

מונחון לביאור מושגי התקציב



כתיבה: אליעזר שוורץ, ראש צוות כלכלי

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תוכן העניינים

4	1. חוקים עיקריים הקשורים לתקציב המדינה
5	2. שלבי הכנת התקציב ואישורו
6	3. מה קורה כשאין תקציב?.....
7	4. הרכב התקציב
8	5. מבנה התקציב
10	6. סוגי תקציב
11	7. התפתחות התקציב על פני השנה
12	8. שלבי ביצוע התקציב
13	9. מושגי תקציב
13	9.1 סיווגי התקציב
14	9.2 הכנסות
14	9.3 הוצאות
14	9.4 גירעון או עודף תקציבי
14	9.5 בסיס תקציב
15	9.6 טייס אוטומטי ודפי מעבר
15	9.7 תקציב גמיש
15	9.8 כללים פיסקליים
15	9.8.1 כלל יעד הגירעון
16	9.8.2 כלל מגבלת ההוצאה
20	9.9 מימון משותף של משרדים
21	9.10 שינויים בתקציב
21	9.11 קיצוץ רוחבי אחיד (FLAT)
22	9.12 רזרבות תקציביות
23	9.13 תוכניות בתקצוב יתר (רזרבות "סמויות")
24	9.14 תקציב דו-שנתי
24	9.14.1 רקע כללי
26	9.14.2 מנגנון התכנסות
27	9.15 מסגרת תקציב תלת-שנתית
28	9.16 תקציב רב-שנתי
28	9.17 תהליך סקירת הוצאות – SPENDING REVIEW
29	9.18 חקיקה הצריכה תקציב
30	10. סיכום: שלבי בניית המסגרת התקציבית

”תקציב המדינה הוא הכלי המרכזי לביטוי ולמימוש המדיניות החברתית-כלכלית של המדינה. עם זאת, כדי לקיים מדיניות פיסקלית אחראית ובת-קיימא, כפוף התקציב למגבלות פיסקליות, כפי שהן קבועות בחוק..” (מתוך דוח ”ועדת המשילות”, מרץ 2013)

”אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת בכלל, וכמפקחת על פעולות הממשלה בפרט, נוגע לאישורו של תקציב המדינה [...] נושא התקציב ואישורו אינו עניין טכני, בחינת מה לי כך מה לי אחרת, אלא עניין מהותי במובהק היורד במידה רבה לשורשה של הדמוקרטיה; ככל שניטלות מן הכנסת שני הפיקוח התקציבי התכוף ניטלות מחלפותיה” (מדברי השופט אליקים רובינשטיין בבג”ץ 8260/16)

תקציב המדינה נקבע ומבוצע על בסיס מושגים ומשתנים רבים. במנחון זה מוסברים בקצרה כמה מהמנחים העיקריים הקשורים לתקציב המדינה. בפרקים הראשונים מפורטים שלבי התכנון והאישור של תקציב המדינה בממשלה ובכנסת, ולאחר מכן מוסברים מושגים הקשורים אליו.¹

1. חוקים עיקריים הקשורים לתקציב המדינה

חוק-יסוד: משק המדינה – בסעיפים 3-3 לחוק-יסוד: משק המדינה מובאות הוראות המתוות את המסגרת לאופן קביעת תקציב המדינה והגבלות הקשורות לאישור התקציב ולביצועו. בין השאר נקבע בסעיפים אלו כי התקציב יונח על שולחן הכנסת לא פחות מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים, נקבע נוהל ההצבעה על הצעות חוק תקציביות ונאמר מה הממשלה רשאית לעשות אם תקציב המדינה לא אושר במועד. בסעיף 3(א)(2) לחוק נקבע כי התקציב יהיה לשנה אחת. עם זאת, מאז שנת 2009 הונהג בישראל ברוב השנים תקציב דו-שנתי באמצעות חוק-יסוד בהוראת שעה, כפי שיפורט בסעיף 9.14 להלן.

חוק יסודות התקציב, התשמ”ה-1985 – חוק זה משמש בסיס לחוק התקציב המוגש לקראת כל שנת כספים. בחוק נקבעים בין היתר אופן הכנת התקציב, הרכבו, ביצועו ואופן שינויו.²

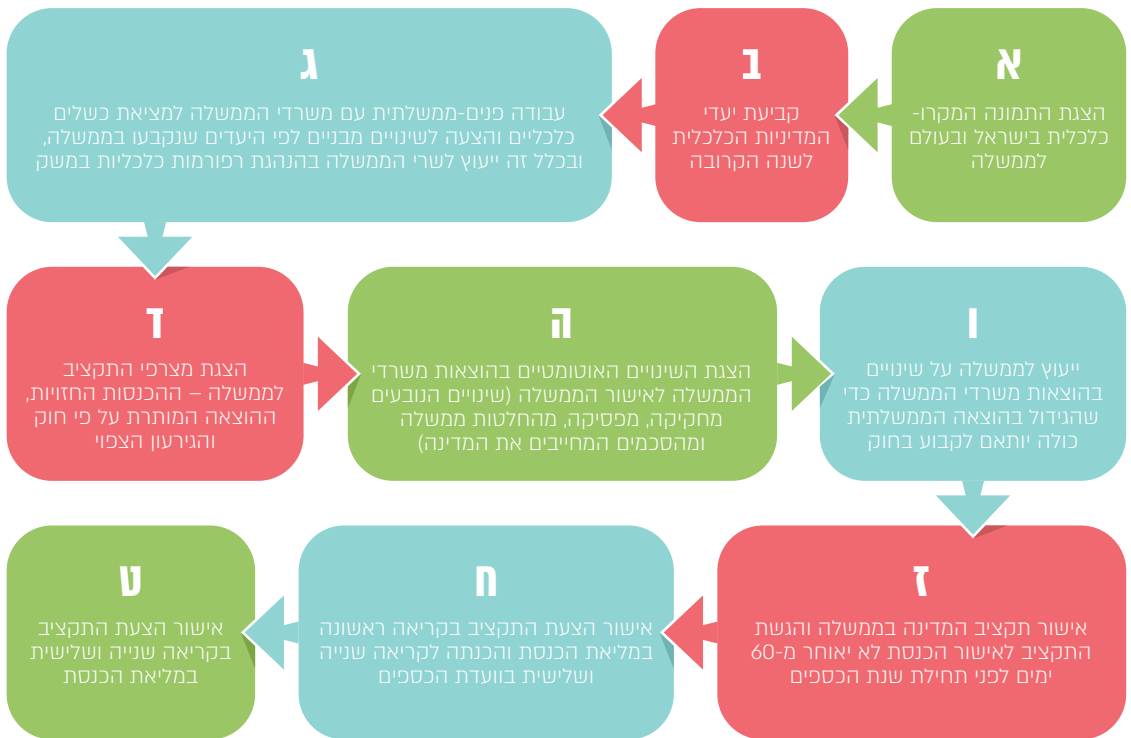
1 מסמך זה הוא עדכון של גרסאות קודמות של המנחון לביאור מושגי התקציב, האחרונה שבהן מאוקטובר 2019. מן המקורות ששימושו להכנת: [אתר האינטרנט של משרד האוצר](#); פרוץ' אבי בן בסט ופרופ' מומי דהן, [מאזן הכוחות בתהליך התקציב](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

2 בהקשר זה נציין כי בחוק יסודות התקציב יש פרק מיוחד (פרק ג') העוסק בתקציב הביטחון. יש כמה הבדלים בין תקציב הביטחון לשאר תקציב המדינה, הן באופן האישור והן באופן ביצוע שינויים במהלך השנה. לדוגמה, בסעיף 18 לחוק יסודות התקציב נקבע שחלוקת תקציב הביטחון לתחומים ולתוכניות תיעשה בוועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון, ואילו שאר סעיפי התקציב מאושרים בכנסת בוועדת הכספים בלבד. מאז שנת 2007 נחלק תקציב משרד הביטחון המוגש לאישור הכנסת לשני חלקים, לנושאים מסווגים ולנושאים לא מסווגים. תקציב הנושאים הלא-מסווגים מוגש לידיעת כלל חברי הכנסת בחוברת התקציב, ואילו תקציב הנושאים המסווגים גלוי רק לחברי הוועדה המשותפת לעניין תקציב הביטחון. כל תקציב הביטחון (גם לנושאים הלא-מסווגים) מאושר בוועדה המשותפת. להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, [אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 באוקטובר 2011; אליעזר שוורץ, [התפתחות תקציב הביטחון בשנים 2009-2014](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2014; אליעזר שוורץ ויוני בן-הרוש, [תהליך אישור תקציב הביטחון והפיקוח עליו בישראל ובמדינות נוספות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בנובמבר 2015.

חוק התקציב לשנת כספים כלשהי – לקראת כל שנת כספים מוגשת לכנסת הצעת חוק התקציב. בחוק זה מוצגות מסגרות ההוצאה המותרות באותה שנה לפי סוגי ההוצאה (אלה מפורטים בסעיף 4 להלן). בתוספת הראשונה לחוק התקציב מפורט התקציב לפי תוכניות, ובתוספת השנייה מפורט תקציב המפעלים העסקיים.³ לצד הצעת חוק התקציב מוגשים לכנסת חוברות התקציב, שבהן פירוט נוסף והסברים על הצעת התקציב עד רמת התוכנית התקציבית, וספר עיקרי התקציב. בספר עיקרי התקציב מפורטת גם תחזית הכנסות המדינה לשנת הכספים, בחלוקה לסוגי ההכנסות, וכן תוכנית התקציב הרב-שנתית (תלת-שנתית). מאז שנת 1985 מוגשת לצד הצעת חוק התקציב **הצעת חוק ההסדרים**, שמובאות בה הצעות לשינויים מבניים, לביטול חוקים וכדומה.⁴

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 - חוק זה נועד לשלוט בגירעונות התקציביים ובחוב הציבורי באמצעות קביעת שיעור הגירעון התקציבי והגידול המותר בהוצאה הממשלתית בכל שנת תקציב. בחוק מוגדרים שני כללים פייסקליים – יעד הגירעון ומגבלת ההוצאה – המשמשים בסיס לקביעת המסגרת התקציבית הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, כפי שיפורט להלן בסעיף 9.8.

2. שלבי הכנת התקציב ואישורו השלבים העיקריים בהכנת התקציב בממשלה ואישורו בכנסת:



3 המפעלים העסקיים בתקציב המדינה הם גופים ממשלתיים המתנהלים כגופים עסקיים, דהיינו, הוצאותיהם נזרות מהכנסותיהם, כגון בתי חולים ממשלתיים, רשות מקרקעי ישראל והמרכיבים הממשלתיים. אפשר לומר שכל תקציבם הוא מעין הוצאה מותנית בהכנסה.

4 השם הרשמי של החוק כבר אינו חוק ההסדרים, ובשנים האחרונות הגישה הממשלה לכנסת את הצעת החוק בשמות שונים, ובהם חוק המדיניות הכלכלית, חוק התוכנית הכלכלית וחוק ההתייעלות הכלכלית.

3. מה קורה נשאין תקציב?⁵

שנת הכספים עשויה להתחיל ללא אישור תקציב בשני מצבים:



בעבר נדרשה הממשלה החדשה במקרים אלו להביא לאישור התקציב בכנסת עד 45 ימים מיום כינונה או עד תום שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, המאוחר מן השניים. בפועל במהלך השנים הוארכה תקופה זו, בעיקר בהוראות שעה.⁶ על פי תיקון לחוק-יסוד: הכנסת משנת 2021, המועד האחרון לאישור התקציב לאחר הקמת ממשלה חדשה הוא "היום שאחרי תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או היום שאחרי תום 145 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר". הגשת התקציב לאישור הכנסת במקרה זה היא עד 60 ימים לפני תום המועד האחרון.⁷

בשל האירועים הפוליטיים, שנת 2020 הסתיימה ללא שאושר תקציב והתקציב ההמשכי הונהג במשך כל השנה. גם התקציב לשנת 2021 אושר רק לקראת סוף השנה. במסגרת הלקחים שהופקו בתקופה זו בדבר מנגנון התקציב ההמשכי, בין היתר במשבר הקורונה, הוכנסו שינויים למנגנון בתחומים כגון אופן חישוב בסיס התקציב ההמשכי, חובת הדיווח לכנסת והסדרת תחומים שלא הוסדרו בעבר.⁸ בחוק-יסוד: משק המדינה נקבע כי אם החלה שנת כספים ללא תקציב מאושר, הממשלה רשאית להוציא "כל חודש, סכום השווה לחלק השנים עשר מההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה

5 להרחבה בנושא תקציב המשכי ראו: אילנית בר, [מבט על התקציב – תקציב המשכי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2023

6 למשל בשנת 2013 נקבע כי התקציב יאושר עד 135 ימים מיום כינון הממשלה. בשנת 2014 תוקן חוק-יסוד: הכנסת כך שמועד אישור התקציב לאחר הקמת ממשלה חדשה (עקב בחירות או לאחר נפילת הממשלה הקודמת בהצעת אי-אמון) יהיה "שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה-55 מיום כינונה, יהיה היום הקובע 45 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה". עם הקמת הממשלה ה-34, במאי 2015, הוחלט על דחיית מועד הגשת התקציב לכנסת ואישורו מעבר ל-100 הימים הקבועים בחוק. ב-7 ביולי 2015 אישרה הכנסת תיקון לחוק בהוראת שעה שלפיו התקציב יוגש לכנסת עד 31 באוגוסט (109 ימים מיום כינון הממשלה) ויאושר עד 19 בנובמבר (189 ימים). שינוי זה נעשה בין היתר עקב ההחלטה להנהיג תקציב דו-שנתי גם בשנים 2015 ו-2016.

7 נציין כי על פי חוק-היסוד, בסמכות ועדת הכספים של הכנסת לקבוע מועד מוקדם יותר להנחת הצעת התקציב על שולחן הכנסת, וככל שהתקבלה החלטה כזאת המועד האחרון לאישור חוק התקציב הוא 60 ימים ממועד ההנחה. במניין הימים של מועדי הנחת התקציב ואישורו לא מובאים בחשבון מועדי ישראל וערביהם.

8 להרחבה ראו: אילנית בר, [מבט על התקציב – תקציב המשכי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2023; אילנית בר, [מנגנון התקציב המשכי ותקציב התוכנית הממשלתית לטיפול במשבר הקורונה – ניתוח השינויים המוצעים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בדצמבר 2020.

הממשלתית לשנה הקודמת, כשהן צמודות לשיעור הגידול באוכלוסייה, לפי הנמוך". חשוב לציין כי הסכום השווה לחלק ה-12 מהתקציב הקודם הוא מכלל התקציב, ולא בהכרח מכל תוכנית תקציבית בנפרד, וכך ייתכן שבפועל תוכנית אחת תקבל יותר מהחלק ה-12 ואחרת תקבל פחות.⁹ חשוב לציין כי הסכום השווה לחלק ה-12 מהתקציב הקודם הוא מכלל התקציב, ולא בהכרח מכל תוכנית תקציבית בנפרד, וכך ייתכן שבפועל תוכנית אחת תקבל יותר מהחלק ה-12 ואחרת תקבל פחות.

התקציב יבוצע במקרה זה לפי סדר העדיפויות הקבוע בחוק: ראשית יוקצה תקציב לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, והתקציב הנותר (מהחלק ה-12) ישמש את הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם. בחוק אומנם נקבע סדר העדיפויות, אך אופן הקצאת התקציב שנוטר לפעולות השונות אינו מפורט בו. בתיקון לחוק-היסוד משנת 2020 נקבע כי "תוכנית הכוללת את פירוט הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לפי סעיף זה תונח בידי משרד האוצר על שולחן הממשלה ותוגש לוועדת הכספים של הכנסת לא יאוחר מחודש מתחילתה של שנת תקציב המשכי [...] שר האוצר ידווח לוועדת הכספים של הכנסת, אחת לחודש, על הוצאות הממשלה לפי תוכנית כאמור". בתוכנית זו יש להביא בחשבון את סדרי העדיפויות הקבועים בחוק ואת חלוקת יתרת התקציב ליתר פעילויות הממשלה.

כאמור, בחוק נקבע שהתקציב ישמש רק להפעלת שירותים חיוניים שנכללו בתקציב השנה הקודמת. בעבר נעשתה הקצאת התקציב במקרים אלו על בסיס התקציב המקורי שאושר בשנה הקודמת (על פי הפרשנות של משרד האוצר לחוק). הדבר פגע בעיקר בתוכניות שלא נכללו בבסיס התקציב או שתוקצבו חלקית בבסיס התקציב בשנה הקודמת. נוסף על כך, בתקציב המשמש בסיס לחישוב לא נכללו העודפים מהשנה הקודמת (שכן אין להעבירם לפני אישור התקציב), וממילא התקציב הזמין קטן מהתקציב ששימש לפעולות בשנה הקודמת. בשנת 2014 תוקן חוק-יסוד: משק המדינה כך שהתקציב יוקצה להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים.¹⁰

בשנים שבהן התקציב אינו מאושר פועלות באגף החשב הכללי כמה ועדות חריגים, והן דנות בבקשות תקציב של המשרדים לפעולות שלא בהכרח נכללות בסדרי העדיפויות המפורטים בחוק-היסוד.



המשמעות של אי-אישור תקציב והקצאה על בסיס תקציב השנה הקודמת היא שסמכויות הפיקוח של הכנסת על ביצוע התקציב בתקופת המעבר מוגבלות. בשנת תקציב רגילה הכנסת מפקחת על הממשלה הן באמצעות אישור התקציב על סעיפיו ובחינת סדר העדיפויות בו והן בעת שינויים בתקציב במהלך השנה. בהקשר זה נציין כי במסגרת הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)¹¹ הוצע לתת סמכות לשרים לקבוע את סדר העדיפויות להקצאת התקציב החלקי במשרדם, אך תיקון זה לא נכלל בנוסח הסופי שאושר בכנסת. כמו כן, בשנת 2014 אושר תיקון לחוק יסודות התקציב בדבר חובת הפרסום של

9 עד לשנת 2020 בסיס התקציב המשכי נקבע על פי התקציב שאושר לשנה הקודמת בהצמדה למדד המחירים לצרכן.

10 תיקון זה אושר במסגרת אישור [חוק-יסוד: הממשלה \(תיקון\)](#), המכונה "חוק המשילות", שהתקבל ב-11 במרץ 2014. תחולת התיקון הייתה מהכנסת ה-20.

11 [הצעת חוק-יסוד: הממשלה \(תיקון\) \(הגברת המשילות\)](#), 22 ביולי 2013.

נתוני ביצוע התקציב ההמשכי,¹² וסעיף זה עודכן בתיקון משנת 2020 כך ש"בשנת תקציב המשכי יפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר פירוט הסכומים שהוציאה הממשלה לפי סעיף 33 לחוק היסוד, בכל חודש בשנה האמורה, וכן כל החלטה שהתקבלה לפי הנחיות משרד האוצר בעניינים המפורטים בסעיף 33(ב) לחוק היסוד".

4. הרכב התקציב

בסעיף 2 לחוק יסודות התקציב נקבע פירוט הנושאים שייכללו בחוק תקציב שנתי:

התקציב המיועד להוצאה השוטפת של משרדי הממשלה והיחידות הממשלתיות, לרבות תשלומי הריבית והעמלות של הממשלה בגין חובותיה.

תקציב המיועד לתקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה. בחלק זה נכלל גם הסעיף של החזר חובות הממשלה בגין מלוות מכירת איגרות חוב וכדומה. סעיף החזר החובות (למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי) אינו נכלל בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה, כפי שיפורט להלן.

הוצאות ותחזית ההכנסות של המפעלים העסקיים. תקציב המפעלים העסקיים הוא התקציב של יחידות ממשלתיות הפועלות כתקציב סגור (ההוצאות של יחידות אלו ממומנות על ידי הכנסותיהן), ואינו משפיע על ההוצאה והגירעון הממשלתיים הנגזרים מהכללים הפיסקליים, כפי שיפורט להלן.



בסעיף זה נקבע עוד כי לחוק התקציב יצורפו תחזית התקבולים והמלוות לשנת התקציב ותחזית הטבות המס שיינתנו. נתונים אלו מצורפים לספרי התקציב המוגשים לכנסת.



5. מבנה התקציב

תקציב המדינה נחלק לארבע רמות פירוט:

- א. **סעיף (שתי ספרות)** – הסעיף התקציבי הוא הרמה הכללית ביותר, והוא מייצג תקציב של משרד ממשלתי. יש כמה משרדים שתקציבם נכלל בכמה סעיפים (כגון משרד החינוך ומשרד הבריאות), ויש כמה משרדים שתקציבם נכלל בסעיף אחד (בדרך כלל משרדים קטנים שתקציבם נכלל בתקציב משרד ראש הממשלה – המשרד לענייני מודיעין, המשרד לשיתוף פעולה איזורי וכדומה).
- ב. **תחום פעולה (ארבע ספרות)** – תחום הפעולה הוא רמה מפורטת יותר של סעיף תקציבי כלשהו, לפי תחומי הפעולה של המשרד. על פי רוב, אחד מתחומי הפעולה הוא תקציב שמיועד לפעילות המינהלית של המשרד (תחום פעולה כללי או מינהל).

12 תיקון זה התקבל במסגרת אישור [חוק הבחירות לכנסת \(תיקון מס' 62\), התשע"ד-2014](#), ב-11 במרץ 2014. תחולת התיקון הייתה מהכנסת ה-20.

ג. **תוכנית ראשית (שש ספרות)** – הרמה המפורטת ביותר בתקציב המוגש לאישור הכנסת (החוברות הכחולות).

ד. **תקנה (שמונה ספרות)** – רמת הפירוט המרבית של תקציב המדינה (נתונים אלו פורסמו בעבר בחוברות הירוקות). לכל תוכנית ראשית עשויות להיות תקנות רבות, וכך יש אלפי תקנות בתקציב המדינה.¹³ מתחת לתקנות יש חלוקה פנימית נוספת ברמת המשרדים לצורך השימוש בתקציב בפועל.

שלוש הרמות הראשונות מוגדרות בחקיקה הראשית (בחוק יסודות התקציב ובחוק התקציב השנתי), ואילו את הרמה הרביעית (תקנות) קובע משרד האוצר לפי סמכות המוקנית לשר האוצר בחוק. בלוח 1 להלן נתונים על מספר פרטי התקציב מכל סוג.

לוח 1 – רמת הפירוט של תקציב המדינה בשנים 2005–2021¹⁴

רמת הפירוט	2005	2012	2013	2016	2017	2018	2019	2021
סעיפים	61	59	56	56	57	57	57	56
תחומי פעולה	351	330	265	268	254	255	256	211
תוכניות	1,426	1,218	834	694	573	574	543	437
תקנות	10,408	8,664	6,006	5,715	5,779	5,921	5,690	4,164
מזה: תקנות הוצאה	9,171	7,556	5,269	5,060	5,147	5,288	5,107	3,812

עם השנים חלה ירידה במספר פרטי התקציב, ובשנת 2013 הירידה הייתה ניכרת. ירידה זו נובעת מיישום תוכנית "חריש עמוק" במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה, שבה צומצם במידה ניכרת מספר תחומי הפעולה, התוכניות והתקנות. על פי החלטת הממשלה, ההפחתה הייתה צריכה להימשך עד שנת 2017, ואז מספר תקנות ההוצאה בתקציב היה אמור להיות 1,500 לכל היותר (לא כולל תקנות שכר).¹⁵ אפשר לראות כי בשנים שלאחר מכן נמשכה הירידה במספר התוכניות (למעט בשנת 2018), אך מספר התקנות לא התכנס ליעד זה.

13 יש כמה סוגי תקנות: תקנות קבועות (תקנות החוזרות מדי שנה) ותקנות חד-פעמיות (המכונות פש"ח – פריט שאינו חוזר), וכן תקנות הוצאה ותקנות הכנסה. תקנות ההוצאה הן פירוט של תקציב ההוצאה המופיע בתוכנית, ותקנות ההכנסה הן התקנות המשקפות את ההכנסות המשמשות בין היתר בסיס להוצאה מותנית בהכנסה. בנתוני התקציב, תקנות ההכנסה (הכנסה מיעודת) מופיעות בערך שלילי משמעותו הכנסה. אפשר לחלק את התקנות גם – לא בהכרח על פי הגדרה רשמית – לתקנות משלמות ו"תקנות לא משלמות". המשמעות היא שיש תקנות שאומנם יש בהן תקציב, אך התקציב לא מבוצע במסגרת תקנות אלו אלא מועבר לתקנות אחרות ובהן הוא מבוצע. דוגמה מובהקת לסוג כזה של תקנות היא תקנות רזרבה. בתקציב המדינה נכללות תקנות רזרבה רבות (ראו סעיף 9.12 להלן), אך אין ביצוע תקציבי בתקנות אלו, והתקציב מועבר לביצוע בתקנות אחרות על סמך החלטת הממשלה ומשרד האוצר. יש "תקנות לא משלמות" שלא בתקנות רזרבה גם במקרה שהוקצה תקציב למטרה מסוימת אך עדיין לא הוחלט על אופן ביצועו; כשתתקבל החלטה הסופית על אופן ביצוע התקציב הנוסף יועבר התקציב לתקנה הרלוונטית שבה יבוצע.

14 עיבוד לנתוני משרד האוצר, **קובצי פיסקלי-דיגיטלי**, כניסה: 9 במרץ 2023. בנתונים נכללים רק תקנות התקציב נטו (לא כולל סעיף 0 – הכנסות המדינה, ולא כולל סעיפי המפעלים העסקיים) שהייתה בהן פעילות כלשהי במהלך השנה (תכנון או ביצוע, לרבות משרות). כמו כן נכללות בתקנות תקנות (הוצאה והכנסה) קבועות ולא חד-פעמיות (פריט שאינו חוזר). הנתונים אינם כוללים את כל התקנות הקיימות בפועל בסעיפי הביטחון. נציין כי הנתונים שעליהם העיבוד מתבסס מתעדכנים מעת לעת, ועל כן ייתכנו הבדלים בינם לבין נתונים במסמכים אחרים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

15 **הודעת מזכיר הממשלה**, 30 ביוני 2013. תוכנית "חריש עמוק" החלה ביוזמת משרד האוצר בנוגע לתקציב שנת 2013, ובמסגרת יישום דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות) הוחלט על הרחבתה בשנים הבאות. צוות זה הוקם **בהחלטת ממשלה מס' 4028** מ-25 בדצמבר 2011 במסגרת אימוץ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).

6. סוגי תקציב

חוק התקציב הוא "חוק הרשאה" – חוק המתיר לממשלה להוציא בשנת הכספים את הסכומים המפורטים בתקציב, אולם אינו מחייב את הממשלה לעשות זאת. תקציב המדינה נחלק לכמה סוגי הוצאה ותקני כוח אדם המפורטים בעמודות בהצעת התקציב:

א. תקציב הוצאה נטו (הטור הראשון בספר התקציב) – הסכום המותר להוצאה בשנה כלשהי כפי שמפורט בחוק התקציב השנתי. תקציב זה מכונה גם "תקציב המזומנים". למשל, התקציב נטו לשנת 2022 היה כ-572.9 מיליארד ש"ח (כולל תוספת ייעודית בגין נגיף הקורונה).

ב. תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה (הטור השני בספר התקציב) – תקציב נוסף המותר בהוצאה, ובלבד שיתקבלו תקבולים למימון ההוצאה מגורמים חוץ-ממשלתיים. בתקבולים אלו לא נכללת אגרה המשולמת לאוצר המדינה שהוטלה על פי חיקוק שנחקק אחרי תחילת שנת הכספים 1992 ולא נכללת הכנסה שמקורה במלווה (חוץ מתקציבי פיתוח וחשבון הון). תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה אינו חלק מתקרת ההוצאה (ראה פירוט בסעיף 9.8 להלן). יש לציין כי לפי הצעת חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג–2013, ההכנסות מהיטל על גז טבעי ינותבו בעתיד לתקציב זה, וכך אכן יהיה מתקציב שנת 2023 ואילך, ועל כן הוצאות אלו לא יהיו חלק מתקרת ההוצאה. ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב שנת 2022 הייתה כ-41.3 מיליארד ש"ח.

ג. תקציב הוצאה ברוטו – תקציב ההוצאה נטו בתוספת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה. תקציב ההוצאה ברוטו בשנת 2022 היה כ-604.2 מיליארד ש"ח.

ד. הרשאה להתחייב (הטור השלישי בספר התקציב) – ככלל, תקציב המדינה הוא חד-שנתי.¹⁶ תקציב הרשאה להתחייב הוא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו בשנה מסוימת עבור השנים הבאות (סעיף 6(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985). בתוכניות ראשיות שלא נקבעה בהן הרשאה להתחייב אפשר להתחייב לסכום שאינו גדול ממסגרת ההוצאה ברוטו, ובלבד שהסכום יוצא באותה שנת כספים או בשנת הכספים העוקבת (סעיף 6(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985). עודפים בתקציב הרשאה להתחייב ניתנים להעברה לשנה הבאה באישור שר האוצר ובהודעה לוועדת הכספים של הכנסת (סעיף 13(א1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985). למנגנון הרשאה להתחייב שתי מטרות: כלי לשליטה של משרד האוצר על היקף ההתחייבויות בשנים הבאות; שיפור היכולת של המשרדים לנצל את תקציביהם. תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2022 היה כ-152.3 מיליארד ש"ח.

ה. שיא כוח אדם (הטור הרביעי בספר התקציב) – מספר המשרות המרבי שהממשלה רשאית למלא במשרד (סעיף) כלשהו באותה שנת כספים. בשנת 2022 שיא כוח אדם היה 91,080 משרות.

ו. עבודה בלתי צמיתה (עב"צ) (הטור החמישי בספר התקציב) – היקף כוח האדם שאפשר להעסיק מעבר לשיא כוח האדם. המספר המופיע בטור זה (הטור החמישי בספר התקציב) משקף את מספר חודשי העבודה המוקצים למשרד להעסקת עובדים נוספים. חלוקת מספר זה ב-12 משקפת את מספר המשרות הנוספות מעבר לשיא כוח האדם.

16 כאמור, בשנת 2009 אישרה הכנסת את הצעת הממשלה לקבוע הוראת שעה (בחוק-יסוד) המאפשרת הגשת תקציב דו-שנתי לשנים 2010-2009. הוראה זו עודכנה כמה פעמים בשנים שלאחר מכן, ובשנים 2009-2018 אושרו חמישה תקציבים דו-שנתיים.

7. התפתחות התקציב על פני השנה

כאשר דנים בתקציב של שנת כספים כלשהי יש להבחין בין סוגי תקציב:



17 למשל הצעת התקציב לשנת 2014 שונתה פעמיים מאז הוגשה לכנסת במסגרת התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014. כבר בעת הכנת הצעת התקציב לאישור הכנסת בוועדת הכספים הוחלט על הפחתת הצעת התקציב לשנת 2014 בכמיליארד ש"ח. במהלך שנת 2013 (לאחר שכבר אושר התקציב לשנת 2014 כחלק מהתקציב הדו-שנתי) הופחת התקציב לשנת 2014 בכ-3.3 מיליארד ש"ח נוספים. להרחבה ראו: [דברי הסבר להצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014\) \(תיקון\)](#), התשע"ד-2013, 17 בדצמבר 2013. בתקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 נכלל **מנגנון התכנסות** ותוקצב תקציב התאמות ייעודי בסעיף הררובה הכללית כדי לאפשר התאמות בתקציב שנת 2018 ככשל שיידרש. לקראת סוף ינואר 2018 הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים בקשה לאישור חלוקת תקציב התאמות על פי הצעת הממשלה, ולאחר שוועדת הכספים אישרה את הבקשה עודכנו הסעיפים הרלוונטיים. גם בדיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024 מוצע לקבוע בחקיקה תקציב התאמות לקראת שנת 2024.

18 הפחתת תקציב המדינה שלא במסגרת העברות בין סעיפים אינה שכיחה. אחת הדוגמאות לכך היא קיצוץ של כ-300 מיליון ש"ח שנעשה בשנת 2012 עקב ירידה בהכנסות המדינה (בשל הפחתת הבלו על הדלק), כדי למנוע את הגדלת הגירעון התקציבי. הקיצוץ נעשה על סמך סעיף 32 לחוק, שנקבעו בו דרכי המימון להפחתה בהוצאות המדינה, לרבות בהפחתת תקציב ההוצאה בסעיפים שונים. הקיצוץ אושר [בוועדת הכספים](#) ב-12 בספטמבר 2012, בעקבות [החלטת הממשלה מס' 4519](#) מ-4 באפריל 2012. קיצוץ נוסף נעשה בתחילת שנת 2014, ובו הופחתו **450 מיליון ש"ח** מתוכניות הררובה בתקציב עקב דחיית ההגדלה של שיעורי הפרשות המעסיקים למוסד לביטוח לאומי. הקיצוץ אושר [בוועדת הכספים](#) ב-15 בינואר 2014.

19 להרחבה בנושא השינויים בתקציב ראו: אליעזר שוורץ, [תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013; אילנית בר, [ניתוח השינויים בתקציב המדינה בשנים 2016-2021](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בינואר 2023.

8. שלבי ביצוע התקציב

ביצוע התקציב הוא השימוש בתקציב בשנת הכספים ואחריה. ביצוע התקציב הוא באחריות אגף החשב הכללי במשרד האוצר, והוא "החותם על הצ'קים" באמצעות החשבים המוצבים במשרדי הממשלה. בבחינת נתוני הביצוע יש להבחין בין כמה שלבים:

א. ביצוע – התקציב שכבר נוצל ושולם בפועל על ידי החשב. בפרסומי משרד האוצר מפורטים הסכומים שבוצעו. יש שתי גישות לבחינת שיעור הביצוע – שיעור הביצוע ביחס לתקציב המקורי ושיעור הביצוע ביחס לתקציב על שינויים (התקציב המאושר).

ב. ביצוע בדרך – השלב הקודם לביצוע. הכוונה היא לתקציב בגין פעולה שכבר בוצעה והוצאה חשבונית בגינה אך התשלום בפועל טרם התקבל אצל הזכאי לתשלום.

ג. יתרת התחייבויות לשנה זו – סכום זה מייצג את התקציב המיועד לתוכניות ולפרויקטים שכבר אושרו אך עדיין לא בוצעו וייתכן כי חלקם כבר בשלבי ביצוע אך טרם הגיע שלב התשלום. לדוגמה נביא מקרה שבו הוחלט על סלילת כביש בכמה קטעים. אפשר שהקטע הראשון כבר נסלל והתקציב בעבורו כבר נחשב למבוצע; הקטע השני בכביש כבר הושלם והליך התשלום החל אך התשלום טרם התקבל, ולכן מדובר בביצוע בדרך; הקטע השלישי הוא לקראת סלילה, והתקציב בעבורו נכלל במסגרת יתרת ההתחייבויות. ייתכן מצב שבו סכום המופיע כביצוע בדרך או יתרת התחייבויות לא בוצע בסופו של דבר בשנת הכספים, והוא יבוצע רק בשנת הכספים הבאה.

ד. עודפי תקציב – הסכומים שלא בוצעו נכללים בעודפים. יש כמה סוגי עודפים:

- **עודפים מחויבים** – תקציב שלא בוצע אך מיועד לתוכנית מוגדרת שכבר אושרה (בעיקר התקציב שנכלל ביתרת ההתחייבויות בתום השנה הקודמת).

- **עודפים כלליים** – תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח לתקצוב תוכנית או פרויקט שכבר אושרו.

שר האוצר רשאי לאשר העברה של עודפי תקציב (מחויבים ושאנים מחויבים) לתקציב השנה הבאה בהודעה **לוועדת הכספים** של הכנסת. ככלל, העברת העודפים מותנית בכך שנתו עודפים בסעיף התקציבי הראשי (שתי ספרות), ולא בתחום פעולה או בתוכנית ראשית בלבד. המשמעות של הודעה לוועדה היא שאם הוועדה אינה מביעה הסתייגות מההודעה, היא נכנסת לתוקף שלושה שבועות מיום מסירתה.



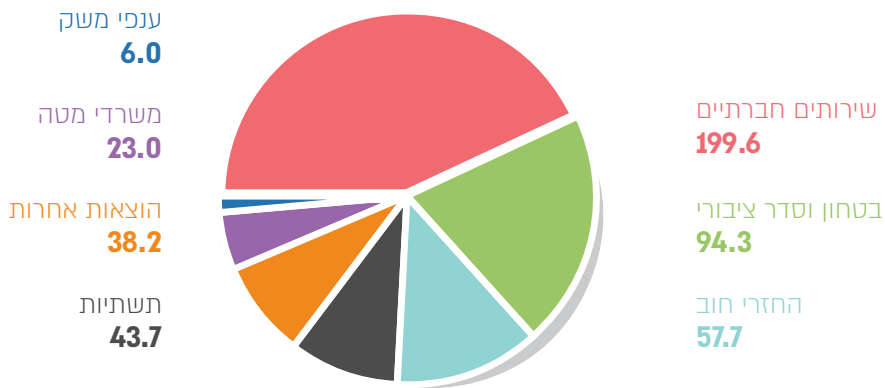
9. מושגי תקציב²⁰

9.1. סיווגי התקציב

כאמור, תקציב המדינה נחלק לסעיפים, תחומים, תוכניות ותקנות, בדרך כלל לפי המשרד שהתקציב מוקצה לו. אפשר לחלק את התקציב גם חלוקות אחרות, ובכלל זה סיווג לפי סוג התקציב (תקציב רגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון), סיווג הסעיפים לתחומי (אשכולות) הוצאה, וסיווג פרטי התקציב בצורה רוחבית לפי נושאים (מיון כלכלי).

אשכולות התקציב

תקציב המדינה נחלק לשבעה אשכולות: שירותים חברתיים, ביטחון וסדר ציבורי, החזרי חוב, תשתיות, משרדי מטה, ענפי המשק והוצאות אחרות. חלוקה זו נעשית ברמת הסעיפים הראשיים, ולא מובאים בה בחשבון פרטי התקציב. לדוגמה, כלל תקציב משרד החינוך נכלל בשירותים חברתיים, ואם יש בתקציב משרד זה תקנות הקשורות לאבטחת תלמידים, הן אינן נכללות באשכול של ביטחון וסדר ציבורי. בתרשים שלהלן מוצגת לדוגמה התפלגות התקציב (המקורי) נטו לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2022 לפי נושאים (במיליארדי שקלים).²¹



מיון כלכלי²²

נוסף על מיון סעיפי התקציב לתחומי ההוצאה העיקריים, משרד האוצר מפרסם מיון כלכלי של פרטי התקציב לתחומים שונים בשתי רמות: מיון כלכלי רמה 1 ומיון כלכלי רמה 2.

רמה 1 – 11 תחומים, ובהם שכר, קניות, העברות, השקעות ורזרבות;

רמה 2 – עשרות תחומים, ובהם שכר בארץ, קניות בארץ, קניות בחו"ל, השקעות בארץ, השקעות בחו"ל, מוצרים ציבוריים, השתתפויות, תמיכות ורזרבה.

יש רמת מיון כלכלי נוספת לשימוש משרד האוצר ובה פירוט התחומים ברמת המיון השנייה. למשל, שכר בארץ נחלק למשרות, עבודה נוספת, כונוניות ועוד; קניות בארץ נחלקות להוצאות תפעול, שכר דירה, מחשוב וכדומה.

20 חלק מהמושגים בפרק זה מתבססים על: איתמר מילרד, מונחון מקרו-כלכלי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 בינואר 2013.

21 משרד האוצר, קובצי פיסקלי-דיגיטלי, כניסה: 5 במרץ 2023; עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

22 להרחבה על תחומי המיון הכלכלי ראו באתר משרד האוצר, מערכת פיסקלי-דיגיטלי, כניסה: 5 במרץ 2023.

9.2. הכנסות

הכנסות מקומיות – הכנסות הממשלה מגביית מיסים ישירים ועקיפים, גביית אגרות על שירותים שהממשלה נותנת, גביית החזרים של קרן וריבית על הלוואות שנתנה הממשלה (כמו משכנתאות), קבלת תמלוגים ממפעלים עסקיים של הממשלה, תמלוגים ודיבידנדים מחברות ממשלתיות, הכנסות מרשות מקרקעי ישראל והפקדות העודפים התפעוליים של המוסד לביטוח לאומי.

הכנסות בחו"ל – מענק סיוע ביטחוני וכלכלי מממשלת ארה"ב, תקבולי ריבית על השקעות הממשלה בחו"ל ורווחים על השקעת יתרות המט"ח של המדינה על ידי בנק ישראל.

9.3. הוצאות

הוצאות מקומיות – הוצאות משרדי הממשלה על קניית סחורות ושירותים (ובכלל זה תשלומי שכר, קניות, תשלומי העברה, תמיכות, השקעות ותשלומי ריבית) ומתן אשראי (הלוואות שהממשלה נותנת, בעיקר משכנתאות).

הוצאות בחו"ל – קניות בחו"ל, תשלומי שכר לנציגי המדינה בחו"ל ותשלומי ריבית.

9.4. גירעון או עודף תקציבי

גירעון או עודף ללא מתן אשראי נטו הוא ההפרש בין כלל הוצאות הממשלה לבין כלל הכנסות הממשלה מגביית מיסים וממכירת סחורות ושירותים, ללא פעילות הממשלה במתן הלוואות וגביית ההחזרים. אפשר להבחין בין שני מרכיבים של גירעון תקציבי:

החלק המחזורי – החלק בגירעון התקציבי הנובע משינויים במחזור העסקים בארץ, המושפע בין היתר משינויים כלכליים בעולם.

החלק המבני – גירעון שאינו נובע ממחזור העסקים אלא מפער מובנה בין רמת ההוצאות לתחזית ההכנסות, כלומר הגירעון ללא השפעה ישירה של מחזור העסקים.²³

כאשר הגירעון הוא בעיקרו מחזורי, לא בהכרח נדרשים צעדים להקטנתו, שכן על פי הגישה הקיינסיאנית מדיניות ההשלמה עם הגירעון משמשת כמייצב אוטומטי. לעומת זאת, גירעון מבני משקף פער בין ההוצאות להכנסות שאינו תלוי במחזוריות. אם בפועל הוא גדול מהגירעון המבני החזוי, הרי הבעיה מהותית יותר, ומצריכה את הממשלה לבחון אם הגירעון המבני בפועל אכן תואם את מדיניות החוב לטווח הבינוני והארון או שיש לנקוט צעדים להפחתתו.

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

9.5. בסיס התקציבי

בבסיס התקציב מופיעה פעילות באחת מרמות הפירוט של תקציב המדינה (סעיף, תחום, תוכנית או תקנה) שקרוב לוודאי שתתקצב גם בשנים הבאות. אפשר לתקצב פעולות במסגרת סעיפים כלליים (רזרבות וכדומה), אך במקרה כזה תקציבן אינו נכלל בבסיס התקציב, וממילא אינו מובטח לשנת הכספים הבאה. בהקשר זה נציין כי במקרים רבים פעולות אינן מתקצבות במלואן בבסיס התקציב מדי שנה, ובמהלך השנה ניתנות תוספות. אחד החסרונות העיקריים של אי-תקצוב בבסיס התקציב הוא אי-ודאות בדבר המשכיות התקציב וכגיעה אפשרית בתקציב העתידי. מנגד, במקרים רבים הפחתות רוחביות חלות על בסיס התקציב, וממילא יפגעו פחות בפעולות שאינן מתקצבות בבסיס.²⁴

23 מחזור עסקים – תנודות תקופתיות של גאות ומיתון בפעילות הכלכלית. אורך התקופות והיקף התנודות משתנה. מחזור העסקים משפיע על הכנסות המדינה, ומכאן – על הגירעון התקציבי בפועל.

24 [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה](#) (ועדת המשילוח), מרץ 2013.

9.6. טייס אוטומטי ודפי מעבר

הטייס האוטומטי הוא אחד המרכיבים המרכזיים בקביעת מסגרת התקציב לשנת תקציב. הטייס האוטומטי הוא כינוי לסך ההתחייבויות והוצאות החדשים שתקצובם נדרש בשנה הקרובה (בניכוי תוכניות ישנות שלא נדרש לתקצבן עוד), הנגזרות מהחלטות ממשלה, שינויי חקיקה, פסיקות בתי משפט והסכמים המחייבים את המדינה. לאחר חישוב הטייס האוטומטי הוא מתווסף לביסס התקציב, ויחד הם מרכיבים את דפי המעבר, המשקפים את התקציב הנדרש בשנת התקציב הבאה. דפי המעבר מושווים לתקרת ההוצאה המותרת, ובמידת הצורך מבוצעות התאמות (ביטול החלטות, דחיית הוצאות, הפחתות רוחביות וכדומה). בהקשר זה נציין כי מכיוון שהתקציב בישראל הוא תוספתי, כלומר נבנה על בסיס תקציב השנה שעברה, ביסס התקציב כמעט אינו משתנה ואינו נבחן מחדש מדי שנה.

9.7. תקציב גמיש

בתקציב המדינה חלק גמיש וחלק קשיח. בחלק הקשיח נכללות על פי רוב ההוצאות המחויבות בחקיקה או בהסכמים, ובהן עלויות שכר. התקציב הגמיש הוא למעשה החלק שנותר בתקציב למימון הפעולות שעליהן הוחלט בממשלה ובמשרדה. חלוקה זו קיימת הן ברמת הסעיפים (לדוגמה, סעיף החזר חובות הוא קשיח, בהתאמה לפירעון החובות של המדינה, ואף אינו נכלל בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה) והן ברמת תקציבי המשרדים.

9.8. כללים פיסקליים²⁵



כללים פיסקליים נועדו לשלוט על החוב הציבורי, על הגירעון התקציבי ועל ההוצאה התקציבית במסגרת ניהול המדיניות הפיסקלית (מדיניות התקציב – ההכנסות וההוצאות של המדינה). רוב המדינות המפותחות משתמשות בכלל פיסקלי אחד לפחות, ורובן – בכמה כללים במקביל. אפשר לאפיין שלושה סוגים של כללים פיסקליים: כללי חוב ציבורי, כללי איזון תקציבי (גירעון תקציבי) וכללי תקרת ההוצאה הציבורית. כאמור, בישראל מונהגים כיום שני כללים פיסקליים, ושניהם מעוגנים בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב–1992.

9.8.1. כלל יעד הגירעון

כלל זה מונהג מראשית שנות ה-90, ויעדי הגירעון הממשלתי נקבעים בחוק כאחוז מהתוצר לכל שנה. בשנים 1992 עד 1996 יעד הגירעון היה הגירעון המקומי ללא מתן אשראי, ומאז שנת 1997 יעד הגירעון הוא הגירעון הממשלתי הכולל ללא מתן אשראי. כלל הגירעון בישראל הוא רגיל ולא מנוכה מחזור,²⁶ ועל כן חשוף לשינויים הנובעים ממחזור העסקים, כלומר בשנות מיתון, כאשר הכנסות המדינה ממיסים יורדות, הגירעון בפועל גדל. כדי לעמוד ביעד, על הממשלה לקצץ בהוצאותיה, להעלות שיעורי מיסים או להשלים עם הגידול בפועל בגירעון (מדיניות זו, של השלמה עם הגידול בגירעון, היא מייצב אוטומטי, ונועדה לאפשר לגידול בגירעון להביא לגידול בפעילות הכלכלית עקב השפעת המכפיל הקיינסיאני).²⁷ בפועל, יעד הגירעון לעיתים הממשלה

25 להרחבה בנושא כללים פיסקליים ראו: עמי צדיק ואיתמר מילרד, תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2013.

26 גירעון מנוכה מחזור עסקים: חישוב גירעון שמובא בו בחשבון שיעור צמיחה גדול יחסית בתקופת גאות ושיעור צמיחה קטן בתקופת שפל.

27 יש שתי אסכולות מרכזיות בנושא המדיניות המקרו-כלכלית הרצויה בשנות מיתון. לפי האסכולה הקיינסיאנית, בתקופת מיתון יש להגדיל את הגירעון כדי להגדיל את הביקושים מצד הממשלה, וכך לעודד את הכלכלה. לפי האסכולה הריקרדיאנית, בתקופת מיתון אין להגדיל את הגירעון, מכיוון שהפירטים מודעים לכך שהם עתידים לשלם בעתיד למימון החובות, ולכן הם מצמצמים כבר כיום את הוצאותיהם ומגדילים את החיסכון, והדבר מקטין את הוצאותיהם ומקזז את השפעת הגידול בהוצאה הציבורית. אין הכרעה בוויכוח מבחינה אמפירית ויש מחקרים שתומכים בשתי האסכולות.

מחליטה על שינוי יעד הגירעון על פי המציאות והמדיניות הכלכלית.²⁸ חשוב להדגיש שמדובר ביעד בלבד, וכאמור, לעיתים הגירעון בפועל שונה מהיעד (ופעמים אף במידה ניכרת). לדוגמה, בשנת 2012 יעד הגירעון היה 2% והגירעון בפועל היה 4.2%. לעומת זאת, בשנת 2017 הגירעון בפועל היה נמוך מיעד הגירעון בכ-11.8 מיליארד ש"ח – גירעון של 1.97% לעומת יעד של 2.9% – משום שהכנסות היו גבוהות בכ-13.3 מיליארד ש"ח מהחזוי והחריגה בהוצאות בפועל לעומת התכנון הסתכמה בכ-1.4 מיליארד ש"ח בלבד.²⁹

הגירעון בפועל בשנת 2018 הסתכם בכ-2.9% מהתוצר, כמו היעד שנקבע, אם כי בחודשים האחרונים של השנה הגירעון המצטבר היה גבוה מהיעד. יעד הגירעון לשנת 2019 היה 2.9%, אך לפי תחזית משרד האוצר מינואר 2019, ללא יישום צעדי התכנסות היה הגירעון אמור להיות 3.6% מהתוצר,³⁰ ובפועל בסיום השנה הגיע הגירעון ל-3.7%.

בעקבות משבר הקורונה עודכנו שוב בחוק יעדי הגירעון לשנים הבאות, ולצד יעד הגירעון הקבוע נכלל מרכיב נוסף של הגדלת היעד בשל מימון השלכות המשבר.³¹ בסיום שנת 2022 נותר עודף תקציבי (לראשונה מאז שנת 1987) של 0.6%, לעומת יעד הגירעון של 3.9% (כולל תוספת של 0.4% בגין השלכות משבר הקורונה).³² יש לציין כי על פי רוב, כאשר הגירעון בפועל קטן מיעד הגירעון, ברירת המחדל היא הפחתת החוב הציבורי ולא הגדלת ההוצאות (אם אפשר להגדיל את ההוצאה על פי כלל מגבלת ההוצאה, כמפורט להלן). עם זאת, אפשר עקרונית להשתמש בעודפי ההכנסות גם להגדלת הוצאות או להפחתת מיסים, אך יש גם מקום לבחון אם ההכנסות הגבוהות עתידות להימשך בשנים הבאות או שהן בעיקר הכנסות חד-פעמיות, כפי שהיה ב-2017.

9.8.2. כלל מגבלת ההוצאה

השינויים בכלל ההוצאה

כאמור, בשנות ה-90 הונהג כלל יעד הגירעון בלבד, אולם מטרת החוק – הקטנת החוב – **הושגה רק חלקית**. בשנת 2004 הוחלט על הוספת כלל מגבלת ההוצאה, והוא יושם מתקציב שנת 2005 ואילך. בכלל נקבעה הגבלה על קצב הגידול של ההוצאה הציבורית. התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה),³³ לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן (ללא חובות למוסד לביטוח לאומי). תקציב זה מפורט בחוק התקציב **כתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה**. כלל ההוצאה בישראל **אינו מושפע ממחזור העסקים**, ועל כן מקצת השפעות הנובעות ממחזוריות בשנות מיתון כלכלי והאצה כלכלית. כלומר, בשנת מיתון ההוצאה הציבורית אינה יורדת גם אם הכנסות המדינה ממיסים קטנות, ובשנת גאות ההוצאה אינה גדלה גם אם הכנסות המדינה ממיסים גדלות, וכך מתמתנת

28 להלן כמה דוגמאות לשינויים ביעד הגירעון במהלך השנים: על פי המתווה לטווח ארוך משנת 2004 יעד הגירעון לשנת 2013 היה 3%, ובשנת 2007 הוא הופחת ל-1%. בשנת 2009 נקבע יעד חדש בשיעור של 1.5%, ובשנת 2012 הוא הוגדל שוב ל-3%. במהלך שנת 2013 החליטה הממשלה על הגדלתו ל-4.65% בעקבות התחזיות הכלכליות והגירעון בפועל בשנת 2012. לקראת שנת 2015 החליטה הממשלה ה-33 לשנות את יעד הגירעון בשנה זו מ-2.5% ל-3.4%, אך הצעה זו לא אושרה עקב פיזור הכנסת ה-19 והקדמת הבחירות. לקראת הגשת הצעת התקציב לשנים 2015 ו-2016 לאישור הכנסת החליטה הממשלה על שינוי היעד בשנים אלו ל-2.9% (במקום 2.5% בשנת 2015 ו-2% בשנת 2016). גם בהצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז-2016, הוצע לשנות את תוואי יעד הגירעון לטווח ארוך. הוחלט שבשנים 2017 ו-2018 יעד הגירעון יהיה 2.9% ומשנת 2019 יחול לפחות עד שמשנת 2023 ואילך יהיה 1.5%. גם במסגרת החלטות הממשלה ואישור התקציב לשנת 2019 שונה יעד הגירעון לשנת 2019 ל-2.9%, וכן שונה שוב התוואי לטווח ארוך. בעקבות משבר הקורונה עודכנו שוב יעדי הגירעון בעת אישור התקציב לשנים 2021 ו-2022 ונוסף ליעד גם מרכיב של גירעון מותר נוסף בגין המשבר.

29 משרד האוצר, **אומדן ראשון לביצוע התקציב וגירעון הממשלה ומימון: ינואר-דצמבר 2017**, 8 בינואר 2018.

30 להרחבה בנושא הגירעון בשנים האחרונות ראו: חדוה כפלינסקי, **ניתוח שיעור הגירעון בשנת 2018 והצפי לשנת 2019**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביוני 2019.

31 נעם בוטוש, **תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנים 2021-2022 וההנחות המקרו-כלכליות שנלוות לה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בנובמבר 2021.

32 משרד האוצר, אגף החשב הכללי, **דוח שנתי לביצוע התקציב לשנת 2022**, פברואר 2023.

33 עד 2006 התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה היה התקציב ברוטו (כולל הוצאה מותנית בהכנסה).

המחזוריות. על פי כלל ההוצאה (בשינויים שנקבעו בו עם השנים), בשנים 2005-2007 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1%, ובשנים 2007-2010 הגידול השנתי המותר בהוצאה היה 1.7%.

בשנים 2011-2014 שיעור הגידול השנתי בהוצאה נקבע על פי היחס בין היעד של יחס חוב-תוצר (60%³⁴) לבין יחס חוב-תוצר בפועל כפול שיעורי הצמיחה הממוצעים בעשור האחרון.³⁵ כך, נקבע כי בשנת 2013 הגידול בהוצאה לא יעלה על היחס בין יעד יחס חוב-תוצר (60%) לבין יחס חוב-תוצר הנוכחי (73.2% בשנת 2012), כפול שיעורי הצמיחה הממוצעים בעשור האחרון (כ-4.1%), כמפורט בנוסחה שלהלן:³⁶

$$\frac{60.0\%}{73.2\%} \times 4.1\% = 3.35\%$$

מתקציב שנת 2015 והלאה שונתה הנוסחה לחישוב הגידול השנתי כך שהגידול המותר יהיה שווה לשיעורי הגידול הממוצעים באוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב (1.8% בתקציב שנת 2023) בתוספת 1% כפול היחס שבין 50% ובין היחס חוב-תוצר (60.9% בתקציב שנת 2023), כמפורט בנוסחה שלהלן ביחס לשנת 2023:³⁷

$$\left(\frac{50.0\%}{60.9\%} \right) \times 1\% + 1.8\% = 2.62\%$$

תקרת ההוצאה הציבורית תגדל בשיעור המרבי לפי הכלל החדש בתנאי שתתאים לכלל יעד הגירעון המותר שנקבע לאותה שנה, שאם לא כן אפשר בפועל להוציא סכום נמוך מתקרת ההוצאה כדי לעמוד ביעד הגירעון. ואכן, לעיתים ההוצאה בפועל נמוכה מהתקרה (בשל אי-שימוש ברזרבות או אי-שימוש בעודפי תקציב), ובמקרים אחרים תקרת ההוצאה עצמה מוכחת באמצעות תיקוני חקיקה כדי לצמצם את הגירעון בפועל, כפי שנעשה בתקציב שנת 2014.

34 יעד זה נקבע כיעד של יחס חוב-תוצר לטווח הבינוני (תקופה של עשור), כמו היעד שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי. משרד האוצר, אנף התקציבים, כלל פיסקלי חדש, כניסה: 4 ביולי 2013.

35 כלל זה אושר בכנסת ב-24 במאי 2010 בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התשע"ע-2010.

36 להרחבה ראו: אילן ביטון ועמי צדיק, [תיאור וניתוח של הכלל הפיסקלי החדש – תקרת ההוצאה הציבורית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 באפריל 2010; אילנית בר ועמי צדיק, [תיאור הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 וההנחות המקור-כלכליות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 באוקטובר 2010.

37 שינוי זה בוצע במסגרת [חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית \(תיקון מס' 14\), התשע"ד-2014](#), שאושר בכנסת ב-19 במרץ 2014. משרד האוצר, מצרפי התקציב לשנת 2019 והתכנסות למסגרות פיסקליות, ינואר 2018; ענת ירון, [תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2019 וההנחות המקור-כלכליות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בפברואר 2018.

שיעור הגידול על פי כלל ההוצאה משקף את הגידול הריאלי המותר לעומת השנה הקודמת. ברוב השנים בעדכון התקציב בין השנים יש תוספות נוספות:

עדכון בגין שינויים ברמת המחירים – נוסף על הגידול בתקציב בהוצאה בגין הכלל החדש, התקציב גדל גם בגין התאמת מחירים, שכן שיעור הגידול על פי הכלל הוא במחירי השנה הקודמת, ונדרשת התאמת מחירים. עד לתקציב שנת 2016, בעת אישור הצעת התקציב בממשלה קבעה הממשלה את העדכון הנדרש בגין התאמת מחירים על פי התחזיות של משרד האוצר להפרכי המחירים בין שנת התקציב הנוכחית לשנה הבאה, שבגינה מוגשת הצעת התקציב. מעדכון זה היה מנוכה הפער בין התחזית הממשלתית לשינוי המחירים בשנה הנוכחית ביחס לשנה הקודמת אל מול רמת המחירים בפועל. על פי שיטה זו, אם רמת המחירים בפועל הייתה נמוכה במידה ניכרת מהעדכון שקבעה הממשלה, הרי שבשנה שלאחר מכן נדרשה הפחתה ניכרת בתקציב, והדבר הקשה על העמידה במגבלת ההוצאה.³⁸

במסגרת דיוני התקציב התקציב לשנים 2017 ו-2018 בממשלה ובכנסת הוחלט על שינוי שיטת העדכון בגין רמת המחירים.³⁹ על פי השינוי שאושר בכנסת, משנת 2019 ואילך עדכון המחירים נעשה על בסיס הממוצע של השינוי במדד המחירים לצרכן בשלוש השנים האחרונות שעבורן פורסמו נתוני המדד.⁴⁰ נציין כי לעיתים נקבעו בהוראות שעה עדכוני מחירים שונים ממנגנון זה כדי להתמודד עם המצב הכלכלי באותה העת. ככל ששיעור העדכון גבוה מהשינויים הממוצעים במדד, סך הגידול המותר בהוצאה התקציבית יהיה גדול יותר. למשל, בתקציב לשנים 2020 ו-2021 שיעור העדכון היה 2% ולא ממוצע השינויים במדד, בין היתר בעקבות השלכות משבר הקורונה והצפייות לעליות מחירים, שאכן התממשו. במסגרת החלטות המדינה על התקציב לשנים 2023 ו-2024 הוחלט כי בתקציב שנת 2023 שיעור העדכון בגין רכיבי המחירים יהיה על פי ממוצע שינוי המחירים בשנת 2022, ולא על פי הממוצע בשנים 2020-2022, משום שעליות המחירים בשנה האחרונה אינן משתקפות בממוצע התלת-שנתי. כך, שיעור העדכון יהיה 4.4%, ולא שיעור של 0.6% שהיה מתקבל על פי המנגנון בחוק. בתקציב 2024 העדכון יהיה 3.3%, על פי הממוצע הצפוי בשלוש השנים שלפני כן.⁴¹ כאמור, המשמעות של שינוי שיעור העדכון היא הגדלת התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2023.

שינוי בסיס החישוב או תוספות חד-פעמיות ("קופסאות") – נוסף על הגידול המותר על פי כלל ההוצאה והעדכון בגין המחירים, במקרים חריגים גדל התקציב מעבר למותר על פי כלל מגבלת ההוצאה באמצעות תיקון חקיקה מיוחד. כך, בתקציב שאושר לשנת 2016 גדלה ההוצאה בסך הכול ב-4.1%, במונחים ריאליים (ללא תוספת בגין התאמת מחירים), לעומת שנת 2015. בגידול נכללה תוספת של 2.66% בגין כלל מגבלת ההוצאה, הגדלת מגבלת ההוצאה ב-1.2% מעבר לכלל ההוצאה⁴² לעומת שנת 2015 ותוספת חד-פעמית

38 מנתוני משרד האוצר שהוצגו בדיונים לאישור התקציב לשנים 2017 ו-2018 עלה כי אם שיטת עדכון המחירים הקיימת הייתה ננקטת גם בהמשך, בתקציב 2017 הייתה נדרשת הפחתה של כ-8.2 מיליארד ש"ח במעבר מתקציב שנת 2016 בגין פערי המחירים בפועל. סכום זה היה כ-90% מסך הגידול הריאלי המותר על פי כלל ההוצאה, והמשמעות הייתה שסכום תקציב 2017 היה נשאר דומה לזה של שנת 2016 למרות הגידול בצרכים התקציביים.

39 שינוי זה הוגש לאישור הכנסת במסגרת הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) (שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז-2016.

40 כלומר, בעת הכנת הצעת התקציב לשנת 2019 התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה של שנת 2018 עודכן על פי ממוצע של שינוי המדד בשנים 2015-2017 נוסף על הגידול המותר על פי כלל ההוצאה. כמו כן, נקבעו הוראות לעדכון בגין מחירים בשנים 2017-2018 כך שעדכון המחירים בשנים אלו היה בשיעור של 1%-1.4% בהתאמה (התחזית לאינפלציה בשנים אלו כפי שפורסמה בהצעת התקציב לשנים 2017-2018). נציין כי החלטת הממשלה שהשתקפה בהצעת החוק שהוגשה לכנסת הייתה מעט שונה, ולפיה השימוש בממוצע התלת-שנתי של המדד היה אמור להיות מיושם משנת 2023 (ולא 2019), ובשנים 2019-2022 שיעור העדכון היה אמור להיות 2% בניכוי הפרכים משנים קודמות.

41 משרד המשפטים, אתר החקיקה הישראלי, [תזכיר חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית \(תיקון מס' 23\) \(הוראת שעה\), התשפ"ג-2023](#), 2 במרץ 2023. נציין כי על פי המוצע, בשנים 2026 ו-2027 ינוכה הרכיב התוספתי שנוסף בשיעור העדכון בשנים הקודמות מעבר למנגנון העדכון הקבוע בחוק.

42 הגדלה זו נובעת משינוי שיטת ההתחשבות מול המוסד לביטוח לאומי ונועדה לממן הגדלה של ההעברות הממשלתיות למוסד. לפי משרד האוצר, תוספת זו היא רישומית בלבד, שכן תוספת תקציב למוסד תביא להקטנת הגירעון השוטף וממילא להגדלת העודפים המופקדים בקרן הנרשמים בצד הכנסות המדינה. איליה כץ, רפרנט תקציב ומקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 באוגוסט 2015. להרחבה על מנגנון התקצוב של המוסד לביטוח לאומי ראו: אליעזר שוורץ, [תיאור וניתוח של מנגנון התקציב של המוסד לביטוח לאומי, הברות הממשלה למוסד ואיתנותו הפיננסית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בפברואר 2014.

של 0.25% ("קופסה").⁴³

גם בתקציב לשנים 2017 ו-2018 הוגדלה ההוצאה מעבר למותר על פי כלל ההוצאה, במסגרת אישור חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) (שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז-2016. בשנת 2017 גדל בסיס ההוצאה הממשלתית עד שיעור של 2.4% נוספים מעבר לגידול המותר על פי כלל ההוצאה, ולמעשה שינוי זה השפיע על בסיס החישוב של הגידול המותר גם לשנים הבאות.⁴⁴ כמו כן, בשנת 2018 גדלה ההוצאה ב-0.4% נוספים (בגין תקציב ההתאמות של התקציב הדו-שנתי). במסגרת התיקון לחוק לקראת תקציב השנים 2017 ו-2018 הוחלט גם לאפשר חריגה של 2% מעבר לכלל ההוצאה בשנת 2019 וחריגה של 0.7% בשנת 2020. בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת לשנת 2019 הוצע לאפשר חריגה ב-1%, וכך סך הגידול בשנת 2019 היה 5.78% – 2.78% בגין כלל ההוצאה ו-3% נוספים בגין החריגה.⁴⁵

שימוש משמעותי במנגנון זה נעשה בשנים 2020-2022 לשם מימון ההוצאות הנדרשות להתמודדות עם משבר הקורונה. בשנת 2020 שיעור התוספת החד-פעמית היה 21.34%, בשנת 2021 – 16.5% ובשנת 2022 – 2.3%.⁴⁶

חריגות אלו מכלל ההוצאה נובעות על פי רוב מלחצים תקציביים בגין אירועים מיוחדים (משבר בריאות, מבצעים צבאיים, ההתנתקות וכדומה) או צורך במימון הסכמים קואליציוניים. לעיתים התוספת משנה את בסיס החישוב שינוי קבוע ומשפיעה גם לשנים הבאות, ולעיתים מדובר בתוספת חד-פעמית ("קופסה"), והיא מקוזזת בעת חישוב הגידול המותר לשנה שלאחר מכן, כפי שפורט לעיל.

השפעת כלל ההוצאה על המסגרת הפיסקלית

הכלל הפיסקלי למגבלת ההוצאה קשיח למדי, והכלל הפיסקלי ליעד הגירעון התקציבי גמיש למדי, שכן מגבלת ההוצאה נתחמת בחוק התקציב, ואילו יעד הגירעון הוא משתנה התלוי בהכנסות המדינה וביעור ניצול התקציב. בשנים האחרונות הכללים אפשרו להכנסות המדינה לשמש מייצבים אוטומטיים שפעלו באופן אנטי-מחזורי: גידול בגירעון בשנת מיתון (בשל ירידה בהכנסות המדינה) וירידה בגירעון בשנת גאות. השימוש בכלל הפיסקלי המגביל את תקרת ההוצאה הציבורית היה מן הגורמים שהביאו לצמצום חד במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, מ-48.1% בשנת 2002 ל-36.9% בשנת 2015 (אם כי בשנים שחלפו מאז הירידה נעצרה ואף הייתה עלייה קלה, ובשנת 2018 משקל ההוצאה הציבורית היה כ-39%).⁴⁸ כמו כן, חלה ירידה חדה ביחס חוב-תוצר (החוב הציבורי), מ-93% בשנת 2003 ל-59.5% בשנת 2019 (בשנים שקדמו לשנת 2019 שיעור הירידה ביחס חוב-תוצר היה מתון מבעבר), שנבעה בין היתר משיעורי צמיחה גבוהים לצד צמצום הגידול בהוצאות הממשלה.⁴⁹ הירידה במשקל ההוצאה בתוצר בשנים האחרות (לפני משבר

43 שם.

44 בהקשר זה נציין כי על פי החלטת הממשלה, מתקציב שנת 2017 ואילך אוכן רישום הסיוע הביטחוני במס' בתקציב המדינה השתנה, וכולו נרשם במסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה. עד שנה זו חלקו נכלל במסגרת תקציב ההוצאה הרגיל, המשפיע על התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה. שינוי שיטת הרישום מביא למעשה להקטנת תקציב ההוצאה של משרד הביטחון, ולכן נעשתה הפחתה טכנית של 2.6% בבסיס התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה של שנת 2016 לצורך חישוב הגידול המותר לשנת 2017. הפחתה זו הובאה לאישור הכנסת בהצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 16) (שיעור הגירעון וסכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2017 ואילך), התשע"ז-2016.

45 הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 17) (שיעור הגירעון בשנת התקציב 2019 ואילך וסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2019), התשע"ח 2018.

46 נעם בוטוש, **תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנים 2021-2022 וההנחות המקרו-כלכליות שנולות לה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בנובמבר 2021.

47 גורמים משמעותיים נוספים שהשפיעו על ירידת יחס חוב-תוצר היו שינויים בשיטת הרישום החשבונאי של התוצר והצמיחה הכלכלית בעשורים האחרונים. להרחבה ראו: עדי ברנד, **המדיניות הפיסקלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה, אורות וצללים בכלכלת השוק**, עם עובד, 2021.

48 בנק ישראל, דוח שנתי 2021, **הנספח הסטטיסטי, לוח ו-2' (2) – ההוצאות הציבוריות 1981 עד 2021**, מרץ 2022. נציין כי נתונים אלו חושבו על בסיס שיטת החישוב החדשה של החשבונות הלאומיים, שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שינתה בשנת 2013.

49 בנק ישראל, דוח שנתי 2021, **הנספח הסטטיסטי, לוח ו-3' – החוב הציבורי 1997 עד 2021**, מרץ 2022.

הקורונה), לצד המשבר הכלכלי העולמי, שהביא לגידול בהוצאה הממשלתית ובגירעון במדינות המפותחות, העמידו את משקל ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר בישראל מתחת לממוצע במדינות המפותחות. משבר הקורונה הביא לעלייה ניכרת הן במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר והן ביחס חוב-תוצר. בשנת 2020 משקל ההוצאה הציבורית בתוצר היה 45% ויחס חוב-תוצר היה 71.7%. בשנים 2021 ו-2022 חלה ירידה במשתנים אלו ויחס חוב-תוצר מתקרב לרמתו ערב המשבר.

יש לציין כי מדינות מפותחות רבות הקימו בשנים האחרונות מוסדות פיסקליים עצמאיים (מועצות פיסקליות או מחלקות תקציב פרלמנטריות), הפועלות על פי חוק לבקרה שוטפת של המדינות הפיסקלית של הממשלה בכלל ושל העמידה בכללים הפיסקליים בפרט.

דרכים להתמודדות עם מגבלת ההוצאה

כאמור, חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, נועד לשלוט על החוב הציבורי באמצעות הגבלת הגידול בהוצאה התקציבית. עם זאת, באמצעות צעדים רישומיים אפשר להתמודד עם ההגבלה של תקרת ההוצאות בלי שהדבר יביא בהכרח לצמצום הגירעון התקציבי. להלן כמה צעדים רישומיים לדוגמה שעשה משרד האוצר בשנים עברו:⁵⁰

צמצום ניכר של **האשראי לשיכון**, שנכלל בתקרת ההוצאות מאז שנת 2007, אבל אינו חלק מחישוב הגירעון התקציבי.



העברת התשלום בעבור רכישת מים מותפלים לסעיף הוצאה מותנית בהכנסה, אשר אינה חלק מתקרת ההוצאות.



המרת האשראי **למפעלי ביוב ברשויות המקומיות** בסבסוד ישיר בגודל ההטבה שהייתה גלומה באשראי, וכך הסכום הנרשם בתקציב יפחת בכ-90% בלי לשנות את העלות הכלכלית.



הצעה לגביית **מס בריאות מעקרות בית** (שלא אושרה בכנסת), שתירשם בתקציב כצמצום של סבסוד סל הבריאות, שכן תקבולי המס יועברו לקופות החולים ישירות מהמוסד לביטוח לאומי; מנקודת ראות כלכלית זו העלאת מס ולא הפחתת הוצאות.



בהקשר זה נציין כי אפשר להגדיל תקציב כלשהו בלי שהדבר ישפיע בהכרח על מגבלת ההוצאה באמצעות הגדלת ההוצאה המותנית בהכנסה, שכן מגבלת ההוצאה מחושבת כאמור על התקציב נטו. לדוגמה, משנת 2006 עד שנת 2013 גדל תקציב המשרד להגנת הסביבה בכ-208%, מכ-201 מיליון ש"ח לכ-619 מיליון ש"ח. מניתוח הגידול בתקציב עולה כי בעוד תקציב ההוצאה הרגיל (התקציב נטו) גדל בכ-84% (מכ-166 ל-306 מיליון ש"ח), תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה גדל בכ-790% (מכ-35 מיליון ש"ח לכ-312 מיליון ש"ח).

במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 החליטה הממשלה (בהצעת שינויי חקיקה) להפנות חלק מההכנסות מנכסי קרן קיימת לישראל, המנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), לפיתוח פרויקטים לאומיים, בין היתר בתחום הדיור. תקציב זה הוסדר במסגרת סעיפי המפעלים העסקיים בתקציב. הפניית תקציב כאמור מאפשרת הפחתת סכום דומה מכמה מסעיפי התקציב שבהם תוקצבו במקור פרויקטים אלו כחלק מעמידה בכלל ההוצאה בלי שתקצוב הפרויקטים ייפגע.

9.9. מימון משותף של משרדים⁵¹

חלק מהפעילות השוטפת של משרדי הממשלה מחייב שיתוף פעולה בין כמה משרדים, נוסף על פרויקטים גדולים, המבוצעים במקרים רבים על ידי כמה משרדים שותפים. במקרים אלו נדרש להעביר תקציב ממשרד

50 בנק ישראל, מחלקת המחקר, [ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119](#), אפריל עד ספטמבר 2007, נובמבר 2007.
51 פרק זה מבוסס בין היתר על דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשימות"), מרץ 2013.

- ממשלתי אחד לאחר. יש כמה מנגנונים להעברת תקציבים בין משרדי הממשלה, כמפורט להלן:⁵²
- **העברה בין "גות" –** מנגנון שינויים בתקציב באמצעות פנייה למשרד האוצר ולוועדת הכספים, כפי שמוגדר בחוק יסודות התקציב ומפורט להלן.
 - **תקנת השתתפות –** במנגנון זה המשרד המממן פותח תקנה ייעודית להעברת תקציב, החשב מעביר התחייבות והמשרד המבצע פותח תקנה ייעודית לקבלת התשלום מהמשרד המממן. פתיחת כל אחת מהתקנות מצריכה קבלת אישור ממשרד האוצר.

9.10 שינויים בתקציב⁵³

בחוק יסודות התקציב מוגדר המנגנון לביצוע שינויים בתקציב במהלך השנה. המשמעות של שינויים בתקציב היא העברת תקציבים מתוכנית תקציבית אחת לאחרת. נוסף על עודפי התקציב המועברים משנת תקציב לזו שאחריה, אפשר לאפיין שני סוגי שינויים עיקריים בתקציב:

שינויים פנימיים – העברת תקציב בין שתי תוכניות תקציביות הנכללות באותו סעיף תקציבי. שינויים יכולים להיעשות בסוגי התקציב השונים: תקציב הוצאה רגיל, הוצאה מותנית בהכנסה, הרשאה להתחייב ומשרות כוח אדם. התנאים לביצוע שינויים מסוג זה מפורטים בחוק יסודות התקציב.

שינויים בין סעיפי תקציב – העברת תקציב בין שני סעיפים תקציביים (כלומר בין תוכניות הקבועות בסעיפים שונים). בחוק יסודות התקציב לא הוגדרה במפורש האפשרות להעברת תקציב בין סעיפים (למעט במקרים של העברות הנובעות משינויים מבניים במשרדי ממשלה), אך החוק מאפשר העברת תקציבים ומשרות כוח אדם מסעיף כלשהו לרזרבה הכללית, ומגדיר את אופן הקצאת התקציבים והמשרות הנכללים ברזרבה הכללית. המשמעות היא שסעיף הרזרבה הכללית משמש תחנת מעבר להעברת תקציבים בין סעיפים. בהקשר זה נציין כי חלות הגבלות מסוימות על העברת תקציבים בין סעיפים בתקציב הרגיל ובין סעיפים בתקציב הפיתוח וחשבון ההון, כמפורט בחוק יסודות התקציב.

רוב השינויים בתקציב מצריכים קבלת אישור מראש של ועדת הכספים, למעט שינויים בסכומים קטנים או בהיקף קטן יחסית לסך התקציב המקורי בתוכנית. במקרים אלו נדרשת הודעה לוועדה בלבד. בפועל מובאים לאישור הוועדה כל השינויים ברמת התוכנית ומעלה.⁵⁴

9.11 קיצוץ רוחבי אחיד (Flat)

לעיתים הממשלה מבצעת הפחתות אחידות בהוצאות הממשלה כדי לעמוד ביעד הגירעון או במסגרת שינוי סדרי עדיפויות בתקציב. הקיצוץ נעשה בשיעור אחיד בכל תקציבי הפעולה ה"גמישים" של משרדי הממשלה, שהם כאמור חלק קטן יחסית מכל התקציב, ובכלל זה קניות, תמיכות ותקציבי פיתוח, אולם לא בהוצאות שכר ובהוצאות קשירות אחרות. הקיצוצים האחידים עלולים לפגום בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה, ולפי דוח מבקר המדינה הם "אחת הסיבות העיקריות לדחיית מועדי סיום של פרויקטים ממשלתיים"⁵⁵ לדחיות אלו יש עלויות עקיפות, ולפי

52 לפני שנים אחדות החל משרד האוצר בתוכנית פיילוט שבה ניתנה למשרד השותף בפרויקט עם משרד אחר לבצע את התקציב מתוך תקנה תקציבית שבתקציב המשרד המוביל. תכנון התקציב בתקנה היה באחריות המשרד המוביל (ומשרד האוצר) אך הביצוע נעשה על ידי חשבות המשרד השותף. לדוגמה, אם משרד הרווחה הוביל תוכנית בהשתתפות משרד החינוך, בתקציב משרד הרווחה הייתה תקנה שתוקצבה על ידי משרד הרווחה, אך ביצוע התקציב נעשה על ידי חשבות במשרד החינוך. מיכאל לוריא, אנף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 1 בנובמבר 2016; דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשילות"), מרץ 2013. למיטב הבנתנו מנגנון זה לא יושם מעבר לפיילוט.

53 להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013; אילנית בר, **ניתוח השינויים בתקציב המדינה בשנים 2016-2021**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בינואר 2023

54 שם.

55 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, **תקציב המדינה – תהליך הכנתו ועדכונו**, 2005.

דוח מבקר המדינה אגף התקציבים במשרד האוצר אינו בודק את העלויות העקיפות בעת קבלת החלטה על קיצוץ רוחבי אחיד. בהקשר זה נציין כי הפחתות רוחביות הן "פתרון קל" לגיוס תקציב למטרה כלשהי במקום למצוא מקורות חלופיים בתקציב המדינה. הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשילות") המליץ להימנע ככל האפשר מהפחתות רוחביות בתקציב ולמצוא מקור מימון אחר במסגרת שינוי סדר עדיפויות בתקציב.⁵⁶

9.12. רזרבות תקציביות

בעת אישור מסגרת התקציב בממשלה, הממשלה מסמיכה את שר האוצר לקבוע את שיעורי הרזרבה בתקציב השנתי.⁵⁷ מטרתה העיקרית של הרזרבה בתקציב המדינה היא לאפשר גמישות פעולה במצבים כלכליים משתנים לנוכח הצורך לעמוד בכללים הפיסקליים, הן מגבלת ההוצאה והן יעד הגירעון. נוסף על כך, סעיפי הרזרבה עשויים לשמש תחנת מעבר לתקציב המיועד לפעילות כלשהי אשר מסיבה כלשהי אינו בבסיס התקציב, והוא מועבר במהלך השנה מסעיפים אלו. סעיף הרזרבה הכללית משמש גם תחנת מעבר להעברות תקציב בין שני סעיפי תקציב.⁵⁸

הרזרבות בתקציב המדינה נמצאות ברמות השונות של התקציב: ברמת הסעיף הראשי (2 ספרות) נמצאת הרזרבה הכללית (סעיף 47), וביתר הסעיפים הרזרבות הן ברמת תחום פעולה (4 ספרות) או תוכנית ראשית (6 ספרות). על פי רוב תוכניות הרזרבה מחולקות לכמה תקנות (8 ספרות) לפי סוג הרזרבה. על פי ניתוח התוכניות והתקנות של הרזרבה, אלה סוגי הרזרבה:

רזרבה לעמידה במגבלה הפיסקלית – רזרבה זו מופיעה בסעיפי תקציב רבים ונקראת גם בשמות אחרים (למשל רזרבה לעמידה ביעד ההוצאה). בדרך כלל רזרבה זו אינה זמינה במהלך השנה לשימוש המשרד שהיא שייכת לו. רזרבה זו היא מקור תקציבי זמין לצרכים המתעוררים במהלך השנה בלי שהדבר יפגע בעמידה במגבלת ההוצאה הכללית. בדרך כלל לקראת סוף השנה, לאחר שמתברר שאין מניעה לעמידה בכללים הפיסקליים, המשרד שרזרבה זו משויכת לו מנצל את הרזרבה או שהיא מוקצית למימון החלטות ממשלה בנושאים שונים.⁵⁹ רזרבה זו נקבעת כשיעור מהתקציב, בניכוי החזר חובות ובניכוי התקציב שביגנו מחושבת הרזרבה להתייקריות.



רזרבה להתייקריות – רזרבה המשמשת במקרים שבהם נדרשת תוספת תקציב במהלך השנה עקב עליות מחירים או התייקרות עלויות שכר. נציין כי כבר בעת הכנת התקציב מובאים בחשבון המחירים החזויים במהלך השנה, וכך לא בהכרח מתעורר צורך להשתמש ברזרבה זו עקב שינוי מחירים. אם הרזרבות אינן מנוצלות במהלך השנה, במקרים רבים הן מועברות למימון צרכים תקציביים אחרים לקראת סוף השנה.⁶⁰ רזרבה זו נקבעת כשיעור מחלק התקציב המושפע מההתייקריות כפי שהגדיר אותו משרד האוצר (בעיקר הוצאות שכר וכדומה).



רזרבות נוספות – יש סוג נוסף של תקנות רזרבה, חלקן נמצאות בתקציבי כמה משרדים (למשל "רזרבה לשכר") וחלקן ייעודיות לפעולות מסוימות, ובהן רזרבה למימון בחירות, רזרבה לתמיכה בקופות חולים ורזרבה לתוכניות הבראה.



56 דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשילות"), מרץ 2013, עמ' 14.

57 לדוגמה: החלטת ממשלה מס' 220, **הצעת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014**, 13 במאי 2013. נציין כי אפשר לשנות את שיעורי הרזרבה על פי ההתפתחויות הכלכליות, כפי שנעשה בשנים 2013 ו-2014. להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח של הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011-2014**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בספטמבר 2014.

58 להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.

59 במקרה זה, הרזרבות מועברות במסגרת השינויים בתקציב לסעיף הרלוונטי לביצוע ההחלטה. לדוגמה, בדצמבר 2013 הועברו רזרבות לתקציב משרד הביטחון בסכום כולל של כ-2.8 מיליארד ש"ח. גם בשנים קודמות במקרים רבים הועברו הרזרבות לקראת סוף השנה לשימושים שונים, ובכלל זה חינוך וביטחון, ולא בהכרח שימשו את המשרד שבתקציבו נכללו.

60 עם ההעברה לתקציב הביטחון בדצמבר 2013, הועברו גם תקציבים שלא נוצלו מהרזרבות להתייקריות.

מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי משנת 2011 עד שנת 2016 משקל התקציב שהוקצה לכלל סעיפי הרזרבה (לא כולל הרזרבה הכללית) היה 4.1% (2016) עד 5.6% (2014) מסך התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (לא כולל עודפים שהועברו מסעיפי הרזרבה בשנה הקודמת). בשנים 2017 ו-2018 משקל הרזרבות בסך התקציב (לא כולל הרזרבה הכללית) היה 4.4%. ברזרבות אלו נכללת רזרבה מיוחדת שהוקצתה בשנים אלו בגין הכנסות מגורמים חוץ-תקציביים (ק"ל), אך לא נכללת רזרבת ההתאמות שתוקצבה בשנת 2018, שהייתה 0.9% מהתקציב לשנת 2018.⁶¹ בלוח 2 שלהלן מוצגים נתונים על מספר תקנות הרזרבה בתקציב מכל סוג:

לוח 2 – מספר תקנות הרזרבה בתקציב בשנים 2011 עד 2018⁶²

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	סוג רזרבה
72	72	70	13	69	70	106	107	רזרבות לעמידה ביעדים הפיסקליים
76	75	77	10	78	71	135	136	רזרבות להתייקרויות
119	119	117	36	125	114	195	191	רזרבות אחרות
1	0	3	3	4	3	4	3	רזרבה כללית
268	266	267	62	276	258	440	437	סך הכול תקנות רזרבה
		5,594	5,122	5,343	5,528	7,941	7,534	סך הכול תקנות בתקציב (תקנות הוצאה)
		4.8%	1.2%	5.2%	4.7%	5.5%	5.8%	משקל תקנות הרזרבות בסך התקנות

9.13. תוכניות בתקצוב יתר ("סמיות")

כאמור, העברות תקציב בין סעיפים מאושרות בוועדת הכספים. בכל שנת תקציב משרד האוצר מגיש מאות בקשות לאישור העברות בין סעיפי תקציב, שמשמעותן אלפי שינויים בתוכניות התקציב, וכך לעיתים נוצר בחלק מסעיפי התקציב פער של עשרות אחוזים בין התקציב המקורי לבין התקציב על שינויו. ייתכן כי אחד המקורות להעברות תקציב הנעשות בכל שנה הוא רזרבות "סמיות", קרי תוכניות תקציביות המתוקצבות ביתר, ובמהלך השנה מועבר מהן תקציב לתוכניות אחרות.⁶³ עם זאת, נציין כי ייתכן שבחלק מהמקרים יש במשרדים תוכניות מטה המתוקצבות מראש בתקציב שיועד להעברה בהמשך השנה לתוכניות אחרות

61 להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011 עד 2018 – סקירה משווה**, 15 באוקטובר 2017; אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.

62 אתר מאגרי המידע הממשלתיים, **תקציב וביצוע – שנים שונות**, כניסה: 9 בפברואר 2017; עיבוד של מרכז המחקר והמידע. בנתונים לא נכללים סעיפי התקציב של המפעלים העסקיים. הפילוח לפי סוגי הרזרבות נעשה על פי שם התקנה, לתקנות פעילות בלבד ותקנות שתוקצבו בתקציב המקורי או בתקציב המאושר. בהקשר זה נציין כי אפשר למפות את תקציבי הרזרבה ברמת התקנות על פי שם התקנה והמיון הכלכלי בזכות זמינות הנתונים הנ"ל, ובשנים האחרונות נתוני התקציב מפורסמים לציבור ברמת פירוט גבוהה, לרבות המיון הכלכלי.

63 להרחבה בנושא הרזרבות הסמיות ותקצוב ביתר ראו: פרוץ' אבי בן בסט ופרופ' מומי דהן, "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006, עמ' 133-134; בנק ישראל, **דין וחשבון 2007**, פרק ו': "הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם, תיבה ו'1: תת-ביצוע או תקצוב-ביתר? מרץ 2008; תמיר אגמון, ניתוח תתי-ניצול בסעיפי התקציב בשנים 2008-2009, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 באוקטובר 2010.

בעבור מטרה מסוימת, מכיוון שטרם התקבלה ההחלטה הסופית על חלוקת התקציב. במקרים אלו לא בהכרח מדובר ברזרבות "סמויות".⁶⁴

9.14. תקציב דו-שנתי

9.14.1. רקע כללי

כאמור, בחוק-יסוד: משק המדינה, המתווה את המסגרת לאופן קביעת תקציב המדינה, נקבע כי התקציב יהיה לשנה אחת. לאחר הבחירות לכנסת ה-18 בשנת 2009 והקמת הממשלה ה-32, החליטה הממשלה על הנהגת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. החלטה זו התקבלה בין היתר לנוכח המשבר הכלכלי העולמי בתקופה זו ומועד אישור התקציב הצפוי לאחר הבחירות.⁶⁵ במסגרת זו אישרה הכנסת ב-7 באפריל 2009 חוק-יסוד בהוראת שעה, המאפשר קביעת תקציב דו-שנתי על אף האמור בחוק-יסוד: משק המדינה. במסגרת זו נכללה בהצעת התקציב הצעה לתקציב כל אחת מהשנים 2009 ו-2010, והן אושרו יחד, אך התקציב לא היה משותף לשתי השנים.

משנת 2009 עד שנת 2015 תוקן החוק כמה וכמה פעמים כך שהתאפשר לקבוע תקציב דו-שנתי גם בשנים שלאחר מכן, האחרון שבהם לשנים 2015 ו-2016.⁶⁶ נציין כי בפועל רק בשנים 2011 ו-2012 הונהג תקציב דו-שנתי לשנתיים מלאות, שכן בשאר המקרים התקיימו בחירות והתקציב לשנה הראשונה אושר במהלך השנה. מאז הנהגת התקציב הדו-שנתי הראשון, לשנים 2009 ו-2010, התקיים שיח ציבורי סביב השאלה אם הנהגת תקציב דו-שנתי היא צעד נכון מבחינה כלכלית ותקציבית והועלו טענות שונות בנושא.⁶⁷ אחת הטענות המרכזיות נגד הנהגת תקציב דו-שנתי הייתה הקושי לבצע תחזיות כלכליות מראש (צמיחה, הכנסות המדינה וכדומה) לפרק זמן ארוך יחסית, כנדרש בעבור תקציב דו-שנתי, והקושי בא לידי ביטוי בסטייה מהתחזיות ובהיווצרות גירעון תקציבי גדול יחסית ליעד הגירעון בחוק, כפי שהיה בשנת 2012. גם מבקר המדינה נדרש לטענה זו בדוח ביקורת על נושא התקציב הדו-שנתי בשנים 2011 ו-2012.⁶⁸

לקראת הכנת התקציב לשנת 2017 התעורר שוב הדיון על המשך הנהגת תקציב דו-שנתי, והממשלה החליטה על הגשת הצעת תקציב דו-שנתי לכנסת, בד בבד עם ביצוע התאמות בחקיקה כדי לפתור בעיות שהוצגו בעבר.⁶⁹ ב-2 באוגוסט 2016 אישרה הכנסת בקריאה שלישית את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017

64 להרחבה ראו: ישיבת הוועדה המיוחדת ליישום הגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפתו לציבור בנושא [הקופה הסודית: סעיפי התקציב שאינם מנוצלים על ידי המשרדים, וסעיפי התקציב שמונוצלים במאות אחוזים](#), 13 ביוני 2016.

65 להרחבה ראו: [דוח משרד האוצר לוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט בהתאם לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 \(הוראות מיוחדות\) \(הוראת שעה\)](#), מאי 2012.

66 כאמור, אישור חוק-יסוד בהוראת שעה בעבור התקציב הדו-שנתי נעשה ב-7 באפריל 2009. לקראת שנת הכספים 2011 החליטה הממשלה להגיש שוב תקציב דו-שנתי, לשנים 2011 ו-2012, והחלטה זו אושרה בכנסת ב-22 ביוני 2010 כתיקון להוראת השעה הקודמת. ב-20 במאי 2013 תוקנה הוראת השעה שוב, ונקבע כי גם בשנים 2013 ו-2014 יונהג בישראל תקציב דו-שנתי. ב-7 ביולי 2015 אישרה הכנסת תיקון נוסף של הוראת השעה, ולפיו גם בשנים 2015 ו-2016 יונהג תקציב דו-שנתי. נציין כי במהלך השנים הוכנסו כמה תיקונים לחוק המסדיר את התקציב הדו-שנתי, ובכלל זה קביעת תקציב התאמות לשנה השנייה והגשת דוח של משרד האוצר לכנסת בשנת 2012 שבו נבחנה סוגיית התקציב הדו-שנתי על יתרונותיו וחסרונותיו. נציין כי המסקנה בדוח הייתה שיש להמשיך בהנהגת תקציב דו-שנתי; פרט למקרים מיוחדים שעליהם תחליט הממשלה או בסמיכות לבחירות, תוך התחשבות בשינויים הנדרשים במנגנון לשם פתרון הבעיות שהועלו. למרות דוח זה, בשנת 2014 החליטה הממשלה על הגשת תקציב חד-שנתי לאישור הכנסת לקראת שנת 2015, ואף הונחה על שולחן הכנסת הצעת תקציב. עם זאת, הצעה זו לא אושרה בשל התפזרות הכנסת והקדמת הבחירות, ולאחר הבחירות אושר שוב תקציב דו-שנתי, לשנים 2015 ו-2016.

67 להרחבה ראו: עמי צדיק, ["יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי – מעודכן](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2012; אילן ביטון, ["יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 באפריל 2010; אילן ביטון ועמי צדיק, ["בדיקת ההנחות המקרו-כלכליות בתקציב הדו-שנתי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בנובמבר 2009; עמי צדיק, ["סוגיות באימוץ תקציב רב-שנתי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באפריל 2009.

68 משרד מבקר המדינה, ["דוח ביקורת על משרד האוצר – הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון](#), יולי 2014. נציין כי בעקבות הדוח התקיימו כמה ישיבות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא.

69 נציין כי לפני הגשת הצעת החוק לכנסת התקיימו דיונים בשאלה אם נכון לקבוע שוב הוראת שעה לתקציב דו-שנתי או שמא יש מקום להוראת קבע בחקיקה. בסופו של דבר הוגשה הצעת חוק כהוראת שעה, אך מדובר בהצעת חוק חדשה ולא בתיקון לחוק הקודם, כפי שונעשה בעבר. בחוק נכללת הוספה של מנגנון התכנסות שנקבע בין היתר על בסיס ההמלצות בדוחות שצינו לעיל.



ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). בחוק זה נקבע כי גם בשנים 2017 ו-2018 יונהג תקציב דו-שנתי, ונקבע תקציב התאמות לשנה השנייה כפי שנקבע בתקציבים הדו-שנתיים הקודמים. נוסף על כך נקבע בחוק מנגנון התכנסות לשנת 2018, שנועד לאפשר התמודדות עם הבעיות שהתעוררו בשנים קודמות בכל הקשור לחריגה מהתחזיות והמשתנים שעל בסיסם נקבעה הצעת התקציב. במקביל אושר ב-2 באוגוסט חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)

(הוראת שעה), התשע"ו-2016, ובו הוראות בכל הקשור לתקציב הדו-שנתי, לתקציב ההתאמות ולמנגנון ההתכנסות.⁷⁰ בנוגע לקביעת התקציב הדו-שנתי כהוראת שעה נציין כי בשנת 2017 פסק בית המשפט העליון כי לא יהיה אפשר בעתיד לקבוע תקציב דו-שנתי בהוראת שעה.⁷¹ גם התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 הונהג במשך שנתיים שלמות, כמו בשנים 2011 ו-2012.

בשל הנסיבות הפוליטיות, לא אושר תקציב המדינה לשנת 2020, וגם התקציב לשנת 2021 לא אושר עד תום שנת 2020. לאחר הבחירות לכנסת ה-24 והקמת הממשלה ביוני 2021, הוחלט כי הצעות התקציב לשנים 2021 ו-2022 יוגשו יחד לאישור הכנסת. ואכן, התקציב לשנתיים אלו אושר בתחילת נובמבר 2021. עם זאת, מכיוון שהתקציב לשנת 2022 הוגש בשנת 2021, הוא לא היה בגדר תקציב דו-שנתי המצריך תיקון של חוק-היסוד אלא אישור שני תקציבים באותו מועד. בשל הבחירות לכנסת ה-25 והקמת הממשלה בדצמבר 2022, גם שנת 2023 החלה ללא תקציב מאושר, ושוב החליטה הממשלה על אישור התקציב לכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 יחד, אך לא כתקציב דו-שנתי. כאמור, אחד הלקחים מהנהגת תקציב דו-שנתי היה הצורך בביצוע התאמות לקראת השנה השנייה. תקציב ההתאמות נקבע מאז התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, ונועד לאפשר התאמות תקציביות הנדרשות לשנה השנייה בתקציב דו-שנתי. במקור נקבע כי תקציב ההתאמות לשנת 2018 יהיה 3.5 מיליארד ש"ח, אך לאחר יישום מנגנון ההתכנסות (כמפורט להלן) התקציב היה בפועל 3.2 מיליארד ש"ח.⁷² גם לקראת אישור התקציב לשנים 2023 ו-2024 החליטה הממשלה על תקציב התאמות שיאפשר לבצע עדכונים נדרשים בתקציב לשנת 2024 בשל שינויים במשתנים כלכליים ממועד אישור התקציב ועד תחילת השנה. מנגנון זה יוסדר במסגרת תיקון לחוק היסוד, וכן במסגרת חוק ההתאמות הפיסקליות.⁷³ על פי המוצע, מנגנון זה יופעל במקרים שבהם הצעת התקציב לשנה כלשהי הונחה על שולחן הכנסת לפחות שישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים. כמו כן, מוצע כי תקציב ההתאמות יהיה 0.7% מההוצאה הממשלתית המותרת, אך בשנת 2024 הוא יהיה 0.4% מההוצאה המותרת.

70 על-פי חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), וחוק תקציב המדינה לשנים ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016.

71 בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל ואח', 6 בספטמבר 2017.

72 נציין על פי המועדים הקבועים בחוק, הממשלה נדרשה להגיש את הצעתה להקצאת תקציב ההתאמות וליישם בו לאישור ועדת הכספים של הכנסת לא יאוחר מיום כ"ב בכסלו התשע"ח (10 בדצמבר 2017), אך בפועל הבקשה הוגשה רק לקראת ינואר 2018. לפי משרד האוצר העיכוב בפנייה לוועדה נבע מהחלטת הממשלה להקדים את הכנת התקציב לשנת 2019, ולאור זאת הממשלה ביקשה לדחות את מועד הגשת ההצעה להקצאת תקציב ההתאמות במסגרת הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 17) (שיעור הגירעון בשנת התקציב 2019 ויאלץ וסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

73 משרד המשפטים, אתר החקיקה הממשלתי, [תזכיר חוק-יסוד: משק המדינה \(תיקון מס' 13\)](#); [תזכיר חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023](#), 27 במרץ 2023.

9.14.2. מגננון התכנסות

מגננון ההתכנסות נועד לטפל בהתבדרות תקציבית (סטייה מהמסגרת הפיסקלית בצד ההוצאות או בצד ההכנסות) עקב פער בין התחזיות שנקבעו מראש לשנת התקציב השנייה ובין הנתונים בפועל לקראת תחילתה. לקראת התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 נקבעו בחקיקה מגננון התכנסות וכן תקציב התאמות. במסגרת החקיקה הנלווית לאישור התקציב לשנים 2023 ו-2024 מוצע לקבוע, בתיקון לחוק-יסוד: משק המדינה ובהצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 מגננון התכנסות וכללים לקביעת תקציב התאמות.⁷⁴ להלן עיקרי מגננון ההתכנסות המוצע:

• **הגשת דוח לענין קיום או אי-קיום הפרשים** – הממשלה תגיש את הדוח לכנסת עד יום 15 בנובמבר (ולא מוקדם מ-1 בנובמבר) בשנה שלפני שנת התקציב הרלוונטית. בדוח יכללו הנתונים האלה:

- ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת התקציב
 - סכום תקציב ההתאמות שנקבע בחוק התקציב השנתי לשנת התקציב
 - תחזית הכנסות המדינה הצפויות לשנת התקציב
 - הסכום המתקבל ממכפלת הגירעון המותר לשנת התקציב, בתוצר המקומי הגולמי הצפוי לשנת התקציב
 - קיומו של הפרש ההוצאות, ואם קיים הפרש כאמור – סכום ההפרש
 - קיומו של הפרש גירעון, ואם קיים הפרש כאמור – סכום ההפרש
- **כיסוי הפרש הוצאות או הפרש גירעון** – אם עולה מהדוח כי יש הפרש הוצאות או הפרש גירעון, תקציב התאמות ישמש לכיסוי ההפרש. על הממשלה לכסות הפרש זה במלואו. כיסוי ההפרש ייעשה כמפורט להלן:

- אם סכום ההפרש קטן מתקציב ההתאמות, יופחת סכום ההפרש מתקציב ההתאמות, ובהפרש שנותר יכולה הממשלה לעשות שימוש.
- אם סכום ההפרש גדול מתקציב ההתאמות, על הממשלה להכין תוכנית מאזנת שתביא לכיסוי ההפרש, ולאשרה עד 15 בדצמבר ולהניחה על שולחן הכנסת עד 30 בדצמבר.
- אם עד 15 בדצמבר נוכחה הממשלה כי רק חלק מפעולות האיזון בוצעו אך הפער שנותר לכסות קטן מתקרת ההתכנסות (1.5% מתקציב ההוצאה הממשלתית המותרת), תאשר זאת הממשלה בהחלטה ותניח אותה על שולחן הכנסת עד 30 בדצמבר, בציון ההפרש שנותר. במקרה זה, הממשלה נדרשת לאשר הפחתה בסעיפי התקציב לשם כיסוי ההפרש שנותר.

• **ההתנהלות במקרה של אי-כיסוי ההפרש** – אם עד תחילת שנת הכספים לא הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה שהפער כוסה במלואו (על ידי יישום מלא של התוכנית המאזנת או על ידי יישום חלקי שלה וצעדים נוספים), לא ייכנס לתוקף התקציב שאושר לשנה הבאה עד לאישור תוכנית מאזנת על ידי הממשלה כמפורט לעיל, ובלבד שזו תוגש לכנסת עד לא יאחר מ-31 במרץ. לאחר מועד זה נדרשת הממשלה להניח על שולחן הכנסת, עד 31 במאי, הצעת חוק תקציב חדשה לשנת התקציב, שהמוצע בה יחליף את התקציב שאושר לשנה זו ותחילתו נדחתה, או הצעת חוק לתיקון חוק התקציב שאושר כך שלא יהיה הפרש שלא כוסה. בתקופה שעד אישור התוכנית המאזנת יחולו הוראות סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה לגבי תקציב המשכ.

74 הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13); הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023.

9.15. מסגרת תקציב תלת-שנתית

במסגרת ההחלטות על המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 החליטה הממשלה לקבוע תוכנית תקציב תלת-שנתית (לטווח בינוני). תוכנית זו עוגנה בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, והיא מוגשת לכנסת מאז שנת 2017.⁷⁵ על פי החוק, תוכנית תלת-שנתית תונה על שולחן הכנסת עם הצעת חוק התקציב לשנת כספים כלשהי בעבור שלוש השנים שלאחר אותה שנה. שר האוצר יעדכן את התוכנית התלת-שנתית שישה חודשים לאחר הגשתה לכנסת, והיא תובא לאישור הממשלה. לאחר מכן ידווח השר לוועדת הכספים על התוכנית המעודכנת. בתוכנית התלת-שנתית ייכללו הנתונים שלהלן:⁷⁶

1. **תחזית ההוצאות** – סך ההוצאה הממשלתית הצפויה באותה שנה
2. **תחזית הכנסות** באותה שנה
3. **תחזית הגירעון** – סך הגירעון הכולל הצפוי בתקציב המדינה ללא מתן אשראי באותה שנה
4. **מגבלת ההוצאה המותרת** באותה שנה
5. **סך הגירעון המותר** באותה שנה, המחושב לפי מגבלת הגירעון המותר מתחזית התמ"ג
6. **תחזית צמיחת התמ"ג** באותה שנה
7. **הסכום הנדרש להתאמת ההוצאות** באותה שנה (אם יש פער), המחושב לפי הפרש חיובי בין תחזית ההוצאות לבין סכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה שנה
8. **הסכום הנדרש להתאמת הגירעון** באותה שנה, המחושב לפי הפרש חיובי בין תחזית הגירעון לבין הסכום האמור בפסקה (5)



75 במסגרת ההחלטה נקבעו גם הוראות מעבר לתקציב לשנת 2016.

76 תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015 ו-2016 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – תוכנית תלת-שנתית. הצעה זו אושרה במסגרת אישור חוק התקציב והחוקים הנלווים לו ב-19 בנובמבר 2016.

על פי החלטת הממשלה, תחזית ההוצאה בעבור כל אחת מהשנים לא תחרוג מההוצאה הממשלתית המותרת על פי כלל ההוצאה בכל שנה. אשר להוצאה המותרת בכל שנה, נקבע כי בשנה הראשונה של התוכנית התלת-שנתית היא תהיה 99% מההוצאה המותרת על פי כלל ההוצאה, ובשתי השנים שאחריה היא תהיה 98% מההוצאה המותרת, כדי לאפשר לממשלה מרווח פעולה. לאחר הגשת התוכנית התלת-שנתית לא יהיה אפשר לקבוע תקנות או הוראות מינהליות שמשמעותן חריגה מתחזית הגירעון המרבי, והממשלה לא תוכל להציע חקיקה שתביא לחריגה מהגירעון המותר, אך תוכל לשנות את ההרכב הפנימי של ההכנסות. הממשלה גם לא תוכל להחליט על הגדלת ההוצאות מעבר להוצאה המותרת ללא התאמה של הוצאות אחרות במקביל. קביעת תוכנית תקציבית תלת-שנתית היא למעשה המשך הפעלת "נומרטור תקציבי" (מונה תקציב) על ידי משרד האוצר בשנת 2014. משמעות ה"נומרטור" היא מעקב שוטף אחר התחייבויות המדינה לשנים אחדות קדימה, כדי לאפשר פיקוח והתכנסות למסגרת הפיסקלית.⁷⁷ בהקשר זה נציין כי במדינות רבות החברות בארגון ה-OECD נהוגה מסגרת תקציב רב-שנתית לטווח הבינוני – Medium-term Expenditure Frameworks.⁷⁸

9.16. תקציב רב-שנתי⁷⁹

בסעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה נקבע כי "הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תוכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תוכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה". התקציב לשנת כספים כלשהי מתבסס עקרונית על תוכנית התקציב הרב-שנתית שהוגשה לכנסת בשנה הקודמת. מסגרת התקציב הרב-שנתית מוגשת לכנסת עם הצעת התקציב לשנת כספים כלשהי. תוכנית התקציב הרב-שנתית אינה ברמת הפירוט של חוק התקציב השנתי, אלא מוצגת בה מסגרת התקציב בחלוקה כללית לפי "מעטפות" (סוגי התקציב ואשכולות התקציב).⁸⁰ בהקשר זה נציין כי בשנים שבהן הונהג תקציב דו-שנתי, בתוכנית הרב-שנתית נכללה שנה אחת נוספת; כך, לצד הצעת התקציב לשנים 2013 ו-2014 הוגשה גם תוכנית התקציב לשנת 2015. תוכנית התקציב לשנת 2015 הוגשה במחירי שנת 2014, והיא כללה את הגידול המותר בהוצאות לפי כלל מגבלת ההוצאה. נציין כי ההחלטה להנהיג תוכנית תקציב תלת-שנתית היא למעשה הרחבה של המסגרת הרב-שנתית הקבועה בחוק-יסוד: משק המדינה, ואולי אף מייטרת אותה, אך כיום לא מוצע שינוי בחוק-היסוד.

9.17. תהליך סקירת הוצאות – Spending Review

כאמור, התקציב בישראל הוא תוספתי, כלומר הצעת התקציב לשנה כלשהי מבוססת כיום על התקציב בשנה הקודמת בתוספת "טייס אוטומטי". משמעות הדבר היא שבסיס התקציב כמעט אינו משתנה ואף אינו נבחן מחדש מדי שנה, ולמעשה מדובר ב"הקשחת התקציב". חלק גדול מההתחייבות התקציביות מדי שנה נובעות מתוכניות ופרויקטים שנקבעו בשנים עברו, ויעילותם ונחיצותם אינם נבחנים מחדש. תהליך של סקירת הוצאות, המקובל במדינות רבות החברות ב-OECD (בעיקר מאז המשבר הכלכלי בעשור הקודם),⁸¹ הוא בחינה שיטתית של תוכניות ופרויקטים תקציביים הנעשית מדי פרק זמן מסוים. בחינה מחודשת זו מאפשרת לשפר את היעילות הממשלתית ולפתח כלים לחיסכון תקציבי. תהליך זה עשוי להגדיל את מרחב הפעולה הפיסקלי של הממשלה ולהביא לקביעת סדר עדיפויות משתנה בלי לחרוג מהמסגרת הפיסקלית, וכך למנוע פגיעה ביציבות הפיסקלית. במסגרת החלטות הממשלה על המדיניות הכלכלית ועל תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 הוחלט להנהיג בישראל הליך של סקירת הוצאות שיבוא לידי ביטוי מהצעת

77 איליה כץ, רפרנט תקציב ומקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 באוגוסט 2015.

82 OECD, [Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries](#), 2014.

79 להרחבה בנושא התקציב הרב-שנתי ראו: אילן ביטון, הפערים בין תחזית ההוצאות בתוכניות התקציב הרב-שנתית ("מעטפות") לבין תקציב המדינה המקורי בפועל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בדצמבר 2010.

80 בתוכנית התקציב הרב-שנתי יש חלוקה לתקציב הפיתוח ולחשבון ההון, וכל אחד מסוגי התקציב מחולק לתחומים, ובכלל זה ממשל ומינהל, ביטחון ושירותי חברה.

81 OECD, [Working Party of Senior Budget Officials](#), Paris 2013.

התקציב לשנת 2017. תהליך זה ייושם בהדרגה כדי לאפשר לבחון את יעילותו ואת התאמתו לישראל.⁸² בעקבות החלטת הממשלה הוקמה ועדה לסקירת הוצאות ופרסמה נוהל להפעלת הליך ראשוני לסקירת ההוצאות לשנת התקציב 2017. הוועדה נכגשה עם נציגי משרדי הממשלה ועם גורמים אחרים והכינה דוח ובו המלצות לסקירת ההוצאות והמקומות שבהם נדרשת התייעלות. במסגרת החלטות הממשלה לקראת התקציב לשנים 2017 ו-2018 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה בכל הקשור להתייעלות תקציבית בשנים 2017 ו-2018, והטילה על ועדת סקירת ההוצאות לבצע התאמות בנוהל לצורך הכנת תהליך סקירת הוצאות שיעשו משרדי הממשלה לקראת שנות התקציב 2018 ו-2019.⁸³ במסגרת החלטות הממשלה בנושא תקציב המדינה לשנת 2019 הוחלט להטיל על משרדי הממשלה לבצע סקירת הוצאות לשנת התקציב 2019 על פי הנוהל שפרסמה הוועדה לסקירת הוצאות ולקבוע יעדי התייעלות לשנים הבאות. כמו כן, נקבע כי תקציב המשרדים יופחת בשנת 2019 ב-0.5% בגין התייעלות, והפחתה זו לא תחול על משרדים שיגישו מתווה התייעלות עד ספטמבר 2018.⁸⁴

9.18 חקיקה הצריכה תקציב

בשנת 2003 נוסף סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה, שעניינו חקיקה הצריכה תקציב. על פי סעיף זה, הצעת חוק תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא בקולותיהם של 50 חברי כנסת לפחות. הצעת חוק תקציבית מוגדרת כהצעת חוק שלא הממשלה הגישה ולא קיבלה את הסכמת הממשלה, ועלותה התקציבית גדולה מכ-6.58 מיליון ש"ח במחירי 2023 (5 מיליון ש"ח במחירי שנת 2003).⁸⁵ עלות תקציבית מוגדרת כהגדלת ההוצאה או הקטנת ההכנסה של המדינה, לרבות גופים מתוקצבים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב (כמו רשויות מקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה).

בסעיף 93 לתקנון הכנסת נקבע כי קביעת העלות התקציבית של הצעות חוק נעשית בוועדה המכינה את הצעת החוק לקריאה הראשונה ולקריאה השנייה והשלישית. לצורך קביעת העלות תזמן הוועדה את נציג האוצר כדי לברר מה הערכת העלות שלו. נוסף על כך נקבע בסעיף כי חבר כנסת רשאי להציע לוועדה שתוגש הערכה אחרת של העלות, והערכה זו תוכן במרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלא אם כן נקבע אחרת.

בהקשר זה נציין כי בהחלטות הממשלה על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014⁸⁶ החליטה הממשלה על יצירת מדרגה נוספת לעניין הצעות חוק תקציביות. על פי ההחלטה, הצעת חוק שעלותה התקציבית עולה על 50 מיליון ש"ח תאושר בכנסת ברוב מוחלט של חברי הכנסת. החלטה זו הצריכה תיקון בחוק-יסוד: משק המדינה, ובסופו של דבר לא הובאה לאישור הכנסת.



82 על פי **הצעת המחליטים להצעת תקציב המדינה לשנים 2015-2016**, אוגוסט 2015.

83 החלטת ממשלה מס' 1182, **הליך סקירת הוצאות לשנות התקציב 2017-2018**, 11 באוגוסט 2016.

84 **החלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנת 2019**, 11 בינואר 2018.

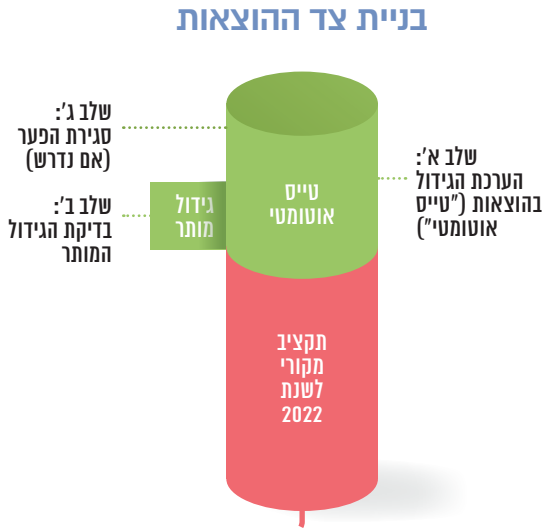
85 סכום זה מתעדכן מדי שנה על פי העלייה במדד המחירים לצרכן, וכיום הוא 6,575,995 ש"ח.

86 החלטות הממשלה על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, **החלטה מס' 147**, 13 במאי 2013. נציין כי החלטה זו מתבססת בין היתר על דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה ("ועדת המשימות"), שהמליץ על יצירת מדרגה שנייה.

10. סיכום: שלבי בניית המסגרת התקציבית⁸⁷

במסגרת התקציב צד הוצאות וצד הכנסות. להלן תיאור קצר של שלבי התכנון של כל אחד מהם:

צד ההוצאות

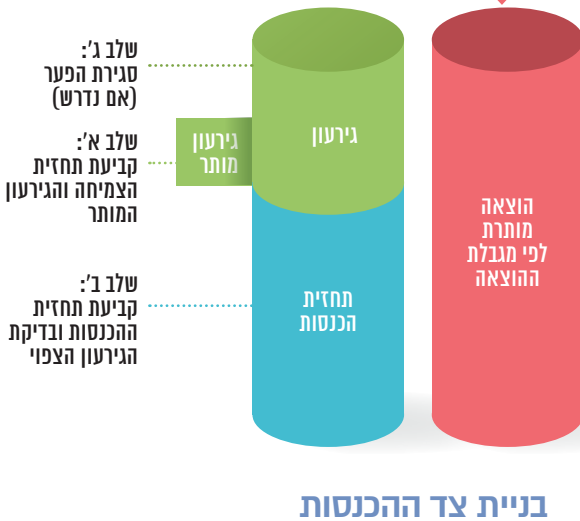


הבסיס לתכנון התקציב הוא התקציב של השנה הקודמת. **בשלב הראשון** הממשלה (משרד האוצר) מעריכה את הגידול בהתייבויות הממשלה ("הטייס האוטומטי") לשנת התקציב אשר נובעות מחקיקה, פסיקה, החלטות ממשלה, הסכמים המחייבים את המדינה ועוד.

בשלב השני נבחן הגידול הצפוי בהוצאות הממשלה אל מול הגידול המותר על פי כלל ההוצאה (ראו סעיף 98 לעיל). אם יש התאמה בין הגידול הצפוי בהוצאות לגידול המותר, מסתיים תכנון שלב ההוצאה ברמת סך התקציב. אם יש פער, כלומר הגידול הצפוי גבוה מהגידול המותר, **בשלב השלישי** יש לבצע התאמות לשם סגירת הפער ועמידה

במגבלת ההוצאה. אפשר לעשות את ההתאמה בכמה דרכים: העברת תקציבים מתחום אחד לאחר וכך צמצום ההקצאה החדשה הנדרשת (הפחתות ייעודיות), הפחתה רוחבית מתוכניות תקציב רבות לצורך מימון התוספת הנדרשת, ביטול התייבויות הנובעות מהחלטות ממשלה ומחקיקה באמצעות חוק ההסדרים ועוד.

צד ההכנסות



בשלב הראשון קובעים את תחזית הצמיחה כדי לאמוד את התוצר הצפוי בשנת הכספים הבאה ולקבוע את הגירעון המותר כאחוז מהתוצר (על פי השיעור הקבוע בחוק). **בשלב השני** מגובשת תחזית ההכנסות ממיסים וממקורות אחרים. לאחר מכן אפשר לבחון אם הפער בין תחזית ההכנסות להוצאה המותרת (על פי החישוב שהוצג לעיל) עומד ביעד הגירעון המותר. אם הגירעון בפועל נמוך מהגירעון המותר, מסתיים תכנון שלב ההכנסות. אם יש פער, כלומר הגירעון הצפוי גבוה מהגירעון המותר, **בשלב השלישי** נדרשות התאמות לשם סגירת הפער. אפשר לעשות את ההתאמה בכמה דרכים: העלאת מיסים, התאמה נוספת בצד ההוצאות וכדומה.

87 משרד האוצר, [איך בונים תקציב?](#) כניסה: 9 במרץ 2023.

