

תקציב המדינה לשנת 1997 וביצועו

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 1997 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה באוקטובר 1996. ההצעה כללה הרשאה להוצאה בסך 190,767 מיליון ש"ח, בתוספת הרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בסך 10,302 מיליון ש"ח. ההרשאה להוצאה בתקציבי המפעלים העסקיים¹ (שאינם כלולים בסכום הכולל של התקציב אלא מוצגים בתוספת נפרדת לחוק התקציב) הסתכמה בהצעת התקציב ב- 5,867 מיליון ש"ח.

בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר שבמרכז של הצעת התקציב העמידה הממשלה ארבעה יעדים עיקריים: הפחתת הגירעון בחשבון השוטף במאזן התשלומים לכ- 3.5 מיליארד דולר ב- 1997; יצירת תנאים להמשך צמיחה יציבה של המשק; הורדת שיעורי האינפלציה; קליטת עולים. עוד נאמר בדברי ההסבר, כי הממשלה החליטה על מעבר ליעד גירעון כולל בתקציב (כלומר, יעד הגירעון יכלול את הגירעון, או העודף, בחו"ל, נוסף על הגירעון המקומי), במקום יעד גירעון מקומי, כפי שנקבע בחמש השנים ממועד חקיקת חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב- 1992 (להלן - חוק הפחתת הגירעון), וכי מתוכנן להקטין בהדרגה את הגירעון הכולל בתקציב (בלא מתן אשראי נטו) מ- 2.8% מהתוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג) בשנת 1997 ל- 1.5% מהתמ"ג בשנת 2001 (ראו להלן, בפרק "הגירעון בתקציב", עמ' לח).

חוק התקציב והשינויים בתקציב במהלך השנה

1. חוק התקציב לשנת הכספים 1997, התשנ"ז- 1996 (להלן - חוק התקציב), נתקבל בכנסת ב- 31.12.96.

בטבלה 1 שבעמוד הבא, ההרשאה להוצאה (כולל ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה, לרבות זו שבתקציב הביטחון) שנקבעה בחוק התקציב והשינויים שנעשו בה במהלך שנת 1997.

2. ההרשאה להוצאה נטו בחוק התקציב, כ- 189,953 מיליון ש"ח, היתה קטנה בכ- 0.8 מיליארד ש"ח מההרשאה להוצאה נטו שהוצעה בהצעת התקציב. הפרש זה נוצר בשל הקטנת ההרשאה נטו בסעיפי הוצאה רבים, בסכום כולל של כ- 2.1 מיליארד ש"ח, והגדלת ההרשאה נטו בסעיפים אחרים בכ- 1.3 מיליארד ש"ח, בעיקר כתוצאה מביטול החלטות הממשלה על קיצוצים בתקציב בשני הסעיפים דלהלן: (א) סעיף הביטוח הלאומי: בסעיף זה הוגדלה ההרשאה להוצאה בכ- 818 מיליון ש"ח עקב ביטול הקיצוץ בקצבאות הילדים שהחליטה עליו הממשלה; (ב) סעיף משרד הבריאות: בסעיף זה הוגדלה ההרשאה להוצאה בכ- 461 מיליון ש"ח עקב ביטול החלטות הממשלה בדבר תשלום בעד ביקור אצל רופא והעלאת מחירי התרופות.

מתוך ההפחתות של ההרשאה להוצאה נטו בסך כ- 2.1 מיליארד ש"ח, אחת ההפחתות הגדולות היתה בסך 150 מיליוני ש"ח בתקציב הביטחון, אך בה בעת הוגדלה בכ- 410 מיליון ש"ח ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון.

¹ המפעלים העסקיים בשנה הנסקרת היו: מינהל מקרקעי ישראל, מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר (לשכת הפרסום הממשלתי והמדרפס הממשלתי), משרד התקשורת (בנק הדואר), המכון לפריין העבודה והייצור, נמל יפו תמל חדרה.

טבלה 1

התקציב המקורי לשנת הכספים 1997*, השינויים בתקציב וההוצאה למעשה לפי קבוצות עיקריות של סעיפי תקציב (במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה	התקציב המקורי (באחוזים)	שיעור השינוי בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן	התקציב המתוקן	העברות מסעיפי הרוזבה ושינויים בהוצאה המותנית בהכנסה**	הפחתות	עורפי התקציב מ-1996 שאושרו לשימוש ב-1997	ההרשאה בחוק התקציב המקורי	
תקציב רגיל								
59,282	2	61,839	621	(-)274	934	60,558	שירותי חברה	
34,514	22	39,603	3,391	(-)212	4,001	32,423	ביטחון***	
12,437	7	13,435	493	(-)104	436	12,610	ממשל ומינהל	
3,260	1	4,041	-	-	24	4,017	מענקי בינוי ושיכון	
3,589	15	3,687	392	(-)32	124	3,203	מענקים לרשויות מקומיות	
3,051	9	3,508	122	(-)19	186	3,219	תמיכות בענפי המשק	
2,259	14	2,651	236	(-)28	123	2,320	משרדי הענפים הכלכליים	
1,803	(-)1	1,951	(-)28	(-)10	27	1,962	תמיכות במחירי מצרכים	
178	(-)18	245	(-)45	(-)9	-	299	הוצאות משק הדלק	
22,415	(-)1	22,498	(-)164	-	-	22,662	ריבית וסבסוד אשראי	
תקציב פיתוח								
4,626	2	6,484	23	(-)24	111	6,374	שיכון	
3,862	4	4,947	(-)181	(-)59	436	4,751	ענפי משק	
2,134	25	3,107	225	(-)40	427	2,495	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל	
37,485	-	38,158	-	-	-	38,158	תשלום חובות פנים וחוז (קרן)	
1,120	-	1,458	-	-	-	1,458	תשלום חובות לבנק ישראל (קרו וריבית)	
-	(-)82	737	(-)4,230	811	-	4,156	סעיפי רוזבה	
192,015	4	208,349	855	-	6,829	200,665	ס"ה ההרשאה הכוללת	
9,161	8	11,567	855	-	-	10,712	מזה: הוצאה מותנית בהכנסה	
182,854	4	196,782	-	-	6,829	189,953	ס"ה ההרשאה נטו	

*לא כולל תקציבי המפעלים העסקיים (ראו להלן).

**כולל גם העברות בין סעיפי הוצאה.

***לרבות סעיפי התקציב "הוצאות חרום אזוריות" ו"תאום הפעולה בשטחים".

3. ההרשאה הכוללת להוצאה בתקציב המתוקן הגיעה ל- 208,349 מיליוני ש"ח לאחר שהוגדלה במהלך השנה ב- 7,684 מיליון ש"ח (4% מהתקציב המקורי). בשנה הנסקרת לא נחקק חוק תקציב נוסף. תוספת ההרשאה להוצאה נטו, בסך כ- 6,829 מיליון ש"ח, נבעה מעורפי הרשאה להוצאה משנת הכספים 1996, ששר האוצר התיר לשימוש ב- 1997 על פי סעיף 13 (א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). נוסף על כך הגדיל השר, בהודעה

לוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) או באישורה, לפי העניין, על פי סעיף 11(א)(3) לחוק יסודות התקציב, את ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה, בסכום כולל של כ- 855 מיליון ש"ח.

4. בסעיף 11(ה) לחוק יסודות התקציב נקבע, כי שר האוצר רשאי, בהודעה לוועדת 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, ההעברה מסעיפי הוצאה לסעיפי הרזרבה יכולה לתרום לריסון גידול אפשרי בסך ההוצאה ולמניעת חקיקת חוק תקציב נוסף.

(א) ביולי 1997 החליטה הממשלה להפחית סכום של 600 מיליון ש"ח מ"בסיס התקציב" של המשרדים ולהעבירו לרזרבה מיוחדת, כדי לשמור על השיעור המתוכנן של הגירעון בתקציב (כלומר - סכום ההרשאה להוצאה כפי שהוקטן ב- 1997 לפי ההחלטה האמורה, יהיה גם הבסיס לתכנון הצעת התקציב בשנה העוקבת ואף בשנים שלאחריה).

(ב) באותו מועד החליטה הממשלה להפחית מתקציבי המשרדים בשנת 1997 הפחתה חד-פעמית בסך של 200 מיליון ש"ח ולהעבירו לרזרבה הכללית. בהחלטה נאמר, כי 180 מיליון ש"ח מסכום זה נועדו למימון "קרן השלום והיציבות במזרח התיכון" באמצעות ממשלת ארה"ב, ו- 20 מיליון ש"ח נועדו להמשך ההיערכות בתחום מסכות המגן. ההפחתה בתקציבי המשרדים נעשתה במתכונת אחידה. בהחלטות הממשלה צוין, כי לא ייעשו הפחתות בסעיפים שיש בהם מחויבות של הממשלה לביצוע הוצאה, כגון: מחויבות לפי חוק, הסכם שכר או הסכם אחר.

(ג) מתוך סכום כולל של כ- 811.2 מיליון ש"ח שהועברו לפי סעיף 11(ב) לחוק יסודות התקציב לרזרבה להתייקרויות ולרזרבה הכללית במסגרת קיצוצים, נותר בתום השנה בשני סעיפי הרזרבה סך כולל של כ- 737.6 מיליון ש"ח.

5. בסעיף 12(א) לחוק יסודות התקציב נקבע:

"שר האוצר רשאי, בהודעה ל[ועדת הכספים], לקבוע את המטרות אשר להן יוצאו הסכומים וימולאו המשרות שבסעיף תקציב 'רזרבה כללית', ובלבד שהוא לא יגדיל בדרך זו תכנית בסכום העולה על ... ועל 15% מהתכנית או במספר משרות העולה על 25 ועל 15% ממספר המשרות של התכנית אלא באישורה המוקדם של הוועדה; הוא הדין לגבי סכומי סעיף תקציב 'רזרבה להוצאות פיתוח', ובלבד שאלה לא יוצאו אלא לסעיפי תקציב שבתקציב הפיתוח וחשבון הון."

במשך שנים תוקצבו סכומים ברזרבה הכללית רק בטור ההרשאה להוצאה, ולא בטור ההרשאה להתחייב (בחוק התקציב לשנת הכספים 1990 תוקצב לראשונה סכום בטור ההרשאה להתחייב ברזרבה הכללית). באותן שנים הגדלת ההרשאה להתחייב בתכנית פלונית נעשתה לפי סעיף 11(א)(5) לחוק יסודות התקציב, שבו נקבע שעל פי הצעת השר הנוגע בדבר, או ממונה אחר על סעיף תקציב, רשאי שר האוצר "..." להגדיל, בהודעה לוועדה, את סכום ההרשאה להתחייב, בכל תכנית שבאותו סעיף תקציב, או להוסיף סכום של הרשאה להתחייב בתכנית חדשה שתיוסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על ... ועל 20% מהתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הוועדה".

יש הבדל חשוב בין הגדלת ההרשאה להתחייב שלא באמצעות הרזרבה אלא לפי סעיף 11(א)(5) לבין העברת סכומי הרשאה להתחייב מהרזרבה הכללית לפי סעיף 12(א): אם מגדילים את ההרשאה להתחייב בתכניות תקציב קיימות, או מוסיפים הרשאה להתחייב בתכניות חדשות, רק לפי סעיף 12(א), הסכום הכולל של ההגדלות והתוספות מוגבל לסכום שנקבע בטור ההרשאה להתחייב ברזרבה הכללית. לעומת זאת, אם מגדילים את ההרשאה להתחייב בתכניות תקציב, או מוסיפים הרשאה להתחייב בתכניות חדשות, לפי סעיף 11(א)(5), הסכום הכולל של הגדלות ותוספות אינו מוגבל כלל.

הנוהג של הגדלת ההרשאה להתחייב בתכניות קיימות והוספת הרשאה להתחייב בתכניות חדשות על פי סעיף 12(א) בלבד יכול אפוא לתרום לריסון היקף ההרשאה להתחייב.

6. במהלך השנה הנסקרת, כבכל שנה, נעשו שינויים רבים בדרך של העברת סכומי הרשאה להוצאה והעברת משרות מהרזרבה הכללית לסעיפי הוצאה, בהודעה מטעם שר האוצר לוועדת הכספים או באישורה המוקדם, לפי העניין, על פי סעיף 12(א) לחוק יסודות התקציב.

ההוצאה למעשה

1. ההוצאה הכוללת למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה ולמעט תקציבי המפעלים העסקיים) בשנת 1997 הסתכמה, לפי דוח משרד האוצר על ביצוע התקציב, ב- 182,854 מיליון ש"ח, לעומת כ- 171,766 מיליון ש"ח בשנת 1996. ההוצאה למעשה בשנת 1997, למעט סעיף תשלום חובות פנים וחוזן (קרן) וסעיף תשלום חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל, הסתכמה ב- 153,410 מיליון ש"ח, לעומת 143,658 מיליון ש"ח בשנת 1996. מדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) הממוצע בשנת 1997 היה גבוה ב- 9.0% מהמדד הממוצע בשנת 1996; לאחר ניכוי העלייה במדד, היתה ההוצאה למעשה (למעט סעיפי תשלום החובות) בשנת 1997 קטנה ב- 2.0% מההוצאה בשנת 1996.

בטבלה 2 שבעמוד הבא, פירוט ההוצאה הכוללת בתקציב (למעט ההוצאה של המפעלים העסקיים) בשנים 1996 ו- 1997 לפי קבוצות עיקריות של סעיפי הוצאה, ומשקלם היחסי בתקציב.

2. תקציביהם המתוקנים של המפעלים העסקיים הסתכמו ב- 5,869 מיליון ש"ח (מזה 5,382 מיליון ש"ח בתקציב מינהל מקרעי ישראל); ההוצאה למעשה הסתכמה ב- 3,652 מיליון ש"ח (מזה 3,242 מיליון ש"ח בתקציב מינהל מקרעי ישראל).

תמיכות במוסדות ציבור

משרדי הממשלה תומכים בכל שנה במוסדות ציבור רבים שאינם מוסד ממוסדות המדינה, הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הדת, הרווחה, הבריאות, המדע וכד' (להלן - מוסדות ציבור). 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 שהסכומים שתוקצבו לצורך תמיכה במוסדות ציבור יחולקו לפי מבחנים שוויוניים שקובע הממונה על סעיף התקציב, ובהתאם לנוהל למתן תמיכות שקבע שר האוצר (להלן - נוהל התמיכות).

טבלה 2

ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנים 1996 ו-1997 *

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (באחוזים)	1996		1997		
	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	
					תקציב רגיל
1.6	37	53,528	39	59,282	שירותי חברה
(-)1.8	22	32,238	23	34,514	ביטחון*
2.3	8	11,153	8	12,437	ממשל ומינהל
(-)16.1	3	3,565	2	3,260	מענקי בינוי ושיכון
1.4	2	3,246	2	3,589	מענקים לרשויות מקומיות
(-)1.6	2	2,845	2	3,051	תמיכות בענפי משק
(-)16.5	2	2,483	1	2,259	משרדי הענפים הכלכליים
(-)10.0	1	1,839	1	1,803	תמיכות במחירי מצרכים
(-)19.1	-	202	-	178	הוצאות משק הדלק
(-)41.6	-	297	-	189	סבסוד אשראי
-	14	20,403	15	22,226	תשלום ריבית ועמלות
					תקציב פיתוח
(-)21.6	4	5,418	3	4,626	שיכון
(-)4.9	3	3,726	3	3,862	ענפי משק
					שירותי חברה, רשויות
(-)27.8	2	2,715	1	2,134	מקומיות, ממשל ומינהל
(-)2.0	100	143,658	100	153,410	ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח
(-)2.7		35,349		37,485	תשלום חובות פנים וחוזן (קרן)
(-)34.8		1,577		1,120	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
(-)2.4		180,584		192,015	ס"ה ברוטו
(-)4.6		8,818		9,161	מזה: הוצאה מותנית בהכנסה
(-)2.3		171,766		182,854	ס"ה נטו

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

**לרבות סעיפי התקציב "הוצאות חרום אזרחיות" ו"תקציב המינהל האזרחי".

לפי סעיף 3א(ג) לחוק יסודות התקציב, הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות. מתברר שהתמיכות שנותן משרד ממשלתי נזקפות בדרך כלל לכמה פריטי תקציב, לפי סוג הפעילות הנתמכת, אולם לא תמיד בשם הפריט התקציבי מוגדר ייעודו - תשלום תמיכה. יתר על כן, חוזן ממשלתי החינוך והדתות שמפרסמים במסגרת המבחנים גם את הפריט התקציבי שממנו תשולם התמיכה, רוב המשרדים האחרים אינם נוהגים כך.

בדוח שנתי 48 (עמ' יג) צוין שמן הראוי לכלול בנוהל התמיכות הוראה שתחייב את המשרדים לפרסם יחד עם המבחנים שנקבעו לכל סוג של פעילות את הפריט התקציבי שממנו תשולם

התמיכה, שמו והסכום שהוקצה בו. להוראה כזאת יש חשיבות גם נוכח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין איחוד תקנות התקציב שמהן משולמת תמיכה למטרה מסוימת (ראו להלן).

אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפרוואר 1999, כי בכוונתו להוסיף בתכ"ם הוראה בדבר פרסום מספר התקנה התקציבית שממנה תשולם התמיכה, במסגרת המבחנים שהמשרדים מפרסמים.

ריכוז הנתונים

העדר נתונים מלאים ואמינים: לפי הוראות התכ"ם, משרד התומך מתקציבו במוסדות יעביר לאגף החשכ"ל, עד 1 ביולי בכל שנה, דוח המפרט את שמות המוסדות שבהם תמך בשנה שהסתיימה; המספר המזהה של כל מוסד כפי שקבע רשם העמותות או מספר אחר (ראו להלן); הסכומים ששולמו להם ומהות התשלום. מהנתונים המפורטים שהעבירו חשבונות המשרדים (להלן - ריכוז הנתונים) עולה, כי בשנת 1997 נתנו משרדי הממשלה תמיכות בסכום כולל של כ- 3,213 מיליון ש"ח, לעומת כ- 2,526 מיליון ש"ח שניתנו בשנת 1996 (במחירים שוטפים). הסכום הכולל של התמיכות שניתנו ב- 1997 היה גדול בשיעור ריאלי של 16.7% לעומת אלה שניתנו ב- 1996. בטבלה 3 שלהלן, פירוט התמיכות שניתנו בשנים 1997-1996 כפי שרשמו בריכוז הנתונים.

טבלה 3

התמיכות שניתנו בשנים 1996-1997

היקף התמיכה** (במיליוני ש"ח)	מספר המוסדות הנתמכים*		במשרד
	1996	1997	
	1,238	1,692	משרד החינוך***
	926	1,137	משרד הדתות
	93	95	משרד העבודה והרווחה
	41	100	משרד ראש הממשלה
	93	56	משרד הבריאות
	69	61	משרד התעשייה והמסחר
	66	72	יתר המשרדים
	2,526	3,213	ס"ה

*הנתונים הם על פי מניין המספרים המזהים השונים של המוסדות; מספר הרשומות גדול הרבה יותר, שכן מאות מוסדות נכללו בריכוז הנתונים פעמיים ואף יותר (ראו להלן).
כאשר מוסד נתמך בידי יותר ממשרד אחד ונכלל ברישומים של שתי חשבונות ויותר, הוא נספר בנפרד בכל חשבות, ולכן מחושב יותר מפעם אחת בסכום הכולל.
**בטבלה לא כלולות תמיכות בתחבורה הציבורית בסכום של כ- 1 מיליארד ש"ח, שנכללו בריכוז הנתונים. בריכוז הנתונים נכללות גם תמיכות מכספי "עזבונו לטובת המדינה" (ראו דוח שנתי 47, עמ' 476), שסעיף 3א לחוק יסודות התקציב אינו חל עליהן.
***כולל האגף לחינוך התיישבותי והאגף לחינוך עצמאי, שיש להם חשבונות נפרדות.

יצוין שבדוח משרד האוצר על ביצוע התקציב לשנת 1997, נרשמה בסעיף ההוצאה של משרד הבריאות הוצאה בסכום כולל של כ- 68 מיליון ש"ח בשתי תכניות תקציב: תמיכות בבתי חולים ותמיכות בארגונים. סכום זה גדול ב- 12 מיליון ש"ח מסכום התמיכות שנכלל בריכוז הנתונים שמובא בטבלה 3. יתר על כן, בדוח ביצוע התקציב נרשמה הוצאה בסך 635 מיליון ש"ח בגין תמיכה בקופות חולים (שניתנה לפי מבחנים שפורסמו), אולם התמיכה לא נכללה בריכוז הנתונים.

אגף החשכ"ל הסביר בתשובתו, כי החל בשנת 1999 הורה לחשבות משרד הבריאות לרשום את תשלומי התמיכות בקופות החולים בקבוצה החשבונאית המתאימה; בדרך זו ייכללו תמיכות אלה בריכוז הנתונים.

מריכוז הנתונים עולה, שהיקף התמיכות שנתן משרד ראש הממשלה גדל בשנת 1997 בשיעור ריאלי של כ- 123%. הגידול הניכר נבע בעיקר מתמיכה בעמותה לאירועי שנת החמישים למדינה בסך 55 מיליון ש"ח.

בדוחות שנתיים קודמים, ולאחרונה בדוח שנתי 48, עמ' י, העיר משרד מבקר המדינה, כי בריכוז הנתונים נכללים בלא הבחנה תמיכות ששולמו למוסדות ציבור כהגדרתם בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב וכן תשלומים לתאגידים, לחברות, לאנשים פרטיים ולגופים אחרים, שאינם מתאימים להגדרות שנקבעו בסעיף 3א לחוק (כגון תמיכות בתחבורה הציבורית). לעומת זאת, לא כלולות בריכוז הנתונים תמיכות בהיקף גדול, שניתנו לפי מבחנים שפורסמו משרדי ממשלה, כמו תמיכות שנתן משרד הביטחון ותמיכות בקופות חולים.

עולה אפוא, שנתוני התמיכות לשנת 1997, שרוכזו באגף החשכ"ל ב- 1998, עדיין אינם מציגים תמונה מלאה ואמינה של התמיכות במוסדות ציבור.

אי-בהירות בהגדרות: עוד צוין בדוחות שנתיים קודמים, שלא נקבעה הגדרה ברורה שמבחינה בין תמיכות לבין תשלומים בגין רכישת שירותים וטובין, ולפיכך נכללים בריכוז נתוני התמיכות גם תשלומים בגין רכישות.

באוקטובר 1996 מינה החשכ"ל ועדה לבדיקת נושא התמיכות מתקציב המדינה (להלן - ועדת הבדיקה). בדוח שהגישה הוועדה בנובמבר 1997 צוין, כי יש אי-בהירות בעניין ההבחנה בין סוגי התמיכות ובעניין נוהלי העבודה של המשרדים בכל הקשור לתמיכות, וכי משרדים משלמים מפריט תקציב אחד הן תמיכות למוסדות ציבור, הן תמיכות אחרות, הן תשלומים בעד רכישת שירותים והן תשלומים למטרות אחרות. בדוח הובאו המלצות שנועדו לסייע בהבחנה בין תמיכה לבין רכישת שירותים.

בספטמבר 1998, כשנה לאחר שהגישה ועדת הבדיקה דוח מסכם, שלח החשכ"ל למנכ"לים ולחשבים של משרדי הממשלה חוזר ובו עיקרי דוח הוועדה והמלצותיה הנוגעים לשלושה נושאים:

- (א) מיון הגופים המקבלים תמיכה ממשרדי הממשלה לחמש קבוצות: "(1) מוסדות ציבור, כהגדרתם בסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב. (2) תאגידים שהוקמו בחוק, (סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב לא חל עליהם). (3) רשויות מקומיות, (סעיף 3א' לא חל עליהם בהתאם לחוות דעת משפטית). (4) מוסדות למטרות רווח (חברות בע"מ וכד'). (5) יחידים (מלגות, מענקי מחקרים), לרבות קיבוצים".

ועדת הבדיקה המליצה, לפרסם הוראת תכ"ם שמסדירה את נוהל התמיכות גם לגופים האחרים, שאינם מוסדות ציבור. החשכ"ל ציין בחוזר כי הוראת התכ"ם תפורסם בזמן הקרוב; עד דצמבר 1998 לא פורסמה הוראה כזאת.

(ב) פירוט הקווים המנחים שקבעה ועדת הבדיקה, לצורך הבחנה בין תשלומים שהמשרדים משלמים בגין רכישות בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, לבין תמיכות לגופים שונים.
(ג) המלצה לפתוח במערכת הבוחן קבוצות חשבונאיות נפרדות לכל סוג של גופים נתמכים, לקבוע פריט תקציב נפרד לתשלום תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, לעשות הפרדה מלאה בין פריטי התקציב המיועדים לרכישות לבין פריטי התקציב המיועדים לתמיכות, ובין סוגי התמיכות השונים לבין עצמם.

החשכ"ל ציין שגם נושאים אלה יעוגנו בהוראות התכ"ס בזמן הקרוב; אולם עד דצמבר 1998 לא פורסמו הוראות בנושא. החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה שנושא רישום סוגי התמיכה השונים בקבוצות חשבונאיות נפרדות עדיין נמצא בטיפול.

העדר עקביות במספרים המזוהים: בדוח שנתי 47 (עמ' יא ועמ' 476) צוין שלא היתה עקביות ואחידות ברישום המספרים המזוהים של המוסדות הנתמכים. כך, למשל, תמיכות למוסד מסוים נרשמו בכמה רשומות ובכל רשומה נרשם אותו שם ואותה כתובת אך מספר מזהה אחר. במאוס 1997 קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כמה החלטות, שקיבלו תוקף של החלטת ממשלה (ראו להלן), ובהן, שהמספר המזהה של עמותה הוא תנאי מוקדם לבקשת תמיכה ולקבלתה; עמותות שלא יקבלו מספר מזהה מרשם העמותות לא יוכלו לקבל תמיכה.

בספטמבר 1997 פרסם החשכ"ל הוראת תכ"ס (הוראת שעה), שלפיה על יושבי ראש של ועדות התמיכות ועל החשבים במשרדי הממשלה, לדאוג ליישומן של החלטות הממשלה. בהוראה צוין שבעניין גופים נתמכים שאינם עמותות (כמו הקדשים ואגודות עותומניות), יפרסם החשכ"ל הנחיות בדבר מספר מזהה אחיד. עד דצמבר 1998 לא פרסם החשכ"ל הנחיות בנושא זה.

בקובץ נתוני התמיכות לשנת 1997 נכללו 5,696 רשומות שנגעו לעמותות, למוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים), לאגודות שיתופיות, לחברות וליחידים. המספר המזהה של 4,371 רשומות (77%) היה מספר העמותה הרשום אצל רשם העמותות (לעומת 54% ב-1996). המספר המזהה של 503 רשומות (9%) היה המספר הרשום בתיקי הניכויים במס הכנסה (לעומת 21% ב-1996) וביתר הרשומות היו מספרים מזהים אחרים.

בריכוז הנתונים לשנת 1997 טרם יושמה אפוא במלואה החלטת הממשלה בדבר מספר מזהה אחיד, ולכן אי אפשר להפיק נתונים מלאים לצורך בקרה יעילה על תשלום התמיכות, בכלל זה כפל תמיכה (ראו להלן).

לדוגמה, בנתוני התמיכות של משרד הדתות נרשמו התמיכות לכל אחת מ-135 מועצות דתיות בשתי רשומות, בכל אחת מהן שם וכתובת זהים אך מספר מזהה שונה: מספר אחד היה מספר תיק הניכויים במס הכנסה, והמספר האחר הוא מספר העמותה. בגין כל מספר מזהה נרשם תשלום בסכום שונה.

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בעבר זוהו המועצות הדתיות במערכת הבוחן באמצעות מספר תיק הניכויים במס הכנסה, והחל מ-1997 מתבצע הזיהוי באמצעות מספר העמותה. בכוונתו להורות לחשב משרד הדתות לנכות ממערכת הבוחן את מספר תיק הניכויים של המועצות הדתיות.

סגן החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי באמצע שנת 1998 הפיק אגף החשכ"ל נתונים על מוסדות ציבור שנתמכים בידי שתי חשבונות ויותר. הנתונים הועברו לחשבונות המשרדים הנוגעים בדבר, והם נדרשו לעשות בדיקות הצלבה, ובעיקר אם לא שילמו פעמיים בעד אותה

פעילות, ואם שילמו לפי המבחנים. עד דצמבר 1998 רק משרד אחד (משרד הבריאות) דיווח לאגף על פעולות התיאום שעשה בנושא התמיכות.

סגן החשכ"ל ציין, כי בסוף 1998 ביקש מיחידת הביקורת הפנימית של אגף החשכ"ל לבדוק את פעולות המשרדים בנושא תיאום התמיכות, ולאחר שתסתיים הבדיקה ישקול אם יש צורך בהפעלת רואי חשבון חיצוניים שייבדקו את הנושא.

כפל תמיכה במוסדות ציבור²

ממדי התופעה: בהוראות נוהל התמיכות 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, שבכל שנה מקבלים מאות מוסדות תמיכות משני משרדים ויותר, בעיקר ממשרד הדתות, ממשרד החינוך וממשרד העבודה והרווחה. מבדיקת ריכוז נתוני התמיכות לשנת 1997 עולה, כי 606 מספרים מזהים של מוסדות ציבור היו רשומים פעמיים (לעומת 415 בשנת 1996 ו-287 בשנת 1995) ו-287 מספרים מזהים היו רשומים שלוש פעמים ויותר (לעומת 100 ב-1996 ו-87 בשנת 1995). רישומים אלה מעידים, בדרך כלל, שגופים קיבלו בו-זמנית תמיכות מכמה משרדי ממשלה. עשרות מוסדות אחרים נרשמו בריכוז הנתונים פעמיים ויותר, כל פעם במספר מזהה אחר. במקצתם, נובע הדבר מכך שהם פועלים בכמה תחומים, או שיש להם כמה סניפים. יצוין, כי 74% מהגופים הנתמכים שנכללו בריכוז הנתונים פעמיים ויותר, נתמכו בידי שלושת המשרדים האמורים, ורובם מוסדות חינוך תורניים. עוד יצוין שבנתונים שהעבירו שלוש החשבונות של משרד החינוך - חשבות המשרד, חשבות האגף לחינוך התיישבותי וחשבות האגף לחינוך עצמאי - נרשמו 38 גופים נתמכים פעמיים ויותר. כל אחד מהאגפים של המשרד תומך בגופים אלה לפי מבחנים שונים.

ממדי התופעה הזאת גדלים בהתמדה ובקצב מהיר ודבר זה דורש ממשרדי הממשלה לעשות פעולות מיוחדות לתיאום בעת מתן התמיכות ובמסגרת הפיקוח על השימוש שעושים המוסדות בכספי התמיכות.

התיאום בין המשרדים נועד בעיקר למנוע מתן תמיכה בשיעור גדול מהשיעור המרבי שנקבע במבחנים (אם אכן נקבע שיעור מרבי), או אף בסכום גדול יותר מהוצאותיו של המוסד הנתמך. בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה³ צוין, שהמשרדים התומכים אינם מיישמים בדרך כלל את הדרישה שנקבעה בנוהל התמיכות ולפיה עליהם לתאם ביניהם את מתן התמיכות למוסדות שהגישו בקשה לתמיכה ליותר ממשרד אחד.

מבחנים חופפים: הסיבה העיקרית למספר הרב של גופים המקבלים תמיכות משני משרדים ואף יותר, היא שרוב המשרדים כללו במבחנים למתן תמיכות פעילויות ונושאים שנכללו במבחנים שקבעו משרדים אחרים. דבר זה בולט בעיקר במשרדי החינוך והדתות. מתברר, שבתוספות ובתיקונים למבחנים שפרסמו משרדי ממשלה בשנים 1996-1998 נוספו עוד תחומים זהים שבהם תומכים שני משרדים ויותר.

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

2 בעניין זה, ראו להלן, בפרק "המחלקה למוסדות ציבור", עמ' 285. (3) ראו דוח שנתי 47, עמ' 376; דוח שנתי 46, עמ' 406; ודוח שנתי 44, עמ' קיח.

3 ראו דוח שנתי 47, עמ' 376; דוח שנתי 46, עמ' 406; ודוח שנתי 44, עמ' קיח.

משרדי ממשלה אחרים לאותו מוסד יועברו למשרד המרכז ויירשמו בתקציבו כהשתתפות שלהם במימון הפעולות. המלצה זו לא יושמה.

1. בעקבות פסק דין שנתן בית המשפט העליון⁴, הוציא היועץ המשפטי לממשלה בנובמבר 1998 הנחיה בעניין ביטול כפל תמיכה של המדינה במוסדות ציבור. בהנחיה נקבע כי "החל משנת התקציב 1999 (כולל שנת 1999 עצמה) לא תכלול הצעת חוק התקציב השנתי המוגשת לכנסת יותר מתקנה תקציבית אחת לנושא תמיכה אחד". היועץ ציין, כי איחוד התקנות לא בא לפגוע בתקציב התמיכות הכולל או בגופים הנתמכים, אלא להבטיח ככל האפשר שהתמיכות יינתנו לצרכים האמיתיים ויימנע כפל. היועץ המליץ "כי מרכיב מכריע בגיבוש ההחלטה באיזה משרד תבוצע התקנה המאוחדת יהא מידת הזיקה שיש לתחום הנתמך לפעילותו של משרד ממשלתי אחד יחסית למשנהו, קרי, דומיננטיות תרומתו של המשרד לתחום הנתמך".

היועץ המשפטי לממשלה גם קבע כי "במקרים בהם לשני משרדי ממשלה ישנה זיקה עניינית לנושא הנתמך, ניתן לחלק ביניהם באופן ברור את תחומי האחריות לחלוקת התמיכה, במסגרת מבחני התמיכה ... מקום שקיימת חפיפה עניינית חלקית של מבחני התמיכה ... נדרש שינוי מבחני התמיכה כדי לסלק חפיפה זו, ולשם הבטחת התמקדותו של כל משרד ומשרד בתחום התואם את פעילותו ומטרותיו". כמו כן קבע היועץ, כי יפורסמו הודעות בעיתונות על התליית מבחני התמיכה הצפויים להתבטל או להשתנות; על כל התהליך להסתיים עד תחילת מארס 1999, כדי שתימנע פגיעה במוסדות הנתמכים.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שאליה צורפה רשימה של תקנות תקציב שבהן נמצאה חפיפה, הועברה לראש הממשלה, לשרי הממשלה וליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה. משרד האוצר והמשנה ליועץ העבירו למשרדים במהלך דצמבר 1998 רשימות נוספות של תקנות תקציב חופפות שנכללו בהצעת התקציב לשנת 1999, לצורך קביעת תקנה מאוחדת בתקציב המשרד המתאים. באותו חודש הודיע הממונה על התקציבים למשרדים כי בשל אילוצי הזמן הועבר התקציב מהתקנות האמורות לסעיף הרזרבה, ולאחר שיסוכם בין המשרדים על התקנה שבה תתוקצב התמיכה, תוך מניעת כפל תמיכה, תיעשה העברה תקציבית מהרזרבה.

2. להצעת חוק התקציב לשנת הכספים 1999, התשנ"ט-1999, הוגשה, בין היתר, הסתייגות שבה הוצע תיקון עקיף לחוק יסודות התקציב, המוסיף לסעיף 3א סעיף קטן נוסף ובו ההוראות דלהלן:

"8(1)..."

(1) לא יקבל מוסד ציבור תמיכה מיותר ממשרד ממשלתי אחד, אלא אם כן נתקיימו לגביו שני אלה:

(א) סך כל סכום התמיכה לא יעלה על 90% מעלות הפעולות שעבורן מבקש מוסד הציבור את התמיכה;

(ב) הממונה על סעיף התקציב שבו נקבע הסכום הגבוה ביותר של התמיכה כאמור בפסקה (א) יאשר, לפני העברת יתרת סכום התמיכה, כי מוסד הציבור מקיים את הוראות הנוהל ואת כל יתר התנאים על פי סעיף זה; לעניין זה 'יתרת סכום התמיכה' - 20% מהסכום הכולל של התמיכה כאמור בפסקה (א).

(2) שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ובאישור הוועדה, הוראות לביצוע סעיף קטן זה."

שר המשפטים הסתייג מהתיקון דלעיל וטען כי:

”א. אין זה מקובל לכלול בחוק תקציב שנתי תיקונים עקיפים לחוקים אחרים, והוראות מהותיות שעניינן חורג מעדכון סכומים שונים שנקבעו בעבר.

ב. הנושא המוצע ... ראוי להיבחן במסגרת נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן, אשר נקבע מכח הוראת סעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב, ... במסגרת נוהל זה קבועות הוראות מקבילות למוצע בסעיף 8(1).

ג. תכליתו של סעיף 3א לחוק יסודות התקציב הינה שמירה על עיקרון השוויון בחלוקת תמיכת המדינה במוסדות ציבור. יישום הוראת סעיף 8(1) עלול בנסיבות שונות לפגוע בעיקרון השוויון הנזכר.”

ההסתייגות של שר המשפטים לא נתקבלה, וב- 5.2.99 אישרה הכנסת את התיקון העקיף האמור לחוק יסודות התקציב. מן הראוי לציין, כי נוכח ניסוח של החוק, לא ברור כיצד ייושם תיקון זה. ההוראות לביצוע טרם נקבעו, ובשלב זה פועל משרד האוצר בהתאם להנחיות האמורות של היועץ המשפטי לממשלה.

הפיקוח על המוסדות הנתמכים בעניין הפיקוח על המוסדות הנתמכים, החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה במאוס 1997, בין היתר, את ההחלטות האלה:

”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.”

בעקבות ההחלטות האמורות, פרסם החשב הכללי ביוני 1998 הוראת תכ”ם (הוראת שעה) בה נקבעו קווים מנחים לביקורת של רואי חשבון בגופים הנתמכים. בהוראות נקבע בין היתר, שמשרדי הממשלה התומכים יכינו תכנית רב-שנתית שבמהלכה ייסקרו הדוחות הכספיים של כל הגופים הנתמכים. כמו כן תיעשה בכל שנה ביקורת מעמיקה במדגם הגופים הנתמכים. להלן מובאים הצעדים שנקטו משרדי האוצר והדתות במסגרת הפיקוח על מתן תמיכות למוסדות המקיימים לימודים תורניים (להלן - ישיבות).

התמיכה בישיבות

משרד הדתות תומך מתקציבו בישיבות בתמיכה חודשית⁵. לפי המבחנים שפרסם משרד הדתות, סכום התמיכה נקבע לפי מכפלת מספר התלמידים הלומדים במוסד בתעריף לתלמיד שייקבע מזמן לזמן, לפי סוגי התלמידים. ההוצאה למטרה זו בשנת 1997 הסתכמה ב- 796 מיליון ש"ח (מלוא התקציב המעודכן), והגיעה ל- 55% מההוצאה של המשרד בתקציבו הרגיל. עד 1998 נרשמה ההרשאה להוצאה זו בשתי תקנות תקציב בלבד - תמיכה בישיבות עבור תלמידים מעל גיל 18, ועבור תלמידים עד גיל 18. בהצעת התקציב לשנת הכספים 1999 נכללו בתחום הפעולה "הלכה מחקר ולימוד תורני" עשר תכניות תקציב לתמיכה בישיבות מסוגים שונים (כוללים, ישיבות גבוהות, ישיבות קטנות, ישיבות הסדר ועוד); ההרשאה להוצאה בתחום פעולה זה היתה 1,026 מיליון ש"ח.

מתחילת שנות התשעים חל גידול ניכר במספר התלמידים בישיבות הנתמכות; לפי הצעת התקציב לשנת הכספים 1999, במאי 1998 היו כ- 188,000 תלמידים - גידול של כ- 45% לעומת מספרם ב- 1993.

עוד בדוח שנתי 44 (עמ' 353) קבעה מבקר המדינה כי "דרוש שהמשרד יברר את הסיבות לגידול הניכר בשיעור התלמידים". בדוח שנתי 45 המליצה מבקר המדינה "לשפר את תהליך הבדיקה והאימות של הפרטים שהמוסדות מציינים בבקשותיהם לתמיכה ואת מערכת הבקרה על המוסדות הנתמכים, ולהיעזר, בין היתר, בגופי בקרה מקצועיים". בדוח שנתי 48 (עמ' 247) צוין: "קשה לקבל את הסבר המשרד לגידול הלא-סביר במספר התלמידים הרשומים במצבת התלמידים ... על המשרד לגשת מיד לבדיקה מעמיקה ופרטנית של הנתונים ולתקן את מצבת התלמידים לפי תוצאות הבדיקה". עוד צוין באותו דוח, כי "המשרד שילם למוסדות תמיכה בהיקף של מאות מיליוני שקלים בשנה, בלא שנקט תחילה אמצעי בקרה נאותים כדי לבדוק שהתלמידים שבגינם שולמה התמיכה אכן לומדים במוסדות שקיבלו בגינם את התמיכה".

במהלך השנים 1997 ו- 1998 פעלו משרד האוצר ומשרד הדתות בשני מישורים להגברת הפיקוח על תשלומי התמיכות לישיבות, כמפורט להלן.

1. בתשובה למכתבו של חבר כנסת שהתייחס להערת מבקרת המדינה על קיום תשלומים כפולים לתלמידי ישיבות, כתב שר האוצר, יעקב נאמן, לחבר הכנסת, בנובמבר 1997, כי הבעיה תטופל בשני רבדים: (א) הפעלת ביקורת תפעולית בישיבות, שבמסגרתה יבדקו רואי החשבון של כל הישיבות הנתמכות בבדיקת פתע את נוכחות התלמידים וזיהויים באמצעות הצגת תעודות זיהוי; רואי החשבון ידווחו על הממצאים בדבר נוכחות התלמידים, במתכונת שקבעו משרדי האוצר והדתות (להלן - הדוחות הפנימיים); (ב) בהתאם לממצאים שהועלו בדוחות הפנימיים יעשו רואי חשבון חיצוניים בדיקת נוכחות במדגם של ישיבות, ותוצאותיה יושוו לתוצאות שהובאו בדוחות הפנימיים. השר הוסיף, שהרובד השני "נועד לשפר את הבקרה השוטפת על דיווחי המוסדות"; במסגרת זו גם תוקם במשרד הדתות מערכת ממוחשבת חדשה הכוללת תקשורת ישירה בין המשרד והישיבות, ותאפשר דיווח מיידי של הישיבות על שינויים במצבת התלמידים שבגינם משולמות התמיכות.

בדיון שהתקיים בלשכת החשכ"ל במאוס 1998 סוכם, כי בישיבות שיתגלו בהן אי-התאמות בין הממצאים בדוחות הפנימיים לבין רישומי התלמידים שבידי משרד הדתות, תיעשה ביקורת נוספת על ידי רואי החשבון החיצוניים. באותו מועד הודיע החשכ"ל לחשב משרד הדתות, שיש

5 בעניין זה, ראו דוח שנתי 44, עמ' קכ-קכא ועמ' 361-344; דוח שנתי 45, עמ' 261; דוח שנתי 47, עמ' יב; ודוח שנתי 48, עמ' 257-243.

הכרח שרואה חשבון חיצוני יעשה בדיקה בישיבות שלא הגישו דוחות באמצעות רואה החשבון שלהן, ויש לתבוע החזר תשלומים למדינה מישיבות ששולמו להן תשלומי יתר.

במזכר פנימי שהכין אגף החשכ"ל ביוני 1998 נאמר, שעד 30.4.98 הגיעו למשרד הדתות 1,649 דוחות ביקורת של רואי החשבון הפנימיים. 308 ישיבות שהיו רשומות במצבת הישיבות במשרד הדתות לא הגישו דוחות ביקורת, מהן 200 ישיבות שדיווחו על 0 תלמידים וממילא לא קיבלו תמיכה מהמשרד, ו-108 ישיבות (שבהן למדו כ-5,200 תלמידים) נמנו עם מקבלי התמיכות; משרד הדתות הפסיק את התמיכה ב-108 ישיבות אלה. עד יוני 1998 הגישו דוחות עוד 48 ישיבות.

מכלל הישיבות שהגישו דוחות, נמצאו ב-1,250 מהם הפרשים בין מצבת התלמידים הרשומים בישיבה לבין מספר הנוכחים שנרשמו בדוחות הפנימיים; ב-150 ישיבות (שבכל אחת מהן יותר מ-20 תלמידים) נמצאו הפרשים של יותר מ-10%.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בחודשים מארס-אוגוסט 1998 שילם משרד הדתות למוסדות בהתאם למצבת התלמידים שרשומה אצלו, או לפי נוכחות התלמידים שדווחה בביקורת - לפי המספר הנמוך שבהם.

ביוני 1998 הטיל משרד הדתות על ארבעה משרדי רואי חשבון לעשות ביקורת בכ-160 ישיבות: 100 ישיבות שלגביהן נמצא בדוחות הפנימיים שיעור היעדרות גדול מ-10%, ויתר הישיבות הן אלה שלא הגישו דוחות. בחודשים יוני-אוגוסט אותה שנה בדקו רואי החשבון החיצוניים כ-130 ישיבות; ה-30 הנתורות לא אותרו או היו סגורות. בבדיקות נתגלו הממצאים העיקריים הבאים:

(א) כ-26% מהתלמידים שנכללו ברשימות שסיפקו הישיבות, לא נכחו במועד הביקורת (כ-2,900 תלמידים מבין כ-11,200); (ב) כ-57% מהישיבות שנבדקו היה שיעור ההיעדרות גדול מ-30% (רובן כוללים וישיבות גבוהות), וב-12% מהישיבות היה שיעור ההיעדרות קטן מ-10%. המוסדות הסבירו שהסיבה לחלק מההיעדרויות היא עזיבת תלמידים בתקופה שבין מועדי הביקורת (הביקורת של רואה החשבון של הישיבה והביקורת של רואה החשבון החיצוני). (ג) שיעורי ההיעדרות שעליהם דיווחו רואי החשבון של הישיבות היו קטנים במידה ניכרת מאלו שנמצאו בביקורת של רואי החשבון החיצוניים.

לנוכח הממצאים האמורים, המליץ החשכ"ל לפני שר האוצר בספטמבר 1998, בין היתר, להחיל את הביקורת החיצונית על כל המוסדות הנתמכים מתקציב משרד הדתות; לקבל החלטות בעניין ההתחשבות עם ישיבות בגין היעדרות תלמידים; למסד ביקורת חיצונית, שתיעשה באופן מחזורי במוסדות הנתמכים בידי המשרד.

2. לקראת שנת הלימודים התשנ"ט, ביקש משרד הדתות מכל הישיבות שהוא תומך בהן למסור לו מצבה מעודכנת של תלמידים. נתוני התלמידים שנמסרו למשרד נבדקו ובעקבות זאת זומנו למשרד נציגי הישיבות על מנת שיחתמו על נתוני המצבה המעודכנת, לאחר התיקונים, ויגישו לו את מסמכי ההתאגדות, ומסמכים אחרים. לא כל נציגי המוסדות שזומנו באו במועד, ולאחר שהמוסדות לא אותרו על ידי המשרד, התמיכה בהם לא חודשה בשנת הלימודים התשנ"ט.

על פי נתוני משרד הדתות, בינואר 1999 הגיע מספר התלמידים בישיבות הנתמכות לכ-181,000. אגף החשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא בודק את הגורמים לירידה במספר התלמידים בישיבות בשנת 1998 (כאמור במאי אותה שנה מספרם הגיע ל-188,000) ואת המשמעות התקציבית של ירידה זו. האגף הוסיף כי למיטב ידיעתו, ירידה זו אינה תוצאה ישירה של ממצאי הביקורת של רואי החשבון, שכן הגריעה מכוח ביקורות אלו טרם

יושמה. במחצית השנייה של 1998 עיבד משרד הדתות את ממצאי הביקורת, תוך השוואה לנתוני העזיבות שדווחו למשרד במהלך תקופת הביקורת; עיבוד זה, שאמור להוות בסיס לגריעת מספר התלמידים, הסתיים בסוף 1998.

בדוח שנתי 44 (עמ' קכד) נאמר שההיקף הכספי הגדול של ההוצאה מתקציב המדינה למתן תמיכות למוסדות, והמספר הרב של המוסדות הנתמכים - ובכלל זה מוסדות הנתמכים בידי שני משרדים ויותר - דורשים מערך פיקוח מורכב וקפדני על פעילותם של המוסדות הנתמכים ועל השימוש בכספי התמיכות. ממצאי ביקורת חמורים שפורסמו בכל אחד מהדוחות השנתיים בשנים האחרונות, כמו גם ממצאי הביקורת שהובאו בדוחות הבדיקה של רואי החשבון שפעלו מטעם משרדי האוצר והדתות, מצביעים בין היתר על הקושי הרב לקיים מערכת פיקוח ובקרה נאותה. יישום הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין ביטול כפל תמיכה במוסדות ציבור יתקן עיוות שגורם לאי-שוויון בחלוקת התמיכה, וגם יקל את הנטל של פעולות הפיקוח שנדרשות ממשרדי הממשלה התומכים.

פרסום התמיכות

בעקבות המלצת מבקר המדינה (ראו 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 לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, וכן את סכום התמיכה שאושרה לכל מוסד.

באוגוסט 1995 פרסם החשכ"ל הוראות מעודכנות של נוהל התמיכות, ולפיהן מנכ"ל של משרד הנותן תמיכה יפרסם ב"רשומות" בסוף כל רבעון את רשימת המוסדות שאושרה להם תמיכה ואת הסכום שאושר לכל מוסד. בהוראת שעה שהפיץ החשכ"ל למשרדי הממשלה בינואר 1998 נקבע, שרשימת הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה שאושרו להם יפורסמו בידי ועדת התמיכות של המשרד, בחתימת המנכ"ל, אחת לשישה חודשים.

מבדיקת הפרסומים ב"רשומות" עולה, שעד ספטמבר 1998 פרסמו שבעה משרדים בלבד את רשימת המוסדות שקיבלו מהם תמיכה במהלך שנת 1997. לא פרסמו את הרשימה: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט, משרד החוץ, משרד התיירות, משרד הבריאות, משרד התעשייה והמסחר והמשרד לביטחון הפנים.

בהצעת התקציב של משרד הדתות לשנת 1999 פורסמה, לראשונה, רשימת המוסדות שקיבלו מהמשרד תמיכה ב- 1997 בסכום גדול מ- 50,000 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאגף התקציבים שבמשרד האוצר יפרסם רשימה כזאת בהצעת התקציב של כל אחד ממשרדי הממשלה התומך מתקציבו במוסדות בהיקף כספי גדול.

שיא כוח אדם והוצאות שכר

לשם מילוי משימותיהם, מעסיקים משרדי הממשלה עובדים בדרכים שונות. חלק הארי מן המועסקים הם עובדי מדינה קבועים, והשאר - עובדים זמניים או ארעיים; ההוצאה על העסקת

כל העובדים הללו נכללת בפריטי תקציב המכונים "שיא כוח אדם" ו"עבודה בלתי צמיתה"⁶. "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".

החלטות הממשלה ויישומן

1. כמעט בכל אחת מהשנים האחרונות (1994-1997) החליטה הממשלה לצמצם את כוח האדם במשרדי הממשלה ואת תקציבי השכר. במסגרת הדיון על הצעת תקציב המדינה לשנת 1997, החליטה הממשלה, ביולי 1996, על מהלך רב-שנתי שנועד לצמצם את כוח האדם במגזר הציבורי: (א) להפחית את שיא כוח האדם ואת מספר חודשי העבודה הארעית בשיעור של 2% לפחות בשנת 1997, וב- 1% נוסף בכל אחת מארבע השנים שאחריה. 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) להנחות את כל משרדי הממשלה לפעול להפחתת כוח האדם ב- 2% בגופים שעיקר הכנסתם מתקציב המדינה, ובהתאם לכך להפחית את התמיכה בהם.

בדצמבר 1996, עוד טרם שאישרה הכנסת את תקציב המדינה לשנת 1997, החליטה הממשלה, 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 ושר האוצר יהיו רשאים לאשר במקרים חריגים, לפי בקשת שר, להקטין את היקף ההפחתה האמורה בכוח אדם במשרדו ולהמירה בהפחתה אחרת בהוצאות המשרד.

2. בעקבות החלטות הממשלה נוהגת נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) להוציא למשרדי הממשלה נהלים מפורטים לביצוע הצמצומים הנדרשים לפי ההחלטות הממשלה, ומקיימת מעקב אחר ביצוען. אולם פעולות אלה נעשות רק ביחידות הממשלתיות שבתחום טיפולה של נש"מ שהן כ- 60% בלבד משיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב (ראו להלן).

בדיון בנושא "בקרה תקציבית" שהתקיים בנש"מ באפריל 1997, סוכם, שאגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אג"ת) ונש"מ יפעלו במשותף כדי לחייב את משרדי הממשלה להגיש תכניות קיצוצים בכוח האדם. ואמנם במהלך שנת 1997 העבירו אג"ת ונש"מ למשרדי הממשלה תכניות מפורטות לצמצום מספר משרות (לא כולל עובדי הוראה, אנשי מערכת הביטחון, ועוד) לפי החלטת הממשלה. נש"מ הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי במערכת הממוחשבת שלה הותקנה פקודה שחוסמת את האפשרות של קליטת נתונים על עובדים חדשים מכל סוג שהוא במשרדים החייבים לצמצם את תקן העובדים שלהם. אישורים חריגים לקבלת עובדים חדשים נותנת ועדה משותפת לאג"ת ולנש"מ, שרשאית לשחרר מחסימה משרדים שסיימו את הצמצומים בכוח אדם.

6 עבודה שלפי אופיה וטיבה מוגבלת בזמן, במסגרת תקציבית מיוחדת, ובדרך כלל עושים אותה עובדים שאינם משובצים במשרות תקניות. יש שלושה סוגים של עבודה בלתי צמיתה: (1) העסקה בשל לחץ עבודה חולף; (2) העסקה לביצוע משימה חולפת; (3) מילוי מקום.

3. מנתונים שהובאו בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1995-1999 עולה, כי למרות החלטות הממשלה גדל בכל אחת מאותן שנים (חוץ מ-1997) שיא כוח האדם שאושר למשרדי הממשלה בתקציב המקורי, כמפורט להלן.

1995	1996	1997	1998	1999	
68,862	69,732	68,696	*55,306	55,124	משרדי ממשלה*
732	485	493	500	500	מזה: ברזרבה הכללית**
734	715	725	15,794	16,514	מפעלים עסקיים***
69,596	70,447	69,421	*71,100	71,638	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 במספר 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 הממשלתי, והחל ב-1998 גם שיא כוח האדם של בתי החולים הממשלתיים.

לפי נתוני אג"ת, מספר המשרות שנקבעו למשרדי הממשלה ולמפעלים העסקיים בתקציב המעודכן הכולל לשנת 1997, היה זהה למספר שנקבע בתקציב המקורי. רוב השינויים במהלך השנה נבעו מהעברת 478 משרות מהרזרבה הכללית למשרדים וליחידות האלה: 200 משרות למשטרה, 153 משרות לבתי החולים הממשלתיים, 84 משרות למשרד האוצר, ו-41 משרות למשרד המשפטים.

בדוח שנתי 48 (עמ' יט) צוין, כי נוכח ההיקף הגדול של הקיצוץ בשיא כוח האדם ובהוצאות השכר שנקבע בתקציב ל-1997, ראוי שמשרד האוצר או גוף ממשלתי אחר שיופקד על כך ירכז נתונים וידווח לממשלה על ביצוע החלטותיה ועל תוצאות הבקרה התקציבית בתחום זה. לדיווח כולל כזה יש חשיבות. שכן, ההחלטה נוגעת לא רק למשרדי הממשלה אלא גם לרשויות מקומיות, למוסד לביטוח לאומי ולגופים שעיקר הכנסתם מתקציב המדינה. בגופים אלה וכן ביחידות הממשלתיים האמורות שאינן בתחום טיפולה של נש"מ מועסקים עשרות אלפי עובדים אך אין פיקוח ודיווח על ביצוע החלטות הממשלה בעניינם.

בדוח מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ותיקון ליקויים שפרסם האגף לביקורת המדינה שבמשרד ראש הממשלה בנובמבר 1998 צוין, כי בעקבות הביקורת ולצורך הגברת האכיפה בנושא השכר הוקמה במאוס 1997 ועדה משותפת לנציגי אג"ת, החשכ"ל, יחידת הממונה על השכר במשרד האוצר ונש"מ. הוועדה אמורה לקיים מעקב אחר ביצוע צמצומים בכוח אדם לפי החלטות הממשלה ומעקב בנושא ההרשאה להוצאה בתקציב.

הוועדה החלה לפעול בכמה תחומים, וביוני 1998 העבירה ליחידות השונות דוח ראשוני על בקרה תקציבית על רכיבי השכר בשנת 1997 ובחודשים הראשונים של שנת 1998. אולם הנתונים שהובאו בדוח לא היו מלאים (ראו להלן).

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 (בעיקר צבא קבע), אך ההוצאה על שכרם נכללת בסעיפי ההוצאה של משרד החינוך ושל משרד הביטחון.⁷

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), שהשר קובע לפי סיכומים בין משרדו לבין משרדי הממשלה. כמו כן נכללים בתקנות התקציב מספר השעות הנוספות, מספר שעות הכוננות ומספר שעות התורנות של עובדי המדינה השונים.

בפריטי התקציב של שיא כוח האדם ועבודה בלתי צמיתה, שבהם רשומים ההרשאה להוצאה ומספר המשרות, כלולים גם עובדים המועסקים לפי חוזים מיוחדים ובעיקר עובדים בתפקידים בכירים במשרדי הממשלה (מנכ"לים ובעלי תפקידים מקבילים להם, סמנכ"לים, ראשי אגפים ועובדים אחרים המועסקים לפי חוזי בכירים⁸); וכן עובדים המועסקים לפי חוזים מיוחדים במשכורת כוללת, כגון, עובדים בלשכות שרים, סגני שרים ומנכ"לים (עוזרים, דוברים ויועצים); עובדים במשרות שהוגדרו "חיוניות", בעלי הכשרה מקצועית מסוימת (כלכלנים, מהנדסים, ועובדי מחשבים); כלכלנים באג"ת; עובדים במשרד לאיכות הסביבה ובמשרד הפנים. התופעה של העסקת עובדים לפי חוזים מיוחדים בשירות המדינה הולכת ומתרחבת, בייחוד חוזים לעובדים בכירים, שבהם נקבעים תנאי העסקה, שכר והפרשות פנסיוניות שונים מאלה שנקבעו בהסכמי השכר לעובדי מדינה בדירוגים השונים.

לנוכח תנאי השכר והפרישה המשופרים, והגמישות הגדולה יחסית שיש למשרדי הממשלה בהעסקת עובדים לפי חוזים מיוחדים, מן הראוי להציג בנפרד בדברי ההסבר להצעת התקציב נתונים כספיים וכמותיים על מספר העובדים המועסקים בתנאים אלה ועל עלות העסקתם.

2. לפי התקציב המקורי לשנת 1997 היה שיא כוח האדם במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים 69,421 משרות (לא כולל המשרות שתוקצבו ברזרבה הכללית). לפי נתוני נש"מ על אותה שנה היה שיא כוח אדם בתקציב המקורי 41,873 (כ- 60% מהמשרות שנכללו בחוק התקציב).

7 ההרשאה להוצאה בסעיף משרד הביטחון כוללת גם את שכרם של החיילים בשירות החובה והקבע, אולם מספר המשרות שנקבע בטור שיא כוח אדם שבחוק התקציב לשנת 1997 - 2,022 - אינו כולל את החיילים.

8 ראו דוח שנתי 48, עמ' קיח.

להלן נתוני נש"מ על מצבת העובדים במשרדי ממשלה ובמפעלים העסקיים בשנים 1995-1997 בהשוואה לתקציב לאותן שנים (במשרות מלאות):

31.12.95		31.12.96		31.12.97		
מצבה	תקציב	מצבה	תקציב	מצבה	תקציב	
40,320	41,514	40,726	42,172	40,593	41,873	שיא כוח אדם
6,953	7,604	7,266	7,499	7,590	7,976	עבודה בלתי צמיתה*

*נתוני התקציב כוללים את מספר העובדים המועסקים בעבודה בלתי צמיתה, ביחידות עבודה שלמות לפי ממוצע חודשי. הנתונים על המצבה כוללים את מספר העובדים בסוף דצמבר.

זה שנים מעיר משרד מבקר המדינה בדוחותיו השנתיים, שיש הבדלים בין הנתונים המפורטים בחוק התקציב לנתונים המפורטים בדוחות נש"מ⁹. 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, ואף אחד מהם איננו מלא: (א) בחוק התקציב לא כלולים אנשי מערכת הביטחון ועובדי ההוראה; (ב) הנתונים בדוחות נש"מ אינם מפורטים לפי המיון בחוק התקציב ואינם כוללים עובדים רבים הכלולים בחוק התקציב; (ג) בקובצי הנתונים על המשכורות¹⁰ הנמצאים בחשבוניות של משרדי הממשלה כלולים כל העובדים בשירות המדינה מלבד אנשי מערכת הביטחון, אולם נדרשים עיבודים מיוחדים כדי להפיק מהם דוחות על מצבת העובדים לפי הפירוט בחוק התקציב.

לפי סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, על שר האוצר להגיש לכנסת תוך 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. ב-1998 החל משרד האוצר לעבד נתונים מקובץ המשכורות לצורך הפקת דוחות כמותיים על מספר העובדים בשיא כוח אדם, מספר חודשי העבודה הבלתי צמיתה, ועל מספר השעות הנוספות, מספר הכוננויות ועוד (ראו להלן).

הדיווח והבקרה התקציבית על הוצאות שכר

1. בדברי ההסבר להצעת התקציב מובאת בכל שנה טבלה המפרטת את ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנה שהסתיימה, לפי מיון כלכלי. בהצעת התקציב לשנת 1999 נכללו נתונים בדבר ההוצאה הכוללת על שכר בארץ בשנת 1997, כדלקמן: ההוצאה על שכר במערכת הביטחון היתה 11,216 מיליון ש"ח, לעומת 10,629 מיליון ש"ח בשנת 1996 - ירידה ריאלית של 3.2%. ביתר משרדי הממשלה ההוצאה מתקנות שכר ומתקנות אחרות שקוד המיון הכלכלי שלהן הוא שכר היתה 21,287 מיליון ש"ח, לעומת 18,948 מיליון ש"ח בשנת 1996 - עלייה ריאלית של 3.1%.

9 ראו לאחרונה דוח שנתי 48, עמ' יז.

10 בעניין פיקוח ובקרה על נתוני השכר של עובדי המדינה, ראו דוח שנתי 48, עמ' 30.

לפי 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.

2. בעיקרי התקציב שצורפו להצעת 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 במגזר הציבורי בשנים 1993-1997, בשיעור מצטבר של כ-18%. עוד צוין, כי "עלייה זו, מעבר להשפעתה בשוק העבודה, העלתה עד מאוד את הקשיחות בתקציב המדינה והכבידה על יכולתה של הממשלה לקבוע סדרי עדיפויות בתקציב".

בספטמבר 1998 נחתם הסכם שכר חדש בין המעסיקים הציבוריים לבין הסתדרות העובדים, לאחר שתוקפם של מרבית הסכמי השכר הישנים פג במהלך המחצית השנייה של שנת 1997. לפי ההסכם, עובדי המגזר הציבורי קיבלו תוספת שכר של 1.6% בגין כל אחד מחודשי שנת 1998, והיא שולמה כמענק חד-פעמי במשכורת ספטמבר 1998; בעניין שנת 1999 סוכם כי ינוהל משא ומתן.

זחילת השכר

נוסף על הגידול בשכר עובדי המדינה הנובע מיישום הסכמי שכר, יש "זחילת שכר" שנתית הנובעת בעיקר מקידום בדרגות, ומגידול במספר השעות הנוספות, בשכר עידוד, בפרמיות, בכוננויות ובתורניות, ובהחזר הוצאות רכב.

במסמך פנימי מיולי 1997, העריך הממונה על השכר כי בדרך כלל זחילת השכר השנתית הממוצעת נעה בין 3% ל-3.5%. במסמך של אג"ת מספטמבר 1998 צוין, כי בשנת 1997 היתה זחילת שכר בשיעור גבוה מאוד שהגיע לכ-4.5%. סגן החש"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בסוף שנת 1998, כי קשה למדוד את שיעור זחילת השכר על פני שנים, שכן השינויים באוכלוסיית העובדים (כגון פרישת עובדים ותיקים) משפיעים על גודל ההוצאה בגין רכיבי השכר השונים; יש למדוד את שיעור הזחילה על קבוצת עובדים קבועה. עקב חשיבות הנושא והיקפו הכספי הגדול, פעל משרד האוצר בשנת 1998 להגברת הפיקוח והבקרה על רכיבי השכר כמפורט להלן.

קידום בדרגות: ביולי 1996 כתב הממונה על השכר לנציב שירות המדינה (להלן - הנציב), כי רוב העובדים בשירות הציבורי מקודמים בדרגות, לפי המלצת הממונים עליהם, לאחר פרקי זמן קצרים מפרקי הזמן המזעריים (להלן - פז"מ) שנקבעו למעבר מדרגה לדרגה (בדרך כלל כעבור שנה במקום שנתיים וכעבור שנתיים במקום שלוש שנים לדרגת השיא בחקן). הקידום בדרגות, בייחוד לאחר שנוספו דרגות בסולמות השכר בשירות הציבורי, גרם לזחילת שכר מואצת בשירות הציבורי שהביאה לגידול ריאלי ניכר בעלויות השכר.

במסגרת הצעדים להאטת זחילת השכר, החליטה הממשלה ב-13.9.98 כלהלן: (א) שיעור קיצורי פז"מ לקידום עובדים בדרגה בשירות המדינה לא יעלה על 15% מכלל הקדומים בדרגה, כאשר הקיצור יינתן לעובדים המצוינים ביותר. (ב) הממונה על השכר יפעל ליישום מדיניות זו בגופים מתוקצבים ונתמכים, כמשמעותם בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב. (ג) אין בהחלטה זו כדי לפגוע בזכויות עובדים בעניין קיצור פז"מ הנובעות מהסכם קיבוצי.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ציין שר האוצר, שקביעת תקרה לשיעור קיצורי פז"מ נועדה לחזק את הכלי שבידי המעסיק לעידוד מצוינות של עובדים. השימוש בקיצור פז"מ בלא הגבלה

גורם לזחילת שכר מואצת בשירות הציבורי, ולעלייה ריאלית ניכרת של עלויות השכר. זאת ועוד, שיעורי האינפלציה הנמוכים דורשים צמצום הזחילה, כדי למנוע המשך העלייה הריאלית של השכר בשירות הציבורי שפוגע בשוק העבודה ובכלל המשק.

החזקת רכב: במסמך של אג"ת ממאוס 1998 צוין, שההוצאות על החזקת רכב לעובדי המדינה הפך למרכיב מרכזי בזחילת השכר במגזר הציבורי. מספר המשרות בשירות המדינה שצמודה אליהן תוספת החזקת רכב גדל מ- 14,317 משרות בשנת 1993 ל- 18,420 משרות בשנת- 1997 - זחילה ממוצעת של יותר מ- 7% בשנה. במסמך צוין, כי בשנים האחרונות לא היתה לאג"ת או לחשכ"ל בקרה יעילה על עמידתם של משרדי הממשלה בתקן המאושר של החזקת הרכב. גם במשרדים שבהם נקבע תקן מאושר והיתה חריגה ממנו, נקטו אג"ת והחשכ"ל סנקציה שלפיה החריגה כוסתה על ידי העברת תקציב מפריטים המיועדים לקניות. סנקציה זו גררה מצד אחד זחילת שכר ומצד אחר לחץ של המשרדים להגדלת תקציבי הקניות כדי לבצע משימות חיוניות.

במאי 1998 החליט אג"ת להגביר את האכיפה והפיקוח ולנקוט, בין היתר, בצעדים אלו:

(א) תקני החזקת הרכב של כל משרד טעונים אישור של אג"ת. אין לאשר תקן רכב ברמה גבוהה מהמקובל למשרה כלשהי; תהיה זיקה בין תקן הרכב לבין היקף הניידות שהמשרה דורשת.

(ב) החשכ"ל ינחה את חשבי המשרדים, שלא להזין למערכת השכר נתונים על תקני רכב שלא אושרו בידי אג"ת לפי הנוהל שנקבע.

(ג) התקן המאושר לא יחרוג מהתקציב בתקנה המתאימה.

(ד) הוספת תקני רכב אגב הגדלת מסגרת התקציב בנסיבות חריגות בלבד ובאישור הממונה על התקציבים וסגנו.

בדיון שהתקיים באוגוסט 1998, ציין הנציב, כי לעתים החזר הוצאות רכב ותשלום בעד שעות נוספות ניתנים שלא על סמך ההוצאות והעבודה בפועל אלא אוטומטית עקב נהג. בעניין זה ראוי לציין, כי עוד בדוח שנתי 34 (עמ' 7) כתב מבקר המדינה כי "במערכת שכר תקינה אין מקום לכך, שהסדר של החזר הוצאות כביכול ישמש תחליף למתן שכר ראוי, כולל וגלוי, ויביא לידי יצירת עיוותים והפליית בין בעלי תפקידים ודרגות דומים".

בקרה תקציבית: נוכח השיעור הגבוה של זחילת השכר במשרדי הממשלה בשנים האחרונות, פעל משרד האוצר בשנתיים האחרונות להגברת הבקרה התקציבית בנושא זה, כמפורט להלן.

1. בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה (ראו לאחרונה דוח שנתי 48, עמ' כ) צוין, כי בדוח משרד האוצר על ביצוע התקציב (להלן - דוח האוצר) נרשמת ההוצאה על שכרם של העובדים במשרדי הממשלה בפריטי תקציב רבים, בסעיפים השונים של התקציב הרגיל, אולם המשרדים לא הקפידו לחייב את פריטי התקציב המתאימים לפי סוג ההוצאה. במשרד האוצר לא היה ריכוז נתונים מלא ואמין על הוצאות השכר לפי הרכיבים השונים.

במהלך שנת 1998 הופעלה באגף החשכ"ל מערכת ממוחשבת חדשה לבקרה ולפיקוח על ביצוע תקציב השכר במשרדי הממשלה, שכוללת נתונים לפי יחידות שכר פרטניות בכל משרד. רישום הוצאות השכר על רכיביו השונים - שיא כוח אדם, החזר הוצאות רכב, שעות נוספות, כוננויות ותורניות, שכר עידוד ופרמיה - נעשה אוטומטית לפי המיונים הכלכליים שנקבעו בתקציב. עם זאת, במועד סיום הביקורת - דצמבר 1998 - לא היתה במערכת הממוחשבת הפרדה בין

הנתונים על עובדים הנכללים במסגרת שיא כוח אדם לבין אלה שנכללו במסגרת עבודה בלתי צמיתה.

בדצמבר 1998 הכין אגף החשכ"ל דוח המפרט את ההוצאה הכספית ואת מספר השעות נוספות, סכומי שכר העידוד, ומספר הכוננויות והתורניות במשרדי הממשלה בחודשים ינואר-נובמבר 1998. מהדוח עולה, ששיעור ביצוע תקציב השעות הנוספות היה 99.8% מהתקציב המאושר ל-11 חודשים, שיעור ביצוע תקציב כוננויות ותורניות - 95.3% מהתקציב (לא כולל מערכת הבריאות), ושיעור ביצוע תקציב שכר עידוד - 83.6% מהתקציב. כמו כן הוצגו בדוח נתונים של ביצוע התקציב לשנת 1997 לפי אותם רכיבים, אולם נתונים אלה אינם מלאים.

2. החל מהתקציב לשנת 1999 ייקבע פריט תקציבי נפרד לכל רכיב של תוספת שכר ולא יתאפשר חיוב של הוצאה שאינה שייכת לפריט התקציבי. בהנחות שקבע אג"ת להכנת תקציב 1999 צוין, שיש לשים דגש בתקצוב כמויות בפריטי השכר במקביל לסכומים הכספיים וכן להדגיש את דברי הסבר.

העסקת עובדים קבלניים

בשנים האחרונות נעזרים משרדי הממשלה יותר ויותר, לשם ביצוע תפקידים מינהליים ומקצועיים, גם במי שאינם עובדי מדינה, בעיקר בעובדים המועסקים באמצעות חברות לאספקת שירותי כוח אדם (להלן - עובדים קבלניים). ההוצאות על העסקת העובדים הקבלניים נזקפות למספר רב מאוד של פריטי תקציב; בדרך כלל בפריטים 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, וכי אין הגבלה על מספר העובדים הקבלניים שמותר להעסיק; ההגבלה התקציבית היחידה בכל הקשור לעובדים אלה היא סכום ההרשאה בתקציב.

מבקר המדינה העירה בעניין זה (לאחרונה בדוח שנתי 48), כי מן הראוי לקבוע שהתשלומים בעד העסקת עובדים קבלניים יוצאו אך ורק מפריטי תקציב שנועדו למטרה זו, וכי זיהויים 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 צורכי המשרד.

במארכ 1997 החליטה הממשלה, בין היתר, להטיל על הסמנכ"לים למינהל במשרדי הממשלה לדווח מידי שישה חודשים לנש"מ ולאג"ת על מספר העובדים הקבלניים, ולפרט את ההוצאה הכספית ואת נסיבות העסקתם. נתונים אלה יראו אור בדוח השנתי של הנש"מ¹¹.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנעשו במהלך השנים 1997-1998 ליישום החלטת הממשלה, ולתיקון הליקויים שהועלו בדוחות השנתיים האחרונים.

11 בדצמבר 1998 עדיין לא פורסם הדוח השנתי של נש"מ ל-1997.

1. במארס 1997 מינו הנציב ומנכ"ל משרד האוצר ועדת היגוי בין-משרדית בראשותו של ממלא מקום הנציב "לקביעת הנחיות מסגרת, גיבוש שיטת בקרה מרכזית, ועבודת מטה בנושא הפעלת מועסקים שאינם עובדי מדינה". מדובר בעובדים קבלניים; בעובדים המועסקים באמצעות אגודות ידידים ועמותות (במערכת הבריאות ובגופים אחרים) וכן ביועצים ובנותני שירותים.

על הוועדה הוטל לגבש אמות מידה ברורות להיקף העסקתם של עובדים ארעיים ומועסקים שאינם עובדי מדינה, כדי שהדוח המסכם של הוועדה ישמש בסיס לקביעת מדיניות מרכזית בנושא זה. הוועדה גם אחראית למעקב ולדיווח תקופתי לוועדת השרים (לענייני ביקורת המדינה) וליחידות מטה של הממשלה.

מטעם ועדת ההיגוי פועלים צוותי משנה שעוסקים במגוון נושאים: צוות לריכוז עבודת המטה והדיווח הממוחשב; צוות משותף לנש"מ ולאגף החשכ"ל לבחינת האפשרות להכנת מכרז ממשלתי לחברות כוח אדם. צוות משפטי לבחינת הסוגיות המשפטיות הכרוכות בהעסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם.

2. בספטמבר 1997 מינה ממלא מקום הנציב ועדה משפטית, בראשות סגן היועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה, שתבחן בין היתר את יישום חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

בספטמבר 1998 הגישה הוועדה המשפטית דוח ביניים, בו המליצה שהחשכ"ל יעשה מכרז מרכזי לצורך התקשרויות עם חברות כוח אדם, להעסקת העובדים מהסוג המפורט בדוח (בעיקר עובדים בתפקידים טכניים). בדוח צוין, שהוועדה פנתה למשרדי הממשלה לקבל מידע אודות צורות ההעסקה של עובדים בשירות המדינה שלא לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. עד מועד סיום הביקורת קיבלה הוועדה חומר חלקי בלבד ולא מספק וטרם סיימה את עבודתה.

3. בנש"מ הוכנה תכנית מחשב מיוחדת לקליטת נתונים על עובדים במשרדי הממשלה המועסקים באמצעות חברות כוח אדם. בינואר 1998 פרסמה נש"מ נוהל שלב א' ובו הנחיות לדיווח ממוחשב של משרדי הממשלה ויחידות הסמך על עובדי חברות כוח אדם (שלב ניסיוני). בתחילת אותה שנה הופעל הנוהל בשישה משרדי ממשלה והם החלו בדיווח ממוחשב.

במאי 1998 פרסמה נש"מ נוהל דיווח ממוחשב שלב ב' שגובש לאחר הפקת לקחים מדיווחי ששת המשרדים. נוהל זה הופעל בעשרה משרדים נוספים. יתר המשרדים אמורים לדווח בשלב ג' החל מנובמבר 1998.

במסמך פנימי של לשכת היועץ המשפטי של נש"מ ממאי 1998 צוין, כי "באותם מקרים בהם ניאוח הסמכ"לים הבכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדים השונים וכן מנהלי התחומים והממונים על משאבי אנוש במשרדים השונים להעביר ממצאיהם, מדובר היה לעתים בהעברת מידע חלקי ולקוי, אשר לא איפשר ללמוד דבר וחצי דבר ביחס לטיב ההעסקה ומאפייניה האמיתיים השונים".

משרד מבקר המדינה ביקש מנש"מ בנובמבר 1998 נתונים מרוכזים על מספר העובדים הקבלניים המועסקים במשרדי הממשלה. מנתוני נש"מ ל-31.12.97 עולה ש-24 משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות (ובהם הטלוויזיה החינוכית ובית חולים ממשלתי אחד) דיווחו על מספר כולל של 1,393 עובדים קבלניים. יצוין שמשרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה אינם נמנים עם המשרדים שדיווחו לנש"מ. עם זאת, נראה שהנתונים בדוחות חלקיים ואינם משקפים את המצב לאשורו.

מתחילת שנת 1997 נש"מ מבקשת ממשרדי הממשלה לדווח לה על מספרם של העובדים הקבלניים ועל ההוצאה על העסקתם, אולם עד מועד סיום הביקורת (דצמבר 1998) רק חלק מהמשרדים דיווחו כנדרש, ולפיכך לנש"מ אין עדיין נתונים מרוכזים על היקף העסקתם של עובדים אלה ועל ההוצאה הכספית עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא ומאחר שנש"מ מטפלת בנושא תקופה ארוכה, מן הראוי היה להפעיל את הוראות הדיווח על כלל המשרדים ולנקוט צעדים נגד משרדים שאינם מדווחים כנדרש.

4. במערכת הבוחן¹² יש נתונים כספיים על תשלומי משרדי הממשלה (לא כולל משרד הבינוי והשיכון, משרד הביטחון ומשרת ישראל) לנותני שירותים חיצוניים המועסקים בהם. עם נותני השירותים למשרדים נמנים: חברות לגיוס ולאספקת שירותי כוח אדם, שירותי מחשב וענ"א (לרבות עיבוד נתונים, ייעוץ, הפעלת מחשבים ותחזוקתם) ושירותים מקצועיים אחרים. לפי נתונים אלה, ההוצאה הכוללת של משרדי הממשלה האמורים על נותני השירותים בשנת 1997 היתה כ- 2.1 מיליארד ש"ח, ובחודשים ינואר-נובמבר 1998 כ- 1.8 מיליארד ש"ח. מסכום זה שילמו משרדי הממשלה בעד אספקת שירותי כוח אדם כ- 153 מיליון ש"ח ב- 1997 וכ- 191 מיליון ש"ח ב- 1998.

5. בעקבות דוחות מבקר המדינה, שהצביעו על התופעה של העסקת יועצים במעמד קבלני בלשכות שרים, סגני שרים ומנכ"לים, שלח סגן החשב"ל בנובמבר 1998 חוזר לחשבים של משרדי הממשלה, ובו ציין שלפי הוראות התקשי"ר אין להעסיק יועצים במעמד קבלני בלשכות שרים, סגני שרים ומנכ"לים. לפיכך, יש למנוע ביצוע התקשרויות עם יועצים כנ"ל, שלפי המבחנים המשפטיים המקובלים של יחסי עובד ומעביד אי אפשר להגדירם "קבלנים". בחוזר צוין, שהעסקה קבלנית זו אינה חוקית משום שהיא מאפשרת העסקת עובדים בתפקידים רגישים ובכירים כגון יועצי תקשורת, שיש להם גישה לחומר מסווג, כאשר עובדים אלה אינם כפופים לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, וגם לא להגבלות חוקיות אחרות המוטלות על עובד מדינה מכוח החוק. עוד צוין בחוזר, כי "מאחר שיועצים אלה עוסקים מטבע הדברים גם בעיסוקים אחרים, נוצרת לעתים קרובות גם בעיה של ניגודי עניינים".

בחוזר צוין, כי במסגרת הפעולות להידוק הבקרה והפיקוח על העסקת עובדים קבלניים בשירות המדינה, יופעלו החל משנת 1999 תקנות תקציביות ייעודיות להעסקת עובדים קבלניים במיזם כלכלי נפרד. החשבים במשרדי הממשלה התבקשו לזקוף את ההוצאות לרכישת שירותי כוח אדם אך ורק לחובת התקנה המיוחדת שנועדה לכך.

*

התופעה של העסקת עובדים קבלניים בשירות המדינה הולכת ומתרחבת; בו בזמן מחליטה הממשלה מדי שנה על הפחתה בשיא כוח אדם. מבקר המדינה העירה בכל אחד מהדוחות השנתיים האחרונים, כי למשרד האוצר ולנש"מ אין נתונים על היקף העסקת עובדים קבלניים ואין הגבלה על מספר המועסקים בדרך זו. יתכן, אפוא,

שההיקף הכולל של העסקת עובדים במשרדי הממשלה גדל בשיעורים משמעותיים, ולא הושגה המטרה של הקטנת מספר המשרות בשירות המדינה והפחתת ההוצאה על שכר. עוד עולה, כי אין פיקוח של ממש על תנאי העסקתם של העובדים הקבלניים, וטרם נפתרו הבעיות המשפטיות הנובעות מאופי העסקתם ומתחומי פעולתם של עובדים אלה, שלעתים משפיעות על סוגיית קיום יחסי עובד-מעביד.

בשנת 1997 החלו נש"מ ומשרד האוצר בפעולות משותפות להגדרת צורות ההעסקה השונות, לריכוז נתונים, ולקביעת הוראות פיקוח ובקרה; אולם עד סוף 1998 לא הופעלה בנושא זה מערכת דיווח מסודרת בכל משרדי הממשלה וביחידות הממשלתיות.

תשלום חובות

1. ההוצאה על פירעון חובות הפנים והחוץ של המדינה - קרן, ריבית והפרשי הצמדה למדד ולשער המטבע - הסתכמה בשנת 1997, לפי דוח האוצר, ב- 60,830 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 (לרבות הפרשי ההצמדה עליהן) בעד מקדמות (הלוואות) שנטלה הממשלה מבנק ישראל בעבר למימון חלק מהגירעון בתקציב. תשלומים אלה מתוקצבים בנפרד בחלק ג' של התקציב, והם הסתכמו בשנת 1997 ב- 1,120 מיליון ש"ח. בטבלה 4 שבעמוד הבא, פירוט של ההוצאה על תשלום חובות פנים וחץ ועל תשלום חובות לבנק ישראל.

2. בתכנית "מענקים לתכניות חיסכון וקופות גמל" שולמו בשנה הנסקרת כ- 189 מיליון ש"ח. שם התכנית אינו משקף, זה שנים, את מהות ההוצאה, שכמעט כולה העברה חשבונאית לעתודה האקטוארית לקרנות פנסיה¹³. בתכנית זו כלולים גם תשלומים, בסכום זעיר יחסית, לחוסכים במסגרת תכניות חיסכון ישנות.

משרד מבקר המדינה העיר בכמה דוחות שנתיים (החל בדוח שנתי 36, עמ' לא), כי מן הראוי היה להפריד בין התשלומים לעתודה האקטוארית לבין התשלומים לתכניות החיסכון, ולתקצבן בתכניות נפרדות ששמן יעיד על מהותן. בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית, שינה משרד האוצר את שם התכנית הנדונה בתקציב לשנת 1998 (וכן בהצעת התקציב לשנת 1999) ל"מענקים לקרנות הפנסיה".

טבלה 4

תשלומי הקרן והריבית לפי סוג המלוות בשנים 1996 ו-1997
(במיליוני ש"ח)

ס"ה בשנת 1996	ס"ה בשנת 1997	הריבית	הקרן*
תשלומים על חשבון מלוות פנים			
מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה :			
28,027	30,061	10,833	19,228
181	2	22	30
28,208	30,113	10,855	19,258
6,995	7,196	1,662	5,534
1,576	2,987	608	2,379
185	189	189	-
6,006	6,932	3,161	3,771
768	699	260	439
43,738	48,116	16,735	31,381
ס"ה מלוות פנים			
תשלומים על חשבון מלוות חוץ			
1,926	1,862	792	1,070
3,979	4,077	1,899	2,178
4,281	457	1,638	2,819
1,081	717	717	-
747	481	44	37
12,014	11,594	5,490	6,104
55,752	59,710	22,225	37,485
ס"ה מלוות חוץ			
ס"ה למעט תשלומים לבנק ישראל			
תשלומים לבנק ישראל על חשבון			
1,577	1,120	726	394
57,329	60,830	22,951	37,879
ס"ה			

*כולל הפרשי הצמדה למדד או לשער המטבע.

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

*** פירעון קרן וריבית בעד מקדמות ארוכות מועד, ופירעון הקרן של מקדמות ארעיות אינו נזקף לתקציב, משום שלפי חוק בנק ישראל, התשי"ד - 1954, הממשלה היתה חייבת לפרוע אותן עד תום שנת הכספים שבה הן ניתנו. חובה זו בוטלה בתיקון לחוק מאפריל 1995 (ראו דוח שנתי 46, עמ' מב).

3. בטבלה 5 שלהלן, התכניות בסעיף תשלום ריבית שבהן חרגה ההוצאה מההרשאה בשיעור של יותר מ- 10%, לפי הרשום בדוח האוצר.

טבלה 5

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

שיעור החריגה מהתקציב (באחוזים)	סכום החריגה	ההוצאה למעשה	התקציב המתוקן	סעיף ריבית ועמלות מלוות פנים:
33	9	36	27	תשלומי ריבית ועמלות מלוות חוץ:
19	17	717	600	מלוות באמצעות ערבויות
74	127	297	170	תשלומי ריבית ועמלות סעיף תשלום חובות
91	209	439	230	מלוות הפקדות ושונות

משרד מבקר המדינה העיר בעבר בכמה דוחות שנתיים, כי עדכון התקציב אינו פעולה רישומית טכנית גרידא. דוח האוצר 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), העיר משרד מבקר המדינה על ליקויים אלה בתהליך התקצוב של התכניות והתקנות הנוגעות לתשלום חובות, וקבע כי מן הראוי לשפר את תהליך התקצוב של ההרשאה להוצאה בסעיפים אלה.

4. עוד בדוח שנתי 45 (עמ' לב) נאמר, שלדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לבחון את האפשרות ליצור תכניות מיוחדות לתקצוב תשלומי הקרן והריבית בגין שטרי החוב שמפיץ מפעל מלווה העצמאות והפיתוח (להלן - מפעל הבונדס) בנפרד מהתכניות בגין איגרות החוב (ה"בונדס") שמפיץ מפעל הבונדס, ומהתכניות בגין המלוות מבנקים, בשל ההבדלים בין החובות מהסוגים הללו ובשל ההיקף הניכר של יתרת שטרי החוב ושל ההוצאה על פירעון קרן וריבית בגינם בכל שנה. משרד האוצר לא יישם המלצה זו.

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 ההלוואות שנתנה הממשלה מאותה שנה ואילך הוצמדו למדד. תשלומי הממשלה בעד הסדרי ביטוח ההצמדה אמורים להימשך אחרי שנת 2000. ההוצאה בסעיף זה ב- 1997 היתה כ- 189 מיליון ש"ח, לעומת כ- 297 ב- 1996.

ההכנסה והתקבולים בחשבון ההון

לפי דוח האוצר, בשנת 1997 היו התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממלוות וחשבון הון) בסך 180,343 מיליון ש"ח, לעומת 167,981 מיליון ש"ח בשנת 1996. בתקבולים במטבע ישראלי היתה עלייה ריאלית של 3.7%, ואילו במלוות ובמענקים מחו"ל היתה ירידה ריאלית של 34.5% (בהתחשב בשינוי של 8.2% בשער החליפין הממוצע של הדולר בין שתי שנות הכספים). ראו טבלה 6 להלן.

טבלה 6

ההכנסה בשנת 1997 : התחזית וההכנסה למעשה בהשוואה להכנסה בשנת 1996
(במיליוני ש"ח)

התחזית בחוק התקציב המקורי*	ההכנסה למעשה בשנת 1997	ההכנסה למעשה בשנת 1996	השינוי הנומינלי (באחוזים)	אומדן השינוי הריאלי** (באחוזים)
תקבולים שוטפים				
מסים ותשלומי חובה	114,205	109,269	14	5
ריבית, רווחים, תמלוגים	6,021	7,091	22	12
דיבידנדים ושונות	120,226	116,360	14	5
ס"ה				
תקבולים ממלוות וחשבון הון	22,245	15,928	(-)29	(-)35
מלוות ומענקים מחו"ל	28,700	28,643	(-)16	(-)23
אמיסיות והפקדות באוצר	10,453	14,835	151	131
גביות קרן והכנסות אחרות	6,872	5,785	8	(-)1
מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	68,270	65,191	(-)4	(-)12
ס"ה				
ס"ה למעט תקבולים מבנק ישראל	188,496	181,551	7	(-)2
תקבולים מבנק ישראל				
מקדמות	1,458	-	-	-
ריבית ורווחים	-	(-)1,208	(-)16	(-)23
ס"ה תקבולים	189,954	180,343	7	(-)2

* בשנת 1997 היתה התחזית בחוק התקציב המקורי תחזית סופית ולא נעשו בה תיקונים.

** האומדן נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד (ממוצע בשנת 1997 לעומת ממוצע בשנת 1996 עלייה של 9%) מן השינוי נומינלי, חוץ מסעיף מלוות ומענקים מחו"ל, שבו השינוי בשער החליפין הממוצע של הדולר נוכח מהשינוי הנומינלי.

בתקבולים ממלוות וחשבון הון היתה בשנת 1997 ירידה ריאלית של 12% בהשוואה לשנת 1996. התקבולים בתקציב המדינה כוללים תקבולים שוטפים, תקבולים למימון חזר חובות ולמימון הגירעון.

בשנת 1997 היו התקבולים 94.9% מתחזית ההכנסות. ההפרש בין התקבולים באותה שנה (180,343 מיליון ש"ח) לבין תחזית ההכנסות (189,954 מיליון ש"ח) היה בסך 9,610 מיליון ש"ח. ההכנסות ממסים ומתשלומי חובה היו נמוכות מהאומדן בסך 4,936 מיליון ש"ח (ההכנסות ממס הכנסה וממס רכוש היו נמוכות מן האומדן ב- 1,749 מיליון ש"ח, וההכנסות ממסי הוצאות היו נמוכות ב- 3,187 מיליון ש"ח). לפי הדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה לשנת 1997 (להלן - דוח המינהל), חלק מהפער בין אומדן ההכנסות בתקציב לבין ההכנסות בפועל נובע מהאטה גדולה מהצפוי בשיעור הצמיחה (באותה שנה נרשמה עלייה של 2.2% בלבד בתמ"ג הריאלי), ומהרכבה של הצמיחה, שהיה מוטה לשימושים המאופיינים בשיעורי מס נמוכים יחסית. הגידול ביצוא תרם לצמיחת המשק באותה שנה, אולם לא הורגש בתקבולי המסים, כי המסים על היצוא נמוכים מאוד יחסית לשיעורי מס אחרים. המסים על יבוא מוצרי צריכה בכלל ומוצרים בני קיימא בפרט, גבוהים יחסית, ובאותה שנה נרשמה ירידה ריאלית ניכרת ביבוא מוצרים עתידי מס, כמו כלי רכב או מוצרים בני קיימא אחרים. תרמו לכך גם התמתנות האינפלציה והירידה בהיקף עסקאות נדל"ן. ההכנסות היו נמוכות מהאומדן גם בסעיפים האלה: תקבולים ממע"מ - ב- 1,725 מיליון ש"ח; מע"מ על מלכ"רים ומוסדות - ב- 1,172 מיליון ש"ח; מס קנייה - ב- 1,101 מיליון ש"ח; מלוות מהמוסד לביטוח הלאומי - ב- 1,087 מיליון ש"ח; ומהלוואות אחרות (בסעיף מלוות ומענקים מחו"ל) - ב- 7,523 מיליון ש"ח. לעומת זאת, ההכנסות ממכירת חברות ובנקים היו גבוהות ב- 4,467 מיליון ש"ח מן האומדן, ורווחי בנק ישראל שמומשו היו גבוהים ב- 1,749 מיליון ש"ח מן האומדן.

תקבולים שוטפים

מסים ותשלומי חובה

בשנת 1997 הסתכמו ההכנסות ממסים ב- 109,269 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 4.6% בהשוואה לשנת 1996. על אף עלייה זו נגבו בשנת 1997 מסים בסכום קטן מהאומדן שנקבע לאותה שנה. אלה הרכיבים העיקריים בהכנסות הללו: מס הכנסה - 51,336 מיליון ש"ח (47%); מע"מ - 31,650 מיליון ש"ח (29%); מס קנייה - 7,889 מיליון ש"ח (7%); מע"מ על מלכ"רים (מס שכר) - 3,218 מיליון ש"ח (3%); מסי דלק ובלו - 5,807 מיליון ש"ח (5%); רוב היתרה בסך 9,369 מיליון ש"ח (כ- 9% מההכנסות ממסים) מקורה מהמסים האלה: אגרות ורישיונות, לרבות לכלי רכב - 2,733 מיליון ש"ח; מס רכישה - 1,406 מיליון ש"ח; מס שבח - 940 מיליון ש"ח; מכס והיטל על יבוא - 1,160 מיליון ש"ח; מס מעסיקים - 1,402 מיליון ש"ח; מס רכוש - 979 מיליון ש"ח; ומס בולים - 749 מיליון ש"ח.

שינויי חקיקה שנכנסו לתוקף בשנת 1997 (אי-עדכון מדרגות מס הכנסה על יחידים, העלאת שיעורי הניכוי במקור, העלאת בלו על דלק ומס טבק וכן העלאות מס קנייה על מזגנים לרכב) וכן שינויי חקיקה שהופעלו בשנים 1995-1996, אך השפיעו במלואם רק בשנת 1997 (למשל הפחתת מס מקביל על מעסיקים בשנת 1995 שהעלתה את ההכנסה החייבת במס והגדילה את תשלומי מס הכנסה בשנת 1997), הביאו בשנת 1997 - לפי דוח המינהל - להגדלת התקבולים ממסים בהיקף כולל של 2.35 מיליארד ש"ח נטו, כדלקמן: 1.37 מיליארד ש"ח במס הכנסה ומס רכוש ו- 0.98 מיליארד ש"ח במסי הוצאה ואגרות.

ניתוח הסכומים שנגבו בשנת 1997 העלה את המסקנות האלה:

גביית מס הכנסה הסתכמה ב- 51,336 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 15% לעומת שנת 1996; גביית המס הושפעה מירידה בהחזרי המס שהיתה בשיעור ריאלי של כ- 20% לעומת שנת 1996. ירידה זו תרמה יותר ממיליארד ש"ח לגבייה נטו. כמו כן כדי לצמצם את הגירעון התקציבי ניתנה בינואר 1997 הוראת שעה שבה נקבע שמדרגות מס הכנסה וערך נקודות הזיכוי (שנקבעו באוגוסט 1996) לא יעודכנו ב- 1997, אלא בינואר 1998. אי-עדכון זה הגדיל את גביית המס ב- 1.2 מיליארד ש"ח. רובו של סכום זה נגבה בשנת 1997 וכ- 310 מיליון ש"ח נתקבל בשנת 1998. גביית המס בשנה הנסקרת הושפעה מהעלאת הניכוי במקור על הכנסות ממשרה שנייה ומשכר סופרים ל- 50%. השינוי הגדיל את הגבייה בשנת 1997 אך חלק מהתוספת תוחזר בשנת 1998 לאלה שאינם מגיעים למדרגת המס העליונה.

חלק מן ההכנסות ממסים על נדל"ן (מס שבח ומס רכישה) מושפעות מרמת הפעילות בתחום הנדל"ן. הסיבות העיקריות להאטה בהיקף הפעילות בענף הבנייה, שהחלה עוד בשנת 1996, היו הירידה במספר העולים שבאו לארץ, רמת פעילות כלכלית נמוכה, שהשפיעה על ההכנסה הפנויה של האוכלוסייה, והתשואות החלופיות להשקעה בנדל"ן.

הירידה בהכנסות ממסי נדל"ן נובעת הן מהירידה בהיקף העסקאות והן מירידת מחירים בשוק הנדל"ן; השינויים בתחום הנדל"ן משפיעים על ההכנסות ממס רכוש פחות מאשר על ההכנסות ממס שבח ומס רכישה, כי המס מוטל על מלאי קרקעות ולא על עסקאות. בשנת 1997 הסתכמה גביית מס שבח ב- 940 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 18% לעומת שנת 1996; גביית מס רכישה הסתכמה ב- 1,406 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 4% לעומת השנה הקודמת; וגביית מס רכוש הסתכמה ב- 978 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 9% לעומת שנת 1996. מדרגות מס רכישה מתעדכנות פעם בשלושה חודשים לפי שיעור עליית המדד של מחירי הדיור במשק.

לפי הרשום בדין וחשבון הכספי ל- 31.12.97, התקבולים בסעיף מע"מ על מלכ"רים היו בשנת 1997 כ- 3.2 מיליארד ש"ח (האומדן בתקציב היה 4.4 מיליארד ש"ח). מע"מ על מלכ"רים 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 1.4 מיליארד ש"ח. 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 31,650 מיליון ש"ח, לעומת 28,447 מיליון ש"ח בשנת 1996 - עלייה ריאלית של 2.1%. ההכנסות מגביית אגרות רישוי על כלי רכב בשנת 1997 הסתכמו ב- 1,290 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 9%. עד שנת 1996 נקבעו מדרגות אגרת רישוי כלי הרכב לפי נפח המנוע. 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 ורישיונות היו בשנת 1997 בסך 1,443 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 17% לעומת שנת 1996. כ- 649 מיליון ש"ח מהכנסות אלה היו מאגרות לבתי משפט; כ- 380 מיליון ש"ח מאגרות ורישיונות של משרד התחבורה; כ- 104 מיליון ש"ח מאגרות משרד המשפטים (בהן אגרות של רואי חשבון, משרדי חקירות פרטיים ושמאי מקרקעין); כ- 105 מיליון ש"ח מאגרות משרד הפנים; כ- 120 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 המדר. השינויים נקבעים לפי חוק יסודות התקציב לאחר אישור ועדה מועדות הכנסת, ולאחר אישור שר האוצר.

ההכנסות ממס בולים הסתכמו ב- 749 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 8% בהשוואה לשנת 1996. מס זה מוטל על ביול הסכמים ומסמכים, ושיעורו 2%-0.4% מהסכום הנקוב בהסכם או במסמך.

בשנת 1997 נגבו מס ובלו על כל מוצרי הדלק בסכום של 4,959 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 9% בהשוואה לשנת 1996. עלייה חדה זו נובעת מהעלאת הבלו בדצמבר 1996 בשיעור של 12%. בכמות הנצרכת של בנזין נרשמה יציבות, הנובעת מהאטה בפעילות הכלכלית. כ- 95% מסכומי המס שנגבו היו על בנזין, כ- 4.5% על סולר וכ- 0.5% על נפט. שיעורו של הבלו מהמחיר לצרכן מגיע ל- 56% במוצרי הבנזין השונים, 8.5% בסולר, 5.7% בנפט וכ- 2% בגז, בפחם ובמזוט. שיעורי מס אלו מבטאים את העקרונות שלפיהם נקבע מס בשיעור שונה ליעדים שונים: שיעור גבוה של בלו מוטל על בנזין לתחבורה ושיעור נמוך מוטל על גז, סולר, נפט, פחם ומזוט לתעשייה.

ההכנסות ממס על סיגריות בסך 848 מיליון ש"ח נרשמו בסעיף הכנסות מבלו על טבק וזו עלייה ריאלית של 5.5% בהשוואה לשנת 1996. המס על סיגריות מוטל כיום בשיטה משולבת של מס קצוב בתוספת מס יחסי, הן על סיגריות מייצור מקומי והן על סיגריות מיובאות. בינואר 1998 היה המס היחסי 55% ממחיר הסיגריות בלא מע"מ, והמס הקצוב - 0.946 ש"ח לחפיסה (המס הקצוב מתעדכן אחת לחצי שנה בהתאם לעליית המדר). רכיב המס הקצוב, כפי שמוסבר בדוח המינהל, משקף את אומדן ההשפעות החיצוניות של נזקי העישון (נזק בריאותי למעשן ולסביבתו); נזק זה אינו תלוי במחיר הסיגריות ולכן מצדיק מס קצוב, ברמה אחידה, הן לתוצרת הארץ והן ליבוא.

הסך של 848 מיליון ש"ח מבטא, לפי דוח המינהל, את המס שנגבה על סיגריות שיוצרו בארץ. לפי אותו דוח, על סיגריות מיבוא נגבה סך נוסף של 1.06 מיליארד ש"ח, והוא נכלל במס קנייה (יבוא).

ההכנסה ממס קנייה בשנת 1997 הסתכמה ב- 14,789 מיליון ש"ח (מס קנייה על יבוא - כ- 91%, ומס קנייה על מוצרים מקומיים - כ- 9%), לעומת 7,672 מיליון ש"ח בשנת 1996 - ירידה ריאלית של 6%. עיקר ההכנסות ממס קנייה הן ממסים על כלי רכב ועל מוצרים בני קיימא. הסיבה העיקרית לירידה היתה קיטון של 5.8% במספר כלי הרכב שיובאו ארצה ושגרם לירידה ריאלית של 11.9% בהכנסות ממס קנייה על כלי רכב מנועי וחלקי חילוף. כמו כן חלה ירידה ריאלית של 15.4% בהכנסות ממס קניה על מוצרים ברי קיימא.

ריבית, רווחים, תמלוגים ושונות

ההכנסה בסעיף זה, הכוללת ריבית, רווחים, תמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים, היתה בשנה הנסקרת 7,091 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 11.5% לעומת שנת 1996. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 6,021 מיליון ש"ח, דהיינו 1,070 מיליון ש"ח פחות מהתקבולים למעשה.

התקבולים מגביית ריבית בשנת 1997 היו בסך 2,493 מיליון ש"ח; בסכום זה כלולה גביית ריבית בסך 696.7 מיליון ש"ח והפרשי הצמדה על הריבית בסך 336.9 מיליון ש"ח מהלוואות למטרות שיכון, גביית ריבית בסך 680.9 מיליון ש"ח והפרשי הצמדה על הריבית בסך 522.6 מיליון ש"ח.

מהלוואות אחרות; עוד כלול בסכום זה סך של 231 מיליון ש"ח - ריבית במטבע חוץ. הסכומים הנגבים על ההלוואות הם ללא הפחתת העמלה לבנקים בעד גבייתן. ההוצאות על עמלות לבנקים על הגבייה (בעיקר בעד ניהול תיקי משכנתאות לזכאי משרד הבינוי והשיכון) בשנת 1997 היו 292.5 מיליון ש"ח, והן רשומות כהוצאה בתקציב משרד הבינוי והשיכון.

בסכום הריבית נכללו בין השאר הסכומים האלה:

(א) סך של 182 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 לפי הסכם משנת 1984. הקרן של איגרת החוב צמודה למדד ונושאת ריבית צמודה בשיעור שנתי של 7.3%, המשולמת אחת לשלושה חודשים.

(ב) 13 מיליון ש"ח ריבית על שטרי הון שבידי המדינה: 8.5 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ וכ- 4 מיליון ש"ח מבנק החקלאות לישראל בע"מ.

(ג) 231 מיליון ש"ח ריבית במטבע חוץ. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 390 מיליון ש"ח, דהיינו כ- 160 מיליון ש"ח יותר מהתקבולים למעשה; סכום הריבית במטבע חוץ כולל העברות ריבית בסך 162 מיליון ש"ח מנציגות משרד האוצר בניו יורק; וריבית בסך 131 מיליון ש"ח מאיגרות חוב (להלן - אג"ח) של ממשלת ארה"ב, המשמשות ביטחון למלוות שגייסה הממשלה בשוק ההון האמריקני (ראו דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' סא).

להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים ותקבולים שונים.

1. תקבולים מדיבידנד: בשנת 1997 הסתכמו תקבולים אלה ב- 922 מיליון ש"ח, לעומת 535 מיליון ש"ח בשנת 1996 - עלייה ריאלית של כ- 58%. עיקר סכומי הדיבידנד התקבלו מהחברות האלה: 141 מיליון ש"ח מחברת בזק; 130 מיליון ש"ח מחברת החשמל לישראל בע"מ; 87 מיליון ש"ח מחברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ; 57 מיליון ש"ח מחברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - חברת כי"ל); 16 מיליון ש"ח מבתי הזיקוק לנפט בע"מ; 8 מיליון ש"ח מאפרידר, חברה לשיכון ולפיתוח אשקלון בע"מ; 5 מיליון ש"ח מערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ; 12 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ; כמו כן קיבלה המדינה דיבידנד בסך 448 מיליון ש"ח בגין מניותיה בבנקים שבהסדר, לעומת 148 מיליון ש"ח בשנת 1996: 162 מיליון ש"ח מבנק לאומי לישראל בע"מ; 150 מיליון ש"ח מבנק הפועלים בע"מ; 69 מיליון ש"ח מבנק המזרחי המאוחד בע"מ; 58 מיליון ש"ח מבנק דיסקונט לישראל בע"מ; ו- 8 מיליון ש"ח מבנק איגוד לישראל בע"מ. בסעיף זה כלול גם דיבידנד מבנק החקלאות לישראל בע"מ בסך 3.3 מיליון ש"ח ומהחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ בסך 4.1 מיליון ש"ח.

2. תמלוגים מחברות ממשלתיות ומרשויות סטטוטוריות: בשנת 1997 הסתכמו התקבולים הללו ב- 504 מיליון ש"ח: 295 מיליון ש"ח מחברת בזק; 160 מיליון ש"ח מרשות הנמלים והרכבות; 47 מיליון ש"ח מרשות הדואר; ו- 2.3 מיליון ש"ח מהחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ.

במכתב מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד התקשורת (על דעת השרים) מיום 26.2.96 נקבע ששיעור התמלוגים מהכנסות חברת בזק יורד מ- 8% ל- 5%, החל ב- 1.4.97, במסגרת הצעדים לשמירה על האיתנות הפיננסית של החברה.

ב- 1.1.97 נכנס לתוקפו חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, ובו תוקן חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, ונקבע בין היתר

שהחל בשנת 1997 תשלם הרשות תמלוגים למדינה בשיעור של 11% מהכנסותיה למעט הכנסות הנובעות מהפעלת הרכבת.

בתיקון לחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, שנכנס לתוקפו ביום 1.1.93, נקבע שהחל בשנת 1993 תשלם רשות הדואר למדינה תשלום שנתי בשיעור של 4.5% מהכנסותיה משירותים שנתנה, שהתשלום בעדם נקבע בתקנות שהותקנו לפי סעיף 37(א) ו-37(ג) לחוק האמור ולפי סעיף 20 לחוק בנק הדואר, התשי"א-1951; התשלום השנתי ייקבע בהתאם לרישומן של ההכנסות בספרי הרשות בשנה שקדמה לאותה שנה. הסכום שהעבירה הרשות למשרד האוצר בשנת 1997 היה כ- 47 מיליון ש"ח, 4.5% מההכנסות החייבות בתשלום השנתי.

3. הכנסות בגין אוצרות טבע: בסעיף זה נקוב סך של 46 מיליון ש"ח, מרביתו מחברת מפעלי ים המלח בע"מ, ששילמה בשנת 1997 סך של 44.3 מיליון ש"ח תמלוגים לשנת 1996.

4. תקבולים שונים: ההכנסות בסעיף זה בשנה הנסקרת היו בסך 3,124 מיליון ש"ח, לעומת 2,235 מיליון ש"ח בשנת 1996. בסעיף זה נרשמו הכנסות מרווחי בנק ישראל שמומשו (ראו להלן, בפרק "הגירעון בתקציב", עמ' מא), דמי שימוש בנכסי הממשלה והכנסות שונות, והוא כולל גם הכנסות והחזרים משנים קודמות.

(א) לפי המלצת משרד מבקר המדינה נפתח בסעיפי התקבולים השונים שבתקציב סעיף הכנסות חדש - "רווחי בנק ישראל שמומשו". התקבולים בסעיף זה בשנת 1997 נאמדו ב- 640 מיליון ש"ח, לעומת תקבולים בסך 2,389 מיליון ש"ח באותה שנה ולעומת 1,443 מיליון ש"ח בשנת 1996.

(ב) מאז 1991 מחויב התקציב של כל אחד ממשרדי הממשלה בדמי שכירות על הבניינים שהם רכוש הממשלה, שמעמיד לרשותם מינהל נכסי הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר. לפי המלצת מבקר המדינה קבע אג"ת בהצעת התקציב לשנת 1995 סעיף הכנסות חדש ושמו "דמי שימוש בנכסים ממשלתיים". ההכנסה בסעיף זה בשנת 1997 היתה 134 מיליון ש"ח.

(ג) (1) במאזן של רשות הדואר ליום 31.12.97 בסעיף "התחייבות צמיתה" רשום חוב בסך כ- 616 מיליון ש"ח. חוב צמית זה נוצר בשנת 1987 לפי 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 1997 התקבלו מרשות הדואר כ- 45 מיליון ש"ח עקב ההסכם האמור. (2) הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו העבירה תמלוגים בסך כ- 33 מיליון ש"ח, מהם כ- 17 מיליון ש"ח היו בעד שנת 1996. חברות הטלפון הסלולרי העבירו למשרד האוצר תמלוגים בסך 120 מיליון ש"ח. סכום זה וכן הסכום שהתקבל מהרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו נרשמו בסעיף תקבולים שונים ולא בסעיף תמלוגים. בשנים האחרונות התפתח מאוד השימוש במשאב "תדרים" וצפוי שהשימוש בו ילך ויתרחב. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאג"ת ישקול לשנות את המיון הקיים בסעיפי ההכנסות כדי שיהיה אפשר לרשום הכנסות כגון אלו בסעיפי התמלוגים. (3) כ- 133 מיליון ש"ח הכנסות שהתקבלו מהפרשי שער מט"ח.

(ד) ההכנסות המיועדות מעל האומדן הסתכמו ב- 171 מיליון ש"ח, מהן כ- 78 מיליון ש"ח הכנסות עודפות ממשרד הבינוי והשיכון ממכירת דירות שהיו בבעלות המדינה; ממשרד הבריאות כ- 15 מיליון ש"ח; ממשרד המשפטים כ- 28 מיליון ש"ח; מהנהלת בתי המשפט כ- 12 מיליון ש"ח; מהמינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון - כ- 6 מיליון ש"ח; וממשרד התעשייה והמסחר - כ- 16 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 1997 התקבל סיוע ביטחוני בסך 1.8 מיליארד דולר וסיוע אזרחי בסך 1.2 מיליארד דולר. החל משנת 1998 הוקטן הסיוע האזרחי ב- 120 מיליון דולר במסגרת תכנית רב-שנתית לביטול הסיוע בעשר שנים. במהלך אותן השנים יוגדל הסיוע הצבאי ב- 60 מיליון דולר לשנה, כך שבסיומן הסכום השנתי של הסיוע הביטחוני יהיה גדול ב- 600 מיליון דולר בשנה מהסכום שהיה עד שנת 1998. נוסף על כך בשנת 1997 הוקטן הסיוע האזרחי ב- 50 מיליון דולר, שהועברו למימון הסיוע לממשלת ירדן.

בסעיף מלוות ומענקים מחו"ל כלולים גם התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) ושטרות חוב בסך 3,449 מיליון ש"ח (כ- 985 מיליון דולר). מסכום זה נוכו הוצאות הפצה בסך 174 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת נמכרו איגרות בונדס הנושאות ריבית של 4% ואג"ח בלא ספח ריבית (zero coupon bonds) הנושאות ריבית של 8.25%-6%, בסכום כולל של כ- 73 מיליון דולר. כמו כן נמכרו איגרות בונדס מסוג אי-די-איי (Economic Development Issue), שהוחל בהפצתן בשנת 1992, בסך כ- 703 מיליון דולר; כל איגרת חוב נושאת ריבית בשיעור קבוע, ובשנת 1997 היה שיעורה בין 6% ל-8.4%. 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 מפעל הבונדס; בשנת 1997 גויסו במסגרת זו כ- 112 מיליון דולר: כ- 60 מיליון דולר באמצעות שטרי חוב בריבית שבין פריים פחות 1.25% לבין פריים פחות 1.75%; וכ- 51 מיליון דולר באמצעות שטרי חוב בריבית ליבור בתוספת של 0.4%. כ- 72 מיליון דולר איגרות בריבית ניידת (I.V.R.I.)-(F.R.I.) מהן כ- 21 מיליון דולר בריבית על בסיס פריים פחות 1.5% עם גבול עליון של 8%, וכ- 51 מיליון דולר בריבית של 5% בתוספת חצי מההפרש 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 1,267 מיליון ש"ח, שהתקבלו מבנקים וממוסדות כספיים בחו"ל, לעומת כ- 6,347 מיליון ש"ח בשנת 1996. בתחזית התקציב צוין שיהיה צורך לגייס בסעיף זה 8,790 מיליון ש"ח, אולם הממשלה גייסה בשנה הנסקרת כ- 7,523 מיליון ש"ח פחות בעקבות מכירת מניות של חברות ממשלתיות ושל הבנקים שבהסדר בסך 8,467 מיליון ש"ח.

לפי 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, שישמש לסיוע בקליטת עולים.

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

ממשלת ישראל גייסה, במסגרת הסכם הערבויות, 2 מיליארד דולר בשנת 1993; 2.4 מיליארד דולר בשנת 1994; כ- 0.5 מיליארד דולר בשנת 1995, וכ- 1.75 מיליארד דולר בשנת 1996. בשנת

1997 גייסה הממשלה סך של 1.25 מיליארד דולר, חלק בינואר כשהריבית השנתית היתה 7.05% וחלק בספטמבר כשהריבית היתה 6.86%. בינואר 1998 גויס סכום של 1.4 מיליארד דולר כשהריבית היתה 6.06%. מנתוני משרד האוצר עולה, כי בסוף שנת 1998 הגיע סכום הערבויות שגויס לכ- 9.3 מיליארד דולר מזה סך 1.8 מיליארד דולר שימש למימון השקעות במגזר הפרטי, כ- 4.2 מיליארד דולר למימון תקציב המדינה והיתרה לגיבוי יתרות המט"ח בבנק ישראל.

בשנת 1997 לא הועברו כספי ערבויות למימון הגירעון בתקציב. להכנסות המדינה הועבר סך של כ- 206 מיליון ש"ח (61 מיליון דולר) מכספי הערבויות לכיסוי ההוצאות שהיו קשורות בגיוס כספי הערבויות בשנה זו.

ביולי 1997 בוצעה הנפקה ראשונה בשוק ה'סמוראי' ביפן וגויסו 20 מיליארד יפניים (כ- 170 מיליון דולר של ארה"ב), לעשר שנים בריבית של 3%. עלות הגיוס הסתכמה ב- 0.5% מעל זו של האג"ח של ממשלת יפן בעת הגיוס. מטרת גיוס הון זה היתה לחשוף את מדינת ישראל לשווקים הבין-לאומיים השונים ביניהם לשוק היפני. בספטמבר 1997 גייס החשכ"ל מלווה מבנק אירופי להשקעות בסך כ- 122 מיליון ש"ח ל-20 שנה. בדצמבר 1997 גייס החשכ"ל כ- 1.5 מיליארדי יפניים מפנימי מבנק אירופי להשקעות, שהיו שווים אז כ- 42 מיליון ש"ח, בריבית קבועה של 1.81% לתקופה של עשר שנים.

עד לשנת 1995 נתנה ממשלת גרמניה למדינת ישראל מלוות בתנאים נוחים לשם מימון השקעות פיתוח, כגון ביוב, כבישים וכיתות בית ספר. משנת 1996 החליטה ממשלת גרמניה על הפסקה הדרגתית של מתן מלוות כאלה. בשנת 1996 התקבלו 90 מיליון מרקם גרמניים ובינואר 1998 התקבלו 50 מיליון מרקם גרמניים. סכום זה הוא אחרון במלווה זה ולהבא תיעד ממשלת גרמניה סכומים לפרויקטים אזוריים משותפים במזרח התיכון.

אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות ומהפקדות באוצר בשנת 1997 הסתכמו ב- 28,643 מיליון ש"ח, לעומת 34,006 מיליון ש"ח בשנת 1996 - ירידה ריאלי של 23%. התקבולים בסעיף זה מקורם בהפצת אג"ח של המדינה (בלא תנאי הצמדה או בהצמדה למדד או לדולר). המדינה גייסה בשנת 1997 כ- 27.5 מיליארד ש"ח ממכירת אג"ח ממשלתיות (17.2 מיליארד ש"ח אג"ח סחירות - מהן 7.2 מיליארד ש"ח במלוות לא צמודים - ו- 10.3 מיליארד ש"ח אג"ח מיועדות) וכ- 0.3 מיליון ש"ח מתכנית חיסכון ("מתמיד"), להפקדה חודשית בלבד הצמודה למדד.

בסעיף "הלוואות אחרות" נרשם ביולי 1997 סך של כ- 234 מיליון ש"ח שהם למעשה לא גיוס חדש, אלא פעולה חשבונאית. בשנת 1995-1996 גייס החשכ"ל הלוואות במטבעות שונים מקונסורציום של 43 בנקים. עקב קשיים לנהל את ההלוואות הנ"ל במטבעות השונים, החליט אגף החשכ"ל לנהל את יתרת ההלוואות הללו (כ- 234 מיליון ש"ח) בחשבון חדש במרקם גרמניים.

בהפקדות באוצר כלול סכום של כ- 17 מיליון ש"ח (בשנת 1996 היה הסכום 26 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 1997 היתה בסך 326 מיליון ש"ח.

בשנת 1997 הפקיד אחד הבנקים הגדולים באוצר סכום של 376 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות גמל מבטיחות תשואה שהבנק מנהל. לפי 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. לפי 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 המשוערכת לסוף שנת 1997 היתה בסך 3,824 מיליון ש"ח.

לפי הסכמים שנחתמו בין משרד האוצר ובין רשות הנמלים והרכבות בשנים 1975-1983, חלק גדול מהכספים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות לפנסיה ולפיצויים מוחזקים בפיקדונות במשרד האוצר. בשנת 1997 לא הפקידה הרשות אצל החשכ"ל כספים לפנסיה ולפיצויים, אולם סכום של כ- 258 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 31.12.97 היתה כ- 2,769 מיליון ש"ח. הפיקדונות המופקדים אצלו צמודים למדד ונושאים ריבית שנתית בשיעור של 5.9%-3.5%.

גביות קרן והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו התקבולים בסעיף "גביות קרן והכנסות אחרות" בסך כ- 14,835 מיליון ש"ח - עלייה של 8,931 מיליון ש"ח (עלייה ריאלית של 131%) בהשוואה לשנת 1996. עיקר התקבולים, 8,467 מיליון ש"ח, באו ממכירת חברות ממשלתיות; 2,453 מיליון ש"ח היו מגביית קרן; 2,813 מיליון ש"ח - מהפרשי הצמדה; 975 מיליון ש"ח - מעודף ההכנסות על ההוצאות של מינהל מקרקעי ישראל (מרבית הכנסות המינהל הן מהחכרת קרקע לבנייה); ו- 101 מיליון ש"ח - מגביית קרן וריבית מממשלת ארה"ב בגין מלוות (FMS) שגייסה ממשלת ישראל באמצעות אג"ח שהונפקו בארה"ב בשנים 1989-1988 (ראו דוח שנתי 39, עמ' קח, ודוח שנתי 40, עמ' כא).

"הכנסות הון ממכירת חברות" בשנת 1997 הסתכמו ב- 8,467 מיליון ש"ח; מזה 1,048 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת מניות של חברות שבבעלות הממשלה, ו- 7,419 מיליון ש"ח ממכירת מניות הבנקים שבהסדר. התקבולים בסעיף זה בשנת 1996 היו 349 מיליון ש"ח, והאומדן בתקציב לשנת 1997 - 4,000 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר בעבר, ולאחרונה בדוח שנתי 48 (עמ' לד), שמן הראוי שבדין וחשבון הכספי של משרד האוצר תהיה הפרדה בין התקבולים ממכירת מניות של חברות לבין התקבולים ממכירת מניות הבנקים שבהסדר, כדי שיהיה אפשר להשוות בין התקבולים של המדינה ממכירת מניות הבנקים שבהסדר לבין סכומי ההלוואות שנתנה הממשלה בשנים 1985-1991 לחברות הבטוחות שבבעלות הבנקים שבהסדר. ההפרדה האמורה טרם נעשתה.

במאס 1997 גייסה הממשלה כ- 667 מיליון ש"ח (כ- 198 מיליון דולר) במכירה פרטית של 17% ממניות חברת כ"ל לקבוצת משקיעים שמימשה את זכות הקדימה שניתנה לה בפברואר 1995, כשרכשה את 24.9% ממניות החברה. בהסכם הרכישה נכללה התחייבות המדינה כי בטרם תציע את מניותיה בכ"ל לגוף כלשהו שלא בהליך של מכירה לציבור, היא תפנה לקבוצה ותאפשר לה לממש את זכות הקדימה ולרכוש את המניות המוצעות בתוך 30 יום, במחיר למניה שהוא ממוצע המחיר בבורסה לניירות ערך בתל אביב ב- 90 הימים שקדמו לפניית המדינה. לאחר מכירה זו נותרו בידי המדינה 31.5% ממניות חברת כ"ל.

חברת יוזמה הון סיכון בע"מ (להלן - חברת יוזמה) הוקמה בידי הממשלה בשנת 1992 כדי לעודד השקעות הוניות בחברות תעשייתיות עתירות סיכון. החברה עסקה בייסוד ובהקמה של קרנות הון סיכון וכן בהשקעות ישירות בחברות, והיתה בבעלות מלאה של המדינה.

ב- 21.5.96 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור את כל מניות המדינה בחברת יוזמה בדרך של מכירה פרטית לאחר ביצוע פעולות ההכנה, כגון: העברת הזכויות וההתחייבויות של החברה בגין השקעותיה בקרנות הון סיכון לחשכ"ל; חילוט פיקדונות שיש לחברה אצל החשכ"ל, כפירעון מוקדם של התחייבות החברה למדינה בגינם. במאוס 1997 נמכרו כל מניות החברה במכירה פרטית והתמורה שהתקבלה היתה כ- 59 מיליון ש"ח (כולל ריבית בסך 8.6 מיליון ש"ח). ביולי ובדצמבר 1997 מכרה המדינה את חלקה בשתי קרנות הון סיכון וקיבלה תמורתן 66 מיליון ש"ח. הפדיון הכולל ממכירת חברת יוזמה והקרנות הנלוות במהלך שנת 1997 היה כ- 116 מיליון ש"ח (כ- 33.8 מיליון דולר).

בהתאם להחלטת ועדת שרים לענייני הפרטה משנת 1997, פנתה רשות החברות הממשלתיות לכמה בנקים להשקעות וביקשה לקבל הצעות לשיווק חבילת מניות חברת בזק למשקיעים בארץ ובחו"ל. לאחר הליך תחרותי שבו השתתפו כמה בנקים להשקעות בחרה הממשלה באחת הקבוצות לביצוע המכירה. ב- 13.9.97 רכשה הקבוצה מהממשלה, לצורך שיווק לאחרים, 90,600,000 מניות רגילות שהיו כ- 12.37% מהון המניות של חברת בזק. 18,100,000 מניות שהיו כ- 2.47% מהון המניות נרכשו ביולי 1997 במחיר 2.62 דולר למניה, ותקבולי ההפרטה שהתקבלו בגינם היו כ- 169 מיליון ש"ח. שאר המניות נמכרו בשנת 1998 תמורת כ- 825 מיליון ש"ח. תקבולי המדינה מהעסקה בשנים 1997-1998 היו כ- 273 מיליון דולר. לאחר המכירה נשארו בידי המדינה 54.3% ממניות חברת בזק.

בספטמבר 1997 הסתיים הליך מכירה פרטית של בית הספר לתיירות שבו השתתפו 13 גופים. נמכרו כל אחזקות המדינה בבית הספר לאוניברסיטת חיפה. התקבולים מהמכירה היו כ- 1 מיליון ש"ח מסכום זה שולמו לעובדים פיצויים בסך כ- 0.3 מיליון ש"ח וסך של 0.7 מיליון ש"ח נרשם בסעיף מכירת חברות. בספטמבר 1997 הסתיים הליך מכירה פרטית של חברת הנפט הלאומית לישראל בע"מ וברו השתתפו שבעה גופים. נמכרו כל מניות המדינה בחברה לנפטא, חברה ישראלית לנפט בע"מ. התקבולים מהמכירה היו כ- 91 מיליון ש"ח. מסכום זה סך של כ- 17 מיליון ש"ח נרשם בספרי החשכ"ל כפירעון הלוואות שהחברה קיבלה בשנים 1979-1987 וסך של כ- 1.6 מיליון ש"ח היה פיצויים לעובדים.

מדינת ישראל מכרה בבורסה 0.1% ממניות כור שנשארו בידיה תמורת 13.6 מיליון ש"ח. סכום זה נרשם בסעיף מכירת חברות.

באפריל 1997 פרסמה מדינת ישראל תשקיף לציבור בדבר הצעת מכר של חלק ממניות רגילות א' של בנק דיסקונט לישראל בע"מ שהוחזקו בידי המדינה ובדבר הנפקת אופציות על ידי המדינה לרכישת מניות. התמורה הכוללת למדינה מהמכירה ומההנפקה לציבור ולעובדים היתה כ- 614 מיליון ש"ח.

במאי 1997 פורסם תשקיף לציבור ולעובדים בדבר הצעת מכר של חלק ממניות רגילות של בנק לאומי לישראל בע"מ, שהוחזקו בידי המדינה ולהנפקת אופציות על ידי המדינה. התמורה הכוללת מההנפקה לציבור ולעובדים היתה כ- 1.1 מיליארד ש"ח. הבנק העביר למדינה במאי 1997 סך 0.532 מיליארד ש"ח דיבידנד; מזה 0.37 מיליארד ש"ח נרשמו בסעיף הכנסות ממכירת חברות בגין מכירת אחזקות ריאליות של הבנק.

ביולי 1997 מימשה הקבוצה שרכשה את בנק המזרחי המאוחד בע"מ את האופציה לרכישת 25% נוספים מהון המניות של הבנק בהתאם להסכם שנעשה עם המדינה בשנת 1994. התמורה בעד מימוש האופציה היתה כ- 453 מיליון ש"ח. בידי המדינה נשארו 45.9% מהון המניות (לאחר הדילול).

במארס 1997 פרסמה חברת נכסים מ.י. בע"מ הודעה על פתיחת הליך שבמסגרתו יוכלו גופים מעוניינים להגיש הצעות לרכוש בעסקה מחוץ לבורסה חבילת מניות בשיעור שאינו קטן מ- 25% מהון המניות של בנק הפועלים בע"מ. באפריל 1997 הגישו שתי קבוצות משקיעים פניות מפורטות, המוכיחות את יכולתן הכלכלית לרכוש את חבילת המניות. באותה העת מינתה נכסים מ.י. בע"מ שני מעריכי שווי בלתי תלויים והם אמדו את שווי הבנק.

בספטמבר 1997, לאחר שנתקבלו הצעות משתי הקבוצות (בהן נקבו את כמות המניות שהן מעוניינות לרכוש) והתקיים הליך להעלאת סכומי ההצעות, נבחרה קבוצה שרכשה 43% מהון המניות של הבנק וקיבלה אופציה לרכישת 21.5% נוספים מהון המניות. התמורה ששילמה הקבוצה בעד הרכישה הסתכמה ב- 4.9 מיליארד ש"ח (מחיר זה נקבע לפי שווי בנק של כ- 3.2 מיליארד דולר).

מלווה מהמוסד לביטוח לאומי

בשנת 1997 הגיעו הפקדות המוסד לביטוח לאומי במשרד האוצר לסך של 5,785 מיליון ש"ח. הסכומים הופקדו לפי הסדרים שבין המוסד לבין החשכ"ל, הקובעים שהמוסד ישקיע 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 איגרות הנושאות ריבית של 5%, והמוסד לביטוח לאומי מחלק את השקעותיו בין אג"ח הנושאות ריבית של 5.5% ואג"ח חדשות שהנפיק בנק ישראל. שיעור הריבית על האיגרות החדשות נקבע לפי מועד ההנפקה, בשיטה שהוסכמה עם משרד האוצר, ומותאם לריבית על אג"ח דומות שהממשלה מנפיקה באותו חודש.

תקבולים מבנק ישראל

לפי הדוח הכספי של בנק ישראל ל- 1997, היה לו באותה שנה הפסד בסך 1,095 מיליון ש"ח. בדוח האוצר נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו", שבחלק א' של התקבולים בתקציב ("תקבולים שוטפים"), הכנסה למעשה בסך 2,389 מיליון ש"ח; ההכנסה בסעיף זה נחשבת להכנסה 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 1997 היה אפוא אפס.

הרישום בשני הסעיפים האמורים בדוח האוצר נעשה לפי הכללים שגיבש צוות משותף של בנק ישראל ומשרד האוצר ביולי 1990, להגדרת הרכיבים של פעילות הבנק שתוצאותיהם ייכללו ברווח הריאלי שייחשב להכנסה רגילה של הממשלה (בחלק א' של התקציב), והרכיבים בפעילותו שתוצאותיהם ייכללו ברווח שייזקף לחלק ג' של התקציב. משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוח שנתי 48, כי נוכח ההתפתחות שחלה מאז גיבש הצוות המשותף את הכללים, מן הראוי שמשרד האוצר ובנק ישראל יבחנו מחדש את הכללים ואת מכלול ההתחשבנות ביניהם, וכן את הביטוי שיש לתת לכך בתקציב המדינה ולחישוב הגירעון בתקציב ומימונו.

הגירעון בתקציב

הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) בביצוע התקציב בשנת 1997 היה, לפי חישובי משרד האוצר, כ- 9.4 מיליארד ש"ח, לעומת כ- 11.7 מיליארד ש"ח בשנת 1996 (ירידה בשיעור נומינלי של 19.7%), כמפורט להלן:

הגירעון בתקציב (בלא מתן אשראי נטו)
(במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)

1996	1997		
הביצוע לפי דוח האוצר	הביצוע לפי דוח האוצר	המתוכנן בתקציב המקורי*	
(-)13,952	(-)10,653	(-)7,909	הגירעון המקומי (-)
			הגירעון (-) או העודף
2,164	1,217	(-)1,835	בפעילות בחו"ל
(-)11,788	(-)9,436	(-)9,744	הגירעון הכולל (-)

* בתקציב ההוצאות ובתחזית התקבולים והמלוות שנכללו בהצעת התקציב נעשו שינויים לקראת אישור חוק התקציב. התקציב המקורי כאן הוא חוק התקציב ותחזית התקבולים והמלוות המתוקנת שצורפה לו.

הגירעון המקומי (בלא מתן אשראי נטו) ב- 1997 היה גדול בכ- 2.7 מיליארד ש"ח מזה שתוכנן בתקציב המקורי; ואילו בפעילות בחו"ל לא נרשם גירעון כמתוכנן אלא עודף, שנבע מכך שסכום של כ- 2.4 מיליארד ש"ח נרשם בסעיף ההכנסה "רווחי בנק ישראל שמומשו" (לעומת אומדן של 0.64 מיליארד ש"ח בסעיף זה בתחזית התקבולים); בעניין זה ראו להלן.

בטבלה 7 שבעמוד הבא, נתונים על הגירעון בתקציב בשנת 1997 ומימונו, כפי שתוכננו וכפי שהיו בפועל, לפי חישובי האוצר.

חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992

1. בדצמבר 1991 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון, ובו הוגבל הגירעון שייכלל בתקציב המדינה לשנים 1992-1995 כלהלן: בשנת הכספים 1992 לא יעלה הגירעון המקומי, בלא מתן אשראי נטו, על 6.2% מהתמ"ג; בשנת 1993 - על 3.2% מהתמ"ג; בשנת 1994 - 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 שלפיו יחושב הגירעון המותר - התמ"ג החזוי לשנה אשר לה מוצע התקציב או התמ"ג בפועל בשנה הקודמת או בשנה הנדונה; 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, שהגירעון המותר מחושב לפי התמ"ג החזוי לשנה שהתקציב מוצע לה.

טבלה 7

הגירעון בשנת 1997 ומימונו (במיליארדי ש"ח)

הביצוע לפי דוח האוצר	מתוכנן תקציב מקורי	
הגירעון		
הכנסות וגביית אשראי*		
125.3	131.5	בארץ
5.3	4.5	מזה: גביית אשראי**
15.1	12.6	בחו"ל
140.4	144.1	ס"ה
הוצאות ומתן אשראי*		
134.2	140.0	בארץ
3.6	5.1	מזה: מתן אשראי**
13.8	14.4	בחו"ל
148.0	154.4	ס"ה
גירעון		
גירעון מקומי (-)		
(-)8.9	(-)8.5	מזה: בלא מתן אשראי נטו
(-)10.6	(-)7.9	גירעון (-)/עודף בחו"ל
1.3	(-)1.8	גירעון כולל (-)**
(-)7.6	(-)10.3	מזה: בלא מתן אשראי נטו**
(-)9.4	(-)9.7	
המימון לגירעון הכולל		
מלוות בארץ (נטו)		
28.0	28.7	קבלת מלוות
27.3	25.5	פירעון קרן
0.7	3.2	גיוס מלוות נטו
מלוות בחו"ל (נטו)		
***4.5	11.6	קבלת מלוות
6.1	8.8	פירעון קרן
(-)1.6	2.8	גיוס/פירעון (-) מלוות נטו
תקבולי הון (ממכירת מניות בנקים וחברות אחרות)		
8.5	4.3	
7.6	10.3	סך כל המימון לגירעון הכולל***

ראו הערות שוליים לטבלה בעמוד הבא

* למעט ההוצאה המותנית בהכנסה וההכנסה המיועדת למימונה.

** מהטבלה עולה שלפי התחזית המקורית, הרכיב של מתן אשראי נטו היה אמור להגדיל את הגירעון. בפועל הקטין הרכיב הזה את הגירעון: סכום ההלוואות והפיקדונות למתן הלוואות שנתנה הממשלה היה קטן מהמתוכנן, ואילו סכום הקרן של הלוואות שגבתה הממשלה עלה על האומדן. בסקירה השנתית של המחלקה המוניטרית של בנק ישראל על "ההתפתחויות בשוקי ההון והכספים" ב-1997 נאמר, שהיה ניצול חסר של ההקצבה להלוואות במשכנתה לזכאים, בעיקר עקב ירידת מספר העולים.

*** אינו כולל מלוות שגייסה הממשלה בשוק ההון בארה"ב בערבות ממשלת ארה"ב, אך משרד האוצר לא זקף אותם לתקציב בשנת 1997, אלא רשם אותם בחשבון "זכאים של החשב"ל" מחוץ למסגרת התקציב (ראו עמ' 000). מאחר שהתקבולים מהפרטת חברות ממשלתיות ובנקים שבהסדר עלו בהרבה על התחזית, הקטין משרד האוצר את גיוס המלוות בחו"ל.

**** את הסכום הכולל של המימון יש להשוות לגירעון הכולל לפני ניכוי מתן אשראי נטו. בטבלה שהציג משרד האוצר לא נכללה שורת הסיכום (המוצגת כאן) של שלושת מקורות המימון.

2. ב-30.12.93 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.

3. בחוות דעת שמסרה היועצת המשפטית של משרד האוצר למנכ"ל המשרד באוקטובר 1995, היא דנה במשמעות המשפטית של חריגה מתקרת הגירעון שנקבעה בחוק הפחתת הגירעון. בחוות הדעת נאמר, שחוק 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 שבידיה והערכות מקצועיות שקולות; החוק אינו קובע סנקציה בשל גירעון גדול מהמתוכנן, אולם על הממשלה חלה חובה מוסרית וציבורית לדון בכך ולהחליט בדבר הצעדים שיש לנקוט (ראו דוח שנתי 47, עמ' לז).

4. בינואר 1997 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון (תיקון מס' 2), התשנ"ז-1997 (להלן - תיקון מס' 2 לחוק הפחתת הגירעון), ולפיו תחול הוראת החוק המגבילה את הגירעון (בלא מתן אשראי נטו) לא רק על הגירעון המקומי אלא על הגירעון הכולל, כלומר, על הגירעון המקומי והגירעון בחו"ל יחדיו. לפי התיקון לחוק לא יעלה שיעור הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) על השיעורים דלהלן (במונחים של אחוזים מהתמ"ג): 2.8% בשנת 1997, 2.4% ב-1998, 2% ב-1999, 1.75% ב-2000, ו-1.5% ב-2001.

5. בטבלה להלן שיעורי הגירעון המתוכנן ביחס לתמ"ג החזוי ב-1997 ושיעורי הגירעון בפועל ביחס לתמ"ג בפועל בשנים 1992-1997, לפי נתונים שהובאו בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1994-1999.

שיעורי הגירעון (בלא מתן אשראי נטו) ביחס לתמ"ג
(באחוזים)

הגירעון המתוכנן ביחס לתמ"ג החזוי בשנת 1997						הגירעון בפועל ביחס לתמ"ג בפועל		
הגירעון או העודף (-)	לפי הצעת התקציב	לפי חוק התקציב	1997	1996	1995	1994	1993	1992
המקומי	2.0	2.3	3.13	4.6	3.2	1.9	2.3	4.9
בחור"ל	0.8	0.5	(-)0.36	(-)0.7	1.0	0.4	0.1	(-)1.1
הכולל	2.8	2.8	* 2.78	3.9	4.2	2.3	* 2.5	* 3.9
היעד**	2.8	2.8	2.80	2.5	2.75	3.0	3.2	6.2

* הנתונים אינם מסתכמים בגלל עיגול.

** עד שנת 1996 (ועד בכלל): השיעור המרבי של הגירעון המקומי (בלא מתן אשראי נטו). בשנת 1997 ואילך: השיעור המרבי של הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו).

לאחר ששיעורי הגירעון המקומי בפועל (בלא מתן אשראי נטו) ביחס לתמ"ג בפועל חרגו מהיעדים שנקבעו (דהיינו שיעורי הגירעון המתוכנן ביחס לתמ"ג החזוי, לפי הפרשנות המובאת לעיל) בשנים 1995 ו-1996, שיעור הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) בפועל ב-1997 - כ- 2.78% - היה קטן במקצת מהשיעור המרבי של 2.8% שנקבע בתיקון מס' 2 לחוק הפחתת הגירעון, אף שהתמ"ג בפועל היה קטן מהתמ"ג שנחזה, לפי הצעת התקציב לשנת 1997.¹⁵

השפעת "רווחי בנק ישראל שמומשו" על הגירעון הכולל

1. בדוח האוצר לשנת 1997 נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" בחלק א' של התקבולים בתקציב ("תקבולים שוטפים") הכנסה למעשה בסך 2,389 מיליון ש"ח; במיון הכלכלי של התקציב מסווגת ההכנסה בסעיף זה הכנסה רגילה מפעילות בחו"ל (מאחר שהרווחים נובעים בעיקר מהשקעת יתרות המט"ח), שתורמת להקטנת הגירעון הכולל בביצוע התקציב. כנגד סכום זה נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל" שבחלק ג' של התקציב ("תקבולים מבנק ישראל") הכנסה בסימן שלילי בסך 2,389 מיליון ש"ח; התקבולים (והתשלומים) בחלק ג' של התקציב אינם מובאים בחשבון בחישוב הגירעון בביצוע התקציב.

2. לפי הדוח הכספי של בנק ישראל ל-31.12.97 לא היה לו באותה שנה רווח אלא הפסד בסך 1,095 מיליון ש"ח; בשנת 1996 היה לו הפסד בסך 456 מיליון ש"ח. כתוצאה מההפסדים הללו נוצר בסוף 1997 גירעון בהון בנק ישראל בסך 1,025 מיליון ש"ח. בדוח בנק ישראל לשנת 1997 צוין, שבנק ישראל רשם הפסדים בשנים 1996 ו-1997, לראשונה מאז היווסדו.

¹⁵ בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997 לא הוצג סכום התמ"ג החזוי (ראו להלן), אבל נאמר שהגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) שתוכנן לאותה שנה - 9,744 מיליון ש"ח - יהיה בשיעור של 2.8% מהתמ"ג. מכאן שהתמ"ג החזוי לפי הצעת התקציב היה 348 מיליארד ש"ח. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שמעודכנים לסוף דצמבר 1998), התמ"ג בפועל ב-1997 היה 339,992 מיליון ש"ח.

בדברי ההסבר לדוח הכספי של בנק ישראל ל- 31.12.97 נאמר, שהמכשיר העיקרי שהפעיל הבנק לספיגה מוניטרית בשנת 1997 היה נטילת פיקדונות לזמן קצוב מבנקים באמצעות מכרזים. בנק ישראל החל להנהיג את המכרזים לפיקדונות אלו ביוני 1996, כיוון שיתרת המק"מ (מלוות צרי מועד) המוחזקת בידי הציבור היתה קרובה מאוד לתקרה המותרת לפי חוק מלוות קצר מועד, התשמ"ד-1984. יתרת הפיקדונות האלה עלתה ל- 5 מיליארד ש"ח בסוף 1996 ול- 32.5 מיליארד ש"ח בסוף 1997 (במחירים שוטפים). בתחילה נטל בנק ישראל פיקדונות לשלושה חודשים, בפברואר 1997 נוספו פיקדונות לחודש, ובמאס 1997 לשבוע; בינואר 1998 נוספו גם פיקדונות ליום אחד. בצד השני של מאזן בנק ישראל ירדה יתרת ההלוואות המוניטריות שהוא נתן לבנקים (המניבות לו ריבית) מכ- 15 מיליארד ש"ח ב- 31.12.94 לכ- 4 מיליארד ש"ח ב- 31.12.95 ולכ- 0.96 מיליארד ש"ח ב- 31.12.96; היא עלתה לכ- 1.4 מיליארד ש"ח ב- 31.12.97 (הכל במחירים שוטפים).

3. בדברי ההסבר לדוחות הכספיים של בנק ישראל ל- 31.12.96 ול- 31.12.97 הודגש, כי הוא פועל כדי למלא את התפקידים המוטלים עליו ולא לפי שיקולי רווח והפסד, וכי לבלימת האינפלציה ולהאטתה יש השפעות על כלל המשק שאינן באות לידי ביטוי בדוח הכספי שלו. עוד צוין בדברי ההסבר, כי הבנק משתמש ליישום המדיניות המוניטרית במכשירים הנשענים על השוק (מק"מ, מכרזים לפיקדונות לזמן קצוב שהוא נוטל מבנקים, עסקות החלף, הלוואות מוניטריות ורכישת ניירות ערך ממשלתיים), ונמנע משימוש במכשירים אחרים, כגון העלאת חובת הנזילות השקלית שאיננה נושאת ריבית.

4. בדוחות בנק ישראל לשנים 1996 ו- 1997 מוצגת עלותו של הצורך לקיים את משטר רצועת הניוד של שער החליפין ולהשיג את יעד האינפלציה בעת ובעונה אחת, כעלות מעין – תקציבית (quasi-fiscal cost). עלות זו אינה באה לידי ביטוי בגירעון הכולל המוצג בדוח האוצר.

בדוח שנתי 48 (עמ' מ) צוין, כי הרישום בדוח האוצר בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" (בחלק א' של התקציב) ובסעיף "רווחי בנק ישראל" (בחלק ג') נעשה לפי כללים שגיבש צוות משותף לבנק ישראל ולמשרד האוצר ביולי 1990 (להלן – הצוות המשותף) להגדרת הרכיבים בפעילות של בנק ישראל שתוצאותיהם ייכללו ברווח הריאלי של הבנק שיחשב להכנסה רגילה של הממשלה (בחלק א' של התקציב), והרכיבים האחרים בפעילותו, שתוצאותיהם ייכללו ברווח שייזקף לחלק ג' של התקציב, כאמור לעיל. אלה הכללים שגיבש הצוות המשותף: (א) בנק ישראל יעביר לממשלה בתום כל שנה את הרווח שיחושב על בסיס מזומנים; (ב) בחישוב הרווח הריאלי של הבנק שיחשב להכנסה רגילה של הממשלה לא ייכללו: (1) הפרשי פחות, הפרשי שיעורים של מט"ח והפרשי שיעורון של זהב; (2) הכנסות והוצאות הנובעות במישרין מהממשלה; (3) 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 גירעונה באמצעות הדפסת כסף, בניגוד לתיקון מאגוסט 1985 (ראו להלן) לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954 (להלן – חוק בנק ישראל).

בשנים 1996 ו- 1997, שבהן שרר המצב המתואר בדוחות בנק ישראל ובדוחות הכספיים שלו, יישום הכללים שגיבש הצוות המשותף ב- 1990 הביא לכך שהכנסות הבנק מהשקעת נכסיו הנקובים במט"ח משתקפות ברווח שהוגדר רווח ריאלי שמומש, אשר

נרשם כהכנסה רגילה בתקציב ותרם להקטנת הגירעון הכולל בתקציב; ואילו הוצאות הבנק על פעולות הספיגה שלו באמצעות התחייבויותיו הנקובות במטבע ישראלי משתקפות רק "מתחת לקו", בחלק ג' של התקציב (שאינו מובא בחשבון, כאמור, בחישוב הגירעון); ההפסד של הבנק, הנובע בעיקר ממרווח שלילי בין התשואה על נכסיו הנקובים במט"ח לבין התשואה על התחייבויותיו הנקובות בש"ח, לא נזקף לחובת תקציב המדינה. יישום הכללים האמורים במצב המתואר גרם שתיקון מס' 2 לחוק הפחתת הגירעון (שלפיו הגירעון ששיעורו יוגבל, משנת 1997 ואילך, הוא הגירעון הכולל במקום הגירעון המקומי, כפי שהיה בשנים 1996-1992), לא היה בו כדי להדק את הריסון הפיסקלי שהחוק נועד להשיג, אלא להיפך.

5. לפי חוק בנק ישראל, על הבנק להעביר לממשלה את רווחיו הנקיים תוך ששים יום מתום כל שנת עסקים של הבנק, ובלבד שאם הורה נגיד בנק ישראל להגדיל את הקרן השמורה של הבנק בדרך של הפרשה מתוך רווחיו, יפריש הבנק תחילה לקרן השמורה את הסכום שנקבע בהוראה¹⁶. בשנים 1996 ו-1997, שבהן היו לבנק הפסדים, הם נצברו במאזנו. בדוחות הכספיים של הבנק לאותן שנים צוין שהפסדים אלו יקוזזו מהרווחים שיועברו לממשלה בעתיד; אולם בסקירה השנתית של המחלקה המוניטרית של הבנק על "ההתפתחויות בשוקי ההון והכספים" בשנת 1997 (להלן - סקירת המחלקה המוניטרית) צוין שההפסד הנצבר של הבנק מנוכה מהרווח שלו בערכו הנומינלי, בלא ריבית או הצמדה, "כך שבפועל מזוכה הממשלה ברווחי בנק ישראל עם התממשותם, אולם מחויבת בהפסדיו בפיגור של שנה ויותר ולאחר שחיקה ריאלית שלהם".

6. 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 ביניהם, וכן את הביטוי שיש לתת לכך בתקציב המדינה ובחישוב הגירעון בתקציב ומימונו.

בדברי ההסבר לדוח הכספי של בנק ישראל לשנת 1997 צוין, כי "השינוי במדיניות המוניטרית ובמדיניות הממשלה לאחר 1990 והתופעה של יבוא הון בהיקפים ניכרים, המרתו בידי הסקטור הפרטי והממשלה וספיגתו על ידי בנק ישראל לא נחזתה על ידי הצוות".

עוד נאמר בעניין זה, בסקירת המחלקה המוניטרית:

"שנת 1997 ממחישה פעם נוספת את הבעייתיות הגלומה בדרך ההתחשבנות המתוארת לעיל: בעוד שבנק ישראל הפסיד, נרשמו רווחיו ה'ריאליים' כהכנסה בתקציב הממשלה. יתירה מזו - הרווחים הריאליים שהועברו לממשלה וההפסדים שנרשמו במאזן הבנק נבעו מאותו מקור: בעיקרו של דבר הם תוצר לוואי של משטר רצוצת הניוד של שער החליפין, הנקבעת בידי הממשלה ומתבצעת בידי בנק ישראל".

7. בתגובה על ביקורת חוזרת בנושא זה בדצמבר 1998, כתב בנק ישראל למשרד מבקר המדינה בינואר 1999 כדלקמן:

16 נגיד בנק ישראל רשאי, באישור שר האוצר וועדת הכספים, להורות על הגדלת הקרן השמורה בדרך האמורה, ועל שימוש בכספי הקרן השמורה להגדלת הון הבנק או לכיסוי הוצאות הבנק היתרות על הכנסותיו.

1. הגדרת 'רווחים ריאליים ממומשים', כפי שנקבעה על ידי צוות משותף לאוצר ולבנק ישראל בשנת 1990, אבד עליה הכלח. על פי הגדרה זו, כידוע, נקבעת מידת ההשפעה שיש לבנק ישראל על הגירעון התקציבי.

ההגדרה מעוותת משום שהיא מושפעת, בצד ההכנסות, בעיקר מתקבולים בחשבון ריבית ורווחי הון בגין ניהול יתרות המדינה במט"ח. מאידך היא מתעלמת מהוצאות הריבית שיש לבנק ישראל על ספיגת מקורות מהמשק, באמצעות מכירת מק"מ וקבלת פיקדונות מהבנקים. הקשר בין השניים נובע מכך שכאשר בנק ישראל רכש בעבר מט"ח מהציבור, במסגרת מחויבותו לרצועת שער החליפין, הוא ספג את ההזרמה שנבעה מכך על ידי פיקדונות מבנקים ומכירת מק"מ, במסגרת מחויבותו להשגת יעד האינפלציה. התוצאה מההתעלמות מהוצאות הריבית היא שבנק ישראל תורם, כביכול, לצמצום הגירעון התקציבי, ובסדר גודל משמעותי מאוד, כאשר למעשה תוצאה זו רחוקה מהמציאות. תוצר לוואי של הגדרה זו היא שמתאפשרת מדיניות פיסקלית שאינה עקבית עם כוונת הממשלה והמחוקק בחוק להפחתת הגירעון התקציבי.

לא זו אף זו. קיימת אפשרות שבמסגרת מחויבותו למשטר שער החליפין, יהא על בנק ישראל למכור מטבע חוץ, ובאוקטובר 1998 אף תבע זאת משרד האוצר מבנק ישראל. כל מכירה כזו, אשר עיתוייה ומימדיה אינם צפויים, מקטינה את יתרות מטבע חוץ ואת ההכנסות מהן ולכן, על פי ההגדרה הקיימת של 'רווחים ריאליים ממומשים', מגדילה את הגירעון התקציבי, ולכן מחייבת את האוצר להעלות מסים ו/או לקצץ בהוצאות הממשלה כדי לעמוד ביעד הגירעון התקציבי. זו תוצאה בלתי סבירה, ומשום כך לא תעמוד במבחן המציאות.

ראוי היה, אפוא, לבטל הגדרה זו בהקדם האפשרי.

2. על פי החוק מעביר בנק ישראל לממשלה את כל רווחיו, ואלה משמשים למימון הגירעון. בקביעת רווחים אלה יש משקל גדול לשינויים בשער החליפין, משום שבמאזן בנק ישראל ל-1998, למשל, כ-93% מהנכסים הם במט"ח או בהצמדה לשער החליפין, בעוד שמרבית התחייבויותיו, כ-70%, הם בשקלים. בצד הנכסים נובע הדבר מהחובה להגן על רצועת שער החליפין, ובצד ההתחייבויות - מהמדיניות לפתיחת השווקים הפיננסיים. במסגרת מדיניות זו פעל בנק ישראל להפחתת שיעורי הנזילות, ואלה היו גבוהים במיוחד על פיקדונות הציבור במט"ח.

לרווחים מהפרשי שער יש שני מאפיינים:

- יכולות להיות בהם תנודות גדולות מאוד, בסדר גודל של מיליארדי שקלים לשנה, משום שמשטר שער החליפין הנוכחי מאפשר ניידות רבה לשער. היבט זה חשוב במיוחד משום שהתשובה לשאלה מה היו הפרשי השער בשנה מסוימת, ולכן גודל רווחי בנק ישראל המועברים לממשלה בגין אותה שנה, תלוי במידה רבה בשער החליפין של יום אחד בלבד, היום האחרון של השנה. אם למחרת אותו יום יש ייסוף, כפי שאכן ארע בראשית 1999, והרווחים של השנה הקודמת קטנו, נמחקו, או הפכו להפסדים - דבר זה יבוא לידי ביטוי ברווחי בנק ישראל שיועברו לממשלה רק שנה, או יותר, לאחר מכן.

- הרווחים הנובעים מהפרשי שער הם, כולם או חלקם, בלתי ממומשים. אם רווחים אלה משמשים למימון הגירעון התקציבי, במקום גיוס הון מהציבור, זוהי הדפסת כסף לכל דבר - בניגוד לכוונת המחוקק אשר תיקן את חוק בנק ישראל ב-1985 ('חוק אי-הדפסה'). מימון הגירעון התקציבי על ידי מלוות, ולא על ידי הדפסת כסף, הינו אחד

מאבני היסוד של מדיניות פסקלית אחראית בכל העולם, ועל פי זה - בין השאר - אנחנו נשפטים על ידי משקיעים זרים.

צריך להעיר, בהקשר זה, כי רווחי בנק ישראל בגין שנת 1998, אשר יועברו לממשלה בסוף פברואר 1999, ערך 31.12.98, הינם בסדר גודל המתקרב לסך הגירעון התקציבי המתוכנן ל- 1999. אין צורך להכביר מלים על ההשלכות שעשויות להיות לשימוש ב'מקור' זה, כתחליף לגיוס הון, על השווקים הפיננסיים של המשק.

יש, אפוא, לקבוע - בהסדר עם האוצר מיד, ורצוי בחוק - שרווחים בלתי ממומשים של בנק ישראל לא יועברו לממשלה. תקדים עקרוני לכך יש, כידוע, גם בצורת הטיפול ברווחים שיש לבנק ישראל מאגרות חוב ממשלתיות.

בתגובה לסעיף הראשון במכתבו של בנק ישראל למשרד מבקר המדינה, כתב מנכ"ל משרד האוצר לבנק ישראל בינואר 1999 באותו חודש כדלקמן:

"השיטה הנוכחית של חישוב הגירעון נקבעה בוועדה משותפת לאוצר, לבנק ישראל ולנלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והיא נהוגה מזה מספר שנים, ועל בסיסה קבעו הממשלה והמחוקק את הגירעון התקציבי.

נגיד בנק ישראל היה נוכח בכל דיוני התקציב בממשלה שבהם הוצגה השיטה ולא הביע כל הסתייגות ממנה.

בשלב זה, אין בכוונתנו לשנות את השיטה, מה עוד שתקציב 1999 העומד לאישור מבוסס עליה."

אשר לחשש המובע בסעיף השני במכתב בנק ישראל, עמדת החשכ"ל נרשמה בסיכום דיון בינו לבין חשב בנק ישראל בדצמבר 1998 כדלהלן:

"מדיניות משרד האוצר הינה לא להשתמש בפיקדונות בבנק ישראל למימון הגירעון אלא רק לצורך עמידה בסעיף 45 בחוק בנק ישראל. לפיכך אין בהעברת רווחי בנק ישראל לממשלה הזרמת כסף למשק ואין סיבה לשנות את הסדר העברת הרווחים מהבנק למדינה.

למרות האמור יתכן ויישקל פרעון מוקדם של הלוואות בנק ישראל למדינת ישראל."

8. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ובנק ישראל לתת את דעתם על השפעת הכללים שגיבש הצוות המשותף על משמעותו הכלכלית של קיום הוראות חוק הפחתת הגירעון (כפי שתוקן בתיקון מס' 2 לחוק).

הגבלות על מימון הוצאות הממשלה

לפי סעיף 45(א) לחוק בנק ישראל, אין הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה. עם זאת נקבע בסעיף 45(ב), כי על אף האמור בסעיף קטן (א), הבנק רשאי לתת לממשלה, לפי בקשתה: (1) מקדמה ארעית בסכום מוגבל, שעל הממשלה להחזירה לא יאוחר מתום שנת הכספים שבה ניתנה; (2) הלוואה בדרך של רכישת אג"ח שתנפיק הממשלה לשם מימון עודף הוצאותיה על הכנסותיה במט"ח; (3) הלוואה למימון החזר חובותיה לבנק. באפריל 1995 תוקן חוק בנק ישראל ובוטלה ההוראה שחייבה את 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 1,120 מיליון ש"ח, ולא נטלה ממנו הלוואה למימון הפירעון.

הגירעון הקופתי ומימונו

לפי טבלה 7 לעיל, המבוססת על מיון רכיבי התקציב לפי הגדרות כלכליות¹⁷, סכום התקבולים נטו ממלוות ומפעולות הפרטה שנוקפו לתקציב היה שווה לסכום הגירעון הכולל בתקציב (7.6 מיליארד ש"ח). לעומת זאת, לפי טבלה 8 שבעמוד הבא, המבוססת על טבלת "מימוש אומדן ההכנסות, ביצוע התקציב וחשבון הגירעון" בדוח האוצר, נוצר בשנת 1997 גירעון קופתי בסך 2,511 מיליון ש"ח. לפי מאזן זכויותיה והתחייבויותיה השוטפות של הממשלה ל- 31.12.97, יתרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות הכלולות במאזן השוטף גדלה ב- 1997 ב- 7,617 מיליון ש"ח, ויתרת הנכסים השוטפים גדלה ב- 5,106 מיליון ש"ח (ראו להלן, בפרק "דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.97", עמ' 000). השינוי השלילי נטו ביתרות אלו, בסכום של 2,511 מיליארד ש"ח, שימש מקור למימון הגירעון הקופתי בתקציב המדינה¹⁸.

לפי בקשת משרד מבקר המדינה, מסר לו אגף החשכ"ל בינואר 1999 את חישוב ההתאמה בין הגירעון ב- 1997 לפי המיון הכלכלי לבין הגירעון הקופתי, ולפיו סך של 2,389 מיליון ש"ח מהגירעון הקופתי נבע מכך שסכום זה נרשם כהכנסה בחלק א' של התקציב בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו", אבל הכנסה זו לא נתקבלה בפועל, משום שהוא קוזז כנגד סכום זהה שנרשם, בסימן שלילי, בחלק ג' של התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יציג בדוח האוצר את ההתאמה בין הגירעון ומימונו לפי המיון הכלכלי לבין הגירעון הקופתי ומימונו, ויציין את השימוש בשינוי נטו ביתרות הנכסים וההתחייבויות הכספיים השוטפים למימון הגירעון הקופתי (או את השימוש בעודף קופתי למימון שינוי נטו חיובי ביתרות אלו).

העברת עודפי הרשאה להוצאה משנה לשנה

בשנת 1996 נותרו עודפי הרשאה להוצאה בסך כ- 10.9 מיליארד ש"ח. מזה התיר שר האוצר לשימוש ב- 1997 עודפי תקציב בסך 6.8 מיליארד ש"ח. גם בתום שנת 1997 נותרו כמעט בכל סעיפי ההוצאה הראשיים בתקציב סכומי הרשאה לא מנוצלים, שהסתכמו ב- 13.9 מיליארד ש"ח, שהיה מותר להעביר לשימוש בשנת 1998.

17 בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, הוצגה לראשונה בדוח האוצר לשנת 1995 טבלת הגירעון ומימונו לפי המיון הכלכלי (ראו דוח שנתי 38, עמ' מא, דוח שנתי 47, עמ' לד).

18 בדוח האוצר לשנת 1996 נאמר בהערת שוליים, שהפער בין הגירעון לבין המימון הוא שינוי יתרות בבנקים (הפער בין הגירעון למימון והשינוי ביתרות לא פורטו שם). בדוח שנתי 48 צוין כי זו אינה הגדרה מדויקת, שכן סכום המימון לגירעון, מעבר לסכום שמומן בתקבולים נטו שנוקפו לתקציב (מלוות נטו ותקבולי הון מפעולות הפרטה), צריך להיות שווה לסכום השינוי נטו ביתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים, ולא רק לסכום השינוי נטו ביתרות בבנקים (שהן רק אחד הרכיבים של יתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים). בדוח האוצר לשנת 1997 הושמטה הערת השוליים האמורה, אולם לא הוצגה במקומה הערה שתסביר את הקשר בין יתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים לבין מימון הגירעון בתקציב.

טבלה 8

הגירעון הקופתי לשנת הכספים 1997(1)
(במיליוני ש"ח)

התקציב המקורי	התוספת לתקציב	התקציב המתוקן	ביצוע התקציב	
				תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון (חלקים א' ו-ב')
188,495	0	188,495	181,551	תקבולים (לרבות מלוות) (2)
188,495	(3)6,830	195,325	181,734	תשלומים (לרבות פירעון מלוות)
0	(-)6,830	(-)6,830	(-)183	גירעון קופתי (-) בחלקים א' ו-ב' של התקציב
				פעולות חשבונאיות עם בנק ישראל (חלק ג')
				הכנסות חשבונאיות מבנק ישראל (2)
0	0	0	(-)1,208	פירעון חובות לבנק ישראל
1,458	0	1,458	1,120	מקדמה למימון החזר החוב לבנק ישראל
1,458	0	1,458	0	גירעון קופתי (-) בחלק ג'
0	0	0	(-)2,328	גירעון קופתי כולל (-)
0	(-)6,830	(-)6,830	(-)2,511	מימון הגירעון הקופתי
				שינוי שלילי נטו ביתרת הנכסים וההתחייבויות השוטפים
0	(5)6,830	6,830	2,511	

- (1) 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 מהתקציב הרגיל לכיסוי גירעון במפעל עסקי.
- (2) "רווחי בנק ישראל שמומשו" - לפי ההגדרות שקבע הצוות המשותף - נרשמים חלק א' של התקציב. שאר הרווח של בנק ישראל - לפי ההגדרות שקבע הצוות - מתקצב בחלק ג' של התקציב. ראו דוח שנתי 40, עמ' כב; דוח שנתי 47, עמ' כח-כט; ודוח שנתי 48, עמ' מ-מא.
- (3) העברת עודפי הרשאה להוצאה משנת 1996 לשימוש ב- 1997.
- (4) הכנסה שלילית נטו, המורכבת מהכנסה שלילית בסך 2,389 מיליון ש"ח בסעיף "רווחי בנק ישראל" (ראו לעיל) ומהכנסה חיובית בסך 1,181 מיליון ש"ח בסעיף ריבית מבנק ישראל.
- (5) סכום זה מייצג את המימון שהיה עשוי להידרש כנגד הסכום שהיה אמור להתוסף לגירעון בתקציב עקב העברת עודפי הרשאה משנה קודמת - פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות.

משרד מבקר המדינה העיר בדוחות שנתיים רבים (החל בדוח שנתי 27, עמ' 47), כי העברת עודפי תקציב משנה לשנה מגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות. העברת עודפי תקציב לשנה פלונית מהשנה הקודמת עלולה להגדיל את הגירעון בתקציב, אם הסכום הכולל של עודפי התקציב שנותרו בתום שנה פלונית קטן מסכום עודפי התקציב מהשנה הקודמת שהועברו לשימוש בשנה פלונית. בעניין זה כתב אג"ת למשרד מבקר המדינה בינואר 1999 כי "משרד האוצר לוקח אפשרויות אלו בחשבון והוא פועל לנתב את המדיניות הפיסקלית לעמידה ביעד הגירעון".

דברי ההסבר להצעות התקציב בדבר הגירעון בתקציב

1. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בעבר (דוח שנתי 47, עמ' לט, ודוח שנתי 48, עמ' לח), שמן הראוי שמשרד האוצר יציג במפורש, בדברי ההסבר להצעת התקציב, את סכום התמ"ג החזוי, שממנו נגזרת תקרת הגירעון לפי חוק הפחתת הגירעון; כמו כן, מן הראוי שיוציג במפורש, בדוח האוצר, יחד עם נתוני הגירעון ומימונו במונחים כספיים, את סכום התמ"ג בפועל ואת שיעור הגירעון בפועל (בפירוט לפי רכיביו) ביחס לתמ"ג בפועל, במתכונת שתאפשר להשוותו לשיעור היעד שנקבע בעת הכנת הצעת התקציב.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר בדצמבר 1998, כי נתונים כלכליים מרכזיים נוספים - החוב הממשלתי וההוצאה בתקציב - שצמצומם הוא יעד של המדיניות הכלכלית, אך שיעוריהם אינם מוגבלים בחקיקה, מבוטאים גם הם בדברי ההסבר להצעות התקציב רק במונחים של שיעורים מהתמ"ג, שסכומי החזוי אינו מוצג בדברי ההסבר. כמו כן, חסרו בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1997-1999 הגדרות והבהרות שהיו דרושות, לדעת משרד מבקר המדינה, להבנת משמעותם של הגירעון, החוב הממשלתי והיקף ההוצאה בתקציב המדינה. להלן ממצאי הביקורת הנוכחית:

(א) זקיפת "רווחי בנק ישראל שמומשו" (לפי הכללים שגיבש הצוות המשותף) להכנסה בחלק א' של התקציב לא הוזכרה כלל בדברי ההסבר להצעות התקציב; ממילא לא נדונה בהם כלל הסוגיה הנסקרת לעיל, על אף משקלם הרב של רווחים אלה בהשגת יעד הגירעון והבעייתיות של צמצום הגירעון המדווח בעזרת רווחים אלה, בנסיבות שתוארו לעיל.

(ב) בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1997 נאמר:

"יעד הגירעון שקבעה הממשלה הוא ברמה נמוכה מהמקסימום המותר לפי 'אמנת מאסטריכט', הקובעת שהגירעון הכולל בתקציב יהיה לכל היותר 3% תוצר. קביעת יעד קטן מ- 3% תוצר נובעת מכך שיחס החוב-תוצר של מדינת ישראל, למרות שירד דרמטית בשנים האחרונות, עדיין גבוה משמעותית מהיחס חוב-תוצר, שקיים ברוב המדינות הפוסט-תעשייתיות. יחס זה יעמוד בשנת 1996 על 101%. לשם השוואה, היחס המירבי שהותר ב'אמנת מאסטריכט' הוא 60%."

בסקירת המחלקה המוניטרית צוין:

"כשמשווים את שיעור הגירעון האמור למקובל בעולם יש לזכור כי בצד ההוצאות בגירעון - כפי שהוא נמדד בארץ - כלולות הוצאות הריבית הריאליות בלבד. הכללת הוצאות הריבית הנומינליות בתקציב, כפי שנקבע באמנת מאסטריכט, היתה מגדילה את

שיעורו של הגירעון בתוצר במידה משמעותית, כל עוד שיעור האינפלציה עומד בעינו. ירידה באינפלציה מצמצמת את הפער בין הוצאות הריבית הנומינלית להוצאות הריבית הריאלית ... לפיכך, יישומו של תוואי הגירעון הפוחת, יחד עם השגת יציבות מחירים על פי יעדי הממשלה, יעמידו אותנו בשורה אחת עם המדינות המובילות באירופה על פי קריטריון הגירעון הממשלתי ליציבות מקרו-כלכלית.

הבדל זה בין שיטת החישוב של הגירעון הננקטת בישראל לבין זו שנקבעה באמנת מאסטריכט לא צוין כלל בדברי ההסבר להצעת התקציב.

אג"ת הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1999 :

"חישוב הוצאות הריבית הריאליות נהוג בתקציב המדינה לגבי אג"ח שהונפקו בשוק המקומי בלבד (לעומת הנפקות בחו"ל הנאמדות בערכן הנומינלי), וזאת בשל רמת האינפלציה המקומית הגבוהה, והשוני המהותי הנגרם בגינה בין הריבית הנומינלית והריאלית. אמנת מאסטריכט אמנם לוקחת בחשבון בחישוב הגירעון את הוצאות הריבית הנומינליות, אך חשוב לזכור כי אמנת מאסטריכט נחתמה בהקשר מסוים ומתייחסת למדינות עם אינפלציה נמוכה. רישום הוצאות הריבית הריאליות בלבד לצורך חישוב הגירעון, מקובל על כלכלני קרן המטבע העולמי כחישוב הוצאות ריבית במדינות שבהן רמת האינפלציה גבוהה."

(ג) לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1999, החוב הממשלתי בשנת 1997 היה שווה ל-106% מהתמ"ג ב-1997.

הביטוי "החוב הממשלתי" לא הובהר בדברי ההסבר. לא הוצגו בהם סכום התמ"ג בפועל ב-1997 וסכום החוב הממשלתי, ולא צוין אם מדובר בחוב הממשלתי בתחילת השנה, במהלכה או בסופה.

בסקירת המחלקה המוניטרית נאמר בהערת שוליים:

"השנה, שלא כמו בעבר, נמדד יחס החוב לתוצר באמצעות חלוקת יתרת החוב בתום השנה בתוצר המקומי הגולמי באותה שנה. בעבר נמדד היחס בין יתרת החוב הממוצעת על פני השנה לבין התמ"ג. השינוי בא לאפשר השוואה לקריטריונים בין-לאומיים כדוגמת הקריטריון המצוין באמנת מאסטריכט, וכן לאפשר ליתרת החוב השולית להתבטא במלואה בתוצאה."

השינוי בשיטת המדידה של שיעור החוב הממשלתי ביחס לתמ"ג לא צוין בדברי ההסבר להצעת התקציב, אף לא בהערת שוליים.

(ד) אג"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1999, ש"החוב הממשלתי" לעניין זה כולל את חובות הפנים והחוץ של המדינה למעט יתרת החוב למוסד לביטוח לאומי, משום שהוא מוסד של המדינה. גם זה לא נאמר בדברי ההסבר.

(ה) יצוין שהחוב הממשלתי, שהיחס שלו לתמ"ג מוצג בדברי ההסבר, אינו כולל את הרכיבים האלה (בין השאר): (1) מחויבות הממשלה לקצבה (פנסיה תקציבית) ולזכויות אחרות של עובדיה; (2) מחויבות הממשלה, לפי החלטתה מסוף מארס 1995 (ובשינויים

שנעשו לפי סיכומים שעשתה עם ההסתדרות במאוס ובמאי 1996), לקיים את התחייבויותיהן של קרנות הפנסיה הוותיקות, אם הן לא יעמדו בהן (בכפוף לתכניות הבראה מפורטות, שטרם גובשו); (3) עלות קיום התחייבויות הממשלה לחברות הביטוח, לפי הסכמי ח"ץ (חיים צמוד), להמשיך (במשך עוד כמה עשרות שנים) להנפיק להן אג"ח מיועדות מסוג ח"ץ הנושאות הצמדה וריבית בשיעורים של 6.2%-5.2% (בגין פוליסות ביטוח ח"ץ שנחתמו עד סוף נובמבר 1976 ועד סוף דצמבר 1990, בהתאמה).

אג"ת הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1999:

"היחס המרבי של החוב לתוצר שהותר על פי אמנת מאסטריכט מתייחס לחוב הממשלתי, הכולל, על פי הגדרתם, גם את הרשויות המקומיות.

...

אמנת מאסטריכט אינה מתייחסת לסוגיית החובות האקטואריים. מדינות הנכללות באיחוד האירופי אינן מכלילות את הרכיבים שהוזכרו (פנסיה תקציבית והתחייבויות בגין סבסוד פנסיוני) בחוב ממשלתי."

(1) בדברי ההסבר להצעות התקציב הוצג סכומה של "ההוצאה, ללא החזר חובות (קרן)" ושיעורה ביחס לתמ"ג החזוי.

לא הובהר בדברי ההסבר מהי "ההוצאה, ללא החזר חובות (קרן)". אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 1999 הסבר מפורט בדבר הרכבה.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר להציג במפורש בדברי ההסבר להצעות התקציב, את כל הנתונים והאומדנים שיש להם חשיבות לעניין הצעות התקציב, כגון: התמ"ג, הגירעון, החוב הממשלתי וההוצאה בתקציב, וכן את ההגדרות וההסברים הדרושים להבהרת הרכבם ומשמעותם, לרבות ההסברים המובאים לעיל.