



מדינת ישראל משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי

30 במרץ 2015

נוהל הכנת תחזיות בבסיס תקציב המדינה

המסמך מפרט את דרכי ההכנה של תחזיות ואופן הצגתן, בשלבים השונים של תהליך הכנת תקציב המדינה. תחזיות אלו כוללות: התוצר ורכיביו, מדד המחירים לצרכן, השכר, מספר המועסקים, גביית מסים ואגרות והכנסות אחרות של הממשלה. הנוהל מציג את מתודולוגיית בניית התחזיות, מפרט את מועדי ההצגה, מציג את האחראים לגיבוש התחזיות וקובע בשאלת הסמכות של הנהלת המשרד והדרג הפוליטי לשנות את התחזיות.

1. מתודולוגיית הכנת התחזיות

לצורך בניית תחזיות אגף הכלכלן הראשי פיתח ארבעה מודלים אקונומטריים כדלהלן:

- א. מודל חיזוי למדד המחירים לצרכן;
- ב. מודל חיזוי לתוצר, רכיביו ומצרפי שוק העבודה;
- ג. מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממסים ואגרות;
- ד. מודל לחיזוי הכנסות אחרות של הממשלה.

כל המודלים משתמשים בבסיס נתונים משותף, מניחים הנחות זהות לגבי משתנים אקסוגניים והתחזיות המתקבלות ממודלים (א) ו-(ב) משמשות לחיזוי של ההכנסות ממסים ואגרות ושל ההכנסות האחרות. התחזיות המתקבלות מהרצת המודלים משמשות כבסיס להכנת התחזיות, עם זאת, ניתן לבצע התאמות במקרה של שינוי משמעותי (למשל במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, ושינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית והכנסות המדינה שאינם נכללים במודלים במפורש). ההערכה לגבי השפעת השינויים תגובש באגף הכלכלן הראשי. במידה ומדובר בהערכה שהתקבלה מאגף אחר במשרד, המידע לגביה יכלול את תיאור התופעה, סבירותה ומתודולוגיית הערכת ההשפעה.



מדינת ישראל משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי

2. הכנת מסמך התחזיות

אגף הכלכלן הראשי – צוות מקרו-כלכלה ותחזיות (להלן הצוות) מרכז עבוד המנהל הכללי של משרד האוצר את הליך הכנת התחזיות. הצוות, בראשות סגן בכיר, אמון על בנייה ושיפור מודלים המשמשים לחיזוי, על עריכת התחזיות בפועל, על שיתוף הפעולה מול גורמים נוספים במשרד האוצר ובממשלה, ועל הצגת התחזיות.

א. הצוות יפעל בשיתוף פעולה עם צוות כלכלת מסים במינהל הכנסות המדינה, שבאגף הכלכלן הראשי (האחראי על ניתוח וכימות השפעות שינויים במערכת המס על הכנסות המדינה) ועם הצוותים הרלוונטיים באגף התקציבים (המכירים לעומק את צעדי המדיניות בנושאים השונים המשפיעים על תקציב המדינה ועל הפעילות הכלכלית במשק, למשל שינויי מדיניות המשפיעים על העברות תקציביות למוסד לביטוח לאומי וממנו או על החברות הממשלתיות). תחזיות של הכנסות אחרות של הממשלה יגובשו על ידי צוות פיסקאלי באגף הכלכלן הראשי ויועברו לצוות מקרו-כלכלה ותחזיות.

ב. כמו כן, יקיים הצוות התייעצויות עם עמיתים בבנק ישראל ועם גופים כלכליים נוספים שעוסקים בתחזיות (כגון גופים פיננסיים) וכן יבחן את התחזיות שלהם; הצוות יערוך פרוטוקולים לדיוני ההתייעצות שיקיים לפי סעיף זה.

ג. הצוות יבחן את הצורך לעדכן את התחזיות, ככל שיהא בכך צורך בשל ההערות שהתקבלו, ויציג למנכ"ל האוצר.

ד. כמו כן, יבחן הצוות את התחזיות של קרן המטבע הבינלאומיות ושל ארגון ה-OECD.

ה. התחזיות יאושרו על ידי הכלכלן הראשי ויוצגו בפני מנכ"ל משרד האוצר והנהלת המשרד (ובכלל זה, בפני שר האוצר ועובדי לשכתו), במטרה לקבל הערות והסתייגויות.

ו. בעת הצורך, יכריע מנכ"ל משרד האוצר בחילוקי דעות בנוגע לצורך בעדכון התחזיות בעקבות ההליכים האמורים; הכרעות המנכ"ל לעניין זה יתועדו בכתב ויכללו פירוט בדבר עדכון התחזיות בעקבות ההחלטה ונימוקים לה.

3. מועדי הצגת התחזיות

הצוות יפרסם את התחזיות, במסמך מבואר ומנומק, הכולל גם התייחסות לדעות סותרות ולהסתייגויות שעלו במהלך הכנת התחזיות. עדכון לגבי התחזיות יועבר לראשי האגפים במשרד האוצר ולגורמים נוספים המעורבים בהכנת התקציב (על פי שיקול הדעת של הכלכלן הראשי) במועדים הבאים:



מדינת ישראל משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי

- א. הצגה ראשונה – לצורך הכנת דפי מעבר. הכנת דפי מעבר מתרחשת בדרך כלל בחודש אפריל במסגרת גיבוש צפי לסעיפי התקציב השונים. חלק ניכר מהסעיפים התקציביים מקודמים בהתאם להתפתחויות החזויות במחירים או בשכר.
 - ב. הצגה שנייה – לצורך בחינת העמידה בתקרת הגרעון. בדרך כלל בחינה זו נערכת בחודש מאי. במידה וקיימת חריגה מתקרת הגרעון הדרג הפוליטי נדרש לקבל החלטות על צעדים להגדלת ההכנסות או על קיצוץ בהוצאות.
 - ג. הצגה שלישית - הצגת מסמך התחזיות, שכוללת התייחסות לצעדי המדיניות המתוכננים. ההצגה תתקיים בסמוך להפצת חוברת ההחלטה למדיניות הכלכלית.
- בנוסף, מסמך התחזיות יפורסם לציבור -

- יחד עם הגשת חוברת המחליטים לממשלה (להערות);
- במסגרת הגשת חוק התקציב והמדיניות הכלכלית לכנסת (בדרך כלל בחודש אוקטובר).

אגף הכלכלן הראשי, על פי שיקול דעתו, וללא קשר לתהליך הכנת התקציב, רשאי לפרסם (לגורמים במשרד האוצר) עדכון לתחזיות כאשר יחול שינוי משמעותי ביחס לתחזית האחרונה שפורסמה.

4. מסמך התחזיות (ילווה את ההצגה השלישית בסעיף הקודם)

מסמך התחזיות יכלול לפחות את הפרטים הבאים:

- א. פירוט הנחות ומתודולוגיית עריכת התחזיות;
- ב. תחזיות לתוצר ורכיביו, מדד המחירים לצרכן, שכר, מספר המועסקים, גביית מסים ואגרות והכנסות אחרות של הממשלה לשנים הרלוונטיות לתקציב הנוכחי;
- ג. נימוקים והסברים של התחזיות המוצגות;
- ד. ניתוח סיכונים לתחזית ומשמעותן;
- ה. ריכוז התחזיות של גורמים אחרים כאמור בסעיף 2(ב) ו-1(ד).
- ו. התייחסות מפורשת לתחזיות נוגדות או מחלוקות בנוגע לתחזיות או לחלק ממנה.

5. עדכון ומעורבות הדרג הפוליטי

הכנת התחזיות היא תהליך מקצועי שצריך להיבחן בעיניים מקצועיות בלבד, בידי הדרג המופקד על כך ובמנותק מהדרג הנבחר - עליו חלה המגבלה הנובעת מתחזיות אלה. בשל כך, התחזיות יוצגו בפני כל הגורמים הרלוונטיים בעבודת הכנת התקציב וכל הגורמים יוכלו להעיר הערות



מדינת ישראל משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי

ולבקש שינויים, אך הסמכות הסופית בקביעת התחזית תהיה בידי הדרג המקצועי (מנכ"ל המשרד).

נושא אחרון זה הוא נושא לחוות דעת שמכין היועץ המשפטי של המשרד, ואשר בהמשך להערות מבקר המדינה תוצג גם בפני היועץ המשפטי לממשלה.