



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח השינויים בתקציב המדינה בשנים 2014-2013

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אליעזר שוורץ

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ו באייר תשע"ד

26 במאי 2014

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ ניסן סלומינסקי, יושב-ראש ועדת הכספים, ובו תיאור וניתוח של השינויים בתקציב המדינה בשנים 2013-2014. במסמך יוצגו נתונים על מספר השינויים שנעשו בשנים אלו ועל סך התקציב שהועבר במסגרתם.

1. רקע

לקראת תחילתה של כל שנת כספים מאשרת הכנסת את חוק התקציב (להלן: החוק), לאחר שהוכן בוועדת הכספים לקריאה שנייה ושלישית על בסיס הצעת החוק שהגישה הממשלה (במקרים חריגים התקציב מאושר לאחר תחילת השנה). מבנה החוק ואופן הדיון בו מוסדרים בחוק-יסוד: משק המדינה ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. לאחר שהחוק מאושר בקריאה שלישית ושנת הכספים מתחילה, רשאית הממשלה לערוך שינויים בסעיפי התקציב השונים, באישור ועדת הכספים של הכנסת¹ ובהתאם לתנאים והסייגים המפורטים בחוק. התקציב בתחילת השנה כפי שאושר בקריאה השלישית מכונה "התקציב המקורי", והתקציב לאחר העברת עודפים וביצוע שינויים מכונה "התקציב על שינויו" או "התקציב המאושר". אפשר לאפיין שלושה סוגים עיקריים של שינויים בתקציב במהלך השנה:²

1. **העברת עודפים:** במקרים רבים נותרים עודפים תקציביים בסוף שנת כספים כלשהי בסעיפי תקציב רבים. חלק מעודפים אלו הם **עודפים מחויבים**, כלומר יש בגינם התחייבות תקציבית, והיא תבוצע לאחר תום שנת הכספים, וחלק מהעודפים אינם מחויבים. החוק מאפשר העברת עודפים משנת תקציב אחת לשנת התקציב הבאה (בכפוף להודעה לוועדת הכספים), ולפיכך, אם אכן מועברים עודפים, סעיפי התקציב בשנה החדשה משתנים בהתאם לעודפים שהועברו. המשמעות של העברת עודפים היא למעשה הגדלת מסגרת התקציב העומדת לרשות הממשלה באותה שנה.
2. **שינויים פנימיים:** רוב סעיפי התקציב כוללים כמה תוכניות (לעתים עשרות), ותקציב כל תוכנית נקבע ומאושר בחוק התקציב. לעתים, לאחר תחילת השנה מבקשים המשרד המופקד על סעיף תקציבי מסוים או משרד האוצר לערוך שינויים פנימיים באותו סעיף, כלומר להעביר תקציב מתוכנית אחת לאחרת. אומנם שינויים אלו משפיעים על ההרכב הפנימי של הסעיף, אך התקציב הכולל של הסעיף אינו משתנה בעקבות שינויים פנימיים. נציין כי בשינויים פנימיים נכללות גם העברות בין תקנות תקציב (באותה תוכנית), ואלה מצריכות אישור של אגף התקציבים באוצר בלבד. שינויים פנימיים אחרים מחייבים הודעה לוועדת הכספים או אישור של הוועדה.
3. **העברת תקציב בין סעיפי תקציב:** כאמור, לכל סעיף תקציבי נקבע תקציב במסגרת חוק התקציב. לעתים הממשלה מחליטה להעביר תקציבים מסעיף אחד לאחר, מסיבות שונות. על-פי החוק, העברת התקציב בין סעיפי תקציב שונים נעשית באמצעות העברת התקציב מסעיף המקור לסעיף הרזרבה הכללית, ומסעיף הרזרבה הכללית לסעיף היעד. העברת תקציב בין סעיפים משפיעה הן על המבנה הפנימי של הסעיף (התקציב המועבר מגיע מתוכנית פנימית מסוימת) והן על סך התקציב בסעיף. בהקשר זה נציין כי מקובל לחלק את התקציב לכמה אשכולות נושאים ("DNA תקציבי"), לדוגמה ביטחון, או שירותים חברתיים. העברת תקציבים בין סעיפי תקציב עשויה לשנות גם את היחס בין אשכולות התקציב.

¹ נציין כי העברת תקציב בין שתי תקנות תקציביות המופיעות באותה תוכנית תקציבית מצריכה אישור של משרד האוצר (אגף התקציבים) בלבד, ולא נדרשת מעורבות של ועדת הכספים.

² להרחבה בנושא השינויים בתקציב ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה](#), כתב אליעזר שוורץ, 24 ביולי 2013.



2. נתונים על מספר השינויים שבוצעו בסעיפי התקציב בשנים 2011 עד 2014

כאמור, יש שלושה סוגים עיקריים של שינויים בתקציב במהלך השנה. נוסף עליהם, לעתים נעשה קיצוץ בסעיפי תקציב שונים בלי העברת התקציב לסעיפים אחרים, כלומר יש הפחתה של מסגרת התקציב בעקבות החלטת הממשלה. סוגי השינויים נחלקים לקטגוריות שונות, כפי שיפורט להלן. לוח 1 להלן מסכם את מספר השינויים שנערכו בשנים 2013-2014 בהשוואה לשנים 2011-2012, בחלוקה על-פי סוג השינוי והקטגוריה.³ בכל הטבלאות במסמך זה, בנתונים לשנת 2014 נכללים שינויים שנעשו עד חודש אפריל 2014. חשוב לציין שהמספרים בלוח מתייחסים למספר השינויים בפועל, כלומר מספר הפעמים שבהן שונה התקציב בתוכניות (או בתקנות) התקציב השונות. בחלק מהמקרים נכללים בבקשה המוגשת לוועדה שינויים בכמה תוכניות במקביל, ובכל מקרה כל בקשה (למעט העברת עודפים או קיצוץ חד-צדדי) משפיעה לפחות על שתי תוכניות (המקור התקציבי והיעד התקציבי).

לוח 1 – התפלגות השינויים לפי סוגיהם⁴

2014	2013	2012	2011	הסבר	סוג השינוי
520	569	1,680	1,726	העברת עודפים (מחויבים ולא מחויבים) משנים קודמות	עודפים
37	669	1,212	898	העברה בין תוכניות באותו סעיף תקציבי, או בין תקנות	שינוי פנימי
31	215	776	406	סוג נוסף של שינוי פנימי (במקרים רבים התאמות בסוף שנה), וכן הגדלה של ההרשאה להתחייב, או שינוי ההוצאה המותנית בהכנסה (באותו סעיף)	שינויים פנימיים
10	685	1,649	570	העברה מתוכנית כלשהי לרזרבה הכללית ("תוכנית המעבר") לצורך העברה מיידית לסעיף אחר	לרזרבה הכללית
26	955	2,423	2,020	העברה מהרזרבה הכללית לתוכנית אחרת במסגרת העברה בין סעיפים (תוכנית המעבר)	מרזרבה כללית
	64	1,759	1,422	העברה מתוכנית כלשהי לרזרבה הכללית שלא כחלק מהעברה רגילה בין סעיפים (שינוי שנעשה בדרך כלל בעקבות החלטת הממשלה על הפחתה רוחבית)	קיצוץ לרזרבה
4	175	433	484	הקצאת סכום מהרזרבה הכללית לתוכנית אחרת שלא במסגרת העברה ישירה בין סעיפים	הקצאות מהרזרבה הכללית
60		175		הפחתה מתקציב תוכנית שלא לצורך העברה לתוכנית אחרת	קיצוץ
688	3,332	10,107	7,526		סך הכול

³ בנתונים אלו נכללים גם השינויים שנעשו בתקציבי המפעלים העסקיים, כגון בתי-חולים ממשלתיים, רשות מקרקעי ישראל.

⁴ נתוני משרד האוצר, [שינויי תקציב \(שנים שונות\)](#), באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), תאריך כניסה: 21 במאי 2014. הסבר המושגים מבוסס על שיחה עם הגבי רחל טל, מרכזת (תוכניתנים) אמרכלות באגף התקציבים של משרד האוצר, 9 במאי 2013. בנתונים שבלוח זה לא נכללים שינויים עקב המרה של עבודה בלתי צמיתה.



מהנתונים שבלוח אפשר לראות כי בשנת 2013 חלה ירידה ניכרת במספר השינויים בתקציב שנעשו במהלך השנה לעומת השנים הקודמות, וצפוי שמגמה זו תימשך גם בשנת 2014. ייתכנו סיבות שונות לירידה ניכרת זו, לרבות סיבות אלו:

- שנת 2013 הייתה שנת בחירות, והתקציב אושר רק במחצית השנייה של השנה. משום כך, הבקשות לשינויים הוגשו לוועדת הכספים רק מחודש ספטמבר 2013. נציין כי גם בשנת הבחירות הקודמת (2009) מספר השינויים (5,580 שינויים) היה נמוך יחסית לשנה הקודמת (7,183 שינויים), אך היה גדול מזה של שנת 2013 במידה ניכרת.
 - שנת 2012 הייתה השנה השנייה של התקציב הדו-שנתי שהוכן במחצית שנת 2010. ולכן נדרשו שינויים רבים יותר בשנה זו, בעקבות פרק הזמן שעבר בין הכנת התקציב לביצועו.
 - במעבר בין שנת 2012 לשנת 2013 הופחת במידה ניכרת מספר פרטי התקציב, במסגרת רפורמת "חריש עמוק". לדוגמה, מספר התוכניות התקציביות הפעילות ירד מ-1,310 ל-859. לשינוי במבנה התקציב ולהפחתה של מספר התוכניות יש השפעה ישירה על מספר השינויים הנדרשים. כפי שניתן לראות בלוח 1, מספר השינויים הפנימיים ירד מאוד, שכן ייתכן שאיחוד תוכניות שונות ייתר את הצורך בביצוע שינויים בתקציבהן, תוך הגדלת הגמישות של מנהלי התקציב במשרדי הממשלה.
 - בשנת 2012 ובשנים שקדמו לה נתקבלו כמה החלטות של הממשלה על הפחתות רוחביות בתקציב. כל הפחתה רוחבית יוצרת למעשה עשרות שינויים בתוכניות התקציב ואף יותר מזה. בשנים 2013 ו-2014 (עד חודש אפריל) לא התקבלו החלטות ממשלה רבות על הפחתות רוחביות.⁵
- מבחינת מספר הפניות שהוגשו לוועדת הכספים לביצוע שינויים (כאמור, על-פי רוב בכל בקשה מובאים כמה שינויים בתוכניות התקציב) עולה כי בשנת 2012 הוגשו 195 בקשות לשינויים, בשנת 2013 הוגשו 95 בקשות ובשנת 2014 נדונו עד כה 8 בקשות בלבד.
- עוד עולה מלוח 1 להלן כי בשנת 2014 היה קיצוץ חד-צדדי בתקציב, בדומה לשנת 2012. כאמור, מדובר בהפחתה במסגרת התקציב הכוללת ובסעיפי התקציב השונים ללא העברת התקציב שקוצץ לסעיפים אחרים במסגרת שינויים בתקציב.

3. נתונים על היקף השינויים (בכסף) בסעיפי התקציב בשנים 2012-2014

בלוח 1 להלן הוצג מספר השינויים שבוצעו בתקציב בשנים 2011-2014. נתונים אלו מציגים את מספר השינויים במהלך השנה, אך לא את סך התקציב שהועבר בין התוכניות השונות. לוח 2 להלן מציג את סך התקציב שהועבר בין תוכניות התקציב בשנים 2012-2014, בחלוקה לסוגי השינויים (לא כולל שינויים בתקציב המפעלים העסקיים). נציין כי הנתונים המוצגים בלוח 2 מבטאים את סך התקציב שהועבר במסגרת השינויים שנעשו במהלך השנים. ייתכן שבפועל בחלק מהתוכניות נערכו כמה שינויים (לעתים מנוגדים), ולפיכך מדובר בסך השינויים ברוטו, ובפועל ריבוי השינויים לא בהכרח השפיעה מהותית על התקציב על שינויו אל מול התקציב המקורי.⁶

⁵ כמפורט להלן, בשנת 2014 אושר קיצוץ רוחבי עקב הפחתת בסיס התקציב, שהביא למעשה לביצוע 60 שינויים בתוכניות התקציב. גם במסגרת השינויים בתקציב שנת 2013 הייתה הפחתה רוחבית, ועודפי התקציב שנותרו בסעיפי הרזרבה הפנימיים הקיימים בסעיפי התקציב הועברו לתקציב הביטחון; במסגרת זו בוצעו 64 שינויים בתקציב, בהיקף כולל של כ-2.8 מיליארד ש"ח.

⁶ בהקשר זה נציין כי במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה](#), כתב אליעזר שורץ, 24 ביולי 2013, חושבו השינויים נטו, כלומר ההפרש בסוף השנה בין התקציב על שינויו לתקציב המקורי (בנטרול העודפים), ולפיכך אין להשוות בין הנתונים במסמך זה לנתונים המוצגים בלוח 2. השינוי באופן החישוב נעשה עקב זמינות הנתונים



לוח 2 – היקף השינויים התקציביים בשנים האחרונות, לפי סוג השינוי (במיליארדי ש"ח שוטפים)⁷

2014	2013	2012	סוג שינוי
0.5	12.1	13.4	שינויים פנימיים ⁸
0.9	19.8	24.2	העברות בין סעיפים ⁹
0.5	-	0.3	קיצוץ תקציבי ¹⁰
1.9	31.9	37.8	סך הכול
315.9	309.5	284.7	תקציב מקורי נטו ¹¹
0.6%	10.3%	13.3%	משקל השינויים בתקציב המקורי

מהנתונים שבלוח עולות הנקודות האלה:

- בשנת 2013 אושרו שינויים בהיקף של כ-31.9 מיליארד ש"ח בסעיפי התקציב השונים, סכום שהוא כ-10.3% מהתקציב המקורי. כ-12.1 מיליארד ש"ח מהם אושרו במסגרת שינויים פנימיים, כלומר העברות בין תוכניות באותו סעיף תקציבי, וכ-19.8 מיליארד ש"ח הועברו בין סעיפי תקציב שונים.
- היקף השינויים שבוצעו בשנת 2013 נמוך מהיקף השינויים בשנת 2012. הפער המרכזי הוא בהיקף ההעברות בין סעיפים, אך יש פער גם בכלל השינויים הפנימיים. שני ההסברים העיקריים לפער זה הם ששנת 2012 הייתה כאמור השנה השנייה בתקציב דו-שנתי, מה שהצריך התאמות רבות יותר בתקציב בעקבות שינוי סדרי העדיפויות (בין היתר בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011), ואלה באו לידי ביטוי בכמה הפחתות רוחביות. מנגד, שנת 2013 הייתה שנת בחירות והתקציב אושר מאוחר יחסית, וממילא נערכו בו פחות שינויים במהלך השנה.
- בשנת 2014 אושרו עד כה שינויים בהיקף של כ-1.9 מיליארד ש"ח בסעיפי התקציב השונים, סכום שהוא כ-0.6% מהתקציב המקורי. כ-0.5 מיליארד ש"ח מהם היו במסגרת שינויים פנימיים, כלומר העברות בין תוכניות באותו סעיף תקציבי, וכ-0.9 מיליון ש"ח הועברו בין סעיפי תקציב שונים. סביר להניח שבמהלך השנה יבוצעו שינויים נוספים בתקציב, וכמובן, לשם סיכום מלא של השנה ולשם השוואתה עם השנים הקודמות יש לבחון את הנתונים בסוף שנה זו. כמו כן, היה קיצוץ חד-צדדי

שימשו אותנו בביצועו. נציין כי מטרת מסמך זה היא בעיקר לבחון את היקף השינויים שאישרה ועדת הכספים, ואילו המטרה העיקרית במסמך הקודם הייתה לבחון את המנגנון לעריכת שינויים בתקציב והשפעתו על מבנה התקציב.

⁷ נתוני משרד האוצר, [שינויי תקציב \(שנים שונות\)](#), באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), תאריך כניסה: 21 במאי 2014, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת. כאמור, בנתונים לא נכללים שינויים שנעשו בתקציב המפעלים העסקיים (שינויים פנימיים בלבד). נציין כי בנתונים אלו כלולים רק השינויים בתקציב ההוצאה, ללא השינויים בהוצאה מותנית ההכנסה ובהרשאה להתחייב.

⁸ בשינויים פנימיים נכללים שינויים מסוג "שינוי פנימי" ומסוג "הגדלה רגילה". סכומים אלו חושבו באמצעות סיכום כל השינויים הפנימיים שנעשו (בערכם המוחלט) וחלוקת הסכום שהתקבל לשניים, שכן כאמור שינוי פנימי אינו משפיע על סך התקציב בסעיף הראשי. בחלק מהמקרים מוגשים לאישור ועדת הכספים שינויים מורכבים, הכוללים הן שינוי פנימי בתקציב ההוצאה והן שינוי בהרשאה להתחייב על בסיס ההרשאה הקיימת ברזרבה הכללית. במקרים כאלה השינוי מקוטלג במשרד האוצר כשינוי בין סעיפים (בגלל המעורבות של סעיף הרזרבה הכללית), אך במסגרת בדיקה זו בודדנו שינויים אלו והכללנו אותם בשינויים הפנימיים.

⁹ בהעברות אלו נכללים: העברות שנעשו בין סעיפי תקציב רגילים באמצעות הרזרבה הכללית; סכומים שקוצצו במהלך השנה מהסעיפים השונים והועברו לרזרבה והוקצו לאחר מכן; סכומים שהופיעו בסעיף הרזרבה הכללית בתקציב המקורי והוקצו לסעיפי תקציב אחרים במהלך השנה או לקראת סופה. סכומים אלו חושבו על-ידי חיבור כל הסכומים שהוקצו מהרזרבה הכללית במהלך השנה.

¹⁰ נציין כי בשנת 2012 היה קיצוץ דומה בסכום של כ-287 מיליון ש"ח.

¹¹ התקציב המקורי בהקשר הנוכחי הוא התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (תקציב הפעולות), דהיינו התקציב המקורי בניכוי תשלום חובות (סעיף 84) למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי. בתקציב זה לא נכלל תקציב המפעלים העסקיים.



בהיקף של כ-0.5 מיליארד ש"ח. קיצוץ זה נעשה בעקבות מהחוק לצמצום הגירעון ולשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה) (תיקון), התשע"ד–2014, בחודש ינואר, שכן היה צורך להפחית את התקציב בגובה הירידה בהכנסות המדינה כתוצאה מאישור הצעת החוק.¹² הפחתה זו נעשתה בעיקר באמצעות הקטנת סעיפי הרזרבה הפנימיים המצויים בסעיפי התקציב השונים, כחלק מההחלטה על הקטנת שיעור הרזרבות בתקציב המדינה. כאמור, גם בשנת 2012 בוצע צעד דומה, כחלק מהפחתת הכנסות המדינה מהמיסוי על הדלק.¹³

נוסף על ההעברות התקציביות שאושרו בשנים 2013 ו-2014, אישרה ועדת הכספים העברת עודפים תקציביים משנים קודמות. לוח 3 להלן מציג את הנתונים על עודפי התקציב שהועברו משנים קודמות בשנים אלו.

לוח 3 – סכומי העודפים התקציביים שהועברו בשנים האחרונות (במיליארדי ש"ח)¹⁴

שנה	סה"כ	תקציב מקורי נטו ¹⁵	שיעור מהתקציב המקורי
2012	23.3	284.7	8.2%
2013	18.2	309.5	5.9%
2014	11.5	315.9	3.7%

מהנתונים שבלוח עולה כי בשנת 2013 הועברו עודפי תקציב בהיקף של כ-18.2 מיליארד ש"ח מתקציב שנת 2012. זהו נתון נמוך יחסית לעודפים שהועברו בשנים קודמות, כפי שניתן לראות מהנתון על שנת 2012. הסבר אפשרי להצטמצמות העודפים שהועברו לשנת 2013 הוא שבשנת 2012 הוצאות בתקציב שבוצע בפועל היו גבוהות בכ-2.2 מיליארד ש"ח מהתקציב המקורי (מצב שאינו שכיח), ולכן סכום העודפים שנותרו היה קטן יחסית לשנים הקודמות, שבהן הביצוע בפועל לא חרג מהתקציב המקורי.¹⁶

עוד עולה מהנתונים כי בשנת 2014 הועברו עד כה עודפים בסכום של כ-11.5 מיליארד ש"ח, ובהמשך השנה צפוי שיועברו עודפים נוספים, כפי שנעשה בכל שנה.

¹² פרוטוקול של ישיבת ועדת הכספים, 15 בינואר 2014. הפחתת התקציב נעשתה כצעד משלים לדחייה בהעלאת שיעור הפרשות המעסיקים למוסד לביטוח לאומי, שאושרה בחקיקה.

¹³ כאמור, בחודש ינואר הופחתה מסגרת התקציב של שנת 2014 מכ-315.96 מיליארד ש"ח לכ-315.5 מיליארד ש"ח (התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה). בהקשר זה נציין כי הצעת התקציב לשנת 2014 עברה שני שינויים נוספים עוד לפני תחילת שנת 2014. בהצעת התקציב המקורית לשנת 2014 שנקבעה בחודש יוני 2013 התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה עמד על כ-320.3 מיליארד ש"ח, ובמהלך דיוני התקציב בוועדת הכספים הופחת תקציב זה לכ-319.3, עקב ביטול חלק מהשינויים שהוצעו בצד ההכנסות, במסגרת הצעת החוק לשינוי סדרי עדיפויות. בחודש דצמבר 2013 הופחתה שוב מסגרת התקציב לשנת 2014 (באמצעות תיקון לחוק התקציב) שאושר כמה חודשים קודם לכן) כצעד משלים להחלטה שהתקבלה על שינוי ההעלאה הצפויה בשיעורי מס ההכנסה. במסגרת זו הופחת התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה מכ-319.3 מיליארד ש"ח לכ-315.96 מיליארד ש"ח.

¹⁴ נתוני משרד האוצר, שינויי תקציב (שנים שונות), באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), תאריך כניסה: 21 במאי 2014, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁵ התקציב המקורי בהקשר הנוכחי הוא התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (תקציב הפעולות), דהיינו התקציב המקורי בניכוי תשלום חובות (סעיף 84) למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי. בתקציב זה לא נכלל תקציב המפעלים העסקיים.

¹⁶ בנק ישראל, ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות, 13 בפברואר 2013.

