

תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר

העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018 | תחזית ההכנסות לשנת 2019
תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי

תקציר

רקע

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, והינו בעל השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה.

תקציב המדינה מתנהל על בסיס מזומן, כלומר ההוצאות וההכנסות בתקציב המדינה מוכרות במועד ביצוע התשלום או במועד קבלת התקבול בפועל.

הגירעון התקציבי הוא הפער שבין הכנסות המדינה לבין הוצאותיה, והיקפו משפיע בין היתר על נטל תשלומי הריבית מתקציב המדינה. בחוק נקבע כלל פיסקלי רב-שנתי ("תקרת הגירעון") המגדיר את השיעור המרבי המותר של הגירעון השנתי התקציבי כאחוז מהתוצר. משכך, לתזמון ההוצאות וההכנסות בפועל יש חשיבות, במיוחד לקראת סוף השנה.

בנובמבר 2018 אישרה הממשלה החלטה בעניין תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי לכוחות הביטחון - משטרת ישראל, השב"כ והמוסד. החלטה זו כרוכה בהוצאה מתקציב המדינה בהיקף של כ-22 מיליארד ש"ח.

נתוני מפתח

גידול של 14%

בהכנסות ממיסים ישירים
בדצמבר 2018 לעומת
דצמבר 2017

2.9% תמ"ג = 38.9 מיליארד ₪

הגירעון בפועל בשנת 2018 = תקרת הגירעון
הקבועה בחוק

377.5

מיליארד ₪

סך הוצאות הממשלה בפועל
בשנת 2018

22 מיליארד ₪

עלות מתווה תוספת
השכר בגין היעדר ביטחון
תעסוקתי

3.6% תמ"ג

תחזית הגירעון המעודכנת
ל-2019, ששיקפה גידול
של 0.7% לעומת התחזית
המקורית. התחזית הובאה
לממשלה בינואר 2019

גידול של 26%

בהוצאות משרדי הממשלה
בינואר 2019 לעומת ינואר
2018

1.5 מיליארד ₪

הקיטון בהוצאות ברבעון
הרביעי בשנת 2018 לעומת
הרבעון המקביל בשנת 2017

פעולות הביקורת

נבחנו תהליכי קבלת ההחלטות הקשורות לעמידה ביעד הגירעון לשנת 2018 והכנת התחזית לשנת 2019. כמו כן, נבחן תהליך קבלת ההחלטות על התוספת בגין "היעדר הביטחון התעסוקתי", שאף הן התקבלו בשלהי 2018 ולהן השפעה תקציבית משמעותית.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תחזית ההכנסות המעודכנת לשנת 2019 הוצגה לממשלה רק בינואר 2019, לאחר כניסת תקציב המדינה לשנה זו לתוקף. התחזית המעודכנת הציגה גירעון של 3.6% מהתמ"ג (0.7% מעבר לחזוי), והיו לכך השלכות על יכולת הממשלה לעמוד ביעדיה. הדבר נבע מכך שתקציב 2019 היה חריג באופן שבו אושר בכנסת כבר במרץ 2018 והתבסס על תחזית הכנסות שנערכה בשלהי 2017. התחזית המעודכנת לשנת 2019 אושרה בהנהלת משרד האוצר רק בשלהי 2018.

פעולות אגף החשב הכללי ומאמצי הגבייה של רשות המיסים בשלהי שנת 2018, שלגביהן לא נמצא כי בוצעו בחריגה מסמכות או בחריגה מהוראות הדין, הביאו לעמידה בתקרת הגירעון בשיעור של 2.9% מהתמ"ג. עם זאת, הדבר נעשה בלי שנערך דיון מתכלל עם כל הגורמים המקצועיים בדבר ההשפעה של העדפת שנת תקציב אחת על פני השנה שאחריה.

בהתחשב בעלותו הניכרת של המתווה להיעדר ביטחון תעסוקתי, שהסתכמה בכ-22 מיליארד ש"ח, הליך האישור של מתווה זה נעשה בסד זמנים דחוק ולווה בקיצוץ תקציבי משמעותי לשם מימונו. לכך תהיה השלכה על תקציב המדינה בשנים הבאות.

השיתוף בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד האוצר נפגם כתוצאה מכך שיחסי הגומלין במשרד, כפי שעלו לפני צוות הביקורת, לא היו מיטביים.

אימוץ הנומרטור בשנת 2015 הוא צעד מבורך לשמירה על קיימות פיסקלית, אך יש להקפיד כי לא יתקבלו החלטות שאינן עומדות בקנה אחד עם מנגנון זה.

בהכנת התחזית המעודכנת לשנת 2019 פעל משרד האוצר על פי "נוהל הכנת תחזיות בבסיס תקציב המדינה", הקובע כי התחזית תוכן באחריות הכלכלן הראשי.

עיקרי המלצות הביקורת

🔦 מומלץ כי קבלת החלטות מאקרו כלכליות, העשויות להשפיע על כלכלת המדינה ועל סדרי העדיפויות של הממשלה, תתבסס על אדנים מקצועיים מוצקים ועל בחינת מכלול הנסיבות מתוך ראייה ארוכת טווח הבוחנת את המדיניות הכוללת, ובאמצעות הליך ידוע מתכלל של כל הגורמים המקצועיים.

🔦 מומלץ להקפיד על כך שלא יתקבלו החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם העיקרון העומד בבסיס הנומרטור.

🔦 מומלץ כי משרד האוצר יבחן גיבוש הסדרה משלימה להוראת סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, עבור נסיבות שבהן מחליטה הממשלה לגבש את תקציבה בהתבסס על תחזיות מוקדמות. ההסדרה ראוי שתקבע את ההתנהלות הפנים-משרדית במשרד האוצר, וכן תקבע שהדיון בממשלה יתקיים במועד שיאפשר היערכות לשם עמידה ביעדי הגירעון.

🔦 מבלי לפגוע בסמכויות החשב הכללי ומנהל רשות המיסים, מומלץ כי החלטה בדבר ביצוע הוצאות או נקיטה במאמצי גבייה כחוק לשנת תקציב מסוימת, בייחוד בהיקפים משמעותיים, תתקבל לאחר בניית תמונת המצב הכלכלי, וקבלת עמדת כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, בראייה מתכללת.

🔦 מומלץ כי משרד האוצר ישלים את הדיון ואת גיבוש ההמלצות בדבר שיעור הריבית הנוהגת כיום במערכת המס, בשיעור של 4% כולל הצמדה, על רקע שיעורי הריבית הנמוכים הנהוגים במשק, וזאת תוך בחינת כלל המשמעויות לרבות היבטי תמרוץ חיובי ושלילי בעניין תשלומי מס והיבטי עיתוי.

🔦 מומלץ כי הממשלה תקיים באמצעות שר האוצר, תהליך הפקת לקחים מהליך אישור הסדר הביטחון התעסוקתי. כן מומלץ למשרד האוצר למפות רשימת סוגיות ונושאים המצויים בהליכים משפטיים או בעלי פוטנציאל לחשיפה כלכלית רחבה, לגבש לגבי נושאים אלו מצע לדיון ודרכי פעולה ולהביאם לדיון באופן עיתי לפני הממשלה לשם קבלת החלטות.

🔦 מומלץ כי שר האוצר ישלים את בחינת מבנה הסמכויות של מנכ"ל משרד האוצר וראשי האגפים השונים, ויגבש את המבנה בדרך שתטיב את פעילות משרד האוצר.

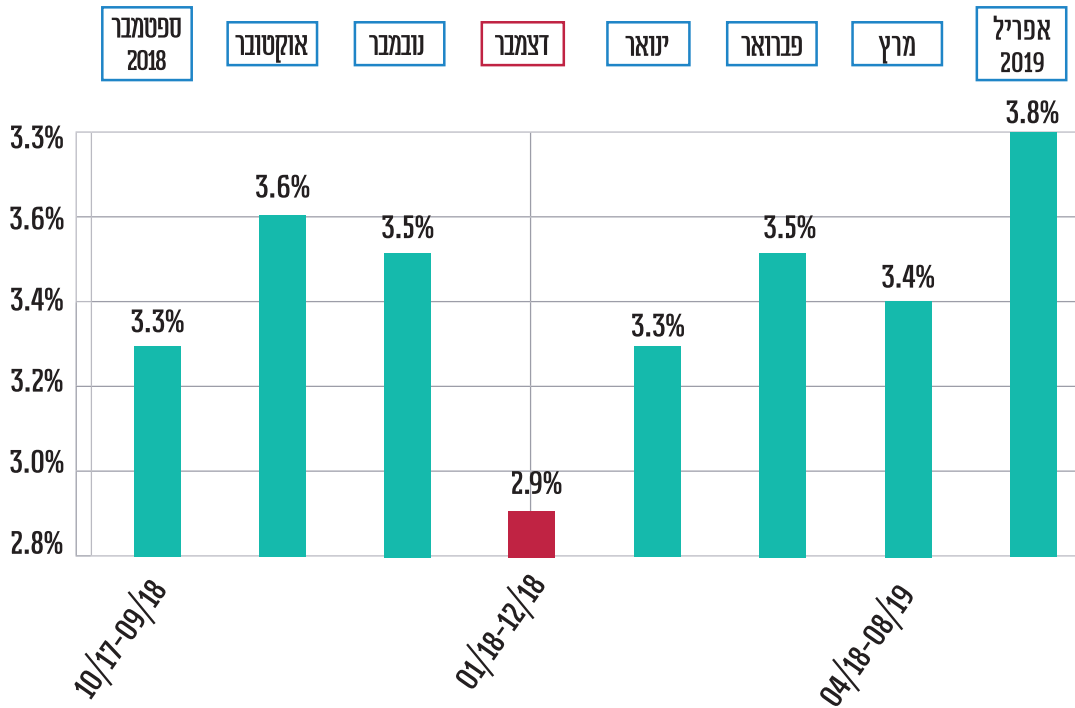
סיכום

למשרד האוצר תפקיד מרכזי וחיוני בחיזוקה של כלכלת ישראל. על הדרג המקצועי להניח את התשתית הנדרשת כדי לסייע לדרג הנבחר ליישם את מדיניותו, ובכלל זה להפיק תחזיות רלוונטיות במועדן ולתכלל מאמצי גבייה ותשלומים תוך בחינת ההשפעות על הגירעון בראייה מאקרו-כלכלית.

מן הראוי להפיק לקחים מטיפול הממשלה בהסכם תוספת השכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי, בראייה צופה פני עתיד, ולמפות הסכמים וחשיפות בעלי משמעות כלכלית ניכרת, לקיים דיון סדור בסוגיות אלו ולקבל החלטות בעוד מועד.

התפתחות הגירעון בתקציב המדינה כשיעור מהתמ"ג בחודשים 04/19-09/18

מקור: אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה



הגירעון התקציבי כשיעור מהתמ"ג לשנים 2013-2018 מול יעד הגירעון

