

התכנית לייצוב המשק – התחזית והביצוע – לקחים ראשוניים

מבוא

בשנים האחרונות מהווה הקיצוץ בתקציבי משרדי הממשלה אחד המרכיבים החשובים במדיניות הכלכלית של הממשלה. עובדה זו קיבלה חיזוק ניכר עם ההחלטה על התכנית לייצוב המשק, שיושמה החל ביולי 1985.

בשנים האחרונות קיבלו ועדת השרים לענייני כלכלה והממשלה החלטות בדבר קיצוצים בתקציבי משרדי הממשלה וכן בדבר קיצוץ ככוח האדם המועסק בשירות הציבורי.

במחצית השנייה של שנת 1984 ובמחצית השנייה של שנת 1985 כחן משרד מבקר המדינה את יישום החלטות הממשלה בדבר קיצוצים בתקציבי המדינה לשנות הכספים 1984 ו-1985. לגבי הקיצוץ בתקציב המדינה לשנת הכספים 1984 הובאו ממצאים גם כדו"ח שנתי 35 (עמ' מט). הביקורת הנוכחית שמה דגש מיוחד על בדיקת יישום החלטות הממשלה, שנתקבלו בעת הפעלת התכנית לייצוב המשק החל ביולי 1985. הביקורת התמקדה בבדיקת יישום התכנית לייצוב המשק, בעיקר בכל הנוגע לצמצום כוח אדם, קיצוץ תקציבי ושמירה על המסגרות התקציביות, שנקבעו בחוק יסודות התקציב. עם זאת, בנושא כוח אדם ברמת ההיקף הכללי וגם בכמה משרדי הממשלה, נבדקו נושאים של קיצוץ תקציבי ושמירה על מסגרות התקציב גם לגבי שנת 1984.

חלק גדול ממצאי הביקורת, שיובאו להלן, מתייחס לפעולות, שבוצעו במהלך שנת הכספים 1985. בעת סיכום דו"ח זה טרם נסתיימה שנת הכספים 1985, וממילא לא ניתן היה, לצורך הביקורת, להתבסס על דו"ח כספי סופי. הביקורת נעשתה אפוא בהתבסס על נתונים כספיים של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, שהוכנו באמצעות מחשב. הדבר איפשר קבלת נתונים ארעיים על ביצוע בפועל של תקציבי משרדי הממשלה, בדרך כלל לסוף אוקטובר 1985, בהשוואה לתקציב המעודכן ובהתחשב בקיצוצים שבוצעו בתקציב.

נתונים אלה הם ארעיים בלבד, שכן הם לא אושרו בבדיקה סופית, כמקובל בעת עריכת דו"ח כספי סופי. הארעיות היא בהשוואה של הביצוע החצי-שנתי לעומת התקציב השנתי. יש גם לקחת בחשבון, שיש מקרים שהביצוע הוא עונתי ואינו מתחלק באופן שווה על פני כל שנת כספים ועל כן חייבת להיות זהירות בהסקת מסקנות.

עם זאת, יש בנתונים ארעיים אלה משום מתן אפשרות להסקת מסקנות ראשוניות מביצוע התכנית לייצוב המשק בכל הנוגע לקיצוץ התקציבי והקיצוץ בכוח אדם. מסקנות יותר חד-משמעיות יוכלו להתקבל רק עם סיכום שנת הכספים והתקדמות ביצוע התכנית לייצוב המשק. ממצאי הביקורת, שיובאו להלן, מצביעים על כך, שגם מסקנות ראשוניות אלה הן בעלות משקל ניכר מאוד ועשויות להיות מרכיב חשוב בהסקת מסקנות מביצוע הקיצוצים בתקציב בעבר וכן לשמש נדבך בתהליך קבלת החלטות לקיצוצים עתידיים במשק הישראלי.

הביקורת קיפה את המשרדים הבאים: האוצר, אנרגיה ותשתית, בינוי ושיכון, בריאות, תדות, חוץ, חינוך ותרבות, משפטים, עבודה ורווחה, פנים, לקליטת העלייה, תחבורה, תיירות, תעשייה ומסחר, ותקשורת. להלן עיקר הממצאים⁽¹⁾:

(1) הביקורת בנושא הקיצוץ בתקציב נוגעת גם לשנה השוטפת והיא הושלמה רק כראשית 1986: על כן במועד סיכום דו"ח זה טרם נתקבלו חלק מהערות משרד האוצר לממצאים. על הביקורת בנושא קיצוץ תקציב הבטחון ותקציב רשות השידור, ראה פרקים מתאימים בדו"ח זה.

ממצאים אופייניים

במהלך הביקורת, שנערכה במשרדי הממשלה בדבר ביצוע הקיצוץ בתקציב המדינה, ובייחוד נוכח התכנית לייצוב המשק מיולי 1985, הועלו ממצאים רבים בכל אחד ממשרדי הממשלה. להלן מובאים ממצאים אופייניים, שהועלו על ידי הביקורת והמשותפים לכמה משרדי ממשלה. בממצאים אופייניים אלה יש כדי לסייע בהערכת יישום הקיצוץ, שנעשה במשרדי הממשלה הלכה למעשה.

צמצום כוח אדם

כשנים האחרונות נקטה הממשלה צעדים שונים לצמצום כוח האדם במשרדי הממשלה. באוקטובר 1984 החליטה הממשלה, כי שיא כוח האדם של משרדי הממשלה יוקטן ויועמד על מצבת כוח האדם בפועל כפי שהייתה ביום 5.8.84, מועד ההחלטה על הקפאת כוח אדם, ובלבד שלא תעלה על שיא כוח האדם המאושר בחוק התקציב לשנת 1984.

בתכנית לייצוב המשק החליטה הממשלה, כי כל גוף ציבורי יפחית את שיא כוח האדם, שנקבע בחוק התקציב 1985, ב-3%, בין בדרך של פיטורין ובין בדרך של העברת עובדים מגוף ציבורי אחד לשני, וזאת בנוסף לקיצוצים, עליהם הוחלט בעבר. שיא כוח האדם לכל משרד נקבע בתוספת הראשונה לחוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985.

בהמשך לדו"ח זה מובאים פרטים בדבר השוואת העסקת עובדים בפועל - ביחידות עבודה שלמות לשיא כוח האדם. מהנתונים עולה, כי את החלטות הממשלה בדבר צמצום ב-3% בשיא כוח האדם החלו אמנם ליישם, ואולם מטבעם של הסדרים מסוג זה, כי ביצועם נמשך חודשים לא מועטים. לפי נתוני נציבות שירות המדינה לדצמבר 1985, עדיין נותרו 16 משרדים ויחידות סמך גדולות, שמצבת כוח האדם בהם עוברת את שיא כוח האדם המאושר בחוק התקציב. מרביתם טרם ביצעו את הנדרש מהם בתחום צמצום כוח האדם. הבולטים שבהם הם המדפיס הממשלתי, בו נדרש צמצום של עוד 117 עובדים ב-270 המועסקים בו כיום, ומע"צ בו נדרש צמצום של 220 עובדים ב-1,209 המועסקים בו כיום.

ואולם התברר, כי בתכנית לייצוב המשק מיולי 1985 בוצע הקיצוץ התקציבי בכל משרדי הממשלה לפי מלוא הצמצום בכוח אדם שהוחל עליהם. מאחר שכאמור הצמצום בפועל של כוח האדם הוא תהליך מתמשך, התברר במחצית השנייה של שנת הכספים 1985, כי רבים ממשרדי הממשלה חרגו בתכניות תקציביות רבות בכוח אדם, מחמת העובדה, שצמצום כוח האדם בפועל לא תאם את הקיצוץ התקציבי.

נמצא גם גוף - מינהל מקרקעי ישראל - שהיה עליו להפסיק את עבודתם של 17 מעובדיו. ואולם באותו מועד העסיק המינהל לכאורה באמצעות קבלנים 28% עובדים מעבר לשיא כוח האדם שאושר לו, בלא שהמידע בדבר העסקת העובדים הובא לידיעה ולאישור של הגורמים המוסמכים. המדובר בסכום של 870 מיליון שקל, ששולם על ידי המינהל בתקופה אפריל - אוקטובר 1985.

הביקורת העלתה חריגות רבות גם בכיוצת תכניות תקציביות בתחום כוח אדם, שאינן קשורות לצמצום כוח האדם, לרבות תשלום שעות נוספות לעומת התקציב המאושר.

נמצאו הבדלים, אם כי יחסית לא גדולים, בין נתוני משרדים אחדים לבין נתוני נציבות שירות המדינה, המתבססת על רשימת מקבלי משכורת ועל מספר העובדים (ביחידות עבודה). כך למשל לאוקטובר 1985 היו מועסקים באגף מס הכנסה, לפי נתוני נציבות שירות המדינה, 3,334 עובדים, ואילו, לפי נתוני האגף, הועסקו לאותו מועד 3,374 עובדים. ראוי אפוא, שישופרו מערכות הדיווח והן יתבססו על מקורות דומים, כך שתתאפשר זהות נתונים של נציבות שירות המדינה מחד ושל המשרדים מאידך.

שעות נוספות

הביקורת העלתה, כי בתקופה אוגוסט עד נובמבר 1985 חלה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ירידה של 7% במספר השעות הנוספות, שעבורן שולם לעובדים. עם זאת, ההתפלגות בין המשרדים ויחידות הסמך השונות אינה שווה. נמצאו משרדים ויחידות סמך, שבהם שולמו ב-1985 בגין יותר שעות נוספות מאשר ב-1984. במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר, שבהם קבעה התכנית לייצוב המשק, כי יהיה בתקופה האמורה צמצום במספר השעות, לא היה צמצום כזה, ולא עוד אלא שבמשרד ראש הממשלה הייתה עלייה של 84% במספר השעות הנוספות בתקופה האמורה.

משרד ראש הממשלה הסביר לביקורת, כי החריגה בשעות הנוספות נובעת מקצב העבודה המיוחד במשרד זה וכן עקב שעות נוספות של נהגים. עם זאת צוין, כי אין המשרד חורג מהרשאתו התקציבית הכוללת, והוא יבצע העברה תקציבית מסעיפים בלתי מנוצלים.

לא נקבעה בנושא השעות הנוספות, להוציא שני המשרדים האמורים, הוראה בדבר צמצום. אולם בתקופת החירום התקציבית, שבה מצוי המשק, ראוי שמשרדי הממשלה ואף כל מוסדות הציבור יאמצו צמצום יזום בתחום זה.

חריגות מהתקציב

משרדים רבים חרגו בביצוע לעומת התקציב המאושר. הדבר אמור גם לשנת 1984, שלגביה יש נתונים סופיים, וגם לגבי שנת 1985, שלגביה יש רק נתונים ארעיים. אי-שמייה על מסגרת התקציב יש בה כדי לגרוע באופן מהותי מהקיפוף התקציבי, שבוצע על ידי המשרדים האמורים.

לגבי חריגות מן התקציב לשנת הכספים 1985 עומדת עוד השאלה של אחוז הביצוע המתקצב, שאותו יש לקחת בחשבון במהלך השנה. לגבי פעולות, שבמהותן הן מתפרסות במשך כל שנת הכספים, ניתן לקחת את הביצוע היחסי במשך השנה לעומת התקציב כמדד להשוואה.

משרד האוצר עצמו אף הוא לא הקפיד על התקשרות לביצוע עבודות רק לאחר שיהא בידיו אישור תקציבי: באוקטובר 1985 אושרה בוועדת הכספים של הכנסת הרשאה להעברה תקציבית מהרזרבה הכללית בסך 1.5 מיליארד שקל למימון התקשרות עם חברת פרסום ל"מסע פרסום לתכנית לייצוב המשק". עד לאותו מועד כבר שולמו לחברה. סך 465 מיליון שקל.

במשרד החינוך והתרבות נמצאו תכניות תקציביות רבות, המתייחסות לכינוי ושבהן הייתה לסוף אוקטובר 1985 חריגה גדולה. לדברי אגף התקציבים נובעת החריגה מכך, שוועדה, שמונתה על ידי הממשלה, אישרה המשך בנייה ציבורית, שניתן לסיימה עד אוקטובר 1985. כתוצאה מכך נעשה מאמץ לסיים בניית כיתות עד לאותו מועד.

במשרדים אחדים הגיעו החריגות בתכניות תקציביות ליותר ממאה אחוזים כבר במהלך שנת 1985. אפילו מתקבל בסופו של דבר בדעבד אישור תקציבי לחריגות אלה, באמצעות תקציב נוסף או העברה תקציבית מתכנית אחרת, אין בכך כדי לוותר על הדרישה לשמור על מסגרת תקציבית שנקבעה מראש ולא לבצע פעולות, בלא שיש להן תקציב מאושר בעת ביצוען. ככל שעולה מהסברים שנתקבלו, לא ניתן מסיבות טכניות לבצע העברות תקציביות בעת הכנת התקציב לשנת הכספים שלאחריה: ראוי לקבוע הסדרים, שיאפשרו העברות תקציביות במהלך כל השנה, כדי שהתקציב ישמש כלי נאות לפיקוח תקציבי.

ביטול יחידות

בקיפוף התקציבי, שלווה את התכנית לייצוב המשק, נעשה בחלק ממשרדי הממשלה נסיון לקיצוץ ממשי בפעולות, בדרך של סגירת יחידות תקציביות ואיחודן. התברר כי בעת יישום ההחלטות התעוררו בעיות, שמנעו לחלוטין או למשך חודשים את הוצאת ההחלטה אל הפועל. דוגמה בולטת לכך ניתן למצוא במשרד הבריאות, בו הוחלט על סגירת בית החולים הגריאטרי בפרדס כץ, שני בתי ספר לאחיות, ואיחוד מרכז בריאות עם בית חולים. שום החלטה מהחלטות אלה לא בוצעה עד סוף דצמבר 1985.

התברר כי במהלך הנסיון לכצע את ההחלטות התעוררו התנגדויות מצד גורמים ציבוריים מקומיים ואחרים. מן הראוי היה לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בדבר יעדי הקיצוץ, ועוד לפני קבלת ההחלטות להביא בחשבון, במידה מירבית, את הקשיים ביישום, כך שניתן יהיה להוציא את ההחלטות מן הכוח אל הפועל.

תקצוב

במספר משרדים בהם הועלו חריגות בביצוע בהשוואה לתקציב, הוסברו החריגות בתקצוב לא ריאלי של חלקים גדולים במערכת, כך שלא ניתן היה, לדברי אותם משרדים, לעמוד בתקציב שהוקצב להם לפעילותם.

במשרד התקשורת, למשל, הגיע אחוז הניצול בסעיפי השכר עד סוף אוקטובר 1985 ל-103%.

במשרד החינוך והתרבות הועלה גם כן, כי לשנת 1984 היו חריגות ניכרות בכמה מהתכניות התקציביות העיקריות של המשרד, אשר עולות על שיעור הקיצוץ שתוכנן. לפי הסברי משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר, ההרשאות לשכר בתקציב היו בלתי מעודכנות ועל כן בלתי מציאותיות ומכאן החריגות.

במשרד העבודה והרווחה נמצאו חריגות בשיעורים ניכרים בביצוע המשרד לשנת 1984 לעומת התקציב שאושר לו, בעיקר בתחומי אחזקת רכב, נסיעות וכוח אדם. חשב המשרד פנה במאי 1985 לאגף התקציבים וטען, כי חריגה של 4 מיליארד שקל ככוח אדם נובעת מתקצוב לא נכון של ההרשאות לשכר. פנייה נוספת הייתה בספטמבר 1985, וכקודמתה לא נשאה פרי.

עדכון תקציבים

החל בשנת הכספים 1984 עודכנו התקציבים - תקציב רגיל ותקציב פיתוח אחת לשלושה חודשים, על בסיס מקדמי עדכון שנקבעו. על-פי חוק התקציב לשנת 1984, החל ב-1 ביולי 1984 יעדכן שר האוצר לפני תום כל רבעון את תקציב ההוצאה.

בדיקת מועדי האישורים התקציביים לשלושת הרבעונים ב-1984 העלתה, כי כולם אושרו בערך באמצע הרבעון; העדכון השלישי ניתן סמוך לפני תום שנת הכספים. במצב דברים זה אין המשרד הנוגע בדבר יודע אל נכון, מה התקציב העומד לרשותו, כדי שיוכל לתכנן בעוד מועד את ההוצאות. משרד הבריאות למשל הסביר, כי במספר פרטי תקציב חשובים לא היה הסיפק בידי המשרד לנצל לפני תום שנת הכספים את התקציב.

תוספת פעולות

נמצאו משרדים, שבהם אמנם בוצע קיצוץ בפעולות, אולם במקביל לקיצוץ זה אושרו למשרד תוספות תקציביות בהיקף ניכר, שעלו אף לעתים בסכומים ניכרים על הקיצוץ התקציבי. בכך למעשה נוטרל הקיצוץ התקציבי. הטענה המושמעת בקשר לכך היא, כי תוספת תקציב זו מיועדת לפעולות שאינן קשורות לקיצוץ התקציבי והן נחוצות למילוי תפקידי המשרד. עם זאת, יש לזכור, כי אחת המטרות של הקיצוץ בתקציב הייתה הקטנה ריאלית במסגרת תקציב הפעילות של משרדי הממשלה; זאת גם בהתחשב במטרות חשובות העומדות בפני המשרדים הממשלתיים.

כך למשל, סעיף "השתתפויות ותרומות" במשרד האוצר קוצץ ב-1985 ב-36 מיליון שקל ל-258 מיליון שקל. עד לסוף אוקטובר 1985 בוצע בסעיף זה כבר 730 מיליון שקל.

במשרד הדתות הוסף בשנת 1984 סכום של 1,525 מיליון שקל (בתכנית "הלכה מחקר ולימוד תורני") בנימוק, שחל גידול במספר התלמידים ובמוסדות הלימוד במהלך השנה. היקפה הכספי של תכנית זו הוא מהותי, באשר הוקצבו לה כ-60% מהתקציב הרגיל של המשרד.

דחיית ביצוע פעולות

בהחלטות הממשלה מ-1.7.85 נקבע, כי ההפחתה בתקציב לא תתבטא בדחייה של פעולות. החלטה זו לא תמיד קוימה. משרד הבריאות לדוגמה לא קיצץ למעשה בפרוייקטים בתהליך בנייה, אלא נקט דרך של דחיית הזמנת עבודות של סוף השנה לשנה התקציבית הבאה. בדרך זו הקיצוץ אמנם מתבטא בספרי התקציב, אולם הוא איננו קיצוץ ממשי בפעילות.

משרד העבודה והרווחה לא חרג בשנת 1984 מתקציבו, ואולם הביקורת העלתה, כי המשרד דחה ביצוע תשלומים בהיקף של 3.2 מיליארד שקל בשנת 1984 לשנת 1985.

תקציב פיתוח

הקיצוץ בתקציב, שנדרש ממשרדי הממשלה זה שנים, הביא את המשרדים להציע במקרים רבים קיצוץ גדול בתקציב הפיתוח, ובכך נדרש מהם קיצוץ קטן יותר בתקציב הרגיל. אכן גם הביצוע בתקציבי הפיתוח בשנת 1984 ובמחצית הראשונה של שנת 1985 הגיע במספר משרדים לממדים מועטים מאוד לעומת התקציב המעודכן, ובכך אוונו לעתים חריגות בכיצוע התקציב הרגיל של המשרדים.

דוגמה לכך ניתן למצוא בתקציב משרד הדתות. אחוז הביצוע בתקציב הפיתוח הגיע במשרד זה ב-1985 ל-47% (עד סוף נובמבר), וב-1984 ל-74% מהתקציב המעודכן. לנושא קיצוץ תקציב הפיתוח בשני משרדים, שלא בוצע בסופו של דבר, ראה כדו"ח שנתי 35 עמ' נח.

קיצוץ בתקציב הפיתוח כשלעצמו אמנם יש בו כדי להביא לצמצום ההוצאה הממשלתית בשנה שבה מדובר ולהשגת המטרה, אולם אין בו כדי לחולל שינוי במבנה המשק הציבורי, דבר שהיה מתאפשר על ידי קיצוץ בתקציב הרגיל. הקיצוץ בתקציב הפיתוח אמנם יחסית קל לביצוע, אולם אין בו פתרון לעתיד.

קיצוצים שלא יושמו עקב החלטות הממשלה

נמצאו מקרים, שהקיצוץ במשרד אמור היה להיעשות בעקיפין - בדרך של הגדלת צד ההכנסות, אולם הדבר לא מומש עקב עסקת החבילה שבעקבותיה הוקפאו המחירים.

הקיצוץ, שהוטל על משרד התקשורת באוקטובר 1984, התבטא בעיקר בצד ההכנסות: נטו היה על המשרד להגדיל את צד ההכנסות, בעיקר הדואריות, ב-2,900 מיליון שקל.

בסופו של דבר התברר, שהכנסות המשרד היו קטנות בהרבה מהצפוי בתקציב בשל אי-עדכון תעריפי הדואר בתקופת עסקת החבילה. כתוצאה מכך נאלצה המדינה לכסות את הגרעון שנוצר בתקציב הדואר.

בתקציב משרד החינוך והתרבות הוחלט לקצץ ב-1984 ב-500 מיליון שקל בגין הנהגת שירות עצמי לנקיון בכיתות. הקיצוץ לא בוצע. בהסכם ממאס 1985, שנחתם על ידי שר האוצר ושני חברי כנסת, הוחלט להעביר סך 10.8 מיליון דולר מהרזרבה הכללית למשרד לכיסוי הגרעון, שנוצר כתוצאה מאי-ביצוע קיצוץ זה.

אגרת חינוך, שהוחלט להטילה בשנת 1984, אף היא לא הוטלה בפועל. בהצעת תקציב 1985 מופיע סך 5,644 מיליון שקל כתוספת בגין אי-גביית אגרת חינוך בשנת 1984.

תמיכות הגופים הציבוריים

בתקציבי המשרדים נכללים סכומים לתמיכה בגופים, הממלאים משימות ציבוריות במשק. הביקורת העלתה ליקויים רבים בדרך קביעת התמיכות בגופים אלה:

1. תמיכת משרד הבריאות בארבע קופות חולים היוותה בשנים 1982 ו-1983 19.1% ו-20.3% מכלל התקציב במשרד, והיא ירדה ב-1984 ל-15.6% (התמיכה בקופת חולים הכללית היוותה

17.4%, 18.9% ו-13.7% (כסדר השנים). בתקציב המקורי של המשרד לשנת 1985 היוו התמיכות בכל קופות החולים 7.9% בלבד, ובתקציב 1986, שהוגש עם סיכום דו"ח זה לכנסת, היוו התמיכות בכל קופות החולים 9.4%.

הקטנת התמיכות בקופות החולים באה בעיקרה לשם מימוש תוספת הכנסות עצמיות ובכלל זה גבייה בעד שירותים. הקטנת התמיכה לא לוותה צעדים, שהיו דרושים כדי לממש צמצום זה הלכה למעשה.

עם צמצום התמיכה היה על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לנקוט שתי דרכים אפשריות: צמצום מרחיק לכת בתקציבי קופות החולים, ולחילופין, הגדלת הכנסותיהן ממקורות הכנסה חילופיים להשתתפות הממשלה.

ממצאי הביקורת, המובאים להלן כפרק אחר בדו"ח זה, מצביעים על כך, שהקופות לא צמצמו את היקף פעילותן הכספית, אלא להיפך היא אף גדלה מעבר לגידול בפעילות משרד הבריאות עצמו.

משרדי הממשלה גם לא היה בידם לגרום להגדלת מקורות הכנסה חילופיים להשתתפות הממשלה.

יתירה מזו, היקף התמיכה, שנכללה בתקציב המדינה בתחילת כל שנת כספים לא תואמה עם קופת החולים הכללית, ובכך התעוררו במשך שנת הכספים חילוקי דיעות עקרוניים על גובה התמיכה.

במצב דברים זה נקלעה קופת החולים הכללית בשנות הכספים 1984 ו-1985 למשבר כספי. חובותיה גדלו בהיקף ניכר והוצאות המימון שלה עלו בהיקף גדול מאוד. מערכת הבריאות הממשלתית נקלעה אף היא למשבר חמור, מאחר שקופת החולים הכללית, כמו הקופות האחרות, לא שילמה את חובותיה בגין אשפוז מבוטחיה בבתי חולים ממשלתיים. בסופו של דבר הוגדלה התמיכה בקופת החולים הכללית לשנת 1985 ונמחקו חלק מחובותיה לשנת 1984 (פרטים ראה להלן בדו"ח זה, כפרק: משרד הבריאות - "מערך שירותי הבריאות במדינה").

2. השתלשלות דברים דומה אובחנה על ידי הביקורת הנוכחית גם בתמיכות משרד העבודה והרווחה בחברת המשקם. בשנת 1984 צומצמה תמיכת המשרד בחברת המשקם, והועברו אליה רק 1,426 מיליון שקל לעומת 1,607 מיליון שקל, שהוקצבו לכך בתקציב המעודכן. התברר כי מצבה הכספי של החברה קשה ביותר, ואי-העברת מלוא סכום התמיכה הפכה את המצב ללא נשוא. בשים לב לכך העביר המשרד לחברה ב-1985 סיוע מיוחד.

3. ברשות השידור, שהייתה גוף נתמך על ידי הממשלה עד לסוף שנת 1984, העלתה הביקורת - פרטים ראה להלן בדו"ח זה - שהרשות לא הפעילה פיקוח יעיל על הוצאותיה וחרגה באופן משמעותי מתקציבה, בעיקר בשנת 1984. השתתפות הממשלה בתקציב הרשות ירדה מ-16% ב-1982 ל-2.1% בשנת 1984. אולם בסוף 1984 נקלעה הרשות למצוקה תקציבית והממשלה הזרימה לרשות, כמימון ביניים, למעלה מ-2 מיליארד שקל, ששימשו לתשלום משכורות לעובדים.

4. בשנת הכספים 1984 הוגדל תקציב משרד הדתות בסך 520 מיליון שקל לשם כיסוי גרעונותיהן של המועצות הדתיות, שהצטברו מהשנה התקציבית הקודמת. דבר זה מוכיח, כי הגופים הנתמכים מעמידים למעשה את השלטון המרכזי בפני עובדות קיימות.



הממצאים הלעיל מהווים קשת רחבה של קיצוצים בתקציב משרדי הממשלה. אמנם נעשה נסיון של ממש לקיצוץ תקציבי גם באמצעות ביטול פעולות ממשיות והגדלת ההכנסות; אולם מתברר, כי במקרים רבים, מהם משמעותיים מאוד, נתקבלו יותר מאוחר החלטות, ששינו את ההחלטות לקיצוץ תקציבי, ובכך לא יושם קיצוץ זה. מתעורר אפוא הצורך בשיפור תהליך קבלת ההחלטות באופן כזה, שהן יתקבלו תוך כדי חיזוי הקיצוצים שאינם בנדר האפשר ושימת דגש יותר חזק על אלה שניתן ליישם.

הועלו גם מקרים, שלמשרדים היו טענות בדבר תקצוב לא נכון של פריטים מרכזיים. בתקופות קודמות, כאשר תקציבי המשרדים לא היו מתוחמים, ניתן היה ככל הנראה לגשר על פערים אלה, ואולם בתקופת קיצוצים וצמצומים החריפה הבעיה. ראוי היה שהנוגעים בדבר יתנו את הדעת לכך, כדי שהתקציבים יהיו מוסכמים על דעת המשרדים ואגף התקציבים, כך שניתן יהיה לדרוש מהמשרדים עמידה בתקציב.

בתחום הקיצוץ התקציבי נעשה רבות, ובעת סיכום כיקורת זו מסתמן שיפור בתחומים רבים כתוצאה מהתכנית לייצוב המשק. עם זאת, עוד דרוש, שבתחום הקיצוץ התקציבי ויישומו במשרדי הממשלה ייעשו צעדים נוספים לביצורה של התכנית לייצוב המשק ולשם שמירה על ההישגים שכבר קיימים.

להלן פירוט עיקר הממצאים במשרדי הממשלה השונים שנבדקו:

ריכוז ממצאים

משרד האוצר

שנת הכספים 1985

תקציב המשרד הוגדל בין השאר בסך של כ-1.5 מיליארד שקל למימון פרסום התכנית לייצוב המשק.

טיפול המשרד בנושא זה לא היה כראוי: ההתקשרות עם חברת הפרסום בוצעה ביולי 1985 עוד לפני אישור ההרשאה התקציבית על ידי ועדת הכספים של הכנסת, שניתנה רק באוקטובר 1985: עד מועד האישור שולמו לחברת הפרסום 465 מיליון שקל.

ההרשאה התקציבית ל"בניינים ממשלתיים" הסתכמה ב-4,920 מיליון שקל. בעקבות הקיצוץ הופחת מסכום זה 500 מיליון שקל. הביצוע בפועל עד סוף אוקטובר 1985 הגיע ל-8% בלבד מההרשאה.

משרד הבינוי והשיכון

שנת הכספים 1984

הקיצוץ התקציבי מאוקטובר 1984 הסתכם ב-4,600 מיליון שקל בסיוע להלוואות לזכאים. כתוצאה מהחלטת המשרד מדצמבר 1984 להגדיל ריאלית את סכום ההלוואות לזכאים, הוגדל התקציב לנושא זה בסך 23,000 מיליון שקל.

בערכים דולריים הסתכמה התוספת לתקציב ב-35.4 מיליון דולר והקיצוץ הכולל בכל פעולות הפיתוח של המשרד (הלוואות לזכאים וסיוע לענף הבנייה) הסתכם ב-32.4 מיליון דולר: יוצא אפוא שהתוספת שניתנה עברה את מלוא הקיצוץ התקציבי.

השוואת ביצוע התקציב של המשרד מראה, שנוצר עודף תקציבי; ואולם עודף זה מקורו באי-ניצול של הרשאה תקציבית בסך 9,509 מיליון שקל באותה שנה לרכישת דירות עבור עולים מאתיופיה וברישום של סך כ-3,800 מיליון שקל שלא בהתאם להוראות. על כן נוצרה בפעולות המשרד לעומת התקציב חריגה בסכום כולל של כ-1,900 מיליון שקל.

שנת הכספים 1985

בשבעת החודשים הראשונים של 1985 הייתה בהרשאות רבות חריגה ניכרת בביצוע היחסי לעומת התקציב. במקרים רבים אף עלתה בשבעת החודשים ההוצאה על כלל התקציב השנתי. במקרה אחד אף הגיעה ההוצאה ל-445% מהתקציב השנתי.

משרד הבריאות

שנת הכספים 1984

בעת ביצוע הקיצוץ התקציבי בסך כ-4 מיליארד שקל מאוקטובר 1984 לא פורט הקיצוץ בסעיפים מסוימים: המשרד הציע קיצוץ חילופי, שאושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת רק במארכס 1985.

בסוף שנת הכספים 1984 התברר שלמשרד נוצר גרעון, שהיה גדול מהקיצוץ: מכאן שלא הייתה הקטנה של המסגרת התקציבית, שבה פעל המשרד באותה השנה.

שנת הכספים 1985

הקיצוצים בפרוייקטים הספציפיים לא בוצעו:

1. בית חולים למחלות ממושכות בפרדס כץ לא נסגר;
2. שני בתי ספר לאחיות לא נסגרו;
3. האטה בתקציב פיתוח לא מומשה; סך ההוצאות הועבר לשנת הכספים 1986.

חובות גדולים של קופות חולים לא שולמו למשרד; מאחר שההזרמה למשרד הביאה בחשבון פרעון חובות, המהווים חלק נכבד מתקציב המשרד, נקלע המשרד לחוסר אמצעי מימון. המשרד מימן את פעולותיו באשראי מספקים; כתוצאה מכך נוצרו בעיות גם במתן שירות רפואי סדיר על ידי בתי החולים הממשלתיים.

נמצא שוני גדול גם בין מוסדות רפואיים ממשלתיים בביצוע היחסי של התקציב במהלך 1985, בלא שהיה תיעוד בכתב על הסיבות לכך.

המשרד לענייני דתות

שנת הכספים 1984

במהלך השנה אושרו תוספות ניכרות על התקציב לשנת 1984 לתמיכה במוסדות תורניים. עיקר תוספות אלה על המשרד היה לחזות כבר בעת הכנת התקציב.

במהלך 1984 אושרה למשרד תוספת תקציבית בסך 520 מיליון שקל למימון גרעונות המועצות הדתיות מהשנה הקודמת. על המשרד היה לדאוג לכך, שהמועצות ישמרו על המסגרת התקציבית, כך שלא תידרש תוספת תמיכה.

קיצוץ התקציב ב-1984 לא בוצע במלואו, והוא היווה רק 74% מהקיצוץ שהוחלט עליו.

שנת הכספים 1985

שיעור הביצוע בתקציב הפיתוח 1985 היה נמוך יחסית: (בשנת 1984 - 74%; ובשנת 1985 - מ-1.4 עד 30.11%). (47% -)

בתכניות רבות ביצע המשרד עד נובמבר 1985 אחוז גבוה בהרבה מהחלק היחסי של התקציב לאותה תקופה; בתכניות אחדות אף בוצע מעבר לכלל התקציב השנתי. בדעיכה קיבל המשרד אישור תקציבי להוצאה, אולם היה עליו לקבלו לפני ההוצאה ולא לאחריה.

משרד החוץ

שנת הכספים 1984

בשנת 1984 הייתה חריגה גדולה מהתקציב בהוצאה לתשלום בעד שעות נוספות. המשרד הסביר זאת בזקיפה של תשלומים אחרים.

בשנת 1984 נוצלו סכומים נמוכים יחסית מהתקציבים לפעולות הסברה.

משרד החינוך והתרבות

שנת הכספים 1984

לא בוצע קיצוץ בשעות תקן כפי שתוכנן.

בחלק מהתכניות התקציביות הנוגעות לשכר ושעות עבודה חרג המשרד לעתים בשיעורים ניכרים מתקציבו המעודכן.

לפי הסברי האוצר והמשרד, הרשאות השכר בתקציב היו בלתי מציאותיות ומכאן החריגות בתקציב. יתירה מזו, לפי ההסברים שנתקבלו אף היה במונחים פיסיים קיצוץ בשעות תקן. יוצא אפוא, שתקצוב בלתי מציאותי עלול להוביל להסקת מסקנות מוטעות. ראוי שעניין זה, שנתקלים בו בכמה משרדים, יתוקן לאלתר.

הקיצוץ בהוצאות בגין מלוי מקום בשלושת הימים הראשונים להעדרות מורה לא בוצע.

הקיצוץ בשירות עצמי לנקיון בכיתות לא בוצע.

ההכנסה מאגרת חינוך לא נגבתה.

שנת הכספים 1985

הוגדל היטל חינוך במקום גביית אגרת חינוך. חלק מהקיצוץ בתקציב המשרד לא בא לידי ביטוי בפעולות, אלא בדרך של הכבדת הנטל על הציבור.

קיצוץ בפעולות שונות לא בוצע במלואו.

בהפסקת בניית מבני חינוך הייתה טעות בנתונים שהובאו בפני הממשלה.

ביצוע מבני חינוך היה במהלך 1985 בחלק מהמקרים יחסית גדול.

משרד החקלאות

שנת הכספים 1984

המשרד חרג מתכניות תקציביות רבות הנוגעות לכוח אדם לעומת תקציבו המעודכן. הסיבה, בין היתר, היא פיגור בביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוץ בכוח אדם.

הקיצוץ התקציבי לא בוטא בתכנית פעולה ממשית אלא נפרש על מספר רב של תכניות. סכומי ההכנסות שנגבו לא השיגו את האומדן התקציבי.

שנת הכספים 1985

בשנה זו כקודמתה לא בוטא הקיצוץ בתכנית פיסית של קיצוץ פעולות. בתכניות רבות ביצע המשרד עד סוף אוקטובר 1985, ביצוע יחסי גדול, בעיקר בסעיפי שכר. שיעור הביצוע היחסי בתקציב פיתוח היה נמוך בהשוואה לתקציב הרגיל. המשרד ומינהל המחקר החקלאי לא עמדו במחצית שנה זו, כמו גם בשנה שקדמה, בהשגת אומדן ההכנסות.

מינהל מקרקעי ישראל

שנת הכספים 1985

הועסקו עובדים רבים (138 עובדים - 28% מעובדי המינהל) לכאורה באמצעות קבלנים, בלא שהיה על כך מידע מלא בתקציבי המשרד. לקבלנים אלה שולם סך 870 מיליון שקל במחצית הראשונה של שנת הכספים 1985. על כן ההקטנה במספר העובדים (17), שנדרשה מהמינהל ביולי 1985, מאבדת את משמעותה.

משטרת ישראל

שנת הכספים 1984

בתקציב המשטרה נוצרה שחיקה מסוימת, שנבעה משני גורמים עיקריים:

1. פער בשער החליפין בפועל לבין זה שנקבע בתקציב לרכישת מוצרים ושירותים.
2. עדכון התקציב לא היה במלואו שיעור ההתייקרויות.

כתוצאה משחיקה זו נוצר גרעון בתקציב המשטרה לשנת 1984. בעקבות הקשיים התקציביים הגדיל האוצר את תקציב המשטרה ל-1985 בכ-12 מיליון דולר. לפי נתוני המשטרה, למרות הפיצוי, צפוי גרעון בשנת הכספים 1985, מאחר שעלות התפעול עלתה בסכומים ניכרים על שיעורי ההתייקרות המתוקצבים.

משרד המשפטים

שנת הכספים 1985

היו חריגות גדולות בכיוצו בהשוואה לתקציב המעודכן, בעיקר בתחומי פעולה של פרקליטות המדינה ורישום וניהול רכוש ושומה. חריגות גדולות במיוחד היו בהוצאות לשכר ושכר עידוד.

בהנהלת בתי המשפט היה שיעור ביצוע נמוך במיוחד בתקציב פיתוח.
היו תכניות, שבהן הוצאו בתקופה אפריל - אוקטובר 1985 סכומים גבוהים יחסית לתקציב השנתי.
תכניות אחדות מאלה הן תכניות לכוח אדם. הסיבה לביצוע היחסי הגבוה היא הקיצוץ התקציבי
בהרשאות לכוח אדם, שנעשה מייד עם כניסתה לתוקף של התכנית לייצוב המשק; אולם תהליך
הפיטורים של העובדים היה איטי.
היו תכניות, שהביצוע התקציבי לגביהן בתקופה אפריל - אוקטובר 1985 היה מועט; במיוחד,
תקציב פיתוח, שבתקופה האמורה הוצא ממנו שיעור נמוך מהתקציב השנתי.

משרד העבודה והרווחה

שנת הכספים 1984

באותה שנה חרג המשרד בהעסקת עובדים משיא כוח האדם.
חריגה כזאת הייתה גם בהעסקת עובדים לא קבועים, כאשר המשרד רשאי היה להעסיק 200
עובדים, והוא העסיק 694.
המשרד חרג מתקציבו לשנת 1984 בסך 4.3 מיליארד שקל - 12% מכלל התקציב בהוצאות לכוח
אדם ובאחזקת רכב ונסיעות. המשרד טוען, כי חלק מהחריגה מוסברת בתקצוב לא ריאלי של
הוצאות לשכר ולאחזקת רכב. המשרד אמנם פנה בעניין אל אגף התקציבים במשרד האוצר, אולם
ללא תוצאות.
מול החריגות דלעיל היו סעיפי פעולות רבים, שבהם לא ניצל המשרד את תקציבו, ביניהם שיקום
שכונות - 77%, והכוונת כוח אדם לאזורי פיתוח - 8%.
המשרד הקטין ב-1984 את תמיכתו התקציבית בחברת המשקם, אולם עקב מצוקתה הכספית הוא
שוב הגדיל השתתפות זו ב-1985.
המשרד דחה שלא כדיון ביצוע תשלומים בהיקף של 3.2 מיליארד שקל מ-1984 ל-1985.

שנת הכספים 1985

בחודשים אפריל - אוקטובר 1985 ביצע המשרד הוצאות לכוח אדם ולאחזקת רכב בשיעור יחסי
גבוה מאוד, שלעיתים עבר את כל התקציב השנתי, והגיע עד ל-126% לשבעה חודשים.
בתקציבי הפיתוח ניצל המשרד יחסית מעט מתקציבו: ב-1984 נוצלו 69%, באפריל - אוקטובר
1985 נוצלו 28% בלבד.

משרד הפנים

שנת הכספים 1985

בתכניות אחדות הגיע הביצוע לתקופה אפריל עד אוקטובר 1985 לשיעורים, שנעו בין 67%
ל-113%; שיעורים אלה גבוהים יחסית לתקופה של שבעה חודשים.
בשנת 1984 היה גרעון בהוצאות שכר בסך 257 מיליון שקל - 10.7% מכלל התקציב המאושר.
לשנת 1985 צופה המשרד כאמור גרעון בהוצאות לשכר בשיעור דומה - 11.1% מכלל התקציב.

המשרד לקליטת העלייה

שנת הכספים 1984

המשרד לא חרג בביצוע מתקציבו המעודכן. עם זאת נמצאו הרשאות תקציביות, שבהן חרג המשרד מתקציבו, ובאחדות מהן אף הגיע הביצוע ל-130% - 200% מהתקציב. חלק מהחריגה הייתה בתשלומי שכר לעובדים.

שנת הכספים 1985

מבחינת הסכום הכולל לא עבר המשרד בביצוע היחסי לתקופה אפריל - אוקטובר 1985 על המוקצב. עם זאת, נמצאו בתקופה האמורה הרשאות תקציביות, שבהן בוצע חלק גבוה יחסית בין משום שמלכתחילה לא תוקצב כראוי ובין משום שהפעילות הייתה ברמה גבוהה מהמתוכנן.

משרד התחבורה

שנת הכספים 1984

נמצאו חריגות כמעט בכל יחידות המשרד בתכניות לאחזקת רכב ונסיעות. החריגה באלה הגיעה עד ל-139%. בתקציב הפיתוח נרשם שיעור ביצוע של 69% לעומת התקציב השנתי המעודכן.

שנת הכספים 1985

גם בשנה זו, כבקודמתה, נמצא ביצוע גבוה יחסי לתקופה אפריל - אוקטובר 1985 ב-22 תכניות, מהן 20 שנועדו לתשלום שכר או לאחזקת רכב. באחזקת רכב מגיע הביצוע לתקופה של שבעה חודשים בלבד אף ל-108%. אגף כספים וחשבונות במשרד התחבורה הסביר חריגות אלה בתכניות לשכר ולאחזקת רכב בתקצוב לא נכון, מה גם שהקיצוץ התקציבי הקדים בהרבה את מועד הפרישה של עובדים. חלק מהחריגות האחרות בתקציב הוסברו על ידי המשרד גם בכך, שבמועדים הדרושים לא נעשה עדכון התקציב.

בתקציב הפיתוח בשנה זו, כבקודמתה, נרשם שיעור ביצוע נמוך - 32% - לתקופה של שבעה חודשים.

בשתי יחידות במינהל התעופה האזרחית, שהוצאותיהן מותנות בהכנסה, עברו הוצאות את שיעור הביצוע היחסי לשבעה חודשים: מאידך, קצב ההכנסות היה איטי בהרבה, וכתוצאה מכך נוצר ביחידות אלה גרעון, שכוסה מתקציב המשרד.

משרד התיירות

שנת הכספים 1985

בוצע קיצוץ של 555 מיליון שקל בתקציב הפיתוח. לתקציב הפיתוח נוסף לאחר הקיצוץ סך 300 מיליון שקל מהרזרבה הכללית.

בספטמבר 1985 הוגדל התקציב הרגיל ב-4,500 מיליון שקל להרחבת משאבים לשיווק תיירות לישראל. כתוצאה מכך נוטרל אפוא בעיקרו הקיצוץ התקציבי. המטרה שלשמה ניתנה התוספת התקציבית, אמנם חשובה כשלעצמה, אולם, ככל הנראה, יש בה כדי למנוע במידה מסוימת הגשמת המטרה של הקטנת חלקו של המגזר הציבורי במשק.

משרד התעשייה והמסחר

שנת הכספים 1985

המשרד קיבל תוספת ריאליית לתקציבו למימון מערך הפיקוח על המחירים. במספר תכניות תקציביות להוצאות מטה המשרד ואמרכלות, ביצע המשרד בתקופה אפריל - אוקטובר 1985 שיעור ביצוע יחסי של 61% עד 98% מהתקציב המאושר - שיעור שהוא גבוה יחסית לתקופה של 7 חודשים.

בתקציב הפיתוח קוצץ סך כולל של 573 מיליון שקל. אולם במקביל לכך, קרוב לאותם מועדים, אושרה תוספת בסך 3,800 מיליון שקל לסיוע בהלוואות לענף היקבים. יוצא שניתנה למשרד תוספת תקציבית פי שבעה בקירוב מהסכום שקוצץ.

אחד הקיצוצים המשמעותיים, שעליהם הוחלט בתכנית לייצוב המשק, היה קיצוץ של 100 מיליון דולר, שנועד להתבצע באמצעות ביטול מתן הלוואות פיתוח ובמקומן מתן מענק בשיעור ההטבה הגלומה בהלוואה. הקיצוץ לא בוצע באופן ממשי.

המשרד החל בביצוע ההחלטה לביטול הלוואות הפיתוח רק לגבי תכניות פיתוח חדשות, שכתב האישור שלהן הוצא לאחר מועד כניסתה לתוקף של התכנית לייצוב המשק.

משרד התקשורת

שנת הכספים 1984

בכלל ביצוע התקציב חרג המשרד מתקציבו המעודכן בכ-3%.

בתקנות תקציביות רבות היו חריגות ניכרות מאוד מהתקציב המאושר. לעומת זאת, בתקנות אחרות לא נרשם כל ביצוע. המשרד הסביר, שבעקבות הקמת חברת הבזק לא הצליחה מחלקת הכספים של המשרד להתארגן כראוי ולא התאפשר, אפוא, באותה שנה קיומו של מעקב אחר ביצוע לעומת התקציב. לכן, לדברי המשרד, הוסכם על דעת משרד האוצר, כי ההתייחסות בשנת 1984 תהיה לכלל ביצוע תקציב המשרד ולא לפרטי התקנות.

בקיצוץ התקציבי מאוקטובר 1984 חוזה המשרד בעיקר הגדלת הכנסות בעקבות העלאה צפויה של תעריפי תקשורת. בסופו של דבר התברר, שהעלאת התעריפים פיגרה אחר המתוכנן בעיקר עקב עסקאות החבילה, ועל כן השתתפות המדינה בכיסוי גרעון המשרד גדלה מ-20% מכלל תקציב המשרד בעת ההחלטה על הקיצוץ ל-42% מהתקציב המעודכן בסוף השנה ול-57% בביצוע בפועל.

שנת הכספים 1985

נתוני הביצוע לשבעת החודשים הראשונים של שנת הכספים מצביעים על קצב הכנסות נמוך בהרבה (36% מהתקציב השנתי) לעומת קצב ההוצאות (49% מהתקציב השנתי).

שיעור הביצוע לשבעת החודשים בקשר לשכר הגיע ל-103%. הוסבר כי הסיבה לכך היא תח התקצוב של ההוצאה לשכר.

כוח אדם

בעמוד הבא נתונים, שנתקבלו מנציבות שירות המדינה בדבר שיא כוח אדם והעסקת עובדים בפועל (במונחי יחידות עבודה) בחמישה מועדים - אפריל ואוקטובר 1984, אפריל, אוקטובר ודצמבר 1985.

מניתוח הנתונים עולה, כי באפריל 1984 עמד שיא כוח האדם ב-33 יחידות ממשלתיות גדולות (להלן - היחידות) על 48,265.5 משרות; בפועל הועסקו במועד זה 45,491 עובדים. בכך נוצר הפרש של 2,774.5 משרות לא מאוישות.

בדיקת מספר העובדים, שהועסקו ביחידות השונות, נמצאה חריגה בארבע: חינוך התיישבותי, משרד החקלאות, הטלוויזיה הלימודית, והמשרד לקליטת העלייה.

בחודש אוקטובר 1984 החליטה כאמור הממשלה בדבר הקטנת שיא כוח אדם והעמדתו על מצבת כוח האדם בפועל, כפי שהייתה ביום 5.8.84. בהתאם לזה נקבע ליחידות שיא כוח אדם מאושר.

מנתוני נציבות שירות המדינה עולה, כי שיא כוח האדם באותן יחידות באוקטובר 1984 היה 46,719 משרות. באותו מועד הועסקו בהם 45,398 עובדים, וכך היו 1,321 משרות לא מאוישות.

במועד האמור היו שש יחידות, שחרגו משיא כוח האדם שנקבע להן: משרד התחבורה, הטלוויזיה הלימודית, משרד התעשייה והמסחר, המדפיס הממשלתי, המשרד לענייני דתות וכן האגף לחינוך התיישבותי.

באוקטובר 1985, לאחר החלטת הממשלה מיוני 1985 בדבר הפחתת שיא כוח האדם בגופים הציבוריים ב-3%, עמד שיא כוח האדם ביחידות האמורות על 44,194 משרות; בפועל הועסקו 44,027 עובדים ונותרו 167 משרות לא מאוישות. בדצמבר 1985 הועסקו 43,798 עובדים ונותרו 396 משרות לא מאוישות.

מנתוני נציבות שירות המדינה עולה, כי לאוקטובר 1985 מבין 33 היחידות המדווחות, חרגו 18 משיא כוח האדם שנקבע להן. היחידות, שבהן היו חריגות בולטות במיוחד, הן: המדפיס הממשלתי, לו נקבע שיא כוח אדם של 153 משרות, ובפועל הועסקו בו 275 עובדים ונתהוותה חריגה של 80%; מע"צ - בו היה שיא כוח האדם 989 משרות ובפועל הועסקו 1,221 עובדים, כלומר 232 עובדים מעבר למאושר - חריגה של כ-24%; הטלוויזיה הלימודית, בה היה שיא כוח האדם באוקטובר 1985 - 191 משרות, ובמועד זה הועסקו בה 214 עובדים. בכך היה עודף של 23 עובדים.

מריכוז היחידות, בהן חלה חריגה משיא כוח האדם, באוקטובר 1985, נמצא, כי שיא כוח האדם ביחידות הללו הסתכם ב-20,486.5 משרות, ובפועל הועסקו בהן 21,521 עובדים - 1,034.5 עובדים מעבר למשרות המאושרות.

בדיקת הפרש בין שיא כוח האדם למספר העובדים בפועל באפריל 1984, באפריל 1985 ובדצמבר 1985 מראה, כי הפרש זה הלך וקטן: באפריל 1984 היה מספר המועסקים ביחידות קטן ב-5.7% משיא כוח האדם המאושר; באפריל 1985 ירד הפרש בין המשרות המאושרות ובין העובדים בפועל ל-0.3% ובדצמבר 1985 היה מספר המועסקים ביחידות ב-0.9% פחות משיא כוח האדם המאושר לאותו מועד. הפרש בין שיא כוח אדם לבין מספר המועסקים בפועל במשרד הבריאות נובע לדברי הנציבות, בעיקר, מהתחלופה הגדולה במשרד. להערכת הנציבות מעסיק המשרד 350 עובדים נוסף על הרשום בטבלה, בעיקר אנשי צה"ל ועובדים מהשטחים.

הנתונים בטבלה מראים על הקטנה של 1,693 עובדים - 3.9% בהעסקה בדצמבר 1985 לעומת אפריל 1984. כירידה זו יש לראות הישג לתכנית הצמצום, אולם יש לעשות עוד להשגת המטרה במלואה. במיוחד חשוב להביא לפתרון בעיות המדפיס הממשלתי ומע"צ.

**השוואה בין העסקת עובדים בפועל על בסיס תשלום משכורת לבין שיא כוח אדם המאושר בחוק התקציב
(ביחידות עבודה שלמות) כולל עובדים ישראלים בשטחים***

הפרש בין תקציב לעובדים	הפרש בין תקציב לעובדים		הפרש בין תקציב לעובדים		הפרש בין תקציב לעובדים		הפרש בין תקציב לעובדים		הפרש בין תקציב לעובדים		הפרש בין תקציב לעובדים		הפרש בין תקציב לעובדים	הפרש בין תקציב לעובדים	הפרש בין תקציב לעובדים	הפרש בין תקציב לעובדים	הפרש בין תקציב לעובדים	הפרש בין תקציב לעובדים
	12/85	12/85	10/85	10/85	04/85	04/85	10/84	10/84	04/84	04/84	04/84	04/84						
1.0	188.0	189.0	-4.0	193.0	189.0	8.0	187.0	195.0	32.0	171.0	203.0	29.0	184.0	213.0	ראש הממשלה	1		
16.0	398.0	414.0	18.0	396.0	414.0	23.0	404.0	427.0	28.0	399.0	427.0	41.0	406.0	447.0	לשכה מרכזית לסטט'	2		
43.5	1100.0	1143.5	31.5	1112.0	1143.5	28.0	1150.0	1178.0	41.0	1156.0	1197.0	56.0	1159.0	1215.0	האוצר	3		
-117.0	270.0	153.0	-122.0	275.0	153.0	-144.0	302.0	158.0	-5.0	313.0	308.0	34.0	296.0	330.0	המדפים הממשלתי	4		
-48.0	3259.0	3211.0	-123.0	3334.0	3211.0	-40.0	3350.0	3310.0	25.0	3450.0	3475.0	256.0	3425.0	3681.0	מס הכנסה	5		
134.0	1605.0	1739.0	108.0	1631.0	1739.0	93.0	1697.0	1790.0	101.0	1722.0	1823.0	266.0	1707.0	1973.0	אגף המכס ומע"מ	6		
27.0	20.0	47.0	28.0	19.0	47.0	31.5	17.0	48.5	-	-	-	-	-	-	משטרה	7		
-11.0	288.0	277.0	-9.0	286.0	277.0	-3.0	297.0	294.0	-1.0	306.0	305.0	8.0	316.0	324.0	ענייני דתות	8		
-29.0	859.0	830.0	-11.0	841.0	830.0	-2.0	858.0	856.0	14.0	855.0	869.0	5.0	872.0	877.0	חירך	9		
22.5	1868.0	1890.5	-95.5	1986.0	1890.5	-133.5	2047.0	1913.5	42.5	2056.0	2098.5	34.5	2080.0	2114.5	חינוך ותרבות	10		
-24.0	215.0	191.0	-23.0	214.0	191.0	-4.0	218.0	214.0	-13.0	227.0	214.0	-5.0	219.0	214.0	טלוויזיה לימודית	11		
-11.0	230.0	219.0	-7.0	226.0	219.0	-14.0	257.0	243.0	-5.0	251.0	246.0	-21.0	269.0	248.0	חינוך התיישבותי	12		
-82.0	1390.0	1308.0	-96.0	1404.0	1308.0	-89.5	1438.0	1348.5	15.0	1463.0	1478.0	-9.5	1489.0	1479.5	חקלאות	13		
-52.0	998.0	946.0	-54.0	1000.0	946.0	-33.5	1009.0	975.5	21.0	1026.0	1047.0	40.0	1043.0	1083.0	מינהל מחקר חקלאי	14		
43.0	483.0	526.0	35.0	491.0	526.0	33.5	507.0	540.5	45.5	510.0	555.5	86.5	487.0	573.5	מינהל	15		
-95.0	746.0	651.0	-99.0	750.0	651.0	-88.0	759.0	671.0	-7.0	774.0	767.0	6.0	770.0	776.0	תעשייה ומסחר	16		
8.0	808.0	816.0	9.0	807.0	816.0	25.0	809.0	834.0	17.0	826.0	843.0	21.0	830.0	851.0	משפטים	17		
-22.0	786.0	764.0	-20.0	784.0	764.0	5.5	782.0	787.5	24.5	763.0	787.5	44.5	759.0	803.5	הנהלת בתי המשפט	18		
-51.0	3479.0	3428.0	-59.0	3487.0	3428.0	-88.5	3549.0	3460.5	128.5	3517.0	3645.5	246.5	3433.0	3679.5	העבודה והרווחה	19		
-13.0	172.0	159.0	-13.0	172.0	159.0	-12.0	176.0	164.0	7.0	187.0	194.0	40.0	161.0	201.0	המכון לפיריון העבודה	20		
8.0	47.0	55.0	10.0	45.0	55.0	9.5	47.0	56.5	12.5	45.0	57.5	10.5	51.0	61.5	מדע ופיתוח	21		
13.0	692.0	705.0	5.0	700.0	705.0	24.0	701.0	725.0	33.0	702.0	735.0	79.0	708.0	787.0	פנים	22		
-14.0	822.0	808.0	-25.0	833.0	808.0	-17.0	850.0	833.0	-30.5	884.0	853.5	9.5	895.0	904.5	החברה	23		
7.0	45.0	52.0	10.0	42.0	52.0	8.5	45.0	53.5	14.5	39.0	53.5	25.5	42.0	67.5	לכלכלה ותכנון	24		
746.0	15624.0	16370.0	829.0	15541.0	16370.0	690.0	15732.0	16422.0	534.0	15899.0	16433.0	1015.0	15925.0	16940.0	בריאות	25		
19.0	236.0	255.0	18.0	237.0	255.0	10.5	252.0	262.5	10.0	257.0	267.0	22.0	259.0	281.0	אנרגיה ותשתית	26		
69.0	631.0	700.0	64.0	636.0	700.0	68.0	654.0	722.0	42.0	667.0	709.0	92.0	657.0	749.0	בינוי ושיכון	27		
28.0	324.0	352.0	24.0	328.0	352.0	25.0	338.0	363.0	21.0	342.0	363.0	33.0	346.0	379.0	אגף המדידות	28		
-220.0	1209.0	989.0	-232.0	1221.0	989.0	-232.0	1251.0	1019.0	98.0	1276.0	1374.0	176.0	1337.0	1513.0	מע"צ	29		
4.0	126.0	130.0	2.0	128.0	130.0	5.0	129.0	134.0	3.0	134.0	137.0	4.0	136.0	140.0	בנייה כפרית	30		
-2.0	201.0	199.0	-2.0	201.0	199.0	-1.0	210.0	209.0	7.0	216.0	223.0	7.0	221.0	228.0	תיירות	31		
11.0	392.0	403.0	10.0	393.0	403.0	12.5	403.0	415.5	18.5	407.0	425.5	-3.5	429.0	425.5	קליטה	32		
-13.0	4287.0	4274.0	-40.0	4314.0	4274.0	-65.0	4471.0	4406.0	47.0	4558.0	4605.0	126.0	4580.0	4706.0	תקשורת	33		
396.0	43798.0	44194.0	167.0	44027.0	44194.0	133.5	44896.0	45029.5	1321.0	45398.0	46719.0	2774.5	45491.0	48265.5	ס"ה			

נתונים שנתקבלו מנציבות שירות המדינה.

שעות נוספות

בחדש יולי 1985 פנה הממונה על התקציבים במשרד האוצר ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת והודיע, כי בעקבות התכנית לייצוב המשק, ההפחתה בתקציב באה לידי ביטוי גם בקיצוץ במכסת השעות הנוספות.

מנתוני נציבות שירות המדינה⁽²⁾ שנמסרו לביקורת עולה, כי בתקופה אוגוסט - נובמבר 1984 שולמו ביחידות⁽³⁾ בסך הכל בעד 2,528,021 שעות נוספות; בתקופת אוגוסט - נובמבר 1985, לאחר החלטת הממשלה האמורה, שולמו ביחידות אלה בעד 2,357,426 שעות נוספות, ובכך חלה ירידה של כ-7%.

בפירוט ההפחתות בתקציב שנת הכספים 1985 צוין, כי במשרד ראש הממשלה תחול הפחתה במכסת השעות הנוספות. בבדיקת נתוני נציבות שירות המדינה נמצא, כי בחדשים אוגוסט - נובמבר 1984 שולמו במשרד ראש הממשלה 11,296 שעות נוספות, ואילו באותה תקופה בשנת הכספים 1985 שולמו 20,759 שעות - עלייה של כ-84%.

בביאור ההפחתות בתקציב משרד האוצר לשנת הכספים 1985 הודגש, כי יפחתו 10 אחוזים ממכסת השעות הנוספות במשרד. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא, כי בתקופה אוגוסט - נובמבר 1985 שולמו במשרד בעד 62,749 שעות נוספות לעומת 62,623 שעות בשנה הקודמת באותה תקופה, כלומר עלייה של כ-0.2% במקום הפחתה מתוכננת של עשרה אחוזים.

בבדיקת השעות הנוספות, ששילמו היחידות בתקופות אלה, נמצא, כי יחידות רבות שילמו בשנת 1985 בעד יותר שעות נוספות מאשר בשנת 1984. להלן רשימת היחידות ששילמו בשנת 1985 בעד שעות נוספות בשיעור 6% יותר מאשר בתקופה המקבילה ב-1984. נתונים אלה אין בהם כדי לשקף את מלוא תמורת השעות הנוספות שתשולם על ידי היחידות לכל שנת 1985, כפי שמורשה להן בהרשאות התקציביות לשנת 1985:

היחידה	שעות נוספות באוגוסט-נובמבר 1985	שעות נוספות באוגוסט-נובמבר 1984	שיעור העלייה ב-%
משרד התחבורה	24,286	22,688	7.0
מרכז גריאטרי י-ם	1,292	965	33.9
ביה"ח הנסן י-ם	1,267	852	48.7
ביה"ח בת-ים	6,021	5,147	17.0
בריאות הציבור י-ם	815	738	10.4
לשכת הבריאות - מרכז	4,677	3,940	18.7
מרכז למניעת מחלות ריאה	547	512	6.8
מרכז ההסברה	3,000	2,820	6.4
מינהל מחקר קלאי	50,950	45,213	12.7

בתקופת החירום הכלכלית, שבה נתון המשק, על היחידות השונות לפעול לצמצום ולהקטנת ההוצאות, המתבטאות בין היתר גם במכסת השעות הנוספות.

(2) נציבות שירות המדינה, יחידת המיכון, דו"ח מיום 6.12.85: "התפלגות שעות נוספות לפי חודשים".

(3) ללא בית החולים בעיר העתיקה והמרכז לבריאות הנפש, ירושלים.

פירוט הממצאים במשרדים השונים

משרד האנרגייה והתשתית

שנת הכספים 1985

בהתאם לחוק התקציב לשנת הכספים 1985, כפי שעודכן ביולי 1985, הסתכם תקציבו הרגיל של משרד האנרגייה ב-4.97 מיליארד שקל, ועוד 432.74 מיליארד שקל המוגדרים כ"הוצאה מותנית בהכנסה". 431.8 מיליארד שקל מתוך סכום זה מהווים את "חשבונות המסלקה למחירי מוצרי דלק".

תקציב הפיתוח של המשרד, כפי שעודכן כאמור ביולי 1985, הסתכם ב-33 מיליארד שקל ועוד 126.5 מיליארד שקל המוגדרים כהוצאה מותנית בהכנסה, המתייחסת בעיקר להוצאות הממומנות מאשראי של מוסדות כספיים וספקים לפיתוח מערכת החשמל ולחברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ.

במסגרת התכנית לייצוב המשק קוצץ התקציב הרגיל ב-53 מיליון שקל ותקציב הפיתוח ב-2,249 מיליון שקל.

תקציב הפיתוח

הקיצוץ בתקציב הפיתוח של משרד האנרגייה, שהוחלט עליו בחודש יולי 1985, הסתכם ב-2,249 מיליון שקל החופפים את יתרת שנת התקציב.

הסכומים העיקריים, מבחינת גודלם, קוצצו בעיקר בתכניות הבאות: תחנות כח גרעיניות - 183 מיליון שקל והשקעות בקידוחי נפט - 1,024 מיליון שקל.

תחנות כוח גרעיניות - התקציב לשנת 1985 בנושא זה יועד ברובו לשלוש פעילויות בתחום המחקר, המבוצע בעיקר על ידי הוועדה לאנרגייה אטומית, כאשר הקצבת כספי המחקר נעשית דרך אגף אנרגייה אטומית במשרד האנרגייה. הקיצוץ, שהוחלט עליו ביולי 1985, יאט את קצב המחקרים: ההקצבה בנושא זה הוקטנה בפועל⁽⁴⁾.

השקעות בקידוחי נפט: לפי דברי ההסבר לתקציב 1985 החליט משרד האנרגייה על מדיניות חדשה בתחום חיפושי הנפט, שעיקריה הפסקת הקידוחים ביוזמה ממשלתית.

לפידות, חברת מחפשי נפט לישראל בע"מ נתקלה בקשיים כספיים עקב מדיניות המשרד להקטין את המימון לקידוחי נפט. עוד בשנת 1984 צומצם מספר עובדי החברה מ-370 ל-145. הכוונה הייתה להשאיר תשתית, שתאפשר לחברה לקדוח בעת ובעונה אחת שני קידוחים. באוגוסט 1985 פנתה החברה אל המשרד בבקשה לתמיכה כספית ונענתה על ידי העברת סכום של 480 מיליון שקל מההקצבה למענקים למשקיעים בחיפושי נפט. לפי הסברי המשרד הוא יתמוך בחברה, בגבולות הסכום האמור עד לסך של \$80,000 לחודש, אם לא תהיה לה עבודה בקידוחי נפט כדי כיסוי הוצאותיה השוטפות.

משרד האוצר

שנת הכספים 1985

בעת הפעלת התכנית לייצוב המשק קוצץ התקציב הרגיל של משרד האוצר בסכום של 2,103 מיליון שקל (מ-95,784 ל-93,681 מיליון שקל).

(4) בנושא תחנות כוח גרעיניות, ראה גם פרק על כורי כוח גרעיניים להפקת חשמל, בדו"ח זה, עמ' 178.

מאז ההחלטה על הקיצוץ בתקציב הרגיל של משרד האוצר ועד לסיום הבדיקה בסוף אוקטובר 1985, הוגדל התקציב הרגיל של המשרד, בין היתר, על ידי העברה מהרזרבה הכללית של סך 1,516 מיליון שקל למימון פרסום של התכנית לייצוב המשק.

ב-10.7.85 אישר שר האוצר הוצאה של עד 0.5 מיליון דולר, לצורך התקשרות עם חברת פרסום למימון מסע הסברה לציבור בכל הנוגע לתכנית לייצוב המשק. בשל דחיפות העניין אישר השר התקשרות עם חברת הפרסום ללא מכרז, על יסוד הצעה שזו הגישה. באותו יום הורה משרד האוצר לחברת הפרסום לבצע את מסע הפרסום במסגרת תקציבית של 0.5 מיליון דולר, וביקש להמציא לו תכנית מפורטת, שהוגשה ב-21.7.85.

הגורמים באוצר, שעסקו בנושא זה, גיבשו הצעה, שמלבד הסכום של 0.5 מיליון דולר לביצוע הפעולות על ידי חברת הפרסום, יוקצב סכום נוסף של \$511,700 ללשכת הפרסום הממשלתית לשם פעולה מקבילה, שתנהל בתיאום עם משרד ראש הממשלה.

הבקשה לאישור העברה של 1,516 מיליון שקל (שווה ערך לשני הסכומים הנ"ל בדולרים) מהרזרבה הכללית לתקציב הרגיל של משרד האוצר, לשם מימון הוצאות הפרסום בשתי המסגרות, הוגשה לוועדת הכספים של הכנסת רק ב-19.8.85.

ההרשאה התקציבית בסך 1,516 מיליון שקל אושרה בוועדת הכספים של הכנסת רק ב-14.10.85. עד לאותו תאריך שולמו לחברת הפרסום בגין פעולותיה 465 מיליון שקל; באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית הוצאו לצורך מסע הפרסום שלה עד אז 486 מיליון שקל.

פעולות ההסברה של התכנית הכלכלית החדשה, שהן אמנם חשובות כשלעצמן, נוהלו במשך שלושה חודשים ללא הרשאה תקציבית. הפעולות בוצעו על פי הוראות השר, אולם בבדיקה לא נמצאו מסמכים המעידים, שהמשרד והשר נהגו בעניין זה לפי האמור בסעיף 37(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (עיכוב הביצוע של הפעולה והבאת העניין להתלטת הממשלה תוך 30 יום). הפעולות לא התנהלו על פי הוראות התכ"מ, שלפיהן על משרדי הממשלה להזמין שירותי פרסום מלשכת הפרסום הממשלתית או באמצעות בלבד.

הוצאות שונות

1. ההרשאה להוצאה בסעיף זה בתקציב משרד האוצר לשנת 1985, כפי שעודכנה ב-1.7.85 הועמדה על סך של 66,239 מיליון שקל. ביולי 1985 הופחתה ההרשאה בסך 239 מיליון שקל:

פיצויים וקנסות	78 מיליון שקל (מ-292 ל-214).
השתתפויות ותרומות	36 מיליון שקל (מ-294 ל-258).
הקלות במסים	125 מיליון שקל (מ-3,863 ל-3,738).

2. לא נערכו קיצוצים בתכניות אחרות של הסעיף, ששם מצויים עיקר הסכומים, כמו השתתפות בהלוואות לעובדי מדינה באמצעות בנק יהב (17,549 מיליון שקל). בעניין הניצול של הכספים המועברים לאותו בנק, פרסם מבקר המדינה ממצאים בדו"ח שנתי 35 (עמ' עו) ובדו"ח על הביקורת בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ מיולי 1985 (עמ' 6.19 - 6.21).

3. נמצא כי בתכנית פיצויים וקנסות לא היו כל הוצאות לא בשנת הכספים 1984 ואף לא בשבעת החודשים הראשונים של שנת הכספים 1985.

4. בתכנית השתתפויות ותרומות, הקיצוץ בסך 36 מיליון שקל הפך לחסר משמעות נוכח הרשאות חדשות בהיקף כספי גדול, שוועדת הכספים של הכנסת אישרה לפי בקשת האוצר (על ידי העברה מהרזרבה הכללית): 1,150 מיליון שקל הרשאה תקציבית עבור מוסד תורני-חינוכי⁽⁵⁾; 155 מיליון

(5) בעניין הקצבות למוסד זה ראה גם בדו"ח זה, בפרק: המשרד לענייני דתות - "הפיקוח על מוסדות ללימוד תורה ומוסדות דת אחרים המקבלים תמיכות".

שקל לתשלום מענקי שכר לימוד לסטודנטים שחסכו למטרה זו בחו"ל: ו-85 מיליון שקל לעמותה לחינוך טכנולוגי. לא נתקבלו הסברים לכלילת הרשאות אלה בסעיף "הוצאות שונות" ולא בתקציב החינוך.

הביצוע בתכנית "השתתפויות ותרומות" עד 31.10.85 מסתכם, לפי רישומי החשב הכללי, בסך 730 מיליון שקל בקירוב, מזה כ-664 מיליון שקל בתקנה המיועדת למוסד התורני-החינוכי האמור.

5. הקיצוצים בסעיף "הוצאות שונות" אינם מבטאים למעשה צמצום בפעולות הממשלה, הואיל והקיצוץ נרשם ברובו בתכניות, שההרשאה בהן באה לענות על צרכים, שאת היקפם הכספי לא ניתן לחזות: במקרה של צורך ממשי לבצע תשלומים למטרות אלה, לא ימנע הקיצוץ העברת הסכומים הדרושים מהרזרבה, כפי שנעשה בתכנית השתתפויות ותרומות. מאידך, לא נערכו קיצוצים כל שהם בתכניות, שהיקפן ניתן לקביעה מראש.

בניינים ממשלתיים

ההרשאה להוצאה לשנת 1985 (בפי שעודכנה ב-1.7.85) הועמדה על סך 4,920 מיליון שקל. בעקבות החלטת הממשלה על הקיצוצים הופחת סך של 500 מיליון שקל מסכום זה. לפי רישומי החשב הכללי ליום 31.10.85, הסתכם הביצוע עד אז בשיעור נמוך מההרשאה (פחות מ-8%).

מפעלים שונים

ההרשאה להוצאה בסעיף זה בתקציב משרד האוצר לשנת 1985 הועמדה בעקבות העדכון ל-1.7.85 על סך של 196,835 מיליון שקל. בעקבות החלטת הממשלה על הקיצוצים בתקציב, הופחת סך של 3,794 מיליון שקל מסכום זה. הקיצוץ מתייחס בעיקרו לביטוח סיכוני סחר חוץ - 3,740 מיליון שקל - (ההרשאה למטרה זו הופחתה מ-129,516 מיליון שקל ל-125,776 מיליון שקל) ולהשקעות במדפיס הממשלתי (19 מיליון שקל מתוך 125 מיליון שקל).

לפי רישומי החשב הכללי עד 31.10.85, לא היו תשלומים במסגרת תכנית ההשקעות במדפיס הממשלתי.

לגבי ביטוח סיכוני סחר-חוץ אין הקיצוץ בהרשאה מכטא צמצום בפעולות הממשלה, הואיל ולגבי נושא זה קיימת התחייבות על יסוד ערבות המדינה לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ עד לתקרה של 150 מיליון דולר (ראה בדו"ח שנתי 34, עמ' 12), וקיצוצים בהרשאה אין בהם כדי לפטור את הממשלה מקיום ההתחייבות במסגרת הערבות.

משרד הבינוי והשיכון

שנת הכספים 1984

1. החלטת הממשלה מאוקטובר 1984 על קיצוץ בתקציב ההוצאה לשנת הכספים 1984 של המשרד התבטאה בקיצוץ מסעיף פיתוח שיכון בסך של 9,000 מיליון שקל: 4,600 מיליון שקל מן הסיוע בהלוואות לזכאי המשרד ו-4,400 מיליון שקל שיועדו לסיוע לענף הבנייה, לפיתוח ולרכישת דירות.

2. באותה שנה חל גידול בתקציב ההוצאה המאושר של המשרד בסך 33,400 מיליון שקל. להלן פרטים:

(א) 10,400 מיליון שקל בתקציב הפיתוח, מתוך סך הכל תוספת של 33,400 מיליון שקל, נוספו להוצאה הישירה. סכום זה נועד לרכישת דירות עבור עולים מאתיופיה.

(ב) 23,000 מיליון שקל בתקציב הפיתוח מתוך התוספת הנ"ל נבעו מהחלטת המשרד מדצמבר 1984 להגדיל ריאליית את סכומי ההלוואות לזכאים, דבר שהביא במקביל להגדלה ניכרת במספר הזכאים שניצלו סיוע זה.

כתוצאה מהקיצוצים ומההגדלות שנעשו בתקציב המשרד במשך השנה, בערכים שוטפים, חלו שינויים ניכרים בסך הכל התקציב - לאחר עדכוננו בגלל האינפלציה - כמובא להלן (במיליוני שקלים):

תקציב מקורי בתוספת	
עדכון אינפלציוני	243,682
קיצוצים בתקציב	(9,000)
סה"כ תוספות לתקציב	33,400
סה"כ	268,082

3. כדי להציג את סכום השינויים בתקציב המשרד על בסיס אחיד, ערכה הביקורת השוואה במונחים דולריים בין סכום הקיצוץ עליו החליטה הממשלה בתקציב הלוואות לזכאים לבין התוספת בהסתמך על שער החליפין לכל רבעון. מהנתונים עולה, שהתוספת לתקציב הלוואות הסתכמה ב-35.38 מיליון דולר, ואילו הקיצוץ בהלוואות לזכאים בסך 4,600 מיליון שקל הסתכם ב-16.55 מיליון דולר.

סך הקיצוץ (9,000 מיליון שקל) בתקציב הפיתוח בכל המשרד שווה ערך ל-32.37 מיליון דולר. לפיכך, התוספת לתקציב (שאינה כוללת את התוספת עבור העולים מאתיופיה) בסך 35.38 מיליון דולר גדולה ממלוא סכום הקיצוץ, בסך 3 מיליון דולר.

4. השוואה, שנערכה על ידי הביקורת בין התקציב שלאחר הקיצוץ לבין הביצוע בפועל לפי דו"ח כספי של החשב הכללי לסוף מארס 1985, מראה, שבמספר הרשאות תקציביות הוצאה בפועל אף עלתה במידה ניכרת על התקציב שלאחר הקיצוץ. להלן דוגמאות (במיליוני שקלים):

שיעור החריגה בביצוע לעומת התקציב לאחר הקיצוץ	הביצוע	תקציב לאחר הקיצוץ	שיעור הקיצוץ בתקציב	תקציב לפני הקיצוץ	
4.7%	4,649.2	4,441.5	11.3%	5,007.3	שיקום שכונות - פעולות תשתית
87.3%	2,112.5	1,128.0	11.1%	1,268.8	חידוש ואחזקה של דירות
9.9%	852.6	775.5	14.5%	907.0	מענקים לתשתית ולמוסדות במושבים
184.4%	12,055.5	4,238.7	14.7%	4,969.2	העברת 2,300 דירות לאכלוס
25.1%	2,292.7	1,833.0	7.1%	1,973.1	מענקים לתשתית ולמוסדות ביישובים

משרד הבינוי והשיכון הסביר, כי הפרט "העברת 2,300 דירות לאכלוס" הוא רישומי בלבד, כאשר הוצאה על בנייתן של דירות אלה, או על קנייתן, נעשתה בשנים קודמות, ולפיכך הוצאה זו לא הייתה ממשית. לדעת הביקורת, מאחר שפרט זה נכלל בקיצוץ התקציב, שנועד להקטין את פעילות הממשלה בהוצאה, אין זה סביר להתעלם מפעולה זו ביחס לביצוע בפועל של הקיצוץ.

5. להלן השוואת התקציב המאושר אל הביצוע לפי דו"ח החשב הכללי (במיליוני שקלים):

תקציב	הוצאה	יתרה בתקציב	
122,382.0	111,313.1	11,068.9	הוצאה נטו הוצאה מותנית בהכנסה
145,700.0	145,415.7	284.3	
268,082.0	256,728.8	11,353.2	ס"ה

ההשוואה מראה, כי לכאורה לא ניצל המשרד את כל התקציב שהועמד לרשותו. אולם מבדיקה ההרשאות השונות עולה, כי בפועל היתה חריגה של כ-1,921 מיליון שקל בהוצאה בהשוואה לתקציב. להלן פרטים:

(א) בינואר 1985 הוקצבו למשרד 10,400 מיליון שקל לרכישת דירות עבור עולים מאתיופיה. עקב הזמן הקצר ממועד ההקצבה ועד לסוף שנת הכספים, לא עלה בידי המשרד לרכוש את הדירות האמורות עד סוף שנת הכספים, והוא ניצל רק 891.1 מיליון שקל - 8.6% מהיקף התקציב. לפיכך נרשם בנושא זה עודף תקציבי של 9,508.9 מיליון שקל. אין לראות בסכום זה עודף ממשי בתקציב.

(ב) בסעיף 3(ג) לחוק התקציב לשנת הכספים 1984, התשמ"ד-1984, נקבע לגבי תקציב הוצאה מותנית בהכנסה, שאם עלתה ההכנסה על הסכום המתקצב, יש להעביר את העודף לאוצר. מכאן שאין לרשום אותה כהכנסה בתקציב המשרד. הבדיקה העלתה, כי בכל זאת רשם המשרד כהכנסה סכום של 3,757.9 מיליון שקל - תקבולים מדיירים שרכשו מהמשרד דירות שגרו בהן (מעבר משכירות לרכישה). בנושא אחר (הכנסות המשרד משיפוצים) תוקצבה הכנסה בסך 5 מיליון שקל. בפועל הייתה הכנסה של 12.2 מיליון שקל. בשני מקרים אלה רשם המשרד את כל ההכנסות בתקציבו במקום להעבירן לאוצר, ובכך הן הקטינו את ההוצאה הרשומה.

האמור לעיל עולה אפוא, כי לא כוצע בפועל קיצוץ בתקציב המשרד, והוא אף הוגדל.

שנת הכספים 1985

1. במסגרת התכנית לייצוב המשק, קוצץ בתקציב משרד הבינוי והשיכון סכום של 14,040 מיליון שקל בתחומי הפיתוח, סלילת כבישים, שיקום שכונות, בנייה של מבני ציבור, רכישת דירות, חידוש ואחזקה של דירות.

מאידך, אישרה ועדת הכספים של הכנסת ביולי ובנובמבר 1985 הגדלות מיוחדות לתקציב המשרד, שיועדו להשלמת המימון של בתי ספר במועצה מקומית יבנה, בסך כולל של 1,241 מיליון שקל. ההגדלות למטרה זו - 65% - היו גדולות ביחס לתקציב בסך 1,910 מיליון שקל, ממנו הייתה ההוצאה שיועדה למענקים להשלמת כיתות גן וכית ספר ביישובי פיתוח. הביקורת בעניין זה נמשכת.

2. הביקורת בדקה את ביצוע תקציב המשרד בשבעת החודשים הראשונים של שנת הכספים 1985 (אפריל - אוקטובר). על פי נתוני החשב הכללי נמצא, שבמספר נושאים ההוצאה עלתה על שיעור הביצוע היחסי ל-7 חודשים. הבדיקה התייחסה לנושאים שההקצבה המאושרת והמעודכנת לסוף אוקטובר 1985 הייתה כ-100 מיליון שקל ויותר, כמובא בעמוד הבא (במיליוני שקלים).

מהטבלה עולה, כי בכמה נושאים עלתה ההוצאה בשבעת החודשים הראשונים על כלל ההקצבה השנתית.

המשרד הסביר, כי לגבי פרטי הסיוע בהלוואות בטבלה דלעיל, מדובר בסיוע בגין שנים קודמות, שנפלה בהן שגיאת תקצוב. מן הראוי היה לעמוד על שגיאה זו בעוד מועד ולתקנה.

תקציב פיתוח השיכון (במיליוני שקלים)

תקציב	הוצאה	אחוז הביצוע לעומת התקציב
1. מענקים לתשתית ומוסדות ציבור ביישובים חדשים	1,130	163%
2. הלוואות תקציביות לרכישת דירות מרכוש מינהלי	750	445%
3. הלוואות ומענקים למוסדות ציבור במושבים ויישובים קטנים	880	81%
4. הלוואות לדיור בקיבוצים במסגרת זכאות	800	208%
5. הלוואות להרחבות ולשיפוצים בקיבוצים	160	70%
6. מענקים לתשתית פיתוח ומבני ציבור ביישובי דרוזים	440	76%
7. פיצויים למפוני סיני	504.5	-
8. העברת 2,300 יחידות דיור לאכלוס בשכירות	7,150	164%
9. בנייה ושיקום כבישים	1,964	84%

משרד הבריאות

שנת הכספים 1984

במסגרת הקיצוץ שבוצע באוקטובר 1984 בתקציב המדינה לשנת הכספים 1984, קוצץ סך כ-4 מיליארד שקל מתקציב משרד הבריאות. באישור התקציבי מיום 29.10.84 נקבע, כי הקיצוץ יהיה בהקטנת הרזרבה לתמיכות בקופות חולים בסך של כ-3¼ מיליארד שקל וכן בקיצוץ של 834 מיליון שקל מהרזרבה להתייקריות. משרד הבריאות הציע קיצוץ חילופי והשינויים בתכניות השונות הובאו לאישור ועדת הכספים של הכנסת רק בסוף שנת הכספים - ב-14.3.85.

ביום 14.3.85 ביקש שר האוצר את אישורה של ועדת הכספים לחלוקת הקיצוץ מהתכניות התקציביות במשרד הבריאות. בדברי ההסבר לבקשה צוין: "בעת ההחלטה על הפחתת ההוצאות הורד הקיצוץ מהרזרבה, עתה לאחר ההחלטה על פרטי הקיצוץ הוא מורד מהסעיפים שנבחרו". בעת עריכת שינויים אלה נערך גם ויסות פנימי וחלוקת רזרבות פנימיות של המשרד, ויש אפוא קושי לקבוע כאלו תכניות בוצע הקיצוץ של כ-4 מיליארד שקל. בסופה של שנת הכספים 1984 התברר, כי הגרעון של משרד הבריאות גדול מהקיצוץ, ומכאן שהקיצוץ לא יצא לפועל.

שנת הכספים 1985

במסגרת התכנית לייצוב המשק הוחלט על קיצוץ בתקציב המשרד בסכום כולל של שני מיליון דולר במשך שנות כספים - 1985 ו-1986: סך של \$1,445,000 בשנת הכספים 1985, וסכום נוסף בסך \$555,000 בשנת הכספים 1986. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ביצוע הקיצוץ בפרוייקטים הבאים: סגירת בית החולים פרדס כץ; סגירת בתי ספר לאחיות שליד בתי החולים וולפסון והלל יפה; וכן את ביצוע הקיצוץ של תקציב הפיתוח. להלן עיקר הממצאים:

בית חולים למחלות ממושכות בפרדס כץ

לפי חוק התקציב לשנת הכספים 1985, מסתכם תקציב בית החולים - כולל הוצאה מותנית בהכנסה - בסך של כ-1.5 מיליארד שקל. מספר המיטות בבית החולים הוא 120. שיא כוח האדם בבית החולים עומד על 134.5 משרות. בית חולים זה אינו גדול ועלותו גבוהה, וזה מספר שנים התגבשה במשרד דיעה שיש לסגרו.

במסגרת ההחלטות על קיצוצים בתקציב המשרד החליט המשרד לסגור את בית החולים. תוכנן כי הקיצוץ בהוצאות לכוח אדם יסתכם ב-386,000\$, ובהוצאות על קניות ב-200,000\$. הוחלט כי בכל אחת משתי שנות התקציב 1985 ו-1986 יקוצץ תקציב בית החולים ב-293,000\$.

בראשית נובמבר 1985, כארבעה חודשים לאחר ההחלטה על הקיצוץ, הוחלט במשרד הבריאות שלא לסגור את בית החולים, אלא לצמצם את תקציב בית החולים בכוח אדם ובפעילות על ידי הסבת המיטות בו ממיטות שיקומיות למיטות סיעודיות. כן הוחלט על תוספת 25 מיטות סיעודיות לתקן בית החולים. כדי שניתן יהיה להפעיל את 25 המיטות הנוספות, הוחלט גם על שיפוץ נוסף במקום. עד מועד הביקורת, אמצע נובמבר 1985, המשיך בית החולים פרדס כץ לפעול במלוא ההיקף ובמסגרת המתכונת שנקבעה לפני הקיצוץ.

בתי ספר לאחיות בוולפסון ובחדרה

לפי חוק התקציב לשנת הכספים 1985, מסתכמת ההרשאה להוצאה על בתי ספר אלה, כולל הוצאה מותנית בהכנסה, בסך 319 מיליון שקל. שיא כוח האדם בבתי הספר הוא 27 משרות. לפי תכנית הקיצוצים יוקטן תקן בתי הספר ב-19 משרות בסכום כולל של 131,000\$, והוצאות על קניות יוקטנו בסכום כולל של 70,000\$ (סך 101,000\$ בשנת הכספים 1985 וסך 100,000\$ בשנת הכספים 1986).

ב-22.9.85 - כשלושה חודשים לאחר ההחלטה על הקיצוץ בתקציב - הוחלט במשרד הבריאות, שלא לסגור את שני בתי הספר לאחיות אלא להקטין את התקציב בכל בתי הספר לאחיות, המופעלים על ידי המשרד, בסכום הכולל שנקבע לעיל. לפי תכנית הקיצוץ החדשה, יוקטן התקן של 9 בתי ספר לאחיות ב-16 משרות בסכום כולל של 129,000\$, ויצומצמו הוצאות ההפעלה בסך 72,000\$. הודעה על הקיצוץ נשלחה ב-22.9.85 לכל בתי החולים הנוגעים בדבר.

ב-17.10.85 פנה המשנה למנהל הכללי של המשרד לבתי הספר הנוגעים בדבר וביקש להודיעו תוך 10 ימים את מספר המשרות שבתקן אשר קוצצו, כדי שיוכל לממש מייד את קיצוץ המשרות בתקן ובתקציב.

עד מועד הביקורת - ראשית נובמבר 1985 - לא הוגשה לאגף התקציבים שבמשרד האוצר בקשה לשינוי תקציבי מתאים לגבי תקצוב בתי הספר לאחיות ולגבי בית החולים למחלות ממושכות בפרדס כץ. ככל שנדחה מועד הקיצוץ, כך גדל סכום הקיצוץ העתידי, שיידרש לתקופה שנותרה המסתיימת ב-31.3.86.

תקציב פיתוח

תכנית הקיצוץ כוללת הפחתה בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות בסך 110,000\$. מהתיעוד, שעמד לרשות הביקורת, מתברר, כי המשרד לא קיצץ בפרוייקטים שבתהליך בנייה, אלא נקט דרך של דחיית מועד הזמנה של עבודות בקשר לפרוייקטים, כדי לגלגל את ההוצאה לשנת התקציב הבאה - 1986. פעולה זו עומדת בניגוד להחלטות הממשלה לגבי התכנית לייצוב המשק, בה נקבע במפורש, כי ההפחתה לא תתבטא בדחייה של פעולות.

לסוף אוקטובר 1985 הסתכמו חובות המשרד לספקים ולנותני שירותים בסך כולל של 28.9 מיליארד שקל בתקציב הרגיל ו-5.5 מיליארד שקל בתקציב הפיתוח. עיקר החובות היו בתחום של תפעול בתי החולים הממשלתיים - 12.0 מיליארד שקל, גריאטריה - 5.2 מיליארד שקל ותמיכות למוסדות ציבור - 3.8 מיליארד שקל. חובות אלה הקשו על תפקודו הסדיר של המשרד, של בתי החולים

הממשלתיים ושל מוסדות הציבור הניזונים מתמיכה ממשלתית. חובות אלה גרמו גם התייקרות ניכרת של מתן השירותים בתחום הבריאות, מאחר שהקניות לא היו בסדרות גדולות, אלא בכמויות קטנות מדי פעם, דבר המייקר מאוד את עלות הקנייה. גורמים אלה הביאו גם לכך, שבאותה כמות כסף היה בידי משרד הבריאות לקנות כמות קטנה בהרבה של שירותים.

מול חובות המשרד דלעיל עומדים החובות של קופות החולים, שהסתכמו לסוף אוקטובר 1985 בסך כ-35 מיליארד שקל⁽⁶⁾.

בביצוע התקציב נמצא גם שוני גדול בין המוסדות השונים ואף בין בתי החולים לבין עצמם בשיעורי ההזרמה והחובות של המוסדות לספקים וכו'. אחוז הביצוע הכולל לעומת התקציב נע מ-38.3% (גזברות אזורית תל אביב) עד 85.8% (בית חולים כפר שאול); שיעור החובות שלא שולמו נע בין 1.4% (בית אבות פרדס כץ) לבין 30.7% (בית חולים כפר שאול).

בבירורים, שערכה הביקורת במשרד, לא נמצא, כי הנהלת המשרד דאגה לתעד בכתב את החלטותיה בדבר אחוזי הביצוע וההזרמה לכל מוסד רפואי, לרבות הקריטריונים שביסוד החלטות כאלה. מאחר שהמדובר בצרכים חיוניים ביותר, דרוש היה להקפיד על סדרי עדיפויות כתובים ומנומקים ועל מתן נימוקים להחלטות אלה.

כך למשל, ביצוע התקציב בבית החולים כפר שאול הגיע במשך שבעה החודשים ל-85.8% מהתקציב השנתי, ונמצא, כי התכנון התקציבי המקורי בבית חולים זה לא תאם את הביצוע: בראשית השנה תוכנן, שחלק מהפונקציות של בית החולים יועברו למוסד אחר. על כן תוכננה רמת פעילות תקציבית נמוכה. בסופו של דבר לא יצאה החלטה זו אל הפועל, ובית החולים המשיך ברמת תפקודו הרגילה, אף כי כבר הוקטנה המסגרת התקציבית שלו. לכן כבר לאחר 7 חודשים, הוא הגיע, למיצוי כמעט מלא של תקציבו. גם חלק החובות שלו ככלל התקציב מגיע להיקף ניכר מאוד - 30.7%, דבר המכביד על תפקודו.

יוצא אפוא, כי עד מועד הביקורת לא עמד המשרד בקיצוץ הפריטים הספציפיים שעליהם הוחלט. הוא גם לא הצליח לגבות חובות בהיקף גדול מקופות החולים. אולם הוא פעל בתקציב מעבר לאחוז המימון, שהוקצה לו על ידי החשב הכללי: בכך נוצר פער מימון גדול, שכוסה באשראי מספקים. במועד יותר מאוחר נוצר משבר גם בתפקוד השירותים הרפואיים עקב הזרמת כספים לא סדירה. בסופו של דבר, לעומת קיצוץ שתוכנן בתקציב, גדל תקציב המשרד עקב אי-מימוש הכנסות מקופות החולים (ראה להלן בדו"ח זה).

המשרד לענייני דתות

שנת הכספים 1984

התקציב המקורי הכולל של המשרד היה 12,313 מיליון שקל: 11,880 מיליון שקל בתקציב הרגיל ו-433 מיליון שקל בתקציב הפיתוח.

במהלך שנת הכספים חלו בתקציב המקורי של המשרד שינויים, שנבעו ממספר גורמים:

עדכון התקציב

בגלל האינפלציה המואצת בשנה זו ניתנו למשרדים אחת לשלושה חודשים עדכונים לתקציב, שחושבו על בסיס שיעור האינפלציה. סעיף 8 לחוק התקציב לשנת הכספים 1984 קובע, כי לפני תום כל רבעון החל ב-1 ביולי 1984 יעדכן שר האוצר את תקציב ההוצאה.

(6) בנושא חובות קופות החולים ראה דו"ח זה, בפרק: משרד הבריאות - "מערך שירותי הבריאות במדינה".

הביקורת בדקה את גובה התוספות ואת מועדי האישורים התקציביים לשלושת הרבעונים (במליוני שקלים):

תאריך	עדכון התקציב הרגיל	עדכון תקציב פיתוח
13.8.84	5,130	231
10.11.84	6,002	280
25.3.85	2,957	200
ס"ה	14,089	711

שני העדכונים הראשונים אושרו במחצית הרבעון, ואילו העדכון השלישי ניתן ימים ספורים לפני תום שנת הכספים. לפיכך נותר למשרד זמן קצר בלבד לנצל את התוספת האמורה.

תוספות על התקציב

בנוסף לעדכונים האינפלציוניים הוגדל תקציב המשרד במשך השנה כדלקמן: התקציב הרגיל הוגדל ב-2,764 מיליון שקל ותקציב הפיתוח ב-330 מיליון שקל. כמו כן, נוסף לתקציב סך של 80.2 מיליון שקל מעודפי תקציב השנה הקודמת.

1. חלק גדול של התוספת - סך של 1,525 מיליון שקל - ניתן בתכנית "הלכה, מחקר ולימוד תורני" בנימוק, שחל גידול במספר תלמידי הישיבות ומוסדות הלימוד התורניים במהלך השנה. התקציב המקורי בתכנית זו, שחושב על בסיס מספר התלמידים במוסדות אלו בשנה קודמת, הוגדל בכ-22.5%. יצוין כי בתכנית זו הוקצבו 60.9% מהתקציב הרגיל של המשרד לשנת 1984.

2. תוספת גדולה אחרת בסך 520 מיליון שקל ניתנה בתכנית "שירותי דת" לשם כיסוי גרעונותיהן של המועצות הדתיות, שהצטברו מהשנה התקציבית הקודמת.

הקיצוץ בתקציב המשרד

מתקציב המשרד לענייני דתות הוחלט באוקטובר 1984 לקצץ סכום של 1,260 מיליון שקל לשנת הכספים 1984.

מתברר כי בתקציב הרגיל של המשרד הופחת סכום של 850 מיליון שקל בתכנית "מענקים ייחודיים מכוח ההסכם הקואליציוני", ומתקציב הפיתוח בתכנית מקבילה לנ"ל הועברו 90 מיליון שקל למשרד אחר. הקיצוץ הסתכם אפוא ב-940 מיליון שקל בלבד. הסכום שקוצץ בפועל היה קטן אפוא ב-320 מיליון שקל מהסכום שנקבע בהחלטת הממשלה, והוא היווה רק 74% מהקיצוץ הנדרש.

מהנתונים דלעיל עולה, שבמהלך 1984 חל גידול בתקציב המקורי של המשרד בסכום נטו של 2,790 מיליון שקל כמונחים שנתיים נומינליים (להוציא את התוספות בגין העדכון האינפלציוני); זאת כאשר המשרד נדרש לקצץ בתקציבו במסגרת מדיניות הממשלה. כאמצעות התוספות בתקציב נותרל למעשה הקיצוץ בתקציב.

ביצוע התקציב

שיעור ניצול התקציב, דהיינו, הביצוע בפועל לעומת התקציב המעודכן היה כדלקמן: תקציב רגיל 96% ותקציב פיתוח 74%.

1. נמצא כי בשתי תכניות בתקציב הרגיל הייתה חריגה כמפורט להלן (במליוני שקלים):

סעיף	ביצוע	תקציב	% ניצול
שכר	215.3	198.8	108.3
אמרכלות	208.3	186.6	111.6

בתכנית "אמרכלות" הייתה בסעיף החזר הוצאות רכב שירות חריגה בשיעור 21.7% ובהוצאות לאחזקת רכב ממשלתי חריגה בשיעור 33%.

2. בתכניות אחדות לא נרשם ביצוע בפועל. להלן המקרים הבולטים שביניהם:

התקציב המעודכן במיליוני שקלים	התכנית
	תקציב רגיל:
	מענקים מיוחדים לשיבות והרחבת
106.7	ישיבות ומוסדות
244.53	רזרבה למענקים
	תקציב פיתוח:
81.78	רזרבה

לפי הסברי המשרד, אי-הביצוע מתייחס למוסדות נתמכים, שלא המציאו למשרד את המסמכים הדרושים לשם קבלת הכספים.

שנת הכספים 1985

בתקופה שבין אפריל 1985 ועד סוף נובמבר 1985 היה הביצוע בפועל לעומת התקציב המעודכן כדלקמן (במיליוני שקלים):

הניצול ב-%	תקציב מעודכן	ביצוע בפועל	
57	71,670	40,309	תקציב רגיל
47	3,243	1,533	תקציב פיתוח

על פי נתונים אלו, שיעור ניצול התקציב הוא נמוך יחסית לתקופה של שמונה חודשים. למרות זאת, ביצוע המשרד בתכניות רבות היה גבוה, והסתכם ב-73% עד 150% מכלל התקציב השנתי לאותן תכניות. בין אלה גם תכניות להוצאות לשעות נוספות ואחזקת רכב. בינואר 1986 הודיע המשרד לענייני דתות, כי החריגות האמורות תוקנו בינתיים, לאחר שאושר למשרד תקציב נוסף.

חרף עובדה זו, שיעור הניצול של כלל התקציב היה כאמור נמוך יחסית; הדבר נבע מכך, שהתקציב, שיועד למענקים הייחודיים מכוח ההסכמים הקואליציוניים בסכום של 10,782 מיליון שקל, שיחולקו רק לאחר שיגובשו קריטריונים ברורים לחלוקתם, הוקפא על פי הוראת היועץ המשפטי לממשלה. גם התכנית "רזרבה להתייקרויות" עדיין לא נוצלה.

משרד החוץ

שנת הכספים 1984

בקביעת התקציב המקורי של משרד החוץ לשנת הכספים 1984 הוחלט לקצץ מתקציבי שעות נוספות ואחזקת רכב סכום של 16 מיליון שקל. עם זאת, על פי דו"ח החשב הכללי על ביצוע

התקציב, היו חריגות בהוצאות עבור שעות נוספות כרוב תכניות המשרד כדלהלן: הנהלת המשרד - 208.9%; אגף המינהל - 171.9%; המרכז למחקר מדיני - 166.8%; מטה לנציגויות - 176.0%; אגף ארגונים בינלאומיים - 154%; שירותים קונסולריים - 175.5%; הסברה (שירותים מרכזיים) - 130%; אורחים רשמיים - 254%. המשרד הסביר, כי לתכניות התקציב המתייחסות לשעות נוספות נזקפו גם סכומים ששולמו בעד כוננויות ועבודה במשמרות; המשרד מטפל בתיקונים הדרושים לרישום מתאים של כוננויות ועבודה במשמרות.

ועדת הכספים אישרה ב-5.12.84 שינויים פנימיים בתקציב המשרד, בעיקר העברות להגדלת סעיפי פעולות הסברה באמצעות סרטים, טלוויזיה ורדיו; פרסומים; וקשרי ציבור בתחום פעולה של אגף ההסברה ועתונות כדי להגביר פעולות המשרד בתחומים אלו. אך למרות זאת, לא נוצלו התקציבים שאושרו - שיעור הניצול של הסעיפים דלעיל כסדרם היה 54%, 65% ו-30%⁽⁷⁾. המשרד הסביר, כי הסיבה העיקרית לשיעור הניצול הנמוך של התקציב מקורו בהקטנה ריאלית של שיעורי המימון, שהועברו למשרד על ידי החשב הכללי, ובהקפאת התקשרויות, שמנעה ביצוע פעולות.

משרד החינוך והתרבות

שנת הכספים 1984

לפי דו"ח ביצוע התקציב, לא חרג המשרד מתקציבו המעודכן בשנת הכספים 1984. להלן פרטים על מרכיבי הקיצוץ בתקציב, כפי שנכללו בתקציב המקורי לשנת 1984 (במיליוני שקלים):

2,625	הכנסות מאגרת חינוך
1,100	הקטנת 60,000 שעות תקן הוראה
	בגין אי מילוי מקום מורים ב-3 ימי
500	העדרות ראשונים
500	בגין שירות עצמי לנקיון כיתות
500	מרכיב ההוצאות הגמישות

הקיצוץ בשעות תקן מהווה את המרכיב הגדול ביותר של הקיצוץ בפעולות. לאחר משא ומתן בין משרד החינוך והתרבות למשרד האוצר התחייב הראשון לקצץ 50,000 שעות תקן. 10,000 שעות תקן נוספות הוקצו למשרד על ידי האוצר לכיסוי מחויבות למורים, במידה שיהיה צורך בכך (ראה להלן בדו"ח זה: ניצול תקן שעות הוראה בחינוך היסודי). חלק הארי של הקיצוץ המתוכנן בשעות תקן היה בחינוך היסודי.

על פי חישובים, שעשה משרד מבקר המדינה והמבוססים על נתונים של המשרד לחודש יוני 1985, לא בוצע קיצוץ בשעות תקן בחינוך היסודי, ולמעשה, נוצרה חריגה של 34,173 שעות תקן (שהן 4.92%) בביצוע לעומת ההקצאה המקורית של האוצר.

על פי דו"ח ביצוע התקציב ליום 31.3.85 חרג המשרד באופן ניכר בשנת הכספים 1984 בכמה מן התכניות העיקריות של המשרד (במיליוני שקל):

(7) ראה בעניין זה להלן, בפרק על פעולות הסברה.

התכנית	תקציב מעודכן	ביצוע	%חריגה לעומת התקציב המעודכן
גני חובה	13,465	14,996	11.3
חינוך יסודי רגיל	105,379	108,972	3.4
חטיבות ביניים חינוך רגיל מורים (נטו)	23,506	30,280	28.8

עיקר החריגה הייתה בתקן השעות או השכר (המחושב גם הוא על בסיס תקן השעות):

בגני חובה, בתקנה המתייחסת לשכר גננות - חריגה של 7.6% (1.45 מיליארד שקל).

בשעות תקן לחינוך היסודי הרגיל - חריגה של 4.6% (4.35 מיליארד שקל).

בחטיבות הביניים עיקר החריגה היא בשכר - 26.8% (5.4 מיליארד שקל).

שיעורי החריגה במונחים כספיים עולים על שיעור הקיצוץ המתוכנן. אולם, לפי הסברי האוצר והמשרד, היו הרשאות לשכר בתקציב בלתי מציאותיות, ובפועל, במונחים פיסיים, נעשה קיצוץ של כ-24,000 שעות תקן מתוך 60,000 השעות, אותן תוכנן לקצץ בכלל המערכת.

1. הכנסות מאגרת חינוך - אגרת החינוך לא נגבתה, ובהצעת התקציב לשנת 1985 מופיעה תוספת בסך 5,644 מיליון שקל בגין אי-גביית אגרת החינוך בשנת 1984.

2. אי-הבאת ממלא מקום בשלושת ימי ההעדרות הראשונים של מורה - מילוי מקום הוא אחד ממרכיבי השכר ולא ניתן לבודדו: על כן, גם אין אפשרות לקבוע בוודאות, שאמנם נעשה קיצוץ בתחום זה. אולם משרד מבקר המדינה בירר ב-30 בתי ספר יסודיים בחמישה מחוזות, מה היה היקף שעות מילוי המקום בחודשים ינואר ופברואר 1985. התברר, כי הממוצע היה כ-85 שעות חודשיות למילוי מקום, והשוני בין בתי הספר היה נמוך ביותר. מרבית המנהלים בבתי הספר שנבדקו טענו, שהנחיית המשרד בעניין זה היא בכחינת גזירה, שאין יכולים לעמוד בה, אלא אם שולחים ילדים לבתיהם, וארגוני המורים הורו להם, שלא לקיים את ההנחייה של המשרד. רק בבית ספר אחד אמר המנהל, כי הקפיד למלא אחר ההנחייה, ובבית ספר זה נרשמו שמונה שעות למילוי מקום בחודש ינואר, דהיינו, כ-10% בלבד מן הממוצע למילוי מקום בחודש זה.

מנהלי בתי הספר שולחים את טופסי מילוי המקום ישירות לגזבריות המשרד, ולמשרד אין אפשרות לפקח על ביצוע ההנחייה באמצעות המפקחים על בתי הספר.

3. שירות עצמי לנקיון בכיתות - בשנת 1984 (שנת הלימודים התשמ"ה) לא בוצע קיצוץ זה. בהסכם מיום 28.3.85, שנחתם על ידי שר האוצר ושני חברי כנסת, הוחלט להעביר 10.8 מיליון דולר מהרזרבה הכללית למשרד לכיסוי הגרעון, שנוצר כתוצאה מאי-ביצוע הקיצוץ בסעיף זה.

4. קיצוץ במרכיב ההוצאות הגמישות בסך 500 מיליון שקל - לדברי אגף התקציבים, קיצוץ זה בוצע, כיוון שהמשרד לא חרג מסך כל התקציב.

שנת הכספים 1985

בתקציב המקורי לשנת 1985 נכללו הקיצוצים הבאים (במיליוני שקלים):

1,720	1. השלמת קיצוץ התשמ"ה
17,994	2. הגדלת היטל חינוך על יסודי
6,043	3. דחיית יישום הטבות עציוני
	4. קיצוץ בפעולות, כולל: שירות עצמי, הסעות תלמידים, ויסות כיתות, אבטחת בתי ספר, גביית שכר לימוד מדורג לילדי טרום-חובה
3,841	

1. בדיקת הביצוע של הקיצוצים, שנכללו בתקציב המקורי, העלתה:

(א) השלמת קיצוץ לשנת הלימודים התשמ"ה מתייחסת לעובדה, כי הקיצוץ בשעות התקן בשנת התשמ"ה מתפרס על פני שתי שנות כספים. ההפחתה של 1.72 מיליארד שקל הוא החלק הכספי לשנת הכספים 1985, הנוגע לקיצוץ שעות התקן בשנת הלימודים התשמ"ה. הקיצוץ, במונחים כספיים, בוצע.

(ב) הגדלת היטל חינוך על יסודי - היטל זה שנגבה על ידי הביטוח הלאומי, אמנם הוגדל מ-0.4% ל-0.6%.

(ג) גביית אגרת חינוך - ההצעה להטיל אגרת חינוך הועברה לשיקול נוסף. בעקבותיו הוחלט לגבות היטל חינוך בשיעור של 1%, שייגבה נוסף על היטל חינוך על יסודי בשיעור 0.6%. הגבייה המוגדלת החלה רק בחודש יולי 1985, וכתוצאה מכך נוצר גרעון של 19 מיליון דולר בגין אי-גביית ההיטל המוגדל במשך שלושת החודשים הראשונים של שנת הכספים. באופן חד פעמי, ולכיסוי גרעון זה, הגדיל האוצר את תקציב המשרד בסך 11.35 מיליון דולר. ההפרש, לדברי האוצר, יכוסה על ידי קיצוץ נוסף של 44,000 שעות תקן. על פי נתוני אגף התקציבים מיום 12.11.85, הקיצוץ בפועל בסעיף זה הוא 71.25 מיליון דולר, ואילו הקיצוץ המתוכנן היה 93.1 מיליון דולר. יוצא אפוא, שחלק מהקיצוץ בתקציב המשרד בוצע למעשה לא בהקטנת פעולות אלא בהכבדת הנטל על האזרחים (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' נג).

(ד) דחיית יישום דו"ח עצינוני - סעיף זה נתקל מלכתחילה בהתנגדות ארגוני המורים ועל כן אוזכר במפורש בהחלטת ממשלה בדבר התכנית ליישוב המשק. על פי נתוני אגף התקציבים, היה הקיצוץ המתוכנן בסעיף זה לשנת הלימודים התשמ"ו 31.5 מיליון דולר, ובפועל קוצצו 32.8 מיליוני דולר.

(ה) הקיצוץ המתוכנן בפעולות שונות לשנת 1985 הסתכם ב-19.77 מיליון דולר, ובפועל, על פי נתוני האוצר, קוצצו 14.02 מיליון דולר בלבד.

(ו) ההסכם מיום 28.3.85 ביטל את ההחלטה הקודמת בדבר קיצוצים במספר תחומים, שבהם תוכנן לקצץ: כך בוטל חלק מהקיצוץ בשירות העצמי, בוטלה התכנית לגבות שכר לימוד מילדי גן טרום חובה ובוטל הקיצוץ באכסחת בתי ספר.

(ז) בפועל, על פי מסמכי אגף התקציבים, בוצעו קיצוצים בתחום הסעות תלמידים, חינוך יהודי בגולה, חינוך פנימייתי ופרווייקטים שונים, וכן בוויסות כיתות - אם כי נתון זה אינו ניתן לבדיקה, כיוון שהוא כולל במסגרת הקיצוץ בשעות התקן.

2. אשר לחלקו של משרד החינוך והתרבות, במסגרת התכנית ליישוב המשק, הוחלט שעל המשרד לקצץ 91.5 מיליון דולר מתקציבו לשנה שלימה כלהלן:

1.	0.5 אחוז קיצוץ כללי	4 מיליון דולר
2.	אגרת חינוך בסמינרים	1.5 מיליון דולר
3.	דחיית יישום דו"ח עצינוני	56 מיליון דולר
4.	הפסקת בניית מבני חינוך	30 מיליון דולר

ממסך של אגף התקציבים מיום 19.7.85 עולה, כי הקיצוץ הכללי ב-0.5% וכן גביית אגרת החינוך בסמינרים אמנם הופעלו, והם הסתכמו עד סוף שנת הלימודים (להבדיל מקיצוץ הנדרש לשנת כספים שלימה) ב-4.44 מיליון דולר.

3. ההחלטה לקצץ 56 מיליון דולר בגין דחיית יישום דו"ח עצינוני לא חייבה קיצוץ נוסף בתקציב 1985, כיוון שקיצוץ זה בעיקרו כבר הובא בחשבון בתחילת שנת הכספים. כאמור, הוכנסה החלטה זו למסגרת של התכנית ליישוב המשק כדי להבטיח את ביצועה וכדי לאפשר למשרד להשתמש בצווי חירום, אם יהיה צורך בכך.

אשר להפסקת בניית מבני חינוך, נמסר לביקורת על ידי אגף התקציבים, כי בנתונים, שהובאו בפני הממשלה לגבי סעיף זה, חלה טעות ונכללו בו 14 מיליון דולר, השייכים למשרד הבינוי והשיכון: כן נכללו בסעיף - בנייה המשכית שמומנה על ידי מפעל הפיס. למעשה, הקיצוץ בסעיף זה המתייחס למשרד החינוך והתרבות, הוא בסך 5.5 מיליון דולר בלבד.

בדיקה של ההרשאות התקציביות, הקשורות לבינוי ליום 30 באוקטובר 1985, מורה על שיעור גבוה במיוחד של ביצוע עד לתאריך זה. לדוגמה בהרשאה המתייחסת לשיפוץ מבני חינוך בוצעו 104% מן התקציב (התקציב - 71 מיליון שקל והביצוע - 74 מיליון שקל), כלומר, עוד לפני תום השנה נוצר גרעון. בהרשאה, המתייחסת לבניית בתי ספר יסודיים, בוצעו עד לאותו תאריך 82% (התקציב - 963 מיליון שקל והביצוע - 790 מיליון שקל). לדברי אגף התקציבים, נובע הביצוע הגבוה מכך, שוועדה שמונתה, על ידי הממשלה, אישרה המשך בנייה ציבורית שניתן לסיימה עד לסוף אוקטובר 1985. כתוצאה מכך נעשה מאמץ לסיים בניית כיתות עד לאותו תאריך. יחד עם זאת, הופסקו, לדברי אגף התקציבים, כמעט לחלוטין בנייתן של כיתות חדשות.

מהניתוח האמור עולה, כי בפועל קיצץ המשרד, בעקבות החלטת הממשלה מיוני 1985, סך של 10 מיליון דולר בלבד: 4.5 מיליון דולר בגין הטלת אגרת החינוך בסמינרים וקיצוץ כללי ועוד 5.5 מיליון דולר בגין הקטנת הפעילות בבנייה, זאת עד סוף שנת הלימודים. בתוספת הקיצוץ בגין דחיית ביצוע הסכמי עציוני, שכאמור אינו נובע מהחלטת הממשלה, ובתוספת הקיצוץ, הצפוי בשאר הסעיפים עד סוף שנת הכספים, יסתכם הקיצוץ ב-67.7 מיליון דולר (11.7 מיליון דולר בלבד ללא דחיית ביצוע הסכמי עציוני).

משרד החקלאות

שנת הכספים 1984

1. המשרד, לרבות מינהל המחקר החקלאי, לא חרג בביצוע לעומת התקציב המעודכן שהועמד לרשותו. במספר תכניות חרג המשרד מהתקציב שאושר. חריגות אלו קוזזו על ידי אי-ביצוע תכניות אחרות. עיקר החריגה הייתה בתכניות המתייחסות לשיא כוח אדם. כך למשל, לגבי 9 תכניות הסתכם התקציב הכולל ב-2,646 מיליון שקל והביצוע בפועל ב-2,864 מיליון שקל - לאמור, חריגה ממוצעת של 8.2%. החריגה בתכניות היחידות נעה בין 4.6% ל-14.8% לעומת התקציב המאושר.

נעשתה חריגה מההרשאות לשכר, למרות שבמאוס 1985 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברה מסעיף הרזרבה הכללית לסעיפי משרד החקלאות בסך של 1.1 מיליארד שקל, שנועדה להגדיל את ההרשאות לשכר, כדי לכסות גרעונות, שנוצרו כתוצאה מפיגור בביצוע החלטות הממשלה על קיצוץ בשיא כוח אדם בשנות הכספים 1983 ו-1984.

2. הקיצוץ בתקציבי המשרד לא בוטא בתכנית פעולה פיסית בציון הנושאים, שבהם בוצע הקיצוץ, אלא סכומי הקיצוץ נפרשו על פני מספר רב של תכניות בתקציב.

3. הסכומים, שהוצגו לעיל, הם סכומי נטו, המשקפים את פעולות המשרד. למעשה, הפעילות הכספית יותר רבה, שכן כ-17.5% מהוצאות משרד החקלאות ומינהל המחקר מומנו מהכנסות. השוואה בין ההכנסות שנכללו בתקציב מינהל המחקר החקלאי ובין ההכנסות שנגבו בפועל העלתה, כי ההכנסות בפועל נפלו ב-17% מן ההכנסות המתוקצבות: סכום ההכנסות על פי התקציב הסתכמו ב-3,446 מיליון שקל וסכום ההכנסות שנגבה בפועל הגיע ל-2,874 מיליון שקל.

שנת הכספים 1985

הבדיקה העלתה:

1. הקיצוץ שבוצע בתקציב הרגיל של המשרד, בסך 577 מיליון שקל, התחלק לקיצוץ בסך 414 מיליון שקל בגין קיצוץ בכוח אדם ול-163 מיליון שקל בקניות. קיצוץ זה התפרש על פני תכניות תקציביות שונות, בלא שהוא בוטא בתכנית פיסית של קיצוצים.
2. בדיקה בדבר ניצול התקציב העלתה, כי המשרד ביצע עד סוף אוקטובר 1985 במספר תכניות שיעור ביצוע יחסי גדול (במיליוני שקלים):

תקציב	ביצוע	% הביצוע מהתקציב	
27,015	17,655	65.4	משרד החקלאות - תקציב רגיל
13,134	9,035	68.8	מינהל המחקר החקלאי - תקציב רגיל
600	536	89.3	מינהל המחקר החקלאי - תקציב פיתוח

הסיבה העיקרית לשיעורי הביצוע הגבוהים לעומת התקציב היא חריגות מההרשאות לשכר. כך למשל, בארבע תכניות הסתכם התקציב הכולל ב-27.9 מיליארד שקל והביצוע ב-20.9 מיליארד שקל, לאמור, ביצוע של 75% בממוצע (שיעור הביצוע נע בין 64% ל-86%).

סיבה נוספת לשיעורי ביצוע גבוהים היא בכך, שהמשרד ומינהל המחקר גבו פחות ממחצית ההכנסות וההשתתפויות, שהיה עליהם לגבות במהלך השנה (במיליוני שקלים):

ס"ה הכנסות לפי התקציב	ס"ה הכנסות שנגבו	% ביצוע מהתקציב	
7,525	2,454	32.6	משרד החקלאות
17,410	7,258	41.7	מינהל המחקר החקלאי

3. בדיקת שיעורי ביצוע תקציב הפיתוח-העלתה, כי בשלוש תכניות היה ביצוע יחסי גדול: הסכום המתקצב בתכניות אלה הסתכם ב-9,051 מיליון שקל ואילו הביצוע ב-6,485 מיליון שקל - 71.6% מהתקציב.

מינהל מקרקעי ישראל

1. מאז 1979 מעסיק מינהל מקרקעי ישראל, עובדים מעבר לשיא כוח האדם המאושר בתקציבו, לכאורה באמצעות קבלנים.

המינהל לא הביא לידיעת נציבות שירות המדינה ולידיעת אגף התקציבים במשרד האוצר את מלוא המידע בדבר היקף העסקת כל העובדים. עוד הועלה, כי בתקציבי המינהל לא תוקצבה בהרשאה לכוח אדם העסקת עובדים אלה, ובדברי ההסבר להצעות התקציב של המינהל לא נכלל מידע על העסקת אותם עובדים במינהל.

2. בחודש אוקטובר 1985 העסיק המינהל, לפי נתוניו, 485 עובדים בשיא כוח אדם ועוד 138 עובדים, לכאורה, באמצעות קבלנים. יוצא כי עובדים אלה מהווים תוספת כוח אדם בשיעור של 28.4% על מצבת עובדי המינהל.

בתקופה אפריל - אוקטובר 1985 הוציא המינהל מתקציבו סכום של 870 מיליון שקל עבור העסקת 138 העובדים האמורים.

על פי התכנית לייצוב המשק בדבר צמצום מספר עובדי המדינה, פועל המינהל, בהתאם לנתוניו, להפסיק, תוך שנת הכספים 1985, את עבודתם של 17 מעובדיו, שהם עובדי תקן. במצב הדברים המתואר, גם הקטנת מספר עובדי התקן של המינהל - דהיינו הפעולה שנוקט המינהל בשנת הכספים 1985 להפסקת עבודתם של 17 מבין עובדיו - מאבדת את משמעותה. משרד מבקר המדינה הצביע בפני המינהל על כך, שהעסקת כוח אדם נוסף זה היא עקיפה של הוראות חוק התקציב בעניין שיא כוח אדם.

משטרת ישראל

שנת הכספים 1984

בשנת הכספים 1984 הניצול היה 98.6% מסך כל התקציב הרגיל ו-83.1% מתקציב הפיתוח.

משרד המשטרה בדק בנובמבר 1984 את רכיבי סעיפי התקציב לשנת 1984. הבדיקה הראתה, כי חזוי גרעון בתקציב הקניות של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בלמעלה מ-5.5 מיליארד שקל (במחירי הרבעון השלישי של שנת הכספים 1984). לפי מסמכי המשטרה נתון זה נבדק ואומת על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.

בדיקת האוצר העלתה, כי הגרעון החזוי נובע, בין היתר, משחיקת בסיס התקציב במעבר משנת תקציב 1983 לשנת תקציב 1984. השחיקה נבעה מפער של 17% בין שער חליפין, שנקבע בתקציב לרכישת מוצרים ושירותים במטבע חוץ, לבין שער מטבע חוץ בפועל עקב ההיטלים החלים על רכישת מטבע חוץ.

היה פער גם בין שיעור עדכון של התקציב לבין שיעור ההתייקרויות הריאליות במהלך השנה, ושיעור השחיקה המצטבר של התקציב עלה על 25% לעומת התקצוב.

בינואר 1985 הודיע נציג האוצר, כי משרד המשטרה יפוצה עבור השחיקה בתקציב של כ-1.8 מיליארד שקל (מתוך גרעון חזוי של למעלה מ-5.5 מיליארד שקל), שהייתה במהלך שנת 1984. האוצר העביר למשטרה את הפיצוי החלקי רק במועד עדכון התקציב לרבעון הרביעי של שנת הכספים 1984. הוברר למשרד המשטרה, כי עבור השחיקה של כ-17% בבסיס התקציב (כמפורט לעיל) לא יפוצה המשרד.

במשרד המשטרה נטען, כי הפתרון החלקי, המוצע על ידי אגף התקציבים, לא יפתור את בעיית הגרעון החזוי בתקציב, אם רוצים לקיים את השירותים, שנותן המשרד, עד סוף שנת הכספים 1984. הרי כבר בדצמבר 1984 אול התקציב בשורה של תכניות קשיחות המיועדות לאחזקה שוטפת, לרכות חשמל, מים, מסיים, שכ"ד, ונסיעות שוטרים וסוהרים.

בפברואר 1985 נערכה בדיקה עדכנית במשרד המשטרה והוברר, כי הגרעון החזוי ב-1984 בהרשאות לשכר ולאחזקה השוטפת עלה לכדי 14.2 מיליארד שקל (מזה 10.8 מיליארד שקל בשכר ו-3.4 מיליארד שקל בקניות); זאת מעבר לפיצוי בסך 4.6 מיליארד שקל שהאוצר כבר אישר למשרד המשטרה.

סוכם כי הפעילות השוטפת של שנת העבודה 1984 לא תמומן מתקציב 1985 אלא תכוסה על ידי עדכון התקציב לאור ההתייקרויות ברבעון האחרון. כדי לעמוד בהחלטה זו, לא נרכשו פריטים ולא בוצעו תכניות שתוכננו לשנת 1984. לדוגמה, במקום להחליף 550 כלי רכב הוחלפו רק כ-300. כן הוקדם התשלום של הפיצוי עבור ההתייקרויות. אולם תמרונים אלה לא הצליחו לכסות את כל הגרעון משנת 1984 ויתרת הגרעון הועברה לכיסוי על חשבון שנת 1985.

שנת הכספים 1985

כדיונים, שקיימו שרי האוצר והמשרה לסיכום מסגרת תקציבי משרד המשרה לשנת 1985, נקבע, כי למסגרת הדולרית המוסכמת ייקבעו מקדמים ושערי חליפין ריאליים לאור נסיון של השנה החולפת.

בסוף שנת הכספים 1984, לקראת שנת הכספים 1985, אכן הועברו אל המשרד 12 מיליון דולר, שאושרו לשנת 1985 ושניתנו כתוספת לבסיס התקציב. למרות זאת צופה המשרד גרעון בשנת הכספים 1985 מהסיבות הבאות: העברת יתרת גרעונות משנת 1984 לשנת 1985: גידול במחיר ההוצאות הקשוחות בשיעור ניכר מעל לסכומים שתוקצבו לכך.

המשרד חישב את עלות התפעול לשנת 1985 והוברר, כי ההתייקרויות במשק לעומת תקצוב "הסל המשרתי" על פי התקציב יוצרות פער של 2.85 מיליארד שקל לרעת המשרד. לאור האמור צופה המשרד בשנת 1985 גרעון של 9.7 מיליארד שקל, שאת חלקו הוא מתכוון לכסות בדרכים כדלקמן: 2.85 מיליארד שקל - בכספי הפיצוי על ההתייקרויות שהאוצר הקדים להעביר למשרד: 1.5 מיליארד שקל - יעביר המשרד מהרשאות בתקציב בהן תוקצב המשרד באחוז יתר גבוה משיעור ההתייקרויות במשק למעשה: 0.75 מיליארד שקל - ימומנו מחסכון בתשלום מראש לצה"ל, המספק למשרד את שירותי הכלכלה, עבור כלכלת אנשי משרה, סוהרים ואסירים: 1 מיליארד שקל - שהוא סך הגרעון שהועבר משנת 1984 לשנת 1985 המשרד יבקש ממשרד האוצר את כיסויו.

השוואה, שעשתה הביקורת בין נתונים ארעיים בדבר ביצוע תקציב המשרה, שנתקבלו מהחשב הכללי, לבין נתונים של חשבות המשרה, העלתה, כי הפערים בין נתוני החשב הכללי לנתוני חשב המשרה מגיעים בסעיפים מסוימים לכדי 50% ואין התאמה בין נתוני ביצוע התקציב שבידי החשב הכללי לבין הנתונים על הביצוע בפועל שבידי המשרה. במצב זה אין בידי משרד האוצר לערוך מעקב עדכני ונאות אחר ביצוע התקציב בפועל. בחשבות המשרה נטען, כי הפערים נובעים מהזנה מוטעית במחשב חברת מל"ל, הנותנת שירותיה לחשב הכללי. בידי המשרה מחשב משלה, בו מנוהל ביצוע התקציב, והנתונים מועברים לחשב הכללי ומשם לחברת מל"ל. לדעת הביקורת, ראוי, שבתיאום של שני הגופים יינקטו צעדים מתאימים, שלא יישנו מקרים מסוג זה.

משרד המשפטים

שנת הכספים 1984

בשנת הכספים 1984 היו חריגות בביצוע התקציב, כמפורט להלן (במיליוני שקלים):

הנהלת משרד המשפטים			
תחום פעולה	התקציב המעודכן	ההוצאה למעשה	% ההוצאה
ניהול ומטה	2,519	2,510	99.6
פרקליטות המדינה	1,557	1,949	125.1
רישום וניהול רכוש ושומה	1,464	1,760	120.2
מיכון משפטים	408	381	93.3
ס"ה הנהלת משרד המשפטים	5,948	6,600	111.0
זרבה	352	-	-
ס"ה הנהלת משרד המשפטים	6,300	6,600	104.8

הסטייה הכוללת אינה גדולה, אולם היו חריגות ניכרות בתחומי פעולה של פרקליטות המדינה, ורישום וניהול רכוש ושומה. החריגות היו בעיקר בשכר עידוד ובהוצאות נוספות לשכר, כמפורט להלן (במיליוני שקלים):

התקציב המעודכן	הוצאה	% ההוצאה לעומת התקציב	
217.7	294.6	35.3	פרקליטות מחוז תל-אביב אורחי
6.5	23.2	256.9	רשם פטנטים שכר עידוד
334.1	418.1	25.1	האפוטרופוס הכללי - שיא כוח האדם
10.1	28.8	185.1	שומת מקרקעין - שכר עידוד
29.8	39.2	31.5	אמרכלות שיא כוח אדם

שנת הכספים 1985

בתכנית לייצוב המשק הוחלט על קיצוץ התקציב הרגיל של משרד המשפטים לשנת הכספים 1985 ב-644 מיליון שקל: 384 מיליון שקל במשרד המשפטים ו-260 מיליון שקל בכתי המשפט. לקיום הקיצוץ נקבע, שיש לצמצם למינימום הכרחי רכישות ציוד משרדי; לדחות פרויקטים במיכון ולדחות שיפוץ בית המשפט ברמלה.

הנהלת משרד המשפטים

לפי נתוני החשב הכללי לתקופה אפריל - אוקטובר 1985 מתברר, כי היו תכניות, שבהן כבר הוצאו עד לאותו מועד בין 70% ל-96% מכל התקציב השנתי המעודכן (במיליוני שקלים):

שם התכנית	התקציב	הוצאה (כולל התחייבויות)	% ההוצאה לעומת התקציב
סיוע משפטי	243	170.9	70
פרקליטות הלשכה הראשית והמחוזות	3,083	2,958.9	96
רישום והסדר מקרקעין	1,822	1,276.0	70
רשם החברות והשותפויות	242	188.6	78
האפוטרופוס הכללי	797	592.9	74
שומת מקרקעין	392	331.7	35

לעומת זאת, היו תכניות אחרות, שבהן הוצאו בין 22% ל-38% בלבד מהתקציב המעודכן (במיליוני שקלים):

שם התכנית	התקציב	ההוצאה (כולל התחייבויות)	% ההוצאה לעומת התקציב
הנהלת המשרד	1,315	440.9	34
ביטחון	347	130.1	37
מיכון	1,383	305.0	22

הנהלת בתי המשפט

לפי נתוני החשב הכללי, הסתכמה ההוצאה בתקציב הרגיל בתקופה אפריל - אוקטובר 1985 בשיעור של 68% מהתקציב השנתי.

מתברר כי היו תכניות, שבהן כבר הוצאו בין 71% לבין 81% מהתקציב השנתי המעודכן (במיליוני שקלים):

שם התכנית	התקציב המעודכן	ההוצאה כוללת התחייבויות	% ההוצאה לעומת התקציב
ועדת חקירה למניות הבנקים	405	321.0	79
בתי משפט מחוזיים משכורות	2,203	1,600.2	73
בתי משפט שלום - משכורות	2,742	2,030.8	74
הוצאה לפועל משכורות	305	216.2	71
גזברות משכורות	112	82.6	74
שירותים מרכזיים בתי דין לעבודה	86	68.3	79
בתי דין אזוריים משכורות	261	212.4	81

חלק לא מבוטל מהביצוע היחסי העודף מקורו בעובדה, כי בתכנית לייצוב המשק קוצץ מתקציב הנהלת בתי המשפט בעד 23 משרות, שהיה עליה לצמצם. בפועל נעשה הצמצום באופן יותר אטי, ומכאן ההפרשים. לדברי הנהלת בתי המשפט נושא זה ידוע למשרד האוצר, שהודיע באוגוסט 1985, כי "חלק השכר כתקציב בתי המשפט יעודכן במהלך השנה, בהתאם להוצאה הריאלית ולא תבוצע בו שחיקה".

לעומת זאת, היו תכניות אחרות, שבהן הוצאו בין 5% ל-40% מהתקציב המעודכן (במיליוני שקלים):

שם התכנית	התקציב המעודכן	כולל התחייבויות	ההוצאה לעומת התקציב %
שירותים מרכזיים	105	41.8	40
שוטפים לעניינים מקומיים	203	44.7	22
תקציב הפיתוח	610	27.6	5

בתקציב הפיתוח הוצאו לתקופה אפריל - אוקטובר 1985 5% בלבד.

בתקציב הפיתוח בהנהלת בתי המשפט לשנת הכספים 1984 הסתכמו ההוצאות למעשה ב-196.6 מיליון שקל לעומת תקציב מעודכן של 285 מיליון שקל, דהיינו עודף תקציבי של 31.1%.

משרד העבודה והרווחה

שנת הכספים 1984

התקציב הרגיל

סך הכל הקיצוצים במשרד שבעקבות החלטת הממשלה היו, בשנת הכספים 1984, 834 מיליון שקל. עוד נדרש, כי המשרד יקצץ 65 משרות בשיא כוח אדם.

המסמכים שהומצאו לביקורת עולה, שהמשרד קיצץ מתקציבו בשנת 1984 סך 740 מיליון שקל. הקיצוץ העיקרי שלא בוצע התייחס להשתתפות המשרד ברשתות לחינוך מקצועי בסך 100 מיליון שקל. צוין שבמידה שלא יתאפשר ביצוע קיצוץ זה, יקצץ המשרד על דעת משרד האוצר בהוצאות אחרות. מתשובת המשרד מינואר 1986 עולה, שבתחילת שנת הלימודים התשמ"ו (1985/86) קוצצו 60 כיתות נוער, ובכך עמד במלוא מכסת הקיצוץ.

מסיכום דיונים בנושא הפחתת תקציב המשרד, שנערכו בראשית נובמבר 1984, בהם השתתפו נציגי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה והמשרד, עולה:

(א) המשרד יקבע את רשימות 65 המשרות לביטול ולפיטורין, שיבוטלו עד 1.4.85.

(ב) המשרד נערך לצמצום חריגה של 77 משרות מעבר לשיא כוח אדם והדבר ייעשה עד 1.4.85.

(ג) בהתאם לחוק התקציב, המשרד רשאי להעסיק 200 עובדים לא קבועים: המשרד העסיק למעשה 694. המשרד הודיע על כוונתו להקטין את מספרם של העובדים האמורים, אך טרם קבע את מספרם ומועד הפיטורים של אלו שמעל לאותו מספר.

(ד) המשרד יצמצם 130 משרות בלשכות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות, בניגוד לדרישת משרד האוצר לצמצם 326 משרות, החורגות מחוק התקציב לשנה זו.

בתשובת המשרד מינואר 1986 צוין, כי במרוצת השנים 1984 ו-1985 בוצעו מרבית הקיצוצים בכוח אדם שהוטלו עליו, ונותרו להורדה, עד סוף שנת 1985, 60 משרות, מתוך ה-300 שהיו מעבר לחוק התקציב. במרוצת שנת התקציב הגיע המשרד לסיכום עם משרד האוצר, לפיו מסגרת העובדים הארעיים תסתכם ב-365, וכי המשרד עומד במכסה זו. עוד צוין בתשובה, שהמשרד עמד בצמצום 130 משרות בכוח אדם ברשויות המקומיות.

מהנתונים דלעיל עולה, שהמשרד חרג בצורה ניכרת מתקציבו להעסקת עובדים - הן בשיא כוח אדם, הן בעובדים ארעיים והן בהשתתפות בשכר העובדים בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות.

ביצוע התקציב הרגיל - השוואת כלל התקציב לביצוע מצביעה על כך, שהמשרד לא חרג מתקציבו.

עם זאת, נמצאו סטיות רבות מהתקציב הן בעודף ההוצאה בפועל בעשרות אחוזים מעל לתקציב (למשל, תחום פעולה כללי, ופעולות במערכת הייצור) והן בהוצאה קטנה מהתקציב (למשל, כוח אדם, תכנון והכוונה). עודף ההוצאה בחמישה תחומי הפעולה הסתכם ב-4,477 מיליון שקל ואי ניצול התקציב בחמשת תחומי הפעולה הנותרים הסתכם ב-4,539 מיליון שקל.

בדיקת ביצוע התקציב נטו ברמה של תקנות מצביעה על כך, שעודף ההוצאה התרכז בתקנות של כוח אדם, בעבודה בלתי צמיחה ובאחזקת רכב ונסיעות. עודף ההוצאה בתקנות אלה הסתכם בכ-4.3 מיליארד שקל, שהיוו כ-12% מהתקציב הנטו המאושר. להלן הפרטים:

הוצאות לכוח אדם, אחזקת רכב ונסיעות לפי תחומי פעולה

תחום פעולה	תקציב	ביצוע	אחוז הביצוע לעומת התקציב
תחום פעולה כללי	3,194	4,208	132
פעולות במערכת הייצור	320	533	167
כוח אדם תכנון והכוונה	228	230	101
שירות התעסוקה	2,028	2,728	135
שיקום	418	435	104
האגף להכשרה מקצועית	2,137	2,687	126
השירות למפגר	4,181	5,181	124
שירותים אישיים וחברתיים	6,903	6,271	91
שירותי תיקון ונוער מנותק	1,477	1,677	114
ס"ה	20,886	23,950	115

הערה: לאחזקת רכב ולנסיעות הסתכמה ההרשאה בתקציב בסך 513 מיליון שקל, ואילו ההוצאה בפועל הסתכמה ב-1,718 מיליון שקל - חריגה של 235% לעומת התקציב המאושר.

ההוצאה המוקטנת בתחום פעולה על שירותים אישיים וחברתיים נובעת לכאורה מהקטנת השתתפות המשרד בשכר של העובדים בלשכות הרווחה שברשויות המקומיות (תקציב של 6,903 מיליון שקל

לעומת ביצוע בסך 6,271 מיליון שקל): אולם נמצא, שהוצאות, שהתייחסו לפעולה זו בחודש מארס 1985, נרשמו בשנת הכספים 1985.

המשרד הסביר לביקורת, שהחריגה הגדולה מהתקציב נובעת בחלקה מכך, שעדכון התקציב בתקנות האמורות לא היה ריאלי, שכן שיעורי הגידול בעלות ביטוח הרכב ובאגרות היו גבוהים מהמקדמים, שקבע משרד האוצר בנדון, שעל פיהם עודכן תקציב המשרד מדי שלושה חודשים. עוד ציין המשרד, כי במהלך שנת 1984 הגיע להסכם עם נציבות שירות המדינה על תוספת של 70 דרגות רכב שירות ו-70 דרגות רכב אישי, שלא נלקחו בחשבון בעת עריכת התקציב המקורי. נמצא כי במהלך שנת 1984 לא אושרה למשרד תוספת תקציב בגין תוספת דרגות הרכב האמורות.

החריגות ככוח אדם ובאחזקת רכב מצביעות לכאורה על תקצוב לא נכון של ההרשאות למטרות האמורות, לרבות העסקת עובדים קבועים וארעיים, וכן על השתתפות בשכר לגבי מספר גדול של עובדים סוציאליים בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות מעבר למספרים, שעליהם נבנה ואושר התקציב.

בנושא תקציב כוח אדם פנה חשב המשרד בסוף מאי 1985 באמצעות החשב הכללי אל הממונה על התקציבים במשרד האוצר וציין, כי בשנת הכספים 1984 חרג המשרד בכ-4 מיליארד שקל בסעיפי שיא כח אדם והבעייה נובעת מתקצוב לא נכון של ההרשאות לשכר. כל המאמצים להגיע לכלל תקצוב נכון לא נשאו פרי.

פנייה נוספת בנדון נעשתה על ידי חשב המשרד בספטמבר 1985 אל סגן החשב הכללי במשרד האוצר ובה צוין, שהגרעונות בתקציב המשרד בשנת 1984 נובעים מההרשאות לשכר והדבר חוזר ונשנה מספר שנים. כל המאמצים לתקצוב ריאלי של הרשאות אלו לא נשאו פרי.

ההוצאה בפועל לכוח אדם ולאחזקת רכב ונסיעות מעל לתקציב המאושר כאמור אוזנה על ידי אי-ניצול תקציבים, שנועדו לפעולות ולהשתתפויות. בטבלה דלהלן מובאות דוגמאות בולטות של תכניות בסכום, שעלה על 100 מיליון שקל. באותן תכניות ניצול התקציב היה פחות מ-95%. הנתונים שבטבלה מובאים במיליוני שקלים:

הכנייה לעומת התקציב	תקציב	ביצוע	התקציב	התכנית
8	284	24		הכוונת כוח אדם לאזורי פיתוח (תמריצים לעובדים נדרשים)
70	4,067	2,854		היחידה לתעסוקת נשים (השתתפות באחזקת ילדים במעונות)
89	1,607	1,426		חב' המשקם (תמיכה בהעסקת קשישים)
70	2,223	1,558		קורסים למבוגרים
95	2,624	2,493		חניכות נוער
85	1,498	1,280		בתי הספר תעשייתיים
81	791	631		נוער
77	1,177	906		השתתפות בהוצאות שכר דירה
91	1,706	1,556		טיפול קהילתי וביתי בזקנים
77	2,163	1,660		שיקום שכונות
79	18,140	14,388		ס"ה

מהנתונים שבטבלה עולה, שעשר התכניות דלעיל, שתוקצבו בסך של כ-18.1 מיליארד שקל נטו ושהיוו כ-21% מכלל התקציב המאושר, הסתכם ביצוען בפועל בכ-14.4 מיליארד שקל - כ-17.5% מכלל הוצאות לאותה השנה. השוואת ס"ה התקציבים בתכניות דלעיל לביצוע בפועל מצביעה על ניצול של כ-79%.

חברת המשקם - תמיכה בהעסקת קשישים: מעיון בדו"חות הכספיים של חברת המשקם ומהפרוטוקולים מישיבות הדירקטוריון שלה ניתן לקבוע, שמצבה הפיננסי של החברה קשה ביותר. אי-העברת מלוא סכום התמיכה של המשרד כנקבע בתקציב עוד החמירה את המצב. במרוצת שנת 1985 הכיר המשרד במצוקה, בה שרויה החברה, ובאוקטובר 1985 הועברו לחברה 300 מיליון שקל להון חוזר - סכום שאותו תצטרך החברה להחזיר בסוף שנת הכספים 1985. על פי אישור מנובמבר 1985 של ועדת הכספים של הכנסת, הופשרו מהרזרבה של המשרד סך של 500 מיליון שקל והועבר כמענק חד פעמי לחברה.

האיזון בין תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת הכספים 1984 לבין ביצועו מטעה גם מבחינה נוספת. מנתונים, שהומצאו לביקורת, עולה, שהמשרד דחה ביצוע תשלומים בהיקף של כ-3.2 מיליארד שקל משנת 1984 לשנת 1985.

התקציב הרגיל לשנת 1985

מבדיקת ביצוע תקציב המשרד לחודשים אפריל - אוקטובר 1985, לפי נתוני החשב הכללי, עולה, שגם ב-1985 עובר המשרד על תקציבו בנושאים הקשורים בכוח אדם, בעבודה ארעית, באש"ל, באחזקת רכב ובנסיעות. יוצא אפוא, שהמשרד המשיך לממן הוצאות כנ"ל על חשבון פעולות אחרות. דוגמאות בולטות של הוצאות מצטברות כדלעיל, בתקנות שבהן מעל ל-100 מיליון שקל, ואחוז ניצול התקציב הוא מעל ל-80% מובאות בטבלה שלהלן (במיליוני שקלים):

תקנה	תקציב	ביצוע	% הניצול
אחזקת רכב ונסיעות	932	762	82
אש"ל	427	358	84
יחסי עבודה - כוח אדם	100	105	105
איגוד שיתופי - כוח אדם	95	109	115
פיקוח על הבטיחות - כוח אדם	521	586	112
שירות התעסוקה - עבודה ארעית	81	102	126
שירות התעסוקה - אחזקת רכב ונסיעות	241	259	107
פיקוח מקצועי - כוח אדם	306	294	96
עובדי חינוך וחברה - כוח אדם	730	685	94
מרכזי הכשרה - כוח אדם	1,851	2,122	115
חינוך וטיפול - כוח אדם	1,412	1,588	112

תקציב פיתוח

שנת הכספים 1984

מנתוני המשרד עולה, שהוא ניצל בשנת הכספים כ-69% מתקציב הפיתוח שהועמד לרשותו. בתשובת המשרד מינואר 1986 צוין, שאי-ניצול תקציב הפיתוח נובע מהחלטת הממשלה בדבר הקפאת התקשרויות.

שנת הכספים 1985

על-פי נתוני החשב הכללי לסוף אוקטובר 1985 הביצוע המצטבר של תקציב הפיתוח בשבעת החודשים הראשונים של השנה הוא כ-28% בלבד מכלל תקציב הפיתוח השנתי של המשרד. בשני תחומי פעולה בתקציב הרגיל - פיתוח שרותים לפרט ולקהילה ופיתוח שירותי תיקון - הביצוע היה מוערי והסתכם ב-4% וב-8%.

משרד הפנים

שנת הכספים 1985

לפי נתוני החשב הכללי לסוף אוקטובר 1985 בדבר אחוזי ניצול תקציב המשרד, מתכרר, שבארבע תכניות הוצאה שיעור הניצול היה בשבעה חודשים אלה בין 67% ל-113% מסך התקציב לשנת 1985 (במיליוני שקלים):

התכנית	תקציב מאושר	ביצוע מצטבר	% הביצוע לעומת התקציב
הנהלת המחוזות	142	138.8	98%
אמרכלות	2,993	2,020.2	67%
פיקוח ארצי על הבחירות	431	317.4	74%
שירותים מרכזיים	132	148.8	113%

המשרד הסביר לביקורת, כי ההפרשים בתכניות הנהלת המחוזות, אמרכלות ושירותים מרכזיים נובעים מסטייה, בשיעור של כ-21% מהוצאות שכן חורגות מעבר לחזוי בתקציב.

לפי הסברי המשרד, ההפרשים בתכנית ביקורת גבולות נובעים משתי סיבות: סטייה בשכר של 21% והוצאות על ניקוב נתונים אוטומטי של ביקורת הגבולות. המשרד הסביר, כי מדובר בגורמים שאינם ניתנים לחיזוי ועליהם מתבסס שכר הקבלן. בנושאים, בהם ההתייקרויות בפועל היו בשיעור יותר גבוה משיעור העדכון התקציבי נגרם חוסר בתקציב, ועל פי נתוני המשרד, לא ניתן היה לכסותו מתוך התקציב, אלא במחיר השבתתן של פעולות אחרות, שנקבעו לביצוע בשנת 1985. כפי שהוסבר על ידי המשרד, לצורך כיסוי גרעון חזוי זה, יילקחו היתרות הפנויות בהרשאות לפעולות בסכום כולל של כ-760 מיליון שקל. השימוש במקורות אלה לכיסוי החוסר בתקציב עלול לפגוע בהמשך ביצוען של תכניות, שמהן נלקחו היתרות.

על פי נתוני המשרד, קיימים בתקציב מספר מוקדים של תקצוב לא ריאלי הן בהרשאות לשכר והן בהרשאות לפעולות.

תקציב שכר

הגרעון המשוער לפי הערכת המשרד בתקציב שכר לשנת 1985 הוא 650 מיליון שקל ומהווה 11.1% מסך כל תקציב השכר המסתכם ב-5,862 מיליון שקל. גרעון בשיעור דומה היה גם בשנת 1984 (257 מיליון שקל שהיווה 10.7% מסך כל תקציב השכר).

אחת הסיבות לגרעון בהרשאה לשכר היא חוסר בתקציב של תשלומי שכר עידוד. על פי נתוני המשרד, הסכום בהרשאה זו הספיק לתשלום פרמיות שנתיות ל-40 עובדי הלשכה למינהל האוכלוסין בתל אביב. משהורחבה שיטת שכר העידוד לכל יתר הלשכות, לא תוקצבו התשלומים לפרמיות במקביל, ולכן נוצר גרעון בגין תשלום פרמיות לכ-210 עובדים נוספים, העובדים בשיטת שכר עידוד. התקציב החסר לנושא זה נאמד בכ-200 מיליון שקל.

ביולי 1985, עם פרסומן של תקנות לשעת חירום שדנו, בין היתר, בפיתורי עובדים, קוצץ תקציב השכר של המשרד ב-40 מיליון שקל. הקיצוץ בוצע תוך הנחה, שהתבררה לאחר מכן כמוטעית, שאכן יפוטרו עובדים לאלתר. תוכנן לקצץ 44 משרות בשנת 1985, ואולם עד גמר הביקורת פוטרו חמישה עובדים בלבד.

תקציב פעולות

מנתוני המשרד עולה, כי הגרעון החזוי בתקציב הפעולות מגיע לכדי 1,050 מיליארד שקל על פי הפירוט הבא:

מיליוני שקלים

260	1. תפעול ואחזקה
315	2. דואר, טלפונים ומשלוחים
160	3. אחזקת רכב ונסיעות
120	4. תפעול כלי רכב
195	5. דרכונים ותעודות מעבר
1,050	ס"ה

1. תפעול ואחזקה: התקציב בא לממן את האחזקה השוטפת של המשרד ורוב רכישות הציוד המשרדי. כ-70% מתוכו הם הוצאות, אשר למשרד אין כל השפעה על מחיריהן. מחישוב שעשה המשרד לגבי שיעור גידול הוצאות אלה בשנת 1984, התברר, כי הוא היה גבוה בהרבה משיעור הגידול, שלפיו תיקצב משרד האוצר אותן הוצאות כאותה תקופה (למשל: ההוצאות לתשלומי המים גבוהות ב-109% מהסכום בו תוקצבו; בארנונה הן גבוהות ב-65%).
2. דרכונים ותעודות מעבר: הדרכונים ותעודות המעבר מודפסות בעבור המשרד על ידי המדפיס הממשלתי. בתחילת שנת הכספים באפריל 1985 גבה המדפיס הממשלתי כ-800 שקל עבור דרכון, בנובמבר 1985 נגבו 2,060 שקל עבור דרכון, גידול של 157% לדרכון, ואילו התקציב עודכן על ידי האוצר ב-53%.

המשרד לקליטת העלייה

שנת הכספים 1984

ב-1984 הוציא המשרד 11,556.4 מיליון שקל מתוך תקציבו המעודכן לסוף השנה, שהסתכם ב-12,316 מיליון שקל. הניצול היה אפוא בשיעור 93.8%, אולם בתחומים, בתכניות ובתקנות שונים חרג המשרד מתקציבו, ובאחדים מהם כדי 130% - 200%. החריגה הייתה בהקצבות לתשלומי שכר לעובדי המשרד ולתמיכות בעולים במימון שכרם במסגרת קליטתם בתעסוקה. החריגה בהקצבות אחרות, שמהן שילם המשרד הוצאות תפעול או תמיכות בעולים, נבעה הן מעומק הקיצוץ בתקציב תחילת השנה והן מגידול בלתי צפוי ברמת הפעילות הקשורה בקליטת עולי אתיופיה.

שנת הכספים 1985

השוואת הביצוע בפועל לחודשים אפריל - נובמבר 1985 - 17,168.5 מיליון שקל - לעומת התקציב המעודכן - 30,681 מיליון שקל (בניכוי הרזרבה) - מראה, כי בסכום כולל לא חרג המשרד בשיעור היחסי בביצוע לתקופה האמורה. יחד עם זאת נמצא, שהיה ביצוע יחסי גבוה כדי 80% - 150% בתכניות ובתקנות שונות. תכניות ותקנות אלו, לפי הסכרי המשרד, היו בתת תקצוב, בין משום שמלכתחילה לא תוקצבו כנדרש ובין משום שהפעילות הממונת באמצעותן הייתה ברמה גבוהה מהחזוי והמתוכנן.

לפי הסכרי המשרד, בדעתו לבקש עדכון של התקנות, שבהן נרשמה הוצאה חריגה, על ידי שינויים פנימיים בתקציבו.

משרד התחבורה

שנת הכספים 1984

בהתחשב בסך כל ביצוע התקציב הרגיל כמעט שלא חרג המשרד מתקציבו, ואולם נמצאו חריגות כמעט בכל יחידות המשרד בתכניות לאחזקת רכב ונסיעות. החריגה כאלה מגיעה עד ל-139%: בשש תכניות הסתכמה ההוצאה ב-521.6 מיליון שקל לעומת 275.3 מיליון שקל שאושרו בתקציב - חריגה ממוצעת של 89%. החריגה בתכניות נעה בין 59.8% ל-139.4%.

בתחום פעולת התחבורה האווירית, בו כמעט שלא היו חריגות בתכניות לאחזקת רכב ונסיעות, נמצאו חריגות שכר משמעותיות בתקציב השכר: בשש תכניות בתחום פעולה זה הסתכמה ההוצאה לשכר ב-158.5 מיליון שקל לעומת 96.2 מיליון שקל שהוקצב - חריגה ממוצעת של 64.7%. החריגה בתכניות נעה בין 31.6% ל-116.8%.

בתכנית התקציבית, הנוגעת לשירות המטאורולוגי, נמצאה חריגה בהוצאה לשכר בהיקף של 120.6 מיליון שקל (76.6% מהתקציב), וחריגה של 27.8 מיליון שקל (34.5% מהתקציב) בתכנית לאחזקת רכב ונסיעות.

בתקציב תמיכות והחזרים לתחבורה נעשה קיצוץ גדול, והביצוע הגיע רק ל-38% מהתקציב המקורי (1.3 מיליארד שקל ביצוע לעומת תקציב של 3.5 מיליארד שקל).

בתקציב הפיתוח של המשרד הגיע הביצוע ל-69% בלבד מהתקציב (4.4 מיליארד שקל, לעומת 6.4 מיליארד שקל). בתקציב זה לא נמצאו מקרים של חריגה מההרשאה.

שנת הכספים 1985

בדיקת ביצוע תכניות התקציב בתקופה אפריל - אוקטובר 1985 העלתה ביצוע בשיעור יחסי גבוה לתקופה האמורה ב-22 תכניות, מהן 20 בגין תשלום שכר או אחזקת רכב. אחוז הניצול בתכניות אלה בגין תשלום שכר הגיע אף ל-100% מהתקציב; באחזקת רכב עד ל-108%, ובתשלום שעות נוספות עד ל-76%. בתקציב הפיתוח ביצע המשרד בתקופה האמורה 32.1% בלבד.

עוד העלתה הביקורת, שבשתי יחידות במינהל התעופה האזרחית (להלן - מת"א), שהוצאותיהן מותנות בהכנסה, הגיע שיעור ההוצאות לשכר מעבר לשיעור הביצוע היחסי לתקופה אפריל - אוקטובר 1985, בעוד שההכנסה הייתה קטנה מהאומדן. כתוצאה מכך, נרשם גרעון בתפעול היחידות הללו, והמשרד נאלץ לכסות גרעון זה מתקציבו השוטף: ביחידה לנושר אווירי במת"א נוצלו 95% מתקציב השכר, בעוד שההכנסה מאגרות הגיעה רק ל-33% מהאומדן ונוצר גרעון של כ-52 מיליון שקל בתפעול היחידה; ביחידה לרישוי צוותי אוויר הגיע ניצול תקציב השכר ל-120%, ואילו ההכנסות מאגרות הגיעו ל-55% בלבד והגרעון הכספי הגיע לכ-22.8 מיליון שקל. המשרד הודיע, כי היו קשיים במימוש ההכנסות וכדי לכסות את הגרעונות הועלו לאחרונה בשיעור ריאלי ניכר התעריפים.

משרד התיירות

שנת הכספים 1985

ההחלטות לקצץ בתקציבי משרד התיירות הסתכמו בסכום של 630 מיליון שקל: 75 מיליון שקל מהתקציב הרגיל ו-555 מיליון שקל מתקציב הפיתוח.

1. בספטמבר 1985 הוגדל התקציב הרגיל של המשרד בסכום של 4,500 מיליון שקל, שהועדו לפעילות נוספת וחדשה. תוספת מהותית זו התקבלה בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני תיירות

מיוני 1985, שלפיה יורחבו המשאבים לשם שיווק תיירות לישראל. ההקצאה הממשלתית תהיה כנגד השתתפות של גורמי תיירות בארץ ובחו"ל ביחס של 2:1. המימון לתוספת התקציבית בא מתוך הרזרבה הכללית לשנת כספים 1985.

בהחלטות על הקיצוצים נקבע, ששכר השליחים בחו"ל ושכר עובדים מקומיים ישראלים יקוצץ בשיעור של 10%. למשרד התיירות 16 לשכות תיירות ברחבי העולם וסכום הקיצוץ לפי זה עשוי להיות משמעותי. אולם בעקבות הוראה של בית הדין לעבודה הפסיקה הממשלה לבצע את החלטתה.

2. על פי החלטות הממשלה הנוגעות לקיצוצים לשנת כספים 1985, היה על משרד התיירות לגרום לכך, כי המניות של חברות הפיתוח האזוריות - חוף אילת, חוף ים המלח, חבל סדום וערד, ועכו העתיקה - יועברו לידי החברה הממשלתית לתיירות, וחברות אלה ייהפכו למעשה למחלקות בחברה הממשלתית לתיירות. ההחלטה לא בוצעה, והחברות האמורות ממשיכות להתנהל כגורמים משפטיים עצמאיים על אף היקף פעילותן המצומצם.

3. הקיצוץ בסך 555 מיליון שקל בתקציב הפיתוח בוצע על ידי הפחתה של התקציב להלוואות להקמת בתי מלון.

תקציב הפיתוח הוגדל ריאלית בסך של 300 מיליון שקל על ידי העברה מהרזרבה הכללית. ההעברה מהרזרבה הכללית נועדה לאפשר לחברה לפיתוח חוף אילת להחזיר ליזמים סכום כסף, אשר הם שילמו כדמי פיתוח ולאחר מכן, עקב החלטות ממשלתיות על הקפאת בנייה של בתי מלון, לא יכלו לבנות והיו זכאים להחזר דמי פיתוח.

4. לעומת קיצוץ בסך 630 מיליון שקל מהתקציב הרגיל ומתקציב הפיתוח, נוספו למשרד 4,800 מיליון שקל - סכום הגדול פי 7.5 מן הסכום שקוצץ. אמנם, לרובו של סכום זה - 4,500 מיליון שקל - אין השפעה אינפלציונית, היות והוא מיועד להוצאה בחו"ל; אולם יש בו כדי לנטרל את המגמה החשובה של החלטות הממשלה בתקופה האחרונה, שהייתה הקטנת הפעילות הכוללת של המגזר הציבורי מכלל הפעילות של המשק.

משרד התעשייה והמסחר

שנת הכספים 1985

1. המשרד קיבל תוספות ריאליות לתקציבו הרגיל לאותה שנה, שהועדו למימון הפיקוח על המחירים:

ביוני 1985 הועברו מהרזרבה הכללית לתקציב המשרד 1,247 מיליון שקל למימון מערך הפיקוח על המחירים בחודשים יוני - ספטמבר אותה שנה. בתחילת נובמבר 1985 הועברו מהרזרבה הכללית עוד 3 מיליארד שקל בקירוב למימון הפיקוח על המחירים עד מארס 1986.

עד לסוף אוקטובר 1985 הוציא המשרד שיעור כולל של 40% מתקציבו הרגיל המעודכן (כולל תוספות). יחד עם זאת, החל להסתמן שיעור עודף יחסי של הוצאה ב-20 תכניות תקציב, הנוגעות להוצאות מטה המשרד ואמרכלות. ההוצאה בתכניות אלה באותו מועד הייתה 61% - 98% מהתקציב המאושר.

2. בתכנית לייצוב המשק נקבע, כי תקציב הפיתוח יקוצץ בסכום של 573 מיליון שקל: הקרן למחקר ופיתוח תעשייתי ב-236 מיליון שקל; וההוצאה להכנת תשתית לאזורי תעשייה חדשים באזורי פיתוח ב-337 מיליון שקל.

מלבד העדכון האינפלציוני, אושרה ביוני וביוולי 1985 תוספת ריאלית לתקציב הפיתוח בסך של 3,800 מיליון שקל. סכום זה הועד לסיוע בהלוואות לענף היקבים. מימון תוספת זו בא מן הרזרבה הכללית. יוצא אפוא, שהמשרד קיבל תוספת ריאלית לתקציב בסכום הגדול פי 7 מן הסכום שקוצץ מתקציבו.

בתכנית לייצוב המשק החליטה הממשלה לבטל את הלוואות הפיתוח מתקציב המדינה, ולתת במקומן מענק בגובה ההטבה הגלומה בהלוואות אלה. בעקבות החלטה זו החליטה הממשלה לקצץ מתקציב המשרד 100 מיליון דולר - הסכום שיחסך מביטול מתן הלוואות.

(א) תכניות התקציב העיקריות בתקציב הפיתוח הן הרשאות למתן הלוואות ומענקים להרחבה של מפעלי תעשייה ולהקמת מפעלי תעשייה חדשים. בתקציב 1985 הועמד תקציב זה - לאחר קיצוץ - על סכום של 300 מיליון דולר: 180 מיליון דולר להלוואות ו-120 מיליון דולר למענקים. הסכום, שהועד למתן הלוואות, תוקצב כך, ש-120 מיליון דולר יועדו למתן הלוואות לתכניות פיתוח שהוחל בהן ו-60 מיליון דולר לתכניות פיתוח חדשות.

(ב) המשרד החל בכיצוע ההחלטה בדבר ביטול הלוואות רק לגבי תכניות פיתוח חדשות, שכתב האישור שלהן הוצא לאחר 1.7.85. היות וברבעון הראשון, בטרם נתקבלה ההחלטה על הקיצוץ, הוצאו כ-15 מיליון דולר לתכניות חדשות, הרי שנותרו לקיצוץ מתקציב תכניות חדשות כ-45 מיליון דולר, שתוכננו להוצאה בחודשים יולי 1985 - מארס 1986. לעומת זאת, ככל מקרה של אי-מתן הלוואה החל המשרד בתשלום מענק חילופי, מתוך תכנית ההשקעה המאושרת כשיעורים הבאים: איזור פיתוח א', 9.2%; איזור פיתוח ב', 8.4%; ומרכז הארץ, 4%. אומדן תקציב המענק החילופי, המבוסס על ממוצע משוקלל של התפלגות ההשקעות לפי אזורים, מחייב תוספת לתקציב המענקים בסכום של כ-8 מיליון דולר. יוצא אפוא, שאם בהחלטה על הקיצוץ הכוונה הייתה רק לתכניות חדשות - כפי שראוי היה לעשות בשל היווצרות התחייבות כלפי יזמים, שכבר החלו בתכניות, להוסיף ולתת להם הלוואות פיתוח - הרי שניתן היה לקצץ לכל היותר 37 מיליון דולר.

ב-13.2.86 הודיע אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה, כי לפי הערכתו עמד המשרד לחרוג מן התקציב המאושר שהועד למתן הלוואות פיתוח, בסכום השווה ל-100 מיליון דולר, עד לסוף שנת הכספים 1985. הקיצוץ על פי החלטת הממשלה בא למנוע מתן תוספת תקציב לכיסוי החרیגה.

יוצא אפוא, שלמעשה לא בוצע כל קיצוץ ממשי בתקציב המשרד למתן הלוואות פיתוח.

משרד התקשורת

שנת הכספים 1984

1. בסוף השנה עמד התקציב הכולל של המשרד, על שינוייו, על סך 39.5 מיליארד שקל והביצוע למעשה הסתכם ב-40.6 מיליארד שקל, דהיינו חריגה בשיעור של 3% מהתקציב המאושר.
2. באוקטובר 1984 החליטה הממשלה על קיצוץ בתקציב המדינה. חלקו של משרד התקשורת בקיצוץ זה היה 2.9 מיליארד שקל ממועד ההחלטה ועד לסוף שנת הכספים. את עיקר הקיצוץ תוכנן להשיג באמצעות הגדלה של הכנסות המשרד בעקבות העלאה מתוכננת של תעריפי הדואר ובעקבות הקטנת השתתפות הממשלה בכיסוי גרעון המשרד, כמפורט להלן (במיליוני שקלים):

השתתפות המדינה			התאריך
%	סכום	תקציב המשרד	
36.6	5,764	15,746	1.4.84
20.0	4,681	23,405	3.10.84 בעת ההחלטה על הקיצוץ
42.0	16,570	39,480	31.3.85 תקציב מעודכן
56.8	23,065	40,587	31.3.85 ביצוע

עולה אפוא, שבתחילת השנה נועדה השתתפות המדינה להוות כ-37% מתקציב המשרד; בעקבות הקיצוץ היא היתה אמורה לרדת ל-20% ובפועל היא הגיעה ל-57%. שינויים אלה נבעו מכך, שההכנסות של המשרד בפועל היו קטנות בהרבה מהתחזית המקורית כתוצאה מאי-ערוך תעריפי הדואר בתקופת עסקת החבילה.

הביצוע בפועל של ההרשאות התקציביות להשתתפות המדינה במימון גרעון המשרד חרג אפוא בהרבה מהמאושר: ביצוע של 23,065 מיליון שקל לעומת תקציב של 16,570 מיליון שקל - חריגה של 39%. הסבר המשרד לכך הוא כאמור שחיקת התעריפים.

3. בדיקת הביצוע בפועל של תקציב המשרד לשנת הכספים האמורה העלתה חריגות רבות בביצוע התקנות התקציביות לעומת התקציב המאושר. בתקנות תקציביות רבות הביצוע למעשה עלה במאות אחוזים על המאושר. תקציב הפיתוח של המשרד כמעט שלא נוצל, דבר המעיד על אי-ביצוע תכניות העבודה של המשרד. בתקנות תקציביות אחדות לא נרשם כל ביצוע ובתקנות אחרות, נרשמה הוצאה, בלי שהייתה לכך הרשאה תקציבית. מצב דומה היה גם בצד ההכנסות.

יצוין שהחריגות האמורות בתוך תקנות התקציב היו למרות השינויים וההעברות התקציביות, שאושרו למשרד במאוס 1985. החריגות נבעו מכך, שמחלקת הכספים של המשרד לא הצליחה להתארגן לאתר הקמת חברת בזק (ראה גם בדו"ח זה, בפרק: בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - "התארגנות החברה ופעולותיה"). המשרד הסביר, כי עקב בעיות אלה לא התאפשר למעשה קיומו של מעקב אחר ביצוע התקציב, ובהסכמת משרד האוצר הוחלט, שההתייחסות למשרד התקשורת ב-1984 תהיה רק לכלל הביצוע שלו.

שנת הכספים 1985

להלן פרטים על ביצוע התקציב לתקופה אפריל - אוקטובר 1985, לפי נתוני החשב הכללי (במיליוני שקלים):

הוצאות	התקציב הכולל	ביצוע עד 31.10.85	% הביצוע לעומת התקציב
104,296	104,296	50,854	49
104,296	104,296	37,398	36

הנתונים מראים אפוא, ששיעור הביצוע היחסי של ההוצאות היה גבוה באופן משמעותי מההכנסות, דבר המגדיל באופן ניכר את הגרעון של המשרד ויהיה כנראה צורך לכסותו על ידי הלוואות מהמדינה.

בדיקה של שיעור הביצוע של התקציב מראה, שהיו חריגות משיעור הניצול המורשה בהוצאה לשכר. אחוז הניצול בתקציב לשכר הגיע בתקופה האמורה ל-103%, דבר המעיד על תקצוב לא נכון של תקציב השכר או על תשלומים מעבר למותר. המשרד הסביר חריגה זו בתת תקצוב מתמשך של ההוצאה לשכר מצד משרד האוצר.

סיכום

בשנים האחרונות נעשה מצד משרד האוצר, בשיתוף פעולה עם יתר משרדי הממשלה, מאמץ חוזר ונשנה לקצץ באופן ממשי בתקציב המדינה, ובכלל זה, לכצע גם קיצוץ מכאיב של כוח אדם, המועסק בשירות הציבור.

ההחלטות שנתקבלו לא היו קלות. התהליך היה מלווה קשיים לא מעטים, שכן זו הפעם הראשונה שמדובר היה בשבירת מסגרות מסוימות - קיצוץ ממשי בפעולות ופיטורי עובדים, דבר שכמעט שלא היה לו תקדים במשק הציבורי במדינה.

עיקר ההחלטות נתקבלו בקיץ 1985 בעת הפעלת התכנית לייצוב המשק.

משרד מבקר המדינה בחן במחצית השנייה של 1985 את מידת מימושו של החלטות אלה.

נוכח חשיבות התכנית לייצוב המשק והאקטואליות שבה, החליט משרד מבקר המדינה לבחון אותה בצמוד להפעלתה. במועד סיכום ביקורת זו אין עוד בנמצא דו"חות כספיים סופיים של המשרדים שנבדקו, ולפיכך יש קושי מסוים להגיע בנושאים אחדים למסקנות חד-משמעיות.

הביקורת התמקדה לא רק בנושא הקיצוצים במשרדי הממשלה שנבדקו, אלא גם בביצוע התקציב על ידיהם בשנת 1984 ובמחצית הראשונה של שנת 1985 במגמה לעמוד על חריגות תקציביות, שיש בהן כדי לגרוע במעט או בהרבה מן הקיצוצים בתקציב.

חרף המגבלה האמורה מאפשרים ממצאי הביקורת לקבל מידע לא מבוטל על מידת יישומו של החלטות הקיצוצים בזיקה גם לביצוע התקציב.

הקיצוץ בכוח אדם

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, הקיצוץ בכוח אדם, במיוחד זה שבוצע במהלך התכנית לייצוב המשק, היה כרוך בפיתורי עובדים ובמחיקתן של המשרות שנתפנו. חלק מקיצוץ זה כבר בוצע עד לדצמבר 1985. אולם פיתורי עובדים הוא תהליך מתמשך ועל כן עוד כ-16 משרדים ויחידות סמך גדולות, כוח האדם, המועסק בהם, עולה על שיא כוח האדם המאושר.

במיוחד בולטת תופעה זו במדפיס הממשלתי ובמע"צ, שהוחלט על פיתורי חלק לא מבוטל מהעובדים בהם. למועד סיכום הביקורת הפיטורים ביחידות אלה טרם בוצעו במלואם.

הממצא, שהעלתה הביקורת בקשר להעסקת עובדים רבים, לכאורה באמצעות קבלנים, במינהל מקרקעי ישראל, ללא דיווח ומידע מלא לנציבות שירות המדינה, מעורר את הצורך הדחוף ליצור כלי פיקוח מתאימים, שיהא בהם כדי לוודא, שתופעות מעין אלה אינן קיימות במשרדים וגופים ציבוריים אחרים. תופעה כזו עלולה לרוקן מתוכן את כל החלטות הקיצוץ בכוח אדם.

במקביל להחלטה על הקיצוץ בכוח אדם בתכנית לייצוב המשק בוצע קיצוץ מידי בהרשאות התקציביות, העומדות לרשות כל משרד, לפי הקיצוץ בכוח אדם שהוטל עליו. מאחר שהמשרדים כאמור לא ביצעו בכת אחת את הפיטורים, נוצר מצב שעד ביצוע הפיטורים מרבית המשרדים חרגו מהרשאות תקציביות אלה. חריגות אלה, במידה לא מועטה, למעשה אינן בשליטת המשרדים, שכן ניתן היה להניח בסבירות גבוהה מראש, כי פיתורי העובדים לא יבוצעו מייד עם קבלת ההחלטה. תקצוב בלתי ריאלי אינו מאפשר עוד להשתמש בתקציב ככלי לכקרה ולפיקוח תקציבי וככלי להתוויית מדיניות.

שעות נוספות

בתחום השעות הנוספות לא הייתה בתכנית לייצוב המשק הנחייה ברורה לגבי מרבית המשרדים. אולם בעת אילוצים תקציביים קשים וגזירות כלכליות ניתן לדרוש, כי המשרדים ביוזמתם הם יצמצמו את מספר השעות הנוספות, שעבורן הם משלמים לעובדיהם. נמצאו משרדים ויחידות סמך רבים, שבהם מספר השעות בתקופה שלאחר התכנית לייצוב המשק לא ירד בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה שקדמה.

לגבי משרד ראש הממשלה נקבע בתכנית לייצוב המשק צמצום של 10% במספר השעות הנוספות: ואולם בתקופה אוגוסט עד נובמבר 1985, לעומת התקופה המקבילה בשנה שקדמה, חל גידול של 84% במספר שעות הנוספות במשרד זה. אמנם הוסברה התופעה בעבודה האינטנסיבית הנדרשת מהעובדים במשרד ראש הממשלה - הסבר שאכן מתקבל על הדעת, אולם במקרה כזה לא היה מקום לקבוע בתכנית לייצוב המשק מלכתחילה דרישה לא מבוססת בתחום זה. לשון אחרת, מוטב היה שלא לקבוע תכנית של קיצוץ בנדון מאשר לקבוע תכנית כזאת ולא לקיימה.

חריגות מהתקציב

נמצאו משרדים רבים, שחרגו הן ב-1984 והן ב-1985 בתכניות תקציביות רבות בביצוע לעומת התקציב המאושר. חריגות מעין אלה יש בהן כדי לנטרל כמעט לחלוטין את הקיצוץ התקציבי שבוצע במשרדים. יתירה מזו, חריגות תקציביות בהיקף רחב ובאחוזים גבוהים, כפי שאכן קרה, נוטלות כל אפשרות לקיים בקרה תקציבית נאותה. בקרה כזו היא תנאי ראשון ויסודי במיוחד בתקופה של כורח בצמצומים.

טענה, החוזרת ונשנית במשרדים רבים, היא, כי בחלקים גדולים במערכת קיימת תופעה של תקצוב לא ריאלי, שעליה דיווחו המשרדים למשרד האוצר. תקצוב כזה גורר בהכרח חריגות תקציביות, גם אם המשרד אינו חורג מתכנית העבודה שנקבעה לו. גם תופעה כזו יש בה כדי לגרום לכך, שההתייחסות לתקציב לא תהא כאל מכשיר בקרה ופיקוח והתוויית מדיניות. תופעה זו מדאיגה, שכן בנושא התקצוב מושקעים משאבים רבים, ויהא זה בזבוז, אם מנתונים אלה לא יופקו הלקחים הראויים.

יש לציין, כי כיום, בעקבות מחשוב מערך התקצוב והביצוע בכל משרדי הממשלה, ניתן לקבל נתונים תקציביים על ביצוע בהשוואה לתקציב ב"זמן אמיתי", כלומר, ממש סמוך להתרחשות: ועל כן ניתן להשתמש בכלי חשוב זה לקבלת החלטות עדכניות בנושא פיקוח תקציבי.

הביקורת אמנם העלתה, כי במקרים אחדים הזנת הנתונים התקציביים הייתה שגויה ועל כן הדו"חות שהופקו לא היו תקינים דיים ויש לנקוט צעדים מתאימים לשיפור הדיווח. אולם גם בצעדי המחשוב שכבר נעשו, יש לראות התקדמות ניכרת.

ביטול יחידות ותוספת פעולות

בתכנית לייצוב המשק נעשה נסיון, שהוא בבחינת חידוש מסוים, לבטל, במסגרת הקיצוץ התקציבי, יחידות. מתברר כי לא תמיד אכן התממש ביטול יחידות אלה. במהלך ביטול קיומן של היחידות נוצרו בעיות ועל כן שונתה ההחלטה בדבר הקיצוץ. דרוש היה לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בתחום זה, ועוד לפני קבלת ההחלטה לעמוד ככל האפשר על הבעייתיות שבביטול יחידות, כדי שהקיצוץ, כפי שיוחלט עליה, אכן יהיה ריאלי ובר ביצוע.

במקביל לקיצוץ התקציבי אושרה למשרדים תוספת תקציבית לפעולות חדשות או להרחבת פעולות קיימות. הוסבר כי לפעולות אלה יש חשיבות לעתים גם לחסכון במטבע חוץ, ולוא לטווח קצר. גם אם אין חולקים על הסבר זה, עובדה היא שאחת ממטרות היסוד, שהנחתה את הממשלה בשנים האחרונות, הייתה לצמצם ככל הניתן את חלקו של המגזר הציבורי, ובעיקר פעילות הממשלה, לעומת כלל הפעילות במשק. אישור של תוספת פעולות יש בו כדי לנטרל במידה מסוימת את הקיצוץ התקציבי ולהקשות על השגת המטרה.

ביטול קיצוצים עקב שינויי החלטות הממשלה

הועלו מקרים, מהם מהותיים מאוד, שהוחלט על ביצוע קיצוץ ולאחר מכן בוטלו החלטות הקיצוצים עקב שינוי בהחלטות הממשלה. כך היה לדוגמה בנושא של הטלת אגרת חינוך, ניקוי עצמי בכיתות לימוד ועדכון תעריפי הדואר. כמובן שהממשלה רשאית לשנות החלטות שהיא קיבלה, אולם אין זה פוטר את הגורמים במשרדי הממשלה, המעורבים בתהליך קבלת החלטות, מלהקטין ככל האפשר את הצורך בשינויים בהחלטות.

תמיכות בגופים ציבוריים

הממשלה תומכת בגופים ציבוריים, המשמשים גם ככלי עקיף להשגת מטרות, שלממשלה יש עניין במימושן. בעת הקיצוצים ניסתה הממשלה ללכת גם בדרך של צמצום התמיכות בגופים אלה. אולם התברר, כי לפני ביצוע הקיצוץ לא נבדק עד הסוף מלוא ההשפעה, שתהא לקיצוץ זה על פעולות

הגופים הנתמכים. נוצר לעתים מצב, שבו גופים אלה הגיעו למשברים כספיים ולגרעונות גדולים, ובסופן של דבר הממשלה הייתה נאלצת להגדיל את תמיכתה.

דרוש אפוא, שבתהליך קבלת ההחלטה על קיצוצים תהיה ראייה מפוכחת של הצרכים ההכרחיים של הגוף הנתמך למילוי תפקידיו, תוך דרישה דווקנית מהגוף לצמצום היקף פעילותו שמעבר להכרחי. דרך זאת תבטיח, שהתמיכה המקוצצת לא תביא ליצירת גרעון.



במיכום תקופה זו של הפעלת התכנית לייצוב המשק ניתן לומר, כי כמגזרים חשובים של התכנית הכלכלית מסתמנת ראשית הצלחה. לכן דרושה עקביות רבה במיצוע התכנית ובמיוחד בנושא הקשה והכאוב של קיצוץ בכוח אדם ובתקציב. החשוב מכל הוא השמירה הקפדנית על המסגרת התקציבית.