

מונחון לביאור מושגי התקציב



כתיבה: אליעזר שוורץ, ראש צוות כלכלי

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תוכן העניינים

4	1. חוקים עיקריים הקשורים לתקציב המדינה
5	2. שלבי הכנת ואישור התקציב
6	3. מה קורה כשאין תקציב?
8	4. הרכב התקציב
8	5. מבנה התקציב
10	6. סוגי תקציב
11	7. התפתחות התקציב על פני השנה
12	8. שלבי ביצוע התקציב
13	9. מושגי תקציב
13	9.1. סיווגי התקציב
14	9.2. הכנסות
14	9.3. הוצאות
14	9.4. גירעון או עודף תקציבי
14	9.5. בסיס תקציב
15	9.6. טייס אוטומטי ודפי מעבר
15	9.7. תקציב גמיש
15	9.8. כללים פיסקליים
15	9.8.1. כלל יעד הגירעון
16	9.8.2. כלל מגבלת ההוצאה
21	9.8.3. שלבי בניית המסגרת התקציבית בהתאם לכללים הפיסקליים
22	9.9. מימון משותף של משרדים
22	9.10. שינויים בתקציב
23	9.11. קיצוץ רוחבי אחיד (FLAT)
23	9.12. רזרבות תקציביות
25	9.13. רזרבות "סמויות"
25	9.14. תקציב דו-שנתי
25	9.14.1. רקע כללי
27	9.14.2. מנגנון התכנסות
28	9.15. מסגרת תקציב תלת-שנתית
29	9.16. תקציב רב-שנתי
29	9.17. תהליך סקירת הוצאות – "SPENDING REVIEW"
30	9.18. חקיקה הצריכה תקציב

"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 3-3ג 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. בסעיף 3(א)(2) לחוק נקבע כי התקציב יהיה לשנה אחת. עם זאת, מאז שנת 2009 מונהג בישראל תקציב דו-שנתי באמצעות חוק-יסוד בהוראת שעה, כפי שיפורט בסעיף 9.14 להלן.

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.²

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 לחוק התקציב מפורט לפי תוכניות התקציב, ובתוספת השנייה מפורט תקציב המפעלים

1 מסמך זה הוא עדכון של מסמך קודם מה-15 בפברואר 2018. בין המקורות ששימשו להכנתו: פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

2 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 לידיעת 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: אליעזר שוורץ, **אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 באוקטובר 2011; אליעזר שוורץ, **התפתחות תקציב הביטחון בשנים 2009-2014**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2014; אליעזר שוורץ ויוני בן-הרוש, **תהליך אישור תקציב הביטחון והפיקוח עליו בישראל ובמדינות נוספות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בנובמבר 2015.

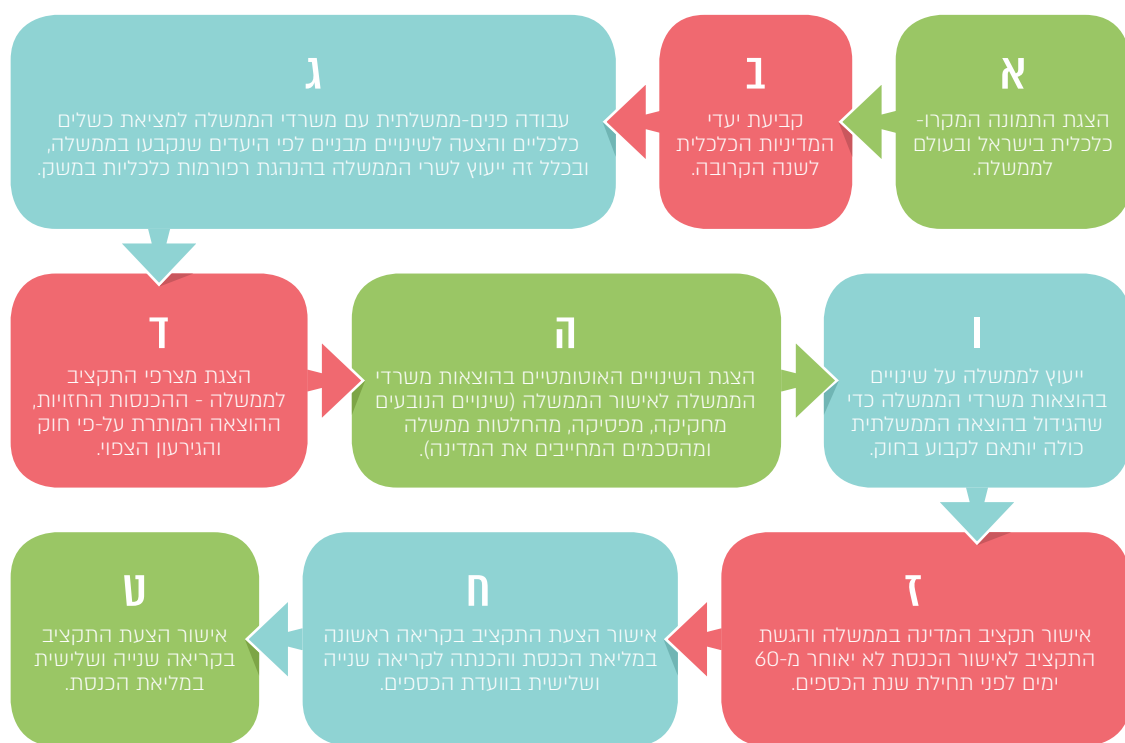
העסקיים.³ צמוד להצעת חוק התקציב מוגשים לכנסת גם חוברות התקציב, הכוללות פירוט נוסף של והסברים על הצעת התקציב עד רמת התוכנית התקציבית, וספר עיקרי התקציב. בספר עיקרי התקציב מפורטת גם תחזית הכנסות המדינה לשנת הכספים, בחלוקה לסוגי ההכנסות, וכן תוכנית התקציב הרב-שנתית (תלת-שנתית)

"חוק ההסדרים" - מאז שנת 1985 מוגשת לצד הצעת חוק התקציב הצעת חוק ההסדרים, שמובאות בה הצעות לשינויים מבניים, לביטול חוקים וכדומה.⁴

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 9.8.

2. שלבי הכנת ואישור התקציב

השלבים העיקריים בהכנת התקציב בממשלה ואישורו בכנסת:



3 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.

4 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 שינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013. לקראת אישור התקציב לשנת 2019 הוגשו לכנסת מספר הצעות חוק, בדומה לשנים קודמות, לרבות: הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 והצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

3. מה קורה כשאין תקציב?

שנת הכספים עשויה להתחיל ללא אישור תקציב בשני מצבים:



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.⁵ 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".⁶ 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).⁷ שינוי זה נעשה בין היתר עקב ההחלטה להנהיג תקציב דו-שנתי גם בשנים 2015 ו-2016.⁸

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 מכל תוכנית תקציבית בנפרד, וכך ייתכן שבפועל תוכנית אחת תקבל יותר מהחלק ה-12 ואחרת תקבל פחות.

5 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.

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

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

8 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 ולאחר הבחירות הוגש שוב תקציב דו-שנתי.

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 שנוטר 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.⁹

בשנים שבהן התקציב אינו מאושר פועלות באגף החשב הכללי כמה ועדות חריגים, והן דנות בבקשות תקציב של המשרדים לפעולות שלא בהכרח נכללות בסדרי העדיפויות המפורטים בחוק היסוד.

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 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)¹⁰ 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".¹¹ ואכן, על סמך התיקון בחוק, בשנת 2015 אגף החשב הכללי פירסם מדי חודש דוח על פעילותן של ועדות החריגים עד לאישור התקציב לשנה זו בחודש נובמבר 2015.



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

10 [הצעת חוק-יסוד: הממשלה \(תיקון\) \(הגברת המשילות\)](#), 22 ביולי 2013.

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

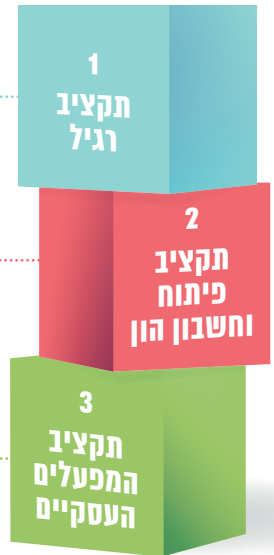
4. הרכב התקציב

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

התקציב המיועד להוצאה השוטפת של משרדי הממשלה והיחידות הממשלתיות השונות, לרבות תשלומי הריבית והעמלות של הממשלה בגין חובותיה.

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.

הוצאות ותחזית הכנסות המפעלים העסקיים. 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), וכן יש כמה משרדים שתקציבם נכלל באותו סעיף (בדרך כלל משרדים קטנים שתקציבם נכלל בתקציב משרד ראש הממשלה – המשרד לענייני מודיעין, המשרד לשיתוף פעולה איזורי וכדומה).

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 (החוברות הכחולות).

ד. תקנה (שמונה ספרות) – רמת הפירוט המרבית של תקציב המדינה (החוברות הירוקות). לכל תוכנית ראשית עשויות להיות תקנות רבות, וכך יש אלפי תקנות בתקציב המדינה.¹² בתקנות יש חלוקה פנימית נוספת ברמת חשבות המשרד לצורך השימוש בתקציב בפועל.

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 2005–2019¹³

רמת הפירוט	2005	2012	2013	2015	2016	2017	2018	2019
סעיפים	66	63	60	61	62	62	62	62
תחומי פעולה	401	375	302	280	363	274	274	291
תוכניות	1,536	1,310	908	746	843	611	609	596
תקנות	11,082	9,158	6,369	5,872	6,469			
מזה: תקנות הוצאה	9,673	7,941	5,528	5,122	5,594			

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 הייתה צריכה להימשך עד שבשנת 2017 מספר תקנות ההוצאה בתקציב לא יעלה על 1,500 (לא כולל תקנות שחר).¹⁴ ניתן לראות כי בשנים 2017 ו-2018 נמשכת הירידה במספר התוכניות, אם כי בפועל מספר התקנות לא התכנס ליעד זה.

12 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. ניתן לחלק את התקנות באופן נוסף (אם כי לא בהכרח על פי הגדרה רשמית) ל"תקנות משלמות" ו"תקנות לא משלמות". המשמעות היא שיש תקנות שאמנם יש בהן תקציב, אך התקציב לא מבוצע במסגרת תקנות אלו, אלא מועבר לתקנות אחרות בהן מבוצע בפועל. דוגמה מובהקת לסוג כזה של תקנות היא תקנות רזרבה. בתקציב המדינה נכללות תקנות רזרבה רבות (ראו סעיף 9.12 להלן), אך אין ביצוע תקציבי בתקנות אלו, והתקציב מועבר לביצוע בתקנות אחרות בהתאם להחלטת הממשלה ומשרד האוצר. ייתכנו "תקנות לא משלמות" גם שלא בתקנות רזרבה, כגון במקרה שהוקצה תקציב למטרה מסוימת, אך טרם הוחלט על אופן ביצועו בפועל. לכשתתקבל ההחלטה הסופית על אופן ביצוע התקציב הנסף, התקציב יועבר לתקנה הרלוונטית בה יבוצע.

13 עיבוד לנתוני משרד האוצר, **תקציב וביצוע (שנים שונות)**, באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), תאריך כניסה: 27 באוקטובר 2016. וכן, משרד האוצר, קבצי "פיסקלי - דיגיטלי", כניסה ב-13 בפברואר 2018. הנתונים כוללים רק את סעיפי ההוצאה (לא כולל סעיף 0 – הכנסות המדינה), 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 לשנים 2017, 2018 ו-2019 מתייחסים להצעת התקציב. נציין, כי הנתונים עליהם מתבסס העיבוד מתעדכנים מעת לעת, ועל כן ייתכנו הבדלים בין נתונים אלו לנתונים במסמכים אחרים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

14 **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** 25-מ בדצמבר 2011 במסגרת אימוץ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).

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". לפי הצעת התקציב, התקציב נטו לשנת 2019 הוא כ-479.6 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). 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. לפי הצעת התקציב, תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2019 הוא כ-41.05 מיליארד ש"ח.

תקציב הוצאה ברוטו – תקציב ההוצאה נטו בתוספת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה. לפי הצעת התקציב, תקציב ההוצאה ברוטו לשנת 2017 הוא כ-520.7 מיליארד ש"ח.

ג. הרשאה להתחייב (הטור השלישי בספר התקציב) – ככלל, תקציב המדינה הוא חד-שנתי.¹⁵ 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.¹⁶ לפי הצעת התקציב, תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2019 הוא כ-134.7 מיליארד ש"ח.

ד. שיא כוח אדם (הטור הרביעי בספר התקציב) – מספר המשרות המרבי שהממשלה רשאית למלא במשרד (סעיף) כלשהו באותה שנת כספים. לפי הצעת התקציב, שיא כוח אדם לשנת 2019 הוא 87,374 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.

15 כאמור, בשנת 2009 אישרה הכנסת את הצעת הממשלה לקבוע הוראת שעה (בחוק יסוד) המאפשרת הגשת תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010. הוראה זו עודכנה מספר פעמים בשנים שלאחר מכן, ובשנים 2009-2018 אושרו חמישה תקציבים דו-שנתיים.

16 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.

7. התפתחות התקציב על פני השנה

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



17 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 \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014\) \(תיקון\)](#), התשע"ד-2013, 17 בדצמבר 2013. כפי שיפורט להלן, בתקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 נכלל מנגנון התכנסות. אם לקראת סוף שנת 2017 יידרש להפעיל מנגנון זה, התקציב המקורי לשנת 2018 צפוי להשתנות לקראת תחילתה. לקראת סוף חודש ינואר 2018 הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים בקשה לאישור חלוקת תקציב ההתאמות בהתאם להצעת הממשלה, ולאחר שוועדת הכספים תאשר את החלוקה העקרונית, הקצאת התקציב לנושאים השונים תיעשה באמצעות פניות לוועדת הכספים לאישור שינויים בסעיפי התקציב הרלוונטיים.

18 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 הירעון התקציבי. הקיצוץ נעשה בהתאם לסעיף 32 לחוק, הקובע את דרכי המימון להפחתה בהוצאות המדינה, לרבות בהפחתת תקציב ההוצאה בסעיפים שונים. הקיצוץ אושר ב**וועדת הכספים** ב-12 בספטמבר 2012, בעקבות **החלטת הממשלה מס' 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 למסד לביטוח לאומי. הקיצוץ אושר ב**וועדת הכספים** ב-15 בינואר 2014.

19 להרחבה בנושא השינויים בתקציב ראו: אלעזר שוורץ, תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.

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 שינויים (התקציב המאושר).

ב. ביצוע בדרך – הביצוע בדרך הוא השלב הקודם לביצוע. הכוונה היא לתקציב בגין פעולה שכבר בוצעה והוצאה חשבונית בגינה, אך התשלום בפועל טרם התקבל אצל הזכאי לתשלום.

ג. יתרת התחייבויות לשנה זו – סכום זה מייצג את התקציב המיועד לתוכניות ולפרויקטים שכבר אושרו אך עדיין לא בוצעו וייתכן כי חלקם כבר נמצא בשלבי ביצוע, אך טרם הגיע שלב התשלום. 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 והליך התשלום החל 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 ביתרת ההתחייבויות 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 שנותרו עודפים בסעיף התקציבי הראשי (שתי ספרות), ולא בתחום פעולה או בתוכנית ראשית בלבד. המשמעות של הודעה לוועדה היא שאם הוועדה לא מביעה הסתייגות מההודעה, היא נכנסת לתוקף שלושה שבועות מיום מסירתה.



9. מושגי תקציב²⁰

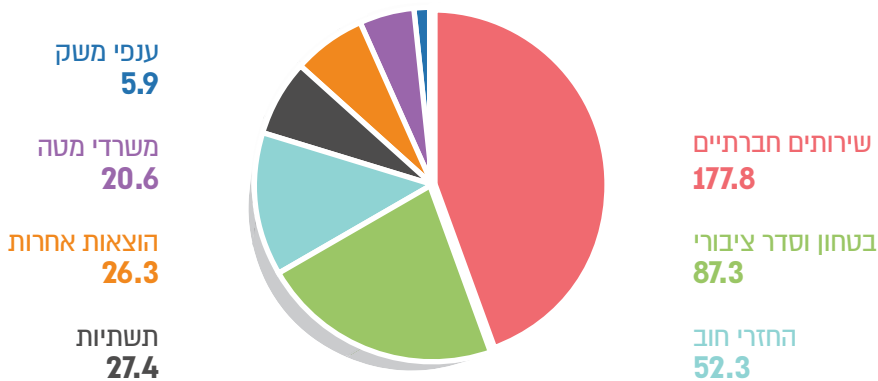
9.1. סיווגי התקציב

כאמור, תקציב המדינה נחלק לסעיפים, תחומים, תוכניות ותקנות, בדרך כלל בהתאם למשרד שהתקציב מוקצה לו. אפשר לחלק את התקציב גם חלוקות אחרות, ובכלל זה לפי סוג התקציב (תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון), סיווג הסעיפים לתחומי (אשכולות) הוצאה, וסיווג פרטי התקציב בצורה רוחבית לפי נושאים (מיון כלכלי).

אשכולות התקציב

תקציב המדינה נחלק לשבעה אשכולות: שירותים חברתיים, ביטחון וסדר ציבורי, החזרי חוב, תשתיות, משרדי מטה, ענפי המשק והוצאות אחרות. חלוקה זו נעשית ברמת הסעיפים הראשיים ולא מובאים בה בחשבון פרטי התקציב. לדוגמה, כלל תקציב משרד החינוך נכלל בשירותים חברתיים, וגם אם יש בתקציב משרד זה תקנות הקשורות לאבטחת תלמידים, הן אינן נכללות באשכול של ביטחון וסדר ציבורי. בשנת 2019 עומד התקציב (המקורי) נטו לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2019 שעומד על **397.4 מיליארדי ש"ח**, בתרשים להלן מוצגת ההתפלגות לפי אשכולות.²¹

התפלגות התקציב לפי אשכולות (נטו במיליארדי ש"ח)



מיון כלכלי²²

נוסף על מיון סעיפי התקציב לתחומי ההוצאה העיקריים, משרד האוצר מפרסם מיון כלכלי של פרטי התקציב לתחומים שונים בשתי רמות: מיון כלכלי – רמה 1 ומיון כלכלי – רמה 2.

רמה 1 – 11 תחומים, ובהם: שכר, קניות, העברות, השקעות ורזרבה;

רמה 2 – עשרות תחומים, ובהם: שכר בארץ, קניות בארץ, קניות בחו"ל, השקעות בארץ, השקעות בחו"ל, מוצרים ציבוריים, השתכפויות, תמיכות ורזרבה.

קיימת רמת מיון כלכלי נוספת לשימוש משרד האוצר המפרטת את התחומים ברמת המיון השנייה. כך למשל: שכר בארץ נחלק למשרות, עבודה נוספת, כונניות ועוד; וקניות בארץ נחלקות להוצאות תפעול, שכר דירה, מחשוב וכדומה.

20 חלק מהמושגים בפרק זה מתבססים על: איתמר מילרד, מונחון מקרה-כלכלי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בינואר 2013.

21 משרד האוצר, חברת עיקרי התקציב לשנים 2015 ו-2016, אוקטובר 2015.

22 להרחבה על תחומי המיון הכלכלי ראו באתר משרד האוצר, מערכת פיסקלי-דיגיטלי, כניסה ב-27 באוקטובר 2016.

9.2. 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.

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.

9.3. 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.

9.4. 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 ההחזרים. 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.²³

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).

9.5. בסיס תקציבי

בבסיס התקציבי מופיעה פעילות באחת מרמות הכירוס 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 התקציבי, וממילא אינו מובטח לשנת הכספים הבאה. בהקשר זה נציין כי במקרים רבים פעולות אינן מתקצבות במלואן בבסיס התקציבי מדי שנה, ובמהלך השנה ניתנות תוספות. אחד החסרונות העיקריים של אי-תקצוב בבסיס התקציבי 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.²⁴

23 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.

24 דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילוח), מרס 2013.

9.6. 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, שינוי 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.

9.7. 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.

9.8. כללים פיסקליים²⁵



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.

9.8.1. כלל יעד הגירעון

כלל זה מונהג מראשית שנות ה-90, ובמסגרתו נקבעו בחוק יעדי הגירעון הממשלתי לכל שנה. בשנים 1996-1992 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,²⁶ 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 בגירעון, היא מייצב אוטומטי, ונועדה לאפשר

25 להרחבה בנושא כללים פיסקליים ראו: עמי צדיק ואיתמר מילרד, תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2013.

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

לגידול בגירעון להביא לגידול בפעילות הכלכלית עקב השפעת המכפיל הקיינסיאני.²⁷ בפועל, יעד הגירעון מותאם לסביבה הכלכלית המשתנה, כך שלעיתים הממשלה מחליטה על שינוי יעד הגירעון בהתאם למציאות והמדיניות הכלכלית.²⁸ חשוב להדגיש שמדובר ביעד בלבד, וכאמור, לעתים הגירעון בפועל שונה מהיעד (בחלק מהמקרים אף במידה ניכרת). לדוגמה, בשנת 2012 יעד הגירעון היה 2%, והגירעון בפועל היה 4.2%. לעומת זאת, בשנת 2017 הגירעון בפועל היה נמוך מיעד הגירעון בכ-11.8 מיליארד ש"ח, גירעון של 1.97% לעומת יעד של 2.9%. ההסבר לכך הוא הכנסות הגבוהות בכ-13.3 מיליארד ש"ח מהחזוי לעומת חריגה של כ-1.4 מיליארד ש"ח בהוצאות בפועל אל מול התכנון.²⁹ יש לציין כי על-פי רוב, כאשר הגירעון בפועל קטן מיעד הגירעון, ברירת המחדל היא הפחתת החוב הציבורי, ולא הגדלת ההוצאות (בהיתן שיש אפשרות להגדיל את ההוצאה, על-פי כלל מגבלת ההוצאה, כמפורט להלן). ניתן עקרונית להשתמש בעודפי ההכנסות גם להגדלת ההוצאות או הפחתות מיסים, אך יש גם מקום לבחון האם ההכנסות הגבוהות צפויות להימשך גם בשנים הבאות, או שמדובר בעיקר בהכנסות חד פעמיות כפי שהיה ב-2017. הגירעון בפועל בשנת 2018 הסתכם בכ-2.9% מהתוצר בדומה ליעד שנקבע, אם כי במהלך החודשים האחרונים של השנה הגירעון המצטבר היה גבוה מהיעד באופן יחסי. יעד הגירעון לשנת 2019 עומד על 2.9%, אך לפי תחזית משרד האוצר מינואר 2019, ללא יישום צעדי התכנסות צפוי הגירעון בפועל בשנת 2019 לעמוד על 3.6% מהתוצר, ובמצב זה גם בשנים הבאות צפוי הגירעון בפועל לחרוג מהיעד שנקבע בחוק.³⁰

9.8.2 כלל מגבלת ההוצאה

השינויים בכלל 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)³¹ 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 מקיף 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 2007-2005 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1%, ובשנים 2010-2007 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1.7%.

²⁷ 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 שהפריטים מודעים לכך שהם עתידים לשלם בעתיד למימון החובות, ולכן הם מצמצמים כבר כיום את הוצאותיהם ומגדילים את החיסכון, והדבר מקטין את ההוצאותיהם ומקצר את השפעת הגידול בהוצאה הציבורית. אין הכרעה בוויכוח מבחינה אמפירית ויש מחקרים שתומכים בשתי האסכולות.

²⁸ להלן מספר דוגמאות לשינויים ביעד הגירעון במהלך השנים: על-פי המתווה לטווח ארוך משנת 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 הגדלת ל-4.65% בעקבות התחזיות הכלכליות והגירעון בפועל בשנת 2012. לקראת שנת 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% (במקום 2.5% בשנת 2015 ו-2% בשנת 2016). גם בהצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) (שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז 2016, מוצע לשנות את תוואי יעד הגירעון לטווח ארוך. בשנים 2017 ו-2018 יעד הגירעון יעמוד על 2.9% ומשנת 2019 יחל לכהות עד שמשנת 2023 ואילך יעמוד על 1.5%. גם במסגרת החלטות הממשלה והצעת התקציב לשנת 2019 מוצע להגדיל את יעד הגירעון לשנת 2010 ל-2.9% ולשנות שוב את התוואי לטווח ארוך.

²⁹ משרד האוצר, **אומדן ראשון לביצוע התקציב וגירעון הממשלה ומימון: ינואר – דצמבר 2017**, 8 בינואר 2018.

³⁰ להרחבה בנושא הגירעון בשנים האחרונות ראו: חדוה כפלינסקי, ניתוח שיעור הגירעון בשנת 2018 והצפי לשנת 2019, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביוני 2019.

³¹ עד 2006 התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה היה התקציב ברוטו (כולל הוצאה מותנית בהכנסה).

בשנים 2011-2014 שיעור הגידול השנתי בהוצאה נקבע על פי היחס בין היעד של יחס חוב-תוצר (60%³²) לבין יחס חוב-תוצר בפועל כפול שיעורי הצמיחה בעשור האחרון.³³ 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%), 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 (1.96% בתקציב שנת 2019) בתוספת 1% כפול היחס שבין 50% ובין היחס חוב-תוצר (61.2% בשנת 2018), כמפורט בנוסחה שלהלן ביחס לשנת 2019.³⁵

$$\left(\frac{50.0\%}{61.2\%} \right) \times 1\% + 1.96\% = 2.78\%$$

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 ההוצאה בפועל נמוכה מהתקרה (אי שימוש ברזרבות, או אי שימוש בעודפי תקציב), ובמקרים אחרים תקרת ההוצאה עצמה מופחתת באמצעות תיקוני חקיקה כדי לצמצם את הגירעון בפועל, כפי שנעשה בתקציב שנת 2014.

32 יעד זה נקבע כיעד של יחס חוב-תוצר לטווח הבינוני (תקופה של עשור), כמו היעד שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי. משרד האוצר, אגף התקציבים, כלל פיסקלי חדש, תאריך כניסה: 4 ביולי 2013.

33 כלל זה אושר בכנסת ב-24 במאי 2010 בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התשע"ט-2010.

34 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 המקור-כלכליות](#), כתיבה: אילנית בר ועמי צדיק, 25 באוקטובר 2010.

35 שינוי זה בוצע במסגרת [חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית \(תיקון מס' 14\), התשע"ד-2014](#), שאושר בכנסת ב-19 במרס 2014. משרד האוצר, מצרפי התקציב לשנת 2019 והתכנסות למסגרות פייסקאליות, ינואר 2018; ענת ירון, [תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2019 וההנחות המקור-כלכליות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בפברואר 2018.

שיעור הגידול על-פי כלל ההוצאה משקף את הגידול הריאלי המותר לעומת השנה הקודמת. ברוב השנים עדכון התקציב בין השנים כולל תוספות נוספות:

עדכון בגין שינויים ברמת המחירים – 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). עד לתקציב שנת 2016, בעת אישור הצעת התקציב בממשלה, קבעה הממשלה את העדכון הנדרש בגין התאמת מחירים על פי התחזית של משרד האוצר להפרשי המחירים בין שנת התקציב הנוכחית לשנה הבאה בגינה מוגשת הצעת 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 הייתה נמוכה באופן משמעותי מהעדכון שקבעה הממשלה, הרי שבשנה הבאה תידרש הפחתה משמעותית בתקציב העשווייה להקשות על עמידה במגבלת ההוצאה.³⁶

במסגרת דיוני התקציב התקציב לשנים 2017 ו-2018 בממשלה ובכנסת, הוחלט על שינוי שיטת העדכון בגין רמת המחירים.³⁷ על פי השינוי שאושר בכנסת, החל משנת 2019 עדכון המחירים ייעשה על בסיס הממוצע של השינוי במדד המחירים לצרכן בשלוש השנים האחרונות שעבורן פורסמו נתוני המדד.³⁸

כמו כן, נקבעו הוראות לעדכון בגין מחירים בשנים 2017-2018 כך שעדכון המחירים בשנים אלו יהיה בשיעור של 1% ו-1.4% בהתאמה (התחזית לאינפלציה בשנים אלו כפי שפורסמה בהצעת התקציב לשנים 2017-2018).³⁹

שינוי בסיס החישוב או תוספות חד-פעמיות ("קופסאות") – נוסף על הגידול המותר על פי כלל ההוצאה והעדכון בגין המחירים, במקרים חריגים גדל התקציב מעבר למותר על-פי כלל מגבלת ההוצאה באמצעות תיקון חקיקה מיוחד. כך למשל, בתקציב שאושר לשנת 2016 ההוצאה גדלה בסך הכול בכ-4.1%, במונחים ריאליים (ללא תוספת בגין התאמת מחירים), לעומת שנת 2015. הגידול כלל תוספת של 2.66% בגין כלל מגבלת ההוצאה; הגדלת מגבלת ההוצאה ב-1.2% מעבר לכלל ההוצאה⁴⁰ לעומת שנת 2015 ו-0.25% תוספת חד-פעמית ("קופסה").⁴¹

גם בתקציב לשנים 2017 ו-2018 הוגדלה ההוצאה מעבר למותר על פי כלל ההוצאה, זאת במסגרת אישור חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) (שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז 2016. בשנת 2017 גדל בסיס ההוצאה הממשלתית בשיעור של עד 2.4% נוספים מעבר לגידול המותר על פי כלל ההוצאה, כך שלמעשה שינוי זה השפיע

36 מנתוני משרד האוצר שהוצגו בדיונים לאישור התקציב לשנים 2017 ו-2018 עלה כי אם שיטת עדכון המחירים הקיימת הייתה נמשכת, הרי שבתקציב 2017 הייתה נדרשת הפחתה של כ-8.2 מיליארד ש"ח במעבר מתקציב שנת 2016 בגין פערי המחירים בפועל. סכום זה היווה כ-90% מסך הגידול הריאלי המותר על פי כלל ההוצאה, והמשמעות הייתה שתקציב 2017 היה נשאר בסכום דומה לזה של שנת 2016 למרות הגידול בצרכים התקציביים.

37 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.

38 כלומר, בעת הכנת הצעת התקציב לשנת 2019 התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה של שנת 2018 יעודכן בממוצע של שינויי המדד בשנים 2015-2017 נוסף על הגידול המותר על פי כלל ההוצאה.

39 נציין כי החלטת הממשלה כפי שהשתקפה בהצעת החוק שהוגשה לכנסת הייתה מעט שונה, ולפיה השימוש בממוצע התלת-שנתי של המדד היה צפוי להיות מיושם החל משנת 2023 (ולא 2019) ובשנים 2019-2022 שיעור העדכון היה אמור להיות 2% בניכוי הפרשים משנים קודמות.

40 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 התקציב 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.

41 שם.

גם על בסיס החישוב של הגידול המותר גם לשנים הבאות.⁴² בנוסף, בשנת 2018 גדלה ההוצאה ב-0.4% נוספים (בגין תקציב ההתאמות של התקציב הדו-שנתי). במסגרת התיקון לחוק לקראת תקציב השנים 2017 ו-2018 הוחלט גם לאפשר חריגה של 2% מעבר לכלל ההוצאה בשנת 2019, וחריגה של 0.7% בשנת 2020. במסגרת הצעת התקציב שהוגשה לכנסת לשנת 2019 הוצע לאפשר חריגה באחוז נוסף, כך שסך הגידול בשנת 2019 עומד על 5.78%, 2.78% בגין כלל ההוצאה ו-3% נוספים בגין החריגה.⁴³ חריגות אלו מכלל ההוצאה נובעות לרוב מלחצים תקציביים בגין אירועים מיוחדים (מבצעים צבאיים, ההתנתקות וכדומה) או הסכמים קואליציוניים. בחלק מהמקרים התוספת משנה את בסיס החישוב באופן קבוע ומשפיעה גם לשנים הבאות, ובחלק מהמקרים מדובר בתוספת חד-פעמית ("קופסה") המקוזזת בעת חישוב הגידול המותר לשנה הבאה כפי שפורט לעיל.

השפעת כלל ההוצאה על המסגרת הפיסקלית

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 היה בין הגורמים שהביאו לצמצום חד במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, מ-**47.2% בשנת 2002 ל-38.0% בשנת 2016** (אם כי בשנים האחרונות הירידה נעצרה ואף הייתה עלייה קלה, ובשנת 2018 משקל ההוצאה הציבורית עמד על כ-39.7%).⁴⁴ כמו כן, חלה ירידה חדה ביחס חוב-תוצר (החוב הציבורי), מ-**93% בשנת 2003 ל-60.5% בשנת 2017** (אם כי בשנים האחרונות שיעור הירידה ביחס חוב-תוצר מתון יותר מבעבר), שנבעה בין היתר משיעורי הצמיחה הגבוהים לצד צמצום הגידול בהוצאות הממשלה.⁴⁵ 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 לממוצע במדינות המפותחות. נציין כי בשנת 2018 חלה עלייה קלה ביחס חוב-תוצר שעמד על 61%, ויש מקום לבחון בשנים הבאות האם מדובר בעלייה חד פעמית או בשינוי מגמה.

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.

42 בהקשר זה נציין, כי על-פי החלטת הממשלה, החל מתקציב שנת 2017 אופן רישום הסיוע הביטחוני במט"ח בתקציב המדינה השתנה, וכולו יירשם במסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה. עד שנה זו, חלקו נכלל במסגרת תקציב ההוצאה הרגיל המשפיע על התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה. שינוי שיטת הרישום מביא למעשה להקטנת תקציב ההוצאה של משרד הביטחון, ולכן תתבצע הפחתה טכנית של 2.6% בבסיס התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה של שנת 2016 לצורך חישוב הגידול המותר לשנת 2017. הפחתה זו הובאה 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.

43 הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 17) (שיעור הגירעון בשנת התקציב 2019 ואילך וסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2019), התשע"ח 2018.

44 בנק ישראל, דוח שנתי 2018 – [הנספח הסטטיסטי, לוח ו'2' – \(2\) – ההוצאות הציבוריות 1981 עד 2018](#), מרס 2019. נציין כי נתונים אלו חושבו על בסיס שיטת החישוב החדשה של החשבונות הלאומיים, ששונתה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2013.

45 בנק ישראל, דוח שנתי 2018 – [הנספח הסטטיסטי, לוח ו'18' – החוב הציבורי 1997 עד 2018](#), מרס 2019.

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:⁴⁶

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 סל 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.⁴⁷ גם בהחלטות הממשלה לקראת התקציב לשנת 2019 אושר להפחית 700 מיליון ש"ח מתקציב הקרן לשמירת ניקיון שבמשרד להגנת הסביבה, ולהגדיל בסכום דומה את תקציב ההרשאה להתחייב של המשרד.⁴⁸

במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 החליטה הממשלה (בהצעת שינוי 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 הוסדר 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.

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

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

48 [החלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנת 2019](#), 11 בינואר 2018.

9.8.3. שלבי בניית המסגרת התקציבית בהתאם לכללים הפיסקליים

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

צד ההוצאות

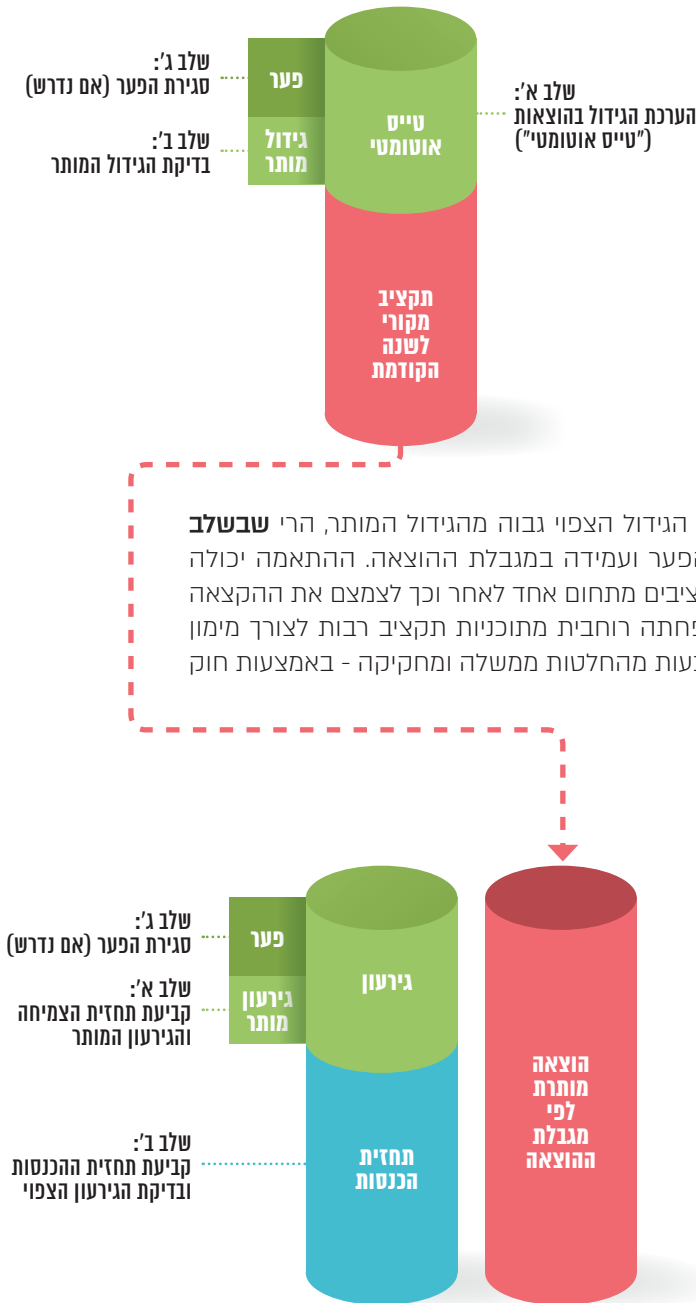
הבסיס לתכנון התקציב הוא התקציב של השנה הקודמת. **בשלב הראשון** הממשלה מעריכה (משרד האוצר) הערכה של הגידול בהתחייבויות הממשלה (ה"טייס האוטומטי") לשנת התקציב אשר נובעות מחקיקה, פסיקה, החלטות ממשלה, הסכמים המחייבים את המדינה ועוד.

בשלב השני, נבחן הגידול הצפוי בהוצאות הממשלה אל מול הגידול המותר על פי כלל ההוצאה (ראו סעיף 9.8.2 לעיל). אם קיימת התאמה בין הגידול הצפוי בהוצאות לגידול המותר, הרי שהסתיים תכנון שלב ההוצאה

ברמת סך התקציב. אם קיים פער, כלומר הגידול הצפוי גבוה מהגידול המותר, הרי **שבשלב השלישי** נדרש לבצע התאמות לסגירת הפער ועמידה במגבלת ההוצאה. ההתאמה יכולה להיעשות בכמה דרכים, לרבות העברת תקציבים מתחום אחד לאחר וכך לצמצם את ההקצאה החדשה הנדרשת (הפחתות ייעודיות); הפחתה רוחבית מתוכניות תקציב רבות לצורך מימון התוספת הנדרשת; ביטול התחייבויות הנובעות מהחלטות ממשלה ומחקיקה - באמצעות חוק ההסדרים ועוד.

צד ההכנסות

בשלב הראשון קובעים את תחזית הצמיחה כדי לאמוד את התוצר הצפוי בשנת הכספים הבאה ולקבוע את הגירעון המותר כאחוז מהתוצר (על פי השיעור הקבוע בחוק). **בשלב השני** מגובשת תחזית ההכנסות ממסים וממקורות אחרים. לאחר מכן אפשר לבחון אם הפער בין תחזית ההכנסות להוצאה המותרת (על-פי החישוב שהוצג בפסקה הקודמת) עומד ביעד הגירעון המותר. אם הגירעון בפועל נמוך מהגירעון המותר הרי שהסתיים תכנון שלב ההכנסות. אם קיים פער, כלומר הגירעון הצפוי גבוה מהגירעון המותר, הרי **שבשלב השלישי** נדרשות התאמות לשם סגירת הפער. ההתאמה יכולה להיעשות בכמה דרכים, לרבות העלאת מסים, התאמה נוספת בצד ההוצאות וכדומה.



9.9. מימון משותף של משרדים⁴⁹

חלק מהפעילות השוטפת של משרדי הממשלה מחייב שיתוף פעולה בין כמה משרדים, נוסף על פרויקטים גדולים המבוצעים במקרים רבים על-ידי כמה משרדים שותפים. במקרים אלו נדרש להעביר תקציב ממשרד ממשלתי אחד לאחר. יש כמה מגננונים להעברת תקציבים בין משרדי הממשלה, כמפורט להלן:

- **העברה בין "גגות"** – מגננון שינויים בתקציב באמצעות פנייה למשרד האוצר ולוועדת הכספים, כפי שמוגדר בחוק יסודות התקציב ומפורט להלן.
- **תקנת השתתפות** – במגננון זה המשרד המממן פותח תקנה ייעודית להעברת תקציב, החשב מעביר התחייבות והמשרד המבצע פותח תקנה ייעודית לקבלת התשלום מהמשרד המממן. פתיחת כל אחת מהתקנות מצריכה קבלת אישור ממשרד האוצר.
- **ביצוע של משרד שותף מתקציב המוביל** – לפני שנים אחדות החל משרד האוצר בתוכנית פיילוט שבמסגרתה ניתנת למשרד השותף בפרויקט עם משרד אחר, לבצע את התקציב מתוך תקנה תקציבית שבתקציב המשרד המוביל. תכנון התקציב בתקנה יהיה באחריות המשרד המוביל (ומשרד האוצר) אך הביצוע יהיה על ידי חשבות המשרד השותף. לדוגמה, אם משרד הרווחה מוביל תוכנית בהשתתפות משרד החינוך, בתקציב משרד הרווחה תהיה תקנה שתוקצבה על ידי משרד הרווחה, אך ביצוע התקציב יעשה על ידי חשבות במשרד החינוך.⁵⁰

9.10. שינויים בתקציב⁵¹

כאמור, בחוק יסודות התקציב מוגדר המגננון 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 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. בפועל מובאים לאישור הוועדה כל השינויים ברמת התוכנית ומעלה.⁵²

49 פרק זה מבוסס, בין היתר, על דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשילות"), מרס 2013.
50 מיכאל לוריא, אגף התקציבים במשרד האוצר, דואר, 1 בנובמבר 2016; דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשילות"), מרס 2013.

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

52 שם.

9.11. 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 כיתוח, אולם לא בהוצאות שכר ובהוצאות קשיחות אחרות. הקיצוצים האחידים עלולים לפגוע בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה, ולפי דוח מבקר המדינה הם "אחת הסיבות העיקריות לדחיית מועדי סיום של פרויקטים ממשלתיים"⁵³. 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.⁵⁴

9.12. רזרבות תקציביות

בעת אישור מסגרת התקציב על-ידי הממשלה, מסמיכה הממשלה את שר האוצר לקבוע את שיעורי הרזרבה בתקציב השנתי.⁵⁵ 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.⁵⁶

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 זו 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 הממשלה.⁵⁷ רזרבה זו נקבעת כשיעור מהתקציב, בניכוי החזר חובות ובניכוי התקציב שבגינן מחושבת הרזרבה להתייקריות.



רזרבה להתייקריות – 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



53 מבקר המדינה, דוח שנתי 355, **תקציב המדינה – תהליך הכנתו ועדכונו**, 2005.

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

55 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: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח של הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011-2014**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בספטמבר 2014.

56 להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.

57 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.

למימון צרכים תקציביים אחרים לקראת סוף השנה.⁵⁸ 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 2016 משקל התקציב שהוקצה לכלל סעיפי הרזרבה (לא כולל הרזרבה הכללית) עמד על כ-4.1% (2016) עד כ-5.6% (2014) מסך התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (לא כולל עודפים שהועברו מסעיפי הרזרבה בשנה הקודמת). בשנים 2017 ו-2018 משקל הרזרבות מסך התקציב (לא כולל הרזרבה הכללית) עמד על כ-4.4%. רזרבות אלו כוללות רזרבה מיוחדת שהוקצתה בשנים אלו בגין הכנסות מגורמים חוץ תקציביים (קק"ל), אך לא כוללות את רזרבת ההתאמות שתוקצבה בשנת 2018 שהיוותה כ-0.9% מהתקציב לשנת 2018.⁵⁹ בלוח 2 שלהלן מוצגים נתונים על מספר תקנות הרזרבה בתקציב מכל סוג:

לוח 2 – מספר תקנות הרזרבה בתקציב בשנים 2011 עד 2018⁶⁰

סוג רזרבה	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
רזרבות לעמידה ביעדים הפיסקאליים	107	106	70	69	13	70	72	72
רזרבות להתייקרויות	136	135	71	78	10	77	75	76
רזרבות אחרות	191	195	114	125	36	117	119	119
רזרבה כללית	3	4	3	4	3	3	0	1
סך-הכול תקנות רזרבה	437	440	258	276	62	267	266	268
סך-הכול תקנות בתקציב (תקנות הוצאה)	7,534	7,941	5,528	5,343	5,122	5,594		
משקל תקנות הרזרבות מסך התקנות	5.8%	5.5%	4.7%	5.2%	1.2%	4.8%		

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

59 להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011 עד 2018 – סקירה משווה**, 15 באוקטובר 2017, וכן, אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.

60 אתר מאגרי המידע הממשלתיים, **תקציב וביצוע – שנים שונות**, כניסה ב-9 בפברואר 2017. עיבוד של מרכז המחקר והמידע. הנתונים אינם כוללים את סעיפי התקציב של המפעלים העסקיים. הפילוח לפי סוגי הרזרבות נעשה על פי שם התקנה, בהתייחס לתקנות פעילות בלבד ותקנות שתוקצבו או בתקציב המקורי או בתקציב המאושר. בהקשר זה נציין, כי היכולת למפות את תקציבי הרזרבה ברמת התקנות על פי שם התקנה והמיון הכלכלי נובעת מזמינות הנתונים הנ"ל, ובשנים האחרונות נתוני התקציב מפורסמים לציבור ברמת פירוט גבוהה לרבות המיון הכלכלי. נציין, כי הנתונים עליהם מתבסס העיבוד מתעדכנים מעת לעת, ועל כן יתכנו הבדלים בין נתונים אלו לנתונים במסמכים אחרים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

9.13. תוכניות בתקצוב יתר (רזרבות "סמויות")

כאמור, העברות תקציב בין סעיפים מאושרות בוועדת 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 המתקצבות ביתר, ובמהלך השנה מועבר מהן תקציב לתוכניות אחרות.⁶¹ עם זאת, נציין כי ייתכן שבחלק מהמקרים יש במשרדים תוכניות מטה המתקצבות מראש בתקציב שיועד להעברה בהמשך השנה לתוכניות אחרות בעבור מטרה מסוימת, מכיוון שטרם התקבלה ההחלטה הסופית על חלוקת התקציב. במקרים אלה לא בהכרח מדובר ברזרבות "סמויות".⁶²

9.14. תקציב דו-שנתי

9.14.1. רקע כללי

כאמור, בחוק-יסוד: משק המדינה, המתווה את המסגרת לאופן קביעת תקציב המדינה, נקבע כי התקציב יהיה לשנה אחת. לאחר הבחירות לכנסת ה-18 בשנת 2009, והקמת הממשלה ה-32, החליטה הממשלה על הנהגת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. החלטה זו התקבלה, בין היתר, לנוכח המשבר הכלכלי העולמי בתקופה זו ומועד אישור התקציב הצפוי לאחר הבחירות.⁶³ במסגרת זו אישרה הכנסת ב-7 באפריל 2009 חוק-יסוד בהוראת שעה, המאפשר קביעת תקציב דו-שנתי על אף האמור בחוק-יסוד: משק המדינה. במסגרת זו נכללה בהצעת התקציב הצעה לתקציב כל אחת מהשנים 2009 ו-2010, שאושרו יחד, אך לא דובר בתקציב משותף לשתי השנים.

בין שנת 2009 לשנת 2015 תוקן החוק כמה וכמה פעמים כך שהתאפשר לקבוע תקציב דו-שנתי גם בשנים שלאחר מכן, האחרון שבהם לשנים 2015 ו-2016.⁶⁴ 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.⁶⁵

61 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': 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.

62 להרחבה ראו: ישיבת הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפות לציבור בנושא: ["הקופה הסודית: סעיפי התקציב שאינם מנוצלים על ידי המשרדים, וסעיפי התקציב שמנוצלים במאות אחוזים"](#), 13 ביוני 2016.

63 להרחבה ראו: [דוח משרד האוצר לוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט בהתאם לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 \(הוראות מיוחדות\) \(הוראת שעה\)](#), מאי 2012.

64 כאמור, אישור חוק-יסוד 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. נציין כי במהלך השנים הוכנסו כמה תיקונים לחוק המסדיר את התקציב הדו-שנתי, ובכלל זה קביעת תקציב התאמות לשנה השנייה והגשת דוח של משרד האוצר לכנסת בשנת 2012 שבו נבחנה סוגיית התקציב הדו-שנתי על יתרונותיו וחסרונותיו. נציין כי המסקנה בדוח הייתה שיש להמשיך בהנהגת תקציב דו-שנתי, כרט למקרים מיוחדים שעליהם תחליט הממשלה או בסמיכות לבחירות, תוך התחשבות בשינויים הנדרשים במנגנון לפתרון הבעיות שהועלו. למרות דוח זה, בשנת 2014 החליטה הממשלה על הגשת תקציב חד-שנתי לאישור הכנסת לקראת שנת 2015, ואף הונחה על שולחן הכנסת הצעת תקציב. עם זאת, הצעה זו לא אושרה, בשל התפזרות הכנסת והקדמת הבחירות, ולאחר הבחירות אושר שוב תקציב דו-שנתי, לשנים 2015 ו-2016.

65 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 המקרה-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.



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-2012.⁶⁶

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.⁶⁷ 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.⁶⁸ בהתייחס לקביעת התקציב הדו-שנתי כהוראת שעה, נציין כי בשנת 2017 פסק בית המשפט העליון כי לא ניתן יהיה בעתיד לקבוע תקציב דו-שנתי בהוראת שעה.⁶⁹ תקציב התאמות תקציב ההתאמות נקבע החל בתקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, ונועד לאפשר התאמות תקציביות הנדרשות לשנה השנייה בתקציב דו-שנתי. במקור נקבע כי תקציב ההתאמות לשנת 2018 יהיה 3.5 מיליארד ש"ח, אך לאחר יישום מנגנון ההתכנסות (כמפורט להלן) התקציב עומד בפועל על 3.2 מיליארד ש"ח.⁷⁰

66 משרד מבקר המדינה, **דוח ביקורת על משרד האוצר – הכנת תקציב 2012-2011 ועמידה ביעד הגירעון**, יולי 2014. נציין כי בעקבות הדוח התקיימו כמה ישיבות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא.

67 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 שנגעה בעבר. בחוק נכללת הוספה של מנגנון התכנסות שנקבע בין היתר על בסיס ההמלצות בדוחות שצוינו לעיל.

68 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.

69 בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נגד כנסת ישראל ואח', 6 בספטמבר 2017.

70 נציין על פי המועדים הקבועים בחוק, הממשלה נדרשה להגיש את הצעתה להקצאת תקציב ההתאמות לשימוש בו לאישור ועדת הכספים של הכנסת לא יאוחר מיום כ"ב בכסלו התשע"ח (10 בדצמבר 2017), אך בפועל הבקשה הוגשה רק לקראת חודש ינואר 2018. לדברי משרד האוצר העיכוב בפנייה לוועדה נבע מהחלטת הממשלה להקדים את הכנת התקציב לשנת 2019, ולאוור זאת מבקשת הממשלה לדרווח את מועד הגשת ההצעה להקצאת תקציב ההתאמות במסגרת הצעת חוק הכחלת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 17) (שיעור הגירעון בשנת התקציב 2019 ואילך וסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2019), התשע"ח 2018.

9.14.2. מנגנון התכנסות

מנגנון ההתכנסות נועד לתת מענה להתבדרות תקציבית (סטייה מהמסגרת הפסקלית בצד ההוצאות או בצד ההכנסות) עקב פער בין התחזיות שנקבעו מראש לשנת התקציב השנייה לבין הנתונים בפועל לקראת תחילתה. להלן פירוט עיקרי מנגנון ההתכנסות כפי שנקבע ביחס לתקציב הדו-שנתי לשנים 2017-2018:

• **הגשת דוח לענין קיום הפרשים** (לענין תקציב 2018) – הממשלה תגיש את הדוח לכנסת עד יום י"ב בחשוון תשע"ח (1 בנובמבר 2017), וועדת הכספים תדון בדוח עד למועד זה. בדוח ייכללו הנתונים האלה:

• תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018⁷¹

• סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018⁷²

• 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 הגירעון⁷³

• **כיסוי הפרש הוצאות או הפרש הכנסות** – אם עולה מהדוח כי קיים הפרש (הוצאות/הכנסות), על הממשלה לכסות הפרש זה במלווא. כיסוי ההפרש ייעשה כמפורט להלן:

• אם סכום ההפרש קטן מתקציב ההתאמות, תקציב ההתאמות יופחת בסכום ההפרש.

• אם סכום ההפרש גדול מתקציב ההתאמות, על הממשלה להכין תוכנית מאזנת ולהגיש לה לכנסת, לאחר התייעצות עם ועדת הכספים, עד 1 בנובמבר 2017. בתוכנית המאזנת ייכללו פעולות האיזון 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 שיאשרו על-ידי ועדת הכספים. אם ייעשו שינויים בתוכנית המאזנת, על הממשלה להגישם לכנסת.

• אם עד 15 בדצמבר 2017 נקטה הממשלה את כל פעולות האיזון, 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 האיזון 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, ייראו את התקציב בסעיפים השונים כאילו הופחת בשיעור שעליו החליטה הממשלה על-פי הצעת שר האוצר, אך לא יותר מ-1%⁷⁴.

71 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.

72 מדובר בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה שאושר לשנת 2018 במסגרת התקציב הדו-שנתי.

73 **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.

74 ההפחתה ברמת התוכניות בכל סעיף תובא לאישור מוקדם של ועדת הכספים, ובמקרה שהוועדה לא אישרה את הצעת הממשלה, ההפחתה תהיה אחידה לכל התוכניות.

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 שנוטר.⁷⁵ הממשלה נדרשת לאשר פעולות אלו ולהניח את אישורה 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, ייראו את הכנסת כאילו פירזה את עצמה בהתאם לסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת.

9.15. 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 2017.⁷⁶ על-פי החלטה זו, תוכנית תלת-שנתית תונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת כספים כלשהי, בעבור 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 הנתונים המפורטים להלן:⁷⁷

1 **תחזית ההוצאות** – סך ההוצאה הממשלתית הצפויה לאותה שנה

2 **תחזית הכנסות** לאותה שנה

3 **תחזית הגירעון** – סך הגירעון הכולל הצפוי 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),⁷⁸ 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 האמור 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 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

75 אחת האפשרויות היא אי-אישור שימוש בעודפי תקציב מהשנה הקודמת. במקרה כזה לא יהיה אפשר להשתמש בעודפים אלו בהמשך השנה.

76 במסגרת ההחלטה נקבעו גם הוראות מעבר לתקציב לשנת 2016.

77 תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – תכנית תלת שנתית. הצעה זו אושרה במסגרת אישור חוק התקציב והחוקים הנלווים ב-19 בנובמבר 2016.

78 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.

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.⁷⁹ בהקשר זה נציין כי במדינות רבות החברות בארגון ה-OECD נהוגה מסגרת תקציב רב-שנתית לטווח הבינוני – "Medium-term Expenditure Frameworks".⁸⁰

9.16. תקציב רב-שנתי⁸¹

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).⁸² 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 מייצגת אותה, אך כרגע לא מוצע שינוי בחוק-היסוד.

9.17. 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 התקציבית 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)⁸³ 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 הפיסקלי 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.⁸⁴

79 איליה כץ, רפרנט תקציב ומקור, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 באוגוסט 2015.

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

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

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

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

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

בעקבות החלטת הממשלה הוקמה ועדה לסקירת הוצאות ופרסמה נוהל לביצוע הליך ראשוני לסקירת ההוצאות לשנת התקציב 2017. ועדה זו נפגשה עם נציגי משרדי הממשלה ועם גורמים נוספים והכינה דוח ובו המלצות לביצוע סקירת ההוצאות והמקומות שבהם נדרשת התייעלות. במסגרת החלטות הממשלה לקראת התקציב לשנים 2017 ו-2018 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה בכל הקשור להתייעלות תקציבית בשנים 2017 ו-2018, והטילה על ועדת סקירת ההוצאות לבצע התאמות בנוהל לצורך הכנת תהליך סקירת הוצאות שיעשו משרדי הממשלה לקראת שנות התקציב 2018 ו-2019.⁸⁵ במסגרת החלטות הממשלה בנושא תקציב המדינה לשנת 2019 הוחלט להטיל על משרדי הממשלה לבצע סקירת הוצאות לשנת התקציב 2019 בהתאם לנוהל שפרסמה הוועדה לסקירת הוצאות ולקבוע יעדי התייעלות לשנים הבאות. כמו כן, נקבע כי תקציב המשרדים יופחת בשנת 2019 ב-0.5% בגין ההתייעלות, והפחתה זו לא תחול על משרדים שיגישו מתווה התייעלות עד ספטמבר 2018.⁸⁶

9.18. חקיקה הצריכה תקציב

בשנת 2003 נוסף סעיף 3ג 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).⁸⁷ 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 שתוגש 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 2013-2014⁸⁸ החליטה הממשלה על יצירת מדרגה נוספת לעניין הצעות חוק תקציביות. על-פי ההחלטה, 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.



85 החלטת ממשלה מס' 1182 בנושא: "הליך סקירת הוצאות לשנות התקציב 2017-2018", 11 באוגוסט 2016.

86 [החלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנת 2019](#), 11 בינואר 2018.

87 סכום זה מתעדכן מדי שנה על-פי העלייה במדד המחירים לצרכן, וכיום הוא 6,045,391 ש"ח.

88 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.

