



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

כ"ז באייר תשס"ט  
21 במאי 2009

**מונחון תקציבי<sup>1</sup>**

"סך התקציב נטו מסתכם בכ-313.3 מיליארד ₪, ההוצאה המותנית בהכנסה בכ-14.3 מיליארד ₪, התקציב ברוטו בכ-327.6 מיליארד ₪, וההרשאה להתחייב בכ-81.5 מיליארד ₪. ההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על 245 מיליארד ₪, ומהווה גידול ריאלי של 1.7% ביחס לתקציב 2008 בניכוי ההוצאות החד-פעמיות. הגירעון החזוי יעמוד על כ-1% תוצר, וזאת בהנחה של 3.5% צמיחה." (מתוך הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2009, התשס"ט-2008)

במונחון התקציבי שלהלן מוסברים בקצרה כמה מושגים עיקריים הקשורים בתקציב המדינה.

**1. חוקים עיקריים הקשורים לתקציב 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.

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

**חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992** – חוק זה נועד לשלוט בגירעונות התקציביים ובחוב הציבורי. בשנות ה-90 הדבר נעשה באמצעות קביעה של יעד הגירעון התקציבי, אולם מטרת החוק – הקטנת החוב – לא הושגה. מאז שנת 2004 משמש כלי נוסף לצורך זה: הגבלת הגידול בהוצאה הציבורית ל-1% מדי שנה, ומשנת 2007 – ל-1.7% מדי שנה. התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה)<sup>2</sup>, לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן.

**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 העסקיים. מאז שנת 1985 מוגשת לצד הצעת חוק התקציב **הצעת חוק ההסדרים**, שמובאות בה הצעות לשינויים מבניים, לביטול חוקים וכדומה.

<sup>1</sup> מקורות להכנת המסמך: פרופסור אבי בן בסט, ד"ר מומי דהן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב; משרד האוצר, אגף התקציבים, עיקרי תקציב המדינה, באתר האינטרנט: [www.finance.gov.il/budget2000/part91.htm](http://www.finance.gov.il/budget2000/part91.htm); אגף החשב הכללי, דברי הסבר לנתוני הגירעון ומימונו, [www.finance.gov.il/hashkal/hesber.htm](http://www.finance.gov.il/hashkal/hesber.htm).

<sup>2</sup> עד שנת 2006 התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה היה התקציב ברוטו (כולל הוצאה מותנית בהכנסה).



## 2. שלבי הכנת התקציב

השלבים העיקריים בהכנת התקציב הממשלה ובאישורו בכנסת:

- א. הצגת התמונה המאקרו-כלכלית בישראל ובעולם לממשלה.
- ב. קביעת יעדי המדיניות הכלכלית לשנה הקרובה.
- ג. עבודה פנים-ממשלתית מול משרדי הממשלה למציאת כשלים כלכליים והצעה לשינויים מבניים לפי היעדים שנקבעו בממשלה, ובכלל זה ייעוץ לשרי הממשלה בביצוע 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.

## 3. מבנה התקציב

בתקציב המדינה ארבע רמות:

- 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).
- 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 למעשה יש אלפי תקנות בתקציב המדינה.

## 4. 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:<sup>3</sup>

- א. **תקציב הוצאה נטו** (הטור הראשון בספר התקציב) – הסכום המותר להוצאה בשנה כלשהי כפי שמפורט בחוק התקציב. תקציב זה מכונה גם "תקציב המזומנים".

<sup>3</sup> בתקציב המדינה גם **תקציב מפעלים עסקיים**, המיועד למפעלים העסקיים של המדינה, כגון בתי-חולים ממשלתיים ונמלי-ים.

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 הוצאה מותנית בכנסה אינו חלק מתקרת ההוצאה (ראה פירוט בסעיף 6 להלן).

ג. **תקציב הוצאה ברוטו** – תקציב ההוצאה נטו בתוספת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה.

ד. **הרשאה להתחייב** (הטור השלישי בספר התקציב) – תקציב המדינה הוא חד-שנתי.<sup>4</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 גבוה 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.

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.

ה. **שיא כוח אדם** (הטור הרביעי בספר התקציב) – מספר המשרות המרבי שהממשלה רשאית למלא במשרד (סעיף) כלשהו באותה שנת כספים.

## 5. 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 שאושר בכנסת בסופו של דבר.

ג. **תקציב על שינויי** – תקציב המדינה עשוי להשתנות במהלך השנה. שינויים אלו כוללים תוספות, הפחתות ו**העברות תקציביות** בין סעיפי תקציב (באישור ועדת הכספים של הכנסת). נוסף על כך, פעמים רבות מועברים **עודפים מחויבים** משנה קודמת הנכללים בתקציב זה. רוב השינויים בתקציב דורשים את אישורה של **ועדת הכספים** של הכנסת. התקציב בסוף השנה הכולל את השינויים שנעשו בו במהלך השנה נקרא התקציב על שינויי או **התקציב המאושר**.

<sup>4</sup> ב-6 באפריל 2009 אישרה הכנסת את הצעת הממשלה לקבוע הוראת שעה לפיה על אף **חוק-יסוד: משק המדינה**, בשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי {חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) הוראת שעה}. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות באימוץ תקציב דו-שנתי, עמי צדיק, אפריל 2009.

## 6. סוגי תקציב לפי ביצוע

ביצוע התקציב הוא היישום של התקציב במהלך שנת הכספים ואחריה. ביצוע התקציב הוא באחריות החשב הכללי, והוא "החותם על הצ'קים" באמצעות החשבים המוצבים במשרדי הממשלה. בעת בחינת 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 – ביצוע ביחס לתקציב המקורי וביצוע ביחס לתקציב על שינויי או התקציב המאושר.

ב. **ביצוע בדרך** – הביצוע בדרך הוא השלב הקודם לביצוע. הכוונה היא לתקציב בגין פעולה שכבר בוצעה, אך התקציב טרם הוצא על-ידי החשב.

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 בוצע, ולכן מדובר בביצוע בדרך; הקטע השלישי הוא לקראת סלילה, והתקציב בעבורו נכלל במסגרת יתרת ההתחייבויות. ייתכן מצב שבו סכום המופיע כיתרת התחייבויות לא בוצע בסופו של דבר בשנת הכספים, והוא יבוצע 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.
- **עודפים כלליים** – תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח לתקצוב תוכנית או פרויקט שכבר אושרו.

שר האוצר רשאי לאשר העברה של עודפי תקציב לתקציב המיועד לשנה הבאה באישור **ועדת הכספים** של הכנסת. ככלל, העברת העודפים מותנית בכך שהעודפים נותרו בסעיף התקציבי הראשי (שתי ספרות), ולא בתחום פעולה או בתוכנית ראשית בלבד. במקרים מיוחדים שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים, לאשר העברת עודפים מתוכנית פעולה לשנה הבאה גם אם בסעיף הראשי לא נותרו עודפים (**עודפים מיוחדים**).

## 7. מושגי תקציב

### א. בסיס תקציב

פעילות המופיעה באחת מרמות הפירוט של תקציב המדינה (סעיף-תחום-תוכנית-תקנה) וקרוב לוודאי שתתקצב גם בשנים הבאות. ייתכן כי תקצוב פעולות שונות ייעשה במסגרת סעיפים כלליים (רזרבות וכדומה) אך תקציבן אינו נכלל בבסיס התקציב, וממילא אינו מובטח לשנת הכספים הבאה.

### ב. הכנסות

**הכנסות מקומיות**: הכנסות הממשלה מגביית מסים ישירים ועקיפים, גביית אגרות על שירותים שהממשלה מספקת, גביית החזרים של קרן וריבית על הלוואות שנתנה הממשלה (כמו משכנתאות), קבלת תמלוגים ממפעלים עסקיים של הממשלה, תמלוגים ודיבידנדים מחברות ממשלתיות, הכנסות ממינהל 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.

### ג. 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.

נוסף על כך, בשנים האחרונות תקציב המדינה כלל **הוצאות חד-פעמיות** אשר לא נכללו בתקרת ההוצאה התקציבית (ראו להלן בסעיף ז'), ובהן הוצאות תוכנית ההתנתקות ומלחמת לבנון השנייה.

### ד. קיצוץ רוחבי אחיד (FLAT):

לעתים הממשלה מבצעת הפחתות אחידות בהוצאות הממשלה כדי לעמוד ביעד הגירעון. הקיצוץ נעשה בשיעור אחיד בכל תקציבי הפעולה ה"גמישים" של משרדי הממשלה, 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>5</sup>. לדחיות אלו יש עלויות עקיפות, ולפי דוח מבקר המדינה אגף התקציבים במשרד האוצר לא בודק את העלויות העקיפות בעת קבלת החלטה על קיצוץ רוחבי אחיד.

### ה. גירעון/עודף תקציבי

הגירעון/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.

### ו. מימון הגירעון

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

### ז. תקרת הוצאה<sup>6</sup>

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, נועד לשלוט על החוב הציבורי באמצעות הגבלת הגידול בהוצאה התקציבית. בשנים האחרונות הביאו לחצים תקציביים את משרד האוצר לנקוט כמה **צעדים רישומיים** שנועדו ככל הנראה להתמודד עם ההגבלה שח תקרת ההוצאות, אולם ללא צמצום הגירעון התקציבי. להלן כמה צעדים רישומיים שנעשו בשנת 2007:

- 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.

<sup>5</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, תקציב המדינה – תהליך הכנתו ועדכונו, 2005.

<sup>6</sup> בנק ישראל, מחלקת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 2007, 119, אפריל עד ספטמבר 2007, נובמבר 2007.

- המרת האשראי למפעלי ביוב ברשויות המקומיות בסבסוד ישיר בגודל ההטבה שהיתה גלומה באשראי, כך שהסכום 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 על-ידי המוסד לביטוח לאומי; מנקודת ראות כלכלית זו העלאת מס ולא הפחתת הוצאות.
- ביטול מס המעסיקים<sup>7</sup>, אשר איפשר להקטין במקביל את ההקצבות לעמותות במגזר השלישי ולרשויות מקומיות, אך בלי להביא להקטנת הגירעון.

#### ח. רזרבות סמויות

כאמור, העברות תקציב בין סעיפים מאושרות בוועדת הכספים. בכל שנת תקציב משרד האוצר מגיש מאות בקשות לאישור העברות בין סעיפי תקציב, וכך לעתים נוצר פער בשיעור של עשרות אחוזים בין התקציב המקורי לבין התקציב על שינויו. המקור להעברות תקציביות הנעשות בכל שנה הוא רזרבות סמויות. בשנים האחרונות הממשלה אינה מוציאה את מלוא התקציב. בשנים 2002-2007 (ללא 2006) שיעור תת-הביצוע היה בממוצע 2.7% מהתקציב נטו ללא אשראי, לעומת 1.5% בממוצע בשנים 1998-2002. בנק ישראל בדק את סעיפי התקציב שבהם התקיים תקצוב-יתר – סעיפים שבהם שיעור הביצוע מהתקציב המקורי היה נמוך מ-85% במשך שנתיים רצופות.<sup>8</sup> לפי הבדיקה, תקצוב-היתר היה 29% מסך תת-הביצוע בתקציב, רובו בתקציבי הפיתוח של המשרדים. סעיפי תקציב אלו הם ברובם קבועים, והדבר מעיד על בעיה באופן התקצוב ועל רמה נמוכה של תכנון לטווח ארוך.

#### כתיבה: אליעזר שוורץ, עמי צדיק

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

<sup>7</sup> מס מעסיקים – מס בשיעור של 4% (בקירוב) מהוצאות השכר המוטל על עמותות ועל רשויות מקומיות.

<sup>8</sup> בנק ישראל, דין וחשבון 2007, פרק ו': הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם, תיבה ו'-1: תת-ביצוע או תקצוב-ביתר; מרס 2008.