



**הכנסת**  
**מרכז המחקר והמידע**  
**המחלקה לפיקוח תקציבי**

ירושלים, ד' בתמוז תשע"ב  
24 ביוני 2012

לכבוד  
ועדת הכספים  
שלום רב,

**הנדון: יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי – מעודכן**

**1. רקע כללי**

מסמך זה נכתב לקראת דיון ב-25 ביוני 2012 על הדוח שהוגש לוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לפי סעיף 1(א)6 לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009. במסמך מוצגים בקצרה יתרונות וחסרונות ביישום תקציב דו-שנתי.<sup>1</sup>

בחודש אפריל 2009 אישרה הכנסת הצעת חוק ממשלתית לאישור תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. הסיבות העיקריות לאימוץ תקציב דו-שנתי היו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ואי-אישור הצעת התקציב לשנת 2009 בכנסת במועד הקבוע בחוק עקב המצב הפוליטי ששרר אז. ב-22 ביוני 2010 אישרה הכנסת שוב הצעת חוק ממשלתית לאישור תקציב דו-שנתי לשנים 2011 ו-2012 (חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), התשי"ע-2010).

יש לציין כי לא מדובר בתקציב אחד לשנתיים, אלא בשני תקציבים לשתי שנים המאושרים יחד. להלן היתרונות והחסרונות העיקריים של אימוץ תקציב דו-שנתי.

**2. יתרונות אפשריים**

- **המשכיות ויציבות** של התקציב גם בעת משברים פוליטיים, לדוגמה, יציבות תקציבית בעת משבר פוליטי כפי שקרה בעת אי-אישור הצעת התקציב לשנת 2009.
- מעבר לתקציב דו-שנתי **עשוי להביא לשיפור היכולת** של משרדי הממשלה לתכנן את פעילותם בשנת התקציב השנייה כבר במהלך שנת התקציב הראשונה.
- **הגדלת הוודאות הכלכלית** לממשלה ולגורמי המשק בנוגע להוצאה הממשלתית.
- **הפניית משאבי ניהול ותכנון לטווח ארוך**.
- חשיפת החלטות ממשלה שאינן כרוכות בהוצאה מיידית אולם יש בהן הוצאות עתידיות.
- שיפור אמינות ההוצאה התקציבית בעיני הציבור, ובעיקר בעיני הסקטור העסקי ומשקיעי החוץ.
- ייעול סדר העדיפויות בתקציב, ובעיקר ביצוע תוכניות רב-שנתיות לשיפור תשתיות ולפיתוח הון אנושי.

<sup>1</sup> מסמך זה הוא עדכון למסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **יתרונות וחסרונות של תקציב דו-שנתי**, אפריל 2010.

### 3. חסרונות אפשריים

#### קושי בתחזית מקרו-כלכלית לשנתיים

אחד החסרונות הבולטים של אימוץ תקציב דו-שנתי הוא **חוסר ההתאמה של המדיניות התקציבית לשינויים בסביבה הכלכלית העולמית והמקומית**, בעיקר בתקופה שחלים בה שינויים רבים בסביבה הכלכלית שהמשק הישראלי פועל בה. ואכן, במדינות מעטות בעולם יושם תקציב דו-שנתי, בעיקר בשל חיסרון זה. במדינות שבהן יושם תקציב דו-שנתי הדבר נעשה עקב משבר פוליטי, ולא בנימוק כלכלי.<sup>2</sup>

בטבלה שלהלן מובא פירוט של ההנחות בנוגע לצמיחה במשק וצפי ההכנסות ויעד הגירעון התקציבי שנקבעו באמצע שנת 2010 לשנות התקציב 2011 ו-2012.

#### משתנים מקרו-כלכליים המשמשים בהכנת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012<sup>3</sup>

2012		2011		נתון	
אומדן מעודכן		תחזית	בפועל		
גבוה	נמוך				
3.2%	3.1%	4.0%	4.7%	3.8%	צמיחה של התוצר המקומי הגולמי
219	214	232.3	211.3	213.5	הכנסות המדינה ממסים ואגרות (במיליארדי ש"ח)
31.7	36.8	18.3	28.6	25.2	גירעון תקציבי מהתוצר (במיליארדי ש"ח)
3.5%	4.0%	2.0%	3.3%	2.9%	גירעון תקציבי מהתוצר (ב-%)

מהנתונים בטבלה עולים הדברים האלה:

- יש פער של ממש בין תחזית הצמיחה של משרד האוצר לשנת 2012 שנקבעה באמצע שנת 2010 (4%) לבין התחזית המעודכנת של בנק ישראל ממרס 2012 (3.1%) והתחזית המעודכנת של משרד האוצר מינואר 2012 (3.2%).
  - עקב שיעור הצמיחה הצפוי בשנת 2012, הנמוך מהתחזית המקורית של משרד האוצר, התחזית המקורית של הכנסות המדינה ממסים לשנת 2012 – 232.3 מיליארד ש"ח – גבוהה במידה ניכרת מהתחזית הנוכחית – 214 עד 219 מיליארד ש"ח.
  - פער זה ברמת ההכנסות מביא לצפי גירעון תקציבי של 3.5% עד 4% מהתוצר בשנת 2012, לעומת יעד גירעון תקציבי של 2% אשר נקבע באמצע שנת 2010 בתקציב הדו-שנתי לשנים 2011-2012 לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.
- החיסרון העיקרי של התקציב הדו-שנתי בא לידי ביטוי **בשנה השנייה ליישום התקציב**: האי-ודאות במציאות הכלכלית הנוכחית רבה מאוד, ומקשה על חיזוי סביר של משתנים מקרו-כלכליים (בעיקר צמיחה) באמצע שנת 2010 לשנת התקציב השנייה, קרי, כשנה וחצי לפני תחילת שנת התקציב.

<sup>2</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם](#), ד"ר שילה הטיס רולף, אוקטובר 2009.

<sup>3</sup> **תחזיות**: משרד האוצר, [הצעה לשנות התקציב 2011-2012](#), אוקטובר 2010; **צמיחה 2011**: הלמ"ס, [חשבונות לאומיים – אומדן שני לרבע הראשון של שנת 2010](#), 17 ביוני 2012; **הכנסות המדינה 2011**: משרד האוצר, הודעה לעיתונות, ביצוע תקציב המדינה והכנסות המדינה ממסים לשנת 2011, 10 בינואר 2012; **אומדן הכנסות המדינה 2012**: אומדן על בסיס מצגת של מינהל הכנסות המדינה בוועדת הכספים, יוני 2012; **אומדן תוצר 2012**: בנק ישראל, [תחזית מקרו-כלכלית של חטיבת המחקר בבנק ישראל ל-2012 ו-2013](#), 26 במרס 2012; **אומדן הגירעון התקציבי ב-2010**: מצגת של הממונה על התקציבים במשרד האוצר בפני ועדת הכספים, 26 באפריל 2010; **אומדן הגירעון התקציבי ב-2012**: עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת על בסיס אומדן הגירעון ואומדן התוצר לשנת 2012.

הפער בין תחזיות הצמיחה לבין המציאות הכלכלית עשוי להשפיע על הפרמטרים האלה :

- **צד ההכנסות.** הכנסות המדינה והגירעון התקציבי הם משתנים התלויים בנתונים כלכליים רבים, ובכלל זה שיעור הצמיחה בישראל ובעולם והרכב הצמיחה. התחזית של האוצר להכנסות המדינה בשנת 2012 היתה 233.8 מיליארד ש"ח. לנוכח נתוני המשק ביוני 2012 (בעיקר אומדן מעודכן של תחזית הצמיחה), סביר להניח כי בפועל הכנסות המדינה בשנת 2012 יהיו נמוכות במידה ניכרת מהתחזית של משרד האוצר והגירעון התקציבי יהיה גדול במידה ניכרת.

יש לציין כי גם בדברי ההסבר להצעת חוק תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), התש"ע-2010, נאמר כי "לגורמי המקצוע בממשלה ניסיון רב שנים בבניית התחזיות ברמה של שנה אחת. ברם, אין ניסיון כזה בנוגע לתחזית הצופה על-פני שנתיים עתידיות". על כן, מוצע בדברי ההסבר כי המעבר לתקציב דו-שנתי ייקבע רק לשנים 2011 ו-2012 ויעילותו תיבחן במהלך תקופה זו.

- **צד ההוצאות.** תקציב המדינה כפוף מאז שנת 2003 לכלל פיסקלי שלפיו **תקרת ההוצאה** (תקציב נטו, לרבות אשראי ולמעט החזרי קרן) גדלה באחוז קבוע. על כן, פער בין תחזית ההנחות המקרו-כלכליות לבין הנתונים בפועל אינו משפיע על תקרת ההוצאה.

עם זאת, לתקציב הדו-שנתי יש השפעה על **תמהיל ההוצאות**, משתי סיבות עיקריות: אי-ודאות בדבר צרכים עתידיים, כגון **שינוי בשיעור האבטלה**; שינוי בהוצאות המושפעות ישירות מהמצב הכלכלי, כגון **הוצאות ריבית** (סעיף ההוצאה השני בגודלו לאחר תקציב הביטחון). חיזוי איכותי יותר של ההתפתחויות הכלכליות מאפשר קביעת סדר עדיפויות תקציבי שונה, לפי הצרכים.

#### **הצטברות שינויים ב"טייס האוטומטי" לקראת שנת התקציב הבאה :**

בשנת תקציב רגילה חלים שינויים הנובעים מחקיקה קיימת, מהחלטות ממשלה, מהסכמי שכר, משינויי חקיקה ועוד המחייבים התאמה לקראת הכנת התקציב לשנה הבאה. שינויים אלו נקראים **"טייס אוטומטי"**, והם חלק מתהליך הכנת התקציב לשנה הבאה: משרד האוצר עורך התאמה בין תקרת ההוצאה לפי כלל ההוצאה (על-פי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992), לבין השינויים המתחייבים לפי **"הטייס האוטומטי"**; משמעות הדבר היא קיצוץ בסעיפי תקציב שונים כדי לעמוד בכלל ההוצאה.

בתקציב דו-שנתי הצטברות שינויים אלו רבה מאשר בתקציב שנתי, שכן התקופה ארוכה יותר, וממילא הצורך בהתאמה תקציבית או בקיצוץ תקציבי רב יותר. מצב זה עשוי להביא לגידול באי-ודאות במשק עקב הקיצוץ הצפוי בסעיפי תקציב המדינה, כגון קיצוץ חד בתקציבי התשתיות.

**כתיבה:** עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"