

תיאור וניתוח של העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015–2019

סקירה זו נכתבה לקראת דיון בוועדת הכספים של הכנסת ב-20 בדצמבר 2020 בנושא "עודפי תקציב והיערכות לשנת התקציב 2021". במסמך יוצגו נתונים על העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015–2019, וכן נתונים חלקיים על ביצוע התקציב בשנת 2020, עד חודש נובמבר.

1. רקע: חוקי התקציב

לקראת תחילתה של כל שנת כספים הכנסת מאשרת את חוק התקציב השנתי, לאחר שהוכן בוועדת הכספים לקריאה שנייה ושלישית על בסיס הצעת חוק התקציב שהגישה הממשלה (במקרים חריגים ייתכן שהתקציב יאושר לאחר תחילת השנה, וכן בחלק מהמקרים יאושר תקציב דו-שנתי). מבנה חוק התקציב, אופן הדיון בו והמנגנון לניהול התקציב במצב שבו חוק התקציב לא אושר מוסדרים **בחוק-יסוד: משק המדינה ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985** (להלן: החוק).

לאחר שאושר חוק התקציב השנתי בקריאה שלישית ושנת הכספים החלה, אפשר לעשות שינויים בתקציב במהלך השנה מסיבות שונות, לרבות החלטות ממשלה בעלות השלכות תקציביות, שינוי סדרי עדיפויות, חקיקה חדשה, שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה בביצוע תוכניות ופרויקטים ועוד. אישור שינויים בתקציב נעשה על פי המנגנון המפורט בסעיף 11 לחוק ובאישור של ועדת הכספים.

נוסף על המנגנון לביצוע שינויים בתקציב, בסעיף 13 לחוק מוגדר המנגנון להעברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת. לאחר אישור תקציב המדינה שר האוצר רשאי להעביר את עודפי התקציב (סכומי התקציב שלא בוצעו בשנה הקודמת) לתקציב השנה שאחריה בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת, אם כי בפועל העברת העודפים מובאת לאישור הוועדה. עודפי התקציב נחלקים לשני סוגים:

- **עודפים מחויבים:** תקציב שלא בוצע אך מיועד למימון התחייבות שאושרה בשנה הקודמת.
- **עודפים כלליים:** תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח למימון התחייבות מסוימת.

המשמעות של העברת עודפים היא למעשה הגדלת מסגרת התקציב העומדת לרשות הממשלה באותה שנה (התקציב על שינויו), אם כי בפועל ברוב השנים סך ביצוע התקציב אינו עולה במידה רבה על סך התקציב המקורי שהוקצה.

¹ אליעזר שוורץ, [מונחון לביאור מושגי התקציב: עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2019.

כאשר תקציב המדינה אינו מאושר לפני תחילת שנת הכספים, ופועלים לפי תקציב המשכי, עודפי התקציב מהשנה הקודמת אינם מועברים, שכן ככלל, העודפים מועברים רק לאחר אישור תקציב המדינה.² בלוח 1 להלן מוצגים נתונים על התקציב שלא בוצע בשנים 2015 עד 2019, וכאמור, לרוב תקציב זה מועבר כעודף לשנה העוקבת באישור שר האוצר וועדת הכספים. נציין כי על פי רוב יש התחייבויות כנגד רוב התקציב שלא בוצע בפועל, כך שהסכומים שיעברו יהיו ברובם עודפים מחויבים.

לוח 1: העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015–2019 (נטו במיליוני ש"ח)³

שנה	התקציב על שינוי (נטו)	עודפי תקציב	משקל עודפי התקציב בסך 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 נעו בין 21 ל-27.9 מיליארד ש"ח בשנה, וחלה ירידה מסוימת בסכום העודפים, בין היתר בגלל שיעור ביצוע גבוה יחסית של התקציב המקורי. גם במשקל העודפים בסך התקציב על שינוי (מאושר) חלה ירידה לאורך השנים, הן בשל הירידה בסכום התקציב שלא נוצל והן בשל הגידול בסך התקציב. 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 יכולה להחליט על הפחתה מסוימת בשיעורי העודפים המועברים, שהיא אחד הצעדים שהמדינה נוקטת לצורך שמירה על המסגרות הפיסקליות. בשנת 2019 התקציב שלא בוצע היה כ-21 מיליארד ש"ח (אם כי כנגד רובו בוצעו התחייבויות), ומכיוון שהתקציב לשנת 2020 טרם אושר, לא היה אפשר להעביר את העודפים לשנה העוקבת. אחת התוצאות של מצב זה היא שהוצאות שהממשלה התחייבה עליהן בשנת 2019 ממומנות מהתקציב המשכי לשנת 2020 במקום שימומנו מעודפי תקציב 2019, ואם לא יאושר התקציב לשנת 2020, הרי לא יהיה אפשר להשתמש בעודפי שנת 2019 ללא תיקון חקיקה מיוחד. במצב זה סביר להניח שלא יוותרו עודפי תקציב משמעותיים בשנת 2020, ולא ברור אם יהיה אפשר להעבירם לשנת 2021.

2. העודפים בתקציב לפי סעיפי התקציב

בלוח 2 להלן מפורטים העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015–2019 לפי סעיפי התקציב. כאמור, בעבור חלק מהעודפים יש התחייבות של המשרד, ולכן הם מיועדים למטרה מסוימת.

² שם.

³ משרד האוצר, [קובצי פיסקל-דיגיטלי](#) (שנים שונות), כניסה: 9 בדצמבר 2020, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לוח 2: העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015-2019 לפי סעיפי התקציב (נטו במיליוני ש"ח)⁴

סעיף	שם הסעיף	2015	2016	2017	2018	2019
01	נשיא המדינה ולשכתו	13.7	13.1	7.9	9.6	18.9
02	הכנסת	287.9	349.9	387.0	424.4	300.3
04	משרד ראש הממשלה	947.2	955.8	789.0	683.2	862.3
05	משרד האוצר	616.3	454.5	589.3	690.8	821.5
06	משרד הפנים	237.5	149.9	159.1	250.3	125.2
07	המשרד לביטחון הפנים	694.9	1,917.9	850.2	765.0	715.1
08	משרד המשפטים	747.9	631.5	650.7	679.8	789.4
09	משרד החוץ	297.5	303.1	392.5	282.4	48.1
10	המטה לביטחון לאומי	24.0	18.9	16.9	17.6	12.8
11	מבקר המדינה	153.6	139.9	57.6	108.0	108.7
12	גמלאות ופיצויים	-161.3	228.5	38.1	41.1	51.4
13	הוצאות שונות	297.3	242.5	380.0	236.6	117.1
14	בחירות ומימון מפלגות	107.8	30.2	42.5	8.7	27.2
15	משרד הביטחון	3,748.3	3,236.2	2,896.9	2,081.4	1,640.9
16	הוצאות חירום אזרחיות	291.1	58.9	192.5	407.7	331.9
17	תיאום הפעולות בשטחים	101.5	95.3	95.1	97.1	84.9
18	הרשויות המקומיות	732.6	882.7	1,023.1	617.6	580.9
19	משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל	505.7	492.1	526.1	492.8	452.8
20	משרד החינוך	2,688.3	2,838.0	2,989.2	3,345.5	3,177.8
21	השכלה גבוהה	0.0	-0.0	15.7	0.6	0.1
22	המשרד לשירותי דת	-	365.6	395.5	359.1	237.7
23	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	999.0	819.6	764.3	810.1	963.6
24	משרד הבריאות	666.8	433.7	633.6	1,079.7	828.7
25	הרשות לזכויות ניצולי שואה	125.3	26.5	72.8	-2.1	11.4
26	המשרד להגנת הסביבה	1,733.3	1,991.6	2,184.9	2,374.2	1,770.4
27	ביטוח לאומי	8.0	62.7	5.4	1.8	-0.0
29	משרד הבינוי	143.5	149.6	127.1	78.9	60.9
30	המשרד לקליטת העלייה	645.9	590.9	526.5	501.2	454.1
31	הוצאות ביטחוניות שונות	-	-	-	-	-
32	תמיכות שונות	5.5	-	-	-	-
33	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	973.6	732.6	783.8	682.8	617.7
34	משרד האנרגיה והמים	198.3	332.1	338.6	148.0	178.6
35	הוועדה לאנרגיה אטומית	-	2.0	2.0	2.0	-
36	תעסוקה	763.3	676.8	479.0	389.5	309.3
37	משרד התיירות	184.1	320.3	324.4	265.6	258.6
38	כלכלה ותעשייה	211.7	303.9	226.2	337.1	147.2
39	משרד התקשורת	18.7	26.2	33.1	33.6	44.0

⁴ משרד האוצר, [קובצי פיסקל-דיגיטלי](#) (שנים שונות), כניסה: 20 בדצמבר 2020, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. שמותיהם של חלק מהסעיפים שוננו במהלך השנים בגלל פיצול או איחוד של משרדי הממשלה, הקמה של משרד חדש, שינוי שם המשרד וסיבות אחרות. שמות הסעיפים בטבלה הם אלה שמופיעים [בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019](#).

סעיף	שם הסעיף	2019	2018	2017	2016	2015
40	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	95.2	107.1	132.3	111.3	113.2
41	הרשות הממשלתית למים וביוב	42.7	61.6	73.1	58.0	61.3
42	מענקי בינוי ושיכון	29.1	316.9	637.4	130.2	85.7
43	המרכז למיפוי ישראל	41.1	42.4	51.5	56.9	65.4
45	תשלום ריבית ועמלות	42.6	63.1	-128.2	39.3	125.3
46	חוק חיילים משוחררים	115.4	110.0	16.8	43.9	95.4
47	רזרבה כללית	-	0.5	5.2	95.0	0.5
51	דיור ממשלתי	208.5	233.8	19.2	159.2	141.2
52	המשטרה ובתי הסוהר	34.1	6.9	15.1	220.5	162.5
53	משפטים ובתי משפט	0.5	-0.0	5.6	63.2	41.2
54	רשויות פיקוח	181.0	315.0	450.2	393.8	227.8
60	חינוך	62.2	13.5	7.9	265.3	34.8
67	בריאות	20.2	17.6	24.0	37.8	77.9
68	רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבולות	128.8	106.4	120.5	144.2	117.2
70	שיכון	3,536.8	3,810.1	4,261.6	5,325.4	5,652.6
73	מפעלי מים	3.5	6.5	71.6	46.5	57.1
76	תעשייה	9.0	2.0	6.2	41.8	1.0
78	פיתוח התיירות	8.6	33.3	35.7	76.2	46.2
79	פיתוח התחבורה	12.0	21.6	-100.6	106.1	83.0
83	הוצאות פיתוח אחרות	283.4	402.9	366.4	261.4	1,632.9
	חובות למוסד לביטוח לאומי	6.2	52.0	203.0	4.1	36.1
	סך הכול	21,010.4	24,025.1	25,271.2	27,553.4	27,867.0

בשנת 2019 העודפים בתקציב המדינה (התקציב שלא בוצע בפועל לא כולל התחייבויות) היו כ-21 מיליארד ש"ח, בשנת 2018 – כ-24 מיליארד ש"ח ובשנת 2017 – כ-25.2 מיליארד ש"ח. אלה הם הסעיפים שבהם היו סכומי העודפים הגדולים ביותר:

- **סעיף 70 – משרד השיכון (פיתוח):** בשנת 2019 היו עודפי תקציב בסכום של כ-3.5 מיליארד ש"ח (ב-2018 – כ-3.8 מיליארד ש"ח, וב-2017 – כ-4.2 מיליארד ש"ח).
- **סעיף 20 – משרד החינוך:** בשנת 2019 היו עודפים של כ-3.1 מיליארד ש"ח, ב-2018 – כ-3.3 מיליארד ש"ח, וב-2017 – כ-2.9 מיליארד ש"ח.
- **סעיף 26 – המשרד להגנת הסביבה:** בשנת 2019 היו כ-1.7 מיליארד ש"ח עודפי תקציב, ב-2018 – כ-2.3 מיליארד ש"ח, וב-2017 – כ-2.1 מיליארד ש"ח.
- **סעיף 15 – משרד הביטחון:** בשנת 2019 היו כ-1.6 מיליארד ש"ח עודפי תקציב, ב-2018 – כ-2.0 מיליארד ש"ח, וב-2017 – כ-2.8 מיליארד ש"ח.

בלוח 3 להלן מוצג המשקל של עודפי התקציב בכל סעיף בסך העודפים בשנת התקציב, לשנים 2015-2019. בלוח מוצגים רק סעיפים שמשקל העודפים בהם היה גבוה מ-1% מסך העודפים בתקציב השנתי לפחות באחת מהשנים.

לוח 3: משקל העודפים בכל סעיף בסך העודפים בשנת התקציב, לשנים 2015-2019⁵

2019	2018	2017	2016	2015	שם הסעיף	סעיף
1.4%	1.8%	1.5%	1.3%	1.0%	הכנסת	02
4.1%	2.8%	3.1%	3.5%	3.4%	משרד ראש הממשלה	04
3.9%	2.9%	2.3%	1.6%	2.2%	משרד האוצר	05
3.4%	3.2%	3.4%	7.0%	2.5%	המשרד לביטחון הפנים	07
3.8%	2.8%	2.6%	2.3%	2.7%	משרד המשפטים	08
0.2%	1.2%	1.6%	1.1%	1.1%	משרד החוץ	09
7.8%	8.7%	11.5%	11.7%	13.5%	משרד הביטחון	15
1.6%	1.7%	0.8%	0.2%	1.0%	הוצאות חרום אזרחיות	16
2.8%	2.6%	4.0%	3.2%	2.6%	רשויות מקומיות	18
2.2%	2.1%	2.1%	1.8%	1.8%	משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל	19
15.1%	13.9%	11.8%	10.3%	9.6%	משרד החינוך	20
1.1%	1.5%	1.6%	1.3%		המשרד לשירותי דת	22
4.6%	3.4%	3.0%	3.0%	3.6%	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	23
3.9%	4.5%	2.5%	1.6%	2.4%	משרד הבריאות	24
8.4%	9.9%	8.6%	7.2%	6.2%	המשרד להגנת הסביבה	26
2.2%	2.1%	2.1%	2.1%	2.3%	המשרד לקליטת העלייה	30
2.9%	2.8%	3.1%	2.7%	3.5%	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	33
0.8%	0.6%	1.3%	1.2%	0.7%	משרד האנרגיה והמים	34
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	הועדה לאנרגיה אטומית	35
1.5%	1.6%	1.9%	2.5%	2.7%	תעסוקה	36
1.2%	1.1%	1.3%	1.2%	0.7%	משרד התיירות	37
0.7%	1.4%	0.9%	1.1%	0.8%	כלכלה ותעשייה	38
0.1%	1.3%	2.5%	0.5%	0.3%	מענקי בינוי ושיכון	42
0.9%	1.3%	1.8%	1.4%	0.8%	רשויות פיקוח	54
16.8%	15.9%	16.9%	19.3%	20.3%	שיכון	70
1.3%	1.7%	1.4%	0.9%	5.9%	הוצאות פיתוח אחרות	83

על פי נתוני הלוח, בשנים 2015-2019 הסעיפים שבהם שיעור העודפים היה הגבוה ביותר הם אלה:

- **סעיף 70 – משרד השיכון (פיתוח):** 16.8% מסך העודפים בתקציב מדינה בשנת 2019, 15.9% ב-2018, וב-2017 – 16.9%.
- **סעיף 20 – משרד החינוך:** 15.1% מסך העודפים בתקציב המדינה בשנת 2019, 13.9% ב-2018, ו-11.8% ב-2017.
- **סעיף 26 – המשרד להגנת הסביבה:** 8.4% מסך העודפים בתקציב המדינה בשנת 2019, 9.9% ב-2018, ו-8.6% ב-2017.
- **סעיף 15 – משרד הביטחון:** 7.8% מסך העודפים בתקציב המדינה בשנת 2019, 8.7% ב-2018, ו-11.5% ב-2017.

⁵ משרד האוצר, קובצי פיסקלי-דיגיטלי (שנים שונות), כניסה: 20 בדצמבר 2020, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בכל השנים שנבדקו משקלם של העודפים בארבעת המשרדים (סעיפים) האלו היה כ-48% מסך העודפים באותה שנת תקציב.

בדוח החשב הכללי לשנת 2019 הובאו ביאורים לסכומי העודפים הגבוהים יחסית בסעיפים אלו, כמפורט להלן.⁶
במשרד השיכון יש תת-ביצוע של כ-2.9 מיליארד ש"ח בתקציב המזומנים בתחום פעולה 7002 – בנייה חדשה, אשר נובע מניהול פרויקטים שבהם ההכנסות משיווק פרויקטים מתקבלות מראש ואילו ההוצאות משולמות בהתאם לקצב הפיתוח בפועל. נוסף על כך, יש תת-ביצוע של כ-572 מיליון ש"ח בתקציב המזומנים בתחום פעולה 7005 – דיור ציבורי, אשר נובע בעיקר מהכנסות ממכירת דירות בשנים הקודמות שהועברו כעודפים לשנת 2019 וממכירת דירות בשנה זו.

במשרד החינוך יש תת-ביצוע של כ-1.6 מיליארד ש"ח בתקציב המזומנים בתחום פעולה 2046 – תוכניות חינוכיות משלימות, אשר נובע בעיקר מהפרשי עיתוי ביצירת התקשרויות בהתאם לשנת הלימודים ומשינוי תקציבי וקבלת יתרת עודפים שאושרו בדצמבר 2019. נוסף על כך, יש תת-ביצוע של כ-268 מיליון ש"ח בתקציב המזומנים בתחום פעולה 2047 – מינהל עובדי הוראה, אשר נובע גם הוא בעיקר מהפרשי עיתוי ביצירת התקשרויות בהתאם לשנת הלימודים ומהעברת עודפים ושינוי תקציבי שאושר בדצמבר 2019.

במשרד להגנת הסביבה יש תת-ביצוע של כ-1.3 מיליארד ש"ח בתחום פעולה 2613 – קרנות, אשר נובע בעיקר מעודפים שהצטברו בקרן הניקיון. עודפים אלו מיועדים למימון פרויקטים רב-שנתיים בתחום עידוד המחזור והפחתת הטמנת פסולת.

בלוח 4 להלן מוצג שיעור עודפי התקציב ביחס לתקציב המאושר בכל סעיף בשנים 2015-2019

לוח 4: שיעור העודפים מהתקציב המאושר בכל סעיף בשנים 2015-2019⁷

סעיף	שם הסעיף	2015	2016	2017	2018	2019
01	נשיא המדינה ולשכתו	18.3%	18.8%	12.1%	14.7%	25.3%
02	הכנסת	33.4%	37.1%	37.2%	37.8%	29.6%
04	משרד ראש הממשלה	31.8%	35.5%	27.2%	23.5%	27.4%
05	משרד האוצר	21.4%	14.8%	20.9%	21.0%	22.5%
06	משרד הפנים	32.0%	36.6%	34.4%	27.0%	18.9%
07	המשרד לביטחון הפנים	4.7%	12.3%	5.0%	4.3%	3.8%
08	משרד המשפטים	19.8%	17.1%	16.5%	15.7%	18.0%
09	משרד החוץ	15.2%	15.1%	20.0%	14.0%	2.9%
10	המטה לביטחון לאומי	35.4%	28.8%	26.0%	27.2%	21.0%
11	מבקר המדינה	27.7%	30.7%	16.1%	25.4%	24.3%
12	גמלאות ופיצויים	-1.1%	1.5%	0.2%	0.3%	0.3%
13	הוצאות שונות	15.0%	12.8%	16.5%	18.1%	6.9%
14	בחירות ומימון מפלגות	16.1%	23.5%	26.6%	5.5%	2.1%
15	משרד הביטחון	5.4%	4.4%	5.1%	3.6%	2.8%
16	הוצאות חירום אזרחיות	33.9%	9.4%	28.3%	48.2%	40.5%

⁶ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, **דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2019**, אוגוסט 2020.

⁷ משרד האוצר, **קובצי פיסקלי-דיגיטלי** (שנים שונות), כניסה: 20 בדצמבר 2020, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

2019	2018	2017	2016	2015	שם הסעיף	סעיף
42.6%	44.7%	36.0%	50.7%	34.7%	תיאום הפעולות בשטחים	17
8.3%	9.3%	15.5%	15.3%	14.3%	רשויות מקומיות	18
16.1%	20.5%	23.3%	24.3%	27.0%	משרד המדע והחלל, התרבות	19
5.0%	5.5%	5.1%	5.3%	5.3%	משרד החינוך	20
0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	השכלה גבוהה	21
21.7%	32.2%	36.2%	35.5%		המשרד לשירותי דת	22
10.6%	9.6%	9.8%	11.3%	14.5%	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	23
2.1%	3.0%	1.9%	1.5%	2.4%	משרד הבריאות	24
0.2%	0.0%	1.4%	0.5%	2.9%	תגמולים לנכים	25
89.5%	97.6%	100.8%	95.1%	106.1%	המשרד להגנת הסביבה	26
0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	המוסד לביטוח לאומי	27
16.1%	20.1%	27.8%	33.3%	40.4%	משרד הבינוי והשיכון	29
22.1%	24.6%	23.4%	25.8%	28.6%	משרד לקליטת העלייה	30
25.3%	26.3%	29.3%	30.4%	40.0%	משרד החקלאות	33
26.1%	16.6%	40.2%	48.3%	36.2%	משרד האנרגיה	34
0.0%	1.4%	1.4%	1.4%	0.0%	הוועדה לאנרגיה אטומית	35
8.0%	10.7%	11.8%	17.0%	20.7%	תעסוקה/כלכלה	36
33.7%	30.8%	41.9%	47.1%	37.1%	משרד התיירות	37
5.4%	10.3%	7.7%	11.2%	10.0%	כלכלה ותעשייה	38
36.7%	30.8%	34.0%	28.6%	18.2%	משרד התקשורת	39
16.2%	18.6%	24.4%	22.2%	20.9%	משרד התחבורה והבטיחות	40
30.7%	38.8%	46.7%	39.5%	41.9%	רשות ממשלתית למים	41
0.9%	10.2%	20.5%	5.9%	4.4%	מענקי בינוי ושיכון	42
28.7%	28.0%	34.0%	36.7%	41.7%	המרכז למיפוי ישראל	43
0.1%	0.2%	-0.3%	0.1%	0.3%	תשלום ריבית ועמלות	45
4.6%	4.5%	0.8%	2.0%	4.4%	חוק חיילים משוחררים	46
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	רזרבה כללית	47
17.9%	27.4%	5.6%	51.5%	55.6%	דיור ממשלתי	51
7.2%	1.3%	2.3%	33.4%	18.5%	פיתוח המשרד לביטחון	52
1.7%	-0.3%	50.7%	79.4%	51.1%	משפטים ובתי משפט	53
14.0%	24.3%	35.1%	38.0%	37.6%	רשויות פיקוח	54
4.5%	1.0%	0.8%	18.7%	2.5%	חינוך	60
3.1%	2.9%	2.4%	3.6%	10.4%	משרד הבריאות	67
13.4%	11.7%	15.7%	19.6%	17.6%	רשות האוכלוסין, ההגירה	68
65.4%	63.3%	73.3%	78.6%	105.0%	שיכון	70
0.5%	1.0%	11.4%	7.8%	8.0%	מפעלי מים	73
10.7%	1.3%	4.4%	36.1%	0.7%	תעשייה	76
2.7%	9.9%	10.6%	19.6%	10.5%	פיתוח תיירות	78
0.0%	0.1%	-0.5%	0.7%	0.6%	פיתוח התחבורה	79
17.2%	21.5%	14.0%	8.8%	35.7%	הוצאות פיתוח אחרות	83
0.0%	0.4%	1.6%	0.0%	0.3%	חובות לביטוח הלאומי	
5.0%	6.0%	6.6%	7.4%	8.6%	סך הכול	

על פי נתוני הלוח, סך שיעור העודפים מהתקציב המאושר היה 5.0% בשנת 2019, 6.0% – בשנת 2018, ו-6.6% – בשנת 2017. מהנתונים בלוחות 2 ו-3 לעיל עולה כי העודפים בסעיף 15 – משרד הביטחון, ובסעיף 20 – משרד החינוך, היו בסכומים גבוהים יחסית וכי משקלם בסך העודפים בתקציב המדינה היה גבוה יחסית. עם זאת, נראה שחלקם של העודפים בתקציב המאושר של המשרדים הללו בשנת 2019 היה נמוך יחסית – 2.8% ו-5.0% בהתאמה. כלומר, ביחס לגובה התקציב של המשרדים הללו, שיעור העודפים נמוך יחסית לשיעור במשרדים אחרים. לעומת זאת, במשרד להגנת הסביבה שיעור העודפים ביחס לתקציב המאושר היה בשנת 2019 כ-89.5%, בשנת 2018 – כ-97.6%, ובשנת 2017 – כ-100.8%. גם במשרד השיכון שיעור העודפים מהתקציב המאושר גבוה יחסית: כ-65.4% בשנת 2019, כ-63.3% בשנת 2018 וכ-73.3% בשנת 2017.

3. ניצול תקציב המדינה לשנת 2020 והיערכות לשנת 2021

בחוק-יסוד: משק המדינה מפורט המנגנון שלפיו המדינה רשאית להוציא כספים במקרה שבו לא אושר התקציב לפני תחילת שנת הכספים. לפי הוראות סעיף 3ב לחוק, המדינה רשאית להוציא בכל חודש סכום השווה ל-1/12 מהתקציב השנתי הקודם בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. בתיקון חוק-היסוד ובמסגרת הוראת השעה לשנת 2020 אושרה הוצאה נוספת של **11 מיליארד ש"ח** לשנת 2020, כך שתקציב המדינה ההמשכי לשנת 2020 הוא **410.8 מיליארד ש"ח**, ואילו לפני התוספת התקציב היה **399.8 מיליארד ש"ח**. בתקציב זה לא נכללים התקציבים הנוספים שאושרו במסגרת הוראת השעה להתמודדות עם נגיף הקורונה והשלכותיו הכלכליות, ונכללו ב"קופסאות" תקציב ייעודיות בסכום כולל של **כ-84.8 מיליארד ש"ח**. בלוח 5 להלן מוצגים שיעורי ביצוע התקציב לחודשים ינואר-נובמבר בחלוקה לשתי מסגרות התקציב שנקבעו.

לוח 5: ביצוע התקציב בחודשים ינואר-נובמבר 2020 (במיליארדי ש"ח)⁸

סוג התקציב	מסגרת	ביצוע	שיעור ביצוע
תקציב המשכי	410.8	363.7	88.5%
תקציב קורונה	84.8	59.4	70.0%

כפי שמצוין בלוח, בחודשים ינואר עד נובמבר 2020 סך הביצוע של התקציב המשכי היה **363.7 מיליארד ש"ח** – שיעור ביצוע של **כ-88.5% מהמסגרת התקציבית המעודכנת**. בהינתן 11 חודשי ביצוע, הרי הביצוע החודשי הממוצע היה כ-33 מיליארד ש"ח. אם בחודש דצמבר יבוצע לכל הפחות סכום דומה, סך הביצוע בשנת 2020 יהיה לפחות כ-397 מיליארד ש"ח, כך שסכום התקציב שלא ינוצל יהיה כ-14 מיליארד ש"ח, סכום נמוך יחסית לעודפים בשנים קודמות.

עם זאת, סביר להניח שהביצוע בדצמבר יהיה גבוה יחסית לחודשים הקודמים, כמו הביצוע בחודש דצמבר בשנים קודמות, כך שהתקציב הלא מנוצל יהיה נמוך בהרבה. אם אכן שנת 2020 תסתיים ללא תקציב מאושר שיכלול את עודפי שנת 2019, הרי גם לאחר אישור התקציב לשנת 2021 לא יהיה אפשר להעביר עודפים משנת 2020 (ככל שאכן יהיו) ללא תיקון חקיקה, וממילא גם בשנת 2021 התקציב המאושר יהיה נמוך יחסית לשנים קודמות.

⁸ אגף החשב הכללי, משרד האוצר, [אומדן ראשוני לביצוע תקציב ההוצאות, גירעון הממשלה ומימונו – נובמבר 2020](#), 6 בדצמבר 2020.

באשר לשנת 2021, אם השנה תחל ללא תקציב מאושר, ובהינתן שתוקפן של הוראות השעה לשנת 2020 יפוג ולא ייעשו תיקוני חקיקה, התקציב ההמשכי יתנהל בהתאם למתווה שנהג עד שנת 2020. בסיס התקציב ההמשכי לשנת 2020 לפי המנגנון שנהג עד שנת 2020 היה **482.5 מיליארד ש"ח**, הכוללים את תקציב ההוצאה של משרדי הממשלה ואת תשלום החובות. בהנחה שהחזר החובות בשנת 2021 יהיה גבוה יחסית לשנים קודמות בגין משבר הקורונה, ובהינתן ההוצאות הנוספות במסגרת התוכנית הכלכלית שנקבעה עקב משבר הקורונה, שבשנת 2020 נכללו בתקציב ייעודי נפרד, הרי התקציב השוטף שיעמוד לרשות משרדי הממשלה יהיה נמוך בהרבה מהתקציב ההמשכי בשנת 2020 (לאחר התוספת של 11 מיליארד ש"ח), והתוצאה תהיה ריסון משמעותי בהוצאות משרדי הממשלה. בהקשר זה נציין כי לפני כמה שבועות פרסמה הממשלה תזכירי חקיקה שנועדו בין היתר לתת פתרון מסוים למצב שנוצר בהיעדר תקציב מאושר לשנת 2020, ולקראת כניסה לשנת 2021 ללא תקציב מאושר, אך תזכירים אלו טרם הבשילו לכדי חקיקה.