

# מנגנון התקציב ההמשכי ותקציב התוכנית הממשלתית לטיפול במשבר הקורונה - ניתוח השינויים המוצעים

כתיבה: אילנית בר, כלכלנית | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות כלכלי |

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: ט' בטבת תשפ"א, 24 בדצמבר 2020

פיקוח תקציבי

## תוכן עניינים

1	רקע	1
2	השינויים המוצעים במנגנון התקציב ההמשכי	2
2	2.1 קביעת בסיס התקציב ההמשכי ומנגנון הצמדה	2.1
2	2.1.1 המצב הקיים	2.1.1
2	2.1.2 השינוי המוצע	2.1.2
4	2.2 הפרדה בין רכיבי ההוצאה בתקציב ההמשכי	2.2
4	2.2.1 המצב הקיים לפי חוק-היסוד (ללא הוראות השעה)	2.2.1
7	2.2.2 השינוי המוצע	2.2.2
8	2.3 שימוש בעודפי תקציב	2.3
8	2.3.1 המצב הקיים	2.3.1
9	2.3.2 השינוי המוצע	2.3.2
9	3. הוצאות נוספות בשל משבר נגיף הקורונה	3
9	3.1 המצב הקיים	3.1
12	3.2 השינוי המוצע	3.2
13	4. היבטים נוספים	4

סקירה זו נכתבה לקראת דיון בוועדת הכספים של הכנסת ב-27 בדצמבר 2020 בהצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 11 והוראת שעה לשנת 2021) ובהצעת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 53) (שנת תקציב המשכי), התשפ"א-2020 (להלן: הצעות החוק). המסמך כולל ניתוח נתונים על תקציב המדינה ללא אישור השינויים המוצעים, וכולל אישור השינויים המוצעים.

## 1. רקע

סעיף 3ב לחוק-יסוד משק המדינה עוסק במקרה שבו לא אושר התקציב לשנת כספים כלשהי, ונקבע בו המנגנון לניהול התקציב במצב זה. על פי החוק, תקציב ההוצאה הממשלתית יהיה בסכום התקציב שאושר לשנה הקודמת, בהצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן: התקציב המשכי), ובכל חודש יתאפשר להוציא אחד חלקי שנים עשר מהתקציב. בחוק נקבעו גם סדרי העדיפויות בהוצאת התקציב המשכי: "כספים לפי סעיף קטן (א) יועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים".

בשל אי-אישור התקציב לשנת 2020 וההוצאות התקציביות שנדרשו כחלק מהמאבק בנגיף הקורונה והשלכותיו, אושרו בשנת 2020 כמה תיקונים בהוראת שעה, כדי לאפשר את הגמישות הנדרשת. התיקונים נחלקו לכמה סוגים:

- 1. תקציב ייעודי לקורונה** – ב-7 באפריל אושר בכנסת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) במסגרתו נקבע תקציב ייעודי למאבק בנגיף הקורונה ובהשלכותיו מעבר לתקציב המשכי. בחודשים שחלפו מאז הוכנסו כמה תיקונים, ונכון לסוף שנת 2020 מסגרת התקציב הייעודי היא **84.8 מיליארד ש"ח**. נוסף על התקציב הייעודי לקורונה, נכללו בתיקון 10 שינויים נוספים כפי שמפורט להלן.
- 2. שינויים באופן חישוב בסיס התקציב המשכי**, כפי שמפורט במסמך.
- 3. הגדלת מסגרת התקציב המשכי** – בהינתן המנגנון בחוק-היסוד, התקציב המשכי לשנת 2020 היה אמור להתבסס על תקציב שנת 2019 בהצמדה למדד. נוכח התמשכות התקופה שבה לא אושר התקציב ובשל הצרכים התקציביים של משרדי הממשלה, במסגרת תיקון 50 לחוק-יסוד הכנסת (הוראת שעה), שאושר בחודש אוגוסט, נוסף כהוראת שעה סכום של **11 מיליארד ש"ח** לבסיס התקציב המשכי לשנת 2020.

כאמור, תיקונים אלו נעשו כהוראת שעה לשנת 2020, והמשמעות היא שללא תיקוני חקיקה התקציב המשכי לשנת 2021 אמור להתנהל על פי הכללים שנהגו עד אישור הוראות השעה.

בהצעות החוק מבקשים לקבוע כמה שינויים במנגנון התקציב המשכי המופעל במקרה שבו תקציב המדינה אינו מאושר לפני שנת התקציב. חלק מהשינויים המוצעים התקיימו בשנת 2020 במסגרת התקציב המשכי, בהתאם להוראת השעה שאושרה בחודש אפריל 2020, ובהצעות החוק מבקשים לקבוע שינויים אלו כהוראות קבע, ולקבוע תיקונים נוספים במנגנון כפי שמפורט להלן.

## 2. השינויים המוצעים במנגנון התקציב ההמשכי

### 2.1 קביעת בסיס התקציב ההמשכי ומנגנון הצמדה

#### 2.1.1 המצב הקיים

הגידול במסגרת התקציב משנה לשנה נעשה על בסיס כלל ההוצאה שלפיו נקבע שיעור הגידול המותר, וכן עדכון על סמך שינויים ברמת המחירים. במסגרת דיוני התקציב לשנים 2017–2018 הוחלט על שינוי שיטת עדכון התקציב בגין רמת המחירים. על פי השינוי שאושר בכנסת משנת 2019 עדכון המחירים נעשה על בסיס הממוצע של השינוי במדד המחירים לצרכן בשלוש השנים האחרונות שעליהן פורסמו נתוני המדד. עם זאת, בשנה שבה לא אושר תקציב לפי חוק-יסוד: משק המדינה (לפני הוראת השעה), התקציב ההמשכי מבוסס על התקציב השנתי הקודם, בתוספת השינוי במדד בשנה הקודמת.<sup>1</sup> כך למשל, התקציב ההמשכי בשנת 2020 התבסס על תקציב שנת 2019 בהתאם להוראות השעה שנקבעו, והיה עדכון של 0.6% בגין מדד שנת 2019. בהינתן ששנת 2021 תחל ללא תקציב מאושר, התקציב ההמשכי היה צפוי להתבסס על תקציב שנת 2019 (התקציב השנתי האחרון שאושר), בתוספת הצמדה לפי מדד שנת 2020.

#### 2.1.2 השינוי המוצע

במסגרת הצעת החוק שבנדון, מוצע לקבוע כי התקציב ההמשכי יתבסס על ההוצאה הממשלתית המותרת על פי חוק, או על תקרת ההוצאה הקבועה בחוק – הנמוך מהם – שכן לעיתים ההוצאה המותרת בחוק יכולה להיות נמוכה מתקרת התקרה המותרת או גבוהה ממנה. המשמעות של הגדרה זו היא שככל שיהיה תקציב המשכי במשך יותר משנה, הרי שהתקציב בכל שנה יתבסס על תקציב השנה הקודמת ולא על התקציב האחרון שאושר במסגרת חוק תקציב. **בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992**, נקבעה תקרת ההוצאה המותרת בכל שנת תקציב ביחס לתקציב השנה הקודמת. הגידול המותר בתקציב נקבע על פי נוסחה המשקללת את שיעור הגידול הממוצע באוכלוסייה ויחס חוב תוצר.<sup>2</sup> על פי נוסחה זו, הגידול המותר בתקציב בין שנת 2019 ל-2020 היה כ-2.8% וכן בין שנת 2020 ל-2021.<sup>3</sup> היות שלא אושר תקציב לשנת 2020, לפי מנגנון זה התקציב לשנת 2019 בתוספת 2.8% ועדכון מחירים הוא הבסיס לתקציב ההמשכי לשנת 2021, ולא התקציב שאושר לשנת 2019. לפי חישוב זה, תקרת ההוצאה המותרת בשנת 2020 היא כ-412 מיליארד ש"ח, וסכום זה בתוספת עדכון מחירים הוא הבסיס לתקציב ההמשכי בשנת 2021 שיעמוד על כ-415 מיליארד ש"ח.<sup>4</sup>

**מוצע לקבוע כי התקציב ההמשכי יתבסס על ההוצאה הממשלתית המותרת על פי חוק או על תקרת ההוצאה הקבועה בחוק, הנמוך מביניהם.**

**המשמעות של הגדרה זו היא שככל שיהיה תקציב המשכי במשך למעלה משנה, הרי שהתקציב בכל שנה יתבסס על תקציב השנה הקודמת ולא על התקציב האחרון שאושר במסגרת חוק תקציב.**

<sup>1</sup> אליעזר שוורץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון לביאור מושגי התקציב - עדכון](#), אוקטובר 2019.

<sup>2</sup> להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון לביאור מושגי התקציב - עדכון](#), אוקטובר 2019.

<sup>3</sup> עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>4</sup> עידו שוואב, רפרנט תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 24 בדצמבר 2020.

בהצעת החוק מבקשים גם לקבוע כי המנגנון הקיים לעדכון התקציב בגין שינויי מחירים יחול גם על התקציב ההמשכי. כלומר, המדד בתקציב ההמשכי יחושב כממוצע שיעורי השינוי במדד המחירים לצרכן בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב. בלוח 1 להלן מוצגים השינוי במדד בשנה הקודמת בכל שנה, וממוצע השינוי במדד של שלוש השנים הקודמות לשנה הקודמת לשנת התקציב.

#### לוח 1 – השינויים במדד המחירים לצרכן לעדכון נתוני התקציב<sup>5</sup>

שנה	שנה קודמת	ממוצע שלוש שנים קודמות
2012	3.5%	3.5%
2013	1.7%	3.2%
2014	1.5%	2.6%
2015	0.5%	2.2%
2016	-0.6%	1.2%
2017	-0.5%	0.5%
2018	0.2%	-0.2%
2019	<sup>6</sup> 0.8%	-0.3%
2020	-0.6%	0.6%

לפי הלוח נראה כי ברוב השנים שנבדקו, ממוצע השינויים במדד של שלוש השנים האחרונות היה גבוה מהמדד בשנה הקודמת, אך בשנים 2018–2019 השינוי במדד של השנה הקודמת היה גבוה מממוצע השינויים במדד בשלוש השנים הקודמות. כאמור, התקציב ההמשכי לשנת 2020 עודכן על בסיס מדד 2019 שהיה חיובי, ואם הוא היה מעודכן על בסיס המדד בשלוש השנים האחרונות הוא היה שלילי. מנגד, ככל שהתקציב ההמשכי לשנת 2021 יתעדכן לפי השינוי במחירים בשנת 2020 אזי מדובר בעדכון שלילי של -0.6%, ועל פי השינוי המוצע העדכון יהיה בשיעור של 0.6%. מהנתונים נראה כי בחלק מהשנים שיעור העדכון במצב כיום (מדד לפי שנה אחרונה) גבוה יותר מהשינוי המוצע (מדד לפי שלוש שנים אחרונות), ייתכן שיש מקום לבחון שילוב בין שתי השיטות או לקבוע כי בתקציב המשכי לא יהיה עדכון של מדד מחירים בשיעור שלילי, וככל שעל פי הנתונים נדרש עדכון שלילי הרי שהוא ייעשה במסגרת התקציב שיאושר במהלך השנה.

**התקציב ההמשכי  
לשנת 2020 עודכן  
על בסיס מדד 2019  
שהיה חיובי, ואם הוא  
היה מעודכן על בסיס  
המדד בשלוש השנים  
האחרונות הוא היה  
שלילי. מנגד, ככל  
שהתקציב ההמשכי  
לשנת 2021 יתעדכן  
לפי השינוי במחירים  
בשנת 2020 אזי  
מדובר בעדכון שלילי  
של -0.6%, ועל פי  
השינוי המוצע  
העדכון יהיה בשיעור  
של 0.6%.**

<sup>5</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מחולל מחירים ומדדי מחירים](#), כניסה: 13 בדצמבר 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. שיעורי השינוי חושבו על בסיס מדד חודש נובמבר בכל שנה.

<sup>6</sup> העדכון בפועל לתקציב ההמשכי בשנת 2020 היה 0.6%. הפער נובע מבסיס החישוב של השינויים במדד, כלומר באיזה חודש חושב שיעור השינוי.

## 2.2 הפרדה בין רכיבי הוצאה בתקציב המשכי

### 2.2.1 המצב הקיים לפי חוק-היסוד (ללא הוראות השעה)

על פי המצב הקיים, אין הפרדה בבסיס התקציב המשכי בין הוצאות הכלולות בחישוב מגבלת ההוצאה (ההוצאה השוטפת של הממשלה) לבין הוצאות שאינן כלולות בחישוב. התקציב המיועד להחזרי חובות קרן לא נכלל אפוא בחישוב מגבלת ההוצאה, אך הוא בעדיפות גבוהה בסדרי העדיפויות בהוצאת התקציב המשכי. גם סעיפי ההוצאה המותנית בהכנסה והמפעלים העסקיים<sup>7</sup> לא נכללים בחישוב מגבלת ההוצאה, אך אין בחוק התייחסות לאופן ניהול מרכיבים אלו בעת תקציב המשכי. ככלל, ההתנהלות לפי התקציב המשכי מצמצמת את הגמישות התקציבית הנדרשת לניהול הוצאות הממשלה, בשגרה בכלל ובעתות חירום בפרט.

ב-7 באפריל 2020 אושר תיקון לחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת השעה).<sup>8</sup> במסגרת הוראת השעה נקבע כי עד סוף שנת 2020 או עד אישור התקציב לשנת 2020 (לפי המוקדם), רכיבי ההוצאה בתקציב המשכי לשנת 2020 הופרדו לפי רכיבים אלה: התקציב נטו לרבות מתן אשראי וללא החזרי חוב קרן למעט חובות לביטוח לאומי (בדומה להוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה); החזרי חובות קרן; הוצאה מותנית בהכנסה; מפעלים עסקיים. לפי הוראת השעה ההוצאה המותרת בשנת 2020 במסגרת התקציב המשכי מתבססת על סכום ההוצאה המותרת בשנת 2019 (התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה) צמוד למדד המחירים לצרכן, ובתוספת הוצאות שנקבעו בשל משבר הקורונה (כפי שמפורט בהמשך).

בהוראות השעה נקבעה מסגרת ההוצאה להחזר חובות קרן (ללא תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי) לשנת 2020 במסגרת התקציב המשכי – 100 מיליארד ש"ח, נוסף לסכום ששולם בגין חובות עד חודש מרץ 2020. נוסף על כך, נקבעו הוראות ביחס לתקציב ההוצאה המותנית בהכנסה – סכום ההוצאה לפעולה מסוימת לא יהיה גבוה מסכום התקבול בגינה, ונקבעו הוראות ביחס למפעלים עסקיים – מפעלים שפעלו בשנת 2019, וההוצאה בשנת 2020 בגין כל מפעל לא תעלה על התקבול שהתקבל במפעל בשנת 2020.

בשנת 2019 תקציב ההוצאה הממשלתית (מקורי נטו) היה כ-479.6 מיליארד ש"ח, מהם כ-397.4 מיליארד ש"ח התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה וכ-82.2 מיליארד ש"ח לתשלום חובות (לא כולל חובות למוסד לביטוח לאומי הנכללים בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה). בהינתן ששיעור עליית

<sup>7</sup> המפעלים העסקיים בתקציב המדינה הם גופים ממשלתיים המתנהלים כגופים עסקיים, דהיינו, הוצאותיהם נגזרות מהכנסותיהם, כגון בתי חולים ממשלתיים, מינהל מקרקעי ישראל והמדפיס הממשלתי. אפשר לומר שכל תקציבם הוא מעין הוצאה מותנית בהכנסה.

<sup>8</sup> רשומות 2791, חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת השעה), 7 באפריל 2020.

**מנתוני ביצוע התקציב לחודשים ינואר עד נובמבר 2020, עולה כי סך הביצוע (כולל הוצאות קורונה ותשלום חובות) היה כ-503.8 מיליארד ש"ח, כלומר ללא התיקונים שבוצעו בהוראות השעה לא היה אפשר להוציא את התקציב שאכן בוצע בפועל, והחוסר התקציבי היה 21.3 מיליארד ש"ח, לפני הוצאות חודש דצמבר.**

**סעיף החזר חובות קרן הוא תנודתי: בחודש מאי 2020 תשלום החוב היה 14.6 מיליארד ש"ח ובחודש יוני 1.7 מיליארד ש"ח. תשלום החובות בחודשים ינואר עד נובמבר הסתכם ב-80.7 מיליארד ש"ח.**

המדד היה 0.6%<sup>9</sup>, ללא הוראת השעה בסיס התקציב המשכי לשנת 2020 היה כ-482.5 מיליארד ש"ח<sup>10</sup>, והחלק היחסי לכל חודש היה אמור להיות 40.2 מיליארד ש"ח ולכלול לכאורה את כל ההוצאות – הוצאות משרדי הממשלה (כולל הוצאות קורונה), תשלום חובות קרן וריבית ותשלום חובות לביטוח הלאומי. כאמור, ביחס להוצאה מותנית בהכנסה והוצאות המפעלים העסקיים אין התייחסות ברורה בחוק (לפני הוראת השעה).

בהקשר זה נציין, כי מנתוני ביצוע התקציב לחודשים ינואר עד נובמבר 2020, נראה כי סך הביצוע (כולל הוצאות קורונה ותשלום חובות) היה כ-503.8 מיליארד ש"ח<sup>11</sup>. כלומר, **ללא התיקונים** שנערכו בהוראות השעה **לא היה אפשר להוציא את התקציב שאכן בוצע בפועל**, והחוסר התקציבי היה 21.3 מיליארד ש"ח, לפני הוצאות חודש דצמבר. המשמעות היא שבמצב זה היה נדרש להפחית מאוד את הוצאות משרדי הממשלה בשנת 2020, כדי לעמוד בתקרת התקציב המשכי. בתרשימים להלן יוצגו נתונים הממחישים כיצד הייתה שנת 2020 מתנהלת על פי תקציב המשכי אם לא היו מאושרות הוראות השעה.

תשלום חובות קרן הוא החזר חובות של מדינת ישראל, לפי לוחות זמנים שנקבעו מראש להחזר, לא כולל הוצאות הריבית. סעיף זה הוא תנודתי, כפי שמפורט בתרשים 1 שלהלן.

#### **תרשים 1 – תשלום חובות קרן בשנת 2020 לפי חודשים (מיליארד ש"ח)<sup>12</sup>**



מהנתונים בלוח נראה כי סעיף החזר חובות קרן הוא סעיף תנודתי: בחודש מאי 2020 תשלום החוב היה 14.6 מיליארד ש"ח ובחודש יוני הוא היה 1.7 מיליארד ש"ח. **תשלום החובות בחודשים ינואר עד נובמבר הסתכם ב-80.7 מיליארד ש"ח**. ללא הוראות השעה סכומים אלו היו יורדים מההוצאה החודשית היחסית של הממשלה (40.2 מיליארד ש"ח), וכן היו מופחתים גם החזרי החוב למוסד

<sup>9</sup> עידו שוואב, רפרנט תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 6 באפריל 2020.

<sup>10</sup> משרד האוצר: **קבצי פייסקלי דיגיטלי** (שנים שונות), כניסה: 6 באפריל 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>11</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, **ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים – נובמבר 2020**, דצמבר 2020.

<sup>12</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, **ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים – נובמבר 2020**, דצמבר 2020.

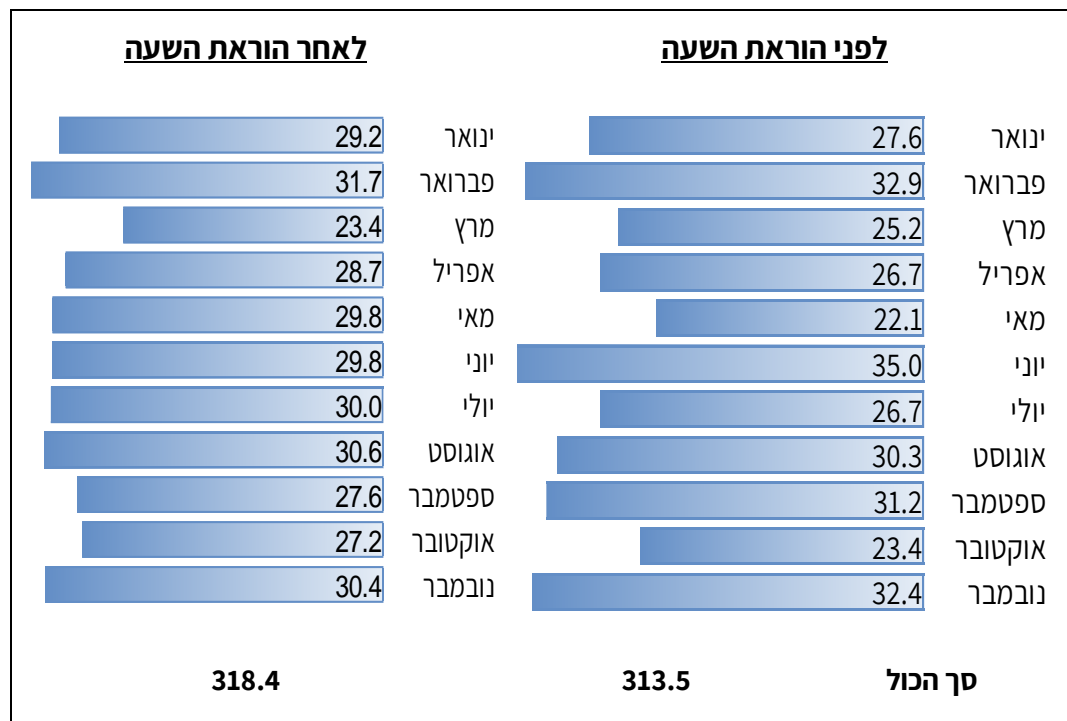
לביטוח לאומי ותשלומי ריבית, שכן הם גבוהים בסדרי העדיפויות בביצוע התקציב ההמשכי המוגדרים בחוק.

לפי הוראת השעה מחדש אפריל 2020, התקציב ההמשכי (לאחר הפרדת תשלום החובות) לשנת 2020 מתבסס על התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2019, ולכן בסיס התקציב לשנת 2020 היה 399.8 מיליארד ש"ח. המשמעות היא שהחלק היחסי לכל חודש הוא **33.3 מיליארד ש"ח**, ואינו כולל את ההוצאות לתשלום חובות קרן המשולמות בנפרד.

בתרשים 2 להלן מוצגים סכומי ההוצאה החודשית למשרדי הממשלה (לא כולל תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי ותשלומי ריבית).

### תרשים 2 – התקציב החודשי להוצאות משרדי הממשלה (מיליארדי ש"ח)<sup>13</sup>

לאחר אישור הוראת השעה התקציב החודשי העומד לרשות משרדי הממשלה (למעט חודש מרץ) היה בין 27.2 מיליארד ש"ח בחודש אוקטובר ל- 31.7 מיליארד ש"ח בחודש פברואר. השונות הייתה אפוא קטנה. נוסף לכך, סך התקציב הזמין למשרדי הממשלה גדל בכ-5 מיליארד ש"ח בגין הפרדת תשלום החובות מבסיס התקציב המשכי.



מהתרשים נראה כי ללא הוראות השעה, התקציב החודשי להוצאה שהיה נותר למשרדים (מתוך 40.2 מיליארד ש"ח) היה נע בין 22.1 מיליארד ש"ח בחודש מאי ל-35.0 מיליארד ש"ח בחודש יוני, וקיימת שונות בתקרת ההוצאה החודשית. לאחר אישור הוראת השעה התקציב החודשי העומד לרשות משרדי הממשלה (למעט חודש מרץ<sup>14</sup>) היה בין 27.2 מיליארד ש"ח בחודש אוקטובר ל-31.7

<sup>13</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים – נובמבר 2020](#), דצמבר 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>14</sup> בחודש זה גובה תשלום החובות למוסד לביטוח לאומי היה גבוה יחסית לחודשים אחרים.

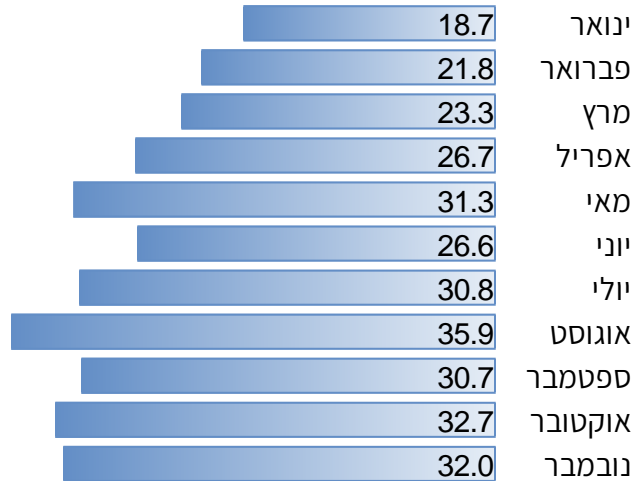


**בארבעת החודשים הראשונים של שנת 2020 ההוצאה של המשרדים הייתה נמוכה יחסית: בין 18.7 מיליארד ש"ח בחודש ינואר ל-26.7 מיליארד ש"ח בחודש אפריל, שכן הקצאת התקציבים על ידי החשב הכללי הייתה בהתאם למדרג הקבוע בחוק-היסוד – דבר שהביא לריסון בהוצאות השוטפות של המשרדים.**

**מוצע לקבוע כי בניהול תקציב המשכי יופרדו רכיבי ההוצאה לפי ייעודם. בסיס התקציב ההמשכי יהיה לפי התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנה הקודמת, שאינו כולל את תשלום החובות. ההוצאה הנדרשת לתשלום החובות תהיה חיצונית לתקציב המשכי, והשונוות בפריסת תשלומי החובות תשפיע פחות על התקציב הזמין לפעילות משרדי הממשלה.**

מיליארד ש"ח בחודש פברואר – השונוות אפוא קטנה. נוסף לכך, סך התקציב הזמין למשרדי הממשלה גדל בכ-5 מיליארד ש"ח בגין הפרדת תשלום החובות מבסיס התקציב המשכי. בתרשים 3 להלן מוצגת ההוצאה החודשית בפועל של משרדי הממשלה בשנת 2020.

### **תרשים 3 – ההוצאה החודשית בפועל של משרדי הממשלה בשנת 2020 (במיליארדי ש"ח)<sup>15</sup>**



בתרשים ניתן לראות שבארבעת החודשים הראשונים של שנת 2020 ההוצאה של המשרדים הייתה נמוכה יחסית ונעה בין 18.7 מיליארד ש"ח בחודש ינואר ל-26.7 מיליארד ש"ח בחודש אפריל, שכן הקצאת התקציבים על ידי החשב הכללי הייתה בהתאם למדרג הקבוע בחוק-היסוד, מה שהביא לריסון בהוצאות השוטפות של המשרדים. בחודש מרץ 2020 התקבלה הוראת השעה לפיה הופרדו רכיבי ההוצאה בתקציב. נציין כי בעת תקציב המשכי המדיניות התקציבית היא מרסנת יותר ובדרך כלל ההוצאות של משרדי הממשלה גבוהות יותר לקראת סוף שנת התקציב. עוד אפשר ללמוד מהנתונים, כי בחלק מהחודשים (בעיקר בחודשים האחרונים) ההוצאה בפועל הייתה גבוהה מהתקרה לפי התקציב המשכי, עקב התוספת של 11 מיליארד ש"ח לבסיס התקציב המשכי, שאושרה בחודש אוגוסט.

### **2.2.2 השינוי המוצע**

בהצעת החוק מבקשים להפוך את הוראת השעה המסתיימת בסוף שנת 2020 להוראת קבע, ולקבוע כי בניהול תקציב המשכי יופרדו מגוון רכיבי ההוצאה לפי ייעודם. לפי הצעת החוק, בסיס התקציב המשכי יהיה כאמור לפי התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנה הקודמת, שאינו כולל את תשלום החובות. ההוצאה הנדרשת לתשלום החובות תהיה חיצונית לתקציב המשכי, והשונוות בפריסת תשלומי החובות תשפיע פחות על התקציב הזמין לפעילות משרדי הממשלה.

<sup>15</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים – נובמבר 2020](#), דצמבר 2020.

נוסף על כך, מוצע לקבוע שבשנת תקציב המשכי הממשלה תוכל להוציא כספים המותנים בהכנסה, ובתנאי שההוצאה תהיה כנגד הכנסה מקבילה. גם המפעלים העסקיים בתקציב המדינה שפעלו בשנה הקודמת יוכלו להוציא כספים ובלבד שההוצאה תהיה כנגד הכנסה של המפעל.

## 2.3 שימוש בעודפי תקציב<sup>16</sup>

### 2.3.1 המצב הקיים

לאחר אישור תקציב המדינה רשאי שר האוצר להעביר את עודפי התקציב לתקציב השנה הבאה, באמצעות הודעה לוועדת הכספים של הכנסת. עודפי התקציב הם סכומים שלא בוצעו בשנת התקציב הנוכחית, והם נחלקים לשני סוגים: עודפים מחויבים – תקציב שלא בוצע אך מיועד להתקשרות מוגדרת שכבר אושרה; עודפים כלליים – תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח לתוכנית או לפרויקט שאושרו. כאשר תקציב המדינה אינו מאושר לפני שנת הכספים, ופועלים לפי תקציב המשכי, עודפי התקציב מהשנה הקודמת לא מועברים, שכן ככלל העודפים מועברים רק לאחר אישור תקציב המדינה.<sup>17</sup>

בלוח 2 להלן מוצגים עודפי התקציב בשנים 2015–2019.

**לוח 2 – העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015–2019 (נטו, במיליוני ש"ח)<sup>18</sup>**

שנה	התקציב על שינויו (נטו)	עודפי תקציב	משקל עודפי התקציב מסך התקציב
2015	353,788	27,867	7.9%
2016	374,238	27,553	7.4%
2017	385,315	25,271	6.6%
2018	402,537	24,025	6.0%
2019	421,486	21,010	5.0%

לפי נתוני הטבלה, עודפי התקציב בחמש השנים האחרונות היו בין 21–27.9 מיליארד ש"ח בשנה, וחלה ירידה מסוימת בסכום העודפים, בין היתר בגלל שיעור ביצוע גבוה יחסית לתקציב המקורי. גם במשקל העודפים בסך התקציב על שינויו (מאושר) חלה ירידה לאורך השנים, הן בשל הירידה בסכום התקציב שלא נוצל והן בשל הגידול בתקציב. בשנת 2019 חלקו של התקציב שלא נוצל היה כ-5.0% מהתקציב המאושר, בשנת 2018 כ-6.0% ובשנת 2017 כ-6.6%.

כאמור, מדי שנה מועברים עודפי התקציב לתקציב השנה העוקבת כמעט במלואם. עם זאת, לעיתים הממשלה מחליטה על הפחתה מסוימת בשיעורי העודפים המועברים כחלק מהשמירה על המסגרות הפיסקליות. בשנת 2019 התקציב שלא בוצע היה כ-21 מיליארד ש"ח (אם כי על רובו היו

<sup>16</sup> להרחבה בנושא ראו: אילנית בר, תיאור וניתוח העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015–2019, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בדצמבר 2010.

<sup>17</sup> אליעזר שוורץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון לביאור מושגי התקציב – עדכון](#), אוקטובר 2019.

<sup>18</sup> משרד האוצר: [קובצי פיסקלי דיגיטלי](#) (שנים שונות), כניסה: 9 בדצמבר 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

התחייבויות), ומכיוון שהתקציב לשנת 2020 לא אושר, לא היה אפשר להעביר את העודפים לשנה העוקבת. אחת התוצאות של מצב זה היא שהוצאות שממשלה התחייבה עליהן בשנת 2019 ממומנות מהתקציב המשכי לשנת 2020 במקום שימומנו מעודפי תקציב 2019. במצב זה, סביר להניח שלא ייוותרו עודפי תקציב משמעותיים בשנת 2020, וככל שיהיו לא ברור האם אפשר יהיה להעבירם לשנת 2021.

### 2.3.2 השינוי המוצע

בהצעת חוק-יסודות התקציב (הוראות לעניין תקציב המשכי), מוצע לאפשר לממשלה להתחייב על בסיס עודפי התקציב בחוק התקציב הקודם בשיעור של 85% מהעודפים. ההנחה היא שגם אם השנה מתחילה ללא תקציב מאושר הוא יאושר בהמשך השנה, והעודפים יועברו לתקציב השנה העוקבת, כבכל שנת תקציב. כדי לאפשר את המשך פעילותה השוטפת של הממשלה מוצע לאפשר להתחייב על העודפים, אך עם זאת, כדי לרסן את הוצאות הממשלה בתקופת תקציב המשכי, ההתחייבות לא תהיה על כל יתרת העודפים אלא בשיעור של 85%. למשל, בשנת 2019 העודפים בתקציב היו כ-21 מיליארד ש"ח, ולכן לפי השינוי המוצע בשנת 2020 היה אפשר להתחייב לכאורה על 17.8 מיליארד ש"ח מתוך העודפים (אם כי התיקון יחול רק משנת 2021).

כידוע, שנת 2020 מסתיימת ללא תקציב ועודפי 2019 לא הועברו. בעקבות זאת, לא צפויים עודפי תקציב משמעותיים בשנה זו (לא כולל תקציב הקורונה שלא נוצל). ככל שבוצעו התחייבויות בשנת 2020 לשנה הבאה, הן ימומנו מהתקציב שיאושר לשנת 2021, וככל שלא יאושר תקציב הן ימומנו מהתקציב המשכי. נוסף על כך, במהלך השנה יהיה אפשר להתחייב על סכום של עד 85% מעודפי שנת 2019. **נציין, כי בשינוי המוצע בנוסח הנוכחי לא נקבע מנגנון להעברת עודפי התקציב משנת 2019 לשנת 2021, ויידרש תיקון חקיקה להעברת העודפים, אחרת ההתחייבויות משנת 2020 ימומנו מהתקציב לשנת 2021.**

## 3. הוצאות נוספות בשל משבר נגיף הקורונה

### 3.1 המצב הקיים

ההתמודדות עם משבר הקורונה מצריכה הוצאה תקציבית משמעותית במגוון תחומים שלא נכללו בתקציב שנת 2019. שנת 2020 התנהלה על בסיס תקציב המשכי, ועל כן נדרשה תוספת משמעותית לתקציב המשכי, כדי שהממשלה תוכל לתפקד מבחינה תקציבית בהתמודדות עם המשבר. בתיקון לחוק-היסוד בהוראת שעה (ובתיקונים שנעשו בהוראת השעה) אושרה הגדלת המסגרת התקציבית לצורך ההוצאות הנדרשות להתמודדות עם נגיף הקורונה והשלכותיו הכלכליות, אך התוספת נקבעה כתוספת ייעודית (קופסה תקציבית).

לפי הוראת השעה **בחוק-יסוד: משק המדינה**, נוסף על התקציב המשכי בשנת 2020 בסך **399.8 מיליארד ש"ח**, תוכל הממשלה להוציא סכום נוסף של **84.8 מיליארד ש"ח** בחודשים מרץ-

**מוצע לאפשר לממשלה להתחייב על בסיס עודפי התקציב בחוק התקציב הקודם בשיעור של 85% מהעודפים. ההנחה היא שגם אם השנה מתחילה ללא תקציב מאושר הוא יאושר בהמשך השנה, והעודפים יועברו לתקציב השנה העוקבת, כבכל שנת תקציב.**

**בשינוי המוצע בנוסח הנוכחי לא נקבע מנגנון להעברת עודפי התקציב משנת 2019 לשנת 2021, ויידרש תיקון חקיקה להעברת העודפים, אחרת ההתחייבויות משנת 2020 ימומנו מהתקציב לשנת 2021.**

דצמבר 2020 להתמודדות עם הנגיף. במסגרת קביעת התקציב הייעודי נקבע כי הוא יחושב ביחס לכל חודש כשיעור מהתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2019.

בלוח 3 להלן מוצגת התוספת התקציבית שאושרה לכל אחד מהחודשים אפריל עד דצמבר 2020.

### לוח 3 – התוספת התקציבית למאבק במשבר הקורונה לשנת 2020 (הוראת שעה)<sup>19</sup>

חודש	השיעור מתקציב 2019	התוספת במיליארדי ש"ח
אפריל	2.65%	10.5
מאי	1.88%	7.4
יוני	2.94%	11.7
יולי	1.36%	5.4
אוגוסט	3.05%	12.1
ספטמבר	2.68%	10.7
אוקטובר	1.51%	6.0
נובמבר	2.85%	11.3
דצמבר	2.39%	9.5
<b>סך הכול</b>		<b>84.8</b>

מהנתונים נראה כי התוספת שאושרה למשרדי הממשלה למאבק בקורונה בשנת 2020 מסתכמת בכ- **84.8 מיליארד ש"ח**. בהוראת השעה נקבע כי שר האוצר יעביר תוכנית מפורטת באשר לשימוש המתוכנן בסכומים אלה, לפי סעיפים שנקבעו בהוראה.

נוסף על כך, בהוראת השעה אושרה הגדלה של התקציב המועבר למוסד לביטוח לאומי לשם החזר חובות בשל ההוצאות להתמודדות עם משבר הקורונה, אם כי בפועל לא נדרש להגדיל את החזר החובות למוסד בסכום המלא של התקרה שנקבעה, והוא הופחת במהלך השנה ל-7 מיליארד ש"ח.

בלוח 4 להלן מפורט התקציב שאושר להתמודדות עם הקורונה לשנת 2020, לפי התוכניות שלהן יועדו התקציבים. בלוח מפורטים גם ביצוע התקציב במזומן וההתחייבויות של הממשלה לשנים הבאות ושיעור הביצוע מהתקציב שאושר. הנתונים בלוח מפורטים לפי הוצאות של משרדי הממשלה, תוכניות אשראי והוצאות מתקציב המוסד לביטוח לאומי. נתוני הביצוע וההתחייבויות נכונים לחודש נובמבר 2020.

<sup>19</sup> [חוק יסוד: משק המדינה](#), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

## לוח 4 – תקציב להתמודדות עם נגיף הקורונה בשנת 2020 (ביצוע עד נובמבר 2020, מיליוני ש"ח)<sup>20</sup>

תכנון לשנת 2020	ביצוע מזומן	ביצוע מהתכנון	התחייבויות	ביצוע מזומן והתחייבויות
<b>84,332</b>	<b>59,049</b>	<b>70%</b>	<b>5,064</b>	<b>76%</b>
<b>תוכנית מתקציב המדינה - הוצאות משרדים</b>				
<b>מענה בריאותי ואזרחי</b>				
16,034	10,716	67%	4,134	93%
10,040	7,566	75%	3,358	109%
5,994	3,150	53%	776	66%
<b>ביטחון סוציאלי</b>				
40,121	30,430	76%	84	76%
2,300	2,366	103%	-	103%
12,521	8,643	69%	-	69%
6,700	6,503	97%	-	97%
700	-	0%	-	0%
14,730	11,810	80%	-	80%
2,126	720	34%	-	34%
120	-	0%	-	0%
320	222	69%	-	69%
375	126	34%	1	34%
230	40	17%	83	53%
<b>המשכיות עיסוקים</b>				
25,067	16,172	65%	730	67%
11,304	8,949	79%	-	79%
2,590	1,437	55%	17	56%
600	-	0%	-	0%
1,400	717	51%	3	51%
300	100	33%	211	104%
3,863	2,829	73%	499	86%
5,010	2,141	43%	-	43%
<b>האצה ופיתוח המשק</b>				
3,109	1,731	56%	116	59%
860	860	100%	-	100%
700	524	75%	76	86%
300	63	21%	9	24%
1,249	285	23%	31	25%
<b>תוכניות אשראי ותזרים</b>				
42,683	27,720	65%	-	65%
41,183	27,720	67%	-	67%
26,000	19,110	74%	-	74%
5,288	2,058	39%	-	39%
4,000	1,880	47%	-	47%
3,225	2,038	63%	-	63%
-5,010	-2,141	43%	-	43%
4,200	4,416	105%	-	105%
480	303	63%	-	63%
3,000	56	2%	-	2%
1,500	-	0%	-	0%
1,500	-	0%	-	0%
<b>תשלום לעובדים בחל"ת מתקציב ביטוח לאומי</b>				
12,000	9,540	80%	-	80%
<b>סך הכל הוצאות בגין הקורונה בשנת 2020</b>				
<b>139,015</b>	<b>96,309</b>	<b>69%</b>	<b>5,064</b>	<b>73%</b>

מהלוח נראה כי סך ההוצאות שאושרו להתמודדות עם נגיף הקורונה בשנת 2020 היו כ-139 מיליארד ש"ח (מתקציב המדינה ובאשראי), הביצוע הכולל היה כ-96 מיליארד ש"ח (כ-69%

<sup>20</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, ריכוז נתונים תקופתיים – אומדן ביצוע התקציב, נתוני ביצוע התכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה, דצמבר 2020.

מהתקציב שאושר), וסכום ההתחייבויות לשנים הבאות היה כ-5 מיליארד ש"ח (שיעור ביצוע המזומן וההתחייבויות מהתקציב המאושר הוא כ-73%).

נוסף לתקציב הממשלתי שאושר, כללה התוכנית הממשלתית מרכיבים נוספים לרבות מסגרת אשראי לסיוע בשנת 2020 בסכום של כ-42.6 מיליארד ש"ח, שמהם בוצעו במזומן כ-27.7 מיליארד ש"ח – שהם 65% מהמסגרת שאושרה. כן אושר סכום של כ-12 מיליארד ש"ח תשלום לעובדים בחל"ת מתקציב המוסד לביטוח לאומי, והביצוע במזומן הוא כ-9.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-80% מהתקציב.

### 3.2 השינוי המוצע

**מוצע כי בהיעדר תקציב מאושר לשנת 2021 תתאפשר הוצאה של 52.3 מיליארד ש"ח נוספים להתמודדות עם נגיף הקורונה, נוסף לסכומים שאושרו להתמודדות עם הנגיף לשנת 2020 ולא נוצלו.** נציין, כי בשונה מהוראת השעה לשנת 2020 התוספת לשנת 2021 נקבעת כתוספת שנתית ולא חודשית.

בלוח 5 להלן מוצגים התקציב שהוקצה להתמודדות עם נגיף הקורונה בשנת 2020 לפי הקטגוריות בהוראת השעה בחוק-יסוד: משק המדינה, ביצוע מזומן והתחייבות בשנת 2020 (עד חודש נובמבר) ותוספת התקציב המוצעת לשנת 2021 להמשך התמודדות עם הנגיף והשלכותיו.

#### לוח 5 – התקציב להתמודדות עם נגיף הקורונה לשנת 2020 והצעת התקציב לשנת 2021<sup>21</sup>

סך הכול (5+2=6)	שנת 2021			שנת 2020		קטגוריה לפי החוק
	תקציב זמין (3+4=5)	הצעת תקציב (4)	עודף (1-2=3)	ביצוע והתחייבויות (2)	תקציב (1)	
21.5	7.2	7.2	0.0	14.3	14.3	בריאות ומענה למשרדי ממשלה
4.2	3.6	2.5	1.1	0.6	1.7	היערכות משרד החינוך לשנת הלימודים תשפ"א
31.3	13.8	9.8	4.0	17.5	21.5	שיפוי המוסד לביטוח לאומי
51.2	28.4	21.1	7.3	22.8	30.1	מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים
2.1	1.5	1.2	0.3	0.6	0.9	עידוד תעסוקה, הכשרה וסיוע לעמותות
1.3	0.8	0.5	0.3	0.5	0.8	עידוד התעסוקה באמצעות מענק עבודה
6.1	2.7	2.2	0.5	3.3	3.9	הנחות בארנונה
7.7	5.5	2.2	3.3	2.3	5.5	עלות תקציבית של פתרונות אשראי
8.1	6.3	5.0	1.3	1.8	3.1	תוכנית יציאה מהמשבר – תשתיות, טכנולוגיה
3.5	2.8	0.6	2.2	0.7	2.9	מטרות אחרות
<b>137.1</b>	<b>72.7</b>	<b>52.3</b>	<b>20.4</b>	<b>64.4</b>	<b>84.8</b>	<b>סך הכול תוכנית כלכלית</b>

מהלוח נראה כי תוספות התקציב המשמעותיות היו בקטגוריות אלה:

<sup>21</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ריכוז נתונים תקופתיים – אומדן ביצוע התקציב, נתוני ביצוע התכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה](#), דצמבר 2020; ההצעה לשנת 2021 מתוך תזכיר החוק עיבודים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

**מענק וסיוע לעסקים ועצמאים:** 30.1 מיליארד ש"ח מהתקציב לשנת 2020 הוקצו לקטגוריה זו, שמהם נוצלו במזומן ובמסגרת התחייבויות 22.8 מיליארד ש"ח. בהצעה לשנת 2021 מוצע להוסיף לקטגוריה 21.1 מיליארד ש"ח, וסך הכול תקציב הסיוע לעסקים ולעצמאים לשנים 2020–2021 יהיה 51.2 מיליארד ש"ח.

**שיפוי המוסד לביטוח לאומי:** 21.5 מיליארד ש"ח מהתקציב לשנת 2020 הוקצבו למוסד לביטוח לאומי בגין המענקים שניתנו לאזרחים בפסח, מענק לכל אזרח והקלות בתחום האבטלה שניתנו באמצעות המוסד. 17.5 מיליארד ש"ח נוצלו בשנת 2020, ובהצעה לשנת 2021 מוצע לתקצב את התחום ב-13.8 מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2021. שיפוי המוסד לביטוח לאומי לשנים 2020–2021 יהיה 31.3 מיליארד ש"ח.

**בריאות ומענה למשרדי הממשלה:** 14.3 מיליארד ש"ח מהתקציב לשנת 2020 הוקצו לקטגוריה זו, וסכום זה נוצל במלואו. בהצעה לשנת 2021 מוצע להוסיף לקטגוריה 7.2 מיליארד ש"ח, וסך התקציב לתחום הבריאות ומענה למשרדי הממשלה השונים לשנים 2020–2021 יהיה 21.5 מיליארד ש"ח.

התקציב לתוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה בשנת 2020 היה 84.8 מיליארד ש"ח, שממנו נוצלו במזומן ובמסגרת התחייבויות 64.4 מיליארד ש"ח ונותר עודף של 20.4 מיליארד ש"ח. התקציב הנוסף המוצע לשנת 2021 הוא 52.3 מיליארד ש"ח, ובתוספת העודף משנת 2020 התקציב הזמין לניצול לשנת 2021 יהיה 72.7 מיליארד ש"ח. **סך התוספת התקציבית הייעודית בתקציב המדינה להתמודדות עם משבר נגיף הקורונה והשלכותיו בשנים 2020 ו-2021 הוא 137.1 מיליארד ש"ח.**

#### 4. היבטים נוספים

במסגרת השינויים המוצעים במנגנון התקציב המשכי ובחוק יסודות התקציב, יש גם התייחסות לפרסום נתוני ביצוע התקציב המשכי. בסעיף 49 לחוק יסודות התקציב נקבע כי החשב הכללי יפרסם בכל חודש באתר האינטרנט של המשרד את פירוט ההוצאות שהוציאה הממשלה במסגרת התקציב המשכי בהתאם למנגנון בחוק והנחיות החשב הכללי.

בשונה משנת תקציב רגילה – שבה התקציב מאושר על ידי הכנסת והשינויים בתקציב מאושרים על ידי ועדת הכספים של הכנסת – ניהול תקציב המשכי הוא בסמכות החשב הכללי במשרד האוצר, והקצאת התקציבים לתחומים השונים אינה כפופה לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

במסגרת הוראות השעה שנקבעו לשנת 2020 נקבע כי משרד האוצר יגיש לאישור הכנסת תוכנית מפורטת לשימוש בתקציב המשכי (לרבות התוספת של 11 מיליארד ש"ח) וכן תוכנית מפורטת של אופן חלוקת התקציב הייעודי להתמודדות עם נגיף הקורונה. כמו כן, נקבע כי שינויים בתקציבים אלו יובאו לאישור ועדת הכספים בהתאם למנגנון שנקבע. נציין כי סמכויות אלו לא נכללו בהצעות

החוק שהגישה הממשלה לאישור הכנסת, והן נוספו על ידי ועדת הכספים לקראת האישור בקריאה שנייה ושלישית.

בהצעות החוק שבנדון אין התייחסות לסמכותה של הכנסת באישור ופיקוח על ניהול התקציב המשכי והתקציב הייעודי להתמודדות עם הקורונה. מכיוון שהתקציב המשכי נמשך כבר שנה שנייה, והתקציבים המוקצים להתמודדות עם הקורונה משמעותיים ביותר, ייתכן שיש מקום להרחבת סמכויות הפיקוח של הכנסת על ביצוע תקציבים אלה, בדומה לנהוג בשנות תקציב רגילות ובהתאם למה שנעשה בפועל בשנת 2020, שכן הפיקוח על עבודת הממשלה הוא אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת.