

תקציב המדינה לשנת 1996 וביצועו

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 1996 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה באוקטובר 1995. ההצעה הסתכמה ב- 172,772 מיליון ש"ח, בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה בסך 8,415 מיליון ש"ח. לפי ההצעה, תקציבי המפעלים העסקיים (שאינם כלולים בסכום הכולל של התקציב אלא מוצגים בתוספת נפרדת לחוק התקציב) הסתכמו ב- 4,256 מיליון ש"ח¹.

בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, כי במרכזה של הצעת תקציב המדינה לשנת 1996, העמידה הממשלה ארבעה יעדים עיקריים: יצירת תנאים להמשך צמיחה יציבה של המשק; המשך מגמת הירידה בשיעור האבטלה; קליטת העלייה; וייצוב הגירעון במאזן התשלומים. עוד נאמר בדברי ההסבר, כי הגירעון המקומי בתקציב (בלא מתן אשראי נטו) יהיה, לפי המתוכנן, 2.5% מהתוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג). למעשה חרג הגירעון במידה ניכרת מהשיעור שתוכנן (ראה להלן, בפרק "הגירעון בתקציב", עמ' לו).

חוק התקציב והשינויים בתקציב במשך השנה

חוק התקציב לשנת הכספים 1996, התשנ"ו – 1995 (להלן - חוק התקציב), נתקבל בכנסת ב- 29.12.95.

בטבלה 1 שבעמוד הבא, מוצגים ההרשאה להוצאה (כולל ההוצאה המותנית בהכנסה, לרבות זו שבתקציב הביטחון) שנקבעה בחוק התקציב והשינויים שנעשו בה במהלך שנת 1996.

1. ההרשאה הכוללת בתקציב הוגדלה במהלך השנה ב- 11,338 מיליון ש"ח (כ-6%). בשנה הנסקרת לא נחקק חוק תקציב נוסף. תוספת הרשאה בסך 9,895 מיליון ש"ח נבעה מעודפי הרשאה להוצאה משנת הכספים 1995, ששר האוצר (להלן - השר) התיר להעבירם לשימוש ב- 1996 על פי סעיף (א13) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה- 1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). כמו כן נוסף להרשאה להוצאה המותנית בהכנסה סך של 1,443 מיליון ש"ח.

2. בסעיף (111) לחוק יסודות התקציב נקבע, כי השר רשאי, בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים), להעביר כל סכום או מספר משרות מתוך כל תכנית שנקבעה בחוק התקציב לסעיף תקציב רזרבה כללית או לסעיף תקציב רזרבה להתייקרויות. הוראה זו משמשת זה שנים אמצעי לקיצוץ ההרשאה להוצאה במהלך שנת הכספים: העברת סכומי הרשאה מסעיפי הוצאה לסעיפי רזרבה יכולה להקטין את סך ההוצאה בתקציב, במידה שהסכומים המועברים לסעיפי רזרבה נשארים בהם עד תום שנת הכספים. גם אם הסכומים מועברים שוב מסעיפי הרזרבה לסעיפי הוצאה אחרים, ההעברה מסעיפי הוצאה לסעיפי הרזרבה יכולה לפחות לתרום לריסון גידול אפשרי בסך ההוצאה ולמניעת חקיקת חוק תקציב נוסף.

¹ המפעלים העסקיים בשנה הנסקרת היו מינהל מקרקעי ישראל, מפעלי האוצר (לשכת הפרסום הממשלתית והמדפוס הממשלתי), משרד התקשורת (בנק הדואר), המכון לפיריון העבודה והייצור, נמל יפו ונמל חדרה. תקציביהם המתוקנים הסתכמו ב- 4,662 מיליון ש"ח (מזה 4,213 מיליון ש"ח בתקציב מינהל מקרקעי ישראל); ההוצאה למעשה הסתכמה ב- 5,218 מיליון ש"ח (מזה 4,911 מיליון ש"ח בתקציב מינהל מקרקעי ישראל).

טבלה 1 – התקציב המקורי לשנת הכספים 1996*, השינויים בתקציב וההוצאה למעשה לפי קבוצות עיקריות של סעיפי תקציב (במיליוני ש"ח).

ההוצאה למעשה	שיעור השינוי בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן (באחוזים)	התקציב המתוקן	העברות מסעיפי הרזרבה ושינויים בהוצאה המותנית בהכנסה	הפחתות	עודפי התקציב מ-1995 שאושרו לשימוש ב-1996	ההרשאה בחוק בתקציב המקורי	
53528	4	55473	1030	(-)584	1708	53319	תקציב רגיל
32238	26	36440	3415	(-)173	4170	29028	שירותי חברה
11153	9	12205	579	(-)159	617	11168	ביטחון**
3565	(-)7	3836	(-)205	(-)100	-	4141	ממשל ומינהל
3246	16	3371	389	(-)69	139	2912	מענקי בינוי ושיכון
							מענקים לרשויות מקומיות
2845	16	3059	338	(-)31	105	2647	תמיכות בענפי המשק
2483	36	2780	296	(-)135	572	2047	משרדי הענפים הכלכליים
1839	7	1925	111	(-)95	105	1804	תמיכות במחירי מצרכים
202	(-)4	283	-	(-)12	-	295	הוצאות משק הדלק
20700	(-)1	20055	(-)631	-	410	20276	ריבית וסבסוד אשראי
							תקציב פיתוח
5418	14	6007	160	(-)55	631	5271	שיכון
3726	14	4349	48	(-)173	656	3818	ענפי משק
2715	49	3577	417	(-)15	782	2393	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומנהל
35349	-	37157	-	-	-	37157	תשלום חובות פנים וחוזן (קרן)
1577	-	1658	-	-	-	1658	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן ורבית)
-	(-)89	350	(-)4504	1601	-	3253	סעיפי רזרבה
180584	6	192525	1443	-	9895	181187	סך ההרשאה הכוללת
8818	17	9858	1443	-	-	8415	(מזה הוצאה מותנית בהכנסה)
171766	6	182667	-	-	9895	172772	ס"ה ההרשאה נטו

*אינו כולל את תקציבי המפעלים העסקיים

** לרבות סעיפי התקציב "הוצאות חירום אזוריות" ו"תאום הפעולה בשטחים"

(א) בינואר 1996 החליטה הממשלה להעביר 1.3 מיליארד ש"ח מסעיפי הוצאה רבים לסעיפים אחרים, כדי לשמור על השיעור המתוכנן של הגירעון המקומי בתקציב (2.5% מהתמ"ג). בהחלטה נוספת באותו חודש נקבע שהסכום יופחת מ"בסיס התקציב" של כמעט כל סעיפי ההוצאה שפורטו בה (כלומר - כמעט בכל אחד מסעיפי ההוצאה, סכום ההרשאה כפי שהוקטן לפי ההחלטה יהיה הבסיס לתכנון הצעת התקציב בשנה העוקבת). בעקבות ההחלטה האמורה הודיע

השר לוועדת הכספים במארכ 1996, שסכום של כ- 1.26 מיליארד ש"ח יועבר מסעיפי הוצאה לסעיף הרזרבה הכללית. בהודעה נאמר, כי העברה זו נועדה לתקצב הוצאות שנוספו בתקציב ולא היו ידועות בעת אישורו בכנסת, כגון חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד- 1994, וצרכים ביטחוניים מיוחדים, ועם זאת לאפשר לעמוד ביעד הגירעון המתוכנן.

במהלך שנת 1996 נוצלה כמעט כל הרזרבה הכללית (הסכום המקורי והסכום שהועבר אליה כאמור) להגדלת ההרשאה להוצאה בסעיפי הוצאה שונים, ונותר בה בתום השנה סך של כ- 5 מיליון ש"ח (ראה להלן).

(ב) ביולי 1996 החליטה הממשלה להפחית חד-פעמית מתקציבי המשרדים בשנת 1996 סך של 344.6 מיליון ש"ח. בעקבות ההחלטה הזאת הודיע השר לוועדת הכספים באותו חודש, כי סכום של 344.6 מיליון ש"ח בהרשאה להוצאה וסכום של כ- 81 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב יועברו מתקציבי המשרדים לסעיף הרזרבה להתייקריות. בהודעה נאמר, כי החלטת הממשלה התקבלה משום שהגירעון בפועל חרג במידה ניכרת מהשיעור שתוכנן בתקציב המקורי, וכי ההחלטה לא תפתור את בעיית החריגה אלא תקטין אותה; הממשלה החליטה על הפחתה מצומצמת משום שמחצית שנת התקציב חלפה, והקשיחות בהוצאות המשרדים בשלב זה של השנה אינה מאפשרת הפחתה גדולה יותר בלי לגרום נזק ניכר לעבודת הממשלה; ההפחתה נעשתה במתכונת אחידה בתקציבי המשרדים, מלבד כמה תחומים שהוחלט לקצץ בהם יותר.

הסכום של 344.6 מיליון ש"ח שהועבר לסעיף הרזרבה להתייקריות לא נוצל להגדלת ההרשאה בסעיפי הוצאה, אלא נותר ברזרבה עד תום השנה.

(ג) בנובמבר ובדצמבר 1996 העביר משרד האוצר סך של כ- 631 מיליון ש"ח (לא במסגרת החלטות הממשלה בדבר הפחתות) מסעיף "תשלום ריבית" לסעיף הרזרבה הכללית, מזה כ- 410 מיליון ש"ח שהוספו לסעיף תשלום ריבית כעודף משנת 1995 שהותר לשימוש בשנת 1996. אולם ההוצאה למעשה בסעיף תשלום ריבית בשנת 1996 חרגה בכ- 659 מיליון ש"ח מההרשאה להוצאה המתוקנת (ראה להלן, עמ' כד). מתברר אפוא שלא היה מקום להעביר 631 מיליון ש"ח מסעיף תשלום ריבית לסעיף הרזרבה הכללית, אלא היה דרוש להעביר כ- 28 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית לסעיף תשלום ריבית.

3. להלן ההעברות העיקריות מהרזרבה הכללית לסעיפי ההוצאה השונים:

(א) כ- 3 מיליארד ש"ח הועברו לתקציב הביטחון, מהם כ- 2 מיליארד ש"ח לתשלומי שכר וכ- 310 מיליון ש"ח לכיסוי הוצאות הפרישה של 400 אנשי קבע, נוסף על המספר שתוכנן בתקציב המקורי.

(ב) כ- 941 מיליון ש"ח הועברו לתקציב משרד הבריאות, מהם כ- 550 מיליון ש"ח לצורך השלמת מימון עלות סל שירותי הבריאות, על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד – 1994.

(ג) כ- 230 מיליון ש"ח הועברו לסעיף פיתוח מפעלי מים (הגדלה בשיעור של 358% מההרשאה המקורית בסעיף ההוצאה), וכ- 175 מיליון ש"ח הועברו לסעיף גמלאות לעובדי מדינה. לבקשות של משרד האוצר לוועדת הכספים בדבר ההעברות לשני הסעיפים הללו - שהראשון שבהם הוגדל בשיעור מפליג - לא צורפו כל דברי הסבר בכתב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לצרף לכל בקשה לוועדת הכספים (ואף לכל הודעה אליה) דברי הסבר בכתב, בהיקף ובמידת הפירוט הראויים לפי החשיבות, גודל והשיעור של השינויים המבוקשים.

ההוצאה למעשה

ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה ולמעט תקציבי המפעלים העסקיים) בשנת 1996 הסתכמה, לפי דוח משרד האוצר על ביצוע התקציב (להלן - דוח האוצר על ביצוע התקציב), ב- 180,584 מיליון ש"ח, לעומת 147,917 מיליון ש"ח בשנת 1995. ההוצאה למעשה בשנת 1996, למעט סעיף תשלום חובות פנים וחוץ (קרן) וסעיף תשלום חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל, הסתכמה ב- 143,658 מיליון ש"ח, לעומת 120,159 מיליון ש"ח בשנת 1995. מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) הממוצע בשנת 1996 היה גבוה ב-11.3% מהמדד הממוצע בשנת 1995; לאחר ניכוי העלייה במדד, היתה ההוצאה למעשה (למעט סעיפי תשלום החובות) בשנת 1996 גדולה בכ-7.4% מההוצאה בשנת 1995.

בטבלה 2 שבעמוד הבא מפורטת ההוצאה בתקציב (למעט ההוצאה של המפעלים העסקיים) בשנים 1995 ו-1996 לפי תחומי ההוצאה העיקריים, ומשקלם היחסי בתקציב.

מענקי בינוי ושיכון

1. בשנת 1996 היתה ההוצאה ברוטו בסעיף "מענקי בינוי ושיכון" כ-3565 מיליון ש"ח, לעומת 3,310 מיליון ש"ח בשנת 1995 (בניכוי העלייה הממוצעת במדד - ירידה של כ-3.2%) בסעיף זה נכללים, בין היתר, מענקים לעולים חדשים ולתושבים ותיקים למימון רכישת דירות; הוצאות לסבסוד הריבית הנמוכה יחסית שנקבעה על הלוואות לזכאים; הוצאות למימון הפרשי ההצמדה על הלוואות שניתנו בהצמדה חלקית; מענקי השתתפות בשכר דירה לעולים חדשים ולתושבים ותיקים; והוצאות על תשלום עמלות ניהול לבנקים למשכנתאות, בעיקר בעבור ניהול תיקי המשכנתאות לזכאי משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון).

לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997, יעדי מדיניות הסיוע הם הבטחת דיור הולם לחסרי דירה; שיפור תנאי הדיור לסובלים ממצוקת דיור; עידוד פיזור האוכלוסייה בהתאם למדיניות הממשלה; וסיוע בשיפור תנאי הדיור במסגרת שיקום שכונות. הסיוע ניתן בכמה דרכים: סיוע לרכישת דירה או לבניית או להרחבתה (באמצעות הלוואות מסובסדות); הפחתה בהחזר המשכנתא; השתתפות בשכר דירה לזכאים השוכרים דירה בשוק החופשי; והנחות בתשלומי שכר דירה בדיור הציבורי.

2. ההוצאה למעשה בתחום פעולה "מענקי השתתפות בשכר דירה" בשנת 1996 היתה כ-918 מיליון ש"ח, מזה כ-700 מיליון ש"ח לתכנית השתתפות בשכר דירה לעולים חדשים, וכ-216 מיליון ש"ח השתתפות בשכר דירה לוותיקים. על פי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1988, מספר משקי הבית שקיבלו מענקי השתתפות בשכר דירה גדל בשנים 1989-1996 בשיעור של יותר מ-600% בסוף 1996 היה מספר משקי הבית שקיבלו מענק כ-143,000, מהם כ-114,000 משקי בית של עולים, כ-13,000 משקי בית של זוגות צעירים וכ-6,000 משקי בית של משפחות חד-הוריות.

בדברי ההסבר להצעות התקציב נאמר שמספרים אלה אינם כוללים את דיירי השיכון הציבורי, שמקבלים סובסידיות לשכר דירה בשיעורים גדולים; מספרם לא הוצג כלל בדברי ההסבר.

3. לקבלת סיוע "אוטומטי"² לתשלום שכר דירה בשוק החופשי ממשרד השיכון נקבעו שלושה מסלולים: (א) ישראלים ותיקים מקבלים סיוע על פי טבלת ניקוד מדורגת³ המביאה

² כלומר, סיוע שאינו מותנה במבחן של הכנסה או של יכולת כלכלית.

³ טבלת הניקוד שנקבעה לזכאות להלוואה מסובסדת במשכנתא לרכישת דירה

טבלה 2- ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנים 1995 ו-1996*

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (באחוזים)	1995		1996		
	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	
					תקציב רגיל
10.2	36	43635	37	53528	שירותי חברה
11.7	22	25925	22	32238	ביטחון**
9.0	8	9190	8	11153	ממשל ומינהל
(-)3.2	3	3310	2	3565	מענקי בינוי ושיכון
0.8	2	2894	2	3246	מענקים לרשויות מקומיות
(-)2.6	2	2625	2	2845	תמיכות בענפי המשק
16.6	2	1913	2	2483	משרדי הענפים הכלכליים
1.2	1	1633	1	1839	תמיכות במחירי מצרכים
(-)40.7	-	306	-	202	הוצאות משק הדלק
(-)26.9	-	365	-	297	וסבסוד אשראי
(-)1.3	15	18574	14	20403	תשלום ריבית ועמלות
					תקציב פיתוח
4.7	4	4649	4	5418	שיכון
(-)0.6	3	3370	3	3726	ענפי משק
37.8	2	1770	3	2715	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומנהל
7.4	100	120159	100	143658	ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח
21.8		26069		35349	תשלום חובות פנים וחוץ (קרן)
(-)16.1		1689		1577	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
9.7		147917		180584	ס"ה ברוטו
25.3		6321		8818	(מזה הוצאה מותנית בהכנסה)
9.0		141596		171766	ס"ה נטו

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

** לרבות סעיפי התקציב "הוצאות חירום אזרחיות" ו"תאום הפעולה בשטחים"

בחשבון כמה קריטריונים (משך זמן הנישואים, מספר הילדים במשפחה ומספר האחים והאחיות של הבעל והאשה). משפחה שצברה בין 1,400 ל-1,799 נקודות קיבלה ב-1996 מענק בסך 440 ש"ח בחודש, ומשפחה שצברה יותר מ-1,800 נקודות קיבלה 570 ש"ח בחודש. (ב) משפחות חד-הוריות (ותיקות ועולות) זכאיות למענק אף בלי קשר לטבלת הניקוד; המענק למשפחות כאלו היה 600 ש"ח בחודש. הסיוע למשפחה ותיקה נפסק בתום שלוש שנים מהמועד שבו החלה לקבל את המענק. הסיוע למשפחה עולה נמשך שלוש שנים נוספות, בסכום הולך ופוחת בכל שנה. (ג) הסיוע לתשלום שכר דירה לעולים חדשים מארצות המצוקה נכלל בשנה הראשונה במסגרת סל הקליטה (מתקציב המשרד לקליטת העלייה; להלן - משרד הקליטה). לאחר מכן

מקבלת המשפחה ממשרד השיכון מענק בסכום הולך ופוחת בכל שנה עד תום חמש שנים ממועד תחילת קבלת הסינר. המענק הניתן לעולים מארצות הרווחה במשך כל חמש השנים (גם זה בסכום הולך ופוחת כל שנה) הוא מתקציב משרד השיכון.

נוסף על כך נקבעו מסלולים אחרים (שאינם "אוטומטיים") לקבלת סיוע ממשרד השיכון לתשלום שכר דירה: (1) משפחות המתקיימות מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי זכאיות לקבל מענק מוגדל, שסכומו נע בין 710 ש"ח בחודש לזוג ללא ילדים ו- 810 ש"ח בחודש לזוג עם ילדים. למשפחות במסלול זה שזכאיות לגמלת הבטחת הכנסה בשיעור מוגדל ולנכה שנקבעה לו דרגת אי-כושר להשתכר בשיעור של 75% לפחות, נותן משרד השיכון מענק חודשי של 800 ש"ח לזוג ללא ילדים, ושל 1,000 ש"ח לזוג עם ילדים. הסיוע ניתן לשכירת דירה בשוק החופשי. (2) זוגות צעירים שצברו 1,400 נקודות ויותר ולהם שלושה ילדים או יותר, ואשר הכנסתם נמוכה ואינה גדולה מסכום מסוים שמתעדכן מפעם לפעם, זכאים לדירור מסובסד בשיכון ציבורי, בתנאי שהם ממצים את כושר השתכרותם.

4. במסגרת דיון על תקציב המדינה ל- 1997 החליטה הממשלה ביולי 1996, "לכלול מבחן הכנסה כתנאי הכרחי לקבלת סיוע בשכר דירה מתקציב המדינה לישראלים ותיקים". בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נאמר, בין היתר, כי בשלוש השנים הראשונות ניתן הסיוע באחדים מהמסלולים ללא מבחן הכנסה וללא בחינה של מיצוי כושר ההשתכרות של משק הבית, וכי "בשיטה זו מעניקה המדינה סובסידיה ברמה זהה לאוכלוסיות מבוססות ולאוכלוסיות נזקקות, ולפיכך פוגעת שיטה זו בעקרון הפרוגרסיביות ובחלוקת ההכנסות במשק".

באותו מועד קיבלה הממשלה החלטה בדבר ההפחתות בתקציב לשנת התקציב 1997, ובה נקבע בין השאר כי יש "להפחית 10 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב הסיוע בשכר דירה בגין ביטול תכניות הסיוע בשכר דירה לישראלים ותיקים שאינם על בסיס מבחני הכנסה".

לפי החלטות הממשלה האמורות, ישראלים ותיקים, כולל משפחות חד-הוריות, יצטרכו לעבור מבחן הכנסה כדי לקבל השתתפות בתשלומי שכר דירה (עולים חדשים הזכאים לסיוע "אוטומטי" בשכר דירה ימשיכו לקבלו בחמש השנים הראשונות בלי מבחן הכנסה). מבחן ההכנסה אמור להידרש מישראלים ותיקים נוסף על צבירת 1,400 נקודות לפחות על פי טבלת הניקוד הנהוגה.

5. אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) כתב לאגף אכלוס במשרד השיכון ביולי ובאוגוסט 1996, כי יש להחיל את החלטת הממשלה לאלתר על כל מקבלי הסיוע ה"אוטומטי" בשכר דירה, למעט עולים, יחידים וישראלים ותיקים בעלי תעודות זכאות בתוקף, עד מועד פקיעת תעודת הזכאות שברשותם, בתום 12 חודש ממועד הוצאתה.

בפברואר 1997 כתב סגן הממונה על התקציבים לשר, כי עד חודש דצמבר 1996 לא יישם משרד השיכון את החלטת הממשלה משום שלדברי משרד השיכון, סוכם שהנושא ייבחן מחדש. עוד נאמר במכתב, כי בעקבות הסתייגות שהגיש חבר כנסת בוועדת הכספים בסוף דצמבר 1996 במסגרת הדיון על תקציב המדינה ל- 1997, הוגדל תקציב ההשתתפות בשכר דירה בסך של 10 מיליון ש"ח, וכי "לטענת משרד השיכון, מבטלת החלטת ועדת הכספים את החלטת הממשלה בנושא, ולכן נמנע משרד השיכון מליישם את החלטת הממשלה". לדעת אג"ת, "טענה זו משוללת כל בסיס, ואי ביצוע החלטת הממשלה כלשונה מהווה תקדים לגבי יישום החלטות ממשלה שיתקבלו בעתיד בנושאים שבמחלוקת בין המשרדים השונים למשרד האוצר".

6. בדברי ההסבר להצעת התקציב ל- 1998 לא נאמר דבר על סיוע "אוטומטי" לזוגות צעירים ישראלים ותיקים ולמשפחות חד-הוריות ותיקות. לדברי אג"ת, עד עתה לא יושמה החלטת הממשלה מיולי 1996 ומשרד השיכון ממשיך לתת סיוע "אוטומטי" לשתי הקבוצות האמורות.

7. בדברי ההסבר להצעות התקציב נאמר, שהסובסידיה לשכר דירה לדיירים בשיכון הציבורי ניתנת בשתי דרכים: (א) רוב הדיירים בשיכון הציבורי זוכים להנחה בשיעור ניכר משכר הדירה הבסיסי הנגבה מדיירי השיכון הציבורי שאינם זכאים להנחה; (ב) שכר הדירה הבסיסי הנגבה מדיירים שאינם זכאים להנחה, אף הוא נמוך משכר הדירה המקובל בשוק החופשי. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997 נאמר, שהסובסידיה הזאת מוערכת ביותר מ- 500 מיליון ש"ח לשנה, אך אינה באה לידי ביטוי בתקציב המדינה.⁴

לא נאמר בדברי ההסבר להצעות התקציב כיצד ממומנות הסובסידיות לדיירים בשיכון הציבורי.

בעניין זה נאמר בדוח שנתי 47, עמ' 158:

"לדעת משרד מבקר המדינה, סובסידיה בהיקף כה גדול, מן הראוי שתיכלל באופן גלוי ומפורש בתקציב המשרד ולא רק בדברי ההסבר. בדרך זו יוגבל המשרד בסכום ההוצאה למטרה האמורה ויתאפשר למקבלי ההחלטות - בכנסת ובממשלה - להחליט כראוי על סדר העדיפות במסגרת הכוללת של תקציב המשרד בפרט ותקציב המדינה בכלל.⁵"

תמיכות במוסדות ציבור

נוסף על התמיכות שנוקפו בשנת 1996 לסעיפי תקציב המיועדים לכך (תמיכות במחירי מצרכים, תמיכות בענפי משק, תמיכות ברשויות מקומיות, מענקי בינוי ושיכון וכד'), תומכים משרדי הממשלה בגופים ובמוסדות רבים הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הדת, הרווחה, הבריאות, המדע וכד'. תמיכות אלה נכללות בפריטים שונים של תקציבי המשרדים - בעיקר משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) והמשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות). סעיף 3א לחוק יסודות התקציב קובע, כי הסכומים שתוקצבו לצורך תמיכה במוסדות ציבור יחולקו על פי מבחנים שוויוניים ובהתאם לנוהל למתן תמיכות שקבע השר.

ריכוז הנתונים

1. על פי הוראות תכ"ס, משרד התומך מתקציבו במוסדות ציבור נדרש להמציא לאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), עד 1 ביולי בכל שנה, דוח המפרט את שמות המוסדות שבהם תמך בשנה שהסתיימה; המספר המזהה של כל מוסד כפי שקבע רשם העמותות⁶ או מספר אחר (ראה להלן); הסכומים ששולמו להם ומהות התשלום. לפי ריכוז הנתונים, בשנת 1996 נתנו משרדי הממשלה השונים תמיכות בסכום כולל של כ- 2,526 מיליון ש"ח, לכ- 4412 מוסדות בעלי מספר מזהה שונה; בשנת 1995 ניתנו תמיכות בסכום כולל של כ- 1,931 מיליון ש"ח⁷ לכ- 3,819 מוסדות בעלי מספר מזהה שונה.

⁴ בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998 לא צוין שהסובסידיה אינה באה לידי ביטוי בתקציב המדינה.

⁵ ראה בדוח שנתי 42, בפרק "התקציב כתכנית וכללי דיווח ובקרה על פעולות המשרד", עמ' 163; ובדוח שנתי 47, בפרק "דירות בתנאי שכירות לזכאים", עמ' 149, ובפרק "הסדרים כספיים בין עמידר לבין הממשלה", עמ' 182.

⁶ ראה בדוח שנתי 47, עמ' 603.

⁷ במחירים שוטפים; סכומים אלה אינם כוללים תמיכות בתחבורה הציבורית, שנכללו בריכוז הנתונים של אגף החשב"ל. בריכוז הנתונים נכללים גם תמיכות מכספי "עזבונו לטובת המדינה" (ראה דוח שנתי 47 עמ' 476), שסעיף 3א לחוק יסודות התקציב אינו חל עליהן.

מתברר, כי הנתונים המרוכזים באגף החשכ"ל אינם מציגים תמונה מלאה ואמינה על התמיכות במוסדות ציבור, ואינם מאפשרים פיקוח יעיל על ביצוע התשלומים. אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בריכוז הנתונים נכללים כל התשלומים הנרשמים בקבוצה חשבונאית 10 במערכת הכספית של חשבונות הממשלה. הנתונים אינם כוללים תמיכות בהיקף גדול, שניתנו על פי מבחנים שפרסמו משרדי ממשלה, כמו תמיכות שנתן משרד הביטחון ותמיכות בקופות חולים. לעומת זאת הנתונים כוללים גם תמיכות בגופים ובמוסדות, שאינם על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. לדוגמה, בכל שנה נכללות בריכוז הנתונים התמיכות המשולמות מתקציב המדינה לקואופרטיבים ולחברות המפעילים תחבורה ציבורית, וכן התמיכות לחברות תעופה בגין הנחות בטיסות פנים, שהגיעו בשנת 1996 לסך של 1,807 מיליון ש"ח. אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי החל משנת 1998 הסובסידיות לתחבורה ציבורית לא נכללות בריכוז הנתונים.

2. מריכוז הנתונים עולה, כי בשנת 1996 ניתנו מתקציב משרד החינוך - על אגפיו השונים - תמיכות בסך של כ- 1,238 מיליון ש"ח (לעומת כ- 869 מיליון ש"ח בשנת 1995), ומתקציב משרד הדתות ניתנו תמיכות בסכום של כ- 926 מיליון ש"ח (לעומת כ- 782 מיליון ש"ח בשנת 1995). יצוין, כי לפי הרשימה שפרסם משרד החינוך ב"רשומות" ביולי 1997, הסכום הכולל של התמיכות שאושרו למוסדות ציבור בשנת 1996 הגיע ל- 999 מיליון ש"ח.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 1998, כי הפער בסך של כ- 239 מיליון ש"ח נובע מתשלומים של האגף לחינוך התיישבותי והאגף לחינוך עצמאי שבמשרד החינוך, שיש להם חשבונות נפרדות. תשלומים אלה אינם מהווים תמיכה במוסדות ציבור על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ולפיכך לא פורסמו ב"רשומות".

לדוגמה, על פי ריכוז נתוני אגף החשכ"ל ודוח האוצר על ביצוע התקציב ל- 1996, שילם משרד החינוך למפעל להכשרת ילדי ישראל תמיכות בסכום כולל של כ- 35 מיליון ש"ח, מתקנה תקציבית המיועדת לגוף זה. התמיכות שולמו על פי מבחנים שפרסם המשרד, ובאישורה של ועדת התמיכות. לעומת זאת, ברשימת התמיכות שפרסם משרד החינוך ב"רשומות" נכללה תמיכה בסך 697,520 ש"ח בלבד לגוף זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר אגף החשכ"ל, כי סכום התמיכה ששולמה למפעל להכשרת ילדי ישראל הושמט בטעות מהרשימה שפורסמה ב"רשומות"; הטעות נבעה מכך שהתקנה התקציבית האמורה לא מוינה כתקנת תמיכה.

3. בריכוז נתוני התמיכות כלולים לא רק סכומי תמיכות ששולמו למוסדות ציבור אלא גם תשלומים שניתנו להם בעד שירותים שסיפקו. זאת ועוד, תשלומי תמיכות נזקפים לפעמים לקבוצות חשבונאיות אחרות - כגון חייבים וזכאים שונים או רשויות מקומיות. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח שנתי 47 (עמ' י) שהחשכ"ל יקבע בהוראות תכ"ם הגדרה ברורה של תשלומים המהווים תמיכה במוסדות ציבור ויש לכלול אותם בריכוז נתוני התמיכות, יפקח על יישום ההוראה ויקפיד שכל תשלומי התמיכות, ורק הם, יירשמו בקבוצת חשבונות נפרדת. בתחילת 1997 פורסמו בתכ"ם הוראות הקובעות כי יש לרכז את תשלומי התמיכות, ורק אותן בקבוצה חשבונאית אחת.

באוקטובר 1996 מינה החשכ"ל ועדה משרדית לבדיקת נושא התמיכות (להלן - הוועדה). בדוח שהגישה הוועדה בנובמבר 1997 צוין, כי יש אי-בהירות בעניין ההבחנה בין סוגי התמיכות: תמיכות במוסדות ציבור, תשלומים על פי הסכמים, ותשלומי העברה אחרים, וכן בעניין נוהלי העבודה של המשרדים בכל הקשור לתמיכות. עוד צוין בדוח, כי משרדים משלמים מפריט תקציב אחד הן תמיכות במוסדות ציבור, הן תשלומי תמיכה אחרים, הן תשלומים בעד רכישת שירותים

והן תשלומים למטרות אחרות. בדוח הוצעו קווים מנחים שנועדו לסייע בהבחנה בין תמיכה לבין רכישת שירותים.

ואלה ההמלצות העיקריות של הוועדה: (א) לקבוע הוראה שלפיה הנוהל למתן תמיכות במוסדות ציבור שפרסם משרד האוצר בשנת 1992 יחול גם על תמיכות בגופים אחרים, בשינויים המתחייבים. לעניין זה "גוף אחר" - רשות מקומית, תאגיד שהוקם על פי חוק, חברה בע"מ, שותפות, אדם פרטי, או כל גוף שאינו מוסד ציבור כמוגדר בסעיף 3 א לחוק יסודות התקציב. (ב) לפתוח במערכת הנהלת החשבונות של החשכ"ל קבוצות חשבונאיות נפרדות לכל קבוצה של גופים שמקבלים תמיכה; ליצור הפרדה מלאה בין תשלומי התמיכות לסוגיהן לבין רכישת שירותים. (ג) לקבוע פריט תקציב נפרד לתשלומי התמיכות למוסדות ציבור.

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1998, כי בעקבות ההנחיות שתפרסם הוועדה, בין היתר בעניין ההבחנה בין תשלום תמיכות לסוגיהן לבין תשלומים בעד רכישת שירותים, תיושב אי הבהירות השוררת בנושא זה.

4. בקובץ נתוני התמיכות לשנת 1996 נכללו 5,162 רשומות שנגעו לעמותות, למוסדות ללא כוונת רווח, לאגודות שיתופיות ולחברות. המספר המזהה של 2,768 רשומות (54%) היה מספר העמותה הרשום אצל רשם העמותות, המספר המזהה של 1,063 רשומות (21%) היה המספר הרשום בתיקי הניכויים במס הכנסה, וביתר הרשומות היו מספרים מזהים אחרים.

בדוח שנתי 47 (עמ' יא ועמ' 476) צוין, כי לא היתה עקביות ואחידות ברישום המספרים המזהים של המוסדות הנתמכים, כך למשל תמיכות למוסד מסוים השוכן בכתובת אחת נרשמו בכמה רשומות ובכל רשומה נרשם מספר מזהה אחר. במאסר 1997 קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, בעקבות הדוח האמור, שורה של החלטות, שקיבלו תוקף של החלטת ממשלה (ראה להלן). בין היתר הוחלט כי מספר מזהה לעמותה הוא תנאי מוקדם לבקשת תמיכה ולקבלתה; עמותות שלא יקבלו מספר זיהוי מרשם העמותות לא יוכלו לקבל תמיכה.

בספטמבר 1997 פרסם החשכ"ל הוראת תכ"ם (הוראת שעה), שלפיה על יושבי ראש של ועדת התמיכות ועל החשבים במשרדי הממשלה לדאוג ליישומן של החלטות הממשלה. בהוראה צוין כי לגבי גופים נתמכים שאינם עמותות (כמו הקדשים ואגודות עותומניות), החשכ"ל יפרסם הנחיות בדבר מספר מזהה אחיד.

תיאום התמיכות והפיקוח על המוסדות הנתמכים

1. בהוראות הנוהל למתן תמיכות צוין כי במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר מוסד פועל בהיקף ניכר בתחומים אחדים שעליהם מופקדים משרדים אחדים, אפשר שתמיכה במוסד תינתן על ידי יותר ממשרד אחד.

מהנתונים שהחשכ"ל מרכז עולה, כי בכל שנה מקבלים מאות מוסדות תמיכות משני משרדים ויותר, בעיקר ממשרד הדתות וממשרד החינוך, וכן ממשרד הקליטה⁸ וממשרד העבודה והרווחה. מבדיקת ריכוז נתוני התמיכות לשנת 1996 עולה, כי 415 מספרים מזהים של מוסדות ציבור היו רשומים פעמיים (לעומת 287 בשנת 1995) ו-100 מספרים מזהים היו רשומים שלוש פעמים ויותר (לעומת 87 בשנת 1995). עשרות מוסדות אחרים נרשמו בריכוז הנתונים פעמיים ויותר, כל פעם במספר מזהה אחר. רישומים אלה מעידים בדרך כלל שגופים קיבלו בו-זמנית תמיכות מכמה משרדי ממשלה. ממדי התופעה הזאת גדלים אפוא, למרות שהיא מחייבת את משרדי הממשלה לפעולות תיאום מיוחדות בעת מתן התמיכות ובמסגרת הפיקוח על השימוש שעושים המוסדות בכספי התמיכות.

⁸ בעניין זה, ראה בדוח זה הפרק "תמיכה למוסדות ציבור", עמ' 602.

בהוראות הנוהל למתן תמיכות נקבעה דרישה כללית לתיאום בין המשרדים התומכים במוסדות שהגישו בקשות לתמיכה ליותר ממשרד אחד. התיאום בין המשרדים נועד בעיקר למנוע מתן תמיכה בשיעור גבוה מהשיעור המרבי שנקבע במבחנים (אם אכן נקבע שיעור מרבי), או אף בסכום גדול יותר מהוצאותיו של המוסד הנתמך. בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה⁹ צוין, כי משרדים שמתקציבם ניתנו תמיכות אינם מיישמים בדרך כלל את הדרישה לתאם ביניהם את מתן התמיכות.

הסיבה העיקרית למספר הרב של גופים המקבלים תמיכות משני משרדים או יותר היא כי רוב המשרדים כללו במבחנים למתן תמיכות פעילויות ונושאים שנכללו במבחנים שקבעו משרדים אחרים. דבר זה בולט בעיקר במשרד החינוך ובמשרד הדתות. מתברר, כי בתוספות ובתיקונים למבחנים שפרסמו משרדי ממשלה בשנים 1996-1997 נוספו תחומים חופפים שבהם תומכים שני משרדים ויותר. כך לדוגמה: משרד הדתות פרסם בספטמבר 1997 מבחנים למתן תמיכות למדרשות תורניות ציוניות, אף שמדרשות כאלה נתמכות זה שנים מתקציב משרד החינוך, על פי מבחנים שפרסם המשרד בשנת 1992.

במבחנים שפרסם משרד החינוך בנושאים שונים נקבע, כי השתתפות המשרד לא תעלה על שיעור מסוים מתקציב הגוף הנתמך, אולם מרבית המשרדים האחרים לא קבעו במבחנים הגבלה כזאת; רק בקצת מהמבחנים נקבע כי בשום מקרה לא תעלה תמיכת הממשלה על שיעור מסוים מתקציב הפעילות הנתמכת. ממצאי הביקורת שהובאו בדוחות שנתיים קודמים¹⁰ הראו, שגופים קיבלו ממשרד החינוך וממשרד אחר תמיכות בסכום גדול מהמותר על פי המבחנים שקבע משרד החינוך; לעתים סכום התמיכה כיסה קרוב ל-100% מתקציבו של הגוף הנתמך, ונמצא גם שגוף קיבל תמיכות בסכום גדול מההוצאה הכוללת שלו. יוצא, אפוא, כי שיעור התמיכה המרבי שמשרד החינוך קבע במבחנים שפרסם לא תמיד נשמר, כאשר הגוף הנתמך מקבל תמיכות גם ממשרדים אחרים.

עוד בדוח שנתי 44 (עמ' קכא) המליצה מבקר המדינה לשקול לרכז את התמיכות למוסד פלוני בידי משרד ממשלתי אחד, שמופקד על תחום פעילותו העיקרי של המוסד; התמיכות שאישרו משרדי ממשלה אחרים לאותו מוסד יועברו למשרד המרכז וירשמו בתקציבו כהשתתפות שלהם במימון הפעולות. לדוגמה הוצאות הפיתוח של בתי כנסת ומקוואות ממומנות מתקציב משרד הדתות, ומשרד הפנים מעביר למשרד הדתות את השתתפותו במימון הוצאות אלה. המלצה זו לא יושמה לגבי כלל התמיכות במוסדות ציבור, ומספרם של הגופים המקבלים תמיכות מכמה משרדים הולך וגדל, ועמם גדל גם היקף הפעולות הנדרשות לשם הפיקוח, התיאום והבקרה.

בהוראות תכ"ם מספטמבר 1996 נקבע, בין היתר, כי רואה החשבון של המוסד המבקש תמיכה יאשר בחתימתו את נכונות פרטי הבקשה, ויצרף הצהרה בעניין בקשות תמיכה נוספות של המוסד שהוא הגיש או מתכוון להגיש. בהוראות מספטמבר 1997 נקבע כי "במשרדים בהם פועלת תוכנה לוגית לזיהוי כפל תמיכות בעמותות, יש להיעזר בה לבקרה על תהליך אישור התמיכה".

אגף החשב"ל הסביר בתשובתו, כי בהנחיות לרואי החשבון שמבצעים ביקורת על גופים נתמכים נקבע כי ייבדקו ההכנסות של גופים אלה ממשרדי הממשלה והרשויות המקומיות. אם יתברר שגוף קיבל תמיכה כוללת בסכום הגדול מתקציבו, יקוזז סכום התמיכה בדיעבד ויינקטו סנקציות כלפי הגוף.

⁹ ראה דוח שנתי 47, עמ' 376, דוח שנתי 46, עמ' 406, ובדוח שנתי 44, עמ' קיח.

¹⁰ ראה דוח שנתי 47, עמ' 387, ובדוח שנתי 46, עמ' 414.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הקושי בתיאום ובפיקוח בכל הקשור למתן תמיכות למאות מוסדות הנתמכים בידי שני משרדים ויותר, ראוי לצמצם מקרים אלה עד כמה שאפשר ולקבוע נוהלי תיאום ופיקוח מפורטים וברורים. יש מקום לקבוע בנוהל התמיכות הוראה לפיה משרד ממשלתי לא יוכל לקבוע מבחן למתן תמיכה לנושא או לפעילות שנקבעו כבר במבחן שפרסם משרד אחר, אלא בתיאום עם אותו משרד. עוד ראוי לקבוע במקרים כאלה מי מבין המשרדים התומכים ירכז את הטיפול בהעברת התמיכה למוסד.

2. על פי סעיף 3א(ג) לחוק יסודות התקציב, הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות. מתברר כי התמיכות שנותן משרד ממשלתי נזקפות בדרך כלל לכמה פריטי תקציב, לפי סוג הפעילות הנתמכת, אולם לא תמיד שם הפריט התקציבי מעיד על מהותו - תשלום תמיכה. יתר על כן, חוץ ממשרד החינוך ומשרד הדתות שמפרסמים במסגרת המבחנים גם את הפריט שממנו תשלום התמיכה, רוב המשרדים האחרים אינם נוהגים כך. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לכלול בהוראות הנוהל דרישה לקבוע פריט תקציבי מיוחד לתשלום תמיכה, ששמו יעיד על מהותו, ולפרסם את מספרו של פריט התקציב יחד עם המבחנים שנקבעו לכל סוג של פעילות.

3. בעניין הפיקוח על המוסדות הנתמכים החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה במאוס 1997 :

"ה. ועדת התמיכות המשרדית תפעיל רואי חשבון לבדיקת הפעילות של עמותות נתמכות, על פי קווים מנחים שיוציא החשב הכללי. ממצאי הבדיקה יובאו בפני ועדת התמיכות בכל משרד.

ו. הביקורת התפעולית של העמותות הנתמכות תתבצע באמצעות יחידות הביקורת הפנימית של משרדי הממשלה, אשר יבדקו את השימושים והשגת היעדים בהתאם לכללים המקצועיים המחייבים. המבקרים הפנימיים יוכלו להעסיק גורמי חוץ למטרה זו. תוצאות הביקורת התפעולית יוגשו לוועדת התמיכות.

ז. ועדות התמיכות בכל משרד אחראיות לכך שממצאי הביקורת התפעולית והכספית בעמותות יועברו לרשם העמותות, לוועדת העיזבונות ולעמותות המבוקרות באופן שוטף.

ח. החשב הכללי במשרד האוצר יהיה מוסמך לשלול תמיכות מגופים הנתמכים שלא יעמדו במבחני הביקורת הכספית והתפעולית.

ט. החשב הכללי במשרד האוצר ימליץ לקבוע שיעור מסוים מהתמיכות למימון הבקרה הכספית והתפעולית. שיעור זה יקבע בחוק התקציב."

באוקטובר 1997 המליץ אגף החשב"ל כי משרדים הנותנים תמיכות בהיקף גדול יקבעו שיעור מזערי של 0.5% מתקציב התמיכות הכולל של כל משרד למימון הבקרה על גופים נתמכים, ובתנאי שהתקציב המיועד לבקרה לא יפחת מ- 350,000 ש"ח ולא יותר מ- 2.5 מיליון ש"ח. ביתר המשרדים ייקבע שיעור מינימלי של 0.5% מתקציב התמיכות הכולל של כל משרד.

בדוח שנתי 47 (עמ' יב) צוין, כי משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בתקציבים של משרדי ממשלה שנותנים תמיכות בהיקף גדול תוקצבו בשנת 1996 סכומים להעסקת משרדים של רואי חשבון, לשם פיקוח על הגופים הנתמכים ומעקב אחר השימוש בכספי התמיכות. במשרד העבודה והרווחה ובמשרדי החינוך, הדתות, הקליטה והבריאות מועסקים רואי חשבון

חיצוניים, שתפקידם לעשות ביקורת כספית בגופים הנתמכים. מדוח האוצר על ביצוע התקציב לשנת 1996 עולה כי מבין המשרדים האמורים רק בתקציב משרד הדתות נכללו שני פריטי תקציב מיוחדים למימון הפיקוח והבקרה, וכי הסכומים שהוצאו מהם היו קטנים מההרשאה.

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1998, כי בתקופה הקרובה יתפרסמו הוראות והנחיות הן בדבר הביקורת הכספית על הגופים הנתמכים, שהיא באחריות חשבי המשרדים, והן בדבר הביקורת התפעולית, שהיא באחריות ועדות התמיכות.

4. נוסף על התמיכות האמורות מתקציב המדינה מקבלים מוסדות ציבור רבים גם תמיכות מתקציבי הרשויות המקומיות. בהוראות הנוהל למתן תמיכות אמנם נקבע שכל בקשה לתמיכה תכלול פירוט של כל הבקשות האחרות לתמיכה שהמוסד הגיש או יגיש באותה שנה למשרדים אחרים, לרשויות מקומיות או לגופים ציבוריים אחרים, אולם בהוראות אין דרישה מן המשרדים לתאם את מתן התמיכה עם הרשויות המקומיות התומכות באותו מוסד.

בתשובתו מפברואר 1998 הודיע החשכ"ל: "הדרישה לתיאום התמיכות עם רשויות מקומיות תיכלול בנוהל שר האוצר לנושא תמיכות המתעדכן בימים אלו".

פרסום התמיכות

בעקבות המלצת מבקר המדינה (ראה דוח שנתי 44, עמ' קיט) החליטה הממשלה ביום 30.4.95, כי ועדת תמיכות בכל משרד ומשרד תפרסם ב"רשומות" את שמותיהם של מוסדות הציבור שאושרה להם תמיכה על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, וכן את סכום התמיכה שאושרה לכל מוסד ומוסד.

באוגוסט 1995 פרסם החשכ"ל הוראות מעודכנות של הנוהל למתן תמיכות, ולפיהן מנכ"ל של משרד הנותן תמיכה יפרסם ב"רשומות" בסוף כל רבעון את רשימת המוסדות שאושרה להם תמיכה ואת הסכום שאושר לכל מוסד. מתברר, כי רוב המשרדים אינם מפרסמים בתום כל רבעון, אלא בעיקר לאחר תום השנה. יתר על כן, עד סוף ספטמבר 1997 טרם פרסמו שישה משרדי הממשלה האלה את רשימת המוסדות שקיבלו תמיכה במהלך שנת 1996: משרדי הדתות, האוצר, הפנים, המשפטים, החוץ והתיירות.

בהוראת שעה שהפיץ החשכ"ל למשרדי הממשלה בינואר 1998 נקבע, כי פרסום רשימת הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה שאושרו להם יבוצע על ידי ועדת התמיכות של המשרד, בחתימת המנכ"ל, אחת לשישה חודשים.

שיא כוח אדם והוצאות שכר

לשם מילוי משימותיהם, משרדי הממשלה מעסיקים עובדים בדרכים שונות. חלק הארי מן המועסקים הם עובדי מדינה קבועים, והאחרים - עובדים זמניים או ארעיים; ההוצאה על העסקת כל העובדים האמורים נכללת במסגרת פריטי תקציב המכונים "שיא כוח אדם" ו"עבודה בלתי צמיתה"¹¹. שיא כוח אדם מוגדר בחוק יסודות התקציב: "מספר מרבי של משרות בתקן שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד מאה ועשרים ימים".

¹¹ עבודה שלפי אופיה וטיבה מוגבלת מבחינת הזמן, במסגרת תקציבית מיוחדת, ובדרך כלל מבצעים אותה עובדים שאינם משובצים במשרות שבתקן המאושר. יש שלושה סוגים של עבודה בלתי צמיתה: (א) עבודה הנובעת מלחץ עבודה חולף; (ב) עבודה לביצוע משימה חולפת; (ג) מילוי מקום.

לאחר שבכל אחת מהשנים 1994 ו-1995 החליטה הממשלה לצמצם את כוח האדם במשרדי הממשלה ולהפחית את תקציבי השכר¹², בנוגע לשנת 1996 לא התקבלה החלטה בעניין זה; ביולי 1996 הוחלט להקפיא קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה, חוץ מבקשות חריגות שאותן רשאית לאשר ועדת חריגים בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ). בתקציב לשנת 1997 החליטה הממשלה על צמצום ניכר בכוח האדם (ראה להלן).

מנתונים שנכללו בדברי ההסבר בהצעות התקציב לשנים 1993-1998 עולה, כי למרות החלטות הממשלה, גדל בכל אחת מהשנים האלה (חוץ מאשר בשנת 1997) שיא כוח האדם שאושר למשרדי הממשלה בתקציב המקורי, כמפורט להלן.

1993	1994	1995	1996	1997	1998	
66574	68114	68926	69751	68867	55306	משרדי ממשלה*
752	750	732	485	500	500	מזה: ברזרבה הכללית**
756	754	734	715	725	15794	מפעלים עסקיים***
67330	68868	69660	70466	69592	*71100	ס"ה

*הנתונים אינם כוללים את עובדי ההוראה ואת עובדי מערכת הביטחון. שיא כוח האדם של בתי החולים הממשלתיים נכלל עד 1997 במשרדי הממשלה, והחל ב-1998 הוא נכלל במפעלים העסקיים. הגידול בסך כל המשרות ב-1998 נובע, בין היתר, מההסכמים להוספת תקנים בבתי חולים ממשלתיים ולהוספת משרות של שוטרים. **בסעיף הרזרבה הכללית נכללות משרות שאפשר להעביר במהלך השנה לסעיפי תקציב שונים לפי הצורך. ***מינהל מקרקעי ישראל, המדפיס הממשלתי, המכון לפיריון העבודה והייצור, נמל יפו ונמל חדרה; החל ב-1996 נכלל במסגרת זו גם שיא כוח האדם של לשכת הפרסום הממשלתית, והחל ב-1998 גם שיא כוח האדם של בתי החולים הממשלתיים.

על פי נתוני אג"ת במהלך שנת 1996 לא הופחתו משרות משיא כוח האדם הכולל שאושר בתקציב המקורי במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים, והתקציב המעודכן של שיא כוח האדם היה זהה לתקציב המקורי. במהלך אותה שנה היו שינויים ברזרבה הפנימית של כמה משרדי ממשלה: עיקר השינויים היו בהוספת 136 משרות לרזרבה הפנימית של משרד החינוך, ו-45 משרות לרזרבה הפנימית של משרד האוצר. לעומת זאת, מהרזרבה של תקציב המינהל האזרחי הופחתו 150 משרות.

הדיווח על שיא כוח אדם

1. בחוק התקציב של כל שנת כספים נקבע שיא כוח אדם בכל אחד מסעיפי התקציב הרגיל ובמפעלים העסקיים. בחוק לא נקבע שיא כוח אדם של עובדי הוראה ושל עובדי מערכת הביטחון

¹² את פירוט החלטות הממשלה ראה בדוח שנתי 47, עמ' יג.

(בעיקר צבא קבע), אך ההוצאה על שכרם נכללת בסעיפי ההוצאה של משרד החינוך ושל משרד הביטחון¹³.

מרבית המורים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מקבלים את שכרם ממשרד החינוך, אולם הם אינם כלולים בשיא כוח האדם של המשרד. שיא כוח האדם בתקציב משרד החינוך כולל את תקני העובדים המינהליים והמפקחים במשרד; תקנים אלה הם בתחום טיפולה של נש"מ.

מספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה שאושרו למשרדי הממשלה אינו נקבע בחוק התקציב אלא בהוראות התקציב (תקנות), ששר האוצר קובע על פי סיכומים בין משרד האוצר לבין משרדי הממשלה. כמו כן נכללים בתקנות התקציב מספר השעות הנוספות, מספר שעות הכוונות ומספר שעות התורנות של עובדי המדינה השונים.

בפריטי התקציב של שיא כוח האדם, שבהם רשומה ההרשאה להוצאה ומספר המשרות, כלולים עובדים המועסקים בתנאים שונים וביניהם גם עובדים המועסקים בחוזים אישיים. התופעה של העסקת עובדים בחוזים אישיים בשירות המדינה הולכת ומתרחבת, במיוחד בחוזי בכירים (מנכ"לים ומקביליהם, סמנכ"לים, ראשי אגפים ועובדים בכירים אחרים), שבהם נקבעים תנאי העסקה, שכר והפרשות פנסיוניות שונים מאלה שנקבעו בהסכמי השכר לעובדי מדינה בדירוגים השונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לייחד פריטי תקציב נפרדים לרישום ההוצאה על העסקת עובדים בחוזים אישיים. כמו כן יש להציג בנפרד, בדברי ההסבר להצעת התקציב, נתונים כספיים וכמותיים על מספר העובדים המועסקים בתנאים אלה ועל עלות העסקתם.

2. בתקציב המקורי לשנת 1996 היה שיא כוח האדם במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים 69,981 משרות (לא כולל המשרות שתוקצבו ברזרבה הכללית), ואילו לפי נתוני נש"מ על אותה שנה היה שיא כוח אדם בתקציב המקורי 42,172 בלבד (כ-60% מהמשרות שנכללו בחוק התקציב)¹⁴.

להלן נתוני נש"מ לשנים 1994-1996 על מצבת העובדים במשרדי ממשלה ובמפעלים העסקיים בהשוואה לתקציב לאותן שנים (במשרות מלאות):

31.12.94		31.12.95		31.12.96		
מזכה	תקציב	מזכה	תקציב	מזכה	תקציב	
40254	41871	40320	41514	40726	42172	שיא כוח אדם
6307	7394	6953	7604	7266	7499	עבודה בלתי צמיתה*

* הנתונים המתייחסים לתקציב, כוללים את מספר העובדים המועסקים בעבודה בלתי צמיתה, ביחידות עבודה שלמות על פי ממוצע חודשי. הנתונים המתייחסים למזכה, כוללים את מספר העובדים בסוף דצמבר.

¹³ ההרשאה להוצאה בסעיף משרד הביטחון כוללת גם את שכרם של החיילים בשירות החובה והקבע, אולם מספר המשרות שנקבע בטור שיא כוח אדם שבחוק התקציב - 2,044 - אינו כולל את משרות החיילים.

¹⁴ בינואר 1998, טרם פורסם הדוח השנתי של נש"מ לשנת 1996.

זה שנים משרד מבקר המדינה מעיר בדוחות השנתיים שיש הבדלים בין הנתונים המפורטים בחוק התקציב לנתונים המפורטים בדוחות נש"מ: (א) בנתוני נש"מ לא כלולים עובדי לשכת הנשיא, הכנסת, משרד מבקר המדינה, משרד הביטחון, שירות התעסוקה, נמל יפו ונמל חדרה, וכן היועץ המשפטי לממשלה, שופטים ודיינים, שוטרים וסוהרים; (ב) נתוני נש"מ אינם מפורטים לפי סעיפים ראשיים, תחומי פעולה ותכניות כמו בחוק התקציב, אלא לפי משרדי ממשלה או יחידות במשרד; (ג) גם כשמדובר במשרדי הממשלה שכל עובדיהם נמצאים באחריות נש"מ, כגון משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, משרד התקשורת ומחלקת עבודות ציבוריות, אין זהות בין נתוני נש"מ לנתונים הכלולים בחוק התקציב. כתוצאה מכך אין כל אפשרות להשוות בין מצבת העובדים לפי נתוני נש"מ לבין שיא כוח האדם שאושר בחוק התקציב.

בדיון שקיימה נש"מ באפריל 1997 צוין, כי "שיטת התקצוב של אג"ת מקשה להביא מכנה משותף לנתוני תקציב מול נתוני כוח אדם". לפיכך הוחלט, כי נציגי אג"ת ונש"מ יעשו את הפעולות הנדרשות כדי לקשר בין ההגדרות והנתונים של שני הגופים האלה. כמו כן, אג"ת יבדוק את האפשרות להכין פירוט נוסף לתקנות משנה של התקציב כדי להגיע לבסיס בקרה משותף. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 1998 הודיעה נש"מ, כי אג"ת העביר לה את תקציב שיא כוח אדם לשנים 1997-1998 ממזין לפי צורכי נש"מ.

עוד צוין בדיון האמור, כי ראוי לחסום את האפשרות לקלוט במחשב נתונים על העסקת עובדים ביותר חודשי עבודה מכפי שאושר בתקציב, אם לא ניתן לפעולה אישור של אג"ת או נש"מ. עד מועד סיום הביקורת לא נחסמה אפשרות זו על אף שהדבר יכול לסייע לפיקוח ולבקרה התקציבית על העסקת עובדים.

במסגרת הבקרה התקציבית על העסקת עובדים במשרדי הממשלה יש חשיבות רבה לקיומו של בסיס נתונים מלא ואמין של מצבת העובדים. כיום יש שלושה בסיסי נתונים, שאף אחד מהם איננו מלא: (1) בחוק התקציב לא כלולים אנשי מערכת הביטחון ועובדי ההוראה; (2) בדוחות נש"מ לא כלולים עובדים רבים הכלולים בחוק התקציב; (3) בקובצי הנתונים של המשכורות¹⁵ הנמצאים בחשבות של כל אחד ממשרדי הממשלה כלולים כל עובדי משרדי הממשלה מלבד אנשי מערכת הביטחון, אולם נדרשים עיבודים מיוחדים כדי להפיק מהם דוחות על מצבת העובדים לפי הפירוט בחוק התקציב.

על פי סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, על השר להגיש לכנסת בתוך שישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, דוח על מספר המשרות שמולאו לעומת מספר המשרות שבסעיפי התקציב, תחומי הפעולה והתכניות שבחוק התקציב לאותה שנת כספים. דוח כזה איננו מוגש כלל, ומשרד האוצר טרם נערך להכין אותו, אף שמבקר המדינה כבר העירה על כך בדוחות שנתיים קודמים¹⁶.

משרד מבקר המדינה העיר בדוחות שנתיים קודמים¹⁷, כי הגידול המתמיד בשיא כוח האדם של משרדי הממשלה וכן במספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה, במספר השעות הנוספות, במספר הכונוניות ובהחזר הוצאות הרכב מגדיל את הוצאות השכר, ועקב כך גדל החלק הקשיח של התקציב. מן הראוי, אפוא, שמשרד האוצר ידווח על מצבת העובדים בפועל, לרבות העובדים המועסקים על פי חוזים אישיים (שאת מספרם יש להציג בנפרד), מספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה, שעות העבודה

¹⁵ בעניין זה ראה להלן הפרק "פיקוח ובקרה על נתוני השכר של עובדי המדינה", עמ' 30.

¹⁶ לאחרונה בדוח שנתי 47, עמ' יז.

¹⁷ ראה לאחרונה בדוח שנתי 46, עמ' כא.

הנוספות והכוננויות. הנתונים דרושים כדי שיהיה אפשר לבדוק באיזו מידה המשרדים עומדים בתקציב המאושר ולמנוע חריגות מתקציב זה. ראוי גם, שהאוצר יציין בדוחותיו בכמה משרות הצטמצמה מצבת העובדים בפועל, ובאיזו מידה גרם הקיצוץ במשרות - אם היה קיצוץ כזה - להקטנת ההוצאה בתקציבי המשרדים במהלך השנים.

אגף החשכ"ל הסביר, בין היתר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 1998, כי במסגרת שינויים שנערכו בשנת 1998 בתיאום עם אג"ת, במיון הכלכלי של תקציב השכר על פריטיו השונים, תתאפשר בקרה הן על ההוצאה בתקציב והן על ניצול היחידות הפיזיות - שיא כוח אדם, שעות נוספות וכוננויות וכו'.

החלטות הממשלה לתקציב 1997

1. בהמשך להחלטות האמורות של הממשלה בשנים האחרונות לצמצם את כוח האדם במשרדי הממשלה ולהפחית את תקציבי השכר, החליטה הממשלה ביולי 1996, במסגרת הדיון על הצעת תקציב המדינה לשנת 1997, על מהלך רב-שנתי שנועד להפחית את כוח האדם במגזר הציבורי: (א) הוחלט להפחית את שיא כוח האדם ואת מספר חודשי העבודה הארעית בשיעור של 2% לפחות בשנת 1997, וב-1% וסף בכל אחת מארבע השנים שלאחריה. כמו כן הוטל על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות ועל שר העבודה והרווחה להורות למוסד לביטוח לאומי, להפחית את שיא כוח האדם ואת חודשי העבודה בשיעורים זהים. ההפחתה במערכת הביטחון, במשרד הבריאות ובמשרד החינוך תיעשה לפי המפורט בהחלטה. (ב) הוחלט להנחות את כל משרדי הממשלה לפעול להפחתת כוח האדם ב-2% בגופים שעיקר הכנסתם מתקציב המדינה, ולהפחית את התמיכה בהם בהתאם.

בדצמבר 1996, עוד בטרם אישרה הכנסת את תקציב המדינה לשנת 1997, החליטה הממשלה החלטה נוספת, להפחית מבסיס תקציבי המשרדים ל-1997 סכומים שנועדו לשכר ולקניות כמפורט בהחלטה ולצמצם את כוח האדם במשרדי הממשלה כמפורט להלן: (1) להפחית את שיא כוח אדם ואת מספר חודשי העבודה הארעית במשרדי הממשלה בשיעור של 2% לפחות. (2) עד ביצוע ההחלטה כאמור תימשך הקפאת קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה כמפורט בהחלטת הממשלה מיולי 1996. (3) משרדי ממשלה שיבקשו לבצע הפחתה גדולה יותר בהיקף כוח האדם המועסק בהם יהיו רשאים לבצע הפחתה מקבילה בתקציבי השכר שלהם מעבר להפחתה שנקבעה בהחלטה. (4) ראש הממשלה והשר יהיו רשאים לאשר במקרים חריגים, על פי בקשת שר, להקטין את היקף ההפחתה האמורה בכוח אדם במשרדו ולהמירה בהפחתה אחרת בהוצאות המשרד.

נש"מ נוהגת להוציא למשרדי הממשלה נהלים מפורטים לביצוע הצמצומים הנדרשים על פי ההחלטות הממשלה, ומקיימת מעקב אחר ביצוען. אולם פעולות אלה נעשות רק ביחידות הממשלתיות שבתחום טיפולה של נש"מ. כאמור, שיא כוח האדם לפי נתוני נש"מ הוא 60% בלבד משיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב.

בדיון בנושא "בקרה תקציבית" שהתקיים בנש"מ באפריל 1997, סוכם, כי אג"ת ונש"מ יפעלו במשותף על מנת לחייב את כל המשרדים להגיש תכניות קיצוצים בכוח האדם, וכן נקבע נוהל הפשרת משרות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיעה נש"מ, כי היא חסמה במחשב קבלת עובדים חדשים מכל סוג שהוא באותם משרדים החייבים בצמצום תקן. אישורים חריגים לקבלת עובדים חדשים ניתנים על ידי ועדה משותפת של אג"ת ונש"מ. ועדה זו רשאית לשחרר מחסימה משרדים שסיימו לבצע את הצמצומים בכוח אדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הגדול של הקיצוץ בשיא כוח האדם ובהוצאות השכר שנקבע בתקציב ל- 1997, מן הראוי שמשרד האוצר או גוף ממשלתי אחר שיופקד על כך, ירכז נתונים וידווח לממשלה על ביצוע החלטותיה ועל תוצאות הבקרה התקציבית בתחום זה.

הוצאות שכר

1. בעיקרי התקציב לשנת 1998 צוין, כי הסכמי השכר שנחתמו עם האיגודים המקצועיים בשנים 1993 ו- 1994, העניקו תוספות שכר חריגות לעובדים בדירוגים השונים והביאו לעלייה ריאלית של השכר בסקטור הציבורי בשיעור של 9.8% בשנת 1994, 6% בשנת 1995, 1.9% בשנת 1996 במחצית הראשונה של שנת 1997 נשחק השכר ב-0.5% ובסך הכול עלה השכר בשיעור ריאלי מצטבר של כ-18% עוד צוין, כי "עלייה זו, מעבר להשפעתה השלילית בשוק העבודה העלתה עד מאוד את הקשיחות בתקציב המדינה והכבידה על יכולתה של הממשלה לקבוע סדרי עדיפויות בתקציב".

ביולי 1996 כתב הממונה על השכר לנציב שירות המדינה, כי רוב העובדים בשירות הציבורי מקודמים בדרגות, על פי המלצת הממונים עליהם, לאחר פרקי זמן קצרים מפרקי הזמן המינימליים שנקבעו למעבר מדרגה לדרגה, (בדרך כלל כעבור שנה במקום שנתיים וכעבור שנתיים במקום שלוש שנים לדרגת השיא בתקן). תהליך הקידום בדרגות, בייחוד לאחר שנוספו דרגות חדשות בסולמות השכר בשירות הציבורי, הביאו לזחילת שכר מואצת בשירות הציבורי שהביאה לגידול ריאלי ניכר בעלויות השכר.

במסמכים מיולי ומנובמבר 1997 ציין הממונה על השכר, כי זחילת השכר הממוצעת, שאינה נובעת מהסכמי השכר, נעה בין 3% ל-3.5% בממוצע לשנה. לזחילת השכר - הנובעת בעיקר מקידום בדרגות, מגמול השתלמות, מגידול בעבודה הנוספת ומגידול בהחזר הוצאות רכב - השפעות חמורות במיוחד כאשר האינפלציה יורדת. לפיכך, יש להפחית את זחילת השכר באמצעות בקרה הדוקה.

במהלך 1997 הוקמו שני צוותים שעליהם הוטל לעסוק "בבקרת ניהול תקציב כוח אדם": (א) צוות משותף של אג"ת, אגף החשכ"ל, יחידת הממונה על השכר ונש"מ, שיעסוק בבניית כלים לבקרה ופיקוח על זחילת שכר. (ב) צוות של נש"מ שיכין את המתודולוגיה לבקרה על ניהול התקציב להעסקת עובדים.

2. בדברי ההסבר להצעת התקציב מובאת בכל שנה טבלה המפרטת את ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנה שהסתיימה, לפי מיון כלכלי. בהצעת התקציב לשנת 1998 נכללו נתונים בדבר ההוצאה הכוללת על שכר בארץ בשנת 1996, כדלהלן: ההוצאה על שכר במערכת הביטחון היתה 10,629 מיליון ש"ח, לעומת 9,475 מיליון ש"ח בשנת 1995, עלייה ריאלית של 1%. ההוצאה מתקנות שכר ומתקנות אחרות, שקוד המיון הכלכלי שלהן הוא שכר, ביתר משרדי הממשלה, היתה 18,948 מיליון ש"ח לעומת 16,019 מיליון ש"ח בשנת 1995 - עלייה ריאלית של 6.3% הגידול הניכר בהוצאות השכר ביתר משרדי הממשלה נובע בחלקו מאי ביצוע קיצוץ בתקציב כוח האדם ב- 1996, ומזחילת השכר כאמור. הגידול בהוצאה על שכר הוסיף גם לגירעון החרג שנוצר בתקציב ל- 1996

על פי המיון הכלכלי שאג"ת עושה נכללים בהוצאות השכר לא רק ההוצאות על שכרם של עובדי המדינה, אלא גם פריטי הוצאה אחרים הצמודים לשינויים בשכר, כגון תשלומים לרשויות מקומיות על שירותי חינוך ורווחה. לפיכך אי אפשר לראות בנתונים על הוצאות השכר לפי המיון האמור ביטוי להוצאה הכוללת על שכרם של עובדי המדינה. נוכח הגידול בשיעור הוצאות השכר, הנובע, בין היתר, מזחילת שכר כאמור, יש מקום להציג בנפרד בעיקרי התקציב את הסכום הכולל של ההוצאה על השכר על רכיביו השונים.

3. בדוח האוצר על ביצוע התקציב נרשמת ההוצאה על שכרם של העובדים במשרדי הממשלה בפריטי תקציב רבים, בסעיפים השונים של התקציב הרגיל, ובעיקר בפריטי תקציב של "שיא כוח אדם" ו"עבודה בלתי צמיתה". לאחר שהתברר כי פריטי התקציב בתחום השכר אינם מחויבים בהתאם למיונים הכלכליים שנקבעו ולפי סוג ההוצאה, הפיץ אגף החשכ"ל למשרדים בסוף 1997, הוראות בעניין הדיווח על תקנות השכר השונות.

אגף החשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי החל מינואר 1998, רישום הוצאות השכר על רכיביו השונים (שיא כוח אדם, עבודה בלתי צמיתה, החזר הוצאות רכב, שעות נוספות, כונויות, שכר עידוד ועוד) מתבצע באופן אוטומטי בהתאם למיונים הכלכליים שנקבעו בתקציב. עוד הוסיף אגף החשכ"ל, כי בכוונתם להגביר בתקופה הקרובה את מערכות הבקרה ולהכניס כלים נוספים ליחידות השדה וליחידות המטה על מנת לתת בידיהם כלים ברמת רגישות גבוהה לצורך הפיקוח על מערכת השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנתונים על שכר עובדי המדינה יש חשיבות רבה משתי סיבות עיקריות: (א) הוצאת השכר הן רכיב גדול של התקציב, והקיצוץ בכוח האדם הוא רכיב קבוע וחשוב בכל החלטה על הקטנה בהוצאות הממשלה; (ב) נתונים אלה צריכים להילקח בחשבון בדיונים על הסכמי השכר במגזר הממשלתי, יישומם והשפעותיהם על המשק. מן הראוי אפוא, שבמשרד האוצר יהיו נתונים מלאים ואמינים על הוצאות השכר לפי מיונים שונים (היקף כוח האדם, עבודה בלתי צמיתה, שעות נוספות, פרמיות ושכר עידוד, כונויות והחזר הוצאות רכב), בהשוואה לתקציב המקורי ולתקציב המתוקן. נתונים אלה צריכים להתבסס על מיון כלכלי אחיד של תקנות התקציב בכל היחידות הממשלתיות.

העסקת עובדים קבלניים

בשנים האחרונות משרדי הממשלה נעזרים יותר ויותר, לשם ביצוע תפקידים מינהליים ומקצועיים שונים, גם במי שאינם עובדי מדינה, בעיקר על ידי העסקת עובדים באמצעות חברות לאספקת שירותי כוח אדם (להלן - עובדים קבלניים). ההוצאות על העסקת העובדים הקבלניים נזקפות למספר רב מאוד של פריטי תקציב במשרדים השונים; בדרך כלל מדובר בפריטי תקציב שנועדו למטרה זו כגון "העסקת חברות", "העסקת יועצים" ו"ייעוץ וחוות דעת", אך יש שהוצאות על העסקת עובדים קבלניים נזקפות לפריטי תקציב שונים ששמן אינו מעיד על מהות ההוצאה.

עוד בדוח שנתי 44, עמ' קפד, צוין כי במשרד האוצר אין נתונים מרוכזים על היקף ההעסקה של עובדים קבלניים ועל ההוצאה הכוללת להעסקתם. עוד צוין, כי אין מגבלה על מספרם של העובדים הקבלניים שמותר להעסיק; ההגבלה התקציבית היחידה בכל הקשור לעובדים אלה היא סכום ההרשאה בתקציב.

מבקר המדינה העירה בעניין זה (לאחרונה בדוח שנתי 47), כי מן הראוי לקבוע שהתשלומים בעד העסקת עובדים קבלניים יוצאו אך ורק מפריטי תקציב שנועדו למטרה זו, ושזיהויים באמצעות המערכת הממוחשבת יאפשר לרכז את הנתונים עליהם; בדרך זו יהיה אפשר לעמוד על היקף ההעסקה ועל גודלה של ההוצאה בתחום זה. העסקת עובדים קבלניים היא תחליף להעסקתם של עובדי מדינה, ויש חשיבות רבה לפיקוח על מספר העובדים הקבלניים ועל תנאי העסקתם. מן הראוי שנושא העובדים הקבלניים ונסיבות העסקתם יידון בכל אחד ממשרדי הממשלה במסגרת הדיונים על תקציב המשרד וניהול כוח האדם בראייה כוללת של צרכי המשרד.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנעשו במהלך 1997 לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות השנתיים האחרונים.

1. נש"מ הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בתחילת 1997 ביקשה ממשרדי הממשלה לדווח לה על מספרם של העובדים הקבלניים ולפרט את ההוצאה על העסקתם, אולם המשרדים לא דיווחו כנדרש, ולנש"מ עדיין אין נתונים מרוכזים על היקף העסקתם.

ביום 26.2.97 דיווח הממונה על משימות מיוחדות בנש"מ לממלא מקום נציב שירות המדינה (להלן - מ"מ הנציב), כי במהלך שנת 1993 הועסקו במשרדי הממשלה כ- 1,924 עובדים קבלניים, ובמהלך שנת 1994 הועסקו כ- 3,400 בסיכום דיון (מ- 20.8.97) בנושא "העסקת עובדים שאינם עובדי מדינה" צוין, כי "היקף העסקת כוח אדם קבלני הינו גדול, בערך 5,000 עובדים ולפיכך מתחייבת התייחסות בהתאם...".

2. במאוס 1997 מינו נציב שירות המדינה ומנכ"ל משרד האוצר ועדה בראשותו של מ"מ הנציב "לקביעת הנחיות מסגרת, גיבוש שיטת בקרה מרכזית, ועבודת מטה בנושא הפעלת מועסקים שאינם עובדי מדינה": (א) עובדים קבלניים; (ב) עובדים המועסקים באמצעות אגודות ידידים ועמותות (במערכת הבריאות ובגופים אחרים); (ג) יועצים ונותני שירותים. הוועדה התבקשה לגבש אמות מידה ברורות להיקף העסקת עובדים ארעיים ומועסקים שאינם עובדי מדינה. הדוח המסכם של הוועדה ישמש בסיס לקביעת מדיניות מרכזית בנושא זה.

3. בספטמבר 1997 דיווח מ"מ הנציב למנהל אגף בכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, על הצעדים שנש"מ נוקטת לקידום הפיקוח על העסקת עובדים קבלניים: משרדי התקשורת, התיירות, המשפטים, הקליטה ואיכות הסביבה וכן מינהל מקרקעי ישראל, ידווחו לנש"מ בחודש ינואר, 1998 ולאחר מכן מידי שלושה חודשים, על היקף העסקת עובדי חברות כוח אדם בהתאם לשיטה המתגבשת בנש"מ. החל מיולי 1998 ולאחר שיופקו הלקחים מהניסוי במשרדים האמורים יחויבו בדיווח כל המשרדים. במקביל נעשית עבודת מטה בנושאים האלה: (א) מיון כלכלי של פריטי התקציב; (ב) שיטת העסקה של חברות כוח אדם; (ג) קריטריונים להקצאת משאבים להעסקת עובדים קבלניים; (ד) סוגיות שונות, ובהן סוגית יחסי עובד-מעביד.

מהאמור לעיל עולה, כי נש"מ פועלת לריכוז נתונים על היקף העסקת העובדים הקבלניים, אולם טרם נקבעו נוהלי דיווח אחידים במשרדי הממשלה וכללי תקצוב ופיקוח בתחום זה. כיום אין מדיניות כוללת הקובעת מגבלות כמותיות ותקציביות על העסקת עובדים בדרך זו. נוכח הקיצוצים בתקציב בכלל ובשיא כוח האדם בפרט, ראוי לפעול במשנה מרץ לקידום קבלת ההחלטות בנושא וליישומן.

תשלום חובות

1. ההוצאה על פירעון חובות הפנים והחוץ של המדינה - קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע - הסתכמה בשנת 1996, לפי דוח האוצר על ביצוע התקציב, ב- 55,752 מיליון ש"ח. תשלומי ריבית ועמלות (לרבות הפרשי הצמדה עליהן) כלולים בסעיף "תשלום ריבית ועמלות" בתקציב הרגיל; תשלומי קרן, לרבות הפרשי הצמדה על הקרן, כלולים בסעיף "תשלום חובות" בחשבון ההון. נוסף על כך משלם משרד האוצר לבנק ישראל תשלומי קרן וריבית בגין מקדמות (הלוואות) שנטלה הממשלה מבנק ישראל למימון חלק מהגירעון בתקציב. תשלומים אלה מתוקצבים בנפרד בחלק ג' של התקציב, והם הסתכמו בשנת 1996 ב- 1,577 מיליון ש"ח. בטבלאות 4 ו- 5 להלן מפורטת ההוצאה על תשלום חובות פנים וחוץ וחובות לבנק ישראל.

טבלה 3 - תשלומי הקרן והריבית והתפלגותם לפי סוג המלוות בשנים 1996 ו-1995 (במיליוני ש"ח)

הקרן*	ריבית	ס"ה בשנת 1996	ס"ה בשנת 1995	
תשלומים ע"ח מלוות פנים				
מלוות באמצעות מנהל מלוות המדינה :				
19077	8950	28027	14088	מלוות מרצון
117	64	181	156	מלוות חובה
19194	9014	28208	14244	ס"ה
5221	1774	6995	7105	כספי אמיסיות ובנקים
1159	417	1576	6535	פיקדונות בגין תוכניות חיסכון**
-	185	185	182	מענקים בתוכניות חיסכון וקופות גמל
3230	2776	6006	5253	המוסד לביטוח לאומי
509	259	768	1006	מלוות, הפקדות ושונות
29313	14425	47738	34325	ס"ה מלוות פנים
תשלומים ע"ח מלוות חוץ				
1105	821	1926	2227	מדיניות חוץ ומוסדות בין לאומיים
2275	1704	3979	3348	מלוות העצמאות והפיתוח
2077	2204	4281	4051	מלוות מבנקים
495	586	1081	300	מלוות בערבות ממשלת ארה"ב
84	663	747	393	מלוות שונים
6036	5978	12014	10319	ס"ה מלוות חוץ
35349	20403	55752	44644	ס"ה למעט תשלומים לבנק ישראל
***413	1164	1577	1689	תשלומים לבנק ישראל על חשבון מקדמות
35762	21567	57329	46333	ס"ה

*כולל הפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע.

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

***פירעון הקרן של המקדמות הארעיות אינו נכלל בחשבונות התקציב, משום שלפי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954 (להלן - חוק בנק ישראל), הממשלה היתה חייבת לפרוע אותם עד תום שנת הכספים שבה הן ניתנו. חובה זו בוטלה בתיקון לחוק מאפריל 1995 (ראה דוח שנתי 46, עמ' מב).

טבלה 4

התקציב לתשלום חובות בשנת 1996 וההוצאה למעשה* (במיליוני ש"ח)

מלוות פנים	התקציב המקורי	התקציב מתוקן	ההוצאה למעשה	שיעור ההוצאה למעשה יחסית לתקציב המתוקן (באחוזים)
קרן	28052	29255	29313	100.2
ריבית	13546	14535	14425	99.2
ס"ה	41598	43790	43738	99.9
מלוות חוץ				
קרן	9105	7901	6036	76.4
ריבית	6418	5208	5978	114.8
ס"ה	15523	13109	12014	91.6
כל המלוות				
קרן	37157	37156	35349	95.1
ריבית	19964	19743	20403	103.3
ס"ה	57121	56899	55752	98.0
תשלומים לבנק ישראל				
קרן	850	852	413	48.6
ריבית	808	808	1164	144.1
ס"ה	1658	1658	1577	95.1
כל התשלומים				
קרן	38007	38006	35762	94.1
ריבית	20772	20551	21567	104.9
ס"ה	58779	58557	53329	97.9

*כולל הפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע.

2. בתכנית "מענקים לתכניות חיסכון וקופות גמל" שולמו בשנה הנסקרת כ- 185 מיליון ש"ח. שם התכנית אינו משקף, זה שנים, את מהות ההוצאה, שכמעט כולה העברה חשבונאית לעתודה האקטוארית לקרנות פנסיה*. בתכנית זו כלולים גם תשלומים, בסכום זעיר יחסית, לחוסכים במסגרת תכניות חיסכון ישנות, והם הגיעו בשנה הנסקרת לכ- 0.4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר בכמה דוחות שנתיים, כי מן הראוי היה להפריד בין התשלומים לעתודה האקטוארית לבין התשלומים לתכניות החיסכון ולתקצבם בתכניות נפרדות, ששמן יעיד על מהותן. נוכח הצטמצמותם של המענקים לתכניות חיסכון לסכום זעיר יחסית, יש מקום לזקוף אותם לתכנית התקציב של הריבית על תכניות חיסכון.

3. בשנת 1996 היו חריגות ניכרות מההרשאה להוצאה בכמה תכניות תקציב בסעיף תשלום הריבית; בסך הכול היתה חריגה בסך כ- 659 מיליון ש"ח (3.3%) מההרשאה להוצאה בסעיף הראשי. בטבלה להלן מוצגות התכניות בסעיף תשלום ריבית שבהן חרגה ההוצאה מההרשאה בשיעור של יותר מ-10%, פי דוח האוצר על ביצוע התקציב:

טבלה 5

חריגות של יותר מ-10% מהתקציב המתוקן לתשלום חובות (במיליוני ש"ח).

סעיף ריבית ועמלות	התקציב המתוקן	ההוצאה למעשה	סכום החרגה	שיעור החרגה מהתקציב (באחוזים)
מלוות פנים:				
הפקדה בתוכניות חיסכון	110	124	14	13
שבירת תוכניות חיסכון	240	292	52	22
מלוות חוץ:				
מלוות העצמאות והפיתוח	1361	1704	343	25
מלוות ממוסדות בין לאומיים	13	30	17	133
מלוות בין ממשלתיים	600	791	191	32
מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל	1799	2204	405	23

לעומת החרגות הניכרות מההרשאה להוצאה בתכניות האמורות בסעיף הריבית, נותרו בסעיף תשלום חובות (קרן) בשנת 1996 עודפי הרשאה ניכרים, שהסתכמו ב- 1,807 מיליון ש"ח (כ-4.9% מההרשאה להוצאה בסעיף זה).

4. במתכונת התקצוב הנהוגה בסעיף תשלום ריבית בתכנית "מלוות, הפקדות ושונות" ובתחום פעולה "תשלומי ריבית ועמלות שונים", כלולים בלא הבחנה מרווחים ועמלות המשולמים לבנקים בעד שירותי תיווך פיננסי יחד עם ריבית המשולמת לחוסכים ולמלווים. יתרה מזו, המרווח לבנקים בגין תכניות חיסכון רשום יחד עם ריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על תכניות החיסכון, המתקצבת בשתי תכניות התקציב המיועדות לכך; כמו כן, העמלה על הפצת מלוות המדינה רשומה יחד עם הריבית על חובות אחרים, ולא עם הריבית על מלוות המדינה.

בדוח שנתי 44, עמ' מ-מא, נאמר, שמן הראוי היה לתקצב עמלות ומרווחים לבנקים בנפרד מתשלומי ריבית לחוסכים או למלווים - לפחות במידת הפירוט הנכללת ב"הוראות התקציב". משרד מבקר המדינה הציע לשקול שתי חלופות למתכונת התקצוב הנהוגה: (א) לתקצב בפריט נפרד (במסגרת הפירוט הנוסף של תכניות התקציב על פי הוראות התקציב) את המרווח או העמלה לבנק בתכנית התקציב שבה נרשמת הריבית על החובות שבגינם משלם האוצר את

המרווח או העמלה. (ב) לתקצב בתכנית אחת את כל המרווחים והעמלות, כל אחד בפריט נפרד, שיווה לפי סוג החוב שבגיניו שולם התשלום. משרד האוצר לא עשה כן.

5. עוד בדוח שנתי 45, עמ' לב, נאמר, שלדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את האפשרות לקבוע תכניות מיוחדות לתקצוב תשלומי הקרן והריבית בגין שטרי החוב שמפיץ מפעל העצמאות והפיתוח (להלן - מפעל הבונדס)¹⁸ בנפרד מהתכניות שנקבעו ל"בונדס" ומהתכניות שנקבעו למלוות מבנקים, בשל ההבדלים בינם לבין אגרות החוב (ה"בונדס") שמפיץ מפעל הבונדס, ובשל ההיקף הניכר של יתרת שטרי החוב ושל ההוצאה על פירעון קרן וריבית בגינם בכל שנה. משרד האוצר לא עשה כן.

מהחריגות הגדולות יחסית מההרשאה בסעיפי התקציב המיועדים לתשלום חובות מחד גיסא, ועודפי ההרשאה הבלתי מנוצלים מאידך גיסא, עולה לכאורה, כי אג"ת ואגף החשב"ל אינם עושים כדי לעדכן את סעיפי התקציב הללו בעת שמתעורר הצורך בכך. עדכון התקציב אינו פעולה רישומית טכנית גרידא. דוח האוצר על ביצוע התקציב הוא דיווח בדיעבד לאחר שההוצאה כבר נעשתה, ואינו יכול לבוא במקום קבלת ההרשאה מראש, גם אם מובן מאליו, בדרך כלל, שאין מנוס מלאשר את תוספת ההרשאה הנדרשת לפירעון חובות קרן וריבית. עוד בדוחות קודמים, החל בדוח שנתי 42, עמ' 24, העירה מבקר המדינה על ליקויים אלה בתקצוב ההרשאה להוצאה על תשלום חובות (קרן וריבית), וציינה כי מן הראוי לשפר את תהליך התקצוב של ההרשאה להוצאה בסעיפים אלה, את חלוקת הסעיפים לתכניות ואת הפירוט הנוסף של תכניות התקציב לפי הוראות התקציב (שכוננו בעבר "תקנות התקציב").

סבסוד אשראי והוזלת ריבית

בסעיף "סבסוד אשראי והוזלת ריבית" כלולים תשלומים לכיסוי הפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע בגין הלוואות מוכוונות שניתנו בשנים קודמות מחוץ למסגרת התקציב, לענפי המשק (תעשייה, חקלאות, תחבורה ותיירות) ולמטרות אחרות, במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. בשנת 1979 הופסק מתן התחייבויות חדשות במסגרת ההסדרים המוסדיים שהיו נהוגים עד אז. משרד האוצר הוסיף עוד שנים אחדות לאשר, בהיקף מצומצם, ביטוח הצמדה למטרות שונות, ואילו מרבית הלוואות שנתנה הממשלה מאותה שנה ואילך הוצמדו למדד. תשלומי הממשלה בגין הסדרי ביטוח ההצמדה אמורים להימשך עוד שנים אחדות. ההוצאה בסעיף זה ב- 1996 היתה כ- 297 מיליון ש"ח, לעומת כ- 365 מיליון ש"ח ב-1995.

ההכנסה

על פי דוח האוצר על ביצוע התקציב, בשנת 1996 היו התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממלוות וחשבון הון) בסך 167,981 מיליון ש"ח, לעומת 143,037 מיליון ש"ח בשנת 1995. בתקבולים במטבע ישראלי היתה עלייה ריאלית של 2.3%, ואילו במלוות ובמענקים מחו"ל היתה עלייה ריאלית של 39% (בהתחשב בשינוי של 5.9% בשער החליפין הממוצע בין שתי שנות הכספים). ראה טבלה להלן.

¹⁸ ראה בדוח זה להלן, עמ' ק-קא.

טבלה 6

ההכנסה בשנת 1996 : התחזית וההכנסה למעשה בהשוואה להכנסה בשנת 1995 * (במיליוני ש"ח)

התחזית בחוק התקציב המקורי	התחזית המתוקנת	ההכנסה למעשה ב — 1996	ההכנסה למעשה ב- 1995	השינוי הנומינלי (באחוזים)	אומדן השינוי הריאלי (באחוזים)
תקבולים שוטפים					
מסים ותשלומי חובה	99957	95839	84402	14	2
רביית, רווחים, תמלוגים	4699	5833	5826	0	(-)10
דיבידנדים ושונות					
ס"ה	104656	101672	90228	13	1
תקבולים ממלוות					
וחשבון הון					
מלוות ומענקים מחו"ל	21025	22472	15293	47	39
אמיסיות והפקדות	30444	34006	24384	39	25
באוצר					
גביות קרן והכנסות	8418	5904	7206	(-)18	(-)26
אחרות					
מלווה מהמוסד לביטוח	6572	5370	4965	8	(-)3
לאומי					
ס"ה	66459	67752	51848	31	17
ס"ה למעט תקבולים	171115	169424	142076	19	7
מבנק ישראל					
תקבולים מבנק ישראל					
מקדמות	1658	-	-	-	-
ריבית ורווחים	-	(-)1443	960	-	-
ס"ה כ	172773	167981	143036	17	6

* אומדן נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד (ממוצע בשנת 1996 לעומת ממוצע בשנת 1995 עלייה של 11.3% מן השינוי הנומינלי, חוץ מסעיף מלוות ומענקים מחו"ל, שבו השינוי בשער החליפין הממוצע של הדולר נוכח מן השינוי הנומינלי.

בתקבולים ממלוות וחשבון הון היתה בשנת 1996 עלייה ריאלית של 17% בהשוואה לשנת 1995. התקבולים בתקציב המדינה כוללים תקבולים שוטפים וגם תקבולים למימון החזר חובות ולמימון הגירעון. בניתוח הגירעון התקציבי ומימונו כולל אג"ת בהגדרת "הכנסות": הכנסות ממסים, מענקים מחו"ל והכנסות אחרות (ריבית ורווחים, הפרשות לפנסיה ולפיצויים, תמלוגים והכנסות שונות, מלווה מהמוסד לביטוח לאומי, החזר השקעות והלוואות הממשלה, והוצאות מותנות בהכנסה); אלה הסתכמו בשנה הנסקרת ב- 133.1 מיליארד ש"ח, לעומת 113.3 מיליארד ש"ח בשנת 1995 (עלייה ריאלית של כ-5.5%)

בשנת 1996 היו התקבולים 97.2% מתחזית ההכנסות. ההפרש בין התקבולים באותה שנה (167,981 מיליון ש"ח) לבין תחזית ההכנסות (172,773 מיליון ש"ח) היה בסך של 4,792 מיליון ש"ח. ההכנסות ממסים ומתשלומי חובה היו נמוכות מהאומדן בסך 4,119 מיליון ש"ח (ההכנסות

ממסי הכנסה ורכוש היו נמוכות מן האומדן ב- 3,644 מיליון ש"ח, וההכנסות ממסי הוצאות היו נמוכות ב- 474 מיליון ש"ח). הפער בין אומדן ההכנסות בתקציב לבין ההכנסות בפועל נובע, לפי הדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה לשנת 1996, משינויי חקיקה שנעשו במהלך השנה, מהעברות מסים לרשות הפלשתיאית, מחולשה בשוק הנדל"ן ומהחזרי מס חריגים שנדרחו משנת 1995. ההכנסות היו נמוכות מהאומדן גם בסעיפים האלה: מכירת חברות (כולל בנקים) – ב- 2651 מיליון ש"ח, מלוות מהמוסד לביטוח לאומי – ב- 1202 מיליון ש"ח ומהלוואות אחרות (בסעיף מלוות ומענקים מחו"ל) בסך 2,431 מיליון ש"ח. לעומת זאת, ההכנסות מסיוע אזרחי וביטחוני מארה"ב היו גבוהות ב- 3,265 מיליון ש"ח מן האומדן. ההכנסות מאמיסיות ומהפקדות באוצר היו גבוהות מהאומדן ב- 3,562 מיליון ש"ח, ורווחי בנק ישראל שמומשו היו גבוהים ב- 1,143 מיליון ש"ח מן האומדן.

תקבולים שוטפים

מסים ותשלומי חובה

בשנת 1996 הסתכמו ההכנסות ממסים ב- 95,839 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 2% בהשוואה לשנת 1995. אלה הרכיבים העיקריים בהכנסות הללו: מס הכנסה - 41,046 מיליון ש"ח (43%); מס ערך מוסף (מע"מ) - 28,447 מיליון ש"ח (30%); מס קנייה 7,672 מיליון ש"ח (8%); מע"מ על מוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים) (מס שכר) - 5,211 מיליון ש"ח (5%); מס דלק ובלו - 4,896 מיליון ש"ח (5%) היתרה בסך 8,567 מיליון ש"ח (כ-9% מההכנסות ממסים) מקורה ברובה מהמסים האלה: אגרות ורישיונות, לרבות לכלי רכב - 2,217 מיליון ש"ח; מס רכישה - 1,467 מיליון ש"ח; מס שבח - 1,210 מיליון ש"ח; מכס והיטל על יבוא - 1,060 מיליון ש"ח; מס מעסיקים - 1,041 מיליון ש"ח; מס רכוש 821 מיליון ש"ח, ומס בולים 751 מיליון ש"ח.¹⁹

בשנת 1996 הגיע הפער בין התחזית המקורית של תקבולים ממסים ותשלומי חובה לגבייה בפועל לכ- 4.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-4% מהגבייה בפועל; הסיבה העיקרית לפער היתה הכנסות נמוכות מהאומדן בסך של כ- 3,644 מיליון ש"ח ממסי הכנסה ורכוש. גם בשנת 1995 היתה הגבייה בפועל נמוכה מהחזוי ביותר מ- 3 מיליארד ש"ח. בדוח מינהל הכנסות המדינה לשנת 1996 צוין כי עקב הפערים הגדולים בין שיעור הגבייה בפועל לתחזית המקורית בשנים האחרונות נבדק מודל החיזוי לשנים 1992-1996. ניתוח הגבייה בשנים אלו עלו המסקנות האלה:

1. הטעות בתחזית נגרמה, בין היתר, מהערכה לא מדויקת של הכנסות לכל אחת מהשנים 1992-1996 שנעשתה בחודשים יולי-אוגוסט של השנה שקדמה לה. אם תיעשה התחזית בחודש דצמבר, בסמוך לאישור התקציב בכנסת, אפשר יהיה לצמצם את האי-ודאות. מסקנה זו אומצה בהכנת התקציב לשנת 1997.

2. יש לפתח את מודל התחזית בשלושה תחומים: (א) מדידת הזמן העובר בין מועד היווצרות חבות המס לבין מועד תשלום המס בפועל (בעיקר במס הכנסה של המגזר העסקי). (ב) קביעת בסיס למס רווחי הון ולמסי עסקאות שאינם באים לידי ביטוי בתוצר. (ג) הכנת תחזית מקרו-כלכלית מפורטת יותר בדבר שימושים במוצרים עתידי מס כגון יבוא מכונות או צריכת דלק.

¹⁹ מנתונים שריכוז שירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה שבמשרד האוצר (להלן - שע"מ) בעבור האגף, עולה כי התפלגות ההכנסות בין המסים השונים אינה זהה להתפלגות בדוח האוצר על ביצוע התקציב.

ההכנסות ממס הכנסה בשנת 1996 הושפעו בין השאר מהפחתת מס ההכנסה על יחידים וחברות שנעשתה בשנת 1995 אך השפיעה על הגבייה בשנת 1996. מס ההכנסה על יחידים הופחת בספטמבר 1995, בהמשך להפחתות שהיו בינואר 1994 ובינואר 1995, ומס חברות ירד על פי תכנית רב-שנתית מ-61% ב-1986 ל-30% ב-1996. כמו כן השפיעו על ההכנסות החוזרי מס לחברות ועצמאים, שנדחו משנת 1995 ונעשו בתחילת שנת 1996.

גביית מס שבח הסתכמה ב-1,210 מיליון ש"ח - בלא שינוי ריאלי לעומת שנת 1995; גביית מס רכישה הסתכמה ב-1,467 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 22% לעומת השנה הקודמת. מדרגות מס רכישה מתעדכנות פעם בשלושה חודשים לפי שיעור עליית המדד של מחירי הדיור במשק. בינואר 1995 ובינואר 1996 הועלו המדרגות יותר מן המתבקש מעליית מדד מחירי הדיור, כדי להקל את הנטל על רוכשי דירות. בשנת 1996 התמתנו עודפי הביקוש בענף הנדל"ן, ומספר העסקאות שנעשו היה קטן בכ-10% מאשר בשנת 1995. ההכנסה ממס רכוש ירדה בשיעור ריאלי של 5% בהשוואה לשנת 1995.

התקבולים בסעיף מע"מ על מלכ"רים היו בשנת 1996 כ-5.2 מיליארד ש"ח (האומדן בתקציב היה גם הוא 5.2 מיליארד ש"ח), בהשוואה לכ-2.8 מיליארד ש"ח בשנת 1995 - עלייה ריאלית של כ-67% בתשובת נציבות מס הכנסה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1998 צוין כי על פי הדיווחים שפרסמה הנציבות, מע"מ על מלכ"רים היה בשנת 1996 כ-3.8 מיליארד ש"ח (גם בנתוני שע"מ רשום סכום זה). מס זה בשיעור של 8.5% נגבה על תשלומי השכר שהמלכ"רים (כולל המדינה) משלמים לעובדיהם. כן כלול בסעיף זה מע"מ ממסדות פיננסים בשיעור של 17% המוטל על תשלומי השכר ועל הרווח של בנקים, חברות ביטוח ושאר העוסקים בענף השירותים הפיננסיים.

התקבולים ממס מעסיקים בשנה הנסקרת היו 1,041 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של כ-29% בהשוואה לשנת 1995. רוב ענפי המשק פטורים ממס זה, והוא מוטל על מעסיקים בענפי השירותים, על מוסדות ציבור, על מלכ"רים ועל חבר בני אדם שכל הכנסתם היתה פטורה ממס.

ההכנסות מגביית מע"מ היו 28,447 מיליון ש"ח, לעומת 24,676 מיליון ש"ח בשנת 1995 - עלייה ריאלית של 3.6% עלייה זו נבעה מגידול ההוצאה לצריכה הפרטית המקומית וגידול ההוצאה לצריכה ציבורית, שהגדילו את הסכום שעליו שולם מע"מ. ההכנסות מגביית אגרות רישוי על כלי רכב בשנת 1996 הסתכמו ב-1,087 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 5%. עד שנת 1996 נקבעו מדרגות אגרת רישוי כלי הרכב על פי נפח המנוע. בעבר היה בנפח המנוע כדי להעיד במידה רבה על מחיר כלי הרכב, אולם במשך השנים, עם גידול היצע כלי הרכב בארץ, התרופף הקשר בין מחיר כלי הרכב לנפח המנוע שלו. ביולי 1995 מינה מנכ"ל משרד התחבורה ועדה בין-משרדית המורכבת מנציגים של משרד האוצר ומשרד התחבורה, שבדקה את האפשרות לרפורמה באגרות הרישוי על כלי רכב. מ-1.4.96 הופעלה שיטת חישוב חדשה בעניין כלי רכב חדשים, והחל ב-1.1.97 היא מופעלת לחישוב אגרת הרישוי של כלל כלי הרכב בארץ. בשיטה החדשה האגרה נקבעת לפי קבוצת המחיר של כלי הרכב ולפי גיל כלי הרכב. ההכנסות מגביית אגרות ומרישיונות היו בשנת 1996 בסך 1,129 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 24% לעומת שנת 1995. כ-480 מיליון ש"ח מהכנסות אלה היו מאגרות לבתי משפט; כ-282 מיליון ש"ח מאגרות ורישיונות של משרד התחבורה, מהם כ-110 מיליון ש"ח ממתן כ-2,000 רישיונות למוניות וכ-90 מיליון ש"ח מהארכת רישיונות נהיגה לחמש שנים; כ-99 מיליון ש"ח מאגרות משרד המשפטים (בהן אגרות של רואי חשבון, משרדי חקירות פרטיים ושמאי מקרקעין); כ-95 מיליון ש"ח מאגרות משרד הפנים; כ-98 מיליון ש"ח ממשרד התקשורת על רישיונות ואגרות על הפעלת כבלים והקצאת תדרים, וכ-23 מיליון ש"ח מאגף המכס ומע"מ מאגרות ורישיונות כגון לעמילי מכס ולעוסקים מורשים. רוב האגרות מתעדכנות לעתים מזומנות, לפי השינויים במדד,

ומיעוטן מתעדכנות בשיעורים שונים מעליית המדד. השינויים נקבעים לפי חוק יסודות התקציב לאחר אישור ועדה מועצת הכנסת, ולאחר אישור השר.

ההכנסות ממס בולים הסתכמו ב- 751 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 35% בהשוואה לשנת 1995. מס זה מוטל על ביול הסכמים ומסמכים, ושיעורו 0.4%-2% מהסכום הנקוב בהסכם או במסמך.

בשנת 1996 נגבו מס ובלו על כל מוצרי הדלק בסכום של 4,159 מיליוני ש"ח, מהם כ- 3,950 מיליון ש"ח על בנזין, כ- 190 מיליון ש"ח על סולר וכ- 8 מיליון ש"ח על נפט.

בשנים 1994-1996 הופחת הבלו על סולר ועל נפט בשיעור ריאלי של 80%, אך הועלה שיעור הבלו על הבנזין בשיעור ריאלי של כ-50% עקב שינויים אלה עלו ההכנסות ממסים על דלק לסוגיו בשנת 1996 ב-20% לעומת שנת 1995, והן צפויות לעלות עוד בכ-10% בשנת 1997.

הכנסות ממס על טבק בסך 737 מיליוני ש"ח נרשמו בסעיף הכנסות מבלו. בספטמבר 1995 התקבלו ההמלצות של ועדת מומחים לבדיקת המסים על סיגריות, ונקבע מס קנייה בשיעור של 52.5% ממחיר הסיגריות בלא מע"מ, בתוספת מס קצוב של 75 אג' לחפיסה, הבא לציין את ההשפעות החיצוניות של נזקי העישון. בדצמבר 1996 הועלה שוב מס הקנייה על סיגריות לשיעור של 55% בתוספת 87.5 אג' לחפיסה.

ההכנסה ממס קנייה בשנת 1996 הסתכמה ב- 7,672 מיליון ש"ח (מס קנייה על יבוא - 6,954 מיליון ש"ח, ומס קנייה על מוצרים מקומיים - כ- 718 מיליון ש"ח), לעומת 7,069 מיליון ש"ח בשנת 1995 - ירידה ריאלית של 2%. עיקר ההכנסות ממס קנייה באות ממסים על כלי רכב ועל מוצרים בני קיימא. הסיבות העיקריות לירידה היו שמחירי כלל המוצרים המיובאים הושפעו משער הדולר הנמוך ושיבוא מוצרים "עתירי מס" כמעט לא גדל בשנת 1996. נוסף על כך, היתה ירידה של 10% בהכנסות ממס קנייה על כלי רכב, שהן יותר ממחצית ההכנסות ממס קנייה, בין היתר מכיוון שיבוא המכוניות פחת ב-2.2%.

ריבית, רווחים, תמלוגים ושונות

ההכנסה בסעיף זה, הכוללת ריבית, רווחים, תמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים, היתה בשנה הנסקרת 5,833 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 10% לעומת שנת 1995. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 4,699 מיליון ש"ח, דהיינו 1,134 מיליון ש"ח פחות מהתקבולים למעשה (ראה להלן "תקבולים מבנק ישראל").

התקבולים מגביית ריבית בשנת 1996 היו בסך 2,465 מיליון ש"ח; 860 מיליון ש"ח מסכום זה היו הפרשי הצמדה לריבית, ו- 241 מיליון ש"ח - ריבית במטבע חוץ (להלן - מט"ח). ההוצאות על עמלות לבנקים בעד הגבייה (בעיקר בעד ניהול תיקי משכנתאות לזכאי משרד השיכון) בשנת 1996 היו 251 מיליון ש"ח, והן רשומות כהוצאה בתקציב משרד השיכון.

בסכום הריבית נכללו בין השאר הסכומים האלה:

(א) סך של 217 מיליון ש"ח ריבית והצמדה על ריבית על איגרת חוב שהנפיקה בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - חברת בזק) לממשלה, כחלק מהתמורה בעד נכסים שהעבירה לה הממשלה על פי הסכם משנת 1984. הקרן של איגרת החוב צמודה למדד ונושאת ריבית צמודה בשיעור שנתי של 7.3%, המשולמת בכל שלושה חודשים.

(ב) 15 מיליון ש"ח ריבית על שטרי הון שבידי המדינה: 7.5 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ ו- 3.7 מיליון ש"ח מבנק החקלאות לישראל בע"מ.

(ג) 12.3 מיליון ש"ח ריבית שגבה משרד האוצר מקופת חולים לאומית, קופת חולים מאוחדת וקופת חולים מכבי על הלוואות גישור שנתן להן בשנת 1996.

(ד) 39.4 מיליון ש"ח ריבית מהמוסד לביטוח לאומי עקב התחשבות בין משרד האוצר ובין המוסד בקשר לתחום פעולה "ימי מילואים" כאמור בסעיף 20 לחוק יסודות התקציב. יצוין כי סעיף זה בוטל בתחולה מ-11.1.95 כיום ההתחשבות בעניין ימי מילואים נעשית בין משרד הביטחון ובין המוסד לביטוח לאומי.

(ה) 241 מיליון ש"ח ריבית במט"ח. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 50 מיליון ש"ח, דהיינו 191 מיליון ש"ח פחות מהתקבולים למעשה; סכום הריבית במט"ח כולל העברות ריבית בסך 31 מיליון ש"ח מנציגות משרד האוצר בניו יורק; וריבית בסך 106 מיליון ש"ח מאיגרות חוב (להלן - אג"ח) של ממשלת ארה"ב, המשמשות ביטחון למלוות שגייסה הממשלה בשוק ההון האמריקני (ראה בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סא).

להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים ותקבולים שונים.

1. **תקבולים מדיבידנד:** בשנת 1996 הסתכמו תקבולים אלה ב- 535 מיליון ש"ח, לעומת 796 מיליון ש"ח בשנת 1995 - ירידה ריאלית של כ-40% עיקר סכומי הדיבידנד התקבלו מהחברות האלה: 165 מיליון ש"ח מחברת בזק; 120 מיליון ש"ח מחברת החשמל לישראל בע"מ; 62 מיליון ש"ח מבתי הזיקוק לנפט בע"מ; 8 מיליון ש"ח מאוצר מפעלי ים בע"מ; 8 מיליון ש"ח מערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ; 11 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ; כמו כן קיבלה המדינה דיבידנד בסך 148 מיליון ש"ח בגין מניותיה בבנקים שבהסדר, לעומת 331 מיליון ש"ח בשנת 1995: 85 מיליון ש"ח מבנק הפועלים בע"מ; 55 מיליון ש"ח מבנק דיסקונט לישראל בע"מ; ו-8 מיליון ש"ח מבנק איגוד לישראל בע"מ.

2. **תמלוגים מחברות ממשלתיות ורשויות סטטוטוריות:** בשנת 1996 הסתכמו התקבולים הללו ב- 554 מיליון ש"ח: 330 מיליון ש"ח מחברת בזק; 174 מיליון ש"ח מרשות הנמלים והרכבות; 41 מיליון ש"ח מרשות הדואר; ו-2.4 מיליון ש"ח מהחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות (ראה להלן).

במכתב מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד התקשורת (על דעת השרים) מיום 26.2.96 נקבע כי במסגרת הצעדים לשמירה על האיתנות הפיננסית של חברת בזק, שיעור התמלוגים מהכנסות החברה הורד מ-8% ל-5% החל ב-1.4.97. כמו כן התקבלו תמלוגים מחברת הבת של חברת בזק - חברת בזק בינלאומי בע"מ - בסך של 8 מיליון ש"ח. על פי הרישיון שקיבלה חברת בזק בינלאומי בע"מ עליה לשלם תמלוגים בשיעור של 5% מההכנסות. התשלום הראשון נעשה באוקטובר 1996 והוא היה בעד התקופה 1.6.96-30.9.96, ארבעת חודשי הפעילות הראשונים של החברה. נוסף על כך שולמו 6.2 מיליון ש"ח במהלך הרבעון הראשון של 1997, תמלוגים בעד הרבעון הרביעי של שנת 1996.

רשות הנמלים חויבה בשנת 1988, מכוח חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, להעביר לאוצר המדינה בכל שנה 55 מיליון ש"ח, בהצמדה למדד. ב-7.1.97 התקבל חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, ובו תוקן חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, ונקבע בין היתר כי החל בשנת 1997 תשלם הרשות תמלוגים למדינה בשיעור של 11% מהכנסותיה של הרשות, למעט הכנסות הנובעות מהפעלת הרכבת.

על פי תיקון (מס' 5) לחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, נקבע כי החל בשנת 1993 תשלם רשות הדואר למדינה תמלוגים בשיעור של 4.5% מהכנסותיה משירותים שנתנה, שהתשלום בעדם נקבע בתקנות שהותקנו לפי סעיף (א37) ו-(ג) לחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, ולפי

סעיף 20 לחוק בנק הדואר, התשי"א-1951; התמלוגים יקבעו בהתאם לרישומן של ההכנסות בספרי הרשות בשנה שקדמה לאותה שנה. הסכום שהעבירה הרשות למשרד באוצר בשנת 1996 היה כ- 41 מיליון ש"ח, 4.5% מההכנסות החייבות בתשלום תמלוגים.

החברה הממשלתית למדליות ומטבעות משלמת למדינה תמלוגים. לפי רישומי החשכ"ל התקבלו בשנת 1996 תמלוגים בסך 2.4 מיליון ש"ח ודיבידנד בסך 0.8 מיליון ש"ח. הדוח הכספי של החברה ל- 31.12.96 מציין כי סכום התמלוגים ששילמה החברה היה כ- 1.7 מיליון ש"ח, וסכום הדיבידנד - 1.5 מיליון ש"ח. בתשובתו ציין אגף החשכ"ל כי מיון תקבולי הדיבידנד והתמלוגים ברישומיו נעשה בצורה שגויה והרישום על פי מאזן החברה הוא הנכון.

3. **הכנסות בגין אוצרות טבע:** בסעיף זה נקוב סך של 44.8 מיליון ש"ח, מרביתו מחברת מפעלי ים המלח בע"מ, ששילמה בשנת 1996 סך של 43.7 מיליון ש"ח תמלוגים לשנת 1995.

4. **תקבולים שונים:** ההכנסות בסעיף זה בשנה הנסקרת היו בסך 2,235 מיליון ש"ח, לעומת 1,473 מיליון ש"ח בשנת 1995. בסעיף זה נרשמו הכנסות מרווחי בנק ישראל שמומשו, דמי שימוש בנכסי הממשלה והכנסות שונות, והוא כולל גם הכנסות והחזרים משנים קודמות.

(א) על פי המלצת משרד מבקר המדינה, נפתח בסעיפי התקבולים השונים שבתקציב סעיף הכנסות חדש - "רווחים ריאליים של בנק ישראל". התקבולים בסעיף זה בשנת 1996 נאמדו ב- 300 מיליון ש"ח, לעומת תקבולים בסך 1,443 מיליון ש"ח ולעומת תקבולים של 854 מיליון ש"ח בשנת 1995 (ראה להלן "תקבולים מבנק ישראל").

(ב) מאז 1991 התקציב של כל אחד ממשרדי הממשלה מחויב בדמי שכירות על הבניינים שמעמיד לרשותם מינהל נכסי הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר, שהם רכוש הממשלה. על פי המלצת מבקר המדינה, קבע אג"ת בהצעת התקציב לשנת 1995 סעיף הכנסות חדש ושמו "דמי שימוש בנכסים ממשלתיים". ההכנסה בסעיף זה בשנת 1996 היתה 119 מיליון ש"ח.

(ג) (1) במאזן של רשות הדואר ליום 31.12.96 בסעיף "התחייבות צמיתה" רשום חוב בסך כ- 576 מיליון ש"ח. חוב צמית זה נוצר בשנת 1987 על פי הסכם בין הרשות למשרד האוצר על העברת נכסים במסגרת הפרדת הדואר ממשרד התקשורת וארגונו כרשות עצמאית. הרשות אמורה לשלם למדינה מדי שנה בשנה סכום קבוע וצמוד למדד כנגד חוב זה או 5.5% מהכנסותיה, הנמוך שבהם; בשנת 1996 התקבלו מרשות הדואר כ- 42 מיליון ש"ח עקב ההסכם האמור.

(2) הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו העבירה תמלוגים בסך כ- 14 מיליון ש"ח מהם כ- 4 מיליון ש"ח היו בעד שנת 1995. חברות הטלפון הסלולארי העבירו למשרד האוצר תמלוגים בסך 133 מיליון ש"ח. סכום זה וכן הסכום שהתקבל מהרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו נרשמו בסעיף תקבולים שונים ולא בסעיף תמלוגים. בשנים האחרונות התפתח מאד השימוש במשאב "תדרים" וצפוי ששימוש זה ילך ויתרחב. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאג"ת ישקול לשנות המיון של סעיפי ההכנסות כדי שיהיה אפשר לרשום הכנסות כגון אלו בסעיפי התמלוגים.

(3) כ- 14 מיליון ש"ח הכנסות שהתקבלו מהפרשי שער מט"ח: 7.7 מיליון ש"ח הכנסה מחברת פז נכסים בע"מ, על פי בוררות והתחשבנות עם משרד האוצר בשל מכירת מניות החברה; ממשרד המשפטים סך של 12 מיליון ש"ח; ממשרד החינוך - 7.5 מיליון ש"ח; ממשרד הקליטה - 5.8 מיליון ש"ח; ממנהל הדלק - 22 מיליון ש"ח, וממשרד התקשורת - 58 מיליון ש"ח בגין זיכיונות מחברות הטלוויזיה בכבלים.

(ד) בשנת 1996 התקבלו הכנסות והחזרים על חשבון שנים קודמות בסך של 98 מיליון ש"ח. עיקר הסכום הוא מהעברה של 33 מיליון ש"ח ממשדד התעשייה והמסחר, 21 מיליון ש"ח ממשדד התחבורה, 21 מיליון ש"ח ממשדד החינוך ו- 11 מיליון ש"ח ממנייהל מקרקעי ישראל.

ההכנסות המיועדות מעל האומדן הסתכמו ב- 140 מיליון ש"ח. מהם כ- 56 מיליון ש"ח הכנסות עודפות ממשדד השיכון ממכירת דירות שהיו בבעלות המדינה, ו- 31 מיליון ש"ח הכנסות מעל האומדן במשדד הבריאות, מהנהלת בתי משפט כ- 5 מיליון ש"ח, מהמנייהל האזרחי באזור יהודה והשומרון סך של כ- 7 מיליון ש"ח וממשדד התעשייה והמסחר - 8 מיליון ש"ח.

תקבולים ממלוות וחשבון הון

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

מלוות ומענקים מחו"ל

בשנת 1995 התקבל סיוע ביטחוני בסך 3.4 מיליארד ש"ח (השווה לכ- 1.4 מיליארד דולר). יתרת הסיוע הביטחוני עד לסכום של כ- 1.8 מיליארד דולר התקבלה במהלך שנת 1996. במהלך 1995 נרשם כתקבולים מסיוע אזרחי סך של 871 מיליון ש"ח (השווה לכ- 290 מיליון דולר). יתרת הסיוע האזרחי עד ל- 1.2 מיליארד דולר התקבלה במהלך 1996 בגלל עיכוב באישור התקציב של ארה"ב לשנת 1996. סך של כ- 13 מיליארד ש"ח (כ- 4.5 מיליארד דולר) התקבל בשנת 1996 במסגרת הסיוע הביטחוני והאזרחי מארה"ב, והוא כולל את יתרת התשלום ל- 1995 ואת התשלום המלא לשנת 1996 בסך של 3 מיליארד דולר.

בסעיף זה כלולים גם התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) ושטרות חוב בסך 3,114 מיליון ש"ח (כ- 925 מיליון דולר). מסכום זה נוכח הוצאות הפצה בסך 163 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת נמכרו איגרות בונדס הנושאות ריבית של 4% ואג"ח בלא ספח ריבית (zero coupon bonds) הנושאות ריבית של 7.8%-6.85%, בסכום כולל של 129 מיליון דולר. כמו כן נמכרו איגרות בונדס מסוג אי-די-איי (economic Development Issue), שהוחל בהפצתן בשנת 1992, בסך של כ- 361 מיליון דולר; הריבית על איגרות אלה קבועה, ובשנת 1996 היה שיעורה בין 6% ל- 7.5% בסעיף "מלוות העצמאות והפיתוח" כלולים, סכומים המגויסים באמצעות שטרי חוב (בערך נקוב מינימלי של 150,000 דולר ותוספות אפשריות ביחידות של 50,000 דולר), שהאוצר מפיץ בעזרת ארגון הבונדס; בשנת 1996 גויסו במסגרת זו כ- 326 מיליון דולר: כ- 236 מיליון דולר באמצעות שטרי חוב בריבית שבין פריים פחות 1.25% לבין פריים פחות 1.75% וכ- 90 מיליון דולר באמצעות שטרי חוב בריבית ליבור בתוספת של 0.4% - 0.8%. כ- 109 מיליון דולר גויסו באיגרות בריבית נידת (I.V.R.I. - F.R.I.) מהן כ- 27 מיליון דולר בריבית על בסיס פריים פחות 0.75% בינואר 1996, ומפברואר 1996 פריים פחות 1.5% עם תקרה של 8.25% ויתרתן של האגרות כ- 81 מיליון דולר, בריבית של 5% בתוספת חצי מהפרש בין פריים ל- 5%.

עיקרו של סעיף מלוות ומענקים מחו"ל בשנה הנסקרת (חוץ מכספי מענקי הסיוע מארה"ב) הוא סעיף "הלוואות אחרות", ובו נרשמו הלוואות בסך 6,347 מיליון ש"ח, שהתקבלו מבנקים וממוסדות כספיים בחו"ל, לעומת כ- 7,328 מיליון ש"ח בשנת 1995. בתחזית התקציב צוין שיהיה צורך לגייס בסעיף זה 8,778 מיליון ש"ח, אולם הממשלה גייסה כ- 2,431 מיליון ש"ח פחות בעקבות קבלת כמיליארד דולר נוספים בשנת 1996 במסגרת הסיוע מארה"ב.

בשנת 1996 קיבלה הממשלה מממשלת גרמניה מלווה בסך של 189 מיליון ש"ח (90 מיליון מרקם גרמניים) לתקופה של 30 שנה, בריבית של 2%, ופירעון הקרן אמור להתחיל בשנה ה- 11.

המלווה ניתן לצורכי מימון השקעות פיתוח כגון: הקמת מערכות ביוב, סלילת כבישים והקמת כיתות בבתי ספר. ממשלת גרמניה הקטינה את המלווה לישראל מהסך של 140 מיליון מרקים גרמנים שניתן מדי שנה בשנים קודמות והודיעה שתיעד את יתרת הסכום למימון פרויקטים אזוריים משותפים במזרח התיכון.

על פי הסכם בין ממשלת ישראל לבין ממשלת ארה"ב, שנחתם בסוף שנת 1992, ניתנה לממשלה הזכות לגייס בארה"ב במשך חמש עד שש שנים, בערבות ממשלת ארה"ב, סכום כולל של 10 מיליארד דולר, שימשם לסיוע בקליטת עולים.

בשנתיים הראשונות הגביל הממשל האמריקני את השימוש בערבויות לצורכי מימון התקציב ל- 600 מיליון דולר לשנה בלבד, והיתרה הופנתה לגופים עסקיים. ברבעון האחרון של 1995 הסכים הממשל האמריקני שכל כספי ההלוואות המגויסות בערבותו ישמשו למימון התקציב.

ממשלת ישראל גייסה, במסגרת הסכם הערבויות, 2 מיליארד דולר בשנת 1993, 2.3 מיליארד דולר בשנת 1994, ובשנת 1995 כ- 500 מיליון דולר. בינואר 1996 גייסה הממשלה כ- 50 מיליון דולר, בריבית שנתית של 6.36%, ובאוגוסט אותה שנה גויס 1 מיליארד דולר נוסף בריבית שנתית של 7.16%. במהלך 1996 הומרו 1.3 מיליארד דולר מכספי הערבויות והופקדו בחשבונות השקליים של משרד האוצר בבנק ישראל, למימון ההוצאות בתקציב.

בנובמבר 1996 גויסו באמצעות קונסורציום של בנקים הלוואות בסכום של 1,100 מיליון פרנקים צרפתיים (כ- 216 מיליון דולר) בריבית של ליבור + 0.25% לחמש השנים הראשונות וליבור + 0.30% לשנתיים שלאחר מכן.

בדצמבר 1996 הנפיקה ישראל הנפקה ראשונה של אג"ח בשוק הירו-בונד בלונדון באמצעות חתמים, בסך של 200 מיליון דולר (ערך נקוב) לחמש שנים בריבית 6.375%.

אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות והפקדות באוצר הסתכמו בשנת 1996 ב- 34,006 מיליון ש"ח, לעומת 24,384 מיליון ש"ח בשנת 1995 - עלייה ריאלית של 25%. התקבולים בסעיף זה מקורם בהפצת אג"ח של המדינה (בלא הצמדה או בהצמדה למדד או לדולר). המדינה גייסה בשנת 1996 כ- 24 מיליארד ש"ח ממכירת אג"ח ממשלתיות וכ- 347 מיליון ש"ח מתכניות חיסכון ("מתמיד").

בהפקדות במשרד האוצר כלול סכום של 26 מיליון ש"ח (בשנת 1995 היה הסכום 22 מיליון ש"ח), מרווח שקיבלו הבנקים למשכנתאות ממשרד האוצר עקב מתן הלוואות מכספיהם לזכאים, בריבית נמוכה מריבית השוק. המרווח ניתן לבנקים בעד ההפרש בין הריבית שקבעה הממשלה לבין ריבית השוק, והוא נרשם כפיקדון לתקופת ההלוואה. יתרת החוב המשוערכת לבנקים למשכנתאות בסוף שנת 1996 היתה בסך 301 מיליון ש"ח.

בשנת 1996 הפקיד אחד הבנקים הגדולים במשרד האוצר סכום של 344 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות גמל מבטיחות תשואה שהבנק מנהל. על פי הוראת משרד האוצר, החל ביוני 1988 אין לקבל לקופות אלה עמיתים חדשים, אולם עמיתים ותיקים רשאים להמשיך ולהפקיד בהן סכומים מוגבלים, ולקבל עליהם תשואה מובטחת בשיעור המקובל במסלול שבו הפקידו; השיעור המזערי של הריבית הצמודה המובטחת לעמיתים הוא 5.5% או 4.5% לשנה, לפי מסלול החיסכון. על פי הסדר שקבע החשכ"ל בשנת 1989, הבנק רשאי להפקיד במשרד האוצר כספים המצטברים בקופות גמל אלה. פיקדונות אלה צמודים למדד, מהם למדד הידוע ומהם למדד של חודש ההפקדה, ונושאים ריבית שנתית צמודה, מקצתם בשיעור של

5.95% ומקצתם בשיעור של 4.95% . המרווח שהבנק מקבל בעד ההפקדה הוא 0.45% היתרה המשווערכת לסוף שנת 1996 היתה בסך 4,104 מיליון ש"ח.

לפי הסכמים שנחתמו בין משרד האוצר ובין רשות הנמלים והרכבות בשנים 1975-1983, חלק גדול מהכספים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות לפנסיה ופיצויים מוחזקים כפיקדונות במשרד האוצר. בשנת 1996 לא הפקידה הרשות אצל החשכ"ל כספים לפנסיה ופיצויים, אולם סכום של כ- 207 מיליון ש"ח, שהוא ריבית שהצטברה במשרד האוצר לזכות הרשות מפיקדונות בעבר, התוסף ליתרת פיקדונות אלו. יתרת הפיקדונות של רשות הנמלים והרכבות אצל החשכ"ל ליום 31.12.96 היתה כ- 2491 מיליון ש"ח. הפיקדונות המופקדים אצל החשכ"ל צמודים למדד ונושאים ריבית שנתיית בשיעור של 3.5% - 5.9%

גביות קרן והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף "גביות קרן והכנסות אחרות" בסך כ- 5,904 מיליון ש"ח - ירידה של 1,302 מיליון ש"ח (ירידה ריאלית של 26%) בהשוואה לשנת 1995. עיקר ההכנסות, 3,807 מיליון ש"ח, היו מגביית קרן (כולל 2,346 מיליון ש"ח הפרשי הצמדה); 349 מיליון ש"ח באו ממכירת חברות ממשלתיות; ו- 1,715 מיליון ש"ח - מעורף ההכנסות על ההוצאות של מינהל מקרקעי ישראל. מרבית הכנסות המינהל הן ממכרזי קרקע לבנייה. למינהל היו גם הכנסות הון של דמי היוון, שהיו גדולות במיוחד בשנת 1996 בשל מבצעי היוון.

"ההכנסה ממכירת חברות" בשנת 1996 הסתכמה ב- 349 מיליון ש"ח; מזה 118 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת חברות, ו- 232 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת מניות הבנקים שבהסדר. ההכנסה בסעיף זה בשנת 1995 היתה 1,798 מיליון ש"ח, והאומדן בתקציב לשנת 1996-3,000 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר בעבר (ראה דוח שנתי 46, עמ' מ), שמן הראוי שבדין וחשבון הכספי של משרד האוצר תהיה הפרדה בין ההכנסות ממכירת חברות לבין ההכנסות ממכירת מניות הבנקים שבהסדר, כדי שיהיה אפשר להשוות את הכנסות המדינה ממכירת מניות הבנקים שבהסדר, עם סכומי ההלוואות שנתנה הממשלה בשנים 1985-1991 לחברות הבטוחות שבבעלות הבנקים שבהסדר. ההפרדה האמורה טרם נעשתה.

בפברואר 1996 גייסה הממשלה כ- 26 מיליון ש"ח ממכירת 59% ממניות לפידות, מחפשי נפט לישראל בע"מ (כ-51% מהמניות בדילול מלא), במכירה פרטית, למשקיע העוסק בסחר בין-לאומי בנפט גולמי ותזקיקים. החברה עושה קידוחי נפט והיא משמשת קבלן הביצוע הגדול בישראל בתחום זה. מלבד קידוחי נפט החברה עושה גם קידוחי מים, קידוחי מחקר גיאולוגי, קידוחי תצפית לדגימת מי ים וקידוחי ביסוס לקרקע.

במארס 1996 מכרה הממשלה את כל מניות חברת תכנון המים לישראל בע"מ, במכירה פרטית, לקבוצת משקיעים תמורת כ- 40 מיליון ש"ח. החברה וחברת הבת שלה (תה"ל מהנדסים יועצים בע"מ) נתנו שירותי הנדסה כלליים, בעיקר בנושאי תכנון אסטרטגי, כללי ומפורט של משק המים בארץ ובחו"ל.

ביולי 1996 מכרה מדינת ישראל למשקיעים, במכירה פרטית, את יתרת אחזקותיה בנפטא, חברה ישראלית לנפט בע"מ - כ-44% ממניות החברה תמורת כ- 52 מיליון ש"ח.

במהלך התקופה ינואר - 1996 מאי 1997 פרסמה החברה הממשלתית נכסים מ.י. בע"מ שתי הצעות מכר של מניות בנק דיסקונט לישראל בע"מ, לעובדי ולציבור. בשנת 1996 גייסה הממשלה במסגרת זו כ- 232 מיליון ש"ח.

מלווה מהמוסד לביטוח לאומי

בשנת 1996 הגיעו הפקדות המוסד לביטוח לאומי במשרד האוצר לסך של 5,370 מיליון ש"ח. הסכומים הופקדו בהתאם להסדרים שבין המוסד לבין החשכ"ל, ולפיהם המוסד משקיע את יתרות הכספים שלו באג"ח מסדרות מיוחדות שבנק ישראל מנפיק בשבילו. אג"ח אלו צמודות למדד ונושאות ריבית חצי-שנתית צמודה למדד, מקצתן בשיעור של 5% ומקצתן בשיעור של 5.5%, והן נפרעות בתשלומים שנתיים. ביום 1.4.90 חדל בנק ישראל להנפיק אג"ח הנושאות ריבית של 5%, והמוסד לביטוח לאומי מחלק את השקעותיו בין אג"ח הנושאות ריבית של 5.5% לבין אג"ח חדשות שהנפיק בנק ישראל. אג"ח אלה נושאות ריבית צמודה למדד של חודש ההשקעה; שיעור הריבית נקבע במועד ההנפקה, לפי הממוצע המשוקלל של שיעורי התשואה שנושאים מלוות המדינה הסחירים ל- 10 עד 14 שנה, שמושרד האוצר הנפיק באותו חודש ובחודש שקדם לו.

תקבולים מבנק ישראל

לפי הדוח הכספי של בנק ישראל ל- 1996, היה לו באותה שנה הפסד בסך של 456 מיליון ש"ח. בדוח האוצר על ביצוע התקציב נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" שבחלק א' של התקבולים בתקציב ("תקבולים שוטפים"), הכנסה למעשה בסך של 1,443 מיליון ש"ח; ההכנסה בסעיף זה נחשבת כהכנסה רגילה, שתורמת להקטנת הגירעון בביצוע התקציב. כנגד סכום זה נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל" שבחלק ג' של התקציב ("תקבולים מבנק ישראל") הכנסה שלילית באותו סכום. סכום הרווח שהעביר בנק ישראל לממשלה בשנת 1996 היה אפוא אפס.

הרישום בשני הסעיפים האמורים בדוח האוצר על ביצוע התקציב נעשה על פי הכללים שגיבש צוות משותף של בנק ישראל ומשרד האוצר ביולי 1990, להגדרת הרכיבים של פעילות בנק ישראל שתוצאותיהם ייכללו ברווח הריאלי שייחשב להכנסה רגילה של הממשלה (בחלק א' של התקציב), והרכיבים בפעילותו שתוצאותיהם ייכללו ברווח שייזקף לחלק ג' של התקציב. ראה בעניין זה להלן, עמ' מ, ובדוח שנתי 47, עמ' כח-כט.

הגירעון בתקציב

1. הגירעון הכולל בביצוע התקציב בשנת 1996 היה, לפי חישובי משרד האוצר, 12,488 מיליון ש"ח, לעומת 10,745 מיליון ש"ח בשנת (1995 גידול נומינלי של 16.2%).²⁰ הגירעון המקומי (בלא מתן אשראי נטו) ב 1996 היה כ- 14.0 מיליארד ש"ח, לעומת גירעון בסך של כ- 7.6 מיליארד ש"ח שתוכנן בתקציב המקורי.

להלן נתונים על הגירעון בתקציב בשנת 1996 ומימונו, כפי שתוכננו וכפי שהיו בפועל, לפי החישובים המוצגים בדוח האוצר על ביצוע התקציב.

²⁰ הגירעון הכולל בביצוע התקציב ל- 1995 היה גדול אף הוא - בשיעור נומינלי של 128.2% - מהגירעון ב- 1994.

טבלה 7 - הגירעון ומימונו בשנת 1996* (במיליארדי ש"ח)

למעשה	כמתוכנן בתקציב המקורי	הגירעון
		הכנסות
109.9	116.1	בארץ
**15.7	10.6	בחו"ל
125.6	126.7	ס"ה
		הוצאות ומתן אשראי
124.6	123.7	בארץ
13.3	13.9	בחו"ל
138.1	137.6	ס"ה
		גירעון
14.8	7.6	גירעון מקומי
14.0	7.6	מזה: בלא מתן אשראי נטו
**(-)2.3	3.2	גירעון/עודף (-) בחו"ל
12.5	10.8	גירעון כולל
		המימון
		מלוות בארץ (נטו)
34.0	30.4	קבלת מלוות
(-)26.1	(-)24.8	פירעון קרן
7.9	5.6	ס"ה
		מלוות בחו"ל (נטו)
9.5	11.3	קבלת מלוות
(-)6.0	(-)9.1	פירעון קרן
3.5	2.2	ס"ה
0.3	3.0	תקבולי הון (מכירת חברות)

* יש הפרשים של 0.1 מיליארד ש"ח לכאן ולכאן בגלל עיגול סכומים.

**העודף בביצוע התקציב בחו"ל ב- 1996 נבע מכך שממשלת ישראל קיבלה באותה שנה, נוסף על מענק הסיוע מארה"ב בגין אותה שנה, גם חלק ממענק הסיוע בגין 1995 (ראה לעיל, עמ' לב).

בדוח האוצר על ביצוע התקציב צוין בהערת שוליים, שהפער בין הגירעון לבין המימון הוא שינוי יתרות בבנקים. זו אינה הגדרה מדויקת, שכן סכום המימון לגירעון, מעבר לסכום שמומן בתקבולים נטו שנזקפו לתקציב (מלוות בארץ ובחו"ל ותקבולי הון מפעולות הפרטת חברות), שווה לסכום השינוי נטו ביתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים, ולא רק ביתרות בבנקים.

השינוי נטו ביתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים היה כ- 3.8 מיליארד ש"ח (ראה עמ' מג). סכום זה גדול בהרבה מההפרש של 0.8 מיליארד ש"ח שבין הגירעון הכולל (12.5 מיליארד ש"ח) לבין התקבולים נטו ממלוות ומפעולות הפרטה שנזקפו לתקציב (1.7 מיליארד ש"ח). אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ההתאמה בין השינוי ביתרות האמורות לבין סכום הגירעון שמומן בתקבולים שלא נזקפו לתקציב היא כדלהלן (במיליארדי ש"ח):

0.8	ההפרש בין הגירעון לבין המימון לפי הטבלה בדוח האוצר על ביצוע התקציב
1.4	הרווח של בנק ישראל שהוגדר רווח ריאלי שמומש
1.6	פירעון חובות לבנק ישראל (ההוצאה בחלק ג' של תקציב המדינה)

3.8 השינוי ביתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים

מן הראוי היה שהנתונים האלה, המשלימים את תמונת הגירעון ומימון, יוצגו במפורש בטבלת הגירעון ומימון בדוח האוצר על ביצוע התקציב, בתוספת ביאור על השינויים ביתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים.

2. (א) בדצמבר 1991 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב -1992 (להלן - חוק הפחתת הגירעון), ובו הוגבל הגירעון שייכלל בתקציב המדינה לשנים 1992-1995 כלהלן: בשנת הכספים 1992 לא יעלה הגירעון המקומי, בלא מתן אשראי, על 6.2% מהתמ"ג; בשנת 1993 לא יעלה הגירעון על 3.2% מהתמ"ג; בשנת 1994 הוא לא יעלה על 2.2% מהתמ"ג; ובשנת 1995 לא יהיה גירעון מקומי בתקציב המדינה.

בחוק הפחתת הגירעון לא הוגדר במפורש אופן חישוב הגירעון, ולא נקבע מהו התמ"ג שעל פיו יחושב הגירעון המותר - התמ"ג החזוי לשנה אשר לה מוצע התקציב או התמ"ג בפועל בשנה הקודמת או בשנה הנדונה לפי אומדן מעודכן במשך אותה שנה; גם בדברי ההסבר להצעת החוק לא הוגדרו מושגים אלה. על כך העיר משרד מבקר המדינה בדוח שנתי 42, עמ' 36. אג"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1995 כי הגירעון המותר מחושב על פי התמ"ג החזוי לשנה אשר לה מוצע התקציב.

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

(ג) בינואר 1997 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון (תיקון מס' 2), התשנ"ז-1997, ועל פיו תוקנה הגדרת הגירעון המהווה את יעד המדיניות, כך שתכלול לא רק את הגירעון המקומי, אלא גם את הגירעון בחו"ל. על פי התיקון לחוק לא יעלה שיעור הגירעון הכולל (במונחים של אחוזים מהתמ"ג) על השיעורים דלהלן: 2.8% ב-1997, 2.4% ב-1998, 2.0% ב-1999, 1.75% ב-2000, ו-1.5% ב-2001.

3. על פי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1996, הגירעון המקומי המתוכנן, בלא מתן אשראי נטו, היה בשיעור של 2.5% מהתמ"ג. אולם למעשה חרג הגירעון ב-1996, זו השנה השנייה ברציפות, מהשיעור המרבי שנקבע בחוק הפחתת הגירעון. על פי נתונים שנכללו בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998, הגירעון המקומי (בלא מתן אשראי נטו) בשנת 1996 היה בשיעור של כ-4.7% מהתמ"ג (לעומת גירעון בשיעור של 3.2% מהתמ"ג בשנת 1995). החריגה בשנה הנסקרת מהשיעור המרבי של הגירעון נבעה, בין השאר, מהעובדה שההכנסות ממסים ותשלומי חובה - בעיקר ממס הכנסה - היו קטנות בכ- 4.1 מיליארד ש"ח מהתחזית.

בחוות דעת שמסרה למנכ"ל משרד האוצר באוקטובר 1995, דנה היועצת המשפטית של המשרד במשמעות המשפטית של חריגה מתקרת הגירעון שנקבעה בחוק הפחתת הגירעון. בחוות הדעת נאמר, כי חוק הפחתת הגירעון חל על הגירעון המתוכנן ולא על הגירעון בפועל; את הפירוש הזה יש ליישם בתום לב ובצורה מקצועית; על הממשלה לתכנן את תקציב ההוצאות ולחזות את ההכנסות לפי מיטב הנתונים שבידי הממשלה והערכות מקצועיות שקולות; החוק אינו קובע סנקציה בשל גירעון גדול מהמתוכנן, אולם על הממשלה חלה חובה מוסרית וציבורית לדון בכך ולקבל החלטות בדבר הצעדים שיש לנקוט (ראה בדוח שנתי 47, עמ' לז)

4. בטבלה להלן שיעורי הגירעון החזוי והגירעון בפועל ביחס לתמ"ג החזוי והתמ"ג בפועל בשנת 1996, על פי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה.

שיעורי הגירעון בשנת 1996 ביחס לתמ"ג (באחוזים)

הגירעון המתוכנן ביחס לתמ"ג	הגירעון בפועל ביחס לתמ"ג	
החזוי*	בפועל**	
3.6	4.1	גירעון כולל
2.5	4.9	גירעון מקומי
2.5	**4.6	מזה גירעון מקומי בלא מתן אשראי נטו
1.0	(-)0.7	גירעון/עודף (-) בחו"ל

* בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1996 נאמר שהגירעון המקומי המתוכנן (בלא מתן אשראי נטו) הוא 7,570 מיליון ש"ח, ושיעורו המתוכנן הוא 2.5% מהתמ"ג. מכאן שהתמ"ג החזוי לפי הצעת התקציב היה 303,000 מיליון ש"ח.

** התמ"ג בפועל (במחירים שוטפים), על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה 303,812 מיליון ש"ח. *** הגירעון בפועל ב-1996 לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998 (13,952 מיליון ש"ח) מחולק בתמ"ג בפועל. בטבלה בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998 מוצג גירעון ב-1996 בשיעור של 4.7% מהתמ"ג.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יציג במפורש, בדברי ההסבר להצעת התקציב, את סכום התמ"ג החזוי, שהוא קנה המידה שממנו נגזרת תקרת הגירעון על פי חוק הפחתת הגירעון; וכן את ההנחות העיקריות שעליהן מבוססת

התחזית. כמו כן, מן הראוי שמשרד האוצר יציג במפורש, בדוח האוצר על ביצוע התקציב, יחד עם נתוני הגירעון ומימונו במונחים כספיים, את שיעור הגירעון בפועל ביחס לתמ"ג שנחזה בעת הכנת התקציב, במתכונת שתאפשר להשוות את השיעור הזה לשיעור המרבי שהיה מותר על פי החוק ולשיעור שתוכנן בהצעת התקציב. מן הראוי שיציג, לשם השוואה, גם את סכום התמ"ג בפועל ואת שיעור הגירעון בפועל ביחס לתמ"ג בפועל.

5. עודפי הרשאה להוצאה בסך כ- 9.9 מיליארד ש"ח שלא נוצלו בשנת 1995 הועברו לשימוש בשנת 1996 גם בתום שנת 1996 נותרו סכומי הרשאה לא מנוצלים כמעט בכל סעיפי ההוצאה הראשיים בתקציב, בסך כולל של 10.9 מיליארד ש"ח, שהיה מותר להעבירם לשנת 1997. בכמה סעיפי הוצאה ראשיים בתקציב היו בשנת 1996 חריגות מההרשאה, שהסתכמו בכ- 1.6 מיליארד ש"ח. סכומי החריגות מההרשאה בסעיפי תקציב מסוימים אינם מנוכסם מעודפי ההרשאה בשאר סעיפי התקציב שמותר להעביר לשימוש בשנה העוקבת.

כפי שצוין בדוח שנתי 47, עמ' לו, אגף החשכ"ל השיב לשאלת משרד מבקר המדינה, כי על פי הערכתו נדחו הוצאות מדצמבר 1995 לינואר-פברואר 1996 בסכום של כ- 850 מיליון ש"ח. זה היה ככל הנראה אחד הגורמים להיווצרותו של גירעון ניכר כבר בחודשיים הראשונים של שנת 1996.²¹

במארס 1996 החליטה הממשלה כי "נוכח הגירעון בתקציב המדינה בחודשיים הראשונים של השנה תינקט מדיניות תקציבית מרסנת בהתייחס להתקשרויות חדשות ולעודפים". הממשלה אמנם נקטה כמה פעולות לריסון ההוצאה (בדבר קיצוצים בהרשאה להוצאה במהלך שנת 1996, ראה לעיל, עמ' ד-ה); אולם לא היה בהן כדי למנוע את החריגה הניכרת מהשיעור המרבי של הגירעון שתוכנן בתקציב המקורי כדי לעמוד בהגבלה שנקבעה בחוק הפחתת הגירעון.

6. באוגוסט 1985 תוקן חוק בנק ישראל, והוגבל סכום המקדמה שהבנק רשאי לתת לממשלה למימון הוצאותיה בשנים 1985-1987; על פי סעיף (א45) לחוק, משנת 1988 אין הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה. עם זאת נקבע בסעיף (ב45), כי על אף האמור בסעיף קטן (א), הבנק רשאי לתת לממשלה, לפי בקשתה: (א) מקדמה ארעית בסכום מוגבל, שהממשלה חייבת להחזיר עד תום שנת הכספים שבה ניתנה; (ב) הלוואה בדרך של רכישת אג"ח שתנפיק הממשלה לשם מימון עודף הוצאותיה על הכנסותיה במט"ח; (ג) הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק.

באפריל 1995 תוקן חוק בנק ישראל, ובוטלה חובת הממשלה להחזיר את המקדמה הארעית עד תום שנת הכספים שבה ניתנה. בתיקון לחוק לא נקבע מועד שבו הממשלה חייבת לפרוע את המקדמה.

בשנה הנסקרת פרעה הממשלה חובות לבנק ישראל בסך של 1,577 מיליון ש"ח, ולא נטלה ממנו הלוואה למימון הפירעון.

7. (א) בדוח האוצר על ביצוע התקציב נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" בחלק א' של התקבולים בתקציב ("תקבולים שוטפים") הכנסה למעשה בסך 1,443 מיליון ש"ח;

²¹ משרד מבקר המדינה העיר בדוחות שנתיים רבים (החל בדוח שנתי 27, עמ' 47), כי העברת עודפי הרשאה משנה לשנה מגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות. העברת עודפי הרשאה לשנה פלונית מהשנה הקודמת עלולה להגדיל את הגירעון בתקציב (אם הסכום הכולל של עודפי ההרשאה שנותרו בתום שנה פלונית קטן מסכום עודפי ההרשאה מהשנה הקודמת שהועברו לשימוש בשנה פלונית).

ההכנסה בסעיף זה נחשבת להכנסה רגילה, שתורמת להקטנה הגירעון בביצוע התקציב. כנגד סכום זה נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל" שבחלק ג' של התקציב ("תקבולים מבנק ישראל") הכנסה שלילית באותו סכום; התקבולים (והתשלומים) בחלק ג' של התקציב אינם מובאים בחשבון בחישוב הגירעון בביצוע התקציב. סכום הרווח שהעביר בנק ישראל לממשלה בשנה הנסקרת היה אפוא אפס.

(ב) לפי הדוח הכספי של בנק ישראל לשנת 1996 היה לו באותה שנה הפסד בסך 456 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר לדוח הכספי נאמר, שבנק ישראל המשיך ב- 1996 לנקוט, כמו ב- 1995, מדיניות מוניטרית מרסנת, שנועדה להשיג את יעד האינפלציה. הבנק נדרש לספוג את הזרמת הממשלה (שמקורה בגיוס הון בחו"ל למימון חלק מהגירעון בתקציב) ואת המרות המט"ח של המגזר הפרטי. ההיקף הנדרש של הספיגה והתמשכותה חייבו את הבנק להקטין בשנים 1995-1996 את היקף ההלוואות המוניטריות שלו לבנקים ולהפעיל, נוסף על הגדלת הסכום המרבי של מלווה קצר מועד (מק"מ), כלי ספיגה מוניטריים חדשים: עסקות החלף (swap) בין מטבע ישראלי לדולר (החל באוגוסט 1995) ומכרז לפיקדונות של בנקים בבנק ישראל (החל ביוני 1996). בדרך זו גדלו מאוד התחייבויותיו של בנק ישראל הנקובות במטבע ישראלי. במקביל גדלו מאוד נכסיו הנקובים במט"ח עקב המרות מט"ח של הממשלה ושל המגזר הפרטי בבנק ישראל, וכן עקב התערבותו בשוק המט"ח כדי למנוע ירידת שער החליפין של סל המטבעות מתחת לגבול התחתון של רצועת הניוד. הבנק סיים את שנת 1996 בהפסד של 456 מיליון ש"ח בשל פער בין שיעורי הריבית שקיבל מהשקעת נכסיו הנקובים במט"ח לבין אלה ששילם על התחייבויותיו הנקובות במטבע ישראלי, וכן בשל השיעור המצומצם יחסית של פירות הש"ח.²²

בדברי ההסבר לדוח הכספי של בנק ישראל הודגש, כי הוא פועל כדי למלא את התפקידים המוטלים עליו ולא על פי שיקולי רווח והפסד, וכי לבלימת האינפלציה ולהאטתה יש השפעות על כלל המשק שאינן באות לידי ביטוי בדוח הכספי שלו.

(ג) הרישום בדוח האוצר על ביצוע התקציב בשני סעיפי ההכנסה האמורים נעשה על פי הכללים שגיבש צוות משותף לבנק ישראל ולמשרד האוצר ביולי 1990 (להלן - הצוות המשותף) להגדרת הרכיבים בפעילות של בנק ישראל שתוצאותיהם ייכללו ברווח הריאלי שייחשב להכנסה רגילה של הממשלה (בחלק א' של התקציב), והרכיבים האחרים בפעילותו, שתוצאותיהם ייכללו ברווח שייזקף לחלק ג' של התקציב (ראה לעיל, עמ' 47, ובדוח שנתי 47, עמ' כח-כט).

אלה הכללים שגיבש הצוות המשותף: (1) בנק ישראל יעביר לממשלה בתום כל שנה את הרווח שיחושב על בסיס מזומנים; (2) בחישוב הרווח הריאלי של הבנק שייחשב להכנסה רגילה של הממשלה לא ייכללו: (א) הפרשי פירות, הפרשי שיערים של מט"ח והפרשי שיערוך של זהב; (ב) הכנסות והוצאות הנובעות במישרין מהממשלה; (ג) הכנסות והוצאות הקשורות להשפעה על בסיס הכסף (ריבית על הלוואות מוניטריות בניכוי ריבית על פיקדונות בלתי צמודים של הבנקים). יצוין שמדוח הצוות משתמע שכוונתו היתה למנוע שההכנסה נטו של בנק ישראל מפעולותיו המיועדות להשפיע על בסיס הכסף תיחשב להכנסה רגילה של הממשלה ובכך תקטין את גירעונה, משום שדבר זה יהיה שקול למימון גירעון הממשלה באמצעות הדפסת כסף, בניגוד לתיקון האמור לחוק בנק ישראל מאוגוסט 1985 (ראה לעיל).

²² בדוח בנק ישראל לשנת 1996 (עמ' 167) צוין, שלעיקור תנועות הון בין-לאומיות "עלול להיות מחיר תקציבי (quasi-fiscal cost) משום שלעתים קרובות התשואה על היתרות המצטברות בבנק ישראל קטנה מעלות הריבית השקלית שהבנק משלם על החוב השקלי המקומי שמוגדל לצורך העיקור".

בשנת 1996, שבה שרר המצב המתואר בדוח הכספי של בנק ישראל לאותה שנה (מצב שנמשך בעיקרו בשנת 1997), יישום הכללים שגיבש הצוות המשותף ב- 1990 הביא לכך שהכנסות בנק ישראל מהשקעת נכסיו הנקובים במט"ח משתקפות ברווח שהוגדר רווח ריאלי שמומש, אשר נרשם כהכנסה רגילה בתקציב ותרם להקטנת הגירעון; ואילו הוצאות בנק ישראל על פעולות הספיגה שלו באמצעות התחייבויותיו הנקובות במטבע ישראלי משתקפות "מתחת לקו", בחלק ג' של התקציב (שכאמור, אינו מובא בחשבון בחישוב הגירעון); וההפסד של בנק ישראל, הנובע, כאמור, בעיקר ממרווח שלילי בין שיעורי הריבית על הנכסים וההתחייבויות שלו, לא נזקף לחובת תקציב המדינה.

(ד) משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר ולבנק ישראל בינואר 1998, כי נוכח ההתפתחות שחלה מאז גיבש הצוות המשותף את הכללים, מן הראוי שהם יבחנו מחדש את הכללים ואת מכלול ההתחשבנות בין משרד האוצר לבין בנק ישראל, וכן את הביטוי שיש לתת לכך בתקציב המדינה ובחישוב הגירעון בתקציב ומימונו.

8. בדוח האוצר על ביצוע התקציב נכללת - נוסף על הטבלה המציגה את הגירעון בתקציב ומימונו, המבוססת על ניתוח התקציב על פי הגדרות כלכליות²³ (ראה טבלה 7) - גם טבלה המציגה את הגירעון הקופתי. בשנת 1996 נוצר גירעון קופתי בסך 3,785 מיליון ש"ח, וכנגדו גדלה ב- 3,135 מיליון ש"ח יתרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות הכלולות במאזן השוטף, ויתרת הנכסים השוטפים קטנה ב- 650 מיליון ש"ח (ראה להלן עמ' מג).

בטבלה 8 שבעמוד הבא מוצגים נתוני הגירעון הקופתי שתוכנן בתקציב, והגירעון הקופתי בפועל ומימונו, על פי דוח האוצר על ביצוע התקציב.

²³ בעקבות הערות משרד מבקר המדינה (ראה בדוח שנתי 38, עמ' מא, ובדוח שנתי 47, עמ' לד), הוצג לראשונה בדוח האוצר על ביצוע התקציב לשנת 1995 דיווח על הגירעון ומימונו לפי הגדרות כלכליות.

טבלה 8 - הגירעון הקופתי בשנת הכספים 1996* (במיליוני ש"ח)

התקציב המקורי	התוספת לתקציב	התקציב המתוקן	ביצוע התקציב	
תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון				
171114	0	171114	169424	תקבולים (לרבות מלוות)**
171114	***9895	181009	170189	תשלומים (לרבות פירעון מלוות)
0	9895	(-9895)	(-765)	עודף/גירעון (-) בחלקים א' ו-ב' של התקציב
פעולות חשבונאיות עם בנק ישראל (חלק ג')				
0	0	0	(-1443)	הכנסות חשבונאיות מבנק ישראל**
1658	0	1658	1577	פירעון חובות לבנק ישראל
1658	0	1658	0	מקדמה למימון החזר החוב לבנק ישראל
0	0	0	(-3020)	עודף/גירעון (-) בחלק ג'
0	(-9895)	9895	(-3785)	עודף/גירעון (-) כולל
מימון הגירעון/השימוש בעודף (-)				
0	****9895	(-9895)	(-3785)	שינוי ביתרת הנכסים וההתחייבויות השוטפות

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

** רווח ריאלי של בנק ישראל שמומש - לפי ההגדרות שקבע הצוות המשותף ב-1990 (ראה לעיל) - מתוקצב כהכנסה בתקציב הרגיל (חלק א' של התקציב). שאר הרווח של בנק ישראל - לפי ההגדרות שקבע הצוות - מתוקצב בחלק ג' של התקציב. ראה בדוח שנתי 40, עמ' כב, בדוח שנתי 47, עמ' כח-כט; ולעיל, עמ' מ-מא.

*** העברת עודפי הרשאה להוצאה משנת 1995 בסך 9,895 מיליון ש"ח.

**** סכום זה מייצג את המימון שהיה עשוי להידרש כנגד הסכום שהיה אמור להתווסף לגירעון בתקציב עקב העברת עודפי הרשאה משנה קודמת - פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות