



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת
יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה -
2015 – הכנת תכנית תקציב תלת-שנתית (נומרטור)**

מוגש לוועדת הכספים

כ"ט בתשרי תשע"ו

12 באוקטובר 2015

כתיבה: אליעזר שוורץ, איתמר מילרד, כלכלנים

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים של הכנסת לקראת הדיון בנושא: הכנת תכנית תקציב תלת-שנתית – נומרטור, לפי סעיפים 43 ו-44 בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה-2015, לקראת דיון ועדת הכספים ב-13 באוקטובר 2015.

1. המצב הקיים

חוק יסוד: משק המדינה קובע כי התקציב שיוגש לכנסת יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. בנוסף, נקבע בחוק כי יש לצרף להצעת חוק התקציב אומדן המקורות למימונו. גם **בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985** נקבע כי להצעת חוק התקציב תצורף תחזית התקבולים והמלוות, וכן תחזית של שווי הטבות המס השונות. עם זאת נציין, כי בשנים האחרונות הונהג בישראל תקציב דו-שנתי באמצעות קביעת חוק יסוד בהוראת שעה, המאפשר זאת למרות האמור בחוק יסוד: משק המדינה.

עוד נקבע **בחוק יסוד: משק המדינה**, כי יחד עם הצעת חוק התקציב תניח הממשלה על שולחן הכנסת גם תכנית תקציב רב-שנתית (המכונה "מעטפות") שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה, שתשמש בסיס להכנת הצעת התקציב לשנים הבאות.

משמעות המצב הקיים היא שכיום עיקר התכנון התקציבי הוא שנתי וכמעט ולא קיים תכנון רב שנתי. אמנם קיימת מסגרת רב שנתית לשנתיים נוספות (או לשנה נוספת במקרה של תקציב דו-שנתי), אך אין כיום חובת תכנון לטווח ארוך של צד ההכנסות, וממילא של המסגרת הפיסקלית כולה.

המשמעות המעשית של חוסר בתכנון תקציבי רב-שנתי, היא החלטות ממשלה במהלך השנה שיישומן יוצר התחייבויות תקציביות לשנים הקרובות ועשוי להביא לפריצת כלל ההוצאה אשר נקבע על-פי החוק. בעת הכנת הצעת התקציב משרד האוצר עורך התאמות בכדי שאכן הצעת התקציב, הכוללת את יישום חלק מהחלטות הממשלה, תתאים לכלל התקציב. תהליך זה, אשר משמעותו במקרים רבים הינה קיצוץ בתקציבי המשרדים, עשוי לפגוע ביעילות תכנון וביצוע התקציב.¹

2. השינוי המוצע

מוצע לתקן את חוק יסודות התקציב, ולקבוע כי לצד תחזית התקבולים והמלוות ואומדן הטבות המס, תצורף להצעת חוק התקציב גם תוכנית תקציב תלת-שנתית שתכין הממשלה עבור שלוש השנים שלאחר אותה שנת כספים. בתוכנית התלת-שנתית ייכללו כמה נתונים ביחס לכל אחת מהשנים, כמפורט להלן:

- (1) תחזית ההוצאות – סך ההוצאה הממשלתית² הצפויה לאותה שנה;
- (2) תחזית הכנסות לאותה שנה;
- (3) תחזית הגירעון – תחזית סך הגירעון הכולל 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 התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג);
- (6) תחזית צמיחת התמ"ג לאותה שנה;

¹ דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), מרס 2013. וכן:

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), [Economic Surveys ISRAEL](#), Page 25, December 2013

² סך התקציב נטו, לרבות מתן אשראי, בניכוי ההוצאה על החזר חובות (קרן) למעט החובות למוסד לביטוח לאומי. כלומר התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה.



- (7) הסכום הנדרש להתאמת ההוצאות באותה שנה (אם יש פער), 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 כאמור בפסקה (5).

עקרונית, תחזית ההוצאות ביחס לשנה כלשהי לא תעלה על ההוצאה המותרת באותה שנה על-פי כלל ההוצאה. אם על-פי התחזית ההוצאה הצפויה גבוהה מההוצאה המותרת, הרי שנדרש להציג בתוכנית התלת-שנתית גם את דרך המימון לפער זה, קרי המקורות להפחתת ההוצאות. לאחר קביעת המסגרת התלת-שנתית, כל פעולה שתביא לחריגה מהמסגרת הן **בצד ההוצאה** (בעיקר החלטות ממשלה, הצעות חוק בעלות עלות תקציבית, לרבות תמיכה בהצעות חוק פרטיות, תקנות והוראות מינהל חדשות שבביצוען כרוכה עלות נוספת וכדומה) והן **בצד ההכנסה** (בעיקר החלטות ממשלה, הצעת חוק להפחתת הכנסות המדינה, לרבות תמיכה בהצעות חוק פרטיות, וכן תקנות והוראות מינהל חדשות שבביצוען כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה וכדומה) לא יאושרו, **אלא אם כן תוצג דרך מימון שתבטיח שמירה על המסגרת שהוצגה בתוכנית התלת-שנתית**. לעניין זה, דרך מימון יכולה להיות הקטנה של ההוצאה הממשלתית או הגדלת הכנסות המדינה בדרכים שונות, למעט מלווה (קרי, הגדלת החוב).

על-פי המוצע, התוכנית התלת-שנתית תעודכן על-ידי שר האוצר שישה חודשים לאחר הגשתה לכנסת ותובא לאישור הממשלה. לאחר האישור בממשלה תימסר הודעה לכנסת. בנוסף, רשאי שר האוצר לעדכן את התוכנית התלת-שנתית פעמים נוספות במהלך השנה בהתאם לתחזיות המשתנות ביחס למרכיבי התוכנית, ולהביא את העדכון לאישור הממשלה. בהתייחס לעדכוני התוכנית, על-פי המוצע, העדכונים יכללו את השינויים ביחס למשתנים המפורטים לעיל, אך לא יידרש להציג במסגרת זו דרכי מימון אם יתברר כי קיימים פערים. דרכי המימון וההתכנסות למסגרת הפיסקלית יוצגו במסגרת התוכנית התלת-שנתית הבאה שתוגש בצמוד להצעת חוק התקציב של השנה הבאה.

כאמור, תחזית ההוצאה לכל אחת מהשנים בתוכנית התלת-שנתית לא תעלה על ההוצאה המותרת באותה שנה. עם זאת, כדי לאפשר לממשלה מרווח מסוים בקבלת החלטות בעלות השלכות תקציביות, על-פי המוצע, ההוצאה המותרת בכל שנה תוגדר באופן מדורג כך שבשנה הראשונה של התוכנית התלת-שנתית היא תהיה 99% מההוצאה המותרת על-פי כלל ההוצאה, ובשתי השנים שאחריה היא תהיה 98% מההוצאה המותרת.

על-פי התיקון המוצע, חובת הגשת תוכנית תקציב תלת-שנתית בהתאם לפרטים שהוצגו לעיל, תחול החל מהצעת התקציב לשנת 2017. עם זאת, נקבעו הוראות מעבר בשינויים מסוימים גם ביחס לתוכנית תקציב תלת-שנתית שהוגשה לצד הצעת התקציב לשנים 2015 ו-2016 וכן לשנים הבאות. כך למשל, חובת עדכון התוכנית תהיה עד ה-31 במרס 2016, כשבעה חודשים מהנחת התוכנית המקורית.

בנוסף, בהתייחס להגדרת ההוצאה המותרת בשנים הראשונות ליישום התוכנית התלת-שנתית, מוצע בהוראות המעבר כי ביחס לשנים שייכללו בתוכניות התלת-שנתיות שיוגשו לכנסת עם הצעות התקציב לשנים 2015-2018, תהיה חריגה מסוימת מהכללים שפורטו לעיל, זאת כדי לאפשר לממשלה התכנסות הדרגתית למסגרת הפיסקלית החדשה מבלי הצורך לבצע באופן מידי התאמות רבות. כך למשל, בתוכנית שהוגשה לצד הצעת התקציב לשנים 2015 ו-2016 ההוצאה המותרת בשנים 2017-2018 תהיה בשיעור של 100.5% מההוצאה המותרת על-פי כלל ההוצאה ובשנת 2018 תהיה בשיעור של 100% (במקום 99%, 99% ו-98% בהתאמה). עם זאת, בהצעת התקציב של כל שנה תידרש התכנסות להוצאה המותרת על-פי כלל ההוצאה (100%).³ מנגנון מעבר דומה נקבע גם ביחס להצעות התקציב שיוגשו עבור כל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כך שבשנים הראשונות של התוכנית התלת-שנתית ההוצאה המותרת תהיה גבוהה יותר.

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור ניתוח כלכלי של תיקון נוסחת תקרת ההוצאה והשפעתו על משקל ההוצאה הציבורית](#), איתמר מילרד, 27 בפברואר 2014.



3. ניתוח משמעויות השינוי המוצע

החל משנת 2005 מיושם כלל ההוצאה (בהתאם לשינויים שבוצעו בו במהלך השנים), שמשמעותו הגבלת הגידול המותר בתקציב משנה לשנה. ברוב המקרים, בעת הכנת הצעת התקציב התגלה פער בין ההוצאה המותרת על-פי הכלל לבין ההוצאה הנדרשת על-פי התקציב של השנה הקודמת בתוספת הוצאות חדשות הנגזרות מחקיקה, גידול טבעי, החלטות ממשלה, פסיקות בתי משפט, הסכמים ועוד ("הטייס האוטומטי"). פער זה הצריך את הממשלות השונות לבצע התאמות בתקציב (קיצוצים בהוצאות שונות) שהצריכו שינוי סדרי עדיפויות, ובמקרים רבים אף הביאו להפחתות רוחביות בתקציב משרדי הממשלה השונים. גם בצד ההכנסות נדרשו במקרים רבים התאמות, שכן רמות ההכנסות וההוצאות לא התכנסו עם יעד הגירעון המותר. בדרך כלל ההתאמות בוצעו במסגרת הצעת התקציב השנתית, מבלי שנבחנו ההתחייבויות גם לשנים הבאות.⁴ מציאות זו נוצרה, בין היתר, עקב כך שהכללים הפיסקליים הם בעלי משמעות רב שנתית (בעיקר כלל יעד הגירעון) וגם להחלטות הממשלה ולחקיקה השלכות תקציביות רב שנתיות, אך התכנון התקציבי היה חד שנתי (למעט במקרים של תקציב דו-שנתי). תהליך זה, אשר משמעותו הינה קיצוץ בתקציבי המשרדים, עשוי לפגוע ביעילות תכנון וביצוע התקציב.

בשנת 2014 הוחלט במשרד האוצר על הפעלת "נומרטור תקציבי (מונה תקציב)",⁵ במטרה לחזק את היציבות והוודאות הפיסקלית גם לטווח בינוני ובכך להגביר את האמינות הפיסקלית החיונית ליציבות הכלכלית של המשק. מטרת התוכנית הייתה מעקב שוטף אחר התחייבויות המדינה למשך שנים אחדות קדימה, כדי לאפשר פיקוח והתכנסות למסגרת הפיסקלית. השינוי המוצע מהווה המשך ליישום הנומרטור בפועל במהלך שנת 2014 היות והממשלה החליטה לעגן בחקיקה את הצורך בהגשת תוכנית תקציב תלת-שנית שלמעשה מתבססת על המעקב השוטף אחר התחייבויות הממשלה בתחומים השונים.⁶

נציין מספר משמעויות והיבטים אפשריים של השינוי המוצע:

- תוכנית התקציב התלת-שנתית מהווה למעשה מסגרת פיסקלית לטווח הבינוני. השימוש במסגרת פיסקלית לטווח הבינוני היא כלי פיסקלי מקובל במדינות רבות, ואף מעוגן בהמלצות של ארגונים בינלאומיים לרבות האיחוד האירופי וארגון ה-OECD. אמנם קיימים הבדלים במאפייני התוכניות בין המדינות, בין היתר ברמת הגמישות שהמסגרת הרב שנתית מותירה לממשלה, אך העיקרון עצמו מקובל.⁷
- כאמור, אחת ממטרות השינוי המוצע היא הגברת הוודאות והאמינות הפיסקלית. לאמינות הפיסקלית של הממשלה חשיבות רבה ליציבות הכלכלית של המשק, הן כלפי הגורמים המקומיים והן כלפי הסביבה הכלכלית העולמית. יישום התוכנית צפוי להגביר את היציבות הפיסקלית שעשויה לתרום להגברת היציבות הכלכלית במשק.
- כאמור, כיום לקראת כל שנת תקציב מבוצעות ההתאמות הנדרשות לעמידה בכללים הפיסקליים. התאמות אלו נעשות באמצעות התאמות הן בצד ההוצאות, לרבות הפחתות רוחביות, שינויי חקיקה ועוד, והן בצד ההכנסות. עם זאת, לעיתים הממשלה אף משנה את הכללים הפיסקליים בצורות שונות (שינוי יעד הגירעון,

⁴ נציין כי עוד לפני ההחלטה של משרד האוצר בשנת 2014 על יישום הנומרטור, מחלקת המחקר בבנק ישראל ביצעה מעקב דומה, ופרסמה נתונים על הפערים וההתאמות שיידרשו בעתיד.

⁵ איליה כץ, רפרנט תקציב ומקור, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 12 באוקטובר 2015.

⁶ יש לציין כי במסגרת החלטות הממשלה שנועדו להגביר את הבקרה על המסגרת הפיסקלית, החליטה הממשלה גם על יישום **סקירת הוצאות בתקציב – "Spending Review"**. תהליך זה 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.

⁷ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות](#), כתיבה: עמי צדיק ואיתמר מילרד, 28 במאי 2013. וכן:

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



תוספות מיוחדות לכלל ההוצאה ועוד). כך, בסקירה האחרונה של ה-OECD על כלכלת ישראל מובא הצורך להדק את השליטה הפיסקלית לאור חוסר העמידה בכללים בשנים האחרונות. יישום התוכנית התלת-שנתית, על פרטיה השונים, אמור להביא לכך שבטווח הרחוק לא יידרשו התאמות משמעותיות בעת הכנת התקציב, שכן ההתאמות יבוצעו עם קבלת החלטה המסוימת בעלת השלכה תקציבית, וממילא הצורך המתמיד בשינוי הכללים הפיסקליים (בעיקר יעד הגירעון) יקטן.

- כיום, חלק מההחלטות על שינוי מדיניות, בעיקר בתחום הכנסות המדינה, מתקבלות בין היתר בהתבסס על שינויים שאינם בהכרח לטווח ארוך. לדוגמה, גידול בלתי צפוי בהכנסות המדינה, עשוי להביא להפחתה בשיעורי מסים מסוימים, מבלי שהכנסות אלו יימשכו בהכרח גם בטווח הרחוק יותר. יישום התוכנית התלת-שנתית, עשוי לצמצם החלטות מסוג זה, שכן בעת קבלת החלטה על הפחתת שיעור מס כלשהו יידרש להצביע על מקור המימון העתידי לצעד זה, ולא ניתן יהיה להתבסס על שינויים זמניים.
- על-פי המוצע, התוכנית התלת-שנתית תעודכן שישה חודשים לאחר הגשתה, ותימסר לכנסת הודעה על התוכנית המעודכנת. עם זאת, בשינוי המוצע לא מפורט תוכן ההודעה שתימסר. ייתכן ויש מקום לבחון האם קיים צורך שההודעה תימסר לוועדת הכספים והאם יש מקום לקיום דיון בדומה להודעות והאישורים הנדרשים לביצוע שינויים בתקציב השנתי הרגיל. בהקשר זה נציין, כי בתזכירי החקיקה שפורסמו לקראת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, נכתב כי ההודעה תימסר לוועדת הכספים. בנוסף, על-פי המוצע, אם השר יחליט לעדכן את התוכנית פעמים נוספות במהלך השנה, אין על כך חובת הודעה לכנסת. לדברי משרד האוצר,⁸ הפיקוח הפרלמנטרי על התוכנית התלת-שנתית ייעשה בעת ההודעה על העדכון באמצע השנה וכן בעת דיוני התקציב לשנה הבאה. לדבריהם, גם אם יידרשו מספר עדכונים במהלך השנה אין בהכרח צורך להעמיס בהודעות לכנסת. עם זאת, ייתכן ויש מקום ליצור מנגנון הודעה לכנסת מעבר לעדכון החובה לאחר שישה חודשים, בדומה להבחנה הקיימת כיום ביחס לחובת ההודעה לכנסת אל מול הצורך בקבלת אישור מוקדם בעת עריכת שינויים בתקציב. היבט נוסף שיש לבחון בהתייחס לחובת העדכון והדיווח לכנסת, הוא מה יקרה אם בעתיד יונהג שוב תקציב דו-שנתי. במקרה כזה הרי ששישה חודשים לאחר אישור התקציב יוגש עדכון ותימסר הודעה על כך לכנסת, אך כיוון שבשנה לאחר מכן לא תוגש הצעת תקציב, הרי שיתכן ולא יימסר עדכון לכנסת במשך תקופה ארוכה. ממשרד האוצר נמסר,⁹ כי אם בעתיד יוחלט שוב על הנהגת תקציב דו-שנתי, הרי שתיקוני החקיקה שיידרשו יכללו גם התאמות בנושא זה.
- הצעת תקציב המדינה נחלקת לאשכולות הוצאה מרכזיים (שירותים חברתיים, ביטחון וסדר ציבורי, תשתיות ועוד), וכך גם פירוט ההוצאה במסגרת התוכנית התלת-שנתית. במהלך השנים, התקציב השנתי נבנה לרוב על בסיס התקציב בשנה הקודמת, במקרים רבים על בסיס התקציב המקורי. עם זאת, במהלך כל שנה בוצעו שינויים רבים שבסופו של דבר הביאו לשינויים גם בין אשכולות ההוצאה. כאמור, התוכנית התלת-שנתית תעודכן שישה חודשים לאחר הגשתה וייתכן שאף במועדים נוספים, וכן היא תעודכן ביחס לשנים הבאות בעת אישור התקציב בכל שנה. יש לבחון האם העדכון יכלול רק עדכונים הנובעים משינויים בהיקף ההוצאות או ההכנסות הכוללות, או שיביא בחשבון גם שינויים בחלוקת התקציב לתחומים השונים כתוצאה משינויי תקציב שאושרו בוועדת הכספים במהלך השנה. לדברי משרד האוצר,¹⁰ אם יהיו שינויים משמעותיים וקבועים כתוצאה משינויים מבניים וכדומה, הרי שהתוכנית תעודכן בהתאם.
- כאמור, לאחר הגשת התוכנית התלת-שנתית קיימת הגבלה על קבלת החלטות ממשלתיות (חקיקה, קביעת נהלים ותקנות וכדומה) בעלות השלכה תקציבית, ונדרש להציג מקור מימון. עם זאת, המחויבויות התקציביות נובעות גם ממקורות נוספים לרבות חקיקה פרטית בכנסת, פסיקות בתי משפט ועוד, ללא שהן

⁸ איליה כץ, רפרנט תקציב ומקרו, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 12 באוקטובר 2015.

⁹ ש.ם.

¹⁰ ש.ם.



מתואמות בהכרח עם המסגרת התלת-שנתית מבחינת מקורות המימון. במקרים אלו ההתאמה תיעשה במסגרת הצעת התקציב לשנה הבאה, בשונה מהחלטות ממשלה המצריכות הצגת דרכי מימון באופן מיידי.

- כאמור, ברוב השנים האחרונות בוצעו מידי שנה התאמות בעת הכנת התקציב ואף במהלך שנת הכספים, בין היתר באמצעות הפחתות רוחביות. במקרים רבים הפחתה רוחבית מהווה פתרון מהיר ונוח לצורך בהתאמה תקציבית, לעומת האפשרות של בחינה מעמיקה ושינוי סדרי עדיפויות. עם זאת, להפחתות רוחביות חסרונות רבים, שכן הדבר עשוי לפגוע בפעילויות השוטפות של המשרדים וביכולת התכנון התקציבי שלהם, בעיקר כאשר מצטברות מספר הפחתות רוחביות. בדו"ח ועדת המשילות נכתב שבעת צורך לתקצב נושא בלתי צפוי יש להעדיף מציאת מקור תקציבי במסגרת שינוי סדר העדיפויות ולהימנע ככל האפשר מהפחתות רוחביות.¹¹

4. הצעת תוכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2017-2019

כאמור, הממשלה החליטה על הגשת תוכנית תקציב תלת-שנתית לצד הצעת התקציב לשנים 2015 ו-2016, ותוכנית זו אכן הוגשה לכנסת ב-31 באוגוסט 2015. עם זאת, ב-17 בספטמבר 2015 פרסם משרד האוצר תחזית כלכלית חדשה, אשר במסגרתה נערכו שינויים בתחזית הכנסות המדינה, בין היתר עקב עדכון בנתוני הגביה בשנת 2015 והחלטה כתוצאה מכך להפחית את שיעור המע"מ ב-1% החל מחודש אוקטובר 2015, וכן להפחית את מס החברות בשיעור של-1.5% החל מחודש ינואר 2016.¹² שינויים אלו השפיעו גם על התוכנית התלת-שנתית שכן היא כוללת גם את צד ההכנסות, ומשרד האוצר נדרש להגיש תוכנית מעודכנת. לוח 1 להלן מציג את התוכנית המעודכנת של התקציב התלת-שנתי לשנים 2017-2019, על-פי המשתנים השונים. נציין כי הנתונים על ההתאמות הנדרשות בכל אחת מהשנים הם ביחס לשנת 2016.

לוח 1 – תוכנית התקציב הרב-שנתי לשנים 2017-2019 (במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)¹³

2019	2018	2017	נתון
397.1	383.2	368.7	סך הוצאות הממשלה (1)
82.0	79.3	76.2	ביטחון וסדר ציבורי
171.2	163.4	156.0	שירותים חברתיים
26.8	25.7	24.3	תשתיות
9.8	10.0	10.1	ענפי משק
17.8	17.7	17.0	משרדי מטה
55.3	53.8	52.9	החזרי חוב
34.2	33.4	32.3	הוצאות אחרות
396.8	379.7	363.0	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק (2)
0.3	3.5	5.7	התאמות נדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה (2)-(1)=(3)
0.3	0.3	0.3	הוצאות אשראי (4)
396.5	379.4	362.7	הוצאה לחישוב מגבלת הגירעון (4)-(2)=(5)
354.5	338.2	322.7	סך הכנסות הממשלה (6)

¹¹ דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), עמ' 13-14, מרס 2013.

¹² להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח תחזית והרכב הכנסות המדינה לשנים 2015-2016](#), כתבו איתמר מילרד ואיל קופמן, 6 באוקטובר 2015.

¹³ איליה כץ, רפרנט תקציב ומקורו, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 12 באוקטובר 2015.

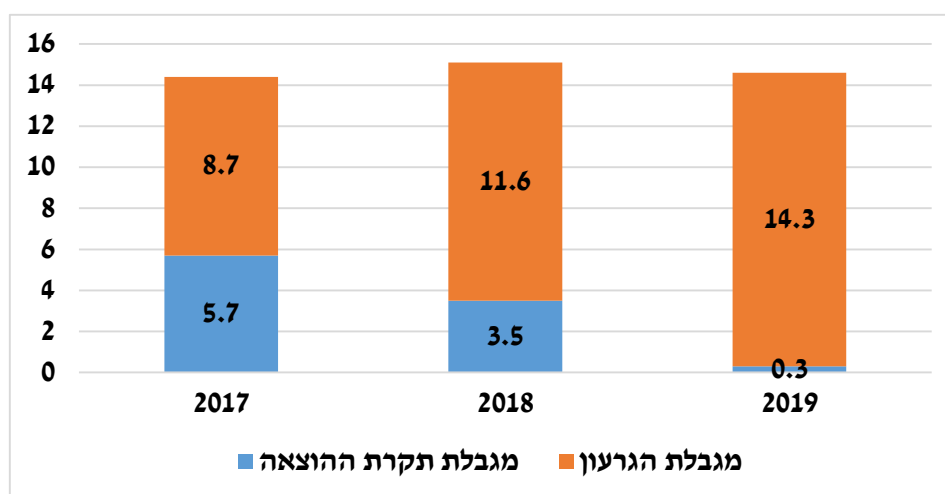


2019	2018	2017	נתון
320.6	304.4	288.9	הכנסות ממסים
33.8	33.8	33.8	הכנסות אחרות
42.0	41.2	40.0	גירעון חזוי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה (6)-(5)=(7)
27.7	29.6	31.2	גירעון מותר (8)
14.3	11.6	8.7	צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בתקרת הגירעון (8)-(7)=(9)
14.6	15.1	14.4	סך-הכול צעדי התכנסות נדרשים (3)+(9)
2.0%	2.25%	2.5%	גירעון מותר באחוזי תוצר

מהלוח עולה כי ההוצאה הממשלתית נטו הצפויה בשנת 2017 עומדת על 368.7 מיליארד ש"ח, בשנת 2018 עומדת על 383.2 מיליארד ש"ח ובשנת 2019 על 397.1 מיליארד ש"ח. מנתונים אלו עולה כי על-פי התחזית, הוצאות הממשלה בשנים אלה חורגות מתקרת ההוצאה ומיעד הגירעון ועל הממשלה להפעיל צעדי התכנסות. נציין, כי ההתאמות הנדרשות לעמידה ביעד הגירעון על-פי נתונים אלו גבוהות מההתאמות שנדרשו על-פי התוכנית המקורית שהוגשה לכנסת, בין היתר עקב הירידה בהכנסות ממסים כתוצאה מהשינויים שצוינו לעיל. יש לציין כי בהצעות התקציב החל משנת 2019, ההוצאה בכל אחת מהשנים העתידיות לפי התכנית התלת-שנתית צריכה לעמוד בתקרת ההוצאה וביעד הגירעון ואף להשאיר מרווח מסוים לממשלה כפי שפורט לעיל.

בתרשים 1 להלן צעדי ההתכנסות (קרי, קיצוצים) שעל הממשלה לעשות על מנת להתכנס לכללים הפיסקליים בשנים 2017 עד 2019.

תרשים 1 – צעדי התכנסות נדרשים בשנים 2017-2019 (מיליארדי ש"ח בערך מוחלט)¹⁴



מהנתונים בתרשים עולה כי ביחס לנתוני שנת 2016, בשנת 2017 על הממשלה לבצע צעדי התכנסות (קיצוצים) בסך של 14.4 מיליארד ש"ח, כאשר 5.7 מיליארד ש"ח בשל חריגה מתקרת ההוצאה ועוד 8.7 מיליארד ש"ח בשל חריגה מיעד הגירעון. בשנת 2018 על הממשלה לבצע צעדי התכנסות צפויים בסך של 15.1 מיליארד ש"ח, כאשר 3.5 מיליארד ש"ח בשל חריגה מתקרת ההוצאה ועוד 11.6 מיליארד ש"ח בשל חריגה מיעד הגירעון. בשנת 2019 על הממשלה לבצע קיצוצים של 14.6 מיליארד ש"ח שרובם נובעים מאי עמידה ביעד הגירעון. עם זאת, בהנחה שבכל אחת מהשנים יבוצעו ההתאמות הנדרשות, הרי שבשנת 2018 ההוצאה הצפויה תהיה נמוכה מההוצאה המותרת בכ-2.2 מיליארד ש"ח, ובשנת 2019 ההוצאה תהיה נמוכה בכ-5.4 מיליארד ש"ח מההוצאה המותרת.

¹⁴ מבוסס על הנתונים בלוח 1.

