדקו לא יושמו תוכניות ייעול.

החלטות הממשלה על צמצום כוח האדם בשירות המדינה

במסגרת המאמצים לקיצוץ הוצאותיה החליטה הממשלה על דרכים לצמצום היקף כוח האדם בשירות הציבורי (בדבר החלטות קודמות בנדון ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 90). באוגוסט 1983 החליטה הממשלה על ביטול משרותיהם של עובדים הפורשים לגימלאות כדלקמן:

- (א) מחצית ממשרות הפורשים תאוייש מחדש בידי כל משרד;
- (ב) רבע מן המשרות יבוטל, ויועבר למאגר כנציבות שירות המדינה, ויוקצה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה לפי צרכיהם של המשרדים;
- (ג) רבע מן המשרות יבוטל.

בנובמבר 1983 החליטה הממשלה על חיסכון וצמצומים במשרדי הממשלה, ובכלל זה להקפיא עד סוף שנת הכספים 1983 קליטת עובדים במשרדי הממשלה, לרבות מערכת הבטחון, צבא הקבע ושירות בתי סוהר; להקים ועדת חריגים משותפת לנש"מ ולאגף התקציבים במשרד האוצר ולמשרד הנוגע בדבר, לאישור גיוס עובדים הכרחי.

בעניין עבודה בלתי צמיתה ושעות נוספות הוחלט להפחית 25% ממכסת השעות הנוספות בכל משרד, וממיכסת ימי העבודה למשימה חולפת.

שאר סעיפי ההחלטה מתייחסים לנושאי החיסכון ותנאי השירות במשרדי הממשלה ובסקטור הציבורי, ונגעו בעיקר לתנאים של החזקת רכב ושל הלוואות לעובדים.

בעוד החלטת הממשלה בדבר צמצום משרות העובדים הפורשים לגימלאות לא הוגבלה לתקופה מוגדרת, הרי ההחלטה מנובמבר 1983, על הקפאת כוח אדם, הייתה תקפה עד סוף שנת הכספים 1983. באוגוסט 1984 שוב החליטה הממשלה על הקפאת כוח אדם והקמת ועדת חריגים. משמעות ההחלטה היא, שאין לקבל עובדים חדשים מכל סוג שהוא (קבועים, על פי חוזים מיוחדים וארעיים – לרבות העסקה עד 120 יום), שלא יפורסמו מכרזים פומביים חדשים ולא יתווספו משרות תקן חדשות⁽⁸⁾.

הביקורת בתיקי נש"מ ואגף התקציבים העלתה שאין רישום מסודר בדבר המאגר, שצריך היה להיווצר על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 1983, ובדבר הקצאת התקנים האמורים להיכלל במאגר זה.

מבדיקה מסורגת של הפרוטוקולים של ועדת החריגים עולה שהבקשות שנדונו אושרו בדרך כלל ממסמכים שנבדקו עולה שהנהלות המשרדים הפנו את בקשותיהם לוועדת החריגים מבלי לדרג את הבקשות על פי סדרי חשיבותן למשרד. בדיונים שנערכו באגף התקציבים הועלתה טענה, שבמצב הקיים אין סיבה שתמנע ממשד להגיש לוועדה בקשות לחריגים, עוד בטרם מיצה את כל האפשרויות האחרות במסגרת מצבת כוח האדם שלו.

(7) שיטה המבוססת על הרעיון, שמדי שנה יש לקבוע מחדש את סדרי הגודל של ההרשאות התקציביות, מבלי להסתמך על ההוצאות בשנים הקודמות.

(8) ב-3.10.84, לאחר תום הבדיקה של נושא זה, קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה החלטה נוספת, לפיה יוקטן שיא כוח אדם במשרדי הממשלה לגודל המצבה בפרועל ב-5.8.84 (מועד ההחלטה על ההקפאה); שליש מהמשרות שהופחתו יועד לפתרון בעיות דחופות, הנובעות מהחלטת הצמצום. שיא כוח האדם הועמד בעקבות החלטה זו על 66,746 במשרדי הממשלה (כולל רורבה של 1,150) ועל 7,250 במפעלים העסקיים.

היקף הקיצוץ במשרות על פי מספר הפורשים לגימלאות הוא פועל יוצא של מבנה הגילים במשרדים השונים, ואינו מבוסס על בדיקה עניינית של צורכי כוח האדם בכל משרד ומשרד. שיטה זו כשלעצמה אינה יכולה להבטיח שבמשרדים בהם שיעור הפרישה נמוך יחסית ייעשה הקיצוץ המירבי האפשרי.

סדרי הדיווח על כוח אדם

נציבות שירות המדינה מרכזת את רשימת התקנים שאושרו למשרדים ומנהלת מערכת נתונים ממוכנת על העובדים בשירות הממשלה, המבוססת על נתוני קובץ מקבלי המשכורת, המנוהל במלם מערכות בע"מ (בעבר - המרכז למיכון משרדי).

על סמך מערכת זו מכינה נש"מ דו"חות סטטיסטיים לצרכים פנימיים, ואת הדו"חות השנתיים שלה על העובדים בשירות המדינה; דו"ח השנתי מובאים נתונים רבים על עובדי המדינה ועל התפלגות מספרם לפי דירוגים מקצועיים, דרגות, מעמד בעבודה וכיוצא באלה.

כאמור אין דו"חות אלה מתייחסים לכל העובדים, שאליהם מתייחסים הנתונים של שיא כוח אדם בתקציב המדינה. גם החלוקה הפנימית אינה חופפת את החלוקה לפי חוק התקציב. למשל נתוני נש"מ כוללים בכל משרד את העובדים הישראליים המועסקים מטעמו כיהודה, שומרון ועזה, בעוד שבתקציב המדינה אין הם כלולים בשיא כוח אדם של המשרד, כי משכורותיהם משולמות מתקציב הבטחון (השתתפות בתקציב השטחים).

בנסיבות אלה השוואת המצבה בפועל של עובדי המדינה, לפי נתוני נש"מ, לנתוני שיא כוח אדם בתקציב המדינה, מחייבת התאמות תוך שימוש בנתונים שאינם מתפרסמים.

לפי חוק התקציב, על שר האוצר להגיש לכנסת תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים בין היתר דין וחשבון על מספר המשרות שאוישו בפועל במסגרת שיא כוח אדם. למעשה לא הוכן דו"ח כזה, ומבקר המדינה עמד על כך לא פעם בדו"חות השנתיים, ולאחרונה בדו"ח שנתי 34, עמ' ל"ג.

גם בדברי ההסבר להצעת התקציב, שהממשלה מגישה לכנסת, אין סקירה מלאה על נושא כוח האדם בשירות המדינה, ובחבורת המבוא לדברי ההסבר "עיקרי התקציב" מובאים רק נתונים כלליים על שיא כוח אדם במשרדי הממשלה, לפי הצעת התקציב ולפי התקציבים בשתי השנים שקדמו להצעת התקציב⁽⁹⁾; על מספר העובדים בפועל לא מובאים נתונים.

מבדיקת הנתונים בנש"מ הסתבר שבשנות הכספים 1982 ו-1983 היו במשרדים אחדים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך והתרבות, משרד החקלאות, משרד התעשייה והמסחר) חריגות משיא כוח אדם: חלק מהחריגות הוסבר על ידי נש"מ בטעויות ברישומים עקב חוסר עדכון של הנתונים, טעויות בדיווח מצד המשרדים, וכיוצא באלה.

קניית שירותים מגורמי חוץ

נוסף על העובדים המועסקים ישירות במסגרת שירות המדינה, רוכשים המשרדים שירותי עבודה מגורמי חוץ. בין אלה ראוי להזכיר שירותים בלתי מקצועיים, כגון שמירה ונקיון, ושירותים מקצועיים, כגון עיבוד נתונים אוטומטי ושירותי הנדסה.

עלות השירותים הנרכשים מגורמי חוץ אינה באה תמיד לידי ביטוי נראה לעין בתקציב המשרד הנוגע בדבר. להלן שתי דוגמאות בעניין זה, המתייחסות לשירותים הנקנים על ידי משרד האוצר מהחברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל).

1. האוצר העביר לענבל את ביצוע התשלומים בגין ביטוח הצמדה⁽¹⁰⁾. תמורת פעולות אלה משלם האוצר לענבל עמלה, בשיעור מסוים מיתרת ההתחייבויות של הממשלה בגין ביטוח הצמדה. העמלה

(9) בחוברת המבוא להצעות התקציב לשנות הכספים 1981 ו-1982 פורטו גם השינויים בשיא כוח אדם של המשרדים - קיצוצים ותוספות - במשך השנה שקדמה להצעה. בחוברת לגבי שנות הכספים 1983 ו-1984 לא הובאו נתונים אלה.

(10) הסדרים שבמסגרתם נושאת המדינה בהפרישי הצמדה למדד המחירים לצרכן ולשער המטבע בגין הלוואות שניתנו בהכוננת הממשלה מחוץ למסגרת התקציב (הסבר מפורט ראה בדו"ח שנתי 32, עמ' 75).

אמורה לכסות את השקעתה של ענבל בהקמת מערכת מידע ממוחשבת לניהול מצבת ההתייבויות ואת הוצאות התפעול, לרבות אימות תביעות הזכאים לקבל תשלומים, ביצוע התשלומים, רישום ודיווח; העמלה הסתכמה בסך 16.3 מיליון שקל בשנת הכספים 1982, ובסך 45.9 מיליון שקל בשנת 1983. ענבל גובה את העמלה על ידי "ניכוייה מ"פרמיית ביטוח ההצמדה" שהמבוטחים משלמים לאוצר. סכומי הפרמיה מקוזזים מהתשלומים שענבל מבצעת לזכאים על חשבון האוצר, ולפיכך ההוצאה על ניהול מערכת תשלומים זו מובלעת בסעיף ההוצאה "סכסוד אשראי".

2. ענבל מנהלת עבור משרד האוצר גם את הקרן הפנימית לביטוח רכוש הממשלה, באמצעות יחידה המונה 15 עובדים. העמלה שהאוצר משלם לענבל עבור פעולה זו מחושבת בשיעור מסוים מהיקף הפרמיות שענבל גובה, ומסכום התביעות שהיא שלמה. שיעורי העמלה הועלו בשנים האחרונות (ראה בדו"ח זה, עמ' 41) וסכומה הגיע בשנת הכספים 1982 ל-9.5 מיליון שקל ובשנת 1983 ל-33.7 מיליון שקל. עמלה זו נרשמת בין התשלומים שמבצעת הקרן הפנימית לביטוח רכוש הממשלה, שאינם באים לידי ביטוי בתקציב המדינה (ראה בדו"ח זה, עמ' 39).

לדעת הביקורת העלות של שירותי עבודה, שהממשלה קונה כתחליף להעסקת כוח אדם שלה, חייבת לקבל ביטוי ברור בתקציב המדינה.

סובסידיות

ההוצאה על סובסידיות בשנת הכספים 1983 הסתכמה ב-97.6 מיליארד שקל, כמפורט בטבלה להלן. משקלה הריאלי של הוצאה זו גדול במידה ניכרת מחלקה הייחסי בהוצאה הנומיןלית בתקציב, כמסביר לעיל.

התקציב המקורי לשנת הכספים 1983 התבסס על מדיניות של רמה קבועה של שיעורי הסובסידיה במשך כל שנת הכספים. מדיניות העלאת המחירים בשיעורים של 5% לחודש בלבד, אשר הופעלה עד לחודש אוקטובר 1983, הביאה בפועל להגדלת שיעור הסובסידיה במצרכי היסוד.

את השינויים בעומק התמיכה ניתן לראות בהשוואת שיעורי הסובסידיה בחודש ספטמבר 1983 לעומת חודש אוקטובר 1982. לפי חישובי אגף התקציבים⁽¹¹⁾, עומק הסובסידיה בעופות קפואים עלה מ-73%-ל-87%, בלחם מ-136%-ל-150%, בתלב מ-67%-ל-80%, בשמן מ-58%-ל-86% ובביצים מ-84%-ל-104%.

החל מאוקטובר 1983 ננקטה מדיניות שנועדה לבלום את ההדרדרות במאזן התשלומים. באותו חודש הועלו מחיריהם של המצרכים המסובסדים ב-50%, ועומק הסובסידיה ירד לסביבות 50% לגבי חלב ביצים ועוף קפוא, ולכ-120% בלחם. בכל אחד מהחודשים הבאים הועלו המחירים בשיעורים שונים מתוך מטרה למנוע העמקת הסכסוד במוצרים.

העלייה הכוללת בהוצאה על סובסידיות לחמרי גלם מתייחסת בעיקר לסובסידיה למספוא. בתקציב המקורי לא נכללה כל הקצבה למטרה זו, בהתאם למדיניות שהוצגה בדברי ההסבר להצעת התקציב, שלפיה לא יסובסדו חמרי גלם כגון המספוא. במהלך השנה תוקצבה הרשאה למטרה זו בסך של 3.5 מיליארד שקל, אשר נוצלה במלואה (בשנת הכספים 1982 הייתה ההוצאה בסך של 633 מיליון שקל).

(11) חישובים אלה מציגים את היחס בין הסובסידיה לבין הפדיון לסיטונאי. בעבר נהג אגף התקציבים לפרסם חישובים של היחס בין הסובסידיה לבין המחיר לצרכן. נוסחה אחרת ויותר בהירה לחישוב עומק הסובסידיה היא לפי היחס בין הסובסידיה לעלות התחשיבית המוכרת של המוצר או של השירות. החישובים כוללים את הסובסידיה לתוצרת ענפי הרפת והלול הגלומה בסובסידיה למספוא. החישובים לגבי לחם ושמן אינם כוללים את הסובסידיות לחומרי הגלם.

למעשה משקפים נתונים אלה רק באופן חלקי את העמקת הסובסידיות. ביוני 1983 הנהיגה הממשלה חובת הפקדה על מוצרי יבוא רבים, בשיעור של 15%. ניתן לראות בחובת ההפקדה, וכן באמצעים תקציביים-מינהליים אחרים שהנהיגה הממשלה לשם ייקור הייבוא, כמקביל לאמצעים שהונהגו קודם לכן לתמיכה בייצוא, תחליף לפיחות רשמי של השקל. חמרי גלם, לרבות נפט גלמי, מספוא וחיתסה, פטורים מחובת ההפקדה על הייבוא. בעובדה שחומרי גלם אלה נקנים לפי השער היציג של מטבע חוץ, הנמוך מהשער האפקטיבי לייצוא ולחלק מהייבוא, ניתן לראות אלמנט של סכסוד עקיף נוסף של התוצרת המופקת מחומרי גלם אלה.

בנוסף לכך הפעיל משרד האוצר בשנה הנסקרת קרן למתן אשראי מכספי האוצר מחוץ למסגרת התקציב, לייבואני המספוא, בהיקף של 400 מיליון שקל.

טבלה 3

תמיכות במחירי מצרכים, שירותים ותשומות ייצור* בשנות הכספים 1982-1983 (במיליוני שקלים)

השינוי ב-%	הוצאה למעשה		הרשאה		
	1982	1983	בתקציב המתוקן	בתקציב המקורי	
135	4,312	10,130	10,125	7,140	תמיכה במחירי מצרכי יסוד
218	1,444	4,600	4,900	2,865	חלב ומוצרייו
233	2,024	6,748	6,900	4,340	ביצים
174	1,446	3,965	4,250	3,365	עוף קפוא
257	719	2,573	2,800	1,940	לחם
					שמן ומרגרינה
181	9,945	28,016	28,975	19,650	ס"ה
					החשבון המסחרי
					(בעיקר מספוא, פולי סויה,
357	1,621	7,415	7,254	1,970	חיטה ובשר קפוא)
314	5,937	24,629	26,797	12,012	תחבורה
17	3,095	3,650	3,650	—	חשמל
95	2,054	4,024	4,270	2,500	מים
272	1,112	4,146	4,769	1,757	הבטחת הכנסה לחקלאים
238	333	1,126	1,325	10,387	תמיכות אחרות***
218	14,152	44,990	48,065	28,626	ס"ה
141	10,177	24,549	11,542	10,042	קרן ההשוואה למחירי הדלק
184	34,274	97,555	88,582	58,318	ס"ה
					מזה: הוצאה המותנית בהכנסה
	(8,603)	(23,430)	(10,042)	(10,042)	בקרן ההשוואה למחירי דלק

- * בטבלה זו נעשו שינויים בסיווג הסובסידיות לעומת זה שבטבלה 2 לעיל, המבוסס על סיווג האוצר. בטבלה 2 נכללו "תמיכות והחזרים לתחבורה" ו"השתתפות בתקציב הרכבת" בהוצאות המשרדים הכלכליים ואילו בטבלה זו הן כלולות בסובסידיה לתחבורה.
- ** כולל סכום של 1.77 מיליארד שקל שקוזז בדו"ח האוצר מההוצאה הרשומה למטרה זו. המדובר בהכנסה מההיטל על בשר קפוא מיובא. מאחר שהכנסה זו לא תוקצבה בהכנסה מיועדת, לא היה מקום לזקוף הכנסה זו כהפחתה מההוצאה, אלא מן הראוי היה לזקוף אותה להכנסות המדינה הכלליות.
- *** כולל דורבה בסך 9.5 מיליארד שקל.

סובסידיה למים⁽¹²⁾

עלות הפקת המים שונה במפעלי המים השונים, בהתאם לקירבה למקורות המים והתנאים האחרים הקשורים בהפקת המים. כדי לגשר על הפערים במחירי המים באזורים שונים, הנובעים מעלות

(12) ראה בעניין זה דו"ח שנתי 33, עמ' 13.

הפקתם, נקבעה כחוק המים, התשי"ט-1959 מערכת נוקשה של פיקוח ממשלתי ופרלמנטרי על קביעת מחירי המים. ניתנת סובסידיה למים שהפקתם יקרה ואילו מפעלי מים שעלות הפקתם נמוכה יחסית משלמים היטל לקרן האיוון, שהוקמה על פי החוק לצורך זה. ככל שנקבע מחיר נמוך יותר למים, גדל מספר המפעלים המקבלים סובסידיה, וקטן מספר המפעלים המשלמים היטלים.

בשנים האחרונות חלו מספר שינויים במערכת מחירי המים: הונהגו מחירים דיפרנציאליים למים לחקלאות לפי עונות השנה, והוצמדו מחירי המים לשינויים בתעריפי החשמל.

תהליך אישור התעריפים נמשך כארבעה חודשים וכולל את השלבים הבאים:

- (א) דיון במועצת המים, והגשת המלצות המועצה לשר החקלאות;
- (ב) הפקדת התקנות לעיון הציבור;
- (ג) דיון בהתנגדויות הציבור בוועדות משנה של מועצת המים, ומתן המלצות לשר;
- (ד) סיכום המדיניות על ידי השר והגשת התקנות לוועדת המשנה המשותפת של ועדת הכלכלה ווועדת הכספים של הכנסת לענייני מים (להלן - ועדת המים);
- (ה) דיון ואישור התקנות בוועדת המים.
- (ו) פרסום ברשומות.

2. העלאת מחירי המים כתוצאה משינויים בתעריפי החשמל לשאיבת מים, אינה מתבצעת בהליך אוטומטי. גם לעניין זה נדרש אישור של ועדת המים, והתעריפים תקפים רק מיום פרסומם ברשומות. ועדת המים יכולה לאשר תעריפי מים חדשים רק אחרי שאושרו תעריפי החשמל, שאותם מעלים בדרך כלל למפרע. התהליך הזה נמשך כחדשיים.

עקב ההליכים המתוארים נוצר פיגור בעדכון תעריפי המים, הגורר אחריו הגדלת הסובסידיה למים ללא קשר למה שנקבע בתקציב המדינה.

מחיר המים ירד בשנת הכספים 1983, מ-9.2 סנט למטר מעוקב (סנט/מ³) באפריל 1983, ל-6.3 סנט/מ³ במאוס 1984. לפי חישובי אגף התקציבים הגיע עומק הסכסוד הממשלתי הממוצע בשנת הכספים 1983 ל-100% - 80% ממחיר המים לצרכן. במשך שנת הכספים 1984 ירד מחיר המים בדצמבר 1984 עד ל-3.7 סנט/מ³, ועומק הסובסידיה הגיע באותו מועד, לפי חישובי אגף התקציבים, עד כדי 300%. חישובים אלו אינם כוללים את התמיכה העקיפה באמצעות הסובסידיה לחשמל.

עידוד הייצוא

ההוצאה בסעיף "פיתוח שווקים לייצוא" הסתכמה בשנה הנסקרת ב-35.3 מיליארד שקל, לעומת 8.8 מיליארד שקל בשנת הכספים 1982.

ביטוח שער לייצואנים

החל ביולי 1981 מפעילה הממשלה, באמצעות החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן - החברה), תכנית של ביטוח שער, שנועדה לבטח יצואנים מפני שחיקת הערך של תמורות הייצוא במטבע חוץ, עקב הפער שבין קצב הפיחות של המטבע הישראלי לבין קצב עליית המחירים בארץ. הממשלה קיבלה על עצמה לתת לחברה את הסכומים הדרושים לתשלום הפיצויים לייצואנים. החוזה בין הממשלה לבין החברה, שנחתם ביולי 1981, הוארך מאז בכל שנה.

התשלומים לייצואנים בגין הביטוח (להלן - הפיצוי) מחושבים על יסוד הערך המוסף של הייצוא, לפי הפער שבין שיעור הפיחות של המטבע הישראלי (כנגד סל מטבעות, שמפרסם בנק ישראל) לבין שיעור העלייה במדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). האוצר מכסה תשלומים אלה לחברה. בניכוי הפרמיה שהיא גובה מהייצואנים המבוטחים. פרמיה זו מחושבת אף היא על יסוד הערך המוסף של הייצוא ושיעורה אמור לייצג את רמת האינפלציה בארצות הייצוא. שיעורי הפרמיה נקבעים מראש על פי תחשיב שעורך משרד התעשייה והמסחר.

ההוצאה על ביטוח שער לייצואנים בשנה הנסקרת הייתה 33,669 מיליון שקל (2.459 מיליון דולר, לעומת 241.2 מיליון דולר בשנת הכספים 1982). הגידול בהיקף תשלום הפיצוי בשנה הנסקרת לעומת שנת הכספים 1982, נבע מהגורמים הבאים:

(א) ההאטה של קצב פירות השקל, שנמשכה, על פי מדיניות הממשלה, מאמצע שנת הכספים 1982 עד אמצע שנת הכספים 1983, כאשר מדד המחירים לצרכן עלה בקצב יותר מהיר, גררה הגדלה ניכרת של שיעור הפיצוי המגיע לייצואנים. מאחר שהפיצוי משולם לאחר תום כל רבעון, השפעתה התקציבית של האטת הפירות באה לידי ביטוי ברובה הגדול בשנת הכספים 1983.

(ב) בשנה הנסקרת הורחב מעגל הייצואנים שהצטרפו לתכנית ביטוח שער, בעיקר כתוצאה מהחלת התכנית גם על יצוא יהלומים.

(ג) לצורך קביעת שיעור הפיצוי בשנים 1981 ו-1982 נאמדה תקופת הייצור הממוצעת של מוצרי הייצוא ב-8 - 11 חודשים, וחישוב הפיצוי לייצואנים נעשה על יסוד השינויים במדד המחירים לצרכן ובמדד סל המטבעות, שחלו במשך תקופה זו. בשנת 1983 הוארך אומדן תקופת הייצור לצורך עניין זה ל-14 - 17 חודשים. שינוי זה בשיטת חישוב הפיצוי הגדיל את היקף הפיצויים ששולמו בשנת 1983. בתכנית ביטוח השער לשנת 1984 נקבעה תקופת ייצור משוערת, לצורך חישוב הפיצוי, של למעלה משנתיים.

מעקב אחר ממצאי ביקורת משנת 1983, על פעולות הנוגעות לביטוח שער לייצואנים (ראה דו"ח שנתי 34, עמודים ל"ו ו-ל"ז), העלה⁽¹³⁾:

1. על פי פוליסת הביטוח מתחייב הייצואן להחזיר לחברה אותו חלק מהפיצוי ששולם לו, המתייחס למשלוחי יצוא, שהתמורות בגינם לא התקבלו בארץ. בעקבות הביקורת בעניין זה, שנערכה ב-1982 (ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 75) העביר משרד התעשייה והמסחר לחברה מידע המצוי בידי בדבר תמורות יצוא שלא נתקבלו בארץ, כדי לסייע לה לגבות את הסכומים העודפים ששולמו לייצואנים. עד סוף 1984 תבעה החברה מהייצואנים על פי נתונים אלה, החזר פיצויים בעבור תמורות שלא הגיעו ארצה - בסך 290,000 דולר בגין שנת 1981 ו-444,000 דולר בגין שנת 1982; עד לאותו מועד גבתה החברה 90% מהסכומים שנתבעו.

2. בעקבות הביקורת שצויינה לעיל הודיע בזמנו משרד האוצר למשרד מבקר המדינה על תכנית, שלפיה ישולם הפיצוי לייצואנים רק לאחר שתמורות הייצוא הועברו ארצה (ראה דו"ח שנתי 34, עמ' ל"ז). בתכנית ביטוח שער לשנת 1984 נקבע, כי החל מ-1.4.84 תשלם החברה פיצוי לייצואנים רק עם הצגת ההוכחה על העברת תמורת הייצוא לארץ.

3. לצורך קביעת הערך המוסף, מוכפל ערך הייצוא של המבוטח בשיעור "ערך המימון", הנקבע על ידי בנק ישראל, על סמך הצהרת הייצואן⁽¹⁴⁾. "ערך המימון" מייצג את שיעורי התשומות המקומיות בערך הייצוא, ולכן הוא אמור לשקף את הערך המוסף. הייצואן מצהיר על התשומות המקומיות, הכוללות מבחינת המשק הלאומי גם מרכיב של מטבע חוץ. השימוש בשיעור ערך מוסף המבוסס על נתון זה גורם לפיכך להטייה כלפי מעלה בתשלום הפיצוי לייצואן.

ביוני 1983 הקים אגף התקציבים ועדה, שחברים בה נציגים של משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר ובנק ישראל, במטרה לחשב את המרכיב של מטבע חוץ, הכלול בתשומות המקומיות של הייצוא התעשייתי. ב-31.8.83 הגישה הוועדה דו"ח ובו מסקנה, שלפיה מרכיב מטבע חוץ הגלום בתשומות המקומיות הוא 30%.

הוועדה המליצה שבספטמבר 1983 יישלחו לייצואנים שאלונים, שבהם הם יידרשו לפרט את מרכיבי הוצאות הייצור שלהם, ושפירוט זה יוגש באישור רואה החשבון של המפעל. על יסוד שאלונים אלה ייקבע לכל יצואן שיעור הערך המוסף. עוד המליצה הוועדה, שהפיצוי לייצואנים במסגרת ביטוח שער, יחושב על פי השיעור החדש של הערך המוסף.

(13) הממצאים בנושא זה מסתמכים על הביקורת שנערכה בחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, ועל דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בחברה זו.

(14) בקשר עם אשאי מקרנות הייצוא.

הביקורת העלתה, שהמשרדים הנוגעים בדבר לא פעלו עד סוף ינואר 1985 ליישום המלצות הוועדה, אשר היו עשויות להקטין את ההיקף הכספי של תשלום הפיצוי לייצואנים. הייצואנים לא נדרשו לצרף להצהרותיהם, בדבר הרכב הוצאות הייצור, אישור של רואה חשבון. בינואר 1985 הודיע מנהל מחלקת האשראי בבנק ישראל, למשרד מבקר המדינה, כי כדי לחסל את העיוותים הקיימים בנושא חישוב הערך המוסף של הייצוא, לצורך תשלום פיצוי במסגרת ביטוח שער, רצוי שהחברה תבצע בעצמה בדיקה של הערך המוסף המפעלי, ללא הסתמכות על החישובים של בנק ישראל בשביל קרנות הייצוא, המתייחסים לערך המוסף של כל ענף כלכלי. הצעה זו טרם הובאה לדיון משותף במשרדי האוצר, התעשייה והמסחר ובנק ישראל.

כאמור לעיל חל גידול רב בשנים האחרונות בהוצאה התקציבית על ביטוח שער לייצואנים. נוכח העיוותים שעליהם עמדה הביקורת בדו"ח זה ובדו"חות קודמים, מן הראוי לבחון באיזו מידה משיגה תכנית זו את התוצאות הרצויות מבחינת המשק הלאומי.

סכסוד אשראי והוזלת ריבית

בסעיף "סכסוד אשראי והוזלת ריבית" מתוקצבים סכומים גדולים בעיקר לכיסוי הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן ולשער המטבע בגין הלוואות מוכוונות, שניתנו מחוץ למסגרת התקציב לענפי המשק (תעשייה, חקלאות, תחבורה ותיירות), לשיכון ולמטרות אחרות.

במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה ניתנו הלוואות מסובסדות בהיקף גדול מאז שנות הששים ועד לשנת 1979; באותה שנה החליטה הממשלה שלא לאשר עוד הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק. מאז ניתנו הלוואות בביטוח הצמדה בסכומים מצומצמים, בכפיפות להוראה הנכללת בחוקי התקציב החל משנת 1977. כתוצאה מכך, מצבת ההתחייבויות בגין ביטוח הצמדה – וההוצאה בסעיף סכסוד אשראי – מצטמצמת בהדרגה במונחים ריאליים. אולם סעיף זה איננו משקף את הסובסידיות לאשראי הגלומות בהלוואות מכספי תקציב המדינה הניתנות בלא הצמדה, ובאלה הניתנות בהצמדה, אך בריבית הנמוכה משיעורי הריבית שבהם מגייס האוצר מילות למימון התקציב.

בסעיף זה נרשם סך של 1,052 מיליון שקל בשנת 1983 ו-483 מיליון שקל בשנת 1982 (ראה דו"ח שנתי 34, עמ' מ"ז), ששילם האוצר לקופות גמל לקיצבה כתוספת בשיעור של 1/2% לריבית על אגרות חוב המונפקות להן (ראה בדו"ח שנתי 32, עמ' 109). סכומים אלה נוקפו לתכנית "מענקים בתכניות חסכון" בסעיף סכסוד אשראי, במקום שייזקף לסעיף "תשלום ריבית".

להלן טבלה המפרטת את התקציב ואת ההוצאה למעשה בסעיף סכסוד אשראי והוזלת ריבית בשנות הכספים 1982 ו-1983 (במיליוני שקלים):

1982	1983	
20,000	46,000	תקציב מתוקן
		הוצאה למעשה:
		ביטוח הצמדה למדד ולשער המטבע
15,173	34,095	לענפי משק
3,935	7,654	לשיכון
° 1,215	° 4,724	מענקים בתכניות חסכון מאושרות
20,323	46,473	ס"ה

• כולל סך של 483 מיליון שקל ב-1982 וסך של 1,052 מיליון שקל ב-1983, שנוקף בטעות לפריט זה (ראה לעיל).

תשלום חובות

ההוצאה לשנת הכספים 1983 על תשלום חובות פנים וחובות חוץ של המדינה - קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע - הסתכמה, לפי הרשום בדו"ח האוצר, כ-756.1 מיליארד שקל, כמפורט בטבלה שלהלן.

ההוצאה למעשה בגין תשלום חובות הייתה נמוכה ב-23 מיליארד שקל מההרשאה המתוקנת. לפי הרשום בדו"ח האוצר, ההוצאה על תשלום קרן הייתה נמוכה מההרשאה להוצאה בסעיף זה ב-132 מיליארד שקל, וההוצאה על תשלום ריבית הייתה גבוהה מההרשאה להוצאה בסעיף זה ב-109 מיליארד שקל. הדבר נובע מכך שתשלומי הפרשי הצמדה בגין המקדמות מבנק ישראל בסך של 123 מיליארד שקל נרשמו בטעות בסעיף תשלום ריבית ולא בסעיף תשלום קרן. בנוסף לכך, סך של 76 מיליון שקל המהווים תשלומי קרן בגין מקדמות אלה לא נרשמו כלל בדו"ח האוצר לשנה הנסקרת. העלייה הגדולה בשנת הכספים 1983 בסעיפי תשלום חובות קרן וריבית נובעת, בעיקרה, מתשלומי קרן וריבית על מקדמות בנק ישראל. בחוק התקציב לשנת הכספים 1984, התשלומים לבנק ישראל על חשבון קרן וריבית מתוקצבים כחלק נפרד בתקציב.

טבלה 4

התקציב לתשלום חובות בשנות הכספים 1983 וההוצאה למעשה ב-1982 וב-1983 (במיליארדי שקלים)

תשלומים	תקציב מקורי	תוספות לתקציב*	תקציב מתוקן	הוצאה למעשה	הפרש בין התקציב המתוקן וההוצאה למעשה	הוצאה למעשה ב-1982
על חשבון מילוות פנים:						
קרן	145.5	120.2	265.7	141.7	124.0	52.6
ריבית	129.5	208.8	338.3	455.7	(-)117.4	56.4
ס"ה	275.0	329.0	604.0	597.4	6.6	109.0
על חשבון מילוות חוץ:						
קרן	48.0	16.3	64.3	56.5	7.8	24.7
ריבית	66.0	44.7	110.7	102.2	8.5	34.8
ס"ה	114.0	61.0	175.0	158.7	16.3	59.5
ס"ה תשלומים:						
קרן	193.5	136.5	330.0	198.2	131.8	77.3
ריבית	195.5	253.5	449.0	557.9	(-)108.9	91.2
ס"ה	389.0	390.0	779.0	756.1	22.9	168.5
הוצאה על הפרשי שערך**						
	—	—	—	—	—	3.0
ס"ה	389.0	390.0	779.0	756.1	22.9	171.5

* תוספת בסך 44.7 מיליארד שקל על פי סעיף 3 לחוק התקציב, ובסך של 345.3 מיליארד שקל לפי חוק התקציב הנוסף.

** הפרשי שערך נטו על הזכויות וההתחייבויות השוטפות של המדינה, נזקפו ב-1983 לסעיף "הכנסות שונות", בסכום של 54.5 מיליארד שקל. בעניין זקיפה זו ראה בפרק על מאון המדינה עמ' סג.

פירוט התשלומים על חשבון מילואות פנים ועל חשבון מילואות חוץ בשנת הכספים 1983
(במיליוני שקלים)

ס"ה 1982	ס"ה 1983	קרן	ריבית	
ע"ה מילואות פנים				
45,600	160,238	° 102,760	57,478	אגרות חוב והפקדות של בנקים
11,800	48,311	28,731	19,580	(כולל תכניות חסכון)
				מילואות מדינה
34,600	214,645	5,440	°° 209,205	מוסדות ממלכתיים (בעיקר מיקדמות
16,800	157,405	—	157,405	ארוכות מועד מבנק ישראל)
200	16,782	4,734	12,048	מיקדמות ארציות מבנק ישראל
				אשראי במטבע מקומי ובמטבע זר
109,000	597,381	141,665	455,716	ס"ה
ע"ה מילואות חוץ				
29,800	103,416	22,307	81,109	מדינות חוץ ומוסדות בין-לאומיים
9,800	15,067	10,622	4,445	מילואות העצמאות והפיתוח °°°
14,100	36,383	22,900	13,483	בנקים בארץ
5,800	3,857	647	3,210	בנקים בחוץ לארץ (כולל הפקדות שונות)
59,500	158,723	56,476	102,247	ס"ה

- ° סך של 13.5 מיליארד שקל נרשם בסעיף תשלום חובות - קרן, בעקבות הסכם שנעשה בין החשב הכללי לבנקים למשכנתאות, שלפיו נהפכו התחייבויות של האוצר במסגרת כמה הסדרי ביטוח הצמדה, לפקדונות של הבנקים באוצר, בתנאים חדשים, במקביל לרישום החשבונאי של ההוצאה לסילוק ההתחייבויות, נרשמה בסעיף "הכנסות מאמיסיות והפקדות" הפקדה חוזרת מידית על ידי הבנקים באוצר של אותם סכומים. ביקורת בנושא זה ראה בדו"ח שנתי 34, עמ' 8.
- °° מתוך סכום זה, סך של 123 מיליארד שקל נזקף לסעיף תשלום ריבית במקום לתשלום קרן (ראה לעיל).
- °°° נתונים אלה משקפים תשלומים שנעשו בארץ בלבד ואילו התשלומים שבוצעו בחוץ לארץ קוזזו כנגד תקבולים ממכירת אג"ח חדשות (ראה בדו"ח זה בפרק על גיוס הון באמצעות מילואות העצמאות והפיתוח).

ההכנסה

בתקציב המקורי לשנת הכספים 1983 הסתכם אומדן ההכנסה הרגילה וההכנסה לכיסוי תקציב הפיתוח ותשלום חובות בכ- 1,008 מיליארד שקל. בתקציב תוכנן גרעון שנאמד בכ- 116 מיליארד שקל; לכיסוי הגרעון נכללה באומדן מקדמה מבנק ישראל באותו סכום. במשך שנת הכספים 1983 הוגשו לאישור הכנסת שני אומדנים נוספים:

1. התוספת לאומדן מדצמבר 1983 על פי סעיף 3 לחוק התקציב, בסך של כ- 284.6 מיליארד שקל (כ- 56% תקבולים שוטפים ו- 44% תקבולים ממילואות וחשבון הון).
2. בחוק תקציב נוסף ממאוס 1984 אישרה הכנסת אומדן נוסף, ובו הקטנה נטו בסך של כ- 5.7 מיליארד שקל של האומדן הקודם. כ- 8.7 מיליארד שקל מהווים הקטנת התקבולים השוטפים (כ- 6.1 מיליארד שקל הגדלה בסעיפי הכנסות ממיסים, דמי רישיונות ושירותים וכ- 14.8 מיליארד שקל הקטנת ההכנסה מריבית ושונות); וכ- 3 מיליארד שקל הגדלה נטו בתקבולים ממילואות וחשבון הון (גידול בסעיפים הכנסות מאגירות חוב והפקדות בכ- 3.5 מיליארד שקל, תוספת למילווה מהביטוח

הלאומי בכ-10 מיליארד שקל והקטנה של החזר השקעות והלוואות הממשלה בכ-10.4 מיליארד שקל).

כלל ההכנסה הרשומה בדו"ח האוצר, להוציא המיקדמה מבנק ישראל וההכנסה המיועדת, הסתכמה ב-1,318.4 מיליארד שקל והיא הייתה גבוהה ב-179% בערכים נומינליים מההכנסה בשנת הכספים 1982. לפי חישובי אגף החשב הכללי, הייתה ירידה של 4%, במחירים קבועים, בהיקף ההכנסה המקומית בתקציב.

בטבלה בעמוד הבא מובא פירוט ההכנסה למעשה בשנת הכספים 1983, בהשוואה לאומדן המקורי והמתוקן, ובהשוואה להכנסה בשנת הכספים 1982, לפי דו"ח האוצר.

תקבולים שוטפים

ההכנסה ממסים ומתשלומי חובה הייתה נמוכה ב-27.2 מיליארד שקל מהאומדן המתוקן.

בשנת 1983 לא הגישה נציבות מס הכנסה ומס רכוש מאזן חשבונאי עם התאמה לחשבונות הכספיים של החשב הכללי. אי הגשת הדו"ח על ידי נציבות מס הכנסה נובעת משיטות רישום שונות בספרי החשבונות של אגף החשב הכללי ושל נציבות מס הכנסה. באגף החשב הכללי הרישום הוא על בסיס מזומנים ועל סמך הזיכויים בבנק ישראל ובבנק הדואר, בעוד שבנציבות מס הכנסה הרישום הוא על בסיס מצטבר, כולל סכומים שנרשמו במערכת הממוחשבת, וכיניהם סכומים שעדיין לא הועברו לחשבונות הבנק של הנציבות. לנציבות מס הכנסה אין דיווח חשבונאי והתאמה בין ספריה לספרי החשב הכללי, לכן רשם החשב הכללי בדו"ח האוצר את כל סכום ההכנסה שקיבל באמצעות נציבות מס הכנסה ומס רכוש בשנה הנסקרת בסעיף הכנסה אחד בלבד - מס הכנסה - בלי להתייחס כלל לשבעת הסעיפים האחרים שעליהם מופקדת הנציבות.

ההכנסות ממסים עקיפים הרשומות בדו"ח ביצוע התקציב, נרשמו, לפי הסברי אגף החשב הכללי, לאחר התאמה בין ספרי אגף המכס לחשבון המכס באגף החשב הכללי. אולם בכל הנוגע לפירוט ההכנסה בסעיפי ההכנסה השונים, נמצאו הפרשים גדולים בין הנתונים שמסרה חשבות אגף המכס למשרד מבקר המדינה, לכין הנתונים המופיעים בדו"ח האוצר על ביצוע התקציב.

בסעיף הכנסות מריבית ושונות כלול סך של כ-54.5 מיליארד שקל המייצג הפרשי שיערוך נטו של כל היחסות הנקובות במטבע חוץ במאזן השוטף. עקב הכללת סכום זה גדול סך הביצוע של התקבולים השונים במסגרת התקציב הדגיל מהאומדן המתוקן, שבו לא הוכאו כחשבון הפרשי שיערוך. (פירוט הפרשי השיערוך ראה בדו"ח זה, עמ' סג).

תקבולים ממילואות וחשבון הון

התקבולים מאיגרות חוב ומהפקדות, בסך של כ-158 מיליארד שקל, הם:

(א) תקבולים מאיגרות חוב שהונפקו על ידי מוסדות כספיים שתמורתן הופקדה באוצר בסך של 122.2 מיליארד שקל. מתוך סכום זה הופחת סך של כ-27.8 מיליארד שקל, לשם זקיפתו כהכנסה מיועדת ב-3 סעיפים בתקציב הפיתוח, בעיקר בסעיף השיכון (בסך של כ-23 מיליארד שקל), ול-4 סעיפים בתקציב הרגיל;

(ב) כ-39.8 מיליארד שקל מהפצת איגרות חוב של המדינה;

(ג) כ-24 מיליארד שקל כספי תוכניות חסכון, שהבנקים הפקידו אצל החשב הכללי.

התקבולים ממילואות וממענקים מממשלת ארה"ב, ממילואי העצמאות והפיתוח, מבנקים וממקורות חוץ נוספים הסתכמו ב-313.3 מיליארד שקל. מתוך סכום התקבולים ממילואות מבנקים הופחת סך של 16.3 מיליארד שקל, אשר נזקף כהכנסה מיועדת בסעיף הוצאה - בעיקר למימון הוצאה בסך של 12.4 מיליארד שקל לרכישת מטוסי נוסעים לשם העמדתם לרשות חברת אל-על.

בשנה הנסקרת לא נרשמה בדו"ח ביצוע התקציב כל הכנסה בסעיף "הכנסות ע"ח השתתפות בהשקעות תקשורת", שבו נקבע אומדן מתוקן בסך של כ-7.4 מיליארד שקל. בעקבות הקמתה של בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, בפברואר 1984, לא נסגרו ספרי משרד התקשורת ליום

ההכנסה בשנת הכספים 1983: האומדן, ההכנסה למעשה והשוואה להכנסה בשנת הכספים 1982 (במיליארדי שקלים)

השינוי בהכנסה למעשה ב־1983 לעומת 1982		ההכנסה למעשה					
ב־% מנוכי מדד ^א	ב־%	במיליארדי שקלים	לעומת האומדן המתוקן	לפי דו"ח האוצר	האומדן המתוקן	האומדן בחוק התקציב	
(-)5.1	165	451.6	(-)27.2	725.1	752.3	586.2	תקבולים שוטפים מיסים, דמי רשיונות ושירותים הכנסות מריבית ושונות
(-)25.3	130	54.9	71.8	97.1	25.3	40.6	
(-)8.0	160	506.5	44.6	822.2	777.6	626.8	
33.3	232	207.7	11.8	297.0	285.2	178.3	תקבולים ממילווה וחשבון הון מילווה ומענקים בחוץ לארץ מילווה בארץ: איגרות חוב והפקדות מהמוסד לביטוח לאומי גביות והכנסות אחרות
12.6	196	104.8	(-)9.6	158.4	168.0	164.5	
57.5	275	24.2	(-)0.9	33.0	33.9	18.9	
(-)74.7	44	2.4	(-)14.1	7.8	21.9	19.3	
24.1	216	339.1	(-)12.8	496.2	509.0	381.0	
2.9	179	845.6	31.8	1,318.4	1,286.6	1,007.8	ס"ה כולל, פרט למקדמה מבנק ישראל מקדמה מבנק ישראל
		466.0	(-)78.3	508.9	587.2	116.2	

^א מדד המחירים לצרכן בשנת הכספים 1983 היה גבוה ב־173.8% בממוצע מרמתו בשנת הכספים 1982. השער היציג של הדולר בשקלים בשנת הכספים 1983 היה גבוה ב־174.1% בממוצע מרמתו בשנת הכספים 1982. החישוב נעשה לפי עליה בשיעור של 174% בממוצע.

31.3.84 בדו"ח ביצוע התקציב נרשמה יתרת המשיכה מהחשב הכללי כביצוע התקציב בסעיף השקעות בתקשורת, ולא נרשמה כל הכנסה של המדינה בגין החזר השקעות המדינה במפעלי התקשורת.

הגרעון בתקציב

להלן טבלה המפרטת את מרכיבי הגרעון בתקציב בשנת הכספים 1983 ואת כיסוייו באמצעות המיקדמה מבנק ישראל. בדו"ח האוצר, שבו כלולה המיקדמה במסגרת התקבולים, רשום עודף תקבולים על תשלומים בסך של 43 מיליארד שקל.

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1983, לעומת התקציב המקורי והתקציב המתוקן* (במיליארדי שקלים)

ההפרש בין הביצוע לבין התקציב המתוקן	ביצוע התקציב	תקציב מתוקן	תוספת לתקציב	תקציב מקורי	
					תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון: תקבולים תשלומים
31.7	1,318.3	1,286.6	278.8	1,007.8	
149.1	1,784.1	1,933.2	809.2	1,124.0	
					גרעון
180.8	465.8	646.6	530.4	116.2	
					כיסוי הגרעון:
78.3	508.9	587.2	471.0	116.2	מיקדמה מבנק ישראל
102.5	(-)43.1	59.4	59.4	—	מקורות אחרים***
180.8	465.8	646.6	530.4	116.2	

* למעט הוצאה מותנית בהכנסה.
 ** חוק התקציב הנוסף (בסכום של 432.5 מיליארד שקל), הגדלת התקציב על פי סעיף 3 (בסך של 317.3 מיליארד שקל) והעברת עודפי הרשאה מהשנה הקודמת (בסך של 61.2 מיליארד שקל), בניכוי הפחתות שנעשו באישורים תקציביים (בסך של 1.8 מיליארד שקל). העברת עודפי הרשאה אינה כרוכה בהגדלת תחזית התקבולים בתקציב.
 *** הגדלת התחייבויות שוטפות והקטנת נכסים פיננסיים שוטפים, או להיפך (-).

ההוצאה הייתה נמוכה ב-149 מיליארד שקל, לפי דו"ח האוצר, מההרשאה המתוקנת. רוב עודפי ההרשאה היו בהקצבה לרכש בחו"ל בתקציב הבטחון. עודף התקבולים על אומדן התקבולים, בסך של ב-32 מיליארד שקל, נבע בעיקר מעודפים בסעיפי התקבולים ממענק הסיוע מארה"ב וממילווה במטבע חוץ מבנקים, וכן מזקיפתם לתקציב של הפרשי שיערוך נטו בגין נכסים והתחייבויות פיננסיים שוטפים, אשר לא נכללו בתחזית התקבולים; לעומת זאת נרשמו גרעונות בסעיפי הכנסה ממסים. הגרעון בפועל, לפני המיקדמה מבנק ישראל, היה נמוך ב-181 מיליארד שקל בקירוב מהגרעון המתוקצב, שהיה בהיקף גדול מאוד - כשליש מכלל תקציב ההוצאה.

בנק ישראל מסייע לממשלה במימון גרעונה במשך שנת הכספים באמצעות מקדמות ארעיות הניתנות על פי סעיף 45 (א) בחוק בנק ישראל⁽¹⁵⁾.

לפי הסברי החשב הכללי, בנק ישראל מפקח על כך שסך כל משיכות היתר של החשב הכללי ושל משרדי הממשלה מחשבוניותיהם בבנק ישראל, לא יחרגו מהמסגרת הנקבעת על פי הסעיף האמור, לגבי המיקדמות הארעיות. חוק התקציב מסמך את הממשלה לקבל מבנק ישראל מיקדמה ארוכת מועד⁽¹⁶⁾. מיקדמה זו היא הלוואה לזמן ארוך, הכוללת בצד ההכנסות של התקציב: באמצעותה מוקטן חוב הממשלה לבנק ישראל בגין המיקדמות הארעיות, שעל פי החוק חייבות להיפרע עד תום שנת הכספים.

בתקציב המקורי לשנת הכספים 1983 הועמד סכום המיקדמה ארוכת מועד, שהממשלה רשאית לקבל מבנק ישראל, על סך 116.2 מיליארד שקל. סכום זה הוגדל על פי סעיף 3 בחוק התקציב (ראה לעיל, עמ' כז) לסך 148.9 מיליארד שקלים, ובתקציב הנוסף, שהוגש ואושר סמוך לתום שנת הכספים במאוס 1984, הוגדל הסכום ב-438.2 מיליארד שקלים, לסך הכולל של 587.2 מיליארד שקלים.

בשנת הכספים 1983 הוסכם להראשונה על מתן מיקדמה ארוכת מועד לפני תום שנת הכספים, וזו ניתנה בסך 148.9 מיליארד שקלים ב-30.12.83. ועדת הכספים של הכנסת אישרה את תנאיה ב-10.1.84.

בסוף שנת הכספים ערכו הממשלה והבנק הסכם, שלפיו קיבלה הממשלה מיקדמה ארוכת מועד נוספת: במסגרת הסכם זה נטלה הממשלה סך 360 מיליארד שקלים, כך שסך המקדמות ארוכות המועד שהיא קיבלה בשנת הכספים 1983 הגיע ל-508.9 מיליארד שקלים. המיקדמה - קרן וריבית - צמודה לסל מטבעות שהרכבו נקבע בהסכם, ונושאת ריבית בשיעור 8% לשנה.

היקף ההזרמה של אמצעי תשלום למשק⁽¹⁷⁾ בביצוע התקציב לשנת הכספים 1983 הסתכם, לפי חישוב של אגף החשב הכללי⁽¹⁸⁾, ב-220 מיליארד שקל (לעומת 30 מיליארד שקל בשנת הכספים 1982⁽¹⁹⁾). ההזרמה נבעה מעודף ביקוש מקומי⁽²⁰⁾ של הממשלה בסך של 80 מיליארד שקל (לעומת 24 מיליארד שקל בשנת הכספים 1982): מרכישת מניות בנקאיות, בסך של 53 מיליארד שקל; מפדיון נטו של מיליונות פנים, בסך של 46 מיליארד שקל (לעומת ספיגה באמצעות גיוס הון נטו בסך של 15 מיליארד שקל בשנה הקודמת); וממתן אשראי נטו בסך של 41 מיליארד שקל (לעומת 21 מיליארד שקל בשנה הקודמת).

(15) "הבנק רשאי ליתן לממשלה מקדמות ארעיות למימון הוצאותיה, ובלבד שסך כל המקדמות לא יעלה על 20% מסך כל התקציב לשנת הכספים בה ניתנו המקדמות, למעט תקציב פיתוח ותקציב מפעלי תחבורה ודואר: מקדמות אלה יוחזרו לא יאוחר מתום אותה שנת הכספים".

(16) בחוק התקציב לשנת הכספים 1983 - סעיף 27.

(17) נתוני הזרמת אמצעי התשלום למשק אינם מושפעים מהתשלומים של הממשלה לבנק ישראל ושל בנק ישראל לממשלה.

(18) בדו"חות על הפעילות הכלכלית והקופתית של הממשלה, שמפיקה המחלקה לחשבוונאות ניהולית שבאגף החשב הכללי: ההגדרות של הזרמה ועודף ביקוש מקומי בדו"חות אלה שונות מההגדרות של אגף התקציבים. אחד ההבדלים הוא בשייך תשלומי הריבית בגין מיליונות פנים: תשלומים אלה, לרבות השתתפות הממשלה במענקים הניתנים לחוסכים בתכניות חסכון בנקאיות, כלולים בחישוב הפדיון (או הספיגה) נטו בגין מיליונות פנים, לפי שיטת הרישום של החשב הכללי. לפי הגדרות אגף התקציבים תשלומים אלה כלולים בביקוש המקומי של הממשלה (ראה גם להלן, עמ' פז).

(19) הנתונים במחירים שוטפים.

(20) על בסיס נתוני החשב הכללי, כולל ההוצאה לסכסוד אשראי, המוצגת בנפרד מעודף הביקוש המקומי בדו"חות האמורים.

ממצאים בדבר הליכי תקצוב, ביצוע התקציב והרישום בדו"ח האוצר

ליקויים בהגדלת ההרשאה על פי סעיף 3 לחוק התקציב

1. על פי סעיף 3 לחוק התקציב הגדילה ועדת הכספים של הכנסת את ההרשאה על פי הצעת הממשלה בסך של 317 מיליארד שקל לשם כיסוי התייקרויות (ראה לעיל).

(א) לפי הנחיות אגף התקציבים הוגדלה ההרשאה בדרך כלל בשיעור של 30% בהקצבות להוצאות במטבע חוץ, של 25% בהקצבות לשכר, ושל 24% בהקצבות לרכישות ולהוצאות פיתוח; שיעור אחרון זה לא נועד לכסות את מלוא שיעור התייקרויות מעבר לאומדן המקורי. הנחיות אלו קוימו בדרך כלל, אולם הביקורת העלתה כי עשרות רבות של פריטים – רובם ברמה של תקנות⁽²¹⁾ ומיעוטם אף ברמה של תכניות – הוגדלו בשיעורים של למעלה מ-100%, ועד כדי מאות אחוזים. הגדלות בשיעורים אלו איפשרו, בחלק מהמקרים, הגדלה ריאלית של ההוצאה בפריטים אלה מעבר לכיסוי ההתייקרויות.

(ב) במסגרת זו נוצרו גם שמונה הקצבות חדשות (לא כולל פריטים של דורכה פנימית בסעיפים שונים), כגון הקצבה בסך של 50 מיליון שקל ל"השתתפות בעלויות מימון הפרשי הצמדה וריבית" בסעיף "סכסוד אשראי".

(ג) במסגרת השינויים שהממשלה הגישה לאישור ועדת הכספים של הכנסת על פי סעיף 3, נכללו גם שינויים רבים, ובהיקף כספי גדול, אשר במהותם כפופים להוראות סעיף 9 לחוק התקציב, שעל פיהן יש לאשר הגדלות של ההרשאה להתחייב ושל ההוצאה המותנית בהכנסה, שינויים בתקציבי המפעלים העסקיים והעברות בין תכניות בתוך סעיף ראשי. בכמה סעיפים נעשו בדרך זו שינויים ריאליים.

2. בסעיף 3 לחוק התקציב מסוייג המונח "תקבול" כלהלן: "... למעט תקבול שלא נכלל בתחזית ומקורו במילווה או במענק ...". בין סעיפי ההכנסה החדשים שנכללו בתוספת לתחזית התקבולים, שעליה התבססה הגדלת ההרשאה, נכלל אחד – ההפקדה על הייבוא, בסכום של 8.9 מיליארד שקל – שלא היה מותר לשימוש לצורך זה, לפי הקריטריון האמור.

חריגות מההרשאה להוצאה

1. ההוצאה עלתה על ההרשאה, לפי הרישום בדו"ח האוצר, ב-10⁽²²⁾ מתוך 42 הסעיפים הראשיים בתקציב הרגיל, בסך כולל של 3.7 מיליארד שקל; וכן בשלושה מתוך 19 הסעיפים הראשיים בתקציב הפיתוח, בסך כולל של 534 מיליון שקל; ובחמישה מתוך תשעת הסעיפים של מפעלים עסקיים, בסך כולל של 606 מיליון שקל. רבות מהחריגות נבעו מהוצאות יתר שלא ניתן לדחותן, במיוחד בפריטי שכר.

החריגה הגדולה ביותר הייתה בסך של 3.3 מיליארד שקל (11%), בתקציב הרגיל של משרד הבריאות. זוהי השנה החמישית ברציפות שבה נוצרה חריגה ניכרת בסעיף זה. חריגה זו מתייחסת להרשאה להוצאה נטו, ואילו בייחס להרשאה הכוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה, הייתה חריגה של 377 מיליון שקל (פחות מ-1%) – רובו הגדול בפריטי שכר; יתרת: הגרעון מתייחסת לגביית הכנסות מיועדות בסכום הנמוך בכ-2.9 מיליארד שקל (17%) מהאומדן המתוקן. הביקורת העלתה שהחוב של קופות חולים בגין שירותי אשפוז וטיפול אמבולטורי בבתי חולים ממשלתיים היה כ-1.7

(21) שינויים ברמת התקנות אינם מובאים לידיעת ועדת הכספים.

(22) לא כולל חריגה בסך של 109 מיליון שקל בסעיף תשלום ריבית. לסעיף זה נזקפה בטעות הוצאה בסך של 123 מיליארד שקל.

מיליארד שקל; יתרת הגרעון, בסכום של למעלה מ-1 מיליארד שקל, נבעה מכך שהאומדן המתוקן של הכנסה מיועדת, שעליו התבססה ההרשאה להוצאה מותנית, היה אומדן יתר.

2. בסעיפים ראשיים שבהם לא נרשמה חריגה מההרשאה הכוללת, היו חריגות רבות מההרשאה ברמות של תחום פעולה, תכנית ותקנה. בתקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה, שבו נרשם עודף בשיעור כולל של פחות מ-1%, נרשמו חריגות בשיעורים של מאות אחוזים, במספר תכניות: בין השאר נרשמו חריגות, זו השנה השלישית ברציפות, בשלוש תכניות – לתכנון ולניהול בלשכות מחוזיות – בשיעורים שבין 430% ל-604%.

3. בשני מקרים נזקפה הוצאה לפריט של רורכה פנימית. מבקר המדינה העיר בעבר (בדו"ח שנתי 34, עמ' מ"ג), כי אין לזקוף שום הוצאה לפריט של רורכה, משום שסכום שלא אושרה חלוקתו למטרה מוגדרת על ידי הגופים המוסמכים לכך – אגף התקציבים, ובמידת הצורך ועדת הכספים – אין רשות לנצלו; מה גם שזקיפת הוצאות לפריטים הנושאים את השם רורכה אינה מזהה את המטרה של ההוצאות שבוצעו. באחד המקרים בשנה הנסקרת יש חומרה מיוחדת: כל סכום ההרשאה שהיה בפריט רורכה בתקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה חולק במהלך השנה, בהתאם לנהלי התקציב, לתכניות הוצאה בתקציב המשרד; בפריט זה רשומה איפוא הרשאה מתוקנת בסכום אפס. למרות זאת נזקפה לפריט זה הוצאה בסך של 282 מיליון שקל.

4. החשב הכללי מחייב את חשבי המשרדים להמציא לו, לאחר סוף שנת הכספים, הסברים בכתב על כל חריגה בשיעור של 10% ומעלה מההרשאה בתכניות התקציב. בניגוד לשנים קודמות, רוב חשבי המשרדים לא קיימו את הדרישה הזאת לגבי השנה הנסקרת: רק 11 מתוך 50 חשבונות מסדו הסברים, רובם באיחור ניכר. חשב משרד העבודה והרווחה לא התייחס בהסבריו לחריגות הגדולות בפריטי שכר שהיו בכמה תכניות בתקציב שעליו הוא מופקד.

מבקר המדינה עמד פעמים רבות בעבר על התופעה של חריגות מההרשאה שנקבעה על פי חוק התקציב, ועל הצורך לקבוע נהלים מחייבים לבחינת החריגות, תוך דיון בנסיבות שהביאו לכך, והסקת מסקנות לפי הצורך.

עקיפת התקציב

1. בשנות השבעים נהג משרד האוצר לעקוף את תקציב המדינה באופן מהותי ובהיקף גדול, באמצעות סמכויותיו לכוון את השימוש בכספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות⁽²³⁾, שאת הנפקתן הוא מאשר, ולעשות הסדרי ביטוח הצמדה, שהיה בהם משום הבטחת סובסידיה להון. בסוף שנות השבעים, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית של מבקר המדינה, נסתמו פרצות אלו במידה רבה: על פי חוקי התקציב החל משנת הכספים 1977, טעונים הסדרי ביטוח הצמדה מעל סכום מסוים אישורה המוקדם של ועדת הכספים; על הסדרים מתחת לסכום האמור חייב שר האוצר בדיווח לוועדה מדי ששה חודשים. האוצר חדל ב-1979 לאשר הסדרי ביטוח הצמדה כלליים לענפי המשק, והפעיל את הכוונת האמצעים בשוק ההון בעיקר באמצעות התקציב במקום מחוצה לו.

משרד מבקר המדינה בדק את הכוונתם בידי האוצר של כספי התמורה של אג"ח לא ממשלתיות בשנת הכספים 1983. לפי מסמכי אגף שוק ההון, הוא אישר הנפקתן של אג"ח לא ממשלתיות בהיקף של 113 מיליארד שקל. מתוך סכום זה, 91.2% חויב בהפקדה באגף החשב הכללי, ברובו הגדול למימון כללי של התקציב (בעיקר לגלגול החוב הפנימי של הממשלה ולמימון תקציב הפיתוח) ומיעוטם – כהכנסה מיועדת למתן הלוואות תקציביות. 5.4% (6.7 מיליארד שקל) אושר לצורך הלוואות מכוונות מחוץ למסגרת התקציב, דהיינו בכפוף להוראות אגף שוק ההון לגבי בחירת הלווים הזכאים להלוואות אלו, ולגבי תנאיהן: כ-5 מיליארד שקל נועד למימון הלוואות במסגרת שני הסדרים על פי חוזה שערכה הממשלה עם קואופרטיב אגד⁽²⁴⁾ 905 מיליון שקל נועד למתן הלוואות משלימות לזכאים להלוואות אפותיקאיות: 517 מיליון שקל נועד להלוואות למועצות אזוריות לרכישת אוטובוסים, ולהלוואות אחרות לרשויות מקומיות: ו-120 מיליון שקל נועד להלוואה למספנות ישראל בע"מ. אג"ח בסך של

(23) אגדות החוב מונפקות על ידי חברות בנות של בנקים, והן מיועדות לרכישה על ידי קופות גמל לסוגיהן, ועל ידי בנקים, במסגרת תכניות חסכון.

(24) ראה בדו"ח זה בפרק "ניהול ההרשאה להתחייב" עמ' 3.

4.25 מיליארד שקל (3.4%) רשומות במסמך של אגף שוק ההון כהנפקות חפשיית, אולם מתברר שגם השימוש בסכום זה היה כפוף בעיקרו להוראות האגף: סך של 3 מיליארד שקל נועד לשימוש זמני – בשלב ראשון לשלושה חודשים החל ממאי 1983 – בידי הבנקים, לשם רכישת מניות לא-בנקאיות בבורסה במטרה לבלום את מגמת הירידה החריפה בשעריהן⁽²⁵⁾. למעשה לא התאוששה הבורסה מהשפל שהתהווה בשנת 1983, והאגף אישר לבנקים המשך השימוש בסכום זה להחזקת מניות לא-בנקאיות. סכום של 550 מיליון שקל נועד למימון רכישת ציוד חקלאי מתוצרת מקומית, לפי הכוונת אגף התקציבים.

משרד האוצר אינו נוהג בדרך כלל להביא לידיעת הכנסת והציבור, באמצעות דברי ההסבר לתקציב או בדרך אחרת, את תכניותיו לגבי ההכוונה הממשלתית מחוץ למסגרת התקציב של אמצעים המגויסים בשוק ההון. יוצא מכלל זה הוא המידע שנתיב בדברי ההסבר לתקציב השיכון, במסגרת דברי ההסבר לתקציב המדינה לשנה הנסקרת, בדבר התכנית למימון הלוואות אפוזיקאיות, בסך של 13 מיליארד שקל, שלא במסגרת התקציב. לפי תכנית זו – אשר לא יצאה לפועל, כאמור – נועדו הלוואות האפוזיקאיות הבלתי מסובסדות להתבצע בלי תיווך ממשלתי, אך בכפוף לקריטריונים לזכאות, לתנאים ולהיקף שיקבעו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. ההסבר שנתיב כאמור בדבר תכנית זו מהווה דוגמה חיובית לגילוי נאות. לעומת זאת לא פרסם האוצר מידע בדבר הלוואות מוכוונות אחרות, כגון הלוואות האמורות ל"אגד", אף על פי שהממשלה התחייבה לפרוע בעבור אגד את הקדן והריבית של אחת הלוואות, ואת הריבית בגין השנייה.

לדעת הביקורת, במידה שהאוצר מחליט לכוון את השימוש באמצעים בשוק ההון במקום לאשר שימוש חופשי בהם, דרוש לקבוע קריטריונים שלפיהם ייקבע אילו הלוואות צריכות להיכלל בתקציב המדינה, ואילו ניתן לכוון מחוץ למסגרתו. מן הראוי שהאוצר יכלול בדברי ההסבר לתקציב את תכניותיו בדבר הקצאת אמצעים בשוק ההון, תוך מיון לפי ענפים והבחנה בין הלוואות שהממשלה מסבסדת, לבין אלו שאינן מסובסדות אלא מוכפפות לתנאים שהוא קובע; וכן בין כל אלו, לבין אמצעים שהוא מאשר לשימושם החופשי של הגופים המגייסים הון. כמו כן מן הראוי שהאוצר יגיש לכנסת מידע על הסדרים מיוחדים שהוא עושה בתחום זה, וכן שיגיש לאחר כל שנת כספים מידע על מימושו של תכנית אלו.

2. בשנה הנסקרת, כאמור, אישר אגף התקציבים לאגף החשב הכללי להפעיל מחוץ למסגרת התקציב קרן בסך 400 מיליון שקל למתן אשראי לייבואני מספוא.

דו"ח האוצר על ביצוע התקציב

כאמור, שר האוצר המציא למבקר המדינה את דו"ח האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1983 ב-13.12.83, דהיינו באיחור של חודשיים וחצי. במשך שלושת החודשים שקדמו לתאריך זה מסר אגף החשב הכללי למשרד מבקר המדינה דו"חות על ביצוע התקציב בחשבונות המשרדים, למעט ההוצאות שביצע אגף החשב הכללי. אגף החשב הכללי הסביר שהאיחור הגדול במסירת הדו"ח הכולל נבע מכמה סיבות:

1. החשב הכללי המשיך במאמצים להגיע לרמה נאותה של חשבונאות בעריכת הדו"ח (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 34, עמ' מ"ו), לאחר שבמשך שנים רבות הצביע מבקר המדינה על ליקויים חמורים בשיטות הנהוגות בחשבונות המשרדים, ובמיוחד באגף החשב הכללי עצמו. בין השאר הגביר אגף החשב הכללי את בדיקותיו לגבי עריכת התאמות בנק וזקיפת פעולות כספיות לחשבונות התקציב, להבדיל מחשבונות מעבר בלתי תקציביים. החשב הכללי הקפיד על כך, שהדו"ח של כל חשבונות על ביצוע התקציב יערך בד בבד עם המאזן שלה, וכן ערך את הדו"ח הכולל על ביצוע התקציב בד בבד עם המאזן השוטף של המדינה.

2. עיכובים בעריכת דו"חות נבעו גם מהסבת החשבונות למערכת מחשב חדשה, וכן ממחסור בכוח אדם מקצועי בחשבונות.

(25) ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 707.

בדו"ח האוצר לשנה הנסקרת נעדר לחלוטין דיווח על ביצוע התקציב של משרד התקשורת, המתקצב כמפעל עסקי בתקציב המדינה. בדו"ח האוצר נדשם רק סכום יתרת המשיכה של המשרד מהחשב הכללי, כהוצאה בסעיף "פיתוח מפעלי תקשורת". חשב המשרד הסביר כי לאחר העברת מערכת הטלקומוניקציה לחברת בזק, לקראת סוף שנת הכספים הנסקרת, לא נותרו בחשבות משרד התקשורת עובדים מקצועיים מיומנים המכירים את מערכת החשבונות במשרד. מצב דברים זה אינו מתקבל על דעת הביקורת.

הקיצוץ בתקציב המדינה לשנת הכספים 1984

בעקבות ההתפתחויות הכלכליות החמורות, שאירעו במשך בתקופה האחרונה, קיבלו ועדת השרים לענייני כלכלה והממשלה, לקראת הכנת התקציב לשנת הכספים 1984 שורה של החלטות בדבר קיצוצים בתקציבי משרדי הממשלה. כמועד סיכום דו"ח זה טרם נסתיימה שנת הכספים שבה מדובר (1984), ועל כן עדיין לא ניתן לוודא באופן סופי את היקף ביצוע הקיצוצים והתאמתם למטרות שנקבעו.

בחודשים יוני – דצמבר 1984 בחן משרד מבקר המדינה לסירוגין את יישום החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציבים. הבדיקות נערכו ברווחי זמן שונים: ועל כן לא תמיד יש בנתונים המובאים להלן על משרדים שונים, משום זהות מלאה מבחינת התקופה שאליה הם מתייחסים. היו גם משרדים, שבהם לא ניתן היה לעמוד על יישום החלטות בדבר הקיצוצים ועל כן באיזו מידה תאמו פעולות המשרדים את החלטות הממשלה גם בדבר ביצוע הקיצוצים הלכה למעשה. הביקורת התרכזה אפוא בבדיקת יישום החלטות לקיצוץ, במידה שעמדו לרשותה נתונים על כך, ולא בכיצוע עצמו.

הבדיקה הקיפה את המשרדים והגופים הבאים: משרדי הפנים, (לרבות משטרת ישראל), ענייני דתות, חוץ, תחבורה, חינוך ותרבות, תעשייה ומסחר, תיירות, אנרגיה ותשתית, משפטים, תקשורת, חקלאות, בינוי ושיכון, בריאות וקליטת עלייה. על הביקורת בנושא קיצוץ תקציב הבטחון, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור ומפקדות של איזור יהודה ושומרון ושל איזור חבל עזה, ראה בפרקים המתאימים בדו"ח זה. להלן עיקר הממצאים⁽¹⁾:

ב-3.1.84 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, כי כל אחד ממשרדי הממשלה יקצץ 9% מתקציבו. כן נקבע בהחלטה, שפרטי הקיצוץ במשרדים השונים ייקבעו על ידי השרים ויובאו לאישורה של ועדת השרים לענייני כלכלה.

עניין הקיצוץ הוכן על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר לקראת שנת הכספים 1984 ונערך בשיעורים שונים לפי הנסיבות: תקציבי משרדים, שלהם הוצאות קשיחות (כמו משרד החינוך והתרבות, שלו מרכיב גדול של שכר) קוצצו בשיעור נמוך מ-9%, בעוד שתקציבי משרדים אחרים קוצצו בשיעור יותר גבוה.

בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-10.1.84, פורטו הסכומים, שיקוצצו בתקציבו של כל אחד מהמשרדים.

ב-22.1.84 החליטה הממשלה, שתקציב המדינה לאחר הקיצוץ, לשנת הכספים 1984, יסתכם ב-1446.5 מיליארד שקל (במחירי תקציב מעודכן 1983). סכום זה תואם את החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-10.1.84.

עוד החליטה הממשלה להסמיק את שר האוצר לתרגם את סכומי הצעת התקציב לשנת הכספים 1984 (במחירי 1983) לסכומים המבוססים על התאמת מחירים לשנת הכספים 1984.

(1) הביקורת בנושא הקיצוץ בתקציב נוגעת לשנה השוטפת והיא הושלמה רק בראשית 1985: על כן כמועד סיכום דו"ח זה טרם נתקבלו הערות משרד האוצר לממצאים.