



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 וההנחות המקרו-כלכליות

מוגש לוועדת הכספים

י"ב חשוון תשע"ז

13 בנובמבר 2016

כתיבה: איתמר מילרד, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים לקראת דיון בהצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016 וסקירה על המדיניות הכלכלית ביום שני ה-14 בנובמבר 2016. המסמך כולל תיאור וניתוח של ההנחות המקרו כלכליות וסעיפי ההוצאה העיקריים בהצעת התקציב. נתוני התקציב במסמך זה מתבססים על הצעת התקציב שהונחה על שולחן הכנסת ב-31 באוקטובר 2016.

## 1. הנחות מקרו-כלכליות

תהליך הכנת תקציב המדינה מבוסס על הנחות מקרו כלכליות אשר מכין משרד האוצר, בעיקר שיעורי הצמיחה של המשתנים המקרו כלכליים לרבות התוצר המקומי הגולמי, הצריכה הפרטית והציבורית, השקעה בנכסים קבועים, יצוא ויבוא סחורות ושירותים ושיעור האינפלציה. תחזיות אלו משמשות, בין היתר, להכנת צפי הכנסות המדינה ממסים ויעד הגירעון התקציבי. לוח 1 מפרט את ההנחות שהיוו בסיס לתקציב 2015 ו-2016 לעומת המצב בפועל (הנתונים העדכניים ביותר), וההנחות בתקציב לשנים 2017 ו-2018.

לוח 1 - ההנחות המקרו-כלכליות להצעת תקציב לשנים 2015-2016 (שיעור שינוי ריאלי)<sup>1</sup>

2018	2017	2016		2015		משתנה
		תחזית מעודכנת	תחזית האוצר 9/2015	נתונים בפועל	תחזית האוצר 9/2015	
2.8%	2.7%	2.5%	2.9%	2.5%	2.6%	תוצר מקומי גולמי (תמ"ג)
3.1%	3.3%	4.8%	3.0%	4.3%	4.0%	צריכה פרטית
2.8%	2.9%	3.1%	2.9%	3.3%	2.8%	צריכה ציבורית
3.3%	2.7%	1.9%	4.2%	-4.3%	-1.1%	יצוא סחורות ושירותים
5.2%	4.5%	6.2%	3.9%	-0.5%	0.3%	יבוא סחורות ושירותים
5.8%	3.1%	5.2%	3.8%	0.1%	-2.1%	השקעה בנכסים קבועים
299.5	290.7	282.5	268.2	268.2	267.7	הכנסות המדינה ממסים
2.9%	2.9%	2.5%	2.9%	2.2%	2.9%	יעד הגירעון התקציבי מהתוצר
1.4%	1.1%	-0.4%	0.7%	-0.6%	-0.5%	אינפלציה (ממוצע שנתי)
4.8%	4.8%	4.8%	5.1%	5.3%	5.1%	שיעור אבטלה
1.7%	2.1%	3.0%	1.8%	2.9%	2.9%	שינוי בשכר הריאלי

מהנתונים בלוח עולה כי :

- תחזית הצמיחה של התמ"ג לשנת 2017 עומדת על 2.7% ולשנת 2018 על 2.8%. בשנת 2015 תחזיות הצמיחה בבסיס התקציב לשנים 2015 ו-2016 היו גבוהות מהצמיחה בפועל בשנת 2015 ומהתחזית המעודכנת לשנת 2016.
- תחזית הגידול בצריכה הפרטית בשנת 2017 עומדת על 3.3% ושל הגידול בצריכה הציבורית על 2.9%. על פי התחזיות, ההשקעה בנכסים קבועים תגדל בכ-3.1% בשנת 2017.
- בשנים האחרונות, חלה ירידה בייצוא. לפי התחזית של משרד האוצר בספטמבר 2015 הייצוא היה אמור לרדת בשיעור של 1.1% בשנת 2015 ולעלות בשיעור של 4.2% בשנת 2016. בפועל, הייצוא ירד בשנת בשיעור של 4.3% ולפי תחזית מעודכנת צפוי לעלות בשנת 2016 בשיעור של 1.6%. לפי תחזית האוצר, הייצוא צפוי לגדול בשנים 2017 ו-2018 בשיעור של 2.7% ועל 3.3%, בהתאמה.

<sup>1</sup> תחזית גרעון 2016: בנק ישראל, ניתוח הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 והתפתחויות הצפויות בהמשך העשור, אוגוסט 2016; תמ"ג, צריכה ציבורית, ייצוא, השקעה בנכסים קבועים בפועל ו-2016 תחזית: הלמ"ס, אומדן שלישי למחצית הראשונה של שנת 2016, 13 באוקטובר 2016; תחזית האוצר 2015 ו-2016: משרד האוצר, תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2015 ו-2016: עיקרי התקציב, אוקטובר 2015. שאר הנתונים: משרד האוצר, תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018: עיקרי התקציב, אוקטובר 2016.



- על פי התחזית המעודכנת, שיעור האבטלה יעמוד בשנת 2017 על כ-4.8% , בדומה לשנת 2016, והמשק ימשיך להיות קרוב לתעסוקה מלאה. השכר הריאלי צפוי לעלות בשנת 2017 ב-2.1% ובשנת 2018 ב-1.7%.
  - על פי הצעת התקציב, יעד הגירעון לשנים 2017 ו-2018 עומד על 2.9%. נציין כי יעד הגירעון לשנת 2015 היה 2.9% והגירעון בפועל היה 2.2%. היעד לשנת 2016 (בהתאם לחוק התקציב הנוכחי) הוא 2.9% אך הגרעון בפועל צפוי לעמוד על כ-2.5%<sup>2</sup>. הגירעון בשנת 2016 צפוי להיות נמוך מהיעד בשל הכנסות מדינה ממיסים הגבוהות מהתחזית המקורית. הסיבות להכנסות גבוהות ממיסים כוללות, בין השאר, גידול מהיר מהצפוי של יבוא מוצרי צריכה (לרבות כלי-רכב), גידול בשכר הממוצע הריאלי והיקף עסקאות גבוה בשוק הנדל"ן.<sup>3</sup>
  - על פי תחזית משרד האוצר, שיעור האינפלציה בשנים 2017 ו-2018 צפוי לעמוד על 1% ו-1.4% בהתאמה, זאת לאחר שנתיים בהן האינפלציה הייתה שלילית.
- יש לציין, כי תחזיות הצמיחה של התמ"ג לשנים 2016 ו-2017 של גופים אחרים שונות במקצת בהשוואה לתחזית משרד האוצר, כמפורט בלוח 2 להלן.

#### לוח 2 - תחזיות הצמיחה של התמ"ג לשנים 2017 ו-2018 של גופים שונים<sup>4</sup>

מועד עדכון	2018	2017	2016	גוף
אוגוסט 2016	2.8%	2.7%	2.5%	משרד האוצר
ספטמבר 2016		3.1%	2.8%	בנק ישראל
אוקטובר 2016		3.0%	2.8%	קרן המטבע
יוני 2016		3.1%	2.4%	OECD
		3.0%	2.6%	ממוצע תחזיות

מסיכום תחזיות הצמיחה של התמ"ג עולה שהתחזית הממוצעת לשנת 2016 עומדת על 2.6% ו לשנת 2017 על 3.0%, גבוהה מתחזית משרד האוצר.

תחזית הצמיחה מבוססת על מערכת מקיפה של הנחות, כאשר סטייה מההנחות יכולה להוביל לסטייה מהצמיחה בפועל. הגורמים הבאים יכולים להשפיע בצורה משמעותית על הצמיחה בפועל:<sup>5</sup>

- **העדר התאוששות בייצוא**: בשנים באחרונות נרשמה חולשה בייצוא הישראלי - בשנת 2015 היצוא התכווץ בשיעור של כ-4.3% ובשנת 2016 הוא צפוי לגדול בקצב מתון של 1.9% (נמוך משיעור הצמיחה הצפוי בתמ"ג). לפי תחזית משרד האוצר, עליה מבוסס התקציב, תחול התאוששות בייצוא בשנים 2017 ו-2018 והוא יצמח בשיעור של כ-2.7% ובכ-3.3% בהתאמה. היעדר התאוששות בייצוא, התלוי בעיקר בקצב הגידול של סחר העולמי והביקוש במדינות היעד, צפוי להביא לשיעור צמיחה נמוך יותר, ולרמת הכנסות מדינה נמוכה יותר. כך, על פי סימולציה שערך אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, ירידה בשיעור ייצוא הסחורות של 1.8% בשנת 2017 צפויה להקטין את הצמיחה בכ-0.7% נקודות האחוז.
- **סיום הגאות בשוק העבודה**: בשנים האחרונות שיעורי האבטלה בשפל (כ-5.1% בשנת 2015 וצפי של כ-4.8% בשנת 2016), שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה גבוהים יחסית לשנים קודמות (כ-64% בשנים 2015 ו-2016)

<sup>2</sup> בין אוקטובר 2015 לספטמבר 2016 הגירעון עמד על כ-2.2% מהתמ"ג. משרד האוצר, [אומדן ראשוני של ביצוע התקציב וגירעון הממשלה ומימון: ינואר - ספטמבר 2016](#), 9 באוקטובר 2016.

<sup>3</sup> בנק ישראל, [ניתוח הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 וההתפתחויות הצפויות בהמשך העשור](#), אוגוסט 2016.

<sup>4</sup> משרד האוצר, [תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות](#), אוגוסט 2016; בנק ישראל, [תחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר - ספטמבר 2016](#), 26 בספטמבר 2016.

International Monterey fund, [World Economic Outlook](#), page 45, October 2016.

<sup>5</sup> משרד האוצר, [תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות](#), אוגוסט 2016



והשכר הריאלי גדל בקצב מהיר יחסית לשנים קודמות (כ-2.9% בשנת 2015 וצפי של כ-3.0% בשנת 2016). סיום הגאות בשוק העבודה עשוי להביא לגידול בשיעור האבטלה, לקצב צמיחה נמוך יותר מהצפי ולרמת הכנסות מדינה נמוכות יותר מהתחזית. כך, על פי סימולציה שערך אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, עלייה מתונה של 1.2% בשכר הריאלי בשנת 2017 תביא לעלייה של 0.5% בשיעור האבטלה ולירידה של כ-5.1 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה ממיסים בשנת 2017 לעומת הצפי.

- **ירידה בשווקי ההון ובמחירי הנכסים**: מודל התחזית של משרד האוצר מניח כי תחול עלייה של כ-5% במדדי המניות בארץ ובעולם. ירידה במדדי המניות צפויה להביא לירידה בקצב הצמיחה ובהכנסות המדינה ממיסים. כך, לפי הסימולציה של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, ירידה בשווקי המניות בשיעור של כ-1.7% בשנת 2017 תביא לירידה של כ-1.2 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה ממיסים בשנת 2017 בהשוואה לצפי.

יש לציין כי בספר התקציב אין התייחסות להשפעה של ירידת מחירי הדיור ובכמות העסקאות בשוק הדיור על הכנסות המדינה ממיסים.

## 2. הכללים הפיסקאליים

חוק התקציב קובע את היקף ההוצאה המרבית שאותה תוכל המדינה להוציא במהלך שנת הכספים. היקף ההוצאה מוגבל באמצעות **חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992** (להלן: "החוק"). החוק קובע שתי מגבלות: קביעת יעד הגירעון המרבי והגבלת היקף הגידול בהוצאה השנתית. מטרת המגבלות הינה שליטה בגירעונות התקציביים ובתקרת ההוצאה הציבורית. יש לציין כי בשנות ה-90 נקבעה מגבלה אחת של קביעת יעד הגירעון התקציבי, אולם מטרת החוק - הקטנת החוב הציבורי - לא הושגה במלואה. מאז שנת 2004 הוספה המגבלה השנייה (הגבלת היקף ההוצאה השנתית).<sup>6</sup>

### 2.1. יעד הגירעון

הגירעון הינו ההפרש בין סך הוצאות הממשלה לסך הכנסות הממשלה מחולק בתוצר המקומי הגולמי. גובה הגירעון בעת תכנון התקציב מוגבל במסגרת החוק, לפי הגירעון המתוכנן בתקציב יהיה נמוך מיעדי הגירעון אשר נקבעים מראש לשנים קדימה (ראו לוח 4). ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגירעון מבוססת על ההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה בניכוי הוצאות אשראי נטו ובתוספת הוצאות חד-פעמיות. לוח 3 להלן מפרט את ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגירעון, ואת יעד הגירעון לשנים 2017 ו-2018.

#### לוח 3 - ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגירעון (במיליארדי ש"ח שוטפים)<sup>7</sup>

שנה	2016	2017	2018
הוצאה תקציבית לחישוב שיעור הגירעון	347.3	359.4	376.4
תחזית הכנסות ומענקים (נטו)	312.3	322.7	337.9
גירעון כולל ללא אשראי	35.0	36.6	38.5
<b>תוצר מקומי גולמי חזוי</b>	<b>1,187</b>	<b>1,249.7</b>	<b>1,306.8</b>
<b>שיעור הגירעון החזוי מהתוצר</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.9%</b>

מהנתונים בלוח עולה כי ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגירעון תעמוד בשנת 2017 על 359.4 מיליארד ש"ח, ותחזית ההכנסות עומדת על 322.7 מיליארד ש"ח. כלומר הגירעון בשנת 2017 צפוי להיות כ-36.6 מיליארד ש"ח

<sup>6</sup> להרחבה ראו: איתמר מילרד, עמי צדיק, [תיאור וניתוח הכללים הפיסקאליים בישראל ובמדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2013.

<sup>7</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018](#): עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016. משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2015-2016](#): עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2015.



הוא מהווה כ-2.9% מהתוצר החזוי.<sup>8</sup> עוד עולה כי ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגירעון תעמוד בשנת 2018 על 376.4 מיליארד ש"ח, ותחזית ההכנסות עומדת על 337.9 מיליארד ש"ח, כך שהגירעון בשנת 2018 צפוי להיות כ-38.5 מיליארד ש"ח והוא מהווה כ-2.9% מהתוצר החזוי. יש לציין כי הגירעון הצפוי לשנת 2017 גבוה מהגירעון הצפוי בשנת 2016 (2.5%) וגבוה מהגירעון בפועל בשנת 2015 (2.2%). לוח 4 להלן מפרט את מתווה יעד הגירעון לשנים הקרובות.

#### לוח 4 – מתווה יעד הגירעון הנוכחי, והמתווה המעודכן המוצע<sup>9</sup>

השנה	יעד הגירעון המותר לפי המתווה בחוק כיום	יעד הגירעון המותר לפי המתווה המוצע בהצעת התקציב	ההפרש (נקודות האחוז)
2016	2.9%	2.9%	0.0%
2017	2.5%	2.9%	0.4%
2018	2.25%	2.9%	0.65%
2019	2.0%	2.5%	0.5%
2020	1.75%	2.25%	0.5%
2021	1.5%	2.0%	0.5%
2022	1.5%	1.75%	0.25%
2023 ואילך	1.5%	1.5%	0.0%

מהנתונים בלוח עולה כי הצעת התקציב מתבססת על העדכון המוצע ליעדי הגירעון בשנים 2017 עד 2022. על פי המוצע, בשנת 2017, יעד הגירעון יגדל מ-2.5% ל-2.9% (תוספת של 0.4% נקודות האחוז) ובשנת 2018 יעד הגירעון יגדל מ-2.25% ל-2.9% (תוספת של 0.65% נקודות האחוז).

עוד יש לציין כי לפי בנק ישראל ההצעה להגדיל את יעד הגירעון משקפת בעיקר את ההחלטה המקבילה להגדיל את מגבלת ההוצאה מעבר לגידול המותר על פי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. ההחלטה להגדיל את יעד הגירעון, למרות העלייה בגביית המיסים והנסיבות המקרו-כלכליות החיוביות, בעייתית. הניסיון מהעבר בישראל ובעולם מלמד כי גאות בתקבולי מיסים המבוססת על ענפים מסוימים במשק (כמו שוק המניות ושוק הדיור) עשויה להתפוגג ולהביא לגידול מהיר בגירעון. עוד לפי ניתוח בנק ישראל, העלאת הגירעון וההוצאה הציבורית צפויה להביא את יחס החוב תוצר לתווי עולה במתינות על-פני השנים לעומת התוואי של ירידה הקיים כיום. לעמדת בנק ישראל, רצוי שהמדיניות תביא לירידה, או לפחות להתייבשות של יחס החוב לתוצר, באופן שיאפשר למדיניות הפיסקלית לתרום להתמודדות של המשק בתקופות בהן הנסיבות המקרו-כלכליות יהיו חיוביות פחות (קרי, הגדלת הגירעון בעיתות שפל).<sup>10</sup>

#### 2.2. מגבלת ההוצאה

כאמור, חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן: "החוק") קובע שתי מגבלות, האחת על הגירעון כשיעור מהתוצר והשנייה על שיעור הגידול השנתי בהוצאה הציבורית. בתחילה קבע החוק כי הגידול השנתי בהוצאה הציבורית יעמוד על 1% ביחס להוצאה של השנה הקודמת (2004 עד 2006), ובשנת 2007 - שיעור הגידול המותר עלה ל-1.7% מדי שנה. בשנת 2011 נקבע כי שיעור הגידול השנתי יחושב באמצעות נוסחה בה מוכפל ממוצע שיעור הצמיחה בעשור האחרון ביחס שבין יעד יחס חוב-תוצר (60%) לבין יחס חוב-תוצר נוכחי. בשנת 2014 בוצע שינוי נוסף בחוק לגבי אופן קביעת שיעור הגידול המותר בהוצאה השנתית. הגידול המותר יהיה

<sup>8</sup> תוצר זה מותאם לשינוי בהגדרות המתודולוגיות של הלמ"ס שנערכו לאחר גיבוש התחזית ששימשה לצורך הכנת התקציב.

<sup>9</sup> הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) (שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז-2016.

<sup>10</sup> בנק ישראל, ניתוח הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 וההתפתחויות הצפויות בהמשך העשור, אוגוסט 2016.



על-פי נוסחה לפיה שיעור הגידול יהיה סכום של ממוצע שיעורי גידול האוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו להצעת התקציב ויחס שבין 50% ובין יחס חוב תוצר נוכחי (כשהוא מוכפל ב-1%). שינוי זה נכנס לתוקף החל מתקציב שנת 2015. התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר במגבלת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה), לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן (ללא חובות למוסד לביטוח לאומי).<sup>11</sup> להלן נוסחת חישוב הגידול במגבלת ההוצאה בתקציב לשנת 2017:<sup>12</sup>

$$\{ 50.0\%/64.6\% \times 1\% \} + 1.96\% = 2.74\%$$

לפי הנוסחה, שיעור הגידול במגבלת ההוצאה בשנת 2017 עומד על 2.74%. עם זאת, ברוב השנים האחרונות הגידול בפועל בתקציב היה מעבר למותר על פי כלל ההוצאה, בין השאר בעקבות מאורעות לא צפויים (מבצע צוק איתן וכדומה) והסכמים קואליציוניים (תקציב 2015 ו-2016), אשר הביאו את הממשלות השונות לחרוג מכלל ההוצאה (באמצעות תיקוני חקיקה). בחלק מהמקרים מדובר על תוספות קבועות לבסיס החישוב, ובחלק מהמקרים ביצירת "קופסאות" למימון אותן הוצאות חד-פעמיות. גם בהצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018, קיימת תוספת מעבר לכלל בגובה של 2.4% משנת 2017 ובגובה 0.4% בשנת 2018. יש לציין כי התוספת בשנת 2017 של 2.4% הינה קבועה, קרי משפיעה על בסיס חישוב מגבלת ההוצאה משנה זה ואילך. לעומת זאת, התוספת בשנת 2018 של 0.4% היא לשנים 2018 ו-2019 בלבד, ותופחת בעת חישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2020.

**לעמדת בנק ישראל, ההעלאות של מגבלת ההוצאות בשנים האחרונות באמצעות שינויים קבועים ובאמצעות קופסאות - לצד השימוש הגובר בהתאמות חשבונאיות, שימוש בהעברות חד-פעמיות מגופים חוץ תקציביים והסטות של הכנסות בין השנים ופריסת הוצאות - מלמדות על הקושי להשיג את יעדי הממשלה בתחומי הביטחון, הרווחה והשירותים החברתיים במסגרת התקציב כפי שאמור היה להיות ללא חריגות מתקרת ההוצאה.** תקרת ההוצאה שימשה, בין השאר, כחסם למדיניות פרו-מחזורית<sup>13</sup>, זאת מכיוון שהוצאות הממשלה מרוסנות ללא תלות במחזור עצמו<sup>14</sup>. לעמדת בנק ישראל, פריצה נוספת של תקרת ההוצאה עשויה להצביע על כך שתקרת ההוצאה מיצתה את יכולתה להוות חסם למדיניות פרו-מחזורית. לאור זאת, בנק ישראל גורס כי רצוי שהממשלה תבחן מחדש את רמתה של תקרת ההוצאות, את קצב שינויה בטווח הבינוני ואת עיצוב הכללים הפיסקליים באופן שיקנה להם אמינות ויציבות רבה יותר.<sup>15</sup> עוד לעמדת בנק ישראל, ולנוכח גובהו של יעד הגירעון המתוכנן לשנתיים הקרובות, העלאה של התקרה תחייב במוקדם או במאוחר גם העלאה מקבילה של הכנסות הממשלה ממסים. כלומר, על הממשלה יהיה להעלות את המס על השכר או לבטל פטורי מס.<sup>16</sup>

בנוסף על תוספות אלו, בעת חישוב מגבלת ההוצאה במעבר מתקציב 2016 לתקציב 2017, הופחתה ממגבלת ההוצאה של שנת 2016, תוספת חד פעמית שנקבעה לשנת 2016 בגובה של כ-889 מיליון ש"ח (כ-0.25% ממגבלת ההוצאה המקורית), בדומה לשינוי הצפוי בחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2020. עדכון נוסף המתבצע בעת תכנון התקציב משנה לשנה, הוא עדכון מחירי התקציב, זאת כדי שהגידול בתקרת ההוצאה ישקף גידול ריאלי. עד לתקציב שנת 2016, בעת אישור הצעת התקציב בממשלה, קבעה הממשלה את העדכון הנדרש בגין התאמת מחירים על פי התחזיות של משרד האוצר להפרישי המחירים בין שנת התקציב הנוכחית לשנה הבאה בגינה מוגשת הצעת

<sup>11</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון לביאור מושגי התקציב](#), אליעזר שוורץ, נובמבר 2016.

<sup>12</sup> **גידול באוכלוסייה**: הגידול האוכלוסייה הממוצעת בשנים 2012-2015. הלמ"ס, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2016](#): לוח 2.2, ספטמבר 2016. **יחס חוב תוצר**: משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018](#): עיקרי התקציב, אוקטובר 2016.

<sup>13</sup> מדיניות פרו-מחזורית היא מצב בו הממשלה מגדילה את הוצאותיה בעת שגשוג כלכלי ומצמצמת את הוצאותיה בעת מיתון. יש הגורסים כי מדיניות הממשלה צריכה להיות א-מחזורית, ובכך לשמור על הוצאותיה במתווה זהה הן בשגשוג והן במיתון. כך, הממשלה יכולה לעזור בריסון המחזור, להקטין הוצאות היחסיות בעת בועות כלכליות ולהגדיל את ההוצאות היחסיות בעת מיתון.

<sup>14</sup> יש לציין כי כלל הגירעון אינו מהווה חסם למדיניות פרו-מחזורית והוא כן תלוי במחזור עצמו מכיוון שהכנסות המדינה מושפעות בצורה חיובית מהמחזור.

<sup>15</sup> בנק ישראל, [ניתוח הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 וההתפתחויות הצפויות בהמשך העשור](#), אוגוסט 2016.

<sup>16</sup> שם.



התקציב. מעדכון זה היה מנוכה הפער בין התחזית הממשלתית לשינויי המחירים בשנה הנוכחית ביחס לשנה הקודמת אל מול רמת המחירים בפועל. על פי שיטה זו, אם רמת המחירים בפועל נמוכה באופן משמעותי מהעדכון שקבעה הממשלה, הרי שבשנה הבאה תידרש הפחתה משמעותית בגידול במסגרת התקציב, העשויה להקשות על עמידה במגבלת ההוצאה. לאור זאת, במסגרת החלטות הממשלה לקראת הגשת הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018, הוחלט על שינוי שיטת העדכון בגין רמת המחירים.<sup>17</sup> על פי השינוי המוצע, **החל משנת 2023 עדכון התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה ייעשה על בסיס הממוצע של השינוי במדד המחירים לצרכן בשלוש השנים האחרונות שעבורן פורסמו נתוני המדד.**<sup>18</sup> כמו כן, נקבעו הוראות לעדכון בגין מחירים בשנים 2017-2022 באופן הבא: בשנים 2017 ו-2018 העדכון בגין מחירים יהיה בשיעור של 1% ו-1.4% בהתאמה (התחזית לאינפלציה בשנים אלו כפי שפורסמה בהצעת התקציב לשנים 2017-2018); בשנת 2019 העדכון יהיה בשיעור של 2%; בשנים 2020-2022 העדכון יהיה בשיעור של 2% בניכוי ההפרשים בפועל החל משנת 2018.<sup>19</sup>

נוסף על שינויים אלו, החליטה הממשלה לבצע שינוי חשבונאי באופן רישום כספי הסיוע הביטחוני בתקציב המדינה. משמעות ההחלטה היא להעביר כ-8.9 מיליארד ש"ח מתקציב ההוצאה נטו לתקציב ההוצאה המותנית בהכנסה.<sup>20</sup> שינוי זה הינו שינוי חשבונאי שאינו משפיע על היקף תקציב הביטחון, ובמקביל הוחלט לבצע תיקון חשבונאי במגבלת ההוצאה והקטנתה בסכום זה. יש לציין כי בחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2018, סכום זה מוסף לבסיס החישוב (מגבלת ההוצאה ב-2017) ולאחר מכן מופחת שוב לאחר העדכונים בגין הכלל הפיסקלי, התוספת הזמנית ועדכון בגין שינוי המחירים. בלוח 5 בלוח 6 מוצג אופן חישוב מגבלת ההוצאה לשנים 2017 ו-2018 בהתאמה.

#### לוח 5 – חישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2017<sup>21</sup>

2017		סעיף
מיליארדי ש"ח	באחוזים	
347.7		<b>מגבלת ההוצאה בשנת 2016</b>
-0.8	-0.25%	הפחתת תוספת חד פעמית שהוספה לתקציב 2016
346.9		<b>מגבלת ההוצאה המתוקנת לשנת 2016</b>
+9.5	2.74%	הגידול בתקרה לפי הכלל הפיסקלי
356.4		<b>מגבלת ההוצאה המחושבת ללא התאמת מחירים</b>
+3.7	1.00%	התאמת מחירים
359.9		<b>מגבלת הוצאה מחושבת לאחר התאמת מחירים</b>
+8.6	2.4%	תוספת חריגה מעבר לכלל הפיסקלי
368.6		<b>מגבלת ההוצאה לפני שינויים חשבונאיים</b>
-8.9	-2.6%	שינוי חשבונאי בגין אופן רישום כספי הסיוע הביטחוני
359.7		<b>מגבלת ההוצאה בשנת 2017</b>

<sup>17</sup> שינוי זה הוגש לאישור הכנסת במסגרת הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) (שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז-2016.

<sup>18</sup> כלומר, בעת הכנת הצעת התקציב לשנת 2023 התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה של שנת 2022 יעודכן בממוצע של שינויי המדד בשנים 2019-2021 נוסף על הגידול המותר על פי כלל ההוצאה.

<sup>19</sup> בכל שנה ינוכה שליש מההפרש בין 2% לשינוי בפועל בגין השנים הקודמות, כך שההפרש בגין שנת 2018 ינוכה במשך השנים 2022-2020, ההפרש בגין שנת 2019 ינוכה באופן דומה בשנים 2021 ו-2022, ולדברי משרד האוצר החל משנת 2023 שיטת העדכון החדשה על בסיס ממוצע תלת שנתי של המדד אמורה לשקף תוצאה זהה למנגנון הקיזוז בשנים הקודמות. על פי דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה בנושא: "**מסגרות התקציב לשנת הכספים 2017 ואילך**", אוגוסט 2016. להרחבה ראו: אליעזר שורר, **מונחון לביאור מושגי התקציב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2016.

<sup>20</sup> תמיר כהן, משרד האוצר, אגף התקציבים, שיחה: 2 בנובמבר 2016.

<sup>21</sup> משרד האוצר, **הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית**, אוקטובר 2016; תמיר כהן, משרד האוצר, אגף התקציבים, שיחה: 2 בנובמבר 2016.



לוח 6 – חישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2017<sup>22</sup>

2018		סעיף
מיליארדי ש"ח	באחוזים	
359.7		מגבלת ההוצאה בשנת 2017
+8.9	2.5%	שינוי חשבונאי בגין אופן רישום כספי הסיוע הביטחוני
368.6		מגבלת ההוצאה לשנת 2017 מתוקנת
+10.1	2.74%	הגידול בתקרה לפי הכלל הפיסקלי
378.7		מגבלת ההוצאה המחושבת ללא התאמת מחירים
+5.4	1.4%	התאמת מחירים
384.0		מגבלת הוצאה מחושבת לאחר התאמת מחירים
+1.6	0.4%	תוספת חריגה מעבר לכלל הפיסקלי
385.6		מגבלת ההוצאה לפני שינויים חשבונאיים
-8.9	-2.3%	שינוי חשבונאי בגין אופן רישום כספי הסיוע הביטחוני
376.7		מגבלת ההוצאה בשנת 2018

מהנתונים בלוח 5 ובלוח 6 עולה כי מגבלת ההוצאה בשנת 2017 עומדת על 359.7 מיליארד ש"ח ומגבלת ההוצאה בשנת 2018 עומדת על כ-375.7 מיליארד ש"ח. בשנת 2017, החריגה מעבר לכלל הפיסקלי הוסיפה למגבלת התקציב עוד כ-8.6 מיליארד ש"ח. בשנת 2018, הוספה חריגה נוספת וזמנית (בנוסף לחריגה משנת 2017) בסכום של כ-1.6 מיליארד ש"ח. יש לציין כי הרישום מחדש של כספי הסיוע הביטחוני בתחילת החישוב של שנת 2018 והפחתתו בתום החישוב מוסיף כ-400 מיליון ש"ח למגבלת ההוצאה בשנת 2018.<sup>23</sup>

לוח 7 להלן מתאר את המצרפים הפיסקליים העיקריים המוצעים לשנים 2017-2018.

לוח 7 – המצרפים הפיסקליים והתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>24</sup>

שנה	2015 תקציב מקורי	2016 תקציב מקורי	2017 הצעת תקציב	2018 הצעת תקציב	שינוי 2015-2017
תקציב נטו (1)	383.9	424.8	446.8	460.0	16.4%
הוצאה מותנית בהכנסה	27.3	31.1	44.9	42.0	64.6%
תקציב ברוטו	411.1	455.9	491.7	502.0	19.6%
הרשאה להתחייב	135.7	99.7	126.4	114.6	-15.5%
תשלום חובות כולל	65.4	88.8	99.7	96.0	52.4%
חובות למוסד לביטוח לאומי	11.1	11.7	12.6	12.7	13.7%
תשלום חובות למעט לביטוח לאומי (2)	54.3	77.1	87.1	83.3	60.3%
התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (3)=(2)-(1)	329.5	347.7	359.7	376.7	9.2%

<sup>22</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016; תמיר כהן, משרד האוצר, אגף התקציבים, שיחה: 2 בנובמבר 2016.

<sup>23</sup> עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. חישוב זה הינו ההפרש בין תקרת ההוצאה המתקבלת לפי הצעת החוק לבין תקרת ההוצאה במצב לא היו מבצעים את הרישומים החשבונאיים הללו. ההפרש כולל את הסכום הנוסף המתקבל מהכפלת סכום הסיוע הביטחוני בכלל הפיסקלי, בתוספת החד פעמית ובעדכון המחירים.

<sup>24</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016.





מהנתונים עולה כי הצעת התקציב נטו לשנת 2017 מסתכמת ב-446.8 מיליארד ש"ח והצעת התקציב נטו לשנת 2018 מסתכמת ב-460 מיליארד ש"ח. הצעת התקציב ברוטו (הכולל את התקציב נטו ואת ההוצאה המותנית בהכנסה) מסתכמת ב-491.7 וב-502.0 מיליארד ש"ח בשנים 2017 ו-2018 בהתאמה. מסגרת ההרשאה להתחייב מסתכמת ב-126.4 מיליארד ש"ח בשנת 2017 וב-114.6 מיליארד ש"ח בשנת 2018.

בין שנת 2015 ל-2017 גדל התקציב נטו בשיעור של כ-16.4%, ואילו התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה גדל בשיעור של כ-9.2%. פער זה נובע בעיקר מהגידול בתשלום החובות (52.4%) שאינו נכלל במגבלת ההוצאה. תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה גדל בשיעור של כ-64.6%. יש לציין כי חלק מהגידול בהוצאה המותנית בהכנסה הוא בעקבות העברה רישומית של כספי הסיוע הביטחוני מהתקציב נטו לתקציב המותנה בהכנסה. בהתייחס לנתוני ההרשאה להתחייב, ניתן לראות כי אין מגמה ברורה בשנים אלו ובחלק מהשנים המסגרת עלתה ובחלקן קטנה.

### 3. התפתחות תקציב המדינה בעשור האחרון והצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018

#### 3.1 תקציב המדינה בשנים 2005-2016 והצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018

בלוח 8 מוצגים נתונים אודות התפתחות סך תקציב המדינה נטו (ללא ההוצאה המותנית בהכנסה וללא תקציב המפעלים העסקיים), וסך התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנים 2005-2016 (ונתוני הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018). התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה הוא למעשה סך כל התקציב נטו בניכוי הסעיף של תשלום חובות (סעיף 84) למעט החובות למוסד לביטוח לאומי. התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה מהווה את הבסיס לעדכון התקציב משנה לשנה בהתאם לכלל ההוצאה המוגדר בחוק.<sup>25</sup>

לוח 8 – סך תקציב המדינה נטו בשנים 2010-2014 (מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>26</sup>

שנה	סך התקציב נטו				מתוכו: סך התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה			
	תקציב מקורי	תקציב מאושר	ביצוע מזומן	שיעור ביצוע ממאושר	תקציב מקורי	תקציב מאושר	ביצוע מזומן	שיעור ביצוע ממאושר
2005	266.7	281.9	257.6	91.4%	215.5	230.7	209.2	90.7%
2006	271.4	287.7	272.7	94.8%	219.0	235.3	219.5	93.3%
2007	282.9	298.4	285.5	95.7%	230.0	245.5	226.8	92.4%
2008	301.4	318.6	296.3	93.0%	235.6	252.8	233.5	92.4%
2009	316.6	335.7	307.6	91.6%	248.2	267.4	246.6	92.2%
2010	325.3	346.0	325.8	94.2%	256.0	276.7	254.0	91.8%
2011	348.2	369.5	347.8	94.1%	271.2	292.5	268.0	91.6%
2012	365.9	388.9	377.0	96.9%	284.7	307.6	288.3	93.7%
2013	395.0	413.2	389.5	94.2%	309.5	327.7	304.9	93.0%
2014	402.0	424.9	402.6	94.8%	315.5	338.9	314.1	92.7%
2015	383.9	408.1	381.3	93.4%	329.5	353.8	325.6	92.0%
2016	424.8				347.7			
2017	446.8				359.7			
2018	460.0				376.7			

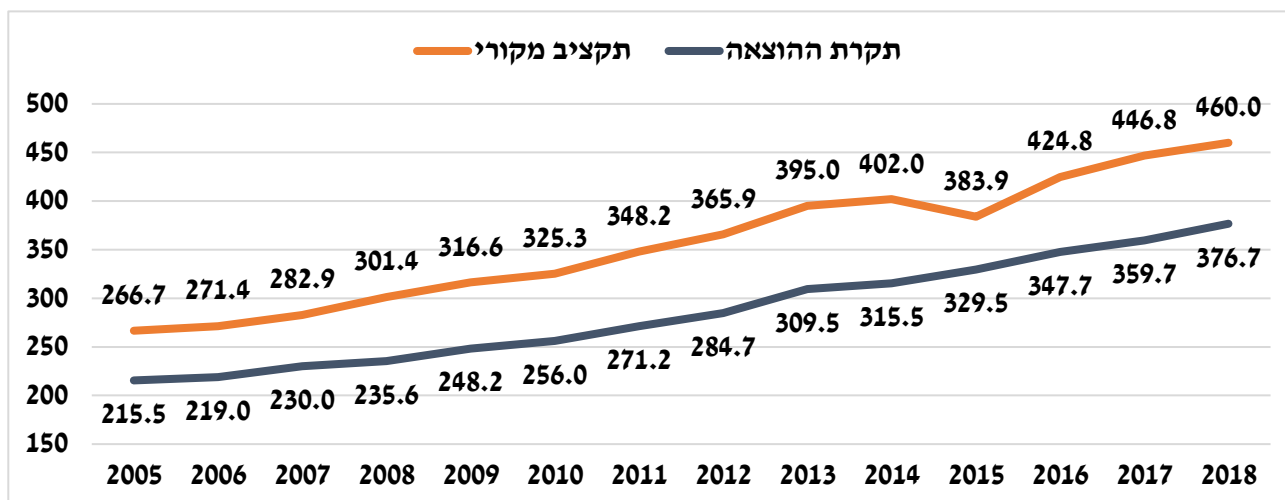
<sup>25</sup> להרחבה על כלל ההוצאה ראו: אליעזר שורץ, מונחון לביאור מושגי התקציב, אליעזר שורץ, נובמבר 2016.

<sup>26</sup> אתר מאגרי המידע הממשלתיים, תקציב וביצוע (שנים שונות), כניסה: 9 בנובמבר 2016; משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016. התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה: סך התקציב ללא תשלום חובות למעט חובות למוסד לביטוח לאומי.



מהנתונים בלוח עולה כי בין השנים 2005-2017 גדל סך התקציב המקורי נטו מכ-266.7 מיליארד ש"ח לכ-446.8 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור מצטבר של כ-67.7%. עוד עולה כי התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (מקורי) גדל בין השנים 2005-2017 מכ-215.5 מיליארד ש"ח לכ-376.75 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור נומינלי מצטבר של 66.9%. בתרשים 1 להלן התפתחות התקציב נטו ומגבלת ההוצאה בין שנת 2005 לשנת 2018 על פי הצעת התקציב.

**תרשים 1 – התקציב המקורי נטו ומגבלת ההוצאה (במיליארדי ש"ח, 2005-2019)<sup>27</sup>**



מהנתונים בתרשים עולה כי מגבלת ההוצאה עלתה מ-215.5 מיליארד ש"ח בשנת 2005 ל-376.7 מיליארד ש"ח בשנת 2018, כלומר בכ-74.8%. עוד עולה כי התקציב המקורי הכולל עלה מ-266.7 מיליארד ש"ח בשנת 2005 ל-460.0 מיליארד ש"ח בשנת 2018, כלומר בכ-72.5%.

**3.2. הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 לפי סעיפים ראשיים**

לוח 9 מפרט את תקציבי המשרדים (סעיפי תקציב ראשיים) לפי הצעת התקציב לשנים 2017-2018 ביחס לתקציב המקורי בשנים 2012-2016.

**לוח 9 - תקציבי המשרדים בשנים 2012 עד 2016 (תקציב נטו, במיליוני ש"ח שוטפים)<sup>28</sup>**

שיוני 2012-2017	2018 הצעת תקציב	2017 הצעת תקציב	2016 מקורי	2015 מקורי	2014 מקורי	2013 מקורי	2012 מקורי	משרד	סעיף
22.1%	460,013	446,817	424,810	384,637	401,963	395,028	365,912	סך התקציב	
23.6%	337,108	319,812	311,574	294,037	283,702	279,847	258,805	תקציב רגיל	
23.3%	18,046	17,217	16,144	16,400	14,323	15,019	13,959	משרדי המטה	
20.6%	52	52	58	63	40	44	43	נשיא המדינה	
35.6%	758	741	719	651	613	615	546	הכנסת	
-	-	-	-	-	-	-	111	חברי הממשלה	
-3.7%	2,022	1,995	1,638	2,187	2,273	2,546	2,072	משרד ראש הממשלה	

<sup>27</sup> מבוסס על לוח 8.

<sup>28</sup> משרד האוצר, תקציב המדינה, מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו; משרד האוצר, **הצעת תקציב המדינה לשנים 2018-2017**: עיקרי התקציב ותוכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016. תקציבים נטו. נציין כי במסגרת התוכנית "חריש עמוק" לצמצום פרטי התקציב החל משנת 2013 אוחדו מספר סעיפים תקציביים, כך שסעיף "חברי הממשלה" (סעיף 3) אוחד עם סעיף "משרד ראש הממשלה". בנוסף, אוחד סעיף "נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות" (סעיף 56) עם סעיף "משרד המשפטים" (סעיף 8), וסעיף הפיתוח של משרד האוצר (סעיף 55) עם סעיף "הוצאות פיתוח אחרות" (סעיף 83). בתקציב 2015 בוטל סעיף "תמיכות שונות" (סעיף 32) ותקציבי התמיכות שהופיעו בו הועברו למשרדים הרלוונטיים. משנת 2016 תקציב המשרד לשירותי דת נקבע בסעיף תקציבי נפרד (22) במקום במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה (4). בהצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 נוסף סעיף תקציבי חדש – הוצאות ביטחוניות שונות (31). התקציב הנכלל בסעיף זה תוקצב בעבר במסגרת סעיף הרזרבה הכללית (47).



שנוי 2012- 2017	2018 הצעת תקציב	2017 הצעת תקציב	2016 מקורי	2015 מקורי	2014 מקורי	2013 מקורי	2012 מקורי	משרד	סעיף
26.8%	2,569	2,269	2,454	2388	1,952	1,959	1,790	משרד האוצר	5
-28.1%	608	247	235	544	372	674	344	משרד הפנים	6
31.5%	3,501	3,358	3,204	3,234	2,896	2,861	2,553	משרד המשפטים	8
1.8%	1,623	1,643	1,655	1,607	1,629	1,592	1,614	משרד החוץ	9
68.4%	54	54	50	44	40	41	32	המטה לביטחון לאומי	10
8.5%	369	360	350	372	366	291	332	מבקר המדינה	11
9.4%	151	151	146	574	142	385	138	בחירות ומימון מפלגות	14
28.6%	4,986	4,997	4,408	4,265	3,489	3,488	3,887	הרשויות המקומיות	18
	639	659	642	-	-	-	-	המשרד לשירותי דת	22
38.9%	716	690	587	470	511	523	497	רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול	68
25.5%	82,795	79,203	74,239	74,113	66,780	67,406	63,110	הביטחון והסדר הציבורי	
54.7%	17,206	16,335	15,038	14,322	13,155	12,349	10,559	משרד לביטחון פנים	7
3.3%	53,859	52,033	55,964	56,740	50,852	52,352	50,352	משרד הביטחון	15
192.2%	465	596	576	579	312	391	204	הוצאות חירום אזרחיות	16
29.4%	104	105	100	102	100	101	81	תיאום הפעולות בשטחים	17
	8,380	7,561	-	-	-	-	-	הוצאות ביטחוניות שונות	31
0.0%	148	148	148	148	146	148	148	הוועדה לאנרגיה אטומית	35
37.3%	2,633	2,424	2,412	2,224	2,215	2,065	1,766	חוק חיילים משוחררים	46
43.7%	158,769	151,351	140,507	129,990	118,588	116,538	105,333	השירותים החברתיים	
46.8%	1,568	1,497	1,339	1,361	1,130	1,117	1,020	משרד המדע החלל התרבות והספורט	19
45.5%	55,144	52,787	50,861	48,860	43,595	42,425	36,278	משרד החינוך	20
41.3%	10,764	10,549	10,016	9,753	9,129	8,831	7,465	ההשכלה הגבוהה	21
43.9%	7,363	6,858	6,474	5,920	5,559	5,338	4,765	משרד הרווחה	23
60.6%	35,454	33,130	29,178	27,123	23,636	22,706	20,628	משרד הבריאות	24
48.6%	4,084	4,150	3,798	3,857	3,384	3,142	2,792	הרשות לזכויות ניצולי השואה	25
30.3%	42,478	40,511	37,060	31,227	30,750	31,582	31,089	העברות לביטוח הלאומי	27
44.3%	1,915	1,870	1,780	1,889	1,405	1,397	1,296	משרד לקליטת העלייה	30
37.3%	4,319	4,076	3,595	3,236	3,076	3,134	2,969	תשתיות	
31.2%	270	270	286	244	185	194	206	משרד הבינוי	29
306.0%	676	560	406	354	212	216	138	משרד האנרגיה והמים	34
0.1%	442	414	423	432	444	453	414	משרד התחבורה	40
-3.1%	112	111	113	100	99	102	115	הרשות הממלכתית למים וביוב	41
29.2%	2,721	2,621	2,274	2,009	2,046	2,077	2,029	מענקי בינוי ושיכון	42
46.4%	98	98	92	97	90	92	67	המרכז למיפוי ישראל	43
57.5%	8,785	8,887	8,555	7,379	6,946	6,235	5,641	ענפי המשק	
24.1%	346	374	358	330	321	311	301	המשרד להגנת הסביבה	26
160.8%	1827	1831	1825	1619	519	519	702	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	33
50.0%	3,792	3,630	3,669	3125	3,664	3,062	2,420	משרד הכלכלה	36
-7.6%	306	328	196	318	224	230	355	משרד התיירות	37
46.3%	2,443	2,654	2,436	1,920	2,162	2,061	1,814	תמיכות בענפי משק	38
43.5%	70	70	70	68	56	52	49	משרד התקשורת	39
-29.3%	24,617	20,664	29,125	24,372	34,244	32,056	29,223	הוצאות אחרות	
18.6%	16,667	16,049	15,642	14,706	14,739	1,3411	13,529	גמלאות ופיצויים	12
-12.8%	2,850	3016	3,865	2,044	4,861	4,686	3,461	הוצאות שונות	13



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סעיף	משרד	2012 מקורי	2013 מקורי	2014 מקורי	2015 מקורי	2016 מקורי	הצעת תקציב 2017	הצעת תקציב 2018	שינוי 2012-2017
32	תמיכות שונות	42,16	6,599	7,022	0	0	0	0	
47	רזרבה כללית	7,757	7,055	7,308	7,199	8,922	680	4,180	-91.2%
54	רשויות הפיקוח	253	305	314	423	695	919	920	263.2%
56	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות	7	-	-	0	0	0	0	
	<b>החזרי חוב</b>	<b>38,570</b>	<b>39,459</b>	<b>39,745</b>	<b>38,546</b>	<b>39,409</b>	<b>38,415</b>	<b>39,775</b>	<b>-0.4%</b>
45	תשלום ריבית ועמלות	38,570	39,459	397,45	38,546	39,409	38,415	39,775	-0.4%
	<b>תקציב פיתוח</b>	<b>107,107</b>	<b>115,181</b>	<b>118,261</b>	<b>90,600</b>	<b>113,236</b>	<b>127,006</b>	<b>122,905</b>	<b>18.6%</b>
	<b>משרדי המטה</b>	<b>345</b>	<b>192</b>	<b>246</b>	<b>1,014</b>	<b>252</b>	<b>886</b>	<b>752</b>	<b>157.0%</b>
51	דיר ממשלתי	126	106	141	151	172	806	672	540.0%
53	משפטים ובתי משפט	187	86	105	863	80	80	80	-57.2%
55	אוצר	32	0	0	0	0	0	0	
	<b>הביטחון והסדר הציבורי</b>	<b>377</b>	<b>518</b>	<b>586</b>	<b>863</b>	<b>477</b>	<b>493</b>	<b>453</b>	<b>30.7%</b>
52	המשטרה ובתי הסוהר	377	518	586	863	477	493	453	30.7%
	<b>השירותים החברתיים</b>	<b>986</b>	<b>1,423</b>	<b>2,170</b>	<b>2,192</b>	<b>1,958</b>	<b>1,832</b>	<b>1,237</b>	<b>85.8%</b>
60	חינוך	676	1,010	1,852	1,470	1,299	719	571	6.4%
67	משרד הבריאות	310	413	318	722	660	1,113	665	259.0%
	<b>תשתיות</b>	<b>11,074</b>	<b>14,223</b>	<b>14,772</b>	<b>16,588</b>	<b>17,629</b>	<b>20,521</b>	<b>21,263</b>	<b>85.3%</b>
70	שיכון	1,464	1,323	1,314	1,543	1,441	1,906	2,146	30.2%
73	מפעלי מים	1,327	1,072	1,248	1,038	1,174	977	1,015	-26.4%
79	תחבורה	8,283	11,828	12,210	14,007	15,014	17,639	18,103	112.9%
	<b>ענפי המשק</b>	<b>138</b>	<b>519</b>	<b>520</b>	<b>619</b>	<b>1112</b>	<b>794</b>	<b>753</b>	<b>475.0%</b>
76	תעשייה	50	40	38	131	189	164	178	227.8%
78	פיתוח תיירות	88	479	482	488	923	630	575	615.5%
	<b>הוצאות אחרות</b>	<b>3,831</b>	<b>2,938</b>	<b>3,105</b>	<b>39,35</b>	<b>2,994</b>	<b>2,803</b>	<b>2,424</b>	<b>-26.8%</b>
83	הוצאות פיתוח שונות	3,831	2,938	3,105	3,935	2,994	2,803	2,424	-26.8%
	<b>החזר חובות</b>	<b>90,356</b>	<b>95,368</b>	<b>96,862</b>	<b>65,389</b>	<b>88,814</b>	<b>99,676</b>	<b>96,023</b>	<b>10.3%</b>
84	תשלום חובות	90,356	95,368	96,862	65,389	88,814	99,676	96,023	10.3%

מהנתונים בלוח עולים הדברים הבאים :

- הצעת התקציב הרגיל (תקציבי פעולות משרדי הממשלה) מסתכמת בכ-319.8 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ו-337.1 מיליארד ש"ח בשנת 2018, לעומת 311.6 מיליארד ש"ח בשנת 2016. גידול של 2.6% בשנת 2017 לעומת השנה שקדמה לה, וגידול של 5.4% בשנת 2018 לעומת שנת 2017. יש לציין כי הגידול הנמוך יחסית בין שנת 2016 לשנת 2017 נובע בין השאר בשל השינוי ברישום החשבונאי של הסיוע הביטחוני שעבר מתקציב ההוצאות הרגיל לתקציב המותנה בהכנסה. ללא שינוי רישומי זה הגידול בתקציב הרגיל נטו של שנת 2017 (לעומת 2016) הוא 5.5%.
  - הצעת התקציב הרגיל לשנת 2017 גבוהה בשיעור נומינלי מצטבר של כ-23.6% לעומת התקציב המקורי לשנת 2012. עיקר הגידול היה בתקציבי משרד החינוך (39.3%), הבריאות (41.5%) וביטחון הפנים (40.9%).
  - הצעת תקציב פיתוח וחשבון ההון בשנת 2017 מסתכמת בכ-127.0 מיליארד ש"ח ובשנת 2018 מסתכמת ב-122.9 מיליארד ש"ח לעומת 113.2 מיליארד ש"ח בשנת 2016. גידול של 12.2% בשנת 2017 לעומת 2016, ופיחות של 3.2% בין שנת 2018 ל-2017, בין היתר בגין הירידה בסעיף של תשלום חובות.
- בלוח 10 להלן מפורטים השינויים ברמת סעיפי התקציב לגבי סעיפי ההוצאה בעלי המשקל הגבוה ביותר בשנים 2012 ו-2016-2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שיעור שינוי 2017-2012	שינוי בנקודות אחוז 2017-2012	משקל 2017	משקל 2016	משקל 2012	משרד
11.1%	-3.2%	16.3%	18.0%	19.5%	ביטחון (סעיף 15)
39.3%	2.5%	16.5%	16.2%	14.0%	חינוך (סעיף 20)
19.4%	0.7%	12.7%	11.9%	12.0%	העברות לביטוח הלאומי (סעיף 27)
1.8%	-2.9%	12.0%	12.6%	14.9%	תשלומי ריבית ועמלות (סעיף 45)
41.5%	2.4%	10.4%	9.4%	8.0%	בריאות (סעיף 24)
40.9%	1.0%	5.1%	4.8%	4.1%	ביטחון פנים (סעיף 7)
15.8%	-0.2%	5.0%	5.0%	5.2%	גמלאות (סעיף 12)

מהנתונים בלוח עולה כי סעיפי ההוצאה הגדולים ביותר בשנת 2017 הם משרד החינוך (16.5%), משרד הביטחון (16.3%), העברות לביטוח לאומי (12.7%) ותשלומי ריבית ועמלות (12.0%). חלק מהסיוע הביטחוני שנכלל בעבר בתקציב ההוצאה נטו של משרד הביטחון עבר להוצאה מותנית בהכנסה (כ-8.9 מיליארד ₪) ועל כן משקל סעיף זה ירד. גם משקלם של תשלומי הריבית והעמלות ותשלומים לגמלאות ירד. לעומתם משקל ההוצאה לסעיפי חינוך, בריאות וביטחון פנים גדל משמעותית בהשוואה לשנת 2012.

#### 4. מנגנון התקציב הדו-שנתי

החל משנת 2009 מונהג בישראל תקציב דו-שנתי. ההחלטה על הנהגת תקציב דו-שנתי התקבלה לאחר הבחירות לכנסת ה-18 בשנת 2009, והקמת הממשלה ה-32, בין היתר, לנוכח המשבר הכלכלי העולמי בתקופה זו ומועד אישור התקציב הצפוי לאחר הבחירות. במסגרת זו אישרה הכנסת ב-7 באפריל 2009 חוק-יסוד בהוראת שעה, המאפשר קביעת תקציב דו-שנתי על אף האמור בחוק-יסוד: משק המדינה. בין שנת 2009 לשנת 2015 תוקן החוק כמה וכמה פעמים ובשנים אלו אושרו מספר תקציבים דו-שנתיים, האחרון שבהם לשנים 2015 ו-2016.<sup>30</sup> נציין כי בפועל רק בשנים 2011 ו-2012 הונהג תקציב דו-שנתי לשנתיים מלאות, שכן בשאר המקרים התקיימו בחירות והתקציב לשנה הראשונה אושר במהלך השנה. מאז הנהגת התקציב הדו-שנתי הראשון, לשנים 2009 ו-2010, התקיים שיח ציבורי סביב השאלה אם הנהגת תקציב דו-שנתי היא צעד נכון מבחינה כלכלית ותקציבית והועלו טענות שונות בנושא.<sup>31</sup> אחת הטענות המרכזיות נגד הנהגת תקציב דו-שנתי הייתה הקושי לבצע תחזיות כלכליות מראש (צמיחה, הכנסות המדינה וכדומה) לתקופת זמן ארוכה יחסית, כנדרש בעבור תקציב דו-שנתי, והקושי בא לידי ביטוי בסטייה מהתחזיות ובהיווצרות גירעון תקציבי גדול יחסית ליעד הגירעון בחוק, כפי שהיה בשנת 2012. לטענה זו התייחס גם מבקר המדינה בנושא התקציב הדו-שנתי בשנים 2011 ו-2012.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> שם.

<sup>30</sup> כאמור, אישור חוק-היסוד בהוראת שעה בעבור התקציב הדו-שנתי נעשה ב-7 באפריל 2009. לקראת שנת הכספים 2011 החליטה הממשלה להגיש שוב תקציב דו-שנתי, לשנים 2011 ו-2012, והחלטה זו אושרה בכנסת ב-22 ביוני 2010 כתיקון להוראת השעה הקודמת. ב-20 במאי 2013 תוקנה הוראת השעה שוב, ונקבע כי גם בשנים 2013 ו-2014 יונהג בישראל תקציב דו-שנתי. ב-7 ביולי 2015 אישרה הכנסת תיקון נוסף של הוראת השעה, ולפיו גם בשנים 2015 ו-2016 יונהג תקציב דו-שנתי.

<sup>31</sup> להרחבה ראו: עמי צדיק, [יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי – מעודכן](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2012; אילן ביטון, [יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2010; אילן ביטון ועמי צדיק, [בדיקת ההנחות המקרו-כלכליות בתקציב הדו-שנתי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2009; עמי צדיק, [סוגיות באימוץ תקציב רב-שנתי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2009.

<sup>32</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח ביקורת על משרד האוצר – הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון](#), יולי 2014. נציין כי בעקבות הדוח התקיימו כמה ישיבות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא.



לקראת הכנת התקציב לשנת 2017 התעורר שוב הדיון על המשך הנהגת תקציב דו-שנתי, והממשלה החליטה על הגשת הצעת תקציב דו-שנתי לכנסת, בד בבד עם ביצוע התאמות בחקיקה כדי לתת מענה לבעיות שהוצגו בעבר.<sup>33</sup> ב-2 באוגוסט 2016 אישרה הכנסת בקריאה שלישית את **חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה)**. בחוק זה נקבע כי גם בשנים 2017 ו-2018 יונהג תקציב דו-שנתי ונקבע תקציב התאמות לשנה השנייה בדומה לזה שנקבע בתקציבים הדו-שנתיים הקודמים. נוסף על כך נקבע בחוק מנגנון התכנסות לשנת 2018, שנועד לאפשר התמודדות עם הבעיות שהועלו בשנים קודמות בכל הקשור לחריגה מהתחזיות והמשתנים שעל בסיסם נקבעה הצעת התקציב. במקביל לכך אושר ב-2 באוגוסט גם **חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016**, ובו הוראות בכל הקשור לתקציב הדו-שנתי, לתקציב ההתאמות ולמנגנון ההתכנסות.<sup>34</sup>

#### 4.1.1. תקציב התאמות

תקציב ההתאמות נקבע החל בתקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, ונועד לאפשר התאמות תקציביות הנדרשות לשנה השנייה בתקציב דו-שנתי. נקבע כי תקציב ההתאמות לשנת 2018 יהיה **3.5 מיליארד ש"ח**. הממשלה נדרשת להגיש את הצעתה להקצאת תקציב ההתאמות ולשימוש בו לאישור ועדת הכספים של הכנסת לא יאוחר מיום כ"ב בכסלו התשע"ח (10 בדצמבר 2017).

#### 4.1.2. מנגנון התכנסות

מנגנון ההתכנסות נועד לתת מענה להתבדרות תקציבית (סטייה מהמסגרת הפיסקלית בצד ההוצאות או בצד ההכנסות) עקב פער בין התחזיות שנקבעו מראש לשנת התקציב השנייה לבין הנתונים בפועל לקראת תחילתה. להלן פירוט עיקרי תקציב מנגנון ההתכנסות:

##### הגשת דוח לעניין קיום הפרשים (לעניין תקציב 2018)

הממשלה תגיש את הדוח לכנסת עד יום י"ב בחשוון תשע"ח (1 בנובמבר 2017), ועדת הכספים תדון בדוח עד למועד זה. בדוח ייכללו הנתונים האלה:

- תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018;<sup>35</sup>
- סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018;<sup>36</sup>
- תחזית הכנסות המדינה הצפויות לשנת 2018;
- תחזית הגירעון לשנת 2018;
- סכום הגירעון המותר לשנת 2018;
- תחזית הצמיחה הצפויה של התוצר המקומי הגולמי לשנת 2018;
- הפרש ההוצאות והפרש הגירעון.<sup>37</sup>

##### כיסוי הפרש הוצאות או הפרש גירעון

<sup>33</sup> נציין כי לפני הגשת הצעת החוק לכנסת התקיימו דיונים בשאלה אם נכון לקבוע שוב הוראת שעה לתקציב דו-שנתי או שמא יש מקום להוראת קבע בחקיקה. בסופו של דבר הוגשה הצעת חוק כהוראת שעה, אך מדובר בהצעת חוק חדשה ולא בתיקון לחוק הקודם, כפי שנעשה בעבר. בחוק נכללת הוספה של מנגנון התכנסות שנקבע בין היתר על בסיס ההמלצות בדוחות שצוינו לעיל.

<sup>34</sup> על-פי **חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), וחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016**.

<sup>35</sup> מדובר למעשה בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה הכולל את סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה לשנת 2018, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי. סכום זה לא יכלול הוצאה בגין חקיקה שטרם הושלמה או החלטות ממשלה שטרם אושרו.

<sup>36</sup> מדובר בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה שאושר לשנת 2018 במסגרת התקציב הדו-שנתי.

<sup>37</sup> **הפרש ההוצאות** – אם עלתה תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 על סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 – ההפרש שביניהם. **הפרש הגירעון** – אם עלתה תחזית הגירעון לשנת 2018 על סכום הגירעון המותר לשנת 2018 – ההפרש שביניהם.



במצב בו עולה מהדוח כי קיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון, על הממשלה לכסות הפרש זה במלואו. כיסוי ההפרש ייעשה כמפורט להלן:

- אם סכום ההפרש נמוך מתקציב ההתאמות, תקציב ההתאמות יופחת בסכום ההפרש.
- אם סכום ההפרש גבוה מתקציב ההתאמות, על הממשלה להכין תוכנית מאזנת ולהגישה לכנסת, לאחר התייעצות עם ועדת הכספים, עד 1 בנובמבר 2017. בתוכנית המאזנת ייכללו פעולות האיוון הנדרשות, לרבות באמצעות חקיקה, התקנת תקנות, הוראות מינהל או התחייבות הממשלה בהחלטת הממשלה או בדרך אחרת. בתוכנית המאזנת אפשר שייכללו הפחתות תקציביות בסעיפי התקציב לשנת 2018 שיאושרו על-ידי ועדת הכספים. אם ייעשו שינויים בתוכנית המאזנת, על הממשלה להגישם לכנסת.
- אם עד 15 בדצמבר 2017 נקטה הממשלה את כל פעולות האיוון, וההפרש כוסה, תאשר זאת הממשלה בהחלטה ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד 31 בדצמבר 2017.
- אם עד 15 בדצמבר נוכחה הממשלה כי רק חלק מפעולות האיוון בוצעו, אך הפער שנוותר לכסות קטן מתקרת ההתכנסות (סך 2.5 מיליארד ש"ח בתוספת 1% מתקציב ההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2018), תאשר זאת הממשלה בהחלטה ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד 31 בדצמבר 2017 בציון ההפרש שנוותר. במקרה זה, יראו את התקציב בסעיפים השונים כאילו הופחת בשיעור שעליו החליטה הממשלה על-פי הצעת שר האוצר, אך לא יותר מ-1.38%<sup>38</sup>. הצעה זו תונח על שולחן ועדת הכספים לפני ביצוע ההפחתה בפועל. אם לאחר הפחתה זו עדיין יהיה הפרש, על שר האוצר לנקוט פעולות שבתחום סמכותו לכיסוי ההפרש שנוותר.<sup>39</sup> הממשלה נדרשת לאשר פעולות אלו ולהניח את החלטה על שולחן הכנסת עד 31 בדצמבר 2017.

#### ההתנהלות במקרה של אי-כיסוי ההפרש

אם עד 31 בדצמבר 2017 לא הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לכך שהפער כוסה במלואו (על-ידי יישום מלא של התוכנית המאזנת או על-ידי יישום חלקי שלה בתוספת צעדים נוספים), לא יחול התקציב לשנת 2018 שאושר במסגרת התקציב הדו-שנתי. במקרה זה על הממשלה להניח על שולחן הכנסת הצעת תקציב חדשה לשנת 2018 עד 31 בינואר 2018, ועל הכנסת לאשרה עד 30 במרס 2018. עד לאישור הצעת התקציב החדשה תהיה ההתנהלות התקציבית בהתאם לחוק-יסוד משק המדינה (ראו סעיף 3 לעיל). אם לא תאושר ההצעה עד מועד זה, יראו את הכנסת כאילו פיזרה את עצמה בהתאם לסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת.

### **5. תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2018-2020**

במסגרת ההחלטות על המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, החליטה הממשלה לקבוע תוכנית תקציב תלת-שנתית (טווח בינוני), שתובא לכנסת במסגרת חקיקת התקציב החל בשנת 2017. על-פי החלטה זו, שאושרה בכנסת במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה-2015 ("חוק ההסדרים"), התוכנית התלת-שנתית תונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק תקציב לשנת כספים כלשהי, בגין שלוש השנים שלאחר אותה שנה. התוכנית התלת-שנתית תעודכן על-ידי שר האוצר שישה חודשים לאחר הגשתה לכנסת ותובא לאישור הממשלה. שר האוצר ידווח לאחר מכן לוועדת הכספים על התוכנית המעודכנת.<sup>40</sup>

קביעת תוכנית תקציבית תלת-שנתית היא למעשה המשך הפעלת "נומרטור תקציבי (מונה תקציב)" על-ידי משרד האוצר בשנת 2014. מטרת התוכנית היא מעקב שוטף אחר התחייבויות המדינה למשך שנים אחדות קדימה, כדי

<sup>38</sup> ההפחתה ברמת התוכניות בכל סעיף תובא לאישור מוקדם של ועדת הכספים, ובמקרה שהוועדה לא אישרה את הצעת הממשלה, ההפחתה תהיה אחידה לכל התוכניות.

<sup>39</sup> אחת האפשרויות היא אי-אישור שימוש בעודפי תקציב מהשנה הקודמת. במקרה כזה לא יהיה אפשר להשתמש בעודפים אלו בהמשך השנה.

<sup>40</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון לביאור מושגי התקציב](#), אליעזר שורץ, נובמבר 2016.



לאפשר פיקוח והתכנסות למסגרת הפיסקלית.<sup>41</sup> לאחר הגשת התוכנית התלת-שנתית הממשלה לא תוכל לקבוע תקנות או הוראות מנהליות שמשמעותן חריגה מתחזית הגירעון המרבי, וכן לא תוכל להציע חקיקה שתביא לחריגה מהגירעון המותר, אך תוכל לשנות את ההרכב הפנימי של ההכנסות. הממשלה גם לא תוכל להחליט על הגדלת ההוצאות מעבר להוצאה המותרת ללא ביצוע התאמה של הוצאות אחרות במקביל.<sup>42</sup> לוח 11 להלן מציג את תכנית התקציב הרב שנתי לשנים 2018-2020, על פי המשתנים שנקבעו בהחלטת הממשלה.

**לוח 11 – תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2017-2019 (במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>43</sup>**

2020	2019	2018	מצרף
409.8	396.4	376.7	(1) סך הוצאות הממשלה
88.7	86.8	83.2	ביטחון וסדר ציבורי
180.4	171.8	160	שירותים חברתיים
29.3	29.1	25.6	תשתיות
18.9	19.4	18.8	ענפי משק
10.1	9.9	9.5	משרדי מטה
55.4	54	52.5	החזרי חוב
27.1	25.4	27	הוצאות אחרות
410.3	394.4	376.7	(2) מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק
0	2	0	חריגה מותרת ממגבלת ההוצאה על פי חוק
-0.5	0	0	(3) התאמות נדרשות לעמידה במגבלת ההוצאה
0.5	0.4	0.4	(4) הוצאות אשראי
409.8	394	376.3	(5) מגבלת הגירעון (2-4)
364.8	348.1	337.8	(6) הכנסות המדינה הצפויות
45.0	45.9	38.6	(7) גרעון חזוי (5-6)
32.1	34	38.6	(8) יעד הגרעון
12.9	11.9	0	(9) צעדי התכנסות נדרשים לעמידה ביעד הגירעון (7-8)
12.4	13.9	0	(10) סך הכול צעדי התכנסות (9+3)

מהלוח עולה כי ההוצאה הממשלתית נטו הצפויה בשנת 2018 עומדת על 376.7 מיליארד ש"ח, בשנת 2018 עומדת על 396.4 מיליארד ש"ח ובשנת 2020 על 409.8 מיליארד ש"ח. עוד עולה מהנתונים כי על פי תחזית ההוצאות וההכנסות של הממשלה בשנים אלה, ישנה חריגה של 2 מיליארד ש"ח מתקרת ההוצאה בשנת 2019, וחריגה מיעד הגירעון בשנים 2019 ו-2020. על מנת לעמוד ביעד הגירעון על המשלה להקטין את הוצאותיה או להגדיל את הכנסותיה, בשנת 2019 ב-11.9 מיליארד ש"ח ובשנת 2020 ב-12.4 מיליארד ש"ח, וכן נדרשת התאמה של צד ההוצאות בשנת 2019 בסכום של 2 מיליארד ש"ח. בתרשים 2 להלן הגירעון הצפוי בשנים 2018-2020.

<sup>41</sup> ש.ם.

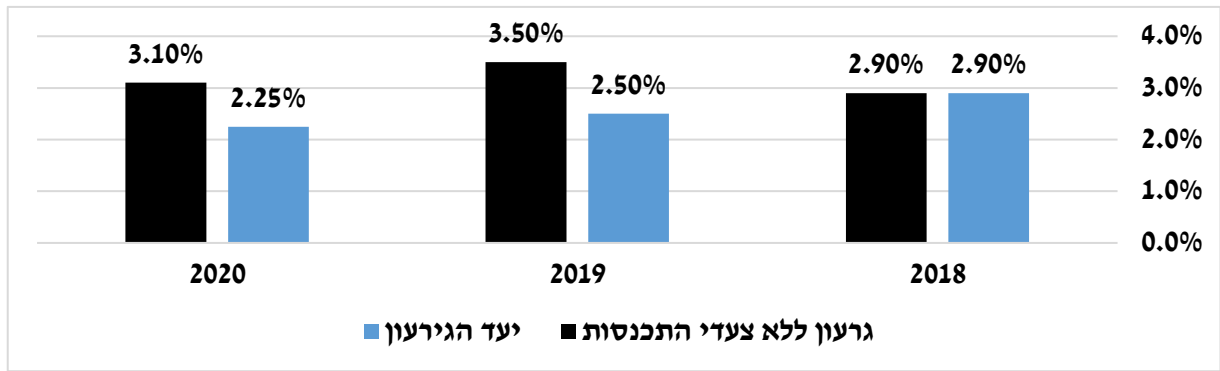
<sup>42</sup> איליה כץ, פרננט תקציב ומקרו, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 באוגוסט 2015.

<sup>43</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018](#): עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016. סך הכול צעדי התכנסות ב-2019, כוללים החריגה המותרת ממגבלת ההוצאה על פי חוק (2 מיליארד ש"ח) וצעדי ההתכנסות הנדרשים לעמידה ביעד הגירעון (11.9 מיליארד ש"ח). החריגה ממגבלת ההוצאה מותרת מכיוון של פי המסגרת התקציב התלת-שנתית אין חובה להתכנס לכל מסגרת ההוצאה אלא רק ל-98% ממנה.





**תרשים 2 – גרעון ללא צעדי התכנסות 2018-2020 (באחוזים מהתוצר החזוי)<sup>44</sup>**



מהנתונים בתרשים עולה כי הגירעון ללא צעדי התכנסות יעמוד בשנת 2019 על 3.5% ובשנת 2020 על 3.1%.

**6. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר**

השימוש בכלל מגבלת ההוצאה המגביל את תקרת ההוצאה הציבורית הביא לתהליך של צמצום חד במשקל ההוצאה הציבורית מהתוצר (בשנת 2003 משקל ההוצאה הציבורית בתוצר עמד על 47.9% לעומת 38.8% בשנת 2015). בנוסף, חלה ירידה חדה ביחס חוב (ציבורי) תוצר - מרמה של 92.2% בשנת 2003<sup>45</sup> לרמה של 64.7% בשנת 2015. הירידה במשקל ההוצאה מהתוצר בשנים האחרונות, לצד המשבר הכלכלי העולמי שהביא לגידול בהוצאה הממשלתית ובגירעון במדינות המפותחות, מיקמו את משקל ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר בישראל מתחת לממוצע המדינות המפותחות, כמתואר בלוח 12 להלן.

**לוח 12 - משתנים מקרו-כלכליים בישראל ובמדינות המפותחות (2015)<sup>46</sup>**

ממוצע מדינות קטנות*	מדינות EU	ממוצע OECD	ישראל	משתנה מקרו כלכלי
82.4%	111.2%	105.5%	64.7%	יחס חוב – תוצר
46.6%	49.3%	46.7%	38.8%	יחס הוצאות הממשלה - תוצר

\* ממוצע חשבוני פשוט של מדינות ב-OECD בעלות אוכלוסייה קטנה יחסית.

מהנתונים בלוח עולה כי יחס חוב-תוצר בישראל בשנת 2015 נמוך יחסית לממוצע במדינות ה-OECD, מדינות האיחוד האירופאי וממוצע של מדינות קטנות. משקל ההוצאה הממשלתית בישראל מהתוצר בשנת 2015 נמוך ביחס לממוצע במדינות הייחוס.

לפי ניתוח בנק ישראל, ברמת הגירעון המתוכננת יחס החוב לתוצר צפוי לעלות במתינות בשנים הקרובות. יש לציין כי לעמדת בנק ישראל ועל רקע סביבת התעסוקה וההכנסות הגבוהות ממסים, רצוי שהמדיניות תביא לירידה, או לפחות להתייצבות, של יחס החוב. זאת על מנת לאפשר למדיניות הפיסקלית לתרום להתמודדות של המשק בתקופות מיתון.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, אוקטובר 2016.

<sup>45</sup> בנק ישראל, נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2015: לוח ו-ני-3, אפריל 2016.

<sup>46</sup> בנק ישראל, נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2015: לוח ו-ני-21, אפריל 2016. יש לציין כי יחס החוב שמוצג כאן שונה מיחס החוב שהוצג בכלל הפיסקלי. יחס החוב של בנק ישראל שונה מעט אך כולל השוואה למדינות אחרות. על פי הצעת התקציב שהוגשה על ידי משרד האוצר, הנתון המעודכן של יחס החוב בשנת 2015 הוא 63.8%.

<sup>47</sup> בנק ישראל, ניתוח הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 וההתפתחויות הצפויות בהמשך העשור, אוגוסט 2016.

