

## עקרונות חוק התקציב

### עיקרי החוק

חוק התקציב השנתי מוגש בהתאם להוראות 'חוק יסוד: משק המדינה', שלפיהן ייקבע תקציב המדינה בחוק למשך שנה ויכלול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. החוק גם קובע שהצעת התקציב תהיה מפורטת ותונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מ-60 יום לפני תחילת שנת התקציב.

'חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985' הוא שהניח את היסודות לחוקי התקציב השנתיים, כדלקמן:

- הפרטים והמבנה של חוק תקציב שנתי
- סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב ואת התחומים שבהם היא נדרשת לקבל את אישור הכנסת או את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת
- דרכי השימוש ברזרבות
- עדיפות חוק התקציב על חוקים אחרים ודרכי אכיפתו
- מגבלות האשראי על רשויות מקומיות ועל גופים מתוקצבים
- הוראות מיוחדות לגבי גופים מתוקצבים.

בהתאם לאמור בחוק יסודות התקציב, מוצע חוק התקציב השנתי, הקובע את ההוצאה המרבית שהממשלה מורשית להוציא בשנת הכספים השוטפת ואת חלוקתה לסעיפי התקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, כמפורט בתוספת הראשונה לחוק.

בנוסף לכך נקבעו בחוק גם סכומים מרביים להוצאה מותנית בהכנסה, להרשאה להתחייב ולשיא כוח אדם. גם אלה מוגדרים ברמת סעיפים, תחומי פעולה ותכניות, והם מפורטים ב'תוספת הראשונה'.

ב'תוספת השנייה' לחוק קבועים סעיפי התקציב של המפעלים העסקיים.

שר האוצר, כממונה על ביצוע התקציב השנתי, מוסמך להתקין תקנות והוראות מינהל לביצועו.

## חוק הרשאה

חוק התקציב בישראל הוא חוק הרשאה, המתיר לממשלה להוציא בשנת הכספים את הסכומים הנקובים בו, אך אינו מחייב אותה לעשות כן. הרשאה זו מתייחסת להוצאה, להוצאה מותנית בהכנסה, להרשאה להתחייב ולשיא כוח אדם.

### הוצאה

תקציב ההוצאה לשנה מסוימת מתיר לממשלה להוציא באותה השנה סכום שחלוקתו מופיעה בטור הראשון של 'התוספת הראשונה' לחוק. הממשלה רשאית, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר סכומים בין סעיפי התקציב השונים.

### הוצאה מותנית בהכנסה

הרשאה נוספת המותנית בקבלת הכנסות מגורמים חוץ ממשלתיים. חלוקת הוצאה זו מופיעה בטור השני של 'התוספת הראשונה'.

### הרשאה להתחייב

בנוסף למגבלה על ההוצאה בפועל, מגביל החוק התחייבויות באמצעות הרשאה להתחייב. הרשאה זו, המופיעה בטור השלישי של 'התוספת הראשונה', מציינת את הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו באותה התכנית במהלך שנת הכספים. גם אם יתבצע התשלום בשנים הבאות, הקסדר זה מאפשר לממשלה לפעול במסגרת תכניות רב-שנתיות בפיקוח תקציבי נאות.

לגבי תכניות בתקציב הרגיל שבהן לא נקוב סכום הרשאה להתחייב אלא סכום הוצאה ו/או הוצאה מותנית בהכנסה, ניתן להתחייב בגובה הסכומים האלה אם ההוצאה תיעשה במרוצת אותה שנת הכספים או בשנת הכספים שלאחריה.

### שיא כוח אדם

מספר המשרות הקבועות המרבי שהממשלה רשאית למלא בשנה מסוימת מופיע בטור הרביעי של 'התוספת הראשונה'.

## בסיס הוצאה בתקציב

### בסיס מזומנים

חוק התקציב מושתת על בסיס מזומנים. כהוצאה תקציבית נחשב תשלום במזומן או זיכוי של החשב הכללי.

### בסיס ביצוע

כדי לאפשר למפעלים העסקיים, המוכרים מוצרים ושירותים לציבור, לנהל מערכת חשבונאות קרובה ככל האפשר לזו של גוף מסחרי, הושתת התקציב שלהם על אותו בסיס ביצוע. כלומר, ההוצאה של מפעלים עסקיים אלה נחשבת בתור שכזו כאשר בוצעה העבודה או משנתקבל השירות או הנכס, בין אם בוצע התשלום ובין אם נדחה למועד מאוחר יותר. על אותו הבסיס מוגדרת גם ההכנסה של המפעלים העסקיים.

### רזרבות

ב'תוספת הראשונה' קיימת הרזרבה הכללית. כמו כן קיימות בתקציב רזרבות מיועדות בתקציבי המשרדים השונים. החוק מקנה לשר האוצר סמכות לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את המטרות והיעדים להוצאת סכומי הרזרבות.

### שימוש בעודפי שנה קודמת

כספים שלא הוצאו בשנה מסוימת ניתנים לניצול בשנה שלאחריה, בתנאי שנותר עודף בסעיף ההוצאה הראשי. שר האוצר מוסמך לאשר עודפים לניצול, לאחר מתן הודעה על כך לוועדת הכספים של הכנסת. הסכום המותר לשימוש יתוּסָף לסכומים המאושרים בתקציב השנה השוטפת.

### עודפים מיוחדים

באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי שר האוצר לכלול ברשימת העודפים המיוחדים את פרטי ההוצאה מתקציב השנה הקודמת, שלגביהם לא יקוזזו הגירעונות, אם יהיו כאלה, בסעיפי תקציב ראשיים שבהם מופיעים פרטי ההוצאה האמורים.

## שינויים בחוק התקציב במהלך שנת הכספים

'חוק יסודות התקציב' מאפשר ביצוע שינויים במהלך השנה. כל שינוי בתכנית טעון הודעה לוועדת הכספים של הכנסת. שינויים בשיעורים העולים על השיעורים הנקובים בחוק, מחייבים את אישורה המוקדם של הוועדה.

### דוח תקבולים, הוצאות ומילוי משרות

על שר האוצר להגיש לכנסת דוח על התקבולים, ההוצאות ומילוי המשרות בתקציב, לכל תוספותיו וחלקיו, תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים.

בנוסף לכך, על השר להגיש לוועדת הכספים של הכנסת, בסוף כל רבעון, אומדן של ביצוע הגירעון ומימונו, המבוסס על נתוני קופה.

## ביצוע התקציב

### התקנת תקנות והאצלת סמכויות

שר האוצר ממונה על ביצוע 'חוק יסודות התקציב' וחוק התקציב השנתי. הוא רשאי להתקין תקנות, לרבות פירוט נוסף של תכניות, וכן להאציל את סמכויותיו לפי 'חוק יסודות התקציב', לרבות הסמכות להתקין תקנות ביצוע, כולל סדרי ניהול כספים וחשבונות, פרט לתקנות בעלות תוקף תחיקתי.

### פיקוח על ביצוע מבחינת חוקיות ההוצאה

הסמכות לפקח על ביצוע התקציב מבחינת חוקיות ההוצאה, העמידה במסגרת התקציב המאושר והתקנת התקנות בדבר סדרי ניהול כספים וחשבונות, מואצלות כל שנה לחשב הכללי. החשב הכללי פועל באמצעות חשבי המשרדים הצמודים למשרדים השונים. החשבים הללו אחראים ישירות בפניו וכפופים לו מבחינה ארגונית. חתימת חשב המשרד היא תנאי הכרחי למתן תוקף לכל התחייבות או הוצאה של הממשלה.

### ביצוע תקציב לגבי תאגידים

סעיפי חוק התקציב המתייחסים לגופים מתוקצבים, לרשויות מקומיות ולגופים נתמכים, מקנים סמכויות ביצוע, בנוסף לשר האוצר, גם לשרים הנוגעים בדבר (השרים הממונים).

## ביקורת חיצונית על ביצוע התקציב

ביקורת חיצונית על ביצוע חוק התקציב נתונה בידי מבקר המדינה המגיש את הדין וחשבון השנתי שלו לכנסת. הערות והמלצות של מבקר המדינה הנוגעות לחוק התקציב ולביצועו, לדין וחשבון על התקבולים ועל הוצאות המדינה ולמאזן התחייבויותיה וזכויותיה של המדינה, נידונות בוועדה לענייני ביקורת המדינה. מסקנות הוועדה מובאות לאישור הכנסת.