

דו"ח המבקר - ההתנהלות התקציבית בקורונה היתה תזזיתית - האוצר לא היה ערוך למשבר

מבקר המדינה קובע כי ניהול התקציב נעשה בצורה לא מסודרת, קבלת ההחלטות לא לוותה בניתוחים כלכליים מספקים ויישום חלק מההחלטות התקציביות היה איטי; המבקר חשף גם מאבק פנימי בתוך משרד האוצר לגבי ניהול התקציב הייחודי; עוד מצא המבקר כי רה"מ הממשלה לשעבר בנימין נתניהו דחה בארבע ישיבות ממשלה בקשות של שרים לנהל דיון כלכלי מסודר בנושא הקורונה

שלמה טייטלבוים 14:00, 31.08.21 כלכליסט

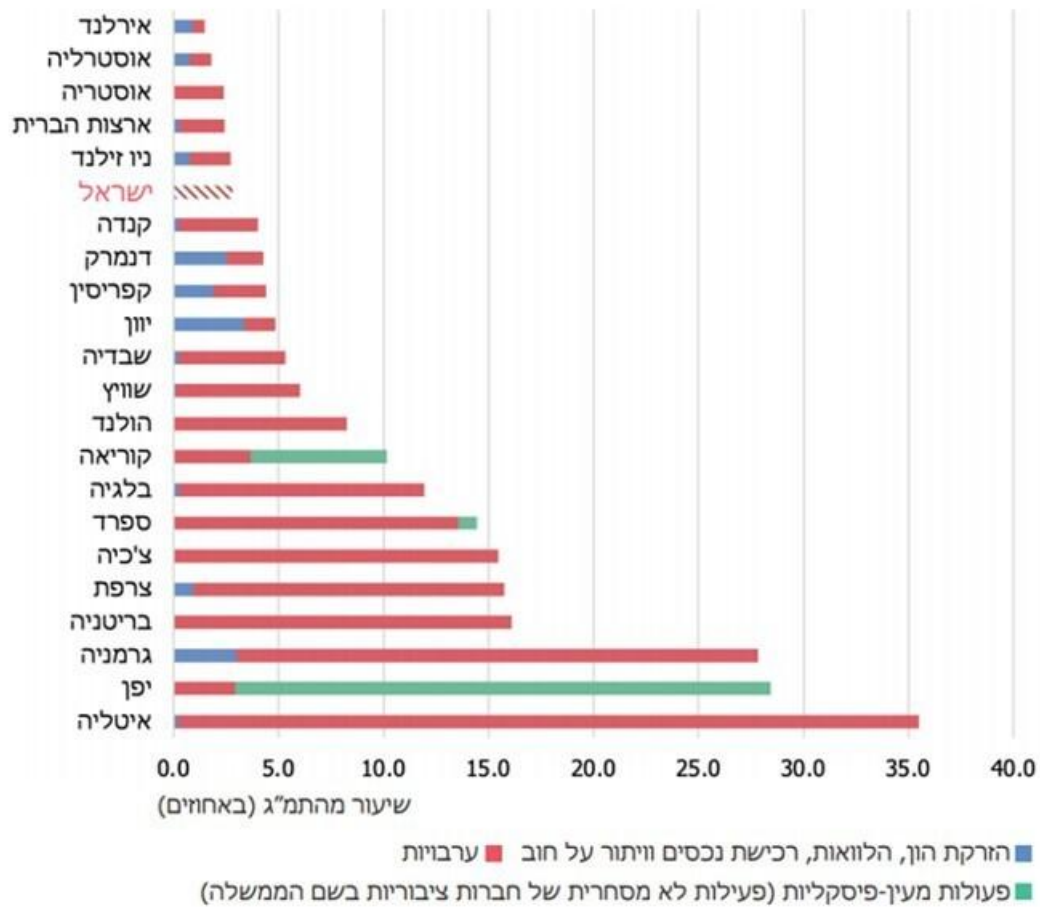
מבקר המדינה מתניהו אנגלמן, מאשים את האוצר, את המל"ל, ואת הממשלה בכך שבתחילת המשבר לא ניתן דגש לניתוחים כלכליים.

דו"ח מבקר המדינה מאפיין את ההתנהלות התקציבית בזמן משבר הקורונה, כהתנהלות תזזיתית, האוצר לא היה ערוך למשבר, ניהול התקציב נעשה בצורה לא מסודרת, וקבלת ההחלטות לא לוותה בניתוחים כלכליים מספקים, ויישום חלק מההחלטות התקציביות היה איטי למדי. המלצות המבקר הן להיערך למקרי חירום נוספים, ולהפיק את מירב הלקחים מהצעדים שבוצעו במשבר הקורונה.

החלטות הממשלה לגבי סיוע הכלכלי עקב הקורונה נקבעו בשישה תיקוני חקיקה במהלך 2020 והוקצו כ-85 מיליארד שקל, מתוכם נוצלו כ-69 מיליארד שקל (כ-81%). לצד ההוצאה התקציבית הישירה, ניתנו עוד 40 מיליארד שקל כסיוע תזרימי (הלוואות בערבות מדינה).

בסוף מרץ 2020 הוכרזה תכנית לסיוע תקציבי בהיקף של 80 מיליארד שקל, אלא שמבדיקת המבקר עולה כי אין תיעוד לא במשרד האוצר ולא במועצה הלאומית לכלכלה על האופן שבו הוחלט ההיקף הכולל של התכנית, בנוסף, התוכנית הזו לא התייחסה לתרחישים אפשריים של התפתחות המגיפה, וגם לא קבעה מועדים לבדיקה של אפקטיביות התוכנית. על אף שיש ספק לגבי המקצועיות של האופן בו נקבעה המסגרת התקציבית בסוף מרץ, פקידי הממשלה מתעמתים ביניהם על הקרדיט בנוגע לתכנית הזו.

פרופ' אבי שמחון, לשעבר יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, אומר שהמועצה היתה גורם מרכזי בקביעת היקף התוכנית, והיא נקבעה על סמך השוואה בינלאומית. אך באגף תקציבים אומרים כי "במסגרת גיבוש התוכנית נערכו עשרות ישיבות מקצועיות, ושמחון היה מעורב בחלקן". גם הכלכלנית הראשית באוצר שירה גרינברג אומרת: אנו לא מכירים גוף אחר בממשלה או מחוצה לה שבנה בסיס נתונים רחב כל כך על אודות כה הרבה מדינות. כמו המאגר של אגף הכלכלנית הראשית."



הצורך ביצירת מסגרת תקציבית חיצונית בשל נגיף הקורונה, שכונו 'קופסאות קורונה'. אינו צורך ייחודי לישראל. במדינות רבות יצרו מנגנונים תקציביים חיצוניים ונפרדים. אך המבקר מדגיש, בעקבות בנק ישראל, כי הכלי הזה חייב להיות מדוד מאוד.

המבקר חושף מאבק פנימי בתוך משרד האוצר לגבי ניהול התקציב הייחודי של משרד הקורונה. אגף החשב הכללי טען כי יש צורך להקים תקנות נפרדות במערכת ניהול התקציב, כדי שיהיה ניתן לעקוב אחר ההוצאות וכי יש צורך לייצר סעיפים תקציביים המתאימים לחלוקת התוכנית בחקיקה שעברה בכנסת. אגף תקציבים אומר כי לא ניתן באמת להפריד בין הוצאות של קורונה להוצאות רגילות. הסירוב של אגף תקציבים הביא לכך שאת תקציב הקורונה הם ניהלו בקובץ אקסל נפרד שלא הסתנכרן באופן ישיר למערכת התקציב של הממשלה.

מתגובת החשב הכללי עולה, כי ההתעקשות של אגף תקציבים, הביאה גם לעומס משמעותי על אגף החשב הכללי שנאלץ להזין ולנתח את אותם קבצי אקסל לתוך קבצי בקרה שיתאימו לדרישות החוק והארגונים הבינלאומיים.

המבקר מותח ביקורת על הניהול הזה: "ראוי לנהל תקציבים, בייחוד בהיקפים כאלו, באמצעות מערכות הכוללות מנגנוני בקרים מחושבים כדי למנוע טעויות ושיבושים".

"מדריך למדיניות המשרד לשעת חירום"

המבקר מציין כי האפשרות להתפרצות של מגפה היתה מונחת על השולחן כל העת, כבר ב-2007 נעשה 'משחק מנהלים' להתמודדות עם שפעת פנדמית, שכלל גם את משרד האוצר, וזה בוצע שוב ב-2018. החלטת ממשלה מ-2016 התקבלה כדי לוודא שכל משרדי הממשלה יודעים לספק שירותים ומוצרים חיוניים בשעת חירום.

באוגוסט 2018 פרסמה רשות החירום הלאומית נוהל המחייב את משרדי הממשלה לבנות 'מדריך למדיניות המשרד לשעת חירום', אך אגפי משרד האוצר לא הצליחו לגבש תוכנית כזו עד לפרוץ הקורונה במרץ 2020. משרד האוצר תירגל מספר פעמים תרחישי חירום, אך בכל תרחישי החירום תורגל האופן שבו היחידות יוכלו להמשיך לפעול, אך לא תורגלה היערכות מקצועית לתרחישי החירום.

מבקר המדינה סבור כי היעדר ההיערכות הביא לכך **שתוכניות הסיוע הכלכלי נעשו ללא עבודת מטה סדורה**, והביאו לכך שהתמיכה הממשלתית לא היתה מדויקת וייעודית לסקטורים שנפגעו. המבקר סבור כי משרד האוצר התקשה בחדשים הראשונים של המשבר להציג את ההשפעות הכלכליות של הסגרים. לפיכך המבקר מציע למשרד האוצר לבנות תוכנית מגירה כלכלית למקרה של התפרצות מגפה.

אגף תקציבים מצידו, אינו מתרגש מהביקורת ומטיל ספק ביעילות של בניית תוכניות מגירה. "לקח משמעותי שנלמד מהקורונה הוא שהתפרצות של פנדמיה אינה צפויה ובהתאם שהצעדים והמנגנונים שצריך לנקוט כדי להתמודד עמה לא בהכרח ניתנים לחיזוי. בהתאם, סביר להניח כי תוכניות מגירה שעשויות היו להיות מותאמות לתרחישי ייחוס סבירים בנסיבות שקדמו לפרוץ התחלואה בקורונה, לא היו מותאמות למגפה זו, וספק אם תוכנית כזו הייתה מביאה לקיצור תהליכי קבלת ההחלטות". מציינים באגף התקציבים.

העמדה שמביע אגף תקציבים מתכתבת עם תפיסות חדשות בעולם 'ניהול הסיכונים', ששמות דגש רב יותר על בניית מערכת 'איתנה' מאשר על תכנון לתרחיש חירום ספציפי. כך בעיני האוצר, יותר חשוב להגיע למשבר הבא עם יחס חוב-תוצר נמוך, מאשר כל תוכנית מגירה שניתן להעלות על הדעת.

נתניהו דחה 4 בקשות לדיונים כלכליים

מבקר המדינה מותח ביקורת על כך **שבתחילת המגפה מקבלי ההחלטות כמעט ולא שקלו שיקולים כלכליים**, וכך **ההחלטה על הסגר הראשון התקבלה ללא דיון שהעריך את ההשפעות הכלכליות של המהלך**, כך לפי דברי אגף התקציבים.

את הביקורת מפנה המבקר אנגלמן לכמה כיוונים. כיוון אחד הוא ראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו. **המבקר מציין כי בארבע ישיבות ממשלה ביקשו השרים לנהל דיון כלכלי מסודר, אך נתניהו דחה את בקשת השרים בטענות שונות**.

גם לכיוון **המל"ל** מפנה המבקר אצבע מאשימה ומציין כי **37 מצגות שהכינו לממשלה עד נובמבר 2020 לא כללו ניתוחים כלכליים**.

עוד קובע המבקר, כי גם **משרד הבריאות לא כלל ניתוחים כלכליים לצעדים שהציג**. מנכ"ל משרד הבריאות שלעבר, משה בר סימן טוב, השיב למבקר כי "משרד הבריאות לא היה צריך לכלול ניתוח השפעות כלכליות על המשק של הצעדים שהציע, זה לא מתפקידו. ובנוסף, אם היינו עושים את זה, היינו זוכים לכתף קרה מהמשרדים הכלכליים".

מבקר קובע שיש צורך לשקול שיקולים כלכליים מפרוץ מגפה. הוא מציין כי ישראל לא ערוכה מספיק לכך. במדיניות ציבורית, אומר המבקר, יש מחיר לחיי אדם. כך לדוגמה, בתחום התחבורה בישראל מעריכים את עלותו של הרוג בתאונת דרכים ב-6.1 מיליון שקל. לעומת זאת המדיניות שהשתקפה בהחלטות הקורונה בישראל מלמדים כי שנת חיי אדם נעה בין 170 אלף שקל ל-15 מיליון שקל.

עוד קובע המבקר כי משרד האוצר, הבריאות, והמל"ל, מוכרחים ללמוד לשתף פעולה ולהציג בפני הממשלה תוכנית משותפת שתכלול גם את הנתונים הכלכליים וגם את הנתונים הבריאותיים.

"המענקים היו צריכים אישור מקדים של הממשלה"

הממשלה הקודמת העבירה לאזרחי ישראל מענקים בשתי פעימות, באפריל וביוני, סך **המענקים עמד על 8.95 מיליארד שקל**. במענק הראשון לא היה מבחן הכנסה, ובמענק השני, הוחלט שלא לתת את המענק למי שהרוויח מעל 650 אלף שקל בשנת 2019. מענק שלישי שניסה לקדם נתניהו בינואר 2021 זכה להתנגדות מכיוון היועמ"ש לממשלה, ולבסוף לא יצא אל הפועל.

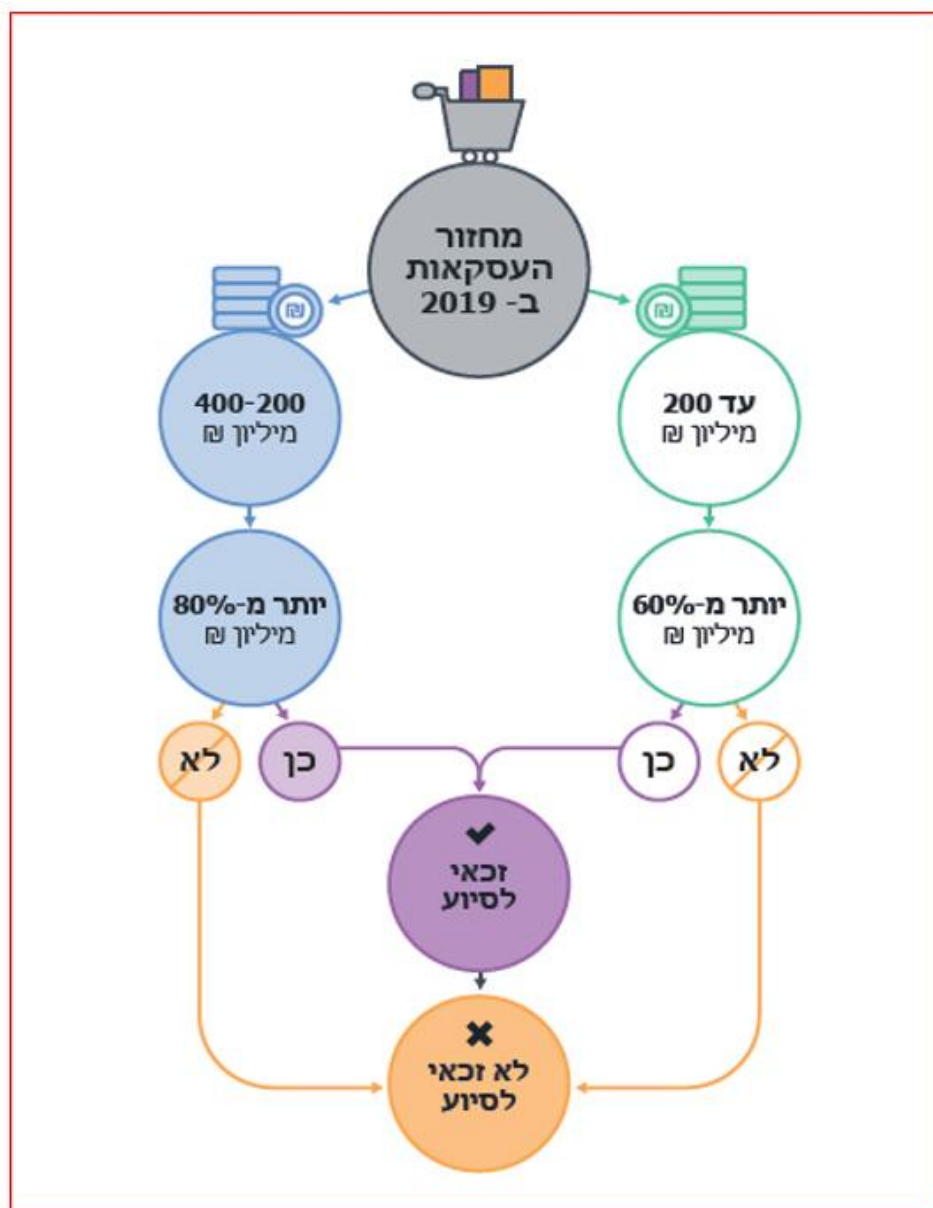
המבקר מותח ביקורת על כך שההחלטה על המענק הראשון באפריל התקבלה לפני שניתנה חוות הדעת המקצועית של משרד האוצר, ולפני שנעשתה עבודת מטה לבחינת היקפו ויעילותו של המענק. בנוסף, המבקר מותח ביקורת על **האופן שבו בוצע תשלום המענק, המענק בוצע באמצעות שימוש בסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי שמאפשר לביטוח לאומי במקרים מסוימים להוציא הוצאות ללא אישור ממשלה**. המבקר סבור, כי ההחלטה היתה צריכה להגיע לאישור מלא ומקדים של הממשלה.

מנגנוני הנחות בארנונה לעסקים

אחד ממנגנוני הסיוע לעסקים בזמן הקורונה היה יצירת הנחות בארנונה, בסך הכל מדובר ב-6.3 מיליארד שקל ממרץ 2020 ועד יוני 2021. המנגנון הראשוני והמידי על החודשים מרץ-מאי 2020 היה רחב וגורף, אחר כך הוא שונה למנגנון הדורש הוכחה שתהיה ירידה במחזור.

מבקר המדינה מצביע על מספר בעיות בכל אחד מהמנגנונים, המנגנון הראשון היה גורף למדי, הסתמך על 12 סיווגי הנכסים במשרד הפנים, אבל לרשויות המקומיות מאות תתי-סיווגים.

לגבי המנגנון השני, המבקר מותח ביקורת על כך שבגלל מורכבתו לקח לא מעט זמן לקבל את הנחת הארנונה.



ביקורת נוספת שמותח המבקר על ההנחות בארנונה לעסקים, על כך שלא ניתן מענה לבעלי הנכסים שהשוכר החליט לעזוב את הנכס ולהשאיר אותו ריק. כמו כן, מבקר המדינה מתח ביקורת על הניצול הנמוך של תקציב ההנחות בארנונה בסבב ב'.

מבקר המדינה מותח גם ביקורת על מנגנון השיפוי בין משרד הפנים לבין הרשויות המקומיות בעקבות ההנחות בארנונה. נוצר מצב שיש רשויות שתוקצבו בעודף או רשויות שתוקצבו בחסר. כמו כן התברר ש משרד הפנים השתמש בכספי 'קרן הניקיון' כשיפוי על הירידה מההכנסות בארנונה.

תווי מזון

עוד מצא המבקר כי **תוכנית חלוקת תווי המזון שנועדה לתמוך באוכלוסיות חלשות, בוצעה ללא עבודת מטה סדורה, ויצאה לפועל באיחור משמעותי.**

על פי התוכנית שיזם השר לשעבר אריה דרעי יוענקו תלושי מזון לכל משק בית שזכאי להנחה בארנונה של 70% ומעלה. ההערכה הראשונית של דרעי היתה כי מדובר ב-150 אלף משקי בית, לבסוף, ההטבה ניתנה ל-260 אלף משקי בית, ותוקצבה ב-700 מיליון שקל.

באוצר למהלך אך במשרד הפנים דחו את האשמות. למרות שהתוכנית אושרה באוגוסט 2020 היא יצאה לפועל רק בפברואר 2021. מבקר המדינה הציע לבחון את האפשרות לערוך בזמן שגרה מכרז ייחודי להפעלת תוכניות בזמן חירום. אגף תקציבים מביע הסתייגות מההצעה ואומר כי ייתכן שיש עלויות רבות לאחזקת מערך חירום בזמן שגרה.

בנק ישראל אמר כי הלקח של תוכנית חלוקת תווי המזון היא "צריך לאמץ תוכניות לפי יכולת הביצוע שלהן. ולכן כבר עכשיו יש לפתח תוכניות סיוע אפקטיביות לקראת המשברים הבאים."

התמיכה במלונות

בנושא התמיכה במלונות בקורונה, הדרך הנפוצה ביותר היתה דחייה או ויתור על מסים ואגרות, והעמדת הלוואות. הממשלה ציינה שיש מגמת עלייה בתיירות הנכנסת לישראל, וכי הושקעו הרבה כספים בהקמת תשתית מלונאית בארץ, ולכן הוחלט לתת תמיכה ייחודית לענף התיירות בהיקף של 300 מיליון שקל מיוני 2020 למאי 2021.

המבקר מותח ביקורת על כך שהסיוע ניתן רק ב-2021 ומציין כי קיימות דרכים רבות לבניית מתווה סיוע ייעודי לתיירות, וייתכן שהיה אפשר לבחור בדרכים אחרות מהירות יותר.