



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## מונחון לביאור מושגי התקציב



הכנסת, מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

כתיבה: אליעזר שוורץ, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ג' באב תשע"ג

10 ביולי 2013

**התקציב נטו** לשנת 2013 מסתכם בכ-395 מיליארד ש"ח, **ההוצאה המותנית בהכנסה** מסתכמת בכ-21.9 מיליארד ש"ח, **התקציב ברוטו** – בכ-416.9 מיליארד ש"ח, **וההרשאה להתחייב** – בכ-118.0 מיליארד ש"ח.

ההוצאה התקציבית לשנת 2013 לחישוב **מגבלת ההוצאה** היא 309.5 מיליארד ש"ח (כולל הוצאות חד-פעמיות) – גידול ריאלי של כ-7% לעומת ההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2012. **הגירעון** החזוי לשנת 2013 הוא כ-4.65% תוצר, בהנחה שהצמיחה תהיה 3.8%.

(על סמך הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2013-2014)

תקציב המדינה נקבע ומבוצע על בסיס מושגים ומשתנים שונים. במונחון זה מוסברים בקצרה כמה מונחים עיקריים הקשורים בתקציב המדינה.<sup>1</sup>

## 1. חוקים עיקריים הקשורים בתקציב המדינה

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

ב-7 באפריל 2009 אישרה הכנסת את הצעת הממשלה לקבוע הוראת שעה (בחוק-יסוד) שלפיה על אף **חוק-יסוד: משק המדינה**, בשנים 2009 ו-2010 יהיה התקציב דו-שנתי.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> ב-20 במאי 2013 תוקנה שוב הוראת השעה ונקבע כי גם בשנים 2013 ו-2014 יונהג בישראל תקציב דו-שנתי.

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

**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 סעיפי תקציב ראשיים, ובתוספת השנייה מפורט תקציב המפעלים

<sup>1</sup> מסמך זה הוא עדכון למסמך בנושא מ-10 בנובמבר 2010. המקורות להכנת המסמך: פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב"; משרד האוצר, אגף התקציבים, [עיקרי תקציב המדינה](#); אגף החשב הכללי, [דברי הסבר לנתוני הגירעון ומימונו](#); פרסומים באתר האינטרנט של משרד האוצר.

<sup>2</sup> הצעת הממשלה אושרה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). שם החוק שונה להארכת הוראת השעה כאמור גם לשנים 2013 ו-2014.

<sup>3</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי – מעודכן](#), כתיבה: עמי צדיק, יוני 2012; [יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי](#), כתיבה: אילן ביטון, אפריל 2010; [בדיקת ההנחות המקור-כלכליות בתקציב הדרו-שנתי](#), כתיבה: אילן ביטון ועמי צדיק, נובמבר 2009; [סוגיות באימוץ תקציב רב-שנתי](#), כתיבה: עמי צדיק, אפריל 2009.

<sup>4</sup> 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.



העסקיים.<sup>5</sup> מאז שנת 1985 מוגשת לצד הצעת חוק התקציב הצעת חוק ההסדרים, שמבאות בה הצעות לשינויים מבניים, לביטול חוקים וכדומה.<sup>6</sup>

**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 8.

## 2. שלבי הכנת התקציב

השלבים העיקריים בהכנת התקציב בממשלה ואישורו בכנסת:

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

## 3. מה קורה כשאין תקציב?

שנת הכספים עשויה להתחיל ללא אישור תקציב בשני מצבים:

- א. הממשלה לא הצליחה להעביר את הצעת התקציב בכנסת לפני תום השנה הקודמת. חוק-יסוד: הכנסת קובע כי "לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו... כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות מוקדמות...".
- ב. הממשלה נפלה או הכנסת החליטה על פיזור באמצעות חוק לפני אישור התקציב, ומוקמת ממשלה חדשה או נערכות בחירות. במקרה זה הממשלה החדשה נדרשת להביא לאישור התקציב עד 45 ימים מיום כינונה או עד תום שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, המאוחר מן השניים.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> השם הרשמי של החוק כבר אינו חוק ההסדרים, ובשנים האחרונות הגישה הממשלה לכנסת את הצעת החוק בשמות שונים. למשל בשנת 2010 הוגשה לכנסת הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, ובשנת 2013 הוגשה הצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013.



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

התקציב יבוצע במקרה זה לפי סדר העדיפויות הקבוע בחוק: ראשית יוקצה תקציב לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, והתקציב הנותר (מחלק השנים-עשר) ישמש את הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם. החוק אומנם קובע את סדר העדיפויות, אך לא מפורט אופן הקצאת התקציב שנוטר לפעולות השונות. 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. הדבר פוגע בעיקר בתוכניות שלא נכללו בבסיס התקציב או שתוקצבו חלקית בבסיס התקציב בשנה הקודמת. נוסף על כך, התקציב אינו כולל את העודפים מהשנה הקודמת (שכן אין להעבירם לפני אישור התקציב), וממילא התקציב הזמין קטן מהתקציב ששימש לפעולות בשנה הקודמת.

באגף החשב הכללי פועלות כמה ועדות חריגים הדנות בבקשות התקציב של המשרדים שלא בהכרח נכלל בסדר העדיפויות.

המשמעות של אי-אישור תקציב והקצאה על בסיס תקציב השנה הקודמת היא שלכנסת אין למעשה סמכויות פיקוח על ביצוע התקציב בתקופת המעבר. בשנת תקציב רגילה הכנסת מפקחת על הממשלה הן באמצעות אישור התקציב על סעיפיו ובחינת סדר העדיפויות בו והן בעת שינויים בתקציב במהלך השנה.

#### 4. 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 התמי"ת).
  - ב. תחום פעולה (ארבע ספרות) – תחום הפעולה הוא רמה מפורטת יותר של סעיף תקציבי כלשהו, לפי תחומי הפעולה של המשרד. על-פי רוב, אחד מתחומי הפעולה הוא תקציב שמיועד לפעילות המינהלית של המשרד (תחום פעולה כללי או מינהל).
  - ג. תוכנית ראשית (שש ספרות) – הרמה המפורטת ביותר בתקציב המוגש לאישור הכנסת (החברות הכחולות).
  - ד. תקנה (שמונה ספרות) – רמת הפירוט המרבית של תקציב המדינה (החברות הירוקות). לכל תוכנית ראשית עשויות להיות תקנות רבות, וכך יש אלפי תקנות בתקציב המדינה.<sup>8</sup>
- 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. להלן נתונים על מספר פרטי התקציב מכל סוג:

<sup>7</sup> בהקשר זה נציין כי בשנת 2009 ובשנת 2013 נערכו בחירות בראשית השנה והממשלה החדשה החליטה על הגשת תקציב דו-שנתי. לפיכך נקבע בהוראת שעה כי התקופה המוגדרת בחוק להגשת התקציב (45 ימים) תוארך כך שבשנת 2013 התקציב צריך להיות מאושר עד 135 ימים מיום כינון הממשלה, והוא יוגש לכנסת עד 50 ימים לפני תום תקופה זו.

<sup>8</sup> יש כמה סוגי תקנות: תקנות קבועות ותקנות חד-פעמיות (המכונות פש"ח – פריט שאינו חוזר), וכן תקנות הוצאה ותקנות הכנסה. תקנות ההוצאה הן פירוט של תקציב ההוצאה המופיע בתוכנית, ותקנות הכנסה הן התקנות המשקפות את ההכנסות המשמשות בין היתר בסיס להוצאה מותנית בהכנסה. בנתוני התקציב תקנות הכנסה מופיעות בערך שלילי שמשמעותו הכנסה.



לוח 1 – רמת הפירוט של תקציב המדינה בשנים 2005-2014<sup>9</sup>

2014	2013	2012	2010	2005	רמת פירוט
60	60	63	63	66	סעיפים
285	285	375	373	401	תחומי פעולה
848	859	1,310	1,400	1,525	תוכניות
		9,158	9,908	10,732	תקנות
5,127	5,956	7,941	8,508	9,459	מזה: תקנות הוצאה

עם השנים חלה ירידה במספר פרטי התקציב, ובשנת 2013 חלה ירידה ניכרת. ירידה זו נובעת מיישום תוכנית "חריש עמוק" במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה, שבה צומצם במידה ניכרת מספר תחומי הפעולה, התוכניות והתקנות. על-פי החלטת הממשלה, ההפחתה תימשך עד שבשנת 2017 מספר תקנות ההוצאה בתקציב לא יעלה על 1,500 (לא כולל תקנות שכר).<sup>10</sup>

## 5. סוגי תקציב לפי מקור

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:

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 2013 הוא כ-395 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 בהכנסה אינו חלק מתקרת ההוצאה (ראה פירוט בסעיף 8 להלן). לפי הצעת התקציב, תקציב הוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2013 הוא כ-21.86 מיליארד ש"ח. יש לציין כי לפי הצעת חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013, ההכנסות מהיטל על גז טבעי ינותבו בעתיד לתקציב זה, ועל כן לא יהיו חלק מתקרת ההוצאה.

ג. **תקציב הוצאה ברוטו** – תקציב ההוצאה נטו בתוספת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה. לפי הצעת התקציב, תקציב ההוצאה ברוטו לשנת 2013 הוא כ-416.9 מיליארד ש"ח.

<sup>9</sup> עיבוד לנתוני משרד האוצר, [תקציב וביצוע \(שנים שונות\)](#), באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), תאריך כניסה: 6 במאי 2013. הנתונים כוללים רק את סעיפי ההוצאה, לרבות המפעלים העסקיים שהייתה בהם פעילות כלשהי במהלך השנה (תכנון או ביצוע, לרבות משרות). כמו כן התקנות כוללות רק תקנות (הוצאה והכנסה) קבועות ולא חד-פעמיות (פריט שאינו חוזר). נציין כי רמת הפירוט אינה כוללת את כל התחומים, התוכניות והתקנות בסעיפי הביטחון. הנתונים לשנים 2013 ו-2014 מתבססים על הצעת התקציב, נעם גלעד, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, 27 ביוני 2013; משרד האוצר, [הצעת התקציב לשנים 2013-2014 ברמת תוכנית](#), תאריך כניסה: 30 ביוני 2013. הנתונים לשנת 2013 כוללים את כל התקנות שנרשמה בהן עד כה פעילות בשנת 2013 (לא כולל תקנות הכנסה), והנתונים לשנת 2014 נוגעים לתקנות המתוקצבות בלבד, וכך ייתכן שבפועל מספר התקנות הפעילות יהיה גדול יותר.

<sup>10</sup> הודעת מזכיר הממשלה, 30 ביוני 2013. תוכנית "חריש עמוק" החלה ביוזמת משרד האוצר בנוגע לתקציב שנת 2013, ובמסגרת יישום דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות) הוחלט על הרחבתה לשנים הבאות. צוות זה הוקם [בהחלטת ממשלה מס' 4028](#) מ-25 בדצמבר 2011 במסגרת אימוץ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ד. **הרשאה להתחייב** (הטור השלישי בספר התקציב) – ככלל, תקציב המדינה הוא חד-שנתי.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> לפי הצעת התקציב, תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2013 הוא כ-118 מיליארד ש"ח.

ה. **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 2013 הוא 73,619 משרות.

## 6. סוגי תקציב לפי מועד

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

- א. **הצעת התקציב** – הצעת התקציב היא ההצעה שאושרה בממשלה ומוגשת לאישור הכנסת.
- ב. **תקציב מקורי** – התקציב שאושר בכנסת במסגרת חוק התקציב. ייתכנו הבדלים בין הצעת התקציב לבין התקציב שיאושר בכנסת בסופו של דבר.
- ג. **תקציב על שינויי** – תקציב המדינה עשוי להשתנות במהלך השנה מכמה סיבות (כפי שיפורט בסעיף 7 להלן): העברת עודפי תקציב משנת התקציב הקודמת; העברות תקציביות בין פרטי התקציב במהלך השנה; הפחתה של התקציב שלא במסגרת העברות בין סעיפים.<sup>13</sup> התקציב בסוף השנה הכולל את השינויים שנעשו בו במהלך השנה נקרא התקציב על שינויי או **התקציב המאושר**. רוב השינויים בתקציב מחייבים אישור מוקדם של ועדת הכספים של הכנסת, והיתר מחייבים הודעה לוועדה או אישור של משרד האוצר.<sup>14</sup>

## 7. סוגי תקציב לפי ביצוע

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:

<sup>11</sup> כאמור, בשנת 2009 אישרה הכנסת את הצעת הממשלה לקבוע הוראת שעה המאפשרת הגשת תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010, והוראה זו הורחבה כאמור גם לשנים 2009-2010 ו-2013-2014.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> הפחתה של תקציב המדינה שלא במסגרת העברות בין סעיפים אינה שכיחה. הקיצוץ היחיד מסוג זה בשנים האחרונות נעשה בשנת 2012, **בהיקף של כ-300 מיליון ש"ח**. קיצוץ זה נבע מירידה בהכנסות המדינה (עקב הפחתת הבלו על הדלק) כדי למנוע הגדלה של הגירעון התקציבי, לפי **סעיף 32 לחוק**, הקובע את דרכי המימון להפחתה בהוצאות המדינה, לרבות באמצעות הפחתת תקציב ההוצאה בסעיפים שונים. הקיצוץ אושר **בוועדת הכספים** ב-12 בספטמבר 2012 בעקבות **החלטת ממשלה מס' 4519** מ-4 באפריל 2012.

<sup>14</sup> להרחבה בנושא השינויים בתקציב ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ביצוע שינויים בתקציב המדינה – מנגנון, נתונים ומגמות**, כתיבה: אליעזר שוורץ, יולי 2013 (טרם פורסם).





א. **ביצוע** – התקציב שכבר נוצל ושולם בפועל על-ידי החשב. בפרסומי משרד האוצר מפורטים הסכומים שבוצעו. יש שתי גישות לבחינת שיעור הביצוע – שיעור הביצוע ביחס לתקציב המקורי ושיעור הביצוע ביחס לתקציב על שינויו או התקציב המאושר.

ב. **ביצוע בדרך** – הביצוע בדרך הוא השלב הקודם לביצוע. הכוונה היא לתקציב בגין פעולה שכבר בוצעה, אך התקציב טרם הוצא ונרשם בפועל כבוצע.

ג. **יתרת התחייבויות לשנה זו** – סכום זה מייצג את התקציב המיועד לתוכניות ולפרויקטים שכבר אושרו וייתכן כי כבר בוצעו בחלקם. לדוגמה נביא מקרה שבו הוחלט על סלילת כביש בכמה קטעים. אפשר שהקטע הראשון כבר נסלל והתקציב בעבורו כבר נחשב למבוצע; הקטע השני בכביש כבר הושלם אך התשלום טרם התקבל, ולכן מדובר בביצוע בדרך; הקטע השלישי הוא לקראת סלילה, והתקציב בעבורו נכלל במסגרת יתרת ההתחייבויות. ייתכן מצב שבו סכום המופיע כביצוע בדרך או יתרת התחייבויות לא בוצע בסופו של דבר בשנת הכספים, והוא יבוצע בפועל רק בשנת הכספים הבאה.

ד. **עודפי תקציב** – הסכומים שלא בוצעו נכללים בעודפים. יש כמה סוגי עודפים:

- **עודפים מחויבים** – תקציב שלא בוצע אך מיועד לתוכנית מוגדרת שכבר אושרה (בעיקר התקציב שנכלל בהתחייבויות בתום השנה הקודמת).

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

## 8. מושגי תקציב<sup>15</sup>

### א. הכנסות

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

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

### ב. הוצאות

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

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

<sup>15</sup> חלק מהמושגים בפרק זה מתבססים על מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון מקרו-כלכלי](#), כתיבה: איתמר מילרד, 6 בינואר 2013.



## ג. גירעון או עודף תקציבי

גירעון או עודף ללא מתן אשראי נטו הוא ההפרש בין כלל הוצאות הממשלה לבין כלל הכנסות הממשלה מגביית מסים וממכירת סחורות ושירותים, ללא פעילות הממשלה במתן הלוואות וגביית החוזרים. 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.<sup>16</sup>

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

## מימון הגירעון

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

## ד. כללים פיסקליים<sup>17</sup>

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

**כלל יעד הגירעון** – כלל זה מונהג מראשית שנות ה-90, ובמסגרתו נקבעו בחוק יעדי הגירעון הממשלתי לכל שנה. בשנים 1992-1996 התייחס היעד לגירעון המקומי ללא מתן אשראי, ומאז שנת 1997 היעד מתייחס לגירעון הממשלתי הכולל ללא מתן אשראי. כלל הגירעון בישראל הוא רגיל ולא מנוכה מחזור,<sup>18</sup> ועל כן חשוף לשינויים הנובעים ממחזור העסקים. כלומר בשנות מיתון, כאשר הכנסות המדינה ממסים יורדות, הגירעון בפועל גדל. כדי לעמוד ביעד על הממשלה לקצץ בהוצאותיה, להעלות שיעורי מסים או להשלים עם הגידול בפועל בגירעון (מדיניות זו, של השלמה עם הגידול בגרעון, היא מייצב אוטומטי, ונועדה לאפשר לגידול בגירעון להביא לגידול בפעילות הכלכלית עקב השפעת המכפיל הקיינסיאני).<sup>19</sup> בפועל, יעד הגירעון מותאם לסביבה הכלכלית

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> להרחבה בנושא כללים פיסקליים ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות](#), כתיבה: עמי צדיק ואיתמר מילרד, 28 במאי 2013.

<sup>18</sup> גירעון מנוכה מחזור עסקים: חישוב גירעון המביא בחשבון שיעור צמיחה גדול יחסית בתקופת גאות ושיעור צמיחה קטן בתקופת שפל.

<sup>19</sup> 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





המשתנה.<sup>20</sup> יש לציין כי כאשר הגירעון בפועל קטן מיעד הגירעון, ברירת המחדל היא הפחתת החוב הציבורי, ולא הגדלת הוצאות. חשוב להדגיש שמדובר ביעד בלבד, וכאמור, לעתים הגירעון בפועל שונה מהיעד (בחלק מהמקרים אף במידה ניכרת). לדוגמה, בשנת 2012 יעד הגרעון היה 2% והגירעון בפועל היה 4.2%.

**כלל מגבלת ההוצאה** – כאמור, בשנות ה-90 הונהג כלל יעד הגירעון בלבד, אולם מטרת החוק – הקטנת החוב – **לא הושגה במידה מספקת**. בשנת 2004 הוחלט על הוספת כלל מגבלת ההוצאה, והוא יושם מתקציב שנת 2005. הכלל קובע הגבלה על קצב הגידול של ההוצאה הציבורית. התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה),<sup>21</sup> לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן (ללא חובות למוסד לביטוח לאומי). כלל ההוצאה בישראל, כמו כללי הוצאה במדינות אחרות, **אינו מושפע ממחזור העסקים**, ועל כן מקיזו השפעות הנובעות ממחזוריות בשנות מיתון כלכלי והאצה כלכלית. כלומר, בשנת מיתון ההוצאה הציבורית לא יורדת גם אם הכנסות המדינה ממסים קטנות, ובשנת גאות ההוצאה לא גדלה גם אם הכנסות המדינה ממסים גדלות, וכך מתמתנת המחזוריות. על-פי כלל ההוצאה (בשינויים שנקבעו בו עם השנים):

**בשנים 2005-2007 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1%, ובשנים 2007-2010 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1.7%**. מאז שנת 2011 שיעור הגידול השנתי בהוצאה לא יעלה על היחס בין היעד של יחס חוב-תוצר (60%)<sup>22</sup> לבין יחס חוב-תוצר בפועל כפול ממוצע שיעורי הצמיחה בעשור האחרון.<sup>23</sup> 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:<sup>24</sup>

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

תקרת ההוצאה הציבורית תגדל בשיעור המרבי לפי הכלל החדש בתנאי שתנאים לכלל יעד הגירעון המותר שנקבע לאותה שנה.

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. נוסף על כך, במקרים חריגים גדל התקציב מעבר למותר על-פי כלל מגבלת ההוצאה באמצעות תיקון חקיקה מיוחד. בשנת 2013 גדלה ההוצאה בסך הכול בכ-7% במונחים ריאליים ובכ-8.7% במונחים נומינליים לעומת שנת 2012, 3.35% בגין כלל מגבלת ההוצאה, 3.1% בגין עדכון למחירי שנת 2012 ו-2.2% – תוספת חד-פעמית.

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

---

מיתון אין להגדיל את הגירעון, מכיוון שהפרטים מודעים לכך שהם עתידים לשלם בעתיד למימון החובות, ולכן הם מצמצמים כבר כיום את הוצאותיהם ומגדילים את החיסכון, והדבר מקטין את הוצאותיהם ומקיזו את השפעת הגידול בהוצאה הציבורית. אין הכרעה בוויכוח מבחינה אמפירית ויש מחקרים שתומכים בשתי האסכולות.

<sup>20</sup> בשנת 2004 יעד הגירעון לשנת 2013 היה 3%, ובשנת 2007 הוא הופחת ל-1%. בשנת 2009 נקבע יעד חדש בשיעור של 1.5%, ובשנת 2012 הוא הוגדל שוב ל-3%. במהלך שנת 2013 החליטה הממשלה על הגדלתו ל-4.65% בעקבות התחזיות הכלכליות והגירעון בפועל בשנת 2012.

<sup>21</sup> עד 2006 התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה היה התקציב **ברוטו** (כולל הוצאה מותנית בהכנסה).

<sup>22</sup> יעד זה נקבע כיעד של יחס חוב-תוצר לטווח הבינוני (תקופה של עשור), כמו הליעד שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי. משרד האוצר, אגף התקציבים, **כלל פיסקלי חדש**, תאריך כניסה: 4 ביולי 2013.

<sup>23</sup> כלל זה אושר בכנסת ב-24 במאי 2010 **בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010**.

<sup>24</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח של הכלל הפיסקלי החדש – תקרת ההוצאה הציבורית**, כתיבה: אילן ביטון ועמי צדיק, 25 באפריל 2010; **תיאור הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 וההנחות המקרו-כלכליות**, כתיבה: אילנית בר ועמי צדיק, 25 באוקטובר 2010.



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.

השימוש בכלל הפיסקלי המגביל את תקרת ההוצאה הציבורית הביא לתהליך של צמצום חד במשקל ההוצאה הציבורית מהתוצר, מ-50.5% בשנת 2002 ל-42.1% בשנת 2012.<sup>25</sup> כמו כן, חלה ירידה חדה ביחס חוב-תוצר, מ-99.2% בשנת 2003 ל-73.2% בשנת 2012.<sup>26</sup> 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 מתחת למוצע במדינות המפותחות.

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

### דרכים להתמודדות עם מגבלת ההוצאה

כאמור, חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, נועד לשלוט על החוב הציבורי באמצעות הגבלת הגידול בהוצאה התקציבית. עם זאת, באמצעות צעדים רישומיים אפשר להתמודד עם ההגבלה של תקרת ההוצאות בלי שהדבר יביא בהכרח לצמצום הגירעון התקציבי. להלן כמה צעדים רישומיים לדוגמה שעשה משרד האוצר בשנת 2007:<sup>27</sup>

- 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 ביו-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 ל-312 מיליון ש"ח).

### ה. בסיס תקציב

בבסיס התקציב מופיעה פעילות באחת מרמות הפירוט של תקציב המדינה (סעיף, תחום, תוכנית או תקנה) שקרוב לוודאי שתתוקצב גם בשנים הבאות. אפשר לתקצב פעולות במסגרת סעיפים כלליים (רזרבות וכדומה), אך במקרה כזה תקציבן אינו נכלל בבסיס התקציב, וממילא אינו מובטח לשנת הכספים הבאה. בהקשר זה נציין כי במקרים רבים פעולות אינן מתוקצבות במלואן בבסיס התקציב מדי שנה, ובמהלך השנה ניתנות תוספות.

<sup>25</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2012 – הנספח הסטטיסטי, [לוח וי-ני-2 – ההוצאות הציבוריות 1980 עד 2012](#), מרס 2013.

<sup>26</sup> משרד האוצר, [עיקרי התקציב לשנת 2013-2014](#), עמ' 47, יוני 2013.

<sup>27</sup> בנק ישראל, מחלקת המחקר, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119](#), אפריל עד ספטמבר 2007, נובמבר 2007.



החסרונות העיקריים של אי-תקצוב בבסיס התקציב הם אי-ודאות בדבר המשכיות התקציב ופגיעה אפשרית במקרה של אי-אישור תקציב והקצאה של החלק השנים-עשר מתקציב השנה הקודמת. מנגד, במקרים רבים הפחתות רוחביות חלות על בסיס התקציב, וממילא יפגעו פחות בפעולות שאינן מתוקצבות בבסיס.<sup>28</sup>

#### ו. טייס אוטומטי ודפי מעבר

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

#### ז. שינויים בתקציב<sup>29</sup>

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

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

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

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.

#### ח. 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 **חלק קטן יחסית מכל התקציב**, ובכלל זה קניות, תמיכות ותקציבי פיתוח, אולם לא בהוצאות שכר ובהוצאות קשיחות אחרות. הקיצוצים האחידים עלולים לפגום בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה, ולפי דוח מבקר המדינה הם "אחת הסיבות העיקריות לדחיית מועדי סיום של פרויקטים ממשלתיים".<sup>30</sup> לדחיות אלו יש עלויות עקיפות, ולפי דוח מבקר המדינה אגף התקציבים במשרד האוצר אינו בודק את העלויות העקיפות בעת קבלת

<sup>28</sup> דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), מרס 2013.

<sup>29</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ביצוע שינויים בתקציב המדינה – מנגנון, נתונים ומגמות, כתיבה: אליעזר שוורץ, יולי 2013 (טרם פורסם).

<sup>30</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב, [תקציב המדינה – תהליך הכנתו ועדכונו](#), 2005.



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.<sup>31</sup>

## ט. רזרבות תקציביות

רזרבות תקציביות הן תוכניות תקציביות המתקצבות בתחילת השנה מתוך מטרה להעביר את התקציב במהלך השנה לתוכניות אחרות לפי צרכים מתפתחים. סעיף 47 בתקציב המדינה מוגדר כרזרבה כללית, ומדי שנה הוא מתקצב במיליארדי ש"ח, המועברים כמעט במלואם במהלך השנה. נוסף על סעיף הרזרבה הכללית, יש עשרות רזרבות פנימיות בסעיפי התקציב. מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי משנת 2009 עד שנת 2012 הסתכם התקציב שהוקצה לכלל סעיפי הרזרבה (כולל הרזרבה הכללית) בכ-2.8% (2009) עד כ-4.3% (2012) מסך התקציב (כולל עודפים שהועברו מסעיפי הרזרבה בשנה הקודמת), דהיינו כ-9.4% (2009) עד כ-16.8% מיליארד ש"ח (2012).<sup>32</sup>

## י. 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.<sup>33</sup>

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

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

## יא. 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

<sup>31</sup> דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), עמ' 14, מרס 2013.

<sup>32</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ביצוע שינויים בתקציב המדינה – מנגנון, נתונים ומגמות, כתיבה: אליעזר שוורץ, יולי 2013 (טרם פורסם).

<sup>33</sup> להרחבה בנושא הרזרבות הסמויות ותקצוב ביתר ראו: פרופסור אבי בן בסט ופרופסור מומי דהן, "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב", עמ' 133-134, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006; בנק ישראל, דין וחשבון 2007, פרק ו': הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם, תיבה ו'-1: תת-ביצוע או תקצוב-ביתר? מרס 2008; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תת-ניצול בסעיפי התקציב בשנים 2008-2009, כתיבה: תמיר אגמון, 31 באוקטובר 2010.



חוק שלא הממשלה הגישה ולא קיבלה את הסכמת הממשלה, ועלותה התקציבית גדולה מכ-6 מיליון ש"ח (5 מיליון ש"ח במחירי שנת 2003).<sup>34</sup> 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 2013-2014<sup>35</sup> החליטה הממשלה על יצירת מדרגה נוספת לעניין הצעות חוק תקציביות. על-פי החלטה, הצעת חוק שעלותה התקציבית עולה על 50 מיליון ש"ח תאושר בכנסת ברוב מוחלט של חברי הכנסת. החלטה זו מצריכה תיקון בחוק-יסוד: משק המדינה, והיא טרם אושרה בכנסת.

## יב. תקציב רב-שנתי<sup>36</sup>

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).<sup>37</sup> בהקשר זה נציין כי כאשר מוגש 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 כוללת את הגידול המותר בהוצאות לפי כלל מגבלת ההוצאה.

<sup>34</sup> סכום זה מתעדכן מדי שנה על-פי העלייה במדד המחירים לצרכן, וכיום הוא 5,991,889 ש"ח.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> להרחבה בנושא התקציב הרב שנתי ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הפערים בין תחזית ההוצאות בתוכניות התקציב הרב-שנתית \("מעטפות"\) לבין תקציב המדינה המקורי בפועל](#), כתיבה: אילן ביטון, 28 בדצמבר 2010.

<sup>37</sup> תוכנית התקציב הרב-שנתית כוללת חלוקה לתקציב הפיתוח וחשבון ההון, וכל אחד מסוגי התקציב מחולק לתחומים, ובכלל זה ממשל ומינהל, ביטחון ושירותי חברה.

