



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה

מוגש לוועדת הכספים

י"ז באב תשע"ג
24 ביולי 2013

כתיבה: אליעזר שוורץ, כלכלן
אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	תמצית
2	1. ההליך לאישור תקציב המדינה והמנגנון לעריכת שינויים בו לאחר אישור
2	1.1. ההליך לאישור תקציב המדינה
2	1.2. מבנה התקציב
3	1.3. המנגנון לעריכת שינויים בתקציב
3	1.3.1. שינויים פנימיים
4	1.3.2. העברות בין סעיפי תקציב
5	1.3.3. העברת עודפים
6	1.3.4. סיכום
6	2. השינויים שנעשו בתקציב המדינה בשנים האחרונות
6	2.1. היקף השינויים
12	2.2. רזרבות פנימיות
13	3. השפעת השינויים על מבנה התקציב
13	3.1. השפעת השינויים על אשכולות התקציב
14	3.2. השפעת השינויים בתקציב על סעיפי תקציב יחידים
19	4. היבטים שונים של סוגיית השינויים בתקציב
19	4.1. סיבות אפשריות לשינוי התקציב
21	4.2. התהליך לעריכת שינויים בתקציב
22	4.3. דיון והצעות לשינוי
25	4.4. סיכום

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ זהבה גלאון וחה"כ ה-18 זבולון אורלב ומוגש לוועדת הכספים, ועניינו תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה. במסמך תיאור כללי של אופן אישור התקציב והמנגנון החוקי לעריכת שינויים בו לאחר שאושר, בחינת היקף השינויים שנעשו בתקציב המדינה בשנים האחרונות, ניתוח השפעת השינויים על מבנה התקציב וניתוח כללי של היבטי הנושא.

מהנתונים המוצגים במסמך עולה כי בכל שנה נעשים אלפי שינויים בתקציב המדינה, המשפיעים על רוב תוכניות התקציב ומביאים לשינוי בהקצאת התקציב בין אשכולותיו, ובכלל זה גידול בחלק של אשכולות הביטחון והשירותים החברתיים וירידה בחלק של אשכול המשרדים המינהליים ואשכול התשתיות. בלוח שלהלן מפורט

שינוי	2012	2010	שינויים בתקציב
מספר שינויים	10,110	8,132	24.3%
היקף השינויים	29.8	24.7	20.6%
משקל מהתקציב	10.5%	9.6%	9.4%

היקף השינויים שנעשו בשנת 2012 לעומת היקף השינויים שנעשו בשנת 2010. לפי הנתונים בשנת 2012 נעשו 10,110 שינויים בתקציב, גידול בשיעור מצטבר של 24.3% לעומת שנת 2010, בהיקף כספי של 29.8

מיליארד ש"ח, גידול בשיעור מצטבר של 20.6% לעומת שנת 2010. כמו כן, משקל השינויים בתקציב הסתכם ברוב השנים האחרונות ביותר מ-9.6% מהתקציב המקורי, ובשנת 2012 משקלם הסתכם בכ-10.5% מהתקציב המקורי.

הצורך לערוך שינויים בתקציב במהלך השנה נובע ממגוון סיבות, ובהן שינויים במדיניות הממשלה או במצב הכלכלי, אך חלק מהשינויים נעשים בשל מבנה התקציב ובשל האופן שבו נקבע התקציב המקורי. ייתכן שיש מקום לבחון את הסיבות לריבוי השינויים ולערוך התאמות במנגנון התקצוב הקיים במקומות שבהם הדבר נדרש ואפשרי, וכך לצמצם את היקף השינויים המובאים לאישור ועדת הכספים של הכנסת במהלך שנת התקציב. צמצום היקף השינויים בתקציב עשוי לאפשר לגורמים המפורטים להלן לשפר את ביצועיהם באופנים האלה:

- ועדת הכספים:** מיקוד הפיקוח על עבודת הממשלה ועל ביצוע התקציב באמצעות דיונים ממוקדים ומעמיקים בשינויים המהותיים ביותר, ומעקב בעיקר אחר תפוקות משרדי הממשלה;
- משרד האוצר:** מיקוד מעקב אפקטיבי על ביצוע התקציב ברמת המקרו, בעיקר אחר התחייבויות לשנים הבאות ועמידה בכללים הפיסקליים, במקום לעסוק ברמת המיקרו של התקציב;
- הציבור:** הגברת השקיפות של ההליך לעריכת שינויים בתקציב כלפי חברי הכנסת וכלל הציבור, שכן כיום שקיפותו מצומצמת יחסית, בין היתר בשל היקף השינויים הנדונים.

ב-30 ביוני 2013 אימצה הממשלה את המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) – "ועדת המשילות". ההמלצות היו בין היתר בתחום ההליך לאישור ולביצוע תקציב המדינה, ואומנם הועלו כמה המלצות ליעולו,¹ שיש להן השפעה ישירה גם על סוגיית השינויים בתקציב, כפי שיפורט להלן. אחת ההמלצות שאושרו היא להמשיך בצמצום מבנה התקציב שהחל במסגרת תוכנית "חריש עמוק" אשר יישומה החל במשרד האוצר בשיתוף עם משרדי הממשלה האחרים לקראת התקציב לשנת 2013, ובמסגרתה הופחת מספר פריטי התקציב במידה ניכרת. להפחתת מספר פריטי התקציב עשויה להיות השפעה על היקף השינויים בתקציב מצד אחד ועל הגמישות בניהול תקציבי המשרדים מצד שני, שכן שינויים רבים הם פנימיים, כלומר נעשים באותו סעיף תקציבי.

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



1. ההליך לאישור תקציב המדינה והמנגנון לעריכת שינויים בו לאחר אישור

1.1. ההליך לאישור תקציב המדינה

תהליך קביעת ואישור תקציב המדינה מעוגן בעיקר בחוק-יסוד משק המדינה ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: החוק). לקראת כל שנת תקציב (פרט לשנים שבהן מונהג תקציב דו-שנתי או בשנים שבהן הכנסת התפזרה לקראת סוף השנה הקודמת) מוגשת לכנסת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים שמדובר בה, ולאחר הכנתה בוועדת הכספים היא מאושרת במליאת הכנסת בקריאה שנייה ובקריאה שלישית. הצעת התקציב מוגשת לכנסת לאחר אישורה בממשלה, לאחר דיונים בתחומים שונים, הן ברמת הממשלה והן ברמת משרד האוצר ומשרדי הממשלה. בהצעת התקציב נכללים נתוני התקציב הכוללים והחלוקה לרמות שונות (פריטי התקציב). צמוד להגשת הצעת החוק מונחות על שולחן הכנסת חוברות התקציב, ובהן נכללים הסברים ומוצגים נתונים שונים נוסף על פירוט התקציב ברמות השונות. לאחר אישור התקציב בקריאה שנייה ובקריאה שלישית מתקבל התקציב המקורי.

1.2. מבנה התקציב

בחוק התקציב המאושר לקראת כל שנת כספים (בסייג האמור לעיל) כמה מרכיבים: תקציב ההוצאה הרגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון ותקציב המפעלים העסקיים.² בחוק מפורטים סוגי התקציב בכל סעיף, דהיינו ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה וההרשאה להתחייב. נוסף על אלה נכללים בחוק תקני כוח-האדם בכל סעיף.

כל סעיף תקציבי נחלק לכמה רמות, כמוגדר בחוק, ואפשר לזהותו על-פי מספר הספרות בשמו: סעיף תקציבי 2) ספרות), תחום פעולה (4 ספרות) ותוכנית (6 ספרות).

סעיף 50 לחוק קובע בין היתר כי שר האוצר רשאי להתקין תקנות והוראות מינהל בכל הקשור לביצוע החוק, ובכלל זה קביעת רמת פירוט נוספת של תוכניות (פרט לתוכניות בסעיף תקציב הכנסת). מתוקף זה יש רמת פירוט נוספת, שאינה מופיעה בהצעת התקציב המוגשת לכנסת (אלא מפורטת בחוברות נפרדות), והיא נקראת תקנה 8) ספרות). בלוח 1 שלהלן מוצגים נתונים על רמת הפירוט של תקציב המדינה בשנים האחרונות.

לוח 1 – רמת הפירוט של תקציב המדינה בשנים 2005–2014³

שיעור השינוי 2014–2005	2014	2013	2012	2010	2005	רמת הפירוט
-9.1%	60	60	63	63	66	סעיפים
-28.9%	285	285	375	373	401	תחומי פעולה
-44.9%	848	859	1,310	1,400	1,525	תוכניות
			9,158	9,908	10,732	תקנות
-45.8%	5,127	5,956	7,941	8,508	9,459	מהן: תקנות הוצאה

² המפעלים העסקיים הם גופים ממשלתיים שבהם כל ההוצאה היא למעשה הוצאה מותנית בהכנסה; לדוגמה: בתי-החולים הממשלתיים, המדפיס הממשלתי וכדומה.

³ נתוני משרד האוצר בעיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תקציב וביצוע \(שנים שונות\)](#), באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), כניסה: 6 במאי 2013. בנתונים נכללים רק סעיפי הוצאה, לרבות המפעלים העסקיים, שבהם הייתה פעילות כלשהי במהלך השנה (תכנון או ביצוע, לרבות משרות). בנתוני התקנות נכללות רק תקנות קבועות (הוצאה והכנסה), ולא תקנות חד-פעמיות (פריט שאינו חוזר). נציין כי ברמת הפירוט לא נכללים כל התחומים, התוכניות והתקנות בסעיפי הביטחון. הנתונים לשנים 2013 ו-2014 מתבססים על הצעת התקציב. נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, 27 ביוני 2013; משרד האוצר, [הצעת התקציב לשנים 2013-2014 ברמת תוכנית](#), כניסה: 30 ביוני 2013. בנתונים לשנת 2013 נכללות כל התקנות שבהן נרשמה עד כה פעילות בשנת 2013 (בלי תקנות הכנסה), והנתונים לשנת 2014 הם על תקנות מתוקצבות בלבד, כך שבפועל אפשר שמספר התקנות הפעילות יהיה גדול יותר.



אפשר לראות בלוח שבין שנת 2005 לשנת 2014 חלה ירידה חדה במספר תוכניות התקציב המובאות לאישור הכנסת, בשיעור מצטבר של 44.4%, וירידה בשיעור דומה חלה במספר תקנות ההוצאה. עיקר הירידה הוא במעבר משנת 2012 לשנת 2013. הירידה בשנת 2013 נובעת מיישום תוכנית "חריש עמוק" במשרד האוצר ובכמה ממשרדי הממשלה האחרים, שבמסגרתה הופחת במידה ניכרת מספר תחומי הפעולה, התוכניות והתקנות, כפי שיפורט להלן, אם כי מספר התקנות עדיין גדול. על-פי החלטת הממשלה בדבר אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים), המכונה "ועדת המשילות" (וכך להלן), ההפחתה תורחב ותימשך עד שבשנת 2017 לא יעלה מספר תקנות ההוצאה בתקציב על 1,500 (בלי תקנות שכר).⁴ נוסף על הנתונים שבלוח יש תקנות ותוכניות שעדיין מופיעות בספרי ומאגרי התקציב אף שבפועל לא נעשה בהן שימוש בשנת התקציב הנוכחית.

1.3. המנגנון לעריכת שינויים בתקציב

כאמור, התקציב המקורי לכל שנת כספים מאושר בכנסת במסגרת חוק, ולכן שינויו לאחר שאושר הוא למעשה מעין שינוי בפרטי חוק. במהלך השנה נעשים שינויים בתקציב המקורי בהתאם לתנאים המפורטים בפרק ב' בחוק יסודות התקציב (להלן: החוק). בסעיף 11 לחוק מפורטות האפשרויות לעריכת שינויים בתקציב. ככלל, אפשר לחלק את השינויים שאפשר לערוך בתקציב שאושר לשני סוגים עיקריים: שינויים פנימיים, כלומר העברת תקציב בין תוכניות שונות (6 ספרות) באותו סעיף תקציבי (2 ספרות), והעברות תקציביות בין סעיפים ראשיים (2 ספרות). נוסף על שינויים החלים על ההרכב הפנימי של התקציב המקורי, בדרך כלל מועברים במהלך השנה עודפי תקציב משנת התקציב הקודמת, ואלה נוספים על מסגרת התקציב שאושרה. התקציב עם השינויים והעודפים מכונה התקציב על שינויו או התקציב המאושר.

נציג בקצרה את ההליך לעריכת כל אחד משני סוגי השינויים:

1.3.1. שינויים פנימיים

שר האוצר רשאי, על-פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, להעביר סכום (הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה, הרשאה להתחייב או משרות כוח-אדם) מתוכנית (6 ספרות) לתוכנית (או לתוכנית חדשה) באותו סעיף, כמפורט להלן:

הוצאה רגילה או הוצאה מותנית בהכנסה: השר נדרש להודיע לוועדת הכספים של הכנסת (להלן גם: הוועדה) על כל העברה בין תוכניות (6 ספרות) של סכום קטן מ-1.94 מיליון ש"ח או העברה שבה השינוי המצטבר בתוכנית קטן מ-15% מהתוכנית המקורית. העברת סכומים גדולים יותר מחייבת אישור מראש של ועדת הכספים.

הרשאה להתחייב: השר נדרש להודיע לוועדת הכספים על כל העברה בין תוכניות של סכום קטן מ-3.475 מיליון ש"ח או העברה שבה השינוי המצטבר בתוכנית קטן מ-20% מהתוכנית המקורית. העברת סכומים גדולים יותר מחייבת אישור מראש של הוועדה.

⁴ דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), עמ' 17, מרס 2013. החלטת הממשלה מס' 482, אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) – ועדת המשילות, 30 ביוני 2013. הצוות הוקם בהחלטת הממשלה מס' 4028, מיום 25 בדצמבר 2011, כחלק מאימוץ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.



העברת משרות (תקני כוח-אדם): השר נדרש להודיע לוועדת הכספים על כל העברה בין תוכניות של מספר משרות קטן מ-50 או העברה שבה השינוי המצטבר בתוכנית קטן מ-20% מהמשרות בתוכנית המקורית. העברת מספר משרות גדול יותר מחייבת אישור מראש של הוועדה.

הגדלת ההוצאה המותנית בהכנסה והרשאה להתחייב: באותו אופן, השר רשאי להגדיל את סכומי ההוצאה המותנית בהכנסה וההרשאה להתחייב בתוכניות התקציב, כפוף לסכומים שהוצגו לעיל. החוק אינו מתייחס להעברות תקציב בין תקנות (8 ספרות), שכן תקנות אינן נכללות ברמות הפירוט שבו, ואלה נקבעות מתוקף סמכותו של שר האוצר. בהתאם לכך, העברה תקציבית בין תקנות באותה תוכנית (6 ספרות) מצריכה אישור של אגף התקציבים במשרד האוצר בלבד, ולא נדרש אישור ועדת הכספים ואף לא הודעה לוועדה זו. לפי דוח ועדת המשילות,⁵ מבנה התקציב בישראל ייחודי בכך ששינוי ברמת הפירוט הנוספת (תקנות – 8 ספרות) מעבר לרמה המאושרת בפרלמנט הוא בסמכות משרד האוצר, ובמדינות אחרות הסמכות היא בידי המשרד המבצע.

1.3.2. העברות בין סעיפי תקציב

בניגוד לאמור על העברות פנימיות, כלומר באותו סעיף (2 ספרות), לא קבוע בחוק המנגנון הטכני להעברת תקציב או תקנים באופן ישיר בין סעיפי תקציב שונים, למעט במקרה של העברת תקציבים או תקנים בין משרדי ממשלה בגין שינויים מבניים במשרדי הממשלה ובתפקידיהם, ובתנאי שהתקציב ישמש ליעודו המקורי גם במקומו החדש, ובמקרה זה שר האוצר נדרש להודיע על השינוי לוועדת הכספים של הכנסת.

עם זאת, החוק מאפשר לשר האוצר להעביר כל סכום וכל מספר משרות מתוכנית (6 ספרות) כלשהי לסעיף "רזרבה כללית" או לסעיפי "רזרבות להתייקרויות", כפוף להודעה לוועדת הכספים של הכנסת. במקביל נקבע בחוק כי שר האוצר רשאי להחליט על הקצאת התקציב והמשרות בסעיף הרזרבה הכללית לכלל סעיפי התקציב (התוכניות) הרגילים, או מסעיף הרזרבה להוצאות פיתוח לסעיפי הפיתוח וחשבון ההון, כלומר במקרה של שינויים בין סעיפים סעיף הרזרבה משמש מעין "תחנת מעבר" להעברות תקציב. העברות כאלה נעשות בתנאים המפורטים להלן:

- בהעברה מהרזרבה הכללית לתוכנית (6 ספרות) בסעיף אחר, של סכום קטן מ-1.94 מיליון ש"ח או שהתוספת אינה גדולה מ-15% מתקציב התוכנית נדרשת הודעה לוועדת הכספים. העברת סכומים גדולים יותר מחייבת אישור מראש של הוועדה.
- בהעברה מהרזרבה לתוכנית (6 ספרות) בסעיף אחר, של מספר משרות קטן מ-25 או שתוספת המשרות קטנה מ-15% ממספר המשרות בתוכנית, נדרשת הודעה לוועדת הכספים. העברת מספר גדול יותר של משרות מחייבת אישור מראש של הוועדה.
- שר האוצר רשאי לקבוע, בהודעה לוועדה, את חלוקת סכומי סעיפי תקציב "רזרבות להתייקרויות", ובלבד שאלה ישמשו אך ורק לכיסוי התייקרויות בתוכניות קיימות.
- אין אפשרות להעביר תקציב מהרזרבה לסעיפי המפעלים העסקיים, אך אפשר להעביר משרות.

נוסף על האמור, שר האוצר רשאי (על-פי הצעת השר הרלוונטי או ממונה אחר על סעיף תקציב) לקבוע את חלוקת התקציבים והמשרות בכלל התוכניות (6 ספרות) שהוגדרו רזרבה או עתודה. יש לציין כי בסעיפי תקציב רבים (2 ספרות) יש תוכניות רזרבה או עתודה. אם הקצאה זו לתוכנית כלשהי גדולה מ-1.94 מיליון ש"ח או שהשינוי המצטבר בתוכנית גדול מ-15% מהתקציב הקיים בתוכנית המקורית, נדרש אישור מוקדם של ועדת הכספים, ואחרת נדרשת הודעה לוועדה. כשמדובר בהקצאת משרות, אם מספר המשרות גדול מ-25 או שהשינוי המצטבר

⁵ דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות), עמ' 17, מרס 2013, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.



בתוכנית גדול מ-25% ממספר המשרות הקיימות בתוכנית המקורית, נדרש אישור מוקדם של ועדת הכספים, ואחרת נדרשת הודעה לוועדה.

נציין כי בסעיף הרזרבה הכללית (סעיף תקציבי מס' 47) מאז שנת 2007 יש "תוכנית מעבר" (תוכנית מס' 470201), ובדרך כלל העברות תקציביות בין סעיפים נעשות באמצעותה.

1.3.3. העברת עודפים

בחוק מדובר על שני סוגי עודפים, **עודפים רגילים ועודפים מיוחדים**. עודפים רגילים הם עודפים שנשארו מתקציב השנה הקודמת, ושר האוצר רשאי לאשר את השימוש בהם בשנת התקציב שלאחר מכן בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת. עודפים מיוחדים הם עודפים המנויים ברשימת העודפים המיוחדים, וגם אותם שר האוצר רשאי להעביר לשנה הבאה בהודעה לוועדה. שר האוצר רשאי גם להרחיב את רשימת העודפים המיוחדים, אך לכך נדרש אישור הוועדה. ההבדל העקרוני בין שני סוגי העודפים הוא שעודפים רגילים בתוכנית כלשהי ניתנים להעברה רק אם אין גירעון בסעיף הראשי, ועודפים מיוחדים ניתנים להעברה גם אם יש גירעון בסעיף הראשי.

בפועל, על-פי הנחיות משרד האוצר מתוקף סמכותו על-פי החוק, בעת החלטה על שימוש בעודפי תקציב יש הפרדה בין שני סוגי עודפים:⁶

עודפים מחויבים – עודפים הנובעים מהתחייבויות תקציביות או מהסכמים חתומים על-ידי המשרד הרלוונטי אשר טרם מומשו במזומן עד סוף שנת התקציב וביצועם בפועל צפוי במהלך השנה הבאה; **עודפים שאינם מחויבים** – תקציב שלא נוצל וגם לא קיים הסכם מחייב בגינו.

יש מצב ביניים של עודפים משוריינים, שהם תקציב שלא נוצל עד תום שנת הכספים אך משורייני לביצוע בשנה הבאה ואף יצא מכרז בגינו.

עודפי התקציב המועברים לשנה הבאה מתווספים על התקציב המקורי בתוכניות (6 ספרות) הרלוונטיות. על-פי החוק, הודעה לוועדת הכספים בנושא זה יש להגיש עד 14 ימים לפני תום שנת הכספים, אך הוועדה רשאית לאשר הגשת הודעות מאוחר יותר.

בנושא העברת העודפים יש לציין כי ברובן המוחלט של השנים העודפים מועברים במלואם. עם זאת, בשנים עברו העודפים היו מועברים בשלבים מתקדמים של השנה, ואילו בשנים האחרונות רוב העודפים הועברו לקראת סוף חודש מרס והיתר הועברו עד מחצית השנה. המשמעות של עיכוב בהעברת העודפים היא קושי של המשרד הרלוונטי בניהול ותכנון תקציבו השוטף, שכן חלק מהתקציב החדש משמש למעשה למימון התחייבויות מהשנה הקודמת, ויש אי-ודאות תקציבית. בהקשר של מצב זה ביקשה ועדת המשילות שרוב העודפים (80%) יועברו עד אמצע חודש פברואר, והיתר יועברו עד אמצע חודש מרס, וכך תצטמצם האי-ודאות התקציבית. לדוח הוועדה צורפה גם דעת מיעוט, אשר התייחסה בין היתר לאפשרות של העברה אוטומטית של חלק מעודפי התקציב במשרדים, ללא צורך באישור אגף התקציבים או ועדת הכספים.⁷

⁶ משרד האוצר – אגף החשב הכללי, הוראות תכ"ם: [קריטריונים לרישום שריון תקציבי במסגרת העברת עודפים](#), כניסה: 9 במאי 2013.

⁷ [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה](#) (ועדת המשילות), עמ' 21 ו-46 (דעת מיעוט של עו"ד דרור שטרם), מרס 2013, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.



1.3.4. סיכום

בסעיפים הקודמים של המסמך הוצג המנגנון לביצוע שינויים בתקציב המדינה כמפורט בחוק. נוסף על החוק יש תקנות ונהלים של משרד האוצר לניהול התקציב ולעריכת שינויים בו. הגורמים האחראים במשרד האוצר לתכנון ולביצוע התקציב הם אגף התקציבים ואגף החשב הכללי, המוסמכים לכך על-ידי שר האוצר (האחראי מתוקף חוק). כאמור, במקרים רבים נדרשת לשם עריכת שינויים בתקציב רק הודעה לוועדת הכספים. המשמעות של הודעה לוועדה היא שאם הוועדה אינה מביעה הסתייגות ממנה השינוי נכנס לתוקף לאחר שלושה שבועות מיום ההודעה.⁸ בפועל יש הבנה בין הוועדה ובין משרד האוצר כי רוב השינויים בתקציב מוצגים בוועדה גם אם חלה חובת הודעה בלבד,⁹ ואומנם אפשר לראות שגם העברת עודפים מועלית לעתים להצבעה בוועדת הכספים. המשמעות של הצבעה גם על הודעות לוועדה היא הקדמת ביצוע השינוי בפועל גם אם טרם עברו שלושה שבועות מיום ההודעה.

חשוב להדגיש שהמנגנון לשינוי התקציב שהוצג לעיל ומפורט בפרק ב' של החוק אינו מתייחס לתקציב הביטחון; פרק ג' לחוק דן בפירוט בתקציב הביטחון ובאופן עריכת שינויים בו, אך נושא זה אינו מעניינו של מסמך זה.¹⁰ כמו כן נציין כי סכומי סף התקציב שבו נדרש אישור מוקדם של ועדת הכספים (1.94 מיליון ש"ח בהעברת תקציב הוצאה) לא עודכנו מאז שנת 1999.

2. השינויים שנעשו בתקציב המדינה בשנים האחרונות

2.1. היקף השינויים

כפי שהוצג לעיל, שינויים מסוגים שונים נעשים מדי שנה בתקציב המדינה לאחר אישורו. אפשר לחלק את השינויים האלה לקבוצות לפי מאפיינים שונים, ובהם סוג השינוי, סוג האישור הנדרש ועוד. יצוין כי כל העברה תקציבית (פרט להעברת עודפים וקיצוץ שלא לרזרבה, כפי שיוסבר להלן) מביאה למעשה לרישום שני שינויים לפחות, שכן בעת העברת תקציב בין תוכניות (6 ספרות) או תקנות (8 ספרות), מאחת התוכניות/תקנות מופחת תקציב ולתוכנית/תקנה אחרת נוסף תקציב, ובפועל בכל אחת מהן נעשה שינוי.

כשמדובר על העברת תקציב רגילה בין סעיפים (2 ספרות), בכל העברה נכללים ארבעה שינויים לפחות: העברה לרזרבה הכללית (שני שינויים כאמור) והעברה מהרזרבה (שני שינויים נוספים).¹¹ בלוח 2 שלהלן מוצגים נתונים על מספר השינויים שנעשו בשנים האחרונות בתקציב המדינה, בחלוקה לסוגים. יודגש כי הנתונים הם על רישום כלל השינויים שנעשו במהלך השנה בתוכניות ובתקנות, אך כאמור, מספר ההעברות בפועל קטן יותר, שכן על-פי רוב הרישום כפול.

⁸ בהודעות לוועדת הכספים נכתב: "האישור ייכנס לתקפו, אם לא יעובד על-ידי ועדת הכספים של הכנסת, לאחר 21 יום מתאריך מכתב זה".

⁹ עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, פגישה, יוני 2012.

¹⁰ הרחבה בנושא תקציב הביטחון ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו](#), כתב אליעזר שוורץ, 31 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.

¹¹ לפעמים העברה בין תוכניות, תקנות או סעיפים יוצרת יותר משניים או ארבעה שינויים, שכן הפחתת התקציב נעשית מכמה תוכניות/תקנות והעברת התקציב נעשית לתוכנית אחת, ולהפך. לדוגמה, אם נעשית הפחתה רוחבית בסעיפים שונים כדי לתגבר את תקציב הביטחון, התוספת ניתנת רק לסעיף אחד, אבל נעשו הפחתות רבות מסעיפים אחרים.



לוח 2 – מספר השינויים שנעשו בתקציב המדינה בשנים 2012–2005¹²

שינוי*	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	סוג האישור
-73.0%	349	317	529	486	1,037	990	848	1,293	אישור אגף התקציבים
9.0%	1,687	1,726	1,708	929	1,109	1,122	1,020	1,547	הודעה לוועדת הכספים
95.5%	8,074	5,497	5,895	4,165	5,037	5,581	4,512	4,129	כלל השינויים באישור הוועדה
183.9%	1,181	962	849	678	651	628	447	416	מהם: ברזרבה הכללית ¹³
50.0%	15%	18%	14%	16%	13%	11%	10%	10%	שיעור מכלל השינויים
45.1%	10,110	7,540	8,132	5,580	7,183	7,693	6,380	6,969	כלל השינויים שנעשו

* שינוי מצטבר בשנים 2012–2005.

לפי הנתונים שבלוח בשנת 2012 נעשו 10,110 שינויים בתקציב, ובכל אחת מהשנים האחרונות נעשו **אלפי שינויים בתקציב**. בשנים 2012–2005 גדל מספר השינויים בשיעור מצטבר של 45.1%, וסך השינויים באישור ועדת הכספים גדל בשיעור מצטבר של 95.5%. כמו כן, מניתוח הנתונים עולה כי לעריכת רוב השינויים שנעשו בתקציב נדרש אישור מראש של ועדת הכספים, שכן מדובר בשינויים בסכומים גדולים מהסכום המופיע בחוק או בהעברה בין סעיפים באמצעות הרזרבה הכללית. עוד עולה מניתוח הנתונים כי השינויים שנעשים באמצעות הרזרבה הכללית (העברה בין סעיפים או הקצאת תקציב מהרזרבה) הם בין 10% ל-18% מכלל השינויים המאושרים בוועדת הכספים.

נציין כי רוב ההודעות לוועדת הכספים הן על העברת עודפי תקציב משנה לשנה, שכן החוק אינו קובע סכום המחייב אישור מוקדם של הוועדה בתחום זה. כאמור, השינויים שבאישור אגף התקציבים הם העברת תקציבים בין תקנות תקציביות.

עוד עולה מהנתונים שבלוח כי עם השנים חל גידול במספר השינויים התקציביים, ועם זאת, בשנים שבהן התקיימו בחירות לכנסת (2006 ו-2009), והתקציב אושר מאוחר יחסית, מספר השינויים קטן יותר. סביר להניח שבשנים אלו התקציב אושר רק במהלך השנה, ולכן השינויים מרוכזים בתקופה קצרה יותר. כמו כן אפשר לראות בנתונים שבשנים 2010 ו-2012 מספר השינויים גדול יחסית לשנה שקדמה לכל אחת מהן, ו**נראה שהסיבה לכך היא שבשנים אלו הונהג תקציב דו-שנתי**, וייתכן שבשנה השנייה נדרשו התאמות רבות יותר מהמתוכנן בגלל שינויים במשתנים שונים ובמדיניות הממשלה, שכן אחד החסרונות בתקציב דו-שנתי הוא האי-ודאות הכלכלית לגבי השנה השנייה.¹⁴ בהקשר זה נציין כי במסגרת אישור התקציב הדו-שנתי נקבע תקציב התאמות במסגרת סעיף הרזרבה הכללית.

¹² נתוני משרד האוצר, [שינויי תקציב \(שנים שונות\)](#), באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), כניסה: 6 במאי 2013.

¹³ שינויים בסעיף הרזרבה הכללית (סעיף מסי' 47). נציין כי משנת 2008 רוב השינויים (כ-80% מהם) שנעשים באמצעות סעיף הרזרבה הכללית נעשים באמצעות תוכנית המעבר, דהיינו השינוי הוא חלק מהעברה בין סעיפי תקציב.

¹⁴ הרחבה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי](#), כתב עמי צדיק, 24 ביוני 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

חשוב לציין שבחלק מהפניות לוועדת הכספים (הודעה או בקשת אישור) נכללים שינויים רבים, בעיקר כשמדובר בשינויים רוחביים. לדוגמה, בהחלטה על העברת סכום ממשד מסוים למשרד אחר ייתכן שהסכום יועבר מכמה תוכניות ויוקצה לכמה תוכניות. במצב זה, גם אם מדובר לכאורה באישור אחד של הוועדה, בפועל מדובר בשינויים רבים. לוח 3 להלן מראה כמה תוכניות (6 ספרות) השתנו בפועל בכל שנה עקב שינויים שאושרו בוועדת הכספים, ובכללן תוכניות בסעיפי תקציב של מפעלים עסקיים (ראו לעיל), לפי מספר השינויים שנעשו בתוכנית.

לוח 3 – מספר התוכניות שהשתנו עקב שינויים בתקציב בשנים 2009–2012¹⁵

שינוי*	2012	2011	2010	2009	מספר השינויים
-55.4%	191	336	283	428	שינוי אחד
-37.5%	180	221	239	288	שני שינויים
+30.8%	671	583	985	513	שלושה עד עשרה שינויים
+1,176.9%	166	46	56	13	100–11 שינויים
0.0%	2	2	2	2	+100 שינויים
-2.7%	1,210	1,188	1,265	1,244	סך כל התוכניות ששנו
-7.2%	1,310	1,322	1,390	1,412	מספר התוכניות הפעילות
4 נקודות	92%	90%	91%	88%	משקל בתוכניות הפעילות

* שינוי מצטבר בשנים 2009–2012.

לפי הנתונים שבלוח חלה בשנים 2009–2012 ירידה קלה במספר הכולל של התוכניות שהשתנו, בשיעור מצטבר של 2.7%. בתוכניות שבהן נעשה שינוי אחד או נעשו שני שינויים חלה ירידה בשיעור מצטבר של 55.4% ושל 37.5% בהתאמה, ואילו בתוכניות שנעשו בהן שלושה עד עשרה שינויים ובתוכניות שנעשו בהן 100–11 שינויים חל גידול חד, בשיעור מצטבר של 30.8% ושל 1,176.9% בהתאמה. כמו כן, בשנים האחרונות נעשו בכל שנה שינויים בכ-88%–92% מכלל התוכניות הפעילות. ברוב המקרים מדובר בפחות מעשרה שינויים, על-פי רוב בשינוי אחד או שניים. התוכניות שנעשו בהן יותר מ-100 שינויים הן תוכניות שבסעיף הרזרבה הכללית, שכן כאמור, כל העברה בין סעיפים נעשית באמצעותן. לפי הנתונים נעשו בשנת 2012 יותר מעשרה שינויים ב-166 תוכניות תקציב, גידול ניכר בהשוואה לשנים קודמות. ייתכן שהסיבה לגידול זה היא **שנת 2012 הייתה השנה השנייה של תקציב דו-שנתי**, ועל כן נדרשו שינויים רבים יותר בתקציב המקורי, שאושר בסוף שנת 2010 עבור שנת 2012.

כאמור, יש כמה סוגי שינויים: שינויים פנימיים, העברות בין סעיפים באמצעות הרזרבה הכללית והעברת עודפים. לפני שנציג את היקף השינויים יוצגו בלוח 4 שלהלן נתונים על **מספר השינויים שנעשו בכל סוג בשנים 2009–2012**, בליווי הסבר להגדרות השונות. כאמור, ייתכן שכמה שינויים נכללים באותה בקשה, ולפיכך הנתונים אינם על מספר הפניות לוועדת הכספים.

¹⁵ נתוני משרד האוצר בעיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **שינויי תקציב (שנים שונות)**, באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), כניסה: 6 במאי 2013. בנתונים נכללות כל התוכניות שנעשה בהן שינוי כלשהו (לא רק בהוצאה נטו) בסעיפי ההוצאה, לרבות המפעלים העסקיים.



לוח 4 – התפלגות מספר השינויים לפי סוגיהם¹⁶

שוג השינוי	הסבר	2009	2010	2011	2012	שינוי*
עודפים	העברת עודפים (מחויבים ולא מחויבים) משנים קודמות	926	1,708	1,726	1,680	81.4%
שינוי פנימי	העברה בין תוכניות באותו סעיף תקציבי, או בין תקנות	1,226	1,619	898	1,212	-1.1%
הגדלה רגילה	סוג נוסף של שינוי פנימי (במקרים רבים התאמות בסוף שנה), וכן הגדלה של ההרשאה להתחייב, או שינוי ההוצאה המותנית בהכנסה (באותו סעיף)	329	551	406	776	135.9%
לרזרבה כללית	העברה מתוכנית כלשהי לרזרבה הכללית (תוכנית המעבר) לצורך העברה מיידית לסעיף אחר	237	543	570	1,649	598.8%
מרזרבה כללית	העברה מהרזרבה הכללית לתוכנית אחרת במסגרת העברה בין סעיפים (תוכנית המעבר)	1,592	2,016	2,020	2,423	52.2%
קיצוץ לרזרבה	העברה מתוכנית כלשהי לרזרבה הכללית שלא כחלק מהעברה רגילה בין סעיפים (שינוי שנעשה בדרך כלל בעקבות החלטת הממשלה על הפחתה רוחבית)	1,091	1,300	1,422	1,759	61.2%
הקצאות מהרזרבה הכללית	הקצאת סכום מהרזרבה הכללית לתוכנית אחרת שלא במסגרת העברה ישירה בין סעיפים	179	395	484	433	141.9%
קיצוץ	הפחתה מתקציב תוכנית שלא לצורך העברה לתוכנית אחרת				175	
סך הכול		5,580	8,132	7,526	10,107	81.1%

* שינוי מצטבר בשנים 2009–2012.

לפי הנתונים שבלוח בשנים 2009–2012 חל גידול בשיעור מצטבר של 81.1% במספר השינויים, בעיקר בשינויים לרזרבה הכללית (598.8%) ובהגדלה רגילה (135.9%), אם כי יש לציין כי בשנת 2009 מספר השינויים היה קטן יחסית, גם בהשוואה לשנים שקדמו לה (לוח 2 לעיל). כמו כן, בכל שנה נעשים שינויים תקציביים רבים מכל הסוגים, אך אי-אפשר ללמוד מנתונים אלו על היקף השינויים (בכסף) בכל סוג. מניתוח הנתונים עולה כי:

- חלק ניכר מהשינויים (30%–40% מהם) הם העברות בין סעיפי תקציב (2 ספרות) שונים (לרזרבה כללית ומרזרבה כללית);
- השינויים הפנימיים בין תוכניות (שינוי פנימי והגדלה רגילה) הם כ-17%–27% מכלל השינויים;
- העודפים המועברים משנה קודמת הם כ-17%–23% מכלל השינויים.

בלוח 5 שלהלן מוצגים נתונים על היקף השינויים הכספיים בשנים האחרונות בתקציב ההוצאה נטו.¹⁷ בנתונים לא נכללת העברת עודפים משנה לשנה (נתונים אלה מוצגים להלן בלוח 6), והנתונים המוצגים מחולקים לפי סוגיהם: שינויים פנימיים, העברה בין סעיפי תקציב (באמצעות הרזרבה) וקיצוץ תקציבי.

¹⁶ נתוני משרד האוצר, **שינויי תקציב (שנים שונות)**, באתר מאגרי המידע הממשלתיים (Data.gov.il), כניסה: 6 במאי 2013. הסבר המושגים מבוסס על שיחה עם הגב' רחל טל, מרכזת (תוכניתנים) אמרכלות באגף התקציבים של משרד האוצר, 9 במאי 2013. נוסף על כך יש שינוי המוגדר "העברה בין סעיפים". שינוי זה רלוונטי כשמדובר בהעברה ישירה בין סעיפים שלא באמצעות הרזרבה הכללית, בעיקר עקב שינוי מבני בתחום מסוים. שינוי כזה לא נעשה בארבע השנים האחרונות. בנתונים שבלוח זה לא נכללים שינויים עקב המרה של עבודה בלתי צמיתה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לוח 5 – היקף השינויים התקציביים בשנים האחרונות, לפי סוג השינוי (במיליארדי ש"ח שוטפים)¹⁸

שינוי*	2012	2011	2010	2009	סוג שינוי
-14.3%	5.4	3.7	4.5	6.3	שינויים פנימיים ¹⁹
39.1%	24.2	17.5	20.2	17.4	העברות בין סעיפים ²⁰
	0.3	-	-	-	קיצוץ תקציבי ²¹
26.3%	29.8	21.3	24.7	23.6	סך הכול
14.7%	284.7	271.2	256.0	248.2	תקציב מקורי נטו ²²
	10.5%	7.8%	9.6%	9.5%	משקל השינויים בתקציב המקורי

* שינוי מצטבר בשנים 2009–2012.

מהנתונים שבלוח עולה כי בשנים 2009–2012 חל גידול בשיעור מצטבר של 26.3% בסך השינויים הכספיים; בשינויים פנימיים חלה ירידה בשיעור מצטבר של 14.3% ובהעברות בין סעיפים חלה עלייה בשיעור מצטבר של 39.1%. כמו כן, השינויים נטו בתקציב בשנת 2012 הסתכמו בכ-29.8 מיליארד ש"ח, שהם כ-10.5% מהתקציב המקורי לאותה שנה, שאושר לקראת סוף שנת 2010 במסגרת תקציב דו-שנתי. שיעור זה גבוה במידה ניכרת משיעור השינויים שנעשו בשנת 2011 (כ-7.8%), אם כי הוא קרוב יותר לשיעור השינויים שנעשו בשנת 2010 (כ-9.6%), שכאמור הייתה השנה השנייה של תקציב דו-שנתי.

עוד עולה מהנתונים בלוח 5 כי בשנת 2012 נעשה קיצוץ בתקציב בסך כ-300 מיליון ש"ח. המשמעות של קיצוץ זה היא הפחתה בתקציב המדינה הכולל, ולא העברת התקציב לרזרבה לצורך העברתו לסעיפים אחרים. הסיבה לקיצוץ הייתה ירידה בהכנסות המדינה (עקב הפחתת הבלו על הדלק), והוא נעשה כדי למנוע הגדלה של הגירעון התקציבי.²³ הקיצוץ נעשה בהתאם לסעיף 32 לחוק, הקובע את דרכי המימון להפחתת הוצאות המדינה, לרבות באמצעות הפחתת תקציב ההוצאה בסעיפים שונים. בהקשר זה נציין כי על-פי נתוני בנק ישראל בשנת 2012 היו הוצאות הממשלה גדולות בכ-2.2 מיליארד ש"ח מהתקציב המקורי שאושר לשנה זו. אומנם הגידול נעשה על חשבון ניצול עודפי תקציב שהועברו מהשנה הקודמת, אך הוצאה בפועל מעבר לתקציב המקורי אינה שכיחה.²⁴ חריגה זו נובעת מכך שהממשלה אישרה תוספת הוצאות רבות בלי שנעשו הפחתות רוחביות מספיקות במקביל. ייתכן שצעד זה נעשה עקב החלטה מודעת על הגדלת ההוצאות על חשבון העברת עודפים לשנה הבאה, אך מנגד ייתכן שמדובר בתכנון לא מספק של מימון הגדלת ההוצאות שנוספו במהלך השנה.

¹⁷ נציין כי הסכומים של השינויים לסוגיהם משקפים את המצב בסוף השנה, כמה תקציב הועבר בכל סוג שינוי (גם אם נעשו כמה שינויים מאותו סוג באותה שנה). עם זאת, כשמדובר בשינויים פנימיים, ייתכן שבתוכניות או בסעיפים מסוימים היו כמה שינויים באותה שנה שקיזזו זה את זה, ובסכום שיוצג בלוח 5 יפורט הסיכום נטו בסוף שנה.

¹⁸ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת. **בנתונים לא נכללים שינויים שנעשו בתקציב המפעלים העסקיים** (שינויים פנימיים בלבד).

¹⁹ בשינויים פנימיים נכללים שינויים מסוג "שינוי פנימי" ומסוג "הגדלה רגילה". מכיוון שסך השינויים הפנימיים מסתכמים באפס, הסכום הכולל חושב על-ידי חיבור סכומי כל השינויים הפנימיים שנעשו (בערכם המוחלט) וחלוקת הסכום שהתקבל לשניים. בנתונים נכללים כאמור רק השינויים בתקציב ההוצאה נטו, לא כולל שינויים בהוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב.

²⁰ בהעברות אלו נכללים: העברות שנעשו בין סעיפי תקציב רגילים באמצעות הרזרבה הכללית; הסכומים 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 או כל הסכומים שהועברו לרזרבה, לרבות התקציב המקורי.

²¹ נציין כי במסגרת הקיצוץ הופחתו כ-287 מיליון ש"ח מ-175 תוכניות.

²² 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.**

²³ הקיצוץ אושר **בוועדת הכספים** ב-12 בספטמבר 2012, בעקבות **החלטת הממשלה מס' 4519** מ-4 באפריל 2012.

²⁴ בנק ישראל, **ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות**, 13 בפברואר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מניתוח סוגי השינויים עולה כי עיקר השינויים נעשים באמצעות הרזרבה הכללית, כלומר העברת תקציבים בין סעיפי תקציב, והקצאת הכספים המתוקצבים ברזרבה הכללית (תקציב מקורי או תקציבים שקוצצו לרזרבה).

אשר לשינויים פנימיים, מהנתונים בלוח עולה כי הם חלק קטן מכלל השינויים הנעשים מדי שנה (כ-18% בשנים 2010–2012). עם זאת, כאמור, הנתונים המוצגים בלוח משקפים את תמונת המצב מבחינת היקף השינויים בסוף שנת התקציב. בפועל נעשים שינויים פנימיים בהיקף גדול יותר, אך חלקם מקוזזים זה בזה במהלך השנה.²⁵ כמו כן, הנתונים הם רק על העברה פנימית בין תוכניות, ולא נכללות בהם העברות בין תקנות בתוך אותה תוכנית (הדורשת, כאמור, את אישור משרד האוצר בלבד), שגם הן נחשבות שינויים פנימיים.

חשוב להדגיש כי הנתונים שהוצגו בלוח 5 משקפים את השינויים נטו, כלומר כמה תקציב הועבר בין סעיפים (2 ספרות) ותוכניות (6 ספרות), בנטרול ההעברה בדרך לרזרבה וממנה,²⁶ אך חלק מהתקציבים המועברים לרזרבה אינם מועברים כחלק מהעברה בין סעיפים, אלא בעקבות החלטות הממשלה על קיצוצים שונים, וייתכן שיוקצו בהמשך לטובת סעיפים אחרים. במקרים אלו ייתכן שיש מקום להחשיב גם את ההעברה לסעיף הרזרבה כהעברה תקציבית, וממילא היקף ההעברות יגדל. לדוגמה, בשנת 2012 הועברו לרזרבה כ-3.2 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, בנתונים שבלוח 5 לא נכללים השינויים שנעשו בתקציב המפעלים העסקיים (מדובר בשינויים פנימיים), ובשנת 2012, לדוגמה, שינויים אלו הסתכמו בכ-4.6 מיליארד ש"ח נוספים.

כאמור, בלוח 5 נכללו השינויים התקציביים בלבד, ללא העברת עודפים משנה קודמת. בלוח 6 שלהלן מוצגים סכומי העודפים שהועברו בשנים האחרונות בחלוקה לסוגי העודפים וכשיעור מהתקציב המקורי שעליו נוספו.

לוח 6 – סכומי העודפים התקציביים שהועברו בשנים האחרונות (במיליארדי ש"ח)²⁷

שנה	עודפים רגילים	עודפים מחויבים	סה"כ	תקציב מקורי נטו ²⁸	שיעור מהתקציב המקורי
2009	8.1	11.0	19.1	248.2	7.7%
2010	7.7	13.0	20.7	256.0	8.1%
2011	8.2	13.1	21.3	271.2	7.9%
2012	8.1	15.2	23.3	284.7	8.2%

לפי הלוח בכל אחת מהשנים האחרונות הועברו עודפי תקציב מהשנה הקודמת, והעודפים היו תוספת של 7.7%–8.2% על התקציב המקורי של כל אחת מהשנים.

²⁵ אם הועבר תקציב מתוכנית אחת לאחרת, ולאחר מכן הועבר תקציב לתוכנית הראשונה מתוכנית אחרת, רק השינויים נטו ייכללו בשינויים הפנימיים בסוף השנה. לדוגמה, בתוכנית ראשית מס' 040111 במשרד ראש הממשלה ("שירותים מרכזיים") נעשו בשנת 2012 ארבעה שינויים פנימיים. בשניים מהם נוסף סכום כולל של 650,000 ש"ח ובשניים הועבר מהתוכנית סכום כולל של כ-17.2 מיליון ש"ח, כך שבסך הכול היקף השינוי התקציבי נטו בסוף השנה בתוכנית זו הוא כ-16.6 מיליון ש"ח, אך היקף התקציב שהועבר בשינויים פנימיים הוא כ-17.8 מיליון ש"ח. נציין כי על-פי הנתונים שפרסם משרד האוצר על השינויים (אתר מאגרי המידע הממשלתיים [Data.gov.il], שינויי תקציב (שנים שונות)), כניסה: 6 במאי 2013), בשנת 2012 הסתכמו השינויים הפנימיים בפועל (ללא קיזוז שינויים מנוגדים באותה תוכנית) בכ-6.1 מיליארד ש"ח (לעומת 5.4 מיליארד ש"ח המפורטים בלוח 5).

²⁶ אם נחשיב את כל ההעברות דרך הרזרבה כשינויים בתקציב יסתכם היקף השינויים בתקציב בשנת 2012 (לא כולל מפעלים עסקיים) בכ-53.7 מיליארד ש"ח, ובשנת 2011 בכ-40 מיליארד ש"ח.

²⁷ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

²⁸ התקציב המקורי בהקשר הנוכחי הוא התקציב לחישוב מגבלת הוצאה (תקציב הפעולות), דהיינו התקציב המקורי בניכוי תשלום חובות (סעיף 84) למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי. בתקציב זה לא נכלל תקציב המפעלים העסקיים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2.2. רזרבות פנימיות

נוסף על הרזרבה הכללית יש רזרבות בסעיפי תקציב רבים, על-פי רוב בתחום פעולה או תוכנית ייחודיים. תפקיד הרזרבות בין השאר לאפשר העברות פנימיות בתוך הסעיפים בהתאם לצרכים מתפתחים במהלך השנה בלי לפגוע בהכרח בתוכניות אחרות, כגון רזרבות להתייקרויות. בלוח 7 שלהלן מוצגות הרזרבות הקיימות בתוכניות ייחודיות בסעיפי תקציב שונים בשנים 2009–2013.

לוח 7- היקף הרזרבות בתקציב המדינה (במיליארדי ש"ח)²⁹

שינוי*	2013	2012	2011	2010	2009	סעיף
44.7%	8.0	5.5	4.0	4.3	3.8	רזרבות בסעיפי התקציב השונים (מקורי)
66.0%	7.1	7.8	6.1	5.0	4.7	רזרבה כללית (מקורי)
300.0%	1.7	3.6	2.1	1.3	0.9	עודפים שהועברו מתוכניות הרזרבה משנה קודמת
78.7%	16.7	16.8	12.2	10.7	9.4	סך כל התקציב בסעיפי הרזרבה
53.6%		4.3%	3.3%	3.1%	2.8%	שיעור מכלל התקציב (על שינויו)
73.6%		15.1	11.1	9.9	8.7	העברה מתוכניות הרזרבה במהלך השנה
142.9%		1.7	1.1	0.6	0.7	התקציב על שינויו בסעיפי הרזרבה בסוף שנה
		90.0%	90.8%	94.3%	92.7%	משקל הניצול (הקצאת התקציבים שבסעיפי הרזרבה)

* שינוי מצטבר בשנים 2009–2012.

מהנתונים שבלוח עולה כי בשנים 2009–2012 חל גידול בשיעור מצטבר של 78.7% בסך תקציבי הרזרבה; בשיעור מצטבר של 44.7% ברזרבה בסעיפי התקציב השונים; של 66% ברזרבה הכללית ושל 300% בעודפי רזרבה שהועברו מהשנה הקודמת. בשנת 2013 צפוי שסך תקציבי הרזרבה בסעיפי המשרדים (ללא הרזרבה הכללית) יהיה כ-8 מיליארד ש"ח, עלייה של כ-45.5% לעומת שנת 2012. מנגד צפוי כי הרזרבה הכללית תקטן בכ-9%, והעודפים שנותרו בסעיפי הרזרבה בשנת 2012 יהיו קטנים בכ-52.8% מהעודפים שנותרו בשנת 2011 (1.7 לעומת 3.6 מיליארד ש"ח). הסבר אפשרי להצטמצמות היקף העודפים שנותרו הוא שבשנת 2012 סך ההוצאות בתקציב שבוצע בפועל היה כאמור גבוה בכ-2.2 מיליארד ש"ח מהתקציב המקורי (מצב שאינו שכחת), ולכן סך העודפים שנותרו קטן יחסית לשנים הקודמות, שבהן הביצוע בפועל לא חרג מהתקציב המקורי.³⁰ כמו כן, בכל אחת מהשנים האחרונות הוקצו כ-2.8%–4.3% מהתקציב (כולל עודפים מסעיפי הרזרבה בשנה הקודמת) לרזרבות למטרות השונות. רוב הסכומים הללו (כ-90% מהם ויותר) מועברים במהלך השנה לתוכניות (6 ספרות) שבסעיפי התקציב השונים (2 ספרות). נוסף על כך, בחלק מהתוכניות הרגילות יש רזרבות גם ברמת התקנות (8 ספרות).

נוסף על הרזרבות שבסעיפי התקציב יש בתקציב גם "רזרבות סמויות"; הכוונה היא לתוכניות תקציביות (6 ספרות) המתקצבות בתקציב המקורי, שהסכומים שבהן מועברים במהלך השנה לתוכניות אחרות.³¹

²⁹ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נתוני הרזרבות בשנת 2013 הם על-פי הצעת התקציב שהוגשה לכנסת, ונתוני העודפים לשנה זו חושבו על בסיס התקציב שנותר בתוכניות הרזרבה בסוף שנת 2012.

³⁰ בנק ישראל, [ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות](#), 13 בפברואר 2013.

³¹ הרחבה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת ניתוח תת-ניצול בסעיפי התקציב בשנים 2008-2009, כתב תמיר אגמון, 31 באוקטובר 2010, וכן פרופסור אבי בן בסט ופרופסור מומי דהן, [מאזן הכוחות בתהליך התקצוב](#), עמ' 133-134, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

3. השפעת השינויים על מבנה התקציב

כאמור לעיל בסעיף 2.1, בכל אחת מהשנים האחרונות נעשו שינויים תקציביים בכ-7.8%–10.5% מהתקציב המקורי, דהיינו כ-21.3–29.8 מיליארד ש"ח. חלק מהשינויים נעשים בשל צרכים דחופים שמתעוררים במהלך השנה או עקב העברת סמכויות מיחידה ליחידה, אך ייתכן שחלק מהשינויים נעשים עקב שינוי בסדר העדיפויות של הממשלה, המביא עמו שינוי בהרכב התקציב, וייתכן גם שחלק מהשינויים מקורם תכנון לא מספק בהכנת התקציב המקורי (ראו להלן סעיף 4.1).

3.1 השפעת השינויים על אשכולות התקציב

מקובל לחלק את תקציב המדינה לכמה אשכולות נושאים. יש כמה חלוקות, אך במסמך זה נתבסס על החלוקה של משרד האוצר,³² שבה אשכולות התקציב הם אלה:

ביטחון – משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים וסעיפים ביטחוניים נוספים;

ענפי המשק – משרד הכלכלה (לשעבר התמ"ת), משרד התקשורת, משרד התיירות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משק המים וכמה סעיפי תקציב נוספים;

שירותים חברתיים – משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, המשרד לקליטת העלייה, משרד המדע, התרבות והספורט וסעיפים רלוונטיים. באשכול זה נכלל גם תקציב משרד הפנים על סעיפיו;

משרדים מינהליים – בית הנשיא, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ והמשרד להגנת הסביבה. הכללנו באשכול זה גם את תקציבן של יחידות שאינן ממשלתיות, ובהן הכנסת, משרד מבקר המדינה, ועדת הבחירות המרכזית ועוד;

תשתיות ובינוי – משרד הבינוי והשיכון, משרד האנרגיה והמים (לשעבר משרד התשתיות הלאומיות), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומינהל מקרקעי ישראל.

נוסף על אלה יש שלושה סעיפי תקציב שאינם נכללים באשכולות אלו: **תשלום חובות (סעיף 84)**, **החזר ריבית ועמלות (סעיף 45)**, ו**הרזרבה הכללית (סעיף 47)**.

בלוח 8 שלהלן מוצגת התפלגות התקציב המקורי והתקציב על שינויו לאשכולות התקציב לפי גודל התקציב בשנת 2012. בחישוב הנתונים לא נכללים העודפים שהועברו משנים קודמות.

³² **פירוט תקציבי משרדי הממשלה**, באתר האינטרנט של משרד האוצר, כניסה: 11 במאי 2013. נדגיש כי החלוקה לאשכולות היא לפי סעיפי תקציב, ואין פיצול של סעיף לשני אשכולות שונים.



לוח 8 – התפלגות התקציב המקורי והתקציב על שינויי לפי אשכולות התקציב³³

2012		2011		2010		2009		שנה
על שינוי	מקורי	על שינוי	מקורי	על שינוי	מקורי	על שינוי	מקורי	אשכול
31.1%	30.3%	31.0%	30.8%	30.8%	30.1%	30.0%	29.7%	שירותים חברתיים
20.3%	17.4%	20.5%	17.7%	21.5%	18.7%	20.7%	18.0%	ביטחון
24.7%	24.7%	24.5%	24.5%	23.7%	23.6%	23.9%	23.9%	תשלום חובות
10.4%	10.5%	10.2%	10.6%	10.7%	11.7%	10.9%	11.3%	החזר ריבית ועמלות
7.3%	8.4%	7.0%	7.8%	7.1%	7.8%	8.1%	9.0%	משרדים מינהליים
3.1%	3.1%	3.2%	3.1%	2.8%	3.1%	3.1%	3.0%	ענפי המשק
3.1%	3.4%	3.6%	3.6%	3.4%	3.5%	3.3%	3.7%	תשתיות ובינוי
0.0%	2.1%	0.0%	1.8%	0.0%	1.5%	0.0%	1.5%	רזרבה כללית
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	סך הכול

מניתוח הנתונים שבלוח עולות העובדות שלהלן:

- האשכולות התקציביים הגדולים ביותר הם שירותים חברתיים (כ-30%) וביטחון (כ-20%), שיחד הם כמחצית מתקציב המדינה.
- השינויים התקציביים מגדילים את חלקו של אשכול הביטחון (בעיקר תקציב משרד הביטחון – ראו לוח 11 להלן) במידה ניכרת מדי שנה, ביותר מ-15% מהתקציב המקורי (כ-10 מיליארד ש"ח). יש כמה גורמים לכך, ובהם תקצוב מרכיבי ביטחון שאינם נכללים בתקציב המקורי של כל שנה.³⁴
- אשכול השירותים החברתיים גדל גם הוא מדי שנה עקב השינויים בתקציב, אם כי בשיעור מתון מזה של אשכול הביטחון.
- חלקם של המשרדים המינהליים ואשכול התשתיות והבינוי קטן בקביעות בשנים האחרונות עקב השינויים התקציביים, והצמצום המשמעותי הוא בחלק של אשכול המשרדים המינהליים.
- חלק התקציב המיועד לתשלום חובות והחזר ריבית ועמלות הוא כשליש, והשינויים התקציביים כמעט אינם משפיעים על כך, שכן מדובר בהתחייבויות קשיחות יחסית.
- בכל שנה התקציב המוקצה לרזרבה הכללית מועבר לסעיפים אחרים במהלך השנה או בסופה. בהקשר זה נציין כי בחלק מהמקרים עודפי תקציב שברזרבה מועברים לתקציב הביטחון.

3.2. השפעת השינויים בתקציב על סעיפי תקציב ספציפיים

לאחר שבחנו את השפעת השינויים בתקציב על אשכולות התקציב, נבחנו כיצד שינויים אלו משפיעים על סעיפי תקציב (2 ספרות) יחידים. בשלב ראשון נבחנו באילו סעיפים חל השינוי הגדול ביותר מבחינת שיעורו בתקציב (תוספת או הפחתה) בהשוואה לתקציב המקורי. בלוח 9 שלהלן יוצגו חמשת הסעיפים שבהם חל גידול בשיעור הגבוה ביותר בתקציב בהשוואה לתקציב המקורי בתוספת עודפים.

³³ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

³⁴ הרחבה בנושא תקציב הביטחון ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו](#), כתב אליעזר שורץ, 31 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.



2012		2011		2010		2009	
שיעור השינוי	הסעיף	שיעור השינוי	הסעיף	שיעור השינוי	הסעיף	שיעור השינוי	הסעיף
89.9%	60 – חינוך (פיתוח)	103.1%	16 – הוצאות חירום אזרחיות	92.3%	16 – הוצאות חירום אזרחיות	74.8%	16 – הוצאות חירום אזרחיות
88.8%	16 – הוצאות חירום אזרחיות	102.8%	78 – פיתוח תיירות	43.5%	34 – משרד האנרגיה והמים	49.0%	14 – בחירות ומימון מפלגות
81.6%	34 – משרד האנרגיה והמים	94.4%	67 – משרד הבריאות (פיתוח)	41.5%	67 – משרד הבריאות (פיתוח)	46.3%	10 – המועצה הלאומית לביטחון
73.3%	14 – בחירות ומימון מפלגות	42.1%	76 – תעשייה (פיתוח)	28.1%	18 – הרשויות המקומיות	44.4%	34 – משרד האנרגיה והמים
53.1%	78 – פיתוח תיירות	23.4%	33 – משרד החקלאות	22.9%	10 – המועצה הלאומית לביטחון	38.7%	37 – משרד התיירות

לפי הנתונים שבלוח בכל אחת מהשנים 2009–2012 היו כמה סעיפים שתקציבם גדל במהלך השנה במידה ניכרת, ביותר מ-23%, ובחלק מהמקרים אף ביותר מ-100%. אפשר לראות בלוח שחלק מהסעיפים חוזרים בשנים השונות. להלן כמה דוגמאות:

סעיף תקציבי 34 – תקציב משרד האנרגיה והמים: תקציב סעיף זה גדל כמעט בכל שנה מהשנים 2009–2012 ב-43.5%–81.6%. מבדיקת התקציב עולה כי בשנת 2012 התקציב המקורי בסעיף זה היה כ-138.6 מיליון ש"ח והתקציב על שינויו בסוף השנה היה כ-474.5 מיליון ש"ח (כולל עודפים שהועברו בסך כ-122.8 מיליון ש"ח). הביצוע בפועל בסעיף זה הסתכם בשנת 2012 בכ-314.5 מיליון ש"ח (כ-66%). גם בשנים 2009–2011 גדל התקציב בסעיף זה, בכ-51.4 עד כ-77.5 מיליון ש"ח, והביצוע בשנים אלו הסתכם בכ-60%–67% מהתקציב על שינויו. עיקר התוספות בשנים אלו ניתנו לתחום פיתוח וייעול השימוש באנרגיה (אנרגיות חלופיות).

סעיף תקציבי 16 – הוצאות חירום אזרחיות: תקציב סעיף זה גדל בכל אחת מהשנים 2009–2012 ב-74.8%–103.1%. מבדיקת התקציב עולה כי בשנת 2012 היה התקציב המקורי בסעיף זה כ-204.1 מיליון ש"ח והתקציב על שינויו בסוף שנה זו היה כ-812 מיליון ש"ח (כולל עודפים שהועברו בסך כ-226 מיליון ש"ח). הביצוע בפועל בסעיף זה הסתכם בשנת 2012 בכ-459.3 מיליון ש"ח (כ-57%). גם בשנים 2009–2011 גדל התקציב בסעיף זה בכ-93.6 מיליון ש"ח (שנת 2009) עד כ-284.4 מיליון ש"ח (שנת 2011), והביצוע בשנים אלו הסתכם בכ-59% (שנת 2011) עד 99% (שנת 2009) מהתקציב על שינויו.

תקציבי סעיפים נוספים גדל במידה ניכרת בשנתיים מארבע השנים האחרונות, ובהם תקציב הפיתוח של משרד הבריאות (67), תקציב פיתוח תיירות (78) ועוד.

³⁵ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע.



בלוח 10 שלהלן מוצגים חמשת סעיפי התקציב שבהם חלה הירידה הגדולה ביותר באותה שנה (ביחס לתקציב המקורי בתוספת עודפים) בשנים 2009–2012. החישוב נעשה על-ידי השוואת התקציב על שינויי התקציב המקורי בתוספת עודפים.

לוח 10 – סעיפי התקציב (2 ספרות) ששיעור הירידה בהם היה הגדול ביותר³⁶

2012		2011		2010		2009	
שיעור שינוי	שם הסעיף	שיעור שינוי	שם הסעיף	שיעור שינוי	שם הסעיף	שיעור שינוי	שם הסעיף
-80.9%	13 – הוצאות שונות	-82.1%	13 – הוצאות שונות	-81.6%	13 – הוצאות שונות	-84.9%	13 – הוצאות שונות
-73.8%	55 – אוצר	-28.6%	73 – מפעלי מים	-42.5%	76 – תעשייה	-60.1%	57 – הרשויות המקומיות
-73.1%	51 – דיור ממשלתי	-25.3%	51 – דיור ממשלתי	-27.8%	78 – פיתוח תיירות	-38.9%	56 – נציבות שוויון זכויות
-27.1%	73 – מפעלי מים	-16.8%	55 – אוצר	-22.9%	41 – הרשות הממשלתית למים ולביוב	-36.0%	73 – מפעלי מים
-25.5%	42 – מענקי בינוי ושיכון	-13.5%	41 – הרשות הממשלתית למים ולביוב	-19.1%	51 – דיור ממשלתי	-22.7%	78 – פיתוח תיירות

לפי הנתונים שבלוח חלה בכל אחת מהשנים 2009–2012 ירידה ניכרת בתקציב של כמה סעיפים. מניתוח הנתונים עולה כי בכמה סעיפים נעשתה במשך כמה שנים העברה ניכרת של תקציב במהלך השנה, כלומר הביצוע בפועל של התקציב בסעיפים האלה נמוך. להלן כמה דוגמאות:

סעיף 13 – הוצאות שונות: התקציב בסעיף זה פחת בכל אחת מהשנים בכ-80.9%–84.9%. התקציב המקורי ברוטו בסעיף זה היה כ-3–4.5 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים, וגם הועברו אליו עודפים בסך כ-167–316 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2010–2012. המשמעות של נתון זה היא העברה של מיליארדי ש"ח בכל אחת מהשנים מסעיף זה לסעיפים אחרים. אחת התוכניות (6 ספרות) בסעיף זה תוקצבה בכ-2.3 מיליארד ש"ח בשנת 2012, והביצוע בפועל היה כ-8.4% בלבד. בשנת 2011 תוקצבה תוכנית זו בסך כ-1.5 מיליארד ש"ח, והביצוע בפועל היה כ-9.4%. בשנים 2009 ו-2010 התקציב המקורי בתוכנית זו היה כ-1.3 מיליארד ש"ח, והביצוע בפועל היה פחות מ-8%. מבדיקת תקנות התקציב (8 ספרות) של תוכנית זו עולה כי רבות מהתקנות מוגדרות רזרבות או עתודות, ולכן התקציב זמין להעברה לצרכים אחרים. מניתוח השינויים בתוכנית זו עולה כי הועברו ממנה תקציבים למגוון משרדי ממשלה ומטרות, ובהם המשרד לביטחון הפנים, משרד החוץ ומשרד המדע, ולפעולות כגון "תוכנית מיעוטים" ופיצויים בגין הקפאת הבנייה ביהודה ושומרון. גם מתוכניות אחרות בסעיף זה הועברו תקציבים למגוון מטרות, ובהן יישום הסכמים קואליציוניים, מיגון מוסדות חינוך וסבסוד אגרת רשות השידור. נציין כי סעיף תקציבי זה נכלל בתקציב משרד האוצר.

סעיף 51 – דיור ממשלתי: התקציב בסעיף זה פחת בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011 בכ-19.1%–73.1%. התקציב המקורי (ברוטו) בסעיף זה בשנת 2012 היה כ-171 מיליון ש"ח, ובשנים שקדמו לשנה זו התקציב המקורי היה כ-75–108 מיליון ש"ח. ביצוע התקציב בפועל בשנים אלה נע בין כ-14% (שנת 2012) לכ-32.8% בשנת 2010

³⁶ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע.



וכ-85% בשנת 2009. נוסף על כך, בכל אחת מהשנים הועברו לסעיף זה עודפים בסכומים גדלים: מב-34 מיליון ש"ח בשנת 2010 לב-144 מיליון ש"ח בשנת 2012. המשמעות של נתונים אלו היא שבכל שנה נותר בסעיף זה תקציב לא מנוצל בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח ויותר והועבר לסעיפים אחרים או נשאר כעודפים לשנה הבאה. נציין כי סעיף תקציבי זה נכלל בתקציב משרד האוצר.

בלוח 11 שלהלן מוצגים נתונים על הסעיפים שבהם התקציב גדל או פחת ביותר ממיליארד ש"ח בשנים 2009–2012. החישוב נעשה לאחר ניכוי העודפים שהועברו לכל סעיף במהלך כל שנה.

לוח 11 – סעיפים שבהם התקציב גדל או פחת ביותר ממיליארד ש"ח באותה שנת תקציב³⁷

2012		2011		2010		2009		
סכום	הסעיף	סכום	הסעיף	סכום	הסעיף	סכום	הסעיף	
9.0	15 – משרד הביטחון	8.7	15 – משרד הביטחון	8.3	15 – משרד הביטחון	7.9	15 – משרד הביטחון	הגדלה בתקציב
2.7	20 – משרד החינוך	1.1	20 – משרד החינוך	1.2	12 – גמלאות ופיצויים	1.9	12 – גמלאות ופיצויים	
1.0	07 – המשרד לביטחון הפנים			1.0	18 – רשויות מקומיות			
				1.0	20 – משרד החינוך			
-2.9	13 – הוצאות שונות	-2.7	13 – הוצאות שונות	-3.1	45 – תשלום ריבית ועמלות	-3.9	13 – הוצאות שונות	הפחתה בתקציב
-1.5	27 – ביטוח לאומי	-1.3	45 – תשלום ריבית ועמלות	-3.1	13 – הוצאות שונות	-1.6	27 – ביטוח לאומי	
		-1.0	24 – משרד הבריאות	-1.4	27 – ביטוח לאומי	-1.1	45 – תשלום ריבית ועמלות	
						-1.1	83 – הוצאות פיתוח אחרות	

לפי הנתונים שבלוח בכל אחת מהשנים 2009–2012 היו כמה סעיפים שבהם התקציב גדל או פחת ביותר ממיליארד ש"ח. לדוגמה:

- בכל אחת מהשנים שנבדקו תקציב משרד הביטחון (סעיף 15) גדל בכ-8 מיליארד ש"ח לפחות, נוסף על העודפים המועברים אליו. כאמור, חלק מהתוספות נדרש בגין מרכיבי ביטחון שאינם מופיעים בבסיס התקציב של משרד הביטחון, אך מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בכל שנה התקציב גדל בכמה מיליארדי ש"ח מהזרבה ומסעיפי תקציב אחרים מעבר לתוספת בגין מרכיבים אלו.³⁸
- בשנים 2010–2011 גדל תקציב משרד החינוך בכמיליארד ש"ח, ובשנת 2012 הוא גדל בכ-2.7 מיליארד ש"ח (ללא עודפים), בין היתר בשל התוספת עקב יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).
- בכל אחת מהשנים שנבדקו פחת התקציב בסעיף הוצאות שונות (13) בכמה מיליארדי ש"ח, כפי שפורט לעיל.

³⁷ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

³⁸ הרחבה בנושא תקציב הביטחון ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו](#), כתב אליעזר שורץ, 31 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.



- התקציב בסעיף המוסד לביטוח לאומי ובסעיף תשלום ריבית ועמלות הצטמצם ביותר ממיליארד ש"ח בשלוש מארבע השנים שנבדקו. הפחתות כאלה נעשות בעיקר עקב התאמת התקציב לביצוע בפועל.

בלוח 12 שלהלן מסוכם היקף התוכניות (6 ספרות) שתקציבן השתנה במהלך השנה בשנים 2009–2012, בחלוקה לשיעור השינוי.

לוח 12 – היקף השינויים בתוכניות התקציב בשנים 2009–2012³⁹

מספר התוכניות שהשתנו								שיעור השינוי	סוג השינוי
2012		2011		2010		2009			
שיעור מסה"כ	מספר	שיעור מסה"כ	מספר	שיעור מסה"כ	מספר	שיעור מסה"כ	מספר		
8.8%	104	9.9%	118	6.6%	83	9.9%	128	100%	ירידה בתקציב (שיעור שינוי שלילי)
6.6%	78	5.7%	68	8.9%	112	5.9%	76	100%–50%	
9.9%	116	8.9%	106	8.1%	102	9.0%	116	50%–15%	
12.1%	143	13.5%	161	13.6%	172	14.1%	182	15%–0%	
10.5%	123	12.4%	148	11.6%	146	15.8%	205	0%	ללא שינוי
15.5%	183	17.4%	208	16.1%	204	14.9%	193	15%–0%	עלייה בתקציב (שיעור שינוי חיובי)
18.4%	216	16.3%	195	15.8%	200	13.7%	177	50%–15%	
7.6%	90	5.6%	67	8.3%	105	5.3%	68	100%–50%	
7.1%	84	6.8%	81	7.1%	90	7.0%	90	מעל 100%	
3.4%	40	3.4%	41	4.0%	50	4.6%	59	תוכניות שלא תוקצבו מראש ובסוף השנה נותר תקציב	

מניתוח הנתונים עולה כי :

- בשנים 2009–2012 השתנו כ-84.2%–89.5% תוכניות מכלל תוכניות התקציב באופן כלשהו במהלך שנת הכספים (לא כולל שינויים בגין תוספת עודפים בלבד).
- בכ-38%–39% מכלל התוכניות שהשתנו חלה הפחתה בתקציב במהלך השנה, ובכ-51%–52% חל גידול בתקציב במהלך השנה (פרט לשנת 2009, שבה חל גידול בתקציב רק בכ-45% מכלל התוכניות).
- כ-55%–62% מכלל התוכניות השתנו ביותר מ-15% (עלייה או ירידה).
- תקציבן של כ-6.6%–9.9% מכלל התוכניות פחת במהלך השנה ב-100%, כלומר כל תקציבן הועבר לתוכניות אחרות. בהקשר זה נציין כי ברוב המוחלט של המקרים מדובר בתוכניות המוגדרות רזרבות, כלומר תקציבן יועד מראש להעברה לתוכניות אחרות במידת הצורך.

³⁹ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר - החטיבה למידע ניהולי, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבוד מרכז המחקר והמידע. **נתונים לא נכללים השינויים שחלו בתוכניות המפעלים העסקיים.**



- מניתוח נתוני התקציב של תוכניות אלו עולה כי בשנת 2012 הועברו כ-24.9 מיליארד ש"ח מהתוכניות שבהן פחת התקציב במהלך השנה ב-15% או יותר, מהם כ-15 מיליארד ש"ח מהתוכניות שהופחתו במלוא תקציבן (כאמור, בעיקר רזרבות).

4. היבטים שונים של סוגיית השינויים בתקציב

בסעיפים הקודמים הוצגו נתונים רבים על היקף השינויים בתקציב המדינה בשנים 2009–2012, הן על מספר השינויים שנעשו והן על היקף התקציב שהועבר במסגרתם. מעבר להצגת הנתונים עצמם יש לבחון על מה עצם התהליך הזה מעיד, אם מדובר בניהול גמיש ויעיל של התקציב בהתאם למציאות המשתנה במהלך השנה, או שמא הסיבה לריבוי השינויים בתקציב היא תכנון תקציבי לקוי. אומנם לעתים שינויים בתקציב במהלך השנה הם הכרחיים, עקב נסיבות משתנות, אך בסופו של דבר התקציב המקורי, שקיבל את אישור הממשלה והכנסת, אמור לכאורה לשקף את המדיניות הכלכלית של הממשלה ואת הדרכים שנבחרו למימושה. נוסף על כך, בהנחה שאומנם יש צורך בשינויים תקציביים במהלך השנה, עדיין יש לבחון אם התהליך הנוכחי מתנהל בצורה מיטבית או שמא יש מקום לייעל אותו הן מבחינה טכנית והן מבחינה מהותית. בהקשר זה נציין כי בדוח ועדת המשילות נכללו כמה המלצות לייעול המנגנון לאישור ולביצוע התקציב,⁴⁰ שישומון עשוי להשפיע ישירות על סוגיית השינויים בתקציב, כפי שיפורט להלן.

כדי לדון בשאלות אלו יש לבחון קודם כול מהן הסיבות לשינויים בתקציב וכיצד התהליך מתנהל כיום.

4.1. סיבות אפשריות לשינוי התקציב

יש כמה סיבות לשינוי התקציב, וחלקן באות לידי ביטוי בסוגים השונים של השינוי, היינו של ההעברה התקציבית. כאמור, בכותרת "שינויים בתקציב" נכללת למעשה כל העברה של תקציב מתוכנית (6 ספרות) אחת לאחרת, גם אם יש לה סיבה מוצדקת וגם אם תוכננה מראש. נציג בקצרה כמה סיבות אפשריות לעריכת שינויים בתקציב:

העברת עודפים: כאמור, במקרים רבים מועברים בשנת תקציב עודפי תקציב משנת הכספים הקודמת. רוב העודפים המועברים הם עודפים מחויבים, כלומר נועדו לממן התחייבויות שנעשו בשנה הקודמת. עם זאת, יש תוכניות שבהן מדי שנה מועברים עודפים בסכומים גדולים יחסית (לעתים גדולים מהתקציב המקורי), ויש לבחון אם אומנם מדובר בהתחייבויות שיבוצעו (ואופי הפעילות מחייב מעבר בין שנים), או שמא מדובר בתקצוב יתר של התוכנית שנגרר על פני כמה שנים.⁴¹ בהקשר זה נשמעת הטענה כי משרדים רבים יוצרים התחייבויות בסוף שנה כדי לא "לאבד" את התקציב, אך בפועל לא כל ההתחייבויות מבוצעות (מצד המשרד או משרד האוצר). כמו כן, בחלק מהמקרים נוהגים לכלול את ההתחייבויות בחישוב שיעור הביצוע, אף שבפועל תקציב זה יבוצע בשנה הבאה (אם בכלל) וממילא ייכלל בביצוע אז, ומדובר לכאורה ברישום כפול.

העברת תקציב בין משרדים במסגרת פעילות משותפת: במקרים רבים נעשות פעולות ממשלתיות באחריות כמה משרדים, כך שהתקציב בפועל מגיע מכמה סעיפי תקציב. במקרים אלו, המשרד המבצע בפועל מקבל את התקציבים מהמשרדים השונים, בין היתר במסגרת העברות תקציביות (שינויים בתקציב), אולם אם מדובר בפעולות שהיו ידועות בעת הכנת התקציב, נשאלת השאלה מדוע פעולות אלה אינן מתוקצבות במלואן בתקציב המשרד המבצע. בהקשר זה נציין כי לפי דוח ועדת המשילות במשרד האוצר (בשיתוף ניסיוני עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון) נבחנת האפשרות לאפשר למשרד

⁴⁰ [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה](#) (ועדת המשילות), מרס 2013, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁴¹ הרחבה בנושא התקצוב ביתר ראו: בנק ישראל, [דן וחשבון לשנת 2007](#), פרק ו': הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם, תיבה ו'-1: תת-ביצוע או תקצוב ביתר, מרס 2008.



להתחייב על תקציב מתוך תקנה שבאחריות המשרד המוביל את הביצוע בלי שתידרש העברה תקציבית רשמית. לאור זה המליצה הוועדה להרחיב את המנגנון הזה לפרויקטים ולמשרדים נוספים.⁴²

תוכניות מטה: במסגרת סעיפי התקציב (2 ספרות) יש מעין תוכניות מטה שמועברים מהן תקציבים לפעולות שונות, הן באותו סעיף והן בסעיפים אחרים. לדוגמה, תוכנית מס' 040112 במשרד ראש הממשלה מוגדרת "מינהלה לפרויקטים", ואפשר לראות שחלים בה שינויים רבים במהלך שנת תקציב (35 שינויים בשנת 2012). עם זאת, מעיון בתקנות התקציב (8 ספרות) וברשימת השינויים עולה כי חלק מהשינויים מקורם בתכנון מראש וחלקם נדרשים עקב התפתחויות במהלך השנה (הרחבה בנושא זה ראו בנספח 1). בהקשר של סוג זה של תוכניות יש לבחון אם התקציבים אומנם משמשים לייעודם המקורי, או שמא מדובר בסוג של רזרבה פנימית, גם אם רשמית התוכנית לא הוגדרה כך מלכתחילה. בכל מקרה, סביר להניח שהיה אפשר לחזות מראש חלק מהשינויים שיידרשו ולתקצב אותן מראש בתוכנית הרלוונטית.

הפחתה רוחבית (קיצוץ או flat) עקב החלטת הממשלה: חלק מהשינויים המבוצעים בתוכניות השונות במהלך השנה נובעים מהפחתות רוחביות מסוגים שונים שהממשלה החליטה להחיל. אפשר לחלק אותן להחלטת ממשלה לביצוע פעילות נקודתית לבין החלטה שמשמעותה שינוי במדיניות הכלכלית ובסדר העדיפויות. לדוגמה, לפחות כ-1,820 (מ-8,074) שינויים (במסגרת תוכניות שונות) שאושרו בוועדת הכספים בשנת 2012 נעשו עקב החלטת הממשלה על הפחתה רוחבית או על קיצוץ. ההפחתות הרוחביות לסוגיהן נעשות בכמה שמות, ולעתים בשנה אחת נעשות כמה הפחתות מסיבות שונות. לדוגמה, בשנת 2012 נעשו כמה הפחתות רוחביות, ובהן קיצוץ בגין יישום מסקנות ועדת טרכטנברג (כלומר יישום שינוי בסדר העדיפויות בתקציב) וקיצוץ flat בגין בניית גדר למניעת הסתננות. כאמור, בשנת 2012 נעשה קיצוץ רוחבי שבמסגרתו הופחתה ההוצאה הכוללת עקב ירידה בהכנסות והתקציב שהופחת לא שימש למטרה אחרת. בהקשר זה נציין כי מדוח ועדת המשילות עולה כי בשנים 2008–2012 החליטו ממשלות ישראל על 14 הפחתות רוחביות בתקציב. הצורך בחלק מההפחתות הרוחביות נוצר עקב **התחייבויות ממשלתיות בשנים קודמות שלא בהכרח התאימו למסגרת התקציבית**, וממילא הטלת מגבלות על האפשרות להתחייבויות עתידיות עשויה לצמצם את הצורך בהפחתות רוחביות בתוך שנת כספים. עמדת ועדת המשילות הייתה שבעת צורך לתקצב נושא בלתי צפוי יש להעדיף מציאת מקור תקציבי במסגרת שינוי סדר העדיפויות ולהימנע ככל האפשר מהפחתות רוחביות.⁴³

הקצאת כספים מהרזרבה הכללית ומרזרבות פנימיות: כאמור, בתקציב המדינה יש סעיף מיוחד המשמש רזרבה (סעיף 47), וגם בסעיפי תקציב רבים (2 ספרות) יש תחומים או תוכניות שהם רזרבות משרדיות. התקציב המוקצה לסעיפי הרזרבה בעת אישור התקציב מיועד לשימוש במהלך השנה לתגבור סעיפי התקציב האחרים עקב שינויים בלתי מתוכננים, ובכללם עליות מחירים. כאמור, נוסף על כך יש תוכניות שהן מעין "רזרבות סמויות", ואלה למעשה מתוקצבות ביתר לאורך השנים.⁴⁴

העברות עקב תקצוב בחסר של תוכנית מסוימת: במקרים רבים העברות תקציביות במהלך השנה נועדו לתגבר תוכניות שתקציבן המקורי היה קטן מהנדרש. בחלק מהמקרים הפער נובע משינויים שחלו במהלך השנה, אשר את חלקם היה אפשר לחזות מראש (לדוגמה, גידול האוכלוסייה המתוקצבת במסגרת התוכנית) ובחלק מהמקרים מדובר בתקצוב נמוך במודע. אחת הסיבות לפער היא שהתקציב לשנת כספים מסוימת **נבנה בדרך כלל על בסיס התקציב שאושר לשנה הקודמת, ולא בהכרח על בסיס הביצוע בפועל**. בחלק מהמקרים הממשלה נמנעת במכוון

⁴² [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה](#) (ועדת המשילות), עמ' 22, מרס 2013, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁴³ [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה](#) (ועדת המשילות), עמ' 13-14, מרס 2013, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁴⁴ הרחבה בנושא התקצוב ביתר ראו: בנק ישראל, [ד"ר 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](#), כתב תמיר אגמון, 31 באוקטובר 2010.



מהכנסת נושאים מסוימים לבסיס התקציב ומעדיפה להקצות את הסכומים הנדרשים להם באמצעות העברות במשך השנה.⁴⁵ בהקשר זה נציין כי מבקר המדינה נדרש לנושא ההתאמה בין תוכניות העבודה של משרדי הממשלה ובין תקציבם וכתב: "היות שתהליך התכנון אינו מפותח דיו, תהליך התקצוב הופך לתהליך תכנון הלכה למעשה... יתרה מזאת, בהיעדר תהליך סדור של הפקת לקחים ודיון שנתי מסכם לגיבוש הערכת מצב, נוטה התקציב לשקף את מה שהיה. הדינמיקה בהכנתו היא תוספתית, בבחינת 'מה שהיה הוא שיהיה'".⁴⁶ הפערים בין תוכניות העבודה ובין תקציבי המשרדים עשויים להסביר חלק מהשינויים התקציביים הנדרשים בכל שנה. נוסף על כך, בדוח ועדת המשילות נכתב שככלל יש להעדיף תקצוב בבסיס התקציב ולהימנע עד ככל האפשר מתוספות במהלך השנה, וכן שרוב הבקשות לתוספות צריכות להיבחן בדיוני התקציב, למעט במקרים דחופים ובלתי צפויים.⁴⁷

4.2. התהליך לעריכת שינויים בתקציב

כאמור, נסיבות שונות מביאות להחלת שינויים בתקציב. בחלק מהמקרים היוזמה לשינוי היא של המשרד הרלוונטי, עקב החלטות בדבר החלת שינויים פנימיים בפעילותו או צורך בתגבור תקציבי עקב הוצאות חדשות. במקרים אחרים, בעיקר כשמדובר בהפחתות רוחביות מסוגים שונים, השינוי נקבע במשרד האוצר. כאמור, אפשר לחלק את השינויים לפי הגורם שאישורו או ידיעתו נדרשים להחלתם: אישור אגף התקציבים, אישור ועדת הכספים או הודעה לוועדה. כשנדרש אישור של ועדת הכספים הבקשה (פנייה תקציבית) מועברת מאגף התקציבים שבמשרד האוצר לוועדה להצבעה על אישור השינוי המוצע.

כיום אין בחוק או בתקנון הכנסת קביעה ברורה של משך הזמן שבמסגרתו ועדת הכספים נדרשת לדון בבקשות לשינוי בתקציב. בכמה מקרים בעבר עיכבה ועדת הכספים את הדיון בבקשות מסיבות שונות, ולשכת הייעוץ המשפטי בכנסת קבעה שאין לעכב דיון בבקשות בלא סיבה עניינית מוצדקת.⁴⁸ עם זאת נציין כי כחלק מהפיקוח על הממשלה ועדת הכספים נמנעת לעתים מדיון מידי בבקשות שינוי, בשל רצונה להשפיע על חלק מההחלטות ולשנותן, ולא רק מסיבות אחרות. כמו כן אין קביעה ברורה של משך הזמן שיש לתת לחברי הכנסת ללמוד את בקשות השינוי. בדרך כלל הבקשות מועברות לעיונם של חברי הכנסת (בלבד) זמן קצר יחסית לפני הדיון, ובתוספת הסבר קצר ביותר.

בדיון בוועדת הכספים הבקשה מוצגת על-ידי המשרד המבקש או נציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר, וחברי הכנסת מבקשים לעתים לקבל הבהרות בסוגיות השונות ולעתים אף מעכבים את ההצבעה עד קבלת ההבהרות המבוקשות, אך במקרים רבים הדיון בפניות קצר מאוד והאישור ניתן בלא התערבות משמעותית של חברי הכנסת (לעתים מספר חברי הכנסת הנוכחים בדיון בוועדה בעת אישור שינויים בתקציב מצומצם). על-פי רוב בכל ישיבה מאושרות עשרות בקשות, וכאמור, בחלק מהפניות נכללות בקשות לשינוי בכמה תוכניות (6 ספרות). בחלק מהמקרים נערכת הצבעה משותפת על כמה פניות, בדרך כלל כשמדובר בפניות שתוכנן משותף, ומנגד, לעתים פניות תקציביות לוועדת הכספים שמקורן בהחלטת ממשלה אחת מוגשים לוועדה במועדים שונים, למשל כשמדובר בהעברת תקציב למימון ההחלטה מכמה משרדים.

⁴⁵ לדוגמה, בשנים האחרונות **תקציב שירות התעסוקה** גדל במהלך השנה בכמה עשרות מיליוני ש"ח (לא כולל עודפים). הרחבה בנושא זה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת **שירות התעסוקה – תקציב וכוח-אדם**, כתב ד"ר גלעד נתן, 8 בפברואר 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁴⁶ מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 62**, לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, **תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה**, 1 במאי 2012.

⁴⁷ **דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה** (ועדת המשילות), עמ' 14, מרס 2013, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁴⁸ עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, פגישה, יוני 2012.



4.3. דיון והצעות לשינוי

במהלך השנים הועלו טענות שונות על המנגנון לעריכת שינויים בתקציב, הן מצדו הטכני הקבוע כיום בחוק (האישור הנדרש וכדומה) והן מבחינת הליך האישור בוועדת הכספים ושקיפותו לציבור. נציג כמה נקודות מרכזיות העומדות בבסיס הדיון הזה, והצעות אפשריות לשיפור.

הפיקוח על התקציב כחלק ממאזן הכוחות בין הכנסת והממשלה: הדיון על רמת הפיקוח הנדרשת של הכנסת על תכנון וביצוע התקציב הוא חלק מהדיון הנרחב יותר על האיזון הנכון בין תפקיד הכנסת לפקח על הממשלה (ייצוגיות) ובין רצונה של הממשלה למשול ביעילות ולהוציא לפועל את מדיניותה (משילות). תקציב המדינה הוא הכלי הבסיסי שבידי הממשלה להוצאת מדיניותה לפועל, ולכן נראה כי הידוק הפיקוח על התהליך להחלת שינויים בתקציב עשוי מצד אחד להגביר את יכולתה של הכנסת לפקח על עבודת הממשלה, ומצד שני הוא עלול להקשות על הממשלה בפעילותה השוטפת. כפי שתואר לעיל, בפועל לעתים הדיון בבקשות לערוך שינויים בתקציב אינו מעמיק דיו, וממילא הפיקוח על עבודת הממשלה באמצעות מעקב אחר השינויים התקציב גם הוא אינו בהכרח יעיל. ייתכן שיש מקום לצמצם את הפיקוח שנעשה כיום בוועדת הכספים על החלת שינויים בתקציב (כפי שיפורט להלן) ולהכליל את ההיבט התקציבי בדיונים המתקיימים בוועדות הכנסת הנושאות על פעולות הממשלה בתחומים הספציפיים.⁴⁹ מנגד, ריבוי הבקשות לשינוי המגיעות לוועדת הכספים עשוי לאפשר לחברי הכנסת מפגש עם תחומים שונים של ביצוע התקציב ויישום מדיניות הממשלה במהלך שנת הכספים, שכן כל שינוי תקציבי (פרט להפחתות יזומות) נובע מהיבט כזה או אחר של ביצוע התקציב. לפיכך, צמצום מספר הבקשות עלול לפגוע בפיקוח על ביצוע התקציב בזמן אמת, שהוא מצומצם ממילא.

מבנה התקציב: כפי שהוצג לעיל, תקציב המדינה מורכב כיום ממאות תחומי פעולה (4 ספרות) ומאלפי תוכניות ותקנות, ורמת הפירוט בו גבוהה בהשוואה למקובל בחלק ממדינות אירופה.⁵⁰ מכיוון שרוב השינויים מצריכים את אישור ועדת הכספים, מספר הפניות המגיעות לדיון בוועדה בנושא זה עצום, ונדרשת השקעה רבה הן בהגדרת הפניות והן בדיון בהן בוועדה. בהקשר זה הועלתה לא פעם הטענה כי רמת הפירוט הגבוהה אינה בהכרח יעילה, שכן היא פוגעת בגמישות העבודה של משרדי הממשלה ויוצרת תלות במשרד האוצר בהתנהלות השוטפת. עוד נטען בהקשר זה כי העיסוק הנרחב בבקשות להחיל שינויים בתקציב יוצר "נטל אדמיניסטרטיבי" על משרד האוצר ועל ועדת הכספים, וכי הפחתת הנטל הזה תאפשר לגורמים האלה לעסוק באופן מעמיק יותר בגיבוש המדיניות הפיסקלית ובמעקב יעיל אחר יישומה.⁵¹ כמו כן נטען כי ריבוי המידע מקשה לעתים על חברי הכנסת למקד את תשומת לבם בשינויים המצריכים דיון מעמיק יותר מאחרים.

צמצום העיסוק בשינויי התקציב יכול להיעשות בכמה דרכים עיקריות (שאפשר לשלב ביניהן):

צמצום רמת הפירוט של תקציב המדינה (כפי שנעשה במדינות אחרות⁵² והחל להיעשות גם בישראל), ועמו הפחתת המקרים שבהם נדרש אישור ועדת הכספים לעריכת שינויים בתקציב. צמצום רמת הפירוט של התקציב (בעיקר בהיקף התוכניות והתקנות) עשוי לאפשר גם גמישות ניהולית רבה יותר למשרדי הממשלה ולהפחית את המעורבות בפועל של משרד האוצר בניהולם השוטף. כאמור, בשנים האחרונות החל משרד האוצר ביישום התוכנית "חריש עמוק" לצמצום מבנהו של תקציב המדינה כך שמספר התקנות שבתקציב ישקף את הרמה האסטרטגית של התקציב, ולא ישמש במידה רבה כלי ניהולי.⁵³ במסגרת יישום תוכנית זו הופחת בהצעת התקציב

⁴⁹ ד"ר חן פרידברג ופרופסור ראובן חזן, [פיקוח הכנסת על הממשלה](#), עמ' 153-154, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

⁵⁰ פרופסור אבי בן בסט ופרופסור מומי דהן, [מאזן הכוחות בתהליך התקציב](#), עמ' 166, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

⁵¹ שם.

⁵² שם.

⁵³ מדוח ועדת המשילות עולה כי ברבים ממשרדי הממשלה תקנות התקציב משמשות למעשה כלי תפעולי בניהולם השוטף ולא רק כלי לתכנון תקציבי. מציאות זו נוצרה עם השנים מהנחיות שונות שניתנו לגבי אופן ניהול תקציבים שונים (כגון פתיחת תקנה לכל מבחן



לשנת 2013 מספר פרטי התקציב במידה ניכרת (ראו לוח 1 לעיל), והממשלה החליטה על המשך ההפחתה כך שבשנת 2017 לא יעלה מספר תקנות ההוצאה בתקציב על 1,500 (לא כולל תקנות שכר).⁵⁴ בהקשר זה נציין כי, כאמור, יש מדינות שמספר פרטי התקציב שלהן קטן במידה ניכרת מהנהוג בישראל (גם לאחר ההפחתה), ובחלקן נעשו בשנים האחרונות רפורמות בנושא מבנה ותהליך התקציב, שהביאו לשינוי.⁵⁵ לדוגמה, מספר פרטי התקציב המובאים לאישור הפרלמנט של אוסטריה במסגרת אישור התקציב השנתי הוא 70 (לפני הרפורמה היו 1,000), וסך הפריטים בתקציב (ברמת המשרדים) הוא 400 (לפני הרפורמה היו כמה אלפים). המספר הקטן הוא נגזרת של רפורמה מקיפה שנעשתה בשנים האחרונות באוסטריה בכל הקשור למבנה התקציב והגדרה מחדש של מאזן הכוחות בין הפרלמנט ובין הממשלה בתהליך גיבוש התקציב – מצד אחד הפרלמנט ויתר על אישור מאות סעיפי תקציב ושינוים, ומצד שני בהצעת התקציב המוגשת לפרלמנט נכללים גם יעדים ותפוקות, המאפשרים פיקוח על התוצאות ולא רק על התשומות.⁵⁶

אפשר לצמצם את היקף האישורים הנדרשים הן על-ידי שינוי הסכום הדורש את אישור הוועדה (שכאמור לא עודכן שנים רבות), והן על-ידי חלוקה לפי סוגי השינויים; לדוגמה, אפשר לקבוע שינויים פנימיים בתוך סעיף תקציבי יחייבו את אישור אגף התקציבים בלבד (כמו העברת תקציב בין תקנות), או לחלופין לקבוע סכום גבוה יותר שיחייב את אישור ועדת הכספים לשינויים פנימיים מהסכום המחייב כשהשינוי המבוקש הוא העברת תקציב בין סעיפים. כמו כן אפשר להגדיר מראש שינויים שנחשבים טכניים בלבד ולפטור אותם מחובת אישור (לדוגמה, תגבור תקציב מסוים בעקבות שינויים במט"ח או בשער הריבית). בעבר אף הועלתה הצעה להגביל את מספר הבקשות לשינוי בתקציב שמשרד האוצר רשאי להגיש לוועדה בשנה,⁵⁷ אך ייתכן שבמקרים חריגים צעד כזה עלול לפגוע ביעילות של יישום תוכניות הממשלה. צמצום האישורים הנדרשים כאמור לא בהכרח יפגע בפיקוח הכנסת על הממשלה, ומנגד הוא עשוי למקד את תפקיד הכנסת באפיקים יעילים יותר, כמו מעורבות רבה יותר בגיבוש התקציב, מעקב תקופתי אחר ביצועו ופיקוח על העמידה בכללים הפיסקליים.

בהקשר זה נציין כי בשנת 2012 הגירעון היה כ-4.2% מהתוצר, לעומת יעד של 2% שנקבע בעת אישור התקציב לשנה זו, למרות השינויים במדיניות המסים (העלאת שיעור המע"מ וכדומה) והקיצוץ שנעשה בתקציב כדי לעמוד ביעד. כמו כן, בשנת 2012 התחייבה הממשלה (במסגרת החלטותיה) לשנים הבאות בסכומים שצפוי כי יעלו על הגידול המותר על-פי כלל ההוצאה.⁵⁸ מצב זה יחייב התאמות רבות בתקציבי השנים הבאות, ויש לבחון אם כל ההתאמות הנדרשות ייעשו בעת הכנת התקציב לכל שנה או במהלך כל שנה באמצעות שינויים רבים והגברת "הנטל האדמיניסטרטיבי". כמו כן, ייתכן שהעיסוק הרב בהתאמות תקציב במהלך השנה פוגע ביכולת התכנון והמעקב אחר ניהול התקציב וקביעת ההתחייבויות האפשריות לשנים הבאות, וצמצום "הנטל האדמיניסטרטיבי" עשוי לאפשר הקדשת משאבים רבים יותר לתחומים אלו הן במשרד האוצר והן בכנסת.

שקיפות ההליך לשינוי התקציב: כאמור, תקציב המדינה מאושר בכנסת במסגרת הליך חקיקה, ולפיכך כל שינוי בו הוא למעשה שינוי בפרטי החוק. חוק יסודות התקציב מסמיך את ועדת הכספים לאשר שינויים כאלה וקובע

תמיכה), ומהיעדר מערכת טכנולוגית מפותחת דיה המתאימה לניהול השוטף. בדוח נכתב כי רמת הפירוט של התקציב חייבת לשקף את רמת המדיניות, והמענה לצרכים ניהוליים צריך לבוא לידי ביטוי במערכות מידע מתאימות.

⁵⁴ החלטת הממשלה מס' 482, [אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי \(רכש ומכרזים\), ועדת המשילות](#), 30 ביוני 2013. הצוות הוקם [בהחלטת הממשלה מס' 4028](#), מיום 25 בדצמבר 2011, כחלק מאימוץ דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג).

⁵⁵ The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), Economic and Budgetary Affairs, **Seminar on "New Fiscal Framework"**, Vienna, June 20-21 2013, Presentations.

⁵⁶ Gerhard Steger, Budget Director, Ministry of Finance, Austria, **"Budget Reform: The Austrian Case"**, April 2013, by E-mail, July 11, 2013.

⁵⁷ ד"ר חן פרידברג ופרופסור ראובן חזן, [פיקוח הכנסת על הממשלה](#), עמ' 153-154, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

⁵⁸ הרחבה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות](#), כתבו איתמר מילרד ועמי צדיק, 3 ביוני 2013.



את המקרים שבהם נדרש אישור מוקדם של ועדת הכספים. לאור זאת אפשר לכאורה לדמות את הליך אישור השינויים למעין הליך חקיקה, אם כי בפועל קיים פער עצום בין שני ההליכים הן מבחינת עבודת הכנסת והן מבחינת השקיפות לציבור. יש לבחון את הגורמים לפער זה ואת הדרכים לצמצמו, אם הדבר אומנם נדרש, בכמה היבטים:

- פרסום מוקדם ככל האפשר של הבקשות להחלת שינויים בתקציב והעברתן לחברי ועדת הכספים בדומה לנעשה בהצעות החוק הממשלתיות המוגשות לכנסת, בעיקר כשמדובר בשינויים מהותיים (כגון החלטות על הפחתות רוחביות), ולא רק טכניים. כמו כן יש מקום להגביר את השימוש בכלים המקצועיים העומדים לרשות ועדת הכספים כך שיהיה אפשר לנתח את ביצוע התקציב ואת ההשלכות שעשויות להיות להפחתה רוחבית על פעולות שונות. בהקשר זה נציין כי במרס 2012 פנתה אחת מחברות ועדת הכספים ליועץ המשפטי של הכנסת בנושא שקיפות הדיונים בשינויים בתקציב. בעקבות זאת פנה היועץ המשפטי לכנסת אל יושב-ראש ועדת הכספים, בין היתר בנושא ההליך לאישור העברות תקציביות בוועדת הכספים.⁵⁹ בדבריו כתב: "אני סבור כי גם בבקשות 'שגרתיות' לשינויים תקציביים על הוועדה להעביר את הבקשות לחברי הוועדה באופן אקטיבי ובצירוף דברי הסבר תמציתיים... קל וחומר כאשר מדובר בבקשה שהיקפה מיליארדי שקלים ובתקציב התאמות ייחודי שנגזר מחוק-היסוד. במקרה זה אף ייתכן שהיה מקום להפיץ בקשה זו לידעת חברי הכנסת כולם, זאת נוכח היקפה ונוכח התכלית שבבסיס ההליך, שבו ניתן לוועדת הכספים תפקיד של כנסת זוטא". בדבריו העלה היועץ המשפטי לכנסת גם את הצורך בסיוע הגורמים המקצועיים בכנסת, האמונים על מתן סיוע לחברי הכנסת ולוועדות הכנסת בנושאים תקציביים, בין השאר המחלקה לפיקוח תקציבי שבמרכז המחקר והמידע של הכנסת. יש להעיר כי לצורך קבלת סיוע מקצועי ויעיל ממרכז המחקר והמידע נדרשת העברת הבקשות לשינויים מוועדת הכספים למרכז המחקר והמידע בהקדם, מייד עם הגעת הבקשה.
- קבלת דברי הסבר מפורטים יותר על השינויים המוצעים ועל כך שלא נכללו בתקציב המקורי אשר אושר בכנסת, ובכלל זה פירוט המקור התקציבי שממנו התקציב מופחת.
- כפי שקבע היועץ המשפטי לכנסת, ועדת הכספים מתפקדת כמעין "כנסת זוטא" לעניין אישור שינויים מהותיים בתקציב, ולפיכך ייתכן שיש מקום לקבוע "קוורום" מזערי הנדרש לאישור בקשות כאלה, בעיקר כשמדובר בהפחתות רוחביות בהיקף גדול מבחינת הסכום ומבחינת מספר התוכניות המעורבות.⁶⁰ בהקשר זה נציין כי בעבר הועלתה הצעה להקים ועדת משנה ייחודית לאישור שינויים בתקציב,⁶¹ שתאפשר לחבריה להתמחות בנושא ולהקדיש לו זמן מרבי, בעיקר כשמדובר בהעברות נרחבות, לרבות ביצוע ההתאמות הנדרשות במסגרת התקציב הדו-שנתי. כאמור, בעבר הוצע גם להעביר את הפיקוח על השינויים בתקציב לוועדות הנושאיות בהתאם לנושא הנדון.⁶² אומנם פיזור הדיון על שינויים תקציביים בין ועדות הכנסת יקל את העומס המוטל על ועדת הכספים, אך מנגד הוא עלול לפגוע במבט הכולל על תקציב המדינה.
- כאמור, החוק קובע רף מסוים שמעליו נדרש אישור מראש של ועדת הכספים להחלת שינויים בתקציב. מדובר במגבלה הן מבחינת הסכום המועבר והן מבחינת השינוי המצטבר בתוכנית התקציבית (6 ספרות). ברוב הפניות התקציביות והדיונים בהן בוועדה לא נכללת התייחסות לשינוי המצטבר בתקציב התוכנית הנדונה, אלא רק לסכום שמוצע להעביר ביחס לתקציב באותה נקודת זמן. ייתכן שיש מקום להוסיף לפנייה או לדיון פרטים על מספר השינויים שכבר נעשו בתוכנית הנדונה באותה שנה, וכן על השינוי המצטבר. יישום הצעה זו עשוי

⁵⁹ היועץ המשפטי לכנסת עו"ד אייל ינון, שינויים בין סעיפים לשנת 2102 – תקינות ההליך בוועדת הכספים, 12 במרס 2012.

⁶⁰ בהקשר זה נציין כי בשלהי הכנסת ה-18 נמנע יושב-ראש ועדת הכספים דאז, ח"כ משה גפני, מלדון באישור שינויים נרחבים בתקציב, שכן לדבריו הוא היה חבר הכנסת היחיד שנכח בדיון ולא רצה להצביע לבדו על קיצוץ רוחבי. [פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים](#), 25 בדצמבר 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁶¹ ד"ר חן פרידברג ופרופסור ראובן חזן, [פיקוח הכנסת על הממשלה](#), עמ' 153-154, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

⁶² שם.



לסייע במעקב אחר תוכניות שנעשים בהן שינויים רבים במהלך השנה ואחר תוכניות המשמשות "רזרבות סמויות", דבר שעשוי לשפר את תהליך התקצוב.

- כשמדובר על שינויים בכמה תוכניות על-פי החלטת ממשלה אחת, ייתכן שיש מקום לרכז את כלל השינויים בפנייה אחת (גם אם מדובר בהעברה מכמה סעיפי תקציב), כדי להציג תמונה רחבה יותר של הנושא, ואם במהלך השנה נדרשים כמה שינויים הקשורים לאותה החלטה, נראה כי ראוי שתהיה דרישה לציין בפנייה את ההיסטוריה של ההעברות הנגזרות מהחלטה זו.
 - עדכון נתוני התקציב הזמינים לציבור לאחר אישור שינויים בתקציב. כיום הנתונים הזמינים לציבור במהלך שנת כספים הם על התקציב המקורי בלבד (מערכת השאילתות באתר משרד האוצר), ונתונים על התקציב על שינויו מתפרסמים בדרך כלל רק לאחר תום שנת הכספים.
 - הגשת דוח תקופתי לוועדת הכספים המסכם את השפעת כלל השינויים שבוצעו על סעיפי התקציב השונים (2 ספרות), וכן את ההשפעה על הרכב אשכולות התקציב ("ה-DNA" התקציבי). הגשת דוח כזה תאפשר קבלת תמונה מעודכנת של מבנה התקציב על שינויו במהלך השנה, בין היתר עקב שינוי סדר העדיפויות, ותאפשר בחינה מרוכזת של שינויים נוספים אשר יידרשו בהמשך אותה שנה. בהקשר זה נציין כי ארגון בין-לאומי העוסק בשקיפות תקציבית ממליץ להגיש דוח חצי-שנתי על השינויים הנדרשים בתקציב.⁶³
 - בדיונים על אישור התקציב לשנת הכספים הבאה ייתכן שיש מקום לדרוש דיון בסעיפים או בתוכניות שבשנים קודמות נעשו בהם שינויים רבים. דיון כזה יאפשר לקבל תמונת מצב ברורה יותר על השימושים בפועל בתקציב (לעומת התכנון), ובמידת הצורך להתאים את מבנה התקציב המקורי למציאות בפועל. דיון כזה גם יאפשר שקיפות על "הרזרבות הסמויות" בתקציב והשימוש בהן.
- כשמדובר בהצעות שינוי שהוצגו לעיל בהקשר של שקיפות ההליך חשוב להדגיש שיישום המסקנות או חלקן צריך להיות מלווה בצמצום מספר הבקשות שוועדת הכספים נדרשת לטפל בהן, אחרת הנטל האדמיניסטרטיבי רק יגדל והשינויים לא ייעלו את ההליך.

4.4. סיכום

הפיקוח על תקציב המדינה ועל השינויים הנעשים בו במהלך השנה הוא אחד הכלים המרכזיים של פיקוח הכנסת על עבודת הממשלה. במסמך הוצגו נתונים רבים על היקף השינויים שנעשים בתקציב מדי שנה ועל השפעתם על מבנה התקציב וסעיפיו. לריבוי הבקשות להחיל שינויים בתקציב כמה סיבות, ובהן שינויים בסדר העדיפויות של הממשלה ושינויים פנימיים במשרדים. עם זאת, כאמור, **נראה כי סיבת חלק מהשינויים היא תכנון לא מספק של התקציב המקורי**, שבא לידי ביטוי בתוכניות המשתנות בקביעות מדי שנה ובתוכניות המשתנות כמה וכמה פעמים באותה שנה, לעתים בכיוונים מנוגדים (הפחתה ותוספת). תכנון תקציבי מקורי מדויק יותר, בין היתר באמצעות חיזוק מעמדם ותפקידם של המשרדים בתכנון תקציבם, עשוי למנוע חלק מהשינויים הנדרשים כיום ולהקל את עבודת המשרדים. שינוי זה עשוי לסייע במיקוד העבודה של משרד האוצר בפיקוח על ביצוע כלל התקציב ועל עמידה בכללים הפיסקליים גם לאחר אישור התחייבויות נוספות. בעיה נוספת שיש בתחום הנדון היא שהיקף השינויים המגיעים לאישור ועדת הכספים גדול ביותר, ועקב כך הזמן העומד לרשות חברי הוועדה להעמיק בבקשות השונות מצומצם. אומנם במקרים רבים מדובר בשינויים טכניים או בשינויים פנימיים במשרדים המבקשים, שאינם מצריכים דיון נרחב, אך במקרים אחרים מדובר בשינויים מהותיים יותר.

כדי להגביר את היעילות של ועדת הכספים ככלי פיקוח מרכזי על התקציב ייתכן שיש לפעול לצמצום היקף הפניות הנדונות בוועדת הכספים מצד אחד (שינוי כללי הסף בחוק, תכנון תקציבי יעיל יותר ועוד), ולהגברת השקיפות של

⁶³ International Budget Partnership, [Guide to Transparency in Government Budget Reports](#), accessed: July 24, 2013.



ההליך מצד שני. נקיטת הצעדים הללו עשויה להביא לידי כך שהדיונים על אישור השינויים המבוקשים בתקציב יהיו מעמיקים וממוקדים יותר (במקום שבו הדבר נדרש), וממילא הפיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה ישיג את מטרתו בצורה משמעותית יותר, כפי שעולה מדברי היועץ המשפטי לכנסת:

”סיכומם של דברים, השקיפות, הגילוי, הפשטות ויכולת ההתמצאות וההבנה של חברי הוועדה את פרטי השינויים הנדרשים הם הכרחיים ביחס לכל העברה תקציבית, ובייחוד בהעברה תקציבית בסדרי גודל כאלה. על הוועדה לעשות אפוא ככל הניתן על מנת להבטיח קיומה של תשתית בסיסית שתאפשר לחברי הכנסת לממש את זכותם וחובתם לפקח על תקציב המדינה”⁶⁴.

⁶⁴ היועץ המשפטי לכנסת עו"ד אייל ינון, שינויים בין סעיפים לשנת 2102 – תקינות ההליך בוועדת הכספים, 12 במרס 2012.



נספח א' – תיאור השינויים התקציביים באחת מתוכניות התקציב (2012, באלפי ש"ח)

בנספח זה נציג את השתלשלות השינויים התקציביים באחת מתוכניות (6 ספרות) התקציב. התוכנית שנציג היא **תוכנית מס' 04-01-12 – המינהלה לפרויקטים** במשרד ראש הממשלה. השינויים המוצגים הם לשנת 2012, ומדובר בשינויים שנדונו ואושרו בוועדת הכספים. התקציב המקורי בתוכנית זו היה בתחילת השנה כ-70.7 מיליון ש"ח, ולאחר 32 שינויי תקציב (הן תוספות והן הפחתות) שנעשו בשנת 2012 הסתכם התקציב על שינויי בסוף השנה בכ-219.5 מיליון ש"ח. הביצוע (ברוטו) בתוכנית זו היה כ-191.5 מיליון ש"ח. בטבלה שלהלן פרטי השינויים, ולצדם הסבר מפרוטוקול הדיון בוועדת הכספים וקישור לדיון.

מספר השינוי	תאריך האישור	השינוי בהוצאה נטו	התקציב המאושר	הבקשה	הסבר מפרוטוקול ועדת הכספים
			70,658		
		התקציב המקורי			
1	9 בינואר	-2,120	68,538	קיצוץ 1.5% בתקציב הקניות	"אני מבקש למסור הודעה בקשר להעברה תקציבית שהועברה בשנת 2011... ההעברה הייתה עבור כיבוי אש, והושמט המספר 8 מבקשת ההעברה. אני מבקש להודיע שאנחנו מוסיפים את בקשה מס' 8" ¹
2	9 בינואר	-736	67,802	הפחתת 1% בתקציב הקניות	
3	5 במרס	-1,449	66,353	הפחתת 2% בתקציב הקניות	במסגרת קיצוץ רוחבי ליישום מסקנות טרכטנברג ודברים נוספים ³
4	5 במרס	-2,898	63,455	הפחתת 4%	במסגרת קיצוץ רוחבי ליישום מסקנות טרכטנברג ודברים נוספים ⁴
5	6 במרס	107,774	171,229	80% מהעודפים מחויבים בסעיף 04	העברת עודפים
6	13 ביוני	-5,000	166,229	שינויים בתקציב משרד ראש הממשלה	"הפנייה נועדה לתגבר 4 מיליון שקלים בהוצאה מותנית בהכנסה בהתאם להחלטת הממשלה לשדרוג והרחבת הכותל המערבי. עושים את זה בהוצאה מותנית בהכנסה מכיוון שזהו חלקו של מינהל מקרקעי ישראל בהחלטת הממשלה." ⁶
7	13 ביוני	1,000	167,229	שדרוג תשתיות רחבת הכותל המערבי	"הפנייה הזאת נועדה להעביר מיליון שקלים מהמשרד לביטחון פנים למשרד ראש הממשלה, שוב, בהתאם להחלטת הממשלה לשדרוג רחבת הכותל." ⁷
8	27 ביוני	0	167,229	העברה מהאופטרופוס הכללי	"אנחנו מתגברים את ההוצאה המותנית בהכנסה של משרד ראש הממשלה בסך כמיליון ו-200,000 שקלים. זה בהתאם להקצאת הוועדה הציבורית לקביעת ייעוד עיזבונות המדינה באופטרופוס הכללי, לפעילויות שונות." ⁸
9	27 ביוני	-1,345	165,884	תגבור תקציב הלשכה המרכזית	"הפנייה הזו נועדה בעיקרה לתגבר את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מספר השינוי	תאריך האישור	השינוי בהוצאה נטו	התקציב המאושר	הבקשה	הסבר מפרוטוקול ועדת הכספים
				לסטטיסטיקה	לביצוע כמה סקרים שלאחרונה סוכמו "..." ⁹
10	24 ביולי	43,226	209,110	תגבור משרד ראש הממשלה	"הפנייה נועדה לתגבור משרד ראש הממשלה בסכום של 64 מיליון שקלים בהתאם לכמה החלטות ממשלה" ¹⁰
11	24 ביולי	-500	208,610	העברה למשרד החינוך	"הפנייה התקציבית נועדה לתקצוב סך 160 אלף ו-837 אלפי שקלים במשרד החינוך, בעיקר עבור הנושאים הבאים: סך 99 אלף ו-398 אלפי שקלים עבור מלגות והבטחת הכנסה לתלמידי ישיבה, סך 24 מיליון שקלים שעיקרם עבור מענק חינוך לירושלים, תגבור לימודי יהדות ופעילויות לזהות יהודית בבתי-ספר חילוניים בהתאם להסכם הקואליציוני עם סיעת הבית היהודי..." ¹¹
12	7 באוגוסט	-570	208,040	שדרוג המחשב בחדר ישיבות הממשלה	"... העברה של 500,000 שקלים עבור שדרוג מערכות המחשב בחדר ישיבות הממשלה, תגבור שלושה סטודנטים במשרד ההסברה והתפוצות לתגבור הלשכה המשפטית וביצוע פעולות הסברה בשפה הערבית, כפי שפורט בדיון שהתקיים אז." ¹²
13	29 באוגוסט	2,000	210,040	העברה ממשרד התיירות – שדרוג רחבת הכותל	"הפנייה נועדה להעביר את תקציב משרד התיירות לשנה זו להחלטת הממשלה 2467, שדרוג תשתיות ועידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי." ¹³
14	29 באוגוסט	2,300	212,340	העברה ממשרד החינוך	"פנייה זו נועדה להעביר כ-4.5 מיליון ממשרד החינוך למשרד ראש הממשלה ליישום כמה החלטות ממשלה, כמפורט בדברי ההסבר. 2 מיליון ש"ח זה בהתאם להחלטה של שדרוג רחבת הכותל, עוד 2 מיליון ש"ח זה בהתאם להחלטה של השמת תשתיות מורשת לאומית, עוד 300,000 ש"ח זה משרד החינוך." ¹⁴
15	12 בספטמבר	3,000	215,340	תגבור משרד ראש הממשלה ממשרד הפנים	"העברת כסף ממשרד הפנים בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2467, בנושא שדרוג תשתיות ועידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי." ¹⁵
16	12 בספטמבר	26,943	242,283	העברת 20% עודפים מחויבים	העברת עודפים
17	16 באוקטובר	2,000	244,283	העברה ממשרד התחבורה – תשתיות הכותל	"הפנייה נועדה להעביר 2 מיליון שקל ממשרד התחבורה למשרד ראש הממשלה בהתאם להחלטת הממשלה בנושא שדרוג תשתיות הכותל



מספר השינוי	תאריך האישור	השינוי בהוצאה נטו	התקציב המאושר	הבקשה	הסבר מפרוטוקול ועדת הכספים
					המערבי. ¹⁷
18	29 באוקטובר	-6,000	238,283	העברה לחטיבה להתיישבות	"הפנייה נועדה לתקצוב הנושאים הבאים: סך של 8 מיליון שקלים עבור הקמת כפרי סטודנטים, בהתאם להחלטת ממשלה..." ¹⁸
19	14 בנובמבר	35,361	273,644	תגבור משרד ראש הממשלה	"פה מדובר על תגבור של 85 מיליון שקלים בתקציב משרד ראש הממשלה להחלטות ממשלה רבות, אמנה אותן..." ¹⁹
20	18 בנובמבר	-3,061	270,583	תגבור משרד ראש הממשלה	"פנייה תקציבית זו נועדה לתגבור 20 אלף אלפי ש"ח בתקציב משרד ראש הממשלה עבור פעילות מערך הגיור בהתאם לסיכום בין המשרדים. בנוסף, הפנייה מבצעת שינויים פנימיים שעיקרם תגבור סך 1,500 אלפי ש"ח במזכירות הממשלה לצורך פעילות מיכון..." ²⁰
21	28 בנובמבר	-1,138	269,445	שינויים פנימיים במשרד ראש הממשלה	"בעצם פנייה מס 792 היא פנייה של סוף השנה של משרד ראש הממשלה... את כל היחידות, איפה יש תת-ביצוע, עודפי ביצוע, לפי מחירים..." ²¹
22	28 בנובמבר	-7,000	262,445	שינויים פנימיים של ותיקים + "נתיב"	"עושים פה שינויים פנימיים בתוך המשרד לאזרחים ותיקים ובלשכת הקשר "נתיב", להסדת שיא כוח-אדם... ותגבור של המשרד לפיתוח הנגב והגליל בסך 3 מיליון שקלים בהתאם לסיכום תקציבי לשנת 2012." ²²
23	4 בדצמבר	1,000	263,445	תגבור משרד הקליטה	"... פרויקט של גרעיני משימה עירוניים. זה התחיל לפני כשנה וחצי. מדובר בהיקף תקציבי של ... זה המיליון האחרון..." ²³
24	4 בדצמבר	-741	262,704	העברה למשרד התיירות	"יש פה העברה של 30 מיליון שקלים לתקציב השיווק של משרד התיירות, העברה של 900,000 שקלים ממשרד ראש הממשלה למשרד התיירות לתמיכה בחממות תיירות." ²⁴
25	18 בדצמבר	1,676	264,380	תגבור תקציב תחזוקת הכותל	"הפנייה נועדה לתגבור סך 1.6 מיליון שקלים בתקציב תחזוקת הכותל המערבי, ומיליון שקלים לתקציב הרשות לפיתוח הגליל בהתאם לסיכום בין המשרדים." ²⁵
26	18 בדצמבר	-4,440	259,940	העברה למשרד הפנים	"הפניות נועדו להעברת סכום של 8,440 אלפי שקלים ממשרד ראש הממשלה למשרד הפנים, לפי הפירוט הבא: 4,440 אלפי שקלים עבור מימוש



מספר השינוי	תאריך האישור	השינוי בהוצאה נטו	התקציב המאושר	הבקשה	הסבר מפרוטוקול ועדת הכספים
					התחייבויות קודמות בגין החלטת הממשלה... ²⁶
27	18 בדצמבר	-721	259,219	העברה למשרד התמ"ת	"הפנייה נועדה לתקצב מרכז הכוון תעסוקתי ביישובים הבדואיים בצפון, שזה להעלות שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, בעיקר של אוכלוסיית הנשים. כמו כן, סכום של 2.4 מיליון שקל לקידום תעסוקת מיעוטים באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים. יש שם גם תוספת של כ-4.7 מיליון שקל..." ²⁷
28	18 בדצמבר	-83	259,136	העברה למשרד הפנים	"הפניות נועדו להעברת 2,883,000 שקלים ממשרד ראש הממשלה למשרד הפנים. שוב, זה עוד פניות לתוכניות של הדרוזים, הצ'רקסים והבדואים." ²⁸
29	18 בדצמבר	-32,354	226,782	תגבור תקציב משרד ראש הממשלה	"הפניות נועדו לתגבר את תקציב משרד ראש הממשלה, בשביל כמה תוכניות שאני אפרט: הראשון זה נושא "תגלית". אנחנו משלימים את הסכום שלהם לפי החלטת הממשלה – 39,800,000 שקלים. החלטות פיתוח אגן העיר העתיקה ועידוד הצמיחה בירושלים – אנחנו מתקצבים אותם לפי הביצוע בפועל." ²⁹
30	25 בדצמבר	-3,533	223,249	הפחתה 5% ברכיבי הקניות	"אנחנו עוברים לסעיף האחרון בסדר-היום: שינויים בתקציב לשנת 2012, שזה הקיצוץ הרחובי. מס' פנייה לוועדה 9007..." ³⁰
31	25 בדצמבר	0	223,249	הרשאה להתחייב בתוכנית העיר העתיקה החדשה	"הפנייה נועדה לתקצב את משרד ראש הממשלה ב-100 מיליון שקלים בהרשאה להתחייב בהתאם להחלטת הממשלה 4651 בנושא תוכנית המשך לפיתוח אגן העיר העתיקה בירושלים." ³¹
32	25 בדצמבר	-3,705	219,544	העברת הרזרבה לעמידה במגבלת ההוצאה	"הפנייה נועדה לבצע הסטות בתקציב המדינה ולהעביר 503 מיליון שקלים למערכת ההשכלה הגבוהה כדי לממן את התוכנית הרב-שנתית. זאת בעצם המנה השנייה שהגיעה עכשיו..." ³²

לפי הלוח נעשו במהלך השנה 32 שינויים בתוכנית זו במגוון נושאים, הן הפחתות והן תוספות. יש לבחון אם ריבוי השינויים נובע מצרכים משתנים במהלך השנה או שמדובר בדוגמה לתכנון לא מספק בעת הכנת התקציב, המביא במהלך השנה להחלת עשרות שינויים בתוכנית אחת. בהקשר זה נציין כי בתקציב המקורי תוקצבו חמש תקנות (8 ספרות) בתוכנית זו, ובפועל פעלו בה במהלך אותה שנה 13 תקנות הוצאה.

