



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

מונחון לביאור מושגי התקציב



כתיבה: אליעזר שוורץ, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

א' אלול תשע"ה

16 באוגוסט 2015

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 64 08 240 / 1 - 02

פקס: 64 96 103 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>1. חוקים עיקריים הקשורים בתקציב המדינה</u>
<u>2</u>	<u>2. שלבי הכנת ואישור התקציב</u>
<u>2</u>	<u>3. מה קורה כשאין תקציב?</u>
<u>4</u>	<u>4. הרכב התקציב</u>
<u>4</u>	<u>5. מבנה התקציב</u>
<u>5</u>	<u>6. סוגי תקציב</u>
<u>6</u>	<u>7. התפתחות התקציב על פני השנה</u>
<u>7</u>	<u>8. שלבי ביצוע התקציב</u>
<u>7</u>	<u>9. מושגי תקציב</u>
<u>17</u>	<u>10. סיכום: שלבי בניית המסגרת התקציבית</u>

” תקציב המדינה הוא הכלי המרכזי לביטוי ולמימוש המדיניות החברתית-כלכלית של המדינה. עם זאת, כדי לקיים מדיניות פיסקלית אחראית ובת-קיימא, כפוף התקציב למגבלות פיסקליות, כפי שהן קבועות בחוק...”
(מתוך דוח ועדת המשילות, מרס 2013)

תקציב המדינה נקבע ומבוצע על בסיס מושגים ומשתנים מגוונים. במונחון זה מוסברים בקצרה כמה מונחים עיקריים הקשורים לתקציב המדינה. בפרקים הראשונים מפורטים שלבי תכנון ואישור תקציב המדינה בממשלה ובכנסת, ולאחר מכן מוסברים מושגים הקשורים לתקציב המדינה.¹

1. חוקים עיקריים הקשורים לתקציב המדינה

חוק-יסוד: משק המדינה – בסעיפים 3-3 בחוק-יסוד: משק המדינה מובאות הוראות המתוות את המסגרת לאופן קביעת תקציב המדינה והגבלות הקשורות לאישור התקציב ולביצועו. בין השאר נקבע בסעיפים אלו כי התקציב יונח על שולחן הכנסת **לא פחות מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים**, נקבע נוהל ההצבעה על הצעות חוק תקציביות ונאמר מה הממשלה רשאית לעשות אם תקציב המדינה לא אושר במועד.

ב-7 באפריל 2009 אישרה הכנסת את הצעת הממשלה לקבוע הוראת שעה (בחוק-יסוד) שלפיה על אף **חוק-יסוד: משק המדינה**, בשנים 2009 ו-2010 יהיה התקציב דו-שנתי.² לקראת שנת הכספים 2011 החליטה הממשלה להגיש שוב תקציב דו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, והחליטה זו אושרה בכנסת ב-22 ביוני 2010 כתיקון להוראת השעה הקודמת.³ ב-20 במאי 2013 תוקנה שוב הוראת השעה 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.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 – חוק זה משמש בסיס לחוק התקציב, המוגש לקראת כל שנת כספים. החוק קובע בין היתר את אופן הכנת התקציב, את הרכבו, את ביצועו ואת אופן שינויו.⁴

חוק התקציב לשנת כספים כלשהי – לקראת כל שנת כספים מוגשת לכנסת הצעת חוק התקציב. בחוק זה מוצגות מסגרות ההוצאה המותרות באותה שנה לפי סוגי ההוצאה (אלה מפורטים בסעיף 4 להלן). בתוספת הראשונה

¹ מסמך זה הוא עדכון של מסמך בנושא זה מ-10 ביולי 2013. בין המקורות ששימשו להכנתו: פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקציב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

² הצעת הממשלה אושרה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). שם החוק שונה להארכת הוראת השעה כאמור גם לשנים 2013 ו-2014, וכן לשנים 2015 ו-2016.

³ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי – מעודכן, כתיבה: עמי צדיק, יוני 2012; יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי, כתיבה: אילן ביטון, אפריל 2010; בדיקת ההנחות המקרו-כלכליות בתקציב הדו-שנתי, כתיבה: אילן ביטון ועמי צדיק, נובמבר 2009; סוגיות באימוץ תקציב רב-שנתי, כתיבה: עמי צדיק, אפריל 2009.

⁴ בהקשר זה נציין כי בחוק יסודות התקציב יש פרק מיוחד (פרק ג') העוסק בתקציב הביטחון. יש כמה הבדלים בין תקציב הביטחון לשאר תקציב המדינה, הן באופן האישור והן באופן ביצוע שינויים במהלך השנה. לדוגמה, סעיף 18 **לחוק יסודות התקציב** קובע שחלוקת תקציב הביטחון לתחומים ולתוכניות תיעשה בוועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון, ואילו שאר סעיפי התקציב מאושרים בכנסת בוועדת הכספים בלבד. מאז שנת 2007 נחלק תקציב משרד הביטחון המוגש לאישור הכנסת לשני חלקים: לנושאים מסווגים ולנושאים לא מסווגים. תקציב הנושאים הלא-מסווגים מוגש לכניסת כלל חברי הכנסת בחוברות התקציב, ואילו תקציב הנושאים המסווגים גלוי רק לחברי הוועדה המשותפת לעניין תקציב הביטחון. כלל תקציב הביטחון (גם לנושאים הלא-מסווגים) מאושר בוועדה המשותפת. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו, כתב אליעזר שורץ, 31 באוקטובר 2011. וכן, התפתחות תקציב הביטחון בשנים 2009-2014, כתב אליעזר שורץ, 29 באוקטובר 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לחוק התקציב מפורט לפי תוכניות התקציב, ובתוספת השנייה מפורט תקציב המפעלים העסקיים.⁵ צמוד להצעת חוק התקציב מוגשים לכנסת גם חוברות התקציב, הכוללות פירוט נוסף של והסברים על הצעת התקציב עד רמת התוכנית התקציבית, וספר עיקרי התקציב. בספר עיקרי התקציב מפורטת גם תחזית הכנסות המדינה לשנת הכספים, בחלוקה לסוגי ההכנסות.

מאז שנת 1985 מוגשת לצד הצעת חוק התקציב **הצעת חוק ההסדרים**, שמובאות בה הצעות לשינויים מבניים, לביטול חוקים וכדומה.⁶

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 – חוק זה נועד לשלוט בגירעונות התקציביים ובחוב הציבורי באמצעות קביעת שיעור הגירעון התקציבי והגידול המותר בהוצאה הממשלתית בכל שנת תקציב. בחוק מוגדרים שני כללים פיסקליים – יעד הגירעון ומגבלת ההוצאה – המשמשים בסיס לקביעת המסגרת התקציבית הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, כפי שיפורט להלן בסעיף 9.

2. שלבי הכנת ואישור התקציב

השלבים העיקריים בהכנת התקציב בממשלה ואישורו בכנסת:

- א. הצגת התמונה המקרו-כלכלית בישראל ובעולם לממשלה.
- ב. קביעת יעדי המדיניות הכלכלית לשנה הקרובה.
- ג. עבודה פנים-ממשלתית עם משרדי הממשלה למציאת כשלים כלכליים והצעה לשינויים מבניים לפי היעדים שנקבעו בממשלה, ובכלל זה ייעוץ לשרי הממשלה בהנהגת רפורמות כלכליות במשק.
- ד. הצגת מצרפי התקציב לממשלה – ההכנסות החזויות, ההוצאה המותרת על-פי חוק והגירעון הצפוי.
- ה. הצגת השינויים האוטומטיים בהוצאות משרדי הממשלה לאישור הממשלה (שינויים הנובעים מחקיקה, מפסיקה, מהחלטות ממשלה ומהסכמים המחייבים את המדינה).
- ו. ייעוץ לממשלה על שינויים בהוצאות משרדי הממשלה כדי שהגידול בהוצאה הממשלתית כולה יותאם לקבוע בחוק.
- ז. אישור תקציב המדינה בממשלה והגשת התקציב לאישור הכנסת לא יאוחר מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים.
- ח. אישור הצעת התקציב בקריאה ראשונה במליאת הכנסת והכנתה לקריאה שנייה ושלישית בוועדת הכספים.
- ט. אישור הצעת התקציב בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת.

3. מה קורה כשאין תקציב?

שנת הכספים עשויה להתחיל ללא אישור תקציב בשני מצבים:

- א. הממשלה לא הצליחה להעביר את הצעת התקציב בכנסת לפני תום השנה הקודמת. חוק-יסוד: הכנסת קובע כי "לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו... כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות מוקדמות..."

⁵ המפעלים העסקיים בתקציב המדינה הם גופים ממשלתיים המתנהלים כגופים עסקיים, דהיינו, הוצאותיהם נגזרות מהכנסותיהם, כגון בתי-חולים ממשלתיים, מינהל מקרקעי ישראל והמדפיס הממשלתי. אפשר לומר שכל תקציבם הוא מעין הוצאה מותנית בהכנסה.

⁶ השם הרשמי של החוק כבר אינו חוק ההסדרים, ובשנים האחרונות הגישה הממשלה לכנסת את הצעת החוק בשמות שונים. למשל בשנת 2010 הוגשה לכנסת הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, ובשנת 2013 הוגשה הצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013. לקראת אישור התקציב לשנים 2015 ו-2016 יוגשו לכנסת הצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015, והצעות חוק נלוות.



ב. הממשלה נפלה או הכנסת החליטה על פיזור באמצעות חוק לפני אישור התקציב, ומוקמת ממשלה חדשה או נערכות בחירות.

בעבר נדרשה במקרים אלו הממשלה החדשה להביא לאישור התקציב בכנסת עד 45 ימים מיום כינונה או עד תום שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, המאוחר מן השניים. בפועל הוארכה תקופה זו בהוראת שעה; למשל בשנת 2013 נקבע כי התקציב יאושר עד 135 ימים מיום כינון הממשלה.⁷ בשנת 2014 תוקן חוק-יסוד: הכנסת כך שמועד אישור התקציב לאחר הקמת ממשלה חדשה (עקב בחירות או לאחר נפילת הממשלה הקודמת בהצעת אי-אמון) יהיה "... שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה-55 מיום כינונה, יהיה היום הקובע 45 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה".⁸ עם הקמת הממשלה ה-34, בחודש מאי 2015, הוחלט על דחיית מועד הגשת התקציב לכנסת ואישורו מעבר ל-100 הימים הקבועים בחוק. ב-7 ביולי 2015 אישרה הכנסת תיקון לחוק בהוראת שעה, ולפיו התקציב יוגש לכנסת עד 31 באוגוסט (109 ימים מיום כינון הממשלה) ויאושר עד 19 בנובמבר (189 ימים).⁹ שינוי זה נעשה בין היתר עקב ההחלטה להנהיג תקציב דו-שנתי גם בשנים 2015 ו-2016.¹⁰

אם החלה שנת כספים ללא תקציב מאושר, חוק-יסוד: משק המדינה קובע כי "רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן...". חשוב לציין כי הסכום השווה לחלק ה-12 מהתקציב הקודם הוא מכלל התקציב, ולא בהכרח מכלל תוכנית תקציבית בנפרד, וכך ייתכן שבפועל תוכנית אחת תקבל יותר מהחלק ה-12 ואחרת תקבל פחות.

התקציב יבוצע במקרה זה לפי סדר העדיפויות הקבוע בחוק: ראשית יוקצה תקציב לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, והתקציב הנותר (מהחלק ה-12) ישמש את הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם. החוק אומנם קובע את סדר העדיפויות, אך אופן הקצאת התקציב שנתו לפעולות השונות אינו מפורט בו. במצב זה, אגף החשב הכללי במשרד האוצר מקצה את התקציב לפי סדר העדיפויות המפורט בחוק ולפי שיקול דעתו, בין השאר בהתייעצות עם אגף התקציבים במשרד האוצר. כאמור, החוק קובע שהתקציב ישמש רק להפעלת שירותים חיוניים, שנכללו בתקציב השנה הקודמת. בעבר נעשתה הקצאת התקציב במקרים אלו על בסיס התקציב המקורי שאושר בשנה הקודמת (על-פי הפרשנות של משרד האוצר לחוק). מציאות זו פגעה בעיקר בתוכניות שלא נכללו בבסיס התקציב או שתוקצבו חלקית בבסיס התקציב בשנה הקודמת. נוסף על כך, בתקציב המשמש בסיס לחישוב לא נכללו העודפים מהשנה הקודמת (שכן אין להעבירם לפני אישור התקציב), וממילא התקציב הזמין קטן מהתקציב ששימש לפעולות בשנה הקודמת. בשנת 2014 תוקן חוק-יסוד: משק המדינה כך שהקצאת התקציב תהיה להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים.¹¹

באגף החשב הכללי פועלות כמה ועדות חריגים, ואלה דנות בבקשות תקציב של המשרדים שלא בהכרח נכלל בסדר העדיפויות.

המשמעות של אי-אישור תקציב והקצאה על בסיס תקציב השנה הקודמת היא שסמכויות הפיקוח של הכנסת ושירי הממשלה על ביצוע התקציב בתקופת המעבר מוגבלות. בשנת תקציב רגילה הכנסת מפקחת על הממשלה

⁷ הסיבה העיקרית לדחיית מועד אישור התקציב הייתה שהתקיימו בחירות לאחר תחילת השנה והוחלט על הגשת תקציב דו-שנתי, שדרש היערכות ממושכת יותר. התקופה הוארכה גם בשנת 2009 וגם בשנת 2013. בשנת 2013 נקבע כי התקציב צריך להיות מאושר עד 135 ימים מיום כינון הממשלה והוא יוגש לכנסת עד 50 ימים לפני תום תקופה זו.

⁸ תיקון זה אושר במסגרת אישור [חוק-יסוד: הממשלה \(תיקון\)](#) המכונה "חוק המשילות", 11 במרס 2014. תחולת התיקון תהיה החל מהכנסת ה-20.

⁹ [חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 \(הוראות מיוחדות\) \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 4\)*](#).

¹⁰ בהקשר זה נציין כי לפני התפזרות הכנסת ה-19 הונחה על שולחן הכנסת הצעת תקציב לשנת 2015 בלבד, עקב ההחלטה שלא להמשיך בהנהגת תקציב דו-שנתי, אך הצעה זו לא אושרה בשל הקדמת הבחירות.

¹¹ תיקון זה אושר במסגרת אישור [חוק-יסוד: הממשלה \(תיקון\)](#), 11 במרס 2014, המכונה "חוק המשילות". תחולת התיקון תהיה מהכנסת ה-20.



הן באמצעות אישור התקציב על סעיפיו ובחינת סדר העדיפויות בו והן בעת שינויים בתקציב במהלך השנה. בהקשר זה נציין כי במסגרת הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)¹² הוצע לתת סמכות לשרים לקבוע את סדר העדיפויות להקצאת התקציב החלקי במשרדם, אך תיקון זה לא נכלל בנוסח הסופי שאושר בכנסת. כמו כן, בשנת 2014 אושר תיקון לחוק יסודות התקציב כך שבמקרים שבהם "לא נתקבל חוק תקציב שנתי לפני תחילתה של שנת הכספים, יפרסם החשב הכללי במשרד האוצר באתר האינטרנט של משרד האוצר, את הסכומים שהוציאה הממשלה בכל חודש בתקופה כאמור בסעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה; בפרסום כאמור יפורטו הכספים שהוציאה הממשלה לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות אחרות, וכן כל החלטה בעניינים כאמור שהתקבלה לפי הנחיות החשב הכללי"¹³. ואכן, על סמך התיקון בחוק, בשנת 2015 החשב הכללי מפרסם מדי חודש דוח על פעילותן של ועדות החריגים.¹⁴

4. הרכב התקציב

סעיף 2 בחוק יסודות התקציב קובע את פירוט הנושאים שייכללו בחוק תקציב שנתי, לרבות:

1. תקציב רגיל – התקציב המיועד להוצאה השוטפת של משרדי הממשלה והיחידות הממשלתיות השונות, לרבות תשלומי הריבית והעמלות של הממשלה בגין חובותיה.
 2. תקציב פיתוח וחשבון הון – תקציב המיועד לתקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה. בחלק זה נכלל גם הסעיף של החזר חובות הממשלה בגין מלוות מכירת איגרות חוב וכדומה. סעיף החזר החובות (למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי) אינו נכלל בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה, כפי שיפורט להלן.
 3. תקציב המפעלים העסקיים – הוצאות ותחזית הכנסות. תקציב המפעלים העסקיים הוא למעשה התקציב של יחידות ממשלתיות הפועלות כתקציב סגור (ההוצאות של יחידות אלה ממומנות על-ידי הכנסותיהן), ואינו משפיע על ההוצאה והגירעון הממשלתיים הנגזרים מהכללים הפיסקליים, כפי שיפורט להלן.
- סעיף זה קובע עוד כי לחוק התקציב יצורפו תחזית התקבולים והמלוות לשנת התקציב וכן תחזית הטבות המס שיינתנו. נתונים אלו מצורפים לספרי התקציב המוגשים לכנסת.

5. מבנה התקציב

תקציב המדינה נחלק לארבע רמות פירוט:

- א. סעיף (שתי ספרות) – הסעיף התקציבי הוא הרמה הכללית ביותר, והוא מייצג תקציב של משרד ממשלה, אם כי יש כמה משרדים שתקציבם נכלל בכמה סעיפים (כגון משרד הבריאות, משרד הפנים ומשרד התמ"ת).
- ב. תחום פעולה (ארבע ספרות) – תחום הפעולה הוא רמה מפורטת יותר של סעיף תקציבי כלשהו, לפי תחומי הפעולה של המשרד. על-פי רוב, אחד מתחומי הפעולה הוא תקציב שמיועד לפעילות המינהלית של המשרד (תחום פעולה כללי או מינהל).
- ג. תוכנית ראשית (שש ספרות) – הרמה המפורטת ביותר בתקציב המוגש לאישור הכנסת (החברות הכחולות).
- ד. תקנה (שמונה ספרות) – רמת הפירוט המרבית של תקציב המדינה (החברות הירוקות). לכל תוכנית ראשית עשויות להיות תקנות רבות, וכך יש אלפי תקנות בתקציב המדינה.¹⁵

¹² הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), 22 ביולי 2013.

¹³ תיקון זה התקבל במסגרת אישור [חוק הבחירות לכנסת \(תיקון מס' 62\), התשע"ד-2014](#), 11 במרס 2014. תחולת התיקון תהיה החל מהכנסת ה-20.

¹⁴ משרד האוצר, החשב הכללי, [דיווח על פעילותן של ועדות החריגים בשנת 2015](#), תאריך כניסה: 4 ביוני 2015.

¹⁵ יש כמה סוגי תקנות: תקנות קבועות (תקנות החוזרות מידי שנה) ותקנות חד-פעמיות (המכונות פש"ח – פריט שאינו חוזר), וכן תקנות הוצאה ותקנות הכנסה. תקנות ההוצאה הן פירוט של תקציב ההוצאה המופיע בתוכנית, ותקנות ההכנסה הן התקנות המשקפות את ההכנסות המשמשות בין היתר בסיס להוצאה מותנית בהכנסה. בנתוני התקציב תקנות ההכנסה (הכנסה מיועדת) מופיעות בערך שלילי שמשמעותו הכנסה.



שלוש הרמות הראשונות מוגדרות בחקיקה הראשית (חוק יסודות התקציב וחוק התקציב השנתי), ואילו את הרמה הרביעית (תקנות) קובע משרד האוצר לפי סמכות המוקנית לשר האוצר בחוק. בלוח 1 להלן נתונים על מספר פרטי התקציב מכל סוג.

לוח 1 – רמת הפירוט של תקציב המדינה בשנים 2005–2014¹⁶

רמת הפירוט	2005	2012	2013	2014
סעיפים	66	63	60	60
תחומי פעולה	401	375	302	321
תוכניות	1,536	1,310	908	913
תקנות	11,082	9,158	6,369	6,374
מזה: תקנות הוצאה	9,673	7,941	5,528	

עם השנים חלה ירידה במספר פרטי התקציב, ובשנת 2013 חלה ירידה ניכרת. ירידה זו נובעת מיישום תוכנית "חריש עמוק" במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה, שבה צומצם במידה ניכרת מספר תחומי הפעולה, התוכניות והתקנות. על-פי החלטת הממשלה, ההפחתה תימשך עד שבשנת 2017 מספר תקנות ההוצאה בתקציב לא יעלה על 1,500 (לא כולל תקנות שכר).¹⁷

6. סוגי תקציב

חוק התקציב הוא "חוק הרשאה" – חוק המתיר לממשלה להוציא בשנת הכספים את הסכומים המפורטים בתקציב, אולם אינו מחייב את הממשלה לעשות זאת. תקציב המדינה נחלק לכמה סוגי הוצאה ותקני כוח אדם המפורטים בעמודות בהצעת התקציב:

- א. **תקציב הוצאה נטו** (הטור הראשון בספר התקציב) – הסכום המותר להוצאה בשנה כלשהי כפי שמפורט בחוק התקציב. תקציב זה מכונה גם "תקציב המזומנים". התקציב נטו לשנת 2014 היה כ-424.9 מיליארד ש"ח.
- ב. **תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה** (הטור השני בספר התקציב) – תקציב נוסף המותר בהוצאה, ובלבד שיתקבלו תקבולים למימון ההוצאה מגורמים חוץ-ממשלתיים. תקבולים אלו אינם כוללים אגרה המשולמת לאוצר המדינה שהוטלה על-פי חיקוק שנחקק אחרי תחילת שנת הכספים 1992, ואינה כוללת הכנסה שמקורה במלווה (חוץ מתקציבי פיתוח וחשבון הון). תקציב ההוצאה המותנית בכנסה אינו חלק מתקרת ההוצאה (ראה פירוט בסעיף 9 להלן). תקציב הוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2014 היה כ-29.1 מיליארד ש"ח. יש לציין כי לפי הצעת חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013, ההכנסות מהיטל על גז טבעי ינותבו בעתיד לתקציב זה, ועל כן לא יהיו חלק מתקרת ההוצאה.
- ג. **תקציב הוצאה ברוטו** – תקציב ההוצאה נטו בתוספת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה. תקציב ההוצאה ברוטו לשנת 2014 היה כ-454 מיליארד ש"ח.

¹⁶ עיבוד לנתוני משרד האוצר, **תקציב וביצוע (שנים שונות)**, באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), תאריך כניסה: 11 בנובמבר 2014. הנתונים כוללים רק את סעיפי ההוצאה, לרבות המפעלים העסקיים שהייתה בהם פעילות כלשהי במהלך השנה (תכנון או ביצוע, לרבות משרות). כמו כן התקנות כוללות רק תקנות (הוצאה והכנסה) קבועות ולא חד-פעמיות (פריט שאינו חוזר). נציין כי רמת הפירוט אינה כוללת את כל התחומים, התוכניות והתקנות בסעיפי הביטחון. הנתונים לשנת 2014 מתבססים על עיבוד של מרכז המחקר והמידע לנתוני ביצוע (נטו) עד חודש נובמבר 2014, אגף החשב הכללי במשרד האוצר – החטיבה למידע ניהולי, 9 בנובמבר 2015 **הנתונים לשנת 2014 כוללים את כל התקנות שנרשמה בהן פעילות תקציבית בשנת 2014**.

¹⁷ **הודעת מזכיר הממשלה**, 30 ביוני 2013. תוכנית "חריש עמוק" החלה ביוזמת משרד האוצר בנוגע לתקציב שנת 2013, ובמסגרת יישום דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות) הוחלט על הרחבתה לשנים הבאות. צוות זה הוקם **בהחלטת ממשלה מס' 4028** מ-25 בדצמבר 2011 במסגרת אימוץ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ג. **הרשאה להתחייב** (הטור השלישי בספר התקציב) – ככלל, תקציב המדינה הוא חד-שנתי.¹⁸ תקציב הרשאה להתחייב הוא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו בשנים הבאות (סעיף 6(א) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). בתוכניות ראשיות שלא נקבעה בהן הרשאה להתחייב אפשר להתחייב לסכום שאינו גדול ממסגרת ההוצאה ברוטו, בתנאי שהסכום יוצא באותה שנת כספים או בשנת הכספים העוקבת (סעיף 6(ב) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). עודפים בתקציב ההרשאה להתחייב ניתנים להעברה לשנה הבאה באישור שר האוצר ובהודעה לוועדת הכספים של הכנסת (סעיף 13(א-1) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). למנגנון ההרשאה להתחייב שתי מטרות: כלי לשליטה של משרד האוצר על היקף ההתחייבויות בשנים הבאות; שיפור היכולת של המשרדים לנצל את תקציביהם.¹⁹ תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2014 היה כ-92.1 מיליארד ש"ח.

ד. **שיא כוח אדם (הטור הרביעי בספר התקציב) – מספר המשרות המרבי שהממשלה רשאית למלא במשרד (סעיף) כלשהו באותה שנת כספים. שיא כוח אדם לשנת 2014 הוא 74,273 משרות.**

ה. **עבודה בלתי צמיתה (עב"צ)** (הטור החמישי בספר התקציב) – היקף כוח-האדם שאפשר להעסיק מעבר לשיא כוח-האדם. המספר המופיע בטור זה (הטור החמישי בספר התקציב) משקף את מספר חודשי העבודה המוקצים למשרד להעסקת עובדים נוספים. חלוקת מספר זה ב-12 משקפת את מספר המשרות הנוספות מעבר לשיא כוח-האדם.

7. התפתחות התקציב על פני השנה

כאשר דנים בתקציב של שנת כספים כלשהי יש להבחין בין סוגי תקציב:

- א. **הצעת התקציב** – הצעת התקציב היא ההצעה שאושרה בממשלה ומוגשת לאישור הכנסת.
- ב. **תקציב מקורי** – התקציב שאושר בכנסת במסגרת חוק התקציב. ייתכנו הבדלים בין הצעת התקציב לבין התקציב שיאושר בכנסת בסופו של דבר. כמו כן, ייתכן שבמסגרת תקציב דו-שנתי ישונה התקציב המקורי לשנה השניה (שאושר במסגרת התקציב הדו-שנתי) לפני תחילתה, כך שהתקציב המקורי יהיה התקציב המעודכן לקראת תחילת שנת הכספים.²⁰
- ג. **תקציב על שינויי** – תקציב המדינה עשוי להשתנות במהלך השנה מכמה סיבות (כפי שיפורט בסעיף 7 להלן): העברת עודפי תקציב משנת התקציב הקודמת; העברות תקציביות בין פרטי התקציב במהלך השנה; הפחתה של התקציב שלא במסגרת העברות בין סעיפים.²¹ התקציב בסוף השנה הכולל את השינויים שנעשו בו במהלך

¹⁸ כאמור, בשנת 2009 אישרה הכנסת את הצעת הממשלה לקבוע הוראת שעה המאפשרת הגשת תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010, והוראה זו הורחבה כאמור גם לשנים 2010-2009 ו-2013-2014.

¹⁹ לדוגמה, שיעור הניצול מהתקציב המאושר של המשרד להגנת הסביבה בשנים האחרונות הוא נמוך יחסית (פחות מ-50%). בשנת 2008 ירד התקציב נטו מכ-180 מיליון שקלים לכ-145 מיליון שקלים – ירידה של כ-35 מיליון שקלים, בעוד תקציב ההרשאה להתחייב של המשרד גדל מכ-17 מיליון שקלים בשנת 2007 לכ-47 מיליון בשנת 2008 – עלייה של כ-30 מיליון שקלים. שינויים אלו מלמדים כי תקציב המזומנים של המשרד ירד לטובת הגדלת יכולת ההתקשרות בשנים הבאות (תקציב הרשאה להתחייב). הדבר נעשה בניסיון לשפר את שיעור הניצול התקציבי של המשרד.

²⁰ בהקשר זה נציין, כי הצעת התקציב לשנת 2014 שונתה פעמיים מאז שהוגשה לכנסת במסגרת התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014. כבר בעת הכנת הצעת התקציב לאישור הכנסת בוועדת הכספים הוחלט על הפחתת הצעת תקציב שנת 2014 בכמיליארד ש"ח. במהלך שנת 2013 (לאחר שכבר אושר התקציב לשנת 2014 כחלק מהתקציב הדו-שנתי) הופחת התקציב לשנת 2014 בכ-3.3 מיליארד ש"ח נוספים. להרחבה ראו: [דברי הסבר להצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014\)](#) (תיקוני), התשע"ד-2013, 17 בדצמבר 2013.

²¹ הפחתת תקציב המדינה שלא במסגרת העברות בין סעיפים אינה שכיחה. אחת הדוגמאות לכך בשנים האחרונות היא קיצוץ שנעשה בשנת 2012, של כ-300 מיליון ש"ח, עקב ירידה בהכנסות המדינה (בשל הפחתת הבלו על הדלק), כדי למנוע את הגדלת הגירעון התקציבי. הקיצוץ נעשה בהתאם לסעיף 32 לחוק, הקובע את דרכי המימון להפחתה בהוצאות המדינה, לרבות בהפחתת תקציב ההוצאה בסעיפים שונים. הקיצוץ אושר [בוועדת הכספים](#) ב-12 בספטמבר 2012, בעקבות [החלטת הממשלה מסי' 4519](#) מ-4 באפריל 2012. קיצוץ נוסף נעשה בתחילת שנת 2014, ובו הופחתו [450 מיליון ש"ח](#) מתוכניות הרזרבה בתקציב בעקבות דחיית ההגדלה של שיעורי הפרשות המעסיקים למוסד לביטוח לאומי. הקיצוץ אושר [בוועדת הכספים](#) ב-15 בינואר 2014.



השנה נקרא התקציב על שינויו או **התקציב המאושר**. רוב השינויים בתקציב מחייבים אישור מוקדם של ועדת הכספים של הכנסת, והיתר מחייבים הודעה לוועדה או אישור של משרד האוצר.²²

8. שלבי ביצוע התקציב

ביצוע התקציב הוא השימוש בתקציב בשנת הכספים ואחריה. ביצוע התקציב הוא באחריות אגף החשב הכללי במשרד האוצר, והוא "החותם על הצ'קים" באמצעות החשבים המוצבים במשרדי הממשלה. בבחינת נתוני הביצוע יש להבחין בין כמה שלבים:

- א. **ביצוע** – התקציב שכבר נוצל ושולם בפועל על-ידי החשב. בפרסומי משרד האוצר מפורטים הסכומים שבוצעו. יש שתי גישות לבחינת שיעור הביצוע – שיעור הביצוע ביחס לתקציב המקורי ושיעור הביצוע ביחס לתקציב על שינויו או התקציב המאושר.
- ב. **ביצוע בדרך** – הביצוע בדרך הוא השלב הקודם לביצוע. הכוונה היא לתקציב בגין פעולה שכבר בוצעה, אך התקציב טרם הוצא ונרשם בפועל כבוצע.
- ג. **יתרת התחייבויות לשנה זו** – סכום זה מייצג את התקציב המיועד לתוכניות ולפרויקטים שכבר אושרו וייתכן כי כבר בוצעו בחלקם. לדוגמה נביא מקרה שבו הוחלט על סלילת כביש בכמה קטעים. אפשר שהקטע הראשון כבר נסלל והתקציב בעבורו כבר נחשב למבוצע; הקטע השני בכביש כבר הושלם אך התשלום טרם התקבל, ולכן מדובר בביצוע בדרך; הקטע השלישי הוא לקראת סלילה, והתקציב בעבורו נכלל במסגרת יתרת ההתחייבויות. ייתכן מצב שבו סכום המופיע כביצוע בדרך או יתרת התחייבויות לא בוצע בסופו של דבר בשנת הכספים, והוא יבוצע בפועל רק בשנת הכספים הבאה.
- ד. **עודפי תקציב** – הסכומים שלא בוצעו נכללים בעודפים. יש כמה סוגי עודפים:

- **עודפים מחויבים** – תקציב שלא בוצע אך מיועד לתוכנית מוגדרת שכבר אושרה (בעיקר התקציב שנכלל בהתחייבויות בתום השנה הקודמת).
- **עודפים כלליים** – תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח לתקצוב תוכנית או פרויקט שכבר אושרו. שר האוצר רשאי לאשר העברה של עודפי תקציב (מחויבים ושאינם מחויבים) לתקציב השנה הבאה בהודעה **לוועדת הכספים** של הכנסת. ככלל, העברת העודפים מותנית בכך שנתרו עודפים בסעיף התקציבי הראשי (שתי ספרות), ולא בתחום פעולה או בתוכנית ראשית בלבד. במקרים מיוחדים (ששר האוצר קובע באישור ועדת הכספים), שר האוצר רשאי לאשר העברת עודפים מתוכנית פעולה לשנה הבאה גם אם בסעיף הראשי לא נותרו עודפים (**עודפים מיוחדים**), ועליו להודיע על כך לוועדה. המשמעות של הודעה לוועדה היא שאם הוועדה לא מביעה הסתייגות מההודעה, היא נכנסת לתוקף שלושה שבועות מיום מסירתה.

9. מושגי תקציב²³

א. הכנסות

הכנסות מקומיות – הכנסות הממשלה מגביית מסים ישירים ועקיפים, גביית אגרות על שירותים שהממשלה נותנת, גביית החזרים של קרן וריבית על הלוואות שנתנה הממשלה (כמו משכנתאות), קבלת תמלוגים ממפעלים עסקיים של הממשלה, תמלוגים ודיבידנדים מחברות ממשלתיות, הכנסות מרשות מקרקעי ישראל והפקדות העודפים התפעוליים של המוסד לביטוח לאומי.

²² להרחבה בנושא השינויים בתקציב ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה](#), אליעזר שוורץ, 24 ביולי 2013.

²³ חלק מהמושגים בפרק זה מתבססים על מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון מקרו-כלכלי](#), איתמר מילרד, 6 בינואר 2013.



הכנסות בחו"ל – מענק סיוע ביטחוני וכלכלי מממשלת ארה"ב, תקבולי ריבית על השקעות הממשלה בחו"ל ורווחים על השקעת יתרות המט"ח של המדינה על-ידי בנק ישראל.

ב. הוצאות

הוצאות מקומיות – הוצאות משרדי הממשלה על קניית סחורות ושירותים (ובכלל זה תשלומי שכר, קניות, תשלומי העברה, תמיכות, השקעות ותשלומי ריבית) ומתן אשראי (הלוואות שהממשלה נותנת, בעיקר משכנתאות).

הוצאות בחו"ל – קניות בחו"ל, תשלומי שכר לנציגי המדינה בחו"ל ותשלומי ריבית.

ג. גירעון או עודף תקציבי

גירעון או עודף ללא מתן אשראי נטו הוא ההפרש בין כלל הוצאות הממשלה לבין כלל הכנסות הממשלה מגביית מסים וממכירת סחורות ושירותים, ללא פעילות הממשלה במתן הלוואות וגביית החזרים. אפשר להבחין בין שני מרכיבים של גירעון תקציבי:

החלק המחזורי – החלק בגירעון התקציבי הנובע משינויים במחזור העסקים בארץ, המושפע בין היתר משינויים כלכליים בעולם.

החלק המבני – גירעון שאינו נובע ממחזור העסקים אלא מפער מובנה בין רמת ההוצאות לתחזית ההכנסות, כלומר הגירעון ללא השפעה ישירה של מחזור העסקים.²⁴

כאשר הגירעון הוא בעיקרו מחזורי, לא בהכרח נדרשים צעדים להקטנתו, שכן על-פי הגישה הקיינסיאנית מדיניות ההשלמה עם הגירעון משמשת כמייצב אוטומטי. לעומת זאת, גירעון מבני משקף פער בין ההוצאות להכנסות שאינו תלוי במחזוריות. אם בפועל הוא גדול מהגירעון המבני החזוי, הרי הבעיה מהותית יותר, ומצריכה את הממשלה לבחון אם הגירעון המבני בפועל אכן תואם את מדיניות החוב לטווח הבינוני והארוך או שיש לנקוט צעדים להפחתתו.

מימון הגירעון

כאשר יש הפרש בין הוצאותיה השוטפות של הממשלה לבין הכנסותיה השוטפות נוצר כאמור גירעון, והוא ממומן באחת הדרכים האלה: מלווה בארץ, מלווה בחו"ל, הפרטה וצמצום פיקדונותיה בבנקים (אם יש לה כאלה).

ד. בסיס תקציבי

בבסיס התקציב מופיעה פעילות באחת מרמות הפירוט של תקציב המדינה (סעיף, תחום, תוכנית או תקנה) שקרוב לוודאי שתתקצב גם בשנים הבאות. אפשר לתקצב פעולות במסגרת סעיפים כלליים (רזרבות וכדומה), אך במקרה כזה תקציבן אינו נכלל בבסיס התקציב, וממילא אינו מובטח לשנת הכספים הבאה. בהקשר זה נציין כי במקרים רבים פעולות אינן מתקצבות במלואן בבסיס התקציב מדי שנה, ובמהלך השנה ניתנות תוספות. אחד החסרונות העיקריים של אי-תקצוב בבסיס התקציב הוא אי-ודאות בדבר המשכיות התקציב ופגיעה אפשרית בתקציב העתידי. מנגד, במקרים רבים הפחתות רוחביות חלות על בסיס התקציב, וממילא יפגעו פחות בפעולות שאינן מתקצבות בבסיס.²⁵

²⁴ מחזור עסקים – תנודות תקופתיות של גאות ומיתון בפעילות הכלכלית. אורך התקופות והיקף התנודות משתנה. מחזור העסקים משפיע על הכנסות המדינה, ומכאן – על הגירעון התקציבי בפועל.

²⁵ [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה](#) (ועדת המשילות), מרס 2013.



ה. טייס אוטומטי ודפי מעבר

הטייס האוטומטי הוא אחד המרכיבים המרכזיים בקביעת מסגרת התקציב לשנת תקציב. הטייס האוטומטי הוא כינוי לסך ההתחייבויות והצרכים התקציביים החדשים שתקצובם נדרש בשנה הקרובה (בניכוי תוכניות ישנות שלא נדרש לתקצבן עוד), הנגזרות מהחלטות ממשלה, שינויי חקיקה, פסיקות בתי-משפט והסכמים המחייבים את המדינה. לאחר חישוב הטייס האוטומטי הוא מתווסף לבסיס התקציב, ויחד הם מרכיבים את דפי המעבר, המשקפים את התקציב הנדרש בשנת התקציב הבאה. דפי המעבר מושווים לתקרת ההוצאה המותרת, ובמידת הצורך מבוצעות התאמות (ביטול החלטות, דחיית הוצאות, הפחתות רוחביות וכדומה). בהקשר זה נציין כי מכיוון שהתקציב בישראל הוא תוספתי, כלומר נבנה על בסיס תקציב השנה שעברה, בסיס התקציב כמעט אינו משתנה ואינו נבחן מחדש מדי שנה.

ו. תקציב גמיש

בתקציב המדינה חלק גמיש וחלק קשיח. בחלק הקשיח נכללות על-פי רוב ההוצאות המחויבות בחקיקה או בהסכמים, ובהן עלויות שכר וכדומה. התקציב הגמיש הוא למעשה החלק שנותר בתקציב למימון הפעולות שעליהן הוחלט בממשלה ובמשרדיה. חלוקה זו קיימת הן ברמת הסעיפים (לדוגמה, סעיף החזר חובות הוא קשיח, בהתאם לפירעון החובות של המדינה, ואף אינו נכלל בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה) והן ברמת תקציבי המשרדים.

ז. כללים פיסקליים²⁶

כללים פיסקליים נועדו לשלוט על החוב הציבורי, על הגירעון התקציבי ועל ההוצאה התקציבית במסגרת ניהול המדיניות הפיסקלית (מדיניות התקציב – ההכנסות וההוצאות של המדינה). רוב המדינות המפותחות משתמשות בכלל פיסקלי אחד לפחות, ורובן – בכמה כללים במקביל. אפשר לאפיין שלושה סוגים של כללים פיסקליים: כללי חוב ציבורי, כללי איזון תקציבי (גירעון תקציבי) וכללי תקרת ההוצאה הציבורית. כאמור, בישראל מונהגים כיום שני כללים פיסקליים, המעוגנים בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

כלל יעד הגירעון – כלל זה מונהג מראשית שנות ה-90, ובמסגרתו נקבעו בחוק יעדי הגירעון הממשלתי לכל שנה. בשנים 1992-1996 התייחס היעד לגירעון המקומי ללא מתן אשראי, ומאז שנת 1997 היעד מתייחס לגירעון הממשלתי הכולל ללא מתן אשראי. כלל הגירעון בישראל הוא רגיל ולא מנוכה מחזור,²⁷ ועל כן חשוף לשינויים הנובעים ממחזור העסקים. כלומר בשנות מיתון, כאשר הכנסות המדינה ממסים יורדות, הגירעון בפועל גדל. כדי לעמוד ביעד על הממשלה לקצץ בהוצאותיה, להעלות שיעורי מסים או להשלים עם הגידול בפועל בגירעון (מדיניות זו, של השלמה עם הגידול בגרעון, היא מייצב אוטומטי, ונועדה לאפשר לגידול בגירעון להביא לגידול בפעילות הכלכלית עקב השפעת המכפיל הקיינסיאני).²⁸ בפועל, יעד הגירעון מותאם לסביבה הכלכלית המשתנה, כך שלעתים הממשלה מחליטה על שינוי יעד הגירעון בהתאם למציאות והמדיניות הכלכלית.²⁹ למשל לקראת שנת

²⁶ להרחבה בנושא כללים פיסקליים ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות](#), כתיבה: עמי צדיק ואיתמר מילרד, 28 במאי 2013.

²⁷ גירעון מנוכה מחזור עסקים: חישוב גירעון המביא בחשבון שיעור צמיחה גדול יחסית בתקופת גאות ושיעור צמיחה קטן בתקופת שפל.

²⁸ יש שתי אסכולות מרכזיות בנושא המדיניות המקרו-כלכלית הרצויה בשנות מיתון. לפי האסכולה הקיינסיאנית, בתקופת מיתון יש להגדיל את הגירעון כדי להגדיל את הביקושים מצד הממשלה, ובכך לעודד את הכלכלה. לפי האסכולה הריקרדיאנית, בתקופת מיתון אין להגדיל את הגירעון, מכיוון שהפרטים מודעים לכך שהם עתידים לשלם בעתיד למימון החובות, ולכן הם מצמצמים כבר כיום את הוצאותיהם ומגדילים את החיסכון, והדבר מקטין את הוצאותיהם ומקזז את השפעת הגידול בהוצאה הציבורית. אין הכרעה בוויכוח מבחינה אמפירית ויש מחקרים שתומכים בשתי האסכולות.

²⁹ בשנת 2004 יעד הגירעון לשנת 2013 היה 3%, ובשנת 2007 הוא הופחת ל-1%. בשנת 2009 נקבע יעד חדש בשיעור של 1.5%, ובשנת 2012 הוא הוגדל שוב ל-3%. במהלך שנת 2013 החליטה הממשלה על הגדלתו ל-4.65% בעקבות התחזיות הכלכליות והגירעון בפועל בשנת 2012. גם בשנים שלאחר מכן שונה יעד הגירעון, ועל פי החלטת הממשלה יעד הגירעון בשנים 2015 ו-2016 יהיה 2.9% (במקום 2.5% בשנת 2015 ו-2% בשנת 2016).



2015 החליטה הממשלה ה-33 לשנות את יעד הגירעון בשנה זו מ-2.5% ל-3.4%, אך הצעה זו לא אושרה עקב פיזור הכנסת ה-19 והקדמת הבחירות. לקראת הגשת הצעת התקציב לשנים 2015 ו-2016 לאישור הכנסת החליטה הממשלה על שינוי היעד בשנים אלו ל-2.9%. חשוב להדגיש שמדובר ביעד בלבד, וכאמור, לעתים הגירעון בפועל שונה מהיעד (בחלק מהמקרים אף במידה ניכרת). לדוגמה, בשנת 2012 יעד הגרעון היה 2%, והגירעון בפועל היה 4.2%. יש לציין כי על-פי רוב, כאשר הגירעון בפועל קטן מיעד הגירעון, ברירת המחדל היא הפחתת החוב הציבורי, ולא הגדלת ההוצאות (בהינתן שיש אפשרות להגדיל את ההוצאה, על-פי כלל מגבלת ההוצאה, כמפורט להלן).

כלל מגבלת ההוצאה – כאמור, בשנות ה-90 הונהג כלל יעד הגירעון בלבד, אולם מטרת החוק – הקטנת החוב – לא הושגה במידה מספקת. בשנת 2004 הוחלט על הוספת כלל מגבלת ההוצאה, והוא יושם מתקציב שנת 2005. הכלל קובע הגבלה על קצב הגידול של ההוצאה הציבורית. התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה),³⁰ לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן (ללא חובות למוסד לביטוח לאומי), תקציב זה מפורט בחוק התקציב **כתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה**. כלל ההוצאה בישראל אינו מושפע ממחזור העסקים, ועל כן מקוזז השפעות הנובעות ממחזוריות בשנות מיתון כלכלי והאצה כלכלית. כלומר, בשנת מיתון ההוצאה הציבורית לא יורדת גם אם הכנסות המדינה ממסים קטנות, ובשנת גאות ההוצאה לא גדלה גם אם הכנסות המדינה ממסים גדלות, וכך מתמתנת המחזוריות. על-פי כלל ההוצאה (בשינויים שנקבעו בו עם השנים):

בשנים 2005-2007 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1%, ובשנים 2007-2010 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1.7%.

בשנים 2011-2014 שיעור הגידול השנתי בהוצאה נקבע על פי היחס בין היעד של יחס חוב-תוצר (60%³¹) לבין יחס חוב-תוצר בפועל כפול ממוצע שיעורי הצמיחה בעשור האחרון.³² כך, בשנת 2013 הגידול בהוצאה לא יעלה על היחס בין יעד יחס חוב-תוצר (60%) לבין יחס חוב-תוצר הנוכחי (73.2% בשנת 2012), כפול שיעורי הצמיחה הממוצעים בעשור האחרון (כ-4.1%),³³ כמפורט בנוסחה שלהלן:³⁴

$$\frac{60.0\%}{73.2\%} \times 4.1\% = 3.35\%$$

מתקציב שנת 2015 והלאה שונתה הנוסחה לחישוב הגידול השנתי כך שהגידול המותר יהיה שווה לממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב (1.92% בתקציב שנת 2015) בתוספת 1% כפול היחס שבין 50% ובין היחס חוב-תוצר (67.4% בשנת 2014), כמפורט בנוסחה שלהלן:³⁴

$$35 \left(\frac{50.0\%}{67.4\%} \right) \times 1\% + 1.92\% = 2.66\%$$

תקרת ההוצאה הציבורית תגדל בשיעור המרבי לפי הכלל החדש בתנאי שתתאים לכלל יעד הגירעון המותר שנקבע לאותה שנה, אחרת אפשר בפועל להוציא סכום נמוך מתקרת ההוצאה כדי לעמוד ביעד הגירעון. ואכן, לעתים

³⁰ עד 2006 התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה היה התקציב **ברוטו** (כולל הוצאה מותנית בהכנסה).
³¹ יעד זה נקבע כיעד של יחס חוב-תוצר לטווח הבינוני (תקופה של עשור), כמו הליעד שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי. משרד האוצר, אגף התקציבים, **כלל פיסקלי חדש**, תאריך כניסה: 4 ביולי 2013.

³² כלל זה אושר בכנסת ב-24 במאי 2010 **בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010**.
³³ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח של הכלל הפיסקלי החדש – תקרת ההוצאה הציבורית**, כתיבה: אילן ביטון ועמי צדיק, 25 באפריל 2010; **תיאור הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 וההנחות המקרו-כלכליות**, כתיבה: אילנית בר ועמי צדיק, 25 באוקטובר 2010.

³⁴ שינוי זה בוצע במסגרת **חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 14), התשע"ד-2014** שאושר בכנסת ב-19 במרס 2014.

³⁵ משרד האוצר, **התקציב והתוכנית הכלכלית לשנים 2015 – 2016**, אוגוסט 2015.



ההוצאה בפועל נמוכה מהתקרה, ובמקרים אחרים תקרת ההוצאה עצמה מופחתת באמצעות תיקוני חקיקה כדי לצמצם את הגירעון בפועל, כפי שנעשה בתקציב שנת 2014.

נוסף על הגידול בתקציב בהוצאה בגין הכלל החדש, התקציב גדל גם בגין התאמת מחירים, שכן שיעור הגידול על-פי הכלל הוא במחירי השנה הקודמת, ונדרשת התאמת מחירים (לרבות תיקון של תחזית האינפלציה לשנת התקציב הקודמת בהתאם לאינפלציה בפועל). נוסף על כך, במקרים חריגים גדל התקציב מעבר למותר על-פי כלל מגבלת ההוצאה באמצעות תיקון חקיקה מיוחד. בשנת 2015 צפוי כי ההוצאה תגדל בסך הכול בכ-4.66% (ללא תוספת בגין התאמת מחירים – אם תידרש) לעומת שנת 2014, 2.66% בגין כלל מגבלת ההוצאה ו-2.0% בגין הגדלת מגבלת ההוצאה מעבר לכלל ההוצאה במסגרת תיקון חקיקה שהוגש לכנסת. צפוי שהתקציב לשנת 2016 יגדל בסך הכול בכ-4.1%, במונחים ריאליים (ללא תוספת בגין התאמת מחירים – אם תידרש), לעומת שנת 2015. הגידול כולל תוספת של 2.66% בגין כלל מגבלת ההוצאה; הגדלת מגבלת ההוצאה ב-1.2% מעבר לכלל ההוצאה³⁶ לעומת שנת 2015 ו-0.25% תוספת חד-פעמית ("קופסה").³⁷

הכלל הפיסקלי למגבלת ההוצאה **קשיח למדי**, והכלל הפיסקלי ליעד הגירעון התקציבי **גמיש למדי**, שכן מגבלת ההוצאה נתחמת בחוק התקציב, ואילו יעד הגירעון הוא משתנה התלוי בהכנסות המדינה ובשיעור ניצול התקציב. בשנים האחרונות הכללים אפשרו להכנסות המדינה לשמש **מייצבים אוטומטיים** שפעלו באופן אנטי-מחזורי: גידול בגירעון בשנת מיתון (בשל ירידה בהכנסות המדינה) וירידה בגירעון בשנת גאות.

השימוש בכלל הפיסקלי המגביל את תקרת ההוצאה הציבורית הביא לצמצום חד במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, מ-47.1% בשנת 2002 ל-39.3% בשנת 2014.³⁸ כמו כן, חלה ירידה חדה ביחס חוב-תוצר (החוב הציבורי), מ-93.9% בשנת 2003 ל-67.5% בשנת 2014 (בשנים האחרונות הירידה ביחס חוב-תוצר נבלמה).³⁹ הירידה במשקל ההוצאה בתוצר בשנים האחרות, לצד המשבר הכלכלי העולמי, שהביא לגידול בהוצאה הממשלתית ובגירעון במדינות המפותחות, העמידו את משקל ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר בישראל אל מתחת למוצע במדינות המפותחות.

יש לציין כי מדינות מפותחות רבות הקימו בשנים האחרונות מוסדות פיסקליים עצמאיים (מועצות פיסקליות או מחלקות תקציב פרלמנטריות), הפועלות על-פי חוק לבקרה שוטפת של המדיניות הפיסקלית של הממשלה בכלל ושל העמידה בכללים הפיסקליים בפרט.

דרכים להתמודדות עם מגבלת ההוצאה

כאמור, **חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992**, נועד לשלוט על החוב הציבורי באמצעות הגבלת הגידול בהוצאה התקציבית. עם זאת, באמצעות צעדים רישומיים אפשר להתמודד עם ההגבלה של תקרת ההוצאות בלי שהדבר יביא בהכרח לצמצום הגירעון התקציבי. להלן כמה צעדים רישומיים לדוגמה שעשה משרד האוצר בשנים עברו:⁴⁰

³⁶ הגדלה זו נובעת משינוי שיטת ההתחשבות מול המוסד לביטוח לאומי ונועדה לממן הגדלה של ההעברות הממשלתיות למוסד. לדברי משרד האוצר, תוספת זו היא רישומית בלבד, שכן תוספת תקציב למוסד תביא להקטנת הגירעון השוטף וממילא להגדלת העודפים המופקדים בקרן הנרשמים בצד הכנסות המדינה. איליה כץ, רפרנט תקציב ומקרו, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 באוגוסט 2015. להרחבה על מנגנון התקצוב של המוסד לביטוח לאומי ראו: להרחבה בנושא השינויים בתקציב ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח של מנגנון התקציב של המוסד לביטוח לאומי, העברות מהממשלה למוסד ואיתנותו הפיננסית](#), כתיבה: אליעזר שוורץ, 11 בפברואר 2014.

³⁷ שם.

³⁸ בנק ישראל, דוח שנתי 2014 – הנספח הסטטיסטי, [לוח ו-ני-2 \(2\) – ההוצאות הציבוריות 1981 עד 2014](#), מרס 2015. נציין כי נתונים אלו חושבו על בסיס שיטת החישוב החדשה של החשבונות הלאומיים, ששונתה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2013.

³⁹ בנק ישראל, דוח שנתי 2014 – [הנספח הסטטיסטי, לוח ו-ני-18 – החוב הציבורי 1996 עד 2014](#), מרס 2015.

⁴⁰ בנק ישראל, מחלקת המחקר, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119](#), אפריל עד ספטמבר 2007, נובמבר 2007.



- צמצום ניכר של **האשראי לשיכון**, שנכלל בתקרת ההוצאות מאז שנת 2007, אבל אינו חלק מחישוב הגירעון התקציבי.
- העברת התשלום בעבור **רכישת מים מותפלים** לסעיף הוצאה מותנית בהכנסה, אשר אינה חלק מתקרת ההוצאות.
- המרת האשראי **למפעלי ביוב ברשויות המקומיות** בסבסוד ישיר בגודל ההטבה שהייתה גלומה באשראי, וכך הסכום הנרשם בתקציב יפחת בכ-90% בלי לשנות את העלות הכלכלית.
- הצעה לגביית **מס בריאות מעקרות בית** (שלא אושרה בכנסת), שתירשם בתקציב כצמצום של סבסוד של הבריאות, שכן תקבולי המס יועברו לקופות-החולים ישירות מהמוסד לביטוח לאומי; מנקודת ראות כלכלית זו העלאת מס, ולא הפחתת הוצאות.

בהקשר זה נציין כי אפשר להגדיל תקציב כלשהו בלי שהדבר ישפיע בהכרח על מגבלת ההוצאה באמצעות הגדלת ההוצאה המותנית בהכנסה, שכן מגבלת ההוצאה מחושבת כאמור על התקציב נטו. לדוגמה, משנת 2006 עד שנת 2013 גדל תקציב המשרד להגנת הסביבה בכ-208%, מכ-201 מיליון ש"ח לכ-619 מיליון ש"ח. מניתוח הגידול בתקציב עולה כי בעוד תקציב ההוצאה הרגיל (התקציב נטו) גדל בכ-84% (מכ-166 ל-306 מיליון ש"ח), תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה גדל בכ-790% (מכ-35 מיליון ש"ח לכ-312 מיליון ש"ח). בהקשר זה נציין כי במסגרת החלטות הממשלה על הצעת התקציב והתוכנית הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 הוחלט על הפחתת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה של המשרד להגנת הסביבה בסך 200 מיליון ש"ח, והגדלת תקציב ההרשאה להתחייב של משרד זה בסכום דומה. שינוי זה מאפשר רישום של 200 מיליון ש"ח נוספים בהכנסות המדינה, ובדרך זו הגדלת סך ההכנסות.⁴¹

במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 החליטה הממשלה (בהצעת שינויי חקיקה) להפנות חלק מההכנסות מנכסי קרן קיימת לישראל, המנוהלים על-ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), לפיתוח פרויקטים לאומיים, בין היתר בתחום הדיור. תקציב זה יוסדר במסגרת סעיפי המפעלים העסקיים בתקציב. הפניית תקציב כאמור מאפשרת הפחתת סכום דומה מכמה מסעיפי התקציב שבהם תוקצבו במקור פרויקטים אלו כחלק מעמידה בכלל ההוצאה, בלי שתקצוב הפרויקטים ייפגע בפועל.

ח. שינויים בתקציב⁴²

כאמור, בחוק יסודות התקציב מוגדר המנגנון לביצוע שינויים בתקציב במהלך השנה. המשמעות של שינויים בתקציב היא העברת תקציבים מתוכנית תקציבית אחת לאחרת. נוסף על עודפי התקציב המועברים משנת תקציב לזו שאחריה, אפשר לאפיין שני סוגי שינויים עיקריים בתקציב:

שינויים פנימיים – העברת תקציב בין שתי תוכניות תקציביות הנכללות באותו סעיף תקציבי. שינויים יכולים להיעשות בסוגי התקציב השונים: תקציב הוצאה רגיל, הוצאה מותנית בהכנסה, הרשאה להתחייב ומשרות כוח אדם. התנאים לביצוע שינויים מסוג זה מפורטים בחוק יסודות התקציב.

שינויים בין סעיפי תקציב – העברת תקציב בין שני סעיפים תקציביים (כלומר בין תוכניות הקבועות בסעיפים שונים). חוק יסודות התקציב אינו מגדיר במפורש את האפשרות להעברת תקציב בין סעיפים (למעט במקרים של העברות הנובעות משינויים מבניים במשרדי ממשלה). עם זאת, החוק מאפשר העברת תקציבים ומשרות כוח אדם מסעיף כלשהו לרזרבה הכללית, ומגדיר את אופן הקצאת התקציבים והמשרות הנכללים ברזרבה הכללית. המשמעות היא שסעיף הרזרבה הכללית משמש תחנת מעבר להעברת תקציבים בין סעיפים. בהקשר זה נציין כי

⁴¹ על פי [הצעת המחליטים להצעת תקציב המדינה לשנים 2015-2016](#), אוגוסט 2015.

⁴² להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה](#), כתיבה: אליעזר שוורץ, 24 ביולי 2013.



חלות מגבלות מסוימות על העברת תקציבים בין סעיפים בתקציב הרגיל ובין סעיפים בתקציב הפיתוח וחשבון ההון, כמפורט בחוק יסודות התקציב.

רוב השינויים בתקציב מצריכים קבלת אישור מראש של ועדת הכספים, למעט שינויים בסכומים קטנים יחסית או בהיקף קטן יחסית לסך התקציב המקורי בתוכנית. במקרים אלו נדרשת הודעה לוועדה בלבד.

ט. קיצוץ רוחבי אחיד (Flat)

לעתים הממשלה מבצעת הפחתות אחידות בהוצאות הממשלה כדי לעמוד ביעד הגירעון או במסגרת שינוי סדרי עדיפויות בתקציב. הקיצוץ נעשה בשיעור אחיד בכל תקציבי הפעולה ה"גמישים" של משרדי הממשלה, שהם כאמור **חלק קטן יחסית מכל התקציב**, ובכלל זה קניות, תמיכות ותקציבי פיתוח, אולם לא בהוצאות שכר ובהוצאות קשיחות אחרות. הקיצוצים האחידים עלולים לפגום בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה, ולפי דוח מבקר המדינה הם "אחת הסיבות העיקריות לדחיית מועדי סיום של פרויקטים ממשלתיים".⁴³ לדחיות אלו יש עלויות עקיפות, ולפי דוח מבקר המדינה אגף התקציבים במשרד האוצר אינו בודק את העלויות העקיפות בעת קבלת החלטה על קיצוץ רוחבי אחיד. בהקשר זה נציין כי הפחתות רוחביות הן "פתרון קל" לגיוס תקציב למטרה כלשהי במקום למצוא מקורות חלופיים בתקציב המדינה. הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות) המליץ להימנע ככל האפשר מהפחתות רוחביות בתקציב ולמצוא מקור מימון אחר במסגרת שינוי סדר עדיפויות בתקציב.⁴⁴

י. רזרבות תקציביות

בעת אישור מסגרת התקציב על-ידי הממשלה, מסמיכה הממשלה את שר האוצר לקבוע את שיעורי הרזרבה בתקציב השנתי.⁴⁵ מטרתה העיקרית של הרזרבה בתקציב המדינה היא לאפשר גמישות פעולה במצבים כלכליים משתנים, לנוכח הצורך לעמוד בכללים הפיסקליים הן מצד מגבלת ההוצאה והן מצד יעד הגירעון. נוסף על כך, סעיפי הרזרבה עשויים לשמש "תחנת מעבר" לתקציב המיועד לפעילות כלשהי אשר מסיבות שונות אינו נמצא בבסיס התקציב, והוא מועבר במהלך השנה מסעיפים אלו. סעיף הרזרבה הכללית משמש גם תחנת מעבר לביצוע העברות תקציב בין שני סעיפי תקציב.⁴⁶

הרזרבות בתקציב המדינה נמצאות ברמות השונות של התקציב; ברמת הסעיף הראשי (2 ספרות) נמצאת הרזרבה הכללית (סעיף 47), וביתר הסעיפים הרזרבות הן ברמת תחום פעולה (4 ספרות) או תוכנית ראשית (6 ספרות). ברוב המקרים תוכניות הרזרבה מחולקות לכמה תקנות (8 ספרות), לפי סוגים שונים של רזרבה. מניתוח תוכניות ותקנות הרזרבה עולה שיש כמה סוגים של רזרבות, ובהם:

- **רזרבה לעמידה במגבלה הפיסקלית** – רזרבה זו מופיעה בסעיפי תקציב רבים ונקראת בשמות נוספים (רזרבה לעמידה ביעד ההוצאה, ועוד). בדרך כלל רזרבה היא אינה זמינה במהלך השנה לשימוש המשרד שהיא שייכת לו. רזרבה זו היא מקור תקציבי זמין לצרכים המתעוררים במהלך השנה, בלי שהדבר יפגע בעמידה במגבלת ההוצאה הכללית. בדרך כלל לקראת סוף השנה, לאחר שמתברר שאין מניעה לעמידה בכללים הפיסקליים, רזרבה זו מנוצלת על-ידי המשרד שלו היא שויכה, או מוקצית למימון החלטות

⁴³ מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, [תקציב המדינה – תהליך הכנתו ועדכונו](#), 2005.

⁴⁴ דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), עמ' 14, מרס 2013.

⁴⁵ לדוגמה: החלטת ממשלה מס' 220, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014](#), 13 במאי 2013. נציין כי ניתן גם לשנות את שיעורי הרזרבה בהתאם להתפתחויות הכלכליות כפי שנעשה בשנים 2013 ו-2014. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח של הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011-2014](#), כתב אליעזר שוורץ, 22 בספטמבר 2014.

⁴⁶ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע, [תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה](#), כתב אליעזר שוורץ, 24 ביולי 2013.



הממשלה.⁴⁷ רזרבה זו נקבעת כשיעור מהתקציב, בניכוי החזר חובות ובניכוי התקציב שבגינו מחושבת הרזרבה להתייקרויות.

• **רזרבה להתייקרויות** – רזרבה המשמשת במקרים שבהם נדרשת תוספת תקציב במהלך השנה עקב עליות מחירים או התייקרות עלויות שכר. נציין כי כבר בעת הכנת התקציב מובאים בחשבון המחירים החזויים במהלך השנה, כך שלא בהכרח מתעורר צורך להשתמש ברזרבה זו עקב שינויי מחירים. אם הרזרבות אינן מנוצלות במהלך השנה, במקרים רבים הן מועברות למימון צרכים תקציביים אחרים לקראת סוף השנה.⁴⁸ רזרבה זו נקבעת כשיעור מחלק התקציב המושפע מההתייקרויות כפי שהגדיר אותו משרד האוצר (בעיקר הוצאות שכר וכדומה).

• **רזרבות נוספות** – נוסף על הרזרבות שנמנו יש תקנות רזרבה בשמות נוספים, חלקן נמצאות בתקציבי כמה משרדים (למשל תחת הכותרת "רזרבה", או "רזרבה לשכר"), וחלקן ייחודיות לפעולות מסוימות, ובהן רזרבה למימון בחירות, רזרבה לתמיכה בקופות-חולים, רזרבה לתוכניות הבראה ועוד.

מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי משנת 2011 עד שנת 2014 הסתכם התקציב שהוקצה לכלל סעיפי הרזרבה (כולל הרזרבה הכללית) בכ-5.8% (2011) עד כ-6.1% (2014) מסך התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (לא כולל עודפים שהועברו מסעיפי הרזרבה בשנה הקודמת), דהיינו כ-15.8% (2011) עד כ-19.4% (2014) מיליארד ש"ח.⁴⁹ בלוח 2 שלהלן נתונים על מספר תקנות הרזרבה בתקציב מכל סוג:

לוח 2 – מספר תקנות הרזרבה בשנים 2011–2014⁵⁰

שוג הרזרבה	2011	2012	2013	2014	שיעור השינוי 2011–2014
רזרבות לעמידה ביעדים הפיסקליים	109	107	73	72	-34%
רזרבות להתייקרויות	131	132	77	73	-44%
רזרבות אחרות	182	187	113	90	-51%
סך הכול	422	426	263	235	-44%

א. רזרבות סמויות

כאמור, העברות תקציב בין סעיפים מאושרות ב**וועדת הכספים**. בכל שנת תקציב משרד האוצר מגיש מאות בקשות לאישור העברות בין סעיפי תקציב, שמשמעותן אלפי שינויים בתוכניות התקציב, וכך לעתים נוצר בחלק מסעיפי התקציב פער של עשרות אחוזים בין התקציב המקורי לבין התקציב על שינויו. ייתכן כי אחד המקורות להעברות תקציביות הנעשות בכל שנה הוא רזרבות סמויות, קרי תוכניות תקציביות המתוקצבות ביתר, ובמהלך השנה מועבר מהן תקציב לתוכניות אחרות.⁵¹

⁴⁷ במקרה זה, הרזרבות מועברות במסגרת השינויים בתקציב לסעיף הרלוונטי לביצוע ההחלטה. לדוגמה, בחודש דצמבר 2013 הועברו רזרבות לתקציב משרד הביטחון בסכום כולל של כ-2.8 מיליארד ש"ח. גם בשנים קודמות במקרים רבים הועברו הרזרבות לקראת סוף השנה לשימושים שונים, לרבות חינוך וביטחון, ולא בהכרח נוצלו על-ידי משרד שבתקציבו נכללו.

⁴⁸ עם ההעברה לתקציב הביטחון בחודש דצמבר 2013, הועברו גם תקציבים שלא נוצלו מהרזרבות להתייקרויות.

⁴⁹ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח של הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011–2014**, כתב אליעזר שוורץ, 22 בספטמבר 2014. וכן, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה**, כתיבה: אליעזר שוורץ, 24 ביולי 2013.

⁵⁰ נתוני שנת 2013 נלקחו מאתר מאגרי המידע הממשלתיים, **תקציב וביצוע – שנים שונות**, כניסה ב-4 בספטמבר 2014. נתוני שנת 2014 הועברו ממשרד האוצר, אגף החשב הכללי – החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 7 בספטמבר 2014 – עיבוד של מרכז המחקר והמידע. בנתונים לא נכללים סעיפי התקציב של המפעלים העסקיים. הפילוח לפי סוגי הרזרבות נעשה על-פי שם התקנה, בהתייחס לתקנות פעילות בלבד (בשנים 2011–2013).

⁵¹ להרחבה בנושא הרזרבות הסמויות ותקצוב ביתר ראו: פרופסור אבי בן בסט ופרופסור מומי דהן, "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב", עמ' 133–134, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006; בנק ישראל, **דין וחשבון 2007**, פרק ו': הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם, תיבה ו-1: תת-ביצוע או תקצוב ביתר? מרס 2008; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ניתוח תת-ניצול בסעיפי התקציב בשנים 2008–2009**, כתיבה: תמיר אגמון, 31 באוקטובר 2010.



לדוגמה, סעיף הוצאות שונות בתקציב המדינה (סעיף 13) נכלל בתקציב משרד האוצר. התקציב השנתי המקורי בסעיף זה היה 3 עד 4.5 מיליארד ש"ח בשנים 2009 עד 2012, ונוסף על כך הועברו אליו עודפים בסכומים של 167 עד 316 מיליון ש"ח בשנים 2010 עד 2012. שיעור הביצוע בסעיף זה (ביחס לתקציב המקורי) הסתכם בכ-9.6% עד כ-16.9% בשנים 2009 עד 2012. בכל אחת משנים אלו התקציב בסעיף זה קטן במהלך השנה בשיעור של 80.9% עד 84.9%, כלומר הועברו ממנו מיליארדי ש"ח לסעיפים אחרים במסגרת השינויים בתקציב. בתוכניות של סעיף זה: הוצאות שונות, פיצויים לנפגעים ונזקי רכוש במקרים חריגים ורזרבה לפעולות מיוחדות. מניתוח תקנות התקציב (8 ספרות) של סעיף זה עולה כי רבות מהתקנות מוגדרות כרזרבות או עתודות, ולכן התקציב זמין להעברה לצרכים אחרים.

מניתוח חלק מהשינויים בתוכנית זו עולה כי הועברו ממנה תקציבים לכמה וכמה משרדי ממשלה ומטרות, ובכלל זה המשרד לביטחון הפנים, משרד החוץ ומשרד המדע, ופעולות כגון "תוכנית מיעוטים", פיצויים בגין הקפאת הבנייה ביהודה ושומרון, יישום הסכמים קואליציוניים, מימון מיגון מוסדות חינוך וסבסוד אגרת רשות השידור.

יב. מסגרת תקציב תלת-שנתית

במסגרת ההחלטות על המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, החליטה הממשלה לקבוע תוכנית תקציב תלת-שנתית (טווח בינוני), שתובא בחקיקה לאישור הכנסת החל בשנת 2017.⁵² על-פי החלטה זו, 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. לאחר מכן ידווח השר לוועדת הכספים על התוכנית המעודכנת. בתוכנית התלת-שנתית ייכללו כמה נתונים, כמפורט להלן:⁵³

(1) תחזית ההוצאות – סך ההוצאה הממשלתית הצפויה לאותה שנה;

(2) תחזית הכנסות לאותה שנה;

(3) תחזית הגירעון – תחזית סך הגירעון הכולל בתקציב המדינה ללא מתן אשראי לאותה שנה;

(4) מגבלת ההוצאה המותרת לאותה שנה;

(5) סך הגירעון המותר לאותה שנה, המחושב לפי מגבלת הגירעון המותר מתחזית התמ"ג;

(6) תחזית צמיחת התמ"ג לאותה שנה;

(7) הסכום הנדרש להתאמת ההוצאות באותה שנה (אם יש פער),⁵⁴ המחושב לפי הפרש חיובי בין תחזית ההוצאות לבין סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לאותה שנה;

(8) הסכום הנדרש להתאמת הגירעון באותה שנה, המחושב לפי הפרש חיובי בין תחזית הגירעון לבין הסכום כאמור בפסקה (5).

על-פי החלטת הממשלה תחזית ההוצאה בעבור כל אחת מהשנים לא תחרוג מההוצאה הממשלתית המותרת על-פי כלל ההוצאה בכל שנה. אשר להוצאה המותרת בכל שנה נקבע כי בשנה הראשונה של התוכנית התלת-שנתית היא תהיה 99% מההוצאה המותרת על-פי כלל ההוצאה, ובשתי השנים שאחריה היא תהיה 98% מההוצאה המותרת, כדי לאפשר לממשלה מרווח פעולה. לאחר הגשת התוכנית התלת-שנתית לא יהיה אפשר לקבוע תקנות

⁵² במסגרת ההחלטה נקבעו גם הוראות מעבר לתקציב לשנת 2016

⁵³ תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – תכנית תלת שנתית.

⁵⁴ כיום על-פי תחזיות משרד האוצר קיים פער בין ההוצאה המותרת להוצאה על פי ה"טייס האוטומטי" בשנים הקרובות, ולכן תדרש התאמה שתפורט בתוכנית התלת שנתית. עם זאת, לטווח הרחוק יותר אמורה להיות התכנסות למסגרת הפיסקלית כך שלא תדרש התאמה, אלא אם ישונו הכללים הפיסקליים.



או הוראות מינהליות שמשמעותן חריגה מתחזית הגירעון המרבי, והממשלה 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. קביעת תוכנית תקציבית תלת-שנתית היא למעשה המשך הפעלת "נומרטור תקציבי (מונה תקציב)" על-ידי משרד האוצר בשנת 2014. משמעות ה"נומרטור", היא מעקב שוטף אחר התחייבויות המדינה למשך שנים אחדות קדימה, כדי לאפשר פיקוח והתכנסות למסגרת הפיסקלית.⁵⁵ בהקשר זה נציין כי במדינות רבות החברות בארגון ה-OECD נהוגה מסגרת תקציב רב-שנתית לטווח הבינוני – **"Medium-term Expenditure" Frameworks**.⁵⁶

יג. תקציב רב-שנתי⁵⁷

סעיף 3א בחוק-יסוד: משק המדינה קובע כי "הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תוכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תוכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה". התקציב לשנת כספים כלשהי מתבסס עקרונית על תוכנית התקציב הרב-שנתית שהוגשה לכנסת בשנה הקודמת. מסגרת התקציב הרב-שנתית מוגשת לכנסת יחד עם הצעת התקציב לשנת כספים כלשהי. תוכנית התקציב הרב-שנתית אינה כוללת את רמת הפירוט המופיעה בחוק התקציב השנתי, אלא את מסגרת התקציב בחלוקה כללית יותר לפי "מעטפות" (סוגי התקציב ואשכולות התקציב).⁵⁸ בהקשר זה נציין כי בשנים בהן הונהג תקציב דו-שנתי התוכנית הרב-שנתית כוללת שנה אחת נוספת; כך, לצד הצעת התקציב לשנים 2013 ו-2014 הוגשה גם תוכנית התקציב לשנת 2015. תוכנית התקציב לשנת 2015 הוגשה במחירי שנת 2014, והיא כללה את הגידול המותר בהוצאות לפי כלל מגבלת מגבלת ההוצאה. נציין כי ההחלטה להנהיג תוכנית תקציב תלת-שנתית היא למעשה הרחבה של המסגרת הרב-שנתית הקבועה בחוק-יסוד: משק המדינה, ואולי אף מייצרת אותה, אך כרגע לא מוצע שינוי בחוק-היסוד.

יד. תהליך סקירת הוצאות – "Spending Review"

כאמור, התקציב בישראל הוא תוספתי, כלומר הצעת התקציב לשנה כלשהי מבוססת כיום על התקציב בשנה הקודמת בתוספת "טייס אוטומטי". המשמעות של עובדה זו היא שבסיס התקציב כמעט אינו משתנה ואף אינו נבחן מחדש מדי שנה, ולמעשה מדובר ב"הקשחת התקציב". חלק גדול מההתחייבות התקציביות מדי שנה נובע מתוכניות ופרויקטים שנקבעו בשנים עברו, בלי שיעילותם ונחיצותם נבחנים מחדש. תהליך של סקירת הוצאות המקובל במדינות רבות החברות ב-OECD (בעיקר מאז המשבר הכלכלי בעשור הקודם)⁵⁹ הוא למעשה בחינה שיטתית של תוכניות ופרויקטים תקציביים הנעשית מדי תקופה. בחינה מחודשת זו מאפשרת לשפר את היעילות הממשלתית ולפתח כלים לחיסכון תקציבי. יישום תהליך זה עשוי להגדיל את מרחב הפעולה הפיסקלית של הממשלה ולקבוע סדר עדיפויות משתנה בלי לחרוג מהמסגרת הפיסקלית, וכך למנוע פגיעה ביציבות הפיסקלית. במסגרת החלטות הממשלה על המדיניות הכלכלית ועל תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 הוחלט להנהיג בישראל הליך של סקירת הוצאות שיבוא לידי ביטוי החל בהצעת התקציב לשנת 2017. תהליך זה ייושם באופן הדרגתי שיאפשר לבחון את יעילותו ואת התאמתו לישראל.⁶⁰

⁵⁵ איליה כץ, רפרנט תקציב ומקרו, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 באוגוסט 2015.

⁵⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), [Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries](#), 2014.

⁵⁷ להרחבה בנושא התקציב הרב שנתי ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הפערים בין תחזית ההוצאות בתוכניות התקציב הרב-שנתית \("מעטפות"\) לבין תקציב המדינה המקורי בפועל](#), כתיבה: אילן ביטון, 28 בדצמבר 2010.

⁵⁸ תוכנית התקציב הרב-שנתית כוללת חלוקה לתקציב הפיתוח וחשבון ההון, וכל אחד מסוגי התקציב מחולק לתחומים, ובכלל זה ממשל ומינהל, ביטחון ושירותי חברה.

⁵⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), [Working Party of Senior Budget Officials](#), Paris, 2013.

⁶⁰ על פי [הצעת המחליטים להצעת תקציב המדינה לשנים 2015-2016](#), אוגוסט 2015.



טו. חקיקה הצריכה תקציב

בשנת 2003 נוסף סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה שעניינו חקיקה הצריכה תקציב. על-פי החוק, הצעת חוק תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא בקולותיהם של 50 חברי כנסת לפחות. הצעת חוק תקציבית מוגדרת כהצעת חוק שלא הממשלה הגישה ולא קיבלה את הסכמת הממשלה, ועלותה התקציבית גדולה מכ-6.1 מיליון ש"ח (5 מיליון ש"ח במחירי שנת 2003).⁶¹ עלות תקציבית מוגדרת כהגדלת ההוצאה או הקטנת ההכנסה של המדינה, לרבות גופים מתוקצבים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב (כמו רשויות מקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה).

סעיף 93 לתקנון הכנסת קובע כי קביעת העלות התקציבית של הצעות חוק נעשית בוועדה המכינה את הצעת החוק לקריאה הראשונה ולקריאה השנייה והשלישית. לצורך קביעת העלות תזמן הוועדה את נציג האוצר כדי לברר מה הערכת העלות שלו. נוסף על כך נקבע בסעיף כי חבר כנסת רשאי להציע לוועדה שתגיש הערכה אחרת של העלות, והערכה זו תוכן במרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלא אם כן נקבע אחרת.

בהקשר זה נציין כי בהחלטות הממשלה על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014⁶² החליטה הממשלה על יצירת מדרגה נוספת לעניין הצעות חוק תקציביות. על-פי החלטה, הצעת חוק שעלותה התקציבית עולה על 50 מיליון ש"ח תאושר בכנסת ברוב מוחלט של חברי הכנסת. החלטה זו מצריכה תיקון בחוק-יסוד: משק המדינה, ובסופו של דבר לא הובאה לאישור הכנסת.

10. סיכום: שלבי בניית המסגרת התקציבית⁶³

מסגרת התקציב כוללת את צד ההוצאות וצד ההכנסות. להלן תיאור קצר של שלבי התכנון של כל אחד מהם:

צד ההוצאות

הבסיס לתכנון התקציב הוא התקציב של השנה הקודמת. בשלב ראשון מבצעת הממשלה (משרד האוצר) הערכה של הגידול בהתחייבויות הממשלה (ה"טייס האוטומטי") לשנת התקציב אשר נובעות מחקיקה, פסיקה, החלטות ממשלה, הסכמים המחייבים את המדינה ועוד.

בשלב שני, נבחן הגידול הצפוי בהוצאות הממשלה אל מול הגידול המותר על פי כלל ההוצאה (ראו סעיף ז' לעיל). אם קיימת התאמה בין הגדול בהוצאות לגידול המותר, הרי שהסתיים תכנון שלב ההוצאה ברמת סך התקציב. אם קיים פער, כלומר הגידול הצפוי נמוך מהגידול המותר, הרי בשלב שלישי נדרש לבצע התאמות לסגירת הפער ועמידה במגבלת ההוצאה. ההתאמה יכולה להיעשות במספר דרכים לרבות: העברת תקציבים מתחום אחד לאחר ובך צמצום ההקצאה החדשה הנדרשת (הפחתות ייעודיות); הפחתה רוחבית מתוכניות תקציב רבות לצורך מימון התוספת הנדרשת; ביטול התחייבויות הנובעות מהחלטות ממשלה ומחקיקה - באמצעות "חוק ההסדרים" ועוד.

⁶¹ סכום זה מתעדכן מדי שנה על-פי העלייה במדד המחירים לצרכן, וכיום הוא 6,106,297 ש"ח.

⁶² החלטות הממשלה על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, החלטה מס' 147, 13 במאי 2013. נציין כי החלטה זו מתבססת בין היתר על דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), שהמליץ על יצירת מדרגה שנייה.

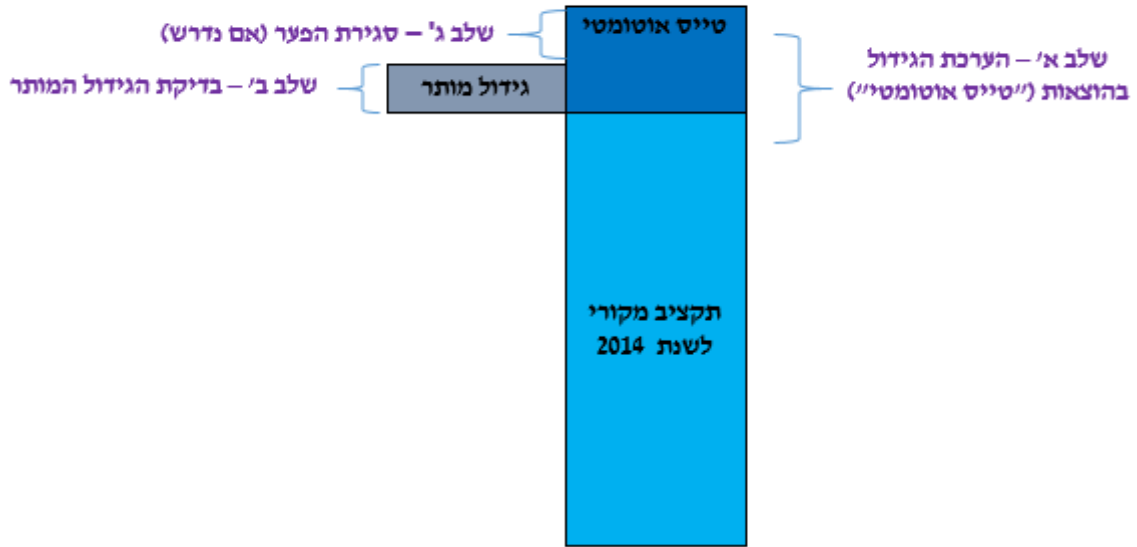
⁶³ משרד האוצר, איך בונים תקציב, כניסה ב-13 באוגוסט 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בניית צד ההוצאות



צד ההכנסות

בשלב ראשון קובעים את תחזית הצמיחה, כדי לאמוד את התוצר הצפוי בשנת הכספים הבאה ולקבוע את הגירעון המותר כאחוז מהתוצר (על פי השיעור הקבוע בחוק). בשלב שני מגובשת תחזית ההכנסות ממסים ומקורות אחרים. לאחר מכן ניתן לבחון האם הפער בין תחזית ההכנסות להוצאה המותרת (על פי החישוב שהוצג בפסקה הקודמת) עומד ביעד הגירעון המותר. אם הגרעון בפועל נמוך מהגירעון המותר הרי שהסתיים תכנון שלב ההכנסות. אם קיים פער, כלומר הגירעון הצפוי גבוה מהגירעון המותר, הרי שבשלב שלישי נדרש לבצע התאמות לסגירת הפער. ההתאמה יכולה להיעשות במספר דרכים לרבות: העלאת מסים, התאמה נוספת בצד ההוצאות וכדומה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע