

משרד האוצר

פעולות הביקורת

באגף החשכ"ל ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר; באגף לחינוך מוכר, במינהל לכלכלה ולתקציבים ובאגף התקשוב שבמשרד החינוך; ובחשבות של מרכז החינוך העצמאי נבדקו התקצוב והמימון של מוסדות החינוך של החינוך העצמאי: ההקצבות לסוגי הפעילות השונים של מוסדות החינוך המוכרים של הרשת (בעיקר שעות הוראה והסעות); ההקצבות לתלמודי התורה, שהם מוסדות פטור; והפיקוח על הפעילות הכספית של הרשת ועל מוסדות החינוך שלה.

באגף החשכ"ל שבמשרד האוצר נבדק הטיפול בניהול ההתחייבות שמשרדי ממשלה נטלו על עצמם במסגרת התקשרויות עם גופים חיצוניים. הבדיקה כללה את אופן רישומן במערכת החשבונות ובמאזן המדינה, תקצוב הרשאה להתחייב בגין התקשרויות כאמור, תזרים התשלומים בגין ומערך הפיקוח והבקרה על ביצוע תשלומים הנובעים מהתקשרויות אלה. לצורך הדגמה נבדקו נושאים אלה גם בחשבונות של משרד התחבורה, מחלקת עבודות ציבוריות ומשרד הדתות.

אגף שוק ההון

באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר נבדק מערך הפיקוח על השקעות קופות הגמל. במסגרת זו נסקרו גם הנושאים המבניים של הריכוזיות בענף קופות הגמל בפרט ובמערכת הבנקאות בכלל ובעיית ניגודי העניינים שנובעת משליטתם של הבנקים בתחומים רבים של שוק ההון. בירורים בנושאים אלה נעשו במחלקת הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל.

רשות ניירות ערך

ברשות ניירות ערך נבדקה המחלקה לרישוי ופיקוח על יועצי השקעות ומנהלי תיקי השקעות; נעשו בדיקות גם במחלקה לפיקוח על קרנות נאמנות. בירורים בעניינים אלה נעשו במחלקת הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל.

אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

באגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין נבדקו הפעולות הנוגעות לגביית חובות מס מחברות הנמצאות בתהליך של פירוק.

אגף המכס והמע"מ

באגף המכס ומע"מ נבדקה השפעתה של שיטת שכר העידוד הנהוגה בו על התכנון והביצוע של ביקורות בחשבונות עוסקים.

תקציב המדינה לשנת הכספים 2002 וביצועו

הצעת התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 2002 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה באוקטובר 2001. ההצעה כללה הרשאה להוצאה נטו בסך 254,837 מיליון ש"ח, בתוספת הרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בסך 12,154 מיליון ש"ח. ההרשאה להוצאה בתקציבי המפעלים העסקיים (שאינם כלולים בסכום הכולל של התקציב, אלא מוצגים בתוספת נפרדת לחוק התקציב) הסתכמה ב-10,815 מיליון ש"ח, וכנגדה הוצגה תחזית הכנסות באותו סכום.¹

בטרם התקבל חוק התקציב, עודכנה התחזית המקרו-כלכלית של משרד האוצר: תחזית הצמיחה הוקטנה מ-4% ל-1.9%; תחזית ההכנסות שנכללה בהצעת התקציב הוקטנה בכ-7 מיליארד ש"ח, תחזית התקבולים ממלוות פנים הוגדלה בכ-4 מיליארד ש"ח, וההרשאה להוצאה בהצעת התקציב הוקטנה בכ-3 מיליארד ש"ח.

חוק התקציב והשינויים בתקציב במהלך השנה

1. חוק התקציב לשנת הכספים 2002, התשס"ב-2002 (להלן - חוק התקציב), אושר בכנסת ב-30.4.02 - ארבעה חודשים לאחר תחילת השנה. בפרק הזמן, שמ-1.1.02 עד מועד אישור חוק התקציב, חלה על הממשלה הוראת סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה (להלן - חוק היסוד), ולפיה היא הייתה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מתקציב השנה הקודמת, בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד); הכספים שיוצאו כאמור ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה אך ורק לשם הפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם.²

2. ההרשאה הכוללת להוצאה, שנכללה בחוק התקציב, הייתה קטנה ב-3,037 מיליון ש"ח מזו שנכללה בהצעת התקציב המקורי: ההרשאה להוצאה נטו הייתה בסך 251,638 מיליון ש"ח, וההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה - 12,316 מיליון ש"ח.

3. בשנה הנסקרת לא נחקק חוק תקציב נוסף. במהלך השנה התיר שר האוצר (להלן - השר) להשתמש בשנת 2002 לפי סעיף 13(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, (להלן - חוק יסודות התקציב), בעודפי הרשאה להוצאה נטו, משנת 2001, בסך כ-11,196 מיליון ש"ח. כמו כן הוגדלה במהלך השנה, לפי סעיף 11(א)(3) לחוק יסודות התקציב, ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה, בכ-5,663 מיליון ש"ח. ההרשאה הכוללת להוצאה בתקציב הגיעה, אפוא, בסוף שנת 2002, לכ-280,813 מיליון ש"ח.

4. בסעיף 11(ה) לחוק יסודות התקציב נקבע, שהשר רשאי להעביר, בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת, כל סכום או כל מספר משרות מכל תכנית שנקבעה בחוק, לסעיף תקציב הרורבה הכללית או לסעיף הרורבה להתייקרויות. בשנת 2002 הועברו מסעיפי הוצאה לסעיפי רורבה סכומי הרשאה להוצאה בסך 1,569 מיליון ש"ח.

1 המפעלים העסקיים הם: מינהל מקרקעי ישראל, בתי החולים הממשלתיים, מפעלי משרד ראש הממשלה (לשכת הפרסום הממשלתי והמדפיס הממשלתי), מפעלי משרד התקשורת (בנק הדואר) ונמלי יפו וחדרה.

2 בדבר הכללים שנקט משרד האוצר בשנת 2001 - שגם בה אושר חוק התקציב באיחור - ליישום הוראת סעיף 3ב, ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 839-840.

הוראת סעיף 11(ה) משמשת לעתים לקיצוץ ההרשאה להוצאה במהלך השנה. העברת סכומי ההרשאה מסעיפי הוצאה לסעיף הרזרבה הכללית יכולה להקטין את סך ההרשאה להוצאה בתקציב, במידה שסכומי ההרשאה המועברים לרזרבה אינם מועברים שוב לסעיפי הוצאה, אלא נשארים ברזרבה עד תום השנה. בתום שנת 2002 נותרה בסעיף הרזרבה הכללית הרשאה להוצאה בסך כמיליון ש"ח.

5. להלן בטבלה 1 ההרשאה להוצאה (כולל ההרשאה המותנית בהכנסה) שנקבעה בחוק התקציב לשנת 2002, ותמצית השינויים שנעשו בה במהלך אותה שנה, לפי דוח משרד האוצר על ביצוע התקציב לשנת הכספים 2002 (להלן - דוח האוצר).

טבלה 1

התקציב המקורי לשנת 2002, השינויים בתקציב וההוצאה למעשה לפי קבוצות

עיקריות של סעיפי תקציב

(במיליוני ש"ח)*

ההוצאה למעשה	השינוי בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן (באחוזים)	ההרשאה להוצאה בתקציב המתוקן	קיצוץ	העברות מסעיפי הרזרבה ושינויים בהוצאה המותנית בהכנסה	עודפי התקציב מ-2001 שאושרו לשימוש ב-2002	ההרשאה להוצאה בחוק התקציב המקורי	
התקציב הרגיל							
79,055	2	982,41	-425	403	1,642	80,799	שירותי חברה
55,632	27	58,144	-445	9,084	3,581	45,924	ביטחון **
19,272	10	21,253	-145	1,042	957	19,399	ממשל ומינהל
4,338	4	4,459	-172	180	154	4,297	מענקים לרשויות מקומיות
3,619	-1	3,984	0	-58	1	4,041	מענקי בינוי ושיכון
2,398	15	83,39	-89	-102	637	2,952	תמיכות בענפי המשק
3,302	24	4,083	-52	318	524	3,293	משרדי הענפים כלכליים
1,995	28	3,513	-53	434	388	2,744	תמיכות במחירי מצרכים
28,928	0	28,887	0	-93	0	28,980	ריבית וסבסוד אשראי
תקציב הפיתוח							
4,575	24	7,684	-57	215	1,334	6,192	שיכון
5,705	12	8,132	-57	-374	1,283	7,280	ענפי משק
2,152	39	43,00	-74	215	695	2,168	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
49,306	-1	49,821	0	-700	0	50,521	תשלום חובות פנים וחוז' (קרן)
1,913	0	2,031	0	0	0	2,031	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
0	-100	1	1,569	-4,901	0	3,333	סעיפי רזרבה
262,190	6	280,813	0	5,663	11,196	263,954	ס"ה ההרשאה
14,657	46	17,979	0	5,663	0	12,316	מזה: הרשאה להוצאה מותנית בהכנסה
247,533	4	262,834	0	0	11,196	251,638	ס"ה ההרשאה נטו

* לא כולל תקציב המפעלים העסקיים.

** רכבות סעיפי התקציב "הוצאות חירום אורחיות" ותיאום הפעולות בשטחים".

ההוצאה למעשה

לפי דוח האוצר, ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה ולמעט תקציבי המפעלים העסקיים) בשנת 2002 הסתכמה בכ-262,190 מיליון ש"ח, לעומת כ-249,417 בשנת 2001. ההוצאה למעשה בשנת 2002, למעט סעיף תשלום חובות פנים וחוץ (קרן) וסעיף תשלום חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל, הסתכמה ב-210,971 מיליון ש"ח, לעומת 197,122 מיליון ש"ח בשנת 2001. ההוצאה למעשה (למעט סעיפי תשלום חובות) בשנת 2002 גדלה ריאליית בשיעור של כ-1.3% בהשוואה לשנת 2001.³

להלן בטבלה 2 מפורטים ההוצאה בתקציב (למעט ההוצאה של המפעלים העסקיים) בשנים 2001 ו-2002, לפי דוח האוצר על פי קבוצות עיקריות של סעיפי הוצאה ומשקלן היחסי בתקציב.

טבלה 2

ההוצאה למעשה (ברוטו) בשנים 2001 ו-2002

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (באחוזים)	*2001		2002		
	באחוזים	מיליוני ש"ח	באחוזים	מיליוני ש"ח	
-2.4	38.9	76,606	37.5	79,055	התקציב הרגיל
14.2	23.4	46,084	26.4	55,632	שירותי חברה
0.6	9.2	18,120	9.1	19,272	ביטחון
-9.9	1.9	3,799	1.7	3,619	ממשל ומינהל
-6.0	2.2	4,364	2.1	4,338	מענקי בינוי ושיכון
-20.0	1.4	2,837	1.1	2,398	מענקים לרשויות מקומיות
-8.8	1.7	3,425	1.6	3,302	תמיכות בענפי משק
-9.4	1.1	2,084	0.9	1,995	משרדי הענפים הכלכליים
-2.1	14.2	27,950	13.7	28,928	תמיכות במחירי מצרכים
					תשלום ריבית ועמלות
-13.5	2.5	5,006	2.2	4,575	תקציב הפיתוח
17.8	2.3	4,582	2.7	5,705	שיכון
-10.1	<u>1.2</u>	<u>2,265</u>	<u>1.0</u>	<u>2,152</u>	ענפי משק
					שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
1.3	100.0	197,122	100.0	210,971	ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח
-7.4		50,357		49,306	תשלום חובות פנים וחוץ (קרן)
-6.6		1,938		1,913	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן וריבית)
-0.5		249,417		262,190	ס"ה ברוטו
<u>35.7</u>		<u>10,222</u>		<u>14,657</u>	מזה: הוצאה מותנית בהכנסה
-2.1		239,195		247,533	ס"ה נטו

* הנתונים בטבלה לפי מיון חדש.

התקציבים המתוקנים של המפעלים העסקיים הסתכמו ב-11,033 מיליון ש"ח וההוצאה למעשה הסתכמה ב-8,249 מיליון ש"ח.

ההכנסה והתקבולים בחשבון ההון

לפי דוח האוצר לשנת 2002, ההכנסה השוטפת ירדה ריאלית ב-3.8% לעומת ההכנסה בשנת 2001, ואילו בתקבולים ממלוות וחשבון הון הייתה עלייה ריאלית של כ-16.7%.

טבלה 3

**התחזית והתקבולים בשנת 2002 בהשוואה לתקבולים בשנת 2001
(במיליוני ש"ח)**

התחזית שצורפה לחוק התקציב*	התקבולים למעשה בשנת 2002	התקבולים למעשה בשנת 2001	השינוי הנומינלי	השינוי הריאלי (באחוזים)**
תקבולים שוטפים				
155,337	148,931	147,468	1,463	(-)4.4
7,327	6,591	5,546	1,045	12.4
162,664	155,522	153,014	2,508	(-)3.8
תקבולים ממלוות וחשבון הון				
21,568	23,162	15,705	7,457	30.9***
47,567	59,329	53,557	5,772	4.8
6,621	5,319	4,449	870	13.1
1,500	430	172	258	136.7
9,687	7,920	4,100	3,820	82.8
86,943	96,160	77,983	18,177	16.7
249,607	251,682	230,997	20,685	3.1
2,031	-	-		
ס"ה				
251,638	251,682	230,997	20,685	3.1

* לאחר אישור חוק התקציב לא שונתה התחזית.
 ** החישוב נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד (הממוצע בשנת 2002 לעומת הממוצע בשנת 2001 - עלייה של 5.69%) מן השינוי הנומינלי, חוץ מסעיף מלוות ומענקים מחו"ל, שבו נוכה מהשינוי הנומינלי השינוי בשער החליפין הממוצע של הדולר.
 *** בהתחשב בעלייה של 12.65% בשער החליפין הממוצע של הדולר בש"ח בשנת 2002, לעומת השער הממוצע בשנת 2001. לפי חישוב בניכוי העלייה במדד, העלייה הריאלית הייתה 39.5%.

מסים ותשלומי חובה

על פי נתוני ביצוע התקציב, בשנת 2002 הסתכמו ההכנסות ממסים ומתשלומי חובה ב-148.9 מיליארד ש"ח, ירידה ריאלית של 4.4% בהשוואה לשנת 2001.

לפי התחזית המקורית לשנת 2002, שהכין מינהל הכנסות המדינה בספטמבר 2001, הכנסות המדינה ממסים היו אמורות להגיע ל-161.3 מיליארד ש"ח. בדצמבר 2001, סמוך לאישור התקציב בכנסת, עודכנה התחזית ל-154.1 מיליארד ש"ח⁴.

ההכנסות ירדו אף על פי ששני גורמים פעלו להגדלתן: הראשון, שינויי חקיקה שבעקבותיהם נגבו, בשנת 2002, עוד כ-2,120 מיליון ש"ח; והשני, דחיית החזרי מס בסך 970 מיליון ש"ח מדצמבר 2002 לינואר 2003. יצוין, כי לדברי מינהל הכנסות המדינה, הסיבה היחידה לדחיית החזרים אלו הייתה קשורה לעיצומים שנקטו עובדי יחידות המכס והמע"מ ועובדי מס הכנסה. על פי דוח מינהל הכנסות המדינה, הסיבה העיקרית לירידה בגבייה יחסית לאומדן הייתה נעוצה בשינויים בבסיס המס. התחזית לשנת 2002 התבססה על ההנחה שתהיה צמיחה בשיעור נומינלי של 4.6% בתוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג) עליה ריאלית של 1.9% ועלייה בשיעור של 2.7% במחירים. בפועל גדל התמ"ג בשיעור נומינלי של 3.6% (ירידה ריאלית של 0.8% בתמ"ג ועליית מחירים בשיעור 4.4%); השכר הנומינלי עלה ב-1% בלבד; רווחיות המגזר העסקי נשחקה; מימוש רווחי ההון ירד; נמשכה ההאטה בפעילות ענף הנדל"ן וחלה ירידה של כ-10% ברכישת כלי רכב.

הגבייה של מס הכנסה בשנת 2002 הסתכמה ב-70,382 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של כ-12.5% לעומת שנת 2001. על פי דוח מינהל הכנסות המדינה, הירידה נבעה בעיקר מהרכב התוצר - בסיס מס הכנסה (השכר והרווחיות של המגזר העסקי) גדלו פחות מהתוצר ואף ירדו. השכר הממוצע למשרת שכיר ירד בשיעור נומינלי של 0.7%, ואילו מדרגות המס עודכנו ב-1.2%, כך שחלה ירידה בשיעור האפקטיבי של מס הכנסה.

הגירעון בתקציב

הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) שנוצר בביצוע התקציב בשנת 2002 היה, לפי חישובי משרד האוצר, כ-18.7 מיליארד ש"ח, לעומת כ-21 מיליארד ש"ח בשנת 2001, כמפורט להלן:

טבלה 4

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

2001	2002		
	הביצוע לפי חשבוני משרד האוצר	התכנון לפי חוק התקציב המקורי	
(-) 16,913	(-) 17,409	(-) 12,984	הגירעון המקומי (-)
(-) 4,089	(-) 1,255	(-) 1,666	הגירעון (-) או העודף בפעילות בחו"ל
(-) 21,002	(-) 18,664	(-) 14,650	הגירעון הכולל (-)

הגירעון המקומי בשנת 2002 היה גדול בכ-0.5 מיליארד ש"ח מזה שהיה בשנת 2001, וגדול בכ-4.4 מיליארד ש"ח מזה שתוכנן לפי התקציב המקורי לשנת 2002. הסיבה העיקרית לכך היא הירידה בהכנסות המדינה מפאת המיתון במשק.

4 בתחזית שצורפה לחוק התקציב הייתה תחזית ההכנסה ממסים ומתשלומי חובה 155.3 מיליארד ש"ח.

הגירעון הכולל, בלא מתן אשראי נטו, היה גדול בהרבה מהסכום המרבי שנקבע בהצעת התקציב, והתמ"ג בפועל בשנת 2002 היה קטן מזה שנחזה בעת הכנת הצעת התקציב. נוסף על כך, סכום הגירעון הכולל היה שווה לכ-3.8% מהתמ"ג בפועל, לעומת כ-4.5% ב-2001 ולעומת 2.4% שתוכנן לשנת 2002, לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לאותה שנה. עם זאת, בדברי ההסבר הובהר, שהממשלה החליטה לתקן את תוואי הגירעון היורד שנקבע בחוק הפחתת הגירעון (ראו להלן).

להלן בטבלה נתונים על הגירעון בתקציב בשנת 2002 ומימונו, כפי שתוכננו וכפי שהיו בפועל, לפי דוח האוצר על ביצוע התקציב:

טבלה 5
הגירעון בשנת 2002 ומימונו
(במיליארדי ש"ח)

הכנסות וגביית אשראי (קרן) ⁽¹⁾	התכנון לפי התקציב המקורי	הביצוע לפי דוח האוצר
בארץ	177.4	166.7
מזה: גביית אשראי (קרן)	5.7	4.9
בחו"ל	13.8	17.2 ⁽²⁾
ס"ה	191.2	183.9
הוצאות ומתן אשראי ⁽¹⁾		
בארץ	189.7	182.4
מזה: מתן אשראי	5.0	3.2
בחו"ל	15.4	18.4
ס"ה	205.1	200.8
הגירעון הכולל (-) לרבות מתן אשראי נטו ⁽³⁾	(-)13.9	(-)16.9
הגירעון הכולל (-) בלא מתן אשראי נטו	(-)14.7	(-)18.7
מזה: מקומי	(-)13.0	(-)17.4
בחו"ל	(-)1.7	(-)1.3
המימון לגירעון הכולל: ⁽³⁾		
קבלת מלוות בארץ	47.6	57.6
פירעון קרן בארץ	(-)34.2	(-)33.2
גיוס מלוות בארץ נטו	13.4	24.4
קבלת מלוות בחו"ל	9.3	8.2
פירעון מלוות בחו"ל	(-)10.3	(-)10.2
גיוס/פירעון (-) מלוות בחו"ל נטו	(-)1.0	(-)2.0
תקבולי הון ממכירת מניות של בנקים ושל חברות אחרות	1.5	0.4
הירידה נטו ביתרות הנובעת מהגירעון ומימונו ⁽⁴⁾	0.0	(-)5.9
ס"ה מימון לגירעון הכולל ⁽³⁾	13.9	16.9

1. למעט ההוצאה המותנית בהכנסה וההכנסה המיועדת למימון.
2. רוב הסיוע הכלכלי שהיה אמור להתקבל מממשלת ארה"ב בשנת 2001 התקבל בשנת 2002.
3. את הסכום הכולל של המימון יש להשוות לגירעון הכולל לרבות מתן אשראי נטו.
4. ראו להלן בעניין העורך הקופתי.

חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992

1. בדצמבר 1991 התקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הפחתת הגירעון)⁵, ובו הוגבל השיעור המרבי של הגירעון המקומי בלא מתן אשראי נטו שייכלל בתקציבי המדינה לשנים 1992-1995. בחוק נקבע, ששיעור הגירעון האמור, באחוזים מהתמ"ג, יקטן בהדרגה בשנים 1992-1994 לשיעורים שנקבעו בחוק, וכי בשנת 1995 לא יהיה גירעון מקומי בתקציב המדינה.

תוואי הגירעון היורד שנקבע בחוק הפחתת הגירעון תוקן בדצמבר 1993. בינואר 1997 אושר בכנסת חוק הפחתת הגירעון (תיקון מס' 2), התשנ"ז-1997, ולפיו תחול הוראת החוק המגבילה את הגירעון לא רק על הגירעון המקומי אלא על הגירעון הכולל, כלומר על הגירעון המקומי והגירעון בחו"ל יחדיו (מדובר כאן ולהלן בגירעון הכולל בלא מתן אשראי נטו, אלא אם כן צוין אחרת).

נוכח חריגה שהסתמנה בשנת 1999 מהשיעור המרבי של הגירעון שנקבע לאותה שנה לפי תיקון מס' 2, תוקן תוואי הגירעון היורד בשנים שאחריה לפי תיקון מס' 4, שנכלל בחוק ההסדרים שאושר בכנסת בסוף דצמבר 1999, ובו נקבע שבשנת 2000 לא יהיה הגירעון הכולל גדול מ-2.5% מן התמ"ג (במקום 1.75%, השיעור שנקבע בתיקון מס' 2 בשנת 1997); בשנים 2001 ו-2002 תקבע הממשלה את שיעור הגירעון הכולל מן התמ"ג בהתבסס על שיעורי הצמיחה החזויים, ובלבד שבכל שנה יפחת שיעור הגירעון הכולל ב-0.25 נקודות אחוז לפחות משיעור הגירעון שנקבע לפי חוק זה לשנה שקדמה לה; הממשלה תודיע לכנסת על שיעור הגירעון שקבעה, עם הנחת תקציב המדינה על שולחן הכנסת.

מאחר שהיה צפוי שלא יתאפשר לעמוד בתוואי הגירעון היורד שנקבע בתיקון מס' 4, תוקן תוואי זה בתיקון מס' 5 לחוק הפחתת הגירעון, שנכלל בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, שאושר בכנסת בפברואר 2002. בתיקון מס' 5 נקבע שהגירעון הכולל, באחוזים מהתמ"ג, לא יהיה גדול מ-3% בשנת 2002 (במקום 2.4% כאמור), 2% בשנת 2003, 1.5% בשנת 2004 ו-1% בשנת 2005.

בשנת 2002 הסתמנה חריגה ניכרת מתוואי זה ולכן תוקן התוואי שוב בתיקון מס' 6, שנכלל בחוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002, שאושר בכנסת ביוני 2002. בתיקון מס' 6 נקבע שהממשלה תקבע את שיעור הגירעון הכולל מן התמ"ג באופן שלא ייעלה על 3% עד 3.5% בשנת 2003 ועל 2.5% עד 3% בשנת 2004, ובאופן שמשנים 2004 ואילך יפחת השיעור מדי שנה בשנה במחצית האחוז לפחות, עד שיגיע לשיעור של 1%.

2. מבקר המדינה העיר עוד בדוח שנתי 49⁶, שנתונים מרכזיים בתחזיות משרד האוצר (כגון הסכומים החזויים של התמ"ג, חובות הממשלה וההוצאה התקציבית), הגדרותיהם וההנחות העיקריות שהם מבוססים עליהן, אינם מוצגים במפורש בדברי ההסבר להצעות התקציב.

גם בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2002 לא צוינו נתונים, הגדרות והנחות כאמור. מהסכום ומהשיעור של הגירעון הכולל המרבי שקבעה הממשלה לשנת 2002 משתמע, שהתמ"ג החזוי היה

5. דבר הגדרותיהם של הגירעון ושל התמ"ג בחוק זה, ראו בדוח שנתי 42 של מבקר המדינה (1992), עמ' 36, ובדוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' לז.

6. ראו בדוח שנתי 49 של מבקר המדינה (1999), עמ' מח-ג.

504 מיליארד ש"ח. לפי השנתון הסטטיסטי לישראל (מס' 53, לוח 14.1), התמ"ג בפועל בשנת 2002 היה כ-491.3 מיליארד ש"ח.

לכאורה אפשר לחשב את מקצת הנתונים העיקריים בעקיפין, גם לפי נתונים אחרים המוצגים בדברי ההסבר. גזירת התמ"ג החזוי בהתאם לסכום ההוצאה בהצעת התקציב ללא החזר חובות קרן (שהרכבה אינו מובהר בדברי ההסבר) ושיעור מהתמ"ג החזוי, מעלה תמ"ג חזוי בסך 495.5 מיליארד ש"ח. אי-התאמות דומות יש גם בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 2003 ו-2004. אשר לחוב הממשלתי, הרכבו אינו מובהר בדברי ההסבר, ולא נאמר אם הוא מייצג את יתרת החוב הממוצעת או את יתרת החוב לתחילת השנה או לסופה; ואי אפשר לגזור משיעור החוב ביחס לתמ"ג החזוי את סכום התמ"ג החזוי, משום שסכום החוב לא ננקב בדברי ההסבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר להציג במפורש בדברי ההסבר להצעות התקציב את סכומי המשתנים המקרו-כלכליים העיקריים, את הגדרותיהם ודרכי חישובם ואת ההנחות העיקריות שעליהן מבוססים החישובים, כדי להקל את הבקרה הציבורית על סבירותם. בייחוד עליו להציג ולהסביר כל שינוי בהגדרה של אחד הנתונים הללו.

3. אחד ההבדלים העיקריים, בין שיטת המדידה של הגירעון בתקציב המדינה הנהוגה בישראל לבין זו הנהוגה במדינות האיחוד האירופי שחתמו על אמנת מאסטריכט (שלפיה מוגבלים השיעורים של הגירעון ושל החוב הממשלתי מהתמ"ג), נדון בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה (עמ' 880-881); שם צוין, שאגף החשב"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, שכדי להתאים את הגדרת הגירעון לנהוג באיחוד האירופי ולמקובל בחברות דירוג האשראי, החליט החשב הכללי (להלן - החשב"ל) לכלול בריבית (לשם חישוב הגירעון) החל בשנת 2001 את מלוא הריבית הנומינלית על כל האג"ח הלא-צמודות שהנפיקה המדינה החל ב-1.1.01. לדברי אגף החשב"ל, רישום הריבית הנומינלית על האג"ח הלא צמודות שהנפיקה המדינה משנת 2001 ואילך בסעיף הריבית הגדיל את הגירעון המדווח בכ-1,834 מיליון ש"ח בשנת 2002. האגף ציין שפירעון הקרן של אג"ח צמודות למדד שהנפיקה המדינה מאותו מועד, יתחיל רק בשנת 2007. בעניין זה כתב סגן החשב"ל למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי "עקרונית יש ליישם את אותה השיטה גם לגבי האג"ח הצמוד. אני מניח כי סמוך למועד התחלת הפירעונות ייבחן היישום שוב".

החלטת החשב"ל והשפעתה לא הוזכרו כלל, וממילא לא הוסברו, בדוח האוצר על ביצוע התקציב לשנים 2001 ו-2002 ובדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 2002-2004.

השפעת "רווחי בנק ישראל שמומשו" על חישוב הגירעון הכולל

1. לפי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954 (להלן - חוק בנק ישראל), על הבנק להעביר לממשלה את רווחיו הנקיים בתוך 60 יום מתום כל שנת עסקים של הבנק, ובלבד שאם הורה הנגיד להגדיל את הקרן השמורה של הבנק בדרך של הפרשה מרווחיו, יפריש הבנק תחילה לקרן השמורה את הסכום שנקבע בהוראה⁷.

7 הנגיד רשאי, באישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת, להורות על הגדלת הקרן השמורה בדרך האמורה, ועל שימוש בכספי הקרן השמורה להגדלת הון הבנק או למימון הוצאות הבנק היתרות על הכנסותיו.

2. עיוות ניכר בהשפעת "רווחי בנק ישראל שמומשו" על חישוב הגירעון בתקציב נדון בדוחות שנתיים של מבקר המדינה, בפרקים על התקציב לכל אחת מהשנים 1996-1999, בהתאמה⁸.

במחצית השנייה של שנת 2000 החליט משרד האוצר להימנע מלרשום הכנסה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" בדוח על ביצוע התקציב לאותה שנה, כדי למנוע הישנות של העיוות שהיה כרוך בכך בשנים 1996-1999. עיקרי ההודעה של אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2001 בעניין זה הובאו בדוח שנתי 51ב (עמ' 809-810). הסעיף האמור גם לא נכלל בתחזיות התקבולים והמלוות שצורפו להצעות תקציבי המדינה לשנים 2001-2004.

במרס 2001 הביע נגיד בנק ישראל (להלן - הנגיד) במכתב לשר האוצר נכונות להקים צוות משותף לבנק ולמשרד האוצר שיגבש כללים מוסכמים לרישום רווחי בנק ישראל כהכנסה בתקציב המדינה.

במועד סיום הביקורת, ינואר 2004, טרם הוקם צוות כזה.

3. אף על פי שהחלטת משרד האוצר יש בה כדי להשפיע במידה ניכרת על חישוב הגירעון, בין השאר לעניין תוואי הגירעון היורד לפי הוראות חוק הפחתת הגירעון על תיקוניו, לא הוזכרה ההחלטה, וממילא לא הוסברה, בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 2001-2004⁹.

השפעת רווחי בנק ישראל מהפרשי שער שלא מומשו על מימון הגירעון

עיוות ניכר בהשפעת רווחי בנק ישראל מהפרשי שער שלא מומשו על מימון הגירעון בתקציב נדון בדוחות שנתיים 49-51ב של מבקר המדינה¹⁰.

בנק ישראל עשה שינויים ניכרים במדיניות החשבונאית שלו החל בדוחות הכספיים שלו לשנת 2000, כדי למנוע הישנות של העיוות האמור.

בעניין זה התגלעה בשנת 2001 מחלוקת בין משרד האוצר לבין בנק ישראל.

בדוח הכספי שלו לשנת 2002 רשם בנק ישראל רווח נקי (שמומש) בסך כ-2.1 מיליארד ש"ח; הרווח הקטין את יתרת ההפסד הצבור של הבנק מכ-14.1 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2001 לכ-12 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2002. נוסף על כך היו לבנק רווחים לא ממומשים משערוך יתרות הנקובות במט"ח וני"ע סחירים במט"ח, עקב פיתוח השקל בשנת 2002, וכן משערוך ני"ע סחירים הנקובים בש"ח. בהתאם למדיניות החשבונאית שאימץ הבנק החל בדוח הכספי שלו לשנת 2000, הוא לא קיזז בתום שנת 2002 את הרווחים הלא ממומשים מיתרת ההפסד הצבור שלו, שחלק ממנו נבע מהפסדי שערוך לא ממומשים בשנים 1999-2000, אלא זקף אותם ליתרת הרווחים הלא ממומשים בסעיף חשבונות שערוך, ועקב כך היתרה האמורה גדלה מכ-6.7 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2001 לכ-16 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2002.

8 דוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1998), עמ' ל"ט-מ"א; דוח שנתי 49 (1999), עמ' מ"א-מ"ה; דוח שנתי 50 (2000), עמ' 760-765 ודוח שנתי 51 (2001), עמ' 806-813.

9 עוד יציין, שבתרשימים המציגים את שיעורי הגירעון בתקציב (בשיעור מהתמ"ג) בשנים קודמות והאומדן והיעדים לפי תוואי הגירעון היורד כפי שתוקן מדי פעם בפעם, הנתונים על שיעורי הגירעון בשנים 1997-1999 והיעד לשנת 2000 (שבהם נכללו "רווחי בנק ישראל שמומשו" כהכנסה שהקטינה את הגירעון) אינם בני השוואה לנתונים על הגירעון בפועל בשנת 2000 ועל יעד הגירעון והגירעון בפועל משנת 2001 ואילך (שבהם לא נכללו "רווחי בנק ישראל שמומשו" כהכנסה).

10 ראו הערה 8, וכן בדוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2002), עמ' 998, ובדוח שנתי 53, עמ' 886-885.

סגן החשכ"ל כתב לחשכ"ל ביוני 2002, כי השינוי האמור במדיניות החשבונאית של הבנק, שלפיו לא יקוז הבנק רווחי שערך בלתי ממומשים בשנה פלונית מהפסדי שערך משנים קודמות, צפוי שישלול מהממשלה במשך מספר ניכר של שנים (עד שיתרת ההפסד הצבור של הבנק תקוּז במלואה ברווחים ממומשים) את הזכות לקבל מהבנק רווחים ממומשים אמתיים. במכתב לנגיד בעניין זה בדצמבר 2002, ביקש החשכ"ל "להעביר לממשלה את כל הרווח הנקי של בנק ישראל למעט הכנסות שנובעות מעליה או ירידה בערך יתרות המט"ח וניירות הערך שברשות בנק ישראל". הנגיד דחה בינואר 2003 את בקשת החשכ"ל.

במועד סיום הביקורת, ינואר 2004, טרם הגיעו משרד האוצר ובנק ישראל להסכמה בסוגיה זו.

הגבלות על מימון הוצאות הממשלה

לפי סעיף 45(א) לחוק בנק ישראל, אין הבנק רשאי לתת לממשלה מקדמה למימון הוצאותיה. סעיף 45(ב) קובע, 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 השנה שבה ניתנה. בתיקון לחוק לא נקבע מועד שבו הממשלה חייבת לפרוע את המקדמה.

בשנה הנסקרת פרעה הממשלה חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל בסך כ-1.9 מיליארד ש"ח, חובות שנוצרו עד 1985, בעת שהיה מותר לממשלה, לפי החוק, ליטול מבנק ישראל הלוואות למימון גירעונותיה. הממשלה נמנעה בשנה הנסקרת - כפי שהיא נמנעת זה שנים - מליטול ממנו הלוואה למימון הפירעון.

עודף קופתי

טבלה 5 דלעיל מבוססת על מיון רכיבי התקציב לפי ההגדרות הכלכליות שנוקט משרד האוצר. טבלה 6 להלן, המבוססת על טבלת "ביצוע התקציב וחשבון הגירעון" בדוח משרד האוצר, מציגה את הגירעון (או העודף) הקופתי. בשנת 2002 נוצר עודף קופתי בסך 4,149.5 מיליון ש"ח. הגירעון הכולל בביצוע התקציב (לרבות מתן אשראי נטו) לפי ההגדרות הכלכליות היה כ-16.9 מיליארד ש"ח. נוסף על כך היה גירעון בסך כ-1.9 מיליארד ש"ח בחלק ג' של התקציב, שאינו כלול בחישוב הגירעון לפי אותן הגדרות. הגירעון התקציבי מומן מגיוס נטו של מלוות בארץ (כ-24.4 מיליארד ש"ח) ומתקבולים ממכירת מניות של חברות ממשלתיות (כ-0.4 מיליארד ש"ח), בניכוי גיוס שלילי נטו של מלוות בחו"ל (כ-2 מיליארד ש"ח). ממאזן זכויותיה והתחייבויותיה השוטפות של הממשלה ל-31.12.02 עולה, שהעודף הקופתי איפשר הקטנה של יתרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות של הממשלה ב-737.1 מיליון ש"ח, והגדלה של יתרת הנכסים הכספיים השוטפים שלה ב-3,412.4 מיליון ש"ח (ראו בפרק "דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.02" - המאזן השוטף).

בעקבות ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה, ושפורסמה החל בדוח שנתי 48 של מבקר המדינה, בדבר הצורך להציג בדוח האוצר את הקשר בין הגירעון בתקציב המחושב לפי הגדרות כלכליות ומימונו לבין הגירעון הקופתי ומימונו, וכן את הקשר בין שני אלה ובין השינוי נטו ביתרות הנכסים

וההתחייבויות השוטפים, הובאה התאמה כזאת לראשונה ברוח האוצר לשנת 2000. להלן ההתאמה ברוח האוצר לשנת 2002 (במיליארדי ש"ח):

שינוי יתרה גירעון ומימון*	(-)5.9
החזר קרן וריבית לבנק ישראל	1.9
הפרשי שער	(-)0.1
סך כל ההפרש בביצוע התקציב (עודף קופתי)	(-)4.1

* היה ראוי להבהיר שזהו השינוי ביתרת הנכסים וההתחייבויות הכספיים השוטפים של הממשלה הנובע מביצוע חלקים א' וב' של התקציב.

להלן בטבלה, פירוט הרכב העודף הקופתי בשנת 2002:

טבלה 6

העודף הקופתי בשנת 2002 (במיליוני ש"ח)

ביצוע התקציב	התקציב המתוקן	
		תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון (חלקים א' וב')
251,682	249,608	תקבולים (לרבות מלוות)*
245,620	260,803	תשלומים (לרבות פירעון מלוות)*
6,062	(-)11,195	העודף/הגירעון (-) הקופתי בחלקים א' ו-ב' של התקציב
		פעולות חשבונאיות עם בנק ישראל (חלק ג')
0	2,031	מקדמה למימון החזר החוב לבנק ישראל
1,913	2,031	פירעון חובות לבנק ישראל
(-)1,913	0	הגירעון הקופתי (-) בחלק ג'
4,149	(-)11,195	העודף/הגירעון (-) הקופתי הכולל
		מימון הגירעון הקופתי
(-)4,149	**11,195	השינוי השלילי/החיובי (-) ביתרת הנכסים וההתחייבויות השוטפים

* הטבלה אינה כוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה ואת ההכנסה המיועדת למימון, ואינה כוללת את תקציבי ההוצאה וההכנסה של המפעלים העסקיים, שבהם נרשם איזון באמצעות העברת סכום מהתקציב הרגיל למימון גירעון במפעל עסקי או העברת עודף במפעל עסקי להכנסות המדינה.

** סכום זה מייצג את המימון שהיה נדרש כנגד הסכום שהיה אמור להתווסף לגירעון בתקציב עקב העברת עודפי הרשאה להוצאה מהשנה הקודמת - פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות.