

פרק רביעי

**תקציב המדינה לשנת 1988**  
**מאזן המדינה ליום 31.12.98**



## תקציב המדינה לשנת 1998 וביצועו

הצעת התקציב לשנת 1998 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה בסוף אוקטובר 1997. ההצעה כללה הרשאה להוצאה נטו בסך 207,378 מיליון ש"ח, בתוספת הרשאה להוצאה מותנית בהכנסה בסך 7,923 מיליון ש"ח. ההרשאה להוצאה בתקציבי המפעלים העסקיים (שאינם כלולים בסכום הכולל של התקציב, אלא מוצגים בתוספת נפרדת לחוק התקציב) הסתכמה בהצעת התקציב ב-9,514 מיליון ש"ח, וכנגדה הוצגה תחזית הכנסות באותו סכום.

בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, שבמרכזה העמידה הממשלה מטרה אחת - החזרתו של המשק לצמיחה בת-קיימא המושתתת על צמיחת המגזר העסקי, דבר שאמור להביא לירידה הדרגתית בממדי האבטלה.

עוד נאמר בדברי ההסבר להצעת התקציב, שתימשך ההקטנה הדרגתית של שיעור הגירעון הכולל בתקציב, יחסית לתוצר המקומי הגולמי (להלן - התמ"ג), משיעור של 2.8% בשנת 1997 ל-2.4% בשנת 1998 (ראו בעמ' 760). כדי לעמוד ביעד הזה נדרשה הממשלה להקטין את בסיס התקציב ב-2.3 מיליארד ש"ח. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב, תוכנן להקטין את שיעור ההוצאה בתקציב יחסית לתמ"ג מ-47.6% מהתמ"ג בשנת 1997 ל-46.3% בשנת 1998. בדברי ההסבר צוין, שהממשלה קבעה שיעד האינפלציה לשנת 1998 יהיה בתחום של 7%-10%.

### חוק התקציב והשינויים בתקציב במהלך השנה

חוק התקציב לשנת הכספים 1998, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק התקציב), אושר בכנסת ב-5.1.98.

בטבלה 1 שבעמוד הבא, מוצגים ההרשאה להוצאה (כולל ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה) שנקבעה בחוק התקציב, והשינויים שנעשו בה במהלך שנת 1998.

ההרשאה להוצאה נטו בחוק התקציב, כ-207,728 מיליון ש"ח, היתה גדולה בכ-350 מיליון ש"ח מההרשאה להוצאה נטו שהוצעה בהצעת התקציב.

השינויים העיקריים היו, מצד אחד, ביטול מבחני ההכנסה שתוכנן להנהיגם בקצבאות הילדים (בעד הילד הראשון והשני במשפחה שיש בה עד שלושה ילדים), דבר שהביא לביטול הפחתה של 500 מיליון ש"ח שנעשתה בהצעת התקציב בסעיף "העברות לביטוח לאומי", והגדלה של תקציב הכנסת בכ-30 מיליון; ומצד שני, הפחתות של 97 מיליון ש"ח ברזרבה הכללית, כ-50 מיליון ש"ח בסעיף "הוצאות פיתוח שונות" (בתכנית "גופים במשבר" שבתחום פעולה "השקעות בחברות ביטחוניות ואחרות"), ו-40 מיליון ש"ח בסעיף משרד החקלאות (בתכנית "הסדר משלים לקיבוצים").

ההרשאה הכוללת להוצאה בתקציב המתוקן הגיעה בסוף השנה ל-225,394 מיליון ש"ח, גידול של 9,723 מיליון ש"ח (4.5%) לעומת התקציב המקורי. בשנה הנסקרת לא נחקק חוק תקציב נוסף. תוספת הרשאה להוצאה נטו בסך 8,215 מיליון ש"ח נבעה מעודפי הרשאה להוצאה משנת 1997, ששר האוצר (להלן - השר) התיר לשימוש ב-1998 לפי סעיף 13(א) לחוק יסודות התקציב

## טבלה 1

התקציב המקורי לשנת הכספים 1998\*, השינויים בתקציב וההוצאה למעשה לפי קבוצות עיקריות של סעיפי תקציב (במיליוני ש"ח)

ההוצאה למעשה	יעור השינוי בין התקציב המקורי לתקציב המתוקן (באחוזים)	התקציב המתוקן	העברות מסעיפי הרזרבה ושינויים בהוצאה המותנית בהכנסה*	הפחתות	עודפי התקציב מ-1997 שאשרו לשימוש ב-1988	ההרשאה בחוק התקציב המקורי	
							<b>תקציב רגיל</b>
60678	4	64463	1534	68	940	62057	שירותי חברה
37490	21	42339	3594	51	3848	34948	בטחון
14044	7	15218	552	9	437	14238	ממשל ומינהל
3863	4	4256	141	10	48	4074	מענקים לרשויות מקומיות
3169	0	3826	(-)27	-	20	3833	מענקי בינוי ושיכון
2910	12	3829	109	8	316	3412	תמיכות בענפי המשק
2788	16	3377	277	6	206	2900	משרדי הענפים הכלכליים
1675	(-)5	1953	(-)46	102	36	2064	תמיכות במחירי מצרכים
196	1	221	-	1	-	222	הוצאות משק הדלק
24563	4	24925	761	-	86	24079	ריבית וסבסוד אשראי
							<b>תקציב פיתוח</b>
4576	8	6253	117	1	338	5799	שיכון
3824	(-)4	4948	(-)302	170	659	4761	ענפי משק
2335	29	3438	177	8	610	2658	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומינהל
42546	0	44849	(-)761	-	671	44940	תשלום חובות פנים וחוץ (קרן)
3427	0	1500	-	-	-	1500	תשלום חובות לבנק ישראל (קרן ורבית)
-	-	2	4618	434	-	4186	סעיפי רזרבה
<b>208084</b>	<b>5</b>	<b>225394</b>	<b>1508</b>	<b>-</b>	<b>8215</b>	<b>215671</b>	<b>ס"ה ההרשאה הכוללת</b>
6586	19	9451	1508	-	-	7943	מזה: ההרשאה להוצאה מותנית בהכנסה
<b>201498</b>	<b>4</b>	<b>215943</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8215</b>	<b>207728</b>	<b>ס"ה ההרשאה נטו</b>

\* לא כולל תקציבי המפעלים העסקיים (ראו להלן).

\*\* לרבות סעיפי התקציב "הוצאות חירום אזהריות" ו"תאום הפעולה בשטחים".

התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). נוסף על כך הגדיל השר, בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) או באישורה, לפי סעיף 11(א)(3) לחוק יסודות התקציב, את ההרשאה להוצאה המותנית בהכנסה, בסכום כולל של 1,508 מיליון ש"ח.

במאוס 1998 החליט השר, בהסתמך על החלטת הממשלה מספטמבר 1997 (המסמיכה את שר האוצר, על דעת הממשלה, לעדכן את סכומי התקציב בהתאם למחירי 1998), להפחית 2% מתכניות ההרשאה להוצאה בתקציבי המשרדים השונים ולהעבירם לרזרבות פנימיות להתייקרויות באותם סעיפים בתקציב, כדי למנוע גידול ריאלי בתקציבי המשרדים בשל האטה בקצב האינפלציה. ההפחתות הגיעו לכ-2 מיליארד ש"ח.

במאי 1998 החליטה הממשלה להפחית 419 מיליון ש"ח מההרשאה להוצאה בסעיפי הוצאה שונים וכ-191 מיליון ש"ח מההרשאה להתחייב, ולהעבירם לרזרבה הכללית. באותו מועד החליטה הממשלה להגדיל את היקף השקעתה בתשתית. לפי החלטת הממשלה העביר השר מהרזרבה הכללית, באישור וועדת הכספים, הרשאה להוצאה בסך 475 מיליון ש"ח והרשאה להתחייב בסך 950 מיליון ש"ח לסעיפי ההוצאה האלה: שיכון, תירות וכבישים (בתקציב הפיתוח), ומע"ץ (בתקציב הרגיל).

בתום השנה האמורה נותר ברזרבה הכללית סכום של 1.6 מיליון ש"ח בלבד.

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 הרזרבה הכללית, או לסעיף הרזרבה להתייקרויות. הוראה זו משמשת אמצעי לקיצוץ ההרשאה להוצאה במהלך השנה: העברת סכומי ההרשאה מסעיפי הוצאה לסעיפי הרזרבה יכולה להקטין את סך ההוצאה בתקציב, אם הסכומים המועברים נשארים ברזרבה עד תום השנה.

## ההוצאה למעשה

לפי דוח האוצר, ההוצאה למעשה (לרבות ההוצאה המותנית בהכנסה, ולמעט תקציבי המפעלים העסקיים) בשנת 1998 הסתכמה ב-208,084 מיליון ש"ח, לעומת כ-192,015 מיליון ש"ח בשנת 1997. ההוצאה למעשה בשנת 1998, למעט סעיף תשלום חובות פנים וחוי (קרן) וסעיף תשלום חובות (קרן וריבית) לבנק ישראל, הסתכמה ב-162,110 מיליון ש"ח, לעומת 153,410 מיליון ש"ח בשנת 1997. לאחר ניכוי העלייה במדד המחירים לצרכן במדד, היתה ההוצאה למעשה (למעט סעיפי תשלום החובות האמור) בשנת 1998 גדולה ב-0.25% מההוצאה למעשה בשנת 1997.

בטבלה מס' 2 שבעמוד הבא, מפורטת ההוצאה בתקציב (למעט ההוצאה של המפעלים העסקיים) בשנים 1997 ו-1998 לפי קבוצות עיקריות של סעיפי הוצאה, ומשקלם היחסי בתקציב.

תקציביהם המתוקנים של המפעלים העסקיים היו בסך כ-9,450 מיליון ש"ח (מזה 5,137 מיליון ש"ח בתקציב מינהל מקרקעי ישראל). ההוצאה למעשה הסתכמה ב-7,216 מיליון ש"ח (מזה 2,981 מיליון ש"ח בתקציב מינהל מקרקעי ישראל).

## תמיכות במוסדות ציבור

משרדי הממשלה תומכים בכל שנה במוסדות ציבור רבים שאינם 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 (להלן - סעיף 3א לחוק) 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 1997 ו-1998\*

שיעור השינוי בניכוי העלייה במדד (באחוזים)	1997		1998		
	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	
					<b>תקציב רגיל</b>
					שירותי חברה
(-)1.92	38.26	58699	37.43	60678	
3.05	22.50	34514	23.12	37490	בטחון
5.86	8.20	12586	8.66	14044	ממשל ומינהל
(-)7.77	2.12	3260	1.95	3169	מענקי בינוי ושיכון
2.11	2.34	3589	2.38	3863	מענקים לרשויות מקומיות
(-)9.50	1.99	3051	1.79	2910	תמיכות בענפי המשק
(-)1.77	1.76	2693	1.71	2788	משרדי הענפים הכלכליים
(-)11.85	1.18	1803	1.03	1675	תמיכות במחירי מצרכים
4.47	0.11	178	0.12	196	הוצאות משק הדלק
96.	14.61	22415	15.20	24562	תשלום רבית ועמלות
					<b>תקציב פיתוח</b>
					שיכון
(-)6.14	3.02	4626	2.82	4567	
(-)6.05	2.52	3862	2.35	3824	ענפי משק
3.81	1.39	2134	1.44	2335	שירותי חברה, רשויות מקומיות, ממשל ומנהל
0.25	100	153410	100	162110	ס"ה תקציב רגיל ותקציב פיתוח
7.68		37485		42546	תשלום חובות פנים וחוץ (קרן)
290.00		1120		3427	תשלום חובות לבנק ישראל (קרו ורבית)
2.81		192015		208084	ס"ה ברוטו
(-)31.79		9161		6586	מזה: הוצאה מותנית בהכנסה
4.55		182854		201498	ס"ה נטו

\*עבר מיון מחדש.

לפי סעיף 3א(ג) לחוק, הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות. התברר, שהתמיכות שנותן משרד ממשלתי נזקפות בדרך כלל לכמה פריטי תקציב, לפי סוג הפעילות הנתמכת, אולם לא תמיד שם הפריט התקציבי מעיד על ייעודו - תשלום תמיכה. יתר על כן, יש משרדי ממשלה - כגון משרד העבודה והרווחה - שאינם מציינים במסגרת המבחנים שהם מפרסמים גם את פריט התקציב שממנו תשולם התמיכה.

בדוחות קודמים של מבקר המדינה, ולאחרונה בדוח שנתי 49 (עמ' ה') צוין, שמן הראוי לכלול בנוהל התמיכות הוראה שתחייב את המשרדים לפרסם יחד עם המבחנים שנקבעו לכל סוג של פעילות, את פריט התקציב שממנו תשולם התמיכה, שמו והסכום שהוקצה לו. להוראה כזאת יש

חשיבות הן לנוכח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין איחוד תקנות התקציב שמהן משולמת תמיכה למטרה מסוימת והן לצורך ריכוז הנתונים על תשלומי התמיכות מתקציב המדינה (ראו להלן).

### ריכוז הנתונים

1. לפי הוראות תכ"ס, משרד התומך מתקציבו במוסדות ציבור, נדרש להמציא לאגף החשכ"ל, עד 1 ביולי בכל שנה, דוח המפרט את שמות המוסדות שבהם תמך בשנה שהסתיימה; המספר המזוהה של כל מוסד כפי שקבע רשם העמותות או מספר מזהה אחר, הסכומים ששולמו לכל אחד מהם ומהות התשלום. כדי לרכז נתונים אלה במערכת הבוחן הורה החשכ"ל לחשבי המשרדים, עוד בשנת 1997, לרשום את כל המוטבים שמקבלים תמיכות לפי סעיף 3א לחוק אך ורק בקבוצה חשבונאית 10, שהיא הקבוצה המוגדרת כתמיכות במערכת הבוחן הממשלתית, ולא לרשום בקבוצה זו מוטבים אחרים.

ריכוז נתונים שכולל את כל הפרטים האמורים חיוני לקיום בקרה יעילה על התמיכות שנותנים משרדי הממשלה לאלפי מוסדות ציבור, ובין היתר לגילוי כפל תמיכות ולפעולות תיאום בין שני משרדים או יותר שתומכים באותו מוסד. החשכ"ל מעביר למשרד מבקר המדינה בכל שנה את ריכוז תשלומי התמיכות שנתנו משרדי הממשלה, כפי שנרשמו במערכת הבוחן בקבוצה חשבונאית 10 (להלן - ריכוז הנתונים).

בדוחות שנתיים קודמים, ולאחרונה בדוח שנתי 49 (עמ' ז'), העיר משרד מבקר המדינה, כי בריכוז הנתונים נכללים בלא הבחנה תמיכות ששולמו למוסדות ציבור כהגדרתם בסעיף 3א לחוק וכן תשלומים לתאגידים, ולגופים אחרים, שאינם מתאימים להגדרות שנקבעו בסעיף 3א לחוק. לעומת זאת, לא כלולות בריכוז הנתונים תמיכות בהיקף גדול, שניתנו לפי מבחנים שפרסמו משרדי ממשלה, כמו תמיכות שנתן משרד הביטחון ותמיכות בקופות חולים. עוד צוין בדוחות, שלא נקבעה הגדרה ברורה שמבחינה בין תמיכות לבין תשלומים בעד רכישת שירותים וטובין, ולפיכך נכללים בריכוז נתוני התמיכות גם תשלומים על רכישות.

2. בספטמבר 1998 שלח החשכ"ל למנכ"לים ולחשבים של משרדי הממשלה חוזר ובו עיקרי דוח שהגישה וועדה שהוא מינה, לבדיקת נושא התמיכות מתקציב המדינה (להלן - הוועדה); בחוזר צוינו שלוש המלצות עיקריות:

(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.

(ב) פירוט הקווים המנחים שקבעה הוועדה לצורך הבחנה בין תשלומים שהמשרדים משלמים בעד רכישות בהתאם לחוק חובת המכרזים, לבין תמיכות לגופים שונים.

(ג) לפתוח במערכת הבוחן קבוצות חשבונאיות נפרדות לכל סוג של גופים נתמכים, לקבוע פריט תקציב נפרד לתשלום תמיכות לפי סעיף 3א לחוק, לעשות הפרדה מלאה בין פריטי התקציב המיועדים לרכישות לבין פריטי התקציב המיועדים לתמיכות, ובין סוגי התמיכות לבין עצמם.

בעקבות המלצות הוועדה פורסמה באוגוסט 1999 הוראת תכ"ס המסדירה את הנוהל למתן תמיכה לגופים שאינם מוסדות ציבור, כגון: "חברה בע"מ, שותפות, אדם פרטי, רשות מקומית או כל

גוף שאינו מוסד ציבורי, כמוגדר בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ואינו תאגיד שהוקם בחוק".

עד סוף 1999 לא הסתיים הטיפול ביתר המלצות הוועדה, ולא נקבעו הוראות תכ"ם שמסדירות את נושא רישום סוגי התמיכה השונים בקבוצות חשבונאיות נפרדות.

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2000, כי בתיאום עם אגף התקציבים הם עושים מיון חשבונאי של תקנות התקציב לפי הנושאים האלה: תמיכות הניתנות לפי סעיף 3א לחוק, תמיכות אחרות ותקנות רכישות. במהלך 1999 פרסם החשכ"ל הוראה שאוסרת על משרדי הממשלה לבצע תשלומים בגין רכישות מתוך תקנות המוגדרות כתקנות תמיכה ולהיפך. לפיכך נחסמו תקנות אלה לתשלומים שאינם מתבצעים בקבוצה חשבונאית 10. יצוין כי כבר ב-1998 ניתנה הוראה כזו, אולם משרדי הממשלה לא הצליחו ליישמה.

3. מריכוז הנתונים עולה, כי בשנת 1998 נתנו משרדי הממשלה תמיכות בסכום כולל של כ-3,844 מיליון ש"ח, לעומת כ-3,213 מיליון ש"ח שניתנו בשנת 1997 (במחירים שוטפים). בטבלה להלן פירוט התמיכות שניתנו בשנים 1997-1998, כפי שרשמו בריכוז הנתונים.

### טבלה 3

#### התמיכות שניתנו בשנים 1997-1998

מספר המוסדות הנתמכים*		היקף התמיכה (במיליוני ש"ח)		
1998	1997	1998	1997	
1354	1262	1833	1692	משרד החינוך**
2310	2294	1168	1137	משרד הדתות
584	756	106	95	משרד העבודה והרווחה
25	15	124	100	משרד ראש הממשלה
201	166	482	56	משרד הבריאות
7	12	69	61	משרד התעשייה והמסחר
637	633	62	72	יתר המשרדים
<b>5118</b>	<b>5138</b>	<b>3844</b>	<b>3213</b>	<b>ס"ה</b>

\* הנתונים הם על מספר המוסדות בעלי מספרים מזהים שונים; מספר הרשומות גדול הרבה יותר, שכן מאות מוסדות נכללו בריכוז הנתונים פעמיים ואף יותר. 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.

\*\* יצוין, כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בדוחות שנתיים קודמים, לא נכללו בריכוז הנתונים לשנת 1998 התמיכות בתחבורה הציבורית. בריכוז הנתונים נכללות גם תמיכות מכספי "עזבונו לטובת המדינה" (ראו דוח שנתי 47, עמ' 476), שסעיף 3א לחוק אינו חל עליהן.

\*\*\* כולל האגף לחינוך התיישבותי והאגף לחינוך עצמאי, שיש להם חשבונות נפרדות.

בריכוז הנתונים לשנת 1998 עדיין נכללו תשלומים בהיקף ניכר שאינם תמיכות לפי סעיף 3א לחוק, כגון הקצבות בסכום כולל של עשרות מיליוני ש"ח שמשרד הדתות מעביר למועצות הדתיות, תשלומים שהעביר משרד החינוך להסתדרות המורים בעד השתתפות בדמי חבר, קרן לקידום מקצועי וכד' - ואף מענקים מתקציב פיתוח.



משרד הדתות הסביר בתשובתו מפברואר 2000 למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו סעיף 3א לחוק אינו חל על השתתפות הממשלה בתקציבי המועצות הדתיות; תקצוב זה נקבע על פי הסדר הקבוע בחוק שירותי הדת היהודיים התשמ"ה-1985 ותקנות תקציבי שירותי הדת היהודיים, התשמ"ה-1985.

### כפל תמיכה

בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה (ולאחרונה בדוח שנתי 49 עמ' ט') צוין, כי בכל שנה מקבלים מאות מוסדות תמיכות משני משרדים ויותר, בעיקר ממשרד הדתות, ממשרד החינוך וממשרד העבודה והרווחה. על פי הוראות נוהל תמיכות, במקרים יוצאים מן הכלל אפשר שתמיכה במוסד תינתן על ידי יותר ממשרד אחד. מבדיקת ריכוז הנתונים לשנת 1998 עולה, כי 591 מספרים מזהים של מוסדות ציבור היו רשומים פעמיים (לעומת 606 בשנת 1997 ו-415 בשנת 1996) ו-381 מספרים מזהים של מוסדות ציבור היו רשומים יותר (לעומת 287 ב-1997 ו-100 בשנת 1996). רישומים אלה מעידים בדרך כלל שגופים קיבלו בו-בזמן תמיכות מכמה משרדי ממשלה. עשרות מוסדות אחרים נרשמו בריכוז הנתונים פעמיים ויותר, כל פעם במספר מזהה אחר. מקצתם משום שהם פועלים בכמה תחומים או שיש להם כמה סניפים.

בדוחות האמורים צוין, כי הסיבה העיקרית למספר הרב של הגופים המקבלים תמיכות משני משרדים ואף יותר, היא שרוב המשרדים כללו במבחנים למתן תמיכות פעילויות ונושאים שנכללו במבחנים שקבעו משרדים אחרים; הדבר בלט בעיקר במשרדי החינוך והדתות.

בנובמבר 1998 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בעניין ביטול כפל תמיכה של המדינה במוסדות ציבור, שלפיה החל משנת 1999 לא תכלול הצעת חוק התקציב יותר מתקנה תקציבית אחת לנושא תמיכה אחד (בעניין זה ראו דוח שנתי 49 עמ' י'). בעקבות יישום ההנחיה פחת מספר הנושאים והפעילויות המשותפים שנכללו במבחנים שפרסמו שני משרדים ויותר.

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו, כי החל משנת 2000 תופעל בששה משרדי ממשלה, שנותנים תמיכות בהיקף גדול, מערכת ממוחשבת לאיתור כפל תמיכות כבר בשלב קליטת הבקשה לתמיכה.

### נתוני התמיכות של משרד החינוך

הסכום הכולל של התמיכות שנתן משרד החינוך ב-1998, כפי שרשום בריכוז הנתונים (לא כולל הנתונים שנרשמו בחשבויות אגף החינוך ההתיישבותי ואגף החינוך העצמאי) הגיע לכ-1,573 מיליון ש"ח. לעומת זאת ברשימת התמיכות שנתן המשרד באותה שנה, כפי שפורסמה ברשומות, נכללו תמיכות בסכום כולל של 1,157 מיליון ש"ח. סגן חשב המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה כי ההפרש נובע מתשלומים למוטבים שנרשמו בקבוצה חשבונאית 10 אולם לא ניתנו מתקנות תמיכה; במסגרת זו נכללו, בין היתר, תשלומים למרכז מעיין החינוך בעד שעות הוראה ופעולות אחרות בהיקף של כ-100 מיליון ש"ח.

בריכוז הנתונים נכללות גם ההקצבות שמעביר אגף החינוך העצמאי לתלמודי תורה ולישיבות, למרות שעל הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז החינוך העצמאי, ובתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל, לא חל סעיף 3א לחוק. יצוין כי תמיכות אלה לא נכללו ברשימת המוסדות הנתמכים שמשרד החינוך פרסם ברשומות.

## נתוני התמיכות של משרד הדתות

מריכוז הנתונים עולה, כי היקף התמיכות שנתן משרד הדתות בשנת 1998 הגיע לכ-1,168 מיליון ש"ח. במסגרת זו נכללו גם התמיכות החודשיות לשיבות; היקף התמיכות נקבע לפי מספר התלמידים שלומדים במוסד וסוג המוסד (להלן - תמיכה שוטפת).

בדיון שהתקיים באגף החשכ"ל, באוגוסט 1999, בנושא התמיכה השוטפת בשיבות צוין, בין היתר, כי "ביצוע תקציב התמיכה בשיבות לא נערך בהתאם לנוהל לתמיכה במוסדות ציבור מכוון סעיף 3 לחוק יסודות התקציב", וכי משרד הדתות אינו דורש מהשיבות לחדש את בקשות התמיכה בכל שנה. בעקבות הדיון, ביקש אגף החשכ"ל מהלשכה המשפטית במשרד האוצר חוות דעת בנושא זה וציין, שהמשרד פועל כאילו הוראת החוק האמורה אינה חלה על ישיבות, וכי במשרד הדתות "לא מתקיים דיון של ועדת התמיכות על אישור בקשות התמיכה (עד לשנת 98, לא נדרשו המוסדות כלל לחדש בקשות לתמיכה); הבקשות מוגשות במתכונת שקבע המשרד, השונה מההוראות; אין פיקוח ותיאום בנושא כפל תמיכות ועוד".

בחוות דעת שנתנה סגנית בכירה של היועץ המשפטי של משרד האוצר בספטמבר 1999 נאמר, כי "סעיף 3 א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, חל על תמיכה של הממשלה במוסדות ציבור; ישיבות אינן שונות [ההדגשה במקור] לעניין זה ממוסדות ציבור אחרים."

בדוח שנתי 44 (עמ' קכא) צוין, שכבר במארכ 1993 העבירו סגן החשכ"ל והיועצת המשפטית של משרד האוצר חוות דעת לחשכ"ל, לפיה הישיבות המקבלות תמיכה שוטפת ממשרד הדתות חייבות לעמוד לא רק במבחנים שקבע המשרד אלא גם בהוראות הנוהל לתמיכה במוסדות ציבור. בעקבות חוות הדעת הורה משרד הדתות לישיבות להעביר אליו את כל המסמכים הדרושים; לישיבות שלא הגישו את המסמכים הפסיק המשרד את תשלומי התמיכות. עולה אפוא שבסוף 1993 חייב משרד הדתות את הישיבות למלא אחר הוראות הנוהל בנושא התמיכות.

על אף האמור לעיל התברר בשנת 1999, כי המשרד איננו מחיל את הוראות הנוהל על התמיכה בשיבות, וכי ועדת התמיכות לא דנה בעניינם. בנוסף התברר כי משרד הדתות מעניק תמיכה למקצת מוסדות ציבור (כגון "כולל לגימלאים") בלא שנקבעו ופורסמו מבחנים לגביהם.

משרד הדתות הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2000, כי במועד זה נמשכים הדיונים בין נציגי היועץ המשפטי לממשלה ונציגי משרד הדתות בעניין "דרכי עבודת המשרד ועמידתו בנוהל תמיכות בנושא התמיכה השוטפת בשיבות, (חידוש תמיכה)..." וכן בנושא העברת תמיכות ללא מבחנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יפעל לפי הוראות סעיף 3 לחוק בכל הנוגע להעברת התמיכה השוטפת בשיבות, וידרוש מהן למלא אחר הוראות הנוהל לתמיכות במוסדות ציבור. זאת, בין היתר, עקב ההיקף הכספי הגדול של התמיכה השוטפת בשיבות והממצאים החמורים שהעלתה הביקורת בנושא זה שעשו רואי חשבון חיצוניים מטעם משרד הדתות (ראו דוח שנתי 49, עמ' י"ב-י"ד).

## הפיקוח על המוסדות הנחמכים

1. רשם העמותות: בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה (להלן - ועדת השרים) מ-23.9.98 ולאחר סיכום עם רשם העמותות (להלן - הרשם), הורה החשכ"ל בחוזר

ששלח למנכ"לים ולחשבים של משרדי הממשלה, כי יש לדרוש שהעמותות המבקשות תמיכה לשנת 1999 ימציאו למשרד אישור מהרשם כי העמותה עמדה בדרישותיו. ב-5.1.99 החליטה ועדת השרים להוסיף להחלטה האמורה - כהוראת מעבר לשנת 1999 - סעיף שלפיו יושבי ראש ועדות התמיכה של משרדי הממשלה יעבירו לרשם את רשימת העמותות שביקשו תמיכה מהמשרד. בהוראות תכ"ס שפורסמו בעקבות ההחלטה נאמר, כי הרשם יבדוק אם העמותות הכלולות ברשימה עמדו בדרישות וימסור למשרד את תוצאות הבדיקה; העמותות לא יחויבו להמציא את האישור בעצמן.

ב-23.3.99 החליטה ועדת השרים לתקן את ההחלטה, וקבעה כי ועדות התמיכה המשרדיות רשאיות לדון באותה שנה בבקשות התמיכה של העמותות, אף אם העמותות טרם קיבלו את אישור הרשם, ובלבד שעוכב האישור נובע מליקויים טכניים והרשם לא שלל את העמותות.

ועדות התמיכה רשאיות לאשר לעמותות אלה מקדמה בסכום שאינו גדול מ-25% מסכום התמיכה שאושרה להן באותה שנה. מתן המקדמות מותנה בהמצאת בטוחות (ערבות בנקאית או ערבות אישית) לחשב המשרד התומך; הבטוחות יחולטו אם לא יתקבל מהרשם אישור בתוך פרק זמן שנקבע.

מתברר, שבשנת 1999 היו תקלות ביישום ההחלטות האמורות. מנכ"ל משרד הדתות טען ביולי אותה שנה, כי התמיכות מיועדות למימון הוצאות שוטפות, אולם מפאת מחסור בכוח אדם בלשכת הרשם נוצר עיכוב בהמצאת האישורים. ואילו הרשם טען שמשרדי הדתות והעבודה והרווחה העבירו את רשימות העמותות באיחור רב ומספר גדול של עמותות פנו אליו ישירות, ולא במסגרת הרשימות שהעבירו המשרדים. לדברי הרשם, היו עמותות שהמשיכו לקבל הקצבות שוטפות בלי שנתן להן אישור על ניהול תקין.

ב-22.12.99 שלח הרשם למנהל האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה דוח מסכם לשנת 1999, שלפיו נבדקו 7,431 עמותות נתמכות. הרשם דיווח כי 4,791 עמותות קיבלו אישור על ניהול תקין, ב-734 עמותות נוספות נמצאו ליקויים טכניים, שלא מנעו תשלום תמיכה. עוד צוין במכתב כי 682 עמותות נבדקו ביסודיות ובעקבות הבדיקה נשלל האישור ל-162 מהן.

ההוראות בדבר קבלת אישור הרשם שעמותות שביקשו תמיכה עומדות בדרישות חוק העמותות, התש"ם-1980, וכן הביקורת היסודית שעושה הרשם בקצת מהעמותות, הן צעדים חשובים במערך הפיקוח והבקרה על העמותות הנתמכות בידי משרדי הממשלה. עם זאת, על משרדי הממשלה והרשם להיערך לטיפול יעיל בהוצאת האישורים הנדרשים. כמו כן, ראוי היה שההחלטות על ביצוע ביקורות יסודיות בעמותות יתואמו עם כל היחידות הממשלתיות שאמורות לעשות ביקורות כאלה: הרשם; יחידת הביקורת הפנימית של כל אחד מהמשרדים התומכים (בייחוד אם עמותה נתמכת בידי יותר ממשרד אחד); ויחידת הביקורת של אגף החשב"ל.

2. **הפיקוח על הישיבות:** בסיכום דיון על תקציב הישיבות לשנת 1999 שהתקיים באגף התקציבים בדצמבר 1998 נקבע, כי החל מפברואר 1999 התשלום החודשי השוטף לישיבות ועדכון מספר התלמידים ייעשו על ידי חברה חיצונית, וכי באותה שנה ייבדקו בידי משרדי רואי חשבון חיצוניים לפחות 50% מהמוסדות הנתמכים.

בינואר 1999 שלחה היועצת המשפטית של משרד האוצר ליועץ המשפטי לממשלה סיכום של הביקורת שעשו רואי חשבון חיצוניים בישיבות הנתמכות בידי משרד הדתות. בין היתר ציינה היועצת כי "מדובר בממצאים חמורים בדבר הוצאת סכומי עתק מתקציב המדינה, כתוצאה מדיווחים כוזבים הנוגעים למספר הלומדים במוסדות ומדיווחים כוזבים לגבי מוסדות שאינם קיימים ... ממצאים אלה מעלים גם חשד לביצוע עבירות פליליות חמורות ע"י הגורמים המייצגים מוסדות אלה."

בדיון שקיימה פרקליטות המדינה בנושא זה באפריל 1999, בהשתתפות נציגי היועץ המשפטי לממשלה, גובשו המלצות, ובהן: מאחר שאי אפשר לבדוק את כל הישיבות, יש להסתפק בבדיקת עשר ישיבות שנתגלו בהן הממצאים החמורים ביותר; הואיל ומערכת הפיקוח במשרד הדתות אינה מתפקדת כראוי, יוקם באגף החשכ"ל צוות מעקב שיעשה בקרה על הפעילות של יחידות הפיקוח שפועלות במשרדי הממשלה; יופץ חוזר לישיבות, ולפיו על מי שעומד בראש הישיבה ועל האחראי לתקציבה תוטל אחריות אישית בפלילים לאי-דיוקים בדיווחים; מהתמיכות שיינתנו בעתיד לישיבות יקוזזו הסכומים שניתנו להן שלא כדין ממועד תחילת הביקורת; ייקבע קנס על דיווח כוזב; במרוצת שנת 1999 ייבחנו מחדש הקריטריונים למתן תמיכות לישיבות ובכלל זה העלאת מספר התלמידים המזערי המזכה בתמיכה, והתנייתה בדרישות בדבר ותק וניסיון.

במכתב ממאי 1999 אישר עוזר היועץ המשפטי לממשלה (בשם היועץ) את ההמלצות האמורות, והוסיף שיש להעניק לצוות המעקב שיוקם באגף החשכ"ל סמכות לעשות ביקורת במוסדות הנתמכים, דבר שעשוי לתרום לפיקוח נאות יותר עליהם.

במסמך של אגף התקציבים מאוגוסט 1999 צוין, כי באותו חודש היה מספרם של תלמידי הישיבות הנתמכים קטן ממספרם בינואר 1997, ואילו בעבר גדל מספרם בכל שנה בשיעור שנע בין 7% ל-11% (פרט לשנת 1997 שבה היה שיעור גידול חריג - 21%). נתונים אלה מעידים על יעילותה וחשיבותה של הביקורת בישיבות.

בספטמבר 1999 החלה לפעול במשרד הדתות מערכת לניהול ממוחשב של מצבת התלמידים בישיבות. המערכת נועדה בין השאר לעשות פעולות אלה: מעקב אחר נוכחות תלמידים; בקרת נתונים לעומת מאגרים חיצוניים; הפקת הוראות תשלום לישיבות הזכאיות לכך על פי הקריטריונים המאושרים; העברת הטיפול בעדכונים הנדרשים לצורך תשלומים לישיבות לחברה חיצונית כדי למנוע שיקולים זרים בהקצאת התמיכות ולהגביר את אמינות הנתונים. המערכת הממוחשבת מאפשרת עדכון אוטומטי של נתוני התלמידים באמצעות מחשבים הנמצאים בכל ישיבה; האחריות לאמינות הדיווחים הוטלה על הישיבות ועל העומדים בראשן, ואם יתברר שהדיווחים אינם נכונים הם יידרשו לשאת בתוצאות.

### החלטות הממשלה בעניין ייעול מערך התמיכות

1. בספטמבר 1999, במסגרת הדיונים על אישור התקציב לשנת 2000, החליטה הממשלה שיש לייעל את מערך התמיכות הממשלתי, ולצורך זה לקבוע כמה תנאי סף למתן תמיכות למוסדות ציבור. להלן כמה מהתנאים: מוסד ציבור הפונה לראשונה לקבלת תמיכה יחויב להוכיח כי פעל במשך שנתיים במימון ממקורות עצמיים; היקף הפעילות של מוסד בשנה שטרם הגשת הבקשה הראשונה לתמיכה, לא יפחת ממחצית היקף הפעילות הנדרש על ידו בשנה הראשונה שבה מבוקשת התמיכה; מוסדות הנתמכים בסכום שיקבע שר האוצר יחויבו להמציא ערבות בנקאית בשיעור מסוים מהסכום כפי שיקבע החשכ"ל - בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה - שתשמש בטוחה לצורך קיזוז התמיכה או גביית קנסות; על גופים נתמכים לאשר בכתב שהם מסכימים שמשרדי הממשלה יהיו רשאים לבדוק תנועות בחשבונות הבנק שלהם. עוד החליטה הממשלה, כי סכום התקציב בתקנת תמיכה כלשהי לא יוגדל במהלך השנה בשיעור גדול מ-20% מהתקציב המקורי, פרט לנסיבות מיוחדות ומנימוקים שיפורטו, שבהן תוכל ועדת התמיכות להגדיל את התקציב בשיעור של 40% לכל היותר.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> בדוח שנתי 46 (עמ' 399) העיר מבקר המדינה כי משרדי האוצר והחינוך ביקשו מוועדת הכספים בסוף שנת 1994 להגדיל בכ-47% את תקציב התמיכות בתכנית "פעולות תרבות לחרדים", וכי בבקשה לא הובאו כל הסברים לתוספת גדולה זו בתקציב.

בפברואר 2000 החליטה ועדת שרים לעניין ייעול מערך התמיכות הממשלתי לדחות את מועד תחילת התוקף של שלושת התנאים הראשונים המפורטים לעיל, עד יולי 2000. זאת "מתוך מגמה שעד למועד זה תיקבע עמדה מוסכמת בדבר מנגנון טיפול למתן פטור מההוראות הנ"ל במקרים חריגים".

2. בדיון שהיה בלשכת שר האוצר בספטמבר 1999 הוחלט למנות ועדה בין-משרדית, בהשתתפות נציגים ממשרדי האוצר והמשפטים, שתיתן המלצות בכל הקשור לתמיכה במוסדות ציבור. בדיון נקבע, כי "המלצות הועדה יתייחסו, בין היתר, לפעילות ועדת התמיכות, למבחנים להקצאה שוויונית ועניינית של התמיכות, למתן גילוי נאות לציבור ולפיקוח ובקרה על מוסדות הציבור מקבלי התמיכות".

בחדשים נובמבר-דצמבר 1999 התכנסה הוועדה חמש פעמים וגיבשה הצעה להמלצות בעיקר בנושאים אלה: מועדי הטיפול בבקשות לתמיכה, אישור על ניהול תקין, דרישה למתן ערבויות, תמיכות שהן "שוות כסף", הטלת קנסות על הפרת התחייבות מצד הגוף הנתמך ופיתוח מערכת תמיכות ממוחשבת המשותפת לכל משרדי הממשלה. עד ינואר 2000 לא הגישה הוועדה המלצות.

אגף החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי הוועדה סיכמה את המלצותיה לתיקון נוהל התמיכות וליישומו בשנת 2000. שר האוצר טרם חתם על הנוהל בשל החלטת הממשלה לדחות את ביצוע ההחלטה בדבר ייעול מערך התמיכות הממשלתי.

### פרסום התמיכות

1. לפי נוהל התמיכות, מנכ"ל של משרד הנותן תמיכה יפרסם ברשומות בסוף כל רבעון את רשימת המוסדות שאושרה להם תמיכה לפי סעיף 3א לחוק, ואת הסכום שאושר לכל מוסד. מתברר, שברשימת התמיכות שאושרו בשנת 1998, כפי שפרסם משרד הדתות ברשומות, נכללו רק התמיכות לתרבות תורנית וחרדית; למכוני מחקר תורניים; ולשירותי תיאום וקישור עם משרד הביטחון. עד מועד סיום הביקורת לא פרסם המשרד ברשומות את פירוט הנתונים על התמיכה השוטפת שנתן המשרד לישיבות בשנת 1998.

משרד הדתות הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי: "בשל כמות החומר הטעון פרסום ברשומות' התעכב הפרסום עד כה. המשרד שוקד בימים אלה על הכנת החומר שיפורסם בקרוב".

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי להוראה המחייבת לפרסם את רשימת התמיכות יש חשיבות ראשונה במעלה ואכן משרדי ממשלה אחרים, שמעבירים למוסדות ציבור רבים תמיכות בהיקף כספי גדול מצליחים לעמוד במועד בחובה שנקבעה בהוראות.

2. בהחלטת ועדת השרים מ-23.9.98 נקבע, שמשרדי הממשלה יעבירו את רשימת הגופים הנתמכים וסכומי התמיכות לחשכ"ל ולרשם העמותות. הרשם יכין קובץ של נתונים אלה שיפורסם ברשומות. ב-23.11.98 החליטה ועדת השרים כי החשכ"ל יגבש מתכונת לשיפור הליך הפרסום של העמותות הנתמכות מתקציב המדינה, ובין היתר פרסום הנתונים במתכונת אחידה ובהירה.

ב-7.9.99 החליטה הממשלה, כי במהלך השנה יפרסם כל משרד את רשימת המוסדות הנתמכים על ידו, והסכומים שאושרו להם; בסוף השנה יפרסמו המשרדים את רשימת המוסדות הנתמכים והסכומים שהועברו אליהם בפועל.

## שיא כוח אדם והוצאות שכר

משרדי הממשלה מעסיקים עובדים בדרכים שונות. חלק הארי מן המועסקים הם עובדי מדינה קבועים, והיתר - עובדים זמניים או ארעיים; ההוצאה על העסקת כל העובדים האמורים נכללת בפריטי תקציב הקרויים "שיא כוח אדם" ו"עבודה בלתי צמיתה"<sup>2</sup>. 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 (1994-1999) החליטה הממשלה לצמצם את כוח האדם במשרדי הממשלה ולהפחית את תקציבי השכר (ראו דוח שנתי 49, עמ' י"ד).

גם בספטמבר 1999 (במסגרת הדיון על הצעת תקציב המדינה לשנת 2000) החליטה הממשלה על מהלך רב-שנתי שנועד לצמצם את מספר העובדים במגזר הציבורי: (א) להקטין את שיא כוח האדם במשרדי הממשלה, את מספר חודשי העבודה הארעית ואת ההוצאות הנלוות, בשיעור של 2% לפחות בשנת 2000, וב-1% נוסף בכל אחת מארבע השנים הבאות אחריה. כמו כן הוטל על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות, ועל שר העבודה והרווחה להורות למוסד לביטוח לאומי, להקטין את שיא כוח האדם ואת חודשי העבודה בשיעורים זהים. ההפחתה תחול בכלל משרדי הממשלה לרבות מערכת הבריאות, ביטחון ומשטרה. (ב) להנחות את כל משרדי הממשלה לפעול לצמצום כוח האדם ב-2% בגופים שעיקר הכנסתם מתקציב המדינה, ובהתאם לכך להפחית את התמיכה בהם. (ג) להקטין את היקף ההתקשרויות עם חברות לאספקת שירותי כוח אדם למשרדי הממשלה בשיעור של 2% בשנת 2000, וב-1% נוסף בכל אחת מארבע השנים הבאות. (ד) ועדה בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר תהיה מוסמכת לאשר כי הצמצום בכוח אדם ובחודשי העבודה הארעית בכל משרד בוצע כך שההקפאה בקבלת עובדים חדשים תופשר, וכן לדון בבקשות חריגות לקבלת עובדים.

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

אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) ונש"מ פועלים במשותף כדי לחייב את כל המשרדים להגיש תכניות לקיצוצים בכוח האדם. ואמנם במהלך שנת 1999, העבירו אג"ת ונש"מ למשרדי הממשלה הנחיות מפורטות לצמצום מספר המשרות (לא כולל עובדי הוראה, אנשי מערכת הביטחון ועוד) על פי החלטת הממשלה. אישורים חריגים לקבלת עובדים חדשים נותנת ועדה משותפת של אג"ת ונש"מ.

<sup>2</sup> עבודה בלתי צמיתה היא עבודה שלפי אופיה וטיבה מוגבלת בזמן, במסגרת תקציבית מיוחדת, ובדרך כלל מבצעים אותה עובדים שאינם משוכצים במשרות שבתקן המאושר. יש שלושה סוגים של עבודה כזאת: א. עבודה שנועדה כדי להתגבר על עומס עבודה זמני ב. עבודה לביצוע משימה זמנית ג. מילוי מקום.

בינואר 2000 הודיעה נש"מ לסמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, כי לאור ההחלטות הממשלה בדבר צמצום כוח האדם בשירות המדינה ולשם הגברת היעילות בשירות הציבורי תפעיל נש"מ גם בשנה האמורה את מדיניות פרישת עובדים מרצון שהחלה בשנת 1997. בהודעה זו פורטו העקרונות שלפיהם יחול הסדר הפרישה מרצון (להלן - ההסדר), בכללם:

(א) תנאי פרישתם של העובדים הזכאים לפרוש ייקבעו בידי נש"מ לפי הגיל, הוותק בשירות המדינה, הדרגה והשכר של העובד, כמפורט בחוזר ובהתאם לנתוניו האישיים ולנסיבות הפרישה.

(ב) פרישה בתנאי "ביטול משרה" מותנית בהפחתת משרה מתקן המשרד או יחידת הסמך. המשרה שתבוטל היא המשרה של העובד הפורש, אך בכפוף לאישור נש"מ, ניתן במקרים חריגים לבטל משרה אחרת או משרות חלקיות ברמה דומה. לא יאושר ביטול משרה שמוגדרות בה סמכויות סטטוטוריות, או משרה שלאחר ביטולה מתוכנן שלביצוע משימותיה יועסק עובד באמצעות חברת כוח אדם.

(ג) לאחר שהמשרד או יחידת הסמך יסיימו את המכסה שנקבעה להם להפחתת משרות מהתקן לשנת 2000, יהיה אפשר לאשר במקרים מיוחדים, פרישה שאינה מותנית בביטול משרה.

(ד) הפרישה תוגבל לעובדים שגילם 50 שנה לפחות ושלמשרד או ליחידת הסמך יש עניין בפרישתם בשל תפקודם. הפרישה תאושר גם לעובדים בני 40 ומעלה העובדים יותר מעשר שנים בשירות המדינה וצברו זכויות לקצבה, ש"יקפאו" את זכויותיהם לגמלאות בהתאם לסעיף 17א לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל.

(ה) בהסדר נקבעו כללים מפורטים להגדלת הגמלה על ידי קידום בדרגות, מתן מענק "הסתגלות" והגדלת שיעור הקצבה בהתאם לוותק בדרגה האחרונה של הפורש ושכרו יחסית לשכר הממוצע במשק.

מנתוני נש"מ עולה כי משירות המדינה פרשו בשנת 1997 1,030 עובדים ובשנת 1998 608 עובדים, מהם פרשו מרצון 302 עובדים ו-126 עובדים בהתאמה, (הנתונים אינם כוללים עובדי הוראה ועובדי מערכת הבריאות).

נש"מ הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי החלה להפעיל שתי תוכנות בנושא הפרישה, הנמצאות בהרצה: תוכנה אחת לעיבוד נתונים על התפלגות עובדים שפרשו במסגרת ההסדר. תוכנה אחרת מאפשרת ניתוח עלויות הפרישה בחתכים שונים. בתקופת ההרצה לא ניתן לקבל נתונים מלאים.

3. בטבלה שבעמוד הבא נתונים שהובאו בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1996-2000 על כוח האדם שאושר למשרדי הממשלה ולמפעלים העסקיים במסגרת התקציב המקורי.

לפי נתוני אג"ת, בשנת 1998 היה זהה התקציב המעודכן הכולל של שיא כוח האדם של משרדי הממשלה והמפעלים העסקיים לתקציב המקורי. רוב השינויים במהלך השנה נבעו מהעברת 169 משרות מהרזרבה הכללית למשרדים אחרים, בעיקר מהעברת 90 משרות למשרד המשפטים, 85 משרות למשרד הפנים, 6 משרות למשרד האוצר והפחתת 18 משרות ממשרד העבודה והרווחה.

מפירוט הנתונים עולה, כי ב-1998 הגידול בשיא כוח האדם הכולל במשרדי הממשלה והמפעלים העסקיים נבע בעיקר מההסכמים להוספת תקנים בבתי חולים ממשלתיים ומהוספת משרות של שוטרים. אג"ת הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2000, כי תוספת התקנים במשרד לביטחון פנים נבעה מהוספת יחידות או פעילויות חדשות, וכי מעבר להחלטות הממשלה נעשה ערכון אוטומטי בתקני כוח אדם במערכת הבריאות.

1996	1997	1998	1999	2000	
69732	68696	*55306	55124	54983	משרדי ממשלה*
485	493	500	500	1000	מזה: ברזרבה הכללית**
715	725	15794	16514	16931	מפעלים עסקיים***
<b>70447</b>	<b>69421</b>	<b>*71100</b>	<b>71638</b>	<b>71914</b>	<b>ס"ה</b>

\*הנתונים אינם כוללים את עובדי ההוראה ועובדי מערכת הביטחון. שיא כוח האדם של בתי החולים הממשלתיים נכלל עד 1997 במשרדי הממשלה, והחל ב-1998 הוא נכלל במפעלים העסקיים.  
\*\* 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, נמל חדרה ובנק הדואר; החל בשנת 1996 נכלל במסגרת זו גם שיא כוח האדם של לשכת הפרסום הממשלתי, והחל ב-1998 גם שיא כוח האדם של בתי החולים הממשלתיים.

### הדיווח על שיא כוח אדם ועבודה בלתי צמית

1. בחוק התקציב של כל שנה 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 הקבע), אך ההוצאה על שכרם נכללת בסעיפי ההוצאה של משרד החינוך ושל משרד הביטחון<sup>3</sup>

מרבית המורים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מקבלים את שכרם ממשרד החינוך, אולם הם אינם כוללים 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.

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

ממסמך פנימי של אג"ת ממאוס 1999 מתברר, כי מבדיקת נתוני נש"מ עולה, שבמאוס 1999 היו כ-6,900 עובדים לא קבועים מועסקים בשירות המדינה במשך יותר משנתיים; כ-2,200 מהם מועסקים במשך יותר מחמש שנים. על פי התקשי"ר, אפשר להעסיק עובד במשרה בלתי צמית יותר משנתיים רק אם המשרה היא זמנית; בכל מקרה אין להעסיק במשרה זמנית יותר מחמש שנים. בעקבות תביעה של כמה עובדים ממשרד הקליטה שהועסקו במשרה בלתי צמית ופוטרו לאחר כשבע שנים, קבע בית הדין לעבודה<sup>4</sup>, כי דינו של עובד שהועסק במסגרת העסקה בלתי צמית מעבר לקבוע בתקשי"ר כדין עובד זמני בתקן, על כל המשתמע מכך לעניין זכויות ודרכי הפיטורין.

<sup>3</sup> 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 1998-2,002 אינו כולל את משרות החיילים.

<sup>4</sup> תיק מס': נז/4/66 מיום 21.5.98.



עוד צוין במסמך האמור, כי "אנו נמצאים בחשיפה תקציבית משמעותית ואנו עלולים למצוא עצמנו נאלצים להוסיף אלפי משרות בתקן לתקציבי המשרדים. העסקת עובדים במסגרת חודשי עבודה בלתי צמיחה הפכה לדרך לעקיפת התקן במשרדים...". לפיכך הוצע במסמך להימנע ככל האפשר להוסיף חודשי עבודה בלתי צמיחה למשרדים.

לנוכח ההיקף הגדול של התופעה ולנוכח המשמעות התקציבית של מחויבות המדינה למימון הזכויות הפנסיוניות של עובדים אלה, מן הראוי לקבוע עמדה לגבי מעמדן של העובדים במשרה בלתי צמיחה, ולדון בצעדים הנדרשים כדי לצמצם את מספרם.

3. בפריטי התקציב של שיא כוח האדם ועבודה בלתי צמיחה, שבהם רשומה 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 בכירים אחרים המועסקים לפי חוזי בכירים)<sup>5</sup>; עובדים המועסקים לפי חוזים מיוחדים במשכורת כוללת, כגון עובדים בלשכות של שרים, של סגני שרים ושל מנכ"לים (עוזרים, דוברים ויועצים); עובדים במשרות שהוגדרו "חיוניות" בעלי הכשרה מקצועית מסוימת (כלכלנים, מהנדסים, ועובדי מחשבים); כלכלנים באגף התקציבים; עובדים במשרד לאיכות הסביבה ובמשרד הפנים.

בשירות המדינה הולכת ומתרחבת התופעה של העסקת עובדים לפי חוזים מיוחדים, ביחוד לפי חוזי בכירים, שבהם נקבעים תנאי העסקה, שכר והפרשות פנסיוניות שונים מאלה שנקבעו בהסכמי השכר לעובדי מדינה בדירוגים השונים.

בדוח שנתי 49 עמ' י"ז, העיר מבקר המדינה, כי לנוכח תנאי השכר והפרישה המשופרים, והגמישות הגדולה יחסית שיש למשרדי הממשלה בהעסקתם של עובדים לפי חוזים מיוחדים, מן הראוי לייחד פריטי תקציב נפרדים לרישום ההוצאה על העסקת עובדים כאלה, ולהציג בנפרד בדברי ההסבר להצעת התקציב נתונים כספיים וכמותיים על מספר העובדים האלה ועל עלות העסקתם.

בדוח מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה ותיקון ליקויים שפרסם האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה באפריל 1999 צוין בין היתר, כי ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה החליטה שהממונה על השכר במשרד האוצר יפרסם בדברי ההסבר להצעת תקציב המדינה, החל משנת 2000, את תנאי השכר והפרישה המשופרים של עובדי המדינה המועסקים לפי חוזים מיוחדים.

כאמור בהחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה פרסם משרד האוצר בדברי ההסבר להצעת תקציב של משרד האוצר לשנת 2000, את תנאי השכר והפרישה של עובדי מדינה בכירים המועסקים לפי חוזים מיוחדים. לפי נתוני משרד האוצר, מספר העובדים שהועסקו לפי חוזים מיוחדים באוגוסט 1999 היה 412.

4. בתקציב המקורי לשנת 1998 היה שיא כוח האדם במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים 71,100 משרות (לא כולל המשרות שתוקצבו ברזרבה הכללית), ואילו לפי נתוני נש"מ (הנוגעים ליחידות שבטיפולן) שיא כוח אדם בתקציב המקורי היה 42,247 בלבד (כ-59% מהמשרות שנכללו בחוק התקציב).

להלן נתוני נש"מ לשנים 1996-1998 על מצבת העובדים במשרדי ממשלה ובמפעלים העסקיים בהשוואה לתקציבים לאותן שנים (במשרות מלאות):

<sup>5</sup> ראו דוח 48 עמ' ק"ח.

31.12.96		31.12.97		31.12.98		
מצבה	תקציב	מצבה	תקציב	מצבה	תקציב	
40726	42172	40593	41873	40695	42247	שיא כוח אדם
7266	7499	7590	7976	7854	8410	עבודה בלתי צמיתה*

\*הנתונים הנוגעים לתקציב כוללים את מספר העובדים המועסקים בעבודה בלתי צמיתה, ביחידות עבודה שלמות לפי ממוצע חודשי.

זה שנים משרד מבקר המדינה מעיר בדוחותיו השנתיים שיש הבדלים בין הנתונים המפורטים בחוק התקציב לבין הנתונים המפורטים בדוחות נש"מ<sup>6</sup>. במסגרת הבקרה התקציבית על העסקת עובדים במשרדי הממשלה יש חשיבות רבה לקיומו של בסיס נתונים מלא ואמין של מצבת העובדים. כיום יש שלושה בסיסי נתונים, שאף אחד מהם איננו מלא: (א) בחוק התקציב לא כלולים אנשי מערכת הביטחון ועובדי ההוראה; (ב) בדוחות נש"מ הנתונים אינם מפורטים לפי המיון בחוק התקציב, ולא כלולים עובדים רבים הכלולים בחוק התקציב; (ג) בקובצי הנתונים של משכורות<sup>7</sup> הנמצאים בחשבות של כל אחד ממשרדי הממשלה, כלולים כל עובדי משרדי הממשלה מלבד אנשי מערכת הביטחון, אולם נדרשים עיבודים מיוחדים כדי להפיק מהם דוחות על מצבת העובדים לפי הפירוט בחוק התקציב.

לפי סעיף 49 בחוק יסודות התקציב, על שר האוצר להגיש לכנסת בתוך שישה חודשים לאחר תום שנת הכספים דוח על מספר המשרות שמולאו לעומת מספר המשרות שבסעיפי התקציב, תחומי הפעולה והתכניות שבחוק התקציב לאותה שנה. 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, מספר השעות הנוספות, מספר הכוננויות ועוד.

### דיווח תקציבי 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 2000 נכללו נתונים בדבר ההוצאה הכוללת על שכר בארץ בשנת 1998, כדלהלן: במערכת הביטחון היתה ההוצאה 12,921 מיליון ש"ח, לעומת 11,216 מיליון ש"ח בשנת 1997 - עלייה ריאלית של כ-9%. ביתר משרדי הממשלה, ההוצאה מתקנות שכר ומתקנות אחרות שקוד המיון הכלכלי שלהן הוא שכר, היתה 19,953 מיליון ש"ח לעומת 21,287 מיליון ש"ח בשנת 1997 - ירידה ריאלית של כ-11%

לפי המיון האמור, 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. בספטמבר 1998 נחתם הסכם שכר חדש בין המעסיקים הציבוריים לבין הסתדרות העובדים. לפי ההסכם החדש, עובדי המגזר הציבורי קיבלו תוספת שכר של 1.6% בגין כל אחד מחודשי שנת 1998, ששולמה כמענק חד-פעמי במשכורת ספטמבר 1998.

<sup>6</sup> ראו לאחרונה דוח שנתי 49, עמ' י"ח.

<sup>7</sup> בעניין פיקוח ובקרה על נתוני השכר של עובדי המדינה, ראו דוח שנתי 48, עמ' 30.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2000 צוין, כי השכר הריאלי במגזר הציבורי ירד ב-1.4% במחצית הראשונה של שנת 1999, אולם נתון זה אינו מביא בחשבון את תוספת השכר בשיעור של 4.8%, שקיבלו רוב העובדים בשירות הציבורי בסוף שנת 1999, בהתאם להסכם המסגרת שנחתם במאי 1999 עם ארגוני העובדים.

בתשובת אג"ת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2000 צוין, כי על אף תוספת השכר האמורה בשיעור של 4.8%, להערכתם השכר הריאלי בשירות הציבורי יגדל בכ-1.5% בלבד בשנת 1999.

## זחילת השכר

נוסף על הגידול בשכר עובדי המדינה הנובע מיישום הסכמי שכר, ישנה "זחילת שכר" שנתית הנובעת בעיקר מקידום בדרגות ומגידול במספר השעות הנוספות, בשכר עידוד, בפרמיות, בכוננויות ובתורניות, ובהחזר הוצאות רכב וכן מתופעת האקדמיזציה (ראו להלן).

עקב חשיבות הנושא והיקפו הכספי הגדול, פעל משרד האוצר בשנת 1998 להגברת הפיקוח והבקרה על רכיבי השכר, כמפורט להלן.

**קידום בדרגות:** במסגרת הצעדים להקטנת זחילת השכר, החליטה הממשלה ב-13.9.98 כדלקמן:  
 1. שיעור קיצורי הפז"מ לקידום עובדים בדרגה בשירות המדינה לא יעלה על 15% מכלל הקידומים בדרגה. הפז"מ יקוצר לעובדים המצטיינים ביותר. 2. הממונה על השכר יפעל ליישום מדיניות זו בגופים מתוקצבים ונתמכים, כמשמעותם בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב. 3. אין בהחלטה זו כדי לפגוע בזכויות עובדים בעניין קיצור פז"מ הנובעות מהסכם קיבוצי. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ציין שר האוצר, כי קיצור פז"מ ללא הגבלה גורם לזחילת שכר מואצת בשירות הציבורי, ולעלייה ריאלית ניכרת של עלויות השכר. נוסף על כך, שיעורי האינפלציה הנמוכים דורשים צמצום הזחילה, כדי למנוע את המשך העלייה הריאלית של השכר בשירות הציבורי שפוגע בשוק העבודה ובכלל המשק.

**אקדמיזציה:** אג"ת הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי תופעת האקדמיזציה מהווה מרכיב דומיננטי בתרומתה לזחילת השכר בשנים האחרונות. תופעה זו בולטת בעיקר בקרב עובדי מערכת הביטחון (אנשי צבא קבע, משטרה ושב"ס) ועובדי הוראה שבדרך כלל יוצאים ללמוד על חשבון המדינה. עם השלמת הלימודים עולה שכרם של העובדים מכוח הסכמי שכר של הדרגים השונים בשירות המדינה, ללא שיקול דעת של המשרד וללא קשר בין תחום עיסוק העובדים לתחום לימודיהם.

**החזקת רכב:** במסמך של אג"ת ממאוס 1998 צוין, כי ההוצאות על אחזקת רכב לעובדי המדינה הפך למרכיב מרכזי בזחילת השכר בסקטור הציבורי. עוד צוין, כי בשנים האחרונות לא עשו אג"ת או החשכ"ל בקרה יעילה על עמידתם של משרדי הממשלה בתקן המאושר להחזקת הרכב. גם לגופים שנקבע להם תקן והם חרגו ממנו, הסנקציה שהוטלה עליהם היתה העברת תקציב מפריטים המיועדים לקניות. שיטה זו גררה הן זחילת שכר, והן לחץ של המשרדים להגדלת תקציבי הקניות כדי לבצע משימות חיוניות.

במאי 1998 החליט אג"ת להגביר את האכיפה והפיקוח ולנקוט, בין היתר, את הצעדים האלה: 1. תקני החזקת הרכב של כל משרד טעונים אישור של אג"ת. אין לאשר תקן רכב ברמה גבוהה מהמקובל למשרה כלשהי; התקן יהיה בזיקה למידת הניידות שהמשרה דורשת. 2. החשכ"ל ינחה את חשבי המשרדים שלא להזין למערכת השכר תקני החזקת רכב שלא אושרו בידי אג"ת לפי הנוהל שנקבע. 3. בכל מקרה התקן המאושר לא יחרוג מהתקציב בתקנה המתאימה. 4. הוספת

תקני החזקת רכב אגב הגדלת מסגרת התקציב והעלות, תיעשה במקרים חריגים בלבד ובאישור הממונה על התקציבים וסגנו.

**ב ק ר ה ת ק צ י ב י ת:** נוכח השיעור הגבוה של זחילת השכר במשרדי הממשלה בשנים האחרונות, פעל משרד האוצר בשנים האחרונות להגברת הבקרה התקציבית בנושא זה, כמפורט להלן.

1. בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה (ראו לאחרונה בדוח 49 עמ' כ') צוין, כי בדוח משרד האוצר על ביצוע התקציב 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 ופיקוח על ביצוע תקציב השכר במשרדי הממשלה, שכוללת נתונים לפי יחידות השכר בכל משרד. רישום הוצאות השכר על רכיבי השונים - שיא כוח אדם, עבודה בלתי צמיתה, החזר הוצאות רכב, שעות נוספות, כוננויות ותורניות, שכר עידוד ופרמיות - נעשה אוטומטית בהתאם למיונים הכלכליים שנקבעו בתקציב. עם זאת, במועד סיום הביקורת - דצמבר 1999 - לא היתה במערכת הממוחשבת הפרדה בין הנתונים על עובדים הנכללים במסגרת שיא כוח אדם לבין אלה שנכללו במסגרת עבודה בלתי צמיתה, מה גם שהנתונים לשנים 1998 ו-1999, בעיקר על החזר הוצאות רכב, שכר עידוד וכוננויות, לא היו מלאים ומדויקים.

2. בהנחיות שקבע אג"ת להכנת התקציב לשנת 1999 צוין, שיש לשים דגש על תקצוב כמויות לצד הסכומים הכספיים בפריטי השכר וכן על דברי הסבר. מאותה שנה, נקבע פריט תקציבי נפרד לכל רכיב של תוספת שכר - ההרשאה להוצאה וכמות.

### העסקת עובדים קבלניים

בשנים האחרונות נעזרים משרדי הממשלה יותר ויותר, לשם ביצוע תפקידים מינהליים ומקצועיים שונים, גם באנשים שאינם עובדי מדינה, בעיקר על ידי העסקת עובדים באמצעות חברות לאספקת שירותי כוח אדם (להלן - עובדים קבלניים).

1. במשא ומתן עם ההסתדרות על הסכמי השכר לשנים 1998-1999 תבעה ההסתדרות, בין היתר, כי משרדי הממשלה יפסיקו להעסיק עובדים באמצעות חברות כוח אדם (לרבות עובדים בעבודה בלתי צמיתה) ויעסיקו עובדים ישירות, וכי הדבר יעוגן בהסכם הקיבוצי. המדינה הביעה נכונות לדון בסוגיה בהקשר רחב יותר של ניהול עובדים יעיל, יכולת לבצע שינויים מבניים, סגירת יחידות, פיטורי עובדים וניידות עובדים. על רקע המשא ומתן הוקמה ועדה משותפת למשרד האוצר ולנש"מ שתקבע בנושא "מבנה העסקת עובדים בשירות המדינה". כדי למלא את תפקידה, דרוש לוועדה בסיס נתונים אמין שיכלול נתונים על היקף העסקת עובדי קבלן וכוח אדם במשרדים, התפלגות התפקידים ועלויות העסקה. במועד סיום הביקורת, דצמבר 1999, הוועדה ממשיכה לדון בנושא מבנה העסקת עובדים.

ביוני 1999 התקיים כנס של הסמנכ"לים לכוח אדם במשרדי הממשלה שדן בנושא "סוגיית העסקת כוח אדם קבלני בשירות המדינה על יתרוניתה וחסרונותיה של השיטה". בין היתר צוין בכנס, כי מנגנון העסקת עובדי חברות כוח אדם נעדר כל פיקוח; אין משום חיסכון חד-משמעי בשיטה זו ולעתים אף יש בה בזבוז; עם המעבר הצפוי לפנסיה צוברת יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של העסקת עובדים קבלניים לעומת העסקתם כעובדי מדינה; עובדים אלה אינם

עובדי מדינה ויש אי-בהירות בעניין יחסי עובד ומעביד, נאמנות למדינה ומשמעת, שכן עובדים אלו אינם כפופים לחוקי שירות המדינה.

2. בדוח שנתי 44 (עמ' ק"פד) צוין כי במשרד האוצר אין נתונים מרוכזים על היקף ההעסקה של עובדים קבלניים ועל ההוצאה הכוללת על העסקתם. עוד צוין, שאין הגבלה על מספר העובדים הקבלניים שמותר להעסיק; ההגבלה התקציבית היחידה בכל הקשור לעובדים אלה היא סכום ההרשאה בתקציב.

במארס 1997 החליטה הממשלה, בין היתר, להטיל על הסמנכ"לים למינהל במשרדי הממשלה לדווח אחת לשישה חודשים לנש"מ ולאג"ת על מספר העובדים הקבלניים במשרדיהם, ולפרט את ההוצאות הכספיות ואת נסיבות העסקתם. נתונים אלה יפורסמו בדוח השנתי של נש"מ. עד סיום הביקורת לא פורסמו הדוחות השנתיים של נש"מ ל-1997 ול-1998.

בשנים 1997-1998 החילה נש"מ בהדרגה תכנית דיווח ממוחשבת על עובדים קבלניים ברוב משרדי הממשלה ויחידות הסמך. לפי דיווחי נש"מ, נכון לתחילת שנת 2000 העסיקו 47 יחידות ממשלתיות 3,007 עובדים קבלניים. בנתונים אלה לא נכללו משרד הבריאות, בתי החולים ורוב היחידות של משרד העבודה והרווחה, שטרם המציאו לנש"מ את הנתונים הנדרשים.

3. ההוצאות על העסקת עובדים קבלניים נזקפות למספר רב מאוד של פריטי תקציב במשרדים השונים; בדרך כלל מדובר בפריטי תקציב שנועדו למטרה זו, כגון "העסקת חברות", "העסקת יועצים" ו"ייעוץ וחוות דעת", אך יש שההוצאות על העסקת עובדים אלה נזקפות לפריטי תקציב שונים ששמן אינו מעיד על מהות ההוצאה. במסגרת הפעולות להידוק הבקרה והפיקוח על העסקת עובדים קבלניים, הופעלו החל משנת 1999 תקנות תקציביות ייעודיות להעסקת כוח אדם באמצעות חברות כוח אדם לפי מיון כלכלי נפרד, והן מוגדרות "קניית שירותי כוח אדם".

במערכת הממוחשבת של החשכ"ל (מערכת הבוחן) יש נתונים כספיים על תשלומי משרדי הממשלה (לא כולל משרד הבינוי והשיכון, משרד הביטחון ומשרת ישראל) לנותני שירותים חיצוניים המועסקים אצלם. עם נותני השירותים הללו נמנים: חברות גיוס ואספקה של שירותי כוח אדם, שירותי מחשב וענ"א (לרבות עבוד נתונים אוטומטי, ייעוץ, הפעלת מחשבים ותחזוקתם) ושירותים מקצועיים אחרים. ההוצאה הכוללת של משרדי הממשלה האמורים לנותני השירותים בשנת 1998 היתה כ-2 מיליארד ש"ח ובשנת 1999 כ-1.9 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה שילמו משרדי הממשלה בעד אספקת שירותי כוח אדם כ-209 מיליון ש"ח ב-1998 וכ-226 מיליון ש"ח ב-1999.



מבקרי המדינה העירו בכל אחד מהדוחות השנתיים האחרונים, כי התופעה של העסקת עובדים קבלניים הולכת ומתרחבת; בו בזמן מחליטה הממשלה מדי שנה על הפחתה בשיא כוח אדם. למשרד האוצר ולנש"מ אין נתונים מלאים על היקף העסקתם ואין הגבלה על מספרם. כמו כן, אין פיקוח של ממש על תנאי העסקתם של עובדים קבלניים. עד מועד סיום הביקורת טרם נפתרו הבעיות המשפטיות הנובעות מאופי העסקתם ומתחומי פעולתם של עובדים אלה, המשפיעות על סוגיית קיום יחסי עובד ומעביד.

## ההכנסה והתקבולים בחשבון ההון

לפי דוח משרד האוצר, בשנת 1998 היו התקבולים בתקציב (הכנסה רגילה ותקבולים ממלוות וחשבון הון) בסך 203,762 מיליון ש"ח, לעומת 180,343 מיליון ש"ח בשנת 1997. בתקבולים במטבע ישראלי היתה עלייה ריאלית של 7.45%, ואילו במלוות ובמענקים מחו"ל לא היתה עלייה ריאלית (בהתחשב בשינוי של 10.17% בשער החליפין הממוצע בין שתי השנים האמורות). ראו טבלה להלן.

### טבלה 4

ההכנסה בשנת 1998: התחזית וההכנסה למעשה בהשוואה להכנסה בשנת 1997

אומדן השינוי הריאלי (באחוזים)	השינוי הנומינלי (באחוזים)	ההכנסה למעשה בשנת 1997	ההכנסה למעשה בשנת 1998	התחזית בחוק התקציב**המקורי	
					<b>תקבולים שוטפים</b>
					מסים ותשלומי חובה
1	7	109269	116762	124475	ריבית, רווחים, תמלוגים
51	59	7091	11267	8481	דיבדנדים ושונות
<b>4</b>	<b>10</b>	<b>116360</b>	<b>128029</b>	<b>132956</b>	<b>ס"ה</b>
					<b>תקבולים ממלוות</b>
					<b>וחשבון הון</b>
					מלוות ומענקים מחו"ל
0	10	15928	17545	22050	אמביסיות והפקדות
21	28	28643	36538	33463	באוצר
(-30)	(-26)	14835	11022	11009	גביות קרן והכנסות
					אחרות
(-9)	(-4)	5785	5550	6750	מלווה מהמוסד לביטוח
					לאומי
<b>3</b>	<b>8</b>	<b>65191</b>	<b>70655</b>	<b>73272</b>	<b>ס"ה</b>
<b>4</b>	<b>9</b>	<b>181551</b>	<b>198684</b>	<b>206228</b>	<b>ס"ה למעט תקבולים</b>
					<b>מבנק ישראל</b>
					<b>תקבולים מבנק ישראל</b>
-	-	-	-	1500	מקדמות
499	520	(-1208)	5078	-	ריבית ורווחים
<b>7</b>	<b>13</b>	<b>180343</b>	<b>203762</b>	<b>207728</b>	<b>ס"ה תקבולים</b>

\* האומדן נעשה בדרך של ניכוי השינוי במדד (הממוצע בשנת 1998 לעומת הממוצע בשנת 1997 – עלייה של 5.4% מן השינוי הנומינלי, חוץ מסעיף מלוות ומענקים מחו"ל, שבו השינוי בשער החליפין הממוצע של הדולר נוכח מהשינוי הנומינלי.

\*\* בתחזית המקורית בחוק התקציב בשנת 1998 לא נעשו שינויים.

בתקבולים ממלוות וחשבון הון היתה בשנת 1998 עלייה ריאלית של 3% בהשוואה לשנת 1997. התקבולים בתקציב המדינה כוללים תקבולים שוטפים, תקבולים למימון החזר חובות ולמימון הגירעון.

בשנת 1998 היו התקבולים 98% מתחזית ההכנסות. ההפרש בין התקבולים באותה שנה (203,762 מיליון ש"ח) לבין תחזית ההכנסות (207,728 מיליון ש"ח) היה בסך 3,966 מיליון ש"ח. ההכנסות ממסים ומתשלומי חובה היו קטנות מהאומדן ב-7,713 מיליון ש"ח (ההכנסות ממס הכנסה וממס רכוש היו קטנות מן האומדן ב-3,796 מיליון ש"ח, וההכנסות ממסי הוצאות היו קטנות ב-3,917 מיליון ש"ח).

לפי הדוח הכספי שפרסם החשכ"ל לשנת 1998, היו ההכנסות נמוכות מהאומדן בסעיפים אלה: תקבולים ממס הכנסה - ב-2,835 מיליון ש"ח, ממע"מ<sup>8</sup> - ב-1,758 מיליון ש"ח, ממע"מ על מלכ"רים ומוסדות - ב-500 מיליון ש"ח, ממס קנייה - ב-781 מיליון ש"ח, ממלוות מהמוסד לביטוח הלאומי - ב-1,200 מיליון ש"ח ומהלוואות אחרות (בסעיף מלוות ומענקים מחו"ל) - ב-6,443 מיליון ש"ח. לעומת זאת, ההכנסות ממכירת חברות ובנקים היו גבוהות ב-794 מיליון ש"ח מן האומדן, הכנסות שונות היו גבוהות ב-1,521 מיליון ש"ח, ורווחי בנק ישראל שמומשו היו גבוהים ב-2,290 מיליון ש"ח מן האומדן.

מדוח שנתי 1998 של מינהל הכנסות המדינה (להלן - דוח מינהל ההכנסות) עולה, כי חלק מהפער בין אומדן ההכנסות בתקציב לבין ההכנסות בשנת 1998 אפשר להסביר בהאטת הפעילות הכלכלית; התמ"ג גדל ב-2% אך הצמיחה היתה בתחומים שהמס בהם נמוך. הקטנת פעילות של ממש היתה בשני תחומים עתירי מס - דיור למגורים ויבוא כלי רכב. נוסף על כך, האטה בשיעור האינפלציה<sup>9</sup>, והפיחות בסוף שנת 1998, הביאו הן להקטנת שיעור מס ההכנסה האפקטיבי על היחידים והן לשחיקת ההכנסה החייבת במס של המגזר העסקי.<sup>10</sup>

הכנסות המדינה ממסים הסתכמו, כאמור, ב-116.8 מיליארד ש"ח בשנת 1998, גידול ריאלי של 1% לעומת שנת 1997. הכנסות אגף מס הכנסה ומס רכוש עלו ריאלי ב-2.5% ואילו הכנסות ממסי הוצאה נשארו ללא שינוי.

## תקבולים שוטפים

### מסים ותשלומי חובה

בשנת 1998 הסתכמו ההכנסות ממסים ב-116,762 מיליון ש"ח, עלייה ריאלי של 1.4% בהשוואה לשנת 1997. על אף עלייה זו נגבו מסים בסכום קטן מהאומדן שנקבע לאותה שנה. אלה הרכיבים העיקריים בהכנסות הללו: מס הכנסה - 55,310 מיליון ש"ח (47%); מע"מ - 34,002 מיליון ש"ח (29%); מס קנייה - 8,069 מיליון ש"ח (7%); מע"מ על מוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים) (מס שכו) - 4,180 מיליון ש"ח (4%); מסי דלק ובלו - 6,178 מיליון ש"ח (5%); רוב היתרה בסך 9,024 מיליון ש"ח (כ-8% מההכנסות ממסים) מקורה מהמסים האלה: אגרות ורישיונות, לרבות לכלי רכב - 2,531 מיליון ש"ח; מס רכישה - 1,349 מיליון ש"ח; מס שבח - 899 מיליון ש"ח; מכס והיטל על יבוא - 1,172 מיליון ש"ח; מס מעסיקים - 1,343 מיליון ש"ח; מס רכוש - 948 מיליון ש"ח ומס בולים - 782 מיליון ש"ח.

מדוח מינהל ההכנסות עולה, כי לפי התחזית המקורית לשנת 1998 שהוכנה בספטמבר 1997, הכנסות המדינה ממסים היו אמורות להגיע לכ-122.5 מיליארד ש"ח, בהנחה שתהיה עלייה

<sup>8</sup> הכנסות ממע"מ כולל יבוא ביטחוני.

<sup>9</sup> מדרגות מס הכנסה מעודכנות, בתחילת כל שנה, על פי עליית המחירים במשך השנה הקודמת, כך שבתקופת האטה בקצב האינפלציה, עולה ערכן הריאלי של המדרגות, דבר השקול להפחתה בשיעור המס האפקטיבי.

<sup>10</sup> גביית מס חברות הושפעה לרעה מהפיחות, שפגע ברווחיות החברות, שנטלו אשראי במט"ח.

בתמ"ג בשיעור של 3% ועלייה בשיעור 8.8% במדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). נוסף על כך הוטל על אגפי המס "להעמיק את הגבייה" ולהשיג תוספת הכנסות בסך 1.1 מיליארד ש"ח כך שתחזית גביית המס באותה עת היתה 123.6 מיליארד ש"ח. לפי השם "העמקת הגבייה" הצפי היה שאגפי המסים יפעלו לצמצום תופעות של התחמקות מתשלום מסים, כך שגביית המסים תגדל יותר מהגידול בפעילות הכלכלית. אולם מתברר, שבמרוצת השנים איבד סעיף "העמקת הגבייה" את משמעותו המקורית והפך לסעיף מאזן לתקצוב יתר בצד ההוצאות. לפי הדוח האמור, תקציב המדינה קובע את תקרת ההוצאה הממשלתית ולא את הצפי בדבר היקפה, כך שברוב השנים ההוצאה בפועל קטנה מהסכום שנקבע בתקציב. אילו הוגבלה תחזית גביית המסים לאמידה של תוחלת הגבייה, תחזית הגירעון היתה מוטה כלפי מעלה, כתוצאה מאי ניצול מלוא התקציב. פתרון אחד הוא להעריך את היקף התת-ביצוע בהוצאה ולחשב את הגירעון בהתאם לכך. אולם מטעמים שונים בחר משרד האוצר בדרך של הגדלת תחזית התקבולים בסכום שהוא רשם בסעיף "העמקת הגבייה". הסכום בסעיף זה - שאינו משקף, בעיקרו, צפי להעמקת הגבייה אלא נועד, כאמור, לאזן את תחזית הגירעון בהערכה שסכום ההוצאה יהיה קטן מסכום ההרשאה להוצאה - גדל בשנים האחרונות מ-0.5 מיליארד ש"ח בתחזית התקבולים לשנת 1997 ל-1.1 מיליארד ש"ח בזה של שנת 1998 ול-1.5 מיליארד ש"ח בזה של שנת 1999. בתקציב לשנת 2000 תקצב משרד האוצר בסעיף "העמקת הגבייה" סך של 380 מיליון ש"ח בלבד.

ניתוח הסכומים שנגבו בשנת 1998 העלה כי: גביית מס הכנסה הסתכמה ב-55,310 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 2% לעומת שנת 1997; הגידול בתקבולים באגף מס הכנסה התרכז במס הכנסה מיחידים, שעלה ריאלית בכ-5%, כתוצאה מגידול ריאלי של 2% בשכר ממוצע, מפרוגרסיביות שיעורי המס ומגידול של כ-1% אחד במספר המשרות של שכירים. הגידול בגבייה היה חרף עדכון מדרגות המס, בינואר 1998, על יחידים בשיעור של 8.2%, העולה על שיעור עליית המדד (5.4%). כתוצאה מכך ירד שיעור המס האפקטיבי.

לעומת הגידול במס הכנסה על יחידים ולמרות הגידול של כ-2% בתמ"ג, ירדה גביית מס חברות ומסי רכוש בכ-3% ובכ-5%, בהתאמה. גביית מס חברות הושפעה לרעה מהפיחות שפגע ברווחיות החברות, הנוטלות אשראי במט"ח ואילו הירידה במסי רכוש נבעה מצמצום של כ-10% במספר העסקאות של דירות למגורים.

ההכנסות ממסים על נכסי דלא נידי הגיעו בשנת 1998 לכ-3.2 מיליארד ש"ח, ירידה ריאלית של 9% לעומת השנה שקדמה לה. הירידה בקצב הפעילות הכלכלית במשק בכלל, ובפעילות בתחום הנדל"ן בפרט, גרמה לירידה חדה בהיקף הגבייה של שלושת מסי הנדל"ן: גביית מס שבח פחתה ב-9.3%, מס רכישה - ב-9% ומס רכוש - ב-8.1% לפי דוח מינהל ההכנסות בשנת 1998, התוצר המקומי עלה ב-2% בלבד, ההשקעה בבנייה למגורים פחתה ב-7.2% שיעור הדירות שהוחל בבנייתן ירד בכ-16% ומספר הדירות שבנייתן הסתיימה קטן בכחמישית. מספר העסקאות בדירות חדשות ומיד שנייה, פחת בכ-9%; הירידה במידת הפעילות בענף היתה לאחר התכווצות גדולה שנה קודם לכן. בשנת 1998 הסתכמה גביית מס שבח ב-900 מיליון ש"ח; בחוק מס שבח חלו שינויים - מתחילת שנת 1997 לא ניתן עוד בדרך כלל למכור שתי דירות בפטור ממס שבח, ומתחילת 1998 חל מס שבח על מכירת דירה שלא שימשה למגורים. הירידה בהכנסות ממס שבח נעוצה בהקטנת הרווח הריאלי ממכירת קרקע ומבנים עסקיים בגלל ירידת מחירי הנכסים וירידה בהיקף עסקאות נדל"ן. השינויים האמורים בחוק מס שבח תרמו לתוספת הכנסות ממס שבח הנאמדת בכ-100 מיליון ש"ח בשנת 1998.

גביית מס רכישה הסתכמה ב-1,349 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 9% לעומת השנה שקדמה לה; מס רכישה מוטל על שווי הרכישה של נדל"ן (כולל מע"מ) - על דירות מגורים 4.5%-0.5%, ועל קרקעות ומבנים עסקיים - 4.5%. מדרגות מס רכישה מתעדכנות פעם בשלושה חודשים לפי שיעור עליית המדד של מחירי הדיור במשק.



גביית מס רכוש הסתכמה ב-948 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 8% לעומת שנת 1997. השינויים בגביית מס רכוש נובעים משינויים במלאי הקרקעות החייבות במס - כגון, קרקעות שייעודן שונה מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה, שינויים בשווי הקרקע ושינויי חקיקה. ב-1998 אושר בכנסת תיקון לחוק מס רכוש, שלפיו יבוטל מס רכוש החל ב-1.1.2000, ובמקומו יוטל מס מכירה בשיעור 2.5% על מכירת קרקע ומבנים עסקיים, ובשיעור של 0.8% על מכירת דירות חדשות. מדרגות מס רכישה ישונו כדלקמן: השיעור המרבי של המס יועלה מ-4.5% ל-5% על כל סוגי הנכסים; תבוטל מדרגת המס הראשונה בשיעור של 0.5% על רכישת דירה למי שכבר יש בבעלותו דירה אחת לפחות, ומדרגות המס שיחולו על דירות אלו יהיו 3.5% ו-5%

לפי הדוח הכספי ל-31.12.98, התקבולים בסעיף מע"מ על מלכ"רים באותה שנה היו כ-4.2 מיליארד ש"ח (האומדן בתקציב היה 4.7 מיליארד ש"ח). מע"מ על מלכ"רים בשיעור של 8.5% נגבה על תשלומי השכר שהמלכ"רים (כולל המדינה) משלמים לעובדיהם. בסעיף זה לא כלול מע"מ ממוסדות פיננסים בשיעור של 1.1 מיליארד ש"ח המוטל על תשלומי השכר ועל הרווח של בנקים, חברות ביטוח ושאר העוסקים בענף השירותים הפיננסיים. הכנסות אלו כלולות בסעיף המע"מ.

התקבולים ממס מעסיקים בשנה הנסקרת היו 1.3 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 הכנסותם היתה פטורה ממס.

ההכנסות ממכס ומהיטל על יבוא בשנת 1998 היו 1,171 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 4.2% לעומת השנה שקדמה לה. ב-1.1.98 החל המכס הישראלי בהפעלת קוד הערכה הנהוג גאא"ט - שיטת הערכה שבמסגרתה טובין מיובאים מוערכים בהתבסס על המחיר ששולם בעד הסחורה, כפי שרשום בחשבוון הספק; עד אז נעשתה ההערכה לפי נתונים שהיו בידי המכס.

ההכנסות מגביית מע"מ היו 34,002 מיליון ש"ח, לעומת 31,650 מיליון ש"ח בשנת 1997 - עלייה ריאלית של 1.9%.

ההכנסות מגביית אגרת רישוי כלי רכב בשנת 1998 הסתכמו ב-1,517 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 12%. האגרה נקבעת לפי קבוצת המחיר של כלי הרכב ולפי גיל כלי הרכב.

ההכנסות מגביית אגרות ומרישיונות בשנת 1998 היו בסך 1,013 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של 33% לעומת שנת 1997. למעשה הירידה בהכנסות מאגרות ומרישיונות היתה רק 3%. בחשבונות הנהלת בתי המשפט נעשתה בשנה הנסקרת הפרדה בין אגרות שהיו בסך כ-212 מיליון ש"ח, ובין קנסות שהיו בסך 462 מיליון ש"ח. בשנת 1997 היו הקנסות והאגרות בסעיף אחד, אך כיוון שקנסות אינן אגרות, נרשמו הכנסות אלה בשנת 1998 בסעיף "הכנסות שונות". כ-362 מיליון ש"ח התקבלו מאגרות ומרישיונות של משרד התחבורה; כ-118 מיליון ש"ח מאגרות משרד המשפטים (בהן אגרות של רואי חשבון, משרדי חקירות פרטיים ושמאי מקרקעין); כ-121 מיליון ש"ח מאגרות משרד הפנים; כ-113 מיליון ש"ח ממשרד התקשורת בגין רישיונות ואגרות להפעלת כבלים והקצאת תדרים; וכ-20 מיליון ש"ח מאגף המכס ומע"מ בגין אגרות ומרישיונות דוגמת אלה של עמילי מכס ועוסקים מורשים; כ-16 מיליון ש"ח ממשרד הדתות בגין אגרות לשירותים דתיים. רוב האגרות מתעדכנות לעתים מזומנות לפי השינויים במדד, ומיעוטן מתעדכנות בשיעורים שונים מעליית המדד. השינויים נקבעים לפי חוק יסודות התקציב לאחר אישור שר האוצר, ולאחר אישור ועדה מוועדות הכנסת - בהתאם להוראות החוקים השונים.

ההכנסות ממס בולים הסתכמו ב-782 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 1% בהשוואה לשנת 1997. מס זה מוטל על ביול הסכמים ומסמכים, ושיעורו 2%-0.4% מהסכום הנקוב בהסכם או במסמך.

בשנת 1998 נגבו מס ובלו על כל מוצרי הדלק בסכום של 5,238 מיליון ש"ח, ללא עלייה ריאלית בהשוואה לשנת 1997. באותה שנה נרשמה ירידה זניחה בצריכת בנזין ועליה משמעותית בצריכת סולר - נתון שמשקף הן את ההאטה בפעילות הכלכלית והן את השימוש הגובר בסולר כתוצאה מעלייה במספרם של כלי רכב המונעים במנועי דיזל בין כלי הרכב בישראל.

ההכנסות ממס על סיגריות בסך 940 מיליון ש"ח נרשמו בסעיף הכנסות מבלו על טבק וזו עלייה ריאלית של 5.2% בהשוואה לשנת 1997. 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 מדד המחירים לצרכן). רכיב המס הקצוב כפי שמוסבר בדוח מינהל הכנסות המדינה 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.

לפי דוח מינהל ההכנסות הסכום 940 מיליון ש"ח מבטא את המס שנגבה על סיגריות שיוצרו בארץ. לפי אותו דוח, על סיגריות מיובאות נגבה סך נוסף של 1.25 מיליארד ש"ח, והוא נכלל במס קנייה (יבוא).

ההכנסה ממס קנייה בשנת 1998 הסתכמה ב- 8,069<sup>11</sup> מיליון ש"ח (מס קנייה על יבוא - כ-91% ומס קנייה על מוצרים מקומיים - כ-9%), לעומת 7,889 מיליון ש"ח בשנת 1997 - ירידה ריאלית של 3%. עיקר ההכנסות ממס קנייה הן ממסים על כלי רכב ועל מוצרים בני קיימא. הירידה בתקבולים משקפת את ההאטה בקצב הגידול של הצריכה הפרטית וקישורן של 6.9% במספר כלי הרכב שיובאו ארצה שגרם לירידה ריאלית של 5.1% בהכנסות ממס קנייה על כלי רכב מנועיים ועל חלקי חילוף. כמו כן חלה ירידה ריאלית של 9.3% בהכנסות ממס קניה על מוצרים בני קיימא.

### ריבית, רווחים, תמלוגים ושונות

ההכנסה בסעיף זה, הכוללת ריבית, רווחים, תמלוגים, דיבידנדים ותקבולים שונים, היתה בשנה הנסקרת 11,267 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 51% לעומת שנת 1997. העלייה בחלקה מוסברת מהכנסות שקיבל משרד התקשורת בסך 1.4 מיליארד ש"ח, בגין רישיון להפעלת שירותי טלפונים מחברה נוספת שנכנסה לשוק הטלפונים הסלולריים. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 8,481 מיליון ש"ח, דהיינו 2,786 מיליון ש"ח פחות מהתקבולים למעשה.

התקבולים מגביית ריבית בשנת 1998 היו בסך 2,823 מיליון ש"ח; בסכום זה כלולה גביית ריבית בסך 791.5 מיליון ש"ח והפרשי הצמדה על הריבית בסך 357 מיליון ש"ח על הלוואות למטרות שיכון; גביית ריבית בסך 773.5 מיליון ש"ח והפרשי הצמדה על הריבית בסך 563 מיליון ש"ח מהלוואות אחרות; סך של 336.2 מיליון ש"ח - מריבית במט"ח. הסכומים הנגבים על הלוואות הם ללא הפחתת העמלות לבנקים בעד גבייתן. ההוצאות על העמלות האלה (בעיקר בעד ניהול תיקי משכנתאות לזכאי משרד הבינוי והשיכון) בשנה האמורה היו 297 מיליון ש"ח, והן רשומות כהוצאה בתקציב משרד הבינוי והשיכון.

בסכום הריבית נכללו בין השאר סכומים אלה:

<sup>11</sup> בסכום זה לא נכללות ההכנסות ממס קנייה על סיגריות מתוצרת הארץ ומבלו על דלק.

1. סך של 130.7 מיליון ש"ח ריבית והפרשי הצמדה 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.

2. 11 מיליון ש"ח ריבית על שטרי הון שבידי המדינה: סך של 9.4 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ וכ-1.6 מיליון ש"ח מבנק החקלאות לישראל בע"מ.

3. 336 מיליון ש"ח ריבית במט"ח. בתקציב המקורי נאמדו ההכנסות בסעיף זה בסך 430 מיליון ש"ח, דהיינו כ-94 מיליון ש"ח יותר מהתקבולים למעשה; סכום הריבית במט"ח כולל את העברות האלה: העברות ריבית בסך 178 מיליון ש"ח מנציגות משרד האוצר בניו יורק וריבית בסך 158 מיליון ש"ח מאיגרות חוב של ממשלת ארה"ב, המשמשות ביטחון למלוות שגייסה הממשלה בשוק ההון האמריקני (ראו דוח שנתי 42, חלק ג', עמ' ס"א).

להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים ותקבולים שונים.

1. **תקבולים מדיבידנד:** בשנת 1998 הסתכמו תקבולים אלה ב-609 מיליון ש"ח, לעומת 922 מיליון ש"ח בשנת 1997 - ירידה ריאלית של כ-37%. עיקר סכומי הדיבידנד התקבלו מהחברות האלה: 6 מיליון ש"ח מחברת בזק; 20 מיליון ש"ח מחברת החשמל לישראל בע"מ; 85 מיליון ש"ח מחברת כימיקלים לישראל בע"מ; 18 מיליון ש"ח מבתי הזיקוק לנפט בע"מ; 14 מיליון ש"ח מערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ; 14 מיליון ש"ח מבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ; 8.9 מיליון ש"ח מקרן ניצנים - יוזמה; 5.8 מיליון ש"ח מחברת הפחם. כמו כן קיבלה המדינה דיבידנד בסך 423 מיליון ש"ח בגין מניותיה בבנקים שבהסדר, לעומת 448 מיליון ש"ח בשנת 1997: 179 מיליון ש"ח מבנק לאומי בע"מ; 243 מיליון ש"ח מבנק הפועלים בע"מ. בסעיף זה כלולים גם דיבידנדים בסך 5.9 מיליון ש"ח מבנק החקלאות ובסך 7 מיליון ש"ח מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות. דיבידנדים אלה היו על מניות בכורה שאינן משתתפות ברווחים.

2. **תמלוגים מחברות ממשלתיות ומרשויות סטטוטוריות:** בשנת 1998 הסתכמו התקבולים הללו ב-448 מיליון ש"ח: 257 מיליון ש"ח מחברת בזק - שיעור התמלוגים מהכנסות החברה היה בשנת 1998 5%; 128 מיליון ש"ח מרשות הנמלים והרכבות. סכום זה הינו תמלוגי החודשים ינואר-ספטמבר 1998. באפריל 1999 העבירה הרשות את התמלוגים לחודשים אוקטובר-דצמבר 1998 בסך 41.2 מיליון ש"ח וכמו כן העבירה הרשות 3.8 מיליון ש"ח נוספים בגין ריבית פיגורים. שיעור התמלוגים הוא 11% מהכנסות הרשות למעט הכנסות הנובעות מהפעלת הרכבת; 49 מיליון ש"ח מרשות הדואר - שיעור התמלוגים הוא 4.5% מההכנסות החייבות בהתאם לרישומן בספרי הרשות בשנה שקדמה לשנה בה שולמו התמלוגים הנדונה; ו-0.8 מיליון ש"ח מהחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות.

3. **הכנסות מאוצרות טבע:** בסעיף זה נקוב סך של 59 מיליון ש"ח, מרביתו מחברת מפעלי ים המלח בע"מ, ששילמה בשנת 1998 סך של 57.7 מיליון ש"ח תמלוגים לשנת 1997.

4. **תקבולים שונים:** בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף זה בסך 7,328 מיליון ש"ח, לעומת 3,124 מיליון ש"ח בשנת 1997. בסעיף זה נרשמו הכנסות מרווחי בנק ישראל שמומשו (ראו להלן בפרק הגירעון בתקציב), דמי שימוש בנכסי הממשלה והכנסות שונות, והוא כולל גם הכנסות והחזרים משנים קודמות.

(א) לפי המלצת משרד מבקר המדינה נכלל בסעיפי התקבולים השונים שבתקציב, סעיף הכנסות חדש - "רווחים ריאליים של בנק ישראל". התקבולים בסעיף זה בשנת 1998 נאמדו ב-1,600 מיליון ש"ח, לעומת תקבולים בסך 3,890 מיליון ש"ח באותה שנה ולעומת 2,389 מיליון ש"ח בשנת 1997 (ראו להלן - תקבולים מבנק ישראל).

(ב) מאז שנת 1991 מחויב התקציב של כל אחד ממשרדי הממשלה בדמי שכירות על הבניינים שהם רכוש הממשלה, שמעמיד לרשותם מינהל נכסי הדיוור הממשלתי שבמשרד האוצר. לפי המלצת מבקר המדינה קבע אגף התקציבים בהצעת התקציב לשנת 1995 סעיף הכנסות חדש ושמו "דמי שימוש בנכסים ממשלתיים". ההכנסה בסעיף זה בשנת 1998 היתה 135 מיליון ש"ח.

(ג) סעיף החזר על חשבון שנים קודמות הסתכם ב-551 מיליון ש"ח שמרביתו, כ-481 מיליון ש"ח, הכנסות מבתי החולים הממשלתיים שעברו בשנת 1998 לשיטת דיווח של מפעלים עסקיים (השיטה המצטברת במקום שיטת המזומנים). בסכום זה נכללים גם חובות של חודשים נובמבר ודצמבר 1997 שהופקדו בבתי חולים בחודשים הראשונים של שנת 1998. בסעיף זה נרשם גם סך של 58 מיליון ש"ח ממשרד החינוך, התרבות והספורט בגין החזר על חשבון שנים קודמות, שנבע מסגירת התחשבנות על שנת הלימודים שהסתיימה באוגוסט 1998; ההתחשבנות היתה בעיקר על סעיפי הסעות תלמידים, שכר מורים וגננות, שכר דירה וכד'.

(ד) בסעיף הכנסות שונות, התקבולים היו 2,621 מיליון ש"ח, בהם נכללו הכנסה ממשרד התקשורת בסך 1,758 מיליון ש"ח שמקורו בתמלוגים מחברות הטלפון הסלולרי ומחברות הכבלים שהיו בסך כ-391 מיליון ש"ח ו-1.4 מיליארד ש"ח בעד רישיון להפעלת שירותי טלפונים מחברה נוספת שנכנסה לענף זה, וכן כ-42 מיליון ש"ח תמלוגים מהרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב השימוש ההולך וגדל במשאב תדרים מן הראוי, שאגף התקציבים ישקול לשנות את המיון הקיים בסעיפי ההכנסות כדי שיהיה אפשר לרשום הכנסות כגון אלו בסעיפי התמלוגים. כמו כן נכללו הכנסות ממינהלת בתי המשפט בסך של 470 מיליון ש"ח מגביית קנסות (ראו לעיל); מהכנסות מהפרשי שער כ-80 מיליון ש"ח; מרשות הדואר כ-48 מיליון ש"ח כנגד חוב למדינה על העברת נכסים במסגרת הפרדת הדואר ממשרד התקשורת וארגונו כרשות עצמאית בשנת 1987<sup>12</sup>.

(ה) ההכנסות המיועדות מעל האומדן הסתכמו ב-130 מיליון ש"ח, מזה כ-21 מיליון ש"ח הכנסות עודפות ממשרד הבינוי והשיכון ממכירת דירות שהיו בבעלות המדינה; כ-26 מיליון ש"ח ממשרד הבריאות; כ-24 מיליון ש"ח ממשרד המשפטים; כ-16 מיליון ש"ח מהנהלת בתי משפט; כ-16 מיליון ש"ח ממשרד החינוך, התרבות והספורט; וכ-15 מיליון ש"ח ממשרד המסחר והתעשייה.

## תקבולים ממלוות וחשבון הון

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

<sup>12</sup> תשלומים למדינת ישראל בהתאם להסכם העברת נכסים - בתמורה להעברת הנכסים מהמדינה לרשות, נקבע בהסכם האמור, כי הרשות תשלם למדינה את הסכומים המפורטים בהסכם. משנת 1998 ואילך תשלם הרשות כ-50 מיליון ש"ח לשנה או 5.5% מהכנסות הרשות, הסכום הנמוך שבהם

## מלוות ומענקים מחו"ל

בשנת 1998 התקבל סיוע ביטחוני בסך כ-1.86 מיליארד דולר וסיוע אזרחי בסך 1.08 מיליארד דולר. באותה שנה הוקטן הסיוע האזרחי ב-120 מיליון דולר במסגרת תכנית רב-שנתית לביטול הסיוע בהדרגה בעשר שנים. במהלך אותן שנים יוגדל הסיוע הצבאי ב-60 מיליון דולר בשנה, כך שבסיומן יגדל הסיוע הביטחוני ב-600 מיליון דולר בשנה.

בסעיף מלוות ומענקים מחו"ל כלולים גם התקבולים ממלוות העצמאות והפיתוח (בונדס) ושטרות חוב בסך 3,494 מיליון ש"ח (כ-872 מיליון דולר) - ירידה ריאלית של כ-16% לעומת שנת 1997. מסכום זה נוכו הוצאות הפצה בסך 204 מיליון ש"ח. בשנה הנסקרת נמכרו איגרות בונדס הנושאות ריבית של 4% ואג"ח בלא ספח ריבית (zero coupon bonds) הנושאות ריבית של 5.7%-8.25%, בסכום כולל של כ-74 מיליון דולר. כמו כן נמכרו איגרות בונדס מסוג אי-די-איי (Economic Development Issue), בסך כ-206 מיליון דולר; הריבית על איגרות אלה קבועה, ובשנת 1998 היה שיעורה בין 5.25% ל-8.4%. בסעיף "מלוות העצמאות והפיתוח" כלולים סכומים המגויסים באמצעות שטרי חוב (בערך נקוב מזערי של 150,000 דולר ותוספות אפשריות בסך של 50,000 דולר כל אחת), שהאוצר מפיץ בעזרת ארגון הבונדס; בשנת 1998 גויסו במסגרת זו כ-264 מיליון דולר: כ-185 מיליון דולר באמצעות שטרי חוב בריבית שבין פריים פחות 1.25% לפריים פחות 1.75%, וכ-78 מיליון דולר באמצעות שטרי חוב בריבית ליבור בתוספת של 0.4%. כ-248 מיליון דולר איגרות בריבית נידת (I.V.R.I. - F.R.I.), מזה כ-191 מיליון דולר בריבית על בסיס פריים פחות 1.5% עם גבול עליון של 8%, וכ-57 מיליון דולר בריבית של 5% בתוספת חצי מההפרש בין פריים ל-5.5%. בשנת 1998 הונפקו איגרות חדשות (JUBILEE) איגרות היובל מסוג A ו-B בסך כ-82 מיליון דולר. מסוג A נמכר סך של כ-63 מיליון דולר שתנאי האגרת היו ל-5 שנים בריבית של איגרות חוב של ממשלת ארה"ב לחמש שנים בתוספת מרווח שמתעדכן מפעם לפעם. מסוג B נמכר כ-19 מיליון דולר שתנאי האגרת היו ל-10 שנים בריבית של איגרות חוב ממשלת ארה"ב לעשר שנים בתוספת מרווח שמתעדכן מפעם לפעם.

בשנה הנסקרת, עיקרו של סעיף מלוות ומענקים מחו"ל (חוץ מכספי מענקי הסיוע מארה"ב) היה סעיף משנה "הלוואות אחרות", ובו נרשמו הלוואות בסך 1,585 מיליון ש"ח שהתקבלו מבנקים וממוסדות כספיים בחו"ל, לעומת כ-1,267 מיליון ש"ח בשנת 1997. בתחזית התקציב צוין, שיהיה צורך לגייס לסעיף זה 8,028 מיליון ש"ח, אולם הממשלה גייסה בשנה הנסקרת כ-6,443 מיליון ש"ח פחות בשל הסיבות האלה: 1. מכירת מניות של חברות ממשלתיות ושל הבנקים שבהסדר בסך 5,094 מיליון ש"ח, כ-794 מיליון ש"ח יותר מהאומדן; 2. הכנסה מאמיסיות והפקדות בסך 36,538 מיליון ש"ח, כ-3,100 מיליון ש"ח יותר מהאומדן; 3. רווחי בנק ישראל בסך 3,890 מיליון ש"ח כ-2,290 מיליון ש"ח יותר מהאומדן.

עד לשנת 1995 נתנה ממשלת גרמניה למדינת ישראל מלוות בתנאים נוחים לשם מימון השקעות בפיתוח, כגון ביוב, כבישים וכיתות בתי ספר. בשנת 1996 החליטה ממשלת גרמניה על הפסקה הדרגתית של מתן מלוות כאלה. בינואר 1998 התקבל סכום של 50 מיליון מרקים גרמניים, שהוא אחרון במלוות אלה ולהבא תיעד ממשלת גרמניה סכומים לפרויקטים אזוריים במזרח התיכון.

לפי הסכם בין ממשלת ישראל לממשלת 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 לסיוע בקליטת עולים.

בשנתיים הראשונות הגביל הממשל האמריקני את השימוש בערבויות לכיסוי גירעון התקציב ל-600 מיליון דולר בלבד לשנה, והיתרה ניתנה לגופים עסקיים. ברבע האחרון של שנת 1995 הסכים הממשל האמריקני שכל כספי הלוואות המגויסות בערבותו ישמשו למימון התקציב.

במסגרת הסכם הערבויות, גייסה ממשלת ישראל 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 7.263%. בינואר 1998 גויס סכום של 1.4 מיליארד דולר כשהריבית היתה 6.06%. במהלך חמש השנים גייסה הממשלה במסגרת זו 9.3 מיליארד דולר.

מנתוני משרד האוצר עולה שמסכום זה סך 1.8 מיליארד דולר שימש למימון השקעות במגזר הפרטי; כ-4.2 מיליארד דולר למימון תקציב המדינה - מהם 100 מיליון דולר (416 מיליון ש"ח) למימון תקציב שנת 1998, והיתרה לגיבוי יתרות המט"ח בבנק ישראל.

בדצמבר 1998 הנפיק החשב הכללי אג"ח בשוק ההון בארה"ב בסכום כולל של 250 מיליון דולר ל-30 שנה, בריבית של 7.25% (התשואה למשקיע היא 7.313%).

בינואר 1998 הפקידה ממשלת גרמניה 24 מיליון ש"ח (12 מיליון מרקם גרמניים) בקרן דו-לאומית גרמניה - ישראל.

באוקטובר 1998 גייסה ממשלת ישראל כ-13 מיליון ש"ח - (17 מיליון פרנקים צרפתיים (להלן - פר"צ)), לתקופה של 17 שנה ותקופת ארכה בפירעון הלוואה של שנתיים, בריבית של 4.69%. כמו-כן גויסו 5 מיליון ש"ח (כ-6.8 מיליון פר"צ), לתקופה של 17 שנה וארכה בפירעון ההלוואה של שנתיים, בריבית של 1.69% (ריבית זו היא לאחר הנחה של 3%). הלוואות אלה ניתנו במסגרת פרויקט "סורק מערכת טיהור מי ביוב". עלות הפרויקט נאמדה ב-80 מיליון אקו, מהם 35 מיליון יגויסו מהלוואות בבנק אירופי להשקעות.

#### אמיסיות והפקדות באוצר

התקבולים מאמיסיות והפקדות באוצר בשנת 1998 הסתכמו ב-36,538 מיליון ש"ח, לעומת 28,643 מיליון ש"ח בשנת 1997 - עליה ריאלית של 21%. התקבולים בסעיף זה מקורם בהפצת אג"ח של המדינה (בלא תנאי הצמדה או בהצמדה למדד או לדולר). המדינה גייסה בשנת 1998 כ-35 מיליארד ש"ח ממכירת אג"ח ממשלתיות (24.6 מיליארד ש"ח אג"ח סחירות, מהן כ-11 מיליארד ש"ח במלוות לא צמודים ו-10.4 מיליארד ש"ח אג"ח מיועדות), וכ-0.2 מיליון ש"ח מתכנית חיסכון ("מתמיד") להפקדה חודשית בלבד הצמודה למדד.

בהפקדות באוצר כלול סכום של כ-26 מיליון ש"ח (בשנת 1997 היה הסכום 17 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 כפקידון לתקופת ההלוואה. יתרת החוב המשוערכת של הממשלה לבנקים למשכנתאות בסוף שנת 1998 היתה בסך 358 מיליון ש"ח.

בשנת 1998 הפקיד אחד הבנקים הגדולים באוצר סכום של 1,649 מיליון ש"ח במסגרת הסדר מיוחד להשקעת הכספים המצטברים בקופות גמל מבטיחות תשואה שהבנק מנהל. לפי הוראת משרד האוצר, מיוני 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 שמצטברים 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 1998 היתה בסך 5,647 מיליון ש"ח.

לפי הסכמים שנחתמו בין משרד האוצר לבין רשות הנמלים והרכבות בשנים 1975-1983, חלק גדול מהסכמים המיועדים לכיסוי התחייבויות הרשות לפנסיה ולפיצויים מוחזקים בפיקדונות במשרד האוצר. בשנת 1998 לא הפקידה הרשות אצל החשכ"ל כספים לפנסיה ולפיצויים, אולם ליתרת פיקדונות אלו התוסף סכום של כ-271 מיליון ש"ח, שהוא ריבית שהצטברה במשרד האוצר לזכות הרשות מפיקדונות בעבר. יתרת הפיקדונות של הרשות אצל החשכ"ל ביום 31.12.98 היתה כ-3,080 מיליון ש"ח. הפיקדונות המופקדים אצלו צמודים למדר ונושאים ריבית שנתיים בשיעור של 3.5%-5.9%.

### גביות קרן והכנסות אחרות

בשנה הנסקרת היו ההכנסות בסעיף "גביות קרן והכנסות אחרות" בסך כ-11,022 מיליון ש"ח - ירידה של 3,813 מיליון ש"ח (ירידה ריאלית של 30%) בהשוואה לשנת 1997. עיקר ההכנסות היו ממכירת חברות ממשלתיות - 5,094 מיליון ש"ח, מגביית קרן - 2,158 מיליון ש"ח, הפרשי הצמדה - 2,639 מיליון ש"ח, ו-1,003 מיליון ש"ח - מעודף ההכנסות על ההוצאות של מינהל מקרקעי ישראל. מרבית הכנסות המינהל הן מהחכרת קרקע לבנייה; 100 מיליון ש"ח גביית קרן מממשלת ארה"ב בגין מלוות (FMS) שגייסה מממשלת ישראל באמצעות אג"ח שהונפקו בארה"ב בשנים 1988-1989 (ראו בדוח 39 עמ' ר"ח; ובדוח 40 , עמ' כ"א).

בסעיף הנדון נרשמה גביית קרן בסך 57.8 מיליון ש"ח מהלוואות שהעמידה מדינת ישראל לחברת יוזמה לצורך השקעות בקרנות ג'מיני פולריס ואינוונטק שנמכרו במאוס 1997. במסגרת המכירה חולטו הפיקדונות שהיו לחברה אצל החשכ"ל בפירעון מוקדם של התחייבויות החברה למדינה. פעולה זו לא נרשמה בשנת 1997, מועד בו נמכרה החברה.

"ההכנסה ממכירת חברות" בשנת 1998 הסתכמה ב-5,094 מיליון ש"ח; מזה 2,221 מיליון ש"ח התקבלו ממכירת מניות של חברות שבבעלות הממשלה, ו-2,873 מיליון ש"ח ממכירת מניות הבנקים שבהסדר. ההכנסה בסעיף זה בשנת 1997 היתה 7,419 מיליון ש"ח ממכירות הבנקים שבהסדר ו-1,048 מיליון ש"ח ממכירת מניות שבבעלות הממשלה. האומדן בתקציב "ההכנסה ממכירת חברות" לשנת 1998 היה 4,300 מיליון ש"ח. משרד המדינה העיר בעבר, ולאחרונה בדוח 49 (עמ' ל"ה), כי מן הראוי שבדין וחשבון הכספי של משרד האוצר תהיה הפרדה בין ההכנסות ממכירת מניות של חברות לבין ההכנסות ממכירת מניות הבנקים שבהסדר, כדי שיהיה אפשר להשוות בין הכנסות המדינה ממכירת מניות הבנקים שבהסדר לבין סכומי הלוואות שנתנה הממשלה בשנים 1985-1991 לחברות הבטוחות שבבעלות הבנקים שבהסדר. ההפרדה האמורה טרם נעשתה.

במאוס 1997 נמכרה חברת יוזמה למשקיעים פרטיים (ראו דוח שנתי 49, עמ' ל"ו). במסגרת המכירה הועברו האחזקות בתשע קרנות הון למדינת ישראל. בהסכמי ההקמה של הקרנות כלול סעיף המאפשר לשותפים או לבעלי המניות האחרים לרכוש מהמדינה את חלקה בתוך חמש שנים מיום הקמת הקרן, במחיר קבוע מראש (מחיר המימוש). נוסף על מחיר המימוש זכאית המדינה לקבל מכל הקרנות, מלבד קרן ג'מיני, תמלוגים לאחר מימוש האופציה, לפי נוסחה שנקבעה בהסכמי הקמת הקרנות. בשנת 1997 מומשו שתי קרנות ובמהלך שנת 1998 מומשו עוד שלוש קרנות: בינואר מימשו המשקיעים את האופציה בקרן ג'מיני תמורת 32.8 מיליון ש"ח, ביולי מימשו המשקיעים את האופציה בקרן פולאריס תמורת 34.7 מיליון ש"ח, ובאוגוסט מימשו המשקיעים את האופציה בקרן אינוונטק תמורת 35.4 מיליון ש"ח.

באוגוסט 1998 נמכרו 84% מאחזקות המדינה בחברה להדברת עשבי בר בע"מ בכ-6.5 מיליון ש"ח. בסעיף ההכנסה ממכירת חברות נרשם סך של 5.4 מיליון ש"ח, לאחר קיזוז גמול לעובדים בסך כ-1.1 מיליון ש"ח.

בתחילת שנת 1998 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה על מכירת יתרת אחזקות המדינה בחברת כימיקלים לישראל בע"מ לציבור או למשקיעים פרטיים. ועדת הכספים של הכנסת אישרה מכירה לציבור. בסוף אותה שנה נמכרו 30.74% מהמניות בחברה בבורסה בתל אביב לציבור בסך 1,247 מיליון ש"ח. לאחר המכירה נותרו בידי המדינה כ-2.2% ממניות כי"ל וכן מניית מדינה מיוחדת.

ב-27.2.98 פורסם לציבור תשקיף הצעה של ני"ע של חברת "בזק", שכלל הצעת מכר של המניות שבידי המדינה והנפקה של החברה, התמורה הכוללת למדינה מכל ניירות הערך שהוצעו היתה כ-89.2 מיליון ש"ח (68 מיליון ש"ח ממכירה לציבור וכ-21.2 מיליון ש"ח ממכירה לעובדים).

במהלך שנת 1997 נעשתה עסקה בין בנק השקעות אמריקני לבין מדינת ישראל. במסגרת עסקה זו הועברו 72,500,000 ממניות חברת "בזק" לבנק ההשקעות לצורך שיווקם לאחרים. במקביל הפקיד הבנק פיקדון בדולרים אצל החשכ"ל; בעת מכירת המניות על ידי הבנק הוקטן הפיקדון ובמקביל הועבר סכום המכירה מהפיקדון להכנסות המדינה. בחודשים אפריל-אוגוסט 1998 קיבלה המדינה בעד מכירת 72,500,000 ממניות חברת "בזק" סך של 822 מיליון ש"ח.

מסך התמורה שקיבלה המדינה הועבר לבנק ההשקעות האמריקני סכום של כ-15.3 מיליון ש"ח דיבידנד בגין התקופה שבה הוא החזיק במניות. כמו כן, בהתאם לנוהל "מתן תגמול לעובדים בגין מכירה פרטית של מניות המדינה" מיום 6.2.97, שאושר בידי ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, שולם לעובדי החברה תגמול כולל בסך כ-29.7 מיליון ש"ח.

התקבולים בגין מכירת מניות בנק לאומי לישראל בע"מ בשנת 1998 היו כ-1,156 מיליון ש"ח. באפריל 1998 נמכרו במכירה פרטית כ-2% ממניות בנק לאומי לישראל בע"מ לבנק השקעות אמריקני תמורת כ-188.4 מיליון ש"ח. בספטמבר אותה שנה נמכרו בהצעה לציבור ולעובדים 7.54% ממניות הבנק תמורת 628.3 מיליון ש"ח. יתרת הסכום התקבלה ממימוש אופציות שנתנו לרוכשי מניות הבנק ממאי 1997.

במכרו שהתקיים ב-4.6.98 רכשו הציבור והעובדים מניות בנק המזרחי המאוחד בע"מ תמורת כ-714.8 מיליון ש"ח, והמשקיעים המוסדיים רכשו מניות תמורת כ-88 מיליון ש"ח. בדצמבר אותה שנה הומרו אופציות תמורת כ-145 מיליון ש"ח (לאחר ניכוי עמלות). התמורה הכוללת שהתקבלה היתה 948 מיליון ש"ח. מסכום זה הועברו כ-71.8 מיליון ש"ח לאגודת מזרחי אחזקות בגין חלקה במניות שנמכרו.

בפברואר 1998 פרסמה מדינת ישראל תשקיף מכר של מניות בנק הפועלים בע"מ. בעקבות הצעה זו רכשו העובדים מניות ואופציות בסכום של כ-323 מיליון ש"ח. משקיעים מוסדיים רכשו מניות תמורת כ-15 מיליון ש"ח והציבור - כ-97 מיליון ש"ח. התמורה למדינה בגין הצעת מכר זו היתה כ-435 מיליון ש"ח. ביוני 1998 מכרה המדינה במכירה פרטית באמצעות מ.י. נכסים בע"מ לבנק השקעות אמריקני כ-1.8% ממניות הבנק תמורת כ-237 מיליון ש"ח. באוגוסט נפרעו אופציות (מסדרה 3) והמדינה קיבלה בגין הפירעון, כ-177 מיליון ש"ח לאחר קיזוז של כ-11 מיליון ש"ח הוצאה על מס בולים. בסך הכול גויס באותה שנה סך של 858 מיליון ש"ח.

### מלווה מהמוסד לביטוח לאומי

בשנת 1998 הגיעו הפקדות המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) במשרד האוצר לסך של 5,550 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. ב-1.4.90 חדל בנק ישראל להנפיק איגרות הנושאות ריבית של 5%, והמוסד 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, ומתאמת לריבית על אג"ח דומות שהממשלה מנפיקה באותו חודש.

## תקבולים מבנק ישראל

לפי הדוח הכספי של בנק ישראל ל-1998, היה לו באותה שנה רווח בסך 10,519 מיליון ש"ח (לעומת זאת, הוא רשם הפסדים - לראשונה מאז היווסדו - בסך 1,095 מיליון ש"ח ב-1997 ובסך 456 מיליון ש"ח ב-1996). מסכום הרווח שיועבר לממשלה ניכה בנק ישראל את הסכום הנומינלי של יתרת ההפסד שלו בתחילת שנת 1998 - 1,551 מיליון ש"ח - וכן רשם ברוח הכספי שלו הון חיובי בסך 320 מיליון ש"ח ליום המאזן, לעומת גירעון בהון בסך 1,025 בסוף שנת 1997. לאחר תום שנת 1998 העביר בנק ישראל לממשלה את יתרת הרווח שלו, בסך 8,968 מיליון ש"ח.

ברוח האוצר על ביצוע התקציב נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו", שבחלק א' של התקבולים בתקציב ("תקבולים שוטפים"), הכנסה בסך 3,890 מיליון ש"ח; ההכנסה בסעיף זה נחשבת להכנסה רגילה, שתורמת להקטנת הגירעון בביצוע התקציב. סכום נוסף, 5,078 מיליון ש"ח, נרשם בסעיף "רווחי בנק ישראל" שבחלק ג' של התקציב ("תקבולים מבנק ישראל"); התקבולים בחלק ג' אינם תורמים להקטנת הגירעון בתקציב המדינה אלא למימון הגירעון.

הרישום בשני הסעיפים האמורים ברוח 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 (עמ' ל"ט-מ"א) ובדוח שנתי 49 (עמ' מ"א-מ"ה), כי נוכח השינויים שחלו מאז גיבש הצוות את הכללים, מן הראוי שמשרד האוצר ובנק ישראל יבחנו מחדש את הכללים ואת מכלול ההתחשבנות ביניהם, וכן את הביטוי שיש לתת לכך בתקציב המדינה, בחישוב הגירעון בתקציב ומימונו.

נראה, שהכללים לרישום תקבולי המדינה מרווחי בנק ישראל, שנדונו בשני הדוחות השנתיים האמורים, השפיעו גם בשנת 1998 באופן בעייתי מאוד על חישוב הגירעון בתקציב המדינה (בעניין זה ראו להלן, בעמ' 764).

## הגירעון בתקציב

הגירעון הכולל (בלא מתן אשראי נטו) בביצוע התקציב בשנת 1998 היה, לפי דוח האוצר, כ-8.9 מיליארד ש"ח, לעומת כ-9.4 מיליארד ש"ח בשנת 1997 (ירידה בשיעור נומינלי של כ-6.4%), כמפורט להלן:

**טבלה 5**  
**הגירעון בתקציב (בלא מתן אשראי)**  
 (במיליון ש"ח במחירים שוטפים)

1997		1998	
הביצוע לפי דו"ח האוצר	הביצוע לפי דו"ח האוצר*	המתוכנן בתקציב המקורי	
(-)10.6	*(-)11.8	(-) 8.4	הגרעון המקומי (-)
1.2	*2.9	(-)0.8	הגירעון או העודף בפעילות בחו"ל
(-)9.4	(-)8.9	(-)9.2	הגירעון הכולל

\* לפי פירוט הגירעון (בלא מתן אשראי נטו) ב- 1998 המוצג בטבלה בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2000, הגירעון המקומי היה כ- 11.0 מיליארד ש"ח (במקום 11.8) והעודף בחו"ל היה כ- 2.2 מיליארד ש"ח (במקום 2.9).  
 אגף החשב הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הנתונים הקובעים הם אלו שהוצגו בדוח האוצר על ביצוע התקציב.

הגירעון המקומי (בלא מתן אשראי נטו) ב- 1998 היה גדול בכ- 2.6 מיליארד ש"ח מזה שתוכנן בתקציב המקורי; ואילו בפעילות בחו"ל לא נרשם גירעון כמתוכנן אלא עודף, שנבע מכך שסכומם של 3890 מיליון ש"ח נרשם בסעיף ההכנסה "רווחי בנק ישראל שמומשו" (לעומת אומדן של 1600 מיליון ש"ח בתחזית התקבולים); בעניין זה ראו להלן. בדוח בנק ישראל לשנת 1998 נאמר, שבסטייה של הגרעון המקומי מהשיעור שתוכנן נבעה כמחציתה מכך ששיעור הצמיחה של התמ"ג היה קטן מהמתוכנן, דבר שהקטין את תקבולי הממשלה ממסים בהשוואה למתוכנן; ואילו חלק ניכר נוסף מהסטייה מאי שימוש התחזית להעמקת הגבייה של המסים (ראו לעיל)

בטבלה להלן, שבעמוד הבא, נתונים על הגירעון בתקציב בשנת 1998 ומימונו, כפי שתוכננו וכפי שהיו בפועל, לפי חישובי האוצר, כפי שהם מוצגים בדוח האוצר על ביצוע התקציב.

### **חוק הפחתת הגרעון, התשנ"ב – 1992.**

1. בדצמבר 1991 נתקבל בכנסת חוק הפחתת הגירעון, ובו הוגבל השיעור המרבי של הגרעון המקומי, בלא מתן אשראי נטו, שיכלל בתקציב המדינה לשנים 1992-1995. בחוק נקבע ששיעור הגרעון הזה, במונחים של אחוזים מהתמ"ג, יקטן בהדרגה בשנים 1992-1994 לשיעורים שנקבעו בחוק, ואילו בשנת 1995 לא יהי גירעון מקומי בתקציב המדינה.

בחוק הפחתת הגרעון 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 נבקר המדינה בדוח שנתי 42 (עמ 36). אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1995 שהגרעון המותר מחושב לפי התמ"ג החזוי לשנה שהתקציב מיועד לה.

**טבלה 6**  
**הגרעון בשנת 1998 ומימונו (במיליאר ש"ח)**

הביצוע לפי דוח האוצר	המתוכנן לפי התקציב המקורי		הגירעון
			<b>הכנסות וגביית אשראי*</b>
133.9	143.6		בארץ*
4.6	5.3		מזה: גביית אשראי
18.4	14.0		בחו"ל
<b>152.3</b>	<b>157.6</b>	<b>ס"ה</b>	
			<b>הוצאות ומתן אשראי</b>
144.5	151.2		בארץ*
3.5	4.5		מזה: מתן אשראי
15.4	14.7		בחו"ל
<b>159.9</b>	<b>165.9</b>		<b>ס"ה</b>
			<b>הגירעון</b>
(-)10.6	(-)7.6		הגרעון המקוי (-)
(-)11.8	(-)8.4		מזה: בלא מתן אשראי נטו
2.9	(-)0.8		גירעון (-)/עודף בחו"ל
(-)7.6	(-)8.3		<b>גירעון כולל</b>
(-)8.9	(-)9.2		מזה: בלא מתן אשראי נטו
			<b>המימון לגירעון הכולל</b>
			<b>מלוות בארץ (נטו)</b>
36.2	33.5		קבלת מלוות
31.7	31.5		פירעון קרן
<b>4.5</b>	<b>2.0</b>		<b>גיוס מלוות נטו</b>
			<b>מלוות בחו"ל (נטו)</b>
5.0	11.0		קבלת מלוות
6.5	9.0		פירעון קרן
(-)1.5	2.0		<b>גיוס/פרעון מלוות נטו</b>
5.1	4.3		<b>תקבולי הון ממכירת מניות בנקים וחברות אחרות</b>
8.1	8.3		<b>סך כל המימון לגרעון הכולל**</b>

\* למעט הוצאה המותנית בהכנסה וההכנסה המיועדת למימונה.

\*\* את הסכום 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 (ראו להלן עמ' 766).

2. ב-30.12.93 התקבל בכנסת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד-1994, ובו תוקן חוק הפחתת הגירעון כדלהלן: בשנת 1994 לא יעלה הגירעון על 3% מהתמ"ג (במקום 2.2%, כפי שנקבע בחוק המקורי); 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 לדרון בכך ולהחליט בדבר הצעדים שיש לנקוט (ראו דוח שנתי 47, עמ' ל"ז).

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-1998 ושיעורי הגירעון בפועל ביחס לתמ"ג בפועל בשנים 1992-1998, לפי נתונים שהובאו בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1992-1994.

## טבלה 7

הגירעון או העודף (-) בפועל ביחס לתמ"ג בפועל (לפי השנתון הסטטיסטי) (באחוזים)*							לפי חוק התקציב 1998	הגירעון או העודף (-)
1992	1993	1994	1996	1995	1996	1997		
4.9	2.3	1.9	3.2	4.6	3.1	2.9	2.2	המקומי
-1.1	0.1	0.4	1.0	-0.7	-0.4	-0.6	0.2	בחו"ל
**3.9	**2.5	2.3	4.2	3.9	**2.8	**2.4	2.4	הכולל
6.2	3.2	3.0	2.75	2.5	2.8	2.4	2.4	היעד***

\*לפי השנתון הסטטיסטי לישראל, מס' 50 (לוח 6.2), התמ"ג בפועל בשנת 1998 היה 376,107 מיליון ש"ח. \*\*הנתונים אינם מסתכמים בגלל עיגול.

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

## השפעת "רווחי בנק ישראל שמומשו" על הגירעון הכולל

1. בדוח האוצר לשנת 1998 נרשמה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" בחלק א' של התקבולים בתקציב ("תקבולים שוטפים") הכנסה למעשה בסך 3,890 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. כמו בשנת 1997 התאפשר לממשלה לעמוד ביעד הגירעון הכולל שתוכנן בהתאם להוראת חוק הפחתת הגירעון (כפי שנקבעה בתיקון מס' 2 לחוק) רק בזכות זקיפת "רווחי בנק ישראל שמומשו" אלה לתקבולים השוטפים. אלמלא זאת היה הגירעון הכולל בתקציב חורג בשיעור ניכר מהיעד האמור, מפאת הסטייה הניכרת של הגירעון המקומי מהשיעור שתוכנן כאמור.

2. בדוחות בנק ישראל לשנים 1996 ו-1997 מוצגת עלותו של הצורך לקיים את משטר רצועת הנייד של שער החליפין ולהשיג את יעד האינפלציה בעת ובעונה אחת, כעלות מעין-תקציבית (quasi-fiscal cost).

בדוח שנתי 49 (עמ' מ"א-מ"ה) צוין, כי כתוצאה מזקיפת "רווחי בנק ישראל שמומשו" לתקבולים השוטפים כאמור, העלות המעין-תקציבית האמורה אינה לידי ביטוי בגירעון הכולל המוצג בדוח האוצר. יש לכך חשיבות ניכרת, משום שמשנת 1997 ואילך הוראות חוק הפחתת הגירעון המגבילה את הגירעון (בלא מתן אשראי נטו) חלה על הגירעון הכולל ולא, כפי שהיה עד 1996, על הגירעון המקומי בלבד, שבחישובו הסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" אינו מובא בחשבון.

3. בדוח שנתי 48 (עמ' מ') צוין, כי רישום רווחי בנק ישראל בתקציב המדינה נעשה לפי כללים שגיבש צוות משותף לבנק ישראל ולמשרד האוצר ביולי 1990 (להלן - הצוות המשותף) להגדרת הרכיבים בפעילות בנק ישראל שתוצאותיהם ייכללו ברווח הריאלי של הבנק שייחשב 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 שייחשב להכנסה רגילה לא ייכללו: (1) הפרשי פיחות, הפרשי שערים של מט"ח והפרשי שיערוך 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 מאוגוסט 1985 (ראו להלן) לחוק בנק ישראל התשי"ד-1954 (להלן - חוק בנק ישראל).

בדוח שנתי 49 (עמ' מ"א-מ"ה) צוין, כי בשנים 1996 ו-1997, שבהן היו לבנק ישראל הפסדים (לראשונה מאז הווסדו), בעיקר כתוצאה ממרווח שלילי בין התשואה על נכסיו הנקובים במט"ח לבין התשואה על התחייבויותיו הנקובות בש"ח, יישום הכללים שגיבש הצוות המשותף ב-1990 הביא לכך שהכנסות הבנק מהשקעת נכסיו הנקובים במט"ח השתקפו 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 השתקפו רק "מתחת לקו", בחלק ג' של התקציב, שאינו מובא בחשבון, כאמור, בחישוב הגירעון (אלא בחישוב המימון לגירעון).

יישום הכללים האמורים במצב המתואר גרם אפוא, שתיקון מס' 2 לחוק הפחתת הגירעון (שלפיו הגירעון ששיעורו יוגבל משנת 1997 ואילך, הוא הגירעון הכולל במקום הגירעון המקומי, כפי שהיה בשנים 1992-1996), לא היה בו כדי להדק את הריסון הפיסקלי שהחוק נועד להשיג, אלא להיפך.

דברים אלה נכונים גם בשנה, כגון 1998, שבה יש לבנק ישראל רווח ולא הפסד.

4. 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 בהוראה.<sup>13</sup> בדוחות שנתיים 48 ו-49 צוין, כי בשנים 1996 ו-1997, ההפסדים לא נזקפו לחובות תקציב המדינה אלא נצברו במאזנו של בנק ישראל. 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".

5. 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 ע"י בנק ישראל לא נחזתה ע"י 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 רצועת הניוד של שער החליפין, הנקבעת בידי הממשלה ומתבצעת בידי בנק ישראל".

משרד מבקר המדינה העיר בינואר 1998 למשרד האוצר ולבנק ישראל, 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.

6. לפי הדוח הכספי של בנק ישראל לשנת 1998 היה לו באותה שנה רווח נקי בסך 10,519 מיליון ש"ח, ומתוכו העביר הבנק לממשלה כ-9 מיליארד ש"ח, לאחר קיזוז ההפסדים שצבר הבנק בשנים 1996-1997 (בסכומם הנומינלי, כאמור). בדברי ההסבר לדוח הכספי של הבנק צוין, כי עודף ההכנסות ב-1998 הוא חריג בגודלו (כ-3% מהתמ"ג) ונובע כולו מהפיחות המהיר של השקל בשנה זו, שהביא להפרשי שיערים על הנכסים נטו במט"ח המוחזקים בידי בנק ישראל. ההכנסות נטו מהפרשי שיערים הגיעו בשנה הנסקרת ל-13 מיליארד ש"ח, לעומת 2 מיליארד

<sup>13</sup> 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.

ש"ח ב-1997 ולעומת ממוצע של מיליארד ש"ח בשנים 1990 עד 1997 (במחירים קבועים). בשאר הרכיבים של הדוח - ההכנסות וההוצאות שהתקבלו בפועל ואלה שנצברו - היה גם בשנה הנסקרת עודף הוצאות על הכנסות. מכאן, שהרווחים אינם רווחים שהתקבלו בפועל, אלא תלויים בכך שהבנק יממש את נכסי המט"ח שלו. בדברי ההסבר לדוח הכספי נאמר, שאם אכן תעשה הממשלה שימוש כזה ברווחי בנק ישראל לשנת 1998 היא תגרום להדפסת כסף.

עוד צוין בדוח הכספי של בנק ישראל, כי עקב הפתיחות היחסית של שוק המט"ח בישראל ומשטר שער החליפין, המאפשר נידוד השקל בתחום רחב של כ-38% (נכון לסוף 1998), יתכנו תנודות חריפות בשער החליפין שיגרמו לתנודות ניכרות ברווחי בנק ישראל הנובעים מהפרשי שיערים.

בדוח הכספי של בנק ישראל צוין עוד, כי בעטיו של משטר שער החליפין ונוכח הרכבם של רווחי בנק ישראל בשנה הנסקרת, העברת רווחי בנק ישראל כפי שהיו בסוף שנת הכספים עלולה להביא לתוצאות לא רצויות. בינואר 1999 ובמחצית השנייה של פברואר היה ייסוף של השקל שהביא להפסדים (לא ממומשים) מהפרשי שיעורים בשיעור של כ-3.5 מיליארד ש"ח. כלומר, במועד שבו העביר בנק ישראל את רווחי 1998 לממשלה (פברואר 1999) נמחק חלק לא מבוטל מרווחים אלו.

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

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 מהתעלמות הריבית היא שבנק ישראל תורם, כביכול, לצמצום הגירעון התקציבי, ובסדר גודל משמעותי מאד, 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. על מכירה כזו, אשר עיתויה וממדיה 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 התחייבויות - מהמדיניות לפתיחת השווקים הפיננסיים. במסגרת מדיניות זו פעל בנק ישראל להפחתת שיעורי הנזילות, ואלה היו גבוהים במיוחד על פיקדונות הציבור במט"ח.

...

צריך להעיר, בהקשר זה, כי רווחי בנק ישראל בגין 1998, אשר יועברו לממשלה בסוף פברואר 1999, ערך 31.12.98, הינם בסדר גודל המתקרב לסך הגירעון התקציבי המתוכנן ל-1999. אין צורך להכביר מילים 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 לבנקי ישראל מאיגרות חוב ממשלתיות".

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

"השיטה הנוכחית של חישוב הגירעון נקבעה בוועדה משותפת לאוצר, לבנק ישראל וללשכה [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 בוסס 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. בהערות אגף התקציבים לפרק על הגירעון בתקציב, המובאות בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 49 של מבקר המדינה, נאמר:

"שיטת חישוב הגירעון ראוי שתישקל ותיבחן לאורך זמן, ולא תיקבע אד-הוק לאור נסיבות מקריות".

9. לרעת משרד מבקר המדינה, נתוני ביצוע התקציב לשנת 1998 מדגימים את העובדה שגם בשנה שבה יש לבנק ישראל רווח (ואף גדול למדי), שיטת החישוב של "רווחי בנק ישראל שמומשו", אשר יזקפו לתקבולים השוטפים של התקציב ויקטינו את הגירעון הכולל, יש בה כדי לעוות במידה ניכרת את חישוב הגירעון הכולל, בייחוד לעניין העמידה ביעד הגירעון לפי חוק הפחתת הגירעון.



יצוין, כי המצב בשנת 1999 היה דומה לזה ששרר בשנים 1996 ו-1997, כמתואר לעיל; לפי טיוטת הדוח הכספי של בנק ישראל לשנת 1999, הפסיד הבנק באותה שנה כ-8.7 מיליארד ש"ח, אולם צפוי (לפי הכללים שגיבש הצוות המשותף) שבתקציב המדינה לשנת 1999 תירשם בחלק א' הכנסה למעשה בסך כ-3.8 מיליארד ש"ח בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו", וכנגד זה תירשם בחלק ג' הכנסה בסימן שלילי באותו סכום. עוד יצוין כי בתקציב לשנת 2000, מבוסס הגירעון המתוכנן על קבלת הכנסה בסעיף "רווחי בנק ישראל שמומשו" בסך 4,900 מיליון ש"ח.

נראה, אפוא, כי יש חשיבות רבה לבחינה מחדש של סוגיה זו.

## 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 3,428 מיליון ש"ח, ולא נטלה ממנו הלוואה למימון הפירעון.

## העברת עודפי הרשאה להוצאה משנה לשנה

בתום שנת 1997 נותרו עודפי הרשאה להוצאה בסך כ-13.9 מיליארד ש"ח; מזה התיר שר האוצר לשימוש ב-1998 עודפים בסך כ-8.2 מיליארד ש"ח. גם בתום שנת 1998 נותרו עודפי הרשאה לא מנוצלים, שהסתכמו בכ-16.4 מיליארד ש"ח, שהיה מותר להעביר לשימוש בשנת 1999.

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, את הסכום הכולל של עודפי התקציב שנותרו בתום שנה פלונית קטן מסכום עודפי התקציב מהשנה הקודמת שהועברו לשימוש בשנה פלונית.

## הגירעון הקופתי ומימונו

לפי טבלה 6 לעיל (בעמ' 759), המבוססת על מיון רכיבי התקציב לפי הגדרות כלכליות, סכום התקבולים נטו ממלוות ומפעולות הפרטה שנוקפו לתקציב (כ-8.1 מיליארד ש"ח) היה גדול בכחצי מיליארד ש"ח מסכום הגירעון הכולל של התקציב (כ-7.6 מיליארד ש"ח). לעומת זאת, לפי הטבלה דלהלן, המבוססת על טבלת "מימוש אומדן ההכנסות, ביצוע התקציב וחשבון הגירעון" בדוח האוצר, נוצר בשנת 1998 עודף קופתי בסך כ-2,264 ש"ח. לפי מאזן זכויותיה והתחייבויותיה השוטפות של הממשלה ל-31.12.98 יתרת ההתחייבויות הכספיות השוטפות הכלולות במאזן השוטף גדלה ב-10,379 מיליון ש"ח, ואילו יתרת הנכסים השוטפים גדלה

ב-12,643 מיליון ש"ח (ראו להלן, בפרק: "דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.98 - המאזן השוטף).

בדוח האוצר לשנת 1996 נאמר בהערות שוליים, שהפער בין הגירעון לבין המימון הוא שינוי יתרות בבנקים (הפער בין המימון והשינוי ביתרות לא פורטו שם). בדוח שנתי 48 צוין כי הגדרה זו אינה מדויקת, שכן סכום המימון לגירעון מעבר לסכום שמומן בתקבולים נטו שנזקפו 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 יתרת הנכסים וההתחייבויות השוטפים). בדוחות האוצר לשנים 1997 ו-1998 הושמטה הערת השוליים האמורה, אולם לא הוצגה במקומה הערה שתסביר את הקשר בין השינוי נטו ביתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים לבין מימון הגירעון בתקציב.

אגף החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2000 את ההתאמה דלהלן (במיליארדי ש"ח) בין הטבלה דלעיל (עמ' 759) לבין הטבלה שבעמוד הבא:

5.1	רווחי בנק ישראל (בחלק ג' של התקציב)
3.4 (-)	פירעון חובות לבנק ישראל
0.5	עודף המימון על הגירעון הכולל בטבלת הגירעון ומימון
2.3	העודף הקופתי (=) שינוי נטו ביתרות הנכסים וההתחייבויות השוטפים

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שההתאמה בין הנתונים שבשתי הטבלאות האמורות (ושבמאזן הנכסים וההתחייבויות השוטפים) תוצג בדוח האוצר על ביצוע התקציב.

**טבלה 8**  
**הגירעון הקופתי לשנת הכספים 1998**  
**(במיליוני ש"ח)**

התקציב המקורי	התוספת לתקציב	התקציב המתוקן	ביצוע התקציב
<b>תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון (חלקים א' ו ב')</b>			
206228	0	206228	198685
206228	(3)8215	206228	197071
<b>0</b>	<b>(-) 8215</b>	<b>(-) 8215</b>	<b>614</b>
<b>תקבולים (לרבות מלוות)(2)</b>			
<b>תשלומים (לרבות פירעון מלוות)</b>			
<b>גירעון קופתי(-) בחלקים א' וב' של התקציב</b>			
<b>פעולות חשבונאיות עם בנק ישראל (חלק ג')</b>			
0	0	0	5078
1500	0	1500	3428
1500	0	1500	0
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1650</b>
<b>0</b>	<b>(-) 8215</b>	<b>(-) 8215</b>	<b>2264</b>
<b>מימון הגירעון הקופתי</b>			
0	(4) 8215	(4) 8215	2264
<b>שינוי שלילי נטו ביתרת הנכסים וההתחייבויות השוטפים</b>			

- (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 איוון 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 בחלק א' של התקציב. שאר הרווח של בנק ישראל - לפי ההגדרות שקבע הצוות - מתוקצב בחלק ג' של התקציב. ראו דוח שנתי 40, עמ' כ"ב; דוח שנתי 47, עמ' כ"ח-כ"ט; דוח שנתי 48, עמ' מ'-מ"א; ודוח שנתי 49, עמ' מ"א-מ"ה.
- (3) העברת עודפי הרשאה משנת 1997 לשימוש בשנת 1998.
- (4) סכום זה מייצג את המימון שהיה עשוי להידרש כנגד הסכום שהיה אמור להתווסף לגירעון בתקציב עקב העברת עודפי הרשאה משנה קודמת - פעולה המגדילה את ההרשאה להוצאה בלא הגדלה מקבילה של תחזית התקבולים והמלוות.