



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2015 וההנחות המקרו-כלכליות

מוגש לוועדת הכספים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע,

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

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

כ"ד חשוון תשע"ה

16 בנובמבר, 2014

כתיבה: איל קופמן, אליעזר שורץ, כלכלנים

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה נכתב עבור ועדת הכספים לקראת דיון על הצעת תקציב המדינה לשנת 2015 ב-17 בנובמבר 2014. המסמך כולל תיאור וניתוח של ההנחות המקרו כלכליות וסעיפי ההוצאה העיקריים.

## 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 הגרעון התקציבי. לוח 1 מפרט את ההנחות שהיוו בסיס לתקציב 2013 לעומת המצב בפועל, ההנחות שהיוו בסיס להצעת התקציב 2014 לעומת הנתונים המעודכנים, וההנחות בהצעת התקציב לשנת 2015.

### לוח 1 - ההנחות המקרו-כלכליות להצעת תקציב לשנת 2015 (שיעור שינוי)<sup>1</sup>

| 2015  | 2014                |                    | 2013         |                    | משתנה                     |
|-------|---------------------|--------------------|--------------|--------------------|---------------------------|
|       | תחזית תחזית מעודכנת | תחזית האוצר 6/2013 | נתונים בפועל | תחזית האוצר 6/2013 |                           |
| 2.8%  | 2.4%                | 3.3%               | 3.2%         | 3.8%               | תוצר מקומי גולמי          |
| 3.2%  | 2.1%                | 3.7%               | 3.4%         | 4.1%               | תוצר מקומי גולמי עסקי     |
| 2.8%  | 2.6%                | 3.0%               | 3.3%         | 3.3%               | צריכה פרטית               |
| 2.2%  | 3.5%                | 2.3%               | 3.5%         | 2.9%               | צריכה ציבורית             |
| 4.6%  | 4.3%                | 4.7%               | 1.5%         | 5.7%               | יצוא סחורות ושירותים      |
| 3.8%  | 4.4%                | 4.0%               | -0.1%        | 2.3%               | יבוא סחורות ושירותים      |
| 1.7%  | -2.0%               | 4.0%               | 1.1%         | 1.4%               | השקעה בנכסים קבועים       |
| 259.7 | 252.0               | 257.6              | 240.5        | 234.2              | הכנסות המדינה ממסים*      |
| 3.4%  | 3.3%                | 3.0%               | 3.2%         | 4.7%               | יעד הגרעון התקציבי מהתוצר |
| 1.3%  | 0.5%                | 2.5%               | 1.5%         | 1.7%               | אינפלציה (ממוצע שנתי)     |
| 6.3%  | 6.0%                | 6.6%               | 6.2%         | 6.6%               | שיעור אבטלה               |
| 64.4% | 64.2%               | 63.8%              | 63.7%        | 63.8%              | שיעור השתתפות בכוח העבודה |

\* במיליארדי ש"ח.

מהנתונים בלוח עולה כי תחזית הצמיחה של משרד האוצר לשנת 2013 שנערכה במחצית 2013 עמדה על 3.8%, בעוד הצמיחה בפועל עמדה על 3.2%. תחזית הצמיחה של משרד האוצר לשנת 2014, שנערכה במחצית 2013, עמדה על 3.3%, בעוד הצמיחה בפועל בשנת 2014 נאמדת על-ידי משרד האוצר, נכון לחודש נובמבר 2014, על 2.4%. יעד הגרעון עמד בשנת 2013 על 4.7% מהתוצר, ובפועל הסתכם ב-3.2%. יעד הגרעון לשנת 2014 עמד על 3.0% מהתוצר, ונאמד, נכון לחודש נובמבר 2014 על-ידי משרד האוצר, ב-3.3%.

יש לציין כי לפי הניתוח של בנק ישראל, תחזית ההכנסות של משרד האוצר לשנת 2015 גבוהה במעט, וכי הגרעון התקציבי בשנת 2015 יעמוד על 3.6%, ולא על 3.4% המהווה את יעד הממשלה.<sup>2</sup> כמו כן, תחזיות הצמיחה לשנים 2014 ו-2015 של גופים אחרים שונות במקצת בהשוואה לתחזיות של משרד האוצר, כמפורט בלוח 2 להלן.

<sup>1</sup> תחזיות בשנים 2012 ו-2013: משרד האוצר, [תחזיות להתפתחויות מקרו-כלכליות, להכנסות המדינה ממסים ולהכנסות אחרות בשנים 2013-2014](#), כניסה בתאריך: 11 בנובמבר 2014; נתונים בפועל 2013: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2013, לוח 14.2 - תוצר מקומי גולמי; הכנסות המדינה ממסים, גרעון, שיעור אבטלה, אינפלציה, שיעור אבטלה ושיעור השתתפות, תקציב המדינה, הצעה לשנת הכספים 2015, עמוד 200. תחזית מעודכנת 2014 ותחזית לשנת 2015: [תקציב המדינה, הצעה לשנת הכספים 2015](#).



הכנסות

מרכז המחקר והמידע

## לוח 2 - תחזיות הצמיחה לשנת 2015 של גופים שונים<sup>3</sup>

| גוף                            | 2014        | 2015        | מועד עדכון   |
|--------------------------------|-------------|-------------|--------------|
| משרד האוצר                     | 2.4%        | 2.8%        | אוגוסט 2014  |
| בנק ישראל                      | 2.3%        | 3.0%        | ספטמבר 2014  |
| קרן המטבע                      | 2.5%        | 2.8%        | אוקטובר 2014 |
| OECD                           | 3.1%        | 3.5%        | אפריל 2014   |
| התאחדות התעשיינים              |             | 2.7%        | אוקטובר 2014 |
| <b>ממוצע תחזיות (ללא OECD)</b> | <b>2.4%</b> | <b>2.8%</b> |              |

מסיכום תחזיות הצמיחה לשנים אלו עולה שהתחזית הממוצעת לשנת 2014 עומדת על 2.4% והתחזית הממוצעת לשנת 2015 עומדת על 2.8%, בדומה לתחזיות משרד האוצר. הממוצע נעשה ללא תחזית ה-OECD, שכן היא נערכה בחודש אפריל 2014, לפני מבצע צוק איתן, ולכן אינה מעודכנת. בהקשר זה ניתן להוסיף כי בדוח בנק ישראל לשנת 2013 נערך ניתוח של תחזיות הכנסות המדינה ממסים של משרד האוצר בהשוואה לגביית במסים בפועל בשנים 1992 עד 2012. לפי הניתוח, קיימת טעות סטטיסטית ממוצעת של 1.2% אחוזי תוצר בתחזיות משרד האוצר, כאשר בדרך כלל הטעות היא אופטימיות יתר בתחזית הכנסות ממסים. לפי הניתוח, הנטייה לאופטימיות היתה קיימת בתקופה 1992 עד 2003, ואילו בתקופה 2004 עד 2012 אין נטייה בתחזית כלפי מעלה או מטה. לפי דוח בנק ישראל, ייתכן שהנהגת כלל הוצאה החל משנת 2004, אשר הובילה לניתוק בין צד ההוצאות לבין צד ההכנסות בתקציב המדינה, צמצמה את התמריץ הקיים לאופטימיות יתר בתחזיות ההכנסות ממסים של משרד האוצר.<sup>4</sup> בהתייחס לבעייתיות לכאורה בבניית התחזיות בשנים עברו, נציין כי, לפי דוח מבקר המדינה בנושא הגרעון בשנת 2012,<sup>5</sup> נמצאו ליקויים בעבודת משרד האוצר, לרבות:

- "למשרד האוצר אין נוהל הקובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות;
  - חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל משרד האוצר ובין ראשי האגפים במשרד אינה ברורה;
  - נמצאו ליקויים רבים בהכנת תחזית ההכנסות ממסים במשרד האוצר שייתכן שתורמו לחלק מהסטייה בפועל מהתחזית ולהגדלת הגירעון מעבר למתוכנן;
  - משרד האוצר משתמש בשתי תחזיות הכנסה וגירעון שונות לאותם טווחי זמן;
  - חוסר בתיעוד ובדיווח רציף לציבור לגבי הטיפול בגירעון;
  - לא נמצא כי תוכלו הדעות השונות לכדי מסקנה על חלקו המבני של הגירעון ועל המדיניות הנדרשת לטיפול בו;
  - אין במשרד האוצר דיווח ומנגנון שבודק את ההלימה בין תוואי הוצאה על פי החוק ובין סך ההתחייבות של הממשלה לשנים הבאות;
  - משרד ראש הממשלה טרם קידם הצעת חוק בנושא המועצה הלאומית לכלכלה, מעמדה סמכויותיה ותפקידיה."
- עם זאת, מוסיף המבקר כי "בתחזיות ההכנסות יש תמיד מרכיב של אי-ודאות, וסטייה מתחזית אינה מעידה בהכרח על תחזית לא טובה."

<sup>2</sup> בנק ישראל, [התייחסות בנק ישראל להצעת תקציב המדינה לשנת 2015](#), 7 באוקטובר 2014.

<sup>3</sup> משרד האוצר, [תקציב המדינה, הצעה לשנת הכספים 2015](#), עמוד 199. תחזית התאחדות התעשיינים, האגף למחקר כלכלי, [תחזית מקרו-כלכלית לשנת 2015](#), 29 באוקטובר 2014.

<sup>4</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2013, תיבה ו-3: טעויות והטיות בתחזית גביית המסים בתקציב המדינה, מרס 2014.

<sup>5</sup> משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת, [משרד האוצר הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון](#), אוגוסט 2014.



ב-12 בנובמבר 2014 התקיים דיון על דוח הביקורת בוועדה לענייני ביקורת המדינה. בדיון ציינה מנכ"לית משרד האוצר, גבי יעל אנדרון, בין היתר, כי "כתוצאה מהדו"ח שונו שורה ארוכה של תהליכים ודיונים כדי לתקן את הליקויים שהתגלו".<sup>6</sup>

## 2. הכללים הפיסקאליים

### 2.1. ההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה

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 הגרעון 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. מאז שנת 2004 הוספה המגבלה השנייה (הגבלת היקף ההוצאה השנתית) ונקבע כי הגידול בהוצאה הציבורית יעמוד על 1% ביחס להוצאה של השנה הקודמת. בשנת 2007 - הגבלה זו הועלתה ל-1.7% מדי שנה.

בשנת 2011 נקבע כי שיעור הגידול השנתי יחושב באמצעות נוסחה בה מוכפל ממוצע שיעור הצמיחה בעשור האחרון ליחס שבין יעד יחס חוב-תוצר (60%) לבין יחס חוב-תוצר עדכני. בשנת 2014 בוצע שינוי בקביעת שיעור גידול ההוצאה השנתית אשר יחושב על-פי נוסחה לפיה שיעור הגידול יהיה סכום של ממוצע שיעורי גידול האוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו לתקציב ויחס שבין 50% ובין יחס חוב תוצר נוכחי (כשהוא מוכפל ב-1%). שינוי זה ייכנס לתוקף החל מתקציב שנת 2015. התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה), לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן (ללא חובות למוסד לביטוח לאומי).<sup>7</sup>

יש לציין כי בשנים רבות הגידול בפועל בתקציב היה מעבר למותר על-פי כלל ההוצאה, בעיקר עקב מאורעות לא צפויים (תקציב בגין ההתנתקות, תקציב בגין מלחמת לבנון השנייה וכדומה) אשר הביאו את הממשלות השונות (בתיקוני חקיקה) ליצירת "קופסאות" למימון אותן הוצאות חד-פעמיות, בהן נכללה ההוצאה מעבר למגבלה.<sup>8</sup> גם בהצעת התקציב לשנת 2015 קיימת תוספת חד-פעמית ("קופסא") בסכום של 4.3 מיליארד ש"ח לצרכי תקציב הביטחון (בתקציב המקורי התוספת נכללת בסעיף הרזרבה).

לפי **חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 14), התשע"ד-2014**, הכלל הפיסקאלי החדש הינו הסכום של ממוצע שיעור הגידול באוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת התקציב (1.88% בשנת 2015) ו-1% כפול היחס שבין 50% ובין יחס חוב-תוצר (67.4% בשנת 2014), כמפורט בנוסחה הבאה:

$$\{ 50.0\%/67.4\% \times 1\% \} + 1.88\% = 2.6\%$$

מגבלת ההוצאה מחושבת על-ידי מכפלה של התקציב המקורי נטו לשנת 2014 בניכוי תשלום חובות (למעט חובות לביטוח הלאומי) בשיעור הגידול המבוסס על כלל מגבלת ההוצאה החדש (2.6%), בעליית המחירים הצפויה בשנת 2015 (1.3%).<sup>9</sup> לוח 3 להלן מתאר את המצרפים הפיסקאליים העיקריים לשנים 2014-2015.

<sup>6</sup> הוועדה לענייני ביקורת המדינה, **הודעה לעיתונות**, 12 בנובמבר 2014.

<sup>7</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מונחון תקציבי**, אליעזר שורץ, נובמבר 2014.

<sup>8</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח הכללים הפיסקאליים בישראל ובמדינות המפותחות**, איתמר מילרד, עמי צדיק, מאי 2013.

<sup>9</sup> משרד האוצר, **עיקרי התקציב וחובות התקציב לשנת 2015**, 10 בנובמבר 2014.



לוח 3 - הוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה בשנים 2014-2015 (במיליארדי ש"ח שוטפים)<sup>10</sup>

| שנה   | 2014                | 2015         | שינוי 2015  |
|---|---------------------|--------------|-------------|
| תקציב מקורי נטו <sup>11</sup> (א)                 | 401.5 <sup>12</sup> | 389.4        | -3.1%       |
| הוצאה מותנית בהכנסה                               | 22.4                | 24.8         | 10.7%       |
| תקציב ברוטו                                       | 424.4               | 414.2        | -2.4%       |
| הרשאה להתחייב                                     | 93.8                | 84.3         | -10.1%      |
| תשלום חובות כולל                                  | 96.9                | 68.6         | -29.2%      |
| בניכוי חובות למוסד לביטוח לאומי                   | 10.9                | 11.4         | 4.6%        |
| תשלום חובות למעט לביטוח לאומי (ב)                 | 86.0                | 57.2         | -33.5%      |
| <b>התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (ג) = (א) - (ב)</b> | <b>315.5</b>        | <b>332.1</b> | <b>5.1%</b> |

מהנתונים עולה כי סך הצעת התקציב נטו לשנת 2015 מסתכמת ב-389.4 מיליארד ש"ח, קיטון בשיעור נומינלי של כ-3.1% לעומת התקציב המקורי נטו בשנת 2014. לפי החישוב, מגבלת ההוצאה לשנת 2015 עומדת על 332.1 מיליארדי ש"ח. הירידה בסך התקציב, למרות הגידול על פי כלל ההוצאה, נובעת מכך שחלה ירידה של כ-28 מיליארד ש"ח בסעיף החזר החובות של הממשלה (סעיף 84 כמפורט להלן).

יש לציין כי בחודש דצמבר 2013 ובחודש ינואר 2014 ננקטו על-ידי הממשלה שני צעדים פיסקאליים אשר הביאו להקטנת מגבלת ההוצאה בשנת 2014 בהיקף של כ-3.75 מיליארדי ש"ח, כלהלן: החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014) (תיקון), התשע"ד-2013, עבר בקריאה שלישית בכנסת ב-30 בדצמבר 2013, הקטין את תקרת ההוצאה ב-3.3 מיליארד ש"ח בשנת 2014; החוק לצמצום הגירעון ולשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה) (תיקון), התשע"ד-2014, שעבר בקריאה שלישית בכנסת ב-20 בינואר 2014, הקטין את תקרת ההוצאה ב-0.45 מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2014.

ניתן לומר כי כלל ההוצאה הוא קשיח יחסית, ואילו כלל יעד הגירעון הוא גמיש יחסית. שכן, תקרת ההוצאה נתחמת בחוק התקציב ואילו יעד הגירעון הוא משתנה התלוי בהכנסות המדינה (התלויה במשתנים מקרו-כלכליים רבים ובעיקר בשיעור הצמיחה) ובשיעור ניצול התקציב. הכללים אפשרו בשנים האחרונות להכנסות המדינה לשמש כמייצבים אוטומטיים שפעלו באופן אנטי מחזורי - גידול בגירעון בשנת מיתון (בשל ירידה בהכנסות המדינה) וירידה בגירעון בשנת גאות.

לוח 4 להלן מפרט את אופן חישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2015 בהשוואה לשנה הקודמת.

לוח 4 - אופן חישוב התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2015 (במיליארדי ש"ח)<sup>13</sup>

| שינוי  | שיעור שינוי | 2015         |
|--|-------------|--------------|
| תקציב לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2014            |             | 315.5        |
| גידול לפי הכלל הפיסקאלי החדש                   | 2.6%        | 8.2          |
| גידול בגין עדכון למחירי שנת 2014 <sup>14</sup> | 1.3%        | 4.1          |
| גידול בגין, תוספת חד פעמית                     | 1.3%        | 4.3          |
| <b>תקציב לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2015</b>     | <b>5.2%</b> | <b>332.1</b> |

<sup>10</sup> ש.ם.

<sup>11</sup> התקציב נטו לשנת 2015 כולל הוצאות חד פעמיות למערכת הביטחון בהיקף של 4.3 מיליארד ש"ח.

<sup>12</sup> בעקבות הפחתה של 450 מיליון ש"ח אשר בוצעה ב-20 בינואר 2014 קטנה מסגרת התקציב מכ-401.96 ש"ח לכ-401.51 מיליון ש"ח.

<sup>13</sup> משרד האוצר, עיקרי התקציב וחוברות התקציב לשנת 2015, 10 בנובמבר 2014.

<sup>14</sup> יש לציין כי התאמת המחירים מחושבת על-ידי תחזית לשנת 2015 בתוספת קיזוז בין התחזית המקורית לשנים 4-2013 לבין עליית המדד בפועל. חישוב זה היה מביא להפחתה של 0.7% בגין עדכון מחירים, ולא לעליה של 1.3%. אולם בפועל עדכון המחירים לשנת 2015 נעשה ללא קיזוז משנים קודמות.



מהחישוב לעיל עולה כי מגבלת ההוצאה בשנת 2015 עומדת על **332.1 מיליארדי ש"ח**, לעומת 315.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2014 - גידול נומינלי של 16.6 מיליארד ש"ח או בשיעור נומינלי של כ-5.2%.

## 2.2. כלל הגרעון

ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגרעון מבוססת על ההוצאה לחישוב תקרת ההוצאה בניכוי הוצאות אשראי נטו ובתוספת הוצאות חד-פעמיות לתקציב 2015. לוח 5 להלן מפרט את ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגרעון, ואת יעד הגרעון בשנת 2015.

### לוח 5 - ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגרעון (במיליארדי ש"ח שוטפים)<sup>15</sup>

| 2015           | 2014           | שנה                              |
|----------------|----------------|----------------------------------|
| 331.7          | 315.3          | הוצאה תקציבית לחישוב תקרת הגרעון |
| 293.2          | 284.2          | תחזית הכנסות ומענקים             |
| 38.5           | 31.1           | גרעון כולל ללא אשראי             |
| <b>1,132.0</b> | <b>1,037.8</b> | <b>תוצר מקומי גולמי חזוי</b>     |
| <b>3.4%</b>    | <b>3.0%</b>    | <b>שיעור הגרעון החזוי מהתוצר</b> |

מהנתונים בלוח עולה כי ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגרעון עומדת בשנת 2015 על 331.7 מיליארדי ש"ח, לעומת 315.3 מיליארדי ש"ח בשנת 2014 - גידול בשיעור נומינלי של כ-5.2%. יעד הגרעון התקציבי הכולל ללא אשראי בשנת 2015 עומד על 38.5 מיליארדי ש"ח (המהווה כ-3.4% מהתוצר החזוי), לעומת 31.1 מיליארדי ש"ח בשנת 2014 (המהווה כ-3% מהתוצר החזוי), עליה בשיעור נומינלי של 23.8%.

## 3. הצעת התקציב לשנת 2015 לפי משרדים

לוח 6 מפרט את תקציבי המשרדים לפי הצעת התקציב לשנת 2015 ביחס לתקציב המקורי בשנים 2011-2014. נציין כי החלוקה לאשכולות התקציב היא על פי החלוקה שהייתה קיימת בשנת 2011 כדי לאפשר השוואה, אך כיום החלוקה מעט שונה.

<sup>15</sup> משרד האוצר, [עיקרי התקציב וחוברות התקציב לשנת 2015](#), 10 בנובמבר 2014.



לוח 6 - תקציבי המשרדים בשנים 2011 עד 2015 (תקציב נטו, במיליוני ש"ח שוטפים)<sup>16</sup>

| סעיף                      | משרד                                  | 2011<br>תקציב<br>מקורי | 2012<br>תקציב<br>מקורי | 2013<br>תקציב<br>מקורי | 2014<br>תקציב<br>מקורי | 2015<br>הצעת<br>תקציב | שיעור<br>שינוי<br>2015-<br>2011 |
|---------------------------|---------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| <b>חלק א': תקציב רגיל</b> |                                       |                        |                        |                        |                        |                       |                                 |
|                           | <b>ממשל ומינהל</b>                    | <b>36,123</b>          | <b>38,942</b>          | <b>43,404</b>          | <b>45,038</b>          | <b>44,940</b>         | <b>24.4%</b>                    |
| 01                        | נשיא המדינה                           | 42                     | 43                     | 44                     | 40                     | 51                    | 21.4%                           |
| 02                        | הכנסת                                 | 628                    | 546                    | 615                    | 613                    | 668                   | 6.4%                            |
| 03                        | חברי הממשלה                           | 111                    | 111                    | -                      | -                      | -                     | -100.0%                         |
| 04                        | משרד ראש הממשלה                       | 2,005                  | 2,072                  | 2,546                  | 2,273                  | 2,009                 | 0.2%                            |
| 05                        | משרד האוצר                            | 1,777                  | 1,790                  | 1,959                  | 1,952                  | 2,071                 | 16.5%                           |
| 06                        | משרד הפנים                            | 338                    | 344                    | 674                    | 372                    | 433                   | 28.1%                           |
| 07                        | משרד לביטחון פנים                     | 10,118                 | 10,559                 | 12,349                 | 13,155                 | 14,209                | 40.4%                           |
| 08                        | משרד המשפטים                          | 2,420                  | 2,553                  | 2,861                  | 2,896                  | 3,081                 | 27.3%                           |
| 09                        | משרד החוץ                             | 1,571                  | 1,614                  | 1,592                  | 1,629                  | 1,636                 | 4.1%                            |
| 10                        | המטה לביטחון לאומי                    | 33                     | 32                     | 41                     | 40                     | 39                    | 18.2%                           |
| 11                        | מבקר המדינה                           | 305                    | 332                    | 291                    | 366                    | 379                   | 24.3%                           |
| 12                        | גמלאות ופיצויים                       | 11,883                 | 13,529                 | 13,411                 | 14,739                 | 14,558                | 22.5%                           |
| 13                        | הוצאות שונות                          | 2,994                  | 3,461                  | 4,686                  | 4,861                  | 3,618                 | 20.8%                           |
| 14                        | בחירות ומימון מפלגות                  | 132                    | 138                    | 385                    | 142                    | 145                   | 9.8%                            |
| 19                        | משרד המדע והטכני ומשרד התרבות והספורט | 955                    | 1,020                  | 1,117                  | 1,130                  | 1,210                 | 26.7%                           |
| 26                        | המשרד להגנת הסביבה                    | 297                    | 301                    | 311                    | 321                    | 318                   | 7.1%                            |
| 68                        | רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול   | 517                    | 497                    | 523                    | 511                    | 515                   | -0.4%                           |
|                           | <b>ביטחון</b>                         | <b>49,424</b>          | <b>50,637</b>          | <b>52,844</b>          | <b>51,264</b>          | <b>53,053</b>         | <b>7.3%</b>                     |
| 15                        | משרד הביטחון <sup>17</sup>            | 49,132                 | 50,352                 | 52,352                 | 50,852                 | 52,552                | 7.0%                            |
| 16                        | הוצאות חירום אזרחיות                  | 206                    | 204                    | 391                    | 312                    | 403                   | 95.6%                           |
| 17                        | תיאום הפעולות בשטחים                  | 86                     | 81                     | 101                    | 100                    | 98                    | 14.0%                           |
| 18                        | <b>הרשויות המקומיות</b>               | <b>3,882</b>           | <b>3,887</b>           | <b>3,488</b>           | <b>3,489</b>           | <b>3,975</b>          | <b>2.4%</b>                     |
|                           | <b>שירותי חברה</b>                    | <b>106,407</b>         | <b>110,508</b>         | <b>124,280</b>         | <b>126,879</b>         | <b>129,835</b>        | <b>22.0%</b>                    |
| 20                        | משרד החינוך                           | 34,901                 | 36,278                 | 42,425                 | 43,595                 | 47,116                | 35.0%                           |
| 21                        | ההשכלה הגבוהה                         | 7,391                  | 7,465                  | 8,831                  | 9,129                  | 9,449                 | 27.8%                           |
| 23                        | משרד הרווחה                           | 4,468                  | 4,765                  | 5,338                  | 5,559                  | 6,095                 | 36.4%                           |
| 24                        | משרד הבריאות                          | 19,867                 | 20,628                 | 22,706                 | 23,636                 | 27,487                | 38.4%                           |
| 27                        | העברות לביטוח הלאומי                  | 29,755                 | 31,089                 | 31,582                 | 30,750                 | 31,511                | 5.9%                            |
| 25                        | הרשות לזכויות ניצולי השואה            | 2,938                  | 2,792                  | 3,142                  | 3,384                  | 4,076                 | 38.7%                           |
| 29                        | משרד הבינוי                           | 208                    | 206                    | 194                    | 185                    | 213                   | 2.4%                            |
| 30                        | משרד לקליטת העלייה                    | 1,277                  | 1,296                  | 1,397                  | 1,405                  | 1,602                 | 25.5%                           |

<sup>16</sup> משרד האוצר, תקציב המדינה, [מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו](#). 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.

<sup>17</sup> הצעת תקציב משרד הביטחון אינה כוללת תוספת חד פעמית של 4.3 מיליארד ש"ח אשר מתוקצבת בנפרד בסעיף הרזרבה הכללית.



| שעיף | משרד  | 2011 תקציב מקורי | 2012 תקציב מקורי | 2013 תקציב מקורי | 2014 תקציב מקורי | 2015 הצעת תקציב | שיעור שינוי 2015-2011 |
|------|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------------|
| 32   | תמיכות שונות  | 3,928            | 4,216            | 6,599            | 7,022            | -               | -100.0%               |
| 46   | חוק חיילים משוחררים                                   | 1,666            | 1,766            | 2,065            | 2,215            | 2,286           | 37.2%                 |
| 56   | נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות              | 7                | 7                | -                | -                | -               | -100.0%               |
|      | <b>כלכלה ומשק</b>                                     | <b>8,349</b>     | <b>8,504</b>     | <b>9,316</b>     | <b>9,975</b>     | <b>11,437</b>   | <b>37.0%</b>          |
| 33   | משרד החקלאות ופיתוח הכפר                              | 683              | 702              | 519              | 519              | 1,553           | 127.4%                |
| 34   | משרד התשתיות הלאומיות                                 | 133              | 138              | 216              | 212              | 366             | 175.2%                |
| 35   | הוועדה לאנרגיה אטומית                                 | 148              | 148              | 148              | 146              | 148             | 0.0%                  |
| 36   | משרד הכלכלה   | 2,389            | 2,420            | 3,062            | 3,664            | 3,680           | 54.0%                 |
| 37   | משרד התיירות  | 353              | 355              | 230              | 224              | 209             | -40.8%                |
| 38   | תמיכות בענפי משק                                      | 1,724            | 1,814            | 2,061            | 2,162            | 2,332           | 35.3%                 |
| 39   | משרד התקשורת  | 50               | 49               | 52               | 56               | 68              | 36.0%                 |
| 40   | משרד התחבורה  | 417              | 414              | 453              | 444              | 420             | 0.7%                  |
| 41   | הרשות הממלכתית למים וביוב                             | 117              | 115              | 102              | 99               | 114             | -2.6%                 |
| 42   | מענקי בינוי ושיכון                                    | 2,021            | 2,029            | 2,077            | 2,046            | 2,069           | 2.4%                  |
| 43   | המרכז למיפוי ישראל                                    | 67               | 67               | 92               | 90               | 85              | 26.9%                 |
| 54   | רשויות הפיקוח   | 247              | 253              | 305              | 314              | 393             | 59.1%                 |
| 45   | <b>תשלום ריבית ועמלות</b>                             | <b>36,831</b>    | <b>38,570</b>    | <b>39,459</b>    | <b>39,745</b>    | <b>39,927</b>   | <b>8.4%</b>           |
|      | <b>רזרבות</b>   |                  |                  |                  |                  |                 |                       |
| 47   | רזרבה כללית   | 6,099            | 7,757            | 7,055            | 7,308            | 12,058          | 97.7%                 |
|      | <b>סך הכול תקציב רגיל</b>                             | <b>247,117</b>   | <b>258,805</b>   | <b>279,846</b>   | <b>283,698</b>   | <b>295,227</b>  | <b>19.5%</b>          |
|      | <b>חלק ב' תקציב הפיתוח</b>                            |                  |                  |                  |                  |                 |                       |
|      | <b>השקעות בממשל ומנהל</b>                             | <b>645</b>       | <b>722</b>       | <b>711</b>       | <b>833</b>       | <b>928</b>      | <b>43.9%</b>          |
| 51   | דיוור ממשלתי  | 65               | 126              | 106              | 141              | 135             | 107.7%                |
| 52   | פיתוח המשרד לביטחון- פנים                             | 356              | 377              | 518              | 586              | 692             | 94.4%                 |
| 53   | משפטים ובתי משפט                                      | 190              | 187              | 86               | 105              | 100             | -47.4%                |
| 55   | אוצר  | 32               | 32               | -                | -                | -               | -100.0%               |
|      | <b>השקעות בשירותי חברה</b>                            | <b>2,506</b>     | <b>2,451</b>     | <b>2,747</b>     | <b>3,484</b>     | <b>3,203</b>    | <b>27.8%</b>          |
| 60   | חינוך   | 627              | 676              | 1,010            | 1,852            | 1,572           | 150.7%                |
| 67   | משרד הבריאות  | 317              | 310              | 413              | 318              | 516             | 62.8%                 |
| 70   | שיכון   | 1,560            | 1,464            | 1,323            | 1,314            | 1,114           | -28.6%                |
|      | <b>השקעות בענפי משק</b>                               | <b>12,500</b>    | <b>13,581</b>    | <b>16,360</b>    | <b>17,086</b>    | <b>21,388</b>   | <b>71.1%</b>          |
| 73   | מפעלי מים   | 1,242            | 1,327            | 1,072            | 1,248            | 1,309           | 5.4%                  |
| 76   | פיתוח התעשייה   | 52               | 50               | 40               | 38               | 136             | 161.5%                |
| 78   | תיירות  | 72               | 88               | 479              | 482              | 697             | 868.1%                |
| 79   | תחבורה  | 8,267            | 8,283            | 11,828           | 12,210           | 16,171          | 95.6%                 |
| 83   | הוצאות פיתוח שונות                                    | 2,865            | 3,831            | 2,938            | 3,105            | 3,073           | 7.3%                  |
| 84   | <b>תשלום חובות</b>                                    | <b>85,417</b>    | <b>90,356</b>    | <b>95,368</b>    | <b>96,862</b>    | <b>68,615</b>   | <b>-19.7%</b>         |
|      | <b>סך הכול תקציב פיתוח וחשבון ההון</b>                | <b>101,068</b>   | <b>107,111</b>   | <b>115,187</b>   | <b>118,266</b>   | <b>94,135</b>   | <b>-6.9%</b>          |
|      | <b>סך הכול (תקציב רגיל + תקציב פיתוח וחשבון ההון)</b> | <b>348,185</b>   | <b>365,916</b>   | <b>395,033</b>   | <b>401,964</b>   | <b>389,362</b>  | <b>11.8%</b>          |



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



מהנתונים המפורטים בלוח עולים הדברים הבאים :

- סך הצעת התקציב הרגיל (תקציבי פעולות משרדי הממשלה בשנת 2015) מסתכם בכ-295.2 מיליארדי ש"ח, לעומת 283.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2014. ירידה זו מוסברת בירידה חדה בשיעור של כ-29.2% בתשלום חובות בשנת 2015 (68.6 מיליארד ש"ח) לעומת שנת 2014 (96.9 מיליארד ש"ח).
  - סך הצעת התקציב הרגיל לשנת 2015 גדול בשיעור נומינלי מצטבר של כ-19.5% לעומת התקציב המקורי לשנת 2011. ניתן להצביע על כמה סעיפים בתקציב הרגיל בהם חל שינוי בולט בשנת 2015 לעומת תקציב 2011 - תקציב **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** גדל בשיעור נומינלי מצטבר של 127.4% ותקציב **משרד התשתיות הלאומיות** גדל בשיעור של 175.2%. היקף הרזרבה הכללית גדל בכ-97.7%<sup>18</sup>.
  - סך הצעת תקציב פיתוח וחשבון ההון בשנת 2015 מסתכם בכ-94.1 מיליארד ש"ח לעומת 118.3 מיליארד ש"ח בשנת 2014. סך הצעת תקציב הפיתוח וחשבון ההון קטן בכ-6.9% בהשוואה לתקציב המקורי בשנת 2011. ניתן להצביע על כמה סעיפים בתקציב הפיתוח וחשבון ההון בהם חל שינוי בולט בשנת 2015 לעומת תקציב 2011 - תקציב הפיתוח של **משרד התיירות** גדל בשיעור נומינלי מצטבר של 868.1% ותקציב **משרד התשתיות הלאומיות** גדל בשיעור של 175.2%, תקציב **פיתוח התעשייה** גדל בשיעור 161.5% ותקציב הפיתוח של משרד החינוך גדל בשיעור של 150.7%.
- בלוח 7 להלן מפורטים השינויים ברמת סעיפי התקציב לגבי סעיפי ההוצאה בעלי המשקל הגבוה ביותר בשנים 2011 ו-2015.

#### לוח 7 – שינויים בסעיפי ההוצאה בעלי המשקל הגבוה ביותר בשנים 2011 ו-2015<sup>19</sup>

| משרד                           | משקל 2011 | משקל 2015 | שינוי בנקודות אחוז | שיעור שינוי בתקציב 2011-15 |
|--------------------------------|-----------|-----------|--------------------|----------------------------|
| ביטחון (סעיף 15)               | 14.1%     | 13.5%     | -0.61              | 7.0%                       |
| חינוך (סעיף 20)                | 10.0%     | 12.1%     | 2.08               | 35.0%                      |
| תשלומי ריבית (סעיף 84)         | 10.6%     | 10.3%     | -0.32              | 8.4%                       |
| העברות לביטוח הלאומי (סעיף 27) | 8.5%      | 8.1%      | -0.45              | 5.9%                       |
| בריאות (סעיף 24)               | 5.7%      | 7.1%      | 1.35               | 38.4%                      |
| גמלאות (סעיף 12)               | 3.4%      | 3.7%      | 0.33               | 22.5%                      |
| ביטחון פנים (סעיף 7)           | 2.9%      | 3.6%      | 0.74               | 40.4%                      |

מהנתונים בלוח עולה כי שיעורי השינוי של תקציב משרד החינוך, משרד הבריאות, הגמלאות והמשרד לביטחון פנים גבוהים משיעור הגידול בסך התקציב (11.8%), וכתוצאה מכך משקלם בסך התקציב עלה. שיעורי השינוי של תקציב משרד הביטחון, תשלומי ריבית והעברות לביטוח הלאומי נמוכים בהשוואה לשיעור הגידול של סך התקציב, וכתוצאה מכך משקלם של תקציבים עלו ירד בשנים אלו.

#### 4. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר

השימוש בכלל מגבלת ההוצאה המגביל את תקרת ההוצאה הציבורית אכן הביא לתהליך של צמצום חד במשקל ההוצאה הציבורית מהתוצר (בשנת 2003 משקל ההוצאה הציבורית בתוצר עמד על 47.9%). בנוסף, חלה ירידה

<sup>19</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרד האוצר, תקציב המדינה, מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו.



חדה ביחס חוב ציבורי תוצר - מרמה של 95.2% בשנת 2003 לרמה של 67.4% בשנת 2013.<sup>20</sup> 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 למוצע המדינות המפותחות, כמתואר בלוח 3 להלן.

**לוח 8 - משתנים מקרו-כלכליים בישראל ובמדינות המפותחות (2013)**<sup>21</sup>

| משתנה מקרו כלכלי         | ישראל | ממוצע OECD | מדינות EU | ממוצע מדינות קטנות* |
|--------------------------|-------|------------|-----------|---------------------|
| יחס חוב – תוצר           | 67.4% | 86.6%      | 104.4%    | 81.5%               |
| יחס הוצאות הממשלה - תוצר | 40.3% | 45.6%      | 50.4%     | 47.0%               |

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

מהנתונים בלוח עולה כי יחס חוב-תוצר בישראל בשנת 2013 נמוך יחסית למוצע במדינות ה-OECD, מדינות האיחוד האירופאי וממוצע של מדינות קטנות. משקל ההוצאה הממשלתית בישראל מהתוצר בשנת 2013 נמוך ביחס למוצע במדינות הייחוס. יש לציין כי במחקר של כלכלנים במשרד האוצר בנושא הגורמים המשפיעים על ביצועי המגזר הציבורי,<sup>22</sup> עולה כי ההוצאה הציבורית מאופיינת בתפוקה שולית פוחתת, כלומר הוספת שקל הוצאה מגדילה את התפוקה באופן הולך ופוחת. לפי המחקר, הביצועים האופטימליים של המגזר הציבורי מושגים ברמת הוצאות של הממשלה הרחבה בשיעור של 52% עד 60% מהתוצר.

בחינה מדדי הביצוע של המגזר הציבורי נערכה בהתאם להגדרות הבאות:

**חוק וסדר:** ביטחון אישי (מקרי רצח ל-100 איש), בירוקרטיה (מספר ימים לפתיחת עסק), מערכת משפטית (מספר ימים לפתרון הקשור בסכסוך עבודה) וגודל הכלכלה השחורה.

**חינוך:** שיעור ההשתתפות במערכת החינוך התיכונית וציוני מבחני פיזה.

**בריאות:** תמותת תינוקות ותוחלת חיים.

**תשתיות ציבוריות:** אורך הכבישים ומסילות הברזל ומספר תאונות הדרכים (מנורמלים לגודל האוכלוסייה).

**חלוקת הכנסות:** מדד ג'יני.

**יציבות:** יציבות צמיחת התוצר ושיעור האינפלציה.

**ביצועיים כלכליים:** צמיחת התוצר לנפש ושיעור האבטלה.

בתרשים 1 להלן ביצועי ישראל לעומת הממוצע במדינות ה-OECD, אשר עומד על אפס. ציון גבוה מאפס מלמד על ביצועים גבוהים מהממוצע וציון נמוך מאפס מלמד על ביצועים נמוכים מהממוצע.

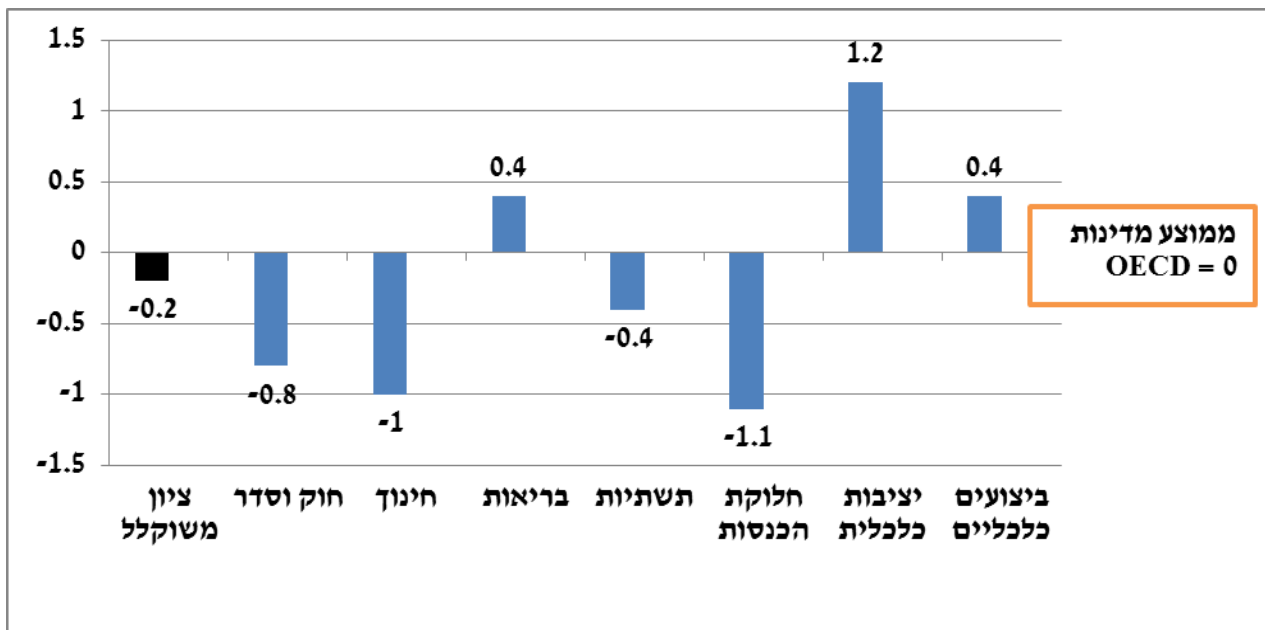
<sup>20</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2013, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימון, לוח ו'-נ'-21 – הגירעון הכולל, החוב ברוטו וההוצאה הממשלתית בישראל ובמדינות ה-OECD, מרץ 2014. בישראל הנתונים הם של הממשלה הרחבה (ללא בנק ישראל) לפי ההגדרה הבין-לאומית המקובלת (הממשלה בצירוף הרשויות המקומיות, מלכריים, קופות חולים והמוסדות הלאומיים).

<sup>21</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2013, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימון, לוח ו'-נ'-21 – הגירעון הכולל, החוב ברוטו וההוצאה הממשלתית בישראל ובמדינות ה-OECD, מרץ 2014. בישראל הנתונים הם של הממשלה הרחבה (ללא בנק ישראל) לפי ההגדרה הבין-לאומית המקובלת (הממשלה בצירוף הרשויות המקומיות, מלכריים, קופות חולים והמוסדות הלאומיים).

<sup>22</sup> סקר בנק ישראל 86, הגורמים המשפיעים על ביצועי המגזר הציבורי, אסף גבע, לב דרוקר, ינואר 2013.

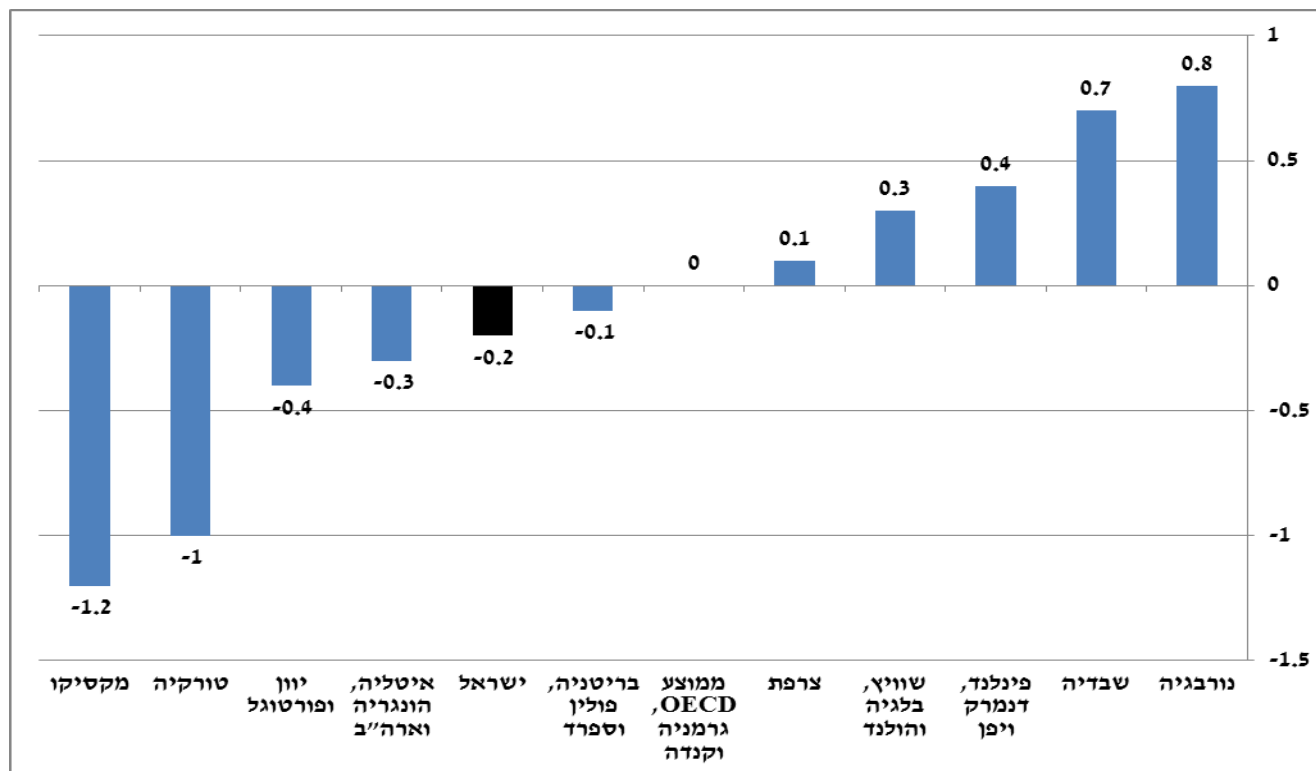


**תרשים 1 – מדדי ביצוע של המגזר הציבורי בישראל בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD**



מהתרשים עלה כי במדדים הכלכליים רמת הביצועים של המגזר הציבורי בישראל גבוהה בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD, ובמדדים החברתיים (מלבד בריאות) רמת הביצועים של המגזר הציבורי בישראל נמוכה בהשוואה לממוצע ה-OECD. תרשים 2 להלן מפרט את מדד הביצוע הכללי של המגזר הציבורי במדינות ה-OECD.

**תרשים 2 – פירוט מדד הביצוע הכללי של המגזר הציבורי במדינות המפותחות**



מהתרשים עולה כי מדד הביצוע הכללי של המגזר הציבורי הוא הגבוה ביותר בנורבגיה ולאחר מכן בשבדיה, פינלנד, דנמרק ויפן, והנמוך ביותר במקסיקו, טורקיה, יוון ופורטוגל.

